



ایران را «با هم» می‌سازیم



بنای ایران

بسته‌سیاستی پیشنهادی برای نجات اقتصاد ایران
به دولت چهاردهم

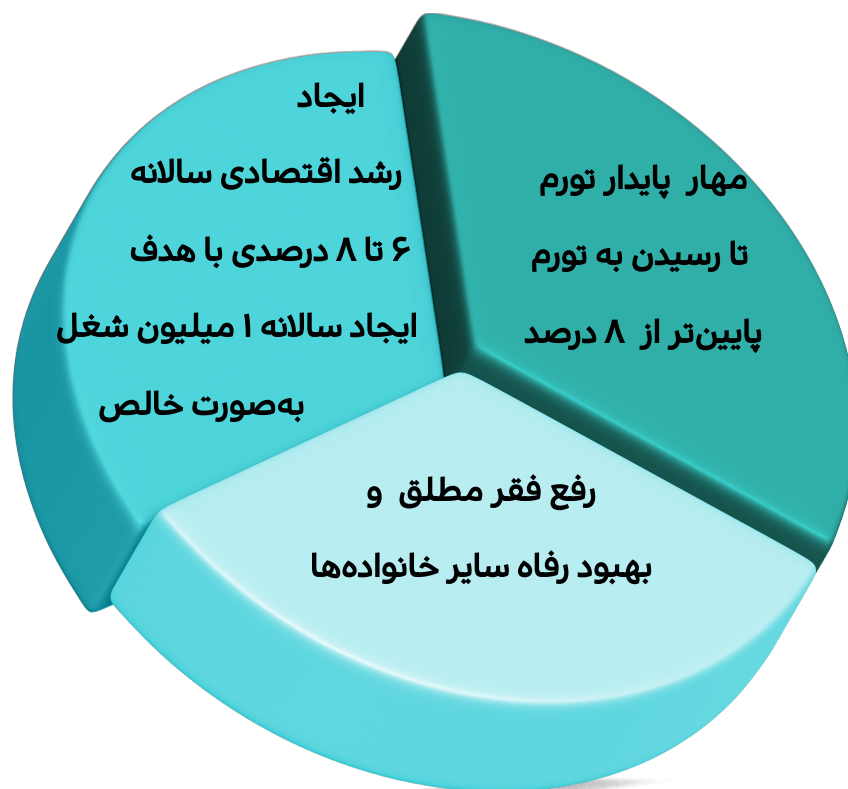
فهرست مطالب

۴	اهداف سه گانه پیشنهادی برای دوره ۱۴۰۳-۱۴۰۷
۵	تاریخچه اقتصادی ایران (نگاهی به اقتصاد ایران در دو سده اخیر)
۹	کارنامه اقتصادی دولت‌ها پس از انقلاب
۱۰	تصویر کلان اقتصاد
۱۷	اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری
۱۸	تاریخچه ارز و سیاست‌های ارزی در ایران
۲۰	تبیین مختصر مساله
۲۳	اقدامات پیشنهادی برای اصلاح سیاست‌های ارزی
۲۸	سیاست‌های کلی مرتبط
۲۹	رفع ناترازی انرژی و هدفمندسازی یارانه‌ها
۳۰	تبیین مختصر مساله
۳۷	اقدامات پیشنهادی برای رفع ناترازی انرژی و هدفمندسازی یارانه‌ها
۳۹	سیاست‌های کلی مرتبط
۴۰	رفع ناترازی نظام بانکی
۴۱	تبیین مختصر مساله
۴۲	اقدامات پیشنهادی برای رفع ناترازی بانکی
۴۵	سیاست‌های کلی مرتبط

فهرست مطالب (ادامه)

۴۶	سایر محورهای اصلاحی و اقدامات
۴۷	الف. اصلاح محیط کسب و کار
۵۰	ب. اصلاح ساختاری بودجه دولت
۵۲	پ. اصلاح نظام مالیاتی و تامین اجتماعی
۵۴	ت. تامین امنیت غذایی و رفع بحران آب
۵۶	ث. اصلاح سیاست‌های صنعتی و معدنی
۵۸	ج. توسعه بخش‌های دارای مزیت رقابتی آشکار
۶۰	چ. توسعه نظام تامین مالی تولید و پروژه‌های توسعه‌ای

اهداف سه گانه بسته پیشنهادی برای دوره ۱۴۰۷ - ۱۴۰۳



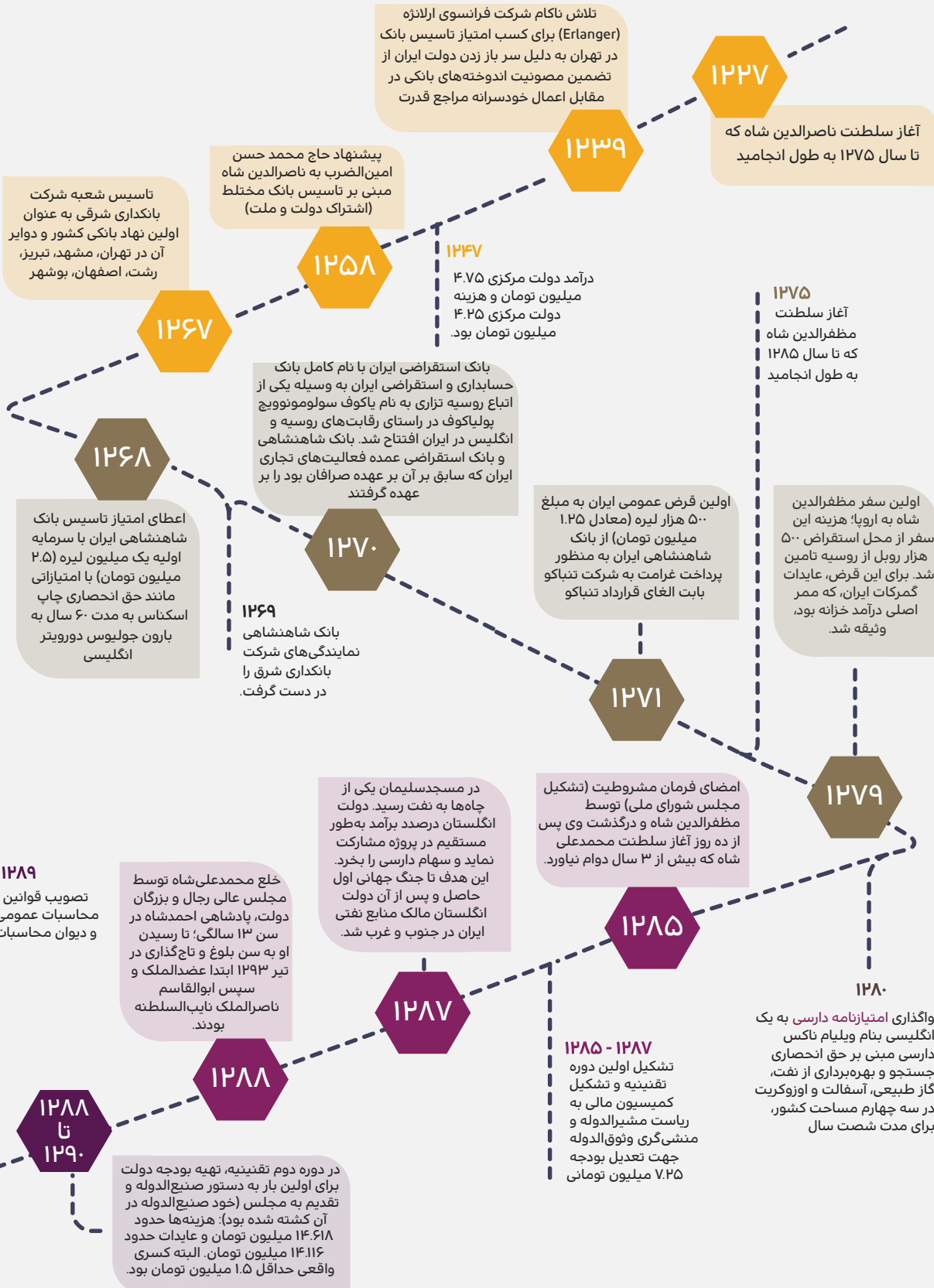
امام علی علیه السلام:

«یستدل علی ادبار الدول باریع: تضييع الاصول، والتمسك بالفروع، و تقديم الاراذل، و تأخير الافاضل». چهار چیز باعث شکست دولتها می‌شود: ضایع کردن اصول (مسائل کلیدی و مهم)، سرگرم شدن به فروع (امور درجه دو و کم اهمیت)، به کار گماردن آدم‌های پست و کنار گذاردن انسان‌های فاضل.

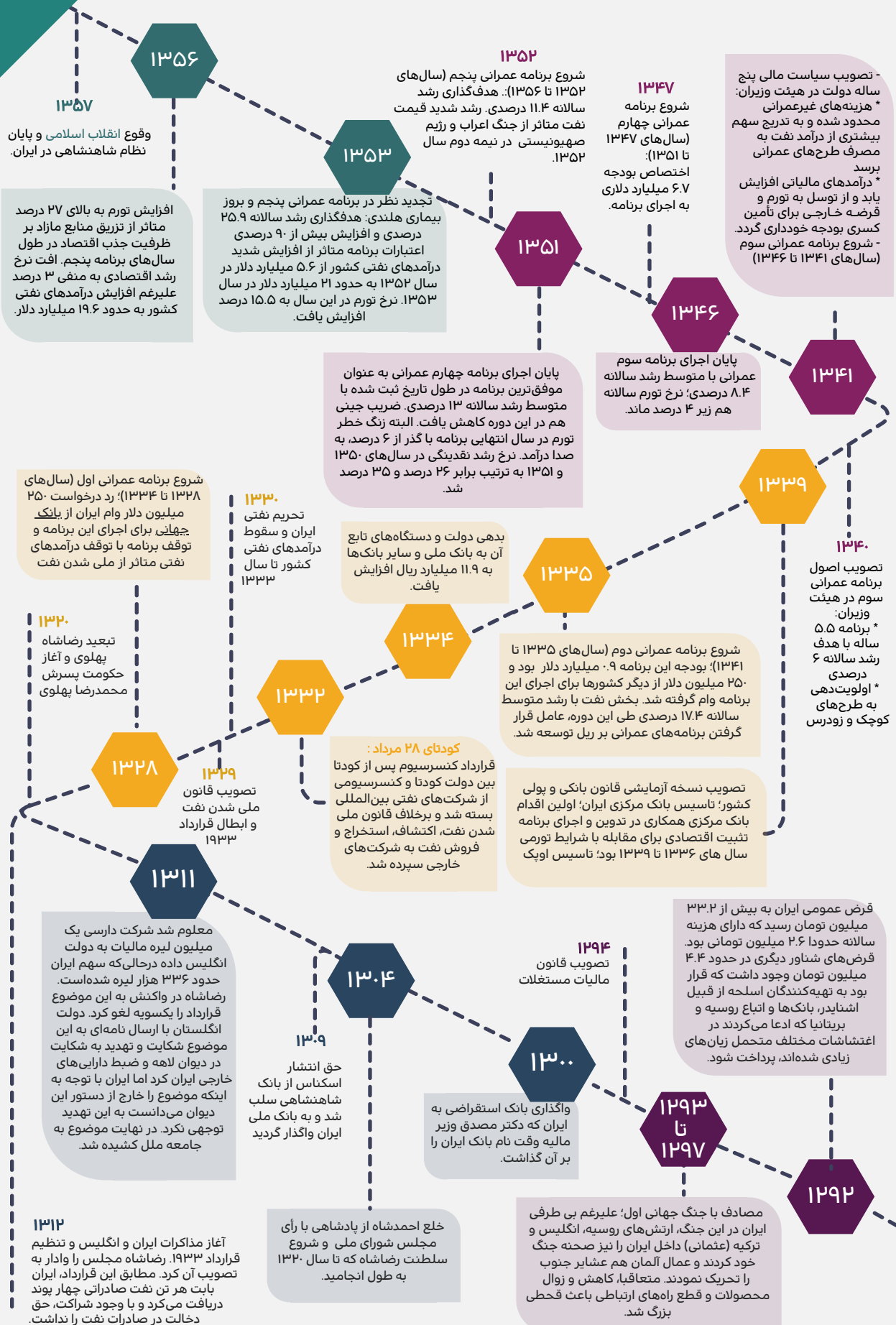
غرر الحکم و درر الکلم، ص ۳۴۲ ح ۷۸۳

نگاهی به اقتصاد کشور در دو سده اخیر

از دوران قاجار تا انقلاب اسلامی



تاریخچه اقتصاد ایران



نگاهی به اقتصاد کشور در دو سده اخیر

تجاوز کسری بوده از ۵۰ درصد، افزایش نرخ تورم به ۲۹ درصد، کاهش رشد اقتصادی به منفی ۶ درصد و هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین ۱۵.۳ برابر هزینه ۱۰ درصد فقیرترین. پایان جنگ جهانی، برآورد می‌شود خسارات مستقیم جنگ تحمیلی ۴۴۰ میلیارد دلار بوده که اکنون به ۱.۱ تریلیون دلار یا ۱۱۰۰ میلیارد دلار می‌رسد.

مصادف با سال ۱۹۸۷،
بهانه اتهام «حمایت از
تروریسم» آمریکا علیه
ایران، رونالد ریگان
تحریم‌های کامل‌تری
علیه ایران وضع کرد. رشد
اقتصادی صفر درصد،
سری بودجه ۴۰ درصد و
تورم ۲۸ درصد.

غاز جنگ نفتکش‌ها در ۱۲ بهمن ۱۳۶۲ و متعاقبا کاهش ۳۲ درصدی درآمدهای نفتی طی دو سال.

۱۳۵۸
اشغال سفارت
آمریکا و مصادره ۱۲
میلیارد دلار از
دارایی‌های دولت
ایران توسط آمریکا،
انحلال دولت
موقت

تهاجم عراق به ایران و آغاز جنگ تحمیلی که تا سال ۱۳۶۷ ادامه یافت. برآورد می‌شود خسارت ایران از این جنگ حدود ۴۴۰ میلیارد دلار باشد. تحریم فروش اسلحه به ایران توسط آمریکا. افزایش نرخ تورم به ۲۳.۵ درصد.

رشد اقتصادی منفی ۱۰ درصد،
کسری بودجه ۴۶ درصد،
نرخ تورم ۲۴ درصد،
هزینه ۱۰ درصد
ثروتمندترین ۱۷ برابر ۱۰ درصد
فقرترین

۱۳۶۸
رحلت امام خمینی (ره) و
انتخاب سید علی خامنه‌ای
به عنوان دومین رهبر
جمهوری اسلامی ایران.
انتخاب اکبر هاشمی
رفسنجانی به عنوان
چهارمین رئیس‌جمهور
ایران و آغاز دوران سازندگی.

انباشت بدهی‌های قطعی‌شده خارجی کشور از ۴۳ میلیارد دلار تجاوز کرد. برخی برآوردهای کارشناسی حاکی‌است این است که مجموع بدهی‌های خارجی قطعی و باقوه بوده (به عنوان نمونه بدهی مربوط به نیروگاه‌ها که اجازه نمی‌دادند ال‌سی هفت تومانی آن‌ها باطل شود در حالیکه نرخ دلار به بالای ۳۰۰ تومان رسیده بود) در این زمان بالغ بر ۵۰ میلیارد دلار بوده است.

افزایش ۵۳ درصدی نرخ
از به دلیل تداوم بحران
بدهی‌های خارجی و
مسدود شدن اوراق
بین‌المللی مدیریت
ارزی. افزایش رشد
تقدیگی به ۳۷.۵ درصد و
نرخ تورم به ۴۹.۵ درصد.
شورش مردم اسلامشهر
به دلیل نارضایتی از
افزایش کرایه‌ها و
اعتصاب رانندگان
مینی‌بوس و اعتراض به
فقر و کمبود آب انجام
شد.

افزایش ۴۶ درصدی نرخ ارز به دلیل انباشت بدهی‌های ارزی و عدم امکان استفاده از ظرفیت نهادها و ابزارهای مالی بین‌المللی برای غلطاندن آن‌ها متأثر از ترور میکونوس. افزایش نرخ تورم به ۳۵ درصد.

رضایتی و درگیری گسترده در سطح شهر مشهد و خصوصاً کوی طلاب به دلیل تلاشأموران شهرداری برای تخریب خانه‌های مسکونی غیرمجاز. ترور میکونوس و قطع دسترسی ایران به شبکه‌های بانکی و مالی اروپا.

شروع اجرای برنامه اول
توسعه با اهدافی مانند
رئساری و تجهیز بنیه دفاعی
و بازسازی و نوسازی
ظرفیت‌های تولیدی و
زیربنایی و مراکز جمعیتی
خسارت‌دیده در جنگ
حمیلی، مهار کسری بودجه
رساندن آن به زیر ۷ درصد،
ایجاد رشد اقتصادی ۱۴
درصد و کاهش تورم به ۹
درصد. انباشت بدهی‌های
ارزی

انتخاب
سید محمد
خاتمی به عنوان
رئیس جمهور
هفتم.

شروع برنامه سوم
توسعه و متعاقب
آن انجام اقدامات
مهمی مانند
کسان سازی نرخ ارز
سمی و نرخ ارز بازار
آزاد و ایجاد حساب
ذخیره ارزی

افزایش ۳۰ درصدی درآمدهای نفتی، کاهش تورم به ۲۳.۵ درصد و افزایش رشد اقتصادی به ۶ درصد تصویب قانون داماتو (قانون تحریم‌های ایران و لیبی: ایلسا) در کنگره آمریکا و تحریم هر شرکتی که بیش از ۲۰ میلیون دلار با ایران تجارت داشته باشد.

۱۳۷۴
فرمان بیل
کلینتون مبنی
بر ممنوعیت
هرگونه تجارت
آمریکا با ایران

۱۳۸۱
ای وجود
ای اتمی ایران
رویس‌های
تی آمریکا،
و اسرائیل

۱۳۷۷
موافقت بانک مرکزی
با تأسیس بانک‌های
خصوصی

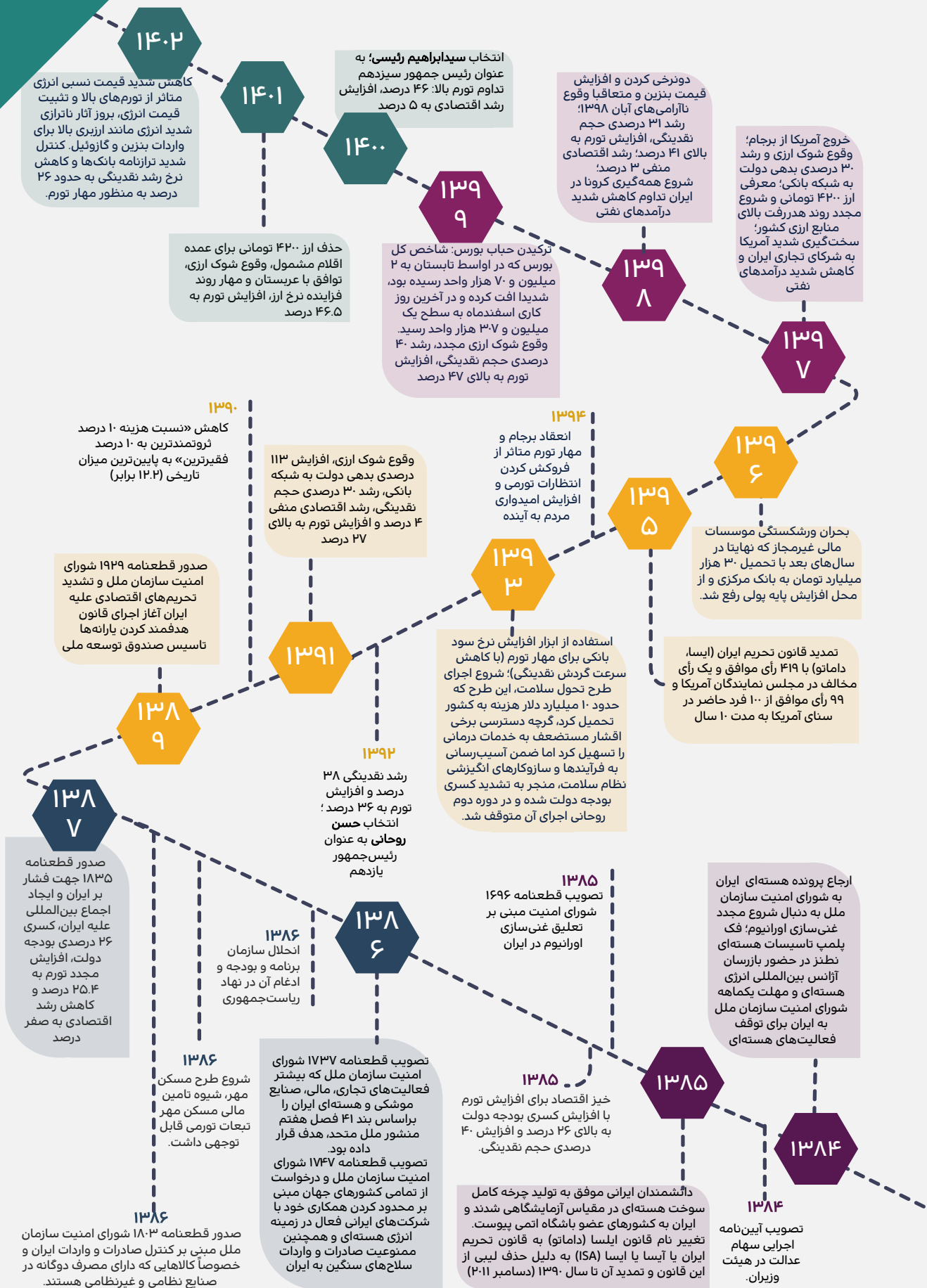
۱۳۸۲
ی نشست
باد و صدور
شترک ایران
ای انگلیس،
و آلمان

سرگیری غنی‌سازی اورانوم در آخرین ماه به اتمام رسید. اجرای طرح بنگاه‌های زودبازده در آن قرار بود ۴۷ میلیارد دلار با هدف بازده ۳۱ میلیون شغل برای ایجاد بنگاه‌های بازده پرداخت شود. بیش از ۱۲ میلیارد دلار برای پرداخت شد ولی برخی از افراد موفق‌کننده و رشک‌ست شد و برخی دیگر از اتمام وام را صرف خرید ملک و زمین کردند.

۱۳۸۴
انتخاب محمود
احمدی نژاد به
عنوان رئیس
جمهور نهم.

توافقنامه پاریس مبنی بر توقف داوطلبانه فعالیت‌های انرژی‌سازی و تلاش برای غنی‌سازی اورانیوم ایران در سازمان تجارت جهانی، تصویب قانون تثبیت قیمت‌ها در ولین سال فعالیت مجلس هفتم روند اصلاحی دولت خامنه‌ای برای اصلاح قیمت حامل‌های انرژی را ناتمام گذاشته و منشأ بسیاری از مشکلات انرژی و تولید در برخی صنایع طی سال‌های بعدش شد.

تاریخچه اقتصاد ایران



کارنامه اقتصادی دولت‌های پس از انقلاب



میرحسین موسوی

۱۳۶۸ - ۱۳۶۱

۲۹۵	میزان درآمدهای نفتی (میلیارد دلار - به دلار ۲۰۲۳)
۲۷	نرخ دلار در آغاز دولت (تومان)
۱۱۹.۲	نرخ دلار در پایان دولت (تومان)
۴۴.۱	ضریب جینی ابتدای دوره (درصد)
۴۰.۹۲	ضریب جینی انتهای دوره (درصد)
۲۲.۲	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - ابتدای دوره
۱۷.۶	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - انتهای دوره
۲۲۴	تورم دوره (درصد)
۱۶	رشد دوره (درصد)



سید محمد خاتمی

۱۳۷۶ - ۱۳۸۴

۳۲۰	میزان درآمدهای نفتی (میلیارد دلار - به دلار ۲۰۲۳)
۴۷۳	نرخ دلار در آغاز دولت (تومان)
۹۰۲.۳	نرخ دلار در پایان دولت (تومان)
۴۰.۲۹	ضریب جینی ابتدای دوره (درصد)
۴۰.۲۳	ضریب جینی انتهای دوره (درصد)
۱۵.۷	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - ابتدای دوره
۱۴.۵	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - انتهای دوره
۱۵۶	تورم دوره (درصد)
۴۳	رشد دوره (درصد)



حسن روحانی

۱۴۰۰ - ۱۳۹۲

۳۵۰	میزان درآمدهای نفتی (میلیارد دلار - به دلار ۲۰۲۳)
۳۲۴۷.۵	نرخ دلار در آغاز دولت (تومان)
۲۵۷۰۰	نرخ دلار در پایان دولت (تومان)
۳۹.۵۲	ضریب جینی ابتدای دوره (درصد)
۳۹.۳۸	ضریب جینی انتهای دوره (درصد)
۱۳.۸	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - ابتدای دوره
۱۳.۹۶	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - انتهای دوره
۴۳۳	تورم دوره (درصد)
۱۹	رشد دوره (درصد)



اکبر هاشمی رفسنجانی

۱۳۷۶ - ۱۳۶۸

۲۵۲	میزان درآمدهای نفتی (میلیارد دلار - به دلار ۲۰۲۳)
۱۱۹.۲	نرخ دلار در آغاز دولت (تومان)
۴۷۳	نرخ دلار در پایان دولت (تومان)
۴۰.۹۲	ضریب جینی ابتدای دوره (درصد)
۴۰.۲۹	ضریب جینی انتهای دوره (درصد)
۱۷.۶	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - ابتدای دوره
۱۵.۷	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - انتهای دوره
۴۳۸	تورم دوره (درصد)
۴۱	رشد دوره (درصد)



محمود احمدی‌نژاد

۱۳۹۲ - ۱۳۸۴

۸۵۳	میزان درآمدهای نفتی (میلیارد دلار - به دلار ۲۰۲۳)
۹۰۲.۳	نرخ دلار در آغاز دولت (تومان)
۳۲۴۷.۵	نرخ دلار در پایان دولت (تومان)
۴۰.۲۳	ضریب جینی ابتدای دوره (درصد)
۳۹.۵۲	ضریب جینی انتهای دوره (درصد)
۱۴.۵	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - ابتدای دوره
۱۳.۸	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - انتهای دوره
۲۹۴	تورم دوره (درصد)
۱۸	رشد دوره (درصد)



سید ابراهیم رئیسی

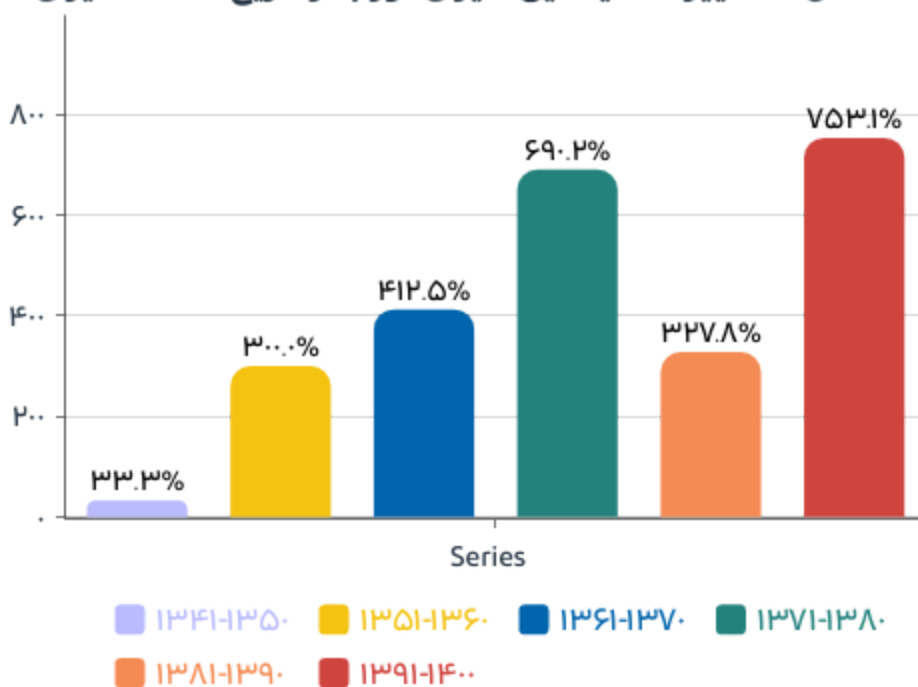
۱۴۰۳ - ۱۴۰۰

۹۵.۵	میزان درآمدهای نفتی (میلیارد دلار - به دلار ۲۰۲۳)
۲۵۷۰۰	نرخ دلار در آغاز دولت (تومان)
۵۷۰۰۰	نرخ دلار در پایان دولت (تومان)
۳۹.۳۸	ضریب جینی ابتدای دوره (درصد)
۳۸/۰۰	ضریب جینی انتهای دوره (درصد)
فاقد داده	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - ابتدای دوره
فاقد داده	هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین - انتهای دوره
۱۴۴	تورم دوره (درصد)
۱۳.۸	رشد دوره (درصد)

تصویر کلان اقتصاد ایران

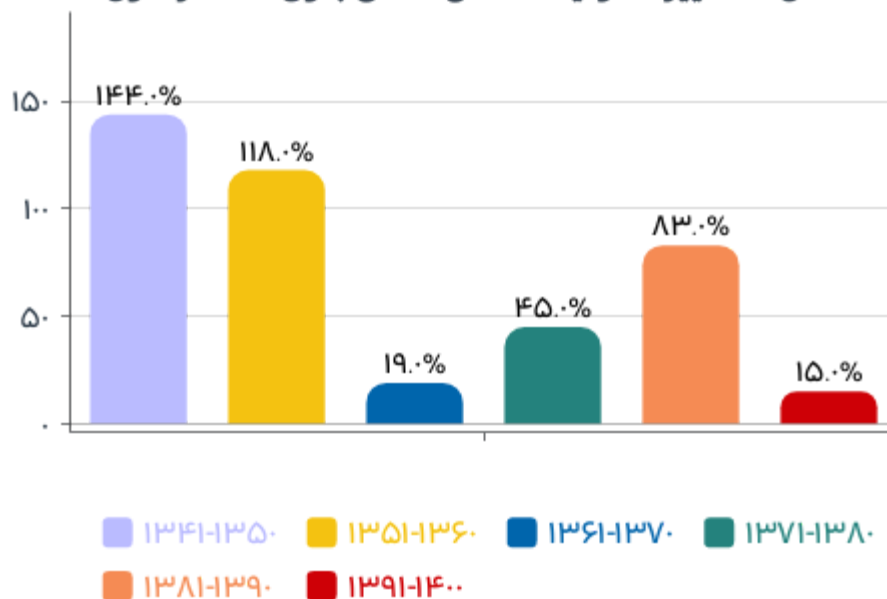
خروجی اقتصاد ایران در دهه‌های گذشته را بیش از هر کسی، خانوارها دهک‌های درآمدی پایین و متوسط لمس کرده‌اند چرا که قدرت خرید آن‌ها مستمرا در حال کاهش بوده است. وقوع تورم‌های بالا از یکسو و افت رشد اقتصادی از سوی دیگر، عامل اصلی این اتفاق است. این دو عامل خصوصا در دهه ۹۰ به صورت مضاعفی فعال بوده‌اند. شکل ۱ تغییرات میانگین میزان تورم در تاریخ اقتصاد ایران طی ۶ دهه اخیر را نشان می‌دهد. همانگونه که از این شکل مشخص است، دهه ۹۰ بالاترین میزان تورم در تاریخ ثبت شده اقتصاد ایران را تجربه کرده است.

شکل ۱: تغییرات میانگین میزان تورم در تاریخ اقتصاد ایران



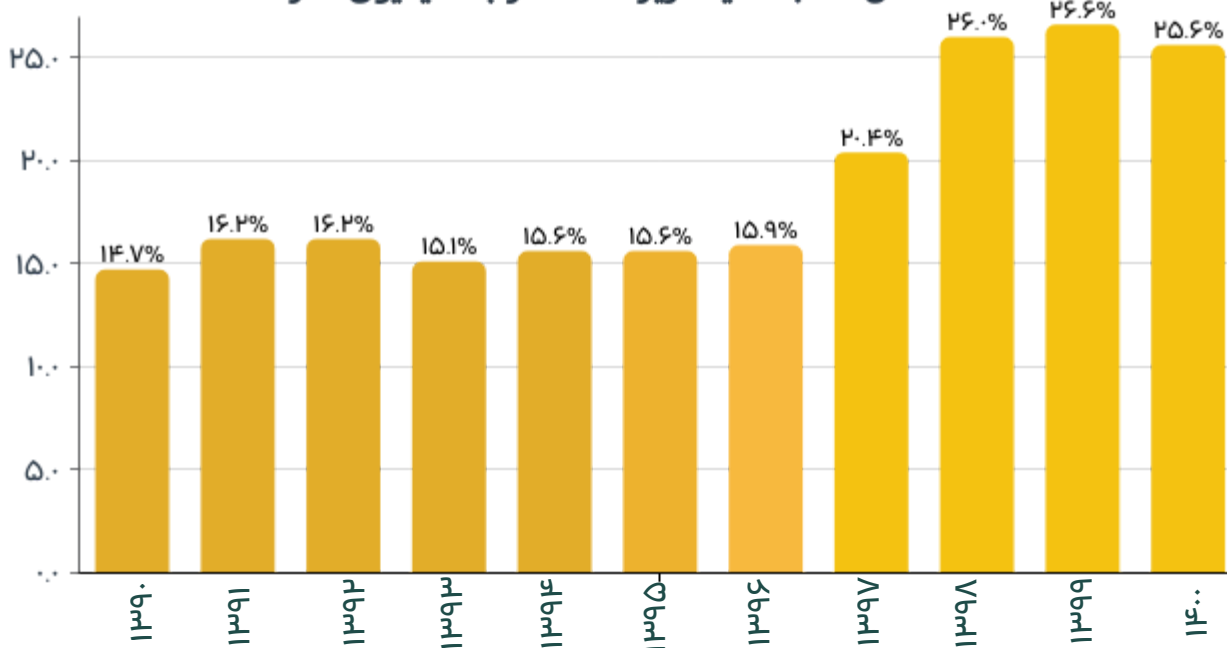
دهه ۹۰ پایین‌ترین «رشد بدون نفت در یک دهه» طی ۶ دهه اخیر را نیز به خود اختصاص داده است. شکل ۲ «تغییرات تولید ناخالص داخلی بدون نفت در یک دهه» برای این ۶ دهه را نشان داده است. رشد دهه ۹۰ حتی از شد دهه ۶۰ که کشور درگیر جنگ تحمیلی بوده نیز پایین‌تر بوده است.

شکل ۲: تغییرات تولید ناخالص داخلی بدون نفت در طول دهه



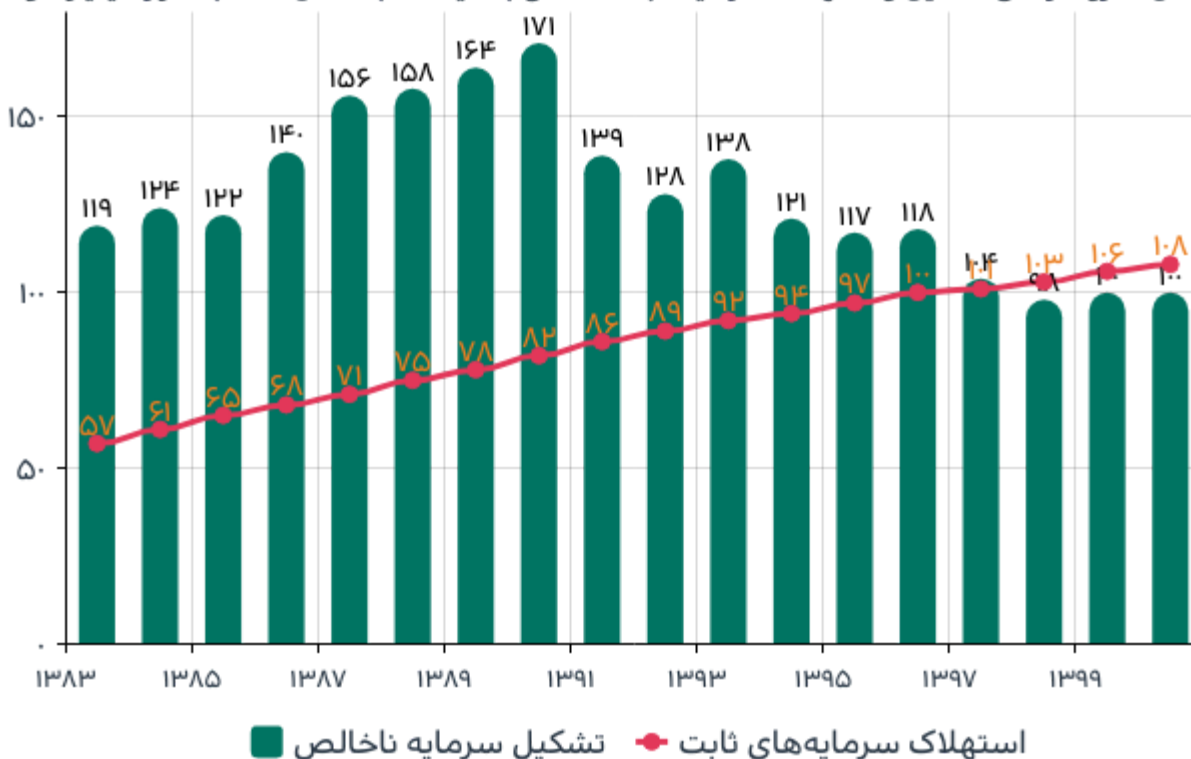
طبیعی است که با این عملکرد اقتصادی، بخش قابل توجهی از خانوارها به زیر خط فقر سقوط کنند و همین اتفاق هم رخ داده است. شکل ۳ روند زمانی جمعیت زیر خط فقر در دهه ۹۰ را نشان می‌دهد. متأسفانه، طی دهه ۹۰ تعداد فقرا با افزایش حدوداً ۷۵ درصدی از ۱۴.۷ میلیون نفر به ۲۵.۶ میلیون نفر رسید.

شکل ۳: جمعیت زیر خط فقر به میلیون نفر



علل اصلی تورم‌های بالا، کسری بودجه دولت و تسهیلات‌دهی بی‌ضابطه نظام بانکی بوده است که وقوع تحریم‌ها این عوامل را تشدید کرده است. علت اصلی رشد اقتصادی پایین، افت سرمایه‌گذاری بوده است به گونه‌ای که در سالیان اخیر میزان سرمایه‌گذاری حتی کفاف استهلاک سرمایه را نیز نداده است و عملاً در حال مصرف کردن کشور هستیم! شکل ۴ روند زمانی تشکیل سرمایه ناخالص و استهلاک سرمایه ثابت ناخالص را نشان می‌دهد.

شکل ۴: روند زمانی تشکیل و استهلاک سرمایه ثابت ناخالص به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ به هزار میلیارد تومان



اما سؤال اصلی اینجاست که چرا سرمایه‌گذاری افت کرده است؟ سرمایه‌گذاری در اقتصاد توسط دولت، بخش خصوصی و بنگاه‌های خارجی (در قالب سرمایه‌گذاری خارجی) انجام می‌شود. برای تحلیل چرایی افت سرمایه‌گذاری باید چرایی کاهش سرمایه‌گذاری توسط هر یک از این سه نوع بازیگر را تحلیل نماییم.

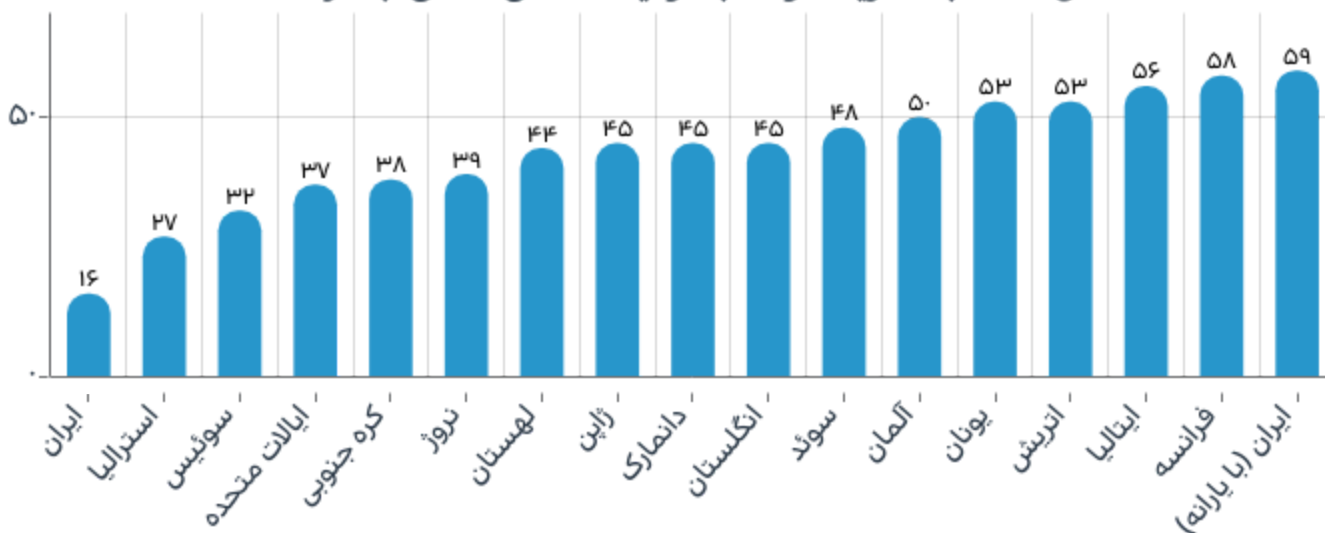
الف. دولت: از یکسو به دلیل تحریم‌ها درآمدهای نفتی دولت کاهش پیدا کرده و از سوی دیگر به دلیل هزینه‌های روزافزون ناترازی‌ها مانند ناترازی بانکی، ناترازی انرژی، ناترازی صندوق‌های بازنشستگی و ... برای دولت، سهم بودجه عمرانی از کل بودجه دولت کاهش یافته است. در نتیجه منابع قابل سرمایه‌گذاری دولت کاهش یافته است.

البته قابل ذکر است که دولت‌ها اختیار منابع ملی قابل توجهی مانند نفت و گاز را در دست داشته‌اند اما آن را در قالب یارانه‌های پنهان هدر داده‌اند. شکل ۵ نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۴۰۱ را بدون احتساب یارانه‌های انرژی و با احتساب یارانه‌های انرژی نشان داده است. بدون در نظر گرفته یارانه‌های انرژی، این نسبت برای ایران ۱۶ درصد است اما هنگامی که یارانه‌های انرژی را هم به هزینه‌های دولت اضافه می‌نماییم، این نسبت به ۵۹ درصد افزایش می‌یابد.

ب. بخش خصوصی: به دلیل جذابیت پایین‌تر فعالیت‌های سرمایه‌گذارانه و اثرات آفرین نسبت به کسب رانت در اقتصاد کشور، بخش خصوصی هم انگیزه پایینی برای سرمایه‌گذاری به اتکای منابع خودش دارد. در ادامه توضیح خواهیم داد که چرا در اقتصاد ایران سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های ثروت‌آفرین جذابیت ندارد. وقوع تحریم‌ها و افزایش هزینه مبادله و همچنین تشدید سیاست‌های مضر برای تولید مانند پیمان‌سپاری ارزی جذابیت سرمایه‌گذاری را کاهش داده است.

پ. سرمایه‌گذاری خارجی: محیط نامساعد کسب‌وکار کشور و رواج سیاست‌هایی مانند قیمت‌گذاری دولتی و پیمان‌سپاری ارزی، طبیعتاً بر بازدهی انتظاری سرمایه خارجی نیز اثر منفی دارد. ضمن اینکه وقوع تحریم‌ها، ریسک سرمایه‌گذاری در ایران را افزایش داده است.

شکل ۵: نسبت هزینه دولت به تولید ناخالص داخلی به درصد، ۱۴۰۱



چرا ثروت آفرینی در اقتصاد ایران خیلی سخت و انگیزه برای سرمایه‌گذاری پایین است؟ در اقتصاد ایران زمین بازی و قواعد بازی به گونه‌ای شکل گرفته است که ثروت آفرینی غیررانتی در آن رفتاری غیرعقلانه یا بهتر بگوییم عاشقانه است! به عبارت دیگر، در ایران کسانی موفق هستند که راه‌های کسب رانت را بهتر یاد گرفته باشند. به استعاره بخواهیم بگوییم: تنها بازار پررونق کشور، بازار توزیع رانت است. هم سمت عرضه و هم سمت تقاضا به خوبی فعال هستند! دولت‌ها در سمت عرضه، چند رانت بزرگ و جذاب را توزیع می‌کنند.



نتیجه تخصیص این رانت‌ها در اقتصاد کشور چه شده است؟ در بخش انرژی، ناترازی فزاینده انرژی رخ داده است در حدی که اکنون به مولفه‌های محیط نامساعد کسب‌وکار کشور، ناترازی انرژی هم اضافه شده است. رانت تسهیلات باعث شده که یک سری از بازیگران قدرت‌مند خودشان بانک تاسیس کرده‌اند و اکثر تسهیلات هم به اشخاص مرتبط است یا ذینفع واحد اعطا می‌شود. حتی خود دولت هم با تسهیلات تکلیفی عملاً بانک‌های دولتی را به قلق خودش تبدیل کرده است. نتیجه این شده است که اکثر بانک‌ها به دلیل خلق پول بی‌ضابطه و عدم بازپرداخت بخش قابل توجهی از تسهیلات، دچار ورشکستگی ترازنامه‌ای هستند. نتیجه طبیعی این وضعیت هم تشدید تورم خواهد بود. برای مقابله با تبعات تورم هم سیاست‌گذار مجدداً اقدام به تثبیت نرخ ارز و تثبیت قیمت انرژی می‌کند یا به عبارت دیگر، اندازه رانت‌ها را بزرگتر می‌کند. نرخ حقیقی سود تسهیلات هم منفی‌تر شده و فشار سمت تقاضا برای دریافت تسهیلات بیشتر می‌شود. نتیجه اینها هم تداوم تورم‌های دورقمی و فزاینده است.

رانت انرژی

اولین رانت، رانت انرژی است. کشور سالانه بالغ بر ۱۰۰ میلیارد دلار رانت انرژی توزیع می‌کند که بخشی از آن در قالب هدررفت از بین می‌رود و هوای کلان‌شهرها و محیط زیست و منابع آبی تجدیدناپذیر کشور را آسیب جدی می‌زند (چون خیلی ارزان و سهل‌الوصول شبکه برق کشور تا بالای چاه‌های غیر مجاز توسعه پیدا کرده و امکان برداشت آب حداکثری با انرژی یارانه‌ای و بدون دردسر کاملاً مهیا شده است). بخشی دیگر از انرژی قاچاق می‌شود و بخشی هم به سودهای چند صد هزار میلیارد تومانی برای بنگاه‌هایی که از این رانت‌های انرژی بهره‌مند هستند، از فولادها تا پتروشیمی‌ها و ... تبدیل می‌شود.

دولت توقع دارد که هرکسی نباید رانت بگیرد و باید مجوز داشته باشد. البته برخی از مجوزها، خودشان رانت خالص ایجاد می‌کنند. مانند مجوز واردات. از طرفی دولت انتظار دارد که بعد تخصیص این همه رانت، قیمت‌ها در سطحی باشند که دولت می‌خواهد. با این اوصاف، یک تولیدکننده که می‌خواهد سودش را بیشینه کند و دغدغه کار سالم و غیررانتی دارد و مدل کسب‌وکارش را بر اساس ثروت افرینی طراحی کرده است، با وجود سرکوب قیمت باید از چه طریقی کسب سود کند؟

رانت مجوزها

رانت ارز

به دلیل استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه دولت، به صورت اتوماتیک این دلارها وارد بازار شده و قیمت ارز را سرکوب می‌کند و عملاً به مصرف کنندگان کالاهای وارداتی سود بسید می‌دهد. وقتی نرخ ارز را سرکوب می‌کند، فخر ارزی فشرده می‌شود تا هنگامی که دچار جهش شود. وقتی دچار جهش می‌شود ضربه دیگری به تولیدکننده وارد می‌کند؛ معرفی ارز ترجیحی و پیمان‌سپاری ارزی. ابتدا سیاست‌گذار به اذعان خودش بازار ارز را تک‌نرخی در نرخ صلاح دیده شده توسط خودش می‌کند. در ادامه، به دلیل عدم امکان تحقق این طرح، نرخ تثبیتی سیاست‌گذار به کالاهای خاصی محدود می‌شود و ارز ترجیحی ایجاد می‌شود. به عنوان مثال، ده‌ها میلیارد دلار ارز ۴۲۰۰ تومانی توزیع شد. زمانی که نرخ ارز بازار آزاد بیش از ۱۸۰۰۰ تومان بود. یا همین ماه‌های اخیر، چند میلیارد دلار ارز ۲۸۵۰۰ تومانی در شرایطی که نرخ بازار بالای ۵۹ هزار تومان بود، توزیع شد.

در اکثر سال‌ها، نرخ سود حقیقی بانکی منفی بوده است مثلاً همین حالا نرخ تسهیلات ۲۵ درصد تمام شود، با تورم ۴۵ درصد یعنی سالی حداقل ۲۰ درصد تسهیلات، به گیرنده وام یارانه پرداخت می‌شود. حساب کنید مانده تسهیلات سالانه نظام بانکی چه قدر است؟ متناسب با مابه‌التفاوت نرخ سود این تسهیلات و نرخ تورم، رانت توزیع می‌شود.

رانت تسهیلات ارزان

چه باید کرد؟

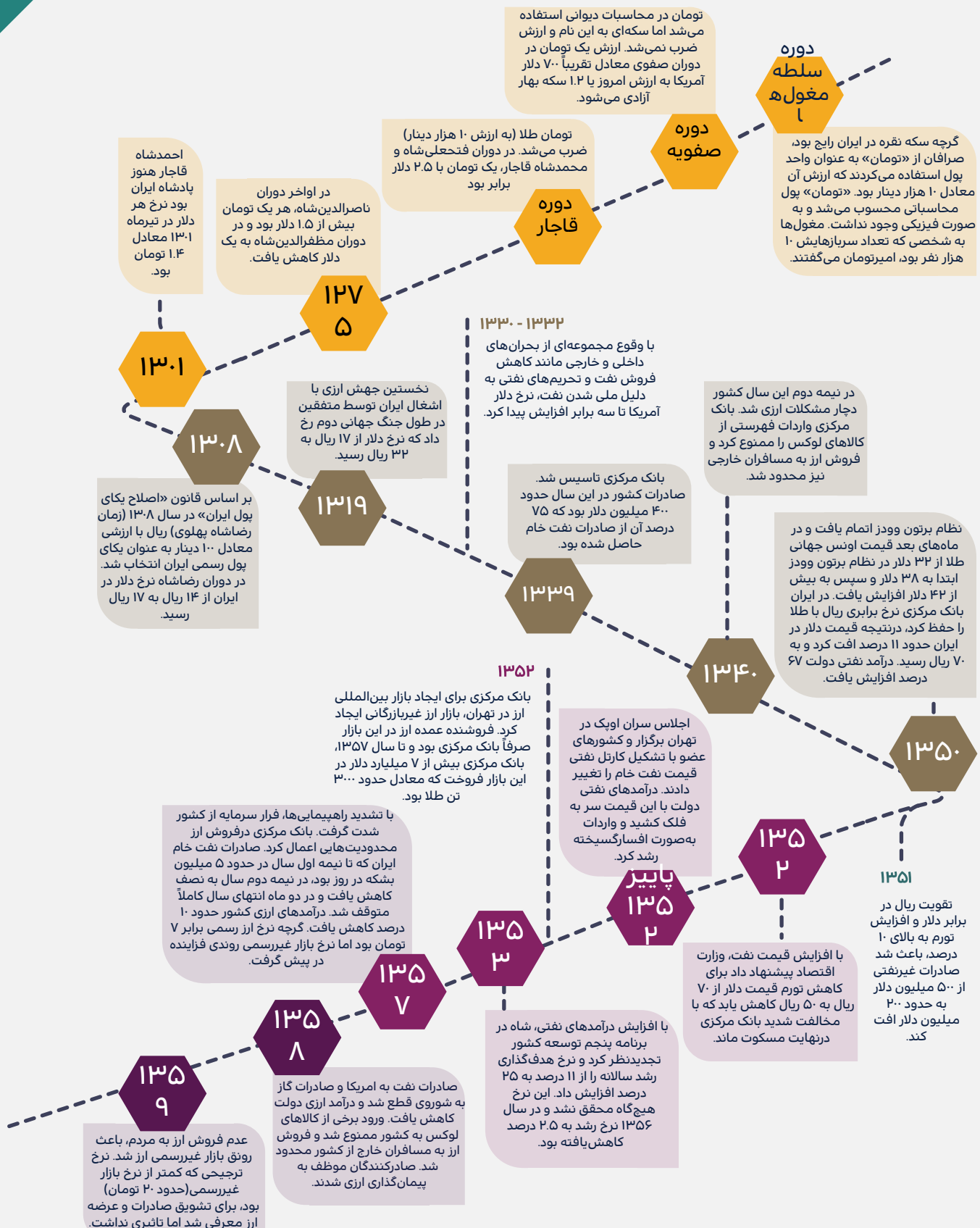
باید دولت جدید همزمان دو هدف مهار پایدار تورم و افزایش سرمایه‌گذاری در اقتصاد را پیگیری نماید. برای مهار پایداری تورم باید هم کسری بودجه را مهار نماید و هم ناترازی بانکی را رفع کند. برای افزایش سرمایه‌گذاری در اقتصاد نیز باید با رفع ناترازی انرژی و هدفمندسازی یارانه‌های انرژی، منابع کافی برای مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری فراهم نماید. ضمن اینکه با اقداماتی مانند اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری، اصلاح محیط کسب و کار و اصلاح سیاست‌های صنعتی و معدنی، مسیر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و خارجی را هموار نماید و نهایتاً اینکه با توسعه نظام تامین مالی تولید و پروژه‌های توسعه‌ای، زمینه مشارکت عموم مردم در سرمایه‌گذاری را ایجاد نماید.



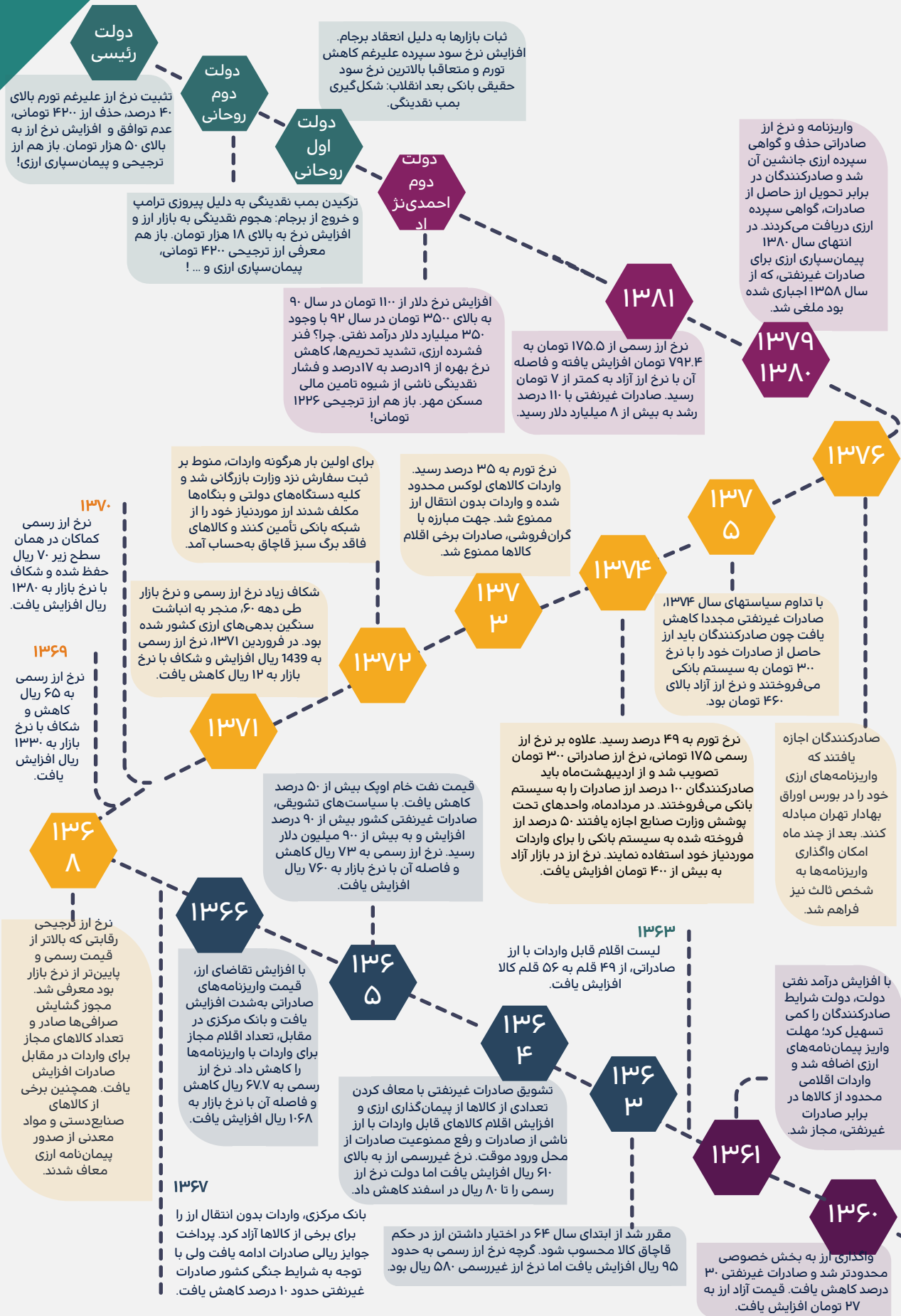


اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری

تاریخچه بازار ارز و سیاست‌های ارزی در ایران

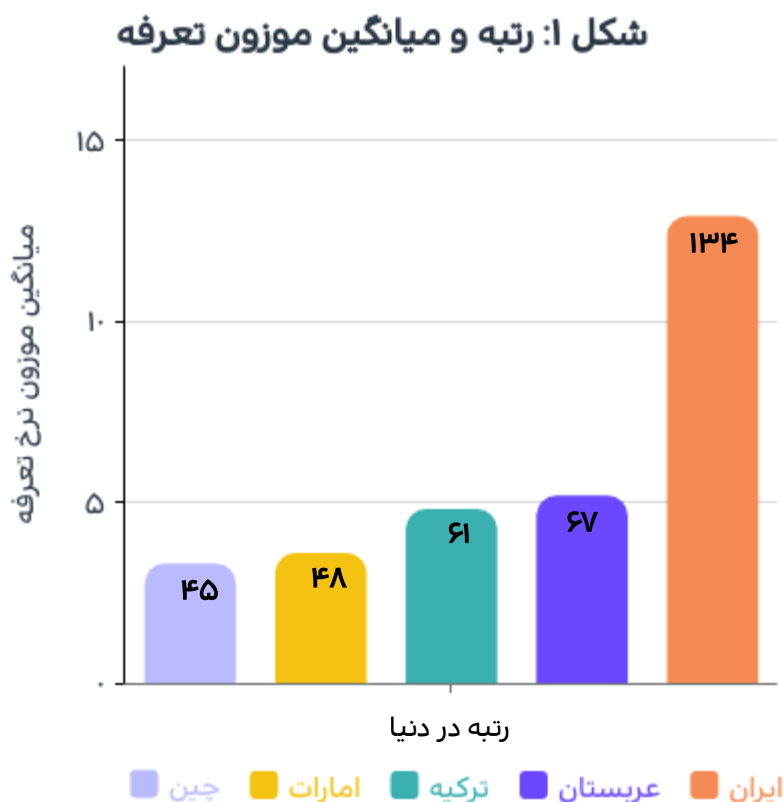


ایران را «با هم» می‌سازیم



تبیین مختصر مساله

ترکیب سیاست‌های ارزی و تجاری باید همزمان هر دو هدف حمایت از تولید داخل و بهبود رفاه و معیشت خانواده‌ها را محقق سازند. برای این منظور، باید سیاست‌های ارزی در خدمت حمایت از تولید داخل و سیاست‌های تجاری در خدمت بهبود رفاه و معیشت خانوارها قرار گیرند. این در حالی است که در اقتصاد ایران، تاکنون دولت‌ها از تثبیت نرخ ارز علی‌رغم وجود تورم‌های بالا برای حمایت از رفاه و معیشت خانواده‌ها و از تعرفه‌های بالا برای حمایت از تولید داخل استفاده کرده‌اند. ضمن اینکه تعرفه محصولات نهایی هم بالاتر از تعرفه قطعات و نهادهای تولید بوده است. این رویکرد باعث شده است که هم تولید داخل آسیب جدی ببیند و به سمت مونتاژ حرکت کند و هم رفاه خانوارها کاهش قابل توجه یابد.



شکل ۲: تعرفه بر کالاهای نهایی و واسطه



شده و کف و سقف کریدور بر اساس آن تنظیم گردند. مشکل اصلی در اجرای این نوع رژیم ارزی، همین کشف نرخ بنیادین ارز است. معمولا سیاستگذاران دوست دارند که این نرخ پایین بماند. به همین دلیل، به صورت دستوری تلاش به حفظ کریدور ارزی حول نرخ پایینی‌تر از نرخ بنیادین می‌نمایند. این کار عملاً رژیم ارزی را به رژیم ارزی میخکوب یا همان «تثبیت نرخ ارز» تبدیل خواهد کرد که ضمن هدر دادن ذخایر ارزی کشور، نهایتاً منجر به بروز شوک ارزی در آینده‌ای نزدیک می‌شود. به بیان دیگر، پس از مدت کوتاهی نرخ مورد علاقه سیاستگذار (نرخ ترجیحی) صرفاً در مورد ذخایر ارزی عرضه شده توسط وی اعمال شده و با نرخ بازار آزاد فاصله خواهد گرفت. بر این اساس، لازم است که هم رئیس‌جمهور و هم مسئولان بانک مرکزی فهم صحیح و عمیقی از نرخ بنیادین ارز و عوامل موثر بر آن و همچنین شیوه صحیح کشف آن داشته باشند تا از اتخاذ سیاستهای ارزی منجر به شوک‌های دوره‌ای جلوگیری نمایند.

همانگونه که در اسناد بالادست و قوانین هم آمده، باید رژیم ارزی کشور، «رژیم ارزی شناور مدیریت شده» باشد؛ این امر در سند تحول دولت نیز مورد تأکید قرار گرفته است. اجزای این چارچوب مستلزم تعیین کریدور ارزی هدف حول نرخ بنیادین ارز (نرخ روند بلندمدت) و تلاش برای نگه داشتن نرخ ارز در این کریدور است. به عبارت بهتر، در سقف کریدور باید بانک مرکزی اقدام به عرضه ارز نماید و در کف کریدور هم شروع به خرید ارز کند. در صورت استقرار چنین چارچوبی، هم ذخایر ارزی بانک مرکزی تقویت می‌شود، هم وقوع شوک‌های ارزی منتفی می‌شوند و هم نوسانات ارزی به سقف و کف کریدور محدود خواهد شد. مشکل اصلی در اجرای سیاست رژیم ارزی شناور مدیریت شده این است که تعیین سقف و کف کریدور باید مبتنی بر متغیرهای بنیادین اقتصاد صورت پذیرد وگرنه این سیاست را به سیاست «رژیم ارزی میخکوب» (یا همان ثابت نگه داشتن نسبت ریال به دلار) تبدیل خواهد کرد. به عبارت دیگر، باید نرخ بنیادین ارز کشف

حتی اگر بازار آزاد را در داخل کشور ممنوع و غیرقانونی نماییم، این بازار به خارج از کشور (هرات، سلیمانیه، دبی و ...) منتقل خواهد شد و امکان پایش و تنظیمگری آن کاهش خواهد یافت چرا که باید بانک مرکزی از طریق مداخله در آن بازارها، بر نرخ ارز آزاد اثر بگذارد که امری هزینه‌بر خواهد بود.

● کاهش قدرت بانک مرکزی در تنظیم بازار ارز، شکاف نرخ بازار آزاد و نرخ تثبیتی را به صورت فزاینده‌ای افزایش خواهد داد. شکاف نرخ ارز تثبیتی و نرخ ارز بازار آزاد، رانت جذابی خواهد بود که مشتاقان زیادی را تحریک خواهد نمود و صف بزرگی برای دریافت ارز تثبیتی شکل خواهد گرفت. این امر، ضمن افزایش احتمال وقوع فساد، بخش زیادی از ظرفیت دستگاه‌های اجرایی، نهادهای نظارتی و دستگاه قضا را مصروف پیگیری، کشف موارد ممکن و برخورد با این فسادها خواهد کرد و آنها را از ایفای صحیح وظایف ذاتی و اصلی خود باز خواهد داشت.

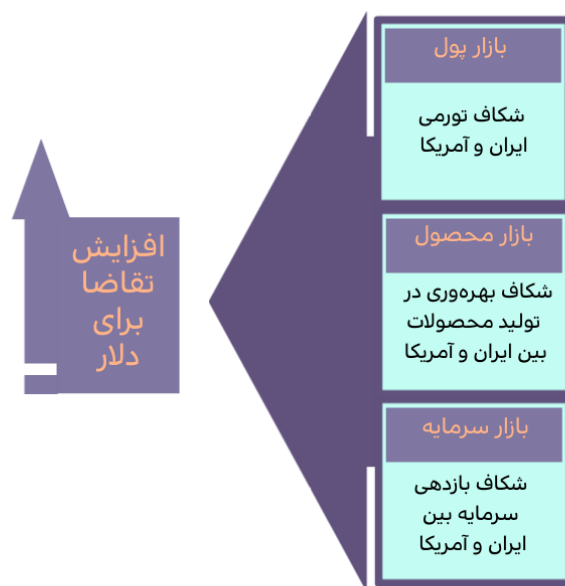
تثبیت نرخ ارز، با وجود رشد بالای نقدینگی، عملاً امکان ایجاد چارچوب ریالی مهار تورم را از بانک مرکزی سلب خواهد نمود و متعاقباً انتقال لنگر اسمی انتظارات از دلار به لنگری مبتنی بر ریال را از بین خواهد برد.

تلاش دولت برای تثبیت نرخ ارز، به دلیل تشدید تقاضای ارز از یکسو و کاهش عرضه ارز از سوی دیگر، باعث تخلیه شدید ذخایر ارزی و لو دهها میلیارددلاری خواهد شد. این اتفاق، زمینه را برای تسلط روش‌های مکانیکی و ضدانگیزشی خصوصاً اجرای سخت‌گیرانه پیمان‌سپاری ارزی باز خواهد کرد. اتفاقی که در دولت‌های گذشته نیز تکرار شده است.

مهمترین علت بنیادین افزایش نرخ ارز، شکاف تورمی داخل و خارج است. در واقع، روی دیگر سکه تورم داخل، کاهش ارزش پول ملی نسبت به کالاها و خدمات است. تورم خارج (مثلاً آمریکا) هم معادل کاهش ارزش دلار نسبت به کالاها و خدمات است. هنگامی که تورم در ایران بیشتر از آمریکاست، یعنی کاهش ارزش ریال نسبت به ارزش کالاها و خدمات بیش‌تر از کاهش ارزش دلار نسبت به ارزش کالاها و خدمات است. بر این اساس، تعادل اقتصادی ایجاد می‌کند که ارزش ریال در برابر ارزش دلار کاهش یابد که روی دیگر سکه افزایش نرخ دلار است. بر این اساس، با وجود تورم‌های بالا در اقتصاد کشور، نرخ ارز بازار آزاد جبراً روندی فزاینده را طی خواهد نمود. تک‌نرخ کردن ارز کاملاً قابل دفاع است اما صرفاً از طریق همگرا کردن بقیه نرخها به نرخ بازار آزاد قابل دسترسی است و نه تثبیت نرخ ارز. در صورت اصرار دولت به تثبیت نرخ ارز در نرخی پایین‌تر از نرخ بازار آزاد (یا عدم پر کردن شکاف نرخ ارز نیما و نرخ ارز بازار آزاد)، عملاً ارز ترجیحی جدیدی مختص دولت سیزدهم تولید خواهد شد که تبعات متعدد تخصیص ارز ۴۲۰۰ در سال‌های گذشته را بازتولید خواهد کرد. این امر، علاوه بر زیر سؤال بردن اقدام دولت در حذف ارز ۴۲۰۰، تبعات منفی زیر را به همراه خواهد داشت:

تثبیت نرخ ارز منجر به کاهش قدرت بانک مرکزی در تنظیم بازار ارز (به دلیل کاهش ذخایر ارزی در اختیار بانک مرکزی متأثر از اختصاص ذخایر ارزی به ارز ترجیحی جدید) شده و افزایش شدیدتر نرخ بازار آزاد را به همراه خواهد داشت. باید توجه نماییم که از نظر عموم مردم، نرخ ارز آن نرخی است که در بازار آزاد وجود دارد.

تحلیل کارشناسی، یافته‌های علمی و همچنین بررسی تجارب گذشته کشور، نشان دهنده این است که این اقدام منجر به کاهش قابل توجه در ارزش صادرات گمرکی و افزایش در ارزش واردات گمرکی خواهد شد. به عنوان نمونه، با تثبیت نرخ ارز و سخت‌گیری در بازگشت ارز حاصل از صادرات در سال ۱۳۷۴، ارزش صادرات گمرکی کشور از حدود ۴.۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۳ به حدود ۳.۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۴ و حدود ۲.۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۶ کاهش یافت. این در حالی است که ارزش واردات گمرکی کشور از حدود ۱۱.۸ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۳ به حدود ۱۲.۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۴ و حدود ۱۴.۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۶ افزایش یافت.



اقدامات پیشنهادی برای اصلاح سیاست‌های ارزی

۱. تشکیل «بازار ارز آزاد رسمی» توسط بانک مرکزی با یکپارچه کردن نیما و بازار متشکل و رفع محدودیت‌ها و آزاد کردن مبادله در آن توسط همه اشخاص حقیقی و حقوقی به گونه‌ای که نرخ آن عملاً به نرخ آزاد و مرجع تبدیل گردد. این امر مستلزم این است که شکاف نرخ ارز نیما و نرخ بازار آزاد به تدریج کاهش یافته و طی ۲ ماه آتی به صفر برسد. سپس سامانه نیما و بازار متشکل ارزی یکپارچه شده و معاملات ارزی به صورت حداکثری توسط آن پوشش داده شود.

۲. بازار خدمات صرافی کشور به صورت رقابتی و تنظیم شده احیا شود. این امر مستلزم به رسمیت شناختن بازار آزاد و اجرای سازوکارهای انگیزشی مناسب برای هدایت معاملات آن به بازار ارز آزاد رسمی مذکور در بند ۱، احیاء شبکه متلاشی شده صرافی‌های کشور در سال‌های گذشته و تسهیل صدور مجوز برای متقاضیان مجوز صرافی است.

۳. تسهیل شکل‌گیری «بازار ارزی بین صرافی» با استفاده از فناوری بلاک چین به منظور عدم لو رفتن آن‌ها از یکسو و اولویت‌دهی به این بازار در برگزاری مزایده‌ها و مناقصات ارزی از سوی دیگر. این بازار، امکان شکل‌گیری عملی بازار فارکس داخلی و مداخله ریالی بانک مرکزی را نیز فراهم خواهد کرد.

۴. بانک مرکزی راهبرد «هموارسازی نوسانات ارزی همزمان با حفظ و تقویت ذخایر ارزی» را پیاده‌سازی نماید. این امر نیاز به شناسایی نرخ بنیادین ارز و نگه‌داشتن نرخ ارز درون کریدور حول نرخ بنیادین دارد. به عبارت دیگر، باید بانک مرکزی اقدامات زیر را انجام دهد:

تخمین و به روز رسانی نرخ بنیادین ارز به صورت هفتگی.

● بانک مرکزی باید در کنار مدلسازی برای محاسبه نرخ بنیادین، از داده‌های بازار آزاد برای کالیبره کردن آن و همچنین تصحیح مداخلات ارزی خودش استفاده کند. در صورتی که بانک مرکزی نرخ بنیادین را درست تخمین زده باشد، باید خالص مداخلات ارزی وی در هر هفته صفر باشد. بر این اساس، در صورتی که این خالص مثبت باشد، یعنی بانک مرکزی نرخ بنیادین ارز را پایینتر از میزان واقعی آن تخمین زده و به همین دلیل مجبور شده است که از ذخایر ارزی خودش برای نگه داشتن نرخ در کریدور ارزی استفاده نماید. بنابراین باید نرخ بنیادین تخمینی خودش را به اندازه‌ای افزایش دهد که خالص مداخلات هفته بعدش منفی شود طوری که ذخایر از دست رفته را بتواند جایگزین نماید.

● فروش ارز صرفاً از طریق برگزاری مزایده هلندی (فروش به بالاترین پیشنهاد) در «بازار ارزی بین صرافی» هنگامی که نرخ بازار آزاد از سقف کریدور بیشتر می‌شود تا وقتی که نرخ به کریدور برگردد.

● خرید ارز صرفاً از طریق مناقصه در بازار بین صرافی هنگامی که نرخ بازار آزاد از کف کریدور کمتر می‌شود تا وقتی که نرخ به کریدور برگردد.

● عرضه و خرید ارز توسط بانک مرکزی باید ویژگی‌های زیر را داشته باشد تا اثربخش شود:

● بر اساس راهبرد اصلی «هموارسازی نوسانات ارزی همزمان با حفظ و تقویت ذخایر ارزی» باشد. به عبارت دیگر، به گونه‌ای باشد که بانک مرکزی بتواند نمودار کریدور را حول نرخ بنیادین ارز بسازد یا به تعبیر تکنیکال‌یست‌ها کانال بسازد.

● در صورت تجاوز نرخ ارز از سقف کریدور هدف، باید بانک مرکزی کاهش‌های کوچک اما پایدار و مستمر در نرخ ارز تا رسیدن به کریدور را به کاهش زیاد اما مقطعی و ناپایدار اولویت دهد. به عنوان مثال، کاهش ولو ۳۰۰ تومانی نرخ روزانه ارز طی یک ماه اثرات به مراتب بیشتری بر انتظارات دارد تا کاهش ۲۰۰۰ تومانی آن طی یک هفته و سپس افزایش ۱۷۰۰ تومانی آن طی سه هفته بعد.

- مداخله اصلی بانک مرکزی باید به صورت مزایده هلندی (فروش به بالاترین پیشنهاد) و در بازار بین صرافی صورت پذیرد. تا شکل‌گیری این بازار، این مداخله باید در بازار ارز آزاد رسمی انجام شود.

- تا شکل‌گیری بازار ارز آزاد رسمی، کماکان مرجعیت نرخ ارز در اختیار بازار غیررسمی خواهد بود و مداخله بانک مرکزی باید در این بازار صورت گیرد. در صورت وقوع جهش‌های مقطعی، باید مداخله بانک مرکزی ناگهانی باشد تا بر انتظارات اثرگذار شود. ضمن اینکه باید بانک مرکزی از کانال فعالان معتمد بازار اقدام نماید چرا که در صورت مشخص شدن مداخله بانک مرکزی، هیچ یک از فعالین از ترس عواقب بعدی، وارد معامله نخواهند شد.

۵. با توجه به اهمیت انتظارات در بازار ارز از یکسو و اهمیت ارز در شکل‌دهی به انتظارات تورمی (لنگر اسمی تورم بودن نرخ ارز) از سوی دیگر، مدیریت انتظارات از دو حیث زیر اهمیتی کلیدی دارند.

- عامل اصلی انتظارات مردم و متعاقباً افزایش یا کاهش تقاضای ارز برای خروج سرمایه از کشور، میزان پختگی و کارشناسی بودن کل اقدامات و برنامه اقتصادی دولت است، چرا که چشم‌انداز کشور در سال‌های آتی را شکل می‌دهند. با این وجود، بانک مرکزی باید اثر اخبار و اطلاعات موثر بر انتظارات کوتاه‌مدت در بازار ارز را مدیریت نماید. شرط لازم برای ایفای این نقش، احیای اعتماد فعالین اقتصادی به این نهاد و باور به پیش‌بینی‌ها و وعده‌های آن است. متأسفانه در سالیان گذشته به دلیل اظهارات غیرواقع‌بینانه و کوتاه‌نگرانه مسئولان خصوصاً در دوران شوک‌های ارزی، اعتماد فعالین اقتصادی نسبت به گفتار و مواضع مسئولین سلب شده و حتی سیگنال معکوس از سخنان مسئولین می‌گیرند. احیای اعتماد در این شرایط گرچه کار بسیار دشواری است اما امکان‌پذیر است. برای این منظور باید ابتدا این باور در فعالین اقتصادی ایجاد شود که مسئولان و خصوصاً بانک مرکزی فهم صحیحی از بازار آزاد ارز دارند. سپس، باید بانک مرکزی مبتنی بر تخمین نرخ بنیادین ارز و به روز رسانی مستمر آن، سیاست حفظ نرخ در کریدور ارزی را مطابق بند ۴ دنبال نماید. پس از موفقیت در اجرای سیاست، با گزارش‌دهی بانک مرکزی به مردم، این اعتماد بیشتر جلب خواهد شد.

- باید دولت به مرور نقش لنگر اسمی تورم بودن را از نرخ ارز بگیرد. برای این منظور، باید دولت لنگر اسمی جایگزین ریالی بسازد. این لنگر همان چارچوب هدفگذاری تورم است. باید دولت هر ساله تورم هدفگذاری خود را برای سال بعد اعلام نماید و سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی میزان کسری ساختاری بودجه و خلق پول بانک‌ها را به گونه‌ای کنترل نمایند که رشد نقدینگی کمتر از نصف تورم هدفگذاری شده گردد. در صورت پایبندی دولت به این قاعده از یکسو و عدم سرکوب ارز از سوی دیگر، طی حداقل ۲ سال این جابجایی در لنگر اسمی تورم محقق خواهد شد.

۶. باید دولت به تدریج ارز ترجیحی را حذف نماید. برای این منظور باید هم اقلام مشمول به مرور زمان کاهش یابد و هم شکاف نرخ آن با نرخ بازار آزاد رسمی حذف شود.

۷. باید بانک مرکزی سیاست ارتباطی مناسب در قبال بازیگران مختلف داشته باشد. در گام اول، باید رئیس بانک مرکزی فهم صحیح و مناسبی از سیاست‌های ارزی پیدا کرده و اشتباهات فعلی را تصحیح نماید. سپس رئیس جمهور، اعضای هیئت دولت، نمایندگان موثر مجلس و سایر بازیگران موثر و ذینفوذ را با این سیاست‌ها همراه نماید.

۸. استفاده بهینه از ابزارهایی مانند پیش‌فروش نفت به عموم، عرضه عمومی اوراق سلف نفتی و عرضه اوراق سلف کامودیتی‌ها جهت ارائه گزینه‌های جذاب برای کسانی که به دنبال حفظ ارزش پول خود هستند. به این ترتیب، فشار این نوع متقاضیان ارز از روی بازار آزاد ارز برداشته خواهد شد. ضمن اینکه، منابع آن‌ها به جای افزایش نرخ ارز در شرایط فعلی، صرف توسعه تولید کالاهای ارزآور خواهد شد.

در کنار اقدامات ایجابی فوق، باید دولت و خصوصا بانک مرکزی به شدت از انجام اقدامات زیر پرهیز نمایند:

۱. دادن هرگونه وعده تثبیت نرخ ارز در کوتاه‌مدت و متکی به سیاست‌های ارزی صرف، متاثر از برآورد اشتباه از توان دولت و بانک مرکزی در مدیریت و کنترل نرخ بنیادین ارز خارج از مسیر کنترل نرخ‌های بنیادین اقتصاد کلان؛ علیرغم تمایل شدید و خواست جدی دولت‌ها مبنی بر مهار نرخ ارز در نرخ پایین‌تر از نرخ بنیادین (که روسای زیادی را در راس بانک‌های مرکزی قربانی کرده است) و ارزیابی بیش از هزار میلیارد دلاری در ۵ دهه گذشته، خروجی این کار تثبیت مقطعی نرخ ارز و شوک‌های ارزی متعاقب آن بوده است. تثبیت نرخ ارز صنعت‌زدایی (ترویج مونتاژ به جای زنجیره‌های تولید) و بیکاری گسترده ناشی از آن را به همراه داشته است و شوک‌های ارزی هم سرکوب کارآفرینی و ثروت آفرینی و متعاقبا فرار سرمایه را تشدید کرده است. بر این اساس، باید مقامات ارشد نظام و خصوصا رئیس‌جمهور فهم مناسبی نسبت به نرخ بنیادین ارز پیدا کنند و انتظارات غیرواقعی از بانک مرکزی مبنی بر کاهش نرخ ارز در کوتاه مدت به نرخ پایین تر از کریدور ارزی را کنار بگذارند. از سمت دیگر، پیش فرض این است که این فهم در مسئولان بانک مرکزی نیز شکل گرفته و هرگونه وعده‌ای خلاف این به عدم صداقت تعبیر شده و به شدت باید پرهیز شود.

۲. اتکا به روش‌های غیراصولی برای مدیریت انتظارات؛ متأسفانه تاکنون در هیچ یک از دولت‌های پس از انقلاب سازوکار مناسب و قابل اتکایی برای تخمین کم‌خطای نرخ ارز بنیادین و به‌روز رسانی نرخ ارز رسمی متناسب با آن پیاده‌سازی نشده است. این امر در عمل منجر به سرکوب مستمر نرخ ارز، کاهش شدید ذخایر ارزی بانک مرکزی و متعاقبا شوک‌های ارزی دوره‌ای در اقتصاد کشور شده است. از این بدتر، نحوه مواجهه دولتمردان با این شوک‌هاست چرا که ریشه مشکل را صرفا انتظارات می‌دانند و با اتکا به وعده‌های غیرقابل تحقق و گفتاردرمانی به دنبال مدیریت انتظارات و ایجاد ثبات در بازار ارز هستند. وعده‌هایی که مکرر نقض شده‌اند و از سوی فعالین اقتصادی به عنوان قرینه‌ای از عدم توان دولت در مدیریت بازار ارز قلمداد شده و اتفاقا سمت تقاضای بازار ارز را ملتهب‌تر می‌کنند.

تاکید رئیس جمهور و رئیس بانک مرکزی بر بالا بودن ذخایر ارزی کشور نیز از جمله همین روش‌های غیراصولی است چرا که سیگنال معکوس به فعالین اقتصادی مخابره می‌نماید. در واقع، مخاطبین باهوش متوجه می‌شوند که اولاً شیوه مداخله بانک مرکزی نه شناور مدیریت شده که تثبیت نرخ است چون نیاز به ذخایر زیاد دارد و تثبیت نرخ حتماً در آینده‌ای نزدیک به کسری ذخایر منجر خواهد شد؛ ثانياً، در صورت داشتن ذخایر کافی چه نیازی به اعلام عمومی آن است! بانک مرکزی نرخ را در عمل کاهش دهد.

۳. انکار نرخ ارز بازار آزاد (ولو غیررسمی) چه در تصمیم‌گیری و چه در رسانه؛ یکی از اشتباهات مهلک و در عین حال پرتکرار دولت‌ها در قبال بازار ارز این است که ابتدا وعده غیرقابل تحقق تک نرخی کردن بازار ارز در نرخ تثبیت شده و دستوری مورد نظر خودشان را می‌دهند اما چون از عهده تامین تقاضای بالای ارز در آن نرخ برنمی‌آیند، بازار غیررسمی (که توسط دولت‌ها از رسمیت افتاده است اما مرجعیت اصلی مردم برای کشف نرخ واقعی ارز را برعهده دارد!) شکل می‌گیرد. در این هنگام، سیاستگذاران به جای اصلاح اشتباه اولیه، اقدام به انکار این بازار و غیرواقعی خواندن نرخ‌های آن می‌نمایند. این امر، بالکل حیثیت و اعتبار سیاستگذار و دولت را در نظر مردم و فعالین اقتصادی خدشه‌دار می‌نماید. چرا که در صورت خوش‌بینی به دولت، آن را نشانی از بی‌اطلاعی سیاستگذار و در غیراینصورت نشان عدم صداقت وی تلقی می‌کنند.

۴. مداخله غیراصولی در بازار ارز؛ مداخله ارزی به هیچ وجه نباید با نرخی کمتر از نرخ بازار آزاد انجام شود چرا که ضمن هدر دادن منابع عمومی، با تحریک سفته‌بازی و ایجاد صف عملاً منجر به تشدید التهابات ارزی می‌شود. گذشته از فسادهای زیادی که در مداخله با نرخ کمتر از نرخ بازار آزاد نهفته است و به احتمال زیاد بخش زیادی از ذخایر ارزی را به سمت بازیگران نهادی و ذینفوذ اقتصاد منحرف خواهد کرد، این روش بخشی از تقاضاهای واقعی با نرخ بازار آزاد را نمی‌تواند پاسخ دهد و در نتیجه، پس از مدت کوتاهی اثر آن از بین خواهد رفت.

اقدامات پیشنهادی برای اصلاح سیاست‌های تجاری

۱. ساده‌سازی حداکثری نظام تعرفه‌ای کشور.
۲. کاهش تعرفه کالاهای نهایی به میزان میانگین تعرفه کشورهای صادرکننده این کالاها.
۳. رفع ممنوعیت واردات کالاها اعم از نو و کارکرده با اولویت خودرو شخصی، ناوگان حمل بار و مسافر و ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی.
۴. کاهش زمان رسیدگی به اسناد در واردات و صادرات ظرف یک سال آینده با یکپارچه کردن سامانه گمرک و مالیات، پیاده‌سازی نظام رتبه‌بندی و اعتبارسنجی تجار و توسعه مسیر سبز مبتنی بر آن، ساده‌سازی حداکثری و ثبات در مقررات و بخشنامه‌ها و پیگیری استفاده از شناسه کالا به‌عنوان کدینگ مشترک برای ثبت و تبادل اطلاعات بین‌دستگاهی و سامانه‌ای.

سیاست‌های کلی مرتبط

- ▲ بندهای ۵ و ۶ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی؛
- ▲ بندهای ۵، ۷ و ۸ سیاست‌های کلی اشتغال؛
- ▲ بندهای ۵، ۶ و ۷ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی؛
- ▲ بندهای ۳، ۹ و ۱۰ سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری؛
- ▲ بندهای ۱ و ۲ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف؛
- ▲ بندهای ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۰ و ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی؛
- ▲ بندهای ۱ و ۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم.



رفع ناترازی انرژی و هدفمندسازی یارانه‌ها

تبیین مختصر مساله

موضوع انرژی در تاریخ ایران، همواره یکی از نقاط قوت و ابزارهای کمک کننده در موازنه قدرت دولتهای ایران در منطقه و جهان بوده است. با این وجود با مرور زمان و عدم توجه به ماهیت اصلی مهمترین حاملهای انرژی کشوری یعنی نفت و گاز که همان تجدیدناپذیری است از یکسو و روند فزاینده تقاضای داخلی که در حال تعمیق وابستگی کشور به واردات آنهاست از سوی دیگر؛ این فرصت ارزشمند در حال تبدیل به تهدیدی قابل توجه است. روند فزاینده مصرف انرژی در هر یک از حاملهای چهارگانه انرژی (بنزین، گازوئیل، برق و گاز) باعث شده است که کشور دچار کمبود قابل توجه شده و بخش قابل توجهی از ذخایر ارزی صرف واردات بنزین و گازوئیل شود. ضمن اینکه صادرات برق نیز کاهش قابل توجه یافته است. در صورت تداوم وضعیت موجود، وقوع خاموشیهای مکرر برق در تابستان و قطعی گاز در برخی مناطق کشور در زمستان و همچنین قحطی بنزین در ایام اوج سفر، گریزناپذیر خواهد بود. این در حالی است که ایران جزء ۳ کشور اول دارنده نفت و گاز در دنیا می‌باشد و این در حالی است که سالانه بالغ بر ۱۰۰ میلیارد دلار یارانه در قالب انرژی ارزان به نفع مشترکین پرمصرف و قاچاقچیان سوخت توزیع می‌شود. یارانه‌ای که می‌توان از آن هم برای رفع فقر و هم برای ایجاد رشد اقتصادی پایدار با سرمایه‌گذاری در بخش‌ها و پروژه‌های پیشران بهره برد. علت اصلی وقوع این وضعیت، ثابت نگه داشتن قیمت انرژی توسط دولت علیرغم وجود تورمهای بالا و افزایش شکاف قیمت داخل و قیمت بین‌المللی بنزین و گازوئیل بوده است.

حامل	میزان مصرف	ارزش میلیارد دلار	حداکثر درآمد دولت میلیارد دلار
بنزین	بیش از ۴۲ میلیارد لیتر	۲۹.۶	۲.۵
گازوئیل	حدود ۳۲ میلیارد لیتر	۲۰.۶	۰.۵
گاز	حدود ۲۳۲.۵ میلیارد متر مکعب	۷۰	۵.۷
برق	حدود ۳۸۵ میلیارد کیلووات‌ساعت	۴۶	۲
مجموع		۱۶۶.۲	۱۰.۷
پس از کسر ارزش برق به دلیل دوبارشماری در محاسبه گاز		۱۲۰.۲	۸.۷

جدول ۱: برآورد ارزش و درآمد حاملهای چهارگانه انرژی در سال ۱۴۰۲

که این مورد صرفاً برای سال ۱۴۰۱ موجب عدم النفع ۱۸ میلیارد دلاری گردیده است؛ علاوه بر این در فصول سرد سال نیز به دلیل افزایش تقاضای گاز در بخش خانگی مجدداً چرخه بالا تکرار و این رویه موجب آسیب جدی به بخش صنعت و معدن گردیده است. پایین بودن قیمت نسبی انرژی، انگیزه افزایش بهره‌وری و حذف هدررفت در رنجیره تولید انرژی را نیز از بین برده است. وضعیت فعلی منجر به تشدید ناترازی بودجه دولت نیز شده است. جدول ۲ وضعیت منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در دو سال ۱۳۹۸ و ۱۴۰۳ را مقایسه کرده است. هم‌انگونه که از این جدول مشخص است مجموع هزینه‌های اصلی ۴ گانه در این بازه زمانی ۱۲.۵ برابر شده است در حالی که درآمدهای ناشی از فروش داخلی فرآورده‌ها کمتر از ۲.۵ برابر شده است.

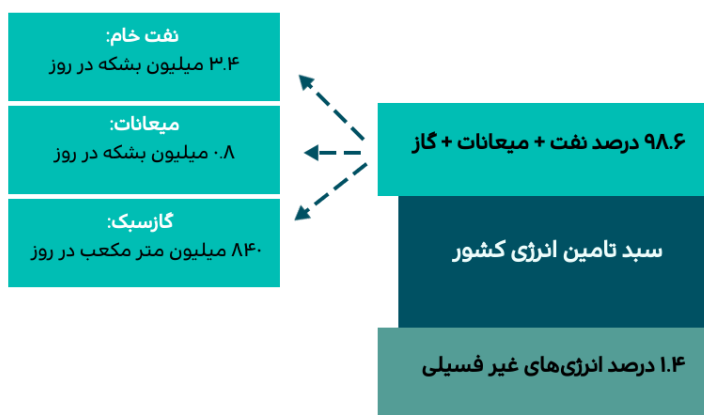
متنوع نبودن سبد انرژی کشور در قیاس با سایر کشورها، وابستگی حدود ۷۵ درصدی تولید گاز کشور به یکی از میادین گازی (پارس جنوبی) و عدم‌النفع بالا و فزاینده ارزی ناشی از واردات و افت صادرات برخی حامل‌ها به وضوح نمایانگر شکنندگی وضعیت تامین انرژی کشور و بخش عرضه است. انحصار تعیین قیمت انرژی در دولت و تثبیت قیمت انرژی با وجود تورم‌های بالا، منجر به افت مستمر قیمت نسبی انرژی در قیاس با سایر کالاها و خدمات شده است که با خود رشد میانگین ۵ تا ۸ درصدی مصرف در حامل‌های برق و گاز را موجب شده است، به نحوی که در فصل گرم به دلیل تقاضای شدید در بخش برق، گاز صنایع قطع و سهم آن‌ها برای تولید برق به نیروگاه‌ها داده می‌شود و در صورت عدم تکافوی منابع گازی برای تولید برق از سوخت مایع در نیروگاه‌ها استفاده می‌گردد.

عنوان	سال ۱۳۹۸ (همت)	سال ۱۴۰۳ (همت)	میزان رشد (برابر)
یارانه نقدی و کالا برگ به خانوارها	۴۱	۴۰۲	۹.۸
یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۶.۱	۱۹۲	۳۱
یارانه دارو	۱.۹۸	۶۹	۳۵
پرداختی به کمیته امداد و بهزیستی	۸.۴	۶۰	۷.۱
مجموع هزینه‌های اصلی ۴ گانه	۵۷.۴۸	۷۲۳	۱۲.۵
درآمدهای ناشی از فروش داخلی فرآورده‌ها	۴۵	۱۱۰	۲.۴۴

جدول ۲: رشد نامتوازن منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها

۱. تصویر کلان بالادست نفت و گاز

شکل ۱ سبد تامین انرژی کشور را نشان داده است. همانگونه که از این شکل مشخص است حدود ۹۸.۶ درصد از سبد انرژی کشور به منابع هیدروکربوری و تجدیدناپذیر وابسته است.



شکل ۱: وابستگی بالای سبد انرژی کشور به نفت و گاز

نقش گاز در تامین انرژی کشور حتی از نفت هم فراتر رفته است. در حال حاضر، حدود ۷۵ درصد انرژی کشور را گاز تامین می‌کند. شکل ۲ تصویر کلان ورودی‌ها و خروجی‌های فرآیند تامین انرژی اولیه را بر حسب میلیون بشکه معادل نفت خام نمایش داده است. البته معادل‌سازی نفت و گاز از حیث انرژی تولیدی آن‌ها گرچه به لحاظ فنی امکانپذیر است اما از حیث اقتصادی به دلیل تفاوت قیمت نفت و گاز، می‌تواند گمراه‌کننده باشد. با این وجود، به دلیل سادگی در تحلیل، از این معادل‌سازی استفاده کرده‌ایم.



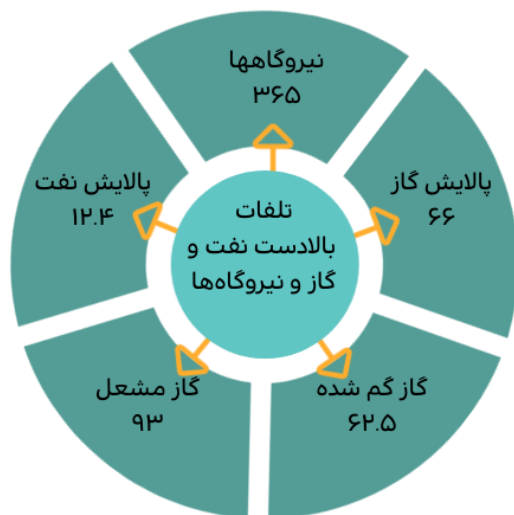
شکل ۲: تصویر کلان ورودی‌ها و خروجی‌ها جهت تامین انرژی اولیه، ارقام به میلیون بشکه معادل نفت خام
منبع: ترازنامه هیدروکربوری، سال ۱۳۹۹

به علت مصرف فزاینده و شدید گاز، کشور دچار ناترازی در تولید و مصرف گاز شده است، به نحوی که بخش زیادی از سهمیه گاز تزریقی به مخازن، اختصاص نمی‌یابد. در حال حاضر، میزان ناترازی گاز کشور بیش از ۴۲۰ میلیون متر مکعب در روز برآورد می‌شود و روند مصارف گاز به گونه‌ای است که حتی با سرمایه‌گذاری‌های با مبالغ بالا برای افزایش تولید (بیش از ۷۰ میلیارد دلار) نیز امکان رفع ناترازی گاز وجود ندارد.

گاز سبک (۸۴۰ م.ر)	مبادی مصرف انرژی
خانگی: ۳۵۰-۶۵۰ میلیون متر مکعب در روز	
صنایع: ۷۱ میلیون متر مکعب در روز	
نیروگاه‌ها: ۲۸۵ میلیون متر مکعب در روز	
پتروشیمی‌ها: ۷۱ میلیون متر مکعب در روز	
تزریق به میادین: ۲۰۰ میلیون متر مکعب در روز	
صادرات: ۶۰ میلیون متر مکعب در روز	
ایستگاه‌های تقویت فشار: ۱۵ میلیون متر مکعب در روز	
نفت و مایعات نفتی (۴.۲ م.ب. ر)	
مصرف داخلی: تامین فرآورده ۲.۲ میلیون بشکه در روز	
صادرات: ۲ میلیون بشکه در روز	

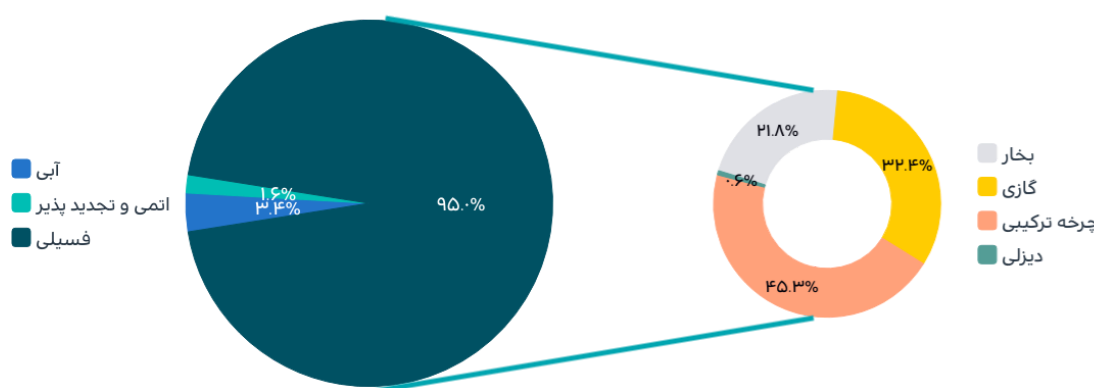
شکل ۳. اقلام مهم مصرف نفت و گاز در کشور

شکل ۳ مهمترین مبادی مصرف نفت و گاز کشور را نشان می‌دهد. در ایام اوج مصرف که مصرف خانوارها از ۶۵۰ میلیون متر مکعب در روز فراتر می‌رود، به ناگزیر تزریق به مخازن کاهش شدیدی یافته و در نیروگاه‌ها از گازوئیل استفاده می‌شود. عدم تزریق گاز به مخازن منجر به از بین رفتن امکان استخراج بخش قابل توجهی از ذخایر نفتی می‌شود و استفاده از گازوئیل در نیروگاه‌ها هم علاوه بر ایجاد آلودگی، هزینه فرصت ارزی بالایی از کشور را هدر می‌دهد. این در حالی است که علاوه بر مصرف بالا و فزاینده انرژی در کشور، حدود یک سوم از انرژی تولید شده در ایران در فرآیند تولید انرژی اولیه هدر می‌رود.



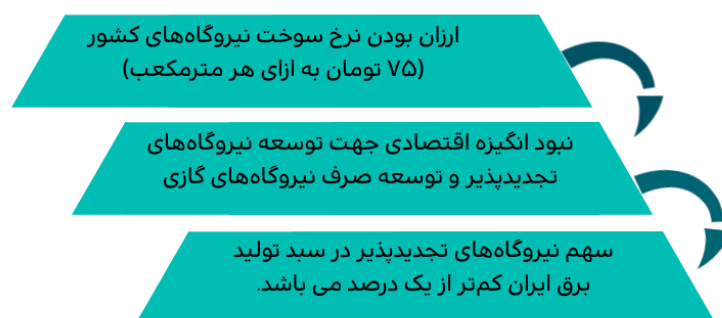
شکل ۴: مهمترین اقلام تلفات در بالادست نفت و گاز و نیروگاهها، ارقام به میلیون بشکه معادل نفت خام
منبع: ترازنامه هیدروکربوری، سال ۱۳۹۹

شکل ۴ مهمترین اقلام تلفات در بالادست و نیروگاهها را نشان می‌دهد. تلفات شدید انرژی در نیروگاهها به میزان حدوداً ۳۶۵ میلیون بشکه معادل نفت، تلفات در پالایشگاههای نفت و گاز به میزان حدوداً ۷۶ میلیون بشکه معادل نفت و سوزاندن گازهای مشعل در میادین نفتی و پالایشگاههای گازی به میزان حدوداً ۹۳ میلیون بشکه معادل نفت بخش عمده این تلفات را تشکیل می‌دهند.



شکل ۵: وابستگی بالای صنعت برق کشور به گاز، منبع: وزارت نیرو

همان‌گونه که شکل ۵ نشان می‌دهد، بیش از ۹۵ درصد تولید برق کشور به سوخت گاز وابسته است. سالانه بیش از ۹۰ میلیارد مترمکعب سوخت در نیروگاه‌های کشور مصرف می‌شود. بیش از ۷۰ درصد تولید گاز کشور در میادین پارس جنوبی تولید می‌شود. با افت تولید گاز در این میادین، تولید برق با نیروگاه‌های حرارتی با چالش مواجه شده است. در شرایط ناترازی گاز، از سوخت مایع (گازوئیل و مازوت) در نیروگاه‌ها استفاده می‌شود. در سال گذشته بیش از ۱۸ میلیارد لیتر سوخت مایع در نیروگاه‌ها مصرف شده است که ارزش آن بیش از ۱۲ میلیارد دلار می‌باشد. با همین مبلغ می‌توان بیش از ۲۰ هزار مگاوات نیروگاه تجدیدپذیر احداث کرد.



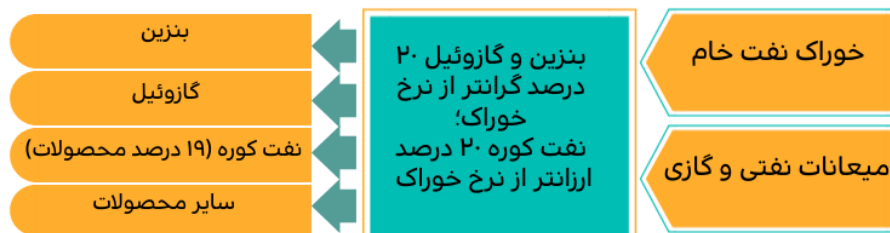
شکل ۶: دلیل وابستگی شدید صنعت برق کشور به گاز

برقی سازی مصارف در کشور از جمله برقی کردن چاه‌های کشاورزی، توسعه خودروهای برقی بدون در نظر گرفتن توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر، ضمن تحمیل هزینه‌های گزاف، ناترازی سوخت و برق را تشدید خواهد کرد.

۲. خام‌فروشی و نیمه‌خام‌فروشی

گرچه از ۴.۱ میلیون بشکه تولید روزانه نفت و مایعات گازی، حدود ۲ میلیون بشکه در پالایشگاه‌ها مصرف می‌شود، اما پالایشگاه‌های کشور از حیث ایجاد ارزش افزوده دچار عقب‌ماندگی هستند.

پالایشگاه‌ها



شکل ۷: عقب‌ماندگی فناورانه پالایشگاه‌ها و درصد بالای نفت کوره در محصولات آن‌ها

از بین محصولات عمده پالایشگاهی (بنزین، گازوئیل و نفت کوره)، نفت کوره پایین‌ترین ارزش افزوده را دارد چرا که قیمت آن ۲۰ درصد کمتر از قیمت خوراک پالایشگاه (نفت) است (حالی که قیمت بنزین و گازوئیل ۲۰ درصد بیشتر از قیمت خوراک است). همانگونه که شکل ۷ نشان داده است، در ایران، حدود ۱۹ درصد محصولات پالایشگاه‌های کشور نفت کوره است. در اروپا حدود ۶ درصد، چین ۴ درصد و آمریکا ۲ درصد محصولات پالایشگاه‌ها نفت کوره است. ضمن اینکه کیفیت بنزین و گازوئیل تولیدی پالایشگاه‌های ایران نیز پایین‌تر از پالایشگاه‌های اروپا و آمریکاست. در واقع، پالایشگاه‌های کشور به دلیل تخفیف خوراک از یکسو و قیمتگذاری محصولات از سوی دیگر، عملاً از حالت شرکتی خارج شده و حالت حق‌العمل‌کاری پیدا کرده‌اند و انگیزه‌ای برای بهبود محصولات خود ندارند.



شکل ۸: زنجیره فرصت‌سوزی در صنعت گاز کشور

در خصوص گاز تولیدی کشور نیز وضع قابل دفاعی نداریم. در سال ۱۳۹۹، از حدود ۸۵۰ میلیون متر مکعب گاز سبک تولید روزانه کشور، کمتر از ۱۰ درصد (حدود ۶۶ میلیون متر مکعب) به صنعت پتروشیمی اختصاص یافته است. پتروشیمی‌های کشور نیز به دلیل اعطای یارانه بالا و تخفیفات غیرمنطقی به خوراکشان (گاز)، به جای توسعه عمودی بر تکثیر واحدهای تولیدکننده محصولات با ارزش افزوده پایین متمرکز شده‌اند. در خصوص متانول، تاسیس انبوه تولیدکنندگان ایرانی باعث کاهش قیمت جهانی این محصول شده است به نحوی که در صورت حذف یارانه خوراک، اکثر آنها ورشکست خواهند شد.

توسعه پایین‌دست نفت و گاز، علاوه بر ایجاد ارزش افزوده بالا، فرصت‌های خوبی هم برای ایجاد اشتغال فراهم می‌کند. عمده ظرفیت تولید ارزش افزوده واقعی و همچنین ایجاد اشتغال توسط پتروشیمی‌ها در توسعه عمودی پایین‌دست رخ می‌دهد. با مصرف هر یک میلیون تن در صنایع پایین‌دست پتروشیمی، ۱۰۰ هزار شغل ایجاد می‌شود. سالانه ۲۵ میلیون تن محصولات پتروشیمی از کشور صادر می‌شود و در صورت توسعه پایین‌دست برای این محصولات، قابلیت ایجاد ۲.۵ میلیون شغل ضمن ایجاد ارزش افزوده بالا برای کشور وجود دارد.

اقدامات پیشنهادی برای رفع ناترازی انرژی و هدفمندسازی یارانه‌ها

باید معضل ناترازی انرژی را به صورت ریشه‌ای و دائمی حل نمود. این امر جز با سپردن تعیین قیمت انرژی به خود مردم به صورت هموار و غیرشوکه‌وار، در کنار اقدامات مکمل غیرقیمتی مانند توسعه حمل‌ونقل عمومی و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر، امکان‌پذیر نیست. این کار باید به شیوه‌ای انجام شود که حتماً مشتمل بر بازتوزیع درآمد جهت رفع فقر و کاهش نابرابری و ایجاد منابع کافی برای سرمایه‌گذاری و افزایش بهره‌وری در بخش انرژی باشد؛ هم‌انطور که در سیاست‌های کلی نیز بارها مورد تأکید قرار گرفته است. بسته مفصل پیشنهادی برای رفع ناترازی تلاش نموده است که مجموع ملاحظات فوق را همزمان برآورده نماید و مشتمل بر محورهای اصلی زیر می‌باشد:

الف. برای حامل‌های سه‌گانه بنزین، گاز و برق:

- ۱- پیشنهاد اقدامات غیرقیمتی مانند توسعه حمل‌ونقل عمومی و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر و تمهید منابع مالی لازم از محل درآمدهای حاصل از طرح جهت اهرم‌سازی برای اجرای این پیشنهادات
- ۲- پیشنهاد اصلاحات قیمتی بنزین مبتنی بر حل دائمی مشکل قیمت‌گذاری بنزین با مشارکت خود مردم از طریق اعطای سهمیه بنزین به خودرو و همچنین خانوارهای فاقد خودرو و امکان مبادله آن در چارچوب قواعد و تنظیم‌گری دولت

- ۳- پیشنهاد اصلاحات قیمتی گاز و برق مبتنی بر حل دائمی مشکل قیمت‌گذاری این دو حامل با مشارکت خود مردم از طریق اعطای سهمیه گاز و برق به خانوارها در قالب اعتبار گاز و برق و واریز معادل ریالی معادل مابه‌التفاوت میزان مصرف و سهمیه هر خانوار به حساب سرپرست خانوار
- ۴- تمرکز بر اعمال تدریجی و هموار اصلاحات و پرهیز از شوک‌های قیمتی
- ۵- طراحی سازوکار مناسب جهت جبران قدرت خرید مردم با هدفمندسازی یارانه هر سه حامل همزمان با اعمال اصلاحات تدریجی قیمتی
- ۶- پیشنهاد بسته اقدامات لازم جهت مدیریت انتظارات تورمی ناشی از طرح مشتمل بر اقدامات لازم جهت کنترل رشد نقدینگی، کاهش سرعت گردش پول، خنثی‌سازی اثر انتظارات تورمی و ایجاد ثبات در بازار ارز
- ۷- تمهید سازوکارهای لازم برای استفاده بهینه از منابع حاصل از طرح جهت کاهش کسری بودجه دولت و اهرم‌سازی بخشی از منابع برای تحقق رشد ۸ درصدی
- ۹- تمهید کانال‌ها و سازوکارهای مشخص جهت تحقق سیاست‌های کلی مرتبط با اصلاح بخش انرژی و همچنین شیوه ادغام آن در نظام چندلایه رفاهی
- ۱۰- ایجاد صندوق سرمایه‌گذاری از محل بخشی از منابع حاصل از طرح جهت اهرم‌سازی این منابع برای تامین مالی پروژه‌ها و اقدامات پیشران

ب. برای گازوئیل:

- ۱- واقعی سازی قیمت گازوئیل و همزمان اعطای تسهیلات بلندمدت ارزی به اشخاص حقوقی و حقیقی فعال در صنعت حمل‌ونقل کشور جهت واردات ناوگان حمل بار و مسافر اعم از نو و کارکرده
- ۲- رفع ممنوعیت واردات ناوگان حمل بار و مسافر اعم از نو و کارکرده
- ۳- رفع تدریجی قیمت‌گذاری دولتی برای حمل بار و مسافر و همچنین واقعی سازی نرخ عوارض جاده‌ای
- ۴- تسهیل شرایط ترانزیتی و اعمال معافیت‌های گمرکی و مالیاتی برای ارائه خدمات پشتیبانی حمل‌ونقل توسط اشخاص ایرانی به کشورهای حوزه آسیای میانه

البته اجرای اقدامات فوق‌الذکر نیاز به جزئیات اجرایی دارد که در قالب بسته سیاستی ویژه‌ای توسط اندیشکده کسب‌وکار شریف و رصدخانه آتی‌کاو شریف به سیاست‌گذاران پیشنهاد شده است.

سیاست‌های کلی مرتبط

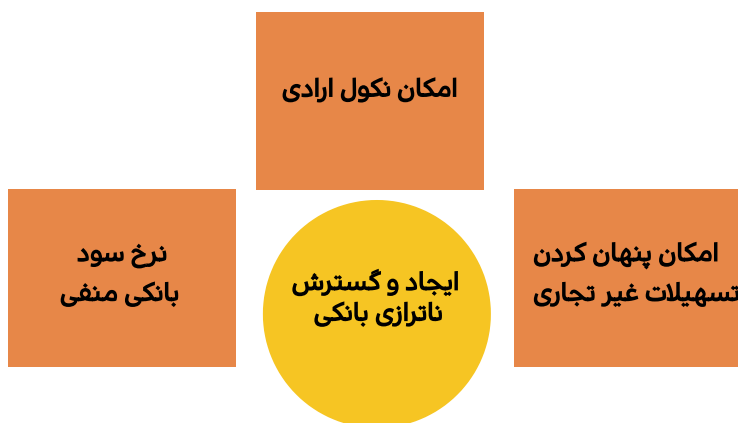
- ▲ بندهای ۵ و ۶ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی؛
- ▲ بندهای ۱ و ۲ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف؛
- ▲ بندهای ۴، ۶، ۷، ۸ و ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی



رفع ناترازی نظام بانکی

تبیین مختصر مساله

ناترازی بانکی به وضعیتی اشاره دارد که بخشی از سمت دارایی‌های ترازنامه بانک‌ها (بخشی از تسهیلات) در واقع قابل وصول نبوده اما توسط بانک‌ها به عنوان دارایی شناسایی شده‌اند و بازپرداخت این تسهیلات در قالب تسهیلات جدید انجام می‌شود. ناترازی نظام بانکی یکی از علل اصلی تورم در اقتصاد ایران است. علت اصلی بروز ناترازی بانکی این است که چرخه خلق و امحاء نقدینگی در نظام بانکی مختل شده است و امکان اعطای تسهیلات بدون بازگشت آن (به دلیل پایین بودن هزینه نکول در نظام بانکی) وجود دارد. منفی بودن سود حقیقی تسهیلات بانکی نیز به این امر دامن زده است و در غیاب تنظیم‌گری سخت‌گیرانه و منضبط نظام بانکی توسط بانک مرکزی از جمله رعایت ضوابط مربوط به کفایت سرمایه و تسهیلات ذینفع واحد و تسهیلات کلان وضعیت فعلی را پدید آورده است. با توجه به امکان اختفای وضعیت واقعی ترازنامه و شناسایی سودهای موهومی، آمار دقیقی از میزان تسهیلات غیرجاری (شامل مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول) وجود ندارد.



برای حل ناترازی بانکی، دو دسته اقدام لازم است. دسته اول اقداماتی را در بر می‌گیرد که جریان وقوع نکول ارادی در نظام بانکی کشور را متوقف می‌کند.



دسته دوم هم شامل اقداماتی است که ناترازی انباشت شده فعلی در نظام بانکی کشور را مرتفع می‌نماید.



اقدامات پیشنهادی برای رفع ناترازی نظام بانکی

۱. افزایش هزینه نکول برای بانک‌ها با الزام تأمین مالی قاعده‌مند و باوثیقه بانک‌ها از بانک مرکزی و وثیقه‌دارکردن اضافه برداشت از بانک مرکزی
۲. جلوگیری از ناترازی بانک‌های دولتی با ممنوعیت تأمین مالی دولت از بانک‌ها به‌جز در قالب اوراق باارزایی و اعمال ضابطه‌های مربوط به اشخاص مرتبط و ذی‌نفعان واحد برای شفاف‌سازی و مهار تأمین مالی نهادهای بخش عمومی و شرکت‌های دولتی از شبکه بانکی

۳- تقویت قدرت نظارت بانک مرکزی جهت الزام به رعایت نسبت‌های احتیاطی خُرد و کلان نظیر نسبت‌های کفایت سرمایه، پوشش نقدینگی، نسبت منابع پایا و نسبت خالص مطالبات غیرجاری در یکایک بانک‌ها و شبکه بانکی، جهت تضمین امنیت و هدایت اعتبار به سمت شایسته‌ترین متقاضیان تسهیلات و نیز تعبیه سازوکارهای قانونی تنبیه و تشویق نهادهای مالی

۴- تقویت ظرفیت بانک مرکزی در حیطه نظارت و سیاست‌گذاری با تفکیک مجموعه‌های مسؤول به‌منظور فراهم‌آوردن الزامات تقویت نقش نظارتی بانک مرکزی در سه بُعد تنظیم‌گری، نظارت و اعمال تصمیم‌های صریح و قاعده‌مند مدیران و کارشناسان مستقل و فاقد تعارض منافع، و بستن درهای گردان بین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی و بانک مرکزی

۵- برقراری نظام نظارت یکپارچه برای تحت‌پوشش قراردادن بانک، شرکت‌های تابعه بانک و شرکت‌های سهامدار اصلی بانک به‌منظور تکمیل پوشش چتر نظارتی بانک مرکزی

۶- نظارت مستمر بر میزان و شرایط اخذ تسهیلات اشخاص مرتبط و ذی‌نفعان واحد با استقرار کامل سامانه ذی‌نفع واحد و اجرای کامل آیین‌نامه اشخاص مرتبط و همچنین نرخ سود و تراکنش سپرده‌های کلان، شرایط وام‌دهی و خطرپذیری تسهیلات و تعهدات کلان با راه‌اندازی سامانه‌های اطلاعاتی، نظیر دفتر کل مشترک، سپرده‌ها و دارایی‌های ثابت بانک‌ها، و همچنین تکمیل سامانه متمرکز الکترونیکی اطلاعات تسهیلات و تعهدات و اتصال سامانه‌های مذکور به یکدیگر به‌عنوان زیرساخت متمرکز تنظیم‌گری بانک مرکزی، و تجهیز بانک مرکزی به روش‌های نوین نظارتی مبتنی بر فناوری‌های نرم

۷- نظارت بر ترکیب دارایی تحصیل‌شده، نظیر اوراق بهادار، تسهیلات، سرمایه‌گذاری‌ها و خرید املاک و مستغلات، و نیز ترکیب تسهیلات اعطایی بانک، شامل تفکیک‌هایی از قبیل بخش اقتصادی دریافت‌کننده، موضوع استفاده، ماندگاری و وثایق از طریق اعمال نسبت‌های احتیاطی خُرد و کلان و همچنین نظارت بر فرایندهای مدیریت ریسک

۸- ارتقای جایگاه مدیریت ریسک در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از طریق الزام به اعمال ضوابط، ایجاد جایگاه سازمانی مستقل برای مدیریت ریسک در این نهادها، نظارت بر فرایندهای مدیریت ریسک بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی و همچنین آموزش شیوه‌های مدیریت ریسک

۹- دسته‌بندی ادواری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی بر اساس ارزیابی ریسک از طریق ارزیابی کیفیت دارایی‌ها و تکلیف به تدوین گزارش‌های سیستم‌های هشدار اولیه، آزمون‌های تنش و ارزش در معرض خطر برای بانک‌ها و اعمال رفتار نظارتی متفاوت برای هر دسته با بازتعریف اختیارات و وظایف معاونت نظارت

۱۰- تشکیل هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی در بانک مرکزی و قطعی و لازم‌الاجرا کردن آرای تجدیدنظر برای تکمیل چرخه نظارت بانکی

- ۱۱- تعریف رویه‌ها در امور بازسازی، انحلال، ورشکستگی و تصفیه بانک‌ها
- ۱۲- تقویت قدرت فنی و مالی و ارتقای جایگاه صندوق ضمانت سپرده‌ها از صندوق پرداخت موجود به حداقل‌کننده ریسک
- ۱۳- تقویت قدرت فنی و قانونی بانک مرکزی از طریق تدقیق اختیارات و تعهدات این نهاد برای اعمال تصمیم‌های کارشناسی در قبال بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ناسالم، تعیین نهاد مسؤول مستقل برای طراحی برنامه‌های بازسازی و گزیر نظیر زمینه‌سازی اجرای نجات از درون جهت تبدیل به سهامدارکردن برخی از سپرده‌گذاران کلان، اجرای گزیر بانکی و آموزش سرمایه انسانی متخصص در فرایندهای مرتبط با گزیر
- ۱۴- افزایش کیفیت دارایی بانک‌ها با حل و فصل مطالبات غیرجاری بزرگ، فروش دارایی‌های مازاد بانک‌ها و اوراق بهادارسازی تدریجی مانده بدهی‌های بازارناپذیر دولت به بانک‌ها و ایجاد بازار اوراق رهن ثانویه تسهیلات مسکن فعال
- ۱۵- الزام به افزایش سرمایه بانک‌ها به منظور افزایش قدرت تسهیلات‌دهی امن
- ۱۶- افزایش نقدشوندگی دارایی‌های بانک‌ها با افزایش سهم اوراق بازارپذیر دولت و همچنین افزایش ماندگاری سپرده‌های بانک‌ها از طریق افزایش سهم اوراق گواهی سپرده از کل سپرده‌ها، ایجاد بازار ثانویه و کاهش محدودیت‌های انتشار این اوراق
- ۱۷- تکلیف بانک‌ها به افزایش شفافیت و گزارش‌دهی، تقویت اصول کنترل داخلی و سازگاری، رفع تعارض منافع سهام‌داران بزرگ و الزام به اجرای اصول حاکمیت شرکتی
- ۱۸- ایجاد شیوه‌های حل و فصل مطالبات غیرجاری، از جمله رویه‌های خارج از دادگاه، خودکارسازی، کاهش هزینه و افزایش قدرت ایفای قراردادها، با استفاده از فعال‌کردن ظرفیت اجرای قراردادها به صورت هوشمند بر بستر سامانه‌های اطلاعاتی بانک مرکزی
- ۱۹- پیگیری توسعه شعب تخصصی موضوعات مالی در قوه قضائیه و به کارگیری قضات ویژه
- ۲۰- تعیین رویه‌های تعامل بانک‌ها با بنگاه‌های نکول‌کرده جهت تعیین تکلیف بازسازی یا تصفیه آن‌ها با همکاری قوه قضائیه

سیاست‌های کلی مرتبط

- ▲ بند ۷ سیاست‌های کلی نظام در خصوص تشویق سرمایه‌گذاری
- ▲ بندهای ۴، ۵ و ۶ سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی
- ▲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
- ▲ بند ۲ سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله هفتم



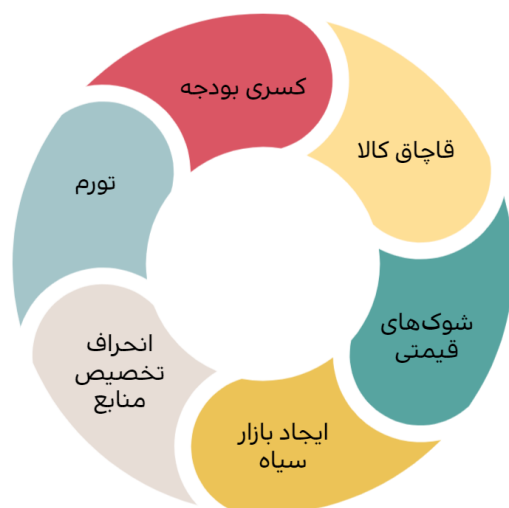
سایر محورهای اصلاحی

این بخش سایر محورهای اصلاحی را به اختصار تبیین نموده و اقدامات پیشنهادی در هر یک را شرح داده است. عمده اقدامات پیشنهادی با اقدامات پیشنهادی در سند تحول دولت سیزدهم مشترک هستند. دلیل این امر، مشارکت تیم بنای ایران در تدوین سند تحول دولت سیزدهم می‌باشد. البته این اقدامات تاکنون اجرایی نشده‌اند.

الف- اصلاح محیط کسب و کار

سابقه قیمت گذاری به ابتدای تشکیل دولت‌ها و حکام برمی‌گردد. همواره دولت‌ها سعی کردند قیمت‌ها را کنترل کنند؛ اما دست کم در هفت دهه اخیر متوجه شدند قیمت را با سرکوب قیمتی نمی‌توان کنترل کرد. دلایل بسیاری برای مخالفت علم اقتصاد با قیمت‌گذاری وجود دارد. نخست اینکه نمی‌توان این حجم انبوه از کالاهای موجود در اقتصاد را قیمت‌گذاری کرد. به جای این کار، کافی است دولت‌ها، سیاست‌های پولی و مالی را به‌درستی تعیین کنند تا قیمت‌ها اصلاح شود. دلیل دوم این است که این کار، باعث انحراف در تخصیص منابع می‌شود. سومین دلیل آنکه با قیمت‌گذاری، دست نامرئی بازار و نظام سهمیه‌بندی که بازار، به‌صورت خودکار انجام می‌دهد، از بین می‌رود. نکته دیگر اینکه، با دخالت دولت‌ها در نظام بازار، درء مل، صف ایجاد می‌شود و کسی که کالا را در صف می‌خرد، هزینه اضافی بابت ایستادن در صف می‌پردازد.

عامل مهم دیگری که در کنار تأمین مالی، بر تولید تأثیر جدی دارد، محیط کسب و کار است. دو مولفه اصلی که محیط کسب و کار ایران را نامساعد کرده اند، غلبه پارادایم مجوزمحوری و رواج قیمت‌گذاری دولتی هستند. اولی باعث شده است که راه‌اندازی کسب و کار در ایران سهل و ساده نباشد. رتبه ایران در شاخص سهولت راه‌اندازی کسب و کار در حالی پایین است که ما در فرصت پنجره جمعیتی قرار داریم و نیازمند تسریع فرایند ایجاد اشتغال برای جوانان هستیم. اما در عمل، با وجود پارادایم مجوزمحوری و ایجاد انحصار برای بسیاری مشاغل، ورود به فضای کسب و کار را با محدودیت‌های بسیار مواجه کرده‌ایم. از پارادایم مجوزمحوری، اغلب با بهانه‌ها و استدلال‌های واهی پشتیبانی می‌شود که گرچه ظاهر خوشایندی دارند؛ اما در عمل، ساختار مجوزدهی نتیجه عکس دارد و ضد همین توجیهات عمل می‌کند.



شکل ۱. تبعات قیمتگذاری دولتی

اقدامات

- ۱- اصلاح فرایند صدور مجوزها با تمرکز بر نظارت‌های پسینی، شفافیت پیش‌نیازهای کسب مجوز و سامانه محورشدن فرایند صدور مجوز با اجرای ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اجرای قاعده صدور خودکار مجوز در صورت عدم پاسخ‌گویی نهاد مجوزدهنده در مهلت مشخص
- ۲- تغییر نقش دولت به نهاد سیاست‌گذار، تنظیم‌گر و ناظر در سایر بازارها به‌جز انحصار طبیعی، رفع موانع رقابت در بازارهای انحصاری و ایجاد نظام حمایتی از مصرف‌کننده از طریق اعطای یارانه‌های هدفمند، هم‌زمان با حذف تدریجی قیمت‌گذاری دولتی متناسب با شرایط کشور
- ۳- بازنگری در مأموریت دستگاه‌های فعال در تنظیم بازار نظیر سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، ستاد تنظیم بازار و سازمان تعزیرات حکومتی و استفاده از آن‌ها برای تنظیم‌گری بهینه بازارها مبتنی بر رفع انحصار، کاهش هزینه‌های مبادله، تقویت رقابت و نظارت بر قیمت‌ها
- ۴- تقویت مقابله با رویه‌های ضدرقابتی از طریق تحقق فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اقدامات لازم جهت اجرایی‌سازی ماده ۵۹ این قانون با تأسیس تنظیم‌گران بخشی و پیگیری رفع نواقص این قانون
- ۵- راه‌اندازی پایگاه مشترک اطلاعات کارفرمایی و حذف دخالت سلیقه در فرایندهای مالیاتی و بیمه‌ای، به‌منظور شفاف‌سازی و تسهیل فضای کسب‌وکار، کاهش مراجعات و جلوگیری از ارائه تکراری اطلاعات مالیات و بیمه

- ۶- واگذاری مسئولیت مراجع شبه‌قضائی مالیاتی و بیمه‌ای به نهاد مستقل و فاقد تعارض منافع
- ۷- پیش‌بینی‌پذیرکردن رویه‌های دولتی با اعمال قواعدی برای ممانعت از مداخلات ناگهانی و وضع مقررات دفعی در تدوین و ابلاغ مقررات از طریق تعیین مواعد مشخص برای ابلاغ مقررات، لزوم وجود فاصله زمانی مشخص از زمان تصویب تا زمان ابلاغ مقررات و ابلاغ ممنوعیت تغییر مقررات مرتبط با فضای کسب‌وکار در بازه زمانی کمتر از دو سال، مگر موارد استثنا به تشخیص شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی
- ۸- محدودکردن وضع هرگونه مقررات منع‌کننده صادرات با تعیین چارچوب دقیق و مبتنی بر شاخص‌های پیش‌بینی‌پذیر به‌منظور شفاف‌سازی قواعد حاکم بر وضع این مقررات و ارائه تعاریف تفسیرناپذیر از مفاهیم مرتبط در قانون از جمله مقتضیات و شرایط خاص

سیاست‌های کلی مرتبط

- ▲ بند ۱۰ سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری
- ▲ بندهای ۵ و ۷ سیاست‌های کلی اشتغال
- ▲ بند ۸ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی
- ▲ جزء ۳ بند (ه) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ▲ بندهای ۳، ۱۰، ۱۹ و ۲۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

ب. اصلاحات ساختاری بودجه دولت

یکی از علل اصلی تورم در اقتصاد ایران، کسری ساختاری بودجه دولت و همچنین عملیات فرابودجه‌ای دولت است که همواره این کسری ساختاری با استفاده از درآمدهای نفتی پر می‌شده است. به منظور رفع این عارضه باید کلیه عملیات مالی دولت شفاف و منضبط شده و وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی کاهش یابد. علاوه بر این باید کارآمدی هزینه کرد دولت افزایش یافته و از مشارکت بخش خصوصی برای اجرا و اتمام پروژه‌های عمرانی حداکثر بهره‌برداری صورت پذیرد.

اقدامات

۱- اختصاص مقدار ریالی ثابت به بودجه طی دوره ۴ ساله (معادل ریالی درآمدهای تحقق‌یافته نفتی در سال مبنا) از مانده درآمدهای نفت و گاز (پس از کسر هزینه‌های شرکت ملی نفت و نظام یارانه‌ای) و تجمیع مابقی منابع حاصله در صندوق توسعه ملی

۲- حذف هزینه‌های غیرضرور و محدودکردن کمک‌های دولت در ازای خرید خدمت و محدودکردن میزان رشد سالانه هزینه‌های جاری دولت به تورم هدف‌گذاری‌شده، محدودکردن میزان کسری تراز عملیاتی سالانه به ۵ درصد منابع عمومی و محدودکردن سقف و رشد تعهدات و تضامین دولت و شرکت‌های دولتی از طریق اعمال قواعد مالی

۳- شفاف‌سازی هزینه‌های بودجه و انتقال تمام عملیات مالی فرابودجه‌ای به داخل بودجه، محدودسازی سقف تعهدات و تضامین دولت و شرکت‌های دولتی با اصلاح سند بودجه و ممنوعیت ایجاد هرگونه بدهی جدید دولت، جز از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی

۴- بازپرداخت دیون و بدهی مسجل و حسابرسی‌شده دولت و شرکت‌های دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی، اعم از بانک‌ها و سازمان تأمین اجتماعی، با استفاده از مازاد درآمدهای صادرات نفت، انتشار اوراق و دیگر انواع دارایی

۵- تأمین حداکثری هزینه‌های عمرانی دولت با بهره‌گیری از ظرفیت بخش غیردولتی در تأمین مالی پروژه‌های عمرانی و محدودکردن مشارکت دولت به پرداخت یارانه سود با تسهیل مقررات اجرای انواع قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی و ارائه انواع تضامین مالی به سرمایه‌گذاران برای ایفای تعهدات مشروط و غیرمشروط آتی

۶- تدوین سند بودجه مبتنی بر بودجه‌ریزی میان‌مدت بر اساس آمایش سرزمینی و برقراری تعادل‌های استانی با تأکید بر اجرای قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت

۷- تمهید نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با محدودکردن ردیف‌های بودجه به دستگاه‌های سیاست‌گذار و اصلی در سند بودجه بر اساس خروجی‌های سنجش‌پذیر اولویت‌دار مبتنی بر برنامه‌های مصوب در اسناد بالادستی، نظیر سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه، و ایجاد نظام انگیزشی برای مسئول دستگاه سیاست‌گذار جهت مدیریت هزینه‌ها و تحقق اهداف

سیاست‌های کلی مرتبط

- ▲ بند ۱۰ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف
- ▲ بند ۳ سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی
- ▲ بندهای ۱۶ و ۱۸ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
- ▲ بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله هفتم

پ. اصلاح نظام مالیاتی و تامین اجتماعی

نظام مالیاتی کشور فاقد پایه مالیاتی «مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی» است و در نتیجه عمده فشار مالیاتی بر گرده بخش رسمی بار شده و فعالان اقتصادی به سمت استفاده از حساب‌های شخصی برای انجام فعالیت‌های اقتصادی خود سوق داده شده‌اند. از طرف دیگر، فقدان این پایه مالیاتی باعث شده است که نظام شناسایی درآمد افراد نیز دارای خطای قابل توجه بوده و نظام تامین اجتماعی کشور نتواند عملکرد مناسبی داشته باشد. بر این اساس باید دولت آینده با اجرای مالیات بر مجموع درآمد فرد، ضمن اصلاح نظام مالیاتی جهت افزایش سهم مالیات‌ها در تامین بودجه دولت، زیرساخت‌های لازم برای استقرار نظام چندلایه رفاهی را نیز فراهم نماید.

اقدامات

۱- اجرای سیستمی مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی مبتنی بر داده‌ها و اطلاعات فعالیت‌های اقتصادی افراد، از جمله تراکنش‌های بانکی، و با اتصال به نظام رفاهی هم‌زمان با حذف معافیت‌های مالیاتی و تعیین هزینه‌های قابل قبول و اعتبار پایه برای هر خانوار، متناسب با بُعد خانوار

۲- اصلاح ساختار معافیت‌های مالیات بر ارزش افزوده با حذف معافیت‌های غیرضرور و جایگزینی آن با تعیین سقف معافیت پایه برای هر خانوار، متناسب با بُعد خانوار، با پیشنهاد اصلاح ماده ۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده

۳- فراهم‌سازی امکان برای مؤدیان جهت انتخاب محل مصرف مالیات‌های پرداختی، از میان گزینه‌های تعیین شده توسط دولت و انتشار گزارش‌های دوره‌ای از محل هزینه‌کرد درآمدهای مالیاتی در کشور

۴- تکمیل اقدامات لازم برای اجرای کامل قوانین مالیاتی، نظیر ماده ۹۷ قانون مالیات‌های مستقیم و قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان

۵- توسعه قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان به عنوان بستری برای اخذ مالیات بر مجموع درآمد، با شمولیت حداکثری معاملات اشخاص حقیقی با اشخاص حقیقی و حقوقی

۶- یکپارچه‌سازی نظام یارانه‌ای و نظام مالیات بر مجموع درآمد پس از اجرای کامل این پایه مالیاتی، به منظور کارآمدسازی انواع حمایت‌ها

- ۷- تمهید نظام چندلایه رفاهی و تأمین اجتماعی در قالب تأمین حداقل‌های معیشتی، بیمه پایه، مکمل و اختیاری در لایه‌های مختلف
- ۸- اصلاحات سنج‌های صندوق‌های بازنشستگی مشتمل بر افزایش دوره سنوات خدمت برای تعیین مستمری بازنشستگی و لحاظ تورم، افزایش متوسط سن و سابقه بازنشستگی، محدودکردن فهرست مشاغل سخت و زیان‌آور یا اصلاح قواعد معافیت بیمه‌ای، الزام به رعایت محاسبات بیمه‌گری در صورت تغییر هر قاعده در خصوص صندوق‌های بازنشستگی و استفاده از حق بیمه پرداختی در تمام سنوات بیمه‌پردازی برای محاسبه حقوق بازنشستگی به‌جای دوسال‌شماری
- ۹- تشکیل نهاد تنظیم‌گر مستقل تخصصی برای بیمه‌های اجتماعی و اصلاح قواعد تنظیم‌گری صندوق‌ها در ترکیب سبد سرمایه‌گذاری‌ها از بنگاه‌داری به سمت سرمایه‌گذاری‌های تنظیم‌شده

سیاست‌های کلی مرتبط

- ▲ بند ۵ سیاست‌های کلی اشتغال
- ▲ بند ۱ سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی
- ▲ بند ۱۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
- ▲ بندهای ۱ تا ۵ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی
- ▲ بندهای ۴ و ۵ سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله هفتم

ت. تامین امنیت غذایی و رفع بحران آب

یکی از چالش‌های اساسی کشور، بحث امنیت غذایی است. سالانه حدود ۲۰ میلیارد دلار از ذخایر ارزش کشور صرف واردات محصولات کشاورزی و کالاهای اساسی می‌شود. فهم غالب این است که به دلیل بحران کم‌آبی، تامین ولو بخشی از این محصولات در داخل کشور توجیه ندارد. در واقع، بیشترین میزان مصرف آب کشور در بخش کشاورزی صورت می‌گیرد و روند فزاینده مصرف این بخش باعث روند فزاینده مصرف کل شده است. چگونه می‌توان هم میزان وابستگی کشور به واردات کالاهای اساسی را کاهش داد و هم از بحران آب جلوگیری نمود؟ این امر با تغییر الگوی کشاورزی جهت متناسب شدن با اقلیم کشور از یکسو و افزایش بهره‌وری مصرف آب در بخش کشاورزی از سوی دیگر، امکان‌پذیر است. علاوه بر این، با استفاده از شیوه‌های صحیح آبخیزداری و آبخوان‌داری باید میزان آب قابل استحصال کشور را افزایش داد.

اقدامات

- ۱- اصلاح الگوی کشت متناسب با شرایط اقلیمی و میزان آب قابل برنامه‌ریزی کشاورزی
- ۲- استفاده از منابع ژنتیکی بهره‌ور و سازگار، اصلاح نژاد و فناوری‌های صیانتی در اراضی کشاورزی آبی و کشت گیاهان راهبردی کم‌آب‌بر
- ۳- توسعه فناوری‌های ارتقای بهره‌وری آب با ایجاد انگیزه از طریق واقعی‌سازی قیمت آب و برق مصرفی در تولیدات کشاورزی هم‌زمان با حمایت‌های لازم، از قبیل ارائه تسهیلات متناسب
- ۴- تمهید مدیریت به‌هم‌پیوسته منابع آب مبتنی بر حوضه‌های آبریز و منطبق بر شرایط و ویژگی‌های مناطق مختلف به جای مدیریت استانی آب
- ۵- جلوگیری از روند روزافزون افت سطح منابع آب زیرزمینی با اجرای طرح تعادل‌بخشی و آبخوان‌داری و کاهش برداشت و مصرف آب زیرزمینی همراه با تغذیه سفره‌های آب زیرزمینی از طریق بازنگری در پروانه‌های بهره‌برداری چاه‌ها، جلوگیری از حفر و استفاده از چاه‌های غیرمجاز، کنترل استفاده از چاه‌های مجاز و نصب کنتور هوشمند برای جبران کسری مخزن و اضافه برداشت (بیلان منفی) منابع آب زیرزمینی

- ۶- اصلاح مرحله‌ای و تدریجی ساختار اقتصاد آب کشور به‌منظور ارتقای بهره‌وری مصرف و توزیع عادلانه منابع آب منطبق بر واقعی‌سازی قیمت تمام‌شده آب و عادلانه‌سازی توزیع یارانه آب از طریق ایجاد سازوکارهای اجتماعی و اقتصادی بهینه‌سازی مصرف و توسعه زیرساخت‌های مدیریت هوشمند مبتنی بر داده‌های مصرف در بخش‌های مختلف با اولویت صنایع آب‌بر مستقر در مناطق خشک، کشاورزی آب‌بر و مشترکان پرمصرف
- ۷- توسعه آبخیزداری در مناطق بالادست و دشت‌ها برای بهره‌برداری بهینه از آب باران و تغییر خرده‌اقلیم منطقه

سیاست‌های کلی مرتبط

- ▲ بندهای ۱، ۲، ۴، ۵ و ۸ سیاست‌های کلی بخش کشاورزی؛
- ▲ بندهای ۸ و ۹ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف؛
- ▲ بند ۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

ث. اصلاح سیاست‌های صنعتی و معدنی

متأسفانه کشورمان از سیاست صنعتی و معدنی یکپارچه، منسجم و کارآمد برخوردار نیست. هم سیاست‌گذاری ویژه برای بخش‌های اولویت‌دار صورت نمی‌گیرد، هم توسعه بخش معدن براساس نیازهای آتی صنعت پی‌ریزی نشده است و هم عمده فعالیت‌های اقتصادی از تمرکز بر حلقه‌های کلیدی در زنجیره‌های ارزش غفلت کرده‌اند. بر این اساس، علاوه بر اصلاح محیط کسب و کار، باید دولت هم بر بخش‌های پیشران و اولویت‌دار تمرکز نماید، هم بخش معدن را متناسب با نیازهای راهبردی صنعت ساماندهی نماید و هم ایجاد و تکمیل حلقه‌های واجد ارزش افزوده بالا در زنجیره‌های ارزش را تسهیل نماید. در کنار این اقدامات، با توجه به وزن بالای خودرو در سبد خانواده‌ها، باید دولت اقدامات مناسبی جهت ساماندهی صنعت خودرو انجام دهد.

اقدامات

۱- «سیاست‌گذاری و تسهیل‌گری جهت ایجاد و تکمیل حلقه‌های کلیدی زنجیره‌های ارزش در بخش‌های حمل‌ونقل و ترانزیت، انرژی و منابع زیرزمینی راهبردی، فناوری ارتباطات و اطلاعات، صنایع دریایی، صنایع دارویی و صنایع غذایی» با رویکرد ارتقای صادرات محصولات و ارزش‌افزوده بالا

۲- اولویت‌دهی در اعطای تسهیلات، تخصیص زمین، خریدهای بخش عمومی و اعطای اعتبار مالیاتی برای صادرات به بنگاه‌های تولیدکننده کالاهای با ارزش‌افزوده بالا و فعال در انتقال فناوری بر اساس میزان قراردادهای بین‌المللی

۳- شناسایی اقلام راهبردی در زنجیره‌های صنعتی با ارزش اقتصادی بالا، نظیر معدن و صنایع معدنی، انرژی و فناوری اطلاعات و تسهیل شکل‌گیری کنسرسیوم‌های تخصصی در گروه کالاهای منتخب متشکل از تولیدکنندگان اصلی به منظور کاهش قیمت تمام شده تولید و استانداردسازی کیفیت تولیدات

۴- «حذف تدریجی سهمیه‌بندی خرید در بورس کالا» از طریق جایگزینی تدریجی روش تخصیص سهمیه خرید توسط سامانه بهین‌یاب با ارائه برنامه عرضه محصول، فراهم آوردن امکان خرید و فروش محصول و ابزارهای مشتقه آن توسط کلیه اشخاص مشروط به عضویت در سامانه مودیان نظام مالیاتی و شناسایی و تسهیل ارزش‌افزوده و تقاضای همزمان با رفع ممنوعیت واردات و صادرات محصول و همچنین «قاعده‌مندسازی ابطال معاملات» از طریق طراحی سازوکارهای لازم جهت حصول اطمینان از ممنوعیت ابطال معامله به جز در موارد بروز دستکاری قیمتی و استفاده از رانت اطلاعاتی در معاملات

۵- ساماندهی صنعت خودرو با رفع ممنوعیت واردات خودرو کارکرده اقتصادی و حذف تباری خودروسازان داخلی، رفع ممنوعیت و کاهش تعرفه واردات خودروهای اقتصادی به میانگین تعرفه کشورهای صادرکننده این نوع خودروها، مشروط کردن واردات خودرو توسط خودروسازان به صادرات خودرو با حداقل ارزش معادل خودروهای وارداتی توسط آنها، اصلاح ساختارهای سهامداری هرمی، چندلایه و تودرتو در شرکت‌های خودروسازی و تسهیل و پیگیری تاسیس خط تولید مشترک خودروهای هیبریدی و برقی با خودروسازان برتر دنیا مبتنی بر انتقال فناوری‌های روز در مناطق آزاد تجاری کشور جهت تامین نیاز داخل و کشورهای منطقه با رعایت قاعده عرضه داخل در برابر صادرات

۶- یکپارچه‌سازی تمام لایه‌های اطلاعاتی فعالیت‌های اکتشافی (اطلاعات مربوط به پهنه‌های اکتشافی، محدوده‌های اکتشافی، پروانه‌های اکتشاف، گواهی کشف و پروانه بهره‌برداری) در سامانه کاداستر معدن و مشخص کردن مناطق ممنوع، مشروط و آزاد برای فعالیت معدنی و حریم معادن مبتنی بر این اطلاعات و انتشار عمومی آن و ایجاد پنجره واحد صدور تمام مجوزهای فعالیت‌های معدنی در این سامانه مبتنی بر حذف کامل مراجع حضوری از طریق طراحی سازوکارهای انگیزشی مناسب برای جلب تعامل بین دستگاهی و پیاده‌سازی آن

۷- توسعه اکتشافات و بهره‌برداری از طریق آزادسازی پهنه‌های معدنی دولتی غیرفعال در پد سازمان‌های دولتی و رفع معارضات نهادی آنها و اعلام فراخوان عمومی برای جلب مشارکت بخش خصوصی، افزایش سرمایه‌گذاری از طریق تخصیص بخشی از سهم ۶۵ درصدی سهم وزارت صمت از حقوق دولتی برای اجرای ما موریت‌های توسعه‌ای اکتشافات، تقویت صندوق حمایت اکتشافات با تخصیص و افزایش سهم ۵ درصدی از درآمدهای حقوق دولتی جهت پوشش ریسک اکتشافات بخش خصوصی، پذیرش پروانه اکتشاف و بهره‌برداری معادن از طرف بانک به عنوان وثایق تسهیلات

۸- تدوین پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون معادن مبتنی بر امکان واگذاری حق امتیاز بهره‌برداری از معدن به مدت سه سال از طریق برگزاری مزایده و اعطای سهم اکتشاف و بهره‌برداری همزمان با لغو حقوق دولتی آن معدن

سیاست‌های کلی مرتبط

▲ بندهای ۵ و ۸ سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری

▲ بند ۱۵ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

▲ بندهای ۱، ۴ و ۷ سیاست‌های کلی بخش صنعت

ج. توسعه بخش‌های دارای مزیت رقابتی آشکار

گرچه کشورمان از مزیت‌های رقابتی آشکاری در برخی بخش‌ها مانند انرژی، معدن و صنایع معدنی، حمل‌ونقل و ترانزیت و اقتصاد دیجیتال برخوردار است، اما چنان که باید از این مزیت‌ها بهره‌نبرده است. علاوه بر این، علیرغم برخورداری کشور از موقعیت ممتاز جغرافیایی و ظرفیت بالای کسب درآمد از محل ترانزیت و حمل‌ونقل بین‌المللی، اقدام درخوری در این خصوص انجام نشده است. در این محور، دولت آینده باید دو دسته اقدام انجام دهد: اقدامات ناظر به افزایش بهره‌وری دارایی‌های موجود در شبکه حمل‌ونقل و ترانزیت کشور و اقدامات ناظر به توسعه زیرساخت‌ها و ناوگان حمل‌ونقل کشور با تمرکز بر توسعه کریدورهای شمال-جنوب و شرق-غرب. باید رویکرد دولت آینده در توسعه این کریدورها، استفاده حداکثری از ظرفیت بخش خصوصی باشد.

اقدامات

- ۱- افزایش بهره‌وری دارایی‌های ریلی و جاده‌ای کشور تا رساندن سرعت بازرگانی به بالای ۱۰ کیلومتر بر ساعت
- ۲- اهرم‌سازی منابع پولی و غیرپولی برای توسعه کریدورهای حیاتی بین‌المللی گذرنده از ایران با تاکید بر تکمیل و توسعه کریدورهای شمال-جنوب و شرق-غرب
- ۳- تقویت شرکت‌های حمل بار با اعطای تسهیلات ارزی از محل واقعی سازی قیمت گازوئیل به آن‌ها جهت نوسازی ناوگان حمل بار و تسهیل‌گری جهت ارائه خدمات حمل بار توسط آن‌ها به منطقه آسیای میانه
- ۴- توسعه حمل‌ونقل هوایی کشور و همچنین احیای مسیر ترانزیت هوایی گذرنده از ایران
- ۵- افزایش ظرفیت و توسعه بنادر کلیدی کشور متناسب با برنامه احیای ترانزیت و کریدورها و ایجاد سازوکارهای لازم برای رقابتی‌نمودن تعرفه‌های بندری در مقایسه با بنادر منطقه
- ۶- احصای نیازمندی بهره‌برداران و تجمیع سفارش‌های نوسازی و ساخت شناورهای خدمات ساحلی و فراساحلی در سطح دستگاه‌های ذی‌ربط و تضمین خرید خدمات ساحلی و فراساحلی این شناورها و جایگزینی با شناورهای استیجاری خارجی توسط دستگاه‌های ذی‌ربط
- ۷- به‌روزرسانی ناوگان دریایی موجود منطبق با عهدنامه‌های جدید محیط زیستی بین‌المللی و توسعه متوازن ناوگان ملی متناسب با فرصت‌های صادراتی کشور
- ۸- ایجاد و توسعه مراکز پشتیبانی و تدارکاتی بندری و فراهم‌نمودن زمینه، امکانات و تسهیلات لازم برای توسعه فعالیت‌های مولد ارزش‌افزوده، مراکز تولیدی و صادرات مجدد و تکمیل و توسعه امکانات زیرساختی و تجهیزاتی ریلی داخل بنادر و پایانه‌ها با تأکید بر ایجاد محوطه‌های اختصاصی واگن‌های بارگنج، فله مایع و فله خشک و اتصال به شبکه حمل‌ونقل ریلی کشور

سیاست‌های کلی مرتبط

- ▲ بند ۱۰ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
- ▲ بندهای ۱ تا ۵ سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل
- ▲ بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله هفتم
- ▲ بندهای ۲ و ۳ سیاست‌های کلی توسعه دریا محور

ج. توسعه نظام تامین مالی تولید و پروژه‌های توسعه‌ای

تأمین مالی تولید، عموماً از دو کانال صورت می‌گیرد. یا درون‌زاست و از داخل بنگاه و در اثر فعالیت‌های سودآور داخلی تأمین می‌شود و یا از بیرون بنگاه و از طریق فروش سهام در بورس (عرضه اولیه) یا استقراض (انتشار اوراق یا استقراض از بانک) صورت می‌گیرد. برخلاف تصور رایج، منبع اصلی تأمین مالی بنگاه‌ها نه انتشار سهام یا استقراض از بانک و بازار سرمایه، بلکه استفاده از سود انباشته (منابع داخلی) خود بنگاه است. با این وجود، حدود دو دهه است که نسبت سود تقسیمی به سود کل شرکت‌های بورسی، در ایران حدود ۷۰٪ است. این عدد بیش از ۳۰٪ از متوسط دنیا بالاتر است. در کشور ما نه تنها نسبت سود تقسیمی بسیار بالاتر از متوسط دنیاست، بلکه ظاهراً تصمیمات مربوط به سود تقسیمی شرکت‌ها مستقل از میزان نیاز سرمایه‌گذاری شرکت‌ها تعیین می‌شود و حتی شرکت‌های با سرمایه‌گذاری بالا، بیش از دو سوم سود سالانه خود را بین سهامداران تقسیم می‌کنند.

مقایسه رابطه بین سرمایه‌گذاری در بنگاه و سود تقسیم‌شده در ایران و آمریکا، گواه بر این مطلب است که بازار سرمایه در ایران، کمک چندانی به جذب سرمایه نمی‌کند. در ایران، فارغ از میزان سرمایه شرکت‌ها، همواره حدود ۷۰ درصد سود شرکت، بین سهامداران توزیع می‌شود. برخلاف آمریکا که این رقم کمتر از ۲۰ درصد است.

این امر، موجب می‌شود پروژه‌های بزرگ در بنگاه‌های ایرانی انجام نشوند و در نتیجه شرکت‌ها امکان بزرگ‌تر شدن و انجام تحقیق و توسعه را از دست بدهند.

تأمین مالی از محل بازار بدهی نیز در ایران نسبت به کشورهای دیگر بسیار اندک است و از ظرفیت‌های این بازار، به‌طور مناسب، استفاده نمی‌شود. در اقتصادهای پیشرفته، انتشار اوراق شرکتی، یکی از ابزارهای مهم تأمین مالی بنگاه‌ها جهت تأمین سرمایه در گردش، افزایش سطح سرمایه‌گذاری‌های موجود یا سرمایه‌گذاری روی طرح‌های توسعه‌ای است؛ ولی در ایران به دلیل وجود مقررات سخت‌گیرانه و هزینه بالای انتشار اوراق برای بنگاه‌ها، و نیز عمق پایین بازار بدهی که بخشی از آن مربوط به بی‌ثباتی‌های اقتصادی و بخشی به دلیل غفلت سیاست‌گذار بوده است، از اوراق شرکتی استقبال زیادی نشده و صرفاً برخی بنگاه‌های بزرگ اقتصادی مایل به انتشار این اوراق هستند. عمده فعالیت بازار سرمایه در کشورهای توسعه یافته در بازار بدهی است و این در حالی است که عمق این بازار در بازار سرمایه ایران بسیار کم است. در صورت عمق کافی بازار بدهی، برای کسری بودجه دولت می‌توان از این بازار بدون لطمه به بازار سهام و سهامداران خرد بهره برد. علاوه بر موارد فوق، نظام تأمین مالی توسعه نیز چنان که باید در کشورمان شکل نگرفته است. دلیل این امر به عدم استفاده صندوق توسعه ملی و همچنین بانک‌های توسعه‌ای از روش‌های متنوع اهرم‌سازی برای شکل دهی به بازار خدمات توسعه‌گری در اجرای پروژه‌های توسعه‌ای برمی‌گردد.

اقدامات

- ۱- کاهش هزینه‌ها و تسهیل فرایند انتشار اوراق بدهی و افزایش سرمایه شرکت‌ها
- ۲- تقویت صندوق‌ها و اصلاح سازوکارهای تجهیز منابع در بازار بدهی
- ۳- ایجاد بازار خارج از بورس برای انتشار و سرمایه‌گذاری در اوراق
- ۴- تسهیل اعطای مجوز نهادهای مالی
- ۵- اصلاح ارتباط بازار سرمایه و بازار اوراق بهادار کوتاه‌مدت
- ۶- تقویت جایگاه سهامداران خرد در نظام حکمرانی شرکتی
- ۷- توسعه روش‌های شناسایی دست‌کاری قیمتی و معاملات مبتنی بر اطلاعات نهانی
- ۸- تقویت زیرساخت‌های سرمایه‌گذاری غیرمستقیم مردم
- ۹- توسعه ابزارهای مدیریت ریسک برای پوشش زیان سرمایه‌گذاران خرد، در صورت سقوط بازار
- ۱۰- تدوین برنامه و سازوکارهای تأمین مالی توسعه کشور جهت تعیین فرایندهای انتخاب طرح‌های توسعه‌ای با اولویت طرح‌های بخش‌های پیشران
- ۱۱- بازتعریف نقش بانک‌های تخصصی موجود در تأمین مالی توسعه و تأسیس بانک توسعه‌ای به‌منظور هدایت اعتبار به طرح‌های بزرگ توسعه‌ای کشور و تعریف رابطه این بانک با صندوق توسعه ملی و بودجه عمرانی دولت

سیاست‌های کلی مرتبط

- ▲ - بندهای ۷ و ۱۱ سیاست‌های کلی نظام در خصوص تشویق سرمایه‌گذاری
- ▲ - بند ۴ سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی



این بسته، تلاشی است برای خروج اقتصاد کشور از وضعیت فعلی و قرار گرفتن در ریل توسعه و پیشرفت. حتماً ایرادات و نقایص متعددی بر آن وارد است. خوشحال می‌شویم صاحب‌نظران مختلف نکات خود را به شماره ۰۹۳۸۸۲۱۴۰۹۹ در شبکه‌های اجتماعی بله، ایتا، تلگرام یا واتس‌آپ ارسال نمایند.

نامزدهای محترم انتخابات ریاست‌جمهوری نیز می‌توانند از هر بخش از این بسته برای تدوین برنامه خود استفاده کنند. پژوهشکده سیاست‌گذاری شریف آمادگی خود را برای ارائه حضوری بسته به هر یک از نامزدهای محترم انتخابات اعلام می‌نماید.

