مؤسسه پایش
بازنشستگی صبا

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶

مجری طرح: اسماعیل صفرزاده

به نام آنکه جان را فکرت آموخت

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶

مجری طرح:

اسماعیل صفرزاده

(استادیار اقتصاد دانشگاه الزهرا (س))

موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

«وابسته به صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۳۹۶

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶

مجری طرح: اسماعیل صفرزاده

شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه

نوبت چاپ: اول ۱۳۹۶

صفحه آرایی: سروش آفتاب فردا

طراح جلد: گروه طراحان سُلو

چاپ و صحافی: رفاه

کلیه حقوق مادی و معنوی برای موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است.

نشانی: تهران، خیابان ولیعصر (عج)، بعد از تقاطع نیایش، خیابان رحیمی، پلاک ۸۵

تلفن: ۰۲۱-۲۲۰۵۲۶۳۰ **دورنگار**: ۰۲۱-۲۲۰۳۵۶۱۱

تارنما: www.saba-psi.ir **پست الکترونیک**: info@saba-psi.ir

فهرست

پیشگفتار ۱۱
دیباچه ۱۳
فصل اول: چشم‌انداز اقتصاد جهانی و منطقه‌ای ۴۹
فصل دوم: تحولات نظام بین‌الملل ۷۷
فصل سوم: تحولات بازار جهانی نفت ۹۳
فصل چهارم: چشم‌انداز رقابت‌پذیری و فضای کسب و کار ۱۲۱
فصل پنجم: چشم‌انداز حقوق مالکیت و هزینه مبادله ۱۳۹
فصل ششم: دولت، بازار و نهادهای مدنی ۱۶۵
فصل هفتم: تولید ناخالص داخلی و رشد اقتصادی ۱۸۵
فصل هشتم: تحلیل مالی-اقتصادی بودجه عمومی ۲۱۱
فصل نهم: مصرف و سرمایه‌گذاری ۲۴۳
فصل دهم: سرمایه‌گذاری خارجی و فاینانس ۲۷۵
فصل یازدهم: تجارت خارجی ۲۹۱
فصل دوازدهم: تحولات تورم ۳۰۳
فصل سیزدهم: بازار ارز ۳۵۱
فصل چهاردهم: بازار کار و منابع انسانی ۳۷۲
فصل پانزدهم: بازار سرمایه و بازار بدهی ۴۰۵
فصل شانزدهم: خدمات واسطه‌گری مالی با تأکید بر نظام بانکی ۴۴۵
فصل هفدهم: بنگاه‌های بزرگ صنعتی و راهکارهای خروج از رکود ۴۶۹
فصل هجدهم: بخش مسکن ۴۹۳
فصل نوزدهم: چشم‌انداز صنایع کوچک و متوسط در اقتصاد ایران ۵۱۹
فصل بیستم: صندوق‌های بازنشستگی و بخش عمومی ۵۳۹
فصل بیست و یکم: چشم‌انداز برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران ۵۷۹
فصل بیست و دوم: چالش‌های محیط زیست ایران ۶۰۵

پیشگفتار

سرعت رشد ، پیشرفت و تغییرات در اقتصاد به حدی است که نمی‌توان با تکیه‌بر اطلاعات گذشته ، تصمیمات صحیح اتخاذ نمود. در این شرایط ، تحلیل چشم‌انداز آتی یکی از کاربردی‌ترین ابزارها برای مدیران در حوزه تصمیم‌گیری و تصمیم سازی است. در این راستا، بایستی تلاش‌های گسترده‌ای در بررسی، درک و تحلیل منابع علمی، الگوهای تجربی و ساختاری، عوامل تغییر یا ثبات بکار گرفته شود تا بتوان تجسمی از آینده‌های بالقوه را برنامه‌ریزی نمود.

از سوی دیگر ، دسترسی به اطلاعات و همچنین تحلیل اطلاعات نیازمند صرف زمان و هزینه قابل‌توجه است و از سوی دیگر ، نیازمند هم‌اندیشی و پایش داده‌ها و اطلاعات است. کیفیت تحلیل و روش‌ها اهمیت شایانی در کاربردی بودن تحلیل‌ها در این حوزه دارد.

یکی از چالش‌های اساسی در حوزه‌های مدیریتی ، عدم دسترسی به منابع مناسب تحلیل شرایط اقتصاد کلان و سناریوهای احتمالی و پیش‌بینی آینده و آینده‌پژوهی است که درنتیجه توانایی مدیران در تحلیل شرایط را تحت تأثیر قرار می‌دهد و عملاً محدود می‌سازد.

در این زمینه ، موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، به‌عنوان بازوی تحقیقاتی

هلدینگ مالی صندوق بازنشستگی کشوری، از سال گذشته اقدام به بررسی و تحقیق گسترده در این حوزه نمود که منجر به تدوین کتاب «اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶» گردید. کتاب حاضر ، با رویکرد دقیق‌تر و جامع‌تر باهدف بررسی پارامترهای اقتصاد جهانی و آثار آن بر اقتصاد ایران و جهان ، اقتصاد کلان و بازارهای اقتصادی و چالش‌های پیشروی اقتصاد کشور بر اساس اصول پذیرفته‌شده علمی تهیه‌شده است. برخلاف بسیاری از تحقیقات که مطالعه موردی و تک‌بعدی هستند ، این مطالعه ، ترکیبی از کلیه جنبه‌های مهم و مؤثر در دستگاه‌های اقتصادی است و نگاهی شبکه گونه به اقتصاد دارد. این کتاب به لحاظ محتوا غنی‌ترین و ازلحاظ مدل و روش ، کاربردی‌ترین کتاب در حوزه تحلیل اقتصادی و آینده‌پژوهی در اقتصاد ایران است و می‌تواند برای متخصصین ، محققین و فعالین اقتصادی در کلیه برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها کارگشا باشد.

محمود طهماسبی کهیانی
مدیرعامل هلدینگ بانک، بیمه
و سهام صندوق بازنشستگی کشوری

دیباچه

امروزه توجه به شرایط پرشتاب و پیچیده پیرامونی داخلی و بین‌المللی و چشم‌انداز آنها از ضروریات و بایسته‌های فعالیت‌های اقتصادی و بالاخص سرمایه‌گذاری در حوزه‌های مختلف تلقی می‌شود؛ زیرا که تصمیم‌گیری کنش‌گران مختلف در بستر این تحولات شکل می‌گیرد. به عبارت بهتر عدم توجه بنگاه‌های سرمایه‌گذاری به چشم‌اندازهای آتی در حوزه‌های مختلف سپهر اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی و تمرکز صرف بر مبانی خرد اقتصادی به دور از عقلانیت اقتصادی است. در این راستا یکی از مهمترین نقش‌های کلیدی مراکز علمی و پژوهشی و پژوهشگران حوزه‌های مختلف، تبیین عالمانه و خردمندانه وضعیت موجود و حتی‌الامکان روشن ساختن چشم‌اندازهای آتی در جهت کمک به تصمیم‌سازی عقلانی کنش‌گران اقتصادی است.

به جهت دستیابی به اهداف فوق، موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا با همکاری و همراهی گروهی از متخصصین و پژوهشگران بر آن شد تا با تدوین کتاب چشم انداز اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶ فعالان و سرمایه‌گذاران اقتصادی را یاری دهد. این کتاب در پنج بخش و ۲۲ فصل به شرح زیر تهیه شده است.

۱- چشم‌انداز بین‌المللی

به اعتبار هم‌پیوندی‌های روز افزون اقتصاد ملی در اقتصاد جهانی و در هم تنیدگی نظام‌های سیاسی و اجتماعی، چشم‌انداز بین‌المللی در قالب چشم‌انداز اقتصاد جهانی، تحولات نظام بین‌الملل و بازار جهانی نفت موضوع اولین بخش این کتاب را تشکیل داده است.

در ارتباط با چشم‌انداز اقتصاد جهانی یافته‌های فصل اول بیانگر این است که پیوستگی بازارهای جهانی در دهه‌های اخیر منجر به اثرپذیری بیش از پیش اقتصادهای ملی از اوضاع حاکم بر اقتصاد جهانی شده است. به عنوان نمونه هرگاه اقتصادهای تاثیرگذار بر معادلات جهانی مانند ایالات متحده، چین و حوزه یورو با تغییر ساختار و یا بحران مواجه می‌شوند؛ اوضاع اقتصادی سایر کشورها نیز بسته به میزان در هم تنیدگی در اقتصاد جهانی متاثر می‌شوند.

پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که رشد اقتصاد جهانی همانند چند سال اخیر (با نرخ رشد متوسط ٪۲.۵) در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ نیز روند صعودی ملایمی را (با نرخی در حدود ٪۲.۹ تا ٪۳ و فراتر از میانگین سال‌های اخیر) تجربه خواهد کرد. آمار حوزه اشتغال، گشایش‌های مالی و انتظارات تورمی مثبت در اقتصاد ایالات متحده، نشان از خوش‌بینی فعالان اقتصادی در این کشور دارد. با این وجود چنین سطح اطمینانی در اقتصادهای حوزه یورو وجود ندارد و این کشورها همچنان با بحران بدهی، شکنندگی اتحادیه و هجوم مهاجران روبرو هستند.

اقتصاد چین نیز از دوران طلایی رشدهای دو رقمی فاصله گرفته و در عین حال اقتصاد این کشور کیفیت جدیدی را تجربه می‌کند. از یک سو، افزایش تقاضا در بخش خدمات و ظهور طبقه متوسط مصرفی در این کشور و از سوی دیگر تغییر ساختار تولید از بخش صنعت به بخش خدمات در طرف عرضه، پیامدهای معتنابهی را در اقتصاد جهانی بر جای گذاشته که این روند در سال‌های آتی نیز ادامه خواهد یافت.

سقوط قیمت نفت و تشدید عوامل تثبیت‌کننده این روند از جمله افزایش عرضه با محوریت ایالات متحده و کاهش تقاضا به دلیل کاهش شدت انرژی[1] در بازارهای تولید و مصرف، کشورهای متکی به درآمدهای نفتی را با مشکلات اساسی روبرو ساخته است. اگرچه سقوط قیمت نفت در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸، آنچنان که پیش از این اتفاق افتاده بود، محتمل نیست، اما انتظار نمی‌رود که قیمت این محصول به دوران اوج خود (بالاتر از ۸۰ دلار) نیز بازگردد. همچنین بر اساس پیش‌بینی‌های بانک جهانی شاخص قیمت بین‌المللی کالاها (غیر از انرژی) در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ روند صعودی داشته و منجر به بهبود وضعیت کشورهای صادرکننده کالا خواهد شد.

فصل دوم کتاب به حوزه تحولات نظام بین‌الملل پرداخته است. بر اساس یافته‌های آن فصل، طی

1. Energy Intensity

یک سال اخیر نظم نوین نظام بین‌الملل با دو چالش اساسی مواجه شده است. رای مردم بریتانیا به خروج از اتحادیه اروپا در ژوئن سال گذشته میلادی و روی کار آمدن دونالد ترامپ در آمریکا از ابتدای سال جاری میلادی به نوعی صحنه روابط بین‌الملل را با چالش جدی مواجه کرده‌اند. پیش‌بینی آینده روابط منطقه‌ای و بین‌المللی در هاله‌ای از ابهام فرو رفته است؛ زیراکه نه زمان دقیق و نحوه خروج بریتانیا از اتحادیه مشخص است و نه دولت ترامپ سیاست‌های واضحی را پیگیری می‌کند. اما با توجه به مسائل مطرح شده می‌توان گفت با توجه به روی کار آمدن دولت جدید آمریکا و سیاست‌های مورد نظر وی، به نظر می‌رسد جایگاه این کشور به عنوان یک ابرقدرت جهانی طی چهار سال آینده با تزلزل مواجه خواهد شد. این موضوع با توجه به سیاست‌های اقتصادی و ضد مهاجرتی وی ابعاد قابل توجهی به خود خواهد گرفت. خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا موقعیت خاص این کشور را در اروپا به احتمال زیاد تضعیف خواهد کرد. درخصوص وضعیت امنیتی و سیاسی منطقه خاورمیانه، مذاکرات صلح سوریه و پیشروی دولت عراق در مبارزه با داعش چشم‌انداز نسبتاً خوش‌بینانه‌ای را درخصوص درگیری‌ها در منطقه ایجاد کرده است.

انتظار می‌روند که هر یک از پیامدهای فوق در حوزه نظام بین‌الملل مناسبات اقتصاد بین‌الملل، منطقه‌ای و ملی را تحت تاثیر قرار داده و روند فعالیت‌های اقتصادی را متاثر سازد.

به اعتبار در هم‌تنیدگی شدید اقتصاد کشور با نفت و چشم‌انداز آتی آن، فصل سوم کتاب حاضر بازار این محصول استراتژیک را به عنوان یکی از عوامل موثر بر فعالیت‌های سرمایه‌گذاری کنش‌گران اقتصادی مورد مداقه قرار داده است. در این راستا چشم‌انداز بازار نفت با شاخص‌های میزان تقاضای آتی، میزان عرضه و قیمت نفت مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. بر اساس یافته‌های پژوهشگر این حوزه، یکی از مهمترین دلایل مازاد عرضه در چند سال اخیر ذخایر نامتعارف نفت بوده است. این ذخایر که بیشتر در آمریکا و کانادا به شکل نفت شیل و نفت ماسه‌ای استخراج و عرضه می‌شود نقش مهمی در افزایش تولیدات نفت جهان داشته است. آمریکا که بزرگترین مصرف‌کننده نفت دنیا محسوب می‌شود با استفاده از تولیدات نفت شیل توانسته در طول دوره ۲۰۰۹ الی ۲۰۱۵، بیش از ۵ میلیون بشکه در روز تولیداتش را اضافه کند. همین مسأله موجب شده که وابستگی نفتی آمریکا کمتر شده و حتی در سطحی پایین‌تر از چین قرار بگیرد. این اتفاق در کنار افزایش تولیدات عربستان و عراق به دلیل تحریم ایران و عدم بازگشت به سطح تولید قبلی بعد از رفع تحریم‌های ایران، موجب

ایجاد مازاد عرضه قابل توجهی در بازار نفت جهان شده است.

در رابطه با چشم‌انداز تقاضای نفت در سال آتی یافته بیانگر این است که بهبود نسبی در برخی اقتصادها همچون آمریکا و امیدواری به هند می‌تواند وضعیت رشد اقتصادی جهان در سال‌های آتی را نسبت به سال‌های پیش ارتقا داده و منجر به افزایش تقاضای نفت شود.

انتظار می‌رود که با کاهش تولید در میادین نفتی غیرمرسوم و همچنین درگیری‌های اجتماعی و تروریستی در مناطقی همچون عراق، لیبی و نیجریه، رشد عرضه نفت دنیا کاهش یابد. این امر در کنار بهبود نسبی تقاضا موجب به تعادل رسیدن بازار تا پایان سال ۲۰۱۷ خواهد شد. به همین دلیل بیشتر نهادهای معتبر بین‌المللی در پیش‌بینی‌های خود قیمت‌های نفت را در سال ۲۰۱۷ بیش از سال ۲۰۱۶ پیش‌بینی کرده‌اند. نکته قابل توجه در تمامی این پیش‌بینی‌ها این است که حداکثر قیمت نفت در سال ۲۰۱۷، ۶۰ دلار خواهد بود و هیچ‌کدام از نهادها بازگشت به دوران فروش نفت با قیمت‌های بالا را پیش‌بینی نمی‌کنند.

۲- چشم‌انداز فضای نهادی

فعالیت‌های اقتصادی در بستر فضای کسب و کار شکل می‌گیرد. کیفیت این محیط در کنار توان رقابتی بنگاه‌ها، کیفیت نظام تدبیر، حاکمیت قانون به ویژه حقوق مالکیت از مهمترین عوامل تاثیر گذار بر سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی هستند. به این اعتبار بخش دوم کتاب به این مهم اختصاص یافته و در سه فصل جداگانه به چشم‌انداز رقابت‌پذیری و فضای عمومی کسب و کار، حقوق مالکیت و هزینه مبادله و دولت –بازار و نهادهای مدنی پرداخته است.

در رابطه با فضای عمومی کسب و کار و توان رقابتی بنگاه‌ها که موضوع فصل چهار این کتاب است، یافته‌ها نشان می‌دهد که در شرایط کنونی تله فردریک لیست مهمترین مانع بهبود رقابت‌پذیری در اقتصاد ایران است؛ به این معنا که برای حمایت از صنایع نوپا تعرفه‌گذاری صورت گرفته است تا قیمت کالاهای صنعتی مشابه مانند خودرو به حدی باشد که کالاهای داخلی ما بتوانند یک فروش حداقلی را برای خود داشته باشند و رشد کنند. این مسئله به خود تولیدکنندگان ضربه وارد کرده است؛ از این نظر که آن‌ها هیچ وقت خود را ملزم ندانسته‌اند تا به سمت کارایی فنی یا پویا حرکت کنند و در واقع یک حاشیه سود نسبی داشته‌اند و به دلیل قدرت انحصاری که به دست آورده‌اند در عمل پایبند به این نبوده‌اند که کیفیت محصول خود را بهتر کنند. اگرچه صنایعی نیز وجود دارند

که به تدریج در حال افزایش توان رقابتی خود هستند اما اصرار زیاد صاحبان صنایع (حتی صنایع صادراتی) برای حمایت دولتی از جمله حمایت در قالب طرح کارت اعتباری خرید نشان می‌دهد که با خودراهبری فاصله زیادی دارند. هرچند که برای توان داخلی بنگاه‌ها در عرصه رقابت شاخص‌های متعددی وجود دارد، اما صادرات فناوری برتر یا سهم فناوری برتر در اقلام صادراتی کشور می‌تواند یک شاخص مهم و معرف توان داخلی بنگاه‌ها باشد. برآورد روندی نشان می‌دهد که در سناریوی بدبینانه (رشد بر اساس مسیر وابسته به دو سال پیشین) صادرات فناوری برتر احتمالا به اندازه ۴.۱۸- درصد افت خواهد کرد؛ اما در سناریوی خوشبینانه (رشد بر حسب ادامه نرخ رشد گذشته) رشد آن به اندازه ۰.۳۷ درصد خواهد بود.

سیاست‌های برنامه ششم توسعه کشور که سال ۱۳۹۶ نخستین سال اجرای احکام آن است، مهمترین راهبردها و سیاست‌های معطوف به تحولات رقابت‌پذیری و فضای کسب و کار را نمایندگی می‌کند. در برنامه ششم فراهم‌سازی محیط کسب و کار امن، سالم، سهل، سریع و شفاف، کم‌هزینه، کم ریسک، اطمینان بخش و رقابتی برای فعالان اقتصادی داخلی و خارجی، لحاظ شده است تا رتبه ایران در بهبود فضای کسب و کار سالانه ۱۰ رتبه ارتقاء پیدا کرده و در پایان برنامه این رتبه را به کمتر از ۷۰ برسد.

البته در مجموعه سیاست‌های مزبور به مهمترین معضلات معطوف به بهبود فضای کسب و کار، توجه کافی نشده است و مشخصه‌های مربوط به کاهش هزینه اجرای مقررات، کاهش زمان اجرا، افزایش کارایی اجرای مقررات و ساختار انگیزشی نهادها، مغفول مانده‌اند. ضمن اینکه در صورت تغییر رئیس دولت در انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۹۶، احتمال تعویق یا معطلی در اجرای بسیاری از این مواد برنامه وجود دارد که به بهبود فضای کسب و کار کمکی نمی‌کند.

دسترسی به حقوق مالکیت یکی از مهمترین عوامل تاثیرگذار و حتی تضمین کننده تصمیمات سرمایه‌گذاری است. فصل پنجم کتاب حاضر به این مهم پرداخته و برای برآورد حالات آتی و احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت در سال ۱۳۹۶، بر اساس مدل فرابازی، از دو روش گروه کانونی و رگرسیون (اقتصاد سنجی) استفاده شده است.

نمودار (۱) حالات آتی احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت را بر اساس رویکرد گروه کانونی نشان می‌دهد. بر اساس این مطالعه که محوریت آن اثر برجام بر روی گرایش‌های بازیگران طراح نهادی است، بیشترین تحول مثبت در حوزه فناوری (هزینه و دقت سنجش حقوق مالکیت) رخ می‌دهد. اثرگذاری

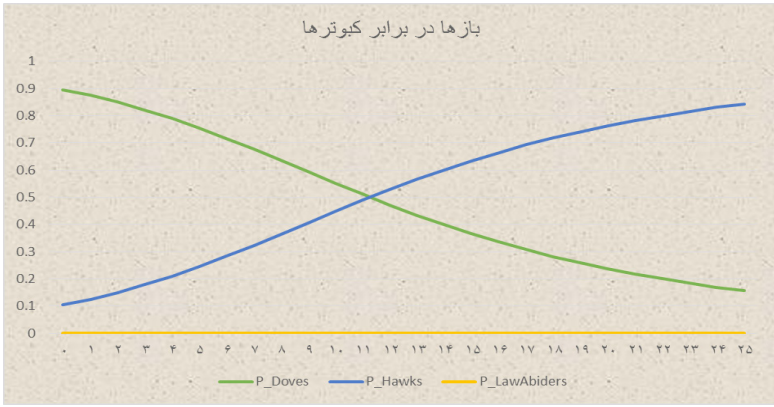
منفی که در زمینه ۴ مولفه نظامی‌گری یا کنترل نظامیان، حکمرانی، سازه ذهنی و سازمان به چشم می‌خورد به واسطه اثر زیرگروه‌هایی از فرادستان (نظامیان و ...) است که برآیند نهایی تغییر مولفه را منفی کرده است.

نمودار ۱- حالات آتی احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت بر اساس گروه کانونی

	تخصص گرایی	فناوری	رسانه	سازه ذهنی	حکمرانی	کنترل نظامیان	سازمان	بازار	جغرافیا
فرادستان	۱.۱۷۳	۲.۴۳۰	۰.۲۶۸	-۰.۲۰۸	-۰.۱۹۲	-۰.۳۷۵	-۰.۳۱۷	۱.۲۵۰	۰.۰۲۱
غیرفرادستان	۳.۲۵۵	۵.۶۲۰	۳.۷۴۵	۲.۲۵۰	۳.۲۵۰	۱.۱۲۵	۲.۶۲۵	۴.۶۲۵	۰.۸۷۵

به طور کلی در این گروه کانونی اثرگذاری غیرفرادستان نسبت به اثرگذاری فرادستان به میزان بیشتری پیش‌بینی شده است. پس از فناوری، بزرگترین اثرگذاری این گروه بر روی مولفه بازار است که به فرض کاهش محدودیت‌های مبادلات بین‌المللی پسابرجام اتکا دارد. با احتساب مجموع اثرگذاری گروه‌های فرادست و غیرفرادست، انتظار می‌رود که در عناصر شکل (۳) همه ۹ مولفه به استثنای نظامی‌گری (که افزایش ریسک اجرای غیرمنصفانه و سلب حقوق را به دنبال دارد)، کاهش ریسک و بهبودی نسبی در دسترسی به حقوق مالکیت را تجربه کنند. اما نمودار (۲) که بر اساس محاسبات دستاورد ناشی از گرایش به شاهین یا کبوتر بودن در دوره پسابرجام استخراج شده است، نشان می‌دهد که در صورت ادامه شرایط موجود در افق ۵ سال آتی، همچنان نسبت کبوترها از شاهین‌ها بیشتر خواهد بود؛ گرچه گرایش شاهین نیز به تدریج در میان فرادستان بیشتر می‌شود که چشم‌انداز تقویت دسترسی به حقوق مالکیت (بر اساس بهبود خفیف ۹ مولفه به استثنای نظامی‌گری) را محتمل می‌سازد.

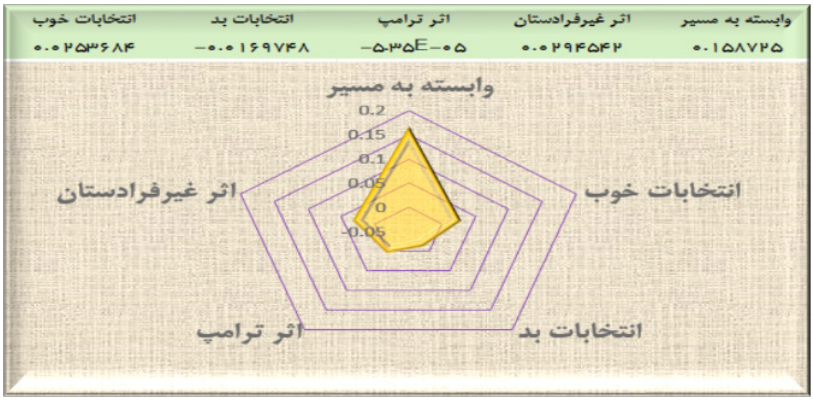
نمودار ۲- روند گرایش به شاهین و کبوتر در میان بازیگران طراحی نهادی



در نمودار، منحنی سبز، نشانگر نسبت کبوترها و منحنی آبی، نماینده شاهین‌هاست.

در نمودار (۳) پنج سناریوی محتمل برای سال ۹۶ به صورت مقداری تشریح شده‌اند. در هر یک از سناریوها اثر ۹ مولفه بر روی شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت ایران ارزیابی شده است. در سناریوی وابسته به مسیر فرض بر این است که گروه‌های فرادست یا غیرفرادست نسبت به سال ۹۵ تغییر رویکرد یا رفتار معناداری نداشته باشند، در این صورت با توجه به وابستگی به مسیر گذشته، انتظار می‌رود که شاخص حقوق مالکیت با پتانسیل تغییر ۱۰ واحدی نسبت به دوره قبل، تنها به اندازه ۰.۱۵ واحد بهبود یابد که معرف بهبودی ۱.۵ درصدی دسترسی به حقوق مالکیت در سال ۹۶ نسبت به سال ۹۵ است.

نمودار ۳- تغییرات احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت در سال ۹۶ نسبت به سال ۹۵



با توجه به انتخابات ریاست‌جمهوری در سال ۹۶، غیرفرادستان در زمینه حکمرانی (کارایی نظارت بر

قراردادها و اجرای آنها) اثرگذاری بیشتری دارند. وزن هر دو گروه نیز در این حوزه تفاوت فاحشی ندارد. اما اثر خالص فرادستان به اندازه ۰.۲ درصد بهبودی در زمینه حقوق مالکیت خواهد بود که با اثر وابسته به مسیر گذشته، ۱.۷ درصد بهبود را نتیجه می‌دهد. چنانچه در نتیجه انتخابات، دولتی با گرایش شاهین سر کار بیاید آنگاه در سناریوی انتخابات بد دسترسی به اندازه ۰.۱۶- درصد تضعیف می‌شود که با توجه به مسیر پسابرجام و در مقایسه با بهبودی ۱.۵ درصدی، اثر کل آن به اندازه ۱.۳۴ درصد خواهد بود، اما احتمالا در سال‌های بعد از ۹۶ میزان اثر منفی بیشتر می‌شود. انتخابات خوب، همان اثر غیرفرادستان است. مولفه جغرافیا به واسطه تحولات جهان و منطقه در سال ۹۶ اثرگذار است و چنانچه دولت دونالد ترامپ به تشدید تحریم‌ها علیه ایران روی آورد، در نخستین سال تنها به اندازه ۰.۰۰۰۵ – درصد، اثر منفی روی حقوق مالکیت خواهد داشت. البته سیاست‌های ترامپ تنها تغییر محتمل در مولفه جغرافیا نیست بلکه احتساب تحولات منطقه نیز ضرورت دارد.

در چارچوب فضای نهادی تاثیرگذار بر فعالیت کنش‌گران اقتصادی، فصل ششم کتاب حاضر در چارچوب به ترکیب دولت و باز و کیفیت نهادهای مدنی پرداخته است. یکی از مهمترین شاخص‌های مورد استفاده در این زمینه فرآیند خصوصی‌سازی و مسائل مبتلا به آن است. یافته‌های پژوهشگران در این زمینه بیانگر این است که با توجه به وضعیت خصوصی‌سازی، نهادهای مدنی، ابعاد دولت و بخش خصوصی در اقتصاد ایران سه موضوع اساسی زیر در سال ۱۳۹۶ در این خصوص چالش اصلی اقتصاد ایران خواهد بود:

چالش اول- جهت‌گیری اهداف؛ خصوصی سازی یا رها سازی: اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی و پیاده‌سازی برنامه خصوصی‌سازی در دهه اخیر و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش غیر دولتی اقدام بزرگی در کاهش تصدی‌گری دولت در فعالیت‌های اقتصادی محسوب می‌شود. یکی از اهداف اصلی این سیاست‌ها ارتقاء سطح کارایی و بهره‌وری بنگاه‌های واگذار شده به بخش غیر دولتی بوده است. بنگاه‌هایی که معضل اصلی اکثر آن‌ها در زمان تصدی‌گری دولت، تورم بیش از حد نیروی انسانی ناکارآمد عنوان می‌شد با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ انتظار می‌رفت تا ضمن بهبود وضعیت کارایی و بهره‌وری در سطح بالاتری از رقابت پذیری به فعالیت خود ادامه دهند.

اگرچه مطالعات صورت‌گرفته در خصوص ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیر دولتی، با بررسی معیارهایی از جمله مالی و بورس، اقتصادی و بهره‌وری، مدیریت فرآیند و نوآوری

و معیار اشتغال و منابع انسانی، مؤید بهبود وضعیت شرکت‌های مورد بررسی در شاخص‌های مورد محاسبه است؛ ولی ناگفته پیداست که بهبود در شرایط اقتصادی و اجتماعی این شرکت‌ها در زمان پس از واگذاری با اهداف عالیه برنامه خصوصی‌سازی بسیار فاصله دارد. این موضوع با توجه به مقاومت پرسنل شرکت‌ها در زمان واگذاری و همچنین رفتار متناقض دولت با شرکت‌های واگذار شده و در حال واگذاری نیز قابل مشاهده و بررسی است.

یکی از علل انحراف از برنامه خصوصی‌سازی و گرایش به اصطلاح «رهاسازی» در این برنامه، حجم قابل توجه واگذاری‌های صورت گرفته از مسیر انتقال مستقیم سهام و دارایی‌ها به اشخاص حقیقی و حقوقی طلب‌کار از دولت است، با واگذاری ۳۱۴ هزار میلیارد ریال (حدود ۲۱.۵ درصد کل واگذاری) به صورت رددیون دولت، نظارت بر عملکرد شرکت‌های واگذار شده با این روش به دلیل انتقال قطعی شرکت‌ها تقریباً غیر ممکن شده و به این ترتیب بدیهی است که طلبکاران که در مقابل طلب سنواتی خود از دولت سهام شرکت‌هایی معمولا زیان‌ده را دریافت نموده‌اند به دنبال دستیابی به منابع مالی خود بوده و هماهنگ با اهداف و سیاستهای خصوصی‌سازی قدم بر نخواهد داشت.

موارد فوق نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۶ با توجه به واگذاری بخش بزرگی از سهام شرکت‌های دولتی که در دستورکار هستند، عدم توفیق در اجرای برنامه سهام عدالت و واگذاری دارایی‌های دولت (از جمله کشتارگاه‌ها و جایگاه‌های سوخت)، جهت‌گیری برنامه همچنان در مسیر رهاسازی باشد و نه خصوصی‌سازی هدفمند.

چالش دوم- تصمیم برای بازرسی و کنترل یا توانمندسازی و حمایت: ساز و کار حاکم بر بخش دولتی به طور کلی متفاوت از فضای غیر دولتی و خصوصی است و به طور مشخص هدف کسب سود فقط در فعالیت‌های بخش خصوصی می‌تواند به عنوان بهینه اول بنگاه‌ها هدف‌گذاری شود. با توجه به اجرای برنامه بازرسی ویژه از شرکت‌های واگذار شده به بخش غیر دولتی بر اساس دستورالعمل «نحوه نظارت پس از واگذاری» می‌توان موارد زیر را اصلی‌ترین محورهای متضاد دیدگاه دولتی با عملکرد منطقی بخش غیر دولتی قلمداد کرد.

- نیاز اغلب واحدهای اقتصادی به استفاده از تسهیلات بانکی باعث می‌شود، مدیران شرکت‌های واگذارشده جهت تحقق اهداف شرکت نسبت به اخذ تسهیلات (حتی بدون مجوز) اقدام نمایند. اخذ تسهیلات در حد توان اعتباری شرکت‌های واگذار شده با توجیه کافی اقتصادی می‌تواند به افزایش کارایی و بهره‌وری

شرکت‌ها منجر شود، لیکن لازم است تدبیری اندیشیده شود که این اقدام (که در اغلب موارد از نظر اقتصادی به نفع شرکت‌های واگذار شده است) با مساعدت بیشتر سازمان خصوصی‌سازی انجام شود؛ چرا که این سازمان به طور معمول و در اجرای وظایف قانونی خود نگران تعهدات مالی خریداران بوده و ارایه مجوز تسهیلات را تهدیدی در دستیابی به برنامه مالی دولت می‌داند.

- در شرکت‌های واگذارشده مدیریت دارایی و استفاده بهینه از آنها در مسیر رسیدن به اهداف سازمانی، موضوع با اهمیتی است که پس از واگذاری اولویت بیشتری پیدا می‌کند. با واگذاری شرکت‌ها به بخش غیر دولتی فروش دارایی‌های کم بازده و جایگزین نمودن دارایی پر بازده می‌تواند در بهبود وضعیت اقتصادی بنگاه موثر باشد؛ البته مجوز این اقدامات همواره با احتیاط و حساسیت بیشتری توسط دولت صادر می‌شود.
- حمایت از پرسنل شرکت‌های واگذار شده در دو موضوع عدم کاهش سطح اشتغال و عدم تعویق حقوق و دستمزد نیز از موارد نظارتی سازمان خصوصی‌سازی محسوب می‌شود. بخش خصوصی با بررسی هزینه و فایده اقتصادی، نسبت به هدف‌گذاری اجتماعی دولت نگران نیست و بازرسی و نظارت بیشتر در این حوزه مانعی در مسیر توانمندسازی و بهبود این بخش تلقی خواهد شد.

درنتیجه اقتصاد ایران در ایجاد تعادل بین دولت،بازار و نهادهای مدنی بیشتر به دنبال نظارت مستقیم با هدف دستیابی به منابع مالی بوده و سیاست‌های حمایتی اغلب در این خصوص نادیده گرفته می‌شوند.

چالش سوم- بهبود فضای کسب و کار بایدها و نبایدها: اجرای برنامه خصوصی‌سازی به عنوان یکی از برنامه‌های هدفمند و قانون‌مند در اقتصاد ایران، بی‌گمان باید در کنار سایر فعالیت‌های اقتصادی حامی بخش خصوصی در کشور سازماندهی و مدیریت شود. دستیابی به مولفه‌های حکمرانی خوب برای دولتی که علاوه بر وضعیت اقتصادی به وضعیت رفاهی و اجتماعی ساکنان یک سرزمین توجه دارد، جز با فراهم ساختن سازوکارهای لازم برای فعالیت سایر بخش‌ها در اقتصاد میسر نخواهد بود. تسهیل فضای کسب و کار و اجازه انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی در بستری هوشمند با تمرکز دولت بر چهار وظیفه اصلی مردمسالاری، عدالتمداری، پاسخگویی و مشارکت‌جویی در وضعیت کنونی اقتصاد ایران امری بسیار حیاتی است.

به اعتقاد جیمز بوکانان؛ «مسایل رانت جویی یا فعالیت‌های بدون بهره‌وری؛ به عبارتی شکست دولت هنگامی پدید می‌آید که کنترل و تنظیم دولتی اتلاف‌آور بوده و متقاضی منابع را برای تأثیرگذاری بر رفتار دولتی، تشویق کند. به علاوه ممکن است دولت‌ها تحت تسلط برخی گروه‌های

ذینفع باشند که منافع خاص را دنبال می‌نمایند. در این صورت ممکن است منافع بخشی محدود را دنبال کرده و مانع از پیگیری سیاست‌های بهینه شوند». این موضوع در خصوص واگذاری بخش عمده‌ای از سهام شرکت‌های دولتی به گروه‌های ذینفع در اقتصاد ایران قابل بررسی است.

۳- چشم‌انداز اقتصاد کلان

فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی و بالاخص بنگاه‌های سرمایه‌گذاری نیازمند توجه به چشم‌اندازهای کلان اقتصادی است تا بر این اساس و با پایش روند متغیرهای کلان از فرصت‌های پیش رو بهره جسته و برای چالش‌های احتمالی تمهیداتی در نظر گیرند. برای این منظور بخش سوم کتاب حاضر به این مهم اختصاص یافته است. این بخش از کتاب که سهم غالب آن را نیز تشکیل داده است در ۹ فصل (فصول ۷ تا ۱۵) تهیه شده است.

فصل هفتم به چشم‌انداز رشد کلان اقتصادی و بخش‌های کلیدی پرداخته است. بر اساس یافته‌های پژوهشگر در این فصل در مورد رشد بخش‌های مختلف اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۶، رشد بخش‌های مختلف اعم از کشاورزی، صنعت، خدمات و مسکن به ترتیب ۵.۵ درصد، ۳ درصد، ۴ درصد و ۱۸ درصد خواهد بود. پژوهشگر پیش‌بینی بخش نفت را با سه سناریو رشد ۵ درصد، ۱۵ درصد یا ۲۵ درصدی ارائه داده است. بر این اساس عملکرد رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۶ به شرح جدول (۱) خواهد بود.

جدول ۱- رشد ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۶ (درصد)

شرح	رشد	سهم در رشد اقتصادی (واحد درصد)
بخش کشاورزی	۵.۵٪	۰.۶٪
بخش صنعت	۳٪	۰.۳۶٪
بخش نفت	سناریو یک ۵٪	۱٪
	سناریو دو ۱۵٪	۱.۵٪
	سناریو سه ۲۵٪	۲.۵٪
بخش ساختمان	۱۸٪	۱.۲۶٪
بخش خدمات	۴٪	۲.۲۴٪

بر اساس برآوردهای فوق پیش‌بینی می‌شود که اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶ حدود ۵.۴۶ تا ۶.۹۶ رشد داشته باشد. از میان بخش‌های مختلف، بخش نفت، ساختمان و خدمات پیشران‌های اصلی رشد اقتصادی خواهند بود.

فصل هشتم کتاب به تحلیل مالی و اقتصادی بودجه عمومی دولت پرداخته است. تصویر کلی از منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۵، نشان می‌دهد که عمکرد منابع بودجه در شش ماهه نخست سال نسبت به رقم مصوب (۶/۱۲) معادل ۶۱ درصد و مصارف بودجه نیز ۶۹ درصد محقق شده است. با توجه به عدم توفیق در تأمین منابع از جمله از طریق فروش اسناد خزانه، کسری بودجه از طریق تنخواه گردان خزانه تأمین مالی شده است. درصد تحقق درآمدهای عمومی دولت ۷۴ درصد و اعتبارات هزینه‌ای ۸۷ درصدبوده است. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (صادرات نفت خام) ۶۵ درصد و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۴۵ درصد بوده است. تحقق واگذاری دارایی‌های مالی ۲۹درصد و تملک دارایی‌های مالی ۴ درصد بوده است. به‌طور کلی از نظر تامین منابع، شش ماهه امسال نسبت به مدت مشابه سال گذشته وضعیت مطلوبتری داشته است.

دولت یازدهم تلاش کرده است با اتخاذ مجموعه سیاست‌ها و اقدامات در قالب مصوبه هیأت دولت با عنوان «رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کسب و کار»، مجموعه اقدامات «خروج غیرتورمی از رکود» ، قوانین بودجه و قانون «رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، ضمن ایجاد فضای اطمینان بخش و ثبات بخشی به فضای اقتصادی کشور، به تدریج روند رشد منفی اقتصاد را کاهش داده و آن را به سمت رشد اقتصادی مثبت هدایت نماید.

در سایه انضباط پولی و مالی دولت، به استناد آمار بانک مرکزی و مرکز آمار ایران، رشد پایه پولی (به عنوان عامل اصلی افزایش نقدینگی) و متعاقباً نرخ تورم کاهش یافت. دولت در حوزه بودجه، انضباط مالی و کاهش وابستگی به نفت را مورد توجه قرار داد. این موضوع مرهون پیشبرد طرح جامع مالیاتی و بهبود تحقق درآمدهای مالیاتی بوده است.

در انتهای فصل مذکور پژوهشگر نکات زیر را در قالب توصیه‌های سیاستی برای سال ۱۳۹۶جمع‌بندی و ارایه داده است:

با توجه به اهمیت پیش‌بینی و برآورد دقیق منابع و مخصوصاً درآمدهای مالیاتی و با توجه به اینکه بیش‌برآورد و گنجاندن ارقامی غیر واقعی در منابع، برنامه مالی یک‌ساله را دچار کسری می‌کند

و با عنایت به آثار نامطلوب اقتصادی کوتاه‌مدت و بلندمدت کسری بودجه، به نظر می‌رسد که ارقام بودجه به شکل واقعی با لحاظ تمامی شرایط اقتصادی کشور پیش‌بینی شود.

* کاهش اتکا به منابع نفت با افزایش درآمدهای مالیاتی بدون افزایش در نرخ و پایه مالیاتی
* اجرای کامل سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مورد واگذاری شرکت‌ها
* طرح‌های جدید تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شروع نشود و برای اجرای طرح‌های قبلی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سایر منابع استفاده شود.
* کاهش اعتبارات هزینه‌ای دولت از طریق تفکیک کامل وظایف حاکمیتی از وظایف تصدیگری در دستگاه‌های اجرایی و انتقال تصدی‌ها به بخش غیردولتی صورت پذیرد.
* به طرح‌های ایجاد کننده ظرفیت اقتصادی از طریق جابجایی اعتبارات در طرح‌های ناتمام توجه کافی شود.
* استقرارکامل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و نظام پیگیری و نظارت بر فرآیند تهیه و تنظیم بودجه، تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات در دستور کار قرار گیرد.
* تسری مالیات بر ارزش افزوده به کلیه مشمولین
* عدم وابستگی بودجه به ابزارهای مطرح در بازار بدهی‌ها و استفاده از این ابزارها صرفا برای بازپرداخت بدهی‌ها

فصل نهم به بررسی وضعیت موجود و پیش‌بینی چشم‌انداز آتی متغیرهای مصرف و سرمایه‌گذاری پرداخته است. در این فصل برای پیش‌بینی وضعیت مصرف بخش خصوصی چند سناریو در نظر گرفته شده است. سناریو اول پیش‌بینی آن بر اساس الگوریتم ژنتیک است. بر این اساس انتظار بر این است که رشد مصرف بخش خصوصی در سال ۱۳۹۶ حدود ۵.۲ درصد باشد. رشد مصرف بخش خصوصی در سال ۱۳۹۶ بر اساس سناریوی میانگین متحرک در حدود ۴.۵ درصد خواهد بود. اگر متوسط نرخ رشد برنامه پنجم محقق شود، نرخ رشد این متغیر حدود ۱.۲۶ درصد خواهد بود؛ که این سناریو بدبینانه‌ترین سناریوی ممکن در این زمینه است. سناریوی بعدی حفظ متوسط سهم دوره مورد بررسی از هزینه ناخالص داخلی است. در این سناریو بر اساس نرخ رشد پیش‌بینی شده برای اقتصاد می‌توان نرخ رشد مصرف بخش خصوصی را نیز برآورد کرد. در فصل هفتم برای GDP دو نرخ رشد ۵.۴۶ و ۶.۹۶ درصدی پیش‌بینی شد. مطابق این نرخ‌ها اگر قرار باشد که مصرف بخش

خصوصی متوسط سهم ۶۵.۱ درصدی از هزینه ناخالص داخلی را حفظ کند باید در سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۷.۶ و ۹.۱۲ درصد رشد داشته باشد.

برای پیش‌بینی میزان رشد سرمایه‌گذاری در سال ۱۳۹۶ از دو سناریوی میانگین متحرک و تحقق اهداف برنامه ششم توسعه استفاده شده است. بر اساس رویکرد میانگین متحرک نرخ رشد سرمایه‌گذاری کل، سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و سرمایه‌گذاری در ساختمان به ترتیب ۳.۵۲، ۵.۶ و ۰.۴۷ درصد خواهد بود. اگر ملاک دستیابی به اهداف مصرح در برنامه ششم توسعه در این زمینه مورد توجه قرار گیرد، سرمایه‌گذاری در سال ۹۶ باید حدود ۱۵.۳۹ درصد رشد داشته باشد.

در ادامه مباحث مربوط به سرمایه‌گذاری داخلی، فصل دهم کتاب سرمایه‌گذاری خارجی و فاینانس را مورد مداقه قرار داده است. بر این اساس استفاده از منابع مالی خارجی مورد تاکید برنامه ششم توسعه است؛ به طوری که از مجموع منابع مورد نیاز پیش‌بینی شده برای دستیابی به اهداف برنامه باید ۵/۱۵ درصد از طریق منابع خارجی تامین شود. بر این اساس منابع مالی خارجی بعد از تسهیلات بانکی (به میزان ۹/۲۷ درصد) بیشترین سهم را از کل منابع مالی مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری سالانه برنامه ششم توسعه رابه خود اختصاص داده است.

با توجه به اصلاحات انجام گرفته در قانون برنامه توسط نمایندگان مجلس، منابع مالی خارجی مورد نیاز شامل ۳۰ میلیارد دلار از خطوط اعتباری بانک‌های خارجی در قالب فاینانس خودگردان، ۱۵ میلیارد دلار به شکل سرمایه‌گذاری خارجی و ۲۰ میلیارد دلار قراردادهای مشارکتی خواهد بود. همچنین طبق تبصره ۳ ماده واحده لایحه قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، سقف تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌ها علاوه بر باقیمانده سهمیه سال‌های قبل، معادل ریالی پنجاه میلیارد دلار تعیین شده است.

یکی از مهمترین دستاورد توافقات هسته‌ای از سرگیری مذاکرات با نمایندگان بانک‌های خارجی و موسسات بیمه اعتبار صادراتی از قبیل اگزیم بانک کره جنوبی، موسسه کی‌شور کره جنوبی، اگزیم بانک هند، مدیوبانکای ایتالیا، بیمه اعتبار صادراتی ایتالیا (ساچه)، بانک صادرات و واردات چین، بانک توسعه چین، بانک صنعت و تجارت چین، بیمه سرمایه‌گذاری و صادرات و وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت ژاپن، صندوق اعتبار صادراتی دانمارک، بیمه اعتبار صادراتی نروژ، آژانس بیمه اعتبار صادراتی فنلاند، اگزیم بانک اسلواکی و ... پس از ۱۰ سال اعتباری است. مذاکرات با بانک‌ها

و موسسات فوق به منظور حصول نتیجه و بر قراری خط اعتباری مطلوب و مناسب در دستور کار جدی وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد و با توجه به اقدامات انجام گرفته پیش بینی می‌شود درصورت رفع موانع و مشکلات داخلی و خارجی پیش رو، در سال ۱۳۹۶ استفاده از برخی از خطوط اعتباری موصوف برای طرح‌های اولویت‌دار کشور میسر شود.

در این خصوص طی مذاکرات و تفاهمنامه هایی که در سطح مدیران ارشد کشور با طرف‌های خارجی صورت گرفت چندین خط اعتباری (شامل خط اعتباری ۱۰میلیارد دلاری ژاپن، خط اعتباری آلمان، کره جنوبی، ایتالیا و...) برای ایران اختصاص یافته است که انتظار می رود به تدریج عملیاتی شود.

روند تجارت خارجی کشور و چشم‌انداز آتی آن موضوع فصل یازده کتاب را تشکیل می‌دهد. بر اساس یافته‌های پژوهشگران در این فصل، عوامل پیشران در روند تجارت ایران قیمت کالاهای وارداتی و صادرتی، درآمدهای نفتی و سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های کشور در خصوص کنترل و یا تعیین اندازه واردات شناسایی شده است.

در خصوص تأثیر نرخ ارز و تغییرات حاصل از آن چند نکته شایان توجه است. نخست آنکه به طور متوسط حدود بیش‌از ۷۰ درصد کالاهای وارداتی کشور به کالاهای اولیه و واسطه‌ای اختصاص دارد. این موضوع خود دلیلی بر عدم کشش پذیری واردات کشور نسبت به تغییرات نرخ ارز است. دوم آنکه تجارت مقوله‌ای تأثیرپذیر از نرخ حقیقی ارز است. باتوجه به رابطه برابری قدرت خرید (PPP) و نرخ حقیقی ارز، نوسانات آن معنادار نیست. دو نکته ذکر شده علت عدم شناسایی نرخ ارز و تغییرات آن به عنوان یکی از عوامل پیشران در رفتار تجاری ایران است. چراکه نرخ حقیقی ارز نوسانات معناداری ندارد و حتی اگر هم داشته باشد، ماهیت واردات ایران مانع از تأثیرپذیری آن می‌شود.

مقوله قابل ذکر دیگر آن است که صادرات ایران کاملاً در قبضه میزان ارزش افزوده بخش نفت کشور قرار دارد. همچنین صادرات کشور در هر سالی، در ارزش افزوده بخش نفت در همان سال تداعی پیدا می‌کند. باتوجه به رشد قالب توجه ارزش افزوده بخش نفت در سال ۱۳۹۵ و همچنین پیش‌بینی‌های جهانی، به نظر می‌رسد رشد این بخش در سال ۱۳۹۶ با این شدت تکرار نشود و در

این سطوح پایدار باشد. بنابراین انتظار بر این است که صادرات ایران در سال ۱۳۹۶ با رشدی مشابه سال ۱۳۹۵ افزایش یابد.

بر اساس آنچه که شرح داده شد سه سناریو برای آینده نگاری واردات ایران طراحی شده است. سناریو اول در قالب ادامه روند موجود طراحی شده است. بدین قرار که رفتار تجاری ایران در سال آتی مشابه با متوسط آن در دوره زمانی بیش‌از یک دهه گذشته باشد. جدول شماره (۲) نتایج سناریو اول را نشان می‌دهد. واردات ایران در سال ۱۳۸۰ برابر ۱۸،۱۲۰ میلیون دلار بوده است که به ۳۴،۹۸۲ میلیون دلار در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۵ رسیده است که با توجه به وارداتی به میزان ۳،۴۹۸ میلیون دلار به طور متوسط ماهانه در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۵، واردات ۱۲ ماهه سال ۱۳۹۵ حدود ۴۱,۹۷۸ میلیون دلار برآورد می‌شود. این آمار نشان می‌دهد که واردات کشور به طور متوسط سالانه رشدی ۶.۲ درصدی را تجربه کرده است. با تعمیم این رشد برای سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، به نظر می‌رسد که با شرط ادامه روند ۱۶ ساله اخیر در رفتار وارداتی کشور، میزان واردات کشور در سال۱۳۹۶ به حدود ۴۴،۵۸۱ میلیون دلار برسد.

جدول۲- چشم‌انداز واردات ایران در سال ۱۳۹۶ منطبق برنتایج سناریو اول

واردات سال ۱۳۸۰ (میلیون دلار)	واردات ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۵ (میلیون دلار)	واردات سال ۱۳۹۵ (برآورد- میلیون دلار)	متوسط نرخ رشد سالانه واردات (درصد)	واردات سال ۱۳۹۶ (میلیون دلار)
۱۸,۱۲۰	۳۴,۹۸۲	۴۱,۹۷۸	۶.۲٪	۴۴,۵۸۱

سناریو دوم چشم انداز واردات ایران در سال ۱۳۹۶ بر اساس رشد شدید درآمدهای نفتی در سال ۱۳۹۵ طراحی شده است. به نظر می‌رسد درآمدهای نفتی با وقفه یک دوره‌ای اثر کامل خود را بر واردات ایران نشان دهد؛ چراکه درآمدهای نفتی سال ۱۳۹۵ به معنای منابع تأمین خریدهای برون مرزی در سال ۱۳۹۶ است. برآورد رشد ۸۵ درصدی ارزش افزوده نفت خام و گاز طبیعی در سال ۱۳۹۵ و حتی پیش‌بینی‌های پایداری آن در سال ۱۳۹۶ نسبت به رشد ۳.۶ درصدی در سال ۱۳۹۴ و ۴.۸ درصدی سال ۱۳۹۳، وسعت زیاد حجم واردات کشور را در سال ۱۳۹۶ هشدار می‌دهد. شدت یافتن حجم واردات کشور را در چارچوب شرایط مذکور می‌توان با نگاهی به رفتار وارداتی کشور تا

پیش از شروع دوره‌های کاهش درآمدهای نفتی برآورد کرد.

پس از سال ۱۳۸۰ تا پیش از شروع سال‌های کاهش درآمدهای نفتی، واردات ایران به طور متوسط سالانه رشد حدود ۹.۲ درصدی داشته است. اگر درآمدهای نفتی ایجاد شده بدون برنامه‌ریزی و به مانند گذشته باعث شدت یافتن واردات کشور شود در این صورت انتظار می‌رود که میزان واردات کشور در سال ۱۳۹۶ به ۴۵،۸۴۰ میلیون دلار برسد. جدول شماره (۳) نتایج سناریو دوم را نشان می‌دهد.

جدول۳- چشم‌انداز واردات ایران در سال ۱۳۹۶ منطبق برنتایج سناریو دوم

رشد ارزش افزوده نفت خام و گاز طبیعی در سال ۱۳۹۵ (درصد)	متوسط نرخ رشد سالانه واردات (پیش از شروع دوره‌های کاهش درآمد نفت- درصد)	برآورد واردات در سال ۱۳۹۵ (میلیون دلار)	واردات در سال۱۳۹۶ (میلیون دلار)
۸۵	۹.۲	۴۱۹۷۸	۴۵،۸۴۰

سناریو سوم چشم انداز تجارت ایران بر پایه سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های کشور مبتنی بر مهار واردات بی‌رویه با هدف افزایش بنیه و توان تولیدی کشور طراحی شده است. منطبق‌بر این برنامه‌ریزی‌ها به نظر می‌رسد که حجم واردات کشور به شدت کاهش یابد و حتی مانند سال‌های ۱۳۹۴، ۱۳۹۲، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۰ رشد منفی را در پیش گیرد. اما نکته قابل توجه آن است که حجم عمده و حدود بیش از ۸۵ درصدی واردات ایران را کالاهای اولیه و واسطه‌ای و سرمایه‌ای تشکیل می‌دهند و اگر هدف افزایش بنیه تولیدی کشور باشد، نه تنها نمی‌توان واردات کشور را چندان محدود کرد بلکه حتی انگیزه‌های افزایش آن وجود دارد. لیکن به نظر می‌رسد که تحقق برنامه‌های کشور در این خصوص در گروه تمرکز بر بهینه ساختن ماهیت واردات باشد. به نحوی که کاهش واردات ازسوی کالاهای مصرفی به نفع کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای باشد.

بنابراین در سناریو سوم باهدف لحاظ رفتار وارداتی بیش از یک دهه گذشته کشور به عنوان ساختاری ریشه‌دار در تجارت ایران و همچنین بزرگ شدن شدید بخش نفت، واردات کشور با رشد ۷.۷ درصدی مواجه بوده است. در این صورت میزان واردات در این سال به حدود ۴۵،۲۱۱ میلیون دلار خواهد رسید. لیکن با توجه به برنامه جدی دولت در خصوص حمایت از تولید داخلی به نظر می‌رسدکه در واردات کالاهای مصرفی تا ۲۵ درصد کاهش مشاهده شود. سهم واردات کالاهای

مصرفی در بازه ۱۵-۱۴ درصدی خواهد بود که برابر با ۶،۳۳۰ میلیون دلار است. با کاهش ۲۵ درصدی آن می‌تواند این میزان به ۱،۵۸۲ میلیون دلار برسد و در نتیجه آن میزان کل واردات کشور به ۴۳،۶۲۸ میلیون دلار خواهد رسید. این میزان از واردات به معنای رشد ۳.۹ درصدی آن نسبت به سال ۱۳۹۵ است. جدول شماره (۴) نتایج سناریو سوم را نشان می‌دهد.

جدول۴- چشم‌انداز واردات ایران در سال ۱۳۹۶ منطبق برنتایج سناریو دوم

رشد واردات سال ۱۳۹۶ (درصد)	واردات سال ۱۳۹۶ (میلیون‌دلار)	میزان واردات کالاهای‌مصرفی سال۱۳۹۶ (میلیون دلار)	کاهش واردات کالاهای‌مصرفی سال۱۳۹۶(میلیون دلار)	واردات سال ۱۳۹۶(تعدیل یافته-میلیون دلار)	رشد واردات در سال ۱۳۹۶ (تعدیل‌یافته-درصد)
۷.۷	۴۵۲۱۱	۶۳۳۰	۱۵۸۲	۴۳۶۲۸	۳.۹

یکی از مهم‌ترین متغیرهایی که حاکی از عملکرد اقتصاد کلان کشورها است، نرخ تورم شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی است. این مهم موضوع فصل دوازدهم این کتاب را تشکیل داده است. با توجه حساسیت‌های موجود و اهمیت نرخ تورم، کشورها عمدتاً سیاست‌گذاری پولی خود را بر اساس تحولات آن تنظیم می‌کنند. دلایل ایجاد تورم و بی‌ثباتی آن در اقتصاد به شرایط بروز عدم تعادل‌های کلان اقتصادی مربوط می‌شود. عدم تعادل بلندمدت در بین متغیرهای کلان و یا بین بخش‌های مختلف اقتصادی ریشه در ساختارهای مالی و طرف عرضه اقتصاد دارد، که منجر به بروز تورم‌های بالا و پایدار با رشد اقتصادی محدود و بی‌ثبات می‌گردد. از آنجا که عدم تعادل‌های خارجی و عدم توازن مالی دولت در نهایت به شکل رشد پول یا نقدینگی تجلی می‌نماید، تورم حاصل به تورم پولی موسوم می‌گردد، که ویژگی بارز تورم در ایران است. بر این اساس عوامل ایجاد کننده تورم در اقتصاد را می‌توان به عوامل فشار هزینه و جاذبه تقاضا تقسیم‌بندی نمود. در این بین تحولات اقلام پولی، نوسانات بازار ارز، شکاف تقاضا، وضعیت بودجه دولت و انتظارات فعالان اقتصادی نسبت به آینده اقتصاد، تحولات تورم را مشخص می‌نمایند. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته انتظار می رود در سال ۱۳۹۶ عمدتاً به واسطه رشد بالای ارقام پولی بار دیگر اقتصاد کشور تورم دو رقمی را تجربه نماید. پیش‌بینی‌ها حکایت از تورم ۱۲.۱ درصدی برای سال سال آتی دارند.

نرخ ارز به عنوان یکی از متغیرهای مهم و کلیدی اقتصاد، نقش تعیین‌کننده‌ای در جهت‌دهی به تصمیم و رفتار فعالان اقتصادی و چگونگی تخصیص منابع اقتصادی ایفا می‌نماید. از منظر کلان

اقتصادی نیز نرخ ارز و تغییرات آن نقش مهمی در شکل‌دهی به انتظارات تورمی داشته و برقراری ثبات در بازار ارز پیش‌شرط اساسی برای اطمینان‌بخشی به فعالان اقتصادی و مهیاسازی شرایط افزایش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی به شمار می‌آید. بررسی روند کنونی و آتی این متغیر تاثیرگذار کلان اقتصادی موضوع فصل سیزدهم کتاب حاضر است.

با توجه به مشخصه‌های اقتصاد ایران که به تعبیری شرایط رقابتی در بازار ارز آن حاکم نیست، بررسی این بازار نیازمند دقت نظر در خصوص مولفه‌های بنیانی بازار و از سوی دیگر ذی‌نفعان بازار ارز است. در این راستا مهمترین عامل پویایی‌های بازار ارز ایران درآمدهای نفتی است و تا زمانی‌که عمده درامدهای ارزی ایران وابسته به صادرات نفت باشد که در حقیقت نشان دهنده عدم تنوع تولیدات و محصولات صادراتی آن نیز است، مجموعه عوامل درونزا و برونزایی که در مسیر تحقق درآمدهای نفتی و نیز نقل و انتقال آن مشکلاتی ایجاد می‌کنند، بازار ارز کشور را نیز بی‌ثبات خواهند نمود.

بر اساس یافته‌های فصل حاضر ملاحظه می‌شود که به واسطه منابع ریسک متعددی که در مقابل اقتصاد ایران عمدتاً به دلیل عدم توسعه‌یافتگی و وابستگی بالای آن به درآمدهای نفتی وجود دارد، پیش‌بینی تحولات بازار ارز نیز وابسته به پیش‌بینی تحولات درآمدهای نفتی کشور است. بر این اساس با توجه به ثبات نسبی در بازار نفت و احتمال پایین کاهش قیمت نفت به زیر ۵۰ دلار به ازای هر بشکه، در صورتی که ریسک‌هایی که منابع آنها عمدتاً غیر اقتصادی هستند، در حداقل خود قرار داشته باشند، بازار ارز در سال ۱۳۹۶ از ثبات نسبی برخوردار بوده و دامنه نوسانات نرخ ارز در محدود ۵ تا ۸ درصد پیش‌بینی می‌شود.

یکی دیگر از بازارهای مهم و تاثیرگذار کلان اقتصادی، بازار نیروی کار و منابع انسانی است. این بازار موضوع فصل چهاردهم این کتاب را تشکیل می‌دهد. منابع انسانی اقتصاد ایران یکی از غنی‌ترین منابع انسانی از ابعاد مختلف سنی، سواد، مهارت، پوشش و فراگیری و نظایر آن در سطح جهانی است. تحولات جمعیتی کشور که از سه دهه قبل شروع شده است در حال حاضر فرصت جمعیتی را برای کشور به همراه داشته و دارد. برای سال ۱۳۹۶ نیز زمینه‌های بهبود توسعه انسانی و سرمایه انسانی فراهم بوده و روند گذشته تداوم خواهد یافت. حال آن که به چه میزان از آن فرصت استفاده شود به مکانیزم‌ها و سیاست‌ها و برنامه‌هایی بستگی دارد که منجر به استفاده موثر آنها در فرایند

رشد و توسعه شوند. این در حالی است که چالش‌های زیادی برای منابع انسانی و بازار کار کشور وجود دارد که ممکن است سود جمعیتی و یا فرصت‌های بدست آمده به نحو کارآمدی مورد بهره برداری قرار نگیرد.

در کنار وضعیت اقتصادی کشور که سال ۱۳۹۶ در مرحله گذار از رکود عمیق سال‌های گذشته است، چالش‌های مرتبط با منابع انسانی و بازار کار کشور کماکان ادامه خواهد داشت. بازار کار علاوه بر چالش‌های بخشی از پدیده‌های مربوط به حوزه‌های کلان اقتصادی (از جمله موضوعات سیاست‌های مالی دولت، فضای کسب و کار کشور، سیاست‌های پولی، نرخ سود تسهیلات، نرخ مالیات و پوشش مالیاتی، تعرفه‌های گمرکی، سیاست‌های ارزی، قاچاق، نابرابری های منطقه ای و...) نیز متاثر می‌شود؛ ضمن اینکه بر این حوزه اثرگذار نیز است.

بدیهی است که نوع آموزش‌های رسمی و غیررسمی نیروی انسانی کشور، حمایت‌های دولت در بحث اشتغال، جستجوی شغل و کاریابی، مسایل بیمه و تامین اجتماعی و ... در نوع سیاست‌گذاری بازار کار کشور موثر خواهند بود.

آنچه که در سطح سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی کشورهای موفق در عرصه اقتصادی و اجتماعی، مشاهده می‌شود این است که کلیه سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی این کشورها معطوف به بازار کار و اشتغال است در حالی که این تدبیر در اقتصاد ایران به وضوح کمتر مشاهده می‌شود. اهمیت موضوع به این دلیل است که آثار و تبعات مثبت ناشی از رویکردهای معطوف به بازار کار برای جامعه، به خصوص اینکه منابع انسانی کشور هر سال با سطح سواد بالاتری وارد عرصه کسب و کار می شوند، بسیار گرانقدر و قابل توجه است.

رویکرد جوان‌گرایی بازار کار با توجه به ساختار سنی و جنسی جمعیت فعال و بیکاران کشور (در بخش عمومی و خصوصی و حتی سیاست‌های بازار کار در حوزه‌های مختلف از جمله سیاست‌های دستمزدی، حمایت از بنگاه‌های اقتصادی، نظام بیمه‌ای، حمایت مالی و نهادی و...) در عرصه سیاست‌گذاری بازار کار و سیاست‌گذاری اجتماعی امر بسیار مهمی است. ضمن اینکه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بازار کار کشور با روند بخش‌های کلیدی اقتصاد ایران از جمله قیمت نفت، تولید و صادرات نفت، سیاست‌گذاری بودجه‌ای و اعمال سیاست‌های پولی و جذب منابع داخلی و خارجی برای توسعه سرمایه‌گذاری خصوصی و... ارتباط تنگاتنگی دارد که می‌تواند چشم‌انداز سال ۱۳۹۶

بازار کار کشور را تحت تاثیر قرار دهد.

بازار سرمایه و بازار بدهی به عنوان آخرین موضوع در حوزه چشم‌انداز کلان اقتصادی، فصل پانزدهم این کتاب را تشکیل داده است.

بر اساس تحلیل‌های ارائه شده در این فصل، چشم‌انداز بازار سهام در سال ۹۶ تحت تاثیر فرصت‌های زیر، صعودی ارزیابی می‌شود (نمودار۴): رشد سودآوری گروه فرآورده‌های نفتی، شیمیایی، فلزات اساسی و استخراج کانه‌های فلزی تحت تاثیر احیا قیمت جهانی نفت و فلزات

* رشد تقاضا فلزات اساسی، سیمان، خدمات فنی و مهندسی و پیمانکاری در اثر افزایش بودجه عمرانی
* افزایش نرخ ارز در صورت افت قیمت نفت، افت صادرات نفت و یا بروز تنگنا در دسترسی به منابع ارزی خارج از کشور در سایه تغییرات سیاست خارجی امریکا و برخی کشورهای اروپا
* افزایش نرخ فروش محصولات دارویی، فرآورده‌های نفتی، کود شیمیایی داخلی در سایه اجرایی شدن سیاست یکسان سازی نرخ ارز
* افزایش تقاضای محصولات شرکت‌ها تحت تاثیر رشد اقتصادی
* تسریع در اجرای طرح‌های توسعه در اثر تسهیل جذب سرمایه خارجی
* تسهیل واردات ماشین آلات، تجهیزات، مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز صنایع در پی تسهیل در گشایش اعتبارات اسنادی

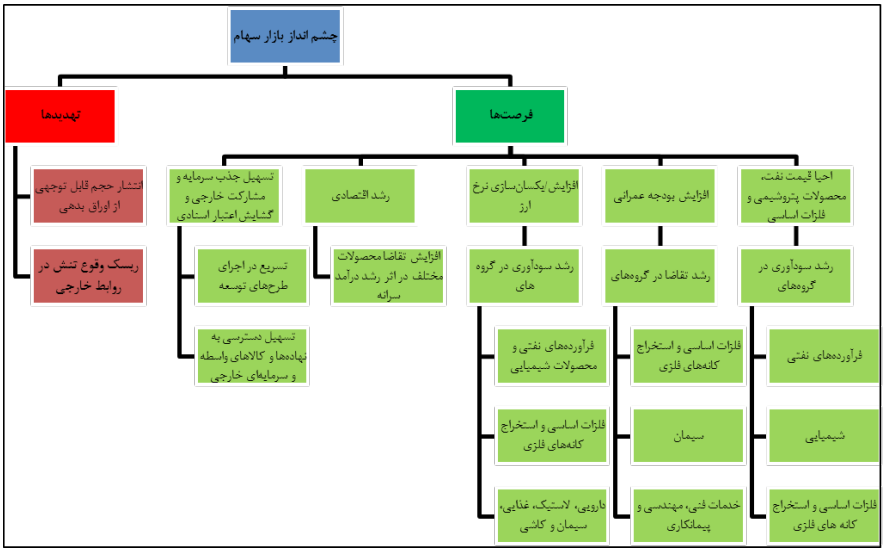
بر این اساس پیش‌بینی می‌شود فرصت‌های سرمایه‌گذاری مناسبی در سال ۹۶ در گروه پالایش نفت، پتروشیمی، فلزات، استخراج، دارویی، سیمان و ... وجود خواهد داشت. با این حال باید توجه داشت که تحلیل حاضر در سطح صنعت انجام شده‌است و اقدام به سرمایه‌گذاری علاوه بر تحلیل سطح صنعت، مستلزم تحلیل سطح شرکت نیز خواهد بود.

در مقابل فرصت‌های فوق الذکر در بازار سهام در افق یک ساله ۱۳۹۶، دو تهدید قابل ملاحظه‌ای قابل شناسایی است که در صورت تحقق منجر به فشار کاهشی معنی‌داری بر بازار سهام خواهد شد. در این زمینه، روند رشد بازار بدهی و انتشار اوراق مربوطه تحت تاثیر برنامه دولت برای بازپرداخت بدهی‌های خود، مهمترین تهدید در برابر رشد بازار سهام ارزیابی می‌شود. همانطور که در بخش بعد تشریح خواهد شد، در قالب بودجه سال ۱۳۹۶، مجوز انتشار بیش از ۷۰ هزار میلیارد تومان انواع اوراق بدهی دولت، شرکت‌های دولتی و سازمان‌ها

ارائه شده‌است. انتشار این اوراق در کنار تمامی منافعی که خواهد داشت (از جمله سازماندهی بدهی‌های دولت، احیا بنیه تولید و پیمانکاری کشور، تامین مالی پروژه‌های عمرانی و ...) فشار قابل ملاحظه‌ای را به نرخ سود وارد خواهد کرد. لذا انتشار این حجم از اوراق بدهی و یا حتی نیمی از آن، با بالا بردن نرخ سود، منجر به افزایش بازده مورد انتظار سرمایه‌گذاران، خروج نقدینگی از بازار سهام و افت P/E این بازار می‌شود. در صورت تحقق این سناریو توسعه بازار بدهی با غالب شدن فضای رکودی در بازار سهام همراه می‌شود.

احتمال بروز چالش در روابط خارجی در دوران ریاست جمهوری ترامپ و قرار داشتن در آستانه انتخابات ریاست جمهوری ایران دیگر عامل تهدید کننده چشم‌انداز بازار سهام در افق ۱۳۹۶ است. در این شرایط ریسک سیستماتیک بازار افزایش و P/E بازار سهام کاهش خواهد یافت. با این حال به دلیل همراه شدن این سناریو با جهش نرخ ارز، مجموعا شاهد افزایش شاخص بورس خواهیم بود.

نمودار -۴چشم‌انداز بازار سهام در سال ۱۳۹۶



همچنین بر اساس یافته‌های پژوهشگر در این فصل، ظرفیت‌های مالی پیش‌بینی شده جهت استفاده از بازار سرمایه در لایحه بودجه سال ۹۶ در جدول (۵) ارائه شده است. همانطور که ملاحظه می‌شود لایحه بودجه اجازه انتشار نزدیک به ۸۰ هزار میلیارد تومان انواع اوراق بدهی را به دولت داده‌است. این در حالی است که ارزش کل معاملات اوراق بدهی از ابتدای سال ۹۵ تا ۲۰ بهمن ماه این سال کمتر از ۳۰ هزار میلیارد تومان بوده‌است.

جدول -۵ ظرفیت‌های مالی پیش‌بینی شده جهت استفاده از بازار سرمایه در لایحه بودجه سال ۹۶

ردیف	انتشار دهنده	بند قانون سال ۹۶	موضوع	نوع اوراق	منابع ۹۶	
					با تضمین دولت	با تضمین دستگاه ناشر
۱	شرکت های دولتی	الف-تبصره ۵	اجرای طرح های مختلف اقتصادی توسط شرکت های وابسته و تابعه وزاتخانه ها	اوراق مشارکت	۰	۱۰۰,۰۰۰
۲	دولت	ب تبصره ۵	تکمیل طرح های نیمه تمام	اوراق اسلامی	۲۰۰,۰۰۰	۰
۳			تسویه بدهی قطعی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی بابت طرح های تملک دارایی سرمایه ای	صکوک اجاره	۰	۰
۴		هـ تبصره ۵	تسویه بدهی دولت بابت طرح های تملک دارایی سرمایه ای و ما به التفاوت قیمت تمام شده آب و برق با قیمت تکلیفی	اسناد خزانه اسلامی	۸۵,۰۰۰	۰
۵		ح تبصره ۵	بازپرداخت اصل و سود اوراق سر رسید شده از محل انتشار اوراق جدید	اوراق اسلامی	۵۰,۰۰۰	۰
۶	شهرداری‌ها	د تبصره ۵	تکمیل طرح های قطار شهری و سایر طرح های عمرانی شهرداری ها	اوراق مشارکت و صکوک اسلامی	۰	۵۰,۰۰۰
۷	وزارت نفت	ط تبصره ۵	سرمایه گذاری در طرح های نفت و گاز	اوراق مشارکت ارزی-ریالی	۰	۵۰,۰۰۰
۸		ی تبصره ۵	بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ارزی-ریالی و بدهی های سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید توسط شرکت ملی نفت	اوراق مشارکت ارزی-ریالی	۰	۹۹,۰۰۰
۹	جمع				۳۳۵,۰۰۰	۲۹۹,۰۰۰
۱۰	دولت	ز تبصره ۵	استمرار جریان پرداخت های خزانه جهت تخصیص های اولیت دار	اسناد خزانه اسلامی	۱۰۰,۰۰۰	۰
۱۱		و تبصره ۵	تسویه و تهاتر بدهی دولت به اشخاص حقیقی حقوقی با مطالبات دولت از آن ها	اوراق تسویه خزانه	۵۰,۰۰۰	۰

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

بنابراین در صورت استفاده کامل دولت از پتانسیل‌های مذکور بازار بدهی در پایان سال ۹۶ بالغ بر ۲۰۰ درصد بزرگتر از سال ۹۵ خواهد بود. از مزایای انتشار این اورق می‌توان به ساماندهی بدهی‌های دولت، رفع تنگنای نقدینگی پیمانکاران و سایر فعالین اقتصادی، سرعت گرفتن اجرای پروژه‌های عمرانی، افزایش سرمایه‌گذاری به دلیل احیا قدرت نقدینگی شرکت‌ها و سازمان‌های طلبکار از دولت و در مجموع روان شدن چرخ فعالیت‌های اقتصادی اشاره کرد که انتظار می‌رود سرریز این رخدادها، خود را در افزایش اشتغال و رشد اقتصادی نمایان کند.

در کنار مزایای بر شمرده شده برای توسعه بازار بدهی، توجه به تاثیر توسعه بازار بدهی بر نرخ سود و بازده بازار سهام نقشی کلیدی در ترسیم چشم انداز بازار سهام خواهد داشت. در این خصوص پیش‌بینی می‌شود که در صورت انتشار تمام یا بخش معنی‌داری از اوراق موضوع جدول (۵)، فشار قابل ملاحظه‌ای در طرف عرضه اوراق ایجاد می‌کند. فشار عرضه در بازار بدهی منجر به کاهش قیمت اوراق و افزایش نرخ بهره‌ی موثر خواهد شد. افزایش در نرخ بهره موثر اوراق منتشره در بازار بدهی، هزینه فرصت و بازده مورد انتظار سرمایه‌گذاران را افزایش داده و در نتیجه منجر به کاهش P/E بازار سهام می‌شود. این امر فشار قابل ملاحظه‌ای را بر شاخص بازار سهام و ارزش معاملات این بازار وارد خواهد کرد. وقوع این سناریو مستلزم آن است که دولت بخش معنی‌داری از مجوزهای صادره در جدول (۱۵-۴) برای انتشار اوراق بدهی را استفاده نماید. لیکن انتشار این اوراق تعهدزا بوده و برای دستگاه ناشر ایجاد بار مالی خواهد کرد؛ و لذا از این حیث انتشار این اوراق برای دولت معایبی نیز خواهد داشت. از سوی دیگر انتشار گسترده این اوراق نظام بانکی شکننده فعلی را در فشار قابل توجهی برای تامین منابع مالی قرار خواهد داد. بنابراین از آنجا که حفظ ثبات نظام بانکی در شرایط حساس کنونی بانک‌ها از اولویت‌های دولت تلقی می‌شود، تمایل دولت برای انتشار اوراق بدهی که منجر به رشد نرخ بهره می‌شود، محدود خواهد بود. در کنار این موانع و معایب انتشار اوراق بدهی، ممکن است دولت به جهت تسویه بدهی‌های خود تحت فشار قرار گرفته و ناچار به انتشار این اوراق و قبول هزینه‌های مترتب بر آن شود. لذا مشاهده می‌شود که رفتار دولت در خصوص شدت و ضعف انتشار اوراق بدهی در سال ۹۶ قابل پیش‌بینی نخواهد بود.

بر اساس آنچه گفته شد، عملکرد بازار بدهی در سال ۹۵ حاکی از تمایل سرمایه‌گذاران به مشارکت در این بازار، افزایش سریع حجم معاملات و نقدشوندگی آن و نیز سرعت بالای رشد ارزش

بازار بدهی است. این عوامل در سال ۹۵ بازار بدهی را به عنوان رقیبی جدی برای بازار سهام معرفی کرد.

رجوع به لایحه برنامه ششم توسعه و لایحه بودجه سال ۹۶ نیز حاکی از توجه ویژه سیاست‌گذاران به اهمیت و ضرورت توسعه بازار بدهی دارد. به نحوی که تکالیف و مجوزهای متعددی برای انتشار انواع اوراق بدهی تعیین و ارائه شده است. از سوی دیگر دولت دریافته است که حرکت دادن اقتصاد ایران، ایجاد رشد اقتصادی پایدار، حل معضلات نظام بانکی و پیمانکاری کشور، رفع تنگناهای وزارت نیرو، عبور از بحران صندوق‌های بازنشستگی، گذر از بحران اشتغال و ... در گرو حل معضل بدهی‌های دولت است. لذا دولت انگیزه کافی برای حداکثر بهره‌برداری از ظرفیت‌های قانونی ایجاد شده در برنامه ششم و بوجه ۹۶ را در جهت توسعه بازار بدهی دارد. لیکن از آنجا که انتشار حجم وسیعی از اوراق بدهی منجر به فشار افزایشی بر نرخ بهره می‌شود و افزایش نرخ بهره در شرایط فعلی بانک‌ها را بیش از پیش شکننده خواهد کرد، راه دولت برای توسعه بازار بدهی هموار نبوده و مشمول پرداخت هزینه‌های مربوطه توسط دولت است. از سوی دیگر افزایش نرخ بهره به دلیل تاثیر منفی بر مصرف و سرمایه‌گذاری، حجم تقاضای کل را کاسته و تحقق رشد اقتصادی را به دلیل ضعف تقاضای کل دشوار می‌سازد. بر این اساس میزان انتشار اوراق بدهی توسط دولت در سال ۹۶ مستلزم انجام هزینه-فایده توسط دولت است و اینکه نتیجه هزینه-فایده مذکور منجر به انتشار چه میزان اوراق بدهی می‌شود به طور قطعی قابل پیش‌بینی نخواهد بود. اما نظر به عملکرد دولت در بازار بدهی در سال ۹۵ و اقدامات صورت گرفته توسط دولت و مجلس در تدوین و تصویب لایحه برنامه ششم و لایحه بودجه ۹۶، پیش‌بینی می‌شود روند توسعه بازار بدهی و انتشار اوراق مربوطه در سال ۹۶ (فارغ از شدت یا ضعف آن) ادامه یابد. به هر تقدیر تداوم انتشار اوراق بدهی، بازار بدهی را به عنوان یک رقیب جدی برای بازار سهام در سال ۹۶ مطرح می‌سازد.

۴- چشم‌انداز بخش‌ها و بازارهای عمده اقتصادی

چشم‌انداز خدمات واسطه‌گری مالی، بنگاه‌های بزرگ اقتصادی و رویکرد خروج از رکود، بازار مسکن و صنایع کوچک و متوسط موضوع این بخش را تشکیل داده‌اند.

فصل شانزدهم کتاب بر این نکته اشاره دارد که هدف عمده سیستم مالی، فراهم‌سازی وسیله مبادله و تسهیل فرآیند استقراض و وام‌دهی بین عوامل اقتصادی است که با کمبود و مازاد مالی

مواجه هستند. در اقتصاد ایران عمده خدمات واسطه‌گری مالی (بالای ۸۰ درصد) توسط بازار پول ارایه می‌شود. برهمین اساس در این فصل با تمرکز بر نظام بانکی به تبیین وضع موجود و چشم‌انداز سال ۱۳۹۶ آن پرداخته شده است. بررسی وضع موجود خدمات واسطه‌گری مالی بیانگر آن است که به دلیل عمق کم بازار سرمایه و نقش ناچیز تامین مالی خارجی، عمده تامین مالی و ارایه خدمات واسطه‌گری مالی برعهده شبکه بانکی کشور قرار دارد. شبکه بانکی کشور در حاضر با چالش اعتباری به دلایلی همچون مطالبات معوق بالا از دولت، مطالبات غیرجاری از بخش غیردولتی، انجماد بخش قابل توجهی از دارایی‌ها در بخش املاک و مستغلات مواجه است که نتیجه آن پایین بودن سلامت بانکی کشور است. بانک‌های کشور به دلیل مشکلات تنگنای اعتباری در رقابت با یکدیگر در جذب و حفظ سپرده‌ها، رقابت با موسسات اعتباری غیرمجاز و رقابت با بازار بدهی، به صورت انفرادی عمل کرده‌اند و نتیجه آن تسلط سپرده‌گذاران عمده در تعیین نرخ سود و افزایش نرخ سود سپرده‌های بانکی خارج از چارچوب مصوب شورای پول و اعتبار بوده است و این شرایط منجر به بدتر شدن سلامت شبکه بانکی شده است. چشم‌انداز شبکه بانکی در سال ۱۳۹۶ به دلیل تداوم روندهای موجود همچون: جنگ قیمت‌ها میان بانک‌ها بر سر نرخ سود بانکی، وضعیت ناسالم ترازنامه بانک‌ها، مطالبات بالا از دولت، نرخ سود بالای اوراق بدهی دولت، قفل شدگی دارایی‌های بانکی در سرمایه‌گذاری های انجام شده در بخش املاک و مستغلات، مطالبات غیرجاری بالا، ارتباطات محدود با بانک‌های بزرگ بین‌المللی و نظایر آن مطلوب به نظر نمی‌رسد. با توجه به تدوام روندهای نامطلوب حاکم بر بازار پول کشور این احتمال وجود دارد که مسایل برخی از بانک‌ها با چالش جدیدی مواجه شده و موضوع احتمال بحران بانکی در کشور را افزایش دهد. لذا سال ۱۳۹۶ برای بانک‌ها سال سختی از نظر مدیریت منابع و مصارف پیش‌بینی می‌شود. لذا بانک‌ها ملزم به شفاف‌سازی و تحمل هزینه‌های آن هستند که باید با سرعت و دقت لازم انجام شود. ازآنجاکه مدیران بانک‌ها، حسابرسان مستقل، مقام ناظر بانکی، سازمان بورس و اوراق بهادار و دولت در ایجاد این معضل بزرگ نقش داشته‌اند، انتظار می‌رود با رعایت انصاف، سهم خود از این مسوولیت را بپذیرند و به همان نسبت در حل آن با جدیت تمام بکوشند.

فصل هفدهم به وضعیت بنگاه‌های بزرگ و رویکرد آنها جهت خروج از رکود فراگیر پرداخته است. در این فصل پژوهشگر ضمن مساله‌شناسی کلینیکال و میدانی، دلایل ایجاد رکود و علل تداوم آن

از منظر بنگاه‌های اقتصادی را استخراج کرده است. علل و عوامل استخراج شده به عوامل ساختاری، نهادی، داخلی بنگاه و عوامل مرتبط با اقتصاد کلان طبقه‌بندی شده‌اندکه نتایج حاصل از اقدامات مذکور الزامات و سیاست‌های مورد نیاز به منظور خروج از رکود را به عنوان پیشنهاد ارائه می‌دهد. بر این اساس پژوهشگر در این فصل ادعا دارد که سال ۱۳۹۶ در حالی آغاز می‌شود که از یک سو تحریم‌های مختلف بین‌المللی (از جمله تحریم‌های نفتی، بانکی و مالی) هر چند به‌صورت ناقص از سر راه اقتصاد ایران برداشته شده و با اجرایی شدن برجام فصل جدیدی برای اقتصاد ایران گشوده خواهد شد. از سوی دیگر سال ۱۳۹۶ اولین سال مربوط به برنامه ششم توسعه کشور محسوب می‌شود. لذا بهره‌برداری از این شرایط و فرصت‌ها می تواند این سال را به عنوان سرآغازی برای خروج از رکود اقتصادی قرار دهد. از این رو پیشنهاد داده است اقدامات در سه سطح کلی زیر در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گیرند:

الف- اقدامات در سطح بنگاه

۱-تدوین ساز و کارها و دستورالعمل‌های انتصاب مدیران و استخدام نیروی انسانی
۲- پیاده‌سازی چرخه بهبود بهره‌وری
۳- پیاده‌سازی سیستم‌های آماری و اطلاعاتی شفاف و هوشمند در شرکت‌ها
۴-اصلاح نظام بازاریابی و فروش در هریک از شرکت‌ها
۵-تلاش برای تبدیل دارایی‌های غیر مولد به مولد
۶- تعریف استانداردهای مدیریت مالی و تبعیت از این استانداردها خصوصا در زمینه اهرم‌های مالی
۷- برنامه‌ریزی برای کاهش و یا امهال مطالبات بانک‌ها
۸-ورود به حلقه‌های سودآور در زنجیره تولید
۹- تلاش برای نوسازی ماشین آلات با استفاده از ظرفیت‌های فاینانس و جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی

ب- اقدامات در سطح صنعت

۱-ایجاد و یا توانمندسازی تشکل‌های صنفی و اتحادیه‌های صنعتی با هدف افزایش قدرت چانه‌زنی، انجام فعالیت‌های معطوف به بنگاه‌های زیر مجموعه ازجمله تحقیق و توسعه و مطالعات بازار و تسهیم بازار
۲- ایجاد کلینیک‌های تخصصی صنعتی با هدف عارضه‌یابی در هریک از بنگاه‌های صنعتی و کمک به مدیران آن‌ها در جهت رفع عارضه‌های ایجاد شده
۳- تدوین استراتژی توسعه ویژه هر یک از شاخه‌های صنعتی و تبعیت از آن با استفاده از آمایش‌های سرزمینی

ج- اقدامات در سطح اقتصاد کلان

۱- ایجاد دایره آتش برای مواجهه با دخالت‌های غیر اقتصادی مقامات استانی
۲-تامین اعتبار برای نوسازی و توسعه واحدهای صنعتی با اولویت‌های اشتغال‌زایی و رفع بحران‌های اجتماعی
۳- ایجاد ساز و کارهایی برای امهال بدهی‌های بنگاه‌های بدهکار از روش‌های مختلف بانکی و مالی
۴- تسهیل در ورود سرمایه‌گذاری خارجی و فاینانس‌های بین‌المللی
۵- در نظر گرفتن نظام مالی بهینه برای بازپرداخت بدهی‌های دولت به بنگاه‌های صنعتی
۶- طراحی ساز و کار کارآمد برای انضباط مالی دولت
۷- توجه ویژه به زنجیره‌های تولید و تشویق تعاملات اعضای هریک از زنجیره‌ها با یکدیگر
۸- مقررات‌زدایی و کاهش بوروکراسی از روش‌های مختلف ازجمله الکترونیکی نمودن فرایندها و کاهش مراجع تصمیم گیری و تفویض اختیار
۹- اصلاح نظام تعرفه واردات و صادرات با همکاری صنایع مرتبط
۱۰- اصلاح نظام سود و سهم هر یک از زنجیره‌ها از ارزش افزوده ایجاد شده در زنجیره تولید
۱۱- تلاش برای ساماندهی طرح‌های نیمه تمام دولتی
۱۲-اصلاح فرایندهای قیمت‌گذاری و واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی
۱۳-اصلاح نظام قیمت‌گذاری و اعطای یارانه با هدف حرکت به سمت آزادسازی قیمت‌ها در بلندمدت

با عنایت به جایگاه قابل ملاحظه بخش مسکن در اقتصاد، اهمیت پیش‌بینی رفتار متغیرهای این بخش از منظر سیاست‌گذاری و حساسیت قابل ملاحظه بخش خصوصی نسبت به رفتار متغیرهای بازار مسکن، در فصل هیجدهم این کتاب با استفاده از وضعیت گذشته و جاری متغیرهای بخش مسکن در تعامل با تغییرات سایر متغیرهای بیرونی اثرگذار بر بازار مسکن به همراه مداقه در برنامه‌های آتی سیاست‌گذاری شده در این بخش، سعی شده است شرایط حاکم بر فضای فعالیت‌های بخش مسکن در کشور را در سال ۱۳۹۶ ارزیابی شود.

بر اساس بررسی‌های صورت گرفته، تحولات ملایم متغیرهای بیرونی بازار مسکن اعم از رشد اقتصادی، نرخ ارز، رشد بودجه دولت و مخارج عمرانی، درآمدهای نفتی، عدم کاهش نرخ سود بانکی و وجود نااطمینانی‌های سیاسی داخلی و خارجی می‌توانند به عنوان عوامل فشاری در راستای افزایش قیمت مسکن در کشور وکاهش جذابیت ورود منابع سرمایه‌گذاری به بخش مسکن عمل نمایند. از سوی دیگر روند افزایشی متغیرهای پیش‌نگر عرضه مانند پروانه‌های صادره در کشور و سرمایه‌گذاری شروع شده در مسکن توسط بخش خصوصی در کنار برنامه‌های حمایتی دولت در

بهبود شرایط دسترسی و ورود به بازار مسکن برای کلیه خانوارها اعم از کم درآمدها و سایر گروه‌های درآمدی، به عنوان متغیرهای درون بخشی می‌توانند عاملی بر رونق گرفتن بازار مسکن و افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری در بخش را فراهم نماید. برآیند این عوامل خروج از رکود بازار مسکن به‌همراه افزایش آرام قیمت مسکن در سال ۹۶ خواهد بود.

چشم‌انداز صنایع کوچک و متوسط در اقتصاد ایران موضوع بحث فصل نوزدهم این کتاب را تشکیل داده است. امروزه در اکثر کشورها اعم از توسعه یافته و در حال توسعه، جایگاه صنایع کوچک و متوسط در اقتصاد مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی قرار گرفته است و تلاش می‌شود تا از پتانسیل‌های این گروه از صنایع برای تحقق اهداف کلان اقتصادی استفاده شود. صنایع کوچک و متوسط در رشد اقتصادی، اشتغال، تولید ثروت و کاهش فقر نقش اساسی ایفا می‌کنند و به همین علت همواره مورد توجه دولت‌ها و تصمیم‌گیران اقتصادی بوده‌اند. در ایران نیز خصوصاً در سال‌های اخیر و با طرح بحث اقتصاد مقاومتی، یکی از ده راهکار مورد نظر برای تقویت اقتصاد ملی و تحقق اقتصاد مقاومتی، تقویت صنایع کوچک و متوسط و توجه به آنها است. بر این اساس رونق تولید و تعیین تکلیف ۷۵۰۰ واحد تولیدی مشکل‌دار با هدف فعال نمودن آنها، تکمیل طرح‌های صنعتی با پیشرفت فیزیکی بالای ۶۰ درصد و تکمیل و راه‌اندازی ۳۳ طرح مهم و ملی، پروژه‌های ابلاغ شده به وزارت صنعت، معدن و تجارت در حمایت از صنایع کوچک و متوسط است.

همچنین بررسی سیاست‌های اتخاذ شده در کشورهای مختلف نشان می‌دهد بحث تأمین مالی SMEs، بخش اصلی برنامه‌های حمایت در این کشورها را تشکیل می‌دهد. همچنان که در ایران نیز اقدام اخیر وزارت صنعت، معدن و تجارت و بانک مرکزی مبنی بر صدور و ابلاغ «دستورالعمل تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط» و نیز «اختصاص ۱۰ درصد از تسهیلات جدید بانک‌ها به بنگاه‌های کوچک و متوسط، به میزان حدود ۱۶ هزار میلیارد تومان» از منابع بانک‌ها صورت گرفته است. لیکن باید توجه داشت که علاوه بر بحث تأمین مالی، سایر حوزه‌ها نیز نباید مورد غفلت واقع شوند؛ زیراکه این حوزه‌ها در خیلی از موارد می‌توانند از روش‌های معمول وام‌دهی، مؤثرتر باشند. لذا حسب توصیه وزیر اقتصاد و ریاست شورای گفتگو در جلسه ۶۰ ام شورا مورخ ۲۴/۰۳/۹۵، مبنی بر بررسی طرح‌های حمایتی از صنایع کوچک و متوسط، این فرصت فراهم شده است که با استفاده از نظرات فعالان کسب و کار بخش خصوصی بتوان علاوه بر رفع ایرادات وارد بر دستورالعمل‌های

مذکور و تسریع و تسهیل فرایند اجرایی شدن اعطای تسهیلات اختصاص یافته، بسته پیشنهادی جامعی نیز جهت حمایتی از صنایع کوچک و متوسط آماده و ارایه شود.

۵- چشم‌انداز توسعه پایدار و متوازن و رفاه و تامین اجتماعی

«عدالت اجتماعی»، «حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها»، «رفاه و امنیت اجتماعی»، «توزیع مناسب درآمد» و «به دور از فقر» از جمله آرمان‌هایی هستند که در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران مورد اشاره قرار گرفته‌اند. اما بحران‌ها و کاستی‌های نظام تامین اجتماعی کشور به عنوان یکی از ارکان حایز اهمیت حکمرانی، توسعه منطقه‌ای و محیط زیست تحقق‌پذیری این آرمان‌ها را با چالش‌هایی جدی رو به رو کرده است. در بخش پنجم کتاب حاضر این موارد مورد مداقه قرار گرفته‌اند.

در فصل بیستم کتاب آسیب‌شناسی نظام بازنشستگی کشور و چشم‌انداز آتی آن مورد توجه قرار گرفته است. آنچه که به یک نگرانی مهم و اصلی برای خط‌مشی‌گذاران در حوزه تامین اجتماعی تبدیل شده است وضعیت بحرانی صندوق‌های بازنشستگی است؛ به صورتیکه سه شاخص پایداری، انسجام و کفایت به مرز نگرانی و هشدار رسیده و حتی در برخی از این صندوق‌ها از این مرز عبور کرده‌اند. این نگرانی هم از منظر مدیریت و راهبری صندوق‌ها و هم از منظر مدیریت کلان کشور که مسئولیت تامین کسری منابع مالی آنها را به عهده گرفته قابل طرح بوده و تبدیل به یکی از بحران‌های اصلی کشور در کنار بحران‌هایی مانند آب و محیط زیست شده است. این صندوق‌ها از فشارهای سیاسی، شوک‌های مقرراتی و نوسانات اقتصادی بسیار آسیب دیده و در این میان ذینفعان آنها قربانیان اصلی فساد و ناکارآمدی، فقدان شفافیت و عدم استفاده بهینه از مشارکت جمعی و به ویژه مشارکت کارگری بوده‌اند.

بر اساس یافته‌های این فصل چشم‌انداز نظام بازنشستگی کشور در سال ۱۳۹۶ به صورت زیر خواهد بود:

۵-۱- افزایش سهم صندوق‌های بازنشستگی از بودجه دولت

تغییرات مرتبط با شاخص‌های اقتصاد کلان، تداوم روند تصویب قوانین بدون در نظر گرفتن مفروضات اقتصادی و بیمه‌ای، رکود حاکم بر محیط کسب و کار و بازار سرمایه و ... از جمله عواملی

هستند که منجر به تشدید بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور در سال ۱۳۹۶ و افزایش کسری مربوط به آنها خواهد شد؛ به گونه‌ای که افزایش ۲۹ درصدی کسری صندوق‌ها برای سال ۱۳۹۶ پیش بینی می‌شود.

موضوع کسری صندوق‌های بازنشستگی کشور و روند این کسری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کشور نیز قابل مشاهده است؛ به نحویکه مجموع سرفصل‌های مرتبط با عملیات صندوق‌های بازنشستگی کشور (فصل بیمه‌های اجتماعی و فصل حمایتی) رشد ۱۹ درصدی داشته است. از نکات حایز اهمیت لایحه بودجه ۱۳۹۶ افزایش ۱۰ درصدی برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه بگیران و مستمری بگیران کشوری در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵ است.

۵-۲- عدم توجه به بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور در برنامه ششم توسعه

بر خلاف اهمیت بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور و دامنه فراگیر این بحران و آثار آن بر کلیه حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور می‌توان از بحران صندوق‌های بازنشستگی کشور به عنوان مقوله مورد غفلت قرار گرفته در برنامه ششم توسعه نام برد. علیرغم اینکه مقرر بود تا بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور به عنوان یکی از محورهای سه گانه برنامه ششم توسعه مد نظر قرار گیرد، نهایتاً این موضوع در برنامه ششم مد نظر قرار نگرفته و نهایتاً دو محور محیط زیست و آب به عنوان اصلی‌ترین بحران‌های پیش رو مد نظر قرار گرفتند.

۵-۳- افزایش فشار در راستای واگذاری سایر صندوق‌ها به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ادغام صندوق‌ها

علیرغم مشکلات ایجاد شده برای صندوق‌های بازنشستگی کشور که در زیر مجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار دارند، در سال ۱۳۹۵ لوایحی در راستای انتقال صندوق‌های بازنشستگی سایر دستگاه‌های اجرایی مانند صندوق بازنشستگان کارکنان هما و سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پیشنهاد شد تا از طریق ادغام این صندوق‌ها با سازمان تامین اجتماعی بتوانند مشکلات ناشی از حضور این صندوق‌ها در زیر مجموعه خود را به بخش دیگری از دولت منتقل نمایند. این موضوع در حالی است که کلیه این صندوق‌ها عمدتاً تنها تعهداتی

مالی بوده و سبد دارایی‌های آنها به هیچ وجه قادر به پوشش تعهدات آتی آنها نیست.

انتقال این صندوق‌ها به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بایستی منوط به ایجاد حق انتخاب برای این وزارتخانه جهت گزینش دارایی‌های با بازده مناسب و متناسب با زنجیره ارزش سایر صندوق از میان سبد دارایی‌های صندوق‌های انتقال بوده و دولت نیز باید موظف شود تا به صورت واقعی نسبت به تامین کسری بودجه این صندوق‌ها متعهد شود. در غیر این صورت هرگونه انتقال این صندوق‌ها به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و یا پیشنهاد ادغام آنها با سازمان تامین اجتماعی تنها منجر به تشدید بحران صندوق‌ها خواهد شد. پیش بینی می‌شود که در سال ۱۳۹۶ فشارها در راستای انتقال صندوق‌ها افزایش یابد.

۵-۴- تداوم روند قوانین حمایتی مغایر با اصول اقتصادی و بیمه‌ای صندوق‌های بازنشستگی

تداوم روند تصویب قوانین حمایتی مغایر با اصول اقتصادی و بیمه‌ای صندوق‌های بازنشستگی از دیگر مواردی است که منجر به تشدید بحران صندوق‌های بازنشستگی در کشور خواهد شد.

۵-۵- تاثیر متغیرهای کلان اقتصادی بر صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور

بر مبنای تغییرات و شاخص‌های کلان اقتصادی شامل نرخ تورم، نرخ بهره، نرخ ارز، نرخ بیکاری، وضعیت بازار سرمایه، فضای کسب و کار و ... روند بهبود حایز اهمیتی در وضعیت صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بر مبنای تغییرات مورد انتظار این شاخص‌ها مشاهده نخواهد نشد.

فصل بیست و یکم کتاب حاضر به چشم‌انداز برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (روندها، چالش‌ها و راهکارها) پرداخته است. در این فصل پژوهشگر مدعی شده است که پیاده‌سازی تفکر توسعه منطقه‌ای در حوزه کارکردی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و در حوزه تقسیم فضایی قلمرو انسان و فعالیت با استفاده از رویکرد آینده‌نگاری منطقه‌ای قابلیت تحقق پیدا می‌کند. زیرا انواع برنامه‌ریزی برای توسعه منطقه‌ای شامل برنامه‌ریزی بخشی و فضایی با رویکرد آینده‌نگاری به لحاظ عملیاتی قابل پیاده سازی است. به بیان دیگر تمام ویژگی‌های آینده‌نگاری منطقه‌ای شامل؛ نظام‌مندی، مشارکتی بودن، آینده‌نگری، چشم‌انداز گرایی، هدف‌گرایی، بسیج نیروهای ذی مدخل و اشتراک اقدامات برای رسیدن به آینده مطلوب، مولفه‌های لازم و ملزوم برای رسیدن به توسعه منطقه‌ای

است و همین مهم موجب اشتراک مبنایی و رویکردی نظریات مطرح در این دوگانه آینده‌نگاری و توسعه منطقه‌ای شده است.

با عنایت به رویکرد آینده‌نگاری منطقه‌ای، برنامه‌ریزی فضایی ملی باید سه جهت‌گیری اصلی زیر را داشته باشد:

- یکم: «مشکل- سو» که بازتابی بوده و در پی حل مشکلات کنونی تجلی‌یافته در فضاست.
- دوم: «آینده - سو» که پیش‌نگرانه بوده و در پی حل مشکلات ناشی از تداوم روال کنونی در فضای آتی است.
- سوم: «آرمان - سو» که بینش‌ورانه بوده و بسترسازی برای نیل به وضعیت آرمانی را دنبال می‌کند.

این جهت‌گیری‌ها زمانی در نظام برنامه‌ریزی و اجرای برنامه نمود می‌یابند که نظام برنامه‌ریزی کشور به اتخاذ تمهیدات نهادی برای یکپارچگی مدیریت فضایی اقدام نماید.

چالش‌های محیط زیست کشور به عنوان یکی از مهمترین بحران‌های سال‌های اخیر و آتی موضوع آخرین فصل این کتاب را تشکیل داده است.

وجود چشم‌اندازی مشترک برای غلبه بر بحران‌های محیط زیستی به عنوان بزرگترین چالش جهانی به طور عام و جمهوری اسلامی ایران به طور اخص در دنیای امروز و جاری‌سازی بیشتر اصول و مبانی توسعه پایدار در تمامی سطوح، تغییر الگوی‌های ناپایدار و ارتقاء الگوهای پایدار تولید و مصرف، حفاظت و مدیریت منابع محیط زیستی و منابع آب، همچنین ارتقاء رشد پایدار، فراگیر و عادلانه اقتصادی، ارتقای مدیریت یکپارچه و پایدار منابع طبیعی و اکوسیستم‌های حیات بخش[۲] و احیاء و و تاب‌آوری[۳] آنها، مستلزم داشتن چشم‌اندازی مشترک از آینده است. بر این اساس از مهترین چشم‌اندازهای موثر بر محیط زیست کشور در آینده می‌توان به موضوعات زیر اشاره کرد:

- **فقر نزولی، اما هنوز یک چالش**

هرچند از شمار افرادی که در فقر زندگی می‌کنند در خلال سال‌های گذشته کاسته شده است، اما به دلیل خشکسالی‌های اخیر و عدم سرمایه‌گذاری‌های لازم در بخش‌های توسعه‌زای کشور کماکان فقر می‌تواند به عنوان یکی از عوامل تاثیرگذار بر محیط زیست کشور تاثیر بگذارد. به عبارت

2. Life support system
3. Resieliance

دیگر مادامی که کشور از این عارضه رنج می‌برد و با عنایت به اینکه گزینه‌های انتخاب اقشار فقیر به ویژه در مناطق روستایی محدود باشد، کماکان فشار به عرصه‌های طبیعی براساس روندهای موجود افزایش خواهد یافت.

- **کمیابی فزاینده آب شیرین به ویژه در مناطق خشک و نیمه خشک کشور**

مجموعه‌ای از عوامل طبیعی و انسانی از جمله خشکسالی و بهره‌برداری بی‌رویه از آب‌های سطحی و زیرزمینی در چند دهه گذشته باعث کسر فزاینده آب در کشور به ویژه در مناطق خشک و نیمه خشک کشور شده است که این پدیده مشکلات زیادی را در کشور رقم زده است. در صورت ادامه وضعیت موجود می‌تواند به جابجایی و مهاجرت گسترده جمعیت در کشور منتهی شود.

- **توسعه بی‌رویه شهرنشینی**

تحولات جمعیتی و تغییرات عمیق در نظام سکونتگاه‌ها در پهنه کشور به دلیل اتخاذ سیاست‌های گذشته باعث بارگذاری بیش از ظرفیت تحمل سرزمین و تمرکز جمعیت در مناطق خاصی از کشور شده است. هرچند توسعه شهرنشینی به عنوان یکی از نمادهای توسعه قلمداد می‌شود، لیکن تحولات شهرنشینی در کشور به تناسب کارکردهای شهری صورت نگرفته و زیرساخت‌های لازم در آنها به وجود نیامده است. از سوی دیگر به دلیل خشکسالی‌های چند سال اخیر و عدم توجه به بسترسازی‌های لازم برای نگهداشت جمعیت، این فرایند همچنان می‌تواند به عنوان یک چالش زیست محیطی درکشور خودنمایی نماید.

- **نابرابری در حال گسترش**

عدم توزیع عادلانه منابع در خلال سال‌های گذشته به نابرابری‌های گسترده‌ای منتهی شده است. این نابرابری‌ها چه در بعد کیفی و چه از جنبه کمی باعث تضاد و نابرابری بین جوامع شهری و روستایی شده است که بازتاب آن به صورت مصرف بیشتر منابع در کانون‌های شهری و انتشار آلاینده‌ها و تخریب محیط زیست در مناطق روستایی شده است. هرچند در خلال سال‌های گذشته به موضوع عدالت و توزیع بهینه منابع و امکانات، هم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۴۸ قانون اساسی) و هم در برنامه‌های توسعه تاکید شده است، لیکن استمرار روندهای موجود کماکان به نابرابری بیشتر منتهی شده و تخریب بیشتر محیط زیست را به همراه خواهد داشت.

- **مصرف بی‌رویه سوخت‌های فسیلی و انتشار آلاینده‌ها**

وجود منابع فراوان سوخت‌های فسیلی و اعطای یارانه‌های هنگفت به بخش انرژی باعث انتشار طیف گسترده‌ای از آلاینده‌ها و گازهای گلخانه‌ای در کشور شده است. در صورت استمرار این روند در آینده میزان انتشار آن از یک میلیارد تن در سال فراتر خواهد رفت که این مسئله از یک سو به تشدید آلودگی‌ها در کشور منتهی خواهد شد و از سوی دیگر می‌تواند اجرای تعهدات جمهوری اسلامی ایران را در قبال پروتکل کیوتو و سایر پروتکل‌هایی که در آینده در سطح بین‌المللی به تصویب خواهند رسید، با چالش مواجه نماید.

- **آلودگی هوا**

تمرکز جمعیت در پهنه کشور در خلال سال‌های گذشته شرایط بحرانی را در کشور به همراه داشته و به تشدید آلودگی‌های هوای کلان‌شهرها منتهی شده است. مرگ حدود ۶۰۰۰ تا ۷۰۰۰ نفر در نتیجه آلودگی هوا در کلان‌شهر تهران مبین وخامت اوضاع آلودگی هوا در کشور است که در صورت ادامه روندهای کنونی می‌تواند به بحران اجتماعی گسترده‌ای منتهی شود.

- **آلودگی‌های فرامرزی**

افزایش آلودگی مناطق ساحلی و دریایی کشور به ویژه در خلیج فارس و دریای مازندران شرایط حادی در منطقه به وجود آورده است. انتشار حجم عظیمی از پساب‌های شهری و آلاینده‌های نفتی در چند دهه گذشته شرایط و معضلات گسترده‌ای را در این عرصه رقم زده است که در صورت تداوم وضعیت موجود می‌تواند به فروپاشی و نابودی بسیاری از زیست بوم‌های ساحلی منتهی شود . پیامد نهایی این امر کاهش ذخایر آبزیان و کاهش درآمد جوامع ساحل نشین خواهد بود. همچنین بهره‌برداری‌های چند دهه گذشته در کشورهای همسایه به ویژه عراق و سدسازی کشور ترکیه بر روی رودخانه‌های دجله و فرات باعث نابودی بسیاری از پوشش گیاهی در این منطقه شده است که این پدیده به شدت ایران را تحت تاثیر قرار داده و مشکلات حادی را در شهرهای مرزی کشور از نظر انتشار ریزگردها به وجود آورده است.

- **تنش‌های اجتماعی درون منطقه‌ای و برون منطقه‌ای**

کمبود روزافزون منابع پایه به ویژه منابع آب و خاک در بسیاری از مناطق کشور می‌تواند به زنجیره‌ای از تنش‌های اجتماعی و اقتصادی در درون مناطق و بین مناطق منتهی شود. مهاجرت و

جابجایی جمعیت از نتایج گریزناپذیر این فرایند است که در صورت ادامه وضعیت موجود می‌تواند به تنش‌های اجتماعی بیشتری منتهی شود.

- **فرسایش شدید خاک و بیابانزایی**

عدم توجه به قابلیت‌های اکولوژیک سرزمین و بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آب کشور از یک سو فرسایش شدید خاک را در کشور به همراه داشته و از سوی دیگر به بیابان‌زایی گسترده و ایجاد کانون‌های تولید ریزگردها در کشور منتهی شده است که استمرار این روندها می‌تواند به تشدید این معضلات در کشور منتهی شده و شرایط زیستن را برای بسیاری از هموطنان ناممکن خواهد کرد.

- **تخریب جنگل‌ها و مراتع و افزایش سیل‌های مخرب**

مجموعه‌ای از عوامل انسانی و بهره‌برداری‌های بی‌رویه از یک سو و تغییرات اقلیمی که در خلال سال‌های گذشته د رکشور رخ داده است به تخریب گسترده بسیاری از جنگل‌ها و مراتع منتهی شده است. با تخریب این منابع، زمین بدون پوشش می‌شود که در نتیجه امکان کنترل و جلوگیری از سیلاب‌های مخرب را نخواهد داشت که سرانجام پیامد این پدیده بروز سیل‌های مخرب در کشور و ضررهای اقتصادی هنگفت خواهد شد.

اسماعیل صفرزاده

استادیار اقتصاد دانشگاه الزهرا (س)

فصل اول

چشم‌انداز اقتصاد جهانی و منطقه‌ای

حسین تسلیمی
(پژوهشگر اقتصادی)

مقدمه

پیوستگی بازارهای جهانی در دهه‌های اخیر منجر به اثرپذیری بیش از پیش اقتصادهای ملی از اوضاع حاکم بر اقتصاد جهانی شده است. به عنوان نمونه هرگاه اقتصادهای تاثیرگذار بر معادلات جهانی مانند ایالات‌متحده، چین و حوزه یورو با تغییر ساختار و یا بحران مواجه می‌شوند؛ اوضاع اقتصادی سایر کشورها نیز بسته به میزان در هم تنیدگی در اقتصاد جهانی متأثر می‌شوند. این فصل از کتاب حاضر قصد دارد با ارائه مختصاتی از وضعیت کنونی اقتصاد جهانی از طریق مرور واقعیت‌های آماری و گزارش‌های منتشر شده توسط نهادهای بین‌المللی، چشم‌اندازی از نوسانات آتی شاخص‌های کلیدی اقتصاد بین‌الملل ارائه دهد.

۱-۱- کیفیت رشد اقتصاد جهانی

اقتصاد جهانی پس از تجربه‌ی بحران مالی سال ۲۰۰۹ و فرازوفرود سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ رشد آرام و درعین‌حال باثباتی را در پیش گرفته و به‌طور میانگین سالیانه معادل با ۲.۵٪ رشد داشته است. پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸، این روند با نرخی در حدود ۲.۹٪ تا ۳٪ و فراتر از میانگین این دوران ادامه یابد. در همین راستا کریستین لاگارد[1] رئیس صندوق بین‌المللی پول (IMF) در اکتبر ۲۰۱۴ برای توصیف افقِ پیشِ روی اقتصاد جهانی از اصطلاح "شرایط میانه[2]" استفاده کرد[3]. وی معتقد بود که اقتصاد جهانی در افق میان‌مدت (۲۰۲۰-۲۰۱۵) به رشد ملایم حدود ۳ درصدی خود ادامه می‌دهد و دچار نوسانات شدید نخواهد شد. درعین‌حال رشد یاد شده با ریسک‌های جدیدی خواهد بود که در ادامه به آن‌ها پرداخته شده است.

ایالات‌متحده تا حدودی به رشد باثبات دست یافته است اما رشد اقتصادی در اروپا همچنان از منظر مالی شکننده است. خروج انگلستان از اتحادیه اروپا[4]، سیل مهاجران از کشورهای جنگ‌زده و بحران بدهی‌ها مهم‌ترین عوامل تحدید رشد اقتصادی در حوزه یورو به شمار می‌آیند. ژاپن نیز چند سالی است که در مدارهای پایین و گاه منفی رشد اقتصادی قرار دارد. این کشور همچنان در حال اجرای برنامه‌های اصلاح ساختاری است تا بتواند مصرف و تورم منفی را سامان بخشیده و از این رهگذار رشد اقتصادی خود را بهبود بخشد.

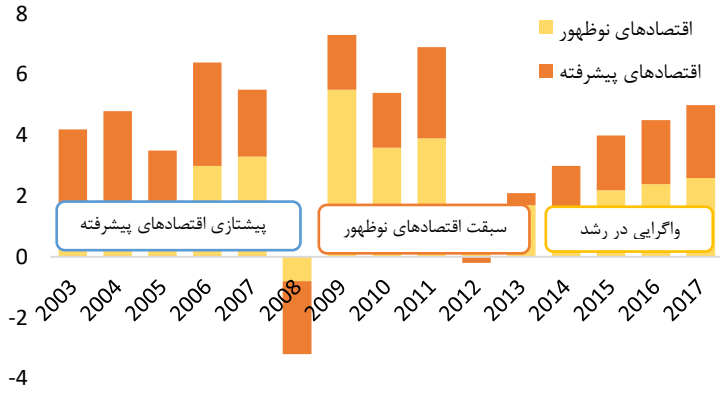
اگرچه اخیراً از سرعت رشد اقتصادهای نوظهور کاسته شده است؛ اما این کشورها همچنان نقش تعیین‌کننده‌ای در رشد اقتصاد جهانی ایفا می‌کنند. دراین‌بین کشورهای در حال توسعه نیز با کاهش شدید قیمت نفت دو مسیر متفاوت را طی کرده‌اند. آن‌ها که واردکننده نفت بودند فرصتی یافتند تا با کاهش قیمتِ یکی از نهاده‌های تولید، رشد اقتصادی خود را بهبود بخشند و در مقابل کشورهای در حال توسعه نفت‌خیز که ساختار اقتصادی آن‌ها پیوند تنگاتنگی با درآمدهای نفت داشت عملکرد ضعیفی به جای گذاشتند.

---

1. Christine Lagarde
2. Mediocre
3. Global Trends, Paradox of Progress, A publication of the National Intelligence Council, January 2017
4. BREXIT

نمودار شماره (۱-۱) سهم اقتصادهای پیشرفته و نوظهور در رشد اقتصاد جهانی را از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۷ به تصویر کشیده است. شاید بتوان سال ۲۰۰۸ را نقطه عطفی در نقش اقتصادهای نوظهور در رشد اقتصاد جهانی دانست. پس از بروز بحران با محوریت کشورهای توسعه‌یافته، اقتصادهای نوظهور در مقایسه با اقتصادهای پیشرفته آسیب کمتری متحمل شدند پس از آن توانستند گوی سبقت را از اقتصادهای پیشرفته بربایند و سهم غالب خود از رشد اقتصاد جهانی را تثبیت کنند. با این وجود از سال ۲۰۱۴ به بعد رشد اقتصادی در میان این بلوک از کشورها روندی واگرا داشته و با حفظ میانگین صعودی، شاخص پراکندگی[1] بالایی را تجربه کرده است. به بیان دیگر رشد اقتصادی در میان کشورهای توسعه یافته در بازه مثبت تثبیت شده است اما این امر در میان اقتصادهای نوظهور صدق نمی‌کند.

نمودار ۱-۱- سهم اقتصادهای پیشرفته و نوظهور در رشد اقتصاد جهانی (۲۰۰۳-۲۰۱۷)



تولید ناخالص داخلی جاری بر اساس دلار؛ منبع: بانک اطلاعاتی صندوق بین‌المللی پول (IMF)

بر اساس گزارشی که توسط صندوق بین‌المللی پول منتشرشده است[2]، یمن، میانمار، ساحل‌عاج، مغولستان، لائوس مغولستان، غنا، هند، کامبوج، بوتان و جیبوتی ده کشوری هستند که انتظار می‌رود در سال ۲۰۱۷ بیشترین رشد اقتصادی را تجربه کنند[3].

جدول شماره (۱-۱) خلاصه‌ای از عوامل مؤثر بر رشد بالای اقتصاد کشورهای مذکور را ارائه می‌دهد:

1. Variance
2. IMF World Economic Outlook, April 2016
۳. این رشد در بازه ۶.۸٪ تا ۹٪ جای می‌گیرد.

جدول ۱-۱- عوامل مؤثر بر رشد اقتصادی کشورها

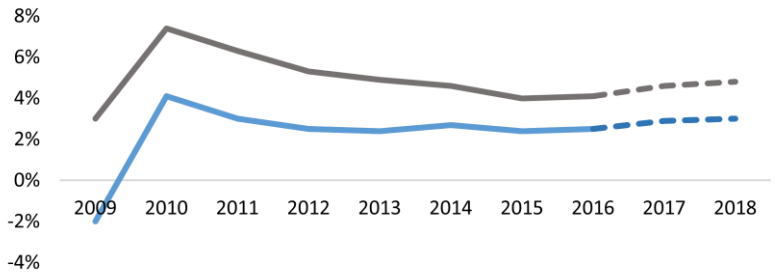
میانمار	باز شدن فضای سیاسی و اقتصادی ناشی از تلاش‌های جامعه مدنی کاهش حضور نظامیان در فعالیت‌های اقتصادی
ساحل‌عاج	بهبود ثبات سیاسی و امنیت اقتصادی ورود سرمایه‌گذاران خارجی
مغولستان	افزایش قیمت صادرات مواد معدنی
لائوس	سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها
جیبوتی	تقویت زیرساخت‌ها خصوصاً در حوزه حمل و نقل هوایی و بنادر
غنا	توسعه سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفتی
کامبوج	توسعه سرمایه‌گذاری/ افزایش صادرات
بوتان	افزایش سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها

در مجموع به نظر می‌رسد در دوره پنج‌ساله آتی همچنان عملکرد اقتصادی کشورهای در حال توسعه امیدبخش‌تر از کشورهای توسعه یافته باشد.

۱-۲- عملکرد اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه[1] در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته

رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور در سال ۲۰۱۶ در حدود ۴٪ تخمین زده شده است. با این وجود توزیع این رقم در میان کشورهای یاد شده ناهمگون بوده است. نمودار شماره (۱-۲) روند رشد اقتصادی در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه را به تصویر کشیده است. رشد اقتصادی برای سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ مبتنی بر پیش‌بینی‌های ارائه شده توسط صندوق بین‌المللی پول است.

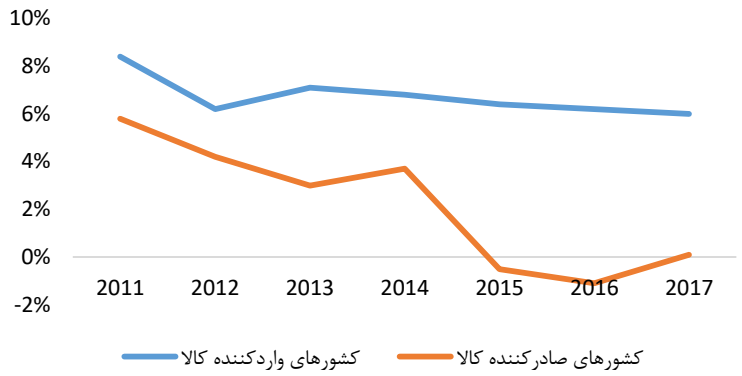
نمودار ۱-۲- روند رشد اقتصادی در اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه



1. Emerging and Developing Economies

در نمودار فوق، روند رشد اقتصاد جهانی (به رنگ آبی) نیز به عنوان شاخص مرجع برای مقایسه ترسیم شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در یک دوره ده ساله منتهی به ۲۰۱۸، رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه فراتر از رشد اقتصاد جهانی بوده اما نوسانات آن‌ها هم‌راستا با یکدیگر است. این دو روند از سال ۲۰۱۵ به بعد به یکدیگر نزدیک‌تر شده‌اند؛ که این امر بیانگر تأثیرپذیری بیشتر این کشورها از روندهای جهانی است. نمودار شماره (۱-۳) رشد اقتصادی این کشورها را به تفکیک کشورهای صادرکننده و واردکننده کالا نشان می‌دهد.

نمودار ۱-۳- رشد اقتصادی کشورهای صادرکننده و واردکننده کالا

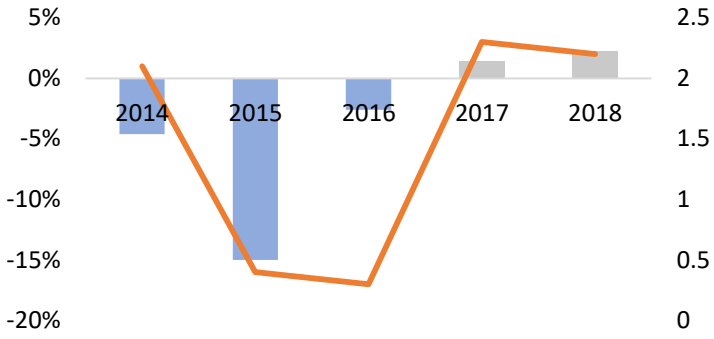


در خصوص کشورهای صادرکننده کالا[1]، روند نزولی شاخص قیمت کالا در سطح بین‌المللی باعث شده است که رشد اقتصادی این کشورها کاهش یابد. با این وجود بخشی از این کاهش که در سال ۲۰۱۵ به اوج خود رسید، از طریق افزایش تقاضای داخلی در سال ۲۰۱۶ جبران شده است.

بر اساس پیش‌بینی بانک جهانی شاخص قیمت بین‌المللی کالاها (غیر از انرژی) در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ روند صعودی داشته و منجر به بهبود وضعیت کشورهای صادرکننده کالا خواهد شد. نمودار شماره (۱-۴) روند شاخص قیمت کالا در سطح بین-المللی در کنار رشد اقتصادی اقتصادهای نوظهور صادرکننده کالا را به تصویر کشیده است.

1. Commodity-exporting Economies

نمودار ۱-۴- شاخص قیمت بین‌المللی کالاها (غیر انرژی)



منبع: World Bank, Global Economic Prospects 2017

کاهش تورم ناشی از روند نزولی قیمت جهانی کالا و همچنین کاهش قیمت انرژی، اقتصادهای نوظهور واردکننده کالا[1] را در شرایط اقتصادی بهتری قرار داده است. دولت-های این کشورها توانستند با بهره‌گیری از این فرصت، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و پروژه‌های کلان را افزایش داده و زمینه را برای بهبود رشد اقتصادی فراهم آورند.

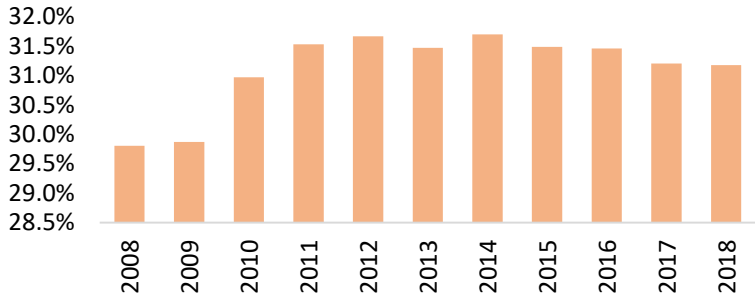
در عین حال تقاضای داخلی برای کالاها و خدمات در این اقتصادها افزایش یافت و اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی انبساطی نیز این روند را بیش از پیش تسهیل کرد. در نتیجه افزایش مخارج مصرفی بخش خصوصی به ویژه در اروپای شرقی و جنوب آسیا در تثبیت رشد اقتصادی این کشورها موثر واقع شد.

در خصوص کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور دو موضوع از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. نخست اینکه، اگرچه این کشورها همچنان در میزان رشد اقتصاد جهانی نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کنند اما از شدت رشد اقتصادی آن‌ها کاسته شده و در سال‌های اخیر بر میزان تاثیرپذیری این اقتصادها از روندهای بین‌المللی افزوده شده است. موضوع مهم دوم واگرایی عملکرد اقتصادی در میان کشورهای این بلوک اقتصادی است؛ به این معنا که کشورهای مختلف عملکردهای متفاوت و ناهمگونی از خود به جای گذاشته‌اند.

اگرچه در کوتاه مدت تغییر شدیدی در روند رشد اقتصادی کشورهای این بلوک متصور نیست؛ اما اگر روند کاهش سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی ادامه یابد (نمودار (۱-۵))، رشد اقتصادی این کشورها در افق میان‌مدت و بلندمدت تحدید خواهد شد.

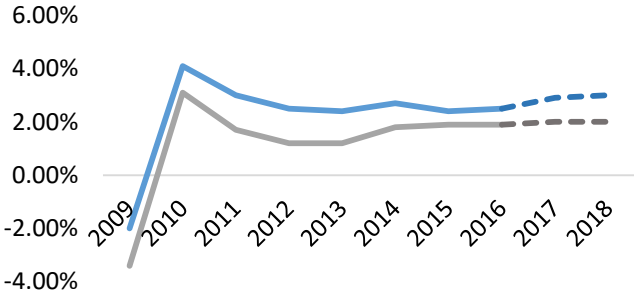
1. Commodity-importing Economies

نمودار ۱-۵- سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی در اقتصادهای نوظهور



روند رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته[1] در دوره زمانی ده‌ساله منتهی به ۲۰۱۸ در نمودار شماره (۱-۶) به تصویر کشیده است. منظور از کشورهای پیشرفته در این طبقه‌بندی، ایالات متحده، حوزه یورو و ژاپن است.

نمودار ۱-۶- رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته (۲۰۱۸-۲۰۰۹)

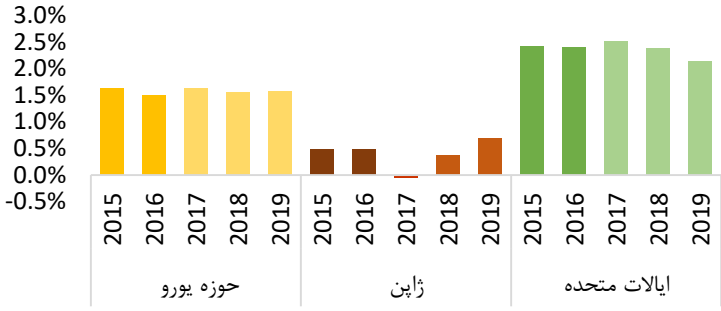


بر اساس نمودار فوق فراز و نشیب روند رشد اقتصادی این کشورها شباهت زیادی با نمودار رشد اقتصاد جهانی دارد. با این وجود چند نکته اساسی شایان ذکر است. نخست اینکه در طول یک دهه رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته در سطحی پایین‌تر از رشد سالیانه اقتصاد جهانی قرار گرفته است. این امر حاکی از آن است که سایر کشورها به ویژه اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه توانسته‌اند در طول زمان از این منظر پیشی بگیرند. ظرفیت‌های بالقوه[2] این کشورها در مقایسه با اقتصادهای پیشرفته، افزایش بهره‌وری نیروی کار و یکپارچگی بیشتر با اقتصاد جهانی از جمله عوامل تاثیرگذار در این پیشتازی بوده‌اند.

1. Advanced Economies
2. Unemployed Capacities

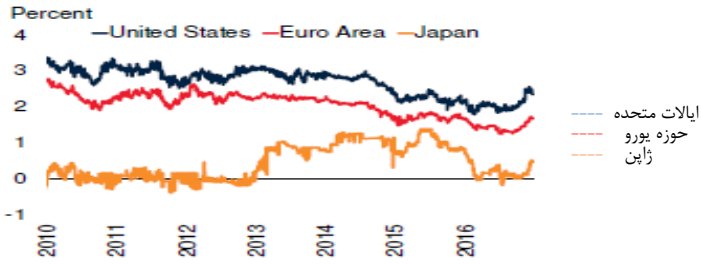
از سوی دیگر کاهش بهره‌وری نیروی کار در نتیجه هجوم مهاجران به بازار کار خصوصاً در حوزه یورو، تغییر نگرش دولت ایالات متحده به یکپارچگی و تجارت بین‌الملل، خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا از جمله مواردی است که همچنان آینده این کشورها را از منظر سیاست‌گذاری و امنیت اقتصادی با ابهام روبرو کرده است. با این وجود انتظار می‌رود در افق کوتاه مدت رشد اقتصادی این کشورها نسبت به رقم ۱.۶٪ در سال ۲۰۱۶ افزایش یابد. نمودار (۱-۷) نرخ رشد انتظاری برای کشورهای پیشرفته را به تفکیک نشان می‌دهد.

نمودار ۱-۷- رشد اقتصادی در کشورهای پیشرفته (۲۰۱۵-۲۰۱۹)



بر اساس داده‌های منتشر شده از سوی صندوق بین‌المللی پول، غیر از ژاپن، روند رشد اقتصادی سایر کشورهای توسعه یافته در سال ۲۰۱۷ نسبت به ۲۰۱۶ بهبود خواهد یافت. در عین حال انتظارات تورمی (نمودار (۱-۸)) در ایالات متحده افزایش یافته است، که نشان از باور بازیگران اقتصادی به رونق نسبی در دوره‌های آتی دارد. این در حالی است که نرخ تورم در کشورهای حوزه یورو و ژاپن رو به کاهش است. از آنجا که شدت این کاهش در حوزه یورو کمتر است می‌توان گفت بازیگران اقتصادی در اروپا با احتیاط بیشتری به پیش‌بینی‌ها می‌نگرند اما باورِ بهبود وضعیت اقتصادی در ژاپن تا حدودی برای فعالان اقتصادی دور از ذهن است.

نمودار ۱-۸- انتظارات تورمی در کشورهای پیشرفته

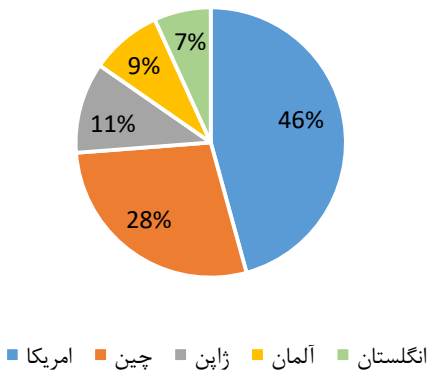


در مجموع سه موضوع کلیدی بر عملکرد اقتصادهای پیشرفته سایه انداخته که عبارت‌اند از: رشد ضعیف سال‌های قبل، سطح پایین تورم و عدم اطمینان در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی. به قدرت رسیدن ترامپ در ایالات متحده، خروج انگلستان از اتحادیه اروپا، بی‌نتیجه بودن سیاست‌های ژاپن برای تحریک تقاضا و تورم، همگی از جمله عواملی هستند که پیش‌بینیِ آینده اقتصادی کشورهای پیشرفته را مشکل کرده است.

۱-۳- عملکرد اقتصادهای عمده[1] جهان

برای تعیین فهرست اقتصادهای عمده دنیا روش‌های متفاوتی وجود دارد که در این کتاب میزان سهم هر کشور از GDP به قیمت جاری به عنوان شاخص تعیین پنج اقتصاد بزرگ (عمده) دنیا مورد توجه قرار گرفته است. بر این اساس و با توجه به اطلاعات موجود، در سال ۲۰۱۶ حدود ۵۵ درصد از کل GDP جهان متعلق به پنج کشورِ ایالات متحده امریکا، چین، ژاپن، آلمان و انگلستان بوده است. نمودار شماره (۱-۹) سهم هر یک از این کشورها را از مجموع تولید ناخالص داخلی آنها به قیمت جاری نشان می‌دهد. بر اساس این نمودار ایالات متحده بیشترین تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری را در میان این کشورها به خود اختصاص داده و چین، ژاپن، آلمان و انگلستان به ترتیب در جایگاه دوم تا پنجم قرار گرفته‌اند.

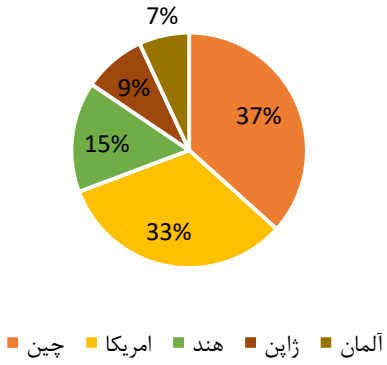
نمودار ۱-۹- رشد اقتصادی در کشورهای پیشرفته (۲۰۱۵-۲۰۱۹)



1. Major Economies

بر اساس اطلاعات مربوط به تولید ناخالص داخلی بر مبنای شاخص برابری قدرت خرید (PPP[1]) چین با اندکی اختلاف با ایالات متحده در رتبه نخست قرار گرفته است. هند، ژاپن و آلمان نیز مکان‌های سوم تا پنجم را به خود اختصاص داده‌اند. نمودار شماره (۱-۱۰) سهم پنج اقتصاد عمده جهان بر مبنای شاخص برابری قدرت خرید را نشان می-دهد.

نمودار ۱-۱۰- سهم پنج اقتصاد عمده جهان از مجموع GDP آنها بر مبنای PPP



شاخص برابری قدرت خرید رابطه مستقیمی با سطوح قیمت در کشورها دارد و تا حدودی بازتابی از میزان رفاه ایجاد شده در کشورهای مورد بحث است.

در ادامه این فصل عملکرد اقتصادهای عمده دنیا و چشم‌انداز آتی آن مورد بررسی قرار گرفته است.

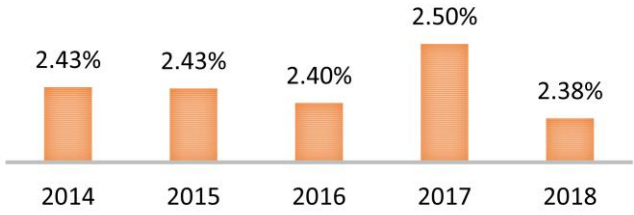
۱. ایالات متحده امریکا

اقتصاد ایالات متحده همچنان بزرگ‌ترین و تاثیرگذارترین اقتصاد جهان به شمار می-آید. بخشی از این تاثیر ناشی از اندازه اقتصاد این کشور و بخشی دیگر ناشی از ارتباطات بین‌المللی آن با سایر اقتصادهاست. بر اساس داده‌های تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری، امریکا با حجم تولیدی بیش از ۱۸ تریلیون دلار، در حدود ۲۳٪ از کل تولید جهان و یک سوم از انباشت سرمایه را در اختیار دارد. علاوه بر این یک پنجم ذخیره FDI، یک پنجم تقاضای انرژی و در حدود یک دهم جریان تجارت جهانی، سایر واقعیت‌های تاثیرگذاری است که نقش این کشور را بیشتر آشکار می‌سازد.

1. Purchasing-Power-Parity

بر اساس پیش‌بینی‌های بانک جهانی[1] و صندوق بین‌المللی پول، رشد اقتصادی ایالات متحده در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ با روند ملایمی افزایش می‌یابد.

نمودار ۱-۱۱- پیش بینی رشد اقتصادی آمریکا



منبع: بانک اطلاعاتی صندوق بین‌المللی پول

با به قدرت رسیدن رئیس جمهور جدید در امریکا و تفاوت نگرش وی با رئیس جمهور پیشین این کشور در حوزه سیاست‌گذاری‌های اقتصادی، می‌بایست فارغ از عوامل موثر در افق میان‌مدت همچون ادوار اقتصادی، اثرات سیاست‌های کوتاه‌مدتی که دونالد ترامپ وعده داده است را مورد ارزیابی قرار داد[2].

کاهش مالیات‌ها در کنار افزایش مخارج دولت: گروه اقتصادی دونالد ترامپ تمایل دارد بیش از آنکه کاهش مالیات و افزایش مخارج دولت به عنوان سیاست کینزی قلمداد شود، آن را سیاست تحریک طرف عرضه اقتصاد بنامد. به هر حال تاثیری که چنین سیاستی بر اقتصاد امریکا خواهد داشت کاهش بیکاری تا سطحی پایین‌تر از نرخ بیکاری طبیعی معادل با ۵٪ است. در نتیجه انتظار می‌رود در سال‌های پیشِ رو رشد اقتصادی و تورم به طور همزمان افزایش یابند.

جدول (۱-۲) خلاصه‌ای از واقعیات آماری و پیش‌بینی سال‌های آتی بازار کار ایالات متحده را ارائه می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، روند تقویت بازار کار و گسترش فرصت‌های شغلی در سال ۲۰۱۵ به اوج خود رسیده و از آنجا که نرخ بیکاری به نقطه تعیین کننده ۵٪ نزدیک شده است، در سال ۲۰۱۶ به ۱.۷٪ کاهش یافته و انتظار می‌رود در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ تغییر چندانی را تجربه نکند.

1. World Bank Global Economic Prospects 2017
2. The economic consequences of Donald Trump, Economist, Nov 9th 2016

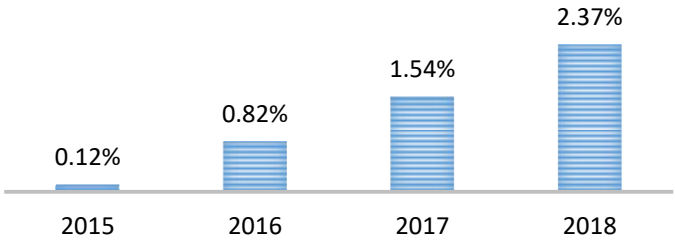
جدول ۱-۲- پیش‌بینی بازار کار ایالات متحده

ارقام به درصد	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸
اشتغال	۱.۸	۲.۱	۱.۷	۱.۵	۱.۵
نرخ بیکاری	۶.۲	۵.۳	۴.۹	۴.۷	۴.۵
سرانه جبران خدمات نیروی کار	۲.۶	۲.۶	۲.۰	۳.۸	۳.۷
درآمد واقعی قابل تصرف خانوار	۳.۵	۳.۵	۲.۵	۳.۲	۲.۲

منبع: Bureau of Labor Statistics Establishment Survey

رقم ۵٪ به عنوان نرخ بیکاری طبیعی در اقتصاد ایالات متحده به شمار می‌آید. کاهش نرخ بیکاری به سطحی پایین‌تر از ۵٪ یکی از عواملی است که به افزایش سطح قیمت‌ها در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ خواهد انجامید. نمودار شماره (۱-۱۲) که تورم انتظاری را در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ بر اساس داده‌های صندوق بین‌المللی پول به تصویر کشیده است، مؤید گزاره فوق است.

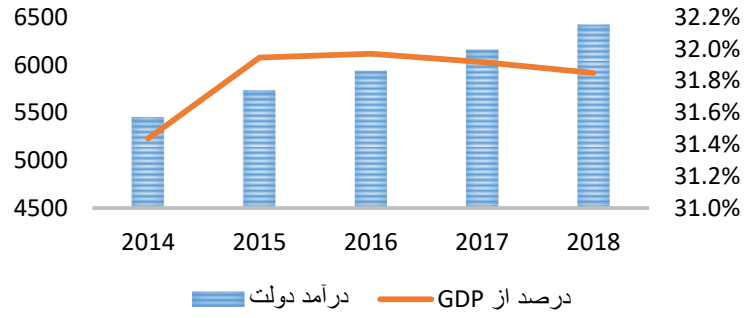
نمودار ۱-۱۲- تورم انتظاری در آمریکا



این در حالی است که سرانه جبران خدمات نیز به دلیل رونق اقتصادی رو به افزایش گذاشته است و این امر نیز به نوبه خود به تورم دامن می‌زند و در نتیجه پیش‌بینی می‌شود درآمد واقعی قابل تصرف خانوارها که معرف قدرت خرید آن‌هاست در سال ۲۰۱۷ به اوج رسیده و در سال ۲۰۱۸ کاهش یابد (جدول (۱-۲)).

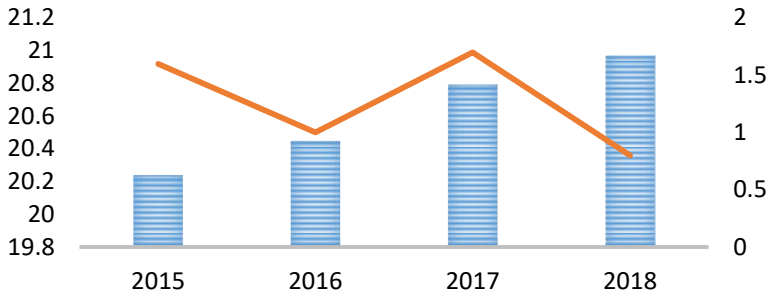
در عین حال کاهش نرخ مالیات به عنوان جزء اصلی درآمدهای دولت در ایالات متحده، رشد این درآمدها را کاهش خواهد داد. همان‌طور که در نمودار (۱-۱۳) نمایش داده شده است، اگرچه درآمدهای دولت به دلیل افزایش رشد اقتصادی روند صعودی دارد اما به دلیل کاهش نرخ مالیات سهم این درآمدها از GDP روند نزولی خواهد داشت.

نمودار ۱-۱۳- درآمدهای دولت آمریکا و سهم آن از GDP



مقررات زدایی با تمرکز بر سیستم بانکی: یکی از ایده‌های تیم اقتصادی رئیس جمهور جدید امریکا برای تحریک فعالیت‌های تولیدی و بازار مصرف، مقررات زدایی از سیستم بانکی است. این امر می‌تواند به رشد سرمایه‌گذاری در افق کوتاه مدت بیانجامد (نمودار ۱-۱۴) و به تبع آن رشد اقتصادی و رونق کسب و کارها را به همراه داشته باشد. با این وجود، ریسک عدم توانایی بازپرداخت و بروز بحرانی نظیر آنچه در سال ۲۰۰۷ رخ داد، در میان مدت محتمل خواهد بود.

نمودار ۱-۱۴- رشد سرمایه‌گذاری آمریکا در افق کوتاه مدت



نگرش تجاری به روابط سیاسی: مواضع اوباما در سیاست مبتنی بر مداخله‌گری لیبرالیستی[1] بود؛ در حالی که ترامپ بر مبنای سیاست‌ورزی کاسب‌کارانه[2] تصمیم‌گیری می‌کند. این امر روابط ایالات متحده با چین و روسیه را تغییر می‌دهد. به نظر می‌رسد ترامپ حاضر است آزادی عمل بیشتری به روسیه در قبال اوکراین و سوریه اعطا کند با این شرط که مداخله این کشور در اروپای مرکزی و حوزه بالتیک محدود شود. در مورد

1. Liberal Interventionism
2. Transactional Realpolitik

چین نیز، تسط این کشور بر بازارهای آسیایی مورد پذیرش قرار می‌گیرد با این شرط که چین تنش‌ها و رفتار خصمانه خود در قبال ژاپن، تایوان و سایر کشورهایی که هم پیمان امریکا به شمار می‌آیند را کنار بگذارد.

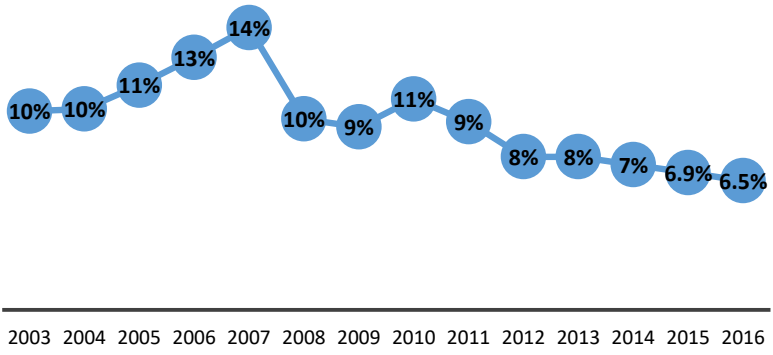
در مجموع انتظار می‌رود اقتصاد ایالات متحده در سال ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ رشد اقتصادی مثبتی را تجربه کند که این امر ناشی از هم‌افزایی چند عامل کلیدی خواهد بود. نخست سیاست‌های مالی مشوق تولید و مصرف که ناشی از بسته‌های مشوق تولید و مصرف در اقتصاد امریکاست. دوم، افزایش قدرت دلار که محرک تولید داخلی در این کشور خواهد بود و سرانجام کاهش قیمت انرژی که به طور تاریخی اثر مثبتی بر رشد اقتصادی این کشور داشته است.

۲. چین

اقتصاد چین با تولید ناخالص داخلی (به قیمت جاری) حدوداً ۱۱.۵ تریلیون دلاری در رتبه دوم پس از امریکا قرار گرفته است. نکته قابل توجه اینکه تولید ناخالص داخلی این کشور بر مبنای شاخص برابری قدرت خرید بیش از ۲۰ تریلیون دلار است که چین را در جایگاهی بالاتر از ایالات متحده قرار می‌دهد.

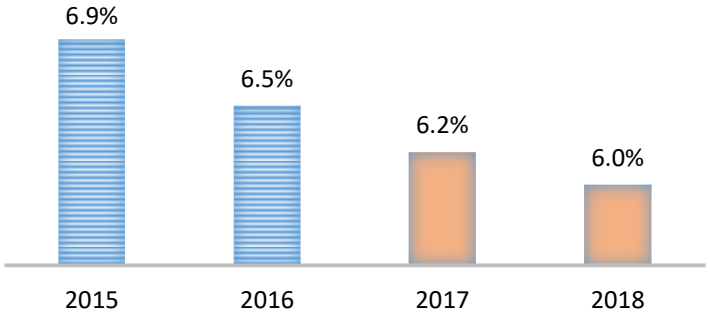
نگاهی به روند رشد اقتصادی چین در طول بیش از یک دهه نشان می‌دهد که دوران طلایی رشدهای دو رقمی در این کشور به پایان رسیده است. آن‌چنان که در نمودار (۱-۱۵) مشاهده می‌شود، اقتصاد چین در دوره زمانی ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۰ (به جز ۲۰۰۹)، رشدهای اقتصادی دو رقمی را تجربه کرده است. حتی در سال ۲۰۰۹ نیز که اغلب اقتصادهای پیشرفته گرفتار بحران بودند، این کشور توانسته رشد قابل قبولی را به ثبت برساند. با این وجود از سال ۲۰۱۱ رشد اقتصادی چین روند نزولی را در پیش گرفته و در سال ۲۰۱۶، با ثبت رقم ۶.۵٪ به کمترین حد خود رسیده است.

نمودار ۱-۱۵- روند رشد اقتصادی چین



بر اساس پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول، روند نزولی رشد اقتصاد چین در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ نیز ادامه خواهد یافت. بر اساس تخمین‌های ارائه شده از سوی این نهاد، رشد اقتصادی این کشور در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ به ترتیب ۶.۲٪ و ۶.۰٪ را تجربه خواهد کرد.

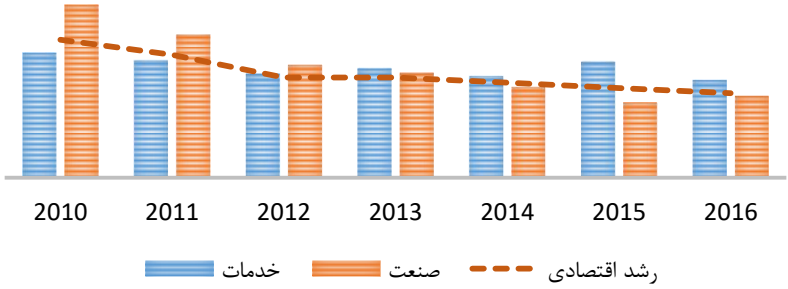
نمودار ۱-۱۶- پیش بینی رشد اقتصادی چین



در عین حال کیفیت رشد اقتصادی چین نیز دچار تغییر شده است. پیش از این رشد اقتصادی این کشور متأثر از رشد بخش صنعت بود که این روند در سال‌های اخیر به شدت از تغییر توازن[1] بخش صنعت و خدمات تاثیر پذیرفته است. نمودار (۱-۱۷) تغییر سهم بخش صنعت و خدمات در رشد اقتصادی چین در سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۶ را به تصویر کشیده است.

1. Rebalancing

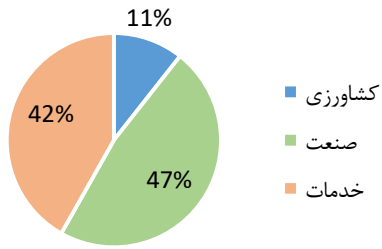
نمودار ۱-۱۷- سهم صنعت و خدمات در رشد اقتصادی چین



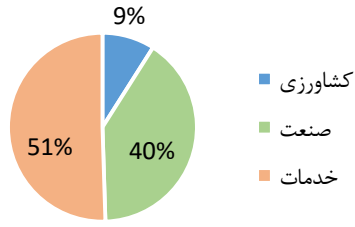
تغییر ساختار تولید ناخالص داخلی چین از منظر سهم بخش‌های مختلف در تولید کل نیز مؤید این واقعیت است. نمودارهای (۱-۱۸ الف) و (۱-۱۸ ب) سهم بخش‌های سه‌گانه اقتصادی در تولید ناخالص داخلی چین در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۱۶ را به تصویر کشیده است. همچنان که مشاهده می‌شود، بخش صنعت در طول یک دهه به نفع بخش خدمات منقبض شده است.

نمودار ۱-۱۸- سهم بخش‌های مختلف اقتصادی از تولید ناخالص داخلی چین

الف- ۲۰۰۶

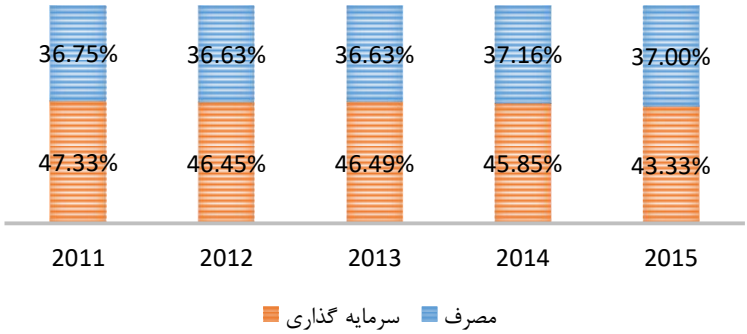


ب- ۲۰۱۶



تغییر ساختار در سمت تقاضای اقتصاد چین نیز مشهود است. مصرف خانوارها روند صعودی داشته که این تقاضا بیشتر متمایل به بخش خدمات است. این در حالی است که سرمایه‌گذاری (به ویژه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی) رو به کاهش گذاشته است. نمودار (۱-۱۹) سهم مصرف و سرمایه‌گذاری از GDP چین را نمایش می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود سهم مصرف روند صعودی و سرمایه‌گذاری روند نزولی را پیموده است.

نمودار ۱-۱۹-سهم مصرف و سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی چین



کیفیت مصرف خانوارهای چینی نیز دچار تغییرات زیادی شده است. در سال ۲۰۱۰ رشد درآمد خانوارهای چینی از رشد کل اقتصاد پیشی گرفت. به تدریج خانوارهای چینی تمایل بیشتری پیدا کردند که از کالاهای تولید شده در بخش خدمات استفاده کنند. به عنوان مثال خانوارهای بیشتری در این کشور به رستوران می‌روند؛ به گونه‌ای که در سال ۲۰۱۵ صنعت تهیه غذای آماده و رستورانی ماهانه ۱۰ درصد رشد داشته است. تقاضا برای خرید خانه‌های مسکونی نیز در این کشور با سرعت زیادی در حال رشد است؛ به گونه‌ای که بر اساس آمارهای سال ۲۰۱۵ حدوداً معادل ۲۰۰ میلیون یوان صرف خرید خانه شده که نسبت به مدت مشابه سال ۲۰۱۴، ۴۰ درصد رشد داشته است.

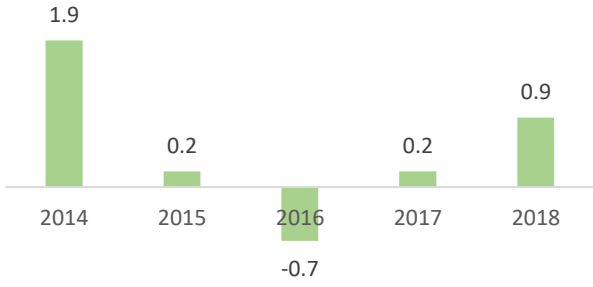
شایان ذکر است که مصرف چینی‌ها همچنان با استاندارد زندگی در کشورهای غربی همچون ایالات متحده فاصله دارد اما این روند هر روز به سمت کالاهای با کیفیت‌تر و گاه سفارشی پیش می‌رود. نمونه‌هایی از این امر را می‌توان در بخش‌هایی نظیر سلامت و توریسم به روشنی یافت.

۳. ژاپن

بر اساس آخرین برآوردهای منتشر شده از حساب‌های ملی ژاپن، رشد اقتصادی این کشور در سال ۲۰۱۶ معادل با ۰.۵٪ درصد برآورد شده است. بر اساس پیش‌بینی ارائه شده از سوی صندوق بین‌المللی پول، رشد اقتصادی ژاپن در سال ۲۰۱۷ منفی خواهد بود. با این وجود آخرین گزارش بانک جهانی رشد اقتصادی این کشور در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ را شکننده و به ترتیب معادل با ۰.۹٪ و ۰.۸٪ پیش‌بینی کرده است.

فارغ از پیش‌بینی‌های صورت گرفته در خصوص رشد اقتصادی ژاپن، برخی واقعیات تاثیرگذار در اقتصاد این کشور قابل بحث است. نخست، افزایش ارزش "ین" منجر به کاهش قدرت چانه‌زنی این کشور در بازارهای صادراتی شده است. در سال ۲۰۱۶ سه بسته تکمیلی بر بودجه اعمال شد تا بتواند از روند صعودی ارزش ین بکاهد. دوم، هزینه-های مصرفی در این کشور تا حدودی تقویت شده است اما همچنان کمبود نیروی کار به عنوان یک مشکل اصلی در این مسیر به شمار می‌آید. با وجود افزایش سطح دستمزدها در این کشور به نظر می‌رسد برای ترغیب مشارکت بیشتر نیروی کار خصوصاً زنان نیاز به اصلاحات ساختاری در بازار کار می‌باشد. نمودار (۱-۲۰) شاخص ضمنی مصرف خصوصی[1] ژاپن برای سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۸ را نمایش می‌دهد.

نمودار ۱-۲۰- شاخص ضمنی مصرف خصوصی در ژاپن



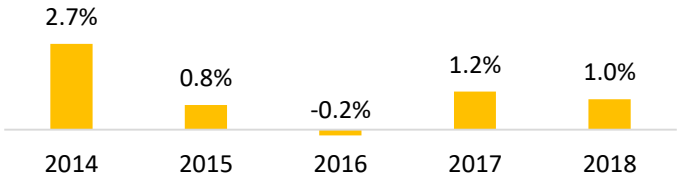
همان‌طور که مشهود است از سال ۲۰۱۷ سیاست‌های اجرا شده برای تحریک هزینه-های مصرفی تاثیرات خود را نشان خواهد داد و انتظار می‌رود در سال ۲۰۱۸، به رقمی فراتر از چهار سال پیش از این برسد.

سرانجام تورمِ پایین یکی دیگر از مشکلات پیشِ پای اقتصاد این کشور به شمار می-آید. بانک مرکزی ژاپن با اتخاذ سیاست‌های انبساطی سعی در کاهش هزینه دسترسی به

1. Private Consumption Deflator

پول کرده تا از این منظر بتواند بازار مصرف را تحریک و سطح قیمت‌ها را افزایش دهد. همان‌طور که نمودار (۱-۲۱) نشان می‌دهد انتظار می‌رود این سیاست‌ها در سال ۲۰۱۷ به ثمر رسیده و تورم بر اساس شاخص CPI را به حدود ۱.۲٪ برساند.

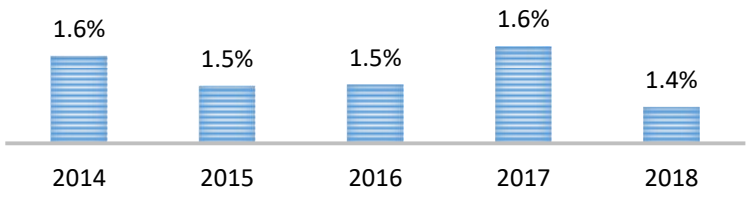
نمودار ۱-۲۱- پیش بینی تورم ژاپن



۴. آلمان

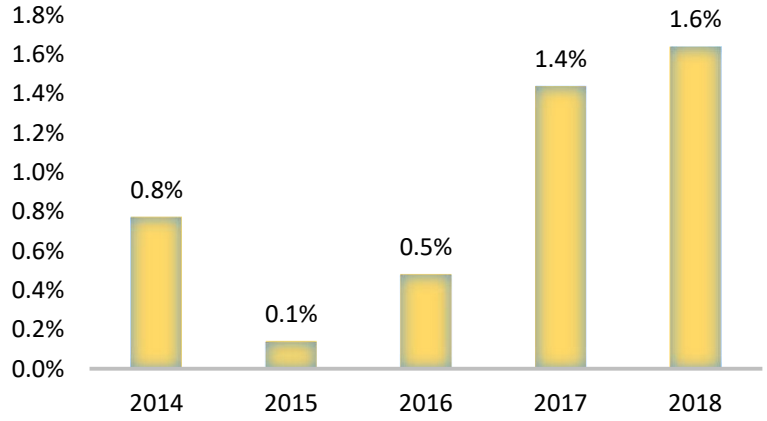
به جرات می‌توان اقتصاد آلمان را موتور محرک حوزه یورو نامید. آلمان به عنوان چهارمین اقتصاد بزرگ جهان بیشترین تولید ناخالص داخلی را در حوزه یورو به خود اختصاص داده است. اگرچه رشد اقتصادی این کشور با نوساناتی روبرو شده است اما بر اساس پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول، افق رشد اقتصادی این کشور در سال‌های پیشِ رو مثبت ارزیابی می‌شود.

نمودار ۱-۲۲- پیش بینی رشد اقتصادی آلمان



آلمان توانسته است با سیاست‌های مالی و پولی هماهنگ، نرخ تورم را در سطح قابل قبولی حفظ کند و پیش‌بینی می‌شود در سال‌های پیشِ رو این روند پابرجا بماند.

نمودار ۱-۲۳- پیش بینی تورم آلمان



در عین حال برخی عوامل مانع از عملکرد بهتر اقتصاد آلمان شده است. نخست، هجوم پناه‌جویان کشورهای جنگ زده که از یک سو، هزینه‌های زیادی را به دولت این کشور تحمیل می‌کنند و از سوی دیگر در کوتاه مدت توان یکپارچگی سریع[1] با بازار کار این کشور را نخواهند داشت. در مقابل اعمال معافیت مالیاتی در خصوص نفر دوم شاغل در خانوار باعث شده است زنان بیشتری تمایل به مشارکت در بازار کار را داشته باشند که اثر مثبتی بر تولید این کشور بر جای گذاشته است.

در نیمه دوم سال ۲۰۱۶ تقاضا برای کالاهای سرمایه‌ای که اقتصاد آلمان در تولید آن‌ها مزیت جهانی دارد کاهش یافته است. با این که تقاضا در بازار کالاهای صادراتی این کشور تا حدودی دچار مشکل شد، بهبود تقاضای داخلی ناشی از افزایش درآمد خانوار که به افزایش تقاضای مصرفی آنان انجامید، توانست تا حدودی این اثر را خنثی کرده و تولید را بهبود بخشد.

۵. انگلستان

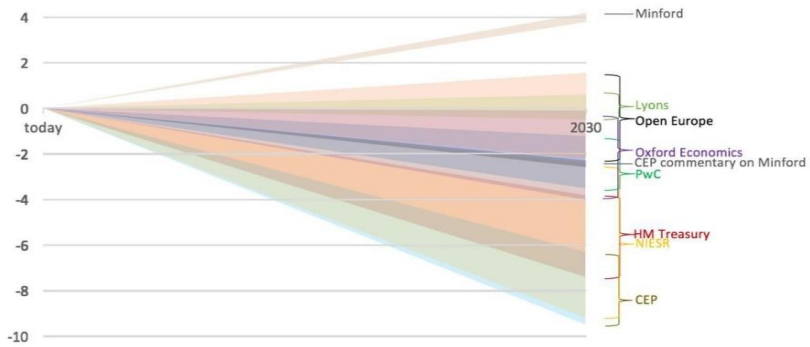
انگلستان با سهم ۷٪ از کل تولید ناخالص جهان، رتبه پنجم در میان اقتصادهای بزرگ و دوم در میان اقتصادهای حوزه یورو را به خود اختصاص داده است. مهم‌ترین اتفاقی که به تازگی در این کشور رخ داده است برگزاری رفراندومی برای جدایی از

1. Fast integration

اتحادیه اروپا بود که با اکثریت شکننده‌ای رأی آورد و این امر را در دستور کار دولت این کشور و اتحادیه اروپا قرار داد.

از منظر حجم تولید ناخالص داخلی، تحقیقات مختلفی صورت گرفته است که نتایج آن در قالب مقاله‌ای از سوی مدرسه اقتصاد لندن (LSE[1]) منتشر شده است[2]. جمع‌بندی این مقاله نشان می‌دهد که در بلندمدت تولید ناخالص تحقق یافته این کشور از تولید ناخالص بالقوه (در صورتی که این کشور عضویت در اتحادیه اروپا را ادامه می‌داد) کمتر خواهد بود. اما بازه تخمین‌های عددی وسیع است و این اختلاف را از ۱۰٪- تا ۴٪+ پیش‌بینی کرده‌اند. نمودار (۱-۲۴) تصویری از این پیش‌بینی‌ها را نمایش می‌دهد.

نمودار ۱-۲۴- پیش‌بینی‌های مختلف از رشد اقتصادی انگلستان



با وجود اختلاف در خصوص روند بلندمدت رشد اقتصادی بریتانیا، قریب به اتفاق اقتصاددانان معتقدند در افق کوتاه مدت رشد اقتصادی این کشور در مقایسه با سناریوی عدم جدایی کاهش خواهد یافت. دلیل اصلی این پیش‌بینی را می‌توان عدم اطمینان از سیاست‌گذاری‌های آتی و تأخیر سرمایه‌گذاری در اقتصاد بریتانیا دانست. علاوه بر این همان‌طور که پیش‌بینی می‌شد ارزش پوند واکنش قابل توجهی به جدایی این کشور از اتحادیه اروپا نشان داد و بازارهای مالی از این حیث بسیار متأثر شدند. همان‌طور که در نمودار (۱-۲۵) مشاهده می‌شود، در روزهای انتهایی ماه ژوئن ۲۰۱۶ ارزش پوند در مقابل دلار سقوط کرده و در سطوح پایین‌تری به نوسانات باثباتی رسیده است.

1. London School of Economics
2. The economic impact of Brexit: jobs, growth and the public finances; Iain Begg and Fabian Mushövel, European Institute, London School of Economics, 2017

نمودار ۱-۲۵- ارزش پوند در مقابل دلار در ماه‌های انتهایی سال ۲۰۱۶

تقاضای سایر کشورهای اروپایی، حدود ۱۲٪ از تقاضای کالاها و خدمات نهایی تولید شده در انگلستان را تشکیل می‌دهد. این امر به معنای ۳.۳ میلیون فرصت شغلی است که با خروج از اتحادیه به خطر خواهد افتاد. با این وجود خروج انگلستان به معنای حذف تمامی این فرصت‌های شغلی نیست بلکه فرصت‌های شغلی جدیدی نیز خلق خواهد شد.

یکی دیگر از کانون‌های متأثر از این تصمیم، نقش نیروی کار اروپایی مهاجر در اقتصاد انگلستان است. به جرات می‌توان گفت بخش عمده‌ای از نیروی کار مهاجر اروپایی در خدمات عمومی انگلستان مشغول به کار هستند که با چنین ترتیباتی از مدار خارج خواهند شد. این در حالی است که متوسط سن نیروی کار در اروپا از رقم مشابه در انگلستان پایین‌تر است.

جدول (۱-۳) روند تغییرات و پیش‌بینی نرخ رشد برخی از متغیرهای کلیدی کلان اقتصادی انگلستان را نشان می‌دهد.

جدول ۱-۳- روند تغییرات و پیش‌بینی برخی متغیرهای کلان اقتصادی کشور انگلستان

	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸
اشتغال	٪۲.۴	٪۱.۸	٪۱.۴	٪۰.۳	-٪۰.۳
نرخ بیکاری	٪۶.۲	٪۵.۴	٪۴.۹	٪۵.۰	٪۵.۶
سرانه جبران خدمات نیروی کار	٪۰.۷	٪۱.۳	٪۱.۷	٪۲.۳	٪۲.۵
درآمد قابل تصرف خانوار	٪۲.۹	٪۳.۸	٪۳.۵	٪۲.۹	٪۳.۱
شاخص ضمنی GDP	٪۱.۶	٪۰.۴	٪۱.۵	٪۱.۹	٪۲.۲
شاخص ضمنی مخارج مصرفی	٪۱.۷	٪۰.۳	٪۱.۱	٪۲.۳	٪۲.۷

۱-۴- اقتصاد کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA)[1]

از منظر اقتصادسیاسی، عملکرد کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا محصول دو عامل کلیدی امنیت و قیمت انرژی است. ظهور تروریسم سازمان یافته با تمرکز بر جغرافیای سوریه و عراق، تبعات اقتصادی قابل ملاحظه‌ای بر این کشورها برجای گذاشته است. با اینکه مداخله فعال روسیه در مبارزه با داعش توانست نفوذ جغرافیایی این گروه را تا حدود زیادی کاهش دهد اما همچنان ریسک بالایی برای گسترش ناگهانی یا تدریجی وجود دارد. شایان ذکر است اتفاقات تروریستی در کشورهای اروپایی خصوصاً فرانسه نشان داده که گسترش خشونت حتی در جغرافیایی که حاکمیت آن در دست دولت‌های غربی است کاملاً محتمل به نظر می‌رسد.

آثار ناامنی برآمده از تروریسم را می‌توان در افق‌های زمانی متفاوت مورد بررسی قرار داد. در کوتاه مدت ناامنی حاصل از ظهور داعش منجر به کاهش شدید در سرمایه‌گذاری خارجی و خروج سرمایه‌های منقول از کشور میزبان می‌شود. آن‌چنان که در عراق[2] و سوریه[3] اتفاق افتاد. از سوی دیگر نیروی انسانی کشورهایی که مستقیماً درگیر تروریسم هستند تضعیف خواهد شد. این امر ناشی از افزایش میزان مرگ و میر و مهاجرت‌های اجباری از این کشورهاست.

به تدریج با کاهش سرمایه‌گذاری‌های خارجی و داخلی بنیه اقتصاد تضعیف شده و در میان مدت رشد اقتصادی در مدار منفی قرار خواهد گرفت. علاوه بر این برخی صنایع از جمله صنعت توریسم به شدت آسیب دیده که اغلب کشورهای همسایه را نیز تحت تاثیر قرار می‌دهد.

عامل تعیین کننده دیگر که اثر معتنابه‌ی بر اقتصاد کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا دارد، قیمت انرژی و به طور ویژه قیمت نفت است. بر اساس طبقه‌بندی بانک جهانی، کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا در سه دسته جای‌داده می‌شوند. نخست کشورهای عضو شورای همکاری‌های خلیج فارس (بحرین، کویت، عمان، قطر، عربستان سعودی و امارات متحده) که همگی صادرکنندگان نفت به شمار می‌آیند. دوم، سایر کشورهای صادرکننده نفت از جمله ایران، الجزیره و عراق و سرانجام، کشورهای

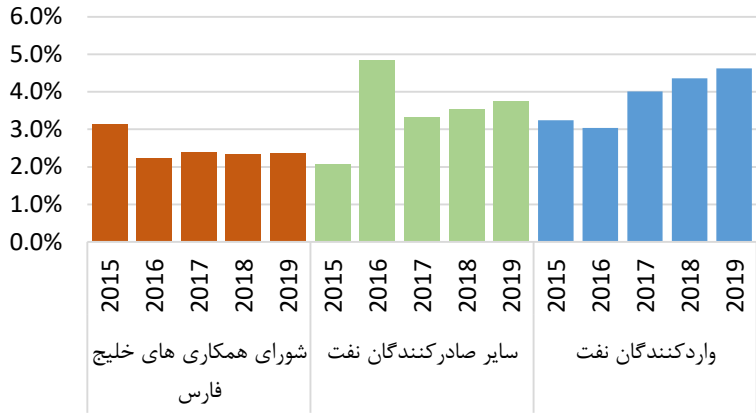
---

1. Middle East and North Africa

۲. لازم به ذکر است در بررسی آمارهای مربوط به کشور عراق باید جاذبه منطقه خودمختار اربیل در تخمین‌های ارائه شده از FDI منظور گردد.

۳. اطلاعات کشور سوریه به درستی منتشر نمی‌شود و در دسترس قرار ندارد.

واردکننده نفت همچون جیبوتی، مصر، اردن، لبنان، مراکش و تونس هستند. نمودار (۱-۲۶) پیش‌بینی رشد اقتصادی این کشورها بر اساس طبقه‌بندی بانک جهانی را به تصویر کشیده است.



نمودار ۱-۲۶-رشد اقتصادی کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا(۲۰۱۵-۲۰۱۹)

همان‌طور که در نمودار مشاهده می‌شود، رشد اقتصادی در کشورهای واردکننده نفت در مقایسه با کشورهای صادرکننده در بازه زمانی ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۹ عملکرد بهتری را نشان می‌دهد. کاهش قیمت نفت اثر متضادی بر این کشورها داشته است؛ از یک سو باعث شده هزینه خرید نفت و سایر محصولات نفتی برای کشورهای واردکننده کاهش یابد و از سوی دیگر به دلیل وابستگی بالای اقتصاد کشورهای نفت‌خیز به درآمدهای این حوزه، رشد اقتصادی در این کشورها با چالش روبرو شده است.

در عین حال مقایسه عملکرد اقتصادی صادرکنندگان نفت در دو بلوک شورای همکاری خلیج فارس و سایر کشورها نشان از عمکرد بهتر کشورهای ایران، عراق و الجزایر دارد. باید توجه داشت که ایران به دلیل وضع تحریم‌های اقتصادی، سال‌ها توان دسترسی به درآمدهای ارزی خود را نداشت و با گشایش‌های بین‌المللی این امر تا حدودی محقق شد و علی رغم کاهش معنی‌دار قیمت نفت رشد اقتصادی قابل قبولی را محقق ساخت. این امر در مورد عراق که سال‌ها با تحریم و جنگ مواجه بود نیز صادق است. به گونه‌ای که با افزایش حضور شرکت‌های نفتی در این کشور و افزایش قابل ملاحظه سهم عراق در بازار جهانی انرژی رشد اقتصادی این کشور به میزان معناداری افزایش یافت. در مجموع از

آنجا که انتظار می‌رود قیمت نفت در سال‌های پیشِ رو افزایش یابد، روند رشد اقتصادی کشورهای نفت‌خیز در سال‌های آتی صعودی خواهد بود.

۱-۵- جمع‌بندی

پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که رشد اقتصاد جهانی در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ روند صعودی ملایمی را تجربه خواهد کرد. آمار حوزه اشتغال، گشایش‌های مالی و انتظارات تورمی مثبت در اقتصاد ایالات متحده، نشان از خوش‌بینی فعالان اقتصادی در این کشور دارد. با این وجود چنین سطح اطمینانی در اقتصادهای حوزه یورو وجود ندارد و این کشورها همچنان با بحران بدهی، شکنندگی اتحادیه و هجوم مهاجران روبرو هستند.

اقتصاد چین نیز از دوران طلایی رشدهای دو رقمی فاصله گرفته و در عین حال اقتصاد این کشور کیفیت جدیدی را تجربه می‌کند. از یک سو، افزایش تقاضا در بخش خدمات و ظهور طبقه متوسط مصرفی در این کشور و از سوی دیگر تغییر ساختار تولید از بخش صنعت به بخش خدمات در طرف عرضه، پیامدهای معتنابهی را در اقتصاد جهانی بر جای گذاشته که این روند در سال‌های آتی نیز ادامه خواهد یافت.

سقوط قیمت نفت و تشدید عوامل تثبیت‌کننده این روند از جمله افزایش عرضه با محوریت ایالات متحده و کاهش تقاضا به دلیل کاهش شدت انرژی[1] در بازارهای تولید و مصرف، کشورهای متکی به درآمدهای نفتی را با مشکلات اساسی روبرو ساخته است. اگرچه سقوط قیمت نفت در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸، آن‌چنان که پیش از این اتفاق افتاده بود، محتمل نیست، اما انتظار نمی‌رود که قیمت این محصول به دوران اوج خود (بالاتر از ۸۰ دلار) نیز بازگردد.

سرانجام از منظر اقتصاد سیاسی تحولات مهمی رخ داده است که می‌توان به خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا، به قدرت رسیدن ترامپ در ایالات متحده، خطر تروریسم سازمان یافته و هجوم آوارگان در قالب مهاجران به کشورهای توسعه یافته اشاره کرد. آن‌چنان که در فصل حاضر اشاره شد، هر یک از موارد یاد شده، پیامدهایی بر روند رشد اقتصاد جهانی بر جای خواهند گذاشت.

1. Energy Intensity

فصل دوم

تحولات نظام بین‌الملل

سعیده شفیعی
(پژوهشگر اقتصادی)

مقدمه

طی یک سال گذشته حوزه نظام بین‌الملل تغییرات جدی و گاه غیرقابل پیش‌بینی را تجربه کرده است که این رویدادها به صورت مستقیم بر حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی نیز اثرگذار بوده و خواهد بود. رأی مردم بریتانیا به خروج از اتحادیه اروپا و روی کار آمدن دونالد ترامپ در آمریکا دو نمونه‌ی بارز از این موارد به شمار می‌روند که به طور جدی بر معادلات منطقه‌ای و جهانی تاثیر خواهند گذاشت. همچنین ادامه جنگ‌ها و ناآرامی‌های منطقه‌ای و نقش ایران در این عرصه نیز از دیگر مواردی است که بر آینده روابط منطقه‌ای و بین‌الملل آثار قابل توجهی دارد. در این فصل موارد فوق به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

۲-۱- تحلیل نظام بین‌الملل و روابط منطقه‌ای در خاورمیانه

نظام بین‌الملل مجموعه‌ای از دولت‌ها یا بازیگران بین‌المللی را شامل می‌شود که به‌طور منظم در کنش با یکدیگر قرار دارند. ویژگی مهم این بازیگران این است که آنها به یکدیگر توجه داشته و به‌هم پاسخ می‌دهند. پس از جنگ جهانی دوم تا زمان فروپاشی شوروی سابق (طی دهه‌های ۱۹۹۰-۱۹۴۰)، اختلافاتی بین آمریکا و متحدانش با شوروی پدید آمد که باعث جنگ تبلیغاتی و روانی بین این دو کشور شد که از این دوران به نام «جنگ سرد» یاد می‌شود. در واقع این دو کشور به جای توسل به زور و جنگ، به تبلیغات و عملیات ایذایی علیه یکدیگر پرداختند.

در دوران جنگ سرد بحران‌های بین‌المللی عمدتاً توسط دو ابرقدرت مدیریت می‌شد و بحران‌ها نه به خودی خود، بلکه به واسطه تحریک یا حمایت یکی از این دو ابرقدرت یا قدرت‌های تابع بلوک آنها بروز می‌کرد. با فروپاشی شوروی سابق در سال ۱۹۹۱ و پایان جنگ سرد این شیوه از مدیریت پایان یافت و ساختار تصمیم‌گیری قدرت‌ها نیز با تغییراتی مواجه شد. بررسی روند تحول در ساختار نظام بین‌الملل پس از جنگ سرد، مشخص می‌کند که این ساختار در عمل از دو قطبی به تک‌قطبی تبدیل شد و در نهایت این تحول ساختاری باعث تغییر موقعیت آمریکا به عنوان تنها قدرت برتر در سطح جهان شد (حسینی‌متین، ۱۳۹۰، ۱۱۷).

در شرایط نظام تک‌قطبی واحدهای سیاسی از استقلال چندانی برخوردار نیستند و تلاش قدرت برتر این است که همه واحدها هژمونی آن قدرت و نظم هژمونیک آن را بپذیرند. اگر چه وابستگی متقابل در دنیای امروز بازگشت به تجربه جنگ سرد را غیرممکن ساخته است اما رقابت بین آمریکا و روسیه هنوز ادامه دارد. البته اقتصاد روسیه به شدت به غرب وابسته است و اروپا هم وابسته به منابع نفت و گاز روسیه است. از دیگر سو مدیریت مسائل جهانی نیاز به فاصله گرفتن از وضعیت جنگ سرد را می‌طلبد. بنابراین اگر بازیگران عرصه بین‌الملل را عاقل فرض کنیم، همه از بازگشت به دوران جنگ سرد متضرر می‌شوند (محبی‌نیا، ۱۳۹۲، ۱۲۱).

بر این اساس اکنون نه نظم سنتی پیشین پابرجاست و نه نظمی تازه و پایدار جای آن را گرفته است. چنین وضعیتی را «گذار ژئوپلیتیکی» می‌نامند (پورموسی و دیگران، ۱۳۸۸، ۶۸).

۲-۱-۱- اهداف آمریکا در خاورمیانه پس از جنگ سرد

آمریکا پس از پایان جنگ سرد به صورت یکنواخت کوشیده است تا هژمونی خود را در جهان و به ویژه خاورمیانه تحکیم کند و در این راستا اهداف زیر را تعقیب کرده است (محبی‌نیا، ۱۳۹۲، ۱۰۶):

۱- جلوگیری از ظهور قدرتی جدید در ابعاد یک ابرقدرت که بتواند چالشی مهم برای هژمونی آمریکا باشد؛

۲- محدود کردن هر چه بیشتر روسیه در داخل مرزهایش تا از بلندپروازی‌های تاریخی آن در آینده ممانعت به عمل آورد؛

۳- کمک به منطقه‌ای شدن جهان جهت اداره آسان‌تر آن به ترتیبی که در هر منطقه کشورهای دوست آمریکا رهبری را عهده‌دار باشند؛

۴- جلوگیری از پیدایش قدرت‌های بزرگ اقتصادی در جهان؛ به گونه‌ای که تهدیدی جدی برای آمریکا نباشند؛

۵- مبارزه با تروریسم و اشکال آن طبق تعریف غرب، به ویژه پس از واقعه یازدهم سپتامبر؛

۶- جلوگیری کشورهای معارض غرب از دستیابی به سلاح‌های کشتارجمعی؛

۷- غربی کردن فرهنگ و اقتصاد در جهان طبق نظریه‌های افرادی همچون فوکویاما و نظریه پایان تاریخ وی؛ و

۸- دستیابی و تسلط بر انرژی در منطقه و برقراری امنیت انرژی آمریکا.

دولت آمریکا در ماه می سال ۱۹۹۷ میلادی آشکارا خاطرنشان کرد که اگر امنیت راه‌های دسترسی نامحدود به بازارهای انرژی و منابع استراتژیک به خطر بیفتد آمریکا خود را موظف به مداخله نظامی می‌داند (تودنهوفر، ۱۳۹۴، ۲۹).

۲-۱-۲- یازدهم سپتامبر و آثار آن بر فضای بین‌الملل و منطقه خاورمیانه

واقعه یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ روند تحکیم موقعیت آمریکا در سطح نظام بین‌المللی را بیش از پیش تقویت کرد. شدت و اهمیت این حملات تروریستی به شهرهای نیویورک و واشنگتن به گونه‌ای بود که قدرت آمریکا در ساختار پس از جنگ سرد را به شدت تحت تاثیر قرار داد و باعث نگرانی تنها ابرقدرت نسبت به آینده نظام شد. در فضای پس از یازدهم سپتامبر، آمریکا تروریسم را مهم‌ترین خطر برای امنیت ملی خود برشمرد و آن را از سه زاویه جنگ‌افزارهای ویژه نابودی گروهی، تروریسم بین‌المللی و بنیادگرایی دینی تعریف کرد.

واکنش جدی و قدرتمندانه آمریکا به این واقعه (با حمله به افغانستان و عراق) نشانگر وقوع تحولات درون‌ساختاری نظام بین‌المللی پس از وقوع این حمله تروریستی است. مقطع پس از ۱۱ سپتامبر دوره‌ای است که آمریکا با پشتوانه عاطفی ایجاد شده در سراسر جهان نسبت به مردم آمریکا توانست آرمان‌ها و امیال سیاسی و ایدئولوژیک خود را به عنوان دستور کار سیاست خارجی پیگیری کند (حسینی‌متین، ۱۳۹۰، ۱۲۰-۱۲۱).

اشغال افغانستان و عراق در راستای این سیاست خارجی شکل گرفت اما این حملات نظامی علاوه بر افزایش هزینه نظامی آمریکا، زمینه‌ساز تقویت گروه‌های تروریستی و شبه‌نظامی در منطقه شد که فعالیت‌های آنان تا امروز (۱۴ سال پس از اشغال عراق) ادامه دارد.

۲-۱-۳- ظهور داعش و ژئوپلیتیک خاورمیانه

حمله آمریکا به عراق و اشغال نظامی آن کشور در سال ۲۰۰۳ سرآغاز دگرگونی نظم سیاسی و مناسبات قدرت در منطقه خاورمیانه به شمار می‌رود. البته ایستادگی کشورهای منطقه از یک‌سو و وجود گروه‌های مختلف نژادی و مذهبی از سوی دیگر، از تحقق و تثبیت کامل نظم جدید جلوگیری کرده است.

همان گونه که اشاره شد یکی از دگرگونی‌هایی که پس از حمله آمریکا در منطقه خاورمیانه رخ داد، ظهور گروه‌های شبه‌نظامی و تندروی مذهبی بود که امروزه به یکی از بحران‌های جدی در خاورمیانه تبدیل شده است. شاخه عراق گروه القاعده در اکتبر ۲۰۰۶ (سه سال پس از اشغال عراق توسط آمریکا)، به گروه «حکومت اسلامی در عراق» (ISI) تغییر نام داد. در سال ۲۰۱۱ در هنگامه بهار عربی فرماندهان خلع سلاح شده پیشین صدام حسین به گروه دولت اسلامی عراق ملحق شدند و گروه «دولت اسلامی در عراق و شام» (ISIS) را تشکیل دادند (تودنهوفر، ۱۳۹۴، ۱۹). این گروه طی سال‌های بعد در سوریه و عراق دست به کشتار وسیع مردم این دو کشور (به‌خصوص شیعیان و مسیحیان) زد و به نام خلافت اسلامی جنایات بسیاری را مرتکب شد.

۲-۲- بهار عربی، آینده جنگ‌ها و ناآرامی‌های منطقه‌ای

طی سال‌های زیادی زمانی که از مسائل خاورمیانه صحبت به میان می‌آمد، اغلب درگیری‌های اعراب و رژیم صهیونیستی مورد توجه بود و از آن به عنوان مهم‌ترین مساله منطقه یاد می‌شد، اما امروزه مسائل خاورمیانه تنها منحصر به این درگیری نیست. در ماه مارس سال ۲۰۱۱ میلادی، ناآرامی‌ها در مصر و تونس در پی وضعیت نامناسب اقتصادی

و سیاسی آغاز شد و پس از آن به سرعت به لیبی، بحرین و یمن و در نهایت به سوریه رسید. ریشه و عوامل تحولات صورت گرفته در کشورهای مختلف خاورمیانه تقریباً مشابه است و طیف گسترده‌ای از محرومیت‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی- اجتماعی است. ناآرامی‌ها در سوریه به یک جنگ تمام‌عیار داخلی تبدیل شد و آثار مخرب‌تر و ویرانگرتری نسبت به ناآرامی‌ها سایر کشورهای منطقه بر جا گذاشت.

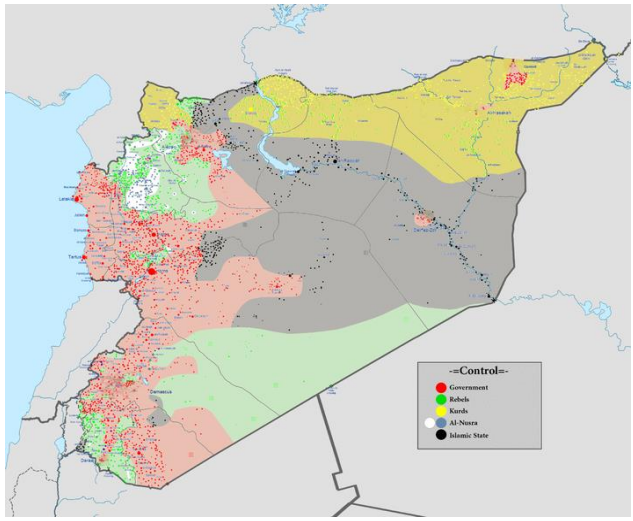
هم‌اکنون در سه کشور منطقه (سوریه، عراق و یمن) درگیری‌های داخلی مخالفان با دولت مرکزی وجود دارد. در سوریه جنگ داخلی به ششمین سال خود رسیده است و اگر چه روزنه‌هایی از بهبود وضعیت مشاهده می‌شود اما جنگ بیش از ۳۰۰ هزار نفر کشته و حدود ۱۱میلیون نفر (بر اساس تخمین نهادهای اروپایی[1]) آواره در بر داشته است که از این رقم ۶ میلیون نفر به مصر، اردن، عراق، ترکیه و لبنان پناه برده‌اند.

۲-۲-۱- چشم‌انداز جنگ داخلی در سوریه و آثار آن

درگیری‌ها در سوریه از ۲۶ ژانویه سال ۲۰۱۱ میلادی آغاز شد و گروه‌های مختلفی در آن به مبارزه با یکدیگر می‌پردازند. ارتش آزاد سوریه که در سال ۲۰۱۱ توسط نظامیان جدا شده از ارتش سوریه تشکیل شد، جبهه نصرت یا جبهه فتح شام (شاخه رسمی القاعده در سوریه) و جبهه اسلامی ائتلافی از چندین گروه اسلام‌گرای سلفی، از این جمله‌اند.

طی یک سال اخیر، نیروهای دولتی و طرفداران بشار اسد در منطقه (روسیه، ایران و حزب الله لبنان) توانسته‌اند موفقیت‌هایی را در بازپس‌گیری برخی شهرها از مخالفین کسب کنند اما هنوز شهرهای شرقی سوریه در کنترل این نیروهاست (شکل شماره ۲-۱). هم‌اکنون دور چهارم مذاکرات صلح سوریه در وین در حال انجام است و به نظر می‌رسد پس از چند ماه آتش‌بس نه چندان پیوسته، از شدت حملات در این کشور در آینده نزدیک کاسته شود.

1. http://syrianrefugees.eu/



شکل ۲-۱- نیروهای در حال جنگ در سوریه و مناطق تحت کنترل آنان

۲-۲-۲-جنگ در عراق و آثار آن بر روابط سیاسی در منطقه

نیروهای داعش در میانه سال ۲۰۱۴ به شمال عراق حمله کردند و شهرهای رمادی و فلوجه در استان الانبار را تصرف کردند. طی چند ماه بعد، موفقیت این گروه در اشغال شهرهای موصل (دومین شهر بزرگ عراق) و تکریت تکمیل شد. در ادامه نیروهای دولت اسلامی با استخراج و صدور غیر رسمی بخشی از نفت این کشور توانستند به ثروتمندترین گروه تروریستی جهان تبدیل شوند. چاپ اسکناس و سکه، صدور گذرنامه و تشکیل پلیس از مهم‌ترین اقدامات این گروه تروریستی برای تشکیل حکومت اسلامی بود.

ارتش عراق در کنار نیروهای مردمی عراق (حشد الشعبی) از همان زمان به مبارزه با این گروه پرداخت و از پاییز سال گذشته میلادی توانست موفقیت‌های چشمگیری به دست آورد. آینده جنگ در عراق به طور مستقیم به آینده ناآرامی‌ها در سوریه بستگی دارد. به نظر می‌رسد با توجه به تضعیف داعش طی ماه‌های اخیر، عراق نیز با بهبود اوضاع امنیتی روبه‌رو خواهد شد.

۲-۲-۳- خرید تسلیحات و ادامه ناآرامی‌ها

در سال‌های اخیر با بالاگرفتن تنش در منطقه، رشد هزینه دفاعی در کشورهای خاورمیانه به‌ویژه در عربستان و قطر چشمگیر بوده است. این رشد در شرایطی رخ

می‌دهد که قیمت نفت در چند سال اخیر کاهشی بوده اما این موضوع بر سیاست افزایش خرید تسلیحات اثری نداشته است. سازمان‌های امنیتی آمریکا در گزارش‌های خود اعلام کرده‌اند که جنگ‌های نیابتی خاورمیانه می‌تواند سال‌ها به طول بینجامد که این امر سبب خواهد شد کشورهای درگیر منطقه به خرید تسلیحات گران‌قیمتی همچون جنگنده‌های اف-۳۵ (که گران‌بهاترین موجودی زرادخانه تسلیحاتی آمریکا در آینده محسوب می‌شود) هرچه بیشتر علاقه‌مند شوند.

بر اساس گزارش مؤسسه «سیپری» (SIPRI) یا «مؤسسه تحقیقات صلح بین‌المللی استکهلم[1]» عربستان‌سعودی دومین کشور واردکننده تسلیحات نظامی در جهان در دوره ۱۶-۲۰۱۲ بوده است که این رقم نسبت به دوره ۱۱-۲۰۰۷، ۲۱۲ درصد افزایش نشان می‌دهد. بر اساس این گزارش تنها در سال ۲۰۱۵ عربستان سعودی به دلیل حمله به یمن و مسلح‌کردن تروریست‌های منطقه در عراق و سوریه ۹ میلیارد و ۳۰۰ میلیون دلار تسلیحات خریداری کرده است که این رقم نسبت به سال قبل از آن ۵۰ درصد رشد نشان می‌دهد. از این میزان ۸۰۰ میلیون دلار صرف خرید جنگنده‌های اف-۳۵ و انواع موشک‌های هوا به هوا، هوا به زمین و سطح به سطح شده است. این روند می‌تواند باعث تشدید ناآرامی‌ها در منطقه شود و آینده صلح در خاورمیانه را با مخاطراتی مواجه کند (محمدیاری و شفیعی، ۱۳۹۵، ۴).

۲-۲-۴-بحران آب و اثر ژئوپلیتیک آن

مساله مهم دیگر در منطقه بحران آب است. به باور برخی کارشناسان آینده درگیری‌ها و حتی جنگ‌ها در خاورمیانه به ابعاد مختلف این بحران بستگی دارد. اغلب کشورهای منطقه خاورمیانه از کمبود منابع آبی رنج می‌برند که خود ممکن است سبب بروز ناآرامی‌های جدیدی در منطقه شود.

۲-۳- آثار روی کار آمدن دولت جدید در آمریکا

دونالد ترامپ در ۱۶ ژوئن ۲۰۱۶ رسماً نامزدی خود را برای انتخابات مقدماتی ریاست جمهوری ۲۰۱۶ به عنوان یک جمهوری‌خواه اعلام کرد. در ماه می ۲۰۱۶ پس از موفقیت او در پیروزی در بیشترین ایالت‌ها و کسب بیش‌ترین آرای رقابت مقدماتی حزب جمهوری‌خواه، تنها رقبای باقیمانده او کناره‌گیری کردند و ترامپ در ماه ژوئیه رسماً نامزد

1. Stockholm International Peace Research Institute

حزب جمهوری‌خواه شد. علی‌رغم تمام پیش‌بینی‌ها، در نهایت در انتخابات سراسری هشتم نوامبر ۲۰۱۶ بر هیلاری کلینتون، نامزد حزب دموکرات پیروز شد.

البته باید توجه داشت اگر چه دونالد ترامپ کاندیدای حزب جمهوری‌خواه بود اما به تمامی اصول این حزب پای‌بند نیست. در این که دونالد ترامپ چقدر موفق شود به وعده‌های انتخاباتی خود عمل کند نظرات مختلفی وجود دارد اما گذشته از اختلاف‌نظرها در این مورد، هیجانی، بی‌برنامه و پوپولیستی بودن سیاست‌های او جای تردیدی وجود ندارد. صدور چند فرمان مهم درباره شهروندان هفت کشور مسلمان و ساخت دیوار در مرز مکزیک نمونه‌هایی برای تایید این موضوع است.

۲-۳-۱- بررسی سیاست‌های دولت جدید آمریکا و آثار آن

انتخاب ترامپ به عنوان رئیس دولت جدید آمریکا، سطح نااطمینانی را چه در این کشور و چه در سطح جهان افزایش داده است. سیاست‌های هیجانی و خصمانه او طی بیش از یک ماه زمامداری خود در حال تغییر بوده و تصور مردم جهان از آمریکا نیز از یک جامعه آزاد و صبور به یک جامعه نژادپرست و بسته تغییر یافته است. از منظر اقتصادی، او بر این موضوع تأکید دارد که باید موازنه تجاری آمریکا مثبت شود و بدهی آمریکا به نهادهای بین‌المللی کاهش یابد. به همین دلیل است که به ضرورت اعمال تعرفه‌های وارداتی تأکید دارد.

دو موضوع دیگری که در ادبیات ترامپ محور اصلی محبوبیت اجتماعی و جایگاه ساختاری وی شده را می‌توان مربوط به تبیین نشانه‌های «دیپلماسی قدرتمندانه» برای ساختار سیاسی آمریکا و تلاش دونالد ترامپ در جهت فراهم‌سازی زمینه کاهش مالیات برای شهروندان با درآمدهای پایین دانست. هر یک از نشانه‌های یاد شده را می‌توان به عنوان بخشی از واقعیت هیجانی گروه‌های پوپولیستی دانست (متقی، ۱۳۹۵، ۳۳۳).

۲-۳-۲-تحلیل و پیش‌بینی روابط آمریکا با متحدان خود در دولت جدید

با روی کار آمدن دولت جدید آمریکا و اظهارنظرهای دونالد ترامپ، آینده روابط این کشور با متحدان اروپایی خود در هاله‌ای از ابهام فرو رفته است. کشورهای اروپایی به خصوص درباره همکاری این کشور با سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو[1]) ابراز نگرانی می‌کنند. دونالد ترامپ در سخنان روز ۱۵ ژانویه ۲۰۱۷ (پنج روز قبل از مراسم تحلیف)

1. North Atlantic Treaty Organization (NATO)

خود ناتو را سازمانی منسوخ و تاریخ‌مصرف‌گذشته خواند و افزود شاید آمریکا این سازمان را ترک کند؛ مگر این که در آن تغییراتی ایجاد شود. باور دولت جدید آمریکا این است که تمرکزها باید به مسائل داخلی آمریکا باشد و منابع خود را در این راستا صرف کند. نگرانی‌ها درباره روابط آمریکا و ناتو منحصر به دولت‌های اروپایی و تحلیلگران سیاسی نیست، بلکه در خود آمریکا هم تعداد قابل توجهی از اعضای نهادهای امنیتی در خصوص این موضوع و سیاست‌های جدید دولت آمریکا ابراز نگرانی کرده‌اند.

۲-۳-۳- آثار روی کار آمدن دولت ترامپ بر ادامه یا تغییر برجام

دونالد ترامپ در دوران تبلیغات انتخاباتی خود بارها اعلام کرد که برجام بدترین توافق ممکن با ایران است و وی در اولین روز زمامداری خود این قرارداد را پاره خواهد کرد. اگر چه در عمل این اتفاق رخ نداد اما وی و تیم مدیریت جدید آمریکا بر این باورند که برجام سبب افزایش قدرت منطقه‌ای ایران شده و باید در رئوس آن بازنگری صورت گیرد. به نظر می‌رسد دولت ترامپ همراه با هم‌حزبی‌های خود در کنگره و سنای آمریکا تلاش دارند که با توجه به فعالیت‌های موشکی ایران، تحریم‌های جدیدی را علیه ایران اعمال کنند. این موضوع می‌تواند به صورت مستقیم بر برجام اثرگذار باشد، زیرا از نظر دولتمردان ایرانی وضع هرگونه تحریمی پس از برجام، نقض صریح این توافق‌نامه بین‌المللی است.

از طرف دیگر پنج کشور دیگر حاضر در برجام به کرات اعلام کرده‌اند که به مفاد این قرارداد پای‌بند خواهند بود و آمریکا نمی‌تواند به تنهایی این عهدنامه بین‌المللی چندجانبه را نقض کند. سه کشور اروپایی (بریتانیا، آلمان و فرانسه) و دو کشور چین و روسیه به صراحت در این خصوص سخن گفته‌اند اما به نظر می‌رسد هنوز تردیدهایی در این خصوص وجود دارد. البته اغلب کارشناسان روابط بین‌الملل معتقدند دولت آمریکا علی‌رغم اظهارات زبانی، برجام را نقض نخواهد کرد. در نهایت آینده برجام در دولت جدید آمریکا به قدرت چانه‌زنی این پنج کشور در قبال آمریکا، سطح واکنش ایران و نوع تحریم‌های جدید بستگی خواهد داشت.

۲-۴- بررسی روند و آثار خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا

در پاییز سال ۲۰۱۵ میلادی برگزاری رفراندوم خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا در پارلمان اروپا به تصویب رسید. جنبش برگزیت[1] از همان زمان با شعارها و انگیزه‌های

1. Brexit

راست‌گرایانه و ناسیونالیستی شکل گرفت و خروج این کشور از اتحادیه را برای منافع ملی مفید می‌دانست. طرفداران این جنبش معتقدند که با جدا شدن بریتانیا، این کشور قادر خواهد بود به یکی از سرسخت‌ترین حامیان تجارت آزاد در هر جای دنیا تبدیل شود. رفراندوم در ۲۳ ژوئن سال گذشته میلادی انجام شد و بر خلاف پیش‌بینی‌ها، بیش از ۱۷ میلیون نفر به عدم حضور در اتحادیه اروپا و ۱۶ میلیون نفر به ماندن در این اتحادیه رأی دادند. در روزهای اولیه پس از برگزاری همه‌پرسی خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا، شوک‌های روانی و قیمتی به بازار وارد شد و ارزش پوند در برابر سایر ارزها به صورت بی‌سابقه‌ای سقوط کرد اما این آثار موقتی بود و طی هفته‌های پس از آن فروکش کرد. آثار میان‌مدت و بلندمدت این تصمیم به نحوه و زمان‌بندی خروج این کشور از اتحادیه بستگی دارد.

۲-۴-۱- تحلیل روند و زمان‌بندی خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا

بدیهی است خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا آثار کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدتی بر ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بریتانیا، اتحادیه اروپا و کل جهان خواهد داشت اما هنوز پس از شش ماه از برگزاری رفراندوم فرآیند خروج این کشور مشخص نشده است. بنا بر برنامه اعلام شده، مذاکرات خروج از اتحادیه طی دوره ۱۹-۲۰۱۷ انجام خواهد شد و در سال ۲۰۱۹ بریتانیا به صورت رسمی از اتحادیه خارج می‌شود. البته این پایان فرآیند نیست و پیش‌بینی می‌شود ترسیم روابط جدید با اعضای اتحادیه تا سال ۲۰۲۲ زمان‌بر خواهد بود.

در یک سناریوی بدبینانه، خروج بریتانیا می‌تواند سبب ترغیب سایر کشورها به خارج شدن از اتحادیه شود. این موضوع با توجه به نزدیک بودن انتخابات ریاست جمهوری در فرانسه و شانس بالای راست‌گرایان در این کشور از اهمیت قابل‌توجهی برخوردار است. بر اساس این سناریو اگر کشور یا کشورهای دیگری به سمت خروج از اتحادیه بروند، منطقه یورو با افت شدید سرمایه‌گذاری، کاهش ارزش پول واحد و در نهایت رکود اقتصادی مواجه خواهد شد.

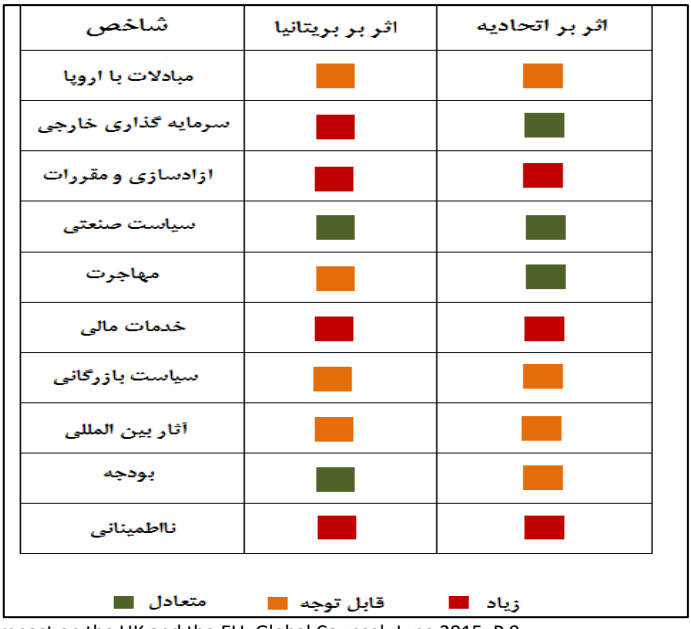
بر اساس گزارش‌ها خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا، برای اسکاتلندی‌ها خوشایند نبوده است؛ چرا که اغلب مردم این بخش از بریتانیا به همراه ایرلند شمالی به ماندن در اتحادیه رأی داده بودند و در حال حاضر هم خروج از اتحادیه را تصمیم درستی برای آینده بریتانیا نمی‌دانند. برخی تحلیلگران معتقدند خروج از اتحادیه سرآغاز خشونت‌های تازه در ایرلند شمالی خواهد بود.

۲-۴-۲-آثار خروج بریتانیا بر روابط منطقه‌ای در اروپا

اتحادیه اروپا مهم‌ترین شریک تجاری بریتانیا است و حدود نیمی از مبادلات این کشور با اعضای این اتحادیه است. تا قبل رأی مردم به خروج از اتحادیه، عضویت این کشور در اتحادیه اروپا سبب کاهش هزینه مبادلات کالا و خدمات می‌شد و آثار مثبتی بر صادرکنندگان بریتانیایی داشت. خروج این کشور از اتحادیه آثار اقتصادی و سیاسی متعددی دارد که بررسی ابعاد آن نیازمند زمان بیشتر و نحوه خروج است. به طور کلی می‌توان گفت شدت آثار خروج بریتانیا از اتحادیه تا حد زیادی به روابط جدید این دو شریک تجاری بستگی دارد.

موسسه مشاور جهانی[1] در مطالعه‌ای آثار خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا را بر شاخص‌های مختلف بررسی کرده است که در شکل شماره (۲-۲) ارائه شده است. بر این اساس این تصمیم نااطمینانی در بریتانیا و اتحادیه را افزایش خواهد داد. بیشترین نگرانی در خصوص سرمایه‌گذاری خارجی و صنعت خدمات مالی در این کشور است که به احتمال زیاد رکود قابل توجهی را تجربه خواهد کرد.

شکل ۲-۲- آثار خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا بر این کشور و اتحادیه



Brexit: The Impact on the UK and the EU, Global Counsel, June 2015, P 9.

1. Global Counsel

۲-۵- جمع‌بندی

طی یک سال اخیر نظم نوین نظام بین‌الملل با دو چالش اساسی مواجه شده است. رأی مردم بریتانیا به خروج از اتحادیه اروپا در ژوئن سال گذشته میلادی و روی کار آمدن دونالد ترامپ در آمریکا از ابتدای سال جاری میلادی به نوعی صحنه روابط بین‌الملل را با چالش جدی مواجه کرده‌اند. پیش‌بینی آینده روابط منطقه‌ای و بین‌المللی در هاله‌ای از ابهام فرو رفته است؛ زیراکه نه زمان دقیق و نحوه خروج بریتانیا از اتحادیه مشخص است و نه دولت ترامپ سیاست‌های واضحی را پیگیری می‌کند. اما با توجه به مسائل مطرح شده می‌توان گفت با توجه به روی کار آمدن دولت جدید آمریکا و سیاست‌های مورد نظر وی، به نظر می‌رسد جایگاه این کشور به عنوان یک ابرقدرت جهانی طی چهار سال آینده با تزلزل مواجه خواهد شد. این موضوع با توجه به سیاست‌های اقتصادی و ضد مهاجرتی وی ابعاد قابل توجهی به خود خواهد گرفت. خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا موقعیت خاص این کشور را در اروپا به احتمال زیاد تضعیف خواهد کرد. درخصوص وضعیت امنیتی و سیاسی منطقه خاورمیانه، مذاکرات صلح سوریه و پیشروی دولت عراق در مبارزه با داعش چشم‌انداز نسبتاً خوش‌بینانه‌ای را درخصوص درگیری‌ها در منطقه ایجاد کرده است.

فهرست منابع و مأخذ

منابع فارسی

۱- پورموسی و دیگران (۱۳۸۸)، دگرگون شدن نظم ژئوپلیتیکی خاورمیانه و اثر آن بر روابط سوریه و پ.ک.ک، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال بیست و سوم، شماره ۲۶۲-۲۶۱، خرداد و تیر ۱۳۸۸، صص ۶۲-۷۱.

۲- تودنهوفر، یورگن، ده روز با داعش؛ از درون دولت اسلامی، علی عبداللهی و زهرا معین‌الدینی، کتاب کوله‌پشتی، چاپ چهارم، دی ۱۳۹۴.

۳- حسینی‌متین، سیدمهدی (۱۳۹۰)، ساختار نظام بین‌الملل تک قطبی و تأثیر آن بر سیاست خارجی (با نگاهی به نقش امریکا پس از جنگ سرد)، فصلنامه سیاست، دوره ۴۱، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰، صص ۱۰۷-۱۲۳.

۴- دهشیری، محمدرضا (۱۳۹۳)، جهانی شدن و نظام بین‌الملل، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، مرکز بررسی‌های استراتژیک، دوره پنجم، شماره ۱۴، بهار ۱۳۹۳، ۷-۴۴.

۵- سلیمی، حسین و عیوض‌زاده، حسن (۱۳۹۵)، مبانی نظری تداوم ناتو پس از جنگ سرد، فصلنامه مطالعات روابط بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، پاییز ۱۳۹۵، صص ۱۴۱-۱۶۴.

۶- متقی، ابراهیم (۱۳۹۵)، فرار از نخبه‌گرایی، مهرنامه، سال هفتم، ویژه‌نامه نوروز ۹۵، صص ۳۳۲-۳۳۳.

۷- محبی‌نیا، جهانبخش و صالحی، منصور (۱۳۹۲)، جنگ سرد نوین در روابط روسیه و آمریکا، فصلنامه مطالعات روابط بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، زمستان ۱۳۹۲، صص ۸۹-۱۲۴.

۸- محمدیاری، رضا و سعیده شفیعی (۱۳۹۵)، تجارت بی‌سابقه اسلحه در خاورمیانه، روزنامه شرق، شماره ۲۸۱۱، سوم اسفند ۱۳۹۵، ص ۴.

۹- واعظی، محمود (۱۳۸۹)، نظام نوین بین‌الملل و مدیریت بحران‌های بین‌المللی، فصلنامه راهبرد، شماره ۶ و ۵، سال نوزدهم، پاییز ۱۳۸۹، صص ۷-۴۲.

منابع انگلیسی

10- Kaufman, Joyce (2017) , The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future, International Affairs, no. 93, February 2017, p. 251-266.

11- Dhingra, Swati (2016), The Consequences of Brexit for UK Trade and Living Standards Centre for Economic Performances, The London School of Economics and Political Science (LSE).

12- Hayder al-Khoei (2016), Syria, Iraq and the Struggle for Power: Intertwined Futures, Middle East and North Africa Programme, Chatham House; The Royal Institute of International Affairs, November 2016.

13- Brexit: The Economic and Political Impact of a Possible Withdrawal of Great Britain`s from The European Union.

14- Brexit: The Impact on the UK and the EU, Global Counsel, June 2015.

15- Kohen, Sami, On the Future of the Middle East, Center for Strategic Research (SAM).

16- Stockholm International Peace Research Institute, February 20, 2017, (www.sipri.org).

17- http://syrianrefugees.eu/

فصل سوم

تحولات بازار جهانی نفت

امیر جعفرزاده
(مدرس دانشگاه و پژوهشگر اقتصادی)

مقدمه

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های سرمایه‌گذاران اطلاع از وضعیت آتی بازار جهانی نفت است؛ زیرا قیمت نفت بر قیمت بسیاری از کالاهای دیگر موثر است و اکثر قیمت‌های کالاهای اساسی، فلزات و محصولات پالایشگاهی و پتروشیمی از قیمت نفت تاثیر می‌پذیرند. لذا از حیاتی‌ترین مسائلی که باید در واحدهای سرمایه‌گذاری به آن پرداخت، وضعیت آتی بازار نفت است. در فصل حاضر سعی شده است با توجه به آمار و ارقام منتشرشده توسط مؤسسات معتبر بین‌المللی، وضعیت حاضر و آتی بازار نفت تبیین شود. برای این منظور به بررسی ذخایر، عرضه، تقاضا، روند قیمت نفت و بررسی وضعیت آتی پرداخته می‌شود .

۳-۱- ذخایر نفت و گاز دنیا

قبل از پرداختن به بحث میزان ذخایر نفت و گاز دنیا، باید ذخایر اثبات شده و اثبات نشده از هم تفکیک شوند. انواع ذخایر از حیث قابل برداشت بودن به شرح ذیل است:

ذخایر درجا[1]: ذخایر یا نفت درجا نشان دهنده حجم نفت موجود در مخازن است. آمار نفت درجا معمولاً به صورت «نفت درجای اولیه[2]» اعلام می شود؛ یعنی حجم نفتی که در زمان کشف و قبل از بهره برداری از مخازن گزارش شده است. بدیهی است در خلال زمان شناخت دقیق‌تری از مخازن به دست می آید؛ لذا آمار نفت درجا تغییر می‌کند. مشخص است که تمامی ذخایر درجا قابل دسترس نیستند.

ذخایر قابل استحصال به صورت تکنیکی[3]: ذخایری که با توجه به دانش فنی موجود از میان ذخایر درجا قابل برداشت است. در آمار اعلام شده برای این نوع ذخایر نیز ریسک زیادی وجود دارد اما به تجربه مشخص شده که این مقدار ذخایر طی زمان به دلیل پیشرفت‌های دانش فنی رشد می‌کند.

ذخایر قابل استحصال به صورت اقتصادی[4]: ذخایری که با توجه به دانش فنی موجود قابل برداشت باشند و برداشت از آنها نیز اقتصادی باشد. یعنی با توجه به درآمدها و هزینه‌های برداشت نفت از میادین در حال حاضر برداشت از مخازن سودآوری داشته باشد. با افزایش قیمت نفت، میزان ذخایر فوق افزایش پیدا می‌کند ولی هیچ موقع نمی‌تواند از ذخایر قابل استحصال به صورت تکنیکی بیشتر باشد.

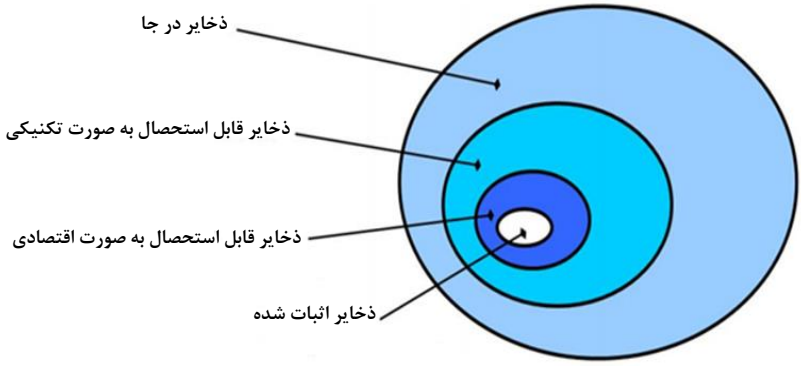
ذخایر اثبات شده[5]: میزان ذخایری که نهایتاً با توجه به ضریب بازیافت[6] آماده برداشت است.

بنابراین تنها قسمت کوچکی از کل ذخایر کشف شده از نفت قابل استحصال است. در نمودار زیر تفکیک میان ذخایر مختلف مشخص شده است.

---

1. Resources in Place
2. Initial Oil in Place
3. Technically Recoverable Resources
4. Economically Recoverable Resources
5. Proved Reserves
6 . Recovery Factor

شکل ۳-۱- انواع ذخایر نفت



با توجه به تعاریف فوق، میزان ذخایر نفت و گاز جهان در سال‌های مختلف در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۳-۱- ذخایر نفت جهان به تفکیک مناطق (میلیارد بشکه)

	۱۹۹۵	سهم از کل ذخایر	۲۰۰۵	سهم از کل ذخایر	۲۰۱۵	سهم از کل ذخایر	نسبت ذخایر به تولید
آمریکای شمالی	۱۴۱.۲	٪۱۳	۲۲۳.۶	٪۱۶	۲۳۸.۰	٪۱۴.۰	۳۳.۱
آمریکای جنوبی و مرکزی	۸۳.۷	٪۷	۱۰۳.۶	٪۸	۳۲۹.۲۳۹۵۷۸	٪۱۹.۴	۱۱۷.۰
اروپا و اور-آسیا	۱۴۱.۲	٪۱۳	۱۳۹.۵	٪۱۰	۱۵۵.۲	٪۹.۱	۲۴.۴
خاورمیانه	۶۶۳.۳	٪۵۹	۷۵۵.۵	٪۵۵	۸۰۳.۵	٪۴۷.۳	۷۳.۱
افریقا	۷۲.۰	٪۶	۱۱۱.۳	٪۸	۱۲۹.۱	٪۷.۶	۴۲.۲
آسیا پاسیفیک	۳۹.۱	٪۳	۴۰.۸	٪۳	۴۲.۶	٪۲.۵	۱۴.۰
کل جهان	۱۱۲۶.۲		۱۳۷۴.۴		۱۶۹۷.۶		۵۰.۷

Source: BP Statistical Review of the World Energy 2016

بر اساس اطلاعات ارائه شده در جدول فوق میزان ذخایر نفت جهان از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۵ رشد قابل توجهی داشته است؛ به نحوی که رشد ذخایر کل جهان در طی سال‌های ۱۹۹۶ الی ۲۰۰۵، حدود ۲۲ درصد و از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۵ حدود ۲۴ درصد رشد داشته است. به عبارت دیگر میزان رشد متوسط سالانه ذخایر در این دو دوره به

ترتیب ۲.۲ و ۲.۴ درصد بوده است. مسأله دیگری که می‌توان در جدول فوق مشاهده کرد، کاهش سهم خاورمیانه، اروپا و اور-آسیا و آسیا پاسیفیک از کل ذخایر جهان و افزوده شدن بر سهم آمریکای شمالی و آمریکای جنوبی بوده است. دلیل این مسأله نیز اقتصادی شدن تولید در میادین مناطق یاد شده به دلیل قیمت بالای نفت و همچنین کشف ذخایر غیر مرسوم[1] یا همان نفت‌های شیل است که استخراج از آنها در کشورهای آمریکا و کانادا در چند سال اخیر انجام شده است.

نسبت ذخایر به تولید نشان‌دهنده این است که با میزان تولید فعلی تا چند سال دیگر آن منطقه مورد نظر هنوز نفت قابل استحصال خواهد داشت. از این حیث آمریکای جنوبی در رتبه نخست قرار دارد؛ زیرا این نسبت بیش از ۱۰۰ سال است. بعد از این منطقه خاورمیانه نسبت به سایر مناطق برتر است؛ زیرا این نسبت در خاورمیانه ۷۳.۱ و میانگین جهانی آن ۵۰.۷ است. بعد از خاورمیانه، آفریقا با نسبت ۴۲.۲ در رتبه بعدی قرار دارد. این مسأله نشان‌دهنده ذخایر عظیم آمریکای جنوبی و خاورمیانه و در عین حال تولید کم آنها در مقایسه با ذخایرشان است و دلیل آن هم شاید ناشی از بی‌ثباتی‌های منطقه‌ای در این ناحیه بوده باشد. در ادامه این بحث ۱۰ کشور اول از حیث داشتن ذخایر نفت در جهان در جدول (۳-۲) ارائه شده است.

جدول ۳-۲- ۱۰ کشور اول دارنده ذخایر نفت جهان (میلیارد بشکه)

	۲۰۱۵	سهم از کل ذخایر (درصد)
ونزوئلا	۲۹۸.۳	۱۸
عربستان	۲۶۷.۰	۱۶
کانادا	۱۷۲.۹	۱۰
ایران	۱۵۷.۸	۹
عراق	۱۵۰.۰	۸
روسیه	۱۰۳.۲	۶
کویت	۱۰۱.۵	۶
امارات	۹۷.۸	۶
آمریکا	۴۸.۵	۳
لیبی	۴۸.۴	۳

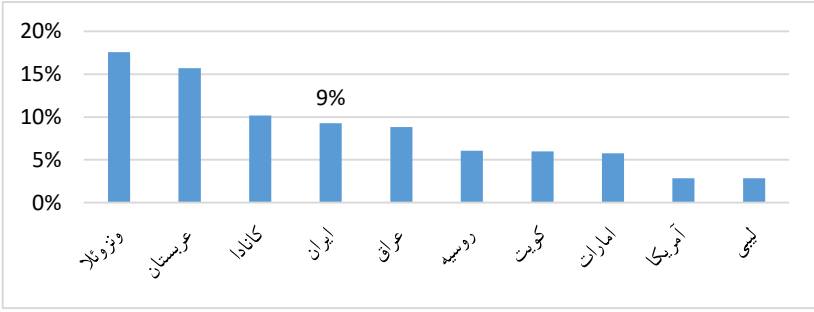
Source: BP Statistical Review of the World Energy 2016

1. Unconventional Resource

همان طور که در جدول فوق مشخص می‌باشد، ونزوئلا در حال حاضر بزرگ‌ترین ذخایر نفتی جهان را دارد. دلیل اصلی اول بودن ونزوئلا، کشف نفت بسیار سنگین و غیرمرسوم در میدان نفتی Orinoco Belt در این کشور می‌باشد.

ایران با داشتن ۱۵۷.۸ میلیارد بشکه، ۹ درصد از ذخایر اثبات شده جهان را به خود اختصاص داده و چهارمین کشور بزرگ دنیا از حیث داشتن ذخایر نفت است. نسبت تولید به ذخایر در ایران ۱۱۰ سال است؛ به این معنی که چنانچه تولید نفت در ایران در وضعیت موجود باشد و در سال‌های آینده فشار مخازن نفتی کم نشود، می توان تا ۱۱۰ سال از ذخایر، نفت استخراج کرد.

نمودار ۳-۱- سهم کشورهای مهم دنیا از ذخایر نفتی جهان



Source: BP Statistical Review of the World Energy 2016

در زمینه جایگاه ذخایر شیل باید گفت که با پیشرفت تکنولوژی و افزایش قیمت نفت تولید این نوع نفت غیرمرسوم، به خصوص از سال ۲۰۰۸ به بعد افزایش یافته است. جدول زیر سهم ذخایر شیل از کل ذخایر جهان را نشان می‌دهد.

جدول ۳-۳- جایگاه ذخایر غیرمرسوم از کل ذخایر جهان

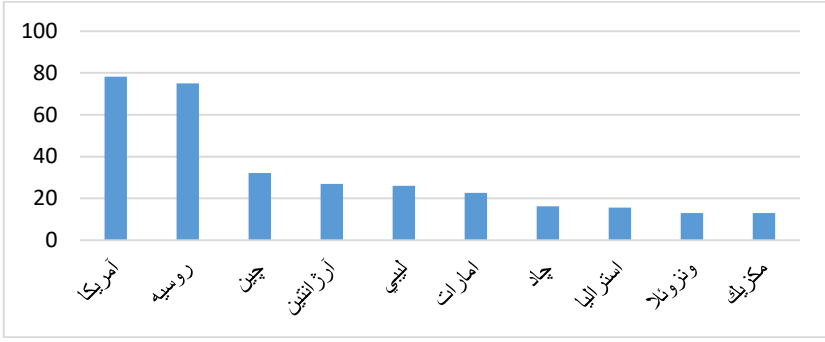
	نفت خام (میلیارد بشکه)	گاز طبیعی (تریلیون فوت مکعب)
ذخایر اثبات شده نفت شیل و گاز شیل	-	۳
ذخایر اثبات نشده نفت شیل و گاز شیل	۳۴۵	۲۰۴
سایر ذخایر اثبات شده	۱۶۴۲	۱۹۱
سایر ذخایر اثبات نشده	۱۳۷۰	۲۵۰
کل ذخایر	۳۳۵۷	۶۴۸
سهم شیل از کل ذخایر	٪۱۰	٪۳۲

Source: Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources, EIA

بر اساس اطلاعات جدول فوق ذخایر غیرمتعارف نفت دنیا تنها ۱۰ درصد و ذخایر گاز تنها ۳۲ درصد از ذخایر کل[1] را شامل می‌شوند. اما به دلیل تولید زیاد از این میادین به خصوص در کشورهایی که بیشتر واردکننده هستند، این ذخایر توانسته نقش مهمی در سال‌های اخیر در بازار نفت ایفا کند.

مهم‌ترین کشورهای دارنده ذخایر نفت شیل در نمودار زیر نشان داده شده است.

نمودار ۳-۲- بزرگ‌ترین کشورهای دارنده ذخایر نفت شیل جهان (میلیارد بشکه)

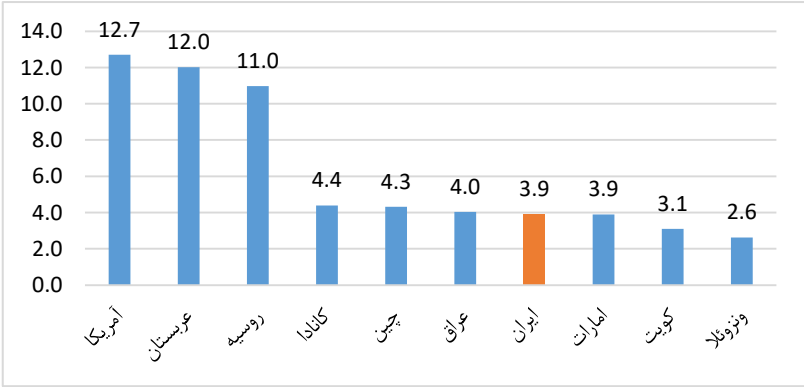


Source: Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources, EIA

۳-۲- عرضه نفت

در این قسمت به بررسی بخش عرضه نفت خام در جهان پرداخته می‌شود. بزرگ‌ترین تولیدکنندگان نفت جهان در نمودار زیر نشان داده شده است.

نمودار ۳-۳- بزرگ‌ترین تولیدکنندگان نفت جهان (میلیون بشکه در روز)



Source: BP Statistical Review of the World Energy, 2016

۱. ذخایر کل حاصل جمع ذخایر اثبات شده و اثبات نشده می‌باشد.

ایران با تولید بیش از ۳.۹ میلیون بشکه نفت و میعانات گازی، در میان ۱۰ تولیدکننده بزرگ نفت جهان قرار دارد و رتبه هفتم را به خود اختصاص داده است. در میان تولیدکنندگان فوق کشورهای آمریکا و کانادا علاوه بر تولید نفت مرسوم[1]، نفت شیل[2] و نفت ماسه‌ای[3] نیز تولید می‌کنند که موجب بهبود جایگاه این دو کشور در زمینه نفت شده است. کل تولید نفت جهان در سال ۲۰۱۶ حدود ۹۶.۴ میلیون بشکه در روز بوده است.

در جدول (۳-۴) عرضه روزانه نفت به تفکیک مناطق مهم دنیا در فصول مختلف سال‌های اخیر ارائه شده است.

جدول ۳-۴- عرضه نفت دنیا (میلیون بشکه در روز)

شرح	۲۰۱۳				۲۰۱۴				۲۰۱۵				۲۰۱۶			
	۱	۲	۳	۴	۱	۲	۳	۴	۱	۲	۳	۴	۱	۲	۳	۴
کشورهای عضو OECD	۲۳.۱	۲۳.۳	۲۳.۹	۲۴.۵	۲۵.۱	۲۵.۵	۲۵.۸	۲۶.۸	۲۶.۸	۲۶.۵	۲۶.۹	۲۷.۱	۲۷	۲۵.۹	۲۶.۳	۲۶.۷
آمریکا	۱۱.۷	۱۲.۱	۱۲.۶	۱۳	۱۳.۱	۱۴	۱۴.۴	۱۴.۹	۱۴.۹	۱۵.۲	۱۵.۲	۱۵.۲	۱۵	۱۴.۹	۱۴.۷	۱۴.۸
کانادا	۴.۱	۳.۹	۴.۱	۴.۲	۴.۴	۴.۳	۴.۳	۴.۶	۴.۷	۴.۲	۴.۶	۴.۶	۴.۷	۴	۴.۷	۴.۷
مکزیک	۲.۹	۲.۹	۲.۹	۲.۹	۲.۹	۲.۹	۲.۸	۲.۷	۲.۷	۲.۶	۲.۶	۲.۶	۲.۶	۲.۵	۲.۵	۲.۵
دریای شمال	۲.۹	۲.۹	۲.۷	۲.۹	۳.۱	۲.۸	۲.۷	۳	۳	۳.۱	۳	۳.۲	۳.۲	۳.۱	۳	۳.۲
سایر کشورهای OECD	۱.۵	۱.۶	۱.۵	۱.۵	۱.۶	۱.۶	۱.۶	۱.۶	۱.۵	۱.۵	۱.۵	۱.۵	۱.۵	۱.۴	۱.۴	۱.۵

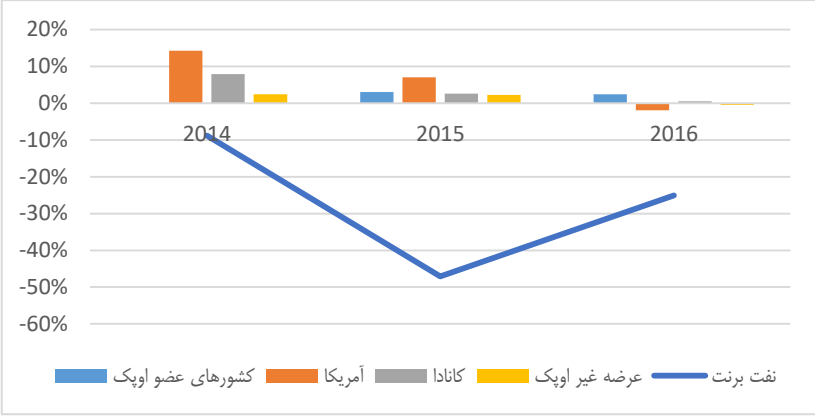
1. Conventional Oil
2. Shail Oil
3. Sand Oil

شرح		عرضه غیر اوپک	کل عرضه جهان	سایر کشورهای غیر عضو OECD	چین	کشورهای عضو اتحاد جماهیر شوروی	سایر فرآورده‌ها	تولید نفت خام طبیعی	کشورهای عضو اوپک	کشورهای غیر OECD
۲۰۱۳	۱	۵۴.۳	۸۹.۸	۱۰.۸	۴.۵	۱۳.۷	۶.۵	۳۱	۳۷.۵	۶۶.۶
	۲	۵۴.۷	۹۰.۹	۱۱.۳	۴.۶	۱۳.۷	۶.۵	۳۱.۵	۳۸	۶۷.۶
	۳	۵۴.۷	۹۱.۵	۱۱.۷	۴.۵	۱۳.۷	۶.۵	۳۱.۲	۳۷.۷	۶۷.۶
	۴	۵۴.۶	۹۱.۶	۱۱.۵	۴.۶	۱۳.۹	۶.۵	۳۰.۵	۳۷	۶۷.۱
۲۰۱۴	۱	۵۴.۵	۹۱.۹	۱۱	۴.۶	۱۳.۹	۶.۴	۳۱	۳۷.۴	۶۶.۹
	۲	۵۵.۵	۹۲.۶	۱۱.۵	۴.۶	۱۳.۸	۶.۴	۳۰.۷	۳۷.۱	۶۷.۱
	۳	۵۶.۱	۹۳.۹	۱۱.۹	۴.۶	۱۳.۸	۶.۴	۳۱.۳	۳۷.۸	۶۸
	۴	۵۷.۴	۹۵.۲	۱۱.۹	۴.۷	۱۴	۶.۵	۳۱.۳	۳۷.۸	۶۸.۴
۲۰۱۵	۱	۵۷.۱	۹۵	۱۱.۵	۴.۷	۱۴.۲	۶.۶	۳۱.۳	۳۷.۹	۶۸.۲
	۲	۵۷.۲	۹۵.۹	۱۱.۹	۴.۸	۱۴	۶.۶	۳۲.۲	۳۸.۸	۶۹.۴
	۳	۵۶.۳	۹۶.۷	۱۲	۴.۷	۱۴	۶.۶	۳۲.۵	۳۹.۱	۶۹.۹
	۴	۵۷.۹	۹۶.۹	۱۱.۹	۴.۷	۱۴.۲	۶.۶	۳۲.۴	۳۹	۶۹.۸
۲۰۱۶	۱	۵۷.۱	۹۶	۱۱.۲	۴.۶	۱۴.۴	۶.۶	۳۲.۲	۳۸.۹	۶۹
	۲	۵۶.۳	۹۵.۷	۱۱.۸	۴.۵	۱۴.۲	۶.۶	۳۲.۸	۳۹.۴	۶۹.۸
	۳	۵۶.۶	۹۶.۳	۱۲	۴.۴	۱۴	۶.۷	۳۳	۳۹.۶	۷۰
	۴	۵۷.۳	۹۷.۸	۱۱.۸	۴.۴	۱۴.۵	۶.۶	۳۳.۶	۴۰.۵	۷۱.۱

Source: Short Term Outlook (EIA, February, 2017)

بر اساس اطلاعات جدول فوق تولید کشورهای غیر عضو در سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) بیش از دو سوم کل عرضه نفت را شامل می‌شود. همچنین عرضه نفت کشورهای غیر عضو اوپک ۱.۵ برابر تولید کشورهای اوپک است. نکته دیگر عدم رعایت حداکثر سهمیه تعیین شده اوپک در سال‌های اخیر بوده است؛ به نحوی که تولید اوپک از فصل اول ۲۰۱۴ که حدود ۳۱ میلیون بشکه در روز بود به ۳۲.۲ میلیون بشکه در روز در بهار سال ۲۰۱۶ رسیده است که همواره بیش از سهمیه ۳۰ میلیون بشکه‌ای تعیین شده است. نکته بسیار مهم در جدول فوق افزایش زیاد تولید آمریکا است؛ به نحوی که تولید در این کشور از میانگین ۱۱.۷ میلیون بشکه در روز در فصل اول ۲۰۱۳ به ۱۴.۴ میلیون بشکه در روز در فصل سوم ۲۰۱۴ رسیده است که این افزایش از محل تولید نفت شیل بوده است. در همین ایام بود که سیاست افزایش تولید نفت به منظور ضربه زدن به تولیدات نفت شیل آمریکا به رهبری عربستان پیگیری شد. این روند موجب کاهش سرعت رشد تولیدات نفت شیل آمریکا شد؛ به نحوی که بعد از رسیدن به سقف تولیدی ۱۵.۱ میلیون بشکه در روز در فصل آخر ۲۰۱۵، تولیدات این کشور در حال حاضر به ۱۴.۶ میلیون بشکه در روز رسیده است. در نمودار (۳-۴) رشد تولیدات نفت در مناطق مهم جهان ارائه شده است.

نمودار ۳-۴- رشد تولید نفت در سال‌های اخیر



Source: Short Term Outlook (EIA, February, 2017)

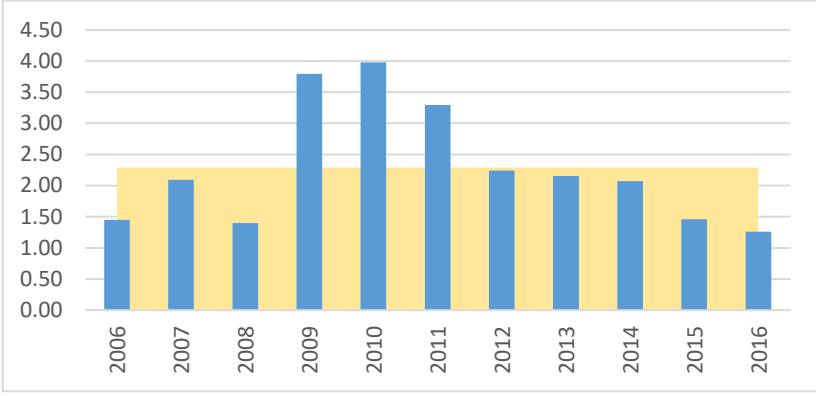
در نمودار فوق مشاهده می‌شود که آمریکا در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ بیشترین رشد تولید نفت را داشته است[1]. البته بعد از افت قیمت‌ها و تداوم آن در سال ۲۰۱۴، رشد

۱. البته رشد تولید ایران در سال ۲۰۱۶ بیش از آمریکا می‌باشد اما در تفکیک ارائه شده ایران در نظر گرفته نشده است.

تولیدات نفت آمریکا کند شد و از ۱۴ درصد در سال ۲۰۱۴ به ۷ درصد در سال ۲۰۱۵ رسید و در سال ۲۰۱۶ مجدداً ۲ درصد کاهش یافت. روند تولیدات کشورهای اوپک برعکس روند تولید آمریکا است. همان‌طور که مشاهده می‌شود بعد از کاهش قیمت تولیدات اوپک بیشتر شده است یکی از دلایل این روند صعودی افزایش تولید نفت ایران پس از تحریم و عدم کاهش تولیدات عربستان و عراق با ورود ایران بوده است.

بنابراین در تحلیل وضعیت پیش آمده برای مازاد عرضه نفت جهان باید دو عامل افزایش تولید آمریکا و کانادا با توجه به تولید نفت‌های شیل و عدم کاهش تولید عربستان و عراق بعد از رفع تحریم‌های ایران اشاره کرد. در نمودار زیر اضافه عرضه اوپک در سال‌های اخیر ارائه شده است.

نمودار ۳-۵- مازاد ظرفیت اوپک نسبت به میانگین ۱۱ ساله (۲۰۱۶-۲۰۰۶) (میلیون بشکه در روز)

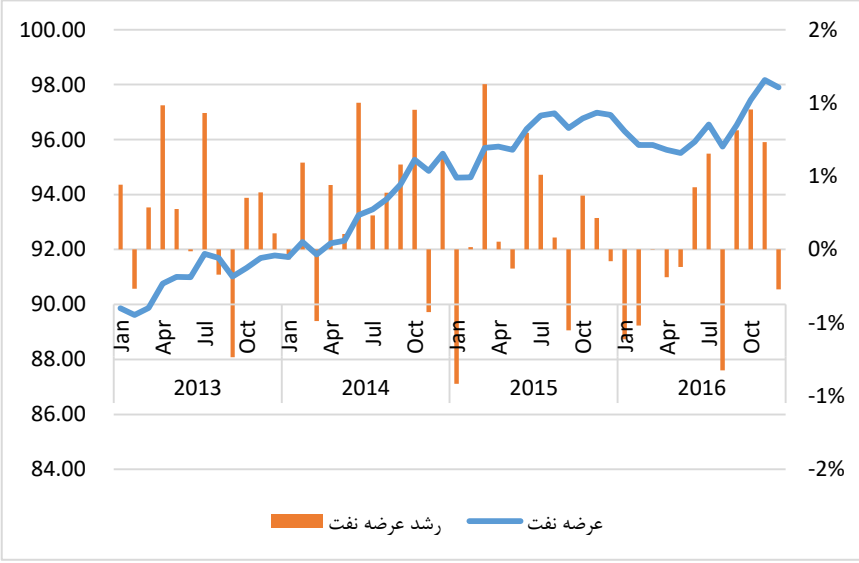


Source: Short Term Outlook (EIA, February, 2017)

همان طور که در نمودار فوق مشاهده می‌شود، در ۱۱ سال گذشته اوپک همواره بیشتر از سهم در نظر گرفته شده خود تولید می‌کرده است اما همین تولید مازاد نیز دچار نوساناتی بوده است. میانگین تولید مازاد اوپک طی ۱۱ سال اخیر ۲.۲۹ میلیون بشکه در روز بوده است. در طول سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱، تولید مازاد اوپک به نزدیک ۴ میلیون بشکه در روز رسیده بود. در آن سال‌ها بازار به دلیل رشد تقاضای چین به شدت دچار مازاد تقاضا شده بود و کشورهای اوپک به دلیل افزایش شدید قیمت‌ها برای کسب منافع اقتصادی، تولیداتشان را افزایش ندادند. منتهی اتفاقی که بعد از این برهه زمانی رخ داد کاهش تدریجی تولید اوپک به دلیل تحریم‌های ایران بود. البته تا مقادیر زیادی عراق و عربستان توانستند سهم بازار ایران را بگیرند، اما به دلیل رکود اقتصاد جهانی و به خصوص رکود در اقتصاد چین، از تقاضای بازار نفت جهان کاسته شد و همین مسأله موجب شد

بازار در دو سال اخیر دچار مازاد عرضه شده و قیمت‌ها کاهش یابد. در نمودار زیر، تولید و رشد تولید نفت به صورت ماهانه در سال‌های اخیر مشاهده می‌شود.

نمودار ۳-۶- عرضه و رشد عرضه نفت به صورت ماهانه ۲۰۱۶-۲۰۱۲



Source: Short Term Outlook (EIA, February 2017)

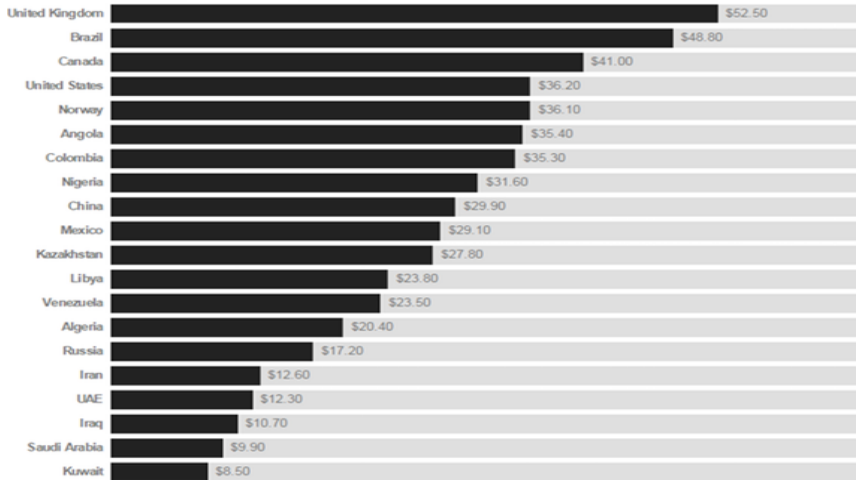
همان طور که مشاهده می‌شود، تولید نفت جهان در سال‌های اخیر همواره رشد داشته و از حدود ۹۰ میلیون بشکه در اوایل سال ۲۰۱۳ به حدود ۹۸ میلیون بشکه در اواخر سال ۲۰۱۶ رسیده است.

در انتهای بحث عرضه نفت جا دارد به مسأله هزینه تولید پرداخته شود. هر چه قدر اختلاف قیمت نفت با هزینه تمام شده نفت بیشتر باشد، تولیدکنندگان انگیزه بیشتری برای تولید خواهند داشت و هر چه قدر این فاصله کمتر باشد، تولیدکنندگان تولید خود را کاهش می‌دهند. بنابراین اطلاع از بهای تمام شده تولید بسیار حیاتی است. در نمودار زیر بهای تمام شده در برخی از مهم‌ترین کشورهای تولیدکننده ارائه می‌شود[۱].

۱. در این زمینه هیچ آمار رسمی به صورت یکپارچه منتشر نمی‌شود و هیچ کدام از منابع اطلاعاتی سالانه همچون بی‌پی، آژانس بین‌المللی انرژی و وزارت انرژی آمریکا چنین آماری منتشر نمی‌کنند، لذا این آمار بر مبنای تخمین کارشناسان از یکسری اطلاعات می‌باشد.

نمودار ۳-۷- بهای تمام شده جهت تولید یک بشکه نفت (دلار در هر بشکه)

Source: Market Realist, Jan 13, 2016



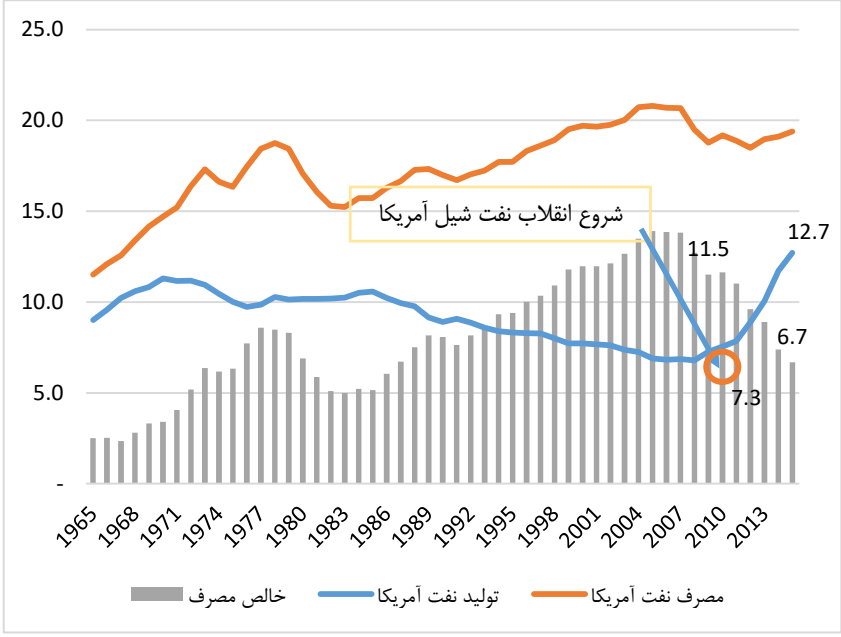
در نمودار فوق مشاهده می‌شود که بیشترین هزینه تولید متعلق به انگلیس، برزیل، کانادا و آمریکا است. این امر بیشتر به دلیل هزینه‌های بالای تولید ناشی از استخراج از اعماق دریا و نفت شیل است. کمترین هزینه‌های تولید نیز در میان کشورهای عضو اوپک است؛ که در میان این کشورها نیز کمترین هزینه‌ها متعلق به ۴ کشور عرب حوزه خلیج فارس است. هزینه‌های تولید ایران حدود ۱۲.۶ دلار در نظر گرفته شده است که جزء کشورهای با هزینه پایین تولید طبقه‌بندی می‌شود. طبق قیمت‌های فوق چنانچه قیمت نفت در بازه بلندمدت کمتر از ۴۰ دلار قرار بگیرد، مقدار زیادی از تولیدات نفت کاهش خواهد یافت. البته در زمان کاهش قیمت نفت، هزینه خدمات نفتی و ابزارهای مرتبط با تولید نفت نیز کاهش می‌یابند اما این کاهش‌ها یکسان نیستند. زیرا در میادین نفتی سنتی بیشتر هزینه‌ها مرتبط با هزینه‌های سرمایه‌گذاری[1] است که تا قبل از بهره‌برداری انجام می‌شوند (سرمایه‌گذاری اولیه)؛ بنابراین هزینه تولید خیلی نمی‌تواند انعطاف پذیر باشد. اما در تولید میادین غیرسنتی بیشتر هزینه‌ها به صورت جاری است و انعطاف‌پذیری بیشتری در این نوع تولید وجود دارد؛ لذا با کاهش قیمت نفت هزینه تولید نفت شیل بیشتر کاهش می‌یابد.

در ادامه با توجه به اهمیت نقش آمریکا در تحولات جاری بازار نفت، وضعیت تولید در این کشور به طور خاص بررسی می‌شود. از سال ۲۰۰۵ با پیشرفت‌های فنی صورت گرفته

1. Capex (Capital Cost)

در خصوص توانایی حفاری افقی و مورب امکان تولید بیشتر از میادین نفت شیل در آمریکا و کانادا مهیا شد. اما از سال ۲۰۰۹ همراه با افزایش قیمت نفت تولید از این میادین اقتصادی هم شد. در نمودار زیر روند عرضه و تقاضای نفت آمریکا ارائه شده است.

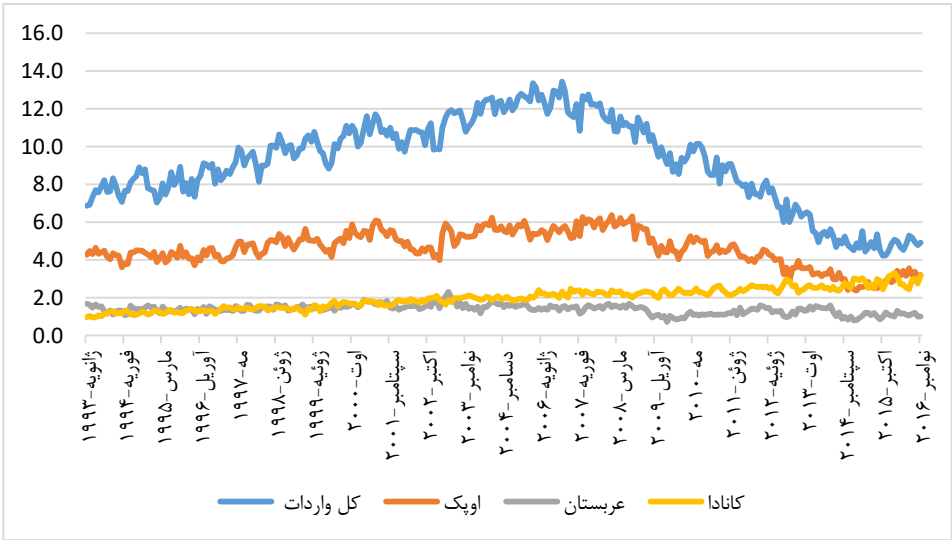
نمودار ۳-۸- تولید و مصرف نفت آمریکا (میلیون بشکه در روز)



Source: BP Statistical Review of the World Energy, 2016

همان طور که در نمودار فوق مشاهده می‌شود، مصرف آمریکا همواره بیش از تولید این کشور بوده است. این امر منجر به وابستگی این کشور به تولیدات خارجی شده است که این وابستگی نیز به مرور زمان بیشتر شده است. اما از سال ۲۰۰۹ با تجاری شدن تولید نفت از میادین شیل، تولید آمریکا بیش از ۵.۵ میلیون بشکه در روز افزایش پیدا کرده و موجب کاهش وابستگی این کشور به واردات شده است. برنامه آمریکا قطع کامل وابستگی به واردات نفت تا سال ۲۰۲۰ بود شود اما کاهش قیمت نفت در سال‌های اخیر ضربه مهمی به تولیدات نفت شیل آمریکا وارد کرده است. البته تولیدات نفت آمریکا کاهش نیافته بلکه سرعت رشد آن بسیار کند شده است. همین مسأله احتمال رسیدن این کشور به هدف قطع وابستگی به واردات نفت تا سال ۲۰۲۰ را کاهش می‌دهد. آمریکا از طرف دیگر یک راهبرد کلی بلندمدت جهت کاهش وابستگی به واردات از عربستان و اوپک را پیگیری کرده است. نتایج این سیاست را در نمودار زیر می‌توان مشاهده کرد.

نمودار ۳-۹- واردات نفت آمریکا به تفکیک مناطق مهم (میلیون بشکه در روز)



Source: Net Imports of Total Crude Oil and Products into the U.S. by Country, EIA (Jan 2017)

در نمودار فوق چند نکته قابل مشاهده است. اول اینکه وابستگی نفت آمریکا به واردات به طور کلی بعد از سال ۲۰۰۹ کم شده است که این را مرهون افزایش تولیدات نفت شیل است. مسأله دوم کاهش مداوم واردات از اوپک و عربستان و جایگزین کردن کانادا به جای این دو منطقه است. در اوایل دوره مورد بررسی واردات نفت آمریکا از عربستان و کانادا به هم بسیار نزدیک بوده است اما از سال ۲۰۰۳ به بعد واردات نفت از کانادا بر عربستان پیشی گرفته است. همچنین از اواخر سال ۲۰۱۴ واردات از کانادا از واردات از اوپک هم پیشی گرفته است تا کانادا مهم‌ترین کشور صادرکننده نفت به آمریکا محسوب شود. در واقع سیاست راهبردی آمریکا در قرن جدید کاهش وابستگی به واردات از طریق افزایش تولید از میادین شیل نفت و کاهش وابستگی واردات به کشورهای اوپک به خصوص عربستان بوده است که به خوبی از عهده اجرای آن برآمده است. البته کاهش قیمت نفت کمی از سرعت پیگیری این راهبرد کاسته است اما به نظر می‌رسد خلل زیادی بر آن وارد نشده است. زیرا در سال ۲۰۱۵ نسبت به سال ۲۰۰۹، هم خالص مصرف از تولید نزدیک به ۵ میلیون بشکه کم شده است و هم وابستگی به نفت اوپک و عربستان به نصف کاهش پیدا کرده است. اما برای ادامه پیگیری این راهبرد آمریکا نیاز به افزایش قیمت نفت دارد و با قیمت‌های پایین این راهبرد دچار مشکل خواهد شد. زیرا کاهش قیمت به شدت بر سطح مصرف در آمریکا اثر گذاشته و آن را زیاد می‌کند و هم

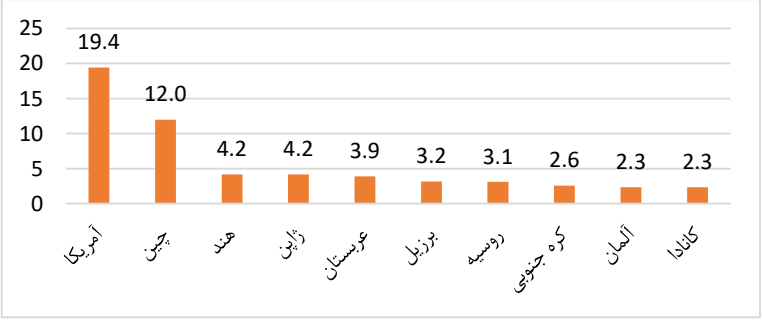
اینکه بسیاری از میادین نفت شیل در آمریکا را تعطیل می‌کند. هر دوی این اتفاقات موجب افزایش فاصله میان مصرف و تولید می‌شود. به همین دلیل با توجه به نمودار (۳-۹) واردات نفت آمریکا در سال ۲۰۱۶ تا حدودی افزایش نشان می‌دهد.

افزایش تولیدات نفت کانادا نیز مرهون افزایش تولید از نفت‌های غیر مرسوم همچون نفت ماسه‌ای[1] است که در قیمت‌های پایین جذابیت تولید نخواهد داشت. بنابراین وجود یک کف قیمت جهانی نفت برای آمریکا استراتژی مهمی تلقی می‌شود.

۳-۳- تقاضای نفت

کل مصرف نفت جهان در سال ۲۰۱۶ حدود ۹۵.۵ میلیون بشکه در روز بوده است[2]. بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان نفت جهان در نمودار ذیل مشخص شده‌اند.

نمودار ۳-۱۰- بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان نفت جهان (میلیون بشکه در روز)



Source: BP Statistical Review of the World Energy 2016, (Jan 2017)

همان طور که در نمودار فوق ملاحظه می‌شود بزرگ‌ترین تولیدکننده نفت جهان، بزرگ‌ترین مصرف‌کننده آن نیز است. آمریکا با مصرف روزانه ۱۹.۴ میلیون بشکه‌ای بزرگ‌ترین مصرف‌کننده نفت و میعانات گازی است. با توجه به آمار تولید ۱۲.۷ میلیون بشکه در روز، این کشور مجبور به واردات روزانه حدود ۶.۴ میلیون بشکه است. بعد از این کشور چین با حدود ۱۲ میلیون بشکه نفت در روز دومین مصرف‌کننده بزرگ جهان است. این کشور با توجه به تولید کمتر از ۳.۹ میلیون بشکه‌ای، بزرگ‌ترین واردکننده دنیا با ۷.۷ میلیون بشکه نفت در روز است. به همین دلیل است که اثرگذاری تحولات اقتصادی این دو کشور بر بازار نفت بسیار جدی است.

1. Sand Oil
2. Short Term Outlook (EIA, February 2017)

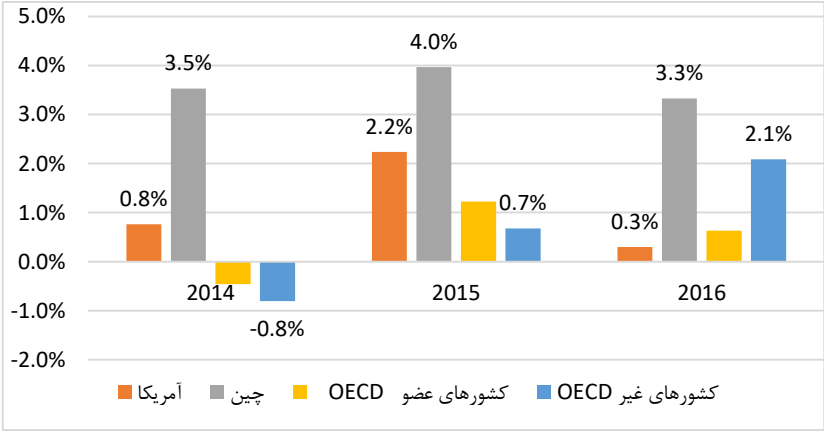
جدول ۳-۵- تقاضای نفت جهان به تفکیک مناطق مهم (میلیون بشکه در روز)

شرح		۲۰۱۳				۲۰۱۴				۲۰۱۵				۲۰۱۶			
		۱	۲	۳	۴	۱	۲	۳	۴	۱	۲	۳	۴	۱	۲	۳	۴
تقاضای جهانی نفت		۹۰.۳	۹۱	۹۲.۱	۹۲.۳	۹۱.۹	۹۱.۸	۹۳.۱	۹۳.۵	۹۳.۶	۹۴.۳	۹۵.۳	۹۴.۳	۹۴.۳	۹۴.۵	۹۶.۸	۹۵.۸
سایر کشورهای غیر OECD		۱۷.۴	۱۸.۱	۱۸.۶	۱۸.۱	۱۷.۹	۱۸.۵	۱۹.۱	۱۸	۱۸.۳	۱۸	۱۹.۳	۱۸.۵	۱۸	۱۹.۱	۱۹.۷	۱۸.۷
سایر آسیا		۱۱.۶	۱۱.۶	۱۱.۳	۱۱.۶	۱۱.۸	۱۲	۱۱.۶	۱۲.۳	۱۱.۹	۱۲.۵	۱۲	۱۲.۳	۱۲.۸	۱۳	۱۲.۵	۱۲.۹
چین		۱۰.۳	۱۰.۴	۱۰.۵	۱۰.۷	۱۰.۷	۱۰.۸	۱۰.۷	۱۱.۱	۱۱.۳	۱۱.۳	۱۱.۳	۱۱.۴	۱۱.۳	۱۱.۹	۱۱.۷	۱۱.۸
اروپا		۰.۶	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۷	۰.۸	۰.۸
اورآسیا		۴.۷	۴.۷	۴.۷	۴.۷	۴.۸	۴.۸	۵	۴.۷	۵	۴.۹	۴.۹	۴.۹	۴.۷	۴.۷	۴.۹	۴.۹
کشورهای غیر OECD		۴۴.۶	۴۵.۴	۴۵.۷	۴۵.۸	۴۶	۴۶.۸	۴۷.۱	۴۶.۸	۴۷.۲	۴۷.۹	۴۸.۴	۴۷.۹	۴۷.۵	۴۹.۴	۴۹.۶	۴۹
سایر کشورهای OECD		۶.۳	۶.۳	۶.۲	۶.۳	۶.۲	۶.۲	۶.۲	۶.۳	۶.۳	۶.۱	۶.۳	۶.۴	۶.۵	۶.۳	۶.۳	۶.۶
ژاپن		۵	۴.۱	۴.۳	۴.۷	۵	۳.۸	۳.۸	۴.۷	۴.۴	۳.۸	۳.۹	۴.۱	۴.۴	۳.۷	۳.۸	۴.۱
اروپا		۱۳.۱	۱۳.۸	۱۳.۹	۱۳.۵	۱۳.۱	۱۳.۵	۱۳.۹	۱۳.۴	۱۳.۵	۱۳.۶	۱۴.۱	۱۳.۷	۱۳.۶	۱۳.۹	۱۴.۴	۱۳.۹
کانادا		۲.۵	۲.۴	۲.۵	۲.۴	۲.۴	۲.۳	۲.۵	۲.۴	۲.۴	۲.۳	۲.۵	۲.۴	۲.۴	۲.۴	۲.۵	۲.۴
آمریکا		۱۸.۶	۱۸.۷	۱۹.۲	۱۹.۳	۱۸.۸	۱۸.۸	۱۹.۳	۱۹.۴	۱۹.۵	۱۹.۵	۱۹.۸	۱۹.۴	۱۹.۵	۱۹.۴	۱۹.۹	۱۹.۶
کشورهای عضو OECD		۴۵.۸	۴۵.۶	۴۶.۳	۴۵.۶	۴۶	۴۵	۴۶.۱	۴۶.۷	۴۵.۶	۴۵.۶	۴۶.۹	۴۶.۴	۴۶.۸	۴۶.۱	۴۷.۲	۴۶.۷

Source: Short Term Outlook (EIA, February 2017)

همان طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود، از کل تقاضای جهانی نفت حدود نیمی از آن در کشورهای عضو OECD و نیمی در کشورهای غیر عضو این سازمان انجام می‌شود. نکته جالب اینکه کل مصرف اروپا اندازه کشور آمریکا نیست. ایران با مصرف بیش از ۱.۹ میلیون بشکه در روز، یازدهمین مصرف‌کننده بزرگ دنیا محسوب می‌شود.

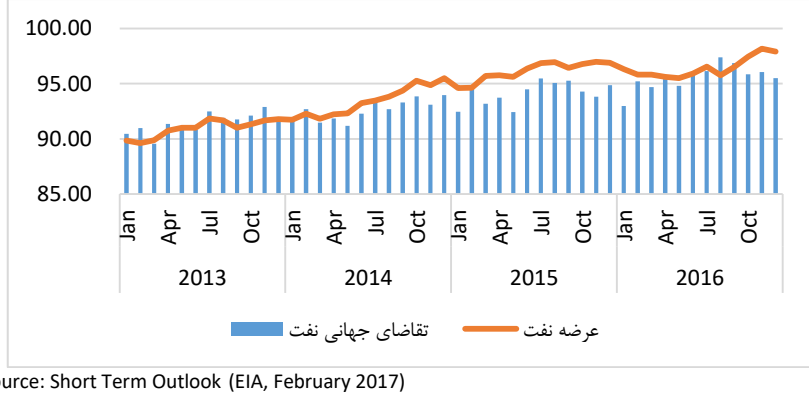
نمودار ۳-۱۱- رشد تقاضای نفت جهان (میلیون بشکه در روز)



Source: Short Term Outlook (EIA, February 2017)

همان طور که در نمودار فوق مشاهده می‌شود، رشد تقاضای آمریکا و چین در سال‌های اخیر کندتر شده است. با کاهش قیمت نفت در سال ۲۰۱۴ تقاضای نفت آمریکا رشد کمتری را نسبت به سال ۲۰۱۳ تجربه کرده است و در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ نیز همین مسأله مشاهده می‌شود. اما چین که نسبت به آمریکا وابستگی بیشتری به واردات دارد، با کاهش قیمت نفت تقاضای خود را افزایش داده و در سال ۲۰۱۵ رشد تقاضای آن ۴٪ بوده است . بنابراین کاهش قیمت نفت موجب رشد بیشتر تقاضای نفت در چین شده است. البته تقاضای نفت این کشور در سال ۲۰۱۶ دوباره کند شده و به ۳.۳ درصد رسید. منتهی دلیل اصلی این مسأله در سال ۲۰۱۶ کاهش رشد اقتصادی این کشور به ۶.۵ درصد بوده است. در نمودار زیر تقاضای جهانی نفت در مقایسه با عرضه آن سال‌های اخیر ارائه شده است.

نمودار ۳-۱۲- عرضه و تقاضای جهانی نفت (میلیون بشکه در روز)



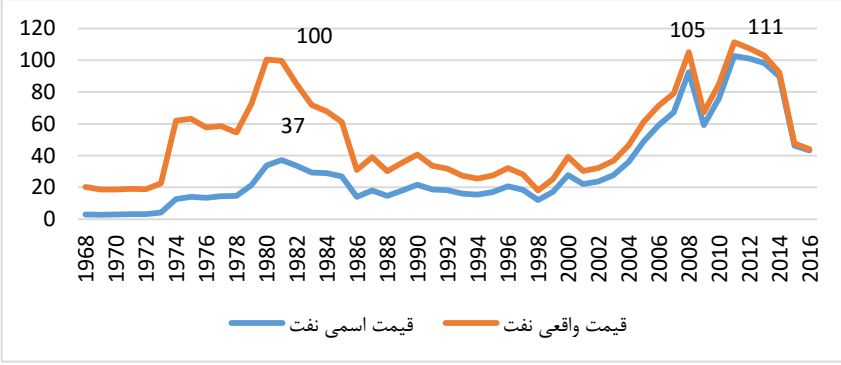
Source: Short Term Outlook (EIA, February 2017)

طبق نمودار فوق مشاهده می‌شود که بازار از اوایل ۲۰۱۴ به تدریج به سمت بازار مازاد عرضه حرکت کرده است و این مازاد عرضه در سال ۲۰۱۵ شدت بیشتری گرفته است. همین امر نیز موجب کاهش شدیدتر قیمت در این سال شده است. از شدت این روند در سال ۲۰۱۶ کاسته شد و همین مسأله نیز موجب افزایش نسبی قیمت‌ها در سال گذشته شد. کاهش عرضه در کانادا، آمریکا و لیبی و افزایش تقاضای چین موجب حرکت بازار به سمت تعادل شده است. البته بازار همچنان دچار مازاد عرضه است و بعید است به زودی به تعادل برسد.

۳-۴- روند قیمت نفت و بررسی وضعیت آتی

در این قسمت وضعیت قیمت نفت و پیش بینی وضعیت آتی آن ارائه شده است. در نمودار ذیل، قیمت نفت اسمی و واقعی در سال‌های مختلف به تصویر کشیده شده است.

نمودار۳-۱۳- قیمت اسمی و واقعی نفت (دلار در هر بشکه)



Source: Short Term Outlook (EIA, February 2017)

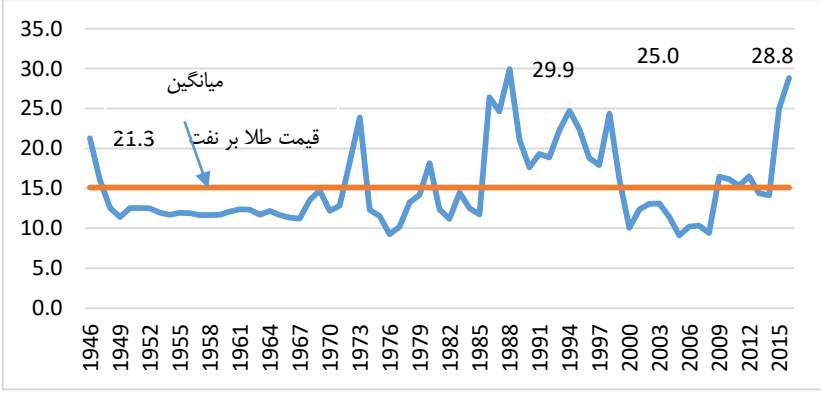
در نمودار فوق مشاهده می‌شود که قیمت اسمی نفت از ۲.۹ دلار در ۱۹۶۸ به ۴۴.۳ دلار در ۲۰۱۶ رسیده است. حداکثر قیمت میانگین سالانه مربوط به سال ۲۰۱۱ است که قیمت اسمی نفت در آن سال به ۱۰۲.۶ دلار در هر بشکه رسیده بود. اما برای مقایسه قیمت نفت طی زمان باید اثر تورم را از آن جدا کرده و قیمت واقعی نفت را بدست آورد. با توجه به قیمت واقعی مشاهده می‌شود که قیمت واقعی نفت از ۱۹.۹ دلار در هر بشکه در سال ۱۹۶۸ به ۴۷.۷ دلار در هر بشکه در سال ۲۰۱۵ رسیده است و قیمت واقعی نفت در سال ۲۰۱۱، با حدود ۱۰۸.۹ دلار به ازای هر بشکه بالاترین قیمت واقعی نفت به طور میانگین سالانه بوده است. قیمت‌های ۲۰۰۷ و ۱۹۷۹ نیز با ۱۰۲.۷ و ۹۸.۲ دلار به ازای هر بشکه در رده‌های بعدی بالاترین قیمت واقعی نفت قرار دارند. نکته جالب توجه این است که قیمت کنونی نفت به حدود قیمت سال ۲۰۰۵ رسیده است.

نکته دیگری که می‌توان از نمودار فوق استخراج کرد این است که قیمت واقعی نفت بعد از دوره‌های افزایش شدید، دوره نزولی و سپس ثبات را تجربه کرده و سپس به افزایش قیمت بعدی وصل شده است. چنانچه رفتار گذشته این نمودار در آینده نیز تجربه شود باید انتظار ثبات قیمت نفت پس از افت قیمت‌های اخیر را داشته باشیم.

۳-۴-۱- نسبت قیمت طلا بر نفت

یکی از سیگنال‌هایی که می‌توان با توجه به آن رفتار آتی قیمت نفت را تبیین کرد، روند قیمتی نسبت طلا به نفت است. این نسبت بیان می‌کند که برای خرید هر اونس طلا چند بشکه نفت لازم است. رابطه نفت و طلا به این صورت است که با بالا رفتن قیمت نفت تورم جهانی افزایش پیدا می‌کند و در این شرایط سرمایه‌گذاران تمایل پیدا می‌کنند که سرمایه خود را به کالایی تبدیل کنند که بیشترین مقاومت را در برابر افزایش تورم داشته باشد. در این شرایط طلا بهترین انتخاب برای آنها است و به همین سبب تقاضا برای طلا بالا رفته و موجب گرانی آن می‌شود. بنابراین انتظار می‌رود زمانی که نسبت قیمت طلا به قیمت نفت از میانگین خود فاصله زیادی بگیرد، در دوره‌های آتی به میانگین خود بازگردد. با توجه به همبستگی قیمت این دو کالا انتظار می‌رود که نسبت قیمت طلا به نفت در بلند مدت در حدود خاصی نوسان کند. در نمودار زیر روند این نسبت مشاهده می‌شود.

نمودار ۳-۱۴- نسبت قیمت طلا بر قیمت نفت (اونس بر بشکه)



Sources: EIA & Kitco

با توجه به نمودار فوق مشاهده می‌شود که میانگین این نسبت در طول دوره ۱۵.۱ است. بنابراین چنانچه در دوره‌ای این نسبت بالای میانگین باشد، در دوره‌های آتی حتماً

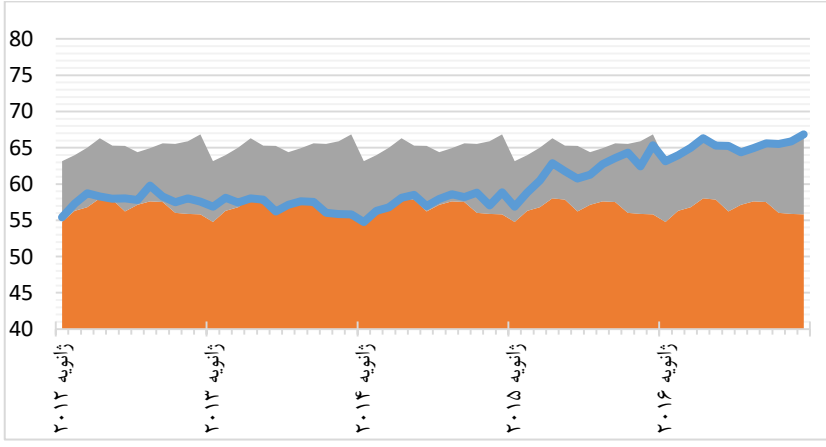
باید به زیر میانگین پایین آید. از سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۰۹ این نسبت در زیر میانگین تاریخی خود حرکت کرده است اما بعد از آن با افزایش شدیدتر قیمت طلا نسبت به نفت به بالای میانگین تاریخی صعود کرده است. البته در سال ۲۰۱۴ به دلیل افت شدید قیمت طلا این نسبت موقتاً باز به پایین میانگین حرکت کرد اما از سال ۲۰۱۵ مجدداً به ۲۵ رسیده است. در سال ۲۰۱۶ نیز این نسبت به ۲۸.۸ رسید که فاصله زیادی تا میانگین ۷۰ ساله خود دارد؛ فلذا با توجه به نمودار فوق انتظار می‌رود که در سال‌های آتی یا قیمت نفت بیشتر از قیمت طلا رشد یابد و یا اینکه قیمت نفت افزایش و قیمت طلا کاهش یابد.

۳-۴-۲- سطح ذخیره‌سازی‌ها

یکی دیگر از سیگنال‌های مهم برای پیش‌بینی روند قیمت نفت توجه به سطح ذخیره‌سازی‌های انجام گرفته است. هر چه قیمت نفت پایین‌تر باشد، سطح ذخیره‌سازی‌های صورت گرفته توسط مصرف‌کنندگان مهم جهان بیشتر می‌شود و برعکس با افزایش قیمت سطح ذخیره‌سازی‌ها کاهش می‌یابد.

در نمودار زیر سطح ذخیره‌سازی‌های صورت گرفته توسط کشورهای OECD مشخص شده است.

نمودار ۳-۱۵- ذخیره‌سازی روزانه صورت گرفته توسط کشورهای OECD



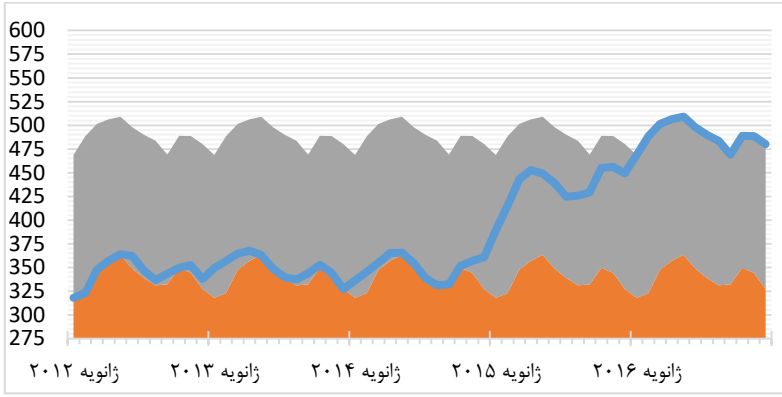
Source: Short-Term Energy Outlook, (EIA, February 2017)

در نمودار فوق سطح ذخیره‌سازی‌ها در مقایسه با محدوده میانگین در سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۱۲ (سطح زرد رنگ) نشان داده شده است. همان طور که مشاهده می‌شود،

سطح ذخیره‌سازی‌ها در سال‌های ۲۰۱۲ تا اواسط ۲۰۱۵ پایین‌تر از سطوح میانگین قرار دارد اما با کاهش بیشتر قیمت نفت در انتهای ۲۰۱۵ سطح ذخیره‌سازی‌ها نیز افزایش یافته و در سال ۲۰۱۶ به حداکثر خود رسیده است. همین مسأله بیانگر این است که از دید کشورهای OECD قیمت‌های نفت در سطوح پایین خود قرار دارد. البته خود این ذخیره‌ها نیز موجب می‌شود که رشد قیمت نفت کندتر شود.

بر اساس نمودار زیر سطح ذخیره‌سازی‌های آمریکا نیز در دوره مشابه افزایش پیدا کرده است.

نمودار ۳-۱۶- ذخیره‌سازی روزانه صورت گرفته توسط آمریکا



Source: Short-Term Energy Outlook, (EIA, February 2017)

در نمودار فوق مشخص است که سطح ذخیره‌سازی در آمریکا از اواخر ۲۰۱۴ به بعد افزایش یافته و هم‌اکنون در سطوح بالای میانگین خود قرار دارد. این امر بدین معنی است که قیمت‌های فوق از دید آمریکا قیمت‌های پایینی قلمداد می‌شود. بنابراین از این سیگنال نیز افزایش قیمت نفت نتیجه‌گیری می‌شود؛ منتهی به دلیل سطح این ذخیره‌سازی‌ها رشد قیمت نفت تدریجی خواهد بود.

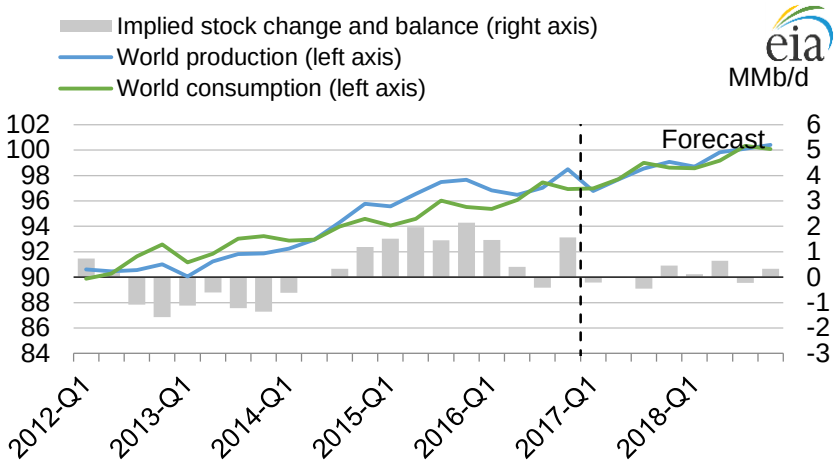
۳-۴-۳- پیش‌بینی نهادهای معتبر بین‌المللی از قیمت نفت

در این قسمت پیش‌بینی نهادهای بین‌المللی مانند اداره اطلاعات انرژی آمریکا، بانک جهانی، آژانس بین‌المللی انرژی، صندوق بین‌المللی پول و سایر نهادهای معتبر بین‌المللی از قیمت آتی نفت ارائه می‌شود.

۱- اداره اطلاعات انرژی آمریکا

اداره اطلاعات انرژی آمریکا در گزارش خود در ماه ژوئن، عرضه و تقاضای نفت را در سال‌های آتی به صورت نمودار زیر پیش‌بینی کرده است.

نمودار ۳-۱۷- پیش‌بینی عرضه و تقاضای نفت توسط اداره اطلاعات انرژی آمریکا (میلیون بشکه در روز)



Source: Short-Term Energy Outlook, (EIA, February 2017)

طبق نمودار فوق مشاهده می‌شود که مازاد عرضه در سال ۲۰۱۶ بیش از دوره‌های قبل بوده است، اما طبق پیش بینی این نهاد بین‌المللی، این مازاد در ادامه سال جاری میلادی و سال بعد کم خواهد شد؛ به نحوی که در سال ۲۰۱۷ بازار به تعادل خواهد رسید. به همین اعتبار این نهاد قیمت نفت در سال ۲۰۱۷ را ۵۳.۵ و در سال ۲۰۱۸ را ۵۶.۲ دلار پیش‌بینی کرده است.

۲- بانک جهانی

براساس گزارش چشم‌انداز بازارهای کالاها[1] که توسط بانک جهانی در آوریل ۲۰۱۶ انجام شده است، متوسط قیمت در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ میلادی به ترتیب ۵۵ و ۶۰ دلار در هر بشکه پیش‌بینی شده است که بیشتر از متوسط قیمت در سال ۲۰۱۵ (حدود ۵۱ دلار) است. مهم‌ترین دلایل برشمرده شده برای این پیش‌بینی عبارت‌اند از:

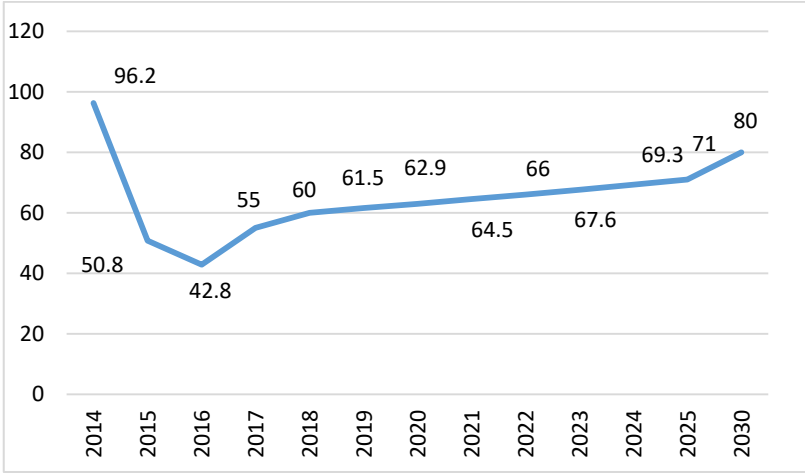
- توافق کشورهای اوپک و برخی از کشورهای غیر اوپک برای کاهش تولید نفت (طرح فریز نفتی)

1. World Bank Commodity Outllok,Jan 2017

- عدم عرضه اضافی نفت کشورهای اوپک بعد از توافق نفتی

در نمودار زیر قیمت پیش بینی شده برای نفت توسط بانک جهانی ارائه شده است.

نمودار۳-۱۸- قیمت پیش‌بینی شده برای نفت توسط بانک جهانی (دلار در هر بشکه)



Source: World Bank Commodity Forecast Price Data, Jan 2017

۳- آژانس بین‌المللی انرژی

آژانس بین‌المللی انرژی در گزارش خود تحت عنوان گزارش میان مدت بازار نفت[1]، وضعیت آتی عرضه و تقاضای نفت جهان را به شکل جدول ذیل پیش‌بینی کرده است.

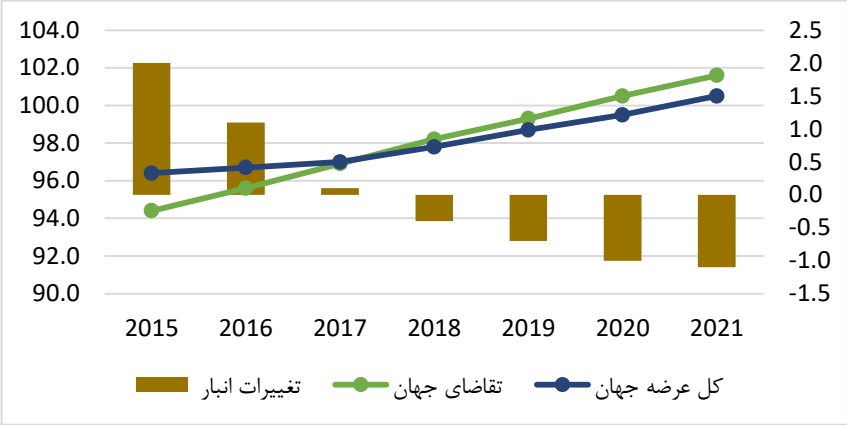
جدول ۳-۶- پیش‌بینی آژانس بین‌المللی انرژی از عرضه و تقاضای آتی نفت جهان (میلیون بشکه در روز)

	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸	۲۰۱۹	۲۰۲۰	۲۰۲۱
تقاضای جهان	۹۴.۴	۹۵.۶	۹۶.۹	۹۸.۲	۹۹.۳	۱۰۰.۵	۱۰۱.۶
عرضه غیر اوپک	۵۷.۷	۵۷.۱	۵۷	۵۷.۶	۵۸.۳	۵۸۹	۵۹.۷
نفت خام	۳۲	۳۲.۸	۳۳	۳۳	۳۳.۲	۳۳.۵	۳۳.۶
میعانات گازی	۶.۷	۶.۹	۷	۷.۱	۷.۱	۷.۱	۷.۲
کل عرضه جهان	۹۶.۴	۹۶.۷	۹۷	۹۷.۸	۹۸.۷	۹۹.۵	۱۰۰.۵
تغییرات انبار	۲	۱.۱	۰.۱	-۰.۴	-۰.۷	-۱	-۱.۱

Source: Medium-Term Oil Market Report 2016

1. Medium-Term Oil Market Report 2016

نمودار ۳-۱۹- تخمین آژانس بین‌المللی انرژی از عرضه و تقاضای آتی نفت جهان (میلیون بشکه در روز)



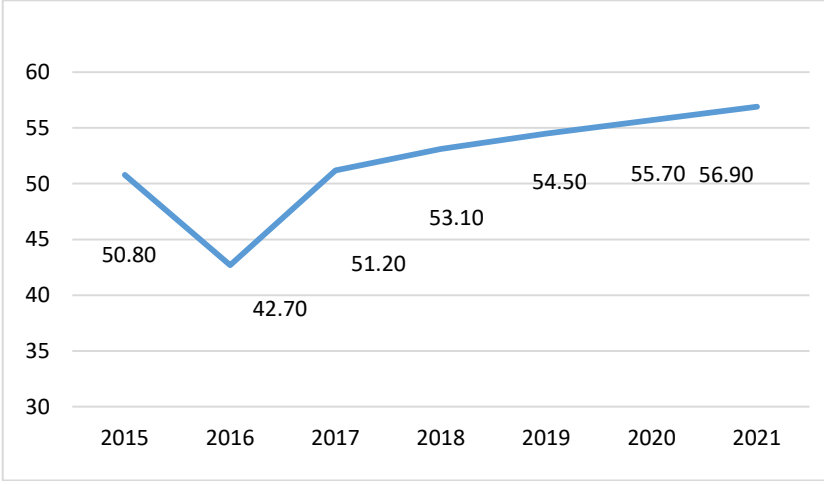
Source: Medium-Term Oil Market Report 2016

۴- صندوق بین‌المللی پول

صندوق بین‌المللی پول نیز با توجه به شرایط اقتصاد جهانی نسبت به پیش‌بینی قیمت نفت اقدام کرده است[1].

این نهاد قیمت نفت در سال‌های آتی را به صورت نمودار زیر پیش بینی کرده است.

نمودار ۳-۲۰- پیش‌بینی قیمت نفت توسط صندوق بین‌المللی پول



Source: IMF Commodity Price Forecasts till January 2021

1. IMF Commodity Price Forecasts, October 2016

۵- سایر نهادها

غیر از مؤسسات فوق، برخی نهادهای دیگر نیز نسبت به پیش‌بینی قیمت نفت اقدام کرده‌اند که خلاصه نتایج آنها به شرح جدول زیر است:

جدول ۳-۷- پیش‌بینی قیمت نفت خام توسط نهادهای مختلف در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸

موسسه گلدمن ساکس	برنت دریای شمال	۲۰۱۷	۵۷.۹
		۲۰۱۸	۵۶.۳
	وست تگزاس اینترمدییت	۲۰۱۷	۵۵.۶
		۲۰۱۸	۵۵
موسسه EIU	برنت دریای شمال	۲۰۱۷	۵۶.۵
		۲۰۱۸	۶۰.۵
OECD	برنت دریای شمال	۲۰۱۷	۴۵
		۲۰۱۸	۴۵

همان طور که مشاهده می‌شود قیمت‌های پیش‌بینی شده توسط نهادهای مختلف در دو سال آتی، در خوش بینانه‌ترین حالت از ۶۰ دلار فراتر نمی‌رود. در حقیقت با توجه به شرایط موجود در بازارهای جهانی نفت و اقتصاد جهانی نمی‌توان بازگشت به دوران فروش نفت با قیمت‌های بالا را انتظار داشت.

۳-۵- جمع‌بندی

در این فصل بعد از ارائه تصویری از ذخایر نفت جهان و مقایسه مناطق مهم دنیا از این حیث، عرضه و تقاضای نفت بررسی شد. در بخش عرضه مشخص شد که یکی از مهم‌ترین دلایل مازاد عرضه در چند سال اخیر ذخایر نامتعارف نفت است. این ذخایر که بیشتر در آمریکا و کانادا به شکل نفت شیل و نفت ماسه‌ای استخراج و عرضه می‌شود نقش مهمی در افزایش تولیدات نفت جهان داشته است. آمریکا که بزرگ‌ترین مصرف‌کننده نفت دنیا محسوب می‌شود با استفاده از تولیدات نفت شیل توانسته در طول دوره ۲۰۰۹ الی ۲۰۱۵، بیش از ۵ میلیون بشکه در روز تولیداتش را اضافه کند. همین مسأله موجب شده که وابستگی نفتی آمریکا کمتر شده و حتی در سطحی پایین‌تر از چین قرار بگیرد. این اتفاق در کنار افزایش تولیدات عربستان و عراق به دلیل تحریم ایران و عدم بازگشت به سطح تولید قبلی بعد از رفع تحریم‌های ایران، موجب ایجاد مازاد عرضه قابل توجهی در بازار نفت جهان شده است. با توجه به تضعیف رشد اقتصاد جهانی به نظر نمی‌رسد که تقاضای نفت در سال‌های آتی افزایش شدیدی را داشته باشد. منتهی با توجه به بهبود نسبی در برخی اقتصادها همچون آمریکا و

امیدواری به هند، به نظر می‌رسد وضعیت رشد اقتصادی جهان در سال‌های آتی نسبت به سال‌های پیش بهتر شده و به همین دلیل تقاضای نفت بهبود یابد. در کنار این مسأله کاهش تولید در میادین نفتی غیرمرسوم و همچنین درگیری‌های اجتماعی و تروریستی در مناطقی همچون عراق، لیبی و نیجریه، به نظر می‌رسد از رشد عرضه دنیا کمی کاسته شده و همین مسائل در کنار هم موجب به تعادل رسیدن بازار تا سال ۲۰۱۷ شود. به همین دلیل بیشتر نهادهای معتبر بین‌المللی در پیش‌بینی‌های خود قیمت‌های نفت را در سال ۲۰۱۷ بیش از سال ۲۰۱۶ پیش‌بینی کرده‌اند. نکته قابل توجه در تمامی این پیش‌بینی‌ها این است که حداکثر قیمت نفت تا سال ۲۰۱۷، ۶۰ دلار است و هیچ‌کدام از نهادها بازگشت به دوران فروش نفت با قیمت‌های بالا را پیش‌بینی نمی‌کنند.

فصل چهارم

چشم‌انداز رقابت‌پذیری و فضای کسب‌وکار

رضا مجیدزاده
(پژوهشگر اقتصاد سیاسی توسعه و عضو
شورای مدیران اندیشگاه طرح هزاره پاسارگاد)

۴-۱- وضعیت موجود رقابت‌پذیری ایران

رقابت‌پذیری به عنوان مجموعه‌ای از نهادها، سیاست‌ها و عواملی تعریف می‌شود که تعیین‌کننده سطح بهره‌وری در یک کشور است. شاخص رقابت‌پذیری در سه دسته و ۱۲ رکن، طبقه‌بندی می‌شود:

- زیرشاخه الزامات اصلی؛ شامل ارکان نهادها، زیرساخت‌ها، ثبات اقتصاد کلان، آموزش ابتدایی و سلامت.
- زیرشاخه تقویت کننده کارایی؛ شامل ارکان آموزش عالی و تربیت، کارآیی بازار کالاها، کارایی بازار نیروی کار، شکوفایی بازار مالی، آمادگی فناوری، اندازه بازار.
- زیرشاخه عوامل ابتکاری؛ شامل ارکان شکوفایی تجاری و نوآوری.

مجمع جهانی اقتصاد بر اساس محاسبه شاخص رقابت‌پذیری، مراحل توسعه را به سه مرحله عامل‌محور، کارآیی‌محور و ابتکارمحور، تفکیک کرده و کشورها را براساس آن طبقه‌بندی می‌کند. در حال حاضر ایران در مرحله عبور از اقتصاد عامل‌محور به اقتصاد کارایی‌محور قرار گرفته است.

در سطح خرد رقابت‌پذیری به معنای ظرفیت بنگاه‌ها برای رقابت، رشد و سودآوری است. از این منظر رقابت‌پذیری در توانایی بنگاه در تولید سازگار و سودآور محصولاتی که با نیازهای بازار آزاد از نظر کیفیت، تنوع و قیمت، مطابقت دارند نهفته است. در سطح کلان رقابت‌پذیری به معنای میزان توانایی یک کشور در تولید کالاها و خدمات در شرایط بازار آزاد و منصفانه است که با استانداردهای بازارهای بین‌المللی همخوانی داشته و درآمد واقعی شهروندان آن کشور را افزایش دهد. بنابراین رقابت‌پذیری از منظر کلان با افزایش سطح زندگی، فرصت‌های اشتغال و توسعه جایگاه بین‌المللی ارتباط دارد (برنامه تکنولوژی و اقتصاد OECD، ۱۹۹۲).

از منظر نظریه اقتصاد کلاسیک تخصص‌گرایی مبنای صرفه مقیاس و تفاوت در میزان بهره‌وری در میان کشورهاست و سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و دستگاه‌ها در کنار تجارت (افزایش مقیاس بازار) این تخصص‌گرایی را بهبود بخشیده و به رشد بهره‌وری و رشد تولید محصولات می‌انجامد. دیوید ریکاردو از مفهوم مزیت مطلق اسمیت فراتر رفت و نشان داد که در صورت کسب تخصص هر یک از دو کشور در تولید کالاهایی که در آن مزیت نسبی دارند برخورداری از عواید تجارت را میسر می‌سازد. تفاوت در تکنولوژی تولید صنایع و کشورها بسترساز تفاوت در بهره‌وری نسبی نیروی کار است. بنابراین سرمایه‌گذاری در

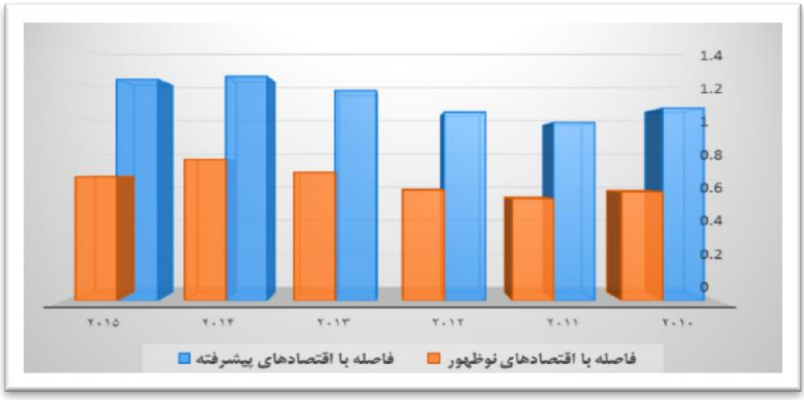
ماشین‌آلات و ارتقای فناوری، ارتقای تقسیم کار تخصصی و افزایش بهره‌وری، همراه با گرایش به تجارت آزاد، عوامل محرک رقابت‌پذیری از دیدگاه کلاسیک هستند. در نظریه نئوکلاسیک که بر اساس اطلاعات کامل، بازدهی ثابت به مقیاس و تقسیم کار تخصصی کامل عوامل استوار است، مدل هکشر-اوهلین تفاوت رقابت‌پذیری و مزیت نسبی را به وفور نسبی منابع کشورها نسبت به یکدیگر نسبت می‌دهد.

از دیدگاه اقتصاد کینزی شدت کاربرد سرمایه، سرمایه‌گذاری و مخارج دولت، عوامل محرک رقابت‌پذیری هستند و دخالت دولت در هنگام رکود ناشی از کمبود تقاضا (به شرط زمان‌بندی درست) می‌تواند به بهبود رقابت‌پذیری کمک بکند. در ادبیات اقتصاد توسعه نیز رقابت‌پذیری همراه با مفاهیمی چون تجارت آزاد و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مطرح شده است. در چارچوب نظریات اولیه توسعه اقتصادی برای بهبود رقابت‌پذیری و به جهت اطمینان از آثار انتشاری مناطق رو به رشد، دخالت دولت توصیه می‌شود. بنابر چنین دیدگاهی توسعه بخش‌های دارای ارزش افزوده بالا، ارتقای بهره‌وری، گشودن درهای تجارت و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، پیشران‌های اصلی رقابت‌پذیری هستند. اما در دیدگاه‌های جدیدتر توسعه از اصلاح ساختار نهادی و بهبود محیط کسب و کار، به ویژه کاهش هزینه‌های معاملاتی به عنوان بسترهای مهم برای افزایش پایدار رقابت‌پذیری، بیشتر سخن به میان می‌آید.

نظریات رشد درون‌زا نیز بر این باورند که انباشت دانش به عنوان منبع بازدهی فزاینده، از عوامل مهم ارتقای رقابت‌پذیری است. در نتیجه بر روی فعالیت‌های تحقیق و توسعه و اهمیت سرمایه انسانی، تأکید می‌شود. بنابراین نظریه، سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، نوآوری، آموزش، پرورش سرمایه انسانی و انتشار دانش، پیشران‌های اصلی رقابت‌پذیری به شمار می‌روند. نظریه نوین تجارت نیز برای توضیح الگوی متفاوت تجارت و رقابت‌پذیری میان کشورها به مفاهیمی مانند صرفه مقیاس، تمایز محصول و رقابت ناقص، توسل می‌جوید. از این منظر نیروی کار ماهر، زیرساخت تخصصی، شبکه تامین‌کنندگان و فناوری محلی‌شده از پیشران‌های رقابت‌پذیری قلمداد می‌شوند.

در محاسبه شاخص رقابت‌پذیری مجمع جهانی اقتصاد که به صورت سالانه منتشر می‌شود، این دیدگاه‌ها مد نظر قرار گرفته‌اند. در گزارش وضعیت رقابت‌پذیری کشورها برای دوره ۲۰۱۷-۲۰۱۶ مجمع جهانی اقتصاد، رتبه رقابت‌پذیری ایران، از ۷۴ در دوره قبل، به ۷۶ در دوره جاری، تنزل یافته است. نمره شاخص رقابت‌پذیری ایران در سال جاری به ۴.۱ افزایش یافته است. روند ۵ ساله تغییرات فاصله سطح رقابت‌پذیری ایران با اقتصادهای پیشرفته و نوظهور به شرح نمودار (۴-۱) است.

نمودار ۴-۱- فاصله سطح رقابت‌پذیری ایران با اقتصادهای پیشرفته و نوظهور



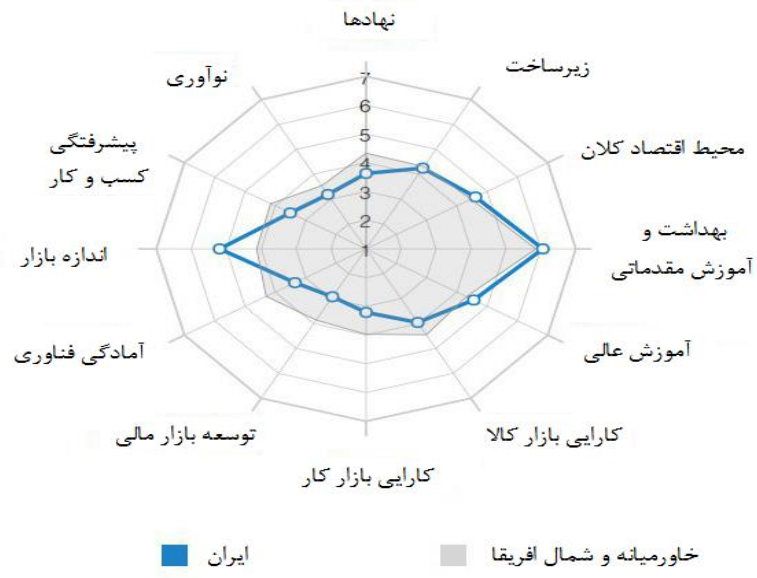
طبق نمودار بالا فاصله سطح رقابت‌پذیری ایران با اقتصادهای پیشرفته‌ای نظیر ایالات متحده، کانادا، آلمان، انگلستان و فرانسه (ستون‌های سمت راستی) بیشتر از فاصله آن با اقتصادهای نوظهوری همچون برزیل، چین، کره جنوبی، شیلی و مالزی (ستون‌های سمت چپی) است. فاصله با اقتصادهای نوظهور و توسعه‌یافته، به واسطه نمره متوسط به پایین در برخی از قطب‌های رقابت‌پذیری از جمله نهادها ایجاد شده است. نمودار (۴-۲) وضعیت شاخص دوازده‌گانه رقابت‌پذیری ایران در مقایسه با اقتصادهای خاورمیانه و شمال افریقا را نشان می‌دهد؛ سطح خاکستری‌رنگ، مربوط به عملکرد کشورهای خاورمیانه و شمال افریقا و خطی که با دایره‌های توخالی رسم شده است، معرف عملکرد ایران در سال جاری است. طبق نمودار، فقط قطب‌های آموزش مقدماتی و بهداشت و اندازه بازار بالاتر از حد متوسط قرار دارند و هر دو در طی چند سال گذشته تقریباً ثابت مانده‌اند.

اندازه بازار، آموزش عالی، و تا حدی محیط اقتصاد کلان ایران نسبت به متوسط عملکرد همین شاخص‌ها در خاورمیانه و شمال افریقا، وضعیت بهتری دارند اما وضعیت نهادها، نوآوری، پیشرفتگی کسب و کار، آمادگی فناوری، توسعه بازار مالی، کارایی بازار کار و کارایی بازار کالای ایران، نسبت به کشورهای خاورمیانه و شمال افریقا، در وضعیت بدتری هستند. افزون بر این شاخص مربوط به پیشرفتگی کسب و کار، توسعه بازار مالی و محیط اقتصاد کلان ایران، روندی رو به نزول را نشان می‌دهد.

مقایسه ۱۲ قطب شاخص رقابت‌پذیری ایران با یکدیگر نیز گویای این واقعیت است که توان رقابتی بنگاه‌های داخلی برای بهره‌برداری از اندازه بازار بزرگ ایران (و البته بازار جهانی)، مناسب و کافی نیست؛ با توجه به اینکه ایران از نظر فرار مغزها و فرار سرمایه،

خروجی بالایی دارد که موجب می‌شود تا انباشته قطب آموزش عالی و نوآوری، برای استفاده از ظرفیت داخلی و خارجی به نفع بنگاه‌های داخلی، به کار گرفته نشود. در نتیجه ظرفیت بالای اندازه بازار ایران توسط کشورهای دیگر بهره‌برداری می‌شود.

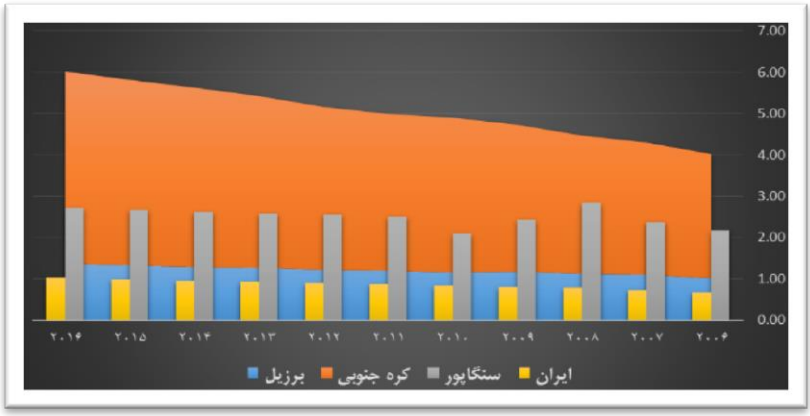
نمودار ۴-۲- رقابت‌پذیری ایران در مقایسه با اقتصادهای خاورمیانه و شمال افریقا



منبع: گزارش رقابت‌پذیری مجمع جهانی اقتصاد: ۲۰۱۷-۲۰۱۶

نمودار (۴-۳) که به طور نمونه به مقایسه مخارج تحقیق و توسعه به صورت درصدی از GDP کشورهای ایران، برزیل، کره جنوبی و سنگاپور، اختصاص دارد، ضعف در تبدیل سرمایه انسانی به ثروت در ایران را به خوبی نشان می‌دهد. سهم مخارج تحقیق و توسعه در برزیل، به ۱.۵ درصد تولید ناخالص داخلی و در کره جنوبی به حدود ۵ درصد نزدیک می‌شود. همین شاخص برای سنگاپور در میانه ارقام برزیل (ذوزنقه زیرین) و کره جنوبی (ذوزنقه بزرگ‌تر) قرار دارد؛ در حالی که این شاخص برای ایران کمتر از ۱.۵ درصد است. معنای چنین عملکردی این است که دارایی انسانی به خوبی به سرمایه انسانی تبدیل می‌شود اما رابطه تبدیلی سرمایه انسانی به ثروت کارا نیست و دانایی در تولید سهم اندکی دارد.

نمودار ۴-۳- مقایسه مخارج تحقیق و توسعه به صورت درصدی از GDP



منبع: پایگاه داده بانک جهانی

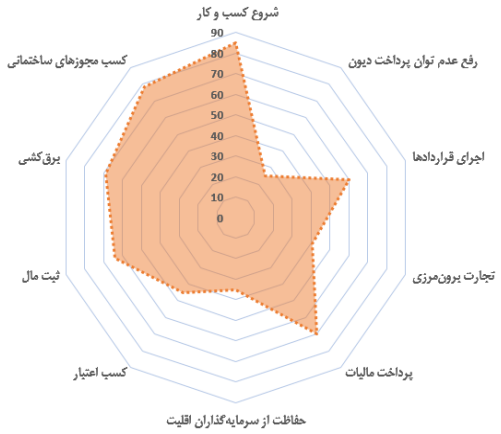
۴-۲- وضعیت موجود فضای کسب و کار ایران

پروژه بررسی فضای کسب و کار در کشورهای مختلف از سال ۲۰۰۴ در دستور کار بانک جهانی قرار گرفته است. این پروژه که توسط بازوی توسعه بخش خصوصی بانک (موسسه IFC) راهبری می‌شود، قوانین و مقررات کشورها را با هدف یافتن گلوگاه‌ها، محدودیت‌ها و موانع فعالیت بهینه بخش خصوصی واکاوی کرده و بر اساس شاخص‌هایی که تدوین نموده، اقتصاد کشورها را رتبه‌بندی می‌کند. به عبارت دیگر هدف اصلی و اولیه در این بررسی تعیین میزان سادگی کسب و کار بدون توجه به عوامل تاثیر گذار خارجی است.

طبق جدیدترین گزارش بانک جهانی،رتبه ایران در فضای کسب و کار نسبت به سال گذشته ۳ پله افت داشته است؛ به طوری که از رتبه ۱۲۰ در سال گذشته به ۱۱۷ در سال جاری میلادی رسیده است. اگر بهترین امتیاز شاخص‌های مختلف فضای کسب و کار، ۱۰۰ باشد آنگاه وضعیت شاخص‌های فضای کسب و کار ایران برای سال جاری به شرح نمودار ۴ است. طبق این گزارش وضعیت شاخص شروع کسب و کار در ایران، برابر ۱۰۰، شاخص کسب مجوز ساختمانی برابر ۲۷، شاخص ثبت دارایی برابر ۸۶ و شاخص اجرای قراردادها برابر ۷۰ است. نمره شاخص‌های کسب اعتبار، تجارت برون‌مرزی، حفاظت از سرمایه‌گذاران اقلیت و رفع مشکل عدم توانایی پرداخت دیون توسط بنگاه‌ها، کمتر از میزان متوسط است. البته نمره شاخص

اجرای قراردادها نیز اندکی بهتر از حالت متوسط است. در واقع ضعف در اجرای قراردادها به معنای نااطمینانی بالا از پایبندی طرف معامله به مفاد آن در زمان اجرا و پس از اجرای معامله است که میل به عقد قرارداد در فضای دوگانه گرایش صرف به بنگاه‌های بزرگ دولتی یا وابسته به دولت، یا در دایره خویشاوندی را می‌افزاید. در چنین فضایی میل پایین پذیرش ریسک موجب می‌شود تا انتخاب طرف معامله بیشتر بر اساس تجربه گذشته معاملات صورت پذیرد و از این روی فضای کسب و کار برای بنگاه‌های تازه‌کار یا نوپای فناوری یا استارت‌آپ‌ها، به اندازه بنگاه‌های دیگر فراخ نباشد.

نمودار ۴-۴- شاخص‌های فضای کسب و کار ایران در سال ۱۳۹۵



شروع کسب و کار	۸۵.۰۶
کسب مجوزهای ساختمانی	۷۸.۵
پرداخت مالیات	۶۹.۷۹
برق‌کشی	۶۹.۱۵
ثبت مال	۶۴.۱۷
اجرای قراردادها	۶۰
کسب اعتبار	۴۵
تجارت برون‌مرزی	۴۰.۶۶
حفاظت از سرمایه‌گذاران اقلیت	۳۵
رفع عدم توان پرداخت دیون	۲۵.۲۵

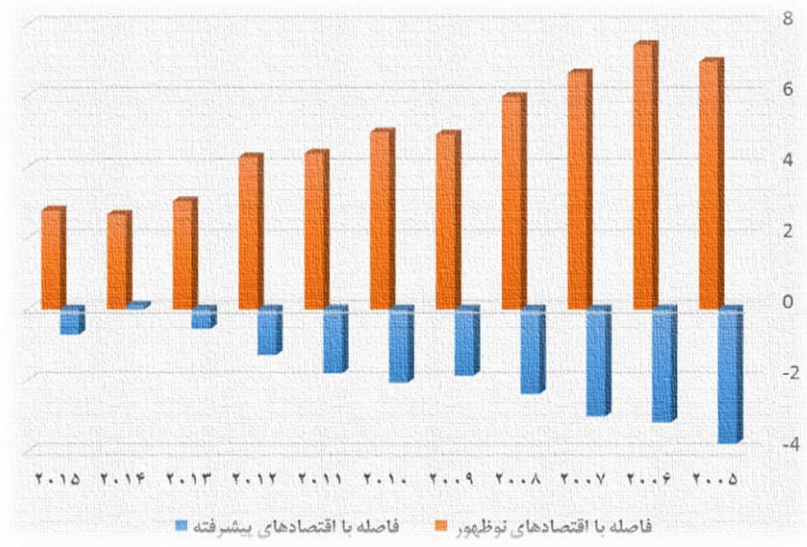
منبع: Doing Business Report, 2017

طبق گزارش سال ۲۰۱۷ انجام کسب و کار، شروع کسب و کار در ایران ۸ مورد روال کاری اداری دارد و به طور متوسط ۱۵ روز زمان می‌برد؛ در حالی که در نیوزیلند تنها یک روال کاری انجام می‌شود و نیازمند صرف زمانی به اندازه یک نیمروز است. البته مقدار این شاخص برای ایران از سطح متوسط بالاتر است. گرچه برای شروع کسب و کار زنان در نیوزیلند نیز روال اداری یکسانی با مردان وجود دارد اما روال اداری شروع کسب و کار زنان در ایران ۹ مورد است که ۹ روز زمان نیاز دارد. تفاوت فضای کسب و کار برای زنان و مردان می‌تواند به صورت بالقوه علاوه بر نمایش نابرابری جنسیتی، نشانگر عدم دسترسی باز و برابر به حقوق مالکیت و فضای کسب و کار تبعیض‌آمیز باشد که تبعیض آن می‌تواند فراتر از گروه‌های جنسیتی شامل گروه‌های قومیتی یا مذهبی نیز بشود. هرچند که این تفاوت برای ایران بسیار اندک است اما به عنوان یک شاخص مهم، هزینه

شروع کسب و کار زنان (به صورت درصدی از هزینه ناخالص ملی یا GNI) را می‌توان در نظر گرفت (نمودار ۴-۵). برای نمونه طبق ماده ۱۱۱۷ قانون مدنی همسر یک زن می‌تواند مانع از فعالیت تجاری او شود و از این روی اجازه همسر برای گشایش یک کسب و کار ضرورت دارد.

میله‌های بالای محور افقی در نمودار (۴-۵) نشانگر فاصله شاخص هزینه شروع کسب و کار زنان در ایران با اقتصادهای نوظهور است؛ وضعیت بهتر ایران نسبت به اقتصادهای نوظهور به درصد بالاتر هزینه شروع کسب و کار زنان در کشورهای کره جنوبی (میانگین ۱۵ درصد از GNI در طی دوره) و مالزی (میانگین ۱۶.۳۴ درصد از GNI در طی دوره) مربوط می‌شود. افزون بر این میانگین هزینه شروع کسب و کار زنان در ایران به صورت درصدی از GNI در طی دوره، برابر ۴.۱۷ درصد است که در اواخر دوره به ۲.۷ درصد کاهش (بهبود) یافته است. ضمن اینکه فاصله هزینه شروع کسب و کار زنان در ایران نسبت به اقتصادهای پیشرفته (میله‌های پایین محور افقی) رو به کاهش دارد. بنابراین چنانچه به صورت روندی به فضای کسب و کار نگاه شود می‌توان گفت که با وجود فاصله با اقتصادهای پیشرفته روند بهبودی در فضای کسب و کار وجود دارد.

نمودار ۴-۵- مقایسه هزینه شروع کسب و کار زنان (درصدی از GNI)



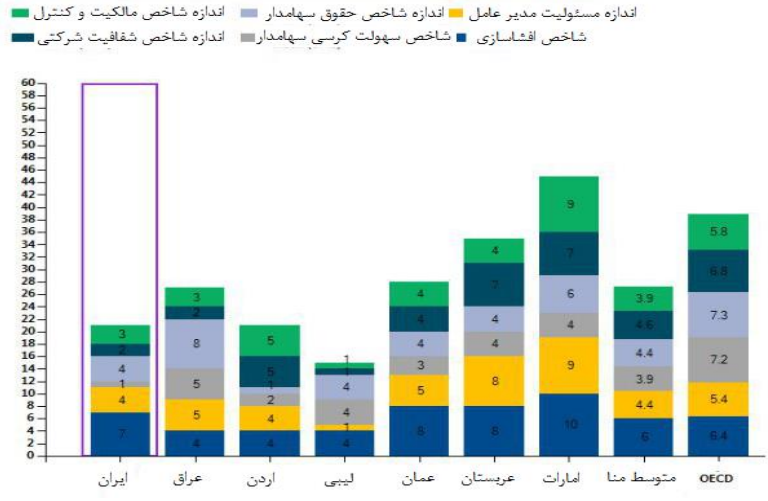
منبع: محاسبات مبتنی بر داده‌های مجمع جهانی اقتصاد (۲۰۱۵-۲۰۰۵)

در گزارش سال ۲۰۱۷ فضای کسب و کار، ساده‌سازی روال ثبت و ذخیره نام شرکت‌ها به عنوان اصلاحات فضای کسب و کار ایران در سال ۲۰۱۵ فهرست شده است. با این وجود مواردی مانند صرف زمان ۳ روزه برای ذخیره نام شرکت، ثبت آن در اداره ثبت شرکت‌ها و پرداخت کارمزد زمان بسیار کوتاهی به نظر نمی‌رسد.

ثبت دارایی (مال) در ایران با ۷ روال اداری، ۱۲ روز زمان می‌برد که هزینه آن به اندازه ۵.۷ درصد ارزش کل دارایی است. اما به عنوان ناکاراترین مورد در ثبت دارایی، تصمیم دادگاه عمومی درباره مناقشات مربوط به زمین در موارد تجاری و حقوق مالکیت، بیش از سه سال طول می‌کشد.

نمودار (۴-۶) به نمایش شاخص‌های حمایت از سهامدار اقلیت ایران اختصاص دارد که اندازه شاخص‌های مالکیت و کنترل، شفافیت شرکتی، سهولت دسترسی سهامداران به کرسی‌های شرکت، حقوق سهامداران، مسئولیت مدیران عامل و افشاسازی ایران، منطقه خاورمیانه و شمال افریقا (منا)، کشورهای منتخب و کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) را نشان می‌دهد. بهترین مقدار برای این شاخص‌ها برابر ۱۰ و بدترین مقدار برای آنها برابر صفر است. طبق نمودار (۴-۶) ایران از نظر شاخص افشاسازی شرکتی، وضعیت خوبی دارد اما از نظر شفافیت شرکتی، سهولت دسترسی سهامداران به کرسی‌های شرکت و مالکیت و کنترل، در وضعیت مطلوبی نیست که ضعف در حمایت از حقوق سهامداران اقلیت را به تصویر می‌کشد.

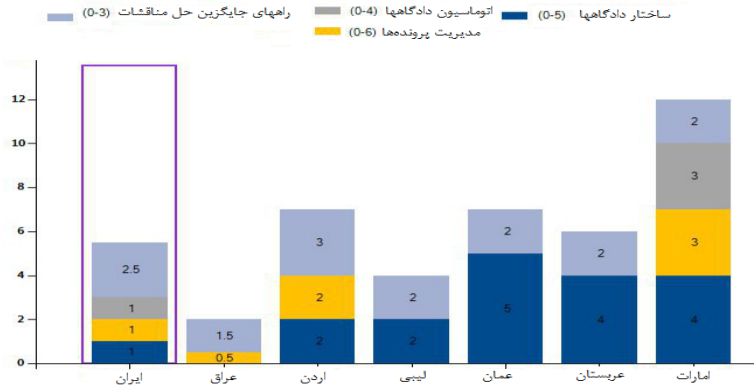
نمودار ۴-۶- شاخص‌های حمایت از سهامدار اقلیت ایران



منبع: Doing Business Report, 2017

کیفیت اجرای قراردادها نیز به عنوان یک مؤلفه مهم دیگر در فضای کسب و کار مطرح است که کارایی آن در ایران در سطح متوسطی قرار دارد. در نمودار (۴-۷) نتیجه مقایسه‌ای از شاخص کیفیت فرایندهای قضائی ایران و اقتصادهای مشابه انعکاس یافته است. راهکارهای جایگزین حل مناقشات (از صفر تا ۳)، مدیریت پرونده (از صفر تا ۶)، اتوماسیون دادگاه‌ها (از صفر تا ۴) و ساختار دادگاه‌ها (از صفر تا ۵)، زیرشاخص‌های کیفیت فرایندهای قضائی هستند که مطابق نمودار، ایران فقط در زمینه راهکارهای جایگزین حل مناقشات، پیشرفت خوبی دارد اما سه شاخص دیگر وضعیت مناسبی ندارند و عملکرد ضعیفی نشان می‌دهند.

نمودار ۴-۷- شاخص کیفیت فرآیندهای قضائی در ایران و اقتصادهای مشابه

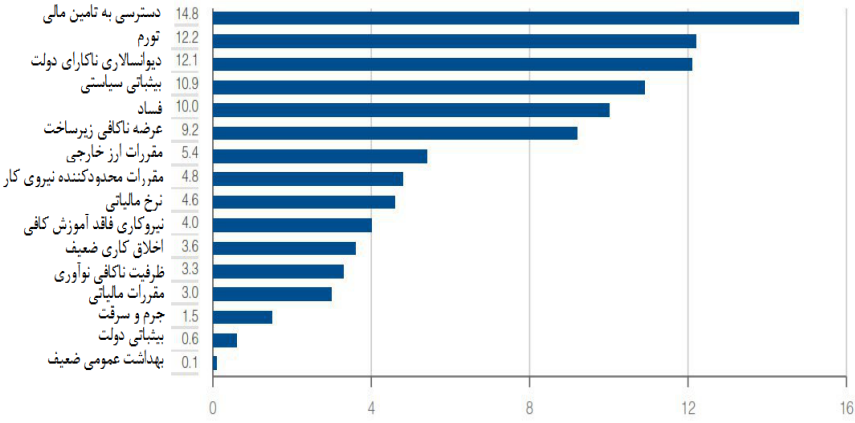


منبع: Doing Business Report, 2017

موارد پیش‌گفته تنها معضلات فضای کسب و کار و رقابت‌پذیری در کشور نیستند. در گزارش‌های پیشین مجمع جهانی اقتصاد مشکل‌سازترین عوامل تأثیرگذار بر فضای کسب و کار در ایران به ترتیب دسترسی ناکافی به منابع مالی، عدم ثبات در سیاست‌های دولت، تورم، دیوان‌سالاری دولتی، عدم وجود زیرساخت‌های کافی، مقررات دست و پاگیر نیروی کار، کمبود نیروی کار تحصیل‌کرده، عدم رعایت اخلاق کار، فساد، مقررات ارزی، مقررات مالیاتی، نرخ‌های مالیاتی، عدم ثبات در دولت و جرم و جنایت فهرست شده بود. اما در پیمایش سال ۲۰۱۶ مجمع جهانی اقتصاد درباره باورهای افراد درباره محیط کسب و کار، مهم‌ترین عوامل مشکل‌ساز انجام کسب و کار در اقتصاد ایران، به شرح نمودار(۴-۸) استخراج شده‌اند. در نمودار (۴-۸) بسیاری از معضلاتی که در گزارش‌های قبلی مجمع جهانی اقتصاد، مطرح شده بود، به قوت خود باقی هستند که نشانگر وابستگی به مسیر گذشته معضلات فضای کسب و کار ایران و نیاز به تمهید سیاست‌هایی مناسب برای رفع

این معضلات است. البته مسائلی نظیر تورم، حل شده‌اند اما معضلاتی همچون دسترسی کافی به تأمین مالی، فساد، زیرساخت‌های ضعیف و ناکارآمد، بی‌ثباتی سیاسی و مواردی دیگر، همچنان مشکل‌آفرین‌اند.

نمودار ۴-۸- مهم‌ترین عوامل مشکل‌ساز برای انجام کسب و کار



منبع: پیمایش سال ۲۰۱۶ مجمع جهانی اقتصاد درباره باورهای افراد درباره محیط کسب و کار.

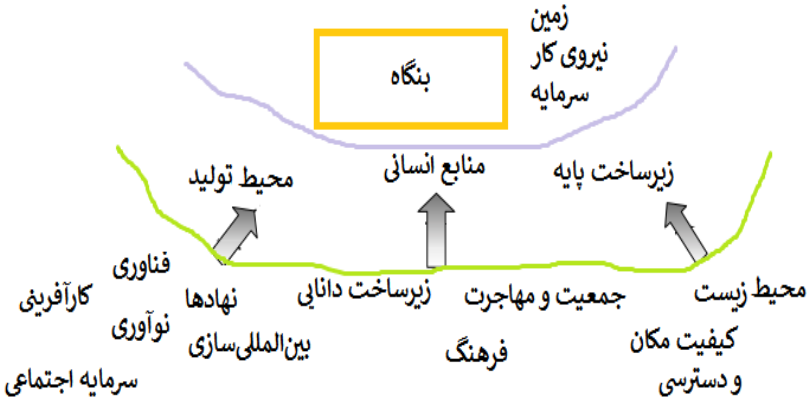
مرور وضعیت شاخص‌های رقابت‌پذیری و فضای کسب و کار، نشانگر ارتباط نزدیک این دو مشخصه مهم سیستم‌های اقتصادی است. در واقع بسیاری از شاخص‌های مطرح در گزارش‌های مربوط به این دو شاخص با یکدیگر مشترک هستند و می‌توان بر اساس اشتراک و افتراق دو شاخص رابطه متقابل آنها را تصویر کرد. هرچند که ترسیم چنین رابطه‌ای به واسطه حضور متغیرهای کیفی، ذهنی خواهد بود.

۴-۳- رابطه متقابل رقابت‌پذیری و فضای کسب و کار

رقابت‌پذیری به معنای برخورداری از آمادگی برای رقابت است. این آمادگی علاوه بر خصوصیات داخلی بنگاه‌ها به محیط فعالیت آنها نیز وابستگی دارد. فضای کسب و کار ویژگی‌های محیط حاکم بر فعالیت بنگاه‌ها و قیدهای ناشی از سیاستگذاری عمومی و سایر مشخصات ساختاری اقتصاد را نشان می‌دهد. بنابراین رقابت‌پذیری در عین احتساب مؤلفه‌هایی مانند دسترسی به زیرساخت‌های پایه یک مشخصه درونی از توانایی هر اقتصاد ملی است اما فضای کسب و کار از جنس محیط فعالیت است که بنگاه‌ها بر روی آن کنترل مستقیم (مانند کنترل استخدام عوامل تولید یا تعیین سطح سرمایه‌گذاری و ...) ندارند.

شکل (۴-۱) عوامل موثر بر رقابت‌پذیری در سطح بنگاه را نشان می‌دهد. اگر خصوصیات تخصص‌گرایی در سطح بخشی، بین‌بخشی و فرامرزی (تجارت خارجی مبتنی بر فعالیت بنگاه‌های داخلی) به این شکل اضافه شود آنگاه تصویر رقابت‌پذیری ملی به دست می‌آید. عناصر نهادی (انگیزشی و اجرای مقررات) عنصر مشترک در هر دو مشخصه رقابت‌پذیری و فضای کسب و کار است. به دیگر سخن اگر نهادها را به مثابه مجموعه قوانین، مقررات و کیفیت اجرای آنها در نظر بگیریم آنگاه می‌توان عناصر فضای کسب و کار را در قالب ۷ مؤلفه نهادها، توسعه بازارهای مالی، کارایی بازار کار، آموزش مقدماتی و بهداشت، آموزش عالی و حرفه‌ای، زیرساخت و محیط اقتصاد کلان رقابت‌پذیری، تصور کرد. در شکل (۴-۱) زیرساخت پایه و محیط تولید، این ۷ مؤلفه را در بر دارند و هر چه به لایه مربوط به خود بنگاه، نزدیک‌تر شویم عناصر رقابت‌پذیری یا توان رقابتی پررنگ‌تر خواهد شد.

شکل ۴-۱- عوامل موثر بر رقابت‌پذیری بنگاه



هفت مؤلفه نهادها، توسعه بازارهای مالی، کارایی بازار کار، آموزش مقدماتی و بهداشت، آموزش عالی و حرفه‌ای، زیرساخت و محیط اقتصاد کلان رقابت‌پذیری، قلمروی اثرگذاری حاکمیت هستند که در کنترل بنگاه‌ها نیستند؛ از این رو می‌توان ترسیم چشم‌انداز فضای کسب و کار و رقابت‌پذیری را به دو مؤلفه شاخص‌های کیفیت حاکمیت یا حکمرانی خوب و شاخص‌های توان داخلی بنگاه‌ها یعنی قطب‌های نوآوری، آمادگی فناوری، پیشرفتگی کسب و کار و ... تقسیم کرد. حاکمیت قانون یکی از شرط‌های آستانه‌ای گذار به توسعه‌یافتگی و جامعه دسترسی باز به حقوق مالکیت است. شاخص حاکمیت قانون بانک جهانی که به سنجش حاکمیت قانون اختصاص دارد، مواردی را می‌سنجد که می‌تواند به عنوان نماینده فضای کسب

و کار به حساب آید[۱]. در واقع گزارش و شاخص‌هایی مانند رقابت‌پذیری یا فضای کسب و کار تنها معلول را به تصویر می‌کشند و برای اصلاح محیط کسب و کار لازم است تا به ریشه‌ها و علل نامساعد بودن کسب و کار توجه شود. با توجه به انباشته نظری دانش توسعه، توجه به هر سه وجه توسعه (نهادها، هزینه مبادله و طرفین قرارداد) برای ریشه‌یابی موانع تبدیل دارایی به سرمایه و سرمایه به ثروت ضرورت دارد. در واقع شاخص‌های فضای کسب و کار عمدتاً شاخص‌های اجرای نهادها هستند که نتیجه طراحی نهادی و چانه‌زنی برای استقرار نهادهای خادم منافع گروه‌های فرادست را نشان می‌دهند. بنابراین درک موانع کسب و کار و شاخص‌های ضعیف محیط کسب و کار بامطالعه ساختار نهادی و چیدمان نهادها در بستر تاریخی به منظور شناخت وابستگی به مسیر نهادی میسر می‌شود. از این روی می‌توان بر اساس دو روش روندی و علت و معلولی، چشم‌انداز رقابت‌پذیری و کسب و کار را به شرح زیر برآورد کرد:

- چشم‌انداز حاکمیت قانون در سال ۹۶، به مثابه شاخص کمکی برآورد چشم‌انداز احتمالی فضای کسب و کار در سال ۹۶.
- برآورد چشم‌انداز آتی رقابت‌پذیری بر اساس، چشم‌انداز برآوردی حاکمیت قانون در سال ۹۶ و سناریوهای احتمالی عناصر درونی رقابت‌پذیری بنگاه‌ها.

۴-۴- چشم‌انداز سال ۱۳۹۶ فضای کسب و کار و رقابت‌پذیری

در حال حاضر تله فردریک لیست مهم‌ترین مانع بهبود رقابت‌پذیری در اقتصاد ایران است؛ به این معنا که برای حمایت از صنایع نوپا تعرفه‌گذاری صورت گرفته است تا قیمت کالاهای صنعتی مشابه مانند خودرو به حدی باشد که کالاهای داخلی ما بتوانند یک فروش حداقلی را برای خود داشته باشند و رشد کنند. این مسئله به خود تولیدکنندگان ضربه وارد کرده است؛ از این نظر که آن‌ها هیچ وقت خود را ملزم ندانسته‌اند تا به سمت کارایی فنی یا پویا حرکت کنند و در واقع یک حاشیه سود نسبی داشته‌اند و به دلیل قدرت انحصاری که به دست آورده اند در عمل پایبند به این نبوده‌اند که کیفیت محصول خود را بهتر کنند. اگرچه صنایعی نیز وجود دارند که به تدریج در حال افزایش توان رقابتی خود هستند اما اصرار زیاد صاحبان

---

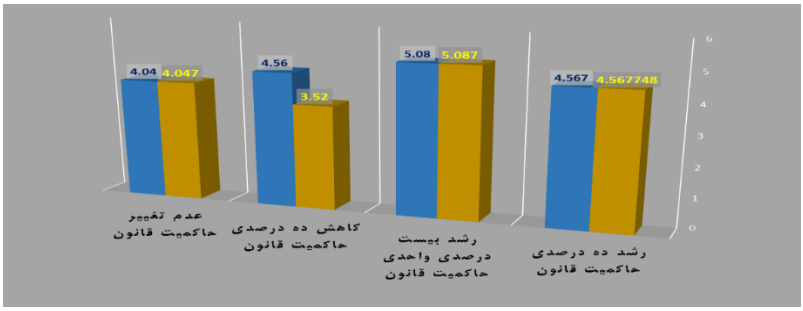
۱ حاکمیت قانون ۹ نماگر دارد که عبارت‌اند از محدودیت قدرت حکومت، نبود فساد، نظم و امنیت، حقوق بنیادین، حکومت باز، اجرای موثر تنظیم یعنی اجرای منصفانه و اثربخش مقررات، عدالت مدنی موثر یعنی کم‌هزینگی، اثربخشی، سازگاری فرهنگی و نبود معیار تصمیمات دلخواه قضایی بر مبنای پایگاه اجتماعی طرفین بدون تبعیض و با آگاهی از حقوق، عدالت جرم‌شناسی موثر یعنی قابلیت تحقیق و سنجش موثر موارد محکومیت و تضمین حقوق متهمان، عدالت غیررسمی.

صنایع (حتی صنایع صادراتی) برای حمایت دولتی از جمله حمایت در قالب طرح کارت اعتباری خرید نشان می‌دهد که با خود راهبری فاصله زیادی دارند. هرچند که برای توان داخلی بنگاه‌ها در عرصه رقابت شاخصهای متعددی وجود دارد، اما صادرات فناوری برتر یا سهم فناوری برتر در اقلام صادراتی کشور می‌تواند یک شاخص مهم و معرف توان داخلی بنگاه‌ها باشد. برآورد روندی نشان می‌دهد که در سناریوی بدبینانه (رشد بر اساس مسیر وابسته به دو سال پیشین) صادرات فناوری برتر احتمالاً به اندازه ۴.۱۸- درصد افت خواهد کرد اما در سناریوی خوش‌بینانه (رشد بر حسب ادامه نرخ رشد گذشته) رشد آن به اندازه ۰.۳۷ درصد خواهد بود.

در نمودار (۴-۹) بر اساس تغییرات بدبینانه و خوش‌بینانه سهم فناوری برتر در صادرات سال ۹۶ و تغییرات حاکمیت قانون، چشم‌انداز شاخص رقابت‌پذیری سال ۹۶ به صورت انتزاعی نشان داده شده است. در واقع تغییرات سهم فناوری برتر در صادرات معرف مؤلفه‌های تحت کنترل بنگاه‌ها در رقابت‌پذیری بین‌المللی و تغییرات حاکمیت قانون به مثابه نماینده تغییرات فضای کسب و کار قلمداد شده‌اند. از این رو انتزاع فوق موجب می‌شود تا برآورد تغییرات، دقت بالایی نداشته باشد. میله‌های سمت راست، معرف سناریوی رشد خوش‌بینانه صادرات فناوری برتر و میله‌های سمت چپی، نشانگر سناریوی رشد بدبینانه آن هستند. طبق نمودار، تفاوت بین تغییرات شاخص رقابت‌پذیری بر اساس دو سناریوی صادرات فناوری برتر، بسیار ناچیز است که نشان می‌دهد عوامل بسترساز نهادی یعنی فضای کسب و کار، اهمیت بسیار زیادی دارد.

بر اساس محاسبات نمودار (۴-۹) تنها در صورت رشد شاخص حاکمیت قانون (بدون توجه به تغییرات احتمالی صادرات فناوری برتر) وضعیت رقابت‌پذیری ایران بهبود می‌یابد و در حالت عدم تغییر سطح جاری حاکمیت قانون، امکان کاهش رقابت‌پذیری نیز وجود دارد.

نمودار ۴-۹- چشم‌انداز شاخص رقابت‌پذیری ایران در سال ۹۶



منبع: بر اساس داده‌های مجمع جهانی اقتصاد

البته یک راه جایگزین برآورد تغییرات تمامی اجزای شاخص‌های رقابت‌پذیری و فضای کسب و کار است که نیازمند ارزیابی سیاست‌های اقتصادی و تحولات احتمالی در هر یک از اجزاست و نتیجه نهایی آن تغییرات شاخص‌های رقابت‌پذیری و فضای کسب و کار را نشان می‌دهد. سیاست‌های برنامه ششم توسعه کشور که سال ۱۳۹۶ نخستین سال اجرای احکام آن خواهد بود، مهم‌ترین راهبردها و سیاست‌های معطوف به تحولات رقابت‌پذیری و فضای کسب و کار را نمایندگی می‌کند. در برنامه ششم فراهم‌سازی محیط کسب و کار امن، سالم، سهل، سریع و شفاف، کم‌هزینه، کم ریسک، اطمینان بخش و رقابتی برای فعالان اقتصادی داخلی و خارجی، لحاظ شده است تا رتبه ایران در بهبود فضای کسب و کار سالانه ۱۰ رتبه ارتقاء پیدا کرده و در پایان برنامه این رتبه را به کمتر از ۷۰ برسد. در متن لایحه برنامه ششم توسعه کشور، رقابت‌پذیری در قالب موارد زیر، مدنظر قرار گرفته است:

- ماده ۱۷:

۲. به دولت اجازه داده می‌شود به منظور ارتقای علمی و رقابت بین دانشگاه‌های کشور و تعاملات بین‌المللی در طی برنامه ششم توسعه نسبت به ایجاد واحدها و شعب آموزش عالی با مشارکت دانشگاه‌های معتبر بین‌المللی و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و فنی و حرفه‌ای در داخل کشور اقدام نماید. نحوه سرمایه‌گذاری مشترک،تسهیل تعاملات ارزی و تردد اعضای هیئت علمی و دانشجویان در آیین‌نامه اجرایی که با پیشنهاد سازمان و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مشخص خواهد شد.

۳. تمامی دستگاه‌های اجرایی مجازند علاوه بر اعتبارات پژوهشی که ذیل دستگاه در قوانین بودجه سالانه منظور شده است، حداقل دو درصد از اعتبارات هزینه‌ای به جز فصل یک و شش و حداقل دو درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود را برای امور پژوهشی و توسعه فناوری اختصاص دهند. آیین‌نامه اجرایی این بند حداکثر دو ماه پس از ابلاغ این قانون توسط سازمان و وزارت علوم و تحقیقات و فناوری و همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

٤. به منظور افزایش بهره‌وری نظام ملی نوآوری، اجتناب از اجرای پژوهش‌های تکراری و انتشار اطلاعات و ایجاد شفافیت در انجام پروژه‌های تحقیقاتی و با هدف شناسایی و به‌کارگیری و تجاری‌سازی دستاوردهای حاصل از پژوهش و توسعه، کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند فهرست طرح‌ها، پروژه‌های پژوهشی و فناوری و پایان‌نامه‌ها و رساله‌های خود را در سامانه «سمات» ثبت کنند. سازمان و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

موظف‌اند ظرف مدت یک سال از تصویب این قانون، ساز و کار اجرای مورد نیاز را تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسانند.

- ماده ۲۵:

به منظور رقابت پذیر کردن استان‌ها عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی استان‌ها افزایش انگیزه وصول درآمدهای استانی و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای، به دولت اجازه داده می‌شود.

۱. درآمدها و هزینه‌هایی که ماهیت استانی دارند را تعیین و طی دو سال اول برنامه ششم در چارچوب نظام درآمد- هزینه استانی به صورت سرجمع درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان (بر مبنای وجوه دریافتی و یا واریزی به خزانه) در بودجه سنواتی اعمال نماید. مازاد بر درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در مقاطع سه ماهه به استان‌های ذی‌ربط توزیع می‌گردد.

- ماده ۲۰:

۱. به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه داده می‌شود به‌منظور کسب سهم مناسب از بازارهای پهنای باند منطقه از طریق دستگاه‌های وابسته نسبت به مشارکت و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های فیبر نوری و پروژه‌های زیرساختی در عرصه فناوری اطلاعات و ارتباطات و فضایی اقدام نماید.

در زمینه فضای کسب و کار نیز سیاست‌های زیر طراحی شده‌اند:

- ماده ۸:

وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هدف تضمین امنیت سرمایه گذاری و کارآفرینی در کشور جذب متخصصین، صیانت، حفاظت و مقابله با اخلال در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش ریسک اجتماعی در محیط کسب و کار، با همکاری سازمان، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، وزارت اطلاعات، وزارت دادگستری و وزارت کشور الزامات ارتقاء امنیت فضای کسب و کار را تهیه و به تصویب شورای عالی امنیت ملی برساند.

البته در مجموعه سیاست‌های مزبور به مهم‌ترین معضلات معطوف به بهبود فضای کسب و کار که قبلاً اشاره شد، توجه کافی نشده است و مشخصه‌های مربوط به کاهش هزینه اجرای مقررات، کاهش زمان اجرا، افزایش کارایی اجرای مقررات و ساختار انگیزشی نهادها، مغفول مانده‌اند. الزامات مطرح در ماده ۸ باید در خود برنامه ششم طراحی و ارائه می‌شد تا احکام آن در طی سال‌های برنامه به اجرا در آیند. در صورت تغییر رئیس دولت در انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۹۶، احتمال تعویق یا معطلی در اجرای بسیاری از این مواد وجود دارد که به بهبود فضای کسب و کار کمکی نمی‌کند.

فهرست منابع

۱- گزارش رقابت‌پذیری ایران، برای دوره ۲۰۱۷-۲۰۱۶:
http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/#economy=IRN.

۲- گزارش فضای کسب و کار ایران، برای سال ۲۰۱۶:
http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-۲۰۱۷.

۳- گزارش پروژه جهانی عدالت (WJP) از شاخص حاکمیت قانون:
http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index.

فصل پنجم

چشم‌انداز حقوق مالکیت و هزینه مبادله

رضا مجیدزاده
(پژوهشگر اقتصاد سیاسی توسعه و عضو شورای مدیران اندیشگاه طرح هزاره پاسارگاد)

بهاره گنجی
(پژوهشگر اقتصادی)

۵-۱- حقوق مالکیت

چرا برای رشد و توسعه اقتصادی حقوق مالکیت مهم است؟ فرض کنید مانند رابینسون کروزو تنها ساکن یک جزیره ناشناخته هستید! تمام منابع این جزیره در اختیار شماست؛ در واقع فرد دیگری در جزیره نیست که به خاطر نگرانی از استفاده او از منابع جزیره لازم باشد ثابت کنید که چه کسی مالک منابع جزیره است! هر چقدر میل دارید از میوه، سبزی، غلات، گوشت، آب، خاک و هر چیز این جزیره بردارید چون هیچ کس نگران کاهش منابع در دسترس خودش نخواهد شد. حال فرض کنید فرد دیگری وارد این جزیره می‌شود. هنوز هم می‌توان گفت که رابینسون مالک جزیره است؟ در شرایط جدید هر چقدر رابینسون از منابع جزیره استفاده کند به معنای کاهش منابع در دسترس تازه وارد است و او مراقب رفتار رابینسون خواهد بود. اکنون شما باید ثابت کنید که حق استفاده (مالکیت) از منابعی که برمی‌دارید را دارا هستید! هرچه جمعیت این جزیره بیشتر بشود نیاز به تعریف دقیق‌تر سهم هر کس از منابع جزیره بیشتر خواهد شد. یعنی باید سهم هر کس به دقت سنجیده شود. پس نیاز است تا رابینسون و دیگر ساکنان به تعریف سهم خود و تصدیق سهم دیگران بپردازند. گذشته از این هر چقدر تعداد افراد بیشتر شود، تخصص‌ها، تنوع بیشتری پیدا می‌کنند چون یک فرد نمی‌تواند همه‌فن‌حریف باشد و برای تأمین برخی از منابع مدنظرش نیاز به مبادله دارد. مبادله آزاد میان رابینسون و سایر ساکنان که موجب تخصیص سود در میان آنها می‌شود، به واسطه افزایش ارزش انتظاری تخصص‌گرایی، بستر افزایش درجه تخصص را فراهم می‌سازد. این افزایش تخصص به معنای افزایش نابرابری اطلاعات در میان طرفین مبادلات است که احتمال فرصت‌طلبی طرف آگاه‌تر را بالا می‌برد. این افزایش نابرابری و احتمال فرصت‌طلبی به معنای افزایش هزینه مبادلاتی است که مانند هزینه‌های تولید (کالا یا خدمت) آشکار نیست و در انگیزه افراد برای ورود به معاملات و در نتیجه تخصیص سود مبادلات اثرگذار است. برای نمونه اگر رابینسون به این نتیجه برسد که می‌تواند با فروش بخشی از املاک خود و سرمایه‌گذاری آنها در فعالیت ساختمانی به سود هنگفتی دست یابد باید به دنبال فروش املاک و یافتن یک معمار باشد تا هدف خود را تأمین کند. اما در هر دو معامله به خاطر اینکه اطلاعات تخصصی رابینسون اندک است احتمال زیان او به میزان فرصت‌طلبی طرف مقابل و البته سازمان‌های ناظر بر قرارداد و ساختار سازمانی (تدبیر امور) بنگاه‌های ساخت و ساز نیز وابسته است. بنابراین امکان کسب منفعت از

اموال، یعنی تبدیل داشته‌ها به سرمایه، به تعریف و سنجش حقوق مالکیت وابسته می‌شود.

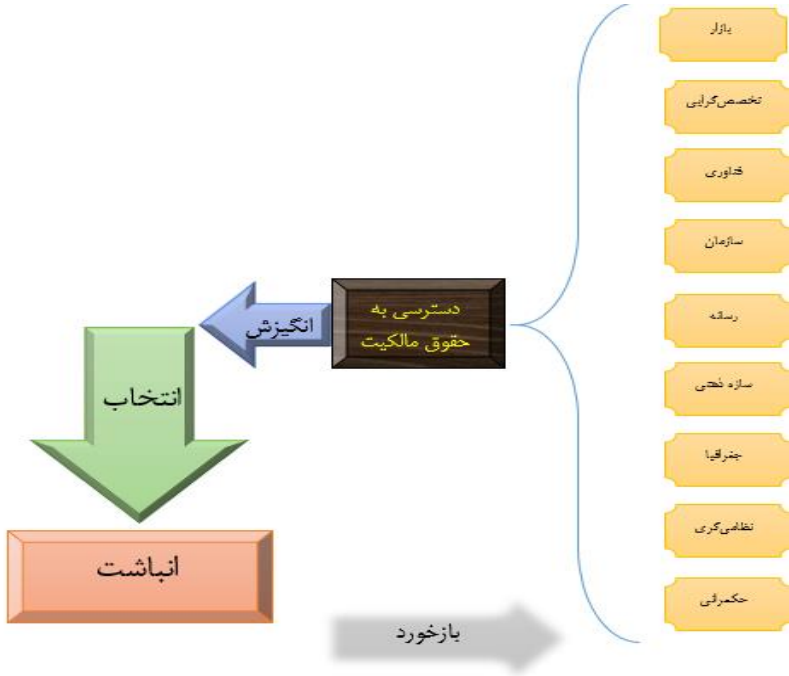
اما آیا همه ساکنان به این تعریف پایبند می‌مانند؟ یک بخش از پاسخ به این سؤال به میزان احترام ساکنان به قراردادها و البته عادلانه تلقی کردن نوع آنها بستگی دارد. در صورتی که احترام و پذیرش قراردادها در ذهن ساکنان نهادینه شود آنگاه قراردادها تا حد زیادی خود اجرا خواهند بود. یعنی افراد دیگر به قراردادهای خود با دیگران یا اموال و قراردادهای دیگران صدمه نمی‌زنند.

اما بخش دیگر پاسخ به کنترل خشونت ارتباط دارد. همه ساکنان پایبندی خودجوش ندارند و در واقع خوداجرایی باثبات نیست چون بسته به تغییر توزیع قوه زورگویی یا شرایط محیطی یا محاسبات ذهنی افراد قابل تغییر است. تاریخ جوامع نشان می‌دهد اعمال زور برای تصاحب اموال دیگران یا عدم پایبندی به مفاد قراردادها معضلی جهان‌شمول بوده است. بنابراین چگونه می‌توان با زورگویان مقابله کرد؟ باید فرد یا گروهی باشد که بتواند قوه زورگویی دیگران را کنترل کند چون رابینسون و افراد همسود با او یک سازمان تشکیل داده‌اند و تازه وارد با افراد همسود خود یک سازمان دیگر. البته برخی از افراد نیز عضو یا رهبر هیچ سازمانی نیستند. اگر یکی از این سازمان‌ها دارای قوه اعمال زور باشد آنگاه حق استفاده دیگران را سلب کرده یا کنترل منابع آنان را به دست می‌گیرد؛ در اینجا یکی از عناصر اصلی تعریف حالت حق و چگونگی تصدیق آن یعنی حکمرانی شکل می‌پذیرد. حکمرانی به تشکیل سازمان ناظر و هادی و کنترل‌گر این سازمان‌ها می‌انجامد. اما به غیر از سازمان، قوه زور و حکمرانی، ابعاد دیگری هم روی تعریف حق استفاده از منابع جزیره اثر می‌گذارند؛ اینکه رابینسون و هم‌جزیره‌ای‌هایش چه نوع فناوری و ابزاری برای سنجش میزان حق استفاده خود از منابع دارند، چقدر اطلاعات و تخصص آنها با یکدیگر تفاوت دارد چون اگر برخی افراد اطلاعات تخصصی بیشتری در یک زمینه خاص داشته باشند می‌توانند میزان حق خود را در آن زمینه بسیار بیش از حد منصفانه تعریف کنند، مهم‌تر اینکه افراد جزیره چه ذهنیتی نسبت به نوع حق خود دارند و چقدر به حق دیگران احترام خواهند گذاشت (ممکن است در یک جامعه فرضی افراد از آزادی فکری کامل حتی برای انتخاب مذهب برخوردار باشند اما در یک جامعه کوچک‌ترین امور به آنها تحمیل شود)، چه بازارهایی در این جزیره توسعه یافته‌اند که سود بالقوه آنها، تلاش برای تعریف و تضمین حق مالکیت را پرمنفعت می‌کند. علاوه بر این هفت بعد یعنی نوع سازماندهی و گروه‌بندی افراد جزیره، تخصص، فناوری، سازه

ذهنی، حکمرانی، کنترل زور و بازار، یک بعد نسبتاً متفاوت نیز وجود دارد که پیش از پیچیده شدن ساختار این هفت بعد روی درک از میزان منابع و احتمال برداشت از منابع توسط افرادی بیرون از جامعه تاثیر دارد؛ جغرافیا. از یک طرف تنش اصلی بالقوه و چیدمان اولیه ساکنان جزیره به خاطر نوع وفور نسبی منابع است (مثل محیط حاصل‌خیز یا نیمه خشک و پراکنده) و از طرف دیگر امکان غارت یا برداشت منابع آنها توسط افرادی بیرون از محدوده جزیره نیز روی تعریف اجرای حق مالکیت اثر دارد. در کنار این ۸ بعد، نوع و سرعت انتشار اطلاعات درباره قالب کلی قراردادها، فرصت‌های سودآور، سیاست‌ها در کنار شفاف‌سازی امور حاکمیتی، کالاهای عمومی، مدیریت منابع مشاع و اطلاعات مالی لازم برای سرمایه‌گذاری نیز در توانایی افراد برای اعمال حقوق مالکیتشان، اهمیت دارد. از این روی، بعد رسانه نیز به ۸ بعد قبلی افزوده می‌شود.

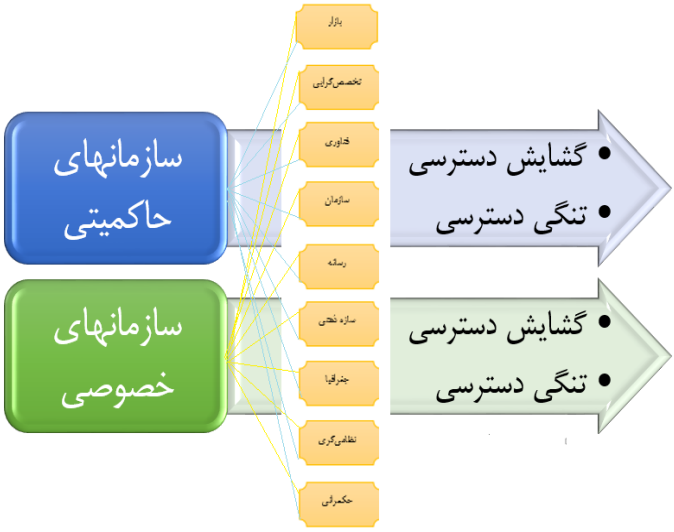
این ۹ بعد برای امکان تبدیل داشته‌ها و اموال به سرمایه و تبدیل سرمایه به ثروت، تعیین‌کننده هستند و چنانچه طوری تعریف شوند که امکان مبادله کم‌هزینه بین افراد را ایجاد کند طرفین مبادله درباره اجرای قرارداد و حفاظت از مفاد آن توسط دولت نداشته باشند آنگاه سود ناشی از مبادله بین افراد تخصیص می‌یابد و جزیره روز به روز رونق بیشتری پیدا می‌کند. همه این ۹ مؤلفه مانند دانه‌های یک تسبیح به یکدیگر متصل هستند و اگر در جهت کارایی تعریف حق مالکیت و دسترسی یکسان همه ساکنان جزیره به آن تحول نیابند، مسیر توسعه و ثبات رشد ظرفیت‌های مولد جزیره با دشواری، مواجه خواهد شد. در واقع میزان دسترسی به حقوق مالکیت ساختار انگیزشی ایجاد می‌کند که در تعیین نوع انتخاب‌های سرمایه‌گذاری افراد (گرایش به فعالیت‌های مولد یا نامولد به طور کلی و انتخاب از میان فعالیت‌های اقتصادی بر اساس ترکیب بازدهی_ریسک، گرایش به آموزش، کاهش فرار مالیاتی، افزایش مشارکت اجتماعی_سیاسی و غیره) و در نتیجه انباشت (ثبات رشد اقتصادی، توسعه فناوری و ...) کارگر می‌افتد (شکل ۵-۱).

شکل ۵-۱- ساختار دسترسی به حقوق مالکیت



در قسمت پایین شکل (۵-۱) یک بازخورد از طرف انباشت یا عملکرد اقتصادی به سمت عوامل موثر بر دسترسی به حقوق مالکیت، ترسیم شده است. در واقع این بازخورد از طرف گروه‌هایی دریافت می‌شود که به دنبال طراحی یا اصلاح ۹ مؤلفه موثر بر حقوق مالکیت به گونه‌ای هستند که قواعد فعالیت‌های اقتصادی، تنظیم و اجرای قراردادها را با منافع آنها همسو کند (بازیگران طراحی نهادی). اصناف، احزاب، انجمن‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد، قوای حاکمیتی و سازمان‌های وابسته آنها، گروه‌های نظامی و ...، در زمره این بازیگران نهادی قرار دارند؛ اما برای سادگی می‌توان آنها را در قالب دو گروه سازمان‌های دولتی و خصوصی، تقسیم‌بندی کرد. نوع رفتار این سازمان‌ها در گشایش یا تنگی دسترسی به حقوق مالکیت، موثر است (شکل ۵-۲).

شکل ۵-۲- بازیگران طراحی نهادی



در واقع شکل (۵-۲) فضای حالت دسترسی به حقوق مالکیت در هر دوره از زمان را نشان می‌دهد. البته مطالعات تاریخی حاکی از این است که وزن اثرگذاری بازیگران طراحی نهادی یا وزن ۹ بعد موثر بر حقوق مالکیت یکسان نیست؛ اما نتیجه تلاش‌های خاص آنها برای کسب بیشترین منابع یا کنترل بر منابع، گشایش یا تنگی دسترسی به حقوق مالکیت و از این روی، فضای انگیزش-انتخاب-انباشت متناظر با خود را به دنبال دارد[۱].

۵-۲- حقوق مالکیت و انتخاب زمینه سرمایه‌گذاری

طبق شکل (۵-۱) نوع و ساختار دسترسی به حقوق مالکیت انگیزش خاص خود را به دنبال دارد و انتخاب‌ها یا سرمایه‌گذاری فعالان اقتصادی بر اساس این ساختار انگیزشی، صورت می‌پذیرد. حقوق مالکیت مجموعه حقوقی هستند که افراد نسبت به نیروی کارشان، کالاها و خدماتی که در اختیار دارند، کسب می‌کنند و به شکل میزان حق استفاده اختصاصی از یک منبع است. این حق دو وجه اقتصادی و حقوقی دارد؛ وجه اقتصادی یعنی حق افراد در استفاده از دارایی برای کسب درآمد یا انتقال یک منبع، محق هستند اما وجه حقوقی به چگونگی ارجاع قانونی حق انحصاری استفاده از یک منبع و

۱. مجیدازده، رضا و همکاران (۱۳۹۴) داستان سیمرغ؛ ارزیابی نقش تاریخی ایرانیان در توسعه ایران، انتشارات پرکاس.

میزان درونی‌سازی پیامدهای خارجی، اشاره دارد. در ارتباط با انگیزش و انتخاب زمینه یا نوع سرمایه‌گذاری، سه کارکرد عمده برای حقوق مالکیت عبارت‌اند از تعیین سطح درونی‌شدن پیامدهای خارجی، تعیین سطح هزینه مبادله و تعیین الگوی سازمانی فعالیت اقتصادی.

بدین ترتیب چشم‌انداز حقوق مالکیت و دسترسی به آن در سال ۹۶ در قالبی مشابه شکل (۵-۳) بر روی فضای سرمایه‌گذاری و انتخاب، اثر خواهد گذاشت. در شکل (۵-۲) نشان داده شد که طبق مدل فرابازی، ۹ عامل موثر بر حالت دسترسی به حقوق مالکیت، خود تابعی از گرایش‌ها یا راهبردهای بازیگران طراحی نهادی هستند. از این‌رو گرایش‌های مختلف بازیگران طراحی نهادی، پیشران حالت‌های محتمل دسترسی به حقوق مالکیت خواهد بود که هر یک از گرایش‌ها برای فضای انگیزش و انتخاب دلالت‌های خاص خود را دارند.

شکل ۵-۳- رابطه چشم‌انداز دسترسی به حقوق مالکیت و فضای انتخاب سرمایه‌گذاری

در شکل (۵-۳) اثر دو گروه بازیگر طراح نهادی، بدون درج گرایش خاصی، بر روی ۹ مؤلفه موثر بر حقوق مالکیت، به تصویر کشیده شده است. هر یک از این دو گروه (که خود قابل تفکیک به گروه‌های بیشتر و مشخص‌تری هستند) می‌توانند از دو گرایش کلی رفتار رقابتی مسالمت‌جو و مبتنی بر بازدهی با ریسک اندک (کبوتر) یا رفتار رقابتی تهاجمی و پرریسک معطوف به بازدهی بالاتر (شاهین) برخوردار باشند. چنانچه هر دو گروه از گرایش شاهین برخوردار شوند آنگاه در شکل (۵-۱) در مقابل تمامی ۹ مؤلفه عبارت افزایش قرار می‌گیرد به طوری که برای نمونه مؤلفه تخصص‌گرایی به واسطه افزایش ریسک عدم توسعه متناسب سازمان‌های ناظر (مانند سازمان نظام پزشکی) امکان افزایش فرصت‌طلبی در عقد قراردادها و هزینه مبادله را ایجاد می‌کند. در صورتی که گرایش هر دو گروه به سمت راهبرد کبوتر باشد آنگاه در مقابل تمامی ۹ مؤلفه عبارت کاهش قرار می‌گیرد که برای گشایش دسترسی به حقوق مالکیت مساعد است. در شرایط گرایش متضاد گروه‌ها (یک گروه شاهین و دیگری کبوتر) وزن اثرگذاری آنها بر روی هر مؤلفه در تغییر نهایی آن کارگر می‌افتد چون وزن دو گروه در اثرگذاری روی مؤلفه‌ها یکسان نیست؛ تخمین وزن‌ها بر اساس مشاهدات تاریخی در قسمت بعدی ارائه می‌شود. اما گرایش‌های بازیگران طراحی نهادی به واسطه درک آنها از فاصله وضع موجود و وضع مطلوب و راهبردهای لازم برای پر کردن این شکاف (حلقه بازخور منفی) شکل می‌گیرد. برای بازیگران فرادست که اختیار سازمان‌های دولتی-حاکمیتی را دارا هستند، این حلقه‌های بازخور عمدتاً در قالب برنامه توسعه، برنامه بودجه و سیاست‌های موردی طراحی و اجرا می‌شوند. غیر فرا دستان نیز از مجرای انتخابات، سازوکارهای مدنی و تشکیل سازمان در حوزه عمومی، تلاش برای جلب حمایت فرادستان، لابی‌گری و ابزارهایی از این دست، حلقه‌های بازخور خود را طراحی و اجرا می‌کنند. در زمینه ۹ مؤلفه دسترسی به حقوق مالکیت که ساختار هزینه مبادله را نیز متأثر می‌سازد، انتظار می‌رود که در سال ۹۶ حلقه‌های بازخور جدول (۵-۱) طراحی شده یا اجرای آنها از قبل اثرگذار شود.

جدول ۵-۱- حلقه‌های بازخور موثر بر چشم‌انداز حقوق مالکیت سال ۹۶

مؤلفه	حلقه بازخور
تخصص‌گرایی و فناوری	سیاست‌های برنامه ششم توسعه
سازه ذهنی و رسانه	شروع ورود نسل دهه ۱۳۷۰ به بازار کار
حکمرانی	انتخابات ریاست‌جمهوری + بودجه سال ۹۶
نظامی‌گری	حضور ناتو در خلیج فارس + راهبردهای روسیه و امریکا در تحولات سوریه
سازمان و بازار	سیاست‌های برنامه ششم توسعه
جغرافیا	سیاستهای دونالد ترامپ + کشورهای GCC + روسیه + چین

در قسمت بعدی پس از مروری بر تحولات دسترسی به حقوق مالکیت در طی سال‌های آغازین دهه ۱۳۹۰ منطق سناریوهای احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت در سال ۹۶ تشریح می‌شود تا در ادامه شناسایی حالت‌های احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت در آن سال انجام پذیرد.

۵-۳- حالت موجود حقوق مالکیت[۱]

در نیمه اول دهه ۱۳۹۰ خورشیدی نظم اجتماعی در محدوده نظم حالت طبیعی پایه باقی ماند. در چارچوب این نظم، فرصت‌های اجتماعی در ایران در مقایسه با اقتصادهای نوظهور به شدت اندک و نابرابر هستند و امکان تبدیل قابلیت به توانایی در نزد افراد به شدت اندک است. اگر به صورت قراردادی بهبودی کامل شاخص‌های حقوق مالکیت به سمت گشایش دسترسی را با عدد ۱۰ و سپس با فاصله ۲.۵ واحدی، بهبودی نسبی، متوسط و ضعیف را با ۷.۵، ۵ و ۲.۵ نشان دهیم آنگاه می‌توان تنگی دسترسی را با اعداد ۱۰- تا ۲.۵- نشان داد. صفر نیز نماینده عدم تغییر در شاخص‌هاست. به این ترتیب در ارزیابی‌های پیشین مبتنی بر مدل فرابازی در سال ۱۳۹۲ شاخص ترکیبی دسترسی به حق مالکیت در ایران به اندازه ۰/۱ واحد رشد داشته است اما هنوز با امتیاز حداکثری ۱۰ فاصله بسیار زیادی دارد. با وجود اینکه هر سه حوزه محیط حقوقی و سیاسی، حق مالکیت فیزیکی و حق مالکیت فکری به یک اندازه رشد کرده‌اند اما همچنان نمره زیرشاخص حق تکثیر از حق مالکیت فکری برای ایران صفر منظور می‌شود؛ چون هنوز لایحه جدید پیوستن ایران به قانون حق تکثیر به تصویب مجلس نرسیده است. البته ایران از سال ۲۰۰۱ عضو سازمان جهانی مالکیت فکری است و قانون ثبت علائم تجاری در سال ۱۳۰۴ و قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان به عنوان بدنه اصلی حق تکثیر در ایران در سال ۱۳۴۸ تصویب شده‌اند. با این وجود امکان بارگیری رایگان و شکستن قفل الکترونیک کتاب، نرم‌افزار، فیلم، قطعات موسیقی، بازی و دیگر ابزارهای الکترونیکی از موارد اصلی نقض حق تکثیر در کشور به شمار می‌رود. چنین وضعیتی حتی به تولیدکنندگان داخلی آثار فکری نیز ضربه می‌زند؛ برای نمونه فیلم‌های سینمایی و آثار موسیقی به صورت غیرمجاز تکثیر شده و باعث زیان شدید تولیدکنندگان می‌شوند.

---

۱. ارزیابی وضعیت دسترسی به حقوق مالکیت، به سرپرستی رضا مجیدزاده و بر اساس مدل فرابازی توسعه، از سال ۱۳۹۲ در اندیشگاه طرح هزاره پاسارگاد صورت می‌پذیرد. مطالب مربوط به مدل فرابازی توسعه، در سایت این اندیشگاه، قابل دسترسی است: www.iranvision1404.com.

در واقع ابعاد نرم‌افزار حق مالکیت تا حدی به روز هستند اما به لحاظ محتوا و اجرا ضعف بسیار زیادی در ایران وجود دارد. درجه آزادی اقتصاد ایران در سال ۲۰۱۴ به اندازه ۴۰.۳ بود که رتبه ۱۷۳ را برای ایران داشت و نسبت به سال گذشته به اندازه ۲.۹ درصد افت کرد که بازتابی از افت شش شاخص از میان ده شاخص آزادی اقتصادی از جمله نیروی کار، پول، تجارت و فساد بود. تکثیر کند میل به کاهش خشونت فیزیکی، وجود نابرابری جنسی، زمینه تحول در نگرش به قراردادها، تسلط نسبی حافظه موقت از ویژگی‌های سازه ذهنی پیش از سال ۱۳۹۲ بوده‌اند که اثر آنها روی دسترسی به حق مالکیت می‌توانست به صورت زمینه عدم احترام به حق مالکیت در صورت ایجاد بستر هیجان موقت رخ نماید با این وجود افزایش امکان اصلاح خمیدگی اطلاعات با شبکه اجتماعی از مهم‌ترین تحولات سازه ذهنی در سال ۱۳۹۲ بوده است که روی نتیجه انتخابات ریاست جمهوری نیز اثر گذاشت و با توجه به عدم تعارض در این انتخابات پتانسیل گشایش دسترسی به حق مالکیت را تا حدی بالا برد.

هزینه مبادله بالا یکی از مهم‌ترین معضلات کنونی بازار در ایران است. هزینه مبادله هزینه جستجوی طرف مبادله مطمئن و اطمینان از اجرای قراردادها را منعکس می‌سازد که در تبدیل دارایی به سرمایه و سرمایه به ثروت نقش بسیار مهمی داشته و شعاع اعتماد را نشان می‌دهد. میزان چک‌های برگشتی مهم‌ترین گویه هزینه مبادله است؛ هرچه چک برگشتی بیشتر باشد به این معناست که شعاع اعتماد کاهش و هزینه مبادله افزایش یافته است. چک یا اسناد مبادله برگشتی یکی از شاخص‌های اصلی معرف هزینه مبادله در اقتصاد است که پتانسیل انجام مبادلات در اقتصاد را به واسطه کاهش میزان اعتماد به تضمین قرارداد می‌کاهد. از این روی شیب تند تعداد چک‌های برگشی پس از سال ۱۳۸۵ به معنای افزایش شدید هزینه مبادله و در نتیجه کاهش فعالیت‌های مولد و رشد اقتصادی است. در سال ۱۳۹۲ میزان چک‌های برگشتی ۱۷ درصد افزایش یافت که این نرخ برای سال ۱۳۹۱، ۱۴ درصد بود. این امر نشان می‌دهد که هزینه مبادله در اقتصاد ایران دوباره بالا رفته است.

به عنوان مهم‌ترین مؤلفه، نرخ بهره رسمی در سال ۱۳۹۲ به ۲۳ درصد افزایش یافت و جمع‌آوری نقدینگی به وسیله فروش اوراق قرضه برای کنترل تورم از مهم‌ترین دلایل آن ذکر شد در حالی که اجرای برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها از مهم‌ترین عوامل تشدید تورم در ایران بود و نمی‌توان با اتکا به کاهش حجم نقدینگی به کنترل تورم دست یافت.

البته نرخ بهره در بازار غیررسمی بسیار بالاتر بود و در برخی از موارد نزدیک به ۶۰ درصد نیز گزارش شده است.

در اولین ماه‌های سال ۹۲ بازار ارز شاهد نوسانات شدیدی بود و نرخ بالای تورم باعث شده بود که بسیاری از مردم برای حفظ ارزش سرمایه‌هایشان دارایی خود را به دلار و طلا تبدیل کنند. با روی کار آمدن دولت یازدهم پیشرفت مذاکرات بین ایران و گروه ۵+۱ و گسترش روابط اقتصادی خارجی کشور، تغییرات عمده‌ای در بازار ارز مشاهده شد. بازار حرکت به سمت ثبات را شروع کرد و این ثبات با کاهش نسبی نرخ ارز همراه شد. در طول مذاکرات چند بار توقف‌هایی بروز کرد که باعث تغییر در روند باثبات و نزولی نرخ ارز شد، ولی این رفتارها مقطعی بوده و بازار خیلی زود روند بلندمدت پیشین را از سر گرفت. کاهش نرخ ارز با عملکرد ضعیف طلا در سال ۲۰۱۳ همراه و باعث شد بسیاری از مردمی که دارایی‌های خود را به ارز و طلا تبدیل کرده بودند، متضرر شوند. بعد از این اتفاق و حصول اطمینان درخصوص روند باثبات و نزولی نرخ ارز مردم دیگر سرمایه‌های خود را به دلار تبدیل نکرده و حتی دلارهای خود را برای فروش به بازار آوردند. در نتیجه روی گرداندن مردم از دلار به‌عنوان یک کالای سرمایه‌گذاری نیز سفته‌بازی در بازار کمرنگ شد.

از نظر عوامل موثر بر میزان دسترسی به حق مالکیت در سال ۱۳۹۳، کنترل زور (نظامیان) بیشترین نوسان را داشت؛ به عنوان مهم‌ترین تحولات این مؤلفه، شاخه‌ای از ائتلاف غالب (مجمع تشخیص مصلحت نظام) در جریان بررسی و تدوین سیاست های کلی انتخابات، «ممنوعیت ورود افراد نیروهای مسلح اعم از ارتش، سپاه، نیروی انتظامی و دستگاه های اطلاعاتی و امنیتی و سازمان بسیج در دسته‌بندی‌های سیاسی و جناحی در انتخابات و جانبداری از داوطلبان خاص» را تصویب کردند که با توجه به تجربه وقایع انتخاباتی سال ۱۳۸۸، گام مهمی در طراحی نهادی به سمت کنترل نظامیان به شمار می‌رود؛ اما قابلیت اجرای چنین قانونی به اندازه تصویب آن اهمیت دارد و می‌توان در انتخابات سال ۱۳۹۴ برای مجلس شورای اسلامی، قابلیت اجرایی آن را سنجید. از طرف دیگر در لایحه بودجه دولت که به مجلس تقدیم شد بودجه نهادهای نظامی در لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۳۹۴ به مجلس را ۳۲.۵ درصد افزایش داد اما بودجه وزارت آموزش و پرورش تنها به میزان ۲۳ درصد افزایش یافته بود. در حالی که به خاطر افت قیمت نفت به زیر هر بشکه ۵۰ دلار در سال ۹۳ و پیش‌بینی عدم افزایش چشمگیر آن در سال ۱۳۹۴، انتظار می‌رفت که بودجه سال ۹۴ رویکردی انقباضی داشته باشد. اما

طبق مصوبه آذرماه مجلس شورای اسلامی، به منظور برقراری عدالت آموزشی و اجرای اصل ۳۰ قانون اساسی و تجهیز همه آموزشگاه‌های آموزش و پرورش با اولویت مناطق محروم روستاها، آستان قدس رضوی و آن دسته از مؤسسات و بنگاه‌های اقتصادی زیرمجموعه نیروهای مسلح و ستاد اجرایی فرمان امام و سایر دستگاه‌های اجرایی موظف به پرداخت مالیات مستقیم و مالیات بر ارزش افزوده شدند. منابع حاصله صرفاً جهت توسعه عدالت آموزشی در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار می‌گیرد تا بر اساس آیین‌نامه‌ای که به این منظور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، هزینه کند. اما مصوبه اصلی مجلس را می‌توان درباره حمایت از آمران به معروف لباس شخصی در نظر گرفت که اثری در جهت عکس کنترل نظامیان دارد و هرچند که با مخالفت شورای نگهبان مواجه شد اما پس از اصلاح امکان بروز خشونت گسترده را فراهم می‌سازد.

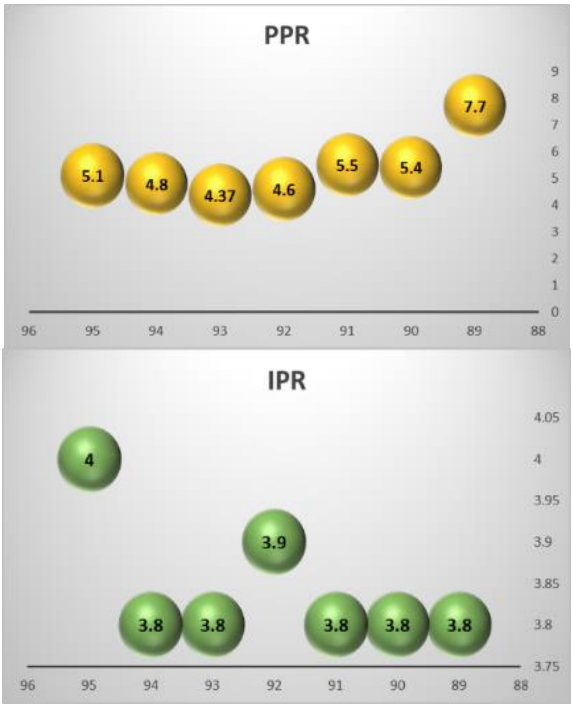
حمله به خودروی یک نماینده اصولگرای مجلس در اواخر سال ۹۳ از طرف نیروهای شخصی و عدم مداخله نیروی انتظامی نیز از دیگر موارد معرف عدم کنترل مناسب خشونت سازمان‌های دولتی و غیردولتی به شمار می‌رود. در مجموع تحولات مهم کنترل نظامیان می‌توان مصوبه مجمع تشخیص مصلحت را به مثابه گامی در جهت تبدیل امتیاز به حقوق به واسطه تعارض میان فرادستان و قدمی در جهت کنترل نظامیان در نظر گرفت. با این وجود سهم بالای نظامیان در بودجه دولت و چیرگی سازمان‌های نظامی بر اقتصاد کشور باعث می‌شود تا کنترل عملی نظامیان و اجرای چنین قواعدی با هزینه بسیار بالایی مواجه باشد.

در زمینه اثر دولت روی حکمرانی هیئت دولت یازدهم با تصویب آیین‌نامه‌ای، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را پس از گذشت ۵ سال از تصویب آن، اجرایی کرد. هیئت وزیران با هدف شفاف‌سازی فضای فعالیت‌های دولتی و عمومی، پاسخگو ساختن دولت و نهادهای عمومی، فراهم نمودن زمینه‌های انتخاب آگاهانه، ایجاد بستر نظارت عمومی و کشف و مقابله با فساد و واسطه‌گری و کاهش رفت و آمدهای غیرضروری، مؤسسات خصوصی و عمومی مشمول قانون و آیین‌نامه را موظف نموده است ذخایر اطلاعاتی خود را از سال اول ابلاغ مصوبه به تدریج طی سه سال به صورت رقومی تبدیل و در دسترس کاربران قرار دهند. با این وجود هنوز دریافت آمار برای امور تحقیقاتی در سازمان‌های دولتی با دشواری زیادی مواجه است و صرف نظر از عدم وجود اطلاعات در برخی از سایت‌های دولتی، تمایلی برای ارائه اطلاعات وجود ندارد. در میان بازیگران طراحی نهادی، دادگستری با رسیدگی به پرونده معاون اول دولت دهم و اجرای حکم

ایشان قدمی مثبت در راه کنترل فساد برداشت. اما مجلس در زمینه طرح حمایت از آمران معروف و نهی از منکر زمینه خشونت بیشتر را فراهم می‌سازد. با این حال تصویب طرح کاداستر برای سنجش دقیق مالکیت فیزیکی (زمین) از مهم‌ترین اقدامات مجلس بود.

دستیابی به تفاهم سوئیس در نخستین روزهای سال ۱۳۹۴، مهم‌ترین اثر دولت روی مؤلفه جغرافیا، سازه ذهنی و بازار بود به طوری که امکان تعدی به حق مالکیت در ایران (جغرافیا) به میزان شدیدی کاهش یافت. خصوصاً نگاهی به سوابق تاریخی درباره مذاکراتی در این سطح نشان می‌دهد که دستاوردی بزرگ در عرصه سیاست خارجی حاصل شده است. علاوه بر این مجموع شرایط کنونی ایجاب می‌کند که بزرگ‌ترین و بیشترین تخم‌مرغ‌ها در سبد سیاست خارجی قرار گیرند تا با تضمین ثبات و امنیت کشور در شرایط بحرانی خاورمیانه به تخم‌مرغ‌های سبد سیاست داخلی نیز آسیب نرسد. عضویت قریب‌الوقوع ایران در سازمان شانگهای نیز از دیگر نمونه‌های تلاش برای جبران ضعف داخلی ناشی از وابستگی به مسیرهای طی شده در کوتاه‌مدت و اصلاحات اقتصادی بلندمدت است. مؤلفه سازه ذهنی نیز به واسطه امید به گشایش فضای کسب و کار به میزان نسبی بهبود یافت اما رونق نسبی بورس اوراق بهادار دوامی نداشت و نشان داد که مشکلات ساختاری ایران هنوز پابرجا هستند و باید اصلاحات نهادی جدی در دستور کار باشد.

طبق گزارش شاخص بین‌المللی حق مالکیت در سال ۲۰۱۶، اندازه شاخص IPRI ایران که ترکیبی از سه شاخص محیط حقوقی، حمایت از حقوق مالکیت فیزیکی و حمایت از حقوق مالکیت فکری است به اندازه ۰.۲ رشد کرد که ایران را در مکان ۱۴ام خاورمیانه و شرق افریقا و ۱۰۱ام جهان قرار داد. نمره زیرشاخص محیط حقوقی و سیاسی ایران از ۰.۳ به ۳.۶ ارتقا یافت که ماحصل ثبت اعداد ۴.۳ در قسمت استقلال دستگاه قضایی، ۲.۹ در قسمت حاکمیت قانون، ۳.۲ در قسمت ثبات سیاسی و ۳.۹ در قسمت کنترل فساد بود. زیرشاخص حقوق مالکیت فیزیکی (PPR) ایران نیز با افزایش ۰.۳ واحدی به ۵.۱ رسید که حاصل ثبت ارقام ۴.۹ در قسمت حقوق مالکیت، ۹.۶ در ثبت دارایی و ۱ در دسترسی آسان به وام بود. کسب امتیاز ۳.۲ در حقوق مالکیت فکری، ۴.۷ در حمایت از حق انحصاری ثبت اختراع و عدد صفر در حق تکثیر، موجب افزایش ۰.۲ واحدی زیرشاخص حقوق مالکیت فکری (IPR) به ۴ شد. در مجموع شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت ایران به ۴.۲ ارتقا یافت.



اما در قالب مدل فرابازی، ابلاغ سیاست‌های کلی انتخابات و منع نظامیان از ورود به عرصه انتخابات و جانبداری از گروه‌ها، تکلیف به وزارت آموزش و پرورش برای تهیه تقویم جدید آموزشی کشور، جریمه ۵۰ هزار تومانی خودروهای فرسوده، پذیرش عدم برگزاری کنسرت موسیقی در مشهد توسط وزیر سابق ارشاد، سرشماری الکترونیکی نفوس و مسکن برای نخستین بار، تصویب لایحه مقابله با تقلب در آثار علمی در هیئت وزیران، فساد ۸ هزار میلیارد تومانی در صندوق فرهنگیان، تسویه بدهی ۲۹۰ هزار میلیارد تومانی دولت به بانک‌ها از مهم‌ترین تحولات موثر بر جنبه رفتاری دسترسی به حق مالکیت، اختصاص تریبون مجلس به مسائل شخصی توسط یکی از نمایندگان جوان مجلس، قصد مجلس به تحقیق و تفحص از مدیران دو تابعیتی، افشای وجود حساب‌های شخصی در قوه قضائیه توسط یکی از نمایندگان و مخالفت مجلس با کلیات طرح شفافیت دریافتی مدیران کشور و استرداد مازاد دریافتی، فشار مراجع معنوی برای عدم برگزاری کنسرت در برخی از شهرها و دخالت در امور حاکمیتی مانند سخنرانی افراد، آمادگی کنگره برای همراهی با طرح رئیس جمهور جدید ایالات متحده برای بازبینی برجام و موفقیت طرح فریز نفتی اوپک در ماه نوامبر را به عنوان مهم‌ترین تحولات رفتاری (اثر بازیگران) بر روی

حقوق مالکیت بر شمرد. در نتیجه این رویکردها دسترسی به حقوق مالکیت از منظر رفتاری به اندازه یک صدم درصد نسبت به سال ۹۴، تضعیف شد[۱].

از منظر انباشتی مهم‌ترین موانع گشایش دسترسی به حقوق مالکیت در نیمه اول دهه ۱۳۹۰، در قالب موارد زیر، قابل طرح هستند[۲]:

- ✓ **حاکمیت قانون (تابعیت مقامات از قوانین، مؤلفه حکمرانی خوب)**
  - مصادیق: وجود بیش از ۵۰۰ بدهکار بزرگ بانکی بدون قدرت اجرایی بانک‌ها یا قانون برای پیگرد آنها، فساد اقتصادی افراد وابسته به افراد بلندپایه کشور و مصونیت مقطعی یا دائمی. سیطره امتیاز بر اساس هویت شخصی به جای حقوق در روابط میان فرادستان در کشور.
- ✓ **نگرش به قراردادها (تقویت خوداجرایی و احترام به قراردادها در مؤلفه سازه ذهنی)**
  - مصادیق: ناعادلانه قلمداد کردن بسیاری از قراردادهای اجتماعی به واسطه رانت جویی گسترده فرداستان و فساد گسترده اقتصادی- سیاسی، میزان بالای چک‌های برگشتی و افزایش آمار طلاق زوج‌ها.
- ✓ **کنترل اقتصادی و سیاسی نظامیان (مؤلفه کنترل نظامیان)**
  - مصادیق: تسلط نظامیان بر فعالیت‌های اقتصادی پرسود و استراتژیک و قدرت چانه-زنی مسلط آنها در اقتصاد از جمله صنایع نفت، اظهار نظر مقامات نظامی درباره امور روابط بین‌المللی اغلب در موضوعی متضاد با موضع دولت، اثرگذاری محسوس نظامیان و عدم رعایت بی‌طرفی توسط مقامات نظامی در تعادل‌های سیاسی مانند انتخابات.
- ✓ **فساد اقتصادی و سیاسی گسترده و عدم شفافیت سازوکارهای اجرای قوانین (مؤلفه حکمرانی خوب)**

---

۱ . در قالب مدل فرابازی، اطلاعات خام برای محاسبه تحولات ۹ مؤلفه موثر بر حقوق مالکیت بر اساس پیمایش اخبار (سایتهای خبری، روزنامه‌ها) مربوط به راهبردهای فرادستان و غیرفرادستان، فراهم و با رویکردهای سال گذشته هر گروه، مقایسه می‌شود.

۲ . مجیدزاده، رضا و همکاران (۱۳۹۳) الزامات و ملاحظات تدوین برنامه ششم توسعه ایران، گزارش راهبردی، اندیشگاه طرح هزاره پاسارگاد.

- مصادیق: اختلاس پرشمار در مقیاس میلیارد ریالی، فساد مربوط به فروش نفت و عدم تحویل پول نفت، تنزل شدید رتبه درصدی کنترل فساد در ایران، برداشت غیرقانونی از حساب ریاست جمهوری، پرونده فساد در سطح مقامات.

✓ **ضعف در اجرای قوانین و کیفیت دادرسی (قوانین متناقض و ناکارایی اجرا از مؤلفه حکمرانی خوب)**

- مصادیق: هزینه اجرای قرارداد یعنی حق‌الزحمه وکیل و هزینه دادرسی و زمان لازم برای دادرسی به صورت درصدی از ارزش دارایی تحت مبادله در ایران نسبت به اقتصادهای نوظهور بالاتر است.

دریافت زیرمیزی توسط بسیاری از اصناف و عدم کارایی سازمان‌های ناظر در کنار هزینه بالای پیگرد افراد متخلف.

مطابق ماده سوم و تبصره آن از قانون آیین دادرسی مدنی چنانچه قاضی مجتهد باشد و قانون را خلاف شرع بداند می‌تواند از رسیدگی به دعوی و صدور حکم بر اساس قانونی که آن را خلاف شرع می داند امتناع نموده و چنین امتناعی موجب تحقق تخلف انتظامی نبوده و پرونده جهت رسیدگی به شعبه دیگری ارجاع می‌شود. در حالی که مطابق اصول ۴ و ۷۲ و ۷۳ و۸۵و۹۱ و ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی کشور کلیه قوانین مصوب پس از تایید شورای نگهبان قابلیت اجرا می‌یابد و وظیفه شورای نگهبان نیز بررسی قوانین از جهت مطابقت با شرع اسلام است؛ لذا زمانی که قانونی به تصویب رسید و تشریفات قانونی اجرای آن نیز طی و لازم الاجرا شد دیگر نمی‌توان تشخیص مطابقت آن قانون با شرع اسلام را از ناحیه اشخاص دیگر اگر چه قاضی مجتهد جامع الشرایط نیز باشد پذیرفت.

نظر به ماده ۳۱۲ قانون تجارت که مفید جواز انتقال هر نوع چک به صرف امضا است، قلم‌خوردگی عبارت «حواله کرد» در متن چک، مانع واگذاری آن از طریق ظهر نویسی نیست و رویه بانک‌ها مسقط حق قانونی دارنده چک نمی‌شود. همچنین به موجب بند ۱ بخشنامه شماره ۵۹۸- ۶۷/۱/۲۷ و نظریه اعلام شده در دویست و چهل و هشتمین نشست کمیسیون‌های حقوقی بانک‌ها در تاریخ ۷۷/۷/۱۸، خط خوردن عبارت «به حواله کرد» مانع از انتقال چک نیست. متقابلاً اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه در نظریه شماره ۷/۶۷۵۹- ۶۷/۱۰/۱۲ اعلام کرده با توجه به اینکه صادرکننده چک با قلم زدن عبارت «حواله کرد» در متن چک حق ظهر نویسی و انتقال را از دارنده سلب کرده و این امر مورد پذیرش

دارنده قرار گرفته و در واقع شخصیت دارنده جهت وصول چک نزد طرفین اساسی بوده است، نقل و انتقال چنین چکی قانونی و صحیح نیست و در نتیجه دارنده یا دارندگان بعدی حق مراجعه به بانک یا دادگاه جهت وصول وجه چک را ندارند.

- ✓ **بحران زیست محیطی و منابع آبی (مؤلفه جغرافیا)**

- مصادیق: خشکی دریاچه ارومیه، کاهش شدید منابع آبی کشور و چشم انداز خشکسالی شدید که با وجود هشدار برنامه توسعه ملل متحد در طی ده سال گذشته به شدت مغفول واقع شده است. تخریب شدید جنگل‌های کشور به واسطه آتش سوزی و شکار بی رویه حیوانات نادر ایرانی.

- ✓ **رکود و عوارض بیماری هلندی نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ (مؤلفه بازار)**

- مصادیق: نرخ بیکاری بالاتر از ۱۲ درصدی کشور و فضای کسب و کار نامساعد از جمله از منظر هزینه بالای اجرای قراردادها، روند تعطیلی واحدهای تولیدی.

گرچه این قفل‌های گشایش دسترسی به حقوق مالکیت، از جنس وابستگی به مسیر گذشته هستند؛ اما در صورت طراحی راهبردهای مناسب از سوی بازیگران طراحی نهادی، امکان شکستن آنها وجود دارد. در برآورد حالت‌های آتی، اگر برای هر یک از این موارد سیاستی طراحی نشود، انتظار می‌رود که در حالت آتی دسترسی به حقوق مالکیت، اثر خود را حفظ کنند که در سناریوی وابسته به مسیر خود را نشان می‌دهند.

۵-۴- حالت‌های آتی احتمالی حقوق مالکیت و هزینه مبادله در سال ۱۳۹۶

برای برآورد حالت‌های احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت در سال ۱۳۹۶، سه دسته روش کیفی، روندی و علت و معلولی قابل اجراست. روش دلفی، تحلیل آثار متقابل، گروه کانونی، پیشگویی کلی و قیاس تاریخی، در گروه رهیافت‌های کیفی، میانگین متحرک، هموارسازی نمایی، باکس- جنکینز و برآورد (ادامه) روند، در گروه رهیافت‌های روندی و مدل‌های اقتصادسنجی، داده-ستانده، شاخص انتشار، نماگر پیشرو و چرخه عمر در گروه رهیافت‌های علت و معلولی قرار می‌گیرد. در این فصل برای برآورد حالات آتی و احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت، بر اساس مدل فرابازی، از دو روش گروه کانونی و رگرسیون (اقتصاد سنجی) استفاده شده است.

نمودار (۵-۱) حالات آتی احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت را بر اساس رویکرد گروه کانونی نشان می‌دهد. گروه کانونی با حضور اعضای اندیشگاه طرح هزاره پاسارگاد در سال ۱۳۹۴ تشکیل شد و بر اساس طیف نمرده دهی مدل فرابازی به قضاوت درباره اثر

گروه‌های بازیگر طراحی نهادی بر روی ۹ مؤلفه موثر بر حقوق مالکیت در نیمه دوم دهه ۱۳۹۰ پرداخت. بر اساس این دور مطالعاتی که محوریت آن اثر برجام بر روی گرایش‌های بازیگران طراح نهادی است، بیشترین تحول مثبت در حوزه فناوری (هزینه و دقت سنجش حقوق مالکیت) رخ می‌دهد. اثرگذاری منفی که در زمینه ۴ مؤلفه نظامی‌گری یا کنترل نظامیان، حکمرانی، سازه ذهنی و سازمان به چشم می‌خورد به واسطه اثر زیرگروه‌هایی از فرادستان (نظامیان و ...) است که برآیند نهایی تغییر مؤلفه را منفی کرده است.

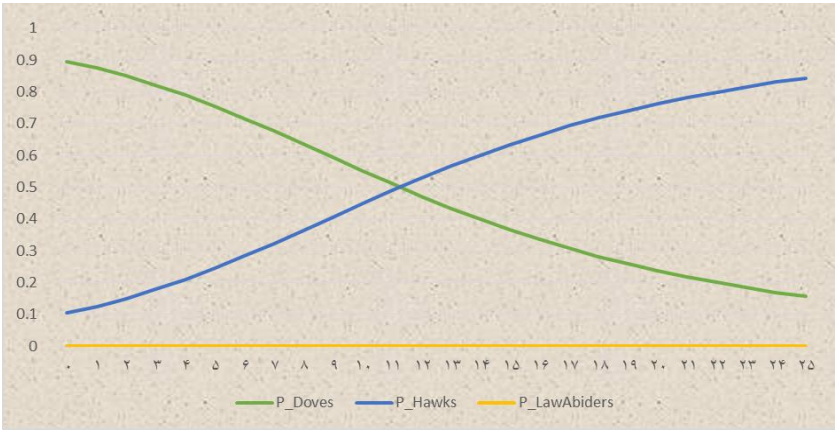
نمودار ۵-۱- حالات آتی احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت بر اساس گروه کانونی

	تخصص گرایی	فناوری	رسانه	سازه ذهنی	حکمرانی	کنترل نظامیان	سازمان	بازار	جغرافیا
فرادستان	۱.۱۷۳	۲.۴۳۰	۰.۲۶۸	-۰.۲۰۸	-۰.۱۹۲	-۰.۳۷۵	-۰.۳۱۷	۱.۲۵۰	۰.۰۲۱
غیرفرادستان	۳.۲۵۵	۵.۶۲۰	۳.۷۴۵	۲.۲۵۰	۳.۲۵۰	۱.۱۲۵	۲.۶۲۵	۴.۶۲۵	۰.۸۷۵

به طور کلی در این گروه کانونی، اثرگذاری غیرفرادستان نسبت به اثرگذاری فرادستان به میزان بیشتری پیش‌بینی شده است. پس از فناوری، بزرگ‌ترین اثرگذاری این گروه بر روی مؤلفه بازار است که به فرض کاهش محدودیت‌های مبادلات بین‌المللی پسابرجام اتکا دارد. با احتساب مجموع اثرگذاری گروه‌های فرادست و غیرفرادست، انتظار می‌رود که در عناصر شکل (۵-۳) همه ۹ مؤلفه به استثنای نظامی‌گری (که افزایش ریسک اجرای غیرمنصفانه و سلب حقوق را به دنبال دارد)، کاهش ریسک و بهبودی نسبی در دسترسی به حقوق مالکیت را تجربه کنند. اما نمودار (۵-۲) که بر اساس محاسبات دستاورد ناشی از گرایش به شاهین یا کبوتر بودن در دوره پسابرجام استخراج شده است، نشان می‌دهد که در صورت ادامه شرایط موجود در افق ۵ سال آتی، همچنان نسبت کبوترها از شاهین‌ها بیشتر خواهد بود؛ گرچه گرایش شاهین نیز به تدریج در میان فرادستان بیشتر

می‌شود که چشم‌انداز تقویت دسترسی به حقوق مالکیت (بر اساس بهبود خفیف ۹ مؤلفه به استثنای نظامی‌گری) را محتمل می‌سازد.

نمودار ۵-۲- روند گرایش به شاهین و کبوتر در میان بازیگران طراحی نهادی



در نمودار، منحنی سبز، نشانگر نسبت کبوترها و منحنی آبی، نماینده شاهین‌هاست.

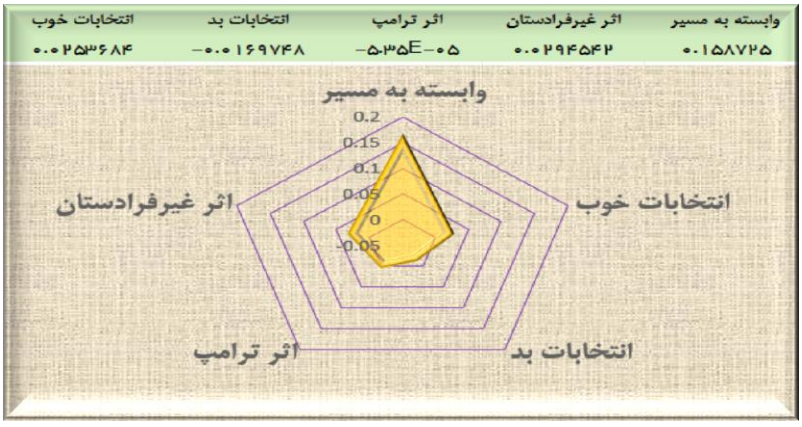
مرور تحولات تاریخی دسترسی به حقوق مالکیت در تاریخ ایران بر اساس مدل فرابازی توسعه، نشان می‌دهد که وزن بازیگران طراحی نهادی در اثرگذاری بر روی مؤلفه‌های موثر بر حقوق مالکیت، یکسان نیست. در جدول (۵-۲) وزن بازیگران طراحی نهادی در اثرگذاری بر روی مؤلفه‌های حقوق مالکیت بر اساس مطالعات تاریخی نشان داده شده است. ردیف بالایی جدول نماینده فرادستان و ردیف پایینی معرف غیرفرادستان است. از سمت راست فناوری و تخصص‌گرایی، رسانه، سازه ذهنی، حکمرانی، نظامی‌گری، سازمان و بازار، جغرافیا و دسترسی به حقوق مالکیت نیز عناصر بالای جدول را تشکیل می‌دهند. طبق جدول وزن فرادستان در زمینه حکمرانی، نظامی‌گری، جغرافیا و حقوق مالکیت، نسبت به غیرفرادستان، چربش دارد. در زمینه نظامی‌گری، فرادستان از ۹۳ درصد و غیرفرادستان از ۷ درصد قابلیت اثرگذاری برخوردارند.

جدول ۵-۲- وزن بازیگران طراحی نهادی در اثرگذاری بر روی مؤلفه‌های حقوق مالکیت

IPRI	GEO	ORM	MIL	GOV	COG	MED	TES	
۵۹	۸۰	۵۰	۹۳	۵۷	۴۸	۳۴	۴۰	elite
۴۱	۲۰	۵۰	۷	۴۳	۵۲	۶۶	۶۰	non-elite

اکنون بر اساس وزن بازیگران طراحی نهادی در اثرگذاری روی حقوق مالکیت، سناریوهای احتمالی تغییرات دسترسی به حقوق مالکیت در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵، بر اساس عناصر جدول (۵-۱) شناسایی می‌شود. در نمودار (۵-۳) پنج سناریوی محتمل برای سال ۹۶ به صورت مقداری تشریح شده‌اند؛ در ادامه سناریوی برنامه ششم توسعه به صورت کیفی تشریح می‌شود. در هر یک از سناریوها اثر ۹ مؤلفه بر روی شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت ایران ارزیابی شده است. در سناریوی وابسته به مسیر فرض بر این است که گروه‌های فرادست یا غیرفرادست نسبت به سال ۹۵ تغییر رویکرد یا رفتار معناداری نداشته باشند، در این صورت با توجه به وابستگی به مسیر گذشته که در قسمت قبل مطرح شد، انتظار می‌رود که شاخص حقوق مالکیت با پتانسیل تغییر ۱۰ واحدی نسبت به دوره قبل، تنها به اندازه ۰.۱۵ واحد بهبود یابد که معرف بهبودی ۱.۵ درصدی دسترسی به حقوق مالکیت در سال ۹۶ نسبت به سال ۹۵ است.

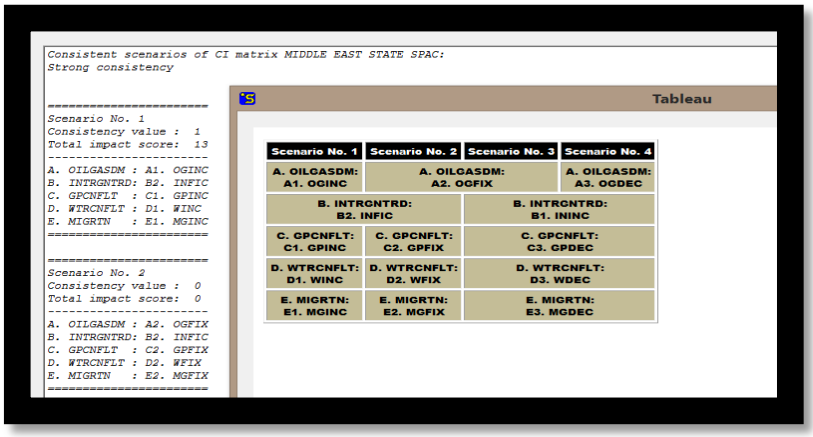
نمودار ۵-۳- تغییرات احتمالی دسترسی به حقوق مالکیت در سال ۹۶ نسبت به سال ۹۵



با توجه به انتخابات ریاست‌جمهوری در سال ۹۶، غیرفرادستان در زمینه حکمرانی (کارایی نظارت بر قراردادها و اجرای آنها) اثرگذاری بیشتری دارند. وزن هر دو گروه نیز در این حوزه تفاوت فاحشی ندارد. اما اثر خالص فرادستان به اندازه ۰.۲ درصد بهبودی در زمینه حقوق مالکیت خواهد بود که با اثر وابسته به مسیر گذشته، ۱.۷ درصد بهبود را نتیجه می‌دهد. چنانچه در نتیجه انتخابات، دولتی با گرایش شاهین سر کار بیاید آنگاه در سناریوی انتخابات بد دسترسی به اندازه ۰.۱۶- درصد تضعیف می‌شود که با توجه به مسیر پسابرجام و در مقایسه با بهبودی ۱.۵ درصدی، اثر کل آن به اندازه ۱.۳۴ درصد خواهد بود، اما احتمالاً در سال‌های بعد از ۹۶ میزان اثر منفی بیشتر می‌شود. انتخابات خوب، همان اثر

غیرفرادستان است. مؤلفه جغرافیا به واسطه تحولات جهان و منطقه در سال ۹۶ اثرگذار است و چنانچه دولت دونالد ترامپ به تشدید تحریم‌ها علیه ایران روی آورد، در نخستین سال تنها به اندازه ۰.۰۰۰۵ – درصد، اثر منفی روی حقوق مالکیت خواهد داشت. البته سیاست‌های ترامپ تنها تغییر محتمل در مؤلفه جغرافیا نیست بلکه احتساب تحولات منطقه نیز ضرورت دارد. اگر مسائل آتی خاورمیانه در چشم‌انداز ۲۰۲۰ را در قالب بازار نفت و چشم‌انداز تقاضای آن (OILGASDM)، همگرایی منطقه‌ای و افزایش تعامل تجاری کشورهای خاورمیانه (INTRGNTRD)، روابط سیاسی کشورهای منطقه (GPCNFLT)، منازعات و مناقشات مربوط به منابع آب در منطقه (WTRCNFLCT) و برونکوچی صاحبان سرمایه انسانی یا مالی از منطقه (MIGRTN)، در نظر بگیریم آنگاه شکل (۵-۴) سناریوهای احتمالی چالش‌های آتی خاورمیانه بر اساس تحلیل در نرم‌افزار Scenario Wizard و بر اساس جمع‌بندی از مطالعات آینده‌پژوهی را به تصویر می‌کشد.

شکل ۵-۴- سناریوهای احتمالی چالش‌های آتی خاورمیانه



منبع: یافته‌های تحقیق

اگر حالت‌های محتمل هر یک از چالش‌های آتی مهم و موثر در نظم خاورمیانه در قالب سه حالت، افزایش، ثابت، کاهش، تقسیم‌بندی شود، آنگاه تحلیل مبتنی بر آثار متقابل متوازن (CIB)، نشان می‌دهد که از میان سناریوهای موجود فقط سناریوی افزایش تقاضای نفت و گاز، عدم تغییر در همگرایی منطقه‌ای (عدم تغییر معنادار در روابط اقتصادی-تجاری کشورهای منطقه)، افزایش منازعات و تضاد رویکرد میان دولت‌های منطقه، افزایش کشمکش

و منازعه بر سر منابع آبی و افزایش مهاجرت از منطقه، تنها سناریوی سازگار در چشم‌انداز آتی خاورمیانه است.

در رابطه با برنامه ششم توسعه، گرایش کبوتری دولت به خصوص در حل موارد زیر، موجب می‌شود تا زمینه تحولات مثبت در عرصه حکمرانی، مساعد باشد:

- حاکمیت قانون: افزایش شفافیت از طریق مطبوعات و شبکه‌های اجتماعی برای ایجاد واکنش و حساسیت. حمایت از مطبوعات و اهتمام به افزایش سرعت اینترنت و حذف اختلالات فضای مجازی.
- فساد اقتصادی و سیاسی: افزایش شفافیت به همراه چانه‌زنی با قوه قضاییه برای برخورد شدید با مفسدان اقتصادی و بدهکاران بزرگ بانکی. انتشار اسناد مفاسد بزرگ اقتصادی برای افزایش هزینه اجتماعی فساد به همراه تقویت فک شدگی سیاسی در برابر حک شدگی سیاسی تا زمینه تقویت احزاب و رسانه برای کمک به مبارزه با فساد ایجاد شود.
- بحران زیست محیطی و منابع آبی: الزام بخش کشاورزی به اجتناب از روش‌های آبیاری منجر به اتلاف منابع آبی مانند روش غرق‌آبی، افزایش هزینه تخریب محیط زیست به میزانی بیش از ارزش انتظاری تخریب آن برای متخلفان. اهتمام به کاهش سوءبرداشت از منابع آبی مشترک مانند منابع آبی مشترک با عراق برای جلوگیری از کاهش منابع آبی همراه جلوگیری از حفر بی رویه چاه و تمهید ابزارهای ذخیره آب مناطق پر باران کشور.

اگرچه استمرار تحولات مثبت در زمینه حکمرانی به نتیجه انتخابات وابستگی بیشتری دارد؛ زیرا که دولت جدید مجری اصلی برنامه ششم توسعه کشور خواهد بود.

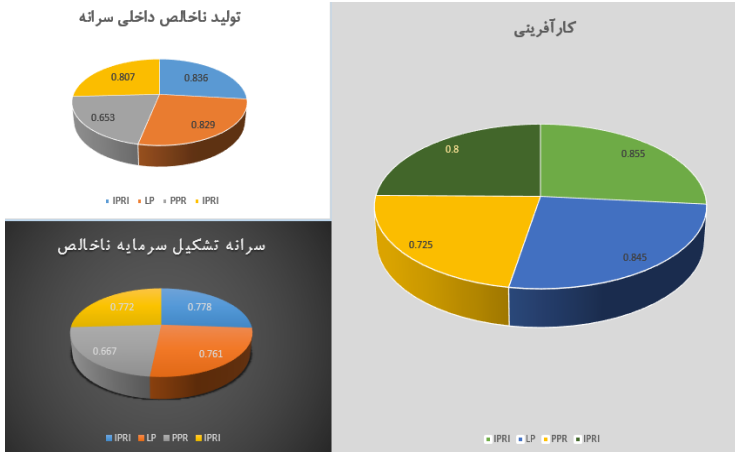
سناریوی کیفی دیگر شروع تدریجی ورود نسل دهه ۱۳۷۰ به بازار کار است که با توجه به نرخ بیکاری بسیار بالای دانش‌آموختگان، زنگ خطری در زمینه نگرش به قراردادها به حساب می‌آید؛ به ویژه خصوصیات کمال‌گرایی و افزایش میل به پیشرفت در افراد این نسل، در کنار کاهش میل آنها به کامیابی معوق می‌تواند زمینه‌ساز تحولاتی اساسی در سازه‌های ذهنی باشد که اگر سیاست‌های اشتغال‌زایی و بهبود فضای کسب و کار دولت در سال ۹۶ کامیاب نباشد احتمال بروز بحران را افزایش می‌دهد.

۵-۵- دلالت‌های انتخاب زمینه سرمایه‌گذاری

اتحاد جهانی حقوق مالکیت که شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت (IPRI) را به طور سالانه می‌سنجد، در گزارش سال ۲۰۱۶ خود اهمیت زیرشاخص‌های حقوق مالکیت و اثر آنها روی

برخی از متغیرهای توسعه را ارزیابی کرده است. طبق این ارزیابی که نتیجه آن در نمودار (۵-۴) نشان داده شده است، ضریب همبستگی بین شاخص حقوق مالکیت و سرانه تشکیل سرمایه، برابر ۰.۷۷۸، ضریب همبستگی بین شاخص حقوق مالکیت و کارآفرینی، برابر ۰.۸۵۵ و ضریب همبستگی بین تولید ناخالص داخلی سرانه و حقوق مالکیت برابر ۰.۸۵۱ است. اما نکته مهم‌تر این است که در میان سه زیرشاخص محیط حقوقی و سیاسی، حقوق مالکیت فیزیکی و حقوق مالکیت فکری، به طور متوسط ضریب همبستگی بین حقوق مالکیت فکری و محیط حقوقی با آن متغیرهای توسعه، از ضریب همبستگی آنها با حقوق مالکیت فیزیکی، بیشتر است که تحول شیوه تولید در جهان و اهمیت اقتصاد دانایی (حقوق مالکیت فکری) را منعکس می‌سازد (گزارش IPRI، ۲۰۱۶، ص ۴۰).

نمودار ۵-۴- اثر زیرشاخص‌های حقوق مالکیت روی برخی از متغیرهای توسعه



منبع: گزارش IPRI، ۲۰۱۶، ص ۴۰.

با توجه به یافته‌های این فصل و احتمال بهبودی حدوداً ۱.۵ درصدی در شاخص دسترسی به حقوق مالکیت، انتظار می‌رود که گرایش به کارآفرینی، تشکیل سرمایه (میل به تبدیل اموال و دارایی به سرمایه) دست کم به اندازه تقریباً ۱ درصد نسبت به سال ۹۵ بهبود نشان دهد. البته توسعه بیشتر سرمایه‌گذاری خصوصاً سرمایه‌گذاری خارجی، وابسته به توسعه حقوق مالکیت فکری در زمینه قوانین حق تکثیر یا Copy Rights است که همچنان در کشور به طور کامل اجرا نمی‌شود.

فهرست منابع

۱. مجیدزاده، رضا و گنجی، بهاره (۱۳۹۵) راهبردهای ایران در تقابل راهبردی با عربستان، گزارش طرح پژوهشی، اندیشگاه طرح هزاره پاسارگاد.

۲. مجیدزاده، رضا (۱۳۹۵) دسترسی به حقوق مالکیت در سال ۱۳۹۵، گزارش طرح پژوهشی، اندیشگاه طرح هزاره پاسارگاد.

۳. مجیدزاده، رضا و همکاران (۱۳۹۲) نظریه فرابازی توسعه ایران، گزارش طرح پژوهشی کارگروه فرابازی ایران، اندیشگاه طرح هزاره پاسارگاد.

۴. مجیدزاده، رضا (۱۳۹۱) معمای غازان خان؛ بازخوانی پرونده توسعه ایران بر مبنای سرمشق فکری نظریه ابرریسمان، نشر علم.

۵. مجیدزاده، رضا و همکاران (۱۳۹۱) ایران ۱۴۰۰، سناریوهای مختلف توسعه ایران در افق ۱۴۰۰ بر اساس وضعیت انتخابات ریاست جمهوری ۹۲، گزارش تحلیلی، موسسه اندیشه و پژوهش طرح هزاره پاسارگاد.

۶. مجیدزاده، رضا (۱۳۹۵) ایران در افق ۲۰۲۰؛ تحلیل بازی دو سطحی ایران در نظم نوین جهانی، گزارش طرح پژوهشی، موسسه اندیشه و پژوهش طرح هزاره پاسارگاد.

۷. مجیدزاده، رضا و همکاران (۱۳۹۳) الزامات و ملاحظات تدوین برنامه ششم توسعه ایران، گزارش راهبردی، اندیشگاه طرح هزاره پاسارگاد.

۸. گزارش‌های سالیانه اتحاد جهانی حقوق مالکیت:

www.internationalpropertyrightsindex.org

فصل ششم

دولت، بازار و نهادهای مدنی

حسین امیررحیمی
(مدرس دانشگاه و مشاور اقتصادی و برنامه‌ریزی
معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)

فروغ کریمی
(پژوهشگر اقتصادی)

مقدمه

با بروز و تداوم بحران جهانی و پس از شکست نظریه‌های سرمایه‌داری در دهه۱۹۳۰ میلادی اقتصاد جهان به سمت ارائه تعریفی جدید برای دولت و حوزه مداخلات آن حرکت کرد. در این دوران دولت بی‌تأثیر اقتصاددانان لیبرال کنار گذاشته شد و به‌جای آن در بسیاری مناطق، به ویژه آمریکا و اروپای غربی، دولت مداخله‌گر برای کاهش بیکاری و راهنمایی اقتصادها به سمت دولت رفاه‌گرا ظاهر شد. حدود پنجاه سال بعد و در دهه ۱۹۸۰ میلادی مقارن با انباشت حجم عظیمی از بدهی‌های خارجی در کشورهای در حال توسعه، نرخ‌های بالای بهره و در نتیجه شیوع بحران مالی در این کشورها، حرکت از «اقتصاد دستوری» به سمت «اقتصاد بازاری» کلید توسعه یافتگی به شمار رفته و لذا پس از آن بهترین رویکرد، حداقل کردن دولت تشخیص داده شد؛ دولتی که بالاترین حجم از فعالیت‌های اقتصادی را بر دوش داشته و با اخلال در انگیزه‌های بازار به نحوی مسرفانه و غیر کارآمد تولید می‌کرد.

حداقل کردن ابعاد دولت، کوچک‌سازی، کاهش تصدی‌گری، چابک سازی و اصطلاحاتی از این دست همه و همه نمونه‌هایی از تلاش نظریه‌پردازان در جهت کاهش اندازه دولت در اقتصاد و تفکیک وظایف حاکمیتی و نظارتی از وظایف معمول دولت‌ها در اقتصاد است.

۶-۱- معرفی ارتباط دولت و بازار در اقتصاد ایران

بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اقتصاد ایران متشکل از سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تعریف شده است. مهم ترین مساله در این اصل تعیین اهمیت نسبی هر یک از این بخش ها است. آنچه مسلم است اینکه با توجه به شرایط خاص اقتصاد سیاسی دنیا در دهه ۱۹۷۰ و بالأخص شرایط خاص ایران در آن دوره، اجرای این اصل یک اقتصاد مختلط با مالکیت و اختیار گسترده دولتی را شکل داده است. در راستای کاهش حجم تصدی‌گری‌های دولتی و افزایش توان رقابتی و توسعه بخش خصوصی، سیاست‌های کلی این اصل از سال ۱۳۸۷ جهت تصمیم‌گیری و اجرا ابلاغ شده است.

اگرچه سابقه خصوصی‌سازی در ایران به حتی زمان قبل از پیروزی انقلاب اسلامی بر می‌گردد ولی در سال‌های اخیر با تأسیس سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۰ و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی،نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی در حال تغییر است و در مقابل وضعیت شکل‌گیری نهادهای مدنی در حوزه‌های اقتصادی در ایران می‌تواند به معضلات تغییر وظایف دولت از دخالت و تصدی‌گری به حاکمیت و نظارت اضافه شود.

اندازه دولت در اقتصاد ایران در چند دهه گذشته از عواملی مانند افزایش قیمت جهانی نفت، انقلاب، جنگ، بازسازی پس از جنگ و رشد قیمت‌ها تاثیر گرفته است. به‌ویژه وابستگی منابع مالی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام در این دوره به صورت مستقیمی بر ایجاد ساختار دولتی اقتصاد و گسترش اندازه دولت نقش داشته است. همچنین نوسانات یا تکانه‌های جهانی قیمت نفت نیز موجبات بی‌ثباتی اقتصاد و تشدید مداخلات دولت در اقتصاد ایران را فراهم کرده است. اندازه دولت در اقتصاد ایران تعاریف گوناگون و متفاوتی دارد. در ایران اندازه دولت عمومی علاوه بر نهادهای دولت مرکزی، شهرداری‌ها و سازمان‌های بیمه و تأمین اجتماعی را هم شامل می‌شود.

اندازه دولت در اقتصاد با شاخص‌های متفاوتی سنجیده می‌شود ولی مهم‌ترین شاخص در اقتصاد نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی است (چشمی-۱۳۸۴).

۶-۱-۱- معرفی ابعاد دولت

امروزه برخلاف سال‌های قبل از دهه ۱۹۷۰ که جدال بین اقتصاددانان بر سر این بود که آیا مخارج دولت بر رشد اقتصادی تأثیر مثبت دارد یا منفی، تمرکز بر موضوعاتی

همچون اندازه بهینه دولت و کوچک‌سازی اندازه دولت و خصوصی‌سازی است. بر اساس نظریه آرمی[1] هم در شرایط بی‌دولتی کامل و هم در شرایطی که تمام تصمیم‌گیری‌های مربوط به عوامل تولید و محصول توسط دولت انجام می‌شود، تولید سرانه پایین است؛ اما زمانی که در مورد تخصیص منابع، ترکیبی از تصمیمات خصوصی و دولتی وجود دارد، اغلب تولید سرانه بالاتر است. بنابراین می‌توان انتظار داشت وقتی دولت، درصد بیشتری از تولید ملی را به خود اختصاص می‌دهد، در میان مدت افزایش مخارج دولتی، آثار معکوسی بر تولید خواهد داشت. پس اندازه بهینه فعالیت‌های اقتصادی دولت بسیار قابل توجه و حائز اهمیت است.

در جدول شماره (۶-۱) وضعیت بودجه سنواتی کشور نسبت به تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری بررسی شده است؛ همان‌طور که مشخص است سهم مخارج جاری و عمرانی دولت از GDP حدود ۲۰ درصد و سهم کل بودجه یکسال از تولید ناخالص داخلی بیش از ۷۰ درصد است.

جدول ۶-۱- بودجه‌های سنواتی دولت و سهم آن از تولید ناخالص داخلی

سال	تولیدناخالص داخلی(GDP)	مخارج جاری و عمرانی(G)	جمع مصارف (منابع) بودجه (B)	G/GDP	B/GDP
۱۳۸۶	۳۰۷۲۶۱۵	۵۶۹۰۵۰	۲۳۱۶۸۵۷	٪۱۸.۵	٪۷۵.۴
۱۳۸۷	۳۶۵۵۱۹۶	۸۰۵۷۴۲	۲۹۳۸۸۴۶	٪۲۲	٪۸۰.۴
۱۳۸۸	۳۸۹۴۲۲۴	۷۹۱۹۵۷	۲۷۹۱۸۲۹	٪۲۰.۳	٪۷۱.۷
۱۳۸۹	۴۸۵۵۸۶۲	۸۹۴۱۸۶	۳۶۸۴۷۰۳	٪۱۸.۴	٪۷۵.۹
۱۳۹۰	۶۳۳۹۶۲۲	۱۱۶۶۷۰۳	۵۰۸۳۹۳۹	٪۱۸.۴	٪۸۰.۲
۱۳۹۱	۷۴۲۰۸۰۱	۱۰۴۲۲۷۰	۵۱۰۲۵۸۷	٪۱۴	٪۶۸.۸
۱۳۹۲	۱۰۱۲۵۷۲۴	۱۴۱۷۸۰۴	۷۲۷۷۰۶۵	٪۱۴	٪۷۱.۹
۱۳۹۳	۱۱۴۸۷۱۷۰	۱۷۳۷۸۱۶	۸۰۳۳۴۸۵	٪۱۵.۱	٪۶۹.۹
۱۳۹۴	۱۱۶۷۴۱۷۶	۲۱۰۴۰۸۳	۸۴۶۷۴۱۱	٪۱۸	٪۷۲.۵
۱۳۹۵	۱۳۰۲۴۲۰۴	۲۶۷۰۰۰۰	۹۷۸۵۵۳۰	٪۲۱.۸	٪۷۹.۸

1. Armey, R. (1995).

۶-۱-۲- نهادهای عمومی غیر دولتی

به استناد ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور نهادهای عمومی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود. این نهادها در سال ۱۳۷۳ به شرح زیر به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده‌اند:

- شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد؛
- بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی
- جمعیت هلال احمر
- کمیته امداد امام خمینی
- بنیاد شهید انقلاب اسلامی
- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
- کمیته ملی المپیک ایران
- بنیاد پانزده خرداد
- سازمان تبلیغات اسلامی
- سازمان تأمین اجتماعی

در قوانین ایران هنوز هیچ تعریفی از نهادهای شبه دولتی ارائه نشده است. در قانون محاسبات عمومی، وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی تعریف شده‌اند و نهادهای عمومی غیردولتی هم دارای تعریف هستند. اما برخی از نهادها وجود دارند که جزو هیچ‌کدام از این گروه‌ها نبوده و در فهرست‌های تعیین شده هم حضور ندارند.در اقتصاد ایران بخش‌هایی است که از نظر ساختار دولتی نیستند اما غالباً با مدیریت دولتی اداره می‌شوندو می‌توان گفت این نهادها قانونی بوده ولی خصوصی نیستند و سر راه انتقال از بخش دولتی به خصوصی قرار گرفته است.شرکت‌های شبه‌دولتی زیرمجموعه ۶ دسته از نهادها یعنی مؤسسات عمومی، نهادهای نظامی، مؤسسات خیریه، بقاع متبرکه، صندوق‌های بازنشستگی و نهادهای انقلاب اسلامی قرار می‌گیرند و موضوع با اهمیت تعیین چارچوب رفتاری این نهادها در اقتصاد ایران است.

بر اساس آمار و اطلاعات برآوردی، حدود ۲۵ درصد اقتصاد ایران زیر نظر بخش عمومی غیردولتی است؛ لذا می‌توان گفت بخش مهمی از ساختار اقتصاد ایران شامل نهادها، بنیادها و بسیاری از بانک‌های متعلق به بخش عمومی غیردولتی است. این بخش از اقتصاد که به تعبیری نوع چهارم از تقسیم‌بندی اقتصاد ایران بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی است، تحت نظارت دقیق و کارآمدی نبوده و تاثیر سیاست‌های اقتصادی را به شدت کاهش می‌دهد.

در سال ۱۳۹۵ سازمان بورس و اوراق بهادار در فراخوان عمومی از کلیه بنگاه‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای نظامی و انتظامی و سازمان‌های وقفی و مؤسسات خیریه آنها را موظف به ارائه اطلاعات مالی خود کرد. با توجه به اینکه این موضوع تکلیف قانونی‌است باید در سال ۱۳۹۶ منتظر وضعیت اجرای این تکلیف قانونی از سوی نهادهای عمومی غیر دولتی و سایر بخش‌های غیر خصوصی در اقتصاد ایران بود.

۶-۲- معرفی نهادهای مدنی در ایران

علاوه بر تعیین جایگاه دقیق دولت و بخش خصوصی (بازار) در اقتصاد، موضوع مهم‌تر طرح این سؤال است که ارتباط بین دولت و بازار چگونه تعریف شده و تمایز نقش‌ها را در ساخت جامعه تعیین می‌کنند؟ وقتی یکی از این دو بخش به قدرت بیشتری در جامعه دست می‌یابد، اغلب این قدرت است توزان منافع دولت و بازار و نحوه حل و فصل تضاد منافع آنان را تعیین می‌کند. هرچه تعداد بیش‌تری از گروه‌های جامعه‌ی مدنی و هم‌سود در جامعه به‌وجود آیند و رشد کنند و به‌طور رسمی به رسمیت شناخته شوند، محتمل‌تر خواهد بود که به طور کلی تضاد و کشمکش سر منافع بیش‌تر شود. یعنی از دیدگاه جامعه‌شناختی و دید تاریخی نسبت جامعه‌ی مدنی، دولت و اقتصاد نسبت تضاد و کشمکش منافعی بوده است که رو به حل است اما هیچ‌گاه دیده نشده است که بین این سه پدیده تعادل برقرار شده باشد (مسعودنیا-۱۳۸۴).

نهاد مدنی، نظامی به نسبت پایدار و سازمان یافته از الگوهای اجتماعی است که برخی رفتارهای نظارت شده و یکسان را با هدف برآورده ساختن نیازهای اساسی جامعه، در برمی‌گیرد.مهم‌ترین هدف هر نهاد، ارضای نیازهای اجتماعی معینی است (کوئن، ۱۳۷۲)[1]. نهادهای موجود در یک جامعه را از نظر نیروهای دخیل در شکل‌گیری و کارکرد آنها می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: یکی نهادهایی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم

1 -Coen-1993

توسط دولت شکل گرفته‌اند و دوم نهادهایی که خارج از حوزه قدرت سیاسی توسط مردم با هدف دستیابی به برخی از اهداف و نیازها سازمان یافته‌اند(NGOها).

در حال حاضر جامعه مدنی نیز مانند بخش خصوصی محکوم به فرمانبری از دولت مرکزی بوده و هیجانات کم و بیش احساسی این جامعه در مقابل قدرت اقتصادی غالب دولت به راحتی قابل انکار بوده و رشد جامعه مدنی با چارچوبی خارج از اراده دولت مقتدر در اقتصاد ایران بسیار دور از ذهن به نظر می‌رسد.

به‌طور کلی ویژگی‌های جامعه مدنی مدرن را می‌توان این‌گونه برشمرد: مشارکت سیاسی و اجتماعی بالای توده‌های مردم، بالا بودن فهم و شعور سیاسی جامعه، قانون‌مداری، تحرک سیاسی و اجتماعی، وجود فضای باز سیاسی، عدم تمرکز قدرت، نقدپذیری منابع قدرت، رقابت سیاسی سالم، وجود فضای دمکراتیک، تکثرگرایی و برخی مؤلفه‌های دیگر.

۶-۲-۱- الزامات و ملاحظات شکل‌گیری نهادهای مدنی

می‌توان گفت که در نبود جامعه مدنی، قدرت دولت حد و حصری برای خودش نمی‌شناسد و دولت در هر کشوری با این شرایط تبدیل به دولت خودکامه می‌شود. در مقابل وقتی جامعه‌ی مدنی به اندازه‌ی کافی قوی شود، دولت می‌تواند تحت نظارت جامعه‌ی مدنی قرار گیرد. دولت قوی یعنی دولتی که برنامه‌های آینده‌ی خود را تدوین کند و اجزای آن بتوانند به بهترین نحو انجام وظیفه کنند. اما زمانی که بخواهیم دولت را تحت‌الشعاع جامعه‌ی مدنی قوی قرار دهیم، طبیعتاً تمام ویژگی‌هایی که در جامعه‌ی مدنی وجود دارد به دولت نیز منتقل می‌شود. اگر جامعه مدنی، جامعه فاضله‌ای باشد، دولت هم همین خصیصه را خواهد داشت و اگر جامعه‌ی رذیله‌ای هم باشد، دولت نیز به همان سمت می‌رود.

عده‌ای معتقدند که جامعه مدنی در کشور و جامعه ما شکل نگرفته و یا نتیجه کارآمدی نخواهد داشت؛ اما در واقعیت تنها کشور در حال توسعه‌ای که از گذشته‌های دور جامعه مدنی داشته، ایران بوده است. به همین دلیل است که در این کشور دو انقلاب صورت گرفته است. جامعه مدنی در ایران دو ستون داشت: یکی روحانیت شیعه بود که به‌دلیل بافت، ایدئولوژی و نحوه‌ی پیدایش آن، یکی از ستون‌های جامعه مدنی ما بود. دیگری هم بازار بود که زیر نظارت دولت بود؛ گروه سومی هم بودند که آن‌ها نقش سازنده نداشتند. این گروه ایلات عشایر بودند که در حقیقت رقبای دولت و قدرت‌های غیرمجاز

در دل دولت مدرن بودند؛ اما چون دولت ایران کاملاً مدرن نشده بود، آن‌ها هم‌چنان حضور داشتند. گروه چهارمی که پیدا شدند، روشن‌فکران بودند. روشن‌فکران، نویسندگان و هنرمندان کسانی هستند که به‌دلیل ویژگی‌های فردی و ابزاری که در اختیار دارند، می‌توانند به‌میزان زیادی خودشان را از سیطره‌ی دولت کنار بکشند. ما اکنون یک جامعه مدنی بالقوه‌ی بسیار قوی داریم؛ اما خود دولت که این جامعه‌ی مدنی را به این سطح رسانده است، یعنی این توان بالقوه را به آن داده است، مانع بالفعل شدن آن است که در صورت شکوفایی جامعه مدنی می‌توان در شاخص‌های اقتصادی به نتایج مثبتی دست یافت.

اصلی‌ترین کارکرد نهادهای مدنی، مسئولیت دیده بانی آنها در یک جامعه مدنی است. در چنین جامعه‌ای هر نهاد مدنی می‌تواند هم از نهادهای مدنی دیگر دفاع و هم برعملکرد آنها نظارت کند.نظارت، نقد و بررسی رفتار وعملکرد قدرت به قصد بهبود امور نیز دراین دیده بانی قرار می‌گیرد. نهادهای مدنی موظف‌اند مطالبات مردم را به گوش حاکمیت برسانند در هر ساخت سیاسی موضوعی که باید به عنوان بستر و اساس، مورد پذیرش قرار بگیرد، این مهم است که نهادهای مدنی از لوازم و شاخصه‌های توسعه کشور به شمار می‌روند؛ که اگر چنین بستری برای آنها فراهم شود، در مرحله تعامل بین نهادهای مدنی با دولت می‌تواند زمینه رشد و پایداری آنها را فراهم کند که خود نیز باعث رشد خواسته‌های مردم خواهدشد. کارکرد دیگر این نهادها در مواقع بحرانی است. نهادهای مدنی به عنوان ستون در جامعه مانع فروپاشی می شوند.

میزان استقلال جامعه مدنی در هر جامعه‌ای با میزان آزادی‌های موجود در آن پیوند دارد. در واقع در درون این چارچوب است که می‌توان از نهادهای مدنی دینی و نقش آفرینی آنها در شکل بخشیدن به هویت بحث کرد. کارکرد اصلی نهادهای مدنی سیاسی نیست؛ ولی به هر حال هراقدام جمعی و اجتماعی نمود سیاسی هم پیدا می‌کند.بنابراین این نهادها با اینکه اساساً برای کسب قدرت سیاسی به وجود نیامده‌اند ولی دارای کنش‌های سیاسی اجتماعی مشخصی هستند که از دیگر نهادهای مدنی سراغ داریم. نهادهای مدنی در ایران به معنای واقعی کلمه مستقل نیستند و همواره نقش آفرینی آنها در سایه یک دولت قرار داشته است. لذا اگر مردم سالاری را قبول داریم و انقلاب اسلامی را روایتی از دین در جهت استقرار مردم سالاری می‌دانیم، باید به تشکیل و تقویت نهادهای مدنی و مردمی با هدف ارتقاء وضعیت اجتماعی و اقتصادی ایران حمایت کنیم (علی نژاد، ۱۳۹۵).

۶-۲-۲-وضعیت تشکیل و فعالیت نهادهای مدنی

در تاریخ معاصر ایران زمینه‌های شکل‌گیری جامعه مدنی همواره با موانع جدی روبه‌رو بوده است. چنین به نظر می‌رسد این موانع در گذر زمان سرسختی خود را تقویت کرده است؛ به‌طوری که امروزه جامعه ایران راه دشواری را در استقرار جامعه مدنی می‌پیماید. شکل‌گیری یک نهاد مدنی کارآمد مستلزم ایجاد بسترهای مناسب در جامعه است. در این بین نیروهای اجتماعی و سیاسی، طبقات و اقشار، نهادهای مدنی و دولت در به وجود آمدن این زمینه‌ها نقش کلیدی و اساسی دارند. در واقع روابط متقابل این نیروها در جامعه و میزان اثرگذاری آنها بر یکدیگر از مهم‌ترین مؤلفه‌های شکل‌گیری جامعه مدنی است. در این رابطه متقابل، ارتباط دولت با نیروهای دیگر از اهمیتی خاص بر خوردار است، به این معنا که ساختار سیاسی دولت و تاثیر آن بر نیروهای اجتماعی باید به صورت افقی و موازی باشد، یعنی نیروهای اجتماعی به اندازه یکدیگر زمینه‌های اعمال یا تاثیرگذاری بر آن را داشته باشند نه اینکه تحت سیطره نیرو یا نیروهای خاص باشند. در غیر این صورت ایجاد جامعه مدنی عملاً امکان‌پذیر نیست. این رابطه باید به رابطه‌ای دو جانبه بدل شود تا قدرت در تمامی سطوح جامعه به شکلی متعادل توزیع شود.

آشنایی روشنفکران ایرانی با غرب در ایران سده نوزدهم آنها را ترغیب به تشکیل نهادهای غیردولتی در ایران نمود؛ خواسته‌ای که با تحقق مشروطیت و تدوین قانون اساسی اگرچه به رسمیت شناخته شد، اما هیچ‌گاه در سال‌های قبل از پیروزی انقلاب امکان تحقق نیافت؛ چراکه لازمه آن تحقق جامع مدنی بود. پیروزی انقلاب اسلامی اگرچه این نوید را داد اما این امکان نیز بسیار زود از میان رفت و مشارکت توده‌ای در جامعه به تفکر نهادی غالب شد. طرح جامعه مدنی در ایران معاصر از سوی آقای خاتمی، به عنوان رئیس جمهور، پس از پیروزی در انتخابات ریاست جمهوری خرداد ماه سال ۱۳۷۶ بیانگر سرآغاز دوران جدیدی در تاریخ انقلاب بود؛ مقطعی که مشخصه اصلی آن جایگزینی مشارکت مبتنی بر مهندسی اجتماعی بجای مشارکت توده‌ای به منظور تثبیت انقلاب بود. ابزار لازم برای نیل بدین منظور شکل‌گیری و فعالیت نهادهای مدنی از قبیل احزاب، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها بود. لذا با توجه به تجربیات تاریخی، ازآنجاکه این نهادها هم ابزار و هم غایت جامعه مدنی را تشکیل می‌دهند آسیب شناسی به موقع و اتخاذ راهکارهای مناسب جهت مقابله با چالش‌ها حیاتی‌ترین موضوع برای نهادهای مدنی و رهبران آنها در مقطع کنونی حیات سیاسی ایران می باشد.

۶-۳- خصوصی‌سازی و اندازه بهینه دولت

خصوصی‌سازی یک سیاست اقتصادی جهت تعادل بخشیدن میان دولت و دیگر بخش‌های اقتصادی با هدف ایجاد شرایط رقابت کامل و حصول بیشتر کارآیی اقتصادی و اجتماعی است. خصوصی‌سازی با فراهم کردن فضای رقابت و ایجاد نظام حاکم بر بازار، بنگاه‌ها و واحدهای خصوصی را وادار می‌کند تا عملکرد کارآتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند. خصوصی‌سازی وسیله‌ای است برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار؛به نحوی که حداقل ۵۰ درصد مالکیت بنگاه‌های اقتصادی به بخش خصوصی‌سازی واگذار شود. با نگاهی گذرا به تعاریف متعدد ارائه شده از خصوصی‌سازی، می‌توان مفاهیمی از قبیل «بهبود عملکرد»، «انتقال مالکیت و مدیریت»، «آزادسازی»، «بازارگرا کردن»، «ایجاد شرایط رقابت کامل»، «کوچک‌سازی دولت»، «حذف مقررات دست و پاگیر» و ..... را در اهداف خصوصی‌سازی مشاهده کرد. بنابراین یکی از مهم‌ترین اهداف خصوصی‌سازی «بهبود عملکرد» بنگاه‌های اقتصادی قابل واگذاری به بخش غیردولتی است.

۶-۳-۱- فرآیندها و تجارب واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش غیر دولتی

در اکثر کشورها خصوصی‌سازی به عنوان روشی جهت منطقی کردن ساختار اقتصادی، کاهش فشارهای مالی واحدهای دولتی، بالا بردن کارآیی منابع، گسترش مالکیت، تجهیز منابع مالی، حداکثر استفاده از تخصص‌های موجود، تقویت انگیزه‌های کاری، کاهش بوروکراسی، مقابله با کسری در تراز پرداخت‌ها، کسب درآمد، «کاهش بار سنگین هزینه ارائه خدمات توسط دولت» پذیرفته شده است، که شمار کثیری از کشورها یا این سیاست را اجرا کرده‌اند یا در حال اجرای آن هستند. اهداف خصوصی‌سازی در هر کشور با توجه به سیاست‌ها، برنامه‌های اقتصادی و راهبردهای کلی جامعه اتخاذ می‌شود. از آنجایی که راهبردها و برنامه‌های اقتصادی در کشورها متفاوت است، در نتیجه «خصوصی‌سازی» نیز در هر کشور به دنبال اهداف ملی و بومی خاصی است و در هر کشور ممکن است اهداف خاص در اولویت قرار گیرد.

بسیاری از افراد، برنامه‌های مدرن خصوصی‌سازی را به دولت محافظه‌کار «مارگارت تاچر» که در سال ۱۹۷۹ در بریتانیای کبیر به قدرت رسید، نسبت می‌دهند. اما دولت «کونراد آدنور[1]» در جمهوری فدرال آلمان اجرای اولین برنامه «ملی‌زدایی[2]»که انگیزه‌های

1.Konrad Adenauer
2.Denationalization

ایدئولوژیک و ابعاد گسترده‌ای داشت را در دوران پس از جنگ جهانی دوم آغاز کرد. در سال ۱۹۶۱ دولت آلمان اکثریت سهام خود در شرکت فولکس واگن که با هدف «جلب سرمایه‌گذاران کوچک» طراحی شده بود را به صورت عمومی عرضه کرد. چهار سال بعد دولت عرضه گسترده‌تر سهام شرکت محصولات شیمیایی وبا[1] را آغاز کرد.

بررسی سابقه مالکیت عمومی در تاریخ معاصر اقتصاد ایران نشان می‌دهد که مداخله مستقیم دولت در اقتصاد ایران همواره رواج داشته است. این مداخله در ابتدا در نتیجه تأثیرات نامطلوب دو جنگ جهانی و حاکمیت دیدگاه‌های رایج اقتصاد توسعه در کشور ضرورت یافته و سپس دولت در بسیاری از زمینه‌ها با ایجاد انحصارات گوناگون جایگزین و رقیب بخش خصوصی در اکثر حوزه‌های اقتصاد ایران شد.

شرایط فوق تا هنگام پیروزی انقلاب اسلامی تداوم یافت و از این زمان به بعد نقش‌آفرینی دولت در اقتصاد به‌خصوص در دوران جنگ تحمیلی پررنگ‌تر شد و این مساله به عنوان جریان اصلی در نتیجه تصویب اصل ۴۴ قانون اساسی و عمومی شمردن مالکیت عمومی صنایع کلیدی و تصدی‌گری دولت قوت گرفت.

با ابلاغ بند "ج" سیاستهای کلی اصل ۴۴ تا حدود زیادی نگرش به نقش دولت در اقتصاد تعدیل شد و با ابلاغ قانون اجرای آن ابهامات این قانون تا حدود زیادی در حوزه فعالیت‌های دولتی و غیردولتی و فضای رقابتی رفع شد. در حقیقت ابلاغ بند مزبور را می‌توان نقطه عطفی در تبیین نقش و جایگاه دولت در اقتصاد ایران دانست.

در اقتصاد ایران و در سال‌های اخیر سازمان خصوصی‌سازی به عنوان تنها نهاد مجری سیاست‌های اقتصادی دولت در زمینه اجرای فرآیند خصوصی‌سازی، با اهداف «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی‌گری فعالیت‌های اقتصادی»، «گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی» و «ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی»، برنامه‌هایی را تنظیم و اجرا کرده است. در واقع ابلاغیه و قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ موجب شد تا موضوع خصوصی‌سازی که قبل از آن به صورت پراکنده و غیر منسجم در قوانین موجود بدان پرداخته می‌شد، به صورت فرآیندی منسجم و یکپارچه با چارچوب و اهداف تعیین شده در دستور کار دولت قرار گرفته و حاصل اجرای این برنامه واگذاری بیش از ۱.۴۵۰.۰۰۰ میلیارد ریال (۱۴۵ هزار میلیارد تومان) از سهام شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی در سال‌های اخیر بوده‌است.

1.Veba

۶-۳-۲- تحلیل روش‌های واگذاری و وضعیت موجود

بر اساس ماده ۲ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ که شرکت‌های دولتی در سه گروه یک، دو و سه جهت واگذاری طبقه‌بندی شده‌اند، مقرر گردید تا هرگونه مالکیت دولت در شرکت‌های گروه یک ممنوع و در گروه دو حداکثر تا ۲۰ درصد مالکیت دولتی اجرا شود البته مالکیت شرکت‌های گروه سه این ماده در اختیار دولت همچنان باقی خواهد ماند.

در جدول شماره دو تفکیک واگذاری‌های صورت گرفته در سه بخش نوع واگذاری، بازار عرضه و گروه های قانونی صورت گرفته است.

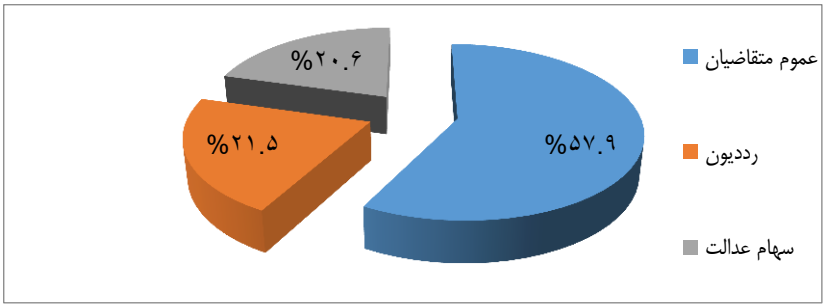
جدول ۶-۲- آمار تفصیلی سهام واگذار شده به بخش غیر دولتی(میلیارد ریال)

سال	کل واگذاری	تفکیک نوع واگذاری			تفکیک بازار عرضه				تفکیک قانونی	
		واگذاری به متقاضیان	رد دیون دولت	سهام عدالت	بورس	فرابورس	مناکره	مزایده	گروه یک	گروه دو
۱۳۸۰	۲۰۱	۲۰۱	۰	.	۲۰۱۰	۰	۰	۰	۲۰۱	۰
۱۳۸۱	۳۲۱۵	۳۱۳۸	۷۷	۰	۱۹۷۲	۰	۰	۱۲۴۳	۳۱۳۸	۰
۱۳۸۲	۱۲۲۵۴	۱۱۰۸	۲۱۴۶	۰	۷۷۰۹	۰	۰	۴۵۴۵	۱۰۱۰۸	۰
۱۳۸۳	۷۱۷۷	۷۰۹۳	۸۴	۰	۶۹۴۷	۰	۰	۲۳۰	۷۰۹۳	۰
۱۳۸۴	۸۲۶	۸۲۶	۰	۰	۴۷۰	۰	۰	۳۵۶	۸۲۶	۰
۱۳۸۵	۳۴۰۹۰	۳۶۸۳	۰	۲۷۴۰۷	۳۳۸۳۴	۰	۰	۲۵۶	۳۶۸۳	۲۷۴۰۷
۱۳۸۶	۱۵۵۷۴۹	۴۶۰۷۵	۲۴۵۳۶	۸۸۰۳۱	۸۶۵۹۸	۰	۰	۶۹۱۵۱	۴۶۰۷۵	۸۸۰۳۱
۱۳۸۷	۷۸۱۶۷	۳۱۰۸۶	۲۹۵۸۶	۱۷۶۰۲	۴۰۲۱۱	۱۴۰۱۶	۰	۲۳۹۴۰	۳۱۰۸۶	۱۷۶۰۲
۱۳۸۸	۲۵۵۰۹۶	۱۳۶۴۹۲	۱۲۶۷۵	۱۰۵۹۲۹	۱۳۲۳۵۹	۲۰۹۱	۲۵۰۲	۱۱۸۱۴۳	۱۳۶۴۹۲	۱۰۵۹۲۹
۱۳۸۹	۶۱۱۰۰	۶۱۱۰۰	۰	۰	۱۹۱۰۹	۹۷۷۹	۲۱۹	۳۱۹۹۳	۶۱۱۰۰	۰
۱۳۹۰	۱۳۶۷۶۶	۶۷۶۱۴	۴۵۱۵۷	۲۳۹۹۵	۵۰۲۲۲	۳۷۶۶۰	۳۱۰	۴۸۵۷۵	۶۷۶۱۴	۲۳۹۹۵
۱۳۹۱	۱۳۰۱۷۲	۹۰۱۷۳	۳۹۹۹۹	۰	۴۴۶۱۲	۵۵۱۰۱	۶	۳۰۴۵۲	۹۰۱۷۳	۰
۱۳۹۲	۴۵۲۷۱۲	۲۸۴۱۹۳	۱۳۳۲۵۳	۳۵۲۶۷	۲۳۸۸۴۲	۳۱۵۹۸	۰	۱۸۲۲۷۱	۲۸۴۱۹۳	۳۵۲۶۷
۱۳۹۳	۵۱۴۷۷	۴۷۹۰۴	۰	۲۵۷۳	۲۹۹۷	۲۷۱۰۹	۰	۲۱۳۷۲	۴۸۹۰۴	۲۵۷۳
۱۳۹۴	۳۷۳۳۸	۳۰۰۷۰	۷۲۶۹	۰	۲۰۸۴۹	۲۹۸۲	۰	۱۳۵۰۸	۳۰۰۷۰	۰
۱۳۹۵	۴۲۷۶۴	۲۳۵۷۰	۱۹۱۹۴	۰	۲۳۹۴	۵۲۲	۰	۳۹۸۴۸	۲۳۵۷۰	۰
جمع	۱۴۵۹۱۰۴	۸۴۴۳۲۶	۳۱۳۹۷۶	۳۰۰۸۰۴	۶۸۹۳۲۶	۱۸۰۵۸۵	۳۰۳۷	۵۸۵۸۸۳	۸۴۴۳۲۶	۳۰۰۸۰۴
درصد از کل	۱۰۰	٪۵۷.۹	٪۲۱.۵	٪۲۰.۶	٪۴۷.۲	٪۱۲.۴	٪۰.۲	٪۴۰.۲	٪۱۴۴.۱	٪۵۱.۳

با توجه به واگذاری بیش از ۲۱ درصد از کل واگذاری‌ها به روش رد دیون و تهاتر بدهی‌های دولت، یکی از مشکلات اصلی خصوصی‌سازی در ایران عدم امکان نظارت بر این شرکت‌ها به دلیل عدم رعایت مناسبات واگذاری آن‌هاست. با احتساب سهام عدالت

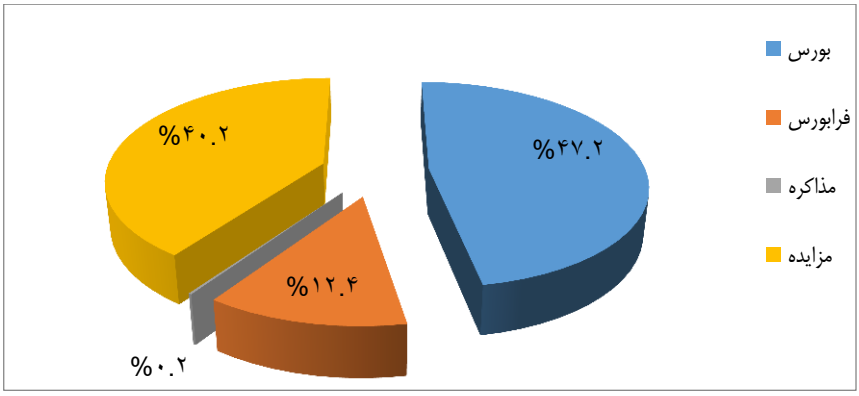
(بلاتکلیف) بیش از ۴۲ درصد از کل واگذاری‌ها با ابزار اقتصادی صحیح اتفاق نیفتاده است. موضوع مهم‌تر واگذاری‌های صورت گرفته به مؤسسات و شرکت‌های شبه دولتی است که در سرفصل واگذاری به متقاضیان سهم بسیار بالایی داشته است. در واقع و در خوش‌بینانه‌ترین حالت در اقتصاد ایران خصوصی‌سازی با مفهومی کارآمد حداکثر ۱۰ در صد از کل واگذاری‌ها را تشکیل می‌دهد.

نمودار ۶-۱- درصد واگذاری به تفکیک نوع واگذاری از ۱۳۸۰-۱۳۹۵



با وجود عدم استفاده از روش‌های کارآمد در واگذاری بنگاه‌های دولتی در ایران از جمله روش‌های پیمان مدیریت، اجاره به شرط تملیک، واگذاری تدریجی و .... سازمان خصوصی‌سازی از روش‌های متنوعی در واگذاری‌های سنوات اخیر استفاده کرده است. بر اساس نمودار زیر بیش از ۴۷ درصد واگذاری از طریق بورس و بیش از ۴۰ درصد واگذاری‌ها با برگزاری مزایده بوده است.

نمودار ۶-۲- درصد واگذاری‌ها به تفکیک بازار عرضه



با توجه به پایان مهلت قانونی واگذاری‌ها در سال ۱۳۹۳ بر اساس اصل ۴۴ و تمدید این زمان براساس قوانین بودجه جاری سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ در سال ۱۳۹۶ واگذاری

بنگاه‌های دولت به بخش غیر دولتی بسیار محدود بوده و خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۶ بیشتر در خصوص واگذاری مجدد یا قراردادهای فسخ شده صورت خواهد گرفت.

۶-۳-۳- وضعیت سهام عدالت

با انتقال بیش از ۳۰۰ هزار میلیارد ریال (معادل ۲۱ درصد کل واگذاری‌ها) سهام شرکت‌های دولتی به سهام قابل تخصیص در قالب سهام عدالت به اقشار کم درآمد طی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۳۸۸ و تعدیلات بعدی آن، انتظار می‌رفت با اجرای کامل برنامه خصوصی‌سازی، شاهد رشد فرهنگ سهامداری و مشارکت مالی در بین مردم کشور باشیم. این موضوع با وجود شتاب قابل توجه در سال‌های اولیه، در سنوات اخیر به کندی در مسیر آرمانی خود حرکت می‌کند. انتظار بر این بود که در سال ۱۳۹۵ با گذشت حدود دو سال از اجرای کامل برنامه خصوصی‌سازی در ایران، ضمن ساماندهی به وضعیت نابسامان توزیع این سهام در بین اقشار مردم، نظام شفافی در خصوص فرآیند تخصیص سهام شرکت‌های قابل واگذاری در قالب سهام عدالت باقابلیت‌های اقتصادی و رفاهی بالا تدوین و اجرا شود.

با وجود وعده‌های متعدد و تکراری در سنوات اخیر با موضوع انتقال مالکیت سهام عدالت به صاحبان اصلی، شواهد موجود نشان می‌دهدکه با وجود تأخیر دو ساله از برنامه تخصیص سهام عدالت و پایان مأموریت سازمان خصوصی‌سازی (پایان ۱۳۹۳) هنوز سردرگمی و مشکلات عدیده‌ای در مسیر این اتفاق با اهمیت اقتصادی وجود دارد. البته در سال ۱۳۹۶ عدم رفع موانع واگذاری قطعی سهام عدالت می‌تواند به ناکارآمدی سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ و خصوصی‌سازی در ایران منجر شود. در خصوص سهام عدالت موضوع پس از واگذاری رفتار سهام‌داران جدید با تجربه پایین در بازار سرمایه بوده که انتظار می‌رود نوسانات هیجانی جدیدی در بازار سرمایه ایران این بازار را تحت تاثیر خود قرار دهد.

۶-۴- پیش‌بینی وضعیت روابط دولت، بازار و نهادهای مدنی در سال ۱۳۹۶

با توجه به وضعیت خصوصی‌سازی، نهادهای مدنی، ابعاد دولت و بخش خصوصی در اقتصاد ایران سه موضوع اساسی زیر در سال ۱۳۹۶ در این خصوص چالش اصلی اقتصاد ایران خواهد بود (امیررحیمی ۱۳۹۵):

چالش اول- جهت‌گیری اهداف؛ خصوصی سازی یا رهاسازی

اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی و پیاده‌سازی برنامه خصوصی‌سازی در دهه اخیر و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش غیر دولتی اقدام بزرگی در کاهش تصدی‌گری دولت در فعالیت‌های اقتصادی محسوب می‌شود. یکی از اهداف اصلی این سیاست‌ها ارتقاء سطح کارایی و بهره‌وری بنگاه‌های واگذار شده به بخش غیر دولتی بوده است. بنگاه‌هایی که معضل اصلی اکثر آن‌ها در زمان تصدی‌گری دولت، تورم بیش از حد نیروی انسانی ناکارآمد عنوان می‌شد با اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ انتظار می‌رفت تا ضمن بهبود وضعیت کارایی و بهره‌وری در سطح بالاتری از رقابت پذیری به فعالیت خود ادامه دهند.

اگرچه مطالعات صورت‌گرفته در خصوص ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیر دولتی، با بررسی معیارهایی از جمله مالی و بورس، اقتصادی و بهره‌وری، مدیریت فرآیند و نوآوری و معیار اشتغال و منابع انسانی، مؤید بهبود وضعیت شرکت‌های مورد بررسی در شاخص‌های مورد محاسبه است؛ ولی ناگفته پیداست که بهبود در شرایط اقتصادی و اجتماعی این شرکت‌ها در زمان پس از واگذاری با اهداف عالیه برنامه خصوصی‌سازی بسیار فاصله دارد. این موضوع با توجه به مقاومت کارکنان شرکت‌ها در زمان واگذاری و همچنین رفتار متناقض دولت با شرکت‌های واگذار شده و در حال واگذاری نیز قابل مشاهده و بررسی است.

یکی از علل انحراف از برنامه خصوصی‌سازی و گرایش به اصطلاح "رهاسازی" در این برنامه، حجم قابل توجه واگذاری‌های صورت گرفته از مسیر انتقال مستقیم سهام و دارایی‌ها به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت است، با واگذاری ۳۱۴ هزار میلیارد ریال (حدود ۲۱.۵ درصد کل واگذاری) به صورت رد دیون دولت، نظارت بر عملکرد شرکت‌های واگذار شده با این روش به دلیل انتقال قطعی شرکت‌ها تقریباً غیرممکن شده و به این ترتیب بدیهی است که طلبکاران که در مقابل طلب سنواتی خود از دولت سهام شرکت‌هایی معمولاً زیان‌ده را دریافت نموده‌اند به دنبال دستیابی به منابع مالی خود بوده و هماهنگ با اهداف و سیاستهای خصوصی‌سازی قدم بر نخواهد داشت.

موارد فوق نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۶ با توجه به واگذاری بخش بزرگی از سهام شرکت‌های دولتی که در دستورکار هستند، عدم توفیق در اجرای برنامه سهام عدالت و

واگذاری دارایی‌های دولت (از جمله کشتارگاه‌ها و جایگاه‌های سوخت)،جهت‌گیری برنامه همچنان در مسیر رهاسازی باشد و نه خصوصی‌سازی هدفمند.

چالش دوم- تصمیم برای بازرسی و کنترل یا توانمندسازی و حمایت

ساز و کار حاکم بر بخش دولتی به طور کلی متفاوت از فضای غیر دولتی و خصوصی است و به طور مشخص هدف کسب سود فقط در فعالیت‌های بخش خصوصی می‌تواند به عنوان بهینه اول بنگاه‌ها هدف‌گذاری شود. با توجه به اجرای برنامه بازرسی ویژه از شرکت‌های واگذار شده به بخش غیر دولتی بر اساس دستورالعمل "نحوه نظارت پس از واگذاری" می‌توان موارد زیر را اصلی‌ترین محورهای متضاد دیدگاه دولتی با عملکرد منطقی بخش غیر دولتی قلمداد کرد.

- نیاز اغلب واحدهای اقتصادی به استفاده از تسهیلات بانکی باعث می‌شود، مدیران شرکت‌های واگذارشده جهت تحقق اهداف شرکت نسبت به اخذ تسهیلات (حتی بدون مجوز) اقدام نمایند. اخذ تسهیلات در حد توان اعتباری شرکت‌های واگذار شده با توجیه کافی اقتصادی می‌تواند به افزایش کارایی و بهره‌وری شرکت‌ها منجر شود، لیکن لازم است تدبیری اندیشیده شود که این اقدام (که در اغلب موارد از نظر اقتصادی به نفع شرکت‌های واگذار شده است) با مساعدت بیشتر سازمان خصوصی‌سازی انجام شود؛ چرا که این سازمان به طور معمول و در اجرای وظایف قانونی خود نگران تعهدات مالی خریداران بوده و ارائه مجوز تسهیلات را تهدیدی در دستیابی به برنامه مالی دولت می‌داند.
- در شرکت‌های واگذارشده مدیریت دارایی و استفاده بهینه از آنها در مسیر رسیدن به اهداف سازمانی، موضوع با اهمیتی است که پس از واگذاری اولویت بیشتری پیدا می‌کند. با واگذاری شرکت‌ها به بخش غیر دولتی فروش دارایی‌های کم بازده و جایگزین نمودن دارایی پر بازده می‌تواند در بهبود وضعیت اقتصادی بنگاه موثر باشد؛ البته مجوز این اقدامات همواره با احتیاط و حساسیت بیشتری توسط دولت صادر می‌شود.

- حمایت از کارکنان شرکت‌های واگذار شده در دو موضوع عدم کاهش سطح اشتغال و عدم تعویق حقوق و دستمزد نیز از موارد نظارتی سازمان خصوصی‌سازی محسوب می‌شود. بخش خصوصی با بررسی هزینه و فایده اقتصادی، نسبت به هدف‌گذاری اجتماعی دولت نگران نیست و بازرسی و نظارت بیشتر در این حوزه مانعی در مسیر توانمندسازی و بهبود این بخش تلقی خواهد شد.

درنتیجه اقتصاد ایران در ایجاد تعادل بین دولت،بازار و نهادهای مدنی بیشتر به دنبال نظارت مستقیم با هدف دستیابی به منابع مالی بوده و سیاست‌های حمایتی اغلب در این خصوص نادیده گرفته می‌شوند.

چالش سوم- بهبود فضای کسب و کار بایدها و نبایدها

اجرای برنامه خصوصی‌سازی به عنوان یکی از برنامه‌های هدفمند و قانون‌مند در اقتصاد ایران، بی‌گمان باید در کنار سایر فعالیت‌های اقتصادی حامی بخش خصوصی در کشور سازمان‌دهی و مدیریت شود. دستیابی به مؤلفه‌های حکمرانی خوب برای دولتی که علاوه بر وضعیت اقتصادی به وضعیت رفاهی و اجتماعی ساکنان یک سرزمین توجه دارد، جز با فراهم ساختن سازوکارهای لازم برای فعالیت سایر بخش‌ها در اقتصاد میسر نخواهد بود. تسهیل فضای کسب و کار و اجازه انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی در بستری هوشمند با تمرکز دولت بر چهار وظیفه اصلی مردم‌سالاری، عدالت مداری، پاسخگویی و مشارکت‌جویی در وضعیت کنونی اقتصاد ایران امری بسیار حیاتی است.

به اعتقاد جیمز بوکانان؛ "مسائل رانت جویی یا فعالیت‌های بدون بهره‌وری؛ به عبارتی شکست دولت هنگامی پدید می‌آید که کنترل و تنظیم دولتی اتلاف آور بوده و متقاضی منابع را برای تأثیرگذاری بر رفتار دولتی، تشویق کند. به علاوه ممکن است دولت‌ها تحت تسلط برخی گروه‌های ذینفع باشند که منافع خاص را دنبال می‌نمایند. در این صورت ممکن است منافع بخشی محدود را دنبال کرده و مانع از پیگیری سیاست‌های بهینه شوند". این موضوع در خصوص واگذاری بخش عمده‌ای از سهام شرکت‌های دولتی به گروه‌های ذینفع در اقتصاد ایران قابل بررسی می‌باشد.

فهرست منابع و مأخذ

۱- چشمی، اکبر. عوامل تعیین کننده اندازه دولت با تأکید بر کشورهای صادرکننده نفت، پایان نامه دکتری-۱۳۸۴

۲- فلاحی، فیروز. منتظری، جلال. اندازه دولت و رشد اقتصادی در ایران: آزمون وجود منحنی آرمی با استفاده از مدل رگرسیون انتقال ملایم- فصلنامه پژوهش‌ها و سیاستهای اقتصادی سال بیست و دوم، شماره ۶۹، بهار ۱۳۹۳

۳- مسعودنیا، حسین. جامعه مدنی و نهادهای غیردولتی در ایران؛ چالش‌ها و راه‌کارها مجله دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اصفهان سال هفدهم، شماره ۲ (تابستان ۱۳۸۴).

۴- علی نژاد، مریم. جامعه مدنی و نهادهای غیردولتی در ایران؛ چالش‌ها و راه‌کارها. پرتال جامع مقالات علوم انسانی ۱۳۹۵.

۵- امیررحیمی، حسین. چهار بیماری خصوصی‌سازی در ایران. ماهنامه قلمرو رفاه شماره ۱۲ و ۱۳ اردیبهشت ۱۳۹۵.

۶- کتاب درآمدی بر اصول، قوانین و مقررات سازمان‌های مردم نهاد- مرکز امور اجتماعی و فرهنگی معاونت سازمان‌های مردم نهاد، گروه توانمندسازی، آموزش، طرح و برنامه زمستان ۱۳۹۰.

7- www.ipo.ir

8-www.cbi.ir

فصل هفتم

تولید ناخالص داخلی و رشد اقتصادی

مهدی رادمهر
(پژوهشگر اقتصادی)

مقدمه

برای افرادی که آشنایی مناسبی با سیر تحولات اقتصاد کلان دارند، مرور اهم دیدگاه‌های مکاتب اقتصادی، از پول‌گرایان به این سو گواهی خواهد داد که بر اساس نظریات جدید کمیت تولید، برآورد روند آینده اقتصاد امری غیردقیق و فوق‌العاده پیچیده است. درعین‌حال تکانه‌های تصادفی که بر چنین سیستمی تحمیل می‌شوند، می‌توانند تعادل پایدار اقتصاد را به‌طور بنیادین دگرگون سازند. حتی نگرش نیوکینزی به مقوله مدیریت اقتصادی نیز امروزه بر این مسئله تأکید وافر دارد که تعیین اهداف کمّی برای متغیرهای کلیدی اقتصاد در فضای بی‌ثبات (که مشخصه آن تغییرات قابل توجه در متغیرهای اسمی است)، بسیار غیرواقع‌بینانه خواهد بود .

با فرض قبول ادعای فوق، در اقتصادی که متوسط رشد بلند مدت آن حدود ۴ درصد در سال بوده است، هدف‌گذاری ۸ درصدی برای این نرخ در طول دوره پنج‌ساله برنامه ششم توسعه، در حقیقت شرایط دیگری را برای این اقتصاد به تصویر می‌کشد. تحت این شرایط مجموعه روابط و پارامترهای اقتصادی متحمل تغییرات اساسی خواهند بود؛ که این تغییرات نتایج حاصل از فرآیند طراحی، برآورد و پیش‌بینی مدل‌های گسترده اقتصادی را، اگر به‌طور کامل منتفی نکند، لااقل به‌شدت تردیدآمیز خواهد کرد. بنابراین به نظر می‌رسد که ارائه یک تحلیل با استفاده از ترکیبی از روش‌های توصیفی و کمّی و همچنین با استفاده از برآورد روابط بین متغیرها و مجموعه اطلاعات در دسترس و برنامه‌های آتی کشور، می‌تواند مناسب‌ترین راه برای به تصویر کشیدن اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶ باشد.

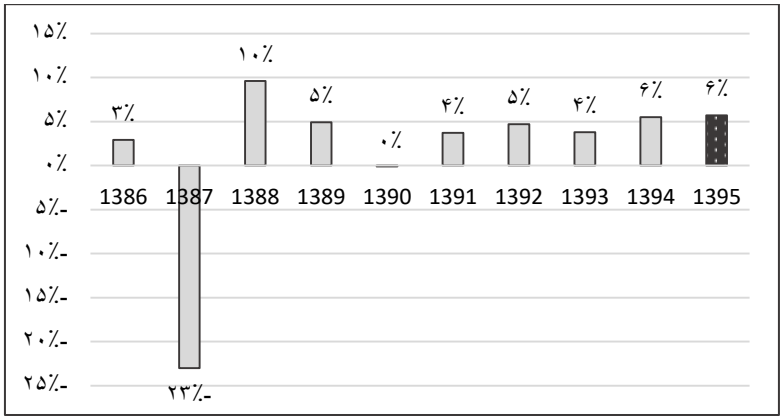
با توجه به موارد فوق در این فصل ابتدا وضعیت گذشته و حال عملکرد بخش‌های عمده اقتصادی تبیین شده و سپس وضعیت آن‌ها در سال ۱۳۹۶ پیش‌بینی شده است.

۷-۱- بخش کشاورزی

بخش کشاورزی در ایران یکی از بخش‌های عمده اقتصادی است که عملکرد آن در ایجاد ارزش افزوده بیش از هر چیز دیگری تابعی از عواملی همچون میزان بارندگی، جریان‌های سطحی، سطح زیر کشت، میزان استحصال آب از منابع زیرزمینی و ... است. در نتیجه این وضعیت، معمولاً عملکرد بخش کشاورزی تقریباً مستقل از ادوار اقتصادی در اقتصاد ایران بوده است.

نمودار (۷-۱) نشان‌دهنده رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی از سال ۱۳۸۶ به بعد و پیش‌بینی سال ۱۳۹۵ است. به‌غیر از سال ۱۳۹۴ در تمامی سال‌ها رشد بخش کشاورزی کمتر از ۵ درصد بوده است. رشد منفی سال ۱۳۸۷ نیز به علت وقوع خشک‌سالی بی‌سابقه بوده است.

نمودار ۷-۱- رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی



منبع: مرکز آمار ایران و محاسبات پژوهشگر

در برنامه پنج‌ساله چهارم (۸۸-۱۳۸۴) تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت جاری از ۱۹۹۳ هزار میلیارد ریال به ۳۸۹۳ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. به طور مشابه تولید بخش کشاورزی نیز از ۱۳۱ هزار میلیارد ریال به ۲۸۵ هزار میلیارد ریال رسید. این روند بیانگر این است که ارزش افزوده بخش کشاورزی دو برابر تولید ناخالص داخلی رشد داشته است.

سهم بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری در برنامه چهارم حدود ۷ درصد و به قیمت ثابت نیز بین ۵.۵ تا ۵.۷ درصد نوسان داشته است. مقایسه متوسط نرخ رشد بخش کشاورزی و تولید ناخالص داخلی در برنامه‌های چهارم و پنجم نشان می‌دهد که طی سال‌های برنامه چهارم با رشد ۴.۸ درصدی تولید ناخالص داخلی، بخش

کشاورزی ۱.۹ درصد رشد داشته است؛ این امر در حالی است و در سال‌های برنامه پنجم توسعه با رشد متوسط ۰.۳- درصدی اقتصاد، بخش کشاورزی ۳ درصد رشد داشته است.

بخش کشاورزی به لحاظ نوع و ماهیت محصولات تولیدی، از قابلیت‌های فراوانی در تأمین ارزش افزوده بیشتر در اقتصاد کشورها برخوردار است. این بخش با تأمین دائمی غذا برای جامعه و تأمین مواد اولیه برای بسیاری از فعالیت‌های صنعتی، نقش بی‌بدیلی را در توسعه ملی کشورها ایفا می‌کند. بنابراین با به‌کارگیری فناوری‌های نوین در حفظ، نگهداری، تبدیل و فرآوری آن، می‌توان ضمن تأمین مناسب غذا و مواد اولیه در بخش‌های پیشین و پسین، رشد اقتصادی کشورها را نیز بهبود بخشید. بر اساس مطالعات انجام شده در اقتصاد کشورهای صنعتی به لحاظ توسعه صنایع پیشین و پسین و رونق بازرگانی فعالیت‌های کشاورزی، سهم کسب و کار این بخش بسیار قابل توجه است؛ به‌طوری که در آمریکا با وجود سهم یک درصدی تولید مواد خام کشاورزی در اقتصاد این کشور، سهم کسب و کار ناشی از فرآیندهای پیشین و پسین بالغ بر ۱۳ درصد و در مجموع معادل ۱۴ درصد از محصول ناخالص داخلی این کشور را به خود اختصاص داده است.

جدول (۷-۱) نقش و سهم بخش کشاورزی و فعالیت‌های پشتیبان آن را در تولید ناخالص داخلی بر اساس مطالعات جهانی را نشان می‌دهد.

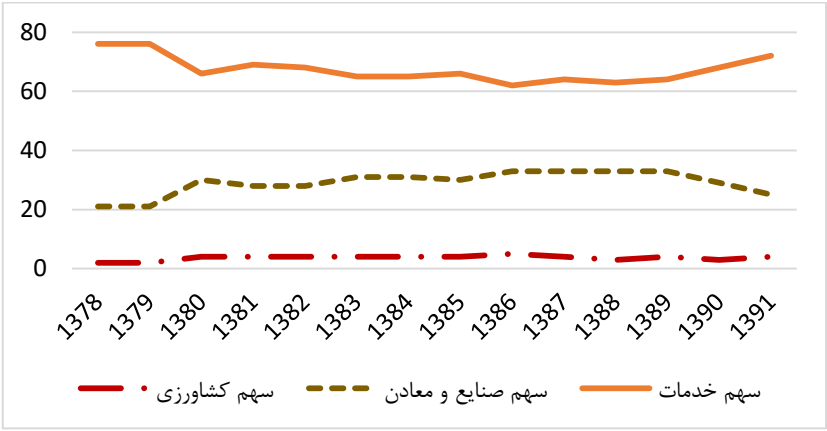
جدول ۷-۱- مقایسه سهم ارزش افزوده کسب و کار کشاورزی ایران با کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۱ (درصد)

کشور	سهم کشاورزی از GDP	سهم کسب و کار کشاورزی از GDP	سهم کل بخش کشاورزی از GDP
آمریکا	۱	۱۳	۱۴
برزیل	۸	۳۰	۳۸
تایلند	۱۱	۴۳	۵۴
ایران	۹.۵	۲۳.۱	۳۲.۶

Source: World bank (2011), Evaluation Lessons for Agriculture and Agribusiness

براساس آمارهای بانک مرکزی، طی سال‌های برنامه چهارم و سه سال اول برنامه پنجم، سهم بخش کشاورزی از کل انباشت سرمایه ناخالص در کشور کمتر از ۵ درصد بوده و همواره حول ۴ درصد نوسان می‌کند. پیش‌بینی می‌شود این نسبت برای سال‌های آینده همچنان ثابت باقی بماند.

نمودار شماره ۷-۲- سهم بخش‌های مختلف اقتصادی در انباشت سرمایه ناخالص (به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۷-۱-۱- تبیین و تحلیل وضع موجود منابع آب کشاورزی

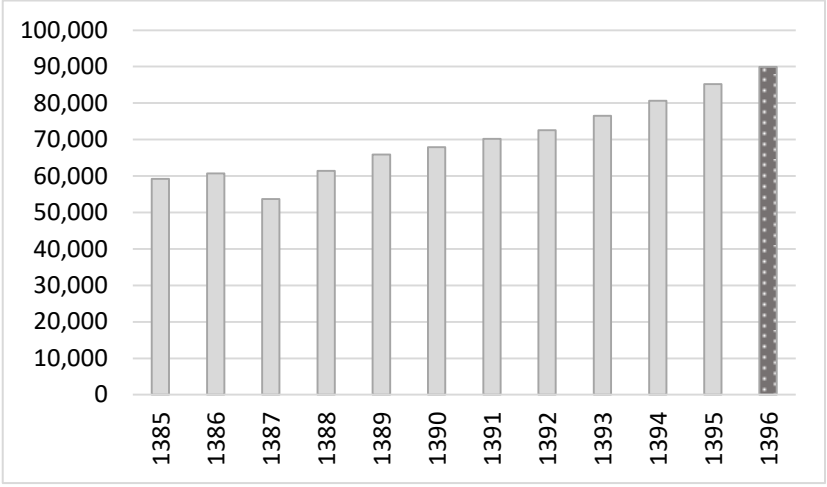
آب یکی از مهم‌ترین نهاده‌های تولید بخش کشاورزی بوده و نقش آن در بهره‌وری سایر عوامل بی‌بدیل است. بدین ترتیب بهره‌برداری و راندمان آب از جمله اهداف کلیدی این بخش محسوب می‌شود. عدم سرمایه‌گذاری برای احداث سدها و کم‌توجهی به بالادست حوضه‌های آبخیز سدها و ایجاد سازوکارهای مناسب در انتقال و بهره‌برداری بهینه در داخل مزرعه جهت حفظ و کنترل و بهره‌برداری از منابع آب تصویری گویا از مدیریت منابع آبی کشور است.

براساس مطالعات انجام شده راندمان آبیاری در سال ۱۳۹۵ به ۴۴ درصد رسیده است. درصد افزایش راندمان در طول برنامه چهارم و پنجم به ترتیب ۲.۸ و ۲.۲۳ بوده است.

۷-۱-۲- پیش‌بینی ارزش افزوده بخش کشاورزی

با توجه به سری زمانی ارزش افزوده بخش کشاورزی، رشد ملایم و نسبتاً پایدار این بخش، عدم تأثیرپذیری آن از ادوار اقتصادی و تداوم رشد راندمان آب، انتظار می‌رود که این بخش در سال ۱۳۹۶ رشدی معادل ۵.۵ درصد را تجربه کند.

نمودار ۷-۳- ارزش افزوده بخش کشاورزی به قیمت ثابت ۱۳۸۳ (ارقام به میلیارد ریال)*



منبع: مرکز آمار ایران و محاسبات پژوهشگر

*. ارقام تا نیمه اول سال ۱۳۹۵ مقادیر واقعی هستند

۷-۲- بخش صنعت

بخش صنعت مهم‌ترین منبع تأمین رشد اقتصادی کشور تا افق چشم‌انداز محسوب می‌شود. سهم بخش صنعت در تولید ناخالص داخلی به‌واسطه نقش و مشارکت بالای آن در رشد اقتصادی، همواره روبه افزایش بوده است. از این رو سهم این بخش در تولید ناخالص داخلی (به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳) طی سه دهه از ۷.۲۸ درصد در سال ۱۳۶۰ به ۱۵.۰۳ در سال ۱۳۸۴ و به ۱۶.۵۷ درصد در سال ۱۳۹۳ افزایش یافته است.

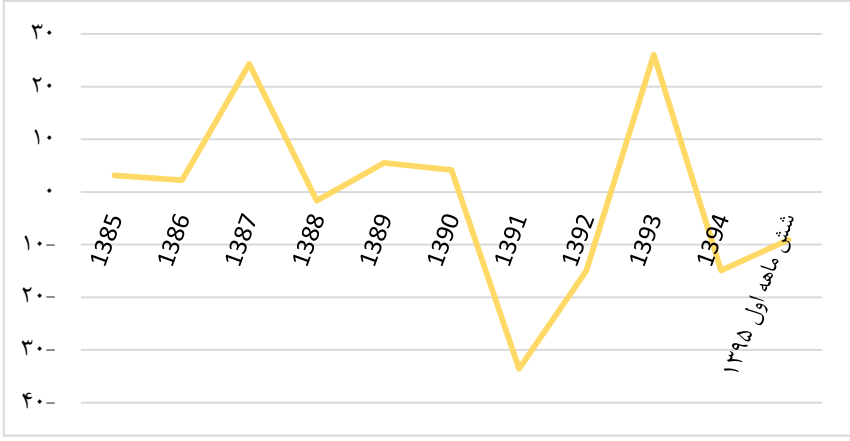
بررسی روند نرخ رشد بخش صنعت نشان می‌دهد که نرخ رشد دو رقمی نیمه اول دهه ۱۳۸۰ به ۱.۹۴ درصد در سال ۱۳۸۶ کاهش یافت ولی پس از آن با یک روند روبه رشد به ۱۰.۴۹ درصد در سال ۱۳۸۹ بازگشت. با اعمال تحریم‌ها و شوک‌های ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی، نرخ رشد این بخش در سال ۱۳۹۱ به منفی ۸.۵ درصد رسید و رشد منفی آن تا سال ۱۳۹۲ نیز ادامه یافت، اما از شدت آن کاسته شد.

نمودار ۷-۴- نرخ رشد بخش صنعت تا سال ۱۳۹۴ و پیش‌بینی سال ۱۳۹۵

منبع: بانک مرکزی

یکی از روش‌های ردیابی و پیش‌بینی عملکرد بخش صنعت، رصد کردن انباشت ناخالص سرمایه ثابت است. انباشت ناخالص سرمایه ثابت در ماشین‌آلات به‌عنوان مهم‌ترین محرک رشد در دوره‌های آتی بخش صنعت از اهمیت ویژه‌ای در این بخش برخوردار است. همان‌طور که در نمودار (۷-۵) ملاحظه می‌شود درسال‌های اخیر (به‌جز سال ۱۳۹۳) این رقم منفی بوده است، اما در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ از شدت منفی بودن آن کمی کاسته شده است. این مسئله تهدیدی جدی برای تداوم رشد بلندمدت اقتصاد کشور محسوب می‌شود.

نمودار ۷-۵- نرخ رشد تشکیل سرمایه در بخش ماشین‌آلات



منبع: مرکز آمار ایران

از جمله مهم‌ترین مشکلات بنگاه‌ها در سال‌های گذشته می‌توان به موضوع تأمین مالی و کمبود تقاضای مؤثر اشاره کرد. با گذر از سال ۱۳۹۴ اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۵ شاهد تحرکات مثبتی در بخش صنعت بوده است. برخی از شواهد تعدیل نسبی دو مشکل فوق‌الذکر را می‌توان در موارد زیر ردیابی کرد:

- رشد کل تسهیلات پرداختی و تسهیلات پرداختی در قالب سرمایه در گردش به بخش صنعت و معدن؛
- رشد تولیدات صنایعی مانند خودرو و پتروشیمی در سال ۱۳۹۵.

جدول ۷-۲- تسهیلات پرداختی به بخش صنعت و معدن (میلیارد ریال)

شرح	کل تسهیلات پرداختی	تسهیلات سرمایه در گردش
۶ ماهه اول ۱۳۹۴	۴۷۹۰۴۶ (۲.۸)*	۳۸۹۱۶۵ (۵.۱)
۶ ماهه اول ۱۳۹۵	۶۵۳۱۴۹ (۳۶.۳)	۵۵۱۱۵۵ (۴۱.۶)

منبع: بانک مرکزی (تسهیلات پرداختی کل بانک‌ها به تفکیک بخش‌های اقتصادی و بر اساس هدف پرداخت تسهیلات)

* اعداد داخل پرانتز بیانگر نرخ رشد تسهیلات پرداختی نسبت به دوره مشابه سال قبل است.

۷-۲-۱- پیش‌بینی ارزش افزوده بخش صنعت

هر چند که نگاه به تشکیل سرمایه در بخش ماشین‌آلات، چشم‌انداز ناامیدکننده‌ای از وضعیت صنعت ایران به تصویر می‌کشد؛ اما در این بین نشانه‌هایی از امید نیز وجود دارد. یکی از مهم‌ترین دستاوردهای برجام جذب سرمایه‌گذاری خارجی بوده است. طی شش ماه نخست سل ۱۳۹۵ مبلغی بالغ بر ۱۱ میلیارد و چهارصد میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده است. این رقم می‌تواند در کنار سرمایه‌گذاری داخلی، نرخ رشد تشکیل سرمایه ثابت را در سال آینده به عددی مثبت برساند. نکته دوم مشاهده روند روبه رشد تغییرات در موجودی انبار است که خود مؤید این است که صاحبان صنایع چشم‌انداز آتی اقتصاد ایران را مثبت ارزیابی می‌کنند. شکل‌گیری انتظارات مبنی بر بهبود اوضاع آتی ناشی از بهبود تقاضای نهایی بخش‌های دولتی و خصوصی بوده است. در واقع هرچند عرضه این بنگاه‌ها هنوز به حداکثر مقدار خود در دوره پیش از رکود نرسیده است، اما روندی در حال افزایش و روبه‌جلو را تجربه نموده است و تداوم آن می‌تواند تولیدکنندگان را به افزایش تشکیل سرمایه تشویق نموده و علامتی مثبت برای خروج

بخش صنعت از رکود در آینده باشد. در نمودار (۷-۶) روند تغییرات موجودی انبار ملاحظه می‌شود.

نمودار ۷-۶- نرخ رشد تغییرات موجودی انبار به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (درصد)

منبع: مرکز آمار ایران

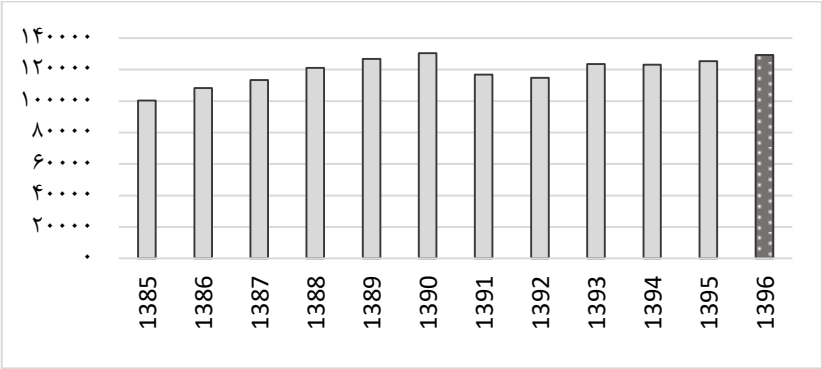
نکته حائز اهمیت دیگر اینکه خالص صادرات ایران از سال ۱۳۹۳ با شیب فزاینده‌ای روبه رشد بوده است. هر چند که افزایش خالص صادرات با محوریت نفت و میعانات گازی بوده است؛ اما رشد خالص صادرات خود بدین معناست که در سال ۱۳۹۵ ارز بیشتری برای تخصیص به بخش‌های مختلف، تحریک تقاضا و سرمایه‌گذاری در دست است. نمودار (۷-۷) روند تغییرات خالص صادرات را نشان می‌دهد.

نمودار ۷-۷- روند تغییرات خالص صادرات تا شش ماه اول سال ۱۳۹۵ (به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶)

منبع: مرکز آمار ایران

بنابراین بر اساس بررسی صنایع منتخب مانند خودرو سازی، پتروشیمی و ... و ردیابی مسیر جذب سرمایه‌گذاری خارجی (در صورت تحقق)، رشد ارزش افزوده بخش صنعت در سال ۱۳۹۶ حدود ۳ درصد پیش‌بینی می‌شود.

نمودار ۷-۸- ارزش افزوده بخش صنعت تا نیمه اول سال ۱۳۹۵ و پیش‌بینی آن برای ۱۳۹۶ (به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶)



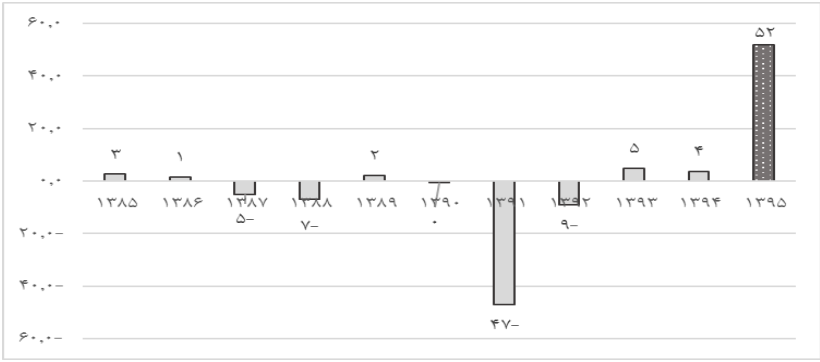
منبع: مرکز آمار ایران و محاسبات پژوهشگر

۷-۳- نفت

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

بر اساس نمودار (۷-۹)، در دوره مورد بررسی رشد بخش نفت در هیچ سالی به ۵ درصد نرسیده است و بهترین عملکرد آن مربوط به سال ۱۳۹۳ است که رشدی معادل ۴.۸ حاصل شده است. همچنین رشد این بخش به علت تحریم‌های تحمیل شده در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ منفی بوده است، اما در سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ این رقم مثبت شده است.

نمودار ۷-۹- رشد ارزش افزوده نفت خام و گاز طبیعی (درصد)



منبع: مرکز آمار ایران و محاسبات پژوهشگر

برخلاف سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ که سال‌های دشواری برای اقتصاد ایران به‌ویژه بخش نفت بوده است؛ سال ۱۳۹۵ سالی است که می‌تواند بهترین عملکرد خود نه‌تنها در چند سال اخیر، بلکه در بیش از سه دهه اخیر داشته باشد. دلیل این امر نیز مربوط به رفع تحریم نفت ایران و امکان‌پذیر شدن افزایش تولید و صادرات نفت کشور در سال جاری است. آخرین شواهد آماری مرکز آمار گویای این است که رشد بخش نفت در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ برابر ۷۴.۹ درصد بوده است. همچنین با توجه به قیمت و مقدار صادرات نفت و با فرض عدم تغییر قیمت نفت تا پایان سال ۱۳۹۵، می‌توان پیش‌بینی کرد که در سال ۱۳۹۵ رشد ارزش افزوده این بخش به ۵۲ درصد برسد.

هر چند آمار ارقام دقیقی از وضعیت صادرات نفت در سال آینده در دسترس نیست؛ اما بر اساس شواهد موجود می‌توان استنباط کرد که صادرات نفت در سال آینده رشد چندانی نخواهد داشت و حدود ۵ درصد خواهد بود. برای پیش‌بینی رشد بخش نفت در این فصل سه سناریو برای قیمت نفت در نظر گرفته شده است. در سناریو اول قیمت نفت ۴۴ دلار در هر بشکه باقی می‌ماند؛ در این صورت رشد بخش نفت دقیقاً همان ۵ درصد رشد خواهد داشت. در صورتی که قیمت نفت خام ۱۰ درصد رشد داشته باشد، رشد این بخش ۱۵ درصد خواهد بود و اگر افزایش قیمت حدود ۲۰ درصد باشد، رشد بخش نفت ۲۵ درصد خواهد بود.

۷-۴- مسکن

با تأمل در حساب‌های ملی بانک مرکزی مشاهده می‌شود که طی دوره ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰، متوسط سهم ارزش افزوده (به قیمت ثابت) بخش ساختمان از کل تولید ناخالص

داخلی کشور برابر با ۷ درصد بوده است. سهم مذکور به‌تنهایی حاکی از اهمیت این بخش در اقتصاد ایران است. اهمیت این بخش را می‌توان با توجه به موارد زیر مورد تحلیل قرارداد:

اول اینکه اگر سیاست‌های اقتصادی به نحوی باشد که باعث تحریک بخش ساختمان شود، آنگاه با توجه به اینکه برای ایجاد رشد در بخش ساختمان باید بخش‌ها و صنایع بالادستی همچون «ساخت فلزات اساسی»، «ساخت سایر محصولات کانی غیرفلزی»، «ساخت چوب و محصولات چوبی»، «ساخت ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی طبقه‌بندی نشده در جای دیگر» و ... رشد کنند، لذا در مجموع شاهد رشد تولید صنایع فوق‌الذکر، بخش ساختمان و در نهایت رشد اقتصادی خواهیم بود.

دوم اینکه چنانچه در نتیجه اعمال سیاست‌های اقتصادی شاهد رشد ارزش افزوده بخش ساختمان باشیم، آنگاه با توجه به ارتباطات پیشینی این بخش می‌توان از یک‌سو (به‌عنوان عنصر طرف عرضه اقتصاد) شاهد رشد ارزش افزوده خدمات مستغلات بوده و از سوی دیگر شاهد رشد تقاضای نهایی (شامل تقاضای مصرفی خانوارها، تقاضای سرمایه‌گذاری دولت و بنگاه‌ها) بود. قابل ذکر است که با تأمل در حساب‌های ملی بانک مرکزی مشاهده می‌شود که در دوره ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰، متوسط سهم ارزش افزوده «خدمات مستغلات»[1] از تولید ناخالص داخلی کشور برابر با ۱۳.۵ درصد بوده است. بنابراین می‌توان بیان کرد که به‌طور متوسط در دوره ۱۳۸۰-۱۳۹۰، سهم ارزش افزوده دو بخش «ساختمان» و «خدمات مستغلات» از تولید ناخالص داخلی برابر ۲۰.۵ درصد است که حاکی از اهمیت این دو بخش در طرف عرضه اقتصاد ایران است.

بنابراین با توجه به اهمیت زیادی که بخش ساختمان در اقتصاد ایران به دلیل ارتباط تنگاتنگ این بخش با بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی خود دارد؛ لازم است تحلیل جزئی‌تری از وضعیت این بخش شامل ویژگی‌های بخش ساختمان، رکود چند ساله حاکم بر بخش ساختمان، نشانه‌های خروج از رکود و آثار خروج بخش ساختمان از رکود بر سایر بخش‌های اقتصادی و کل اقتصاد ایران ارائه شود.

۱.یکی از زیر بخش‌های خدمات در حساب‌های ملی بانک مرکزی، عبارت است از «خدمات مستغلات، خدمات حرفه‌ای و تخصصی» که از چهار زیر بخش «خدمات واحد مسکونی»، «خدمات واحدهای غیرمسکونی»، «خدمات دلالان مستغلات» و «خدمات حرفه‌ای و تخصصی» تشکیل شده است. با تأمل در این بخش، به‌طور متوسط طی دوره ۱۳۸۰-۱۳۹۰ حدود ۹۰ درصد از ارزش افزوده «خدمات مستغلات، خدمات حرفه‌ای و تخصصی» مربوط به «خدمات واحدهای مسکونی» و به‌طور متوسط حدود ۹۴ درصد از ارزش افزوده «خدمات مستغلات، خدمات حرفه‌ای و تخصصی» مربوط به «خدمات واحدهای مسکونی» و «خدمات واحدهای غیرمسکونی» است.

۷-۴-۱- پیوند پسین عمیق

ساختار بخش ساختمان به‌گونه‌ای است که با بخش‌های متنوعی در ارتباط بوده و محصولات آن‌ها را در فرآیند تولید خود به کار می‌گیرد. جدول (۷-۳) تصویری از پیوندهای پسین و پیشین بخش ساختمان را با دو رویکرد مختلف نشان می‌دهد. در رویکرد اول صرفاً بر روابط بین بخشی تأکید شده به‌طوری که بخش ساختمان پیوندهای پسین قوی و تنیدگی زیادی با سایر بخش‌های اقتصاد دارد. داشتن پیوندهای قوی اگرچه شرط لازم برای سنجش توان اثرگذاری یک بخش بر سایر بخش‌های اقتصاد است؛ اما به‌تنهایی کافی نیست. لذا در رویکرد دوم اندازه تقاضای نهایی و ارزش افزوده بخش ساختمان نیز در نظر گرفته شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، اندازه بالای تقاضای نهایی بخش ساختمان که سهم عمده‌ای از آن مربوط به تشکیل سرمایه است، موجب شده که بخش ساختمان از ظرفیت حائز اهمیتی جهت تحرک‌آفرینی در اقتصاد برخوردار بوده و یکی از بخش‌های اثرگذار برای خروج از رکود صنایع مرتبط باشد.

جدول ۷-۳- وضعیت بخش ساختمان از منظر روابط بین بخشی

بخش	مبتنی بر معاملات واسطه				مبتنی بر مبادلات واسطه و اندازه تقاضای نهایی و ارزش افزوده			
	پیوند پسین	رتبه	پیوند پیشین	رتبه	پیوند پسین	رتبه	پیوند پیشین	رتبه
ساختمان مسکونی	۱.۳۲	۱۵	۰.۰۹	۴۱	۲.۴۲	۵	۰.۴۵	۱۹
سایر ساختمان‌ها	۱.۴۹	۱۰	۰.۱۸	۳۷	۳.۴۵	۳	۰.۳۲	۲۲

منبع: محاسبات براساس جدول داده-ستانده سال ۱۳۹۰ مرکز پژوهش‌های مجلس

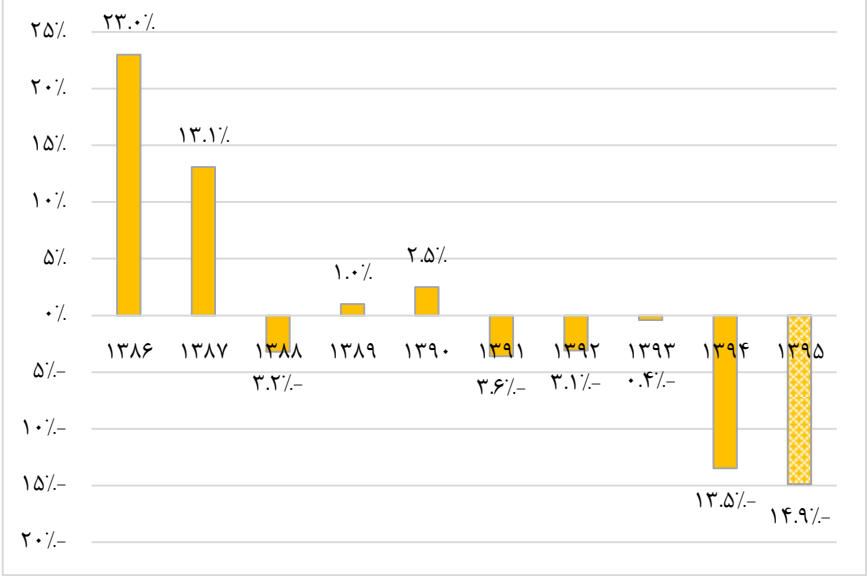
با توجه به جدول (۷-۳) به ازای یک واحد افزایش سرمایه‌گذاری در بخش «ساختمان مسکونی» ۱.۳۲ واحد تولید در کل اقتصاد به صورت مستقیم و غیرمستقیم افزایش پیدا می‌کند؛ به این معنا که به ازای صد هزار تومان سرمایه‌گذاری در این بخش، تولید کل اقتصاد به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به میزان ۱۳۲ هزار تومان افزایش می‌یابد. در مورد «سایر ساختمان‌ها» این میزان برابر با ۱۴۹ هزار تومان است. بخش ساختمان پیوندهای پیشین ضعیفی در اقتصاد دارد، چراکه سهم عمده‌ای از بخش ساختمان به مصارف نهایی خانوار اختصاص دارد و لذا در بین ۴۶ بخش مورد بررسی رتبه

۴۱ به آن اختصاص یافته است. بررسی وضعیت بخش ساختمان در رویکرد دوم حاکی از اهمیت این بخش به لحاظ اثرگذاری در اقتصاد است. در این رویکرد رتبه بخش‌های «ساختمان مسکونی» و «سایر ساختمان‌ها» به ترتیب برابر با ۵ و ۳ است. بنابراین نتایج گویای این واقعیت است که بخش ساختمان از ظرفیت بالایی برای تحرک‌آفرینی در اقتصاد برخوردار بوده و آثار رشد آن به‌صورت گسترده‌ای به کل اقتصاد منتقل می‌شود. بررسی پیوندهای پیشین بخش ساختمان در هر دو رویکرد نشان می‌دهد که بخش‌های کمی به تولیدات بخش ساختمان وابسته هستند. علت آن است که بخش ساختمان در انتهای زنجیره تولید قرار دارد و تولیدات آن به مصرف نهایی می‌رسد.

۷-۴-۲- رکود بخش ساختمان

نگاهی به آمارهای حساب‌های ملی بانک مرکزی و مرکز آمار ایران نشان می‌دهد که بخش ساختمان از سال ۱۳۹۱ وارد فاز رکودی شده و ارقام رشد منفی را تجربه کرده است. به‌طوری که این وضعیت تا سال ۱۳۹۴ نیز ادامه‌دار بوده و برآورد می‌شود این رکود تا انتهای سال ۱۳۹۵ کماکان ادامه یابد. نمودار (۷-۱۰) رشد ارزش افزوده بخش ساختمان را نشان می‌دهد.

نمودار ۷-۱۰- رشد ارزش افزوده بخش ساختمان

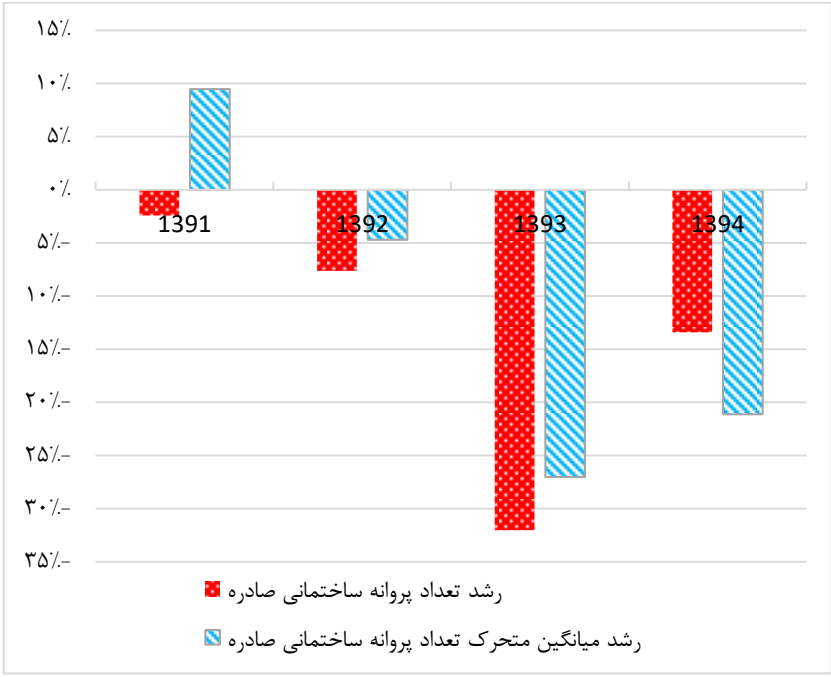


منبع: حساب‌های ملی بانک مرکزی و محاسبات پژوهشگر

۷-۴-۳- شواهد خروج از رکود بخش مسکن

یکی از راه‌های پیش‌بینی وضعیت مسکن، بررسی تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده است. نمودار (۷-۱۱) نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۹۱ به بعد رشد تعداد پروانه‌های ساختمانی منفی بوده است؛ به‌طوری که بیشترین رشد منفی تعداد پروانه‌ها در سال ۱۳۹۳ با ۳۲.۱- درصد ثبت شده است. با توجه به اینکه از زمان صدور پروانه‌های ساختمانی تا ساخته شدن ساختمان مدتی زمان نیاز است، لذا محاسبه رشد میانگین متحرک تعداد پروانه‌ها می‌تواند خود شاخص پیش‌نگر از وضعیت این بخش باشد. آمارهای موجود نیز نشان از رشد منفی میانگین متحرک تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره در دوره ۱۳۹۴-۱۳۹۲ دارد و این نرخ تنها در سال ۱۳۹۱ مثبت بوده است که ناشی از رشد تعداد پروانه‌ها در سال ۱۳۹۰ (۵.۷ درصد) است. وضعیت این شاخص در سال ۱۳۹۴ می‌تواند مبین رشد منفی ساختمان در سال ۱۳۹۵ باشد.

نمودار ۷-۱۱- رشد تعداد پروانه‌های صادر شده بخش ساختمان

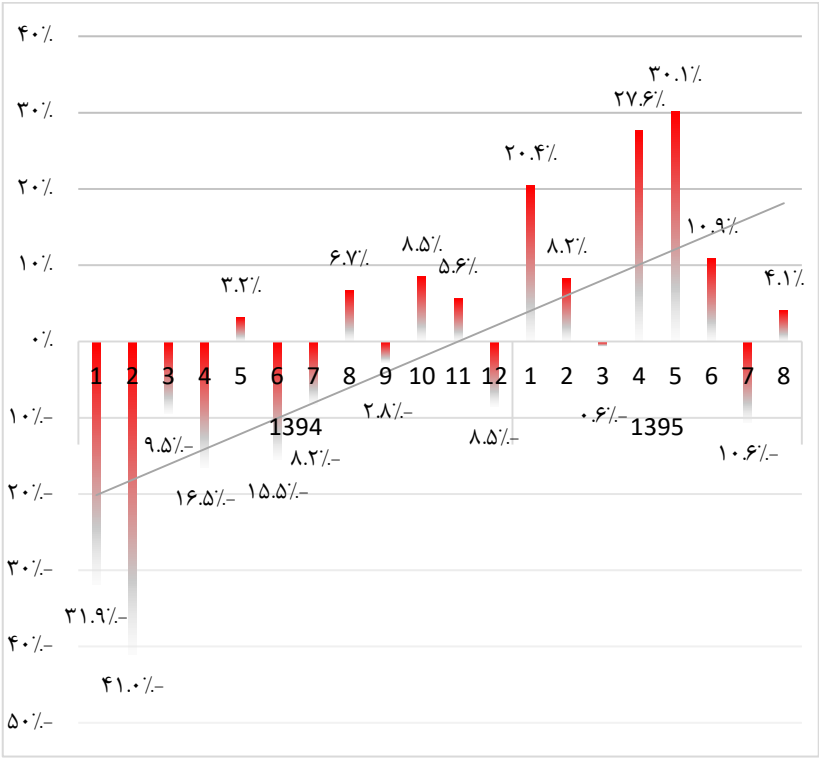


منبع: نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی و محاسبات پژوهشگر

نمودار (۷-۱۲) رشد ماهیانه تعداد معاملات واحدهای مسکونی شهر تهران در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ را نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود که تعداد معاملات واحدهای

مسکونی در بسیاری از ماه‌های سال ۱۳۹۴ نسبت به ماه‌های مشابه سال ۱۳۹۳ از رشد منفی برخوردار بوده است، اما در ۸ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۵ روند تقریباً برعکس شده به‌طوری که در این دوره ۸ ماهه نسبت به ماه‌های مشابه سال ۱۳۹۴ به‌جز ماه‌های خرداد و مهر در بقیه ماه‌ها ارقام رشد مثبت و در عین حال ارقام بالایی بوده‌اند. این ارقام رشد مثبت می‌تواند نشانه‌ای از خروج تدریجی رکود معاملاتی در واحدهای مسکونی باشد، اما دلیلی بر خروج بخش ساختمان از رکود نیست؛ چراکه این ارقام رشد ناشی از معاملات در مورد واحدهای مسکونی ساخته شده در سال‌های قبل و نه ساخته شده در سال ۱۳۹۵ هستند، اما این خود به‌تنهایی می‌تواند یک علامت برای تحریک بخش مسکن باشد.

نمودار ۷-۱۲- رشد ماهیانه تعداد معاملات واحدهای مسکونی شهر تهران (درصد)

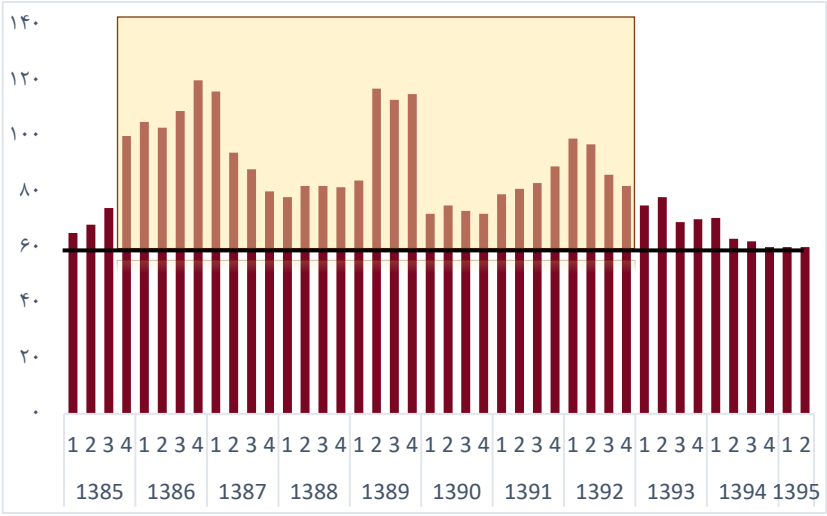


منبع: گزارش تحولات بازار مسکن شهر تهران، بانک مرکزی.

از دیگر علائم افزایش ساخت و ساز مسکن می‌توان به افزایش قیمت نسبی آن اشاره کرد. در صورتی که قیمت نسبی مسکن بالا رود، انگیزه سوداگرانه برای ساخت و ساز مسکن ایجاد می‌شود. نمودار (۷-۱۳) متوسط قیمت حقیقی یک مترمربع زیربنای واحد

مسکونی در شهر تهران را نشان می‌دهد. ناحیه هاشور خورده، حباب قیمت مسکن در تهران است. تغییر قیمت مسکن به‌طور تقریبی با تأخیر یک ساله با تغییر درآمدهای نفتی هم‌راستا است. پس از اعمال تحریم‌ها در فصل چهارم سال ۱۳۹۱، حباب قیمت مسکن کم‌کم تخلیه شده و افت قیمت حقیقی مسکن تا شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ ادامه پیدا کرده است؛ به‌گونه‌ای که در سطحی معادل سال ۱۳۸۵ قرار گرفته است. سال ۱۳۹۵ درآمدهای نفتی تا ۶۰ درصد رشد داشته است. بنابراین پیش‌بینی می‌شود از نیمه دوم سال ۱۳۹۶ قیمت مسکن روبه افزایش گذاشته و این افزایش قیمت برای فعالان بازار مسکن قابل پیش‌بینی است.

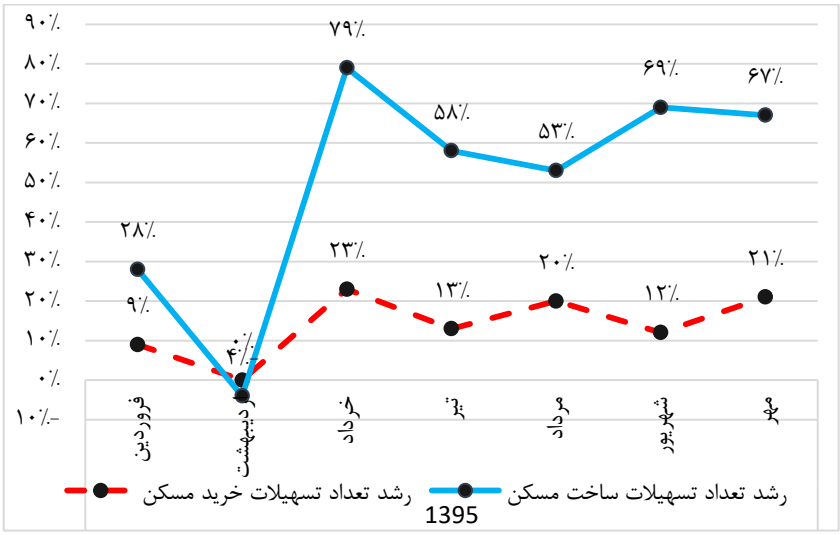
نمودار۷-۱۳-متوسط قیمت حقیقی یک مترمربع زیربنای واحد مسکونی در شهر تهران



منبع: داده‌های مرکز آمار، حقیقی شده با شاخص قیمت مصرف‌کننده بانک مرکزی

نمودار (۷-۱۴) رشد تعداد تسهیلات اعطایی به تفکیک خرید و ساخت را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود تعداد تسهیلات ساخت مسکن از اردیبهشت ماه سال جاری افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته است. رشد تعداد تسهیلات خرید مسکن نیز در ماه‌های گذشته قابل ملاحظه بوده است.

نمودار ۷-۱۴- تعداد تسهیلات اعطایی به تفکیک ساخت و خرید مسکن

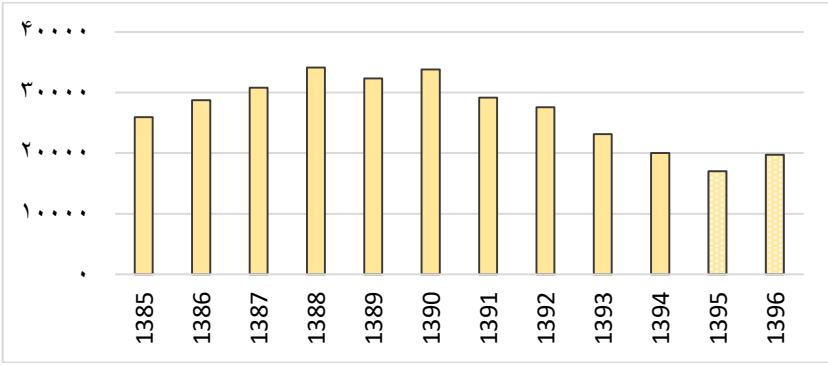


منبع: بانک مسکن

همچنین حجم معاملات زمین مسکونی در پایتخت در تابستان سال ۱۳۹۵ با رشد ۲۱ درصدی نسبت به بهار مواجه بوده است که این اتفاق با لحاظ افزایش ۹ درصدی تیراژ ساخت مسکن در همین فاصله زمانی، علامت روشنی از بازگشت سرمایه‌گذاران به بازار بعد از ۳۱ ماه رکود ساختمانی محسوب می‌شود.

در مجموع به‌نظر می‌رسد در سال ۱۳۹۶ یکی از محرک‌های اصلی رشد اقتصادی، بخش مسکن باشد. برآوردهای صورت گرفته نشان می‌دهد که رشد ارزش افزوده ساختمان در آن سال چشم‌گیر و معادل ۱۸ درصد خواهد بود. نمودار (۷-۱۵) ارزش افزوده بخش ساختمان به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ را نشان می‌دهد. هر چند که رقم رشد این بخش قابل ملاحظه است اما هنوز با بیشترین مقدار خود در سال ۱۳۸۸ اختلاف فاحشی دارد.

نمودار ۷-۱۵- ارزش افزوده بخش ساختمان (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶)

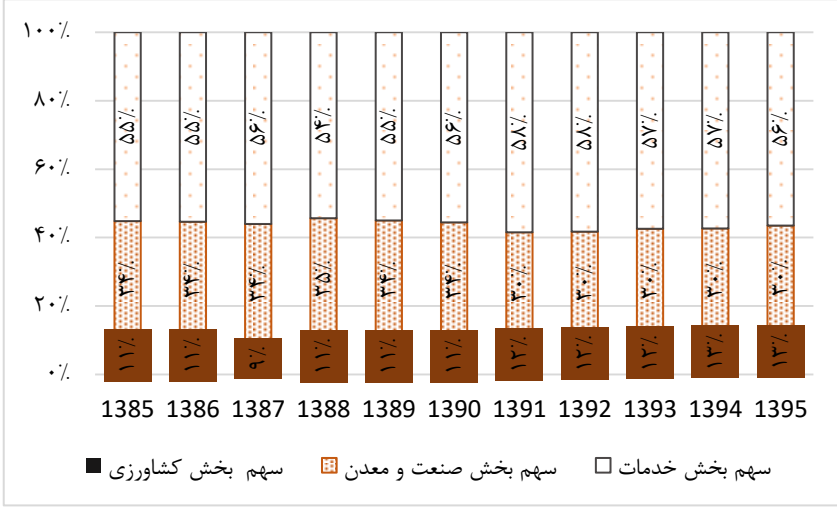


منبع: مرکز آمار ایران و محاسبات پژوهشگر

۷-۵- خدمات

بخش خدمات جذاب‌ترین بخش برای سرمایه‌گذاری در ایران است و طی سال‌های اخیر بیشترین سهم از تولید ناخالص داخلی کشور را به خود اختصاص داده است. نمودار (۷-۱۶) سهم بخش‌های سه‌گانه اقتصاد ایران را از کل ارزش افزوده نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در حالی که بخش کشاورزی و صنعت و معدن به‌ترتیب حدود ۱۱ و ۳۲ درصد ارزش افزوده را شامل می‌شوند، بخش خدمات ۵۶ درصد ارزش افزوده را به خود اختصاص داده است.

نمودار ۷-۱۶- ارزش افزوده بخش‌های سه‌گانه اقتصاد ایران (به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶)



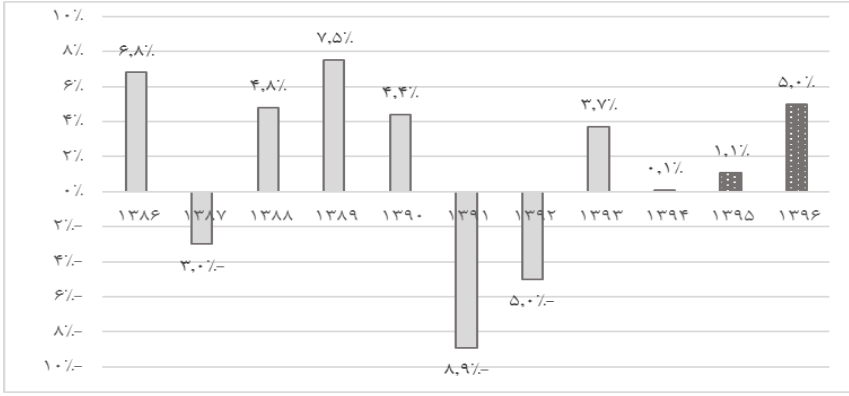
منبع: مرکز آمار ایران

در این بخش چند زیر بخش مهم بخش خدمات از جمله خدمات بازرگانی، خدمات حمل‌ونقل و خدمات عمومی بررسی شده است.

۷-۵-۱- خدمات بازرگانی

خدمات بازرگانی واسطه بین طرفین عرضه و تقاضای بازار کالا است؛ زیرا که از یک سو ستانده بخش‌هایی همچون کشاورزی و صنعت از کانال خدمات بازرگانی صادر شده و یا در بازار داخلی عرضه می‌شوند و از سوی دیگر کالاهای مورد نیاز فعالیت‌های اقتصادی و نهادهای مختلف که به‌واسطه واردات یا تولید داخل تأمین می‌شوند از کانال این نوع خدمات در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد. بنابراین انتظار می‌رود که ستانده خدمات بازرگانی هم از ستانده بخش‌هایی چون کشاورزی و صنعت متأثر شده و هم از حجم تجارت خارجی کشور تحت تأثیر قرار گیرد. طبق برآوردهای صورت گرفته در بخش‌های قبل، رشد بخش‌های کشاورزی و صنعت در سال ۱۳۹۵ مثبت خواهد بود. بنابراین به‌نظر می‌آید رشد خدمات بازرگانی توجیه‌پذیر باشد. همچنین بررسی وضعیت عملکرد تجارت خارجی کشور نشان می‌دهد که صادرات و واردات دلاری کشور در هشت‌ماهه ۱۳۹۵ نسبت به دوره مشابه سال قبل به ترتیب معادل ۵.۷ و ۰.۹ درصد رشد داشته‌اند. با توجه به موارد عنوان شده برآورد می‌شود رشد بخش بازرگانی خارجی در سال ۱۳۹۶ به حدود ۵ درصد برسد.

نمودار ۷-۱۷- رشد ارزش افزوده خدمات بازرگانی (درصد)

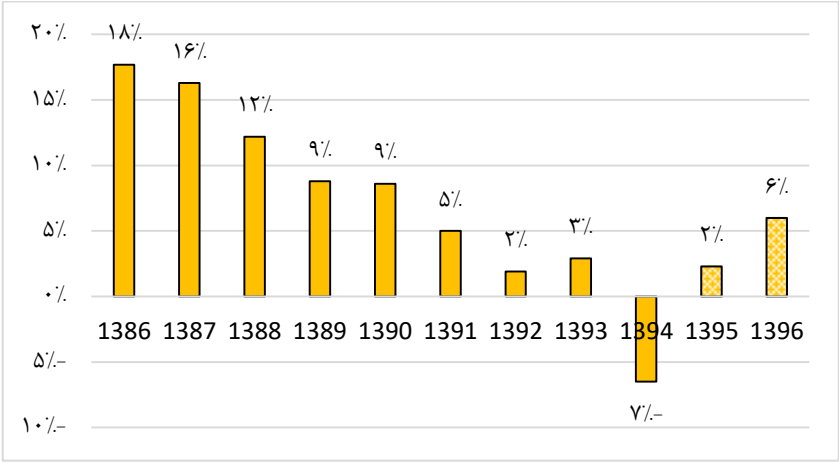


منبع: حساب‌های ملی بانک مرکزی و محاسبات پژوهشگر

۷-۵-۲- خدمات حمل‌ونقل

نمودار (۷-۱۸) رشد ارزش افزوده خدمات حمل‌ونقل را از سال ۱۳۸۶ به بعد و پیش‌بینی سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ را نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود که روند رشد ارزش افزوده این بخش از ۱۷.۷ درصد در سال ۱۳۸۶، طی یک روند نزولی به ۱.۹ درصد در سال ۱۳۹۲ رسیده است. همچنین مقدار رشد ارزش افزوده این بخش در سال ۱۳۹۴، ۶.۵- درصد بوده است.

نمودار ۷-۱۸- رشد ارزش افزوده بخش خدمات حمل و نقل



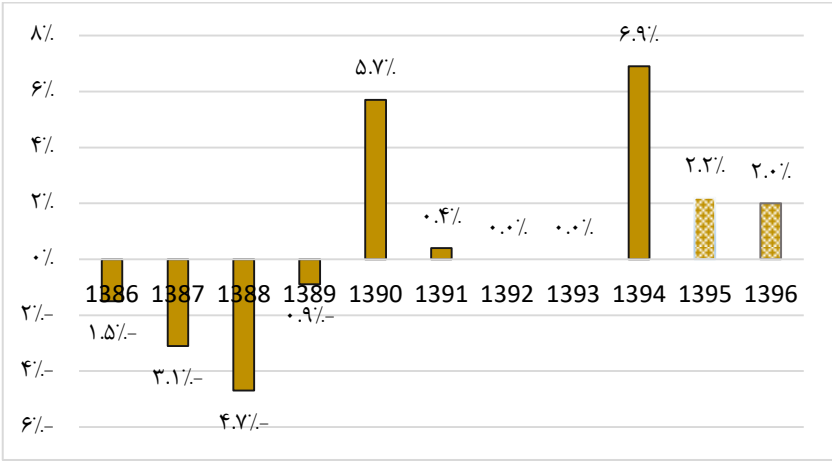
منبع: حساب‌های ملی بانک مرکزی و محاسبات پژوهشگر

بنابر آخرین گزارش مرکز آمار ایران رشد ارزش افزوده این بخش طی شش ماهه اول سال ۱۳۹۵، ۶.۸ درصد بوده است و برآورد می‌شود تا پایان سال به رقم ۲.۳ درصد برسد. با توجه به برآوردهای صورت گرفته از رشد سایر بخش‌ها، طبق محاسبات صورت گرفته رشد این بخش برای سال ۱۳۹۶ حدود ۶ درصد خواهد بود.

۷-۵-۳- خدمات عمومی

خدمات عمومی دربر گیرنده مجموعه خدمات شامل امور عمومی، دفاعی، امنیت و نظم عمومی، آموزش و پرورش، بهداشت و ... است که با توجه به نقش پر رنگ دولت در این نوع خدمات از اهمیت خاصی در اقتصاد ایران برخوردار است. نمودار (۷-۱۹) رشد ارزش افزوده خدمات عمومی را از سال ۱۳۸۶ به بعد به‌همراه پیش‌بینی شش ماهه دوم سال ۱۳۹۵ و سال ۱۳۹۶ را نشان می‌دهد. طبق گزارش مرکز آمار ایران رشد ارزش افزوده این بخش در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ برابر ۵.۸ درصد بوده است.

نمودار ۷-۱۹- رشد ارزش افزوده خدمات عمومی



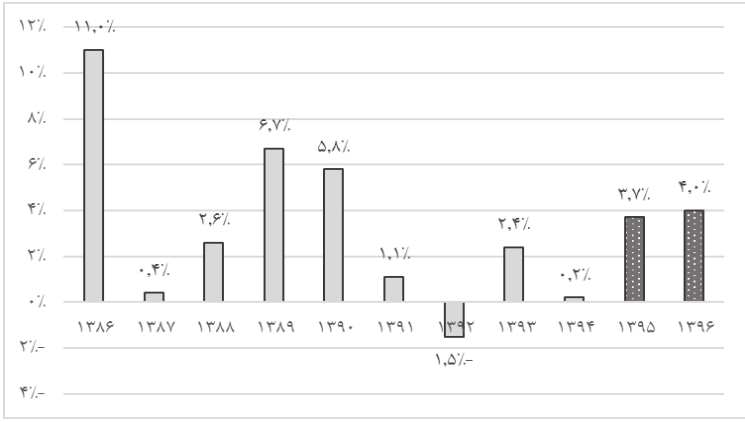
منبع: حساب‌های ملی بانک مرکزی و محاسبات پژوهشگر

یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر ارزش افزوده خدمات عمومی، اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت است. بررسی وضعیت بودجه عمومی دولت نشان می‌دهد که عملکرد اعتبارات هزینه دولت در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ نسبت به دوره مشابه سال قبل حدود ۲۶.۵ درصد رشد داشته است، اما نکته مهم این است که با توجه به عملکرد ۱۷۰ هزار میلیارد تومانی هزینه‌های سال جاری دولت در سال ۱۳۹۴ و برآورد ۱۹۱.۵ هزار میلیارد تومانی هزینه جاری تا پایان سال ۱۳۹۵، انتظار می‌رود تا رشد اسمی هزینه‌های جاری دولت در انتها سال ۱۳۹۵، ۱۲.۵ درصد باشد. همچنین رشد هزینه جاری در سال ۱۳۹۶، نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵، معادل ۱۳ درصد بوده است. بنابراین پیش‌بینی می‌شود که رشد ارزش افزوده خدمات عمومی در سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به‌ترتیب معادل ۲.۲ و ۲ درصد باشد.

۷-۵-۴- پیش‌بینی رشد بخش خدمات

نمودار (۷-۲۰) نشان‌دهنده رشد ارزش افزوده بخش خدمات از سال ۱۳۸۶ به بعد و پیش‌بینی شش‌ماهه دوم سال ۱۳۹۵ و سال ۱۳۹۶ است. با توجه به نمودار ملاحظه می‌شود که نرخ رشد بخش خدمات همبستگی زیادی با رشد سایر بخش‌های اقتصادی دارد. با توجه به مطالب عنوان شده در بخش‌های قبل، رشد بخش خدمات حدود ۴ درصد برآورد شده است.

نمودار ۷-۲۰- رشد ارزش افزوده بخش خدمات



منبع: حساب‌های ملی بانک مرکزی و محاسبات پژوهشگر

۷-۶- پیش‌بینی رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶

با توجه به مطالب عنوان شده در بخش‌های قبل در مورد رشد بخش‌های مختلف اقتصاد در سال ۱۳۹۶ ملاحظه شد که رشد بخش‌های مختلف اعم از کشاورزی، صنعت، خدمات و مسکن به ترتیب ۵.۵ درصد، ۳ درصد، ۴ درصد و ۱۸ درصد خواهد بود. همچنین پیش‌بینی بخش نفت در سه سناریو رشد ۵ درصد، ۱۵ درصد یا ۲۵ درصد خواهد بود. خلاصه پیش‌بینی‌های فوق در جدول (۷-۴) ارائه شده است.

جدول ۷-۴- رشد ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۶ (درصد)

شرح	رشد	سهم در رشد اقتصادی (واحد درصد)
بخش کشاورزی	٪۵.۵	٪۰.۶
بخش صنعت	٪۳	٪۰.۳۶
بخش نفت	سناریو یک ٪۵	٪۱
	سناریو دو ٪۱۵	٪۱.۵
	سناریو سه ٪۲۵	٪۲.۵
بخش ساختمان	٪۱۸	٪۱.۲۶
بخش خدمات	٪۴	٪۲.۲۴

منبع: محاسبات پژوهشگر

بر اساس برآوردهای فوق پیش‌بینی می‌شود که اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶ حدود ۵.۴۶ تا ۶.۹۶ رشد داشته باشد. از میان بخش‌های مختلف، بخش نفت، ساختمان و خدمات پیشران‌های اصلی رشد اقتصادی خواهند بود.

فصل هشتم

تحلیل مالی-اقتصادی بودجه عمومی

حسن ورمزیار
(کارشناس برنامه و بودجه)

مقدمه

اندازه دولت که در واقع نشان دهنده میزان دخالت دولت در اقتصاد است، به حجم عملیاتی اشاره دارد که توسط وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و ارگان‌های وابسته به آن‌ها انجام می‌گیرد. عملیات دولت مجموعه اقدام‌های کمیت‌پذیر با هدف مشخص برای تحقق آرمان‌ها و اهداف برنامه است و مجموعه عملیات مذکور از طریق بودجه بر سایر متغیرهای کلان اقتصادی اثر می‌گذارد. قانون بودجه، مهم‌ترین قانون کوتاه مدت برای هر کشور محسوب می‌شود که در کشور ما به دلیل نقش پررنگ دولت در اقتصاد اهمیتی مضاعف پیدا می‌کند. دولت در کسب منابع لازم برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی متوسل به اخذ مالیات می‌شود و از این طریق بر میزان مصرف، واردات و تولید و سطح عمومی قیمت‌ها اثر می‌گذارد. از سمت مخارج نیز از آنجایی‌که سرمایه‌گذاری در زیر ساخت‌های اقتصادی لازمه رشد است؛ لذا سطح و ترکیب هزینه‌های سرمایه‌ای دولتی می‌تواند تأثیر مثبتی بر رشد اقتصادی بر جای گذارد. اما نقش هزینه‌های جاری (مصرفی) در زیر ساخت‌های اقتصادی مورد تردید است. با این وجود برخی هزینه‌های جاری دولتی ازجمله هزینه‌های مربوط به افزایش حجم سرمایه‌های انسانی و یا هزینه‌های مربوط به اجرای قانون و ایجاد نظم اجتماعی، بخش غیردولتی را در استفاده کارا از منابع کمک کند.

دولت سیاست‌گذاری‌های کلان بودجه‌ای را بر مبنای نیازهای مشخص شده از سوی دستگاه‌های اجرایی (و پس از تائید مجلس شورای اسلامی) در قالب بودجه مصوب اجرا می‌کند. البته همواره بین ارقام عملکرد و مصوب تفاوت وجود دارد که دلایل متعددی از جمله برآوردهای اشتباه به صورت بیش برآورد و یا کم برآورد کردن ارقام، وقوع اتفاقات پیش‌بینی نشده و .... است. تصویر کلی از منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۵، نشان می‌دهد که عملکرد منابع بودجه در شش ماهه نخست سال نسبت به رقم مصوب (۶/۱۲) معادل ۶۱ درصد و مصارف بودجه نیز ۶۹ درصد محقق شده است. با توجه به عدم توفیق در تأمین منابع از جمله از طریق فروش اسناد خزانه، کسری بودجه از طریق تنخواه گردان خزانه تأمین مالی شده است. درصد تحقق درآمدهای عمومی دولت ۷۴ درصد و اعتبارات هزینه‌ای ۸۷ درصد بوده است. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (صادرات نفت خام) ۶۵ درصد و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۴۵ درصد بوده است. تحقق واگذاری دارایی‌های مالی ۲۹درصد و تملک دارایی‌های مالی ۴ درصد بوده است. به‌طور کلی از نظر تأمین منابع، شش ماهه امسال نسبت به مدت مشابه سال گذشته وضعیت مطلوب‌تری داشته است.

دولت یازدهم تلاش کرده است با اتخاذ مجموعه سیاست‌ها و اقدامات در قالب مصوبه هیئت دولت با عنوان "رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کسب و کار"، مجموعه اقدامات "خروج غیرتورمی از رکود" ، قوانین بودجه و قانون "رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور"، ضمن ایجاد فضای اطمینان بخش و ثبات بخشی به فضای اقتصادی کشور، به تدریج روند رشد منفی اقتصاد را کاهش داده و آن را به سمت رشد اقتصادی مثبت هدایت نماید[۱].

در سایه انضباط پولی و مالی دولت، به استناد آمار بانک مرکزی و مرکز آمار ایران، رشد پایه پولی (به عنوان عامل اصلی افزایش نقدینگی) و متعاقباً نرخ تورم کاهش یافت. دولت در حوزه بودجه، انضباط مالی و کاهش وابستگی به نفت را مورد توجه قرار داد. این موضوع مرهون پیشبرد طرح جامع مالیاتی و بهبود تحقق درآمدهای مالیاتی بوده است.
در مجموع بودجه سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، هر دو ابزار سیاست‌گذاری مالی جهت ایجاد ثبات اقتصادی و تصویر روشن از نحوه اداره بخش عمومی کشور را تعقیب کردند. البته کارکرد سیاست‌گذاری در حوزه اقتصادی، بیشتر از طریق احکام فراوانی که در ذیل ماده واحده

۱- در سال ۱۳۹۳، اقتصاد کشور بعد از تجربه رشد اقتصادی منفی ۶/۸ درصد در سال ۱۳۹۱ و منفی ۱/۹ درصد در سال ۱۳۹۲، رشد اقتصادی مثبت ۳ درصد را ثبت نمود.

بودجه آمده، قابل مشاهده است. نکته مهم این است که در سال ۱۳۹۵ نیز مانند سال ۱۳۹۴، یکی از مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در بحث منابع بودجه، حجم و نحوه تأمین منابع حاصل از صادرات نفت بوده است.

در تصویر کلان اقتصاد کشور نیز، هر چند که پیش‌بینی‌های اولیه نهادهای بین‌المللی حاکی از رشد پایین اقتصادی ایران در سال ۱۳۹۵ بود؛ اما، برآوردهای بانک جهانی، که توافق هسته‌ای صورت گرفته بین ایران و گروه ۵+۱ را لحاظ نموده، پیش بینی نمود که رشد اقتصادی ایران در سال ۲۰۱۶ معادل ۵/۱ درصد باشد. با این حال نتایج اولیه عملکرد شش ماهه رشد اقتصادی اعلام شده توسط مراکز رسمی تولید آمار حاکی از رشد بیش از ۷ درصدی اقتصاد است. هر چند پیش‌بینی‌های نهادهای بین‌المللی گویای دشواری کاهش نرخ تورم در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ بود؛ اما دولت با اتخاذ سیاست‌های مناسب این هدف را محقق نمود.

این موفقیت‌ها با جهت‌گیری‌های کلان اقتصادی به شرح زیر محقق شد:

- تداوم ثبات بخشی اقتصاد کلان و ایجاد فضای اطمینان برای سرمایه‌گذاری
- تقویت صادرات غیرنفتی و استفاده از ظرفیت‌های داخلی و خارجی برای آن
- استفاده از منابع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای جذب فناوری، دانش و نوآوری
- به‌کارگیری مؤثرتر منابع، امکانات و تجهیزات موجود اقتصاد ایران برای تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال
- استفاده از فرصت‌ها و ظرفیت‌های پساتحریم با توجه به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی
- توسعه نظام مالی در راستای تحقق اهداف کلان اقتصاد و رفع موانع تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی

باید توجه داشت که در سال ۱۳۹۴، وجود بی‌ثباتی شدید برخی متغیرهای کلان از قبیل نرخ ارز پیش‌بینی روند متغیرهای اقتصادی را دشوار کرده بود و به دلیل کاهش قیمت نفت و نامشخص بودن وضعیت تحریم‌ها، تخمین منابع دولت با نا اطمینانی مواجه بود. در زمان تنظیم بودجه سال ۱۳۹۵، با توجه به توفیق در کاهش تورم و مهار افرایش نرخ ارز و خوش‌بینی به کاهش تحریم‌ها، همچنین توقف روند نزولی قیمت نفت، افزایش تولید نفت و...، موجب شد دولت علاوه بر توجه به استفاده بهینه از ظرفیت‌های انسانی و

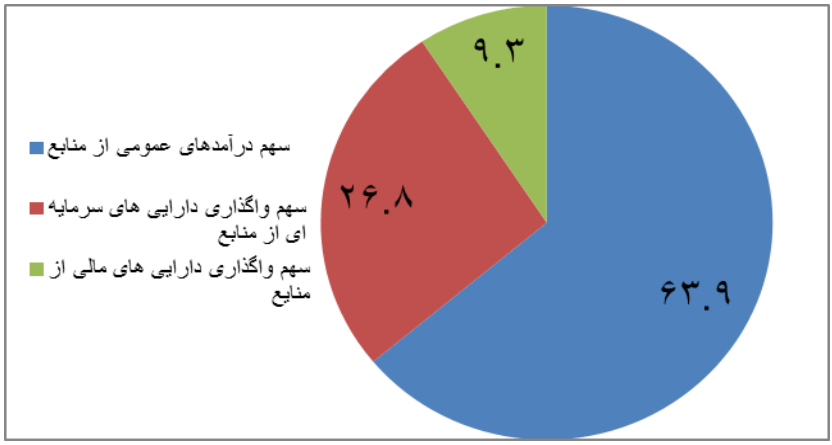
منابع طبیعی و مزیت‌های جغرافیایی کشور در چارچوب بسته‌های سیاستی، در فضای مناسب‌تری منابع و مصارف بودجه را تدوین کند. اما کماکان چالش اول وضعیت بودجه سال ۱۳۹۵ معطوف به بازار جهانی نفت و عوامل اثرگذار بر قیمت آن و چالش دوم به وضعیت بازارهای مالی، نرخ سود بانکی و سیاست‌های پولی معطوف بود. همچنین مهم‌ترین محدودیت بودجه در سال ۱۳۹۵ (نظیر بودجه ۱۳۹۴) واگذاری دارایی‌های مالی بود. شرط لازم تحقق منابع از این محل کاهش نرخ سود بانکی تشخیص داده شد.

۸-۱- بررسی عملکرد منابع و مصارف بودجه سال۱۳۹۵

۸-۱-۱- منابع عمومی بودجه

دریافت‌ها یا همان منابع بودجه عمومی شامل درآمدهای عمومی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است که بر اساس ارقام مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، سهم آن‌ها از کل منابع به ترتیب برابر ۶۳.۹ درصد، ۲۶.۸ درصد و ۹.۳ درصد می‌باشد که در نمودار زیر نشان داده شده است.

نمودار ۸-۱- ترکیب منابع عمومی بودجه دولت در سال ۱۳۹۵



۸-۱-۱-۱- درآمدهای عمومی

سهم وصول درآمدها (بخش مالیات‌ها و سایر درآمدهای دولت) از مجموع کل منابع عمومی وصولی دولت در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ معادل ۶۰ درصد بوده است که نسبت به دوره مشابه سال قبل حدود ۲ واحد درصد افزایش نشان می‌دهد. درآمدهای عمومی نسبت به دوره مشابه سال قبل ۱۶ درصد افزایش یافته است. همچنین نسبت

عملکرد به مصوب در شش ماهه نخست سال ۱۳۹۵ حدود ۷۴ درصد بوده که در مقایسه با دوره مشابه سال قبل، حدود ۱۸ واحد درصد بهبود یافته است.

همچنین سهم درآمدهای مالیاتی از درآمدهای عمومی ۷۳ درصد است که نسبت به سال قبل تنها یک واحد درصد بیشتر است. مسلماً هرچه سهم درآمدها به خصوص درآمدهای مالیاتی بیشتر باشد، وضعیت منابع مطلوب‌تر تلقی می‌شود. اقلام درآمدهای عمومی دولت به شرح ذیل است:

- **درآمدهای مالیاتی**

در این حوزه دولت لایحه اصلاح قانون مالیات بر ارزش افزوده را تدوین کرده است که می‌تواند بر عملکرد این درآمدها در دوره‌های بعد مؤثر باشد. همچنین با اجرای طرح سامانه جامع امور گمرکی به دنبال ترویج فرهنگ درستکاری، مبارزه با فساد، شفاف‌سازی اطلاعات و کاهش زمان ترخیص کالا و هزینه و به‌طور کلی شفاف‌سازی فعالیت‌های گمرکی دارد، که سبب افزایش این نوع درآمد خواهد شد.

بررسی وضعیت عملکرد مالیاتی در سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که با خروج نسبی از رکود و پیگیری اجرای طرح جامع مالیاتی و بازنگری قوانین در حوزه مالیاتی (قانون مالیات بر ارزش افزوده) و هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی، تلاش‌ها در این حوزه تداوم یافت به طوری که عملکرد درآمدهای مالیاتی در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۵ نسبت به دوره مشابه سال قبل حدود ۳۰ درصد افزایش نشان می‌دهد. همچنین در این دوره کاهش ارزش واردات کالا (۱۳درصد) نسبت به دوره قبل موجب کاهش عملکرد مالیات بر واردات (۱۹.۶- درصد) شد. البته با افزایش درآمد مالیات بر کالاها و خدمات، در مجموع درآمدهای مالیات غیرمستقیم افزایش یافته است. در سال‌های اخیر با کاهش درآمدهای نفتی، دولت درصدد بوده است تا با استفاده از تمام ظرفیت‌ها و شیوه‌های ممکن از وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی بکاهد و در این مسیر، کاربردی‌ترین راه افزایش درآمدهای مالیاتی است. فشارهای ناشی از شرایط تحریم و محدودیت‌های ایجاد شده در خصوص تحقق منابع حاصل از صادرات نفت، اهمیت افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در بودجه عمومی کشور را بیشتر کرده است. از لحاظ نظری و تجربی این افزایش به دو شیوه، یعنی جلوگیری از فرار مالیاتی و افزایش پایه مالیاتی انجام می‌گیرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد، معمولاً مالیات‌هایی که با هدف توزیع درآمد وضع می‌شود دارای پایه‌های کمتر و نرخ‌های بالاتری هستند و این خود امکان فرار مالیاتی را فراهم می‌کند؛ علاوه

بر این افزایش نرخ‌های مالیاتی در زمان رکود زمینه لازم برای فرار مالیاتی را نیز فراهم می‌کند که این خود نتیجه‌ای جز کاهش درآمدهای دولت را ندارد.

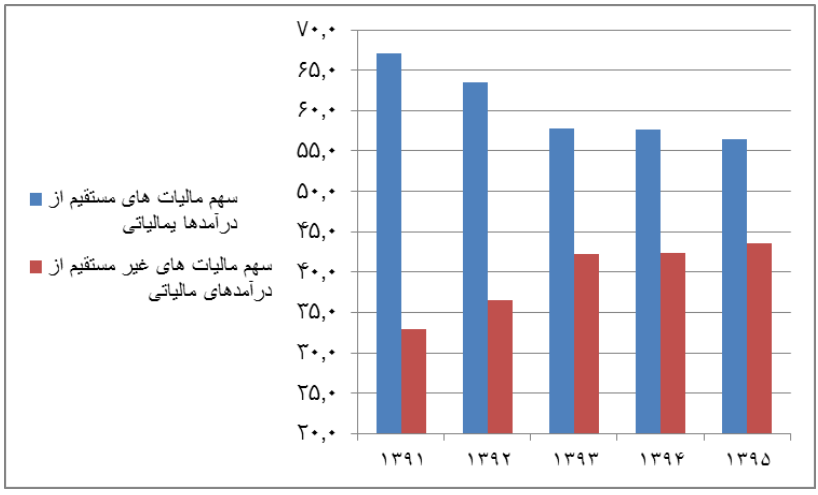
در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ پایه درآمدهای مالیاتی مشابه سال ۱۳۹۳ مصوب شد و نرخ مالیات بر ارزش افزوده یک درصد افزایش یافت و نسبت عملکرد به مصوب معادل ۱۰۱ درصد بود و عملکرد آن نسبت به سال قبل حدود ۱۲ درصد افزایش داشت. برای سال ۱۳۹۵ علیرغم عدم تغییر پایه مالیاتی و عدم افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، رقم مصوب نسبت به سال قبل بیشتر پیش بینی شد. عملکرد درآمدهای مالیاتی، در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ نسبت به دوره مشابه سال قبل حدود ۳۰ درصد افزایش یافته است و سهمی حدود ۴۷ درصد از کل منابع عمومی و حدود ۷۴ درصد از درآمدهای عمومی دارد. همچنین نسبت عملکرد به مصوب حدود ۸۲ درصد بوده است که ۷ واحد درصد نسبت به دوره مشابه سال قبل بیشتر و در مجموع عملکرد وصول درآمدهای مالیاتی مطلوب‌تر از سال گذشته بوده است.

اگر چه در برابر ازدیاد هزینه‌ها، عواید و دریافتی‌های دولت نیز باید افزایش یابد ولی باید توجه داشت که این افزایش بیشتر در مورد مالیات‌های غیرمستقیم مشهود است و وصول مالیات‌های مستقیم، هیچ‌گاه متناسب با ترقی قیمت‌ها و ازدیاد هزینه‌های عمومی افزایش نمی‌یابد. به همین سبب اکثر دولت‌ها برای جبران کسری بودجه دولت به مالیات‌های غیرمستقیم متوسل می‌شوند. توسل به این نوع مالیات متضمن دو نقطه ضعف اساسی است اول، با توجه به اینکه مالیات‌های غیرمستقیم از طریق افزودن مبلغ مالیات به قیمت‌ها از خریداران دریافت می‌شود، با افزایش این نوع مالیات، احتمال تشدید تورم بسیار زیاد خواهد بود. دوم، مالیات‌های غیرمستقیم اصولاً از نظر عدالت اجتماعی واجد نقطه ضعفی اساسی است زیرا بار عمده این مالیات بر دوش قشرهای کم درآمد جامعه قرار می‌گیرد و به این ترتیب مؤدیان کم درآمد مالیاتی با کاهش خرید درآمد به علت تورم و افزایش مالیات پرداختی مواجه می‌شوند.

یادآور می‌شود در دوره مورد بررسی سهم مالیات‌های مستقیم از درآمدهای مالیاتی ۵۶ درصد بوده است که نسبت به دوره مشابه سال قبل حدود ۲ واحد درصد کاهش یافته است.

درآمدهای مالیاتی مستقیم و غیر مستقیم به ترتیب ۶ درصد و ۷ درصد نسبت به دوره مشابه سال قبل افزایش داشته‌اند. ضمن اینکه مالیات بر ارزش افزوده نیز افزایش داشته است. این موارد می‌تواند نشان دهنده بهبود وضعیت اقتصادی و عملکرد بهتر نظام مالیاتی باشد اگر چه رشد مالیات‌های غیرمستقیم بیشتر بوده است که در نمودار زیر قابل مشاهده است.

نمودار ۸-۲- سهم درآمدهای مالیاتی مستقیم و غیرمستقیم از کل درآمدهای مالیاتی در سال‌های ۹۵-۱۳۹۱



معیار دیگر برای ارزیابی عملکرد (منابع) بودجه، سهم درآمدهای مالیاتی (مستقیم و غیرمستقیم) در تأمین هزینه‌های جاری دولت است. این سهم در دوره بررسی حدود ۴۵ درصد بوده است. اگر چه این رقم نسبت به سال قبل تنها ۱ واحد درصد افزایش یافته، اما، باید در نظر داشت که هزینه‌های جاری در مقایسه با دوره مشابه سال قبل حدود ۲۶ درصد افزایش داشته است. افزایش هزینه‌ها در سه ماهه ابتدای سال نسبت به دوره قبل، تنها ۳ درصد بود که به دلیل هزینه کرد در دو ماهه اول سال مطابق با نسبت یک دوازدهم اعتبار مصوب سال گذشته است و از ماه سوم به بعد دولت افزایش در ضرایب حقوقی و ... را اعمال کرده و مابه‌التفاوت‌ها را پرداخت کرده است.

- **سایر درآمدها**

سایر درآمدها در دوره مورد بررسی نسبت به دوره مشابه سال قبل ۲۰ درصد افزایش یافته است. سهم این درآمدها در درآمدهای عمومی حدود ۱.۵ درصد نسبت به دوره مشابه سال قبل کاهش نشان می‌دهد.

یکی از اقلام مهم در سایر درآمدها، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (دربردارنده سود سهام شرکت‌های دولتی) است. عملکرد این ردیف نسبت به مدت مشابه سال قبل ۱۰ واحد درصد افزایش نشان می‌دهد. هرچند عملکرد در تمامی عناوین مرتبط با سایر درآمدها، به جز درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات، نسبت به دوره مقایسه شده افزایش نشان می‌دهد. همچنین نسبت عملکرد سایر درآمدها به مصوب آن بیش از ۵۷

درصد بوده که نسبت به دوره مشابه سال قبل، بیش از ۲۲ واحد درصد افزایش یافته است.

- **جمع بندی**

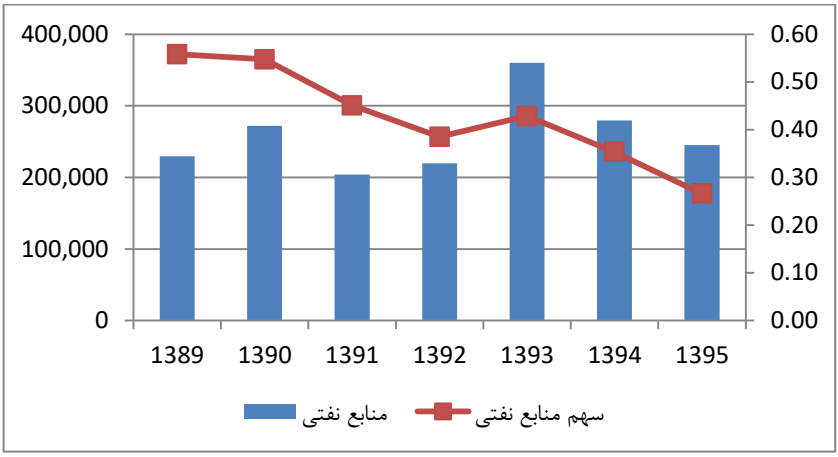
درصد تحقق درآمدهای عمومی در شش ماهه ابتدای سال ۱۳۹۵ بیش از ۷۴ درصد بوده است که نسبت به دوره مشابه سال قبل ۲۷ واحد درصد افزایش نشان می‌دهد. عملکرد نسبت درآمدهای عمومی از دریافت‌ها و نسبت مالیات‌ها از درآمدهای عمومی در دوره بررسی به ترتیب ۶۴ و ۷۳ درصد بوده است که نسبت به مدت مشابه سال قبل به ترتیب ۵ و ۲ واحد درصد افزایش داشته است. لازم به ذکر است که این نسبت‌ها در بودجه مصوب سال ۱۳۹۵ به ترتیب ۵۳.۵ و ۶۶ درصد هستند. با توجه به پیش‌بینی کنترل تورم و خروج از رکود، انتظار بر این است که عملکرد وصولی درآمدها تا پایان سال نسبت به سال گذشته که حدود ۸۷ درصد بود، مطلوب‌تر باشد و تحقق نسبت‌های بودجه‌ای دور از دسترس نباشد.

به نظر می‌رسد در سال ۱۳۹۶ نیز بدون تحول اساسی درخصوص فرار مالیاتی و کاهش معافیت‌ها، نتوان شاهد تحولی در این خصوص بود و چشم‌انداز سال ۱۳۹۶ حداکثر با افزایش حدود ۱۵ درصدی در درآمدهای عمومی دولت مواجه باشیم.

۸-۱-۱-۲- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

این منبع در بودجه مشتمل بر سه جزء منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی، منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول دولت، و واگذاری طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. از آنجا که منابع طبیعی از جمله نفت، سرمایه ملی محسوب می‌شوند، طبق طبقه‌بندی جدید بودجه، این درآمدها به عنوان واگذاری دارایی سرمایه‌ای ثبت می‌شود. در طی سالیان متمادی سهم عمده این منبع را درآمدهای حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی تأمین کرده است.

نمودار۸-۳- روند منابع نفتی و سهم آن در بودجه در سال‌های ۹۵-۱۳۸۴



سهم این جزء از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در شش ماهه اول سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ بیش از ۹۹ درصد بوده و سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از کل دریافت‌ها در دوره‌های فوق به ترتیب ۳۶ درصد و ۲۷ درصد بوده است. از منظر نظریه‌های بودجه‌ریزی، کاهش سهم این منبع از کل منابع بودجه عمومی به نفع درآمدهای عمومی (به‌ویژه درآمدهای مالیاتی باشد)، مطلوب تلقی می‌شود[1]. اجزای واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سطور زیر توضیح داده می‌شود:

- **منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی**

این بخش از منابع بودجه عمومی دولت، متأثر از قیمت نفت، نرخ ارز و میزان صادرات نفت و میعانات گازی است. حجم منابع پیش‌بینی شده حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۵۳۷ هزار میلیارد ریال و در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۷۴۵ هزار میلیارد ریال است. شایان ذکر است که میزان صادرات نفت خام و میعانات گازی و فروش به پتروشیمی در هر دو سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ معادل ۱.۶۲۰ میلیون بشکه در روز بوده و قیمت نفت در سال ۱۳۹۴ معادل ۵۴ دلار و در سال ۱۳۹۵ معادل ۵۵ دلار مصوب شده است.

عملکرد این منبع در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۴به حدود ۱۲ درصد کاهش یافته و درصد تحقق آن نسبت به مقدار مصوب درآمدهای نفت

۱- در این دوره سهم درآمدهای عمومی و سهم واگذاری دارایی‌های مالی از کل منابع افزایش یافته است.

خام و میعانات گازی حدود ۶۴ درصد است. البته با عنایت به تثبیت نسبی قیمت جهانی نفت و پیش‌بینی روند افزایشی آن برای ماه‌های آینده و با توجه به افزایش تولید نفت، به نظر می‌رسد عملکردی بهتر از سال گذشته داشته باشد.

جدول زیر نشان می‌دهد که سهم درآمدها در شش ماهه دوم سال به مراتب بیش از شش ماهه اول سال است. البته پراکنش تحقق درآمدها در شش ماهه دوم سال نیز بیشتر است و در نتیجه احتمال افزایش آن دچار تردید می‌شود.

جدول ۸-۱- متوسط سهم منابع حاصل از نفت خام و میعانات گازی در سال‌های ۹۴-۱۳۹۲

درآمدها	سه ماه اول	سه ماه دوم	سه ماه سوم	سه ماه چهارم
متوسط ۹۴-۱۳۹۲	۱۵.۴	۲۹	۲۳.۱	۳۲.۴
واریانس	۳۹.۶	۲۹.۸	۹.۷	۱۸۲.۳

منبع: محاسبات پژوهشگر

- **واگذاری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای**

در مورد واگذاری طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز هیچ‌گونه عملکردی گزارش نشده است. با توجه به فرایند حصول این منابع، انتظار بر این است که در ادامه سال جاری، منابع مصوب محقق شود و در سال‌های گذشته نیز عمده این منابع در ماه‌های پایانی عملکرد داشته است.

- **واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولت**

منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول دولت در شش ماهه سال ۱۳۹۵ نسبت به مدت مشابه سال قبل بیش از ۲ درصد افزایش یافته ولی نسبت به رقم مصوب حدود ۲۱ درصد تحقق یافته است.

- **جمع بندی**

چشم‌انداز واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۶ تابع میزان فروش نفت و قیمت نفت است. قیمت نفت که متغیری برون‌زا بوده و قابلیت پیش‌بینی دقیقی برای آن وجود ندارد. ولی میزان صادرات نفت خام با توجه به افزایش سرمایه‌گذاری در این حوزه با افزایش مواجه شود و منابع این بخش را با افزایش مواجه کند.

۸-۱-۱-۳- واگذاری دارایی‌های مالی

تأمین کسری‌های ناشی از تعهدات دولت ایران در سال‌های مختلف در غیاب بازار متشکل تأمین مالی یا از کانال درآمدهای نفتی پرداخت شده که به افزایش واردات، سرکوب تولید و تشدید بیماری هلندی منجر گشته یا از طریق نظام بانکی تأمین شده است که در نتیجه آن سهم بنگاه‌های تولیدی از منابع محدود بانکی کاهش یافته است. با افزایش بدهی دولت و کاهش توان مالی آن، مطالبات پیمانکاران از دولت نیز پرداخت نشده و انجام نشدن تعهدات به صورت زنجیره‌ای به نظام بانکی و در ادامه به بانک مرکزی منتقل شده است.

در سال‌های اخیر به‌منظور پرهیز از مشکلاتی چون قفل شدن منابع بانکی (عمدتاً به دلیل انجام نشدن تعهدات دولت) و افزایش رشد پایه پولی (به واسطه آنکه دولت و بانک‌ها کمبود منابع خود را با استقراض از بانک مرکزی تأمین کرده‌اند) به توسعه بازار بدهی به عنوان راه حل جایگزینی برای حل مشکل بدهی‌های انباشته دولتی توجه شده است.

واگذاری دارایی‌های مالی مشتمل بر اوراق بهادار مالی اسلامی مانند اوراق مشارکت، اسناد خزانه اسلامی و صکوک در بازار، برداشت از حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی و استقراض از سیستم بانکی داخلی و خارجی است. ابتدا در مورد حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی به دلیل اهمیت آن توضیح مختصری داده می‌شود و سپس به بررسی وضعیت بازار بدهی و انتشار اوراق پرداخته می‌شود:

حساب ذخیره ارزی: طبق ماده (۱۴) قانون نفت مصوب ۱۳۹۰ و ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه و پس از آن برنامه چهارم و ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، برای ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام تشکیل گردید که طبق بند (الف) آن هرگونه استفاده از مازاد درآمد حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده بودجه باید از طریق سازوکار حساب ذخیره ارزی صورت گیرد. همچنین طبق بند (الف) ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه عواید حاصل از صادرات نفت خام به صورت نقدی و تهاتری و درآمد دولت از صادرات فرآورده‌های نفتی و خالص صادرات گاز پس از کسر مصارف ارزی پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود.

در سال ۱۳۹۴، طبق حکم بند «ن» تبصره «۲» ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۴، نه تنها این سازوکار در قانون بودجه مخدوش شد، بلکه با تغییر ماده (۸۵) قانون برنامه

پنجم توسعه، حکم به واریز مازاد منابع نفتی (بیش از ۱۵۰ هزار میلیارد ریال) به صندوق توسعه به جای واریز به حساب ذخیره ارزی داد. ضمن آن‌که، روش پیشنهادی به معنای تصویب متمم بودجه ضمن تصویب بودجه سنواتی می‌باشد که در عمل خلاف اصول بودجه‌ریزی به‌ویژه در شرایط محدودیت منابع است.

در بودجه مصوب سال ۱۳۹۵، برای حساب ذخیره ارزی اعتباری منظور نشده است و این به معنی برداشت پول از بودجه نیست بلکه تا زمانی‌که عایدی صادرات نفت از مبلغ قیمت نفت خام در بازارهای جهانی مصوب در بودجه فراتر نرود، پولی به این حساب واریز نخواهد شد.

صندوق توسعه ملی: طبق ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه تشکیل شد. براساس این ماده قانونی سهم صندوق توسعه ملی از ۲۰ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات شروع شده و هر ساله ۳ درصد به آن اضافه خواهد شد. لذا در سال ۱۳۹۴ باید این سهم حداقل ۳۲ درصد در نظر گرفته می‌شد، اما با توجه به اخذ حکم سهم ۲۰ درصدی صندوق توسعه ملی از مقام معظم رهبری و حکم مندرج در بند (ب) تبصره ۲ قانون بودجه ۱۳۹۴ این سهم ۲۰ درصد منظور شد. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، در بند (ب) تبصره ۱ مشخص شده است و مطابق سال گذشته ۲۰ درصد از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز به این صندوق واریز می‌شود.

در این قسمت از گزارش ضمن تشریح تبصره‌های بودجه ۱۳۹۵ درخصوص انتشار اوراق بدهی به عملکرد انتشار اوراق براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۵ پرداخته می‌شود. ارزیابی وضعیت فعلی بازار مالی کشور و ارائه تصویری از ظرفیت این بازار و مشتریان کنونی اوراق بدهی در اقتصاد کشور بخش بعدی گزارش حاضر می‌باشد.

با توجه به اهمیت استفاده از بازار بدهی، دولت در بودجه‌های سنواتی تبصره‌هایی را به انتشار اوراق اختصاص داده است. براساس این تبصره‌ها به دولت اجازه داده می‌شود تا از ابزارهای بازار بدهی نظیر اوراق مشارکت، صکوک و اسناد خزانه استفاده کند. انتشار این ابزارها علاوه بر تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که به نوبه خود کمک شایانی به تأمین مالی می‌کند، به توسعه بازار بدهی کمک نموده که به نوبه خود برای فعالیت‌های اقتصادی نقش حیاتی دارد. تبصره‌های مربوط به انتشار اوراق بدهی در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به شرح جداول زیر است.

جدول ۸-۲- اوراق بدهی پیش‌بینی شده در تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (میلیارد ریال)

دستگاه/ سازمان	عنوان	هدف انتشار اوراق	نوع اوراق	مبلغ
شرکت‌های دولتی	بند ج تبصره ۱	سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز از طرف وزارت نفت	مشارکت	۵۰۰۰۰
	بند (الف) تبصره(۵)	اجرای طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی و اقتصادی و مالی	مشارکت	۱۰۰۰۰۰
دولت	بند (ب) تبصره (۵)	اجرای طرح‌های نیمه تمام تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام	مشارکت	۵۰۰۰۰
	بند (ه) تبصره (۵)	تسویه بدهی‌های مسجل شرکت‌های آب و برق	خزانه اسلامی	۷۵۰۰۰
	بند(و) تبصره (۵)	بدهی‌های مسجل قبل از سال ۱۳۹۳ دولت	تسویه خزانه	۱۲۵۰۰۰
	بند (ز) تبصره (۵)	استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور	خزانه اسلامی	۱۰۰۰۰۰
	تبصره (۳۶)	پرداخت بدهی‌های دولت به بانک‌ها پیمانکاران و شهرداری‌های و پرداخت‌های بابت خرید تضمینی گندم	خزانه اسلامی	۴۰۰۰۰۰
	تبصره (۳۷)	پرداخت بدهی‌های بیمه سلامت ایرانیان به بدهکاران	خزانه اسلامی یا سایر اوراق	۸۰۰۰۰
شهرداری‌ها	بند (د) تبصره (۵)	اجرای طرح‌های شهری توسط شهرداری‌های سراسر کشور	مشارکت و صکوک	۷۰۰۰۰
	جمع کل	-	کل اوراق	۱۰۵۰۰۰۰

همان‌طور که در جدول (۸-۲) نشان داده شده است کل اوراق بدهی پیش‌بینی شده در سال ۱۳۹۵بابت معادل ۱۰۵ هزار میلیارد تومان بوده است. جدول شماره (۸-۳) نحوه

واگذاری اسناد خزانه و سایر اوراق اسلامی برای تسویه بدهی‌های دولت پیش‌بینی شده در تبصره ۳۶ قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ را به تفکیک مصارف نمایش می‌دهد.

جدول شماره ۸-۳- اوراق مندرج در تبصره (۳۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	مبلغ
۱	مطالبات قانونی بانک‌ها	۱۰۰۰۰۰
۲	مطالبات پیمانکاران از جمله صداوسیما و فرهنگیان	۲۰۵۰۰۰
۳	مطالبات شهرداری‌ها از دولت	۲۵۰۰۰
۴	پرداخت بدهی بابت خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی	۷۰۰۰۰
	جمع	۴۰۰۰۰۰

منبع: قانون بودجه ۱۳۹۵، سازمان برنامه و بودجه کشور.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل اوراق بدهی ریالی پیش بینی شده برابر ۶۷.۵ هزار میلیارد تومان و ۳ میلیارد دلار اوراق ارزی پیش بینی شده است.

انتشار این حجم از اوراق در بازار که هنوز به شکل بازار بدهی شکل نگرفته است علاوه بر دشورای پایبند نمودن بانک‌ها به نرخ‌های سود بانکی در سال ۱۳۹۵، کاهش هزینه تأمین مالی از طریق بازار بین بانکی نیز با چالش‌هایی مواجه شده است. به دلیل وجود تنگناهای ساختاری و سهم بالای دارایی غیرگردشی و راکد در ترازنامه بانک‌ها که بخش عمده آن به مطالبات از دولت و شرکت‌های دولتی مربوط می‌شود، اثرگذاری مداخلات مستقیم بانک مرکزی به شکل سپرده‌گذاری در بانک‌ها از کارایی مطلوب برخوردار نیست و برای کاهش بیشتر نرخ سود در بازار بین بانکی به نقدینگی بیشتری مورد نیاز است. کمبود منابع موجب شده است که روند کاهش نرخ سود بین بانکی که از اواخر سال ۱۳۹۴ آغاز شده بود و تا ۱۷ درصد نیز پیشرفته بود، در میانه سال ۱۳۹۵ متوقف گردیده و بنا بر گزارش‌های غیررسمی تا ۲۶ درصد نیز بالا رود.

از طرف دیگر به دلیل متأثر بودن نرخ‌های سود در بازار بین‌بانکی از نرخ‌های بازدهی بازار بدهی، بالا رفتن نرخ‌های سود بین بانکی چندان دور از انتظار نبوده است. شایان ذکر است در بهمن‌ماه سال ۱۳۹۵ نرخ‌های بازدهی اسناد خزانه با نماد اخزا به بالای ۲۵ درصد نیز رسید. علاوه بر این انتشار حجم بالایی از اوراق مرابحه گندم و اوراق صکوک با توجه به نرخ بالای بازدهی این اوراق و توانایی این اوراق در جذب منابع مالی، توانسته است در بالا رفتن نرخ‌های سود در بازار بین بانکی مؤثر باشد. بی‌شک فراتر از مسائل

مربوط به جابجایی منابع، بخشی از اثرات بازار بدهی بر نرخ‌های سود بانکی می‌تواند تاثیرات روانی نرخ‌های اوراق بدهی بر بازار مالی کشور باشد. در این میان تمایل بانک‌ها به استفاده از صندوق‌های سرمایه‌گذاری وابسته در خرید اوراق بدهی دولتی، به امید کسب بازدهی بالاتر، نرخ‌های سود بین بانکی را افزایش زیادی داده است.

در مجموع چالش‌هایی چون عمق کم بازار بین‌بانکی، محدود بودن ابزارهای مالی قابل معامله در بازار بین بانکی و عدم رتبه‌بندی اعتباری بانک‌ها عملکرد کارای این بازار را با مشکل مواجه می‌کند. اقدام بانک مرکزی برای تعیین تغییرات نرخ‌های کف و سقف بازار بین‌بانکی می‌تواند به کاهش هزینه تأمین مالی در این بازار کمک نماید. کف این نرخ می‌تواند نرخ سود سپرده و سقف آن نرخ سود تسهیلات باشد و در صورتی‌که نرخ‌های سود در بازار بین بانکی از نرخ سود سقف بالاتر رفت، فروش اوراق نوین مالی در بازار مؤثر خواهد بود.

در مجموع سهم منابع مصوب حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۵، حدود ۱۹/۷ درصد دریافتی‌ها می‌باشد و مطابق عملکرد شش ماهه این سال، معادل ۹.۳ درصد منابع را به خود اختصاص داده است. مهم‌ترین اقلام ذیل واگذاری دارایی‌های مالی، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی است. با توجه به کاهش نرخ سود بانکی در سال ۱۳۹۵و پیش‌بینی خروج از رکود، به نظر می‌رسد عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی، به‌ویژه در مورد فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه و صکوک نسبت به سال گذشته که حدود ۹۵/۵ درصد بود، مطلوب‌تر باشد و در صورت اجرایی شدن مفاد تبصره (۳۶) قانون بودجه و همچنین منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی تا پایان سال نسبت به سال قبل که حدود ۵۳/۷ درصد بوده است، بهتر باشد. بدین ترتیب عملکرد متغیرهای مذکور در سطور بعدی توضیح داده می‌شود:

- **تبصره ۳۶ الحاقی به قانون بودجه سال۱۳۹۵**

طبق تبصره ۳۶ به دولت اجازه داده می‌شود جهت پرداخت بدهی خود به طلبکاران از جمله بانک‌ها، پیمانکاران، شهرداری‌ها (با اولویت شهرهای زیر بیست هزار نفر جمعیت) و بدهی‌های مربوط به خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی تا معادل چهارصد هزار میلیارد (۴۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال اوراق اسناد خزانه و یا سایر اوراق اسلامی یا سررسید تا پنج‌ساله منتشر و از طریق واگذاری آن به طلبکاران مزبور بر اساس جدول شماره (۱۴)، تمام یا بخشی از بدهی‌های خود را تسویه کند. اصل و سود و هزینه‌های مترتب بر انتشار این اوراق در بودجه‌های سنواتی کل کشور پیش‌بینی و خزانه‌داری کل

کشور با اولویت و یا از سرجمع بودجه نسبت به تسویه این اوراق اقدام می‌نماید. به دولت اجازه داده می‌شود معادل سود سررسید شده این اوراق در سال ۱۳۹۵ را از محل فروش اوراق منتشر شده تأمین کند.

طبق ماده ۸ آیین‌نامه اعطای مجوز انتشار اوراق مالی اسلامی با نرخ سود معادل ۹ درصد، به سازمان برنامه و بودجه به منظور تسویه باقیمانده بدهی‌های مسجل و حسابرسی شده دولت و بانک‌ها که به تائید سازمان برنامه و بودجه کشور حداکثر تا سقف یک‌صد هزار میلیارد ریال، با عاملیت بانک مربوط صورت خواهد پذیرفت.

هرچند آیین‌نامه‌های اجرایی این دو تبصره در نیمه دوم سال ۱۳۹۵ ابلاغ شده است و لذا انتظار می‌رود در نیمه دوم سال ۱۳۹۵ عملکرد آن اتفاق خواهد بیافتد.

- **واگذاری اوراق مالی اسلامی**

فروش اوراق بهادار اسلامی، یکی از راه‌های تأمین مالی برای اجرای طرح‌های سرمایه‌ای دولت می‌باشد. برای سال۱۳۹۴، انتشار و فروش اوراق بهادار توسط دولت به میزان ۱۱۰ هزار میلیارد ریال مصوب شده بود[۱] که امکان‌پذیر نبوده و خوش‌بینانه محسوب می‌شد.

برای سال ۱۳۹۵، نیز رقم مصوب فروش اوراق بهادار اسلامی، نسبت به سال گذشته از رشدی معادل ۲۷۰ درصد برخوردار است[۲]. علیرغم بهبود نسبی وضعیت اقتصادی کشور و کاهش نرخ سود بانکی، به نظر می‌رسد فروش این حجم از اوراق، قابل تحقق نمی‌باشد.

در شش ماهه سال ۱۳۹۵،فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه و صکوک عملکردی معادل ۶۰ هزار میلیارد ریال داشته است در حالی که در مدت مشابه سال قبل ۷۵ هزار میلیارد ریال بود. نسبت عملکرد به مصوب در شش ماهه امسال کمتر از ۳۰ درصد است.

- **منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی و عملکرد اصل ۴۴**

این بخش از منابع، نسبت به مدت مشابه سال قبل حدود ۴۳ درصد کاهش داشته است و نسبت به رقم مصوب کمتر از ۲۹درصد تحقق یافته است.

۱-همچنین انتشار و فروش اوراق بهادار توسط وزارتخانه‌های دولتی(۱۸۵ هزار میلیارد ریال)، شرکت‌های تابعه آن‌ها و شهرداری‌ها و نیز انتشار و فروش اوراق بهادار ارزی (۱۲/۵ میلیارد یورو) پیش‌بینی شده بود.

۲-در بودجه سال ۱۳۹۵ مجموع مجوز انتشار اوراق مشارکت،اسناد خزانه،صکوک اسلامی و اوراق تسویه بدهی منتشر شده توسط دولت (وزارتخانه‌ها، شرکت‌های تابعه آن‌ها و شهرداری‌ها) حدود ۵۷۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد.

در سال ۱۳۹۴، درآمد حاصل از فروش شرکت‌های دولتی حدود ۵۴ درصد محقق شد. این رقم برای سال ۱۳۹۵ نسبت به رقم مصوب سال قبل حدود ۷ درصد کمتر می‌باشد که با توجه به عملکرد سال قبل، منطقی‌تر به نظر می‌رسد.

- **جمع‌بندی**

حجم انتشار اوراق و واگذاری‌های دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۵ چالش‌های جدی را در خصوص بازپرداخت این حجم از بدهی به همراه خواهد داشت و در سال ۱۳۹۶ در صورت عدم وجود برنامه منسجم برای بازپرداخت این حجم انباشته از بدهی دولت را با مشکلات زیادی مواجه خواهد کرد.

۸-۱-۲-مصارف بودجه عمومی

مصارف عمومی دولت متشکل از اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. علاوه بر آن اعتبارات ردیف‌های متفرقه نیز در جداول جداگانه و در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه می‌گردد. مضاف بر آن در مقابل درآمدهای اختصاصی هزینه‌های اختصاصی نیز وجود دارد. جدول زیر تصویر کلی از اعتبارات مصوب این اجزا را ارائه می‌دهد. در ادامه این فصل هر یک از این اجزا به تفصیل تحلیل و تشریح می‌شود.

جدول ۸-۴- اعتبارات مصوب بودجه عمومی دولت و اجزای آن در سال‌های ۹۵-۱۳۹۴

شرح	مصوب ۹۴ (هزار میلیارد ریال)	مصوب۹۵ (هزار میلیارد ریال)	رشد ۹۵ نسبت به ۹۴(درصد)
اعتبارات هزینه‌ای	۱۷۴۷	۲۱۳۷	۲۲.۳۲
تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۰۸	۵۷۴	۱۲.۹۹
تملک دارایی‌های مالی	۱۰۶	۲۳۱	۱۱۷.۹۲
جمع مصارف عمومی دولت	۲۳۶۲	۲۹۴۳	۲۴.۶۰

منبع: امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه.

۸-۱-۲-۱- اعتبارات هزینه‌ای

هزینه‌های جاری (اعتبارات هزینه‌ای) در بودجه عمومی دولت، مشتمل بر ۷ فصل جبران خدمت کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه‌ها، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها است که فصل حقوق و دستمزد از مهم‌ترین فصول به شمار می‌آید و سهم بیشتری را دارد. به منظور نشان دادن اهمیت آن، لازم به ذکر است که میانگین سهم این فصل در طی ۵ ساله گذشته همواره بیش از ۴۰ درصد بوده است که با احتساب فصل ششم به حدود ۷۰ درصد می‌رسد.

علیرغم تأکید بر واگذاری امور تصدی‌گری و بهینه‌سازی اندازه دولت و اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در عمل با توجه به سنتی بودن تهیه و تدوین و تصویب بودجه دستگاه‌ها، هرساله شاهد افزایش این اعتبارات هستیم. در این رابطه نکات زیر قابل توجه است: اول، چگونگی تأمین اعتبارات هزینه‌ای به‌ویژه حقوق و دستمزد از اهمیت خاصی برخوردار است. در واقع به لحاظ نظری باید این هزینه‌ها از محل درآمدهای عمومی بودجه تأمین شود که متأسفانه به دلیل مشکلات ساختاری و وابستگی بودجه به نفت، در سال‌های گذشته این وابستگی بیشتر شده و در یک دهه گذشته درآمدهای عمومی همواره کمتر از ۷۰ درصد این هزینه‌ها را پوشش داده است. دوم، وضعیت نابسامان صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی آن‌ها به کمک‌های دولت است که پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آتی سهم قابل توجهی از اعتبارات هزینه‌ای دولت صرف پرداخت حقوق بازنشستگان شود و تداوم چنین وضعیتی قطعاً مشکلات پیچیده‌ای را در آینده به وجود خواهد آورد و حل این مشکل ضروری است. نکته سوم، این است که در سال‌های اخیر، با توجه به منع قانونی استقراض از بانک مرکزی، دولت برای تأمین کسری بودجه و به منظور پوشش اعتبارات هزینه‌ای اجتناب‌ناپذیر، سعی می‌کند اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را کاهش دهد. همچنین بخش زیادی از تملک دارایی‌های مالی نیز برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای صرف می‌شود.

جدول ۸-۵- مقایسه مصوب و عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در سال‌های ۹۵-۱۳۹۴

شرح	مصوب ۹۴ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد شش ماهه اول ۱۳۹۴	مصوب۹۵ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد شش ماهه اول ۱۳۹۵	رشد ۹۵ نسبت به ۹۴ (درصد)
اعتبارات هزینه‌ای	۸۷۳۶۱۴	۷۵۲۰۳۶	۱۰۶۸۸۱۴	۹۵۱۰۰۱	۲۶.۴
جمع مصارف عمومی دولت	۱۱۸۱۴۰۹	۸۷۳۷۸۴	۱۴۷۱۹۶۹	۱۱۱۰۷۰۴	۲۷.۱

منبع: امور اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه.

اعتبارات هزینه‌ای، مشتمل بر ۷ فصل است که مهم‌ترین آن‌ها فصل جبران خدمات کارکنان و فصل رفاه اجتماعی است. علیرغم تأکید بر اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و واگذاری تصدی‌گری‌ها و صرفه‌جویی و افزایش بهره‌وری، با توجه به سنتی بودن فرایند بودجه‌ریزی در کشور به هنگام تصویب بودجه سالانه، هر ساله درصدی به هزینه‌های دستگاه‌ها افزوده می‌شود و این موضوع در مورد افزایش سنواتی حقوق و دستمزدها که سهم مهمی در اعتبارات هزینه‌ای دارند نیز مصداق دارد، و لذا رشد سالانه این اعتبارات از قبل پیش بینی شده است.

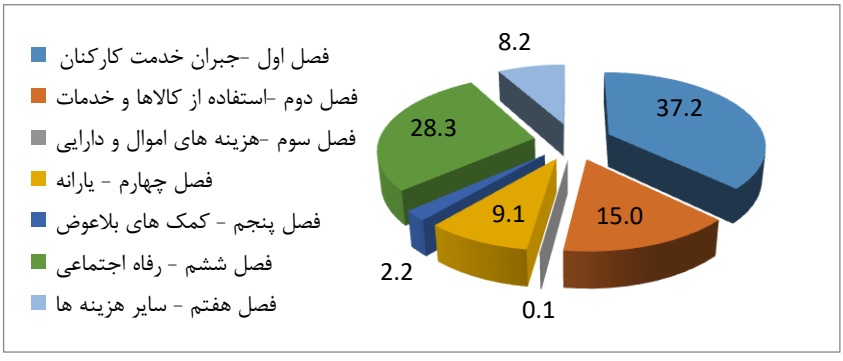
برای مثال، سهم پرداخت حقوق و دستمزد و مزایا در اعتبارات هزینه‌ای مصوب سال ۱۳۹۴ معادل ۳۷ درصد و سهم پرداختی به صندوق‌های بازنشستگی ۲۸ درصد بوده است که این سهم در سال ۱۳۹۵ به ترتیب به ۳۸ و ۳۲ درصد افزایش یافته است.

در بودجه مصوب سال ۱۳۹۴ بیش از ۳۷ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت به "جبران خدمات کارکنان" اختصاص داده شد. در سال ۱۳۹۵ نیز این سهم آن حدود ۳۸ درصد است.

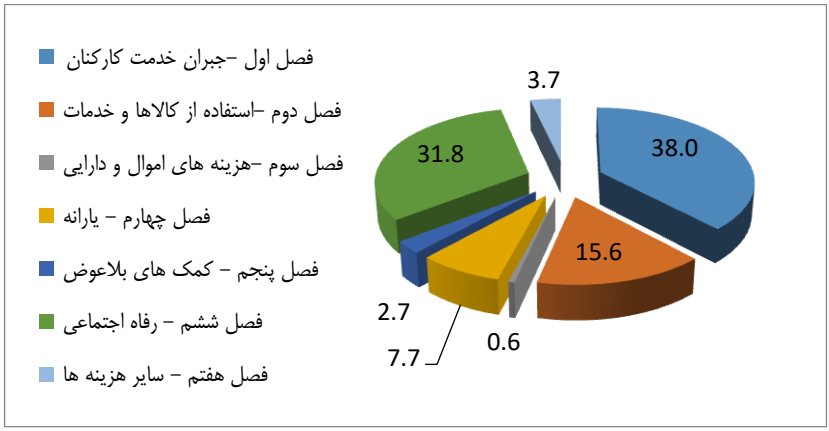
اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ حدود ۲۲ درصد افزایش داشته است و این در حالی است که جبران خدمات کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی کمتر از ۱۲ درصد افزایش داشته است و مابقی این افزایش به رفاه اجتماعی و پرداخت کسری صندوق‌های بازنشستگی و افزایش در هزینه‌های بهداشت و درمان بوده است.

یکی از اشکالاتی که در اعتبارات هزینه‌ای قابل مشاهده است پرداخت اعتبارات هزینه‌ای سلامت و یارانه سود تسهیلات از محل اوراق تسویه خزانه است که این موضوع که هزینه‌های جاری از محل اوراق تسویه خزانه پرداخت شود تحلیل کارایی این اعتبارات را دچار خدشه می‌کند.

نمودار۸-۴- مقایسه ترکیب اعتبارات مصوب هزینه‌ای در سال ۱۳۹۴



نمودار ۸-۵- مقایسه ترکیب اعتبارات مصوب هزینه‌ای در سال ۱۳۹۵



بررسی عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که این اعتبارات نسبت به مدت مشابه سال قبل بالغ بر ۲۶ درصد افزایش یافته و از درصد تحقق ۸۷/۳ درصدی برخوردار بوده است. با توجه به ویژگی‌های خاص پرداخت‌های هزینه‌ای و یا اجتناب ناپذیر، انتظار بر این است که با تحقق کامل اعتبارات هزینه‌ای، رشد اعتبارات هزینه‌ای تا پایان سال نسبت به دوره قبل ۳۴ درصد افزایش یابد. در دوره مورد بررسی، سهم اعتبارات هزینه‌ای از کل پرداخت‌های بودجه معادل ۸۵/۶ درصد می‌باشد که نسبت به دوره مشابه سال قبل (۸۶/۱ درصد) اندکی کاهش یافته است. همچنین نسبت درآمدهای عمومی دولت و درآمدهای مالیاتی به اعتبارات هزینه‌ای به ترتیب ۶۲ و ۴۵.۵ درصد می‌باشد که نسبت به دوره قبل به ترتیب ۰/۲ و ۱ واحد درصد افزایش نشان می‌دهد. یادآور می‌شود که این دو نسبت در بودجه مصوب سال ۱۳۹۵ به ترتیب ۸۴/۳ و ۴۸/۵ درصد در نظر گرفته شده است.

به طور خلاصه با توجه به عملکرد شش ماهه سال ۱۳۹۵ و اجتناب‌ناپذیر بودن بخش مهمی از اعتبارات هزینه‌ای، باصرفه‌جویی در هزینه‌ها می‌توان انتظار داشت این اعتبارات فراتر از ارقام مصوب سال محقق نشوند.

یکی از اجزای مهم اعتبارات هزینه‌ای مصارف ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها است. در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ با توجه به عدم افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی، جمع مصارف اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بیش از منابع آن بوده و در هر دو سال مذکور، تأمین منابع از محل سایر ردیف‌های بودجه‌ای، انجام شده است.

۸-۱-۲-۲- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

این اعتبارات اصلی‌ترین ابزار تزریق منابع بودجه‌ای به منظور گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی محسوب می‌شود. با اجرای طرح‌های زیربنایی، دولت نقش مکمل سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی را ایفا کرده و بستر لازم برای رشد بخش غیردولتی فراهم می‌نماید. در رابطه با اعتبارات عمرانی کشور، یکی از مسائل مبتلابه اکثر طرح‌های عمرانی کشور، طولانی شدن مدت اجرای طرح‌ها و چند برابر شدن هزینه تکمیل طرح‌ها نسبت به برآوردهای اولیه می‌باشد. افزایش هزینه تمام شده طرح‌ها نشانه آن است که متناسب با بودجه عمرانی مصرف شده، ظرفیت‌های جدید به وجود نمی‌آیند. طولانی شدن مدت تکمیل طرح‌ها نیز به معنای معطل ماندن منابع مالی کشور به صورت طرح‌های نیمه تمام می‌باشد. خسارت حاصل از معطل شدن منابع نیز، چنانچه به هزینه تمام شده طرح‌ها اضافه شود، عدم کارایی مدیریت طرح‌های عمرانی کشور و بهره‌وری پایین آن‌ها را، نشان می‌دهد. یکی از عوامل خارجی مهمی که بر عملکرد مدیریت طرح‌های عمرانی اثر می‌گذارند، توازن بین کل بودجه عمرانی دولت و نیازهای مالی طرح‌های عمرانی است. در حال حاضر بخش‌های مختلف بودجه عمرانی کشور، دچار عدم توازن مالی است. یکی از دلایل این امر این است که معمولاً در کشور فشارهای زیادی وجود دارند که در جهت افزایش و یا جلوگیری از کاهش تعداد طرح‌هایی که در هر سال شروع می‌شوند عمل می‌کنند. رشد جمعیت و انبوه نیازهای اساسی برآورد نشده آن‌ها، فشارهای سیاسی و اجتماعی زیادی را در نقاط مختلف کشور برای شروع طرح‌های جدید ایجاد می‌نمایند. چنانچه مدیریت توسعه کشور در مقابل فشارهای مذکور تسلیم شوند حتی با وجود افزایش بودجه عمرانی، نرخ شروع طرح‌های جدید با سرعت بیشتری افزایش خواهد یافت.

لذا در این طرح‌ها از مرحله تعریف تا تصمیم‌گیری و اجرا باید اشکالات را برطرف کرد. به طور کلی پیش‌بینی‌های قانونی و رویه‌های معمول برای گزینش، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در فرایند بودجه‌ای کشور مبهم و نارسا است. علیرغم این که این نوع طرح‌ها در تعریف قانونی خود متضمن انجام مطالعات دقیق توجیه فنی، اقتصادی اجتماعی...، مشخصات مالی، زمان‌بندی اجرا، نظارت و نحوه بهره‌برداری و ارتباط روشن با هدف‌های برنامه‌های توسعه هستند، لیکن فرآیند مذکور به طور منطقی و علمی انجام نمی‌گیرد. یکی از مهم‌ترین دلایل روند نزولی بهره‌وری سرمایه در کشور، همین امر است.

بر اساس ماده (۲۱) قانون برنامه و بودجه مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر عهده دستگاه‌های اجرایی است، اما در این ماده و دیگر مقررات

قانونی و رویه‌های اداری، نشانی از چگونگی تصویب و مرجع تصویب کننده آن‌ها مشاهده نمی‌شود. در حال حاضر، موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای مجموعه‌ای از اطلاعات کلی درباره شرح عملیات و مشخصات طرح‌ها، تعداد و عناوین پروژه‌های مربوط، چگونگی توزیع اعتبارات در میان آن‌ها و عوامل و اجزای هزینه‌ها است. اما به دلیل فقدان مطالعات دقیق توجیهی فنی و اقتصادی مصوب در اغلب موارد و همچنین نبود پیوند تعریف‌شده‌ای بین طرح‌ها و موافقت‌نامه‌های عمرانی، مفاد موافقت‌نامه‌های مبادله شده در معرض اصلاح یا دگرگونی‌های مستمر قرار دارد. از سوی دیگر، از آنجا که قانون برنامه و بودجه انجام هزینه توسط دستگاه‌های اجرایی را مستلزم مبادله موافقت‌نامه کرده است و تغییر شرح عملیات و عوامل اجرایی نیز حرکتی اجتناب‌ناپذیر است، تأمین برخی نیازهای پیش‌بینی‌شده در موافقت‌نامه‌ها مانند خرید اتومبیل، استخدام کارکنان و مواردی از این قبیل، گهگاه محل بروز اختلاف نظرهایی بین طرفین موافقت‌نامه می‌شود. یکی دیگر از مهم‌ترین مشکلات این طرح‌ها، طولانی شدن دوره اجرا می‌باشد که ناشی از دلایل متعددی نظیر عدم تأمین منابع مالی به هنگام و کافی، عدم پیش‌بینی صحیح هزینه اجرا، عدم تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات و... می‌باشد، و البته می‌توان این مشکلات را در فقدان مطالعات مناسب فنی– اقتصادی در تعریف طرح دانست. با توجه به بروز مشکلات گسترده در زمینه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در تصویب طرح‌های جدید در بودجه باید تمامی جوانب مد نظر قرار گیرد. برخی مواردی که می‌تواند به جامع‌نگری در تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (به‌ویژه طرح‌های جدید) کمک کند عبارت‌اند از:

- چشم‌انداز منابع تأمین مالی طرح با توجه به نظام جاری بودجه‌ریزی کشور مشخص باشد.
- اعتبار مورد نیاز برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه یا لوایح بودجه سنواتی مشخص شده باشد.
- زمان مورد نظر بر حسب امور و فصول منطبق با اولویت‌های برنامه توسعه باشد.
- معیارهای انتفاعی و غیرانتفاعی بودن طرح‌ها دقیقاً مشخص شده باشد.
- الزامات قانونی در مورد انجام مطالعات دقیق توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و... طرح‌های مندرج مدنظر قرار گیرد.
- تأمین منابع مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری دولتی از طریق مشارکت بخش خصوصی مورد توجه قرار گیرد.
- میزان اشتغال‌زایی طرح و جایگاه اقتصادی طرح در اقتصاد منطقه معلوم باشد.

خلاصه اینکه در فرآیند تعیین، تصویب، اجرا و نظارت طرح‌های سرمایه‌گذاری دولت بایستی نکات فوق مورد توجه قرار گیرد و بر این اساس اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تعیین گردد. عدم توجه کافی به نکات فوق‌الذکر سبب شده است که طرح‌ها و پروژه‌های زیادی ناتمام مانده و از این جهت خسارات قابل توجهی به واسطه عدم‌النفع ناشی از عدم استفاده و افزایش قیمت تمام شده به اقتصاد کشور وارد می‌شود. در این گزارش عملکرد اعتبارات شش ماهه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مقایسه آن با دوره گذشته بررسی می‌شود. براساس اطلاعات موجود، حدود ۵۵ درصد اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه در سال ۱۳۹۴ محقق شده است. همچنین اعتبار مصوب آن برای سال ۱۳۹۵ نسبت به سال گذشته حدود ۲۴ درصد افزایش نشان می‌دهد. متأسفانه در سال‌های اخیر بودجه سرمایه‌ای مبدل به ابزاری برای تنظیم تراز بودجه‌ای دولت شده و یکی از راه‌های جبران کسری منابع، کاهش تخصیص اعتبارات سرمایه‌ای بوده است. برای توفیق در تحقق این اعتبارات الزامی است که طرح‌ها اولویت‌بندی شوند و از تصویب طرح‌های جدید پیش‌گیری شود. بدین منظور در چند سال اخیر طرح‌های سرمایه‌ای دولت اولویت‌بندی شده و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در این جهت تخصیص داده می‌شود که البته کافی نیست.

شایان ذکر است که با توجه به فرآیند اجرای طرح‌های عمرانی، معمولاً عملکرد شش ماهه ابتدای سال این طرح‌ها قابل توجه نمی‌باشد به طوری که در شش ماهه نخست سال ۱۳۹۵، درصد تحقق اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۴۵ درصد می‌باشد ولی نسبت به مدت مشابه سال قبل بیش از ۶۰ درصد رشد نشان می‌دهد.

جدول ۸-۶- مقایسه مصوب و عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های ۹۵-۱۳۹۴

شرح	مصوب ۹۴ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد شش ماهه اول ۱۳۹۴	مصوب۹۵ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد شش ماهه اول ۱۳۹۵	رشد ۹۵ نسبت به ۹۴ (درصد)
تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۵۴۴۲۷	۸۲۴۳۲	۲۸۷۴۰۴	۱۳۲۲۸۲	۶۰.۴
جمع مصارف عمومی دولت	۱۱۸۱۴۰۹	۸۷۳۷۸۴	۱۴۷۱۹۶۹	۱۱۱۰۷۰۴	۲۷.۱

منبع: امور اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه.

با توجه به وابستگی تأمین منابع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به درآمدهای نفتی، و با توجه به خوش‌بینی نسبت به درآمدهای دولت، به نظر می‌رسد درصد تحقق این اعتبارت نسبت به سال قبل که حدود ۵۵ درصد بود، بیشتر شود. با توجه به محدودیت منابع و تخصیص بهینه اعتبارت، لازم است اولویت‌بندی طرح‌ها با توجه به درصد پیشرفت و اثربخشی آن‌ها به لحاظ ایجاد اشتغال و افزایش تولید، مورد توجه قرار گیرد.

از سوی دیگر عدم پرداخت اعتبارات عمرانی و بدهی دولت به پیمانکاران یکی از موضوعات مهمی است که به یکی از مسائل و مشکلات نظام بودجه‌ریزی کشور تبدیل شده است. با توجه به کسری‌های ناشی از عدم تحقق منابع و یا بیش برآوردی منابع و اعتبارات از یک طرف و روند رو به تزاید اعتبارات هزینه‌ای اجتناب‌ناپذیر از طرف دیگر، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت نشده و بدهی به پیمانکاران افزایش می‌یابد و دولت به منظور بازپرداخت این بدهی‌ها مجبور به انتشار اوراق بهادار شده است که در سال‌های آتی اصل و فرع آن باید در بودجه عمومی دولت پیش‌بینی و پرداخت شود.

۸-۱-۲-۲- اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

این بخش از اعتبارات، تسویه بدهی‌های قبلی دولت است. عملکرد شش ماهه ابتدای سال جاری نشان دهنده تحقق۴/۳ درصدی این اعتبارات می‌باشد. ضمناً در مدت مشابه سال گذشته عملکردی گزارش نشده است. با توجه به عزم دولت بر تسویه بدهی‌ها، و ارزش اوراق سررسید شده (اصل و فرع) به نظر می‌رسد در پایان دوره از عملکرد مناسبی برخوردار باشد. گرچه رشد بالای رقم مصوب سال نسبت به دوره قبل می‌تواند موجب کاهش درصد تحقق در سال جاری نسبت به سال گذشته شود.

جدول ۸-۷- مقایسه مصوب و عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در سال‌های ۹۵-۱۳۹۴

شرح	مصوب ۹۴ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد شش ماهه اول ۱۳۹۴	مصوب۹۵ (هزار میلیارد ریال)	عملکرد شش ماهه اول ۱۳۹۵	رشد ۹۵ نسبت به ۹۴(درصد)
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۵۳۳۶۷	۰	۱۱۵۷۵۰	۱۰۱۰۴	-
جمع مصارف عمومی دولت	۱۱۸۱۴۰۹	۸۷۳۷۸۴	۱۴۷۱۹۶۹	۱۱۱۰۷۰۴	۲۷.۱

منبع: امور اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه.

این اعتبارات شامل اقلام اعتبارات موضوع واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و تسهیلات بانکی و ... می‌باشد. این اعتبارات در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال قبل از رشدی معادل ۹۹/۸ درصد برخوردار است. با توجه به خوش بینی به تأمین منابع بودجه عمومی دولت و عزم دولت مبنی بر تسویه بدهی‌ها، درصد تحقق این اعتبارات در سال جاری مطلوب تلقی می‌شود.

- **تبصره ۳۵ الحاقی به قانون بودجه سال ۱۳۹۵**

بر اساس تبصره ۳۵ اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به دولت اجازه داده می‌شود به منظور اصلاح صورت‌های مالی و افزایش توان تسهیلات دهی بانک‌ها از محل حساب مازاد حاصله از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نزد آن بانک، حداکثر به میزان ۴۵۰ هزار میلیارد ریال مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از بانک‌ها را برای تسویه مطالبات بانک‌ها از دولت و افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی صرف نمایند. اجرای این تبصره نباید منجر به افزایش پایه پولی شود.

به منظور اجرایی شدن این تبصره دولت آیین‌نامه اجرایی برای آن تنظیم نموده است که براساس ماده ۲ آن، اعطای مجوز به بانک‌های عامل مبنی بر بخشودگی سود تسهیلات حداکثر تا سقف یک‌صد هزار میلیارد ریال در چارچوب دستورالعملی که بانک مرکزی تهیه می‌کند امکان‌پذیر می‌شود. همچنین در ماده ۳ آیین‌نامه، اعطای مجوز به وزارت اقتصادی و دارایی مبنی بر افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی تا سقف دویست هزار میلیارد ریال براساس جدول زیر صورت می‌پذیرد.

جدول ۸-۸- افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها آیین‌نامه تبصره ۳۵ قانون بودجه ۱۳۹۵ (هزار میلیارد ریال)

ردیف	نام بانک	افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها
۱	ملی ایران	۹۳
۲	سپه	۳۸
۳	کشاورزی	۳۸
۴	صنعت و معدن	۲۰
۵	توسعه صادرات	۱۰
۶	توسعه تعاون	۱
جمع کل		۲۰۰

همچنین در ماده ۴ آیین‌نامه اعطای مجوز به سازمان برنامه و بودجه جهت تسویه بدهی‌های مسجل دولت به بانک‌های عامل حداکثر تا سقف یک‌صد و چهل‌وشش هزار و دویست میلیارد ریال به شرح جدول زیر پیش‌بینی شده است.

جدول ۸-۹- افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها آیین‌نامه تبصره ۳۵ قانون بودجه ۱۳۹۵(هزار میلیارد ریال)

ردیف	نام بانک	افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها
۱	ملی ایران	۰.۸
۲	سپه	۷
۳	کشاورزی	۵۸.۶
۴	صنعت و معدن	۰.۴
۵	صادرات ایران	۲۵
۶	تجارت	۳۲
۷	ملت	۱۷.۲
۸	رفاه کارگران	۵.۲
	جمع	۱۴۶.۲

تملک دارایی‌های مالی و یا به عبارت بهتر بازپرداخت بدهی‌های دولت با توجه به نقش پررنگ واگذاری‌های دارایی‌های مالی در سال‌های اخیر، در سال‌های آتی نقشی پررنگ در بودجه ایفا خواهد نمود. در عملکرد ۶ ماهه سال ۱۳۹۵ نیز این موضوع کاملاً مشخص است هرچند تمامی اعداد مصوب پرداخت نگردیده است ولی نسبت به سال ۱۳۹۴ عملکرد قابل ملاحظه‌ای خواهد داشت.

۸-۲- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۸-۲-۱-جمع‌بندی

۱. مدیریت ثبات اقتصاد کلان: طی ماه‌های گذشته دولت با هدف مدیریت ثبات اقتصاد کلان همچون دو سال گذشته سعی نموده از اعمال سیاست‌های تنش‌زا و برهم زننده ثبات اجتناب نماید و تداوم سیاست خروج از رکود بدون تورم و حفظ ثبات در بازار ارز اعمال نموده است.

۲. اهتمام به انضباط مالی و بودجه و کاهش کسری تراز عملیاتی بودجه عمومی به منظور کاهش وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید حاصل از صدور نفت و گاز: این موضوع از اولویت‌های دولت بوده است لیکن در تصویب بودجه در مجلس و همچنین تداوم مشکلات ساختاری بودجه‌ریزی سنتی این مهم هنوز با اهداف مورد نظر فاصله دارد.

۳. اصلاح نظام مدیریتی و مالکیتی و ساماندهی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در جهت افزایش بازدهی سرمایه‌گذاری دولت و اثربخشی بیشتر در تحقق رشد اقتصادی و اشتغال و مشارکت بخش غیر دولتی: دولت در شش ماهه اول سال با ساماندهی وضعیت پیمانکاران و به‌کارگیری تنوع در روش‌های واگذاری و اجرای طرح‌های تملک دارایی طراحی نموده است و انتظار بر این است که در شش ماهه دوم سال عملکرد مناسبی داشته باشد.
۴. اصلاح نظام مالی و افزایش بهره‌وری شرکت‌های دولتی: در این حوزه گزارشی از عملکرد در دسترس نیست.
۵. توسعه زیرساختی و زیربنایی کشور: در این ارتباط عملکرد شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ نسبت به مدت مشابه سال قبل از وضعیت مناسب‌تری برخوردار بوده است. لازم به ذکر است بخشی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از طریق انتشار اوراق خزانه اسلامی تأمین مالی شده است.
۶. تقویت تعادل‌های منطقه‌ای: در این حوزه گزارشی از عملکرد در مقطع شش ماهه در دسترس نیست و بررسی آن به صورت سالیانه امکان‌پذیر است.
۷. ارتقاء ظرفیت‌های علمی، فرهنگی و سرمایه انسانی کشور: در این حوزه گزارشی از عملکرد در دسترس نیست.
۸. اصلاح نظام اداری در جهت افزایش کارایی و منطقی نمودن اندازه دولت و کاهش تمرکز از حوزه‌های اداری و اجرایی با جهت‌گیری کاهش تصدی‌گری دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد ساختار مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی: در این حوزه گزارشی از عملکرد در مقطع شش ماهه در دسترس نیست و بررسی آن به صورت سالیانه امکان‌پذیر است.
۹. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد: اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از سه سال پیش آغاز شده و هر سال قسمتی از آن در قالب فازهای مختلف اجرایی گردیده است. در سال ۱۳۹۵ نیز این مهم عملی گردیده و قسمت‌های مهمی از این فرآیند اجرا شده است که در این قسمت می‌توان به بازبینی برنامه‌ها و اهداف و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی را می‌توان نام برد.

۸-۲-۲- پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۳۹۵

با توجه به عملکرد شش ماهه ۱۳۹۵ و سایر برآوردها و نظرات کارشناسی برآورد عملکرد بودجه در سال ۱۳۹۵ به شرح جدول زیر است. مطابق ارقام این برآورد پیش‌بینی

می‌شود حدود ۱۷ درصد از بودجه ۱۳۹۵ محقق نشود. که سهم اعتبارات هزینه‌ای ۷ درصد و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۲۵ درصد برآورد می‌شود.

جدول ۸-۱۰- برآورد عملکرد بودجه ۱۳۹۵ کل کشور و برخی اجزای آن (هزار میلیارد ریال)

شرح		۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	مصوب ۱۳۹۵	برآورد عملکرد ۱۳۹۵
درآمدهای مالیاتی	درآمدهای مالیاتی	۳۱۸۷۴۶	۴۱۳۸۵۲	۵۷۶۱۸۸	۶۶۷۵۳۱	۸۶۸۹۹۲	۸۰۷۷۰۰
	درآمدهای گمرکی	۷۶۴۰۳	۸۰۳۹۸	۱۳۳۳۸۳	۱۱۴۴۳۶	۱۶۹۳۰۰	۱۳۱۰۰۰
	سایر درآمدها	۱۷۳۰۳۷	۱۹۱۵۵۷	۲۶۹۷۲۶	۳۳۷۱۵۴	۳۳۵۵۰۶	۳۷۱۷۰۰
	کل	۵۶۸۲۰۳	۶۸۵۸۰۷	۹۷۹۲۹۶	۱۱۱۹۱۲۱	۱۵۷۳۷۹۸	۱۳۱۰۴۰۰
واگذاری‌های دارایی‌های سرمایه‌ای	نفت	۴۲۵۵۲۷	۶۴۰۹۷۷	۵۸۸۹۹۱	۶۱۴۹۷۷	۷۴۵۰۱۸	۶۸۵۰۱۸
	سایر	۲۹۹۵	۲۶۶۷	۴۲۵۵۰	۲۸۴۵۸	۴۵۵۰۰	۳۰۰۰۰
	کل	۴۲۸۵۲۱	۶۴۳۶۴۴	۶۳۱۵۴۱	۶۴۳۴۳۵	۷۹۰۵۱۸	۷۱۵۰۱۸
واگذاری‌های دارایی‌های مالی	فروش اوراق مشارکت و خزانه	-	-	-	۱۰۵۰۷۵	۴۰۰۰۰۰	۲۷۵۰۰۰
	واگذاری شرکت‌های دولتی	۵۱۶۳۹	۸۱۴۱۴	۱۱۷۱۸۵	۹۴۳۹۲	۱۶۵۵۰۰	۱۳۵۰۰۰
	سایر	۱۶۰۵۸	۶۵۹۰۹	۱۶۲۸۶	۵۵۰۵۵	۱۴۱۲۲	۱۴۱۲۲
	کل	۶۷۶۹۷	۱۴۷۳۲۳	۱۳۳۴۷۱	۲۵۴۵۲۲	۵۷۹۶۲۲	۴۲۴۱۲۲
کل منابع		۱۰۶۴۴۲۲	۱۴۷۶۷۷۴	۱۷۴۴۳۰۸	۲۰۱۷۰۷۸	۲۹۴۳۹۳۸	۲۴۴۹۵۴۰
اعتبارات هزینه‌ای		۸۸۹۹۹۳	۱۲۱۴۴۷۰	۱۴۳۹۷۷۰	۱۷۱۹۳۶۸	۲۱۳۷۶۲۸	۱۹۷۱۸۶۳
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای		۱۵۲۲۷۷	۲۰۳۳۳۳	۲۷۲۰۹۳	۲۷۴۲۶۰	۵۷۴۸۰۹	۴۲۷۶۷۷
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی		۳۵۲۵	۵۸۹۷۰	۳۲۴۴۴	۲۳۴۵۰	۲۳۱۵۰۰	۵۰۰۰۰
کل مصارف		۱۰۴۵۷۹۵	۱۴۷۶۷۷۳	۱۷۴۴۳۰۸	۲۰۱۷۰۷۸	۲۹۴۳۹۳۷	۲۴۴۹۵۴۰

منبع: امور اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه

۸-۲-۳- نتیجه‌گیری

با توجه به نکات گفته شده در قسمت منابع و مصارف بودجه و نتایج عملکرد شش ماهه سال ۱۳۹۵ نکات زیر در قالب توصیه‌های سیاستی برای سال ۱۳۹۶جمع‌بندی و ارائه می‌شود:

- با توجه به اهمیت پیش‌بینی و برآورد دقیق منابع و مخصوصاً درآمدهای مالیاتی و با توجه به اینکه بیش برآورد و گنجاندن ارقامی غیر واقعی در منابع، برنامه مالی یک‌ساله را دچار کسری می‌کند و با عنایت به آثار نامطلوب اقتصادی کوتاه‌مدت و بلندمدت کسری بودجه، به نظر می‌رسد که ارقام بودجه به شکل واقعی با لحاظ تمامی شرایط اقتصادی کشور پیش‌بینی شود.
- کاهش اتکا به منابع نفت با افزایش درآمدهای مالیاتی بدون افزایش در نرخ و پایه مالیاتی
- اجرای کامل سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مورد واگذاری شرکت‌ها
- طرح‌های جدید تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شروع نشود و برای اجرای طرح‌های قبلی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سایر منابع استفاده شود.
- کاهش اعتبارات هزینه‌ای دولت از طریق تفکیک کامل وظایف حاکمیتی از وظایف تصدی‌گری در دستگاه‌های اجرایی و انتقال تصدی‌ها به بخش غیردولتی صورت پذیرد.
- به طرح‌های ایجاد کننده ظرفیت اقتصادی از طریق جابجایی اعتبارات در طرح‌های ناتمام توجه کافی شود.
- استقرار کامل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و نظام پیگیری و نظارت بر فرآیند تهیه و تنظیم بودجه، تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات در دستور کار قرار گیرد.
- تسری مالیات بر ارزش افزوده به کلیه مشمولین
- عدم وابستگی بودجه به ابزارهای مطرح در بازار بدهی‌ها و استفاده از این ابزارها صرفاً برای بازپرداخت بدهی‌ها

منابع و مآخذ:

۱. قانون بودجه کل کشور، ۱۳۹۳، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۲. قانون بودجه کل کشور، ۱۳۹۴، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۳. قانون بودجه کل کشور، ۱۳۹۵، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۴. گزیده آمار و اطلاعات کلان اقتصادی، ۱۳۹۵، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، سازمان برنامه و بودجه.

فصل نهم

مصرف و سرمایه‌گذاری

اسماعیل صفرزاده
(استادیار اقتصاد دانشگاه الزهرا (س))

مقدمه

مصرف بخش خصوصی مهم‌ترین جزء تقاضای کل اقتصاد بوده و بخش غالب آن را تشکیل می‌دهد. این متغیر با ثبات‌ترین جزء در میان سایر اجزای تشکیل دهنده طرف تقاضای اقتصاد است. بر همین اساس در ادبیات کلان اقتصادی و در حوزه‌های سیاست‌گذاری همواره مورد توجه صاحب‌نظران و سیاست‌گذاران بوده و تحقیقات اقتصادی در زمینه تابع مصرف یکی از غنی‌ترین مباحث در حوزه دانش اقتصاد کلان است. شناخت دقیق رفتار این متغیر ضمن اینکه در مدل‌سازی‌های کلان اقتصادی و تحلیل آثار سیاست‌ها حائز اهمیت است، در ذات خود نیز فارغ از مسائل فوق اهمیت فراوان دارد. به ویژه در شرایط رکود اقتصادی ناشی از کمبود تقاضای مؤثر، سیاست‌های محرک مصرف بخش خصوصی همواره به عنوان یکی از راهکارهای متعارف مورد توجه قرار می‌گیرد.

با توجه به موارد فوق بررسی تأثیر و تأثر متغیرهای مختلف و مصرف از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. همچنین از آنجا که بخش مصرف نشده درآمد ملی پس‌انداز و سرانجام سرمایه‌گذاری می‌شود، بررسی الگوی مصرف کلان جامعه به طور غیر مستقیم مباحث سرمایه‌گذاری و به اعتبار آن رشد اقتصادی را نیز در بر می‌گیرد. بر این اساس بررسی رفتار مصرفی جامعه و مخارج مصرفی در اقتصاد ایران دلالت‌های بسیار مهمی در چشم‌انداز سازی برای سال ۱۳۹۶ خواهد داشت.

از طرف دیگر دستیابی به رشد اقتصادی بالا یکی از دغدغه‌های اساسی اقتصاددانان و سیاست‌گذاران حوزه اقتصاد کلان است. در این میان عوامل متعددی بر رشد اقتصادی تأثیرگذار هستند که یکی از مهم‌ترین این عوامل سرمایه‌گذاری است. با به‌کارگیری صحیح سرمایه و ترکیب آن با دیگر عوامل تولید و استفاده بهینه از منابع محدود می‌توان ظرفیت تولید را افزایش داد. به عبارت دیگر توسعه فعالیت‌های اقتصادی بدون فراهم‌سازی شرایط افزایش تشکیل سرمایه در این فعالیت‌ها امکان‌پذیر نخواهد بود. بدون شک لازمه این امر کارا عمل کردن بخش دولتی و مشارکت فعال بخش خصوصی در فرآیند سرمایه‌گذاری است (حجتی، ۱۳۸۰).

علیرغم اینکه سهم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در هزینه ناخالص داخلی نسبت به سایر اقلام از جمله مصرف خصوصی و عمومی پایین است، اما بررسی‌ها و مطالعات در زمینه کشورهای در حال توسعه بیانگر آن است که عمده‌ترین دلیل کاهش نرخ رشد اقتصادی در این کشورها کاهش سرمایه‌گذاری به ویژه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بوده است (جلایی اسفندآبادی و صمیمی، ۱۳۹۳).

از طرف دیگر در کشورهای در حال توسعه سرمایه‌گذاری دولت به عنوان یک متغیر سیاستی محسوب شده و ابزار قدرتمندی برای رشد و ثبات اقتصادی تلقی می‌شود. اما درستی این ادعا در مطالعات تجربی به طور یقین ثابت نشده است؛ زیرا در ادبیات اقتصادی عنوان شده است که گسترش سرمایه‌گذاری دولتی احتمالاً باعث کاهش فرصت‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود. به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی جانشین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شوند (هژبرکیانی، ۱۳۸۱).

از لحاظ نظری افزایش در سرمایه‌گذاری دولتی می‌تواند روی سرمایه‌گذاری خصوصی دو اثر متفاوت داشته باشد. از یک طرف افزایش سرمایه‌گذاری دولتی نیاز به تأمین مالی دارد، که این امر به معنای مالیات‌های بیشتر یا تحمیل افزایش تقاضا برای منابع مالی از طرف دولت در بازار سرمایه است؛ از این رو باعث افزایش نرخ بهره

می‌شود. این پدیده می‌تواند باعث کاهش دسترسی سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به وجوه پس‌انداز و کاهش نرخ بازگشت انتظاری سرمایه خصوصی شده و منجر به خروج سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از عرصه فعالیت‌های اقتصادی شود. از طرف دیگر سرمایه‌گذاری عمومی می‌تواند شرایط مطلوبی از قبیل ارائه و بهبود زیرساخت‌های اقتصادی مانند جاده‌ها، بزرگ‌راه‌ها، سیستم‌های فاضلاب، بنادر و فرودگاه‌ها را برای سرمایه‌گذاری خصوصی ایجاد کند. وجود امکانات زیربنایی می‌تواند بهره‌وری سرمایه‌گذاری خصوصی را افزایش داده و منجر به استفاده بهینه از زیرساخت‌ها و بهبود شرایط بالقوه کسب و کار شود. علاوه بر این سرمایه‌گذاری دولتی می‌تواند از طریق افزایش تقاضا برای تولیدات بخش خصوصی شده و افزایش درآمد ناخالص داخلی و پس‌انداز ملی، منابع مالی بیشتری را برای اقتصاد و بخش خصوصی فراهم آورد. بنابر آنچه مطرح شد، سرمایه‌گذاری عمومی می‌تواند محرک و مشوق سرمایه‌گذاری خصوصی باشد (صفرزاده و جعفری، ۱۳۹۵).

در راستای موارد فوق، این فصل از کتاب به دنبال آن است که با ارائه وضعیت کنونی و گذشته مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران از طریق مرور واقعیت‌های آماری و گزارش‌های منتشر شده توسط نهادهای رسمی، چشم‌اندازی از نوسانات آتی این متغیرها ارائه دهد. بر این اساس در ادامه در ابتدا مخارج مصرفی در دو بخش خصوصی و دولتی با ارائه شاخص‌های متعارف بررسی شده و به دنبال آن به ارزیابی وضعیت کنونی و گذشته سرمایه‌گذاری پرداخته شده است. در انتهای فصل نیز چشم‌انداز متغیرهای بحث شده برای سال ۹۶ ارائه شده است.

۹-۱- مخارج مصرفی در اقتصاد ایران

۹-۱-۱- رفتار مصرفی در اقتصاد ایران

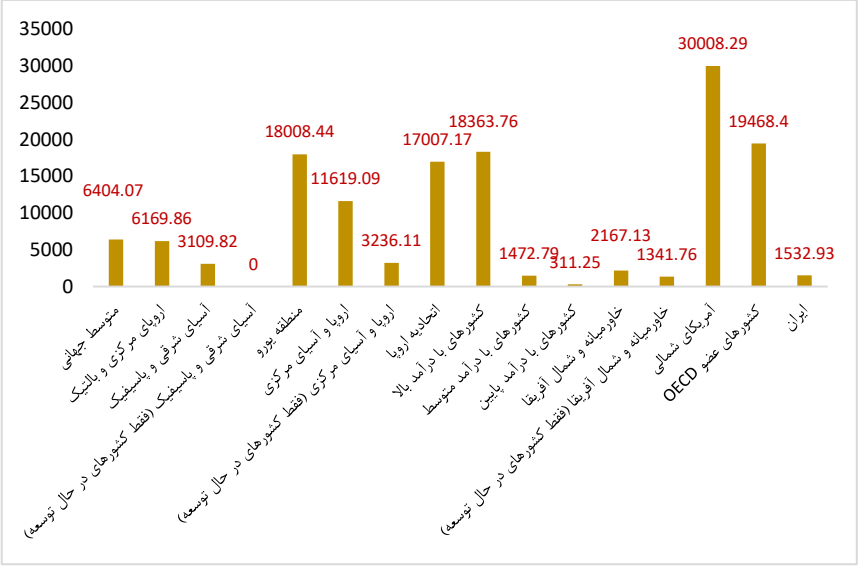
در جدول و نمودار شماره (۹-۱) هزینه مصرف نهایی سرانه خانوارهای ایرانی در مقایسه با گروه مختلف کشورها ارائه شده است. بر این اساس همان‌طور که ملاحظه می‌شود ایران در جرگه کشورهای با درآمد متوسط قرار گرفته است. بنابراین به نظر می‌رسد که در تبیین و برآورد رفتار مصرفی خانوارهای ایرانی می‌توان ملاحظات مربوط به رفتار مصرفی کشورهای در حال توسعه را در نظر گرفت.

جدول ۹-۱- هزینه مصرف نهایی سرانه خانوار در سال ۲۰۱۴ به دلار ثابت ۲۰۰۵

کشور / منطقه	دلار
متوسط جهانی	۶۴۰۴.۰۷
اروپای مرکزی و بالتیک	۶۱۶۹.۸۶
آسیای شرقی و پاسیفیک (برای ۲۰۱۳)	۳۱۰۹.۸۲
آسیای شرقی و پاسیفیک (فقط کشورهای در حال توسعه)	۷۸..۱۳۳۴
منطقه یورو	۱۸۰۰۸.۴۴
اروپا و آسیای مرکزی	۱۱۶۱۹.۰۹
اروپا و آسیای مرکزی (فقط کشورهای در حال توسعه)	۳۲۳۶.۱۱
اتحادیه اروپا	۱۷۰۰۷.۱۷
کشورهای با درآمد بالا (برای ۲۰۱۳)	۱۸۳۶۳.۷۶
کشورهای با درآمد متوسط	۱۴۷۲.۷۹
کشورهای با درآمد پایین	۳۱۱.۲۵
خاورمیانه و شمال آفریقا	۲۱۶۷.۱۳
خاورمیانه و شمال آفریقا (فقط کشورهای در حال توسعه)	۱۳۴۱.۷۶
آمریکای شمالی (۲۰۱۳برای)	۳۰۰۰۸.۲۹
کشورهای عضو OECD (برای)	۱۹۴۶۸.۴۰
ایران	۱۵۳۲.۹۳

Source: World Development Indicators, 2015.

نمودار ۹-۱- هزینه مصرف نهایی سرانه خانوار در سال ۲۰۱۴ به دلار ثابت ۲۰۰۵



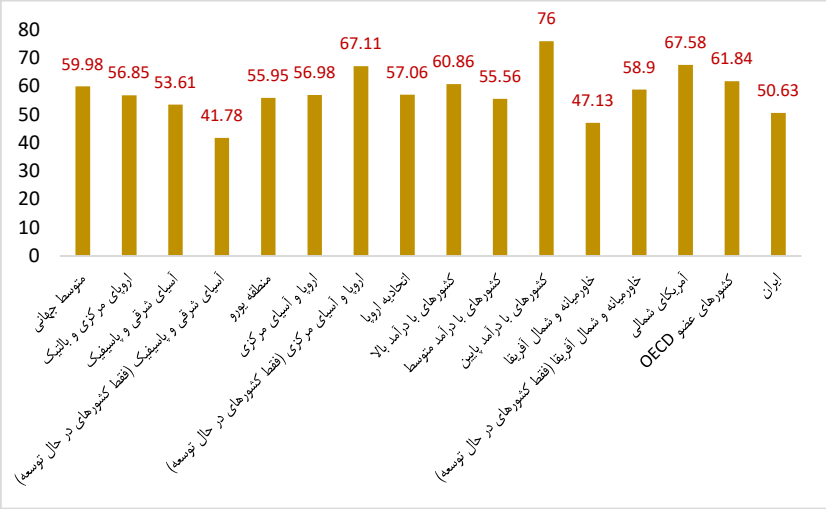
در کشورهای در حال توسعه مانند سایر کشورهای پیشرفته جهان، مصرف بخش خصوصی سهم قابل توجهی از هزینه ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دهد (جدول و نمودار ۹-۲). متغیر مصرف در تمام تحلیل‌های کلان اقتصادی و فارغ از سطح توسعه کشورها در مدل‌سازی‌های کلان نقش کلیدی ایفا می‌کند. به عنوان مثال اثرگذاری سیاست‌های اقتصادی بر طرف تقاضای اقتصاد به شدت به رفتار تابع مصرف بستگی دارد. در کنار نقش برجسته تابع و رفتار مصرفی بخش خصوصی در تحلیل‌های اقتصاد کلان کشورها به طور اعم، این متغیر در تحلیل کلان اقتصادی کشورهای در حال توسعه نقش ویژه‌تری نیز دارد. زیرا که در این کشورها بخش غالب منابع سرمایه‌گذاری از طریق منابع پس‌اندازی داخلی تأمین می‌شود که رفتار پس‌انداز خانوارها نیز به طور غیر مستقیم منعکس کننده رفتار مصرفی آن‌ها است.

جدول ۹-۲- سهم هزینه مصرف نهایی خانوارها از GDP در سال ۲۰۱۴

کشور / منطقه	درصد
متوسط جهانی	۵۹.۹۸
اروپای مرکزی و بالتیک	۵۶.۸۵
آسیای شرقی و پاسیفیک (برای ۲۰۱۳)	۵۳.۶۱
آسیای شرقی و پاسیفیک (فقط کشورهای در حال توسعه)	۴۱.۷۸
منطقه یورو	۵۵.۹۵
اروپا و آسیای مرکزی	۵۶.۹۸
اروپا و آسیای مرکزی (فقط کشورهای در حال توسعه)	۶۷.۱۱
اتحادیه اروپا	۵۷.۰۶
کشورهای با درآمد بالا (برای ۲۰۱۳)	۶۰.۸۶
کشورهای با درآمد متوسط	۵۵.۵۶
کشورهای با درآمد پایین	۷۶.۰۰
خاورمیانه و شمال آفریقا	۴۷.۱۳
خاورمیانه و شمال آفریقا (فقط کشورهای در حال توسعه)	۵۸.۹۰
آمریکای شمالی (۲۰۱۳برای)	۶۷.۵۸
کشورهای عضو OECD (برای)	۶۱.۸۴
ایران	۵۰.۶۳

Source: World Development Indicators, 2015.

نمودار ۹-۲- سهم هزینه مصرف نهایی خانوارها از GDP در سال ۲۰۱۴



در ادبیات اقتصاد کلان مدل‌سازی استاندارد رفتار مصرفی خانوارها بیانگر این است که این مدل‌ها همواره سه ویژگی اصلی زیر را دارا هستند (باقری پرمهر و زیادلو، ۱۳۹۵، ۹):

اولاً مؤید هموارسازی مصرف توسط خانوارها هستند، ثانیاً افق برنامه‌ریزی خانوار نامحدود است و ثالثاً اثر نرخ بهره بر مصرف می‌تواند منفی و یا مثبت باشد.

اما در به‌کارگیری نظریه‌های استاندارد مصرف برای کشورهای در حال توسعه باید موارد زیر در نظر گرفته شود (باقری پرمهر و زیادلو، ۱۳۹۵، ۹):

۱. رفتار هموارسازی مصرف در دوران زندگی به طور ضمنی بر این فرض استوار است که خانوارها امکان استقراض در شرایط کاهش درآمد را به راحتی دارند. اگر چنین فرضی در واقعیت تحقق یابد، مصرف تابعی از درآمد جاری خواهد بود. اما به دلیل مشکلات بازارهای مالی و پولی در کشورهای در حال توسعه، محدودیت امکان استقراض در آن‌ها به مراتب بیشتر از کشورهای توسعه یافته است.

۲. مسئله دیگر به افق چشم‌انداز خانوارها بر می‌گردد. از آنجا که در کشورهای در حال توسعه خانوارها چشم‌انداز بلند مدت کافی ندارند، حتی در صورت امکان هموارسازی جریان مصرفی در طول زندگی نیز ممکن است این موضوع تأثیر چندانی نداشته باشد.

۳. در ادبیات نظری انتظار بر این است که افزایش نرخ بهره رشد مصرف بخش خصوصی را در پی داشته باشد. همین موضوع در مورد کشورهای در حال توسعه نیز صادق است ولی باید میزان آن در مطالعات تجربی مشخص شود.

۴. مصرف دولتی می‌تواند در مطلوبیت خانوارها مؤثر باشد و یا در حالت حدی جانشین کامل مصرف بخش خصوصی شود. این موضوع در کشورهای در حال توسعه به اعتبار پر رنگ بودن نقش دولت در اقتصاد بسیار مهم‌تر است.

دلایل تفاوت رفتار مصرفی خانوارهای کشورهای در حال توسعه به طور اعم و ایران به طور اخص را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد (آگنر و مونتایل[1]، ۲۰۰۸، ۶۶-۶۴):

- ساختار خانوارها در کشورهای در حال توسعه به شکلی است که معمولاً بعد آن بزرگ‌تر بوده و به صورت چند نسلی زندگی می‌کنند. به این اعتبار منابع به طور مشترک بین آن‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد و پس‌انداز اجباری بازنشستگی موضوعیت خود را از دست می‌دهد، زیرا که با جایگزینی نیروی کار از نسلی به نسل دیگر پایداری درآمد در طول زندگی تأمین می‌شود. از طرف دیگر از آنجا که در اغلب این کشورها با به اشتراک‌گذاری منابع در میان اعضا از اعضای خانوارها در مقابل ریسک‌های مشخصی مانند بیماری حمایت می‌شود، الزام پس‌انداز احتیاطی همان‌طور که در کشورهای توسعه یافته متعارف است موضوعیت خود را از دست می‌دهد.
- بر خلاف کشورهای توسعه یافته، نا اطمینانی درآمدها در کشورهای در حال توسعه بالاست. این نا اطمینانی از عوامل متعددی از جمله سهم بالای فعالیت‌های کشاورزی و بی ثباتی‌های کلان اقتصادی و شوک‌های سیاستی ناشی می‌شود.
- بخش قابل توجه خانوارهای کشورهای در حال توسعه از سطح درآمد در محدوده حداقل معاش برخوردار هستند. در این شرایط خانوارها به جهت گریز از شوک‌های منفی درآمدی که به معنای مرگ یا زندگی خانوارهای فقیر است، سعی می‌کنند حداقل پس‌انداز لازم برای مقابله با چنین شرایطی را فراهم سازند که این امر مصداق هموارسازی جریان مصرفی خانوارها است.
- سرکوب مالی توسط مقامات مالی و سیاست‌گذاران، از دیگر عوامل محتمل در تفاوت رفتار مصرفی کشورهای در حال توسعه است. زیرا که در شرایط سرکوب مالی علیرغم اینکه ممکن است خانوارها تمایل قوی برای هموارسازی مصرف داشته باشند، ولی با

1 . Pierre-Richard Agénor and Peter J. Montiel

کاهش بازدهی واقعی پس‌انداز، انگیزه خود برای پس انداز و انتقال درآمد به دوره‌های آتی را از دست می‌دهند. از طرف دیگر در این شرایط علیرغم پایین بودن نرخ‌های بهره، امکان استقراض از سیستم بانکی نیز کاهش می‌یابد. بنابراین به اعتبار موارد فوق در شرایط سرکوب مالی امکان انتقال بین دوره‌ای مصرف و درآمد کاهش یافته و مصرف به شدت به درآمد جاری مرتبط می‌شود.

۹-۱-۲- روند شاخص‌های هزینه‌های مصرفی در اقتصاد ایران

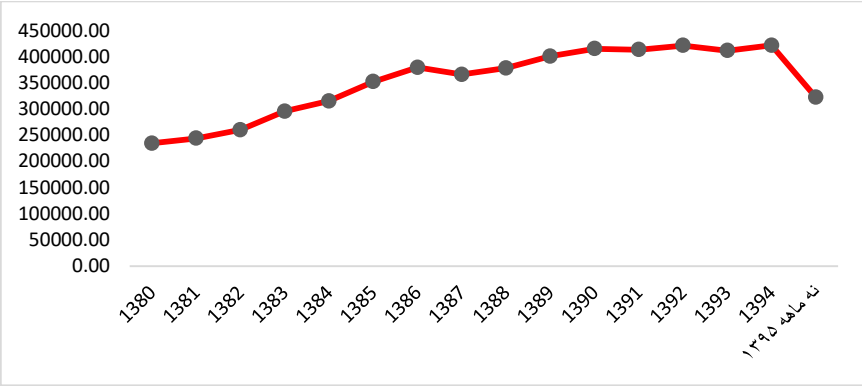
بر اساس پیشنهاد نظام حساب‌های ملی سال ۱۹۶۸ (SNA) هزینه‌های مصرفی نهایی خانوارها عبارت است از ارزش خرید کالاهای جدید اعم از بادوام، کم‌دوام، بی‌دوام و خدمات در یک دوره حسابداری (معمولاً یک سال) منهای خالص فروش کالاهای دست دوم و فرسوده. این هزینه‌ها شامل خرید کالاهای غیر قابل تولید مجدد، دارایی‌های ملموس (به جز زمین) مثل کارهای هنری، عتیقه و کالاهای کلکسیونی و کالاهای مصرفی بادوام مثل مبلمان، رادیو و اتومبیل و نظایر آن نیز است. اجاره احتسابی منازل مسکونی شخصی نیز در هزینه‌های مصرفی نهایی خانوارها منظور می‌شود (بانک مرکزی ج.ا.ا).

در نظام حساب‌های ملی، طبقه‌بندی هزینه‌های مصرفی نهایی خانوار بر اساس اهداف هزینه شامل ۸ گروه اصلی زیر است (بانک مرکزی ج.ا.ا):

۱- خوراک
۲- پوشاک و کفش
۳- اجاره خالص، سوخت و روشنایی
۴- مبلمان و اثاثیه منزل
۵- هزینه‌های بهداشت و درمان
۶- حمل و نقل و ارتباطات
۷- خدمات آموزشی، فرهنگی و تفریحی
۸- سایر کالاها و خدمات

در نمودارهای (۹-۳) تا (۹-۶) شاخص‌های مرتبط با هزینه‌های مصرفی بخش خصوصی ارائه شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود مصرف بخش خصوصی در اغلب سال‌های دوره مورد بررسی روند رو به رشدی را تجربه کرده است.

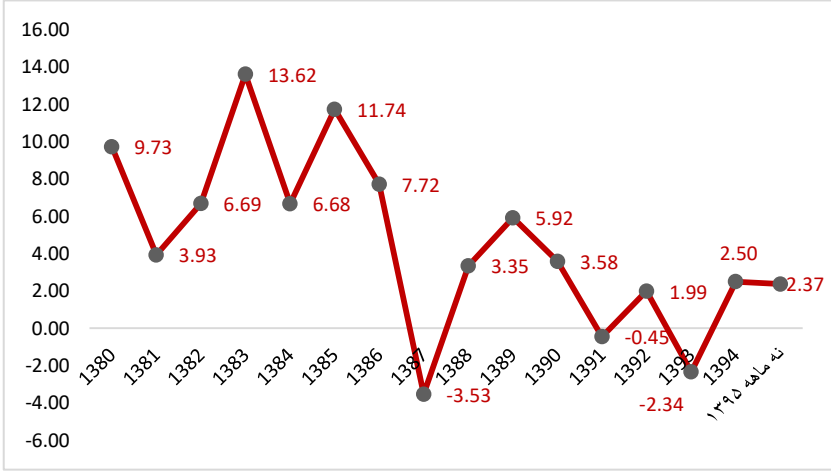
نمودار ۹-۳- روند مصرف بخش خصوصی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)



منبع: مرکز آمار ایران

متوسط رشد سالیانه مصرف بخش خصوصی در دوره مورد بررسی ۴.۵ درصد بوده است که در مقایسه با متوسط رشد دوره‌ای کل هزینه ناخالص داخلی (۴.۱۵ درصد) عملکرد بهتری داشته است.

نمودار ۹-۴- روند نرخ رشد مصرف بخش خصوصی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)

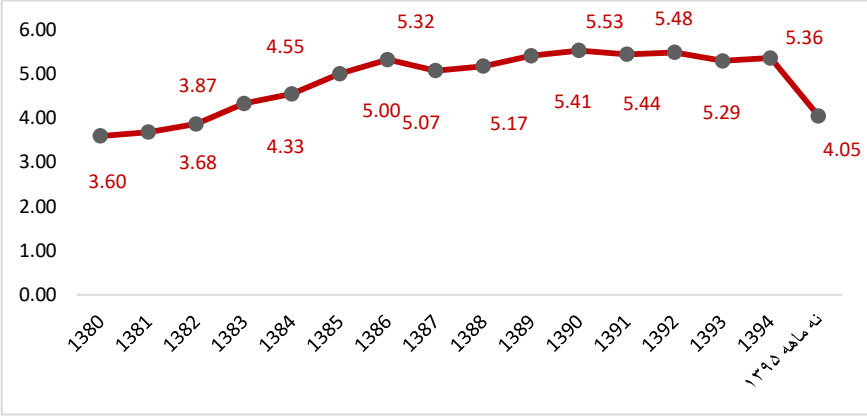


منبع: مرکز آمار ایران

بررسی هزینه مصرفی سرانه بخش خصوصی در این دوره بیانگر آن است که این شاخص در طول دوره روند باثباتی را طی کرده و از ۳.۶ میلیون ریال در سال ۱۳۸۰ به ۵.۳۶ میلیون ریال در سال ۱۳۹۴ رسیده و میزان آن در نه ماهه اول سال ۱۳۹۵ نیز

۴.۰۵ میلیون ریال بوده است. همان‌طور که در ابتدای این فصل نیز اشاره شده این شاخص ایران را در محدوده کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط قرار می‌دهد.

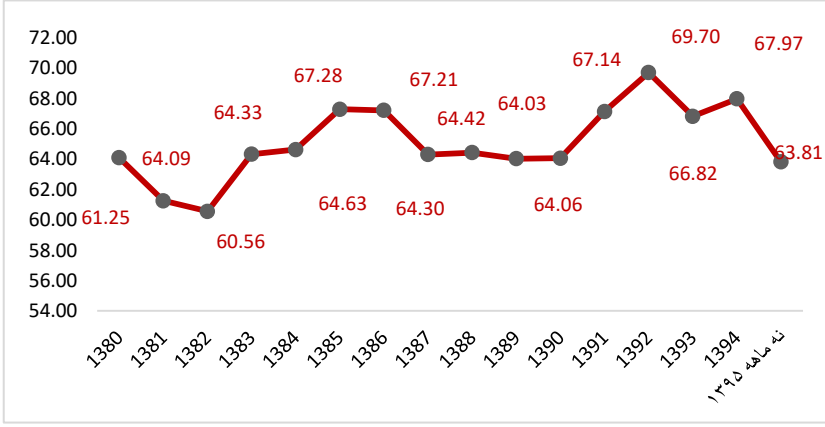
نمودار ۹-۵- روند هزینه مصرفی سرانه بخش خصوصی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (میلیون ریال)



منبع: مرکز آمار ایران

همان‌طور که انتظار می‌رفت سهم هزینه‌های مصرفی بخش خصوصی از هزینه ناخالص داخلی قابل توجه بوده است. در طول این دوره هزینه‌های مصرفی بخش خصوصی به طور متوسط ۶۵.۱ درصد GDP را به خود اختصاص داده است. کمترین میزان این شاخص مربوط به سال ۱۳۸۲ (۶۰.۵۶ درصد) و بالاترین میزان آن نیز مربوط به سال ۱۳۹۲ با ۶۹.۷۰ درصد بوده است.

نمودار ۹-۶- سهم هزینه مصرفی خصوصی از هزینه ناخالص داخلی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)

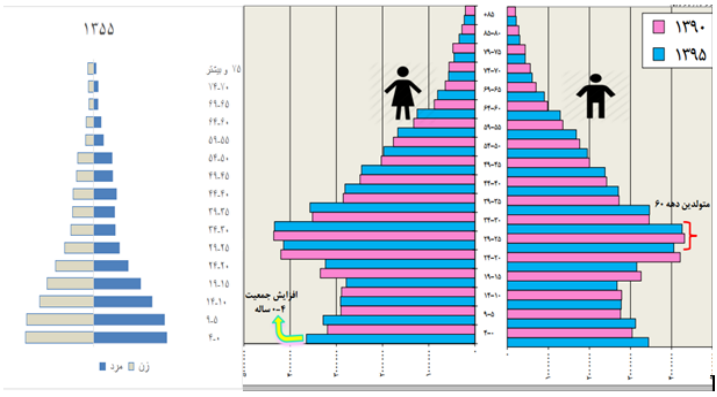


منبع: مرکز آمار ایران

۹-۱-۳- تغییر ساختار جمعیت و مخارج مصرفی در اقتصاد ایران

یکی از ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی خاص کشور در دهه‌های اخیر افزایش شدید جمعیت در دوره‌ای خاص و تحولات ساختار جمعیت در این دوره‌ها است. جمعیت ایران در اواخر دهه ۵۰ و اوایل دهه ۶۰ رشد بی‌سابقه‌ای را تجربه کرد؛ به نحوی که متولدین دوره ۶۴-۱۳۵۵ به ترتیب حدود ۱.۷ و ۱.۲ برابر متولدین دوره‌های ۵۴-۱۳۴۵ و ۷۴-۱۳۶۵ بوده است. متوسط نرخ رشد جمعیت در دوره یاد شده به ۳.۹ درصد افزایش یافته بوده است؛ در حالی که این نرخ در دهه‌های قبل و بعد از آن به ترتیب ۲.۷ و ۲ درصد بوده است. این نرخ در سرشماری‌های اخیر نیز به شدت کاهش یافته است. مفهوم ضمنی رشد ناگهانی جمعیت در یک دهه، تغییر قابل توجه ساختار سنی و به تبع آن تغییر نیازها و سلیقه‌های مصرفی جامعه در سال‌ها و دهه‌های آتی آن است. همان‌طور که در نمودار (۹-۷) ملاحظه می‌شود قاعده هرم جمعیتی در سال ۱۳۵۵ به دوره میان‌سالی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵ منتقل شده است. به این اعتبار طبیعی است که ساخت تابع مصرف جامعه و ویژگی‌های رفتار مصرفی مردم نیز دچار تحول شده باشد.

نمودار ۹-۷- تغییرات ساختار جمعیت در طول دوره ۹۵-۱۳۹۰



منبع: مرکز آمار ایران: سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۹۵

روند شاخص‌های مرتبط با مصرف نهایی بخش دولتی نیز در نمودارهای (۹-۸) تا (۹-۱۱) ارائه شده است. بر این اساس مصرف بخش عمومی هم در طول دوره روند نسبتاً رو به رشدی را تجربه کرده است ولی روند رشد این متغیر در مقایسه با متناظر بخش خصوصی آن ملایم‌تر و در ضمن پر نوسان‌تر بوده است.

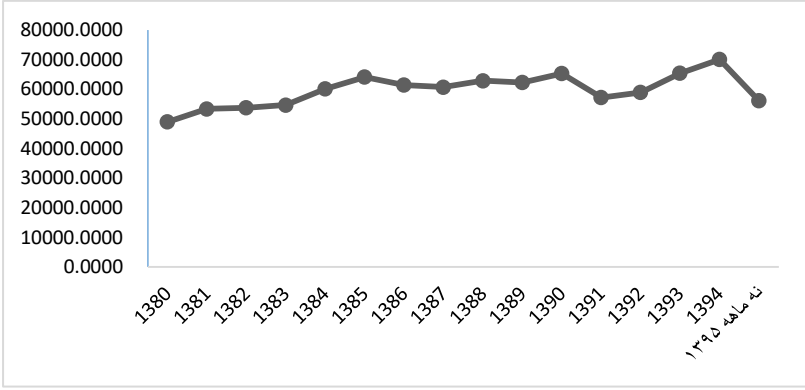
مصرف بخش دولتی در این دوره به طور متوسط سالیانه ۳.۰۶ درصد رشد داشته است که در مقایسه با کل هزینه ناخالص داخلی و هزینه مصرفی بخش خصوصی عملکرد

پایین‌تری را از خود به نمایش گذاشته است. بهترین عملکرد این متغیر در سال ۱۳۹۳ با رشد ۱۱.۰۳ درصد و ضعیف‌ترین آن نیز مربوط به سال ۱۳۹۱ با رشد ۱۲.۴۳- بوده است.

همچنین هزینه مصرفی سرانه دولتی در طول این دوره به طور متوسط ۰.۸۲ میلیون ریال بوده است؛ که بیانگر این امر است که دولت در طول دوره به طور متوسط به ازای هر ایرانی سالانه ۰.۸۲ میلیون ریال هزینه کرده است.

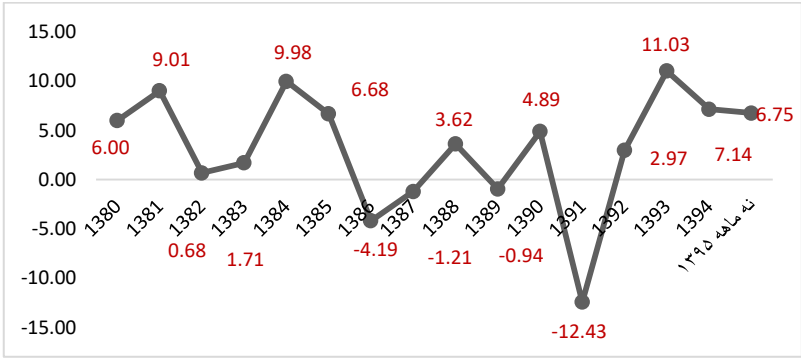
هزینه‌های مصرفی نهایی بخش دولتی در طول دوره مورد بررسی به طور متوسط ۱۱.۱۸ درصد هزینه ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده است. کمترین میزان این شاخص مربوط به سال ۱۳۹۱ با ۹.۲۸ درصد و بالاترین میزان آن نیز با ۱۳.۳۹ درصد مربوط به سال ۱۳۸۱ بوده است.

نمودار ۹-۸- روند مصرف بخش دولتی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)



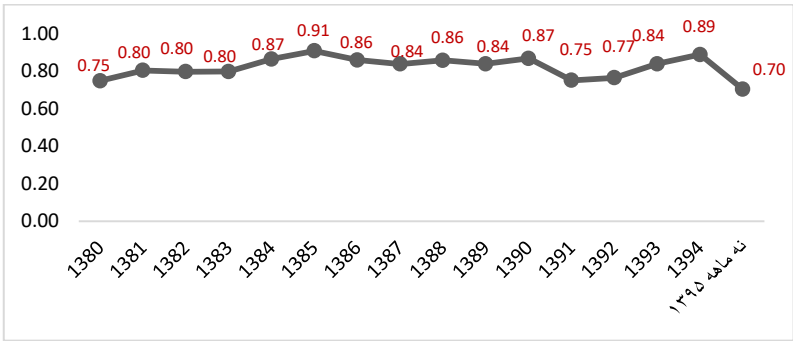
منبع: مرکز آمار ایران

نمودار ۹-۹- روند نرخ رشد مصرف بخش دولتی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



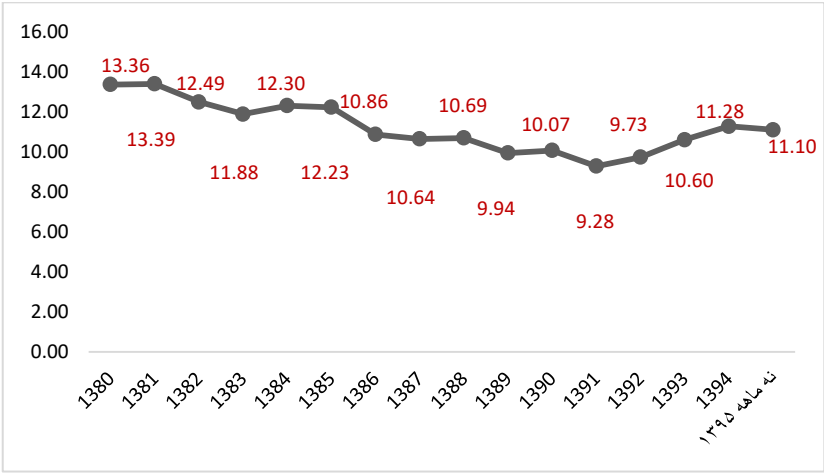
منبع: مرکز آمار ایران

نمودار ۹-۱۰- روند هزینه مصرفی سرانه بخش دولتی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)



منبع: مرکز آمار ایران

نمودار ۹-۱۱- سهم هزینه مصرفی دولتی از هزینه ناخالص داخلی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



منبع: مرکز آمار ایران

بر اساس آمار منتشره توسط مرکز آمار ایران در رابطه با رشد اقتصادی بر حسب اقلام هزینه نهایی به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶، رشد مصرف بخش خصوصی در سه فصل نخست سال ۱۳۹۵ روند صعودی را طی کرده است. رشد این قلم هزینه‌ای در فصل اول ۱.۵ درصد، در فصل دوم ۳.۹ درصد و در فصل سوم به ۱.۷ درصد رسیده است. این ارقام برای فصل‌های ۱۳۹۴ (غیر از تابستان) نیز مثبت بوده‌اند. اما تمام ارقام منتشر شده برای رشد مصرف بخش خصوصی در فصل‌های سال ۱۳۹۳ منفی بوده است. این امر نشان می‌دهد که تقاضای بخش خصوصی در دو سال اخیر از انجماد خارج شده است و می‌توان امیدوار بود این عامل برای تولیدکنندگان به‌عنوان یک علامت مثبت تلقی شود. این روند

در مصرف بخش دولتی نیز مشاهده می‌شود که با توجه به رشد درآمدهای نفتی، طبیعی به نظر می‌رسد. رشد هزینه‌های مصرف نهایی دولتی در تمام فصل‌های سال ۱۳۹۵ مثبت و به میزان ۶.۸ درصد بوده است. باید توجه داشت که علاوه بر هزینه‌های مصرف نهایی بخش خصوصی، بخش‌هایی از هزینه‌های مصرف نهایی دولتی (مانند هزینه‌های بهداشت و سلامت و آموزش) نیز به طور مستقیم در رفاه خانوارها نقش دارند.

یکی از نکات کلیدی و قابل توجه در هزینه‌های مصرفی بخش خصوصی ترکیب این هزینه‌ها و سهم هزینه‌های عمده در آن است. با نگاه به اجزای هزینه‌های مصرفی خانوارهای شهری در سال‌های اخیر مشخص می‌شود که حدود ۳۰ درصد این هزینه‌ها به هزینه‌های مسکن تعلق دارد. در هزینه‌های خانوار مندرج در بودجه خانوار، رقم هزینه‌های مسکن شامل اجاره پرداختی توسط خانوارهای اجاره نشین، ارزش اجاره احتسابی خانوارهای مالک مسکن شخصی و سایر موارد نظیر خانه‌های سازمانی و خانه‌های رایگان است. سهم ارزش اجاره احتسابی حدود ۷۰ درصد قلم هزینه مسکن است. بر این اساس می‌توان گفت که تغییرات این بخش عملاً اثری بر سطح رفاه خانوار ندارد. در صورتی که اجاره احتسابی مسکن از اقلام هزینه‌های مصرفی خانوارهای شهری حذف شود، نرخ رشد سالانه هزینه‌های مصرفی به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش خواهد یافت (خاوری‌نژاد، ۱۳۹۳).

۹-۲- مخارج سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران

۹-۲-۱- رفتار سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران

یکی از اجزاء مهم تقاضای کل سرمایه‌گذاری است که نوسانات آن موجب عدم ثبات کل اقتصاد می‌شود. مطالعه سرمایه‌گذاری به دلیل نقش دوگانه‌ای که در اقتصاد ایفا می‌کند حائز اهمیت است؛ از یک سو بخش بزرگی از مخارج کل را شامل می‌شود و بدین سبب تغییر آن اثر قابل توجّهی بر تقاضا می‌گذارد و از سوی دیگر نقش مهمی بر عرضه و تولید دارد؛ زیرا سرمایه‌گذاری بیانگر افزایش موجودی سرمایه است (کردبچه، ۱۳۸۵، ۹۳).

در سطح کلان اقتصادی، سرمایه‌گذاری کل معمولاً در قالب سرمایه‌گذاری بخش دولتی و خصوصی تقسیم‌بندی می‌شود که این دو جزء سرمایه‌گذاری می‌توانند بسته به شرایط اقتصادی و زمانی و مکانی به صورت جانشین یا مکمل هم عمل کنند. با استفاده از تحلیل شرایط تعادل در بازار کالا و خدمات می‌توان جایگزینی سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی بررسی کرد. در شرایط تعادل بخشی از پس‌انداز در اختیار سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و مابقی آن برای کسری بودجه در اختیار دولت قرار می‌گیرد.

در سطح معینی از پس‌انداز، افزایش در کسری بودجه دولت باعث کاهش در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شده و اثر محدودکنندگی[1] رخ خواهد داد. دولت برای تأمین مخارج خود اقدام به دریافت وام کرده و بخش بیشتری از پس‌انداز را در اختیار خود می‌گیرد، در نتیجه منابع مالی در دسترس بخش خصوصی کاهش می‌یابد. اما از طرف دیگر اگر افزایش سرمایه‌گذاری و مخارج دولتی سبب افزایش بهره‌وری و رشد تولید شده و به تبع آن پس‌انداز نیز افزایش یابد، پدیده محدودکنندگی رخ نداده و سرمایه‌گذاری دولتی می‌تواند محرک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز باشد؛ به عبارت دیگر در این شرایط سرمایه‌گذاری دولتی بر روی بخش خصوصی اثر تقویت‌کنندگی[2] از خود نشان می‌دهد (صفرزاده و جعفری، ۱۳۹۵).

در ادبیات اقتصاد کلان اثر محدودکنندگی معمولاً با اعمال سیاست مالی انبساطی (مانند کاهش مالیات‌ها و افزایش مخارج دولت) رخ می‌دهد. به دنبال اعمال این سیاست‌ها نرخ بهره افزایش یافته و کاهش در سرمایه‌گذاری و یا مخارج مصرفی بخش خصوصی را به همراه خواهد داشت. در دو حالت اثر محدودکنندگی بیشترین میزان را خواهد داشت: اول؛ حساسیت پایین تقاضای پول نسبت به نرخ بهره و دوم؛ حساسیت بالای سرمایه‌گذاری نسبت به نرخ بهره که در این دو حالت با اعمال سیاست مالی انبساطی، نرخ بهره به شدت افزایش یافته و موجب کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود و تغییر در محصول کل حاصل برآیند افزایش آن به دلیل سیاست‌های دولتی و کاهش ناشی از انقباض هزینه‌ها در بخش خصوصی خواهد بود (صفرزاده و جعفری، ۱۳۹۵).

بر اساس مطالعات انجام یافته شوک‌های مثبت وارد شده بر سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی بر روی تولید ملی اثر مثبت دارند. همچنین در اقتصاد ایران کشش تولید نسب به سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی و بهره‌وری نهایی جزئی و کل برای این متغیرها مثبت بوده و این شاخص‌ها برای سرمایه‌گذاری دولتی بزرگ‌تر از سرمایه‌گذاری خصوصی است. همچنین نرخ‌های بازدهی جزئی و کلی سرمایه‌گذاری دولتی مثبت بوده و نرخ بازدهی کلی آن بزرگ‌تر از نرخ بازدهی جزئی‌اش است. اما این نرخ‌ها برای سرمایه‌گذاری خصوصی منفی بوده و نرخ بازدهی کلی آن از بازدهی جزئی‌اش کمتر است. یعنی اینکه شوک مثبت وارد شده بر سرمایه‌گذاری دولتی منجر به افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی

1 . Crowding out effect
2 . Crowding in effect

می‌شود؛ به بیان دیگر در دوره مورد بررسی در اقتصاد ایران سرمایه‌گذاری دولتی سرمایه‌گذاری خصوصی را تقویت کرده است (صفرزاده و جعفری، ۱۳۹۵).

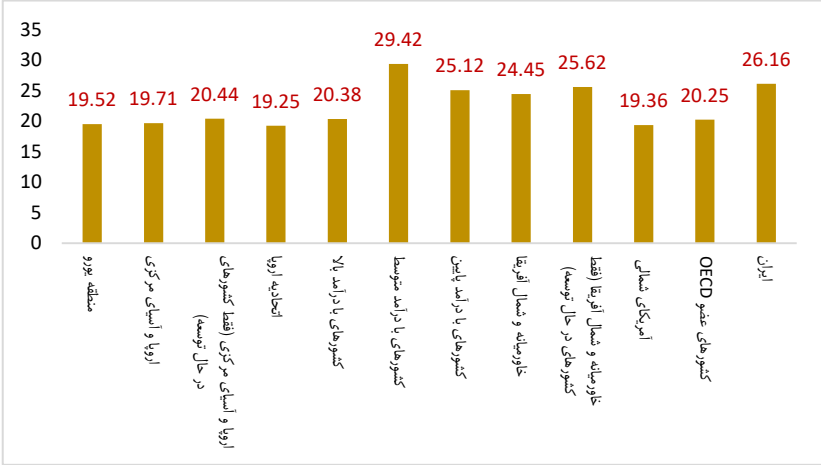
یکی از شاخص‌های ارزیابی عملکرد سرمایه‌گذاری کشورها سهم انباشت سرمایه ناخالص از تولید ناخالص داخلی است. بر اساس اطلاعات مندرج در جدول (۹-۳) و نمودار (۹-۱۲) متوسط جهانی این شاخص برای سال ۲۰۱۴، ۲۲.۲۷ درصد و برای ایران به میزان ۲۶.۱۶ درصد بوده است. بر این اساس اقتصاد ایران از منظر نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی در زمره کشورهای در حال توسعه با درآمد پایین قرار گرفته است.

جدول ۹-۳- سهم سرمایه‌گذاری ناخالص از GDP در سال ۲۰۱۴

کشور / منطقه	درصد
متوسط جهانی	۲۲.۲۷
اروپای مرکزی و بالتیک	۲۱.۱۹
آسیای شرقی و پاسیفیک (برای ۲۰۱۳)	۲۸.۵۹
آسیای شرقی و پاسیفیک (فقط کشورهای در حال توسعه)	۴۰.۰۳
منطقه یورو	۱۹.۵۲
اروپا و آسیای مرکزی	۱۹.۷۱
اروپا و آسیای مرکزی (فقط کشورهای در حال توسعه)	۲۰.۴۴
اتحادیه اروپا	۱۹.۲۵
کشورهای با درآمد بالا (برای ۲۰۱۳)	۲۰.۳۸
کشورهای با درآمد متوسط	۲۹.۴۲
کشورهای با درآمد پایین	۲۵.۱۲
خاورمیانه و شمال آفریقا	۲۴.۴۵
خاورمیانه و شمال آفریقا (فقط کشورهای در حال توسعه)	۲۵.۶۲
آمریکای شمالی (۲۰۱۳برای)	۱۹.۳۶
کشورهای عضو OECD (برای)	۲۰.۲۵
ایران	۲۶.۱۶

Source: World Development Indicators, 2015.

نمودار ۹-۱۲- سهم سرمایه‌گذاری ناخالص از GDP در سال ۲۰۱۴



۹-۲-۲- روند شاخص‌های هزینه‌های سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران

در نظام حساب‌های ملی، تشکیل سرمایه ثابت عبارت است از هزینه خریداری (یا ارزش تولید به حساب خود) کالاهای سرمایه‌ای توسط بخش خصوصی، تولید کنندگان خدمات دولتی و تولید کنندگان خدمات خصوصی غیرانتفاعی در خدمت خانوارها منهای خالص فروش کالاهای سرمایه‌ای دست دوم و قراضه در طول یک دوره حسابداری (معمولاً یک سال) کالاهای سرمایه‌ای، کالاهای نهایی بادوامی است که در راه تولید کالاها و خدمات جدید به کار برده شده و عمر اقتصادی آن بیش از یک سال است. خرید یا تحصیل کالاها با دوام غیر مصرفی (به استثنای زمین، ذخایر معادن، قلمستان‌ها و امثال آن) برای مصارف نظامی، طرح‌های ساختمانی نیمه تمام، هزینه‌های مربوط به تعمیرات اساسی کالاهای سرمایه‌ای، اصلاح و عمران زمین‌های کشاورزی و توسعه مناطق مشجر، احداث باغات و تاکستان‌ها و غیره (مشروط به اینکه زمان بهره‌برداری از آن‌ها بیش از یک سال باشد) و نیز خرید حیوانات بارکش و شیرده و خرید دام و طیور به منظور تکثیر در حساب تشکیل سرمایه ثابت ناخالص منظور می‌شوند. هزینه‌های نقل و انتقال مربوط به خرید و فروش زمین، معدن و نظایر آن نیز در این حساب لحاظ می‌شود.

تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به تفکیک سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و لوازم کسب و کار و ساختمان صورت می‌گیرد. سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و لوازم کسب و کار، آن قسمت از تولیدات داخلی و واردات کالاهای سرمایه‌ای است که طی دوره حسابداری مورد مصرف قرار نگرفته، صادر نشده و به این ترتیب به موجودی کالاهای سرمایه‌ای کشور

اضافه شده است. در هر یک از این زمینه‌ها نیز اقلام به تفکیک دولتی و خصوصی ارائه می‌شود.

تشکیل سرمایه در ساختمان به تفکیک بخش خصوصی و دولتی و همچنین تشکیل سرمایه توسط بخش خصوصی به صورت مجزا برای مناطق شهری و روستایی برآورد می‌شود. سرمایه‌گذاری ساختمانی توسط بخش خصوصی در مناطق شهری با استفاده از بررسی‌های ساختمانی اداره آمار اقتصادی بانک مرکزی محاسبه می‌شود. در بررسی‌های آماری مذکور هزینه‌های سرمایه‌گذاری هر سال برای ساختمان‌های مسکونی و غیر مسکونی و به تفکیک برای تهران، شهرهای بزرگ و کوچک برآورد می‌شود. هزینه‌های مربوط به تعمیرات اساسی و تغییرات و اضافات ساختمانی نیز بر اساس ارقام بودجه خانوارهای مناطق شهری برآورد می‌شود. سود سازندگان آن تعداد از ساختمان‌های تکمیل شده که به منظور فروش ایجاد شده نیز به طور جداگانه بر اساس آمارگیری نمونه ای محاسبه و در ارقام سرمایه‌گذاری منظور می‌شود.

در این زمینه سرمایه‌گذاری ساختمانی در بخش دولتی به هزینه‌هایی اطلاق می‌شود که برای ایجاد اماکن اداری، راه‌سازی، ایجاد پل‌ها، تونل‌ها، راه‌آهن، سدها، فرودگاه‌ها، فاضلاب‌ها، شبکه آبیاری و خطوط لوله‌های نفت و گاز، تلگراف، تلفن، برق و نظایر آن صرف شده باشد. هزینه‌های مربوط به مطالعه، تهیه نقشه، ماکت و سایر محاسبات ساختمانی، تأسیسات آب مشروب شهرها و سایر هزینه‌های مطالعاتی و تحقیقاتی که منجر به سرمایه‌گذاری شود، در ارقام سرمایه‌گذاری ساختمان‌های دولتی منظور می‌شود.

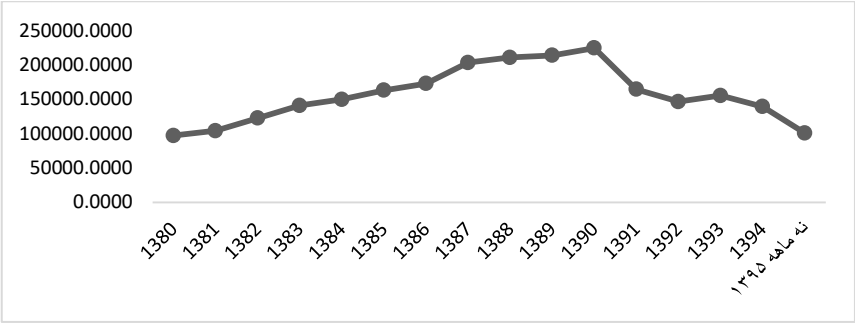
در راستای مفاهیم و موارد فوق، در این بخش عملکرد متغیر سرمایه‌گذاری در قالب سرمایه‌گذاری کل، به تفکیک دولتی و خصوصی و به تفکیک ماشین‌آلات و ساختمان ارائه شده است. با بررسی تفکیکی این اقلام می‌توان رفتار سرمایه‌گذاری کل کشور را ارزیابی و آسیب‌شناسی کرد.

براساس اطلاعات موجود سرمایه‌گذاری کل در اقتصاد ایران تا سال ۱۳۹۱ روند رو به رشد داشته است. تا سال مذکور علیرغم اینکه رشد این متغیر با نوسانات جدی همراه بوده است ولی هرگز رشد منفی را تجربه نکرده است. در سال ۱۳۹۱ با شروع تحریم‌های جدی اقتصاد ایران و شروع دوره رکود فراگیر در کشور، سرمایه‌گذاری نیز دچار افت شدید شده و کاهش حدود ۲۷ درصدی را طی کرده است. بعد از آن سال به‌جز سال ۱۳۹۳(رشد ۵.۹ درصدی) رشد سرمایه‌گذاری در کشور همواره منفی بوده و روند کاهشی

را در پیش گرفته است. براساس بررسی‌ها رشد مثبت سال ۹۳ نیز ناشی از رشد شتابان سرمایه‌گذاری دولتی در ماشین‌آلات بوده است.

متوسط رشد سرمایه‌گذاری در طول دوره مورد بررسی حدود ۳.۵ درصد است که پایین‌تر از رشد مصرف خصوصی (۴.۵ درصد) و رشد هزینه ناخالص داخلی (۴.۱۵ درصد) است.

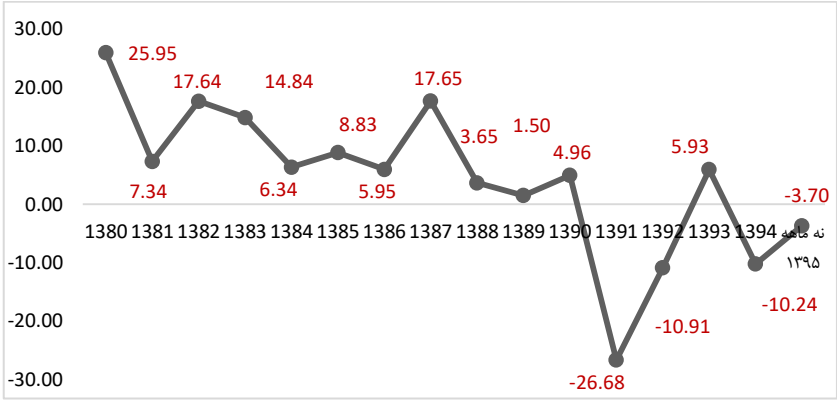
نمودار ۹-۱۳- روند سرمایه‌گذاری کل به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)



منبع: مرکز آمار ایران

بر اساس نمودار (۹-۱۴) رشد متغیر سرمایه‌گذاری در طور دوره مورد بررسی به شدت نوسانی بوده است. بهترین عملکرد در این زمینه مربوط به ابتدای دوره با حدود ۲۶ درصد بوده است که بخش غالب آن ناشی از رشد سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات است، بدترین عملکرد نیز در سال ۹۱ با رشد منفی ۲۶.۶۸ درصد محقق شده است که عامل اصلی افت سرمایه‌گذاری در آن سال نیز کاهش شدید سرمایه‌گذاری در ماشین آلات بوده است.

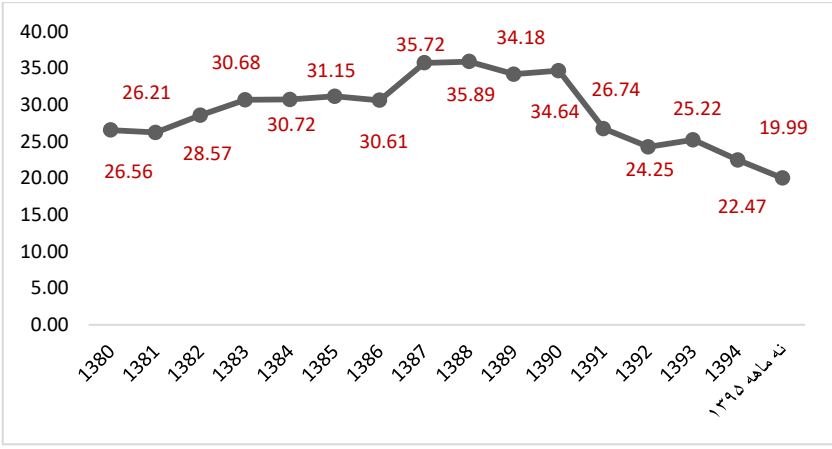
نمودار ۹-۱۴- روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری کل به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



منبع: مرکز آمار ایران

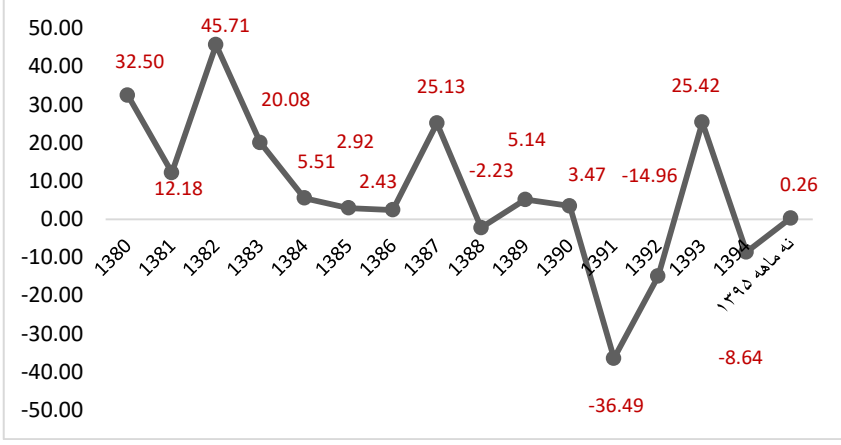
سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی در نمودار (۹-۱۵) ارائه شده است. بر این اساس در طول دوره مورد بررسی سرمایه‌گذاری به طور متوسط سالانه حدود ۲۸.۹ درصد تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده است. روند این شاخص از ابتدای دوره رو به افزایش بوده و در سال ۱۳۸۸ با ۳۵.۹ درصد به اوج رسیده است ولی بعد از آن آهنگ کاهشی در پیش گرفته و در انتهای دوره و در سه فصل اول سال به حدود ۲۰ درصد کاهش یافته است.

نمودار ۹-۱۵- سهم سرمایه‌گذاری کل از هزینه ناخالص داخلی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



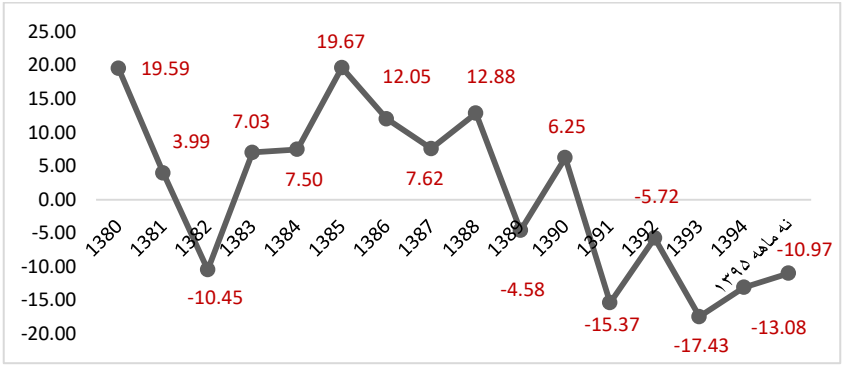
منبع: مرکز آمار ایران

نمودار ۹-۱۶- روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



منبع: مرکز آمار ایران

نمودار ۹-۱۷- روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری در ساختمان به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



منبع: مرکز آمار ایران

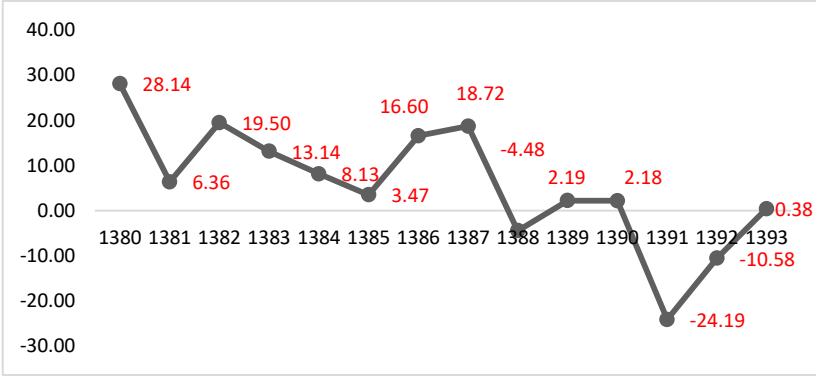
روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری به تفکیک ماشین‌آلات و ساختمان در نمودارهای (۹-۱۶) و (۹-۱۷) گزارش شده است. همانطور که ملاحظه می‌شود در طول دوره هر دو جزء سرمایه‌گذاری رشد پر نوسانی را تجربه کرده‌اند که در این میان تغییرات رشد سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات شدیدتر بوده است. این جز سرمایه‌گذاری که در ادبیات اقتصاد کلان نماگر پیشرو در پیش‌بینی رشد اقتصادی تلقی می‌شود در سال ۱۳۹۱ با کاهش شدید حدود ۳۶.۵ درصدی روبرو بوده است که به نظر می‌رسد یکی از دلایل تعمیق رکود اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۲ همین امر باشد. ضمن اینکه روند رو به بهبود این شاخص در انتهای دوره نوید بخش خروج سرمایه‌گذاری از انجماد و چشم‌انداز مثبت بهبود در شرایط کلان اقتصادی است.

در ادامه روند تغییرات متغیر سرمایه‌گذاری به تفکیک بخش خصوصی و دولتی و ماشین‌آلات و ساختمان ارائه شده است. بدیهی است که انگیزه‌های هر یک از بخش‌های خصوصی و دولتی برای سرمایه‌گذاری در این گروه‌ها با یکدیگر متفاوت بوده و در برخی موارد دارای آثار و تبعات متفاوتی است؛ زیرا که بخش خصوصی به دنبال حداکثر سازی منافع اقتصادی خود در انجام پروژه‌های اقتصادی است و طرح و پروژه را منوط به سود ده بودن آن می‌داند. اما بخش دولتی در بسیاری از پروژه‌ها اصولاً نمی‌تواند یا حتی نمی‌خواهد به دنبال حداکثر کردن سود خود باشد و در واقع رفتار سرمایه‌گذاری دولت بر این مبنا استوار است که منافع اجتماعی و منافع بلند مدت کشور را بر عواید کوتاه مدت ترجیح می‌دهد. به عنوان نمونه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه ساختمان اغلب در برگیرنده مخارج مربوط به ساخت و تغییرات اساسی ساختمان‌های مسکونی در مناطق

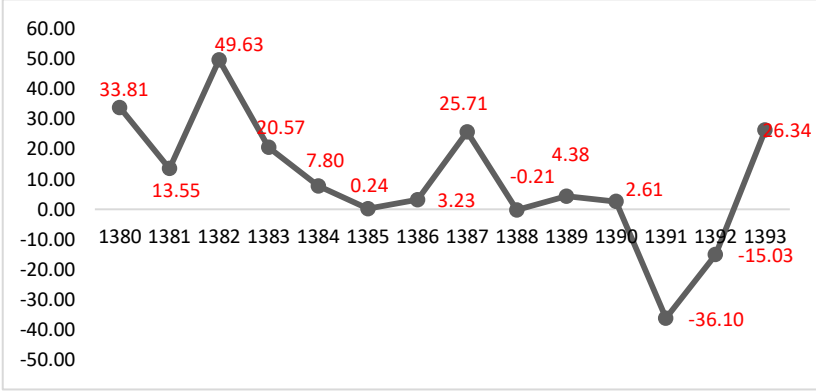
شهری و روستایی است در حالی که سرمایه‌گذاری بخش دولتی در بخش ساختمان شامل هزینه‌هایی است که برای احداث اماکن اداری، راه‌سازی، ایجاد پل‌ها، تونل‌ها، راه‌آهن، سدها و ... است. بنابراین بر خلاف سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان، سرمایه‌گذاری دولتی نقش اساسی در تأمین و ایجاد زیربناهای اقتصادی دارد و از این منظر پیش زمینه فعالیت‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را فراهم می‌سازد.

همان‌طور که در نمودارهای زیر ملاحظه می‌شود تمام اجزای سرمایه‌گذاری ضمن اینکه روند پر نوسانی را تجربه کرده‌اند، از سال ۱۳۹۱ دچار افت شدید شده‌اند. در این میان نرخ کاهش سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات در هر دو بخش دولتی و خصوصی شدیدتر بوده است؛ اما از اول سال ۱۳۹۵ تا پایان نه ماهه آن سال بهبود در آن شروع شده است که نوید بخش چشم‌انداز مثبت در فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی است.

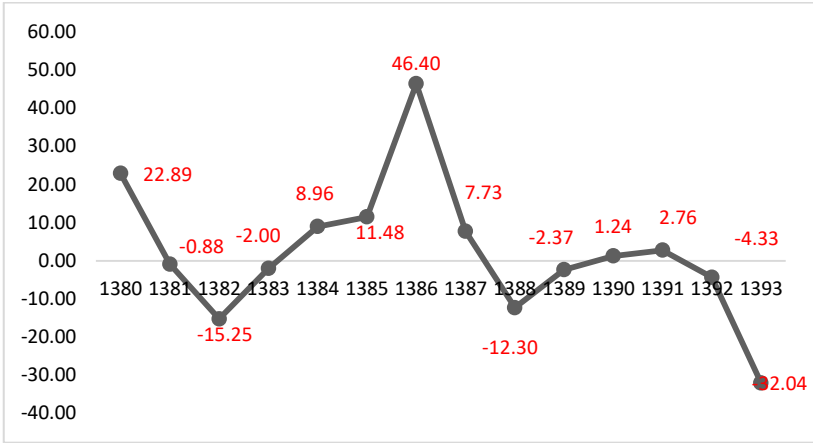
نمودار ۹-۱۸- روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



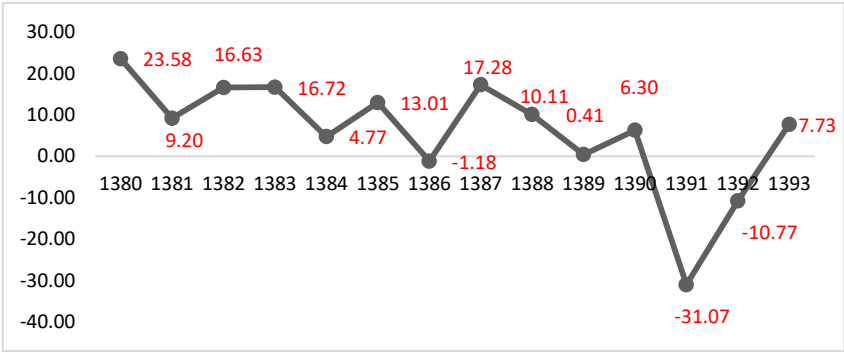
نمودار ۹-۱۹- روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ماشین‌آلات به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



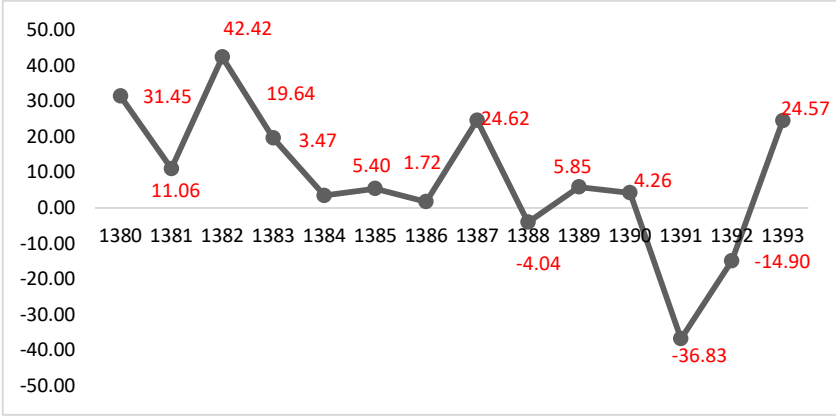
نمودار ۹-۲۰- روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



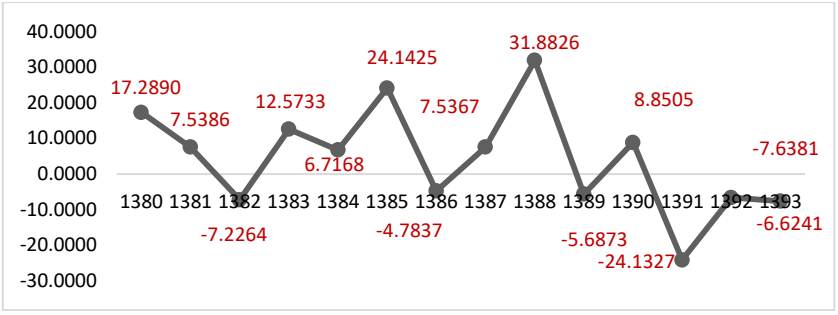
نمودار ۹-۲۱- روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری دولتی به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



نمودار ۹-۲۲- روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری دولتی در ماشین‌آلات به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



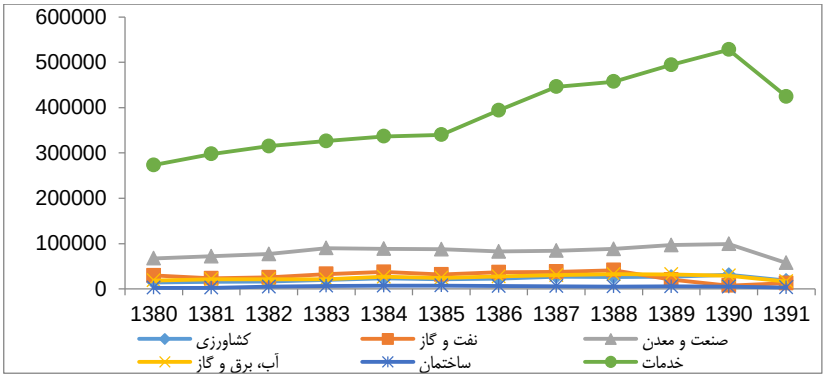
نمودار ۹-۲۳- روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری دولتی در ساختمان به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (درصد)



منبع: مرکز آمار ایران

متأسفانه آمار سرمایه‌گذاری به تفکیک بخش‌های عمده اقتصادی برای سال‌های اخیر در دسترس نیست. با این حال روند آن تا پایان سال ۱۳۹۱ بیانگر آن است که سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران به شدت بر بخش خدمات متمرکز شده است. ضمن اینکه بر اساس نمودار (۹-۲۴) فاصله سرمایه‌گذاری در این بخش با سایر بخش‌ها در طول دوره همواره رو به افزایش بوده است.

نمودار ۹-۲۴- روند سرمایه‌گذاری بخش‌های مختلف اقتصاد به قیمت ثابت ۱۳۸۳ (میلیارد ریال)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

بر اساس اطلاعات مندرج در جدول (۹-۴) و نمودار (۹-۲۵) در طول دوره مورد بررسی بخش خدمات به طور متوسط حدود ۷۰٪ سرمایه‌گذاری را به خود اختصاص داده است درحالی که بخش صنعت و معدن بعد از آن و با اختلاف بسیار زیاد فقط حدود ۱۵٪ سرمایه‌گذاری داشته است. سهم سایر بخش‌ها از سرمایه‌گذاری بسیار ناچیز است. نکته قابل توجه این است که سهم بخش خدمات از سرمایه‌گذاری در طول دوره همواره در حال رشد بوده و برعکس آن سهم

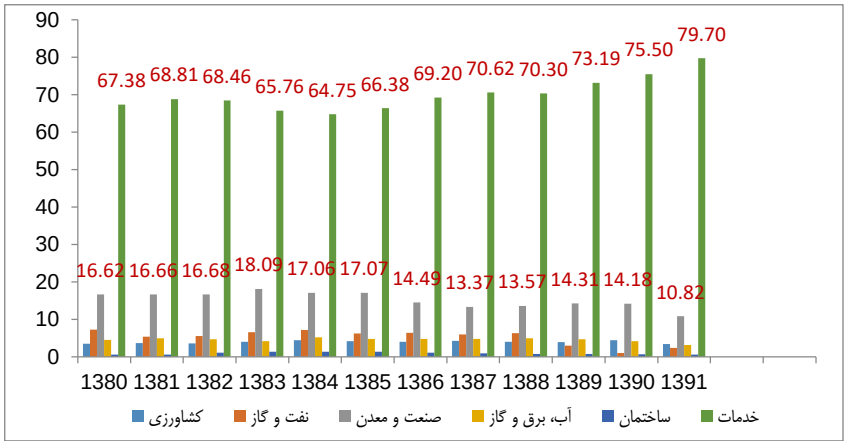
بخش صنعت و معدن کاهشی بوده است، سایر بخش‌ها هم سهم نسبتاً ثابتی داشته‌اند. به عبارت دیگر در طول این دوره سرمایه‌گذاری از بخش صنعت و معدن به سمت بخش خدمات سوق پیدا کرده است.

جدول ۹-۴- سهم بخش‌های مختلف اقتصاد از کل سرمایه‌گذاری به قیمت ثابت ۱۳۸۳در سال ۱۳۹۱ (درصد)

شرح	کشاورزی	نفت و گاز	صنعت و معدن	آب، برق و گاز	ساختمان	خدمات
۱۳۸۰	۳.۵	۷.۳	۱۶.۶۲	۴.۵۷	۰.۶۳	۶۷.۳۸
۱۳۸۱	۳.۶۶	۵.۳۶	۱۶.۶۶	۴.۹۳	۰.۵۷	۶۸.۸۱
۱۳۸۲	۳.۵۶	۵.۵۳	۱۶.۶۸	۴.۶۹	۱.۰۷	۶۸.۴۶
۱۳۸۳	۴.۰۱	۶.۵۹	۱۸.۰۹	۴.۲۲	۱.۳۳	۶۵.۷۶
۱۳۸۴	۴.۴۸	۷.۱۸	۱۷.۰۶	۵.۱۷	۱.۳۶	۶۴.۷۵
۱۳۸۵	۴.۱۹	۶.۲۰	۱۷.۰۷	۴.۷۶	۱.۴۰	۶۶.۳۸
۱۳۸۶	۴.۰۰	۶.۴۳	۱۴.۴۹	۴.۷۹	۱.۰۸	۶۹.۲۰
۱۳۸۷	۴.۲۸	۵.۹۸	۱.۳۷	۴.۸۰	۰.۹۵	۷۰.۶۲
۱۳۸۸	۴.۰۳	۶.۳۵	۱۳.۵۷	۴.۹۶	۰.۷۹	۷۰.۳۰
۱۳۸۹	۳.۹۶	۳.۰۱	۱۴.۳۱	۴.۷۲	۰.۸۱	۷۳.۱۹
۱۳۹۰	۴.۴۳	۱.۰۶	۱۴.۱۸	۴.۱۶	۰.۶۷	۷۵.۵۰
۱۳۹۱	۳.۴۱	۲.۳۶	۱۰.۸۲	۳.۱۳	۰.۵۸	۷۹.۷

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نمودار ۹-۲۵- سهم بخش‌های مختلف اقتصاد از کل سرمایه‌گذاری به قیمت ثابت ۱۳۸۳ (درصد)



۹-۲-۳-عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران

فضای سرمایه‌گذاری در ایران از عوامل متعددی که منجر به ناهماهنگی و در نتیجه ایجاد ناامنی آن شده است، رنج می‌برد. برخی از این عوامل بنیادی و ریشه در قانون، فرهنگ یا ساختار سیاسی کشور دارند و برخی دیگر به رویکرد اقتصادی دولت‌ها، عملکرد کنشگران اقتصادی و عوامل برون‌مرزی مربوط می‌شوند. از دیدگاه صاحب‌نظران عملکرد نامناسب نهادهای دولتی (مانند بروکراسی گسترده، رفتارهای تبعیض‌آمیز، برخوردهای سلیقه‌ای، بی‌ثباتی قوانین، عدم هماهنگی نهادها در اجرای سیاست‌ها، عملکرد نهادهای انتفاعی دولتی) یکی از مهم‌ترین عوامل افزایش فضای عدم اطمینان برای سرمایه‌گذاری است.

دولت با ایجاد زیرساخت‌ها، کمک به تأمین مالی پروژه‌ها، ایجاد فضای ایمن از لحاظ اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، حذف انحصارات اقتصادی و مواردی از این قبیل می‌تواند مشوق بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در اقتصاد باشد. برعکس وجود سیاست‌ها و قوانین و مقررات متناقض، وجود انواع انحصارات و رانت‌های دولتی و شبه‌دولتی، کاهش امنیت اقتصادی، وجود تحریم‌ها، سیاست‌های مالیاتی دولت و فشار اقتصادی و مالی بر شرکت‌ها، رکود در بازار، کمبود نقدینگی و سرمایه در گردش، هزینه‌های بالای تأمین سرمایه از بانک‌ها و بالا بودن نرخ بهره بانکی، از جمله مواردی هستند که می‌توانند در انگیزه‌های بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در اقتصاد تردید جدی ایجاد کنند (محمدی، ۱۳۹۴).

اگرچه بخش عمده‌ای از کاهش سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر از نوسانات گسترده بازار و عدم امنیت سرمایه‌گذاری در این سال‌ها ناشی شده است، اما باید توجه داشت که وجود یکسری مشکلات ساختاری، توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در اقتصاد کشور را در آینده در هاله‌ای از ابهام فروبرده است. برای گسترش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در اقتصاد کشور، توجه به این موارد و اقدامات عملی در جهت رفع آن‌ها ضروری است. برخی از این مشکلات ساختاری برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی عبارت‌اند از (محمدی، ۱۳۹۴):

۱- **انحصارات:** وجود انحصارات مختلف دولتی و شبه‌دولتی در فعالیت‌های اقتصادی ایران موجب شده است که بخش خصوصی مجالی برای رقابت با بخش غیرخصوصی قدرتمند را نداشته باشد؛ از این رو کمتر وارد فعالیت‌هایی شده است که بخش دولتی و یا شبه‌دولتی در آن فعالیت دارند. از قضا فعالیت‌هایی که در آن‌ها انحصار وجود داشته، بدترین

عملکردها را شاهد بوده‌اند، درحالی‌که رقابت در بازارها موجب تنوع تولید، نوآوری و رضایت مصرف‌کننده شده است.

۲- **قوانین و مقررات دست و پاگیر و متغیر و بوروکراسی‌های شدید اداری در راه‌اندازی کسب‌وکار:** اگر چه برخی قوانین مثل اصل ۴۴ قانون اساسی اصلاح شده است، اما تغییر محسوسی در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی اتفاق نیفتاده است. دلیل این موضوع آن است که موانع عملیاتی سرمایه‌گذاری و موانع نانوشته بعضاً قدرتی فراتر از موانع و محدودیت‌های نوشته‌شده دارند.

۳- **سیاست‌های مالیاتی دولت و رکود گسترده در بازار:** افزایش نرخ‌های مالیات و کسب انواع عوارض و مالیات‌ها از شرکت‌های تولیدی بخش خصوصی هزینه‌های تولید را به شدت بالا برده و رکود گسترده در بازار، تقاضا برای محصولات را کاهش داده است. این موضوع روی سودآوری شرکت‌ها و توسعه سرمایه‌گذاری‌های آتی به شدت تأثیر منفی بر جای گذاشته است.

۴- **تحلیل و از بین رفتن قدرت اقتصادی بخش عمده‌ای از قشر متوسط جامعه و فقدان توان لازم برای سرمایه‌گذاری:** معمولاً در همه اقتصادها بخش خصوصی که اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کند، همان قشر متوسط به بالای جامعه است که درآمدهای مازاد بر نیاز را صرف سرمایه‌گذاری می‌کند. مشکلات اقتصاد کشور در سال‌های گذشته از جمله تورم شدید، رکود گسترده، تحریم‌ها و نظایر آن باعث افزایش شدید هزینه‌های زندگی، کاهش پس‌اندازها و در نتیجه کاهش سرمایه‌گذاری این بخش مهم شده است.

۵- **افزایش شدید هزینه‌های سرمایه‌گذاری و تأمین مواد اولیه:** تحریم‌های اقتصادی به همراه موانع و محدودیت‌های گمرکی و اداری باعث شده است هزینه‌های تأمین ماشین‌آلات مخصوصاً از خارج از کشور افزایش یافته و سرمایه‌گذاری مقرون‌به‌صرفه نباشد.

۶- **نرخ‌های بالای بهره بانکی:** نرخ بهره بالای بانکی از دو جهت به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ضربه وارد ساخته است. اول اینکه موجب شده هزینه تأمین منابع مالی افزایش یافته و شرکت‌ها تمایل کمتری برای گرفتن وام و سرمایه‌گذاری داشته باشند. دوم اینکه باعث شده است افراد تشویق شوند به جای سرمایه‌گذاری و تحمل ریسک‌های مربوط به تولید و سرمایه‌گذاری و دردسرهای اداری و غیر اداری آن، منابع مالی خود را در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری گذاشته و از سود تضمین‌شده آن بهره‌برداری کنند. به عبارت دیگر

نرخ‌های بهره بالای بانکی تولید و سرمایه‌گذاری را فعالیتی پرخطر و غیرمنطقی ساخته است.

۹-۳- پیش‌بینی رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶

در بخش‌های پیشین به تفصیل روند و رفتار متغیرهای مصرف و سرمایه‌گذاری بررسی و تحلیل شد. در این بخش با استناد به آن تحلیل‌ها چشم‌انداز این متغیرها برای سال ۱۳۹۶ ارائه می‌شود.

برای پیش‌بینی وضعیت مصرف بخش خصوصی چند سناریو در نظر گرفته شده است. سناریو اول پیش‌بینی آن بر اساس الگوریتم ژنتیک است. بر این اساس انتظار بر این است که رشد مصرف بخش خصوصی در سال ۱۳۹۶ حدود ۵.۲ درصد باشد. رشد مصرف بخش خصوصی در سال ۱۳۹۶ بر اساس سناریوی میانگین متحرک در حدود ۴.۵ درصد خواهد بود. اگر متوسط نرخ رشد برنامه پنجم محقق شود، نرخ رشد این متغیر حدود ۱.۲۶ درصد خواهد بود؛ که این سناریو بدبینانه‌ترین سناریوی ممکن در این زمینه است. سناریوی بعدی حفظ متوسط سهم دوره مورد بررسی از هزینه ناخالص داخلی است. در این سناریو بر اساس نرخ رشد پیش‌بینی شده برای اقتصاد می‌توان نرخ رشد مصرف بخش خصوصی را نیز برآورد کرد. در فصل هفتم برای GDP دو نرخ رشد ۵.۴۶ و ۶.۹۶ درصدی پیش‌بینی شد. مطابق این نرخ‌ها اگر قرار باشد که مصرف بخش خصوصی متوسط سهم ۶۵.۱ درصدی از هزینه ناخالص داخلی را حفظ کند باید در سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۷.۶ و ۹.۱۲ درصد رشد داشته باشد.

برای پیش‌بینی میزان رشد سرمایه‌گذاری در سال ۱۳۹۶ از دو سناریوی میانگین متحرک و تحقق اهداف برنامه ششم توسعه استفاده شده است. بر اساس رویکرد میانگین متحرک نرخ رشد سرمایه‌گذاری کل، سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و سرمایه‌گذاری در ساختمان به ترتیب ۳.۵۲، ۵.۶ و ۰.۴۷ درصد خواهد بود. اگر ملاک دستیابی به اهداف مصرح در برنامه ششم توسعه در این زمینه مورد توجه قرار گیرد، سرمایه‌گذاری در سال ۹۶ باید حدود ۱۵.۳۹ درصد رشد داشته باشد.

منابع و مآخذ:

۱. باقری پرمهر، شعله، زیادلو، حانیه (۱۳۹۵)، واکاوی رفتار مصرفی بخش خصوصی در ایران، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سری زمانی حساب‌های ملی ایران.

۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، فراداده‌های حساب‌های ملی.

۴. جلائی اسفندآبادی، سید عبدالمجید، صمیمی، سپیده (۱۳۹۳)، بررسی موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران (در راستای سیاست‌های کلی ابلاغی نظام)، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، سال دوم، شماره هفتم.

۵. حجتی، محمود (۱۳۸۰)، توسعه کشاورزی و امنیت سرمایه‌گذاری، فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال نهم، شماره ۳۳.

۶. خاوری‌نژاد، ابوالفضل (۱۳۹۳)، ارزیابی وضعیت تولید در اقتصاد کشور (بخش اول)، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

۷. صفرزاده، اسماعیل، جعفری، هدی (۱۳۹۵)، ارتباط بین سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی در ایران: تحلیل تأثیرات محدودکنندگی و تقویت‌کنندگی، فصلنامه مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، منتشر نشده.

۸. کردبچه، حمید (۱۳۸۵). اقتصاد کلان، همدان، نور علم.

۹. محمدی، حسین (۱۳۹۴)، مروری بر برخی موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در اقتصاد ایران، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۳۶۱۹.

۱۰. مرکز آمار ایران، سری زمانی حساب‌های ملی ایران.

۱۱. هژبر کیانی، کامبیز، خدامردی، مریم (۱۳۸۱). رابطه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی در ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، شماره ۱۰.

12. Agénor, Pierre-Richard, Montiel, Peter J.(2008), Princeton University Press

13. World Bank (2015), World Development Indicators

فصل دهم

سرمایه‌گذاری خارجی و فاینانس

مهدی نصرتی
(مدرس دانشگاه، مشاور سرمایه‌گذاری خارجی و فایناس)

علیرضا فتحی
(رئیس گروه سرمایه‌گذاری اداره کل اقتصادی استان تهران)

محمدرضا سلیمیان
(کارشناس تأمین مالی خارجی سازمان سرمایه‌گذاری)

مقدمه

در این فصل دو موضوع سرمایه‌گذاری خارجی و تأمین مالی خارجی (که در ایران تحت عنوان فاینانس شناخته می‌شود) بررسی شده است. نکته مهمی که این فصل بر آن تأکید دارد این است که سری‌های زمانی در خصوص آمارهای جذب سرمایه‌گذاری خارجی کشور در سال‌های گذشته قابل اعتماد نیست و نمی‌تواند به هیچ عنوان مبنایی برای مقایسه قرار گیرد. در خصوص چشم‌انداز پیش رو، آمارهای مصوب سرمایه‌گذاری خارجی (یعنی درخواست‌هایی که مجوز دریافت کرده‌اند) به نوعی می‌تواند نشان دهنده سرمایه‌گذاری‌های محقق در سال آینده باشد.

در بخش تأمین مالی خارجی علاوه بر معرفی بانک‌های توسعه‌ای نظیر بانک جهانی (که در سال‌های تحریم عملاً با ایران رابطه بسیار محدودی داشت)، بانک توسعه اسلامی و نهادهایی مانند جایکا نیز بررسی شده‌اند. از فاینانس‌های موفق پسا برجام به لیزینگ خرید هواپیما و تفاهم‌نامه‌های مربوط به تأمین مالی بخش ریلی و آب و برق اشاره شده است که انتظار می‌رود طی سال جدید عملیاتی شود.

۱۰-۱- سرمایه‌گذاری خارجی

۱۰-۱-۱- تعریف سرمایه‌گذاری خارجی

بر مبنای تعریف آنکتاد[1]، «سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI[2]) یعنی این که یک موسسه مقیم در یک کشور در بنگاه مقیم در کشور دیگر (شرکت وابسته) سرمایه‌گذاری بلندمدت انجام دهد به نحوی که متضمن منافع بلندمدت و حق کنترل برای سرمایه‌گذار مستقیم خارجی باشد». سرمایه سهمی حداقل ۱۰ درصدی از سهام عادی یک واحد حقوقی یا معادل آن برای یک واحد غیرحقوقی معمولاً به عنوان حد آستانه FDI مد نظر قرار می‌گیرد.

FDI سه مؤلفه دارد:

- سرمایه سهمی[3] عبارت است از خرید مستقیم سهام یک بنگاه در یک کشور خارجی توسط سرمایه‌گذار. پروژه‌های FDI که مستلزم تأسیس یک مؤسسه جدید هستند نیز بخشی از این مؤلفه هستند.
- سرمایه‌گذاری مجدد درآمدها به سهمی از سرمایه‌گذار مربوط می‌شود که به عنوان سود سهام تقسیم نشده‌است و یا درآمدهایی که توسط سرمایه‌گذار خارج نشده‌است.
- وام‌های درون شرکتی[4] وام‌هایی هستند که به صورت بلند مدت یا کوتاه مدت میان سرمایه‌گذاران و شرکا رد و بدل می‌شود.

فعالیت‌هایی که سرمایه‌گذاران بدون سرمایه سهمی حق کنترل یا نفوذ در شرکتی کسب می‌کنند (NEM[5])، FDI محسوب نمی‌شود؛ اگر چه که اثرات آن‌ها مشابه وضعیتی است مالکیت از طریق سرمایه سهمی باشد. این روش‌ها مواردی مانند قرارداد ساخت، برون سپاری خدمات، اجاره قرارداد[6]، حق امتیاز[7]، اجازه دهی[8]، و قراردادهای مدیریت را شامل می‌شود.

روش‌های ورود سرمایه‌گذار به یک بازار خارجی عبارت‌اند از: (الف) تملک یا ادغام با یک شرکت موجود (M&A)؛ (ب) تأسیس یک مؤسسه جدید (UNCTAD 2016).

---

1. UNCTAD
2. Foreign Direct Investment
3. Equity capital
4. Intra-company Loans
5. Non-equity Modes
6. Contract farming
7. Franchising
8. licensing

۱۰-۱-۲- تعاریف سرمایه گذاری خارجی در ایران

در قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی ایران (فیپا)، تعاریف زیر به کار رفته است:

- سرمایه‌گذاری خارجی: به‌کارگیری سرمایه خارجی در یک بنگاه اقتصادی جدید یا موجود پس از اخذ مجوز سرمایه‌گذاری
- سرمایه‌گذار خارجی: اشخاص حقیقی یا حقوقی غیر ایرانی و یا ایرانی با استفاده از سرمایه با منشأ خارجی که مجوز سرمایه‌گذاری را اخذ نموده باشند.
- سرمایه خارجی: انواع سرمایه اعم از نقدی و غیر نقدی که توسط سرمایه‌گذار خارجی به کشور وارد می‌شود و شامل موارد زیر می‌شود:

الف- وجوه نقدی که به صورت ارز قابل تبدیل از طریق نظام بانکی یا دیگر طرق انتقال وجوه که مورد تائید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران باشد، به کشور وارد شود.

ب - ماشین آلات و تجهیزات

ج - ابزار و قطعات یدکی، قطعات منفصله و مواد اولیه، افزودنی و کمکی

د- حق اختراع، دانش فنی، اسامی و علائم تجاری و خدمات تخصصی

ه - سود سهام قابل انتقال سرمایه‌گذار خارجی

و- سایر موارد مجاز با تصویب هیئت دولت

۱۰-۱-۳- روند ورود سرمایه‌گذاری خارجی به کشور (شک‌ها و تردیدها)

در ایران سازمان سرمایه‌گذاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، متولی تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و همچنین ارائه آمارها در این خصوص است.

در سطح جهانی نیز آنکتاد که یکی از زیرمجموعه‌های سازمان ملل است، چنین نقشی را به عهده دارد و هرساله آمارهای سرمایه‌گذاری خارجی و توصیه‌ها و گزارش‌هایی را در این باره منتشر می‌کند.

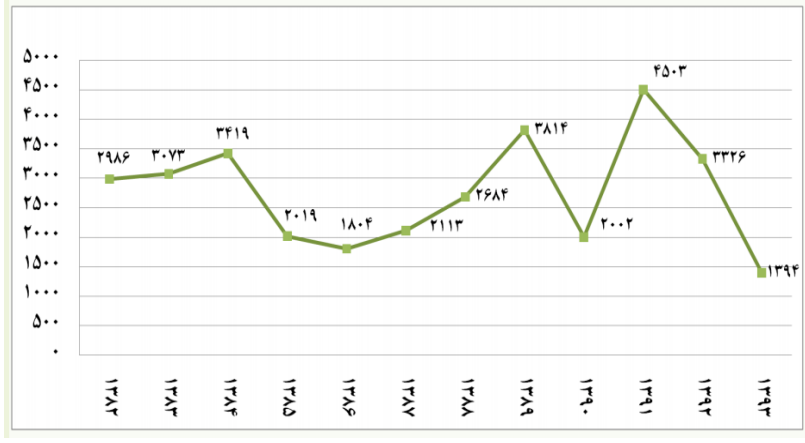
در جدول (۱۰-۱) و نمودار (۱۰-۱) روند ورود سرمایه‌گذاری خارجی به کشور در سال‌های اخیر ارائه شده است.

جدول ۱۰-۱- جریان ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران و کشورهای منتخب (میلیارد دلار)

کشورهای منتخب/ سال	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵
آمریکا	۱۹۸.۰	۲۲۹.۹	۱۸۸.۴	۲۱۱.۵	۱۰۶.۶	۳۷۹.۹
چین	۱۱۴.۷	۱۲۴.۰	۱۲۱.۱	۱۲۳.۹	۱۲۸.۵	۱۳۵.۶
هندوستان	۲۷.۴	۳۶.۲	۲۴.۲	۲۸.۲	۳۴.۶	۴۴.۲
فرانسه	۱۳.۹	۳۱.۶	۱۷.۰	۴۲.۹	۱۵.۲	۴۲.۹
آلمان	۶۵.۶	۶۷.۵	۲۸.۲	۱۱.۷	۰.۹	۳۱.۷
ایتالیا	۹.۲	۳۴.۳	۰.۱	۲۴.۳	۲۳.۲	۲۰.۳
ترکیه	۹.۱	۱۶.۱	۱۳.۳	۱۲.۳	۱۲.۱	۱۶.۵
رژیم اشغالگر قدس	۶.۳	۸.۷	۸.۵	۱۲.۴	۶.۷	۱۱.۶
مالزی	۹.۱	۱۲.۲	۹.۲	۱۲.۱	۱۰.۹	۱۱.۱
امارات متحده عربی	۸.۸	۷.۲	۸.۸	۹.۵	۱۰.۸	۱۱.۰
روسیه	۳۱.۷	۳۶.۹	۳۰.۲	۵۳.۴	۲۹.۲	۹.۸
عربستان سعودی	۲۹.۲	۱۶.۳	۱۲.۲	۸.۹	۸.۰	۸.۱
کره جنوبی	۹.۵	۹.۸	۹.۵	۱۲.۸	۹.۳	۵.۰
ژاپن	-۱.۳	-۱.۸	۱.۷	۲.۳	۲.۱	-۲.۳
ایران	۳.۶	۴.۳	۴.۷	۳.۰	۲.۱	۲.۱

منبع: آنکتاد ۲۰۱۶

نمودار ۱۰-۱- ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به کشور (میلیون دلار)



منبع: سازمان سرمایه‌گذاری

آمارها نشان می‌دهد که از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲ روند جذب سرمایه خارجی صعودی بوده ولی یک‌باره از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴ این روند نزولی شده و رتبه ایران در جذب

سرمایه‌های خارجی کاهش چشمگیری داشته است. سؤال این است که چرا درست در زمان اوج تحریم‌ها در دولت دهم این آمارها افزایشی بوده ولی در دولت یازدهم علیرغم توافقات بین‌المللی صورت گرفته سرمایه‌گذاری خارجی کاهش یافته است؟ آیا می‌توان در صحت آمارهای ارائه شده شک کرد؟ در این زمینه توجه به موارد زیر ضروری به نظر می‌رسد.

الف- شواهد اقتصادی

در این زمینه باید به برخی از مؤلفه‌های مؤثر در جذب سرمایه‌گذاری توجه شود تا از آن طریق مشخص شود که آیا اوج‌گیری سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سال ۲۰۱۲ (جذب سرمایه‌های خارجی به میزان ۴/۶ میلیارد دلار) که اتفاقاً مصادف با آخرین سال فعالیت دولت دهم و اوج تحریم‌ها است، امکان‌پذیر بوده است؟ اقتصاد ایران در همان سال‌هایی که به ظاهر سرمایه‌گذاری خارجی افزایش یافته، نرخ رشد ۶.۸- درصدی را تجربه کرده است. در همان سال‌ها بیشترین تحریم‌ها در طول تاریخ علیه ایران اعمال شده است. پس چطور ممکن است در آن سال‌ها بیشترین میزان سرمایه‌گذاری خارجی ثبت شده باشد؟ باید توجه کرد که وقتی صحبت از سرمایه‌گذاری خارجی می‌شود؛ باید بیشترین میزان امنیت و ثبات در کشور وجود داشته باشد تا سرمایه‌های خارجی جذب شود.

طبق آمارهای آنکتاد، ایران در سال ۲۰۱۲ به میزان ۴/۶ میلیارد دلار سرمایه خارجی جذب کرده است. به عبارت دیگر اقتصاد کشور (با احتساب ارز مبادله‌ای ۲۵۰۰ تومانی) طی یک سال حدود ۱۱۵۰۰ میلیارد تومان سرمایه جذب کرده است. بدین ترتیب طبق این آمار در اقتصاد ایران در سال ۲۰۱۲ معادل کل بودجه عمرانی کشور سرمایه خارجی جذب شده است. این امر بدین معنی است که از هر دو طرح عمرانی کشور، یکی توسط خارجی‌ها ساخته شده است!!! طبیعی است که این آمار قابل باور نباشد.

ب- نحوه جمع‌آوری آمار توسط آنکتاد

اما این سؤال پیش می‌آید که چطور یک منبع رسمی و بین‌المللی چنین آماری را منتشر کرده است؟ برای پاسخ به این سؤال لازم است نحوه تجمیع و انتشار آمار جهانی سرمایه‌گذاری توسط آنکتاد مشخص شود. هر ساله فایلی از سوی سازمان سرمایه‌گذاری به آنکتاد ارسال می‌شود که بسیار مختصر است. در این فایل یک رقم کلی درباره کل

جذب سرمایه در سال مورد نظر ارائه می‌شود و شامل سه جزء است: آورده[1]، سرمایه‌گذاری مجدد و سایر انواع سرمایه. عملاً هیچ جزییات دیگری وجود ندارد که بتوان صحت این آمار را ارزیابی و اصطلاحاً راستی آزمایی کرد.

البته در کنار گزارشی که آنکتاد منتشر می‌کند، گزارشی هم منتشر می‌شود تحت عنوان نکات روش‌شناسی[2] که روش محاسبه و منبع محاسبه آماری را اعلام می‌کند. یعنی یعنی می‌گوید آمار و اطلاعاتی که اعلام شده از چه منبعی گرفته شده یا چگونه محاسبه شده است. در مورد ایران این گزارش می‌گوید که آمار سرمایه‌گذاری ورودی را از سازمان متولی که همان سازمان سرمایه‌گذاری خارجی است، دریافت کرده است. یعنی همان عددی را که سازمان سرمایه‌گذاری به آنکتاد داده مستقیماً منتشر کرده است.

ج- چرایی ارائه آمارهای مخدوش

برای درک چرایی ارائه آمارهای مخدوش در گذشته، باید به شرایطی توجه داشت که کشور در آن قرار داشته است. کشور در آن زمان در اوج تحریم‌ها بوده و تلاش بر این بوده است که وجهه کشور در عرصه بین‌المللی حفظ شود. از طرف دیگر در داخل کشور هم این شعار مطرح بود که تحریم‌ها بی‌اثر است و اقتصاد کشور نه‌تنها به روال قبل پیش رفته است که حتی در مواردی بهتر هم عمل کرده است. شاید در آن شرایط زمانی و استراتژی دولت که می‌خواست ثابت کند تحریم‌ها کاغذ پاره است، ارائه چنین آماری برای خود دولت توجیه داشت. مکانیسم‌های انگیزشی داخلی و خارجی زیادی هم وجود داشت که ارائه چنین آماری را تقویت کند. در سطح بین‌المللی دولت اصرار داشت نشان دهد تحریم‌ها بی‌اثر بوده است. وزارت اقتصاد تلاش می‌کرد توانایی‌های خود در جذب سرمایه‌گذاری‌ها را به رخ بکشد. سازمان سرمایه‌گذاری هم تلاش داشت نشان دهد که این همه برنامه و کنفرانس و همایشی که برگزار می‌کند، خروجی دارد و آن هم افزایش آمار سرمایه‌گذاری است. این انگیزه‌ها تا سطوح پایین اداری و کارشناسی هم ادامه داشت. همه ذی‌نفع بودند و ارائه چنین آماری یک بازی برد - برد بود.

د- رویکرد دولت یازدهم به آمارها

اقدامات دولت قبلی، دولت یازدهم را هم تحت فشار قرار داده است. چون دولت یازدهم اکنون با چالش جدی در زمینه آمار مواجه است. از یک طرف شاید برای حفظ

1. equity
2. methodological note

وجهه بین‌المللی خود نخواهد آمار را اصلاح کند و از جهتی از بعد داخلی هم مورد انتقاد شدید مخالفان داخلی قرار گرفته است که چرا به‌رغم این شعارها نتوانسته است مانند دولت قبل سرمایه‌گذاری جدیدی جذب کند.

دولت سه گزینه پیش رو دارد. یا باید رویه قبلی را ادامه دهد. یا اینکه آن رویه را اصلاح کند و بر اساس این اصلاح، سری‌های زمانی گذشته را هم اصلاح کند. گزینه سوم هم این است که رویه را اصلاح کند اما سری‌های زمانی را اصلاح نکند. از میان این سه گزینه، این بدترین انتخاب بود اما متأسفانه دولت همین رویه را اجرایی کرد.

لازم به ذکر است که اصلاح آمار در آنکتاد امر تعریف شده‌ای است. در فایلی که آنکتاد برای کشورها ارسال می‌کند تا آمار سرمایه‌گذاری سالانه خود را اعلام کنند، فقط در مورد اطلاعات آن سال سؤال نمی‌کند. ستون‌هایی در این فایل وجود دارد که مربوط به اطلاعات سال‌های قبل (تا سال ۲۰۰۰) است و این سازمان از کشورها می‌خواهد در صورت نیاز اطلاعات سال‌های قبل را هم اصلاح کنند. رویه اصلاح آمار در میان کشورهای مختلف هم متداول است و ممکن است کشوری بخواهد آمار خود را تغییر دهد و اصلاح کند اما اصولاً تغییرات جزئی است و نه در این حد! چون ممکن است درصد اصلاح آمار ما معمول نباشد. اما به هر حال بهتر بود دولت آمارهای گذشته را هم اصلاح کند و در فایلی که امسال برای آنکتاد فرستاد، آمارها را مورد بازبینی قرار می‌داد اما این کار کمی زمان‌بر است.

۱۰-۱-۴- تحولات پسابرجام و پیش‌بینی آینده

با توجه با اعمال تحریم‌های بسیار سنگین بر علیه کشور در سال‌های گذشته از یک سو، و لزوم جلب اعتماد و زمان بر بودن مذاکرات سرمایه گذاری خارجی از سوی دیگر، عملاً بعد از برجام حجم سرمایه‌گذاری‌های خارجی صورت گرفته بسیار محدود بوده است که البته این موضوع طبیعی است و تحقق سرمایه‌گذاری‌ها مستلزم زمان است.

در این مدت تفاهم‌نامه‌های زیادی به امضا رسیده است و مذاکرات متعددی در جریان است که در واقع می‌توان انتظار داشت که بخشی از این تفاهم‌نامه‌ها و مذاکرات به نتیجه رسیده و منجر به تحقق سرمایه‌گذاری خارجی شود. لذا آنچه که در ادامه ذکر می‌شود در واقع به معنی پیش‌بینی سرمایه‌گذاری خارجی طی سال ۹۶ و سال‌های آتی است. تحولات پسابرجام از منظر سرمایه‌گذاری خارجی در چند بخش مهم و منتخب به شرح زیر است:

الف- بخش آب و برق

امضای ۲۶۳ تفاهم‌نامه، موافقت اصولی و موافقت اولیه در بخش آب و فاضلاب به شرح زیر:

- بخش آب و فاضلاب - امضای ۱۶۸ تفاهم‌نامه، موافقت اصولی و موافقت اولیه به ارزش۳.۱ میلیارد دلار در زمینه‌های سد و شبکه، تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب، خطوط انتقال و تأسیسات آب‌شیرین‌کن؛
- امضای ۹۵ تفاهم‌نامه، موافقت اصولی و موافقت اولیه به ارزش ۱۰.۱ میلیارد در زمینه احداث نیروگاه‌های برق حرارتی، انرژی‌های نو، نیروگاه‌های برقابی و پست‌ها و خطوط انتقال برق.

امضای ۱۹۷ قرارداد اجرایی در صنعت آب و برق به ارزش ۱۰.۲میلیارد دلار به شرح زیر:

- بخش آب و فاضلاب - امضای ۱۳۳ قرارداد به ارزش ۱.۸میلیارد دلار در زمینه خطوط انتقال، سد و شبکه، نیروگاه‌های برقابی، تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب، تأسیسات آب‌شیرین‌کن و آب‌رسانی؛
- بخش برق - امضای ۴۹ قرارداد به مبلغ ۸.۴ میلیارد دلار در زمینه احداث نیروگاه‌های تولید برق فسیلی، انرژی‌های نو، پست و خطوط برق.

ب- بخش سلامت

در خصوص جذب سرمایه خارجی در حوزه دارو و تجهیزات پزشکی و یا ساخت بیمارستان نیز مذاکرات و تفاهم‌های خوبی صورت گرفته است که برخی در مراحل نهایی قرار دارد؛ از جمله می‌توان به حدود ۷۰ میلیون یورو سرمایه‌گذاری مستقیم یک شرکت اروپایی در زمینه‌های تولیدات دارویی با تعهد صادرات داروهای تولیدی ایران به سایر کشورها که مراحل اجرایی خود را طی می‌کند، قرارداد مشارکت ۵۰ درصدی با یک شرکت اروپایی، امضای پیش‌نویس تفاهم نامه همکاری با یک شرکت اروپایی در زمینه تولید دارو با سرمایه‌گذاری ۴۰ میلیون یورویی طرف خارجی، اعلام آمادگی دو شرکت داروسازی معظم اروپایی جهت راه‌اندازی خط تولید دارو در کشور، انعقاد ۱۳ تفاهم نامه با شرکت‌های خارجی جهت ساخت بیمارستان و تأمین بیش از ۱۳هزار تخت بیمارستانی، انعقاد ۳ تفاهم نامه برای انتقال فن‌آوری مورد نیاز برای واحد درمانی سیار و ساخت دارو و مواد بیولوژیک، و مذاکره با یک کشور خارجی به منظور تأمین مالی برنامه کنترل سرطان سینه در کشور اشاره کرد.

ج- بخش صنعت و معدن

از زمان اجرایی شدن برجام تا تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۴، تعداد ۶۴طرح/واحد در بخش صنعت، معدن و تجارت در هیئت سرمایه‌گذاری خارجی به تصویب رسیده است که از این تعداد، ۲۲ طرح اجرا و در حال بهره‌برداری است و ۴۲ طرح نیز وارد مراحل اجرایی شده است. مجموع سرمایه‌گذاری خارجی مصوب طی یک سال اخیر بیش از ۵.۴ میلیارد دلار است که نشان از افزایش تمایل سرمایه‌گذاران خارجی به سرمایه‌گذاری در ایران دارد که عمدتاً در حوزه‌های ساخت مواد و محصولات شیمیایی، وسایل نقلیه موتوری، اکتشاف و استخراج معادن و فرآورده‌های مواد معدنی، ساخت منسوجات، تولید محصولات فلزی، پالایش و تولید فرآورده‌های نفتی، محصولات غذایی و آشامیدنی، ایجاد شهرک صنعتی، صنایع ساخت کاغذ و محصولات کاغذی، تولید تجهیزات پزشکی، ایجاد فروشگاه‌های زنجیره‌ای و تجارت الکترونیک بوده است؛

انتقال دانش فنی و فن‌آوری محصولات مهمی نظیر ماشین آلات و تجهیزات صنعتی، خودرو، لوازم خانگی، تجهیزات پزشکی و ... از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و یا ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری مشترک تسهیل شده که بسیاری از آن‌ها اجرایی شده و یا در حال تکمیل برای بهره‌برداری است؛

د- بخش نفت، گاز و پتروشیمی

عقد قراردادهای جدید برای توسعه زیرساخت‌های صنعت نفت و گاز: طبق اعلام وزارت نفت، صنایع مرتبط با نفت، گاز و پتروشیمی کشور به منظور توسعه و به روز رسانی فن‌آوری و امکانات خود، به بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خارجی طی پنج سال آینده نیاز دارد. در دوره تحریم‌ها عملاً سرمایه‌گذاری خارجی در این حوزه متوقف شده بود، ولی طی یک سال گذشته شرکت‌های بزرگ نفتی جهان جهت سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها اعلام آمادگی نموده و تفاهم‌نامه‌های متعددی در این بخش منعقد شده است. در این مدت ۱۷ تفاهم نامه مهم با شرکت‌های معتبر نفتی جهان امضاء شده است. از جمله تفاهم‌نامه‌های مهم می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- تفاهم نامه مهمی به ارزش ۴.۸ میلیارد دلار با یک شرکت معتبر اروپایی و با مشارکت یک شرکت بزرگ آسیایی برای توسعه یکی از فازهای پارس جنوبی
- قرارداد همکاری جهت توسعه یکی از میادین نفتی کشور میان شرکت ملی نفت ایران و شرکت شلومبرگر (بزرگ‌ترین شرکت حفاری نفتی جهان)

- سه تفاهم نامه مهم با یک شرکت معتبر اروپایی با هدف توسعه دو میدان نفتی و یک میدان گازی
- دو تفاهم نامه در خصوص مطالعه دو میدان نفتی میان ایران و شرکت گازپروم روسیه
- همچنین در حال حاضر وزارت نفت با ۲۵ شرکت بزرگ نفتی و بین‌المللی در حال مذاکره است. طبق اعلام وزارت نفت، در حال حاضر ارزش قراردادهای در حال مذاکره به شرح زیر است (وزارت خارجه ۱۳۹۵):
- شرکت ملی نفت: ۳۱ میلیارد دلار
- شرکت پخش و پالایش: ۱۱ میلیارد دلار
- شرکت پتروشیمی: حدود ۱۰ میلیارد دلار

۱۰-۱-۵- پیش‌بینی سرمایه‌گذاری خارجی

جدول (۱۰-۲) جدیدترین آمارهای سرمایه مصوب را نشان می‌دهد که تا پیش از انتشار این کتاب در مقطع نیمه اسفند ۹۵ قابل دسترسی بوده است. لازم به ذکر است که موارد درج شده در این جدول به‌هیچ عنوان نشان‌دهنده سرمایه‌گذاری خارجی واقعی و تحقق یافته نیست. بلکه نشان‌دهنده مجوزهای سرمایه‌گذاری خارجی اخذ شده از سوی سرمایه‌گذاران بالقوه است. نکته مهم و قابل‌ذکر این است که در سال‌های گذشته و در دوره تحریم‌ها، ارتباطی میان این آمارهای "مصوب"و مقادیر "محقق" وجود نداشت و افراد و شرکت‌های داخلی و بعضاً خارجی به طور متفرقه اقدام به اخذ این مجوز می‌کردند ولی در عمل سرمایه‌گذاری خاصی نیز صورت نمی‌گرفت.

اما در دوره پسابرجام و با ورود هیئت‌ها و شرکت‌های معتبر و بین‌المللی و ارائه درخواست برای سرمایه‌گذاری خارجی، انتظار می‌رود که بخش قابل توجهی از مقادیر ذکر شده در این جدول تحقق یابد.

بر مبنای مقادیر درج شده در این جدول، بخش نیرو با داشتن ۴۸ طرح و حجم سرمایه‌گذاری حدود ۵.۵ میلیارد دلاری در صدر قرار دارد که انتظار می‌رود بخشی از این مقادیر در سال ۱۳۹۶ اجرایی شده و محقق شود.

نکته قابل توجه این است که از این میان تعداد زیادی از پروژه‌های بخش نیرو به تولید برق از انرژی‌های تجدید پذیر (بادی، خورشیدی و غیره) اختصاص دارد که در سال‌های گذشته نرخ‌های جذاب و بالایی برای خرید تضمینی برق از سوی وزارت نیرو اعلام شده بود و همین موضوع منجر به اقبال سرمایه‌گذاران خارجی برای این حوزه‌ها و درخواست

سرمایه‌گذاری شده بود؛ لیکن با کاهش قیمت جهانی نفت، وزارت نیرو نیز نرخ‌های خرید تضمینی خود را کاهش داده است که این امر احتمالاً باعث انصراف برخی از سرمایه‌گذاران خارجی خواهد شد.

جدول ۱۰-۲-آمار سرمایه مصوب از ابتدای دی ماه ۹۴ تا اسفند ۹۵

بخش پروژه	تعداد طرح	حجم سرمایه (میلیون دلار)
تأمین آب، برق و گاز	۴۸	۵,۴۷۳
حمل و نقل و ارتباطات	۳	۲۵۹
خدمات	۲۰	۱,۵۵۷
ساختمان	۳	۱۵
صنعت	۶۰	۴,۶۵۴
کشاورزی	۸	۵۱۲
معدن	۲	۱۷
جمع	۱۴۴	۱۲,۴۸۸

۱۰-۱-۶- موانع جاری فعالیت شرکت‌های بزرگ بین‌المللی در ایران

با وجود رفع تحریم‌ها، هنوز موانع و مشکلات زیادی برای سرمایه‌گذاران خارجی وجود دارد. برخی از این موانع، ساختاری و نهادی است که در قسمت بعدی به آن‌ها پرداخته شده است. اما برخی از مشکلات و موانع جاری هستند که شرکت‌های بین‌المللی برای فعالیت در ایران با آن‌ها درگیر هستند. اهم این موارد به شرح زیر است:

- ریسک همکاری با نهادها، شرکت‌ها و افراد ایرانی که هنوز تحت تحریم هستند؛
- ریسک استخدام امریکایی‌ها در پروژه‌های ایران؛
- عدم امکان استفاده از دلار در معاملات با ایران؛
- عدم همکاری بانک‌های بزرگ و بین‌المللی؛
- اجبار به استفاده از پول نقد به جای کارت‌های اعتباری بین‌المللی؛
- دوگانگی نرخ ارز و اختلاف نرخ ارز رسمی و بازار آزاد؛
- ترس حسابرسان از انجام تحقیق و تفحص؛ و
- ریسک بازگشت تحریم‌ها به واسطه سیاست‌های دونالد ترامپ

۱۰-۱-۷- موانع ساختاری سرمایه‌گذاری خارجی و راه‌های برون رفت از آن

توسعه اقتصادی یکی از اهدافی است که توسط اکثر کشورها از جمله ایران به شدت دنبال می‌شود. بر این اساس تکیه بر افزایش کمی و کیفی عوامل تولید برای رشد و توسعهٔ پایدار همواره مد نظر همهٔ کشورها بوده است. کمبود سرمایه به عنوان عامل تولیدی مهم مانعی جدی بر سر راه توسعهٔ کشورهای در حال توسعهٔ محسوب می‌شود. ایران نیز کشوری است که از کمبود سرمایه‌گذاری و تولید رنج برده است. و از سویی دستیابی به نرخ رشد قابل قبول اقتصادی، به مثابه جزء لاینفک توسعه، همواره مورد هدف تمام برنامه‌های توسعه کشور بوده است.

با توجه به رویکرد نسبت تولید به موجودی سرمایه، برای حصول رشد اقتصادی ۸ درصدی و تحقق اهداف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، ۱۵۵ تا ۱۸۴ میلیارد دلار سرمایه لازم است. با توجه به میزان سرمایه‌گذاری در سال‌های گذشته و ساختار کنونی اقتصاد کشور تأمین این میزان سرمایه از منابع داخلی دور از دسترس است و لذا برای تحقق رشد ۸ درصدی، پیش‌بینی شده در برنامه ششم توسعه اقتصادی کشور می‌بایست رقمی حدود حداقل ۲۸ تا ۵۰ میلیارد دلار در هر سال از محل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تأمین شود. حال آنکه بر اساس عملکرد گذشته اقتصاد ایران، این مقدار سالانه حداکثر ۴ میلیارد دلار بوده است.

بر اساس مطالعات صورت گرفته، سرمایه‌گذاری تابع عواملی از قبیل نرخ سود تسهیلات، نرخ بازگشت سرمایه، زیرساخت‌ها، رشد اقتصادی، منابع طبیعی، سرمایه انسانی، تورم، نرخ ارز، بدهی خارجی، وضع مالی دولت، مالیات، هزینه‌های حمل و نقل و بیمه، حقوق سیاسی و نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی است.

بررسی موانع سرمایه‌گذاری خصوصی مؤید این واقعیت است که عواملی همچون افزایش اندازه دولت، نوسان نرخ ارز و تورم دائمی (بلند مدت) به عنوان موانع جدی افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. همچنین وابستگی سرمایه‌گذاری صنایع کوچک و متوسط در ایران به صادرات نفت و واردات کالاهای واسطه‌ای موجب آسیب‌پذیری بخش خصوصی و در نهایت منجر به عدم اطمینان در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود. امنیت سرمایه‌گذاری نیز مقوله‌ای است که بیشترین تأثیر را بر میزان سرمایه‌گذاری دارد و عامل امنیت سرمایه‌گذاری و حفاظت از حقوق مالکیت، به طور قابل ملاحظه‌ای در رشد سرمایه‌گذاری و رشد و توسعهٔ اقتصادی مؤثر است. بر این

اساس عوامل تأثیرگذار بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را می‌توان به شرح زیرطبقه‌بندی کرد:

الف- سیاست‌گذاری‌های اقتصادی

هرگاه سیاست‌گذاری‌های اقتصادی در کشور در راستای ایجاد فضای باز و با ثبات اقتصادی باشد، میزان ریسک سرمایه‌گذاری کاهش می‌یابد و به تبع آن سرمایه‌گذاری افزایش پیدا می‌کند. همچنین جریان ورود سرمایه خارجی به کشور نیز افزایش می‌یابد. سیاست‌گذاری اقتصادی را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱. سیاست پولی: این سیاست‌ها تعیین‌کننده عوامل مؤثر بر نرخ تورم در کشور است. در واقع هر چه سطح تورم در کشور پایین‌تر باشد، ریسک سرمایه‌گذاری تقلیل یافته و به تبع آن سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد.

۲. سیاست مالی: نشان‌دهنده وضعیت کسری بودجه دولت و درآمدهای مالیاتی است. در صورت وجود کسری بودجه و تأمین آن از طریق استقراض از بانک مرکزی، سطح نقدینگی در کشور افزایش می‌یابد که خود اسباب بروز تورم خواهد شد؛ و این امر اثر منفی بر سرمایه‌گذاری و جریان سرمایه خارجی دارد. همچنین بالا بودن مالیات بر درآمد و سود فعالیت‌های تولیدی و خدماتی منجر به کاهش درآمد آنان پس از کسر مالیات شده و با کاهش سطح بازدهی، سرعت رشد سرمایه‌گذاری، کند می‌شود.

۳. سیاست ارزی: مجموعه سیاست‌های ارزی نشان‌دهنده وضعیت سیستم ارزی است. در صورتی که نرخ ارز ثبات داشته باشد اطمینان بیشتری در فضای اقتصادی کشور ایجاد می‌شود و به تبع آن تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاران ساده‌تر می‌شود.

۴. سیاست بازرگانی: هر میزان آزادی تجارت و بازرگانی خارجی و معافیت‌های گمرکی بر نهاده‌های واسطه‌ای و سرمایه‌ای مورد نیاز سرمایه‌گذاران بیشتر باشد، آسیب‌پذیری بخش خصوصی کمتر شده و در نهایت اطمینان در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ارتقا می‌یابد.

۵. سیاست‌های ناظر بر مقررات: که خود یکی شاخص‌های مؤثر بر بهبود فضای کسب و کار محسوب می‌شود. این مقررات شامل اطلاعات رسمی و قابل دسترس، تعیین جهت‌گیری حکومت و جامعه به سمت حمایت از سرمایه‌گذاری‌ها و همچنین رفع محدودیت‌های انتقال سرمایه خارجی است. هر چقدر اطلاعات شفاف‌تر و دسترسی به آن سهل‌تر باشد اعتماد سرمایه‌گذاران به نتیجه ارزیابی‌ها و مطالعات پیش از سرمایه‌گذاری بیشتر شده و جریان سرمایه‌گذاری در کشور تسهیل می‌شود. همچنین نگرش مردم و

قوانین و مقررات حاکم بر جریان سرمایه و فرهنگ عمومی قالب بر امر سرمایه‌گذاری نیز اهمیت به سزایی دارد.

ب- ساختار اقتصادی

هر چقدر ساختار و زیرساخت‌های اقتصادی یک کشور قوی‌تر و مستحکم‌تر باشد، هزینه‌های عملیاتی تولید کالا و خدمات کاهش یافته و سرمایه‌گذاران تمایل بیشتری به سرمایه‌گذاری در کشور پیدا می‌کنند. عمده‌ترین عوامل ساختاری اقتصاد که به طور مستقیم بر جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی مؤثر است عبارت‌اند از :

۱. **ثبات تراز تجاری:** ثبات تراز تجاری به مفهوم پایداری نظام تجارت خارجی بوده و در نتیجه اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را به سرمایه‌گذاری جلب می‌نماید.

۲. **گستردگی بازار:** هر اندازه بازار کشوری گسترده‌تر بوده و هنوز اشباع نشده باشد جریان سرمایه‌گذاری در آن کشور تقویت می‌شود.

۳. **بدهی خارجی:** چنانچه بدهی کشوری کمتر باشد امکان تأمین مالی از طریق جریان ورود سرمایه به آن کشور تقویت می‌شود.

۴. **ساختار تأمین مالی:** نظام بانکی کارآمد و پرداخت تسهیلات با شرایط سهل‌تر، زمینه‌ساز ایجاد بستری مناسب برای جلب سرمایه‌گذاران است.

۵. **تأسیسات زیربنایی:** وجود زیرساخت‌های اقتصادی گسترده‌تر نظیر راه‌ها، بنادر، سیستم‌های ارتباطی و... عوامل مؤثر در جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی هستند.

۶. **نیروی کار ماهر و توسعه منابع انسانی:** با پیچیده‌تر شدن فرآیند تولید کالاها و خدمات در جهان، وجود نیروی کار غیر ماهر دیگر مزیت به شمار نمی‌رود؛ لذا کشورهایی در امر سرمایه‌گذاری موفق‌تر هستند که از نیروی کار آموزش‌دیده و ماهر برخوردار می‌باشند.

۷. **وجود شبکه اطلاع‌رسانی گسترده:** در صورت دسترسی سرمایه‌گذاران به یک شبکه اطلاع‌رسانی قوی و کارآمد حاوی اطلاعات به‌روز و دقیق از نیروی کار، زیرساخت‌ها، مشوق‌ها و...، انگیزه سرمایه‌گذاری در کشور تقویت می‌شود.

ج- عوامل تشویقی و حمایتی

برخی از کشورها جهت توسعه سرمایه‌گذاری اقدام به اعطای برخی امتیازات و وضع قوانین و مقرراتی در راستای حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری می‌نمایند. مسلم است که هر

چه میزان امتیازها، حمایت‌ها و مشوق‌ها بیشتر باشد سرمایه‌گذاران با تمایل بیشتری به سرمایه‌گذاری اقدام می‌کنند. در این ارتباط می‌توان به موارد زیر اشاره کرد :

۱. معافیت مالیاتی در مورد تولید کالا و خدمات هدف‌گذاری‌شده توسط شرکت‌های سرمایه‌گذار
۲. اعطای پوشش‌های بیمه‌ای سرمایه‌گذاران
۳. اعطای معافیت‌های گمرکی در مورد واردات نهاده‌های مورد نیاز سرمایه‌گذاران
۴. اعطای یارانه در امر آموزش نیروی کار محلی
۵. ایجاد مناطق آزاد برای سرمایه‌گذاری
۶. اعطای تسهیلات زیربنایی و خدمات عمومی ارزان‌تر نظیر آب و برق و گاز
۷. حفاظت از حقوق مالکیت و جلوگیری از مصادره و ملی کردن
۸. برخورداری سرمایه‌گذاران خارجی از حقوق، حمایت‌ها و تسهیلات یکسان با سرمایه‌گذاران داخلی
۹. انتقـــال آزادانـــه اصل سرمایه و منافع ناشی از سرمایه‌گذاری در کشور به صورت ارز و یا کالا
۱۰. امکان ارجاع اختلافات سرمایه‌گذاری به مراجع بین‌المللی
۱۱. ارائه تسهیلات و ایجاد بستری مناسب جهت صدور روادید، اجازه اقامت و پروانه کار برای سرمایه‌گذاران خارجی، مدیران، کارشناسان و بستگان درجه یک آن‌ها.

د- عوامل سیاسی

زمانی که مکانیسم موجود در بازار به درستی نقش خود را ایفا نکرده و نتواند ظرفیت‌ها و امکانات موجود را به طور کامل به کار گرفته و یا مزیت‌های رقابتی جدید را توسعه بخشد و یا کارگزاران اقتصادی قادر نباشند با شرایط و اطلاعات موجود نسبت به امر سرمایه‌گذاری تصمیم‌گیری نمایند؛ در آن هنگام دخالت دولت در راستای ایفای نقش نظارتی و تنظیم‌کننده بازار الزامی است. البته این دخالت می‌بایست به نحوی باشد که دولت بتواند نسبت به طراحی، به کارگیری و نظارت بر سیاست‌هایی که ضعف‌ها و ناتوانی را جبران کند، اقدام نماید.

به طور خاص، سیاست‌های دولت در مورد سرمایه‌گذاری از دو جهت باید با عدم توانایی مکانیسم بازار برخورد کند: اول از نظر عدم توانایی بازار در ارائه اطلاعات مناسب و ایجاد هماهنگی در مسیر سرمایه‌گذاری، که می‌تواند موجب جذب ناکافی سرمایه‌گذاری و یا کیفیت نامناسب آن در برخی از بخش‌های اقتصادی شده باشد. دوم از نظر عدم هم‌سویی منافع سرمایه‌گذاران و علایق اقتصادی کشور. این عوامل باعث می‌شوند که سرمایه‌گذاری اثرات

منفی بر توسعه داشته باشد و یا در صورت تحقق، به مدت طولانی دوام نیاورد. البته علائق سرمایه‌گذاران و منافع ملی کشور ممکن است هماهنگ نباشند. در این حالت نیاز به سیاست‌هایی خواهد بود که اختلاف از میان برداشته شود؛ به همین دلیل لزوم دخالت دولت قابل توجه می‌شود.

از طرف دیگر برخی مواقع دولت‌ها در خصوص جذب سرمایه‌گذاری خارجی، احساس می‌کنند که لازم است آن را به دلایل غیر اقتصادی کنترل نمایند. به‌طور مثال ممکن است به‌منظور جلوگیری از تضییع تولیدات مبتنی بر سرمایه‌گذاری‌های داخلی، سهم ارزش کالا و خدمات تولیدی حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خارجی به نسبت مشخصی از ارزش کالا و خدمات عرضه شده در بازار داخلی تعیین شود یا ضرورت ایجاب کند فعالیت در یک رشته از فعالیت‌های اقتصادی به موجب تهدید برای امنیت ملی و منافع عمومی، در انحصار دولت یا سرمایه‌گذاران داخلی باشد.

۱۰-۲- روندهای تأمین مالی خارجی و چشم‌انداز ۱۳۹۶

اغلب کشورهای در حال توسعه با کمبود منابع مالی برای سرمایه‌گذاری مواجه هستند و منابع مالی خارجی می‌تواند به عنوان یکی از گزینه‌های تأمین منابع مورد نیاز برای اجرای پروژه‌های زیر بنائی مورد استفاده قرار گیرد. استفاده از منابع مالی خارجی پس از انقلاب اسلامی به دلیل وضعیت حاکم در کشور به واسطه جنگ تحمیلی به اندک تسهیلات دریافتی از گروه بانک جهانی محدود می‌شد. لیکن پس از پایان جنگ و شروع برنامه‌های توسعه‌ای کشور و اهمیت تسریع در اجرای طرح‌های زیر بنائی و نیاز این طرح‌ها به منابع مالی، استفاده از منابع مالی خارجی مورد توجه مسئولین کشور قرار گرفت.

در برنامه ششم توسعه نیز بر این مهم تأکید شده است؛ به طوری که از مجموع منابع مورد نیاز پیش‌بینی شده برای دستیابی به اهداف برنامه باید ۱۵/۵ درصد از طریق منابع خارجی تأمین شود. بر این اساس منابع مالی خارجی بعد از تسهیلات بانکی (به میزان ۲۷/۹ درصد) بیشترین سهم را از کل منابع مالی مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری سالانه برنامه ششم توسعه را به خود اختصاص داده است.

با توجه به اصلاحات انجام گرفته در قانون برنامه توسط نمایندگان مجلس، منابع مالی خارجی مورد نیاز شامل ۳۰ میلیارد دلار از خطوط اعتباری بانک‌های خارجی در قالب فاینانس خودگردان، ۱۵ میلیارد دلار به شکل سرمایه‌گذاری خارجی و ۲۰ میلیارد دلار قراردادهای مشارکتی خواهد بود. همچنین طبق تبصره ۳ ماده واحده لایحه قانون بودجه

سال ۱۳۹۶ کل کشور، سقف تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌ها علاوه بر باقیمانده سهمیه سال‌های قبل، معادل ریالی پنجاه میلیارد دلار تعیین شده است.

۱۰-۲-۱-اخذ تسهیلات از بانک‌های تجاری و مؤسسات مالی و اعتباری خارجی (فاینانس)

در ادبیات سیاست‌گذاری ایران، به استفاده از منابع مالی خارجی، عنوان "فاینانس" اطلاق می‌شود. استفاده از وام‌های بانک‌های تجاری خارجی برای اولین بار پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۶۸ با تصویب قانون برنامه اول توسعه توسط مجلس شورای اسلامی آغاز شد. مطابق تبصره ۲۹ قانون مذکور مسئولیت مذاکره و نظارت بر عقد قراردادهای مالی به بانک مرکزی محول شده بود. با توجه به نیاز کشور به تجهیزات و ماشین آلات و خدمات فنی و مهندسی در سال‌های پس از جنگ مقصد اصلی تأمین مالی طرح‌های کشور بانک‌های تجاری کشورهای توسعه یافته اروپائی و آسیای جنوب غربی بود. اکثر بانک‌های خارجی کشورهای وام دهنده یا عضو OECD بوده و ملزم به رعایت شرایط و ضوابط صادره از سوی آن هستند و یا اینکه به واسطه عضویت موسسه بیمه اعتباری صادراتی کشور خود در اتحادیه برن از شرایط و ضوابط اتحادیه تبعیت می‌کنند.

بر این اساس استفاده از تسهیلات فاینانس جهت اجرای طرح‌های زیر بنائی، عمرانی و تولیدی در بخش‌های دولتی و خصوصی منوط به شرایط و ضوابط زیر است:

الف) تسهیلات فاینانس صرفاً جهت خرید خدمات، تجهیزات، ماشین آلات و دانش فنی از خارج از کشور و به میزان ۸۵٪ ارزش آن قابل دریافت است. لذا تأمین مالی ۱۵٪ از خرید خارجی و همچنین هزینه بخش داخلی طرح بر عهده مجری بوده و باید از محل منابع داخلی تأمین شود. منظور از بخش داخلی در این بند کلیه هزینه‌های ساخت و خدمات و تجهیزات و ماشین‌آلاتی است که متقاضی در داخل کشور و به‌صورت ریالی خرید یا هزینه می‌کند.

ب) وجه نقد به متقاضی تسهیلات پرداخت نمی‌شود؛ بلکه تسهیلات اعطایی به‌صورت خرید ماشین آلات و تجهیزات مورد نیاز هر پروژه است که پس از طی مراحل تأمین مالی در داخل کشور از سوی بانک تسهیلات دهنده خارجی در وجه پیمانکار یا فروشنده خارجی پرداخت می‌شود.

بانک‌ها و مؤسسات مالی خارجی (مؤسسات بیمه اعتبار صادراتی) تسهیلات مذکور را عمدتاً جهت خرید تجهیزات، ماشین‌آلات و یا خدمات فنی و مهندسی از منطقه

جغرافیایی تعیین شده براساس شرایط و ضوابط اعلامی از سوی سازمان همکاری اقتصاد و توسعه (OECD) و اتحادیه مؤسسات بیمه اعتبار صادراتی و رتبه ریسک اعتباری، به کشور متقاضی در مقابل ارائه تضمین دولتی اعطا می‌کنند.

ج) به منظور استفاده از تسهیلات فاینانس، متقاضیان استفاده از تسهیلات مزبور باید نسبت به تکمیل فرایند تأمین مالی خارجی به شرح زیر اقدام کنند:

۱- تهیه گزارش توجیهی فنی و اقتصادی طرح؛

۲- معرفی طرح از سوی وزارت کشور به عنوان طرح اولویت‌دار؛

۳- اخذ مجوز شورای اقتصاد (برای طرح‌های دولتی و غیر دولتی)؛

۴- اخذ پذیرش عاملیت بانکی (پذیرش اولیه) از بانک‌های تجاری کشور؛

۵- انعقاد قرارداد تجاری با پیمانکار و یا فروشنده خارجی؛

۶- تائید قرارداد تجاری توسط وزارت کشور و ارسال آن به بانک عامل جهت بررسی و تطبیق آن با قوانین و مقررات ارزی کشور و نهایتاً ارسال آن برای اعتباردهنده خارجی؛

۷- اخذ تضمین‌نامه موضوع ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی کشور (برای طرح‌های دولتی)؛

۸- اخذ وثایق لازم توسط بانک عامل از متقاضی طرح بابت تضمین قرارداد فاینانس (برای طرح‌های غیر دولتی)؛

۹- اخذ گواهی مسدودی ارزی از بانک مرکزی؛

۱۰- ارائه لیست تجهیزات خارجی مورد نظر[1] که به تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت رسیده باشد؛

۱۱- انعقاد قرارداد سه جانبه فی‌مابین بانک مرکزی، بانک عامل و متقاضی طرح (متعاقب ابلاغ مجوز ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی کشور از سوی سازمان برنامه و بودجه)؛

۱۲- انعقاد قرارداد وام فی‌مابین بانک عامل و اعتباردهنده خارجی؛

۱۳- تدارک پیش‌پرداخت به میزان ۱۵درصد مبلغ قرارداد تجاری و سایر هزینه‌های جانبی؛ و

۱۴- نهایتاً صدور ضمانت‌نامه به نمایندگی از سوی دولت توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی به نفع اعتباردهنده خارجی.

بر این اساس دستگاه‌های ذی‌ربط و مسئولیت هر یک از آن‌ها در زمینه اخذ تسهیلات از بانک‌های تجاری خارجی به شرح جدول زیر است.

---

1 . Vendor list

جدول ۱۰-۳- مسئولیت دستگاه‌های مختلف در زمینه اخذ تسهیلات خارجی

دستگاه ذی‌ربط	موضوع فعالیت
وزارت امور اقتصادی و دارایی	• تمرکز کلیه امور مربوط به وام‌ها و اعتبارات خارجی • انجام مذاکرات مربوط به تحصیل وام و یا اعتبار مشترکاً توسط دستگاه اجرایی مرتبط • ارائه تضامین، امضا قراردادها و موافقت‌نامه‌ها برای تحصیل وام‌ها و اعتبارات • بازپرداخت اقساط اصل وام و پرداخت بهره و نیز کارمزد و سایر هزینه‌های بانکی و غیر بانکی مربوط به وام‌ها و اعتبارات خارجی طرح‌های دولتی
سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌هایی اقتصادی و فنی ایران	• انجام امور مربوط به اخذ وام و اعتبار از خارج. • بازپرداخت اصل وام‌ها و اعتبارات و پرداخت بهره و کارمزد و سایر هزینه‌های مربوط به وام‌ها و اعتبارات دریافتی دولت از خارج. • مراقبت در حسن اجرای قراردادهای منعقد مربوط به اخذ وام و اعتبار از خارج از طرف دولت.
سازمان برنامه و بودجه	• صدور مجوز ماده ۲۱۵ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم • عهده‌دار امور مربوط به شورای اقتصاد براساس ماده ۳ قانون برنامه و بودجه • پیش‌بینی اعتبار لازم در بودجه‌های سنواتی برای پرداخت بهای کالاها و خدمات موضوع ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی کشور • نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی کشور
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	• افتتاح اعتبار اسنادی بدون پیش دریافت بهای کالاها و خدمات موضوع ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی کشور • تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار و همچنین نظارت بر معاملات ارزی • انعقاد موافقت‌نامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و مالی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها • عملیات تأمین منابع ارزی و متن و شرایط قراردادهای مالی از جمله زمان‌بندی بازپرداخت کلیه‌قراردادهای دستگاه‌های اجرایی باید با هماهنگی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت گیرد • صدور گواهی مسدودی ارزی، انعقاد قرارداد سه جانبه و ثبت آماری
وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرائی متولی پروژه‌های متقاضی فاینانس	• وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط در پروژه‌های متقاضی تسهیلات حسب مورد وظیفه بررسی و تائید اولویت‌دار بودن طرح جهت استفاده از تسهیلات مالی خارجی و انجام اقدامات ذیل را به عهده دارند. • معرفی دستگاه اجرایی • اخذ مجوزهای لازم • نظارت بر حسن اجرای پروژه (موضوع ماده ۸۲ قانون برنامه پنجم) • انعقاد و تائید قرارداد تجاری
بانک‌های عامل	• بانک‌های دولتی و خصوصی کشور عهده‌دار امور بانکی مربوط به طرح‌های فاینانس از قبیل: ارزیابی مطالعات امکان‌سنجی، دریافت وثایق از متقاضیان بخش خصوصی، انعقاد قراردادهای وام و گشایش اعتبارات اسنادی و ... هستند.

۱۰-۲-۲- وضعیت و چشم‌انداز همکاری با مؤسسات مالی و توسعه‌ای بین‌المللی

الف- بانک جهانی

پس از حدود ده سال وقفه در همکاری‌های فی‌مابین جمهوری اسلامی ایران و بانک جهانی متعاقب توافقات هسته‌ای، اعزام هیئت‌های مختلف بانک موصوف به منظور بررسی

شرایط اقتصادی ایران جهت تدوین چارچوب‌های همکاری فی مابین از سر گرفته شده است. در این راستا گزارش "پایش اقتصاد ایران" از سوی بانک جهانی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط ایران به عنوان یکی از الزامات همکاری‌های کشورمان با بانک مذکور و نیز پیش‌نویس گزارش "مطالعات شناخت کشوری" تدوین و تهیه شده است. تدوین گزارشات پایش اقتصاد ایران و مطالعات شناختی گام‌های نخست برای تدوین سند همکاری مشترک ایران با بانک جهانی بوده و مقدمه‌ای است برای معرفی پروژه‌های اولویت‌دار کشور برای تأمین مالی از سوی آن بانک. علاوه بر این، اطلاعات گزارش موصوف منبعی مورد استناد از وضعیت اقتصادی کشور برای سرمایه‌گذاران خارجی خواهد بود که قصد فعالیت در کشورمان را دارند.

ب- بانک توسعه اسلامی[1]

به منظور امکان معرفی پروژه‌ها به IDB وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان مرجع ملی تعامل و همکاری با آن بانک، سند همکاری مشترک با بانک توسعه اسلامی برای سال‌های ۲۰۱۷ لغایت ۲۰۱۹ را در دستور کار قرار داده و پس از پذیرش هیئت‌های بانک توسعه اسلامی و برگزاری جلسات متعدد با مراجع ذی‌ربط، سند همکاری مشترک اقتصادی کشورمان با بانک بررسی و پس از رفع ابهامات موجود در این سند که به عنوان نقشه راه همکاری سه ساله برای تأمین مالی پروژه‌های کشورمان شناخته خواهد شد، اصلاح و به بانک توسعه اسلامی ارسال شده است. مقرر است گزارش مزبور پس از بررسی بانک منتشر شود. اطلاعات گزارش اقتصادی مزبور علاوه بر تدوین نقشه راه همکاری‌های مشترک، گزارشی از وضعیت اقتصادی کشور محسوب می‌شود که قابل استناد برای سرمایه‌گذاران خارجی خواهد بود. متعاقباً پروژه‌های اولویت‌دار کشور برای تأمین مالی در سال‌های مزبور به بانک معرفی می‌شود. تاکنون نیز اسناد برخی از پروژه‌ها پس از طی نمودن فرایندهای داخلی استفاده از منابع خارجی به بانک معرفی شده است.

ج- بانک سرمایه‌گذاری زیرساخت آسیا[2]

با توجه به اهمیت همکاری منطقه‌ای برای رشد و افزایش توسعه اقتصادی و اجتماعی اقتصادهای آسیا و کمک به انعطاف‌پذیری منطقه‌ای در برابر بحران‌های مالی بالقوه و دیگر چالش‌های خارجی در قالب جهانی‌سازی و نیز اهمیت توسعه زیر ساخت آسیا در گسترش ارتباط و بهبود یکپارچگی منطقه‌ای، افزایش رشد اقتصادی و اجتماعی برای

1. Islamic Development Bank (IDB)
2. Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)

مردم آسیا و مشارکت در پویایی اقتصادی جهانی و نیاز بلندمدت برای تأمین مالی توسعه زیر ساخت در آسیا از طریق مشارکت با بانک‌های توسعه ای چندجانبه موجود، تفاهم‌نامه تأسیس بانک سرمایه‌گذاری زیرساخت آسیایی در۲۴ اکتبر سال ۲۰۱۴ با مشارکت ۲۲ کشور آسیایی در کشور چین به امضا رسید و نهایتاً اساسنامه بانک سرمایه گذاری زیرساخت آسیا به عنوان یک مؤسسه مالی چندجانبه با تمرکز بر توسعه زیرساخت و تأمین منابع مالی مورد نیاز از داخل و خارج از آسیا و رفع تنگناهای تأمین مالی که پیشروی اقتصادهای آسیا و جهت کمک به رشد پایدار در آسیا در ۱۵ آوریل ۲۰۱۵ به امضای ۵۷ کشور رسید و عملاً فعالیت بانک آغاز گردیده است.

پیرو تصویب قانون الحاق به AIIB در مجلس شورای اسلامی، وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان مرجع ملی بانک یاد شده توسط هیئت‌وزیران تعیین شده است. با توجه به اینکه وزارت امور اقتصادی و دارایی متولی امور مربوط به بانک موصوف را دارد، بر اساس اقدامات و مذاکرات انجام گرفته، دو فقره پروژه زیرساختی اولویت‌دار کشور به بانک مزبور جهت تأمین مالی معرفی نموده است. بانک مذکور از این پس منبع جدیدی برای تأمین مالی خارجی پروژه‌های زیرساختی کشور خواهد بود.

۱۰-۲-۳- تأمین مالی خارجی پس از برجام

مهم‌ترین فاینانس صورت گرفته در سال ۱۳۹۵ مربوط به قرارداد خرید هواپیماهای ایرباس بود. در این راستا قرارداد خرید یک صد فروند هواپیمای ایرباس نهایی و امضا شد. این قرارداد شامل ۴۶ فروند هواپیمای ایرباس ۳۲۱-۳۲۰ ، ۳۸ فروند هواپیمای ایرباس ۳۳۰ و ۱۶ فروند هواپیمای ایرباس ۳۵۰ است و قرار است این هواپیماها ظرف ۱۰ سال آینده تحویل هواپیمایی ایران شود. همچنین در دی‌ماه سال ۱۳۹۵ قرارداد خرید ۲۰ فروند هواپیمای ATR نهایی شده و به زودی قرارداد آن امضا خواهد شد.در سال ۱۳۹۵ قرارداد خرید ۸۰ فروند هواپیمای مسافربری با شرکت بوئینگ نهایی و امضا شد این قرارداد شامل ۵۰۰ فروند هواپیمای بوئینگ۷۳۷ و ۳۰ فروند هواپیمای بوئینگ ۷۷۷ می‌باشد و قرار است این هواپیماها ظرف ۱۱ سال آینده تحویل هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران شده است. این قرارداد علاوه بر تأمین بخش قابل توجهی از نیازهای خطوط هوای کشور طی یک دهه آینده، نشانه مهمی برای سایر کشورها و شرکت‌های متقاضی همکاری اقتصادی با ایران تلقی می‌شود.

همچنین در بخش پتروشیمی نیز قرارداد یوزانس (تأمین مالی کوتاه مدت) به مبلغ ۳۲۰ میلیون یورو با طرف ژاپنی (Marubeni) به امضا رسید و اجرایی شد.

۱۰-۲-۴- پیش‌بینی تأمین مالی خارجی در سال ۱۳۹۶

یکی از مهم‌ترین دستاورد توافقات هسته‌ای از سرگیری مذاکرات با نمایندگان بانک‌های خارجی و مؤسسات بیمه اعتبار صادراتی از قبیل اگزیم بانک کره جنوبی، موسسه کی‌شور کره جنوبی، اگزیم بانک هند، مدیوبانکای ایتالیا، بیمه اعتبار صادراتی ایتالیا (ساچه)، بانک صادرات و واردات چین، بانک توسعه چین، بانک صنعت و تجارت چین، بیمه سرمایه‌گذاری و صادرات و وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت ژاپن، صندوق اعتبار صادراتی دانمارک، بیمه اعتبار صادراتی نروژ، آژانس بیمه اعتبار صادراتی فنلاند، اگزیم بانک اسلواکی و ... پس از ۱۰ سال اعتباری است. مذاکرات با بانک‌ها و مؤسسات فوق به منظور حصول نتیجه و برقراری خط اعتباری مطلوب و مناسب در دستور کار جدی وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد و با توجه به اقدامات انجام گرفته پیش‌بینی می‌شود در صورت رفع موانع و مشکلات داخلی و خارجی پیش رو، در سال ۱۳۹۶ استفاده از برخی از خطوط اعتباری موصوف برای طرح‌های اولویت‌دار کشور میسر شود.

در این خصوص طی مذاکرات و تفاهم‌نامه هایی که در سطح مدیران ارشد کشور با طرف‌های خارجی صورت گرفت چندین خط اعتباری (شامل خط اعتباری ۱۰میلیارد دلاری ژاپن، خط اعتباری آلمان، کره جنوبی، ایتالیا و...) برای کشورمان اختصاص یافته است که انتظار می رود به تدریج عملیاتی گردد.

علاوه بر این از سال ۱۳۹۴ و پس از برجام، نیز مذاکرات زیادی میان طرف‌های بین‌المللی صورت گرفته است و تفاهم‌نامه‌هایی نیز به امضا رسیده است که انتظار می رود در سال ۱۳۹۶ برخی از این تفاهم‌نامه‌ها اجرایی شورد. در ادامه به مهم‌ترین فاینانس های مورد انتظار در بخش‌های منتخب در سال ۱۳۹۶ اشاره خواهیم کرد.

الف- تأمین مالی بخش پتروشیمی

یکی از بخش‌هایی که انتظار می‌رود تأمین مالی از منابع بین‌المللی به شکل گسترده‌ای در آن محقق شود، بخش پتروشیمی است. در این خصوص انتظار می‌رود تأمین مالی طرح‌های پتروشیمی از طریق بانک‌های DZ Bank و KFW آلمان با پوشش بیمه‌ای هرمس محقق شود. همچنین مذاکرات با بانک‌های ژاپنی JBIC و ITOCHU با پوشش بیمه‌ای NEXI نیز متصور است.

ب- تأمین مالی بخش ریلی

در حوزه ریلی مذاکرات گسترده‌ای با کشورهای مختلف انجام و تفاهم‌نامه‌هایی در این خصوص امضاء و در برخی موارد نیز مراحل اجرایی پروژه‌ها آغاز شده است. از جمله قراردادهایِ در حال مذاکره در این حوزه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد که امید می رود در سال ۱۳۹۶ اجرایی شوند:

- توافقنامه توسعه و بهینه‌سازی ناوگان حمل و نقل ریلی با ایتالیا به ارزش ۴ میلیارد یورو
- امضای یادداشت تفاهم همکاری در خصوص قطارهای حومه‌ای با یک شرکت خارجی
- امضای یادداشت تفاهم مشارکت مالی برای تأمین مالی پروژه راه‌آهن رشت - آستارا
- امضای قرارداد تأمین ۵۰ دستگاه دیزل الکتریک با یک شرکت آلمانی به ارزش ۲۰۰ میلیون یورو

ج- تأمین مالی خارجی پروژه‌های آب و برق

با امضای ۲۷ موافقت اصولی در سال ۱۳۹۵، انتظار می‌رود در سال ۱۳۹۶ بخشی از این موافقت‌نامه‌ها که ارزشی بالغ بر ۱۵میلیارد یورو دارند محقق شود. عمده‌ترین توافقات شامل موارد زیر است:

- بخش آب و فاضلاب: امضای ۸ موافقت اصولی، تفاهم‌نامه و موافقت اولیه به ارزش ۲.۲۷ میلیارد یورو در زمینه‌های سد و شبکه، تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب، خطوط انتقال و تأسیسات آب‌شیرین‌کن و تعداد ۴ موافقت‌نامه به ارزش ۲.۲۳ میلیارد یورو در حال مذاکره؛
- بخش برق: امضای ۱۹ موافقت اصولی، تفاهم نامه و موافقت اولیه به ارزش ۱۴ میلیارد یورو در زمینه احداث نیروگاه‌های برق حرارتی، انرژی‌های نو، نیروگاه‌های برقابی، پست‌ها و خطوط انتقال برق، و یک موافقت‌نامه به ارزش ۱۲۸ میلیون یورو در حال مذاکره.
- امضای ۱۵ فقره قرارداد اجرایی در صنعت آب و برق به ارزش ۴.۴۷ میلیارد یورو به شرح زیر
- بخش آب و فاضلاب: امضای ۶ فقره قرارداد به ارزش ۹۱۰ میلیون یورو در زمینه خطوط انتقال، سد و شبکه، نیروگاه‌های برقابی، تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب، تأسیسات آب‌شیرین‌کن و آب‌رسانی؛
- بخش برق: امضای ۹ فقره قرارداد به مبلغ ۳.۵۶ میلیارد یورو در زمینه احداث نیروگاه‌های تولید برق حرارتی، انرژی‌های نو، پست و خطوط برق؛

همچنین در حوزه آب و برق همکاری‌هایی با جایکا (آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن) در حال انجام است که انتظار می‌رود طی سال آینده عملیاتی شود از جمله:

- انعقاد تفاهم نامه با جایکا برای پروژه‌های مدیریت مشارکتی جامع و پایداری آب‌های زیرزمینی و ساخت تجهیزات نیروگاه‌های برقابی؛
- تنظیم موافقت‌نامه قرارداد مربوط به بسته اول فاینانس شبکه‌های آبیاری و زهکشی با تمرکز بر وام‌های کم‌بهره؛
- انعقاد تفاهم نامه با جایکا در زمینه راهبری مدیریت به هم پیوسته منابع آب

د- تأمین مالی بخش هوایی

علاوه بر قرارداد ایرباس با هواپیمایی ایران ایر برخی از شرکت‌های هواپیمایی داخلی (نظیر شرکت آسمان) مشغول مذاکره با شرکت ایرباس برای خرید تعداد دیگری هواپیمای مسافربری هستند. مذاکراتی در خصوص خرید تعداد هواپیمای مسافربری از شرکت‌های امبرائر، بمباردیه، میتسوبیشی و سوخو نیز در جریان است.

۱۰-۲-۵- موانع و مشکلات تأمین مالی خارجی

موانع و مشکلات جذب منابع مالی خارجی را می‌توان به دو دسته عوامل بین‌المللی و عوامل داخلی تقسیم کرد که در ادامه به آن‌ها پرداخته شده است.

الف- مشکلات عمده در عرصه بین‌المللی

- نگرانی کشورهای اعتباردهنده در ارتباط با محدودیت‌های اعمال شده موجود از سوی دفتر کنترل دارایی‌های خارجی (OFAC[1]) آمریکا؛
- نگرانی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباردهنده خارجی در ارتباط با بازگشت دوباره تحریم‌ها
- تأکید بانک‌ها و مؤسسات اعتباردهنده خارجی بر تعیین قانون انگلستان به عنوان قانون حاکم
- بالابودن ریسک اعتباری کشور

سازمان همکاری اقتصادی و توسعه وضعیت کشورها از نظر ریسک اعتباری را سالانه در قالب ۸ گروه طبقه‌بندی و منتشر می‌کند که بر اساس گزارش این سازمان رتبه ریسک اعتباری ایران طی سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۱۷ به شرح جدول زیر است (OECD 2016).

---

1. Office of Foreign Assets Control *(*OFAC*)*

دفتر کنترل دارایی‌های خارجی آمریکا یک آژانس اجرایی و اطلاعاتی مالی است که زیرمجموعه وزارت خزانه‌داری آمریکا محسوب می‌شود و وظیفه آن برنامه‌ریزی و اجرای تحریم‌های اقتصادی و تجاری در حمایت از اهداف امنیت ملی و سیاست خارجی آمریکا است.

جدول ۱۰-۴- رتبه ریسک اعتباری ایران

سال	رتبه	سال	رتبه
۱۹۹۹	۵	۲۰۰۹	۶
۲۰۰۰	۵	۲۰۱۰	۶
۲۰۰۱	۴	۲۰۱۱	۶
۲۰۰۲	۴	۲۰۱۲	۷
۲۰۰۳	۴	۲۰۱۳	۷
۲۰۰۴	۴	۲۰۱۴	۷
۲۰۰۵	۴	۲۰۱۵	۷
۲۰۰۶	۴	۲۰۱۶	۶
۲۰۰۷	۶	۲۰۱۷	۶
۲۰۰۸	۶		

همان‌طور که ملاحظه می‌شود پس از توافقات هسته‌ای و با حمایت‌های انجام گرفته از سوی دولت و پیگیری‌های به عمل آمده از سوی این سازمان، رتبه ریسک اعتباری کشور پس از سال‌ها بهبود یافته و از گروه ۷ به گروه ۶ ارتقا یافته است. این تغییر گروه به معنی کاهش ریسک‌های بنیادی کشور بوده و تغییر نگرش مؤسسات مالی و اعتباری بین‌المللی نسبت به شرایط سرمایه‌گذاری در کشور را در پی خواهد داشت.

ب) مشکلات عمده داخلی در جذب منابع مالی

- ضرورت معرفی پروژه‌های آماده (دارای مطالعات امکان‌سنجی، مجوزهای داخلی)
- نداشتن منابع مالی توسط متقاضی جهت پوشش ۱۵ درصد پیش پرداخت و هزینه‌های جانبی
- عدم تخصیص به موقع منابع مالی داخلی مورد نیاز
- داشتن بدهی معوق متقاضیان به بانک‌های داخلی و سایر دستگاه‌ها
- قدرت محدود بانک‌های داخلی در جذب منابع مالی خارجی
- ضعف مجریان پروژه‌ها در اجرا و جذب منابع
- عدم وجود مؤسسات اعتبارسنجی برای رتبه‌بندی اعتباری شرکت‌ها
- عدم رعایت استاندارد بین‌المللی حسابداری IFRS [۱]
- عدم تطبیق قوانین و مقررات داخلی برگزاری مناقصات با ضوابط بین‌المللی ذی‌ربط

۱- استانداردهای گزارشگری مالی بین‌المللی (IFRS)، به مجموعه‌ای از استانداردهای حسابداری گفته می‌شود که توسط هیئت استانداردهای حسابداری بین‌المللی (IASB) تدوین شده‌اند. هدف این استانداردها، تهیه صورت‌های مالی شرکت‌های سهامی در قالب یک استاندارد جهانی است.

منابع و مآخذ:

۱- وزارت امور خارجه، ۱۳۹۵ ، گزارش سه ماهه چهارم دستاوردهای برجام،
2- OECD, 2016, Country Risk Classification
3- UNCTAD, 2016, World Development Report 2016.

فصل یازدهم

تجارت خارجی

سارا عبدی
(کارشناس معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)

حسین امیررحیمی
(مدرس دانشگاه و مشاور اقتصادی و برنامه‌ریزی معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)

مقدمه

بررسی و تجزیه و تحلیل تجارت جهانی کالاها و خدمات بین کشورها یکی از موضوعات متداول و عمده در ادبیات اقتصادی و بسیاری از تحقیقات تجربی در این زمینه بوده است. این موضوع علاوه بر تعیین وضعیت اقتصاد در مواجه با بازارهای خارجی از جنبه‌های متنوعی همچون مزیت نسبی کشورها در تجارت کالاها و خدمات، تأثیر مبادلات خارجی در بازار ارز و پول، استراتژی توسعه صادرات، تأثیرپذیری قیمت‌های داخلی از فرآیند تجارت جهانی و سایر ابعاد، مورد توجه اقتصاددانان و سیاست‌گذاران اقتصادی قرار گرفته است.

اگرچه دیدگاه‌ها و نظریه‌های علمی مطرح شده در هر یک از ابعاد مرتبط با تجارت خارجی راهنمای مناسبی را در زمینه شناخت نظری منافع یا زیان‌های حاصل از مبادلات کالاها و خدمات فراهم می‌کنند اما شناسایی منافع یا زیان واقعی تحقق یافته در عرصه تجارت خارجی هر کشوری، مستلزم به‌کارگیری معیار مناسبی جهت سنجش برد یا باخت کشورهاست. این موضوع می‌تواند از چند منظر مورد توجه قرار می‌گیرد.

جنبه اول در ارتباط با موازنه تجاری و برآورد ارزش صادرات و واردات به عنوان بخشی از اجزای حسابداری تولید ناخالص داخلی قرار دارد. به طور کلی اقتصادهای توسعه‌گرا اقتصادهایی هستند که در اقتصاد جهانی ادغام می‌شوند و برای ادغام در اقتصاد جهانی نیز دو رکن اساسی صادرات و واردات به طور موازی تعیین‌کننده هستند. علاوه بر آن وجه دیگری از تجارت خارجی که در ارتباط با قیمت کالاها و خدمات مورد مبادله و تغییرات شاخص قیمت صادرات به شاخص قیمت واردات قرار دارد عامل مهمی در برد و یا باخت تجاری یک کشور محسوب می‌شود.

ابعاد دیگری از تجارت تعیین کننده بهره‌مندی و یا متضرر شدن کشور از تحقق آن است. به طوری که آزادی و یا اندازه تجارت به تنهایی قابل قضاوت نیست. بلکه لازم است ساختارهای موجود، جایگاه تجارت در اقتصاد، ثبات، پایداری و یا نوسانات آن، تناسب آن با تولید و بازار داخلی، ترکیب کالاهای تجاری، گستردگی و تنوع بازارهای طرف معامله، سطوح توسعه یافتگی، ثبات نسبی سیاسی، اقتصادی و درجه نفوذ فساد آن‌ها و قاعده‌گذاری‌ها و سیاست‌های تجاری مورد توجه و بررسی قرار گیرند.

از این‌رو در این فصل با هدف دستیابی به ساختار و ماهیت تجارت ایران در سال ۱۳۹۶، تجارت ایران در یک سری زمانی در ابعاد مختلفی همچون، تراز تجاری، نسبت قیمت کالاهای صادراتی به کالاهای وارداتی، طرفین معامله در تجارت و ترکیب و ماهیت کالاهای تجاری مورد ارزیابی قرار گرفته است.

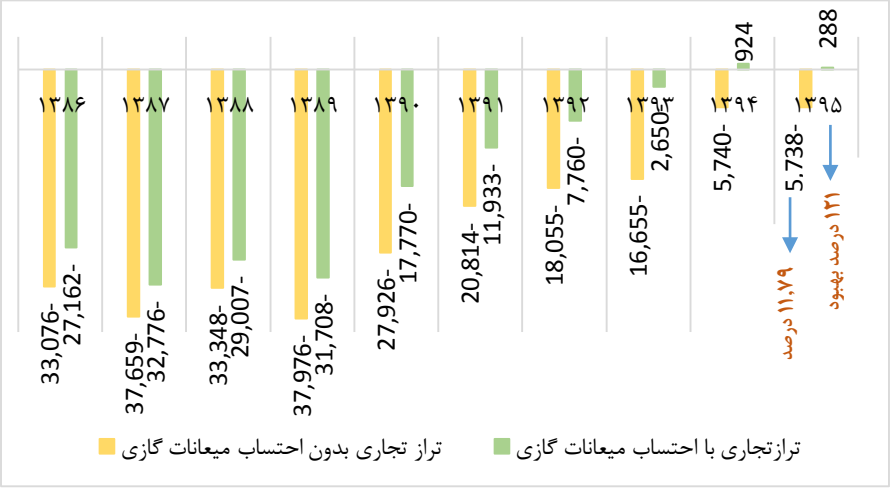
۱۱-۱- تراز تجاری ایران

تفاوت صادرات به عنوان یک متغیر تزریقی و واردات به عنوان یک متغیر نشتی در اقتصاد، تراز تجاری یک کشور را مشخص می‌کند که هدف کشورها در مبادلات بین‌المللی دست‌یابی به تراز تجاری مازاد (مثبت) است. در این خصوص مازاد تجارت خارجی دلالت بر توانایی یک اقتصاد در تأمین تقاضای دنیای خارج علاوه بر تقاضای داخلی داشته و برعکس تراز تجاری منفی بیانگر عدم توانایی اقتصاد مورد بررسی در تأمین تقاضای داخلی است. تراز منفی یکی از مفاهیم نامأنوسی است که اقتصاد ایران با آن دست و پنجه نرم می‌کند. تراز تجاری ایران با احتساب میعانات گازی در سال ۱۳۸۶ برابر منفی ۲۱,۱۶۲ میلیون دلار بوده است که در سال ۱۳۹۴ به ۹۲۴ میلیون‌دلار رسیده‌است. تراز تجاری بدون احتساب میعانات گازی تحلیل دیگری از عملکرد تجاری کشور را به دست می‌دهد. بنابر اطلاعات گمرک از میان ۱۰ قلم عمده کالای صادرات غیر

نفتی (با احتساب میعانات گازی) ۵ قلم آن به اقلامی اختصاص دارد که حاصل فعالیت مولد نیستند و تنها برای ساخت ویترینی زیبا و خوشایند نام غیر نفتی برای آن‌ها برگزیده شده است. همان‌طور که در نمودار شماره (۱۱-۱) مشاهده می‌شود تراز تجاری بدون احتساب میعانات گازی در سال ۱۳۸۶ منفی ۳۳۰۷۶ میلیون دلار بوده است که در سال ۱۳۹۴ به منفی ۵۷۴۰ میلیون‌دلار رسیده‌است.

اطلاعات تجاری کشور در ده ماهه منتهی به دی ماه سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که میزان صادرات قطعی کالاهای غیر نفتی کشور با احتساب میعانات گازی با افزایش ۸،۳۷ درصدی، و صادرات غیر نفتی بدون احتساب میعانات گازی با افزایش ۱،۶۹ درصدی به ترتیب به ۳۵،۲۷۰ میلیون دلار و ۲۹،۲۴۴ میلیون دلار رسیده‌اند. همچنین واردات کالایی کشور با افزایش ۳،۲۲ درصدی به ۳۴،۹۸۲ میلیون دلار در این دوره رسیده است. بر اساس این اطلاعات تراز تجاری کشور با احتساب میعانات گازی در ۱۰ ماهه اول سال ۱۳۹۴ برابر با ۱،۳۴۶- بوده است که در سال ۱۳۹۵ با ۱۲۱ درصد بهبود نسبت به دوره قبل به مثبت ۲۸۸ میلیون دلار رسیده است. این درحالی است که کسری تجاری غیر نفتی کشور بدون احتساب میعانات گازی ۱۱،۷ درصد افزایش یافته و به رقم منفی ۵،۷۳۸ میلیون دلار افزایش یافته است. به عبارت دیگر بدون لحاظ صادرات میعانات گازی که حاصل فعالیت‌های مولد نیستند، تراز تجاری ایران هنوز هم رقم منفی قابل توجه دارد.

نمودار ۱۱-۱- تراز تجاری با و بدون احتساب میعانات گازی طی دوره ۹۵ - ۱۳۸۶ (میلیون دلار)



منبع: پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا و سلسله گزارشات مدیران ارشد سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

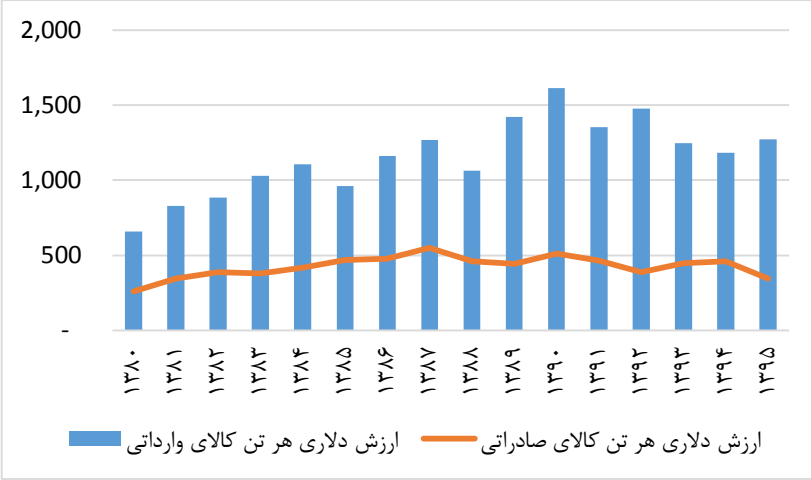
۱۱-۲- قیمت کالاهای صادراتی و وارداتی

تغییرات قیمتی مواد و محصولات (شامل مواد خام، محصولات کشاورزی، تولیدات صنعتی و غیره) و سهم کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته در تجارت جهانی، دستاورد کشورها را از تجارت بین‌الملل نشان می‌دهد. در این زمینه رابطه مبادله شاخصی است که عایدی هر کشور را از درآمدهای مربوط به مبادله کالایی نشان می‌دهد. این شاخص یکی از مهم‌ترین ابزارها برای تجزیه و تحلیل مسائل اقتصادی از قبیل منافع حاصل از بازرگانی بین‌الملل، تحولات حجم و ترکیب مبادلات و اثر آن بر روی سطح دستمزدها، رفاه عمومی و درآمد ملی محسوب می‌شود. دیوید ریکاردو و آلفرد مارشال به طور مشخص از لفظ رابطه مبادله برای اندازه‌گیری میزان سود طرف‌های تجاری استفاده کرده‌اند.

رابطه مبادله پایاپای خالص ساده‌ترین و متداول‌ترین نوع رابطه مبادله است که نشان می‌دهد کشورها به ازای یک واحد از صادرات چه میزان کالا در طی زمان وارد می‌کنند. در این رابطه شاخص قیمت کالاهای صادراتی در صورت کسر و شاخص کالاهای وارداتی در مخرج آن قرار می‌گیرند. بهبود رابطه مبادله خالص نشان می‌دهد که یک کشور با صدور مقادیر مشخصی از کالا، حجم بیشتری از واردات را به دست آورده و نقصان آن مبین ارز بری بیشتر صادرات و خام فروشی است (میرعبدالله حسینی و همکاران، ۱۳۹۳).

باتوجه به آن که شاخص بهای کالاهای وارداتی کشور تنها تا سال ۱۳۸۶ منتشر شده‌است، در این فصل ارزش دلاری هر تن کالاهای صادراتی و وارداتی و نسبت میان این دو بررسی و ارزیابی شده‌است. نتایج این بررسی حاکی از آن است که در تجارت پانزده سال اخیر، اقتصاد کشور با امتناع توسعه روبه‌رو است؛ زیرا که همواره قیمت کالاهای وارداتی با فاصله و شکاف بسیار زیاد و بالاتر از قیمت کالاهای صادراتی قرار گرفته است و ضمن اینکه این شکاف در طول دوره مورد بررسی همواره در حال افزایش بوده است. به عبارت دیگر کالاهای وارداتی با شدت بسیار بیشتری نسبت به قیمت کالاهای صادراتی افزایش یافته است. باتوجه به اینکه کشورهای مبدأ واردات ایران کشورهای پیشرفته و تولید کننده تکنولوژی نیستند، این مسئله اهمیتی دوچندان می‌یابند؛ زیرا این امر به این معنی است که ایران در تجارت خود علیرغم پرداخت قیمت‌های بالا خریدار تکنولوژی و نوآوری نیست. نمودار شماره (۱۱-۲) ارزش دلاری هر تن کالای وارداتی و صادراتی کشور در طی دوره ۹۵ – ۱۳۸۰ را نشان می‌دهد.

نمودار ۱۱-۲- ارزش دلاری هر تن کالای وارداتی و صادراتی کشور طی دوره ۹۵ – ۱۳۸۰ (دلار)

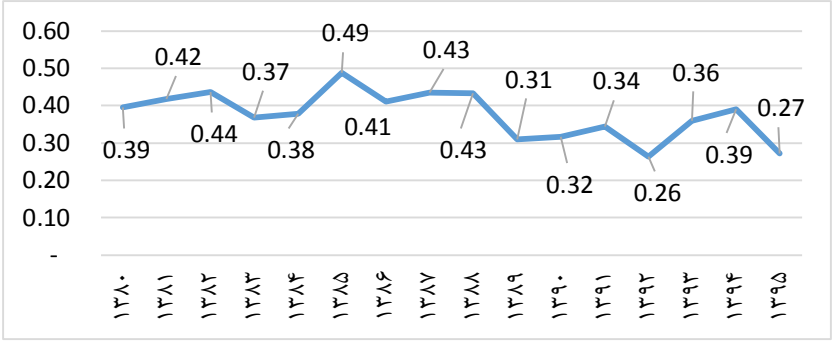


منبع: پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا و سلسله گزارشات مدیران ارشد سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

نسبت ارزش هر تن کالای صادراتی به ارزش هر تن کالای وارداتی در نمودار شماره (۱۱-۳) ارائه شده است. این نمودار به وضوح نمایانگر روند نزولی رابطه مبادله و همچنین بی‌ثباتی‌های قیمتی بسیار و پی‌درپی در تجارت کشور است. این روند نزولی و حتی بی‌ثباتی قیمتی در دوره زمانی ۹۲-۱۳۸۴ به اوج خود رسیده‌است؛ به گونه‌ای که در سال ۱۳۸۵ به ازای هر یک تن کالای صادراتی، کشور توانسته حدود ۰٫۵ تن کالا خریداری کند؛ لیکن در سال ۱۳۹۲ دریافتی کشور در ازای هر تن کالای صادراتی تنها ۰٫۲۶ تن بوده است. این امر به معنای سقوط ۵۰ درصدی ارزش کالای صادراتی کشور در مقابل کالای وارداتی، خام فروشی در امر صادرات و خریداری کالای نهایی است.[۱] علیرغم اینکه شاخص فوق در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ با اندکی بهبود مواجه بوده است اما در سال ۱۳۹۵ مجدداً سقوط ۳۰ درصدی را نسبت به سال ۱۳۹۴ تجربه کرده و به سطح آن در سال ۱۳۹۲ (کمترین میزان آن در تمام دوره مورد مطالعه) بازگشته است.

۱ . برای مثال در سال ۱۳۹۴ ایران ۱۳٫۶۳۴٫۲۷۹ تن سنگ آهن را به قیمت هر تن ۳۸ دلار صادر کرده‌است.

نمودار ۱۱-۳- نسبت ارزش دلاری هر تن کالای صادراتی نسبت به هر تن کالای وارداتی



منبع: پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا و سلسله گزارشات مدیران ارشد سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

۱۱-۳- طرف‌های تجاری ایران

یکی از ویژگی‌های الگوی تجاری سالم آن است که حامل دانش و تکنولوژی پیشرفته باشد. شرط لازم تحقق این امر آن است که طرف معامله در تجارت، کشوری توسعه یافته و تولید کننده تکنولوژی باشد. در این صورت جدیدترین تکنولوژی بدون واسطه، با قیمت واقعی و بدون پرداخت هزینه به کشورهای واسطه‌گر و دلالان، مبادله خواهد شد. همچنین یکی از سیاست‌های تجاری تأمین امنیت تجارت، مبادله و معامله با کشورهای دارای ثبات نسبی سیاسی و اقتصادی است. بر این اساس این بخش به بررسی طرف‌های تجاری ایران در بخش واردات و صادرات اختصاص یافته است.

۱۱-۳-۱- مبادی تجاری ایران

نمودار شماره (۱۱-۴) نقش امارات متحده و چین (به عنوان بزرگ‌ترین مبادی تجاری ایران) در تأمین واردات کشور طی دوره زمانی ۹۵- ۱۳۸۰ را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود این دو کشور حدود نیمی از واردات کشور را تأمین می‌کنند. این امر به معنای محدودیت جغرافیایی در واردات است که ریسک‌پذیری بالای تجارت کشور را در پی دارد. به عبارت دیگر کوچک‌ترین تغییر در رفتار تجاری تنها دو کشور، حدود نیمی از واردات ایران را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. این مسئله با توجه به اینکه این دو کشور خود تولیدکنندگان تکنولوژی نیستند اهمیتی دو چندان دارد.

در طول دهه ۱۳۹۰ ده‌ها میلیارد دلار مغایرت آماری در خصوص واردات ایران از امارات و چین وجود دارد. یعنی واردات ایران طبق اظهارات گمرک امارات و یا چین بسیار

کمتر از آن طبق آمار گمرک ایران است. این اختلاف در گزارشات گمرکی در تجارت میان آلمان و ایران به طور محدودتر وجود دارد. این موضوع خود یک سند قوی دال بر اهمیت وضعیت فساد و ثبات سیاسی، اقتصادی طرف تجاری در تجارت بین‌الملل است.

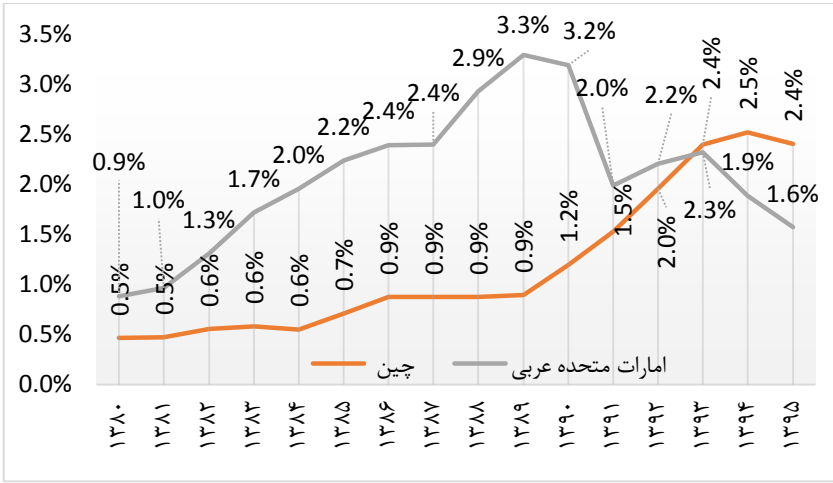
شایان توجه است که وضعیت فوق محصول شرایط تحریم نیست و پیش از آن تجارت کشور این مسیر را برگزیده است و البته تحریم بر شدت آن افزوده است. چراکه چین و به ویژه امارات همچنان جزء مهم‌ترین طرف‌های معامله ایران بوده‌اند. این بدان معناست که تجارت ایران وضعیتی نابسامان و غیر عادی را تجربه می‌کند که نیازمند برقراری دیپلماسی فعال با کشورهای دارای نظم و ثبات سیاسی، تولید کننده دانش و تکنولوژی و همچنین دارای بهترین وضعیت از منظر فساد است.

افزایش سهم امارات در تجارت ایران از سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ آغاز شده است؛ به گونه‌ای که از ۹ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۱۷ و ۲۰ درصد در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ و در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ به اوج خود و به ترتیب به ۳۳ درصد و ۳۲ درصد رسیده‌است. پس از سال ۱۳۹۰ جایگاه امارات در تأمین واردات ایران کمرنگ‌تر شده و جایگاه خود را به چین داده‌است. چین در سال ۱۳۸۰ سهم حدود ۵ درصدی را در تأمین واردات کشور داشته است که با یک روند افزایشی به ۹ درصد در سال ۱۳۸۹ رسیده است. در سال ۱۳۹۰ این نسبت با افزایش چشمگیر به ۱۲ درصد و به ۲۳ درصد و ۲۳ درصد به ترتیب در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ رسیده است. جالب توجه است که در ده ماهه اول سال ۱۳۹۵ سهم چین تنها ۱ درصد و سهم امارت نیز فقط حدود ۳ درصد کاهش یافته است. تداوم و تکرار چنین الگوی رفتاری را می‌توان نوعی مسئله تاریخی و ریشه‌دار در تجارت خارجی ایران شناخت که تکرار و اصرار بر تشدید آن به رانت‌های خارجی پیوند خورده است[۱].

---

۱. مثلاً وارد کننده ایرانی از یکی از بانک‌ها با نرخ libor، ۵۰۰ میلیون‌دلار برای واردات وام می‌گیرد و توسط این شرکت در امارات LC باز می‌کند. اما تنها ۲۵۰ میلیون‌دلار کالا وارد می‌کند و با تبانی آن شرکت اسناد ساختگی ۵۰۰ میلیون دلار را تهیه می‌کند. وارد کننده مذکور ۲۵۰ میلیارد دلار را به ریال تبدیل کرده و صرف خرید زمین، مسکن و یا ... کرده‌است. این شرکت هم یا متعلق به خود وارد کننده است یا از وی حق‌العمل (یا در واقع حق تبانی مشارکت در جرم) می‌گیرد.بنابراین در برخی موارد تقاضای شدید برای LC ریشه در چنین مسائلی دارد.

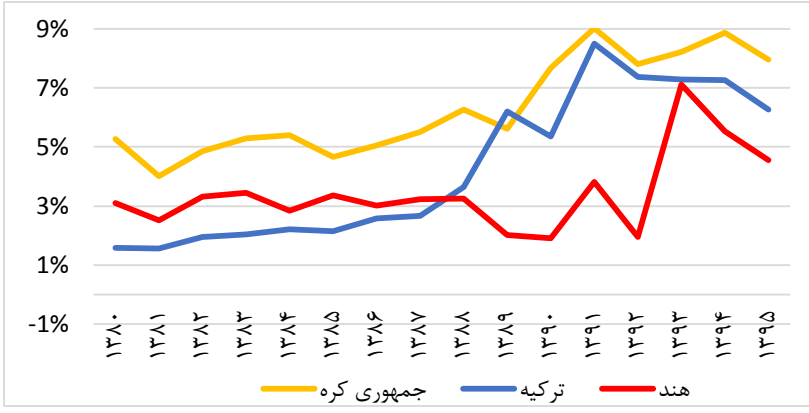
نمودار ۱۱-۴- نقش امارات متحده و چین در تأمین واردات کشور طی دوره زمانی ۹۴۹۴-۱۳۸۰



منبع: پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا و سلسله گزارشات مدیران ارشد سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

نمودار شماره (۱۱-۵) روند واردات ایران از هند، ترکیه و جمهوری کره را طی سال‌های ۹۴ – ۱۳۸۰ نشان می‌دهد. سه کشور ذکر شده کشورهای سوم، چهارم و پنجم در تأمین واردات کشور در سال ۱۳۹۵ هستند. آنچه در این خصوص جالب توجه است آن است که میزان واردات از هر سه کشور بعد از تحریم‌ها به شدت افزایش یافته است. به عبارتی تحریم‌ها منجر به گرایش ایران برای واردات خود از کشورهای مذکور شده است. شایان توجه است که میزان تجارت ایران از کشور هند در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ با شدت بیشتری افزایش یافته و به حدود ۷ درصد رسیده است.

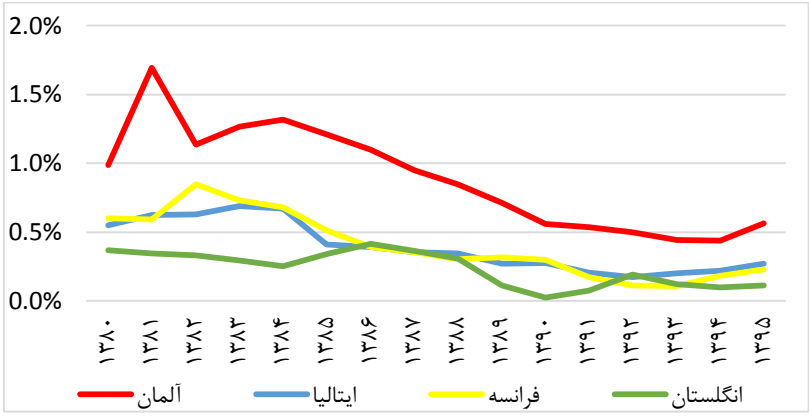
نمودار ۱۱-۵- روند واردات ایران از هند، ترکیه و جمهوری کره را طی سال‌های ۹۴-۱۳۸۰



منبع: پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا و سلسله گزارشات مدیران ارشد سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

نمودار شماره (۱۱-۶) روند واردات ایران از کشورهای آلمان، ایتالیا، فرانسه و انگلستان در طی دوره زمانی ۹۵- ۱۳۸۰ را نشان می‌دهد. چهار کشور ذکر شده در ابتدای دهه ۹۰ در زمره ۱۰ مبادی بزرگ کشور قرار داشته‌اند. مطابق با این اطلاعات واردات ایران از این کشورها حدوداً پس از سال ۱۳۸۴ روند کاهشی در پیش گرفته است؛ به گونه‌ای که سهم حدود ۱۰ درصدی آلمان از واردات ایران در سال ۱۳۸۰ به ۴ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. همچنین سهم کشورهای ایتالیا، فرانسه و انگلستان از واردات ایران در سال ۱۳۸۰ به ترتیب برابر ۵ درصد، ۶ درصد و ۴ درصد بوده و تا سال ۱۳۸۴ نیز روند افزایشی داشته است، لیکن پس از سال ۱۳۸۴ سیر نزولی آن آغاز شده و در نهایت برای کشورهای ایتالیا و فرانسه به ۲ درصد و برای کشور انگلستان به ۱ درصد رسیده است.

نمودار ۱۱-۶- روند واردات ایران از کشورهای آلمان، ایتالیا، فرانسه و انگلستان طی دوره ۹۴- ۱۳۸۰



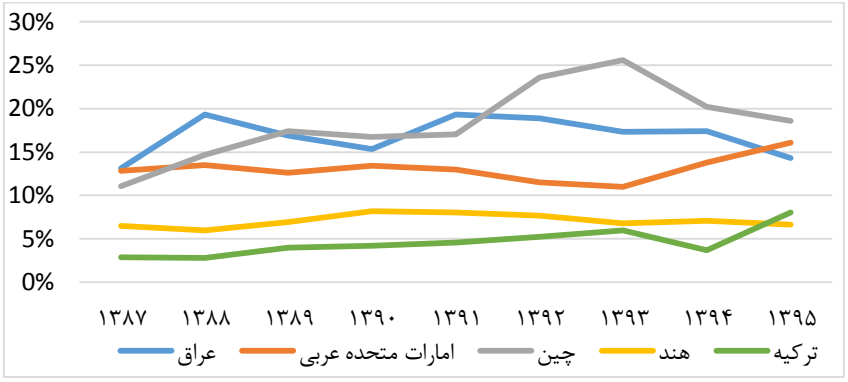
منبع: پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا و سلسله گزارشات مدیران ارشد سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

۱۱-۳-۲- مقاصد تجاری ایران

نابسامانی‌های تجارت ایران و به عبارتی عملکرد بدون هیچ‌گونه استراتژی بر پایه تدبیر، تنها به حوزه واردات محدود نشده است. وضعیت نامطلوب شرح داده شده در خصوص مبادی تجاری ایران در ارتباط با مقاصد آن هم قابل مشاهده است. نمودار شماره (۱۱-۷) روند صادرات ایران به پنج کشور عراق، امارات متحده عربی، چین، هند و ترکیه را در دوره زمانی ۹۵-۱۳۸۷ نشان می‌دهد. این پنج کشور همواره جزء بزرگ‌ترین مقاصد تجاری ایران بوده‌اند.

همان‌طور که مشاهده می‌شود چین در ابتدای دوره میزبان ۱۱ درصد از کالاهای صادراتی ایران بوده است؛ در حالی که این میزان در سال ۱۳۹۱ به ۱۷ درصد و در سال ۱۳۹۳ به اوج خود و به ۲۳ درصد، در سال ۱۳۹۴ به ۲۹ درصد و در نهایت در ۱۰ ماهه اول سال ۱۳۹۵ به ۱۹ درصد رسیده است. امارات متحده عربی در دوره ۹۲-۱۳۸۷ سهم حدود ۱۳ درصدی در صادرات ایران داشته است. این سهم در سال ۱۳۹۳ به ۱۱ درصد کاهش یافته است، اما در ده ماهه اول سال ۱۳۹۵ مجدداً به بیشترین میزان خود یعنی ۱۶ درصد افزایش یافته است. عراق به عنوان یکی سه کشور اول صادرات ایران هم وضعیتی مشابه دارد. سهم این کشور در صادرات ایران در چند سال متوالی به ۱۹ درصد رسیده است. این رقم بیشترین میزان در شاخص مورد بررسی است. به بیان دیگر تنها سه کشور مورد بحث ۵۰ درصد صادرات ایران را به خود جذب کرده‌اند.

نمودار ۱۱-۷- روند صادرات ایران به کشورهای عراق، امارات، چین، هند و ترکیه طی دوره ۹۵-۱۳۸۷



منبع: پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا و سلسله گزارشات مدیران ارشد سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

همان‌طور که در جدول شماره (۱۱-۱) مشاهده می‌شود؛ ۱۰ کشور اول مقاصد تجاری ایران در طول دوره مورد بررسی بیش از ۶۰ درصد صادارت ایران را به خود اختصاص داده‌اند. نکته جالب توجه این است که این نسبت در طول دوره همواره در حال افزایش بوده و در صادرات ده ماهه اول سال ۱۳۹۵ به اوج خود رسیده است.

جدول ۱۱-۱- سهم ۱۰ کشور اول مقاصد تجاری ایران از صادرات در دوره زمانی ۹۵-۱۳۸۷

شرح	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	ده ماهه ۱۳۹۵
سهم (درصد)	۶۲	۷۰	۷۱	۷۸	۸۰	۸۳	۸۲	۷۶	۸۳

منبع: پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا و سلسله گزارشات مدیران ارشد سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

به نظر می‌رسد که تجارت ایران در مسیر تاریخی خود علاوه بر تشدید محدودیت جغرافیایی، از جانب کشورهای توسعه یافته به سمت کشورهای در حال توسعه گرایش یافته است و این مسئله نشان از ریسک بالا و همچنین ناتوانی عملکرد تجاری ایران در تأمین تجارتی حامل سرمایه، دانش و تکنولوژی محرک تولید است.

۱۱-۴- وضعیت واردات ایران

یکی از چالش‌های اساسی در نظام تجاری و به‌ویژه رفتار وارداتی کشور بی‌ثباتی و نوسانات بزرگ و پی‌درپی در سیاست‌ها و عملکردهای تجاری و وارداتی است. حجم و میزان واردات به خودی خود بیان کننده وضعیت واردات کشور نیست. بنابراین با هدف ارزیابی کلی واردات، مقیاس آن در قالب دو شاخص سرانه وارداتی و سهم آن از تولید ناخالص داخلی و ماهیت و ترکیب کالایی آن بررسی شده است.

۱۱-۴-۱- اندازه واردات ایران

بررسی دو شاخص سهم واردات از تولید ناخالص داخلی کشور و سرانه وارداتی ایران و قیاس آن با چند کشور توسعه یافته می‌تواند ارزیابی مناسب و قابل اتکایی از اندازه واردات کشور به دست دهد.

نمودار شماره (۱۱-۸) سرانه واردات ایران و پنج کشور آلمان، انگلستان، ژاپن، فرانسه و ایالات متحده را به قیمت ثابت ۲۰۱۰ در دوره زمانی ۲۰۱۴-۱۹۹۶ نشان می‌دهد. در سال ۲۰۱۵ ایالات متحده، چین، آلمان، انگلستان، ژاپن و فرانسه به ترتیب رتبه‌های اول تا ششم را در واردات کالا و خدمات به خود اختصاص داده‌اند. باتوجه به اینکه سرانه واردات چین به قیمت ثابت ۲۰۱۰ در دسترس نبود، امکان نمایش این شاخص برای کشور مذکور میسر نیست.

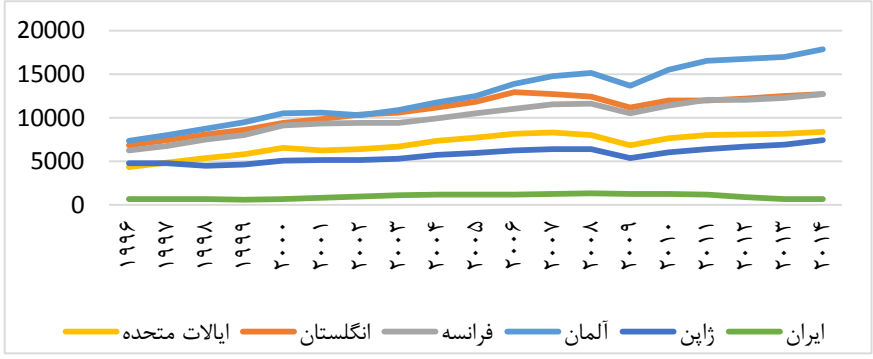
همان‌طور که مشاهده می‌شود سرانه واردات ژاپن در سال ۱۹۹۶ برابر با ۴،۷۵۴ دلار بوده است که با رشد متوسط سالانه ۳ درصدی به ۷،۴۴۱ دلار در سال ۲۰۱۴ رسیده‌است. ایالات متحده در سال ۱۹۹۶ دارای سرانه واردات ۴،۳۲۲ دلاری بوده است که با رشد متوسط سالیانه ۳،۸ درصدی به ۸،۳۹۰ دلار در سال ۲۰۱۴ رسیده است. سرانه واردات فرانسه در سال ۱۹۹۶ برابر با ۶،۲۶۰ دلار بوده است که به ۱۲،۷۲۱ دلار در سال ۲۰۱۴ رسیده‌است. به بیان دیگر متوسط رشد سالیانه سرانه واردات فرانسه طی دوره مورد مطالعه ۴ درصد بوده است.

سرانه واردات انگلستان و آلمان در سال ۱۹۹۶ به ترتیب برابر ۶،۸۳۱ دلار و ۷،۳۴۹ دلار بوده است. انگلستان با رشد متوسط سالانه ۳،۵ درصدی سرانه واردات خود را در سال ۲۰۱۴ به ۱۲،۶۹۴ دلار رسانده است. سرانه واردات آلمان نیز با رشد ۵ درصدی به ۱۷،۸۲۸ دلار در سال ۲۰۱۴ افزایش یافته است.

سرانه واردات چین به قیمت‌های ثابت در دسترس نیست؛ لیکن بررسی ارزش جاری آن نشان می‌دهد که سرانه واردات این کشور در سال ۱۹۹۶فقط ۱۱۴ دلار بوده است که با رشد سالانه حدود ۱۶ درصدی به ۱،۶۰۶ دلار در سال ۲۰۱۴ افزایش یافته است.

سرانه واردات ایران در قیاس با موارد فوق خیلی پایین است. این شاخص در سال ۱۹۹۶ برابر با ۶۸۷ دلار بوده است که با نرخ رشد متوسط سالانه منفی ۰،۳ درصدی به ۶۵۰ دلار در سال ۲۰۱۴ رسیده است.

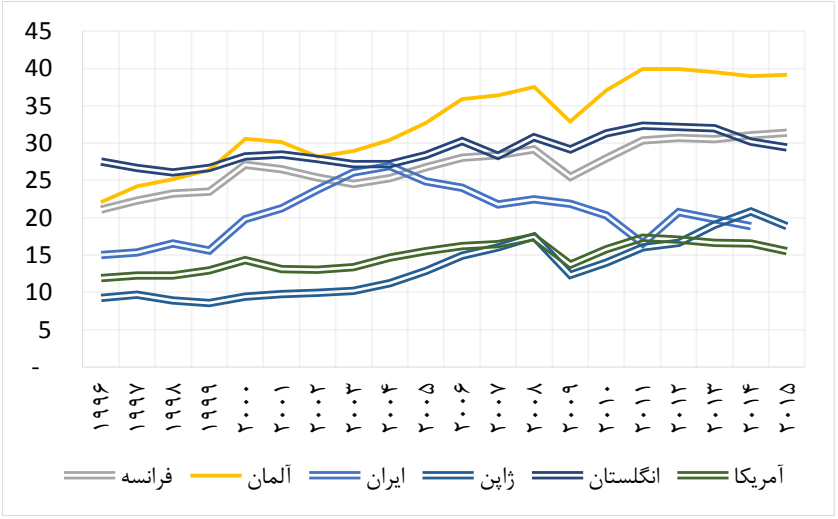
نمودار ۱۱-۸- واردات سرانه ایران و پنج کشور آلمان، انگلستان، ژاپن، فرانسه و ایالات متحده به قیمت ثابت ۲۰۱۰ طی دوره زمانی ۲۰۱۴-۱۹۹۶



منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی

به نظر می‌رسد که در یک الگوی سالم وارداتی، لازم است جایگاه واردات در اقتصاد به طور نسبی ثابت بوده و با یک روند تدریجی و کند افزایش پیدا کند. این ویژگی در رفتار واردات ایران کاملاً بالعکس است. به گونه‌ای که سهم واردات از تولید ناخالص داخلی ایران در ۲ دهه گذشته میان ۸ تا ۳۰ درصد در نوسان بوده است. این مسئله نشان دهنده عدم ثبات جایگاه واردات در اقتصاد ایران و مواجه بودن بازار تولید و مصرف با شوک‌های پی‌درپی است. این نوسانات باعث می‌شود که فعالیت چه در حوزه واردات و چه در حوزه تولید از حالت ریسک به حالت عدم اطمینان سوق یابد. نمودار شماره (۱۱-۹) تصویری گویا از مسائل شرح داده شده را ارائه می‌دهد.

نمودار ۱۱-۹- سهم واردات کالا و خدمات از تولید ناخالص داخلی آلمان، انگلستان، ژاپن، فرانسه، ایالات متحده و ایران طی دوره زمانی ۲۰۱۴ - ۱۹۹۶



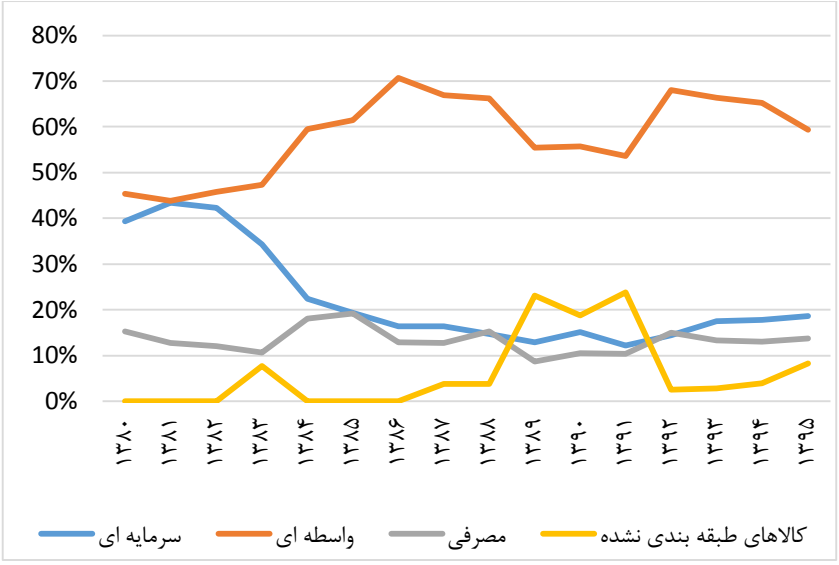
منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی

۱۱-۴-۲- ترکیب واردات ایران

بررسی اندازه واردات کشور به صراحت بیان می‌دارد که میزان و حجم آن به تنهایی نمی‌تواند به اقتصاد داخلی کشور آسیب بزند. لیکن چندی است که رفتار وارداتی کشور نگرانی‌هایی را ایجاد کرده است. این نگرانی‌ها، در بخش تولید، وضعیتی ویژه و استراتژیک پیدا کرده‌اند؛ چراکه به نظر می‌رسد رفتار وارداتی در پیش گرفته شده در مقابل تولید داخلی قرار گرفته و موجبات تضعیف و حتی رکود در آن را پدید آورده است. این مسئله می‌تواند در ترکیب وارداتی کشور ریشه داشته باشد.

نمودار شماره (۱۱-۱۰) ترکیب کالاهای وارداتی از نظر نوع مصرف را در دوره زمانی پانزده ساله ۹۴-۱۳۸۰ و ۱۰ ماهه اول سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. به نظر می‌رسد که یکی از چالش‌های اصلی رفتار تجاری و وارداتی کشور، کاهش قابل توجه سهم کالاهای سرمایه‌ای از کل واردات باشد. شدت کاهش در سهم کالاهای سرمایه‌ای مبین آن است که ظرفیت‌های تولیدی کشور به طرز غیرمتعارفی سقوط کرده‌است. چنین ساختاری در تجارت و واردات نشان می‌دهد که نه تنها واردات کشور در راستای تقویت بنیه تولیدی کشور نیست بلکه در مقابل آن قرار دارد.

نمودار ۱۱-۱۰- روند تغییرات ترکیب واردات ایران طی دوره زمانی ۹۵-۱۳۸۰



منبع: پایگاه اطلاعات سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

با بررسی اقلام وارداتی به تفکیک کدهای HS عدم تناسب واردات کالایی کشور با ساختار تولیدی آشکار می‌شود. در سال ۱۳۹۳ واردات کالایی کشور نسبت به سال ۱۳۹۲ به لحاظ ارزش ریالی ۱۴,۸ درصد رشد داشته است. از سوی دیگر ارزش دلاری هر تن کالای وارداتی رشد منفی ۱۶ درصدی را تجربه کرده است؛ در حالی که کالاهای وارداتی از لحاظ وزنی ۲۷,۷ درصد رشد داشته است. این شدت افزایش در وزن کالاهای وارداتی و کاهش چشمگیر قیمت کالاهای وارداتی در کنار رشد مثبت ۳,۲ درصدی قیمت‌های جهانی در سال۲۰۱۴، می‌تواند ۲ دلیل داشته باشد: نخست کاهش واردات کالاهای لوکس و دوم سرازیر شدن کالاهای خارجی با کیفیت پایین در کشور.

با توجه ترکیب کالایی واردات کشور به تفکیک کدهای HS، این فرضیه که واردات کالاهای لوکس و کالای گران قیمت در این سال کاهش یافته است، رد می‌شود. چراکه به عنوان مثال واردات خودرو که عمده کالای لوکس وارداتی کشور را تشکیل می‌دهد، در این سال رشد ۵۰ درصدی را نسبت به سال قبل خود داشته است. همچنین کالاهایی همچون اشیاء ساخته شده از چرم رشد ۱۶۵ درصدی، فرش و سایر کف‌پوش‌ها از مواد نساجی رشد ۳۷۳ درصدی، کلاه، گتر و اجزاء آن رشد ۳۷۷ درصدی، عصا، چتر، شلاق و اجزا آن‌ها رشدی ۳۳۴ درصدی و اشیاء هنری، اشیاء کلکسیون و یا عتیقه رشد ۲۹۶

درصدی داشته‌اند. این امر بدان معنا است که در این سال علاوه بر افزایش واردات کالاهای لوکس همانند خودرو، کالاهای وارداتی غیر ضروری با کیفیت بسیار پایین و قیمت بسیار پایین به طور سیل آسایی وارد بازار داخلی کشور شده‌است. که این پدیده به شدت به تولید داخلی آسیب رسانده است.

شایان توجه است که این رفتار وارداتی در سال ۱۳۹۴ هم ادامه یافته است؛ چراکه به عنوان مثال واردات لباس و متفرقات آن در کدهای HS دو رقمی ۶۱ و ۶۲ هر یک نسبت به سال ۱۳۹۳ رشد به ترتیب ۱۸۰ درصد و ۱۶۵ درصدی داشته‌اند. واردات سایر اشیاء نساجی دوخته و مهیا که در سال ۱۳۹۳ حدود ۹۲ درصد رشد یافته بود، در سال ۱۳۹۴ با کوچک‌ترین محدودیتی مواجه نشده‌است. واردات کلاه و اجزاء آن با وجود رشد ۳۷۷ درصدی در سال ۱۳۹۳ مجدداً با رشد ۳۷ درصدی افزایش یافته است. واردات اسباب‌بازی با رشد ۴۷ درصدی در سال ۱۳۹۳ مجدداً در سال ۱۳۹۴ ۷ درصد رشد داشته است. نکته قابل توجه آن است که کل واردات در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ حدود ۲۳ درصد کاهش یافته است. افزایش مطلق واردات چنین اقلامی در حالی که کل واردات کاهش یافته است بسیار قابل تأمل است.

این در حالی است که بر اساس گزارش‌های گمرک و سازمان توسعه تجارت، در کل بیش از ۸۰ درصد واردات کشور را واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای تشکیل می‌دهد. این امر نوید وارداتی با ماهیت سرمایه‌ای و واسطه‌ای را می‌دهد که تقویت بنیه تولیدی کشور را در پی خواهد داشت. لیکن بررسی دقیق‌تر واردات کالایی به تفکیک کدهای HS نتایج و استنباط دیگری را به دست می‌دهد. چرا که واردات اقلامی همچون قند، شکر و شیرینی در تمام دوره ۱۵ ساله مورد مطالعه بیش از شش برابر واردات کالاهای سرمایه‌ای و زیرساختی همچون کشتی، قایق و شناور صورت گرفته است. همچنین واردات اقلام بدون ارزش بالایی همچون کاغذ و مقوا و اشیاء ساخته شده از آن‌ها بیش از سه برابر کالاهای زیرساختی و استراتژیکی همچون لوکوموتیوهای راه‌آهن و نواقل روی خط است. این قاعده در خصوص کالاهای نهایی ساخته شده از فلزات معمولی همچون قاشق و چنگال در مقابل واردات وسایل نقلیه هوایی نیز برقرار است.

این رویه وارداتی با توجه به نقش زیرساخت‌های حمل و نقل و سطوح پیشرفت آن‌ها در توسعه کشور و ضعف‌های بنیادین ایران در این حوزه نمی‌تواند نوید بخش الگوی وارداتی با ساختاری سرمایه‌ای و واسطه‌ای باشد.

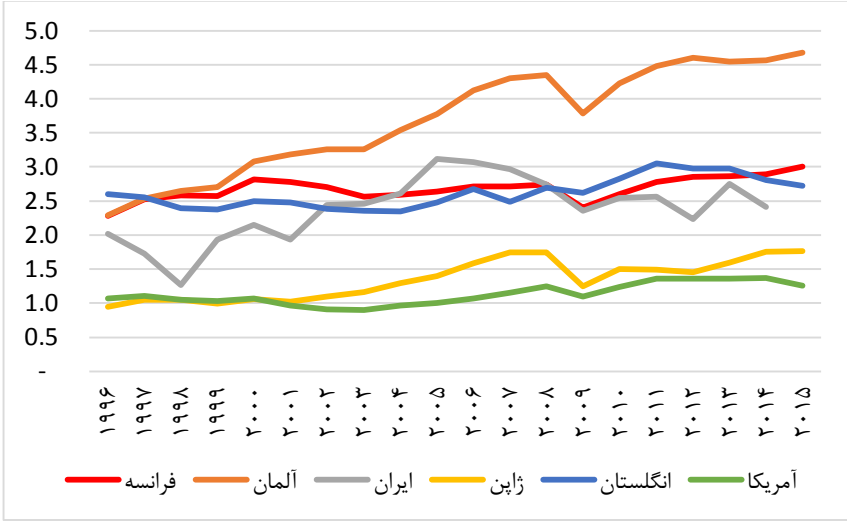
۱۱-۵- وضعیت صادرات ایران

یکی از مسائل قابل تأمل در نظام تجاری و به‌ویژه رفتار صادراتی کشور بی‌ثباتی و نوسانات بزرگ و پی‌درپی در سیاست‌ها و عملکردهای صادراتی آن است. باید توجه داشت که حجم و میزان صادرات به تنهایی بیانگر وضعیت صادرات کشور نیست. بنابراین در این بخش نیز مانند بخش واردات و با هدف ارزیابی کلی صادرات، وضعیت آن در قالب دو شاخص صادرات سرانه و سهم آن از تولید ناخالص داخلی و ماهیت و ترکیب کالایی آن بررسی شده است.

۱۱-۵-۱- اندازه صادرات ایران

نمودار شماره (۱۱-۱۱) سهم صادرات از تولید ناخالص داخلی شش کشور آلمان، انگلستان، ژاپن، فرانسه، ایالات متحده و ایران را طی دوره زمانی ۲۰۱۴ – ۱۹۹۶ نشان می‌دهد. ملاحظه این نمودار و قیاس آن با نمونه مشابه خود در حوزه واردات را نشان می‌دهد که نه تنها جایگاه صادرات در اقتصاد جوامع توسعه یافته دارای ثبات نسبی است، بلکه رفتار آن با جزء دیگر تجارت (واردات) نیز متناسب است.

نمودار ۱۱-۱۱- سهم صادرات کالا و خدمات از تولید ناخالص داخلی آلمان، انگلستان، ژاپن، فرانسه، ایالات متحده و ایران طی دوره زمانی ۲۰۱۴ – ۱۹۹۶

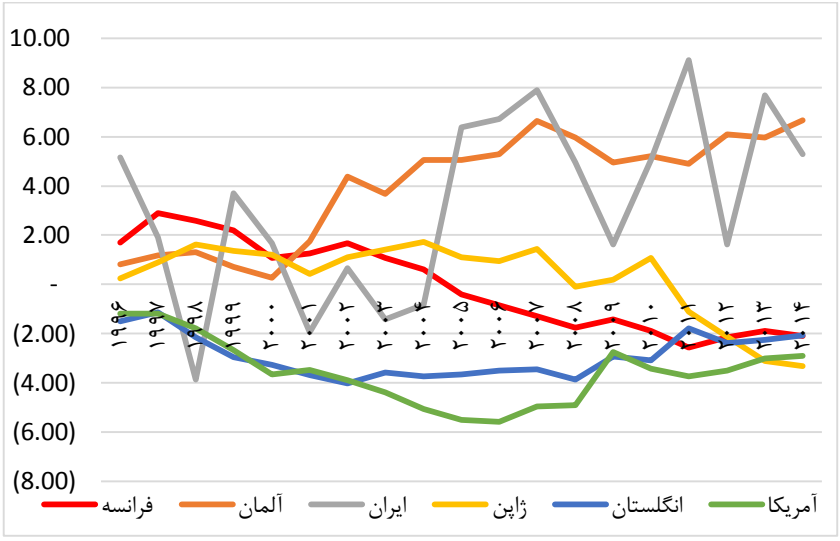


منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی

نمودار شماره (۱۱-۱۲) تفاوت نسبت صادرات به تولید ناخالص داخلی را با نسبت واردات به تولید ناخالص داخلی نشان می‌دهد. سهم صادرات آلمان از GDP آن کشور

نسبت به سهم واردات آن از GDP به طور فزاینده‌ای در حال افزایش است. روند این اختلاف برای کشورهای دیگر همچون فرانسه، ژاپن، انگلستان و به‌ویژه آمریکا برعکس آلمان منفی است. به عبارت دیگر در سری زمانی مورد مطالعه سهم صادرات از تولید ناخالص داخلی نسبت به سهم واردات از تولید ناخالص داخلی مداوماً در حال کاهش بوده و حتی به کمتر از آن رسیده است. روند این شاخص برای ایران با نوسان‌های بسیار بزرگ و شدید همراه بوده است. به عبارت دیگر این نمودار نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی‌ها برای تعادل و وجود نسبتی معقولانه میان دو جزء تجارت ایران کاملاً ناپایدار است.

نمودار ۱۱-۱۲- تفاوت نسبت صادرات به تولید ناخالص داخلی با نسبت واردات به تولید ناخالص آلمان، انگلستان، ژاپن، فرانسه، ایالات متحده و ایران طی دوره زمانی ۲۰۱۴ - ۱۹۹۶



منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی

۱۱-۵-۲- ترکیب صادرات ایران

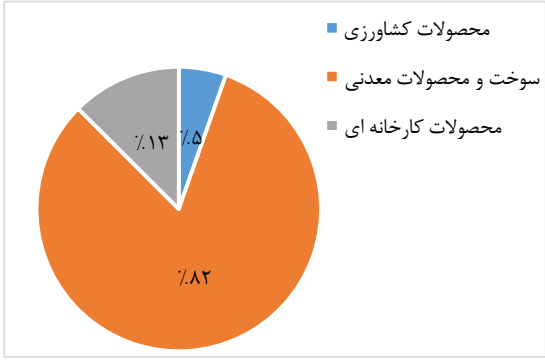
چالش اساسی دیگر تجارت و اقتصاد ایران ترکیب کالاهای صادراتی کشور است. در این زمینه آمارهای منتشره از جانب سازمان تجارت جهانی مبنا قرار گرفته است. بر اساس این اطلاعات در دوره ۲۰ ساله ۲۰۱۵-۱۹۹۶ از کل صادرات ایران ۵ درصد مربوط به محصولات کشاورزی، ۸۲ درصد مربوط به سوخت و محصولات معدنی و تنها ۱۳ درصد مربوط به محصولات کارخانه‌ای است. مسائل اساسی در این حوزه را می‌توان با بررسی آمارهای مشابه برای

جهان مشاهده کرد. چراکه در ترکیب صادرات جهان در دوره مورد مطالعه ۷۳ درصد محصولات کارخانه‌ای، ۱۷درصد سوخت و محصولات معدنی و ۱۰ درصد محصولات کشاورزی قرار دارد.

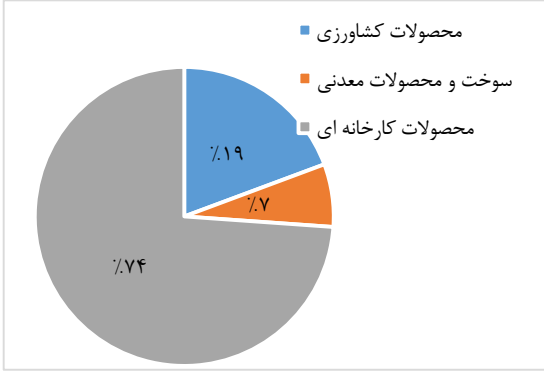
نمودار شماره (۱۱-۱۳) ترکیب واردات و صادرات ایران و جهان را در دوره ۲۰۱۵-۱۹۹۶ نشان می‌دهد. نکته دیگر قابل تأمل در این نمودارها آن است که یک توازن بسیار دقیق میان ترکیب کالاهای صادراتی و وارداتی جهان مشاهده می‌شود. این در حالی است که شکاف بسیار عمیقی میان ترکیب واردات و صادرات ایران وجود دارد. به گونه‌ای که این شکاف به نفع مواد اولیه در واردات و به زیان محصولات کارخانه‌ای در صادرات است.

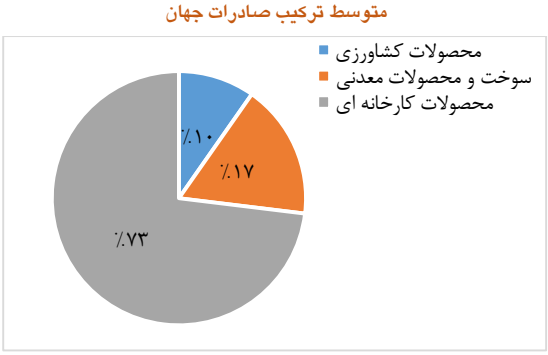
نمودار ۱۱-۱۳- ترکیب واردات و صادرات ایران و جهان در دوره ۲۰۱۵-۱۹۹۶

متوسط ترکیب صادرات ایران



متوسط ترکیب واردات ایران





منبع: پایگاه اطلاعاتی سازمان تجارت جهانی و محاسبات پژوهشگر

شایان توجه است که نزدیک بودن متوسط ترکیب کالاهای وارداتی ایران با جهان مربوط به سال‌های ابتدایی دوره است و همان‌طور که نمودارهای شماره ۸ و ۹ نیز مشاهده شد، ترکیب واردات ایران در ۱۰ سال اخیر فاصله قابل توجهی با ترکیب کالاهای وارداتی جهان از منظر ضعیف بودن جایگاه کالای ساخته شده و قوی بودن مواد اولیه دارد.

اطلاعات منتشر شده از سوی سازمان توسعه تجارت نشان می‌دهد که در ۱۰ سال اخیر از کل واردات کشور بین ۱۰ تا ۲۵ درصد به طور صعودی به مواد غذایی اختصاص یافته است. همچنین حدود ۳ تا ۱۳ درصد به طور نزولی به سوخت و محصولات معدنی و ۷۰ تا ۷۷ درصد هم مربوط به کالاهای ساخته شده صنعتی است. برای داشتن درک بهتری از موضوع می‌توان میزان مشابه را برای واردات جهان بررسی کرد. اطلاعات مذکور در مقیاس جهانی به صراحت مبین ثبات در روند، ترکیب و حرکت تدریجی واردات جهان به سمت سوخت و محصولات معدنی است.

۱۱-۶- وضعیت اقتصاد پنهان در تجارت خارجی کشور

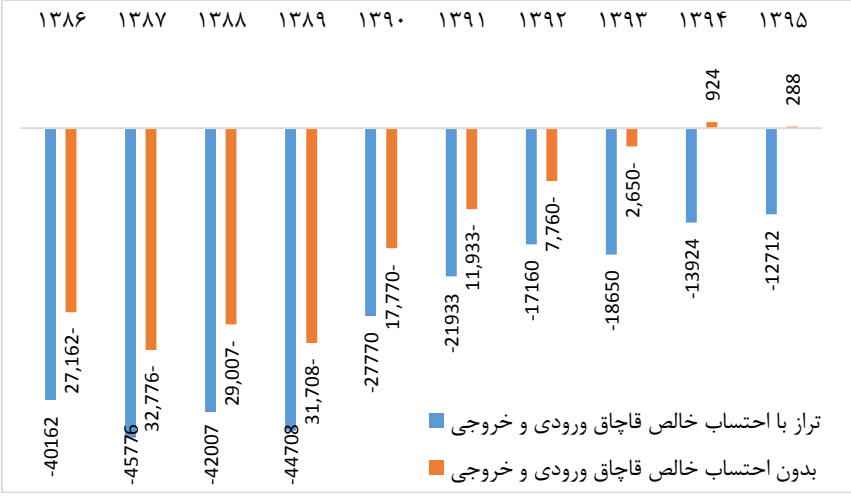
قاچاق کالا یکی از موضوعاتی است که عملکرد بخش‌های مختلف اقتصاد را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. این پدیده در کشورهایی که سیستم قیمت‌گذاری ناکارآمد داشته و یا هزینه‌های تولید در آن‌ها بالا است و تجارت خارجی با موانع بیشتری روبرو است، بیشتر دیده می‌شود. با این حال به لحاظ اینکه در ایران اصول اقتصادی در بخش‌های مختلف به درستی اجرا نمی‌شود، نسبت به کالاهای مختلف در بازار، نیاز قابل توجهی وجود دارد که بخشی از نیازهای داخل از طریق مبادی غیررسمی مثل قاچاق تأمین می‌شود. تمرکز جدی روی موضوع قاچاق و آسیب‌شناسی آن و جبران خلأهای

موجود در جهت به حداقل رساندن این پدیده ضروری است. اجرای صحیح و کارآمد نظام قیمت‌گذاری، حذف قوانین دست و پاگیر در زمینه واردات کالا، تسهیل واردات از مبادی رسمی و رقابتی شدن قیمت‌ها، راه‌هایی است که برای حل مشکل واردات قاچاق کالا در کشور از آن‌ها یاد می‌شود. در ارتباط با پدیده صادرات و خروج کالا نیز نامتعادل بودن نظام قیمتی منجر به بروز پدیده قاچاق می‌شود. قاچاق براساس یک انگیزه اقتصادی انجام می‌شود. اگر هزینه انجام این کار پایین باشد، قطعاً این موضوع شیوع و عمومیت می‌یابد، لذا بالا بردن هزینه و ریسک قاچاق به عنوان عاملی بازدارنده تلقی می‌شود.

در کشورهای که حجم فعالیت‌های غیر رسمی در اقتصاد بالاست، پدیده قاچاق علاوه بر آثار اجتماعی با اهمیت، در حوزه اقتصادی نیز آثار منفی بسیاری دارد. قاچاق بیشتر کالای وارداتی علاوه بر کاهش قدرت تولید ملی به بهبود وضعیت تراز تجاری پرداخته و به صورت خوش‌بینانه‌ای وضعیت متغیرهای اقتصادی از جمله تراز تجاری را مثبت نشان می‌دهد.

در نمودار شماره (۱۱-۱۴) وضعیت تراز تجاری کشور با در نظر گرفتن خالص قاچاق خروجی و ورودی مشخص شده است. آنچه اهمیت دارد ثبت اولین تراز تجاری مثبت برای سال‌های اخیر در سال ۱۳۹۵ با در نظر گرفتن حدود ۱۵ میلیارد دلار قاچاق شامل حدود یک میلیارد دلار قاچاق خروجی (افزاینده تراز تجاری) و ۱۴ میلیارد دلار قاچاق ورودی (کاهنده تراز تجاری) است.

نمودار ۱۱-۱۴- تراز تجاری با احتساب خالص قاچاق خروجی و ورودی طی دوره ۹۵-۱۳۸۶ (میلیون دلار)



پدیده قاچاق در کشور در سال‌های گذشته همواره به عنوان یکی از متغیرهای غیر قابل محاسبه دقیق و مشخص محل اختلاف نظرهای عمده‌ای بین اقتصاددانان و سیاست‌مداران بوده است؛ چراکه از منظر اقتصادی تمام فعالیت‌های غیر رسمی در اقتصاد قاچاق محسوب می‌شود. بر این اساس آمار قاچاق به طور سالانه بسیار بالاتر از ۱۵ تا ۲۰ میلیارد دلار خواهد بود.

در یک برآورد منطقی در تمام دنیا قاچاق ورودی و خروجی درصدی از متغیر اصلی واردات و صادرات در نظر گرفته می‌شود. یک ملاحظه دیگر بررسی مجوزهای صادره برای اقشار خاص و یا بررسی مبادی گمرکی (ورودی و خروجی) بدون نظارت و کنترل است. برخورداری معافیت‌های گمرکی و ..... نیز بر کاهش میزان قاچاق نسبت به آنچه در واقعیت اتفاق می‌افتد در ایران منجر شده است.

با وجود موارد فوق و با توجه به اطلاعات ارائه شده توسط کارگروه تخمین و برآورد قاچاق ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۸۷ که قاچاق حدود ۱۹ میلیارد دلار برآورد شده بود، در سال‌های ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۱ برآورد دقیقی از میزان قاچاق در کشور ارائه نشده و تخمین‌های انجام شده حاکی از وقوع حداقل ۲۰ میلیارد دلار قاچاق با نسبت ۳۰ به ۷۰ در خصوص قاچاق خروجی نسبت به قاچاق ورودی است.

حجم قاچاق در سال ۱۳۹۲حدود ۲۵ میلیارد دلار شامل ۱۷,۲ ورودی و ۷,۸ میلیارد دلار خروجی بوده است و این عدد در سال ۱۳۹۳ به ۱۹,۸ و در یال ۱۳۹۴ به ۱۵,۵ میلیارد دلار رسیده است.

۱۱-۷- ارزیابی رفتار تجاری ایران

در تاریخ اقتصادی ایران این کشور همواره شاهد انواع روابط دو جانبه و چند جانبه با کشورهای شرقی و غربی، بزرگ و کوچک بوده است. به صراحت می‌توان گفت ثمره نهایی غالب این روابط در طول سالیان گذشته یکی از ضعیف‌ترین تجربیات اقتصادی در تاریخ روابط بین کشورها بوده است.

تجربیات و بررسی‌های تاریخی گذشته حکایت از آن دارند که نتیجه نامطلوب داشتن این روابط ناموفق و حتی مخرب با انواع کشورهای جهان، غالباً در اثر عدم آمادگی و ضعف‌های بنیادی ما از نظر اقتصادی، سیاسی، علمی، صنعتی، فرهنگی و نظامی رخ داده است. به عبارت دیگر تمام تجربه‌های تلخ گذشته قبل از آنکه نتیجه برتری و قدرت مطلق کشورهای طرف مقابل ما باشد، غالباً نتیجه مستقیم ضعف‌های بنیادی ما بوده است.

به عنوان مثال کشورهای کوچکی همچون ترکیه، پاکستان و یا کشورهای خلیج‌فارس به نوعی از ضعف‌های بنیادی و داخلی ما بهره می‌جویند. ترکیه و پاکستان با صادرات کالای ساخته شده در ازای واردات نفت خام از ایران دارای مبادلات تجاری به زیان تمام ایران هستند، همچنین کشورهای اطراف خلیج‌فارس و ترکیه و چین به صورت دلالان کالای اروپایی و ژاپنی برای ما دارای مبادلات تجاری با ما هستند. هیچ یک از این مسائل ناشی از قدرت و برتری کشورهای طرف مبادله ما نیست.

به نظر می‌رسد که در یک الگوی سالم اقتصادی جایگاه تجارت در تولید به صورت منظمی در حال افزایش است. این افزایش برای بهینه بودن لازم است با روندی کند و تدریجی صورت پذیرد؛ در حالی که تجارت ایران مداوم دارای نوسانات بسیاری بوده و علاوه بر اینکه خود ساختار باثباتی را تجربه نکرده است؛ ساختار بازار داخلی و تولید داخلی را هم با شوک و نوسانات متعددی مواجه کرده است. این نوسانات باعث می‌شود که فعالیت در حوزه تجارت از حالت ریسک به حالت عدم اطمینان سوق یابد.

کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای حق تعرفه و گمرکی پایین‌تری دارند این موضوع منجر به ایجاد دو خطا در محاسبه ترکیب کالای وارداتی خواهد شد. نخست خطا در اعلام نوع کالا به گمرک توسط واردکننده، دوم خطا در تعیین میزان مصرفی (واسطه‌ای یا سرمایه‌ای) بودن هر کالا. به عنوان مثال ممکن است که کالایی کاملاً نهایی و مصرفی که تنها یک پیچ و مهره آن باز شده به عنوان کالای واسطه‌ای در ترکیب واردات کشور به ثبت برسد.

روند واردات ایران از مهم‌ترین مبادی تجاری خود نشان می‌دهد که واردات ایران در مسیر تاریخی خود علاوه بر تشدید محدودیت جغرافیایی، از جانب کشورهای توسعه یافته به سمت کشورهای در حال توسعه گرایش یافته است و این مسئله نشان از ریسک بالا و همچنین ناتوانی عملکرد تجاری ایران در تأمین وارداتی حامل سرمایه، دانش و تکنولوژی محرک تولید می‌باشد.

آسیب شناسی تجارت ایران، شرایط رکودی ایران و آسیب پذیری تولید داخلی مبین ضرورت اصلاح ساختار تجاری کشور است. لیکن همان‌طور که پیش‌تر مطرح شده ریشه‌یابی مسائل موجود در اقتصاد و تجارت کشور مربوط به دوره‌های پیشین هم است. با این حال رفتارهای تجاری غیر صحیح و مسائل شناسایی شده و لو مخرب و همچون تیشه‌ای بر ریشه اقتصاد کشور با اصرار و پافشاری فزاینده همواره انجام شده است. در سال ۱۳۹۶ با توجه به تغییر دولت و زمان‌بری آن و حساسیت‌های موجود در تغییر

استراتژی‌های اساسی، به نظر نمی‌رسد تدوین استراتژی و برنامه‌ریزی پایداری تحقق یابد و ادامه روند موجود بسیار محتمل به نظر می‌رسد.

با توجه به روند تراز تجاری در سال آتی با توجه به رکود حاکم در اقتصاد و وضعیت کالاهای صادراتی و وارداتی خاص ایران (صادرات کالای ضروری و واردات کالای لوکس)، به نظر می‌رسد که تراز تجاری کشور مثبت شده و بهبود خواهد یافت؛ ولی عدم کنترل قاچاق و وضعیتی مشابه با سال ۱۳۹۵ در حقیقت تراز تجاری منفی را به اقتصاد ایران تحمیل خواهد نمود.

۱۱-۸- چشم‌انداز تجارت ایران در سال ۱۳۹۶

در بخش‌های پیشین به تفصیل روند و رفتار تجارت ایران بررسی و تحلیل شد. ارائه چشم‌اندازی از تجارت ایران در سال ۱۳۹۶ نخست منوط به شناسایی عوامل پیشران در تجارت و سپس برآورد تغییرات عوامل پیشران و شدت اثرپذیری تجارت کشور از تغییرات عوامل پیشران است.

بر اساس بررسی‌های انجام گرفته در مطالعه حاضر و نتایج حاصل از این بررسی‌ها عوامل پیشران در روند تجارت ایران قیمت کالاهای وارداتی و صادراتی، درآمدهای نفتی و سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های کشور در خصوص کنترل و یا تعیین اندازه واردات شناسایی شده است.

در خصوص تأثیر نرخ ارز و تغییرات حاصل از آن چند نکته شایان توجه است. نخست آنکه به طور متوسط حدود بیش‌از ۷۰ درصد کالاهای وارداتی کشور به کالاهای اولیه و واسطه‌ای اختصاص دارد. این موضوع خود دلیلی بر عدم کشش پذیری واردات کشور نسبت به تغییرات نرخ ارز است. دوم آنکه تجارت مقوله‌ای تأثیرپذیر از نرخ حقیقی ارز است. باتوجه به رابطه برابری قدرت خرید (PPP) و نرخ حقیقی ارز، نوسانات آن معنادار نیست. دو نکته ذکر شده علت عدم شناسایی نرخ ارز و تغییرات آن به عنوان یکی از عوامل پیشران در رفتار تجاری ایران است. چراکه نرخ حقیقی ارز نوسانات معناداری ندارد و حتی اگر هم داشته باشد، ماهیت واردات ایران مانع از تأثیرپذیری آن می‌شود.

مقوله قابل ذکر دیگر آن است که صادرات ایران کاملاً در قبضه میزان ارزش افزوده بخش نفت کشور قرار دارد. همچنین صادرات کشور در هر سالی، در ارزش افزوده بخش نفت در همان سال تداعی پیدا می‌کند. باتوجه به رشد بزرگ ارزش افزوده بخش نفت در سال ۱۳۹۵ و همچنین پیش‌بینی‌های جهانی، به نظر می‌رسد رشد این بخش در سال

۱۳۹۶ با این شدت تکرار نشود و در این سطوح پایدار باشد. بنابراین انتظار بر این است که صادرات ایران در سال ۱۳۹۶ با رشدی مشابه سال ۱۳۹۵ افزایش یابد.

بر اساس آنچه که شرح داده شد سه سناریو برای آینده نگاری واردات ایران طراحی شده است. سناریو اول در قالب ادامه روند موجود طراحی شده است. بدین قرار که رفتار تجاری ایران در سال آتی مشابه با متوسط آن در دوره زمانی بیش‌از یک دهه گذشته باشد. جدول شماره (۲-۱۱) نتایج سناریو اول را نشان می‌دهد. واردات ایران در سال ۱۳۸۰ برابر ۱۸،۱۲۰ میلیون دلار بوده است که به ۳۴،۹۸۲ میلیون دلار در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۵ رسیده است که با توجه به وارداتی به میزان ۳،۴۹۸ میلیون دلار به طور متوسط ماهانه در ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۵، واردات ۱۲ ماهه سال ۱۳۹۵ حدود ۴۱،۹۷۸ میلیون دلار برآورد می‌شود. این آمار نشان می‌دهد که واردات کشور به طور متوسط سالانه رشدی ۶,۲ درصدی را تجربه کرده است. با تعمیم این رشد برای سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، به نظر می‌رسد که با شرط ادامه روند ۱۶ ساله اخیر در رفتار وارداتی کشور، میزان واردات کشور در سال۱۳۹۶ به حدود ۴۴،۵۸۱ میلیون دلار برسد.

جدول شماره ۱۱-۲- چشم‌انداز واردات ایران در سال ۱۳۹۶ منطبق بر نتایج سناریو اول

واردات سال ۱۳۸۰ (میلیون دلار)	واردات ۱۰ ماهه سال ۱۳۹۵ (میلیون دلار)	واردات سال ۱۳۹۵ (برآورد – میلیون دلار)	متوسط نرخ رشد سالانه واردات (درصد)	واردات سال ۱۳۹۶ (میلیون دلار)
۱۸،۱۲۰	۳۴،۹۸۲	۴۱،۹۷۸	٪۶,۲	۴۴،۵۸۱

منبع: پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا، سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

سناریو دوم چشم‌انداز واردات ایران در سال ۱۳۹۶ بر اساس رشد شدید درآمدهای نفتی در سال ۱۳۹۵ طراحی شده است. به نظر می‌رسد درآمدهای نفتی با وقفه یک دوره‌ای اثر کامل خود را بر واردات ایران نشان دهد؛ چراکه درآمدهای نفتی سال ۱۳۹۵ به معنای منابع تأمین خریدهای برون مرزی در سال ۱۳۹۶ است. برآورد رشد ۸۵ درصدی ارزش افزوده نفت خام و گاز طبیعی در سال ۱۳۹۵ و حتی پیش بینی‌های پایداری آن در سال ۱۳۹۶ نسبت به رشد ۳,۶ درصدی در سال ۱۳۹۴ و ۴,۸ درصدی سال ۱۳۹۳، وسعت زیاد حجم واردات کشور را در سال ۱۳۹۶ هشدار می‌دهد. شدت یافتن حجم واردات کشور را در چارچوب شرایط مذکور می‌توان با نگاهی به رفتار وارداتی کشور تا پیش از شروع دوره‌های کاهش درآمدهای نفتی برآورد کرد.

پس از سال ۱۳۸۰ تا پیش از شروع سال‌های کاهش درآمدهای نفتی، واردات ایران به طور متوسط سالانه رشد حدود ۹,۲ درصدی داشته است. اگر درآمدهای نفتی ایجاد شده بدون برنامه‌ریزی و به مانند گذشته باعث شدت یافتن واردات کشور شود در این صورت انتظار می‌رود که میزان واردات کشور در سال ۱۳۹۶ به ۴۵،۸۴۰ میلیون دلار برسد. جدول شماره (۳-۱۱) نتایج سناریو دوم را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱۱-۳- چشم‌انداز واردات ایران در سال ۱۳۹۶ منطبق بر نتایج سناریو دوم

رشد ارزش افزوده نفت خام و گاز طبیعی در سال ۱۳۹۵ (درصد)	متوسط نرخ رشد سالانه واردات (پیش از شروع دوره‌های کاهش درآمد نفت- درصد)	برآورد واردات در سال ۱۳۹۵ (میلیون دلار)	واردات در سال۱۳۹۶ (میلیون دلار)
۸۵	۹,۲	۴۱۹۷۸	۴۵،۸۴۰

منبع: پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا، سازمان توسعه تجارت و محاسبات پژوهشگر

سناریو سوم چشم‌انداز تجارت ایران بر پایه سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های کشور مبتنی بر مهار واردات بی‌رویه با هدف افزایش بنیه و توان تولیدی کشور طراحی شده است. منطبق‌بر این برنامه‌ریزی‌ها به نظر می‌رسد که حجم واردات کشور به شدت کاهش یابد و حتی مانند سال‌های ۱۳۹۴، ۱۳۹۲، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۰ رشد منفی را در پیش گیرد. اما نکته قابل توجه آن است که حجم عمده و حدود بیش از ۸۵ درصدی واردات ایران را کالاهای اولیه و واسطه‌ای و سرمایه‌ای تشکیل می‌دهند و اگر هدف افزایش بنیه تولیدی کشور باشد، نه تنها نمی‌توان واردات کشور را چندان محدود کرد بلکه حتی انگیزه‌های افزایش آن وجود دارد. لیکن به نظر می‌رسد که تحقق برنامه‌های کشور در این خصوص در گروه تمرکز بر بهینه ساختن ماهیت واردات باشد. به نحوی که کاهش واردات از سوی کالاهای مصرفی به نفع کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای باشد.

بنابراین در سناریو سوم باهدف لحاظ رفتار وارداتی بیش از یک دهه گذشته کشور به عنوان ساختاری ریشه‌دار در تجارت ایران و همچنین بزرگ شدن شدید بخش نفت، واردات کشور با رشد ۷,۷ درصدی مواجه بوده است. در این صورت میزان واردات در این سال به حدود ۴۵،۲۱۱ میلیون دلار خواهد رسید. لیکن با توجه به برنامه جدی دولت در خصوص حمایت از تولید داخلی به نظر می‌رسد که در واردات کالاهای مصرفی تا ۲۵ درصد کاهش مشاهده شود. سهم واردات کالاهای مصرفی در بازه ۱۴-۱۵ درصدی خواهد بود که برابر با ۶،۳۳۰ میلیون دلار است. با کاهش ۲۵ درصدی آن می‌تواند این میزان به

۱،۵۸۲ میلیون دلار برسد و در نتیجه آن میزان کل واردات کشور به ۴۳،۶۲۸ میلیون دلار خواهد رسید. این میزان از واردات به معنای رشد ۳,۹ درصدی آن نسبت به سال ۱۳۹۵ است. جدول شماره ۴-۱۱ نتایج سناریو سوم را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱۱-۴- چشم‌انداز واردات ایران در سال ۱۳۹۶ منطبق بر نتایج سناریو دوم

رشد واردات سال ۱۳۹۶ (درصد)	واردات سال ۱۳۹۶ (میلیون دلار)	میزان واردات کالاهای مصرفی سال ۱۳۹۶ (میلیون دلار)	کاهش واردات کالاهای مصرفی سال۱۳۹۶ (میلیون دلار)	واردات سال ۱۳۹۶ (تعدیل یافته - میلیون دلار)	رشد واردات در سال ۱۳۹۶ (تعدیل یافته - درصد)
۷,۷	۴۵۲۱۱	۶۳۳۰	۱۵۸۲	۴۳۶۲۸	۳,۹

منبع: محاسبات پژوهشگر

منابع و مآخذ:

۱- حسینی میرعبدالله، فاطمه باقری، محاسبه و تحلیل رابطه مبادله نفت خام در جهان و جایگاه ایران در آن در چهار دهه گذشته، بررسی‌های بازرگانی، شماره ۶۵، خرداد و تیر ۱۳۹۳

۲- مرکز پژوهش‌های مجلس، ارزیابی روش جاری کشور در تفکیک انواع واردات باتوجه به نتایج جدول داده - ستانده و مشاهدات اقتصاد کلان، دی ماه ۱۳۹۰، شماره مسلسل ۱۲۱۶۷

۳- پایگاه اطلاعات بانک جهانی

۴- پایگاه اطلاعات سازمان توسعه تجارت جهانی

۵- گزارش‌های مقدماتی و پایگاه اطلاعات گمرک ج.ا.ا

۶- سلسله گزارشات مدیران ارشد و پایگاه اطلاعات سازمان توسعه تجارت

۷- پایگاه اطلاعات بانک مرکزی ایران

فصل دوازدهم

تحولات تورم

محمد اخباری
(کارشناس بانک مرکزی)

مقدمه

یکی از مهم‌ترین متغیرهایی که کشورها عمدتاً سیاست‌گذاری پولی خود را بر اساس تحولات آن تنظیم می‌کنند، نرخ تورم شاخص قیمت مصرف‌کننده است. دلایل ایجاد تورم و بی‌ثباتی آن در اقتصاد به بروز عدم تعادل‌های کلان اقتصادی مربوط می‌شود. عدم تعادل بلندمدت در بین متغیرهای کلان و یا بین بخش‌های مختلف اقتصادی ریشه در ساختارهای مالی و طرف عرضه اقتصاد دارد، که منجر به بروز تورم‌های بالا و پایدار با رشد اقتصادی محدود و بی‌ثبات می‌شود. ازآنجاکه عدم تعادل‌های خارجی و عدم توازن مالی دولت در نهایت به شکل رشد پول یا نقدینگی تجلی می‌نماید، تورم حاصل به تورم پولی موسوم می‌شود، که ویژگی بارز تورم در ایران است. وجود عدم تعادل‌های ساختاری در بخش دولت و نیز وضعیت ناپایدار و شدیداً وابسته تراز پرداخت‌های خارجی به نوسانات درآمد نفت موجب شده که بخش عمده‌ای از رشد نقدینگی در کشور شکل ساختاری به خود بگیرد. از بعد عرضه نیز ساختار هزینه‌ای بنگاه‌ها، پایین بودن بهره‌وری کل اقتصاد، درجه وابستگی به واردات و ساختار نیروی کار از عوامل مؤثر در ایجاد و پایداری تورم هستند.

با توجه به عوامل ساختاری تورم در اقتصاد ایران، بررسی این عوامل و نهایتاً پیش‌بینی تورم مبتنی بر این عوامل، می‌تواند ملاک تصمیم‌گیری‌های سرمایه‌گذاران، سیاست‌گذاران و سایر بازیگران اقتصاد کشور قرار گیرد. در این فصل نیز تلاش می‌شود تحولات تورم در سال ۱۳۹۶ با توجه به عوامل مؤثر بر آن پیش‌بینی شود. فصل حاضر مشتمل بر پنج بخش است. در بخش دوم به واقعیت‌های آماری تورم در اقتصاد ایران پرداخته می‌شود. بخش سوم به بررسی تحولات عوامل اثرگذار بر تورم با عنوان «جاذبه تقاضا[1]» و «فشار هزینه[2]» اختصاص دارد. بخش چهارم به پیش‌بینی‌های صورت گرفته از تورم در قالب رویکردهای مختلف پیش‌بینی تورم پرداخته است. در این بخش با ترکیب نتایج پیش‌بینی مدل‌های استفاده‌شده، پیش‌بینی مرکزی از تورم برای سال ۱۳۹۶ ارائه‌شده است. در نهایت مطالب این فصل با جمع‌بندی مباحث در بخش پنجم پایان می‌یابد.

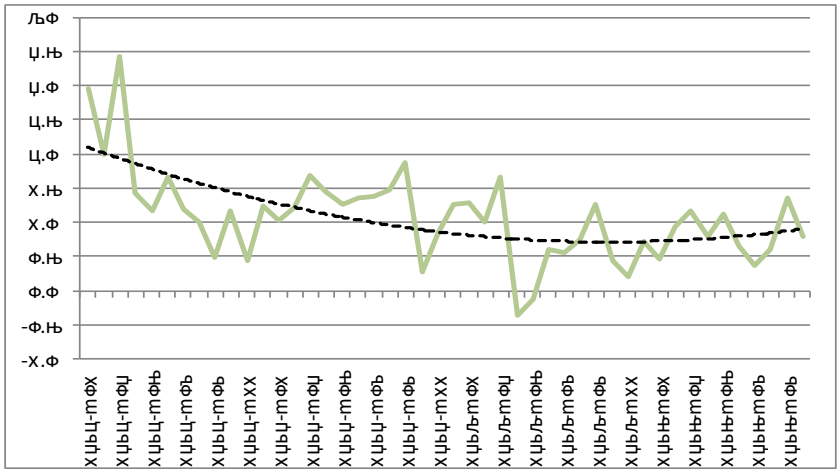
۱۲-۱- تحولات شاخص بهای مصرف‌کننده و تولیدکننده

در حالی که تورم شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در دی‌ماه سال ۱۳۹۵ در حدود ۸/۶ درصد تحقق یافت، رشد این شاخص در دی‌ماه ۱۳۹۵ نسبت به ماه مشابه در سال قبل معادل ۹/۶ درصد بود. لازم به ذکر است تورم نقطه‌به‌نقطه در خردادماه ۱۳۹۵ به پایین‌ترین سطح خود (۶/۸ درصد) رسیده بود ولی از تیر تا شهریورماه این شاخص در مسیر صعودی قرار گرفته و پس از آن در حدود ۹/۵ درصد تثبیت شده است (نمودار ۱۲-۱).

متوسط شاخص بهای تولیدکننده در دوازده ماهه منتهی به دی‌ماه ۱۳۹۵ نسبت به دوره مشابه سال قبل، ۴/۰ درصد رشد داشت. رشد نقطه‌به‌نقطه شاخص بهای تولیدکننده در خردادماه سال ۱۳۹۵ به کمترین میزان خود طی سال‌های اخیر (۱/۶ درصد) رسید، اما در ادامه همانند شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی با شیب بیشتر وارد مسیر صعودی شد و در دی‌ماه ۱۳۹۵ به حدود ۸/۵ درصد رسید.

1. Demand pull
2. Cost push

نمودار ۱۲-۱- نرخ تورم شاخص‌های قیمت مصرف‌کننده



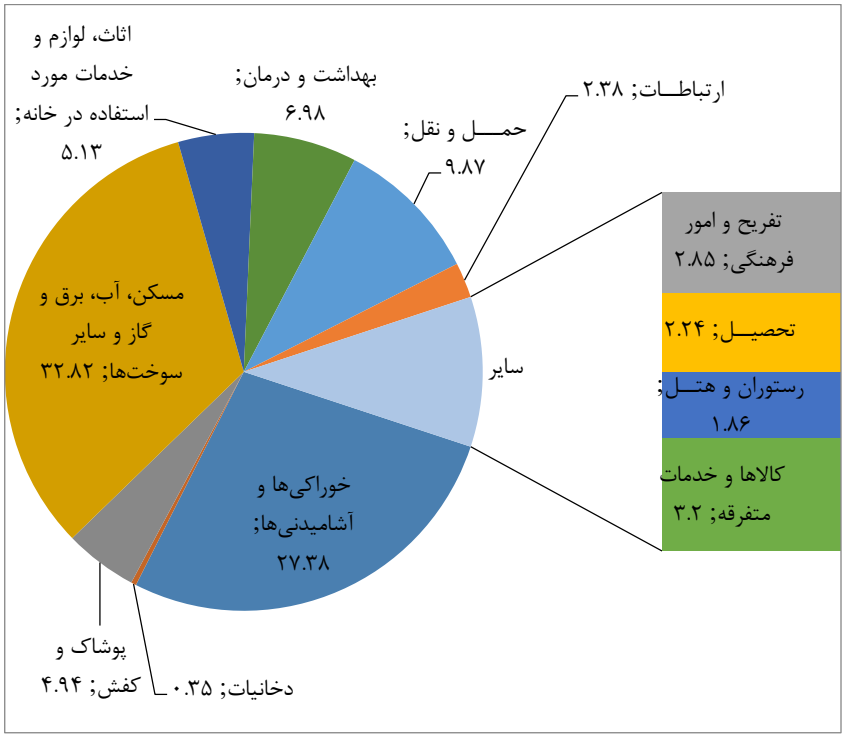
منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی

بررسی تحولات گروه‌های اصلی شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی

چنانچه گروه‌های اصلی شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی را مدنظر قرار دهیم، ملاحظه می‌شود که در دوازده ماهه منتهی به دی ماه ۱۳۹۵ برخی از اقلامی که از سوی دولت قیمت‌گذاری می‌شوند بیشترین افزایش قیمت را تجربه کرده‌اند. برای مثال گروه تحصیل و بهداشت و درمان با تورمی بالغ بر ۱۷.۸ و ۱۶.۸ به ترتیب در صدر تورم زیرگروه‌های شاخص کل قرار دارند.

نمودار ۱۲- ۲- تورم گروه‌های اصلی در دوازده ماهه منتهی به دی‌ماه ۱۳۹۵ (درصد)

نمودار ۱۲-۳- ضریب اهمیت گروه‌های اصلی شاخص بهای کالاها و خدمات مصرف کننده



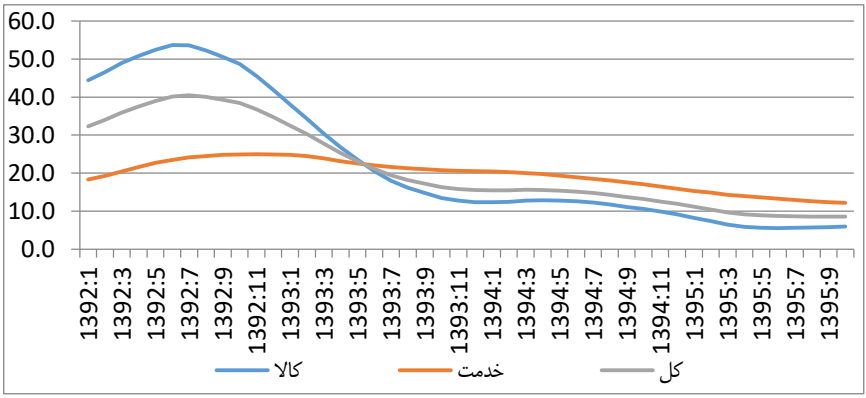
منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی

با توجه به ضریب اهمیت بالای خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها (۲۷ درصد) و همچنین مسکن، سوخت و روشنایی (۳۳درصد) در شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، تورم کل نیز وابستگی بالایی به تورم این دو گروه دارد. بر این اساس با توجه به رکود نسبی بازار مسکن و در نتیجه افزایش محدود شاخص بهای گروه مسکن، بخشی از روند نزولی تورم در سال ۱۳۹۵ متأثر از این موضوع بوده است.

همان‌طور که از نمودارهای (۱۲-۴) و (۱۲-۵) ملاحظه می‌شود، روند تورم نقطه‌به‌نقطه گروه کالا و خدمت در سال ۱۳۹۳ با دگرگونی همراه شده است؛ به گونه‌ای که تا پیش از آن تاریخ تورم گروه خدمت همواره پایین‌تر از گروه کالا بوده است اما از آن تاریخ به این سو روند مذکور معکوس شده و شاهد تورم بالاتر گروه خدمت هستیم. به نظر می‌رسد تورم گروه خدمت چسبندگی بالایی با روندهای گذشته داشته و کمتر تحت تأثیر عواملی نظیر ثبات حاکم بر بازار ارز و یا تورم گروه کالا بوده است. بر این اساس می‌توان اذعان داشت که کنترل تورم و تثبیت آن در سطوح تک رقمی تا حدود زیادی به

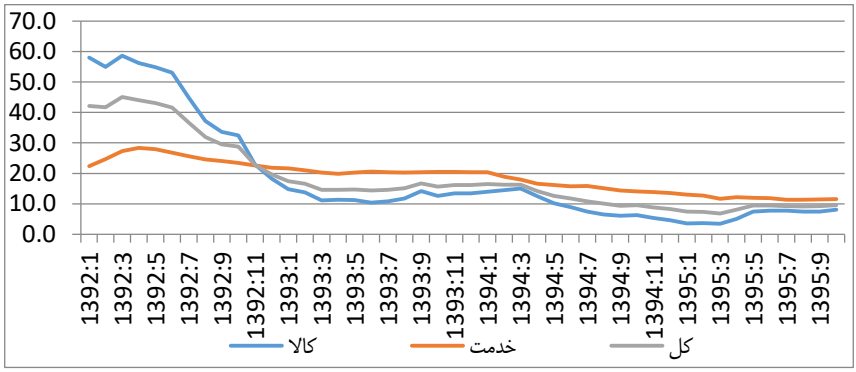
سیاست‌ها و رفتارهای قیمت‌گذاری گروه خدمت در اقتصاد ایران وابسته است. البته بخش قابل توجهی از قیمت‌گذاری گروه خدمت از سوی دولت و نیز اتحادیه‌ها صورت می‌گیرد که بر این اساس می‌توان به نقش دولت در تحولات تورمی در اقتصاد نیز اشاره داشت.

نمودار ۱۲-۴- تورم میانگین دوازده ماهه به تفکیک کالا و خدمت



منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی

نمودار ۱۲-۵- تورم نقطه‌به‌نقطه به تفکیک کالا و خدمت



منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی

جدول ۱۲-۱- تغییرات شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (درصد)

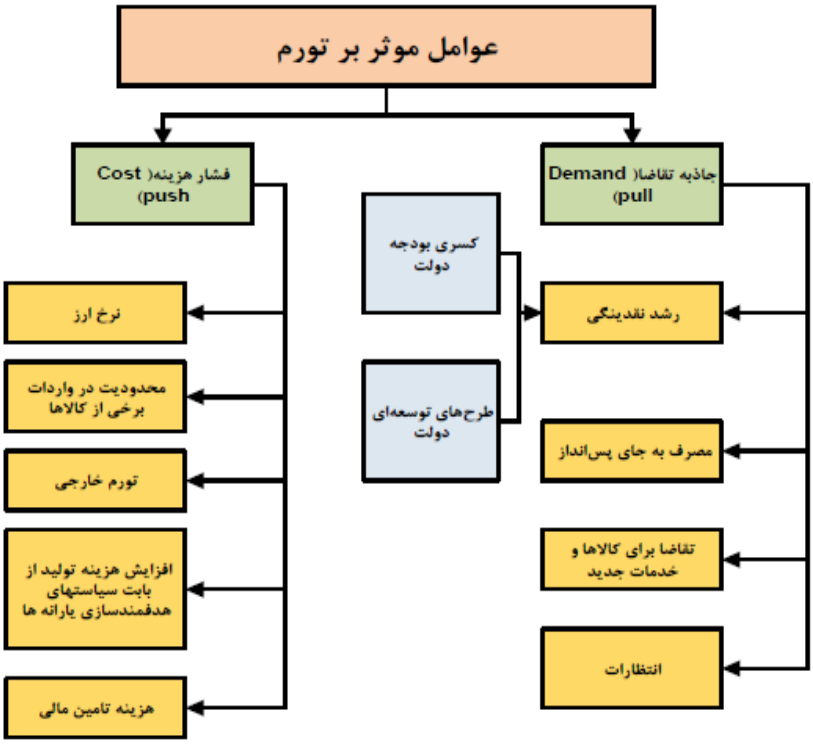
سال	دوازده ماهه منتهی به دی	
	۱۳۹۴	۱۳۹۵
شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی	۱۳.۲	۸.۶
شاخص کالا	۱۰.۶	۶.۰
شاخص خدمت	۱۷.۰	۱۲.۲

منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی

۱۲-۲- تجزیه و تحلیل عوامل تعیین کننده تورم

رویکردهای مختلفی در ارتباط با تبیین و تجزیه و تحلیل تورم مطرح شده است که یکی از جامع‌ترین آن‌ها در شکل (۱۲-۱) در قالب تفکیک عوامل به دو دسته کلی عوامل جاذبه تقاضا و عوامل ناشی از فشار هزینه ارائه‌شده است.

شکل ۱۲-۱- تجزیه و تحلیل تورم بر اساس عوامل آن



۱۲-۲-۱- تحولات متغیرهای پولی

همان‌طور که ملاحظه می‌شود رشد اقلام پولی به طور خاص نقدینگی طی سال‌های اخیر همچنان ارقام بالایی را تجربه می‌نماید. در خصوص رشد پایه پولی نیز مشاهده می‌شود که روند نزولی آن در سال ۱۳۹۳ متوقف شده و بار دیگر روند صعودی به خود گرفته و در دوازده ماهه منتهی به آذر ۱۳۹۵ به ۱۹.۴ درصد رسیده است. البته رشد ضریب فزاینده نقدینگی نیز ارقام نسبتاً بالایی را تجربه می‌نماید که سهم بالایی از آن متوجه سیاست کاهش نرخ سپرده قانونی است.

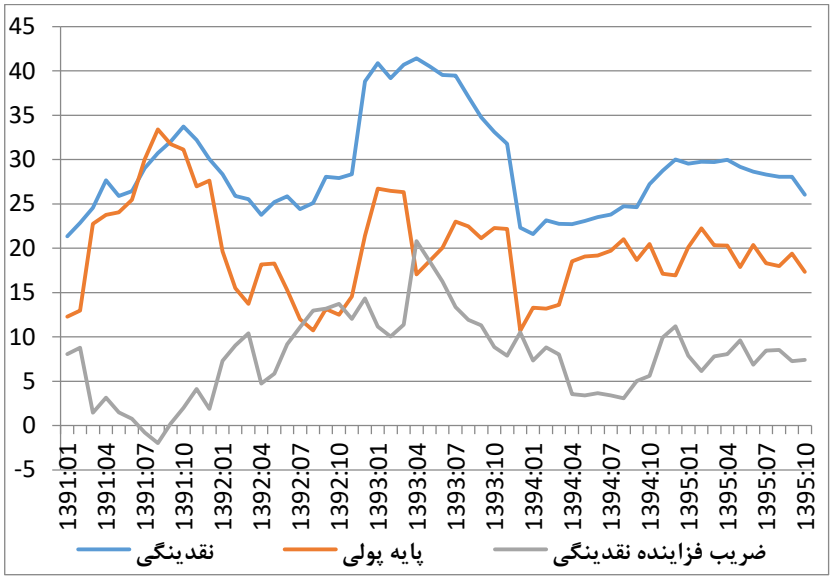
جدول ۱۲-۲- رشد اقلام پولی طی سال‌های اخیر (درصد)

	پایه پولی	نقدینگی	ضریب فزاینده
۱۳۹۱	۲۷.۶	۳۰	۱.۹
۱۳۹۲	۱۶.۹	۲۵.۹	۷.۷
۱۳۹۳	۱۰.۷	۲۲.۳	۱۰.۵
۱۳۹۴	۱۶.۹	۳۰	۱۱.۲
دوازده ماهه منتهی به آذر ۱۳۹۵	۱۹.۴	۲۸.۱	۷.۳

منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی

در خصوص تحولات اخیر نیز لازم به توضیح است که حجم نقدینگی در پایان آذر ۱۳۹۵ به رقم ۱۱۸۴۸/۶ هزار میلیارد ریال رسید که نسبت به اسفند و آذر۱۳۹۴ به ترتیب معادل ۱۶/۵ و ۲۸/۱ درصد رشد نشان می‌دهد. بخش عمده‌ای از رشد نقدینگی در آذرماه سال ۹۵ به رشد بالای پایه پولی مربوط بوده است. تخلیه بخشی از آثار رشد پایه پولی سال ۱۳۹۴ در افزایش نقدینگی سال ۱۳۹۵ و همچنین استمرار رشد بالای پایه پولی در نه‌ماهه سال ۱۳۹۵ را می‌توان به عنوان مهم‌ترین دلیل رشد ۲۸/۱ درصدی نقدینگی در دوازده‌ماهه منتهی به آذر ۱۳۹۵ قلمداد کرد. بررسی آمارهای موجود نشان می‌دهد که حجم پایه پولی با ۱۷۱/۱ هزار میلیارد ریال افزایش نسبت به اسفند ۱۳۹۴ به رقم ۱۷۰۴/۷ هزار میلیارد ریال در پایان آذر ۱۳۹۵ رسیده است که نسبت به اسفند و آذر ۱۳۹۴ به ترتیب معادل ۱۱/۲ و ۱۹/۴ درصد رشد نشان می‌دهد. این در حالی است که رشدهای مشابه متغیر مزبور در دوره مشابه سال قبل به ترتیب معادل ۸/۹ و ۱۸/۷ درصد بوده است. بررسی اجزای پایه پولی نشان می‌دهد که عامل اصلی رشد پایه پولی در نه‌ماهه سال ۱۳۹۵، در درجه اول رشد بالای بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و در مرتبه بعدی خالص بدهی بخش دولتی بوده است. بررسی عوامل مؤثر بر رشد پایه پولی در پایان آذر ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در دوره مزبور ۲۵/۳ درصد رشد داشته است. بدین ترتیب که حجم پایه پولی در نه‌ماهه سال ۱۳۹۵ معادل ۱۱/۲ درصد افزایش داشته است که سهم بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در این رشد معادل ۱۳/۸ واحد درصد بوده است.

نمودار ۱۲-۶ – روند تحولات رشد نقدینگی، پایه پولی و ضریب فزاینده نقدینگی(درصد)



منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی

البته لازم به توضیح است که افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال ۱۳۹۵ عمدتاً از رویکردهای شبه بودجه‌ای دولت و مواردی همچون خرید تضمینی محصولات کشاورزی استراتژیک (به‌ویژه گندم) و اعطای تسهیلات به بنگاه‌های کوچک و متوسط (در قالب تصمیمات کارگروه‌های استانی) نشئت گرفته است. همچنین انتظار می‌رود با توجه به تنگنای اعتباری شبکه بانکی و محدودیت‌های موجود درزمینه منابع بانک‌ها، تحمیل اوراق مرابحه به بانک‌ها (جهت تأمین مالی خرید تضمینی محصولات کشاورزی) اتکا به منابع بانک مرکزی را افزایش داده و معضل بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی را تشدید نماید. بدیهی است عدم توجه به ریشه‌های رشد متغیرهای پولی می‌تواند از مسیر افزایش بی‌رویه نقدینگی در اقتصاد، نرخ تورم را بالا ببرد که این امر می‌تواند چالش‌های متعددی را در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ ایجاد نماید.

۱۲-۲-۲- بودجه دولت و سیاست‌های مالی در تعامل با متغیرهای پولی

به‌طور کلی بر اساس یک تحلیل سیستمی پویا می‌توان رابطه کسری بودجه، عرضه پول و سطح قیمت‌ها (تورم) را بدین صورت تحلیل نمود که افزایش کسری بودجه دولت منجر به افزایش بدهی‌های بخش دولتی و در نتیجه افزایش موجودی پایه پولی و عرضه

پول و به تبع آن با توجه به رابطه مثبت بین سطح عمومی قیمت‌ها و نقدینگی، افزایش عرضه پول منجر به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها خواهد شد. از سوی دیگر افزایش قیمت‌ها نیز منجر به کاهش ارزش واقعی مخارج دولت در دوره بعد خواهد شد و دولت را ناچار خواهد ساخت که برای جبران کاهش ارزش مخارج خود، میزان مخارج اسمی دوره بعد را افزایش دهد. اما افزایش مخارج دوره بعد دوباره موجب افزایش کسری بودجه و تکرار فرآیند بالا خواهد شد. بنابراین بین افزایش مخارج دولت (کسری بودجه) و قیمت‌ها یک رابطه علت و معلولی برقرار است.

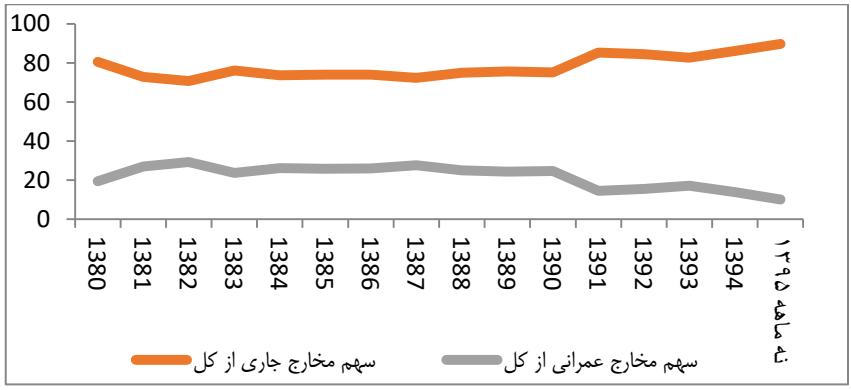
اما هدف اساسی در این بخش تجزیه و تحلیل سیاست‌های مالی و بودجه‌ای و بررسی اثر آن بر تورم است. در این میان ریشه‌های مالی تورم به‌عنوان بخشی از عوامل مهم و مؤثر بر این پدیده، همواره مورد توجه بوده است. بر اساس نظریه‌های اقتصادی، سیاست های مالی هم از سمت عرضه و هم از سمت تقاضا می‌توانند بر تورم تأثیرگذار باشند. به عبارتی افزایش مصارف و پرداخت‌های دولتی به‌عنوان بخشی از تقاضای کل، افزایش تقاضا را به دنبال دارد که در صورت نبود انعطاف در عرضه، پیامد طبیعی آن رشد سطح عمومی قیمت‌ها و تورم است. در صورتی که مصارف جاری دولت بیش از مصارف عمرانی آن (که در ارتباط مستقیم با طرح‌های تولیدی و در واقع سمت عرضه است) باشد، افزایش تقاضا و بروز تورم نمود بیشتری خواهد یافت.

افزایش مخارج مصرفی، کاهش مخارج عمرانی و نحوه تأمین مالی دولت جهت جبران کسری بودجه از عوامل مؤثر بر تورم هستند که از سیاست‌های دولت ناشی می‌شوند. در ادبیات اقتصادی در پاسخ به این سؤال که کسری بودجه دولت چه اثری بر تورم دارد، جواب کلی و دقیقی وجود ندارد؛ زیرا آثار اقتصادی کسری بودجه دولت به چگونگی به وجود آمدن، نحوه تأمین مالی آن و شرایط اقتصاد کلان بستگی دارد.

چنانچه کسری بودجه دولت به علت افزایش مخارج جاری باشد، با توجه به اینکه این نوع مخارج فقط باعث افزایش تقاضای کل می‌شوند، ممکن است ایجاد تورم کند. ولی اگر کسری دولت به علت اجرای یک سیاست مالی فعال به‌منظور رهایی اقتصاد از رکود باشد، دولت با افزایش مخارج سرمایه‌گذاری (عمرانی) خود و ایجاد کسری در بودجه، به یک سیاست مالی انبساطی اقدام می‌کند و آثار اقتصادی آن در بلندمدت، هدایت اقتصاد به سمت اشتغال کامل خواهد بود. بررسی مسئله کسری بودجه در ایران این نکته را آشکار می‌سازد که کسری بودجه در ایران سابقه طولانی داشته و دولت‌های قبل و بعد از انقلاب با این معضل مواجه بوده‌اند. بررسی روند مخارج جاری و عمرانی اقتصاد ایران نشان

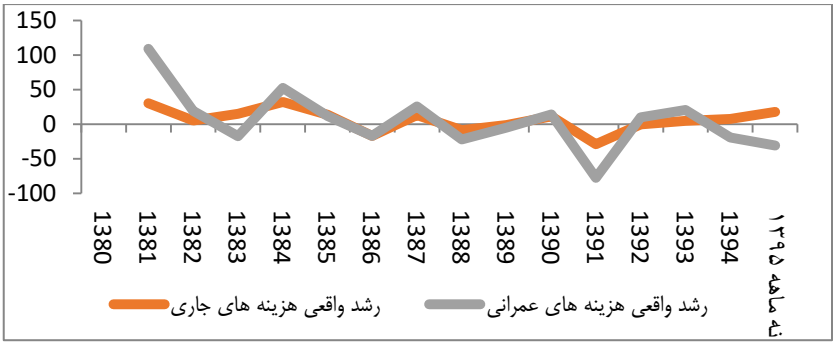
می‌دهد که مخارج جاری نسبت به مخارج عمرانی سهم بیشتری از کل مخارج دولت را به خود اختصاص می‌دهد (نمودار ۱۲-۷). این در حالی است که رشد حقیقی هزینه‌های جاری و عمرانی (تعدیل شده با تورم) نشان می‌دهد که در مقاطع بسیاری طی سال‌های اخیر رشد هزینه‌های حقیقی عمرانی منفی بوده است (نمودار ۱۲-۸).

نمودار ۱۲-۷- سهم هزینه‌های جاری و عمرانی در کل مخارج دولت (درصد)



منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی

نمودار ۱۲-۸- رشد واقعی هزینه‌های جاری و عمرانی (درصد)



منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی

نحوه تأمین مالی کسری بودجه، یکی دیگر از عواملی است که در بررسی آثار اقتصادی کسری بودجه مورد نظر است. روش‌های متداول در تأمین کسری بودجه مشتمل بر سه روش استقراض از نظام بانکی، استقراض داخلی و استقراض از منابع خارجی است. با توجه به محدودیت‌های استقراض خارجی عمده تأمین مالی کسری دولت از طریق استقراض از سیستم بانکی صورت می‌گیرد. با توجه به اینکه درصد بالایی از کسری بودجه در ایران از طریق سیستم بانکی تأمین می‌شود و این تأمین مالی تأثیر

انبساطی قابل ملاحظه‌ای بر تقاضای کل و سطح عمومی قیمت‌ها به جای می‌گذارد، لازم است که کسری بودجه دولت از راه‌های دیگری تأمین شود تا حلقه ارتباطی کسری بودجه و تورم از بین برود. به‌عبارت دیگر اتخاذ سیاست‌های مالی مناسب با کاستن از بار تأمین مالی بانک‌ها و مشارکت دیگر ابزارها در پاسخگویی به تأمین سرمایه در گردش مورد نیاز بنگاه‌ها و به‌کارگیری سیاست‌های اعتباری نیز از طریق کنترل حجم پایه پولی و تنظیم میزان اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی جهت کنترل و بهبود وضع موجود ضروری است.

۱۲-۲-۳- شکاف تولید

متغیر دیگری که تا حدی در تحولات نرخ تورم نقش دارد، وضعیت شکاف تولید[۱] (تقاضا) است. به‌طوری‌که منفی یا مثبت بودن شکاف تولید اثرات معکوسی بر مسیر تحولات نرخ تورم خواهد داشت و هر چه از شکاف تولید کاسته شود، انتظار می‌رود نرخ تورم به سطح طبیعی خود نزدیک‌تر شود.

بررسی وضعیت شکاف تولید در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که از میزان شکاف منفی تولید در سال ۱۳۹۳ کاسته شده است. به عبارت دیگر بعد از تجربه دو سال متوالی رشد منفی تولید ناخالص داخلی طی سال‌های ۱۳۹۱ و۱۳۹۲، رشد مثبت تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۳ مقداری شکاف منفی تولید را کاهش داده است. هرچند که رشد مثبت اقتصاد در سال ۱۳۹۳، نشان از توقف روند انقباضی حجم فعالیت‌های بخش واقعی اقتصاد در کشور دارد، اما باید توجه داشت که تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۳ علیرغم رشد ۳/۰ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۲، در مقایسه با سال ۱۳۹۰ همچنان حدود ۵/۹ درصد پایین‌تر است.

اما در پی کاهش قابل ملاحظه قیمت نفت در بازارهای جهانی در سال ۱۳۹۴ و البته تداوم تحریم‌های مالی و اقتصادی، اقتصاد کشور شاهد کاهش رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۴ بود. در این ارتباط می‌توان به یکی از شاخص‌های مهم بخش صنعت یعنی شاخص تولید کارگاه‌های بزرگ صنعتی اشاره داشت که شاخص مذکور در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ در حدود ۳.۵ درصد کاهش یافت. اما مجموعه تحولات سال ۱۳۹۵ حاکی از

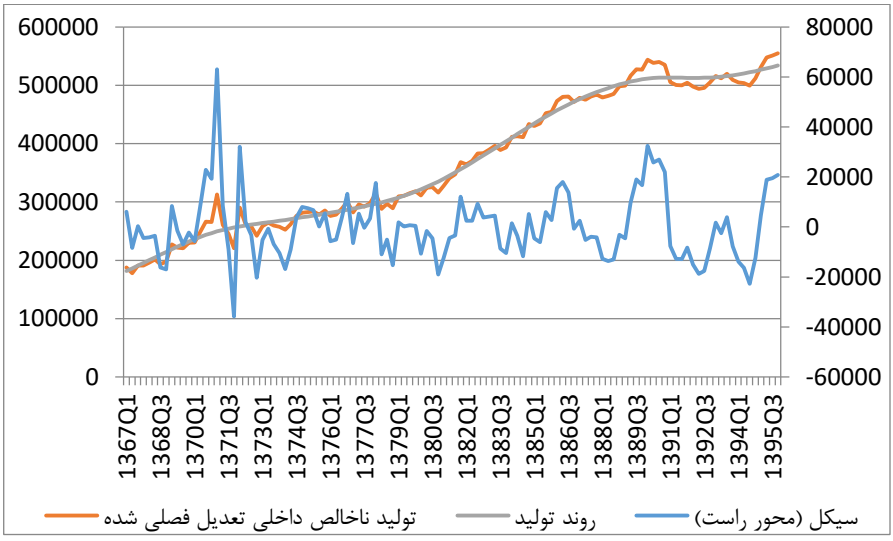
---

۱. اختلاف بین تولید تحقق‌یافته در اقتصاد و تولید بالقوه (تولید منطبق بر استفاده کامل از ظرفیت‌ها و امکانات تولید) به عنوان شکاف تولید شناخته می‌شود. مقادیر منفی شکاف تولید به معنی عدم‌استفاده از تمامی امکانات تولید (به دلیل ناکافی بودن تقاضای مؤثر) و مقادیر مثبت آن به معنی استفاده بیش‌از ظرفیت‌های تولید در اقتصاد (متأثر از تحریک تقاضای مؤثر) است.

بهبود رشد اقتصادی نسبت به سال ۱۳۹۴ است؛ که اجرایی شدن برجام و نتیجتاً افزایش تولید و صادرات نفت خام و میعانات گازی نقش بسیار مهمی در این افزایش دارند. بر همین اساس هر چند در نیمه اول سال ۱۳۹۵ رشد اقتصادی به ۷.۲ درصد رسید؛ لیکن رشد اقتصادی غیرنفتی همچنان ارقام پایینی را تجربه می‌نماید.

نکته بسیار مهم‌تر آنکه به نظر می‌رسد ظرفیت‌های تولیدی اقتصاد کشور در نتیجه توقف تولید برخی از محصولات، تخریب و یا قابلیت استفاده خود را از دست داده‌اند. در این ارتباط همان‌طور که از نمودار (۱۲-۹) نشان می‌دهد، شیب تحولات تولید ناخالص داخلی بالقوه از سال ۱۳۹۰ به این سو کاهش قابل ملاحظه‌ای یافته است؛ به گونه‌ای که حتی بهره‌برداری از ظرفیت‌های خالی نفت موجب فراتر رفتن تولید بالقوه (روند تولید) از سطح تحقق یافته آن نشده است. انتظار می‌رود در چنین شرایطی افزایش تولید اقتصادی بدون توسعه ظرفیت‌های اقتصاد، موجب تقویت فشارهای تورمی شود.

نمودار ۱۲-۹- تولید ناخالص داخلی (تحقق‌یافته، روند و شکاف تولید)



منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی و محاسبات پژوهشگر

۱۲-۲-۴- نوسانات نرخ ارز

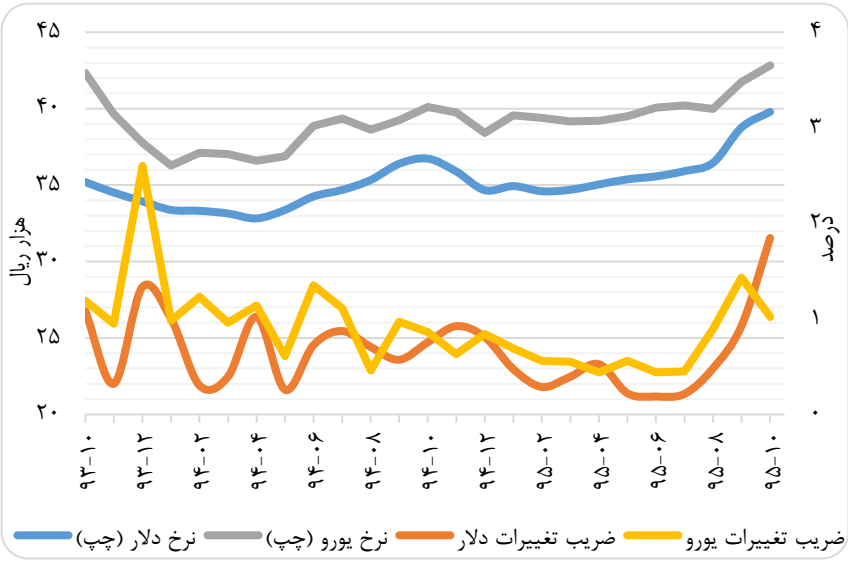
در چارچوب تورم ناشی از فشار هزینه، سطح قیمت‌ها با توجه به تحولات سطح دستمزدها، سطح قیمت کالاهای قابل مبادله و سایر عوامل هزینه‌ای تغییر می‌کند. همچنین در این ارتباط می‌توان به فرآیند اثرگذاری تحریم‌های مالی و اقتصادی بر تورم

نیز که عمدتاً با متأثر ساختن نرخ ارز و نیز هزینه‌های معاملاتی صورت می‌گیرد، اشاره نمود. اما یکی از مهم‌ترین متغیرهایی که در شرایط فعلی اقتصاد ایران می‌تواند موجب تورم ناشی از فشار هزینه شود، نوسانات نرخ ارز است. چرا که بررسی‌های تاریخی نیز حاکی از قدرت انتقال بالا و سریع افزایش نرخ ارز به شاخص بهای مصرف‌کننده است.

بر این اساس بررسی روند تحولات نرخ ارز حاکی از آن است که علی‌رغم ثبات نرخ ارز در بازار آزاد تا هفت ماهه سال ۱۳۹۵، نوسانات نرخ ارز در آبان، آذر و دی‌ماه آن سال تحت تأثیر عوامل درون‌زا و برون‌زای مؤثر بر عرضه و تقاضای ارز افزایش یافت (نمودار ۱۲-۱۰)؛ در این ارتباط می‌توان به عواملی نظیر رشد بالای حجم نقدینگی و در نتیجه افزایش احتمال فعالیت‌های سفته‌بازی، انتخابات آمریکا و ابهام در آینده برجام، احتمال افزایش برخی تحریم‌های غیرهسته‌ای علیه ایران، افزایش تقاضای فصلی ارز مسافری، نیازهای ارزی برخی واحدهای تولیدی به منظور تسویه حساب‌های ارزی پایان سال میلادی و نوسانات عرضه ارز از سوی صادرکنندگان غیرنفتی اشاره نمود. علاوه بر این، تغییر رابطه برابری اسعار در بازارهای جهانی و تقویت مجدد ارزش دلار در مقابل سایر ارزها نیز از جمله عوامل نوسانات بازار ارز در ماه‌های آبان، آذر و دی‌ماه سال ۱۳۹۵ است.

نوسانات نرخ دلار در ده‌ماهه سال ۱۳۹۵ نسبت به مدت مشابه سال قبل در حدود ۱۵.۵ درصد افزایش داشت. میانگین نرخ دلار بازار آزاد در ده‌ماهه ۱۳۹۵ به ۳۶۱۲۷ ریال رسید که در مقایسه با رقم مشابه سال گذشته (۳۴۳۷۳ ریال)، رشدی معادل ۵.۱ درصد داشته است. لازم به ذکر است افزایش نوسانات بازار ارز در ده‌ماهه سال جاری شامل همه ارزها نبوده است و بازار برخی از ارزها حتی ثبات بیشتری را نسبت به قبل داشته است. به طور مثال نوسانات نرخ یورو در ده‌ماهه سال ۱۳۹۵ نسبت به مدت مشابه سال قبل ۲۲.۱ درصد کاهش داشته است. لازم به ذکر است متوسط نرخ برابری یورو در مقابل ریال در این مدت با افزایش ۵.۶ درصدی نسبت به مدت مشابه در سال قبل به ۴۰۱۷۴ ریال رسید.

نمودار ۱۲-۱۰- نرخ ارز و نوسانات ارزی در بازار آزاد (ماهانه-دلار آمریکا و یورو)



منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی

۱۲-۳- نتایج پیش‌بینی تورم

به منظور پیش‌بینی تورم از رویکردهای مختلفی استفاده‌شده است که عبارت‌اند از رویکرد تقاضای پول، قیمت دارایی‌ها، اثر میان‌گذر قیمت نفت، رویکرد پایداری تورم (ARMA) و رویکرد ترکیب زیرگروه‌های شاخص قیمت که در ادامه خلاصه‌ای از مدل های مذکور ارائه‌شده و سپس به ترکیب پیش‌بینی‌ها پرداخته خواهد شد.

به منظور تبیین رفتار تورم در رویکرد تقاضای پول از پنج متغیر مهم شاخص قیمت مصرف‌کننده، تولید ناخالص داخلی تعدیل شده، نقدینگی، نرخ اسمی ارز در بازار آزاد و قیمت نفت استفاده‌شده است. نتایج برآورد رابطه بلندمدت قیمت بر اساس تابع تقاضای پول با استفاده از روش SVAR حاکی از آن است که افزایش حجم نقدینگی تقریباً رابطه یک‌به‌یک با سطح عمومی قیمت‌ها داشته و نشان می‌دهد که اثر نقدینگی صرفاً باعث افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌شود. همچنین رابطه نرخ ارز با قیمت‌ها مثبت و معنی‌دار است. بنابراین مدیریت نرخ ارز در یک دامنه مشخص می‌تواند اثرات تثبیت‌کننده‌ای بر سطح عمومی قیمت ها داشته و نرخ تورم را کنترل نماید. به‌طورکلی می‌توان بیان داشت که اعمال سیاست‌های ناظر بر ثبات مالی در بلندمدت می‌توانند سطح عمومی قیمت‌ها را به تعادل برسانند.

در پیش‌بینی الگو با استفاده از رویکرد قیمت دارایی‌ها به منظور بررسی رابطه میان تورم و انواع دارایی‌ها، ابتدا شاخص‌های قیمت دارایی‌های واقعی[1]، دارایی‌های مالی[2] و کل دارایی‌ها از روش تجزیه و تحلیل مؤلفه‌های اصلی (PCA)[3] استخراج شده است. شاخص دارایی‌های مالی از ترکیب خطی داده‌های مربوط به شاخص‌های قیمت سهام، سکه، ارز و شاخص دارایی‌های واقعی نیز از ترکیب خطی شاخص‌های قیمت زمین و یک متر بنای ساختمان تکمیل شده محاسبه شده است. همچنین شاخص قیمت کل دارایی‌ها از ترکیب خطی تمام شاخص‌های قیمت دارایی‌ها (سهام، ارز، سکه، زمین و ساختمان) به دست آمده است. در این رویکرد به‌منظور پیش‌بینی تورم از روش الگوی خود رگرسیون برداری ساختاری استفاده‌شده است. بدین ترتیب از متغیرهای دارایی مالی، دارایی واقعی، تولید ناخالص داخلی و تورم به عنوان متغیرهای مدل استفاده‌شده است. تحولات در قیمت دارایی‌های مالی به دلیل ماهیتی که از حیث درجه نقد شوندگی، سفته بازی و سیال بودن نقدینگی در این بازارها دارند، به سرعت خود را به شکل تغییر در قیمت کالاهای مصرفی نشان می‌دهند؛ در حالی که دارایی‌های واقعی به دلیل طولانی بودن تعیین قیمت در این بازارها و هزینه‌های بالای عملیات نقل و انتقال، با وقفه‌های بیشتری موجب تحول در قیمت کالاهای مصرفی شده ولی آثار پایدارتری خواهند داشت.

به منظور تبیین مدل اثر میان‌گذر قیمت نفت از مدل خود رگرسیونی برداری ساختاری استفاده‌شده است. بررسی نتایج حاصل از مدل مشتمل بر متغیرهای قیمت نفت، نرخ ارز، شاخص قیمت واردات، نقدینگی و شاخص قیمت مصرف‌کننده نشان می دهد که اثر تجمعی شوک مثبت نفتی بر تورم منفی ارزیابی شده است. به‌طور کلی در این ارتباط به نظر می‌رسد که درآمدهای نفتی زمینه مناسبی را جهت مدیریت نرخ ارز فراهم آورده‌اند؛ به‌گونه‌ای که انتظار می‌رود در شرایط رونق نفتی به واسطه عدم تعدیل قیمت اقلام قابل مبادله متناسب با اقلام غیرقابل مبادله، افزایش نرخ تورم عمدتاً تحت تأثیر اقلام غیرقابل مبادله باشد. بررسی اثر تجمعی شوک مثبت ارز، قیمت کالاهای وارداتی و نقدینگی، حاکی از اثرات مثبت این شوک‌ها بر تورم است.

به‌منظور پیش‌بینی تورم با استفاده از یک مدل تک‌متغیره (ARIMA) بر اساس رفتار گذشته قیمت‌ها (روش پایداری)، باید مدل ویژه‌ای را از میان مدل‌های اتو رگرسیو (AR)، مدل‌های میانگین متحرک (MA) و در نهایت مدل‌های تلفیق شده اتورگرسیو- میانگین

1.Real Assets
2.Financial Assets
3 .Principal Component Analysis

متحرک (ARIMA) انتخاب کرد. بدین منظور از متغیر لگاریتم شاخص قیمت مصرف کننده استفاده‌شده است. متغیر در دوره مذکور مانا در روند و عرض از مبدأ است. در روش فوق بعد از تعیین وقفه‌های بهینه، به تخمین پارامترهای مدل با استفاده از روش حداقل مربعات معمولی پرداخته می‌شود.

روش دیگر پیش‌بینی تورم، ترکیب پیش‌بینی زیرگروه‌های شاخص قیمت مصرف کننده با استفاده از روش ARIMA است. در این روش به جای پیش‌بینی مستقیم تورم با استفاده از اطلاعات سری زمانی شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، برای هر یک از زیرگروه‌های اصلی تشکیل دهنده این شاخص یک الگوی ARIMA طراحی شده و مقادیر آتی هر سری زمانی جداگانه پیش‌بینی می‌شود. سپس با توجه به ضریب اهمیتی که هر زیر گروه اصلی در محاسبه شاخص کل دارد، پیش‌بینی مقدار کل شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی از مجموع ضرب پیش‌بینی تمامی زیرگروه‌ها در ضریب اهمیتشان به دست می‌آید. برای این منظور از لگاریتم داده‌های سری زمانی دوازده زیرگروه اصلی تشکیل دهنده شاخص قیمت مصرف‌کننده استفاده‌شده است.

اما ارائه یک پیش‌بینی واحد نیازمند ترکیب پیش‌بینی‌های صورت گرفته از تورم است لیکن مقدمه این امر بررسی احاطه پذیری پیش‌بینی‌های صورت گرفته است. به‌منظور مقایسه دقت پیش‌بینی، یک تابع زیان مورد توجه قرار می‌گیرد و پیش‌بینی صورت گرفته با توجه به تابع زیان مزبور ارزیابی می‌شود. صرف‌نظر از اینکه یک پیش‌بینی به‌طور معناداری از دیگری بهتر است یا خیر، پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا با ترکیب پیش‌بینی‌ها می‌توان به پیش‌بینی بهتری دست یافت. از این‌رو ترکیب به طور آشکارا به مقایسه دقت پیش‌بینی‌ها ارتباط می‌یابد، ولی این خود مسئله‌ای مستقل و منطقاً مجزا است.

از آزمون احاطه پذیری برای تعیین اینکه آیا یک پیش‌بینی اطلاعات مرتبط به پیش‌بینی رقیب را در بر دارد یا خیر استفاده می‌شود. درصورتی‌که یک پیش‌بینی تمامی اطلاعات مرتبط به پیش‌بینی دیگر را در بر داشته باشد، از ترکیب نتایج پیش‌بینی چیزی حاصل نخواهد شد. برای مثال در صورتی که دو پیش‌بینی صورت گرفته عبارت باشند از: $y^{a}_{t+h,t}$ و $y^{b}_{t+h,t}$ ، در این‌صورت معادله رگرسیونی زیر را در نظر بگیرید:

$$y_{t+h} = \beta_a y^{a}_{t+h,t} + \beta_b y^{b}_{t+h,t} + \varepsilon_{t+h,t}$$

اگر فرضیه $(\beta_a, \beta_b) = (1,0)$ قابل رد کردن نباشد، در این‌صورت مدل a مدل b را احاطه می‌کند و در صورتی که فرضیه $(\beta_a, \beta_b) = (0,1)$ قابل رد کردن نباشد، مدل b، مدل a را احاطه می‌کند. برای سایر مقادیر (β_a, β_b)، هیچ یک از مدل‌ها، مدل دیگری را احاطه نمی‌کند و هر دو پیش‌بینی صورت گرفته برای ارائه پیش‌بینی نهایی y_{t+h}، مفید هستند.

با بررسی احاطه پذیری نتایج پیش‌بینی‌ها، در نهایت نتایج پنج رویکرد پایداری تورم، اثر میان‌گذر قیمت نفت، قیمت دارایی‌ها، تقاضای پول و رویکرد ترکیب اجزای شاخص، یکدیگر را احاطه ننموده و در نتیجه برای ترکیب نتایج پیش‌بینی درنظر گرفته شدند. با به‌کارگیری الگوریتم ژنتیک به‌منظور استخراج وزن‌های مرتبط با هر یک از مدل‌های پیش‌بینی، در نهایت وزن بهینه مربوط به رویکردها برآورد شده است.

ترکیب وزنی پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که تورم در فصل چهارم سال ۱۳۹۵، حدود ۸.۹ تحقق می‌یابد. همچنین تورم شاخص مذکور برای فصول اول تا چهارم سال ۱۳۹۶ نیز به ترتیب معادل ۹.۹، ۱۰.۶، ۱۱.۴ و ۱۲.۱درصد پیش‌بینی می‌شود.

جدول ۱۲-۳- پیش‌بینی تورم شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در سال ۹۶-۱۳۹۵

	تحقق یافته	پیش‌بینی				
	پاییز ۱۳۹۵	زمستان ۱۳۹۵	بهار ۱۳۹۶	تابستان ۱۳۹۶	پاییز ۱۳۹۶	زمستان ۱۳۹۶
تورم نقطه‌به‌نقطه	۹.۲	۱۱.۰	۱۱.۵	۱۱.۶	۱۱.۴	۱۱.۶
تورم	۸.۶	۸.۹	۹.۹	۱۰.۶	۱۱.۴	۱۲.۱

منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی و محاسبات پژوهشگر

۱۲-۴- جمع‌بندی

تحولات تورم در سال ۱۳۹۵ نشان دهنده کاهش قابل ملاحظه تورم در آن سال بود، اما تداوم روند نزولی و تثبیت آن در سطوح تک رقمی با ابهامات بسیاری همراه است. یکی از مهم‌ترین این ابهامات، روند تحولات اقلام پولی است. رشدهای بالای نقدینگی و پایه پولی به عنوان متغیرهای پیش‌نگر تورم، حاکی از بازگشت نرخ تورم به سطوح بالاتر است. به اعتباری این گونه استنباط می‌شود که نرخ تورم به هسته سخت خود رسیده و کاهش بیشتر آن نیازمند اقدامات گسترده‌ای است که بخش قابل توجهی از آن‌ها شامل

اصلاحات نهادی در ساختار اقتصاد کشور می‌شوند که نهایتاً خود را به صورت انضباط پولی و بودجه‌ای نمایان می‌سازند. پیش‌بینی‌ها حکایت از بازگشت تورم دو رقمی به اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۶ دارند؛ اما نه با شیب‌های تندی که اقتصاد کشور در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ تجربه نمود. ریسک‌های بسیاری همچنان فضای فعالیت‌های اقتصادی کشور را احاطه کرده‌اند که از جمله مهم‌ترین آن‌ها چالش‌های امنیتی منطقه خاورمیانه است. در همین راستا انسجام و اتحاد قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای مخالف ایران می‌تواند، بار دیگر مخاطرات فعالیت‌های اقتصادی را افزایش دهد که نتیجه آن خارج شدن اقتصاد کشور از مسیر طبیعی خود خواهد بود. همچنین برخی عوامل درون‌زا به عنوان ریسک‌های افزایش نرخ تورم نیز مطرح هستند که از جمله آن‌ها می‌توان به نحوه تأمین مالی منابع بودجه دولت در صورت عدم‌تحقق درآمدهای دولت و افزایش کلیت‌های پولی در انتهای سال ۱۳۹۵ اشاره کرد. در مجموع به نظر می‌رسد که به تدریج فشارها برای افزایش تورم در حال تقویت هستند؛ لذا در راستای حفظ و صیانت از تورم تک‌رقمی لازم است دولت و بانک مرکزی سیاست‌های همساز و هماهنگی را به سرعت در این راستا اتخاذ نمایند. به هر حال با فرض تداوم شرایط موجود پیش‌بینی می‌شود تورم سال ۱۳۹۶ در حدود ۱۲.۱درصد تحقق یابد.

منابع و مآخذ:

۱. اخباری، محمد (۱۳۸۷)، ترکیب پیش‌بینی‌های تورم با استفاده از رویکرد الگوریتم ژنتیک، مجله تحقیقات اقتصادی، دانشگاه تهران.
۲. پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی ج.ا.ا.
۳. نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی ج.ا.ا، ادوار مختلف.
۴. خلاصه تحولات اقتصادی بانک مرکزی ج.ا.ا، سال های مختلف.

فصل سیزدهم

بازار ارز

محمد اخباری
(کارشناس بانک مرکزی)

مقدمه

نرخ ارز به عنوان یکی از متغیرهای مهم و کلیدی اقتصاد، نقش تعیین‌کننده‌ای را در جهت‌دهی به تصمیم و رفتار فعالان اقتصادی و چگونگی تخصیص منابع اقتصادی ایفا می‌نماید. از منظر کلان اقتصادی نیز نرخ ارز و تغییرات آن نقش مهمی در شکل‌دهی به انتظارات تورمی داشته و برقراری ثبات در بازار ارز، پیش‌شرط اساسی برای اطمینان‌بخشی به فعالان اقتصادی و مهیاسازی شرایط افزایش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی به شمار می‌آید.

بر این اساس رویکردهای مختلفی برای بررسی و پیش‌بینی تحولات بازارهای ارز مطرح هستند که به طور کلی در دو قالب تحلیل‌های بنیانی و تکنیکال دسته‌بندی می‌شوند.

تحلیل‌های تکینکال عمدتاً در بازارهایی کاربرد دارند که تمامی بازارها از تنظیمات دولت به دور بوده و البته قدرت بازاری نیز چولگی معناداری نداشته باشد. اما در اقتصادهایی که ویژگی آن انحصاری است، و به تعبیری عرضه کننده عمده ارز در آن نهادی مشابه بانک مرکزی است، تحولات بازار تا حدود زیادی متأثر از رفتار چنین بازیگری بوده و رفتار چنین بازیگری نیز متأثر از نوع نگاه دولت به جایگاه ارز در اقتصاد کلان است. بنابراین در چنین شرایطی رویکرد تحلیل تکنیکال به منظور پیش‌بینی تحولات بازار ارز از کارایی لازم برخوردار نخواهد بود. بنابراین تحلیل بازار ارز نیازمند بررسی مؤلفه‌های بنیانی بازار ارز خواهد بود.

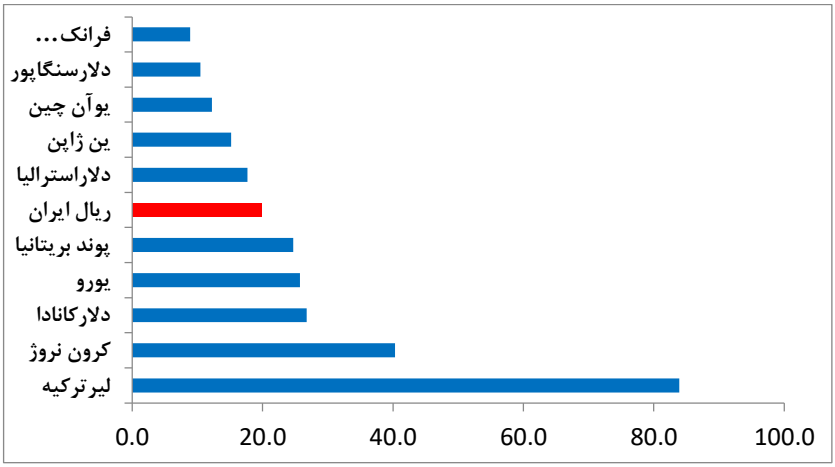
در اقتصاد ایران بانک مرکزی به عنوان خریدار انحصاری ارز دولت (عایدات نفتی) نقش بسیار مهمی در تعیین مسیر تحولات نرخ ارز دارد. بنابراین برای پیش‌بینی تحولات نرخ ارز شاید مطلوب‌تر باشد که در کنار سایر مؤلفه‌های بنیانی بازار ارز، دیدگاه دولت نسبت به تحولات نرخ ارز و نیز رفتار بانک مرکزی در بازار ارز نیز مورد توجه قرار گیرد.

در این فصل تلاش می‌شود تا چشم‌اندازی از بازار ارز برای سال ۱۳۹۶ ارائه شود. بر این اساس مطالب فصل حاضر به این صورت دسته‌بندی شده‌اند که در بخش دوم مروری بر تحولات رابطه برابری اسعار صورت می‌گیرد. در بخش سوم روند نرخ ارز و نوسانات آن طی سال‌های اخیر بررسی می‌شود. بخش چهارم به شناسایی عوامل محرکه نوسانات نرخ ارز اختصاص دارد و در انتها در بخش پنجم ضمن ارائه چشم‌اندازی از بازار ارز در سال ۱۳۹۶، جمع‌بندی از مطالب نیز صورت می‌گیرد.

۱۳-۱- مروری بر رابطه برابری اسعار عمده جهانی

با توجه به نظام ارزی کشور که نظام نرخ ارز ثابت نیست، انتظار می‌رود با تغییر رابطه برابری ارزها در بازارهای بین‌المللی، متناسب با نقش ارزهای مختلف در تجارت خارجی و ذخایر ارزی کشور، نرخ‌های ارز در بازار داخل نیز با تغییراتی همراه باشند (نمودار ۱۳-۱). برای مثال طی ماه‌های اخیر اقتصاد جهانی شاهد افزایش ارزش دلار در برابر سایر اسعار جهانروا بوده است. دلایل مختلفی برای این افزایش مطرح است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به مواردی نظیر افزایش نرخ بهره فدرال رزرو و نیز احتمال افزایش‌های بعدی آن، بازگشت رونق به اقتصاد آمریکا، سیاست‌های اقتصادی اعلام شده از سوی دولت جدید در راستای تقویت زیرساخت‌ها و افزایش توان تولیدی اقتصادی آمریکا، اشاره نمود.

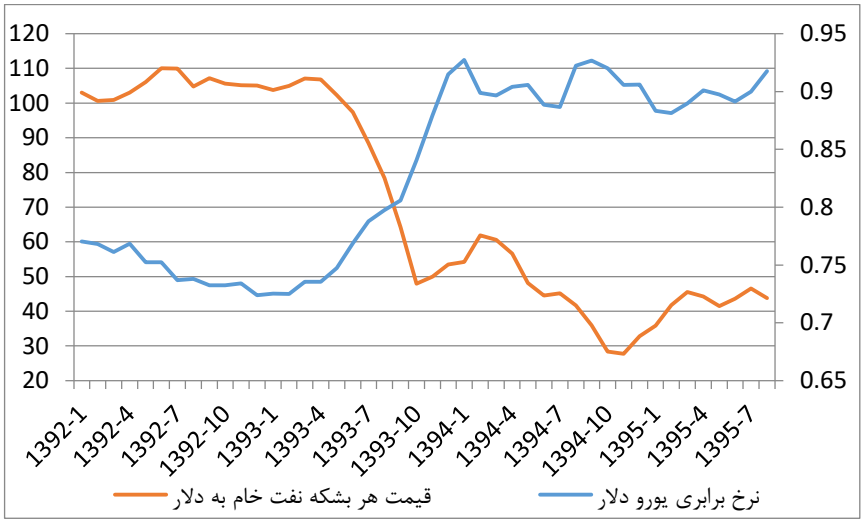
نمودار ۱۳-۱- رشد ارزش دلار آمریکا در برابر پول کشورهای مختلف طی دوره مرداد ۱۳۹۲ تا آذر ۱۳۹۵ (درصد)



تقویت و یا تضعیف دلار در بازارهای جهانی بر تحولات بخش خارجی اقتصاد ایران مؤثر است. تأثیر مذکور را می‌توان در قالب دو موضوع مورد بررسی قرار داد: ۱) تغییر عایدات ارزی کشور؛ ۲) ترکیب ذخایر ارزی و تغییر ارزش ذخایر ارزی کشور؛

از این بابت که عمده کالاهای صادرات ایران در بازارهای جهانی با ارز دلار قیمت‌گذاری می‌شوند، تحولات همسو و یا غیرهمسوی این دو (تقویت دلار و قیمت کالاها) می‌تواند بر عایدات ارزی ایران مؤثر باشد. برای مثال تحولات بخش خارجی اقتصاد کشور حاکی از آن است که بخش عمده‌ای از عایدات ارزی کشور ناشی از صادرات نفت و گاز است که در بازارهای جهانی با دلار قیمت‌گذاری می‌شوند. بر این اساس با شرط ثبات سایر شرایط، تقویت دلار در برابر سایر اسعار به احتمال زیاد موجب کاهش قیمت نفت می‌شود (نمودار ۱۳- ۲).

نمودار ۱۳-۲-روند تحولات رابطه برابری یورو- دلار و قیمت نفت



لازم به توضیح است که با توجه به بررسی صورت گرفته، همبستگی قیمت نفت و رابطه برابری یورو- دلار طی دوره ۱۳۹۲ تا آبان ۱۳۹۵ در حدود ۰.۹۵- بوده است. در چنین شرایطی چنانچه قیمت دلاری نفت خام با تقویت ارزش دلار کاهش یابد در این صورت عایدات دلاری کشور کاهش می‌یابد، لیکن عایدات ارزی کشور به قیمت سایر ارزها به احتمال بالایی ثابت خواهد ماند. اما در صورتی که قیمت محصولات صادراتی کشور همراه با تقویت دلار در بازارهای جهانی افزایش یابد، وضعیت بخش خارجی اقتصاد ایران بدون در نظر گرفتن وضعیت ذخایر ارزی گذشته (ذخایر ارزی به ارزهایی غیر از دلار نگاهداری می‌شوند) کشور تقویت خواهد شد. بنابراین افزایش ارزش دلار در برابر سایر اسعار لزوماً به مفهوم اثرپذیری منفی بخش خارجی اقتصاد کشور نخواهد بود.

اما تحولات اخیر در بازار نفت حکایت از آن دارد که علی‌رغم تقویت دلار در بازارهای جهانی، قیمت نفت از افزایش نسبی نیز برخوردار بوده است که این موضوع عمدتاً به واسطه همزمانی تصمیم کشورهای اوپک و غیر اوپک در کاهش تولید نفت خام با تقویت دلار در بازارهای جهانی رخ داده است. به عبارتی انتظار می‌رفت در صورتی که ارزش دلار در بازارهای جهانی تقویت نشود، با تصمیم جدید کشورهای تولید کننده نفت، قیمت نفت افزایش‌های بیشتری را تجربه نماید.

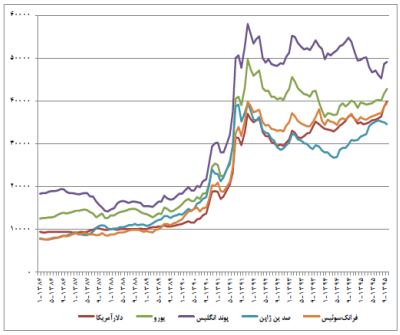
در مورد اثرپذیری ارزش ذخایر ارزی کشور نیز می‌توان اشاره کرد که در صورتی که ذخایر کشور به ارزهایی غیر دلاری که میخکوب به دلار نشده باشند نگاهداری شود،

ارزش دلاری ذخایر ارزی کشور کاهش خواهد یافت. بنابراین قضاوت در خصوص تأثیر تغییر رابطه برابری دلار با اسعار دیگر بر وضعیت بخش خارجی کشور نیازمند بررسی تحولات مقادیر انباره و جریانی به ترتیب ذخایر ارزی و تراز پرداخت‌های خارجی کشور خواهد بود.

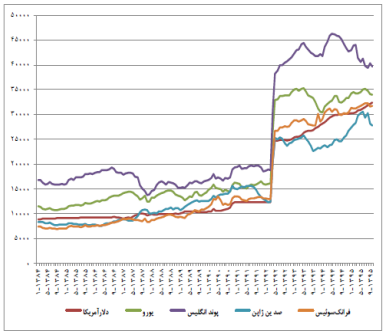
۱۳-۲- مروری بر تحولات نرخ‌های ارز در بازار ایران

تحولات نرخ ارز در طول سال‌های دهه ۱۳۸۰ به خوبی گویای ثبات نرخ اسمی ارز در این ایام است. افزایش قابل ملاحظه و شتابان قیمت نفت از اوایل دهه ۱۳۸۰ که حدوداً ۱۰ سال به طول انجامید، در کنار افزایش پایدار صادرات غیرنفتی - که عمدتاً به شروع بهره‌برداری از واحدهای پتروشیمی و صادرات محصولات این واحدها مربوط بود- درآمدهای ارزی قابل توجهی را نصیب اقتصاد کشور کرد. درآمدهای ارزی مزبور به سیاست‌گذار کمک نمود تا نرخ اسمی ارز را برای یک دوره نسبتاً طولانی تقریباً ثابت نگه دارد. تلاش در جهت ثبات نرخ اسمی ارز در شرایطی بود که رویکرد کلی سیاست‌گذار در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ بر اتکای بیش از اندازه بر سیاست‌های پولی و اعتباری به منظور اجرای سیاست‌های دولت به ویژه طرح مسکن مهر استوار بود. در چنین شرایطی به دلیل تثبیت نرخ اسمی ارز از یک سو و فشارهای تورمی ناشی از افراط در به‌کارگیری سیاست‌های پولی از سوی دیگر، نرخ ارز واقعی به‌طور مستمر کاهش یافت (نمودار ۱۳-۳).

نمودار ۱۳-۳- روند نرخ اسعار عمده در بازار



ب- بازار آزاد

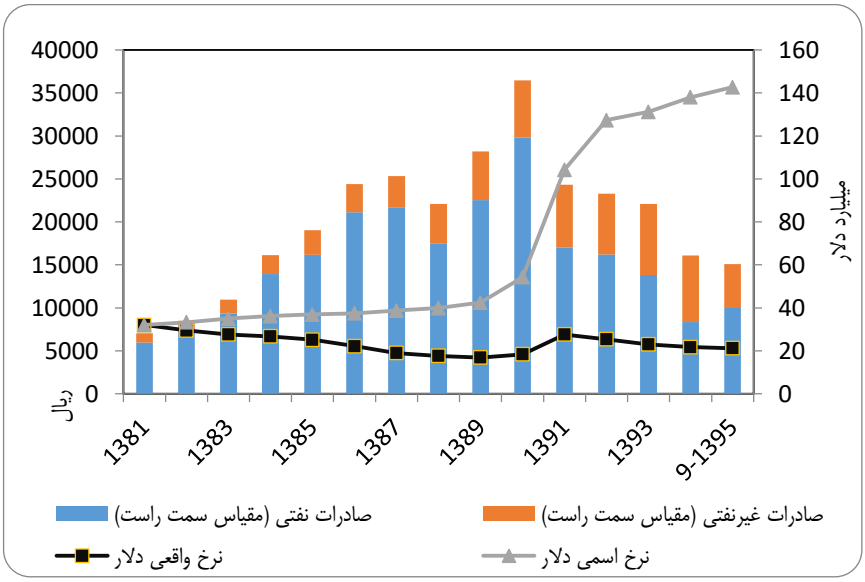


الف- بازار رسمی

در طول این سال‌ها سعی سیاست‌گذار بر این بود تا با استفاده از تثبیت نرخ اسمی ارز و گسترش واردات، فشار تورمی ناشی از سیاست‌های انبساطی را کاهش دهد. هر چند که دستیابی نسبی به این هدف از طریق عرضه گسترده ارز به بازار مهیا شد؛ لیکن ناسازگاری

موجود در سیاست‌های کلان اقتصادی به شکل‌گیری یک عدم تعادل انباشته در نرخ ارز منجر شده بود که این عدم تعادل با تشدید تحریم‌ها در سال ۱۳۸۹ زمینه بروز و ظهور یافت. همان‌طور که در جدول (۱۳-۱) نشان داده شده است، در فاصله سال‌های ۸۹-۱۳۸۱ اختلاف رشد شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در ایران و آمریکا به ۱۸۲/۹ واحد درصد رسید که به مراتب از رشد نرخ دلار در بازار آزاد در همین دوره (۲۹/۴ واحد) بیشتر بود. این امر به خوبی نشان دهنده شکل‌گیری عدم تعادل انباشته در نرخ ارز طی این سالها می‌باشد.

نمودار۱۳-۴- ارزش صادرات و نرخ ارز اسمی در بازار آزاد



منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا

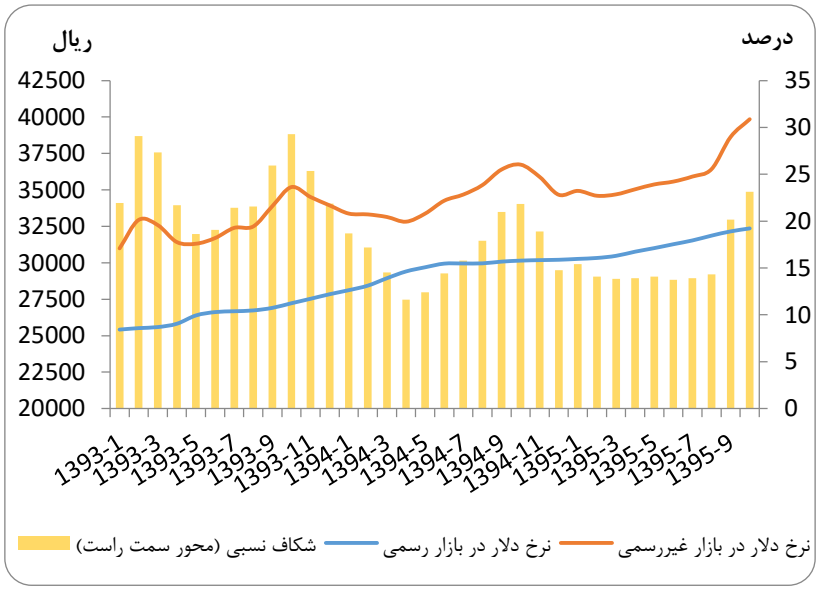
جدول ۱۳-۱- مقایسه تعدیلات نرخ ارز در مقابل تغییرات شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (درصد)

دوره	۸۹-۱۳۸۱	رشد متوسط دوره
رشد شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در ایران	۲۰۴/۱	۱۴/۹
رشد شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در آمریکا	۲۱/۲	۲/۴
اختلاف (واحد درصد)	۱۸۲/۹	۱۲/۵
رشد نرخ ارز اسمی	۲۹/۴	۳/۳

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا

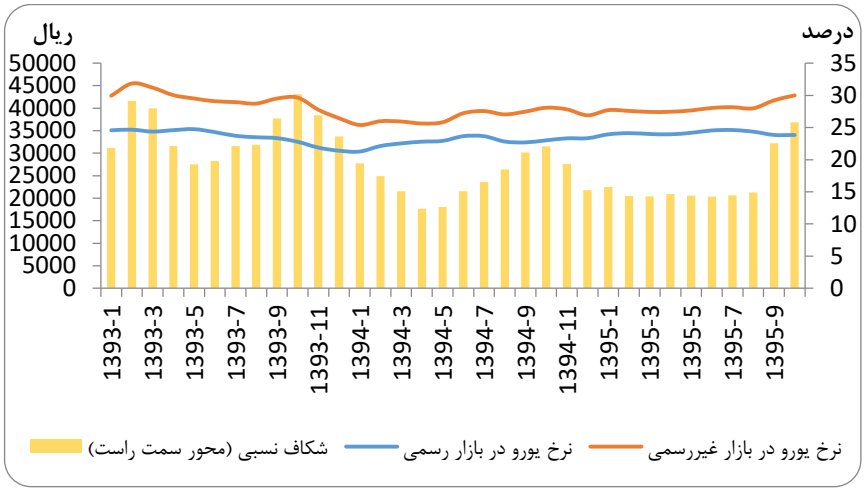
با تشدید تحریم‌های بین‌المللی از مهرماه ۱۳۸۹، نرخ‌های بازار از نرخ‌های رسمی فاصله گرفت؛ اما سیاست‌گذار همچنان بر استمرار سیاست‌های قبلی و تثبیت نرخ‌های اسمی ارز اصرار داشت و سعی کرد تا با عرضه گسترده ارز در بازار بین بانکی و فروش نقدی از طریق صرافی‌ها، مانع از افزایش نرخ ارز در بازار آزاد و ایجاد شکاف میان نرخ‌های بازار آزاد و نرخ رسمی شود. تنها اقدام مؤثر ولی دیرهنگام سیاست‌گذار در این دوره، ایجاد مرکز مبادلات ارزی در مهر ماه سال ۱۳۹۱ و ایجاد نظام سهمیه‌بندی ارز بر اساس اولویت‌های کالایی و ایجاد شرایط لازم برای پاسخگویی به تقاضاهای واقعی ارز (واردات کالاها بر اساس اولویت‌های تعیین شده) بود که پس از تشدید تحریم‌ها و بروز مشکلات اساسی برای تأمین ارز مورد نیاز واردکنندگان حتی کالاهای اساسی صورت گرفت. راه‌اندازی مرکز مبادلات ارزی و برقراری نظام سهمیه‌بندی ارز، به صورت مقطعی مانع از افزایش شتابان نرخ ارز در بازار آزاد شد. در نمودارهای (۱۳-۵) و (۱۳-۶) روند نرخ‌های ارز دلار و یورو به همراه شکاف این دو نرخ در بازار رسمی و آزاد نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در ماه‌های آذر و دی سال ۱۳۹۵ بازار ارز از روند با ثبات خود تا حدودی فاصله گرفت است (نمودار ۶) اما بار دیگر در انتهای دی ماه به روند باثبات خود بازگشته است.

نمودار ۱۳-۵- شکاف نرخ دلار در بازارهای رسمی و آزاد



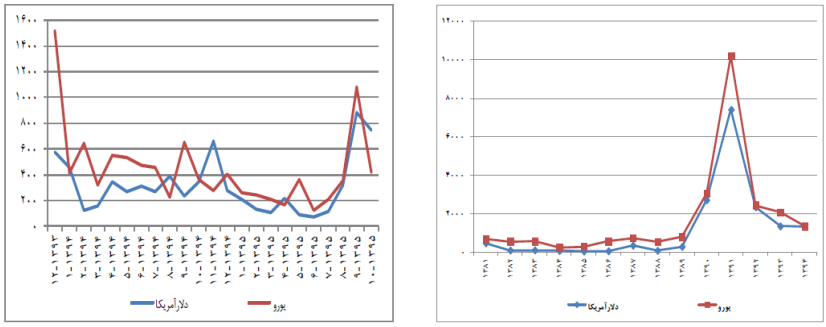
منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا و محاسبات پژوهشگر

نمودار ۱۳-۶- شکاف نرخ یورو در بازارهای رسمی و آزاد



منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا و محاسبات پژوهشگر

نمودار ۱۳-۷ - انحراف معیار نرخ دلار و یورو



الف- سالانه

ب- ماهانه

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا و محاسبات پژوهشگر

۱۳-۳- عوامل مؤثر بر تحولات نرخ ارز

عکس‌العمل سیاستی نسبت به تحولات نرخ‌های ارزی منتج از نظام ارزی کشورها است. برای مثال چنانچه نظام ارزی میخکوب به دلار باشد، در این صورت به دنبال نوسانات دلار در برابر سایر ارزها، نرخ ارز کشور مورد نظر نیز به مانند دلار نوسان خواهد داشت. اما با توجه به بند (ج) ماده ۸۱ قانون برنامه پنجم توسعه، نظام ارزی کشور «شناور مدیریت شده» تعیین شده است. در نظام ارزی مذکور نرخ ارز با توجه به حفظ دامنه

رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و هم‌چنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین خواهد شد.

در چنین نظام ارزی، نوسانات نرخ ارز در دامنه مشخص و محدودی مجاز است و نوسانات خارج از محدود نرخ‌های ارز با اقدامات سیاستی مناسب پاسخ داده خواهد شد؛ هر چند هم‌اکنون نظام دو نرخی به واسطه شرایط خاص اقتصاد کشور بر بازار ارز حاکم است که با الزامات نظام ارزی شناور مدیریت شده همخوانی ندارد. اما در هر شرایطی نوسانات بالای نرخ‌های ارز واجد آثار منفی اقتصادی است که هیچ اقتصادی نسبت به آن بی‌توجه نخواهد بود. به منظور نشان دادن عکس‌العمل مناسب نسبت به نوسانات نرخ ارز لازم است در ابتدا دلایل بروز این نوسانات ریشه‌یابی شده و با توجه به عوامل بروز نوسانات بازار ارز نسبت به اتخاذ سیاست مناسب به منظور بازگرداندن ثبات به بازار اقدام شود.

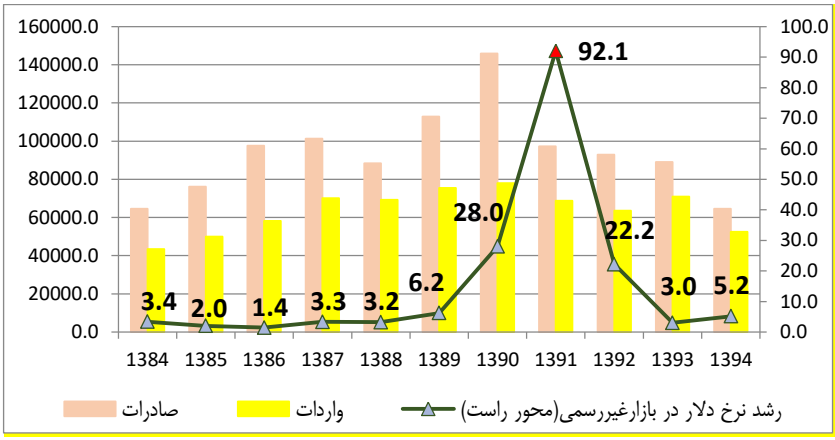
در این ارتباط موضوع مهم آن است که آیا ثبات یا بی‌ثباتی نرخ یک ارز به مفهوم ثبات یا بی‌ثباتی کل بازار است؟ پاسخ به این پرسش روشن است؛ چرا که آنچه که می‌تواند معیار نرخ ارز در بازار ارز باشد، نرخ ارز مؤثر است. به عبارت دیگر نرخ ارزی که در مبادلات و معاملات خارجی کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد. بنابراین لازم است شاخص مناسبی که بیانگر ثبات بازار باشد، انتخاب و پایش شود.

اما در صورتی که تحولات بازار ارز حاکی از بروز بی‌ثباتی باشد، همان‌طور که بیان شد، شناسایی عوامل ایجادکننده آن ضروری است. به طور کلی می‌توان این عوامل را به سه دسته عوامل بنیانی، حملات سفته‌بازی(ناشی از تحلیل‌های تکنیکال) و شوک‌های فصلی و گذرا تقسیم‌بندی کرد (نمودار ۱۳-۹).

عوامل بنیانی

در ارتباط با عوامل بنیانی مواردی نظیر منابع و مصارف ارزی کشور، انتظارات نسبت به آینده منابع و مصارف ارزی و وضعیت ذخایر ارزی کشور اهمیت دارند. منابع ارزی کشور متأثر از ارزش صادرات کالاها و خدمات و نیز تحولات حساب مالی و سرمایه است و از سوی دیگر مصارف ارزی نیز متأثر از ارزش واردات کالاها و خدمات و تحولات حساب مالی و سرمایه است.

نمودار۱۳-۸-رشد نرخ دلار در بازار و صادرات و واردات کالا (میلیون دلار- درصد)



منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا

انتظار می‌رود در شرایطی که عوامل بنیانی از وضعیت مناسبی برخوردارند، بازار ارز نیز از ثبات لازم برخوردار باشد. اما همان‌طور که در نمودار (۱۳-۸) ملاحظه می‌شود علی‌رغم اینکه در سال ۱۳۹۰ عوامل بنیانی به سبب افزایش قابل توجه قیمت نفت از شرایط بسیار مناسبی برخوردار بوده‌اند، لیکن نرخ ارز (دلار) از افزایشی بالغ بر ۹۲.۱ درصد برخوردار شده است. در نتیجه تحلیل بازار ارز نیازمند توجه به سایر عوامل مؤثر بر نوسانات نرخ ارز است.

در این ارتباط می‌توان به تفاوت بین آمار ثبتی تراز پرداخت‌های خارجی و دسترسی و نقل و انتقال ارزهای ثبت شده اشاره داشت. برای مثال هر چند طی سال‌های مذکور که تراز جاری کشور از مازاد قابل توجهی برخوردار بوده است و در نتیجه انتظار می‌رود با توجه به تقویت ذخایر ارزی کشور، نهاد سیاست‌گذار ارزی نیز از قدرت بیشتری برای مداخله در بازار ارز در راستای ثبات بخشی به بازار برخوردار بوده باشد، لیکن به واسطه محدودیت‌های موجود در نقل و انتقال ارز به واسطه تشدید تحریم‌های مالی و اقتصادی و در نتیجه ناتوانی از پاسخگویی به تقاضاهای مختلف ارز، بازار ارز شاهد بی‌ثباتی فزاینده‌ای بوده است.

از دیگر عوامل ایجاد بی‌ثباتی در بازار ارز، می‌توان از انتظارات (انتظارات نسبت به وضعیت بخش خارجی اقتصاد کشور در آینده) نام برد. انتظارت از جمله عواملی است که به نظر می‌رسد طی دوره‌های مختلف (به صورت مثبت و منفی) موجب کاهش یا افزایش نرخ‌های ارز در بازار شده است. به بیان دیگر چنانچه این انتظار وجود داشته باشد که به

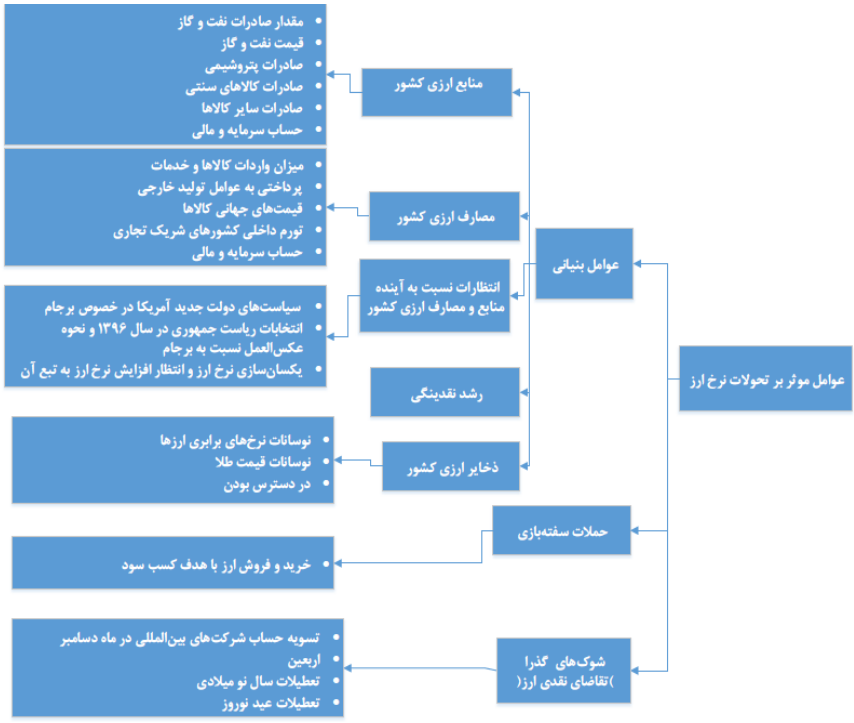
واسطه برخی اقدامات نظیر نقض برجام، کنش و واکنش‌های طرف‌های ذی‌نفع با روی کار آمدن دولت جدید در آمریکا، وضعیت صادرات و واردات کشور، دسترسی به منابع ارزی و ... دستخوش ابهامات و عدم اطمینان‌های قابل توجهی شوند. در چنین شرایطی بدون اینکه عملاً اتفاق خاصی در خصوص عایدات ارزی کشور در آن مقطع زمانی رخ داده باشد، تقاضاهای آتی ارز به صورت بالفعل درآمده و در کنار آن ممکن است با فعال شدن حملات سفته‌بازی، بی‌ثباتی بازار ارز نیز افزایش یابد.

در همین راستا یکی دیگر از عواملی که می‌تواند موجب تحریک انتظارات نسبت به افزایش نرخ ارز شود، اعلام سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز از سوی نهاد سیاست‌گذار ارزی بود. تجربه تاریخی حاکی از آن است که یکسان‌سازی نرخ ارز همواره با افزایش نرخ ارز همراه بوده است. بر این اساس صادرکنندگان کالا و خدمت با فرض رفتار عقلایی، از عرضه ارز در زمانی که انتظار افزایش قیمت آن در آینده را دارند، صرف‌نظر کرده و تمایل به عرضه آن در زمانی دارند که قیمت‌ها مطابق انتظارات آن‌ها شکل گرفته باشد. این موضوع خود موجب کاهش عرضه ارز در بازار شده و می‌تواند بازار ارز را با مازاد تقاضا مواجه سازد. در این بین سیاست حذف تعرفه‌های مربوط به کالاهای مشمول نرخ ارز رسمی نیز به تقاضای ارز در بازار می‌افزاید، رویکرد اجرایی سیاست یکسان‌سازی آن‌چنان که مطرح شده است، حذف تدریجی کالاهای مشمول نرخ ارز رسمی بوده است. بنابراین اجرای سیاست یکسان‌سازی از سویی به کاهش عرضه ارز صادرکنندگان غیرنفتی دامن زده است و از سویی دیگر موجب افزایش تقاضا در بازار ارز آزاد شده است که نتیجه آن می‌تواند به نوعی افزایش قابل توجه مازاد تقاضا در بازار آزاد تفسیر شود که مطمئناً چنین مازاد تقاضایی می‌تواند به عنوان یکی از عوامل افزایش قیمت ارز در بازار محسوب شود. تجربه ماه‌های اخیر بازار ارز ایران حاکی از آن است که صادرکنندگان غیرنفتی چنین استراتژی را در بازار ارز برای خود انتخاب کرده‌اند.

یکی دیگر از متغیرهایی که می‌تواند منجر به نوسانات بازار شود، نرخ رشد نقدینگی است. همچنان که نظریه پولی تراز پرداخت‌ها بدان اشاره دارد، تفاوت رشد نقدینگی بین دو کشوری که ارزهای آن‌ها مورد توجه است، نتیجتاً با وقفه بر روی تغییرات نرخ ارز مؤثر خواهد بود. چرا که از یک سو تفاوت سطح قیمت‌های دو کشور در صورت عدم تعدیل نرخ ارز، فشار بالایی را بر واردات به سبب قیمت‌های نسبی وارد خواهد ساخت که نهایتاً مازاد تقاضا در بازار ارز موجب افزایش قیمت ارز خواهد شد. از سوی دیگر نرخ رشد بالای نقدینگی فرصت مناسبی را برای برخی سفته‌بازان فراهم می‌سازد تا از نقدینگی موجود در

راستای برهم زدن تعادل بازار ارز بهره ببرند. به تعبیری بالا بودن رشد نقدینگی به منزله بهمنی می‌ماند که با تلنگری (اخبار منفی) فرو می‌ریزد و به سرعت بازارهای دارایی از جمله بازار ارز را به شدت بی‌ثبات می‌سازد.

نمودار ۱۳-۹- عوامل مؤثر بر تحولات نرخ ارز



حملات سفته‌بازی

اهمیت سفته‌بازان در بازارهای ارز مورد بحث گسترده‌ای قرار داشته است. برخی از نظریه‌پردازان بر این اعتقادند که سفته‌بازان نوسان و بی‌ثباتی بازار ارز را افزایش می‌دهند. در حالی که برخی دیگر اشاره دارند که سفته‌بازان عامل ثبات نرخ ارز هستند. برای مثال فریدمن (۱۹۵۳) استدلال می‌کند که سفته‌بازان عقلایی با خرید در قیمت‌های پایین و فروش در قیمت‌های بالا عاملان ثبات نرخ ارز هستند. اما کارلسون و اوسلر (۲۰۰۰) نشان می‌دهند که این نتیجه‌گیری به این سادگی نیست؛ به این صورت که اگر بازده سفته‌بازان به رفتار سایر متغیرها علاوه بر نرخ ارز، برای مثال به رفتار انتظاری نرخ بهره نیز وابسته باشد در این صورت کاملاً این امکان وجود خواهد داشت که فعالیت سفته‌بازان عقلایی

موجب بی‌ثباتی نرخ‌های ارز شود. در همین ارتباط دی لانگ و همکاران (۱۹۹۰) به گونه‌ای دیگر استدلال می‌کنند که رفتار سفته‌بازان موجب بی‌ثباتی بازار ارز می‌شود. به این صورت که اگر رفتار سفته‌بازان به رفتار چارتیست‌ها وابسته باشد این اتفاق رخ می‌دهد. اگر سفته‌بازان بدانند که خرید ارز در واکنش به خبرهای خوب امروز موجب می‌شود تا چارتیست‌ها فردا به خرید ارز بپردازند، این انگیزه را خواهند داشت تا قیمت‌های بالاتری را نسبت به آنچه خبرهای خوب تضمین می‌کنند، برای امروز سفارش دهند تا از سفارش‌های خرید بالای چارتیست‌ها در فردا منفعت بیشتری عاید خود سازند.

در خصوص بازار ارز ایران نیز فعالیت سفته‌بازان در معاملات فردایی نقش معناداری در شکل‌گیری روندهای افزایشی و بی‌ثباتی بازار ارز داشته است. بر این اساس انتشار اخبار منفی و مثبت نسبت به برخی از تحولات اقتصادی و سیاسی که عمدتاً در ارتباط با تشدید یا تقویت تحریم‌های مالی و اقتصادی هستند، سریعاً موجب شکل‌گیری روندهای مختلف معاملات فردایی می‌شود که این موضوع خود موجب بی‌ثباتی بیشتر بازار ارز می‌شود.[۱]

شوک‌های فصلی و گذرا

از دیگر عوامل مؤثر بر نوسانات بازار ارز می‌توان به عوامل فصلی و گذرا اشاره داشت. این عوامل عمدتاً شامل تقاضای نقدی اسکناس می‌شوند که می‌توانند بازار ارز را در برهه‌های از زمان بی‌ثبات سازند. برای مثال تقاضاهای ارز مسافرتی در ایامی نظیر سال نو میلادی، عید نوروز، مناسبت‌های مذهبی نظیر ایام حج و مراسم اربعین و یا تقاضای ارز برخی از شرکت‌ها به منظور تسویه حساب پایان سال میلادی با طرف‌های خارجی از جمله این تقاضاهای فصلی هستند که می‌توانند موجب بی‌ثباتی مقطعی بازار ارز شوند.

۱۳-۴- عکس‌العمل‌های سیاستی نسبت به نوسانات نرخ ارز

عکس‌العمل‌های سیاستی در خصوص عوامل بنیانی

منابع و مصارف ارزی: آنچه از رفتار متغیرهای بخش خارجی اقتصادها انتظار می‌رود، تحولاتی هموار و همسو با تحولات اقتصاد کلان است. در چنین شرایطی نرخ‌های ارز نیز با توجه به نوع نظام ارزی و اقتضائات کلان اقتصادی نوسان می‌یابند. اما در برخی از مقاطع به واسطه شوک‌های مختلف بحران‌های بدهی، مالی، بانکی و محدودیت‌های اعمال شده بر روابط

---

۱ - در معاملات فردایی بدون آنکه خرید و فروشی انجام شده و کالایی رد و بدل شود، خریدار، ارزهای عمده به‌ویژه دلار را برای روز بعد و به قیمت بالاتر از امروز برای فردا پیش‌خرید می‌کند و فقط تفاوت قیمت تسویه می‌شود.

تجاری و انتقالات مالی و ... اقتصاد از مسیر هموار خود خارج‌شده و با توجه به نوع و شدت شوک وارده و نیز میزان ضربه‌گیرهای اندیشیده شده در اقتصاد و تاب‌آوری آن، متحمل آسیب‌هایی می‌شود. در چنین مقاطعی واکنش‌های سیاستی متناسب با میزان آسیب‌ها و البته نقش دولت در اقتصاد متفاوت است. برای مثال در صورتی که منابع ارزی کشور کاهش شدید پیدا کند با توجه به چسبندگی تقاضای واردات و بروز مازاد تقاضا، قیمت ارز در بازار افزایش خواهد یافت که در این شرایط اقدامات سیاستی اضطراری ضروری است. این اقدامات می‌تواند شامل سهمیه‌بندی ارز، پیمان‌سپاری ارزی و نظارت و کنترل بر عرضه و تقاضای ارز شود.

انتظارات: به نظر می‌رسد در صورت تحریک شدن عامل انتظارات، ضروری است تا اقدامات سیاستی متناسبی به کار گرفته شوند. این اقدامات را می‌توان در قالب اقدامات کوتاه و میان‌مدت دسته‌بندی نمود. برای مثال یکی از این عوامل که در ماه‌های اخیر مطرح بوده است، انتخابات ریاست جمهوری آمریکا، نحوه تعامل دولت جدید آمریکا با برجام، و نوع عکس‌العمل ایران به اقدامات مغایر با برجام طرف‌های دیگر است. چنانچه بازار این استنباط را از طرف‌های ذی‌نفع داشته باشد که برخوردها هیجانی و تندتر خواهند شد و اتفاق نظری در خصوص بسیاری از مقولات برجام وجود نخواهد داشت، این موضوع موجب بی‌ثبات‌تر شدن بازار ارز خواهد شد. اقدامات سیاستی که در این خصوص توصیه می‌شود لزوماً اقداماتی نیست که سیاست‌گذاران اقتصادی درگیر آن باشند، بلکه طیف گسترده‌ای از اقداماتی است که به تعبیری قرابت بیشتری با شرح وظایف نهادهای دیپلماسی خارجی کشور دارند. در چنین شرایطی اظهارنظرها و عکس‌العمل مقامات و سیاست‌گذاران سیاسی و اقتصادی کشور اثرات قابل توجهی در ثبات بخشی به بازار ارز خواهد داشت. هر چه اخبار مثبت بیشتری نسبت به رفع تنش‌ها و حصول توافق‌ها در بازار منتشر شود نتیجتاً بازار ارز از وضعیت باثبات‌تری برخوردار خواهد شد. اما با تشدید تنش‌ها و عمیق‌تر شدن اختلاف‌ها بین طرف‌های ذی‌نفع، اخبار منفی به سرعت در بازار ارز تسری خواهد یافت و بی‌ثباتی بازار ارز افزایش خواهد یافت. آنچه به عنوان سیاست پیشنهادی و راه‌کار در این خصوص می‌توان ارائه داد، در نظر گرفتن مصالح اقتصادی کشور از سوی مقامات و سیاست‌گذاران اقتصادی است؛ چرا که وجود ثبات در بازار ارز خود علامت دهنده بسیار مناسبی در خصوص میزان اثرپذیری و تاب‌آوری بخش خارجی کشور از اقدامات طرف‌های مقابل است. حرکت به سمت تشدید تنش آثار به مراتب منفی‌تری بر اقتصاد داخلی خواهد داشت. اما چنانچه لاجرم شرایط به گونه‌ای تحمیل شود که آینده تأمین ارز کشور با ابهامات معناداری مواجه شود و در مواردی که انتظار

می‌رود شرایط از دامنه بحرانی مربوطه خارج شود، لازم است سیاست‌های سهمیه‌بندی و کنترلی در زمینه منابع و مصارف ارزی در دستور کار قرار گیرند تا اقتصاد کلان کشور هزینه‌های به مراتب بیشتری را به واسطه بی‌ثباتی آن متحمل نگردد.

عکس‌العمل‌های سیاستی نسبت به فعالیت‌های سفته‌بازی: در صورتی که بازار ارز در نتیجه شیوع برخی شایعه‌ها و اخبار نادرست که می‌تواند انگیزه‌های سفته‌بازی را دامن زند دستخوش تلاطم شود، لازم است نسبت به اطلاع‌رسانی گسترده و منسجم از سوی دستگاه‌های ذی‌نفع در خصوص وضعیت بنیانی بخش خارجی کشور اقدامات متناسبی صورت گیرد. به نظر می‌رسد هر چه شفافیت بیشتری در خصوص ذی‌نفعان بازار ارز (عرضه و تقاضای ارز) وجود داشته باشد، امکان فعالیت‌های سفته‌بازی به حداقل خود کاهش می‌یابد. بنابراین ضروری است تا سامانه‌های مرتبط با فعالیت‌های ارزی گسترش یافته تا پوشش آماری کاملی نسبت به بازار ارز وجود داشته باشد.

عکس‌العمل‌های سیاستی نسبت به شوک‌های گذرا: طی سال‌های گذشته بازار ارز ایران شاهد نوعی نوسانات فصلی بوده که عمدتاً به واسطه افزایش مقطعی تقاضا برای ارز نقد رخ داده است. از جمله این موارد می‌توان به دوره‌هایی نظیر اربعین، حج، تعطیلات سال نو میلادی، بستن حساب‌های شرکت‌های خارجی و تعطیلات نوروز اشاره کرد. در هر یک از دوره‌ها به واسطه محدودیت در عرضه ارز نقد هر از گاهی نوساناتی در بازار ملاحظه می‌شود. به نظر می‌رسد واکنش سیاستی مطلوب نسبت به این موضوع می‌تواند به صورت پیش‌بینی تقاضای فصلی و در نتیجه عرضه ارز نقد مورد تقاضا در این مقاطع زمانی باشد.

۱۳-۵- پیش‌بینی تحولات نرخ ارز در سال ۱۳۹۶

بازار ارز ایران را می‌توان با توجه به تحولاتی که عمدتاً در نتیجه خصوصی‌سازی شرکت‌های صادراتی نظیر پتروشیمی‌ها طی سال‌های اخیر رخ داده است، به عنوان یک بازار با ویژگی‌های بازار رقابت انحصاری دسته‌بندی کرد. بنابراین پیش‌بینی تحولات بازار ارز در سال آتی نیز نیازمند تحلیل رفتار بازیگران بازار ارز در سمت عرضه و تقاضا و نیز دقت نظر در شرایط پیرامونی است که در آن ذی‌نفعان بازار ارز فعالیت می‌کنند.

ذی‌نفعان بازار مشتمل بر صادرکنندگان (عرضه‌کنندگان) و واردکنندگان (متقاضیان ارز) هستند. عمده عرضه ارز کماکان از سوی دولت و شرکت‌های پتروشیمی صورت می‌گیرد به گونه‌ای که دولت با توجه به منابع ارزی قانون بودجه، سهم ارز حاصل از صادرات نفت خود را به بانک مرکزی می‌فروشد و از سوی دیگر بخشی از ارزهای واریزی

به صندوق توسعه ملی (بابت سهم صندوق از درآمدهای نفتی) نیز با توجه به طرح‌های صندوق توسعه ملی به واردکنندگان تخصیص می‌یابد. از سوی دیگر شرکت‌های پتروشیمی نیز با توجه به شرایط بازار و نیز مصارف ارزی و ریالی خود اقدام به فروش ارز حاصل از صادرات می‌نمایند.

همان‌طور که بیان شد بازیگر اصلی بازار ارز دولت و بانک مرکزی است. بنابراین با بررسی وضعیت مالی دولت در سال آتی و نیز میزان تقاضای واردات کشور تا حدودی می‌توان تصویر بازار ارز در سال آتی را پیش‌بینی کرد. رفتار بانک مرکزی در بازار ارز در سال آتی به چندین عامل وابسته است. این عوامل عمدتاً شامل سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز، قیمت و صادرات نفت خام و میعانات گازی، نحوه برقراری روابط کارگزاری با بانک‌های بزرگ جهانی است.

به منظور تبیین مناسب‌تر وضعیت سال آتی ضروری است تا تصویری از تراز بازرگانی نیز داشته باشیم. برای این منظور لازم است تا فروضی را در نظر داشته باشیم که عمدتاً شامل قیمت و میزان صادرات نفت خام و میعانات گازی است. بر اساس برآوردهای حاضر انتظار می‌رود صادرات نفت و میعانات سال آتی در حدود ۲.۵ میلیون بشکه در روز تحقق یابد و با فرض قیمت ۵۰ دلار به ازای هر بشکه، پیش‌بینی می‌شود صادرات نفت خام و میعانات گازی در سال ۱۳۹۶ در حدود ۶۷.۹ میلیارد دلار تحقق یابد. و با در نظر گرفتن حدود ۳۳ میلیارد دلار صادرات غیرنفتی کل صادرات کالایی کشور در حدود ۱۰۱ میلیارد دلار برآورد می‌شود و با فرض افزایش نسبی واردات کالا با توجه به پیش‌بینی فعال شدن بخش واقعی اقتصاد انتظار می‌رود واردات کشور در حدود ۶۳.۴ میلیارد دلار تحقق یابد که نتیجتاً تراز حساب بازرگانی کشور در حدود ۳۷.۵ میلیارد دلار پیش‌بینی می‌شود.

بنابراین با توجه به وضعیت مناسب تعهدات خارجی کشور و نیز مازاد تراز حساب جاری انتظار می‌رود در سال آتی در صورتی که شوک منفی نفتی رخ ندهد، از منظر بنیانی وضعیت ارزی کشور مطلوب باشد.

جدول ۱۳-۲- تصویر ارقام تراز پرداخت‌های خارجی کشور طی سال‌های ۹۶-۱۳۹۳ (میلیون دلار)

	عملکرد (مقدماتی)			پیش‌بینی	
	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵-۶	۱۳۹۵	۱۳۹۶
تراز بازرگانی	۱۸۰۶۰	۱۲۱۷۸	۱۰۶۴۹	۳۰۰۷۱	۳۷۵۵۰
صادرات کالا (فوب)	۸۸۹۷۶	۶۴۵۹۷	۳۸۱۴۴	۸۵۶۰۰	۱۰۰۹۰۰
صادرات نفتی	۵۵۴۰۶	۳۳۵۹۶	۲۴۸۰۷	۵۳۸۰۰	۶۷۹۰۰
صادرات غیرنفتی	۳۳۵۶۹	۳۱۰۲۸	۱۳۳۳۷	۳۱۸۰۰	۳۳۰۰۰
واردات کالا(فوب)	۷۰۹۱۵	۵۲۴۱۹	۲۷۴۹۵	۵۵۵۲۹	۶۳۳۵۰
گاز و فرآورده‌های نفتی	۲۵۹۷	۲۲۳۳	۶۲۴	۱۲۴۸	۱۳۵۰
سایر کالاها	۶۸۳۱۸	۵۰۱۸۶	۲۶۸۷۲	۵۴۲۸۱	۶۲۰۰۰

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا و محاسبات نگارنده

همان‌طور که بیان شده علاوه بر وضعیت متغیرهای بنیانی برای پیش‌بینی تحولات نرخ ارز ضروری است تا سایر ریسک‌ها و عوامل مؤثر بر تحولات نرخ ارز در سال آتی نیز مورد بررسی قرار گیرند. بر این اساس و با توجه به وضعیت مناسب منابع ارزی کشور در سال آتی، تحولات نرخ ارز در سال ۱۳۹۶ عمدتاً متأثر از سیاست‌های اعلامی بانک مرکزی نظیر یکسان‌سازی نرخ ارز و نیز نرخ ارز ملاک بودجه به واسطه آثار روانی و انتظاری آن و نیز چالش‌ها و روابط بین‌المللی عمدتاً روابط با آمریکا خواهد بود.

یکی از سیاست‌هایی که می‌تواند بازار ارز را در سال آتی دستخوش تحولات نماید، سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز است. مقامات ارزی کشور اجرای سیاست یکسان‌سازی را در سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی نموده بودند اما به نظر می‌رسد با توجه به فراهم نبودن الزامات و پیش‌نیازهای آن از جمله برقراری روابط کارگزاری با بانک‌های بزرگ بین‌المللی و نیز نوسانات مقطعی رخ داده در آذرماه و ابتدای ماه سال ۱۳۹۵ اجرای آن را به سال ۱۳۹۶ موکول نموده‌اند. به هر حال با توجه به شرایط اقتصادی کشور به نظر نمی‌رسد نرخ ارز در صورت اجرایی شدن کامل سیاست یکسان‌سازی، فراتر از نرخ‌های بازار آزاد قیمت‌گذاری شود و با توجه به تعهد مقامات سیاست‌گذاری ارزی و دولت نسبت به کنترل نوسانات نرخ ارز، میزان افزایش نرخ ارز در سال آتی از منظر این عامل بسیار محدود خواهد بود. همچنین با توجه به افزایش محدود نرخ ارز ملاک بودجه دولت، انتظار می‌رود که این نرخ برای سال ۱۳۹۶ فاقد بار روانی در راستای افزایش نرخ ارز بازار است. البته باید توجه داشت که این نرخ صرفاً یک نرخ محاسباتی جهت تعیین ارقام ریالی بودجه است.

جدول ۱۳-۳ - پیش‌بینی منابع ریسک و میزان اهمیت آن‌ها در تحولات نرخ ارز در سال ۱۳۹۶

	ریسک منفی	ریسک مثبت	بدون ریسک	میزان اهمیت
یکسان‌سازی نرخ ارز				متوسط
نرخ ارز بودجه				کم
تراز تجاری کشور				زیاد
سیاست‌های دولت جدید آمریکا و تشدید تنش‌ها				زیاد
بالا بودن رشد نقدینگی و احتمال فعالیت سفته‌بازی				متوسط
افزایش قیمت نفت				زیاد
انتخابات ریاست جمهوری ایران				زیاد
شکاف تورم داخل و خارج				متوسط

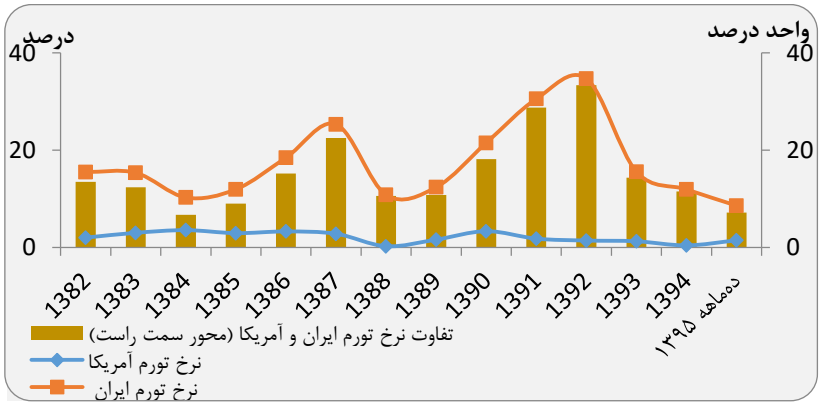
اما مهم‌ترین عامل ریسک افزایش نرخ ارز در سال آتی، تعاملات دولت جدید آمریکا با ایران و بالعکس است. با توجه به اینکه هرگونه تشدید تنش بین ایران و آمریکا می‌تواند به سرعت انتظارات نسبت به تشدید تحریم‌های مالی و اقتصادی و نیز احتمال بروز درگیری نظامی را افزایش دهد، در نتیجه به طور کلی تحولات بازار ارز در سال آتی با فرض بروز چنین شرایطی حاکی از شرایط بسیار بی‌ثبات خواهد بود.

یکی از رخدادهایی که در اوایل سال ۱۳۹۶ می‌تواند بر تحولات اقتصاد ایران مؤثر باشد، انتخابات ریاست جمهوری است. بر این اساس انتظار می‌رود در صورت وجود دیدگاه‌های مختلف نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری نسبت به سیاست‌های اقتصادی و نیز تعاملات جهانی، بازار ارز نیز با توجه به قدرت رسیدن مدافع هر یک از دیدگاه‌ها، از این موضوع متأثر شود. در بررسی حاضر فرض بر به قدرت رسیدن دولتی است که دیدگاه‌های اقتصادی و سیاسی آن (با دنیای خارج) مشابه دولت کنونی است.

با توجه به مطالب مذکور، منابع ریسک تحولات نرخ ارز در سال ۱۳۹۶ در جدول (۱۳-۳) نشان داده شده است. با در نظر گرفتن منابع ریسک اشاره شده و نیز برآوردهای صورت گرفته در خصوص نرخ ارز، انتظار می‌رود در صورتی که احتمال افزایش تنش‌ها و نیز تشدید تحریم‌های مالی و اقتصادی از سوی دولت جدید آمریکا، ناچیز در نظر گرفته شود، افزایش نرخ ارز در سال آتی محدود بوده و بر اساس تجربیات سال‌های گذشته متوسط نرخ ارز در سال ۱۳۹۶ با افزایشی در دامنه ۵ تا ۸ درصد نوسان خواهد داشت.

یکی دیگر از متغیرهای بسیار مهمی که از سوی سیاست‌گذاران ارزی کشور در تبیین تحولات نرخ ارز و انتظارات آن‌ها نسبت به نرخ ارز مطرح است، تعدیل نرخ ارز معادل با اختلاف تورم داخل و خارج است. این رویکرد عمدتاً متأثر از نظریه برابری قدرت خرید مطرح شده است. بر این اساس انتظار می‌رود با توجه به کاهش قابل ملاحظه نرخ تورم در سال جاری و نیز انتظار روند نسبتاً باثبات تورم در سال ۱۳۹۶، اختلاف تورم داخل و خارج در حدود ۸-۱۰ درصد باشد، که در این شرایط با توجه به تعدیل جزئی نرخ ارز، تحولات نرخ ارز نیز در دامنه ۵ تا ۸ درصد تحقق یابد.

نمودار ۱۳-۱۰- شکاف تورم ایران و آمریکا



منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا

۱۳-۶- جمع‌بندی

در این فصل تحولات بازار ارز در سال‌های اخیر به همراه عوامل بی‌ثباتی بازار ارز و نیز راه‌کارهای سیاستی در راستای باز گرداندن ثبات به بازار ارز ارائه شد. در انتها نیز با توجه به منابع ریسک سال ۱۳۹۶، پیش‌بینی از تحولات نرخ ارز در سال آتی ارائه شد. همان‌طور که ملاحظه شد به واسطه منابع ریسک متعددی که در مقابل اقتصاد ایران عمدتاً به دلیل عدم توسعه‌یافتگی و وابستگی بالای آن به درآمدهای نفتی وجود دارد، پیش‌بینی تحولات بازار ارز نیز وابسته به پیش‌بینی تحولات درآمدهای نفتی کشور است. بر این اساس پیش‌بینی می‌شود با توجه به ثبات نسبی در بازار نفت و احتمال پایین کاهش قیمت نفت به زیر ۵۰ دلار به ازای هر بشکه، در صورتی که ریسک‌هایی که منابع آن‌ها عمدتاً غیر اقتصادی

هستند، در حداقل خود قرار داشته باشند، بازار ارز در سال ۱۳۹۶ از ثبات نسبی برخوردار بوده و دامنه تحولات نرخ ارز در حدود ۵ تا ۸ درصد خواهد بود.

منابع و مآخذ:

۱. پایگاه اطلاعاتی بانک مرکزی www.cbi.ir

2. Carlson, John A. and Osler, Carol L.2000, “Rational Speculators and Exchange Rate Volatility.” European Economic Review 44, February 2000, 231-253.
3. DeLong, J.B., A. Schleifer, L. Summers and R. Waldmann, 1990, Noise Trader Risk in Financial Markets, Journal of Political Economy 98, 703-738
4. Friedman, Milton, 1953, Essays in Positive Economics (University of Chicago Press: Chicago).

فصل چهاردهم

بازارکار و منابع انسانی

علاءالدین ازوجی
(مشاور وزیر و مدیر کل دفتر سیاست‌گذاری و توسعه اشتغال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)

مقدمه

منابع انسانی هر کشوری ارزشمند است و بخش مهمی از آن در فرایند بازار کار و تولید قرار می‌گیرند. بازار کار یکی از بازارهای مهم چهارگانه اقتصاد است که در آن تعادل و عدم تعادل عرضه و تقاضای نیروی کار مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بحث مدیریت بازار کار از منابع انسانی و نیروی کار به عنوان مهم‌ترین عامل تولید بنگاه‌های اقتصادی یاد می‌شود و در اصل یکی از عواملی است که می‌تواند تا اندازهٔ زیادی محدودیت‌ها و کمبودهای فیزیکی و مادی دیگر عوامل را برای بنگاه‌های اقتصادی و سازمان‌ها جبران کرده و به افزایش تولید بنگاه‌ها و سازمان‌ها کمک نماید و حتی در فرآیند توسعه اقتصادی و اجتماعی همواره کانون توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی- اجتماعی است.

در این میان از موضوع اشتغال به عنوان یک عامل محرک توزیع عادلانه‌تر درآمدها، حفظ کرامت و عزت‌نفس انسان، بروز خلاقیت‌ها و ... یاد می‌شود و در مقابل از بیکاری به عنوان ریشه بسیاری از ناهنجاری‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نام می‌برند و نه تنها دولت‌ها بلکه بنگاه‌های اقتصادی و سازمان‌ها و مؤسسات از تبعات منفی آن در امان نخواهند بود. از این رو در بحث بازار کار، تحولات عرضه و تقاضا از یک طرف و ریشه‌یابی تغییرات ساختاری آن و پیامدهای بعدی آن از جانب دیگر اهمیت بالایی در سیاست گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلان و سازمانی و حتی بخش خصوصی دارد.

بررسی وضعیت موجود بازار کار ایران از ابعاد مختلف، به ویژه جوانان، زنان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی اهمیت دارد. برای این که بتوان تحلیل منطقی از وضعیت منابع انسانی و بازار کار و چشم‌انداز آن ارائه نمود باید هر دو منظر را (با در نظر گرفتن سایر ملاحظات اقتصادی و اجتماعی) مورد توجه قرار داد.

با این توصیف در این فصل سعی خواهد شد ابتدا مؤلفه‌های اصلی و تعیین کننده بازار کار و منابع انسانی به طور مختصر اشاره شود. سپس به بررسی وضعیت مؤلفه‌های بازار کار و منابع انسانی در گذشته بر اساس آمارهای رسمی پرداخته می‌شود. چشم‌انداز منابع انسانی و بازار کار در سال ۱۳۹۶ موضوع بعدی این قسمت از فصل را تشکیل می‌دهد و در نهایت جمع‌بندی کلی موضوع پایانی این فصل را شامل می‌شود.

۱۴-۱- چارچوب نظری و مفهومی مؤلفه‌های اصلی و تعیین کننده بازار کار و منابع انسانی

بدیهی است که چارچوب‌های نظری و حتی کاربردی می‌تواند در ترسیم منابع انسانی و بازار کار کشور مفید باشد. جمعیت و منابع انسانی، مبنای سیاست‌گذاری اشتغال و شکل‌گیری بازار کار هر اقتصادی است و توجه به این موضوع می‌تواند بخش مهمی از زوایای سیاست‌گذاری این حوزه را تشریح نماید؛ ضمن این که در بحث بازار کار، الگوهای ایستا و پویا مطرح است. در چارچوب الگوهای ایستا تصمیم‌گیری افراد در یک لحظه از زمان صورت می‌گیرد و در چارچوب الگوهای پویا تصمیم‌گیری در طول یک دوره زمانی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این چارچوب در ادامه این فصل به هر یک از مؤلفه‌های اصلی بازار کار پرداخته می‌شود.

الف- توسعه منابع انسانی

بیان توسعه انسانی یا کیفیت زندگی در مفهوم پایداری مسئله کلیدی است؛ زیرا بیانگر نوعی تغییر نگرش به انسان از یک عامل اقتصادی به هدف غایی اصلی توسعه است. در این نوع نگاه به توسعه، شاخص سنجش توسعه انسانی از مردم چه می‌توانند داشته باشند به مردم می‌توانند چه باشند و چه انجام دهند، تغییر می‌کند. توسعه منابع انسانی همبستگی زیادی با افزایش شاخص‌های رفاه و بهره‌وری دارد. از آنجا که منابع انسانی به مانند دیگر منابع موجود کمیاب و ارزشمند است و به واسطه‌شان انسانی و اخلاقی آن، توسعه منابع انسانی در چارچوب توسعه پایدار اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند. در رویکرد توسعه پایدار، توسعه منابع انسانی به عنوان هدف غایی مطرح نمی‌شود و بلکه هدف میانی است و هدف را می‌توان نیل به توسعه پایدار که دارای سه رکن (اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی) است در نظر گرفت.

از نگاه خرد هم توسعه منابع انسانی شامل یک رشته فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده و نظام‌مند است که توسط سازمان طراحی می‌شود تا فرصت‌های یادگیری برای کسب مهارت‌های لازم جهت انجام وظایف شغلی جاری و آینده اعضاء را فراهم نماید. یادگیری در مرکز تمامی کوشش‌های توسعه منابع انسانی قرار دارد. توسعه منابع انسانی می‌تواند یا به عنوان کارکرد مستقل و یا به صورت یک کارکرد اولیه در واحد مدیریت منابع انسانی باشد.

منشأ توسعه انسانی به برنامه‌های آموزشی در محیط کار واقعی (نظام استاد-شاگردی) در قرن ۱۸ بر می‌گردد. این مدل صرفاً محدود به حیطه تجارت نبود؛ بلکه در آموزش پزشکان، مربیان و وکلا نیز دنبال می‌شد. از زمانی که اولین گزارش توسعه انسانی توسط سازمان ملل (۱۹۹۰) منتشر شد، تاکنون سعی شده است که تصویری از وضعیت تاریخی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی و وضعیت توسعه انسانی کشورها ارائه شود. این شاخص به عنوان مقیاس جدیدی از توسعه معرفی شد. این شاخص مبتنی بر این ایده اساسی است که لازمه دستیابی به زندگی بهتر علاوه بر داشتن درآمد بالاتر، پرورش و بسط استعدادها و ظرفیت‌های انسانی است. شاخص توسعه انسانی درصد اندازه‌گیری متوسط دستیابی در یک کشور در سه بعد اساسی توسعه انسانی است. این ابعاد عبارت‌اند از زندگی طولانی توأم با سلامتی، دانش، استاندارد شایسته زندگی. هر یک از این ابعاد می‌توانند میزان رفاه یک جامعه را در زندگی اجتماعی- اقتصادی توضیح دهد. برای اندازه‌گیری هر یک از این ابعاد شاخص‌هایی معرفی شده که به‌صورت زیر هستند:

- زندگی طولانی توأم با سلامتی که با معیار امید به زندگی در بدو تولد اندازه‌گیری می‌شود. امید به زندگی انتظار زنده ماندن یک فرد در بدو تولد را نشان می‌دهد به شرط آنکه الگوی مرگ و میر رایج در زمان تولد فرد به همان صورت باقی بماند.
- دانش، که به‌وسیله نرخ سواد بزرگسالان (با وزن دو سوم) و نسبت ترکیبی ثبت نام ناخالص در دوره ابتدایی، راهنمایی و متوسطه (با وزن یک سوم) محاسبه می‌شود. لذا این شاخص از میانگین وزنی شاخص باسوادی بزرگسالان و شاخص ترکیبی نام نویسی ناخالص به دست می‌آید.
- استاندارد شایسته زندگی، که از طریق تولید ناخالص داخلی (GDP) سرانه (برحسب برابری قدرت خرید دلار آمریکا) محاسبه می‌شود.

در مجموع، با ارتقای ظرفیت‌های انسانی از طریق آموزش‌های رسمی و غیررسمی، یادگیری و تجربه‌اندوزی و سلامت مناسب، منجر به توسعه منابع انسانی در سطح خرد و کلان خواهد شد. آنچه پس از توسعه ظرفیت‌های انسانی ضروری به نظر می‌رسد استفاده صحیح از تخصص‌ها و ظرفیت‌هایی است که برونداد سیستم آموزشی به شمار می‌رود.

ب- عرضه نیروی کار

عرضه نیروی کار تحت تأثیر عوامل مختلفی از جمله نرخ بیکاری، پوشش تحصیلی، درصد جمعیت دارای تحصیلات عالی، تولید ناخالص داخلی سرانه، دستمزد واقعی، درآمد غیرکاری، وضعیت تأهل، نرخ بیکاری، وضعیت باروری و. . . .است. چارچوب اصلی نظریه‌های عرضه نیروی کار حول محور کار و استراحت تعریف می‌شود؛ یعنی فرد چه ساعاتی را به کار و چه ساعاتی را به استراحت و فراغت اختصاص می‌دهد. یک فرد عقلایی می‌تواند بر کسب بیشترین سطح مطلوبیت بین کار و استراحت جایگزینی انجام دهد. کار از آن جهت دارای مطلوبیت است که منجر به کسب درآمد برای فرد می‌شود و از طرفی اگر فرد کار نکند و تمام زمان خود را به استراحت مشغول باشد درآمدی کسب نکرده و در نتیجه قادر به مصرف کالا و خدمات مطلوبیت آور نخواهد بود. بنابراین محور مهم در بحث عرضه نیروی کار نحوه تخصیص زمان بین کار و استراحت است.

میزان ساعات کار، دستمزد واقعی و درآمد غیرکاری واقعی از عوامل اثرگذار بر عرضه نیروی کار هستند. مطابق نظریه‌های موجود با فرض این که اثر جانشینی نسبت به اثر درآمدی بزرگ‌تر باشد، افزایش دستمزد واقعی بر عرضه نیروی کار فرد اثر مثبت داشته و اثر افزایش درآمد غیرکاری بر عرضه نیروی کار نیز منفی و در جهت کاهش آن است. عرضه

نیروی کار افراد معمولاً در قالب خانوار معنی پیدا می‌کند و وضعیت تحصیلی و درآمدی و تعهدات آن‌ها همبستگی مهمی با سطح و روند عرضه نیروی کار فرد دیگر خانوار دارد.

در مدل‌های پویا تصمیم‌گیری افراد علاوه بر اطلاعات زمان جاری به برآوردی از زمان مورد انتظار آینده نیز بستگی دارد. در این مورد می‌توان اختصاص بیشتر ساعات روز به کار در دوران جوانی و میان‌سالی به علت دستمزد بیشتر که بتوان پس‌اندازی برای دوران پیری که از استراحت بیشتر مطلوبیت می‌برد را توجیه کرد. همچنین انباشتگی ثروت انسانی و ثروت غیرانسانی در این الگو مدنظر قرار می‌گیرد.

سؤال اساسی در مطالعه عرضه نیروی کار میزان مشارکت نیروی کار در بازار است. این سؤال از دو جنبه مورد بررسی قرار می‌گیرد. جنبه اول در واقع تصمیم‌گیری در مورد تعداد ساعات کار است؛ به‌طوری‌که ساعات عرضه نیروی کار متغیری پیوسته و قابل انتخاب فرض می‌شود. جنبه دوم سؤال این است که فرد چه موقع تصمیم به حضور یا عدم حضور در بازار کار می‌گیرد.

بدین ترتیب ورود به بازار کار حالت خاصی از تصمیم‌گیری بر روی ساعات عرضه نیروی کار محسوب شده و فرد برای تصمیم‌گیری برای ورود به بازار کار به مقایسه دستمزد مورد انتظار خود با دستمزد پیشنهادی در بازار کار می‌پردازد.

ج- تقاضای نیروی کار

نظریه ایستای عامل کار در یک مقطع زمانی معین، وضعیت تقاضای عامل کار را از سوی کارفرمایان و بنگاه‌های اقتصادی مورد بررسی قرار می‌دهد. در این ارتباط مدل‌های استخراج شده از طریق حداکثر کردن سود یا حداقل‌سازی تابع هزینه تولید کننده مورد بررسی قرار می‌گیرد. نظریه پویای تقاضا، تقاضای عامل کار را از سوی واحدهای تولیدی طی چند دوره زمانی در نظر می‌گیرد. در رهیافت پویای تقاضای عامل کار، بین تقاضای واقعی و مطلوب برای عامل کار تفاوت وجود دارد و این تفاوت به واسطه وجود هزینه‌های تعدیل و عدم تعادل است. بنابراین بنگاه‌ها به دنبال حداقل کردن مجموع هزینه‌های عدم تعادل و تعدیل هستند. نظریه‌های مبتنی بر فرض تعادل در بازار، فرض می‌کنند که تقاضای نیروی کار برابر اشتغال است. در مقابل نظریه‌های مبتنی بر عدم تعادل در بازار کار اشتغال را برابر با حداقل مقادیر عرضه و تقاضا شده نیروی کار در نظر می‌گیرند. بنابراین در این نظریه‌ها وقوع بیکاری (عرضه نیروی کار بیشتر از تقاضای نیروی کار است) با وجود فرصت‌های شغلی خالی (تقاضای نیروی کار بیشتر از عرضه نیروی کار است) امکان‌پذیر است.

در نظریه پویای تقاضای عامل کار «هزینه‌های تعدیل» نقش بسیار مهمی ایفا می‌نمایند. هزینه‌های تعدیل به کلیه هزینه‌هایی اطلاق می‌شود که بنگاه در هنگام تعدیل نیروی کار متحمل می‌شود. در شرایطی که بنگاه به‌واسطه تغییر محیط اقتصادی مایل به تغییر مقدار عامل کار استفاده‌شده است، در می‌یابد که تعدیل عامل کار پر هزینه است. هزینه‌های تعدیل در هنگام افزایش نیروی کار شامل هزینه‌های جستجوی عامل کار، هزینه مربوط به آگهی دادن، هزینه‌های انتخاب نیروی کار مناسب از بین متقاضیان و هزینه‌های آموزش نیروی کار جدید است. هزینه‌های تعدیل در هنگام کاهش تعداد نیروی کار نیز شامل هزینه‌های اخراج نیروی کار است که از طریق مقررات وضع شده و به وسیله اداره کار یا از طریق اتحادیه‌های کارگری بر واحدهای اقتصادی (بنگاه‌ها) تحمیل می‌شود.

معمولاً با کاهش هزینه‌های تعدیل و یا افزایش نرخ ترک شغل، سرعت تعدیل نیروی کار افزایش می‌یابد. در این رهیافت فرض می‌شود هزینه‌های تعدیل و نرخ ترک شغل در یک دوره ثابت هستند و به تبع آن سرعت تعدیل نیز ثابت خواهد بود. از منظر دیگر فرض می‌شود نه بنگاه‌ها می‌توانند فوراً به سطح مطلوب اشتغال خود برسند و نه هزینه نهایی استخدام ثابت است، بلکه بنا به فرض تابع هزینه استخدام در طول دوره ثابت است. به عبارت دیگر در این الگو فرض می‌شود هزینه‌های استخدام مستقل از چسبندگی بازار کار است که این فرض بیانگر محدودیت‌های این رهیافت درزمینه بررسی سطح اشتغال است. همچنین نقش مراکز کاریابی در بازار کار مهم است که می‌توانند هزینه‌های تعدیل را برای کارفرمایان کاهش داده و از این طریق بر سرعت تعدیل بیفزایند. ضمن این که در الگوی پویا، در هر زمان معین تعدادی از کارگران در جستجوی شغل و تعدادی از بنگاه‌ها نیز در جستجوی کارگر هستند. بنابراین هر دو گروه عاملان اقتصادی منابع قابل توجهی را صرف جستجو می‌کنند. نرخی را که عاملان پرداخت می‌کنند به‌وسیله تابع انتخاب تعیین می‌گردد. هزینه‌های استخدام شامل مخارج جستجو و استخدام جدید است و سطح بهینه آن می‌تواند در این چارچوب به دست آورده شود که در بین عوامل دیگر، به تعداد جستجو کنندگان در هر دو طرف بازار بستگی دارد. بنابراین هزینه‌های استخدام به طول دوره‌ای نیز بستگی دارد که مشاغل بدون تصدی خالی مانده است و به این ترتیب وابستگی هزینه‌های استخدام به چسبندگی بازار کار افزایش می‌یابد و هر قدر بازار کار کسادتر باشد جویندگان بیشتری برای کسب فرصت‌های شغلی وجود دارد و بدین ترتیب پذیرندگان بیشتری برای هر شغل بدون تصدی وجود خواهد داشت.

۱۴-۲-وضعیت مؤلفه‌های بازار کار و منابع انسانی در گذشته

۱۴-۲-۱- جمعیت منبع بالقوه عرضه نیروی انسانی

جمعیت به طور بالقوه اصلی‌ترین منبع عرضه نیروی انسانی در بازار کار است و دولت‌ها همواره بر اساس رشد این مؤلفه از بازار کار و تحولات آن به برنامه‌ریزی نیروی انسانی و تلاش جهت ایجاد اشتغال و دیگر برنامه‌های مربوط به تعادل بازار کار می‌پردازند. البته بسیاری از کشورهای جهان به ویژه کشورهای شرق آسیا از طریق سیاست‌های جمعیتی به عنوان یک ابزار سیاستی به نوعی در مدیریت عرضه نیروی کار موفق عمل نموده‌اند.

جمعیت ایران طی سه دهه گذشته دچار تغییر و تحولات گسترده‌ای شده است. از یک طرف با افزایش جمعیت در دهه ۱۳۶۰، با فراهم‌سازی نیازهای آنان، در حال حاضر به عنوان یکی از منابع اصلی کشور برای به‌کارگیری در فرآیند تولید به صورت بالقوه محسوب می‌شوند. از جانب دیگر ساختار سنی و جنسی جمعیت کشور موجب تغییر در تقاضاهای کالا و خدمات به تدریج شده است.

بر اساس سرشماری ۱۳۹۰ مرکز آمار ایران، جمعیت کشور در سال ۱۳۹۰ در حدود ۷۵۱۵۰ هزار نفر بوده است که با رشد سالانه ۱.۳ درصد مطابق پیش‌بینی آن مرکز در سال ۱۳۹۵ به رقم ۸۰۱۷۱ هزار نفر رسیده است. تغییر ساختار جمعیتی عمدتاً در دوره میان مدت و بلندمدت گویاتر است. در عین حال آمارها نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۰، ۱۵.۸ درصد از کل جمعیت در گروه سنی ۰ تا ۹ ساله قرار دارند که در سال ۱۳۹۵ این رقم به ۱۷.۱ درصد رسیده است. به عبارت دیگر به تدریج با ازدواج جمعیت دهه شصتی‌ها متولدین فرزندان آن‌ها در این گروه سنی قرار دارند. در سال ۱۳۹۰، سهم جمعیت گروه سنی ۱۵-۱۹ ساله نیز ۳۱.۵ درصد بوده که در سال ۱۳۹۵ به ۲۵.۸ درصد رسیده است و گویای انتقال تدریجی سهم جمعیتی جوان کشور به سنین بالاتر است.

سهم جمعیت گروه سنی ۳۰ تا ۶۴ ساله که بیشتر نیروی کار جمعیت در این گروه قرار دارد از ۳۹.۳ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۴۴.۷ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. ضمن این که سهم جمعیت گروه سنی ۶۵ ساله و بیشتر که نقش مهمی در استفاده از مصارف صندوق‌های بازنشستگی دارد نیز کماکان در سطح ۵.۷ درصد باقی‌مانده است. بنابراین در کنار تأثیر تغییرات ساختار سنی جمعیت بر بازار کار و اشتغال، آثار آن بر منابع و مصارف صندوق‌های اجتماعی با رویکرد بلندمدت بسیار حیاتی است.

جدول ۱۴-۱- برآورد جمعیت کل کشور به تفکیک سن و جنس و مناطق شهری و روستایی و غیر ساکن (هزار نفر)

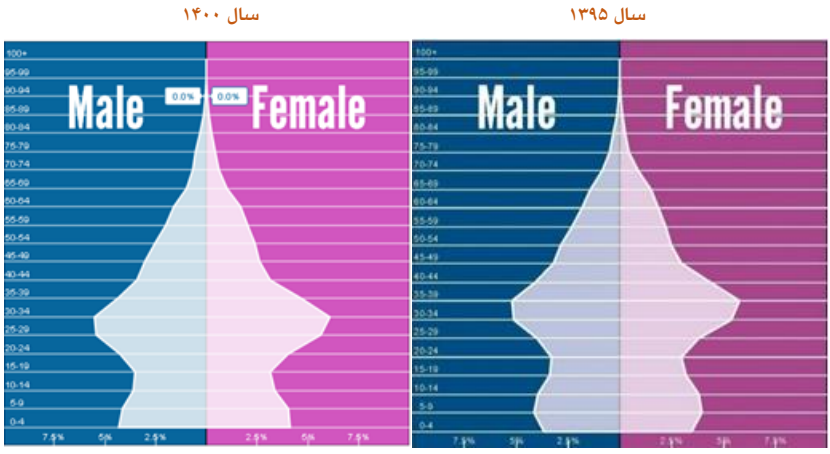
سن(سال)	۱۳۹۰			۱۳۹۱		۱۳۹۲		۱۳۹۳		۱۳۹۴		۱۳۹۵		متوسط رشد سالانه
	مرد و زن	مرد	زن	مرد و زن	زن	مرد و زن	زن	مرد و زن	زن	مرد و زن	زن	مرد و زن	مرد	زن
۰-۹	۱۱۸۹۷	۹۰۹۵	۵۸۰۲	۱۲۱۹۲	۵۶۰۳	۱۲۵۰۹	۵۵۷۰	۱۲۸۳۶	۵۵۷۱	۱۳۱۶۴	۵۶۰۱	۱۳۴۸	۶۸۹۹	۶۵۸۴	۲.۵
۱۰-۱۴	۵۶۷۵	۲۸۹۰	۲۷۸۴	۵۶۰۳	۲۷۸۴	۵۵۷۰	۲۷۸۴	۵۵۷۱	۲۷۸۴	۵۶۰۱	۲۷۸۴	۵۶۵۳	۲۸۹۶	۲۷۵۷	-۰.۱
۱۵-۲۹	۲۳۷۰۹	۱۱۹۱۲	۱۱۷۹۶	۲۳۲۳۵	۱۱۷۹۶	۲۳۶۵۵	۱۱۷۹۶	۲۳۰۰۳	۱۱۷۹۶	۲۱۳۱۹	۱۱۷۹۶	۲۰۶۳۹	۱۰۴۰۴	۱۰۲۳۵	-۲.۷
۳۰-۶۴	۲۹۵۶۹	۱۴۸۶۴	۱۴۷۰۵	۳۰۷۷۰	۱۴۷۰۵	۳۲۰۲۵	۱۴۷۰۵	۳۳۳۰۹	۱۴۷۰۵	۳۴۵۸۴	۱۴۷۰۵	۳۵۸۳۲	۱۹۰۲۱	۱۷۸۰۲	۳.۹
۶۵ به بالا	۴۲۹۹	۲۱۴۳	۲۱۵۶	۴۳۱۱	۲۱۵۶	۴۳۴۱	۲۱۵۶	۴۳۹۳	۲۱۵۶	۴۴۷۰	۲۱۵۶	۴۵۷۳	۲۱۶۷	۲۴۰۷	۱.۲
کل جمعیت	۷۵۱۵۰	۳۷۹۰۶	۳۷۲۴۴	۷۶۱۱۰	۳۷۲۴۴	۷۷۱۰۰	۳۷۲۴۴	۷۸۱۱۲	۳۷۲۴۴	۷۹۱۳۸	۳۷۲۴۴	۸۰۱۷۱	۴۰۳۸۶	۳۹۷۸۵	۱.۳
سهم۰-۹ (درصد)	۱۵.۸	۱۶.۱	۱۵.۶	۱۶	۱۵.۶	۱۶.۲	۱۵.۶	۱۶.۴	۱۵.۶	۱۶.۶	۱۵.۶	۱۶.۸	۱۷.۱	۱۶.۵	۳.۱
سهم ۱۰-۱۴ (درصد)	۷.۶	۷.۶	۷.۵	۷.۴	۷.۵	۷.۲	۷.۵	۷.۱	۷.۵	۷.۱	۷.۵	۷.۱	۷.۲	۶.۹	۱.۹
سهم ۱۵-۲۹ (درصد)	۳۱.۵	۳۱.۴	۳۱.۷	۳۰.۵	۳۱.۷	۲۹.۴	۳۱.۷	۲۸.۲	۳۱.۷	۲۶.۹	۳۱.۷	۲۵.۷	۲۵.۸	۲۵.۷	-۰.۱
سهم ۳۰-۶۴ (درصد)	۳۹.۳	۳۹.۲	۳۹.۵	۴۰.۴	۳۹.۵	۴۱.۵	۳۹.۵	۴۲.۶	۳۹.۵	۴۳.۷	۳۹.۵	۴۴.۷	۴۴.۶	۴۴.۷	-۳
سهم ۶۵ به بالا (درصد)	۵.۷	۵.۷	۵.۸	۵.۷	۵.۸	۵.۶	۵.۸	۵.۶	۵.۸	۵.۶	۵.۸	۵.۷	۵.۴	۶	-۴.۸

منبع: مرکز آمار ایران، مستندات جمعیتی شورای برنامه‌ریزی جمعیت، ۱۳۹۴

در مجموع ساختار سنی و جنسی جمعیت کشور از ابعاد مختلف در برنامه‌ریزی‌های کلان و شرکت‌ها و سازمان‌ها اهمیت دارد. به خصوص اینکه بیش از ۷۰ درصد جمعیت کشور در سن فعالیت و اشتغال قرار دارند که از این شرایط تحت عنوان پنجرهٔ فرصت جمعیتی یاد می‌شود. این شرایط در فرایند انتقال جمعیتی و به دنبال کاهش موالید در کشور ایجاد شده است و به زعم بسیاری از جمعیت شناسان، اقتصاد ایران در دوران «طلایی جمعیتی» قرار دارد.

باید یادآور شد کشورهای جهان به ویژه کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا با استفاده از جمعیت بسیار زیاد و به اصطلاح «نعمت جمعیتی» که بیشترین تمرکز جمعیت جهان در این مناطق بوده، توانسته‌اند فرصت مناسبی را برای سرعت بخشیدن به رشد اقتصادی و کاهش نرخ بیکاری فراهم نمایند. اما اقتصاد ایران به طور نسبی نتوانسته فشار جمعیتی خود را به «نعمت جمعیتی» تبدیل نماید و کماکان با نرخ بالای بیکاری دست به گریبان است. بر این اساس تحولات جمعیتی یک موضوع مهم سیاست‌گذاری در اقتصاد ایران است و تبدیل آن به فرصت برای اقتصاد، می‌تواند زمینه‌های رشد تولید و تقاضای کل را فراهم سازد. طی دهه اخیر هرم سنی جمعیت ایران تغییراتی داشته است، به طوری که کاهش میزان مرگ و میر، افزایش امید به زندگی و کاهش شدید نرخ باروری موجب شده تا جمعیت ایران نیز همانند جمعیت بسیاری از کشورهای جهان روند رو به سالخوردگی داشته باشد.

نمودار ۱۴-۱- هرم سنی جمعیت کشور



منبع: www.populationpyramids.net

مطابق نمودار شماره (۱۴-۱) در سال ۱۳۹۵ جمعیت جوان در هرم سنی جمعیت کشور از بیشترین تعداد برخوردار است که از این حیث قطعاً بازار کار را تحت تأثیر قرار داده است. با توجه به اینکه یکی از دغدغه‌های اصلی این قشر از جامعه موضوع اشتغال آنان است، شرایط حاضر را می‌توان حساس‌ترین بازه‌های زمانی به لحاظ برنامه‌ریزی و توجه به امر اشتغال کشور دانست. از این رو در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری دولت بحث اشتغال باید به عنوان محوری‌ترین مسئله کشور مورد توجه قرار گیرد. بر اساس ساختار فعلی جمعیتی کشور و میزان‌های نرخ کلی باروری، موالید و مرگ و میر، پیش‌بینی می‌شود که در دهه‌های آتی سالخوردگی جمعیت در ایران شروع شده و به تدریج ایران از یک کشور دارای جمعیت جوان به یک کشور سالخورده تغییر یابد.

۱۴-۲-۲- جمعیت با تحصیلات دانشگاهی

معمولاً با افزایش سطح سواد و آموزش توانمندی‌های نیروی کار افزایش می‌یابد و به همراه آن دستمزدهای پرداختی نیز افزایش می‌یابد. با گسترش آموزش در سطح عمومی و عالی ترکیب عرضه نیروی کار در بازار کار تغییر می‌کند و به دنبال آن ساختار اقتصاد کشور نیز به همراه آن باید دستخوش تغییر شود تا عدم تعادل در بازار کار ظاهر نشود. اگر به موضوع استفاده از نیروی کار متخصص توجه بیشتری شود و زمینه‌های ارتقاء سهم نیروی کار در تولید فراهم شود، از یک طرف زمینه‌های ارتقاء بهره‌وری و افزایش رشد اقتصادی و از طرف دیگر از بیکاری بالای افراد تحصیل کرده جلوگیری می‌شود.

در حال حاضر و مطابق آمار مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۴ در حدود ۱۱.۸ میلیون نفر جمعیت با تحصیلات دانشگاهی وجود دارد که ۵۳ درصد آنان مرد و ۴۷ درصد باقیمانده مربوط به زنان است. این ساختار از سال ۱۳۹۰ کماکان ادامه داشته است. در جدول شماره (۱۴-۲) میزان تمایل افراد دارای تحصیلات عالی به فعالیت‌های اقتصادی در طول سال‌های اخیر ارائه‌شده است. بر این اساس در سال ۱۳۹۴ حدود ۵۲ درصد از آن‌ها به مشارکت در فعالیت اقتصادی تمایل نشان داده‌اند و ۴۸ درصد باقی‌مانده در گروه غیرفعال قرار گرفته‌اند که این امر در یک اقتصاد متعادل چندان مناسب نیست؛ به خصوص اینکه این نسبت‌ها در بین مردان و زنان نیز تفاوت‌های چشم گیرتری دارد. از طرف دیگر طی سال‌های اخیر بر تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاهی کشور افزوده شده است و این رقم در طول سال تحصیلی ۹۴-۱۳۹۳ به سطح ۸۵۹ هزار نفر رسیده است که نزدیک به ۵۹ درصد آنان را مردان و ۴۱ درصد را نیز زنان تشکیل داده‌اند (جدول ۱۴-۳).

جدول ۱۴-۲- جمعیت مردان و زنان با تحصیلات دانشگاهی (ده ساله و بیشتر) ۹۴-۱۳۹۰

سال	جنسیت	کل جمعیت با تحصیلات عالی	کسانی که تمایل به کار دارند	کسانی که تمایل به کار ندارند
۱۳۹۰	مرد و زن	۱۰۰۱۱۶۷۲	۴۶.۴	۵۳.۶
	مرد	۵۴۱۲۳۲۹	۵۵.۷	۴۴.۳
	زن	۴۵۹۹۳۴۰	۳۵.۴	۶۴.۶
۱۳۹۱	مرد و زن	۱۰۳۱۳۵۸۸	۴۸.۵	۵۱.۵
	مرد	۵۵۵۲۹۴۱	۵۸.۴	۴۱.۶
	زن	۴۷۶۰۶۴۲	۳۷	۶۳
۱۳۹۲	مرد و زن	۱۱۱۶۴۰۸۸	۴۸.۶	۵۱.۴
	مرد	۵۹۷۵۷۶۳	۶۱	۳۹
	زن	۵۱۸۸۳۱۹	۳۴.۳	۶۵.۷
۱۳۹۳	مرد و زن	۱۱۳۹۲۲۲۵	۴۹	۵۱
	مرد	۶۰۸۶۴۹۲	۶۱.۶	۳۸.۴
	زن	۵۳۰۵۷۲۹	۳۴.۵	۶۵.۵
۱۳۹۴	مرد و زن	۱۱۸۳۹۰۱۶	۵۱.۹	۴۸.۱
	مرد	۶۲۹۵۵۱۵	۶۴.۸	۳۵.۲
	زن	۵۵۴۳۴۹۹	۳۷.۲	۶۲.۸

منبع: مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، دوره‌های مربوطه

جدول ۱۴-۳- تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بر اساس مقاطع تحصیلی در سال‌های اخیر

سال تحصیلی	جمع			کارشناسی (لیسانس)			کارشناسی ارشد (فوق‌لیسانس)			دکترا (حرفه‌ای و تخصصی)		
	مرد و زن	مرد	زن	مرد و زن	مرد	زن	مرد و زن	مرد	زن	مرد و زن	مرد	زن
۱۳۸۹-۹۰[1]	۵۷۰,۷۳۰	۲۸۱,۴۶۸	۲۱۹,۶۲۱	۳۱۲,۱۱۲	۱۵۸,۶۰۳	۱۴۷,۹۴۲	۴۶,۱۵۱	۲۵,۸۹۸	۲۰,۲۵۳	۷,۵۹۶	۴,۱۷۶	۳,۴۲۰
سهم مقطع از کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۵۴.۷	۵۶.۳	۶۷.۴	۸.۱	۹.۲	۹.۲	۱.۳	۱.۵	۱.۶
۱۳۹۰-۹۱	۷۱۶,۰۹۶	۳۸۹,۳۴۳	۳۲۶,۷۵۳	۴۵۳,۲۱۶	۲۲۷,۶۵۸	۲۲۵,۵۵۸	۵۶,۶۰۴	۳۱,۷۲۷	۲۴,۸۷۷	۹,۱۹۵	۵,۰۴۳	۴,۱۵۲
۱۳۹۱-۹۲	۷۱۸,۸۰۱	۳۹۴,۷۷۴	۳۲۴,۰۲۷	۴۰۴,۴۲۱	۲۰۵,۸۸۰	۱۹۸,۵۴۱	۷۵,۵۷۷	۳۸,۸۱۸	۳۶,۷۵۹	۱۲,۱۸۶	۶,۴۵۸	۵,۷۲۸
۱۳۹۲-۹۳	۷۳۸,۲۶۰	۴۱۳,۲۸۹	۳۲۴,۹۷۱	۴۴۵,۱۲۵	۲۳۳,۶۰۰	۲۱۱,۵۲۵	۹۷,۲۹۳	۵۳,۰۲۳	۴۴,۲۷۰	۱۲,۳۰۱	۶,۴۱۴	۵,۸۸۷
۱۳۹۳-۹۴	۸۵۹,۶۹۷	۵۰۵,۷۳۱	۵۳۳,۹۶۶	۴۷۹,۹۶۱	۲۶۳,۸۸۲	۲۱۶,۰۷۹	۱۲۰,۹۳۹	۶۸,۹۰۶	۵۲,۰۳۳	۱۲,۷۵۳	۶,۴۰۱	۶,۳۵۲
سهم مقطع از کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۵۵.۸	۵۲.۲	۶۱	۱۴.۱	۱۳.۶	۱۴.۷	۱.۵	۱.۳	۱.۳

منبع: وزارت علوم، تحقیقات و فناوری. مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی

۱- در سال‌های تحصیلی ۹۰-۱۳۸۹ و ۹۱-۱۳۹۰ دانشگاه جامع علمی کاربردی آمار را به تفکیک جنسیت ارائه نکرده و به صورت جمع است.

* اختلاف بین جمع کل و مقاطع تحصیلی، مربوط به دوره کاردانی بوده در این جدول لحاظ نشده است.

** آمار دانشگاه آزاد را نیز شامل می‌شود و در سال‌های تحصیلی ۹۰-۱۳۸۹ و ۹۱-۱۳۹۰ دانشگاه جامع علمی کاربردی آمار را به تفکیک جنسیت ارائه نکرده است.

۱۴-۲-۳- شاخص توسعه انسانی

بر اساس گزارش UNDP که در جدول (۱۴-۴) منعکس شده است، ایران در سال ۲۰۱۵ در میان ترکیبی از اجزای شاخص توسعه انسانی با درآمد سرانه ۱۵۴۴۰ دلار به قیمت ثابت ۲۰۱۱، سال‌های مورد انتظار تحصیل در حد ۱۵.۱ سال و امید به زندگی ۷۵.۴ سال، در رتبه ۶۹ ام جهان قرار گرفته است. ملاحظه می‌شود که هر سه شاخص ایران در مقیاس جهان وضعیت بهتری را نشان می‌دهد. از لحاظ طبقه‌بندی در سال ۲۰۱۵ ایران در میان کشورهای با شاخص توسعه انسانی بالا جای گرفته است. مقایسه میان اجزای شاخص توسعه انسانی ایران و متوسط کشورهای با شاخص توسعه انسانی بالا نشان می‌دهد که وضعیت کلیه شاخص‌های ایران به مراتب بهتر از متوسط این کشورهاست. بدین ترتیب این تصویر گویای توجه به ارتقای سطح توسعه انسانی در سطح جهانی و منطقه خاورمیانه است. حال آن که تا چه میزان از این منابع به نحو مناسبی استفاده می‌شود می‌توان از طریق شاخص‌های دیگری از جمله بهره‌وری نیروی کار مورد توجه قرار داد.

جدول ۱۴-۴- شاخص توسعه انسانی (HDI) ایران در سطح جهانی در سال ۲۰۱۵

رتبه جهانی	کشور	ارزش شاخص HDI	اجزای شاخص توسعه انسانی		
			امید به زندگی	سال‌های مورد انتظار تحصیل	درآمد سرانه (ppp ۲۰۱۱ دلار آمریکا)
۶۹	جمهوری اسلامی ایران	۰/۷۶۶	۷۵.۴	۱۵.۱	۱۵۴۴۰
-	جهان	۰/۷۱۱	۷۱/۵	۱۲/۲	۱۴۳۰۱
-	کشورهای با شاخص توسعه انسانی خیلی بالا	۰/۸۹۶	۸۰/۵	۱۶/۴	۴۱۵۸۴
-	کشورهای با شاخص توسعه انسانی بالا	۰/۷۴۴	۷۵/۱	۱۳/۶	۱۳۹۶۱
-	کشورهای با شاخص توسعه انسانی متوسط	۰/۶۳۰	۶۸/۶	۱۱/۸	۶۳۵۳
-	کشورهای با شاخص توسعه انسانی پایین	۰/۵۰۵	۶۰/۶	۹/۰	۳۰۸۵

منبع:UNDP، گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۱۵

۱۴-۲-۴- تحولات عرضه کار و نرخ مشارکت اقتصادی[۱]

طی سال‌های اخیر تغییراتی در شاخص‌های بازار کار رخ داده است که می‌تواند حائز اهمیت باشد. بررسی روند شاخص‌های بازار کار طی سال‌های ۹۴-۱۳۹۰ بر اساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار حاکی از آن است که جمعیت فعال کشور از ۲۳.۴ میلیون نفر در سال ۱۳۹۰ به رقم ۲۴.۷ میلیون نفر رسیده است. به عبارت دیگر طی این سال‌ها به طور غیر معمول در حدود ۳۲۸.۵ هزار نفر به جمعیت فعال کشور افزوده شده است. بر اساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، جمعیت فعال کشور طی یکسال منتهی به تابستان سال ۱۳۹۵ به رقم ۲۶.۴ میلیون نفر افزایش یافته است. یعنی طی یکسال بالغ بر ۱۲۳۰ هزار نفر بر جمعیت فعال کشور اضافه شده است. ضمن این که نرخ مشارکت نیروی کار در سال‌های مذکور با افت و خیزهایی مواجه بوده است. طی سال‌های ۹۴-۱۳۹۰ میانگین نرخ مشارکت نیروی کار ۳۷/۵ درصد بوده است (جدول ۱۴-۵). نرخ مشارکت نیروی کار از ۳۶/۹ درصد در سال ۱۳۹۰ با افت و خیزهایی به ۳۷/۲ درصد در سال ۱۳۹۳ و ۳۸/۲ درصد در سال ۱۳۹۴ رسید.

جدول ۱۴-۵- روند تحولات جمعیت فعال و نرخ مشارکت نیروی کار

شاخص‌ها	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	متوسط رشد سالانه و یا متوسط دوره	تابستان ۱۳۹۵
جمعیت ده ساله و بیشتر (هزار نفر)	۶۳۴۳۷	۶۲۷۱۲	۶۳۳۵۶	۶۴۰۱۷	۶۴۶۶۳	۰.۵	۶۲۲۷۰
جمعیت فعال (هزار نفر)	۲۳۳۸۷	۲۳۴۷۶	۲۳۸۳۵	۲۳۸۱۸	۲۴۷۰۱	۱.۴	۶۲۳۶۹
نرخ مشارکت نیروی کار (درصد)	۳۶.۹	۳۷.۴	۳۷.۶	۳۷.۲	۳۸.۲	۳۷.۵	۴۰.۴
نرخ مشارکت نیروی کار مردان (درصد)	۶۰.۷	۶۱.۲	۶۳	۶۲.۵	۶۳.۲	۶۲.۱	۶۴.۹
نرخ مشارکت نیروی کار زنان (درصد)	۱۲.۶	۱۳.۷	۱۲.۴	۱۲	۱۳.۳	۱۲.۸	۱۵.۹
نرخ مشارکت دانش‌آموخته عالی (درصد)	۶۴.۴	۴۸.۵	۴۸.۶	۴۹	۵۱.۹	۴۸.۹	--
نرخ مشارکت دانش‌آموخته عالی زن (درصد)	۳۵.۴	۳۷	۳۴.۳	۳۴.۵	۳۷.۲	۳۵.۷	--

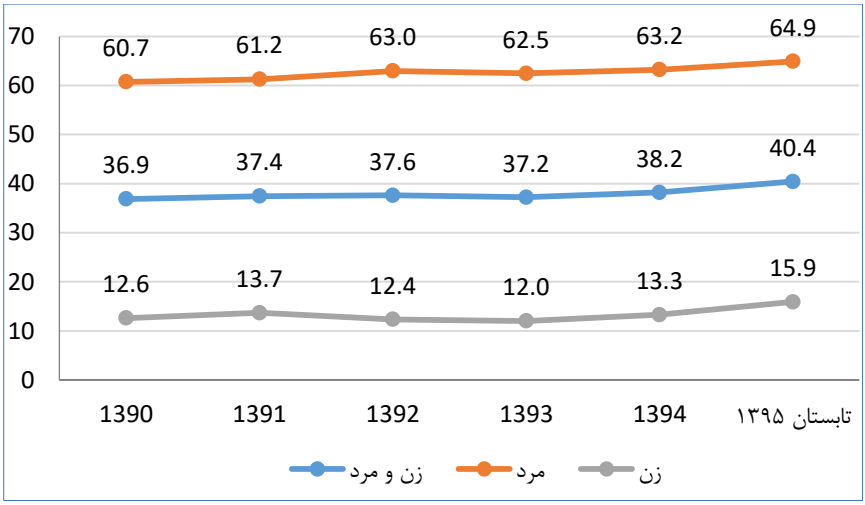
منبع: مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، دوره‌های مربوطه

۱. نرخ مشارکت اقتصادی از تقسیم جمعیت فعال ۱۰ ساله و بیشتر به جمعیت در سن کار ۱۰ ساله و بیشتر به دست می‌آید و بالا بودن آن نشان از بهتر بودن مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی می‌تواند داشته باشد.

کاهش نرخ مشارکت اقتصادی کشور در سنوات گذشته را می‌توان ناشی از دو عامل اساسی از جمله ناامیدی جمعیت بیکار از یافتن کار و ادامه تحصیل بیکاران در سطح تحصیلات دانشگاهی دانست. روندی افزایشی نرخ مشارکت در دو سال اخیر شروع‌شده و در تابستان سال ۱۳۹۵ این رقم به بیش از ۴۰.۴ درصد رسیده است. مطابق نمودار (۱۴-۲) این موضوع برای نرخ مشارکت مردان و زنان نیز رخ داده است. علی‌رغم افزایش نرخ مشارکت مردان در پنج سال گذشته، این نرخ برای زنان با نوساناتی همراه بوده است. تفاوت فاحش میان نرخ مشارکت و جمعیت فعال مردان و زنان لزوم توجه به ترغیب زنان به انجام فعالیت‌های اقتصادی را نشان می‌دهد. از این رو موضوع ایجاد فرصت‌های شغلی برای زنان از بعد اقتصادی و اجتماعی حائز اهمیت است. ضمن آن که مطابق ادبیات نظری الگوی مشارکت زنان و حتی تجربی طبیعتاً رویکرد ایجاد اشتغال به دلیل وظایف دوگانه و توأمان خانواده و اجتماع، متفاوت از نیروی کار مردان خواهد بود.

نکته مهم تر رشد شتابان نرخ مشارکت دانش‌آموخته عالی کشور است که طی سال‌های اخیر روند بسیار جهشی را از خود نشان داده است. به طوری که از ۴۶.۴ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۵۱.۹ درصد در سال ۱۳۹۴ رسیده و با توجه به حجم فارغ‌التحصیلان دانشگاهی انتظار افزایش این روند در سال‌های آینده کماکان وجود دارد.

نمودار ۱۴-۲- روند نرخ مشارکت نیروی کار کل، زن و مرد



۱۴-۲-۵- تحولات تقاضای کار و نرخ بیکاری[۱]

جمعیت شاغل کشور در سال ۱۳۹۰ بالغ بر ۲۰.۵ میلیون نفر بوده است که این رقم در سال ۱۳۹۴ به رقم ۲۱.۹ میلیون نفر رسیده است. به عبارت دیگر طی این دوره سالانه ۳۶۵ هزار نفر بر تعداد شاغلان کشور افزوده شده است. البته مطابق نتایج طرح آمارگیری نیروی کار در جدول (۱۴-۶) جمعیت شاغل کشور طی یک سال منتهی به تابستان سال ۱۳۹۵، به رقم ۲۳.۰ میلیون نفر افزایش یافته است؛ یعنی اینکه طی یک سال گذشته بالغ بر ۶۲۸ هزار نفر به جمعیت شاغل کشور اضافه شده است. این تغییرات حاوی چند نکته مهم است.

۱- با وجود آنکه به طور خالص تعداد ۶۲۸ هزار فرصت جدید شغلی در مقایسه با تابستان سال گذشته ایجاد شده است ولیکن ۶۰۳ هزار نفر بر تعداد بیکاران کشور نیز افزوده شده و منجر به افزایش نرخ بیکاری به ۱۲/۷درصد در تابستان امسال شده است.

۲- به رغم پایین‌تر بودن نرخ مشارکت زنان در بازار کار و فعالیت‌های اقتصادی، سهم این قشر از جامعه از کل فرصت‌های شغلی جدید ایجاد شده طی دوره یاد شده بالغ بر ۸۰ درصد بوده است.

۳- از ۶۲۸ هزار فرصت شغلی ایجاد شده در بخش‌های اقتصادی طی یکسال گذشته منتهی به تابستان سال ۱۳۹۵، ۴۱۸ هزار نفر به طور خالص در بخش خدمات جذب شده‌اند (۶۷ درصد) و سهم شاغلین بخش خدمات در تابستان سال ۱۳۹۵ به ۴۹/۱ درصد افزایش یافته و سالانه ۳۳۱ هزار نفر به جمعیت شاغلین این بخش طی دوره یاد شده افزوده شده است. در حالی که بخش‌های صنعت، ساختمان و کشاورزی چنین کارکردی در طی سال‌های اخیر از خود بروز نداده‌اند.

---

۱. نرخ بیکاری از تقسیم جمعیت بیکار به جمعیت فعال (۱۰ ساله و بیشتر) به دست می‌آید.

جدول ۱۴-۶- روند تحولات جمعیت شاغل و نرخ بیکاری نیروی کار

شاخص‌ها	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	متوسط رشد سالانه و یا متوسط دوره	تابستان ۱۳۹۵
تعداد شاغلین (هزار نفر)	۲۰۵۱۰	۲۰۶۲۸	۲۱۳۴۶	۲۱۳۰۴	۲۱۹۷۲	۱.۷	۲۳۰۳۲
نرخ اشتغال (درصد)*	۳۲.۳	۳۲.۹	۳۳.۷	۳۳.۳	۳۴	۳۳.۲	۳۵.۳
شاغلین کشاورزی (هزار نفر)	۳۸۰۹	۳۹۹۸	۳۹۱۳	۳۸۱۲	۳۹۶۱	۳۸	۴۴۵۹
شاغلین صنعت(هزار نفر)	۳۷۰۰	۳۷۲۳	۴۰۱۲	۳۹۸۹	۴۰۹۹	۱۰۰	۴۱۴۹
شاغلین ساختمان (هزار نفر)	۳۱۴۶	۳۱۷۴	۳۳۰۰	۳۲۰۲	۳۰۴۷	-۲۵	۳۱۰۷
شاغلین خدمات (هزار نفر)	۹۸۵۳	۹۷۳۱	۱۰۱۱۰	۱۰۲۹۷	۱۰۸۶۰	۲۵۲	۱۱۳۰۹
تعداد بیکاران (هزار نفر)	۲۸۷۸	۲۸۴۸	۲۴۸۸	۲۵۱۴	۲۷۲۹	-۱.۳	۳۳۳۷
نرخ بیکاری (درصد)	۱۲.۳	۱۲.۱	۱۰.۴	۱۰.۶	۱۱	۱۱.۳	۱۲.۷
نرخ بیکاری جوانان ۲۹-۱۵ ساله (درصد)	۲۴	۲۴.۴	۲۱.۲	۲۱.۹	۲۳.۳	۲۳	۲۶.۷
نرخ بیکاری زنان (درصد)	۲۰.۹	۱۹.۷	۱۹.۸	۱۹.۷	۱۹.۴	۱۹.۹	۲۱.۸
نرخ بیکاری دانش آموخته عالی (درصد)	۱۹.۴	۲۰.۹	۱۸.۹	۱۸.۵	۱۸.۵	۱۹.۲	--
نرخ بیکاری دانش‌آموخته عالی زن (درصد)	۳۰.۷	۳۲	۳۱.۳	۲۹.۹	۲۹.۵	۳۰.۷	--

منبع: مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، دوره‌های مربوطه

نرخ بیکاری از ۱۲.۳درصد در سال ۱۳۹۰ به ۱۰.۴ درصد در سال ۱۳۹۲ کاهش یافته و سپس روندی افزایشی پیدا کرد و به ۱۱ درصد در سال ۱۳۹۴ رسید. بنابراین، نرخ بیکاری در روند میان‌مدت کاهش یافته است. بر اساس نتایج طرح یاد شده در دوره ۴-۱۳۹۱، افزایش چندانی در جمعیت فعال و شاغل کشور مشاهده نمی‌شود. ضمن اینکه تعداد بیکاران در سال ۱۳۹۴ حدود ۲.۷ میلیون نفر برآورد شده است. کاهش تعداد بیکاران و نرخ بیکاری (در شرایطی که بر تعداد شاغلان کشور به میزان قابل ملاحظه‌ای افزوده نشده است) نمی‌تواند نشان از عملکرد مناسب بازار کار باشد. اقتصاد ایران در سال‌های ۲-۱۳۹۱ دچار رکود عمیقی شده بود و در سال‌های ۴-۱۳۹۳ نیز از ظرفیت‌های بیکار استفاده نموده و عدم ایجاد اشتغال در مقیاس گسترده مورد انتظار است. در عین حال شاخص مناسبی که می‌تواند وضعیت بازار کار کشور را بهتر بازگو کند نرخ اشتغال[۱] است. نرخ اشتغال برای جمعیت ده ساله و بیشتر در طی دوره یاد شده به طور متوسط ۳۳.۲ درصد بوده است که این نرخ در سال ۱۳۹۴ بهبود نسبی را نشان می‌دهد. در سال ۲۰۱۱ نرخ اشتغال برای جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر در ایران ۳۵.۶ درصد[۲]، ترکیه ۴۴.۶ درصد، عربستان ۴۸.۸ درصد، مصر ۴۲.۹ درصد و در پاکستان ۵۱.۴ درصد بوده است که به‌وضوح ناکافی بودن فرصت‌های شغلی در اقتصاد ایران را نشان می‌دهد.

مطابق نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران، جمعیت فعال با تحصیلات عالی کشور در سال ۱۳۹۴ بالغ بر ۶.۱ میلیون نفر بوده که بیش از ۶۶ درصد آنان را مردان و ۳۴ درصد نیز زنان تشکیل داده است. ساختار اشتغال با تحصیلات عالی بر اساس جنسیت تا حدودی متفاوت است به طوری که در این سال از کل ۵ میلیون جمعیت شاغل با تحصیلات عالی حدود ۷۱ درصد را جمعیت مردان و ۲۹ درصد نیز جمعیت زنان تشکیل می‌دهد؛ در حالی سهم زنان دارای تحصیلات عالی از جمعیت بیکار بیش از ۵۳ درصد است. مطابق جدول (۱۴-۷) جمعیت زنان با تحصیلات عالی (فعال، شاغل و بیکار) در حال افزایش است. البته افزایش سهم بیکاران این گروه بیش از افزایش سهم شاغلان بوده است؛ ضمن اینکه بخش مهمی از زنان دارای تحصیلات عالی از جمعیت فعال اقتصادی خارج مانده و در گروه جمعیت غیر فعال (۶۱ درصد در سال ۱۳۹۴) قرار می‌گیرند.

---

۱. نرخ اشتغال از نسبت جمعیت شاغل به جمعیت واقع در سن کار به دست می‌آید.

۲. منبع مرکز آمار ایران سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰و برای سایر کشورها WDI(2015).

جدول ۱۴-۷- وضعیت مردان و زنان دارای تحصیلات عالی از لحاظ فعالیت اقتصادی

سال	جنسیت	فعال از نظر اقتصادی	شاغل	بیکار	غیرفعال از نظر اقتصادی
۱۳۹۰	مرد و زن	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
	مرد	۶۵	۶۹.۹	۴۴.۵	۴۴.۶
	زن	۳۵	۳۰.۱	۵۵.۵	۵۵.۴
۱۳۹۴	مرد و زن	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
	مرد	۶۶.۴	۷۱	۴۶.۴	۳۸.۹
	زن	۳۳.۶	۲۹	۵۳.۶	۶۱.۱

منبع: محاسبه براساس نتایج طرح آمارگیری از نیروی کار، مرکز آمار ایران، دوره‌های مربوطه

۱۴-۲-۶- اشتغال از بُعد وضعیت شغلی

یکی از مؤلفه‌های تشخیص دولتی یا بازاری بودن اقتصاد کشورها بررسی فعالیت شاغلین آن کشور در بخش خصوصی یا عمومی و یا به عبارتی ساختار اشتغال شاغلان است. در این قسمت ترکیب اشتغال برحسب وضعیت شغلی افراد بر اساس سرشماری سال ۱۳۸۵ و نتایج طرح آمارگیری نیروی کار سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴ مورد تحلیل قرار می‌گیرد.[۱] در بخش خصوصی شاغلان شامل کارفرمایان، کارکنان مستقل، مزد و حقوق‌بگیران و کارکنان فامیلی بدون مزد می‌شوند. در بخش عمومی کارکنان یا شاغلان به‌طورکلی یک طبقه را تشکیل می‌دهند و همگی شامل مزد و حقوق‌بگیر بخش عمومی هستند.

بر پایه داده‌های مندرج در جدول (۱۴-۸) تحول اشتغال بر حسب وضع شغلی در ایران در طول دهه اخیر نکات جالب توجهی را نشان می‌دهد. ابتدا به این مهم اشاره می‌شود که می‌توان یک تصویر کلی از وضع اشتغال در دو بخش عمومی و خصوصی دریافت کرد. سهم اشتغال در بخش خصوصی در این دهه تقریباً ۱۰ درصد افزایش یافته است. ارتقای سهم اشتغال در بخش خصوصی اغلب به تحولات پس از پایان جنگ تحمیلی و تحولات در ساختار اقتصادی کشور پس از این واقعه بر می‌گردد؛ چراکه سیاست‌های کلان اقتصادی به تدریج به سمت خصوصی شدن حرکت کرده و در این راستا واحدهای بزرگ اقتصادی به بخش خصوصی واگذار شده است. در کنار آن سهم شاغلان بخش‌عمومی به تدریج کاهش یافته و نزدیک به ۱۷ درصد رسیده است. این بدین معناست که نیروی کار طی سال‌های اخیر در ورود به بازار کار شانس خود را کمتر

۱. با اغماض تفاوت در نتایج سرشماری و طرح نیروی کار.

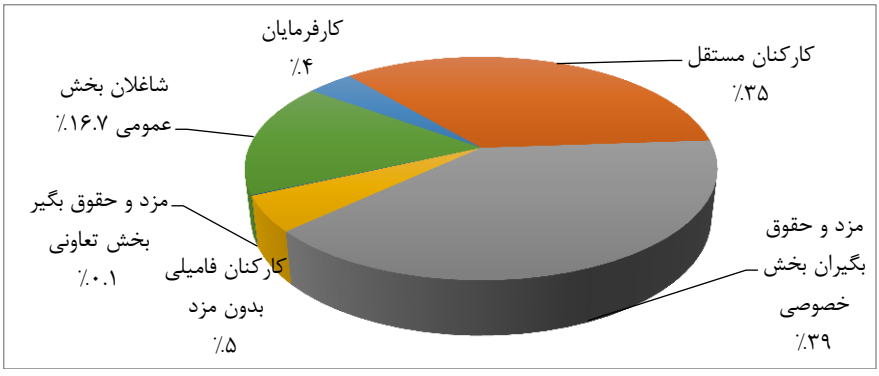
در استخدام‌های بخش عمومی (به خصوص دولتی) آزموده است. با توجه به ساختار اجتماعی و فرهنگی کشور مبنی بر تمایل زنان برای ورود به بخش عمومی از یک سو و عدم ایجاد فرصت‌های شغلی در این بخش از سوی دیگر، چنین امری خود یکی از دلایل افزایش نرخ بیکاری شده است. افزایش تدریجی سهم شاغلان حقوق‌بگیر بخش خصوصی موجب انباشت منابع ورودی به صندوق‌های اجتماعی خواهد شد و عدم تعادل‌های منابع و مصارف موجود این صندوق‌ها را کاهش خواهد داد. از جانب دیگر، ممکن است صندوق‌های اجتماعی دولتی را به دلیل کاهش سهم شاغلین آن‌ها از اشتغال مورد تهدید قرار دهد.

جدول ۱۴-۸- ترکیب اشتغال کل کشور بر حسب وضع شغلی (هزار نفر- درصد)

شاغلان بر حسب وضع شغلی	۱۳۸۵		۱۳۹۲		۱۳۹۴	
	هزار نفر	درصد از کل	هزار نفر	درصد از کل	هزار نفر	درصد از کل
شاغلان بخش خصوصی	۱۵۰۶۳	۷۳.۶	۱۷۷۲۷	۸۲.۹	۱۸۲۵۹	۸۳.۱
کارفرمایان	۱۵۳۰	۷.۵	۸۳۴	۳.۹	۸۷۸	۴.۰
کارکنان مستقل	۷۳۶۶	۳۶.۰	۷۶۵۵	۳۵.۸	۷۶۹۰	۳۵.۰
مزد و حقوق‌بگیران	۵۴۸۴	۲۶.۸	۸۱۲۶	۳۸	۸۵۹۱	۳۹.۱
کارکنان فامیلی بدون مزد	۶۸۳	۳.۳	۱۱۱۲	۵.۲	۱۰۹۸	۵.۰
شاغلان بخش عمومی	۵۰۲۵	۲۴.۵	۳۶۵۶	۱۷.۱	۳۶۶۹	۱۶.۷
شاغلان اظهار نشده	۳۸۷	۱.۹	۷۴۸	۳.۵	۴۴	۰.۲
کل شاغلان	۲۰۴۷۵	۱۰۰.۰	۲۱۳۸۳	۱۰۰	۲۱۹۷۲	۱۰۰.۰

منبع: سرشماری نفوس و مسکن کل کشور در سال ۱۳۸۵ و نتایج طرح آمارگیری نیروی کار

نمودار ۱۴-۳- توزیع نسبی بر حسب وضع شغلی در سال ۱۳۹۴



۱۴-۲-۷- دستمزدها و حداقل دستمزد

نقش مهم دستمزد (به عنوان قیمت عامل نیروی کار) در ایجاد اشتغال، افزایش و یا کاهش سرمایه‌گذاری، افزایش و یا کاهش قیمت‌ها و یا قیمت تمام شده کالاها، خدمات و ... به جهت آثار مهم آن در بخش‌های مختلف اقتصادی، امروزه بیش از هر مقوله دیگری مورد توجه است. توصیه نامه شماره ۱۳۱ سازمان بین‌المللی کار اشاره بر این دارد که در تعیین حداقل دستمزد باید ضوابطی نظیر نیازهای کارگران و خانواده‌های آنان، سطح عمومی دستمزدها، هزینه زندگی و تغییرات آن، مزایای تأمین اجتماعی، سطح زندگی کارگران در قیاس با دیگر گروه‌های اجتماعی و در نهایت عوامل اقتصادی شامل ضرورت‌های توسعه اقتصادی، سطوح بهره‌وری و درجه اشتیاق برای دستیابی و حفظ اشتغال در سطح متعالی در نظر گرفته شود. هر چند که حداقل دستمزد گویای همه ابعاد دستمزدی کشور نیست ولی به دلیل زمان تعیین آن در قبل از شروع هر سال جدید، طبیعتاً نقش مهمی در تغییرات دستمزد سایر بنگاه‌های اقتصادی دارد.

آمارها نشان می‌دهند که حداقل دستمزد اسمی سالانه، از ۳۹.۶ میلیون ریال در سال ۱۳۹۰ با رشد متوسط سالانه ۱۹.۷ درصدی به رقم ۹۷.۴ میلیون ریال در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. نکته جالب آن که در طی این دوره، متوسط رشد سالانه شاخص قیمت مصرف کننده (CPI) معادل همین رقم بوده است و لذا می‌توان نتیجه گرفت که رشد حداقل دستمزد واقعی سالانه بسیار پایین و نزدیک به صفر بوده است. اما در سال‌های اخیر از یک طرف به دلیل سیاست‌های موفق کنترل تورم و از جانب دیگر تلاش برای جبران دستمزد سنوات قبل آن موجب شده است که دستمزد واقعی بهبود یافته و این رقم در سال ۱۳۹۵ به سطح سال ۱۳۹۰ برسد (جدول ۱۴-۹).

نکته مهم آن که در حال حاضر در ایران سیاست حداقل دستمزد به‌صورت ملی تعیین می‌شود و با توجه به متفاوت بودن سطح عمومی قیمت‌ها در استان‌های و بخش‌های مختلف اقتصادی، این موضوع جای تأمل دارد. همچنین حداقل دستمزد در ایران برای تمامی گروه‌های سنی ۱۵ ساله و بیشتر یکسان است؛ در حالی که این موضوع در سایر کشورها مورد توجه و بازنگری قرار گرفته است. بنابراین سیاست حداقل دستمزد جای تأمل دارد و برای اتخاذ سیاست اصولی در این زمینه باید همه ابعاد بازار کار مورد توجه قرار گیرد.

جدول ۱۴-۹- تصویری از روند حداقل دستمزد اسمی و واقعی

سال	حداقل دستمزد سالانه (اسمی)	رشد سالانه حداقل دستمزد سالانه (اسمی)	شاخص قیمت مصرف کننده (۱۰۰=۱۳۹۰)	حداقل دستمزد سالانه (واقعی)	رشد سالانه حداقل دستمزد سالانه (واقعی)
واحد	هزار ریال	درصد	--	هزار ریال	درصد
۱۳۹۰	۳۹۶۳۶	۹.	۱۰۰.	۳۹۶۳۶	-۱۰.۳
۱۳۹۱	۴۶۷۶۴	۱۸.	۱۳۰.۵	۳۵۸۳۴	-۹.۶
۱۳۹۲	۵۸۴۵۵	۲۵.	۱۷۵.۹	۳۳۲۳۲	-۷.۳
۱۳۹۳	۷۳۰۶۹	۲۵.	۲۰۳.۲	۳۵۹۵۹	۸.۲
۱۳۹۴	۸۵۴۹۱	۱۷.	۲۲۷.۵	۳۷۵۷۸	۴.۵
۱۳۹۵	۹۷۴۵۹	۱۴.	۲۴۵.۶	۳۹۶۸۸	۵.۶
متوسط دوره	۱۹.۷	--	۱۹.۷	۰.۰۳	--

منبع: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بانک مرکزی ایران

۱۴-۲-۸- دستمزد و بهره‌وری کار

بحث این که نیروی کار در فرایند تولید کالا و خدمات به چه میزان از درآمد و سود فروش آن کالا و خدمت برخوردار خواهد شد، همواره چالش میان اقتصاددانان، سیاست‌گذاران و حتی نمایندگان کارگری و کارفرمایی در سطح دنیا بوده است. بر همین اساس برای کاهش این تنش‌ها موضوع دوجانبه گرایی و سه‌جانبه گرایی مورد توجه دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی قرار گرفته و از این سازوکار برای تعیین دستمزدها و حتی حداقل دستمزد و سایر موضوعات مرتبط با روابط کار استفاده‌شده است. در مقابل نیز بنگاه‌های اقتصادی انتظار دارند که در ازای جبران خدمات نیروی کار، بهره‌وری نیز به مراتب وضعیت بهتری را نشان دهد. حال سؤال این است که آیا ارتباط میان دستمزدها و بهره‌وری برقرار است یا خیر؟ و یا اینکه این جبران خدمات به چه میزان می‌تواند مخارج خانوارها را تأمین کند؟ در این بخش به موضوعات فوق به صورت حقایق آشکار شده در اقتصاد ایران پرداخته شده است.

مطابق جدول (۱۴-۱۰) میزان حداقل دستمزد واقعی در سال ۱۳۹۰ حدود ۳۹۶۳۶ هزار ریال بوده است که با رشد سالانه حدود ۰.۰۳ درصدی به رقم ۳۹۶۸۹ هزار ریال در سال ۱۳۹۵ رسیده است. در مقابل بهره‌وری نیروی کار در کل اقتصاد از رقم ۱۰۵۰۲۵ میلیون ریال در سال ۱۳۹۰ با رشد سالانه ۰.۹- به رقم ۹۵۶۴۷ میلیون ریال در سال ۱۳۹۵ رسیده است. عمده کاهش حداقل دستمزد و بهره‌وری نیروی کار مربوط به سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ است و به رغم بهبود دو شاخص در سال‌های اخیر، از منظر بنگاه‌های اقتصادی رشد حداقل دستمزد واقعی به مراتب بهتر از رشد بهره‌وری نیروی کار بوده است. این موضوع باعث می‌شود که بنگاه‌ها چندان تمایلی برای افزایش حداقل دستمزد واقعی نداشته باشند.

جدول ۱۴-۱۰- مقایسه حداقل دستمزد و بهره‌وری نیروی کار

سال	حداقل دستمزد سالانه (واقعی)	رشد سالانه حداقل دستمزد سالانه	بهره‌وری نیروی کار (قیمت ثابت سال ۸۳)	رشد سالانه بهره‌وری نیروی کار
واحد	هزار ریال	درصد	میلیون ریال بر نفر	درصد
۱۳۹۰	۳۹۶۳۶	-۱۰.۳	۱۰۵۰۲۵	۴.۲
۱۳۹۱	۳۵۸۳۴	-۹.۶	۹۶۲۳۷	-۸.۴
۱۳۹۲	۳۳۲۳۲	-۷.۳	۹۲۸۳۲	-۳.۵
۱۳۹۳	۳۵۹۵۹	۸.۲	۹۵۱۹۹	۲.۶
۱۳۹۴	۳۷۵۷۸	۴.۵	۹۲۶۵۹	-۲.۷
۱۳۹۵	۳۹۶۸۹	۵.۶	*۹۵۶۴۷	۳.۲
متوسط دوره	۰.۰۳	--	-۰.۹	-۰.۹

* پیش‌بینی پژوهشگر.

۱۴-۲-۹- بازنشستگی پیش از موعد شاغلین زن: شواهدی آماری

در بررسی لایحه برنامه ششم توسعه مصوب شده است که دستگاه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و غیردولتی تابع صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری یا تأمین اجتماعی موظف‌اند با درخواست بازنشستگی بانوان شاغل که دارای حداقل ۲۰ سال سابقه خدمت بدون محدودیت سنی (که برخی نظرات مبنی بر لحاظ شدن محدودیت سنی ۵۰ سال بالاتر باشد) موافقت کنند. به موجب این مصوبه میزان محاسبه حقوق آن‌ها براساس

تعداد سال‌های کارکرد و پرداخت حق بیمه‌شان خواهد بود. آنچه که این موضوع را با اهمیت جلوه می‌دهد این است که رویکرد حاکم بر این مصوبه، بسترهای لازم برای بازنشستگی زنان شاغل را در پیش از موعد فراهم می‌سازد. برای تبیین موضوع از نگاه بازار کار مراجعه به آمار بسیار حیاتی است.

براساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران، جمعیت زنان شاغل کشور در سال ۱۳۹۴ در حدود ۳۴۶۰ هزار نفر بوده است که ۱۵/۷ درصد از کل شاغلان کشور را پوشش می‌دهد. از این بعد از ۱۰۵۹ هزار نفر مزد و حقوق‌بگیر بخش خصوصی (۳۰/۶ درصد)، ۸۹۴ هزار نفر مزد و حقوق‌بگیر بخش عمومی (۲۵/۸ درصد) و مابقی آن (۱۵۰۷ نفر در نفر) نیز مربوط به کارفرمایان، کارکن مستقل و کارکنان فامیل بدون مزد هستند. بدین ترتیب بیش از ۵۶ درصد زنان شاغل در کشور مربوط به مزد و حقوق‌بگیر بخش‌های عمومی و خصوصی است که بخش عمده‌ای از آن تحت پوشش بیمه خدمات کشوری و یا تأمین اجتماعی است. لذا در بلندمدت و با همین ساختار جنسیتی بازار کار می‌توان گفت کمی بیش از ۵۵ درصد از زنان شاغل کشور به عنوان جامعه آماری این مصوبه قرار می‌گیرند.

براساس نتایج این طرح در سال۱۳۹۴ از کل زنان شاغل کشور (۳/۴۶ میلیون نفر) تنها ۶۷۹ هزار نفر آن‌ها (۱۹/۶ درصد) زنان شاغل با سابقه کار (در شغل اصلی) ۲۰ سال و بیشتر هستند که از این تعداد ۴۵/۰ درصد در بخش کشاورزی، ۱۵ درصد در بخش صنعت و ۴۰ درصد در بخش خدمات شاغل هستند. باتوجه به این که بخش عمده‌ای از زنان شاغل در بخش کشاورزی در قالب نظام بیمه‌ای قرار ندارد و گاهی اوقات شاغلین زن در بخش خدمات به صورت شاغلین غیر رسمی (بدون بیمه) محسوب می‌شوند؛ بنابراین می‌توان گفت که در سال اول اجرا تقریباً بین ۵۵ تا ۶۰ درصد از ۶۷۹ هزار نفر (۳۷۳ هزار تا ۴۰۷ هزار نفر) مشمول این مصوبه قرار خواهند بود. ضمن اینکه براساس تعداد شاغلان با سابقه کمتر از ۲۰ سال، بطور متوسط سالانه در حدود نزدیک به ۴ هزار نفر به تعداد فوق اضافه شده و به تدریج با افزایش سهم زنان در بازار کار این رقم افزایش خواهد یافت؛ به‌طوری که طی ده سال آینده بیش از ۱۱۵ هزار نفر از زنان شاغل در گروه شاغلان بالای ۲۰ سال سابقه قرار خواهد گرفت.

ایران از جمله کشورهایی است که ساختار بازار کارش عمدتاً متکی به نیروی انسانی مرد است؛ به‌طوری که براساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، نرخ مشارکت زنان در حدود ۱۳/۳ درصد، سهم جمعیت فعال زن از کل جمعیت فعال کشور حدود ۱۷/۴ درصد

و سهم جمعیت شاغل زن از کل جمعیت شاغل ۱۵/۷ درصد است. اما برخلاف سه شاخص قبلی، سهم زنان بیکاران از کل بیکاران در حدود ۳۰/۶ درصد است. اما آنچه مایه امیدواری است افزایش تدریجی سهم زنان شاغل در طی دو سه سال گذشته است. به عنوان مثال طی یکسال منتهی به تابستان ۱۳۹۵ از کل ۶۲۸ هزار اشتغال جدید در اقتصاد ایران حدود ۸۰/۰ درصد به نیروی کار زن (جدای از نظام بیمه‌ای افراد شاغل جدید) اختصاص یافته است و افزایش تدریجی آن می‌تواند منجر به تقویت مشارکت زنان در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی شود.

۱۴-۳- چشم‌انداز منابع انسانی و بازار کار در سال ۱۳۹۶

۱۴-۳-۱- جمعیت و منابع انسانی

جمعیت کشور در سال ۱۳۹۶ به رقم ۸۱۲۱۷ هزار نفر خواهد رسید که ۵۰.۴ درصد آنان را مردان و مابقی نیز زنان تشکیل می‌دهند. افزایش جمعیت در سال ۱۳۹۶ عمدتاً در گروه‌های سنی ۰- ۹ ساله و ۳۰ -۶۴ ساله رخ خواهد داد. همچنین بر اساس پیش‌بینی‌ها در سال ۱۳۹۶ پذیرش دانشجویان دانشگاه‌های کشور به بالای ۱۲۰۰ هزار نفر خواهد رسید که در مقاطع مختلف تحصیلی وارد دانشگاه‌های کشور خواهند شد. از سوی دیگر بخشی از دانشجویان در حال تحصیل در سال ۱۳۹۶ فارغ‌التحصیل (بالغ بر ۹۷۰ هزار نفر) شده و بخش عمده‌ای(نزدیک به ۸۰ درصد) از آن‌ها وارد بازار کارخواهند شد.

با توجه به تداوم روند شاخص توسعه انسانی، انتظار می‌رود که این وضعیت برای سال ۱۳۹۶ نیز ادامه یابد و با توجه به پیش‌بینی بهبود رشد اقتصادی و شاخص‌های سرمایه انسانی (سلامت و آموزش)، انتظار می‌رود که شاخص توسعه انسانی در سال آینده نیز اندکی افزایش یابد.

۱۴-۳-۲- عرضه جدید نیروی کار

بر اساس برآوردهای انجام‌شده پیش‌بینی می‌شود که در سال ۱۳۹۶ بیش از ۷۵۵ هزار نفر به جمعیت فعال کشور افزوده خواهد شد که بخش عمده آنان را جوانان به خصوص فارغ‌التحصیلان دانشگاهی تشکیل خواهند داد. بدیهی است که فرصت‌های شغلی جدید برای کاهش نرخ بیکاری سالانه به میزان ۰.۸ درصد در طول برنامه ششم توسعه نیازمند افزایش تعداد شاغلین کشور به بیش از ۸۷۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۶ است.

بنابراین این تصویر بیانگر این واقعیت است که دولت باید در اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی خود، فراهم‌سازی فرصت‌های شغلی برای این گروه‌های سنی را در اولویت قرار دهد تا بتواند به نتایج مورد نظر در کاهش نرخ بیکاری برسد. طبیعی است که کاهش نرخ بیکاری نیازمند حمایت‌های مختلف دولت از بعد مالی، اعتباری و نهادی است. حمایت‌ها باید به نحوی باشد که بنگاه‌های اقتصادی ترغیب به جذب نیروی کار جوان و تحصیل کرده دانشگاهی شوند. کاهش هزینه‌های بیمه‌ای و مالیاتی و حتی یارانه نرخ سود تسهیلات بنگاه‌های اقتصادی و نظایر آن از جمله این اقدامات است. دوم اینکه زمینه‌های توانمندسازی نیروی کار جوان و تازه وارد شده به بازار کار می‌تواند زمینه اشتغال‌پذیری نیروی کار در بازار کار را افزایش دهد. لذا اجرای طرح‌هایی نظیر کارورزی، آموزش‌های مهارتی و حرفه‌ای در حین کار و ... می‌تواند در راستای توانمندسازی نیروی کار جدید در سال ۱۳۹۶ باشد.

۱۴-۳-۳- اشتغال‌زایی بخش‌های اقتصادی

اینکه اقتصاد ایران در چه حوزه‌ها و یا بخش‌هایی می‌تواند زمینه فرصت‌های شغلی را در سال ۱۳۹۶ فراهم سازد، جای بحث دارد. ولی در عین حال روند و تغییر و تحولات تولید و اشتغال بخش‌های اقتصادی نشان از آن دارد که در سال ۹۶ بخش خدمات به خصوص کسب‌وکارهای نوین و با ارزش‌افزوده بالا (از جمله گردشگری، IT، ICT، واسطه‌گری مالی، ...) می‌توانند اهداف یاد شده را تحقق ببخشند. ضمن اینکه رویکردها و سیاست‌های دولت برای تحرک بخشی اقتصاد در سال پیش رو بسیار مهم است.

۱۴-۳-۴- منابع عمومی برای طرح‌های اشتغال‌زا

دولت برای سال ۱۳۹۶ منابعی را جهت طرح‌های اشتغال‌زا پیش‌بینی کرده است که زمینه مناسبی برای کاهش هزینه تأمین منابع مالی بنگاه‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی خواهد بود. از یک طرف در لایحه بودجه سال ۹۶ بیش از ۱۰۰۰۰ میلیارد ریال از منابع عمومی برای یارانه سود و کارمزد تسهیلات طرح‌های اشتغال‌زا پیش‌بینی‌شده است که سیاست‌گذاری بر روی آن می‌تواند خطاها و انحرافات منابع عمومی را به حداقل برساند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، در تبصره‌های ۱۴ و ۱۹ به طور مستقیم به موضوعات اشتغال پرداخته است. دوم این که دولت لایحه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای اشتغال مناطق روستایی و عشایری را در قالب لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرده است که می‌تواند در جهت‌دهی منابع مالی به مناطق

روستایی به خصوص کسب‌وکارهای غیر کشاورزی و فعالیت‌های صنایع تبدیلی و تکمیلی در مناطق روستایی و عشایری کمک نماید.

در کنار این حمایت‌ها، لایحه بودجه سال ۹۶ نشان می‌دهد که دولت دو برنامه توسعه طرح کارورزی برای افزایش اشتغال‌پذیری نیروی کار بیکار فارغ التحصیل دانشگاهی و طرح مشوق‌های بیمه سهم کارفرمایی را در سال آینده دنبال خواهد کرد و در صورت تأمین اعتبار لازم برای این نوع سیاست‌گذاری‌ها، انتظار می‌رود که با اجرای این نوع طرح‌ها هزینه تعدیل و هزینه آموزش و هزینه بیمه نیروی کار جدید در بنگاه‌های اقتصادی کاهش یابد و بنگاه‌های اقتصادی راغب به جذب نیروی کار جوان شوند.

۱۴-۳-۵- حداقل دستمزد

در لایحه بودجه سال ۹۶ پیش‌بینی شده است که حقوق کارکنان دولت در حدود ۱۰ درصد افزایش خواهد یافت. از سوی دیگر نرخ تورم در سال ۹۵ برای اولین بار در دهه گذشته به کمتر از ۹ درصد خواهد رسید و احتمال باقی ماندن آن در این محدوده در سال آینده وجود دارد. لذا پیش‌بینی افزایش حداقل دستمزد برای سال ۱۳۹۶ به میزان کمتر از مصوب سال ۱۳۹۵(۱۴ درصد) وجود خواهد داشت. البته این افزایش انتظار می‌رود که همانند سه سال گذشته به بیش از نرخ تورم برسد و این رویکرد به تدریج منجر به افزایش قدرت خرید نیروی کار تحت پوشش سیاست‌های حداقل دستمزد خواهد شد و سال ۹۶ رقم حداقل دستمزد واقعی بیش از سال ۱۳۹۰ (با فرض تداوم سیاست‌های کنترل تورم) برسد.

۱۴-۳-۶- بازنشستگی پیش از موعد شاغلان زن

مصوبه بازنشستگی پیش از موعد شاغلان زن باعث خواهد شد که در حدود ۳۷۳ تا ۴۰۷ هزار نفر (بالقوه و در صورت تمایل زنان شاغل) درخواست بازنشستگی داشته باشند و این موجب خواهد شد که بخش عمده‌ای از زنان مزد و حقوق‌بگیر با سابقه کار بالای ۲۰ سال در بخش‌های خصوصی و عمومی وارد سن بازنشستگی پیش از موعد شوند. با عنایت به اینکه اختلاف متوسط برخورداری از مستمری و متوسط بیمه پردازی (در تأمین اجتماعی) بین ۱۷-۱۵ سال است، این اختلاف (سال) در آینده بیشتر شده و فشار مضاعفی بر صندوق‌های بازنشستگی وارد خواهد شد.

۱۴-۴-جمع‌بندی کلی

منابع انسانی اقتصاد ایران یکی از غنی‌ترین منابع انسانی از ابعاد مختلف سنی، سواد، مهارت، پوشش و فراگیری و نظایر آن در سطح جهانی است. تحولات جمعیتی کشور که از سه دهه قبل شروع‌شده است که در حال حاضر فرصت جمعیتی را برای کشور به همراه داشته و دارد. برای سال ۱۳۹۶ نیز زمینه‌های بهبود توسعه انسانی و سرمایه انسانی فراهم بوده و روند گذشته تداوم خواهد یافت. حال آن که به چه میزان از آن فرصت استفاده شود به مکانیزم‌ها و سیاست‌ها و برنامه‌هایی بستگی دارد که منجر به استفاده مؤثر آن‌ها در فرایند رشد و توسعه شوند. این در حالی است که چالش‌های زیادی برای منابع انسانی و بازار کار کشور وجود دارد که ممکن است سود جمعیتی و یا فرصت‌های بدست آمده به نحو کارآمدی مورد بهره‌برداری قرار نگیرد.

در کنار وضعیت اقتصادی کشور که سال ۱۳۹۶ در مرحله گذار از رکود عمیق سال‌های گذشته است، چالش‌های مرتبط با منابع انسانی و بازار کار کشور کماکان ادامه خواهد داشت. بازار کار علاوه بر چالش‌های بخشی از پدیده‌های مربوط به حوزه‌های کلان اقتصادی (از جمله موضوعات سیاست‌های مالی دولت، فضای کسب‌وکار کشور، سیاست‌های پولی، نرخ سود تسهیلات، نرخ مالیات و پوشش مالیاتی، تعرفه‌های گمرکی، سیاست‌های ارزی، قاچاق، نابرابری‌های منطقه‌ای و...) نیز متأثر می‌شود؛ ضمن اینکه بر این حوزه اثرگذار نیز است.

بدیهی است که نوع آموزش‌های رسمی و غیررسمی نیروی انسانی کشور، حمایت‌های دولت در بحث اشتغال، جستجوی شغل و کاریابی، مسائل بیمه و تأمین اجتماعی و ... در نوع سیاست‌گذاری بازار کار کشور مؤثر خواهند بود.

آنچه که در سطح سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی کشورهای موفق در عرصه اقتصادی و اجتماعی، مشاهده می‌شود این است که کلیه سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی این کشورها معطوف به بازار کار و اشتغال است در حالی که این تدبیر در اقتصاد ایران به وضوح کمتر مشاهده می‌شود. اهمیت موضوع به این دلیل است که آثار و تبعات مثبت ناشی از رویکردهای معطوف به بازار کار برای جامعه، به خصوص اینکه منابع انسانی کشور هر سال با سطح سواد بالاتری وارد عرصه کسب‌وکار می‌شوند، بسیار گران‌قدر و قابل توجه است.

رویکرد جوان‌گرایی بازار کار با توجه به ساختار سنی و جنسی جمعیت فعال و بیکاران کشور (در بخش عمومی و خصوصی و حتی سیاست‌های بازار کار در حوزه‌های مختلف از

جمله سیاست‌های دستمزدی، حمایت از بنگاه‌های اقتصادی، نظام بیمه‌ای، حمایت مالی و نهادی و...) در عرصه سیاست‌گذاری بازار کار و سیاست‌گذاری اجتماعی امر بسیار مهمی است. ضمن اینکه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بازار کار کشور با روند بخش‌های کلیدی اقتصاد ایران از جمله قیمت نفت، تولید و صادرات نفت، سیاست‌گذاری بودجه‌ای و اعمال سیاست‌های پولی و جذب منابع داخلی و خارجی برای توسعه سرمایه‌گذاری خصوصی و... ارتباط تنگاتنگی دارد که می‌تواند چشم‌انداز سال ۱۳۹۶ بازار کار کشور را تحت تأثیر قرار دهد.

فصل پانزدهم

بازار سرمایه و بازار بدهی

سعید داراب

(مشاور اقتصادی و سرمایه‌گذاری)

مقدمه

این فصل به بررسی وضعیت جاری و چشم‌انداز آتی بازار سرمایه در افق یک‌ساله منتهی به اسفندماه ۱۳۹۶ می‌پردازد. در این راستا، بازار سرمایه در دو بخش بازار سهام و بازار بدهی مورد بررسی قرار گرفته‌است. در بخش بازار سهام پس از تشریح عملکرد سال ۱۳۹۵، روندهای کلان اثرگذار بر نوسانات بازار سهام ارائه‌شده و سپس با تحلیل روندهای سطح صنعت، چشم‌انداز بازار سهام در سال ۹۶ در چند سناریو ترسیم شده‌است. در بخش بازار بدهی نیز پس از تحلیل روندهای رشد و نمو این بازار، جایگاه بازار بدهی در بوجه دولت و برنامه توسعه، فرصت‌های پشتیبان، موانع پیش رو و چشم‌انداز بازار بدهی ارائه‌شده‌است.

بر اساس بررسی‌های صورت گرفته، بازار سهام در سال ۹۶ از پتانسیل‌های متعددی برای رشد در صنایعی نظیر فرآورده‌های نفتی، شیمیایی، فلزات اساسی، استخراج کانه‌های فلزی، دارویی، خدمات فنی و مهندسی و پیمانکاری و ... برخوردار است. روند قیمت جهانی کالاها، عملکرد بودجه عمرانی، نرخ ارز و سیاست یکسان‌سازی آن و روند سرمایه‌گذاری خارجی مهم‌ترین عوامل ایجاد این پتانسیل‌ها خواهند بود. در مقابل روند انتشار اوراق بدهی جذاب در بازار بدهی و نیز ریسک وقوع تنش در روابط بین‌المللی مهم‌ترین تهدیدات برای بازار سهام تلقی می‌شوند.

همچنین پیش‌بینی می‌شود بازار بدهی به پشتوانه بندهای لایحه برنامه ششم توسعه و لایحه بودجه سال ۹۶ و نیز به دلیل نیاز مبرم دولت به این بازار، روند توسعه خود را در سال ۹۶ ادامه داده و در سال آینده ارزش، جذابیت و حجم معاملات این بازار به طور معنی‌داری افزایش یابد.

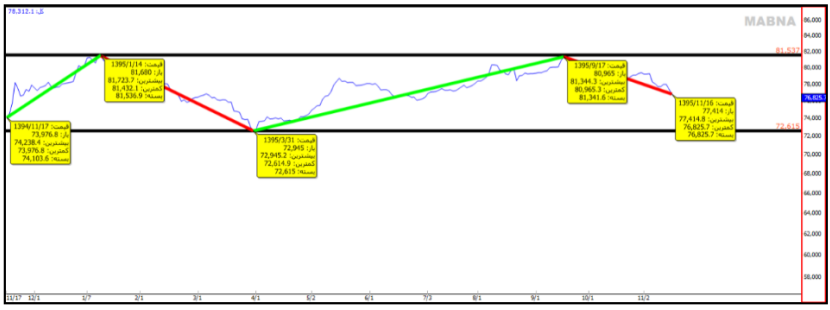
۱۵-۱- عملکرد بازار سهام در سال ۹۵

۱۵-۱-۱- روند شاخص کل بورس اوراق بهادار

شاخص کل بورس اوراق بهادار تهران طی سال منتهی به نیمه بهمن‌ماه ۱۳۹۵ نزدیک به ۳.۵٪ رشد را به ثبت رساند (نمودار ۱۵-۱). این در حالی است که در مدت مشابه امکان کسب بازدهی ۲۰ درصدی از بازار پول فراهم بوده است. طی مدت مذکور در یک روند خنثی شاخص کل بورس نوساناتی محدود در بازه ۷۲ تا ۸۲ هزار واحد داشته است. طی سال منتهی به نیمه بهمن‌ماه ۱۳۹۵ بیشترین تأثیر مثبت بر شاخص کل بورس از کانال صنعت فلزات اساسی، استخراج کانه‌های فلزی، فرآورده‌های نفتی و خودروسازی بوده است. در مقابل صنایع شیمیایی و بانکداری بیشترین تأثیر منفی را بر شاخص کل بورس داشته‌اند.

رشد صنعت فلزات اساسی، استخراج کانه‌های فلزی و فرآورده‌های نفتی ناشی از احیا قیمت محصولات این سه صنعت در بازارهای جهانی بوده است (نمودارهای ۱۵-۴ و ۱۵-۲۱). شاخص صنعت بانکداری و شیمیایی اما به ترتیب با ۱۶ و ۱۲ درصد افت، فشاری کاهشی بر شاخص کل وارد کرده‌اند. افت شاخص صنعت شیمیایی در پی افت قیمت نفت و تأثیر آن بر قیمت محصولات شیمیایی رخ داد. با توجه به وقفه‌ای که در اثرگذاری شوک نفت بر قیمت محصولات پتروشیمی وجود دارد، هنوز اثر احیا قیمت نفت بر بازده شاخص صنعت پتروشیمی به طور کامل سرریز نشده است. صنعت بانکداری نیز در پی آشکار شدن وضعیت نابسامان ترازنامه‌ی بانک‌ها که در جریان استقرار نظام گزارشگری IFRS توسط بانک مرکزی رخ داد، با افت یک‌باره ارزش سهام مربوطه مواجه شد و شاخص کل بورس را با فشار کاهشی مواجه ساخت. در نهایت فشارهای مثبت و منفی از جانب صنایع نامبرده یکدیگر را خنثی کرده است و منجر به نوسان محدود شاخص در یک روند خنثی در بازه ۷۲ تا ۸۲ هزار واحد شده‌است.

نمودار ۱۵-۱-روند شاخص کل بورس اوراق بهادار تهران طی سال منتهی به ۱۶ بهمن ۱۳۹۵

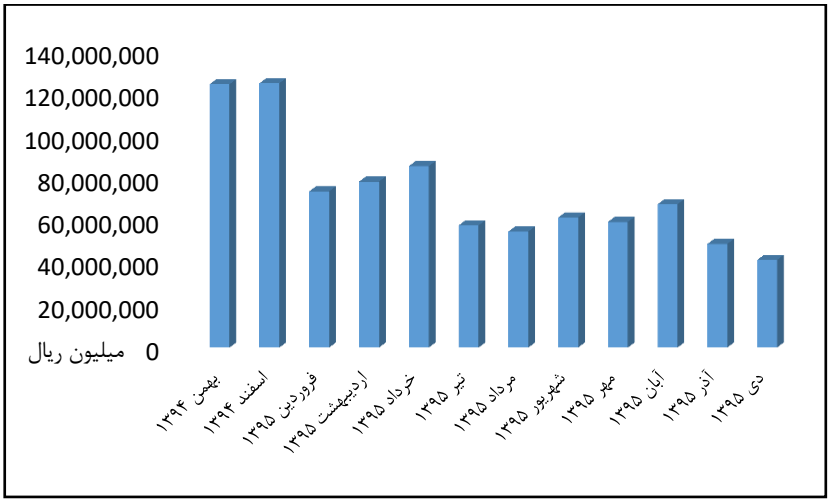


منبع: TSETMC

۱۵-۱-۲- روند ارزش معاملات

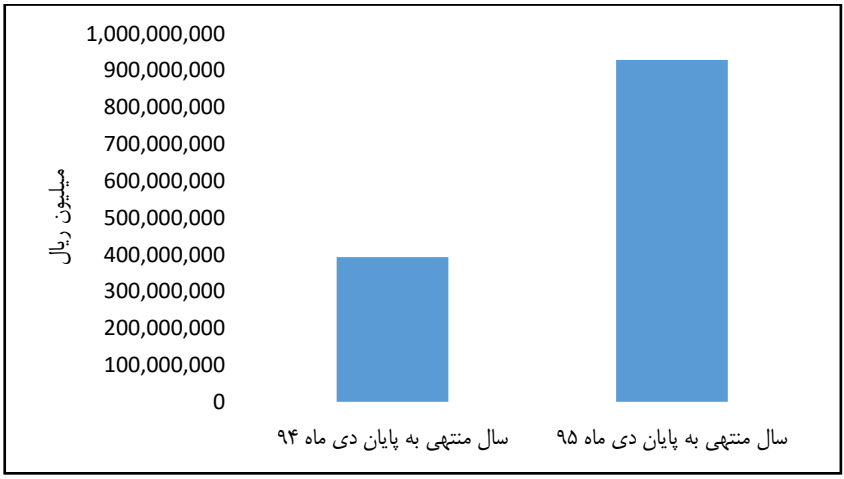
ارزش معاملات بورس اوراق بهادار طی سال منتهی به ۳۰ دی‌ماه ۹۵ با افت قابل‌توجهی همراه بوده است. همان‌طور که در نمودار (۱۱۵-۲) نمایش داده شده است، ارزش معاملات دی‌ماه ۹۵ در مقایسه با بهمن ۹۴ نزدیک به ۷۰٪ کاهش یافته است. هیجاناتی که در زمستان سال گذشته در سایه فرارسیدن روز اجرای برجام بر بازار حاکم شد و ارزش معاملات ماهانه سهام را به بیش از ۱۲ هزار میلیارد تومان رساند، به تدریج فروکش کرد تا در زمستان ۹۵ با کاهش ۷۰ درصدی ارزش معاملات در کنار روند خنثی شاخص کل بورس، بازار سهام به سمت وضعیت رکودی حرکت کند. البته ارزش معاملات سال منتهی به ۹۵/۱۰/۳۰ نسبت به سال قبل از آن بیش از ۱۰۰٪ افزایش یافته است که این امر عمدتاً به دلیل معاملات پرحجم بازار سهام در فضای پسابرجام محقق شده است (نمودار ۱۵- ۳). به عبارت دیگر در صورتی که ارزش معاملات را مبنای سنجش رکود و رونق بازار سهام در نظر بگیریم، مجموعاً بازار سهام در سال منتهی به ۹۵/۱۰/۳۰ نسبت به سال قبل از آن از رکود سنگینی که در اواخر دوران تحریم حاکم بود، خارج‌شده‌است.

نمودار ۱۵-۲-روند ارزش معاملات ماهانه بورس اوراق بهادار تهران و فرابورس ایران طی سال منتهی به ۳۰ دی‌ماه ۱۳۹۵



منبع: TSETMC

نمودار ۱۵-۳- مقایسه ارزش معاملات سال منتهی به ۳۰ دی‌ماه ۱۳۹۵ با مدت مشابه سال قبل



منبع: TSETMC

۱۵-۲- روندهای کلان اثرگذار بر بازار سهام

مهم‌ترین عوامل کلان توضیح‌دهنده نوسانات گذشته و ترسیم‌کننده چشم‌انداز آینده بازار سهام عبارت‌اند از قیمت نفت، نرخ ارز، نرخ تورم، نرخ سود، نرخ رشد اقتصادی، قیمت مسکن، قیمت طلای داخلی و جهانی و ریسک سیستماتیک.

قیمت نفت به صورت مستقیم قیمت نهاده‌ها و ستانده‌های بخش مهمی از زیر گروه‌های صنعت را متأثر می‌سازد. این قیمت کلیدی همچنین بر وضعیت مالی دولت، هزینه‌های جاری، بودجه عمرانی، تراز تجاری، نرخ ارز، سیاست پولی، نرخ تورم، نرخ سود، قیمت نسبی کالاهای غیرقابل مبادله همچون مسکن و ریسک اقتصاد کلان اثرگذار است که هر یک از این متغیرهای اثرات عمیقی بر وضعیت شرکت‌های بورسی و چشم‌انداز بازار سهام دارند. نرخ ارز با تحت تأثیر قرار دادن قیمت نهاده‌ها و ستانده‌ها، سود و زیان تسعیر، هزینه‌های سرمایه‌گذاری، هزینه‌های مالی و قدرت رقابتی بسیاری از شرکت‌ها، همواره اثرات درپایی بر بازار سهام داشته و خواهد داشت. نرخ تورم و نرخ سود بانکی و ریسک سیستماتیک نیز با متأثر ساختن بازده مورد انتظار سهامداران، PE بازار سهام و افت و خیز شاخص کل بورس را متأثر می‌سازد. از سوی دیگر نرخ رشد اقتصادی به لحاظ علامت‌هایی که در خصوص وضعیت آتی تقاضا و تولید صادر می‌کند، بخشی از نوسانات بازار سهام را توضیح می‌دهد. علاوه بر این تحولات قیمت مسکن، طلای داخلی و طلای

جهانی به عنوان گزینه‌های سرمایه‌گذاری جایگزین، اقبال به بازار سهام، حجم نقدینگی در گردش این بازار و بازده آن را متأثر می‌سازند.

با توجه به موارد فوق توضیح رفتار گذشته و ترسیم چشم‌انداز آینده بازار سهام، مستلزم تحلیل هر یک از این متغیرها است. لذا در این بخش به تحلیل آخرین تحولات هر یک از این متغیرها پرداخته‌شده و شمایی از آینده آن‌ها ارائه می‌شود. نتایج این بخش در ترسیم چشم‌انداز بازار سهام نقش کلیدی ایفا خواهند کرد.

۱۵-۲-۱- روند قیمت نفت

قیمت نفت به دلیل تأثیر مستقیمی که بر قیمت فروش محصولات گروه فرآورده‌های نفتی و گروه شیمیایی به عنوان دو گروه بسیار بزرگ بازار سهام دارد، از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر چشم‌انداز بازار سهام محسوب می‌شود. قیمت نفت همچنین بر قیمت جهانی کالاهای اساسی نظیر فلزات و محصولات معدنی اثرگذار است و لذا با متأثر ساختن نرخ فروش این نوع محصولات در شرکت‌های گروه فلزات اساسی و استخراج کانه‌های فلزی که از بزرگ‌ترین گروه‌های بازار سهام هستند، شاخص کل را متأثر می‌سازد.

قیمت نفت در سال ۹۴ طی شوک افزایش عرضه و ضعف تقاضا، در یک ریزش شدید به کف تاریخی ۱۵ ساله خود در سطح ۲۶ دلار رسید (نمودار ۱۵-۴). افت قیمت نفت با افت قیمت سایر کالاهای اساسی در جهان نیز همراه شد. بخشی از این هم حرکتی ناشی از اثرگذاری مستقیم افت قیمت نفت بر قیمت سایر کالاهای اساسی بود. بخش دیگر این هم حرکتی نیز از تأثیر ضعف تقاضای جهانی بر تمامی بازارها از جمله نفت و کالاهای اساسی نشئت می‌گرفت.

پس از افت شدید قیمت نفت در سال ۹۴، با کاهش تولید نفت شیل در سایه زیان‌ده شدن بسیاری از تولیدکنندگان این نوع نفت، و نیز در اثر به ثمر نشستن مذاکرات موسوم به Freeze Talk که منجر به کنترل سطح تولید نفت اوپک و سایر تولیدکنندگان بزرگ شد، قیمت نفت در سال ۹۵ با قریب به ۱۰۰٪ افزایش از ۳۰ به ۶۰ دلار رسید. این احیاء قیمت نفت با افزایش قیمت سایر کالاهای اساسی نظیر فلزات اساسی و کانه‌های فلزی همراه شد. تحت تأثیر افزایش قیمت نفت و فلزات در سال ۹۵، شاخص صنایع پالایش نفت، فلزات اساسی و استخراج کانه‌های فلزی در بورس اوراق بهادار تهران طی سال منتهی به ۱۶ بهمن ۹۵ به ترتیب ۱۱، ۳۸ و ۲۸ درصد رشد کردند. بررسی پیش‌بینی‌های انجام شده در خصوص چشم‌انداز قیمت نفت حاکی از آن است که نوسان محدود قیمت

در نزدیکی سطوح فعلی، محتمل‌ترین سناریو در خصوص قیمت نفت است. لیکن در صورت تحقق این سناریو، میانگین قیمت نفت در سال ۹۶ بیش از سال ۹۵ بوده و در نتیجه سود شرکت‌های پالایشی و پتروشیمی در سال ۹۶ با تعدیل مثبت نسبت به ۹۵ همراه خواهد بود.

نمودار ۱۵-۴-روند قیمت نفت طی سال منتهی به ۱۵ بهمن‌ماه ۱۳۹۵

منبع: MABNA Data Processing Company

۱۵-۲-۲- روند نرخ ارز

نمودار شماره (۱۵-۵) روند نرخ دلار را از دی‌ماه ۹۴ تا بهمن‌ماه ۹۵ ارائه می‌دهد. بر این اساس نرخ دلار طی زمستان ۹۵ از سطح ۳۷۰۰۰ ریال به ۳۴۰۰۰ ریال کاهش یافت. این کاهش در پی فرا رسیدن مرحله آغاز عملی اجرای برجام رخ داد که انتظارات بازار را به سمت افزایش در درآمد ارزی ناشی از رفع تحریم نفتی، گشایش در دسترسی به منابع ارزی قفل شده در خارج از کشور و افزایش عرضه ارز تغییر داد و افت قیمت دلار را رقم زد. لیکن در طول ۱۰ ماهه ۹۵، نرخ دلار از ۳۴۰۰۰ ریال به ۴۱۰۰۰ ریال افزایش یافت که این رشد بیش از هر چیز متأثر از روند انتخابات ایالات‌متحده و نگرانی از آینده برجام در سایه به قدرت رسیدن دونالد ترامپ، کاندیدای حزب جمهوری‌خواه بود. پس از اوج‌گیری نرخ دلار تا سطح ۴۱۰۰۰ ریال، بانک مرکزی به‌منظور کنترل نوسانات نرخ ارز اقدام به بازار گردانی نمود و با افزایش عرضه، نرخ دلار را تا سطح ۳۸۰۰۰ ریال تعدیل کرد. لذا نرخ دلار در سال منتهی به بهمن ۹۵ افزایش چندانی را تجربه نکرد. با توجه به افزایش قابل توجه قیمت نفت و نیز روند گشایش دسترسی به منابع ارزی خارج از کشور، وضعیت تراز حساب جاری و منابع ارزی در اختیار بانک مرکزی، امکان کنترل نرخ ارز را به دولت خواهد داد.

بر این اساس سناریوی غالب درزمینه بازار ارز آن است که بازار ارز به پشتوانه دلارهای نفتی توسط دولت کنترل شود. در این سناریو تنها رشد بطئی در نرخ ارز در جهت اهداف سیاست‌گذار که یکسان‌سازی نرخ ارز را پیگیری می‌کند رخ خواهد داد. این رشد بطئی احتمالاً به قدری نخواهد بود که مانع از افت نرخ ارز حقیقی شود. در سناریوی جایگزین احتمال جهش نرخ ارز در اثر بروز تنگنا در فروش نفت، افت ناگهانی قیمت نفت و یا محدودیت در دسترسی به منابع ارزی خارج از کشور وجود دارد. بروز تنگنا در فروش نفت و یا محدودیت در دسترسی به منابع ارزی می‌تواند در سایه مواضع تند دولت جدید ایالات‌متحده و تحولات روابط بین‌الملل رخ دهد. افت ناگهانی قیمت نفت نیز تحت سناریوی تسهیل توسعه نفت شیل یا شکست برنامه کاهش تولید اوپک احتمال وقوع خواهد داشت.

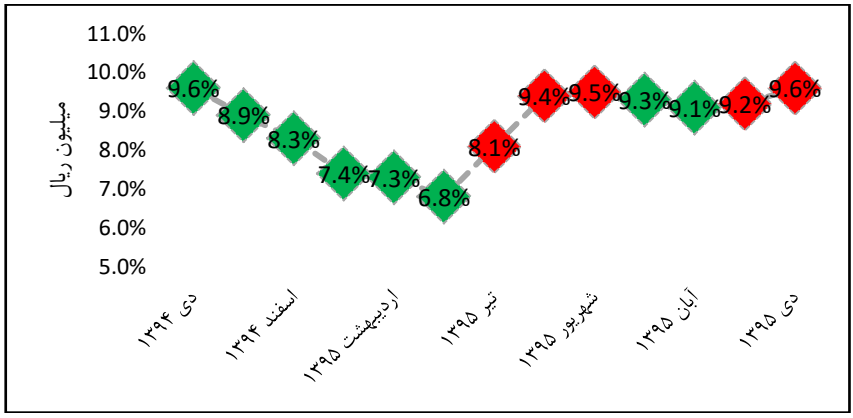
نمودار ۱۵-۵-روند نرخ دلار در بازار آزاد طی سال منتهی به ۱۸ بهمن‌ماه ۱۳۹۵

منبع: MABNA Data Processing Company

۱۵-۲-۳- روند تورم

تورم نقطه‌به‌نقطه که تا اواسط سال ۹۵ به ۶.۸٪ سقوط کرده بود، در مردادماه ۱۳۹۵ به ۹.۴٪ افزایش یافته است. لیکن در فاصله مردادماه تا دی‌ماه ۹۵ نرخ تورم نقطه‌به‌نقطه در فاصله ۹.۱ تا ۹.۶ درصد در نوسان بوده است (نمودار ۱۵-۶). بر اساس مطالعات صورت گرفته قرارگرفتن تورم در محدوده ۹ تا ۱۰ درصد، بیش از هر چیز ناشی از نرخ بالای سود سپرده‌ی بانکی بوده است.

نمودار ۱۵-۶- روند نرخ تورم نقطه‌به‌نقطه مصرف کننده



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

سطح بالای سود بانکی که به دلیل وضعیت نامناسب نقدینگی و ترازنامه بانک‌ها رخ داده است، منجر به تجمع نقدینگی در بازار پول شده و از سرازیر شدن نقدینگی خلق شده در این سال‌ها به سمت بازار کالاها و خدمات مصرفی، کالاهای بادوام، مسکن و ... جلوگیری کرده است.

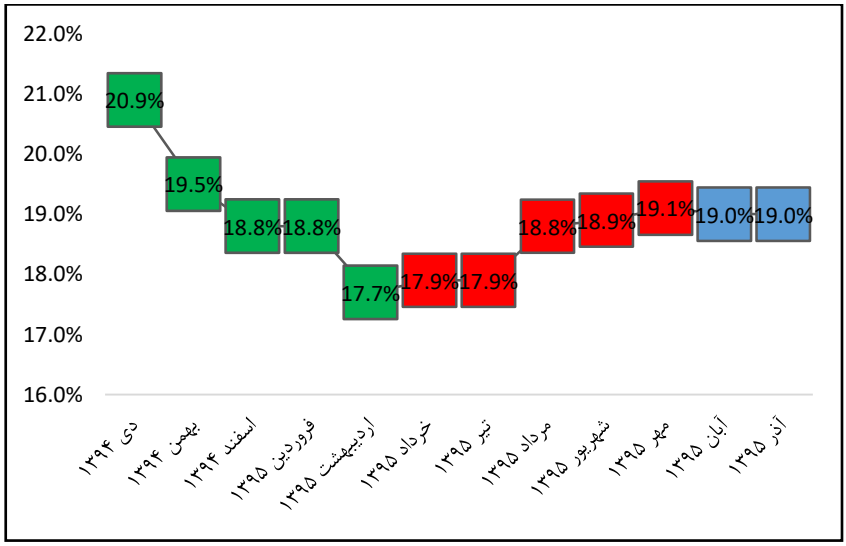
از ابتدای سال ۱۳۹۲ تا پایان شهریورماه ۱۳۹۵ حجم نقدینگی با میانگین سرعت ۲۹ درصد در سال رشد کرده است. اما میانگین نرخ تورم سالانه در همین مدت کمتر از ۱۹ درصد بوده است. لذا در سه و نیم سال منتهی به پایان شهریور ۹۵ حجم نقدینگی نزدیک به ۱۴۴ درصد افزایش یافته است اما ازآنجا که بخش قابل‌توجهی از این نقدینگی جدید به دلیل نرخ بالای سود بانکی، در سپرده‌های سرمایه‌گذاری به گردش درآمده است، سیل نقدینگی به بازار کالاها و خدمات مصرفی، کالاهای بادوام و مسکن سرازیر نشده و در نتیجه سطح عمومی قیمت‌ها در این مدت تنها ۸۳ درصد افزایش داشته است. به عبارت دیگر ۶۱ درصد از نقدینگی خلق شده در فاصله ۳.۵ سال اخیر هنوز به بازار کالاها و نرخ تورم سرریز نکرده است. بنابراین در صورتی که نرخ سود بانکی به هر دلیلی با کاهش معنی‌دار به کمتر از بازده مورد انتظار سپرده‌گذاران کاهش یابد، سیل نقدینگی وارد بازار کالا و خدمات شده و سطح عمومی قیمت‌ها را به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش خواهد داد. در این صورت شاهد افزایش معنی‌دار نرخ تورم بوده و سطح فعلی تورم پایدار نخواهد ماند. لازم به ذکر است که انتظار می‌رود تلاش دولت بعد (چه در صورت ابقا دولت فعلی چه در صورت تغییر دولت) معطوف به خروج از رکود بوده و با توجه به بودجه انبساطی سال ۹۶ که در سایه احیا قیمت نفت رخ داده است، تقاضای کل تحریک شده و سطح

عمومی قیمت‌ها با نرخ سریع‌تری رشد نماید. از این منظر نیز سطوح فعلی نرخ تورم پایدار نخواهد بود و نرخ تورم در سال ۹۶ افزایش خواهد یافت. لذا بازده مورد انتظار سهامداران در سال ۹۶ افزایش و PE بازار از این کانال به فشار کاهشی مواجه خواهد شد.

۱۵-۲-۴- روند نرخ سود

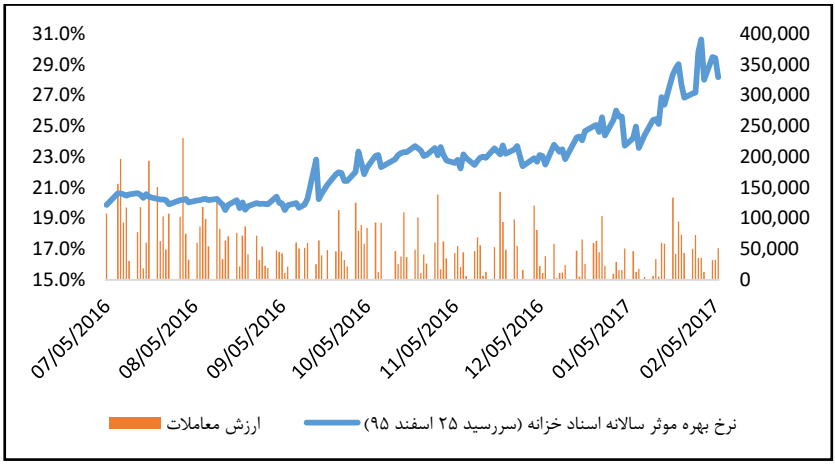
نرخ سود بازار بین بانکی به عنوان عامل تعیین کننده سطح عمومی نرخ سود، که در سال ۹۴ با تدابیر بانک مرکزی در مسیر نزول قرار گرفته بود، در سال ۹۵ از کف ۱۷.۷ درصد در اردیبهشت‌ماه به ۱۹ درصد در آذرماه رسید (نمودار ۱۵-۷). با توجه به وضعیت نامناسب ترازنامه و نقدینگی بانک‌ها بیم افزایش بیشتر نرخ سود در بازار بین بانکی وجود دارد. از سوی دیگر وضعیت بدهی‌های دولت که خود را در انتشار انواع اوراق بدهی از سوی دولت نشان داده است، فشار قابل ملاحظه‌ای را بر نرخ سود وارد کرده است. این امر منجر به قرار گرفتن نرخ بهره مؤثر اسناد خزانه در سطوح ۲۵ تا ۳۰ درصد شده‌است (نمودارهای ۱۵-۸ و ۱۵-۹). با توجه به تداوم وضعیت بدهی‌های دولت و وضعیت نظام بانکی، امید چندانی به کاهش نرخ سود بانکی وجود ندارد. لذا پیش‌بینی می‌شود کماکان بالا بودن نرخ سود بانکی فشار خود را بر PE بازار سهام وارد کرده و توان بازار برای رشد را محدود سازد.

نمودار ۱۵-۷- میانگین موزون نرخ سود در بازار بین بانکی



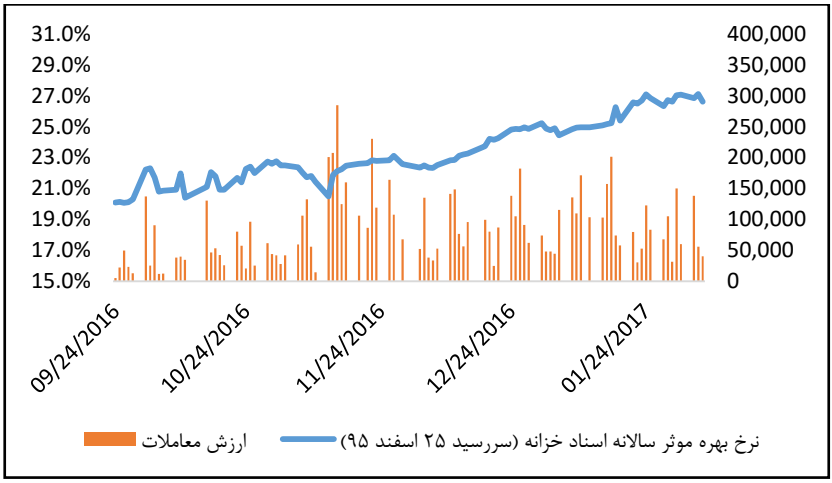
منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا

نمودار ۱۵-۸- روند نرخ بهره مؤثر اسناد خزانه



منبع: یافته‌های پژوهشگر بر اساس اطلاعات TSETMC

نمودار ۱۵-۹- روند نرخ بهره مؤثر اسناد خزانه



منبع: یافته‌های پژوهشگر بر اساس اطلاعات TSETMC

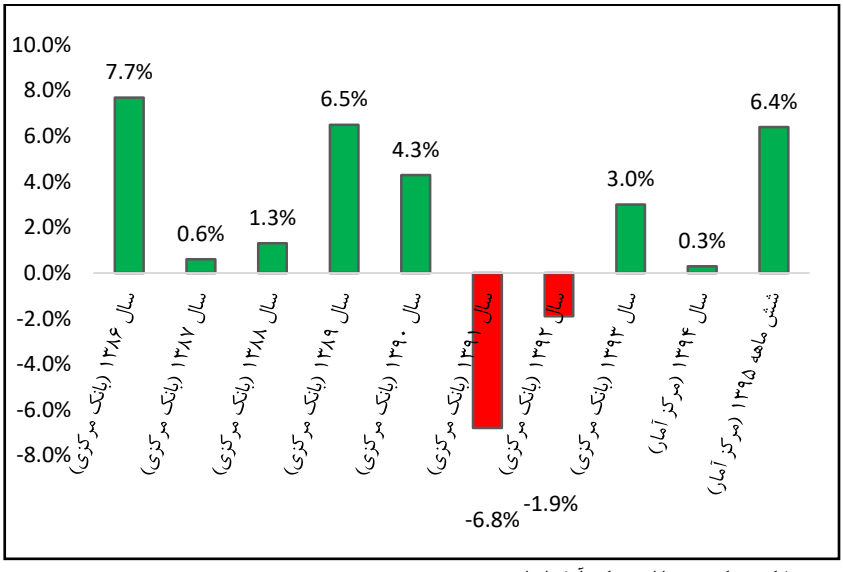
۱۵-۲-۵- روند رشد اقتصادی

نرخ رشد اقتصادی ایران به مدد رشد بخش نفت در سال ۹۵ طی شش ماهه ابتدایی سال به ۶.۴ درصد رسید (نمودار ۱۵-۱۰). پیش‌بینی می‌شود بخش نفت طی سال ۹۵ بالغ بر ۵۲ درصد رشد را تجربه کند که بخش اعظم این رشد ناشی از جهش قیمت نفت

نسبت به میانگین سال ۹۴ خواهد بود (نمودار ۱۵-۴). لذا بخش‌های نفت و خدمات تقریباً تمامی بار رشد اقتصادی ۹۵ را به دوش می‌کشند (نمودار ۱۵-۱۱).

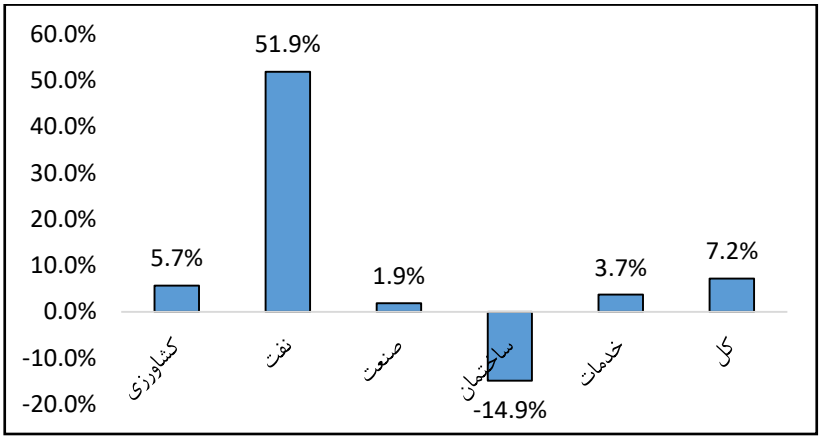
رشد اقتصادی بخش صنعت مرتبط‌ترین قسمت رشد اقتصادی با عملکرد شرکت‌های بورسی است؛ چرا که بخش اعظم شرکت‌های بورسی در زیرگروه‌های بخش صنعت قرار دارند. پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس حاکی از آن است که رشد اقتصادی بخش صنعت در سال ۹۵ به ۱.۹ درصد محدود می‌شود و سهم این بخش در کل رشد اقتصادی سال ۹۵ تنها ۰.۳ درصد خواهد بود (نمودار ۱۵-۱۲). این مقدار رشد اقتصادی بخش صنعت نیز عمدتاً مربوط به افزایش تولید و رشد ارزش‌افزوده گروه خودرو و قطعات وابسته، فلزات اساسی و معدن است. رشد ارزش‌افزوده این گروه‌ها در سال ۹۵ بخشی از بازدهی شاخص این صنایع در بورس را توضیح می‌دهد. با این حال در سایه تنگناهای نهادی، بیماری هلندی، سرکوب نرخ حقیقی ارز، نرخ رشد منفی تشکیل سرمایه ثابت ماشین‌آلات، تنگنای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ... نمی‌توان نرخ رشد اقتصادی معنی‌داری برای بخش صنعت انتظار داشت. از این حیث امکان سرریز رشد اقتصادی ۹۶ بر بازار سهام بسیار محدود خواهد بود.

نمودار ۱۵-۱۰- روند رشد اقتصادی کشور



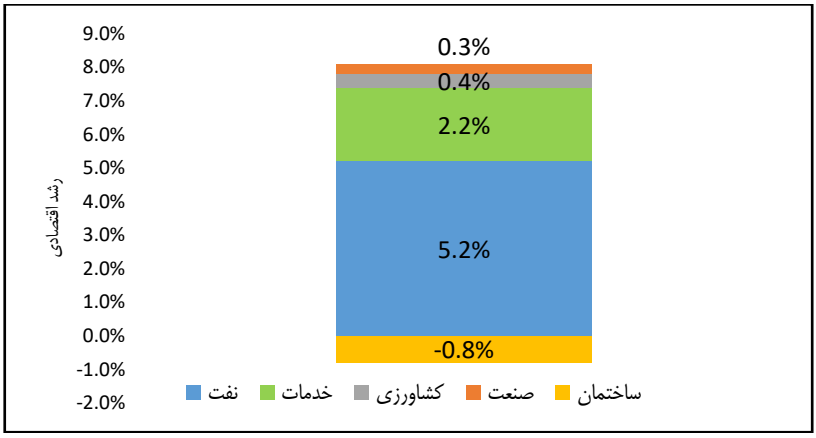
منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا و مرکز آمار ایران

نمودار ۱۵-۱۱- پیش‌بینی رشد اقتصادی ۹۵ به تفکیک بخش



منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نمودار ۱۵-۱۲- سهم هر بخش از رشد اقتصادی پیش‌بینی شده ۱۳۹۵



منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

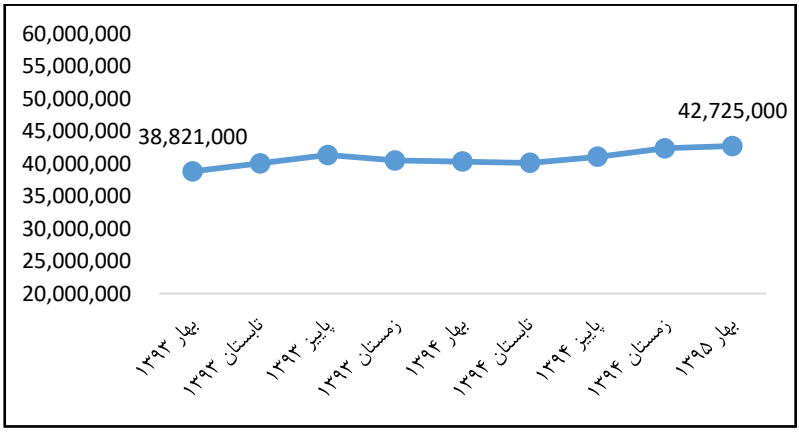
۱۵-۲-۶- روند قیمت مسکن

قیمت مسکن طی دو سال منتهی به بهار ۹۴ تنها ۱۰ درصد رشد را تجربه کرده است (نمودار ۱۵-۱۳). سطح بالای نرخ سود اسمی و حقیقی سپرده بانکی، افزایش عرضه ناشی از اجرای طرح مسکن مهر، تعداد قابل ملاحظه واحدهای خالی و کاهش نرخ رشد جمعیت مهم‌ترین موانع در برابر رشد قابل ملاحظه قیمت مسکن هستند که پیش‌بینی می‌شود این موانع در سال ۹۶ نیز به قوت خود باقی باشند. لذا در افق یک ساله پیش رو

روند قیمت مسکن به عنوان یکی از بازارهای جایگزین، تهدید چندانی را متوجه بازار سهام نخواهد کرد.

با این حال در صورت بروز شوک ارزی در اثر عواملی که پیش‌تر تشریح شد، بازار مسکن نیز با شوک منفی عرضه و شوک مثبت تقاضا مواجه شده و بخش قابل توجهی از نقدینگی سرمایه‌گذاران به سمت این بازار روانه خواهد شد. اما با توجه به اینکه اثرگذاری شوک ارز بر رشد بازار سهام سریع‌تر از تأثیر آن بر بازار مسکن است، در این سناریو نیز افزایش جهشی قیمت مسکن، مانع از رشد بازار سهام در اثر جهش نرخ ارز نخواهد شد.

نمودار ۱۵-۱۳-روند قیمت زیربنای مسکونی در تهران (ریال بر مترمربع)



منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا

۱۵-۲-۷- روند قیمت طلای جهانی

همان‌طور که در نمودار (۱۵-۱۴) نمایش داده شده است، قیمت جهانی طلا طی سال منتهی به ۱۸ بهمن‌ماه ۹۵ در روندی خنثی در فاصله ۱۱۲۲ تا ۱۳۷۵ دلار در هر انس در نوسان بوده است. پیش‌بینی پذیری قیمت جهانی طلا با توجه مطالعات صورت گرفته در خصوص درجه کارایی این بازار، تعداد بازیگران آن، عمق و سرعت انتشار و تحلیل اطلاعات و ... در هاله‌ای از ابهام است. با این حال بانک جهانی در آخرین گزارش خود در این خصوص پیش‌بینی کرده است که قیمت طلا تا افق ۲۰۳۰ به سطح ۱۰۰۰ دلار در هر انس کاهش یابد. لذا روند قیمت جهانی طلا نیز تهدید برای بازار سهام ایران در سال آتی نخواهد بود.

نمودار ۱۵-۱۴- روند قیمت طلای جهانی طی سال منتهی به ۱۸ بهمن‌ماه ۱۳۹۵

منبع: MABNA Data Processing Company

در سال پیش رو خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا و سیاست‌های تجاری ملی‌گرایانه دولت جدید ایالات‌متحده عواملی هستند که به ترتیب از کانال کاهش ارزش یورو و افزایش ارزش دلار پتانسیل اعمال فشار کاهشی بر قیمت جهانی طلا را خواهند داشت و از سوی دیگر افزایش ریسک در سطح اقتصاد جهانی در سایه تحولات سیاسی ایالات‌متحده و برخی کشورهای اروپایی امکان وارد کردن فشار افزایشی بر قیمت طلا به عنوان پناهگاه امن[1] سرمایه‌گذاران را دارد.

۱۵-۲-۸- روند قیمت طلای داخلی

تمام سکه طرح جدید به عنوان نماینده قیمت طلای داخلی طی سال منتهی به ۱۸ بهمن‌ماه ۱۳۹۵ قریب به ۲۰ درصد افزایش قیمت را به ثبت رسانده است. عمده این افزایش قیمت در اثر افزایش نرخ ارز و بخش دیگر مربوط به رشد اندک در قیمت جهانی طلا بوده است. با توجه به موارد طرح شده در بخش‌های مربوط به روند نرخ ارز و قیمت جهانی طلا، چشم‌انداز قیمت طلای داخلی در دو سناریو قابل ترسیم است. در سناریوی اول با توجه به مازاد تراز جاری و دسترسی به دلارهای نفتی، امکان رشد معنی‌دار نرخ ارز اسمی بسیار محدود خواهد بود و لذا بازار طلای داخلی نیز با رشد قابل ملاحظه‌ای مواجه نمی‌شود. بنابراین در این سناریو بازار طلای داخلی تهدیدی را متوجه بازار سهام نخواهد کرد. در سناریوی دوم که در آن تحت تحقق پاره‌ای شرایط (به شرح بخش ۱۵-۲-۲) نرخ ارز با جهش مواجه خواهد شد، بازار طلای داخلی نیز با صعود هیجانی همراه شده و

1 . Safe Heaven

بخشی از نقدینگی فعال در بازار سهام را به خود جذب خواهد کرد. لذا در سناریوی دوم بازار طلای داخلی به عنوان رقیبی برای بازار سهام وارد عمل خواهد شد. اما با توجه به وزن قابل توجه شرکت‌های بورسی که از رشد نرخ ارز سود می‌برند، رقابت بازار طلا برای جذب نقدینگی، از رشد بازار سهام در اثر جهش ارز جلوگیری نخواهد کرد.

نمودار ۱۵-۱۵-روند قیمت سکه تمام بهار آزادی-طرح جدید

منبع: MABNA Data Processing Company

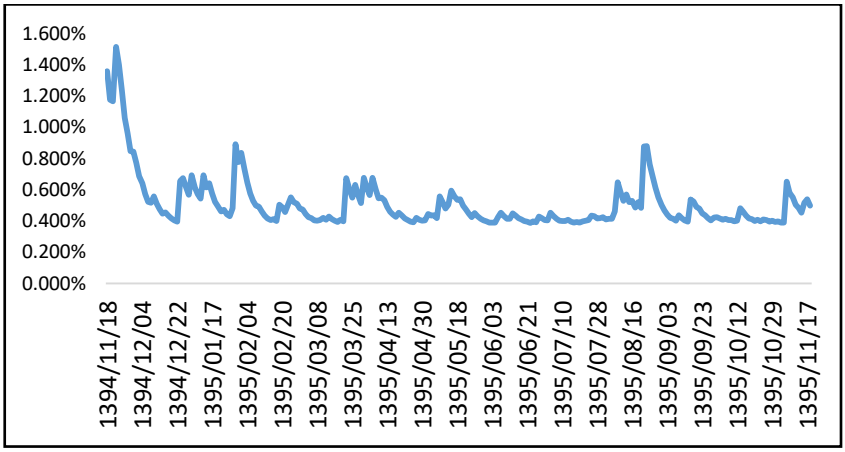
۱۵-۲-۹- روند تلاطم شاخص کل بورس

همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، در سال ۹۵ بازار سهام با افت مداوم ارزش معاملات ماهانه مواجه بوده است. این امر به دلیل فروکش کردن هیجانات ابتدایی اجرایی شدن برجام در دی‌ماه ۹۴ رخ داد. با فروکش کردن هیجانات و ارزش معاملات در کنار نوسان محدود شاخص بورس در یک روند خنثی، ریسک بازار سهام کاهش یافته است (نمودار ۱۵-۱۶). اما از آنجا که این کاهش ریسک با محدود شدن بازدهی بازار همراه بوده است، جذابیت بازار سهام را برای سرمایه‌گذاران فعال در این بازار که اشتهای ریسک بالایی نسبت به سایر سرمایه‌گذاران دارند، کاسته است. با توجه آرامش حاکم شده در بازار نفت، کنترل نوسانات بازار ارز توسط سیاست‌گذار، ضعیف بودن احتمال کاهش نرخ سود و نهایی شدن پاره‌ای موارد اثرگذار بر بازار سهام در فرآیند تصویب بودجه ۹۶ دولت، پیش‌بینی می‌شود که دامنه نوسان شاخص بازار سهام کماکان محدود باقی خواهد ماند.

لازم به ذکر است که در صورت بروز چالش در روابط بین‌الملل با توجه تغییراتی که در دولت امریکا و سیاست خارجی این کشور رخ داده است، ریسک سیستماتیک بازار

سهام با افزایش مواجه خواهد شد که این امر P/E بازار سهام را با کاهش مواجه خواهد ساخت.

نمودار ۱۵-۱۶- روند انحراف معیار شرطی شاخص کل طی سال منتهی به ۱۸ بهمن‌ماه ۹۵



منبع: یافته‌های پژوهشگر بر اساس اطلاعات TSETMC

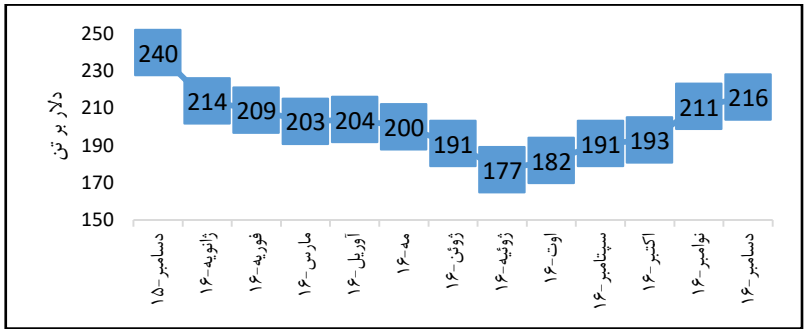
۱۵-۳- روندهای سطح صنعت

تحلیل وضعیت فعلی و آتی بازار سهام علاوه بر مطالعه روندهای سطح کلان که در بخش قبل ارائه شد، مستلزم بررسی روندهایی در سطح صنعت نیز خواهد بود. لذا در این بخش به بررسی مهم‌ترین روندهای سطح صنایع بزرگ بازار سهام پرداخته شده‌است.

۱۵-۳-۱- روند قیمت محصولات شیمیایی

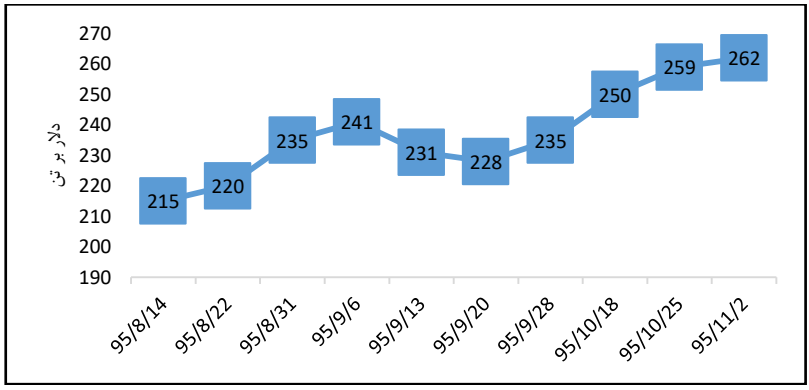
در پی احیای قیمت نفت (به شرح نمودار ۱۵-۴)، قیمت محصولات شیمیایی در بازار جهانی با افزایش قابل ملاحظه‌ای همراه شده است (نمودارهای ۱۵-۱۷، ۱۵-۱۸، ۱۵-۱۹ و ۱۵-۲۰). بر این اساس قیمت اوره فوب خلیج‌فارس، متانول سی اف آر چین و اتیلن فوب کره در فاصله آبان ماه تا بهمن‌ماه ۹۵ بالغ بر ۲۰ درصد افزایش یافته است. این افزایش قیمت‌ها با توجه به تثبیت شدن قیمت نفت در محدوده ۵۰ تا ۵۵ دلار، منجر به افزایش درآمد و سودآوری صنعت پتروشیمی در سال ۹۶ نسبت به عملکرد ۹۵ خواهد شد.

نمودار ۱۵-۱۷- روند قیمت اوره فوب دریای سیاه



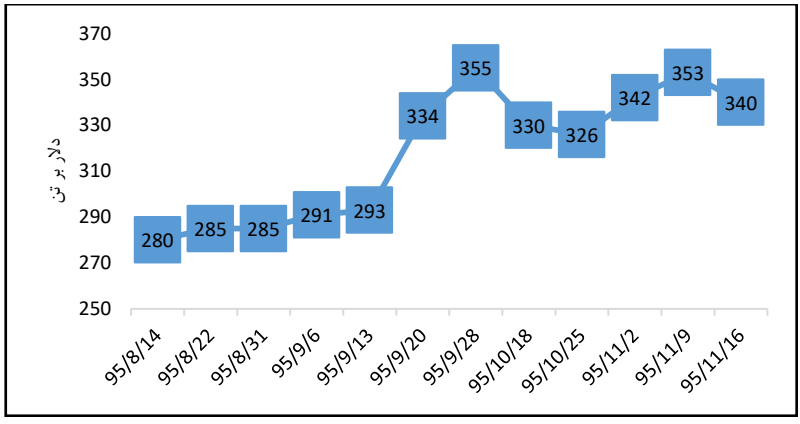
منبع: WB

نمودار ۱۵-۱۸- روند قیمت اوره فوب خلیج‌فارس



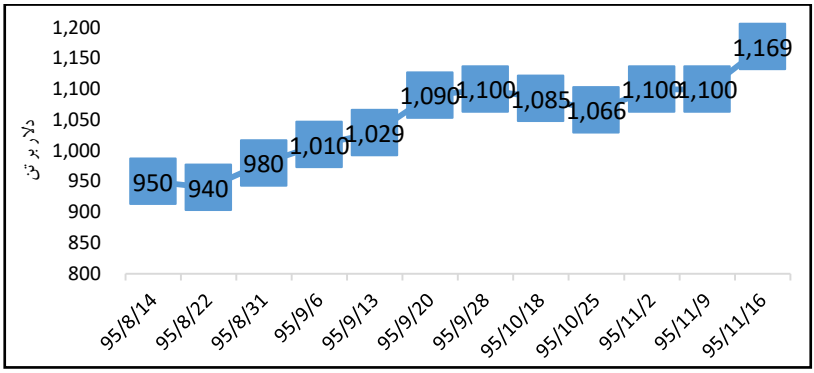
منبع: پاسارگاد تحلیل

نمودار ۱۵-۱۹-روند قیمت متانول CFR چین



منبع: پاسارگاد تحلیل

نمودار ۱۵-۲۰-روند قیمت اتیلن فوب کره

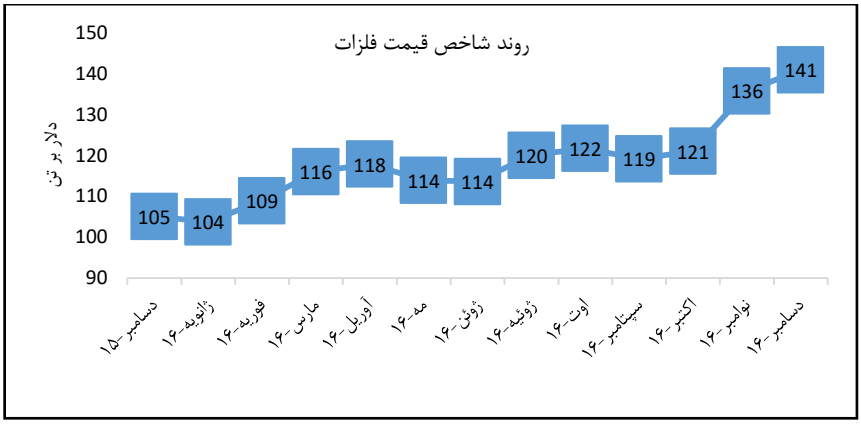


منبع: پاسارگاد تحلیل

۱۵-۳-۲- روند قیمت فلزات اساسی

شاخص قیمت فلزات نیز طی سال منتهی به دسامبر ۲۰۱۶ قریب به ۴۰ درصد افزایش را به ثبت رسانده است (نمودار ۱۵-۲۱). این افزایش قیمت در پی کاهش تولید برخی از تولیدکنندگان عمده نظیر چین با هدف احیا بازار فلزات که از شوک قیمت‌ها آسیب‌دیده بود رخ داد. افزایش قیمت نفت نیز به دلیل هم حرکتی با قیمت فلزات، دیگر عامل رشد قیمت فلزات بوده است. لذا میانگین قیمت فلزات اساسی در سال ۹۶ بیش از سال ۹۵ بوده و شرکت‌های گروه فلزات اساسی و استخراج کانه‌های فلزی در سال ۹۶ شاهد افزایش درآمد و سودآوری نسبت به سال ۹۵ خواهند بود.

نمودار ۱۵-۲۱-روند شاخص قیمت فلزات



منبع: IMF

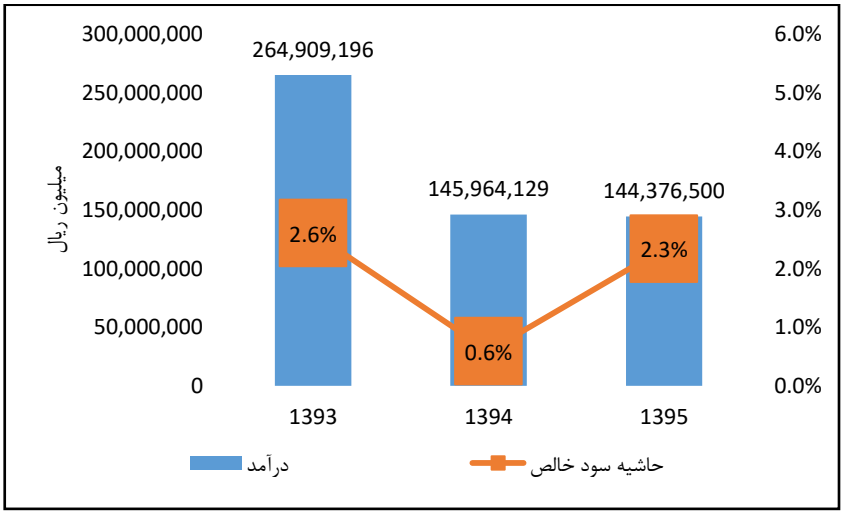
۱۵-۳-۳- روند درآمد صنایع

در این بخش روند درآمدزایی و سودآوری مهم‌ترین صنایع اثرگذار بر عملکرد شاخص بورس مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. به این منظور از هر یک از صنایع مورد مطالعه، یک شرکت به عنوان نماینده وضعیت صنعت انتخاب و بررسی شده‌است. ارزش بازار و ارزش معاملات سهام شرکت، معیارهای مورد توجه در انتخاب این شرکت‌ها بوده‌اند.

۱۵-۳-۳-۱- روند درآمدزایی و سودآوری صنعت فرآورده‌های نفتی

با احیا قیمت نفت، درآمدزایی و سودآوری صنعت فرآورده‌های نفتی به طور قابل ملاحظه‌ای در مسیر افزایش قرار گرفته است. بررسی صورت‌های مالی شرکت پالایش نفت بندرعباس به نمایندگی از این صنعت حاکی از افزایش حاشیه سود خالص از ۰.۶ به ۲.۳ درصد و افزایش ۳.۷ برابری سودآوری شرکت است (نمودار ۱۵-۲۲). با توجه به اینکه پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که قیمت نفت در سال آینده با کاهش مواجه نخواهد بود، میانگین قیمت فرآورده‌های نفتی در سال آتی بیش از سال ۹۵ پیش‌بینی می‌شود. لذا انتظار می‌رود سودآوری صنعت فرآورده‌های نفتی در سال آینده با رشد همراه باشد. لازم به ذکر است که تک نرخی شدن ارز نیز عامل دیگری است که در صورت تحقق، منجر به افزایش سودآوری این گروه در سال ۹۶ خواهد شد.

نمودار ۱۵-۲۲- روند درآمدزایی و سودآوری شرکت پالایش نفت بندرعباس



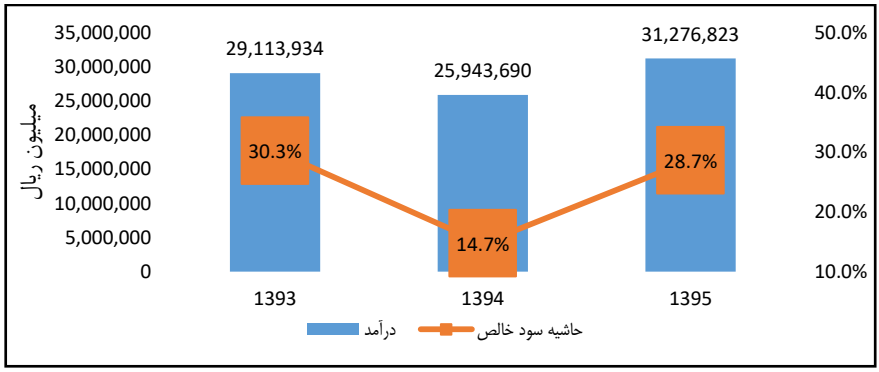
منبع: CODAL

۱۵-۳-۳-۲- درآمدزایی و سودآوری صنعت پتروشیمی

با افزایش قیمت محصولات پتروشیمی در پی احیا قیمت نفت، سودآوری صنعت پتروشیمی در مدار صعود قرار گرفته است. همان‌طور که در نمودار (۱۵-۲۳) نمایش داده شده است، درآمد شرکت پتروشیمی زاگرس به عنوان یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های پتروشیمیایی بورس تهران، در بودجه ۹۶ نسبت به عملکرد ۹۵ بالغ بر ۲۰ درصد افزایش یافته است. این رشد درآمد در کنار افزایش قابل ملاحظه حاشیه سود، منجر به جهش ۱۳۰ درصدی سودآوری پتروشیمی زاگرس در بودجه ۹۶ نسبت به عملکرد ۹۵ شده است. همانند وضعیت صنعت فرآورده‌های نفتی، پیش‌بینی می‌شود میانگین قیمت محصولات پتروشیمی در سال ۹۶ بیش از ۹۵ بوده و لذا درآمدزایی و سودآوری این صنعت در سال ۹۶ نسبت به ۹۵ با رشد مواجه شود.

همچنین گشایش‌های حاصل‌شده درزمینه تأمین مالی خارجی، پتانسیل اجرایی کردن طرح‌های توسعه در این صنعت را ایجاد کرده است که در صورت بهره‌برداری هر یک از شرکت‌های این گروه از پتانسیل مذکور، می‌توان شاهد رشد ارزش سهام مربوطه و شاخص صنعت پتروشیمی بود.

نمودار ۱۵-۲۳- روند درآمدزایی و سودآوری شرکت پتروشیمی زاگرس



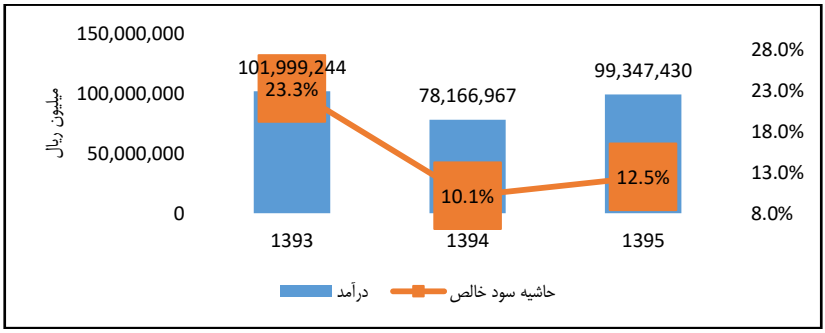
منبع: CODAL

۱۵-۳-۳-۳- درآمدزایی و سودآوری صنعت فلزات اساسی و استخراج کانه‌های فلزی

نمودارهای (۱۵-۲۴) و (۱۵-۲۵) به ترتیب روند درآمدزایی و سودآوری دو شرکت بزرگ فعال در صنعت فلزات اساسی و استخراج کانه‌های فلزی را نمایش می‌دهند. بر این اساس سودآوری شرکت فولاد مبارکه و سنگ‌آهن گل گهر در آخرین بودجه ۹۵ نسبت

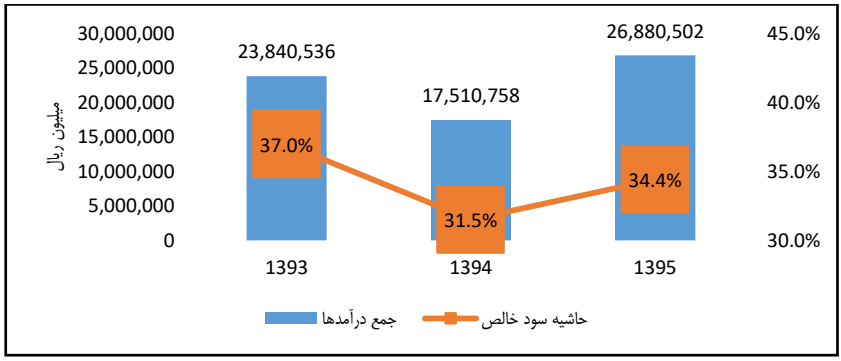
به عملکرد ۹۶ به ترتیب با جهش ۵۷ و ۶۸ درصدی همراه بوده است. همان‌طور که پیش‌تر تشریح شد، جهش قیمت جهانی فلزات اساسی و کانی‌های مربوطه، مهم‌ترین عامل در تحقق این جهش بوده است. با توجه به اینکه میانگین قیمت محصولات این گروه نیز در سال ۹۶ بیش از ۹۵ خواهد بود، انتظار می‌رود در سال ۹۶ نیز سهامداران شاهد افزایش سودآوری این گروه باشند. لازم به ذکر است که نهایی شدن مباحث مربوط به‌حق انتفاع پروانه بهره‌برداری، بهره مالکانه و قیمت‌گذاری محصولات معدنی، نحوه توزیع سود در زنجیره ارزش فلزات اساسی را تعیین خواهد کرد.

نمودار ۱۵-۲۴- روند درآمدزایی و سودآوری شرکت فولاد مبارکه اصفهان



منبع: CODAL

نمودار ۱۵-۲۵- روند درآمدزایی و سودآوری شرکت صنعتی و معدنی گل گهر



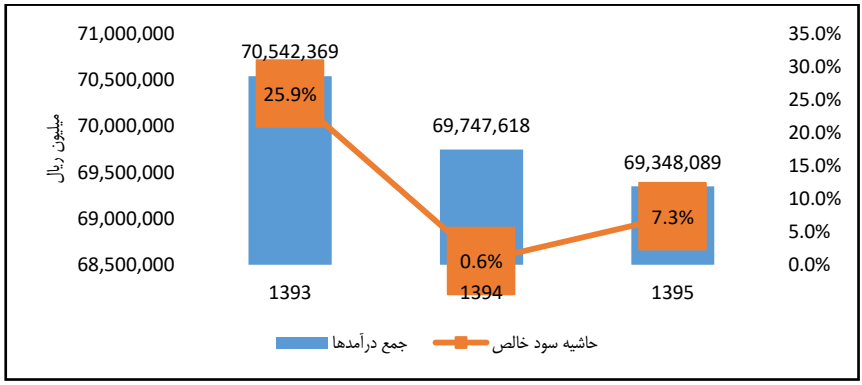
منبع: CODAL

۱۵-۳-۳-۴- روند درآمدزایی و سودآوری صنعت بانکداری

سودآوری بانک ملت در سال ۹۵ نسبت به عملکرد سال ۹۳ بیش از ۷۰ درصد کاهش یافته است (نمودار ۱۵- ۲۶). سایر بانک‌های کشور نیز با استثناء دانستن معدودی از

بانک‌ها، در وضعیت مشابهی به سر می‌برند. صنعت بانکداری از مشکلات عمیق و دیرپایی رنج می‌برد که اخیراً با حرکت به سمت گزارشگری همگرا با IFRS توجه بازار سرمایه به معضلات این گروه جلب شده است. با آشکار شدن این معضلات در جریان بازگشایی نماد معاملاتی سهام بانک ملت در بهمن‌ماه ۹۵، سهام این شرکت بیش از یک سوم ارزش خود را از دست داد. سایر بانک‌ها نیز کمابیش در وضعیت مشابهی به سر می‌برند. لذا با توجه به زمان بر بودن اصلاح ترازنامه و طرح کسب‌وکار بانک‌ها، انتظار بر آن است که سهام این صنعت طی سال آینده در رکود به سر ببرد.

نمودار ۱۵-۲۶- روند درآمدزایی و سودآوری بانک ملت

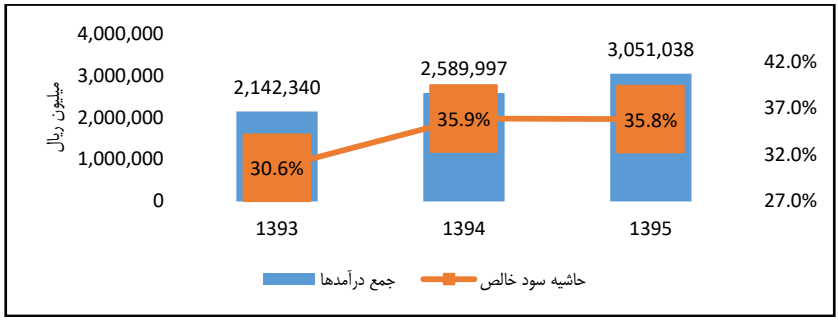


منبع: CODAL

۱۵-۳-۳-۵- روند درآمدزایی و سودآوری صنعت دارویی

درآمدزایی و سودآوری شرکت البرز دارو به عنوان یکی از شرکت‌های مورد توجه گروه دارویی طی در بودجه ۹۵ نسبت به عملکرد ۹۴ قریب به ۱۸ درصد افزایش را به ثبت رسانده است (نمودار ۱۵-۲۷). روند با ثبات افزایش مصرف دارو و تعدیل نرخ داروها بر اساس تورم و تغییرات نرخ ارز، مهم‌ترین عوامل رشد با ثبات سودآوری این گروه است. کاهش هزینه‌های مالی در سایه گشایش‌های بین‌المللی و نیز کاهش نسبی نرخ سود نیز به افزایش سودآوری این گروه کمک کرده است. با توجه به پا بر جا بودن روند مصرف و افزایش نرخ محصولات این گروه و همچنین نظر به اثر مثبت یکسان‌سازی نرخ ارز و بخشنامه جدید بانک مرکزی در خصوص گشایش اعتبار اسنادی بر وضعیت مالی شرکت‌های داروسازی، انتظار می‌رود رشد شاخص صنعت دارو در بازار سهام در سال ۹۶ نیز ادامه یابد.

نمودار ۱۵-۲۷- روند درآمدزایی و سودآوری شرکت البرز دارو

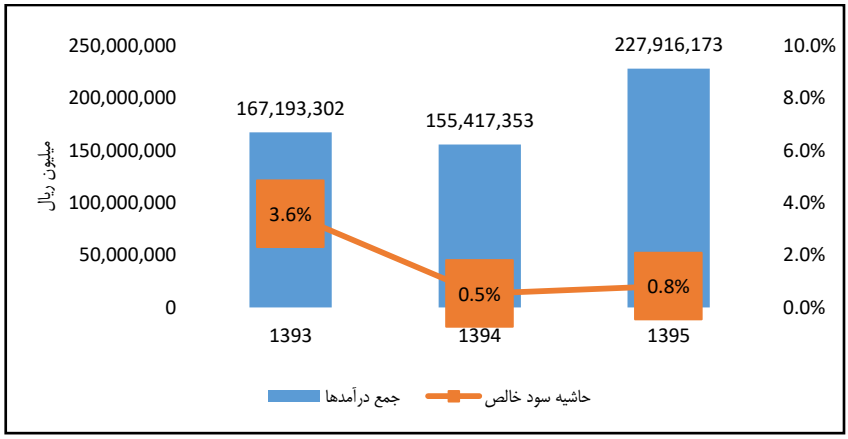


منبع: CODAL

۱۵-۳-۳-۶- روند درآمدزایی و سودآوری گروه خودروسازی و قطعات

سودآوری گروه خودروسازی که در دوران تحریم از کانال‌های متعددی با آسیب‌های جدی مواجه شده بود، در سال ۹۵ در سایه گشایش‌های پسابرجام احیا شد. افزایش تولید و فروش و حرکت به سمت ظرفیت کامل، در اثر برقراری تعاملات با شرکای خارجی، مهم‌ترین عوامل احیا این صنعت بوده است. در نتیجه این تحولات سودآوری شرکت ایران‌خودرو در بودجه ۹۵ نسبت به عملکرد سال ۹۴ قریب به ۱۳۰ درصد افزایش یافته است (نمودار ۱۵-۲۸). لازم به ذکر است که امکان حفظ نرخ رشد سودآوری این گروه در سال ۹۶ تحت نزدیک شدن به ظرفیت کامل بسیار محدود خواهد بود. با این حال پتانسیل‌هایی درزمینه اجرایی شدن همکاری‌ها با شرکای خارجی جهت تولید و عرضه محصولات جدید وجود دارد که می‌تواند منجر به رشد شاخص این صنعت در بورس شود.

نمودار ۱۵-۲۸- روند درآمدزایی و سودآوری شرکت ایران‌خودرو



۱۵-۳-۴- بازده صنایع

جدول (۱۵-۱) عملکرد بازدهی مهم‌ترین صنایع بورس را در سال ۹۵ ارائه می‌دهد. بر این اساس صنایع استخراج کانه‌های فلزی، فلزات اساسی و دارویی به ترتیب به ۲۳، ۲۰ و ۱۶ درصد بازدهی، پربازده‌ترین صنایع تا ۱۸ بهمن‌ماه ۱۳۹۵ بوده‌اند.

جدول ۱۵-۱- بازدهی صنایع مهم بازار سهام از ۱ فروردین تا ۱۸ بهمن‌ماه ۱۳۹۵

صنعت	ارزش صنعت در ابتدای دوره	ارزش صنعت در انتهای دوره	تفاوت ارزش	میزان سود نقدی صنعت	افزایش سرمایه از محل آورده	بازدهی
	میلیارد ریال					درصد
استخراج کانه‌های فلزی	۱۵۲,۵۳۹	۱۷۹,۴۱۳	۲۶,۸۷۵	۱۳,۵۲۶	۲۲,۰۶۰	٪۲۳
فلزات اساسی	۳۸۰,۷۶۳	۴۳۹,۲۲۱	۵۸,۴۵۸	۱۹,۶۷۲	۱۴,۲۷۳	٪۲۰
دارویی	۱۴۷,۷۴۸	۱۵۶,۱۲۳	۸,۳۷۵	۱۵,۲۴۰	۲,۹۱۰	٪۱۶
سیمان	۶۷,۸۹۳	۶۸,۸۳۴	۹۴۱	۴,۴۹۴	۳,۷۶۶	٪۸
چند رشته‌ای صنعتی	۲۴۵,۶۲۶	۲۱۴,۲۷۷	-۳۱,۳۴۹	۳۱,۷۰۸	۸,۷۵۰	٪۰
شیمیایی	۱,۰۱۸,۸۳۵	۹۰۹,۶۸۱	-۱۰۹,۱۵۴	۱۰۱,۲۱۷	۲,۸۰۰	-٪۱
فرآورده‌های نفتی	۲۸۰,۶۰۴	۲۴۰,۶۰۱	-۴۰,۰۰۳	۱۵,۰۲۰	۲۵۰	-٪۹
بانکداری	۵۱۸,۳۲۳	۴۰۸,۶۶۲	-۱۰۹,۶۶۱	۱۷,۳۹۹	۳,۰۰۰	-٪۱۸
خودروسازی	۲۴۴,۱۴۵	۱۷۳,۸۹۹	-۷۰,۲۴۶	۲,۰۵۸	۱۴,۸۵۲	-٪۲۶
حمل و نقل	۱۲۱,۲۳۳	۸۸,۱۹۴	-۳۳,۰۳۹	۲,۱۰۱	۹۹۷	-٪۲۵

صنعت شیمیایی و فرآورده‌های نفتی نیز از آنجا که اثر احیا قیمت نفت، فرآورده‌های نفتی و پتروشیمی بر صورت‌های مالی و قیمت سهام شرکت‌های مربوط به این صنایع تخلیه نشده است، به ترتیب ۱- و ۹- درصد بازدهی را ثبت کرده‌اند. اما همان‌طور که در بخش قبل ارائه شد، سال آینده سودآوری شرکت‌های این دو گروه افزایش یافته و منجر به بازدهی مثبت شاخص‌های این صنایع خواهد شد. همچنین صنعت خودروسازی در فرآیند اصلاح نسبی PE بازدهی ۲۶- درصدی را بر جای گذاشته است.

۱۵-۳-۵- روند P/E و ارزش معاملات صنایع

جدول (۱۵-۲) سطح P/E مهم‌ترین صنایع بورسی را ارائه می‌دهد. بالا بودن این شاخص از یک سو میزان خوش‌بینی سهامداران را نسبت به آینده صنعت نمایش می‌دهد و از سوی دیگر معیاری است که نشان می‌دهد چه میزان از اثرات اخبار خوبی که انتظار می‌روند در آینده در خصوص وضعیت صنعت منتشر شود، پیش‌تر در قیمت سهام تخلیه شده است. با این توضیح سطح بالای P/E در صنعت فلزات اساسی و سیمان حاکی از آن است که احتمالاً بخش قابل توجهی از انتظارات مثبت نسبت به آینده این صنایع در حال حاضر در قیمت سهام تخلیه شده و اخبار خوب سال آینده توان محدودی برای افزایش شاخص این صنایع خواهد داشت.

سطح نسبتاً متعادل P/E صنایع شیمیایی، دارویی و استخراج کانه‌های فلزی در کنار فرصت‌های مطرح شده برای این صنایع در بخش (۱۵-۳) نشان دهنده پتانسیل این گروه‌ها برای رشد قیمت در سال ۹۶ است. در خصوص صنعت فرآورده‌ها نفتی نیز اگرچه مقدار جاری P/E در مقایسه با سایر صنایع در سطح بالایی قرار دارد، اما P/E فعلی این صنعت در مقایسه با میانگین تاریخی آن در سطح نسبتاً پایینی ارزیابی می‌شود. لذا نظر به فرصت‌های این گروه (به شرح بخش ۱۵-۳) پتانسیل رشد قیمت سهام این گروه نیز در سال ۹۶ وجود خواهد داشت.

جدول ۱۵-۲- تغییرات P/E و تغییرات شاخص صنایع مهم بازار سهام از آغاز اول فروردین تا ۱۸ بهمن‌ماه ۹۵

صنعت	ارزش معاملات (میلیارد ریال)	P/E موزون ابتدای دوره	P/E موزون انتهای دوره	درصد تغییر P/E	شاخص ابتدای دوره	شاخص انتهای دوره	درصد تغییر شاخص
فلزات اساسی	۵۹,۹۱۹	۱۱۲	۱۵	-٪۸۷	۲۶,۳۶۶	۳۳,۸۰۶	٪۲۸
دارویی	۱۲,۵۱۷	۸	۸	-٪۱	۷,۶۹۰	۹,۱۸۳	٪۱۹
استخراج کانه‌های فلزی	۲۵,۷۲۳	۱۰	۸	-٪۲۱	۱۱,۸۶۲	۱۳,۵۲۷	٪۱۴
سیمان	۷,۳۴۶	۱۰	۱۷	٪۷۱	۶۸۲	۷۰۳	٪۳
شیمیایی	۴۹,۳۴۰	۷	۸	٪۹	۵,۰۶۵	۴,۷۰۴	-٪۷
فرآورده‌های نفتی	۳۷,۴۹۵	۳۱	۱۲	-٪۶۲	۲۱۹,۳۴۰	۱۸۹,۳۱۱	-٪۱۴
بانکداری	۳۲,۳۷۱	۸	۹	٪۱۲	۷۵۲	۶۰۲	-٪۲۰
حمل و نقل	۱۰,۹۴۲	۲۸	۲۰	-٪۲۷	۵,۴۶۴	۳,۸۵۰	-٪۳۰
خودروسازی	۱۰۴,۰۸۳	۵۴	۳۷	-٪۳۲	۲۷,۵۸۲	۱۸,۰۶۶	-٪۳۵

منبع: MABNA Data Processing Company

۱۵-۴- چشم‌انداز بازار سهام

بر اساس تحلیل‌های ارائه‌شده در بخش‌های قبل، چشم‌انداز بازار سهام در سال ۹۶ تحت تأثیر فرصت‌های زیر، صعودی ارزیابی می‌شود (نمودار ۱۵-۲۹):

- رشد سودآوری گروه فرآورده‌های نفتی، شیمیایی، فلزات اساسی و استخراج کانه‌های فلزی تحت تأثیر احیا قیمت جهانی نفت و فلزات
- رشد تقاضا فلزات اساسی، سیمان، خدمات فنی و مهندسی و پیمانکاری در اثر افزایش بودجه عمرانی
- افزایش نرخ ارز در صورت افت قیمت نفت، افت صادرات نفت و یا بروز تنگنا در دسترسی به منابع ارزی خارج از کشور در سایه تغییرات سیاست خارجی امریکا و برخی کشورهای اروپا
- افزایش نرخ فروش محصولات دارویی، فرآورده‌های نفتی، کود شیمیایی داخلی در سایه اجرایی شدن سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز
- افزایش تقاضای محصولات شرکت‌ها تحت تأثیر رشد اقتصادی
- تسریع در اجرای طرح‌های توسعه در اثر تسهیل جذب سرمایه خارجی
- تسهیل واردات ماشین‌آلات، تجهیزات، مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز صنایع در پی تسهیل در گشایش اعتبارات اسنادی

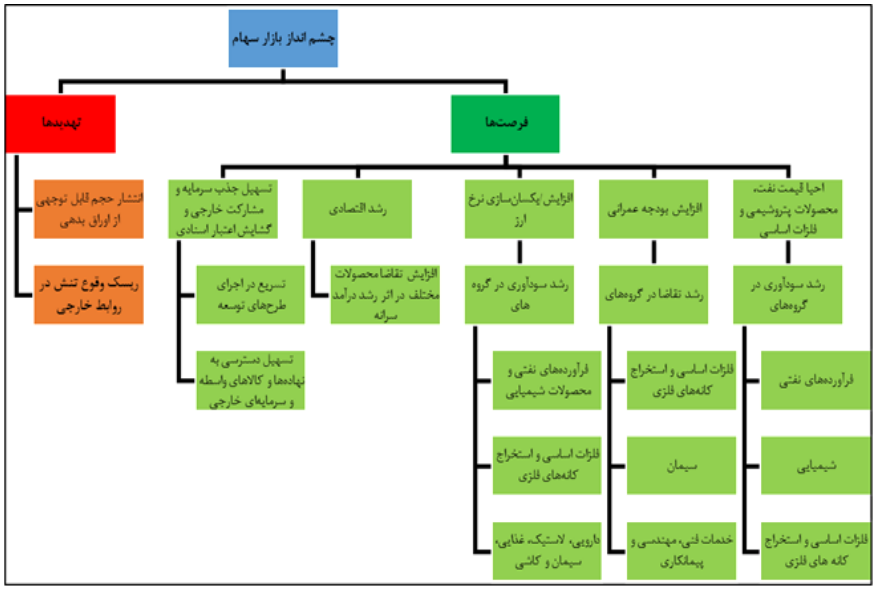
بر این اساس پیش‌بینی می‌شود فرصت‌های سرمایه‌گذاری مناسبی در سال ۹۶ در گروه پالایش نفت، پتروشیمی، فلزات، استخراج، دارویی، سیمان و ... وجود خواهد داشت. با این حال باید توجه داشت که تحلیل حاضر در سطح صنعت انجام شده‌است و اقدام به سرمایه‌گذاری علاوه بر تحلیل سطح صنعت، مستلزم تحلیل سطح شرکت نیز خواهد بود.

در مقابل فرصت‌های فوق‌الذکر در بازار سهام در افق یک ساله ۱۳۹۶، دو تهدید قابل ملاحظه‌ای قابل‌شناسایی است که در صورت تحقق منجر به فشار کاهشی معنی‌داری بر بازار سهام خواهد شد. در این زمینه، روند رشد بازار بدهی و انتشار اوراق مربوطه تحت تأثیر برنامه دولت برای بازپرداخت بدهی‌های خود، مهم‌ترین تهدید در برابر رشد بازار سهام ارزیابی می‌شود. همان‌طور که در بخش بعد تشریح خواهد شد، در قالب بودجه سال ۱۳۹۶، مجوز انتشار بیش از ۷۰ هزار میلیارد تومان انواع اوراق بدهی دولت، شرکت‌های دولتی و سازمان‌ها ارائه‌شده‌است. انتشار این اوراق در کنار تمامی منافعی که خواهد داشت (از جمله سازمان‌دهی بدهی‌های دولت، احیا بنیه تولید و پیمانکاری کشور، تأمین مالی پروژه‌های عمرانی و ...) فشار قابل ملاحظه‌ای را به نرخ سود وارد خواهد کرد. لذا

انتشار این حجم از اوراق بدهی و یا حتی نیمی از آن، با بالا بردن نرخ سود، منجر به افزایش بازده مورد انتظار سرمایه‌گذاران، خروج نقدینگی از بازار سهام و افت P/E این بازار می‌شود. در صورت تحقق این سناریو توسعه بازار بدهی با غالب شدن فضای رکودی در بازار سهام همراه می‌شود.

احتمال بروز چالش در روابط خارجی در دوران ریاست جمهوری ترامپ و قرار داشتن در آستانه انتخابات ریاست جمهوری ایران دیگر عامل تهدیدکننده چشم‌انداز بازار سهام در افق ۱۳۹۶ است. در این شرایط ریسک سیستماتیک بازار افزایش و P/E بازار سهام کاهش خواهد یافت. با این حال به دلیل همراه شدن این سناریو با جهش نرخ ارز، مجموعاً شاهد افزایش شاخص بورس خواهیم بود.

نمودار ۱۵-۲۹ چشم‌انداز بازار سهام در سال ۱۳۹۶



منبع: یافته‌های پژوهشگر

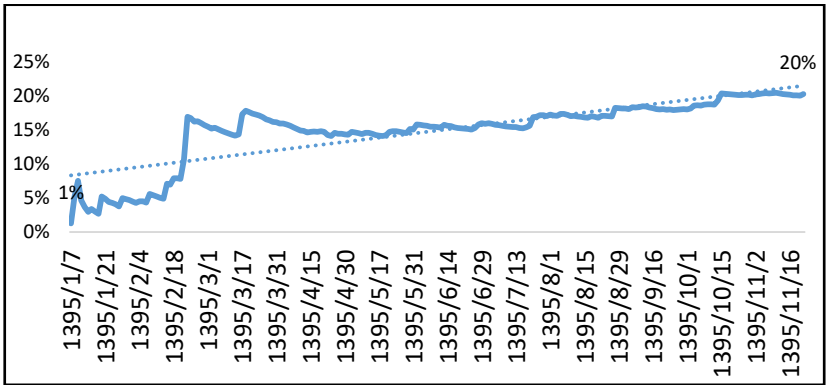
۱۵-۵- بازار بدهی

۱۵-۵-۱- روندهای بازار بدهی

بازار بدهی در سال ۹۵ با سرعت بالایی به سمت بزرگ شدن حرکت کرده است. در این روند نسبت ارزش معاملات اوراق بدهی منتشره در بورس اوراق بهادار تهران به ارزش معاملات سهام این بازار طی ۱۱ ماهه ابتدایی سال ۹۵ از ۱ به ۲۰ درصد جهش کرده

است (نمودار ۱۵-۳۰). این سرعت در گسترش بازار بدهی مرهون انتشار انواع اوراق بدهی جدید و جذابیت نرخ سود این اوراق در مقایسه با بازدهی ریسکی سایر گزینه‌های سرمایه‌گذاری بوده است. درست به دلیل جذابیت این اوراق و نرخ بهره مؤثر بالایی که ارائه می‌دهند، فشار قابل ملاحظه‌ای بر نقدینگی و P/E بازار سهام از سوی بازار بدهی واردشده است.

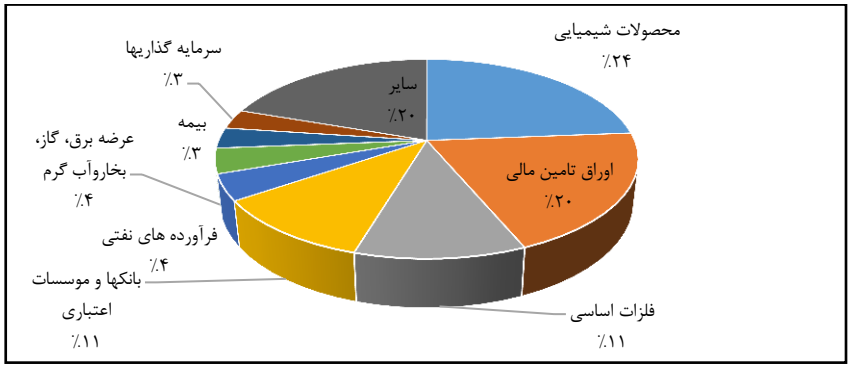
نمودار ۱۵-۳۰- نسبت ارزش معاملات اوراق بدهی به اوراق سهام در بورس اوراق بهادار تهران



منبع: TSE

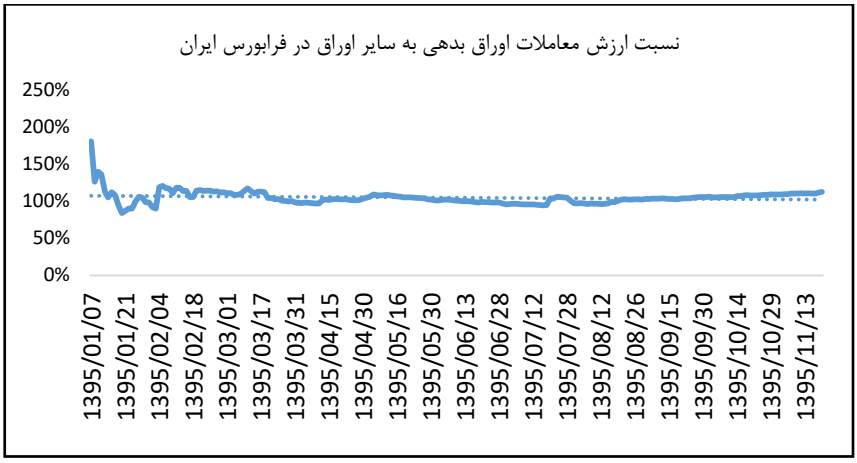
بخش بدهی بازار فرابورس نیز بار سرعت بالایی رشد کرده است؛ به‌نحوی‌که در مقطع ۲۳ بهمن‌ماه ۱۳۹۵ سهم اوراق بدهی از ارزش کل بازار فرابورس به ۲۰٪ رسیده است (نمودار ۱۵-۳۱). اوراق بدهی منتشره فرابورس در حالی که ۲۰٪ ارزش بازار فرابورس را تشکیل داده‌اند، طی ۱۱ ماهه اول ۹۵ بالغ بر ۵۰٪ ارزش کل معاملات انجام شده در فرابورس ایران را به خود اختصاص داده‌اند (نمودار ۱۵-۳۲). در واقع ارزش بازار اوراق بدهی فرابورس طی ۱۱ ماهه ۹۵ نسبت به رقم انتهای سال ۹۴ قریب به ۱۰۰٪ افزایش یافته است (نمودار ۱۵-۳۳) که این امر از سرعت بالای رشد بازار بدهی حکایت دارد.

نمودار ۱۵-۳۱- سهم اوراق بدهی از کل ارزش بازار فرابورس ایران



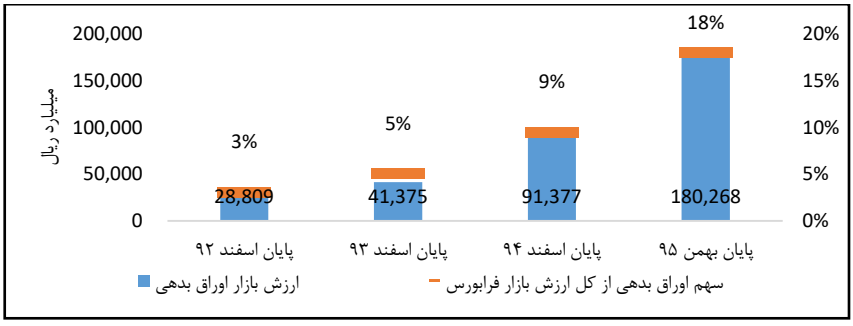
منبع: IFB

نمودار ۱۵-۳۲- نسبت ارزش معاملات اوراق بدهی به سایر اوراق در فرابورس ایران



منبع: IFB

نمودار ۱۵-۳۳- روند سهم اوراق بدهی از کل ارزش بازار فرابورس ایران



منبع: IFB

جدول ۱۵-۳-سهم بورس و فرابورس از کل معاملات بازار اوراق بدهی طی دوره ۱ فروردین تا ۲۰ بهمن ۱۳۹۵

بازار	ارزش کل معاملات اوراق بدهی (میلیارد ریال)	ارزش کل معاملات اوراق بدهی (میلیارد ریال)
فرابورس ایران	۱۹۸.۳۶۳	٪۶۹
بورس اوراق بهادار تهران	۹۰.۶۳۰	٪۳۱
جمع	۲۸۸.۹۹۳	٪۱۰۰

منبع: TSE و IFB

طی ۱۱ ماهه ابتدایی سال ۹۵ نیز بالغ بر ۲۸ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی در بورس و فرابورس مورد معامله قرار گرفته‌است که از این مقدار حدود ۷۰٪ به معاملات فرابورس مربوط می‌شود (جدول ۱۵-۳). بر اساس موارد فوق روند رشد ارزش بازار، رشد ارزش معاملات و نیز رشد سهم اوراق بدهی از بازار بورس و فرابورس، حاکی از شتاب بالای توسعه بازار بدهی است.

۱۵-۵-۲- جایگاه بازار بدهی در برنامه‌های توسعه

بازار سرمایه در فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه به تدریج جایگاه مستقل و معنی‌داری یافته است. اما در تدوین برنامه‌های توسعه پیشینی، بازار بدهی به عنوان یکی از بخش‌های مهم بازار سرمایه کمتر مورد توجه قرار گرفته است. بررسی جایگاه بازار سرمایه در برنامه‌های توسعه دوم تا پنجم که در پی خواهد آمد حاکی از آن است که اجرای این برنامه‌ها در کنار کمک شایانی که به توسعه زیر ساخت‌های بازار سرمایه و نیز گسترش بازار سهام کرده، پشتیبانی قابل ملاحظه‌ای از توسعه بازار بدهی صورت نگرفته‌است. دلیل اصلی این امر را باید در نوع نیاز دولت‌های وقت به بازار سرمایه جستجو کرد. در واقع دولت‌هایی که مجری برنامه‌های توسعه پیشین بوده‌اند، به دلیل قرار گرفتن در برهه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تکالیفی که درزمینه واگذاری سهام شرکت‌های دولتی داشته‌اند، ناچار به توسعه بازار سهام جهت انجام وظایف و تکالیف مربوطه بوده‌اند. از این رو این دولت‌ها بنا بر مقتضیات و نیازهای روز، می‌باید توجه خود را به توسعه بازار سهام معطوف می‌کردند.

اما برنامه ششم توسعه به شرحی که ارائه خواهد شد، توجه ویژه‌ای به توسعه بازار بدهی نموده است که این توجه از یک پشتوانه مستحکم و نیاز مبرم ناشی می‌شود. در حال حاضر حجم بالای بدهی‌های دولت به یکی از تنگناهای مهم اقتصاد ایران بدل شده‌است و خروج از تنگنای موجود مستلزم توسعه بازار بدهی است. از این رو توجه ویژه به توسعه بازار بدهی در راستای ضرورت رفع معضل بدهی‌های انباشته دولت بوده است.

لذا به دلیل نیاز مبرم به این بازار، پیش‌بینی می‌شود که دولت حداکثر توان خود را در راستای اجرای تکالیف برنامه ششم در خصوص توسعه بازار بدهی به کار گیرد.

۱۵-۵-۲-۱- برنامه دوم، سوم، چهارم و پنجم توسعه[۱]

پس از پایان جنگ تحمیلی مهم‌ترین اولویت سیاست‌گذاران کشور بازسازی و ترمیم زیرساخت‌ها و خسارت‌های ناشی از جنگ بود. بر این اساس دولت وقت محور اصلی نخستین برنامه توسعه کشور را بازسازی ویرانی‌های به‌جامانده از جنگ درنظر گرفت. در این شرایط توسعه بازار سرمایه در اولویت و کانون توجه قرار نداشته است. لذا اگرچه در متن این برنامه اشاره مستقیمی به بازار سرمایه نشده است، اما تأکیدات صورت گرفته بر حضور سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در بخش واقعی اقتصاد و مشارکت‌های مردمی در کنار کاهش اندازه دولت، بستر ایجاد بازارهایی نظیر بازار سرمایه را برای حضور سرمایه‌گذاران بخش خصوص و قشر عمومی مردم برای سال‌های بعدی را فراهم نمود.

در برنامه دوم توسعه تأکیدات بیشتری بر آزادی اقتصادی و خصوصی‌سازی شد. این برنامه رشد و توسعه اقتصادی را اصلی‌ترین هدف خود قرار داده و تأکید خاصی بر لزوم پایداری رشد داشت. در متن برنامه دوم توسعه برای اولین بار در چند مورد از واژه «بورس» نیز استفاده شد. برنامه دوم توسعه خرید و فروش اوراق مشارکت از طریق بازار بورس مجاز اعلام نمود و با افزودن بخش کاملاً متمایزی تحت عنوان «بازار سرمایه» بر ضرورت نقش بازار سرمایه در کنار سایر بازارها در جهت نیل به توسعه اقتصادی و اهمیت تأمین مالی از طریق این بازار تأکید شد.

در برنامه سوم توسعه مواردی همچون آزادسازی نظام اقتصادی، نظام جامع تأمین اجتماعی، لغو انحصارات، کاهش تصدی‌گری دولت و توجه به ضرورت تداوم و تسریع خصوصی‌سازی در کانون توجه واقع شد. با توجه به اهداف برنامه سوم توسعه، روند تکاملی نقش بازار سرمایه در اقتصاد کشور شتاب گرفت. در این رابطه در برنامه سوم توسعه، توجه به بازار سرمایه از سطح تکالیف و اهداف کلی به سطح برنامه‌ها و اقدامات مشخص تغییر یافت. در همین راستا در ماده ۳۱ این برنامه، وظایف «شورای بورس» در خصوص راه‌اندازی بورس‌های منطقه‌ای، ایجاد بورس کالا و معرفی ابزار جدید مالی ماده تصریح شد. همچنین در بند ج ماده ۴ برنامه سوم، واگذاری شرکت‌های دولتی از طریق

---

۱. برگرفته از گزارش شرکت بورس اوراق بهادار تهران با عنوان «بررسی جایگاه بازار سرمایه در لایحه برنامه توسعه ششم و لایحه بودجه ۱۳۹۵ با نگاهی بر برنامه‌های توسعه پیشین»

بورس، داد و ستد الکترونیکی اوراق بهادار و پوشش خدمات اطلاع‌رسانی در سطح ملی و بین‌المللی و ضرورت انتشار اطلاعات معاملات و شرکت‌ها مدنظر قرار گرفت.

در برنامه چهارم توسعه تداوم خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی از مهم‌ترین موارد ارتباط برنامه با بازار سرمایه بود. علاوه بر این در برنامه چهارم توسعه بر گسترش جغرافیایی بورس، گسترش بازارهای تخصصی، ایجاد بازارهای اوراق بهادار خارج از بورس و برقراری ارتباط با بورس‌های منطقه‌ای و جهانی تأکید شد. در این برنامه همچنین تدابیری به منظور رونق بازار سرمایه از طریق جلب مشارکت سایر نهادها اندیشیده شد. در این راستا بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شدند با طراحی و تدوین چارچوب تنظیمی و نظارتی و سازوکار اجرائی لازم، امکان سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه کشور و بین‌المللی کردن بورس اوراق بهادار تهران را فراهم آورند. بدین ترتیب در برنامه چهارم توسعه گسترش و تعمیق بازار سرمایه و تنوع ابزارهای مالی پیگیری شد.

در برنامه پنجم توسعه نقش بازار سرمایه در حوزه خصوصی‌سازی و واگذاری سهام دولتی پر رنگ‌تر شد. این برنامه همچنین در محورهای دیگری به شرح ذیل به توسعه بازار سرمایه پرداخت:

- حمایت مالی از ایجاد و توسعه بورس ایده و بازار فناوری
- تبعیت فعالیت شرکت‌های در حال واگذاری (مشمول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم) از ضوابط سازمان بورس و اوراق بهادار
- الزام به ثبت اوراق بهادر منتشر شده نزد سازمان بورس و اوراق بهادار و داد و ستد آن‌ها از طریق بورس‌ها و بازارهای خارج از بورس
- الزام نمودن انجام فرآیند تسویه معاملات از طریق شرکت‌های سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه
- ارتباط بازار سرمایه با سایر بخش‌های اقتصادی اعم از بخش بازرگانی، ثبت اسناد و املاک
- اجازه انتشار سه ابزار جدید تأمین مالی شامل عقود اسلامی استصناع؛ مرابحه و خرید دین

در مجموع اجرای این برنامه‌ها در کنار کمک شایانی که به توسعه زیر ساخت‌های بازار سرمایه و نیز گسترش بازار سهام کرده، پشتیبانی قابل ملاحظه‌ای از توسعه بازار بدهی صورت نگرفته‌است. دلیل اصلی این امر را باید در نوع نیاز دولت‌های وقت به بازار سرمایه جستجو کرد. در واقع دولت‌هایی که مجری برنامه‌های توسعه پیشین بوده‌اند، به دلیل قرار گرفتن در برهه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تکالیفی که درزمینه واگذاری سهام شرکت‌های دولتی داشته‌اند، ناچار به توسعه بازار سهام جهت

انجام وظایف و تکالیف مربوطه بوده‌اند. از این رو این دولت‌ها بنابر مقتضیات و نیازهای روز، می‌باید توجه خود را به توسعه بازار سهام معطوف می‌کردند.

۱۵-۵-۲-۲- برنامه ششم توسعه

لایحه برنامه ششم توسعه در تاریخ ۱۳ تیرماه ۱۳۹۴ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. این لایحه پس از طی مراحل بررسی و تغییر در مجلس در تاریخ ۹۵/۹/۲۴ به تصویب کمیسیون تلفیق رسید و پس از تصویب نهایی توسط مجلس و تائید شورای نگهبان به قانون تبدیل خواهد شد. لایحه مصوب کمیسیون تلفیق با ۱۴۴ ماده شامل ۲۰ بخش مجزا است که بخش ۳ از این لایحه به نظام پولی و بانکی و تأمین منابع مالی اختصاص دارد.

ماده ۳ این برنامه در بخش شیوه‌های تأمین منابع مالی برنامه ششم، سهم ۱۴ درصدی را برای بازار سرمایه هدف‌گذاری کرده است. این هدف‌گذاری امکان نقش‌آفرینی بازار سرمایه در نظام تأمین مالی کشور را تسهیل می‌نماید. بند ۸ ماده ۴ در راستای توسعه بازار سرمایه، مواردی نظیر توسعه ابزارهای مالی و کالایی، توسعه بازار انرژی، عرضه نفت و فرآورده‌های نفتی در بورس انرژی و اصلاح نهادی حاکمیت شرکتی برای شرکت‌های عام و نهادهای مالی را برنامه‌ریزی کرده است. در میان این موارد، موضوع توسعه بورس انرژی از سطح اهداف کلی خارج‌شده و با تکلیف کردن عرضه نفت و فرآورده‌های نفتی در بورس انرژی، موضوع توسعه بورس انرژی برنامه اقدامات اجرایی قرار داده شده‌است. در بند ۹ همین ماده، بر ارتقا شفافیت اطلاعات و راه‌اندازی مؤسسات رتبه‌بندی تأکید شده‌است که این مورد از ملزومات اساسی توسعه بازار بدهی بوده و با توجه ورود سیاست‌گذار در این حوزه در سطح تعیین اقدام مشخص بوده است، این بند از پشتوانه اجرایی کافی برخوردار می‌باشد.

همان‌طور که اشاره شد بخش ۳ لایحه برنامه ششم، مشخصاً به نظام پولی و بانکی و تأمین منابع مالی اختصاص دارد. در بند ۱ ماده ۱۱ بخش ۳ دولت مکلف شده‌است که تمامی بدهی‌های قطعی شده منتهی به اسفند ۹۵ خود را تا پایان برنامه ششم از طریق انتشار اوراق بدهی مصون از تورم تسویه نماید. مطابق تبصره این ماده، معاملات این اوراق تنها در بازارهای متشکل اوراق بهادار تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار مجاز است. همچنین معامله این اوراق به کسر و با نرخ سود شناور نیز مجاز اعلام شده‌است. بند ۳ این ماده نیز به منظور تأمین دارایی‌های پشتیبان اوراق فوق‌الذکر اجازه اجرای سامانه جامع اطلاعات اموال غیر منقول دستگاه‌های اجرایی (سادا) داده شده است. همچنین در بند ۴ ماده ۱۱ استفاده از سهام متعلق به دولت به عنوان پشتوانه اوراق بدهی مجاز اعلام

شده‌است. بند ۵ این ماده نیز مجوز انتشار اسناد خزانه به منظور رفع عدم تعادل منابع-مصارف بودجه عمومی را صادر کرده و اعتبارات پیش‌بینی شده برای پرداخت اصل و سود این اسناد در بودجه سنواتی را ۱۰۰٪ تخصیص یافته اعلام کرده است.

موارد مطرح شده در ماده ۱۱ به ترتیبی که تشریح شد، شامل مجموعه اقدامات مشخصی است که دولت را مکلف به توسعه بازار بدهی می‌نماید. دولت نیز به دلیل نیاز مبرم به ساماندهی بدهی‌های خود به طور قطع از کلیات مفاد این ماده استقبال کرده و حداکثر توان خود را در پیاده‌سازی آن به کار خواهد بست. بنابراین قانون برنامه توسعه ششم یکی از مهم‌ترین محرک‌های پشتیبان توسعه بازار بدهی در افق ۱۴۰۰ خواهد بود.

لازم به ذکر است که در ماده ۱۳ دولت مکلف شده به نحوی نسبت به بازپرداخت بدهی خود به سازمان تأمین اجتماعی نماید که مانده بدهی دولت به این سازمان تا پایان برنامه به صفر برسد. لذا به دلیل حجم بالای بدهی‌های دولت به این سازمان، پیش‌بینی می‌شود که بخشی از تکالیف مربوط به این ماده نیز از طریق رجوع دولت به بازار بدهی تأمین شود که این موضوع از دیگر نیروهای پشتیبان توسعه بازار بدهی به شمار می‌رود.

ماده ۸ برنامه ششم توسعه نیز به طور خاص به مسئله ساماندهی و مدیریت بدهی‌های دولت پرداخته است. در ردیف ۲ بند چ ماده ۸ حداکثر نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی برابر با ۴۰٪ (با امکان افزایش تا ۵۰٪ در شرایط خاص) تعیین شده‌است. ردیف ۳ همین بند مجوز پرداخت اصل بدهی دولت از طریق تجدید بدهی را ارائه کرده و ردیف ۴ نیز حرکت به سمت اوراق بدهی و حذف تدریجی اوراق تسویه خزانه را سیاست‌گذاری کرده است. همچنین ردیف ۵ بند چ، ابزارهای بدهی «کوتاه مدت» و «بلندمدت» را به ترتیب برای تأدیه بدهی دولت به «اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی» و «سیستم بانکی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» تعیین کرده است. تمامی این موارد مؤید حمایت برنامه ششم توسعه از گسترش و تعمیق بازار بدهی جهت حل مسئله ساماندهی بدهی‌های دولت است.

۱۵-۵-۳- جایگاه بازار بدهی در بوجه ۹۶

جدول (۱۵-۴) ظرفیت‌های مالی پیش‌بینی شده جهت استفاده از بازار سرمایه در لایحه بودجه سال ۹۶ را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود لایحه بودجه اجازه انتشار نزدیک به ۸۰ هزار میلیارد تومان انواع اوراق بدهی را به دولت داده است. این در

حالی است که ارزش کل معاملات اوراق بدهی از ابتدای سال ۹۵ تا ۲۰ بهمن‌ماه این سال کمتر از ۳۰ هزار میلیارد تومان بوده است.

جدول ۱۵-۴- ظرفیت‌های مالی پیش‌بینی شده جهت استفاده از بازار سرمایه در لایحه بودجه سال ۹۶

ردیف	انتشار دهنده	بند قانون سال ۹۶	موضوع	نوع اوراق	منابع ۹۶	
					با تضمین دولت	با تضمین دستگاه ناشر
۱	شرکت‌های دولتی	الف تبصره ۵	اجرای طرح‌های مختلف اقتصادی توسط شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌ها	اوراق مشارکت	۰	۱۰۰,۰۰۰
۲	دولت	ب تبصره ۵	تکمیل طرح‌های نیمه تمام	اوراق اسلامی	۲۰۰,۰۰۰	۰
۳			تسویه بدهی قطعی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی بابت طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای	صکوک اجاره	۰	۰
۴		هـ تبصره ۵	تسویه بدهی دولت بابت طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و مابه‌التفاوت قیمت تمام شده آب و برق با قیمت تکلیفی	اسناد خزانه اسلامی	۸۵,۰۰۰	۰
۵		ح تبصره ۵	بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید	اوراق اسلامی	۵۰,۰۰۰	۰
۶	شهرداری‌ها	د تبصره ۵	تکمیل طرح‌های قطار شهری و سایر طرح‌های عمرانی شهرداری‌ها	اوراق شارکت و صکوک اسلامی	۰	۵۰,۰۰۰
۷	وزارت نفت	ط تبصره ۵	سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز	اوراق مشارکت ارزی-ریالی	۰	۵۰,۰۰۰
۸		ی تبصره ۵	بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت ارزی-ریالی و بدهی‌های سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید توسط شرکت ملی نفت	اوراق مشارکت ارزی-ریالی	۰	۹۹,۰۰۰
۹	جمع				۳۳۵,۰۰۰	۲۹۹,۰۰۰
۱۰	دولت	ز تبصره ۵	استمرار جریان پرداخت‌های خزانه جهت تخصیص‌های اولویت‌دار	اسناد خزانه اسلامی	۱۰۰,۰۰۰	۰
۱۱		و تبصره ۵	تسویه و تهاتر بدهی دولت به اشخاص حقیقی حقوقی با مطالبات دولت از آن‌ها	اوراق تسویه خزانه	۵۰,۰۰۰	۰

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

بنابراین در صورت استفاده کامل دولت از پتانسیل‌های مذکور بازار بدهی در پایان سال ۹۶ بالغ بر ۲۰۰ درصد بزرگ‌تر از سال ۹۵ خواهد بود. از مزایای انتشار این اوراق می‌توان به ساماندهی بدهی‌های دولت، رفع تنگنای نقدینگی پیمانکاران و سایر فعالین اقتصادی، سرعت گرفتن اجرای پروژه‌های عمرانی، افزایش سرمایه‌گذاری به دلیل احیا قدرت نقدینگی شرکت‌ها و سازمان‌های طلبکار از دولت و در مجموع روان شدن چرخ فعالیت‌های اقتصادی اشاره کرد که انتظار می‌رود سرریز این رخدادها، خود را در افزایش اشتغال و رشد اقتصادی نمایان کند.

در کنار مزایای برشمرده شده برای توسعه بازار بدهی، توجه به تأثیر توسعه بازار بدهی بر نرخ سود و بازده بازار سهام نقشی کلیدی در ترسیم چشم‌انداز بازار سهام خواهد داشت. در این خصوص پیش‌بینی می‌شود که در صورت انتشار تمام یا بخش معنی‌داری از اوراق موضوع جدول (۱۵-۴)، فشار قابل ملاحظه‌ای در طرف عرضه اوراق ایجاد می‌کند. فشار عرضه در بازار بدهی منجر به کاهش قیمت اوراق و افزایش نرخ بهره‌ی مؤثر خواهد شد. افزایش در نرخ بهره مؤثر اوراق منتشره در بازار بدهی، هزینه فرصت و بازده مورد انتظار سرمایه‌گذاران را افزایش داده و در نتیجه منجر به کاهش P/E بازار سهام می‌شود. این امر فشار قابل ملاحظه‌ای را بر شاخص بازار سهام و ارزش معاملات این بازار وارد خواهد کرد. وقوع این سناریو مستلزم آن است که دولت بخش معنی‌داری از مجوزهای صادره در جدول (۱۵-۴) برای انتشار اوراق بدهی را استفاده نماید. لیکن انتشار این اوراق تعهد زا بوده و برای دستگاه ناشر ایجاد بار مالی خواهد کرد؛ و لذا از این حیث انتشار این اوراق برای دولت معایبی نیز خواهد داشت. از سوی دیگر انتشار گسترده این اوراق نظام بانکی شکننده فعلی را در فشار قابل توجهی برای تأمین منابع مالی قرار خواهد داد. بنابراین از آنجا که حفظ ثبات نظام بانکی در شرایط حساس کنونی بانک‌ها از اولویت‌های دولت تلقی می‌شود، تمایل دولت برای انتشار اوراق بدهی که منجر به رشد نرخ بهره می‌شود، محدود خواهد بود. در کنار این موانع و معایب انتشار اوراق بدهی، ممکن است دولت به جهت تسویه بدهی‌های خود تحت فشار قرار گرفته و ناچار به انتشار این اوراق و قبول هزینه‌های مترتب بر آن شود. لذا مشاهده می‌شود که رفتار دولت در خصوص شدت و ضعف انتشار اوراق بدهی در سال ۹۶ قابل پیش‌بینی نخواهد بود.

۱۵-۵-۴- چشم‌انداز بازار بدهی

بر اساس آنچه در بخش‌های قبل ارائه شد، عملکرد بازار بدهی در سال ۹۵ حاکی از تمایل سرمایه‌گذاران به مشارکت در این بازار، افزایش سریع حجم معاملات و نقد شوندگی آن و نیز سرعت بالای رشد ارزش بازار بدهی است. این عوامل در سال ۹۵ بازار بدهی را به عنوان رقیبی جدی برای بازار سهام معرفی کرد.

رجوع به لایحه برنامه ششم توسعه و لایحه بودجه سال ۹۶ نیز حاکی از توجه ویژه سیاست‌گذاران به اهمیت و ضرورت توسعه بازار بدهی دارد. به‌نحوی‌که تکالیف و مجوزهای متعددی برای انتشار انواع اوراق بدهی تعیین و ارائه‌شده است. از سوی دیگر دولت دریافته است که حرکت دادن اقتصاد ایران، ایجاد رشد اقتصادی پایدار، حل معضلات نظام بانکی و پیمانکاری کشور، رفع تنگناهای وزارت نیرو، عبور از بحران صندوق‌های بازنشستگی، گذر از بحران اشتغال و ... در گرو حل معضل بدهی‌های دولت است. لذا دولت انگیزه کافی برای حداکثر بهره‌برداری از ظرفیت‌های قانونی ایجاد شده در برنامه ششم و بوجه ۹۶ را در جهت توسعه بازار بدهی دارد. لیکن از آنجا که انتشار حجم وسیعی از اوراق بدهی منجر به فشار افزایشی بر نرخ بهره می‌شود و افزایش نرخ بهره در شرایط فعلی بانک‌ها را بیش‌ازپیش شکننده خواهد کرد، راه دولت برای توسعه بازار بدهی هموار نبوده و مشمول پرداخت هزینه‌های مربوطه توسط دولت است. از سوی دیگر افزایش نرخ بهره به دلیل تأثیر منفی بر مصرف و سرمایه‌گذاری، حجم تقاضای کل را کاسته و تحقق رشد اقتصادی را به دلیل ضعف تقاضای کل دشوار می‌سازد. بر این اساس میزان انتشار اوراق بدهی توسط دولت در سال ۹۶ مستلزم انجام هزینه-فایده توسط دولت است و اینکه نتیجه هزینه-فایده مذکور منجر به انتشار چه میزان اوراق بدهی می‌شود به طور قطعی قابل پیش‌بینی نخواهد بود. اما نظر به عملکرد دولت در بازار بدهی در سال ۹۵ و اقدامات صورت گرفته توسط دولت و مجلس در تدوین و تصویب لایحه برنامه ششم و لایحه بودجه ۹۶، پیش‌بینی می‌شود روند توسعه بازار بدهی و انتشار اوراق مربوطه در سال ۹۶ (فارغ از شدت یا ضعف آن) ادامه یابد. به هر تقدیر تداوم انتشار اوراق بدهی، بازار بدهی را به عنوان یک رقیب جدی برای بازار سهام در سال ۹۶ مطرح می‌سازد.

فصل شانزدهم

خدمات واسطه‌گری مالی
با تاکید بر نظام بانکی

محمد نادعلی
(پژوهشگر بانک مرکزی)

مقدمه

بانک‌ها در اقتصاد ایران به دلیل نقایص بازار سرمایه و ناچیز بودن جذب سرمایه‌های خارجی، از نقش کلیدی در تجهیز سپرده‌ها به سمت مصارف سرمایه‌گذاری برخوردارند. در واقع می‌توان بخش بانکی را در اقتصاد ایران مهم‌ترین مجرای ارتباطی میان عرضه و تقاضای منابع پولی و ارائه‌دهنده خدمات واسطه‌گری مالی دانست؛ به‌حدی‌که هرگونه نقصان در ساختار این بخش و ناکارآمدی عملکرد آن زمینه‌های بروز اختلال در سایر بخش‌ها را نیز فراهم می‌آورد. بررسی ساختار نظام بانکی در اقتصاد ایران طی دهه‌های اخیر نشان می‌دهد که این نظام در طول زمان مراحل متفاوتی را به لحاظ ساختار حاکم ـ از رقابتی به انحصاری ـ گذرانده است. شبکه بانکی در قبل از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ دارای ساختار مدیریتی دولتی و خصوصی بوده و پس از انقلاب به علت مشکلات ایجاد شده کلیه بانک‌های کشور ملی شده و در مالکیت دولت درآمده است. سپس با تصویب قانون عملیات بانکداری بدون ربا در سال ۱۳۶۲ ساختار تجهیز و تخصیص منابع در این سیستم دچار تغییر اساسی شده است.

به دلیل وقوع جنگ طی سال‌های ۶۷-۱۳۵۹ و تبعات آن و ضرورت بازسازی آسیب‌های ناشی از آن، مداخلات دولت در سیستم تأمین و تخصیص منابع به تدریج گسترش یافته است. در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور- که از سال ۱۳۶۸ به بعد شروع شده است- تعیین سقف تسهیلات بانکی، اولویت‌بندی در اعطای تسهیلات به بخش‌ها و مناطق مورد تأکید قرار گرفته است. تعیین نرخ دستوری سودهای بانکی توسط دولت و محدود بودن ابزارهای سیاست پولی بانک مرکزی در دوران پس از انقلاب به خوبی مشهود است. همچنین طی سال‌های اخیر زمینه قانونی فعالیت بانک‌های خصوصی در کشور (از سال ۱۳۷۹ به بعد) فراهم شده است که این مسئله منجر به گسترش فعالیت بانک‌های خصوص در تجهیز و تخصیص منابع در بازار پول کشور شده است. با ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و الزام انجام واگذاری در این صنعت، شبکه بانکی شرایط رقابتی‌تر را تجربه کرده است. به طور کلی مهم‌ترین ویژگی‌های حاکم بر ساختار موجود بانکی کشور به شرح ذیل است (نادعلی، ۱۳۹۵):

- اختصاص سهم بالایی از بازار نظام بانکی کشور به بانک‌های دولتی و شبه دولتی و در نتیجه مدیریت دولتی
- تجهیز و تخصیص منابع در چارچوب عملیات بانکداری بدون ربا
- تعیین متمرکز نرخ سود بانکی توسط شورای پول و اعتبار
- تسلط سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی به دلیل اتکای دولت به درآمدهای نفتی و قاعده‌مند نبودن رفتار مالی دولت
- جبران زیان بانک‌های دولتی و ممانعت از ورشکستگی بانک‌ها توسط دولت
- شکل‌گیری بنگاه‌های بانکدار و بانک‌های بنگاه‌دار در دوران خصوصی‌سازی بخش بانکی (ورود غیرمتخصص‌ها به بانکداری)
- رشد و گسترش مؤسسات مالی و اعتباری غیرمجاز در بازار پول (که البته در حال ساماندهی شدن است).

بر همین اساس در این فصل از کتاب تمرکز اصلی بر روی بانک‌های کشور به عنوان اصلی‌ترین جزء سیستم مالی در ارائه خدمات واسطه‌گری مالی صورت خواهد گرفت. ساختار این فصل بدین شیوه است که ابتدا جایگاه سیستم مالی در اقتصاد تبیین می‌شود. سپس ساختار بازار مالی در ایران ترسیم خواهد شد. در گام بعدی به بررسی چالش‌های بازارهای مالی در کشور پرداخته می‌شود. در ادامه ضمن بحث در خصوص ضرورت اصلاح

بخش مالی به بررسی برنامه اصلاح نظام بانکی کشور پرداخته خواهد شد. در پایان با ارائه چشم‌انداز بازار پول ایران در سال ۱۳۹۶، جمع‌بندی ارائه می‌شود.

۱۶-۱- جایگاه سیستم مالی در اقتصاد

هدف عمده سیستم مالی، فراهم‌سازی وسیله مبادله و تسهیل فرآیند استقراض و وام‌دهی بین عوامل اقتصادی است که با کمبود و مازاد مالی مواجه هستند. این هدف به نوبه خود سبب ارتقای کارایی اقتصادی و بهبود استفاده از منابع جامعه خواهد شد که در نهایت منجر به افزایش حجم سرمایه در سطح کلان و به تبع آن افزایش استاندارد زندگی می‌شود. بنابراین یک نظام مالی هدف تخصیص بهینه منابع مالی، جهت کمک به رشد اقتصادی و افزایش سطح عمومی رفاه را دنبال می‌کند. در راستای تحقق این اهداف سیستم مزبور وظایفی را بر عهده دارد که عبارت است از: تسویه پرداخت‌ها، ادغام و تقسیم مجدد منابع، نقل و انتقال منابع اقتصادی، مدیریت ریسک‌های ذاتی در معاملات مالی، ارائه اطلاعات قیمتی کارا، بسط تدابیری برای مرتفع نمودن مسائل انگیزشی (فقهی کاشانی و همکاران،۱۳۹۲).

۱۶-۱-۱- ارکان نظام مالی

نقش حساس و کلیدی بخش مالی در تحریک، استحکام و تداوم رشد اقتصادی در ادبیات دهه اخیر مورد توجه و تأکید فراوان قرار گرفته است. نظام مالی از طریق فراهم آوردن امکان نیل به برنامه "پس‌انداز- سرمایه‌گذاری" بهینه از طریق کاهش هزینه‌های معاملاتی و اطلاعاتی می‌تواند تحقق این امر را تسهیل نماید. تضمین کارایی، پایداری و سلامت نظام مالی در گرو کیفیت کارکرد انفرادی و تعاملات پویای ارکان آن است. لذا ارکان یک نظام مالی را می‌توان به صورت زیر طبقه‌بندی کرد (مشکین، ۱۳۹۱):

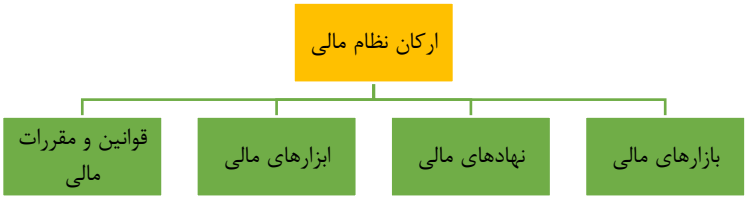
الف- ابزارهای مالی: اسنادی مبنی بر تعهدات مالی هستند (مانند اوراق قرضه، سهام، ابزار مشتقه و ...)

ب- بازارهای مالی: مکان‌ها یا سازوکارهایی هستند که ابزارهای مالی در قالب آن‌ها مبادله می‌شوند (مانند بازارهای سرمایه و بدهی، اولیه و ثانویه، رسمی و غیررسمی و ...)

ج- نهادهای مالی: نهادهایی هستند که ابزارهای مالی را نشر و مبادله می‌نمایند (مانند بانک‌های تجاری و تخصصی، شرکت‌های بیمه و تأمین اجتماعی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری، مؤسسات رتبه‌بندی)

د- قوانین و مقررات مالی: قوانین حاکم بر روابط و فعالیت‌های نهادهای مالی در بازارهای مالی هستند (مانند مقررات مالکیتی، مالیاتی، حسابداری، افشا و ...)

نمودار ۱۶-۱- اجزای تشکیل دهنده یک نظام مالی



۱۶-۱-۲- ویژگی‌های مطلوب بازارهای مالی

در بررسی وضعیت بازار مالی، از شاخص‌های متعددی استفاده می‌شود. تمامی این شاخص‌ها نشانگر یکی از سه ویژگی کارایی، نقد شوندگی و عمق هستند. این سه از ویژگی‌های مطلوب و عمومی بازارهای مالی هستند که برای بازارهای مالی مطلوب به صورت زیر تعریف می‌شوند:

الف- کارایی: انجام معاملات به سهولت در قیمت‌های نزدیک به ارزش منصفانه[1] ابزار مورد مبادله

ب- نقد شوندگی: قابلیت انتقال سریع و آسان حجم‌های معتنابه‌ی از دارایی‌ها، در قیمت‌های منعکس‌کننده ارزش جریان وجوه آتی دارایی‌ها

ج- عمق: تعداد زیاد خریدار و فروشنده، به‌طوری که حجم وسیعی از تجارت بتواند با نوسانات قیمتی اندک، نقل و انتقال یابد.

یک بازار مالی کارا، نقد و عمیق می‌تواند تجارت دارایی‌ها و انتشار ابزارهای جدید را تسهیل نماید. با کمک شاخص‌ها می‌توان به میزان کارایی، نقدینگی و عمق بازارهای مالی پی برد.

۱۶-۱-۳- نقش بازار پول و سرمایه در تخصیص و تجهیز منابع مالی

بازارهای مالی اغلب به دو گروه بازار پول و بازار سرمایه تقسیم می‌شوند. در بازار پول منابع برای مدت‌زمان کوتاه، وام داده می‌شوند و مهم‌ترین وظیفه این بازار ایجاد تسهیلات

1 - Fair Value

برای واحدهای اقتصادی و اصلاح موقعیت نقدینگی آن‌هاست ولی در بازار سرمایه منابع برای مدت‌زمان طولانی و گاه نامحدود وام داده می‌شوند. مقایسه بازار پول و بازار سرمایه از ابعاد مختلف در جدول (۱۶-۱) صورت گرفته است:

جدول ۱۶-۱- مقایسه بازار پول و بازار سرمایه

شرح		بازار پول	بازار سرمایه
تأمین مالی از بعد	زمانی	کوتاه‌مدت (کمتر از یک‌سال)	بلندمدت (بیش از یک‌سال)
	فعالین اقتصادی	کلیه بنگاه‌های اقتصادی	بنگاه‌های فعال در بورس
ابزار		-استقراض با سررسید کمتر از یک‌سال -جذب سپرده از مردم، استقراض از بانک مرکزی و سایر بانک‌ها	استقراض با سررسید بیش از یکسال (سهام، اوراق قرضه)
اهداف		ایجاد تسهیلات برای واحدهای اقتصادی به منظور تأمین نقدینگی (به معنای کوتاه‌مدت آن) - تأمین سرمایه در گردش	تأمین مالی سرمایه طرح‌های ایجادی و توسعه‌ای
بازیگران		بانک‌ها - بانک مرکزی	بورس اوراق بهادار (بازار اولیه و ثانویه) - بورس کالایی (شامل انرژی)
مزایا		- درجه اطمینان بسیار زیاد در بازپرداخت اصل و بهره - سرعت بالای انجام مبادلات	- شریک بودن عرضه‌کننده وجوه به میزان سهم - داشتن حق رأی به میزان سهام - تنوع در ابزار مورد استفاده
معایب		- انتقال ریسک به وام‌گیرنده - درخواست بالای اخذ تسهیلات از شبکه بانکی	- شمول تعداد محدود بنگاه اقتصادی

منبع: ربیعی (۱۳۸۶) ، والی‌نژاد (۱۳۸۸) و نادعلی و همکاران(۱۳۹۵).

در کل بازار پول و سرمایه با ابزارهای مختلف و اختصاصی خود با تجهیز منابع و اختصاص آن به متقاضیان، نقش عمده‌ای در خدمات واسطه‌گری مالی در دنیا ایفا می‌کنند.

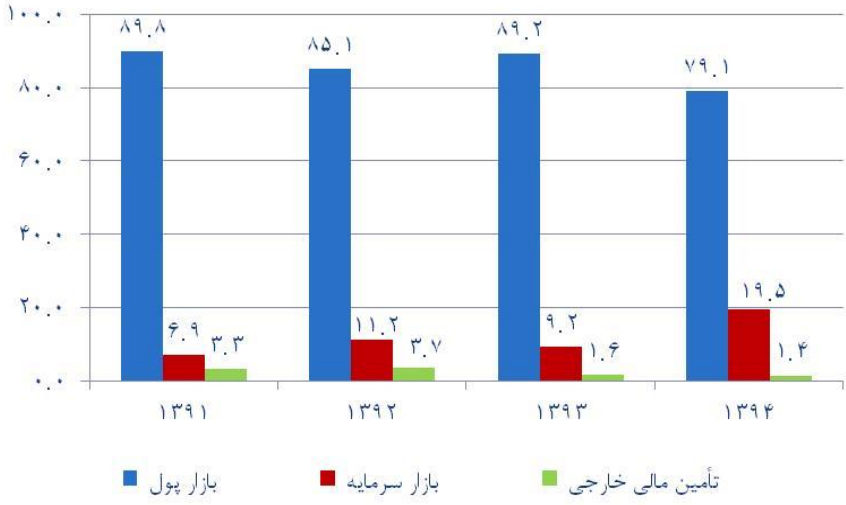
۱۶-۲- ساختار بازار مالی در اقتصاد ایران

۱۶-۲-۱- جایگاه بازارهای پول و سرمایه در تأمین مالی بنگاه‌های کشور

اقتصاد ایران به لحاظ تأمین منابع مالی یک اقتصاد بانک محور به حساب می‌آید و نظام بانکی نقش به سزایی در اجرای طرح‌های توسعه‌ای شرکت‌ها دارد. در سال ۱۳۸۶، ۹۳ درصد از تأمین مالی انجام شده از طریق شبکه بانکی صورت گرفته است و این سهم

در سال۱۳۹۴به ۸۰ درصد رسیده است (نمودار ۱۶-۲). لازم به توضیح است که افزایش سهم بازار سرمایه در سال ۱۳۹۴، عمدتاً به افزایش ارزش صندوق‌های سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه مربوط می‌شود. با کسر سهم صندوق‌های سرمایه‌گذاری (که حدود ۹۸ درصد ارزش آن‌ها صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت بانک‌ها بوده که جهت عدول از مصوبات شورای پول و اعتبار مورد استقبال بانک‌ها واقع‌شده‌اند)، سهم تأمین مالی بازار سرمایه از ۱۹.۵ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۹ درصد کاهش پیدا خواهد کرد (کمیجانی، ۱۳۹۵). در واقع بخش اعظم تأمین مالی از طریق بازار پول صورت گرفته و بازار سرمایه با وجود رشد سال‌های اخیر، جایگاه چندانی در تأمین مالی اقتصاد نداشته است؛ این در حالی است که بازار پول کشور به دلیل تنوع و تکثیر تقاضا برای تأمین مالی با مسائل و چالش‌های گوناگونی همچون: مدیریت ریسک‌های مختلف بانکی، مطالبات معوق و غیرجاری بالا، تعداد بالای متقاضیان تسهیلات، کاهش نظارت مؤثر بر تسهیلات گیرندگان، اعطای تسهیلات بلندمدت در مقابل جذب سپرده‌های عمدتاً کوتاه‌مدت، اعمال تسهیلات تکلیفی دولت و نظایر آن مواجه است و این امر برنامه‌ریزی جهت تأمین بخش بیشتری از نیازهای مالی کشور توسط بازار سرمایه را ایجاب می‌کند.

نمودار ۱۶-۲- ساختار تأمین مالی اقتصاد ایران



۱۶-۲-۲- ابزارها و نهادهای بازار پول و سرمایه ایران

در راستای رسیدن به نظام تأمین مالی کارا، همکاری بازار پول و سرمایه می‌تواند ضمن تسهیل در فرایند تأمین مالی هزینه‌های آن را نیز کاهش دهد. بازار سرمایه می‌تواند به بانک‌ها در جهت بهبود غربال وام گیرنده‌ها و نظارت کارآمدتر بر سرمایه‌گذاری‌ها کمک کند. در حال حاضر تعاملات این دو بازار را می‌توان در موارد زیر بیان نمود:

- فراهم نمودن شرایط پذیرش اوراق بهادار دولتی در بازارهای تحت نظارت سازمان (تعامل با بانک مرکزی به منظور ممنوعیت بازخریدی اوراق توسط بانک‌های عامل و انجام معاملات ثانویه در بازار سرمایه)
- امکان افزایش سرمایه بانک‌ها از طریق بازار سرمایه
- امکان جذب منابع برای بانک‌ها از طریق اوراق اجاره که ریسک عدم انطباق بین سررسید سپرده‌ها و تسهیلات که می‌تواند منجر به بحران نقدینگی در بانک شود را نیز حذف می‌کند؛ در واقع زمانی‌که عدم انطباق سررسید بین سپرده‌ها و تسهیلات رخ می‌دهد بانک می‌تواند با انتشار صکوک از جمله اوراق اجاره و جذب منابع از این طریق این عدم انطباق در سررسید را پوشش دهد. بازخرید این اوراق از طریق بازار سرمایه صورت می‌گیرد.
- ضمانت اوراق مالی منتشره شرکتی توسط بانک‌ها
- اختصاص باجه‌هایی در شعب بانک‌ها جهت ارائه خدمات کارگزاری

جدول زیر نهادها و منابع تأمین مالی در بازار پول و سرمایه را نشان می‌دهد، در بازار پول بیشترین سهم تأمین مالی مربوط به تسهیلات بوده و اوراق مشارکت سهم اندکی از تأمین مالی را به خود اختصاص داده است و در بازار سرمایه نیز بیشترین سهم مربوط به دارایی‌های مبتنی بر سرمایه (سهام و افزایش سرمایه) است و دارایی مبتنی بر بدهی سهم کمی از کل تأمین مالی صورت گرفته در بازار سرمایه را به خود اختصاص داده است.

جدول ۱۶-۲- ابزارها و نهادهای بازار پول و سرمایه

بازارهای مالی	نهادهای فعال	ابزارهای تأمین مالی	
بازار پول	بانک‌های تجاری صندوق‌های قرض‌الحسنه مؤسسات مالی غیر بانکی صرافی‌ها و لیزینگ‌ها	تسهیلات گواهی سپرده[1] (خاص و عام) اوراق مشارکت اسناد خزانه اسلامی	
بازار سرمایه	شرکت‌های تأمین سرمایه شرکت‌های کارگزاری شرکت‌های سبدگردانی شرکت‌های سرمایه‌گذاری و هلدینگ‌ها صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک	ابزار سرمایه‌ای[2]	سهام عادی افزایش سرمایه
		ابزار بدهی[3]	اسناد خزانه صکوک (اوراق اجاره و اوراق مرابحه)
		ابزار مشتقه[4]	اوراق اختیار فروش تبعی قرارداد آتی بورس کالا

منبع: نادعلی و همکاران(۱۳۹۵)

۱۶-۳- چالش‌های بازارهای مالی در اقتصاد ایران

۱۶-۳-۱- چالش‌های بازار پول

علیرغم کاهش قابل ملاحظه نرخ تورم در دو سال اخیر و انتظارات موجود مبنی بر تداوم کاهش آن، نرخ‌های سود بانکی از کاهش متناسب برخوردار نشد. دلیل اصلی این امر را بیش از هر چیز باید در تنگنای اعتباری بانک‌ها جستجو نمود که در نهایت به صورت چسبندگی رو به پایین نرخ‌های سود نمود داشته است. حجم قابل توجه مطالبات غیرجاری در پرتفوی بانک‌ها، بالابودن مطالبات از بخش دولتی و رکود بازارهای سهام، املاک و مستغلات به راکد شدن بخش قابل توجهی از دارایی بانک‌ها و بروز پدیده تنگنای اعتباری در شبکه بانکی شده است. این امر عوارض منفی خود را به صورت رقابت ناسالم بانک‌ها در جذب منابع و افزایش هزینه تجهیز پول بانک‌ها و در نهایت بالا بودن نرخ سود تسهیلات نشان داده است. با توجه به رابطه مستقیم میان بازدهی و ریسک، در شرایط بالا بودن نرخ سود تسهیلات، تنها پروژه‌های با ریسک بالا مشمول دریافت

1. Certificate of Deposit
2. Equity Instruments
3 . Debt Securities
4. Derivative Contracts

تسهیلات خواهند شد که این امر در مراحل بعد می‌تواند به افزایش مطالبات غیرجاری و بدتر شدن وضعیت ترازنامه بانک‌ها منجر شود. به طور خلاصه چالش‌های بازار پول کشور به شرح ذیل است:

الف- مشکلات ترازنامه‌ای شبکه بانکی کشور

کیفیت ترازنامه شبکه بانکی کشور از ده سال گذشته تاکنون و به‌صورت تدریجی به شدت رو به تضعیف بوده است. با تعمق در ترازنامه بانک‌ها، می‌توان مشاهده کرد چرخه معیوب «سود موهوم/ انباشت دارایی موهوم» با وضعیت مالی بانک‌ها چه کرده است. اگر مانده تسهیلات دریافتنی بانک‌ها به سه جزء متشکله شامل اصل، سود دریافتنی و وجه التزام دریافتنی تفکیک شود، واقعیت مهمی آشکار می‌شود که ممکن است در نگاه اول برای بسیاری متصور نباشند؛ واقعیتی که نشان می‌دهد سود و وجه التزام دریافتنی شناسایی‌شده روی برخی تسهیلات (به‌ویژه تسهیلات کلان) چند برابر مبلغ اصل اولیه است؛ تسهیلاتی که مدت‌هاست اساساً مشکوک‌الوصول و فراتر از آن یعنی سوخت‌شده است و مطابق اصول و استانداردهای حسابداری باید در اولین زمان ممکن نه‌تنها جریان شناسایی سود آن متوقف می‌شد؛ بلکه کل آن نیز از ترازنامه بانک‌ها حذف می‌شد. اما نه‌تنها این‌گونه نشد بلکه بستری فراهم شد که با رشد تصاعدی تداوم یابد. همچنین اندکی مداقه در دارایی‌های غیرعملیاتی بانک‌ها، نظیر املاک و مستغلات تملیکی و دارایی‌های غیرعملیاتی خریداری‌شده نشان می‌دهد که برخی از این دارایی‌ها در اثر معاملات ساختگی پی‌درپی (با قصد شناسایی سود) چنان متورم و حبابی شده است که بعضاً در تصور هم نمی‌گنجد این فعل و انفعالات بر چه منطقی استوار بوده است. به‌عنوان نمونه‌ای دیگر باید از منابع ریخته شده بانک‌ها (مستقیم و غیرمستقیم) به بنگاه‌های ریز و درشت پنهان و آشکاری نام برد که ارزش منصفانه آن‌ها فاصله بسیار چشمگیری با مبالغ نشسته در ترازنامه‌ها دارد؛ به‌گونه‌ای که در برخی بانک‌ها فعالیت واسطه‌گری مالی فرع و بنگاه‌داری اصل شده است. این نمونه‌ها در واقع موضوعات اصلی ابزاری چرخه معیوب «سود موهوم/ انباشت دارایی موهوم» هستند که در اشکال بسیار خلاقانه‌ای در نظام بانکی استفاده‌شده است و می‌شود (بدری،۱۳۹۵).

بنابراین طی ده سال گذشته این عوامل ضمن کاهش شاخص‌های سودآوری واقعی بانک‌ها، روندهای حاکم بر شاخص‌های ثبات بانکی ـ مانند نسبت مطالبات غیرجاری و کفایت سرمایه ـ نیز به‌گونه‌ای است که نگرانی‌هایی را در مورد ادامه روند موجود، از نظر

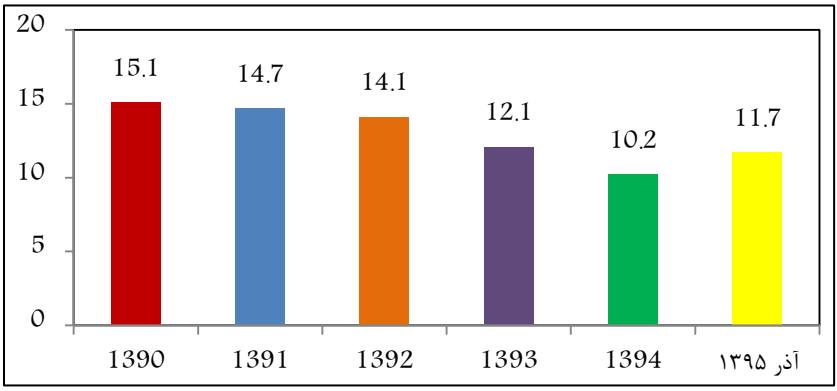
تضعیف فراگیر و مستمر سلامت بانک‌ها به وجود آورده است. مقایسه این وضعیت با کشورهایی که ضعف شدید در کارکردهای نظام بانکی ـ یا بحران مالی ـ را تجربه کرده‌اند، در کنار بررسی رفتار پویای حاکم بر ترازنامه بانک‌ها، این فرضیه را طرح می‌کند که تضعیف سلامت بانکی نتیجه قابل پیش‌بینی توسعه مالی نامتوازن دهه ۱۳۸۰ است.

۱- نسبت کفایت سرمایه: در سال‌های اخیر ریسک فعالیت‌های بانکی در کشور بالا رفته و دارایی‌های ریسکی بانک‌ها به شدت افزایش یافته است، اما سرمایه آن‌ها متناسب با رشد دارایی‌های مذکور افزایش نیافته و در نتیجه نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها کاهش یافته است. طی دهه اخیر نسبت کفایت سرمایه شبکه بانکی روندی نزولی داشته و به حدود ۴ درصد رسیده که کمتر از حد مقرراتی (۸ درصد) است. در برخی بانک‌های بزرگ کشور این نسبت حتی منفی است. دلیل آن هم زیانی است که در چند سال گذشته داشته‌اند. بنابراین سرمایه نظام بانکی کشور بسیار محدود و اندک است. کلیه بانک‌های تجاری دولتی، اغلب بانک‌های تخصصی دولتی، بانک‌های اصل ۴۴ و بانک‌های غیردولتی دارای معضل کمبود سرمایه هستند و این زنگ خطری است که لازم است این موضوع مورد توجه قانون‌گذاران، سیاست‌گذاران و مسئولان اقتصادی قرار گیرد و هرچه سریع‌تر سیاست‌ها و راهکارهای اساسی و نه مقطعی برای خروج از این تنگنا تدبیر نمایند (طیب‌نیا، ۱۳۹۵).

۲- مطالبات غیرجاری: نسبت مطالبات غیرجاری به کل تسهیلات نیز یکی از مهم‌ترین شاخص‌های عملکردی است که علاوه بر نشان دادن درجه کارآیی و بهره‌وری تخصیص منابع و همچنین سودآوری شبکه بانکی، توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها در آینده را نیز بطور قابل توجهی تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. در حقیقت وجود مطالبات غیرجاری تنگنایی است که مانع از وام‌دهی بانک‌ها از محل وصول تسهیلات اعطایی در دوره‌های قبل شده و از این منظر شاخص اصلی تخریب‌کننده واسطه‌گری مالی بانک‌ها محسوب می‌شود. نسبت مطالبات غیرجاری از ۱۴.۱ درصد در پایان سال ۱۳۹۲ به ۱۰.۲ درصد در پایان سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. همچنین این نسبت در نه‌ماهه سال ۱۳۹۵ به ۱۱.۷ درصد رسیده است که در مقایسه با رقم مشابه در نه‌ماهه سال قبل (۱۲/۵درصد) معادل ۰.۸ درصد کاهش نشان می‌دهد. نکته مهم در خصوص مطالبات غیرجاری کیفیت مطالبات مزبور است. به این ترتیب که با توجه به طبقات سه‌گانه مطالبات غیرجاری سهم هر یک از طبقات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول، مشخص می‌شود که بخش عمده‌ای از مطالبات غیرجاری در سال‌های اخیر (حدود ۶۰ درصد) در طبقه

مشکوک‌الوصول جای گرفته و پیگیری مرتفع ساختن آن‌ها از روش‌های عادی وصول مطالبات تا حد زیادی غیرممکن خواهد بود.

نمودار ۱۶-۳- روند نسبت مطالبات غیر جاری به تسهیلات در بانک‌ها (درصد)



از سوی دیگر مطالبات غیرجاری بیشتر مختص به بخش خصوصی است و دلیل آن این است که مطالبات غیرجاری بانک‌ها از دولت هیچ‌گاه به‌شکل رسمی اعلام نمی‌شود؛ اگرچه در عمل به شکل غیرجاری جلوه داده شود. طلب بانک‌ها از دولت اکنون حدود صد هزار میلیارد تومان است؛ مطالباتی که با نظم مشخصی بازپرداخت نمی‌شود (طیب‌نیا، ۱۳۹۵). زمانی که سخن از مطالبات غیرجاری می‌شود معمولاً بدهی دولت به حساب نمی‌آید. در حالی‌که آثار آن روی بانک‌ها کاملاً مشابه با مطالبات از بخش غیردولتی است. در واقع از نظر کاهش قدرت وام‌دهی بانک‌ها، هیچ تفاوتی ندارد بانک پول خود را به دولت دهد و نتواند آن را وصول کند یا پولش را به بخش خصوصی بدهد و نتواند وصول کند. اثرات آن در قدرت وام‌دهی بانک‌ها یکسان است. بنابراین در دولت یازدهم تلاش شد به عامل بدهی دولت به بانک‌ها پرداخته شود که در قالب تبصره‌های ۳۵ و ۳۶ الحاقیه قانون بودجه سال ۱۳۹۵ این موضوع نمود یافته است.

ب- فعالیت‌های غیر واسطه‌گری مالی بانک‌ها

یکی از مشکلات حال حاضر شبکه بانکی کشور بلوکه شدن منابع برخی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در فعالیت‌های بنگاه‌داری و املاک‌داری است که این امر وظیفه واسطه‌گری مالی بانک‌ها را بطور قابل توجهی مخدوش کرده است. افزایش فعالیت‌های غیر واسطه‌گری مالی بانک‌ها به‌صورت ریشه‌ای از سودآور بودن فعالیت‌های مرتبط با املاک و مستغلات در مقایسه با سایر فعالیت‌های اقتصادی است که نوعاً متقاضی اخذ

تسهیلات از شبکه بانکی هستند. به همین دلیل، هرگاه بخش املاک و مستغلات در دوران رونق شدید خود بوده و از سودآوری بالاتری نسبت به حوزه‌های اقتصادی دیگر قرار داشته باشد، علی‌رغم وجود مقررات احتیاطی، افزایش املاک‌داری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری شدت بیشتری خواهد یافت. علاوه بر ریشه اصلی گفته شده جهت رونق گرفتن فعالیت‌های غیر واسطه‌گری مالی بانک‌ها، عامل مهم دیگری که به این امر شدت بخشیده است، بنگاه‌دار بودن برخی از بانکداران است. هر چند که اطلاعات شفافی در این زمینه وجود ندارد، لیکن به نظر می‌رسد آنچه که در حال حاضر در برخی از بانک‌ها درزمینه فعالیت‌های غیر واسطه‌گری رخ می‌دهد، ورود بانک‌ها به فعالیت‌های غیر واسطه‌گری نیست، بلکه ورود برخی بنگاه‌ها به فعالیت‌های بانکداری جهت تأمین مالی آسان، بی‌دردسر و ارزان از طریق جذب سپرده‌های مردمی است. نتیجه این امر این است که علی‌رغم تلاش‌های سیاست‌گذار پولی و التزام بانک‌ها به رعایت مقررات احتیاطی، منافع بنگاه‌داران بر رویکردهای اصولی سیاست‌گذار پولی مسلط خواهد شد. چراکه بنگاه‌داران صرفاً به دنبال منافع خود بوده و به دلیل فقدان تخصص‌های لازم درزمینه مواظبت همه‌جانبه از انواع ریسک‌های موجود در فعالیت‌های مالی، رفتار خود در استفاده پر ریسک از منابع تجمیع شده را به‌صورت قهقرایی ادامه می‌دهند. نتیجه عدم توجه به ریسک‌های کلان اقتصادی و در نظر نگرفتن رکود احتمالی در بازار مسکن است که در شرایط کنونی، بخش عمده‌ای از منابع برخی از بانک‌ها، به‌ویژه بانک‌های غیردولتی، در املاک و مستغلات انباشت شده و موجبات بروز پدیده غیرنقدشوندگی را فراهم آورده است. بنابراین آنچه که عامل اصلی بنگاه‌داری بانک‌هاست، سودآوری بیشتر بخش املاک و مستغلات و مجاز بودن بنگاه‌داران بزرگ به فعالیت در حوزه‌های مالی است.

ج- بازار غیر متشکل پولی

مؤسسات اعتباری غیرمجاز به دلیل عدم رعایت الزامات نظارتی بانک مرکزی و عدم پرداخت سپرده قانونی، هزینه تمام شده پول نازل‌تری دارند و از این محل قادر به پرداخت سودهای بالاتر به سپرده‌گذاران خود هستند و همین امر نیز باعث شده تا شرایط رقابت در بازار پول به نفع مؤسسات اعتباری غیرمجاز تغییر یابد. بالاتر بودن نرخ سود پیشنهادی مؤسسات اعتباری غیرمجاز، باعث خروج تدریجی سپرده‌ها از بانک‌های رسمی به سمت مؤسسات مزبور شده است. این امر از یک سو کارایی ابزارهای سیاست پولی را کاهش داده و از سوی دیگر با ایجاد اختلال در جریان منابع - مصارف بانک‌ها، موجب

افزایش اضافه برداشت بانک‌ها از منابع بانک مرکزی و بروز آثار پولی منفی ناشی از آن شده است. از آنجا که این مؤسسات منابع قابل توجهی در اختیار دارند و در عین حال لزومی به گزارش دهی شفاف اقدامات و عملیات خود به بانک مرکزی نمی‌بینند، می‌توانند موجب اختلال در سایر بازارها از جمله بازارهای ارز و طلا و املاک و مستغلات شوند. فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز علاوه بر کاهش کارایی ابزارهای سیاست پولی، دربردارنده آثار مخربی از حیث ثبات مالی کشور نیز است. در راستای مصوبه شورای عالی امنیت ملی در خصوص ساماندهی مؤسسات اعتباری غیرمجاز، بانک مرکزی اقدام به تدوین برنامه جامع ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی در چهار گام شناسایی نهادهای پولی غیرمجاز، تعیین وضعیت نهادهای متقاضی مجوز، جلوگیری از فعالیت نهادهای غیرمجاز و انحلال و پیگیری حقوقی کیفری نهادهای غیرمجاز نموده و بر این اساس گام‌های مهمی در راستای ساماندهی مؤسسات مالی غیرمجاز برداشته شده است. در حال حاضر می‌توان گفت که بر اثر تلاش‌های انجام شده، نقش این مؤسسات در اختلال آفرینی بازار پول نسبت به گذشته به شکل معنی‌داری کاهش یافته است.

د- سایر چالش‌های بازار پول

- استقلال پایین بانک مرکزی در تنظیم سیاست‌های پولی و اعتباری
- محدودیت ابزاری در حوزه سیاست‌گذاری پولی
- متنوع شدن زمینه‌های سلطه مالی دولت و تاثیرپذیری تحولات متغیرهای پولی و اعتباری از این محل
- نبود ابزارهای مناسب تأمین مالی دولت و انتقال نیازهای مالی دولت به نظام بانکی (سلطه مالی)
- ارتباطات محدود بین‌المللی با بانک‌های بزرگ دنیا
- فاصله داشتن صورت‌های مالی بانک‌ها از استانداردهای بین‌المللی و ضعیف بودن حاکمیت شرکتی بانک‌ها

۱۶-۳-۲- چالش‌های بازار سرمایه

به طور خلاصه مهم‌ترین چالش‌های بازار سرمایه به شرح زیر است:

- کم بودن عمق بازار سرمایه ایران (عمق بازار نسبت ارزش معاملات سهام به تولید ناخالص داخلی و ارزش بازار سهام به تولید ناخالص داخلی است. این نسبت‌ها در

سال ۲۰۱۵ در ایران به ترتیب ۷ و ۴۴ درصد و در میانگین جهانی به ترتیب حدود ۱۷۰ و ۹۹ درصد بوده است)

- نرخ سود ابزار بدهی (از جمله اسناد خزانه و صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت از جمله عوامل چسبندگی نرخ سود بانکی رو به پایین است)
- ارتباط ضعیف با بازارهای بین‌المللی
- فراهم نبودن پیش نیازهای ورود سرمایه‌گذاران خارجی به این بازار
- وجود موانع قانونی در طراحی ابزار و تأمین مالی شرکت‌ها
- پایین بودن شفافیت (عدم گزارش‌دهی به موقع شرکت‌های بورسی)

۱۶-۳-۳- چالش بازار بیمه و صندوق‌های سرمایه‌گذاری بازنشستگی

به طور خلاصه مهم‌ترین چالش‌های بازار بیمه و صندوق‌های سرمایه‌گذاری بازنشستگی به شرح ذیل است:

- بدهی بالای دولت به بیمه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی
- تأثیر منفی قوانین مصوب مجلس و سیاست‌های دولت همچون بازنشستگی پیش از موعد و نظایر آن بر منابع صندوق‌های بازنشستگی
- عدم سازگاری میان منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی و در نتیجه شرایط ناپایدار مالی و احتمال ایجاد بحران برای نظام مالی کشور
- پایین بودن نسبت پوشش حمایتی در صندوق‌های بازنشستگی و در معرض ورشکستگی قرار گرفتن برخی از صندوق‌های بازنشستگی
- پایین بودن نسبت پوشش حمایتی در برخی از صندوق‌های بازنشستگی
- غیراقتصادی‌بودن سرمایه‌گذاری‌های برخی از صندوق بیمه‌های اجتماعی

۱۶-۴- ضرورت اصلاح بخش مالی در اقتصاد ایران

بحران بانکی یکی از انواع آشفتگی‌های شایع بخش مالی[1] است که در دهه‌های گذشته به تواتر در اقتصادهای مختلف جهان رخ داده و هزینه‌های مالی و روانی سنگینی را بر اقتصادها تحمیل کرده است. فرایند سخت و طولانی‌مدت ترمیم و بهبود اقتصاد پس از بروز بحران‌های مالی و بانکی اهمیت و حساسیت بررسی دلایل و ریشه‌ها، روش‌های پیش‌بینی، شناسایی زودهنگام و همچنین سیاست‌های مواجهه و حل‌وفصل بحران را به

1. Financial Distress

میزان زیادی افزایش داده است. از این رو سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران حوزه پولی و مالی همواره تلاش می‌نمایند تا با شناسایی و تعریف شاخص‌های هشدار دهنده و رصد منظم عملکرد شاخص‌های مذکور از بروز پدیده‌های این چنینی جلوگیری نمایند و یا در صورت وقوع آن با اتخاذ سیاست‌های مناسب از هزینه‌های آن بکاهند. براساس تجارب جهانی بحران‌های بانکی هزینه‌ها و پیامدهای زیر را در برداشته است(کلایسنس و کوزه، ۲۰۱۳)[1]:

- بحران‌های بانکی بنیادی، هزینه‌های زیادی بر اقتصاد تحمیل می‌کنند. متوسط GDP از دست رفته ناشی از بحران‌های مالی حدود ۲۰ درصد بوده است. این رقم در بحران مالی سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۹ به ۲۵ درصد رسید.
- هزینه مستقیم برای حمایت بخش مالی بسیار کمتر و در حدود ۱۰ درصد GDP است، ولی هزینه بحران بانکی در میان کشورها متفاوت بوده است.
- میانگین نسبت مطالبات سررسید گذشته و معوق۲ تمام بحران‌های مالی در حدود ۲۵ درصد است، اما برای کشورهای توسعه‌یافته، این عدد نزدیک به ۴ درصد و در مورد بازارهای نوظهور نزدیک به ۳۵ درصد است.
- در بازارهای نوظهور، بحران‌های بانکی معمولاً بحران‌های ارزی و بدهی دولتی را به دنبال داشته است.

بررسی بازار پول در اقتصاد ایران به عنوان مهم‌ترین جز بخش مالی که نقش حداقل ۸۰ درصدی در تأمین مالی اقتصاد بازی می‌کند، علائم بحران بانکی به شرح ذیل را نمایان می‌سازد که جملگی دلالت بر ضرورت اصلاح بخش مالی کشور دارد:

- کفایت سرمایه و نسبت اهرمی
- وام‌دهی غیر ایمن
- تأمین کسری مزمن از طریق بانک مرکزی
- انجماد دارایی‌ها
- تحلیل کیفیت دارایی‌ها
- مشکل نقد شوندگی دارایی‌ها و بدهی‌ها
- تقسیم نقدی سود بی‌کیفیت
- ضعف حاکمیت شرکتی

1. Claessens & Kose
2. Non- Performing Loans (NPL)

بنابراین بررسی روند شاخص‌های سلامت بانکی نشان می‌دهد که تا سال ۱۳۹۵ سلامت بانکی به صورت مستمر تضعیف و اجرای کارکردهای نظام بانکی با مشکلات بیشتری همراه شده است و در صورتی‌که اقدامات عاجلی انجام نشود، کارکرد نظام بانکی دچار اختلال خواهد شد که در آن صورت بانک مرکزی مجبور به مداخلات گسترده می‌شود که نتیجه‌ای جز تورم و رکود بیشتر و طولانی در پی نخواهد داشت.

برنامه اصلاح نظام بانکی

در شرایطی که بروز مشکلات اعتباری در شبکه بانکی کشور، تأمین مالی اقتصاد را با مشکل جدی مواجه ساخته است، اصلاح نظام مالی کشور جهت بهبود و تقویت تأمین مالی اقتصاد از مهم‌ترین الزامات دستیابی به رشد هدف‌گذاری شده در برنامه ششم توسعه قلمداد می‌شود و از این رو انجام این مهم در رأس اولویت‌های مجموعه سیاست‌گذاری کشور قرار گرفته است. در شرایط موجود، اقدام عاجل پیشروی سیاست‌گذار برای سالم‌سازی فضای بازارهای پولی و مالی، ورود به فرایند اصلاح بخش مالی و در نتیجه تجدید ساختار بازار پول و بازنگری اساسی در ساختار ترازنامه‌ای بانک‌های کشور و سالم‌سازی ترکیب آن است که این موضوع در نامه مورخ ۱۳۹۴/۴/۸ رئیس‌جمهور خطاب به معاون اول، نمود یافته و در آن نامه رئوس کلی برنامه جامع اصلاح نظام بانکی، توسعه بازار اولیه سرمایه و سامان بخشیدن به بدهی‌های دولت مورد تأکید و تبیین واقع‌شده است.

به طور خلاصه برنامه اصلاح نظام بانکی[1] در دو فاز مختلف پیش‌بینی شده است. فاز اول برنامه در سه بسته «حل معضل جریان نقد و انجماد دارایی‌ها»، «سامان‌دهی بدهی‌های دولت» و «افزایش سرمایه بانک‌ها» تعریف‌شده است. در بخش اول برنامه اصلاحی، اهداف تقویت نقش نظارتی و تقویت نقش سیاست‌گذاری پولی بانک مرکزی دنبال می‌شود. بخش دوم برنامه اصلاحی که با محوریت وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام می‌شود، سامان‌دهی بدهی‌های دولت و بازار پذیر کردن آن‌ها است. بخش سوم این برنامه ارتقای کفایت سرمایه بانک‌های دولتی و غیردولتی برای ارتقای سلامت شبکه بانکی و افزایش قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها است. در این بخش از اجرای فاز اول برنامه، موضوع افزایش سرمایه بانک‌های دولتی (تجاری و تخصصی) با مسئولیت سازمان برنامه و بودجه کشور پیگیری خواهد شد. ضمن آنکه مسئله الزام و نظارت بر افزایش سرمایه

---

۱. مرحله اول برنامه اصلاح نظام بانکی و مالی کشور، سایت بانک مرکزی، بخش خبرها، ۲۱ تیرماه ۱۳۹۵

بانک‌های خصوصی با محوریت بانک مرکزی خواهد بود. در فاز اول برنامه اصلاح نظام بانکی اقدامات عاجل صورت پذیرفته و اقدامات اولیه برای اصلاحات بنیادین اجرا می‌شود. انتظار می‌رود در انتهای فاز اول زمینه برای اجرای اصلاحات بنیادین فراهم شده و نظام بانکی نیز با تغییر ساختارهای اولیه از چالش‌های کنونی دور شده و توان و آمادگی خود را برای اصلاحات اساسی به دست می‌آورد. پس از اجرای فاز اول و حصول به اهداف تعیین شده در این زمینه، در فاز دوم، برنامه کامل اصلاح ساختاری و نهادی نظام بانکی محقق خواهد شد.

بر این اساس بانک مرکزی در چارچوب برنامه اصلاح نظام بانکی برنامه‌های پیشنهادی خود را تنظیم و برنامه اجرایی آن را در قالب ۱۰ برنامه عملیاتی با اولویت‌های ذیل و با هدف رفع تنگنای اعتباری بانک‌ها و در نتیجه کاهش نرخ سود بانکی متناسب با اقتضائات اقتصاد کلان، تهیه نموده است:

۱. مدیریت فعالانه بازار بین بانکی
۲. تجهیز و تخصیص منابع شبکه بانکی
۳. تعدیل نسبت سپرده قانونی بانک‌های تجاری
۴. دسته‌بندی بانک‌ها و نظارت بر رفتار بانک‌های مشکل‌دار
۵. به‌کارگیری عملیات بازار باز در اجرای سیاست‌های پولی
۶. انتظام بخشی بازار پول با ساماندهی مؤسسات غیرمجاز
۷. افزایش سرمایه بانک‌های غیردولتی
۸. حل‌وفصل مطالبات غیرجاری بانک‌ها
۹. ادغام، اصلاح و بازسازی، تصفیه و انحلال بانک‌ها و مؤسسات اعتباری
۱۰. ارتقای نظارت مؤثر بر فعالیت بانک‌ها

ماهیت به هم پیوسته ارتباطات میان بازیگران بازار مالی، اقدامات اصلاحی را به شکل مجموعه‌ای از عوامل منظم مرتبط به یکدیگر را ایجاب می‌کند که عدم اجرا یا اجرای ناقص آن حتی ممکن است سلامت بانکی را با سرعت بیشتری نسبت به وضعیت کنونی به خطر بیندازد. اقدامات اصلاحی در ترتیب اجرا، الزامات، هزینه‌های اجرا و زمان ثمردهی متفاوت خواهند بود، بنابراین اجماع دستگاه‌های اجرایی کشور بر برنامه اصلاح نظام بانکی و صبوری لازم برای به نتیجه رسیدن آن شرط لازم هر اقدامی است. بنابراین گذر از این مرحله سخت نیازمند مشارکت و همراهی تمامی دستگاه‌های مرتبط اعم از دولتی و نهادهای حاکمیتی است. لذا اصلاح نظام بانکی مستلزم نقش فعال‌تر بازار سرمایه در

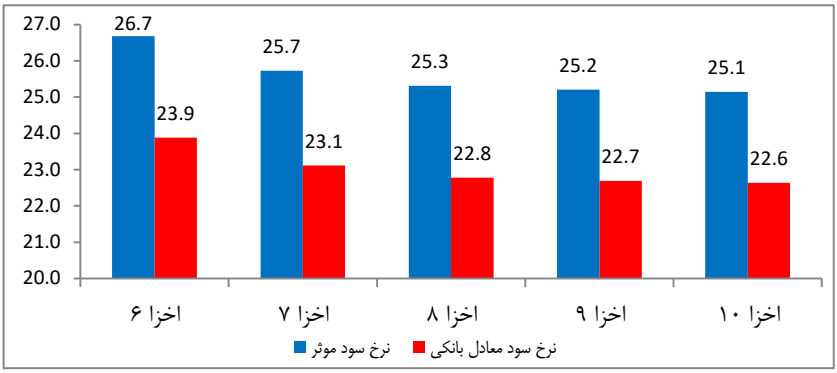
تأمین مالی اقتصاد، افزایش قابل توجه جذب منابع خارجی، راه‌اندازی بازار بدهی اوراق دولتی، ساماندهی بدهی دولت به شبکه بانکی و قاعده‌مند شدن رفتار مالی دولت بوده و ضروری است برنامه‌های مدون و سازگار در این زمینه از سوی متولیان مربوطه هم‌زمان اجرا شود. در عین حال ضرورت دارد در تنظیم سیاست‌های کلان اقتصادی به سازگاری میان اجزای مختلف سیاست‌گذاری توجه ویژه شود.

۱۶-۵- چشم‌انداز بازار پول ایران در سال ۱۳۹۶

بانک‌ها به دلیل مشکلات عدیده‌ای همچون بالا بودن مطالبات معوق، کفایت سرمایه پایین، انجماد دارایی‌ها در بخش املاک و مستغلات، مطالبات بالا از دولت با شاخص‌های سلامت مالی پایین مواجه بوده و از طرف دیگر به دلیل محدودیت سقف نرخ سود سپرده‌گیری (حداکثر ۱۵ درصد برای سپرده‌های یک‌ساله و حداکثر نرخ سود ۱۸ درصد برای تسهیلات دهی) مواجه‌اند. لذا بانک‌ها برای پوشش زیان خود در سال ۱۳۹۵ به اقداماتی همچون دور زدن نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار از طریق سپرده‌گیری در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت (به طوری که سهم سپرده‌های صندوق‌ها از کل سپرده‌های غیر دیداری شبکه بانکی با روند افزایش از ۰.۴ درصد در سال ۱۳۹۲ به بیش از ۸ درصد در هشت‌ماهه سال ۱۳۹۵ رسیده است) و یا پرداخت سودهای بالا به سپرده‌گذاران جهت جلوگیری از خروج سپرده‌ها در رقابت با سایر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری پرداخته‌اند. در مجموع با توجه به این ملاحظات چشم‌انداز بازار پول ایران در سال ۱۳۹۶به شرح ذیل تبیین می‌شود:

- تداوم جنگ قیمت‌ها میان بانک‌ها بر سر نرخ سود بانکی جهت جلوگیری از خروج منابع سپرده‌ای
- تداوم نقش سپرده‌گذاران بزرگ (عمدتاً شرکت‌ها و نهادهای دولتی و عمومی) در بالابردن نرخ سود بانکی به دلیل رقابت ناسالم بانک‌ها با یکدیگر
- تداوم تبدیل سپرده‌های بانکی به اشکالی همچون واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت
- نرخ سود بالای اوراق بدهی دولت (اسنادخزانه اسلامی) که تا حدود ۲۶ درصد نیز رسیده است به عنوان عاملی در جهت افزایش نرخ‌های سود بانکی؛ چراکه بانک‌ها جهت حفظ منابع سپرده‌ای چاره‌ای جز رقابت با آن‌ها ندارند.

نمودار ۱۶-۴- مقایسه نرخ سود مؤثر سالانه اسناد خزانه و نرخ سود معادل شبکه بانکی اسناد در پایان دی‌ماه ۱۳۹۵



منبع: محاسبات حاصل از داده‌های سایت شرکت مدیریت فناوری بورس تهران

- تداوم قفل شدگی دارایی‌های بانکی در سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در بخش املاک و مستغلات به دلیل نبودن چشم‌انداز رونق در این بخش در سال ۱۳۹۶(علیرغم تکلیف ماده ۱۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر جهت کاهش سهم دارایی‌های بانک در سرمایه‌گذاری‌های ثابت همچون املاک و مستغلات)
- تداوم وجود بازار بین بانکی کم رمق و کم عمق به دلیل فقدان ابزارهای مالی لازم، وثایق کافی جهت و وضعیت مالی نامناسب بانک‌ها، ایجاد تحرک در این بازار
- تداوم و تشدید اضافه برداشت بانک‌ها از بانک‌مرکزی جهت رفع نیازهای ضروری نقدینگی (مدیریت ریسک نقدینگی)
- تداوم موضوع مطالبات غیرجاری بانک‌ها به دلیل رکود نسبی حاکم بر فعالیت‌های مولد و وضع قوانین و دستورالعمل‌های کاهنده انگیزه پرداخت مطالبات بانک‌ها توسط تسهیلات گیرندگان
- تداوم فاصله داشتن صورت‌های مالی بانک‌ها از استانداردهای روز بین‌المللی جهت جذب سرمایه‌های خارجی به بانک‌ها
- تداوم ارتباطات محدود با بانک‌های بزرگ بین‌المللی به دلیل مشکلات داخلی بانک‌ها و مسائل بین‌المللی همچون موضع نامعلوم رئیس‌جمهور جدید آمریکا در مقابل ایران و سخت‌گیری‌های احتمالی و کاستی‌ها و کم‌کاری‌های طرف مقابل در موضوع برجام
- تداوم سایر مسائل همچون: سلطه مالی دولت، بدهی‌های دولت به شبکه بانکی، افزایش سرمایه بانک‌ها، تکالیف بودجه‌ای و شبه‌بودجه‌ای دولت و نظایر آن.

در مجموع، چشم‌انداز سال ۱۳۹۶ برای شبکه بانکی مطلوب به نظر نمی‌رسد و این احتمال وجود دارد که مسائل برخی از بانک‌ها با چالش جدیدی مواجه شده و موضوع احتمال بحران بانکی در کشور را افزایش دهد. لذا سال ۱۳۹۶ برای بانک‌ها سال سختی از نظر مدیریت منابع و مصارف پیش‌بینی می‌شود.

۱۶-۶- جمع‌بندی

شبکه بانکی کشور با نقش عمده در تأمین مالی فعالیت‌های اقتصادی و بزرگ‌ترین واسطه‌گر مالی در اقتصاد، در حال حاضر با مشکلات عدیده‌ای همچون بالا بودن مطالبات معوق، کفایت سرمایه پایین، انجماد دارایی‌ها در بخش املاک و مستغلات، مطالبات بالا از دولت مواجه بوده که سبب شده است تا از نظر شاخص‌های سلامت بانکی در وضعیت مناسبی قرار نداشته باشد. به بیان دیگر شبکه بانکی با بدهی‌های بسیار نقدپذیر (مثل سپرده‌های بانکی) و بدهی‌های کمتر نقدپذیر (همچون طلب از دولت و بخش غیردولتی) که وظیفه واسطه‌گری مالی و تأمین مالی سایر بخش‌های اقتصادی را برعهده دارد، خود با مشکلات گوناگونی روبرو است که این مسئله ضمن ایجاد اختلال در عملکرد واسطه‌گری آن، به عنوان یک مسئله مهم در پشتیبانی از رشد اقتصادی نیز قابل طرح است.

از سوی دیگر در تبیین علل بالا بودن شکنندگی نظام بانکی در ایران می‌توان به عواملی همچون: دولتی بودن نظام بانکی و عزم قانون‌گذار به در اختیار گذاشتن تسهیلاتی برای اشتغال و افزایش تولید، تبعات ناشی از هشت سال جنگ تحمیلی و ضرورت بازسازی آسیب‌های ناشی از آن، تعیین سقف تسهیلات بانکی در برنامه‌های توسعه، الزام بانک‌ها به حمایت از بخش‌های مختلف اقتصادی در قالب اعطای تسهیلات تکلیفی و ترجیحی، تمدید تسهیلات بانک‌ها و نظایر آن، اشاره کرد. بانک‌ها نیز جهت تأمین مالی کمبودهای خود به بانک مرکزی مراجعه کرده و در قالب اعتبارات اعطایی از بانک مرکزی (عمدتاً در قالب اضافه برداشت) تسهیلات دریافت می‌نمایند. از آنجا که بازار بین بانکی در کشور عمق لازم را نداشته و هنوز به جایگاه واقعی خود نرسیده است، لذا اغلب تقاضاهای بانک‌ها متوجه بانک مرکزی است که در نتیجه این امر، بانک‌ها ناگزیر به اخذ اعتبارات از بانک مرکزی شده و در نهایت این امر افزایش پایه پولی، نقدینگی و تورم خواهد بود.

در مجموع شرایط موجود نظام بانکی حاصل کنش و واکنش فعالان بازار بانکی است که در پاسخ به انگیزه‌هایی که توسط قوانین و نهادهای پولی و بانکی کشور حاکم می‌شوند، به دست آمده و در چارچوب زیرساخت‌های موجود شکل گرفته است. چنین

وضعیتی بدون اصلاحات در عوامل به وجود آورنده آن، از بین نمی‌رود و با سیاست‌های مقطعی و یا اقدامات دستوری، در بسیاری از مواقع تشدید می‌شود. تغییر این وضعیت نیازمند تغییر قواعد بازی است. بدون اجرای اصلاحات نهادی در قوانین شکل‌دهنده روابط فعالان بازار بانکی، ساختار بازار، محیط کسب‌وکار بانکی، زیرساخت‌های اطلاعاتی و مدیریت ریسک، نقش تنظیم‌گری بانک مرکزی و سیاست‌گذاری، انتظار نمی‌رود وضع موجود به صورت پایدار تغییر کند. در مقابل ادامه این وضع منجر به تخریب بیشتر سلامت بازارهای مالی می‌شود. بنابراین لازم است دولت در نقش‌های حاکمیتی قانون‌گذار و ناظر و همچنین نقش‌های غیرحاکمیتی سهام‌دار و تسهیلات‌گیرنده، اقداماتی در جهت اصلاح نظام مالی انجام دهند تا از مسیر افزایش سلامت بانکی قدرت وام‌دهی بانک‌ها و تأمین مالی تولید را تقویت کنند. لذا اعمال اصلاحات ساختاری در حوزه نظام بانکی بدون انجام اصلاحات متناسب در حوزه مالیه دولت و بازار سرمایه در ارتقای نظام مالی کشور مثمر نخواهد بود و گذر از این مرحله سخت، نیازمند مشارکت و همراهی تمامی دستگاه‌های مرتبط اعم از دولتی و نهادهای حاکمیتی است. برهمین اساس اصلاح نظام بانکی مستلزم نقش فعال‌تر بازار سرمایه در تأمین مالی اقتصاد، افزایش قابل توجه جذب منابع خارجی، ساماندهی بدهی دولت به شبکه بانکی، قاعده‌مند شدن رفتار مالی دولت بوده و ضروری است برنامه‌های مدون و سازگار در این زمینه از سوی متولیان مربوطه هم‌زمان اجرا شود. در عین حال اجرای موفق این برنامه در گروه تنظیم مناسب سیاست‌های آتی اقتصادی و سازگاری و هم‌افزایی میان اجزای مختلف سیاست‌گذاری پولی، مالی، ارزی و تجاری است. امید می‌رود برنامه اصلاح نظام بانکی در سال ۱۳۹۶ با جدیت بیشتری دنبال شده و احتمال بروز بحران بانکی را کاهش داده و زمینه مدیریت بانک‌های مشکل‌دار در کشور را تسریع نماید. لذا نظام بانکی نیازمند التزام عملی به شفاف‌سازی و تحمل هزینه‌های آن است که باید با سرعت و دقت لازم انجام شود. ازآنجاکه مدیران بانک‌ها، حسابرسان مستقل، مقام ناظر بانکی، سازمان بورس و اوراق بهادار و دولت در ایجاد این معضل بزرگ نقش داشته‌اند، انتظار می‌رود با رعایت انصاف، سهم خود از این مسئولیت را بپذیرند و به همان نسبت در حل آن با جدیت تمام بکوشند.

منابع و مآخذ

۱- بدری، احمد (۱۳۹۵)، "چرخه معیوب سود موهوم"، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۳۹۷۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰.

۲- ربیعی، امیر عباس (۱۳۸۶): "بازار سرمایه و چگونگی تعامل با نظام بانکی"، هفته‌نامه برنامه، سال پنجم، شماره ۲۱۰، فروردین.

۳- طیب‌نیا، علی (۱۳۹۵)، "گفتگو با وزیر امور اقتصادی و دارایی"، روزنامه شرق، شماره ۲۷۸۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۰۷.

۴- فقهی کاشانی، محمد و همکاران(۱۳۹۲) "توسعه نهادهای مالی در ایران، با تأکید بر دستورالعمل‌های مورد نیاز در تشکیل و فعالیت نهادهای مالی جدید"، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۵- کمیجانی، اکبر(۱۳۹۵)، "سیاست‌های پولی و اعتباری در حمایت از تولید"، همایش سیاست‌های پولی و چالش‌های بانکداری و تولید، روزنامه دنیای اقتصاد، بهمن ۱۳۹۵

۶- گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، سال‌های مختلف.

۷- گزارش سازمان بورس و اوراق‌بهادار: "بازار بدهی در بورس اوراق‌بهادار"، سال ۱۳۹۵.

۸- مرحله اول برنامه اصلاح نظام بانکی و مالی کشور، سایت بانک مرکزی، بخش خبرها، ۲۱ تیرماه ۱۳۹۵

۹- میشکین، فردریک و استنلی ایکینز (۱۳۹۱). "بازارها و نهادهای مالی". ترجمه حمید کردبچه، پژوهشکده پولی و بانکی و بانک تجارت.

۱۰- نادعلی، محمد (۱۳۹۵)، "سنجش میزان شکنندگی نظام بانکی در اقتصاد ایران" ، فصلنامه علمی – تخصصی روند اقتصادی بانک مرکزی، ۱۳۹۵، در نوبت چاپ.

۱۱- نادعلی، محمد و همکاران (۱۳۹۵)، "تعامل بازار پول و سرمایه در اقتصاد ایران"، فصلنامه علمی – تخصصی روند اقتصادی بانک مرکزی، ۱۳۹۵، در نوبت چاپ.

۱۲- نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی، شماره‌های مختلف.

۱۳- والی نژاد، مرتضی(۱۳۸۸)، " مقدمه‌ای بر بازار سرمایه و بورس اوراق بهادار"، بانک و اقتصاد، شماره ۱۰۴.

14- Claessens, Stijn And M. Ayhan Kose (2013). “Financial Crises:Explanations, Types, And Implications”.

فصل هفدهم

بنگاه‌های بزرگ صنعتی و راهکارهای خروج از رکود

حمید بختیاری
(کارشناس بانک توسعه تعاون و مشاور معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)

مقدمه

عموم اقتصاددانان وضعیت حاکم بر اقتصاد ایران پس از اعمال و تشدید تحریم‌های بین‌المللی هسته‌ای در سال‌های گذشته را با مفهوم رکود تورمی توصیف و تفسیر کرده‌اند. شرایطی که هم‌زمان با نرخ‌های تورم دورقمی، با نرخ رشد اقتصادی منفی یا نزدیک به صفر و بیکاری عوامل تولید همراه بوده است. آغاز به کار آمدن دولت یازدهم با اهتمام آن در اعمال سیاست‌های انضباط پولی با هدف کنترل تورم شدید سال‌های گذشته همراه بود. در نتیجهٔ چنین سیاست‌هایی، نرخ تورم از ۳۴.۷ درصد در سال ۱۳۹۲ به زیر ۱۲ درصد در انتهای سال ۱۳۹۴ کاهش یافت. علی‌رغم کاهش چشمگیر سطح عمومی قیمت‌ها طی این مدت، شرایط رکودی و کمبود تقاضای مؤثر، که در قالب افت ارزش افزودهٔ بخش‌های مختلف اقتصاد و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی بروز یافته، همچنان گریبان‌گیر اقتصاد کشور بوده است. در این بین ارزش‌افزوده بخش صنعت و معدن نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی (کشاورزی و خدمات) از افت شدیدتری برخوردار بوده است.

آمارهای رسمی منتشر شده توسط بانک مرکزی نشان می‌دهد که ارزش‌افزوده این بخش به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳ طی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب با کاهش ۸.۱- و ۳.۶- درصدی مواجه شده است؛ به‌طوری‌که علی‌رغم افزایش ۵ درصدی این شاخص در سال ۱۳۹۳، رقم آن همچنان کمتر از سال ۱۳۹۰ است. برخی شواهد موجود بیانگر این است که چنین وضعیتی منجر به تعطیلی یا کاهش سطح تولید بسیاری از بنگاه‌های صنعتی کوچک، متوسط و بزرگ در سطح کلان شده است. طی سال‌های گذشته تلاش‌هایی برای ریشه‌یابی، تحلیل و تبیین وضعیت حاضر جهت اتخاذ سیاست‌ها و انجام اقدامات مناسب به منظور خروج بخش صنعت از رکود کنونی، عمدتاً توسط کارشناسان دانشگاهی و سیاست‌گذاران در سطح کلان، انجام شده است. با این وجود به نظر می‌رسد که در اغلبِ تحلیل‌ها، مسائل سطح خرد، دیدگاه‌ها و تجارب مدیران بنگاه‌های صنعتی مغفول مانده است. لذا بی‌شک بازشناسی جامع این مسئله که هم دیدگاه‌های سطح کلان و هم‌سطح میانه و خرد را در برداشته باشد بسیار ضروری است. بر این اساس مطالب ارائه‌شده در این فصل در تلاش برای ایجاد شناخت دقیق‌تر و عمیق‌تر ماهیت و ابعاد رکود در بخش مولد و تعطیلی بنگاه‌های صنعتی یا فعالیت پایین‌تر از سطح ظرفیت اسمی آن‌ها از هر دو منظر کلان و خرد است.

۱۷-۱- مدل مفهومی مطالعه

در چارچوب مدل مفهومی این تحقیق، ابتدا مطالعات نظری، تحلیل‌های رسمی، سیاست‌ها و اقدامات پیشنهادی موردمطالعه قرار گرفته‌اند. سپس ضمن مساله‌شناسی کلینیکال و میدانی، دلایل ایجاد رکود و علل تداوم آن از منظر بنگاه‌های اقتصادی مورد مطالعه استخراج شده است. علل و عوامل استخراج شده به عوامل ساختاری، نهادی، داخلی بنگاه و عوامل مرتبط با اقتصاد کلان طبقه‌بندی شده‌اند که نتایج حاصل از اقدامات مذکور الزامات و سیاست‌های مورد نیاز به منظور خروج از رکود را به عنوان پیشنهاد ارائه می‌دهد. پس از آن ضمن بررسی و ارزیابی نتایج بسته‌ها و سیاست‌های مصوب اجرایی و نیز مقایسه آن با الزامات و سیاست‌های مورد نیاز جهت خروج از رکود، خلأهای سیاستی حاصل می‌شود که این خلأهای سیاستی می‌تواند به عنوان پیشنهاد سیاست‌های اجرایی جدید کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت به سیاست‌گذاران پیشنهاد

شود. بدیهی است فضای مطالعه و سیاست‌های پیشنهادی چهار سطح بنگاه، صنعت، سطح کلان و سطوح فراملی را مورد توجه قرار خواهد داد.

۱۷-۲- رکود: تعاریف و ابعاد

تعاریف متعددی از رکود اقتصادی ارائه‌شده است که در ادامه به چند مورد از آن‌ها اشاره می‌شود.

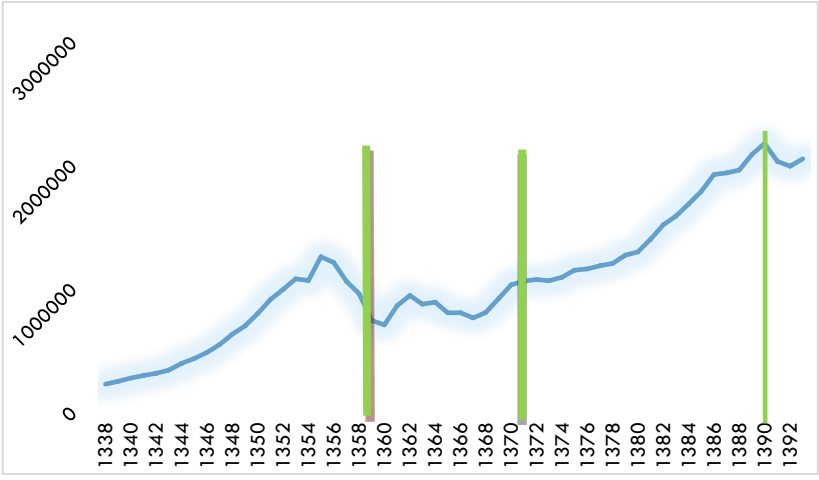
- رکود اقتصادی یک شکل نامعمول و غایی از کسادی اقتصادی است.
- رکودها با طول مدت، افزایش‌های غیرعادی زیادی در بیکاری، کاهش در دسترس‌پذیری به اعتبارت بانکی (اغلب به دلیل بعضی بحران‌های مالی یا بانکی) انقباض در محصول به دلیل کاهش تقاضای خریداران و کاهش تولید و سرمایه‌گذاری عرضه‌کنندگان و تعداد زیادی از ورشکستگی‌ها شامل نکول بدهی‌های دولتی، کاهش مقادیر چشمگیر تجارت و مبادله (به ویژه تجارت بین‌المللی) و نوسانات نرخ ارز مشخص می‌شوند.
- یک کسادی که دو سال یا بیشتر طول بکشد.
- دو فصل متوالی کاهش تولید ناخالص داخلی.

رکود تورمی یک وضعیت اقتصادی است که هم‌زمان تورم و رکود فعالیت‌های اقتصادی را همراه با افزایش نرخ بیکاری در کشور ایجاد می‌کند. در آغاز رکود دهه ۱۹۷۰ و استفاده از راه حل کینزی مبنی بر اعمال سیاست‌های انبساطی در آن زمان و با توجه به شرایط اقتصادی آن زمان که به‌طورکلی متفاوت از رکود دوره قبل بود، برای اولین بار پدیده رکود تورمی ظهور پیدا کرد. اکثر کشورهای در حال توسعه ازجمله ایران در پنجاه سال گذشته در مسیر توسعه‌یافتگی به‌دلیل ناسازگاری در سیاست‌های مالی و پولی و اتخاذ سیاست‌های غیر مؤثر در کنار تکانه‌های موجود در قیمت نفت، دچار این معضل اقتصادی شده‌اند. از آنجایی که رکود تورمی حالتی از اقتصاد است که در آن سیاست‌ها با یکدیگر در تضاد قرار می‌گیرند به این معنا که سیاست‌هایی که به منظور کنترل تورم اجرا می‌شود با افزایش ریسک‌های مالی و اجتماعی منجر به عمیق‌تر شدن رکود اقتصادی می‌شود و سیاست‌هایی که جهت تحریک رشد اقتصادی اتخاذ می‌شود منجر به تقویت تورم در جامعه می‌شود. بنابراین اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی به‌گونه‌ای که هر دو مسئله رکود و تورم را هم‌زمان درمان کند بسیار ضروری است. برای کشف راه‌حل مناسب برای رهایی از این معضل شناسایی علل پیدایش این پدیده الزامی است.

۱۷-۳- رکود در اقتصاد ایران

تولید ناخالص داخلی ایران در دوره تاریخی قبل از انقلاب و بعد از آن افت و خیزهای زیادی را تجربه نموده است. از سال ۱۳۳۸ تا پایان سال ۱۳۵۵ تولید ناخالص داخلی ایران در یک روند صعودی از ۲۰۸ هزار میلیارد به ۱۲۳۸ هزار میلیارد ریال (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳) رسیده است. در واقع اندازه اقتصاد ایران طی ۱۷ سال ۶ برابر شده است. با آغاز انقلاب در سال ۱۳۵۶ روند تولید نیز معکوس شده و سیر نزولی آن آغاز می‌شود. شرایط نزولی تولید با توجه به بی‌ثباتی دوره انقلابی و پس از آن آغاز جنگ تحمیلی ادامه می‌یابد؛ به نحوی که تولید با کاهش ۳۰ درصدی از ۱۲۳۸ هزار میلیارد ریال در سال ۵۵ به ۶۸۶ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۶۰ می‌رسد. پس از آن با وجود افزایش تولید در سال‌های ۶۱ و ۶۲ روند نزولی تا سال ۶۷ (سال پایان جنگ) ادامه می‌یابد. در سال‌های ابتدایی پس از جنگ با توجه به برنامه‌های بازسازی اقتصادی کشور و وجود ظرفیت‌های خالی اقتصاد ایران رشد اقتصادی بالا را تجربه کرد و طی سال‌های ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ با رشد اقتصادی حدود ۱۴ درصد و ۱۲ درصد توانست به روند بلندمدت خود بازگردد.

نمودار ۱۷-۱- روند تحولات تولید ناخالص داخلی (به قیمت ثابت -میلیارد ریال)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

از سال ۱۳۷۰ برنامه تعدیل ساختاری به اجرا درآمد. الگوی تعدیل ساختاری از فروض خود تعادلی سرچشمه می‌گرفت. به این ترتیب دولت باید هر چهار بازار پول، کالا، نیروی کار و سرمایه را به تدریج آزاد می‌ساخت تا بدون دخالت نیروی خارجی به تعادل

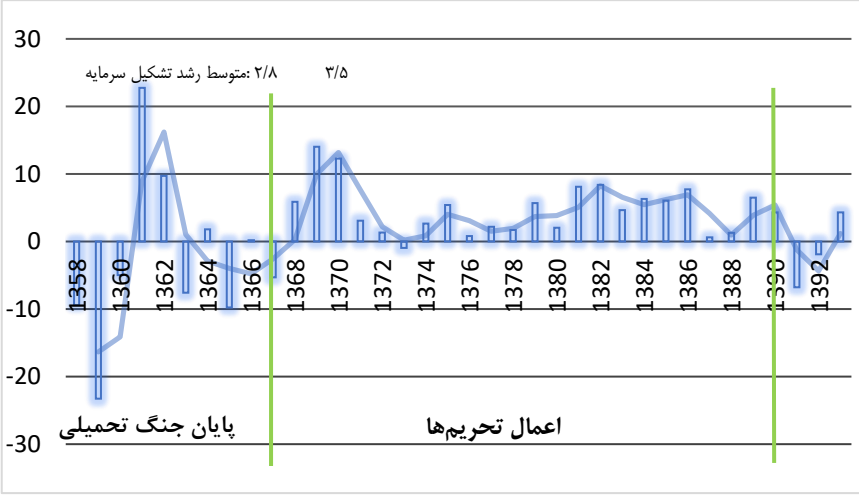
رسیده و تسویه شوند و مهم‌ترین فرض آن، این بود که مداخله نیرویی بیرون از بازار عدم‌تعادل‌ها موقتی و جزئی را به وجود می‌آورد و مداخله نیروی بیرونی مانند دولت می‌تواند به استمرار عدم تعادل و ناهماهنگی بازارها بیانجامد. سرمایه‌های مادر و ظرفیت‌های اساسی تولید ملی در دوران جنگ تحمیلی به‌شدت آسیب دیده بودند و به دنبال آزادسازی جریان تجارت برای پشتیبانی از سیاست بازسازی کشور، روند واردات هم به تضعیف تدریجی ارزش پول ملی و هم به ساختارهای تولید داخلی صدمه می‌زد. بنابراین به‌تدریج با محدود شدن ظرفیت‌های خالی رشد اقتصادی کشور تنها به سرمایه‌گذاری‌های انجام شده معطوف شده بود؛ اما پس از بحران سال ۱۳۷۴ در پی اجرای برنامه تعدیل و جهش نرخ ارز و رکوردشکنی تورم با مرز ۴۹ درصد و به دنبال آن بحران ناشی از کاهش قیمت جهانی نفت در سال ۱۳۷۷ موجب شد تا آهنگ رشد اقتصادی ایران طی دهه ۷۰ کند شود.

دهه هشتاد با آغاز برنامه سوم توسعه، با سرمشق اصلاح ساختار اقتصادی مبتنی بر رویکرد «توسعه اقتصاد رقابتی» شروع شد. دولت وقت طی این دوره از طریق حرکت به سمت آزادسازی نظام اقتصادی، همراه با شکل‌گیری نظام جامع تأمین اجتماعی، اصلاحات قانونی و نهادی، لغو انحصارات برای فراهم شدن زمینه‌های مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری دولت، طراحی شد. کاهش درآمد نفت در سال‌های پایانی برنامه دوم منجر به تأسیس حساب ذخیره ارزی برای مقابله با شوک‌های نفت و منضبط کردن دولت طی سال‌های برنامه سوم شد که به گرایش دولت به انضباط مالی و تأسیس حساب ذخیره ارزی منجر شد. در نتیجه طی سال‌های برنامه سوم رشد اقتصادی از روند نسبتاً باثباتی برخوردار شد. از عمده‌ترین دلایل رشد اقتصادی بالا طی سال‌های برنامه سوم می‌توان به افزایش درآمد حاصل از صادرات نفت و بهبود روابط بین‌المللی ایران طی سال‌های اجرای این برنامه اشاره کرد.

افزایش قابل توجه درآمدهای نفتی طی دوره برنامه چهارم توسعه و ثبات اقتصادی به ارث مانده از دوره برنامه سوم باعث شد تا اقتصاد ایران رشد قابل قبولی را در این دوره تجربه کند. به‌طوری که متوسط رشد اقتصادی در این دوره ۵.۸ درصد و متوسط تشکیل سرمایه ۴.۷درصد شد. اما تزریق بی‌برنامه و بدون کارشناسی درآمدهای نفتی و ماجراجویی‌های سیاسی داخلی و خارجی در دوره برنامه پنجم منجر به کاهش رشد اقتصادی شد، به‌طوری در آغاز دهه ۹۰ اعمال تحریم‌های سخت‌گیرانه نفتی، تجاری و بانکی، با توجه به افزایش شدید وابستگی اقتصاد به واردات در نیمه دوم دهه ۸۰، عامل

مهمی برای بروز سخت‌ترین رکود تورمی تاریخ اقتصاد کشور شد. هم‌زمانی آسیب‌پذیری ناشی از دوره رونق نفتی با افزایش شدید قیمت انرژی، همراه با کسری قابل توجه مالی نظام پرداخت یارانه نقدی و پس از آن اعمال تحریم‌های اقتصادی، سبب ایجاد شرایط نامناسبی برای کشور شد. تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۱با احتساب نفت ۶.۸- درصد رشد را تجربه کرد. جزئیات بیشتر از عملکرد اقتصادی کشور در سال‌های مذکور در فصل هفتم کتاب ارائه‌شده است.

نمودار ۱۷-۲- تحولات رشد اقتصادی در سال‌های مختلف



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

مروری بر سال‌های منتهی به سال ۱۳۹۰، یعنی سال قبل از اعمال تحریم‌های جدید، نشان می‌دهد که میانگین نرخ رشد اقتصادی در نیمه اول دهه ۸۰ برابر ۵.۹ درصد بوده است که در دوره ۸۵ تا ۸۹ به ۴.۴ درصد کاهش‌یافته است. همچنین در نیمه دوم دهه ۸۰ میانگین نرخ رشد تشکیل سرمایه ثابت ۵.۴ درصد بوده است که در مقایسه با رقم ۹.۹ درصدی نیمه اول، کاهش قابل ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد. بنابراین براساس میانگین‌های دوره‌ای محاسبه‌شده می‌توان گفت که اقتصاد کشور در حال ورود به دوره‌ای با رشد اقتصادی کندتر اقتصادی بوده و اجرای تحریم‌های جدید، نه به وجود آورنده آن بلکه تشدیدکننده این روند محسوب می‌شود. بر اساس مطالعات صورت گرفته اثر کاهشی کل تحریم بر رشد تولید ناخالص داخلی در سال ۹۱ و ۹۲ به ترتیب ۶.۴ و ۲.۲ درصد بوده است. بر این اساس در صورتی که تحریم‌های تجاری و نفتی بر اقتصاد کشور تحمیل نمی‌شد، رشد اقتصادی کشور در دو سال مذکور به‌ترتیب ۰.۴- و ۰.۳ درصد می‌رسید

(خاوری‌نژاد و نیلی[1]، ۱۳۹۳). در واقع افول نرخ رشد اقتصادی به پله‌های پایین‌تر نسبت به گذشته نه به علت اثرگذاری تحریم‌های مذکور، بلکه به علت عدم کارایی‌های انباشته در اقتصاد کشور در سال منتهی به سال ۱۳۹۱ بود که تحریم، آن‌ها را نیز آشکار ساخت.

به‌دنبال وضع تحریم‌های بین‌المللی بر اقتصاد ایران، حجم صادرات نفتی به شدت کاهش یافت. به‌طوری که میزان صادرات نفت و گاز ایران از میانگین بیش از دو میلیون بشکه در روز در فصل اول سال ۱۳۹۰ به حدود یک میلیون بشکه در روز در فصل چهارم سال ۱۳۹۱ رسید که این امر ارزش صادرات نفت و گاز ایران را به‌شدت تحت تأثیر قرار داده و تراز حساب جاری و تراز پرداخت‌ها را متأثر کرد. کاهش صادرات نفت سبب شد که ارزش‌افزوده این بخش با کاهش ۳۷.۴ درصدی در سال ۱۳۹۱ مواجه شود. این امر تأثیر قابل ملاحظه‌ای در کاهش رشد اقتصادی این سال بر جای گذاشت. در سال ۱۳۹۱ گروه نفت به تنهایی ۶- درصد از رشد ۶.۸- درصدی اقتصاد در سال ۱۳۹۱ را موجب شد. کاهش صادرات نفت کاهش درآمدهای ارزی دولت را نیز درپی داشت که در کنار اثر تحریم‌های مالی و تحریم‌های تجاری، درآمدهای ارزی در دسترس دولت کاهش یافت. کاهش درآمدهای ارزی به نوبه خود منجر به کاهش واردات مواد اولیه و واسطه‌ای شد که از این طریق ارزش‌افزوده بخش صنعت و معدن نیز کاهش یافت.

به دنبال تحریم بانک مرکزی و شروع تحریم‌های نفتی، اولین شوک به بازار ارز وارد شد. عدم توانایی دولت در تزریق دلارهای نفتی به بازار ارز برای کنترل قیمت به دلیل تحریم بانک مرکزی و کاهش درآمد نفتی کشور و نیز حجم بالای نقدینگی که در این سال‌ها میزان آن تا ۷ برابر افزایش یافته بود، موجب شد تا شکاف نرخ آزاد و رسمی ارز که تا سال ۸۹ در اکثر سال‌ها زیر ۱ درصد کنترل شده بود و در سال ۸۹ در اوج خود به کمتر از ۶ درصد رسیده بود، به ناگاه در سال ۹۰ به بیش از ۹۵ درصد برسد.

جهش‌های نرخ ارز در سال ۱۳۹۱ منجر به افزایش شدید تورم شد. افزایش قیمت کالاهای وارداتی به موجب تحریم‌های اقتصادی و افزایش نرخ ارز، به طور مستقیم و غیرمستقیم موجب افزایش سطح قیمت‌ها شد. در شرایطی که انتظار می‌رفت روند صعودی نرخ تورم، که از زمان اجرای هدفمندی یارانه‌ها در زمستان سال ۱۳۸۹ آغاز شده بود، در سال ۱۳۹۰ متوقف شود و در سال ۱۳۹۱ سیر نزولی به‌خود بگیرد، جهش‌های ارزی شرایط را به گونه‌های دیگر رقم زد. به نحوی که پس از حدود دو دهه نرخ ارز بار

---

۱. ابوالفضل خاوری‌نژاد و مسعود نیلی، تحلیل رشد بلندمدت اقتصاد ایران و چالش‌های دهه ۹۰، اولین کنفرانس اقتصاد ایران

دیگر به عامل مسلط در تعیین نرخ تورم در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ تبدیل شد. جهش نرخ ارز به فراتر از ۳۵۰۰ تومان تا خرداد سال ۱۳۹۲، حداقل در کوتاه‌مدت از دو مسیر مستقیم و غیرمستقیم موجب افزایش نرخ تورم شد. از آنجا که کالاهای وارداتی بخشی از سبد شاخص مصرف‌کننده را تشکیل می‌دهند، افزایش نرخ ارز از طریق افزایش قیمت ریالی کالاهای وارداتی، به صورت مستقیم به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و در نتیجه نرخ تورم انجامید. همچنین از آنجا که کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای وارداتی بخشی از هزینه‌های تولید داخلی را شامل می‌شود، افزایش نرخ ارز از طریق افزایش هزینه‌های تولید به صورت غیرمستقیم به افزایش قیمت محصولات تولیدکنندگان داخلی و در نتیجه افزایش نرخ تورم منتهی شد (اثر دوم از طریق شاخص قیمت تولیدکننده قابل پیگیری است).

نمودار ۱۷-۳- روند ماهانه برابری قیمت دلار در مقابل ریال

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

تحریم مبادلات مالی و افزایش نرخ ارز در سال ۱۳۹۱ میزان واردات کالاها را به طور محسوسی کاهش داد. کاهش واردات کالا به سهم خود فعالیت‌های مرتبط با شبکه توزیع این کالاها را تضعیف کرد. بر این اساس می‌توان بخش مهمی از کاهش ارزش‌افزوده بخش بازرگانی، رستوران و هتلداری در سال ۱۳۹۱ را به کاهش واردات نسبت داد. بعد از گروه نفت و صنعت، این بخش بیشترین سهم را در ایجاد شرایط رکودی بر عهده داشته و ۱.۲۴-درصد از رشد ۶.۸- درصدی تولید ناخالص داخلی را سبب شده است.

کاهش واردات و تلاطم‌های ارزی ناشی از اعمال تحریم، ارزش‌افزوده بخش صنعت را تحت تأثیر قرار داد. این بخش نیز به دنبال گروه نفت از فصل اول سال ۱۳۹۱ نرخ رشد

منفی را تجربه کرد. گروه صنایع و معادن پس از گروه نفت بیشترین سهم را در کاهش رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۱ داشته است، به‌طوری که این فعالیت به‌تنهایی ۱.۷- درصد از رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۱ را سبب شده است. بخش عمده‌ای از کاهش فعالیت ناشی از رشد منفی بخش صنعت در این سال بوده است. این عامل می‌تواند از کمبود مواد اولیه و واسطه‌ای صنعت به سبب تحریم‌های بین‌المللی و کمبود نقدینگی این بخش حاصل شده باشد.

تقاضای کل نیز از کاهش درآمدهای نفتی تأثیر پذیرفت؛ به نحوی که با کاهش درآمدهای نفتی منابع تأمین مالی دولت با اختلال مواجه شد و این مسئله روی مصرف دولت اثری کاهشی به‌جا گذاشت. از طرف دیگر با کاهش درآمد ملی، مصرف خصوصی نیز متأثر از این موضوع با کاهش مواجه شد. طی سال ۱۳۹۱ همه اقلام طرف تقاضا با کاهش قابل توجهی مواجه شده‌اند. مصرف بخش دولتی و مصرف خصوصی به‌ترتیب با رشد ۱.۱-و ۱.۴- درصدی مواجه شده‌اند. تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در سال ۱۳۹۱ معادل ۲۳/۸ درصد کاهش داشته است. کاهش تشکیل سرمایه در سال ۱۳۹۱ عمدتاً ناشی از کاهش رشد تشکیل سرمایه در بخش ماشین‌آلات بوده است. برای سال مذکور سهم بخش ماشین‌آلات از این رشد ۱۶.۳- درصد بوده است. نوسانات نرخ ارز و بروز بحران بدهی‌های ارزی، انتظارات تورمی و سوق یافتن بخشی از پس‌اندازهای محدود جامعه به سمت بازارهای ارز و سکه و طلا از عوامل اصلی پایین بودن سطح تشکیل سرمایه اقتصاد در سال مورد اشاره به‌شمار می‌آیند.

در سال ۱۳۹۱ با توجه به کاهش درآمدهای نفتی کشور در نتیجه تحریم‌ها، وابستگی بودجه به نفت به اجبار روند کاهشی را دنبال کرد. به‌طوری‌که سهم کسری بودجه بدون نفت از تولید ناخالص داخلی به ۷ درصد رسید. از آن‌جایی که تعدیل پرداخت‌های هزینه‌های دولت به‌علت چسبندگی آن چندان امکان‌پذیر نیست، در مواقعی که دولت با مشکلات کمبود منابع مالی روبه‌رو می‌شود با سرعت بیشتری به کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای خود اقدام می‌کند. درنتیجه در سال ۱۳۹۱ با کاهش درآمدهای نفتی، رشد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت با کاهش شدیدی سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع بودجه عمومی در این سال است. این نسبت که در سال ۱۳۹۰، معادل ۲۵ درصد بود، در سال ۹۱ با افت شدیدی به ۱۴ درصد رسید.

در واقع علت اصلی این مشکل را می‌توان در نبود راه‌های جایگزین مناسب برای تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌گذاری دولت دانست. این در حالی است که دولت‌ها با توجه

به کاهش بودجه‌های عمرانی در سال‌های اخیر، اجازه پیدا کرده‌اند برای کمبود منابع مالی پروژه‌های خود اقدام به انتشار اوراق مشارکت کنند. اما در سال‌های فوق‌الذکر این اوراق در بودجه عمومی کشور تحقق پیدا نکرده است؛ این مهم به دلیل اشکالاتی است که در قوانین، آیین‌نامه‌ها و نحوه تعیین نرخ سود اوراق مشارکت وجود داشته است. سهم اوراق مشارکت در واگذاری دارایی‌های مالی در کشور بسیار ناچیز بوده است، به‌طوری که در بودجه سال‌های ۹۱-۱۳۸۹ اوراق مشارکت و خزانه سهم صفر درصدی در واگذاری دارایی‌های مالی دارند و در سال ۹۲ که این اوراق سهم ۱۰ درصدی داشته‌اند، عملکرد همچنان صفر بوده است.

سیاست‌های پولی به شدت تحت تأثیر مشکلات بخش واقعی و تحریم‌ها قرار گرفت. علیرغم اینکه پایه پولی از سال ۸۵ به بعد رشدهای بسیار بالا مانند ۳۱ درصد در سال ۸۶ و ۴۸ درصد سال ۸۷ را پشت سر گذاشته بود، از سال ۱۳۸۸ نرخ رشد پایه پولی رو به کاهش گذاشت؛ به‌طوری که این نرخ در سال ۱۳۹۰ به ۱۱.۴ درصد رسید. به‌دنبال هدفمندی یارانه‌ها در ماه‌های پایانی سال ۱۳۸۹ قیمت انرژی با شیب تندی افزایش یافت و این امر موجب شد تا نیاز تولید به نقدینگی شدیداً افزایش یابد؛ چرا که تولید طی سال‌ها استفاده از انرژی ارزان، که مدام قیمت حقیقی آن کاهش می‌یافت، سهم انرژی را در عوامل تولید خود افزایش داده بود. در سال ۱۳۹۰ بانک‌ها شروع به اعطای وام با نرخ بیش از ۳۰ درصد به بخش خصوصی کردند و مطالبات بانک‌ها از بخش غیر دولتی ۲۰.۱ درصد افزایش یافت که سهم قابل ملاحظه‌ای در رشد نقدینگی در سال ۹۰ داشت. به این ترتیب علیرغم رشد پایین پایه پولی، نقدینگی ۲۱.۱ درصد رشد داشت. ادامه تنگنای مالی در بخش غیردولتی در اقتصاد در نتیجه اجرای ناقص قانون هدفمندی، در سال ۹۱ با تحریم‌ها و افزایش نرخ ارز نیز همراه شد و در نتیجه افزایش مطالبات بانک‌ها از بخش غیردولتی به افزایش مطالبات شرکت‌ها و مؤسسات دولتی نیز تسری یافت. تحت تأثیر این شرایط مطالبات غیرجاری بانک‌ها نیز افزایش یافت؛ به‌طوری که نسبت مطالبات غیرجاری به کل تسهیلات ریالی و ارزی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به ۱۴.۷درصد رسید.

در نتیجه این وضعیت بانک‌ها نیز برای دریافت اعتبارات به بانک مرکزی رجوع کرده و اقدام به اضافه برداشت کردند که به تبع آن بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در این دو سال به عامل اصلی افزایش پایه پولی تبدیل شد. بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال ۹۰ و ۹۱ به‌ترتیب معادل ۲۶.۹ و ۱۶.۷ درصد افزایش یافت؛ به‌طوری که این عامل به‌تنهایی سهمی معادل ۹.۲ درصد در رشد پایه پولی در سال ۹۱ را به خود اختصاص داد.

به‌علاوه در سال ۹۱ تنگنای مالی دولت منجر به رشد ۱۶۲.۹ درصدی در خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی شد که سهمی معادل ۱۵.۶ درصد در رشد ۲۷.۶ درصدی پایه پولی در سال ۹۱ داشت.

در اواخر سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی در قالب یک سیاست انقباضی اقدام به فروش اوراق مشارکت نمود. اما با وجود افزایش نرخ اوراق مشارکت و دیگر نرخ‌های کوتاه‌مدت، نرخ سود سپرده و وام به‌عنوان بخشی از ابزارهای اعتباری ثابت باقی ماند. علی‌رغم اتخاذ سیاست پولی انقباضی در سه ماه پایانی، به دلیل انبساط شدید کلیت‌های پولی در این سال (۲۹ درصد نقدینگی و ۲۷.۶ درصد پایه پولی) و در نتیجه تحریم و افزایش نرخ ارز، تورم نقطه‌به‌نقطه اسفند سال ۹۱ به ۴۱.۲ درصد رسید.

پس از اعمال تحریم‌ها در سال ۱۳۹۱ و عمیق‌تر شدن رکود، ترازنامه بانک‌ها رفته رفته به‌دلیل عدم وصول مطالبات با مشکلاتی مواجه شد که در نتیجه آن نقدینگی در اقتصاد دچار انجماد شد. عدم وجود نرخ مناسب سود بانکی و کارکرد دستوری آن در اقتصاد، مشکلاتی را در سیستم بانکی ایجاد کرده بود و بانک‌ها انگیزه‌ای برای ایفای نقش واسطه‌گری خود نداشتند. به‌خصوص در فضای بیماری هلندی که اقتصاد ایران در این سال‌ها دچار آن بود، بانک‌ها به جای اعطای تسهیلات، به سمت بازارهای پر رونقی چون بازار مسکن متمایل شده و به سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی در بازار دارایی‌ها پرداختند. از ابتدای سال ۹۲ و با رکودی که در بخش ساختمان ایجاد شد، مقدار زیادی از دارایی بانک‌ها در بخش مسکن قابلیت نقدشوندگی نداشت و به اصطلاح دچار انجماد شد. از طرفی همان‌طور که اشاره شد دولت به اندازه قابل ملاحظه‌ای به بانک‌ها بدهکار بود و طرح‌های نیمه‌تمام مدام بر این بدهی‌ها می‌افزود تا اینکه پس از تحریم درآمدهای دولت کمتر شد و توان بازپرداخت بدهی‌های آن به بانک‌ها بیش از پیش کاهش یافت. علاوه بر این هم پس از هدفمندی و هم پس از تحریم بنگاه‌های تولیدی نیز دچار رکود سنگینی شدند که در نتیجه این رکود، توان بازپرداخت وام‌های خود را تا حد زیادی از دست دادند. بنابراین سمت دارایی‌های ترازنامه بانک‌ها با شدت گرفتن رکود، از نقدشوندگی فاصله زیادی گرفت.

با تغییر دولت رویکرد پولی کشور نیز به شدت تحت تأثیر قرار گرفت و دولت جدید کاهش تورم را با ایجاد انضباط پولی در اولویت قرار داد و سعی کرد علیرغم فشارهای موجود برای افزایش نقدینگی به دلیل رکود، با استفاده از سیاست‌های انضباط پولی به این مهم دست یابد. به این ترتیب رشد پایه پولی در سال ۱۳۹۲ به ۱۶.۹ درصد و

نقدینگی به ۲۵.۹ درصد کاهش یافت و نرخ سود سپرده‌های بانکی به رقم ۲۳ درصد افزایش یافت. البته این افزایش سود را نمی‌توان نوعی سیاست انقباضی دانست؛ چراکه با هدف مثبت شدن نرخ واقعی سود انجام گرفت. به‌علاوه در این سال اهتمام در جهت افزایش نظارت و کنترل بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری نیز صورت گرفت.

سعی در ایجاد انضباط پولی، بهبود انتظارات که منجر به کاهش انتظارات تورمی شد و نیز ثبات در بازار ارز رفته رفته دولت را در نیل به هدف کاهش تورم موفق ساخت. به‌طوری که میانگین تورم ماهانه در نه ماهه پایانی از ۳.۲۸ درصد در سال ۹۱ به ۱.۰۹ درصد در سال ۹۲ کاهش یافت.

نرخ اسمی ارز از اوایل سال ۱۳۹۲ روند کاهشی به خود گرفت. عوامل اصلی کاهش نرخ ارز از خرداد سال ۱۳۹۲ را می‌توان بهبود انتظارات فعالان اقتصادی، گشایش نسبی در روابط سیاسی و بین‌الملل، مدیریت مناسب بانک مرکزی، پیشرفت در مذاکرات هسته‌ای و کاهش چشمگیر تقاضای سفته‌بازی در بازار ارز دانست. تمامی این عوامل موجب شد تا التهاب در بازار ارز فروکش کرده و نوسانات در بازار به شدت کاهش یابد. فعالیت‌های اقتصادی و مالی در نیمه نخست سال ۱۳۹۲ در سکون نسبی و به کندی دنبال شد و در نیمه دوم، اقتصاد از ثبات نسبی و بازگشت تدریجی به روند متعارف خود برخوردار شد. رشد منفی تولید ناخالص داخلی تا نیمه اول سال ۹۲ ادامه داشت اما پس از آن با ایجاد ثبات نسبی در فضای اقتصادی کشور از طریق جایگزینی روند افزایشی تحریم‌ها با مذاکرات، کنترل پایه پولی و ثبات در بازار ارز، در فصل سوم سال ۱۳۹۲ از قدرمطلق نرخ رشد منفی آن کاسته شد.

با رسیدن به توافق موقت در پاییز ۱۳۹۲ نرخ رشد بخش نفت و صنایع و معادن از سه ماهه انتهایی سال ۱۳۹۲ به بعد مثبت شد. این درحالی است که رکود بخش‌های کشاورزی و خدمات در این فصل تشدید شده و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی را در مقادیر منفی نگه داشت. همچنین بررسی اجزای تقاضای نهایی، نشان‌دهنده بهبود برخی از اجزای هزینه نهایی در فصل آخر سال ۱۳۹۲ است. بنابراین سال ۱۳۹۳ در حالی آغاز شد که با افزایش صادرات نفت و با توجه به سهم قابل توجه بخش نفت در اقتصاد کشور، رشد این سال تحت تأثیر مثبت قرار گرفت. بر اساس آمارهای بانک مرکزی حدود ۰.۵ واحد از رشد ۳ درصدی اقتصاد در سال ۹۳ ناشی از بخش نفت بوده است. همچنین محدودیت‌های اعمال شده بر مبادلات خارجی خصوصاً مبادلات مرتبط با فعالیت ساخت وسایل نقلیه تعلیق شد و ارزش‌افزوده این فعالیت با تکیه بر ظرفیت‌های موجود توانست در سال ۱۳۹۳ حدود ۵۱.۲ درصد رشد یابد و

به یکی از پیشران‌های اصلی رشد این سال تبدیل شود. نکته دیگر اینکه رفع محدودیت از صادرات پتروشیمی سبب شد این فعالیت نیز از تنگنا خارج شود. موضوع آخر اینکه افزایش حجم تجارت خارجی و بهبود وضعیت فعالیت‌های صنعتی موجب رونق نسبی فعالیت‌های مرتبط با شبکه توزیع و به‌طور خاص فعالیت‌های بازرگانی و حمل‌ونقل شد. این آثار در مجموع توانست رشد اقتصادی سال ۱۳۹۳ را پس از یک دوره رکود، وارد دامنه مثبت کند.

سال ۱۳۹۴ در حالی پشت سر گذاشته شد که طبق اعلام مرکز آمار ایران، رشد مجموع ارزش‌افزوده رشته فعالیت‌های اقتصادی در این سال به ۰.۳ درصد و رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت بازار ۱.۳درصد رسید. تفاوت این دو رقم به خالص مالیات بر واردات مربوط است که عددی برای رشد آن در ارقام اعلامی مرکز آمار ایران ارائه نشده است. علاوه بر این با کسر سهم نفت و کشاورزی، رشد ارزش‌افزوده ناشی از عملکرد سایر بخش‌ها ۰.۴- درصد خواهد بود. در تحلیل سیاست‌گذاری شاید مناسب‌تر باشد که سهم این دو بخش به‌طور مجزا تحلیل شده و معیار ارزیابی شرایط رکود و رونق کشور نباشد، زیرا عملکردشان بیشتر متأثر از عوامل برون‌زا است و رشد آن‌ها به‌طور بالقوه می‌تواند مسیری به‌غیراز مسیر اقتصاد داشته باشد[1].

نگاهی دقیق به اطلاعات ارائه‌شده توسط مرکز آمار نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۴، رشد گروه کشاورزی برابر ۵.۷درصد و رشد صنعت برابر ۲.۲- درصد بوده است. در زیربخش‌های گروه صنعت نیز فقط استخراج نفت خام و گاز طبیعی (۳.۶) درصد و تأمین آب، برق و گاز طبیعی (۳.۲) از رشد مثبت برخوردار بوده است و زیر بخش‌های دیگر (سایر معادن (۳.۳- درصد)، صنعت (۰.۳- درصد) و ساختمان ۱۶.۷- درصد)) همچنان از رشدی منفی برخوردار بوده‌اند. همچنین در مورد بخش ساختمان، تعداد پروانه‌های ساختمانی صادرشده در مناطق شهری و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال قبل به‌ترتیب ۱۳.۴و ۱۳.۹ درصد کاهش داشته است.

همچنین واسطه‌گری‌های مالی یکی از زیربخش‌های مهمی است که ارائه‌دهنده خدمات برای تمامی بخش‌های اقتصادی است. مرکز آمار رشد این زیر بخش را در سال ۱۳۹۴ برابر ۵.۶-درصد اعلام کرده است. وقوع رشد منفی برای خدمات واسطه‌گری‌های مالی در سال ۱۳۹۴ با توجه به شرایط خاص نظام بانکی (وجود دارایی‌های سمی، مطالبات غیرجاری، بدهی‌های دولت به نظام بانکی و غیره) دور از انتظار نبوده است، اما مقدار عددی رشد با

---

۱. بخش نفت به‌دلیل اینکه دارای پیوندهای ضعیفی با سایر بخش‌های اقتصادی است و بخش کشاورزی نیز بیشتر متأثر از شرایط آب و هوایی است تا رونق و رکود کل اقتصاد.

واقعیت‌های این بخش فاصله دارد که دلیل آن علاوه بر موضوع تأخیر در تغییر سال پایه توسط این نهاد (سال پایه ۱۳۷۶)، به نسبت بالای سهم بیمه‌ها و سایر واسطه‌گری‌های مالی در این بخش در مقایسه با همان نسبت در حساب‌های ملی بانک مرکزی بازمی‌گردد. بنابراین تمامی شواهد گواه این هستند که اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۴ همچنان در رکود به سر می‌برده است.

سال ۱۳۹۶ در حالی آغاز خواهد شد که از یک سو تحریم‌های مختلف بین‌المللی (از جمله تحریم‌های نفتی، بانکی و مالی) هر چند به‌صورت ناقص از سر راه اقتصاد ایران برداشته شده و با اجرایی شدن برجام فصل جدیدی برای اقتصاد ایران گشوده خواهد شد و از سوی دیگر اولین سال مربوط به برنامه ششم توسعه کشور محسوب می‌شود.

۱۷-۴- علل بروز پدیده رکود تورمی در ساختار اقتصادی ایران

از نظر کارشناسان علل رکود تورمی در ساختار اقتصادی ایران را می‌توان به صورت زیر طبقه‌بندی نمود:

۱- عوامل ساختاری و تاریخی

در خصوص علل بروز رکود تورمی طی سال‌های اخیر در اقتصاد ایران تقریباً در بین محققین این توافق نظر وجود دارد که ریشه اصلی این پدیده شوک طرف عرضه است. از طرفی اجرای سیاست‌های انبساطی پولی و مالی به افزایش بیشتر سطح تقاضا و در نهایت افزایش هر چه بیشتر عمومی قیمت‌ها منجر شده است ولی به جهت تنگناهای موجود در بخش عرضه اقتصاد ایران این سیاست‌ها منجر به افزایش تولید نشده است. برخی اقتصاددانان بر این باور هستند که عوامل ساختاری مؤثر بر رکود تورمی کشور ریشه در ساختار صنعتی و سیاست‌های اجرایی در نیم قرن اخیر دارد. مهم‌ترین این عوامل را می‌توان به‌کارگیری تکنولوژی‌های فرسوده و عدم به‌روزرسانی خطوط تولید، مکان‌یابی‌های غلط، مقیاس‌های غیراقتصادی، فقدان زنجیره ارزش و روابط خوشه‌ای، عدم دسترسی بنگاه‌های تولیدی به نقدینگی و محدود شدن سرمایه‌گذاری عنوان نمود. به شرح زیر است:

۲- عوامل نهادی

برخی اقتصاددانان از منظر ساختارهای نهادی مانند ناکارایی ساختار و سیاست‌های دولتی، فساد و کاهش بهره‌وری به بروز پدیده رکود تورمی پرداخته‌اند. برخی از آن‌ها

تأکید جدی بر پایین بودن بهره‌وری در اقتصاد ایران دارند و معتقدند برای برون‌رفت از این وضعیت در وهله اول باید با بهبود تکنولوژی، بهره‌وری را افزایش داد. مهم‌ترین این عوامل را می‌توان به نهادهای مشوق توزیع مجدد ، تضاد منافع بین گروه‌ها ، عدم خود اجرایی قراردادها ، تنش‌زایی در سیاست خارجی و داخلی حقوق مالکیت غیرکارا و رانت‌جویی، کوته‌نگری و توسعه‌نیافتگی خلاصه نمود

۳- عوامل مربوط به اقتصاد کلان

برخی اقتصاددانان شرایط حاکم بر اقتصاد کلان و متغیرها را عامل ایجاد رکود در نظر گرفته‌اند که از جمله این عوامل می‌توان بالا بودن نرخ تورم، نامناسب بودن نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات، سهم نامناسب بخش‌های اقتصادی در تولید ملی و... را نام برد.

۴- تحریم‌ها

تقریباً تمام اقتصاددانانی که در خصوص رکود تورمی مطالعه نموده‌اند بر این باورند که تحریم‌ها یکی از عوامل مهم رکود همراه با تورم طی دو سال اخیر بوده است. برخی از ایشان تحریم‌ها را تنها عامل بروز پدیده رکود تورمی می‌دانند.

۵- تحولات ناشی از سیاست‌های دولت‌های نهم و دهم

برخی دیگر از کارشناسان اتخاذ سیاست‌های ضد تولیدی و آثار نامناسب این سیاست‌ها بر مجموعه اقتصاد ایران را عامل اصلی بروز رکود تورمی می‌دانند. افزایش شدید حجم نقدینگی، رشد بی‌رویه بخش خدمات در مقابل فعالیت‌های تولیدی، افزایش هزینه‌های تولید ناشی از اجرای نامناسب قانون هدفمندی یارانه‌ها و نوسانات شدید نرخ ارز در پی اتخاذ سیاست خارجی نامناسب از این جمله‌اند.

۶- حضور گسترده بخش نامولد

از آن جایی که فعالیت‌های نامولد در اقتصاد ایران بسیار گسترده شده و درآمدهای بالایی بر آن مترتب است، اولاً این درآمدها که باید از بخش مولد استخراج شود موجب کاهش مازادهای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری شده است، ثانیاً این فعالیت‌ها نرخ‌های بازدهی را در اقتصاد ایجاد کردند که هزینه فرصت منابع سرمایه‌گذاری مولد را به شدت افزایش داد. ثالثاً بهره‌مندی فعالان نامولد از درآمدهای زیاد و بالا به قیمت محرومیت صاحبان اصلی آن یعنی عوامل مولد از این درآمدها حاصل می‌شود و این توزیع تابعی درآمد را

بدتر کرده است. یعنی وقتی کیک تولید کل آماده می‌شود بخش قابل توجهی از آن توسط عوامل نامولد تصاحب می‌شود و بقیه آن باید به صورت دستمزد، اجاره و سود توزیع شود. لذا تولیدکننده به هیچ عنوان نمی‌تواند متناسب با تورم دستمزد کارگران را بالا ببرد و برای وی بسیار پرهزینه است که نرخ سود تسهیلات اعطایی متناسب با تورم افزایش یابد. لذا مدعی است که نرخ‌های بهره موجود که نسبت به تورم به طور کامل شاخص بندی نشده‌اند برایش سنگین است. نکته قابل ذکر این است که گستره فعالیت‌های نامولد خیلی وسیع‌تر از دلال بازی‌های گسترده و واسطه‌گری‌های پر واسطه است. البته باید خاطر نشان کنیم که بازاریابی و واسطه‌گری و دلالی در حد لازم و بهینه خود فعالیت مولد محسوب می‌شود اما دلالی و واسطه‌گری نباید در متن اقتصاد قرار گیرد و عوامل مولد حقیقی را به حاشیه براند.

۷- محدودیت دسترسی به منابع ارزی و ریالی بانکی

در سال‌های اخیر که اقتصاد کشور به خاطر تحریم‌ها و سوء مدیریت با کمبود منابع ارزی مواجه شد دسترسی به منابع ارزی برای تولیدکننده‌ها دچار مشکل شده است. لذا در کنار افزایش و پرش شدید نرخ ارز، عدم قابلیت دسترسی به ارز هم به تشدید رکود تورمی کمک کرده است. استفاده فراوان فعالیت‌های نامولد از منابع بانکی و جولان بیش از حد بانک‌های خصوصی در فعالیت‌های نامولد باعث شده است که بسیاری از بنگاه‌ها برای تأمین سرمایه در گردش خود دچار مشکل شوند. البته این بدان معنا نیست که همه بنگاه‌ها تولیدی کارا عمل می‌کنند و هیچ سوء استفاده‌ای از منابع ملی توسط هیچ تولیدکننده‌ای انجام نمی‌شود. در اعطاء و جهت‌دهی منابع ارزی و پولی و مالی باید به طور مشروط با بنگاه رفتار شود و آن‌ها مجبور به بهبود کارایی و کیفیت و ایجاد انضباط مالی و انضباط سازمان کار و تولید شوند. باید منابع را تنها برای فعالیت‌های مولد اختصاص داد و اما به شرط بهبود وضعیت آن‌ها؛ نه به صورت مطلق و بدون نظارت.

۸- واردات کالاهای رقیب به صورت قاچاق و رسمی

حمایت‌های ناکارآمد تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای از یکسو باعث ایجاد حاشیه امن برای برخی بنگاه‌های اقتصادی گردیده است و از سوی دیگر این بنگاه‌ها را در مقابل واردات کالاهای رقیب آسیب‌پذیر نموده است. این در حالی است که در گسترش بیش از حد واردات کالاهای مختلف ازجمله کالاهایی که در کشور تولید می‌گردند باعث ایجاد بحران

در فضای بازار داخلی بنگاه‌های تولیدی شده است. با عنایت به اهمیت این موضوع، فصل یازدهم کتاب به‌صورت مفصل تجارت خارجی را مورد بحث قرار داده است.

۹- ضعف تحقیق و توسعه و نوآوری‌های فنی

یکی از عوامل نبود رقابت‌پذیری کالاهای داخلی ضعف تحقیق و توسعه و نوآوری‌های فنی است. ترکیب صادرات کشور که مجموعه‌ای از کالاهای صنعتی معمولی و مواد خام معدنی و پتروشیمی است و سهم کالاهای با فن‌آوری بالا در آن بسیار محدود است، گویای وضعیت نامناسب تولید داخلی به لحاظ فن‌آوری است.

۱۷-۵- مروری بر سیاست‌های مقابله با رکود دولت

بسته خروج از رکود که در دولت یازدهم ارائه گردید را می‌توان به عنوان مهم‌ترین سیاست مقابله با رکود ارائه‌شده در این زمینه معرفی نمود. برنامه دولت برای خروج غیر تورمی اقتصاد کشور از رکود در تیرماه سال 1393 انتشار یافت .هدف دولت از انتشار این برنامه ضمن آگاهی بخشی به عموم مردم و فعالان اقتصادی، این بود که از نظر محافل علمی و تشکل‌های بخش خصوصی برای بهبود برنامه خود بهره‌مند گردد. مبنای نظری تحلیل ارائه‌شده در گزارش دولت از چرایی بروز رکود تورمی، "نظریه نئوکلاسیک چرخه‌های تجاری" است که در آن به شکلی منسجم نقش چهار عامل در بروز رکود در بازه زمانی ۹۳-۱۳۸۵ از یکدیگر تفکیک شده است:

۱. **عامل شوک اولیه؛** در تحلیل اقتصاد ایران در این گزارش این عامل، کاهش تولید و صادرات نفت دانسته شده است.
۲. **عوامل انتشار یا سرایت دهنده؛** مکانیزم انتشار ضربه شوک نفتی در اقتصاد ایران در سه مسیر واردات، بودجه دولت و اثر بر عرضه ارز طبقه‌بندی شده است که منجر به "تلاطم ارزی و عدم قطعیت نسبت به آینده"، "محدودیت واردات و تنگناهای نسبی مالی بانک‌ها" و "کاهش بودجه دولت" شده است.
۳. **عوامل زمینه‌ساز تعمیق بحران؛** "وابستگی تولید به واردات"، "وابستگی بودجه به نفت"، "وابستگی تأمین مالی بنگاه‌ها به بانک‌ها" و "وابستگی تولید به انرژی" به‌عنوان عوامل زمینه‌ساز بر شدت کاهش فعالیت‌های تولیدی در اقتصاد ایران شناسایی شده‌اند.

۴. **عوامل انتقال‌دهنده در طول زمان؛** که شامل "تنگناهای مالی بانک‌ها"، "کاهش پس‌انداز و سرمایه‌گذاری" و "کاهش مصرف و تقاضای کل" در اقتصاد ایران می‌شود.

اگرچه به نظر می‌رسد مبنای نظری ارائه‌شده توانسته است به‌خوبی علل وقوع رکود تورمی را در بازه زمانی یاد شده تشریح نماید، اما به دلیل کوتاه نمودن بازه بررسی، به عوامل ساختاری وقوع بحران توجهی ننموده است. به بیان دیگر مهم‌ترین نقدی که به این مبنای نظری وارد است، این است که تئوری چرخه‌های تجاری فاقد قابلیت‌های نظری لازم جهت تحلیل و تبیین ضعف‌های ساختاری اقتصاد ایران است که به عقیده بخش کثیری از اقتصاددانان به‌ویژه نهادگرایان بن‌مایه اصلی وقوع بحران فعلی در اقتصاد کشور است. لذا باید گفت که در بهترین شرایط، اجرای بسته پیشنهادی دولت تنها می‌تواند به کاستن از شدت رکود تورمی و یا خروج موقتی از بحران کمک نماید؛ اما خروج پایدار از شرایط کنونی تنها با ارائه یک بسته ممکن نیست و باید برای تحقق این موضوع در بلندمدت، اصلاحات ساختاری مد نظر قرار گیرد؛ امری که دولت آن را موکول به برنامه ششم توسعه نموده است.

پس از انتشار این بسته، سازمان‌ها و نهادهای مختلف و نیز کارشناسان اقتصادی متعددی در خصوص بسته خروج از رکود اظهار نظر نموده‌اند که مهم‌ترین انتقادات وارده را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود:

- رفتار انفعالی نسبت به تداوم تحریم‌ها در شرایطی که علت اصلی رکود را تحریم‌ها عنوان نموده است.
- عدم تطابق سیاست‌های حمایتی دولت با اهداف مالیاتی
- نادیده گرفتن شورای اقتصاد و تهیه بسته توسط ستاد هماهنگی امور اقتصادی
- نامعلوم بودن نحوه انتخاب صنایع پیشران
- نامعلوم بودن سیاست‌های مقابله با فعالیت‌های ضد تورمی
- نادیده گرفتن هدفمندی یارانه‌ها و بدهی دولت به شبکه بانکی
- کوتاه‌مدت لحاظ نمودن پدیده رکود

۱۷-۶- بیان نتایج مطالعات کلینیکال و میدانی صورت گرفته با بنگاه‌های بزرگ مبتلا به رکود

به اعتقاد کارشناسان اقتصادی و فعالان صنعتی، ایجاد رونق در بخش صنعت مهم‌ترین اولویت کشور است، زیرا اقتصاد یک کشور زمانی به پویایی و رشد می‌رسد که بخش تولید آن موفق باشد. همچنین توجه به این نکته ضروری است که تولیدی موفق است که صادرکننده باشد، در حالی که بخش تولید در ایران این ویژگی را ندارد.

در ادامه به بخشی از علل رکود صنعت از نگاه فعالان صنعتی بخش خصوصی، کانون‌های مرتبط با صنعت همچون اتاق بازرگانی، صنعت، معدن و کشاورزی؛ خانه صنعت، معدن و تجارت؛ مراکز پژوهشی همچون مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و موسسه مطالعات تدبیر اقتصاد پرداخته شده است. بخش عمده مطالب از مصاحبه فعالان اقتصادی و صنعتی، مطالعه مستندات و مجلات تخصصی حوزه صنعت، گزارش نشست‌های تخصصی و مجموعه مقالات همایش‌های مرتبط و نیز مصاحبه با مدیران ارشد سی واحد صنعتی بزرگ زیر مجموعه صندوق بازنشستگی کشوری استخراج شده است. در این بخش تلاش شده است که بیشتر نکات ریشه‌ای و اساسی که کم‌تر به آن‌ها پرداخته شده است، مورد توجه قرار گیرد.

۱- مشکلات ساختاری

یکی از مهم‌ترین علل رکود در حوزه فعالیت‌های صنعتی، وابستگی اقتصاد به نفت و درآمدهای نفتی است. به‌طوری که در طول بیش از ۳۵ سال گذشته و حتی در دوره قبل از انقلاب اسلامی، با تزریق دلارهای نفتی به اقتصاد، ساختار اقتصادی کشور بر هزینه کردن این دلارها شکل‌گرفته است.

عدم رعایت صرفه مقیاس تولید، با صدور بی‌برنامه پروانه‌های تولیدی باعث شده است ساختار صنعتی کشور به سمت گسترش واحدهای غیراقتصادی و بدون بهره از صرفه‌های ناشی از مقیاس شکل بگیرد. از سوی دیگر صدور بیش از حد پروانه‌های تولیدی، منجر به ایجاد مازاد ظرفیت در فضای تولیدی کشور شده است.

فقدان استراتژی شفاف و دقیق برای توسعه صنعتی هریک از صنایع، فرسودگی ماشین‌آلات و عدم توجه به نوسازی و در نتیجه بهره‌وری پایین عوامل تولید، بی‌توجهی به زنجیره تولید و تأمین خوراک صنایع، توزیع نامناسب سود در زنجیره تولید و توزیع، بوروکراسی در هم تنیده و ممانعت آن از اجرای طرح‌های سریع و توسعه‌ای جدید و

خلاقانه و کند بودن تصمیم‌گیری، فقدان تشکل صنفی هماهنگ‌کننده و نامناسب بودن شبکه توزیع را می‌توان از دیگر عوامل ساختاری ایجاد رکود عنوان نمود.

۲- عوامل و مشکلات نهادی

مجموعه عامل دیگری که می‌توان بدان اشاره نمود، عبارت از آن دسته عواملی است که به قوانین و مقررات، هنجارها و سایر مسائل نهادی معطوف می‌گردد. تغییر تعرفه‌های گمرکی بدون منطق تولیدی و فقدان استاندارد و نظارت بر کالاهای وارداتی و صادراتی است. این تغییرات که گاهی یک شبه و به سرعت اعمال می‌شود پیامدهای مخرب و مؤثری را برای بنگاه‌های صنعتی به دنبال دارد. ضعیف بودن قوانین و ساختار آن خصوصاً درزمینهٔ تعاملات بین کارفرمایان، پیمانکاران و نیروی کار، وجود موارد متعددی از قوانین و مقررات دست و پاگیر غیراقتصادی، واگذاری، خصوصی‌سازی و قیمت‌گذاری ناقص، عدم امکان تبدیل دارایی‌های غیر مولد به مولد، تثبیت قیمت محصولات همراه با افزایش قیمت عوامل تولید و دخالت مقامات ذی نفوذ استانی ازجمله نمایندگان مجلس در امور داخلی شرکت مانند استخدام و انتصاب و خرید نهاده‌ها را می‌توان مهم‌ترین عوامل نهادی رکود دانست.

۳- عوامل و مشکلات مرتبط با اقتصاد کلان

کمبود نقدینگی، بالا بودن ریسک سرمایه‌گذاری، مشکلات بانکی از جمله بالا بودن نرخ سود تسهیلات بانکی و جرائم دیرکرد تسهیلات و ورود بانک‌ها به بنگاه‌داری، رکود در پروژه‌های عمرانی دولت به عنوان یک کارفرمای بزرگ، تحریم‌ها و نتایج آن ازجمله عدم ورود سرمایه‌گذار خارجی و عدم اخذ گواهینامه‌های بین‌المللی مهم‌ترین عوامل مرتبط با اقتصاد کلان ایجادکننده رکود از دیدگاه کارشناسان و مدیران صنعتی بوده است.

۴- عوامل مربوط به بنگاه و بنگاه‌داری صنعتی

عدم شناخت بازارهای بین‌المللی و حضور نامناسب در این بازارها، کوتاه بودن دوره عمر مدیران در شرکت‌ها و مجموعه‌های بالاسری و غیر شفاف بودن مناسبات بین مدیران و سهامداران، نیروی کار مازاد و استخدام بی‌رویه، جنگ بر سر خرید از خارج و اشرافی گری‌های بیش از حد را می‌توان به عنوان نمونه‌هایی از عوامل داخلی بنگاه‌ها که منجر به رکود آن‌ها شده است عنوان نمود.

۱۷-۷- الزامات و سیاست‌های مورد نیاز به منظور خروج بنگاه‌های بزرگ از رکود در سال ۹۶

سال ۱۳۹۶ در حالی آغاز خواهد شد که از یک سو تحریم‌های مختلف بین‌المللی (از جمله تحریم‌های نفتی، بانکی و مالی) هر چند به‌صورت ناقص از سر راه اقتصاد ایران برداشته شده و با اجرایی شدن برجام فصل جدیدی برای اقتصاد ایران گشوده شده است و از سوی دیگر اولین سال مربوط به برنامه ششم توسعه کشور محسوب می‌شود. لذا بهره‌برداری از این شرایط و فرصت‌ها می‌تواند سال ۱۳۹۶ را به عنوان سرآغازی برای خروج از رکود اقتصادی قرار دهد. به‌صورت خلاصه می‌توان گفت بهبود عملکرد بنگاه‌های بزرگ اقتصادی در سال ۹۶تا حدودی دور از انتظار نمی‌باشد. لکن از آنجا که بخش عمده‌ای از علل رکود این بنگاه‌ها که در بالا مورد اشاره قرار گرفت به راحتی و در کوتاه‌مدت قابل رفع نمی‌باشد، لذا انتظار رشد جهش گونه در عملکرد بنگاه‌های مذکور منطقی به نظر نمی‌رسد. علی‌هذا پیشنهاد می‌گردد اقداماتی قابل توجه در سال ۹۶ از جانب دولت و دیگر نهادها و سازمان‌های دست اندر کار آغاز گردد که نتیجه آن‌ها بهبود فضای کسب‌وکار و ارتقاء سطح فعالیت بنگاه‌های بزرگ صنعتی در بلندمدت باشد. این اقدامات که در چهار سطح کلی طبقه‌بندی شده اند به شرح زیر پیشنهاد می‌گردند:

الف)اقدامات در سطح بنگاه

تدوین سازوکارها و دستورالعمل‌های انتصاب مدیران و استخدام نیروی انسانی، پیاده‌سازی چرخه بهبود بهره‌وری، پیاده‌سازی سیستم‌های آماری و اطلاعاتی شفاف و هوشمند در شرکت‌ها، اصلاح نظام بازاریابی و فروش در هریک از شرکت‌ها، تلاش برای تبدیل دارایی‌های غیر مولد به مولد، تعریف استانداردهای مدیریت مالی و تبعیت از این استانداردها خصوصاً در زمینه اهرم‌های مالی، برنامه‌ریزی برای کاهش و یا امهال مطالبات بانک‌ها، ورود به حلقه‌های سودآور در زنجیره تولید و تلاش برای نوسازی ماشین‌آلات با استفاده از ظرفیت‌های فاینانس و جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی را می‌توان مهم‌ترین اقداماتی دانست که بنگاه‌ها می‌بایست در دستور کار قرار دهند.

ب) اقدامات در سطح صنعت:

در سطح صنعت نیز ایجاد و یا توانمندسازی تشکل‌های صنفی و اتحادیه‌های صنعتی با هدف افزایش قدرت چانه‌زنی، انجام فعالیت‌های معطوف به بنگاه‌های زیر مجموعه

ازجمله تحقیق و توسعه و مطالعات بازار و تسهیم بازار، ایجاد کلینیک‌های تخصصی صنعتی با هدف عارضه‌یابی در هریک از بنگاه‌های صنعتی و کمک به مدیران آن‌ها در جهت رفع عارضه‌های ایجادشده و تدوین استراتژی توسعه ویژه هریک از شاخه‌های صنعتی و تبعیت از آن با استفاده از آمایش‌های سرزمینی اقدامات ضروری به منظور رفع نیاز عوامل رکود قابل اشاره می‌باشد.

ج) اقدامات در سطح اقتصاد کلان:

ایجاد دایره آتش برای مواجهه با دخالت‌های غیراقتصادی مقامات استانی، تأمین اعتبار برای نوسازی و توسعه واحدهای صنعتی با اولویت‌های اشتغال‌زایی و رفع بحران‌های اجتماعی، ایجاد سازوکارهایی برای امهال بدهی‌های بنگاه‌های بدهکار از روش‌های مختلف بانکی و مالی، تسهیل در ورود سرمایه‌گذاری خارجی و فاینانس‌های بین‌المللی، در نظر گرفتن نظام مالی بهینه برای بازپرداخت بدهی‌های دولت به بنگاه‌های صنعتی، طراحی سازوکار کارآمد برای انضباط مالی دولت، توجه ویژه به زنجیره‌های تولید و تشویق تعاملات اعضای هریک از زنجیره‌ها با یکدیگر، مقررات زدایی و کاهش بوروکراسی از روش‌های مختلف ازجمله الکترونیکی نمودن فرایندها و کاهش مراجع تصمیم‌گیری و تفویض اختیار، اصلاح نظام تعرفه واردات و صادرات با همکاری صنایع مرتبط، اصلاح نظام سود و سهم هریک از زنجیره‌ها از ارزش‌افزوده ایجادشده در زنجیره تولید، تلاش برای ساماندهی طرح‌های نیمه‌تمام دولتی، اصلاح فرایندهای قیمت‌گذاری و واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی و اصلاح نظام قیمت‌گذاری و اعطای یارانه با هدف حرکت به سمت آزادسازی قیمت‌ها در بلندمدت نمونه‌هایی از اقدامات لازم برای برون‌رفت از شرایط رکودی محسوب می‌گردد.

فصل هیجدهم

بخش مسکن

پروانه اصلانی
(پژوهشگر حوزه مسکن)

مقدمه

بخش مسکن طی دهه‌های گذشته جایگاه قابل ملاحظه‌ای را در میان سایر فعالیت‌های اقتصادی در کشور برای خود تثبیت کرده است. ارتباط گسترده پسین و پیشین فعالیت‌های مسکن با ۱۵۶ فعالیت، سهم ۳۰ درصدی از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص کشور، سهم اشتغال‌زایی به طور متوسط ۱۲ درصدی از کل اشتغال کشور، سهم ۲۰ الی ۳۰ درصدی آن از حجم نقدینگی در گردش اقتصاد، سهم قابل ملاحظه و متوسط ۳۳ درصدی‌آن در سبد هزینه‌ای خانوار و سهم بی‌بدیل آن در ثروت خانوارها در کشور از دلایل اهمیت این بخش است. بر این اساس پیش‌بینی رفتار متغیرهای بخش مسکن همواره در نظر سیاست‌گذاران و بخش خصوصی مهم تلقی می‌شود. این مهم در شرایطی که فضای حاکم بر کشور ثبات نسبی رفتار متغیرهای کلیدی اقتصادی و سیاسی را تجربه نمی‌کند، اهمیت بیشتری می‌یابد. لذا در ادامه پس از بررسی رفتار متغیرهای بخش مسکن در سال‌های اخیر و با توجه به رفتار سایر متغیرهای مؤثر بر بازار مسکن و برنامه‌های اتخاذشده در این بخش، نحوه رفتار آتی متغیرهای کلیدی بخش مسکن در سال ۱۳۹۶ ارزیابی خواهد شد.

۱۸-۱- متغیرهای اقتصادی بخش مسکن

روند تغییرات ارزش‌افزوده بخش مسکن، تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های مسکونی به عنوان متغیرهای مهم اقتصادی بخش مسکن مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱۸-۱-۱- ارزش‌افزوده و رشد آن

براساس اطلاعات بانک مرکزی ج. ا ایران تولید ناخالص داخلی و ارزش‌افزوده بخش ساختمان طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳دارای نرخ کاهنده و در برخی سال‌ها دارای رشد منفی بوده است. مطابق اطلاعات مرکز آمار ایران نیز طی سه ماهه اول سال ۱۳۹۵ نسبت به دوره مشابه سال ۱۳۹۴ این روند منفی بهبود جزئی را نشان می‌دهد(جدول شماره۱۸-۱).

جدول۱۸-۱- نرخ رشد تولید ناخالص داخلی و ارزش‌افزوده‌ی بخش مسکن

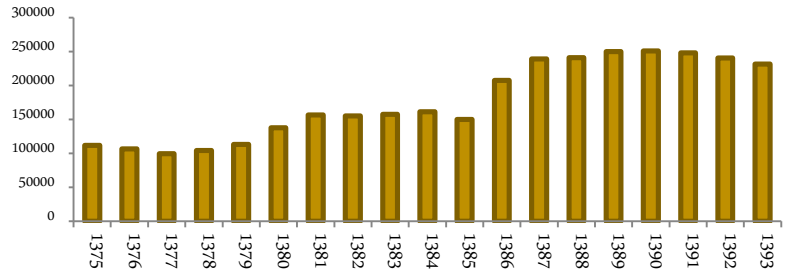
شرح	دهه ۷۰	دهه ۸۰	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۹۱	سال ۱۳۹۲	سال ۱۳۹۳	سال ۱۳۹۴	سه ماهه اول ۹۴نسبت به سه ماهه اول ۹۳	سه ماهه اول ۹۵ نسبت به سه ماهه اول ۹۴
گروه کشاورزی	۳.۳	۲.۳	-۰.۱	۳.۷	۴.۷	۳.۸	۵.۴	۸.۷	۴
گروه خدمات	۴	۶.۵	۵.۸	۱.۱	-۱.۵	۲.۴	۰.۲	-۰.۶	۲.۹
گروه صنایع و معادن	۶	۷.۶	۵	-۶.۴	-۲.۹	۵	-۲.۲	-۳.۱	۸.۸
بخش ساختمان (جمع دولتی و خصوصی)	۴.۸	۶.۲	۲.۵	-۳.۶	-۳.۱	-۰.۴	-۱۶.۴	-۱۳.۵	-۸.۸
بخش ساختمان خصوصی	۴	۶.۹	۱.۹	۴	-۷.۵	-۲.۱	_	-	-
تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه	۳.۴	۵.۱	۴.۳	-۶.۸	-۱.۹	۳	۱.۳	۰.۳	۴.۴

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ایران و مرکز آمار ایران

۱۸-۱-۲- تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در ساختمان

نمودار شماره (۱۸-۱) روند تحولات تشکیل سرمایه ثابت ناخالص توسط بخش خصوصی در بخش مسکن را در سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۹۳ نشان می‌دهد. روند تحولات این متغیر نشان‌دهنده ثبات تقریبی ولیرو به کاهش این متغیر در سالهای ۱۳۸۷ الی ۱۳۹۳ است.

نمودار ۱۸-۱- تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در ساختمان



منبع: بانک مرکزی ج. ا ایران- نماگرهای اقتصادی، سنوات مختلف

۱۸-۱-۳- میزان سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی در مسکن به تفکیک مراحل ساخت

جدول شماره (۱۸-۲) روند جذب منابع بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در بخش مسکن را نشان می‌دهد. از سال ۱۳۹۱ روند کاهشی در کلیه مراحل سرمایه‌گذاری در مسکن اتفاق افتاده است و در سال ۱۳۹۴ نرخ‌های رشد منفی قابل ملاحظه‌ای را تجربه کرده‌اند. لیکن در فصل دوم سال ۹۵ سرمایه‌گذاری شروع شده در بخش مسکن به رشد مثبت و قابل ملاحظه ۲۱.۳ درصدی رسیده است و از روند رشد منفی سرمایه‌گذاری در سایر مراحل پیشرفت نیز کاسته شده است.

بالا بودن نرخ‌های رشد سرمایه‌گذاری در سال ۱۳۹۱عمدتاً به دلیل برقراری فضای سوداگری در بخش مسکن طی سنوات قبل و رشدهای منفی به دلیل برقراری فضای رکودی حاکم بر کل فعالیت‌های اقتصادی و وجود جذابیت بیشتر سوداگری در سایر بازارهای دارایی به‌ویژه نرخ ارز و طلا اتفاق افتاده است.

جدول۱۸-۲- نرخ رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان به تفکیک مراحل ساخت (درصد)

سال	شروع شده	نیمه‌تمام	تکمیل شده	کل
۱۳۹۱	۲۶.۴	۴۸.۹	۱۹۸.۸	۵۴.۷
۱۳۹۲	۱۵.۲	۱۵	۶۳.۴	۲۳.۱
۱۳۹۳	۳.۶	۱۰.۵	۴.۲	۷.۵
۱۳۹۴	-۱۷.۶	-۱۲.۱	-۱۲.۵	-۱۳.۵
سه ماهه اول ۱۳۹۴	-۱۴.۵	-۷.۴	۷.۴	-۶.۴
سه ماهه دوم ۱۳۹۴	-۴.۲	-۱۱.۲	۵.۶	-۶.۱
سه ماهه اول ۱۳۹۵	-۱۷.۴	-۱۵.۷	-۴۹.۸	-۲۳.۶
سه ماهه دوم ۱۳۹۵	۲۱.۳	-۱۱.۴	-۳۳.۵	-۹.۷

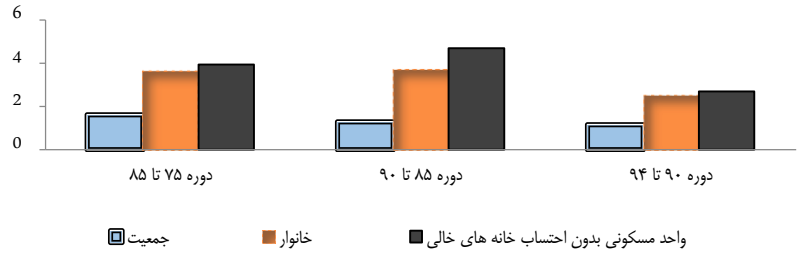
منبع: بانک مرکزی ج. ا ایران- نماگرهای اقتصادی، سنوات مختلف

۱۸-۲-مروری بر تحولات شاخص‌های مسکن

۱۸-۲-۱- تحولات تعداد خانوار، موجودی مسکن، تراکم خانوار

طی سال‌های رونق بازار مسکن و وفور سرمایه‌گذاری در این بخش، نرخ رشد ساخت‌وساز از نرخ رشد جمعیت و خانوار پیشی گرفت. بررسی روند نرخ رشد جمعیتی، خانوار و واحدهای مسکونی در نمودار شماره (۱۸-۲) این مطلب را تایید می‌کند. روند مذکور منجر به کاهش شاخص تراکم خانوار به واحد مسکونی شد. در صورتی که در محاسبات مربوط به خانه‌های خالی نیز لحاظ شود، شاخص فوق کاهش بیشتری پیدا می‌کند؛به طوری که در تهران بین سال‌های ۹۴-۱۳۸۵ شاخص تراکم خانوار به واحد مسکونی از ۰.۹۸ به ۰.۸۴ کاهش‌یافته است (جدول ۱۸-۳).

نمودار ۱۸-۲- نرخ رشد جمعیت، نرخ رشد خانوار و نرخ رشد واحد مسکونی کل کشور طی دوره‌های سرشماری ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۴ (درصد)



منبع: سرشماری‌های نفوس و مسکن مرکز آمار ایران و برآورد برنامه‌ی ششم توسعه

متأسفانه به‌رغم افزایش ساخت‌وسازها نسبت به جمعیت، به علت توزیع نامتوازن مسکن، کشور هنوز هم با کمبود مسکن متناسب با توان مالی خانوارها مواجه است.

جدول ۱۸-۳- تحولات جمعیت، خانوار و موجودی مسکن

سال	جمعیت (میلیون)	خانوار (میلیون)	بعد خانوار	واحد مسکونی در حال استفاده (میلیون)	تراکم خانوار	واحدهای مسکونی خالی (میلیون)	تراکم خانوار با احتساب خانه‌های خالی
۱۳۵۵	۳۴	۶/۷	۵/۰۲	۵/۳	۱/۲۷	-	-
۱۳۷۵	۶۰	۱۲/۳	۴/۸۷	۱۰/۸	۱/۱۴	-	-
۱۳۸۵	۷۰	۱۷/۶	۴/۰۲	۱۶/۰	۱/۰۹	۰/۶۳	۱/۰۵
۱۳۹۰	۷۵	۲۱/۲	۳/۵۵	۲۰/۰	۱/۰۶	۱/۶۶	۰/۹۸
تخمین ۱۳۹۴	۷۹	۲۳/۰	۳/۴۴	۲۲/۱	۱/۰۴	۱/۶۶	۰/۹۷

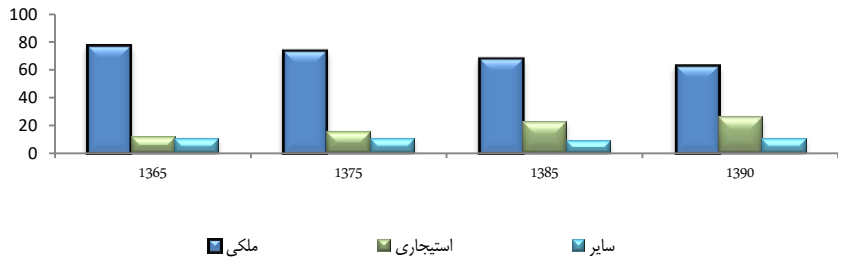
منبع: سرشماری‌های نفوس و مسکن مرکز آمار ایران و برآورد برنامه‌ی ششم توسعه

بر اساس اطلاعات سرشماری نفوس و مسکن بعد خانوار نیز روند کاهشی داشته و در سال ۱۳۹۰ به ۳.۵۵ رسده است. همچنین بر اساس برآوردهای مرکز آمار ایران این رقم در سال ۱۳۹۴ به متوسط ۳.۴۴ نفر در هر خانوار کاهش‌یافته است.

۱۸-۲-۲- نحوه تصرف خانوارها در واحدهای مسکونی

اطلاعات سرشماری نفوس و مسکن حاکی از آن است که نرخ مالکیت از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰ کاهش‌یافته و برعکس نرخ اجاره‌نشینی افزایش یافته است(نمودار۱۸-۳)

نمودار ۱۸-۳- نحوه تصرف خانوارها (درصد)

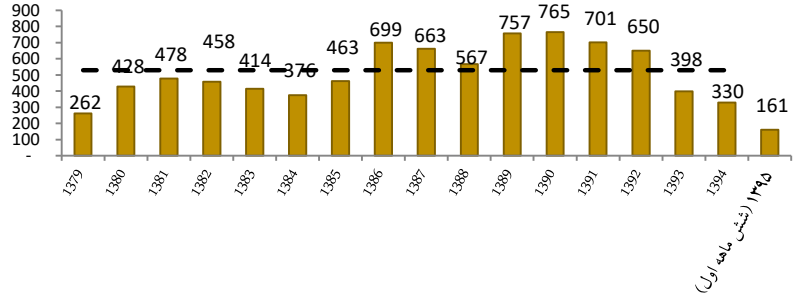


منبع: سرشماری‌های نفوس و مسکن مرکز آمار ایران

۱۸-۲-۳- تعدادپروانه‌های ساختمانی صادره و میزان تولید

نمودارهای شماره‌های (۱۸-۴) و (۱۸-۵) به ترتیب روند تعداد واحدهای مسکونی در پروانه‌های ساختمانی مناطق شهری کشور و تهران را نشان می‌دهند. در سال در شهر تهران ۱۳۹۰ برای حدود ۲۷۷ هزار واحد پروانه ساختمانی صادر شده است(طی ۴ ساله ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ به اندازه‌ی ۴۰٪ ظرفیت جمعیتی موجود، پروانه‌ی مسکونی در شهر تهران صادر شده است). ضمناً آمارهای موجودی مسکن شهر تهران حاکی از آن است که طی دوره ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۴، در منطقه‌های ۱ تا ۵ تهران که در بردارنده‌ی واحدهای مسکونی گران‌قیمت‌تر است، به ترتیب ۲۵.۷، ۱۸.۰، ۱۷.۱، ۱۶.۷ و ۲۰.۴ درصد بر موجودی مسکن افزوده شده است.

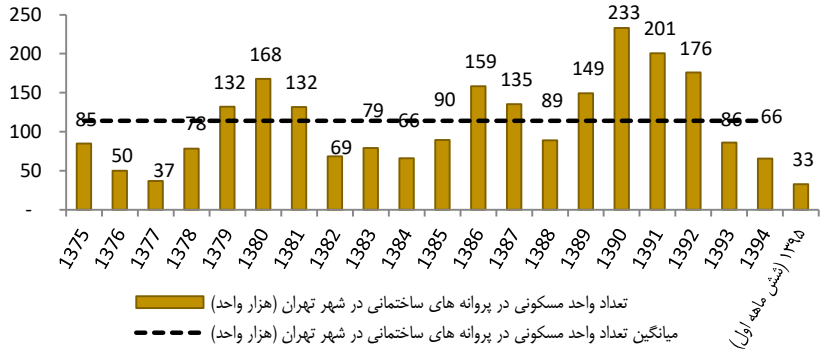
نمودار ۱۸-۴- روندتعداد واحدهای مسکونی درپروانه‌های ساختمانی مناطق شهری کشور(ارقام به هزار واحد)



منبع: شهرداری تهران

نمودار شماره(۱۸-۵) روند افزایش تعداد واحدهای مسکونی در پروانه‌های صادره شهرداری تهران (بدون مسکن مهر) را به عنوان نمونه‌ای از شهرهای بزرگ نشان می‌دهد. اطلاعات پروانه‌های صادره برای مناطق مختلف شهر تهران نشان می‌دهد که تعداد کل پروانه‌های واحدهای مسکونی در مناطق ۱ تا ۴ در سال ۸۵، ۲۶۸۰۰ واحد بوده است، در حالی که این رقم در اوج خود در سال ۹۱ به ۷۶۰۰۰ واحد رسیده است؛ این امر به معنای نزدیک به سه برابرشدن واحدهای مسکونی در مناطق برخوردار شهر ظرف مدت ۶ سال است. در حالی که در مناطق محرومی چون ۱۳، ۱۴ یا ۱۸، افزایش تعداد واحدها دو برابر بوده است.

نمودار ۱۸-۵- روند تعداد واحد مسکونی در پروانه‌های ساختمانی شهر تهران

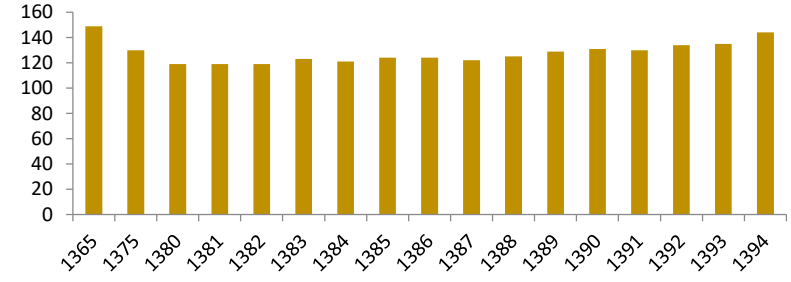


منبع: شهرداری تهران

۱۸-۲-۴- متوسط زیربنای هر واحد مسکونی

بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران متوسط زیربنای مسکونی در هر واحد از ۱۴۹ متر مربع در سال ۱۳۶۵ به ۱۴۴ مترمربع در سال ۱۳۹۴ رسیده است. البته همان‌طور که از نمودار نیز مشخص است از سال ۱۳۷۵ روند کاهشی در این متغیر اتفاق افتاده که این روند طی سالهای ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۸۲ به ۱۱۹ مترمربع کاهش‌یافته ولی پس از آن مجدداً روند افزایش به خود گرفته است.این امر ضمن اینکه با اهداف برنامه‌ای در بخش مسکن مغایرت دارد، از این باب نیز اهمیت دارد که با توجه به افزایش قیمت یک واحد مسکونی، نسبت قیمت مسکن به درآمد خانوار را بدتر کرده و بنابراین امکان دسترسی به مسکن مناسب را برای عموم خانوارها خرابتر می‌کند.

نمودار ۱۸-۶ -متوسط زیربنای هر واحد مسکونی در مناطق شهری کشور (مترمربع)



منبع: بانک مرکزی ج. ا. ایران

۱۸-۲-۵- تعداد و توزیع واحدهای خالی در کشور

آمارهای سرشماری سال ۱۳۹۰ بیانگر وجود بیش از ۱۶۶۳۰۰۰ واحد مسکونی خالی در کل مناطق شهری کشور است. این واحدها عمدتاً شامل واحدهای لوکسی هستند که در استطاعت خانه‌اولی‌ها و طبقه‌ی متوسط نیستند. جدول (۱۸-۴) بیانگر آن است که تهران و چند شهر بزرگ دیگر بیش از ۵۰ درصد خانه‌های خالی را در خود جای داده‌اند.

با فرض لحاظ ۵ الی ۸ درصد از موجودی مسکن خالی برای خانه‌های دوم، نقل‌وانتقال‌ها و واحدهای در حال تعمیرات، می‌توان گفت در سال ۱۳۹۵ حداقل ۸۰۰۰۰۰ واحد خالی مازاد در کشور وجود داشته است. و با احتساب متوسط زیربنای ۱۲۶ متر برای هر واحد ملاحظه می‌شود که مبالغ هنگفتی در خانه‌های خالی قفل شده و از گردش در اقتصاد بازمانده‌اند (جدول۱۸-۴)

جدول۱۸-۴- توزیع واحدهای خالیمسکونی: ۱۳۹۰-۱۳۸۵

	سهم از کل	۱۳۹۰	سهم از کل	۱۳۸۵
کل کشور	۱۰۰	۱.۶۶۳.۴۱۲	۱۰۰	۶۳۳.۵۶۹
تهران	۱۹.۷	۳۲۷.۱۶۳	۱۷.۹	۱۱۳.۱۹۵
اصفهان	۸.۵	۱۴۰.۹۴۲	۱۱.۷	۷۳.۹۰۵
خراسان رضوی	۶.۶	۱۱۰.۱۳۵	۷.۹	۵۰.۳۲۵
آذربایجان شرقی	۶	۱۰۰.۴۷۷	۵.۵	۳۴.۸۲۱
فارس	۵.۵	۹۱.۰۱۰	۴.۶	۲۸.۹۲۹
خوزستان	۵.۱	۸۴.۹۴۴	۵.۸	۳۶.۸۸۹
مازندران	۴.۲	۷۰.۰۲۳	۳.۳	۲۱.۰۳۷
البرز	۴.۲	۶۹.۸۶۳	اطلاعات در استان تهران آمده است	
کرمان	۳.۵	۵۸.۷۶۷	۴.۵	۲۸.۷۷۶
گیلان	۳.۲	۵۳.۷۷۶	۳.۴	۲۱.۶۳۷
آذربایجان غربی	۳	۴۹.۱۷۵	۳	۱۹.۱۹۱
سیستان و بلوچستان	۲.۷	۴۴.۳۶۷	۲.۶	۱۶.۶۳۷
هرمزگان	۲.۵	۴۱.۸۳۹	۲.۶	۱۶.۳۶۶
مرکزی	۲.۴	۳۹.۵۷۳	۲.۵	۱۶.۰۷۶
یزد	۲.۴	۳۹.۴۶۹	۳.۳	۲۱.۱۶۶
همدان	۲.۲	۳۷.۳۶۵	۱.۷	۱۰.۸۸۲
کرمانشاه	۱.۷	۲۷.۸۹۱	۱.۹	۱۲.۲۴۸
کردستان	۱.۶	۲۷.۴۱۹	۱.۸	۱۱.۱۰۹
قم	۱.۶	۲۶.۶۹۰	۲.۲	۱۴.۲۱۴
گلستان	۱.۵	۲۵.۱۷۱	۱.۶	۹.۸۹۷
اردبیل	۱.۴	۲۴.۱۰۷	۱.۷	۱۰.۸۹۸
لرستان	۱.۴	۲۲.۷۷۱	۱.۲	۷.۳۷۰
قزوین	۱.۳	۲۲.۲۰۵	۱.۶	۱۰.۰۳۱
بوشهر	۱.۳	۲۱.۲۹۰	۰.۹	۵.۶۷۷
سمنان	۱.۲	۲۰.۴۴۷	۱.۴	۸.۶۴۰
زنجان	۱.۲	۲۰.۰۷۰	۱.۲	۷.۶۰۱
خراسان جنوبی	۱.۱	۱۸.۰۶۱	۱.۴	۸.۸۹۶
چهارمحال و بختیاری	۱	۱۶.۱۳۱	۰.۸	۵.۳۳۴
خراسان شمالی	۰.۸	۱۳.۶۱۷	۰.۸	۵.۰۹۴
کهگیلویه و بویراحمد	۰.۷	۱۰.۸۵۰	۰.۶	۴.۰۷۰
ایلام	۰.۵	۸.۸۰۴	۰.۴	۲.۶۳۸

۱۸-۳- متغیرهای پولی در بخش مسکن

در این بخش میزان تسهیلات پرداختی به بخش مسکن، سهم آن از کل تسهیلات اعطایی، حجم تسهیلات به تفکیک ساخت و خرید و میزان پوشش وام نسبت به قیمت مسکن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱۸-۳-۱- میزان تسهیلات پرداختی به بخش مسکن و سهم آن از کل تسهیلات اعطایی

همان‌طور که در جدول شماره(۱۸-۵)ملاحظه می‌شود سهم تسهیلات پرداختی به بخش مسکن از ۱۷ درصد کل تسهیلات بانکی پرداخت‌شده در سال ۱۳۹۰ به ۱۰.۳ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش‌یافته است. همچنین طی ۸ ماهه اول سال ۱۳۹۵ نیز کل مبلغ پرداخت‌شده به این بخش پس از بخش کشاورزی کمترین مقدار را به خود اختصاص داده است. به طوری که از کل رقم ۳۲۶۱۱۰۵ میلیارد ریال پرداخت‌شده به کلیه بخش‌های اقتصادی طی ۸ ماهه اول ۱۳۹۵ ، فقط ۲۸۶۱۷۹ میلیارد ریال (۸.۸ درصد) به بخش مسکن اعطاء شده است.

جدول۱۸-۵- میزان تسهیلات پرداختی به بخش مسکن و سهم آن از کل تسهیلات(میلیارد ریال)

سال	کشاورزی		صنعت		مسکن و ساختمان		بازرگانی و خدمات		کل
	سهم از کل	تسهیلات پرداختی	سهم از کل	تسهیلات پرداختی	سهم از کل	تسهیلات پرداختی	سهم از کل	تسهیلات پرداختی	
۱۳۹۰	۸.۶	۱۷۲,۳۴۳	۳۲	۶۳۳,۹۲۸	۱۷	۳۴۱,۳۹۶	۴۳	۸۶۱,۳۰۶	۲,۰۰۸,۹۷۳
۱۳۹۱	۹	۱۷۶,۹۴۵	۳۲	۶۱۹,۳۲۴	۱۴	۲۶۴,۱۳۵	۴۶	۸۹۵,۴۸۱	۱,۹۵۵,۸۸۵
۱۳۹۲	۹.۴	۲۲۲,۳۴۰	۳۰	۷۰۶,۰۳۴	۱۲	۲۸۷,۰۷۴	۴۹	۱,۱۴۶,۷۹۱	۲,۳۶۲,۲۳۹
۱۳۹۳	۷.۵	۲۵۵,۸۳۸	۳۱.۲	۱,۰۶۴,۹۲۴	۱۱.۸	۴۰۴,۴۹۲	۴۹.۲	۱,۶۸۱,۱۲۳	۳,۴۱۴,۱۵۴
۱۳۹۴	۸.۴	۳۵۲,۲۳۰	۲۹.۲	۱,۲۱۹,۴۹۳	۱۰.۳	۴۳۱,۱۴۸	۵۲	۲,۱۷۰,۳۶۶	۴,۱۷۳,۲۳۷
*۱۳۹۵	۸	۱۴۰۲۶۱	۲۸.۵	۹۲۸,۴۴۷	۸.۸	۲۸۶,۱۷۹	۵۴.۷	۱,۷۸۵,۳۳۹	۳,۲۶۱,۱۰۵

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ایران

*آبان ماه ۱۳۹۵

۱۸-۳-۲-تسهیلات پرداختی به بخش مسکن به تفکیک ساخت و خرید مسکن

بر اساس اطلاعات بانک مسکن در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۵ تسهیلات مشارکت مدنی ۱۰۰ درصد نسبت به مدت مشابه سال قبل رشد داشته است. همچنین تسهیلات خرید مسکن نیز طی مدت مذکور رشد ۸۱ درصدی را نشان می‌دهد.

جدول۱۸-۶ - آمار تسهیلات اعطایی ساخت و خرید مسکن در سال ۹۵ (ریال)

تسهیلات مشارکت مدنی احداث واحد مسکونی (مبالغ به میلیارد ریال)

مقطع	سال ۹۴	سال ۹۵	درصد رشد نسبت به مدت مشابه سال قبل
فروردین	۵۸۳	۱.۰۹۶	۸۸
اردیبهشت	۱.۴۹۰	۲.۵۲۱	۶۹
خرداد	۲.۳۳۴	۴.۴۹۳	۹۳
تیر	۲.۴۱۰	۴.۸۹۳	۱۰۳
مرداد	۲.۸۷۸	۶.۴۳۰	۱۲۳
شهریور	۳.۷۳۵	۸.۴۰۰	۱۲۵
مهر	۲.۸۲۷	۵.۹۷۵	۱۱۱
آبان	۳.۵۱۱	۶.۹۵۷	۹۸
آذر	۳.۴۳۰	۵.۷۱۴	۶۷
جمع	۲۳.۲۴۸	۴۶.۴۷۹	**۱۰۰**

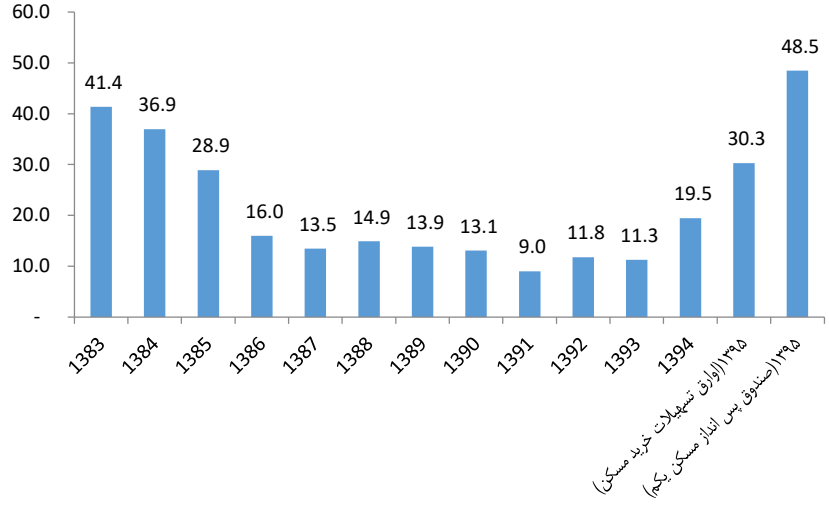
تسهیلات خرید واحد مسکونی (مبالغ به میلیارد ریال)

مقطع	سال ۹۴	سال ۹۵	درصد رشد نسبت به مدت مشابه سال قبل
فروردین	۸۴۷	۱.۲۷۱	۵۰
اردیبهشت	۱.۹۷۰	۲.۷۹۰	۴۲
خرداد	۲.۴۹۲	۴.۵۰۶	۸۱
تیر	۳.۰۰۹	۴.۸۶۴	۶۲
مرداد	۲.۹۵۳	۵.۳۴۱	۸۱
شهریور	۳.۱۴۲	۵.۴۲۰	۷۳
مهر	۲.۶۴۳	۴.۸۴۱	۸۳
آبان	۲.۳۴۴	۵.۰۴۸	۱۱۵
آذر	۲.۳۳۴	۵.۳۱۶	۱۲۸
جمع	۲۱.۷۳۴	۳۹.۳۹۷	**۸۱**

۱۸-۳-۳-میزان پوشش قیمت مسکن توسط تسهیلات خرید (درصد)

بر اساس اطلاعات منتشرشده در زمینه متوسط قیمت‌های معامله‌شده در شهر تهران و ثبت‌شده در سامانه املاک و مستغلات و سقف تسهیلات پرداختی خرید در هر سال، مشاهده می‌شود که از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۱ نسبت وام خرید مسکن به قیمت یک واحد مسکونی ۷۵ متری در شهر تهران از ۴۱.۴ درصد به ۹ درصد کاهش‌یافته است. این شاخص از سال ۱۳۹۲ روند افزایشی در پیش گرفته و از ۱۱.۸ به ۴۸.۵ درصد افزایش یافته است. به عبارت دیگر حدود ۵۰ درصد قیمت یک واحد مسکونی در شهر تهران از طریق وام خرید و ابزارهای جدید طراحی شده در سیستم بانکی (اوراق تسهیلات خرید مسکن و صندوق پس‌انداز یکم) قابل تأمین مالی است.

نمودار۱۸- ۷- میزان پوشش قیمت مسکن توسط تسهیلات خرید در شهر تهران (درصد)



۱۸-۴- تحولات مؤلفه‌های بازار مسکن

به منظور ارزیابی شرایط کنونی حاکم بر بازار مسکن تعداد مبایعات انجام‌شده در شهر تهران، قیمت مسکن در شهر تهران و تعداد اجاره‌نامه‌های ثبت‌شده در این شهر و اجاره‌بهای یک مترمربع واحد مسکونی در شهر تهران مورد بررسی قرار گرفته است.لازم به ذکر است که اطلاعات مذکور از سامانه اطلاعات بازار املاک و مستغلات کشور استخراج می‌شوند. از آنجا که کلیه معاملات انجام شده در کلیه مناطق شهری در این سامانه ثبت نمی‌شوند و از طرف دیگر تعداد معاملات ثبت‌شده در سایر شهرهای کشور نیز ناچیز بوده و از این منظر قابل اعتماد نیستند، لذا اطلاعات استفاده‌شده در این بخش مربوط به شهر تهران است؛ ضمن اینکه تهران نماینده مناسبی برای اتفاقات کلیه مناطق شهری نیز است.

۱۸-۴-۱- تعداد معاملات انجام‌شده در شهر تهران

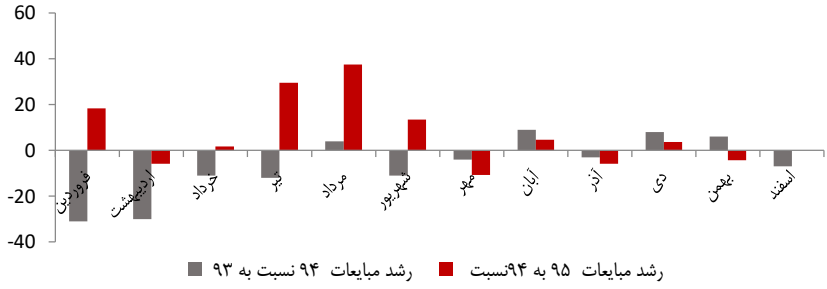
جدول شماره (۱۸-۷) تعداد معاملات صورت گرفته در شهر تهران را از سال ۱۳۹۳ تا یازده‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. روند کاهشی اتفاق افتاده در اوایل سال ۱۳۹۴در طول آن سال کم‌کم بهبود نسبی یافته است. برخی از ماه‌های سال ۹۵ نیز رونق قابل ملاحظه‌ای را در معاملات مسکن شهر تهران تجربه کرده است.

جدول۱۸- ۷- تعداد معاملات در شهر تهران

شرح	سال ۹۳	سال۹۴	رشد ۹۴ نسبت به	سال۹۵	رشد ۹۵ نسبت به ۹۴
فروردین	۶۴۵۴	۴۵۰۸	-۳۱	۵۳۳۳	۱۸.۳
اردیبهشت	۲۲۰۰۵	۱۵۲۹۹	-۳۰	۱۴۴۰۸	-۵.۸
خرداد	۱۵۹۵۸	۱۴۲۵۵	-۱۱	۱۴۴۹۱	۱.۷
تیر	۱۲۲۰۱	۱۰۷۵۱	-۱۲	۱۳۹۲۳	۲۹.۵
مرداد	۱۱۱۴۱	۱۱۵۹۱	۴	۱۵۹۳۵	۳۷.۵
شهریور	۱۳۲۸۹	۱۱۸۳۵	-۱۱	۱۳۴۲۶	۱۳.۴
مهر	۱۱۰۸۹	۱۰۶۶۷	-۴	۹۵۱۰	-۱۰.۸
آبان	۱۰۲۵۳	۱۱۱۵۳	۹	۱۱۶۶۸	۴.۶
آذر	۱۱۹۳۷	۱۱۷۵۳	-۳	۱۰۸۸۷	-۵.۹
دی	۱۳۹۹۸	۱۵۱۵۸	۸	۱۵۵۷۱	۳.۷
بهمن	۱۴۴۱۸	۱۵۲۹۹	۶	۱۴۶۴۱	-۴.۳
اسفند	۱۳۲۲۶	۱۲۲۴۲	-۷	-	-

منبع: سامانه اطلاعات بازار املاک و مستغلات ایران- دفتر اقتصاد وزارت راه و شهرسازی

نمودار ۱۸-۸- تعداد مبایعات صورت گرفته در شهر تهران



۱۸-۴-۲- قیمت یک مترمربع مسکن در شهر تهران

بر اساس اطلاعات ثبت‌شده در سامانه بازار املاک و مستغلات کشور در کلیه ماه‌های سال ۱۳۹۴ نرخ رشد قیمت مسکن شهر تهران از۰.۱- تا ۳.۴۷- درصد در نوسان بوده است. این در حالی است که در ۱۱ ماهه سال ۱۳۹۵ رشد مثبت قیمت مسکن در این

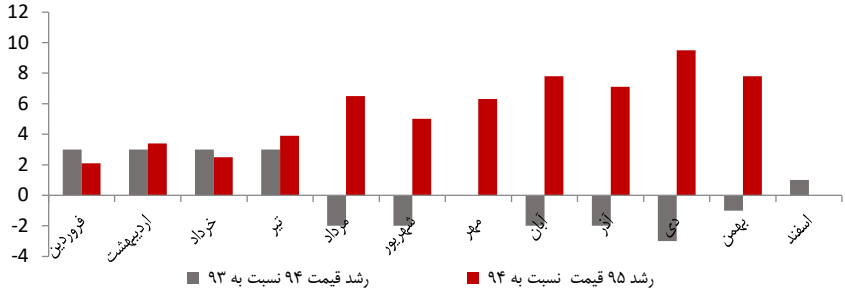
شهر اتفاق افتاده است. در این مدت کمترین و بیشترین رشد قیمتی به ترتیب معادل۲.۹ در فروردین‌ماه و ۹.۵۳ در دی‌ماه بوده است (جدول۱۸-۸).

جدول ۱۸-۸- متوسط قیمت یک مترمربع واحد مسکونی آپارتمانی در شهر تهران(هزار ریال)

سال / شرح	سال ۹۳	سال۹۴	رشد ۹۴ نسبت به	سال۹۵	رشد ۹۵ نسبت به ۹۴
فروردین	۳۹۷۵۵	۴۱۱۳۶	۳.۴۷	۴۱۹۹۴	۲.۰۹
اردیبهشت	۴۱۹۵۴	۴۱۵۱۲	-۱.۰۵	۴۲۹۱۹	۳.۳۹
خرداد	۴۲۴۲۴	۴۲۰۳۳	-۰.۹۲	۴۳۰۷۹	۲.۴۹
تیر	۴۱۷۲۴	۴۱۶۰۶	-۰.۲۸	۴۳۲۱۱	۳.۸۳
مرداد	۴۱۵۱۹	۴۰۶۶۷	-۲.۰۵	۴۳۳۰۸	۶.۴۹
شهریور	۴۱۹۸۰	۴۱۱۱۱	-۲.۰۷	۴۳۱۵۸	۵
مهر	۴۱۴۹۴	۴۱۴۵۳	-۰.۱۰	۴۴۰۴۸	۶.۲۶
آبان	۴۱۵۷۹	۴۰۷۹۷	-۱.۸۸	۴۳۹۷۰	۷.۷۸
آذر	۴۱۹۷۳	۴۱۰۸۳	-۲.۱۲	۴۳۹۹۲	۷.۰۸
دی	۴۲۰۳۴	۴۰۸۶۰	-۲.۷۹	۴۴۷۵۳	۹.۵۳
بهمن	۴۲۱۴۵	۴۱۶۲۲	-۱.۲۴	۴۴۸۵۱	۷.۷۶
اسفند	۴۲۵۴۳	۴۳۱۲۸	۱.۳۸	-	-

منبع: سامانه اطلاعات بازار املاک و مستغلات ایران- دفتر اقتصاد وزارت راه و شهرسازی

نمودار۱۸-۹- نرخ رشد قیمت یک مترمربع واحد مسکونی در شهر تهران (درصد)



۱۸-۴-۳-اجاره‌بهای واحد مسکونی آپارتمانی در شهر تهران

مطابق اطلاعات سامانه املاک و مستغلات کشور طی ماه‌های سال ۱۳۹۵ در اغلب ماه‌ها تعداد اجاره‌نامه‌های ثبت‌شده رشد مثبتی نسبت به ماه مشابه سال قبل داشته و اجاره بهای یک مترمربع واحد مسکونی آپارتمانی در یازده‌ماهه سال ۱۳۹۵ نیز به غیر از

فروردین‌ماه که کمترین مقدار رشد را با عدد ۳.۳- نشان می‌دهد، رشد مثبت داشته است. بیشترین میزان رشد در این دوره مربوط به دی‌ماه و معادل ۳.۴ درصد بوده است.

جدول ۱۸-۹- تعداد اجاره‌نامه‌های ثبت‌شده و قیمت اجاره بهای یک مترمربع واحد مسکونی آپارتمانی در شهر تهران

شرح	تعداد مبایعات				متوسط اجاره‌بهای یک مترمربع واحد مسکونی آپارتمانی(ریال)			
			نرخ رشد اجاره‌بها				نرخ رشد	
	سال۹۴	سال۹۵	ماه به ماه قبل	ماه به ماه مشابه سال قبل	سال۹۴	سال۹۵	ماه به ماه قبل	نرخ رشد اجاره‌بها ۹۵ نسبت به ۹۴
فروردین	۴۳۰۴	۵۱۰۹	-۴۶	۱۸.۷	۲۲۳۱۰۴	۲۱۵۶۴۷	۰.۷	-۳.۳
اردیبهشت	۱۰۷۵۲	۱۱۷۳۰	۱۲۹.۶	۱۱	۲۲۹۷۰۷	۲۳۵۸۱۱	۹.۴	۲.۷
خرداد	۱۴۲۱۰	۱۵۶۳۵	۳۳.۳	۱۰	۲۲۶۳۲۷	۲۳۱۰۶۲	-۲	۲.۱
تیر	۱۳۳۶۲	۱۵۲۷۸	-۲.۳	۱۴.۳	۲۲۹۰۶۰	۲۳۲۱۸۸	۰.۵	۱.۴
مرداد	۱۴۳۲۷	۱۶۱۹۸	۶	۱۳.۱	۲۳۷۵۲۰	۲۴۳۳۶۹	۴.۸	۲.۵
شهریور	۱۴۳۱۹	۱۳۸۵۰	-۱۴.۵	-۳.۳	۲۴۰۰۱۹	۲۴۵۲۰۴	۰.۸	۲.۲
مهر	۱۰۹۵۱	۱۱۵۰۲	-۱۷	۵	۲۳۲۷۸۱	۲۳۸۵۵۰	-۲.۷	۲.۵
آبان	۹۳۹۶	۱۱۸۵۳	۳.۱	۲۶.۱	۲۲۸۷۶۷	۲۳۴۰۸۴	-۱.۹	۲.۳
آذر	۸۴۷۴	۹۸۹۶	-۱۶.۵	۱۶.۸	۲۳۰۹۵۴	۲۳۲۲۳۳	-۰.۸	۰۶
دی	۱۰۰۰۹	۱۰۸۸۱	۱۰	۸.۷	۲۲۸۰۱۹	۲۳۴۷۴۴	۱.۵	۳.۴
بهمن	۱۰۱۹۵	۱۱۳۹۹	۴.۸	۱۱.۸	۲۲۸۶۵۴	۲۳۵۴۱۵	-۰.۱	۳
اسفند	۹۴۵۵				۲۱۴۱۹۷			

منبع: سامانه اطلاعات بازار املاک و مستغلات ایران- دفتر اقتصاد وزارت راه و شهرسازی

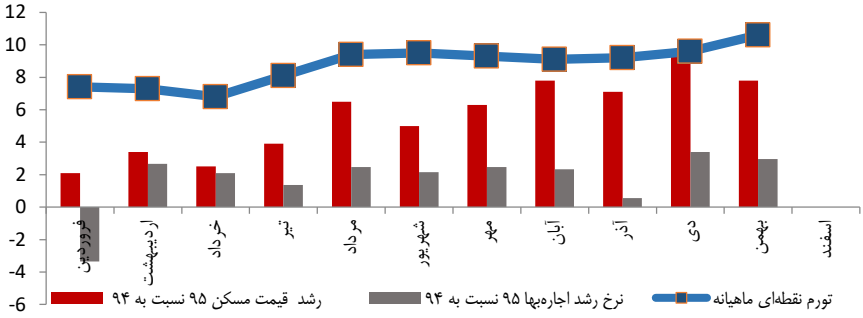
۱۸-۵- بررسی تحولات بازار مسکن در کنار تحولات بازار سایر دارایی‌های رقیب

۱۸-۵-۱- تحولات قیمت‌ها در بخش مسکن با تورم

مطابق آمارهای منتشره توسط بانک مرکزی و سامانه ثبت معاملات کشور، در کلیه ماه‌های سال ۱۳۹۵ نرخ رشد قیمت‌ها در بخش مسکن (فروش و اجاره) از نرخ تورم

نقطه‌به‌نقطه کمتر بوده است.ولی از اواسط سال روند افزایش رشد قیمت مسکن مشاهده می‌شود؛ به طوری که در دی‌ماه فاصله آن از نرخ تورم نقطه‌ای از بین رفته است.

نمودار۱۸-۱۰- نرخ رشد قیمت و اجاره بهای مسکن (تهران) در برابر تورم نقطه‌به نقطه (۱۳۹۵ ماهیانه، درصد)

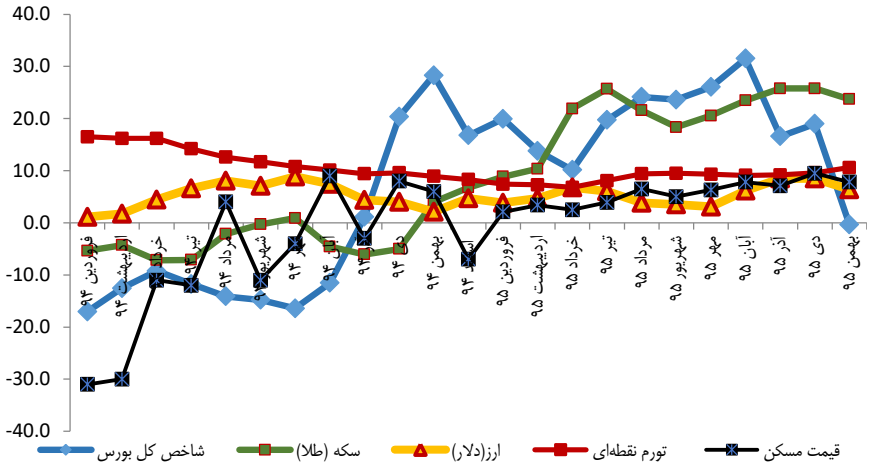


منبع: سامانه اطلاعات بازار املاک و مستغلات- وزارت راه و شهرسازی و بانک مرکزی ج.ا.ایران

۱۸-۵-۲- بررسی تحولات قیمت مسکن در قیاس با بازار سایر دارایی‌ها

بررسی بازارهای رقیب بخش مسکن (نمودار ۱۸-۱۱) نشان می‌دهد که در ماه‌های میانی سال ۱۳۹۴ پایین‌ترین نرخ رشد دارایی‌ها متعلق به بازار بورس بوده و نرخ رشد قیمت مسکن در این ماه‌ها کمتر از تورم و بیشتر از شاخص بورس حرکت کرده است.در ادامه از اواسط سال ۹۴ تا سه‌ماهه اول ۹۵ رشد شاخص بورس نسبت به کلیه دارایی‌ها افزایش قابل‌ملاحظه‌تری یافته است ولی مقابل نرخ رشد شاخص مسکن از بقیه کمتر بوده است. از مردادماه سال ۱۳۹۵ نرخ رشد قیمت از نرخ رشد ارز بالاتر رفته ولی همچنان پایین‌تر از نرخ تورم قرار داشته است. شاخص‌های بورس و طلا به ترتیب بیشترین نرخ‌های رشد را نشان می‌دهند. در دی‌ماه ۹۵ فاصله تورم نقطه‌به‌نقطه از قیمت مسکن از بین رفته است که این امر نشان‌دهنده آهنگ رشد در قیمت مسکن است.

نمودار ۱۸-۱۱- تورم نقطه‌ای، نرخ رشد قیمت مسکن، سکه، ارز و شاخص کل بورس(نسبت به ماه مشابه سال قبل-درصد)



منبع: بانک مرکزی ج. ا. ایران- سازمان بورس و اوراق بهادار- سامانه اطلاعات بازار املاک و مستغلات کشور

۱۸-۶- پیش‌بینی نیاز به مسکن در کشور

نیاز به مسکن عمدتاً ناشی از تأمین مسکن خانه‌اولی‌ها، کمبود مسکن انباشته نسبت به خانوارهای موجود، نیاز به نوسازی و بهسازی واحدهای مسکونی روستایی است. مطابق اطلاعات طرح جامع مسکن با در نظر گرفتن فرض متوسط رشد اقتصادی ۵ درصد در فاصله سال‌های ۱۳۹۳ لغایت ۱۴۰۵، در کل کشور به طور سالیانه به بالغ بر۱۲۰۰ هزار واحد مسکونی نیاز خواهد بود که از این تعداد۶۳۴ هزار واحد مسکونی در مناطق شهری و ۶۱۲ هزار واحد مسکونی در مناطق روستایی لازم خواهد بود.

۱۸-۷- چهره‌نمایی از وضعیت مسکن کم‌درآمدها

تحولات بازار زمین و ساختمان در کنار شرایط رکودی حاکم بر اقتصاد و آثار و پیامدهای نامناسب آن بر سطح درآمد سرانه طی سال‌های اخیر توان تأمین مسکن مناسب را برای بسیاری از خانوارها در وضعیت نامناسبی قرار داده است. طی دوره رونق و ایجاد حباب قیمتی سال ۱۳۹۰ بخش مسکن شاهد رشد تقاضای سفته‌بازی بود. بر اساس اطلاعات پروانه‌های ساختمانی صادره تنها در سال ۱۳۹۰ در شهر تهران برای ۲۳۳ هزار واحد مسکونی پروانه‌های ساختمانی جدید صادر شده و در سال ۱۳۹۲سهم بخش مسکن از تشکیل سرمایه ناخالص

افزایش ۲۱ درصدی داشته است. شواهد آماری مؤید آن است که عمده این سرمایه‌گذاری‌ها در شهرهای بزرگ و واحدهای گران‌قیمت و لوکس انجام شده است.

از سوی دیگر در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ قیمت واحدهای آپارتمانی در کل کشور بیش از ۸۰۰ درصد افزایش یافته است و این رشد از نرخ رشد قیمت زمین و اجاره‌بها نیز فراتر رفته است. همچنین سهم هزینه مسکن در سبد خانوار به ۳۴ درصد و برای گروه‌های پایین درآمدی به ۴۰ درصد رسیده است[۱].

اما علیرغم جذب عمده منابع سرمایه‌گذاری به بخش مسکن(ولی عمدتاً در واحدهای لوکس)به همراه افزایش قابل ملاحظه قیمت‌ها طی سال‌های اخیر،مشکل تأمین مسکن کم‌درآمدها حل‌نشده است. این امر با عدم رشد متناسب درآمدهای خانوار تشدید شده است.

بر اساس اطلاعات طرح جامع مسکن،حجم گروه‌های درآمدی ۱ تا ۴ درسال ۱۳۹۳ بالغ بر ۲۵۲۸ هزار خانوار برآورد شده است. بر اساس برآوردها از این تعداد ۱۳۶۱هزار خانوار در دهک‌های اول و دوم و تعداد ۱۱۶۷هزار خانوار در دهک‌های سوم و چهارم بوده است. به عبارت دیگر از کل خانوارهای فاقد مسکن ملکی حدود ۴۶ درصد در دهک‌های اول تا چهارم و ۲۹ درصد در دهک‌های ۵ تا ۷ درآمدی قرار داشته‌اند(جدول ۱۸-۱۰).

جدول۱۸-۱۰-حجم گروه‌های نیازمند حمایت در سال ۱۳۹۳به خانوار به تفکیک گروه‌های درآمدی (هزار خانوار)

دهک	اول	دوم	سوم	چهارم	کل گروه‌های هدف
کل کشور	۶۷۳	۶۸۸	۶۰۷	۵۶۰	۲۵۲۸

منبع: محاسبات طرح جامع مسکن

بر اساس محاسبات طرح جامع مسکن، مطابق شاخص توان‌پذیری(جدول۱۸-۱۱)، که در محاسبه آن درآمد و میزان پس‌انداز خانوارها به همراه توان وام‌گیری آن‌ها از سیستم بانکی لحاظ شده است، وضعیت تملک یک واحد مسکونی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ بدتر شده است.

جدول۱۸-۱۱ - شاخص توان‌پذیری (دسترسی) مسکن ملکی (سال)

	متوسط	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	هفتم	هشتم	نهم	دهم
۱۳۸۴	۸	۳۱	۱۹.۱	۱۳.۹	۱۱.۱	۹.۳	۸	۷	۶	۴	۳
۱۳۹۳	۱۲	۳۶	۲۵	۲۱.۲	۱۸.۹	۱۶	۱۱	۱۰	۸.۹	۷.۳	۴.۵

منبع: محاسبات طرح جامع مسکن

۱.سهم متعارف این شاخص در جهان حدود ۲۵ درصد است.

نکته قابل‌تأمل خراب‌تر شدن نسبی دسترسی به مسکن مناسب برای دهک‌های میانی است. این امر نشان‌دهنده فقدان سیاست‌گذاری‌های مناسب برای افزایش توان دسترسی به مسکن برای دهک‌های میان‌درآمدی طی سال‌های اخیر است.

بررسی توان تأمین مسکن در ۴ دهک اول درآمدی نیز نشان می‌دهد که در صورت پس‌انداز کل درآمد سالیانه، این خانوارها امکان تأمین مسکنی به مساحت حداکثر تا ۵۰ درصد متوسط مساحت کشوری را خواهند داشت(جدول۱۸-۱۲).

جدول۱۸-۱۲-توان تأمین مسکن ملکی دهک‌های درآمدی (مترمربع)

شرح	متوسط	اول	دوم	سوم	چهارم
۱۳۸۴	۷۸	۱۳	۲۷	۳۶	۴۴
۱۳۹۲	۷۲	۱۲	۱۷	۲۲	۳۲

منبع: محاسبات طرح جامع مسکن

از سوی دیگر نرخ رشد سالانه جمعیت طی ۲۰ سال (۹۵-۱۳۷۵)به طور متوسط ۱/۴۳ درصد و نرخ رشد خانوارها و تعداد واحدهای مسکونی (بدون‌احتساب خانه‌های خالی) به ترتیب ۳.۴۴ و ۳.۸۸ درصد بوده است. علیرغم پیشی‌گرفتن نرخ رشد ساخت و ساز از نرخ رشد جمعیت طی دو دهه گذشته و تساوی عددی در تعداد خانوار و تعداد واحدهای مسکونی در حدود ۲۳.۵ میلیون واحد، رشد مالکیت واحدهای مسکونی کاهش‌یافته است. برخی از مواردی که منجر به ایجاد این عدم تعادل در این بازار می‌شود عبارت‌اند از: الف) افزایش سالیانه تقاضای خانه اولی‌ها در پی ازدواج و استقلال، ب) بازسازی و نوسازی تعداد واحدهای موجود در بافت‌های فرسوده، سکونتگاه‌های غیررسمی و روستاها.

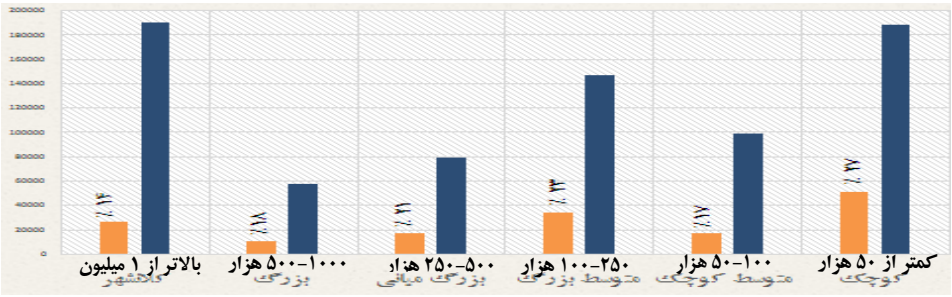
۱۸-۸- چهره‌نمایی از وضعیت محله‌ها و محدوده‌های ناکارآمد شهری

بر اساس آخرین تقسیمات کشوری تا پایان سال ۱۳۹۳ از مجموع ۱۲۴۳ شهر، تعداد ۵۴۴ شهر ناکارآمد بوده است.همچنین بر اساس مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۷۶۳۵۴ هکتار بافت فرسوده در ۴۹۵ شهر کشور شناسایی و به تصویب رسیده است.

بر اساس مطالعات صورت گرفته ۳۰ درصد مساحت شهری معادل ۱۳۰ هزار هکتار در محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری قرار دارند. بر این اساس کل مساحت بافت‌های ناکارآمد شهری حدود ۶۰ هزار هکتار، بافت‌های فرسوده با پیشینه تاریخی حدود ۲۵ هزار هکتار و مساحت سکونت‌گاه‌های غیررسمی حدود ۴۵ هزار هکتار است.نکته قابل توجه دیگر سهم این محدوده‌ها از کل جمعیت شهری نیز حدود ۳۰ درصد و معادل ۱۹ میلیون نفر است.

به علاوه سهم این بافت‌ها از کل فضاهای شهری نیز قابل‌ملاحظه است. نمودار (۱۸-۱۲) می‌دهد که این بافت‌ها در همه شهرها اعم از کلان یا کوچک وجود دارد و در برخی موارد تا ۲۷٪ کل فضای اقامتی شهرها را شامل می‌شود.

نمودار ۱۸-۱۲- چهره‌نمایی وضعیت محله‌ها و محدوده‌های ناکارآمد شهری



	بالاتر از ۱ میلیون	۵۰۰-۱۰۰۰ هزار	۲۵۰-۵۰۰ هزار	۱۰۰-۲۵۰ هزار	۵۰-۱۰۰ هزار	کمتر از ۵۰ هزار
تعداد شهرها	۸	٦	١٤	٥٣	۷۷	۳۸٦
مساحت کل محدوده‌های هدف	۲٦٦۸۹	۱۰۳۲٤	١٦٦٩٦	۳٤۱٥٥	۱۷۲۲۸	٥۱۲۸٦
مساحت شهرها	۱۹۰۲۹۱	٥۷۱۷٤	۷۸۸۰۲	١٤٦۷۷۳	۹۹۳٦٥	۱۸۸۸٦٤

۱۸-۹- چهره‌نمایی از وضعیت مسکن روستایی

بر اساس اطلاعات طرح جامع مسکن، از کل آبادی‌های کشور، تعداد ۳۵۸۰۰ نقطه روستایی دارای بیش از ۲۰ خانوار خارج از حریم محدوده‌های استحفاظی شهرهای بزرگ وجود دارد. بررسی‌ها مؤید کاهش نرخ رشد جمعیت روستایی ولی افزایش ساخت و سازهای مسکونی در روستاها طی ۱۰ ساله اخیر است. تعداد خانوارهای روستایی ۵۹۵۰ هزار خانوار و موجودی مسکن روستایی معادل ۵۳۳۸ هزار واحد مسکونی است.حدود ۹ درصد خانوارها در روستاها اجاره‌نشین هستند و سهم هزینه مسکن در سبد خانوارهای روستایی در سال ۱۳۹۳، ۱۸ درصد بوده و روند افزایشی داشته است.۱۴.۵ درصد از واحدهای روستایی فاقد سند ملکی هستند و ۱۵۰۰ نقطه از کل مناطق روستایی که در روستاهای اطراف شهرهای بزرگ قرار دارند، جزء سکونتگاه‌های غیررسمی محسوب می‌شوند.

هزینه تخریب و نوسازی در سطح روستاها موجب عدم بهسازی واحدها و تقویت رویکرد نوسازی در مناطق روستایی شده است.از سوی دیگر نظام پرداخت تسهیلات مسکن روستایی با ویژگی‌های مکانی و اقتصادی و اجتماعی خانوارها منطبق نیست و میزان تسهیلات ساخت مسکن روستایی در قیاس با هزینه‌های ساخت مسکن با کیفیت، مناسب و کافی نیست.

۱۸-۱۰- اقدامات و برنامه‌های دولت در بخش مسکن

برنامه‌های آتی در بخش مسکن را می‌توان به طور کلی در راستای کمک به تأمین مسکن کلیه اقشار به‌ویژه کم‌درآمدها، استفاده کارآمدتر از ابزارهای تأمین مالی در بازارهای پول و سرمایه به شرح زیر خلاصه کرد.

۱۸-۱۰-۱- برنامه تأمین مسکن کم‌درآمدها

این برنامه در دو قالب برنامه مسکن حمایتی و برنامه مسکن اجتماعی برای حمایت از سالیانه یک‌صد هزار خانوار طی سال‌های برنامه ششم توسعه، مورد تصویب دولت قرار گرفته است.

در برنامه «مسکن حمایتی»، حمایت از ساخت و خرید واحدهای مسکونی از طریق پرداخت تسهیلات یارانه‌ای برای ساخت و خرید واحدهای مسکونی(حداکثر نرخ سود سهم متقاضیان ۵ درصد است) و اعطای کمک‌های بلاعوض برای خرید واحدهای فاقد متقاضی مسکن مهر مورد نظر قرار گرفته است.در برنامه مسکن اجتماعی تنوع برنامه‌های حمایتی بیشتر بوده و شامل پرداخت تسهیلات یارانه‌ای و تأمین زمین در مناطق شهری و شهرهای جدید برای ساخت واحدهای مسکونی ملکی – استیجاری(به ترتیب به نسبت ۶۰ به ۴۰ درصد)، پرداخت کمک هزینه اجاره به خانوارهای مشمول این حمایت متناسب با سکونت در شهرهای کمتر و بیشتر از ۵۰۰ هزار نفر جمعیت (به ترتیب ماهیانه ۲۰۰ هزار تومان و ۴۰۰ هزار تومان)، اعطای وام قرض‌الحسنه ودیعه مسکن (به میزان هر واحد ۷۵ میلیون ریال) و فروش واحدهای مسکن مهر به متقاضیان بخش خصوصی برای استفاده ملکی - استیجاری به نسبت ۶۰-۴۰ درصداست.

۱۸-۱۰-۲-سایر برنامه‌های بخش مسکن

سایر برنامه‌های بخش عمدتاً مبتنی بر اصلاحات نهادی و ساختاری بوده و با هدف اصلاح کارکرد بازار مسکن در دسترسی بهتر کلیه خانوارها به‌ویژه میان درآمدها، به مسکن مناسب است. این برنامه‌ها شامل موارد زیر است:

۱- ادامه حمایت از تأمین مسکن خانه‌اولی‌ها: هدف تقویت قدرت خرید و تشکیل تقاضای مؤثر در قشر میان درآمدی جامعه عمدتاً از طریق توسعه‌ی تسهیلات خرید برای خانه‌اولی‌ها و اعطای تسهیلات به مالکان بافت‌های فرسوده‌ی دارای سند است.

۲- تقویت بازار رهن (بازار وام‌های بلندمدت خرید مسکن)از طریق توسعه اقدامات انجام‌شده در بانک مسکن به سایر بانک‌ها.

۳- افزایش سقف تسهیلات بافت‌های فرسوده‌ی دارای سند: برای تقویت تولید مسکن در بافت‌های فرسوده‌ی شهری جهت خانوارهای متوسط، سقف تسهیلات اعطایی مشارکت مدنی در تهران، شهرهای بزرگ و شهرهای کوچک افزایش یافته است. بانک مسکن مجموعه‌ای از اقدامات از طریق بازار پول (تسهیلات مشارکت مدنی ساخت، تسهیل تسهیلات خرید مسکن، صندوق یکم ویژه‌ی بافت‌های فرسود، حساب پس‌انداز مسکن جوانان، ...) و یا بازار سرمایه (صدور اوراق سرمایه‌گذاری شهری، اوراق اجاره، اوراق مرابحه، اوراق سفارش ساخت، ...) را پیشنهاد داده است که این پیشنهادها از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان بورس و اوراق بهادار دنبال می‌شود.

۴- تعریف و بسط تسهیلات بازسازی و ارتقای کیفیت درون بافت‌های فرسوده دارای سند و تعقیب مصوبه سال ۱۳۹۳ دولت برای اعطای تسهیلات بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده.

۵- تقویت صندوق پس‌انداز مسکن یکم و تشکیل صندوق‌های مشابه برای خانه‌اولی‌ها از طریق کاهش دوره سپرده‌گذاری و افزایش طول دوره‌ی بازپرداخت تسهیلات.

۶- افزایش سقف تسهیلات مسکن مهر برای تکمیل باقی‌مانده واحدهای طرح مسکن مهر.

۷- حمایت از بهسازی و نوسازی سالیانه ۲۰۰ هزار واحد مسکن روستایی مطابق با سنوات پیشین.

۱۸-۱۱- پیش‌بینی بازار مسکن در سال ۱۳۹۶

پیش‌بینی رفتار متغیرهای کلیدی بازار مسکن در سال ۱۳۹۶ می‌بایست بر اساس فروضی از نحوه تغییرات عوامل برون‌بخشی مؤثر بر بازار مسکن و عوامل درون‌بخشی این بازار صورت پذیرد. بر این اساس با در نظر گرفتن احتمال رفتار متغیرهای بیرونی بازار مسکن به صورت: رشد اقتصادی (ولی کمتر از آنچه که در سال ۱۳۹۵ اتفاق افتاده است) احتمال افزایش نرخ ارز، روند ملایم افزایش درآمدهای نفتی، رشد بودجه عمومی دولت و رشد هزینه‌های عمرانی در بودجه دولت که همگی منجر به افزایش نرخ تورم و تقویت

انتظارات تورمی می‌شوند؛ به همراه عدم امکان کاهش بیش‌ازپیش نرخ‌های سود بانکی و بلکه احتمال رشد مثبت آن در سال آتی، انتظار می‌رود قیمت‌ها در بخش مسکن رشدی حداقل متناسب با تورم داشته باشد. لازم به ذکر است که رفتار افزایشی قیمت مسکن در ماه‌های اخیر علیرغم اینکه هنوز فروض مذکور به‌صورت کامل محقق نشده است مؤید این نظر است.

از سوی دیگر به دلیل احتمال افزایش نرخ ارز و افزایش نرخ سود بانکی، سرمایه‌گذاری در بخش مسکن به دلیل افزایش جذابیت این دو بازار در جذب منابع مالی بخش خصوصی کاهش خواهد یافت. مطالعات انجام شده مؤید رابطه معکوس میان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در مسکن و افزایش قیمت ارز و نرخ سود بانکی است. شایان توجه است که وجود نا اطمینانی‌های داخلی از باب انتخابات سال ۹۶ در کشور (ایجاد نا اطمینانی و احتمال اجرای سیاست‌های انبساطی دولت از ناحیه مخارج جاری) که می‌تواند عامل تشدیدکننده‌ای برای رشد تورم همچنین تأخیر در تصمیم‌گیری بخش خصوصی برای ورود منابع مالی خود به بازار مسکن باشد؛ به همراه فضای نا اطمینانی حاکم بر جهان به‌واسطه حضور ترامپ در سیاست‌گذاری‌های بین‌المللی در ارتباط با ایران که می‌تواند ضمن تقویت انتظارات تورمی، رفتار سایر دارایی‌ها به‌ویژه ارز و طلا را متأثر سازد، احتمال افزایش قیمت‌مسکن در کنار کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری در بخش مسکن را پررنگ‌تر می‌سازد.

از سوی دیگر رفتار متغیرهای درون‌بخشی و برنامه‌های مصوب اجرایی در حوزه فعالیت‌های مسکن(به شرحی که اشاره رفت) انتظار رفتاری خلاف آنچه که از ناحیه تأثیر متغیرهای برون‌بخشی بر قیمت و سرمایه‌گذاری مسکن محتمل است را، قابل پیش‌بینی می‌سازد. مطابق اطلاعات پروانه‌های صادره ساختمانی روند افزایش این متغیر به همراه رشد ۲۱.۳ درصدی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان‌های شروع شده مسکونی، به عنوان متغیرهای پیش‌نگر عرضه مسکن، بهبود میزان سرمایه‌گذاری‌های مسکونی بخش خصوصی را قابل‌انتظار می‌کند.نکته امیدبخش برای تداوم روند افزایش سرمایه‌گذاری مسکونی توسط بخش خصوصی در ماه‌های سال ۹۶ و همچنین افزایش عرضه واحدهای مسکونی ساخته‌شده به بازار که هم‌اکنون به‌صورت خانه‌های خالی ذخیره شده‌اند، تصمیمات، برنامه‌ها و راهکارهای دولت در راستای تقویت توانمندی‌های خانوارهای میان‌درآمدی در ورود به بازار مسکن است.

برنامه‌های بهبود و اصلاح نظام تأمین مالی به شرحی که در بالا ذکر شد، خود عامل مهم و مؤثری برای بهبود نسبت وام به قیمت مسکن (هم اکنون با شیوه‌های طراحی شده امکان پوشش ۴۸.۵ درصد از قیمت مسکن ۷۵ متری برای زوج‌های جوان در تهران فراهم است) است. به علاوه معرفی ابزارهای جدید و نهادسازی‌های صورت گرفته در بازار سرمایه می‌تواند فشار تأمین مالی بخش مسکن را از سیستم بانکی کاهش دهد.

از طرف دیگر با عنایت به شرایط نامناسب ترازنامه‌های بانک‌ها و حبس مبالغ هنگفتی از منابع داخلی آن‌ها در واحدهای مسکونی (که البته عمدتاً لوکس نیز هستند) احتمال ورود و عرضه واحدهای مسکونی متعلق به بانک‌ها در بازار مسکن قابل پیش‌بینی است. لذا برای فراهم شدن شرایط مبادله آن‌ها لازم است سیاست‌های پولی و تسهیلاتی مناسبی از سوی سیستم بانکی طراحی شود.

به علاوه با توجه به تجربه حاصل از سیاست‌گذاری‌های انجام گرفته در راستای تقویت بیشتر سایر بخش‌ها در قیاس با مسکن در برنامه‌های گذشته خروج از رکود و با عنایت به عدم وجود ظرفیت مناسب دیگر در استفاده از فعالیت‌های بخش نفت برای کمک به خروج از رکود اقتصاد همچنین با عنایت به وجود روابط پیشین و پسین گسترده بخش مسکن با سایر فعالیت‌های اقتصادی، به نظر می‌رسد سیاست‌گذاران کلان اقتصادی در سال ۹۶ اقدامات مناسبی را برای تقویت تقاضای مسکن در پیش گیرند.از این منظر در بازار مسکن با تقویت تقاضای مصرفی به‌واسطه سیاست‌های حمایتی دولت سیاست‌های انبساطی پولی و مالی روبرو خواهیم بود که می‌تواند عاملی برای افزایش قیمت‌ها در مسکن به شمار آید ولی پیامد دیگر آن رشد جذابیت فعالیت‌های ساخت و ساز در کشور و افزایش سرمایه‌گذاری‌های مسکونی و عرضه مسکن است. البته به دلیل آثار مخالف جهت رفتار سایر بازارهای دارایی بر روند افزایش مخارج سرمایه‌گذاری مسکن، همان‌طور که قبلاً ذکر شد، افزایش قیمت مسکن در حوالی نرخ تورم و روند کند افزایشی در حجم سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مسکونی پیش‌بینی می‌شود.

فصل نوزدهم

چشم‌انداز صنایع کوچک و متوسط در اقتصاد ایران

ابراهیم نبیونی
(عضو هیئت علمی دانشگاه علم و فرهنگ)

مقدمه

تقریباً هیچ اقتصاددانی وجود ندارد که درباره اشتغال سخن نگفته باشد. از سوی دیگر به دلیل آنکه بیکاری افراد سبب نارضایتی مردم از دولت‌ها می‌شود، این موضوع مورد توجه سیاستمداران و جامعه‌شناسان نیز قرار گرفته است.

مفهوم اشتغال یکی از نزدیک‌ترین مفاهیم جمعیتی با مقوله رشد و توسعه اقتصادی به شمار می‌رود. زیرا بار تکفل و درصد اشتغال عمیقاً در زندگی اقتصادی کشور تأثیرگذار هستند. به هر میزانی که درصد اشتغال نسبت به جمعیت فعال کشور بالاتر رود، در نتیجه از میزان بیکاری پنهان کاسته می‌شود و روند تکاملی حرکت اقتصاد ملی به سوی تعادل تسریع می‌شود و هرچقدر که فاصله نسبت اشتغال به جمعیت فعال کشور عمیق‌تر شود، فرایند رشد و توسعه اقتصادی کشور دچار ناهنجاری‌های بیشتری شده و آهنگ رشد آن کمتر می‌شود (ابریشمی، ۱۳۷۵).

اهمیت اشتغال و نیروی کار در رشد و توسعه اقتصادی در نظریه‌های مختلف اقتصادی از جایگاه خاصی برخوردار بوده است. در برخی نظریات حتی ماهیت اشتغال زیر سؤال رفته است. آرتور لوئیس و راتحار نورکس (در اوایل دهه ۱۹۶۰) هر یک به طور جداگانه مطرح کردند که بیکاری پنهان به طور اخص در بخش کشاورزی وجود دارد. .... به اعتقاد آنان در کشورهای در حال توسعه که اغلب پرجمعیت بوده و از بیکاری پنهان رنج می‌برند، با بهبود تکنولوژی در بخش کشاورزی می‌توان این نیروها را به بخش صنعت که دارای بازدهی بیشتری است، منتقل کرد (روزبهان، ۱۳۷۸).

در کشورهای در حال توسعه که معمولاً دوگانگی تکنولوژیک در شهر و روستا وجود دارد، می‌توان با تأسیس صنایع کارخانه‌ای کاربرتر، نیروی کار را از روستا به شهر منتقل کرد. پیامد این امر افزایش کارایی، کاهش نرخ بیکاری، رشد اقتصادی و افزایش بازدهی نیروی کارگران خواهد بود و بدین ترتیب صنایع کاربر می‌تواند ضمن افزایش رشد اقتصادی مشکل بیکاری را برطرف کرده و بازدهی کارگران را به بالای صفر سوق دهد (مایکل تودارو، ۱۳۶۷).

همچنین در اوایل دهه ۱۹۷۰ نیز شوماخر یکی از اقتصاددانان دیگر ادعا می‌کند که دلیل توسعه نیافتگی کشورهای جهان سوم تأکید بیش از حد آن‌ها بر صنایع بزرگ و عظیم و راه‌حل برای نجات این کشور توجه به صنایع کوچک می‌باشد (شوماخر، ۱۳۷۲).

همچنین در دوره نوین اقتصادی یعنی از اوایل دهه ۱۹۹۰، کشورهای پیشرفته صنعتی و آن دسته از کشورهای در حال توسعه که از شرایط و تحولات در بازارهای جهانی و مشکلات داخلی ادراک صحیحی داشتند، راه حل پاسخگویی به روند تکاملی تقاضا و خواسته‌های مصرف‌کنندگان و همچنین رفع معضل بیکاری را در توسعه صنایع کوچک دیدند و علاوه بر این کشورها، کشورهایی نظیر هند، چین، مالزی، کره جنوبی دانشمندان و مخترعین را به سمت صنایع کوچک سوق دادند و برای این امر تسهیلات و سیاست‌های نامحدودی را اتخاذ کردند (صحرائیان، ۱۳۸۰).

به این ترتیب اغلب اقتصاددانان به نقش بنگاه‌های کوچک در رشد اقتصادی اذعان دارند. از سوی دیگر این بنگاه‌ها می‌توانند عامل مهمی در کاهش بیکاری باشند، از این رو در برخی از متون اقتصادی همواره بنگاه‌های کوچک تداعی‌کننده اشتغال بالای آن است (استنلی، ۱۳۶۹).

در کشورهای مختلف تعاریف گوناگونی از بنگاه‌های کوچک ارائه‌شده است که البته با توجه به ساختار سنی جمعیتی، فرهنگی و درجه توسعه‌یافتگی آن‌ها متفاوت است. در

همین زمینه حجم تولید، تعداد نفرات، میزان سرمایه و دارایی و سرمایه‌گذاری به عنوان تعریف کوچک بودن بنگاه ذکر شده است.

۱۹-۱- سیر تکامل تاریخی صنایع کوچک در جهان

۱۹-۱-۱- اروپا و آمریکا

با وقوع جنگ جهانی اول (۱۸-۱۹۱۴) و ورود آمریکا به جنگ، نظام تدارکاتی ارتش آمریکا، تأمین وسایل و ابزار کوچک نظیر قمقمه، ملبوس نظامی، یراق و مایحتاج کوچک جانبی سربازان را به پیمانکاران جزء، عموماً خانگی سپرد. بدین ترتیب کارگاه‌های کوچک تولیدی در مقیاس ارقام چهاررقمی مجدداً در آمریکا جان گرفته و به سرعت رو به رشد گذاشتند. در اروپا نیز همین روند تولید یراق کوچک نظامی در کارگاه‌های کوچک معمول شد. با پایان‌گرفتن جنگ، بسیاری از این کارگاه‌ها به تعطیلی گرائیدند و فقط آن دسته از واحدهای کوچک تولیدی که از منابع مالی کافی برای تغییر تولید کالاهای نظامی به کالاهای مصرفی برخوردار بودند، توانستند به حیات خود ادامه دهند.

در دوران رکود بزرگ (۳۹-۱۹۲۹) که بحران بیکاری سراسر جهان صنعتی را در بر گرفته بود با ظهور رادیکالیسم در آلمان، ایتالیا و ژاپن مجدداً گرایش به واحدهای کوچک تولیدی برای ساخت یراق نظامی و قطعات ابزارآلات تسلیحاتی، در این کشورها معمول شد. در این دوران برای اولین مرتبه در ایتالیا نظام تولید اقماری مطرح شد و کارگاه‌های کوچک تولیدی در رابطه با صنایع بزرگ به فعالیت پرداختند. این نظام به زودی به کشورهای آلمان و ژاپن تسری پیدا کرد.

توسعه واحدهای کوچک صنعتی در این دوران این فرصت را برای صنعتگران جزء فراهم آورد تا به تکنولوژی و مهارت‌های فنی گسترده‌ای دست یافته و در دوران بعد از جنگ جهانی دوم در سایه کمک‌های مالی «سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه» و حمایت‌های دول غربی به بازارهای صادراتی گسترده‌ای دست یافته و بعضاً در دهه ۱۹۷۰، خود به غول‌های صنعتی تبدیل شوند. کمپانی‌های هوندا، ماستوتیشا الکتریک (ناسیونال) زینط، آ.ا.گ، آدلرو ... از جمله غول‌های صنعتی برآمده از کارگاه‌های کوچک صنعتی در دوران جنگ هستند.

در دهه ۱۹۶۰ با ورود کامپیوتر به عرصه فرایند تولیدات صنعتی و پیدایش موج تجدید تفکر «اتوماسیون تولید» در کشورهای غربی، نقش نیروی انسانی در فرایند تولید از عامل نیروی کار ساده به نیروی انسانی متخصص تغییر ماهیت داده و با اتوماتیزه شدن

خطوط تولیدی در کارخانه‌های بزرگ جهان صنعتی، خیل عظیمی از نیروی انسانی ماهر، نیمه ماهر و ساده بیکار شدند.

با اوج‌گیری ناآرامی‌های کارگری در اروپا که به‌زودی به دانشگاه‌ها نیز سرایت پیدا کرد و سراسر کشورهای اروپایی و آمریکا را در برگرفت و اتحادیه‌های کارگری از جمله «ای-گ-متال» آلمان، مطالبات کارگری در محکوم کردن سودجویی صاحبان صنایع بزرگ و مبارزه برای یافتن کار و افزایش دستمزدها، به طور بی‌سابقه‌ای اوج گرفت. به طوری که از اواسط دهه ۱۹۶۰ اعتصابات پی‌درپی کارگری صنایع اروپا را با افزایش شدید قیمت تمام‌شده و رکود جدید مواجه ساخت.

از طرفی ژاپن که با برقراری نظام تولید کارگاهی و پیمانکاری جزء و همچنین ایجاد رابطه پدر و فرزندی بین کارفرما و کارگر به پیشرفت‌های چشمگیری در تولید کالاهای مصرفی ارزان قیمت دست یافته و با عزمی راسخ وارد بازارهای جهانی شده بود، موقعیت صنایع اروپا را در این بازارها شدیداً مورد تهدید قرار داد.

در این برهه از زمان صنایع بزرگ اروپا خود را در شرایطی بس حساس می‌دیدند. زیرا در جهت رقابتی کردن کالاهای تولیدی خود با کالاهای ژاپنی می‌بایست سرمایه‌گذاری‌های بیشتری در اتوماسیون تولید انجام می‌دادند و این امکان‌پذیر نبود. وانگهی حتی در صورت امکان تحقق این امر کارگران بیشتری اخراج می‌شدند و بحران کاری موجود ابعاد حادتری پیدا می‌کرد.

کمپانی زیمنس آلمان به منظور حفظ بازارهای خارجی خود و غلبه بر بحران الگوی پیمانکاری جزء ایتالیا را که از دهه ۱۹۲۰ کمپانی فیات تجربه کرده بود پذیرفته و شیوه «خویش کارفرمایی» در تولید قطعات توسط نیروی ماهر دارای سابقه در زیمنس، را به تصویب هیئت‌مدیره رسانید. بدین ترتیب کمپانی زیمنس متعهد می‌شد تا اعتبارات لازم جهت تجهیز کارگاه، و بازآموزی فنی و اطلاعات و نقشه‌های فنی ساخت را در اختیار نیروی انسانی فنی خود که متقاضی خویش کارفرمایی هستند، بگذارد و متقابلاً خویش کارفرمایان متعهد می‌شدند تا استانداردهای فنی زیمنس را در تولید قطعات رعایت کرده و منحصراً تولیدات کارگاهی خود را به کمپانی زیمنس تحویل دهند، به‌طوری که تجربه زیمنس به مجتمع‌های عظیم صنعتی دیگر آلمان، نظیر فولکس واگن نیز سرایت کرد و نظام تولید اقماری واحدهای کوچک صنعتی در ارتباط با صنایع بزرگ در اروپا تعمیم یافت. به عنوان مثال کمپانی فولکس واگن امروزه تعداد ۱۴۰ هزار واحد کوچک صنعتی قطعه ساز را در طرف قرارداد خود دارد.

در آمریکا بعد از جنگ هر چند که بعضاً در ارتباط با صنایع تسلیحاتی، کارگاه‌های کوچک قطعه‌سازی بسیاری در حال فعالیت بودند، اما به علت گرایش شدید دولت‌های بعد از جنگ آمریکا به اقتصاد تسلیحاتی، واحدهای تولیدی کوچک فعال در ساخت کالاهای مصرفی عموماً در وضعیت اسفباری به سر برده و اکثراً به تعطیلی گرائیدند. به طوری که در دهه ۱۹۸۰ تولید کالاهای ساده‌ای نظیر دستگاه ویدئو، اطوهای خانگی و ابزار ساده باغبانی و غیره کلاً متوقف شد.

با وقوع انقلاب دوم صنعتی و آغاز دور جدید اقتصادی معروف به «دور دیجیتال» در دهه ۱۹۹۰ به دلیل برتری تکنولوژیک کارگاه‌های کوچک تولید قطعات الکترونیک و قطعه‌سازی مجدداً در آمریکا بسط پیدا کردند. پس از فروپاشی کمونیسم و پایان یافتن دوران جنگ سرد، دولت کلینتون با اختصاص مبلغ ۸۰ میلیارد دلار برای تبدیل کارخانه‌های تسلیحاتی به تولیدکنندگان کالاهای مصرفی، صنایع کوچک در آمریکا جان تازه‌ای گرفته و نظام «تولید اقماری» و «پیمانکاری جزء» نیز در این کشور تعمیم یافت (مهدی صحرائیان، ۱۳۸۲و نبی‌زاده، ۱۳۷۹).

۱۹-۱-۲- آسیای جنوب شرقی

در کشورهای آسیای جنوب شرقی موسوم به کشورهای ببر، تایوان اولین کشوری بود که بعد از جنگ دوم جهانی توسعه صنعتی را از طریق تقویت کارگاه‌های کوچک تولیدی به مرحله اجرا درآورد. تایوان که جزیره‌ای کوچک با اقتصادی متکی به ماهیگیری و کشاورزی محدود بود، و بیش از آنکه چون کشورهای اروپایی در جهت سامان‌دهی تولیدات صنعتی خود از سیاست تقویت صنایع کوچک پیروی کند از شرایط خاص سیاسی بعد از جنگ و رقابت‌های شدید آمریکا با جهان کمونیسم در توسعه صنایع کوچک خود بهره گرفت.

آمریکا با اعطای کمک‌های مالی گسترده‌ای به حکومت دست نشانده خود به رهبری چیانکایچک در تایوان درصدد برآمد تا تصویری از رفاه و آسایش نظام غربی سرمایه‌داری را در مقابل چین مائوتسه تونگ به نمایش بگذارد. اما علی‌رغم اصلاحات کشاورزی و مدرن سازی قایق‌های ماهیگیری جزیره، نتایج مطلوب حاصل نشد. لذا از اوایل دهه ۱۹۵۰ دولت آمریکا برنامه گسترده‌ای را به‌منظور صنعتی کردن جزیره تایوان به مرحله اجرا گذاشت.

چون منابع برنامه عموماً به کمک‌های خارجی وابسته بود و زیر ساختارهای اقتصادی جزیره بر محوریت ایجاد و توسعه صنایع کوچک قرار داده شد، لذا این صنایع به سرعت رو به رشد گذاشته و تا سال ۱۹۸۰ عموماً به تولید کالاهای مصرفی بی‌دوام مشغول بودند.

از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، که در نتیجه دو دهه صادرات مستمر کالاهای مصرفی تایوان به ذخایر ارزی قابل ملاحظه‌ای دست یافته بود، دولت با به اجرا گذاردن برنامه توسعه صنعتی با جهت‌گیری صدور تکنولوژی و پرداخت و یارانه‌های سخاوتمندانه به تحقیقات فناوری صنعتی، راه‌های ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و صادرات آن را به کشورهای جهان سوم، برای صنعتگران تایوانی هموار نمود. با گذشت یک دهه از اوایل دهه ۱۹۹۰ کارگاه‌های کوچک تولیدی تایوان دیروز، با ماشین‌آلات صنعتی و ابزار و تجهیزات بعضاً پیچیده وارد بازارهای جهانی شده و در هیئت صنعتگران بزرگ امروزی با رقبای اروپایی و ژاپنی خود به رقابت برخاستند.

در کره‌جنوبی پس از شکست سیاست احداث صنایع فولاد و صنایع بزرگ در برنامه عمرانی، از سال ۱۹۷۵ دولت این کشور سیاست توسعه صنایع کوچک را در پیش گرفت و با الگو قرار دادن تجربه ژاپن توفیق یافت تا در مدتی کمتر از ده سال نرخ بیکاری را در این کشور به شدت کاهش داده و فرهنگ توسعه صنعتی را در این کشور فراگیر کند.

همچنین دولت کره موفق شد یافت تا در سایه برقراری نظام «تولید اقماری» در ارتباط با صنایع بزرگ درآمد سرانه کشور را از ۷۸ دلار در سال ۱۹۶۰ به ۱۰ هزار دلار در سال ۱۹۹۴ ارتقاء یابد.

در کشور هندوستان که دولت با سه پدیده انفجار جمعیت، بیکاری گسترده و محدودیت منابع مواجه بود و سیاست‌های توسعه صنعتی کشور را در برنامه دوم عمرانی (۱۹۶۰-۱۹۵۲) بر محور تشویق سرمایه‌گذاری در صنایع کوچک و توسعه این‌گونه واحدها قرار داد. این سیاست همچنان در برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم نیز ادامه پیدا کرد. دولت هندوستان از سال ۱۹۹۰ سیاست مدرنیزه کردن صنایع کوچک را در پیش گرفت و با تخصیص ۵۰ درصد از اعتبارات توسعه صنعتی کشور به فن‌آوری و توسعه تخصصی‌های ممتاز، توفیق یافت تا به پیشرفت‌های تکنولوژیک قابل ملاحظه‌ای دست‌یافته و ۳۵ هزار واحد صنعتی کوچک از کل ارزش‌افزوده بخش صنعت به ۴۵ درصد ارتقا یافت و تعداد این‌گونه واحدها به ۱/۹ میلیون کارگاه با ۱۴ میلیون نفر شاغل افزایش یافت.

کشورهای مالزی و سنگاپور با در پیش رو داشتن تجربه شکست‌خورده سیاست توسعه صنایع بزرگ در برنامه اول عمرانی کره جنوبی از اولین سال آغازین اجرای برنامه‌های عمرانی در این دو کشور به سال ۱۹۷۰، سیاست توسعه صنایع کوچک را در پیش گرفتند. دولت با قائل شدن تخفیف‌های مالیاتی و یارانه‌ها به صنایع کوچک مالزی راه صادرات تولید کارگاه‌های کوچک تولیدی را به خارج هموار ساخت. در دهه ۱۹۹۰ سیاست‌های توسعه صنعتی چنان توفیق‌آمیز بود که سرمایه‌گذاران اروپای و ژاپنی با مناسب دیدن زمینه‌های فعالیت در این کشور، سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای در صنایع مالزی انجام دادند.

شکوفایی تولید و صادرات در صنایع کوچک مالزی در اواسط دهه ۱۹۹۰ به اوج خود رسید و سهم این صنایع در صادرات ۴۰ میلیارد دلاری مالزی به بیش از ۶۰ درصد افزایش یافت. در سال ۱۹۹۵ معادل ۲۲.۶ درصد از کل صنایع مالزی را صنایع کوچک تشکیل می‌دادند که ۴۰.۲ درصد از کل نیروی کار این کشور را به خود جذب نمودند و ۲۰ درصد کل ارزش‌افزوده کشور مالزی حاصل عملکرد صنایع کوچک بوده است (مرتضی شریف‌النبی، ۱۳۷۵).

از دهه ۱۹۶۰ در عرصه بین‌المللی روند توسعه صنایع کوچک در جهت انعطاف‌پذیری هرچه بیشتر تولید در این‌گونه واحدهای کوچک صنعتی رو به رشد بوده است و این دسته از صنایع کوچک را از ویژگی‌ها و قابلیت‌های بسیاری برخوردار کرده است. به‌طوری‌که سال‌هاست که صنایع کوچک و نقش‌آفرینی‌های آن مورد توجه سیاست‌گذاران توسعه اقتصادی اغلب کشورها قرار گرفته است و جلب همکاری کارگاه‌های کوچک در فرایند تولید، مورد استقبال روزافزون صنایع بزرگ و سرمایه‌گذاران خارجی، به خصوص در کشورهای در حال توسعه، واقع شده است.

گسترش این حرکت تا بدان جا پیش رفت که در کشورهایی از قبیل ژاپن، تایوان، هند، ترکیه، مالزی، اندونزی و صادرات، ارزش‌افزوده، اشتغال و ارزش تولیدات آنان مرهون فعالیت‌های تولیدی صنایع کوچک است (شریف‌النسبی، ۱۳۷۵، ۳۴-۳۲).

جدول ۱۹-۱- سهم صنایع کوچک و صادرات، اشتغال، تولید و تعداد کارگاه‌های صنعتی در کشورهای منتخب

ردیف	نام کشور	ویژگی‌های صنایع کوچک
۱	ژاپن	۸۹ درصد واحدهای صنعتی متعلق به صنایع کوچک است. ۶۰ درصد صادرات صنعتی به صنایع کوچک تعلق دارد. ۵۲ درصد کل صادرات متعلق به صنایع کوچک است. ۶۶ درصد نیروی شاغل، شاغلان صنایع کوچک هستند. ۳۳ درصد ارزش تولیدات به صنایع کوچک تعلق دارد. ۸۰ درصد ارزش تولیدات صنایع کوچک مربوط به بخش کشاورزی است.
۲	تایوان	۶۷ درصد کل صادرات کشور و ۹۰ درصد صادرات صنعتی متعلق به صنایع کوچک است. ۹۷ درصد واحدهای صنعتی صنایع کوچک است.
۳	هندوستان	۷۹ درصد واحدهای صنعتی، صنایع کوچک است. ۸۲ درصد اشتغال متعلق به صنایع کوچک است. ۵۵ درصد کل صادرات به صنایع کوچک تعلق دارد. ۹۰ درصد نوآوری‌های صنعتی به صنایع کوچک تعلق دارد. بیش از ۱۳۰ موسسه،سازمان، نمایندگی و موسسه‌های حمایتی مرتبط با صنایع کوچک فعالیت دارد.
۴	ترکیه	۹۰ درصد کل واحدهای صنعتی، صنایع کوچک است. ۶۳ درصد کل صادرات به صنایع کوچک تعلق دارد. ۳۷ درصد ارزش‌افزوده بخش صنعت به صنایع کوچک تعلق دارد.
۵	سنگاپور	۹۴ درصد واحدهای صنعتی، صنایع کوچک است. ۷۱ درصد اشتغال صنعتی به صنایع کوچک تعلق دارد. ۵۹ درصد ارزش تولیدات به صنایع کوچک تعلق دارد. ۹۰ درصد کل صادرات متعلق به صنایع کوچک است.
۶	مالزی	۹۲/۶ درصد واحدهای صنعتی، صنایع کوچک است. ۴۴ درصد کل قطعات صنعتی مورد نیاز صنایع بزرگ و چندملیتی توسط صنایع کوچک تولید می‌شود. ۵۲ درصد ارزش تولیدات صنعتی به صنایع کوچک تعلق دارد. ۳۷/۵ درصد ارزش‌افزوده صنعتی به صنایع کوچک تعلق دارد. ۴۲ درصد رشد اقتصادی به صنایع کوچک تعلق دارد.
۷	کره جنوبی	۷۳ درصد واحدهای صنعتی، صنایع کوچک است. ۵۷/۵ درصد اشتغال‌های صنعتی به صنایع کوچک تعلق دارد. ۴۷/۹ درصد ارزش تولیدات صنعتی به صنایع کوچک تعلق دارد. ۴۲/۶ درصد ارزش‌افزوده بخش صنعت به صنایع کوچک تعلق دارد. ۳۸/۶ درصد صادرات متعلق به صنایع کوچک است. ۹۷/۸ درصد تأسیسات صنعتی به صنایع کوچک تعلق دارد.
۸	ایران	۹۶ درصد واحدهای صنعتی، صنایع کوچک است. ۷۷ درصد اشتغال صنعتی به صنایع کوچک تعلق دارد و ۱۹ درصد اشتغال‌زایی در کل متعلق به صنایع کوچک است. ۳۰ درصد ارزش‌افزوده بخش صنعت به صنایع کوچک تعلق دارد. درصد ارزش تولید به صنایع کوچک تعلق دارد.

۱۹-۲- صنایع کوچک در ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ بر مبنای حسن نیت و در غیبت «یک برنامه توسعه» در کشور، نهادها و ارگان‌های متعدد تازه تأسیس و دولتی هریک بنا به تشخیص مستقل خود، بدون در نظر گرفتن ضوابط و پیش‌فرض‌های علمی برای صنعتگر شدن، به اعطای وام‌های گسترده‌ای به اشخاص گوناگون از صنوف (کسبه شهری) و بعضاً روستایی که فاقد هرگونه آشنایی با اصول و مفاهیم صنعت بودند، اقدام به عمل آوردند که این دوره در تکامل صنعتی ایران به (دوره دلار هفت تومانی» معروف شد و تا سال ۱۳۶۸ حمایت از صنایع کوچک فقط در قالب اعطای اعتبارات گسترده بود و توجهی به ماهیت صنایع کوچک نبود ولی این نکته‌ها حائز اهمیت است که در دوران جنگ تحمیلی و شرایط محاصره اقتصادی، دولت را بر آن داشت تا به منظور تأمین بخشی از ابزارهای جنگی و قطعات به احداث کارگاه‌های صنعتی کوچک رو می‌آورد. سفارشات گسترده دولت به این‌گونه واحدها این فرصت را برای صنعتگران فراهم آورد تا بتوانند ابتکارات و خلاقیت‌هایی را از خود بروز داده و بسترهای لازم برای نقش‌آفرینی صنایع کوچک فراهم آید. اما پس از پایان جنگ به علت فقدان یک برنامه منسجم علمی در سامان‌دهی و هدفمند کردن فعالیت‌های صنایع کوچک، این صنایع با رکود مواجه شدند. در برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی نیز توسعه و گسترش صنایع کوچک فقط از لحاظ کمی در تکثیر تعداد واحدها و افزایش سطح اشتغال مورد توجه قرار گرفت؛ به طوری که در آذرماه ۱۳۷۷ سازمان امور استخدامی کشور طرح ابداعی خود را تحت عنوان «طرح انتقال وظایف صنایع کوچک وزارت صنایع به شرکت شهرک‌های صنعتی ایران و تغییر نام آن به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی» تقدیم هیئت دولت نمود. در طرح مذکور به دو عامل کار طلبی و سرمایه کم در جهت اشتغال‌زایی، مدنظر قرار داده‌شده است و برای بهبود در بهره‌وری سرمایه، صنایع کوچک در شهرک‌های صنعتی متمرکز گردند. در سال ۱۳۷۹ قانون ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن و فلزات، تأسیس سازمان صنایع کوچک را الزامی دانست و این سازمان از این زمان شروع به کار کرد.

۱۹-۳- راهکارهای توسعه صنایع کوچک و متوسط

امروزه در اکثر کشورها، اعم از توسعه یافته و در حال توسعه، جایگاه صنایع کوچک و متوسط در اقتصاد مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی قرار گرفته و تلاش می‌شود تا از پتانسیل‌های این گروه از صنایع برای تحقق اهداف کلان اقتصادی استفاده شود. صنایع

کوچک و متوسط در رشد اقتصادی، اشتغال، تولید ثروت و کاهش فقر نقش اساسی ایفا می‌کنند و به همین علت همواره مورد توجه دولت‌ها و تصمیم‌گیران اقتصادی بوده‌اند. در ایران نیز خصوصاً در سال‌های اخیر و با طرح بحث اقتصاد مقاومتی، یکی از راهکارهای تقویت اقتصاد ملی و تحقق اقتصاد مقاومتی، تقویت صنایع کوچک و متوسط و توجه به آن‌ها است. بر این اساس رونق تولید و تعیین تکلیف ۷۵۰۰ واحد تولیدی مشکل‌دار با هدف فعال نمودن آن‌ها، تکمیل طرح‌های صنعتی با پیشرفت فیزیکی بالای ۶۰ درصد و تکمیل و راه‌اندازی ۳۳ طرح مهم و ملی، پروژه‌های ابلاغ شده به وزارت صنعت، معدن و تجارت در حمایت از صنایع کوچک و متوسط هستند.

در ماه‌های اخیر اقداماتی از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت و بانک مرکزی مبنی بر صدور و ابلاغ «دستورالعمل تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط» و نیز «اختصاص ۱۰ درصد از تسهیلات جدید بانک‌ها به بنگاه‌های کوچک و متوسط، به میزان حدود ۱۶ هزار میلیارد تومان» صورت گرفته است. لیکن باید توجه داشت که علاوه بر بحث تأمین مالی، سایر حوزه‌ها نیز نباید مورد غفلت واقع شوند؛ زیرا که این حوزه‌ها در خیلی از موارد می‌توانند از روش‌های معمول وام‌دهی، مؤثرتر باشند. لذا حسب توصیه وزیر اقتصاد و ریاست شورای گفتگو در جلسه ۶۰ ام شورا مورخ ۹۵/۰۳/۲۴ مبنی بر بررسی طرح‌های حمایتی از صنایع کوچک و متوسط، این فرصت فراهم شده است که با استفاده از نظرات فعالان کسب و کار بخش خصوصی، بتوان علاوه بر رفع ایرادات وارد بر دستورالعمل‌های مذکور و تسریع و تسهیل فرایند اجرایی شدن اعطای تسهیلات اختصاص یافته، بسته پیشنهادی جامعی نیز جهت حمایت از صنایع کوچک و متوسط آماده و ارائه کرد.

۱۹-۳-۱- ایرادات و مشکلات

علیرغم آنکه تأمین مالی یکی از چالش‌های جدی کسب‌وکارهای کوچک و متوسط شناخته شده است، اما این کسب‌وکارها در مسیر توسعه افزون بر موانع مالی، موانع دیگری نیز دارند که مرتفع شدن آن‌ها می‌تواند پویایی بخشی بیشتری در حوزه تولید و اشتغال ایجاد کند. لذا لازمه تقویت صنایع کوچک و متوسط و توسعه آن‌ها توجه به مشکلات و موانع موجود از جمله موانع ناشی از سیاست‌های دولت، موانع بازار و بازاریابی و موانع اطلاعاتی است و لازم است اقداماتی در جهت ارائه انواع بسته‌های حمایتی در تأمین مالی کارآمد و رقابتی صنایع کوچک و متوسط و نیز سیاست‌گذاری‌های مناسب از قبیل تسهیل قوانین و مقررات اجرایی، ایجاد محیط توانمند ساز برای صنایع کوچک و

متوسط، تسهیل شرایط ورود به صنعت و صدور انواع مجوزهای فعالیت، ارائه انواع بسته‌های حمایتی نظیر تخفیف در حقوق دریافتی دولت و بخشودگی جرائم و ارائه خدمات مشاوره‌ای و آموزشی و اطلاع‌رسانی و... برای آن‌ها صورت گیرد.

در این راستا مهم‌ترین موانع پیش روی صنایع کوچک و متوسط به شرح زیر قابل ارائه است:

۱- عدم وجود تعریف مناسب و متناسب از *SME*ها و خصوصاً صنایع کوچک و متوسط با شاخص‌های روز دنیا؛

۲- موانع اجرایی بانک‌ها در ارائه تسهیلات به صنایع کوچک و متوسط؛

۳- مشکلات موجود در تدوین دستورالعمل‌های ناظر بر تأمین مالی صنایع کوچک و متوسط ارائه تسهیلات به آن‌ها؛

۴- مشکلات بیمه و مالیات و فشار نقدینگی حاصل از پرداخت حقوق مذکور و جرائم ناشی از تأخیر در پرداخت آن‌ها؛

۵- عدم بهره‌مندی صنایع متوسط از مزایا و خدمات ارائه‌شده توسط صندوق‌های حمایتی از صنایع کوچک؛ و

۶- عدم پذیرش وثایق و ضمانت‌نامه‌های ارائه‌شده توسط متقاضیان دریافت تسهیلات از سوی بانک‌ها.

۱۹-۳-۲- ارائه راهکارها و پیشنهادات

۱۹-۳-۲-۱- بازنگری تعریف SMEها اولاً مبتنی بر شاخص‌های روز و ثانیاً مبنی بر افزایش سقف تعداد کارکن برای صنایع متوسط

مهم‌ترین اقدام برای حمایت از صنایع کوچک و متوسط، ارائه یک تعریف جامع و مانع از آن‌هاست؛ به‌نحوی‌که همه نهادهای اقتصادی برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری این تعریف را به صورت یکپارچه مورد استفاده قرار دهند. تعریف بنگاه‌های کوچک و متوسط در ایران از سازمانی به سازمان دیگر فرق می‌کند. ارگان‌ها و سازمان‌های مختلف هر یک بنا به مقتضیات کاری خود به تعریف و تقسیم‌بندی بنگاه‌ها از حیث بزرگی، کوچکی، و متوسطی پرداخته‌اند. بنا به تعریف اداره آمار بانک مرکزی، واحدهای با کمتر از ۱۰ نفر کارکن «خرد»، ۱۰ تا ۴۹ نفر کارکن «کوچک»، ۵۰ تا ۹۹ نفر کارکن «متوسط» و بالاتر از ۱۰۰ نفر کارکن «بزرگ» نامیده می‌شوند. اما براساس تعریف ارائه شده از سوی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (*OECD*) در سال ۲۰۰۵، واحدهای با اشتغال کمتر از ۲۵۰ نفر کارکن را بنگاه‌های

کوچک و متوسط تشکیل می‌دهند. همچنین گردش مالی نیز معیار دیگری است که در تعریف بنگاه‌های کوچک و متوسط لحاظ می‌شود. بدین ترتیب که گردش مالی بنگاه‌های متوسط (۵۰ تا ۲۴۹ کارکنان) از ۵۰ میلیون یورو، بنگاه‌های کوچک (۱۰ تا ۴۹ کارکنان) از ۱۰ میلیون و بنگاه‌های میکرو (کمتر از ۱۰ نفر از کارکنان) از ۲ میلیون یورو نباید تجاوز کند.

تعاریف موجود از صنایع کوچک و متوسط در ایران و البته مبتنی بر اندازه بنگاه اولاً به دلیل تفاوت بین سازمان‌ها و تعاریف موجود و ثانیاً زمانی که در توزیع انواع خدمات و تسهیلات حمایتی مبنا قرار می‌گیرد، چالشی است که صنایع کوچک و متوسط در ایران با آن مواجه هستند. به عنوان مثال برخی مشکلات ناشی از تعاریف موجود عبارت است از:

- وجود بنگاه‌های کمتر از ۱۰ نفر کارکن که بعضاً گردش مالی بالا دارند ولی در زمره بنگاه کوچک قرار می‌گیرند؛ و یا
- وجود بنگاه‌های بیش از ۱۰۰ نفر کارکن که گردش مالی چندانی ندارند ولی در زمره بنگاه بزرگ قرار گرفته‌اند.
- همچنین با این تعاریف بسیاری از واحدهای واقعاً متوسط از شمول واحدهای متوسط خارج می‌شوند.

لذا تعریف مبتنی بر میزان اشتغال دارای جامعیت کافی نیست. بنابراین پیشنهاد می‌شود: هیئت‌وزیران یک تعریف جامع و یکسان از بنگاه‌های کوچک و متوسط ارائه نماید به نحوی که همه نهادهای اقتصادی برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، این تعریف را به صورت یکپارچه مورد استفاده قرار دهند. برای ارائه تعریف مذکور بهتر است کارگروهی متشکل از نمایندگان اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، اصناف و تعاون، مرکز آمار ایران، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت جهادکشاورزی، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی و بانک مرکزی تشکیل شود.

۱۹-۳-۲-۲- رفع مشکلات و موانع اجرایی بانک‌ها در ارائه تسهیلات به صنایع کوچک و متوسط

الف- کندی روند پرداخت تسهیلات

صنایع کوچک و متوسط چندان از طرف بانک‌های تجاری مورد حمایت قرار نمی‌گیرند و میزان وام پرداختی به آن‌ها بسیار پایین است. اگرچه در حمایت از این صنایع پرداخت

تسهیلات ۱۶ هزار میلیارد تومانی مصوب شده است، با این وجود پرداخت تسهیلات به واحدهای صنعتی به کندی پیش می‌رود و فعالان اقتصادی بی‌میلی بانک‌ها برای پرداخت تسهیلات به واحدهای اقتصادی را از جمله دلایل کندی پیشرفت این طرح می‌دانند و از شرط و شروط غیرمعمولی که پیش پای تولیدکنندگان در این زمینه گذاشته می‌شود گله می‌کنند. این در حالی است که بنا به اظهارات رئیس کل بانک مرکزی، در سال ۹۴ نظام بانکی کشور ۴۱۷ هزار میلیارد تومان تسهیلات بانکی به رونق بخشی اقتصاد کشور اختصاص داده است و این در حالی است که ۲۰۰ هزار میلیارد تومان آن تزریق جدید بوده است. بنابراین در کل نظام بانکی کشور، تخصیص ۱۶ هزار میلیارد تومان برای تحرک‌بخشی در صنعت و تولید واحد تولیدی کوچک و متوسط کار دشواری نیست و شبکه بانکی تنها با اعطای زیر ۱۰ درصد از این مبلغ می‌تواند تسهیلات ۱۶ هزار میلیارد تومانی را برای این بنگاه‌ها در نظر گیرد. به عبارت دیگر محدودیتی برای نظام بانکی در اعطای این تسهیلات وجود ندارد. اما طبق آخرین اطلاعات دریافتی از سامانه ثبت درخواست متقاضیان دریافت این تسهیلات:

از مجموع ۴۴.۰۰۰ درخواست ثبت شده تا تاریخ ۹۵/۰۵/۲۵، پس از طی مراحل کارشناسی و گذر از کارگروه‌های تسهیل، حدوداً ۱۵.۹۰۰ مورد از درخواست‌ها جهت اخذ تسهیلات به بانک‌های عامل معرفی شده‌اند. از این تعداد تنها ۱.۶۴۰ واحد موفق به اخذ تسهیلات شده‌اند؛ (یعنی معادل حدود ۴ درصد از کل درخواست‌های ثبت شده و ۱۰ درصد از کل درخواست‌های مورد تأیید توسط کارگروه‌های تسهیل) که شامل واحدهای کشاورزی و صنعتی توأم است. از این تعداد سهم بخش صنعت ۶۳۵ مورد بوده است که نسبت به تقاضاهای تأیید شده توسط کارگروه‌های تسهیل و رفع موانع تولید حدوداً ۴ درصد است.

بنابراین با گذشت پنج ماه از سال ۹۵ و پرداخت تسهیلات به تنها ۶۳۵ مورد از ۷۵۰۰ واحد صنعتی پیش‌بینی شده برای دریافت تسهیلات، کندی روند اعطای تسهیلات مبرهن است.

ب- بلوکه کردن بخشی از وام‌های پرداختی به متقاضیان دریافت وام

برخلاف تأکیدات بانک مرکزی برخی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی با هدف جلوگیری از خروج منابع، بالا بردن نرخ سود مؤثر تسهیلات یا تأمین وثایق معتبر جهت پوشش ریسک اعتباری، در زمان اعطای تسهیلات اقدام به بلوکه کردن بخشی از تسهیلات اعطایی به مشتریان، در قالب انواع سپرده‌ها (اعم از قرض‌الحسنه و

سرمایه‌گذاری) می‌کنند. اقدام فوق موجب بالا رفتن نرخ مؤثر سود تسهیلات و نیز تخطی از نرخ‌های مقرر توسط شورای پول و اعتبار می‌شود.

۱۹-۳-۲-۳- رفع مشکلات مالیاتی

بخش تولید و صنعت اقتصاد ایران به دلیل فقدان نظام صحیح مالیاتی و با توجه به وابستگی واحدها به مکان و داشتن دفاتر و اسناد جامع و کامل بیش از سایر بخش‌ها مالیات پرداخت می‌کند. لذا کارآفرینان و صاحبان واحدهای کوچک از جمله موانعی که بر سر راه ایجاد و توسعه کسب‌وکار خود برمی‌شمارند، قوانین مالیاتی و نحوه اجرای آن است.

الف- از جمله اقدامات مثبت صورت گرفته در راستای کاهش بار مالیاتی صنایع کوچک و متوسط تصویب بند (د) ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ و ماده ۳۱ قانون رفع موانع تولید بوده است که سقف معافیت‌های مالیاتی برای صنایع کوچک و متوسط را نسبت به قبل افزایش داده است. اما اجرای احکام این مواد طبق آیین‌نامه اجرایی مورخ ۹۴/۰۷/۱۱ در عمل با مشکلاتی مواجه بوده است که به دلیل بازه زمانی اندک از تصویب آن تاکنون به طور دقیق شناسایی نشده و لذا اقدامی برای رفع آن صورت نگرفته است.

ب- در ارتباط با اخذ مالیات از صنایع کوچک و متوسط، اولاً ملاک دریافت مالیات از صنایع فقط براساس میزان درآمدی ابرازی (یا تشخیصی) است و نوع فعالیت و یا اندازه صنعت تأثیری در تعیین مالیات ندارد. ثانیاً صنایع کوچک و متوسط در سال ۱۳۹۴ درگیر گذران یکی از سخت‌ترین سال‌های کاری خود بوده‌اند، و با توجه به اینکه بر اساس آمار موجود رشد بخش صنعت منفی ۲.۲ درصد بوده است، لذا در جهت بهبود رشد این بخش باید از فشارهای بیمه و مالیات کاسته شود. فلذا پیشنهاد می‌شود که اولاً در دریافت مالیات، کوچکی یا بزرگی صنعت و نیز تجاری (بازرگانی) یا تولیدی بودن فعالیت لحاظ شود. ثانیاً سازمان امور مالیاتی در تعیین مالیات بنگاه‌های صنعتی ارقام مندرج در اظهارنامه آنان را بپذیرد و برای تعیین تکلیف مالیاتی مبنا قرار دهد.

۱۹-۳-۲-۴- تسری ارائه خدمات صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک به صنایع متوسط (از طریق تغییر قانون) و متعاقباً افزایش سرمایه و افزایش سقف ضمانت‌های صادره

به موجب ماده واحده قانون تأسیس صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک مصوب ۱۳۸۳/۰۹/۲۴، به منظور فراهم آوردن موجبات توسعه سرمایه‌گذاری بخش

غیردولتی در صنایع کوچک، کوتاه کردن مدت زمان اجرای طرح‌های اشتغال‌زا و دارای توجیه اقتصادی، با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته و تضمین و تسهیل در توثیق تسهیلات اعطایی به طرح‌های مذکور، به دولت اجازه داده شده است «صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک» را با سرمایه اولیه معادل مبلغ پانصد میلیارد (۵۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال تأسیس نماید و به موجب تبصره ذیل آن «صنایع کوچک» در این قانون به صنایعی اطلاق می‌شود که شاغلین در آن صنعت کمتر از پنجاه (۵۰) نفر نیروی انسانی باشد.

براساس آخرین آمار سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی، تا پایان اردیبهشت سال ۹۵، از مجموع ۸۷.۰۱۷ واحد صنعتی که پروانه بهره‌برداری دریافت کرده‌اند، ۸۰.۰۸۱ واحد با اشتغال کمتر از ۵۰ نفر شامل صنایع کوچک، ۳.۴۵۶ واحد با اشتغال بین ۵۰ تا ۱۰۰ نفر، شامل صنایع متوسط و ۳.۴۸۰ واحد با اشتغال بالای ۱۰۰ نفر در زمره صنایع بزرگ هستند. یعنی سهم صنایع کوچک، متوسط و بزرگ به ترتیب ۴.۹۲ و ۴ درصد از کل صنایع است. در حالی که بر اساس آمار موجود بانک مرکزی تا پایان سال ۹۲، سهم صنایع کمتر از ۵۰ نفر کارکن و بیشتر از ۵۰ نفر کارکن در اشتغال به قرار جدول زیر بوده است:

جدول ۱۹-۲- سهم صنایع کوچک، بزرگ و متوسط از کل صنایع و نیز از اشتغال در سال ۱۳۹۲

شرح	کارگاه کمتر از ۵۰ نفر (کوچک)	کارگاه‌های ۵۰ نفر و بیشتر (متوسط و بزرگ)
سهم از تعداد کل صنایع	۹۱.۵ درصد	۸.۵ درصد
سهم از اشتغال	۴۱.۲ درصد	۵۸.۸ درصد

همچنین توزیع ارزش‌افزوده بخش صنعت بر حسب اندازه کارگاه در سال‌های ۹۰ و ۹۱ نیز به ترتیب زیر بوده است:

جدول ۱۹-۳- سهم صنایع کوچک، بزرگ و متوسط از ارزش‌افزوده طی سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱

سال	کارگروه کمتر از ۱۰۰ نفر (کوچک و متوسط)	کارگاه‌های ۱۰۰ نفر و بیشتر (بزرگ)
۱۳۹۰	۳۵.۵ درصد	۶۴.۵ درصد
۱۳۹۱	۳۶ درصد	۶۴ درصد

لذا با توجه به اینکه صنایع متوسط (با تعریف کنونی زیر ۱۰۰ نفر کارکن) علی‌رغم تعداد اندک نسبت به صنایع کوچک، سهم قابل توجهی در ایجاد اشتغال و ارزش‌افزوده دارند و از یک سو از حیث اندازه صنعت و درگیر بودن با مشکلات مشابه خصوصاً در اخذ تسهیلات، همانند صنایع کوچک هستند و از سوی دیگر دارای صندوق مشابه نبوده و ایجاد صندوق دیگر نیز با وجود این صندوق توجیه‌پذیر نخواهد بود، پیشنهاد می‌شود با اصلاح ماده واحده و تبصره مذکور، اولاً ارائه خدمات صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک به صنایع متوسط نیز تسری یابد؛ و ثانیاً برای این منظور سرمایه صندوق و سقف ضمانت‌نامه‌های صادره افزایش یابد.

۱۹-۳-۲-۵- تشکیل کارگروه مشترک بین بانک‌ها و صندوق‌های حمایتی از صنایع کوچک و متوسط به منظور تدوین یک متن واحد ضمانت‌نامه که مورد پذیرش بانک‌ها باشد

با توجه به اهمیت ابزارهای پوشش ریسک خصوصاً ریسک عدم ایفای تعهدات توسط یکی از طرفین یک رابطه تجاری و مالی، استفاده از ابزار ضمانت‌نامه توسط اشخاص مورد توجه است. البته باید توجه داشت که علت اصلی اقبال روزافزون و گسترش استفاده از ضمانت‌نامه‌های مستقل به ماهیت منعطف این ابزار پوشش ریسک باز می‌گردد. در واقع انعطاف در نگارش متون ضمانت‌نامه‌ها، ماهیت رابطه پایه طرفین و امکان نگارش به اشکال گوناگونی چون مستقیم، متقابل، دوطرفه و غیره آن را مورد استقبال قرار داده است. اما به منظور ارتقای سطح همکاری فی‌مابین بانک‌ها و صندوق‌های حمایتی خصوصاً صندوق حمایت از سرمایه‌گذاری صنایع کوچک، می‌توان ترتیبی اتخاذ نمود که با تشکیل کارگروه مشترک بین صندوق‌ها به عنوان صادرکننده ضمانت‌نامه و بانک‌ها و مؤسسات مالی به عنوان پذیرنده ضمانت‌نامه، متون واحد ضمانت‌نامه‌هایی با استفاده از مقررات *ICC* طراحی و تدوین شود و در آن‌ها مواردی چون ارکان و ویژگی‌های ضروری با تعریف روشن ارائه شود که هم قابل صدور توسط صندوق باشد و هم قابل انتخاب و پذیرش از سوی بانک‌ها.

منابع و مآخذ:

۱- آدمیران. (۱۳۸۱). "صنایع کوچک در اقتصاد مدرن". (ج. مجیدی، مترجم). مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.

۲- بخشنامه اصلاحیه ماده ۳ دستورالعمل تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شماره ۵۳۲۲۸ مورخ ۹۵/۰۲/۲۱.

۳- دستورالعمل تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط (متوقف و فعال زیر ظرفیت اسمی) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شماره ۹۵/۲۷۵۷۷ مورخ ۹۵/۰۲/۰۱.

۴- دستورالعمل شناسایی و معرفی بنگاه‌های تولیدی کوچک و متوسط و طرح‌های دارای پیشرفت فیزیکی بالای ۶۰ درصد توسط کارگروه ملی تسهیل و رفع موانع تولید به بانک‌های عامل.

۵- قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها.

۶- قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.

۷- نسرین دوست، طیبه. (۱۳۷۸). "وضعیت بنگاه‌های کوچک و متوسط (*SME*) در ایران و برخی از کشورهای منتخب". سازمان برنامه و بودجه، دفتر امر صنایع و معادن.

۸- نیلی، مسعود. (۱۳۸۲). "خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور". دانشگاه صنعتی شریف، مؤسسه انتشارات علمی.

۹- وزارت امور اقتصادی و دارائی. (۱۳۷۶) . بررسی تحولات صنعتی، تکنولوژیک کشور در سال‌های ۷۲-۱۳۲۷. تهران ، چاپ اول ، وزارت امور اقتصادی و دارائی .

10- Small bon, David. (2016). Employment Generation in manufacturing SMEs in Contrasing External Condition.

11- Hayashi, Mistuhiro. (2015). Development of SMEs in the Indonesian Economy

فصل بیستم

صندوق‌های بازنشستگی و بخش عمومی

شهریار محمودزاده
(پژوهشگر حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی)

مقدمه

«عدالت اجتماعی»، «حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها»، «رفاه و امنیت اجتماعی»، «توزیع مناسب درآمد» و «به دور از فقر» از جمله آرمان‌هایی هستند که در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران مورد اشاره قرار گرفته‌اند. اما بحران‌ها و کاستی‌های نظام تأمین اجتماعی کشور به عنوان یکی از ارکان حائز اهمیت حکمرانی، تحقق‌پذیری این آرمان‌ها را با چالش‌هایی جدی رو به رو کرده است. صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور از اصلی‌ترین بازیگران حوزه تأمین اجتماعی کشور به شمار رفته و دارای آثار حائز اهمیت اقتصادی و اجتماعی هستند. به همین دلیل بحران مربوط به آن‌ها و عدم اتخاذ راهبردهای مناسب در ارتباط با مدیریت این بحران ثبات حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور را با مخاطراتی بسیار جدی رو به رو خواهد نمود.

صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور به عنوان نهادهای مالی مستقل بین‌النسلی، از طریق جمع‌آوری پس‌اندازهای خرد افراد تحت عنوان حق بیمه بازنشستگی و سرمایه‌گذاری این منابع در قالب سبد دارایی و مدیریت آن، امکان تأمین دوران بازنشستگی افراد را در دوران کهولت سن و از کار افتادگی فراهم می‌آورند. بنابراین این صندوق‌ها به همان اندازه که نهادی اجتماعی به شمار می‌روند، دارای اهمیت اقتصادی بوده و از دو مسیر اصلی بر روی شاخصه‌های توسعه و رشد اقتصادی تأثیرگذار هستند. در مسیر نخست صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی به عنوان سرمایه‌گذارانی نهادی با هدایت پس‌اندازهای خرد به بخش سرمایه‌گذاری نسبت به تأمین منابع مالی مورد نیاز برای تداوم و توسعه عملیات بنگاه‌های اقتصادی و همچنین پروژه‌های بزرگ مقیاس و زیرساختی اقدام نموده که این امر از طریق افزایش بهره‌وری کار و سرمایه منجر به رشد اقتصادی کشورها می‌شود. در مسیر دوم نیز صندوق‌های بازنشستگی از طریق ایجاد رونق و همچنین افزایش خلاقیت و تنوع ابزارهای مالی در بازار سرمایه انتفاع جمعی را به دنبال خواهند داشت (قاسمی، ۱۳۸۸).

اما آنچه که به یک نگرانی مهم و اصلی برای خط‌مشی‌گذاران در حوزه تأمین اجتماعی تبدیل شده است وضعیت بحرانی صندوق‌های بازنشستگی است؛ به صورتی که سه شاخص پایداری، انسجام و کفایت به مرز نگرانی و هشدار رسیده و حتی در برخی از این صندوق‌ها از این مرز عبور کرده‌اند. این نگرانی هم از منظر مدیریت و راهبری صندوق‌ها و هم از منظر مدیریت کلان کشور که مسئولیت تأمین کسری منابع مالی آن‌ها را به عهده گرفته قابل طرح بوده و تبدیل به یکی از بحران‌های اصلی کشور در کنار بحران‌هایی مانند آب و محیط زیست شده است. وضعیت فعلی بدون تردید محصول عمل جمعی ما در طول زمان به ویژه نیم قرن اخیر بوده است که آگاهانه یا ناآگاهانه و مسئولانه یا فرصت طلبانه وضعیت فعلی را در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور رقم زده‌ایم. این صندوق‌ها از فشارهای سیاسی، شوک‌های مقرراتی و نوسانات اقتصادی بسیار آسیب‌دیده و در این میان ذینفعان آن‌ها قربانیان اصلی فساد و ناکارآمدی، فقدان شفافیت و عدم استفاده بهینه از مشارکت جمعی و به ویژه مشارکت کارگری بوده‌اند (میرزایی، ۱۳۹۵).

در این فصل با استفاده از شاخص‌ها و متغیرهای مربوطه، تلاش می‌شود که تصویر واقعی از وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور و آثار بحران مربوط به آن‌ها در فضای اقتصادی کشور ترسیم شود. امید است از طریق ارائه تصویری از آخرین وضعیت این صندوق‌ها بر مبنای آمار و اطلاعات موجود، شناسایی علائم بحران در آن‌ها و تلاش در راستای ریشه‌یابی این بحران و نهایتاً ارائه راهکارهای پیشنهادی در راستای

مدیریت این بحران، بتوان نسبت به تصمیم‌سازی برای راهبران و خط‌مشی‌گذاران جهت واکنش مناسب نسبت به آن‌ها اقدام نمود.

۲۰-۱- نظام تأمین اجتماعی در ایران مشتمل بر صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور

مقوله تأمین اجتماعی یکی از موضوعاتی است که در یک قرن اخیر به دلایل بسیاری از جمله نقش تأمین اجتماعی در توسعه اقتصادی کشورها، باز توزیع ثروت، احیاء و ارتقاء سلامت و تأمین معیشت جامعه، بیشترین توجه را به خود معطوف ساخته است. کشور ما نیز از این مهم مستثنی نبوده و سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران کشور همگام با تحولات جهانی نسبت به استقرار نظام‌های تأمین اجتماعی برای گروه‌های مختلف جامعه در کشور اهتمام ویژه‌ای به عمل آورده‌اند. لازم به ذکر است این مقوله پس از انقلاب از چنان جایگاهی برخوردار شد که اصل ۲۹ قانون اساسی نیز آن را مورد تأکید قرار داده است. بیمه اجتماعی حمایتی است که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی پدید آمده به واسطه قطع یا کاهش درآمد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، از کار افتادگی، سالمندی و فوت سرپرست خانواده، برای افراد خود فراهم می‌سازد. به عبارت دیگر بیمه اجتماعی عبارت است از برنامه بیمه دولتی که از مردم در برابر مخاطرات گوناگون اقتصادی مانند از دست دادن درآمد به دلیل بیماری، پیری و بیکاری حمایت کند و مشارکت در آن اجباری باشد. ساختار نظام تأمین اجتماعی کشور در شکل شماره (۲۱-۱) نمایش داده شده است.

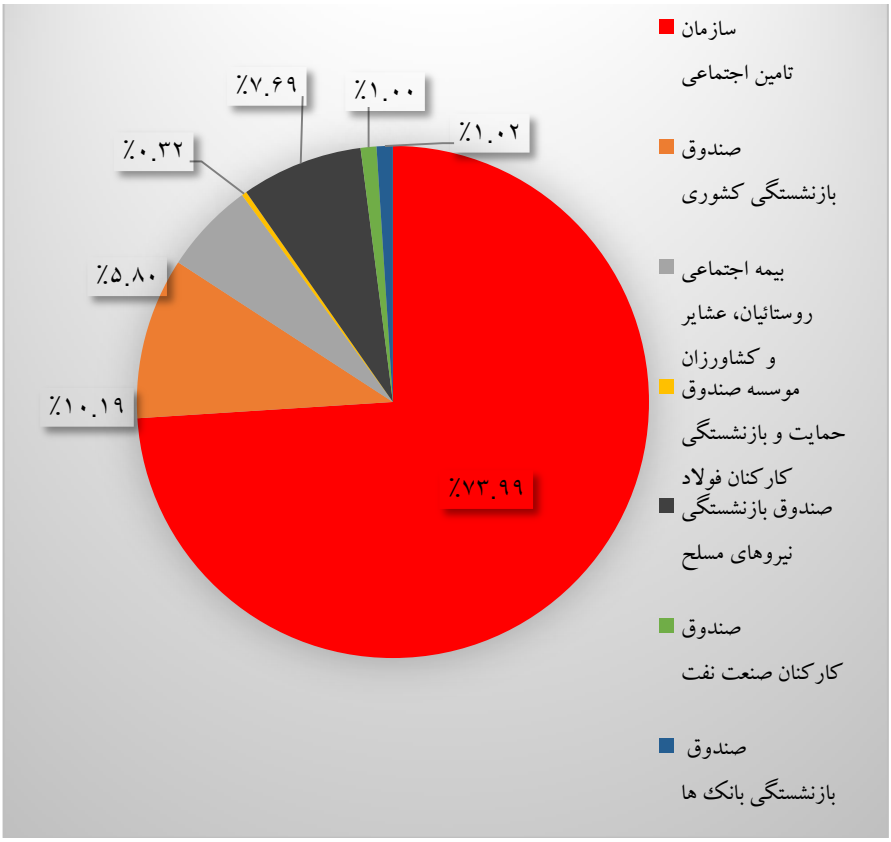
شکل ۲۰-۱- نظام تأمین اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران

صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور نقش حائز اهمیتی را در ساختار نظام تأمین اجتماعی کشور ایفاء می‌نمایند. همان‌گونه که در آمار جدول زیر مشاهده می‌شود، ضریب پوشش جمعیتی (نسبت کل جمعیت تحت پوشش صندوق‌ها شامل بیمه شده اصلی و تبعی به علاوه مستمری بگیر اصلی و تبعی به کل جمعیت) حدود ۷۰ درصد است که از این مقدار ۵۲ درصد سهم سازمان تأمین اجتماعی، ۷ درصد صندوق بازنشستگی کشوری و در حدود ۱۱ درصد سهم بقیه صندوق‌ها (نیروهای مسلح، بانک‌ها، نفت، آینده‌ساز و ...) است. به عبارت دیگر حدود ۱۲.۸ میلیون خانوار تحت پوشش تأمین اجتماعی، ۱.۲ میلیون خانوار تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری، نزدیک به ۷۰۰ هزار خانوار تحت پوشش صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح و حدود ۲ میلیون خانوار هم تحت پوشش سایر صندوق‌ها هستند. این ارقام و شاخص ضریب پوشش جمعیتی بیانگر این هستند که بیش از نیمی از افراد کشور، زندگی آتی و حالشان بسته به وضعیت اقتصادی این صندوق‌هاست.

جدول ۲۰-۱- جمعیت تحت پوشش عمده‌ترین صندوق‌های بازنشستگی کشور

شاخص	سازمان تأمین اجتماعی	صندوق بازنشستگی کشوری	بیمه اجتماعی روستائیان، عشایر و کشاورزان	موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد	صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح	صندوق کارکنان صنعت نفت	صندوق بازنشستگی بانک‌ها
جمعیت تحت پوشش (نفر)	۴۱,۳۸۱,۰۰۰	۵,۶۹۹,۵۹۴	۳,۲۴۱,۴۰۵	۱۷۹,۲۸۰	۴,۳۰۰,۰۰۰	۵۵۸,۰۰۰	۵۷۱,۳۷۸

نمودار ۲۰-۱- ترکیب جمعیت تحت پوشش عمده‌ترین صندوق‌های بازنشستگی کشور



۲۰-۲- علائم بحران در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور

آنچه از آن با عنوان بحران صندوق‌های بازنشستگی نام برده می‌شود به این مفهوم است که صندوق‌های بازنشستگی در راستای ایفای تعهدات خود با کسری رو به شده و جهت تأمین این کسری یا بایستی نسبت به استقراض از نظام بانکی اقدام نمایند، یا دارایی‌های خود را به فروش برسانند و یا اینکه کسری خود را از طریق بودجه دولتی تأمین نمایند. کسری مالی صندوق‌های بازنشستگی همچنان که دولت در آخرین برنامه پنج ساله خود آن را به درستی در رده سه تهدید بزرگ کشور شناسایی کرده، در صورت علاج نشدن به یک بحران بزرگ مالی با هزینه‌های گزاف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی منجر خواهد شد (ماشین‌چیان، ۱۳۹۵، ۴۴).

عمده صندوق‌های بازنشستگی کشور از لحاظ نسبت پشتیبانی از نقطه سر به سری عبور کرده و حتی برای برخی از صندوق‌ها این نسبت به زیر ۱ کاهش‌یافته است. در صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح تعداد بازنشستگان از تعداد شاغلان بیشتر بوده و بیش از ۹۸ درصد منابع صندوق از طریق بودجه دولت تأمین می‌شود.

سازمان تأمین اجتماعی، طی دهه اخیر در مواردی مجبور به استقراض از سیستم بانکی جهت پرداخت حقوق بازنشستگی و مستمری‌های خود شده و همچنین به منظور تأمین منابع مالی مورد نیاز ناگزیر به واگذاری بخشی از دارایی‌ها و سهام سودآور خود در راستای اخذ وجوه از محل فروش این منابع شده است. سهم بودجه صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۸۷ از کل بودجه فصل رفاه و تأمین اجتماعی حدود ۱۵.۷ درصد بوده است که این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به بیش از ۳۱ درصد رسیده است. همین نسبت در مورد سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در دوره یاد شده از حدود ۲۱ درصد به حدود ۲۷ درصد افزایش یافته است. در مجموع سهم دو صندوق مورد بحث از بودجه فصل رفاه و تأمین اجتماعی در دوره یاد شده از ۳۶.۶ درصد به بیش از ۵۸ درصد و در حدود ۳۸ هزار میلیارد تومان رسیده است. مقایسه این رقم با ۴۰ هزار میلیارد تومان یارانه نقدی به ۷۰ میلیون نفر نشان می‌دهد که چه بار سنگینی بر بودجه کشور تحمیل می‌کنند (گرجی‌پور، ۱۳۹۵، ۶۰).[موارد ذکر شده نشانه‌های بحرانی شدن وضعیت صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بوده و بیانگر ضرورت تدوین یک برنامه راهبری جهت اصلاح وضعیت صندوق‌های بازنشستگی به عنوان اصلی‌ترین متولیان نظام بازنشستگی کشور است. در ادامه تلاش می‌شود تا نسبت به ترسیم تصویری مناسب از بحران فعلی صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور اقدام شود.

۲۰-۲-۱- کاهش نسبت پشتیبانی در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور

یکی از شاخص‌های اصلی و بسیار پرکاربرد که در راستای ارزیابی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی به ویژه در نظام‌های PAYG[1] مورد استفاده قرار می‌گیرد، نسبت پشتیبانی است. نسبت پشتیبانی از طریق تقسیم تعداد بیمه‌پرداز به تعداد مستمری‌بگیر محاسبه می‌شود. به عبارت دیگر این شاخص به دنبال این است که به ازای هر

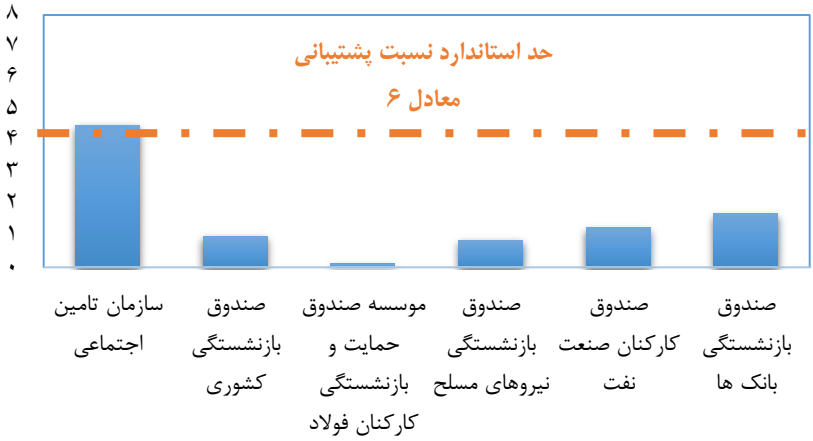
---

۱ - بر مبنای این سیستم، کسوری (حق بیمه) از درآمد شاغلان یک نسل دریافت می‌شود (طبق نسبت‌های معین شده از کارفرما و کارمند) و طبق یک فرمول مشخصی به بازنشستگان نسل دیگر پرداخت می‌شود (روغنی‌زاده ۱۳۹۵، ۲۳).

مستمری‌بگیر چند بیمه‌پرداز در صندوق مشترک وجود دارد. بر مبنای استانداردهای جهانی حد استاندارد این نسبت برای صندوق‌های بازنشستگی معادل ۶ است؛ این در حالی است که برای صندوق‌های بازنشستگی عمومی ایران این نسبت به زیر ۶ رسیده و حتی برای صندوق بازنشستگی کشوری، موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح این نسبت به زیر ۱ رسیده است. تغییرات نسبت پشتیبانی تابعی از عواملی مانند نرخ رشد اشتغال، دوره پایداری مشاغل و دوره بیکاری، سهم اشتغال رسمی در بازار کار، سن ورود به بازار کار، سن قانونی بازنشستگی، نرخ وقوع حوادث و بیماری‌های منجر به معلولیت و از کار افتادگی یا فوت و ... است.

بایستی این موضوع را مد نظر قرار داد که جبر صندوق‌های بازنشستگی به تبعیت از ساختار جمعیتی و وضعیت اشتغال جوامع عامل کاهش این نسبت در طی زمان است. اما موضوعی که سبب ایجاد بحران به تبع کاهش این نسبت می‌شود بی‌توجهی مدیران صندوق‌ها به مقوله سرمایه‌گذاری در زمان مازاد تعداد حق بیمه‌پردازان نسبت به تعداد مستمری‌بگیران بوده است. به طور کلی در هیچ صندوقی حق بیمه‌ای که دریافت می‌شود با میزان مستمری که پرداخت می‌شود برابر نیست و در هر صندوقی در دوران اولیه تشکیل تعداد افراد شاغل آن خیلی بیشتر از تعداد بازنشستگان هست. به عبارت دیگر نسبت پشتیبانی در سال‌های اولیه تشکیل صندوق که گاه تا چندین دهه طول می‌کشد، رقم قابل توجهی است؛ اما کاردانان می‌دانند که این نسبت این طور باقی نمی‌ماند و زمانی می‌رسد که تعداد این گروه ابتدا با هم برابر و سپس روند آن معکوس می‌شود، مانند وضعیتی که اکنون در صندوق بازنشستگی کشوری وجود دارد (روغنی‌زاده، ۱۳۹۵، ۲۴). وظیفه صندوق بازنشستگی این است که در زمانی که تعداد حق‌بیمه‌پردازان چندین برابر تعداد مستمری‌بگیران است برای آینده در فعالیت‌های پربازده سرمایه‌گذاری کند تا بعدها و در روزهایی که مستمری‌ها بیش از حق بیمه‌ها شد از آن استفاده کند، اما این اتفاقی است که به صورتی مناسب در صندوق‌های بازنشستگی ایران رخ نداده (روغنی‌زاده، ۱۳۹۵، ۲۴).

نمودار ۲۰-۲- نسبت پشتیبانی[۱] در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور در سال ۱۳۹۴



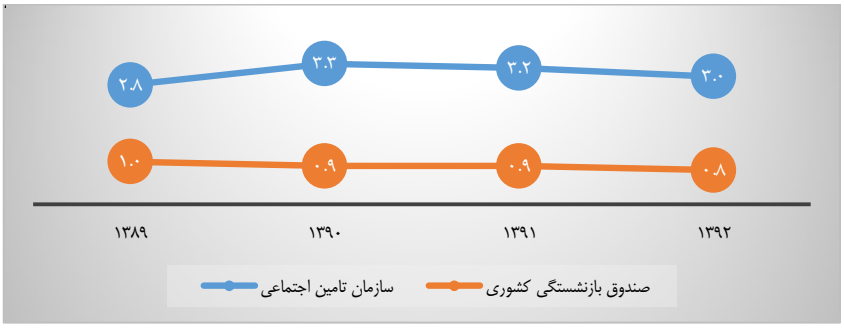
۲۰-۲-۲- کاهش توان تأمین مصارف بر مبنای دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی

یکی از شاخص‌هایی که در راستای ارزیابی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی مورد استفاده قرار می‌گیرد، توان پرداخت مصارف این صندوق‌ها (که عمدتاً مشتمل بر مستمری‌ها است) از طریق دارایی‌های آن‌ها است. به زبانی ساده‌تر تلاش می‌شود تا مشخص شود اگر هم اکنون فعالیت صندوق متوقف و کلیه دارایی‌های آن به وجه نقد تبدیل شود، این میزان از نقدینگی قادر است تا چه مدت مصارف صندوق را پوشش دهد. در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی عمومی کشور، در سال ۱۳۹۰ سازمان تأمین اجتماعی با دارایی‌های خود از توان پرداخت حداکثر ۳ سال و ۴ ماه برخوردار بوده است اما این میزان در سال ۱۳۹۲ به ۳ سال کاهش پیدا کرده است. صندوق بازنشستگی کشوری در این ارتباط وضعیت بدتری دارد. اگرچه در سال ۱۳۷۶ صندوق بازنشستگی کشوری با دارایی‌های خود از توان پرداخت حداقل ۸ سال برخورد بود، این میزان از سال ۱۳۹۱ به کمتر از یک سال کاهش‌یافته و به صورت تقریب میزان آن برای سال ۱۳۹۵ در حدود ۹ ماه است.

---

۱. نسبت پشتیبانی برای صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر معادل ۵۸.۲ است که دلیل این موضوع نوپا بودن این صندوق است. به دلیل عدم تناسب نسبت پشتیبانی این صندوق با سایر صندوق‌های ذکر شده، از نمودار حذف شده است.

نمودار ۲۰-۳- توان پرداخت مصارف صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بر مبنای منابع آن‌ها طی دوره ۹۲ – ۱۳۸۹



۲۰-۲-۳- کسری صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بر مبنای محاسبات بیمه‌سنجی

نگاهی به آخرین گزارش‌های بیمه سنجی صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بیانگر کسری ۱،۲۴۲،۹۶۹ میلیارد تومان کسری برای مجموع شش صندوق بازنشستگی عمومی کشور به شرح جدول زیر است. این کسری بیانگر آن است که اگر فعالیت صندوق متوقف شده و صندوق بخواهد از طریق مجموع دارایی‌ها و منابع ورودی آخرین اقدام به پرداخت کلیه تعهدات خود تا آخرین مستمری‌بگیر نماید، به میزان مبلغ مذکور با کسری روبه‌رو خواهند شد. جمع کسری صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بر مبنای آخرین محاسبات بیمه سنجی انجام شده در هریک از این شش صندوق به شرح جدول ذیل است.

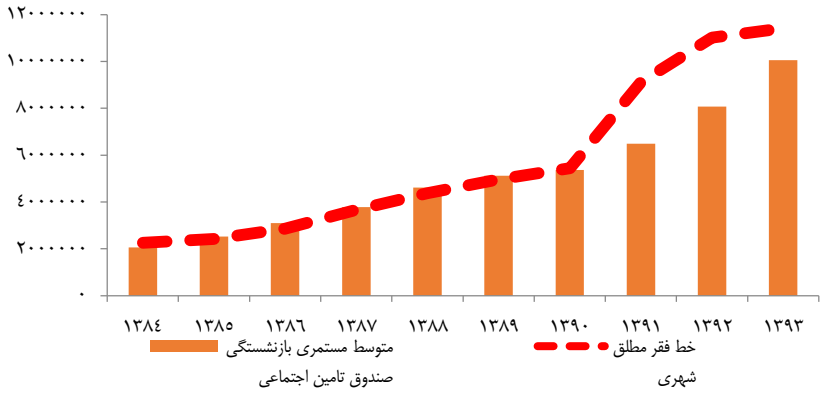
جدول ۲۰-۲- کسری برخی صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بر مبنای اطلاعات آخرین محاسبات بیمه‌سنجی

نام صندوق / سازمان	ارقام به میلیارد تومان	
	سال انجام محاسبات	برآورد مبلغ کسری
تأمین اجتماعی	۱۳۹۰	۳۵۹۳۵۴
بازنشستگی کشوری	۱۳۸۷	۲۳۵۱۷۴
بازنشستگی کارکنان فولاد	۱۳۹۴	۲۴۶۳۰۵
تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۳۹۲	۳۵۰۰۰۰
صندوق بازنشستگی نفت	۱۳۹۰	۶۱۰۰
صندوق بازنشستگی بانک‌ها	۱۳۹۲	۴۶۰۳۶
جمع		۱۲۴۲۹۶۹
جمع به میلیارد دلار / نرخ تسعیر: ۳۹۰۰		۳۱۸.۷۱

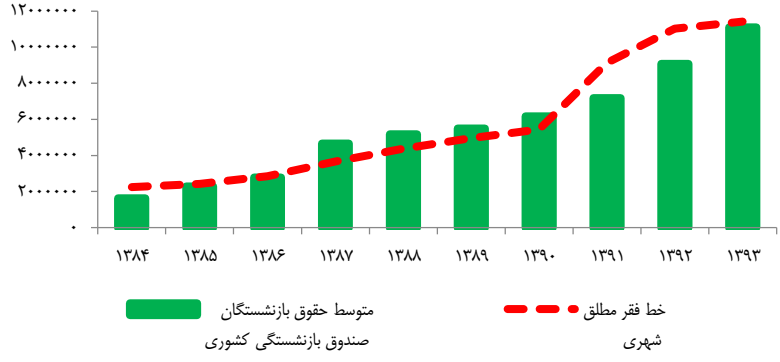
۲۰-۲-۴- روند نزولی وضعیت تأمین دوران بازنشستگی و از کار افتادگی متناسب با شأن و کرامت انسانی

یکی از علائم تضعیف وضعیت صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور کاهش ظرفیت و توان آن‌ها در تأمین دوران بازنشستگی و از کار افتادگی مشترکین آن‌ها متناسب با شأن و کرامت انسانی است. بر مبنای آمار و اطلاعات مرتبط با میانگین مستمری پرداختی به بازنشستگان و از کار افتادگان و خط فقر شهری، دریافتی ۷۷ درصد مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی و ۳۵ درصد مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری کمتر از خط فقر شهری است.

نمودار ۲۰-۴- مقایسه متوسط مستمری بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی و خط فقر مطلق شهری طی ۹۳ - ۱۳۸۴ (ارقام به ریال)



نمودار ۲۰-۵- مقایسه متوسط مستمری بازنشستگی صندوق بازنشستگی کشوری و خط فقر مطلق شهری طی سنوات ۹۳ - ۱۳۸۴ (ارقام به ریال)



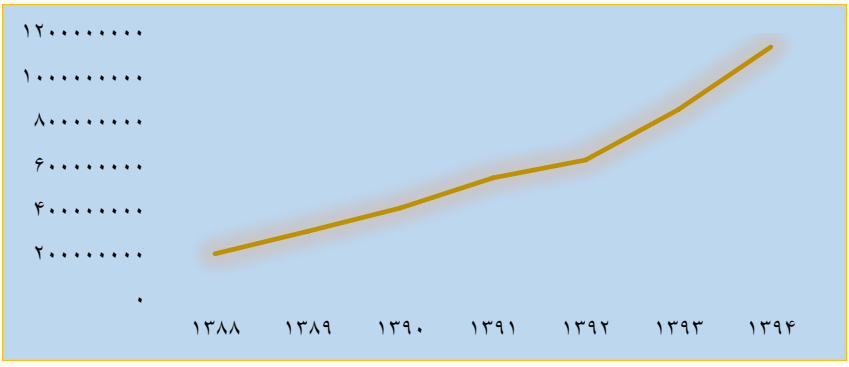
۲۰-۳- عوامل ایجاد بحران در صندوق‌های بازنشستگی عمومی در ایران

۲۰-۳-۱- بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور

در شرایطی که تعادل مالی صندوق‌ها در چارچوب تقبل تعهداتی خارج از سازوکار بیمه‌ای از ساختار یک نهاد مالی بین‌النسلی خارج و به یک اداره زیر نظر دولت تبدیل شده است، این موضوع به شدت بر روی حوزه سرمایه‌گذاری صندوق‌ها دارای آثار منفی بوده است. تلقی صندوق‌های بازنشستگی به عنوان محلی جهت تأمین منابع مالی دولت در راستای اهداف سیاسی و اجتماعی و عدم باور به این صندوق‌ها به عنوان نهادهای مالی مستقل و بین‌النسلی بدون توجه به مفاهیم بیمه‌ای و اقتصادی منجر شده است تا دولت‌ها از طریق قوانینی مغایر با اصول بیمه‌ای منجر به افزایش بار مالی آن‌ها بدون تأمین منابع این تعهدات شوند.

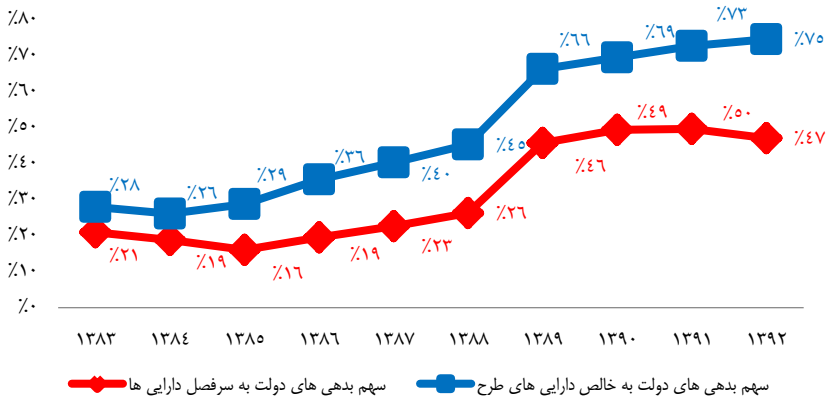
اگرچه دولت بخشی از بدهی‌های خود را به این صندوق‌ها باز پرداخته است، اما واقعیت آن است که حجم بدهی ایجادشده به واسطه پذیرش تعهدات ناشی از تکالیف قانونی جدید، بسیار بیشتر از میزان بدهی پرداخت‌شده بوده است. به عنوان مثال بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی یا ناشی از عدم پرداخت سه درصد حق بیمه سهم دولت بوده و یا به دلیل ایجاد تعهداتی مانند حق بیمه بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو، تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما در ازای اشتغال جدید، کسورات ناشی از بازنشستگی پیش از موعد در ازای اشتغال جدید، حق بیمه نویسندگان و پدیدآورندگان کتاب، حق بیمه رانندگان خادمین مساجد و باربران، حق بیمه صنایع نساجی اصفهان و بهشر و ... بدون تأمین منابع مالی در راستای این تعهدات بوده است.

نمودار ۲۰-۶- روند میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی طی سنوات ۹۴-۱۳۸۸ (میلیون ریال)



بر مبنای تحلیل صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی، میزان مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از دولت تا پایان سال ۱۳۹۴ در حدود ۱۱۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. این میزان بیش از ۹۸ درصد از سرفصل حساب‌ها و اسناد دریافتنی را در صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی را به خود اختصاص داده است. از طرف دیگر مقایسه اقلام دارایی‌های این سازمان با خالص دارایی‌های طرح نمایانگر این مهم است که مهم‌ترین رکن تشکیل دهنده دارایی‌های سازمان تأمین اجتماعی، سایر حساب‌ها و اسناد دریافتنی یا همان مطالبات از دولت است که در سال ۱۳۹۲ سهمی معادل ۷۴.۵ درصد از دارایی‌های طرح را به خود اختصاص داده است. توجه به این موضوع حائز اهمیت است که نیمی از افزایش سهم مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از دولت مربوط به تاخیر در بازپرداخت این مطالبات بوده و نیمی از این افزایش ناشی از مطالبات جدیدی است که دولت از طریق ایجاد تعهدات جدید برای صندوق‌ها بدون در نظر گرفتن منابع ایفاء این تعهدات ایجاد نموده است. این موضوع در ارتباط با صندوق بازنشستگی کشوری نیز مصداق دارد. تحت این شرایط صندوق‌ها نتوانسته‌اند تا نسبت به انجام سرمایه‌گذاری‌های جدید در راستای تأمین منافع مشترکین خود در آینده اقدام نمایند. به تبع این اتفاق مدیران صندوق‌ها به صورت مستمر فرصت‌های مناسب سرمایه‌گذاری را از دست داده‌اند. بنابراین تدوین استراتژی سرمایه‌گذاری در این صندوق‌ها پیش از آنکه ناشی از انتخاب آگاهانه سرمایه‌گذاری بوده باشد، ناشی از تصفیه بدهی دولت طی دو دهه اخیر بوده است.

نمودار ۲۰-۷- نسبت بدهی دولت به خالص دارایی‌های طرح و سرفصل دارایی‌ها در سازمان تأمین اجتماعی طی دوره ۹۲-۱۳۸۳ (درصد)



۲۰-۳-۲- واگذاری شرکت‌های زیان‌ده به صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور

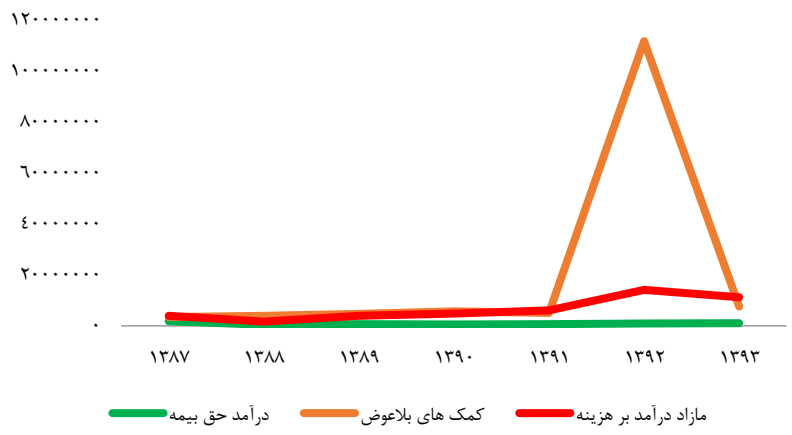
مطالبات صندوق‌های بازنشستگی از دولت و شیوه پرداخت این مطالبات توسط دولت را بایستی به عنوان اصلی‌ترین چالش که پیش روی مدیران صندوق‌های بازنشستگی قلمداد کرد. به صورتی که وجود سرمایه‌گذاری‌های زیان‌ده در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور پیش از آنکه بر مبنای تصمیم‌گیری‌های اقتصادی مدیران سرمایه‌گذاری و راهبران این صندوق‌ها باشد، ناشی از قوانین بودجه کل کشور در ارتباط با انتقال سهام دولت برای تصفیه مطالبات صندوق بوده است (محمودزاده، ۱۳۹۵، ۸۶). همچنین به دلیل روابط خاص دولت و صندوق، مفاهیم حرفه‌ای نیز در فرآیند ارزیابی سهم برخی از شرکت‌های انتقال یافته رعایت نشده است؛ به صورتی که ارزیابی آثار ناشی از انتقال این سهام که به صورت متورم ارزشیابی شده‌اند نیازمند بررسی‌های وسیعی است (محمودزاده، ۱۳۹۵، ۸۶).

اگرچه از اواخر دهه هفتاد انتقال سهام شرکت‌ها در چارچوب مفاد بودجه مصوب کشور در راستای پرداخت بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی افزایش یافته و این واگذاری‌ها نیز مشتمل بر شرکت‌های زیان‌ده و کم بازده بوده است، اما از شهریورماه سال ۱۳۸۸ تا اسفندماه ۱۳۹۰ حجم این گروه از واگذاری‌ها افزایش یافته است. بخش حائز اهمیت واگذاری‌های فوق‌الذکر مشتمل بر شرکت‌های زیان‌ده بود که پیش از آن که بتوان آن‌ها را انتقال خالص دارایی تلقی نمود بایستی به عنوان خالص بدهی به آن‌ها نگاه نمود (محمودزاده احمدی‌نژاد، ۱۳۹۵، ۸۶) که این موضوع خود منجر به ایجاد آثار منفی بسیاری در سبد دارایی صندوق‌ها شد. رسوب این دارایی‌ها که از قدرت نقد شوندگی لازم برای تأمین احتیاجات جریان نقد خروجی صندوق برخوردار نیستند سبب شده تا صندوق‌ها زودتر از آنکه پیش‌بینی می‌شد با مشکلات ناشی از تأمین نقدینگی مواجه شوند. به عنوان مثال در اسفندماه ۱۳۹۰ سهام ۲۸ بنگاه اقتصادی به مبلغ ۱۸۳۰۰ میلیارد ریال تحت عنوان بازپرداخت بدهی مستقیم دولت به بازنشستگان در ارتباط با قانون مدیریت خدمات کشوری به صندوق بازنشستگی واگذار شد تا صندوق از طریق فروش و یا تملک آن‌ها نسبت به تسویه بدهی‌های خود اقدام نماید؛ اما تعدادی از این بنگاه‌ها حتی پس از چند بار آگهی فروش توسط سازمان خصوصی‌سازی فاقد متقاضی خرید بودند و در مورد برخی دیگر از بنگاه‌ها نیز مبالغ فروش آن‌ها توسط سازمان خصوصی‌سازی به صورت تمام و کمال در زمان مورد معامله به صندوق‌ها انتقال نیافت.

از طرف دیگر اگرچه اصلی‌ترین مزیت متقاضیان خرید سهام از سازمان خصوصی‌سازی، خرید اقساطی آن‌ها با نرخ تسهیلات بسیار پایین در مقایسه با سود تسهیلات بانکی به ویژه در شرایط تورمی کشور بود و لیکن در فرآیند واگذاری سهام فوق به صندوق برای تصفیه بدهی‌های سنواتی (حتی برای شرکت‌های زیان‌ده) این موضوع رعایت نشد که این موضوع به معنای متورم بودن ارزش سهام انتقالی جهت تسویه بدهی‌های سنواتی بازنشستگان در مقایسه با انتقال سهام به بخش خصوصی بود (محمودزاده احمدی‌نژاد، ۱۳۹۵، ۸۶).

این موضوع در ارتباط با صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد نیز مشاهده می‌شود، علیرغم واگذاری ۱۱ هزار میلیارد تومانی دارایی‌ها به صندوق فولاد به دلیلی مشکلات این واگذاری‌ها شامل زیان‌ده بودن شرکت‌های واگذار شده، مشکلات حقوقی فرآیند واگذاری، نحوه قیمت‌گذاری و نهایتاً مشکلات مرتبط با صنایع فولادی و سنگ آهنی این واگذاری‌ها نه تنها منجر به کاهش بحران این صندوق نشده بلکه تنها یک سال پس از واگذاری‌ها، کمک‌های دولت به این صندوق در مقایسه با سنوات قبل افزایش یافته است.

نمودار ۲۰-۸- درآمدهای موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد طی دوره ۹۳-۱۳۸۷ (میلیون ریال)



۲۰-۳-۳- پایین بودن نرخ رشد سرمایه‌گذاری در صندوق‌ها

صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور در زمان تأسیس بر مبنای نظام مزایای مشخص[1] و به صورت PAYG تشکیل شده‌اند و ضرورت انجام سرمایه‌گذاری حق بیمه‌های تجمیعی تا مدت‌ها توسط مدیران این صندوق‌ها درک نشده است. از طرفی دیگر با درک ضرورت انجام سرمایه‌گذاری منابع ورودی توسط راهبران صندوق‌ها، در سال‌های مختلف تنها بخش ناچیزی از حق بیمه‌های ورودی این صندوق‌ها در حوزه سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار گرفته و عمدتاً از آن‌ها در جهت پرداخت مستمری بازنشستگان و از کار افتادگان همان دوره استفاده شده است. به عبارت دیگر به صورت معمول در دوران اولیه فعالیت صندوق‌ها که نسبت پشتیبانی صندوق در آن دوران بالاست. فعالیت سرمایه‌گذاری برای تأمین مالی دوره بازنشستگی تحقق می‌یابد که متأسفانه مفاهیم فوق در صندوق بازنشستگی کشوری تحقق نیافت (محمودزاده احمدی‌نژاد، ۱۳۹۵، ۸۵).[2]

در سال ۱۳۶۶ سازمان تأمین اجتماعی ۷۰ میلیارد تومان، که در آن دوره زمانی رقمی معادل سه چهارم بودجه کشور بود، در بانک‌ها پول با نرخ بهره صفر داشت که این نرخ بهره از اول انقلاب تا پایان جنگ صفر باقی ماند و در آن زمان کشور با تورم فزاینده‌ای روبه‌رو بود. پس از آن سازمان تأمین اجتماعی از نظام بانکی در ازای پولش درخواست سود کرد که این امر از زمان ریاست جمهوری آقای هاشمی اصلاح شد. به صورت کلی یک صندوق پویا صندوقی است که بتواند یک چهارم از درآمدش را ذخیره کند، یک چهارم را خرج درمان کند و دو چهارم باقی‌مانده را خرج مستمری‌بگیران کند. اما در حال حاضر در کشور با مصارف صندوق‌ها از منابع آن‌ها پیشی گرفته است. چنین صندوق‌هایی در واقع میرا بوده و برای آینده خود و کشور بحران ایجاد می‌کنند (ستاری‌فر، ۱۳۹۵، ۶۳).

با نگاهی به صورت‌های مالی صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور می‌توان متوجه این مهم شد که جمع سرمایه‌گذاری آن‌ها متناسب با افزایش خالص دارایی‌های آن‌ها افزایش پیدا نکرده است. خالص دارایی‌های سازمان تأمین اجتماعی به صورت میانگین ۳۰ درصد رشد

---

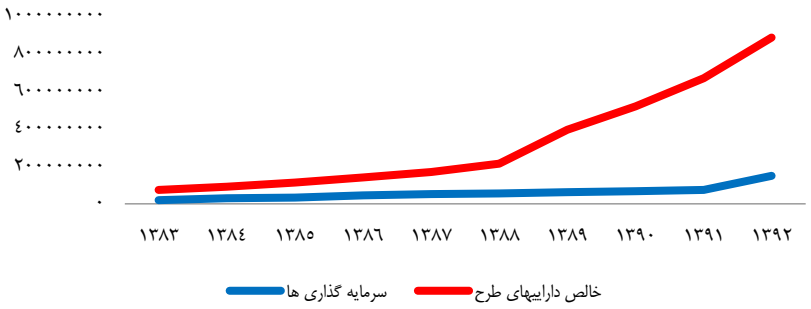
1 . Defined Benefit

۲ - محمودزاده احمدی‌نژاد، ناصر.(۱۳۹۵). نگرش نامتعادل – عامل اصلی عدم تعادل وجود صندوق‌ها، ناشی از نوع نگرش دولت به صندوق‌هاست، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

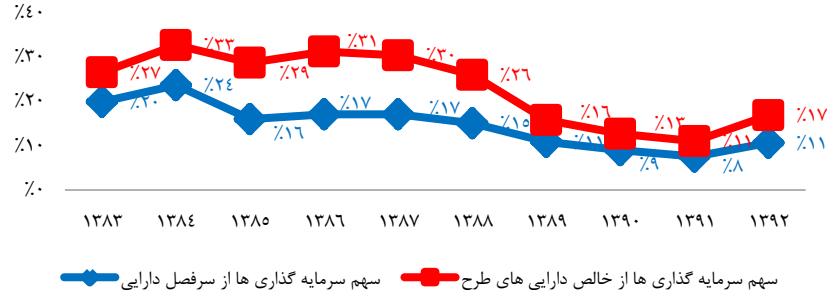
۲ - روغنی‌زاده، مصطفی.(۱۳۹۵). جور سنگین صندوق‌ها بر گردن دولت – بحران‌های آینده صندوق بازنشستگی از تصور خارجند، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

داشته لکن جمع سرمایه‌گذاری آن‌ها به صورت میانگین سالانه ۲۰ درصد رشد را تجربه نموده‌اند. به عبارت دیگر علیرغم اینکه در سنوات اخیر واگذاری‌های دولتی قابل توجهی به سازمان تأمین اجتماعی انجام شده، لکن کماکان رشد سرمایه‌گذاری‌های سهام از رشد خالص دارایی‌ها کندتر بوده است. به این ترتیب می‌توان متوجه شد که علیرغم واگذاری‌های قابل توجه سنوات اخیر، بزرگ‌تر شدن اندازه سازمان تأمین اجتماعی عمدتاً در بخش مطالبات از دولت صورت پذیرفته است. از طرفی دیگر بخش عمده‌ای از سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی ناشی از افزایش سرمایه‌های بنگاه‌های سرمایه‌پذیر برای تأمین مالی سرمایه در گردش مورد نیاز آن‌ها به ویژه در شرکت‌های سرمایه‌پذیر زیان‌ده و یا هزینه پرداخت حقوق و مزایای کارکنان شرکت‌های فوق بوده است. به عبارت دیگر توسعه فعالیت عملیاتی سهم بسیار اندکی داشته است (محمودزاده احمدی‌نژاد، ۱۳۹۵).

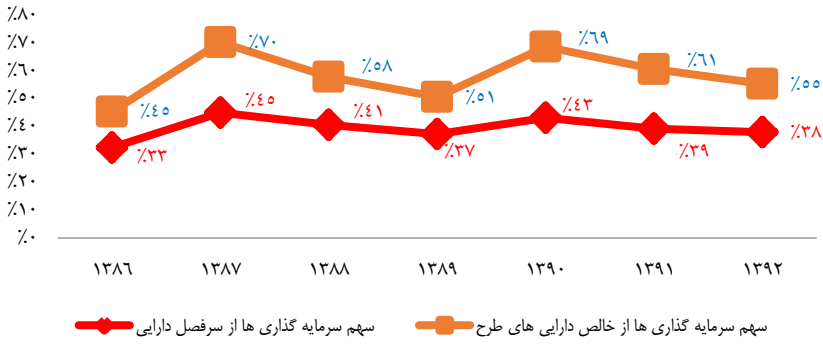
نمودار ۲۰-۹- روند سرمایه‌گذاری‌ها و خالص دارایی‌های طرح در سازمان تأمین اجتماعی طی سنوات ۹۲-۱۳۸۶ (میلیون ریال)



نمودار ۲۰-۱۰- روند سهم سرمایه‌گذاری‌ها از خالص دارایی‌های طرح و جمع دارایی‌ها در سازمان تأمین اجتماعی طی سنوات ۹۲-۱۳۸۳ (درصد)



نمودار ۲۰-۱۱- روند سهم سرمایه‌گذاری‌ها از خالص دارایی‌های طرح و جمع دارایی‌ها در صندوق بازنشستگی کشوری طی سنوات ۹۲-۱۳۸۶ (درصد)



عدم انجام سرمایه‌گذاری‌های جدید در کنار سایر موارد از عوامل اصلی افزایش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور به بودجه دولتی است. به عبارت دیگر در حالیکه صندوق‌ها به عنوان نهادهای مالی مستقل بین نسلی موظف بوده‌اند تا از طریق سرمایه‌گذاری حق بیمه‌های ورودی نسبت به تأمین دوران کهولت و از کار افتادگی مشترکین خود اقدام نمایند، عدم تحقق سرمایه‌گذاری‌های جدید موجب شده که آن‌ها جهت ایفای تعهدات خود به بودجه عمومی دولت وابسته شوند. انجام تحلیل حساسیت در ارتباط با سهم سرمایه‌گذاری‌ها از کل دارایی‌های طرح در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بیانگر این مهم است که به ازای هر ۱۰ درصد کاهش در سهم سرمایه‌گذاری‌ها از کل دارایی‌های طرح در صورت ثبات سایر عوامل مؤثر (شامل بر نرخ بازده سرمایه‌گذاری‌ها، نرخ تورم و ...) تعداد سال‌های پایداری صندوق به میزان دو سال کاهش‌یافته و بنابراین تحت شرایط فعلی که این سهم تنها در حدود ۲۰ الی ۳۰ درصد است، کاهشی ۱۴ الی ۱۶ ساله در تعداد سال‌های پایداری و استقلال صندوق‌ها قابل مشاهده خواهد بود (این در حالی است که سایر متغیرهای بیان شده نیز وضعیت مناسبی را دارا نبوده‌اند).

۲۰-۳-۴- رکود حاکم بر بازار سرمایه

طی سنوات اخیر با آغاز رکود بازار سرمایه بخش مهمی از منابع در دسترس صندوق‌های بازنشستگی که در این بازار سرمایه‌گذاری شده بودد، تحت تأثیر این رکود قرار گرفت. شاخص بورس طی دوره‌ای ۲۵ ماهه حدوداً ۲۹ درصد کاهش پیدا کرد که علت این امر را بایستی تغییرات منفی بازارهای پتروشیمی، فولاد و سیمان بیان نمود.

اگرچه از سال ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۴ سودآوری بسیاری از این شرکت‌ها رشد داشته، اما با تشدید رکود در سال ۱۳۹۴، این سودآوری نیز کاهش‌یافته است. شایان ذکر است که بخش مهمی از سود ایجادشده طی سنوات ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۴ نیز به دلیل فقدان نقدینگی مناسب چندان قابلیت پرداخت به صورت نقد به سهامدار را فراهم نساخته و عمدتاً در جهت افزایش سرمایه این شرکت‌ها صرف شده است.

صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بخش قابل توجهی از دارایی‌های خود در بازار سرمایه سرمایه‌گذاری کرده‌اند. محاسبات فوق بیانگر این است که شاخص کل بورس کشور طی دوره سه سال ۹۵-۱۳۹۲ حدود ۱۲.۲ درصد کاهش‌یافته و طی همین دوره کاهش ارزش پرتفوی بورسی صندوق‌های تابعه وزارتخانه نیز در حدود ۱۹.۲ درصد بوده است. در نتیجه این کاهش ارزش، صندوق‌های تابعه وزارتخانه در حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان از ارزش روز سبد دارایی خود را از دست داده‌اند.

جدول ۲۰-۳- مقایسه نوسانات ارزش روز پرتفوی سرمایه‌گذاری‌های بورسی صندوق‌های تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مقایسه آن با شاخص کل بورس از دی‌ماه ۱۳۹۲ الی دی‌ماه ۱۳۹۵ (ارقام به میلیارد تومان)

تاریخ	تغییرات شاخص کل بورس			تغییرات ارزش روز پرتفوی سهام بورسی صندوق‌ها		
	مقدار شاخص	مقدار تغییر	درصد تغییر	ارزش روز پرتفوی	مقدار تغییر	درصد تغییر
دی‌ماه ۹۲	۸۹،۵۰۰	(۱۰،۸۷۷)	٪(۱۲.۲)	۶۲،۹۰۰	(۱۲،۰۶۲)	٪(۱۹.۲)
دی‌ماه ۹۵	۷۸،۶۱۴			۵۰،۸۳۸		

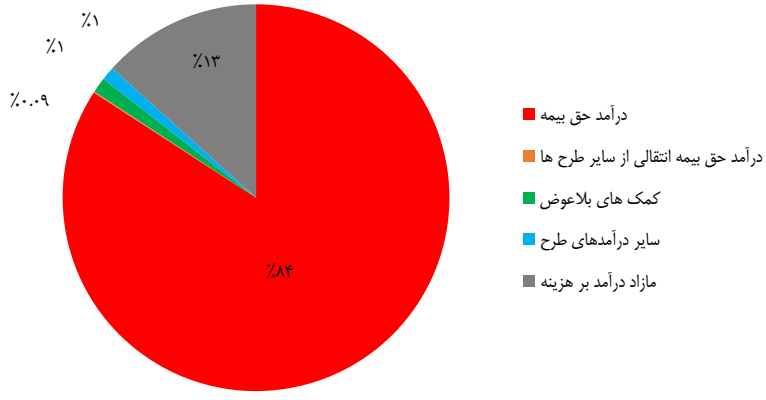
۲۰-۳-۵- مشکلات ناشی از مدیریت و راهبری در صندوق‌های بازنشستگی

اگرچه مؤلفه‌های محیطی و قانونی دارای نقش حائز اهمیتی در بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور هستند، اما در این میان نمی‌توان از نقش مدیریت و راهبری این صندوق‌ها در ایجاد شرایط فعلی چشم‌پوشی کرد. عدم رعایت اصول حرفه‌ای مدیریت مالی و سرمایه‌گذاری در مدیریت سبد دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی موجب شده که در برخی از موارد دارایی‌ها با ارزش متورم به این صندوق‌ها منتقل شده و یا صندوق‌ها وارد پروژه‌هایی شوند که دارای توجیه‌پذیری اقتصادی نبوده و اهداف اجتماعی و سیاسی در انتخاب این پروژه‌ها بیشتر مد نظر قرار گرفته‌اند. همچنین حضور در برخی از پروژه‌های سرمایه‌گذاری و خرید سهام برخی از بنگاه‌های اقتصادی نیز بدون توجه به مبانی بنیادین طرح توجیه اقتصادی کسب و کار شامل پیش‌بینی آینده بازار، وجود زیرساخت‌های مرتبط به انجام کسب و کار، ریسک‌های مرتبط با پروژه و ... موجب کاهش

بهره‌وری کار و سرمایه در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور شده است. در نتیجه وجود مدیرانی که آگاهی‌های لازم را نداشته و از نعمت اطمینان از حضور دولت جهت پوشش کسری صندوق‌ها برخوردار بودند از اصلی‌ترین عوامل بحران صندوق‌های بازنشستگی است (روغنی‌زاده، ۱۳۹۵، ۲۵).

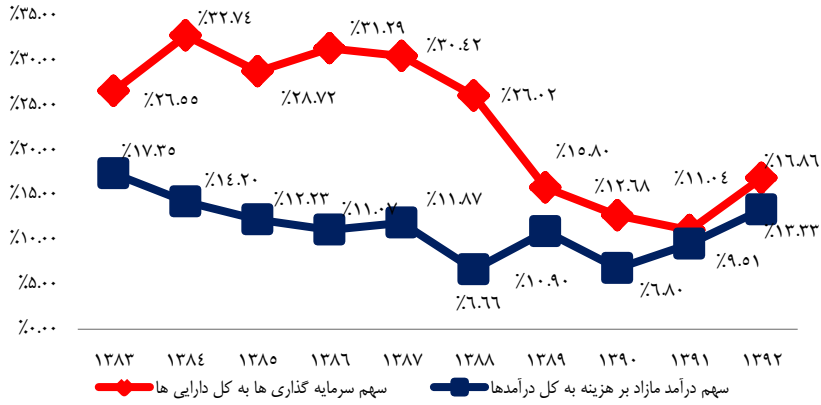
از طرف دیگر تدوین برنامه‌ریزی بلندمدت و بین نسلی از اصلی‌ترین اولویت‌های حوزه سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی است. کوتاه بودن دوران تصدی مدیریت از اصلی‌ترین عوامل تهدید کننده عملیاتی نمودن برنامه‌های بلندمدت در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور است. به‌گونه‌ای که به عنوان مثال در صندوق بازنشستگی کشوری در ۲۵ سال گذشته به طور میانگین ۱۰ مدیر عوض شده که این یعنی عمر متوسط مدیران ۲.۵ سال است (روغنی‌زاده، ۱۳۹۵، ۲۵). این مهم علاوه بر عدم امکان عملیاتی نمودن استراتژی‌های بلندمدت، هزینه‌های استقرار چند باره استراتژی‌ها را به صندوق تحمیل می‌کند. مجموعه این موارد در کنار کاستی‌های ناشی از حوزه حاکمیت شرکتی در ارتباط با بنگاه‌های اقتصادی زیر مجموعه صندوق‌های بازنشستگی تابعه موجب شده تا بهره‌وری کار و سرمایه در حوزه مدیریت سبد دارایی این صندوق‌ها کاهش یابد به صورتی که سهم سودآوری سبد دارایی صندوق‌ها متناسب با سهم اندازه این سبد نسبت به خالص دارایی‌های طرح نباشد.

نمودار ۲۰-۱۲- سهم منابع مختلف از درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۲ (درصد)

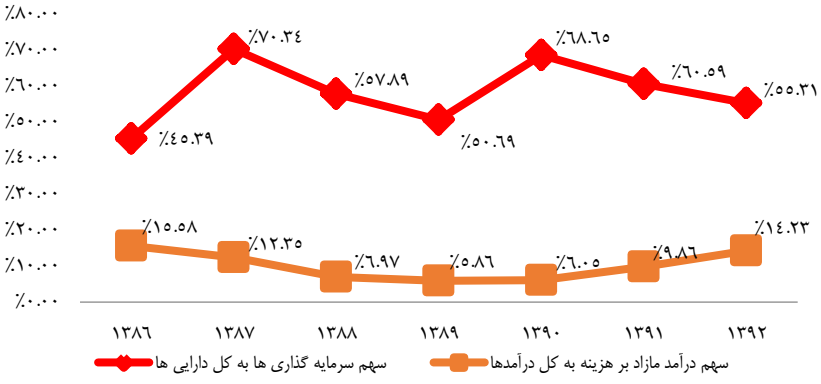


بر مبنای صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی سهم درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها (مازاد درآمد بر هزینه) از میزان ۱۸ درصد در سال ۱۳۸۳ به حدود ۱۴ درصد در سال ۱۳۹۲ رسیده و سرمایه‌گذاری‌ها در حدود ۱۷ درصد از خالص دارایی‌های طرح را به خود اختصاص داده‌اند. این موضوع در حالی است که سهم درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها به کل درآمدهای صندوق در برخی از سال‌ها از جمله ۱۳۸۸، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به زیر ۱۰ درصد رسیده بوده است و این در حالی است که سهم سرمایه‌گذاری‌ها از خالص دارایی‌های طرح در سازمان تأمین اجتماعی به ترتیب در حدود ۲۶، ۱۳ و ۱۱ درصد بوده است.

نمودار ۲۰-۱۳- مقایسه نسبت سرمایه‌گذاری‌ها به کل سبد دارایی طرح و سهم درآمد مازاد بر هزینه به کل درآمدها در سازمان تأمین اجتماعی طی سنوات ۹۲ - ۱۳۸۳ (درصد)



نمودار ۲۰-۱۴- مقایسه نسبت سرمایه‌گذاری‌ها به کل سبد دارایی طرح و سهم درآمد مازاد بر هزینه به کل درآمدها در صندوق بازنشستگی کشوری طی سنوات ۹۲ - ۱۳۸۶ (درصد)



همان‌گونه که در نمودارهای فوق مشاهده می‌شود معضلات ناشی از مدیریت و راهبری صندوق‌ها منجر به کاهش بهره‌وری سرمایه و نرخ بازده سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور شده است به صورتی که در برخی از سال‌ها نرخ بازده سرمایه‌گذاری در این صندوق‌ها حتی کمتر از نرخ بازده بدون ریسک در اقتصاد کشور بوده است.

۲۰-۳-۶- عوامل پارامتریک

متغیرهای پارامتریک از اصلی‌ترین دلایل ایجاد بحران در نظام بازنشستگی کشور است. اگرچه برخی از این متغیرها در زمان تأسیس متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور دارای توجیه بوده‌اند، اما با گذشت زمان و تغییر شرایط محیطی نیازمند تغییر بوده اما عدم پویا بودن نظام بازنشستگی کشور سبب شده است تا این عوامل متناسب با شرایط کشور تغییر نکنند. اصلی‌ترین متغیرهای پارامتریک مؤثر بر بحران صندوق‌های بازنشستگی عبارت‌اند از:

- عدم تناسب سن بازنشستگی و سن امید به زندگی: با افزایش سن امید به زندگی در کشور، سن بازنشستگی متناسب با آن افزایش نیافته است. پایین بودن سن بازنشستگی موجب شده است که افراد سال‌های کمتری حق‌بیمه پرداخت کرده و در عوض سال‌های بیشتری حقوق بازنشستگی دریافت کنند.

جدول ۲۰-۴- مقایسه سن بازنشستگی و سن امید به زندگی در کشورهای منطقه

نام کشور	سن بازنشستگی		امید به زندگی	
	مردان	زنان	مردان	زنان
ایران	۵۰	۴۵	۷۲	۷۶
الجزیره	۶۰	۵۵	۶۹.۴	۷۲.۶
بحرین	۶۰	۵۵	۷۴.۷	۷۶.۱
اردن	۶۰	۵۵	۷۲.۲	۷۵.۲
لبنان	۶۰	۶۰	۷۰.۷	۷۵.۱
مراکش	۶۰	۶۰	۶۹	۷۲.۶
تونس	۶۰	۶۰	۷۳.۵	۷۸.۲
یمن	۶۵	۶۰	۷۳.۴	۷۷.۳
عربستان	۶۰	۵۵	۷۳.۲	۷۵.۶
مصر	۶۰	۶۰	۶۸.۷	۷۳.۵
لیبی	۶۵	۶۰	۷۳.۴	۷۷.۲

- ایران یکی از بالاترین نرخ‌های جایگزینی در دنیا را دارا است. این نرخ در سال ۱۳۹۳ برای سازمان تأمین اجتماعی در حدود ۸۰ درصد آخرین دستمزد، در صندوق بازنشستگی کشوری برابر ۹۸ درصد و در موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد معادل ۸۰ درصد بوده است. بالا بودن نرخ جایگزینی در صندوق‌های بازنشستگی ایران نظام مستمری را مجبور به اخذ نرخ‌های حق بیمه بالاتر کرده و از طرف دیگر به عنوان مانع توسعه صندوق‌های مستمری اختیاری خصوصی تلقی می‌شود. این در حالی است که در صندوق‌های بازنشستگی اغلب کشورهای عضو سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی، میزان نرخ جایگزینی به ۶۰ درصد می‌رسد (World Bank;2003; P2).
- شیوه محاسبه مستمری بازنشستگی و از کار افتادگی از دیگر مؤلفه‌های پارامتریک مؤثر بر بحران صندوق‌های بازنشستگی کشور است. به عبارت دیگر یکی از اصلی‌ترین کاستی‌های نظام بازنشستگی ایران فرمول محاسبه مستمری بازنشستگی افراد است. بر مبنای قوانین بازنشستگی ایران فرمول به کار رفته بدین گونه است که تنها حقوق دو سال آخر خدمت فرد در نظر گرفته می‌شود (روغنی‌زاده؛۱۳۹۵؛ ص ۲۳). از طرف دیگر ایران یکی از بالاترین ضرایب محاسبه مستمری را در میان کشورهای جهان دارا است.

۲۰-۳-۷- فشارهای ناشی از محیط سیاسی و خط‌مشی‌گذاری‌های حمایتی بدون توجه به مفاهیم بیمه‌ای

مداخله دولت در مدیریت صندوق‌ها به استقلال آن‌ها صدمه زده است. حجم عظیم روابط مالی سبب شده دولت‌ها بدون در نظر گرفتن ملزومات بیمه‌سنجی (آکچوئری)، صندوق‌های بازنشستگی را حیاط خلوت خود تلقی کنند. دولت‌ها گمان می‌کنند چون در مقام کارفرمایی بزرگ مبالغ هنگفتی را به صندوق‌های بازنشستگی می‌پردازند، حق دارند در نحوه اداره این وجوه دخل و تصرف کرده و منابع بیمه‌شدگان را منابع خود تلقی کنند (عبده تبریزی، ۱۳۹۵، ۲۰).

در ایران دو مقوله بیمه اجتماعی و حمایت‌های دولتی با هم تلفیق شده و دولت در برخی مواقع به منظور حمایت از بعضی اقشار جامعه، قوانینی را در راستای حمایت‌های

دولتی تصویب می‌کند که منابع آن از طریق بیمه‌های اجتماعی تأمین می‌شود و این امر متأسفانه با اصول بیمه‌ای و اکچوئری مطابقت ندارد (حسن‌زاده و باقری، ۱۳۹۵، ۳۲).[۱]

عدم احترام به هویت مستقل صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور به عنوان نهادهای مالی مستقل بین نسلی و افزایش فشارهای سیاسی به این صندوق‌ها در راستای دستیابی به سایر اهداف اجتماعی و سیاسی از اصلی‌ترین دلایل ایجاد بحران در این صندوق‌ها است؛ به گونه‌ای که در یک دهه اخیر قوانینی که در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی مطرح شده هر از گاهی دارای مغایرت با اصل ۷۵ مبتنی بر برآورد میزان بار مالی این قوانین است. اصلی‌ترین نمودهای این فشار سیاسی شامل موارد به شرح ذیل می‌باشد:

- تحمیل پروژه‌ها در مناطق محروم که فاقد توجیه‌پذیری اقتصادی بوده و مبتنی بر مفروضات کسب و کار نیستند و یا تحمیل طرح‌ها زیان‌ده به شرکت‌های تحت پوشش صندوق‌ها به دلیل وابستگی صندوق‌ها به دولت؛
- تغییرات مدیریت ناشی از تصمیمات سیاسی و عدم تمایز قائل شدن میان حوزه‌های سیاست و اداره؛
- تصویب قوانین حمایتی بدون توجه به آثار و بار مالی آن‌ها در صندوق‌های بازنشستگی کشور.

یکی از حائز اهمیت‌ترین قوانین حمایتی در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی کشور که بدون توجه به مفاهیم بیمه‌ای تصویب شده قانون بازنشستگی پیش از موعد است. انجام بازنشستگی‌های پیش از موعد و وجود مشوق‌های بازنشستگی‌های پیش از موعد از اصلی‌ترین دلایل ایجاد بحران در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بوده است. بر مبنای قوانین بازنشستگی‌های پیش از موعد فرد بدون تکمیل دوران حق‌بیمه‌پردازی خود بازنشسته شده و مستحق دریافت بیمه بازنشستگی می‌شود که این امر بر تعادل مالی صندوق‌های بازنشستگی عمومی تأثیر منفی داشته است. در اثر قوانینی که بازنشستگی‌های پیش از موعد را امکان پذیر ساخته است، فقط در صندوق تأمین اجتماعی ۱۹ درصد افراد (از هر پنج نفر یک نفر) زودتر از موعد بازنشسته شده‌اند.

۱- حسن‌زاده، امین و باقری، فروزان.(۱۳۹۵). وضعیت محاسبات اکچوئری در صندوق بازنشستگی – رسوب در خلأ آکچوئری، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

۴- طهرانی، فرزانه.(۱۳۹۵). ۲۸ قانون قاتل – آثار مالی ۲۸ قانون مصوب، بعد از سال ۱۳۵۴ برای صندوق بازنشستگی کشوری، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

جدول ۲۰-۵- مقایسه نسبت سرمایه‌گذاری‌ها به کل سبد دارایی طرح و سهم درآمد مازاد بر هزینه به کل درآمدها در صندوق بازنشستگی کشوری طی سنوات ۹۲ - ۱۳۸۶ (درصد)

افراد دارای کمتر از ده سال سابقه (برآوردی سال ۱۳۹۳)	۶۰۰۰۰
وفق قوانین بودجه سنواتی کشور	۲۳۶۷۰۵
قانون نوسازی و بازسازی صنایع کشور	۷۵۶۷۹
پیش از موعد کارکنان دولت	۱۰۴۰۰
وفق ماده ۷۶ و تبصره‌های آن	۳۳۸۱۴
مشاغل سخت و زیان آور	۱۸۱۸۵۱
جمع	۴۹۸۲۵۱

از میان ۲۸ تصمیم اتخاذ شده طی سه دهه گذشته، ۹ قانون بیشترین اثرگذاری را بر حجم تکالیف مالی صندوق بازنشستگی کشوری داشته‌اند. در مجموع این ۹ قانون و تصمیم توانست ۸۰ هزار و ۴۸۲ میلیارد تومان بار مالی برای صندوق بازنشستگی کشوری به بار آورد. نخستین قانون از ۹ مورد عنوان شده، قانون مدیریت خدمات کشوری برای بازنشستگان قبل و بعد از سال ۱۳۷۶ است که ۲۳ هزار و ۶۰۲ تومان بار مالی ایجاد کرد. ماده ۱۰ قانون مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ موضوع احتساب میانگین دو سال، به جای سه سال، در تعیین حقوق نیز مورد دوم با بار هزینه ۶ هزار و ۸۸۳ میلیارد تومان بوده است. یک هزار و ۶۱ میلیارد تومان هزینه دیگر را ماده ۱۰ قانون مصوب ۱۳۷۹/۰۲/۱۳ با موضوع پرداخت دو حقوق به همسران بازنشسته ایجاد کرد. چهارمین تصمیم به موضوع هماهنگی موضوع بند «لحظه‌ای» تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ برای بازنشستگان با سه هزار و ۴۹۳ میلیارد تومان باز می‌گردد. قانون نظام هماهنگ سال ۱۳۷۴ نیز توانست ۴۴ هزار و ۹۶ میلیارد تومان هزینه‌های صندوق را افزایش دهد. بند «و» و بند «ی» تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۷۸، با ۷۸۸ میلیارد تومان و احتساب ۲.۵ درصد به ازای خدمات مازاد بر ۳۰ سال ماده ۱۰۴ قانون با ۱۳۰ میلیارد تومان نیز جزو تصمیمات مهم و اثرگذار به حساب می‌آید. در ادامه دو قانون معافیت کسور سهم کارمند خدمات مازاد بر ۳۰ سال موضوع تبصره ۲ ماده ۳ قانون مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳ با ۱۱۴ میلیارد تومان و مواد ۱۵ و ۱۶ قانون نظام هماهنگ پرداخت مصوب ۱۳۷۰/۰۶/۱۳ با ۳۱۰ میلیارد تومان نیز توانست بر مجموع هزینه‌های صندوق بازنشستگی کشوری بیفزاید (طهرانی، ۱۳۹۵، ۶۶).

۲۰-۳-۸- کژ کارکردهای ناشی از کاستی‌های ساختار حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور

کاستی‌های مرتبط با ساختار حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور و بنگاه‌های اقتصادی ذینفع این صندوق‌ها از اصلی‌ترین نقاط ضعف نظام بازنشستگی کشور بوده که منجر به ایجاد بحران در صندوق‌های بازنشستگی شده است. ضعف ساختار حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی و عدم ایفای بهینه نقش نظارتی از طریق هیئت امناء صندوق‌ها یکی از عوامل ایجاد بحران در این صندوق‌ها است. برخی از نقاط ضعف حوزه حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی کشور عبارت‌اند از:

- تضاد میان علایق دولت و علایق اعضاء طرح و عدم حضور واقعی نمایندگان طرح در ساختار حکمرانی صندوق؛
- ضعف در نظام پاسخگویی قابل اعتماد و در زمان مناسب به اعضای طرح؛
- عدم انتشار گزارش شفاف و سالیانه به گونه‌ای که برای مشترکین صندوق به عنوان اصلی‌ترین ذینفعان آن قابل دستیابی باشد؛
- عدم انجام مستمر و به روز گزارشات بیمه‌سنجی (اکچوئری) در صندوق‌های بازنشستگی در راستای تصمیم‌سازی و تدوین راهبردها به گونه‌ای بهینه؛
- عدم تدوین استراتژی سرمایه‌گذاری بهینه مبتنی بر ساختار بیمه‌سنجی صندوق‌ها و با در نظر گرفتن سیکل نقدینگی صندوق‌ها.

۲۰-۴- اصلاحات پیشنهادی در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور

مطابق آمار سازمان ملل، هم اینک به ازای هر یک نفر ایرانی بالای ۶۵ سال حدوداً ۱۲ ایرانی بین ۲۰ تا ۶۴ سال وجود دارد. در ۳۵ سال آینده این نسبت جمعیتی به طور بی‌وقفه از حدود ۱۲ به حدود ۲ سقوط می‌کند؛ بنابراین هر یک سال که ما در حل مشکل عدم توازن اکچوئری صندوق‌های بازنشستگی تأخیر کنیم. بهمن‌وار ابعاد مشکل بزرگ‌تر می‌شود (ماشین‌چیان، ۱۳۹۵، ۴۵).

بحران در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور و عدم تعادل در منابع مالی آن‌ها موجب خواهد شد تا این صندوق‌ها در راستای تأمین کسری خود نسبت به فروش دارایی‌های خود اقدام نمایند. همان‌گونه که به علت مشکلات مربوط به کمبود نقدینگی، سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۲ در حدود ۶۰۰۰ میلیارد تومان و در سال ۱۳۹۳ از طریق فروش تیپیکو و تاپیکو در حدود ۵۵۰۰ میلیارد تومان از دارایی‌های خود را به

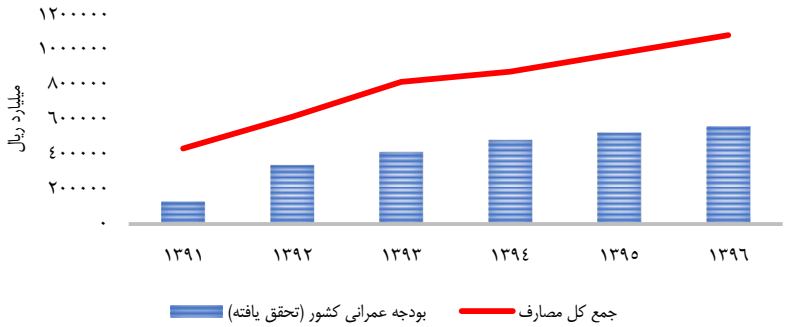
فروش رسانده است. در ادامه روند فروش دارایی‌های صندوق‌ها با در نظر گرفتن این موضع که صندوق‌ها قادر خواهند بود تا دارایی‌های سودآور خود را جهت کسری منابع به فروش رسانند این موضوع سبب تجمع شرکت‌های کم بازده و زیان‌ده در سبد دارایی این صندوق‌ها گردیده که این موضوع منجر به تشدید بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور با توجه به ماهیت و ترکیب سبد دارایی آن‌ها خواهد شد. از طرف دیگر با توجه به سهم حائز اهمیت صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور در بازار سرمایه این صندوق‌ها در فروش دارایی‌های خود با محدودیت‌هایی رو به رو هستند. در صورتی که فروش سهام صندوق‌ها این پیام را مخابره کند که سهم مد نظر از وضعیت مناسبی برخوردار نیست، میزان سهم باقیمانده نزد صندوق مذکور و سایر سهامداران شروع به سقوط محسوس کرده و در نهایت ضررهای آن متوجه بازار سرمایه خواهد شد.

با توجه به بحران ایجادشده در بخش منابع، در صورت عدم اجرای این راهکار صندوق‌ها مجبور خواهند بود برای ایفای تعهدات خود از دولت کمک بگیرند. در سال ۱۳۸۴ در حدود ۲.۸ درصد از بودجه کشوری به صندوق‌های بازنشستگی پرداخت‌شده‌است. همین میزان در سال ۱۳۹۳ به ۱۴ درصد افزایش پیدا کرد که این ۱۴ درصد فقط به صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری پرداخت می‌شد و سازمان تأمین اجتماعی هنوز به مرحله گرفتن پول از دولت نرسیده است. بر اساس محاسبات انجام شده این رقم در سال ۱۴۰۰ به ۲۸ درصد از بودجه دولت افزایش پیدا خواهد کرد. حال اگر سازمان تأمین اجتماعی نیز با همین روند پیش برود دولت مجبور است به این سازمان نیز کمک کند و رقم ۲۸ درصد بودجه به ۴۰ درصد افزایش پیدا کند (عسگری آزاد، ۱۳۹۵، ۵۸).[1] روند صعودی افزایش کسری صندوق‌ها و وابستگی آن‌ها به بودجه دولت منجر خواهد شد که دولت ملزم به پرداخت حقوق بازنشستگان از محل بودجه عمومی شود که نتیجه آن جایگزینی اجباری و در نتیجه افزایش شدید بودجه جاری و به تبع آن کاهش فعالیت‌های عمرانی کشور خواهد بود. به عبارت دیگر بودجه دولت عمدتاً صرف مصارف جاری خواهد گردید و دولت قادر به ایفای نقش توسعه‌ای خود نخواهد بود.

نمودار ۲۰-۱۵- مقایسه جمع کل مصارف صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور و مقایسه آن با بودجه عمرانی طی سنوات ۹۵-۱۳۹۱ و پیش‌بینی آن برای سال ۱۳۹۶

---

۱ - ستاری فر، محمد و عسگری آزاد، محمود.(۱۳۹۵). صندوق‌های «حق الناس» - بررسی بحران در صندوق‌های بازنشستگی در میزگردی با حضور محمد ستاری‌فر و محمود عسگری‌آزاد، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.



اثربخشی اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی عمومی در کشور پیش از هر چیز نیازمند ایجاد آگاهی فراگیر ملی در ارتباط با بحران صندوق‌های بازنشستگی و جلب مشارکت کلیه ذینفعان در راستای انجام برنامه جامع اصلاحات ساختار نظام بازنشستگی کشور است. بایستی این موضوع را مد نظر قرار دهیم که بدون جلب مشارکت مشترکین صندوق‌های بازنشستگی به عنوان اصلی‌ترین متعهدین برنامه‌های اصلاحی و همچنین ایجاد اجماع در میان تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان صندوق‌های بازنشستگی از جمله دولت و مجلس شورای اسلامی به عنوان پشتیبانان این صندوق‌ها و نهایتاً حمایت انواع احزاب و گروه‌های سیاسی و اجتماعی در راستای حمایت از پیاده‌سازی اصلاحات، امکان عملیاتی نمودن این برنامه جامع در نظام بازنشستگی کشور به صورتی اثربخش مقدور نخواهد بود. در راستای انجام اصلاحات در نظام بازنشستگی ایران توجه به مقولات به شرح زیر لازم و ضروری است:

۲۰-۴-۱- درک اهمیت استقلال صندوق‌های بازنشستگی کشور

نخستین و شاید اصلی‌ترین محوری که بایستی در میان خط‌مشی گذاران و تصمیم‌سازان حوزه نظام بازنشستگی مد نظر قرار گیرد، احترام به استقلال صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور است. شاید بتوان اصلی‌ترین عامل ایجاد بحران صندوق‌های بازنشستگی را فقدان نگاه به آن‌ها به عنوان نهادهای مالی و سرمایه‌گذاری مستقل و بین‌النسلی قلمداد نمود. تعهدات ناشی از سایر اهداف اجتماعی و سیاسی دولت‌ها و یا قوانین مجلس که بدون مد نظر قرار دادن مفروضات اقتصادی و بیمه‌ای وضع شده (و می‌شوند) و عمدتاً ماهیت حمایتی دارند و انواع فشارهای سیاسی در راستای استفاده از دارایی‌های این صندوق‌ها در راستای پیگیری اهداف سیاسی زیر بنای فکری ایجاد بحران در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور است. بنابراین پس از ایجاد اجماع در میان

ذینفعان مختلف صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور دومین موضوعی که بایستی در سطح راهبری نظام تأمین اجتماعی و سیاسی کشور مد نظر قرار گیرد ضرورت احترام به استقلال صندوق‌های بازنشستگی به عنوان نهادهای مالی مستقل بین‌النسلی و به تبع آن کاهش مداخلات سیاسی در آن‌ها است. زیرا ادامه روند این مداخلات علاوه بر شدت بخشیدن به بحران صندوق‌هایی که هم اکنون در بحران قرار داشته (مانند صندوق بازنشستگی کشوری و موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد) و یا صندوق‌هایی که در آستانه ورود به بحران قرار دارند (مانند سازمان تأمین اجتماعی) منجر خواهد شد تا صندوق‌های نوپایی که بر مبنای نماگرهای عملکردی هم اکنون در وضعیت مناسبی قرار دارند مانند صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر به صورت یکباره وارد وضعیت بحرانی شوند که این روند بر مبنای لوایح در دست اجرا برای صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در سال ۱۳۹۶ صدق خواهد کرد.

۲۰-۴-۲- ضرورت انجام اصلاحات پارامتریک

موضوع دیگری که بایستی در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی کشور پذیرفت، ضرورت انجام اصلاحات پارامتریک در این صندوق‌ها است. باید تلاش شود تا این پیام در سطح جامعه و در میان ذینفعان این صندوق‌ها مخابره گردد که انجام اصلاحات پارامتریک در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور لازم و ضروری است. نظام دست و دلباز بازنشستگی در ایران بدون توجه به محاسبات بیمه‌سنجی و تعادل میان منابع و تعهدات آتی صندوق‌ها را می‌توان از اصلی‌ترین دلایل ایجاد بحران در آن‌ها بر شمرد. باید پذیرفت که تنها راه دریافت مستمری بازنشستگی و از کار افتادگی متناسب با شان و منزلت انسانی افزایش دوران اشتغال و همچنین سطح مشارکت حق بیمه‌پردازان در راستای ایجاد یک نظام بازنشستگی جامع و کارا است.

۲۰-۴-۳- ایجاد نظام چند لایه اجتماعی

موضوع مهم دیگری که در ارتباط با نظام تأمین اجتماعی باید مد نظر قرار گیرد تفکیک و تمایز میان حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای است (حیدری، ۱۳۹۵، ۲۰). باید با توجه به شرایط کشور، محصولات تأمین اجتماعی و رفاه عمومی به کالاهای عمومی و کالاهای قابل واگذاری به بخش خصوصی تقسیم شود و نقش بخش خصوصی در عرصه طراحی و عرضه پاره‌ای از این محصولات تبیین شود. بر این اساس افرادی که می‌توانند کالاهای خود را از بخش خصوصی خریداری کنند، از بدنه دولت جدا خواهند

شد و تمرکز دولت بر شهروندانی خواهد بود که نمی‌توانند محصولات تأمین اجتماعی و رفاه عمومی را از بخش خصوصی در بازار خریداری کنند (عبده تبریزی و رادپور، ۱۳۹۰).

به این منظور باید ابتدا جانمایی مردم از نظر نوع و سطح نیاز به دریافت خدمات و پوشش‌های نظام تأمین اجتماعی چند لایه، مشتمل بر قلمروهای امدادی (امداد حوادث و امداد اجتماعی)، حمایتی (مساعدت‌ها و حمایت‌های اجتماعی و توانبخشی و توانمندسازی) و بیمه‌ای (پوشش‌های درمان، بازنشستگی، از کار افتادگی و ... در قالب سطح‌بندی پایه، مازاد و مضاعف و مکمل) انجام شود و سپس بر اساس ترسیم یک مسیر حرکتی در پیوستاری هوشمند، هدفمند و پویا، افراد به سطحی از حداقل کیفیت زندگی، با اعمال سیاست‌های توانمندسازی و کارگستری کاری کرد که افراد موصوف بتوانند متناسب با درآمد یا توان مالی، در تأمین منابع مالی پوشش‌ها و خدمات مورد نیاز خود مشارکت کنند. بنابراین باید ترتیباتی اتخاذ نمود تا همه منابع به صورت هدفمند و معطوف و متناسب با نیاز افراد بین نهادهای متولی مربوط تقسیم شود و تخصیص یابد (حیدری، ۱۳۹۵، ۲۰).

۲۰-۴-۴- پرداخت بدهی‌های دولت به صندوق‌ها در راستای انجام تعهدات آتی آن‌ها

با توجه به کسری شدید و ناپایداری مالی غالب سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی که به دلیل رعایت نکردن اصول و قواعد بیمه‌ای در تصمیمات گذشته حادث شده است، باید نسبت به ترمیم و جبران خسارات وارده به این صندوق‌ها که در اثر تصمیمات قبلی حادث شده اقدام و منابع مورد نیاز از طریق دولت تأمین شود (حیدری، ۱۳۹۵، ۲۰) . انواع راهکاری پیشنهادی در راستای رد دیون دولت در قالب سه سرفصل کلی به شرح زیر قابل‌تقسیم است:

- اختصاص ردیف بودجه نقدی؛
- انتقال شرکت‌ها و اموال دولتی؛
- واگذاری انفال و حقوق مالکانه.

۲۰-۴-۵- ساماندهی سبد دارایی صندوق‌های بازنشستگی کشوری

یکی از مهم‌ترین اقداماتی که در صندوق‌های بازنشستگی کشور باید مد نظر قرار گیرد، ساماندهی سبد دارایی این صندوق‌ها است. عمده صندوق‌های بازنشستگی کشور از قانون پاراتو تبعیت می‌کنند و ۸۰ درصد سود آن‌ها از ۲۰ درصد شرکت‌ها حاصل می‌شود. در این راستا صندوق‌ها بایستی نسبت به واگذاری ۸۰ درصد بنگاه‌های اقتصادی که کم بازده و یا

زیان‌ده بوده پس از اصلاح ساختار اداره و سرمایه‌گذاری آن‌ها اقدام کرده و تنها اقدام به نگهداری بنگاه‌هایی نمایند که عمده درآمد مازاد بر هزینه آن‌ها از این بنگاه‌ها ناشی می‌شود. عدم خروج از تصدی‌گری بنگاه‌های کم‌بازده و زیان‌ده و اصلاح ساختار دارایی صندوق‌های بازنشستگی تاکنون دلایل متفاوتی را دارا بوده که می‌توان به شیرینی مدیریت این بنگاه‌ها و هجوم بخش عمده‌ای از مدیران سیاسی که فاقد پشتوانه‌های تجربی بر واحدهای اقتصادی بودند در حوزه مدیریت ارشد بنگاه‌های فوق و همچنین شرایط نامناسب فعلی مبادلات سرمایه‌گذاری و بازار سرمایه تحت عنوان دلایل اصلی ناکامی صندوق‌ها در خروج از بنگاه‌داری تلقی کرد (محمودزاده، ۱۳۹۵، ۸۷). با توجه به مفاهیم فوق‌الذکر، برنامه‌ریزی در راستای خروج تدریجی از تصدی‌گری و بهبود ساختار دارایی صندوق متناسب با وضعیت اقتصادی کشور بایستی به عنوان یکی از اولویت‌های صندوق‌های بازنشستگی کشور مد نظر قرار گیرد.

۲۰-۴-۶- تأسیس و ایجاد صندوق‌های بازنشستگی خصوصی در کشور

صندوق‌های بازنشستگی کشور باید به سمت خصوصی شدن حرکت کنند و قوانین کشور نیز این موضوع را تشویق می‌کند. از یک نقطه به بعد شاغلان جدید باید وارد صندوق‌های بازنشستگی جدیدی شوند و بنابراین دولت باید صندوق‌های بازنشستگی خصوصی را ایجاد و تقویت کند. صندوق‌هایی که باید کاملاً منطبق بر محاسبات بیمه‌ای و محاسبات اکچوئری اداره شوند و دولت بر سرمایه‌گذاری آن‌ها نظارت کند تا در جای مناسب انجام شود (ثابت، ۱۳۹۵، ۸۴). [۱]بهسازی ساختارها و نهادهای حکمرانی و حاکمیت شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی عمومی که دارای نظام مزایای مشخص هستند، مالیات‌پردازان اصلی‌ترین متعهدین صندوق تلقی می‌شوند. زیرا در شرایطی که مزایا به صورت تعریف و تضمین شده باشد مشکلات کسری صندوق متوجه مشترکان آن نیست، بلکه بر عهده مالیات‌پردازان بوده و از طریق درآمدهای عمومی دولت بایستی تأمین شود. در این ارتباط با در نظر گرفتن وسیع بودن دامنه ذی‌نفعان و متعهدان طرح، اعمال حق کنترل بر آن‌ها فقط از طریق تقویت هیئت‌امنای متشکل از نمایندگان ذی‌نفعان و متعهدان طرح امکان‌پذیر است (محمودزاده، ۱۳۹۵، ۹۶).[۲]

---

۱ - ثابت، عبدالحسین.(۱۳۹۵). الفبای واگذاری تصدی‌گری – اراده محکمی در زمینه واگذاری تصدی‌گری صندوق‌های بازنشستگی وجود ندارد، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

۲ - محمودزاده، شهریار.(۱۳۹۵). کار ویژه حکمرانی در صندوق‌ها – ساختار حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی عمومی چگونه است؟، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

نگاهی به تجربه هیئت امناء در کشورهای مختلف بیانگر این مهم است که در صندوق‌های بازنشستگی عمومی، مشکلات ناشی از کژ منشی عمدتاً ریشه در هیئت‌امناهایی داشته که یا منتصب به دولت بوده یا صاحب منصبان دولتی در آن‌ها منصوب شده‌اند. تحت این شرایط دولت قادر است هیئت امنا را برای استفاده از دارایی‌های صندوق در راستای سایر منافع اجتماعی و سیاسی کنار بگذارد. اعضای هیئت امناء در صورتی که از طرف مشترکان طرح انتخاب شوند، فشار سیاسی کمتری را نسبت به دیگر گروه‌های نمایندگی متحمل شده و بنابراین قادر خواهند بود بر منافع ذی‌نفعان و مشترکان تمرکز کنند (محمودزاده، ۱۳۹۵، ۹۶).

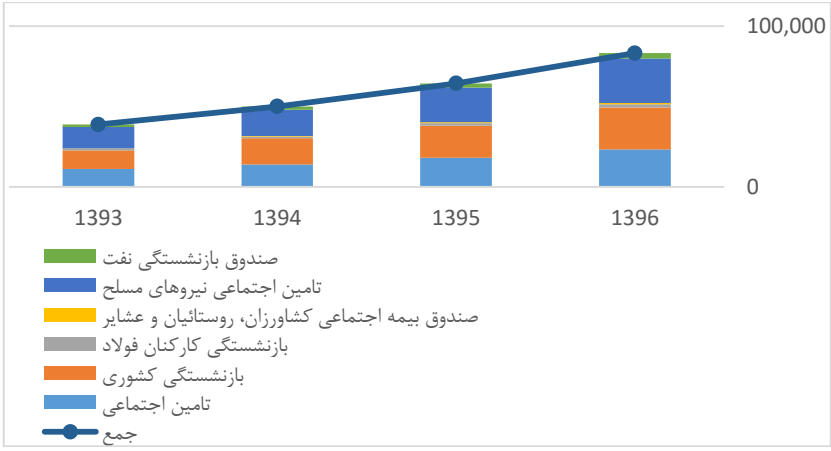
از دیگر الزاماتی که در ارتباط با بهبود ساختار حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی عمومی باید مد نظر قرار گیرد توجه به مفاهیم شفافیت و اطلاع رسانی است. یکی از اصلی‌ترین منابع ایجاد اطلاعات گزارشات حسابرسی سالانه و بیمه‌سنجی صندوق است. دیگر اطلاعات مرتبط مشتمل بر اطلاعات سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی عمومی است. این اطلاعات عبارت‌اند از نرخ بازده سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت و بلندمدت به تفکیک، نحوه تخصیص سبد دارایی‌ها و شاخص ریسک و نوسانات بازدهی. همچنین باید گزارشی در ارتباط با استفاده از دارایی‌های صندوق در طرح‌های اجتماعی نیز ارائه شود (محمودزاده، ۱۳۹۵، ۹۶).

۲۰-۵- وضعیت نظام بازنشستگی ایران در سال ۱۳۹۶

۲۰-۵-۱- افزایش سهم صندوق‌های بازنشستگی از بودجه دولت

تغییرات مرتبط با شاخص‌های اقتصاد کلان، تداوم روند تصویب قوانین بدون در نظر گرفتن مفروضات اقتصادی و بیمه‌ای، رکود حاکم بر محیط کسب و کار و بازار سرمایه و ... از جمله عواملی هستند که منجر به تشدید بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور در سال ۱۳۹۶ و افزایش کسری مربوط به آن‌ها خواهد شد؛ به گونه‌ای که افزایش ۲۹ درصدی کسری صندوق‌ها برای سال ۱۳۹۶ پیش بینی می‌شود.

نمودار ۲۰-۱۶- روند سهم دولت در تحقق بودجه شش صندوق بازنشستگی عمده کشور طی سنوات ۹۶-۱۳۹۳
(ارقام به میلیارد ریال)



موضوع کسری صندوق‌های بازنشستگی کشور و روند این کسری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کشور نیز قابل مشاهده است؛ به نحوی که مجموع سرفصل‌های مرتبط با عملیات صندوق‌های بازنشستگی کشور (فصل بیمه‌های اجتماعی و فصل حمایتی) رشد ۱۹ درصدی داشته است. از نکات حائز اهمیت لایحه بودجه ۱۳۹۶ افزایش ۱۰ درصدی برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه بگیران و مستمری بگیران کشوری در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵ است.

جدول ۲۰-۶- سرفصل امور رفاه اجتماعی در بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ (میلیون ریال)

سرفصل	۱۳۹۵		۱۳۹۶	
	میلیون ریال	درصد	میلیون ریال	درصد
فصل امداد و نجات	۷۶۸۱۴۰۰	۰.۳	۸۴۳۶۷۹۵	۰.۲
فصل بیمه‌های اجتماعی	۱۴۰۴۱۸۹۶۹	۴.۷	۲۱۱۱۹۲۹۹۱	۶
فصل حمایتی	۴۵۹۶۱۹۸۱۹	۱۵.۵	۵۰۱۳۶۶۳۴۸	۱۴.۳
فصل توان‌بخشی	۱۳۴۰۲۴۱۹	۰.۵	۱۴۴۰۵۸۱۸	۰.۴
فصل تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی	۳۷۹۸۵۸	۰.۰۱۳	۱۰۲۶۲۷	۰.۰۰۳
امور رفاه اجتماعی	۶۲۱۵۰۲۴۶۵	۲۰.۹۳۴	۷۳۵۵۰۴۵۷۹	۲۱.۰۰۲
جمع کل اعتبارات	۲۹۶۸۸۰۵۹۴۷	۱۰۰	۳۵۰۲۰۸۶۹۴۱	۱۰۰

جدول ۲۰-۷- برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه بگیران و مستمری بگیران لشکری و کشوری در بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ (میلیون ریال)

عنوان	۱۳۹۵	۱۳۹۶	نرخ رشد (درصد)
برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه بگیران و مستمری بگیران لشکری	۱۴۷۹۳۰۰۰۰	۱۵۲۵۸۳۰۰۰	۳
برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه بگیران و مستمری بگیران کشوری	۱۶۸۳۱۲۳۶۸	۱۸۴۸۰۷۸۰۵	۱۰
جمع	۳۱۶۲۴۲۳۶۸	۳۳۷۳۹۰۸۰۵	۷
جمع کل اعتبارات	۲۹۶۸۸۰۵۹۴۷	۳۵۰۲۰۸۶۹۴۱	۱۸

در سال ۱۳۸۴ حدود ۲.۸ درصد از بودجه کشوری برای دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری در نظر گرفته می‌شد و این میزان در سال ۱۳۹۶ با رشدی ۷ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۵ به حدود ۳۴ هزار میلیارد رسیده است که حدود ۱۰ درصد از جمع کل اعتبارات بودجه سال ۱۳۹۶ را به خود اختصاص می‌دهد. نگاهی به بودجه سال ۱۳۹۶ کشور بیانگر این امر است که دولت در این سال نیز برنامه مشخصی جهت بازپرداخت بدهی‌ها و تعهدات خود به صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور ندارد.

۲۰-۵-۲- عدم توجه به بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور در برنامه ششم توسعه

بر خلاف اهمیت بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور و دامنه فراگیر این بحران و آثار آن بر کلیه حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور می‌توان از بحران صندوق‌های بازنشستگی کشور به عنوان مقوله مورد غفلت قرار گرفته در برنامه ششم توسعه نام برد. علیرغم اینکه مقرر بود تا بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور به عنوان یکی از محورهای سه گانه برنامه ششم توسعه مد نظر قرار گیرد، نهایتاً این موضوع در برنامه ششم مد نظر قرار نگرفته و نهایتاً دو محور محیط زیست و آب به عنوان اصلی‌ترین بحران‌های پیش رو مد نظر قرار گرفتند. اگرچه اهمیت این دو بحران و آثار آن بر روی جامعه ایرانی بر هیچ‌کسی پوشیده نیست، اما بی‌توجهی برنامه ششم توسعه به مقوله بحران صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بیانگر این است که این ابعاد و آثار بحران صندوق‌ها همچنان توسط راهبران و خط مشی‌گذاران کشور آن‌طور که لازم است درک نشده است.

شایان ذکر است که این بی‌توجهی به مقوله بحران صندوق‌های بازنشستگی در برنامه ششم توسعه بر خلاف برنامه‌های چهارم و پنجم بوده است. اگرچه عمده قوانین مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی که در دو برنامه چهارم و پنجم مورد اشاره قرار گرفته نیز تا پایان برنامه پنجم توسعه به مرحله عملیاتی شدن نرسیدند، اما کشور در حالی به سمت آغاز برنامه ششم می‌رود که بی‌توجهی به مقوله بحران صندوق‌های بازنشستگی در آن بسیار مشهود بوده و این بی‌توجهی به بحران صندوق‌ها بیانگر تشدید این بحران و از مدیریت خارج شدن آن در آینده‌ای نه چندان دور است.

۲۰-۵-۳- افزایش فشار در راستای واگذاری سایر صندوق‌ها به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ادغام صندوق‌ها

علیرغم مشکلات ایجادشده برای صندوق‌های بازنشستگی کشور که در زیر مجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار دارند، در سال ۱۳۹۵ لوایحی در راستای انتقال صندوق‌های بازنشستگی سایر دستگاه‌های اجرایی مانند صندوق بازنشستگان کارکنان هما و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پیشنهاد شد تا از طریق ادغام این صندوق‌ها با سازمان تأمین اجتماعی بتوانند مشکلات ناشی از حضور این صندوق‌ها در زیر مجموعه خود را به بخش دیگری از دولت منتقل نمایند. این موضوع در حالی است که کلیه این صندوق‌ها عمدتاً تنها تعهداتی مالی بوده و سبد دارایی‌های آن‌ها به هیچ وجه قادر به پوشش تعهدات آتی آن‌ها نیست.

صندوق بازنشستگی کارکنان هما منجر به هزینه ۳۰۰ میلیارد تومانی سالیانه برای شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران و زیان‌دهی و بدهی قابل توجه آن به سیستم بانکی شده است. در مورد سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح نیز وضع بر همین منوال است به صورتی که بر مبنای آمار موجود بیش از ۹۵ درصد از تعهدات این صندوق از طریق بودجه دولتی تأمین می‌شود.

با توجه به تجربه گذشته وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مشکلات ایجادشده در ارتباط با انتقال موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد و بار مالی و مسئولیت ایجادشده در ارتباط با آن که به دلیل کاستی‌های انتقال آن به این وزارتخانه ایجاد شد، تاکنون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در برابر این لوایح مقاومت و این انتقال را منوط به انجام بررسی‌های کارشناسانه بیشتر و تحقق برخی از الزامات و پیش‌نیازها نموده است. بایستی این موضوع مد نظر قرار گیرد که ادغام هر یک از

صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور (به ویژه با در نظر گرفتن بحران و وضعیت کسری موجود در آن‌ها) به سازمان تأمین اجتماعی پیش از هر چیز مستلزم جلب رضایت کلیه بیمه‌پردازان سازمان تأمین اجتماعی به عنوان اصلی‌ترین ذینفعان و متعهدان این صندوق است، زیرا این انتقال می‌تواند منجر به آسیب زدن به منافع مشترکین سازمان تأمین اجتماعی شود.

از طرف دیگر انتقال این صندوق‌ها به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بایستی منوط به ایجاد حق انتخاب برای این وزارتخانه جهت گزینش دارایی‌های با بازده مناسب و متناسب با زنجیره ارزش سایر صندوق از میان سبد دارایی‌های صندوق‌های انتقال بوده و دولت نیز باید موظف شود تا به صورت واقعی نسبت به تأمین کسری بودجه این صندوق‌ها متعهد شود. در غیر این صورت هرگونه انتقال این صندوق‌ها به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و یا پیشنهاد ادغام آن‌ها با سازمان تأمین اجتماعی تنها منجر به تشدید بحران صندوق‌ها خواهد شد. پیش بینی می‌شود که در سال ۱۳۹۶ فشارها در راستای انتقال صندوق‌ها افزایش یابد.

۲۰-۵-۴- تداوم روند قوانین حمایتی مغایر با اصول اقتصادی و بیمه‌ای صندوق‌های بازنشستگی

تداوم روند تصویب قوانین حمایتی مغایر با اصول اقتصادی و بیمه‌ای صندوق‌های بازنشستگی از دیگر مواردی است که منجر به تشدید بحران صندوق‌های بازنشستگی در کشور خواهد شد. یکی از اصلی‌ترین این موارد تصویب قانون مرتبط با سازمان بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر بود که این صندوق نوپا را که هم اکنون از لحاظ شاخص‌های بیمه‌ای دارای وضعیت مطلوبی است به یکباره در شرایط بحرانی قرار خواهد داد. بر مبنای این طرح دولت مکلف است کلیه روستائیان و عشایری را که در سن بازنشستگی بوده و تحت پوشش بیمه صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر هستند در صورت تقاضای آنان و داشتن سابقه پرداخت حق بیمه اجتماعی و روستائیان و عشایر به مدت نه سال، بازنشسته نموده و متناسب با آن حقوق بازنشستگی به آنان پرداخت نماید. برآورد اولیه مشمولین این ماده واحده در صندوق قریب ۶۱۱۸۰ نفر است. این افراد ضمن اینکه ۶ سال کمتر بیمه‌پردازی می‌نمایند، حداقل یک دوره ۳۰ ساله مستمری دریافت خواهند کرد. اجرای این قانون و تبصره‌های آن موجب خواهد شد در ابتدای اجرا، بار مالی صندوق به میزان ۱۶ هزار میلیارد تومان افزایش پیدا کند. با

توجه به این موضوع که این ماده واحده و تبصره آن به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طرق تأمین هزینه جدید معلوم نشده است، بنابراین خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی بوده و می‌تواند تداوم عملیات این صندوق را با بحران جدی رو به رو نماید. نگاهی به بار مالی ایجادشده و کسری ناشی از آن و همچنین خالص دارایی‌های طرح در صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر بیانگر این است که تصویب و عملیاتی نمودن این چنین قوانینی قادر خواهد بود تا به صورتی یکباره این صندوق را در وضعیت بحرانی قرار دهد.

از دیگر قوانین حمایتی که بدون توجه به مفاهیم بیمه‌ای و اقتصادی در حال تصویب است قانون مربوط به بازنشستگی پیش از موعد زنان است. نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ۲۶ دی‌ماه و در آخرین جلسه بررسی لایحه برنامه ششم توسعه، ماده‌ای را به پیشنهاد پروانه سلحشوری رئیس فراکسیون زنان مجلس شورای اسلامی به این لایحه الحاق و تصویب کردند که بر اساس این ماده زنان شاغل می‌توانند با ۲۰ سال سابقه کار و بدون محدودیت سنی بازنشسته شوند. این مصوبه دست کم ۱۵۰ هزار نفر را در آستانه بازنشستگی قرار داده و علاوه بر سایر آثار اجتماعی، بار مالی حدود ۱۰ هزار میلیارد تومانی برای صندوق بازنشستگی کشوری به همراه خواهد داشت (میرزایی، ۱۳۹۵).

تصویب این‌گونه قوانین و عدم به کارگیری عقلانیت در ارتباط با راهبری نظام تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی کشور و تحمیل بار مالی به صندوق‌ها بدون در نظر گرفتن منابع تأمین آن منجر به افزایش شکاف میان منابع و مصارف صندوق‌ها و به تبع آن تشدید بحران در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور خواهد شد.

۲۰-۵-۵- تأثیر متغیرهای کلان اقتصادی بر صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور

در حال حاضر بخش قابل توجهی از منابع صندوق بازنشستگی کشوری از محل بودجه دولت تأمین می‌شود. ساده‌ترین راه برای برطرف کردن کسری بودجه دولتی، استقراض از بانک مرکزی خواهد بود که در اصطلاح به آن پولی کردن کسری بودجه می‌گویند (صفری، ۱۳۹۵، ۵۹).[1] با توجه به افزایش کسری صندوق‌های بازنشستگی کشور طی سال آینده و همچنین به دلیل ساختار ویژه اقتصادی کشور که منجر به افزایش نرخ تورم در سال آینده خواهد شد، این موضوع موجب کاهش درآمد واقعی و قدرت خرید

---

۱ - صفری، محمد.(۱۳۹۵). دو چالش صندوق‌ها – راهکارهای برون رفت صندوق‌های بازنشستگی از تله تنگنای مالی، تهران: ویژه نامه روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۷ مهر ماه ۱۳۹۵.

افراد خواهد شد. در نتیجه این گروه در راستای حفظ قدرت خرید خود انتظار دارند که دریافتی‌شان با شاخصی از تورم تعدیل شود که با توجه به تأمین مالی بخش عمده‌ای از این پرداخت‌ها از محل بودجه عمومی دولت، این موضوع بر گسترش کسری صندوق‌ها و به تبع آن کسری بودجه دولت دامن خواهد زد (صفری، ۱۳۹۵، ۵۹).

در ارتباط با نرخ رشد اقتصادی و نرخ اشتغال نیز به طور متوسط خالص اشتغال ایجاد شده کشور در ازای ۱ درصد رشد اقتصادی طی دوره در حدود ۲۴ هزار نفر خواهد بود (رادمهر، ۱۳۹۵). اما بایستی این موضوع مد نظر قرار گیرد که اولاً نرخ رشد اقتصادی کشور عمدتاً ناشی از رشد در بخش نفت بوده و تأثیر چندانی بر روی رشد میزان اشتغال کشور نخواهد داشت، ثانیاً بخش عمده‌ای از رشد اقتصادی ناشی از عدم استفاده کامل از ظرفیت تولید کنونی بوده و بنابراین استفاده از این ظرفیت الزاماً منجر به رشد اشتغال نخواهد شد.

تغییرات نرخ ارز نیز از چندین مسیر بر روی صندوق‌های بازنشستگی کشور تأثیر خواهد گذاشت. اگرچه صندوق‌های بازنشستگی کشور دارای سرمایه‌گذاری چندانی نیستند، اما با توجه به ماهیت فروش صادراتی برخی از بنگاه‌های اقتصادی تابعه افزایش نرخ ارز دارای تأثیر مثبت بر روی سودآوری این بنگاه‌ها خواهد بود. البته از طرف دیگر با توجه به تأمین مالی برون مرزی برخی از بنگاه‌ها این افزایش می‌تواند منجر به افزایش هزینه مالی در بنگاه‌های اقتصادی زیر مجموعه صندوق‌های بازنشستگی عمومی تابعه شود.

نتیجه‌گیری می‌شود که بر مبنای تغییرات و شاخص‌های کلان اقتصادی شامل نرخ تورم، نرخ بهره، نرخ ارز، نرخ بیکاری، وضعیت بازار سرمایه، فضای کسب و کار و ... روند بهبود حائز اهمیتی در وضعیت صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور بر مبنای تغییرات مورد انتظار این شاخص‌ها مشاهده نخواهد نشد.

منابع و مآخذ:

۱- ماشین‌چیان، محمد.(۱۳۹۵). *بحرانی از جنس تهدید امنیت ملی – چطور دولت به صندوق‌ها بدهکار شد؟*، تهران: ویژه نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

۲- محمودزاده احمدی‌نژاد، ناصر.(۱۳۹۵). *نگرش نامتعادل – عامل اصلی عدم تعادل وجود صندوق‌ها، ناشی از نوع نگرش دولت به صندوق‌هاست*، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

۳- روغنی‌زاده، مصطفی.(۱۳۹۵). *جور سنگین صندوق‌ها بر گردن دولت – بحران‌های آینده صندوق بازنشستگی از تصور خارجند*، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

۴- حسن‌زاده، امین و باقری، فروزان.(۱۳۹۵). *وضعیت محاسبات اکچوئری در صندوق بازنشستگی – رسوب در خلأ آکچوئری*، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

۵- طهرانی، فرزانه.(۱۳۹۵). *۲۸ قانون قاتل – آثار مالی ۲۸ قانون مصوب، بعد از سال ۱۳۵۴ برای صندوق بازنشستگی کشوری*، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

۶- ستاری فر، محمد و عسگری آزاد، محمود.(۱۳۹۵). *صندوق‌های «حق‌الناس» - بررسی بحران در صندوق‌های بازنشستگی در میزگردی با حضور محمد ستاری‌فر و محمود عسگری‌آزاد*، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

۷- ثابت، عبدالحسین.(۱۳۹۵). *الفبای واگذاری تصدی‌گری – اراده محکمی در زمینه واگذاری تصدی‌گری صندوق‌های بازنشستگی وجود ندارد*، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

۸- محمودزاده، شهریار.(۱۳۹۵). *کار ویژه حکمرانی در صندوق‌ها – ساختار حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی عمومی چگونه است؟*، تهران: ویژه‌نامه اقتصادی شرق، ۶ مهر ماه ۱۳۹۵.

۹- صفری، محمد.(۱۳۹۵). *دو چالش صندوق‌ها – راهکارهای برون‌رفت صندوق‌های بازنشستگی از تله تنگنای مالی*، تهران: ویژه نامه روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۷ مهر ماه ۱۳۹۵.

فصل بیست‌ویکم

چشم‌انداز برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران

(روندها، چالش‌ها و راهکارها)

میترا عظیمی

(عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی)

مقدمه

به باور کارشناسان مفهوم توسعه جریانی چند بعدی است که مستلزم تغییرات اساسی در کاهش بیکاری، ریشه‌کنی فقر مطلق، کاهش نابرابری، تسریع رشد اقتصادی، نهادهای اجتماعی و سیاسی است. بر این اساس حرکت در مسیر توسعه به نوعی تلاش بی وقفه برای دستیابی به آمیخته‌ای از اهداف اقتصادی- اجتماعی- سیاسی است.

پیش از مفهوم توسعه، بیشتر از مفهوم رشد به منظور سنجش وضعیت پیشرفت یا عقب‌ماندگی کشورها استفاده می‌شد تا زمانی که در دهه هفتاد میلادی مشخص شد که این مفهوم برای نشان دادن وضعیت جوامع، نارسا است. مفهوم رشد با به‌کارگیری شاخص تولید ناخالص ملی، صرفاً وضعیت اقتصادی کشورها را بازگو می‌کرد. اما پس از مدتی بررسی‌های کارشناسان در کشورهای مختلف نشان داد که میزان تولید ناخالص ملی و حتی سرانه تولید ناخالص کشورها به تنهایی معیار مناسبی برای نشان دادن وضعیت سطح توسعه آن‌ها نیست.

مهم‌ترین مشکل این شاخص‌ها آن بود که نحوه توزیع تولید ناخالص ملی در جامعه و یا میزان نابرابری اقتصادی را انعکاس نداده و وضعیت اجتماعی، سیاسی، و فرهنگی جامعه قابل تشخیص نبود. به باور برخی کارشناسان این مفهوم بر مبنای پیش‌فرض‌های مادی و مارکسیستی بنا شده بود که اقتصاد را مبنایی برای همه ابعاد دیگر جامعه می‌دانست و به‌طور ضمنی فرض می‌کرد که رشد اقتصادی، سبب رشد اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه نیز می‌شود. بدین ترتیب چند دهه تجربه کشورهای جهان سوم نشان داد که رشد اقتصادی، زیربنای رشد سایر ابعاد جامعه نبوده و می‌باید برای نشان دادن وضعیت جوامع از مفهوم دیگری استفاده کرد. آن زمان بود که مفهوم توسعه به تدریج جایگزین مفهوم رشد شد. مفهوم توسعه علاوه بر وضعیت اقتصادی جوامع، میزان نابرابری، وضعیت نیروی انسانی، و وضعیت اجتماعی و سیاسی جامعه را هم مد نظر قرار می‌دهد؛ به طوری که زمانی یک کشور توسعه‌یافته تلقی می‌شود که همه ابعاد مختلف جامعه با هماهنگی لازم ارتقا یافته و در عین حال عدالت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در جامعه تحقق یابد.

بدین معنا توسعه ذاتاً پدیده‌ای همه‌جانبه است که گاهی از آن با عنوان «توسعه همه‌جانبه» نام برده می‌شود. منظور از این مفهوم دستیابی به وضعیت مطلوب برای کشور با درآمد و رفاه بالاتر، توزیع عادلانه منابع و امکانات، کاهش بیکاری، رفع کامل فقر مطلق، بهبود ارزش‌ها و هنجارهای اخلاقی و در نهایت «توازن منطقه‌ای» است.

در میان ویژگی‌ها و مشخصات وضعیت مطلوب جامعه، توازن منطقه‌ای از جایگاه منحصر به فردی برخوردار است. زیرا وجود تعادل و توازن منطقه‌ای در کنار توسعه بخش‌های مختلف اقتصادی (کشاورزی، صنعت و خدمات) و نیز توسعه اقتصاد داخلی و خارجی، اجزاء کلیدی توسعه متوازن یک کشور را تشکیل می دهند.

توجه به امر توسعه در سطح منطقه و محله، به عنوان حوزه‌ای بین رشته‌ای همواره با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده است. به‌طوری که در ابتدای قرن بیستم از سوی متفکرانی همچون گدس[1] و مامفورد[2]، مطالعات منطقه‌ای بر اساس برنامه‌ریزی، ابتدا به عنوان حوزه‌ای چارچوب‌بندی شد که به دنبال رویکردهای جامع‌نگر و هنجاری نسبت به مطالعه نواحی بزرگ جغرافیایی (عمدتاً شهرها و پسکرانه‌های آن‌ها) بود. اما بعد از جنگ جهانی دوم اقتصاد و علوم اجتماعی و به‌ویژه علوم جغرافیایی به‌طور روزافزونی برنامه‌ریزی و

1. Geddes
2. Mumford

سیاست‌گذاری را تحت تأثیر قرار داد و در نتیجه برنامه‌ریزی منطقه‌ای[۱] نیز از مسائلی همچون شکل شهر و برنامه‌ریزی فیزیکی دوری جست و به‌سوی مسائلی در ارتباط با جغرافیای اقتصادی و منطقه‌ای تغییر جهت داد (فرجی راد، کاظمیان و افتخاری، ۱۳۹۲).

یکی از مهم‌ترین دلایل این تغییر جهت بروز عدم تعادل‌های منطقه‌ای در درون کشورها در حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی بود. مطالعات نشان می‌داد که شدت و عمق این عدم تعادل و توازن در کشورهای توسعه‌نیافته بیش از کشورهای پیشرفته است. بنابراین برنامه‌ریزی منطقه‌ای با هدف شناخت نابرابری‌ها و عدم تعادل‌های سطح توسعه در پهنه یک کشور و دلایل بروز آن و در نهایت ارائه راهکار در جهت ایجاد یکپارچگی سطح توسعه و دستیابی به الگوی فضایی متعادل و متوازن در کشورها، بیش از گذشته مورد توجه واقع شد.

در ایران با روی کار آمدن دولت مدرن در زمان رضاشاه و پس از آن آغاز برنامه‌های عمرانی در دوره پهلوی دوم روابط شهرها و روستاها و نیز بین مناطق مختلف کشور از هم گسیخت و نابرابری‌های منطقه‌ای به وضوح خود را نمایان ساخت. به همین دلیل از دهه ۱۳۴۰ رویکرد توسعه منطقه‌ای به‌طور ویژه مدنظر کارشناسان وقت قرار گرفت.

علیرغم سابقه و قدمت سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران در بیشتر این اقدامات همواره این نکته مورد غفلت قرار گرفته که ایران سرزمینی وسیع است که تنوع و تکثر وجه غالب آن را تشکیل داده است. بنابراین دستیابی به اهداف کلان توسعه ملی مشروط به درک و شناخت همه‌جانبه سطوح محلی و منطقه‌ای است. ضمن اینکه برنامه‌ریزی‌های ملی بدون واسطه برنامه‌ریزی‌های محلی و منطقه‌ای قادر به شناخت پتانسیل‌ها و محدودیت‌های محلی و منطقه‌ای نبوده و در تدوین اهداف توسعه‌ای خود با مشکلات اساسی مواجه خواهد بود. نتیجه این امر کم‌توجهی به تحول پارادایم‌های سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای و کاستی در شیوه مدیریت اجرایی و عملیاتی شدن راهبردهای کلان توسعه ملی و سرانجام تحقق نیافتن کامل اهداف سیاست‌گذاری‌ها می‌باشد (فرجی راد و کاظمیان، ۱۳۹۱).

با این توصیف سؤالی که در این میان مطرح می‌شود آن است که دلایل شکست برنامه‌های توسعه منطقه‌ای در ایران و نیز تداوم و تعمیق عدم تعادل و نابرابری‌های

---

۱. به‌طور کلی منظور از منطقه واحد سرزمینی با هویت مشخص اقتصادی، اجتماعی و اکولوژیکی است. عموماً واحدهای فضایی با مقیاس محلی به عنوان فضای توسعه در نظر گرفته می‌شوند. بر این اساس، توسعه منطقه‌ای فرایند یکپارچه متشکل از عناصر اجتماعی، اقتصادی، اکولوژیکی و بخشی مبتنی بر مزیت‌های نسبی منطقه‌ای حاصل تعاملات و روابط افقی بخش‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاستی تأثیرگذار، عملیاتی پایین به بالا و فعالیتی است که توسط نهادهای محلی و منطقه‌ای اعم از دولت‌های محلی، نهادهای منطقه‌ای و نهادهای مردمی و خصوصی راهبری، هدایت و قوام می‌یابد.

منطقه‌ای چیست؟ و با حفظ شرایط موجود، چه چشم‌اندازی را برای الگوی فضایی توسعه کشور می‌توان ترسیم کرد؟

به منظور پاسخگویی به این سؤالات ابتدا مبانی نظری مربوط به نابـرابری‌های منطقه‌ای تشریح شـــده سپس، فرایند برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران در سال‌های قبل و پس از انقلاب مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش بعدی به ارزیابی وضعیت توسعه منطقه‌ای کشور پرداخته شده و پس از آن چشم‌انداز برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایران در سال ۱۳۹۶ ترسیم شده است. در انتها رویکرد آینده‌نگاری منطقه‌ای در جهت رفع چالش‌های موجود و دستیابی به ساختار متعادل فضایی تبیین شده است.

۲۱-۱- نابرابری‌های منطقه‌ای

درخصوص نابرابری‌های منطقه‌ای دو دیدگاه مختلف وجود دارد. برخی آن را پدیده‌ای منفی و برخی دیگر پدیده‌ای مثبت ارزیابی می‌کنند. گروه اول معتقدند نابرابری بین مناطق به دلیل استفاده ناصحیح از پتانسیل‌ها و قابلیت‌های مناطق است و گروه دوم نابرابری‌های منطقه‌ای را نتیجه منحصر به فرد بودن منابع و قابلیت‌های برخی مناطق در مقابل سایر مناطق می‌دانند که می‌تواند مزیت‌های رقابتی را برای آن‌ها ایجاد کند (کوتشرائور[1] و همکاران، ۲۰۱۰، ۱۰). به عقیده سوکو کیم[2] (۲۰۰۷) اگر نابرابری‌های منطقه‌ای نتیجه تخصصی شدن فعالیت‌ها در یک منطقه باشد، می‌تواند مفید تلقی شود. اگر عدم تعادل و نابرابری در سطح مناطق منعکس کننده تبعیض یا بی‌عدالتی باشد در آن صورت تفاوت‌های منطقه‌ای می‌تواند به عنوان یک عامل تهدید به شمار آید (استوارد[3]، ۲۰۰۲، ۲).

در میان نظریات توسعه منطقه‌ای، یکی از مهم‌ترین نظریاتی که به تحلیل پدیده نابرابری‌های منطقه‌ای پرداخته، نظریه U وارونه ویلیامسون[4] است. او می‌گوید: اختلافات سرزمینی تا حد معینی از توسعه، رشد می‌یابد و پـس از گذراندن مرحله‌ای از توسعه این اختلاف رو به کاهش می‌گذارد. بر اساس این نظریه که در سال ۱۹۶۵ منتشر شد، رشد اقتصادی در گام نخست به واگرایی منطقه‌ای و در مرحله بعدی به همگرایی منطقه‌ای منجر می‌شود (ویلیامسون، ۱۹۶۵، به نقل از زبردست و حق روستا، ۱۳۹۳).

---

1 . Kutscherauer
2. Kim
3 . Steward
4. Williamson

اما در نظریات جدیدی که به تبیین نابرابری‌های منطقه‌ای می‌پردازند، به نقش مهم و زیربنایی نهادها در توسعه تمرکز می‌نمایند و تصریح می‌کنند که بدون وجود نهادهای کارآمد، توسعه به معنای واقعی صورت نمی‌گیرد.

با این رهیافت رویکرد نهادی از جمله جدیدترین رویکردهایی است که مباحث جدید را بویژه از دهه ۱۹۹۰ در متون توسعه منطقه‌ای و محلی مطرح نموده است. نهادگرایی به‌صورت بنیانی به‌این موضوع می‌پردازد که واقعیت اجتماعی- فضایی توسعه منطقه‌ای و محلی صرفاً یک سطح جغرافیایی واحد و همگن نیست بلکه از مکان‌های ویژه و به خصوصی شکل‌گرفته است که هر مکانی در آن با توجه به دارایی‌های اقتصادی، مسیرهای توسعه، آگاهی‌های زیست محیطی، سیاست‌گذاری‌ها، بینش اجتماعی و فرهنگی دارای شرایط و مقتضیات خاص خود است. درحقیقت توجه به‌این امر که هر فضای جغرافیایی، محتوای نهادی و بومی خاص خود را دارد، ضروری است. بنابراین درعمل نیز باید مسیر توسعه آن مجزا و خاص باشد (پیکه[1] و همکاران، ۲۰۰۶، به‌نقل از فرجی‌راد، کاظمیان و افتخاری، ۱۳۹۲).

بدین ترتیب باید اذعان داشت که روی آوردن به رویکرد نهادی در مباحث توسعه محلی و منطقه‌ای، در پی ناتوانی رویکردهای کلاسیک توسعه محلی و منطقه‌ای و شکست آن‌ها در تبیین چرایی نابرابری‌های منطقه‌ای و ارائه راهکارهای مناسب برای از بین بردن این نابرابری‌ها بود.

در ادامه با بهره‌گیری از چارچوب نظری رویکرد نهادی در فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ابتدا تاریخچه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران در دو مقطع قبل و پس از انقلاب اسلامی بررسی شده و سپس وضعیت توسعه منطقه‌ای در کشور ارزیـابی شده است.

۲۱-۲- مروری بر فرایند برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران

۲۱-۲-۱- سال‌های پیش از انقلاب اسلامی

توجه به برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران تقریباً هم‌زمان با شروع آن در فرانسه و بعد از جنگ جهانی دوم و با اهدافی مشابه اهداف اولیه این کشور آغاز شد و نخستین گام در این خصوص تأسیس شورای عالی اقتصاد در سال ۱۳۱۶ بود (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی، ۱۳۸۱، ۱۲۹).

به طور مشخص نخستین اقدام مهم در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهیه برنامه عمران دشت مغان در استان اردبیل بود که در سال ۱۳۳۲ یعنی در دوران برنامه عمرانی اول

1 . Pike

کشور (۱۳۲۷-۳۳) به اجرا گذاشته شد (توفیق، ۱۳۸۵، ۳۸۱). در برنامه دوم عمرانی (۱۳۳۴-۴۱) برنامه‌ریزی منطقه‌ای مجدداً به عنوان ابزاری برای توسعه مناطق عقب‌افتاده ولی مستعد مطرح شد و به این منظور خوزستان که به علت منابع آب فراوان ظرفیت تولیدی فراوانی داشت، انتخاب شد و سازمانی برای عمران خوزستان با اختیارات کامل مالی و اداری و اجرایی تأسیس شد (وحیدی، ۱۳۷۰: ۲۷۰).

به‌طور کلی طی اولین و دومین برنامه هفت ساله پیش از انقلاب تعدادی از سازمان‌های ویژه عمران ناحیه‌ای پدید آمد تا از طریق طرح‌های متمرکز و جامع سرمایه‌گذاری به توسعه نواحی عقب مانده بپردازد (حسین زاده دلیر، ۱۳۸۰، ۲۰۳). تا برنامه سوم برنامه‌ریزی منطقه‌ای اصولاً هیچ‌گونه جایگاه قانونی خاص در ایران نداشت و معمولاً اقدامات منطقه‌ای با استفاده از اختیارات هیئت عالی و عامل برنامه و در محدوده اختیارات ناشی از قوانین برنامه‌های عمرانی پیش‌بینی و به مرحله اجرا گذاشته می‌شد. در برنامه سوم عمرانی برای نخستین بار برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ماده ۱۷ قانون برنامه به صورت ناقص، جایگاه تقریباً مستقلی پیدا کرد و این بار هدف از پیش بینی این ماده بیشتر تأکید بر جنبه‌های تمرکززدایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای بود (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹).

در برنامه عمرانی چهارم (۵۱-۱۲۴۶) ماده ۱۷ قانون برنامه عمرانی سوم با تأکید بیشتر بر بعد مشارکت مسئولان محلی از جمله نمایندگان مناطق در مجلس، به عنوان ماده ۱۷ مجدداً پیش بینی شد و برای ایجاد ضمانت اجرایی سازمان برنامه مکلف شد که در سه ماه اول هر سال برنامه‌های استانی مربوط به همان سال را تهیه و به مجلسین ارسال کند. به علاوه در فصول اعتبارات مصوب برنامه چهارم برای نخستین بار فصلی مستقل تحت عنوان عمران ناحیه‌ای پیش بینی شد. همچنین برای پیگیری و هماهنگی فعالیت‌های مناطق دفتری به هیمن عنوان در سازمان برنامه تأسیس شد و در این برنامه بود که فکر تهیه برنامه‌های جامع منطقه‌ای شامل ابعاد گوناگون از قبیل سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته، عدم تمرکز و مشارکت مقامات محلی به‌طور یکجا مطرح شد (وحیدی، ۱۳۷۰، ۲۷۲).

برنامه پنجم عمرانی (۵۶-۱۳۵۱) نقطه عطفی در تاریخ برنامه‌ریزی ایران است. در این دوره علاوه بر افزایش گسترده اعتبارات عمرانی بر اثر افزایش قیمت نفت، تغییر ساختاری نیز در مکانیسم برنامه‌ریزی روی داد (حاج یوسفی، ۱۳۷۸، ۴۲۰). به طور کلی برنامه پنجم حرکتی بود به سوی برقراری نظام غیرمتمرکز عمرانی و فراهم ساختن موجبات مشارکت بیشتر مقامات و مردم محلی در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی (همان، ۴۲۱).

در خلال برنامه پنجم عمرانی در سال ۱۳۵۳ سازمان برنامه با شرکت ستیران به منظور تهیه مطالعات آمایش سرزمین در ایران اقدام به عقد قرارداد کرد. بر این اساس لزوم توجه به تعادل‌های منطقه‌ای و ضرورت استفاده از برنامه‌ریزی‌های فضایی و توجه به سیاست‌گذاری‌های منطقه‌ای از عواملی بود که منجر به تأسیس مرکز آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۳ شد (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، همان).

بررسی‌ها نشان می‌دهد که مجموعه اقدامات صورت گرفته در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب نه تنها موفق به ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای نشدند بلکه به تشدید نابرابری‌ها و قطبی شدن فضایی و بخشی نیز دامن زدند. برنامه‌ریزی منطقه‌ای چه بسا هیچ‌گاه وجود نداشته و بیشتر سیاست‌گذاری منطقه‌ای و تا حدی منطقه‌ای ساختن برنامه‌های ملی بوده است. پیامد بارز چنین روندی بروز اختلافات فاحش منطقه‌ای بود. به‌طوری که طبق مطالعات بانک جهانی در ۱۳۵۵ در میان ۱۷ کشور برگزیده جهان از شمال و جنوب، بـرزیل و ایران بیشترین اختلاف منطقه‌ای با معیار سرانه تولید ناخالص منطقه (GRP) را داشته‌اند (صرافی، ۱۳۷۷، ۷۹).

۲۱-۲-۲- سال‌های پس از انقلاب اسلامی

نخستین اقدام برای تدوین برنامه‌ریزی بلندمدت پس از انقلاب به تشکیل شورای عالی طرح‌های انقلاب در ابتدای سال ۱۳۵۸ باز می‌گردد که گزارش نهایی خود را در سال ۱۳۵۹ ارائه کرد و در فصل سوم آن به توزیع فضایی فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی (آمایش سرزمین) پرداخت و سیاست‌های پیشنهادی بدون توجه به مناطق مختلف در فضای ملی مطرح شد که برتر از دیدگاه‌های بخش – بودجه‌ای گذشته بود (صرافی، ۱۳۷۷، ۸۱).

در سال ۱۳۶۱ اندیشه آمایش سرزمین مجدد مطرح شد و نتیجه آن به‌صورت طرح پایه آمایش و تهیه تصویر فضایی کشور در برنامه بیست ساله تجلی کرد که به تهیه طرح پایه آمایش در سال ۱۳۶۲ منجر شد (وحیدی، ۱۳۷۰، ۲۷۰). همچنین دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای از سال ۱۳۶۲ مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران را آغاز کرد و در سال ۱۳۶۴ به تدوین چارچوب نظری توسعه استان‌ها و مقدمات تهیه طرح‌های آمایش استانی پرداخت و بعدها خط‌مشی ملی و منطقه‌ای را از دیدگاه آمایش در برنامه دوم توسعه کشور مطرح ساخت. چندی بعد طرح جامع استانی به تدریج برای یکایک استان‌های کشور به‌وسیله سازمان برنامه و بودجه استان‌ها تهیه شد (صرافی، ۱۳۷۷، ۸۴).

در برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران (۷۲ -۱۳۶۸) یکی از اهداف ده‌گانه برنامه، سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه اعلام شد (صرافی، همان، ۸۶).

در برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴) در زیرمجموعه اهداف کلان آن به تحقق عدالت اجتماعی، خط و مشی‌های تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان‌ها و مناطق پایین‌تر از حد نصاب متوسط کشور، عنایت به مناطق محروم و محدودیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایشی مورد توجه و تأکید قرار گرفت. در این برنامه دولت موظف به اجرای سیاست تمرکززدایی، افزایش نقش استان‌ها و واگذاری تمامی طرح ها با ماهیت استانی به دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان برنامه و بودجه استان‌ها شد.

برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی(۸۳-۱۳۷۹) را می‌توان یکی از برنامه‌های جامع به منظور فراهم ساختن بسترهای مناسب برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران به شمار آورد. طی این برنامه موضوع تمرکززدایی اداری - سیاسی، کاهش تصدی‌گری دولت و تفویض اختیارات به مناطق (استان‌ها) با جدیتی بیش از برنامه‌های قبل مطرح شد. از جمله نکات مثبت قانون برنامه سوم، تأکید بر اجرای غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان‌هاست (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹).

برنامه چهارم توسعه (۸۹-۱۳۸۴) با رویکرد توسعه مبتنی بر دانایی محوری تدوین شد و با نوآوری‌هایی که در این برنامه از نظر توجه به توازن منطقه‌ای، آمایش سرزمین، محیط زیست، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی شده است می‌توان اذعان داشت که یکی از برنامه‌های سرآمد در حوزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. اما در پی انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۸۶، به لحاظ اجرایی این برنامه راه به جایی نبرد.

در فصل ششم برنامه پنجم توسعه (۹۴ -۱۳۹۰) در ماده ۱۸۱ تصریح شد، به منظور ارتقا نظام برنامه‌ریزی کشور با لحاظ نمودن" اصل آمایش سرزمین" و پایداری محیطی در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی, ایجاد هماهنگی بخشی – منطقه ای و بخش – منطقه ای و رعایت عدالت در توزیع منابع و فرصتها – توسعه متوازن مناطق – ارتقا توانمندی‌های مدیریتی استان‌ها و...و شاخص‌های لازم به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. همچنین طی ماده ۱۸۲ مقرر شد، به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمین "شورای آمایش سرزمین" با مسئولیت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبری رئیس‌جمهور تشکیل شود.

اما در نهایت این برنامه هم تحت تأثیر شرایط بی‌ثباتی سیاست خارجی و بی‌ثباتی اقتصاد کلان، دستاورد مشخصی در زمینه توسعه منطقه‌ای در برنداشت.

از مشکلات عمده‌ای که در نظام برنامه‌ریزی وجود دارد، تفسیرپذیری قوانین مربوط به آن است که موجب تلقی‌های مختلف از قوانین می‌شود و به دنبال آن در اجرا نیز ناهماهنگی‌هایی به وجود می‌آورد. این امر ایجاب می‌کند تلقی‌ها، متون و منابع قانونی ناظر بر این حوزه و حدود اختیارات عوامل مؤثر دقیقاً بررسی شود. این بررسی‌ها می‌تواند به منزله چارچوبی برای اصلاحات مورد نیاز در نظام برنامه‌ریزی باشد و تغییر یا اصلاح ساختار برنامه‌ریزی دارای محمل قانونی باشد.

ماده سوم لایحه برنامه ششم (۱۳۹۵-۹۹)، مکان محوری را که یکی از مصادیق آن توسعه سواحل مکران در جنوب با هدف جذب جمعیت و ایجاد قطب جدید اقتصادی است، همچنین ساماندهی کلان شهرها با معضل حاشیه نشینی را مورد بررسی قرار داده است. همچنین ماده ۴ لایحه برنامه ششم مهم‌ترین اقدام در برنامه‌ریزی منطقه‌ای است؛ زیرا در آن اختیار "توزیع و تصمیم‌گیری مالیات بر ارزش‌افزوده بر عهده سازمان برنامه و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است. پیش از این مبلغ مالیات بر ارزش‌افزوده از سوی امور مالیاتی مستقیم به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌شد و شورای برنامه‌ریزی در منابع و مصارف از منظر درآمدها دخالتی نداشت. موفقیت این موارد در حـــوزه بـــرنامه‌ریزی منطقه‌ای زمانی محقق می‌شود که قانون مربوط به ماده ۲۵ لایحه برنامه ششم توسعه مبنی بر «احیای نظام درآمد و هزینه» به رسمیت شناخته شود و به‌طور دقیق به اجرا گذاشته شود.

بررسی کلی میزان موفقیت برنامه‌های بعد از انقلاب گویای این نکته است که گرچه این برنامه‌ها همسو با آرمان‌های انقلاب اسلامی سیر محتوایی مثبت داشته‌اند اما در واقع نتوانسته‌اند تا حد مطلوب و مناسبی بدین امر دست یابند و مسائل و موانع توسعه متعادل منطقه‌ای همچنان به قوت خود باقی است (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹).

۲۱-۳- ارزیابی وضعیت توسعه منطقه‌ای در ایران

یکی از مباحث عمده و اساسی در حوزه برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، مسئله توسعه موزون است که می‌تواند در قالب توسعه متعادل بخش‌ها و یا مناطق مطرح شود. اما پیش از تلاش برای اجرای هرگونه استراتژی رشد متعادل منطقه‌ای لازم است تا ماهیت و الگوی تفاوت‌های منطقه‌ای در توزیع امکانات و خدمات توسعه و دسترسی به تسهیلات عمومی و

کیفیت آن‌ها شناسایی شود تا بتوان چارچوب سیاست‌گذاری منطقه‌ای متوازن را ساماندهی و هدایت کرد.

در ایران علیرغم اینکه در قالب سیاست‌های برنامه‌های پنج ساله توسعه تلاش‌های زیادی برای تعدیل عدم تعادل‌های توسعه منطقه‌ای انجام شده است، اما توزیع نامتوازن امکانات، خدمات و فعالیت‌ها و وجود نابرابری‌ها و شکاف توسعه، هم در بین استان‌ها و هم درون استان‌ها همواره به عنوان یکی از دل مشغولی‌های سازمان‌ها و نهادهای اجتماعی – اقتصادی کشور مطرح بوده است. عمده مطالعات صورت گرفته در این حوزه نیز وجود تفاوت‌های جغرافیایی سطوح توسعه، روند افزایشی آن و پیامدهای نامطلوب آن را تأیید کرده‌اند (ابراهیم‌زاده و همکاران، ۱۳۸۹).

به منظور تبیین نابرابری منطقه‌ای در کشور می‌توان از شاخص «تولید ناخالص داخلی سرانه (بدون نفت و گاز)» به عنوان یک سنجه استفاده کرد. با بهره‌گیری از این معیار می‌توان استان‌های مختلف کشور را در سه گروه عمده به شرح جدول زیر طبقه‌بندی کرد.

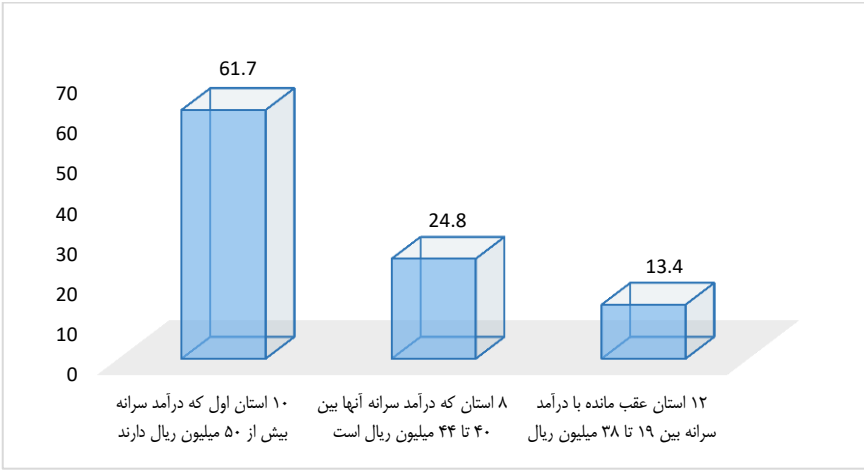
جدول ۲۱-۱- طبقه‌بندی استان‌ها بر حسب تولید ناخالص سرانه بدون نفت

شرح	جمعیت ۱۳۹۰(میلیون نفر)		مساحت (کیلومتر مربع)		GDP بدون نفت ۱۳۸۹ (میلیارد ریال)	
	جمعیت	سهم از کل (درصد)	مساحت	سهم از کل (درصد)	مبلغ	سهم از کل (درصد)
۱۰ استان اول که درآمد سرانه بیش از ۵۰ میلیون ریال دارند	۳۴.۰	۴۵.۳	۵۷۸۶۵۰	۳۵.۵	۲۴۶۳۸۸۹.۶	۶۱.۷
۸ استان که درآمد سرانه آن‌ها بین ۴۰ تا ۴۴ میلیون ریال است	۲۳.۸	۳۱.۷	۵۴۰۱۷۷	۳۳.۲	۹۸۸۶۶.۳	۲۴.۸
۱۲ استان عقب مانده با درآمد سرانه بین ۱۹ تا ۳۸ میلیون ریال	۱۷.۳	۲۳.۰	۵۰۹۹۲۳	۳۱.۳	۵۳۶۶۹۰.۷	۱۳.۴
کل کشور	۷۵.۱	۱۰۰	۱۶۲۸۷۵۰	۱۰۰	۳۹۹۰۳۹۴.۰	۱۰۰

منبع: مرکز آمار ایران، به نقل از هادی زنوز، بهروز (۱۳۹۴)

همان‌طور که در جدول مشاهده می‌شود، در گروه استان‌های پیشرفته کشور استان‌هایی قرار دارند که تولید ناخالص داخلی سرانه آن‌ها بیش از ۵۰ میلیون ریال بوده است. گفتنی است که رقم اخیر نزدیک به میانگین تولید ناخالص داخلی کشور بدون نفت به قیمت جاری در سال ۱۳۸۹ و معادل ۵۳.۱ میلیون ریال است. این استان‌ها به ترتیب سطح تولید سرانه عبارت‌اند از: تهران، بوشهر، سمنان، یزد، مرکزی، اصفهان، مازندران، قزوین، هرمزگان و خوزستان. در این گروه ۱۰ استان قرار دارند که سهم آن‌ها از جمعیت، مساحت و تولید ناخالص داخلی کشور به ترتیب ۴۵.۳، ۳۵.۵ و ۶۱.۷ درصد است. در گروه دوم استان‌های میانه حالی قرار دارند که در سال ۱۳۸۹، تولید ناخالص داخلی سرانه آن‌ها بین ۴۰ تا ۴۴ میلیون ریال بوده است. فاصله تولید ناخالص داخلی سرانه این استان‌ها از یکدیگر چندان زیاد نیست و در مجموع، گروه همگنی را تشکیل می‌دهند. این استان‌ها به ترتیب سطح تولید سرانه شامل آذربایجان شرقی، کرمان، گیلان، خراسان رضوی، زنجان، قم، فارس و کرمانشاه است. میانگین سطح تولید سرانه این استان‌ها در حدود ۴۱.۵ میلیون ریال است که در مقایسه با گروه اول ۴۲.۸ درصد کمتر از آن‌ها و در مقایسه با میانگین ملی ۲۱.۸ درصد کمتر از آن است. در این گروه هشت استان قرار دارند که سهم آن‌ها از جمعیت، مساحت و تولید ناخالص داخلی کشور، به ترتیب ۳۱.۷، ۳۳.۲ و ۲۴.۸ درصد است. در گروه سوم استان‌های عقب‌مانده‌ای قرار می‌گیرند که سطح تولید سرانه آن‌ها کمتر از ۳۸ میلیون ریال است. این استان‌ها به ترتیب تولید سرانه عبارت‌اند از: همدان، خراسان جنوبی، خراسان شمالی، چهار محل و بختیاری، اردبیل، گلستان، کهگیلویه و بویر احمد، ایلام، لرستان، کردستان، آذربایجان غربی و سیستان و بلوچستان. میانگین تولید ناخالص سرانه این گروه از استان‌ها معادل ۳۱ میلیون ریال است که به ترتیب ۶۷.۹ درصد و ۴۳.۹ درصد از گروه اول و دوم کمتر است. در این گروه ۱۲ استان عقب مانده و فقیر کشور قرار دارند که تولید سرانه آن‌ها کمتر از نصف میانگین کشور است. سهم این استان‌ها از جمعیت، مساحت و تولید ناخالص داخلی کشور به ترتیب ۲۳، ۳۱.۳ و ۱۳.۴ درصد است (هادی زنوز، ۱۳۹۴).

نمودار ۲۱-۱- تولید ناخالص داخلی سرانه استان‌های کشور در سال ۱۳۸۹



منبع: هادی زنوز، ۱۳۹۴

در تحقیقی دیگر که توسط عبداله زاده و شریف‌زاده در سال ۱۳۹۰ با هدف سطح‌بندی توسعه منطقه‌ای در ایران انجام شده است، ۴۱ شاخص در سه گروه «اجتماعی، جمعیتی و فرهنگی»، «اقتصادی» و «زیرساختی و خدماتی» مدنظر قرار گرفته[1] و بر اساس آن‌ها شاخص ترکیبی توسعه استخراج شده است. نتایج رتبه‌بندی استان‌های کشور بر اساس شاخص ترکیبی کل نشان می‌دهد که استان‌های تهران، سمنان و اصفهان توسعه‌یافته‌ترین استان‌ها بوده و استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، لرستان و سیستان و بلوچستان از پایین‌ترین سطوح توسعه در کشور برخوردارند. الگوی فضایی به

۱. **شاخص‌های جمعیتی، اجتماعی و آموزشی:** چگالی جمعیت، درصد شهرنشینی، نرخ مهاجرپذیری، نرخ مشارکت سیاسی، درصد باسوادی، درصد باسوادی مردان، درصد باسوادی زنان، درصد جمعیت دارای تحصیلات عالی به کل جمعیت ۶ ساله و بیشتر، درصد بهره برداران کشاورزی باسواد، درصد جمعیت بین سنین ۱۵-۶۴ سال، نسبت جمعیت معلول به کل جمعیت (منفی)، بار تکفل(منفی)، نسبت وابستگی(منفی)، ضریب جمعیت فعال واقعی، **شاخص‌های زیرساختی و خدماتی:** تعداد خانه‌های بهداشت به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت روستایی، تعداد بهورز به ازای ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت روستایی، تعداد انبار و سردخانه به ازای ۱۰۰۰۰۰نفر، اقامتگاه به ازای ۱۰۰۰۰نفر جمعیت، تعداد سفر به ازای ۱۰۰۰۰ نفر، تعداد مسافر جابجا شده به ازای ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت، پوشش بیمه به ازای ۱۰۰۰۰نفر، درصد خانوار روستایی دارای برق، فروش برق کشاورزی به ازای ۱۰۰۰۰ شاغلان، فروش برق صنعتی به ازای ۱۰۰۰۰ شاغلان، درصد صنعتگران به کل شاغلان، سطح برخورداری از برق، سطح برخورداری از تلفن، سطح برخورداری از آب لوله کشی، **شـــاخص‌های اقتصادی**: نرخ بیکاری کل (منفی)، نرخ بیکاری گروه سنی ۱۵ – ۲۴ ساله(منفی)، نرخ مشارکت اقتصادی، نسبت محصول ناخالص داخلی به جمعیت، کاردهی سرانه کل، کاردهی سرانه کارگاه‌های صنعتی دارای ۱۰ نفر کارکن و بیشتر، کاردهی سرانه کشاورزی، کاردهی سرانه آموزش، سرانه اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی در استان‌ها، عملکرد گندم آبی، عملکرد جو آبی، درصد اشتغال کشاورزی(منفی)، درصد اشتغال صنعتی.

دست آمده بر اساس این شاخص ترکیبی کل در سه سطح توسعه‌یافتگی بالا (۹ استان)، متوسط (۱۶ استان) و پایین (۵ استان) بر مبنای تکنیک‌های سیستم اطلاعات جغرافیایی طبقه‌بندی شد. چنین الگویی وجود ساختار مرکز – پیرامون در توسعه اقتصادی فضایی ایران را تأیید می‌کند. (عبداله زاده و شریف زاده، ۱۳۹۰)

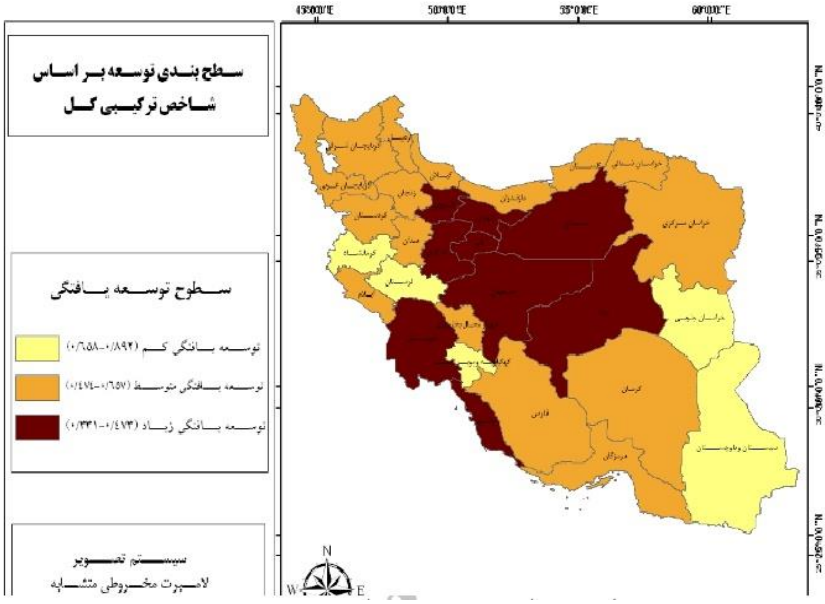
جدول ۲۱-۲- سطح توسعه استان‌ها بر اساس شاخص ترکیبی کل

استان	مقدار شاخص ترکیبی کل	رتبه استان
تهران	۰.۳۳۱	۱
سمنان	۰.۳۸۶	۲
اصفهان	۰.۴۰۹	۳
مرکزی	۰.۴۳۱	۴
قزوین	۰.۴۳۵	۵
قم	۰.۴۵۷	۶
بوشهر	۰.۴۶	۷
یزد	۰.۴۶۲	۸
خوزستان	۰.۴۷۳	۹
آذربایجان شرقی	۰.۵۳۷	۱۰
زنجان	۰.۵۳۹	۱۱
خراسان رضوی	۰.۵۴۶	۱۲
مازندران	۰.۵۶۴	۱۳
همدان	۰.۵۷۴	۱۴
ایلام	۰.۵۷۶	۱۵
کرمان	۰.۵۸	۱۶
چهارمحال و بختیاری	۰.۵۸۱	۱۷
هرمزگان	۰.۵۹۲	۱۸
فارس	۰.۶	۱۹
خراسان شمالی	۰.۶۰۸	۲۰
آذربایجان غربی	۰.۶۱۲	۲۱
گلستان	۰.۶۲۱	۲۲
گیلان	۰.۶۳۳	۲۳
اردبیل	۰.۶۵	۲۴
کردستان	۰.۶۵۷	۲۵
خراسان جنوبی	۰.۶۷۷	۲۶
کرمانشاه	۰.۶۸۶	۲۷
کهگیلویه و بویراحمد	۰.۷۲۴	۲۸
لرستان	۰.۷۵۲	۲۹
سیستان و بلوچستان	۰.۸۹۲	۳۰

منبع: عبداله زاده و شریف زاده، ۱۳۹۰

شکل زیر سطح‌بندی توسعه استان‌ها را بر اساس شاخص ترکیبی کل نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود که بخش‌های مرکزی کشور سطوح بالاتری از توسعه را کسب کرده‌اند و هر چه از مرکز به سمت پیرامون حرکت می‌کنیم، بر شدت محرومیت و توسعه‌نیافتگی افزوده می‌شود.

شکل ۲۱-۱- سطح‌بندی توسعه استان‌ها از نظر شاخص ترکیبی کل



منبع: عبداله زاده و شرایف‌زاده، ۱۳۹۰

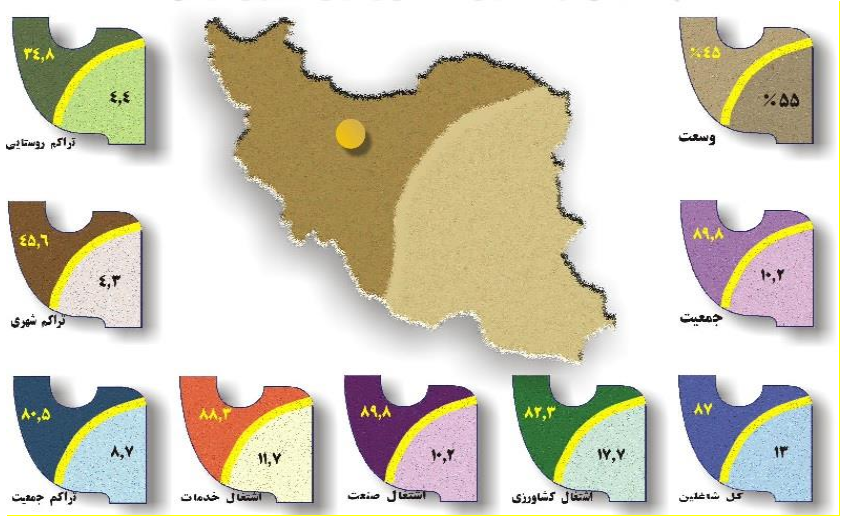
می‌توان ادعا کرد که آنچه به عنوان برنامه‌های توسعه منطقه‌ای در ایران صورت گرفته صرفاً تزریق منابع مالی و برپایی پروژه‌های غول‌آسای سخت افزاری در مناطق مختلف کشور آن هم در نبود سیاست‌های نرم‌افزاری توسعه اجتماعی و زیست محیطی بوده است و مجموعه این اقدامات تاکنون اثربخشی لازم برای دستیابی به توسعه‌ای متعادل را نداشته است (صرافی، ۱۳۹۴). نتیجه این فرایند چنانچه در جدول و شکل زیر مشاهده می‌شود، آن است که در حال حاضر ساختار فضایی کشور حالتی از عدم تعادل و توازن عمیق را به خود گرفته و عملاً به دو نیمه غربی با سطح بالاتری از توسعه و نیمه شرقیِ کمتر توسعه‌یافته تقسیم شده است.

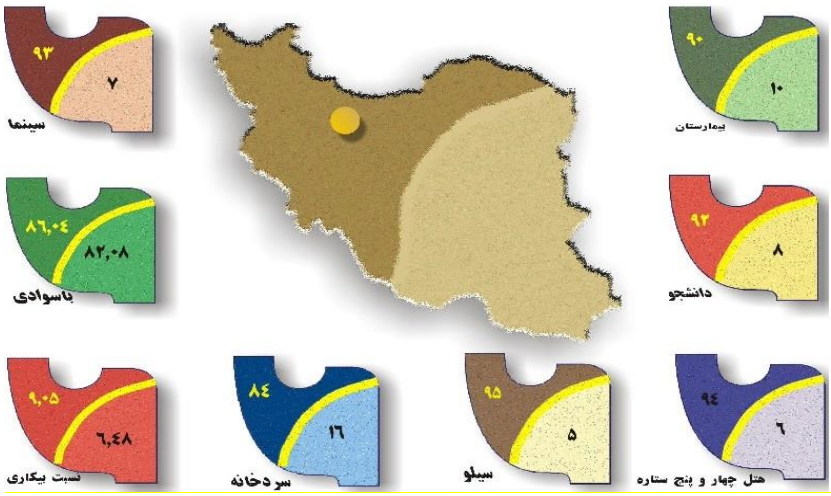
جدول ۲۱-۳- عدم تعادل توسعه بین نیمه شرقی و نیمه غربی کشور (درصد)

ردیف	متغیر	نیمه شرقی	نیمه غربی
۱	وسعت	۵۵	۴۵
۲	جمعیت	۱۰.۲	۸۹.۸
۳	تراکم جمعیت	۸.۷	۸۰.۵
۴	تراکم روستایی	۴.۴	۳۴.۸
۵	تراکم شهری	۴.۳	۴۵.۶
۶	کل شاغلین	۱۳	۸۷
۷	نسبت بیکاری	۶.۴۸	۹.۰۵
۸	اشتغال کشاورزی	۱۷.۷	۸۲.۳
۹	اشتغال صنعت	۱۰.۲	۸۹.۸
۱۰	اشتغال خدمات	۱۱.۷	۸۸.۳
۱۱	باسوادی	۸۲.۰۸	۸۶.۰۴
۱۲	بیمارستان	۱۰	۹۰
۱۳	دانشجو	۸	۹۲
۱۴	سینما	۷	۹۳
۱۵	هتل ۴ و ۵ ستاره	۶	۹۴
۱۶	سیلو	۵	۹۵
۱۷	سردخانه	۱۶	۸۴

منبع: صرافی (۱۳۹۴)

شکل ۲۱-۲- عدم تعادل توسعه بین نیمه شرقی و نیمه غربی کشور (درصد)





منبع: صرافی (۱۳۹۴)

۲۱-۴- چشم‌انداز برنامه‌ریزی منطقه‌ای ایران در سال ۱۳۹۶

در ایران علیرغم آنکه ضرورت انجام برنامه‌ریزی در سطح منطقه از سال‌های پیش از انقلاب مطرح شده است اما کمیت و کیفیت طرح‌های منطقه‌ای هم در حوزه تدوین برنامه و هم حوزه اجرا رشد قابل توجهی نداشته است؛ به‌گونه‌ای که بخشی‌نگری و تمرکزگرایی به دو ویژگی اصلی برنامه‌های کشور تبدیل شده‌اند.

هم‌اکنون برخی موانع و چالش‌های اساسی فراروی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور وجود دارد که در صورت تثبیت و عدم رفع آن‌ها می‌توان ادعا کرد که در سال‌های آتی نیز الگوی فضایی توسعه کشور به سمت تعمیق و تشدید الگوی مرکز – پیرامون پیش خواهد رفت. از این رو هرگونه اقدام در جهت بهره‌گیری از ظرفیت‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور می‌باید در وهله نخست با رویکرد حذف این موانع و چالش‌ها باشد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

۱- چالش مفهومی

در ابتدا به نظر می‌رسد مفهوم منطقه و تعریف حدود جغرافیایی آن در طول برنامه‌های توسعه با ابهام مواجه بوده است. با توجه به اهداف گوناگون برنامه‌های منطقه‌ای در ایران، منطقه گاه بنا به ضرورت و اجبار سیاسی مترادف با تقسیمات سیاسی کشور – یعنی استان و شهرستان- و زمانی گاه بزرگ‌تر و گاه کوچک‌تر در نظر گرفته شده است.

این در حالی است که طرح‌های فرادست مانند آمایش سرزمین یا طرح کالبدی ملی مصوب ۱۳۷۵، همواره منطقه را فراتر از تقسیمات سیاسی کشوری موردتوجه قرار داده‌اند. از این رو، می‌توان گفت: یکی از چالش‌های اساسی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران فقدان درک یکسان از مفهوم منطقه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای است (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹).

از سوی دیگر چالش مفهومی و معنایی بر سر تعریف اهداف و جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران موجب سردرگمی‌ها و حرکات آزمون خطایی در این زمینه شده است که بخشی از این سردرگمی‌ها به ماهیت این سطح از برنامه‌ریزی و مدیریت ارتباط دارد. به تعبیر جان گلاسن، ابهام موجود در این زمینه معلول چند علت است. نخست اینکه، نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی به درستی روشن نیست و دیگر آنکه، توافق همگانی در مورد اهداف برنامه‌ریزی منطقه‌ای وجود ندارد. در واقع روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران نشان می‌دهد که به دلیل حاکمیت بینش معمارانه‌ای که برنامه‌ریزی منطقه‌ای را نوعی تداوم معماری در سطح تلقی می‌کند و یا نگرشی که آن را صرفاً سیاستی برای توسعه اقتصادی یا گسترش عدالت اجتماعی می‌داند، عملاً فضای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران به تبعیت از این دو گرایش، از تشخیص نیازها و اولویت‌های واقعی سطوح مختلف منطقه‌ای بازمانده و همین امر منجر به بروز ابهام و آشفتگی در شرح خدمات تهیه طرح‌های منطقه‌ای و تدوین اهداف آن‌ها شده است (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۰-۲۱).

۲- فقدان نظریه بومی توسعه برای مناطق

یکی از مهم‌ترین دلایلی که توسعه مناطق و استان‌های ما را زمین‌گیر ساخته است، فقدان یک نظریه توسعه بومی ویژه هر استان است. باید پذیرفت که الگو و خطوط کلی توسعه استان‌ها نمی‌تواند تقلیدی باشد. هر استان و هر منطقه برای خودش الگو و خطوط کلی ویژه‌ای باید داشته باشد که همه سیاست‌ها و برنامه‌های استان‌ها حول آن اصول کلی شکل گیرد. (رنانی، ۱۳۹۱).

۳- حاکمیت نگاه بخشی و تمرکزگرایانه در نظام برنامه‌ریزی

بررسی نتایج حاصل از تجربه طولانی تهیه برنامه‌های منطقه‌ای در گذشته نشان می‌دهد که به علت وجود سیستم برنامه‌ریزی مرکزی و تسلط برنامه‌ریزی کلان اقتصادی و برنامه‌ریزی بخشی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای همواره تحت تأثیر برنامه‌های کلان

و بخشی قرار داشته و در آن جهت هدایت می‌شده است (وحیدی، ۱۳۷۰، ۲۷۷). در این نظام بخشی‌نگر، مناطق در تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه کشور مشارکت جدی و سازمان‌یافته ندارند. به همین دلیل برنامه‌های توسعه فارغ از توانمندی‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های مناطق کشور تهیه شده‌اند و در نتیجه این برنامه‌ها نمی‌توانند متضمن توسعه و رشد برای کشور باشند (وزارت کشور، ۱۳۸۰، ۵ به نقل از سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹).

۴- عدم شکل‌گیری نظام مدیریتی در سطح منطقه

مهم‌ترین عامل عدم اجرا و یا معطل ماندن پیشنهادهای طرح ها و برنامه‌های منطقه‌ای ایران، فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای و عدم تعریف نهادها و سازمان‌های اجرایی مشخصی برای نظارت و کنترل بر توسعه فضایی و کالبدی منطقه‌ای بوده است (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۳). باید توجه داشت که برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای بدون تعریف سطوح مناسب مدیریتی و تشکیلاتی نمی‌توانند کارآمد باشند. به‌طور کلی، فقدان نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشور موجب شده است که برخی از مناطق، رشد و توسعه شتابان داشته باشند و برخی دیگر از مناطق همچنان سیر قهقرایی را در مسیر توسعه طی کنند و اختلاف بین سطح توسعه‌یافتگی مناطق تشدید شود (وزارت کشور، ۱۳۸۰، ۷۳ به نقل از سیف‌الدینی و پناهنده خواه،۱۳۸۹).

۵- ابهام در جایگاه قانونی برنامه‌ریزی منطقه‌ای

ابهام در جایگاه قانونی، مسئولیت و نحوه نظارت طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی و نیز فقدان تقسیم کار مشخص بین دستگاه‌های ذی‌ربط عملاً در برخورد با رقابت بین دستگاهی موجب شکل گیری حرکت موازی در تهیه طـرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای شده است به نحوی که گاه با اهدافی نسبتاً مشترک و با صرف هزینه و نیروی فراوان، دو یا چند دستگاه بدون ارتباط با یکدیگر و بی‌توجهی به نتایج طرح‌های تهیه شده یا در دست تهیه، طرح‌های منطقه‌ای واحدی تهیه کرده و هر یک به نتایج دلخواه خود رسیده‌اند (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۲).

از سوی دیگر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، چه از جنبه نهادی و روند برنامه‌ریزی و چه از جنبه نظری و محصول برنامه‌ریزی، در پیوند با برنامه‌ریزی‌های ملی (عمدتاً با دیدگاه بخشی) و برنامه‌ریزی‌های محلی (عمدتاً با دیدگاه‌های کالبدی) دارای جایگاه قانونی و نقش کارآمدی نبوده و راهی دراز در پیش دارد (صرافی، ۱۳۷۷، ۸۸).

۶- فقدان نهاد منطقه‌ای پایشگر توسعه

در حال حاضر مناطق کشور ابتدا نیازمند نظریه توسعه بومی برای مناطق و سپس نهادی به عنوان «دیده‌بان» توسعه هستند. چنین نهادی می‌باید شکل‌دهنده شبکه نخبگان، کارشناسان و صاحب‌نظران در استان باشد تا زمینه‌های گفتگو و تعامل فکری بین صاحبان اندیشه و تخصص را در استان فراهم آورد (رنانی، ۱۳۹۱).

۷- عدم شکل‌گیری بانک اطلاعات منطقه‌ای در کشور

یکی از مهم‌ترین موانع در عدم دستیابی برنامه‌ها به نتیجه مطلوب، پایین بودن دانش مرکز نسبت به مناطق است. کارشناسانی که اقدام به تدوین اسناد توسعه منطقه‌ای می‌نمایند لزوماً اطلاعات دقیق از شرایط اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، امنیتی و قومی منطقه نداشته در نتیجه برنامه‌های تدوین شده با توانایی‌ها، امکانات و شرایط منطقه تناسبی ندارد (رنانی، ۱۳۹۱). به بیان دیگر نبود اطلاعات دقیق از مناطق موجب کاهش روایی و پایایی نتایج محصول نهایی طرح‌های منطقه‌ای شده و قابلیت اجرایی آن‌ها را دشوار ساخته است (شیخی، ۱۳۸۰، ۲۲).

۲۱-۵- سخن پایانی

آینده نگاری برآمده از نیاز آمادگی برای آینده یعنی بکار بردن منابع به بهترین وجه ممکن برای دستیابی به مزیت رقابتی، بهبود کیفیت زندگی و توسعه پایدار است. فعالیت آینده‌نگاری ملاحظه زیادی در خصوص توجه و تمرکز بر نقش انسان در ساخت آینده خویش، در کنار پذیرش رویدادهای ملی دارد. به این ترتیب با رویکردی کل‌نگر مواجه بوده که به‌طور هم‌زمان، نه تنها به تعاملات تکنولوژیکی توجه می‌کند بلکه تعاملات اجتماعی، اقتصادی سیاسی و متغیرهای فرهنگی را نیز مدنظر دارد. آینده‌نگاری از سطح ملی و فضای عمودی/ بخشی به‌صورت فزاینده‌ای به فضای بومی/ منطقه‌ای با مشخصه‌ها (ویژگی‌ها) و اهداف متقاطع تغییر کاربرد می‌دهد (بزاززاده، داداش پور و مطوف، ۱۳۹۳).

برنامه فورن[1] اتحادیه اروپا یکی از برنامه‌های تشویقی بود که کشورهای منطقه را ترغیب به استفاده از این ابزار در سطح منطقه‌ای می‌کرد. بحث اصلی و کلیدی از درک آینده‌نگاری این است که آینده به شدت مشروط به انتخاب عملکرد انسانی است.

1 FOREN

به‌گونه‌ای که اهداف مشترک باید به‌صورت یکپارچه در مطالعات آینده گنجانده شود (هانسن[1]، ۲۰۰۸، ۱۷۵).

بر اساس راهنمای فورن، آینده‌نگاری منطقه‌ای شامل پنج عنصر اساسی و مهم می‌باشد (گاوینگ[2]، ۲۰۰۱، ۴):

- آینده‌نگاری منطقه‌ای، آشکارسازی و برآورد ساختارمندی است که به توسعه در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فناوری در بلندمدت می‌پردازد.
- به‌کارگیری روش‌های تعاملی و مشارکتی در بحث‌های اکتشافی: تجزیه و تحلیل و مطالعه در مورد طیف وسیعی از ذینفعان و ذی‌نفوذان از ویژگی‌های آینده‌نگاری منطقه‌ای است. (در تضاد با بسیاری از مطالعات سنتی آینده‌نگری است که از مشخصه‌های اصلی آن تمایل به مشارکت تمامی کارشناسان، ذینفعان و ذی‌نفوذان است.)
- استفاده از رویکرد تعاملی موجب ایجاد شبکه‌های اجتماعی جدید می‌شود. در تعدادی از فعالیت‌های آینده‌نگاری از این شبکه‌ها برای کمک به تولید خروجی‌های رسمی و محصولی استفاده می‌نماید. اما در بسیاری دیگر از آینده‌نگاری‌ها ایجاد چنین شبکه‌هایی دارای اهمیتی قابل توجه است.
- محصول رسمی آینده‌نگاری فراتر از ارائه سناریوهای محتمل و تهیه برنامه است. آنچه که بسیار مهم است، شرح و بسط یک چشم‌انداز راهبردی است که می‌تواند موجب بوجود آمدن حس تعهد مشترک شود.
- چشم‌انداز مشترک ایجادشده صرفاً ترسیم یک آرمان‌شهر نیست. بلکه مطلوبیت چنین چشم‌اندازی با امکان‌سنجی دستیابی به آن چشم‌انداز با هم ترکیب شده است. این چشم‌انداز، به تشخیص و تبیین صریحی در اقدامات و تصمیمات روزآمد جهت پیاده‌سازی آن چشم‌انداز می‌انجامد.

تفاوت اصلی میان آینده‌نگاری ملی و آینده‌نگاری منطقه‌ای، توجه به تفاوت به نیروهای اثرگذار و سیاسی است. بر این اساس رویکرد اکتشافی و خردگرا در سطح منطقه‌ای موثرتر بوده و هرچه تبیین نیروهای اثرگذار در سطح منطقه دقیق‌تر صورت پذیرد، امکان تحقق آینده مطلوب با کمترین هزینه استهلاکی افزایش می‌یابد (بزاززاده، داداش پور و مطوف، ۱۳۹۳).

1 . hanssen
2 . Gaving

با این رویکرد می‌توان گفت که پیاده‌سازی تفکر توسعه منطقه‌ای در حوزه کارکردی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و در حوزه تقسیم فضایی قلمرو انسان و فعالیت با استفاده از رویکرد آینده‌نگاری منطقه‌ای قابلیت تحقق پیدا می‌کند. زیرا انواع برنامه‌ریزی برای توسعه منطقه‌ای شامل برنامه‌ریزی بخشی و فضایی با رویکرد آینده‌نگاری به لحاظ عملیاتی قابل پیاده سازی است. به بیان دیگر تمام ویژگی‌های آینده‌نگاری منطقه‌ای شامل؛ نظام‌مندی، مشارکتی بودن، آینده‌نگری، چشم‌انداز گرایی، هدف‌گرایی، بسیج نیروهای ذی مدخل و اشتراک اقدامات برای رسیدن به آینده مطلوب، مؤلفه‌های لازم و ملزوم برای رسیدن به توسعه منطقه‌ای است و همین مهم موجب اشتراک مبنایی و رویکردی نظریات مطرح در این دوگانه آینده‌نگاری و توسعه منطقه‌ای شده است.

با عنایت به رویکرد آینده‌نگاری منطقه‌ای، برنامه‌ریزی فضایی ملی می‌باید سه جهت‌گیری اصلی داشته باشد (صرافی، ۱۳۹۴):

- **یکم**: «مشکل- سو» که بازتابی بوده و در پی حل مشکلات کنونی تجلی‌یافته در فضاست.
- **دوم**: «آینده – سو» که پیش‌نگرانه بوده و در پی حل مشکلات ناشی از تداوم روال کنونی در فضای آتی است.
- **سوم**: «آرمان – سو» که بینش‌ورانه بوده و بسترسازی برای نیل به وضعیت آرمانی را دنبال می‌کند.

این جهت‌گیری‌ها زمانی در نظام برنامه‌ریزی و اجرای برنامه نمود می‌یابند که نظام برنامه‌ریزی کشور به اتخاذ تمهیدات نهادی برای یکپارچگی مدیریت فضایی اقدام نماید.

منابع و مآخذ

۱. ابراهیم زاده، عیسی، اسکندری ثانی، محمد، اسمعیل نژاد، مرتضی(۱۳۸۹)، ***کاربرد تحلیل عاملی در تبیین الگوی فضایی توسعه و توسعه نیافتگی شهری و منطقه ای در ایران***، جغرافیا و توسعه، ۱۷.

۲. بزاززاده، مهدی، داداش پور، هاشم و مطوف، شریف (۱۳۹۳)، ***بررسی و تحلیل عوامل کلیدی مؤثر بر توسعه منطقه‌ای با رویکرد آینده‌نگاری منطقه ای، مطالعه موردی: استان آذربایجان غربی، ایران***، مجله برنامه‌ریزی فضایی، سال چهارم، شماره دوم، (پیاپی ۱۳)

۳. حاج یوسفی، علی (۱۳۷۸)، برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، مرکز تحقیقات اقتصادی ایران، تهران.

۴. رنانی، محسن(۱۳۹۴)، ***از توهم توسعه تا شکست برنامه‌ریزی***، ویژه نامه شرق؛ توسعه منطقه‌ای از آرمان تا عمل، شماره ۲۲۸۵.

۵. زبردست، اسفندیار، حق روستا، سمیه (۱۳۹۴)، ***تحلیل تطبیقی نابرابری‌های بین استان‌های هم‌جوار بررسی موردی: استان‌های همدان و مرکزی***، نامه معماری و شهرسازی؛ دو فصلنامه دانشگاه هنر، شماره ۱۵.

۶. سیف‌الدینی، فرانک، پناهنده خواه(۱۳۸۹)، ***چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در ایران***، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۳.

۷. شیخی، محمد(۱۳۸۰)، ***برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (۱۳۶۰-۱۳۸۰) ضرورت‌ها، گرایش‌ها و چالش‌ها***، مدیریت شهری، شماره ۶.

۸. صرافی، مظفر(۱۳۹۴)، ***توسعه منطقه‌ای و عدالت فضایی***، انجمن آمایش سرزمین ایران؛ دومین نشست تخصصی توسعه منطقه‌ای استان سمنان.

۹. عبداله زاده، غلامحسین، شریف زاده، ابوالقاسم(۱۳۹۱)، ***سطح بندی توسعه منطقه ای در ایران(کاربرد رهیافت شاخص ترکیبی)***، مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، سال چهارم، شماره ۱۳.

۱۰. فرجی راد، خدر و کاظمیان، غلام رضا (۱۳۹۱)، ***توسعه محلّی و منطقه ای از منظر رویکرد نهادی***، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی، صفحه189 .

۱۱. فرجی راد، خدر، کاظمیان، غلامرضا، افتخاری، عبدالرضا رکن الدین(۱۳۹۲)، ***آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه منطقه‌ای در ایران از دیدگاه رویکرد نهادی، فرایند مدیریت و توسعه***، دوره ۲۶، شماره۲، پیاپی ۸۴.

۱۲. وحیدی، منوچهر (۱۳۷۰)، ***فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران و جایگاه قانونی آن***، همایش برنامه‌ریزی کالبدی، اصفهان.

۱۳. هادی زنوز، بهروز(۱۳۹۴)، ***جغرافیا و طبیعت یا تدبیر و سیاست***، ویژه نامه شرق؛ توسعه منطقه‌ای از آرمان تا عمل، شماره ۲۲۸۵.

14. Gavigan P.James and Fabiana scapolo, Mathing Methods to the Mission: a Comparison of National Foresight Exercise, Foresight vol.1, no.6, December 1999.
15. Kim, Sukko (2007-2008) Spatial Inequality and Economic Development: Theories, facts, and policies. Working Paper (No.6), Commission on Growth and Development, Washington, DC:The International Bank for Reconstruction and Development.
16. Kutscherauer, A. et al (2010).Regional disparities. Disparities in the Regional Development, their Concept, Identification and Assessment. Ostrava: V ŠB-TUstrava. ISBN 978-80-248-2335-5
17. Steward, Kitty (2002) Measuring well-being and exclusion in Europe's regions, London:
18. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.

فصل بیست و دوم

چالش‌های محیط زیست ایران

فرزام پوراصغر سنگاچین
(رییس گروه محیط زیست امور برنامه‌ریزی
آمایش و محیط زیست سازمان و بودجه)

مقدمه

اقتصاد جهانی در حال پیشی گرفتن از ظرفیت‌های تحمل کره زمین برای پشتیبانی از آن است. جامعه جهانی در آستانه ورود به میانه دهه دوم هزاره سوم بیش از پیش نظام‌های حیات‌بخش کره زمین را تحت فشار قرار داده است به گونه‌ای که هر روز دامنه و ابعاد فشارهای وارده بر منابع طبیعی و زیست محیطی گسترده‌تر می‌شود. به همین دلیل امروزه موضوع حفاظت از محیط زیست و حفظ پایداری آن به عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل و مشکلات جامعه جهانی در کانون توجه جامعه جهانی قرار گرفته است. مسائلی نظیر تغییرات اقلیمی، مصرف بی‌رویه منابع طبیعی و زیست محیطی، آلودگی آبهای سطحی و زیر زمینی، آلودگی هوای شهرها، جنگل زدایی، کاهش تنوع زیستی، فرسایش خاک، جنگل زدایی، تغییرات اقلیمی و غیره از جمله مسائل و مشکلاتی هستند که تمامی جوامع انسانی را در اقصی نقاط جهان تحت تأثیر قرار داده است.

با افزایش جمعیت و ارتقای فناوری بشر برای بهره‌برداری از منابع طبیعی و زیست محیطی، و افراط در مصرف این منابع در چند دهه اخیر و به دنبال آن انتشار حجم عظیمی از ضایعات و پسماندها به محیط زیست به عنوان مهم‌ترین چالش‌هایی هستند که جامعه جهانی در حال حاضر با آن‌ها دست به گریبان است. اکنون بشر به این درک و شناخت رسیده است که الگوهای تولید و مصرفی که مدت‌های مدیدی در جهان از سوی جوامع غربی تبلیغ می‌شده‌اند، سرابی بیش نبوده و امکان بهره‌برداری‌های بیشتر از منابع به مانند کشورهای ثروتمند به هیچ عنوان میسر نیست. به همین علت در خلال سال‌های گذشته نشست‌ها و کنفرانس‌های متعددی برای رویارویی با فرایندهای تخریب محیط زیست در دستور کار جامعه جهانی قرار گرفته است. امضای بیش از ۲۴۰ کنوانسیون بین‌المللی و منطقه‌ای در زمینه حفاظت از محیط زیست، برگزاری اجلاس ریودوژانیرو در سال ۱۹۹۲، ژوهانسبورگ در سال ۲۰۰۲ و سرانجام کنفرانس ریو+۲۰ در سال ۲۰۱۲ و تصویب ده‌ها سند برای رویارویی با چالش‌های زیست محیطی به‌ویژه تصویب اهداف توسعه پایدار (SDGs) در سال ۲۰۱۵ مبین دغدغه و دل نگرانی‌های گسترده جامعه جهانی در خصوص تخریب محیط زیست در جهان است.

جمهوری اسلامی ایران نیز از این تحولات مستثنی نبوده و در خلال سال‌های گذشته به مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه به دلایل گوناگون از جمله تغییر و دگرگونی در الگوهای تولید و مصرف، توسعه شهر نشینی، صنعت و غیره با معضلات زیست محیطی گسترده‌ای مواجه شده است. از سوی دیگر گرچه در خلال چند دهه اخیر بسیاری از نماگرهای اقتصادی و اجتماعی توسعه در ایران دگرگونی‌های قابل قبولی را تجربه کرده است و در برخی از حوزه‌ها از جمله حوزه‌های اجتماعی و بهداشتی نظیر افزایش امید به زندگی، دسترسی به اطلاعات، پوشش تحصیلی، نرخ باسوادی و غیره روندهای روبه رشدی داشته اما بسیاری از این دگرگونی‌ها لزوماً به مفهوم مثبت یا مطلوب بودن برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه استوار نبوده‌اند و در بسیاری از موارد موجب افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات زیست محیطی و تشدید روند بهره‌برداری از منابع شده‌اند. از سوی دیگر وابستگی شدید اقتصاد ملی به درآمدهای حاصل از نفت و عدم تناسب با واقعیت‌های جامعه، ظرفیتی کاذب و به دور از نیازها و قابلیت‌های اجتماعی کشور را باعث شده که بازتاب آن به‌صورت مصرف بی رویه بسیاری از منابع از جمله منابع سوخت‌های فسیلی، تمرکز فعالیت‌ها در بخش‌های خاصی از کشور، مهاجرت بی رویه، شهر نشینی و گسترش حاشیه نشینی، افزایش ناهنجاری‌های اجتماعی، تهی شدن منابع سرزمین، تخریب منابع طبیعی به‌ویژه جنگلها و مراتع، بیابان‌زایی و

گسترش کویرها، انتشار انواع آلاینده‌های هوا، آلودگی آبهای سطحی و زیر زمینی، و بیکاری در کشور نمایان شده و موانع و محدودیت‌های جدی فراروی توسعه کشور به طور عام و قرار گرفتن کشور در مدار توسعه پایدار ملی قرار داده است.

چالش‌های محیط زیست کشور را از ابعاد مختلف می‌توان بررسی کرد. بخشی از این چالش‌ها ناشی از ساختار سیاسی و نظام برنامه‌ریزی کلان کشور است که تمامی بخش‌ها از جمله محیط زیست نیز تحت تأثیر این نظام قرار دارد و مادامی‌که این مشکلات در این نظام مشاهده می‌شوند، چیره شدن بر چالش‌های محیط زیست به سادگی امکان پذیر نیست، لذا ضروری است در تحلیل چالش‌های محیط زیست به این موضوع نیز پرداخته شود تا بتوان نگاهی فراگیر و همه جانبه به مسائل و مشکلات کشور به طور عام و محیط زیست به طور اخص داشت. بر این اساس در این فصل ضمن بررسی برخی از روندها و فرایندهای محیط زیست کشور و مقایسه آن‌ها با برخی از کشورها، مهم‌ترین چالش‌ها و مشکلاتی که در حال حاضر کشور با آن مواجه است، مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۲۲-۱- تحولات جمعیت، شهر نشینی و پیامدهای آن بر محیط زیست

ایران به عنوان یک سرزمین پهناور به دلایل موقعیت جغرافیایی، شرایط بوم شناختی و نزدیکی با مراکز تمدنی قدیم، تاریخ پر فراز و نشیبی را شاهد بوده است. وجود شرایط بوم شناختی حاکم بر کشور باعث شده است تا پیکره جغرافیایی این سرزمین از تنوع و گوناگونی برخوردار شود. ویژگی جغرافیایی این سرزمین یعنی قرار گرفتن در کمر بند خشک کره زمین و کوهستانی بودن پهنه جغرافیایی آن از جمله عوامل مؤثر مکان گزینی و استقرار فعالیت‌ها و شکل‌گیری انواع معیشت‌های یکجانشینی و کوچ نشینی در طول تاریخ بوده‌اند. به طور خلاصه عوامل مؤثر در شکل‌گیری سازمان فضایی کشور و توزیع سکونتگاه‌ها را می‌توان در دو گروه عوامل ارادی و عوامل غیرارادی تقسیم‌بندی کرد (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۹۵).

عوامل غیرارادی به آن گروه از عوامل اطلاق می‌شود که اراده بشر حداقل در شرایط حاضر نقش تعیین کننده‌ای در دگرگونی و تحول آن ندارد. این عوامل نیز به نوبه خود به دو گروه جغرافیای طبیعی و پیشینه تاریخی طبقه‌بندی می‌شود. اسکان جمعیت در جوار منابع آب و خالی از سکنه شدن بخش اعظم کشور از سکنه به دلیل کمبود و فقدان آب از مهم‌ترین عوامل غیر ارادی اسکان جمعیت و فعالیت در پهنه کشور قلمداد می‌شود. **عوامل ارادی** نیز به عواملی اطلاق می‌شود که تحت تأثیر اراده آدمی و تبعیت از سیاست‌ها و برنامه‌های اتخاذ شده، باعث تکوین، تکامل و مکان‌گزینی فعالیت‌ها در پهنه سرزمین

می‌شوند. این عوامل نیز به نوبه خود به سه گروه اقتصادی، ویژگی‌های فرهنگی – سیاسی – نظامی و تحولات فراملی طبقه‌بندی می‌شوند. ساختار اقتصادی (عوامل اقتصادی) همواره در شکل‌گیری و مکان گزینی فعالیت‌ها نقش داشته اساسی داشته است. شیوه‌های تولید، اولویت‌بندی فعالیت‌ها در تخصیص منابع و به دنبال آن اتخاذ سیاست‌های مختلف واردات و صادرات که به‌نوبه خود باعث شکل‌گیری مراکز تولید و مصرف، ایجاد قطب‌های صنعتی و کشاورزی و... غیره همواره در شکل‌گیری سازمان فضایی کشور نقش اصلی را ایفا کرده و همچنان نیز نقش اصلی را دارا است. ویژگی‌های اعتقادی، قومی و فرهنگی و ملاحظات سیاسی و نظامی نیز از دیگر عوامل شکل‌گیری سازمان فضایی کشور قلمداد شده و به‌صورت مستمر بر نحوه توزیع فعالیت‌ها و سکونتگاه‌ها تأثیر گذاشته است. برای مثال رونق شهرهای مقدس نظیر مشهد و قم به دلیل وجود اماکن مقدس، توسعه شهرهایی نظیر زاهدان، یاسوج، شهرکرد و برخی از شهرهای غربی کشور به دلیل ملاحظات سیاسی، توسعه بندر چابهار و مهران به دلیل ملاحظات نظامی، از نمونه‌های سازمان‌یابی فضایی ارادی کشور قلمداد می‌شوند، که ویژگی‌های اقتصادی در مکان‌گزینی آن‌ها نقش کمتری داشته است.

به این ترتیب در نتیجه مجموعه‌ای از عوامل ارادی و غیر ارادی، توزیع و بارگذاری جمعیت و در پهنه کشور از ساختاری بسیار نامتعادل پیروی می‌کند. این ساختار نامتعادل و بارگذاری بیش از ظرفیت برد[1] در مناطق خاصی زمینه بروز انواع معضلات اجتماعی و محیط زیستی را در کشور رقم زده است، که پیامدهای آن را می‌توان به صورت آلودگی هوا، کاهش کمیت و کیفیت منابع آب، تولید پسماندها، حاشیه نشینی و بروز انواع ناهنجاری‌های شهری در این مناطق مشاهده کرد. به همین علت بررسی و تحلیل این روندها برای اتخاذ راهبردها و سیاست‌های محیط زیستی، اجتماعی و کالبدی بسیار حائز اهمیت است.

بررسی تحولات جمعیت و سکونت در خلال چند دهه گذشته فراز و فرودهای زیادی را نمایان می‌سازد. بر اساس اطلاعات موجود، جمعیت کشور از ۳۳۷۰۸ هزار نفر در سال ۱۳۵۵ با نرخ رشد ۳/۹ درصد به ۴۹۴۴۵ هزار نفر در سال ۱۳۶۵ افزایش یافته است. براساس طرح آمارگیری جاری جمعیت در سال ۱۳۷۰، جمعیت کشور در سال مزبور ۵۵۸۳۷ هزار نفر اعلام شد که در قیاس با جمعیت سال ۱۳۶۵ به معنای پیدایش آهنگ رشد سالانه‌ای معادل ۲/۴۶ درصد بوده است که به تدریج شواهدی از تقلیل آهنگ نرخ رشد در ایران هویدا شد. روند کاهش نرخ رشد جمعیت در دوره ۷۵ـ۱۳۷۰ و هم‌زمان با سیاست‌های دولت مبنی بر کنترل رشد جمعیت، براساس سرشماری عمومی نفوس و

1.caring capacity

مسکن سال ۱۳۷۵، شدت بیشتری یافت و به ۱.۴۷ درصد تقلیل یافت و جمعیت کشور به ۶۰۰۵۵ هزار نفر رسید. بر اساس سرشماری عمومی نفوس مسکن در سال ۱۳۸۵، جمعیت کشور در سال مزبور حدود ۷۰۴۹۵/۷ هزار نفر اعلام شده است که به معنای آهنگ رشد سالانه‌ای معادل۱/۶ درصد طی دوره ۸۵-۱۳۷۵ است. بر اساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن کشور در سال ۱۳۹۰، جمعیت کشور معادل ۷۵۱۴۹/۶ هزار نفر اعلام شد که معادل ۱.۲۸ درصد رشد سالانه طی دوره ۹۰-۱۳۸۵ بوده است.

به موازات افزایش جمعیت کشور و به تبعیت از سیاست‌های توسعه صنعتی، رشد شهرنشینی در کشور نیز در چند دهه اخیر روند افزایش قابل توجهی یافته است. براساس اطلاعات موجود تعداد شهرهای کشور از ۳۷۳ شهر در سال ۱۳۵۵ به ۴۹۶ شهر در سال ۱۳۶۵ و ۵۱۴ شهر در سال ۱۳۷۵ رسید. این روند در سال‌های بعد نیز همچنان سیر صعودی داشته و شمار آن‌ها به ۱۰۱۴ شهر در سال ۱۳۸۵ و ۱۲۲۴ شهر در سال ۱۳۹۰، و ۱۲۴۳ شهر در سال ۱۳۹۴ رسیده است. به این ترتیب در خلال سال‌های گذشته به طور متوسط سالانه ۲۲ شهر بر شهرهای کشور افزوده شده است. هم‌زمان با تحولات یاد شده طی این دوره ضریب شهرنشینی در کشور نیز افزایش چشمگیری یافته است؛ به طوری‌که جمعیت شهری کشور از ۱۵.۸ میلیون نفر در سال ۱۳۵۵ به ۵۷.۳ میلیون نفر در سال ۱۳۹۴و ضریب شهر نشینی از ۴۷ درصد به ۷۲.۷ درصد طی این دوره افزایش یافته است. برعکس طی این دوره به دلایل مختلف سهم جمعیت روستایی به شدت کاهش‌یافته و از ۵۳ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۲۷.۳ درصد در سال ۱۳۹۴ تنزل کرده است (جدول ۲۲-۱).

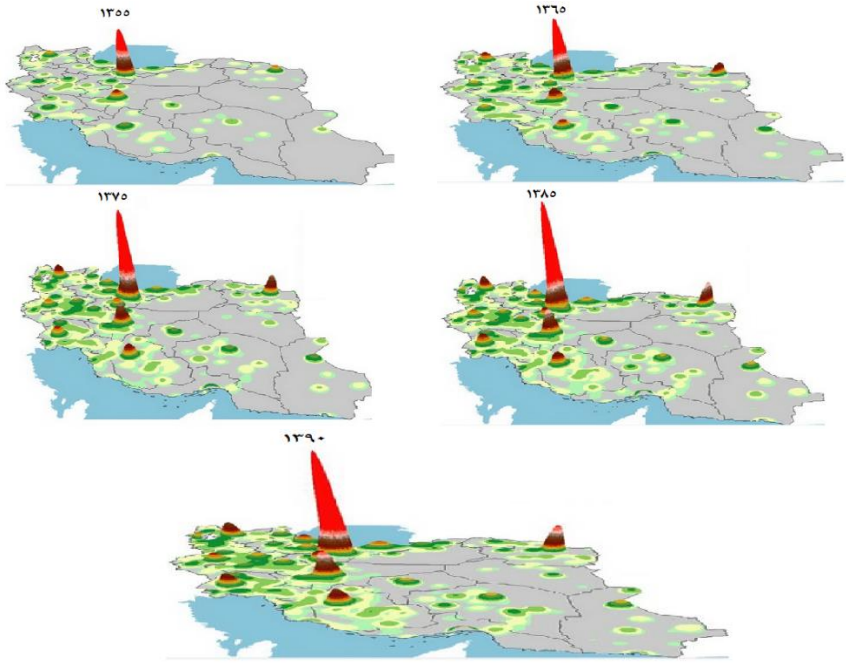
جدول ۲۲-۱- تحولات جمعیت و تحول جمعیت شهری و روستایی کشور طی دوره ۹۴-۱۳۵۵

سال	تعداد شهرها	جمعیت (هزارنفر)						ضریب شهرنشینی (درصد)
		شهری	نرخ رشد	روستایی	نرخ رشد	جمع کل	نرخ رشد	
۱۳۵۵	۳۷۳	۱۵۸۵۵	-	۱۷۸۵۴	-	۳۲۳۷۰۹	-	۴۷
۱۳۶۵	۴۹۶	۲۶۸۴۵	۵/۴	۲۲۶۰۰	۲/۳	۴۹۴۵۴	۳/۹	۵۴/۲
۱۳۷۰	۵۱۴	۳۱۸۳۷	۳/۵	۲۴۰۰۰	۱/۲	۵۵۸۳۷	۲/۴۶	۵۷
۱۳۷۵	۶۱۵	۳۶۸۱۸	۲/۹	۲۳۲۳۸	-۰/۶۴	۶۰۰۵۴	۱/۴۷	۶۱/۳
۱۳۸۵	۱۰۱۴	۴۸۲۵۹/۹	۲/۷	۲۲۱۳۱	-۰/۴۸	۷۰۴۹۵/۷	۱/۶	۶۸/۴
۱۳۹۰	۱۲۲۴	۵۳۶۴۶.۶	۲/۱	۲۱۴۴۶.۷	-۰.۶۲	۷۵۱۴۹.۶	۱.۲۸	۷۱/۳
۱۳۹۴	۱۲۴۳	۵۷۳۲۷	۱/۶	۲۱۴۴۶	۰	۷۸۷۷۳	۱.۲	۷۲/۷

منبع: سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۰، ۱۳۷۵، ۱۳۹۰ و سالنامه آماری سال ۱۳۹۴ـ مرکز آمار ایران

با بررسی تحول نظام سکونتگاهی در چند دهه گذشته می‌توان به خوبی تمرکز و بارگذاری بیش از ظرفیت تحمل محیط زیست در کشور را در سازمان فضایی کشور تبیین کرد. یکی از شاخص‌هایی که می‌تواند این پدیده را در کشور تبیین نماید، تراکم جمعیت در واحد سطح است. شکل (۲۲-۱) روند تحولات تراکم جمعیت را در خلال چند دهه گذشته در کشور نمایان می‌سازد.

شکل ۲۲-۱ روند تحولات تمرکز جمعیت در کشور در بازه زمانی ۱۳۵۵ الی ۱۳۹۰



منبع: امور برنامه‌ریزی، آمایش و محیط زیست (۱۳۹۰)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

لازم به توضیح است که هر چند تحولات شهرنشینی کشور به عنوان یکی از شاخص‌های توسعه محسوب می‌شود و اساساً جریان حرکت تکاملی فرهنگ و تمدن، انسان را به سوی شهرنشینی سوق می‌دهد، اما شواهد موجود از تحولات شهرنشینی در کشور حاکی از آن است که حداقل بخشی از این تحولات به موازات تکوین و تکامل نظام تولید و همچنین بهبود کارکردهای شهرها صورت نگرفته است، بلکه معلول تشدید شکاف درآمدی بین مناطق شهری و روستایی، تفاوت در بهره‌مندی از امکانات، درآمدهای انتظاری بیشتر در مناطق شهری، ضعف نظام تولید در جوامع روستایی، نارسایی سیاست‌ها و غیره است. به این ترتیب می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که گسترش شهر نشینی و شهرگرایی در ایران به مانند بسیاری از

جوامع در حال توسعه نشات گرفته از روابط، مناسبات و ساختارهای تولیدی و اقتصادی و نهایتاً الزامات و ضرورت‌های توسعه نبوده و نمی‌توان از این نماگر به مانند کشورهای توسعه یافته به عنوان معیاری از پیشرفت و توسعه برآمده از پویایی اقتصاد و توسعه یاد کرد. بخش اعظم افزایش جمعیت شهری کشور از مهاجرپذیری یا تغییر موقعیت روستا به شهر و یا جذب و ادغام روستاها در شهر است. در خلال سال‌های یاد شده تعداد زیادی از شهرها از دل بافت روستایی متولد شده و تعداد زیادی از نقاط روستایی با اراضی کشاورزی قابل توجه و حاصلخیز در نتیجه توسعه شهری تغییر کاربری داده و توسط این نواحی بلعیده شده و از چرخه تولید خارج شده‌اند. به این ترتیب پیامدهای تمرکز جمعیت و فعالیت در بخش‌های خاصی از کشور طیف گسترده‌ای از معضلات زیست محیطی و اجتماعی را در کشور، به ویژه کلان‌شهرهای کشور رقم زده است که از نمونه‌های آن‌ها می‌توان به تشدید آلودگی‌های آب و هوا خصوصاً در کلان‌شهرها، حاشیه‌نشینی، بلعیده شدن بسیاری از اراضی مرغوب کشاورزی توسط بخش مسکن و فعالیت‌های صنعتی، تشدید ناهنجاری‌های اجتماعی در جوامع حاشیه‌نشین اشاره کرد. این پدیده‌ها در صورت عدم اتخاذ تدابیر مناسب می‌توانند زمینه ساز بروز انواع ناپایداری‌های اجتماعی و زیست محیطی در آینده شوند.

بررسی تطبیقی رشد شهرنشینی نیز تفاوت‌های زیادی را در بین کشورها نمایان می‌سازد (جدول ۲۲-۲). البته باید متذکر شد که موضوع شهرنشینی، پدیده‌ای غالب در فرایند تحولات اقتصادی و اجتماعی در جهان است. در سال ۱۹۰۰ تنها ۱۲ الی ۱۴ درصد جمعیت در شهرها زندگی می‌کرده‌اند، در حالی که تا سال ۱۹۹۰ این نسبت به ۴۳ درصد و در سال ۲۰۱۳ به ۵۳ درصد بالغ شده است، که بخش اعظم این افزایش شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه حادث شده است. متأسفانه تغییر و تحولات شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه بر خلاف کشورهای توسعه یافته، فاقد انسجام و پیروی از برنامه‌های مدون شهرسازی است و متناسب با ارتقای کارکردهای شهری انجام نمی‌شود و عمدتاً بر مبنای شکل‌گیری حاشیه‌نشینی و سکونت مهاجرین در مناطق آسیب‌پذیر شکل می‌گیرد. در حقیقت تکامل و توسعه تدریجی شهرها، به‌ویژه کلان‌شهرها در کشورهای در حال توسعه عمدتاً به صورت برنامه‌ریزی نشده حاشیه نشینان شکل می‌گیرد. عموماً اسکان حاشیه نشینان در روی شیب‌های تند، دشت‌های سیل‌گیر رودخانه‌ها و سایر نواحی آسیب‌پذیر و پرخطر انجام می‌شود که این پدیده امکان ارائه خدمات زیربنایی مانند حمل و نقل، تأمین آب و ایجاد سیستم فاضلاب، مدیریت زباله‌ها و سایر زیربناها را بسیار پرهزینه و بعضاً نیز غیر ممکن می‌سازد. از سوی دیگر در خلال چند دهه گذشته در بیشتر کشورهای در حال توسعه از

جمله ایران، به دلیل بهره‌برداری‌های بی‌رویه از منابع طبیعی و محیط زیستی، به‌ویژه منابع آب بسیاری از اراضی کشاورزی روستایی از حیز انتفاع خارج شده و توانایی نگه داشت جمعیت را ندارند. زمانی که این سامانه‌های طبیعی روبه زوال می‌روند، مردم در این نواحی ناچار به مهاجرت می‌شوند و موجی از آوارگان محیط زیستی را پدید می‌آورند.

جدول ۲۲-۲- تحولات شهرنشینی در ایران و کشورهای منتخب جهان در سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۱۳

نام کشور	نرخ شهر نشینی (درصد)	
	۱۹۹۰	۲۰۱۳
ترکیه	۵۹	۷۲
عربستان	۷۷	۸۳
امارات متحده	۷۹	۸۵
پاکستان	۳۱	۳۸
مصر	۴۳	۴۳
کویت	۹۸	۹۸
قزاقستان	۵۶	۵۳
عراق	۷۰	۶۹
قطر	۹۳	۹۹
عمان	۶۶	۷۷
سوریه	۴۹	۵۷
لبنان	۸۳	۸۸
یمن	۲۱	۳۳
بحرین	۸۸	۸۹
ازبکستان	۴۰	۳۶
آذربایجان	۵۴	۵۴
اردن	۷۳	۸۳
ترکمنستان	۴۵	۴۹
گرجستان	۵۵	۵۳
ارمنستان	۶۷	۶۳
قرقیزستان	۳۸	۳۵
تاجیکستان	۳۲	۲۷
ایران	۵۶	۷۲
ژاپن	۷۷	۹۲
هند	۲۶	۳۲
فرانسه	۷۴	۷۹
افغانستان	۱۸	۲۶
جهان	۴۳	۵۳

Source: 2015 world development indicators, World Bank

به این ترتیب مشاهده می‌شود که تأثیر عوامل جمعیتی و الگوهای سکونت بر زندگی بشر و محیط زیست بسیار عمیق و پیچیده است. تغییرات جمعیت و نوع بارگذاری فعالیت‌ها در پهنه سرزمین در زمره مهم‌ترین پیشران‌های عمده مؤثر بر تحولات اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی است. زنجیره پیشران‌هایی که در نتیجه تحولات جمعیتی و بهره‌برداری‌های بی رویه می‌توانند منجر به تخریب محیط زیست شوند و پایداری و ثبات کشورها را تهدید کنند، برای صاحب نظران محیط زیست و بوم شناسان کاملا شناخته شده است. این پیشران‌ها به صورت چرخه‌های معیوب افزایش جمعیت، فقر و تخریب محیط زیست عمل می‌کنند. به عنوان مثال در کشورهای کمتر توسعه یافته که به منابع پایه وابسته هستند، با افزایش جمعیت، تقاضای هیزم برای تأمین سوخت افزایش پیدا می‌کند و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع را تشدید می‌کند که این پدیده در نهایت می‌تواند از توان بازتولید جنگل‌ها فراتر رود. در مرحله بعد و با تخریب جنگل‌ها و مراتع، بازدهی و توان بازتولید آن‌ها به شدت تنزل می‌کند، و با کاهش میزان چوب، پسماندهای جانوران اهلی و ضایعات کشاورزی به عنوان سوخت مورد استفاده قرار می‌گیرد، این پدیده نیز به نوبه خود باعث کاهش بازگردش مواد غذایی در خاک می‌شود و حاصلخیزی آن‌ها را کاهش می‌دهد. از سوی دیگر این اراضی کم بازده نیز به موازات افزایش جمعیت و تعداد دام با شتاب بیشتری مورد بهره برداری قرار می گیرد و از ظرفیت برد و بازتولید سرزمین فراتر می رود. تخریب جنگل ها و مراتع به همراه استفاده بی رویه از منابع آب زیر زمینی، باعث افزایش گریز آب باران و تشدید فرسایش خاک می‌گردد و به‌طور هم‌زمان حاصلخیزی خاک و تغذیه سفره‌های آب زیر زمینی کاهش یابد. در نهایت مردم دیگر قادر به تأمین غذای نخواهند بود و به پناهندگان زیست محیطی تبدیل می‌شوند. فروافت[1] و فروپاشی[2] از زیست بوم‌ها نیز باعث می‌شود مردم این مناطق به نزدیک‌ترین سکونتگاه‌های انسانی به‌ویژه شهرها هجوم آورند، و معضلات زیست محیطی این مناطق را تشدید نمایند. در حقیقت این فرایند به مانند زنجیره‌ای از پیشران‌ها در چارچوب یک چرخه معیوب عمل می‌کند که استمرار آن می‌تواند به فروپاشی نظام‌های بوم شناختی و بی ثباتی جوامع انسانی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که از بنیان‌های اقتصادی ضعیفی برخوردار هستند، منجر شود (شکل ۲۲-۲) (براون و همکاران، ۱۳۷۴، پوراصغر سنگاچین و همکاران، ۱۳۹۴).

1.degradation
2.collapse

شکل ۲۲-۲- چرخه معیوب فقر و تخریب محیط زیست

منبع: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴، مستندات برنامه ششم توسعه "محیط زیست"

برای تبیین رابطه بین جمعیت و فعالیت‌ها و اثرات آن‌ها بر محیط زیست و سرزمین در خلال سال‌های گذشته شاخص‌های متعددی ارائه شده است که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به شاخص‌های جای پای بوم شناختی (EF)[1] و توان تولید زیستی (BC)[2] اشاره کرد. این شاخص‌ها درسال ۱۹۹۶ به وسیله ویلیام ریس و ماتیس واکرناگل مطرح شد و به سرعت به عنوان شاخص سنجش پایداری محیط زیست مورد پذیرش قرار گرفت. جای رد پای بوم شناختی مانند یک ابزار حسابداری است که به منظور برآورد و اندازه‌گیری مصرف منابع و جذب آلاینده‌ها برای یک جمعیت یا اقتصاد استفاده می‌شود که بر اساس تبدیل آن‌ها به اراضی بارور محاسبه می‌شود. این مفهوم که به موضوع مقایسه پایداری در بین کشورها تبدیل شده است، اثرات و پیامدهای جوامع، مناطق مختلف، کشورها و افراد را بر محیط زیست با تبدیل آن‌ها به اراضی مورد نیاز برای تولید نیازهای اساسی و جذب آلاینده‌ها، مقایسه می‌کند. به عبارت دیگر جای رد پای بوم شناختی شیوه زندگی انسان‌ها را با پیامدهای محیط زیست مرتبط می‌سازد.

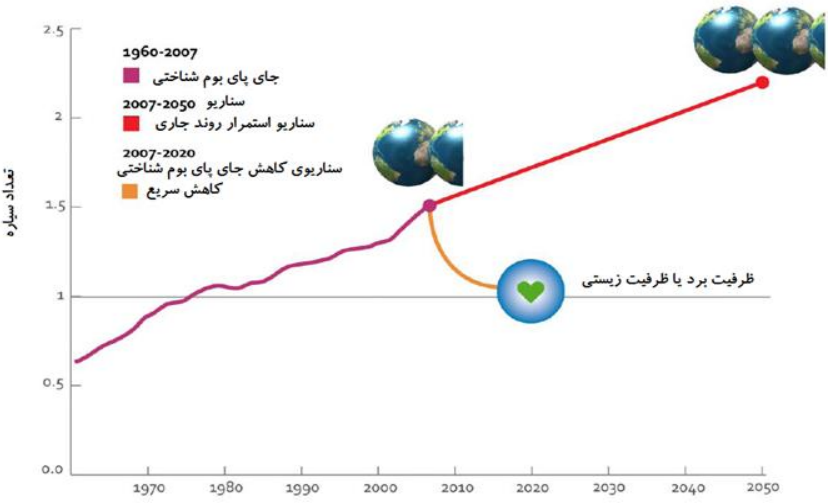
1.ecological footprint
2.biocapacity

ظرفیت تولید طبیعی سرزمین (BC) یا میزان اراضی بارور[1]، کل اراضی یا منابعی است که می‌تواند نیازهای یک فرد، شهر، کشور یا کل جهان را تأمین کند که این شاخص را نیز به هکتار محاسبه می‌کنند. مقدار این شاخص تابعی از وسعت و نوع اراضی بارور یک کشور، میانگین تولید محصولات کشاورزی، مساحت جنگل‌ها، منابع آبی و، تعداد جمعیت است و می‌تواند بر اساس این عوامل نوساناتی را در سال‌های مختلف داشته باشد. این شاخص، این امکان را به وجود می‌آورد که اکوسیستم‌هایی با حاصلخیزی زیستی متفاوت و نواحی متفاوت دنیا در یک واحد یکسان (هکتار جهانی) با یکدیگر مقایسه شوند.

بر اساس گزارش شبکه جهانی جای رد پای بوم شناختی (EFN) که توسط مجموعه‌ای از صاحب‌نظران از سراسر جهان تهیه می‌شود، برآورد شده است که جامعه جهانی از حدود اواخر سال‌های ۱۹۷۰ از ظرفیت تولید طبیعی زمین (BC) فراتر رفته است و گذار از ظرفیت برد[2] را تجربه کرده است. این روند در سال‌های بعد ادامه یافت؛ بطوری‌که تا سال ۲۰۰۷ حدود ۴۰ درصد فراتر از این ظرفیت قرار گرفته است. این روند از فشار مضاعف بر منابع کره زمین حکایت دارد که آثار آن‌ها را می‌توان به صورت انواع کمیابی منابع مانند کمبود آب، کمبود مواد اولیه و انواع معضلات زیست محیطی مانند آلودگی های شدید آب و خاک، بیابان‌زایی، تغییرات اقلیمی گسترده، تخریب جنگل‌ها و مراتع و... در جهان مشاهده کرد. بر این اساس دو سناریو برای جامعه جهانی از سال ۲۰۰۷ الی ۲۰۵۰ مطرح کرده‌اند. بر اساس سناریو استمرار روند فعلی (BAU)[3] در صورتی که روند مصرف منابع و انتشار ضایعات به صورت فعلی افزایش یابد جامعه جهانی به بیش از دو زمین برای ادامه حیات خود نیاز دارد که قطعاً تأمین نیاز جمعیت آدمی با توجه به محدودیت‌های موجود ممکن نخواهد و قطعاً جامعه جهانی با چالش مواجه خواهد شد. بر اساس سناریوی کاهش جای رد پای بوم شناختی، جامعه جهانی با استفاده بهینه از منابع موجود و توسعه فناوری تلاش خواهد کرد تا به صورت کارآمدتری از منابع کره زمین استفاده کند تا قادر باشد جای رد پای بوم شناختی را متناسب با ظرفیت زیستی جهان نماید (شکل ۲۲-۳).

1.productive land
2.overshoot
3. Business as usual

شکل ۲۲-۳- روند تغییرات جای پای بوم شناختی طی دوره ۱۹۶۰ الی ۲۰۰۷ و سناریوهای پیش‌بینی تا سال ۲۰۵۰



Source: Global Footprint Network ۲۰۱۴, available at:

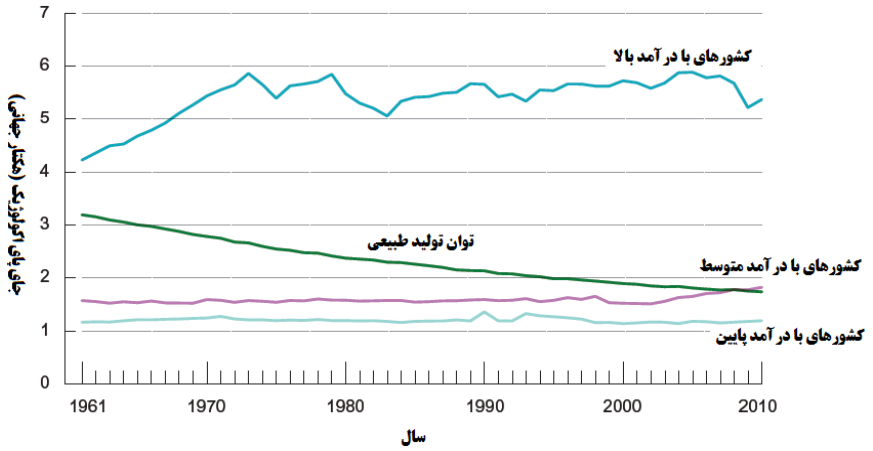
http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/trends/iran_islamic_republic_of/

البته باید متذکر شد که اثرات هر فرد بر محیط زیست جهان تفاوت‌های زیادی را در بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نشان می‌دهد. کشورهای توسعه یافته به دلیل استانداردهای زندگی و درآمدهای بیشتر، منابع بیشتری را مصرف کرده و آلاینده‌های بیشتری را در محیط زیست تخلیه می‌کنند. به عنوان مثال در ایالات متحده امریکا به ازای هر فرد حدود ۳۵۲ کیلوگرم فولاد مصرف می‌شود، حال آنکه در کشور چین ۹۸ کیلوگرم و در هند تنها ۲۴ کیلوگرم به ازای هر فرد فولاد مصرف می‌شود (لستر بروان، ۱۳۸۱).

از سوی دیگر میزان انتشار آلاینده‌های حاصل از این دو گروه از کشورها نیز تفاوت‌های زیادی را در بین کشور نشان می‌دهد. در حالی که در سال ۲۰۱۱ هر امریکایی ۱۹.۱۸ تن دی اکسید کربن در جو زمین منتشر کرده است، این مقدار برای یک شهروند چینی معادل ۴.۹۱ تن و برای یک شهروند هندی ۱.۳۱ تن بوده است (WDI,2015). به این ترتیب مشاهده می‌شود اثراتی که یک فرد در کشورهای توسعه یافته بر منابع و محیط زیست کره زمین تحمیل می‌نمایند به مراتب بیش از کشورهای در حال توسعه و فقیر است که این موضوع را می‌توان در جای پای اکولوژیکی این کشورها مشاهده کرد

(شکل۲۲-۴). به همین علت کشورهای توسعه یافته و ثروتمند باید مسئولیت‌های بیشتری در مقایسه با کشورهای در حال توسعه و فقیر در قبال فرایندهای تخریب محیط زیست بپذیرند که این موضوع در اصل هفتم بیانیه ریو[1] منعکس شده است.

شکل ۲۲-۴- تفاوت جای پای اکولوژیک کشورهای با درآمد بالا، متوسط و پایین طی دوره ۱۹۶۱ الی ۲۰۱۰



Source: Global Footprint Network ۲۰۱۴: available at:

http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/trends/iran_islamic_republic_of/

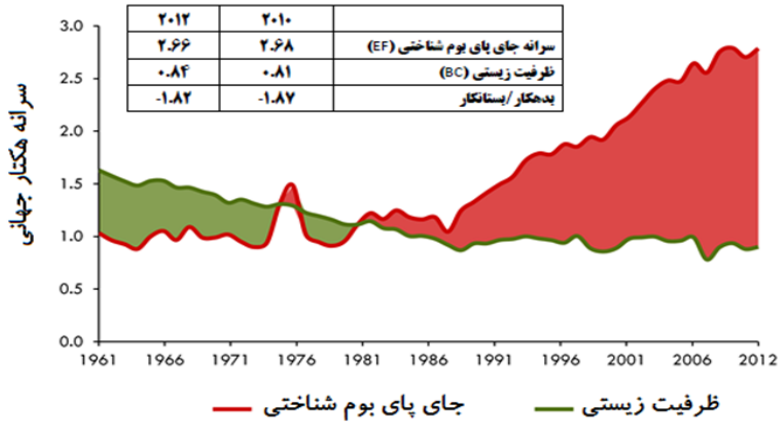
افزایش جمعیت و شهر نشینی به موازات تغییرات الگوهای تولید و مصرف در ایران به همانند بسیاری از کشورهای جهان باعث شده است که مصرف منابع و همچنین انتشار انواع ضایعات و پسماندهای ناشی از این الگوهای تولید و مصرف افزایش یابد که این موضوع به نوبه خود بر شاخص جای رد پای بوم شناختی (EF) و شاخص ظرفیت تولید طبیعی (BC) تأثیر گذاشته است. بر اساس برآوردهای شبکه جهانی جای رد پای بوم شناختی (EFN) که روندهای تحولات آن‌ها برای تمامی کشورها بازسازی می‌شود، شاخص جای رد پای بوم شناختی (EF) و شاخص ظرفیت تولید طبیعی (BC) در ایران فراز و فرودهایی را به تبعیت از نوع الگوهای تولید و مصرف نشان می‌دهد. همان‌گونه که در شکل (۲۲-۵) نشان داده شده است، در اواسط دهه ۱۹۷۰ شاخص ظرفیت زیستی (BC) بالاتر از شاخص جای رد

---

۱. دولت‌ها باید برای برخورداری از روح مشارکت جهانی، در حفاظت، حمایت، اصلاح سلامت و یکپارچگی زیست بوم‌های کره زمین بکوشند. کشورها به تناسب سهمشان در تخریب محیط زیست، مسئولیت‌های مشترک اما متفاوتی دارند. کشورهای توسعه یافته اذعان می‌دارند که نسبت به مشکلاتی که برای محیط زیست جهانی به وجود می‌آورند و متناسب با فناوری‌ها و منابع مالی در اختیار خود، در قبال مسائل جهانی توسعهٔ پایدار مسئولیت بیشتری را عهده‌دار شوند.

پای بوم شناختی قرار داشت که مبین بیانگر وضعیت پایدار کشور بوده است، اما به تدریج و هم‌زمان با تغییر الگوهای تولید و مصرف منابع در کشور و به دنبال آن افزایش انتشار ضایعات این روند از اواخر دهه ۱۹۷۰ معکوس شده و به تدریج شکاف بین این دو شاخص افزایش یافته است که مبین عدم پایداری الگوهای تولید و مصرف و همچنین عدم مصرف بهینه منابع و انتشار ضایعات در کشور است. بر اساس آخرین گزارش شبکه جهانی جای رد پای بوم شناختی، در حالیکه سرانه ظرفیت زیستی (BC) کشور در سال ۲۰۱۲ معادل ۰.۸۴ هکتار بود، سرانه جای پای بوم شناختی کشور در همان سال یاد شده معادل ۲.۶۶ هکتار بوده است که مبین بیانگر بهره‌برداری بیش از ظرفیت برد یا ظرفیت زیستی کشور است، که پیامدهای آن به صورت انواع معضلات زیست محیطی در کشور نمایان شده است.

شکل ۲۲-۵- روند تغییرات جای پای بوم شناختی و ظرفیت زیستی ایران طی دوره ۱۹۶۱ الی ۲۰۱۲



Source: Global Footprint Network ۲۰۱۴: available at:

http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/trends/iran_islamic_republic_of/

جای رد پای بوم شناختی در بین کشورهای مختلف جهان بسته با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی، تعداد جمعیت، میزان توسعه یافتگی، و الگوهای تولید و مصرف تفاوت‌های بسیار زیادی را در بین کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهد (جدول ۲۲-۳). بر این اساس همبستگی مثبتی بین سطح درآمد و جای پای بوم شناختی وجود دارد. به عبارت دیگر این شاخص نشان می‌دهد که کشورهای توسعه یافته در مقایسه با کشورهای در حال توسعه از جای رد پای بوم شناختی بالاتری برخوردار بوده و اثرات تخریبی بیشتری بر محیط زیست، در مقایسه با کشورهای در حال توسعه دارند. لذا می‌توان نتیجه‌گیری کرد که کشورهای توسعه یافته با سرعت بیشتری منابع کره زمین را مورد

استفاده قرار داده و ضایعات و پسماندهای بیشتری را در زمین تخلیه می‌کنند. همچنین باید متذکر شد که در حال حاضر اکثر قریب به اتفاق کشورها وضعیت مشابه ایران دارند و بیش از ظرفیت زیستی خود از منابع بهره برداری می‌کنند، که بازتاب آن به صورت انواع معضلات جهانی محیط زیست از جمله تغییرات آب و هوایی در سطح جهان نمایان شده است. در جدول (۲۲-۳) جای پای بوم شناختی و ظرفیت زیستی تعدادی از کشورهای منتخب جهان ارائه شده است.

جدول ۲۲-۳- مقایسه سرانه جای پای بوم شناختی و ظرفیت زیستی ایران و کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۲

نام کشور	جای پای بوم شناختی (EF)	ظرفیت زیستی (BC)	بدهکار / بستانکار
ایران	۲.۶	۰.۸۴	-۱.۸۲
افغانستان	۰.۸	۰.۵	- ۰.۳
چین	۳.۴	۰.۹	- ۲.۵
روسیه	۶.۸	۴.۷	- ۲.۱
ژاپن	۵	۰.۷	- ۴.۳
ترکمنستان	۵.۵	۲.۸	- ۲.۷
مصر	۲.۲	۰.۶	- ۱.۶
عمان	۷.۶	۱.۹	- ۵.۶
پاکستان	۰.۸	۰.۴	- ۰.۴
کره جنوبی	۵.۷	۰.۷	- ۵
کانادا	۸.۲	۱۶	۷.۸
ایالات متحده امریکا	۸.۲	۳.۸	-۴.۴
استرالیا	۹.۳	۱۶.۶	۷.۳
ایتالیا	۴.۶	۱.۱	- ۳.۵
آذربایجان	۲.۳	۰.۹	- ۱.۴
هند	۱.۲	۰.۵	- ۰.۷
تایلند	۲.۷	۱.۲	-۱.۵
مالزی	۳.۷	۲.۴	-۱.۳
برزیل	۳.۱	۹.۱	۶
آرژانتین	۳.۱	۶.۹	۳.۸
بریتانیا	۴.۹	۱.۳	-۳.۶
آلمان	۵.۳	۲.۳	-۳
فرانسه	۵.۱	۳.۱	-۲
جهان	۲.۷	۱.۸	- ۰.۹

Source: Global Footprint Network ۲۰۱۴: available at:

http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/trends/iran_islamic_republic_of/

۲۲-۲- کاهش کمی و کیفی منابع آب

ایران سرزمینی کوهستانی است که دو رشته کوه البرز با جهت‌گیری شرقی - غربی و رشته کوه زاگرس با جهت‌گیری شمال غربی - جنوب شرقی در آن قرار گرفته‌اند. این دو رشته کوه به عنوان همانند دیواره‌ای مانع رسیدن ابرهای باران‌زا از شمال و غرب کشور شده و به همین دلیل نیز بخش اعظم کشور را مناطق خشک و نیمه خشک تشکیل داده است و کمبود منابع آبی همواره به‌عنوان یک عامل محدودکننده فعالیت‌ها در کشور مطرح بوده است. متوسط بارندگی سالانه در ایران حدود ۲۵۱ میلی‌متر است که طی سال‌های اخیر این به ۲۰۲ میلی متر (میانگین ۸ ساله) تنزل کرده است که این میزان حدود یک سوم متوسط جهانی و نصف بارندگی آسیا است. علیرغم اینکه ایران حدود ۱.۱ درصد از خشکی‌های کره زمین را در برگرفته است، اما سهم ایران از آب‌های شیرین کره زمین فقط ۰.۱۱۵ درصد است.

به این ترتیب شرایط توپوگرافی، تنوع شرایط اقلیمی، نظام توزیع بارش، ساختار فیزیوگرافیک و جهت شیب زمین و بالاخره موقعیت جغرافیایی، باعث شده‌اند که ایران در زمره کشورهای خشک و نیمه خشک طبقه‌بندی شود؛ به طوری که حدود ۷۵ درصد مساحت آن در منطقه خشک و نیمه‌خشک و تنها ۲۵ درصد مساحت آن خارج از این منطقه قرار گرفته است. مجموعه‌ای از شرایط جغرافیایی و پستی و بلندی (توپوگرافی) حاکم بر کشور نیز باعث شده است تا پراکنش نزولات جوی در ایران از توزیع ناموزونی برخوردار شود (جدول ۲۲-۴).

جدول ۲۲-۴- میانگین ۴۶ ساله حجم آب حاصل از ریزش در حوزه های آبریز اصلی کشور (سالهای آبی ۴۸-۱۳۴۷ الی ۹۳-۱۳۹۲)

حوزه آبریز	میانگین ریزش (میلیارد متر مکعب)	درصد	مساحت (هزار کیلومتر مربع)	درصد
دریای خزر	۷۳.۶	۱۸.۶	۱۷۵	۱۰.۸
خلیج فارس و دریای عمان	۱۵۴.۵	۳۸.۶	۴۲۶	۲۶.۲
دریاچه ارومیه	۱۷.۵	۴.۴	۵۲	۳.۲
مرکزی	۱۳۴.۴	۳۳.۶	۸۲۳	۵۰.۷
مرزی شرق	۱۰.۸	۲.۷	۱۰۳	۶.۳
سرخس (قره قوم)	۹.۶	۲.۴	۴۴	۲.۷
کل کشور	۴۰۰.۵	۱۰۰	۱۶۲۳	۱۰۰

منبع: سالنامه آماری کشور ۱۳۹۴- مرکز آمار ایران

همان‌طور که مشاهده می‌شود توزیع مکانی آب در ایران به دلیل شرایط طبیعی بسیار ناهمگن است. حوزه آبریز خزر با ۱۰.۸ درصد مساحت کشور از۱۸.۶ درصد نزولات جوی برخوردار بوده و حوزه آبریز مرکزی با ۵۰.۷ درصد مساحت، تنها ۳۳.۶ درصد حجم بارش را به خود اختصاص داده است. با توجه به مساحت کل خشکی های کشور، یعنی ۱۶۲۳ کیلومتر مربع و احتساب میانگین بارندگی در سطح کشور، حجم کل آب دریافتی بر اساس میانگین ۴۶ ساله حدود ۴۰۰.۵ میلیارد متر مکعب است. این میزان آب هر چند که از نظر کمی قابل توجه است، لیکن به دلیل شرایط آب و هوایی خشک حاکم بر بخش وسیعی از کشور، مقدار زیادی از آن، یعنی ۶۰ درصد از طریق تبخیر مستقیم از دسترس خارج می‌شود. ۱۱ درصد نیز از طریق جنگل‌ها، مراتع و نواحی کشت دیم تبخیر و تعرق می‌شود. بدین ترتیب در مجموع بیش از ۷۰ درصد از آب‌های دریافتی قبل از وارد شدن در چرخه مصرف از طریق تبخیر و تعرق سریعاً از دسترس خارج می‌شود. به این ترتیب حجم آب باقیمانده برای کشور حدود ۱۳۰ میلیارد مترمکعب بوده و در حقیقت پتانسیل آبی کشور را تشکیل می‌دهد (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۹۴).

البته باید یادآور شد که رقم ۱۳۰ میلیارد متر مکعب که همواره در منابع مختلف به عنوان پتانسیل آبی ذکر می‌شود، متوسط حجم بلند مدت پتانسیل آبی کشور را نشان می‌دهد. بر اساس مطالعات اخیر به دلیل خشکسالی‌ها و تغییرات اقلیمی چند سال اخیر پتانسیل آبی کشورکاهش محسوسی یافته است. به طوری که این مقدار از ۱۳۰ میلیارد متر مکعب طی دوره ۱۳۳۴ الی ۱۳۷۸ (میانگین ۴۵ ساله) به حدود ۱۲۲/۵ میلیارد متر مکعب طی دوره ۱۳۹۲- ۱۳۴۸ (میانگین ۴۵ ساله) کاهش‌یافته است. رقم مزبور برای میانگین ۱۵ ساله (دوره ۱۳۷۸ الی ۱۳۹۲) نیز باز هم کاهش نشان داده و رقم ۱۱۵ میلیارد متر مکعب را نشان می‌دهد. این مقدار طی سال‌های اخیر باز هم کاهش نشان داده و میانگین پتانسیل آبی کشور برای دوره ۵ ساله ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۲ حدود ۱۰۴ میلیارد متر مکعب را نشان می‌دهد، که مبین کاهش قابل توجه منابع آبی کشور است. البته در سند برنامه ششم توسعه این رقم ۸۸ میلیارد متر مکعب اعلام شده است که مبین کاهش ۳۲ درصد مجموع آب تجدید شونده کشور است. جدول (۲۲-۵) متوسط حجم پتانسیل آبی کشور را بر اساس آخرین بررسی‌های انجام شده توسط وزارت نیرو در مقاطع مختلف نشان می‌دهد.

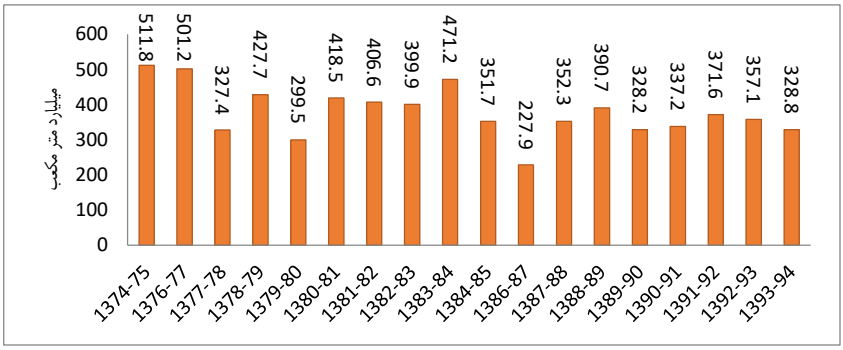
جدول ۲۲-۵- تغییرات حجم آب تجدید پذیر کشور در مقاطع زمانی مختلف

دوره	حجم (میلیارد متر مکعب)
۴۵ ساله دوره ۱۳۷۸-۱۳۳۴	۱۳۰
۴۵ ساله دوره ۱۳۷۷-۱۳۴۵	۱۲۲.۵
۱۵ ساله دوره ۱۳۹۲- ۱۳۷۷	۸۸

منبع: دفتر برنامه‌ریزی کلان آب و آبفا، ۱۳۹۳، وزارت نیرو؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴، سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۹۹-۱۳۹۵).

علاوه بر توزیع ناموزون مکانی نزولات جوی در کشور، توزیع زمانی نزولات جوی در کشور نیز بسیار ناهمگن است و این پدیده در سال‌های اخیر به دلیل پیامدهای ناشی از تغییرات اقلیمی تشدید شده و میزان آن در سال‌های مختلف، و حتی فصول مختلف متغیر است. این مسئله مشکلات گوناگونی را در چند سال اخیر برای بخش‌های مختلف، خصوصاً بخش کشاورزی و بعضاً تأمین آب شرب شهرها به همراه داشته و زیان‌های اقتصادی و اجتماعی زیادی بر این بخش‌ها تحمیل کرده است. به عنوان نمونه در مناطقی که از نظر بارش نزولات جوی در زمره مناطق پر باران طبقه‌بندی می‌شوند، در بعضی از ماه‌های سال کم آبی کاملا مشهود است (استان‌های ساحلی شمال کشور). تحلیل زمانی نزولات جوی بیان کننده دامنه تغییرات زیاد آن از سالی به سال دیگر است. این امر به‌ویژه در نواحی مرکزی کشور که مراکز بزرگ اقتصادی نظیر استانهای تهران، مرکزی، اصفهان و بخشی از استانهای فارس، کرمان، خراسان و تعداد دیگری از استان‌های کشور را در بر می‌گیرد، بسیار مشهود است. نمودار (۲۲-۱) حجم حاصل از ریزش‌های جوی و درصد تغییرات آن‌ها را در سال‌های آبی ۷۵-۱۳۷۴ الی ۹۴-۱۳۹۳در حوزه های آبریز شش‌گانه کشور نشان می‌دهد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۴).

نمودار ۲۲-۱- میانگین نزولات جوی کشور طی سال‌های آبی ۷۵-۱۳۷۴ الی ۹۴-۱۳۹۳



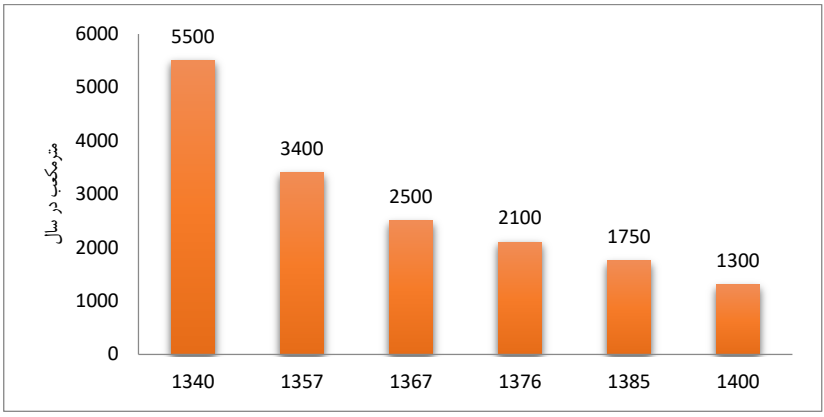
منبع: سالنامه آماری سال ۱۳۹۴، مرکز آمار ایران

به این ترتیب فراز و فرودهای نزولات جوی طی سال‌های مختلف مسائل و مشکلات متعددی را برای کشور بوجود آورده و پیش‌بینی می‌شود که با توجه به تغییرات اقلیمی این نوسانات در آینده بیشتر شود. از سوی دیگر با توجه به روند رشد جمعیت کشور و تشدید نیاز بخش‌های مختلف و همچنین الگوهای نامناسب مصرف آب در کشور، افزایش مصرف آب بخش کشاورزی، شهری و روستایی و صنعتی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود که این مسئله به معنای فشار بیشتر بر منابع آبی محدود کشور است.

به این ترتیب علیرغم کاهش منابع آب تجدیدشونده کشور، میزان مصرف منابع آبی کشور طی چند سال اخیر نه تنها کاهش نیافته، بلکه افزایش نیز یافته است. اطلاعات مورد بررسی نشان می‌دهد که میزان مصرف براساس اطلاعات طرح جامع آب در سال ۱۳۷۸، حدود ۸۸ میلیارد مترمکعب بوده است، که بر اساس مطالعات به هنگام‌سازی طرح جامع آب کشور (منتهی به اطلاعات سال پایه ۸۶-۱۳۸۵) به حدود ۱۰۰ میلیارد مترمکعب افزایش یافته است که ۴۰٪ آن از منابع آب سطحی و ۶۰٪ آن از منابع آب زیرزمینی تأمین می‌شود.

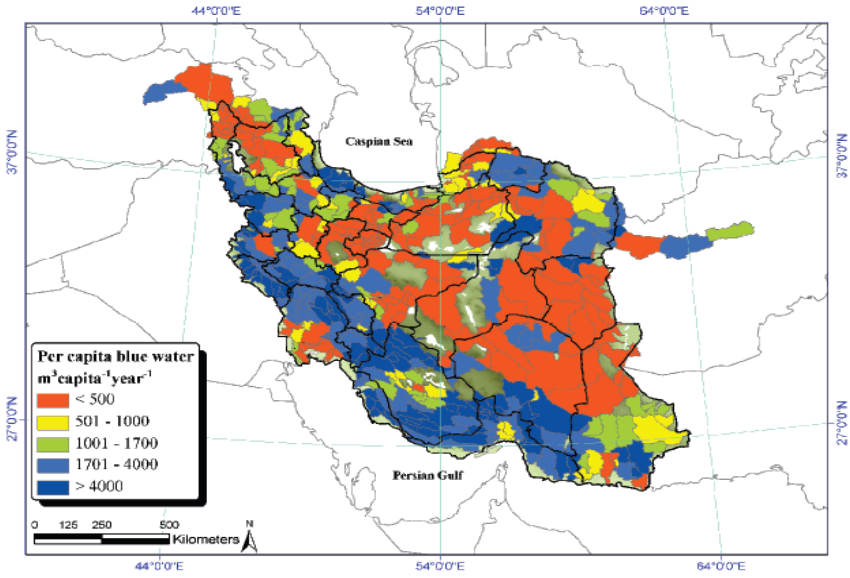
در حالی که متوسط پتانسیل آبی کشور رقم ثابت و بعضاً روبه کاهشی است، تقاضا برای آب به علت رشد جمعیت، توسعه کشاورزی، شهر نشینی و صنعت در خلال سال‌های اخیر، متوسط سرانه آب قابل تجدید کشور را تقلیل داده است، به طوری که این رقم در سال ۱۳۴۰ حدود ۵۵۰۰ مترمکعب بود در سال ۱۳۵۷ به حدود ۳۴۰۰، در سال ۱۳۶۷ به حدود ۲۵۰۰، و در سال ۱۳۷۶ به حدود ۲۱۰۰ مترمکعب کاهش‌یافته است. با توجه به روند افزایش جمعیت کشور این رقم در سال ۱۳۸۵ به حدود ۱۷۵۰، و در افق سال ۱۴۰۰ به حدود ۱۳۰۰ مترمکعب تنزل خواهد یافت (نمودار ۲۲-۲). صرف نظر از تفاوت‌های آشکار منطقه‌ای در کشور و طیف گسترده مناطق خشک نظیر سواحل خلیج فارس و دریای عمان، نیمه شرقی کشور از خراسان تا سیستان و بلوچستان و نیز حوزه‌های مرکزی که میزان سرانه آب قابل تجدید در آن‌ها از میزان متوسط کشور به مراتب پایین‌تر است، ارقام متوسط سرانه آب کشور در سال‌های آینده به مفهوم ورود ایران به مرحله تنش آبی از سال ۱۳۸۵ و ورود به حد کم آبی (مواجه با کمبود جدی آب) در سال ۱۴۱۵ شمسی خواهد بود.

نمودار ۲۲-۲- روند تغییرات سرانه آب تجدیدپذیر طی دوره ۱۳۴۰ الی ۱۳۸۵ و پیش بینی سال ۱۴۰۰



البته باید متذکر شد که سرانه آب تجدیدپذیر کشور، متوسط سرانه آب را در سطح ملی کشور نشان می‌دهد. این سرانه بسته به میزان جمعیت و شرایط اقلیمی مناطق مختلف تفاوت‌های زیادی را نشان می‌دهد و از کمتر از ۵۰۰ متر مکعب در نیمه شرقی و مرکزی تا بیش از ۴۰۰۰ مترمکعب در مناطق شمالی و غربی در نوسان است (شکل ۲۲-۶).

شکل ۲۲-۶- تغییرات سرانه آب تجدیدپذیر به تفکیک مناطق مختلف در ایران



Source: Yang, 2010

منبع: مستندات برنامه ششم توسعه، اسناد پشتیبان محیط زیست (۱۳۹۴)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

بررسی شاخص‌های دسترسی به آب با شاخص‌های بین‌المللی از وضعیت نگران کننده این منابع در کشور حکایت دارد. شاخص فالکن مارک[1] یکی از شاخص‌های شناخته شده در این زمینه است که توسط مالین فالکن مارک[2] دانشمند سوئدی (۱۹۸۶) در مورد بحران آب بر اساس مقدار سرانه آب تجدید پذیر سالیانه هر کشور تعریف شده است. فالکن مارک سرانه آب ۱۷۰۰ متر مکعب در سال را به عنوان شاخص تنش، و میزان ۱۰۰۰ مترمکعب آب در سال را به عنوان شاخص کمبود معرفی کرده است. بر این اساس کشورهایی که سرانه منابع آب تجدید پذیر بیش از ۱۷۰۰ متر مکعب داشته باشند، مشکل بحران آبی ندارند و کشورهایی که دارای سرانه آب تجدید پذیر بین ۱۰۰۰ تا ۱۷۰۰ مترمکعب داشته باشند در زمره کشورهای دارای تنش آبی، و کشورهای دارای سرانه آب تجدید پذیر کمتر از ۱۰۰۰ متر مکعب در سال در زمره کشورهای با کمبود آب طبقه‌بندی می‌شوند. کشورهایی که سرانه آب تجدیدپذیر آن‌ها کمتر از ۵۰۰ متر مکعب در سال باشد نیز در زمره کشورهای با کمیابی مطلق آب طبقه بندی می‌شوند. بر مبنای این تقسیم‌بندی، در سال ۲۰۱۳ مقدار سرانه آب تجدیدپذیر کشور معادل ۱۶۵۹ بوده است که بیانگر ورود ایران به مرحله تنش آبی است.

برداشت بی‌رویه منابع آبی کشور، به‌ویژه منابع آب زیرزمینی به میزان فراتر از توان تجدیدپذیری آن‌ها، یکی دیگر از چالش‌های اساسی در بخش آب است که در حال حاضر مشکلات جدی را در کشور پدید آورده است. این برداشت‌ها باعث شده است تا در بسیاری از نواحی کشور سطح سفره‌های آب زیرزمینی افت کند. این پدیده به موازات خشکسالی‌های اخیر در کشور، باعث افزایش بهره‌برداری از آبهای زیرزمینی شده و خسارات غیر قابل جبرانی را بر منابع آبی زیرزمینی کشور وارد کرده است. جدول (۲۲-۶) تعداد چاه‌ها و میزان برداشت از آب‌های زیر زمینی کشور را طی دوره ۱۳۹۱-۱۳۵۱ و وضعیت بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی کشور را در حوزه‌های اصلی کشور نشان می‌دهد.

1. Falkenmark Index
2. Malin Falkonmark

جدول ۲۲-۶- تعداد چاه‌ها و میزان برداشت از آب‌های زیر زمینی طی دوره ۹۱-۱۳۵۱

سال آبی	تعداد (حلقه)	برداشت (میلیارد متر مکعب)
۵۱-۵۲	۴۷۱۳۷	۹۱.۱۵
۵۴-۵۵	۵۸۸۹۸	۱۱.۳۵۷
۶۳-۶۴	۱۶۴۴۲۳	۲۸.۶۰۱
۶۷-۶۸	۲۲۱۶۹۱	۳۲.۵۹۹
۶۹-۷۰	۲۵۵۵۲۲	۳۸.۰۳۵
۷۱-۷۲	۲۶۴۴۴۴	۳۷.۰۳۱
۷۲-۷۳	۳۰۷۵۵۸	۳۹.۳۳۱
۷۳-۷۴	۳۳۶۲۶۶	۳۸.۶۹۹
۷۴-۷۵	۳۷۳۹۵۲	۴۱.۸۷۱
۷۵-۷۶	۳۷۸۲۶۲	۴۱.۸۶۱
۷۶-۷۷	۳۹۲۶۹۳	۴۳.۱۹۱
۷۷-۷۸	۴۱۱۱۸۶	۴۲.۶۵۴
۷۸-۷۹	۴۱۴۷۳۴	۴۳.۹۸۳
۷۹-۸۰	۴۳۳۳۹۱	۴۴.۰۲۱
۸۰-۸۱	۴۵۰۶۵۳	۴۴.۹۵۵
۸۱-۸۲	۴۵۸۰۶۹	۴۵.۴۱۲
۸۲-۸۳	۴۶۸۰۴۹	۴۴.۸۹۵
۸۳-۸۴	۵۱۵۰۹۲	۴۷.۵۳۵
۸۵-۸۶	۵۸۸۷۴۳	۴۸.۶۲۱
۸۵-۸۶	۶۲۴۸۳۸	۴۸.۹۰۷
۸۶-۸۷	۶۳۰۸۲۹	۴۹.۶۰۵
۸۷-۸۸	۶۴۰۸۹۹	۴۸.۸۳۷
۸۸-۸۹	۶۴۸۹۱۴	۴۷.۲۹۹
۸۹-۹۰	۶۸۸۸۴۰	۴۶.۸۴۴
۹۰-۹۱	۷۶۳۷۶۴	۴۷.۱۸۲

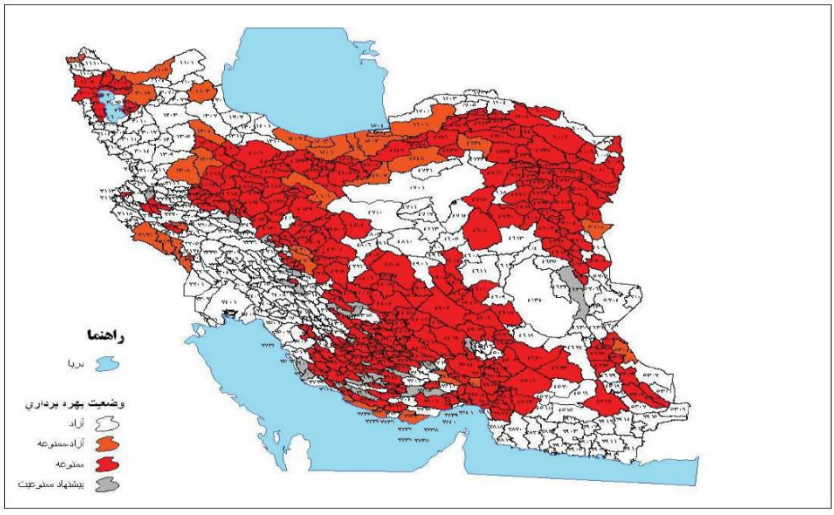
منبع: بحران آب، توهم یا واقعیت (۱۳۹۴)، وزارت نیرو، ویژه بحران آب در ایران، ضمیمه اقتصادی روزنامه شرق، ص ۳۵

همان‌گونه که در جدول (۲۲-۶) مشاهده می‌شود تعداد چاه‌های عمیق و نیمه عمیق کشور از حدود ۴۷ هزار حلقه در سال آبی ۱۳۵۲-۱۳۵۱به حدود ۷۶۳ هزار حلقه چاه در سال آبی ۱۳۹۰-۱۳۹۱ افزایش یافته و میزان برداشت نیز از ۹ میلیارد متر مکعب به بیش

از ۴۷ میلیارد متر مکعب رسیده است. به این ترتیب طی این دوره تعداد چاه‌ها ۱۶ برابر و میزان برداشت‌ها بیش از ۵ برابر شده است.

برداشت‌های بی‌رویه از آب‌های زیرزمینی کشور طی چند دهه گذشته باعث بحرانی شدن بسیاری از دشت‌های کشور شده و شرایط نامطلوبی را در این مناطق بوجود آورده است که اثرات آن‌ها در کوتاه‌مدت می‌تواند به صورت فرونشست زمین و اثرات بلند مدت آن‌ها نیز به صورت تعارضات و منازعات اجتماعی و همچنین مهاجرت‌های گسترده در این نواحی به سایر مناطق و کانون‌های زیستی و کلان‌شهرهای کشور که در حال حاضر با مشکلات گوناگونی از منظر تأمین آب مواجه هستند، پدیدار شود. در نتیجه برداشت‌های بی‌رویه از منابع آبی، شمار زیادی از دشت‌های کشور (از مجموع ۶۰۹ دشت) در شرایط بحرانی قرار گرفته و بهره‌برداری از آن‌ها ممنوع اعلام شده‌اند. بر اساس آمار و اطلاعات اعلام شده از سوی وزارت نیرو، تعداد دشت‌های ممنوعه از تعداد ۱۹۹ در سال ۱۳۸۰ به ۳۲۰ دشت در سال ۱۳۹۴ رسیده است، که مبین وضعیت نامناسب منابع آب زیرزمینی در این دشت‌ها است (شکل ۲۲-۷).

شکل ۲۲-۷- نقشه پراکنش دشت‌های ممنوعه و آزاد



منبع: وزارت نیرو، دفتر برنامه‌ریزی کلان آب و آبفا، ۱۳۹۳

به این ترتیب مشاهده می‌شود که طی چند دهه گذشته در نتیجه بهره‌برداری‌های بی‌رویه از منابع آب زیر زمینی کشور، کسری آب گسترده‌ای به بار آمده است. این کسری آب تا حدودی نامرئی است. زیرا بیشتر این کسری آب از پمپاژ بیش از حد از آب‌های

زیرمینی تأمین می‌شود که غالبا به چشم نمی‌آید. فرو افتادن سفره‌های آب زیرزمینی، بر خلاف آتش سوزی جنگل‌ها یا توسعه بیابان‌ها، فقط زمانی آشکار می‌شود که چاه‌ها خشک شده و مهاجرت‌ها اتفاق بیفتد. البته باید یادآور شد که امروزه دیگر مسائل و مشکلات آب محدود در مرزهای ملی نیست و با امنیت غذایی جهان گره خورده است. عدم توفیق دولت‌ها در محدود کردن پمپاژ در حد بازده پایدار سفره‌های آب زیرزمینی به معنی آن است که سفره‌های آب زیرزمینی که بیشتر نیازهای آبی جمعیت روبه رشد را تأمین می‌کنند، فروکش می‌کنند که پیامد این پدیده کاهش تولیدات کشاورزی، و در صورت ادامه این روند پایان کشاورزی و روی آوردن آن‌ها به بازارهای جهانی برای تأمین مواد غذایی است (پیرابند ۲۲-۱).

پیرابند ۲۲-۱- آب و امنیت غذایی جهان

کشورهای متعددی در جهان وجود دارند که توانسته‌اند با بهره‌برداری‌های بی‌رویه از منابع آب زیر زمینی، امنیت غذایی خود را تضمین نمایند. اما این روند دیگر پایدار نخواهد بود و این کشورها مجبورند برای تأمین امنیت غذایی خود به بازارهای جهانی برای تأمین غلات روی آورند که در بلند مدت این پدیده می‌تواند به افزایش قیمت جهانی غلات و به خطر افتادن امنیت غذایی جهانی منتهی شود.

برای مثال پایین رفتن سطح سفره آب، تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی به سایر کاربری‌ها، و از دست رفتن نیروی کار کشاورزی در استان‌های در حال صنعتی شدن، باعث شده‌اند تا تولید غلات کشور چین به شدت کاهش پیدا کند. به ویژه محصول گندم این کشور که بیشتر در استان‌های نیمه خشک شمالی کشت می‌شود، در برابر کم آبی بسیار آسیب‌پذیر هستند. در نتیجه افت مستمر منابع آب در خلال سال‌های گذشته میزان تولید محصول غلات این کشور از میزان حداکثر ۱۲۳ میلیون تن در سال ۱۹۹۷ و طی ۸ سال پس از آن به شدت کاهش‌یافته و در سال ۲۰۰۵ به ۹۵ میلیون تن تنزل کرده است، که حدود ۲۳ درصد کاهش نشان می‌دهد.

محصول برنج این کشور نیز در نتیجه کمبود آب کاهش محسوسی داشته و از حدود ۱۴۰ میلیون تن در سال ۱۹۹۷ با ۱۰.۲ درصد کاهش به حدود ۱۲۷ میلیون تن در سال ۲۰۰۵ رسیده است. روی هم رفته تولید غله کشور چین از حداکثر تولید تاریخی ۳۹۲ میلیون تن در سال ۱۹۹۸ به حدود ۳۵۸ میلیون تن کاهش‌یافته است. این کاهش تولید ۳۴ میلیون تنی فراتر از تولید محصول غله کشور کانادا است. چین تا سال ۲۰۰۴ این کاهش تولید را تا حد زیادی با برداشت از ذخائر خود (که در آن سال بسیار

زیاد بود) پنهان می‌کرد. با این وجود در سال یاد شده ۷ میلیون تن غله وارد کرد، اما در صورتی که بهره برداری‌های ناپایدار از منابع آب زیر زمینی این کشور ادامه پیدا کند، این کشور مجبور خواهد شد برای واردات حجم زیادی از غلات به بازارهای جهانی روی آورد که پیامد آن می‌تواند بر امنیت غذایی جامعه جهانی تأثیرات گسترده داشته باشد.

کشور عربستان سعودی نیز تجربه مشابهی را مانند کشور چین طی کرده است. گریک اسمیت یکی از محققان امنیت غذایی در روزنامه نیویورک تایمز می نویسد: «مزارع گندم دایره‌ای شکل یا سبد نان این سرزمین خشک از آسمان به شکل ژتون‌های سبز جنگلی پوکر در سراسر صحرای قهوه‌ای پخش شده‌اند. اما این دوایر متحدالشکل اشباح روح مانند کشتزارهایی است که به حال خود رها شده‌اند تا بار دیگر رنگ ببازند و در میان صحرا محو شوند. یعنی مکان‌هایی که در آنجا قمار آن مملکت بر سر کشاورزی، لایه‌های آبدار زیر زمینی را مکیده و خشکانده است. به همین دلیل امروزه کشاورزان عربستان سعودی آب را از چاه‌هایی با عمق ۱۳۰۰ متر با کمک انرژی ارزان بالا می‌کشند (شکل ۲۲-۸).

پژوهش ملی که در سال ۱۹۴۸ در عربستان انجام شده است، میزان ذخیره آب‌های فسیلی این کشور را ۴۲۶ میلیارد مترمکعب برآورد کرده است. بنا به برآوردهای اخیر تاکنون حدود نیمی از آن نابود شده است. این فرایند به معنای این است که کشاورزی آبی در این کشور می‌تواند تا حدود یک دهه دیگر ادامه پیدا کند و سپس نابود خواهد شد.

شکل ۲۲-۸- مزارع گندم دایره‌ای شکل کشور عربستان سعودی

به این ترتیب مشاهده می‌شود که اتکا به کشاورزی ناپایدار و استفاده بی‌رویه از منابع آبی با استفاده از انرژی ارزان برای توسعه کشاورزی آبی در کشور کم آبی مانند عربستان، باعث نابودی منابع آب فسیلی این کشور شده است. به همین دلیل مقدار تولید محصول گندم این کشور از اوج ۴.۱ میلیون تن در سال ۱۹۹۲ به ۱.۲ میلیون تن در سال ۲۰۰۵ کاهش یافت که مبین کاهشی ۷۱ درصدی است.

این تجربه‌ها به خوبی نشان می‌دهد که چگونه گذار از ظرفیت برد[1] می‌تواند به فروپاشی اقتصاد غذایی و امنیت کشورها منجر شود که به دنبال خود زنجیره‌ای از پیشران‌ها را به همراه داشته باشد که نه تنها امنیت غذایی خود کشورها را در معرض تهدید قرار می‌دهد، بلکه می‌تواند امنیت غذایی جهان را نیز متأثر ساز؛ زیراکه بسیاری از این کشورها مجبورند برای تأمین نیازهای غذایی خود به بازارهای بین‌المللی غلات روی آورند که پیامد نهایی این فرایند بالا رفتن قیمت غلات است که می‌تواند تمامی جوامع از جمله کشورهای در حال توسعه و فقیر را متأثر سازد و این کشورها را در گردابی از مشکلات اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی فرو برد.

منبع: براون، لستر(۱۳۸۶)، برنامه ب-۲. رهانیدن سیاره‌ای گرفتار تنش و تمدنی دچار آشفتگی، ترجمه فریدون مجلسی، انتشارات اطلاعات

امروزه کشورهای متعددی را در جهان می‌توان سراغ گرفت که با بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آبی خود، کسری آبی گسترده‌ای را به بار آورده‌اند. زیرا بسیاری از این کشورها برای جبران کسری آب خود از پمپاژ بیش از ظرفیت تجدیدپذیری آب‌های زیر زمینی استفاده می‌کنند. با پایین رفتن بیشتر سفره‌های آب زیرزمینی، کشاورزان در برخی از کشورها از روش‌های پیشرفته فناوری حفاری چاه نفت برای رسیدن به آب استفاده می‌کنند و در برخی از مناطق تا هزار متر هم پایین می‌روند. در جوامعی که منابع آب زیرزمینی به کلی خشکیده می‌شود، کشاورزی کاملا به آب باران متکی می‌شود و دولت‌ها نیز مجبور می‌شوند آب شرب را با تانکر و با هزینه‌های گزاف برای شهروندان تأمین کنند یا به روش‌های شیرین‌سازی آب که بسیار انرژی بر و هزینه بر است روی آورند. امروزه کشورهای متعددی را می‌توان مثال زد که به شدت منابع آبی خود را مورد بهره‌برداری قرار داده‌اند و متأسفانه ایران نیز در این فهرست قرار داشته و در زمره کشورهایی طبقه‌بندی می‌شود که در حال نابودی منابع آب خود است (جدول ۲۲-۷ و شکل ۲۲-۸).

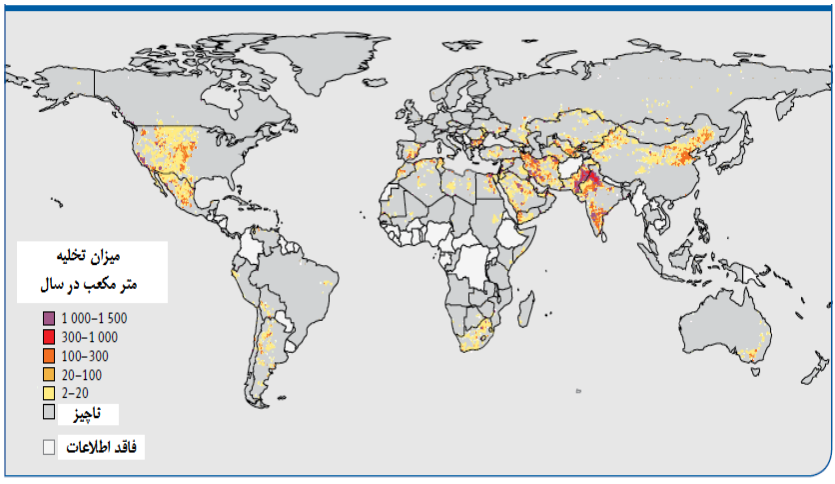
1. Overshoot

جدول ۲۲-۷- کشورهایی که در سال ۲۰۰۵ از منابع آب زیر زمینی خود به شدت استفاده کرده‌اند

نام کشور	جمعیت (میلیون نفر)
چین	۱۳۶۵
هند	۱۱۰۳
ایران	۷۰
فلسطین اشغالی	۷
اردن	۶
مکزیک	۱۰۷
پاکستان	۱۵۸
عربستان صعودی	۲۵
کره جنوبی	۴۸
اسپانیا	۴۳
سوریه	۱۹
تونس	۱۰
ایالات متحده	۲۹۸
یمن	۲۱
جمع	۳۲۶۲

منبع: براون، لستر،۱۳۸۶، برنامه ب-۲، رهانیدن سیاره‌ای گرفتار تنش و تمدنی دچار آشفتگی، ترجمه فریدون مجلسی، انتشارات اطلاعات

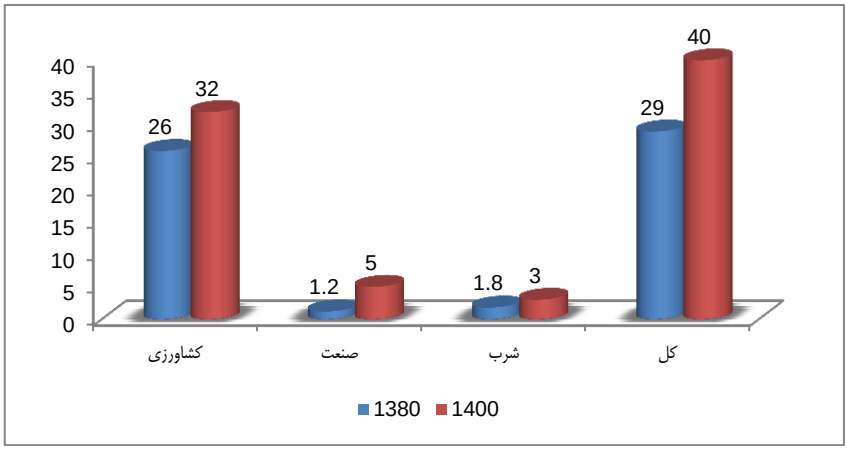
شکل ۲۲-۹- وضعیت بهره برداری بی رویه از آبهای زیر زمینی در جهان



Source:GEO-5,Global Environmental Outlook, Environment for the future we want(2012), United Nations Environment Programme(UNEP)

علاوه بر کاهش فزاینده کمیت منابع آب، انتشار پساب‌های صنعتی، کشاورزی و شهری نیز از دیگر عوامل تهدید کننده منابع محدود آب کشور محسوب می‌شوند. بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، حجم پساب‌های شهری، روستایی و کشاورزی در سال ۱۳۸۰ معادل ۲۹ میلیارد متر مکعب بوده است که تا سال ۱۴۰۰ این رقم در صورت عدم تدابیر مناسب با ۳۸ درصد رشد به حدود ۴۰ میلیارد متر مکعب خواهد رسید، که این مقدار معادل یک سوم از پتانسیل آبی کشور خواهد بود. در این میان بخش کشاورزی حدود ۸۰ درصد سهم را به خود اختصاص داده و پساب‌های شهری و صنعتی نیز به ترتیب در رتبه‌های بعدی قرار خواهند گرفت (نمودار ۲۲-۳).

نمودار ۲۲-۳- میزان تولید پساب‌های کشاورزی، صنعت و شرب در سال ۱۳۸۰ و پیش‌بینی سال ۱۴۰۰ (میلیارد متر مکعب)

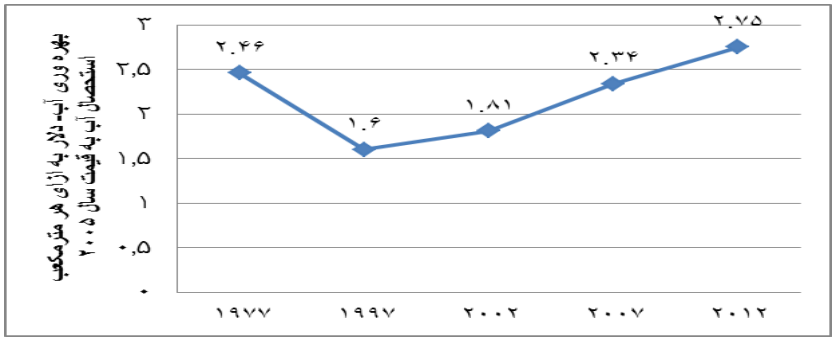


منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات زیربنایی، مدیریت منابع آب و توسعه پایدار (۱۳۸۴)

آلودگی منابع آب ناشی از انتشار انواع پساب‌ها یکی از مسائل و مشکلاتی است که امروزه مورد توجه زیادی قرار گرفته است. با توجه به اینکه رودخانه‌ها و منابع آب زیرزمینی منابع حیاتی آب شیرین جهت استفاده در امور کشاورزی شرب و صنعت به شمار می‌روند، لذا اتخاذ تدابیر مناسب برای پیشگیری از کاهش کیفیت منابع آب به ویژه در سال‌های آینده بسیار حیاتی است و باید تمهیدات لازم برای این منظور به ویژه در بخش صنعت و شهری اتخاذ شود. علاوه بر آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های انسانی در نتیجه تخلیه فاضلاب‌های شهری و صنعتی، در برخی از مناطق کشور به دلیل ساختار زمین شناسی کشور، به طور طبیعی منابع آب کیفیت مناسبی نداشته و بعضاً آلوده به برخی مواد خطرناک مانند فلزات سنگین از جمله ارسنیک هستند.

اتلاف منابع آب و بهره‌وری پایین منابع آب یکی دیگر از دلایل افت کمی و کیفی منابع آب در ایران است. یکی از شاخص‌های مهم استفاده بهینه از آب بهره‌وری آن است. این شاخص نشان می‌دهد که اقتصاد کشور به ازای استحصال هر متر مکعب آب، چند واحد ثروت (تولید ناخالص داخلی) تولید می‌کند. بررسی روند تغییرات بهره‌وری آب در ایران در خلال سال‌های گذشته مبین عدم استفاده بهینه از این منابع ارزشمند در کشور است. بر اساس گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۱۴ میزان بهره‌وری آب در سال ۱۹۷۷ معادل ۲.۴۶ دلار (به قیمت ثابت سال ۲۰۰۵) بوده است. به عبارت دیگر اقتصاد کشور به ازای استحصال هر متر مکعب آب تنها ۲.۴۶ دلار ثروت تولید کرده است. این روند تا سال ۱۹۹۷ روند کاهشی داشته و به ۱.۶ رسیده است، اما در سال‌های پس از آن این روند افزایش اندکی داشته و در سال ۲۰۱۲ به حدود ۲.۷۵ دلار به ازای استحصال هر متر مکعب آب رسیده است (نمودار ۲۲-۴).

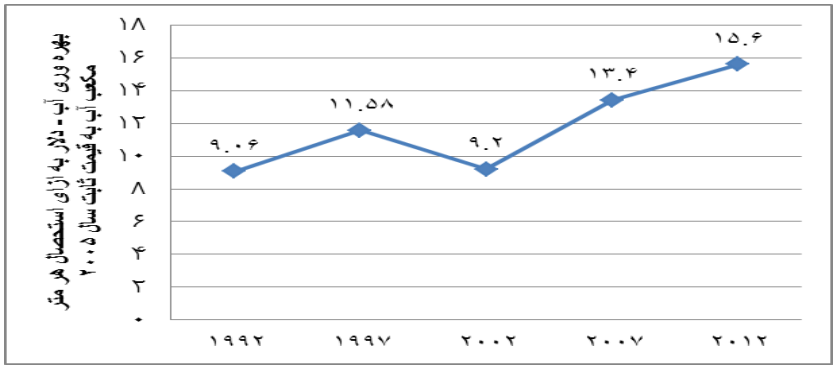
شکل ۲۲-۴- روند تغییرات بهره‌وری آب در ایران طی دوره ۱۹۷۷ الی ۲۰۱۲



منبع: شاخص‌های توسعه جهان (WDI، ۲۰۱۵) بانک جهانی

بررسی و مقایسه این شاخص با کشورهایی مانند ترکیه که از ساختار اقتصادی مشابه ایران برخوردار است، می‌توان به نکات جالبی دست پیدا کرد. بر اساس این گزارش، در سال ۱۹۹۲ اقتصاد ترکیه به ازای استحصال هر متر مکعب آب حدود ۹.۰۶ دلار ثروت تولید می‌کرده است. این روند در سال‌های بعد افزایش یافته و به ۱۵.۶ دلار به ازای استحصال هر مترمکعب آب افزایش یافته است (نمودار ۲۲-۵).

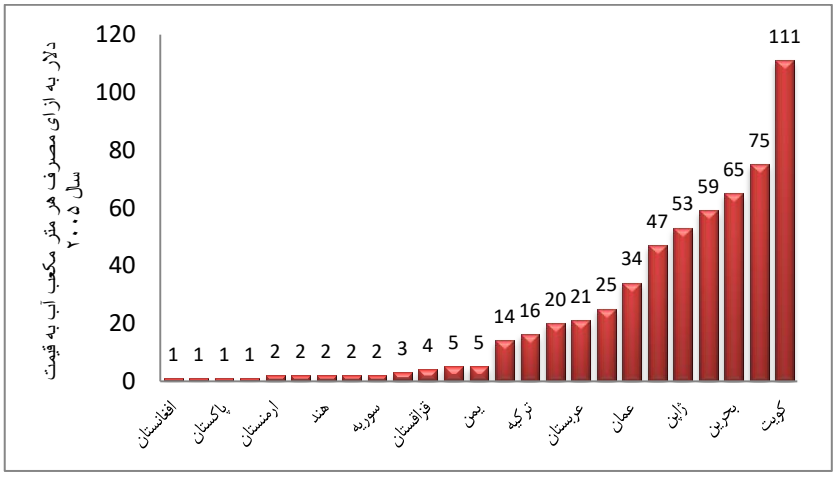
شکل ۲۲-۵- روند تغییرات بهره‌وری آب در ترکیه طی دوره ۱۹۷۷ الی ۲۰۱۲



منبع: شاخص‌های توسعه جهان (WDI، ۲۰۱۵) بانک جهانی

در نمودار (۲۲-۶) نیز میزان بهره‌وری آب ایران با کشورهای منتخب جهان در سال ۲۰۱۳ مقایسه شده است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، در حالیکه متوسط بهره‌وری آب در کویت و فرانسه به ترتیب ۱۱۱ و ۷۵ دلار به ازای هر متر مکعب استحصال آب در سال ۲۰۱۳ بوده است، این شاخص برای ایران معادل ۲ دلار اعلام شده است که بسیار کمتر از متوسط جهان (۱۴ دلار) در سال یاد شده بوده است. البته ساختار اقتصادی، شیوه‌های تولید و مصرف، سطح فناوری، ویژگی‌های اقلیمی و... در میزان بهره‌وری نقش اساسی دارند و تا حدودی این تفاوت‌ها را توجیه می‌کند، لیکن با قبول این مفروضات باید پذیرفت که بهره‌وری در ایران در مقایسه با سایر کشورها بسیار پایین است.

شکل ۲۲-۶-متوسط بهره‌وری آب در کشورهای منتخب جهان در سال ۲۰۱۳



منبع: شاخص‌های توسعه جهان (WDI، ۲۰۱۵) بانک جهانی

یکی دیگر از شاخص‌هایی که به خوبی فشار بر منابع آب را تبیین می‌کند، شاخص سازمان ملل است. کمیسیون توسعه پایدار سازمان ملل میزان درصد برداشت از منابع آب تجدیدپذیر در هر کشور را به عنوان شاخص اندازه‌گیری بحران آب معرفی کرده است براساس شاخص مذکور هرگاه میزان برداشت آب یک کشور از منابع آب تجدیدپذیر بیشتر از ۴۰ درصد کل منابع آب تجدیدپذیر آن باشد این کشور با بحران شدید آب مواجه است و اگر این مقدار درحد فاصل ۲۰-۴۰ درصد باشد بحران در وضعیت متوسط و چنانچه این شاخص بین ۱۰-۲۰ درصد باشد بحران درحد متعادل و کمتر از ۱۰ درصد بدون بحران تلقی می‌شود. باتوجه به اینکه در ایران در سال ۲۰۱۳، حدود ۷۲.۶ درصد کل آب تجدیدپذیر کشور مورداستفاده قرار گرفته است، کشور در وضعیت بحران شدید آبی قراردارد (جدول ۲۲-۸).

جدول ۲۲-۸- مقایسه شاخص سازمان ملل ایران با کشورهای منتخب جهان در سال ۲۰۱۳

نام کشور	نسب استحصال به پتانسیل آبی (درصد)
ترکیه	۱۷.۶
پاکستان*	۳۳۳.۶
کره جنوبی	۳۹.۲
ژاپن	۲۰.۹
ایران	۷۲.۶
هند	۵۲.۶
فرانسه	۱۵.۸
چین	۱۹.۷
ایالات متحده امریکا	۱۶.۹
کانادا	۱.۴
برزیل	۱.۳
استرالیا	۴.۶
الجزایر	۵۰.۸
عربستان*	۹۸.۶
اسپانیا	۲۹.۲
مراکش	۱۲.۶

Source: 2014 World Development Indicators,World Bank

* شاخص مزبور برای برخی از کشورها که بخش اعظم آب آن‌ها از سایر کشورها وارد می‌شود (نظیر پاکستان که از طریق رودخانه از سایر کشورها تأمین می‌شود) یا کشور عربستان که بخش زیادی از آن از طریق واردات یا شیرین‌سازی تأمین می‌شود، می‌تواند بیش از ۱۰۰ باشد.

باید یاد آور شد که بخش کشاورزی بزرگ‌ترین مصرف کننده آب در جهان است، اما سهم مصرف آن در بخش کشاورزی بین کشورهای توسعه یافته و کمتر توسعه یافته تفاوت‌های آشکاری دارد. در مجموع در رقابت بر سر منابع آب کفه ترازو به سود کشاورزان نیست؛ زیرا برای تولید محصولات غذایی آب بسیار زیادی مصرف می‌شود. به عنوان مثال برای تولید یک تن فولاد فقط ۱۴ تن آب مصرف می‌شود، در حالیکه برای تولید یک تن گندم به طور متوسط ۱۰۰۰ تن آب مصرف می‌شود. به همین دلیل کشورهایی که مهم‌ترین دغدغه آن‌ها توسعه اقتصادی و ایجاد اشتغال است، معمولاً سیاست‌های مدیریت آب به سوی سایر بخش‌های مصرف کننده معطوف می‌شود و اصولاً هم‌زمان با توسعه اقتصادی، سهم آب بخش کشاورزی کاهش‌یافته و بر سهم سایر بخش‌ها افزوده می‌شود. بررسی تطبیقی نسبت سهم مصرف آب در کشورهای مختلف جهان تفاوت‌های آشکاری را بین کشورها نشان می‌دهد. همان‌گونه که در جدول (۲۲-۹) مشاهده می‌شود، در حالیکه میانگین سهم مصرف آب بخش کشاورزی در جهان ۷۰ درصد بوده است، این سهم در ایران حدود ۹۲ درصد بوده است. همچنین سهم مصرف بخش کشاورزی ایران در مقایسه با سایر کشورها مانند ترکیه و کره جنوبی بسیار بیشتر است و به نظر می‌رسد باید سازوکارهایی اتخاذ کرد تا این نسبت متعادل شود. برای متعادل‌تر کردن این نسبت باید سیاست‌ها و برنامه‌های آب کشور در وهله اول و بیش از پیش بر افزایش بهره‌وری آب از طریق توسعه سیستم‌های نوین آبیاری، آموزش و فرهنگ‌سازی، تغییر الگوهای کشت متناسب با شرایط اقلیمی منطقه، توسعه کشت‌های گلخانه‌ای، اجتناب از تولید محصولات کشاورزی آب بر و... معطوف شود تا بتوان از منابع آبی که از این طریق آزاد می‌شود، نیازهای سایر بخش‌ها از جمله صنعت و شرب را تأمین کرد. تأکید صرف بر انتقال آب از سایر حوزه‌ها و اجرای اقدامات سازه‌ای برای تأمین نیازهای آبی بخش شرب و صنعت می‌تواند زمینه‌ساز بروز مشکلات اجتماعی و زیست محیطی متعددی شود. زیرا در مقطع کنونی بسیاری از کلان‌شهرهای کشور منابع آبی خود را کاملا مصرف کرده و با کسری آب گسترده‌ای مواجه هستند. به همین دلیل بسیاری از آن‌ها سیاست وارد کردن آب از حوزه‌های دیگر و گرفتن سهم بخش کشاورزی را در پیش گرفته‌اند.

جدول ۲۲-۹- توزیع مصرف آب در کشورهای منتخب جهان در سال (درصد)

نام کشور	کشاورزی	شرب	صنعت
ایرانی	۹۲.۱۸	۶.۶۵	۱.۱۲
ترکیه	۷۳.۷۲	۱۵.۴۶	۱۰.۷۲
پاکستان	۹۳.۹۵	۵.۲۶	۰.۷۶
کره جنوبی	۶۲.۰۳	۲۵.۹۹	۱۱.۹۷
ژاپن	۶۳.۱۳	۱۹.۳۲	۱۷.۵۵
فرانسه	۱۲.۴۱	۱۸.۲۶	۶۹.۳۲
چین	۶۴.۶۱	۱۲.۱۲	۲۳.۲۱
هند	۹۰.۴۱	۷.۳۶	۲.۲۳
جهان	۷۰.۰۹	۱۱.۶۳	۱۸.۲۸

Source: World Bank, 20014, World Development Indicators

به این ترتیب چشم انداز بهره‌برداری از منابع در ایران روندهای نگران کننده‌ای را هم از منظر کمیت و هم از نظر کیفیت نشان می‌دهد. از یک سو هر سال شکاف بین مصرف آب و منابع پایدار آب بیشتر می‌شود و از سوی دیگر کیفیت این منابع محدود نیز در حال نقصان است. به گونه‌ای که جریان آب بسیاری از رودخانه‌ها در نتیجه مجموعه‌ای از عوامل اقلیمی و خشکسالی، بهره‌برداری و احداث سدهای گوناگون کاهش و بعضاً نیز قطع شده و آبی به مناطق پایین دست نمی‌رسد. این روند به موازات پمپاژ بیش از بازده پایدار منابع آب زیر زمینی باعث خشکیدگی بسیاری از دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور شده است. برای مثال بروز خشکسالی‌های پی‌درپی و استفاده ناپایدار از منابع آب سبب شده است تا اغلب تالاب‌های کشور خشک شوند. خشکیدگی دریاچه ارومیه، تالاب طشک، بختگان، هامون، پریشان، رودخانه زاینده‌رود و بسیاری دیگر تالاب‌ها و رودخانه‌های کشور از پیامدهای بهره‌برداری‌های ناپایدار از منابع آبی کشور هستند که ادامه این روندها می‌تواند بحران‌های متعدد اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی را در این مناطق بوجود آورند.

براساس نتایج طرح جامع آب کشور، جمعیت کشور در سال ۱۴۲۰ حدود ۱۰۶ میلیون نفر برآورد شده است. بر اساس دو سناریوی استمرار روند معمول (سرانه فعلی) و روند مطلوب (کاهش سرانه مصرف) میزان آب شرب موردنیاز جوامع شهری و روستایی به ترتیب ۱۰.۹ و ۱۰.۲ میلیارد مترمکعب برآورد شده‌است. میزان نیاز آب صنعت نیز در افق ۱۴۲۰، حدود ۵.۶ میلیون مترمکعب برآورد شده‌است. لذا به فرض ثابت بودن مصرف بخش کشاورزی در افق سال ۱۴۲۰، میزان مصرف آب کشور (با در نظر گرفتن سناریوی

مطلوب آب شرب) بالغ بر ۱۰۷ میلیارد مترمکعب خواهد شد. به این ترتیب و با فرض ثابت ماندن منابع آب تجدیدپذیر دراز مدت (۱۱۶ میلیارد مترمکعب)، حدود ۹۲٪ از منابع آب تجدیدپذیر مورد استفاده قرار خواهد گرفت، که قطعاً این فرایندها بر مشکلات آب زیرزمینی خواهد افزود و شرایط ناپایداری را در کشور رقم خواهد زد. البته این امر با فرض ثابت بودن میزان مصرف کشاورزی است، در حالی که نیاز این بخش در سال ۱۴۲۰، ۱۱۶ میلیارد مترمکعب برآورد شده است که در این صورت کل حجم مصرف آب کشور از میزان منابع آب تجدیدپذیر به ۱۰۰٪ خواهد رسید. با توجه به روند کاهش سطح آب زیرزمینی و اضافه برداشت از ذخایر استاتیک، چنانچه وضع موجود در سال‌های آتی ادامه پیدا کند، علاوه بر فروافت سطح آب و بلااستفاده ماندن بسیاری از سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده، به خصوص در زمینه کشاورزی، فرونشست دشت‌های کشور، مخاطرات بسیاری را برای زیرساخت‌های کشور ایجاد خواهد نمود. از دیگر عواقب ادامه روند موجود، با توجه به آنکه در حال حاضر نیز تأمین آب شرب شهری و روستایی با کمبود مواجه است، کمبود کمی و کیفی منابع آبی برای تأمین آب شرب شهری و روستایی خواهد بود. به‌ویژه مشکلات مربوط به منابع آب زیرزمینی و افت مکرر این منابع، تأثیر به سزایی در تأمین آب شرب خواهد داشت. لذا استمرار روند موجود و کمبود آب به موازات افزایش مصرف، سبب کاهش و قطع آب ورودی به تالاب‌ها و پیکره‌های آبی شده و کارکردهای آن‌ها به مخاطره خواهد افتاد که این پدیده نیز به نوبه خود تأمین آب صنایع را با مخاطره خواهد انداخت و فرایند توسعه و قرار گرفتن کشور در مدار توسعه پایدار را در هاله‌ای از ابهام فرو خواهد برد. افزون بر این عدم تصفیه فاضلاب کلان‌شهرها و شهرهای ساحلی نیز تأثیر به سزایی در آلودگی منابع آب و عدم استفاده بهینه از پساب خواهد داشت. بنابراین چنانچه برنامه‌ریزی‌های منسجم و هماهنگی برای غلبه بر بحران آب انجام نپذیرد، خسارات جبران‌ناپذیری به کشور و نسل آینده تحمیل خواهد شد. به همین دلیل پرداختن به مقوله آب در برنامه‌های توسعه در کانون توجه دولت قرار گرفته و این موضوع در برنامه ششم توسعه به عنوان یک موضوع خاص برای تداوم رشد صنعتی و اقتصادی به موازات پایداری محیط زیست در این برنامه مورد توجه قرار گرفته است (سند تفصیلی برنامه ششم، ۱۳۹۴).

در این چارچوب باید بین نیازهای روبه رشد کشور و ظرفیت‌های قابل تحمل محیط زیست به طور عام، و ظرفیت قابل تحمل منابع آبی کشور به طور اخص تعادل برقرار کرد و بدون تخریب و فشار به و منابع پایه، به‌ویژه منابع آب، نیازهای کنونی جامعه را برای

حمایت از فرصت‌های نسل‌های آتی در چارچوب توسعه پایدار منابع آبی تأمین، و توازن و پایداری بین منابع و مصارف برقرار کرد.

۲۲-۳- چالش‌های محیط زیست ایران

در خلال چند دهه گذشته به‌ویژه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ایران تحولات اقتصادی و اجتماعی روبه رشدی را تجربه کرده و بسیاری از نماگرهای اقتصادی و اجتماعی کشور بهبود یافته است، لیکن این تحولات عمدتاً با فشار بر منابع محیط زیستی و منابع آب کشور واصل شده است که پیامدهای آن به صورت طیف گسترده‌ای از معضلات و ناپایداری‌های محیط زیستی مانند انواع آلودگی‌های زیست محیطی، کاهش کمی و کیفی منابع آب، فرونشست زمین، خشکیدگی تالاب‌ها و رودخانه‌ها، بروز ریزگردها، فرسایش خاک، تخریب جنگل‌ها و مراتع و... شده است. البته هر چند گذر از جامعه سنتی و نیمه صنعتی مبتنی بر صادرات مواد خام به جامعه صنعتی هزینه‌هایی بر محیط زیست تحمیل می‌کند و باعث بروز ناپایداری‌هایی در آن می‌شوند، اما فرایند گذار در کشور بهای بسیار گزافی را بر اقتصاد کشور وارد کرده است و در صورت استمرار روندهای جاری و عدم توجه به محدودیت‌های محیط زیست و منابع آب می‌تواند هزینه‌های بیشتری را بر اقتصاد کشور تحمیل نماید و کشور را در گردابی از معضلات اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی گرفتار نماید. لذا باید تلاش کرد تا حد امکان این هزینه‌های گذار کاهش‌یافته و منطق استفاده پایدار از منابع محیط زیستی و منابع آب بر نظام برنامه‌ریزی کشور حاکم شود که پیش شرط آن شناسایی مهم‌ترین چالش‌های محیط زیست کشور است. به همین دلیل شناسایی این چالش‌ها در حوزه‌های مرتبط با محیط زیست و تبدیل منابع به نقاط قوت از مهم‌ترین موضوعاتی است که باید در کانون توجه برنامه‌ریزان در برنامه‌های توسعه کشور به‌ویژه برنامه ششم توسعه قرار گیرد. بر این اساس از مهم‌ترین چالش‌های محیط زیست و منابع آب کشور می‌توان موارد زیر را برشمرد:

- فقر حاکم بر جوامع روستایی و معیشتی بودن اقتصاد خانوارها
- تمرکز جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه کشور و تشدید ناپایداری‌ها در برخی از مناطق
- عدم توجه کافی به جایگاه محیط زیست در برنامه‌های کلان کشور
- سهولت بهره‌برداری غیر مجاز از منابع پایه به دلیل گستردگی و پراکنش جوامع روستایی

- نارسایی برخی از قوانین و مقررات مرتبط با محیط زیست و منابع طبیعی و آب و عدم برخورد متناسب با متخلفین
- ضعف سیستم‌های ارزشیابی، نظارت و کنترل بر بهره‌برداری از منابع زیست محیطی و منابع آبی
- کمبود اطلاعات و شناخت از زیست بوم‌های حیات بخش و فرایندهای بوم شناختی حاکم بر آن‌ها
- نارسایی نقشه‌ها، آمار و اطلاعات به هنگام
- کم توجهی به شایسته سالاری و تخصص در احراز پست‌های کلیدی و فنی در دستگاه‌های متولی
- توسعه شهرنشینی و صنعتی و توسعه کاربری‌های ناسازگار با محیط زیست
- عدم هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و تفکرات بخشی حاکم بر آن‌ها
- عدم ساختار و تشکیلات مناسب محیط زیست و منابع آب و همپوشانی بسیاری از وظایف و کارکردها
- تأکید بر جنبه‌های بهره‌برداری و کم توجهی به جنبه‌های حفاظتی محیط زیست
- ضعف آگاهی‌های اقشار مختلف جامعه از اهمیت و کارکردهای زیست محیطی
- کمبود نزولات جوی و آسیب‌پذیر بودن زیست بوم‌های کشور در برابر بلایای طبیعی نظیر خشکسالی و تغییرات اقلیمی
- عدم توجه کافی به ملاحظات زیست محیطی در مکان‌یابی فعالیت‌های توسعه و بی‌توجهی به محدودیت‌های آبی
- الگوهای تولید و مصرف ناسازگار با محیط زیست و منابع آب
- مهاجرت بی رویه به شهرها خصوصاً کلان‌شهرها و افزایش حاشیه نشینی در این مناطق
- ضعف در به‌کارگیری رویکردهای اقتصاد محیط زیست برای حفاظت از محیط زیست و درونی کردن هزینه‌های جانبی در استفاده از منابع محیط زیستی و آبی
- ضعف فعالیت‌های پژوهشی مرتبط با محیط زیست و منابع آبی
- فقدان الگوی کشت مناسب
- تغییرات آب و هوایی و خشکسالی‌ها و آسیب‌پذیری کشور در برابر این پدیده‌ها
- کاهش شدید سهم سرانه منابع آب تجدید شونده
- برداشت و استحصال بی رویه آب از منابع زیرزمینی

- بهره‌وری پایین و اسراف در مصرف آب کشاورزی، شرب و صنعت
- وجود آلاینده‌های روزافزون و فاضلاب‌ها و افزایش روند آلودگی منابع آب کشور
- ساختار نامناسب و غیرمتوازن اقتصاد بنگاه‌داری در بخش آب و افزایش قیمت تمام‌شده طرح‌های آب در کشور
- فاصله زیاد بین هزینه تمام‌شده و قیمت فروش آب به مصرف‌کنندگان
- اتکای زیاد بخش به منابع مالی دولتی و عدم تنوع در تأمین منابع مالی برای اجرای طرح‌ها
- فقدان بستر مناسب برای ایجاد انگیزه و جذابیت‌های مورد نیاز جهت توسعه مشارکت بخش خصوصی
- پایین بودن شاخص برخورداری جمعیت روستایی از آب آشامیدنی بهداشتی و کمبود آب برای آب‌رسانی به روستاها
- نامتناسب بودن ساختار مدیریت آب کشور مبتنی بر رویکرد حوزه‌ای و نگرش یکپارچه‌نگر با رعایت ملاحظات آمایش سرزمین
- ضعف در واگذاری مدیریت بهره‌برداری و نگهداری تأسیسات آب و آبیاری به تشکل‌های بهره‌برداران
- عدم تحویل حجمی آب
- فقدان رژیم حقوقی ناظر بر سرمایه‌گذاری در بخش آب به‌ویژه تخصیص آب به سرمایه‌گذاران در زمان خشکسالی
- رقابت بین‌بخشی در تقاضاهای فزاینده آب
- عدم تعادل در سرمایه‌گذاری و هم‌زمانی در اجرای طرح‌های بالا و پائین دستی آب و خاک
- عدم وجود سامانه منسجم آمار و اطلاعات در منابع و مصارف آب

۲۲-۴- چشم انداز محیط زیست کشور

وجود چشم‌اندازی مشترک برای غلبه بر بحران‌های محیط زیستی به عنوان بزرگ‌ترین چالش جهانی به طور عام و جمهوری اسلامی ایران به طور اخص در دنیای امروز و جاری‌سازی بیشتر اصول و مبانی توسعه پایدار در تمامی سطوح، تغییر الگوی‌های ناپایدار و ارتقاء الگوهای پایدار تولید و مصرف، حفاظت و مدیریت منابع محیط زیستی و منابع آب، همچنین ارتقاء رشد پایدار، فراگیر و عادلانه اقتصادی، ارتقای مدیریت یکپارچه

و پایدار منابع طبیعی و اکوسیستم‌های حیات بخش[1] و احیاء و تاب‌آوری[2] آن‌ها، مستلزم داشتن چشم‌اندازی مشترک از آینده است. بر این اساس از مهم‌ترین چشم‌اندازهای مؤثر بر محیط زیست کشور در آینده می‌توان به موضوعات زیر اشاره کرد:

- **فقر نزولی، اما هنوز یک چالش**

هرچند از شمار افرادی که در فقر زندگی می‌کنند در خلال سال‌های گذشته کاسته شده است، اما به دلیل خشکسالی‌های اخیر و عدم سرمایه‌گذاری‌های لازم در بخش‌های توسعه‌زای کشور کماکان فقر می‌تواند به عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار بر محیط زیست کشور تأثیر بگذارد. به عبارت دیگر مادامی‌که کشور از این عارضه رنج می‌برد و با عنایت به اینکه گزینه‌های انتخاب اقشار فقیر به ویژه در مناطق روستایی محدود باشد، کماکان فشار به عرصه‌های طبیعی براساس روندهای موجود افزایش خواهد یافت.

- **کمیابی فزاینده آب شیرین به ویژه در مناطق خشک و نیمه خشک کشور**

مجموعه‌ای از عوامل طبیعی و انسانی از جمله خشکسالی و بهره‌برداری بی‌رویه از آب‌های سطحی و زیرزمینی در چند دهه گذشته باعث کسر فزاینده آب در کشور به ویژه در مناطق خشک و نیمه خشک کشور شده است که این پدیده مشکلات زیادی را در کشور رقم زده است. در صورت ادامه وضعیت موجود می‌تواند به جابجایی و مهاجرت گسترده جمعیت در کشور منتهی شود.

- **توسعه بی‌رویه شهرنشینی**

تحولات جمعیتی و تغییرات عمیق در نظام سکونتگاه‌ها در پهنه کشور به دلیل اتخاذ سیاست‌های گذشته باعث بارگذاری بیش از ظرفیت تحمل سرزمین و تمرکز جمعیت در مناطق خاصی از کشور شده است. هرچند توسعه شهرنشینی به عنوان یکی از نمادهای توسعه قلمداد می‌شود، لیکن تحولات شهرنشینی در کشور به تناسب کارکردهای شهری صورت نگرفته و زیرساخت‌های لازم در آن‌ها به وجود نیامده است. از سوی دیگر به دلیل خشکسالی‌های چند سال اخیر و عدم توجه به بسترسازی‌های لازم برای نگهداشت جمعیت، این فرایند همچنان می‌تواند به عنوان یک چالش زیست محیطی در کشور خودنمایی نماید.

---

1. Life support system
2. Resieliance

- **نابرابری در حال گسترش**

عدم توزیع عادلانه منابع در خلال سال‌های گذشته به نابرابری‌های گسترده‌ای منتهی شده است. این نابرابری‌ها چه در بعد کیفی و چه از جنبه کمی باعث تضاد و نابرابری بین جوامع شهری و روستایی شده است که بازتاب آن به صورت مصرف بیشتر منابع در کانون‌های شهری و انتشار آلاینده‌ها و تخریب محیط زیست در مناطق روستایی شده است. هرچند در خلال سال‌های گذشته به موضوع عدالت و توزیع بهینه منابع و امکانات، هم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۴۸ قانون اساسی) و هم در برنامه‌های توسعه تأکید شده است، لیکن استمرار روندهای موجود کماکان به نابرابری بیشتر منتهی شده و تخریب بیشتر محیط زیست را به همراه خواهد داشت.

- **مصرف بی‌رویه سوخت‌های فسیلی و انتشار آلاینده‌ها**

وجود منابع فراوان سوخت‌های فسیلی و اعطای یارانه‌های هنگفت به بخش انرژی باعث انتشار طیف گسترده‌ای از آلاینده‌ها و گازهای گلخانه‌ای در کشور شده است. در صورت استمرار این روند در آینده میزان انتشار آن از یک میلیارد تن در سال فراتر خواهد رفت که این مسئله از یک سو به تشدید آلودگی‌ها در کشور منتهی خواهد شد و از سوی دیگر می‌تواند اجرای تعهدات جمهوری اسلامی ایران را در قبال پروتکل کیوتو و سایر پروتکل‌هایی که در آینده در سطح بین‌المللی به تصویب خواهند رسید، با چالش مواجه نماید.

- **آلودگی هوا**

تمرکز جمعیت در پهنه کشور در خلال سال‌های گذشته شرایط بحرانی را در کشور به همراه داشته و به تشدید آلودگی‌های هوای کلان‌شهرها منتهی شده است. مرگ حدود ۶۰۰۰ تا ۷۰۰۰ نفر در نتیجه آلودگی هوا در کلان‌شهر تهران مبین وخامت اوضاع آلودگی هوا در کشور است که در صورت ادامه روندهای کنونی می‌تواند به بحران اجتماعی گسترده‌ای منتهی شود.

- **آلودگی‌های فرامرزی**

افزایش آلودگی مناطق ساحلی و دریایی کشور به ویژه در خلیج فارس و دریای مازندران شرایط حادی در منطقه به وجود آورده است. انتشار حجم عظیمی از پساب‌های شهری و آلاینده‌های نفتی در چند دهه گذشته شرایط و معضلات گسترده‌ای را در این

عرصه رقم زده است که در صورت تداوم وضعیت موجود می‌تواند به فروپاشی و نابودی بسیاری از زیست بوم‌های ساحلی منتهی شود . پیامد نهایی این امر کاهش ذخایر آبزیان و کاهش درآمد جوامع ساحل نشین خواهد بود. همچنین بهره‌برداری‌های چند دهه گذشته در کشورهای همسایه به ویژه عراق و سدسازی کشور ترکیه بر روی رودخانه‌های دجله و فرات باعث نابودی بسیاری از پوشش گیاهی در این منطقه شده است که این پدیده به شدت ایران را تحت تأثیر قرار داده و مشکلات حادی را در شهرهای مرزی کشور از نظر انتشار ریزگردها به وجود آورده است.

- **تنش‌های اجتماعی درون منطقه‌ای و برون منطقه‌ای**

کمبود روزافزون منابع پایه به ویژه منابع آب و خاک در بسیاری از مناطق کشور می‌تواند به زنجیره‌ای از تنش‌های اجتماعی و اقتصادی در درون مناطق و بین مناطق منتهی شود. مهاجرت و جابجایی جمعیت از نتایج گریزناپذیر این فرایند است که در صورت ادامه وضعیت موجود می‌تواند به تنش‌های اجتماعی بیشتری منتهی شود.

- **فرسایش شدید خاک و بیابان‌زایی**

عدم توجه به قابلیت‌های اکولوژیک سرزمین و بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آب کشور از یک سو فرسایش شدید خاک را در کشور به همراه داشته و از سوی دیگر به بیابان‌زایی گسترده و ایجاد کانون‌های تولید ریزگردها در کشور منتهی شده است که استمرار این روندها می‌تواند به تشدید این معضلات در کشور منتهی شده و شرایط زیستن را برای بسیاری از هم‌وطنان ناممکن خواهد کرد.

- **تخریب جنگل‌ها و مراتع و افزایش سیل‌های مخرب**

مجموعه‌ای از عوامل انسانی و بهره‌برداری‌های بی‌رویه از یک سو و تغییرات اقلیمی که در خلال سال‌های گذشته در کشور رخ داده است به تخریب گسترده بسیاری از جنگل‌ها و مراتع منتهی شده است. با تخریب این منابع، زمین بدون پوشش می‌شود که در نتیجه امکان کنترل و جلوگیری از سیلاب‌های مخرب را نخواهد داشت که سرانجام پیامد این پدیده بروز سیل‌های مخرب در کشور و ضررهای اقتصادی هنگفت خواهد شد.

منابع و مآخذ:

۱- براون.لستر، هال کین (۱۳۷۴)، برای چند نفر جا هست؟ ارزیابی مجدد ظرفیت نگهداشت جمعیتی کره زمین، ترجمه دکتر حمید طراوتی، دکتر فرزانه بهار، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد.

۲- براون. لستر (۱۳۸۱)، اقتصاد زیست محیطی (راه حل بحران محیط زیست)، ترجمه حمید طراواتی، انتشارات نشر هوای تازه.

۳- پوراصغر سنگاچین، فرزام، حسین‌آبادی، محمد و فاطمه غفاری رهبر (۱۳۹۴)، توسعه پایدار: مبانی و شاخص‌های پایداری، انتشارات علم کشاورزی.

۴- پوراصغر سنگاچین، فرزام (۱۳۹۵)، تحلیلی بر مسائل و مشکلات فراروی آمایش سرزمین در ایران، بیست و سومین همایش و نمایشگاه ملی ژئوماتیک، سازمان نقشه برداری کشور.

۵- پوراصغر سنگاچین، فرزام (۱۳۹۴)، محدودیت‌های کمی و کیفی منابع آب- مهم‌ترین چالش فراروی توسعه کشور در برنامه ششم، امور برنامه‌ریزی، آمایش و محیط زیست، سازمان برنامه و بودجه.

۶- مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات زیربنایی (۱۳۸۴)، مدیریت منابع آب و توسعه پایدار، گزارش شماره ۷۳۷۴

۷- وزارت نیرو، دفتر برنامه‌ریزی کلان آب و آبفا (۱۳۹۳).

۸- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۴)، سند تفصیلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)، سند برنامه راهبردی بخش آب.

۹- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۴)، سند تفصیلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)، سند برنامه راهبردی فرابخش محیط زیست.

۱۰- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۰، ۱۳۷۵، ۱۳۹۰، سالنامه آماری سال ۱۳۹۴.

۱۱- امور برنامه‌ریزی، آمایش و محیط زیست (۱۳۹۰)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تبیین سازمان فضایی کشور.

۱۲- وزارت نیرو (۱۳۹۴)، بحران آب، توهم یا واقعیت، ویژه بحران آب در ایران، ضمیمه اقتصادی روزنامه شرق، ص ۳۵

13. World Bank (2015), world development indicators.
14. Living Planet Report (2010), Humanity Now Needs 1.5 Earths, Global Ecological Footprint, http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/blog/human_demand_outstripping_natures_regenerative_capacity_at_an_alarming_rate.
15. GEO-5, Global Environmental Outlook, Environment for the future we want (2012), United Nations Environment Programme (UNEP).
16. Global Footprint Network (2014): available at: http://www.footprintnetwork.org /en/index.php/GFN/page/trends/Iran Islamic Republic of.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
صندوق بازنشستگی کشوری

گروه مدیریت ارزش سرمایه
صندوق بازنشستگی کشوری(سهامی خاص)

شرایط پرشتاب و پیچیده اجتماعی، اقتصادی و سیاسی پیرامونی داخلی و بین‌المللی ضرورت تبیین، شناخت و تحلیل شرایط جدید و بهره‌مندی از فرصت‌ها و زمینه‌های کسب و کار، سرمایه‌گذاری، مبادلات تجاری و مالی را صدچندان کرده است. بر این اساس تصمیم‌گیری در زمینه فعالیت‌های اقتصادی و به ویژه سرمایه‌گذاری بدون توجه به این تحولات و پیچیدگی‌ها و چشم‌اندازهای آتی در حوزه‌های مختلف سپهر اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی و تمرکز صرف بر مبانی خرد اقتصادی به دور از عقلانیت اقتصادی خواهد بود. در این راستا یکی از مهمترین نقش‌های کلیدی مراکز علمی و پژوهشی و پژوهشگران حوزه‌های مختلف، تبیین عالمانه و خردمندانه وضعیت موجود و حتی‌الامکان روشن ساختن چشم‌اندازهای آتی در جهت کمک به تصمیم‌سازی عقلانی کنش‌گران اقتصادی است. به جهت دستیابی به اهداف فوق، کتاب حاضر به همت موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا و با همکاری و همراهی گروهی از متخصصین و پژوهشگران تهیه شده است. این کتاب تحولات و چشم‌اندازهای آتی اقتصاد ملی و جهانی را در پنج محور اصلی شامل: چشم‌اندازهای بین‌المللی در زمینه اقتصاد، امنیت جهانی و منطقه‌ای و نفت، چشم‌انداز فضای نهادی کشور، چشم‌انداز اقتصاد کلان کشور، چشم‌انداز بخش‌های عمده و بازارهای اقتصادی و چشم‌انداز توسعه پایدار و متوازن و رفاه و تامین اجتماعی در سال ۱۳۹۶ مورد مداقه قرار داده است.