



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

# برنامه پیشنهادی برای اصلاحات اقتصادی (ویرایش اول)



مرداد ۱۴۰۰

## چکیده

شروع به کار هر دولت جدید در کشور همواره بارقه‌هایی از امید به تغییر در جهت حل مشکلات از جمله مشکلات اقتصادی را در دل مردم و فعالان اقتصادی پدید می‌آورد اما نگاهی تاریخی به کارنامه دولت‌های پیشین، نشان می‌دهد که به‌رغم گرایش‌های مختلف جناحی و فکری در هر یک از دولت‌ها و زحمات فراوانی که مسئولان کشور متقبل می‌شوند، در عمل گرفتاری‌ها و مشکلات اساسی کشور حل نشده و باگذشت زمان به تعداد آنها نیز افزوده شده است. صادقانه باید پذیرفت که دولت جدید کشور را در یکی از دشوارترین شرایط پس از انقلاب اسلامی تحویل گرفته است. منابع مالی ارزی و ربالی محدودی در اختیار است، خشکسالی، تداوم کرونا و تداوم تحریم‌ها، نیازهای مالی دولت را افزایش و توان تولید را محدودتر کرده است و هر گونه خطای راهبردی چه در حوزه اقتصادی و چه در حوزه سیاسی با فعال سازی انتظارات تورمی، حجم انبوه نقدینگی را روانه بازار دارایی‌های مختلف خواهد کرد که نتیجه آن تورم‌های سرسام‌آور خواهد بود. به عبارت دقیق‌تر، فضای سیاستگذاری محدود است.

از دیدگاه اتاق ایران، چند مشکل کلیدی وجود دارد که عدم توجه به آنها و عدم رفع آنها موجب شده است تا مشکلات اقتصادی کشور تداوم یابد و به‌رغم روی کار آمدن دولت‌ها با گرایش‌های گوناگون جناحی و فکری، اقتصاد کشور قابلیت استفاده موثر از مزیت‌های بالقوه خود مانند نیروی انسانی جوان و تحصیل کرده، منابع خداداد نفت و گاز فراوان، ظرفیت غنی معدنی، حجم بازار گسترده داخلی و پیرامونی و موقعیت ژئوپلیتیکی کم‌نظیر نداشته باشد. مشکلات مهم که اغلب بینشی است و نه فنی عبارتند از:

- اقتصاد در حرف اولویت اول کشور است اما نه سیاست داخلی و نه سیاست خارجی در خدمت حل مشکلات اقتصادی نیست.
- دیدگاه‌های واقع‌گرایانه‌ای درباره خودکفایی و حمایت از تولید داخل وجود ندارد. دیدگاه‌های کنونی موجب شده است تا سهم ایران از اقتصاد جهانی نسبت به ۴۰ سال قبل نصف شده و در حال حاضر جایگاه کشور به انتهای زنجیره ارزش آسیایی (تامین‌کننده انرژی و مواد اولیه) تقلیل یابد.
- نگاه نظام‌مند، علمی و همه‌جانبه به مسائل اقتصادی کشور وجود ندارد و مردم و فعالان اقتصادی، تاوان آزمون و خطای سیاستگذاری انواع نحل‌های فکری را می‌دهند. از یک سو اختلال‌های قیمتی، تخصیص منابع را به شدت مخدوش کرده است و منشاء شکل‌گیری انواع گروه‌های رانتجو و فسادهاست و از سوی دیگر، به آثار غیر اقتصادی سیاستگذاری‌های اقتصادی، وقعی نهاده نمی‌شود.
- قدرت تصمیم‌گیری مدیران عالی کشور در شوراهای عالی و ستادهای متعدد توزیع شده است که در عمل موجب می‌شود هم فرایند تصمیم‌گیری‌ها طولانی شود و هم در نهایت مشخص نیست که چه کسی پاسخگوست. حل مسائل اقتصادی کشور بدون فائق آمدن بر مشکلات فوق‌امکان‌پذیر نیست. در پنج دهه اخیر به اتکای منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز و تخلیه و تخریب منابع زیستی و طبیعی کشور مانند آب و خاک و محیط زیست و انرژی، سیاستمداران تداوم وضع موجود را انتخاب کرده‌اند. برون‌رفت از این شرایط نیازمند اصلاحات اساسی در

سیاستگذاری‌ها و ساختارها است. در این گزارش سعی شده است چارچوب برنامه عملیاتی برای برون‌رفت از این چالش‌ها ارائه شود. تهیه‌ی برنامه عملیاتی با جزئیات بیشتر نیازمند همراهی تیم اجرایی متخصص و هماهنگ در دولت آتی است. خلاصه طرح بدین صورت است که ریشه مشکلات اصلی اقتصادی و در نتیجه راه‌حلها در سه حوزه زیر خلاصه می‌شود:

- کنترل تورم به عنوان عامل اصلی نااطمینانی و بی‌ثباتی
- درمان کم‌رشدی تولید به عنوان عامل کوچک شدن سهم ایران از اقتصاد جهانی
- گسترش تامین اجتماعی و هدفمند سازی یارانه‌ها و نظام مالیاتی

اتاق ایران معتقد است که درهم‌تنیدگی این سه مورد سبب می‌شود که امکان اصلاح یکی بدون اصلاح هم‌زمان موارد دیگر میسر نباشد. نمی‌توان ادعای رفع موانع تولید داشت و صحبت از پایان مداخلات قیمتی دولت و اصلاح نظام یارانه‌ها نداشت. تورم را نمی‌توان بدون اصلاح کسری بودجه کنترل کرد. کسری بودجه را نمی‌توان بدون اجرای نظام چندلایه رفاهی و اصلاح نظام مالیاتی عملیاتی کرد. لذا این اصلاحات و برنامه‌ها لازم و ملزوم هم بوده و موفقیت هر کدام به موفقیت دیگری وابسته است.

شایسته ذکر است که بدون همراهی و مشارکت مردم امکان اجماع سازی درباره لزوم انجام اصلاحات گسترده اقتصادی و اجرای موفقیت آمیز آنها وجود ندارد. اتاق ایران به زودی در گزارشی ویژه و غیر فنی نظرات خود را با مردم در میان خواهد گذاشت. شرط دیگر موفقیت اصلاحات اقتصادی، کنترل عوامل خارجی بی ثبات کننده اقتصاد است. واضح است که برای رفع مشکلات اقتصادی و بهبود وضعیت معیشتی مردم، تنها رفع تحریم‌ها و رفع اختلاف‌ها با کشورهای منطقه و قدرت‌های جهانی کافی نیست اما صادقانه باید پذیرفت که بدون رفع این مشکلات ثبات اقتصادی نخواهیم داشت و هر چند وقت یکبار با نوسانات شدید اقتصادی مواجه خواهیم شد.

شناسنامه گزارش



عنوان:

برنامه پیشنهادی  
برای اصلاحات اقتصادی  
(ویرایش اول)

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

با همکاری و نظارت علمی: دکتر مهدی ناجی (عضو هیات علمی دانشگاه تهران)، دکتر محمد مروتی (عضو هیات علمی دانشگاه خاتم)، دکتر حسین جوشقانی (عضو هیات علمی دانشگاه خاتم)، دکتر محمد دهقان (دکتری اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف)، فرزانه صمدیان

تاریخ انتشار: مرداد ۱۴۰۰

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵



## فهرست مطالب

۷	مقدمه
۱۰	فصل اول: تشریح وضع موجود
۱۷	فصل دوم: دلایل تداوم مشکلات اقتصادی در کشور
۲۳	فصل سوم: اصول راهبردی برای سیاستگذاری
۲۴	الف) ثبات بخشی به اقتصاد و ارتقای سطح اعتماد فعالان بخش خصوصی
۲۷	ب) اصلاح نظام قاعده گذاری با تأکید بر حمایت از سرمایه‌گذاری مولد
۳۲	ج) حمایت از خانوارها و بهبود تقاضای مؤثر در اقتصاد
۳۷	ضمیمه فنی: آسیب‌شناسی و محورهای مهم اصلاحات ساختاری



## مقدمه

اقتصاد ایران در چند دهه اخیر به‌ویژه ده سال اخیر با تورم بسیار بالا، رکود اقتصادی و اشتغال‌زایی بسیار پایین و بی کیفیت و گسترش فقر و نابرابری مواجه است. طی دهه‌های گذشته اقتصاد ایران با مشکلات زیر روبه‌رو بوده است و معمولاً سیاست‌گذار اقتصادی با اتخاذ سیاست‌های مسکن‌گونه، علاج ریشه‌ای مشکلات را به آینده موکول کرده است:

- کم‌رشدی و تورم و در نتیجه کاهش درآمد سرانه خانوارها
- کاهش سهم از اقتصاد جهانی
- کسری بودجه مزمن دولت
- برداشت بی‌رویه از منابع آبی زیرزمینی و تخریب محیط زیست
- بیکاری روزافزون فارغ‌التحصیلان دانشگاهی
- خروج بدون بازگشت نخبگان از کشور
- مشکلات صندوق‌های بازنشستگی
- و....

برون‌رفت از این شرایط نیازمند اصلاحات اساسی در سیاست‌گذاری‌ها و ساختارها است. در این گزارش سعی شده است با تشریح وضع موجود، چارچوب عملیاتی برای برون‌رفت از این چالش‌ها ارائه شود. تهیه‌ی برنامه عملیاتی با جزئیات بیشتر نیازمند همراهی تیم اجرایی متخصص و هماهنگ در دولت آتی می‌باشد. خلاصه طرح بدین صورت است که ریشه مشکلات اصلی اقتصادی و در نتیجه راه‌حل‌ها در ۳ حوزه زیر خلاصه می‌شود:

### ۱. ثبات بخشی به اقتصاد و ارتقای سطح اعتماد فعالان بخش خصوصی

### ۲. درمان کم‌رشدی تولید به‌عنوان عامل کوچک شدن سفره مردم و سهم ایران از اقتصاد جهانی

### ۳. بهبود تقاضای مؤثر در اقتصاد با گسترش تأمین اجتماعی و هدفمندسازی برنامه‌های حمایتی

ابتدا لازم است نقش هر کدام از این عوامل در بروز وضع موجود تشریح شود و سپس بسته‌ی خروج از وضع موجود به‌گونه‌ای معرفی شود که هر سه مورد را به‌طور هم‌زمان تحت تأثیر قرار دهد. اتاق ایران معتقد است که درهم‌تنیدگی این سه مشکل سبب می‌شود که امکان اصلاح یکی بدون اصلاح هم‌زمان موارد دیگر میسر نباشد.

ریشه‌یابی مشکلات فوق در ایران و مطالعه تجربه‌ی کشورهای متعدد از سال‌های ۱۹۳۰ تا ۲۰۱۵ از جمله مجارستان، آلمان، ترکیه، آرژانتین، شیلی، کره جنوبی، چین، روسیه و ...، نشان می‌دهد که تنها راه برون‌رفت دائمی از این مشکلات، اصلاح این سه مورد به‌صورت هم‌زمان است. نمی‌توان ادعای رفع موانع تولید داشت و صحبت از پایان مداخلات قیمتی دولت و اصلاح نظام یارانه‌ها نداشت. تورم را نمی‌توان بدون اصلاح کسری بودجه کنترل کرد. کسری بودجه را نمی‌توان بدون اجرای نظام چندلایه رفاهی عملیاتی کرد. لذا این اصلاحات و برنامه‌ها لازم و ملزوم هم بوده و موفقیت هر کدام به موفقیت دیگری وابسته است.



همواره دولت‌ها باهدف حمایت از اقشار فرودست سعی در عرضه‌ی کالا و خدمات به‌طور مستقیم و یا از طریق مداخله قیمتی داشته‌اند. اتکا به درآمدهای نفتی سبب شده است که ظرفیت مالیات ستانی دولت نسبت به متوسط کشورهای پائین باشد و نتیجه این دو رفتار غلط، کسری بودجه مستمر دولت‌ها بوده که در سال‌هایی به‌طور مستقیم و در سال‌های اخیر از طریق شبکه بانکی به‌طور غیرمستقیم سبب افزایش نقدینگی و در نتیجه بروز تورم و کاهش ارزش پول و دارایی مردم شده است. خوشبختانه تمام کاندیداهای انتخابات متفق‌القول بودند که کنترل تورم مهم‌ترین سیاست اقتصادی آن‌هاست. هم‌چنین طی دو دهه اخیر عامل مهم دیگر در رشد نقدینگی و در نتیجه بروز تورم، نا ترازوی شبکه‌ی بانکی کشور بوده است. لذا برای کنترل تورم که از طریق کاهش نرخ رشد نقدینگی میسر است، لازم است که هم‌زمان با توازن بودجه، اصلاح نظام بانکی نیز صورت پذیرد.

از سوی دیگر اعتیاد دولت‌ها به مداخله در بازارها، فقدان ضمانت حقوق مالکیت، سبب شده است تولید و اشتغال تضعیف شود و انگیزه برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید به حداقل خود برسد. مهم‌ترین مداخله دولت‌ها دستکاری در قیمت‌هاست. تقریباً هیچ قیمت مهمی نیست که مصون از دخالت دولت‌ها باشد. قیمت نهاده‌ها، قیمت نیروی کار، قیمت حامل‌های انرژی، قیمت ارز، قیمت کالاهای نهایی و نرخ سپرده‌ها و تسهیلات بانکی همواره در معرض دخالت‌های دولت است. چند نرخی شدن قیمت‌ها از مرغ و شکر گرفته تا فولاد و محصولات پتروشیمی، محصول چنین دخالت‌هایی است و برخی سیاست‌ها مانند روش قیمت‌گذاری و فروش اتومبیل به حدی اعجاب‌انگیز است که آیندگان آن را به استهزاء خواهند گرفت. یکی از مهم‌ترین موانع تولید، همین مداخلات و به‌طور خاص قیمت‌گذاری‌های دولتی است. مهم‌ترین راهکار حمایت و مانع‌زدایی از تولید و اشتغال، حضور با منطق و قدرتمند دولت در طراحی و مقررات گذاری بازارها و هم‌زمان خروج دولت از تصدی‌گری و قیمت‌گذاری در اقتصاد است.

بخش سوم که ریشه‌ی بروز کسری بودجه مزمن و توجیه‌کننده مداخلات بعدی دولت می‌باشد، تأمین عدالت اجتماعی توسط نظام یارانه‌ای گسترده و فراگیر است. دولت‌ها با شعار حمایت از محرومان و تأمین عدالت اجتماعی، بسیاری از کالاها و خدمات را به‌صورت یارانه‌ای به همه مردم ارائه کرده‌اند: بنزین، گاز، برق، آب، آرد، تحصیلات عالی و ... . بررسی شاخص‌های مرتبط نشان می‌دهد که برخلاف هدف تعیین شده برای این سیاست‌ها، اقشار مرفه و پردرآمد سهم بسیار بیشتری از این یارانه‌های فراگیر را دریافت کرده‌اند.

### **برنامه پیشنهادی اتاق ایران شامل سه بسته سیاستی به شرح زیر است:**

(الف) ثبات بخشی به اقتصاد و ارتقای سطح اعتماد فعالان بخش خصوصی

(ب) اصلاح نظام قاعده گذاری با تأکید بر حمایت از سرمایه‌گذاری مولد

(ج) حمایت از خانوارها و بهبود تقاضای مؤثر در اقتصاد

شایسته ذکر است که در این گزارش چارچوب کلی برای طرح اصلاح اقتصاد کشور ارائه شده است. در شرایط نگارش این طرح، اقتصاد کشور دچار مشکلات ساختاری متعددی است که سابقه همزمانی این مشکلات در کشور و احتمالاً در کشورهای دیگر، کم سابقه است. لذا درک چرایی و راه‌های برون‌رفت از این شرایط ضروری است. در گام بعد، **داشتن جسارت در انتخاب یک تیم اقتصادی متخصص و هماهنگ** از ضروریات است. اجرای اصلاحات اشاره شده که به اختصار در خلاصه مدیرتی طرح و در ادامه این گزارش تشریح شده است، بدون مخالفت ذینفعان نخواهد بود. گروه‌های ذینفعی که طی این سال‌ها از عدم شفافیت و چند نرخ بودن‌ها بهره گرفته‌اند، قطعاً به مخالفت با این گونه طرح‌ها خواهند پرداخت که لازم است دولت جدیدی که قصد اصلاحات اقتصادی دارد آماده مقابله با این موضوع باشد. بدیهی است که برای دستیابی به سند عملیاتی و قابل اجرا توسط دولت نیاز به زمان و مشارکت بیشتر اقتصاددانان، حقوق‌دانان و سیاستمداران با تیم اجرایی دولت آتی است. همچنین باید اذعان داشت که پذیرش منطق اصلاحات و همچنین تحمل دشواری‌های احتمالی که در کوتاه‌مدت روی می‌دهد توسط عموم مردم و کارشناسان شرط کافی برای موفقیت است. صادقانه باید پذیرفت که کشور آزمایشگاه سیاست‌های ناموفق اقتصادی در پنج دهه اخیر بوده است. مردم همواره شاهد آن بوده‌اند که اقلیتی در همه این سال‌ها برنده نتایج این سیاست‌ها بوده‌اند و اکثریت قابل توجهی از مردم همواره بازنده. **دشوارترین کار دولت جدید بازگردان امید به مردم برای بهبود وضعیت اقتصادی و اعتماد به سیاستگذاران است.**

**بخش اول** این گزارش به تشریح وضع موجود می‌پردازد. **بخش دوم** دلایل تداوم مشکلات اقتصاد ایران را بیان می‌کند. **در بخش سوم**، اصول راهبردی برای برنامه‌های اصلاحات اقتصادی به اختصار بیان می‌شوند و سه بسته سیاستی پیشنهاد شده است. پیوست این گزارش با زبان کارشناسی ریشه بروز مسائل و وضع موجود را تشریح کرده و برای اصلاح وضع موجود، اصلاحات پیشنهادی را ارائه می‌دهد.

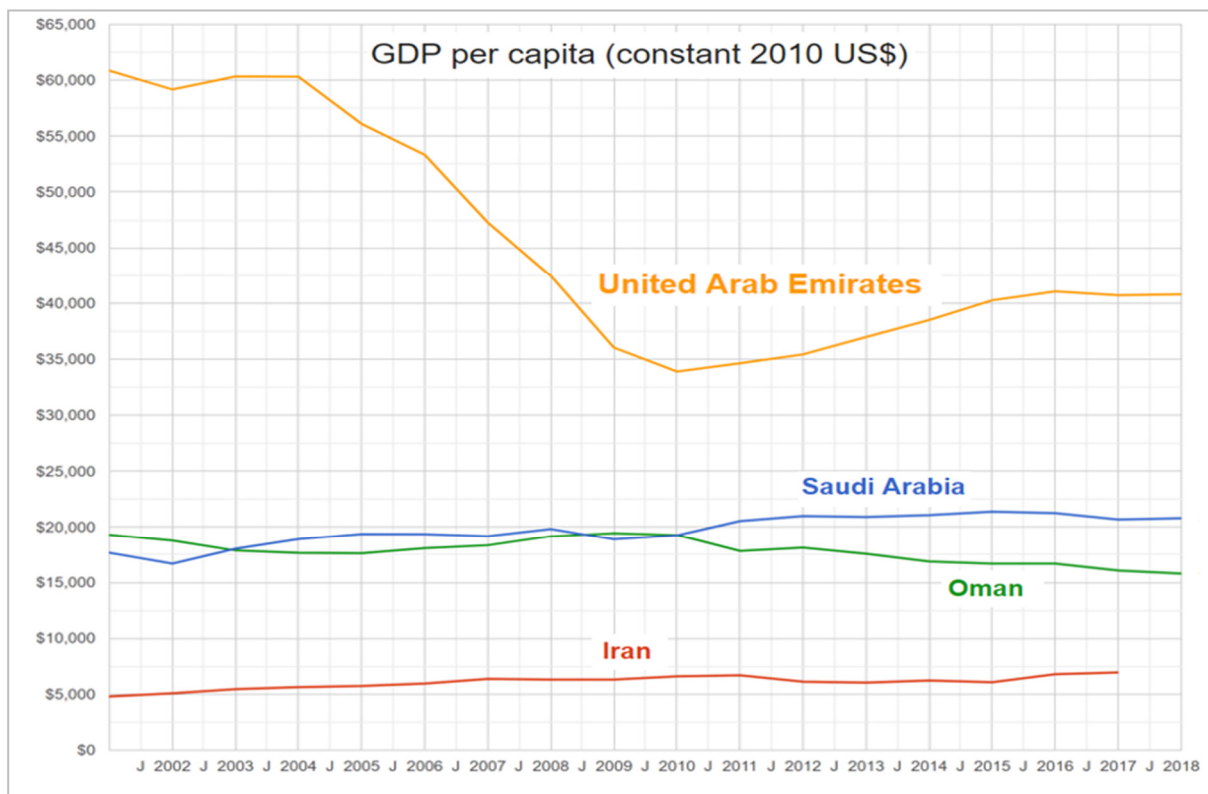
## فصل اول: تشریح وضع موجود

### الف. متغیرهای اقتصادی

#### ۱. رشد اقتصادی کشور

با وجود آن که در سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور برای سال ۱۴۰۴ پیش‌بینی شده بود که ایران با دستیابی به رشد اقتصادی ۸ درصدی، به جایگاه اول اقتصادی در منطقه غرب آسیا (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) تبدیل شود، ولی ۱۶ سال گذشته اقتصاد کشور رشد بسیار کم و در برخی سال‌ها رشد منفی تجربه کرده است. طوری که ۴ سال مانده به سال هدف‌گذاری شده در سند چشم‌انداز نه‌تنها رشد اقتصادی ۸ درصد را تجربه نکرده‌ایم بلکه دسترسی به رشد ۵ درصدی هم بعید به نظر می‌رسد.

#### نمودار ۱- مقایسه درآمد سرانه ایران و برخی از کشورهای منطقه به دلار ثابت سال ۲۰۱۰



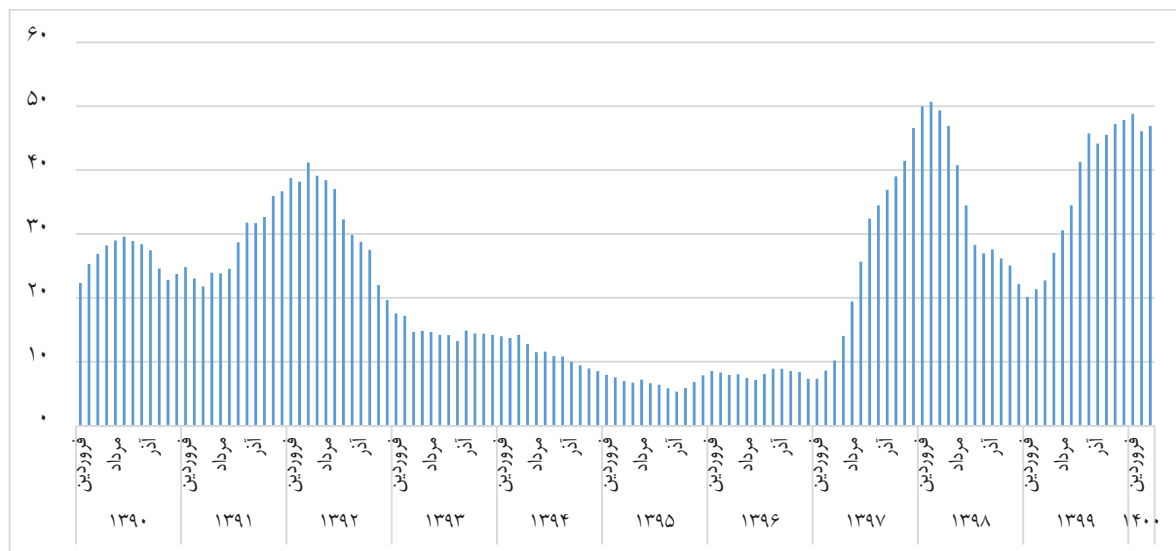
مأخذ: بانک جهانی

در اثر عدم رشد اقتصادی در ده ساله اخیر (رشد اقتصادی ده ساله اخیر، تقریباً صفر بوده است) و وقوع نرخ‌های تورم بالا، وضعیت رفاهی بخش قابل توجهی از مردم کشور، نسبت به قبل بدتر شده است. طبق گزارش‌های رسمی در سال‌های ۱۳۹۶ به بعد، بیش از ۵۰ درصد مردم کمتر از حد لازم (۲۱۰۰ کالری در روز)، مصرف کرده‌اند.

## ۲. تورم

در حالی که اکثر کشورهای دنیا با استفاده از دستاورد علم اقتصاد کلان و تجارب بین‌المللی در دهه ۸۰ و ۹۰ میلادی با هدف گذاری تورم تک‌رقمی و زیر ۵ درصد ارزش پول ملی خود را در مقابل سایر ارزها کنترل کرده‌اند و متوسط تورم جهانی ۳,۳۹ درصد می‌باشد، متأسفانه ایران بعد از ونزوئلا، زیمبابوه و سودان بیشترین تورم را در سال ۲۰۲۱ داراست.<sup>۱</sup> در مورد تورم دو چالش بزرگ وجود دارد. اول تداوم چند دهه تورم متوسط ۲۰ درصدی و دیگری تورم چند سال اخیر که از ۵۰ درصد نیز عبور کرده و خطر افزایش آن در سال ۱۴۰۰ نیز جدی است. دو نمودار زیر این دو چالش را نشان می‌دهند.

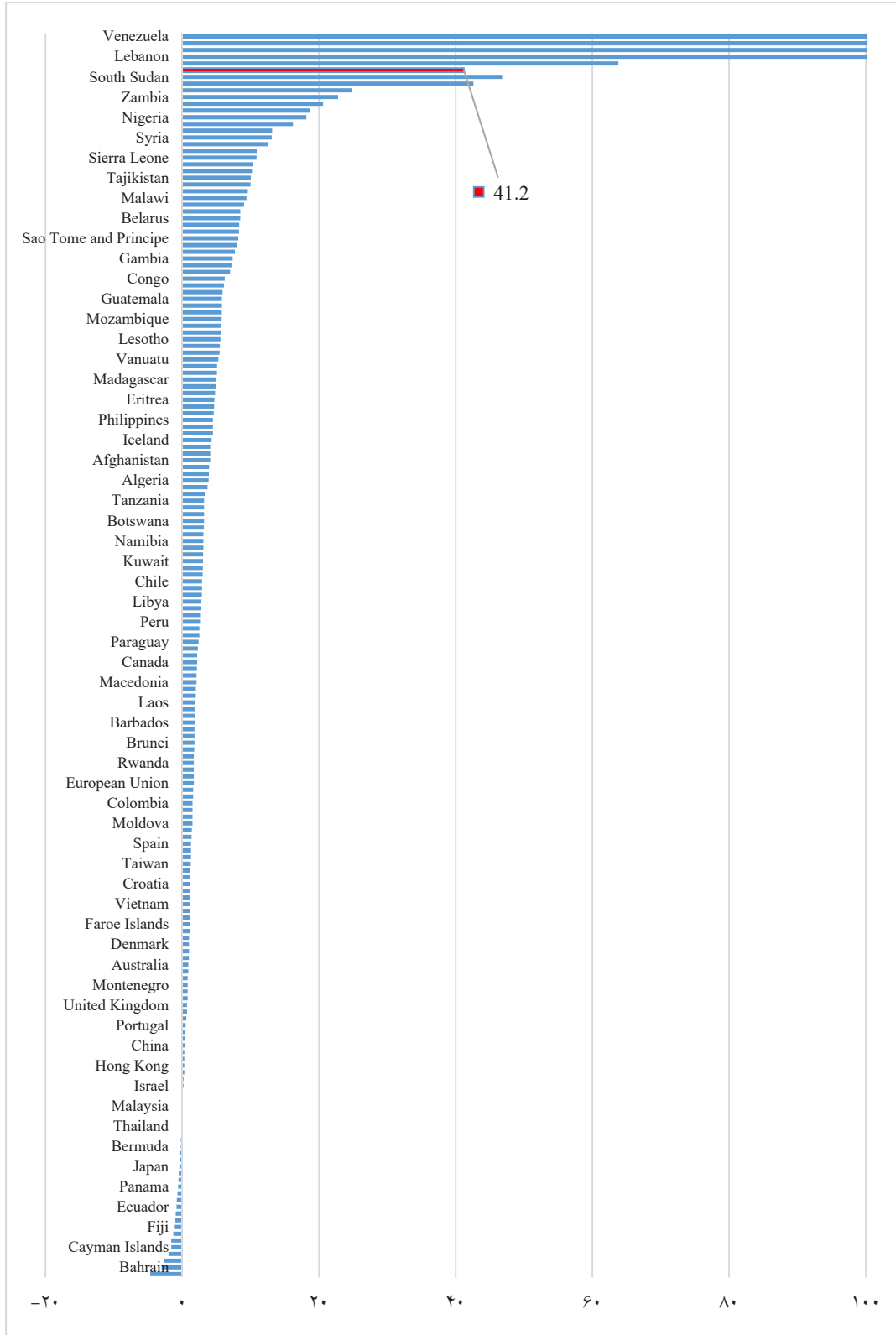
نمودار ۲- نرخ تورم نقطه‌به‌نقطه خانوارهای شهری کشور (واحد: درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران

<sup>۱</sup> <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/inflation-rate-by-country>

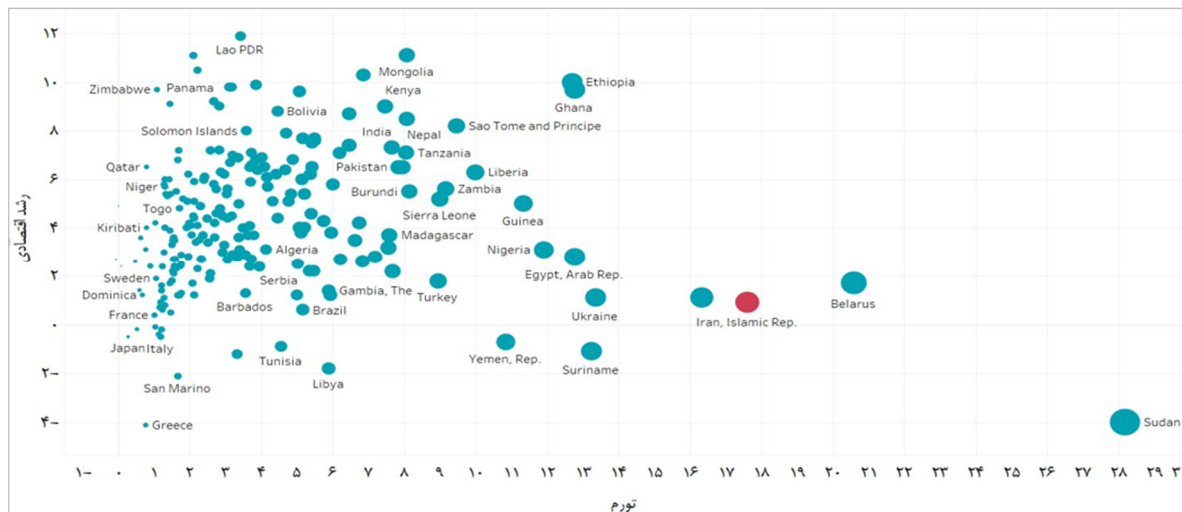
نمودار ۳- نرخ تورم کشورهای جهان در سال ۲۰۱۹



Source: Trading Economics

نکته دیگر در کنار تورم بالا و مزمن این است که متأسفانه ایران در کنار کشورهایی مانند سودان و بلاروس جزو معدود کشورهایی است که همزمان با رشد پائین اقتصادی، تورم بالا در ده ساله ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۸ داشته است.

نمودار ۴- متوسط تورم و رشد اقتصادی کشورها طی سال‌های ۲۰۰۹ الی ۲۰۱۸



مأخذ: چکیده مبسوط گزارش بنای ایران، ص ۳.

### ۳. بازار کار

در ایران از هر صد نفر جمعیت فقط حدود ۴۵ نفر در بازار کار مشارکت می‌کنند (نرخ مشارکت) که یکی از پایین‌ترین نرخ‌ها در جهان است، با این نرخ مشارکت کم، همواره نرخ بیکاری دو رقمی است. به‌ویژه آنکه نرخ بیکاری جوانان حدود دو برابر میانگین کل کشور است. زنان، افراد دارای تحصیلات عالی و جوانان شهری سهم مهمی در بین این بیکاران دارند. به‌رغم این موضوع، بیشتر مشاغلی که در ۲۰ سال اخیر در کشور ایجاد شده است (صرف‌نظر از آنکه تعداد مشاغل ایجاد شده کم بوده است)، مشاغلی بوده‌اند مناسب گروه جوانان بیکار تحصیل کرده نبوده است. با بررسی داده‌های بازار کار<sup>۱</sup> می‌توان به چالش‌های زیر در بازار کار اشاره نمود:

۱. بزرگ‌ترین چالش و مهم‌تر از بیکاری، تعداد بسیار زیاد افرادی است که در بازار کار ایران غیر شاغل هستند. در سال ۹۹ حدود ۲۹ میلیون نفر در سن کار بوده‌اند که بازار کار برایشان جذابیتی نداشته و تصمیم گرفته‌اند که در این بازار فعال نباشند. به دلیل ضعف در ایجاد اشتغال، از این ظرفیت بهره‌ای نبرده‌ایم.

۲. درحالی‌که جمعیت در سن کار مرد و زن از حدود ۲۳ به ۲۸ میلیون نفر افزایش یافته، ولی همواره تعداد فعالان مرد حدود ۴ برابر و تعداد شاغلین مرد حدود ۵ برابر زنان بوده است. پرسش مهم آن است که چرا به‌رغم افزایش تحصیلات زنان طی ۳ دهه گذشته و تغییرات اجتماعی و همچنین کاهش نرخ فرزند آوری، زنان همچنان سهم بسیار کمی از بازار کار را دارند؟

<sup>۱</sup> در تحلیل‌های زیر از داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار که توسط مرکز آمار ایران انجام شده است، استفاده کرده‌ایم.

۳. نرخ مشارکت از نسبت افراد فعال به کل افراد در سن کار به دست می‌آید. این نرخ در دنیا بین ۶۰ تا حتی ۹۰ درصد می‌باشد. ولی در ایران همواره زیر ۵۰ درصد بوده که نرخ پایین مشارکت زنان سهم عمده‌ای داشته است. در سال ۲۰۱۹ نرخ مشارکت زنان در ایران ۱۸ درصد بوده و تنها کشورهای یمن، اردن، عراق، سوریه و الجزایر نرخ مشارکت کمتری داشته‌اند. این نرخ در کشورهای قطر، امارات، بحرین، کویت و جیبوتی بیش از ۴۵ درصد بوده است. بدیهی است که عدم حضور زنان در بازار کار به معنی عدم حضور زنان در جامعه نیست. تولید در خانه<sup>۱</sup> بخش مهمی از نیاز جامعه بوده و زنان سهم بسیار زیادی در آن دارند. سؤال مهم این است که تخصیص بهینه زمان بین کار در خانه و کار در بازار کجاست؟ موانع حضور مؤثر زنان در بازار کار ایران چیست؟

۴. نرخ مشارکت و اشتغال افراد با مدرک ارشد یا دکتری طی سال‌های ۸۴ تا ۸۸ شدیداً نزولی بود. با این وجود، دولت وقت در همان سال‌ها ظرفیت آموزش عالی را شدیداً افزایش داد، طوری که تعداد فارغ‌التحصیلان ارشد و دکتری از ۴۰۰ هزار در سال ۸۴ به ۲ میلیون و ۴۰۰ هزار در سال ۹۸ و بیکاری این قشر تحصیل کرده از ۵ درصد به ۱۵ درصد رسیده است. طوری که تعداد بیکاران دارای تحصیلات کارشناسی ارشد یا دکتری از ۱۹ هزار نفر به ۲۶۶ هزار نفر رسیده است! علاوه بر این، بخش عمده‌ای از شاغلین، در مشاغل غیر مرتبط با رشته تحصیلی خود مشغول و البته ناراضی هستند. قطعاً بهبود فضای کار برای این قشر نیازمند سیاست‌گذاری تحصیل در حوزه صنعت می‌باشد.

۵. گسترش بی‌برنامه آموزش عالی طی دهه ۸۰ و ادامه آن در دهه ۹۰، با وجود بار بودجه‌ای فراوان، بازار کار بخش تحصیل کرده را شدیداً متزلزل کرده و عامل خروج بسیاری از متقاضیان کار تحصیل کرده شده است. این پدیده همچنین تأمین مالی آموزش عالی رایگان، بی‌کیفیت و بی‌ارتباط با بازار کار را به شدت زیر سؤال برده و لزوم اصلاح این سیاست را نمایان‌تر از گذشته کرده است.

۶. با وجود اینکه تعداد جوانان ۱۵-۲۴ ساله طی سال‌های ۸۴-۹۸ از ۱۶,۷ به ۱۰,۴ میلیون نفر کاهش یافته است، ولی همزمان هم نرخ اشتغال جوانان کم شده و هم نرخ مشارکت آن‌ها. نرخ مشارکت آن‌ها از حدود ۶۰ درصد به ۲۶ درصد رسیده است! با این وجود نرخ بیکاری جوانان همچنان بالای ۲۵ درصد است. بیشتر کاهش مشارکت بین ۸۴-۹۰ با افزایش ظرفیت دانشگاهی اتفاق افتاد.

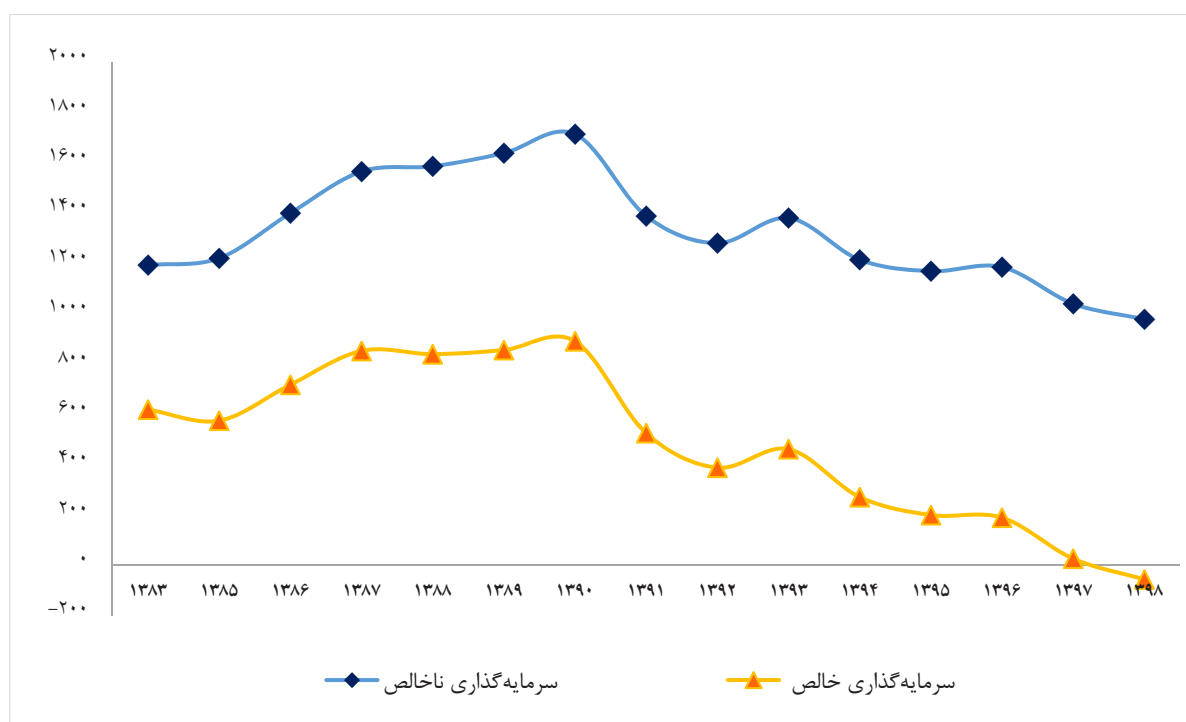
متأسفانه تحلیل بیشتر داده‌های بازار کار وضعیت خوبی را نشان نمی‌دهد. لذا اصلاح ساختار تولید و بازار کار باید در دستور کار قرار گیرد. نکته مهم این است که در طرح‌های اصلاح بازار کار نمی‌توان به برنامه‌های ضربتی مانند توسعه آموزش عالی و یا برنامه‌های کوتاه‌مدت برای ایجاد اشتغال دولتی دل خوش کرد. چرا که اولاً این طرح‌ها عموماً با ایجاد اشتغال در بخشی، اشتغال در بخش دیگر را تضعیف می‌کنند و ثانیاً تجربه کشور و سایر کشورها اثربخشی بلندمدت و پایدار این گونه طرح‌ها را قاطعانه رد کرده‌اند.

<sup>۱</sup> Home production

#### ۴. سرمایه‌گذاری

طی ۱۰ سال گذشته نرخ رشد سرمایه‌گذاری در بیشتر سال‌ها منفی بوده است که این امر ظرفیت رشد تولید را در چند سال آینده محدود کرده است. همچنین افزایش شدید نرخ ارز (در شرایطی که اکثر صنایع غیرنفتی ایران به لحاظ تأمین مواد اولیه و فناوری‌های تولید، به واردات وابسته هستند)، جایگزینی تجهیزات سرمایه‌ای و ماشین‌آلات را بسیار دشوار کرده است. در سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز میزان خالص سرمایه‌گذار منفی شده است که در ۲۰ سال اخیر اقتصاد ایران بی‌سابقه بوده است.

#### نمودار ۵- روند تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و خالص به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی

#### ۵. سایر معضلات اقتصادی داخلی

وضعیت کسری بودجه و بدهی‌های دولت، سلامت نظام بانکی و تعادل منابع و مصارف صندوق‌های بیمه بازنشستگی کشور نسبت به ابتدای دهه ۹۰ نامطلوب‌تر شده است و بعضاً در وضعیت خطرناکی قرار گرفته‌اند. گسترش فساد و ناکارآمدی نظام اداری نیز در بیان همه مسئولان مورد تأکید قرار بوده است. این مسئله آسیب‌های جدی به سرمایه اجتماعی و اعتماد مردم وارد ساخته و این در حالی است که انجام اصلاحات ساختاری برای رفع بسیاری از معضلات فوق نیازمند حمایت‌های مردمی گسترده است.

#### ب. واقعیت‌های اقتصادی بین‌المللی و پیرامونی کشور

۱. در سه دهه اخیر، ساختار کلان اقتصاد و تجارت جهان در سه سطح تغییرات اساسی کرده است: اولاً سهم خدمات در تجارت جهانی افزایش یافته است، ثانیاً سه زنجیره ارزش آمریکای شمالی، اروپا و آسیا بیشتر از قبل درهم تنیده شده‌اند و



توأمان منطقه‌ای و جهانی‌اند و اختلال در آنها باعث تلاطم در اقتصاد جهانی می‌شود. نمونه اخیر آن اختلال در اقتصاد چین به‌عنوان کانون زنجیره منطقه‌ای-جهانی در ماه‌های نخست همه‌گیری کرونا است که با گسترش بحران به اروپا و آمریکا، همه زنجیره ارزش جهانی را بحران‌زده کرد و ثالثاً با دیجیتالی شدن اقتصاد جهانی و درهم‌تنیده شدن زنجیره‌های تولید، تجارت جهانی از طریق موافقت‌نامه‌های آزاد سنتی که ساده و بر پایه تعرفه‌ها بود، کار نمی‌کند. در قالب نسل سوم موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد، مقررات و قواعد مفصلی بر پایه اقتصاد دیجیتال تدوین شده است و شرکای تجاری بر این اساس فعالیت می‌کنند. پدیده‌هایی مانند مقررات گروه ویژه اقدام مالی (FATF)، رمز ارزها و غیره نمونه‌هایی هستند که از قاعده گذاری و تحولات آنها، از سطح افراد و شرکت‌ها و بانک‌ها آغاز شده و دولت‌ها باید راه‌حلی برای تطبیق با آنها پیدا کنند تا همزمان اراده حاکمیتی و قدرت کنترل خود را بر امور از دست ندهند. ایران در تغییرات ساختاری در اقتصاد جهانی فوق، نقش منفعل داشته است. از حیث داخلی، تحریم‌های چند دهه‌ای در کنار درگیری درون-نخبگانی بر سر انتخاب استراتژی جایگزینی واردات یا الحاق به اقتصاد جهانی، فرصت‌ها را در عمل برای نقش‌آفرینی ایران در این روندها به باد داده است. از حیث خارجی، در کنار تحریم‌های تشدید شونده، ایران از زنجیره ارزش آمریکای شمالی و اروپا جدا مانده و به حاشیه زنجیره ارزش آسیایی رانده شده است. اولویت و پرسش بسیار کلیدی درباره سیاست تجاری و صنعتی کلان کشور تا آینده میان‌مدت، تبیین نسبت ایران با سه روند بالا و چگونگی تطبیق با قواعد بازنویسی شده در فضای تجارت جهانی است. در میان این سه روند، تبیین نسبت ایران با زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و جهانی اهمیت ویژه دارد.

**۲. همزمان با تغییرات فوق، باز توزیع قدرت در اقتصاد سیاسی بین‌الملل نیز بر موقعیت ایران در اقتصاد و تجارت جهانی اثرگذار بوده است.** توزیع قدرت در سیاست بین‌الملل به نوع جدیدی از توزیع قدرت دوقطبی تغییر می‌کند. در این توزیع قدرت جدید، رقابت بر سر تکنولوژی در کانون رقابت‌های چین و ایالات متحده است و زنجیره‌های ارزش رفته‌رفته از آن متأثر می‌شود. در لایه منطقه‌ای محیط جغرافیایی و ژئواکونومیک ایران، به تدریج اوراسیای جدیدی سر برمی‌آورد. چین در کانون اوراسیای جدید است. این قدرت اکنون در قالب پروژه کلان ابتکار کمربند و راه، به اوراسیا بازگشته است. روسیه در شمال اوراسیا به‌عنوان قدرتی ژئوپلیتیک با دستور کاری سیاسی-اقتصادی در قالب اتحادیه اقتصادی اوراسیا، احیا شده است و می‌کوشد تأثیرگذاری خود را بر کشورهای همسایه بیافزاید. همزمان می‌کوشد بین چین و اتحادیه اروپا که دو نیروی تعیین‌کننده اوراسیای جدید هستند، تضعیف نشود. در جنوب اوراسیا، کشور هند، قدرت آینده است. روند رشد اقتصادی این کشور نشان می‌دهد که بیش‌ازپیش بر کلیت اوراسیا تأثیرگذار است. ایران در متن و بطن تحولات فوق قرار دارد و باید بتواند بر شکل‌دهی این روابط اثرگذار باشد. آینده روابط ایران و آمریکا متغیری است که می‌تواند بر تحول در زنجیره معماهای امنیتی که ایران درگیر آن شده است و به‌ویژه حل مسائل با کشورهای منطقه تأثیر بگذارد.

**۳. کشورهای عمده مصرف‌کننده نفت و گاز، هم به دلایل موضوعات مرتبط با حفظ محیط زیست و هم تحولات مربوط به فن‌آوری‌های جدید، برای کاهش مصرف نفت خام و گاز در حال انجام اقدامات جدی هستند.** واکنش مناسب به این موضوع برای اقتصاد ایران وابسته به منابع نفت و گاز دارای اهمیت است.

## فصل دوم: دلایل تداوم مشکلات اقتصادی در کشور

بعد از پایان جنگ تحمیلی، در اغلب دوره‌ها حداقل در سطح شعار و بیان، مسائل اقتصادی اولویت کشور بوده است. مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی متعددی در حوزه اقتصاد ابلاغ کرده‌اند، سیاستگذاران در دولت و مجلس شورای اسلامی نیز در مواجهه با مشکلات اقتصادی، به قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری روی آورده‌اند. مجلس شورای اسلامی صرف‌نظر از موافقت‌نامه و مقاله‌نامه‌های بین‌المللی پس از انقلاب اسلامی، حدود ۲۵۰ عنوان قانون مربوط به امور اقتصادی تصویب کرده است. تصویب این حجم از قوانین اگرچه برخی مسائل کشور حل شده است اما نه‌تنها موجب بهبود مؤثر و پایدار در شاخص‌های مهم اقتصادی مانند افزایش رشد اقتصادی یا کنترل تورم و غیره نشده است بلکه یکی از دلایل اغتشاش در نظام اجرایی و اداری و قضایی کشور است. در طول دوران مجلس نهم به بعد سعی شد با توجه به این تجربیات، از حجم قانون‌گذاری کاسته شود و راه‌هایی برای تنقیح قوانین و مقررات زدایی گشوده شد. علاوه بر قانون‌گذاری عادی، تهیه و تنظیم برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله نیز یکی از ابزارهای مورد استفاده در چند دهه اخیر بوده است که نتوانسته است به توقعات از تهیه و تنظیم و تصویب آن به‌گونه‌ای درخور پاسخ دهد. دولت‌ها نیز هزاران آئین‌نامه و تصویب‌نامه داشته‌اند که بخش مهمی از آن به رتق‌وفتق امور اقتصادی روزمره مربوط است. به‌رغم همه تلاش‌های فوق، رهبر معظم انقلاب در بیانیه گام دوم به‌صراحت بیان کرده‌اند که اقتصاد کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی عملکرد مطلوبی نداشته است. یکایک مردمان خوب این سرزمین نیز روزمره با مشکلات اقتصادی دست‌به‌گریبان هستند. کتمان آمارها یا انکار مشکلات هم کارساز نیست. مردم و فعالان اقتصادی در خانه‌ها و مغازه‌ها و کارگاه‌ها و کارخانه‌های خود، بیکاری و تورم را قبل از آنکه دولت‌ها بشمارند یا محاسبه کنند، می‌بینند و درک می‌کنند که رفاه و امنیت روانی آنها کاهش یافته است. این امر زمینه ناخشنودی از سیاستمداران و عرصه سیاست را به وجود آورده است زیرا مردم توقع دارند سیاستمداران با اتخاذ سیاست‌های درست جامعه را به سمت‌وسوی رشد و رفاه سوق دهند.

حال پرسش اساسی این است که چرا به‌رغم همه تأکیدها و اقدام‌های فوق وضعیت اقتصادی کشور به سامان نمی‌شود؟ آیا واقعاً سیاستمداران نخواستند که وضعیت اقتصادی مردم بهتر شود یا بلد نبوده‌اند که سیاست‌های درست اقتصادی طراحی و اجرا کنند، آیا به‌اندازه کافی تلاش نکرده‌اند، آیا جملگی فاسد بوده‌اند و دلایل دیگر. در نگاه اول برخی سیاسیون مشکل اقتصاد کشور را صرفاً مشکل مدیریت می‌دانند و می‌گویند کافی است تا مدیران قوی بر سر کار بیایند تا وضعیت بهبود یابد. موضوع مدیریت اگرچه تا حدی درست است اما همه حقیقت نیست. جدول زیر عملکرد اقتصاد کشور را بر مبنای یک شاخص علمی در دوره‌های مختلف روسای جمهور (پس از پایان جنگ تحمیلی) مقایسه کرده است. نرخ تورم و نرخ بیکاری همواره در کشور، دو رقمی بوده است و توان رشد اقتصادی کشور به‌تدریج از دوره‌ای به دوره دیگر کاهش یافته است. تأسف بار اینکه درحالی که دولت‌های نهم و دهم حدود ۴ برابر دوره مشابه دولت قبلی منابع حاصل از صادرات نفت در اختیار داشته است تقریباً همان عملکرد را داشته است. لذا حتی تزریق حجم منابع عظیم هم نتوانسته است بهبود معنی‌داری در وضعیت متغیرهای اصلی کشور ایجاد کند.

**جدول ۱- عملکرد اقتصادی دولت‌ها پس از جنگ تحمیلی با استفاده از شاخص عملکرد اقتصاد (EPL)**

دولت‌ها	میانگین نرخ تورم	میانگین نرخ بیکاری	میانگین نرخ رشد	میانگین نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی جاری (درصد)	نمره عملکرد اقتصادی (میانگین شاخص EPL وزنی)	رتبه عملکرد	میزان درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت (میلیارد دلار)
پنجم و ششم	۲۵,۳	۱۱,۴	۵,۵	-۱,۱	۷۴,۳	متوسط	۱۴۱
هفتم و هشتم	۱۵,۸	۱۳,۱	۴,۲	-۲,۱	۷۸,۲	متوسط	۱۵۷
نهم و دهم	۱۷,۷	۱۲,۵	۳,۳	-۳,۱	۷۹,۴	متوسط	۶۱۸
یازدهم و دوازدهم	۲۳,۹	۱۱,۹	۰,۴	-۰,۹	۵۸	خیلی ضعیف	به دلیل تحریم‌ها مشخص نیست.

\* به دامنه نمرات شاخص عملکرد اقتصادی، یک درجه توصیفی و یک مقیاس عملکرد اختصاص داده می‌شود. به دامنه نمرات ۱۰۹/۹۹-۱۰۰/۱۰۰ رتبه عملکرد "خیلی خوب"، به دامنه نمرات ۹۹/۹۹-۸۰ رتبه عملکرد "خوب"، به دامنه نمرات ۷۹/۹۹-۷۰ رتبه عملکرد "متوسط"، به دامنه نمرات ۶۹/۹۹-۶۰ رتبه عملکرد "ضعیف" و به دامنه نمرات پایین‌تر از ۶۰ رتبه عملکرد "خیلی ضعیف" را اختصاص می‌دهند.

از دیدگاه اتاق ایران، چند مشکل کلیدی وجود دارد که عدم توجه به آنها و عدم رفع آنها موجب شده است تا مشکلات اقتصادی کشور تداوم یابد و به‌رغم روی کار آمدن دولت‌ها با گرایش‌های گوناگون جناحی و فکری، اقتصاد کشور قابلیت استفاده مؤثر از مزیت‌های بالقوه خود مانند نیروی انسانی جوان و اغلب تحصیل کرده، منابع نفت و گاز فراوان، ظرفیت غنی معدنی، حجم بازار گسترده داخلی و پیرامونی و موقعیت ژئوپلیتیکی کم‌نظیر نداشته باشد:

#### ۱. فقدان اجماع در الگوی اداره اقتصاد کشور

نگاهی تاریخی به کارنامه دولت‌های پیشین، نشان می‌دهد که به‌رغم گرایش‌های مختلف جناحی و فکری در هر یک از دولت‌ها و اجرای برنامه‌های متعدد در زمان تصدی، مهم‌ترین عامل توضیح‌دهنده توفیق کم در حل مسائل، "فقدان اجماع در الگوی اداره اقتصاد" و "غفلت از رعایت منطق علمی در سیاست‌گذاری‌ها از جمله در حوزه مسائل اقتصادی" بوده است؛ به‌نحوی که می‌توان گفت فقدان یک چارچوب شفاف و سازگار سیاست‌گذاری که مبتنی بر علم اقتصاد و مورد اجماع سیاست‌گذاران کشور باشد، منجر به شکل‌گیری سیاست‌گذاری اقتصادی بر مبنای آزمون و خطا و توزیع رانت شده است. در برخی موارد به نظر می‌رسد، سیاست‌گذاران در مورد بنیان‌ها و مفاهیم اصلی اقتصادی نیز دچار ابهام و کژفهمی هستند. همچنین، عدم اجماع در خصوص دیدگاه نظری برای حل مسائل اقتصادی، کشور را در مسیر نوعی روزمرگی، آزمون و خطا و تراکم دشواری‌ها و تنگناها قرار داده است. به‌عنوان مثال نزدیک به نیم قرن است که گروه‌های سیاسی و با نخله‌های فکری گوناگون در دولت و مجلس، با سیاست‌گذاری‌های نادرست به نام تولید، اقتصاد ملی را دچار دور باطل پول‌پاشی، ارزپاشی و اتلاف منابع کرده‌اند. شایسته ذکر است که در شرایط حاضر، که کشور هم در سطح داخلی و هم در سطح خارجی



در وضعیت حساسی قرار دارد، مسئله ایجاد وحدت در اداره کشور اهمیت دوچندان یافته و این در حالی است که دیدگاه نظری دولت به‌ویژه در حوزه اقتصاد روشن نیست. در سال‌های قبل طیفی از دیدگاه‌های دولتی تا دیدگاه‌های بازارگرایانه افراطی، دولت‌ها را احاطه کرده بود. لذا دولت جدید در راستای جلوگیری از تکرار تجربیات شکست خورده قبلی، لازم است دیدگاه نظری خود در خصوص اداره مسائل اقتصادی را روشن سازد.

## ۲. فقدان اجماع درباره اولویت‌های کشور

اگر اقتصاد اولویت اول کشور است، سیاست داخلی و سیاست خارجی باید در خدمت دستیابی به اهداف این اولویت باشد. اجماع سازی نظرات نهادها و افرادی که درباره این موضوعات دخیل هستند، یک فرایند سیاسی است و در آن باید انتخاب‌هایی توسط همه گروه‌ها و در نهایت کشور باید انجام شود. موضوع دوگانه سازی بین امنیت و اقتصاد و انتخاب یکی از آنها مطرح نیست. قدرت اقتصادی هم از حیث تأمین رفاه برای مردم کشور و رضایت مردم از حکومت و هم از حیث کمیت و کیفیت کالاهای صادراتی و کشورهای طرف مبادلات اقتصادی، جنبه‌ای مهم از امنیت ملی است و آن را بالا خواهد برد. موضوع مهم نوع نگاه به مؤلفه‌های قدرت ملی ایران، انتخاب حد بهینه هر یک از این مؤلفه‌ها و به‌ویژه انتخاب روش‌هایی است که مخدوش کننده اولویت‌ها نباشد. ثبات اولویت‌ها، ثبات اقتصادی و سیاسی هم به دنبال خواهد داشت. یکی از مهم‌ترین وظایف رئیس‌جمهور اجماع سازی برای تعیین اولویت‌های کشور است. هنگامی که روابط بین‌المللی و منطقه‌ای پر آشوب و ناپایدار است و اولویت‌های سیاسی و اقتصادی مشخص نیست، ثبات اقتصادی وجود ندارد. **واضح است که برای رفع بی‌ثباتی در اقتصاد کلان کشور و بهبود وضعیت معیشتی مردم، تنها رفع تحریم‌ها و رفع اختلاف‌ها با کشورهای منطقه و قدرت‌های جهانی کافی نیست اما صادقانه باید پذیرفت که بدون رفع این مشکلات ظرفیت رشد اقتصادی محدود بوده و ثبات اقتصادی نخواهیم داشت و هرچند وقت یکبار با نوسانات شدید اقتصادی مواجه خواهیم شد.**

## ۳. دیدگاه‌های غیر واقع‌گرایانه درباره خودکفایی اقتصادی

برداشت برخی از مسئولان از اقتصاد و فعالیت اقتصادی ناقص است. امروز شاهدیم که موضوع فعالیت اقتصادی با "راه‌اندازی یک مزرعه پرورش چند رأس شترمرغ" یا "تولید یخچال و تلویزیون" یا حداکثر "راه‌اندازی یک واحد پتروشیمی" و غیره معادل گرفته می‌شود. این در حالی است که همان‌گونه که بیان شد ساختار اقتصاد و تجارت در جهان تغییر کرده است و زنجیره‌های ارزش جهانی درهم‌تنیده شده است و مکان تولید امروزه اهمیت سابق را ندارد و سهم ارزش‌افزوده هر کشور در فرایند تولید، تابع تغییرات سریع فن‌آوری است. باید بر مبنای اصل منافع ملی، تعریف جدیدی از جایگاه ایران در فضای تجارت جهانی ارائه شود. در غیر این صورت کشور چه بخواهد و چه نخواهد، به انتهای زنجیره‌های ارزش مبتنی بر خام فروشی و صادرات محصولات با ارزش‌افزوده پائین و فاقد ارزش فنی خاص در تجارت بین‌الملل منتقل خواهد شد. به این نکته نیز باید توجه کرد که عدم مشارکت در تحولات جهانی اقتصاد به این معنا نیست که ایران از این روندها متأثر نشده است، بلکه به‌عنوان کشور قاعده‌پذیر در نهایت به این روندها تن داده است و خواهد داد. **آنچه در این بین اهمیت دارد استفاده حداکثری از فرصت‌هایی است که در اثر تعارض‌های بین‌المللی بین قدرت‌های بزرگ و باز توزیع قدرت در سطح بین‌المللی و منطقه‌ای برای بازسازی ساختارهای اقتصادی در اختیار کشور می‌گذارد. تحریم‌های کنونی علاوه بر هزینه‌های آشکار،**

یک هزینه پنهان اما عظیم داشته است و آن اینکه بخش زیادی از انرژی مسئولان تراز اول کشور را به جای فرصت‌آفرینی برای استفاده از مزیت‌های کشور در عرصه بین‌المللی و منطقه‌ای، صرف مدیریت روزمره (تأمین مرغ و تخم‌مرغ و ...) کرده است. تحریم‌های ظالمانه را باید دور زد اما نمی‌توان توسعه کشور و آینده جوانان و مردم را به دور زدن تحریم‌ها گره زد. حکومت به‌طور کلی و رئیس‌جمهور به‌طور اخص نه‌تنها در مقابل ۸۳ میلیون نفر جمعیت فعلی، بلکه در برابر نسل‌های آینده نیز باید پاسخگوی تصمیمات در این زمینه باشد.

#### ۴. فقدان نگاه نظام‌مند، علمی و همه‌جانبه به مسائل اقتصادی کشور

مسائل اقتصادی مانند بیکاری، فقر، تورم، کسری بودجه، قیمت ارز و غیره جملگی در ارتباط مستقیم با یکدیگرند. معمولاً با حاد شدن وضعیت یک متغیر سیاستگذاران وارد تصمیم‌گیری‌های موردی و مقطعی می‌شوند. وقتی قیمت‌ها افزایش می‌یابد، تورم معادل گران‌فروشی گرفته می‌شود و انواع کارگروه‌ها و قرارگاه‌ها و غیره برای توزیع کالا و مقابله با گران‌فروشی درست می‌شود یا برای مقابله با فقر، قیمت یکسری از کالاها افزایش داده می‌شود و پول از جیب یکی برداشته و به جیب دیگری گذاشته می‌شود اما بلافاصله با انواع نوسانات قیمت‌های کلیدی مانند ارز و وقوع تورم، هر دو طرف احساس بازنده بودن از اجرای آن سیاست می‌کنند. باید پذیرفت که حل مسائل ساختاری اقتصاد ایران هم زمان‌بر است و هم نیازمند التزام به اصولی معین در سیاست‌گذاری و اجراست. برای جامعه‌ای که با رنج ناشی از افت رفاه مواجه است ایده‌ها و شعارهای سهل‌الوصول، زودبازده و اصطلاحاً میانبر بسیار جذاب است اما به نظر اتاق ایران، مردم کشور به درجه‌ای از بلوغ فکری رسیده‌اند که بدانند بهبود وضعیت رفاهی‌شان منوط به رونق تولید و رشد اقتصادی است (در قسمت بیان رؤس سیاست‌ها، راهکارهای آن ارائه خواهد شد).

نکته مهم دیگر ضرورت در نظر گرفتن آثار اجتماعی سیاست‌گذاری‌های اقتصادی است. پنج دهه آزمون و خطا در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی در کشور، به‌خوبی نشان داده است که آثار هر سیاست قیمتی و غیر قیمتی بر وضعیت رفاهی گروه‌های مختلف اجتماعی به‌ویژه محرومان و قشر آسیب‌پذیر را باید در نظر گرفت. علاوه بر این، برای گروه‌های خاص مانند جوانان در سن ازدواج، بیکاران با درجات تحصیلی متفاوت و غیره باید برنامه‌های خاصی برای تأمین مسکن، شغل و حتی تأمین لوازم بادوام منزل (با لحاظ آثار کلان سیاست‌ها بر تورم و کسری بودجه دولت) طراحی و اجرا شود.

#### ۵. ناهماهنگی بین دستگاه‌های اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی و پخش بودن قدرتی اجرایی در شوراهای عالی متعدد

مجموعه قوانین تأسیس دستگاه‌های اقتصادی کشور مانند سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی، وزارت صمت و وزارت امور اقتصادی و دارایی و غیره و تغییرات بعدی قوانین این دستگاه‌ها به گونه‌ای است که مسئول سیاست‌های ارزی و پولی و مالی و تعرفه‌ای و تجاری در کوتاه‌مدت و بلندمدت مشخص نیست و زمینه‌های تعارض سیاستی هم در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله و به‌ویژه بودجه‌های سنواتی وجود دارد. این معضل با ناهماهنگی بین تیم اقتصادی دولت‌ها تشدید هم شده است. از سوی دیگر، یکی از واقعیات تلخ در کشور آن است که قدرت تصمیم‌گیری مدیران عالی کشور در شوراهای عالی و ستادهای متعدد توزیع شده است که در عمل موجب می‌شود هم فرایند تصمیم‌گیری‌ها طولانی شود و هم در نهایت پاسخگویی مخدوش شده است و بخش مهمی از وقت مسئولان هم در جلسات این‌گونه مراکز صرف شود. بدون انتخاب مدیران قوی



و مشاوره پذیر که قدرت تصمیم‌گیری و اجرا داشته باشند و درعین حال پاسخگو نیز باشند و در قالب ساختارهای موجود، مشکلات قابل رفع نیست.

#### ۶. فقدان ترکیب خردمندانه از دولت و بخش خصوصی در اقتصاد کشور

واقعیت امروز کشور - که خود را یک روز در موضوع نوسانات بازار مرغ، روز دیگر بازار فولاد، پتروشیمی و اتومبیل و موضوع ارز حاصل از صادرات و غیره نشان می‌دهد - آن است که گروه‌های سیاسی که با نحل‌های فکری گوناگون، دولت و مجلس را در اختیار می‌گیرند، هیچ دیدگاه مشخصی درباره نقش مطلوب دولت و بخش خصوصی (بازار) وجود ندارند و بعضاً یا بخش خصوصی را رقیبی برای دولت می‌دانند یا تصور می‌کنند که نهادهای عمومی غیردولتی می‌توانند جایگزین بخش خصوصی شوند. درحالی‌که تجربه تاریخی نشان داده که تحقق رشد اقتصادی پایدار و مستمر، بدون وجود بخش خصوصی توانمند امکان‌پذیر نیست. دولت‌گرایی اقتصادی شاید برای یک دوره کوتاه منجر به رشد شود، اما ادامه این مسیر بدون تلاش برای حضور بخش خصوصی در اقتصاد، با دوام نیست.

لذا، درک ضرورت وجود یک ترکیب خردمندانه از دولت و بخش خصوصی، مسئله‌ای است که در دولت‌های گذشته تاکنون مغفول بوده و به بخش خصوصی به‌مثابه رقیب دولت طی این سال‌ها نگاه شده است و این درحالی است که نگاه به این دو باید نگاهی تکمیل‌کننده و نه رقیب و در برابر هم باشد. اگر مسیر توسعه کشور از بخش خصوصی می‌گذرد، این بخش باید در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی جایگاه مناسب داشته باشد و این امر مستلزم آن است که ارکان حاکمیت نسبت به نقش آفرینی اتاق‌های سه‌گانه ایران، اصناف و تعاون به‌عنوان نمایندگان بخش خصوصی، در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها هم‌نظر شوند و به اجماع واحد دست یابند. واقعیت آن است که در حال حاضر اتاق‌های فوق در ده‌ها شورا و کارگروه حضور دارند، اما فرآیندهای تصمیم‌گیری و ترکیب شوراها و کارگروه‌ها به گونه‌ای است که اغلب تاثیر معنی داری بر تصمیم‌ها نمی‌توانند بگذارند.

#### ۷. استفاده از درآمدهای نفتی برای پوشش ناکارآمدی‌های مدیریتی

در کشورهای مهم دنیا دولت‌ها اولاً مخارج خود را کنترل می‌کنند و ثانیاً کسری خود را از محل انتشار اوراق تعهدزا تأمین می‌کنند. در ایران چند دهه است که دولت کسری بودجه دارد و عمده آن را از محل درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز تأمین کرده است. این موضوع ریشه بسیاری از مشکلات کشور است و متأسفانه باید گفت همین موضوع است که کشور ما را تبدیل به معدود کشورهایی کرده است که در ۵۰ سال اخیر مدام تورم‌های دورقمی سالانه داشته‌ایم و حتی یکی از ریشه‌های مصرفی شدن کشور به‌جای تولیدی بودن کشور است. اقدامات نمایشی مانند تشکیل ترازهای بودجه‌ای مختلف هم کارساز نبوده است. نکته مهم آنکه به دلایل فوق، هیچ‌گاه اصلاح نظام‌مند اقتصادی (اصلاحات ساختاری) برای رفع مشکلاتی مانند کسری بودجه ساختاری، عدم تعادل منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی، اصلاح مصرف انرژی و غیره در دستور کار قرار نگرفته و موفق هم نبوده است.

در دهه ۹۰، به دلیل تحریم نفتی، منابع حاصل از صادرات نفت کاهش یافت و این امید ایجاد شد که دولت با اصلاح ساختاری بودجه (از جمله حذف و ادغام دستگاه‌های موازی و غیرضروری، تغییر شیوه‌های انجام وظایف و گسترش دولت



الکترونیک، تغییر نظام رفاهی و ...) هم قواعد بودجه‌ریزی را تغییر دهد و هم به دنبال اصلاحات مالیاتی و ایجاد بازار بدهی برود. با رفع موقت تحریم‌های نفتی، متأسفانه روال‌های قبلی در سیاست‌گذاری مالی و پولی و تجاری تکرار شد. مخارج جاری و عمرانی افزایش یافت و بخش مهمی از آن با فروش ارزهای نفتی به واردکنندگان کالاهای مختلف تأمین شد. اگرچه چشم‌انداز مذاکرات هسته‌ای روشن نیست اما در صورت موفقیت مذاکرات، هم نفت‌های ذخیره‌شده روانه بازار خواهد شد و هم تولید و صادرات نفت افزایش خواهد یافت. در این صورت انتظار می‌رود جریان منابع ارزی بار دیگر بهبود قابل توجهی نسبت به سال‌های اخیر داشته باشد که فرصتی برای انجام برخی اصلاحات ساختاری فراهم می‌شود. تصمیم‌گیری درست درباره این موضوع یکی از آزمون‌های مهم پیش روی دولت جدید است. ایجاد رفاه کوتاه‌مدت از طریق واردات و تثبیت نرخ ارز به مدد دلارهای نفتی و اقداماتی از این قبیل ممکن است توسط برخی مقامات برای رای آوری در دوره بعدی دنبال شود اما نتیجه محتوم آن تکرار اشتباهات یک دهه اخیر و تداوم مشکلات ساختاری اقتصاد ایران است. در مقابل انجام اقداماتی مانند اقدامات زیر می‌تواند ساختار اقتصاد ایران را تغییر دهد:

- ایجاد ساختار دانش‌محور در کشور با این مفهوم که مدیریت دانش در درون همه فعالیت‌ها ساماندهی شود و در این راستا سیاست‌های اقتصادی فعال بشود (مانند بخشودگی مالیاتی در مقابل ارتقای فن‌آوری) تا آنکه بهره‌وری در چارچوب دانش‌محور افزایش یابد.
- تشویق برای بالا رفتن درصد ساخت داخل با **قید رقابت‌پذیری**، استفاده حداکثری از امکانات موجود در کشور، ایجاد مجموعه‌های مشترک (مانند نهادهای فنی فرا بنگاهی یا خدمت‌رسانی فرا بنگاهی برای بهبود فن‌آوری و ارتقای بهره‌وری سرمایه‌های موجود) همه از مواردی است می‌تواند تکیه‌بر اقتصاد ملی را تشدید کند و به افزایش توان درونی اقتصاد ملی بینجامد.
- توسعه صادرات به‌ویژه صادرات محصولات با فن‌آوری بالا و دانش‌بنیان.



## فصل سوم: اصول راهبردی برای سیاستگذاری

به‌رغم سپری شدن بیش از ۱۵ سال از ابلاغ سند چشم‌انداز بیست‌ساله ۱۴۰۴، کشور ایران در تحقق رشد ۸ درصدی و دستیابی به جایگاه اول اقتصادی در منطقه ناکام مانده است. لذا در چند سال باقی‌مانده از اجرایی شدن این سند، کشور نیازمند یک جهش بزرگ اقتصادی است.

پیشنهاد می‌شود هدف اصلی برنامه دولت آغاز نوسازی همه‌جانبه اقتصادی باشد، به‌گونه‌ای که نه‌تنها روند کنونی کوچک شدن سهم ایران در اقتصاد جهانی متوقف شود بلکه به‌تدریج کشور از تله رشد پائین نجات پیدا کند. با ترکیب ظرفیت‌های بی‌نظیر داخلی با فن‌آوری‌های روز دنیا این هدف در میان‌مدت قابل حصول است. برقراری ثبات اقتصادی، استفاده حداکثری از سرمایه‌های داخلی، جذب سرمایه‌های ایرانیان خارج از کشور و جذب حداکثری سرمایه‌های خارجی در رشته‌های صنعتی و کشاورزی اولویت‌دار، توانمندسازی بخش خصوصی و حذف مداخلات مخرب دولتی و رفع فقر و فساد اصول راهبردی پیشنهادی است.

برای دستیابی به اهداف سیاستی "ثبات بخشی به اقتصاد و ارتقای سطح اعتماد فعالان بخش خصوصی"، "درمان کم‌رشدی تولید به‌عنوان عامل کوچک شدن سفره مردم و سهم ایران از اقتصاد جهانی" و "بهبود تقاضای مؤثر در اقتصاد با گسترش تأمین اجتماعی و هدفمندسازی برنامه‌های حمایتی"، اصول زیر قابل توصیه است. محوریت این اصول در تمام شئون سیاست‌گذاری اقتصادی دولت آتی ضرورت داشته و هیچ سیاست و اقدامی نباید تضاد و ناسازگاری با این پنج راهبرد داشته باشد:

۱. تعامل فعال برای رفع تحریم‌های اقتصادی و حداقل کردن عوامل خارجی بی‌ثباتی اقتصادی و بازگردان منابع بلوکه شده به کشور؛ انعقاد و اجرای تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای اقتصادی با کشورهای مهم دنیا و کشورهای منطقه و اتحادیه‌ها بر پایه واقعیت‌های موجود در تحولات ژئوپولیتیک و ژئواکونومیک باهدف جذب حداکثری سرمایه‌گذاری خارجی و فن‌آوری‌های روز با اولویت نفت و گاز، و فناوری اطلاعات و ارتباطات؛
۲. مهار پایدار تورم با طراحی سیاست‌های هماهنگ پولی و مالی و ارزی و تجاری میان‌مدت باهدف ثبات اقتصاد کلان و اعلان سالانه آنها و نوسازی نهادهای تصمیم‌گیر و سیاستگذار اقتصادی؛
۳. افزایش درآمد ملی و اشتغال با توانمندسازی بخش خصوصی از طریق کاهش مداخلات سیاستی و قیمتی دولت در فعالیت‌های بخش خصوصی، ایجاد رقابت و جلوگیری از انحصار و جهش سرمایه‌گذاری؛
۴. اصلاح نظام مالیاتی و هدفمندسازی نظام یارانه‌ای برای مقابله با فقر و نابرابری
۵. پیاده‌سازی نظام چندلایه رفاهی جهت تحقق نظام تأمین اجتماعی فراگیر و یکپارچه و افزایش دسترسی خانوارها به تسهیلات و اعتبارات
۶. از بین بردن ریشه‌های فساد با قطع مداخلات دولتی.



## برنامه پیشنهادی اتاق ایران

این برنامه شامل سه بسته سیاستی با اجزای زیر است:

### الف) ثبات بخشی به اقتصاد و ارتقای سطح اعتماد فعالان بخش خصوصی

#### ب) اصلاح نظام قاعده گذاری با تأکید بر حمایت از سرمایه‌گذاری مولد

#### ج) حمایت از خانوارها و بهبود تقاضای مؤثر در اقتصاد

در ادامه به تشریح اجزای هر کدام از این بسته سیاستی می‌پردازیم.

### الف) ثبات بخشی به اقتصاد و ارتقای سطح اعتماد فعالان بخش خصوصی

**مسئله:** ثبات اقتصاد کلان شرط لازم برای رشد اقتصادی پایدار و مستمر است و بخش خصوصی برای حضور در اقتصاد به‌خصوص در بخش‌های مولد به ثبات، امنیت و قابلیت پیش‌بینی پذیری برای انجام سرمایه‌گذاری نیازمند است. وجود نوسانات زیاد در شاخص‌های اقتصاد کلان نظیر نرخ تورم، نرخ ارز و تغییر مکرر قوانین و مقررات باعث می‌شود که فعالان اقتصادی نتوانند از حداقل اطمینان برای برنامه‌ریزی در خصوص انجام فعالیت‌های بلندمدت در عرصه اقتصاد برخوردار باشند. بر اساس گزارش پایش ملی محیط کسب‌وکار اتاق ایران، همواره طی ۸ فصل، از بهار ۱۳۹۸ تا زمستان ۱۳۹۹، غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات مکرر در قیمت مواد اولیه و محصولات و "عدم ثبات در سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی" دو مانع اصلی پیش‌روی فعالان اقتصادی بوده است و لذا، در شرایط حاضر اعتماد فعالان اقتصادی به سیاست‌گذاری‌های دولت و وعده‌های مسئولین در حد گسترده‌ای از بین رفته است و سیاست‌گذاران برای رفع آن باید به دنبال چاره‌ای باشند.

شایان ذکر است که جزئیات بیشتر در قسمت ضمیمه ارائه گردیده است.

**هدف:** بازگرداندن اعتماد به تولیدکنندگان و ایجاد فضای باثبات، آرام و شفاف در اقتصاد به‌منظور ارتقای ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری مولد

### راهکارهای پیشنهادی:

#### ❖ اتخاذ دیپلماسی اقتصادی قوی و تعامل سازنده با کشورهای دنیا

- استراتژی و برنامه‌های راهبردی مشخصی برای حذف محدودیت‌ها و مخاطرات شرایط تحریمی و عضویت در معاهدات بین‌المللی، پیگیری و اجرا شود.



### ❖ انتخاب اعضای اقتصادی هماهنگ

- تصمیم گیران اصلی اقتصادی دولت، از جمله رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر صمت، رئیس کل بانک مرکزی، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی از بین افراد هماهنگ انتخاب گردند تا از تشتت آرا و ناهماهنگی سیاست‌های اقتصادی دولت جلوگیری شود.
- سیاست‌های مالی، پولی، ارزی و تجاری، در راستای بهبود محیط کسب و کار و تقویت بخش‌های مولد اقتصادی، با هماهنگی تمامی وزارتخانه‌های مربوطه و به صورت هم‌سو باهم، تدوین شوند.
- هماهنگی و تقسیم کار منسجم بین نهادهای مرتبط به بهبود محیط کسب و کار نظیر شورای گفت‌وگو، ستاد تسهیل و رفع موانع تولید، هیأت مقررات زدایی و دیگر کارگروه‌های دارای عملکرد مشابه در سطح استانی فراهم شود.

### ❖ کاهش پایدار تورم

- برای کاهش کسری بودجه دولت برنامه‌ریزی شود. شایسته ذکر است این اقدام، ضمن ایجاد انضباط مالی، منابع لازم را برای انجام وظایف حاکمیتی دولت، از جمله گسترش برنامه تأمین اجتماعی و پرداخت‌های حمایتی، فراهم می‌سازد. مجموعه اقدامات پیشنهادی برای کاهش کسری بودجه دولت به شرح زیر است:
- ✓ کنترل مؤثر هزینه‌های دولت و کاهش هزینه‌های غیرضروری دولت
- ✓ اولویت‌بندی برنامه‌های دولت و اجتناب از اجرای طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی و دارای هزینه‌های بالا
- ✓ افزایش درآمدهای پایدار دولت با کاهش فرارها و معافیت‌های ناعادلانه مالیاتی و هدفمندسازی یارانه‌ها
- ✓ بازنگری در قوانین تحمیل کننده هزینه‌های فرا بودجه‌ای بر بودجه
- ✓ فروش یا اوراق بهادار سازی دارایی‌های دولت جهت تأمین مالی موقت دولت در دو سال اول اجرای برنامه
- سیاست‌های پولی ضدتورمی و مدیریت نرخ سود اجرایی شود.
- افزایش استقلال بانک مرکزی با اصلاح قانون آن مورد پیگیری قرار گیرد.
- اصلاح نظام بانکی از طریق کنترل اندازه ترانزاکشن بانک‌ها و کاهش انجماد ترانزاکشن بانک‌ها اجرایی شود.

### ❖ مبارزه با فساد و رانتجویی

- توسعه دولت الکترونیک به منظور کاستن از بوروکراسی‌های اداری زائد و ساده‌سازی کارها و جلوگیری از پرداخت رشوه، در سطح کشور در اولویت قرار گیرد.
- عملکرد بازارچه‌های مرزی و مبادی ورود کالا به منظور جلوگیری از قاچاق کالا به‌طور جدی توسط گمرک کنترل شود.
- تخصصی شدن گمرکات کشور و فرآیندهای ارزیابی در گمرکات در راستای تسریع در فرایند تجارت خارجی در دستور کار قرار گیرد.
- تجهیزات و سامانه‌های گمرکی کشور تقویت شوند و مبادی ورودی و خروجی کشور به تجهیزات و ابزارهای کنترلی پیشرفته مجهز گردند.

## ❖ چابک سازی نظام اداری

- دولت متعهد شود در دو سال اول فعالیت خود حداقل ۵۰ درصد از فرایندهای اداری که اکنون نیاز به مراجعه حضوری مردم دارد را با توسعه دولت الکترونیک از این طریق تغییر دهد. در اجرای این کار، فعالیت‌های مربوط به مراحل انجام کسب‌وکار در اولویت قرار گیرند به گونه‌ای که فرایند ثبت شخص حقوقی بر پایه امضای الکترونیکی تا پایان سال اول به صورت کامل قابل انجام باشد.
- برنامه مقررات زدایی به منظور دستیابی به دولت چالاک و کارا، تسهیل فرآیندهای مربوط به ورود، تداوم و خروج بنگاه‌های اقتصادی و کاهش مراکز تصمیم‌گیری در خصوص مجوزهای مورد نیاز برای شروع فعالیت‌های اقتصادی پیگیری و تسریع شود. برای این منظور، نماینده ویژه رئیس‌جمهور، به‌عنوان رئیس کارگروه مقررات زدایی تعیین شود و وی اختیار داشته باشد که پس از نهایی کردن فرآیند احصاء مجوزهای لازم، نسبت به پالایش و حذف مجوزهای غیرضرور با همکاری سایر دستگاه‌ها و بخش خصوصی اقدام کند.

## ❖ حرکت به سمت فضای رقابتی و تقویت نهادهای پشتیبان بازار

- نهاد رگولاتوری (تنظیم‌گر بخشی) غیر منتفع و قدرتمند و با ضمانت اجرای مناسب در حوزه تأمین و قیمت‌گذاری برق، نفت و گاز و پتروشیمی و تنظیم مقررات بخشی، جهت تضمین منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و جذب سرمایه‌گذار، طراحی و ایجاد گردد.
- شورای رقابت تقویت شود و نهادهای تنظیم‌گر بخشی در بازارهایی که مصداق انحصار هستند (که سود نامتعارفی را برای معدود افراد ایجاد می‌کنند)، راه‌اندازی گردند.
- ضمانت اجرای مصوبات شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی از طریق اصلاح قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار افزایش یابد و به منظور جلوگیری از اتخاذ تصمیمات متناقض و ناهماهنگ، بین نهادهای موازی با شورای گفتگو، هماهنگی برقرار شود.
- مدیریت شرکت‌های دولتی (بدون انتقال مالکیت) برای دوره‌ای معین و طی یک قرارداد شفاف که به صورت علنی منتشر خواهد شد، به بخش خصوصی یا یک کنسرسیوم حائز اهلیت در قبال اخذ ضمانت‌های شفاف واگذار شود. در مقابل، دولت در قرارداد فوق متعهد شود که از دخالت در اداره امور بنگاه‌های فوق پرهیز نماید.
- نهادهای عمومی غیردولتی موظف شوند تا بنگاه‌های اقتصادی که خارج از حیطه مأموریت‌های خود در تملک دارند را ظرف ۳ سال از طریق عرضه در بازار بورس یا پیمان مدیریتی، واگذار کنند.
- فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در قالب یک قانون مستقل تحت عنوان «قانون رقابت» با در نظر گرفتن بخش‌های مجزا در این قانون نظیر مباحث ماهوی (حقوق و تکالیف)، مباحث نهادی (شورا و مرکز و ساختار آنها) و مباحث آیین دادرسی، مجازات‌ها و جریمه‌ها، تدوین شود و به تصویب برسد.
- شمول قانون برگزاری مناقصات به همه دستگاه‌های اجرایی، نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌ها و مؤسسات وابسته تسری داده شود و شرایط یکسان در مناقصات برای بنگاه‌های دولتی و بخش خصوصی، در نظر گرفته شود.



- به منظور ایجاد شفافیت و امکان رقابت همه ذینفعان در انجام معامله با دستگاه‌های اجرایی، "پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات موضوع ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات" به "پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی" شامل اطلاعات کلیه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی نظیر خرید، فروش و اجاره به تفکیک دستگاه و موضوع و همچنین به تفکیک شهرستان، استان و ملی توسعه و ارتقا یابد.

- ستاد تنظیم بازار و نهادهای مشابه به‌طور کلی یا تعطیل شوند یا به نهادهای تنظیم‌گر تغییر مأموریت دهند به‌گونه‌ای که حق قیمت‌گذاری نداشته باشند.

### ب) اصلاح نظام قاعده گذاری با تأکید بر حمایت از سرمایه‌گذاری مولد

**مسئله:** نگاهی به اوضاع اقتصادی و اجتماعی نیم قرن اخیر کشور و بررسی مسائل و معضلات در دولت‌ها در طول این دوره، نشان از آن دارد که کشور در یک سیکل معیوب و تکرارشونده از مجموعه مشکلاتی نظیر تورم‌های دو رقمی، نرخ بیکاری و اشتغال ناقص قابل توجه، فقر پایدار و نابرابری گرفتار شده است که قطعاً یکی از دلایل عمده آن نامناسب بودن وضعیت تولید در کشور و ناکارآمدی‌های مدیریتی، ساده‌انگاری همه دولتمردان طی چند دهه اخیر در خصوص مفهوم رشد اقتصادی است. متأسفانه در کشور ما به‌واسطه حکمرانی نامطلوب و دسترسی دولت به منابع طبیعی فراوان مانند نفت و گاز، درک از مقوله رشد با آنچه در واقعیت و دنیای جدید وجود دارد، فاصله معناداری پیدا کرده است و بررسی‌های کارشناسی حاکی از آن است که رشد اقتصادی در کشور در ۵ دهه گذشته، ناپایدار، غیر فراگیر، وابسته به منابع نفت و گاز و غیر اشتغال‌زا بوده است. از سوی دیگر، ثبت رشد منفی در بیشتر سال‌های دهه ۹۰ و به‌ویژه رشد منفی ۱۴٫۲ درصدی، منفی ۱۷٫۴ درصدی و منفی ۲٫۴ درصدی در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی در ماشین‌آلات<sup>۱</sup> طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و نه‌ماهه ۱۳۹۹ به این معناست که در فضای پراشتهاب کشور، انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های مولد اقتصادی وجود ندارد و اقتصاد کشور با محدودیت جدی و تنگنای اساسی در کلیدی‌ترین عامل تعیین‌کننده ظرفیت رشد اقتصادی در دهه آینده، مواجه خواهد بود. آثار مدیریت اقتصادی با این ویژگی‌ها حتی در حوزه سیاسی نیز پدیدار شده و قدرت و امنیت کشور را آسیب‌پذیر کرده است.

**هدف:** افزایش باثبات ظرفیت‌های تولیدی کشور در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت، در راستای تحقق بخشی به رشد اقتصادی فراگیر و باثبات که هم‌زمان با خود چهار جریان مهم اقتصادی را به شرح ذیل ایجاد کند:

۱. امکان افزایش دستمزدهای حقیقی را که موجب بهبود وضع خانوارها خواهد شد را فراهم آورد.
۲. امکان افزایش درآمدهای مالیاتی برای دولت را ایجاد کند که خود زمینه خدمات‌رسانی بهتر به مردم و عرضه بیشتر کالاها و خدمات عمومی مانند امنیت و آموزش و بهداشت و درمان را فراهم سازد.
۳. افزایش جریان درآمدی برای صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی را موجب گردد و از این‌گذر پایداری مالی آنها را بهبود بخشد و رفاه بیشتر بازنشستگان را به دنبال دارد.

۴. افزایش سود برای فعالان اقتصادی که ضامن افزایش سرمایه‌گذاری برای تداوم رشد است را در تحقق بخشد.

### راهکارهای پیشنهادی:

#### ❖ تعیین بخش‌ها و صنایع حائز اولویت برای اخذ انواع حمایت‌ها

- استراتژی توسعه صنعتی به‌مثابه نقشه راه صنعت و فعالان اقتصادی و به‌دوراز تصمیمات بی‌برنامه، کوتاه‌مدت و بعضاً متأثر از اقتصاد سیاسی رانتی با همکاری نخبگان، استادان دانشگاه، استراتژیست‌ها و آینده‌پژوهان کشور، تدوین شود.

#### ❖ پوشش نا اطمینانی‌ها و ریسک‌های فراروی تولید و سرمایه‌گذاری

- نا اطمینانی و ریسک نوسانات نرخ ارز برای تسهیلات گیرندگان ارزی از طریق تعهد دولت به اختصاص بخشی از منابع حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و تجدید ارزیابی دارایی‌های ارزی صندوق توسعه ملی، بابت تسویه مطالبات سرمایه‌گذاران در زمان جهش ارزی، پوشش داده شود. سرمایه‌گذارانی مشمول این امتیاز خواهند بود که:

✓ به تعهدات خود عمل کرده و کل منابع ارزی دریافتی را با تأیید بانک مرکزی و وزارت صمت صرف سرمایه‌گذاری در کشور کرده‌اند.

✓ آن دسته از واحدهای اقتصادی که محصولات تولیدی آنها به‌طور هم‌زمان با نرخ تضمینی توسط دولت خریداری می‌شود و یا دولت در قیمت‌گذاری آن نقش اصلی ایفا می‌کند و با ممنوعیت صادرات مواجه می‌باشند، در اولویت پوشش نوسانات نرخ ارز (مواد اولیه وارداتی) قرار گیرند.

- به‌منظور مصون‌سازی بازار ارز از وقوع شوک‌های ارزی و جلوگیری از رفتار سوداگرانه در بازار ارز، بانک مرکزی بر روی ذخایر ارزی خود هدف‌گذاری کند، به‌طوری‌که میزان منابع ارزی بانک مرکزی همواره از آستانه تعریف شده برای مقابله با شوک‌های ارزی بیشتر باشد.

- کلیه دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های تابعه آنها که برای خرید تجهیزات و یا اجرای پروژه‌های خود با واحدهای تولیدی قرارداد منعقد می‌کنند، موظف شوند مفاد قراردادها را به‌گونه‌ای تنظیم کنند که امکان تعدیل قرارداد بر اساس نرخ تورم و امکان تعیین جریمه برای کارفرما در صورت تأخیر در پرداخت به‌موقع مطالبات فراهم شود.

#### ❖ رفع تنگنای ارزی بخش‌های تولیدی و مولد اقتصادی

- هدف اصلی سیاست ارزی میان‌مدت کشور، تقویت قدرت رقابت‌پذیری ملی و توسعه صادرات قرار گیرد. در این جهت لازم است که بانک مرکزی (با هماهنگی وزارتخانه‌های صمت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه‌وبودجه) اختیارات لازم را داشته باشد و در مقابل اقدامات خود، پاسخگو هم باشد.

- در صورت ادامه شرایط تحریمی اقتصاد، تخصیص ارزهای بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی به واحدهای تولیدی به‌منظور واردات مواد اولیه، ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز در فرآیند تولیداتی که یا زنجیره‌های ارزش در کشور را تکمیل می‌کنند و یا مزیت‌های صادراتی دارند، در اولویت ارزی کشور قرار گیرد. اعلان منظم ارزهای تخصیص داده



- شده به بخش‌ها و شرکت‌های مختلف و نحوه استفاده از آنها، مشترکا بر عهده وزارت صمت، بانک مرکزی و گمرک قرار گیرد (حداقل هر شش ماه یکبار).
- پیمان‌سپاری ارزی به شکل کنونی با اولویت ارزهای حاصل از صادرات محصولات کشاورزی و فرش و صنایع دستی، خدمات فنی و مهندسی و صادرات محصولات با فن‌آوری بالا لغو شود و بانک مرکزی موظف شود سازوکارهای لازم را برای تضمین ورود ارزهای کلیه صادرکنندگان به چرخه اقتصادی کشور متناسب با سیاست ارزی و سیاست تجاری کشور طراحی و اجرا کند.
- گزارش بدهی‌های خارجی کشور اعم از فاینانس، خط اعتباری و سایر انواع روش‌های تأمین مالی خارجی که توسط فعالان اقتصادی اعم از دولتی، غیردولتی و بانکی ایجاد شده است، به همراه گزارش تحلیل پایداری بخش خارجی<sup>۱</sup> هر شش ماه یک بار به مجلس شورای اسلامی ارایه شود، تا با اطلاع و نظارت مستمر مجلس، کشور در معرض بحران بدهی‌های خارجی قرار نگیرد.
- استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرکنندگانی که رفع تعهد ارزی نموده‌اند، برای سال‌های ۱۳۹۷ به بعد تسریع گردد.
- روش محاسبه قیمت پایه‌های صادراتی اصلاح گردد به نحوی که بر اساس قیمت‌های جهانی و قیمت‌های بازارهای هدف صادراتی باشد. برای تحقق این مهم برگزاری جلسات مداوم توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی با حضور نمایندگان اتاق ایران، گمرک، وزارت صمت و بانک مرکزی ضرورت دارد.
- امکان گزارش‌گیری برخط وضعیت رفع تعهد ارزی از سوی صادرکنندگان در سامانه‌های گمرک و بانک مرکزی فراهم شود و همچنین امکان دسترسی برخط ادارات کل امور مالیاتی استان‌ها از وضعیت رفع تعهد ارزی صادرکنندگان به منظور استرداد به موقع مالیات بر ارزش افزوده با رعایت مفاد مربوطه در قانون رفع موانع تولید میسر گردد.
- عضویت در تشکل‌های اقتصادی وابسته به اتاق ایران به عنوان مشوق جهت افزایش سقف صادرات و راستی آزمایی اهلیت صادرکنندگان و جلوگیری از فعالیت کارت‌های به اصطلاح یکبار مصرف برای مبادرت به امر صادرات الزامی شود. شایسته ذکر است که در اتاق ایران سیستم ارزیابی عملکرد تشکل‌های اقتصادی وابسته به اتاق ایران وجود دارد.

### ❖ حمایت از جریان تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات و تجهیزات

- هزینه اضافی استهلاک، در تکنولوژی‌های جدید مورد پذیرش قرار گیرد و به موجب آن واحدهای اقتصادی مجاز شوند آن بخش از دارایی‌های ثابت استهلاک‌پذیر را که برای بازسازی، جایگزینی خطوط تولید یا توسعه و تکمیل خریداری کرده‌اند، با دو برابر نرخ یا نصف مدت استهلاک پیش‌بینی شده، مستهلک کنند.

### ❖ کارآمد سازی نظام مالیاتی

- رویه‌ای واحد در فرآیندهای اجرایی اخذ مالیات اعم از تشخیص، ابلاغ، دادرسی و... از بنگاه‌های خصوصی، شبه‌دولتی و نهادهای عمومی، اتخاذ گردد.

<sup>۱</sup> External Sustainability Analysis

- نظام "مالیات بر مجموع درآمد" از طریق استقرار سیستم مالیات بر درآمد دوگانه در راستای گسترش پایه‌های مالیاتی جدید، جلوگیری از فشار بی‌رویه به بخش خصوصی مولد و جذابیت بخشی به فعالیت‌های سرمایه‌گذاری پیاده‌سازی شود. شایسته ذکر است، با پیاده‌سازی نظام «مالیات بر مجموع درآمد افراد»، همه افراد کشور ملزم به تکمیل فرم خود اظهاری مجموع درآمد خود به سازمان امور مالیاتی می‌گردند و خانوارهایی که مجموع درآمد آن‌ها از سطح آستانه‌ای کمتر باشد از پرداخت مالیات معاف خواهند بود و می‌توانند مشمول دریافت یارانه شوند. از این طریق تضمین حداقل درآمد برای خانوارها قابل تحقق خواهد شد.
- اجرای صحیح و همه شمول قانون "پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان" در دستور کار قرار گیرد، به نحوی که کلیه اصناف ملزم به نصب صندوق مکانیزه فروش و کارتخوان شوند و معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی اصناف به استفاده از صندوق‌های مکانیزه فروش گردند.
- با هوشمندسازی نظام مالیاتی، سیستم ممیزمحوری حذف گردد و با اتصال بانک‌های مختلف اطلاعاتی به یکدیگر، محاسبات مالیاتی سود شرکت‌ها و درآمد خانوارها صورت پذیرد، به صورتی که تنها درصد کوچکی از افراد پر ریسک مشمول بررسی ممیزی مالیاتی گردند و جریمه بالقوه بالا جهت موارد عدم صداقت در خود اظهاری‌ها در نظر گرفته شود.
- سامانه جامع مالیاتی و ماده (۹۷) قانون مالیات‌های مستقیم مبنی بر الکترونیکی شدن حسابرسی مالیاتی دفاتر واحدهای اقتصادی، به منظور قطع ارتباط مؤدی و ممیز مالیاتی و تسهیل در امور مالیات ستانی توسط سازمان امور مالیاتی به طور کامل اجرا گردد.
- مالیات بر ارزش افزوده پرداختی برای نهاده‌های مورد نیاز در فرآیند تولید ماشین‌آلات و تجهیزات سرمایه‌ای استرداد شود و فروش آنها با نرخ صفر مالیاتی انجام گیرد.
- کاستی‌های مرتبط با زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری لازم برای اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده، اصلاح و رفع گردد و بخشی از منابع حاصل شده از افزایش دامنه شمول این نوع از مالیات، جهت کمک به اقشار ضعیف جامعه، تخصیص داده شود.
- فرآیند استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرکنندگان، از طریق دسترسی برخط ادارات کل امور مالیاتی به سامانه وضعیت رفع تعهد ارزی بانک مرکزی، تسریع شود.
- لیست شرکت‌های ممنوع معامله (شرکت‌های صوری) در پورتال وزارت امور اقتصادی و دارایی در بازه‌های زمانی معقول به روزرسانی شود و از هرگونه عطف به ماسبق شدن اجرائیات و اخذ جریمه از فعالان اقتصادی به واسطه معامله با شرکت‌هایی که بعداً به لیست سیاه اداره دارایی اضافه می‌شوند، ممانعت به عمل آید.





## ❖ توسعه صادرات

- راهبرد توسعه صادرات، مهم‌ترین دولت برای رشد زایی قرار گیرد و وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، وزارت صمت و وزارت امور خارجه موظف شوند که تمامی آئین‌نامه و ضوابط خود و سازمان‌های تابعه را ظرف مدت شش ماه باهدف تسهیل امور صادرکنندگان در داخل و خارج از کشور تغییر دهند و اعلان عمومی نمایند.
- فرآیندهای تجاری مرتبط با تأمین مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای مورد نیاز بخش تولید با حداقل اسناد و مجوزها و با هماهنگی و همکاری کلیه دستگاه‌های مرتبط از جمله وزارت صنعت، معدن و تجارت، گمرک، بانک مرکزی، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان غذا و دارو و سازمان ملی استاندارد و... تسهیل شود.
- صادرات خدمات فنی و مهندسی یکی از مزیت‌های عمده کشور است. برای استفاده از این ظرفیت، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شود که برای کلیه قراردادهای صادرکنندگان خدمات فنی و مهندسی را مستقیماً یا از طریق بانک توسعه صادرات و صندوق ضمانت صادرات (حسب درخواست کشوری که کار در آن انجام خواهد شد)، بدون وثیقه یا حداقل وثیقه، ضمانت‌نامه صادر کند و ریسک‌های غیرمتعارف صادرکنندگان خدمات فنی و مهندسی را پوشش دهد.
- نواقص و کاستی‌های سامانه پنجره واحد تجارت در راستای الکترونیکی کردن کامل فرآیند تجارت خارجی و کاهش زمان انجام تشریفات گمرکی، اصلاح و رفع گردند.
- استانداردهای اجباری و تشویقی تعریف شده توسط سازمان ملی استاندارد در حوزه‌های صادرات و واردات به‌صورت مرتب با استانداردهای بین‌المللی تطبیق داده شوند و به‌سرعت اعلان عمومی شوند.
- امکان استفاده از بیمه‌نامه و سفته به‌جای تضامین صادرات برای جلوگیری از کمبود نقدینگی واحدهای تولیدی و سوق یافتن منابع از بخش‌های مولد به سیستم مالی کشور فراهم شود.
- امکان حضور تجار بخش خصوصی به‌عنوان رایزن بازرگانی در خارج از کشور فراهم شود. در برخی کشورها بیش از نیمی از سیاستگذاران امور خارجه دارای تحصیلات و تجربه اقتصادی هستند.
- وضع هرگونه محدودیت بر صادرات به‌ویژه کالاهای نهایی و کالاهای دانش‌بنیان به بهانه کنترل قیمت‌های داخلی، تنظیم بازار و غیره در ظرف چهار ساله فعالیت دولت ممنوع شود. در مقابل دولت ظرف چهار سال قیمت نهادهای مورد استفاده در تولید محصولات صادراتی (انرژی، آب و غیره) را اصلاح کند.
- امتیازهای ویژه شامل جوایز صادراتی، همراهی با هیات‌های اقتصادی دولتی برای سفرهای خارجی، اجازه ملاقات با سفرا و سیاستمداران خارجی، عدم لزوم پیمان سپاری به شیوه مرسوم و ... برای شرکت‌هایی که سالانه بیش از حجم معینی صادرات دارند و شرکت‌هایی که محصولات دانش‌بنیان و با فن‌آوری بالا صادر می‌کنند، در نظر گرفته شود.

## ❖ توسعه بازار سرمایه

- امکان افزایش عرضه اولیه سهام برای شرکت‌های جدید، از طریق تسهیل شرایط پذیرش شرکت‌ها در بازار سهام توسط سازمان بورس فراهم گردد.



- با رفع انحصار در اعطای مجوز فعالیت در بخش‌های مختلف اعم از کارگزاری، سبد گردانی و شرکت‌های مشاوره سرمایه‌گذاری، به تعمیق بورس کمک شود.
- از ظرفیت‌های بورس کالا در جهت تأمین مالی و نقدینگی بنگاه‌های تولیدی استفاده به عمل آید.
- امکان انتشار سقف معینی از سهام توسط شرکت‌های کوچک و متوسط تحت عنوان افزایش سرمایه در بازار بورس، فراهم گردد.
- تأمین مالی بنگاه‌های تولیدی و پروژه‌های اقتصادی از طریق انتشار انواع اوراق قرضه و فروش آن در بورس، تسهیل شود.
- ریسک سرمایه‌گذاری سهامداران در بازار بورس از طریق معرفی ابزارهای بیشتر (از قبیل قراردادهای آتی، اختیار خرید و فروش و ...) پوشش داده شود.
- سازوکارهای نظارتی قوی بر بازار بورس فعال و تقویت شوند تا سفته‌بازی و سوداگری در این بازار کنترل گردد و از متقلبان جریمه‌های مالی سنگین اخذ شود.
- تمامی شرکت‌های بورسی از هرگونه قیمت‌گذاری دستوری محصولات معاف گردند.
- هزینه معاملاتی برای سبدهای کوچکتر از ۵۰ میلیون تومان کاهش یابد.
- صندوق‌های بازار پول (Money market fund) برای تأمین مالی کوتاه‌مدت بنگاه‌ها ایجاد شود.
- قوانین مقابله با دست‌کاری قیمتی تغییر یابد و از ابزارهای نوین همچون هوش مصنوعی برای شناسایی مصادیق دست‌کاری قیمتی استفاده به عمل آید.
- تعارض منافع در نهادهای مالی مورد توجه جدی قرار گیرد.

### ❖ توسعه مشارکت عمومی و خصوصی (PPP)

- لایحه مشارکت عمومی - خصوصی مطابق با رویکرد امکان‌پذیر کردن ترکیب منابع بخش خصوصی داخلی و خارجی، صندوق توسعه ملی و منابع عمومی برای اجرای طرح‌های بزرگ زیرساختی که بازدهی اقتصادی دارند اصلاح شود.
- دولت ظرف شش ماه، پروژه‌های نیمه‌تمام عمرانی و طرح‌های جدید قابل واگذاری یا انجام به روش مشارکت عمومی و خصوصی را (با مشخصات کاملی که ارزیابی آنها را برای سرمایه‌گذاران امکان‌پذیر کند و شرایط واگذاری) اعلان عمومی نماید. کلیه شرایط سرمایه‌گذاری از قبیل تغییر کاربری بخشی از طرح، قیمت خرید محصولات یا خدمات و غیره باید برای در سامانه بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی قابل دسترسی برای عموم باشد.

### ج) حمایت از خانوارها و بهبود تقاضای مؤثر در اقتصاد

**مسئله:** اقتصاد کشور در سنوات اخیر با نوسانات و تلاطم‌های فراوان قیمتی و ارزی روبرو بوده است و این تلاطم‌ها، زندگی و معیشت میلیون‌ها ایرانی را تحت تأثیر قرار داده، ثبات و آرامش حداقلی را از بسیاری از مردم دریغ داشته و کرامت انسانی برخی از آنها را مخدوش کرده است. هرچند بهبود وضع زندگی آحاد مردم، با خلق مستمر و کم نوسان ثروت میسر خواهد

بود، اما اگر بپذیریم این خلق ثروت با مشارکت مؤثر آحاد جامعه رخ خواهد داد، نمی‌توانیم نسبت به دغدغه‌های حیاتی و ابتدایی آن‌ها بی‌تفاوت باشیم. اگر این دغدغه‌ها برطرف شوند، و به‌عبارت‌دیگر، اگر آحاد جامعه خود را از رشد و توسعه اقتصادی منتفع ببینند، عزم و انگیزه‌ها برای هم‌افزایی و مشارکت در شکوفایی اقتصادی دوچندان خواهد شد. از این رو، جهت رونق بخشی به اقتصاد ضروریست، همگام با اجرای سیاست‌هایی برای ارتقای ظرفیت‌های تولید، برنامه‌های حمایتی هدفمند برای بهبود قدرت خرید خانوارها و ایجاد تقاضای مؤثر در اقتصاد اجرایی گردد. شایسته ذکر است که در جمهوری اسلامی ایران ایجاد یک نظام تأمین اجتماعی فراگیر و یکپارچه، بهینه و مؤثر، نه‌تنها از دیدگاه اقتصادی بلکه از منظر اعتقادی نیز ضروری بوده و جزو وظایف دولت است.

**هدف:** طراحی و اجرای برنامه‌های حمایتی هدفمند برای کاهش آسیب‌پذیری خانوارهای فقیر، ارتقای قدرت خرید خانوارها و تحریک تقاضای مؤثر در اقتصاد

### راهکارهای پیشنهادی:

#### ❖ توسعه نظام تأمین اجتماعی فراگیر

- برنامه نظام تأمین اجتماعی چندلایه فراگیر، در چهار سطح، به شرح زیر اجرایی شود:

**سطح اول:** درآمد مکفی جهت تأمین حداقل معیشت برای خانوارهای فقیر و آسیب‌پذیر در نظر گرفته شود. شایسته ذکر است که با راه‌اندازی نظام مالیات بر درآمد خانوار، امکان شناسایی درآمد خانوارها وجود خواهد داشت و افرادی که درآمد کمتری از سطح آستانه باشند، شناسایی می‌شوند و در مرحله بعد از بین خانوارهای شناسایی شد بر اساس آزمون وسع<sup>۱</sup>، خانوارهایی که قادر به تأمین حداقل کالری مورد نیاز برای یک زندگی سالم نمی‌باشند، به طریق ذیل، مشمول پرداخت‌های حمایتی قرار می‌گیرند:

✓ دامنه مشمول پرداخت‌های حمایتی و مساعدت‌های اجتماعی دولت از جمله طرح هدفمندی یارانه‌ها و... صرفاً محدود به این خانوارها گردد.

✓ سبد سهمیه انرژی قابل مبادله به این خانوارها اعطا شود، به‌نحوی که عواید حاصل از فروش سهمیه انرژی به یک کارت بانکی مخصوص واریز گردد و صرفاً با آن امکان خرید خوراکی‌های سالم و فرآوری نشده مانند میوه و گوشت و لبنیات و... وجود داشته باشد.

**سطح دوم:** برنامه گسترش چتر بیمه تأمین اجتماعی (بیمه بازنشستگی، بیمه درمان و بیمه بیکاری)، به شرح زیر اجرایی شود:

✓ پس از ثبت نام عمومی داوطلبانه افراد، افرادی که مشمول هیچ بیمه تأمین اجتماعی نیستند و استحقاق پرداخت حق بیمه را ندارند (خانوارهای نیازمند و فاقد بیمه تأمین اجتماعی)، به‌صورت خودکار ثبت نام شده و مشمول بیمه خواهند شد.

<sup>۱</sup> آزمون وسع یا آزمون وسایل، بررسی رسمی وضع مالی یک فرد به‌منظور تعیین نیاز آن به دریافت کمک‌های دولتی است.

✓ پس از ثبت نام عمومی داوطلبانه افراد، در صورتی که هر فردی مشمول آزمون وسع قرار گیرد<sup>۱</sup> (درآمد خانواده از سطح آستانه‌ای پایین‌تر باشد و یا ۶ ماه از زمان بیکار شدن وی نگذشته باشد) دولت حق بیمه تأمین اجتماعی آنها را پرداخت نماید. به‌منظور شناسایی دقیق‌تر افراد مشمول بیمه تأمین اجتماعی فراگیر، سامانه مشمولین بیمه تأمین اجتماعی فراگیر با سامانه‌ی مؤدیان مالیاتی مرتبط گردد. همچنین، با راه‌اندازی نظام مالیات بر درآمد خانوار، امکان شناسایی درآمد خانوارها وجود خواهد داشت و افرادی که درآمد کمتری از سطح آستانه را داشته باشند، مشمول آزمون وسع خواهند شد.

✓ سامانه‌ای برای شناسایی سریع افراد بیکار، طراحی و راه‌اندازی شود تا از این طریق پیگیری پرداخت سریع بیمه بیکاری میسر گردد.

✓ بخشی از حق بیمه افرادی که سابقه بیمه تأمین اجتماعی ندارند و توسط یک بنگاه اقتصادی استخدام شده‌اند، به مدت دو سال توسط دولت پرداخت گردد.

**سطح سوم:** نظام بازنشستگی عایدی معین و سهام معین با اصلاحات ساختاری در حوزه بیمه‌های تأمین اجتماعی، جهت افزایش کارایی نظام بازنشستگی، با بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش خصوصی ایجاد گردد.

✓ در برنامه‌ی عایدی معین، ساختار بیمه‌ی بازنشستگی به‌گونه‌ای بازطراحی می‌شود که در دوران بازنشستگی افراد بسته به دستمزد کل دوران اشتغال آنها که بر مبنای آن بیمه پرداخت کرده‌اند، حداکثر تا سه برابر حداقل دستمزد را به‌صورت ماهانه دریافت کنند. این میزان خالی از ریسک سرمایه‌گذاری است و افراد می‌توانند پیش از دوران بازنشستگی نسبت به تأمین آن اطمینان داشته باشند. حق بیمه مازاد در برنامه سهام معین توضیح داده خواهد شد.

✓ چنانچه شاغلان از دستمزد/درآمدی بیش از سه برابر حداقل دستمزد برخوردار باشند و بر همین اساس هم بیمه پرداخت کرده باشند، عضو برنامه‌ی عایدی معین خواهند بود، و بیمه تأمین اجتماعی و بازنشستگی آنها در برنامه‌ی سهام معین خواهد بود. در این برنامه با انتخاب صندوق(های) سرمایه‌گذاری مورد نظر خود، دولتی و یا خصوصی، می‌توانند در سبدهی از سرمایه‌گذاری‌ها مشارکت کرده و از منافع واقعی آن در دوران بازنشستگی (علاوه بر عواید حاصله از برنامه‌ی عایدی معین) بهره‌مند شوند.

✓ سهم کارفرما و مشارکت دولت در برنامه سهام معین به‌صورت تصاعدی کمتر خواهد شد.

✓ جهت تحقق این اهداف، اصلاحات ساختاری در حوزه بیمه‌های تأمین اجتماعی صورت خواهد پذیرفت.

**سطح چهارم:** صندوق بیمه حوادث و اعطای مسئولیت برای مقابله با حوادث غیرمترقبه ملی، بخشی و فردی، تشکیل و تجهیز گردد تا از این طریق زمینه هماهنگی و تقسیم‌کار بین سازمان‌های حمایتی مرتبط مانند سازمان هلال احمر، کمیته امداد، و سازمان بهزیستی برای پایش مستمر و فعالانه جامعه به‌منظور شناسایی موارد حیطة تخصصی خود و مقابله متناسب با آنها فراهم گردد.

<sup>۱</sup> پس از پیاده‌سازی آزمون وسع این طرح قابلیت اجرا خواهد داشت.



## نکات تکمیلی:

- نقش دولت در اجرای نظام تأمین اجتماعی فراگیر عبارت است از:
  - ✓ ایجاد زیرساخت‌های لازم از جمله تشکیل و استقرار سامانه‌های اطلاعاتی مرتبط
  - ✓ اصلاح قوانین و سیاست‌گذاری مؤثر در جهت تنظیم نظام انگیزشی برای فعالیت مؤثر ذی‌نفعان در این برنامه
  - ✓ تأمین مالی برنامه‌های پیشنهادی. منابع لازم برای تأمین مالی این برنامه‌ها عبارت‌اند از منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها، کاهش هزینه‌های غیر مؤثر مداخلات قیمتی دولت، کاهش هزینه‌های پنهان مانند پرداخت حق بیمه‌های زائد، و دریافت حق بیمه و مالیات.
- هوشمند سازی اطلاعاتی لازمه اجرای موفقیت‌آمیز این برنامه‌ی پیشنهادی است:
  - ✓ جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز برای شناسایی و رصد دقیق‌تر حمایت‌های مالی و جلوگیری از پرداخت‌های چندباره
  - ✓ یکپارچه‌سازی سامانه‌های اطلاعاتی به‌منظور راستی‌آزمایی داده‌های اظهار شده توسط افراد و ارتباط مؤثر داده‌های مالیاتی، اعتباری، حمایتی و ...
- کاهش مجدانه و تدریجی سیاست‌هایی که خود منشأ نابرابری و بی‌عدالتی هستند و منابع لازم برای اجرای یک تأمین اجتماعی فراگیر و مؤثر را به خطر می‌اندازند، برای تحقق این بسته‌ی پیشنهادی ضروری است؛ مانند مداخلات گسترده قیمتی، تعلل در اصلاح نظام مالیاتی.

## ❖ بسته اعتبار بانکی برای همه ایرانیان

- خط اعتبار بانکی برای همه ایرانیان، متفاوت از تجربه‌های شکست‌خورده سال‌های گذشته<sup>۱</sup>، به‌منظور حل معضل دسترسی خانوارها به تسهیلات خرید لوازم خانگی و خودرو و پرداخت‌های درمانی به شرح زیر ایجاد شود:
  - ✓ سقف خط اعتباری مطابق با میزان درآمد اعلامی افراد در بانک اطلاعاتی "مالیات بر مجموع درآمد" تعیین شود. همچنین با توجه به اینکه طرح "تأمین اجتماعی فراگیر" حداقلی از حقوق برای همه ایرانیان را فراهم می‌سازد، حداقل سقف اعتباری با توجه به حداقل درآمد تعیین شده در این طرح مشخص خواهد شد.
  - ✓ مبالغ خط اعتبار بانکی صرفاً برای کالا و خدمات تولید داخلی که مصرف انرژی آنها حداقل است قابلیت تخصیص دارد که موجب بهبود توان تولید داخل و بهبود فن‌آوری خواهد شد. همچنین با راه‌اندازی زیرساخت‌های لازم، مبلغ پرداخت شده توسط مشتریان (اعتبار استفاده شده) به شرکت‌های تولیدی، می‌تواند صرف پرداخت بدهی شرکت‌های تولیدی به تأمین‌کنندگان مواد اولیه شود.

<sup>۱</sup> ضروریست سازوکار اجرای این اقدام به‌طور دقیق و شفاف مشخص گردد. به‌عنوان مثال باید سازوکاری اجرایی شود که به‌هیچ‌عنوان امکان تبدیل اعتبارات تخصیص داده‌شده به پول نقد وجود نداشته باشد و اعتبارات صرفاً برای خرید کالاهای ایرانی تخصیص یابد.

## ❖ بسته تسهیلات خرید و رهن مسکن

- تسهیلات رهن به خانه اولی‌ها با استفاده از حد اعتباری خانواده زوجین<sup>۱</sup> پرداخت شود.
- تسهیلات رهن مسکن به خانوارهای فاقد مسکن (خانه اولی‌ها)، از سال سوم دولت و پس از کاهش تورم به نرخ تک رقمی اعطا گردد.
- همه بانک‌های کشور برای پرداخت تسهیلات بلندمدت (۲۰ ساله) جهت خرید مسکن مجاز و تشویق گردند.
- بانک‌های کشور مجاز به انتشار اوراق رهنی مسکن، جهت توسعه تأمین مالی مسکن شوند.
- صندوق‌های زمین و مسکن در بورس<sup>۲</sup> (مردم به تدریج می‌توانند برای خود یا فرزندانشان سهام‌هایی خریداری کنند که قابلیت تبدیل به متر مربع مسکن را از یک حد مشخص به بالا دارد) فعال گردند.
- برنامه ایجاد شهرک‌های مسکونی برای اجاره و اجاره به شرط تملیک، با واگذاری زمین در شهرهایی که محدودیت زمین وجود ندارد و یا زمین‌های دولتی که کاربری و درآمدزایی برای دولت ندارند، با استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی اجرایی شود.

<sup>۱</sup> طبق مستندات طرح جامع مسکن، حدود ۴۶ درصد تقاضا برای مسکن، مربوط به خانوارهای تازه تشکیل شده است یعنی سالانه حدود ۳۶۵ هزار تقاضا برای خانه اولی‌ها وجود دارد.

<sup>۲</sup> در حال حاضر صندوق‌های زمین و ساختمان در بورس فعال شده‌اند ولی به دلایل متعدد مانند بروکراسی شدید و قوانین دست‌وپاگیر با استقبال از سمت سرمایه‌گذاران و سازندگان روبه‌رو نشده است. دولت آتی باید موانع این روش جذاب برای جذب سرمایه را رفع نماید.



## ضمیمه فنی: آسیب‌شناسی و محورهای مهم اصلاحات ساختاری

در این بخش ابتدا اثرات مخرب تورم در اقتصاد کشور بیان شده و سپس به عوامل بروز تورم اشاره می‌شود. پس از معرفی نقش هر کدام از عوامل رشد نقدینگی و بروز تورم در کشور، چارچوب سیاست‌های اصلی در کنترل تورم تشریح می‌شود.

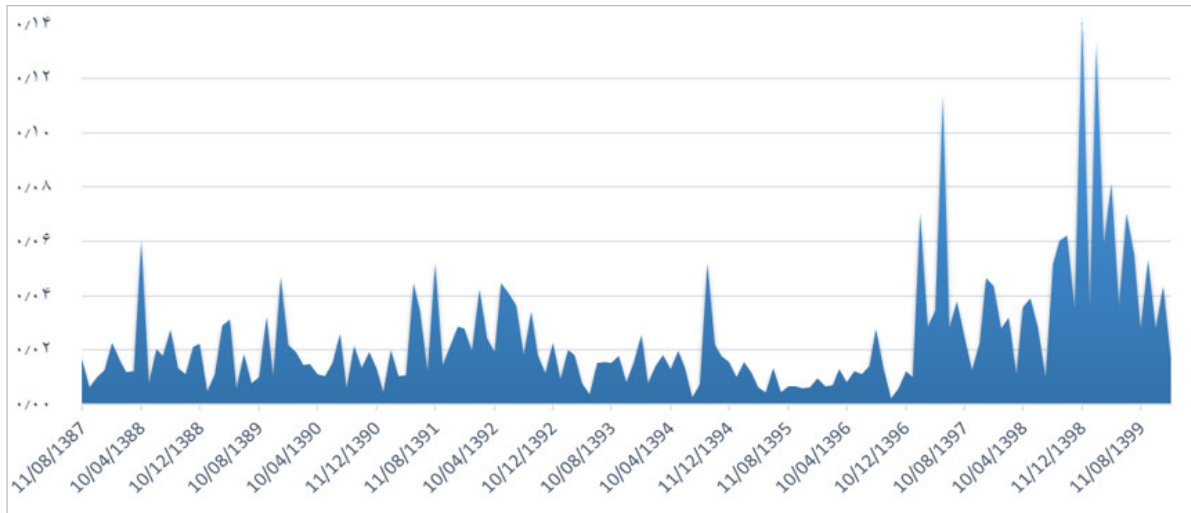
### ۱. تورم، نا اطمینانی و بی‌ثباتی

نا اطمینانی در اقتصاد به معنی ناتوانی آحاد اقتصادی در پیش‌بینی تقریبی متغیرهای اقتصادی آینده است. متغیرهایی که مبنای تصمیم‌گیری برای خرید، مصرف و سرمایه‌گذاری است. مطالعات متعددی نشان داده‌اند که نا اطمینانی و بی‌ثباتی در اقتصاد نه تنها در کوتاه‌مدت باعث کاهش تولید و اشتغال می‌شود، بلکه در بلندمدت نیز از طریق کاهش سرمایه‌گذاری سبب کاهش شدید ظرفیت‌های تولیدی و خروج سرمایه از کشور می‌شود. در حال حاضر بسیاری از فعالان اقتصادی مهم‌ترین مانع تولید را در کشور نا اطمینانی و بی‌ثباتی بیان می‌کنند. مطابق با نمودار شماره (۱)، مشاهده می‌شود در سال‌های اخیر به‌ویژه سال ۱۳۹۹، اقتصاد ایران با نا اطمینانی بالایی مواجه بوده است؛ در زمان نا اطمینانی، فعال اقتصادی به دلیل روشن نبودن شرایط بازار در آینده، ترجیح می‌دهد سرمایه‌گذاری خود را متوقف کند. در شرایطی که این نا اطمینانی کوتاه‌مدت باشد، سرمایه‌گذار فعالیت اقتصادی خود را کاهش می‌دهد تا شرایط اقتصاد روشن‌تر گردد؛ اما مطابق شرایط ایران، این نا اطمینانی اگر برای زمان طولانی‌تری ادامه پیدا کند، سبب خروج سرمایه از چرخه تولید می‌گردد و در برخی شرایط به خروج سرمایه از کشور خواهد انجامید.

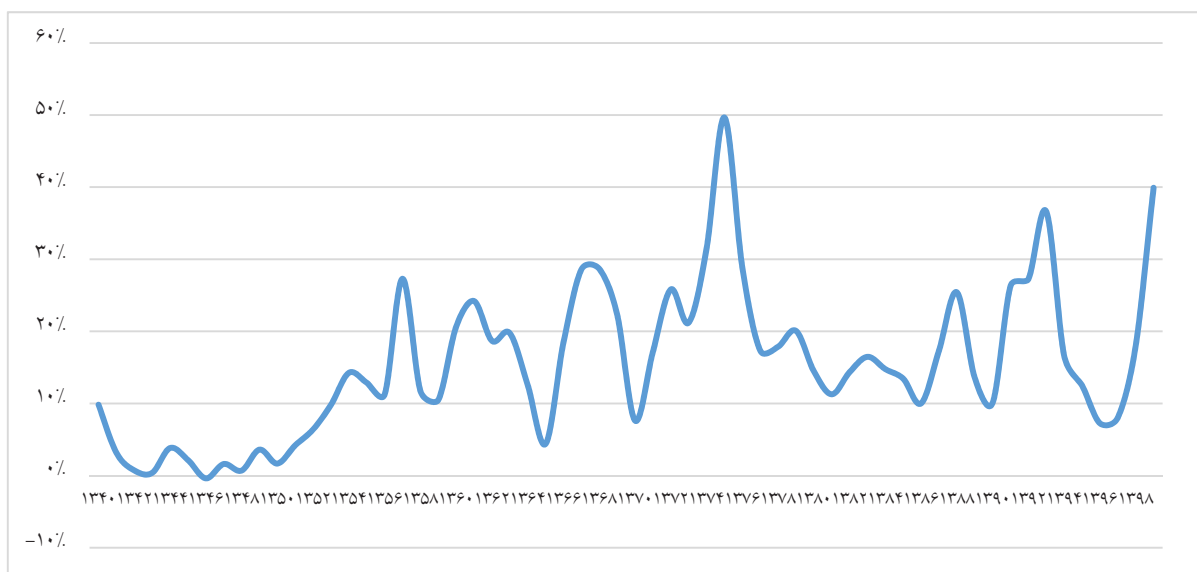
در صورتی که یک اقتصاد دارای نا اطمینانی بالایی باشد، فعالیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری در آن اقتصاد کاهش می‌یابد و این کاهش فعالیت اقتصادی خود عاملی می‌گردد که نا اطمینانی تشدید شود چرا که نتیجه سرمایه‌گذاری در یک فعالیت اقتصادی در اقتصاد کمتر مشاهده می‌شود که خود عامل تشدیدکننده نا اطمینانی است. در اقتصاد به چنین شرایطی **دام نا اطمینانی** گفته می‌شود که نیاز به اقدامات ویژه‌ای برای برون‌رفت از آن خواهد بود.

عوامل مختلفی در نا اطمینانی موجود در کشور مؤثر است که تورم مهم‌ترین آن‌هاست. تورم یا افزایش پیوسته سطح عمومی قیمت‌ها پدیده‌ای نسبتاً بلندمدت در اقتصاد ایران بوده و بالا گرفتن آن در سال‌های اخیر را می‌توان یکی از اساسی‌ترین مشکلات اقتصادی کشور برشمرد.

### نمودار ۱- نوسانات ماهانه بورس تهران به‌عنوان شاخصی از نا اطمینانی



### نمودار ۲- نرخ تورم ایران



مأخذ: بانک جهانی

## ۲. عوامل زمینه‌ساز تعمیق شرایط تورمی اقتصاد کشور

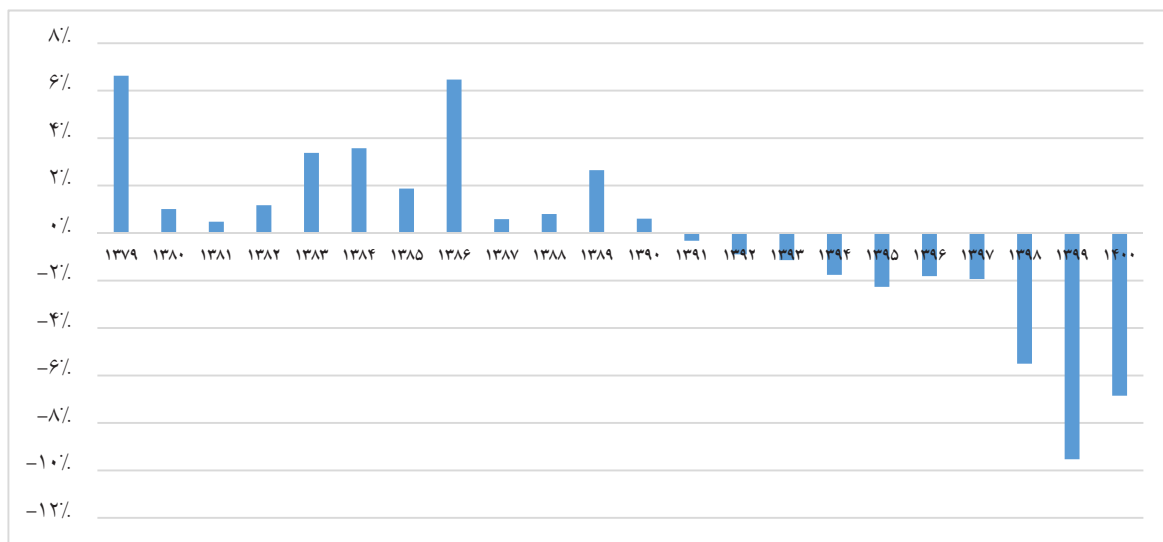
مهم‌ترین دستاورد علم اقتصاد کلان در ۵۰ سال اخیر این است که نشان داده است که تورم پدیده پولی بوده و در بلندمدت رابطه تنگاتنگی با رشد نقدینگی دارد. عوامل تولیدکننده نقدینگی را می‌توان به دو دسته اصلی کسری بودجه و ناترازی نظام بانکی تقسیم کرد. کسری بودجه به‌صورت مستقیم و یا غیرمستقیم با استقرار از بانک مرکزی تأمین می‌شود. به این روش خلق نقدینگی، خلق پول برون‌زا گفته می‌شود؛ چرا که به‌وسیله یک عامل برون‌زا به‌نظام بانکی تحمیل می‌شود.

مبدأ دیگر خلق نقدینگی نا ترازوی در نظام بانکی است. نظام بانکی با اعطای تسهیلات عملاً خلق نقدینگی انجام می‌دهد و در صورت بازپرداخت تسهیلات مذکور، محو نقدینگی رخ خواهد داد. اما در صورتی که نظام بانکی بیمار باشد، بازپرداخت تسهیلات به‌درستی صورت نمی‌گیرد و بانک به یک موتور خلق نقدینگی تبدیل خواهد شد.

در اقتصاد کشور، تا پیش از دهه ۸۰ تنها موتور خلق نقدینگی کسری بودجه بود ولی با گسترش فعالیت بانک‌های خصوصی و عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی عامل دوم نیز مزید بر علت شده است. برای نمونه در بازه سال‌های ۹۲ تا ۹۶ عامل دوم به‌عنوان عامل اصلی خلق نقدینگی مطرح شده است و در سال‌های پس از آن به دلیل شوک‌های ارزی و تورمی و توقع آحاد جامعه از دولت برای کمک‌های معیشتی و تأمین مایحتاج ضروری مردم، کسری بودجه نقش جدی‌تری را داراست.

درواقع، کسری بودجه درد مزمین دهه‌های اخیر کشور است و چندین سال است که روندی فزاینده پیدا کرده است؛ به‌طوری که در سال گذشته حدود ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است و در سال جدید در حدود ۶ درصد تخمین زده می‌شود. متأسفانه این روند فزاینده کسری بودجه در سال‌های بعد خود را در قالب تورم‌های بالا نشان خواهد داد و همان‌گونه که بیان شد، دولت برای پوشش برخی اثرات منفی تورم‌های بالا، به‌ناچار سیاست‌های حمایتی در پیش خواهد گرفت که خود منجر به تشدید کسری بودجه و تورم خواهد شد؛ از این‌رو کاهش کسری بودجه به‌طوری ساختاری می‌بایست در اولویت سیاست‌های دولت آتی قرار گیرد.

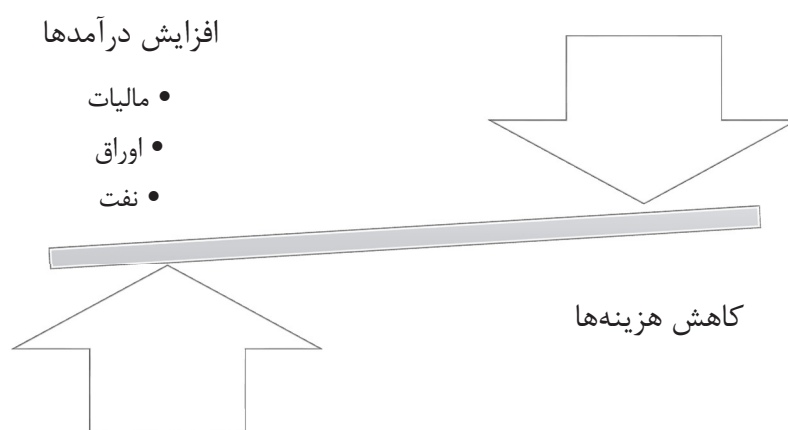
نمودار ۳- نسبت مازاد بودجه به تولید ناخالص داخلی (درصد)



Source: International Monetary Fund



در راستای کاهش تورم و نوسانات آن می‌بایست این دو عامل به‌صورت ساختاری کاهش پیدا کند. از این‌رو برای حل معضل تورم دو سیاست اصلی اصلاح ساختاری کسری بودجه و اصلاح نظام بانکی می‌بایست هر چه سریع‌تر در دستور کار قرار گیرد. بدیهی است که برای اصلاح ساختار بودجه و کاهش کسری بودجه لازم است با ایجاد درآمد پایدار برای دولت، سمت درآمدها را افزایش داده و همچنین برخی هزینه‌ها را کاهش داد تا در مجموع کسری بودجه کاهش پیدا کند. اصلاح نظام مالیاتی و در نتیجه آن افزایش ظرفیت مالیات ستانی، مهم‌ترین روش برای افزایش درآمدهای دولت بوده و کاهش بودجه دستگاه‌های غیر مولد از طریق اعطای بودجه بر اساس عملکرد مهم‌ترین راه کاهش هزینه‌ها می‌باشد که در ادامه این دو مهم تشریح می‌شوند.



### ۳. اصلاحات پیشنهادی

#### ۳-۱. افزایش درآمد پایدار برای دولت: اصلاح نظام مالیاتی

متأسفانه نظام مالیاتی کشور «ناکارآمد»، «ناعادلانه» و «مانع رشد تولید» است و از انجام مهم‌ترین کارکرد خود یعنی تأمین هزینه‌های دولت، کاملاً عاجز است. می‌توان با اصلاحاتی مهم، جلوی بسیاری از این مشکلات را گرفت و موجبات شکوفایی را در معیشت مردم، افزایش تولید، بهبود بازار مسکن و... فراهم آورد.

- سیستم ناعادلانه: در نظام مالیاتی موجود، فعالیت‌های رسمی که عملکرد روشنی دارند در چتر مالیاتی قرار گرفته ولی فعالیت‌های غیررسمی در معرض مالیات ستانی نیستند. ای بسا حقوق‌بگیران رسمی که از دهک‌های بالای جامعه نیستند، مالیات می‌دهند ولی افراد پردرآمد بسیاری مالیات نمی‌پردازند. لذا ایجاد تغییراتی در راستای اخذ «مالیات از مجموع درآمد» افراد ضروری است.

- سیستم ناکارآمد و فاسد: از سوی دیگر شیوهی اخذ مالیات در بسیاری کشورها مبتنی بر «خود اظهاری + بازرسی‌های هوشمند تصادفی» می‌باشد که در آن نظارت بر فعالیت ممیزهای مالیاتی ساده‌تر و احتمال بروز فساد کمتر است. در کشور ما هنوز ممیزی فراگیر با امکان چانه‌زنی بالا و تبعات فساد خیز آن جریان دارد.



- عدم گسترش چتر مالیاتی: افراد ثروتمند زیادی از خدمات عمومی منتفع می‌شوند ولی سهم درخوری بابت این انتفاع نمی‌پردازند. مثلاً دایره‌ی شمول «مالیات بر املاک» و «مالیات بر عایدی بر سرمایه» باید گسترش یابد.
  - معافیت‌های اخلاک‌گر: معافیت‌های مالیاتی باید هدفمند و در یک منظومه‌ی هماهنگ اعمال شوند. دامنه شمول معافیت‌های مالیاتی در کشور بعضاً چنان متشتت است که در بعضی حوزه‌ها عملاً مالیاتی پرداخت نمی‌شود و سیستم مالیاتی را مختل می‌کند درحالی‌که در حوزه‌های دیگر مالیات‌های سنگین باعث فشار نامتعارف بر مؤدیان می‌گردد.
- از سوی دیگر، نوسانات درآمدهای نفتی و اثرات مخرب آن بر عملکرد دولت و اقتصاد ایران لزوم حرکت به سمت تأمین مالی بر اساس درآمدهای مالیاتی را بیش‌ازپیش روشن نموده است. چالش اصلی در این راه سهم بسیار پایین مالیات از تولید در ایران و اعوجاجات نسبتاً بالای نظام مالیاتی کشور است. متوسط سهم مالیات از تولید ناخالص داخلی در دهه‌های اخیر رقمی در حدود ۵,۵ درصد است که فاصله زیادی با سهم مالیات از تولید در کشورهای دیگر دارد. به‌طوری‌که این درآمدها کفاف تأمین مالی مخارج دولت را ندارد، این در حالی است که علی‌رغم سهم پایین درآمد مالیاتی در ایران، نظام مالیاتی بار سنگینی را بر برخی آحاد اقتصادی به‌طور نامتوازن تحمیل می‌کند.

#### جدول ۱- مقایسه نرخ مالیات و سهم مالیات از تولید ناخالص داخلی در کشورهای منتخب (واحد: درصد)

ایران	دانمارک	نروژ	سوئد	آلمان	انگلستان	آمریکا	
۱۰/۵	۴۸/۲	۴۲/۸	۴۵/۸	۳۶/۳	۳۵/۰	۲۴/۸	درآمد مالیات تولید ناخالص داخلی
							سهم درآمد مالیات
۱۴/۰	۵۱/۷	۳۰/۲	۳۶/۱	۴۱/۶	۳۴/۰	۴۹/۵	مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی
۳۷/۰	۵/۷	۳۲/۲	۷/۹	۷/۶	۱۰/۰	۱۱/۱	مالیات بر سود شرکت‌ها
۴۲/۳	۳۱/۶	۲۶/۴	۲۸/۸	۴۶/۰	۴۰/۵	۲۳/۱	مالیات بر مصرف
							نرخ مالیات
۳۵/۰	۶۹/۸	۶۰/۸	۷۳/۶	۵۹/۳	۶۲/۷	۴۳/۳	بالاترین نرخ مالیات درآمد
							نابرابری
	۶/۴	۷/۷	۶/۹	۱۲/۸	۱۲/۹	۱۷/۵	سهم یک درصد بالای درآمدی از کل

بر این اساس، اصلاح نظام مالیاتی در دو سطح می‌بایست پیگیری گردد. در **سطح اول** معافیت‌های بلا وجه مالیاتی حذف و نظام جامع مالیات بر درآمد اشخاص<sup>۱</sup> حقیقی پیاده‌سازی گردد. در **سطح دوم** نیز می‌بایست پایه‌های مالیاتی نظیر مالیات بر دارایی<sup>۲</sup> و مالیات بر عایدی سرمایه<sup>۳</sup> به‌جای انواع مالیات‌های مبتنی بر تراکنش جایگزین گردد. برای اجرای این مهم لازم است که نظام جامع درآمدی و مالیاتی تشکیل شود. یک پیشنهاد برای تحقق این امر یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و نظام تأمین اجتماعی می‌باشد به‌طوری‌که اطلاعات درآمدی و بارانه‌ای افراد به هم متصل باشد. تنها از این طریق است که می‌توان ظرفیت مالیات ستانی را از ۸ درصد امروز به ۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی طی ۴ سال افزایش داد.

<sup>۱</sup> Personal Income Tax

<sup>۲</sup> Wealth Tax

<sup>۳</sup> Capital Gain Tax (CGT)

### ۳-۲. کاهش هزینه‌های دولت: بودجه بر اساس عملکرد و اصلاح قوانین دائمی کشور

کاهش هزینه‌های غیرضروری دولت در مرحله تصویب مطابق قاعده مالی بودجه (که لازم است قانونگذاری شود) و نیز اجرای بودجه بر اساس عملکرد و نظارت در فرایند اجرای بودجه از مهم‌ترین عوامل کنترل کسری بودجه می‌باشند. اصلاح ساختاری نظام بودجه‌ریزی کشور بر این مبنا می‌تواند مهم‌ترین راهکار جهت کنترل کسری بودجه باشد. همچنین قوانین و احکام دائمی در قوانین کشور برای دولت همواره تکالیفی با بار مالی مشخص می‌کند که هر ساله سبب تحمیل هزینه‌هایی به دولت می‌گردد که خارج از بودجه منجر به کسری بودجه می‌گردند و به مخارج فرا بودجه‌ای موسومند. قوانین نظیر بازنشستگی‌های زودتر از موعد، بیمه اقشار مختلف و ... از این جنس‌اند که هزینه‌هایی را به دولت تحمیل می‌کنند درحالی که منبعی برای آنها دیده نمی‌شود. بر این اساس لازم است قوانینی که هزینه‌های فرا بودجه‌ای ایجاد می‌کنند بازنگری شده و مطابق قانون دولت مجاز به هیچ نوع هزینه کرد خارج قانون نبوده و ایجاد بدهی به‌جز از مسیر انتشار اوراق میسر نباشد. این رویه در کنار استقلال بانک مرکزی که منجر به عدم تأمین مالی دولت با خرید ارزان قیمت اوراق خواهد شد، به‌صورت خودکار کسری بودجه را حل خواهد نمود.

### ۳-۳. اصلاح نظام بانکی کشور

نظام بانکی در هر کشور با سوق دادن سرمایه‌های خرد و متکثر به سمت فعالیت‌های مولد نقش بسیار مهمی در تولید دارد. هرگونه اخلاص در این نظام می‌تواند مانعی برای تولید ایجاد کند. اما از طرف دیگر دسترسی شبکه بانکی به ابزارهای پولی و توانمندی آن در خلق نقدینگی نظارت دقیق و مداوم نهادهای ناظر را می‌طلبد. در این راستا شورای پول و اعتبار نقش

#### به زبان مردم: مالیات‌هایی که گرفته نمی‌شوند...

کل مالیات اخذ شده در سال ۱۳۹۹ حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان بوده است. یکی از مشکلات سیستم مالیاتی کشور آن است که از حقوق‌بگیران جزء و بخش تولید صنعتی اقتصاد، مالیات به‌دقت و بعضاً ناعادلانه اخذ می‌شود ولی از عواید سرسام‌آور برخی افراد، مالیاتی گرفته نمی‌شود. چند مثال روشن‌گر است:

- ارزش کل املاک ایران در ابتدای ۱۳۹۹ حدود ۱۰ میلیون، میلیارد تومان تخمین زده می‌شود که طی یک سال حدود دو برابر شده است. به عبارتی، ارزش‌افزوده این املاک حدود ۱۰ هزار هزار میلیارد تومان بوده است. اگر فرض کنیم فقط از ده درصد ثروتمند کشور که طبق برخی تخمین‌ها بیش از ۴۰ درصد املاک را در اختیار دارند بخواهیم ۱ درصد از سود ناشی از املاک را به عنوان مالیات بگیریم، حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان به درآمد مالیاتی کشور اضافه می‌شود. به این ترتیب حدود یک چهارم کسری بودجه تامین می‌شود!

- بازار بورس ایران در سال ۱۳۹۹، علی‌رغم همه‌ی افت‌های آن حدود ۱۵۰ درصد رشد کرده است. این یعنی دارایی افرادی که در ابتدای ۱۳۹۹ در بورس سرمایه‌گذاری کرده‌اند، تا انتهای سال حدود ۳۵۰۰ هزار میلیارد تومان اضافه شده است. ۷۰ درصد این سود به ۱۰ درصد بالای فعالان بورس رسیده است. اگر از درآمد حاصله این افراد مطابق قانون ۱۰ درصد مالیات گرفته شود، حدود ۲۵۰ هزار میلیارد تومان مالیات بر عایدی سرمایه قابل اخذ بود که ۶۰ درصد از کسری بودجه را جبران می‌کرد.

- با دو مالیات فوق که اتفاقاً فشاری بر ۸ دهک پایین جامعه وارد نمی‌کند می‌توانستیم بخش قابل توجهی از کسری بودجه را و به تبع آن تورم را کنترل کنیم.

بسیار حساسی در طراحی بازارهای مالی و تعیین ناظر بر آن‌ها را دارد. با توجه به ایرادات موجود در تعیین رابطه بین فعالان این بازار ضروری است که با اصلاح این قانون در کشور، در سه سطح زیر این نظام اصلاح شود. اینها تنها سرفصل پیشنهادات



اصلاحی بوده که هر کدام جزئیات بسیار مهمی دارند. بدیهی است که در این گزارش به این جزئیات اشاره‌ای نمی‌شود ولی برای اجرا لازم است که کلیه‌ی این موارد در نظر گرفته شود.

### استقلال بانک مرکزی

استقلال بانک مرکزی امری ضروری است که با تحقق این مهم، بانک مرکزی می‌تواند نظم مطلوبی را در نظام پولی کشور ایجاد کند و کارآمدی سیستم اقتصادی کشور را افزایش دهد. استقلال بانک مرکزی به معنای جدایی سیاست‌های پولی از سیاست‌های مالی در نظام اقتصادی کشور است که بانک مرکزی را از حوزه تسلط مطلق دولت رها می‌کند و در نتیجه، دولت نمی‌تواند به میل خود و به هر میزانی که تشخیص می‌دهد به استقراض از بانک مرکزی و انتشار پول به‌منظور تأمین کسری بودجه روی آورد. در چنین نظامی، بانک مرکزی مسئول حفظ ارزش داخلی پول ملی از طریق مقابله با تورم تلقی می‌شود درحالی‌که انتظار می‌رود تعیین ارزش خارجی پول، یعنی نرخ برابری آن در مقابل ارزهای خارجی، به عوامل بازار واگذار شود. از سوی دیگر با توجه به اینکه عامل اصلی تورم، فشار تقاضا و نقدینگی است، این استقلال باعث خواهد شد که سیاست‌های پولی بانک مرکزی عمدتاً در جهت ایجاد ثبات اقتصادی و ثبات قیمت‌ها باشد و تصمیمات اخذ شده بر مبنای اقتصادی و نه سیاسی باشد. این استقلال نیز جز با اصلاح قانون و اصلاح ساختار بانک مرکزی و ساختار شورای پول و اعتبار میسر نخواهد بود.

### قانون ورشکستگی بانک‌ها

بانک‌ها به‌عنوان واسطه‌ای میان عرضه‌کنندگان و متقاضیان پول، بر اساس مواد ۱ و ۲ قانون تجارت، تاجر شناخته می‌شوند؛ از این رو، همانند هر شخصیت تجاری دیگری با خطر توقف و ناتوانی در ایفای تعهدات مالی خود و در نتیجه توقف و ورشکستگی روبرو هستند. به همین دلیل و به‌منظور برخورد سیستمی با این پدیده، نهاد حقوقی ورشکستگی در تمامی نظام‌های حقوقی پذیرفته شده است. با این حال، ماهیت خاص بانک در مقایسه با سایر اشخاص تجاری و فقدان قانون خاص برای ورشکستگی بانکی، سبب شده است عملاً مفهومی به نام ورشکستگی بانکی (یا رزولوشن بانکی) در کشور وجود نداشته باشد و بانک‌ها با علم به این موضوع و بدون توجه به ابعاد سرمایه‌گذاری خود (اعم از سرمایه‌گذاری مستقیم و غیرمستقیم به‌صورت تسهیلات) وارد فعالیت‌های ریسکی شوند و مطمئن باشند که نظارت بانک مرکزی بر آنها مؤثر نیست. این فعالیت‌های ریسکی عملاً با خلق پولی همراه می‌شود که مابه‌ازای آن محو پولی صورت نمی‌گیرد که نتیجه آن بدهی به بانک مرکزی و خلق نقدینگی و تورم خواهد شد. با تدوین قانون ورشکستگی بانکی و رزولوشن و تقویت نظارت بانک مرکزی، بانک در صورت افزایش بدهی به اشخاص حقیقی و حقوقی، وارد فرآیند ورشکستگی و یا رزولوشن می‌شود. در نتیجه بانک با علم به این موضوع، فعالیت‌های خود را محدودتر و باثبات‌تر خواهد کرد که نتیجه آن جلوگیری از خلق پول درون‌زا است.

### قواعد ناظر به کاهش ریسک روی ترازنامه‌ی بانک‌ها

با توجه به ماهیت بانک، در برخی شرایط ورشکستگی یک بانک برای اقتصاد بسیار آسیب‌زننده است. به همین دلیل نیاز است نظارت‌های مستمر بر ترازنامه بانک برای کاهش ریسک آن صورت گیرد. به‌عبارت‌دیگر با دخالت ریسک‌داری‌ها در

ترازنامه، عملاً حجم مؤثر دارایی‌ها واقعی‌تر و کمتر خواهد شد که متناسب با شاخص‌های دیگری همچون نرخ کفایت سرمایه، مانع از گسترش ریسکی ترازنامه خواهد شد.

### ۳-۴. تمرکز بر طراحی بازار و تنظیم‌گری

در دهه‌های اخیر، دولت‌ها با شعار ارائه ارزان کالا و خدمات به مردم همواره به مداخله در بازارها پرداخته‌اند. وقتی با مداخله دولت، نظم قیمت‌ها در یک بازار به هم می‌ریزد، برای کنترل آن لازم است که در بازار دیگری مداخله‌ی دیگری صورت پذیرد. به‌عنوان مثال، وقتی دولت به منظور کنترل قیمت تخم‌مرغ برای آن قیمت تعیین می‌کند و با واردات سعی در تنظیم بازار دارد، با توجه افزایش هزینه‌های تولید، دیگر تولید مرغ تخم‌گذار برای تولیدکننده مقرون‌به‌صرفه نبوده و مجبور به انهدام تعداد زیادی جوجه ۱ روزه می‌شود. پس از چندی با کاهش ظرفیت تولید مرغ، کشور با کمبود مرغ مواجه شده و دولت مجبور است دوباره برای کنترل قیمت مرغ وارد شده و مقادیر زیادی مرغ وارد کند. غافل از آنکه تعیین دستوری قیمت نهاده‌های تولیدی و هم‌چنین کالای نهایی بزرگ‌ترین مانع شکل‌گیری انگیزه برای بخش خصوصی در تولید می‌شود. از طرفی به دلیل کمبودهای ایجاد شده دولت مجبور به سهمیه‌بندی شده و بعد بازار سیاه شکل گرفته و امضای طلایی پدید می‌آید و افرادی با رشوه، دسترسی‌های بیشتر پیدا کرده و از حاشیه سود بازار و قیمت دولتی ارتزاق می‌کنند و پدیده فساد و نابرابری را دامن می‌زنند.

اعتیاد دولت‌ها به مداخله در بازارها، سبب شده است تولید و اشتغال بسیار نحیف شده و انگیزه برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید به حداقل خود برسد. مهم‌ترین مداخله دولت‌ها دستکاری در قیمت‌هاست: قیمت نهاده‌ها، قیمت نیروی کار، قیمت حامل‌های انرژی، قیمت ارز، قیمت کالای نهایی، نرخ سپرده‌ها و تسهیلات و ... تقریباً هیچ قیمت مهمی در اقتصاد نیست که مصون از دخالت دولت‌ها در ایران بوده باشد. چند نرخی شدن قیمت‌ها اوج چنین دخالت‌هایی است.

تجربه ۱۰۰ سال اخیر در کشورهای مختلف در زمینه نقش بهینه دولت نشان داده است که بهترین نقش دولت طراحی و نظارت بر حسن اجرای قوانین در بازارهاست و نه مداخله مستقیم. این نظارت نیز بسیار کلیدی است چرا که اگر فعالان اقتصادی کامل رها شوند، موارد متعدد شکست بازار و بی‌عدالتی می‌تواند رخ دهد و موجب ایجاد انحصار و تضییع حقوق گردد. در یک نظام اقتصادی کارآمد ضروری است که دولت خیرخواه به جهت تأمین منابع اکثریت جامعه بازارها را طوری طراحی کند که فرصت‌های برابر برای همه شهروندان فراهم شده و منافع حداکثری و فراگیر عاید جامعه شود. متأسفانه دولت‌ها در کشور ما به‌جای تمرکز بر این امر مهم، خود به ایفای نقش به‌عنوان عرضه‌کننده کالا و خدمات خصوصی پرداخته‌اند و یا به مداخله و قیمت‌گذاری مشغول شده‌اند. این پدیده خود عامل بروز رانت و فساد در تولید شده و مانع اصلی بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری برای تولید است.

از سوی دیگر، بسیاری از بازارها به خودی خود شکل نمی‌گیرند و برای شکل‌گیری نیاز به حمایت و تضمین دولت دارند. به‌عنوان مثال بازار سرمایه بدون دخالت دولت یا شکل نمی‌گیرد و یا به‌صورت کاملاً ناعادلانه و غیرشرعی و غیررسمی به‌صورت زیرزمینی و سودجویانه شکل خواهد گرفت. لذا لازم است که دولت اولاً جای خالی بازارها را پر کند و سپس بازارهای موجود را با تنظیم‌گری درست برای فعالان اقتصادی امن و جذاب کند.



### تقویت شورای رقابت

شورای رقابت به‌عنوان مرجع رسیدگی به شکایات فعالان اقتصادی لازم است که از حمایت بیشتری برخوردار شود تا در صورت تخلف هر دستگاه دولتی و یا نهادهای عمومی غیردولتی و یا شرکت‌های خصوصی در بازار، آحاد اقتصادی بتوانند به‌سادگی به احقاق حقوق خود بپردازند. وظیفه اصلی این شورا حصول اطمینان از رقابت در تولید و عدم وجود انحصار است.

### قانون حمایت از حقوق مصرف‌کننده

قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مشتمل بر ۲۲ ماده و ۱۵ تبصره در تاریخ ۱۳۸۸/۷/۱۵ به تصویب رسید و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مشتمل بر ۹۲ ماده و ۹۰ تبصره در ۱۰ فصل، مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۱۸ است. فصل نهم این قانون با نام تسهیل رقابت و منع انحصار ۴۲ ماده و ۱۹ تبصره دارد. از آنجایی که قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پس از قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان به تصویب رسیده است، در صورت وجود تعارض و عدم امکان جمع میان مفاد دو قانون، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (قانون مؤخر) بر قانون حمایت از مصرف‌کنندگان (قانون مقدم) تفوق خواهد داشت و آن را نسخ خواهد نمود.

با توجه به این توضیحات، می‌بایستی فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از نظم بیشتر و ساختار بهتری برخوردار گردد و در قالب یک قانون مستقل با عنوان «قانون رقابت» تدوین شده و به تصویب برسد. تصویب این فصل به‌عنوان یک قانون مستقل، همچنین باعث می‌شود تا از سوی فعالان اقتصادی بیشتر مورد توجه قرار گیرد و زمینه را برای دستیابی به شرایط رقابتی سالم فراهم کند. با اعمال این تغییرات می‌توان «قانون رقابت» را به بخش‌های جداگانه ای تقسیم کرد و مباحث ماهوی (حقوق و تکالیف)، مباحث نهادی (شورا و مرکز و ساختار آنها) مباحث آیین دادرسی و مجازات‌ها و جریمه‌ها را به‌طور مجزا در آن بخش‌ها درج نمود.

با انجام اصلاحات در این قوانین می‌توان اطمینان پیدا کرد که مداخلات دولت در مجوز دهی‌ها و نیز قیمت‌گذاری‌ها محدود شده و اجزای دولت اجازه به برهم زدن و تخریب فضای کسب‌وکار را نخواهند داشت.

### کاهش دخالت دولت در تصدی‌گری

مهم‌ترین نقش دولت تأمین کالای عمومی می‌باشد. کالای عمومی کالایی است که به دلیل غیررقابتی<sup>۱</sup> بودن و غیرقابل استثنا بودن<sup>۲</sup> (تخصیص ناپذیری)، بازارها به‌خودی‌خود نمی‌توانند آن را تأمین کنند. امنیت، آموزش عمومی، سلامت همگانی مثال‌هایی از کالاهای عمومی هستند. یک تفاوت کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای فقیر کیفیت کالاهای عمومی است که در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد.

در مقابل، کالای خصوصی کالایی است که قابل تقسیم بوده و به‌سادگی توسط بازار می‌تواند عرضه شود. کالاهایی از قبیل مداد، لباس، خودرو، فولاد، برق، و خدماتی مانند آموزش عالی، بیمه، بانک و ... مثال‌هایی از کالا و خدمات خصوصی هستند. هیچ دلیلی برای حضور دولت در این بازارها **به‌عنوان یک ارائه‌کننده خدمات** وجود ندارد و هر چه سریع‌تر لازم است که

<sup>1</sup> Non-rivalry

<sup>2</sup> Non-excludability



دولت از کلیه این فعالیت‌ها خارج شده و تنها به‌عنوان تنظیم‌گر، نقش ایفا کند. دخالت دولت در احداث کارخانه‌ها، مدیریت کارخانه‌ها، فروش محصولات و ... تجربه‌ی تلخی در تولید و مصرف در کشور به جا گذاشته است.

**در بین بخش‌های صنعت کشور آن بخش‌هایی است که دولت انگیزه‌ی کمتری برای ورود داشته است.** به‌عنوان مثال بخش صنایع غذایی به جهت اهمیت کمتر آن نسبت به صنایع سنگین و زیربنایی، با دخالت‌های کمتر دولت مواجه بوده است. امروز این صنعت رقابتی‌ترین صنعت کشور بوده و در صورت باز شدن گمرکات و تجارت آزاد، این صنعت نه‌تنها آسیب نخواهد دید بلکه به‌سادگی می‌تواند در بازارهای بین‌المللی رقابت کند. ولی صنعت خودرو که برای دولت‌ها اهمیت داشته، علی‌رغم حمایت‌های بی‌بدیل مالی، سیاسی، و سیاستی بیمارترین صنعت کشور است. جالب آن است که در صنعت غذایی، آن بخشی که مورد توجه بوده، یعنی تولید و توزیع نان، مانند صنعت خودرو بسیار معیوب و کاملاً وابسته به حمایت‌های دولتی است. لذا زمان آن فرا رسیده است که دولت با توجه به همه این تجارب از تصدی‌گری کالاهای خصوصی دست بردارد.

سامان‌دهی شرکت‌های دولتی که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم تحت مدیریت دولت هستند از اولویت‌های بهبود فضای کسب‌وکار هستند.

### کاهش دخالت در قیمت‌گذاری

یکی از مهم‌ترین مشکلات بر سر راه فعالیت اقتصادی، قیمت‌گذاری دولتی است. این قیمت‌گذاری معمولاً با اهداف رفاهی صورت می‌پذیرد و دولت با استدلال این که کالا با قیمت پایین به دست دهک‌های درآمدی پایین برسد وارد عرصه قیمت‌گذاری کالاها می‌شود. این قیمت‌گذاری در زمانه‌های تورمی به‌شدت افزایش می‌یابد. اتفاقی که هرچند سال در کشور با آن روبرو هستیم از فلک کردن تجار به خاطر گرانی قند در سال ۱۳۸۵ شمسی تا اتفاقات سال ۱۳۹۹ در بازار روغن، مرغ، لاستیک، فولاد و ... تجربه ایران و سایر کشورها ثابت کرده است که سیاست قیمت‌گذاری دستوری **همواره شکست می‌خورد** و به هدف آنکه کمک به اقشار کم‌درآمد است، منجر نمی‌گردد.

#### به زبان مردم: ماجرای قیمت‌گذاری خودرو ... به نام مردم، به کام رانت‌خواران

در سال ۱۳۹۹ شرکت ایران خودرو حدوداً ۴۰ هزار میلیارد تومان فروش داشته است و محصولات خود را با قیمت‌گذاری دستوری به طور متوسط به قیمت ۱۰۰ میلیون تومان عرضه کرده در حالی که متوسط قیمت این محصولات در بازار آزاد ۲۰۰ میلیون تومان بوده است. این مابه‌التفاوت یا به جیب دلالتی رفته که با ارتباطات توانسته‌اند به این خودروها دست یابند یا نصیب خریداران خوش‌شانسی شده است که در قرعه‌کشی‌های شبیه بخت‌آزمایی، توانسته‌اند خودروها را به نصف قیمت بخرند. از طرفی ایران خودرو در همین سال حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان نیز بدهی به بار آورده و در تامین مواد اولیه خود عاجز شده است. برای به راه انداختن چرخ‌های تولید، به بانک‌ها تکلیف شده است که بیش از ۱۰ هزار میلیارد تومان به ایران خودرو وام بدهند. به دلیل فقدان منابع کافی بانک‌ها، این بدهی مستقیماً به بانک مرکزی منتقل شده و در نتیجه نقدینگی افزایش می‌یابد. افزایش نقدینگی منجر به تورم می‌شود. نفع این قیمت‌گذاری به کسانی می‌رسد که ده‌ها میلیون تومان پول داشته‌اند که بلیط این "بخت‌آزمایی" خودرویی را بخرند ولی ضرر آن به صورت تورم، به اقشار فرودست می‌رسد.

تجربه‌های تلخ و فراوان سال‌های اخیر کشور ثابت می‌کند که قیمت‌گذاری در بازارها، از روغن گرفته تا مرغ و گوشت یا نرخ ارز نه‌تنها باعث التهاب در بازار و غیر شفاف شدن آن می‌شود، بلکه نهایتاً با واردات با نرخ ترجیحی برای ثبات بازار



سبب از بین رفتن مزیت رقابتی و ورشکستگی تولیدکنندگان می‌شود. اقدامی که تولیدکنندگان را به صادرات به صورت قاچاق سوق می‌دهد. در صورت رساندن کالا به دست مصرف‌کننده با نرخ مصوب، باز هم عملاً اقشار دهک بالا به دلیل درآمد بالاتری که دارند از این کالاها بیشتر مصرف می‌کنند. به عبارت دیگر سیاست قیمت‌گذاری در هر صورت به سود اقشار کم‌درآمد جامعه نخواهد شد.

با توجه به توضیحات فوق، حذف تدریجی قیمت‌گذاری‌های دستوری دولت می‌بایست در اولویت کار دولت آتی قرار گیرد و برای حمایت از اقشار کم‌درآمد، با توسعه نظام‌های حمایتی و باهدف گذاری دقیق، از اقشار کم‌درآمد در دوره‌های بحرانی حمایت کند. همچنین، علاوه بر تغییر رویکرد سیاست‌گذاری، اصلاح قانون تعزیرات حکومتی نیز توصیه می‌گردد. دقت به ایرادهای قانون تعزیرات حکومتی از دو جنبه حائز اهمیت است. جنبه اول آنکه قانون تعزیرات حکومتی همپوشانی‌های غیرقابل‌انکاری با مواد فصل نهم قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دارد و همانگونه که ماده ۹۲ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تصریح دارد، از تاریخ تصویب آن کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن نسخ می‌گردد، ولی تا کنون اقدامی در این زمینه صورت نگرفته است. جنبه دوم آنکه در تدوین قانون جدید باهدف جلوگیری از تکرار اشتباهات گذشته، لازم است به برخی ایرادات قانون تعزیرات حکومتی به‌خصوص در زمینه نحوه رسیدگی و تعیین جرایم توجه کافی صورت گیرد.

### ۳-۵. توسعه بازار سرمایه

بازار سرمایه در اقتصاد دارای سه نقش اساسی در اقتصاد است: (۱) دماسنج اقتصادی، (۲) بستری برای نقدشوندگی و (۳) بستری برای پوشش ریسک (۴) تعیین قیمت واقعی. اما دخالت‌های صورت گرفته در این بازار سبب شده‌است کارکردهای اصلی این بازار مخدوش شود.

نماگر بورس اوراق بهادار نشان از وضعیت سودآوری یک شرکت، صنعت و یا کل اقتصاد است. اگر برای یک شرکت آینده پر رونقی متصور باشد، افراد سهام شرکت را تقاضا می‌کنند و ارزش آن در بازار رشد خواهد کرد. در رابطه با یک صنعت نیز همین تحلیل را می‌توان ارائه کرد؛ در صورتی که آینده یک صنعت پررونق باشد، سهام شرکت‌های درون آن صنعت رشد خواهد کرد. برای مثال اگر فردی خواهان ایجاد یک کارخانه سیمان باشد و ساخت آن کارخانه ۱۰ میلیارد نیاز به سرمایه گذاری داشته باشد، اما ارزش بازاری شرکت سیمانی مشابه همان کارخانه مورد نظر بیشتر از ۱۰ باشد، سرمایه‌گذار متوجه می‌شود که این سرمایه‌گذاری سودده خواهد بود و اگر کمتر بود، متوجه می‌شود سرمایه‌گذاری خوبی نخواهد بود. از این رو گفته می‌شود بازار سهام دماسنج اقتصاد است.

با دستکاری در دامنه نوسان، الزام حقوقی‌ها به خرید سهام و ... کارکرد این دماسنج در کشور، مخدوش شده است. این اقدام دولت به‌مانند این است که دمای اتاقی رو به کاهش است اما به‌جای این که تمهیدی برای افزایش دمای اتاق بیندیشد، کبریتی زیر دماسنج می‌گیرد تا نمایانگر دمای اتاق عدد بالاتری نشان دهد. در صورتی که شعله آن کبریت می‌توانست بخاری ای را در اتاق روشن کند و باعث گرمای اتاق شود.



از این رو برای ایفای کارکرد اصلی بازار سهام در کشور پیشنهاد می‌شود دخالت‌های دولت در بازار با اقداماتی نظیر حفظ حقوق سهامداران خرد، تأکید بر شفافیت اقتصادی و جلوگیری از دستکاری بازار توسط بازیگران عمده در راستای تقویت این بازار و کمک به اجرایی شدن کارکردهای اصلی آن و... صرفاً محدود به جلوگیری از شکست بازار گردد.

### ۳-۶. ارتقای ظرفیت‌های تجارت خارجی

بدون شک یکی از مهم‌ترین شریان‌های تولید، تجارت خارجی است. تولیدکننده هم برای تأمین مواد اولیه و تأمین کالاهای سرمایه‌ای مورد نیاز برای گسترش تولید نیازمند واردات بوده و هم برای بهره‌مند شدن از اقتصاد مقیاس<sup>۱</sup> و در نتیجه تولید ارزان‌تر لازم است که بتواند کالا و خدمات خود را صادر کند. تسهیل دسترسی به بازارهای بین‌المللی و همچنین ثبات بازار ارز از کلیدی‌ترین عواملی است که می‌تواند تولید و اشتغال را در کشور با جهش روبه‌رو کند. در ادامه به این دو مهم می‌پردازیم.

#### توسعه تجارت خارجی

توسعه تجارت جهانی سبب اتصال تولید داخلی به چرخه تولید بین‌المللی می‌شود. که در نتیجه آن اشتغال و رشد پایدار فراهم خواهد شد. یکی از مهم‌ترین لازمه‌های چنین اتفاقی انتخاب شرکای بلندمدت تجاری است که مستقل از مسائل سیاسی همکاری اقتصادی بین بخش خصوصی کشور با این کشورها میسر و کم‌هزینه باشد. در این راستا پیوستن به معاهدات تجاری حداقل ۲۰ ساله که به واسطه آن تجار و صادرکنندگان ایران امکان دسترسی به بازارهای خارجی داشته باشند، اکیداً توصیه می‌شود. در همین راستا یکی از مهم‌ترین برنامه‌های وزارت خارجه کشور باید شناسایی فرصت‌ها و تضمین اجرای چنین برنامه‌هایی باشد.

#### پیاده‌سازی سیاست نرخ ارز شناور مدیریت شده

همانطور که توضیح داده شد، جهش‌های ارزی به شدت فضای اقتصادی را مبهم و غیر شفاف خواهد کرد و پیش‌بینی پذیری اقتصاد را مختل خواهد کرد. در برخی شرایط بنا بر دلایلی به جز تورم مثلاً شوک کرونا و محدود شدن صادرات و کاهش عرضه ارز ممکن است نرخ ارز برای کوتاه‌مدت جهش پیدا کند. در این صورت این جهش به بخش‌های مختلف اقتصاد آسیب خواهد زد. در این شرایط بانک مرکزی برای جلوگیری از نوسانات شدید و در راستای پیش‌بینی پذیری اقتصاد، در بازار ارز عرضه خواهد کرد تا از جهش آن جلوگیری کند. این نظام به‌عنوان سیاست ارز شناور مدیریت شده نامیده می‌شود.

### ۳-۷. توسعه سرمایه‌گذاری‌ها با توسعه مشارکت عمومی-خصوصی

در حال حاضر یکی از معضلات جدی بخش تولید کاهش سرمایه‌گذاری در کشور است و به‌طور خاص مسئله سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی جت تأمین زیرساخت‌های اساسی در کشور کاهش جدی یافته است.

یکی از مهم‌ترین راه‌هایی که می‌توان ظرفیت تولید را بالا برد گسترش سرمایه‌گذاری‌های دولت در زیرساخت‌های مهم کشور شامل راه‌ها، راه‌آهن و شبکه‌های ریلی درون و برون‌شهری، و... است که از طریق تکمیل بسیاری از طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی و یا تعریف پروژه‌های بزرگ جدید در راستای برنامه‌های بین‌المللی سازی اقتصاد مانند پروژه راه ابریشم

<sup>۱</sup> Economy of Scale



چین قابل دستیابی است. جهت تحقق این پروژه‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها لازم است تا با مشارکت عمومی-خصوصی تأمین مالی این پروژه‌ها و بهره‌برداری زمان-محدود آنها را به بخش خصوصی واگذار کرد. هماهنگ کردن سرمایه‌گذاری نهادهای عمومی غیردولتی با اهداف دولت برای نوسازی اقتصاد ملی در چارچوب طراحی اسناد مکمل برای بودجه سالانه راه‌حل دیگر در این راستا می‌باشد.

### ۳-۸. جهش بخشی به سرمایه‌گذاری

چین در حال تبدیل شدن به قدرت اول اقتصادی دنیا است و از دیدگاه ژئواکونومیک، همکاری با چین برای موفقیت ایران در اوراسیا ضروری است. در چارچوب تفاهم‌نامه امضا شده با چین، قراردادهای همکاری با رعایت دقیق منافع ملی منعقد و به‌سرعت اجرا خواهد شد. همزمان با اقتصادهایی که نقش مکمل با اقتصاد ایران دارند نظیر هند و روسیه و اتحادیه اروپا نیز تفاهم‌نامه همکاری منعقد و در چارچوب طرح‌های سرمایه‌گذاری اجرا خواهد شد. هدف اصلی جذب حداکثری سرمایه‌گذاری خارجی و تکنولوژی‌های نوین فنی و مدیریتی است. علاوه بر این توسعه سرمایه‌گذاری‌ها در عراق و سوریه و همسایگان اولویت بالایی دارد. همچنین توسعه تولید نفت به ۸ میلیون بشکه در روز. نیاز به سرمایه‌گذاری دارد که با منابع حاصل از نفت قابل تحقق است.

از طرف دیگر تأمین کسری بودجه بدون نفت از محل انتشار اوراق و اختصاص سهم بیشتری از درآمدهای نفتی به سرمایه‌گذاری‌های مولد به‌گونه‌ای که تا پایان دوره همین دولت حداقل ۷۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت سهم دولت صرف طرح‌های عمرانی دارای بازده اقتصادی بشود. واریز همه منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز به صندوق توسعه ملی و تجدید ساختار آن راه‌حل نهایی برای رفع مشکلات بی‌ثباتی سیاست‌های مالی و ارزی است که سعی می‌شود در برنامه هفتم توسعه پیگیری شود.

همچنین اقدام راهبردی دیگر استفاده از ظرفیت مناطق آزاد برای تأسیس شعب بانک‌های خارجی با رفع موانع فعلی خواهد بود.

### ۳-۹. بهبود وضعیت رفاهی خانوارها

یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های دولت خوب، رفاه شهروندان و میزان برخورداری آن‌ها از حقوق اولیه شهروندی نظیر امنیت، آموزش، بهداشت و مسکن می‌باشد. بدون شک هر جامعه‌ای برای فراهم کردن حداقل نیازهای فوق‌علاوه‌بر بازارهای کارآمد نیازمند سازمانی برای تأمین این شرایط و ارائه یارانه‌ها به وقت تنگ‌دستی شهروندان می‌باشد. نیاز به تأمین اجتماعی فراگیر و چابک بر کسی پوشیده نیست. ولی سیاست‌های غلط و مسکن‌گونه دولت‌ها در دهه‌های گذشته سبب شده است که نظام تأمین اجتماعی در کشور ما معیوب باشد، به طوری که علی‌رغم هزینه‌کرد بسیار هنگفت، بخش زیادی از مستحقان دریافت این خدمات عملاً بی‌بهره مانده و در عوض افرادی بیشتر بهره‌مند گردند که اصلاً استحقاق دریافت این موارد را ندارند.

متأسفانه نظام تأمین اجتماعی که باهدف ایجاد و گسترش عدالت اجتماعی ایجاد شده، نتوانسته است این هدف ارزشمند را کامل تأمین نماید. لذا اصلاح سریع آن باید جزو اولویت‌های دولت آتی باشد. ضرورت این مهم وقتی بارزتر می‌شود که این

نظام معیوب خود یکی از عوامل کسری بودجه دولت بوده و همچنین انجام اصلاحات جهت پشتیبانی و مانع‌زدایی از تولید و اشتغال در کوتاه‌مدت ممکن است بخشی از خانواده‌ها را با شوک‌های منفی روبه‌رو کند. لذا اگر در شرایط عادی اصلاح نظام تأمین اجتماعی جزو اولویت‌ها قرار می‌گرفت، در شرایط فعلی کشور قطعاً باید همزمان و یا حتی مقدم بر انجام اصلاحات اقتصادی جهت کاهش تورم و افزایش اشتغال و تولید صورت گیرد.

### هدف‌مندی برنامه‌های حمایتی

در حال حاضر دولت به بهانه تأمین رفاه خانوارها، انواع فرآورده‌های نفتی و گازی و یا برخی دیگر کالاها را به قیمت یارانه‌ای عرضه می‌کند و هر کس که مصرف بیشتری داشته باشد، از این یارانه بیشتر بهره‌مند می‌گردد. این یارانه‌های پنهان را می‌توان در قیمت بنزین، گازوییل، برق، گاز مصرفی خانوار و بنگاه، و اقلام دیگر مشاهده کرد. متأسفانه این یارانه‌ها که باید فقط نصیب اقشار کم‌تر برخوردار شود، به علت همگانی بودن آن عملاً بیشتر نصیب اقشار بیش‌تر برخوردار شده است. در حال حاضر تجربه کشورهای مختلف راه‌های گوناگونی را پیش پای سیاست‌گذار گذاشته است. در هر صورت قیمت‌گذاری این اقلام باید از دست دولت خارج شده و فقط توسط بازار تعیین شود. سپس اگر نظام اداری توان شناسایی افراد نیازمند را داشته باشد، یارانه فقط به این افراد اختصاص یابد. ولی اگر نظام اداری توان چنین کاری را ندارد، در قدم اول باید یارانه به‌طور یکسان بین همه شهروندان توزیع شود. درآمد پایه همگانی<sup>۱</sup> بر مبنای چنین ایده‌ای شکل گرفته است. با توجه به اینکه انرژی یکی از مهم‌ترین یارانه‌های پنهانی است که دولت از آن استفاده می‌کند، در ادامه به تفصیل در مورد این بازار و ضرورت انجام اصلاحات در آن نکاتی ذکر می‌شود.

### کاهش فقر

روند فقر در سال‌های گذشته روندی رو به افزایش بوده است و سیاست‌های نامناسب اقتصادی، که در سطح کلان اتخاذ گردیده‌اند، در افزایش فقر نقشی برجسته داشته‌اند. اشتغال متغیری است که تأثیر سیاست‌های اقتصادی همانند سیاست‌های پولی، مالی و تجاری را به سطح رفاه خانوار منتقل می‌کند. از این‌رو در طراحی سیاست‌های اقتصادی هموار می‌بایست توجه داشت که آیا سیاست موردنظر با افزایش اشتغال همراه است یا خیر؟ درحالی‌که تمرکز سیاست‌گذاران رفاهی کشور برای کاهش فقر بر سیاست‌های حمایتی معطوف بوده است، تجربه نشان داده است که شرط لازم برای ریشه‌کنی فقر ثبات اقتصاد کلان و پشتیبانی از تولید و اشتغال می‌باشد.

جنبه آزاورنده فقر در کشور ما کمبود درآمد خانوار است. خوشبختانه به لطف درآمدهای حاصل از فروش نفت و سرمایه‌گذاری آن‌ها در خدمات اجتماعی، بهداشتی و آموزشی در مقایسه با سایر کشورها ایران از رتبه به نسبت مناسبی در شاخص‌های توسعه انسانی برخوردار است. اما این سرمایه‌گذاری‌ها که موجب توانمند شدن افراد گردیده است با توسعه فعالیت‌های اقتصادی و گسترش کسب‌وکار همراه نشده و از این‌رو توانمندی حاصل شده نتوانسته است برای افراد و خانوارها درآمدزایی داشته باشند.

<sup>1</sup> Universal Basic Income



بسیاری از سیاست‌هایی که به‌منظور انتقال درآمد به خانوارهای فقیر طراحی می‌شوند از هدفمندی مناسب برخوردار نیستند. درحالی‌که غالب خانوارهای فقیر از محل کسب درآمد از مشاغل مزد و حقوق‌بگیری در بخش خصوصی امرارمعاش می‌کنند بیشترین توجه سیاست‌های حمایتی به مزد و حقوق‌بگیران بخش عمومی است. هرچند غالب خانوارهای فقیر شاغل هستند اما شغل دائمی ندارند. توجه صرف به افزایش سطح دستمزد و حفظ دستوری شغل شاید فرد شاغل را منتفع کند اما مانع از اشتغال جدید شده و شغل‌های پاره‌وقت را نیز کاهش و یا از بین می‌برد.

مطالعات متعدد نشان می‌دهند که در کشورهای درحال توسعه و کشور ما کاهش فقر فقط با رشد فراگیر اقتصادی ممکن می‌شود. رشد اقتصادی، خصوصاً اگر از ناحیه رشد بخش‌های اقتصادی متکی بر استفاده از نیروی انسانی حاصل شود، بیشترین اثر کاهنده و پایدار بر فقر را دارند. ثبات اقتصاد کلان یکی دیگر از شرایط کاهش فقر است. منظور از ثبات، ثابت بودن سیاست‌ها نیست، منظور فقدان عدم تعادل‌های پولی، مالی و تجاری است. کسری بودجه دولت، تورم، ارز چند نرخ و تعیین دستوری نرخ سود بانکی همگی علل ایجاد بی‌ثباتی اقتصاد کلان است که منجر به تغییرات مستمر تورم و تولید و اشتغال می‌شود که در راستای افزایش فقر عمل می‌کنند.

اگرچه رشد اقتصادی شرط لازم کاهش فقر است، ولی شرط کافی نیست و نیاز است دولت‌ها برای کاهش آسیب‌پذیری خانوارهای کم‌درآمد و فقیر برنامه‌های حمایتی مناسبی طراحی و اجرا نمایند.

### پایه‌سازی نظام چندلایه رفاهی

در حالت مرسوم و شناخته شده، نظام تامین اجتماعی، به‌طور خاص شامل حمایت‌هایی نظیر از کارافتادگی، بازنشستگی، حوادث ناشی از کار، بیکاری غیرارادی، بیماری و... است که مشمولان تحت پوشش با پرداخت حق بیمه مقرر و احراز شرایط از خدمات و حمایت‌های لازم در مواقع یادشده استفاده می‌کنند که به‌نظام تامین اجتماعی تک لایه یا بیمه‌های اجتماعی مشهور است. مسئله اساسی در این است که امروزه نظام تک لایه یا همان نظام بیمه‌های اجتماعی باوجود تمام مزایایی که برای مشمولان خود دارد، به‌تنهایی قادر به پاسخگویی به نیازهای کلیه افراد جامعه نیست. معمولاً این نظام برای تامین معیشت و به‌تبع آن حفظ سلامت مزد و حقوق‌بگیرانی که دارای درآمد متوسطی هستند، طراحی و ایجاد شده است. در این صورت بدیهی است که افراد دارای درآمد پایین یا فاقد درآمد و حقوق، قادر به پرداخت حق بیمه‌های اجتماعی نبوده و بدون پوشش تامین اجتماعی در جامعه رها می‌گردند و با انواع مخاطرات و آسیب‌های اجتماعی ناچار مواجه می‌شوند.

از سوی دیگر به دلیل وجود سقف دستمزد مشمول کسر حق بیمه در بیمه‌های اجتماعی، مشمولان این نوع بیمه‌ها که دارای درآمدهای بالاتر (بیشتر از سقف دستمزد مشمول کسر حق بیمه) هستند در هنگام بازنشستگی با کاهش درآمد مواجه خواهند شد. بنابراین مشاهده می‌شود که نظام بیمه‌های اجتماعی نمی‌تواند پاسخگوی طبقات دارای درآمد بسیار اندک یا درآمدهای بالا باشد. به همین دلیل ضروری است که نظام چندلایه تامین اجتماعی طراحی شود که هر لایه یا سطح آن پاسخگوی یکی از گروه‌ها و طبقات درآمدی جامعه باشد و بتواند انتظارات روزافزون جامعه از نظام تامین اجتماعی را برآورده سازد. منظور از نظام تامین اجتماعی چندلایه، چند سطحی بودن ارائه خدمات و مزایای رفاهی است.

### لایه نخست؛ نظام حمایتی:

مربوط به پرداخت‌های حمایتی و مساعدت‌های اجتماعی است که به صورت دولتی اداره می‌شود و منابع آن به طور معمول از محل درآمدهای عمومی دولت‌ها یا کمک‌های مردمی تأمین مالی می‌شود و اهداف باز توزیعی و مبارزه با فقر و کاهش آن دو هدف اصلی این لایه است. اما لازمه پیاده‌سازی و اجرایی شدن این لایه، هدف‌گیری درست و صحیح است؛ به طوری که همه افراد فقیر را شامل شود و با توجه به محدودیت منابع، از ورود افراد غیر فقیر به طرح جلوگیری به عمل آید. پیاده‌سازی نظام مالیات بر درآمد شخصی علاوه بر تأمین منابع لازم برای هزینه‌های عمومی و از جمله طرح‌های حمایتی، می‌تواند به عنوان ابزاری برای شناسایی افراد کم‌درآمد و اختصاص یارانه از طریق همین نظام قرار گیرد. به عبارت دیگر، یارانه همان مالیات با نرخ منفی است و در صورت پیاده‌سازی نظام مالیات بر درآمد اشخاص، افراد فقیر شناسایی شده و می‌توان مالیات منفی یا همان یارانه را از طریق همین فرآیند به آن‌ها اختصاص داد.

### لایه دوم؛ بیمه بیکاری:

عموماً به بیمه‌های اجتماعی اختصاص دارد و به معنای تضمین یک‌میزان جایگزین درآمد از دست‌رفته است. مشارکت در این طرح‌ها برای همه‌ی شهروندان اجباری بوده و به دو صورت دولتی یا خصوصی اداره می‌شود. لازمه پیاده‌سازی این نظام سرعت اجرایی شدن آن در هنگام از دست رفتن کار و شغل است به طوری که هزینه‌های حداقلی زندگی را برای فرد تأمین کند. متأسفانه بیمه بیکاری در کشور ما جایگاه خود را هنوز پیدا نکرده است به نحوی که اولاً بیمه بیکاری بسیار اندک است و ثانیاً برای قرارگیری تحت پوشش آن فرآیندی سخت و زمان‌بر را می‌بایست سپری کرد و ثالثاً بلافاصله پس از شاغل شدن در برخی موارد قطع نخواهد شد!

لازمه پیاده‌سازی این لایه نیز نظام مالیات بر درآمد اشخاص خواهد بود. به طوری که پس از قطع جریان درآمدی تحت پوشش قرار گرفته شود و پس از شروع جریان درآمدی جدید از حمایت بیمه بیکاری خارج گردد.

### لایه سوم و چهارم؛ بیمه درمانی و بازنشستگی

مربوط به بیمه‌های بازنشستگی و درمان است که لایه سوم به صورت نظام عایدی معین<sup>۱</sup> و لایه چهارم به صورت سهام معین<sup>۲</sup> است که توسط بخش خصوصی اداره می‌شود. افراد برای برخورداری از مزایای بیشتر در زمان بازنشستگی اقدام به پس‌انداز درآمد خود در این بیمه‌ها می‌کنند. منابع مالی لایه‌های دوم تا چهارم از محل حق بیمه‌های پرداختی توسط مشتریان آنها تأمین مالی می‌شود و نقش دولت به صورت کاهنده کاهش می‌یابد.

<sup>۱</sup> Defined Benefit

<sup>۲</sup> Defined Contribution