

طرح مطالعاتی

سیاست های توسعه بخش خصوصی در برنامه ششم
اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی تهران

گزارش نهایی

ویرایش دوم

حوزه های چالشی و الزامات توسعه بخش خصوصی

در

برنامه ششم توسعه

(فضاسازی ها، جهت گیری ها و سیاست ها)

مجری: کورس صدیقی

همکاران: کاوس صدیقی و شهریار صدیقی

فروردین ماه ۱۳۹۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	اشاره ...
۸	آسیب شناسی فرآیند رشد اقتصادی در ایران
۸	○ رشد اقتصادی ایران در نیم قرن اخیر
۱۳	○ اقتصاد ایران: وابستگی به نفت و ساختار صنعتی - تجاری
۱۹	○ تنگنای نظام تدبیر و اقتصاد سیاسی رشد: موقعیت ایران
۲۴	○ اقتصاد ایران: معمای فراوانی
۲۸	○ اقتصاد ایران: عدم تعادل های ساختاری
۳۰	○ اقتصاد ایران: پدیده کم رشدی و تنگنای دیدگاهی
۳۵	تحولات جمعیتی، اشتغال و بیکاری
۳۶	○ تحولات جمعیتی
۴۱	○ مشارکت نیروی کار
۴۳	○ بیکاری و اشتغال
۴۵	○ تحصیلات
۴۹	تنگنای نظام بانکی، پدیده های پولی و تورم در اقتصاد ایران
۴۹	○ تنگنای نظام بانکی
۵۵	○ عوامل مؤثر در عرضه پول در ایران
۶۰	○ تورم، آسیب شناسی و درمان
۶۴	○ تکمله: اصول منشور بال در زمینه نظارت بر بانک ها
۶۹	فناوری، بهره وری و رقابت پذیری
۷۰	○ رقابت پذیری ملی: مبانی نظری
۷۳	○ الگوهای رقابت پذیری صنعتی - تجاری
۷۶	○ رقابت پذیری و شدت فناوری در تولید و تجارت کالایی: موقعیت ایران
۸۸	○ تکمله: رقابت پذیری و گذار به رژیم ارزی انعطاف پذیر

۹۴	دولت و بازار در نظریه اقتصادی و بازاریابی بخش عمومی
۹۴	○ چارچوبی برای تعریف نقش و سهم بخش های نهادی
۹۷	○ چارچوب مفهومی دولت
۱۰۰	○ تحول کارکردی دولت
۱۰۹	○ قانون اساسی و قلمرو بخش دولتی
۱۱۰	○ قرائت تازه از وظایف و کارکردهای دولت
۱۱۳	○ چارچوب مفهومی و نهادی فعالیت های بخش خصوصی
۱۱۹	○ وظایف و قلمرو فعالیت های بخش خصوصی در قانون اساسی
۱۲۰	○ چارچوب نهادی-سیاستی توسعه بخش خصوصی
۱۲۸	○ تکمله: ابن خلدون و نظریه دولت
۱۳۳	سیاست های عبور از رکود تورمی و ایجاد فضای مناسب سرمایه گذاری
۱۳۳	○ الزامات راه اندازی چرخه رشد اقتصادی
۱۴۱	○ ایجاد فضای مناسب سرمایه گذاری
۱۵۶	○ تکمله: گزیده ای از سیاست های اقتصادی دولت برای خروج غیر تورمی از رکود
۱۶۹	الزامات توسعه بخش خصوصی در برنامه ششم توسعه
۱۶۹	○ فضا سازی برای توسعه بخش خصوصی
۱۷۲	○ تنظیم روابط بین المللی، همکاری های فنی و جلب سرمایه های خارجی
۱۷۳	○ جهت گیری ها و سیاست های حوزه های مالی، پولی و تجاری و مهار تورم
۱۷۶	○ جهت گیری ها و سیاست های حوزه های اشتغال، توسعه نیروی انسانی و افزایش کارآیی
۱۸۳	○ پیگیری امور مرتبط با اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۱۲	جدول ۱- رشد اقتصادی ایران در نیم قرن اخیر
۱۳	جدول ۲- چرخه های رونق و رکود
۱۴	جدول ۳- ضرائب همبستگی رشد اقتصادی و تغییرات درآمدهای نفتی در نیم قرن اخیر
۱۷	جدول ۴- تراز تجارت ایران
۱۷	جدول ۵- ترکیب صادرات غیرنفتی
۱۷	جدول ۶- ترکیب واردات
۱۷	جدول ۷- وابستگی تجاری
۱۸	جدول ۸- رتبه ایران در شاخص توانمندسازی تجاری سازمان تجارت جهانی و مؤلفه های آن
۲۳	جدول ۹- موقعیت ایران در رتبه بندی کیفیت حکمرانی و نظام تدبیر در کشورهای منتخب
۲۹	جدول ۱۰- روند تغییرات نماگرهای مهم اقتصادی در نیم قرن اخیر
۳۰	جدول ۱۱- مقایسه عملکرد اقتصادی ایران با کشورهای منتخب
۳۸	جدول ۱۲- جمعیت فعال اقتصادی و جمعیت درسن کار
۴۱	جدول ۱۳- مقایسه نرخ مشارکت در مناطق و کشورهای پیشرفته و بالنده جهان با ایران
۴۳	جدول ۱۴- پیش بینی نرخ مشارکت در ایران در پایان برنامه ششم
۴۶	جدول ۱۵- میزان بیکاری برحسب سطح تحصیلات
۴۶	جدول ۱۶- میزان بیکاری درسنین زیر ۳۰ سال برحسب سطح تحصیلات
۴۸	جدول ۱۷- اشتغال برحسب سطح تحصیلات در بخش های نهادی در سال ۱۳۹۰
۵۸	جدول ۱۸- تغییرات پایه پولی و نقدینگی در ایران
۵۹	جدول ۱۹- پایه پولی برحسب منابع
۸۰	جدول ۲۰- صادرات ایران برحسب شدت فناوری
۸۱	جدول ۲۱- رتبه ایران در مؤلفه های شاخص رقابت پذیری جهانی (۱۴۴ کشور)
۸۲	جدول ۲۲- مرحله توسعه یافتگی
۸۳	جدول ۲۳- رشد اقتصادی، تجارت، هم پیوندی با اقتصاد جهانی و رقابت پذیری در کشورهای منتخب
۱۵۰	جدول ۲۴- فضای سرمایه گذاری و کسب و کار در ترکیه

فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۱۲	نمودار ۱- چرخه های رشد اقتصادی و درآمدهای صادراتی نفت در ایران
۱۸	نمودار ۲- موقعیت ایران درمؤلفه های شاخص توانمندی تجاری سازمان تجارت جهانی
۲۰	نمودار ۳- فراوانی منابع، نظام تدبیرورشد اقتصادی
۳۸	نمودار ۴- روند تغییرات نسبت جمعیت جوان به جمعیت بزرگسال
۳۹	نمودار ۵- نسبت ورودی (۲۰ تا ۲۴ سال) به خروجی (۶۰ تا ۶۴ سال) بازارکار
۴۰	نمودار ۶- روند تغییرات نسبت تکفل در ایران
۴۰	نمودار ۷- روند تغییرات نسبت تکفل در ایران و کره جنوبی
۴۲	نمودار ۸- نرخ مشارکت نیروی کار + ۱۵ ساله به تفکیک زن و مرد در ایران
۴۵	نمودار ۹- بیکاری مردان در گروه های سنی
۴۵	نمودار ۱۰- بیکاری زنان در گروه های سنی
۶۰	نمودار ۱۱- تغییرات رشد پایه پولی، نقدینگی و ضریب فزاینده پولی
۶۲	نمودار ۱۲- تغییرات رشد تولید، نقدینگی و قیمت ها
۸۲	نمودار ۱۳- تراز ایران درمؤلفه های شاخص رقابت پذیری جهانی
۸۴	نمودار ۱۴- تغییرات رشدتولید و سهم کاروسرمایه و بهره وری کل عوامل در ایران
۸۴	نمودار ۱۵- تغییرات رشدتولید و سهم کاروسرمایه و بهره وری کل عوامل در کره
۸۴	نمودار ۱۶- تغییرات رشدتولید و سهم کاروسرمایه و بهره وری کل عوامل درمالزی
۸۵	نمودار ۱۷- سهم نیروی کار، سرمایه و بهره وری کل عوامل در رشد متوسط سالانه تولید
۹۱	نمودار ۱۸- تغییرات نرخ حقیقی مؤثر ارز در ایران و چند کشور منتخب تولیدکننده و صادرکننده نفت
۱۲۳	نمودار ۱۹- چرخه هم افزایی تعامل دولت و بخش خصوصی
۱۳۱	نمودار ۲۰- منحنی لفر یا منحنی ابن خلدون

اشاره ...

تجربه بیش از پنج دهه تلاش موفقیت آمیز کشورهای نوظهور صنعتی نمایانگر این واقعیت است که بدون وجود یک بخش خصوصی بالنده و توانمند در اقتصاد ملی هرگز نمی توان به تحول اقتصادی و توسعه صنعتی - صادراتی به منزله پایگاه مادی جریان پیشرفت دست یافت. وجود قدرتمند این بخش در اقتصاد هر کشوری از اهمیت راهبردی برخوردار است. بخش خصوصی عامل اصلی سازندگی، نوآوری، کارآفرینی و سرمایه گذاری^۱ و آفریننده و پدیدآورنده سرمایه های مادی و فیزیکی و دارایی های فکری و دارای نقش مسلط در پیشبرد و تداوم رشد اقتصادی محسوب می شود و سهم بسیار مؤثری در ایجاد فرصت های شغلی و مشاغل جدید در مجموع اقتصاد ملی دارد. بخش خصوصی عامل مهم افزایش و تنوع تولیدات کالایی و درآمد ملی و وسیله ایجاد و استمرار رفاه مادی و در نهایت برقراری عدالت اجتماعی در جامعه است. در کشورهای نفتخیز به طور عام و در ایران به طور خاص تنها بخش خصوصی است که باید مجموعه گرایش های تحول اقتصادی و ساختاری در زمینه گسترش پایه تولید و صادرات غیرنفتی و خروج از وابستگی به نفت را سامان داده و به انجام رساند.

ایران طی نیم قرن گذشته در مقایسه با کشورهای نوظهور صنعتی پیشرو و موفق در زمینه تولید و صادرات انبوه نتوانسته است به رشدی پایدار متناسب با امتیازات و برتری های مطلق و نسبی خود دست یابد و اگرچه بخش خصوصی فعال در حوزه های بازرگانی و خدمات با بهره گیری از شرایط و ساختار نامناسب اقتصادی و امکان سودآوری بالاتر و بازگشت سریع سرمایه از توانایی مالی بسیار عظیمی برخوردار شده است، لیکن این فرآیند هرگز نتوانسته است به روندی پویا و پیوسته در مسیر سرمایه گذاری، اشتغال مولد، تولید صنعتی با ارزش افزوده بالا و سرانجام به شکل گیری پایگاه اصلی رشد اقتصادی یعنی توسعه صادرات کالاها و خدمات غیرنفتی به ویژه صادرات صنعتی منجر و منتهی شود.

در سال های گذشته توسعه مالکیت، مدیریت، مقررات و کنترل های دولتی، نارسایی های نظام حقوقی - قضایی کشور در زمینه تعریف و تضمین حقوق مالکیت خصوصی و تنفیذ و اجرای کم هزینه قراردادهای نامشخص مانند نظام ارزشی انگیزه هاد در زمینه کسب سود، تراکم و انباشت سرمایه و ضوابط گسترش واحدهای تولیدی و دیگر عناصر پایه ای رشد و همچنین وجود ابهام های نهادی، حقوقی و قانونی در زمینه روابط اجتماعی به ویژه در حوزه فعالیت های اقتصادی، به بیرون رانده شدن بخش خصوصی از مدار فعالیت های مولد، محدود کردن عملکرد بازار و رقابت، کاهش کارایی و

^۱ در اقتصاد جهانی سهم بخش خصوصی در ایجاد فرصت های شغلی و سرمایه گذاری به طور متوسط زائد بر ۹۰ درصد است.

نوآوری، افزایش هزینه مبادلات، تضعیف خلاقیت های تولیدی و در مجموع کند کردن فرآیند رشد اقتصادی منجر شده است. در همین حال، اشتغال دولت به امور تصدی گری و در حوزه های غیراقتصادی و غیرمرتبط با وظایف اصلی آن، با ملاحظه منابع و توانمندی های محدود دولت، موجب گردیده است که فرآیند انجام امور حاکمیتی دولت تضعیف شود. روندهای توسعه در جهان و به ویژه شواهد تجربی عملکرد کشورهای موفق در این زمینه نشان داده است که همواره امنیت قضایی - اقتصادی (در حوزه های فردی و اجتماعی)، ایجاد انگیزه های مناسب برای فعالیت بخش خصوصی در زمینه های تولیدی و استقرار تأسیسات بازار مبتنی بر رقابت و مالکیت خصوصی از عوامل مهم پویایی و بالندگی اقتصادی بوده و نقش دولت در امور اقتصادی به عمده باید معطوف به تحقق این کارکردها و ایجاد زیربنای حقوقی و قانونی و نهادسازی های لازم برای فعالیت های بخش خصوصی و ساماندهی و توسعه بازارها باشد که همه این موارد در زمره کالاهای عمومی محسوب می شود و با تقویت انجام وظایف حاکمیتی دولت قابل حصول است.

طی این سال ها، ایران به رغم فراز و فرودهای عملکردی و برخورداری از ظرفیت های بالقوه گسترده و از جمله منابع طبیعی و انسانی، با وجود برخی از دستاوردها در پاره ای از بخش ها و فعالیت ها، یا به طور خاص در حوزه هایی از توسعه اجتماعی، نتوانسته به یک جریان رشد سریع، پیوسته و پایدار دست یابد و هنوز از دیدگاه ساختاری از ابتلائات و عدم تعادل های بنیادی آن همچنان به جای خود استوار مانده است. تداوم وابستگی به نفت و آسیب پذیری اقتصاد ملی از نوسان درآمدهای نفت، گسترده سازی سازمان های دولتی و نهادهای شبه دولتی، ساختارهای مالی - بودجه ای شکننده، شرایط نامطمئن کسب و کار و فضای نامناسب برای سرمایه گذاری و توسعه بخش خصوصی در جوار نوعی فاصله گیری و عدم تعامل متقارن با اقتصاد جهانی در واقع مهمترین عوامل و عناصر ایجاد و تداوم دور بسته پدیده کم رشدی اقتصاد و جامعه ایران محسوب می شود. نوسان شدید و نرخ پائین نرخ رشد تولید ملی، کسری مزمن تراز تجاری بدون نفت و نسبت بسیار پائین صادرات غیر نفتی به واردات کشور، ضعف بنیه فناوری، بهره وری نازل عوامل تولید، عدم استفاده مطلوب از ظرفیت های تولیدی و وجود ضایعات و اتلاف منابع زائد بر اندازه های طبیعی تولید و توزیع، حجم پائین تشکیل سرمایه، نازل بودن کیفیت سرمایه گذاری ها، سرمایه گذاری محدود بخش خصوصی، روند پیوسته انتقال سرمایه و نیروی متخصص به خارج، نرخ بالای تورم و بیکاری، رکود متناوب در بسیاری از فعالیت ها و... از شمار تنگناهای آزاردهنده اقتصاد ملی است. تردیدی نیست شرایط ناشی از چالش های انقلاب، دگرگونی های سیاسی - مدیریتی، جنگ تحمیلی طولانی و تخریب ها و ویرانی های ناشی از آن، افت و خیزهای درآمد نفت به منزله عامل مسلط در اقتصاد ایران، تحریم

خارجی و حصر اقتصادی و... در شکل گیری چنین عملکردی اثرگذار بوده است. لیکن در کنار همه این پدیده‌ها، در ارزیابی علل عملکرد محدود اقتصاد کشور، به هیچ روی نباید از تأثیرگذاری عواملی چون چیرگی باورها، دیدگاه‌ها و تفکرات مغایر با قانونمندی‌های رشد، ساختارهای نهادی نامناسب و مهم‌تر از همه عدم تعهد و انقیاد به اجرای برنامه‌های توسعه غفلت کرد.

در سال‌های گذشته به ویژه پس از خاتمه سال‌های جنگ، ایجاد دگرگونی‌های ساختاری در اقتصاد ملی از جمله بازآرایی دولت و تأسیسات عمومی، بنیاد هاو نهادهای شبه دولتی و همچنین بازنگری در حوزه‌های تصدی‌گری و شرکت‌های دولتی و همپای آن استقرار سازمان و قواعد بازار، توسعه بخش خصوصی و خصوصی‌سازی و اصلاح نظام مالی و پولی دربرگیرنده بودجه، امور مالی و مالیاتی، شبکه بانکی و بانکداری، ارزوارزش‌گذاری پول ملی و از همه مهم‌تر زمینه‌سازی‌های داخلی و خارجی در جهت شکل‌گیری فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری (تعریف، تضمین و اعمال حقوق مالکیت، امنیت سرمایه و...)، رفع موانع و روان‌سازی جریان تولید و تجارت خارجی و... همواره به منزله ارکان مهمی در برنامه‌گذاری‌های کشور مطرح بوده است و به طور خاص بسیاری از حوزه‌های یادشده به گونه‌ای صریح و روشن در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه و در چشم‌انداز بلندمدت ج.ا.ا. و سیاست‌های منضم به آن گنجانده شده است. در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و سپس در راهکارهای اجرایی آن که به تصویب هیات وزیران رسید، مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها، تدابیر اجرایی و اقداماتی به هم پیوسته، برای انجام اصلاحات ساختاری - سیاستی در نظر گرفته شد که امید می‌رفت با اجرای این مجموعه، فضا و شرایط لازم برای رشد اقتصادی و افزایش سرمایه‌گذاری، ایجاد اشتغال و گسترش صادرات غیر نفتی در کشور به گونه‌ای مستمر و با ثبات فراهم آید. موارد زیر دربرگیرنده چهارده مورد از مهمترین عناوین و مضامین اقتصادی - مدیریتی است که در مجموعه سیاست‌ها و تدابیر برنامه سوم انعکاس یافته است:

اصلاح نظام اجرایی و ساختار بخش عمومی

- اصلاح ساختار اداری و مدیریتی
- ساماندهی شرکت‌های دولتی
- تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی
- توسعه بخش خصوصی و خصوصی‌سازی

اصلاح مدیریت اقتصادی و اتخاذ سیاست‌های اقتصادی هماهنگ

- زمینه‌سازی برای ایجاد استقلال سیاست‌های پولی از سیاست‌های مالی
- حرکت به سمت خصوصی‌سازی فعالیت‌های بانکی و بیمه‌ای

- گسترش و تعمیق بازار سرمایه
 - حرکت در جهت استقرار نظام ارزی انعطاف پذیر و یکسان سازی نرخ ارز
 - کنترل کسری بودجه و حجم پول با هدف کاهش تورم و حرکت به سوی آزاد سازی مالی
 - اصلاح نظام مالیاتی و بودجه دولت در جهت برقراری کاهش نرخ ها و افزایش پایه مالیاتی و شفاف سازی نظام بودجه ریزی
 - رفع موانع سرمایه گذاری، تولید و نهاد سازی برای گسترش و توسعه صادرات
 - آزاد سازی تجاری در برگیرنده رفع محدودیت های مقداری و موانع غیر تعرفه ای و تعرفه ای کردن تجارت خارجی
 - استقرار نظام تأمین اجتماعی فراگیر و هدفمند کردن یارانه ها
 - اصلاح سیاست های اشتغال و تجدید نظر در نهادهای قانونی بازار کار
- درباره چهارم نیز بسته سیاستی مشابهی با تکرار و پوشش حوزه های یاد شده و با تفصیل و تأکید بیشتر به ویژه با افزودن فصول جدیدی چون:
- تعامل مثبت و سازنده با اقتصاد جهانی،
 - رقابت پذیری اقتصادی،
 - توسعه مبتنی بر دانایی،
 - حفظ محیط زیست،
 - آمایش سرزمین و توازن منطقه ای،
 - ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی،
 - ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی،
 - توسعه فرهنگی،
 - امنیت ملی،
 - توسعه امور قضایی،
- تدوین و به تصویب رسید. افزون بر این در سیاست های کلی برنامه چهارم (منضم به سند چشم انداز)، مضامین و جنبه های گوناگون توسعه بلند مدت کشور در ۵۲ مورد - از جمله امور مربوط به مناسبات سیاسی و روابط خارجی - به منزله چارچوب اساسی تحول بنیادی اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی کشور تبیین و تنفیذ شده است.

بدین ترتیب با ملاحظه گستردگی طیف مضامین و موضوعاتی که به ویژه دربرنامه های سوم، چهارم، سیاست های کلی منضم به سند چشم انداز و شاید دربا فتنی نه چندان هدفمند در برنامه پنجم، طی سالیان گذشته مطرح شده است، هرگونه تحول ساختاری - سیاستی قابل تصور برای مسیریابی و رویارویی با چالش ها و تنگناهای اقتصادی - اجتماعی ایران در حال حاضر و در آینده نمی تواند در خارج از چارچوب و موضوعات یاد شده مطرح گردد.

قدر مسلم آن است که منظومه اصلاحات اقتصادی بهم آمیخته، متوازن و سازگار با یکدیگر در هر برنامه می بایست در قالب یک نقشه عملیاتی و اقدامات مشخص، هم پیوند و اولویت گذاری و همچنین با زمانبندی و تقدم و تأخر از پیش تعیین شده سرانجام به اجرا گذاشته می شد که تا کنون نسبت به این مهم تفکر و اقدام پیوسته و همه جانبه ای صورت نگرفته است. مضامین مورد نظر اصلاحات اقتصادی برنامه های توسعه سوم، چهارم، پنجم و سیاست های کلی منضم به چشم انداز، بدون وجود چنین اولویت گذاری منطقی در برخی موارد بسته به ضرورت ها و سیاست های روز به صورت مجزا از هم مدنظر قرار گرفته، در پاره ای زمینه ها به صورت ناقص عمل شده و در اکثر موارد عملاً اجرای آن معوق مانده است.

اغراق آمیز نیست اگر گفته شود که مهمترین بخش اصلاحات اقتصادی که طبعاً مقدم ترین اقدام در بین همه اقدامات دیگر است همانا توسعه بخش خصوصی و ایجاد فضای مناسب برای کسب و کار و جلب سرمایه های خصوصی (داخلی و خارجی) و حرکت به سمت استقرار مکانیسم بازار و در بطن آن خصوصی سازی (یا به عبارت دیگر اجرای سیاست های اصل ۴۴) همراه با اصلاح نظام تجارت خارجی، ساماندهی بازارهای مالی و ... و همزمان کوچک کردن اندازه دولت و تقویت کارکردهای حاکمیتی آن و نیز کاهش تصدی های دولت و رقابتی کردن فعالیت ها از طریق حذف یا تنظیم انحصارات است. این حرکت به منزله مبرم ترین حوزه چالشی اصلاحات و تحول اقتصادی کشور و حلقه اصلی در فرآیند ایجاد تحرک اقتصادی و راه اندازی چرخه رشد و تولید به شمار می رود که خود مجموعه اقدامات متصل به همی است که قطعاً جدا کردن و اجرای آنها به صورت انتزاعی و بدون اولویت گذاری و زمان بندی مشخص چه بسا می تواند نتایجی معکوس هدف های مورد نظر برنامه ها را به بار آورد. در همین حال بر اساس قانونمندی های اقتصادی و تجربه رشد و توسعه کشورهای نوظهور و پیشرو در نیم قرن اخیر هیچ برنامه ای بدون تکیه بر محورهای برون گرایی، تعامل متقارن با اقتصاد جهانی و مناسبات سازنده با کشورهای پیشرفته صنعتی و تکیه بر رشد و پویایی تولید به منزله

پیش شرط ایجاد پایگاه مادی برای بهبود وضع زندگی مردم نمی تواند تنها از راه مکانیزم های توزیعی به هدف های مورد نظر و از جمله عدالت اجتماعی دست یابد.

ایران در وضعیت کنونی، در افق های میان مدت و بلند مدت و به ویژه در سال های برنامه ششم با حوزه های چالشی سترگی رویاروی خواهد بود که مهمترین آنها را می توان چنین برشمرد:

- رفع بیکاری گسترده کنونی و مواجهه با آهنگ افزایش درخور توجه عرضه نیروی کار جدید همراه با افزایش مشارکت زنان در نیروی کار؛

- تغییر در ترکیب عرضه نیروی کار و شکل گیری آمیخته جدیدی از نیروی کار جوانتر، تحصیل کرده تر و با مهارت های بالاتر و سهم بیشتر زنان در نیروی کار و الزامات آن از جهت تغییر در تقاضای نیروی کار، ترکیب مشاغل و ساختار بخشی اقتصاد ملی؛

- ضرورت رشد بالقوه بالاتر بهره وری نیروی کار به منزله یکی از نتایج و توابع مهم مرحله انتقالی و گذار اقتصادی و تحقق رقابت پذیری و نفوذ در بازارهای جهانی و توسعه صادرات و در نتیجه الزامات ناشی از آن در زمینه دستیابی به رشدهای اقتصادی بالاتر برای جذب بیکاران و ایجاد فرصت های شغلی کافی و مناسب؛

- عدم تعادل روزافزون در بودجه و منابع و مصارف عمومی کشور، به ویژه در وضعیت کاهش درآمدزایی بخش نفت به منزله بخش مسلط در تأمین درآمدهای بودجه، و سرانجام ضرورت اصلاح ساختار و بازآرایی بخش عمومی در راستای ایجاد شفافیت، پاسخگویی و همچنین محدود کردن وظایف دولت به حوزه های کارکردی اصیل آن و محقق ساختن نیت مندرج در سیاست های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی

- ضرورت کاهش آسیب پذیری اقتصاد ملی از طریق گسترش و تعمیق صنعتی شدن کشور، تنوع بخشیدن به ساختار تولید، تجارت و اشتغال و ایجاد سازوکارهای لازم برای عقیم سازی عوامل اختلال برون زاد و مقاوم سازی در مقابل تکان ها و سرانجام، شکل دهی به اقتصادی بالنده، انعطاف پذیر و پویا در انطباق با اجرای سیاست های ابلاغی اقتصاد مقاومتی.

غلبه بر چرخه های دائمی کم رشدی در اقتصاد ایران - که ناگزیر و در نخستین مرحله مستلزم خروج از شرایط رکود توأم با تورم شدید کنونی و راه اندازی چرخه رشد است و همچنین طی کردن مرحله گذار از وضع موجود و دستیابی به هدف های توسعه اقتصادی غیر متکی به نفت در افق چشم انداز ۱۴۰۴ ه.ش. در راستای تحول بلند مدت اقتصادی با تکیه بر توسعه و تعمیق جریان صنعتی شدن کشور و شکل گیری اقتصادی پویا، رقابت پذیر و معطوف به گسترش صادرات به ویژه صادرات

صنعتی با ارزش افزوده بالا مستلزم دگرگونی در ساختارها، آزادی اقتصادی، استقرار نظام تدبیرشایسته و مناسب، اصلاح نهادهای عمومی، تغییر نقش و کارکرد های دولت، ثبات سیاسی و اقتصادی، تعامل متقارن با اقتصاد و شبکه های تولید و تجارت جهانی و همزمان و مهمتر از همه توسعه بخش خصوصی... و سرانجام تنظیم حرکت ها به گونه ای است که بتواند زمینه های رشدی سریع و پایدار و مبتنی بر تحولات عمیق تکنولوژیک را فراهم آورد.

تردید نیست که در وضعیت کنونی اقتصادی - اجتماعی کشور، ایجاد فضای مساعد سرمایه گذاری، کسب و کار و توسعه بخش خصوصی باید به منزله پارادایم و محور اصلی در تنظیم برنامه ششم توسعه قلمداد شده و به گونه ای مؤثر در دستور کار سیاستگذاری های میان مدت و بلند مدت کشور گنجانده شود. بدون ایجاد فضای مناسب برای تولید و سرمایه گذاری، بهبود شرایط کسب و کار و توسعه بخش خصوصی در کشور، دستیابی به هدف های کیفی و کمی میان مدت و بلند مدت منطبق با رهنمود های چشم انداز و پیگیری اصول و راهبردهای حاکم بر اقتصاد مقاومتی و تحقق و اجرای آن امکانپذیر نیست. شایان توجه است که اتخاذ سیاست های درست نیز لزوماً و بدون نهادسازی و نهادآرایی های مناسب نمی تواند ضامن شکل گیری ساختاری پویا، بالنده، غیر شکننده و انعطاف پذیر در اقتصاد ایران باشد و در شرایط رکودی کنونی، راه اندازی چرخه رشد و متضمنات آن باید مقدم بر هر اقدام دیگری مدنظر قرار گیرد.

آسیب شناسی فرآیند رشد اقتصادی در ایران

اقتصاد ایران از دیدگاه پیوند با اقتصاد جهانی به لحاظ نفت و سهم تجارت در تولید ملی اقتصادی برون گرا و از دیدگاه رویکردهای راهبردی و رژیم های سیاستی درون گرا محسوب می شود. در همین حال فرآیند درهم آمیزی ایران با اقتصاد جهانی (میزان درهم آمیزی و سرعت آن) در دودهمه آخرفرن بیستم تا هم اکنون بنابر شاخص ها و مقایسه های بین المللی در مراتب بسیار پائینی قرار دارد. ایران به منزله یکی از کشورهای صادرکننده کالاهای نخستین با ساختار تک محصولی و غیر متنوع و انعطاف ناپذیر در مقایسه با کشورهای نوظهور تولیدکننده و صادرکننده محصولات صنعتی در مقابل تکانه های خارجی قابلیت مواجهه و انطباق کمتری دارد و از همین روی از نوسانات برون زاد (حتی در شرایط افزایش بهای کالاهای صادراتی - بیماری هلندی)^۱ بیشتر زیان می بیند، به خصوص که عواملی نظیر تحریم های یک جانبه و چند جانبه و محدودیت های ایجاد شده در مناسبات اقتصادی با مهمترین شرکای تجاری ایران در وضعیت کنونی و همچنین پیگیری برخی از سیاست های ناهماهنگ و مغایر با منطق اقتصادی، نظام تدبیر شایسته و تخصیص بهینه منابع و... در دوره ای نسبتاً طولانی نیز بر آن افزوده شده و مجموعه این شرایط میزان آسیب پذیری اقتصاد کشور را بسیار تشدید کرده است.

رشد اقتصادی ایران در نیم قرن اخیر

ایران در تجربه رشد اقتصادی خود در دوره ای بیش از نیم قرن از منظر امکانات و ظرفیت های بالقوه، ابتلائات و چالش های پیش رو و سرانجام قصه انتظارات بزرگی که با غصه عملکردهای بی قواره و کوچک همراه شده با بسیاری از کشورهای صادرکننده نفت (با پایه جمعیتی وسیع) همداستان بوده

^۱ افزایش شدید بهای کالاهای نخستین - از جمله نفت و گاز، مشابه شرایط رونق سال های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸ - و نوسانات پرحادثه آن به صورت هجوم درآمدهای ارزی با تأثیرگذاری بر افزایش ارزش حقیقی پول داخلی و گسترش واردات موجب بسط بخش های غیرتجاری (ساختمان و خدمات و...) و همزمان قبض بخش های تولیدی و فشار بر صادرات کالاهای ساخته شده داخلی می شود (بیماری هلندی). در کشورهای صادرکننده نفت و از جمله ایران ورود پیوسته منابع ارزی از نفت در همه حال، گرایشی را در جهت ارزشگذاری اضافی پول داخلی و اعوجاج نرخ ارزیابی کندنرخ های ارزی که بر پایه صادرات نفتی در این کشورها شکل می گیرد اغلب بر بخش های غیرنفتی تأثیر نامطلوب گذاشته و تبعات زیانباری را از دیدگاه رقابت پذیری تولید داخلی و متنوع کردن فعالیت های اقتصادی ببار می آورد. افزون بر این فراهمی نسبی ارز توأم با فشارهای تورمی در این کشورها تمایل و ترجیح خرید از خارج و واردات را پیش می آورد و سرمایه گذاری های داخلی را در زمینه جایگزینی واردات و همچنین پیشبرد هدف های مربوط به توسعه صادرات غیرنفتی به مخاطره می افکند.

است.^۲ جریان رشد اقتصادی ایران طی این سال ها را با ملاحظه عملکردها و تحول در فضای سیاسی و سیاستی به چند دوره متمایز از هم می توان تفکیک کرد. سال های دهه ۱۳۴۰ تا وقوع اولین تکانه و رونق نفتی ۱۳۵۲-۱۳۵۳ که ویژگی اصلی عملکردی آن دستیابی به رشدهای اقتصادی چشمگیر توأم با تورم های اندک بوده است. سال های بعد از وقوع تکانه نفتی تا پیش از انقلاب اسلامی که مشخصه اصلی آن افزایش چشمگیر منابع مالی و توأم شدن آن با محدودیت های بودجه ای نرم، رشد سریع و بی رویه هزینه ها و گسترش بخش عمومی و ایجاد فرصت های تازه و بی سابقه رانت جوایی است و این تحولات گرچه به گونه ای گذرا رشد اقتصادی را نیز اندکی از روند های بلند مدت آن فراتر برده اما افزایش چشمگیر ثروت و امکانات پس انداز کشور در این دوره به هیچ روی تأثیر پایداری را بر جریان رشد اقتصادی و درآمد سرانه به جای نگذاشته و با شکل گیری تنگناهای فیزیکی، زیربنایی، انسانی... و افزایش میزان تورم تنها به ائتلاف منابع و بی ثباتی اقتصادی و تنش های اجتماعی منجر و منتهی گردیده است.

در آستانه انقلاب اسلامی، اقتصاد ایران با اتکای به صادرات نفت و گذراندن تقریباً دودهمه رشد سریع و پیوسته از یک اقتصاد اکتدوبه عمده کشاورزی به جامعه ای نیمه صنعتی تبدیل شده بود. فرآیند توسعه اقتصادی ایران طی این سال ها باتکیه به صنعت و زیربنای وابسته به آن، دستیابی به ارقام کمی رشد، با اتخاذ اعمال استراتژی جایگزینی واردات و سپس توسعه صادرات و همراه با ادغام تدریجی و غیر متقارن در نظام اقتصاد جهانی از طریق بخش نفت شکل گرفت. نوسازی پایه صنعتی ایران در دهه های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ در شرایط فراهمی درآمدهای نفتی به طور طبیعی به جریان انباشت سرمایه سرعت بخشید و نیاز کشور را به تجهیز منابع داخلی و تحدید رشد مصرف تا حدود زیادی منتفی ساخت. جریان رشدی که با کمک منابع نفتی طی این سال ها محقق شد به گونه ای بود که قشرهای وسیعی از ثمره آن بی بهره ماندند و توزیع درآمد به نحوی نامطلوبی نابرابر شد. این تحولات و تبعات آن

^۲ اقتصاد ایران از نوع اقتصادهای متکی به منابع طبیعی و به عمده تک محصولی با پایه بهره برداری و فروش نفت خام است. طی یک قرن از آغاز تولید و صادرات نفت در ایران و به ویژه در پنجاه سال اخیر، بخش نفت به منزله یک بخش مجزا و غیر ادغام شده در اقتصاد ملی از طریق مکانیسم های مالی - ایجاد درآمد از یک سو و ایجاد ظرفیت های تازه در اقتصاد ملی از سوی دیگر - جریان تحول بلند مدت اقتصادی کشور و تبدیل آن را از جامعه ای سنتی با نقش مسلط کشاورزی به اقتصاد نیمه صنعتی کنونی به پیش برده است. اما واقعیت آن است که صادرات نفت خام در مجموع صادرات کالایی و تجارت خارجی کشور همچنان نقش غالب و مسلط را ایفا می کند. تنها کافی است اشاره شود که در سال های گذشته عموماً تأمین بیش از ۸۰ درصد از درآمدهای ارزی کشور و نیمی از درآمدهای بودجه عمومی دولت بر عهده صادرات نفت خام بوده و پیش از تشدید روند تحریم ها، ارزش افزوده این بخش (به قیمت های جاری) در سال های نزدیک عموماً اندکی کمتر از یک سوم تولید ناخالص داخلی را تشکیل می داده است.

برساختار بازار داخلی و تقاضای نهایی به نحو نامناسبی بر ترکیب رشد صنعتی طی این دوره اثر گذاشت و به وابستگی های تجاری و دواگانگی اقتصادی (پیدایش یک بخش مدرن در کنار بخشی سنتی و ایستا) منجر شد. در مجموع در جریان رشد القایی نفت طی این دوده به رغم تحولات ساختاری که در نظام اقتصادی - اجتماعی کشور ایجاد شد و با وجود رشدهای سریع و پاره ای نهادسازی های مثبت در راستای توسعه بخش خصوصی، ساختی غیر متوازن و شکننده بر اقتصاد و جامعه ایران تحمیل شد. بازار داخلی و صادراتی روبه گسترش اما محدود، وابستگی تکنولوژیک، ادغام غیر متقارن در اقتصاد جهانی، توسعه اقتصادی - اجتماعی نامتوازن، توزیع نامناسب درآمدها در شهرها و روستاها و بین آنها، ظهور ساختارهای انحصار گونه و نسبتاً پیچیده و تغییر سریع در فرهنگ سنتی ناشی از جریان صنعت گستر و توسعه شهرنشینی و... توأم با یک نظام سیاسی اقتدارگرا و سرکوبگرا باید از شمار ویژگی های اساسی اقتصاد و جامعه ایران در این دوران قلمداد کرد.

بررسی فرآیند اقتصادی ایران و ترکیب آن در دوده قبل از انقلاب اسلامی (و مقایسه با تجربه رشد سایر کشورها و اقتصادهای نفتخیز) متضمن یکی دو نتیجه مهم است که در عین حال به مجموعه کشورهای در حال توسعه نفتخیز نیز قابل تعمیم است:

الف. بهره برداری از درآمد نفت در کشورهای در حال توسعه در شرایط محدودیت های نهادی و ساختاری همواره از لحاظ فراهمی بعضی منابع مهم و اساسی با تنگنایی مواجه می شود. استفاده از درآمدهای نفتی در کوتاه مدت می تواند محدودیت های ناشی از فراهم نبودن این گونه منابع را کاهش دهد، لیکن در بلندمدت این تنگناها به صورت موانع و عوامل بازدارنده رشد، دیگر بار ظاهر شده و سد راه توسعه می شود. اهمیت این مطلب به ویژه از آن باب است که نفت یک منبع تجدیدنشدنی و فناپذیر است. در دوران رونق نفتی، با افزایش قیمت نفت و در نتیجه ازدیاد درآمدهای نفتی، عموماً زمینه ای در جهت مصرف سریع عواید نفتی و اتخاذ رویکردها و مواضع کوتاه بینانه نسبت به جنبه های ساختاری و نهادی رشد فراهم می شود و این گرایش سرانجام به شکل گیری فرآیند رشدی کژ رفتار و ناپایدار می انجامد.

ب. در کشورهای نفتخیز تمرکز قدرت سیاسی و اقتدار طلبی توأم با درآمد نفت و آثار آن بر فرآیند انباشت به نحو اجتناب ناپذیری به اعوجاج فرآیند رشد منجر می شود. درآمد نفت اگرچه در کوتاه مدت جریان رشد را تسریع و تسهیل می کند، اما این فرآیند خصلت پایداری ندارد و در بلندمدت نمی تواند تداوم یابد. استقرار نظام های دموکراتیک و مشارکت وسیع سیاسی از لحاظ بهره مندی اقشار مختلف

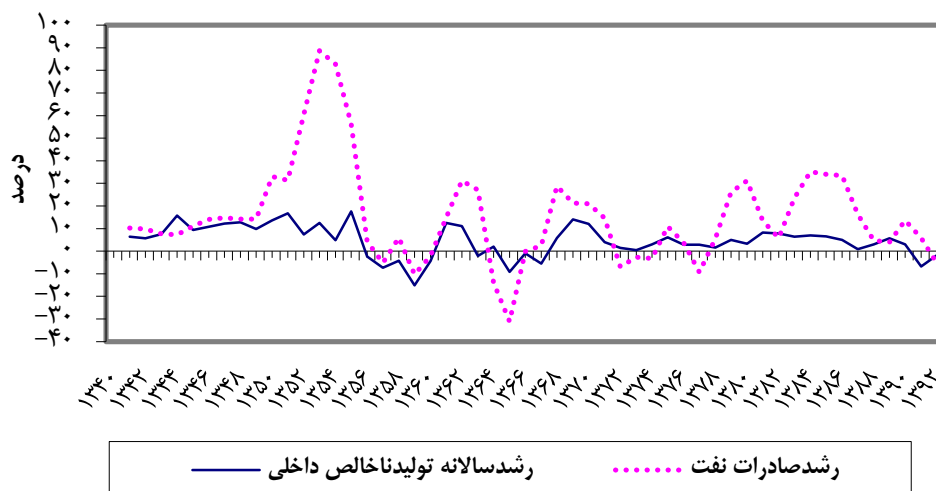
از جریان رشد، توزیع درآمد و توسعه صنعتی می تواند توازن بیشتری ایجاد کند (مسعود کارشناس ۱۹۹۰، هوشنگ امیراحمدی ۱۹۹۰).^۳

و سرانجام سال های بعد از انقلاب که می توان آن را به دودوره سال های جنگ و سال های بعد از آن تفکیک کرد. در همین حال شواهد موجود شده نشان می دهد که در همه سال های بعد از رونق نفتی ۱۳۵۳ تا کنون عملکرد اقتصادی کشور همواره خصلتی نوسانی داشته است و از دیدگاه منابع رشد اقتصادی نیز نیروی کار و سرمایه در تولید سهم مسلط را داشته و سهم بهره وری کل عوامل در این فرآیند عموماً ناچیز بوده است. در همین حال، شواهد آماری موجود حکایت از آن دارد که بین چرخه های درآمدهای صادراتی نفتی و رشد اقتصادی در ایران نوعی درهم تنیدگی و هم پیوندی وجود دارد و این مطلب را می توان در تغییرات درآمد نفت و تولید ملی در دوره های رکود و رونق از اواخر دهه ۱۳۵۰ به این سو و در برآزش نزدیک آنها به وضوح مشاهده کرد.

^۳ دکتر محمد علی همایون کاتوزیان چگونگی شکل گیری استبداد نفتی و کیفیت تحولات اقتصادی و اقتصاد سیاسی سال های دهه ۱۳۴۰ تا وقوع انقلاب اسلامی را چنین تبیین و تصویر کرده است: « از سال ۱۳۴۳ مهمترین عامل مؤثر در چگونگی زندگی و کار، رشد و سپس انفجار عواید نفت بود. عوامل دیگری نیز در کار بود؛ اما در صورت نبود نفت، نقش و تأثیر آنها بسیار متفاوت می بود. بدون عواید رشد یابنده نفت - و رشد اقتصادی مجازی که به دنبال داشت - تلاش برای برقراری استبداد ایرانی، لااقل به طور کامل موفق نمی شد: بودجه کافی برای خریدن همکاری، رضایت، و همدستی (یا صرفاً سکوت) گروه های مختلف اجتماعی و افراد وجود نمی داشت؛ و یا تأمین هزینه استراتژی شبه مدرنیست توسعه اقتصادی امکان پذیر نمی بود. گذشته از آن، به واسطه نیازهای نظامی و مالی رژیم، وابستگی آن به قدرت های غربی و به ویژه آمریکا بیشتر می بود و توانایی رژیم در برقراری دوستانه با شوروی، چین، و کشورهای مشابه کم تر و بالعکس تجارت خارجی و حضور اقتصادی سرمایه و نیروی کار خارجی کمتر می بود. در یک کلام قدرت دولت بسیار کم تر و استقلال اقتصاد سیاسی از قدرت دولت بسیار بیشتر بود. نفت عاملی مستقل از کل بافت اقتصادی - اجتماعی بود. سوء استفاده از آن، به رشد نابرابر قدرت خرید شهری و تغییرات اساسی در ساختار اقتصادی منجر شد؛ کشاورزی و جامعه روستایی ایران را تقریباً از میان برد؛ تحرک اجتماعی و جغرافیایی را به سرعت بالا برد؛ موجب بروز مشکلات شهری، منطقه ای و محیط زیستی در ابعاد غیر قابل تصور شد؛ قشرهای سنتی و پائین اجتماع را به شبه مدرنیست های صرفاً مصرف کننده بدل کرد؛ برخی حرفه ها و صنایع را نابود کرد و یا از رونق انداخت و برخی دیگر را رونق و گسترش داد؛ انتظارات اجتماعی و مادی را که چه بسا برآورده نمی شد بالا برد؛ سنت های فرهنگی و روابط قومی را زیر پا نهاد، بی آنکه جانشین مناسبی برای آنها بیابد؛ تنگناها و عدم تعادل های حادی را در بین و در داخل بخش ها و نهادهای اقتصادی مختلف پدید آورد؛ دولت را از جامعه جدا کرد که یافتن مانند آن در تاریخ بشری دشوار است؛ مرگ و نقص عضو ناشی از تصادفات، حملات قلبی، و خونریزی مغزی را به نحو چشمگیری افزایش داد؛ اختلالات مغزی، افسردگی و خودکشی را در مقیاسی وسیع به ارمغان آورد. اینها عمده بهایی بود که در راه پیشرفت ایران به سوی اهداف کاملاً تخیلی از قبیل بدل ساختن ایران به پنجمین قدرت صنعتی دنیا و تحقق تمدن بزرگ پرداخته شد. »

کاتوزیان، محمد علی همایون. اقتصاد سیاسی ایران، از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، نشر مرکز، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۷ (چاپ اول در دو جلد، پایپروس، ۱۳۶۶، ۱۳۶۸)

نمودار ۱- چرخه های رشد اقتصادی و درآمدهای صادراتی نفت در ایران (۱۳۹۲-۱۳۴۰)
(رشد سالانه درصد)



جدول ۱- رشد اقتصادی ایران در نیم قرن اخیر

متوسط نرخ رشد سالانه تولید ناخالص داخلی حقیقی (٪) الف			
	انحراف معیار	میانگین	
قبل از انقلاب			
قبل از سال های رونق نفتی	۳/۵	۱۰/۶	۱۳۵۱-۱۳۳۹
سال های رونق نفتی	۷/۶	۸/۰	۱۳۵۶-۱۳۵۲
دودهه آخر حکومت رژیم سابق	۶/۲	۹/۰	۱۳۵۷-۱۳۳۹
بعد از انقلاب			
سال های جنگ	۸/۹	-۱/۳	۱۳۶۷-۱۳۵۹
برنامه اول	۵/۴	۷/۵	۱۳۷۲-۱۳۶۸
برنامه دوم	۱/۷	۳/۳	۱۳۷۸-۱۳۷۴
برنامه سوم	۲/۰	۶/۱	۱۳۸۳-۱۳۷۹
برنامه چهارم - سال های رونق نفتی	۲/۶	۴/۵	۱۳۸۸-۱۳۸۴
سه سال اول برنامه پنجم	۴/۹	-۱/۹	۱۳۹۲-۱۳۹۰
عملکرد رشد در سال های استقرار جمهوری اسلامی	۶/۲	۲/۶	۱۳۹۲-۱۳۵۸
نیم قرن اخیر	۹/۶	۴/۹	۱۳۹۲-۱۳۳۹

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

الف. به قیمت های ثابت سال ۱۳۷۶

جدول ۲- چرخه های رونق و رکود

(متوسط سالانه دوره - درصد)

درصد تغییر درآمد نفت	درصد تغییر تولید ناخالص داخلی بدون نفت	درصد تغییر تولید ناخالص داخلی واقعی	
دوره های رونق			
۵۱/۲	۷/۴	۱۱/۸	۱۳۶۱-۱۳۶۲
۲۱/۰	۱۰/۲	۱۰/۷	۱۳۶۸-۱۳۷۰
۲۷/۶	۷/۱	۶/۱	۱۳۷۵
۲۱/۷	۶/۰	۵/۶	۱۳۷۹-۱۳۸۷
۳۰/۰	۴/۷	۴/۴	۱۳۸۹-۱۳۹۰
دوره های رکود			
-۹/۹	-۰/۹	-۷/۸	۱۳۵۷-۱۳۶۰
-۳۱/۱	-۱/۷	-۳/۱	۱۳۶۳-۱۳۶۵
-۱۰/۱	-۷/۸	-۵/۵	۱۳۶۷
-۶/۶	۱/۳	۱/۰	۱۳۷۲-۱۳۷۳
-۲۷/۸	۳/۶	۲/۸	۱۳۷۶-۱۳۷۷
-۲۳/۶	-۱/۰	-۴/۳	۱۳۹۱-۱۳۹۲

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. تولید ناخالص داخلی به قیمت های ثابت ۱۳۷۶

طی این دوران، ساختارهای نهادی و انگیزشی نامناسب، اعوجاج قیمت ها، ناهماهنگی سیاست ها، ابتلائات ناشی از رانت جوئی و رانت خواری، جنگ ایران و عراق از جمله عواملی قلمداد شده است که در شکل گیری عملکردهای رشد و تداوم وابستگی به نفت (به رغم برخورداری از منابع طبیعی فراوان و آهنگ نسبتاً سریع انباشت سرمایه های فیزیکی و انسانی) تأثیرگذار بوده است. در همین حال در جریان فراز و فرودهای طی این سال ها هر وقت وضعیت مطمئن تری از لحاظ نهادی و اقتصادی و همچنین شرایط مناسب تری برای کاهش هزینه معاملات، عقلانی شدن قیمت ها و مشارکت بیشتر بخش خصوصی ایجاد شده است همزمان زمینه مساعدتری نیز برای دستیابی به رشدهای سریع تفرافهم گردیده است (جلالی نائینی ۲۰۰۷).

اقتصاد ایران: وابستگی به نفت و ساختار صنعتی - تجاری

اهمیت و سلطه بخش نفت رادراقتصاد ایران به وضوح می توان درسهم و نقش آن در تراز تجاری و پرداخت های خارجی کشور مشاهده کرد. سهم این بخش در مجموع صادرات کشور در پنج برنامه

توسعه که از سال ۱۳۶۸ در کشور به اجرا درآمده است، به رغم تحولات شرایط داخلی و خارجی، در همه حال و به طور متوسط حول وحوش ۸۰ درصد متغیر بوده است. این سهم تنها در دوره هایی که بهای نفت به شدت فرو افتاده (مثلاً سال ۱۳۷۷) تا حدودی تقلیل یافته است. به همین سان، درآمدهای نفتی عموماً بیش از نیمی درآمدهای بودجه را تشکیل می داده است (در برنامه های توسعه یادشده متوسط سهم درآمدهای نفتی در بودجه بیش از ۵۵ درصد بوده است).

جدول ۳- ضرائب همبستگی رشد اقتصادی و تغییرات درآمدهای نفتی در نیم قرن اخیر

قبل از انقلاب		
۱۳۵۶ - ۱۳۵۲	+۰/۵۹	برنامه پنجم پیش از انقلاب - سال های رونق نفتی
۱۳۵۷ - ۱۳۴۱	+۰/۳۱	دوده آخر حکومت رژیم سابق
بعد از انقلاب		
۱۳۶۷ - ۱۳۵۹	+۰/۶۴	سال های جنگ
۱۳۷۲ - ۱۳۶۸	+۰/۶۱	برنامه اول
۱۳۷۸ - ۱۳۷۴	+۰/۴۷	برنامه دوم
۱۳۸۳ - ۱۳۷۹	-۰/۹۰	برنامه سوم
۱۳۸۸ - ۱۳۸۴	+۰/۷۹	برنامه چهارم - سال های رونق نفتی
۱۳۹۲ - ۱۳۹۰	+۰/۴۰	سه ساله اول برنامه پنجم
۱۳۹۲ - ۱۳۵۸	۰/۶۰	سه دهه اول جمهوری اسلامی
۱۳۸۶ - ۱۳۴۱	+۰/۵۳	مجموع دوره

مأخذ: محاسبات براساس اطلاعات انتشار یافته بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام شده است.

توضیح: درآمدهای نفتی معادل میانگین متحرک سه ساله صادرات نفت و به میلیون دلار

با وجود رشد نسبی صادرات غیرنفتی در چند سال اخیر، تحولات اقتصادی- صنعتی دهه های گذشته در مجموع چندان نتوانسته است موجبات گسترش و تعمیق جریان پیشرفت صنعتی و متنوع شدن اقتصاد کشور را فراهم آورد و عملکرد اقتصاد کشور از این دیدگاه حتی از سایر کشورهای خاورمیانه نیز عموماً نازل تر بوده است. کافی است توجه شود که طی همین سال ها ترکیه و تونس توانسته اند در برخی از مقاطع زمانی، سهم صادرات صنعتی خود را به حدود ۷۵ تا ۸۰ درصد افزایش دهند و یا مصر و مراکش به سهم نظیری حول وحوش ۳۰ درصد دست یافته اند و در مقایسه با ایران در وضعیت و جایگاه بالاتری قرار گرفته اند (حکیمیان، ۲۰۰۸). در سال ۲۰۱۳ میلادی در یک نگاه تطبیقی سهم

صادرات صنعتی در مجموع صادرات چهار کشور ایران، ترکیه، مالزی و کره جنوبی مرتباً ۲۰/۹، ۷۶/۱، ۶۰/۷ و ۸۵/۹ درصد بوده است.^۴

با این توصیف، کندی فرآیند توسعه صنعتی و جریان متنوع شدن ساختار تولیدات و فعالیت ها و در نتیجه تداوم وابستگی کنونی به نفت از شمار مهمترین حوزه های چالشی اقتصاد ایران در بلندمدت محسوب می شود. بخش صنعت ایران هم اکنون در تولید و تجارت باتنگاهای بنیادی و مشکلات گوناگونی روبه رو است:

- صنعت ایران در اغلب رشته ها کهنه و قدیمی است و از تحولات جدید تکنولوژیک به دور مانده است. نیروی انسانی شاغل در آن به نسبت زیادی یا بیسواد یا کم سواد است و توانایی پذیرش و کارکردن با ابزار تکنولوژیک پیشرفته و هماهنگی با روش های جدید تولید را ندارد.
- مقیاس تولید صنعتی حتی در حد تقاضای بازار داخلی محدود و کوچک اندازه است و به هیچ روی توانایی برای حضور در بازار رقابتی جهان معاصر و آینده را ندارد.
- کیفیت تولید محصولات پائین تر از کالاهای مشابه دیگر کشورهاست و قیمت آن تحت شرایط انحصار و حمایت های یارانه ای دولت حتی در بازار داخلی توان رقابت با محصولات مشابه خارجی را ندارد و از شکل گیری قاچاق و تأثیر گذاری آن در بازارهای کشور زیر فشار مداوم قرار دارد. چنین صنعت و تولیداتی به طور بدیهی از تحرک در بازارهای خارجی ورشد صادراتی به دور بوده و آینده ای روشن و شکوفا برای آن پیش بینی نمی شود.
- تجارت خارجی کشور به ویژه در عرصه بخش صنعت و فعالیت صادرات کالاهای صنعتی با مشکل بنیادی وابستگی به درآمدهای نفتی و تأمین نیازهای آن از طریق این درآمدها مواجه و درگیر است چنانکه همواره در نوسانات درآمدی صادرات نفت بیش از سایر بخش های اقتصادی کشور، این بخش صنعت بوده است که از نظر تأمین مواد اولیه و واسطه ای و به ویژه کالاهای سرمایه ای و قطعات مورد نیاز عکس العمل منفی نشان داده و از حرکت باثبات و منسجم باز مانده است. در نتیجه چنین صنعتی در بازار رقابتی امروز جهان قادر نیست به تعهدات خویش در قبال خریداران خارجی، حتی در همین اندازه محدود نیز عمل نماید و اغلب بازار بیرونی خود را از دست می دهد و تلاش مجدد برای یافتن مشتریان جدید، سخت و دشوار و پرهزینه می شود.
- مجموع صادرات صنعتی کشور (بدون احتساب پتروشیمی یا به عبارت دیگر صادرات محصولات متصل به نفت) در دهه اخیر به زحمت حول و حوش ۸ درصد (به طور متوسط)

^۴ WTO 2014, Trade Profiles, Geneva

مجموع صادرات کالایی کشور بوده است و واردات آن برای استمرار تولید - و بیشتر برای پوشش بازار داخلی - عموماً بیش از دو برابر صادرات آن نیاز ارزی برای کشور دارد و در نتیجه موازنه ارزی در این بخش از اقتصاد ایران، همانند دوی بخش کشاورزی و خدمات همواره منفی بوده و کمکی به اقتصاد کشور و انباشت سرمایه و سرمایه‌گذاری برای ظرفیت گسترش، رشد تولید و بزرگ شدن اندازه واحدها نمی‌کند.

○ تکیه بر واحدهای کوچک مقیاس با منطق دستیابی به بازده سریع و به منزله یگانه راه پاسخ به چالش اشتغال و اشتغال زایی بدون درک ضرورت درهم آمیختگی تولیدی در ساختارهای بالنده صنعتی و اهمیت استفاده از مقیاس بزرگ تولید در صنایع، برپایی و تقویت مجتمع های صنعتی - تجاری رقابتی، برای دستیابی به تولیدات انبوه با هدف گسترش صادرات و این مطلب که رشد و گسترش صنایع کوچک و خوشه‌های صنعتی فقط در پیوند با تقاضای واحدهای بزرگ تولیدی - صادراتی معنادار است سبب شده است که بیش از ۹۵ درصد از واحدهای تولیدی کشور با ارزش افزوده‌ای ناچیز - مجموعاً در حد ۲۵ تا ۳۰ درصد کل ارزش افزوده بخش صنعت - به گونه‌ای غیر کارآمد به حیات پژمرده و روزمره خود ادامه دهند و بدون تلاش آینده‌نگرانه در شرایط دور بودن از بازار خارجی به تولید کالاهایی ساده و اکثراً با کیفیت نازل مبادرت ورزند که در آینده حتی در بازار داخلی کشور نیز برای آن فایده و سودآوری متعارفی قابل تصور نیست.

○ صادرات کنونی ایران، حتی در بخش پتروشیمی، اکنون به حلقه‌های اولیه تولید وابسته است. به جز نفت خام که عموماً ۸۰ درصد صادرات کشور را در بر می‌گیرد، تقریباً یک پنجم از صادرات غیر نفتی کشور مستقیماً به محصولات خام کشاورزی و معدنی مربوط می‌شود. کالاهای صنعتی بدون احتساب پتروشیمی (اندکی کمتر از ۴۵ درصد از صادرات غیر نفتی) شامل فرآورده‌های چون منسوجات و پوشاک، فلزات معمولی و سایر محصولات ساده است و فقط حدود ۴ یا ۵ درصد مجموع صادرات غیر نفتی کشور به ماشین‌آلات برقی و وسایل نقلیه زمینی و قطعات که تولیدی پیشرفته تر دارند اختصاص دارد.

○ سهم ایران در صادرات کالایی جهان در سال های ۲۰۰۰ میلادی به بعد که بیشترین درآمد نفتی در دهه اخیر نصیب ایران شده است، حول و حوش ۰/۵ درصد و بدون نفت حدود ۰/۷ تا ۰/۱ درصد بوده است.

جدول ۴- تراز تجارت ایران (ارقام به میلیون دلار)

۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	
۹۳۰۱۵	۹۸۰۳۴	۱۴۵۵۱۷	۱۱۲۷۸۷	۸۸۳۲۶	۱۰۱۲۸۹	۹۷۶۶۷	۷۶۱۹۰	۶۴۵۲۵	صادرات کالایی
۶۴۷۸۹	۶۸۱۳۵	۱۱۸۸۶۱	۹۰۱۹۱	۶۹۹۵۷	۸۶۶۱۹	۸۴۵۰۵	۶۴۶۶۵	۵۵۷۹۱	نفت
۲۸۲۲۶	۲۹۸۹۹	۲۶۶۵۶	۲۲۵۹۶	۱۸۳۶۹	۱۴۶۷۰	۱۳۱۶۲	۱۱۵۲۵	۸۷۳۴	غیرنفتی
۶۰۰۴۷	۶۷۰۵۸	۷۷۷۲۹	۷۵۴۵۸	۶۹۲۴۷	۷۰۱۷۵	۵۸۲۴۰	۴۹۹۸۷	۴۳۳۸۱	واردات کالایی
۳۲۹۶۸	۳۰۹۷۶	۶۷۷۸۸	۳۷۳۲۹	۱۹۰۷۹	۳۱۱۱۴	۳۹۴۲۷	۲۶۲۰۳	۲۱۱۴۴	تراز تجاری
-۳۱۸۲۱	-۳۷۱۵۹	-۵۱۰۷۳	-۵۲۸۶۲	-۵۰۸۷۸	-۵۵۵۰۵	-۴۵۰۷۸	-۳۸۴۶۲	-۳۴۶۶۷	تراز تجاری غیرنفتی
۶۵۹۳	۶۶۸۷	۸۲۲۱	۸۸۵۳	۸۰۷۴	۷۷۷۵	۶۹۲۹	۵۶۶۹	۴۹۹۹	صادرات خدمات
۱۳۲۸۳	۱۲۹۷۹	۱۶۹۵۲	۱۸۸۹۳	۱۷۶۵۶	۱۷۷۴۹	۱۵۳۵۷	۱۱۸۸۱	۱۰۸۴۰	واردات خدمات
-۶۶۹۰	-۶۲۹۲	-۸۷۳۱	-۱۰۰۴۰	-۹۵۸۲	-۹۹۷۴	-۸۴۲۸	-۶۲۱۲	-۵۸۴۱	خالص صادرات خدمات

مأخذ: بانک مرکزی ایران

جدول ۵- ترکیب صادرات غیرنفتی (ارقام به میلیون دلار - سهم درصد)

۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴		
۱۰۷۲۳	۱۰۶۱۵	۱۵۰۴۲	۹۶۷۴	۷۴۱۹	۷۵۷۹	۳۶۲۱	۲۱۹۹	۱۴۶۰	ارزش	پتروشیمی*
۳۴/۲	۳۲/۶	۴۴/۵	۳۶/۴	۳۳/۹	۴۱/۲	۲۳/۶	۱۷/۱	۱۴/۸	سهم	
۱۳۳۳۷	۱۴۳۸۰	۱۱۹۷۱	۹۹۸۹	۹۶۰۷	۷۲۰۵	۷۴۰۵	۷۰۷۷	۵۳۴۸	ارزش	صنعت
۴۲/۶	۴۴/۲	۳۵/۴	۳۷/۶	۴۳/۹	۳۹/۲	۴۸/۴	۵۵/۰	۵۴/۲	سهم	
۳۵۵	۴۷۵	۶۲۲	۵۸۸	۵۱۱	۴۳۳	۴۰۹	۵۷۱	۶۴۹	ارزش	فرش و صنایع دستی
۱/۱	۱/۵	۱/۸	۲/۲	۲/۳	۲/۴	۲/۷	۴/۴	۶/۶	سهم	
۳۳۸۶	۴۲۴۴	۳۷۲۷	۳۷۲۹	۲۹۵۴	۲۳۳۹	۲۶۵۰	۲۲۲۸	۱۸۰۹	ارزش	کشاورزی
۱۰/۸	۱۳/۰	۱۱/۰	۱۴/۰	۱۳/۵	۱۲/۷	۱۷/۳	۱۷/۳	۱۸/۳	سهم	
۳۵۳۲	۲۸۵۳	۲۴۵۶	۲۵۷۱	۱۴۰۱	۸۲۷	۱۲۲۷	۷۸۷	۵۹۳	ارزش	معادن
۱۱/۳	۸/۸	۷/۳	۹/۷	۶/۴	۴/۵	۸/۰	۶/۱	۶/۰	سهم	
۳۱۳۳۳	۳۲۵۶۷	۳۳۸۱۸	۲۶۵۵۱	۲۱۸۹۲	۱۸۳۸۳	۱۵۳۱۲	۱۲۸۶۲	۹۸۵۹	ارزش	صادرات غیرنفتی
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	سهم	

* شامل محصولات متصل به نفت از جمله پروپان مایع شده، متانول، اتیلن، بوتان مایع شده و...

مأخذ: بانک مرکزی و گمرک ج. ا. ایران

جدول ۶- ترکیب واردات (ارقام به میلیون دلار - سهم درصد)

۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴		
۳۵۹۰۰	۴۰۱۴۷	۴۳۵۵۰	۴۷۹۱۱	۳۸۸۱۳	۳۹۷۹۰	۳۲۹۷۹	۲۷۳۳۴	۲۵۴۲۳	ارزش	مواد اولیه و کالاهای واسطه ای
۷۲/۶	۷۵/۱	۷۰/۵	۷۴/۳	۷۰/۲	۷۱/۰	۶۸/۱	۶۵/۵	۶۴/۸	سهم	
۷۱۸۱	۷۷۸۸	۱۰۳۲۵	۹۴۸۶	۸۷۸۱	۹۷۳۴	۸۸۰۷	۸۲۲۶	۹۲۲۱	ارزش	کالاهای سرمایه ای
۱۴/۵	۱۴/۶	۱۶/۷	۱۴/۷	۱۵/۹	۱۷/۴	۱۸/۲	۱۹/۷	۲۳/۵	سهم	
۶۳۴۱	۵۵۱۶	۷۹۳۳	۷۰۵۲	۷۶۹۳	۶۵۱۸	۶۶۵۲	۶۱۶۳	۴۶۰۳	ارزش	کالاهای مصرفی
۱۲/۸	۱۰/۳	۱۲/۸	۱۰/۹	۱۳/۹	۱۱/۶	۱۳/۷	۱۴/۸	۱۱/۷	سهم	
۴۹۴۲۲	۵۳۴۵۱	۶۱۸۰۸	۶۴۴۴۹	۵۵۲۸۷	۵۶۰۴۲	۴۸۴۳۹	۴۱۷۲۳	۳۹۲۴۷	ارزش	واردات
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	سهم	

مأخذ: بانک مرکزی و گمرک ج. ا. ایران

جدول ۷- وابستگی تجاری

شمار کالاهای وارداتی	سهم در ارزش واردات (درصد)				شمار کالاهای صادراتی	سهم در ارزش صادرات (درصد)				سال
	۱۰۰ قلم اول	۵۰ قلم اول	۲۰ قلم اول	۱۰ قلم اول		۱۰۰ قلم اول	۵۰ قلم اول	۲۰ قلم اول	۱۰ قلم اول	
۵۴۹۶	۵۳/۷	۴۳/۳	۳۲/۰	۲۴/۷	۳۳۸۵	۷۶/۱	۶۳/۶	۴۵/۲	۳۲/۱	۱۳۸۸
۵۵۳۱	۴۴/۷	۳۵/۰	۲۴/۱	۱۶/۶	۳۳۳۶	۷۶/۷	۶۳/۶	۴۶/۱	۳۴/۶	۱۳۸۹
۵۴۸۲	۴۷/۴	۳۶/۹	۲۵/۴	۱۷/۰	۳۲۶۷	۷۹/۱	۶۶/۸	۵۰/۵	۳۵/۶	۱۳۹۰
۵۲۸۶	۵۴/۲	۴۴/۸	۳۳/۴	۲۴/۴	۳۴۱۷	۷۴/۴	۶۱/۴	۴۳/۵	۲۹/۵	۱۳۹۱
۵۲۳۰	۵۴/۲	۴۳/۳	۳۲/۵	۲۴/۷	۳۷۷۹	۷۴/۸	۶۱/۶	۴۵/۴	۳۱/۷	۱۳۹۲
۵۴۰۵	۵۰/۸	۴۰/۷	۲۹/۵	۲۱/۵	۳۴۱۷	۷۶/۲	۶۳/۴	۴۶/۱	۳۲/۷	میانگین دوره

مأخذ: بانک مرکزی و گمرک ج. ا. ایران

جدول ۸- رتبه ایران در شاخص توانمندسازی تجاری سازمان تجارت جهانی و مؤلفه های آن

کشور	رتبه کشور شاخص کلی توانمندسازی تجاری	دسترسی به بازار		ترتیب اداری در مرزها	زیربنها			شرایط محیطی
		دسترسی به بازار داخلی	دسترسی به بازار خارجی		فراهمی و کیفیت زیربنهای حمل و نقل	فراهمی و کیفیت خدمات حمل و نقل	فراهمی و کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات	
امارات	۱۶	۷۴	۱۳۰	۱۷	۱	۲۷	۲۳	۱۳
مالزی	۲۵	۷۵	۴۲	۳۳	۱۴	۲۶	۳۸	۲۷
ترکیه	۴۶	۳۴	۸۰	۴۴	۲۶	۳۶	۷۵	۵۶
ایران	۱۳۱	۱۳۸	۱۳۳	۱۱۹	۶۵	۹۰	۱۰۳	۱۲۵

Source: World Economic Forum, Global Enabling Trade Report 2014

نمودار ۲- موقعیت ایران در مؤلفه های شاخص توانمندی تجاری سازمان تجارت جهانی



توسعه اقتصادی- صنعتی فرآیندی متضمن رشد، تغییرات ساختاری در زمینه های اقتصادی و اجتماعی و از جمله در ترکیب تولید، اشتغال و تجارت و همچنین پیشرفت و تحول در فناوری است. تحقق هدف هایی چون کسب قدرت اقتصادی و سیاسی جهت حفظ استقلال ملی، تنوع بخشیدن به ترکیب تولید کالاها، انجام مبادلات و دادوستد متقارن و عادلانه با دیگر کشورها، افزایش انعطاف پذیری و همزمان کاهش آسیب پذیری اقتصادی، گسترش طیف فعالیت ها و انواع خدمات مولد وابسته به بخش های مدرن و ایجاد اشتغال و درآمد کافی برای نیروی کار، و در نهایت بهبود وضع زندگی عموم مردم تنها از راه رشد و توسعه بخش صنعت در اقتصاد ملی و جریان صنعتی شدن و از جمله ارتقای جایگاه و اعتبار تجاری آن در بازارهای جهانی امکان پذیر است. این فرآیند نه تنها در ایران، بلکه در همه

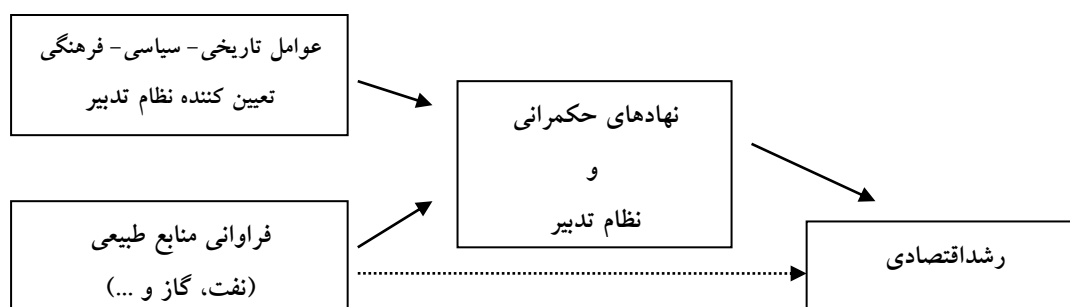
کشورهای جهان ونه تنها در دهه های اخیر بلکه از آغاز انقلاب صنعتی قرن هجدهم میلادی تا آینده قابل پیش بینی، جریان تعیین کننده بوده و خواهد بود. دسترسی به امیدها و آرزوهای کشورهای کم رشد جهان که تحقق آن در افق های نزدیک و قابل پیش بینی به احتمال زیاد تنها برای معدودی از این کشورها - واز جمله برای ایران - قابل تحقق است، بدون رشد و توسعه اساسی و همه جانبه بخش صنعت و زیربنای فیزیکی، علمی، تخصصی، اجتماعی و فرهنگی مربوط به آن میسر نخواهد شد. این بدان معنا است که امکانات مادی بالقوه و فرصت های ژئواکونومیک ایران همواره برای رشد اقتصادی - اجتماعی، صنعتی شدن و توسعه صادرات بسیار با اهمیت بوده است. عدم استفاده از این امکانات و فرصت ها همچنان که هم اکنون مشاهده می شود، می تواند شرایط بحران زایی در کشور ایجاد کند که در نهایت استقلال ملی و موجودیت کشور را تهدید و مخاطره روبرو سازد.

تجربه صنعتی شدن کشورها به ویژه در نیم قرن اخیر مؤید آن است که (۱) تداوم فرآیند توسعه صنعتی به نحوی محتوم در گرو اتصال به تقاضا در بازارهای منطقه ای و بین المللی است و در شرایط نوین اقتصاد جهانی و شکل گیری شبکه های تولید و تجارت و درهم تنیدگی جریان های مالی و سرمایه ای، انتقال فناوری و روانه های تجاری، گسترش و تعمیق صنعتی شدن ناگزیر باید با تعامل و مناسبات روبه رشد و گسترده با حوزه های بالنده تولید و تجارت در جهان ارتباط سازواره ای برقرار سازد؛ (۲) استراتژی توسعه صادرات، سکوی صادراتی و بسته های تشویقی و پشتیبانی از صادرات به معنای اخص کلمه از شمار سیاست های صنعتی محسوب می شود و ناگزیر در اکثر موارد الزامات و چالش های آن با ضرورت ها و چالش های توسعه صنعتی انطباق داشته و به تعبیر وسیع تراز مبنای و قانونمندی های حاکم بر فرآیند رشد اقتصادی و پیشبرد اثبات و مداوم آن تبعیت می کند. با این توصیف سطح و آهنگ درهم آمیزی محدود و غیر متقارن اقتصاد ایران با اقتصاد جهانی به ویژه با حوزه های تولید و تجارت بالنده جهان را در سال های گذشته و در وضعیت کنونی، باید از دیدگاه آسیب شناسی از شمار محدودیت های تعیین کننده جریان رشد بلند مدت کشور قلمداد کرد.

تنگناهای نظام تدبیر و اقتصاد سیاسی رشد: موقعیت ایران

در ادبیات جدید توسعه و در فرضیاتی که در سال های اخیر برای تبیین پدیده پاراداکس فراوانی و یا به عبارت دیگر پدیده کم رشدی کشورهای نفت خیز تدوین شده عموماً نهادها، نظام تدبیر و کیفیت آن از موضوعاتی بوده است که بسیار بر آن تکیه شده است. نظام تدبیر به گونه های مختلفی تعریف شده، لیکن قدر مسلم آن است که ساختار حکمرانی یا نظام تدبیر مفهومی چند بُعدی است و مقولاتی چون استقرار چارچوب های حقوقی و قانونی روشن و با ثبات، حکومت قانون، اهلیت و شایستگی دولت،

انضباط مالی، بودجه ای و پولی، توازن و تعادل بخش های نهادی (دولت و بازار) در اقتصاد ملی، شفافیت و پاسخگویی، نظام های تصمیم سازی و تصمیم گیری کارآمد و محاذی و تعامل سازنده بین دولت و جامعه مدنی و نظایر آن رادبرمی گیرد. دررتبه بندی های کشورها که بابکارگیری شاخص های نظام تدبیرانجام شده، اقتصادهای نفتخیزعموماًرتبه و موقعیت بسیارضعیف و پائینی داشته اند.^۵



نمودار ۳- فراوانی منابع، نظام تدبیر و رشد اقتصادی

ساختارهای حکمرانی غیرمعطوف به رشد و نظام های تدبیر نامناسب از شمار ویژگی های تاریخی اکثر کشورهای نفتخیز کنونی محسوب می شود به این معنا که این ابتلائات پیش از کشف و توسعه منابع نفت و گاز نیز عموماً در عرصه سیاسی و اجتماعی این کشورها وجود داشته است. اما اکنون فرضیه های جدید و به تبع و براساس آن، شواهدی مطرح شده که دلالت بر آن دارد که وابستگی به نفت از مسیرهای گوناگون اسباب کاهش کیفیت نهادها، نهادزدایی و تضعیف ساختارهای حکمرانی و نظام تدبیر در این کشورها فراهم می آورد، و با این تعبیرات نفت و گاز در چرخه ای معیوب، تله ای برای رشد و پیشرفت این کشورها ایجاد می کند.

رانت منابع طبیعی را می توان نعمتی خداداد قلمداد کرد به این اعتبار که امکانی برای دولت ایجاد می کند که بدون مالیات ستانی و لطمه به انگیزه های تولیدی بابر داشت و تخصیص آن به سرمایه گذاری و عمران و واردات کالاهای سرمایه ای زمینه های تسریع و تسهیل جریان رشد اقتصادی را فراهم آورد. پیشرفت شتابان کشورهای نظیر ایالات متحده، کانادا، استرالیا و آرژانتین در نخستین عصر طلایی رشد (۱۸۷۰-۱۹۱۳) بر همین پایه استوار بوده است (Lewis ۱۹۷۸). به همین نحو نیز تا دهه ۱۹۶۰ میلادی در مقایسه میانه درآمد سرانه کشورهای در حال توسعه غنی و فقر از لحاظ منابع طبیعی

^۴ Daniel Kaufmann and Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008

تفاوتی در حد ۵۰ درصد وجود داشته است. با وقوع شوک های نفتی و به خصوص از دهه ۱۹۸۰ تا اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی این روند تغییر و تحولاتی معکوس گردید (Carneiro ۲۰۰۷).

عملکرد ضعیف اقتصادی کشورهای در حال توسعه نفتخیز به گونه ای با اتصال این کشورها به رانت منابع و دو ویژگی مهم ناشی از آن مرتبط است. نخست رقابت برای تصاحب رانت های نفتی (از جمله بین جناح های سیاسی) و شکل گیری دولت های رانتیر است که تلاش و میل معطوف به ایجاد ثروت از راه تولید را (که فرآیندی زمان بر است) سرکوب کرده و به سمت ترجیح تحصیل رانت که متضمن منافع فوری سیاسی و اقتصادی برای دست اندرکاران است منحرف می سازد (Auty ۲۰۰۱).

و دود دیگری از گیزه دولت های رانتیر برای ادامه حیات و سرکار ماندن است که با بهره گیری از رانت تحصیل شده، برای جلب پشتیبانی گروه های ذی نفع قدرتمند و با اقدام به حامی پروری بده بستان های سیاسی خود را پی می گیرند و این فرآیند بر چگونگی توزیع رانت تأثیر می گذارد.^۶

^۶ داگلاس نورث در چارچوب مفهومی نوین خود برای تفسیر تاریخ و توضیح و تبیین علل عقب ماندگی و پیشرفت جوامع بشری، نظامات اجتماعی را به طور عمده به دو گروه تقسیم می کند: (۱) نظامات دسترسی محدود (Limited Access Orders) به نظاماتی اطلاق شده که در آن با اعمال محدودیت های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی امکانات و زمینه هایی برای تولید رانت ایجاد می شود و سپس با استفاده و توزیع رانت های ایجاد شده و همچنین تنگ کردن دایره دسترسی به منابع، انحصاری نمودن فعالیت ها و اعطای امتیازات در شبکه ای از ارتباطات نوعاً شخصی و یا گروهی، ائتلاف بین جناح ها، افراد قدرتمند، نخبگان سیاسی و نظامی شکل می گیرد و شرایط بهره مندی آنها از این گونه رانت ها و امتیازات و پابندی و تعهدشان به نظم اجتماعی موجود فراهم می شود. این نوع نظامات اجتماعی قدمتی چند هزار ساله دارند و کشورهای در حال توسعه به خصوص تولیدکنندگان و صادرکنندگان نفت را با ویژگی هایی که دارند باید عموماً در این گروه طبقه بندی کرد. شرایط و ابتلائات کشورهای نفتخیز در حال توسعه از لحاظ ساختارهای حکمرانی، تعریف، تضمین و اعمال حقوق مالکیت، آزادی مطبوعات، حکومت قانون، محدودیت آزادی های مدنی، دولت های رانتیر، رقابت جناح های سیاسی بر سر دستیابی به منابع و رانت های نفتی... به وضوح مبین انطباق وضعیت آنها با مشخصه های این نوع نظامات اجتماعی است؛ (۲) نظامات دسترسی باز (Open Access Orders) متضمن ساختارهای نهادی است که در آن رقابت، در جبهه سیاسی و اقتصادی، نقش محوری دارد و تعامل این دو با نوعی هم افزایی توأم است. احترام به حقوق مالکیت، حکومت قانون، مردم سالاری، نظام های انتخاباتی آزاد، ساختارهای حکومتی شفاف و پاسخگو، وجود سازمان ها و نهادهای ناظر بر عملکرد دولت و نظایر آن از شمار مشخصه های این نوع نظم اجتماعی است که پیدایی و تکامل آن در دوسده اخیر به منزله عامل اصلی پیش افتادن اکثر کشورهای پیشرفته صنعتی با ساختارهای نهادی دموکراتیک قلمداد شده است. این نظریه از دیدگاه راهبردها و سیاست های توسعه این معنا را متضمن است که بسته های راهبردی - سیاستی وارداتی که عموماً از سوی نهادهای بین المللی برای کشورهای در حال رشد و با اقتباس از تجربه توسعه در مغرب زمین توصیه شده (جمع واشنگتنی یا بسته های تعدیل ساختاری - اقتصادی) از منظر هماهنگی ظرف و مظلوف و فرآیند با نظامات اجتماعی دسترسی محدود و تعادل های درونی آن سازگاری ندارد و از همین روی پذیرش آن با مقاومت حکمرانان و گروه های ذی نفع مواجه شده و در عمل نیز عموماً اجرای آن به شکست انجامیده است (North et al. ۲۰۰۶).

نتیجه ویژگی های یادشده شکل گیری انحرافات واعوجاج هایی است که اقتصاد های نفتخیز را از مسیرطبیعی پیشرفت وصنعتی شدن خارج کرده وساختاروابسته وشکننده اقتصادی شان را بسی وابسته تر وشکننده تر می سازدوسرانجام نیزبه فروکاهی شدیدکیفیت نظام تدبیردراين کشورها منجر و منتهی شده، آثارمنفی ماندگاری را برجریان رشدبلندمدت آنها به جای می گذارد.

گونه شناسی اقتصادسیاسی کشورهای صادرکننده نفت

ویژگی های سیاسی	متضمنات نهادی	متضمنات اقتصادی
دموکراسی پیشرفته: نظام حزبی باثبات اجماع ووافق اجتماعی درطیف وسیع بوروکراسی قوی، شایسته، مستقل وغیرسیاسی رای دهندگان دانش آموخته	افق زمانی بلندمدت ثبات سیاسی، شفافیت رقابت ورقابت پذیری، هزینه های معاملاتی اندک بخش خصوصی- تجاری نیرومند، موازنه وتعادل بین گرایش به تثبیت وضعیعت وثبات سازی و گرایش به هزینه ومصرف	تمایل به پس اندازوامکان تحقق آن اداره نوسانات، هموارسازی هزینه ها، تثبیت و ثبات سازی انتقال رانت به مردم ازطریق ارائه خدمات اجتماعی، بیمه وانتقالات مستقیم
(نروژ، آلاسکا، آلبرتا)		
دموکراسی جناحی: ضعف وی بی ثباتی نسبی نهاددولت واحزاب درقیاس با قدرت تأثیرگذاری گروه های ذی نفع تکیه به وابستگان رژیم وحامی پروری به منزله ابزاری برای پشتیبانی ازرژیم سیاسی وبقای آن نابرابری های گسترده ونبودوافق اجتماعی بوروکراسی ونظام قضایی غیرمستقل وسیاسی	افق زمانی کوتاه مدت بی ثباتی سیاستی، عدم شفافیت، هزینه های معاملاتی زیاد سهم بی تناسب وزیاددولت درتولید بخش خصوصی غیرنفتی ضعیف (ازلحاظ سیاسی)، ساختار های غیرمعطوف به اتخاذ واعمال سیاست های تثبیت وضعیعت وثبات سازی، رقابت های جناحی برای اتصال مستقیم به بودجه و هزینه های دولتی وبهره مندی ازرانت های نفتی	تمایل زیاد به مصرف وهزینه کردن منابع بودجه وهزینه های دولتی هم راستا با چرخه های تجاری، بی ثباتی انتقال رانت ازطریق یارانه ها به گروه های ذی نفع وعموم مردم، اعوجاج های سیاستی، سهم زیاد اشتغال دولتی
(کلمبیا، ونزوئلا)		
استبداد قیم مآبانه (نظام خودکامه شهپدیری) دولت با ثبات، تکیه برسنت به منزله مبنای اصلی مشروعیت نظام وحفظ وتداوم آن با اتکای به توزیع رانت چیرگی روابط برضوابط ملی گراییی ودخالت عناصرفرهنگی درشکل گیری وفاق اجتماعی بوروکراسی به منزله پایگاهی برای عرضه خدمات عمومی وشغل های دولتی	افق زمانی بلندمدت ثبات سیاسی، عدم شفافیت رقابت پذیری اندک، هزینه های معاملاتی زیاد سهم بی تناسب وزیاددولت درتولید گرایش رانت جویی ورانت خواری نیرومندواتصال مستقیم به بودجه وهزینه های دولتی، بخش خصوصی نحیف	بودجه وهزینه های دولتی هم راستا با چرخه های تجاری حرکت درمسیر هزینه ای ناپایداردربلندمدت خطربروزبحران های سیاسی ساختار غیرمتنوع تولیدی وتجاری
(عربستان سعودی، کویت)		
استبدادمعطوف به اصلاحات دولت باثبات، تکیه مشروعیت دولت به توسعه و عملکردان اجماع ووافق اجتماعی حول محورتوسعه واهداف آن تشکل های نیرومندوفعال دربخش های تجاری غیرنفتی بوروکراسی غیرسیاسی ومستقل	افق زمانی بلندمدت ثبات سیاسی، عدم شفافیت نهادسازی درجهت تقویت رقابت ورقابت پذیری وکاهش هزینه های معاملاتی ساختار های معطوف به تثبیت وضعیعت وثبات سازی وممانعت ازبروزبیماری هلندی	اداره نوسانات درآمدی، هموارسازی هزینه های دولت وثبات سازی توسعه بخش خصوصی ونقش مکمل دولت در سرمایه گذاری مدیریت نرخ ارزبرای محدودکردن اثر بیماری هلندی
(اندونزی دردوره حکومت سوهارتو)		
استبدادیغماگر دولت بی ثبات، اتکای به نیروی نظامی برای تداوم حیات سیاسی نیودسازوکار های وفاق سازی تولیدوتوزیع رانت به منزله کارکرد اصلی بوروکراسی؛ نظام قضایی فاسد نهادهای مدنی غیرفعال وضعیف	افق زمانی کوتاه مدت بی ثباتی سیاستی، عدم شفافیت رقابت پذیری اندک، هزینه های معاملاتی زیاد پیکربندی منافع دراستای شکل گیری گرایش های نیرومندنسبت به هزینه ومصرف دربرابر گرایش های ضعیف نسبت به توسعه بخش خصوصی واتخاذواعمال سیاست های تثبیت وضعیت وثبات سازی	امکان ناپذیری پس انداز ساختار هزینه ای بسیارنوسانی، تعادل برهم زن وتقویت کننده چرخه های تجاری افزایش بی رویه هزینه هاورشدیی حساب مصرف دربخش دولتی، فسادردستگاه های دولتی واختصاص رانت به قشرها و گروه های محدود ووابسته به نظام سیاسی فراسرمایه
(نیجریه)		

Source: Eifert, B., Gelb, A. H., and Tallroth, N. B. (2003)

جدول ۹- موقعیت ایران در رتبه بندی کیفیت حکمرانی و نظام تدبیر در کشورهای منتخب و گروه های همگن
(رتبه بندی درصدی) - سال ۲۰۱۳ میلادی

معدل ساده رتبه حکمرانی	کشور	آزادی، مشارکت و پاسخگویی	ثبات سیاسی	کارآمدی دولت	کیفیت تنظیم امورات اقتصادی	حکومت قانون	کنترل فساد
آزادترین اقتصادها							
۸۷/۰۳	هنگ کنگ	۶۹/۱۹	۷۴/۴۱	۹۵/۶۹	۹۹/۵۲	۹۱/۰۰	۹۲/۳۴
۸۹/۸۸	سنگاپور	۵۲/۱۳	۹۵/۷۳	۹۹/۵۲	۱۰۰/۰۰	۹۵/۲۶	۹۶/۶۵
۹۳/۱۸	استرالیا	۹۴/۳۱	۸۳/۴۱	۹۴/۷۴	۹۷/۱۳	۹۵/۷۳	۹۳/۷۸
۸۸/۹۸	ایرلند	۹۱/۹۴	۷۳/۹۳	۸۹/۰۰	۹۳/۷۸	۹۴/۳۱	۹۰/۹۱
۹۸/۰۹	نیوزیلند	۹۸/۱۰	۹۸/۵۸	۹۶/۱۷	۹۸/۰۹	۹۸/۱۰	۹۹/۵۲
۸۳/۸۳	ایالات متحده	۸۳/۸۹	۶۵/۸۸	۹۰/۹۱	۸۶/۶۰	۹۰/۵۲	۸۵/۱۷
۹۷/۷۰	نروژ	۱۰۰/۰۰	۹۴/۷۹	۹۸/۰۹	۹۴/۷۴	۱۰۰/۰۰	۹۸/۵۶
اقتصادهای نفتی - راننی							
۴۸/۸۳	بحرین	۱۲/۳۲	۸/۵۳	۶۹/۸۶	۷۱/۲۹	۶۱/۶۱	۶۹/۳۸
۵۶/۲۲	عمان	۱۹/۴۳	۶۲/۵۶	۶۰/۷۷	۶۷/۴۶	۶۶/۸۲	۶۰/۲۹
۷۳/۲۱	قطر	۲۳/۷۰	۹۱/۹۴	۸۱/۳۴	۷۴/۱۶	۸۳/۴۱	۸۴/۶۹
۴۹/۹۳	کویت	۲۸/۴۴	۵۲/۱۳	۵۲/۱۵	۵۰/۲۴	۶۳/۰۳	۵۳/۵۹
۶۸/۴۸	امارات	۱۸/۴۸	۷۵/۸۳	۸۳/۲۵	۷۵/۱۲	۷۰/۶۲	۸۷/۵۶
۴۴/۶۶	عربستان سعودی	۲/۸۴	۳۳/۶۵	۵۷/۴۲	۵۵/۰۲	۶۰/۶۶	۵۸/۳۷
۲۴/۴۶	الجزایر	۲۲/۷۵	۱۲/۸۰	۳۱/۵۸	۱۱/۴۸	۲۹/۳۸	۳۸/۷۶
۱۵/۷۲	نیجریه	۲۷/۴۹	۳/۷۹	۱۶/۲۷	۲۵/۳۶	۱۲/۳۲	۹/۰۹
۲۷/۱۷	روسیه	۱۸/۹۶	۲۲/۲۷	۴۳/۰۶	۳۷/۳۲	۲۴/۶۴	۱۶/۷۵
۱۵/۵۸	ایران	۴/۲۷	۱۰/۴۳	۲۸/۲۳	۵/۷۴	۱۷/۰۶	۲۷/۷۵
۶/۴۹	لیبی	۱۹/۹۱	۵/۲۱	۴/۷۸	۱/۹۱	۶/۱۶	۰/۹۶
۱۰/۳۰	ونزوئلا	۲۱/۸۰	۱۶/۱۱	۱۳/۴۰	۲/۸۷	۰/۹۵	۶/۷۰
اقتصادهای نوحسته صنعتی							
۷۲/۷۲	کره جنوبی	۶۸/۲۵	۵۶/۸۷	۸۲/۳۰	۷۹/۹۰	۷۸/۶۷	۷۰/۳۳
۶۲/۰۴	مالزی	۳۷/۴۴	۴۷/۸۷	۸۱/۸۲	۷۲/۲۵	۶۴/۴۵	۶۸/۴۲
۴۳/۸۷	تایلند	۳۴/۱۲	۹/۰۰	۶۱/۲۴	۵۷/۸۹	۵۱/۶۶	۴۹/۲۸
۵۰/۱۵	ترکیه	۴۰/۷۶	۱۱/۸۵	۶۵/۵۵	۶۵/۰۷	۵۵/۹۲	۶۱/۷۲
۴۰/۵۵	هند	۶۱/۱۴	۱۲/۳۲	۴۷/۳۷	۳۳/۹۷	۵۲/۶۱	۳۵/۸۹
۳۵/۹۳	چین	۵/۲۱	۲۷/۰۱	۵۴/۰۷	۴۲/۵۸	۳۹/۸۱	۴۶/۸۹
اقتصادهای بسته							
۳۴/۵۳	کوبا	۹/۴۸	۵۹/۲۴	۴۰/۱۹	۳/۸۳	۳۲/۲۳	۶۲/۲۰
۹/۱۱	زیمبابوه	۹/۹۵	۲۴/۱۷	۱۲/۹۲	۲/۳۹	۲/۳۷	۲/۸۷
۶/۵۶	کره شمالی	۰/۰۰	۲۷/۴۹	۰/۴۸	۰/۰۰	۸/۰۶	۳/۳۵

Source: Daniel Kaufmann and Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators (WGI), 2013

در همین حال، آسیب هایی که چنین فرایندی به جریان رشد اقتصادی کشورهای نفتخیز وارد می کند عموماً به گرایش های رکودی بلندمدت تبدیل و بازگشت پذیری به شرایط رونق مجدد را بسیار پیچیده و زمان بروگامی نیز با تنش های اجتماعی و تغییرات و تحولات سیاسی گسترده توأم می سازد. افزون بر این، نفس وابستگی به نفت و تأثیرپذیری از شرایط نوسانی و چرخه های برونزادافت و خیز قیمت نفت

ودرآمدهای نفتی محیط نامناسبی را برای گسترش و تعمیق جریان صنعتی شدن و تنوع پایه اقتصادی، رقابتی شدن تولیدات ملی در بازارهای داخلی و جهانی، ایجاد اشتغال در مقیاس های وسیع و شکل گیری جریان رشد پایدار در این کشورها فراهم می آورد (Auty and Gelb ۲۰۰۱). توأم شدن ساختارهای شکننده تولیدی با نظام حکمرانی ضعیف، رقابت های سیاسی برای دستیابی به رانت نفتی و بده بستان های سیاسی برای فرونشاندن موج نارضایتی ها، شکل گیری ساختارهای غیرشفاف و پاسخگو و فساد و تبعیض و.. سرانجام به تنش های اجتماعی منتهی شده و توسل به خشونت و سرکوب را اجتناب ناپذیر می سازد (Carneiro ۲۰۰۷).

اقتصاد ایران: معمای فراوانی

درباب جریان پیشرفت کشورهای نفتخیز از جمله مطالب بحث انگیزی که همواره مطرح شده این نکته است که منابع و ثروت و درآمدهای نفتی در این کشورها - که قاعداً و براساس قوانین ساده اقتصادی در شمار مزیت ها و فرصت های خدادادی آنها محسوب می شود - بیش از آنکه محرک و زمینه ساز رشد پایدار و عامل متنوع شدن فعالیت های اقتصادی باشد مانعی در این مسیر بوده است. بررسی تجربه کشورهای در حال توسعه نفتخیز در چهل و چند سال اخیر تا حدودی مؤید این نظریه است. در تعمیم این فرضیه این مطلب نیز مطرح می شود که اساساً وجود یک بخش صادرات مواد اولیه انعطاف پذیر از دیدگاه رشد اقتصادی در بلندمدت، بیش از آنکه مفید باشد زیانبار است (معمای فراوانی). ورود منابع ارزی فراوان از محل صادرات (مواد اولیه و محصولات بسته به منابع طبیعی) به این کشورها موجب افزایش ارزش حقیقی پول داخلی شده و رقابت پذیری و امکانات رشد صادرات را در بخش های دیگر اقتصاد ملی به ویژه در بخش صنعتی کاهش می دهد و به نوعی تخصیص مجدد منابع بین بخش های تجاری و غیر تجاری منجر می گردد (بیماری هلندی). افزون بر این توهم پایان ناپذیری منابع، استراتژی بنگاه ها را نیز به گونه ای شکل می دهد که تلاش کارگزاران اقتصادی در بخش خصوصی به جای آنکه مصروف توسعه امکانات و ظرفیت های درونی، نوآوری های فنی، بازاریابی، رشد و افزایش کیفیت محصول و ... گردد، همانند همگان خود در بخش عمومی، به سمت اتخاذ تدابیری در جهت ستاندن سهمی از درآمدهای ارزی و در اختیار گرفتن آن هدایت می شود و طبعاً لختی و عدم تحرک بر فعالیت های اقتصادی جامعه حاکم می گردد. در همین حال بخش تجارت با توجه به رشد درآمدهای ارزی حاصل از صادرات مواد خام و کالاهای نخستین، بی تناسب با بخش تولید گسترش می یابد و فعالیت های زودبازده خدماتی، ساختار تولید ملی را به سوی فعالیت های تقریباً غیر مولد می کشاند. در این فرآیند گروه های ممتاز رانت جو و رانت بردر جامعه پدید می آید که همراه

با اختلال در توزیع درآمدها و شکل گیری تقاضاهای قطبی و غیرمتناسب با مرحله رشد و توسعه اقتصاد ملی، ساختار تقاضا را نیز به تنگناهای جدیدی افزون بر تنگناهای تولید و عرضه مبدل ساخته و در نتیجه روند تعامل یک سویه تجاری و دورباطل کاهش بهره وری و گسترش واردات را بیش از پیش تقویت می کند. وجود درآمدهای برون زاد در بخش صادرات کالاهای نخستین و مواد اولیه آسیب پذیری اقتصاد ملی را افزایش می دهد و نوسانات و چرخه های رونق و رکود ناشی از آن، از تثبیت شرایط و استقرار قواعد ثابت حاکم بر فعالیت های اقتصادی ممانعت به عمل می آورد و این شرایط نوسانی، بی ثباتی و عدم قطعیت به شکل گیری فضای مناسب و مساعد برای سرمایه گذاری های داخلی و خارجی لطمه وارد می سازد. از لحاظ سیاست های صنعتی کشورهای در حال توسعه نفت خیز عموماً برای پیشبرد هدف های توسعه صنعتی خود استراتژی جایگزینی واردات را به کار گرفته اند. اتخاذ این استراتژی در مراحل آغازین جریان رشد اقتصادی و پیش از رسیدن به مرحله خیزش اقتصادی هم به لحاظ عدم گسترش بازار و هم به لحاظ ضعف ظرفیت های فنی و کارآفرینی داخلی به ویژه در بخش خصوصی ضروری است و در این مراحل حضور گسترده تر دولت در عرصه فعالیت های اقتصادی و ایجاد زیربنای فیزیکی و جزآن به منزله عامل تسهیل و تسریع فرآیند توسعه تا حدودی گریزناپذیر است. اما تداوم این سیاست و شدت به کارگیری شیوه های حمایتی با توجه به شرایط خاص این کشورها با ایجاد گروه های ذی نفع و رانت برعکس حرکت به سوی اقتصاد برون گرا و معطوف به صادرات را در مراحل بعدی موانع جدی مواجه می سازد. گذشته از این در اقتصادهای نفتی، استقلال مالی دولت و بی نیازی آن به تجهیز منابع از داخل برای تأمین بودجه های خود توأم با سهم و نقش قابل ملاحظه بودجه در اقتصاد و قدرت اقتصادی ناشی از آن معمولاً موانعی را برای رشد سیاسی - اجتماعی پدید می آورد و انگیزه های حرکت در جهت تمرکززدایی و جلب مشارکت مردمی و توسعه بخش خصوصی را از میان می برد و این مطلب باعث می شود که مکانیسم های تصحیح کننده لازم در درون نظام سیاسی - اقتصادی فراهم نشود و به خصوص سازوکارهای پاسخگویی و حسابدهی که شرط اصلی تصحیح امور و اصلاح سازمان سیاسی - اقتصادی است ایجاد نگردد.

بنابراین روندها و گرایش ها و رویکردهای سیاستی نادرست در این گونه اقتصادها تداوم می یابد و عموماً درآمدهای ارزی حاصل از بخش صادرات نفت به منزله پوششی بروز بحران ها را به تأخیر می اندازد، اما در نهایت این روندها و گرایش ها که قابلیت تصحیح دارند به بحران های شدید منجر شده و تکرار آن تفکر و عمل مدیریت بحران را (نزد دولتمردان و سیاستگزاران) به صورت امری نهادی جایگزین مدیریت استراتژیک می سازد که پیامد آن از جهت عدم اتکاء به برنامه ریزی های بلند مدت، روزمرگی و عوارض نامطلوب اقتصادی و اجتماعی کاملاً روشن است. ادغام در اقتصاد

جهانی از طریق نفت در رفتار و مناسبات سیاسی - اقتصادی بین المللی این کشورها به طور طبیعی اثر می گذارد و وابستگی به نفت و درآمدهای آن و تعامل ناگزیر با نظام اقتصاد جهانی، در شرایط تعارض با خاستگاه های سیاسی می تواند از کنش ها و واکنش های منطقی این کشورها در روابط خارجی ممانعت به عمل آورد.^۷

در تجربه ایران مدیریت ثروت نفتی در شرایط عدم شکل گیری نهاد سازی های مناسب سیاسی - اقتصادی در کشور به گونه ای اعمال شده است که طی دورانی نسبتاً طولانی، ایران نتوانسته است به یک تحول صنعتی - تجاری بلند مدت متناسب با توانمندی ها و ظرفیت های بالقوه خود دست یابد و در نتیجه با گذشت قریب یک صد سال اتکاء نفتی، اقتصاد ملی با جلوه ها و تنگناهای توسعه نیافتگی متعددی از جمله موارد زیر مواجه است:

○ استمرار اتکاء به منابع طبیعی و مزیت های نسبی نازل و عدم موفقیت در تبدیل این امتیازات به مزیت های رقابتی در بازار جهانی

○ عدم دستیابی به هدف های بازآرایی، متنوع سازی اقتصاد ملی و پویش فناوری و تداوم تعامل تجاری یک سویه و غیر متقارن با اقتصاد جهانی و قرارداد داشتن در معرض تکانه ها و آسیب پذیری های ناشی از چرخه های برون زاد رونق و رکود فروش مواد خام (بیماری هلندی)

○ هم پیوندی محدود و ضعیف بخش نفت با سایر حلقه های تولید و فعالیت های اقتصادی - صنعتی به منزله مانع اصلی در ایفای نقش پیش از این بخش در گسترش و تعمیق فرآیند صنعتی

^۷ این فرضیات می تواند تا حدود زیادی عملکرد های اقتصادی کشورهای در حال توسعه نفتخیز را در چند دهه گذشته تبیین کند، لیکن از بُعد برنامه ریزی و سیاست گذاری شاید ارزش کاربردی زیادی نداشته باشد زیرا فرآیند توسعه را به عامل برون زای نفت متصل می کند. قدر مسلم آن است که نفت به منزله یک منبع عمده پس انداز و درآمدهای ارزی عرصه انتخاب وسیع تری را در اختیار کشورهای نفتخیز قرار می دهد و می تواند سهمی اساسی در رشد صنعتی این کشورها داشته باشد، مشروط به این که سیاست های مناسبی در راستای مدیریت ثروت نفتی و توسعه صنعتی اتخاذ و بکار گرفته شود. شواهد تجربی در این زمینه و به ویژه عملکرد کشورهای پیشرفته صنعتی برخوردار از ثروت نفتی نشان داده است که وجود نهادهای دموکراتیک، شفافیت و مکانیسم های پاسخگویی، فضای مساعد برای سرمایه گذاری، سهم نسبی کمتر منابع طبیعی در اقتصاد داخلی کشورها و همچنین عدم سلطه انحصارها در حوزه های استخراج و بهره برداری از منابع نفت از عوامل مهم تأثیر گذار در مدیریت مطلوب ثروت نفتی و استفاده از آن برای تسهیل و تسریع فرآیند پیشرفت و توسعه صنعتی کشورها بوده است. جلوگیری از آسیب پذیری های ناشی از چرخه های برون زاد رونق و رکود و نوسانات درآمدهای نفتی نیز تنها با استقرار مکانیسم هایی برای عقیم سازی این نوسانات و با اعمال مدیریت صحیح منابع و به ویژه انضباط مالی امکان پذیر بوده است.

شدن اقتصاد ملی و تحولات فناوری از یک سو و تداوم وابستگی بخش نفت به دانش، فناوری، کالاها و خدمات وارداتی از سوی دیگر

○ ناهماهنگی بین تحولات ساختاری- سازمانی صنعت نفت ایران با پیشرفت های علمی، فنی و سازمانی شکل گرفته در صنعت نفت جهان و تداوم ساختار انحصاری- دولتی این صنعت به منزله عامل صرفاً درآمدساز برای دولت و نه یک بنگاه کارآمد و صرفه مند اقتصادی مشابه شرکت های نظیر در سطح بین المللی

○ وجود یک بخش عمومی عریض و طویل و ناکارآمد و شکل گیری دولت رانتهی با روابط و گرایش های اقتدار طلبانه و با ویژگی اصلی گستردگی کارکردهای توزیعی، رشد نیافتگی در عرصه تجهیز منابع (از جمله مالیات ها) و در نتیجه بی نیازی به مشارکت های اقتصادی- سیاسی

○ شکل گیری گروه های ذی نفوذ و ذی نفع - کارتل های توزیع - در چارچوب اقتصاد مبتنی بر اهرج دجایگزینی واردات با ساختار حمایتی و یارانه ای و استمرار رویکردهای اقتصاد بسته، خودکفا و غیر رقابتی و دستوری به منزله یک عامل بازدارنده جدی و سدکننده جریان اصلاحات و حرکت به سمت برون گرایی و معطوف به صادرات و آزادی اقتصادی و صنعتی شدن

این شرایط مانع ایجاد نهادهای دموکراتیک و سازوکارهای پاسخگویی بوده، و در زمینه ای از دخالت گسترده دولت در امور اقتصادی به ویژه در حوزه تخصیص منابع، فرآیند شکل گیری رقابت، توسعه بازارها و بخش خصوصی را در محاق توقف قراردادده است.

اشاره به این نکته ضروری است که وجود ۱۳۸/۴ میلیارد بشکه نفت خام و مایعات گازی قابل استحصال و نیز ۲۷/۸ هزار میلیارد متر مکعب ذخایر گاز طبیعی در کشور (۱۱/۲ درصد ذخایر نفت و ۱۵/۷ درصد ذخایر گاز طبیعی در سطح جهانی) نباید این تصور را در ذهن مردم و دولت تقویت کند که با ادامه راه گذشته و اتکای به صادرات مواد خام بتوان از « تله نفتی » رهایی یافت و اقتصاد ایران را به اقتصادی صنعتی، پویا، رقابتی، متنوع و انعطاف پذیر و نیرومند تبدیل کرد. در چنین شرایطی توسعه صنعت نفت و گاز کشور در سال های آینده بدون فراهم ساختن مقتضیات لازم برای شکل دادن به تحولات صنعتی بلند مدت و پذیرش الزامات آن، انجام اصلاحات ضروری و به ویژه نهادسازی های بنیادی و مجموعه تغییرات برطرف کننده محدودیت توسعه - حتی اگر به گونه مستقل و انتزاعی امکان پذیر قلمداد شود - نمی تواند شرایط برون رفت از چرخه منفی اثرگذاری اقتصاد نفتی را فراهم آورده و قانونمندی « معمای فراوانی » را در اقتصاد ملی درهم شکند.

در همین حال بخش نفت و منابع و ثروت‌های نفتی که در شمار فرصت‌ها و مزیت‌های نسبی بسیار مهم اقتصاد ملی است در صورت مدیریت صحیح و تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه در چارچوب چشم‌انداز جمهوری اسلامی در افق ۱۴۰۴ ه.ش. و انطباق با آکسیوم‌ها و اصول موضوعه آن نه تنها می‌تواند به منزله یک منبع محرک رشد پایدار و عامل متنوع‌سازی فعالیت‌های اقتصادی-صنعتی عمل نماید، بلکه به دلیل ماهیت تعاملی مثبت این بخش با صنایع مشابه، بازارها و اقتصاد جهانی و نیز به واسطه دوران حیات طولانی و انباشت سرمایه‌های فیزیکی، انسانی، نهادی و ظرفیت‌های فناوری قادر خواهد بود که نقش پیشتازی را در تحول صنعتی بلندمدت کشور در راستای تعامل گسترده و متقارن با اقتصاد جهانی، حرکت به سمت رقابت‌پذیری و ایجاد پایگاه مطمئن برای پویای فناوری و تسری آن به مجموعه اقتصاد ملی و سرانجام فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای گذار به اقتصاد دانایی و دانش بنیان عهده دار گردد.

اقتصاد ایران: عدم تعادل‌های ساختاری

ساختار اقتصاد ایران در نگاهی گذرا به آن با عدم تعادل‌های بنیادی طی چند دهه گذشته روبه‌رو بوده و هست و در همین حال شرایط کنونی حاکم بر روابط بین‌المللی و برخی تحریم‌های سازمان ملل به منزله عوامل تشدیدکننده منفی، ناموزون‌ها و مشکلات آتی آن را گسترده‌تر و عمیق‌تر نیز خواهد ساخت. مهمترین عدم تعادل‌ها و تنگناهای ساختاری - عارضی اقتصادی ایران را می‌توان به شرح زیر شمارش کرد (کورس صدیقی و شهریار صدیقی، ۱۳۸۹):

- نوسان شدید و نرخ پایین رشد تولید ناخالص داخلی در مقایسه با کشورهای هم‌تراز طی یک دوران بلند مدت (به طور متوسط سالانه اندکی بیش از ۲ درصد طی سی و پنج سال اخیر)
- نرخ بالای تورم قیمت‌ها طی همین دوران (به طور متوسط سالانه بالای ۲۰ درصد در سال)
- نرخ بالای بیکاری جمعیت فعال (حول و حوش ۱۵ درصد نیروی کار در وضعیت کنونی)
- تداوم توزیع نابرابر درآمد و وجود فاصله غیرقابل قبول میان درآمد دودهمک اول و دودهمک آخر درآمدی خانوار
- وجود علائم آشکار رکود عمیق در برخی از بخش‌های اقتصادی
- حجم پایین تشکیل سرمایه کل نسبت به تولید ناخالص داخلی
- حجم پایین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نسبت به تولید ناخالص داخلی به ویژه در زمینه سرمایه‌گذاری‌ها با ابعاد زمانی بلند مدت در بخش‌های مولد

- بهره‌وری پایین عوامل تولید، عدم استفاده مطلوب از ظرفیت های تولیدی و وجود ضایعات و اتلاف منابع زاید بر اندازه های طبیعت تولید و توزیع
- گسترده‌ی سازمان های دولت و تصدی های ناکارآمد، زیانده و متکی به بودجه دولت
- نظام اداری پریپیچ و خم با کارایی کم و وجود دستگاه های موازی با کارکردی مشابه با وظایف سازمان های دولتی در بیرون از نظارت دولت
- تمرکز بیش از حد در امور اجرایی و در نتیجه وجود عدم تعادل های نسبتاً شدید استانی و منطقه‌ای در سطح کشور
- وابستگی شدید ساختار مالی دولت به درآمدهای نفتی به طور مستقیم و غیر مستقیم و در مجموع آسیب پذیری اقتصادی از نوسان این درآمدها
- کسری مزمن تراز تجاری بدون نفت یا در واقع نسبت پایین صادرات غیر نفتی به واردات کشور
- فقدان یک نظام تامین اجتماعی فراگیر مبتنی بر دستیابی به عدالت اجتماعی به منزله مهمترین ابزار لازم برای تعادل بخشی زندگی مادی گروه ها و طبقات آسیب پذیر جامعه

جدول ۱۰- روند تغییرات نماگرهای مهم اقتصادی در نیم قرن اخیر به تفکیک دوره های زمانی برنامه های توسعه (ارقام به درصد به استثنای ضریب جینی)

بازه های زمانی	نرخ رشد تولید	نرخ رشد بدون نفت	نرخ رشد تولید سرانه	نرخ بیکاری	نرخ تورم	ضریب جینی
برنامه سوم قبل از انقلاب ۱۳۴۶-۱۳۴۲	۹/۸	۸/۶	۶/۵	۹/۵	۱/۵	-
برنامه چهارم قبل از انقلاب ۱۳۵۱-۱۳۴۷	۱۳/۰	۱۱/۴	۱۰/۰	۹/۰	۳/۷	۰/۴۶۴۳
برنامه پنجم قبل از انقلاب ۱۳۵۶-۱۳۵۲	۷/۸	۱۳/۰	۴/۷	۱۱/۱	۱۵/۵	۰/۴۸۳۵
دوران انقلاب و جنگ ۱۳۶۷-۱۳۵۷	-۲/۴	-۰/۶	-۵/۸	۱۱/۹	۱۸/۱	۰/۴۱۸۹
برنامه اول توسعه ج.ا.ا. ۱۳۷۲-۱۳۶۸	۷/۴	۷/۱	۵/۲	۱۲/۳	۱۸/۹	۰/۳۹۸۱
برنامه دوم توسعه ج.ا.ا. ۱۳۷۸-۱۳۷۴	۳/۲	۴/۰	۱/۶	۱۱/۸	۲۵/۶	۰/۳۹۹۷
برنامه سوم توسعه ج.ا.ا. ۱۳۸۳-۱۳۷۹	۶/۱	۶/۵	۴/۵	۱۲/۶	۱۴/۱	۰/۴۰۶۴
برنامه چهارم توسعه ج.ا.ا. ۱۳۸۸-۱۳۸۴	۴/۴	۵/۰	۲/۹	۱۱/۱	۱۵/۴	۰/۳۹۷۴
برنامه پنجم توسعه ج.ا.ا.* ۱۳۹۲-۱۳۸۹	-۲/۰	-۰/۹	-۳/۳	۱۲/۱	۲۴/۵	۰/۳۶۵۰
مجموع دوره ۱۳۹۰-۱۳۴۱	۴/۸	۵/۷	۲/۳	۱۱/۳	۱۵/۱	۰/۴۱۹۵

مأخذ: براساس محاسبات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور برای تدوین برنامه ششم

* منضمین سه سال اول برنامه پنجم ۱۳۹۰-۱۳۹۲

اقتصاد ایران: پدیده کم رشدی و تنگنای دیدگاهی

اقتصاد ایران طی سی و چند سال گذشته به رغم افت وخیزها ونوسانات تولید و تجارت نتوانسته است به یک جریان رشد پیوسته و پایدار دست یابد. نتیجه این فرآیند کاهش درآمد سرانه و طبعاً کاهش رفاه عمومی و تنزل سطح زندگی مردم و از همه مهمتر پایین آمدن موقعیت منطقه ای و بین المللی کشور در مقایسه با کشورهای همپراز در حال توسعه و از جمله برخی از همسایگان ایران بوده است.

پرسش آن است که به رغم همه امکانات طبیعی و مادی، ذخایر معدنی، نیروی انسانی جوان و کادری دانش آموخته و متخصص، موقعیت جغرافیایی ممتاز، تنوع آب و هوا و اقلیم و... چرا ایران نتوانسته است در این دوره نسبتاً بلند مدت به یک تحول صنعتی و اقتصادی متناسب با سطح شایستگی ها و مزیت های ملی خود دست یابد و از فرصت هایی که به ویژه در دهه آخر قرن بیستم و در شرایط کنونی در مقیاس منطقه ای و بین المللی پیش آمده است، استفاده نماید و از یک کشور متکی به پایه منابع طبیعی و تولید و تجارت کالاهای نخستین با ساختار نیمه صنعتی به کشوری پیشرو با گستره متنوع تری از فعالیت های تولیدی- صنعتی- تجاری متحول شود؟ در همین دوران مورد بحث، کشورهای مانند مالزی، کره جنوبی، چین، ترکیه و درآسیا و کشورهای نظیر برزیل، شیلی، آرژانتین، مکزیک و... در قاره آمریکا (با پایه جمعیتی وسیع) توانسته اند با اتخاذ استراتژی ها و راهبردهای توسعه مناسب از وضعیتی تقریباً مشابه با ایران و عموماً سطوح درآمد سرانه پایین تر به ارقام بالایی از رشد اقتصادی دست یابند و به تدریج به جرگه کشورهای توسعه یافته صنعتی بپیوندند.

جدول ۱۱- مقایسه عملکرد اقتصادی ایران با کشورهای منتخب

کشور	تولید ناخالص داخلی میلیارد دلار جاری ۱۹۷۷	شاخص ایران = ۱۰۰ ۱۹۷۷	تولید ناخالص داخلی میلیارد دلار جاری ۲۰۱۳	شاخص ایران = ۱۰۰ ۲۰۱۳	تولید ناخالص داخلی داخلي سرانه - دلار ۲۰۱۳
ایران	۷۴/۸	۱۰۰/۰	۳۶۸/۹	۱۰۰/۰	۴۷۶۳
ترکیه	۵۸/۷	۷۸/۵	۸۲۰/۲	۲۲۲/۳	۱۰۹۴۶
مالزی	۱۴/۰	۱۸/۷	۳۱۲/۴	۸۴/۷	۱۰۵۱۴
کره جنوبی	۴۰/۳	۵۳/۹	۱۳۰۴/۶	۳۵۳/۶	۲۵۹۷۷

World Bank, 2014, World Development Indicators, Washington DC

در پاسخ به پرسش یاد شده طبعاً می توان به رخدادهایی که طی همین دوران در ایران به وقوع پیوسته است چون شرایط ناشی از چالش های انقلاب، دگرگونی های سیاسی - مدیریتی، جنگ تحمیلی طولانی و تخریب ها و ویرانی های ناشی از آن، افت و خیزهای درآمد نفت به منزله عامل مسلط در اقتصاد ایران، تحریم خارجی و حصر اقتصادی و... اشاره کرد.

لیکن در کنار همه این پدیدارها، در ارزیابی علل عملکرد محدود اقتصاد کشور، به هیچ روی نباید از تأثیر گذاری سه عامل عمده و اساسی زیر غفلت کرد:

- چیرگی باورها، دیدگاه ها و تفکرات مغایر با پیشرفت و قانونمندی های توسعه
- فقدان طرح راهبردی و خطوط راهنمای فراگیر و همه جانبه توسعه اقتصادی - صنعتی
- عملکردهای اجرایی و اتخاذ سیاست ها و رویکردهای متغیر و متناقض، شیوه های تصمیم گیری مقطعی و موضعی و موردی، گزینش رهیافت های بخشی به جای کلان نگری برای حل و فصل مسائل و تنگناهای توسعه، عدم حاکمیت تفکر علمی در مدیریت اقتصادی، اتخاذ روش های آزمایش و خطا در اقدامات و سیاست گذاری های کوتاه مدت و میان مدت بدون توجه به نتایج، آثار و هزینه های اجتماعی آن و...

در میان این مباحث، عامل نگرش ها و دیدگاه های حاکم بر فرآیند توسعه در اتخاذ سیاست ها، عملکردها و روندها و گرایش هایی که در اقتصاد ایران شکل گرفته است نقشی غالب و تعیین کننده داشته است. در غیاب یک برنامه راهبردی بلند مدت برای رشد و توسعه اقتصادی - صنعتی آنچه که بر رفتارها و عملکردهای مدیریت اقتصادی کشور غلبه داشته است، تفکرات، دیدگاه ها و انتظاراتی بوده است که در اکثر موارد بر اساس تجربه های توسعه اقتصادی جهان از بعد از انقلاب صنعتی تاکنون ناممکن و یا ناموفق بوده و در هر حال به رشد و پیشرفت پایداری منجر نشده و به دلیل استوار نبودن بر منطق علمی و اقتصادی در عمل به نتایج معکوس با هدف های اعلام شده انجامیده است (صدیقی، ۱۳۸۴).

از جمله این دیدگاه ها، سنجه ها و الگوهای مطرح شده در سه دهه اخیر در زمینه اداره امور اقتصادی ایران می توان به احکام و شبه نظریه های زیر اشاره کرد:

- قرینه پنداشتن مفاهیم اقتدار دولت و حاکمیت آن با اندازه و بزرگی دولت؛
- تفکر ناظر بر گسترش تصدی گری های دولت به منزله شرط لازم برای حل و فصل مشکلات اقتصادی کشور و تأمین نیازهای اساسی مردم؛
- نگرش منفی نسبت به توسعه بخش خصوصی و سرمایه داری صنعتی؛

- تلقی بازار به منزله ایدئولوژی اقتصادی و نه ابزاری برای تخصیص منابع و توسعه و پیشرفت؛
 - پذیرش فرضیه "کوچک زیبا است" با نگاه منفی به تکاثر ثروت و منطق دستیابی به عدالت، بازدهی سریع و ایجاد فرصت های شغلی و... بدون ملاحظه ضرورت پیوند ارگانیک بین خوشه ها و گروه های صنعتی کوچک و متوسط با واحدهای صنعتی بزرگ به منزله موتور محرک جریان پیشرفت صنعتی و هسته های اصلی تقاضا کننده؛
 - غلبه باورهای ساده انگارانه از محورهای توسعه نظیر ترجیح کشاورزی بر صنعت یا برعکس و غفلت از گسترش و تعمیق فرآیند صنعتی شدن؛
 - ترغیب روستانشینی و تکیه بر تثبیت جمعیت روستایی بدون ملاحظه تحولات تکنولوژیک؛
 - برتری دادن به امر توزیع درآمد و عدالت اجتماعی بدون تکیه بر افزایش تولید و رشد اقتصادی و ارتقاء کارآیی و بهره وری به منزله عامل اصلی بالابردن سطح زندگی و تامین رفاه و عدالت اجتماعی؛
 - غلبه باورهای درون نگرمتکی به اقتصاد بسته و خودکفایی در حوزه های مهمی چون علوم و تکنولوژی، صنعت، کشاورزی و... در شرایط ناگزیر تعامل غیرمتقارن اقتصاد ایران با اقتصاد جهانی از طریق نفت؛
 - نگرش منفی نسبت به آزادی اقتصادی و باور به گسترش کنترل و دخالت های دولت در حوزه های اقتصادی و همچنین کاربرد شیوه های دستوری اداره امور اقتصادی چون سهمیه بندی، جیره بندی، اعمال محدودیت های مقداری، تثبیت قیمت ها و قیمت گذاری، مقررات ناظر بر عملکرد بازار کار، تسهیلات تکلیفی و اعتبارات کنترل شده بانکی و... بدون توجه به اثرات آن در ایجاد اختلال و اعوجاج در بازارها و عملکردهای اقتصادی.
- نتیجه این گونه باورها و دیدگاه ها همراه با پرداختن مستمر به عارضه ها و معلول ها به جای علت یابی مشکلات و تنگناها و یافتن راه حل ها در چارچوب تفکری جامع و فراگیر و بی اعتنایی به تخصص، تجربه و شایستگی های علمی افراد در حوزه های مشخص مدیریتی به ویژه در امور اقتصادی و نیز مدیریت اقتصادی بانگش های غالب و مرسوم تجاری و از همه مهمتر عدم توجه به اهمیت و نقش سرمایه گذاری به منزله مهمترین عامل رشد اقتصادی، ایجاد اشتغال و رفع بیکاری سبب شده است که اقتصاد ایران نتواند مسیر اصلاحات ضروری و پیش بینی شده در برنامه های توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور را پی گیری کرده و به نتیجه برساند و زمینه ها و فضای لازم برای قرار گرفتن در کاروان کشورهای نوظهور و پیشرو صنعتی و دست یابی به آرمان ها و هدف های یک جامعه متمدن و مرفه را فراهم آورد (صدیقی، ۱۳۸۴).

سخن آخر آنکه اقتصاد ایران در جریان تحولات چنددهه اخیر با اتخاذ رویکردهای نوعاً بسته و کارکردهای متکی به مالکیت، تصدی گری و مدیریت دولتی و در سطحی نازل از دیدگاه هم پیوندی با اقتصاد جهانی در مسیری حرکت کرده که نتوانسته است به یک جریان رشد پایدار و پیوسته و تحول صنعتی متناسب با قابلیت های بالقوه خویش دست یابد. ایران در این دوران به منابع ارزی حول وحوش یک تریلیون دلار به عمده از محل صادرات نفت دسترسی داشته است و همین امر سبب شده است که حداقل به لحاظ تجاری و در چارچوبی غیر متقارن با اقتصاد جهانی در تعامل قرار گیرد، اما شرایط اقتصادی به گونه ای شکل گرفته است که از این امکانات در راستای انجام سرمایه گذاری های تولیدی، ارتقای فناوری و گسترش و تعمیق فرآیند صنعتی شدن کشور به نحو مؤثر و کارآمد استفاده نشده است. نگرش و رویکردهای درون نگر در اقتصاد دولتی - یارانه ای و وجود ساختارهای شکننده سیاستی - انگیزشی غیر متناسب با توسعه بخش خصوصی به منزله نیروی محرک رشد و پیشرفت، در مجموع عامل اصلی پدیده کم رشدی در اقتصاد کشور بوده است. و سرانجام این نکته را باید مطرح کرد که در وضعیت خاص ایران همواره تنگناهای ذهنی و غلبه رویکردها و دیدگاه های مغایر با قانونمندی های توسعه، نبود وفاق عمومی در ساختارهای سیاسی - اجتماعی نسبت به چارچوب پیشرفت، مدیریت اقتصادی و هدف های توسعه و عدم تقید و تعهد به اجرای برنامه های توسعه از عواملی بوده است که پیگیری هدف ها و تحول ساختاری بلندمدت کشور را با موانع جدی مواجه ساخته است و بنابراین دگرگونی در این شرایط بازدارنده را باید در زمره مهمترین الزامات و حوزه های چالشی رشد و توسعه آینده کشور قلمداد کرد. افزون بر این تحقق چشم اندازهای بلندمدت در کشورهای در حال توسعه ای همانند ایران که در معرض چرخه های برون زاد و افت و خیزهای بهای نفت و رونق و رکودهای ناشی از آن قرار دارند با پاره ای محدودیت ها و تنگناهای ساختاری جدی مواجه است. در دوران رونق های نفتی و فراوانی نوعی احساس بی نیازی به آینده نگری پدیدار می شود و در دوران رکودهای نفتی شرایط اضطراری خاصی شکل می گیرد که فرصتی برای آینده اندیشی باقی نمی گذارد. در همین حال تله نفتی، همان گونه که مطرح شد، از موانع گذار به دموکراسی است و زمینه های رانت، تبعیض و فساد که به وجود می آورد، محیط مناسبی را برای پلاریزه کردن جامعه، تنش ها و رقابت های سیاسی جناحی برای دستیابی به قدرت و منابع و ثروت نفتی و چرخش های پوپولیستی فراهم می کند، که حاصل آن گسترش گسست ها و بروز تعارضات اجتماعی، ایجاد تعهدات و انتظارات بیجا در مردم، کوتاه بینی و تغییر جهت های بزرگ و ناسنجیده و نهایتاً شکل دادن به فضای بی ثباتی است که با پیگیری هدف های بلند مدت توسعه

در بستر تقویت پیوندها و همبستگی های اجتماعی منافات دارد. مصادیق این قانونمندی را در عملکرد و تحولات اقتصادی - اجتماعی ایران در چند دهه اخیر به وضوح می توان مشاهده کرد.

ایران در شرایط کنونی و ازدیدگاه ساختار اقتصادی - اجتماعی جامعه ای است در هم تنیده از دو بخش سنتی و نیمه صنعتی که به طور طبیعی و در صورت عدم پی گیری برنامه ای راهبردی و منسجم برای تبدیل ایران به جامعه ای صنعتی و پیشرو - که خطوط کلی آن نیز اکنون در سند چشم انداز جمهوری اسلامی تبیین و ابلاغ شده - با بحران های گوناگون، بی ثباتی و عدم توازن های سخت و شکننده که امنیت ملی را تهدید خواهد کرد روبرو خواهد شد. پدیده کم رشدی در دهه های گذشته همراه با رشد جمعیت با تأثیر گذاری بر ترکیب سنی جمعیت و در شرایط جهانی شدن اطلاعات و انفجار توقعات اکنون کشور را با چالش های جدی در زمینه مقابله با بیکاری گسترده، آسیب های اجتماعی، فقر مادی و فرهنگی و... روبروی ساخته است. پرداختن به شیوه اقتصاد دولتی و یارانه ای متکی به درآمدهای نفتی، بیرون راندن بخش خصوصی از حوزه فعالیت های تولیدی ثروت را وسوق دادن آن به کارکردهای دلالی و واسطه گری و تورم زا، اتلاف وقت با بحث های نوعاً مدرسی (اسکولاستیک) و مناقشه های چپ و راست، آزادی یا کنترل، رشد یا عدالت اجتماعی، غلبه باورهای ساده انگارانه از محورهای توسعه نظیر ترجیح کشاورزی بر صنعت یا برعکس، ضدیت با توسعه بخش خصوصی و استقرار تاسیسات بازار و سرمایه داری صنعتی، گرایش به فعالیت های کوچک مقیاس و کم بازده و... سبب شده است که اقتصاد ایران نتواند از طریق سرمایه گذاری و ظرفیت گسترش و نوسازی تاسیسات موجود به یک جریان رشد پیوسته و با ثبات دست یابد. بدین ترتیب در جریان این گونه گرایش ها و عملکردها، اقتصاد ایران بسیاری از فرصت های تاریخی خود را از دست داده و با بهره گیری کشورهای رقیب از گزینه های جایگزین در عمل این فرصت ها در برخی موارد به چالش های جدی در منافع ملی و منطقه ای تبدیل شده است. بدون تردید تداوم روندها و گرایش های بر شمرده در سال های پیش رو بسیاری از فرصت های باقیمانده را نیز از کف کشور بیرون ساخته و چه بسا آنها را به تهدیدهای جدیدی مبدل سازد و ایران را به حاشیه فرآیند توسعه جهانی براند.

تحولات جمعیتی، اشتغال و بیکاری

انبوه جمعیت جوان و دانش آموخته برای هرکشوری ضمن ایجاد فرصت های بالقوه برای رشد، الزاماتی را در زمینه تأمین نیازهای اساسی در پی دارد که دستیابی به آن تنها از مسیر ایجاد اشتغال مولد و درآمدیست. هر گاه جامعه ای نتواند چنین نیازهایی را به گونه ای مطلوب، هماهنگ با مطالبات و انتظارات و به تناسب ویژگی های جمعیتی از جمله ترکیب سنی - جنسی، تحصیلات و مهارت ها و ... برآورده سازد ناگزیر با ناپایداری و بحران های اجتماعی روبرو می شود.

ایران در سال های پیش رو در زمینه عرضه و تقاضای نیروی انسانی و تبعات آن از دیدگاه اشتغال و بیکاری و بهره وری با چند چالش بزرگ روبرو خواهد بود: (۱) رفع بیکاری گسترده کنونی و ایجاد فرصت های شغلی برای ورودی های جدید به بازار کار؛ (۲) تغییر در ترکیب عرضه نیروی کار و شکل گیری آمیخته جدیدی از نیروی کار جوانتر، تحصیل کرده تر و با مهارت های بالاتر و سهم بیشتر زنان در نیروی کار و الزامات آن از جهت تغییر در بیکاری و تقاضای نیروی کار، ترکیب مشاغل و ساختار بخشی اقتصاد ملی؛ (۳) ضرورت رشد بالاتر بهره وری نیروی کار به منزله یکی از نتایج و توابع مهم مرحله انتقالی و گذار اقتصادی و تحقق رقابت پذیری و نفوذ در بازارهای جهانی و توسعه صادرات و سرانجام، الزامات ناشی از آن در زمینه دستیابی به رشدهای اقتصادی بالاتر برای جذب بیکاران و ایجاد فرصت های شغلی کافی و مناسب.

در اقتصاد ایران رشد نیروی کار به ویژه در سنین بین بیست تا سی سال از شمار متغیرهای بسیار مهم و تأثیرگذار در مودگرافیک محسوب می شود. در روند تاریخی، رشد نیروی کار در ایران حول و حوش سالانه ۳/۵ درصد بوده است، لیکن این رقم در سال های اخیر به شدت کاهش یافته و به احتمال در آینده نیز با ملاحظه تحولات شکل گرفته در سال های دهه ۱۳۷۰ و عوامل تعیین کننده ای چون میزان باروری، نرخ مرگ و میر نوزدان، میل به ادامه تحصیل و گرایش به تکمیل تحصیلات تداوم خواهد یافت. لیکن افزون بر عوامل یاد شده، نرخ مشارکت سازه مهم دیگری است که در آهنگ رشد نیروی کار مؤثر است، و این عامل خود به مجموعه پیچیده و گسترده ای از عناصر اقتصادی و غیر اقتصادی از جمله توان اشتغال زایی اقتصاد ملی وابسته است و از همین روی ناگزیر باید در انجام پیش بینی های بلند مدت در زمینه آهنگ رشد نیروی کار دخالت داده شود. در ایران به لحاظ شرایط فرهنگی، هنجارهای اجتماعی، رویکردهای قانونی و ظرفیت ایجاد فرصت های شغلی مناسب، پیش بینی مشارکت زنان در نیروی کار دشواری های ویژه ای را متضمن است. آهنگ رشد مشارکت زنان در نیروی

کاردرسال های گذشته بسیار کند بوده و در وضعیت کنونی سهم مشارکت زنان در نیروی کاردرترازهای بین المللی بسیار نازل است. شایان توجه است که سهم مشارکت زنان در نیروی کاردرکشورمالزی، به رغم همترازی آن از لحاظ نرخ باروری و شرایط آموزشی، دوبرابر ایران است. نرخ مشارکت مردان در نیروی کاردرایران همواره وهم اکنون به طورمتوسط حول وحوش ۷۰٪ تا ۸۰٪ و درگروه های سنی جوانتر ۹۰٪ بوده وهست. قدرمسلم آن است که این انگاره درآینده قابل تداوم نبوده و ناگزیربایدباپیگیری تحولات نهادی - ساختاری، تغییردرنگرش های فرهنگی - اجتماعی وایجاد ظرفیت های مناسب رشددگرگون شود.

در نگاه به آینده و چالش های پیش رو، مقوله مهم ترانرخ مشارکت موضوع بیکاری است. نرخ بیکاری در وضعیت کنونی تقریباً ۱۵ درصد است. لیکن نرخ بیکاری جوانان دوبرابر این رقم ونرخ بیکاری زنان سه برابرآن است. در همین حال پیش بینی ها حکایت ازآن دارد که درگروه های سنی گوناگون شمارجوانانی که به بازار کاروارد می شونددررروندی کاهنده درسال پایانی برنامه ششم حدود ۴۰ درصد کمترازجریان ورودی به بازار کاردرسال های اخیرخواهدبود. این تحول دموگرافیک متضمن این معنا است که درسال های آینده ودرافق برنامه ششم فرصتی برای کم کردن نرخ بیکاری فراهم خواهد آمد که استفاده از آن به گونه ای گریزنپذیردرگرو رفع موانع بازدارنده رشدوپیگیری اصلاحات گسترده درسیاست های داخلی وخارجی است.

نکته مهم دیگر الزامات ناشی ازورود انبوه جوانان تحصیلکرده وبا مهارت به بازارکارهمراه با ضرورت توسعه صادرات، نفوذ در بازارهای جهانی، تغییرات فناوری، ارتقای بهره وری ورقابت پذیری است که به نحوی اجتناب ناپذیرمستلزم دگرگونی درساختار صنعتی، ترکیب رشدوایجادفرصت های شغلی مناسب، پیگیری واجرای برنامه های آموزشی ویژه درراستای تطبیق مهارت هابانیاذهای بازار کار و... دربلندمدت ودردوره برنامه ششم است که تحقق اینهمه تنهاباتکیه به بخش های نوعاً تجاری (به طور خاص کشاورزی و صنعت) وازمسیراستقرارتأسیسات بازار، توسعه بخش خصوصی وایجاد فضای مناسب برای فعالیت های این بخش امکانپذیراست.

تحولات جمعیتی

درسال های ۱۳۷۵ - ۱۳۸۵، درفرآیندیک تکانه جمعیتی، میانگین رشدسالانه نیروی کاروجمعیت درسن کاردرگروه سنی ۱۵ تا ۶۴ سال با آهنگی شتابان وبی سابقه افزایش یافت (به ترتیب ۴/۱۹٪ و ۳/۸۵٪) به گونه ای که درهرسال به طور متوسط به جمعیت درسن کارحول و حوش ۱/۵۴ میلیون

نفروبه نیروی کار ۰/۷۵ میلیون نفرافزوده شد. بخش قابل ملاحظه ای ازافزایش جمعیت درسین کار طی این دوره جذب جریان های آموزشی شده که خودتوضیحی برای تفاوت این ارقام است. شمارورودی های به نیروی کاردراین سال ها، سه برابرسال های ۱۳۷۰-۱۳۷۵ بوده است. اما این رونددر دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۰ به نحوی چشمگیردگرگون شدوآهنگ رشد نیروی کاروجمعیت درسین کار (سالانه به طور متوسط) به ترتیب به ۰/۶۲ و ۱/۶۱ درصدرفوافتاد که این تغییرنتیجه کاهش شدیدی بود که درنرخ باروری دردهه ۱۳۷۰ رخ داده بود. بدین قرارطی این دوره اخیرهرسال به جمعیت درسین کار۰/۸۲ میلیون نفروبه نیروی کار ۰/۱۴ میلیون نفرافزوده شدکه فرصتی طلایی برای کاهش بیکاری فراهم می آورد. لیکن درعمل فرصتی که برای کاهش بیکاری فراهم شده بود به واسطه کاستی های مدیریتی فوت ودرمجموع این دوره تنها ۷۰ هزار شغل ایجاد شدودرنتیجه بیکاری افزایش یافت.^۱

براساس پیش بینی های سازمان ملل، درآینده آهنگ رشد جمعیت درسین کارکمتر از ۱٪ خواهد بودوهرگاه تنها ملاحظات دموگرافیک را مد نظر قرار دهیم، افزایش عرضه نیروی کاروفشارهای ناشی ازآن نسبت به گذشته روند ملایم تری خواهد داشت. ازواسط دهه ۱۳۵۰ تا اواسط دهه ۱۳۸۰، شمار جمعیت جوان (گروه سنی ۱۵ تا ۲۹ ساله) همواره بیش از شمارجمعیت بزرگسال (گروه سنی ۳۰ تا ۶۴ ساله) بوده است که این رونددرسال های اخیربه تدریج تغییرکرده ودروضعیت کنونی این نسبت حول وحوش ۸۰ درصد است وبراساس پیش بینی های سازمان ملل تا پایان دوره برنامه ششم، به ۴۵ درصدرفوخواهد افتاد. روند مشابه دیگردراین زمینه تحولات آینده نسبت ورودی (گروه سنی ۲۰-۲۴ سال) به خروجی (گروه سنی ۶۴-۶۰ سال) در بازار کار ایران است.

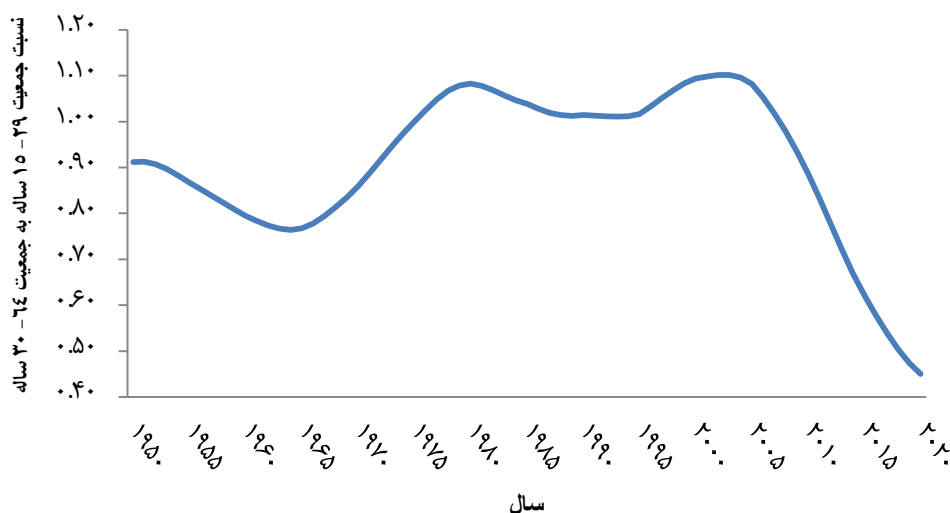
^۱ براساس سرشماری مرکز آمار ایران در سال ۱۳۸۵، جمعیت بیکارکشوردومیلیون و ۹۹۲ هزار نفرگزارش شده است. این رقم درسرشماری سال ۱۳۹۰ به سه میلیون و ۵۶۰ هزار نفرافزایش یافته است. درواقع درفاصله دوسرشماری که دریک بازه زمانی پنج ساله صورت گرفته است، جمعیت بیکار ۱۹/۱ درصد افزایش یافته است. ازسوی دیگر، براساس سرشماری سال ۱۳۸۵ جمعیت شاغل کشور ۲۰ میلیون و ۴۷۶ هزار نفر بوده است که پس از پنج سال درسرشماری سال ۱۳۹۰ این رقم به ۲۰ میلیون و ۵۴۶ هزار نفررسیده است. آمار اعلام شده ازسوی مرکزآمارحکایت ازآن دارد که درفاصله دوسرشماری تنها ۷۰ هزار نفر(سالانه به طور متوسط ۱۴ هزارنفر) به جمعیت شاغل کشورافزوده شده است. درهمین حال براساس اطلاعات منتشرشده مرکز آمار ایران، میزان جمعیت فعال در سال ۱۳۸۵ معادل ۲۳ میلیون و ۴۶۸ نفرودر سال ۱۳۹۰ برابر ۲۴ میلیون و ۱۰۶ هزار نفراعلام شده است وبدین ترتیب طی این دوره درمجموع ۶۳۸ هزار نفر(وبه طور متوسط سالانه ۱۲۷ هزار نفر) به جمعیت فعال کشورافزوده شده است. شایان توجه است که دربرنامه چهارم توسعه پیش بینی شده بود که درمجموع دوره برنامه ۳/۵ میلیون نفر (به طور متوسط سالانه ۷۰۰ هزار نفر) به جمعیت فعال کشوراضافه شود.

جدول ۱۲- جمعیت فعال اقتصادی و جمعیت در سن کار (۱۵-۶۴ ساله)
(رشد- درصد)

جمعیت در سن کار (۱۵-۶۴ ساله)	نیروی کار	
۳/۰۶	۱/۸۴	۱۳۷۵-۱۳۷۰
۳/۸۵	۴/۱۹	۱۳۸۵-۱۳۷۵
۱/۶۱	۰/۶۲	۱۳۹۰-۱۳۸۵

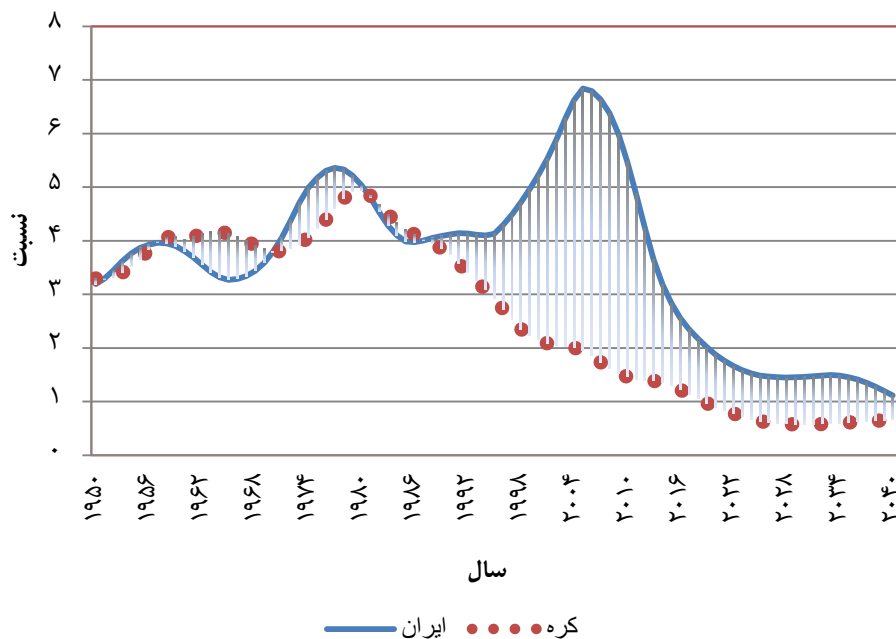
مأخذ: مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن

نمودار ۴- روند تغییرات نسبت جمعیت جوان به جمعیت بزرگسال



در دهه اخیر و در فاصله سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ به تقریب در قبال هریک نفر خروجی از بازار کار ایران، شش نفر به بازار کار ایران وارد می‌شده است. این تحول جمعیتی و فراز و رودی‌های به بازار کار ایران به ویژه در زمانی رخ داده است که از لحاظ ایجاد فرصت‌های شغلی، اقتصاد ایران در ضعیف‌ترین وضعیت عملکردی خود قرار داشته است. در شرایط کنونی این نسبت به حول و حوش ۴ به ۱ تقلیل یافته است و پیش‌بینی شده است که نسبت یاد شده تا پایان برنامه ششم به رقم ۲ به ۱ فروافتد. شایان توجه است که در اقتصاد کره جنوبی، نسبت ورودی به خروجی بازار کار در شرایط کنونی ۱ به ۱ است.

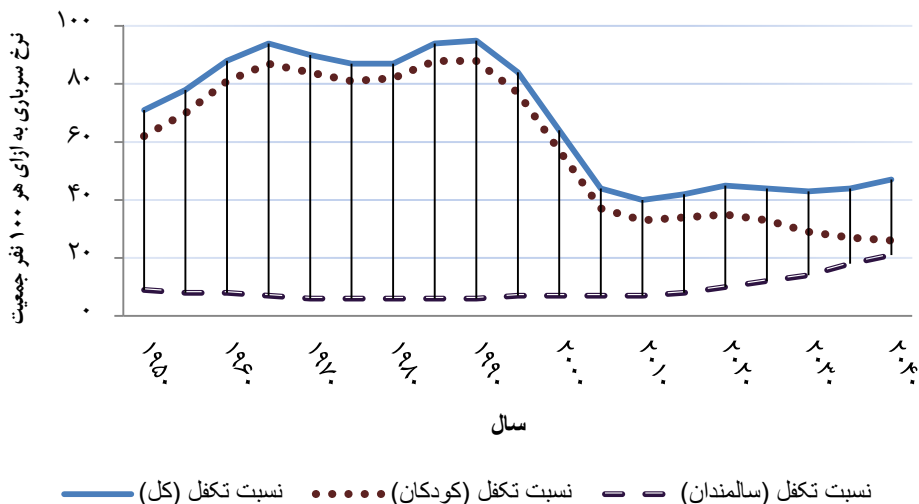
نمودار ۵- نسبت ورودی (۲۰ تا ۲۴ سال) به خروجی (۶۰ تا ۶۴ سال) بازار کار



نرخ باروری از پارامترهای مهم تحول جمعیتی است. این نرخ در مقاطع سرشماری دهه های ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ به طور متوسط زائد بر ۶ بوده است و در سال های بعد کاهش یافته و اکنون به رقمی حول و حوش ۱/۸ رسیده است و پیش بینی شده است که تا پایان برنامه ششم و ظرف دهه های بعد از آن در همین حدود ثابت باقی بماند. باید توجه داشت کاهش شدید نرخ باروری در شرایط موجود هرگز سبب کاهش تحرک دموگرافیک در سال های آینده نخواهد شد، زیرا ویژگی جمعیت جوان و زنانی که به سن باروری می رسند هم چنان شرایط افزایش قدر مطلق جمعیت را در پی خواهد داشت. از سوی دیگر نرخ باروری در وضعیت کنونی و تداوم آن در آینده، موجبات کاهش سریع نسبت تکفل (شمار افراد زیر ۱۵ سال و بالای ۶۵ سال به جمعیت در سن کار) را فراهم خواهد آورد. میزان جمعیت سربار در ایران در دهه های ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ بسیار قابل ملاحظه بوده است یعنی نسبت مجموع جمعیت ۰-۱۴ و جمعیت ۶۵+ سال به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت ۶۴-۱۵ سال، حول و حوش ۹۰ نفر بوده است، اما این روند در سال های بعد کاهش یافته و اکنون به حدود ۴۰ نفر کاهش یافته است که در همین حدود با تغییرات افزایشی جزئی تا پایان برنامه ششم و در ۲۵ سال آینده تداوم خواهد یافت.

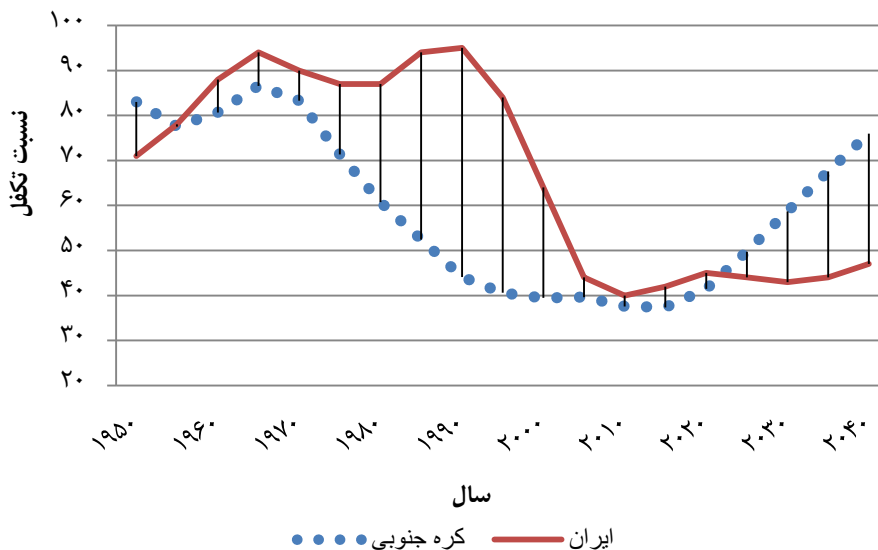
نمودار ۶- روند تغییرات نسبت تکفل در ایران

(نسبت مجموع جمعیت ۱۴-۰ و جمعیت ۶۵+ به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت ۶۴-۱۵)



نمودار ۷- روند تغییرات نسبت تکفل در ایران و کره جنوبی

(نسبت مجموع جمعیت ۱۴-۰ و ۶۵+ سال به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت ۶۴-۱۵)



وجوداین پدیده در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی در شرق آسیا زمینه های رشد پس انداز ملی و افزایش سرمایه گذاری رافراهم آورد (مثال: کره جنوبی). شکل گیری همین پدیده دموگرافیک در ایران در وضعیت کنونی و در سال های آتی وانعکاس احتمالی آن در افزایش پس انداز، بالقوه می تواند ظرفیت های رشد اقتصادی کشور را افزایش دهد. لیکن در عین حال باید توجه داشت که افزایش پس انداز ضرورتاً به معنای رشد میزان سرمایه گذاری و ایجاد اشتغال مولد نخواهد بود و

به طور طبیعی تحقق آن به عوامل متعدد داخلی و خارجی گوناگونی وابسته است. بنابراین اگر فضای مناسب نهادی و شرایط سیاستی لازم برای سرمایه گذاری و رشد اقتصادی فراهم نگردد این پدیده نوعاً مثبت جمعیتی، خودمی تواند به چالشی بزرگ تبدیل شده و به بروز مشکلات تازه ای در عرصه اقتصادی - اجتماعی و از جمله به مشکل بیکاری در ابعاد گسترده تری نسبت به شرایط موجود دامن بزند.

مشارکت نیروی کار

نرخ مشارکت نیروی کار (جمعیت فعال به جمعیت درسن کار) در ایران در تراز های بین المللی از شمارنرخ های بسیار پائین است. شایان توجه است، که میزان مشارکت نیروی کار در مناطق و کشورهای پیشرفته و بالنده جهان در مجموع حول و حوش ۶۰ تا ۷۰ درصد، برای مردان بین ۷۰ تا ۸۰ درصد و برای زنان در حدود ۶۰ تا ۶۵ درصد است. نرخ مشارکت مردان در ایران در گذشته و در شرایط کنونی تفاوت معناداری بامیزان مشارکت در مناطق و کشورهای پیشرفته و پیشرو ندارد و تفاوت موجود با این مناطق و کشورها تنها ناشی از نازل بودن میزان مشارکت زنان در نیروی کار است.

جدول ۱۳- مقایسه نرخ مشارکت در مناطق و کشورهای پیشرفته و بالنده جهان با ایران

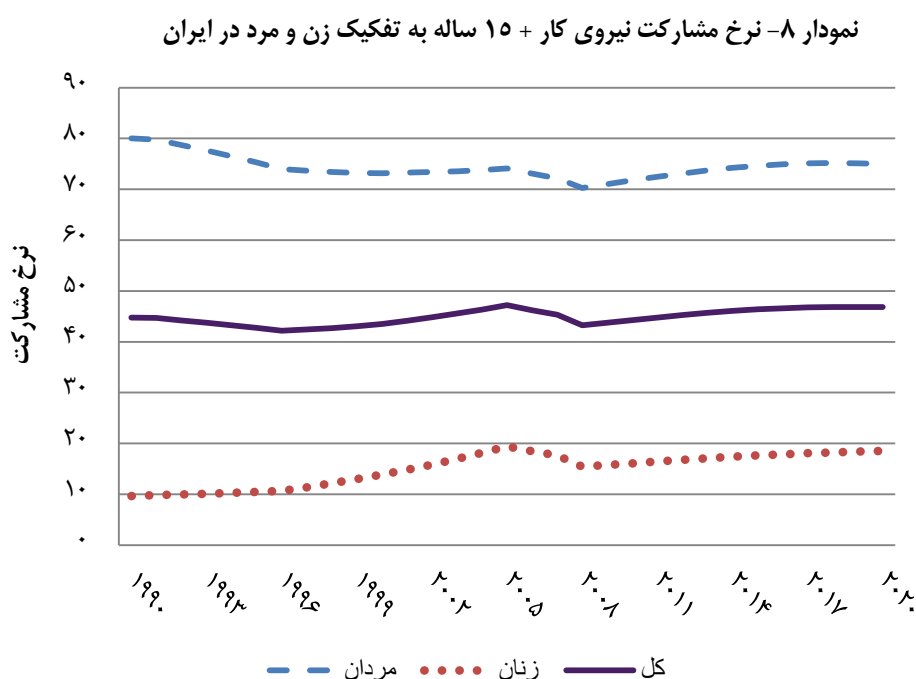
(سال ۲۰۱۰ - سازمان بین المللی کار)

نرخ مشارکت	نرخ مشارکت زنان	نرخ مشارکت مردان	
۶۴/۰	۵۷/۹	۷۰/۳	آمریکای شمالی
۶۲/۱	۵۶/۲	۶۸/۲	اروپای شمالی
۷۲/۵	۶۵/۶	۷۹/۲	آسیای شرقی
۶۰/۳	۴۹/۲	۷۱/۶	کره
۴۹/۵	۲۸/۱	۷۱/۴	ترکیه
۴۴/۳	۱۶/۱	۷۱/۸	ایران*

مأخذ: ILO, EAPES 1990-2020 (6th edition, October 2011)

* براساس سرشماری سال ۱۳۹۰ مرکز آمار ایران (در جمعیت درسن کار ۱۵ تا ۶۴ سال) نرخ مشارکت ۴۳/۴ درصد و برای مردان و زنان به ترتیب ۷۳/۵ و ۱۳/۰ درصد بوده است.

افزایش نرخ مشارکت زنان در نیروی کار در افق زمانی برنامه ششم و در سال های پیش رواز شمار حوزه های مهم چالشی مهم تحولات آینده بازار کار ایران محسوب می شود. نرخ مشارکت زنان در نیروی کار در دهه های ۱۳۷۰ بعد، در مجموع روند افزایشی ملایمی داشته است و نسبت آن به نرخ مشارکت مردان از یک هشتم در ابتدای این دهه به کمتر از یک پنجم در مقطع سرشماری ۱۳۹۰ تغییر کرده است. افزایش نرخ مشارکت زنان در نیروی کار در سال های آینده به عمده از چند عامل مهم تأثیری پذیرد: ۱) ترکیب سنی جمعیت ایران همراه با گسترش شهرنشینی، تغییرات فرهنگی و گرایش عمومی زنان جوان (و تحصیل کرده) به استقلال و ورود به بازار کار؛ ۲) شرایط اقتصادی که ناگزیر تشکیل خانواده را به تنوع افزایش منابع درآمدی خانواده و زنان وابسته می سازد؛ و سرانجام، ۳) الزامات ناشی از تحولات فضای اجتماعی، وضعیت رشد اقتصادی و ترکیب آن، آهنگ تغییرات تقاضای نیروی کار و شرایط ایجاد فرصت های شغلی کافی و مناسب برای زنان در سال های پیش رو.



براساس پیش بینی های سازمان بین المللی کار، نرخ مشارکت در ایران در سال ۲۰۲۰ میلادی (سال پایانی برنامه ششم) نسبت به وضعیت کنونی با رشد ملایمی افزایش و به ۴۶/۸ خواهد رسید. به همین روال نرخ مشارکت در نیروی کار در مورد مردان و زنان نیز تغییر پیدا می کند و مرتباً به ۷۵/۰ و ۱۸/۵ افزایش خواهد یافت. در همین حال باید توجه داشت که این پیش بینی و تخمین های مشابه تنها به داده های جمعیتی و مختصات سنی آن متکی است و با ملاحظه شمار جوانانی که در وضعیت کنونی به تحصیل اشتغال دارند، فشار جمعیتی برای ورود به بازار کار در گروه های مرد و زن در عمل فراتر از

این گونه برآوردها است. در این زمینه کافی است توجه شود که شمار دانشجویان آموزش عالی در سال ۲۰۱۰ میلادی به بیش از ۴ میلیون نفر رسیده است و نسبت به سال ۲۰۰۰ میلادی تقریباً سه برابر شده است. افزون بر این همین موضوع در زمینه سایر عوامل یادشده اثرگذار بر میزان مشارکت نیز صادق است.

بیکاری و اشتغال

بیکاری و اشتغال جوانان و زنان همراه با سهم و تغییرات نامتناسب آن، مهمترین ویژگی بیکاری و اشتغال در ایران محسوب می شود. در فاصله سال های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵ به رغم شرایط با ثبات رشد اقتصادی و ایجاد ۶ میلیون شغل، نرخ بیکاری از ۹/۸ درصد به ۱۲/۷ درصد افزایش یافت که این افزایش عمدتاً متأثر از رشد به مراتب بالاتر نرخ بیکاری در بین گروه های سنی جوانان بوده است.

جدول ۱۴- پیش بینی نرخ مشارکت در ایران در پایان برنامه ششم

نرخ مشارکت	نرخ مشارکت زنان	نرخ مشارکت مردان	گروه های سنی
۱۶/۲	۶/۶	۲۵/۵	۱۵-۱۹
۴۳/۴	۲۰/۲	۶۵/۸	۲۰-۲۴
۵۸/۸	۲۷/۰	۹۰/۰	۲۵-۲۹
۶۰/۲	۲۵/۴	۹۵/۰	۳۰-۳۴
۵۹/۳	۲۴/۱	۹۵/۲	۳۵-۳۹
۵۷/۹	۲۲/۰	۹۴/۰	۴۰-۴۴
۵۵/۵	۱۹/۰	۹۱/۰	۴۵-۴۹
۴۷/۸	۱۵/۱	۸۰/۰	۵۰-۵۴
۳۸/۵	۱۲/۲	۶۵/۰	۵۵-۵۹
۲۸/۰	۹/۰	۴۷/۰	۶۰-۶۴
۱۶/۲	۵/۰	۲۸/۰	۶۵+
۴۶/۸	۱۸/۵	۷۵/۰	کل ۱۵+

مأخذ: ILO, EAPEP 1990-2020 (6th edition, October 2011)

در این سال ها در توزیع بیکاری، گروه های سنی زیر سی سال در مجموع همواره سهمی فراتر از ۷۰ درصد داشته اند و بیش از ۸۰ درصد افزایش شمار بیکاران را طی این دوره به خود اختصاص داده اند. در این دوره در گروه های سنی ۴۰+ (بزرگسالان) نرخ بیکاری تقریباً ثابت مانده (حول

وحوش ۵ درصد) لیکن در همه حال نرخ بیکاری جوانان تقریباً پنج برابر نرخ بیکاری بزرگسالان بوده است.^۲

در سال های ۱۳۸۵-۱۳۹۰ افزایش بیکاری در پوششی فراگیر همه گروه های سنی را در بر گرفته است اما باز به طور خاص میزان بیکاری در گروه های سنی جوانتر افزایشی به مراتب بیشتر یافته است.

این بی قرینگی تنها به مقوله بیکاری و اشتغال جوانان و بزرگسالان منحصر و محدود نیست و عدم تقارن در روند بیکاری و اشتغال بین زنان و مردان نیز یکی دیگر از ابتلائات بازار کار ایران است.^۳

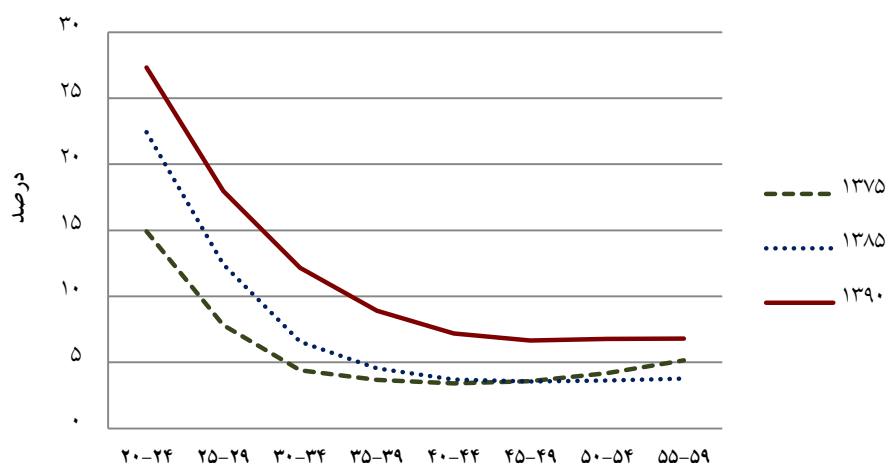
طی یک دهه و در فاصله دوسرشماری (۱۳۷۵-۱۳۸۵) جمعیت در سن کارایران (گروه سنی ۱۵-۶۴ سال) با آهنگی سریع - ۳/۹ درصد در سال - معادل دو برابر نرخ رشد جمعیت افزایش یافت، لیکن اشتغال به تحصیل جوانان و پیامد آن یعنی درنگ در ورود به بازار کار سبب شد که نیروی کار با آهنگی اندکی خفیف تر (سالانه برابر ۳/۷ درصد) افزایش یابد. با این حال، همانگونه که مطرح شد، در این دوره و در شرایط روند مثبت رشد اقتصادی (به طور متوسط ۵ درصد در سال) و ایجاد ۵/۹ میلیون شغل (۴/۸ میلیون برای مردان و ۱/۱ میلیون برای زنان) نرخ بیکاری حدود ۳ درصد افزایش یافت. میزان بیکاری در دوسرشماری اخیر جمیتی در سال های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ مرتباً ۱۲/۸ و ۱۴/۸ درصد و افزایش شمار شاغلین ۷۰ هزار نفر (افزایش ۱۴۰ هزار شغل برای مردان و کاهش ۷۰ هزار شغل برای زنان) گزارش شده است، لیکن نرخ بیکاری در گروه سنی ۲۴-۲۰ برای

^۲ بی قرینگی در فرآیند شکل گیری جریان بیکاری و اشتغال و تفاوت معنادار بین جوانان و بزرگسالان از یک سو و مردان و زنان از سوی دیگر به تعبیری انعکاس ساختار و تحولات جمعیتی، تصلب بازارهای کار رسمی و تفکیک بازار کار ایران به بازارهای فرعی نوعاً مستقل و مجزا برای جوانان و بزرگسالان از یک سو و مردان و زنان از سوی دیگر است. چیرگی نوعی سکون در بازار کار بزرگسالان و دائمی بودن مشاغل ناشی از انعطاف ناپذیری قراردادهای بلندمدت و هزینه های ناشی از اخراج نیروی کار و بکارگیری قراردادهای کوتاه مدت و انعطاف پذیر برای بکارگماری موقت جوانان و پیامد آن به صورت جابجایی های مکرر جوانان بین بخش های رسمی و غیررسمی، همراه با هنجارهای اجتماعی و شرایط فرهنگی و شغلی حاکم بر بازار کار زنان از شمار عواملی است که بر شکل گیری بازارهای فرعی مجزا و تاحدودی بی قرینگی عملکردهای اشتغال و بیکاری اثرگذار بوده است.

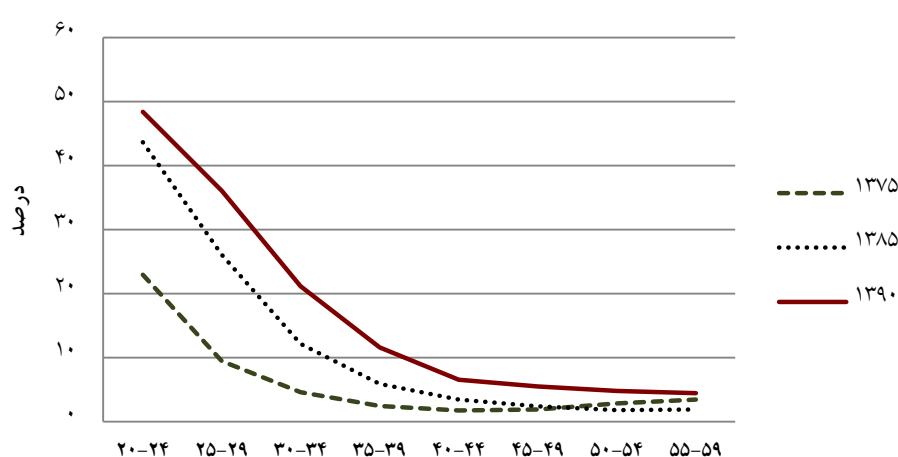
^۳ در این دوره این افزایش نرخ بیکاری به گروه های سنی بالاتر نیز تسری یافته است، به گونه ای که مثلاً نرخ بیکاری مردان در گروه سنی ۳۰ تا ۳۹ سال از حدود ۵ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۱۰ درصد در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است.

مردان در همین سال ها اندکی کمتر از دوبرابر (۲۲ در صد و ۲۷ درصد) و برای زنان بیش از سه برابر (۴۴ درصد و ۴۸ درصد) رقم متوسط نرخ بیکاری بوده است.^۴

نمودار ۹- بیکاری مردان در گروه های سنی



نمودار ۱۰- بیکاری زنان در گروه های سنی



تحصیلات

در تحولات بازار کار ایران میزان بیکاری بر حسب سطح تحصیلات برای مردان و زنان در مقاطع تحصیلی ابتدایی تا پیش دانشگاهی روندی افزایشی دارد، اما در مقطع دانشگاهی میزان بیکاری به نحوی معنادار کاهش می یابد. در فاصله دوسرشماری ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ نرخ بیکاری دانش آموختگان

^۴ در سال ۱۳۹۰ در مجموع شاغلین کشور (۲۰۵۴۷۰۰۰ نفر) سهم مردان ۸۷ درصد و سهم زنان ۱۳ درصد بوده است.

مقطع دانشگاهی در مردان از ۶/۸ به ۱۱/۰ درصد (نزدیک ۳ درصد) و در زنان از ۱۶/۷ به ۲۳/۴ درصد (نزدیک ۷ درصد) افزایش یافته است که این تغییرات تا حدودی نیز متأثر از وضعیت رکودی سال های اخیر بوده است. همین گرایش اما با شدتی به مراتب بیشتر در مورد میزان بیکاری درسین زیر ۳۰ سال (بر حسب سطح تحصیلات) صادق بوده است. در سال ۱۳۹۰ نرخ بیکاری مردان و زنان تحصیل کرده دانشگاهی زیر سنین ۳۰ سال برابر ۲۳/۷ درصد برای مردان و ۴۰/۹ برای زنان بوده است. بدون تردید، تداوم رکود کنونی اقتصاد ایران در سال های آینده و در افق برنامه ششم، همراه با ورود جمعیت برخوردار از تحصیلات عالی به بازار کار (که شمار آن زائد بر ۵ میلیون نفر است)، شرایط بسیار سخت تری را برای اشتغال جوانان به ویژه قشرهای دانش آموخته دانشگاهی فراهم خواهد آورد، که این مطلب را باید ناگزیر در شمار حوزه های چالشی مهم سال های پیش رو قلمداد کرد.

جدول ۱۵- میزان بیکاری بر حسب سطح تحصیلات				
زنان		مردان		سطح تحصیلات
۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	
۱۶/۳	۲۱/۳	۱۱/۲	۸/۵	ابتدایی
۲۵/۶	۲۹/۶	۱۴/۶	۱۲/۶	راهنمایی
۳۵/۴	۳۴/۹	۱۶/۰	۱۴/۱	متوسطه
۴۲/۶	۴۸/۶	۲۱/۱	۲۵/۹	پیش دانشگاهی
۲۳/۴	۱۶/۷	۱۱/۰	۶/۸	دانشگاهی
۲۶/۳	۲۵/۳	۱۳/۷	۱۱/۴	کل

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰

جدول ۱۶- میزان بیکاری درسین زیر ۳۰ سال بر حسب سطح تحصیلات				
زنان		مردان		سطح تحصیلات
۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	
۲۱/۲	۲۷/۳	۱۷/۷	۱۶/۵	ابتدایی
۳۳/۱	۳۸/۲	۲۰/۶	۱۸/۸	راهنمایی
۴۷/۱	۴۷/۸	۲۴/۴	۲۲/۱	متوسطه
۴۶/۲	۵۲/۱	۲۴/۳	۲۸/۸	پیش دانشگاهی
۴۰/۹	۳۰/۷	۲۳/۷	۱۷/۳	دانشگاهی
۴۰/۷	۳۷/۹	۲۲/۲	۱۹/۷	کل

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰

شایان توجه است که تاکنون بخش خصوصی در ایران به طور نسبی و در قیاس با بخش عمومی، سهم چندانی در بکارگیری دانش آموختگان دانشگاهی نداشته است. براساس سرشماری سال ۱۳۹۰، از مجموع شاغلان در بخش خصوصی تنها ۱۱/۸ درصد از تحصیلات دانشگاهی برخوردار بوده اند، حال آنکه این نسبت در مورد بخش عمومی بیش از ۵۳ درصد بوده است. ملاحظات صرفه مندی، هزینه و سود در شرایط دستمزدهای پائین تر نیروی کار غیر تحصیل کرده، ساختار سنتی و غیر پیشرفته تولید و به ویژه تولید صنعتی^۵ و رواج فناوری های نوعاً پائین در بخش خصوصی ایران که خود نشانه فعالیت این بخش در محیطی نوعاً حمایتی - یارانه ای و غیر رقابتی و رشد ناکافی و نامناسب آن در گذشته بوده را می توان از شمار سازه هایی قلمداد کرد که به محدود کردن نیاز این بخش در زمینه بکارگماری نیروی کار تحصیل کرده شکل داده است. تقاضای نیروی کار در بخش عمومی در دهه های گذشته در حوزه های آموزش و بهداشت و ارائه خدمات عمومی متمرکز بوده و ناگزیر نیاز این بخش به عمده معطوف به تأمین نیروهای متخصص و دانشگاه دیده بوده است. این روند سبب شده است که در گذشته شمار قابل اعتنایی از شاغلان تحصیل کرده کشور جذب این گونه فعالیت ها شوند و این مطلب همراه با سرمایه گذاری هایی که در زمینه گسترش آموزش عالی انجام شده و دستمزدهای بالاتر برای نیروی کار تحصیل کرده، بعضاً سائق و محرکی را برای ادامه تحصیلات نیز فراهم آورده است. در همین حال تقاضای بخش عمومی در حوزه های یاد شده اکنون به آستانه های اشباع نزدیک شده و در سال های اخیر رشد چندانی در شمار شاغلان آن پدید نیامده که پیامدهای آن را به وضوح می توان در گسترش بیکاری جوانان و قشرهای تحصیل کرده و بازه های زمانی طولانی بیکاری مشاهده کرد.^۶ افزون بر این، در شکل گیری روند بیکاری جوانان تحصیل کرده، همواره کیفیت آموزش عالی و ناهمسویی آن با نیازهای بازار کار نیز از شمار عوامل اثر گذار بوده است.

^۵ در مطالعه ای که در مورد بهره وری کل عوامل تولید بنگاه های صنعتی صورت گرفته نشان داده شده که فارغ از خصوصی یا دولتی بودن، ساختار صنعت کشور به گونه ای است که نیاز آن برای نیروی کار ماهر با تحصیلات بالا بسیار کمتر از نیاز آن ها به نیروی کار غیر ماهر است (طرح مطالعاتی رقابت پذیری بنگاه های صنعتی کشور، پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی شریف، ۱۳۹۰).

^۶ بر اساس بعضی مطالعات انجام شده اخیر، دوران بیکاری پس از فراغت تحصیل برای تازه واردان به بازار کار بسیار طولانی و به طور متوسط حول و حوش سه سال برآورد شده است. پیش از این، بررسی های مشترک سازمان بین المللی کار و مرکز آمار ایران (۲۰۰۵ میلادی) نیز حکایت از آن داشته که دوره متوسط بیکاری پس از فراغت از تحصیل برای مردان ۱/۲۵ سال و برای زنان ۳/۰ سال بوده است. در همین حال نتایج بررسی یاد شده نشان داده است که قریب ۶۰ درصد مردان جوان پس از فراغت از تحصیل ظرف یک سال و نزدیک ۴۰ درصد آنان ظرف دو سال موفق شده اند برای خودشان شغلی بیابند و برای شمار اندکی نیز جریان جستجو و یافتن شغل بادرنگی چندین ساله همراه بوده است (جواد صالحی اصفهانی، ۲۰۱۱ و ۲۰۱۳).

جدول ۱۷- اشتغال برحسب سطح تحصیلات در بخش های نهادی در سال ۱۳۹۰				
سطح تحصیلات		سهم بین بخشی		سهم درون بخشی
سطح تحصیلات		بخش خصوصی	بخش عمومی	بخش خصوصی
		۷۵/۶	۲۴/۴	۸۶/۳
باسواد		۹۱/۷	۸/۳	۲۰/۶
ابتدایی		۸۹/۲	۱۰/۸	۲۳/۴
راهنمایی		۷۸/۷	۲۱/۳	۲۷/۶
متوسطه		۷۶/۰	۲۴/۰	۰/۳
پیش دانشگاهی		۴۳/۹	۵۶/۱	۱۱/۸
دانشگاهی		۹۲/۴	۷/۶	۱/۵
سوادآموزی بزرگسالان		۷۸/۹	۲۱/۱	۱/۰
سایر دوره های تحصیلی		۹۵/۸	۴/۲	۱۳/۷
بی سواد		۷۷/۹	۲۲/۱	۱۰۰/۰
باسواد و بی سواد				۱۰۰/۰

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری تفصیلی ۱۳۹۰

سخن آخرآنکه

در فرآیند تحولات جمعیتی، ایران اکنون با بیش از ۷۰ درصد جمعیت درسین کار و فعالیت به مرحله ای از گذار جمعیتی خود رسیده که به آن پنجره جمعیتی یا دوران طلایی جمعیت اطلاق می شود. افزایش اندازه و کیفیت نیروی کار (ناشی از افزایش میزان مشارکت و به ویژه مشارکت زنان و جوانان با تحصیلات بیشتر نسبت به شاغلان کنونی در گروه سنی ۳۰-۵۴ سال)، کاهش نسبت های وابستگی، تعامل بین تغییرات ساختار سنی جمعیت با چرخه زندگی اقتصادی از جمله تولید و مصرف، افزایش پس اندازها و سرمایه گذاری، توسعه سرمایه انسانی و... بالقوه می تواند، ظرفیت های فراوانی را برای اثرگذاری مثبت بر جریان پیشرفت های فنی و رشد و توسعه اقتصادی سال های پیش رو فراهم کند. بهره برداری از این وضعیت ناگزیر مستلزم تغییرات ساختاری و نهادسازی های گسترده ای است که مهمتر از همه ایجاد فضای مناسب برای کسب و کار و سرمایه گذاری و توسعه بخش خصوصی و متضمنات آن است. اگر با تنظیم و اجرای برنامه های اندیشیده از این گذار جمعیتی و تغییرات ساختار سنی جمعیت به نحو مطلوب استفاده شود، ایران در آینده و در افق های میان مدت و بلند مدت می تواند به تجربیاتی مشابه با تجربه شرق آسیا در دهه ۱۹۸۰ میلادی دست یابد.

تنگناهای نظام بانکی، پدیده های پولی و تورم در اقتصاد ایران

واحدهای تولیدی و تجاری کشور در وضعیت فعلی برای برسرپاماندن، ادامه حیات و گسترش و نوسازی فعالیت های آینده خود به حجم عظیمی از اعتبارات و تسهیلات بانکی نیازمندند. چنین تقاضای منطقی به ویژه در بخش خصوصی عملاً در شرایط کنونی، در چالش جدی با اندازه های بی تناسب نیازهای دولت، شرکت ها و سازمان های بخش عمومی و نهادهای شبه دولتی قرار گرفته است. بزرگ شدن بودجه دولت و به موازات آن رشد فزاینده نقدینگی و نزدیکی به شش و نیم برابر شدن آن ظرف دوره ۱۳۹۲-۱۳۸۴ همراه با به وجود آمدن تنگناهای اخیر در نظام بانکی از جمله طیف گسترده اعطای اعتبارات و تسهیلات زائد بر توانایی های منطقی این سیستم، توأم با لاوصول ماندن مطالبات بانکی در ابعاد وسیع و همچنین ضرورت اجباری تأمین کسری بودجه با اتکای به سیستم بانکی در وضعیت کاهش درآمد نفت در شرایط کنونی و به احتمال در افق میان مدت و... دایره امکانات نظام بانکی را برای پاسخگویی به مجموعه این نیازها و تقاضاها در اقتصاد ملی بسیار تنگ تر کرده است. حل و فصل این مشکلات و تنگناها به گونه ای اساسی و پایدار که متضمن رشد و بالندگی فعالیت های اقتصادی و واحدهای تولیدی و تجاری کشور باشد، ناگزیر در گرو نگاهی عمیق تر به علل و عوامل پدید آورنده شرایط یادشده و در نهایت انجام تغییرات ساختاری مناسب است. به این اعتبار تنگناهای بانکی، پدیده های پولی و تورم از جمله حوزه های چالشی مهم در برنامه ششم توسعه محسوب می شود.

تنگناهای نظام بانکی

طی سال های گذشته کاهش پیوسته سهم سرمایه در ترانزنامه بانک ها، ساختار نسبتاً ناکارآمد هزینه های عملیاتی و ذخیره گیری ناکافی نسبت به وام های معوقه و سوخت شده از جمله روندها و گرایش های حاکم بر فعالیت های بانکی بوده است. صرف نظر از عوامل اقتصادی کلان و فضای نامساعد اقتصادی که بر عملکرد نظام بانکی و ثبات مالی کشور در همه حال اثر گذار بوده است، در این سال ها دو عامل: (الف) ساختار مالکیتی و مدیریتی بانک ها و (ب) بکارگیری شیوه های مستقیم اداره پولی و اعتبارات هدایت شده^۱ تأثیرات نامطلوبی بر ساختار عملیاتی و مالی نظام بانکداری کشور و همچنین عملکردهای بانکی به جای گذاشته است.

اعمال سیاست سقف های اعتباری، تسهیلات و اعتبارات دستوری، تکلیفی و ترجیحی، نرخ های اداری سود سپرده و تسهیلات و به طور کلی دخالت های دولت در تصمیم گیری های مربوط به اعطای

وام ها، نبود نظام انگیزشی مناسب برای رقابت و کسب سود موجبات بی اعتنایی بانک ها را به استقرار سازوکارهای کارآمد برای تحلیل و آنالیز ریسک های بازار و ریسک های اعتباری و مدیریت خطرو ضرورت انتخاب و گزینش بدنه و ترکیبی متنوع و سالم اذدارایی های مالی در پرتفوی بانک ها فراهم آورده است. این کاستی همراه با ضعف مدیریتی پاره ای بانک ها هم به لحاظ شایستگی فنی و تخصصی برای استقرار و اعمال این گونه مکانیزم ها و هم به سبب ساختار انگیزشی حاکم بر فعالیت های بانکی، شرایط ناسالمی را در بخش مهمی از بازارهای مالی کشور پدید آورده که تداوم آن به رشد اقتصادی و ثبات مالی کشور بیش از پیش لطمه وارد ساخته است.

همین گرایش ها در چند سال اخیر به شدت گسترش و تعمیق یافته است. بر اساس اطلاعات منعکس در سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مطالبات معوق بانک ها (دولتی، خصوصی و نیمه خصوصی) که در سال ۱۳۸۸ معادل ۴۱۱ هزار میلیارد ریال بوده تا پایان سال ۱۳۹۲ به ۸۰۷ هزار میلیارد ریال (به طور متوسط سالانه اندکی بیش از ۱۸ درصد) افزایش یافته است.^۲ اطلاعات جدیدتر حکایت از آن دارد که مطالبات معوق در سال ۱۳۹۳ تقریباً دوبرابر شده و اکنون زائد بر ۱۵۰۰ هزار میلیارد ریال (یعنی رقمی معادل ۲۵ درصد نقدینگی و نزدیک ۳۵ درصد پایه پولی و بیش از چهار برابر استاندارد جهانی) است. بر اساس همین اطلاعات تنها اندکی کمتر از ۱۵۰ هزار میلیارد ریال (نزدیک ده درصد) از بدهی های معوقه مرتبط به بخش تولید است و بیش از ۹۰ درصد این مطالبات در ارتباط با فعالیت های نوعاً غیر مولد و بعضاً سفته بازانه با خصلت تورم زا شکل گرفته است.^۳

فشار به نظام بانکی برای اعطای وام به متقاضیان با تأکید بر کاهش نرخ بهره همزمان با شدت گرفتن گرایش های تورمی در اقتصاد کشور از یک سو و همچنین تغییر شرایط مرتبط با تضمین بازپرداخت تسهیلات و اعطای وام ها بدون اخذ وثیقه های کافی و مطمئن همراه با شکل گیری انتظارات مبتنی بر معافیت از پرداخت جریمه های دیرکرد در مجموع از عواملی بوده که در رشد چشمگیر و سریع مطالبات معوق و سررسید گذشته نظام بانکی دخالت داشته است. در چنین وضعیتی فراهمی غیر یکسان و تبعیض آمیز تسهیلات به نفع گروه های معین، زمینه ایجاد موج گسترده تری از رانت جویی و

^۲ توزیع مطالبات معوق در بانک های دولتی، خصوصی و نیمه خصوصی چنین بوده است: مطالبات معوق بانک های دولتی ۳۲۳ هزار میلیارد ریال (و معادل ۱۳ درصد کل تسهیلات اعطا شده این بانک ها) و ارقام متناظر برای بانک های خصوصی و نیمه خصوصی به ترتیب ۲۵۰ هزار میلیارد ریال (معادل ۱۷ درصد کل تسهیلات) و ۲۳۴ هزار میلیارد ریال (برابر با

۱۲ درصد تسهیلات). رجوع کنید به سایت بانک مرکزی www.cbi.ir/showtime/11814.aspx

^۳ سازمان مدیریت و برنامه ریزی، مطالعات مقدماتی برنامه ششم، گزارش های انتشار نیافته، آذر ۱۳۹۳

رانت خواری را فراهم آورده است.^۴ اعمال فشارهای بیرونی بر شبکه بانکی در زمینه اعطای تسهیلات و نیز تعیین دستوری نرخ های سود بانکی، مهمترین دلیل ایجاد عدم تعادل بین منابع و مصارف به ویژه در بانک های دولتی بوده که بانک ها را ناگزیر به استفاده از منابع بانک مرکزی کرده است به گونه ای که بدهی بانک ها به بانک مرکزی از ۲۱/۵ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۸۳ به ۵۹۵/۵ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۹۲ یعنی نزدیک ۲۸ برابر افزایش یافته است. در همین دوره مطالبات سیستم بانکی از بخش های دولتی و غیردولتی از ۸۶۲ هزار میلیارد ریال به رقم چشمگیر ۶۱۶۵ هزار میلیارد ریال رسیده است که همراه با مطلب لاوصول ماندن بخش مهمی از این مطالبات، بانک ها را در فشار کمبود منابع و کاهش قدرت وامدهی و در مواردی بانک های دولتی را در شرایطی مشابه با وضعیت اعسار^۵ قرار داده است.

افزایش سرمایه بانک ها از جمله ابزارهایی است که در کوتاه مدت می توان برای اصلاح ساختار آسیب دیده سیستم بانکی از آن استفاده کرد. در این زمینه لازم است به چند نکته مهم توجه شود. هرگاه ارزش ویژه یک بانک، که برابر است با تفاضل دارایی ها و بدهی های آن بانک، منفی شود آن بانک معسر قلمداد می شود، در این وضعیت، خواه آن بانک خصوصی باشد خواه دولتی، توصیه می شود که از طریق افزایش دارایی یا کاهش بدهی و یا به عبارت دیگر افزایش سرمایه نسبت به بازسازی ساختار مالی بانک اقدام شود. شرایط اعسار قطعاً قدرت پرداخت بانکی را کاهش می دهد، اما در غیر حالت مراجعه همزمان سپرده گذاران برای دریافت و بازپس گیری سپرده هایشان بانک ها می توانند با منابع سپرده ای که در اختیار دارند تا مدتی تعهداتشان را ایفا کنند. در عین حال این گرایش نیز در شرایط اعسار بوجود می آید که بانک ها با پذیرش خطر بیشتر و اعطای تسهیلات، وام ها و اعتبارات جدید (یعنی ایجاد دارایی های جدید) که عمدتاً نیز از کیفیت نازل تری نسبت به گذشته برخوردارند (و طبعاً به مطالبات مشکوک الوصول بیشتری نیز در آینده منجر می شود) عملیات خود را ادامه داده و وضعیت نابسامان ساختار مالی خود را پنهان سازند.

^۴ در اظهارات یاد شده معاون نظارتی بانک مرکزی به این مطلب نیز اشاره شده که ۱۲۴ هزار میلیارد ریال از مطالبات بانکی (حول و حوش ۱۵ درصد کل مطالبات) مربوط به ۱۰ بدهکار بزرگ بانکی است و همچنین ۵۰ گروه یا شرکت مرتبط به هم، در مجموع ۳۳ درصد مطالبات معوق را به خود اختصاص داده اند، ۲۰۰ بدهکار بزرگ ۵۵ درصد را به خود اختصاص داده اند و ۳ نفر نیز بالای ۱۰ هزار میلیارد ریال به بانک ها بدهی دارند. رجوع کنید به سایت بانک مرکزی www.cbi.ir/showtime/11814.aspx

^۵ شایان توجه است که اقداماتی از نوع تجدید ارزیابی دارایی ها می تواند با تغییر صورت ظاهر ترانزانه بانک ها موجب پنهان ماندن وضعیت اعسار شود، لیکن این مطلب تغییری در ساختار مالی واقعی بانک ها ایجاد نمی کند.

بانک های دولتی به واسطه ضمانت هایی که صریحاً یا تلویحاً دولت به سپرده گذاران عرضه می کند از موقعیت برتری از لحاظ تداوم عملیات خود در شرایط اعسار و همچنین پنهان سازی نابسامانی های مالی شان برخوردارند. بنابراین تشخیص شرایط اعسار و عواملی که موجبات شکل گیری آن را فراهم آورده و رفع و اصلاح این روندها از لحاظ ثبات مالی و ایجاد یک نظام بانکی کارآمد و سالم حائز اهمیت بسیار زیادی است. قدر مسلم آن است که اعسار بانک ها متضمن ضرروزیان و هزینه زیادی است که دو نوع آن از اهمیت بیشتری برخوردار است:

الف) زیان هایی که متوجه سپرده گذران و سایر بستانکاران بانک ها می شود، اما در نهایت این تعهدات را دولت تقبل می کند؛

ب) زیان های اقتصادی که وجه عمده آن ناکارآمدی در تخصیص اعتبارات از سوی بانک های معسر است، زیان های نوع اخیر اگرچه کاملاً قابل اندازه گیری نیست اما اهمیت آن از زیان های مالی نوع اول به مراتب بیشتر است.

مطلب مهم دیگری که باید به آن توجه داشت این نکته است که به هر حال دولت (خواه از محل منابع خزانه و خواه به قیمت کاهش ارزش ویژه بانک مرکزی) باید زیان های بانک های دولتی معسر را تقبل کند. اما نباید انتظار داشت که تبدیل از حالت اعسار به حالت غیر اعسار در مورد بانک های دولتی متضمن تغییر عمده ای در رفتار بانک های دولتی و رفع شرایطی باشد که موجبات نابسامانی های کنونی را در ساختار عملیاتی و مالی این بانک ها فراهم آورده است. بدین ترتیب بازسازی ساختار مالی و افزایش سرمایه بانک ها، با ملاحظه حد کفایت سرمایه و شرایط بانک های تجاری - تخصصی کشور از این دیدگاه، یک ضرورت است، لیکن این اقدام نخواهد توانست در تغییر رفتار بانک ها به طور عمده تأثیر بگذارد.

قطع دخالت دولت در تخصیص منابع و رقابتی کردن فعالیت های بانکی، تجدید ساختار مالی و مدیریتی این نظام (که اکنون به عمده دولتی است)، مقررات زدایی و آزادسازی مالی و به موازات آن استقرار یک نظام نظارتی کارآمد و اعمال مقررات احتیاطی لازم در جهت حصول اطمینان از سلامت فعالیت های بانکی از جمله ابزارها و لوازم مهم اصلاح نظام بانکی کشور به شمار می رود. با گسترش حضور بخش خصوصی در عرصه فعالیت های بانکی و اعتباری و همراه با جریان خصوصی سازی بانک ها امر نظارت بر فعالیت های بانکی و واسطه گری مالی و تنظیم و اعمال مقررات مناسب، به شکل حرفه ای و به مفهوم بررسی خطرهای اعتباری، طبقه بندی وام ها، استاندارد کردن حساب ها، تحلیل و آنالیز ذخائر وام های سوخت شده، مطالبات مشکوک الوصول، نقدینگی بانک ها، حد کفایت سرمایه

و نظائر آن در آینده و در افق برنامه ششم از اهمیت بسیار بیشتری برخوردار خواهد بود. این مطلب تکالیف جدیدی را در حوزه نظام بانکداری برای دولت و بانک مرکزی از دیدگاه نهادآرایی و نهادسازی در زمینه نظارت بر بانک ها مطرح می سازد. برقراری سازوکارهای نظارتی و احتیاطی مناسب از شرایط اصلی موفقیت آزادسازی مالی و رقابتی کردن فعالیت های بانکداری و ثبات مالی کشور است که انجام مؤثر آن بدون احراز شرایط استقلال بانک مرکزی و به ویژه جداسازی سیاست های پولی از کارکردهای مالی - بودجه ای امکانپذیر نیست. این بدین معنا است که الزامات و هدف های سیاست های پولی نباید تحت الشعاع نیازهای مالی بخش عمومی از جمله تأمین کسری بودجه، رفع احتیاجات مالی و اعتباری شرکت ها و مؤسسات وابسته به دولت و اعمال فشارهای از این نوع به سیستم بانکی قرار گیرد.

از سوی دیگر باید توجه داشت که ساختار مالی دولت همواره با حوزه های چالشی جدی نظیر وابستگی سنگین به درآمدهای نفتی، ابتلائات ناشی از هدفمند کردن یارانه ها در بودجه و بار مالی متزاید آن در شرایط کنونی و در آینده، کسری تراز عملیات غیرنفتی (که ناگزیر باید با فروش دارائی ها تأمین شود) و مهمتر از همه گرایش آن به تقویت چرخه های تجاری (pro-cyclical) روبرو بوده و هست. مکانیزم های ثبات سازی پیش بینی شده در برنامه های توسعه پیشین نیز که برای ایجاد انضباط مالی و جلوگیری از قبض و بسط انفعالی ناشی از عملکرد منفی چرخه های برونزاد نفت در اقتصاد کشور طراحی شده بود در عمل و در جریان تنظیم و اجرای بودجه های سالانه عملاً از مدار سیاست گذاری های مالی و اقتصادی بیرون گذاشته شده و مجموعه این شرایط زمینه را برای تشدید شرایط رکود تورمی در اقتصاد وابسته به نفت فراهم آورده است.

افزون بر عوامل یادشده، نرخ بهره نیز به منزله عنصر متعادل کننده عرضه و تقاضای پول، پارامتری تأثیرگذار بر جریان تجهیز و تخصیص منابع و پس انداز و سرمایه گذاری به شمار می رود. در همین حال، براساس قانونمندی های توسعه و به حکم تجربه های موفق در این زمینه در کشورهای نوظهور صنعتی، نرخ های بهره حقیقی مثبت عموماً از جمله الزامات رشد اقتصادی محسوب می شود، در حالی که طی سال های گذشته، نرخ بهره حقیقی در ایران در اغلب سال ها منفی بوده است و این روند به خصوص در چند سال اخیر تشدید نیز شده است. چنانچه انتظارات تورمی (نرخ متّظر تورم)، نرخ بازده انتظاری از پس انداز و سرمایه گذاری (نرخ بهره حقیقی) و عامل ریسک به منزله سازه های تعیین کننده نرخ بهره اسمی در اقتصاد مدنظر قرار گیرد، در وضعیت کنونی نرخ حول و حوش ۲۵ تا ۳۰ درصد می تواند نوعی تعادل نسبی در بازارهای پولی و سرمایه و سایر بازارها و همچنین منابع و مصارف سیستم

بانکی کشور ایجاد کند. تصور آنکه در شرایط وجود تورم شدید، تعیین نرخ سود بانکی (بهره) به میزانی کمتر از نرخ تورم می تواند سرمایه گذاری و تولید را راه اندازی و عاملی برای ایجاد اشتغال و افزایش کالاها و خدمات گردد با منطق اقتصادی سازگاری ندارد، آزموده این حکم را می توان در تلاش برای پائین آوردن نرخ سود بانکی در سال های اخیر مشاهده کرد که چگونه آثار این اقدام همچون ضربه ای بر بازارهای مختلف سبب گرایش سرمایه ها به بخش مسکن، افزایش واردات کالاها از خارج، رشد خارج از قاعده تقاضا در بازار طلا و سکه و... در نتیجه، آغاز گرایش های رکودی در شاخه هایی از فعالیت های تولیدی و در معرض تعطیلی قرار گرفتن واحدهای صنعتی گردید.

گرایش به سرمایه گذاری تولیدی در اقتصاد هر کشوری در وهله نخست نیازمند و وابسته به شرایط و پیش زمینه های مساعدی برای بخش خصوصی و توسعه آن است. چنین شرایطی که به امنیت سرمایه و سرمایه گذاری منتهی می شود با تصور کاهش هزینه اعتبارات و پائین آوردن نرخ بهره به منزله تنها عامل تأثیر گذار تحقق پذیر نیست. پیگیری پارادایم اعتبارات هدایت شده، یارانه ای و تکلیفی که از دو دهه آخر قرن بیستم به این طرف رویکردی منسوخ شده محسوب می شود و در دیدمان های نوین توسعه جای خود را به پارادایم بازارهای مالی با ویژگی های اقتصاد آزاد داده است و اکنون در وضعیت خاص ایران تکیه بر تأمین مالی فعالیت های ظاهراً زود بازده و عموماً کم ثمر در تولید ملی و رشد اقتصادی (آنهم در شرایط نیازهای گسترده تأمین نشده بخش های تولیدی و صادراتی بزرگ بالنده) در واقع و نفس امر آزمودن بی حاصل تجربه ای ناموفق و شکست خورده به شمار می آید. در وضعیتی که بخش اعظم اقتصاد در مالکیت و مدیریت دولتی قرار دارد و مؤسسات تولیدی و خدماتی در این بخش حتی در شرایط ورشکستگی مالی، از کمک های بودجه دولت به حیات خود ادامه می دهند اقدامات از نوع کاهش نرخ بهره، افزایش سرمایه بانک ها و... چه تأثیری می تواند بر فعالیت های واحدهای تولیدی و صادراتی در بخش خصوصی داشته باشد؟ در این وضعیت تعیین نرخ بهره پائین تر از تورم تنها می تواند موجبات افزایش تقاضا برای اعتبارات ارزان بانکی، اتلاف منابع از طریق فعالیت های رانت جویانه و توسعه بازار غیر متشکل پولی، تشدید گرایش های تورمی و عدم تعادل در بازار مسکن، گسترش عدم تعادل های موجود در منابع و مصارف سیستم بانکی به ویژه افزایش مطالبات معوقه و لاوصول و سرانجام تشدید فرآیند کم رشدی و رکود تورمی مبتلا به اقتصاد ایران را فراهم آورد که حاصل آن، بی ثباتی اقتصادی، تضعیف بنیه تولیدی و صادراتی و افزایش بیکاری خواهد بود. با چنین وضعیتی، ضرورت دارد که از طریق تغییرات ساختاری مناسب در اندازه و ترکیب فعالیت های دولت، متناسب کردن بودجه کل کشور با شرایط اقتصاد ملی، برقراری انضباط مالی، توسعه بازارهای مالی و ابزارهای کنترل و مدیریت نقدینگی همراه با رفع شرایط سرکوب مالی

(با ویژگی نرخ بهره حقیقی منفی در اکثر سال ها که زمینه های استفاده از نظام بانکی را به منزله یک وسیله شبه بودجه ای فراهم آورده و می آورد) شرایط لازم برای استقلال بانک مرکزی و سیاست های پولی، کنترل تورم، و زمینه برای استقرار مدیریت ریسک و مکانیزم های سالم و منطقی برای گردش عملیات بانکی و پولی و اعطای تسهیلات به بخش های مولد در راستای رشد پایدار تولید و صادرات فراهم گردد.

عوامل مؤثر در عرضه پول در ایران

استقلال بانک مرکزی و توانایی آن در تنظیم جریان نقدینگی و اهمیت و نقش آن در تأمین نیازهای رشد اقتصادی و به ویژه فراهم آوردن و عرضه منابع لازم برای ادامه حیات و گسترش بخش های تولیدی و تجاری از یک سو و کنترل تورم از سوی دیگر مطلبی است که درباره آن بسیار سخن گفته شده است. اما باید توجه داشت که در ایران به لحاظ ساختارهای مالی و بودجه ای دولت و وابستگی آن به درآمد نفت، ابزارهای اعمال سیاست های پولی حتی در وضعیت استقلال حقوقی این نهاد نیز از کارایی لازم برخوردار نیست. در همین حال به لحاظ درک غیر علمی از پدیده های پولی و تورم، اغلب شناسایی علل و عوامل اصلی آن با انواع اشتباه و خلط مبحث توأم شده و در نتیجه به جای برطرف کردن علت ها، به مقابله با عوارض و پیامد های ظاهری این پدیده ها پرداخته می شود. شناخت عوامل مؤثر در عرضه پول در ایران که تغییرات و رشد بی رویه آن عامل مسلط در شکل گیری فشارهای تورمی است، می تواند بسیاری از سوء برداشت ها و بدفهمی ها را از میان بردارد.

یکی از مفاهیمی که اقتصاددانان برای بررسی های پولی و به ویژه شناخت عوامل مؤثر در تغییرات عرضه پول مورد استفاده قرار می دهند، مفهوم پایه پولی است. پول پایه یا پایه پولی بر حسب تعریف شامل مجموع اسکناس و مسکوک در جریان و سپرده های بانک ها نزد بانک مرکزی است. چون این دو قلم هر دو بخشی از بدهی های بانک مرکزی را تشکیل می دهند، با ملاحظه برابری دارایی ها و بدهی های ترازنامه، می توان تعریف دیگری نیز برای پایه پولی ارائه کرد. در این تعریف پایه پولی از مجموع خالص دارایی های خارجی بانک مرکزی (ذخایر ارزی)، خالص مطالبات بانک مرکزی از دولت، مطالبات بانک مرکزی از سیستم بانکی و خالص سایر دارایی های بانک مرکزی حاصل می شود.

در مباحث پولی و اقتصادی عرضه پول یا حجم پول به مجموع اسکناس و مسکوک بخش غیر بانکی و سپرده های دیداری اطلاق می شود. با توجه به نقدینگی نسبی سپرده های غیر دیداری و قابلیت

جایگزینی آن با سایر عناصر واجزای حجم پول، اغلب در تعریف عرضه پول سپرده های غیردیداری (مدت دار) نیز گنجانده می شود و حاصل آن پول به معنای وسیع تر کلمه یا به عبارت دیگر نقدینگی بخش خصوصی است. از تقسیم نقدینگی بخش خصوصی بر پایه پولی ضربی حاصل می شود که به نام ضریب فزاینده پولی معروف است. بدین ترتیب رشد یا تغییرات عرضه پول را می توان به دو جزء تغییرات پایه پولی و تغییرات ضریب فزاینده پولی تفکیک کرد.

با توجه به تعریف فوق و به خصوص رابطه تغییرات عرضه پول با عوامل متشکله آن یعنی تغییرات پایه پولی و ضریب فزاینده پولی، برای ارزیابی آثار سیاست های پولی بر عرضه پول کافی است اثرات این سیاست ها را بر منابع پایه پولی و ضریب فزاینده پولی مورد توجه قرار دهیم. همان طور که تشریح شد، تغییرات در پایه پولی بر حسب تعریف برابر مجموع تغییرات عناصر زیر در ترازنامه بانک مرکزی است:

- تغییر در خالص دارایی های خارجی (ذخایر ارزی)
- تغییر در خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی
- تغییر در مطالبات بانک مرکزی از سیستم بانکی (بانک های تجاری و تخصصی)
- تغییر در خالص سایر دارایی های بانک مرکزی

تغییر در خالص دارایی های خارجی به عمده تحت تأثیر سیاست های ارزی و اهداف و عملکردهای تراز پرداخت های کشور و به ویژه چرخه های برون زاد قیمت و درآمد و صادرات نفت است و طبعاً از دیدگاه مقامات پولی نمی تواند به منزله ابزاری برای اعمال سیاست های پولی و تغییرات مورد نظر در پایه پولی قلمداد شود.

به همین نحو اعتبارات بانک مرکزی به بخش دولتی نیز تابع تحولات بودجه و به خصوص کسری بودجه دولت است و دخالت مقامات پولی برای تغییر این عامل نمی تواند جنبه مؤثری داشته باشد و طبعاً پدیده های پولی بدین معنا خود به خود تحت الشعاع تصمیم های مالی دولت در چارچوب بودجه های اجرایی قرار می گیرد.

بنابراین حوزه عمل سیاست های پولی از دیدگاه تأثیر بر پایه پولی به عامل سوم یعنی تغییر در مطالبات بانک مرکزی از سیستم بانکی یا وام و اعتبار اعطایی بانک مرکزی به سایر بانک ها محدود می گردد.

تغییرات ضریب فزاینده پولی نیز تابع گزینش هایی است که افراد و مؤسسات خصوصی و بخش بانکی درمورد ترکیب دارایی های خود اعمال می کنند. دراین مقوله ابزارهای سیاست های پولی، تا حدودی که این گزینش ها را تحت تأثیرقرار می دهد، می تواند درتغییرات عرضه پول مؤثرواقع شوند.

برای روشن شدن مطلب با توجه به تعاریف یاد شده کافی است روابط زیر را درنظرگیریم:

$$M = C + D \quad (۱)$$

دررابطه فوق عرضه پول M به معنای وسیع آن و برابر عناصر متشکله یاد شده یعنی حاصل جمع اسکناس و مسکوک بخش غیربانکی C و مجموع سپرده های این بخش نزد بانک ها (دیداری و مدت دار) D تعریف شده است.

پایه پولی نیز به طوری که اشاره شد برابر مجموع ذخایربانکی اعم از قانونی و آزاد (ذخایرقانونی همان سپرده های قانونی نزد بانک مرکزی و ذخایرآزاد شامل سایر سپرده های بانک ها نزد بانک مرکزی و موجودی نقدی بانک ها است) و اسکناس و مسکوک نزد بخش غیر بانکی است، یعنی:

$$B = C + R \quad (۲)$$

دررابطه (۲)، B پایه پولی، C اسکناس و مسکوک بخش غیربانکی و R مجموع ذخایر بانکی است.

بدین ترتیب هرگاه نسبت اسکناس و مسکوک بخش غیربانکی به سپرده های بانکی را با c و نسبت ذخایر بانکی به سپرده ها را با r نمایش دهیم، با توجه به تعریف ضریب فزاینده پولی k خواهیم داشت:

$$\frac{M}{B} = k = \frac{c+1}{c+r} \quad (۳)$$

بنابراین با درنظرگرفتن این الگوی ساده می توان دریافت که ابزارهای تغییردرضریب فزاینده پولی باید معطوف به تغییرات c و r یعنی تمایلات و تقاضای افراد و مؤسسات خصوصی و بخش بانکی نسبت به نگاهداری وجوه نقد و ذخایر بانکی گردد.

براساس مطالب مطروحه می توان وسایل اعمال سیاست های پولی را به اعتبارآن که آثارآن بر عرضه (پایه پولی) و یابرتقاضا (ضریب فزاینده پولی) انعکاس یابند طبقه بندی کرد. البته پاره ای از ابزارهای

پولی از هردو مجرا یعنی هم ازمجرای عرضه وهم ازمجرای تقاضا برپدیده های پولی اثرگذارند. ابزارهای متعارف سیاست های پولی را می توان در مقولات زیر تقسیم بندی کرد:

- وام و اعتبار بانک مرکزی به سایر بانک ها و تغییر در هزینه وام ها
- عملیات بازار باز
- تعیین نسبت سپرده های قانونی بانک ها
- تعیین حداقل و حداکثر سود، کارمزد و جوایز بانکی
- تعیین حدمجاز اعتبارات اعطایی بانک ها در کل و در بخش های مختلف اقتصادی

جدول ۱۸- تغییرات پایه پولی و نقدینگی در ایران

۱۳۷۶ - ۱۳۹۲

(ارقام به میلیارد ریال)

سال	اسکناس و مسکوک در دست اشخاص	سپرده قانونی	ذخایر اضافی*	پایه پولی	رشد سالانه (درصد)	نقدینگی	رشد سالانه (درصد)	ضریب فزاینده نقدینگی
۱۳۷۶	۱۵۳۸۰/۲	۳۴۴۶۰/۸	۲۶۷۲/۵	۵۲۵۱۳/۵	۱۰/۹	۱۳۴۲۸۶/۳	۱۵/۲	۲/۵۵۷
۱۳۷۷	۱۸۷۷۳/۱	۳۷۸۳۴/۸	۵۳۵۶/۷	۶۱۹۴۶/۶	۱۸/۰	۱۶۰۴۰۱/۵	۱۹/۴	۲/۵۸۹
۱۳۷۸	۲۲۱۱۹/۳	۴۵۳۷۷/۴	۴۳۲۵/۹	۷۱۸۲۲/۶	۱۵/۹	۱۹۲۶۸۹/۲	۲۰/۱	۲/۶۸۳
۱۳۷۹	۲۵۱۵۸/۳	۵۱۸۳۰/۴	۷۴۰۹/۴	۸۴۳۹۸/۱	۱۷/۵	۲۴۹۱۱۰/۷	۲۹/۳	۲/۹۵۲
۱۳۸۰	۲۹۱۸۸/۷	۵۰۸۴۲/۶	۱۷۱۵۳/۵	۹۷۱۸۴/۸	۱۵/۲	۳۲۰۹۵۷/۳	۲۸/۸	۳/۳۰۳
۱۳۸۱	۳۴۷۸۰/۱	۶۲۵۶۸/۶	۲۲۲۶۷/۲	۱۱۹۶۱۵/۹	۲۳/۱	۴۱۷۵۲۴/۰	۳۰/۱	۳/۴۹۱
۱۳۸۲	۳۸۷۳۲/۵	۷۶۵۱۲/۶	۱۳۴۶۵/۸	۱۲۸۷۱۰/۹	۷/۶	۵۲۶۵۹۶/۴	۲۶/۱	۴/۰۹۱
۱۳۸۳	۴۴۷۷۲/۰	۹۴۵۷۳/۳	۱۱۸۵۴/۷	۱۵۱۲۰۰/۰	۱۷/۵	۶۸۵۸۶۷/۲	۳۰/۲	۴/۵۳۶
۱۳۸۴	۵۰۶۷۵/۶	۱۲۸۰۰۲/۲	۴۱۸۶۳/۶	۲۲۰۵۴۱/۴	۴۵/۹	۹۲۱۰۱۹/۴	۳۴/۳	۴/۱۷۶
۱۳۸۵	۶۱۴۵۱/۶	۱۸۴۸۲۷/۷	۳۳۶۹۵/۸	۲۷۹۹۷۵/۱	۲۶/۹	۱۲۸۴۱۹۹/۴	۳۹/۴	۴/۵۸۷
۱۳۸۶	۷۹۹۰۹/۲	۲۳۵۸۴۰/۶	۴۹۷۴۹/۲	۳۶۵۴۹۹/۰	۳۰/۵	۱۶۴۰۲۹۳/۰	۲۷/۷	۴/۴۸۸
۱۳۸۷	۱۵۷۷۶۴/۲	۲۲۵۲۲۷/۹	۱۵۶۴۱۳/۸	۵۳۹۴۰۵/۹	۴۷/۶	۱۹۰۱۳۶۶/۰	۱۵/۹	۳/۵۲۵
۱۳۸۸	۱۹۲۳۱۳/۹	۲۴۳۱۴۱/۴	۱۶۸۳۲۸/۹	۶۰۳۷۸۴/۲	۱۱/۹	۲۳۵۵۸۸۹/۱	۲۳/۹	۳/۹۰۲
۱۳۸۹	۲۲۵۱۵۵/۳	۲۸۹۱۶۴/۶	۱۷۲۰۷۸/۲	۶۸۶۳۹۸/۱	۱۳/۷	۲۹۴۸۸۷۴/۲	۲۵/۲	۴/۲۹۶
۱۳۹۰	۲۶۳۲۰۹/۳	۳۵۷۳۲۷/۳	۱۴۴۰۳۱/۹	۷۶۴۵۶۸/۵	۱۱/۴	۳۵۴۲۵۵۱/۹	۲۰/۱	۴/۶۳۳
۱۳۹۱	۳۳۰۱۶۴/۲	۴۹۱۵۳۴/۵	۱۵۴۰۹۶/۴	۹۷۵۷۹۵/۱	۲۷/۶	۴۶۰۶۹۳۵/۹	۳۰/۰	۴/۷۲۱
۱۳۹۲	۳۳۵۲۹۸/۵	۶۴۸۴۶۰/۴	۱۶۵۶۷۶/۹	۱۱۴۹۴۳۵/۸	۱۷/۸	۵۹۴۷۸۵۳/۵	۲۹/۱	۵/۱۷۵

* ذخایر اضافی برحسب تعریف برابر است با اسکناس و مسکوک نزد بانک ها به علاوه سپرده های دیداری بانک ها و مؤسسات اعتباری نزد بانک مرکزی

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جدول ۱۹- پایه پولی برحسب منابع

۱۳۷۶ - ۱۳۹۲

(ارقام به میلیارد ریال)

پایه پولی بر حسب منابع	خالص دارایی های خارجی	دارایی های خارجی بانک مرکزی	بدهی های خارجی بانک مرکزی	خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی	بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی	سپرده بخش دولتی نزد بانک مرکزی	بدهی بانکها به بانک مرکزی	خالص سایر دارایی ها
۱۳۷۶	۵۲۵۱۳/۵	۵۹۴۱/۹	۱۲۰۶۵/۶	۶۱۲۳/۷	۴۵۰۰۳/۸	۵۹۰۴۴/۸	۱۴۰۴۱/۰	۱۴۹۲۹/۸
۱۳۷۷	۶۱۹۶۴/۶	۲۴۶۵/۴	۹۳۱۳/۶	۶۸۴۸/۲	۵۴۰۴۲/۵	۷۲۹۰۷/۷	۱۸۸۶۵/۲	۱۳۳۹۹/۸
۱۳۷۸	۷۱۸۲۲/۶	۴۴۴۹/۸	۱۳۰۳۵/۴	۸۵۸۵/۶	۵۳۹۸۰/۱	۷۵۸۶۶/۹	۲۱۸۸۶/۸	۲۰۸۱۱/۰
۱۳۷۹	۸۴۳۹۸/۱	۷۵۷۶/۸	۲۳۵۶۶/۸	۱۵۹۹۰/۰	۴۱۳۱۰/۹	۷۵۱۱۸/۱	۳۳۸۰۷/۲	۲۳۵۵۳/۴
۱۳۸۰	۹۷۱۸۴/۸	۱۱۷۴۰/۸	۳۱۸۰۹/۵	۲۰۰۶۸/۷	۴۸۲۲۵/۴	۸۲۳۵۷/۷	۳۴۱۳۲/۳	۱۲۰۷۶/۷
۱۳۸۱	۱۱۹۶۱۵/۹	۸۱۳۸۷/۵	۱۷۵۸۵۴/۷	۹۴۴۶۷/۲	۸۰۰۷۳/۳	۱۳۱۵۶۹/۰	۵۱۴۹۵/۷	۲۴۳۰۸/۴
۱۳۸۲	۱۲۸۷۱۰/۹	۱۱۸۰۴۲/۶	۲۱۴۴۹۸/۳	۹۶۴۵۵/۷	۷۷۹۷۷/۳	۱۳۶۰۴۰/۰	۵۸۰۶۲/۷	۲۳۵۴۲/۲
۱۳۸۳	۱۵۱۲۰۰/۰	۱۸۳۲۷۹/۴	۲۹۹۶۷۷/۹	۱۱۶۳۹۸/۵	۶۵۹۹۴/۷	۱۳۲۳۶۱/۵	۶۶۳۶۶/۸	۲۱۴۹۳/۲
۱۳۸۴	۲۲۰۵۴۱/۴	۲۵۷۵۶۷/۰	۴۲۸۱۷۲/۱	۱۷۰۶۰۵/۱	۸۶۵۲/۱	۱۲۳۲۱۲/۳	۱۱۴۵۶۰/۲	۳۵۹۱۶/۲
۱۳۸۵	۲۷۹۹۷۵/۱	۳۷۱۱۹۵/۴	۵۶۳۸۶۹/۵	۱۹۲۶۷۴/۱	-۱۸۴۳۳/۹	۱۳۱۴۳۲/۲	۱۴۹۸۶۶/۱	۵۴۸۸۷/۳
۱۳۸۶	۳۶۵۴۹۹/۰	۴۳۸۶۳۰/۲	۷۴۷۲۸۴/۲	۳۰۸۶۵۴/۰	-۴۴۹۱۴/۴	۱۳۱۷۵۹/۹	۱۷۶۶۷۴/۳	۱۳۷۶۹۴/۰
۱۳۸۷	۵۳۹۴۰۵/۹	۵۶۲۶۶۳/۷	۷۷۸۵۶۰/۱	۲۱۵۸۹۶/۴	-۱۰۹۹۵۱/۰	۱۳۰۲۵۹/۳	۲۴۰۲۱۰/۳	۲۳۹۶۹۶/۴
۱۳۸۸	۶۰۳۷۸۴/۲	۶۵۵۳۰۰/۱	۷۶۴۴۳۵/۵	۱۰۹۱۳۵/۴	-۴۸۴۰۱/۹	۱۳۴۹۵۹/۰	۱۸۳۳۶۰/۹	۱۶۸۹۳۲/۷
۱۳۸۹	۶۸۶۳۹۸/۱	۶۱۵۴۸۳/۵	۸۴۲۹۷۷/۵	۲۲۷۴۹۴/۰	-۱۳۸۷۳/۵	۲۲۲۶۴۴/۲	۲۳۶۵۱۷/۷	۳۲۹۷۲۵/۶
۱۳۹۰	۷۶۴۵۶۸/۵	۷۴۸۶۱۸/۲	۱۱۷۶۶۴۱/۵	۴۲۸۰۲۳/۳	-۷۳۱۱۸/۸	۲۱۸۹۰۸/۷	۲۹۲۰۲۷/۵	۴۱۸۳۰۳/۴
۱۳۹۱	۹۷۵۷۹۵/۱	۷۶۹۲۰۶/۲	۱۲۸۶۲۲۴/۹	۵۱۷۰۱۸/۷	۴۵۹۹۷/۵	۳۱۴۲۷۲/۱	۲۶۸۲۷۴/۶	۴۸۸۳۱۳/۸
۱۳۹۲	۱۱۴۹۴۳۵/۸	۱۶۷۸۲۷۰/۶	۳۰۱۴۲۸/۴	۱۳۳۵۹۵۷/۸	۳۸۷۲۱/۲	۳۴۹۹۳۰/۱	۳۱۱۲۰۸/۹	۵۹۵۴۷۵/۰

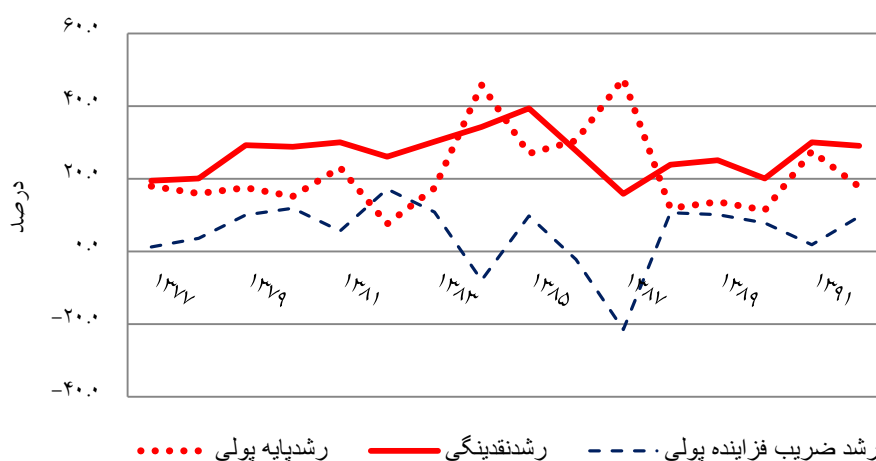
مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

سیاست های وام ها و اعتبارات بانک مرکزی و عملیات بازاربازیه طور مستقیم بر منابع پایه پولی منعکس می شود و موجبات تغییرات عرضه پول را فراهم می آورد. سیاست های مربوط به نسبت سپرده های قانونی بانک ها و حداقل و حداکثر سود، کارمزد و جوایز بانکی بر عناصر ضریب فزاینده پولی تأثیر گذارند. سیاست آخر یعنی سقف های اعتباری نیز مستقیماً بر نقدینگی بخش خصوصی مؤثر واقع می شود و بدین قرار مستقیماً حدی را برای حاصل ضرب دو عامل پایه پولی و ضریب فزاینده پولی تعیین می کند.

در ایران همواره یک منبع عمده افزایش نقدینگی و تورم، ساختار اقتصاد نفتی، وابستگی بودجه به نفت و همچنین سلطه بودجه بر پدیده های پولی است، عنصری که موجب می شود سیاست های پولی حالتی انفعالی پیدا کند. ملاحظه منابع پایه پولی در ایران نشان می دهد که در گذشته و در شرایط بزرگ

شدن دولت و بودجه، تأمین نیازهای مالی بخش عمومی و کسری های بودجه و در سال های اخیر تغییر دخالص دارایی های خارجی عامل عمده رشد پایه پولی و نقدینگی در ایران بوده است.

نمودار ۱۱- تغییرات رشد پایه پولی، نقدینگی و ضریب فزاینده پولی



تورم، آسیب شناسی و درمان

تورم از شمارسازه هایی است که به فرآیند توسعه صادرات غیرنفتی بسیار آسیب می رساند. افزایش قیمت کالاهای داخلی نسبت به قیمت کالاهای خارجی مشابه به طور طبیعی باعث کاهش رقابت پذیری کالاهای داخلی و در نتیجه کاهش صادرات می شود. تفاوت نرخ های تورم داخلی و کشورهای طرف مبادله تجاری، هرگاه با تغییر متناسب نرخ ارزش همراه نشود، سبب ارزشگذاری اضافی پول داخلی شده و این مطلب نیز به لحاظ قیمت و هزینه (نه تغییرات بهره وری) از رقابت پذیری کالاهای داخلی و امکان صدور و نفوذ در بازارهای خارجی می کاهد. افزایش قیمت کالاهای داخلی هرگاه با فراهمی ارز توأم شود، گرایش به واردات را تقویت می کند و در صورتی که این مطلب با محدودیت های وارداتی همراه شود، تمایل به قاچاق کالا را پیش می آورد که در هر دو حالت به تولیدکنندگان داخلی و صنایع جایگزین واردات لطمه وارد می کند. بدین سان تبعات و آثار منفی تورم و انتظارات تورمی بر کنش و توقف فعالیت های تولیدی، و در شرایطی به تعطیل کشاندن بنگاه هایی که دارای انعطاف پذیری و قدرت رقابتی کمتری هستند، افزایش ریسک سرمایه گذاری ها و سرانجام سوق دادن منابع به فعالیت های غیرتولیدی و تورم را زمینه های استمرار و تشدید و در باطل افزایش قیمت ها را فراهم می سازد.

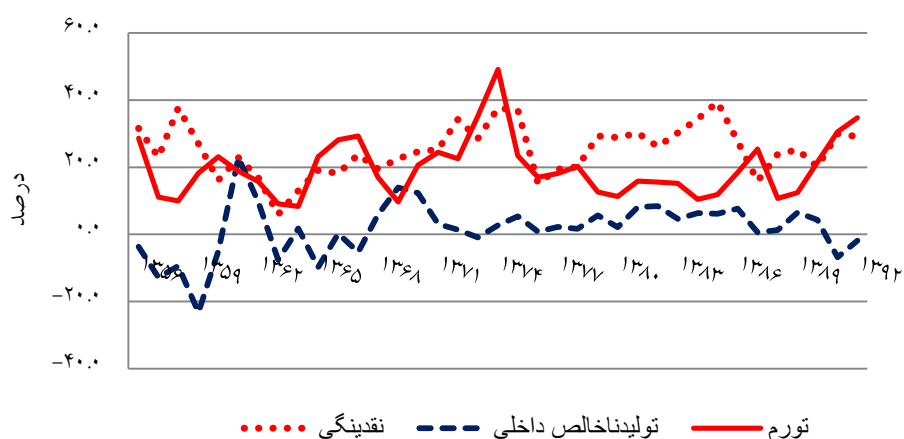
براساس نظریه نحله پولی " تورم همیشه و در همه جا یک پدیده انحصاراً پولی است " و عرضه و تقاضای پول تورم را تعیین می کند. معنای این سخن در عین حال این است که در بلندمدت تغییر در حجم پول موجب تغییر سطح عمومی قیمت ها می شود، لیکن این پدیده نمی تواند اثر ماندگاری روی متغیرهای حقیقی نظیر تولید و بیکاری داشته باشد. این اصل که از آن به خشتی بودن پول در بلند مدت تعبیر می شود از محورهای اصلی تفکر نوین در علم اقتصاد کلان محسوب می شود و متضمن این نکته است که درآمدهای واقعی کشورها و تولید و اشتغال در آنها در بلندمدت از عوامل حقیقی نظیر تکنولوژی، رشد جمعیت و رجحان ها و سلاقی عوامل و کارگزاران اقتصادی تأثیر می پذیرد و بنابراین بانک های مرکزی در بلند مدت از طریق حفظ محیط با ثبات و به طور خاص از طریق ثبات قیمت ها می توانند پتانسیل رشد اقتصادی را افزایش دهند، اما بانک های مرکزی نمی توانند با افزایش حجم پول و یا تعیین نرخ بهره در سطحی غیر سازگار با ثبات قیمت ها به ارتقای رشد اقتصادی کمک رسانند و حوزه تأثیرگذاری سیاست های پولی بدین ترتیب فقط به سطح عمومی قیمت ها محدود می شود و بنابراین تورم مآلاً یک پدیده پولی است و سایر عوامل نظیر تغییرات تقاضای کل، تغییرات فناوری، یا شوک های قیمت، که از ناحیه تغییر قیمت پاره ای از کالاهای استراتژیک رخ می دهد، در افق های کوتاه مدت بر روی قیمت ها اثر گذارند اما با تغییر سیاست پولی اثرات آنها خشتی می شود.

شاید در اینجا مجال آن نباشد که به این مطلب بپردازیم که آیا تورم واقعاً یک پدیده صرفاً و انحصاراً پولی است؟ آیا محتوای اطلاعاتی این گزاره بیشتر از این است که بگوئیم تیراندازی یک پدیده بالستیک است؟ قدر مسلم آن است که در شواهد تجربی نوعی هم راستایی بین رشد حجم پول و رشد قیمت ها وجود داشته است و این که تا چه حد می توان این نسبت هم راستایی را به رابطه علت و معلولی (و این که این رابطه لزوماً یک طرفه است) تعبیر کرد سوآلی است که همواره می تواند مطرح شود. در همین حال در تورم های اندک ده پانزده سال اخیر در عموم کشورهای جهان، پدیده ای که گاهی به منزله "مرگ تورم" قلمداد شده، صرف نظر از انضباط مالی، مدیریت پولی و انتخاب لنگرهای اسمی مناسب، مثل هدفگذاری تورم، قطعاً تغییرات فناوری، درهم آمیزی بازارها، رقابت و رقابت پذیری، خصوصی سازی و توسعه بخش خصوصی، شکل گیری بازارهای کارآمد، حساسیت مصرف کنندگان به مطلب قیمت و به طور کلی مجموعه ای از عوامل ساختاری و نهادی دخالت داشته است. اما معلوم نیست که با وجود این تحولات، جهان وارد عصر جدیدی شده باشد که بتوان تورم های اندک را در زمره مشخصه های تفکیک ناپذیر آن قلمداد کرد و یا چنین استنباط شود که این

روند در هر شرایطی ناگزیر در آینده نیز به منزله یک گرایش مسلط ادامه می یابد. بدون تردید اتخاذ و اجرای سیاست های پولی هوشمندانه و به موقع از جمله شرایط اصلی مهار تورم است.

با توجه به مباحث مطرح شده، ناگزیر در توضیح و تبیین مشکل تورم و علل آن در اقتصاد ایران باید از یک سو عوامل اثرگذار در رشد حجم پول و از سوی دیگر عوامل شکل دهنده به پدیده کم رشدی رامورد بررسی قرارداد. تولید ناخالص داخلی ایران در سال ۱۳۵۵ (به قیمت های ثابت ۱۳۸۳) معادل ۱۲۳۸ هزار میلیارد ریال و نقدینگی بخش خصوصی در همین سال ۱۵۹۳ میلیارد ریال بوده است. ارقام متناظر در سال ۱۳۹۲ به ترتیب ۱۹۷۳ هزار میلیارد ریال و ۵۹۴۸ هزار میلیارد ریال بوده است. در همین دوره شاخص قیمت خرده فروشی (۱۳۸۳ = ۱۰۰) از ۰/۷ به ۴۸۷/۵ افزایش یافته است. معنای این ارقام آن است که در این دوره طولانی، یعنی در دوره ای بیش از سه دهه، سطح عمومی قیمت ها (بر اساس شاخص خرده فروشی) به طور متوسط سالانه ۱۹/۴ درصد افزایش یافته در حالی که متوسط سالانه رشد حجم پول و رشد تولید ناخالص داخلی به ترتیب ۲۴/۹ درصد و ۱/۳ درصد بوده است. بنابراین همان گونه که گفته شد این سوال مطرح می شود که چرا حجم پول تا این حد سریع افزایش یافته و علت رشد اندک تولید ناخالص داخلی چه بوده است؟

نمودار ۱۲- تغییرات رشد تولید، نقدینگی و قیمت ها



همان گونه که مطرح شد، یک منبع عمده افزایش نقدینگی و تورم در ایران ساختار اقتصاد نفتی، وابستگی بودجه به نفت و همچنین سلطه بودجه بر پدیده های پولی است، عنصری که موجب می شود سیاست های پولی حالتی انفعالی پیدا کند. در این وضعیت استقلال بانک مرکزی به معنای

ابزاری و یا حقوقی نمی تواند شرایط لازم را برای استقلال سیاست پولی فراهم آورد و ناگزیر اصلاح ساختار و کوچک کردن دولت و بودجه و برقراری انضباط مالی و توسعه بازارهای مالی و ابزارهای کنترل و مدیریت نقدینگی همراه با رفع شرایط سرکوب مالی (که زمینه های استفاده از نظام بانکی را به منزله یک وسیله شبه بودجه ای فراهم می آورده) از لوازم اصلی نیل به استقلال بانک مرکزی و سیاست های پولی است.

در طرف عرضه و کشش ناپذیری های آن در پدیده کم رشدی اقتصاد کشور و کم و کیف سرمایه گذاری ها، بدون تردید ساختار اقتصادی بسته و دولتی و همچنین نظام بانکی و بانکداری سرکوب شده و ناکارآمد و همچنین مجموعه عواملی که مانع شکل گیری فضای مناسب برای سرمایه گذاری و توسعه بخش خصوصی است اثرگذار بوده اند و بنابراین می توان این نتیجه را گرفت که اقتصاد ایران برای برون رفت از بن بست های کنونی باید از اقتصاد بسته و دولتی فعلی به اقتصادی باز و رقابتی متحول شود و آزادی اقتصادی و توسعه بخش خصوصی و استقرار تأسیسات بازار توأم با کوچک کردن و کارآمد کردن دولت به منزله اصول بنیادی اصلاحات ساختاری و نهادی کشور پذیرفته شود.^۶

^۶ و اینها تشخیص های جدیدی نیستند و جزئیات این تغییرات ساختاری، نهادی و سیاستی در برنامه های سوم و چهارم پیش بینی، تنظیم و تصویب شده بود، اما در عمل تقید و تعهد لازم نسبت به اجرای این برنامه ها وجود نداشته و ندارد. طرح ها و بحث هایی که در زمینه تثبیت قیمت ها، کاهش سود بانکی و نظایر آن مطرح شده و می شود، تا حدودی نشانه همین عدم تعهد و تقید به برنامه های تنظیم شده و بازگشت به شیوه های چریکی اداره امور اقتصادی است. یک نکته مهم دیگر این مطلب است که اقتصاد ایران برای قرار گرفتن در مسیر رشد و پیشرفت هم به اصلاحات ساختاری و نهادی نیازمند است و هم به انتخاب و اعمال رژیم های سیاستی مناسب. اما به منزله یک اصل موضوع در توسعه آینده کشور این مطلب را نیز باید مدنظر قرارداد که فرآیندسازی و اصلاحات ساختاری و نهادی مقدم است بر مدیریت اقتصادی و انتخاب و اعمال رژیم های سیاستی. اهمیت این موضوع از آن باب است که در بحث هایی که هم اکنون از سوی دو نگرش متضاد اقتصادی مطرح می شود، بعضی افزایش نرخ ارز را توصیه می کنند، و برخی دیگر طالب کاهش آنند. یکی طالب ثابت نگه داشتن قیمت خدمات عمومی است که شرکت های دولتی عرضه می کنند، دیگری طرفدار افزایش آن. نکته جالب آن است که آنهایی که شاید ناروا به آنها گاهی برچسب نئوکلاسیک نیز زده می شود توجه ندارند که نئوکلاسیک ها گفته اند شرایطی باید فراهم بشود، یعنی فرآیند هایی باید در اقتصاد شکل بگیرد، که حرکت اقتصادی به سمت قیمت های درست و تعادلی باشد (Getting the Prices Right) نه اینکه قیمت های درست تعیین و تحمیل شود (Get the Right Prices).

تکمله

اصول منشوربال در زمینه نظارت بر بانک ها

اصل اول. در نظام نظارت بر بانک ها باید مسئولیت ها و هدف های مقام یا مقامات ذی مدخل در امور نظارتی به گونه ای روشن و صریح تعیین شده باشد. مقام یا مقامات یاد شده باید از استقلال عملیاتی، فرآیندهای شفاف، نظام تدبیر کارآمد و سالم و منابع کافی برخوردار و در قبال انجام وظایف شان پاسخگو باشند. وجود یک چارچوب قانونی مناسب متضمن پیش بینی های لازم از جمله در زمینه صدور مجوز برای شروع فعالیت های بانکی و نظارت مستمر بر بانک ها، اختیارات کافی برای هدایت تأسیسات بانکی به متابعت از قوانین و مقررات مربوط، رعایت شرایط ناظر به تأمین سلامت فعالیت های بانکداری و همچنین حمایت قانونی از نظارت کنندگان، الزامات استقرار هر نظام کارآمد نظارت بر فعالیت های بانکی است. در نظام نظارت بر بانک ها باید ترتیبات و تمهیدات و همکاری های لازم برای تبادل اطلاعات بین نظارت کنندگان در عین حفظ اسرار نهادهای بانکی و محرمانه تلقی کردن این اطلاعات فراهم گردد.

اصل دوم. فعالیت های مجاز نهادهایی که به عنوان بانک اجازه فعالیت کسب می کنند و مورد نظارت واقع می شوند باید به نحوروشن تعریف گردد و در اطلاق نام بانک محدودیت های لازم اعمال شود و حتی الامکان فقط نهادهایی که فعالیت های آنها اصالتاً و ماهیتاً جنبه بانکداری دارد به این نام متصف شوند.

اصل سوم. سازمانی که اجازه فعالیت بانکی را صادر می کند، باید از جهت برقراری ضوابط تأسیس و همچنین عدم پذیرش تقاضاهایی که با موازین تعیین شده مطابقت ندارد از اختیارات لازم برخوردار باشد. ارزیابی ساختار مالکیت و مدیریت، اهلیت هیأت مدیره و مدیریت ارشد، برنامه راهبردی و عملیاتی، کنترل های داخلی، مدیریت ریسک، پیش بینی وضعیت مالی و از جمله پایه سرمایه بانک یا گروه بانکی اجازه گیرنده، در زمره حداقل مواردی است که در فرآیند صدور مجوز باید گنجانده شود. در مواقعی که مالک یا مؤسسه بانکی مادر، یک بانک خارجی است، کسب موافقت مقام نظارت کننده کشور متبوع الزامی است.

اصل چهارم. نظارت کنندگان بر بانک ها باید اختیار داشته باشند پیشنهادهایی را که انتقال بخش عمده ای از مالکیت و یا بیش از ۵۰ درصد سهام و حق رأی بانک های موجود را، به طرف های دیگر،

به طور مستقیم یا غیر مستقیم، متضمن است بررسی نموده و در صورتی که مقتضی بدانند نسبت به عدم پذیرش آن اقدام کنند

اصل پنجم. نظارت کنندگان بر بانک ها باید اختیار داشته باشند که با ملاحظه ضوابط و مقررات، استملاک ها و سرمایه گذاری های عمده از جمله اقدامات معطوف به تأسیس بانک در خارج و شروع عملیات برون مرزی بانک ها را بررسی نموده و اطمینان حاصل نمایند که این گونه خریدداری ها و سرمایه گذاری ها، بانک ها را در معرض خطرات اضافی و حساب نشده قرار نداده و نظارت مؤثر بر بانک ها را نیز با محدودیتی مواجه نخواهد ساخت.

اصل ششم. نظارت کنندگان باید شرایط احتیاطی و حداقل های مناسبی را برای کفایت سرمایه در بانک ها تعیین کنند. در این شرایط باید خطراتی که بانک ها عرفاً می پذیرند لحاظ شود و در عین حال باید با ملاحظه قدرت زیان پذیری بانک ها اجزای سرمایه تعریف شوند. حداقل برای بانک هایی که در عرصه بین المللی فعالیت می کنند، این الزامات نباید از حدودی که در مستندات بال، در ارتباط با این موضوع، تعیین شده کمتر باشد.

اصل هفتم. نظارت کنندگان باید مراقب باشند که بانک ها و گروه های بانکی تمهیدات و فرآیندهای نظارتی لازم برای شناسایی، ارزیابی، پایش و کنترل یا کاستن از خطرات بزرگ و همچنین سنجش کفایت سرمایه را در نظام جامع مدیریت ریسک خود گنجانده و پیش بینی کرده اند. این فرآیندها باید با اندازه و پیچیدگی فعالیت های نهادهای ذیربط همخوانی داشته باشد.

اصل هشتم. نظارت کنندگان باید مراقب باشند که نهادهای بانکی تمهیدات و سیاست های احتیاطی لازم برای شناسایی، ارزیابی، پایش و کنترل خطرات اعتباری (از جمله احتمال سوخت شدن و معوق ماندن مطالبات) را در فرآیندهای مدیریت ریسک اعتباری خود گنجانده و پیش بینی کرده اند. این فرآیندها، مقولاتی چون اعطای وام و تسهیلات و سرمایه گذاری ها، سنجش کیفیت این گونه وام ها، تسهیلات و سرمایه گذاری ها و همچنین مدیریت پیوسته بدهی دارایی های از این نوع را در بر می گیرد. اصل نهم. نظارت کنندگان بانکی باید اطمینان حاصل کنند که بانک ها برای مدیریت دارایی های مشکل آفرین و ارزیابی کفایت اندوخته ها و ذخایر خود خط مشی ها و نظامات لازم را پیش بینی کرده و نسبت به پیگیری آن مقید هستند.

اصل دهم. نظارت کنندگان بانکی باید اطمینان حاصل کنند که بانک ها پیش بینی ها لازم را برای شناسایی و اداره خطرات ناشی از تمرکز در بدهی دارایی های خود به عمل آورده اند و در این زمینه نظارت کنندگان بانکی باید با برقراری و تعیین سقف های احتیاطی مانع آن شوند که بانک ها بتوانند با

اعطای سهم عمده ای از تسهیلات به وام گیرنده واحد یا گروهی از وام گیرندگان مرتبط با هم خود را در معرض خطرات بی حساب قرار دهند.

اصل یازدهم. برای جلوگیری و ممانعت از بروز سوء استفاده های ناشی از اعطای تسهیلات به وابستگان (منعکس در ترازنامه یا غیر آن) و لحاظ تعارض منافع، نظارت کنندگان باید شرایط و مقررات لازم را برای شفاف سازی و محدود کردن اعطای وام و تسهیلات به شرکت ها و اشخاص وابسته برقرار سازند؛ بر مصادیق این گونه عملیات بانکی نظارت داشته باشند و با اتخاذ روش های مناسب نسبت به کنترل یا کاهش خطرات این نوع فعالیت ها اقدام کنند؛ و مراقبت نمایند حسابداری حذف این اقلام دارایی با فرآیندها، موازین و شیوه های متعارف مطابقت داشته باشد.

اصل دوازدهم. نظارت کنندگان باید مراقبت نمایند که بانک ها در فعالیت های بین المللی مرتبط به وام و سرمایه گذاری های خارجی خود با اتخاذ سیاست ها، استقرار سازوکارها و بکارگیری روش های مناسب، خطرات کشوری و انتقال وجوه را لحاظ می کنند و در همین حال در قبال این گونه خطرات همواره ذخیره سازی و احتیاط های لازم را پیش بینی و به عمل می آورند.

اصل سیزدهم. نظارت کنندگان باید مراقبت نمایند که بانک ها نظامات، رویه ها و فرآیندهای لازم را برای شناسایی، سنجش، پایش و کنترل دقیق ریسک های باز در اختیار دارند و آنها را بکار می گیرند؛ نظارت کنندگان بر بانک ها باید در عین حال از اختیارات لازم برای اعمال محدودیت های خاص نسبت به پذیرش خطرات بازار از سوی بانک ها برخوردار باشند و بتوانند حد کفایت سرمایه بانک ها را برای پوشش این خطرات، در صورت توجیه پذیر بودن، افزایش دهند.

اصل چهاردهم. نظارت کنندگان باید مراقبت نمایند که بانک ها در خط مشی مدیریت نقدینگی خود ملاحظات ریسک را گنجانده اند و در زمینه شناسایی، سنجش، پایش و کنترل ریسک نقدینگی و مدیریت روزانه آن به نظامات لازم مجهزند. نظارت کنندگان باید بانک ها را ملزم سازند که برای اداره مشکلات نقدینگی، برنامه های احتیاطی و اضطراری لازم را از پیش تدارک دیده و در صورت لزوم بکار بگیرند.

اصل پانزدهم. نظارت کنندگان باید مراقبت نمایند که بانک ها برای شناسایی، ارزیابی، پایش و کنترل و کاهش ریسک عملیاتی به نظامات مدیریت ریسک مجهز باشند. این خط مشی ها و فرآیندها باید با اندازه و پیچیدگی عملیات بانک تناسب داشته باشد.

اصل شانزدهم. نظارت کنندگان باید مراقبت نمایند که بانک ها به نظامات کارآمد لازم برای شناسایی، سنجش، پایش و کنترل ریسک نرخ بهره در حساب های بانکی - غیر تجاری خود مجهز باشند و در عین حال و در همین زمینه مدیریت بانکها از خط مشی های تعریف شده ای که به تصویب هیأت

مدیره بانک رسیده است تبعیت می کنند. این موارد باید با اندازه و پیچیدگی چنین خطراتی متناسب باشد.

اصل هفدهم. نظارت کنندگان باید مراقبت نمایند که بانک ها کنترل های داخلی لازم را متناسب با اندازه و پیچیدگی فعالیت های خود بکارگیرند. این کنترل ها متضمن ترتیبات مربوط به تفویض اختیار و مسئولیت، تفکیک وظایف، ایجاد تعهد و پرداخت وجوه، حسابداری دارایی ها و بدهی ها و تطبیق این فرآیندها، حفاظت از دارایی های بانکی و انجام حسابرسی های داخلی مستقل و کارکردهای مرتبط با آزمون میزان پابندی به این کنترل ها و مقررات و قوانین ذی ربط است.

اصل هجدهم. نظارت کنندگان باید مراقبت نمایند که بانک ها با اتخاذ خط مشی ها و استقرار نظامات لازم، از جمله قواعد مربوط به "شناخت مشتریان"، به ارتقای موازین اخلاقی و حرفه ای مناسب در بخش مالی یاری رسانند و مانع آن شوند که مؤسسات شان سهواً یا عمداً مورد سوء استفاده های غیرقانونی قرار گیرند.

اصل نوزدهم. استقرار نظامات کارآمد نظارت بر بانک ها مستلزم آن است که نظارت کنندگان نسبت به عملیات بانک ها، گروه های بانکی و همچنین مجموعه نظام بانکی شناختی جامع الاطراف داشته باشند و ایمنی و سلامت و ثبات نظام بانکی را نصب العین خود قرار دهند.

اصل بیستم. نظام های نظارتی باید ترکیبی از نظارت های مستقیم و غیرمستقیم و برقراری تماس های مرتب با مدیریت بانک ها را دربرداشته باشد.

اصل بیست و یکم. نظارت کنندگان باید وسایل لازم را برای جمع آوری، بررسی و تجزیه و تحلیل گزارش های عملیاتی و اطلاعات آماری بانک ها، هم به صورت مجزا و هم به شکل تلفیقی، در اختیار داشته باشند و بتوانند با انجام بررسی های مستقل به گونه مستقیم و در محل و یا با استفاده از کارشناسان بیرونی نسبت به تعیین صحت و سقم این گزارش ها اقدام کنند.

اصل بیست و دوم. نظارت کنندگان باید مراقبت نمایند که کلیه بانک ها با اتکال به خط مشی ها و روش های حسابداری پذیرفته شده بین المللی، سوابق و مستندات عملیات خود را نگهداری کرده و اطلاعات لازم و انعکاس دهنده وضعیت مالی و سودآوری خود را به طور مرتب تهیه و منتشر نمایند.

اصل بیست و سوم. نظارت کنندگان باید گستره مناسبی از وسایل و ابزارهای نظارتی را در اختیار داشته باشند به گونه ای که بتوانند نسبت به اعمال اصلاحات لازم به موقع اقدام کنند. عنداللزوم این اختیارات می تواند متضمن لغو مجوز بانک یا پیشنهاد لغو مجوز بانک باشد.

اصل بیست و چهارم. نظارت بر گروه های بانکی به صورت یکپارچه و همچنین پایش و عنداللزوم اعمال موازین احتیاطی درمورد همه جنبه های فعالیت گروه درمقیاس جهانی، ازجمله عناصر ضروری نظارت بانکی محسوب می شود.

اصل بیست و پنجم. همکاری و تبادل اطلاعات بین نظارت کنندگان موطن بانک خارجی با سایر نظارت کنندگان ذیربط، به خصوص نظارت کنندگان کشور میزبان از ضروریات اعمال نظارت تلفیقی فرامرزی است. نظارت کنندگان بر بانک ها باید بانک های خارجی را مکلف نمایند که در فعالیت های محلی خود عیناً همان ضوابط و موازینی را رعایت نمایند که برای نهادهای داخلی بانکی مقرر شده است.

فناوری، بهره وری و رقابت پذیری

تحولات دودهمه آخرقرن بیستم وتداوم آن درسال های آغازین هزاره سوم، به ویژه انقلاب درفناوری اطلاعات وارتباطات، پیدایی تکنولوژی های ژنریک نظیر بیوتکنولوژی، مواد پیشرفته ونانوفناوری، افزایش سرعت توسعه تکنولوژی ودگرگونی درخصلت فناوری واتکای بیشترآن به پایه های علمی به جای تجربی- مهارتی، رشد دانش مدون متبلوردرمحصولات وتجهیزات صنعتی وتبدیل دانش ضمنی باپایه های مهارتی به دانش مدون، آزادسازی گسترده درجهان وتحول درساختارهای صنعتی و شکل گیری حوزه های بالنده درتولید وتجارت جهانی وافزایش سهم کالاهای دانش بروبامحتوای تکنولوژی برتربه ظهورپارادایم ونظام فنی- اقتصادی جدیدی منجرشده که درآن تحقیقات و روانه های تولیدوکاربردانش به منزله سائق و عنصر محرک سیستم ، اطلاعات یا جریان داده ها به منزله ماده اولیه وتکنولوژی اطلاعات وارتباطات به منزله ابزاروزیربنای اصلی سیستم مطرح شده است والگوهای نوین رقابت مبتنی بربرتری ها وامتیازات ناشی ازنانش وفناوری، کاهش سهم ونقش مزیت های متکی به منابع طبیعی وضرورت انجام سرمایه گذاری های عظیم درزمینه های تحقیق وتوسعه وتولید دانش ودانایی ازمضمنات این پارادایم تکنولوژیک محسوب می شود.

همراه بااین تحولات ودرشرایط رشد شتابان پیشرفت های فنی، آزادی مبادلات، گسترش بازارها و شکل گیری رقابت شدیددرسطح بین المللی، رقابت پذیری نیزبه منزله هدف واولویته اساسی درتوسعه اقتصادی- صنعتی مطرح شده است. تحقق این هدف درفضای جدیداقتصاد جهانی درگروارتقای ظرفیت های تولیدوکاربردانش وتوسعه فناوری ونوآوری است. درفرآیندهای نوین تولید صنعتی، برسهم اطلاعات، دانش وخدمات افزوده شده است وسهم موادونیروی کارکم مهارت درتولید بنگاه های صنعتی رقابت پذیرکاهش پیداکرده است. صنایع کلاسیک باتولیدهمانندبازآرایی شده، موادجدیدوپیشرفته جای موادسنتی راگرفته وتنوع محصول، طراحی ومدیریت فرآیند، بازاریابی، فروش، تبلیغات و... اهمیت روزافزون دررقابت صنعتی پیداکرده است. مزیت های ناشی از بهره مندی ازمنابع طبیعی درالگوی رقابتی جدیدجای خودرابه امتیازات وبرتری های ناشی ازنانش وفناوری سپرده است. بدین ترتیب با شکل گیری رقابت شدیدوگسترده دربازارمحصولات صنعتی، نوآوری، یادگیری، انعطاف پذیری، کیفیت محصول وهمچنین تولید محصولات نووفرآیندهاوخدمات جدیددرتحقق رقابت پذیری جایگاه ویژه ای یافته است وصنایع دانش بروصنایع با محتوای فناوری متوسط وبرتربه حوزه های پیشتاز صنعتی تبدیل شده است.

براین اساس جایگیری مناسب در نظام جدید تقسیم کار بین المللی و ورود به حوزه های برتر تولید و تجارت جهانی ناگزیر از الزامات مهم توسعه صنعتی آینده کشور محسوب می شود. رشد تقاضای (حقیقی) داخلی و اتصال به تقاضای بین المللی دو عامل تاثیر گذار در تحول صنعتی بلند مدت کشورها به شمار می رود. موفقیت در زمینه ورود به بخش هایی از تولید صنعتی که از دیدگاه تقاضای جهانی و رشد آن دارای پتانسیل های قابل ملاحظه اند و همچنین رشته ها و گروه های کالایی که دارای ارزش افزوده بالا و رشد بهره وری سریع اند، امکانات گسترده تری را برای استفاده از بازده صعودی و بازارهای وسیع فراهم می آورد و به همین جهت نیز در چنین شرایطی نقش تجارت در رشد صنعتی افزایش پیدا می کند. در مقابل گرایش به سوی صادرات کالاهایی که تقاضای جهانی آنها را کد یادارای رشد بطنی و کند است، و همچنین کالاهایی با خصلت مازاد عرضه ماندگار، با نتایجی که از لحاظ کاهش رابطه مبادله و اتلاف منابع سرمایه گذاری به بار می آورد. جریان رشد صنعتی را به مخاطره می اندازد. به همین نحو تمرکز روی فعالیت هایی که از لحاظ رشد بهره وری پتانسیل های محدود دارند، با بکار گرفتن نیروی کار مازاد و یا با پایان یافتن منابع طبیعی، رشد اقتصادی را با محدودیت مواجه می سازد. بنابراین برای کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، هر قدر برای پرداختن به تولید و صدور کالاهایی که از نظر پتانسیل تقاضای جهانی و ظرفیت رشد بهره وری بالنده تری و یا تر محسوب می شوند امکان بیشتری وجود داشته باشد، به همان میزان خطرات ناشی از اشباع بازار های صادراتی (با ورود کشورهای با تولید و صادرات مشابه) کمتر خواهد بود. و به همین ترتیب برای چنین کشورهایی امکان بیشتری نیز برای استفاده از پتانسیل تقاضای جهانی و رشد بلند مدت بهره وری در زمینه گسترش و تعمیق جریان صنعتی شدن و توسعه صادرات وجود خواهد داشت.^۱

رقابت پذیری ملی: مبانی نظری

رقابت پذیری از جمله مفاهیم پایه و محورهای اصلی چشم انداز بلند مدت جمهوری اسلامی ایران است که در برنامه های توسعه و سایر متون سیاستی میان مدت و بلند مدت نظیر سیاست های اقتصاد مقاومتی بر آن بسیار تأکید شده است.

^۱ در همین حال با ملاحظه تمرکز فوق العاده در زمینه تولید و تجارت کالاهای صنعتی (به ویژه محصولات با فناوری های برتر) و نقشی که شرکت های فرامبتلی در توسعه صادرات کشورهای در حال توسعه پیشرو و ورود آنها به حوزه های پیشرفته تولید و تجارت کالاهای صنعتی داشته اند می توان چنین نتیجه گیری کرد که فرآیند توسعه صنعتی آینده همه کشورها و از جمله ایران ناگزیر از مسیر پیوند با شبکه های تولید و تجارت بین المللی امکانپذیر خواهد بود.

رقابت پذیری در سطح بنگاه ها به واسطه فضای رقابتی که بنگاه ها در آن فعالیت دارند و معانی و شرایط خاصی که چنین فضایی برای تداوم فعالیت آنها و ماندگاری شان متضمن است واژه نسبتاً بدون ابهامی است، اما رقابت پذیری در سطح اقتصاد ملی معنای جا افتاده و تعریف شده دقیقی را دربر نداشته و به همین دلیل نیز گاهی نسبت به کاربرد آن در این زمینه تردید ها و تشکیک هایی مطرح شده است.

در علم اقتصاد در مورد رقابت پذیری تعبیر گوناگونی مطرح گردیده و به همین مناسبت نیز تعاریف مختلفی از این دانش واژه ارائه شده است. از دیدگاه اقتصادی محض، و در شرایطی که عوامل ساختاری ثابت و پایدار فرض شود، نبود رقابت پذیری ناشی از عدم تعادل های اقتصادی کلان و صرفاً مرتبط با نرخ واقعی ارز است، چون در وضعیت اشتغال کامل، وجود کسری های پیوسته و ناخواسته در ترانزجاری تنها از طریق اتخاذ اعمال سیاست های انقباضی و کاهش ارزش پول ملی امکانپذیر است. با این تعبیر رقابت پذیری را می توان با شاخص های قیمت یا هزینه نسبی (به پول ملی) مورد ارزیابی قرارداد و با ثابت فرض کردن و پایداری عوامل ساختاری، مدیریت اقتصادی کلان از نوع کوتاه مدت با تأثیر گذاری بر قیمت های نسبی کالاها و خدمات تولیدی داخلی در مقایسه با سایر کشورها می تواند شرایط تحقق رقابت پذیری را فراهم آورد. با این حال بسیاری از تحلیلگران توسعه این واژه را در مفهوم وسیع تر آن بکار گرفته اند. در تعبیر این گروه اخیر، عوامل ساختاری از دیدگاه رقابت پذیری بسیار حائز اهمیت است و این عوامل به منزله مؤلفه های اصلی اثرگذار بر عملکرد بلندمدت اقتصادی کشورها در این زمینه محسوب می شود و تحقق رقابت پذیری و رقابت پذیر شدن محتاج و موقوف به نوآوری، ارتقاء بهره وری و رشد مهارت ها است و بنابراین ورود به فعالیت های با ارزش افزوده بالا یا فعالیت های استراتژیک با تأثیر گذاری بر تغییر پایه فناوری اقتصاد کشورها به منزله ابزارهای مهمی برای تأمین این هدف مطرح می گردد.

اما این تعبیر و تعریف رقابت پذیری ملی، یعنی تعبیر و تعریفی که در آن ملاحظات ساختاری دخالت داده شده، تا حدودی مغایر با نظریه مزیت های نسبی است. بر اساس نظریه مزیت های نسبی، مبادلات تجاری بین کشورها و تخصصی شدن آنها در حوزه های تولیدی و تجاری وابسته به امتیازاتی است که این کشورها به لحاظ دسترسی به عوامل تولید (نسبت بین این عوامل) و کم و کیف برخورداری شان در این زمینه از آن بهره مندند و رقابت بین کشورها از نوع رویارویی و مواجهه هایی که بین بنگاه ها رخ می دهد نیست بلکه آن را می توان به نوعی بازی با جمع غیر صفر و با نتایجی همزمان به سود طرفین مبادلات قلمداد کرد. در نتیجه این گونه تخصصی شدن فعالیت ها، در مقایسه با شرایطی

که مبادله ای بین کشورها وجود ندارد، همواره و صرفنظر از اینکه یکی از طرفین مبادله در یک یا چند ویا حتی همه فعالیت ها کارآمدتر از طرف مقابل باشد، بهر حال به سود طرفین خواهد بود. بدین ترتیب پیش افتادن و عقب ماندن در فعالیت های خاص و تعبیر آن به رقابت پذیری یا نارقابت پذیری می تواند گمراه کننده باشد. کاهش رقابت پذیری ایالات متحده را در تولید و تجارت کالاهای الکترونیکی مصرفی یا در فعالیت های نساجی و پوشاک نمی توان به کاهش رقابت پذیری اقتصاد این کشور تعبیر کرد. برعکس کاهش وافت نسبی این فعالیت ها می تواند نشانه ورود در فعالیت های درآمدزاتر باشد و در واقع در چارچوب تعادل عمومی، که بازده عوامل تولید در کاربری های مختلف برابر می شود، فقط تخصیص بهینه این عوامل است که اهمیت پیدا می کند. در این چارچوب تعریف رقابت پذیری ملی عملاً ناممکن می شود. گاهی رشد اقتصادی کشورها به منزله شاخص سنجش رقابت پذیری بکار گرفته می شود، اما رشد اقتصادی بیانگر بهره وری است و ربطی به رقابت و تعارض تجاری بین کشورها ندارد. به عبارت دیگر در شرایطی که بازارها کارآمد باشند، تحلیل رقابت پذیری به این معنا همان تحلیل رشد اقتصادی است که ارتباط چندانی با رقابت پذیری به مفهوم متعارف آن ندارد.

با وجود طرح استدلال های از این نوع نمی توان از مفهوم رقابت پذیری کاملاً صرفنظر کرد. از لحاظ نظری، رابطه علت و معلولی بین بازارهای آزاد و تخصیص بهینه منابع فقط در شرایط خاص مصداق دارد که از جمله این شرایط می توان به وجود رقابت کامل، بازارهای کارآمد، محصولات همگن، دسترسی عمومی و همگانی به فناوری (بدون هزینه های یادگیری)، نبود عوارض و اثرات و تبعات مثبت و منفی (بیرونی) جانبی فعالیت ها^۲ و همچنین نبود صرفه های مقیاس و صرفه های ناشی از تکاثف، تجمع و تراکم (انبوه های) فعالیت های همپیوند^۳ اشاره کرد. وقتی این شرایط برقرار نباشد یعنی در وضعیتی که مصادیق شکست یا نارسایی بازار وجود داشته باشد، بازارهای آزاد نمی توانند به تخصیص بهینه منابع منجر شوند و کشورها می توانند با تصحیح انحراف های بازار و یا با استفاده از آنها موقعیت خود را بهبود بخشند. مثلاً این امکان وجود دارد که کشورها از قدرت انحصاری بنگاه های خود در سایر بازارها استفاده کنند و یا در مواردی که تحرک منابع و سرمایه گذاری به واسطه حفره های اطلاعاتی، هزینه های یادگیری غیرقابل پیش بینی، پیوندهای ضعیف تولیدی- صنعتی و یا نقص نهادها با موانعی روبرو است، انتقال منابع را از فعالیت های کم بازده به فعالیت های پربازده تسهیل نمایند. کشورها می توانند از صرفه های مقیاس، صرفه های ناشی از تنوع محصول یا منافع ناشی از تکاثف

^۲ externalities

^۳ economies of agglomeration

و تجمع فعالیت ها، خوشه سازی و شکل دادن به انبوهه ها و گروه های همپیوند فعالیت های تولیدی، تجاری، خدماتی و صنعتی، در مواردی که برای آنها امکاناتی در این زمینه ها وجود دارد، استفاده کنند. کشورها می توانند فعالیت های مرتبط باهم را از لحاظ فناوری یا جریان های اطلاعات هماهنگ سازند و موانعی را که برای بهینه سازی های منفرد در این چنین عرصه هایی وجود دارد برطرف سازند. کشورها می توانند به خلق و آفرینش توانمندی های تولیدی و نوآوری تازه مبادرت کنند و نهادهای پشتیبان فعالیت های صنعتی را تقویت کرده و یا اساساً برپاسازند. موارد و مصادیق شکست و نارسایی بازار در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، به ویژه در حوزه های توسعه صنعتی و توسعه فناوری، مطلبی است که عموماً شناخته شده و ابعاد و تنوع و گستردگی آن نیازی به توضیح ندارد. اکثر اقتصاددانان نسبت به این موضوع اتفاق نظر دارند که صرفه های مقیاس، بازده صعودی، عوارض و تبعات مثبت و یا منفی (بیرونی) جانبی فعالیت ها، و میزان تکامل یافتگی پیوندها و زنجیره های صنعتی، پیش افتادگی یا عقب ماندگی های فنی، تفاوت و تنوع محصول، یادگیری و انباشت دانش و حتی اکتشافات تصادفی و مزیت های ناشی از اقدام پیش از سایرین، می تواند پیچیدگی هایی را در تعبیر کلاسیک و الگوهای معمول و مرسوم اقتصادی که عموماً بر فرض رقابت کامل استوار است پدید آورده و ایجاد کند. مزیت نسبی در کشورها به تعامل این عوامل و به برخورداری های ملی آنها در زمینه سرمایه، نیروی کار، مهارت ها، منابع طبیعی وابسته است. مزیت نسبی عموماً جنبه مصنوعی و غیرطبیعی دارد و حاصل سرمایه گذاری بنگاه هادردارایی هایی است که با هدف سودجویی و در جهت ایجاد امتیازات ویژه در زمینه ای متفاوت با شرایط رقابت کامل انجام می گیرد. بدین ترتیب وجود نارسایی های بازار خود به خود رقابت پذیری را به منزله یک مسأله سیاستی معتبر از دیدگاه رقابت بین کشورها مطرح می کند.

الگوهای رقابت پذیری صنعتی - تجاری

کشورهای نوظهور صنعتی و موفق در توسعه صادرات کالاهای صنعتی عموماً کشورهایی را در برمی گیرد که از دهه ۱۹۶۰ میلادی به بعد بار و بیکرد برون گرا و معطوف به صادرات، حرکت های توسعه صنعتی - تجاری خود را با هدف نفوذ در بازارهای خارجی - که عمدتاً در اختیار کشورهای پیشرفته صنعتی بود - تنظیم و به اجرا گذاشتند. اگرچه مرحله اول این حرکت را همان سیاست عمومی جایگزینی واردات تشکیل می داد، اما توجه به بازارهای خارجی با کاستن از میزان حمایت های تجاری و کوشش در جهت ایجاد واحدهای کوچک و بزرگ تولیدی با تأکید بر توسعه صادرات و افزایش رقابت پذیری در بازارهای هدف نیز از ابتدا مدنظر قرار گرفت. در فرآیند

توسعه صنعتی و رشد صادرات این کشورها صرف نظر از استراتژی غالب و مشترک برون گرایی، الگوهای متفاوتی (متناسب با شرایط جغرافیایی، برخورداری از منابع طبیعی، امکانات گسترش ظرفیت های فنی، جمعیت و اندازه بازار و...) از نظر میزان دخالت های مستقیم دولت در توسعه صنعتی، درجه بازبودن به روی واردات و سرمایه گذاری خارجی و نیز نوع سازماندهی بنگاهی (کوچک، متوسط و بزرگ) به کار گرفته شده که بر این اساس می توان چهار گروه متمایز را به شرح زیر مطرح ساخت:

○ الگوی رقابت پذیری مستقل با مشخصه هایی چون توسعه توانمندی های بنگاههای داخلی، شروع از فعالیت های ساده و تعمیق سریع جریان صنعتی، کاربرد گسترده سیاست های صنعتی در حوزه های تجارت، تأمین مالی، آموزش، فناوری و انتخاب و اولویت گذاری در ساختارهای صنعتی، کاربرد محدودیت های گزینشی و تبعیضی در زمینه سرمایه گذاری مسقیم خارجی همراه با اتخاذ رویکردهای تشویقی و غیر انفعالی در مورد واردات تکنولوژی و ... در قالب رژیم تجاری معطوف به صادرات و با تکیه بر ارج نهادن و پاداش دادن به عملکردهای مثبت صادراتی و تقویت مستمر بنگاه هایی که در این مسیر حرکت فعال داشتند. مثال مشخص این الگو کشورهای کره و تایوان هستند که در کره میزان دخالت های مسقیم دولت به مراتب بیشتر از تایوان بوده و سازماندهی بنگاهی نیز در کره از نوع بنگاه های بزرگ داخلی و در تایوان از نوع بنگاه های کوچک داخلی بوده است. اتکای این دو کشور در قیاس با دیگر کشورهای موفق در حوزه صادرات به طور نسبی به سرمایه گذاری خارجی کمتر بوده است.

○ الگوی رقابت پذیری وابستگی راهبردی به سرمایه گذاری خارجی با مشخصه هایی چون پیوستن به شبکه های جهانی شرکت های فراملیتی، کوشش برای ارتقاء فعالیت های این بنگاه ها با اتخاذ سیاست اولویت گذاریهای استراتژیک، هدایت سرمایه گذاری ها به فعالیت های با ارزش افزوده بالا و ایجاد زمینه مناسب برای شرکت های وابسته خارجی در جهت ارتقاء تکنولوژی و کارکردهای صنعتی - تجاری از طریق دخالت های گسترده در بازار عوامل تولید از جمله گسترش مهارت ها، نهادسازی، توسعه زیر بناها، حمایت از شبکه عرضه مواد و کالاهای تشویق نهادهای تحقیق و توسعه و پیشرفت فناوری و در مجموع اتکای به شیوه جلب و جذب، هدفمند کردن و هدایت سرمایه گذاری خارجی در راستای توسعه صادرات. مثال این مورد کشور سنگاپور است که در آن درجه و میزان دخالت مستقیم دولت و همزمان باز بودن بازار به روی واردات و سرمایه خارجی، از دیگر کشورهای مشابه بیشتر بوده است.

○ الگوی وابستگی انفعالی به سرمایه گذاری خارجی با مشخصه هایی چون پیوند با شرکت ها و سرمایه های خارجی به منزله پیش رانه اصلی توسعه صنعتی - تجاری، اتکاء گسترده به نیروهای بازار به منزله عامل ارتقاء ساختار اقتصادی - صنعتی و رشد توانمندی های فنی همراه با افزایش دستمزدها. ابزارهای اصلی این الگو ایجاد محیط ورژیم مناسب برای جلب سرمایه گذاری خارجی، ایجاد انگیزه های قوی برای صادرات، تقویت زیر بناهای صادراتی، تأمین نیروی کار ارزان و آموزش پذیر و نظایر آن بوده است. تفاوت این الگو با الگوی پیشین، همانا تأکید کمتر آن به مطلب ارتقاء مهارتها و توانمندیهای فناوری داخلی و انفکاک وجدایی بخش صنعتی داخلی از بخش صادراتی با نقش غالب شرکت های بین المللی بوده است. نمونه های مشخص این الگو کشورهای مالزی، اندونزی، تایلند و فیلیپین و همچنین مناطق ویژه اقتصادی چین و حوزه های تجاری و مناطق آزاد مکزیک هستند. هنگ کنگ را نیز با توسع می توان در شمار به کارگیرندگان این انگاره قرارداد که میزان اندک دخالت مستقیم دولت، بازبودن کامل بازار به روی واردات و سرمایه گذاری خارجی و ترکیبی از شرکت ها و بنگاه های کوچک داخلی و شرکت های بزرگ خارجی با ساختار صنعتی متفاوت از یکدیگر، همخوانی نزدیک با این الگو دارد.

○ الگوی بازآرایی صنایع جایگزین واردات که مهمترین مشخصه آن تکیه بر رشد صادرات از طریق توانمندی های رقابتی ایجاد شده در صنایع جایگزین واردات (که در گذشته احداث شده بودند) است. ابزار اصلی سیاستی در این زمینه، آزادسازی تجاری و انگیزه های قوی صادراتی و درمورد پاره ای از کشورهای آمریکای لاتین که در این الگو قرار می گیرند، استفاده از امتیازات موافقتنامه های تجاری منطقه ای بوده است. اعمال این سیاست ها سبب ارتقاء، نوسازی، بازآرایی و توسعه این صنایع و شبکه های تأمین کننده مواد و کالاهای مورد نیاز آنها شده است. در پاره ای از کشورها، عوامل اصلی پیشرفت، بنگاه های داخلی و در پاره ای دیگر شرکت های فراملیتی بوده است و تفاوت این الگو با "الگوی رقابت پذیری مستقل" همانا فقدان سیاست صنعتی روشن و هماهنگ برای توسعه رقابت پذیری صادراتی و همچنین پشتیبانی بدون طرح و برنامه (غیرسیتماتیک) و غالباً ضعیف تر در زمینه توسعه مهارت ها و فناوری و ایجاد زیر بناها و نهادهای مناسب بوده است. چین و هند در آسیا و برزیل و آرژانتین در آمریکای جنوبی از نمونه های بارز این الگو محسوب می شوند.

باید یادآور شد که به کارگیری این الگوها برای طبقه بندی کشورهای مختلف صرفاً درون مرزهای تعریف شده مشخص قرار نمی گیرد و در جریان پویایی صنعتی و تغییرات تکنولوژیک و رویکردهای

جدید صنعتی بسیاری از کشورها ویژگی های ترکیبی الگوها را پیدا کرده و حرکت آنها نیز به سوی انگاره های واحدی که ویژگی اصلی آن پیوند با شبکه های ارزش جهانی است معطوف شده است.

رقابت پذیری و شدت فناوری در تولید و تجارت کالایی: موقعیت ایران

طی ربع قرن گذشته صادرات کالایی جهان به طور متوسط سالانه بیش از ۸ درصد افزایش یافته است. لیکن بین محصولات صادراتی گوناگون و گروه های کالایی مختلف تفاوت میزان رشد بسیار زیاد بوده است. شماری از کالاها و گروه های کالایی رشد متوسط شان طی این دوره کاملاً بیشتر از رشد مجموع صادرات کالایی جهان (در مواردی دوبرابر این رشد) بوده و در نتیجه بر سهم بازار این محصولات و گروه های کالایی افزوده شده و برخی دیگر از جمله پاره ای از کالاهای نخستین و محصولات صنعتی صادرات شان را کدیاروندی روبه کاهش داشته است. طی این دوره نوسانات سالانه در عملکردهای صادراتی محصولات مختلف روند پایدار و همواری نداشته است. این تغییرات گاهی در حول و حوش یک روند بلند مدت انجام شده و گاهی نیز با تغییرات ساختاری عمده ای همراه بوده است. محصولات صنعتی پویا و بالنده در تجارت جهانی یعنی کالاها و گروه های کالایی که از لحاظ افزایش سهم بازار نسبت به سایر کالاها و گروه های کالایی دارای برتری آشکار بوده اند، عموماً در عملکردهای صادراتی، روند های بلند مدت نسبتاً پایداری تری نیز داشته اند.

در همین حال، اطلاعات تولید و تجارت صنعتی طی دودهمه آخر قرن بیستم حکایت از آن دارد که در بین رشته های صنعتی، بخش های با محتوای فناوری متوسط و برتر بیشترین رشد را داشته اند و کشورهای در حال توسعه نیز رشدشان در این زمینه ها فراتر از کشورهای پیشرفته صنعتی بوده است. طی این دودهمه رشد ارزش افزوده و صادرات صنعتی جهان در مجموع و بر مبنای سالانه به ترتیب ۲/۶ و ۷/۶ درصد بوده است، در حالی که رشد ارزش افزوده و صادرات صنعتی رشته های با فناوری متوسط و برتر به ترتیب ۳/۱ و ۸/۴ درصد بوده است. در همین دوره ارقام متناظر رشد ارزش افزوده و صادرات صنعتی در بخش های با فناوری متوسط و برتر در کشورهای پیشرفته، به ترتیب و بر مبنای سالانه ۲/۶ و ۷/۳ و در کشورهای در حال توسعه به ترتیب ۶/۸ و ۱۶/۵ درصد بوده است. در زمینه صادرات صنعتی با فناوری برتر نیز ارقام رشد جهان، کشورهای پیشرفته صنعتی و کشورهای در حال توسعه به ترتیب ۱۱/۵، ۹/۹ و ۲۰/۲ درصد بوده است.^۴

^۴ رجوع کنید به: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، اقتصاد و مدیریت دانایی محور، مباحثات اقتصادی و مدیریتی، نشست بیست و چهارم، دی ۱۳۸۴، ص ۳۸.

با این توصیف و در انطباق با هدف های چشم انداز جمهوری اسلامی ایران و به ویژه حرکت به سوی استقرار اقتصاد دانش بنیاد، ناگزیر بایدها و اطلاعات مربوط به صادرات و ترکیب آن از حدود تقسیم ثنائی به صادرات نفتی و غیرنفتی کنونی فراتر رفته و بارویکرد به فناوری و شدت آن به منزله عامل مسلط در رقابت پذیری ملی، طبقه بندی مناسبی برای تراز یابی و پیگیری تحولات صنعتی و تجاری کشور در راستای تحقق اهداف یاد شده طراحی و به مورد اجرا گذارده شود. در این مطالعه صادرات کشور با ابتناء به طبقه بندی های رایج بین المللی، به پنج گروه اصلی تقسیم شده است:

(۱) محصولات نخستین؛

(۲) محصولات با پایه منابع طبیعی؛

(۳) محصولات با فناوری نازل؛

(۴) محصولات با فناوری متوسط؛

(۵) محصولات با فناوری برتر.

محصولات نخستین دربرگیرنده کالاهایی نظیر نفت خام، گاز، میعانات و هیدروکربورهای گازی، کانیه، محصولات کشاورزی فرآوری نشده است که پیشرفت های فنی و پایه فناوری درمزیتهای نسبی و رقابتی آنها به طورنسبی حائز اهمیت کمتری است (خام فروشی) و از شمار محصولات صنعتی محسوب نمی شوند.

محصولات صنعتی با پایه منابع طبیعی محصولاتی نوعاً ساده و کاربرند (مثال: تهیه بسته بندی مواد غذایی در فرآورده های ساده یا دباغی و پردازش چرم). در همین حال این حکم رانمی توان به گونه مطلق درمورد همه محصولات از این نوع صادق دانست. پاره ای از محصولات صنعتی با پایه منابع طبیعی سرمایه برند و تولیدشان به فناوری های نوین و مهارت های پیشرفته متکی است و عامل مقیاس نیز در بازدهی فرآیند تولید آنها حائز اهمیت است (مثال پالایش نفت و یا صنایع غذایی با فرآورده های جدید و پیچیده). در این مقوله، فراهمی منابع داخلی به طور کلی، امانه همیشه، مهمترین عامل رقابت پذیری و احراز مزیت های رقابتی محسوب می شود. لیکن در این زمینه نیز محصولات مهارت طلب و فناوری طلب که رقابت پذیری در آنها تا حدود زیادی به عواملی نظیر سرمایه، فرآورده های نوین تولید و... متکی است باید مستثنی شود و این مطلب بدین معناست که قاعداً تقسیم و تفکیک این گروه به دو گروه فرعی شاید بهتر بتواند به شناخت ترکیب صادرات از دیدگاه ساختار تکنولوژیک کمک رساند.

محصولات صنعتی با فناوری نازل دربرگیرنده مجموعه ای از کالاها است که فناوری های تولید آنها عموماً دارای دامنه انتشاری گسترده و خصلتی پایدارند و کمتر در معرض دگرگونی های سریع قرار می گیرند و در همین حال، چون فناوری های تولید به خصوص در بخش هاورشته های کمتری شرفته این گروه از محصولات، به عمده در تجهیزات سرمایه ای متبلور و متجسم است، تولید این قسم محصولات با مهارت های نسبتاً ساده امکانپذیر است. در این گروه محصولات، تفاوت های کالایی در اغلب موارد قدر و وزنی ندارد و قیمت و به این اعتبار هزینه نیروی کار عوامل اصلی رقابت پذیری محسوب می شوند. صرفه های مقیاس و موانع ورود به عرصه تولید این محصولات ناچیز است و کشش درآمدی تقاضای آنها کمتر از واحد و در نتیجه رشد تقاضا و گسترش بازار نهایی آنها نیز بسیار بطی و کند است. در بخشی از محصولات این گروه فناوری، کیفیت و در نتیجه، نام و نشان تجاری، طراحی محصول و پیچیدگی نسبی فناوری، از شمار عوامل اصلی رقابت پذیری و نفوذ در بازارها است. از دیدگاه تقسیم کار بین المللی، محصولاتی که در آنها رقابت بر پایه قیمت شکل می گیرد و کیفیت نقش کم رنگ تری دارد و به گونه ای تولید آنها نیز به فناوری های ساده ترمتمکی است عموماً به کشورهای در حال توسعه منتقل شده اند. در مورد محصولاتی که کیفیت عامل تعیین کننده در رقابت است، غالباً فعالیت های پیچیده تر از جمله نوآوری، طراحی محصول، بازاریابی و مدیریت تولید و... در کشورهای پیشرفته باقیمانده است و سایر امور تولید که بیشتر از نوع بسته کاری و مونتاژ است به کشورهای در حال توسعه منتقل شده است. در زمینه نساجی و پوشاک این نقل و انتقال و جابجایی مکان تولید در رشد صنعتی این رشته فعالیت بسیار تأثیر گذار بوده است.

محصولات با فناوری متوسط متضمن بخش اعظم کالاهای سرمایه ای و محصولات واسطه ای و فناوری هایی است که عموماً پیچیده و مهارت طلبند، مقیاس تولیدشان بزرگ و فرآیند یادگیری در آنها طولانی است و سهم تحقیق و توسعه و نوآوری نیز در آنها به طور نسبی حائز اهمیت است و عرصه اصلی فعالیت های صنعتی را در کشورهای پیشرفته و نواحی صنعتی تشکیل می دهند. در اینجا محصولات با فناوری متوسط به سه گروه فرعی محصولات صنایع خودرو و وسایل حمل و نقل، صنایع فرآوری و تبدیل و سرانجام صنایع مهندسی تفکیک شده اند. صنایع خودرو و وسایل حمل و نقل، صنایع فرآوری و تجارت جهانی محسوب می شود و در صادرات کشورهای نواحی صنعتی سهم و نقش مهمی را دارند. صنایع فرآوری - تبدیلی به عمده دربرگیرنده صنایع شیمیایی و فلزات اساسی است. در این صنایع مقیاس تولید بزرگ است، محصولات نوعاً همگن و پایدار است و تفاوت محصول در رقابت پذیری نقش چندانی ندارد، فرآیند تولید پیچیده است و تحقیق و توسعه برای نوآوری، ارتقای تجهیزات و بهینه سازی فرآیندها بسیار حائز اهمیت است. صنایع مهندسی صنایعی نوعاً سرمایه برند،

اندازه واحدها بزرگ و شبکه های عرضه متصل به آنها گسترده و طراحی و توسعه محصول در آنها نقش بسیار مهمی دارد. محصولات این صنایع سنگین است و رساندن آن به بازارهای جهانی توانمندی های ویژه ای را می طلبد. ورود به این صنایع به واسطه وجود عامل انحصار در آنها و همچنین توانمندی های لازم برای همسنگی با استانداردهای بین المللی عموماً بسیار دشوار است.

محصولات با فناوری برتر متضمن محصولاتی است که فناوری های آن بسیار پیشرفته و تغییراتشان سریع و سرمایه گذاری در تحقیق و توسعه، نوآوری و طراحی محصول نقش و سهم چشمگیری در زیستمندی و تولید و تجارت آنها دارد. زیربنای پیشرفته تولید دانش و فناوری، مهارت های فنی ویژه، وجود شبکه های کارآمد تعاملات بین بنگاهی و همکاری های بین بنگاه ها و نهادهای علمی - پژوهشی از جمله الزامات تولید فناوری های پیشرفته است. پاره ای محصولات این گروه فناوری از جمله محصولات الکترونیک نوعاً کاربرند و به واسطه نسبت قابل ملاحظه ارزش به وزن آنها مراحل از تولیدشان به پایگاه های تولید کم هزینه و ارزان منتقل شده و می شود و بهر حال بخش عمده ای از تولید و تجارت این نوع محصولات در زنجیره های ارزش و شبکه های تولید و تجارت بین المللی انجام می گردد. در مورد سایر محصولات این گروه از جمله هواپیما، ابزارهای دقیق، دارو و نظایر آن جابجایی ها بسیار اندک و همچنان در نظام تولید بین المللی، تولید و تجارت این محصولات به گونه ای متمرکز و در انحصار تولید کنندگان اصلی فناوری باقی مانده است.

در مجموع نتیجه این بررسی حکایت از آن دارد که در پیکربندی و ترکیب صادرات ایران، محصولات نخستین و محصولات با پایه منابع طبیعی از جمله نفت، گاز، محصولات با پایه کشاورزی، محصولات با پایه هیدروکربوری و... سهم غالب را داشته و بین ۸۵ تا ۹۵ درصد مجموع صادرات کشور را در بر می گرفته است و سهم کالاهای صادراتی با فناوری های متوسط و برتر بسیار اندک بوده است. در همین حال شایان توجه است که ایران از دیدگاه رقابت پذیری و در مقایسات بین المللی موقعیت کاملاً ضعیفی دارد (رتبه ۱۳۸ در بین ۱۴۴ کشور). این شرایط ناشی از تبعات رشد القایی نفت، ساختار صنعتی غیرپویا، غیرمتنوع، انعطاف ناپذیر و شکننده و آسیب پذیر، اتکال به مزیت های طبیعی و نوعاً نازل و غیررقابتی در ترکیب تجارت کالایی کشور است که یگانه راه برون رفت از این وضعیت گسترش و تعمیق جریان صنعتی شدن کشور با تکیه به توسعه بخش خصوصی، استفاده از ظرفیت های کارآفرینی و نوآوری این بخش، ارتقای بهره وری و فناوری، و حرکت در جهت جایگیری در حوزه های بالنده تولید و تجارت و تعامل و همپوندی متقارن با اقتصاد جهانی است.

طبقه بندی صادرات برحسب شدت فناوری	
طبقه بندی	نمونه محصولات
محصولات نخستین	میوه تازه، گوشت واحشاء خوراکی، برنج، چای، قهوه، ذغال سنگ، نفت خام، گاز، میعانات گازی، سایر هیدروکربورهای گازی نظیر پروپان، بوتان و...
محصولات صنعتی	گوشت و میوه آماده، نوشابه ها، محصولات چوبی، روغن نباتی محصولات و فرآورده های نفتی و کائوچویی، سیمان، شیشه، کنسانتره های معدنی، سنگ های گرانبهای تراش داده شده
محصولات صنعتی با فناوری نازل	منسوجات و پوشاک سایر محصولات با فناوری نازل محصولات صنعتی با فناوری متوسط خودرو و وسایل نقلیه صنایع تبدیلی با فناوری متوسط
محصولات صنعتی با فناوری متوسط	صنایع مهندسی با فناوری متوسط محصولات صنعتی با فناوری برتر محصولات الکترونیکی و الکتریکی
سایر صنایع با فناوری برتر	سایر محصولات و مبادلات ویژه

جدول ۲۰- صادرات ایران برحسب شدت فناوری (سهم به درصد)								
۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	
۸۸/۵۵	۸۴/۹۷	۸۸/۲۷	۹۱/۳۲	۸۸/۶۶	۷۳/۴۰	۸۳/۰۸	۸۱/۲۶	محصولات نخستین
۸۵/۲۲	۷۸/۶۷	۸۳/۹۶	۸۸/۱۷	۸۴/۴۵	۶۹/۲۷	۷۸/۳۹	۷۷/۷۲	نفت و گاز
۸۴/۳۹	۷۷/۲۴	۸۳/۲۱	۸۷/۴۹	۸۲/۶۷	۶۸/۱۹	۷۷/۳۲	۷۶/۸۳	نفت خام
۰/۸۳	۱/۴۳	۰/۷۵	۰/۶۸	۱/۷۸	۱/۰۹	۱/۰۸	۰/۸۹	گاز
۳/۳۴	۶/۳۰	۴/۳۰	۳/۱۵	۴/۲۱	۴/۱۲	۴/۶۹	۳/۵۴	سایر محصولات نخستین
۳/۶۹	۶/۰۵	۴/۵۳	۲/۶۸	۳/۶۴	۳/۳۰	۳/۹۴	۳/۵۹	محصولات با پایه منابع طبیعی
۱/۵۷	۱/۷۵	۱/۲۳	۰/۸۹	۱/۰۱	۰/۸۴	۱/۰۱	۰/۷۳	محصولات با پایه کشاورزی
۱/۱۴	۳/۳۰	۲/۴۱	۱/۰۰	۱/۲۶	۱/۴۱	۱/۶۵	۱/۶۹	محصولات با پایه نفتی- هیدروکربوری ^۲
۰/۹۷	۰/۹۹	۰/۹۰	۰/۷۹	۱/۳۷	۱/۰۵	۱/۲۷	۱/۱۷	سایر محصولات با پایه منابع طبیعی
۵/۵۸	۶/۲۹	۵/۲۱	۴/۰۷	۵/۰۰	۴/۳۹	۴/۲۵	۳/۲۰	محصولات با فناوری نازل
۴/۷۰	۵/۴۷	۴/۴۸	۳/۴۵	۴/۰۹	۳/۶۴	۳/۴۴	۲/۴۲	منسوجات، پوشاک و کفش
۰/۸۸	۰/۸۲	۰/۷۳	۰/۶۲	۰/۹۱	۰/۷۵	۰/۸۱	۰/۷۹	سایر محصولات با فناوری نازل
۲/۱۳	۲/۶۰	۱/۹۳	۱/۸۷	۲/۵۵	۲/۶۴	۲/۳۴	۳/۲۷	محصولات با فناوری متوسط
۰/۰۶	۰/۱۳	۰/۲۰	۰/۲۳	۰/۲۱	۰/۱۸	۰/۲۰	۰/۲۶	خودرو و وسایل حمل و نقل
۱/۸۸	۲/۲۳	۱/۴۹	۱/۳۳	۱/۸۱	۱/۹۴	۱/۴۵	۲/۳۹	صنایع فراوری و تبدیل
۰/۲۰	۰/۲۵	۰/۲۳	۰/۳۱	۰/۴۸	۰/۵۲	۰/۶۹	۰/۶۳	صنایع مهندسی
۰/۰۴	۰/۰۹	۰/۰۶	۰/۰۶	۰/۱۲	۰/۱۸	۰/۱۹	۰/۱۵	محصولات با فناوری برتر
۰/۰۲	۰/۰۶	۰/۰۲	۰/۰۳	۰/۰۷	۰/۰۹	۰/۰۹	۰/۰۶	الکترونیک و برق
۰/۰۱	۰/۰۳	۰/۰۳	۰/۰۳	۰/۰۶	۰/۰۹	۰/۱۰	۰/۰۹	سایر محصولات با فناوری برتر
۰/۰۰	۰/۰۱	۰/۰۱	۰/۰۱	۰/۰۲	۱/۶/۰۹	۶/۲۱	۸/۵۲	سایر محصولات و معاملات ویژه
۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	کل صادرات

توضیح: داده های پایه برای محاسبات و تنظیم جدول از United Nations Common Database (UNCDB) برگرفته شده است.

۱. شامل گاز طبیعی، پروپان و بوتان مایع شده و گازهای نفتی و... SITC (Rev. 2) ۳۴۱.

۲. شامل فرآورده های نفتی پالایش شده SITC ۳۳۴، فرآورده های نفتی پسماند SITC ۳۳۵، هیدروکربن ها (که جای دیگر گفته نشده) و مشتقات SITC ۵۱۱.

جدول ۲۱- رتبه ایران درمؤلفه های شاخص رقابت پذیری جهانی(۱۴۴ کشور)		
رتبه	شاخص	رتبه
نهاده‌ها		
۱۰۱	حقوق مالکیت	۸۶
۱۰۲	حمایت از مالکیت معنوی	۱۲۷
۱۰۳	استفاده غیر مجاز یا تصرف غیر قانونی دروجه دولتی یا عمومی	۸۴
۱۰۴	اعتماد عمومی به دولتمردان	۶۵
۱۰۵	پرداخت های بی قاعده ورشوه وارتشاء	۹۷
۱۰۶	استقلال قضایی	۸۹
۱۰۷	پارتنری بازی در عرصه تصمیم گیری های دولتی	۶۸
۱۰۸	حیف ومیل و ائتلاف منابع در هزینه های دولتی	۸۲
۱۰۹	مقررات دست و پا گیر دولتی	۱۲۵
۱۱۰	کارایی چارچوب حقوقی برای رسیدگی و فیصله مراجعات	۹۴
۱۱۱	کارایی چارچوب حقوقی برای طرح دعوی بخش خصوصی ^۱	۱۳۰
۱۱۲	شفافیت در سیاستگذاری های دولت	۱۲۷
۱۱۳	هزینه های تروریسم برای فعالان اقتصادی	۱۲۷
۱۱۴	هزینه های جرم و خشونت برای فعالان اقتصادی	۱۱۲
۱۱۵	هزینه های جرائم سازمان یافته برای فعالان اقتصادی	۱۲۱
۱۱۶	پایایی خدمات انتظامی در امور مرتبط با اجرای قانون و حفظ نظم	۸۰
۱۱۷	رفتار اخلاقی بنگاه ها در تعامل آنها با دولت و همگنان شان	۱۲۱
۱۱۸	قوت و استحکام موازین حسابرسی و گزارش دهی	۱۲۵
۱۱۹	استقرار نظام تدبیر شرکتی و پاسخگویی هیات عامل بنگاه ها	۱۲۲
۱۲۰	صیانت از منافع سهامداران کوچک	۱۲۸
۱۲۱	استحکام قواعد ناظر به حفاظت از منافع سهامداران ^۲	۱۱۷
زیر بنا		
۲۰۱	کیفیت کلی زیر بناها	۸۲
۲۰۲	کیفیت جاده ها	۶۳
۲۰۳	کیفیت زیر ساخت های ریلی	۴۵
۲۰۴	کیفیت زیر ساخت های بندری	۸۰
۲۰۵	کیفیت زیر ساخت های حمل و نقل هوایی	۱۲۲
۲۰۶	فر ا همی ظرفیت پذیرش مسافر هوایی (صندلی کیلو متر -هفته، میلیون)	۵۶
۲۰۷	کیفیت عرضه برق	۶۱
۲۰۸	شمار مشترکین تلفن همراه به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت	۱۱۲
۲۰۹	شمار خطوط ثابت تلفن به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت	۲۷
محیط اقتصادی کلان		
۳۰۱	کسری بودجه عمومی دولت، درصد نسبت به تولید ناخالص داخلی	۳۵
۳۰۲	پس انداز ناخالص ملی، درصد نسبت به تولید ناخالص داخلی	۶
۳۰۳	تورم، درصد تغییرات سالانه	۱۴۳
۳۰۴	دیون داخلی و خارجی دولت، درصد نسبت به تولید ناخالص داخلی	۶
۳۰۵	رتبه اعتباری کشور، ۱۰۰-۰	۱۱۵
سلامت و آموزش ابتدایی		
۴۰۱	شمار مبتلایان به مالاریا به ازای هر صد هزار نفر جمعیت	۱۷
۴۰۲	اثار ناشی از شیوع مالاریا بر کسب و کار و فعالیت های اقتصادی	۱۷
۴۰۳	شمار مبتلایان به سل به ازای هر صد هزار نفر جمعیت	۴۶
۴۰۴	اثار ناشی از شیوع سل بر کسب و کار و فعالیت های اقتصادی	۷۴
۴۰۵	شیوع بیماری ایدز، درصد نسبت به جمعیت بزرگسال	۱
۴۰۶	اثار ناشی از شیوع ایدز بر کسب و کار و فعالیت های اقتصادی	۷۸
۴۰۷	میزان مرگ و میر نوزادان زیر یکسال، به ازای هر هزار تولد زنده	۷۶
۴۰۸	امید زندگی	۷۶
۴۰۹	کیفیت آموزش ابتدایی	۷۰
۴۱۰	کمیت آموزش ابتدایی بر اساس شمار ثبت نام شدگان در مدارس ^۳	۵
آموزش متوسطه و عالی		
۵۰۱	شمار ثبت نام شدگان در مقطع آموزش متوسطه، ناخالص درصد	۸۳
۵۰۲	شمار ثبت نام شدگان در مقطع آموزش عالی، ناخالص درصد	۵۰
۵۰۳	کیفیت نظام آموزشی	۱۰۸
۵۰۴	کیفیت آموزش ریاضیات و علوم	۴۴
۵۰۵	کیفیت مدارس مدیریت	۱۰۳
۵۰۶	دسترسی به اینترنت در مدارس	۱۲۶
۵۰۷	فر ا همی خدمات مرتبط با آموزش های تخصصی	۸۸
۵۰۸	گستره آموزش های تخصصی ضمن کار	۱۳۵
کارایی بازار کالاها		
۶۰۱	شدت رقابت در بازار های داخلی	۱۱۹
۶۰۲	گستره سلطه بازار	۷۲
۶۰۳	اثر بخشی سیاست های ضد انحصار	۸۳
۶۰۴	نظام مالیاتی در تعرض با انگیزه های سرمایه گذاری	۸۵
۶۰۵	نرخ مالیات بر سود بنگاه ها، درصد	۹۷

^۱ کارایی چارچوب حقوقی برای طرح دعوی و دادخواهی بخش خصوصی نسبت به قانونی بودن اصل مقررات و اقدامات دولت

^۲ شفافیت معاملات، حفظ منافع سهامداران و پیگیری موارد سوء رفتار مدیران شرکت ها

^۳ شمار ثبت نام شدگان نسبت به اطفال در سن ورود به آموزش ابتدایی، خلص درصد

^۴ عرض باند اینترنت بین المللی (کیلو بیت در ثانیه) به ازای هر کاربر اینترنت

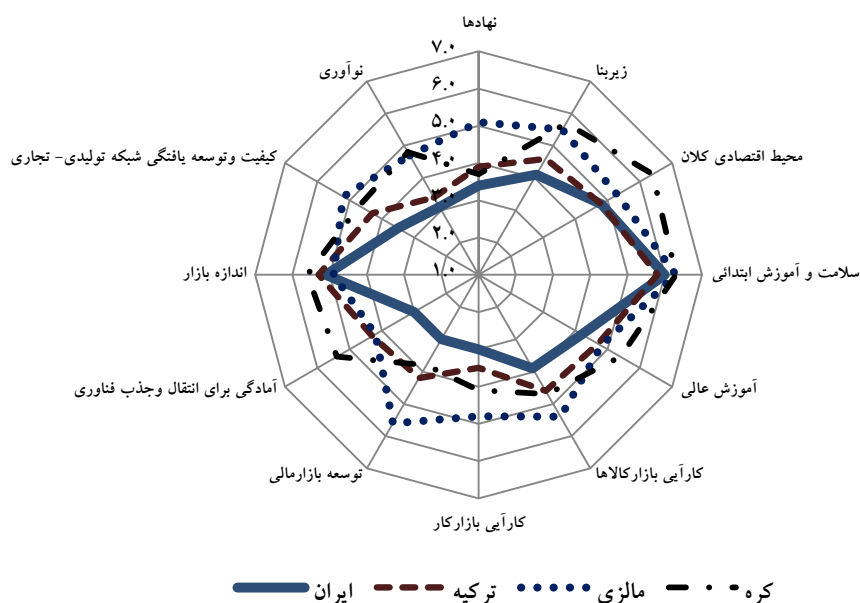
Source: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2014-2015

جدول ۲۲- مرحله توسعه یافتگی

رشد متکی به نوآوری	گذار	رشد متکی به کارآیی	گذار	رشد متکی به عوامل تولید	
			✓		ایران
	✓				ترکیه
	✓				مالزی
✓					کره

Source: World Economic Forum, Insight Report, The Global Competitiveness Report 2014-2015

نمودار ۱۳- تراز ایران در مؤلفه های شاخص رقابت پذیری جهانی



در تراز یابی و گزینش سه کشور مالزی، ترکیه و کره، مبانی و ملاک های زیرمذ نظر قرار گرفته است: (۱) قابلیت قیاس و همسنجی با ایران به لحاظ فرهنگی (ترکیه، مالزی و ایران سه کشور مسلمان)؛ (۲) برخورداری از موقعیت راهبردی و وزن و قدر و اعتبار منطقه ای بین المللی (ترکیه و ایران در آسیای غربی و کره و مالزی در شرق آسیا)؛ (۳) رویکرد فراکنشی نسبت به آینده و آینده اندیشی (مالزی به منزله نمونه اصیل)؛ (۴) پوشش الگوهای گوناگون توسعه و رقابت پذیری (کره، الگوی رقابت پذیری مستقل و مالزی، الگوی وابستگی به سرمایه گذاری خارجی)؛ (۵) درک زمانه، مقتضیات و الزامات توسعه در عصر اطلاعات و موج سوم جهانی شدن (هر سه کشور مالزی، کره و ترکیه)؛ (۶) قابلیت قیاس و همسنجی با ایران به لحاظ وسعت، جمعیت، اندازه بازار، منابع، تحولات و مسیرهای توسعه در بعد تاریخی (ترکیه)؛ (۷) همترازی نسبی با ایران در سی و پنج سال پیش به لحاظ درآمد سرانه و رشد سریع و پایدار و سبقت نسبت به ایران در دهه های گذشته (سی و پنج سال پیش از لحاظ درآمد سرانه کشورهای یاد شده در سطوح پائین تری از ایران قرار داشته اند).

جدول ۲۳- رشد اقتصادی، تجارت، هم پیوندی با اقتصاد جهانی و رقابت پذیری در کشورهای منتخب

ایران ترکیه مالزی کره

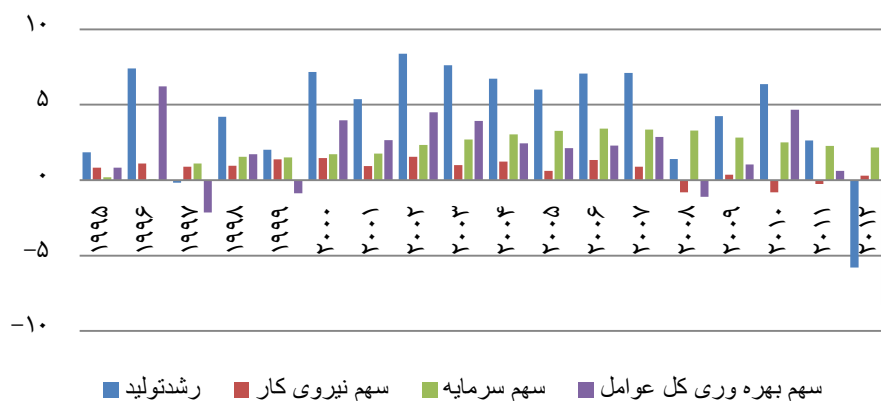
نماگرهای اقتصادی و تجارت خارجی ^۱				
جمعیت (هزار نفر، ۲۰۱۳)	۷۷۴۴۷	۷۴۹۳۳	۲۹۷۱۷	۵۰۲۲۰
تولید ناخالص داخلی (میلیون دلار جاری، ۲۰۱۳)	۳۶۸۹۰۴	۸۲۰۲۰۷	۳۱۲۴۳۵	۱۳۰۴۵۵۴
تولید ناخالص داخلی (میلیون دلار جاری، PPP، ۲۰۱۳)	۱۲۰۷۱۱۸	۱۴۲۱۸۸۱	۶۹۲۳۳۵	۱۶۶۴۲۵۹
تولید ناخالص داخلی سرانه (دلار، ۲۰۱۳)	۴۷۶۳	۱۰۹۴۶	۱۰۵۱۴	۲۵۹۷۷
تجارت سرانه (دلار، ۲۰۱۳-۲۰۱۱) ^ف	۲۸۵۶	۶۱۵۱	۱۶۵۱۰	۲۵۶۵۶
شاخص نسبی تغییرات تولید ناخالص داخلی				
شاخص تولید ناخالص داخلی (ایران = ۱۰۰، ۱۹۷۷)	۱۰۰/۰	۷۸/۵	۱۸/۷	۵۳/۹
شاخص تولید ناخالص داخلی (ایران = ۱۰۰، ۲۰۱۳)	۱۰۰/۰	۲۲۲/۳	۸۴/۷	۳۵۳/۶
صادرات کالایی، فوب (میلیون دلار، ۲۰۱۳)	۸۲۰۰۰	۱۵۱۸۸۷	۲۲۸۲۷۶	۵۵۹۶۳۲
رشد ارزش صادرات کالایی ۲۰۰۵-۲۰۱۳ (متوسط سالانه، درصد)	۵	۹	۶	۹
سهم در صادرات کالایی جهان، ۲۰۱۳	۰/۴۴	۰/۸۱	۱/۲۱	۲/۹۷
واردات کالایی، سیف (میلیون دلار، ۲۰۱۳)	۴۹۰۰۰	۲۵۱۶۵۰	۲۰۶۰۱۴	۵۱۵۵۸۶
رشد ارزش واردات کالایی ۲۰۰۵-۲۰۱۳ (متوسط سالانه، درصد)	۳	۱۰	۸	۹
سهم در واردات کالایی جهان، ۲۰۱۳	۰/۲۶	۱/۳۳	۱/۰۹	۲/۷۳
ترکیب صادرات کالایی				
صادرات محصولات کشاورزی (سهم نسبت به کل صادرات، درصد، ۲۰۱۳)	۶/۹	۱۱/۵	۱۳/۲	۲/۱
صادرات سوخت و کانی ها (سهم نسبت به کل صادرات، درصد، ۲۰۱۳)	۷۰/۶	۸/۷	۲۵/۵	۱۱/۶
صادرات محصولات صنعتی (سهم نسبت به کل صادرات، درصد، ۲۰۱۳) ^ه	۲۰/۹	۷۶/۱	۶۰/۷	۸۵/۹
تجارت خدمات				
صادرات خدمات بازرگانی (میلیون دلار، ۲۰۱۳) ^ب	۶۴۶۷	۴۶۳۴۹	۳۹۸۳۴	۱۱۱۷۸۳
واردات خدمات بازرگانی (میلیون دلار، ۲۰۱۳) ^ب	۱۲۴۰۰	۲۲۱۹۰	۴۵۰۴۵	۱۰۵۹۲۲
سهم در مجموع صادرات خدمات جهان ۲۰۱۳ ^ب	۰/۲۰	۱/۰۰	۰/۸۶	۲/۴۱
سهم در مجموع واردات خدمات جهان ۲۰۱۳ ^ب	۰/۳۰	۰/۵۱	۱/۰۳	۲/۴۲
سیاست های تجاری - میانگین ساده تعرفه های اعمال شده وارداتی (۲۰۱۳) ^ع				
همه کالاها	۲۶/۶	۱۰/۸	۶/۰	۱۳/۳
- محصولات کشاورزی	۳۰/۴	۴۲/۴	۸/۹	۵۲/۷
- محصولات صنعتی	۲۶/۱	۵/۵	۵/۵	۶/۸
سهم و رتبه تولید در اقتصاد جهانی ^د				
سهم در تولید ناخالص داخلی جهان (۱۹۷۷)	۰/۰۱۰	۰/۰۰۸	۰/۰۰۲	۰/۰۰۶
سهم در تولید ناخالص داخلی جهان (۲۰۱۳)	۰/۰۰۵	۰/۰۱۱	۰/۰۰۴	۰/۰۱۷
کاهش و/ یا افزایش رتبه در اقتصاد جهانی (۱۹۷۷-۲۰۱۳)	-۵	۳	۸	۱۱
رتبه در اقتصاد جهانی (۱۹۷۷)	۱۹	۲۰	۴۲	۲۴
رتبه در اقتصاد جهانی (۲۰۱۳)	۲۴	۱۷	۳۴	۱۳
سنجه های هم پیوندی با اقتصاد جهانی ^ف				
نسبت تجارت به تولید ناخالص داخلی (۲۰۱۳-۲۰۱۱) ^ف	۴۴/۵	۵۷/۳	۱۵۹/۷	۱۰۳/۲
انبار (ورودی) سرمایه گذاری مستقیم خارجی (میلیون دلار، ۲۰۱۳)	۴۰۹۴۱	۱۴۵۴۶۷	۱۴۴۷۰۵	۱۶۷۳۵۰
انبار (ورودی) سرمایه گذاری مستقیم خارجی (رشد متوسط سالانه - درصد، ۱۹۹۰-۲۰۱۳)	۱۳/۹	۱۱/۸	۱۲/۲	۱۶/۳
روانه (ورودی) سرمایه گذاری مستقیم خارجی / تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (درصد، ۱۹۹۰)	-۱/۷	۱/۶	۱۵/۴	۱/۱
روانه (ورودی) سرمایه گذاری مستقیم خارجی / تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (درصد، ۲۰۱۳)	۲/۴	۷/۷	۱۵/۳	۳/۷
نسبت انبار (ورودی) سرمایه گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی (درصد، ۱۹۹۰)	۲/۲	۵/۵	۲۱/۷	۱/۹
نسبت انبار (ورودی) سرمایه گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی (درصد، ۲۰۱۳)	۷/۴	۱۷/۶	۴۶/۳	۱۳/۷
رتبه در شاخص رقابت پذیری جهانی ^ه				
رتبه در بین ۱۴۴ کشور (۲۰۱۴-۲۰۱۵)	۸۳	۴۵	۲۰	۲۶
امتیاز (۷-۱)	۴/۰	۴/۵	۵/۲	۵/۰
سهم در تولید ناخالص داخلی جهان - برابری قدرت خرید (۲۰۱۳)	۱/۰۹	۱/۳۵	۰/۶۰	۱/۹۲

الف. در مورد ایران ۲۰۱۰-۲۰۱۲ ب. در مورد ایران سال ۲۰۱۲ ج. در مورد ایران سال ۲۰۱۱ د. توضیح: رتبه بندی براساس تولید ناخالص داخلی کشورها (به قیمت های جاری - میانگین متحرک پنج ساله) انجام شده است. ه. با احتساب صادرات پتروشیمی

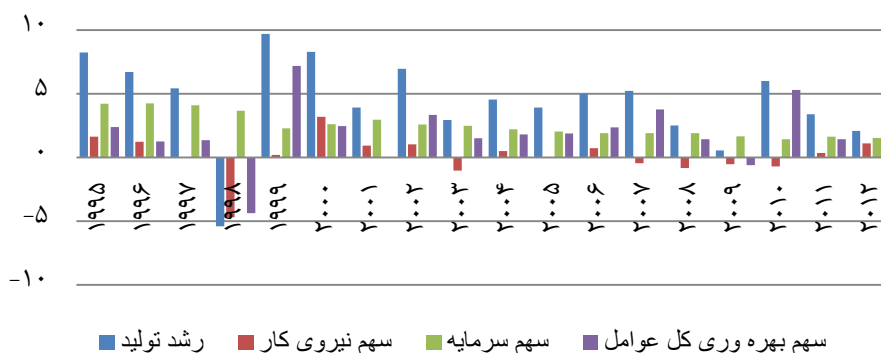
Sources

1. WTO, 2014, *Trade Profiles*, Geneva.
2. World Bank, 2014, *World Development Indicators*, World Bank, Washington DC.
3. UNCTAD, 2014, *World Investment Report, Investing in the SDGs: An Action Plan*, New York.
4. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2014-2015*

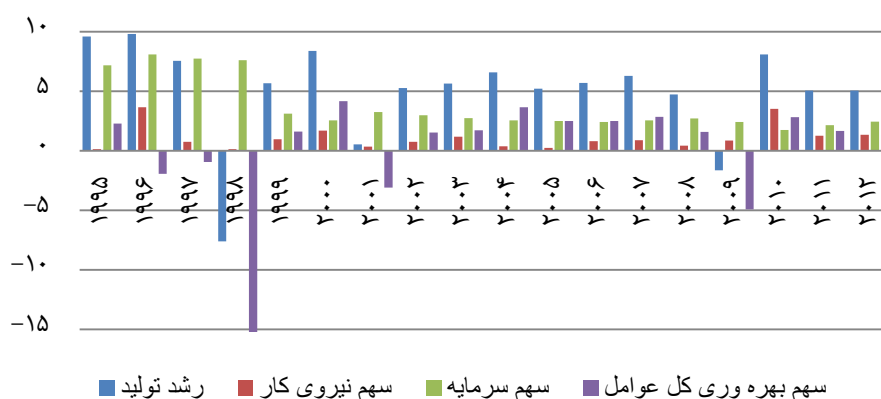
نمودار ۱۴- تغییرات رشد تولید و سهم کار و سرمایه و بهره وری کل عوامل در ایران



نمودار ۱۵- تغییرات رشد تولید و سهم کار و سرمایه و بهره وری کل عوامل در کره



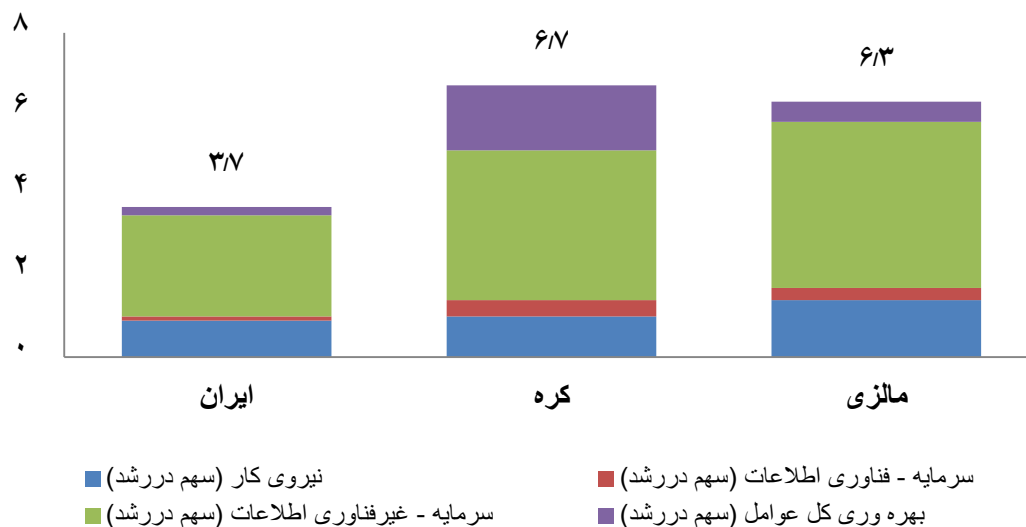
نمودار ۱۶- تغییرات رشد تولید و سهم کار و سرمایه و بهره وری کل عوامل در مالزی



داده ها از بانک اطلاعاتی سازمان بهره وری آسیایی برگرفته شده است

نمودار ۱۷- سهم نیروی کار، سرمایه و بهره وری کل عوامل در رشد متوسط سالانه تولید

۱۹۷۰-۲۰۱۲



سخن آخر آنکه در مجموع، توسعه صنعتی سال های بعد از جنگ در کشورهای در حال توسعه و ورود تدریجی کشورهای نوظهور صنعتی به جرگه کشورهای پیشرفته زمینه های گسترش بازار، شمار عرضه کنندگان کالاها و خدمات و رقابتی شدید را در عرصه اقتصاد جهان فراهم آورده است. در عین حال با پایان جنگ سرد و دگرگونی های رژیم های سیاسی در اروپای شرقی و مرکزی و استقرار اقتصادهای مبتنی بر بازار در آنها، روند گزینشی و روبه رشد حرکت به سمت بازار، آزادی اقتصادی و تأسیسات مرتبط با آن در چین و همچنین گرایش های آزادسازی اقتصادی در هند، زمینه های ادغام این کشورها (با حدود نیمی از جمعیت کره ارض) در اقتصاد جهانی فراهم شده است. در همین حال تحول در ساختار تولید جهانی، که در شکل گیری آن فناوری های جدید، تغییر در الگوهای تقاضا و عوامل لوژیستیکی، شیوه های تازه سازماندهی، رقابت شدید در سطح جهانی و ضرورت مکانیابی مناسب برای استقرار فعالیت های تولیدی و همچنین اتخاذ رویکردهای نهادی-سیاستی و قواعد و ترتیبات جدید بین المللی دخالت داشته، موجبات دگرگونی عمیقی را در الگوهای تجارت کالایی و انگاره های رقابت پذیری فراهم آورده است.

از بررسی مطالعات و تحولات ساختاری که در ترکیب تجارت جهان رخ داده و همچنین با بررسی روند تغییرات گروه های کالایی که بر حسب شدت فناوری طبقه بندی شده است و پیکربندی

جغرافیایی این دگرگونی ها پاره ای گرایش های مهم از دیدگاه رقابت پذیری مطرح می شود که مهمترین آن عبارتند از:

○ رشد صادرات عموماً با ارتقاء فناوری و حرکت به سوی تولید و صدور محصولات پیچیده تر و با شدت فناوری بیشتر و همچنین افزایش کیفیت و کارآمدی فعالیت های صادراتی موجود همراه بوده است. گذشته از این گزینش جایگاه های مناسب تولید متضمن انتقال از بخش های با رشد کند به بخش های پویا و بالنده از عناصر اصلی استراتژی رقابت پذیری کشورها بوده است. اکثر صادرکنندگان موفق در گروه کشورهای در حال توسعه فرآیند گسترش و تعمیق صنعتی شدن و توسعه صادرات شان را از محصولات و کارکردهای ساده آغاز کرده و به تدریج و طی زمان اما به گونه ای پیوسته (همراه با ارتقاء کیفیت محصولات صادراتی که تولید می کرده اند) به سوی تولید و صدور محصولات و عهده دار شدن کارکردها و فعالیت های با محتوای فناوری بالاتر حرکت کرده اند.

○ عملکردهای برتر بدون گسترش و تعمیق توانمندی های صنعتی در داخل، خطر ناپایداری را در فرآیندهای توسعه صنعتی به همراه دارد و بدون توسعه عناصر ساختاری مؤثر بر عملکردهای صنعتی، به کارگیری این الگو، اقتصادهای مورد نظر را در بلند مدت در معرض آسیب پذیری ناشی از فرسایش رقابت پذیری (در شرایط افزایش دستمزدها و تغییرات فناوری) قرار می دهد. و سرانجام عملکردهای صنعتی پائین تر از حد توانایی های صنعتی عموماً معلول فضای نهادی و مقرراتی نامناسب و بی ثباتی اقتصادی بوده است.

○ اتصال به شبکه های تولیدی - تجاری - تکنولوژیک بین المللی از عوامل مهم ارتقاء توانمندیها و رشد و رقابت پذیری صنعتی محسوب می شود. در همین حال شرکت های فراملیتی نقش و سهم عمده ای را در عملکرد صادراتی کشورهای صادرکننده برتر در جهان به ویژه در حوزه صدور کالاهای پویا و بالنده در تجارت جهانی عهده دار بوده اند و این نقش در سال های اخیر گسترش یافته است.

○ و سرانجام همان گونه که مطرح شد، اهمیت رقابت پذیری و نفوذ در بازارهای جهانی به ویژه از آن باب است که رشد تقاضای (حقیقی) داخلی و اتصال به تقاضای بین المللی دو عامل

تأثیرگذار در تحول صنعتی بلندمدت کشورها به شمار می رود. درعین حال موفقیت در زمینه ورود به بخش هایی از تولید صنعتی که از دیدگاه تقاضای جهانی ورشد آن دارای پتانسیل های قابل ملاحظه اند و همچنین رشته ها و گروه های کالایی که دارای ارزش افزوده بالا ورشد بهره وری سریع اند، به طور طبیعی امکانات گسترده تری را برای استفاده از بازده صعودی و بازارهای وسیع فراهم می آورد. با ملاحظه این مطلب جایگیری مناسب در نظام جدید تقسیم کار بین المللی و ورود به حوزه های برتر تولید و تجارت کالاهای صنعتی ناگزیر از الزامات مهم توسعه ورقابت پذیری صنعتی به شمار می آید.

تکمله

رقابت پذیری و گذار به رژیم ارزی انعطاف پذیر

اقتصاد ایران در سال های آینده و در افق بلندمدت ناگزیر باید به اقتصادی باز و رقابتی تبدیل شود و زمینه های متنوع شدن فعالیت های اقتصادی و تولید و صادرات انبوه کالاها و خدمات غیر نفتی از طریق درهم آمیزی و ادغام متقارن و راهبردی با بازارهای جهانی و منطقه ای و بهره مند شدن از جریان های تجارت و مبادلات سرمایه ای بین المللی برای کشور فراهم گردد. این مطلب، صرف نظر از تغییرات ساختاری و بازاریابی در بخش های حقیقی اقتصاد و ایجاد فضای مناسب برای سرمایه گذاری و تولید، مستلزم اصلاح شیوه های مدیریت اقتصادی و چارچوب ها و روش های سیاستی است. در این رهگذر، قطعاً تغییر در نظام تعیین نرخ ارز و حرکت تدریجی به سوی استقرار رژیم های انعطاف پذیرتر، و در نهایت، شناوری نرخ ارز و اتکا به سیاست های مالی- پولی، به منزله لنگر و تکیه گاه اصلی تثبیت و اداره نوسان های اقتصادی، از الزامات مهم این بازاریابی و اصلاح مدیریت اقتصادی است.

نرخ حقیقی ارز دارای منزلت و جایگاه بسیار مهمی در اقتصادهای بازار است و در تجارت و پرداخت های بین المللی کشورها، به منزله متغیر اصلی تعادل بخش، نقشی بسیار اساسی را عهده دار است. اعمال محدودیت های وارداتی جدید، تقاضای (حقیقی) برای پول خارجی و در نتیجه قیمت (حقیقی) آن را کاهش می دهد. در مقابل اعمال محدودیت های صادراتی جدید سبب می گردد که عرضه حقیقی پول خارجی کاهش یابد و به تبع آن قیمت حقیقی پول خارجی افزایش پیدا کند. ارتقاء بهره وری در تولید کالاهای صادراتی سبب می گردد که عرضه حقیقی پول خارجی افزایش یابد و ارتقاء بهره وری در تولید کالاهای جایگزین واردات موجب می شود که تقاضای حقیقی برای پول خارجی کاهش پیدا کند. طبعاً پیامد این مطلب در هر دو مورد کاهش قیمت حقیقی پول خارجی است. اما ارتقاء بهره وری در زمینه تولید کالاهای غیر قابل مبادله (ساختمان، خدمات و...) موجب می شود که قیمت حقیقی پول خارجی افزایش یابد. رشد قیمت حقیقی کالاهای صادراتی (مثلاً قیمت نفت در مورد کشورهای نفتخیز) سبب افزایش ارزش (حقیقی) پول داخلی می شود (بیماری هلندی). ورود سرمایه به کشورها نیز در صورتی که انحصاراً برای خرید کالاهای قابل مبادله

مصرف نشود متضمن تأثیرات مشابهی است. با این توصیف می توان چنین استنباط کرد که نرخ حقیقی ارزشمندی اقتصادی پرمشغله ای است که مرتباً نسبت به تکانه ها واکنش نشان داده و خود را با آن تطبیق می دهد. در همین حال تغییر در نرخ حقیقی ارزش موجب تغییر طیف وسیعی از قیمت های نسبی می شود و از همین روی تغییر آن نیز می تواند تبعات و آثار گسترده ای را از لحاظ اقتصادی متضمن باشد.

در کشورهای صادرکننده نفت و از جمله ایران ورود پیوسته منابع ارزی حاصل از نفت، گرایشی را در جهت ارزشگذاری اضافی پول داخلی و اعوجاج نرخ ارزیابی می کند و نرخ های ارزی که برپایه صادرات نفتی در این کشورها شکل می گیرد، عموماً برای بخش های غیرنفتی نامطلوب بوده و تأثیر زیانباری را از دیدگاه رقابت پذیری تولید داخلی و متنوع کردن فعالیت های اقتصادی به بار می آورد. گذشته از این، فراهمی نسبی ارزش توأم با فشارهای تورمی در این کشورها، تمایل و ترجیح خرید از خارج را پیش می آورد و سرمایه گذاری های داخلی را در زمینه جایگزینی واردات و همچنین پیشبرد هدف های مربوط به توسعه صادرات غیرنفتی به مخاطره می افکند. بنابراین برای کشورهای نفتخیز به طور عام و ایران به طور خاص حرکت تدریجی به سوی استقرار یک نظام ارزی کارآمد، پویا، و شفاف و تک نرخی با هدف ارتقای قدرت رقابت پذیری، توسعه صادرات غیرنفتی، کاهش آسیب پذیری در مقابل تکانه های خارجی، متنوع سازی تولید و صادرات و تخصیص بهینه منابع ارزی به منزله عاملی کمیاب، و در نهایت، تعادل بخشیدن به تراز ارزی و موازنه پرداخت های خارجی الزامات مهم بازاریابی و اصلاح مدیریت اقتصادی محسوب می شود.

در زمینه این اصلاحات توجه به چند نکته حائز اهمیت است. اصلاحات سیاستی در زمینه نظام تعیین نرخ ارزی باید به صورت مرحله ای و تدریجی انجام شود. تغییر غیرمنتظره و ناگهانی از یک رژیم سیاستی مستقر به رژیمی آزمایش نشده به خصوص در حالت بحران اقتصادی، موجبات بی اعتمادی کارگزاران اقتصادی را فراهم می آورد، و در نتیجه، تأثیرات نامطلوبی بر عملکرد اقتصادی می گذارد. سیاستگذاری و اتخاذ اعمال سیاست ها نمی تواند، و در واقع نباید به گونه ای متلون تنها به ضرورت ها و وضعیت های مقطعی و زودگذر پاسخگو باشد. رژیم های سیاستی باید بر اساس انتظارات نسبت به عملکرد آنها در بلندمدت انتخاب شوند. رژیم های سیاستی مطلوب و پایدار، نظام هایی هستند که بتوان آنها را در شرایط نوسانی حفظ کرد. انتخاب رژیم ارزی مانند هر رژیم سیاستی دیگر باید با متابعت از قواعد، قوانین و اصول اقتصادی انجام پذیرد. در زمینه گزینش رژیم ارزی یک اصل مهم قضیه / متنوع تثلیث است. براساس اصل امتناع تثلیث اجتماع سه هدف استقلال سیاست پولی، آزادی مطلق نقل و انتقال و ورود و خروج سرمایه (درهم آمیزی و ادغام در بازارهای

مالی جهان) و ثبات نرخ ارز همزمان امری ممتنع و ناممکن است. اما کاربرد این اصل انتخاب رژیم نرخ ارز را به یک گزینش دو گانه بین تثبیت کامل نرخ ارز و شناوری کامل تحویل نمی کند. در گزینش رژیم ارزی طیف گسترده ای از نظام های گوناگون نرخ ارز وجود دارد که باید با توجه به عوامل مختلف و از جمله تورم (اینرسی و شدت آن)، حجم ذخائر ارزی، میزان آزادی مبادلات سرمایه ای، تحرک نیروی کار و چسبندگی و یا انعطاف پذیری قیمت ها و دستمزدها، تنوع تولید و صادرات، انعطاف پذیری سیاست های مالی، میزان درهم آمیزی های سیاسی - تجاری، میزان آسیب پذیری اقتصادی، و به ویژه نوع تکانه هایی که اقتصاد را تهدید می کند، و در مجموع، با توجه به اوضاع و احوال خاص هر کشور، نظامی مناسب برای آن کشور جستجو و انتخاب شود. در مورد کشورهای نفتخیز به ویژه آن گروه از این کشورها مانند ایران که از قدرت جذب و ظرفیت های بالقوه بالایی برای رشد و پیشرفت و گسترش پایه تولید و تنوع فعالیت های اقتصادی برخوردارند، یک ملاحظه مهم در تعیین رژیم ارزی و نرخ ارز توجه به هزینه اجتماعی ارزشگذاری اضافی پول داخلی و لطماتی است که این مطلب به فرآیند توسعه و متنوع سازی فعالیت های اقتصادی در این کشورها وارد می سازد.

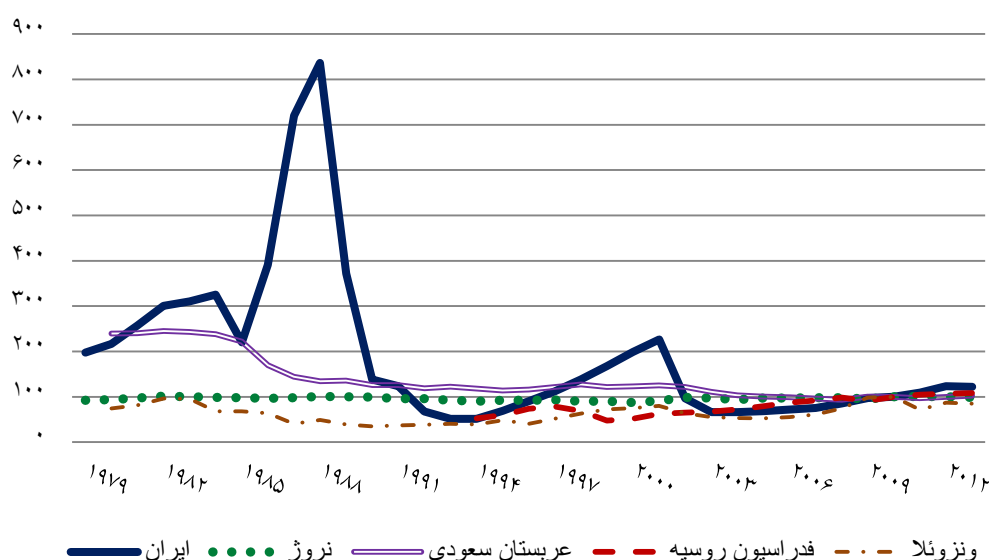
نکته دیگر، هماهنگی اصلاحات در نظام ارزی با اصلاحات در دیگر زمینه های سیاستی، به ویژه در حوزه چارچوب ها، روش ها و نهادهای مرتبط با سیاست های پولی و مالی - بودجه ای، همچنین گسترش و تعمیق بازار سرمایه و تقویت مدیریت ریسک است. مسأله ای که باید به آن توجه کرد، این است که نرخ ارز و تعیین آن تنها یکی از مؤلفه های سیاستگذاری و مدیریت اقتصادی است. بنابراین، اتخاذ هر سیاستی در این زمینه باید با مؤلفه های دیگر سازگار باشد، و در این مورد، به ویژه سیاست های پولی، از عناصر مهم به شمار می آید. به طور خاص این نکته حائز اهمیت است که حفظ رژیم های تثبیت شده ارز، متضمن تعهد سیاست پولی به دفاع از نرخ ارز است. بنابراین، در شرایط برقرار بودن نرخ ارز ثابت سیاست پولی نمی تواند هدف عمده دیگری را دنبال کند.

در حوزه سیاست های پولی باید توجه داشت که اثر بخشی سیاست پولی در ایران همواره بسیار محدود بوده است. علت این امر، از یک سو، ساختار نهادی و مرحله توسعه ای کشور است که وجه بارز آن نبود بازار پول و سرمایه و نظام بانکداری تجاری و مرکزی کارآمد و سازمان یافته (در حالت عدم استقلال بانک مرکزی) است و از سوی دیگر، دخالت نفت در ساختار بودجه و عدم تعادل بالقوه ای است که همواره این بخش در نظام مالی کشور ایجاد می کند. بدین معنا که بخش نفت، گرایشی را در جهت توسعه و گسترش بخش عمومی و سهم آن در فعالیت های اقتصادی ایجاد می کند، و به همین لحاظ نیز سیاست پولی اساساً حالت انفعالی دارد. در قالب ساختار نهادی فعلی و بدون استقلال بانک

مرکزی، سیاست های پولی، در قیاس با سیاست های مالی، حالتی منفعل داشته و بانک مرکزی همواره به عنوان کارگزار دولت، به طور عمده، مسئولیت تأمین منابع برای کسری های بودجه را عهده دار است و این امروزیای این نهاد را در زمینه حفظ ارزش داخلی پول، ثبات نسبی قیمت ها، رشد تولید و اشتغال تحت الشعاع قرار می دهد.

در زمینه بودجه و سیاست مالی دولت نیز روش تنظیم بودجه دولت بر مبنای پاسخگویی به مجموعه ای از تقاضاها و خواسته های دستگاه های اجرایی و نهادهای وابسته به دولت و تأمین درآمدهای مورد نیاز از همراه ممکن، از جمله پذیرش کسری وعدم توازن بین منابع و مصارف استوار بوده است و در عمل سیاست کسری بودجه را به یک سیاست دایمی و نهادی تبدیل کرده است. بنابراین اقتصاد ایران در سه دهه گذشته در فرآیند رشد نقدینگی و در وضعیت گرایش های رکودی، همواره با نوعی عدم تعادل بنیادی و ماهیتاً تورمی مواجه بوده است. وجود مازاد عرضه در بازار پول و تقاضای اضافی در بازار کالاها و خدمات و پدیده فزونی پولی، ناشی از وابستگی بودجه دولت به نفت و کسری های بخش عمومی در وضعیت محدودیت زمینه های سرمایه گذاری تولیدی و گستره دارایی های مالی به شکل گیری نوعی تورم مزمن در کشور منجر شده است.

نمودار ۱۸- تغییرات نرخ حقیقی مؤثر ارز در ایران و چند کشور منتخب تولیدکننده و صادرکننده نفت



بنابراین در زمینه اصلاح مدیریت اقتصادی و حرکت تدریجی به سوی نظام مبتنی بر نرخ های ارز انعطاف پذیر نکات زیر را می توان مطرح کرد:

- خروج از نظام کنونی تعیین نرخ ارز و جایگزینی آن با نظام های انعطاف پذیرتر باید به صورت تدریجی و با انتخاب زمان و روش های مناسب (نه به گونه ناگهانی) انجام شود و الزامات این تحول

سیاستی در حوزه بخش های حقیقی اقتصاد و همچنین در چارچوب ها، روش ها و نهادهای مرتبط با سیاست های پولی، مالی و بودجه ای و مدیریت ریسک پیش بینی و زمینه های لازم برای تحقق آن فراهم شود؛

- سیاست تثبیت نرخ ارز به منزله تکیه گاه اصلی مهار تورم باید جای خود را به سیاست پولی به منزله اهرم اصلی برای هدفگذاری تورم و تحقق نرخ های تورم اندک دهد؛
 - استقلال عملیاتی بانک مرکزی باید احراز شود و زمینه لازم برای تقویت ابزارهای غیرمستقیم کنترل عرضه پول و تحقق نرخ های (حقیقی) سود مثبت و حذف شیوه های مستقیم کنترل و سهمیه بندی اعتباری فراهم گردد؛
 - بخش عمومی باید با هدف متناسب کردن اندازه دولت و کارآمد کردن آن بازآرایی شود و زمینه لازم برای اصلاح ساختار بودجه فراهم گردد. شیوه های تأمین مالی تورمی کسری های بودجه، باید به شیوه های غیرتورمی تبدیل شود، و در مجموع، به گونه ای جدی، موضوع انضباط مالی به منزله یک اصل مهم در تنظیم و اجرای بودجه رعایت گردد؛
 - صندوق توسعه ملی افزون بر کارکردهای کنونی، با نهادسازی های مناسب و اعمال اصلاحات لازم به مکانیزمی مؤثر برای ثبات سازی مالی و اداره نوسانات ناشی از چرخه های برون زاد رونق و رکود درآمدهای نفتی تبدیل شود؛
 - بازارهای مالی، با رویکرد گسترش و تعمیق بازار سرمایه و تقویت مدیریت خطر و ایجاد و استقرار نهادهای تنظیمی و نظارتی مناسب باید ساماندهی شود.
- و سرانجام این نکته را باید مطرح کرد که فاصله بین نرخ های میخکوب ارز تا نرخ های شناور مطلق، متضمن گستره و طیف وسیعی است و حرکت تدریجی به سوی استقرار رژیم ارزی انعطاف پذیرتر باید به گونه مرحله ای و متناسب با شرایط واقعی و ویژگی های اقتصادی کشور انجام شود و انتخاب ها به شکلی صورت پذیرد که به تقویت اطمینان کارگزاران اقتصادی به نهادهای سیاستی و سیاستگذاری، و در نهایت، ایجاد نظام ارزی پایدار و معطوف به رشد با ثبات و پادوام اقتصادی منجر گردد.

توضیح: نرخ حقیقی مؤثر ارز

نرخ حقیقی مؤثر ارز نمایه ای برای اندازه گیری تغییرات رقابت پذیری کشورها در بازارهای جهانی از دیدگاه قیمت و هزینه است. نرخ حقیقی مؤثر ارز از تعدیل نرخ اسمی مؤثر ارز و حاصل ضرب آن در نسبت شاخص قیمت های داخلی و خارجی (کشورهای طرف مبادلات تجاری) محاسبه می شود:

$$XR_r = \frac{XR_n \times P_{dom}}{P_{row}}$$

در رابطه فوق XR_r بیانگر نرخ حقیقی مؤثر ارز؛ XR_n مبین نرخ اسمی مؤثر ارز، یا به عبارت دیگر قیمت خارجی پول داخلی و P_{dom} نشانگر سطح قیمت های داخلی است - که با شاخص قیمت های عمده فروشی، یا شاخص هزینه زندگی و یا شاخص هزینه دستمزد سنجیده می شود. P_{row} نیز به همین ترتیب بیانگر شاخص قیمت یا هزینه دستمزد در سایر کشورهای جهان و به طور خاص شاخص قیمت یا هزینه دستمزد در کشورهای طرف مبادلات تجاری با کشور مورد نظر است. با این توصیف، هرگاه نرخ اسمی مؤثر ارز ثابت بماند و قیمت ها در داخل ۱۵ درصد و در خارج (در کشورهای طرف مبادله) ۵ درصد افزایش یابد، نرخ حقیقی مؤثر ارز ۱۰ درصد افزایش می یابد.

نرخ حقیقی مؤثر ارز گاهی در ادبیات اقتصادی به منزله نسبت قیمت داخلی کالاها و خدمات غیر قابل مبادله به قیمت داخلی کالاها و خدمات قابل مبادله تعریف شده است:

$$XR_r = \frac{P_{nt}}{P_t}$$

اگرچه این دو تعریف ظاهراً با هم کاملاً تفاوت دارند، لیکن تحت شرایط خاص، تعریف اخیر را از تعریف نخستین می توان استخراج کرد. هرگاه در بازار کالاها و خدمات قابل مبادله رقابت کامل حاکم باشد، قانون حکومت قیمت واحد در سطح بین المللی صادق و نافذ خواهد بود و در نتیجه قیمت داخلی کالاها و خدمات قابل مبادله عیناً از تقسیم قیمت خارجی این کالاها و خدمات بر نرخ اسمی ارز حاصل می شود. در این وضعیت شرایط زیر برقرار خواهد بود:

$$(۱) \quad P_{dom} = P_{nt}$$

و

$$(۲) \quad P_t = \frac{P_{row}}{XR_n}$$

و بنابراین،

$$(۳) \quad P_{row} = XR_n \times P_t$$

چون بر حسب تعریف،

$$(۴) \quad XR_r = \frac{XR_n \times P_{dom}}{P_{row}}$$

بنابراین با جایگزین کردن روابط (۱) و (۳) در رابطه (۴) خواهیم داشت،

$$(۵) \quad XR_r = \frac{XR_n \times P_{nt}}{XR_n \times P_t}$$

و در نتیجه،

$$(۶) \quad XR_r = \frac{P_{nt}}{P_t}$$

دولت و بازار در نظریه اقتصادی و بازاریابی بخش عمومی

تجربیات تاریخی توسعه در جهان نشان می دهد که گسترش بی تناسب حجم فعالیت های تصدی گری و دخالت های اقتصادی دولت در روندهای بلند مدت، به بیرون رانده شدن بخش خصوصی، محدود کردن عملکرد بازار و رقابت، کاهش کارایی و نوآوری، افزایش هزینه مبادلات، تضعیف خلاقیت های تولیدی، ناکارآمدی و کندی جریان رشد اقتصادی و سرانجام لطمه زدن به عدالت اجتماعی و رفاه مردم منجر می گردد. با این توصیف بازاریابی دولت، اصلاح نهادهای عمومی و شکل گیری نظام تدبیر شایسته را باید نخستین شرط رشد و شکوفایی بخش خصوصی قلمداد کرد. در دکترین جدید توسعه مشارکت بازار و دولت و تعامل مثبت و سازنده آنها در تدوین و اجرای برنامه های توسعه کشورها به منزله اصلی بنیادی جایگزین دنگرش وایدئولوژی افراطی و یک سویه دولت در برابر بازار و تفوق یکی بر دیگری گردیده است که اساس آن بر تعریف نقش و سهم بخش های نهادی در ارتباطی متقابل و سینرژیک و در راستای دستیابی به بیشترین محصول و بازدهی برای مجموعه اقتصادی است.

چارچوبی برای تعریف نقش و سهم بخش های نهادی

- تعیین حدود و ثغور فعالیت های بخش های نهادی (دولتی - تعاونی - خصوصی) و تفصیل ضوابط و قلمرو آنها به عوامل گوناگونی بستگی دارد که از جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:
- مرحله رشد و توسعه یافتگی کشور از دیدگاه ویژگی های ساختاری (اقتصادی) و کیفیت نیروها و مناسبات تولیدی،^۱ پایه اقتصادی، ظرفیت های علمی - فنی، توانایی های کارآفرینی، منابع انسانی و سرمایه ای، اندازه بازار و...
 - درجه استقرار و پیچیدگی تأسیسات بازار و چارچوب های حقوقی و نهادی لازم برای فعالیت بخش خصوصی و کارکرد مکانیزم بازار؛
 - میزان باز وابسته بودن اقتصاد و درهم آمیزی های منطقه ای و جهانی؛
 - شرایط اقتصاد جهانی از لحاظ فشارهای رقابت و تحولات فناوری و امکانات مرتبط با مبادلات و تجارت منطقه ای و جهانی؛

^۱ از جمله سهم بخش های صنعت، کشاورزی، نفت، خدمات و... در تولید، اشتغال و تجارت و سهم بخش های نهادی (دولتی - تعاونی - خصوصی) در تولید، اشتغال و تجارت و همچنین ساختار و ترکیب تشکیل سرمایه و...

- تحولات فنی تأثیرگذار در تعیین محدوده ها و حوزه های انحصارات طبیعی و تنظیم انحصارات به ویژه در فعالیت های جدید مانند بازارهای مالی، ارتباطات و حمل و نقل و نظایر آن (امکان شکل گیری فعالیت های خصوصی و تعاونی در حوزه های تعریف شده دولتی قبلی)؛
- الزامات دستوری - هنجاری حاکم بر حدود و ثغور بخش ها از جمله گرایش های ایدئولوژیک، نگرش های اجتماعی متأثر از میراث فرهنگی، مذهب، قانون اساسی و نظایر آن؛
- کیفیت توانمندی های اجرایی و قابلیت ها و ظرفیت های سازمانی اداره امور عمومی از دیدگاه تعیین محدوده های دخالت مؤثر دولت.

در مورد هر کشوری به اقتضای مرحله توسعه یافتگی آن باید نقش مناسبی برای دولت به ویژه تعامل دولت با بازارها تعیین شود و توازنی بین نقش و قلمرو بخش های نهادی (دولت - تعاونی - خصوصی) برقرار گردد. مرحله رشد اقتصادی یک کشور با عواملی نظیر ساختار اقتصادی آن از دیدگاه سهم بخش های مختلف اقتصادی (کشاورزی، نفت، صنعت، خدمات و...) در تولید، اشتغال و تجارت، ساختار تشکیل سرمایه و در مجموع کیفیت نیروها و مناسبات تولیدی سنجیده می شود. همین عوامل در عین حال تا حدود زیادی وظایفی را که دولت در هر مرحله خاص از دیدگاه انباشت سرمایه باید عهده دار شود مشخص می سازد.^۲

در برقراری توازن بین بخش های نهادی، تغییرات وضعیت اقتصادی جهان و همچنین دگرگونی در اندیشه های اقتصادی و شکل گیری دیدمان های نوین توسعه نیز نمی تواند تأثیرگذار نباشد. تحولات فناوری در سال های اخیر در بخش های مهمی از صنایع تولید برق و ارتباطات امکان ایجاد رقابت را فراهم کرده است (تولید برق با تکنولوژی سیکل های ترکیبی با کارایی مناسب و در مقیاس های کوچک نیروگاهی، مخابرات راه دور، تلفن همراه و نظایر آن). اینها همان صنایعی هستند که در گذشته در زمره انحصارات طبیعی قلمداد می گردید و بنابراین دولت باید در عرصه تولید و تنظیم آنها نقش اصلی را عهده دار می شد.

^۲ تجربیات توسعه صنعتی کشورهای شرق آسیا و از جمله ژاپن، کره و سایرین مبین آن است که در مراحل اولیه رشد این کشورها، دولت ها در زمینه آموزش، توسعه فناوری، زیربناسازی، ایجاد تأسیسات مالی و توسعه بازار سرمایه نقش بسیار فعالی داشته اند.

روندهای جهانی شدن در دهه های اخیر و پیشرفت های فنی در زمینه ارتباطات و کاهش هزینه های حمل و نقل، شرایط انتقال فناوری های پیشرفته، گسترش مبادلات و بازار جریان های سرمایه را در سطح بین المللی فراهم آورده و کشورها را به طور بالقوه در معرض فشارهای شدید رقابت از خارج قرار داده است. وضعیتی که دیگر با عملکردهای نوعاً دولتی در حوزه های تولیدی و تجاری سازگار نیست و الزامات جدیدی را به خصوص از لحاظ رشد بخش خصوصی مطرح می سازد. عملکرد ضعیف اقتصادهای بابرنامه ریزی متمرکز و انواع دولتی (اتحاد جماهیر شوروی سابق و اروپای شرقی و مرکزی پیش از آزادسازی های اقتصادی دوده دهه اخیر) و تجربه های محدودی که در مورد سوسیالیسم بازار وجود داشته نشان داده است که دولت ها نمی توانند و یا در واقع نباید جایگزین بازار شوند. دولت ها فاقد ظرفیت های اطلاعاتی بازار از لحاظ هماهنگ سازی فعالیت ها بوده و در عمل تأسیسات نوعاً دولتی نتوانسته است جانشین ساختارهای انگیزشی سود، قیمت و مالکیت گردد. در همین حال بازارها و مکانیزم بازار نیز در صورتی که سامان دهی و تنظیم نشوند، نارسایی ها و ناکارآمدی هایی را متضمن اند و نتایج کارکرد آنها از لحاظ اجتماعی همیشه با شکل های مطلوب توزیع درآمد سازگار و هماهنگ نیست. اما تجربه های دهه های اخیر مؤید این مطلب است که در بسیاری موارد دخالت های مستقیم دولت که با انگیزه رفع نارسایی های بازار انجام شده با اعوجاج ها و شرایط رانت جویی و نظایر آن که پدید آورده، نتوانسته است وضعیت کارآیی مورد نظر را ایجاد کند و تنها شکست بازار به شکست دولت تبدیل شده است. مصادیق شکست و نارسایی های بازار به طور طبیعی در کشورهای در حال توسعه به دلایل گوناگون بیش از کشورهای است که در مراحل پیشرفته توسعه یافتگی قرار دارند. ولی در همین حال دولت ها نیز در کشورهای در حال توسعه از لحاظ ساختار و عملکرد، در مراتب کیفی بسیار نازل تری از کشورهای پیشرفته قرار دارند. روی همین اصل در کشورهایی که قاعداً دولت ها باید نقش مؤثرتری را در تخصیص منابع ایفا نمایند به واسطه محدودیت توانمندی های اجرایی و سازمانی شان از عهده این کار بر نمی آیند. بنابراین در دیدمان های جدید توسعه همواره بر محدود کردن نقش دولت ها در این کشورها و انطباق آن با توانمندی های آنها و تقویت توانایی های اداره امور عمومی و ظرفیت سازی در درون دولت ها تأکید شده است.

در تعیین ضوابط و نقش و قلمرو بخش های نهادی و از جمله بخش خصوصی همواره درجه استقرار و پیچیدگی تأسیسات بازار و چارچوب های حقوقی و نهادی لازم برای فعالیت بخش خصوصی و کارکرد مکانیزم بازار عاملی مهم بوده و هست. تجربه خصوصی سازی در کشورهای در حال گذار به وضوح نشان داده است که توسعه بخش خصوصی باید مقدم بر خصوصی سازی انجام شود.

در کشورهای پیشرفته صنعتی نهادسازی های مرتبط با فعالیت بخش خصوصی و تنظیم آن، ظرف چند قرن تکوین و تکامل یافته است و بدون استقرار تأسیسات مناسب، عملکرد بخش خصوصی ممکن است تالی فاسدهایی را دربرداشته باشد که از لحاظ اقتصادی و اجتماعی بحران زا و فساد آفرین باشد.

قدر مسلم آن است که تفصیل ضوابط و قلمرو بخش های نهادی در اقتصادکشورها باید با توجه به شرایط خاص ساختاری و نهادی و مرحله رشد آنها انجام شود و تکیه صرف بر تجربه های تاریخی و تحلیل اقتصادی، هر دو نقاط ضعفی را متضمن است. در تجربه های تاریخی عوامل بیشماری از جمله شرایط زمانی، جغرافیایی، فرهنگی، قومی، پیکربندی دولت ها و نهادهای عمومی، ظرفیت ها و تأسیسات حقوقی، قانونی و سازمانی و ساختار اقتصادی کشورها و مرحله رشدشان دخالت داشته است و بنابراین تعمیم نتایج حاصل از این گونه بررسی های تاریخی به سهولت میسر نیست. در تحلیل های صوری و نظری اقتصادی نیز فرض هایی وارد می شود که عموماً با شرایط کشورهای در حال توسعه و مرحله رشد آنها عموماً سازگار نیست. اما بدون تردید نه نظریات کمونیستی که در آن اساساً جایگاهی برای بخش خصوصی در نظر گرفته نمی شود و نه نظریات آزادی مطلق اقتصادی که گرایش آن در جهت بیرون راندن دولت از همه امور اقتصادی است هیچ کدام قابل دفاع نیست و با توجه به شرایط اقتصادی - اجتماعی هر کشور و مرحله توسعه یافتگی آن، ظرفیت های نهادی و سازمانی و توانمندی ها و کیفیت دولت و... باید توازن لازم و مناسب بین سهم و نقش بخش های نهادی (دولتی - خصوصی) برقرار گردد.

چارچوب مفهومی دولت

دولت به مجموعه نهادهایی اطلاق می شود که ابزارهای اجبار مشروع را در اختیار داشته و آن را در محدوده سرزمین تعریف شده با جمعیت معین که از آن به جامعه تعبیر می شود اعمال می کند. دولت در حوزه حاکمیتی خود انحصار وضع قوانین و مقررات را در اختیار دارد. در مورد مفهوم دولت تعبیر گوناگونی مطرح شده است. گروهی دولت را به منزله جامعه و نوعی گروه بندی انسانی تلقی می کنند و گروهی دیگر مفهوم دولت را به یکی از عوامل تعیین کننده آن یعنی قدرت محدود می کنند و دولت را به منزله تجسم بخش قدرت حاکم، تشکیلات قهر و اجبار، ابزار سرکوب و یاهمکاری اجباری قلمداد می نمایند. قدر مسلم آن است که دولت هیچ یک از دو مفهوم جامعه و یا قدرت را انحصاراً متضمن نیست بلکه مفهومی است که از تلفیق این دو حاصل می شود. افزون بر این فضای جغرافیایی که گروهی انسان در آن زیست می کنند و قدرت فرمانروایی در آن به اجرا در می آید نیز

از لوازم امکان استقرار و اعمال قدرت ملی است و همین مطلب دولت را به منزله یک شخصیت حقوقی از سایر دولت های دیگر متمایز می کند. بنابراین دولت در عین حال آمیخته ای از تجسم حقوقی ملت و شکلی از اشکال قدرت و کامل ترین و نهایی ترین نهاد سیاسی و برگردان اندیشه وطن و چارچوبی برای جریان یافتن حقوق و تکالیف افراد جامعه است. بنابراین جمعیت، سرزمین و قدرت عمومی سه عامل اصلی برای شکل دادن به مفهوم دولت است.^۳

اشکال این نحوه تعریف دولت این است که مفهوم دولت با عوامل سازنده اش اشتباه می شود و اشاره ای به نفس و ماهیت دولت که برآیند عملکرد این عوامل است نمی شود. مشابه عوامل سه گانه یادشده در بسیاری گروه بندی های انسانی ابتدایی تردیگر نیز مصداق دارد. اما در این گروه بندی ها نه اقتدار سیاسی در حدی است که در دولت نهادینه شده است، نه انسجام جمعیت در مرحله ای است که بتوان تعاریف ملت را در مورد آن جاری ساخت و نه قلمرو فضایی یا سرزمین به پایه سرزمین حوزه حاکمیت دولت می رسد. در همین حال این تفاوت ها بیشتر جهت کمی دارد و بنابراین نمی تواند به دقت تمایز ماهوی بین دولت - کشور را با سایر نهادها و جماعات ناقص تر منعکس کند، بنابراین برای تشخیص دولت از سایر نهادها باید معیارهای دیگری را که بیشتر جنبه کیفی دارد نیز مطرح ساخت. مهمترین این معیارها را می توان چنین بر شمرد:

تقسیم کار بین نهادهای حکومتی و انحصار وضع قوانین؛

نظام ضمانت اجرایی؛

انحصار نیرومندترین وسایل مادی؛

شخصیت حقوقی دولت.

یکی از ویژگیهای دولت، تقسیم کار بین نهادهای حکومتی است. دولت عموماً از سه قوه تشکیل می شود و هریک از این سه قوه نقش معینی را عهده دار است: (الف) قوه مقننه که نقش آن وضع قوانین است؛ (ب) قوه مجریه که اجرای قوانین را عهده دار است؛ و (ج) قوه قضاییه که تفسیر و کاربرد

^۳ دولت زاییده جریان تکاملی گروه بندی های انسانی است که از جماعات کوچک و ساده از قبیل خانواده، طایفه، عشیره، و نظایر آن شروع شده و به تدریج به صورت مدینه و دولتشهر و نهایتاً به شکل دولت - کشور کنونی درآمده است. این فرآیند تکاملی با جریان تحول روابط اجتماعی و تبدیل از ساده به پیچیده و از ناهمگون به همگون انطباق دارد. مفهوم کلاسیک دولت - کشور از پایان قرن پانزدهم و مقارن با ظهور اندیشه ملت استقرار گرفته، رشد کرده و به مرحله بلوغ رسیده است. بیان این مطلب منافی این واقعیت نیست که در ایام باستان نیز ساختارهای حکومتی و جماعت های سیاسی تکامل یافته ای در اندازه ها و شکل های گوناگون وجود داشته است و ترکیبی از عوامل نظیر فرهنگ، منابع و امکانات طبیعی، فرصت های تجارت و توزیع قدرت در چگونگی شکل گیری آنها تأثیرگذار بوده است (امپراطوری های بزرگ چین و هند و ایران در شرق و یونان و روم در غرب).

قوانین رابه عهده دارد (رفع منازعات و مرافعات و اختلافات مردم ، تشخیص کج رفتاری ها از اوامر و نواهی قانون و تعیین کیفرهای مناسب و ...).

معیار دیگر سازمان و نظام ضمانت اجرایی یعنی تأسیساتی است که دولت برای تنفیذ قوانین و به کار بستن درست و منطقی آن در اختیار دارد. سازمان های انتظامی، تشکیلات دادگستری، قوانین و مقررات جزایی و آیین دادرسی، لازم الاجرا بودن احکام قطعی دادگاهها و بسیاری دیگر از تأسیسات و سازمانها و روش هایی که تضمین کننده اجرای قوانین است و نظم و پیچیدگی و سازمان یافتگی آنها از امتیازات دولت است.

درعین حال دولت انحصار نیرومندترین وسایل مادی را نیز در اختیار دارد. یک وجه این مطلب برخورداری از نیروهای مادی وسخت افزارهای نظامی و به طور کلی وسایلی است که اراده دولت را بر دیگران تحمیل می کند و برای ایجاد و حفظ امنیت داخلی و خارجی از آن استفاده می شود و وجه دیگر آن انحصار وضع و اجرای قوانین و مقرراتی است که تبعات مالی دارند مثل قوانین مالیاتی و نظایر آن و باز جهت دیگر این مطلب دارایی ها و مؤسساتی است که به طور طبیعی در حوزه مالکیت عمومی تعریف شده اند (مالکیت دولت بر معادن ، منابع طبیعی و نظایر آن). گذشته از این موارد، دولت نهادی است برتر از نهادهای موجود درون آن و شخصیتی حقوقی است که از مجموع عناصر ترکیبی و هم چنین از شخصیت حقیقی فرمانروایان و زمامداران منتزع شده است. به تعبیری « دولت بر حسب ماهیت دائمی است.» بدین معنا که دولت نماد جماعت ملی و دارنده قدرت سیاسی است و لزوماً به صورت شخصیت حقوقی، حقوق عمومی را اعمال می کند.

مهمترین ضابطه ای که مبین تفاوت ماهوی دولت با سایر نهادها است، مطلب « حاکمیت » است. از حاکمیت و مفهوم آن نیز تعبیر مختلفی شده است. در اصل پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت چنین تعریف شده است:

«حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خدا است و هم او، انسان را به سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خدا داد را از طرقی که در اصول بعد می آید اعمال می کند.»

صرف نظر از تعبیر گوناگونی که از حاکمیت در قوانین اساسی کشورها مطرح شده و می شود، آنچه از دیدگاه شناخت مفهوم دولت حائز اهمیت است، نفس حاکمیت است زیرا حاکمیت به دولت موجودیت می بخشد، حاکمیت از دولت تفکیک ناپذیر است و در واقع این دو مفهوم مرادف و

همزادند. حاکمیت عبارت از قدرت برتر فرماندهی و امکان اعمال اراده ای فوق اراده های دیگر است. دو مفهوم دولت و حاکمیت توأمند. بدون وجود حاکمیت، دولت موجودیت ندارد و بدون دولت، حاکمیت مطرح نیست. نفی یکی نفی دیگری را بدنبال دارد. حاکمیت همچون مرکز تولید اقتدار به هر یک از دستگاههای فرمانروا، صلاحیت عملکرد یا اعمال اراده می دهد و همه اعمال فرازین قوای سه گانه و اعمال فرودین قوای عمومی به نام حاکمیت انجام می شود. استقرار قانون، حفظ نظم و امنیت، دفاع از کشور، برنامه ریزی و سیاست گذاری و مقولاتی از این نوع همه ریشه در حاکمیت داشته و امور حاکمیتی محسوب می شوند. بنابراین آن بخش از وظایف دولت را که «به حوزه اقتدار و حاکمیت دولت» مربوط می شوند باید وظایف اصلی دولت قلمداد کرد. دولت هادر شرایط خاص و متناسب با مراحل رشد و توسعه یافتگی کشورها و یا در جهت کسب اقتدار اقتصادی عموماً وظایف دیگری را به عهده گرفته اند و یا قانوناً به عهده شان گذاشته شده است و این مقوله اخیر «اعمال تصدی یا تصدی گری دولت» نام گذاری شده است. در قانون اساسی ایران اصول ۴۳ و ۴۴ و بعضاً چند اصل دیگر معطوف به حوزه های تصدی گری دولت است و سایر اصول قانون اساسی مستقیماً و یا به طور غیرمستقیم به اعمال حاکمیت و امور حاکمیتی دولت مربوط می شود. در ایران طی سه دهه گذشته اشتغال دولت به امور تصدی گری و گسترده شدن دولت از یک سو موجب رانده شدن بخش های غیر دولتی از مدار فعالیت های طبیعی شان گردیده است و از سوی دیگر با توجه به منابع و امکانات و توانمندی های محدودی که دولت در اختیار داشته گستردگی دولت در حوزه های غیراقتدار و غیرمرتبط با وظایف اصلی آن باعث شده است که جریان انجام امور حاکمیتی دولت تضعیف شود و این هردو، هم از جهت اتلاف منابع و هم از جهت کند کردن جریان رشد اقتصادی کشور تأثیرات نامطلوبی را متضمن بوده است. بنابراین یکی از جهت گیری های اساسی در آینده باید معطوف به این باشد که فعالیت های دولت به عمده به حوزه های اقتدار و حاکمیت یعنی انجام وظایف اصلی اش معطوف شود و امور مرتبط با ایجاد ثروت و تولید به بخش خصوصی واگذار گردد.

تحول کارکردی دولت

دولت از دید موضوعی و مادی یعنی از لحاظ سازمان بندی قدرت و نهاد آرای و جنبه های تشکیلاتی دستگاههای حکومتی، به اشکال و صورت های بسیار متفاوتی ظاهر شده است. لیکن مباحثاتی که از دیرباز درباره نقش و قلمرو حوزه های عمومی و خصوصی مطرح می گردیده متضمن چنین تنوع و گستره وسیعی از تفاوت های ماهوی نبوده است. در مقدمه *ابن خلدون*، در اثر معروف *نیکولوماکیا ولی* با عنوان *شهریار*، در مکاتیب *کنفوسیوس* و در آثار سایر فلاسفه و نظریه پردازان، محور بحث ها همواره

حول حقوق و تعهدات متقابل دولت و شهروندان استوار بوده است و تأمین و عرضه کالاهای عمومی اساسی و انجام امور حاکمیتی در زمره وظایف اصلی دولت قلمداد می شده است. اما در عرصه های وسیع تر از انجام این حداقل وظایف و به ویژه در مورد نقش دولت در فرآیند توسعه این گونه تشابه آراء وجود نداشته است.

در قرن هفدهم مرکانتیلیست ها (سوداگران) نقش عمده ای برای دخالت دولت در اقتصاد و هدایت جریان تجارت قائل می شدند، لیکن علمای کلاسیک عموماً برای بخش عمومی نقش محدودی را قائل بودند و آن را به مواردی مانند حفظ نظم و قانون و دفاع از کشور منحصر می دانستند. آدام اسمیت^۴ در کتاب ثروت ملل وظایف سه گانه دولت را چنین برمی شمارد:

« نخستین وظیفه دولت، حفظ و حراست اجتماع از قهر و حمله اجتماعات دیگر است که فقط به وسیله نیروی نظامی ممکن می شود. اما هزینه آماده کردن نیروی نظامی در زمان صلح، و به کار بردن آن در وقت جنگ، در حالات و مراحل گوناگون رشد اجتماعی متفاوت است. (ص ۲۱۳) ... و بر اثر پیشرفت تمدن در اجتماع رفته رفته افزایش می پذیرد... تغییر بزرگی که اختراع اسلحه آتشین در فنون جنگی پدید آورده است علاوه بر عوامل دیگر، هزینه ترتیب و تنظیم یک قشون را در حال صلح، و به کار بردن آن را در زمان جنگ، افزایش داده است» (ص ۲۳۰) ...

« وظیفه دوم، حمایت از هر عضو اجتماع در برابر ظلم و زورگویی هر عضو دیگر آن یعنی استقرار یک عدلیه دقیق است... که در مراحل مختلف اجتماعی متضمن هزینه های گوناگونی است. در میان قبایل شکارچی، چون مالکیت خصوصی تقریباً وجود ندارد، در نتیجه قاضی منصوب، یا عدلیه منظمی در کار نیست ... هر کجا مالکیت بزرگ وجود داشته باشد، نابرابری عظیمی مشاهده می شود... بنابراین تحصیل ملک وسیع و با ارزش الزاماً سبب ایجاد دولت می شود. جایی که مالکیت خصوصی یا دست

^۴ آدام اسمیت که به تعبیری می توان او را نخستین تدوین کننده قوانین اساسی عرضه و تقاضا در بازارهای آزاد و مؤسس مکتب فایده گرایی قلمداد کرد، کنشگران را انسان هایی تصویر می کند که رفتارشان معروض عقلانیت واقع می شود و دنبال بیشینه سازی منافع و مطلوبیت خویشند. در نظر او پیگیری نفع شخصی، بازار و فرآیند مبادلات آزاد سبب ساز جریان تخصصی شدن فعالیت ها می شود و قوانین عرضه و تقاضا به منزله دستی نامریی شرایط انطباق بین نیازهای مصرفی و تولیدی را فراهم می سازد و همچنین از بروز سوء استفاده و بهره کشی نیز ممانعت به عمل می آورد و همراه با شکل گیری ناهمگونی های اجتماعی، علایق، احساسات و عواطفی در جهت موافق با نظم اجتماعی جدید که حاصل کارکرد بازار است پدیدار می شود و به این اعتبار تخصصی شدن فعالیت ها و گسترش آن به شکاف و تعارضات اجتماعی منتهی نمی گردد. نگاه کنید به:

Turner, Jonathan H. (1998), Rational Choice Theories, in *The structure of sociological theory*, Wadsworth.

کم مالی که بیش از دوسه روز کار ارزش داشته باشد نیست، وجود دولت لزوم چندانی ندارد» (صص ۲۳۲ - ۲۳۱) ...

« سومین و آخرین وظیفه دولت برپا داشتن و نگاهداری آن نهادهای اجتماعی و خدمات عمومی است که اگرچه ممکن است در نهایت درجه به سود اجتماع باشند، سودناشی از آن هرگز هزینه (سرمایه گذاری خصوصی) آن را جبران نخواهد کرد و بنابراین نمی توان توقع داشت که یک فرد و یا تعداد کمی از افراد در ایجاد و حفظ آن بکوشند. انجام این وظیفه نیز در مراحل مختلف اجتماع به هزینه های گوناگون احتیاج دارد. غیر از نهادهای اجتماعی عمومی لازم برای دفاع از کشور و استقرار عدلیه که قبلاً از آنها نام بردیم، انواع دیگر این گونه خدمات و نهادها اغلب از آن قسم است که برای آسان کردن بازرگانی در اجتماع و تعلیم و تربیت مردم لازم است » (ص ۲۴۴) ...

اهمیت کتاب ثروت ملل و اندیشه های آدام/سمیت که در اواخر قرن هجدهم مطرح شده به ویژه از آن باب است که پیش از طرح این افکار هرگز جایگاه بازار به منزله بهترین ابزار تحقق رشد و ارتقاء رفاه تشخیص نشده بود. از دیدگاه آدام/سمیت اقتصاد دانان کلاسیک بعد از اونقش و وظایف دولت باید به حوزه های محدودی نظیر تأمین کالاهای عمومی ضروری مانند دفاع، امنیت اشخاص و تضمین حقوق مالکیت، تنفیذ قراردادها و صیانت از آزادی های اقتصادی و سیاسی و آموزش شهروندان منحصر می شد و انجام این وظایف و امور نوعاً حاکمیتی، شرط لازم برای شکوفایی بازار تلقی می گردید. پیدایی و اشاعه این نگرش محافظه کارانه تا حدودی واکنش در مقابل دخالت گسترده دولت ها در عملکرد بازار در قرن هجدهم در اروپا بود.

اقتصاد دانان کلاسیک این گونه دخالت ها را برای فعالیت اقتصادی زیان بار قلمداد می کردند و آن را مانعی برای رشد تلقی می نمودند. شاید به علت فراگیر شدن همین نگرش و تجربیاتی که از نتایج دخالت دولت ها در فعالیت های اقتصادی حاصل شده بود، در قرن نوزدهم نقش و دخالت دولت بسیار محدود گردید و آزادی فعالیت های اقتصادی به صورت فلسفه و اندیشه حاکم و مسلط درآمد. میانگین نسبت هزینه های عمومی به تولید ناخالص داخلی در اواخر قرن نوزدهم در کشورهای صنعتی محدود و حول و حوش ۸ درصد بوده است. لیکن در همین شرایط نیز در اروپا، ژاپن، و آمریکای شمالی دخالت دولت نقشی حیاتی را در توسعه و رشد بازارها عهده دار بود. در ایالات متحده که دخالت دولت در اقتصاد از لحاظ تاریخی همواره محدودتر از کشورهای اروپایی و ژاپن بوده است طی همین قرن نوزدهم دولت اقدامات مهمی را در جهت ایجاد زیربنای ارتباطی (نظیر ایجاد نخستین خط تلگراف

بین واشنگتن و بالتیمور در اوایل دهه ۱۸۴۰)، اجرای برنامه حمایت از تحقیقات و خدمات ترویجی در بخش کشاورزی (قانون موریل ۱۸۶۳) و وضع قوانین بانکداری و تأسیس سازمان نظارت بر بانکها (در سال ۱۸۶۳ و تأسیس بانک مرکزی - نظام فدرال رزرو - در سال های بعد) و نظایر آن به عمل آورد. در قرن نوزدهم نقش دولت در بازتوزیع درآمدها بسیار محدود بود. در اروپا توزیع مجدد به عمده از طریق صدقات و اقدامات داوطلبانه خصوصی انجام می شد. نظام های مالیاتی عموماً به مواردی نظیر درآمدهای حاصل از گمرکات و مالیات های غیرمستقیم دیگری مانند مالیات بر فروش، انحصارات، مالیات های کالایی منحصر بود. مالیات بر درآمد که در اواخر قرن هجدهم در فرانسه و بریتانیا به مجموعه مالیات ها افزوده شده بود هنوز منبع درآمدی عمده ای را تشکیل نمی داد.

در پایان قرن نوزدهم با استقرار نخستین نظام بیمه اجتماعی ملی در آلمان که به ابتکار بیسمارک صدراعظم این کشور انجام گردید نشانه های ضعفی از تأسیس و شکل گیری دولت های رفاه در اروپا ظاهر گردید. با استانداردهای کنونی تا اوایل قرن بیستم اندازه دولت ها کوچک باقی ماند و در سال های بعد از جنگ جهانی اول مجموعه ای از رخدادها باعث گردید که این روند دگرگون شود. نخستین حادثه، وقوع انقلاب روسیه در سال ۱۹۱۷ بود که موجب لغو کلی مالکیت خصوصی و شکل گیری کنترل دولت بر کلیه فعالیت های اقتصادی و استقرار نظام برنامه ریزی متمرکز در این کشور شد. حادثه دیگر، کساد و رکود عظیم سال های ۱۹۳۰ بود، که دولت ها را اجباراً به سوی اتخاذ اعمال سیاست های ضد ادواری و احیاء فعالیت های اقتصادی سوق داد. حادثه سوم، که عامل وقوع آن جنگ جهانی دوم بود، فروپاشی امپراطوری های اروپایی است. این گونه تحولات ژئوپولیتیکی همراه با فشارها و الزامات ناشی از استقرار نظام های بیمه اجتماعی در کشورهای صنعتی، آغازگری سلسله مباحثات سیاسی طولانی در باب پذیرش نقش فعال تر برای دولت در حوزه فعالیت های اقتصادی - اجتماعی گردید.

دیدمان بعد از جنگ در زمینه گسترش نقش و قلمرو دولت در کشورهای پیشرفته صنعتی حول سه موضوع و جهت گیری مشخص سازمان یافته بود و در عمل نیز تا بروز اولین تکانه قیمت نفت در سال ۱۹۷۳ به وفاق نسبت به این سه مطلب خللی وارد نگردید و این جهت گیری ها به گونه گسترده ای پیگیری شد. اولین مطلب ضرورت حمایت و کمک های رفاهی به افراد و خانواده هایی بود که به علت ازدست دادن موقتی درآمدها شکل های دیگر محرومیت، نیازمند تشخیص داده می شدند. دومین مطلب مطلوبیت نظام های اقتصادی مختلط با مشارکت بخش های عمومی و خصوصی بود که در مواردی ملی کردن مجموعه ای از صنایع استراتژیک را الزام آور می ساخت. سومین مطلب

پی گیری مجموعه سیاست های هماهنگ در زمینه مدیریت اقتصادی کلان در جهت ایجاد شرایط با ثبات در اقتصاد ملی بود که گاهی نیز به صورت صریح و در قالب هدف های تأمین اشتغال کامل، ثبات قیمت ها و تعادل در ترازپرداخت ها مطرح می شد. بدین ترتیب در سال های بعد از جنگ نقش و سهم دولت ها در کشورهای صنعتی گسترش یافت و با توسعه فعالیت های زیربنایی و ارائه خدمات عمومی نظیر آب و برق و تلفن و... و همچنین حمایت گسترده تر دولت ها در حوزه های آموزش، بهداشت و افزایش پرداخت های انتقالی و یارانه ها، نسبت هزینه های عمومی به تولید ناخالص داخلی رشدی چشمگیر نمود. بین سال های ۱۹۱۳ تا ۱۹۹۰ میانگین سهم هزینه های دولت در تولید ناخالص داخلی در این کشورها از حدود ۹ درصد به حدود ۶۶ درصد افزایش یافت و اندازه دولت ها در این کشورها نیز با همین تعبیر در سال های ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰ تقریباً دو برابر گردید.

بررسی ترکیب بودجه عمومی در کشورهای صنعتی نشان می دهد که در اوایل دهه ۱۹۹۰ بخش عمده ای از هزینه ها، صرف پرداخت های انتقالی و یارانه ها می شده است. سهم هزینه های تأمین کالاهای عمومی اساسی در بودجه عمومی (یعنی هزینه های مرتبط با استقرار نظم و قانون و دفاع) در سال های نخستین دهه ۱۹۹۰ در این کشورها به طور متوسط تقریباً به ۱۰ درصد تقلیل یافته بود و در این سال ها، بیش از نیمی از درآمدهای مالیاتی مصروف پرداختهای انتقالی و یارانه ها می شده است. این دگرگونی در ترکیب هزینه ها تا حدودی معلول تغییر ترکیب جمعیت و به طور خاص پیرشدن جمعیت در این کشورها بوده است، که طبعاً موجبات رشد هزینه های مربوط به تقاعد و بازنشستگی و همچنین هزینه های بهداشتی را فراهم آورده است. در همین حال اولویت گذاری های ملی نیز در این مطلب دخالت داشته است. اندازه دولت سوئد در سال ۱۹۶۰ از دیدگاه سهم هزینه های عمومی در درآمد ملی، همچنین سهم اشتغال دولتی در جمعیت تقریباً هم ارزش و معادل با اندازه دولت ایالات متحده بوده است. اما در سال ۱۹۹۵ اندازه دولت سوئد با همین تعابیر به دو برابر اندازه دولت ایالات متحده متحول شده است. در توسعه چشمگیر و در عین حال تدریجی نقش دولت در اقتصاد در قرن بیستم یک سلسله عوامل سیاسی و ایدئولوژیک و رخدادهایی نظیر جنگ، بروز بحران های اقتصادی و نظایر آن دخالت داشته است. صرف نظر از عوامل تاریخی و سیاسی، تغییرات نگرشی نیز از دیدگاه ایجاد فضای مساعد برای پذیرش نقش گسترده تر و فعال تر دولت ها در فرآیند اقتصادی تأثیر گذار بوده است.

اشاعه اندیشه های مارکسیستی در قرن بیستم از جمله عوامل و نیروهای بوده است که کشورهای سرمایه داری و اقتصادهای بازار را به پذیرش نقشی فعال تر در باز توزیع درآمدها ترغیب کرده است. از

دیدگاه اقتصاددانان کلاسیک وظایف اصلی دولت باید به اموری محدود می شد که بتواند کارایی تخصیص منابع را افزایش دهد. ظهور کمونیزم در اتحاد جماهیر شوروی سابق و سپس در اروپای شرقی و جاذبه هایی که برنامه ریزی متمرکز نزد روشنفکران سایر مناطق جهان پیدا کرد، گرایشی را در جهت شکل گیری نظام های اقتصادی مختلط به وجود آورد و به موازات آن نقش دولت در اداره امور این گونه اقتصادها عمده شد، به طوری که به تدریج بازتوزیع درآمدها به صورت یک هدف سیاسی مهم مطرح گردید. تغییر در نظام های مالیاتی با تکیه بر به کارگیری نرخ های تصاعدی مالیات بر درآمد، پرداخت یارانه به کالاهای اساسی، و همچنین پرداخت های انتقالی و رفاهی و نظایر آن با تأثیر مستقیم بر توزیع درآمد و همچنین رشد هزینه های عمومی در زمینه بهداشت و آموزش با تأثیرگذاری غیرمستقیم بر توزیع درآمد در مجموعه های سیاستی عموم کشورها به نحوی گنجانده شد. اموری که پیش از آن یا اصلاً مطرح نمی شد و یا به هر حال از اهمیت چندانی برخوردار نبود.

با انتشار کتاب *نظریه عمومی اشتغال، بهره و پول* (۱۹۳۶) و رواج اندیشه های کینزی در سال های بعد، نگرش های جدیدی در زمینه نقش دولت و اتخاذ شیوه های نوین مدیریت اقتصادی به خصوص با تکیه بر حفظ درآمد سرانه افراد در جریان نوسانات تجاری و در جهت اداره این نوسانات مطرح گردید و همراه با این تغییر رویکرد در حوزه مدیریت اقتصادی، نهاد سازی هایی برای تهیه و اجرای طرح های زیربنایی اشتغال را در بخش عمومی، استقرار مکانیزم های بیمه بیکاری همراه با گسترش بخش دولتی و بکارگیری نظام های مالیاتی با ساز و کار انعطاف پذیر درونی در جهت افزایش مالیات ها در دوره های رونق و کاهش آن در شرایط رکود، طرح های بیمه برای حمایت از بازنشستگان، انواع کمک ها و انتقال های درآمدی به اقشار آسیب پذیر در سطوح درآمدی پایین به عمل آمد. شرکت های دولتی با هدف ایجاد اشتغال در بخش عمومی به وجود آمدند. انگیزه اصلی در همه این تحولات ایجاد شرایط اقتصادی با ثبات و ضرورت اداره نوسانات اقتصادی عنوان می شد و این اعتقاد وجود داشت که کشورهایی که دارای بخش عمومی گسترده باشند کمتر در معرض ادوار تجاری و بحران قرار می گیرند. بدین ترتیب در چارچوب *نظریه کینز* توجهاتی برای توسعه نقش و سهم دولت در اقتصاد پدید آمد. علاوه بر تأثیراتی که تفکرات و نگرش های سوسیالیستی و کینزی در کم و کیف سیاست ها و فعالیت های دولت داشته است، دگرگونی های فنی در علم اقتصاد در دهه ۱۹۵۰ و به ویژه مباحث نظری مربوط به نارسایی بازار (کالاهای عمومی، اثرات خارجی، انحصارات طبیعی و بی قرینگی اطلاعات) نیز توجهات جدیدی را برای حضور فعال تر و گسترده تر دولت و توسعه مداخلات آن در حوزه های وسیعی نظیر بهداشت، آموزش، تحقیقات، حمل و نقل و... فراهم کرد.

صرف نظراً از مباحث ایدئولوژیک و نظری که پیش از این مطرح شد و در رفتار دولت هادرمه کشورها تأثیر گذار بوده است، در مورد کشورهای در حال توسعه و در فرآیند تاریخی توسعه بخش عمومی در این کشورها در نیمه دوم قرن بیستم نیز مجموعه ای از نیروها و عوامل فنی، اقتصادی، و سیاسی و نگرش های ویژه توسعه تأثیر گذار بوده است.

از جهت دیدگاهی، برداشت ها و رویکردهای رایج در کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۵۰ نسبت به سرمایه داری و سوسیالیسم و نگرش های ضد استعماری و استقلال طلبانه توأم با تبلیغات و عملکرد رشد اقتصادی در کشورهای کمونیستی (اتحاد جماهیر شوروی سابق، چین...) و همچنین خاستگاه رهبران سیاسی در این کشورها که عموماً از روشنفکران و نظامیان تشکیل می شدند و سوء ظن آنها نسبت به فرآیند بازار همراه با اعتماد و ایمان شان به توانائی های دولت و اداره امور عمومی از جمله عوامل تأثیر گذار در ایجاد فضای مساعد برای گسترش بخش عمومی در این کشورها بوده است.

از جهات اقتصادی و سیاسی در اقتصاد کشورهای در حال توسعه حداقل دویاسه عامل در رشد بخش عمومی و مداخله های مستقیم و غیر مستقیم دولت در سال های بعد از جنگ تأثیر گذار بوده است:

- کمبودهای ارزی و امکانات محدود و امگیری از خارج و شرایط نامناسب آن همراه با گرایش های استقلال طلبانه، زمینه های لازم را برای اتخاذ و اعمال استراتژی توسعه صنعتی مبتنی بر جایگزینی واردات و تشدید روند حمایت گرایی فراهم کرد. برای اجرای این سیاست ناگزیر باید برای سرمایه گذاری های معطوف به تولید کالاهای ضروری با به کارگیری ابزار های ارزی، اعتباری و مالیاتی انگیزه هایی ایجاد شود و در مقابل با ایجاد ممنوعیت و ضد انگیزه از تولید واردات کالاهای غیر ضروری ممانعت به عمل آید. این مجموعه سیاستی ناگزیر به بوروکراسی گسترده تری احتیاج داشت که بتواند دخالت های مستقیم و غیر مستقیم دولت را در اقتصاد سامان دهد و میسر سازد.

- ضعف ظرفیت های فنی، سرمایه ای، مدیریتی و کارآفرینی در بخش خصوصی، محدود بودن اندازه بازار و... همراه با اعتقاد به برتری و امتیاز بخش دولت هم از لحاظ بسیج مردم و تجهیز پس اندازها و سرمایه ها و هم از لحاظ مهارت های مدیریتی و عدم امکان انجام فعالیت ها و طرح های بزرگ تولیدی و صنعتی بانیازهای سرمایه ای عظیم و الزامات تخصصی و اطلاعاتی قابل ملاحظه توسط بخش خصوصی، موجب گردید که دولت در حوزه های مهمی از فعالیت های اقتصادی جایگزین بازار شود و عملاً بخش وسیعی از تصدی گری اقتصادی را به عهده گیرد.

- تکیه بر تأمین نیازهای اساسی و نگرانی از بروز بحران های شدید شهری در شرایط عدم ایجاد انگیزه و حمایت های لازم از بخش کشاورزی موجب رشد یارانه های غذایی و غیر آن گردید و این مطلب نیز به

متورم شدن بودجه های عمومی و گسترده تر شدن دولت در کشورهای در حال توسعه کمک نمود و در عین حال سبب گردید که به تولید کشاورزی لطمه وارد شود و واردات مواد غذایی به سرعت افزایش یابد.

بدین ترتیب در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بد بینی نسبت به برون گرایی و توسعه صادرات، تکیه مفرط بر توسعه اقتصادی مبتنی بر رهبری دولت، اتخاذ استراتژی جایگزینی واردات، تکیه بر عدالت جویی و تأمین نیازهای اساسی و همچنین گرایش به پندار برتری مالکیت و مدیریت دولتی، بی اعتنائی به اهمیت رقابت و رقابت پذیری، و عدم تشویق سرمایه گذاری های خارجی از جمله روندها و گرایش های مسلط در عموم کشورهای در حال توسعه بوده است که عملاً موجبات توسعه بخش عمومی و دخالت های دولت را فراهم کرد و این دوده را به عصر طلایی گسترش دولت مبدل ساخت. ضمن آنکه این روندها و به خصوص شرایط عدم رقابت، به کندی جریان رشد کمی و کیفی ظرفیت های کارآفرینی در بخش های دولتی و خصوصی نیز منجر شد. طی این دوده روندهای کلی توسعه بخش عمومی در جهان، مطلب کساد و بحران بزرگ دهه ۱۹۳۰ و تلقی آن به منزله شکست سرمایه داری و بازار موفقیت های ناشی از دخالت های دولتی در کشورهای پیشرفته (طرح مارشال، مدیریت تقاضای کینزی و شکوفایی اقتصادی دولت های رفاه) در نگرش های توسعه اقتصادی - اجتماعی کشورهای در حال توسعه به طور عام و کشورهای تازه استقلال یافته به طور خاص تأثیر گذاشت و همراه با اشاعه مباحث نظری مربوط به نارسایی یا شکست بازار و جاهتی که برنامه ریزی متمرکز، و ضرورت دخالت دولت در گسترش و تعمیق فرآیند صنعتی شدن و حمایت از صنایع نوزاد پیدا کرد، این نگرش در چارچوب های نظری و در مباحثات صوری و متون توسعه به گونه ای رسمی وارد شد. ناسیونالیسم اقتصادی و تکیه بر رشد درون زا با اتکای به فعالیت بنگاه های تولیدی و تجاری دولتی و بخش خصوصی بومی نیز به این مجموعه افزوده شد و موجب گردید گستره دخالت دولت به حوزه های وسیعی از امور از جمله تعیین قیمت ها و قیمت گذاری، کنترل تجارت، اداره بازارهای مالی و ارز و تنظیم بازار کار و... تسری یابد.

در دهه ۱۹۷۰ اندک اندک هزینه های اتخاذ این استراتژی و تالی فاسدهای آن روشن شد. اما در همین دهه افزایش قیمت های نفت و چند برابر شدن آن فشار جدیدی را در جهت گسترش های بیشتر بخش عمومی در کشورهای در حال توسعه غیر نمونه نفت خیز ایجاد کرد. با بروز بحران بدهی ها و کاهش بهای نفت در دهه ۱۹۸۰، هزینه های اتخاذ و اعمال این استراتژی توسعه به نحو آشکار مشخص گردید و در سال های بعد فروپاشی اتحاد شوروی و نظام های با برنامه ریزی متمرکز و شواهد شکست

دولت، شرکت های دولتی و دخالت های دولتی، آغازگر شکل گیری دیدمان های جدیدی در توسعه سیاست گذاری های توسعه گردید (دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰).

کوشش هایی که در کشورهای در حال توسعه ظرف دودهمه آخر قرن بیستم برای برقراری توازن مجدد در ساختار بودجه ای کشورها همراه با بازآرایی بخش عمومی به عمل آمد در همه موارد هماهنگ و جهت دار نبود. در کشورهایی که با بحران دیون خارجی رویاروی بودند، اغلب به جای کوچک کردن دولت، واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی و انحلال شرکت های زیان ده و اقداماتی از این قبیل، از هزینه های آموزش و امور زیربنایی کاسته شد و بودجه های عمرانی از این رهگذر بیش از بودجه های جاری زیان دید. در آفریقا، کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق و بخش هایی از آمریکای لاتین غفلت از انجام پاره ای از وظایف اصلی و امور حاکمیتی که دولت برعهده دارد به جریان شکل گیری و تقویت تأسیساتی که مبانی اصلی توسعه بازارها را تشکیل می دهد خدشه وارد ساخت. اما در پاره ای کشورهای دیگر به تدریج بازارها و سازمان های غیرحکومتی و به معنای وسیع تر جامعه مدنی جایگزین دولت ها شده و می شود. قدر مسلم آن است که براساس تجربه نیم قرن گذشته می توان این مطلب را مطرح کرد که: توسعه باراهبری و سلطه دولت محکوم به شکست است اما توسعه بدون وجود یک دولت کارآمد نیز امری ممتنع و امکان ناپذیر است.

در مجموع و به طور خلاصه اکنون قریب دو قرن است که مباحثات مربوط به نقش مناسب دولت در فرآیند اقتصادی و تأثیرات آن از دیدگاه رشد و توسعه مطرح بوده است. عموم علمای اقتصادی کلاسیک نقش دولت را به وظایف اصلی و عمده حاکمیتی دولت محدود می دانستند و معتقد بودند که حوزه فعالیت های دولت نباید از اموری نظیر استقرار نظم و قانون و دفاع، حفظ امنیت و آزادی های اقتصادی و سیاسی افراد و تضمین حقوق مالکیت و تنفیذ قراردادها و آموزش شهروندان فراتر رود. در دهه های ۱۸۷۰ تا ۱۹۷۰ موجب توسعه نقش و قلمرو فعالیت های بخش دولتی و تعرض آن به محدوده هایی فراتر از حوزه های تعیین شده در مباحث نظری طرح شده از سوی علمای کلاسیک گردید. اما در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ شرایط اقتصادی در مواردی باعث شد که فرآیند گسترش قلمرو دولت کند و محدود گردد و تا حدودی از حجم تخصیص های رفاهی نامناسب با رشد اقتصادی کاسته شود. در کشورهای در حال توسعه نیز در سال های بعد از ۱۹۵۰ مباحثات مربوط به نقش و سهم و قلمرو فعالیت های بخش دولتی و همچنین مداخله دولت در فرآیند اقتصادی به ویژه در مراحل نخستین رشد به گونه ای جدی

مطرح گردید. طی نیم قرن اخیر سه جریان عمده در تغییرات نقش دولت در اقتصاد در کشورهای در حال توسعه تأثیرگذار بوده است:

اول نگرش های سیاسی، دوم وضعیت اقتصاد جهانی و مرحله رشد کشورها و سوم تجربه های موفق توسعه و توجه به نقش بازارهای رقابتی در موفقیت فرآیند توسعه در کشورهای نوظهور صنعتی (از دهه ۱۹۸۰ به بعد). در همین حال باید توجه داشت که اکنون گروهی از کشورهای در حال توسعه مراحل نخستین رشد و خویشاقتصادی را گذرانده و به مراحل پیشرفته تری از لحاظ فناوری وارد شده اند و در شرایط گسترش تجارت و رقابت بین المللی و در اقتصاد های متنوع تر کنونی کشورهای در حال توسعه، ادامه روندهای گذشته در زمینه مالکیت و مدیریت دولتی برابر با تولید دیگری نمی تواند با شرایط متحول بازار و رشد فناوری های جدید و پیشرفته سازگار باشد و ناگزیر باید عرصه فعالیت های دولت به حوزه های حاکمیتی و تنظیم و ارشاد اقتصادی محدود گردد و با استقرار توسعه تأسیسات کارآمد بازار، زمینه رشد بخش های غیردولتی در جهت ارتقاء رقابت پذیری و در اختیار گرفتن سهم بیشتری از بازارهای منطقه ای و بین المللی و تداوم جریان رشد اقتصادی در این کشورها فراهم شود.

قانون اساسی و قلمرو بخش دولتی

وظایف دولت در چارچوب قانون اساسی ایران را می توان به سه گروه وظایف مرتبط با اداره امور کشور، وظایف ویژه اجرایی و وظایف زمینه سازی دولت طبقه بندی کرد. وظایف مرتبط با اداره امور کشور مشتمل است بر اداره امور حاکمیتی (اکثر اصول قانون اساسی ناظر به این امور است)، اعمال تصدی و اداره امور بخش دولتی متضمن موارد مشروح و مندرج در اصل ۴۴ و اداره امور انفال و ثروت های عمومی (موضوع اصل ۴۵). صرف نظر از این موارد براساس اصول ۲۹، ۳۰ و ۴۹ تکالیف ویژه دیگری نیز برای دولت به شرح زیر تعیین شده است:

- تأمین خدمات و حمایت های مربوط به تأمین اجتماعی، بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت های پزشکی برای یک یک افراد کشور از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم (اصل ۲۹)؛

- تأمین وسائل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه و گسترش وسائل تحصیلات عالی تا سرحد خودکفایی کشور به طور رایگان (اصل ۳۰)؛

- اخذ ثروت های غیرمشروع و استرداد آن به صاحب حق و یا به بیت المال در صورت معلوم نبودن صاحب حق (اصل ۴۹).

امور دیگری که زمینه سازی برای تحقق آن در قانون اساسی به عهده دولت واگذار شده به قرار زیر است:

- ایجاد زمینه لازم برای داشتن مسکن متناسب با نیاز هر فرد و خانواده ایرانی؛
- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل؛
- قرارداد و وسائل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل ندارند؛
- تأمین شرایط برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه؛
- تقویت کامل بنیه دفاعی ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور؛
- گسترش توان توسعه علوم و تکنولوژی کشور از طریق تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار و استفاده از علوم و فنون و تجارت پیشرفته بشری و تلاش در پیشبرد آنها و حصول خود کفائی در علوم و فنون مربوط به صنعت، کشاورزی، امور نظامی و مانند اینها؛
- منع تضارب و غیر و انحصار و احتکار و روابط دیگر معاملات باطل و حرام؛
- ایجاد نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون تر در اجرای تعهدات اداری به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه.

در همین حال در قانون اساسی قلمرو بخش های نهادی سه گانه (دولتی - تعاونی - خصوصی) جنبه ای پویا داشته و متناسب با هریک از مراحل رشد و ضرورت های حاکم بر برنامه ریزی عمومی اقتصاد کشور قابل تغییر و انعطاف پذیر پیش بینی شده است. اما در همه حال دولت نباید «به یک کارفرمای بزرگ مطلق» تبدیل شود. این مطلب اخیر هم با قلمرو تعریف شده بخش دولتی در اصل ۴۴ مغایر است و هم با قلمرو واقعی (وسهم) بخش عمومی در اقتصاد ایران در شرایط کنونی که گستره وسیعی را در بر می گیرد.

قرائت تازه از وظایف و کارکردهای دولت

با در نظر گرفتن عملکردهای اقتصاد ایران در چند دهه گذشته از یک سو و ضرورت های مطرح در سند چشم انداز سوی دیگر و همچنین سیاست های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی، قدر مسلم آن است که قلمرو بخش عمومی در ایران باید مجدداً تفسیر و تعریف شود. در این تفسیر و تعریف مجدد باید اصول زیر را دخالت داد:

- متناسب کردن وظایف دولت با توانمندی ها و ظرفیت های واقعی دولت؛
- کاهش شدید و گسترده فعالیت های تصدی گری و واگذاری این امور به بخش های خصوصی و تعاونی (حوزه ایجاد ثروت و تولید)؛
- تمرکز روی امور حاکمیتی و وظایف اصلی دولت (حوزه اقتدار)؛
- محدود کردن حوزه عمل اقتصادی - اجتماعی دولت به فعالیت هایی که انجام آن از عهده بازار بر نمی آید (دفاع، آموزش ابتدایی، جاده های روستایی، بیمه های اجتماعی و نظایر آن)؛
- محدود کردن دخالت های دولت به حوزه هایی که کارآیی بازار را افزایش می دهد همراه با کاهش کنترل های مستقیم و مقداری و مقررات زدایی و جایگزین کردن دخالت های موردی مستقیم با فضا سازی و مدیریت اقتصادی؛
- استقرار نظام تأمین اجتماعی جهت دار و هدفمند در راستای حمایت از اقشار آسیب پذیر به جای نظام های فراگیر یارانه ای.

دخالت دولت در امور اقتصادی - اجتماعی منطقاً باید با معطوف به افزایش کارآیی باشد یا ایجاد عدالت اجتماعی. کالاها و خدماتی را که دولت به واسطه نارسایی بازار باید در تولید و عرضه آن یا مستقیماً و یا به گونه غیر مستقیم دخالت نماید می توان در چهار گروه به شرح زیر طبقه بندی کرد:

گروه اول - کالاها یا خدمات عمومی مانند حفظ نظم و امنیت کشور، ایجاد نظم حقوقی و استقرار عدالت قضایی، حفاظت و حراست کشور در مقابل تعرض بیگانگان، مدیریت نظام اقتصادی، مدیریت فرهنگی، تنظیم و سامان دهی بازارها، تنظیم روابط خارجی، حفاظت محیط زیست و ... اینها کالاهایی (یا درواقع خدماتی) است که نوعاً باید دولت آنها را تولید و عرضه کند و هزینه آنها را از مالیات دهنده بازستانند. (مقوله امور حاکمیتی و اداره امور عمومی)

گروه دوم - کالاهایی که متضمن اثرات خارجی مثبت و یا منفی هستند و بنابراین بازار آنها را کمتری بیش از حد لازم تولید می کند. بهداشت عمومی و آموزش در زمره کالاهایی محسوب می شوند که دارای اثرات خارجی مثبت اند و ارزش اجتماعی شان بیشتر از ارزش آنها نزد مصرف کنندگان است. بنابراین کمک دولت به تأمین آنها و یا تأمین مستقیم این کالاها از سوی دولت، کارآیی را افزایش می دهد. آلودگی های صنعتی و مواردی نظیر آن در شمار کالاهایی با اثرات خارجی منفی است و دخالت دولت در این زمینه ها با وضع مقررات و ممنوعیت ها در نهایت به افزایش رفاه اجتماعی منجر می شود.

گروه سوم - انحصارات طبیعی مانند شبکه های انتقال گاز، شبکه های حمل و نقل و سایر خدمات زیربنایی که کارآمدترین وجه تولید آنها، تولیدشان توسط یک بنگاه واحد است که طبعاً به انحصار

می انجامد و انحصار خصوصی با تعیین قیمت بالا و عرضه کمتر از حد لازم، به کارآیی لطمه می زند و بنابراین دولت یا خودرأساً باید انحصار آن را در اختیار گیرد و یا در جهت افزایش کارآیی باید به تنظیم انحصارات خصوصی فعال در این حوزه ها اقدام کند.

گروه چهارم - بی قرینگی اطلاعات و ناکامل بودن بازار در عرصه هایی مانند خدمات بیمه ای مصداق پیدامی کند و عملاً شرایطی را بوجود می آورد که دولت باید برای تضمین پوشش فراگیر خدمات و پایان نگاه داشتن هزینه ها با تنظیم مقررات و نظارت بر بنگاه های بیمه خصوصی و یا عرضه مستقیم خدمات بیمه ای، در فرآیندهای اقتصادی مرتبط با این امور دخالت فعال داشته باشد.

افزون بر موارد فوق که هدف دخالت دولت معطوف به افزایش کارآیی است، دولت وظایفی را نیز در زمینه تصحیح عملکرد بازارها در جهت تحقق توزیع مطلوب تر درآمدها و حمایت از اقشار آسیب پذیر عهده دار است.

اولویت بندی وظایف اصلی دولت: وظایف اصلی دولت را می توان در حوزه های حاکمیتی و تصحیح نارسایی بازار و برقراری عدالت اجتماعی در دو زمینه طبقه بندی و در هر مورد بر حسب اهمیت آن را اولویت بندی کرد:

یکم - اعمال حاکمیت و اداره امور عمومی

اولویت ۱: تأمین کالاهای عمومی شامل دفاع، برقراری نظم و قانون، تعریف و تضمین حقوق مالکیت، مدیریت اقتصادی کلان و بهداشت عمومی و نظایر آن

اولویت ۲: آموزش ابتدایی، حفاظت محیط زیست، تنظیم انحصارات و تدوین قوانین ضد انحصار و مقررات ناظر بر ارائه خدمات عمومی (نظیر آب، برق، تلفن، ...)، حمایت از مصرف کننده، تنظیم بازارهای مالی و بیمه و نظایر آن

اولویت ۳: ایجاد و ساماندهی بازارها

دوم - تأمین عدالت اجتماعی

اولویت ۱: مبارزه با فقر، کمک به آسیب دیدگان از سوانح و بلایای طبیعی و ...

اولویت ۲: استقرار نظام تأمین اجتماعی و بیمه همگانی (درمانی، بیکاری، بازنشستگی و ...)

اولویت ۳: توزیع درآمد و ثروت (از طریق مکانیزم های مالیاتی)

چارچوب مفهومی و نهادی فعالیت های بخش خصوصی

بخش خصوصی به مجموعه اشخاص حقیقی و حقوقی و نهادهایی اطلاق می شود که با انگیزه کسب سود و بر مبنای مالکیت، مدیریت و عملکرد با ماهیت غیر عمومی و غیر دولتی با پیروی از نظم بازار و در عرصه بازار و در چارچوب قوانین، قواعد و مقررات موضوعه به فعالیت های تولید و عرضه کالاها و خدمات و توزیع و بازرگانی می پردازند.

• مالکیت خصوصی

مالکیت عبارت است از اسناد یک دارایی (یا توانایی) به شخصی حقیقی یا حقوقی در یک دوره زمانی معین. مالکیت منشاء اختیارات و حقوقی برای مالک است که از جمله می توان به اختیارات و حقوق ناشی از مالکیت برای اعمال مدیریت، اختصاص و انحصار منافع و درآمدها و انتقال و مبادله دارایی اشاره کرد. حدود و ثغور این حقوق و کیفیت اعمال آن را دولت تعریف و تضمین می کند (رنانی، ۱۳۷۶). در اصل چهل و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همین مطلب تصریح شده است: "مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون تعیین می کند."

حقوق مالکیت خصوصی و نحوه اعمال آن را می توان چارچوب نهادی اصلی برای فعالیت بخش خصوصی و تخصیص منابع قلمداد کرد. تعریف روشن، دقیق و گسترده حقوق مالکیت خصوصی و تضمین آن (از طریق نهادها، ابزارها و سازوکارهایی که جریان اعمال حقوق مالکیت را تسهیل می کند) از شرایط لازم فعالیت و رشد بخش خصوصی، شکل گیری رقابت در بازارها و کارایی در تولید و تخصیص منابع است. تعریف حقوق مالکیت، حفاظت از این حقوق و تضمین آن از وظایف نوعاً حاکمیتی و از مقوله تولید کالاهای عمومی و بر عهده دولت ها است. این مطلب مستلزم نهادسازی، وضع قوانین، مقررات و آیین نامه ها و ایجاد تاسیسات قضایی و انتظامی و به کارگیری فناوری و سازوکارهای کارآمدی است که در مجموع هزینه تنفیذ و کاربرد حقوق مالکیت را برای کارگزاران بخش خصوصی کاهش داده و موجبات افزایش کارایی راهم در بُعد تخصیص منابع و هم در بُعد عدالت توزیعی (به علت تسهیل فرآیند مبادله دارایی ها و توزیع مجدد دارایی ها) فراهم می آورد. همین مفاهیم را با زبان و تعبیر اقتصادی می توان چنین بیان کرد: هر دارایی دارای اثرات اقتصادی خارجی مثبت و منفی است. هر قدر حقوق مالکیت دقیق تر، روشن تر و گسترده تر تعریف شود «دامنه بالقوه» درونی شدن اثرات خارجی بیشتر می شود، و هر اندازه هزینه های درونی کردن نسبت به منافع آن کمتر باشد، «دامنه بالفعل» درونی شدن آثار خارجی بیشتر خواهد شد. با ملاحظه این موضوع که با درونی شدن اثرات خارجی کارایی تخصیصی افزایش می یابد، می توان نتیجه گرفت که کارایی

اقتصادی به دامنه ودقت تعریف وچگونگی تضمین حقوق مالکیت (کم هزینه بودن اعمال حقوق مالکیت) بستگی دارد (رنانی، ۱۳۷۶).

در گذشته عموماً این طور تصور می شد که وجه ممیزه بخش های دولتی و خصوصی ساختار مالکیتی در این دوبخش وویژگی هاوتفاوت های ماهوی مالکیت عمومی با مالکیت خصوصی است. لیکن اکنون با تفکیک مالکیت از مدیریت و شکل گیری نهادهای دولتی و خصوصی که قانونمندی هاوقواعد مشترکی بر عملکرد آنها تأثیری گذارد، نقش مالکیت در عملکرد و رفتار بنگاه ها، خواه دولتی و خواه خصوصی، بسیار کمتر از عامل فضای فعالیت ها (فضای رقابتی یا غیر آن) ومحیطی است که بنگاه ها در آن عمل می کنند و صرف نظر از خصوصی یادولتی بودن مالکیت، عامل مسلط در کارآیی مؤسسات اقتصادی کیفیت ارتباط اهداف آنها با سودآوری است. تعبیرات مربوط به بخش خصوصی با مفاهیمی که پیش از این در ادبیات اقتصادی رواج داشته در شرایط کنونی فقط در مورد بنگاه های خویش فرما که دارای مالکیت و مدیریت واحدند می تواند مصداق داشته باشد. در همین حال همان گونه که مطرح شد، در شکل گیری ورشد بخش خصوصی مالکیت خصوصی راهمچنان باید مهمترین و تعیین کننده ترین عامل قلمداد کرد.

• مدیریت و عملکرد در بنگاه های خصوصی

فرآیند بوروکراتیزه شدن بنگاه ها، موجبات انفصال وجدایی مالکیت را از مدیریت فراهم آورده است. در مؤسسات بزرگ خصوصی که توسط مدیریت حرفه ای اداره می شوند عموماً مالکیت به صورت سهام بین شمار زیادی سهامدار توزیع می شود که گاهی نیز هریک از سهامداران به تنهایی سهم قابل ملاحظه ای را در سرمایه بنگاه در اختیار ندارد. در این شرایط، نهاد مالکیت خصوصی نمی تواند مشابه مؤسسات کوچک وبا مالکیت متمرکز یا خویش فرما نقش خود را به منزله یکی از عناصر اصلی ساز و کارهای انگیزشی در جهت ارتقای کارآیی وتخصیص بهینه منابع ایفا نماید. علت آن است که جدایی مالکیت از مدیریت مسأله آمر و مأمور را پیش می آورد و در چنین وضعیتی ضمانتی وجود ندارد که مدیران مؤسسه لزوماً هدف های مالکان مؤسسه را تعقیب ودنبال نمایند. در همین حال مطالعات تطبیقی ومقایسه عملکرد بنگاه های دولتی بابنگاه های خصوصی مشابه نشان داده است که مؤسسات خصوصی از مؤسسات مشابه دولتی کارآمدترند. تجربه خصوصی سازی در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق و در اروپای شرقی و مرکزی نیز مؤید این مطلب است. خصوصی سازی در این کشورها عموماً باعث افزایش بهره وری وسودآوری، بهبود عملکردهای تولیدی وصادراتی، دستیابی به بازارها وتولید کالاهای جدید، افزایش کارآیی در زمینه کاربرد نیروی انسانی ومواد، بازآرایی

بنگاه ها و نظایر آن شده است.^۵ بدین ترتیب، خصوصی یا دولتی بودن مالکیت درآرایش های جدید بنگاهی و در شرایط تفکیک مالکیت از مدیریت نمی تواند چندان تعیین کننده تفاوت کارآیی و عملکرد برتر بنگاه های خصوصی نسبت به بنگاه های دولتی باشد اما عوامل دیگری وجود دارد که مدیریت و عملکرد بنگاه های خصوصی را نسبت به مؤسسات دولتی مشابه متفاوت و متمایز می سازد:

الف) ارتباط اهداف مؤسسه با سودآوری و نقش انگیزه ها: شرکتهای دولتی عموماً اهداف چندگانه و گاهی مغایر باهم را در زمینه های اقتصادی و اجتماعی و حتی سیاسی دنبال می کنند. موضوع سودآوری به منزله مهمترین یا لاقلاً اصلی ترین هدف در این مؤسسات پیگیری نمی شود. تعارض و چندگانگی هدف ها در عین حال مانع ایجاد و استقرار سازوکارهای پاسخگویی مناسب در شرکت های دولتی است. در بنگاه های خصوصی برخلاف مؤسسات دولتی کسب سود اصلی ترین هدف و مهم ترین انگیزه فعالیت است. وجود معیار مشخص برای ارزیابی فعالیت ها و مدیران باعث می شود که مالکان مؤسسه، از طریق مجامع عمومی، بهتر بتوانند عملکرد مدیران را مورد سنجش قرار دهند و استقرار سازوکارهای مؤثرتر پاسخگویی مدیران در مقابل سهامداران خود به خود، شرایط افزایش کارآیی و هماهنگی فعالیت مدیران را با خواست های صاحبان بنگاه فراهم می سازد. در شکل های جدید فعالیت بنگاهی در بخش خصوصی - در کشورهای پیشرفته صنعتی - با نهادهایی که به عمل آمده است و شیوه های جدیدی که برای هدایت و نظارت بر امور شرکت ها شکل گرفته است، حوزه پاسخگویی بنگاه های خصوصی از محدوده مدیران در مقابل سهامداران فراتر رفته و عملکرد بنگاه ها در عرصه بسیار وسیع تری از منافع، از دیدگاه تأثیرگذاری فعالیت بنگاه ها بر گروه های ذی نفع اعم از سهم بران، سهام داران و کارکنان، مصرف کنندگان، توزیع کنندگان و جامعه به طور کلی، مورد ارزیابی قرار می گیرد و بدین ترتیب در سازوکارهای پاسخگویی جدید، حاشیه مابین عملکردهای خصوصی با هدف های اجتماعی مرتباً تنگ تر و محدودتر می شود. ضمن آن که سودآوری به منزله ضابطه اصلی تصمیم های سرمایه گذاری و تولید، بر فعالیت بنگاه های خصوصی همچنان حاکم است.

نکته دیگری که در زمینه عملکرد واحدهای خصوصی در قیاس با واحدهای تولیدی و تجاری دولتی قابل طرح است استقلال عملیاتی و مدیریتی بنگاه های خصوصی و پیوند ارتباط شرکت های دولتی با

^۵ یک بررسی که در مورد خصوصی سازی در کشورهای بلغارستان، جمهوری چک، مجارستان، لهستان، رومانی، جمهوری اسلواک و اسلوانی در سال ۱۹۹۷ به عمل آمده است نشان داده است که بهره وری در بنگاه های خصوصی شده نسبت به بنگاه های دولتی مشابه بعد از چهار سال حدود ۳ تا ۵ برابر بیشتر بوده است.

نهادهای حکومتی و دستگاه های اجرایی است. بنابراین شرکت ها و نهادهای خصوصی عموماً از قابلیت انعطاف و سازگاری بیش تری با محیط (درمقایسه با شرکت های دولتی) برخوردارند و تصمیم گیری های مدیران در این واحدها با انگیزه کسب سود به گونه ای پویا و در انطباق با شرایط بازار انجام می شود و این مطلب به کارآیی بیشترین واحدها منجر می گردد. در مقابل، در شرکت های دولتی به علت چندگانه بودن هدف ها و در مواردی تعارض های درونی بین هدف ها از یک سو و عدم استقلال عملیاتی و مدیریتی، نبود انگیزش های کافی و عدم حاکمیت قواعد و انضباط مبتنی بر بازار، کارآیی تحت الشعاع امور دیگری واقع می شود که در شرایطی به زیان دهی مستمر این مؤسسات می انجامد. در همین حال در مؤسسات خصوصی گزینش مدیران بر اساس تخصص های حرفه ای و کارآیی شان انجام می شود و در صورتی که نتوانند شرایط عملکرد مطلوبی را برای بنگاه های خصوصی که اداره آنها را در اختیار دارند فراهم آورند مشاغل خود را از دست میدهند. در بنگاه های دولتی در انتخاب مدیران عواملی نظیر تعلقات ایدئولوژیک و وابستگی و ارتباطات سیاسی دخالت دارد. قدرت خطرپذیری و نوآوری، ابتکارجویی و خلاقیت مدیران در بنگاه های خصوصی و دولتی نیز کاملاً متفاوت است و این مطلب هم ناشی از قابلیت های مدیریتی است و هم نتیجه نظام های تشویقی و ساختارهای انگیزشی متفاوت است که طبعاً تأثیری اساسی بر کارآیی و رشد این بنگاه ها می گذارد.

ب) محدودیت بودجه ای سخت و شرایط رقابت: عامل دیگری که بر شیوه های مدیریت و عملکرد بنگاه های خصوصی اثرگذار است محدودیت بودجه ای سخت^۶ و انضباط مالی در بنگاه های خصوصی است. مؤسسات تولیدی و تجاری در بخش عمومی غالباً از مجموعه ای از امتیازات گوناگون از جمله معافیت های مالیاتی، نرخ های ارز ترجیحی، اعتبارات بانکی با بهره های نازل و ضمانت های دولتی برخوردارند و همین امر موجب لختی این مؤسسات می شود. برعکس مؤسسات خصوصی از چنین امتیازاتی عموماً برخوردار نیستند و ناگزیر باید فعالیت های خود را به گونه ای سازمان دهند که در شرایط رقابتی و در چارچوب نظم بازار سودآوری خود را حفظ کرده و به حیات شان ادامه دهند، زیرا در صورت عدم انطباق با شرایط بازار و زیان دهی ممتد در معرض ورشکستگی قرار می گیرند. مکانیزم ورشکستگی به منزله یک عامل تنبیهی مؤثر گرچه متوجه مالکیت مالکان است، لیکن کارکنان و مدیران نیز در نظام حاکمیت بنگاه های خصوصی از طریق مکانیزم حسابداری و پاسخگویی درونی بنگاه ها و همچنین مسئولیت مدیران در مقابل مجامع و سهامداران در شرایط عملکرد نامطلوب در معرض اخراج

^۶ این اصطلاح را ابتدا یانوس کرناي اقتصاددان مجارستانی جعل کرده و اکنون در ادبیات اقتصادی متداول شده است.

ویکاری قرار می گیرند. جریان زیان دهی های ممتد و مستمر در فعالیت های تولیدی و تجاری شرکت های دولتی، تورم پرسنل و هزینه و شرایط مداوم ناکارآمدی در این بنگاه ها ناشی از عامل "محدودیت بودجه ای ملایم" است که در بنگاه های خصوصی نمی تواند مصداق داشته باشد و همین مطلب شیوه های مدیریتی و عملکرد بنگاه های خصوصی را متأثر می کند.

عملکرد ساز و کار ورشکستگی و انحلال و تصفیه در نهادهای تجاری کشورها مشابه مکانیزم گزینش طبیعی داروینی و بقای اصلح و انسب است. مؤسسات غیر کارآمد از بازار خارج می شوند و مؤسسات کارآمد باقی می مانند و این فرآیند به رشد اقتصادی و کارآیی منجر می گردد که در نهایت همه قشرها از آن منتفع می شوند. در ساختارهای حکومتی که بر اساس سلسله مراتب و کنترل متکی است مکانیزم های پاسخگویی و مسئولیت پذیری مجریان در مقابل قانون گذاران و جامعه، عامل تصحیح روندها و گرایش ها است. در نظام بازار و عرصه فعالیت های بخش خصوصی مکانیزم رقابت و تهدید به ورشکستگی این نقش تصحیح کننده را ایفاء می کند و به کارآیی و رشد منجر می شود.

• منطق بازار و قواعد حاکم بر آن

نظام های اقتصادی مبتنی بر بازار در جریان رشد سرمایه داری و با گذار از فئودالیسم (زمین داری) و پیدایی مرکانتیلیسم (سوداگری) شکل گرفت. انگیزه سود به منزله محرک فعالیت های اقتصادی، تحرک اجتماعی و قانونی عوامل تولید، مکانیزم قیمت، رقابت و پدیدار شدن تقاضا به منزله جهت دهنده به تولید و حاکمیت مصرف کننده از مهمترین ویژگی های این سیستم به شمار می روند. بنابراین منطق بازار بر پایه سه عامل سود، قیمت و رقابت استوار است. رفتار سودجویانه شخصی انگیزه ها، علائم و فشارهای ناشی از سه عامل سود، قیمت و رقابت موجب می شود که بنگاه ها و مؤسسات تولیدی به گونه ای کارآمد کالاها و خدمات مورد نیاز مصرف کنندگان را که در تقاضای مؤثرشان منعکس می شود، تولید کنند.

در نظام های مبتنی بر مبادله، آزادی فعالیت اقتصادی و مالکیت خصوصی، قیمت ها چند نقش و وظیفه عمده را عهده دارند که از جمله می توان به مواردی چون انتقال اطلاعات در مورد تغییرات اهمیت و ارزش نسبی محصولات نهایی و نهاده ها و عوامل تولید، وسیله انگیزش در راستای تولید کالاها و با ارزش تر، به کارگیری روش های تولید با صرفه تر، هدایت و تخصیص منابع به جهات مطلوب و سرانجام توزیع محصول بین مصرف کنندگان (جیره بندی به وسیله قیمت) اشاره کرد. در اقتصادهای غیر متمرکز، بازار و مکانیزم قیمت ها ابزار مؤثری برای انتقال اطلاعات و هماهنگی فعالیت ها به شمار می آید. نیروهای بازار و رقابت در عین حال می تواند نقشی تأثیرگذار و پویا در ایجاد تحولات فنی

و انباشت سرمایه در فعالیت های سودآور ایفا نماید و موجبات برقراری انضباط مالی را در فعالیت های اقتصادی فراهم آورد. قاعده رقابت در بازار در عین حال به مثابه یک مکانیزم گزینش طبیعی دارویی و بقای اصلح و انسب عمل می کند. در واقع و نفس امر، سازوکار ورشکستگی در نهاد بازار در شرایط رقابت نقش تصحیح کننده دارد بدین معنا که شرکت یا مؤسسه ای که نتواند در یک نظم رقابتی فعالیت خود را ادامه دهد از بازار خارج خواهد شد و بیرون رانده شدن بنگاه های غیر کارآمد در یک نظم رقابتی سالم به معنای باقی ماندن کارگزاران و بنگاه های کارآمد در بازار و در نتیجه تقویت جریان رشد و کارایی اقتصادی است. در مقایسه با نهاد بازار که قواعد حاکم بر آن سود، قیمت و رقابت و عاملان فعالیت در آن بخش خصوصی است، در نهاد دولت و عرصه فعالیت های عمومی و حاکمیتی که بر پایه قدرت و سلسله مراتب سازمان یافته است شفافیت و پاسخگویی نقش تصحیح کننده دارد. در همین حال عرصه فعالیت های تولید در بازار تولید کالاها و خدمات خصوصی است، در حالیکه وظیفه اصلی دولت به عمده تولید کالاها و خدمات عمومی است و مداخله دولت در حوزه تولید کالاها و خدمات خصوصی در اقتصادهای آزاد به طور طبیعی و منطقی به مصادیق شکست بازار محدود و منحصر می گردد. نارسایی یا شکست بازار به مجموعه شرایطی اطلاق می شود که، در صورت تحقق آن، بازار قادر نخواهد بود که تخصیص منابع را به نحو کارآمد انجام دهد. ناکارآمدی سه وجه عمده دارد: (الف) ناکارآمدی در ترکیب محصول تولید شده به معنای تولید اضافی یا از کالاها و خدمات و تولید نقصانی پاره ای دیگر؛ (ب) ناکارآمدی مبادلاتی به معنای قرار گرفتن کالاها و خدمات در اختیار کسانی که بیشترین ارزش را برای آن کالاها و خدمات قائل نیستند و بنابراین مبادله کالاها و خدمات می تواند در راه جامعه رابه مفهوم پارتویی ارتقاء دهد؛ (ج) ناکارآمدی تولیدی به معنای عدم استفاده بهینه از امکانات و توانمندی های تولیدی. عومل تأثیرگذار در ایجاد نارسایی و شکست بازار متعدد و متنوع است و میزان شکست یا نارسایی بازار می تواند درجات گوناگونی داشته باشد. برای رفع نارسایی های بازار، دولت ناگزیر باید در اقتصاد دخالت کند، اما شیوه این دخالت و نقشی که دولت می پذیرد متناسب با شکل ها و انواع مختلف شکست یا نارسایی بازار متفاوت خواهد بود.

• چارچوب حقوقی و قانونی حاکم بر فعالیت های بخش خصوصی

صرف نظر از نظم و قواعد طبیعی بازار، فعالیت های بخش خصوصی در چارچوبی از قوانین و مقررات موضوعه انجام می شود که وجود این نهادها و چارچوب های حقوقی را می توان به منزله « قواعد بازی » حاکم بر عملکرد آنها قلمداد کرد. این قواعد و مقررات بر شرایط شکل گیری و جریان رشد این بخش ها و همچنین جلوگیری از اغوجاج و انحراف فعالیت آنها از مسیرهای مطلوب نقش و تأثیر تعیین کننده ای دارد. قواعد ناظر بر فعالیت بخش خصوصی، گستره وسیعی از قوانین را در بر می گیرد که از جمله می توان

به قانون مدنی، قانون تجارت، قانون تعاون، قوانین ومقررات صادرات و واردات، قانون کاروبیمه های اجتماعی، قوانین مالیاتی، قوانین پولی، اعتباری و ارزی، قوانین رقابت و ضدانحصار، مقررات زیست محیطی و بسیاری دیگر از مقررات و آئین نامه ها و همچنین نهادهای تنظیم کننده اشاره کرد. انگیزه اصلی برای تدوین این قوانین ومقررات ایجاد تأسیسات ونهادها و چارچوب حقوقی لازم برای تداوم فعالیت وتوسعه بخش خصوصی وتنظیم مناسبات آن با دولت و جامعه و همچنین سامان دادن به فعالیت های این بخش در جهت تسهیل جریان رشد اقتصادی وجلوگیری از اعوجاج ها و عوارض منفی فعالیت های این بخش است. در کشورهای پیشرفته صنعتی شکل گیری تأسیسات حقوقی ونهادی کارآمد برای فعالیت های نوعاً خصوصی عملاً طی چند قرن محقق شده است وهمین امر نیز زمینه رشد سرمایه داری وپویایی وبالندگی آن را فراهم کرده است. درعین حال باید توجه داشت که ایجاد چارچوب نهادی فعالیت بخش های یادشده در اقتصادهای بازار و از لحاظ اقتصادی موفق، هیچ گاه به معنای وضع مقررات زائد و مزاحم نبوده است و این تأسیسات حقوقی که با ملاحظه مزیت های این گونه سازمان دهی اقتصادی وباهداف تسریع جریان رشد اقتصادی ایجاد گردیده، همواره نقش تسهیل کننده ونظم دهنده داشته اند. در اقتصادهای مبتنی بر بازار و کارآمد، اصل آزادی فعالیت است وموارد ممنوعیت استثناء محسوب می شود، لیکن در اقتصادهای با بخش دولتی گسترده وغیر کارآمد، اصل ممنوعیت فعالیت های اقتصادی است ومشارکت بخش خصوصی در حوزه های محدود و با صدور مجوز و ابزارهای کنترلی مشابه امکان پذیر است. بنابراین در این نظام ها حجم عظیم وترکیب پیچیده ای از مقررات وقوانین دست وپاگیر همواره به صورت مانعی به ویژه برای فعالیت بخش خصوصی ایجادشده وهزینه انواع واقسام کنترل ها ومقررات محدود کننده ومزاحم به شکل عدم کارآیی وانحراف از مسیر رشد و پیشرفت اقتصادی واجتماعی و پیامدهای نامطلوب آن به زیان مردم ظاهر گردیده است.

در همین حال کارکرد مؤثر بازار از یک سودرگرواستقرار نظام های حقوقی ونهادی پایدار است که در چارچوب آن حقوق مالکیت به نحوروشن و صریح تعریف وتضمین شده باشد و از سوی دیگر مستلزم مجموعه ای از قواعد اجتماعی واقتصادی قابل پیش بینی وباثبات است که شرایط وفضای بلندمدت را برای استمرار فعالیت هابدون ترس از حوادث ورویدادهای احتمالی درآینده فراهم سازد.

وظایف وقلمرو فعالیت های بخش خصوصی در قانون اساسی

بخش خصوصی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از لحاظ نقش وقلمرو واهمان پویایی بخش دولتی برخوردار است و ضرورت های حاکم بر برنامه ریزی عمومی اقتصاد کشور در مراحل مختلف

رشد محدود فعالیت این بخش را مشخص می کند. در این بخش که شامل فعالیت های فردی یا شرکت ها و واحدهای خصوصی است، سرمایه لازم باید از طریق منابع و پس اندازهای خصوصی اشخاص تأمین گردد. فعالیت های این بخش می تواند در زمینه هایی که خارج از حیطه فعالیت دولت تعریف شده است سازمان یابد. گذشته از این، فعالیت های بخش خصوصی نیز مانند فعالیت های بخش دولتی تابع برنامه ریزی عمومی اقتصادی کشور است.

در اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی این مطلب تصریح شده که «تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون تعیین می کند». بنابراین این پرسش می تواند مطرح شود که آیا موارد بر شمرده در بخش دولتی، بنابراین چه از مدلول اصل مذکور استنباط می شود، باید به صورت مالکیت عمومی «در اختیار دولت» قرار گیرد یا فارغ از مفاد صریح این اصل عملاً «در انحصار دولت» باشد. قاعدتاً مدلول قسمت دوم اصل ۴۴ یعنی «بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ ... و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت است» نباید این معنا را متضمن باشد که صنایع و موارد بر شمرده به لحاظ خصیصه مالکیت عمومی در انحصار دولت نیز قرار دارد و به بیان دیگر عبارت «در اختیار دولت است» تحقیقاً معنای «در انحصار دولت است» را افاده نمی کند (طرح و ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز بر اساس چنین تفسیر و منطقی استوار است). قدر مسلم آن است که ادامه خط مشی مباشرت دولت در جمیع امور اقتصادی در شرایط کنونی با نیازها و الزامات این مرحله از رشد اقتصادی کشور سازگار نیست و با اصلاح تأسیسات عمومی و نهادآرایی های نوین، نقش اصلی دولت باید - از طریق ایجاد زیربنای نهادی و حقوقی و کالبدی و غیر کالبدی - به تسهیل فرآیند رشد بخش خصوصی محدود و منحصر گردد.

نکته دیگر این مطلب است که در اصل ۴۴ قانون اساسی بخش خصوصی صراحتاً به منزله مکمل فعالیت های اقتصادی دولتی و تعاونی مطرح شده است: «... بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می شود که مکمل فعالیت های اقتصادی دولتی و تعاونی است». چنین نقش مکملی را علی الاصول باید دولت عهده دار شود و در عرصه فعالیت های اقتصادی فقط در جهت تکمیل فعالیت های خصوصی حضور داشته باشد.

چارچوب نهادی - سیاستی توسعه بخش خصوصی

در فعالیت های اقتصادی، دولت نوعاً باید نقش تکمیلی را عهده دار شود و نقش اصلی در این گونه فعالیت ها باید به بخش خصوصی (و بخش تعاونی) سپرده شود. یان تینبرگن از جمله اقتصاددانانی

است که براین نقش تکمیلی دولت تأکید دارد و در کتاب « طرح توسعه » خود این نکته را صراحتاً مطرح می کند که حذف فاصل و مرز فعالیت های بخش های دولتی و خصوصی باید به نحوی تعیین شود که فعالیت های بخش دولتی صرفاً به حوزه هایی منحصر و محدود گردد که به رغم ایجاد انگیزش های مناسب و برقراری تشویق های لازم، به هر حال بخش خصوصی از ورود در آن حوزه های فعالیت سرباز می زند. بدین ترتیب از دیدگاه این اقتصاددان فعالیت های دولت باید به امور زیر محدود شود:

- ایجاد و حفظ شرایط اقتصادی - پولی با ثبات؛
- تنظیم فعالیت های اقتصادی در جهت جلوگیری از بروز بیکاری های گسترده؛
- تصحیح نابرابری های شدید در توزیع درآمد؛
- تکمیل فعالیت های بخش خصوصی در حوزه های معین (حوزه هایی که به هر دلیل فعالیت بخش خصوصی نمی تواند کاملاً پاسخگوی نیازها و تقاضاها باشد).

صرف نظراً از وظایف اجرایی، نظارتی و تکمیلی مطرح شده، در برداشت « تینبرگن » مشارکت بخش عمومی در زمینه تولید فقط باید به حوزه هایی (مانند امور نظامی، دفاعی و انتظامی، کارهای امدادی جمعی و نظایر آن) محدود و منحصر گردد که از لحاظ ادامه حیات و حفظ امنیت ملی حائز اهمیت است (تینبرگن، ۱۹۵۸).

اهمیت طرح مطالب و رویکرد یاد شده در زمینه نقش و قلمرو بخش های عمومی و خصوصی به ویژه از آن باب است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نقش تکمیلی به عهده بخش خصوصی سپرده شده است و عمده فعالیت های اقتصادی در زمره اموری قلمداد شده که در مالکیت و در اختیار دولت است.

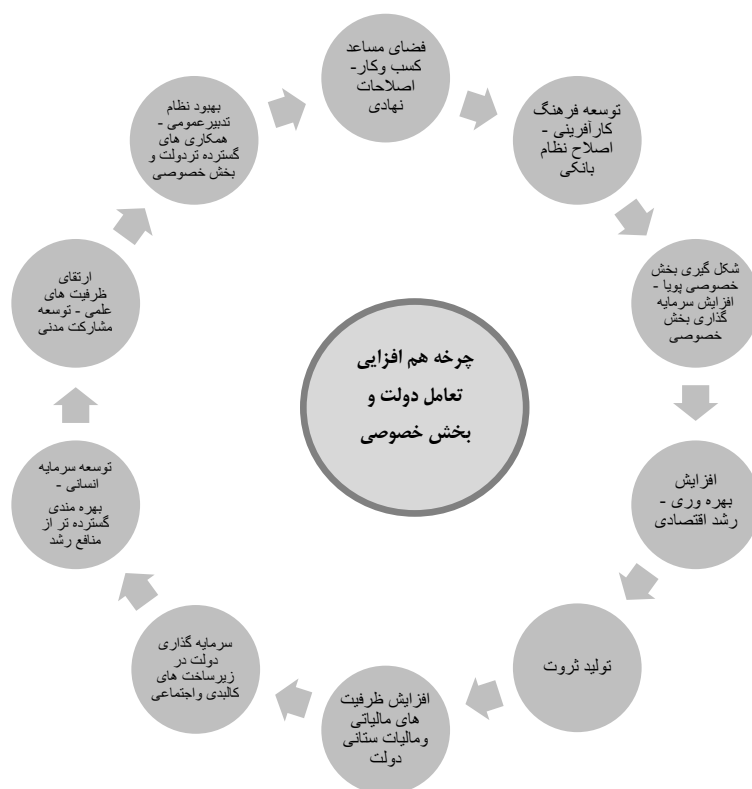
اشتغال دولت در عرصه وسیعی از فعالیت های اقتصادی طی چند دهه اخیر در عین حال باعث گردیده است که در کیفیت انجام امور سیاست گذاری و حاکمیتی که در شمار وظایف اصلی دولت است و می تواند در ایجاد و سامان دهی بازارها و استقرار تأسیسات بازار و سرانجام رشد فعالیت های بخش خصوصی (و تعاونی) تأثیر گذار باشد، اختلال ایجاد کند.

وظایف دولت در اقتصادهای مبتنی بر بازار استقرار قواعد بازی، پیگیری هدف های اجتماعی و برقراری نظام تأمین اجتماعی مناسب، تجهیز درآمد برای تأمین فعالیت های بخش عمومی و مصرف کارآمد درآمدهای بودجه ای، تنفیذ قراردادها و حمایت از مالکیت خصوصی و تولید کالاهای عمومی است. برای جلوگیری از اعوجاج های بازار و وظیفه استقرار نهادهای تنظیم کننده فعالیت های اقتصادی

نیز برعهده دولت است. بخش خصوصی از لحاظ اصولی می تواند در همه حوزه هایی که (با توجه به پاره ای ملاحظات اجتماعی و امنیتی) ممنوعیت قانونی وجود ندارد، وارد شود.

بدین ترتیب شرایط اصلی رشد بخش خصوصی را می توان چنین برشمرد:

- تعریف روشن و گسترده حقوق مالکیت خصوصی و تضمین آن با تکیه بر مشخص کردن نظام انگیزشی فعالیت هادرمینه کسب سود، تراکم و انباشت سرمایه، ضوابط گسترش واحدهای تولیدی، سرمایه گذاری مجدد و دیگر عناصر پایه ای رشد؛
- کوچک کردن دولت و مقررات زدایی در جهت کاستن از مالکیت، مدیریت و مقررات و کنترل های دولتی و آزادسازی قیمت ها و تجارت و مبادلات؛
- رفع ابهام های نهادی، حقوقی و قانونی در زمینه روابط اجتماعی به ویژه در زمینه فعالیت های تولیدی در جهت ایجاد امنیت سرمایه و فضای مناسب سرمایه گذاری و رشد فعالیت بخش خصوصی؛
- منطقی کردن حمایت های دولتی و برقراری انضباط مالی و محدودیت های بودجه ای در جهت شکل گیری اقتصادی آزاد، غیردولتی و غیریارانه ای؛
- زمینه سازی برای استقرار یک جریان رشد با ثبات و اجتناب از تغییرات پیاپی سیاست ها و تلون سیاستی؛
- ایجاد زیربنای لازم برای توسعه بخش خصوصی با تکیه بر اصلاحات نظام بانکی، ساماندهی بازار پول و گسترش و تعمیق بازار سرمایه؛
- ایجاد شرایط رقابت و کاستن از انحصارها و استقرار نهادهای تنظیم کننده؛
- اتخاذ استراتژی های تجاری - صنعتی برون گرا با تکیه بر تعامل فعال و متقارن با اقتصاد جهانی و درهم آمیزی های منطقه ای؛
- ایجاد و سامان دهی بازارها (بازار کار، بازار کالاها و خدمات، بازارهای مالی و...) و استقرار تأسیسات معطوف به رشد و تنظیم فعالیت بخش خصوصی از طریق اصلاح قوانین و مقررات و نهادسازی های مناسب.



نمودار ۱۹- چرخه هم افزایی تعامل دولت و بخش خصوصی

همانگونه که مطرح شد، بازآرایی دولت، اصلاح نهادهای عمومی و شکل گیری نظام تدبیر شایسته نخستین شرط رشد بخش خصوصی و تحقق پارادایم مشارکت دولت و بازار و تعامل مثبت و سازنده آنها در برنامه های توسعه اقتصاد ملی است. این مطلب مستلزم کاستن از حوزه های تصدی گری و مداخله های مستقیم و غیر مستقیم دولت در فعالیت های اقتصادی (مقررات زدایی) از یک سو و تقویت امور حاکمیتی و ظرفیت سازی در درون دولت از سوی دیگر است. نقش اصلی دولت در حوزه اقتصادی باید به زیر بنا سازی و ایجاد فضای مناسب و تسهیل کننده رشد بخش خصوصی معطوف گردد و واحدها و فعالیت های اقتصادی که اکنون در اختیار دولت است به تدریج به بخش خصوصی واگذار شود. اجرای سریع و کارآمد سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی مهمترین گام در دستیابی به این هدف محسوب می شود.

سخن آخر آنکه

تجربیات تاریخی توسعه در جهان نشان می دهد که گسترش بی تناسب حجم فعالیت های تصدی گری و دخالت های اقتصادی دولت در روندهای بلند مدت، در نهایت به ناکارآمدی و کندی جریان رشد اقتصادی منجر می شود. با این توصیف، بزرگ شدن دولت در امور اقتصادی با ملاحظه

کمیابی منابع، به بیرون رانده شدن بخش های غیردولتی و همچنین محدود کردن عملکرد بازارو رقابت، کاهش کارایی و نوآوری، افزایش هزینه مبادلات، تضعیف خلاقیت های تولیدی و سرانجام لطمه زدن به فرآیند تحقق عدالت اجتماعی و رفاه مردم منجر می گردد.

در ایران طی دهه های ۱۳۳۰ تا ۱۳۵۰ عواملی نظیر ضرورت غلبه بر ساختار و روابط تولیدی کشاورزی و الزامات ناشی از صنعتی شدن کشور، اتخاذ و اعمال استراتژی تجاری- صنعتی جایگزینی واردات در شرایط ضعف ظرفیت های فنی و کارآفرینی در بخش خصوصی و اندازه بازار موجبات افزایش نقش و سهم و گسترش حجم مداخله های بخش دولتی را در اقتصاد فراهم آورد. اما در عین حال طی این سه دهه، دولت با تأسیس بانک های تخصصی، اعطای تسهیلات ارزان به فعالیت های صنعتی و ایجاد ساختارهای انگیزشی برای رشد بخش خصوصی و نهادسازی های دیگر در جهت توسعه سرمایه گذاری های مولد بخش خصوصی، زمینه های رشد این بخش را نیز تا حدودی مهیا ساخت. در تجربه ایران همواره عامل نفت و مالکیت و مدیریت عمومی بر منابع نفتی تأثیری تعیین کننده در نقش و سهم دولت و گسترش قلمرو فعالیت های بخش دولتی داشته است. وقوع انقلاب اسلامی و تحولات سیاسی و اقتصادی بعد از آن موجب شکل گیری شرایط جدیدی گردید و طی چند دهه گذشته، در جریان تحولات اقتصادی - اجتماعی کشور و در انطباق با مبانی حقوقی و نظام اقتصادی تصویر شده در قانون اساسی، دولت با پذیرش وظایف و مسئولیت های جدید همراه با گسترش امور نوعاً تصدی گری و دخالت مستمر در توزیع منابع و توسعه بوروکراسی، با انبوهی از سیاست ها و مقررات متناقض با ماهیت محدود کننده به ویژه از دیدگاه تولید و رشد صنعتی به عاملی برای بیرون راندن بخش های غیردولتی و سرانجام کند کردن جریان رشد اقتصادی مبدل گردید. این گونه گستردگی وظایف دولت در تولید، تجارت و توزیع، امور زیربنایی و خدمات اجتماعی و... - که برخی از آنها در زمره وظایف طبیعی دولت و بخش های دیگری از آن ماهیتاً در شمار فعالیت های بخش های غیردولتی محسوب می شود - طبعاً به افزایش شمار کارکنان بخش عمومی و توسعه سازمان های دولتی و وابسته به دولت انجامیده است و به ناچار افزایش نامتعادل و خارج از توان مالی کشور و پیامدهای بعدی آن را مانند بزرگ شدن بی قواره بودجه و کسری های آن، فشارهای تورمی در اقتصاد ملی، رشد ناچیز تولید ناخالص داخلی، تشدید بیکاری و... در بر داشته است. بدین ترتیب گسترده شدن دولت در حوزه های غیراقتصادی و غیرمرتبط با وظایف اصلی آن باعث شده است که از یک سو جریان انجام امور حاکمیتی دولت تضعیف شود و از سوی دیگر این فرایند از جهت اتلاف منابع و همچنین کند کردن جریان رشد، تأثیرات نامطلوبی را بر اقتصاد کشور تحمیل نماید.

براین روال اگر شرایط اقتصادی موجود متحول نشود، امکانات و منابع محدود شده مولد در هر دو بخش دولتی و غیردولتی، با توجه به کاهش نسبی درآمدزایی بخش نفت طی سال های پیش رو، انجام حرکت های اقتصادی رابه گونه ای که متضمن ثبات و تعادل رشد و توسعه آینده کشور باشد فراهم نخواهد ساخت و اقتصاد ملی همچنان با شرایط نامساعد و منفی پدیده کم رشدی دست به گریبان خواهد بود.

اشاره به این نکته بسیار ضروری است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایف عمده و سنگینی چون امکان اشتغال به کار برای همه افراد و شرایط مساوی برای احراز مشاغل، برخورداری از تأمین اجتماعی و خدمات بهداشتی و درمانی همگانی، تهیه و گسترش وسایل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه، فراهم ساختن زمینه اجرای خانه دار شدن هر فرد و خانواده ایرانی، تأمین نیازهای اساسی لازم جهت تشکیل خانواده برای همه و بسیاری وظایف دیگر را بر عهده دولت قرار داده است. انجام چنین امور خطیری که در واقع سازماندهی و ساماندهی زندگی - اکنون نزدیک ۷۸ میلیون نفرو تا بیست سال بعد حول و حوش ۱۰۰ میلیون نفر - تمامی مردم کشور است، نه تنها از عهده دولت ایران که از عهده هیچ دولتی در جهان به تنهایی ساخته نیست. این خود مردم در بخش های غیردولتی هستند که باید سرمایه گذاری کنند، کار ایجاد کنند، مدرسه و بیمارستان بسازند، کشاورزی کنند، کارخانه های صنعتی برپا دارند و آن رابه گونه ای که خود می خواهند می توانند اداره کنند، تجارت کنند و از طریق داد و ستد در داخل و خارج برای خانواده های خویش، دولت و کشور درآمد ایجاد نمایند. وظیفه دولت تنها ایجاد شرایط لازم برای انجام فعالیت ها، برنامه ریزی، نظارت و دخالت در تنظیم، اصلاح و اجرای قوانین متناسب با مراحل رشد و توسعه اقتصاد ملی، تعریف، تضمین و اعمال حقوق مالکیت و سپردن کار مردم به خود مردم است. هیچ کشوری با مشخصات و ویژگی های اقتصاد مختلط بدان گونه که در قانون اساسی به آن اشاره شده است قادر نیست بدون یک بخش خصوصی فعال و پویا به هدف های عظیم و گوناگونی که پیش رو دارد جامعه عمل به پوشاندن در واقع سود، انگیزه و رقابت عناصر و عوامل اصلی و محرک توسعه بخش خصوصی در اقتصاد ملی است که انجام سرمایه گذاری های گسترده و فرآیند دستیابی به هدف های شخصی، مردمی و ملی را ممکن می سازد.

اصلاح و تغییر این طرز تفکر در جامعه کنونی ما که انباشت سرمایه - مخصوصاً سرمایه فیزیکی - مترادف بایی عدالتی و ظلم در جامعه است از نخستین گام های ضروری است که برای پیشبرد فراگرد توسعه ملی و صنعتی کردن کشور اهمیت حیاتی دارد. وجود طرز تفکر یاد شده در هر جامعه ای - و نه

تعداد ایران - به از میان رفتن امنیت سرمایه و سرمایه گذاری های بلند مدت، گرایش سرمایه ها به سوی فعالیت های کوتاه مدت زود بازده و تورم زا و در نهایت دامن زدن به اختلافات طبقاتی می انجامد. شعار تقسیم ثروت آن هم ثروت هایی که به دلیل ضعف اقتصاد ملی تولید آن عملاً در محاق توقف واقع شده، گریز سرمایه های واسطه گری از پرداخت مالیات و فرار سرمایه و نیروی کار متخصص به خارج بر اثر وجود چنین فضای نامساعدی همراه با اولویت دادن به توزیع درآمد به جای افزایش پیوسته تولیدات ملی، از مهمترین تعارضات و تنگناهای توسعه اقتصادی - اجتماعی در ایران محسوب می شود و تازمانی که این فضا اصلاح نشود، مردم تمام انتظارات برآورده نشده خود را از دولت خواهند خواست، ضمن اینکه بخش خصوصی رانیز به علت آنکه به جای گرایش به فعالیت های مولد به امور واسطه گری و تورم زا می پردازد مسئول و درخور تعقیب و مجازات می پندارند.

بدون تردید معضلات اقتصادی - اجتماعی کشور با حمله به صاحبان سرمایه و متهم کردن آنان با عناوین گوناگون قابل حل و فصل یا حتی تخفیف وضعیت نیست و البته پند و اندرز نمی تواند در شرایط نامساعد بودن فضای سرمایه گذاری در کشور راهگشای جلب سرمایه مردم به بخش هایی از اقتصاد گردد که پروراندن و به ثمر نشان دادن آن به پایمردی و تحمل دشواری ها و فشارهای بسیار در دوره های طولانی تر از زمان لازم برای تجارت و واسطه گری نیاز دارد.

ایران از جمله کشورهای در حال رشد و اوجد شرایط مناسب برای پیشرفت اقتصادی، صنعتی شدن و توسعه اجتماعی است. دسترسی به منابع ارزی، ذخایر غنی معدنی به ویژه منابع انرژی نفت و گاز، سرزمینی وسیع با آب و هوای متنوع، نیروی کار جوان و تحصیل کرده، تأسیسات زیربنایی، خدماتی و اجتماعی درخور توجه از جمله امتیازاتی است که می تواند امکانات گسترده ای را برای توسعه بخش های غیردولتی فراهم آورد. اما بهره گیری از همه این شرایط مساعد نیازمند پذیرش الزامات توسعه از یک سو و فراهم آوردن شرایط لازم برای استفاده از توانایی های بالقوه است. تردیدی نیست که همکاری و همیاری مردم و دولت اگر بادیگاه ها و بینش مثبت توسعه و پیشرفت اقتصادی - صنعتی تجهیز گردد امکان تحقق این خواسته بسیار سریع تر امکان پذیر خواهد شد.

از همین روی، در سال های آینده با ملاحظه ضرورت ایجاد اشتغال در مقیاس های گسترده ناشی از جوانی جمعیت، تحولات سریع فناوری و شکل گیری رقابت های شدید تجاری - اقتصادی در بازارهای منطقه ای و جهانی، سازماندهی کنونی اقتصادی کشور با ویژگی سلطه بخش دولتی قابل تداوم نبوده و باید با کوچک کردن و کارآمد کردن دولت از یک سو و استقرار تأسیسات مناسب برای

عملکرد مؤثر بازار، زمینه های رشد بخش خصوصی و گسترش و تعمیق فرآیند صنعتی شدن کشور فراهم شود.

افزون براین، دستیابی به هدف های چشم انداز جمهوری اسلامی در افق ۱۴۰۴ ه.ش. بدون تردید مستلزم فراهم آوردن شرایط و فضایی مناسب است که بر زمینه آن بتوان از طریق رشد سرمایه گذاری در اقتصاد ملی به ویژه جلب سرمایه های خصوصی داخلی و خارجی و تولید و صادرات انبوه و ایجاد مشاغل مولد و درآمدزا از ادامه روندهای منفی و نامطلوب موجود جلوگیری به عمل آورد. تغییر در توزیع درآمدها و برخورداری مردم از رفاه مادی و آسایش بیشتر نیز تنها با مشارکت های مردمی و از طریق توسعه و گسترش بخش خصوصی امکان پذیر خواهد بود.

فرآیند مردمی سازی فعالیت های اقتصادی و توسعه بخش خصوصی باید از طریق مجموعه ای از اقدامات هماهنگ و به هم پیوسته صورت پذیرد که مهم ترین آنها را می توان چنین بر شمرد:

- نخست تعریف مجددی از حوزه های مسئولیت حاکمیتی و تصدی گری دولت در امور اقتصادی صورت گیرد به گونه ای که به کوچک تر شدن اندازه دولت و بازگشایی راه برای توسعه بخش خصوصی منجر گردد (مبانی انجام این مطلب اکنون در سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی فراهم شده است).

- انحصارات دولتی (و نهادهای شبه دولتی با عملکرد انحصاری) شکسته شده و سهام آنها از طریق بورس اوراق بهادار به مردم واگذار شود.

- همزمان فضای لازم برای فعالیت رقابتی در زمینه تولید و صادرات برای بخش خصوصی از طریق نهادهای حقوقی، قانونی و سازمانی مهیا گردد و سازمان اداری کشور در جهت انطباق با این هدف بازآرایی مؤثر و واقعی شود و از اقدامات مقطعی، سیاست های موضعی و موردی و غیر هدفمند پرهیز گردد که کار آینده را دشوار خواهد ساخت.

- اقدامات اصلی بر ایجاد امنیت سرمایه و رقابت در بازارها و فعالیت ها که شرط اصلی توسعه اقتصادی - اجتماعی بلند مدت کشور است متمرکز شود زیرا که امنیت و آزادی لازمه اولیه استقرار جامعه مدنی و دست یابی به رشد سرمایه گذاری های خصوصی در اقتصاد ملی است. رفع همه مشکلات، مبارزه ریشه ای با فقر و فساد و تبعیض، دست یابی به عدالت اجتماعی و آزادی های تصریح شده در قانون اساسی در گرو حل این مسأله و انجام سرمایه گذاری های گسترده در کشور است.

ابن خلدون و نظریه دولت

ابوزید عبدالرحمن بن محمد بن خلدون (۱۳۳۲-۱۴۰۶ م) از شمار حکمای مسلمان و بی گمان یکی از متفکران برجسته فلسفه تاریخ، جامعه شناسی و علم سیاست است. این پیشگام اندیشمند از طریق خلق نظریاتی در باب جامعه، سیاست و دولت به ارائه اندیشه های ارزنده علمی پرداخته و در اثر معروف خود با عنوان «مقدمه»^{*} حاصل پژوهش های خود را عرضه کرده است.

ابن خلدون، از حیث اینکه برای پدیدارهای اجتماعی همانند پدیدارهای طبیعی قوانین و مقرراتی قائل است و قوانین اجتماعی را حاکم بر گروه ها و توده های مردم می داند و براساس مشاهده و تجربه، جامعه را در تطور دائمی و دگرگونی مستدام می شناسد و علت این تغییرات و تبدیلات را بر خورد اقوام و ملل با یکدیگر ذکر می کند، از زمره جامعه شناسانی است که می توان وی را پایه گذار کاربرد روش اثباتی و تحقیقی در معرفت اجتماعی دانست. به نظری، انسان ناچار از عضویت در اجتماع است تا بتواند به زندگی ادامه دهد. جامعه گرایی اجتناب ناپذیر این خلدون، هر چند که با اسلوب و شیوه دقیق تری از پیشینیان بیان شده است، لیکن چیزی کاملاً تازه و بدیع نیست، بلکه مشابهت کلی با نظرات حکما و فلاسفه پیش از او دارد. در این زمینه نکته جالب این مطلب است که ابن خلدون به جای اجتماع، اصطلاح «عمران» را بکار می برد، یعنی هدف غایی هرگونه گردهمایی انسانی را آبادانی، پیشرفت و پویایی به سوی رفاه می داند. در تکوین و تکامل اجتماعات، ابتدا بادیه نشینی را مورد بحث و بررسی قرار می دهد و آن را محصول روابط و همکاری ساده و ابتدایی افراد با یکدیگر می پندارد، یعنی در حقیقت، اجتماع روستایی را مادر و مولد اجتماعات شهری می شناسد. اجتماعات شهری، در مرحله بعد از شکل گیری روستاها، یعنی بعد از توانگر شدن و پیچیده تر شدن روابط اجتماعی پا به عرصه وجود می گذارند.

نظریه عصبیت ابن خلدون از زمره بدایعی است که نظیر آن را کمتری می توان در میان متفکران اسلامی جست. به نظر ابن خلدون، عامل اصلی تشکیل اجتماعات، عصبیت، یعنی چیزی شبیه همبستگی

^{*} عبدالرحمن بن خلدون، مقدمه ابن خلدون، ترجمه محمد پروین گنابادی، تهران ۱۳۴۷.

اجتماعی ♦ است که در آثار جامعه شناسان بعد از وی، همانند امیل دورکهم و هواداران، جای ارزنده ای در تشکیل گروه های انسانی دارد. عصبیت به معنای ابن خلدونی کلمه، ممکن است جنبه قومی، گروهی و ملی داشته باشد. ناسیونالیسم معاصر صورتی از صور گوناگون عصبیت به شمار می آید که می توان آن را به عصبیت ملی تعبیر کرد. به اعتقاد ابن خلدون، خویشاوندی، هم مسلکی، اشتراکات دین و خلاصه کلیه متشابهاتی که امروزه زیر عنوان همبستگی مکانیکی و ارگانیک (سازواره ای) معروف شده است عصبیت را موجب می گردد.**

توفیق در تشکیل اجتماعات و مداومت و پویایی آنها مرهون عصبیت است، یا به زبان دقیق تر، با درجه عصبیت گروه ها ارتباط دارد. ابن خلدون چنین گمان دارد که در میان بادیه نشینان و قبائل ابتدایی و عشایر، میزان عصبیت بیشتر است و به همین سبب ستیزه جویی و جهانگیری آنان بیشتر از جوامع شهری مرفه است. جالب آن است که تشکیل دولت ها، استقرار نظام دینی یا پادشاهی یا دعوت به هرگونه مرام و مسلکی، جز با پشتیبانی عصبیت قوم، گروه، یا طایفه پانمی گیرد. پس، بپیش کشیدن نظریه عصبیت، ابن خلدون کوشیده است تا علت العلل تشکیل دولت ها را بر اساس قوانین علت و معلول نشان دهد. دولت - کشور را حد نهایی و اعلای جامعه می شناسد و آن را نهادی میداند که قادر است انتظام امور را به بهترین وجهی برقرار کند. دولت در اجتماع شهری رشد می کند و تداوم می یابد. پس به این سیاق، انطباق تمدن شهری را با درجه متعالی نهاد بندگی سیاسی بازگو می کند. تکاپوگری و تلاش انسان ها، در فعالیت سیاسی، بر پایه انگیزه مقام طلبی و عشق به قدرت است. ابن خلدون در استنتاجات خود، هم به تاریخ و گذشته ها توجه دارد و هم به واقعیات زمان خود. پیدایش دولت را معلول طبع متجاوز و مستمگرانسان می داند. او برخلاف روسو و مشابه هابس، انسان را از قید و بند اجتماعی رازیدت طلب و تسلط جومی پندارد و این گرایش ناپسندار ایشه و سرچشمه زد و خوردها و پیکارهای گیرد، زیرا انسان های دیگر در مقابل تجاوز از خود به دفاع می پردازند و این امر جنگ و جدال و خونریزی را باعث می شود. برای جلوگیری از این کشمکش ها و هرج و مرج های دائمی، فرمانروایی لازم است که افراد را در مرز قواعد و قوانین نگهدارد. لازمه فرمانروایی و حاکمیت، نیروی برتر و قدرت بالاتری از دیگران است. حکم گذاری که بتواند نظم و انتظام برقرار کند و مردم را از تجاوز به حقوق دیگرانسان ها بازدارد، به اصطلاح او « وازع » یا بازدارنده نامیده می شود.

ابن خلدون به خلاف بسیاری از اندیشمندان اسلامی، انگیزه اطاعت از احکام دولت و فرمانروا را تنها مبنای ایمانی مردم نمی داند، بلکه بر عنصر عصبیت تکیه فراوانی می کند. حکمران، اگر با پشتیبانی عصبیت قوم، گروه و طایفه یا ملت خود برخورد را نباشد، یعنی به زبان ساده تر، زورمندی

♦ Social solidarity

** Mechanical and organic solidarity

و نیرو در او خلاصه نشود، نمی تواند فرمان خود را بر اجتماع ساری و جاری سازد. البته وی، در عین ابراز این نظریه، اهمیت اعتقاد دینی را نیز از مدنظر دور نمی دارد. به این منوال، می گوید که در دولت های پادشاهی، زور شمشیر و در دولت ها دینی، نیروی ایمان، انسان ها را به پذیرش و اطاعت از دولت وا می دارد.

در مقدمه می خوانیم: « در هر حال، کشور به هر شکلی اداره شود، خواه ناخواه باید دارای تشکیلاتی باشد و برای انجام امور کشوری و خدمت به دولت باید مشاغل و وظایف خاصی بنیان گذارده شود و مناسب هر یک خدمتگزارانی تعیین گردد و کارها و وظایف دولتی میان رجال دولت تقسیم شود...»^{*}

دولت ها زائیده می شوند، به رشد می رسند و پیر و فرسوده می گردند. به گمان او، عمر دولت ها به پنج دوره بخش می شود:

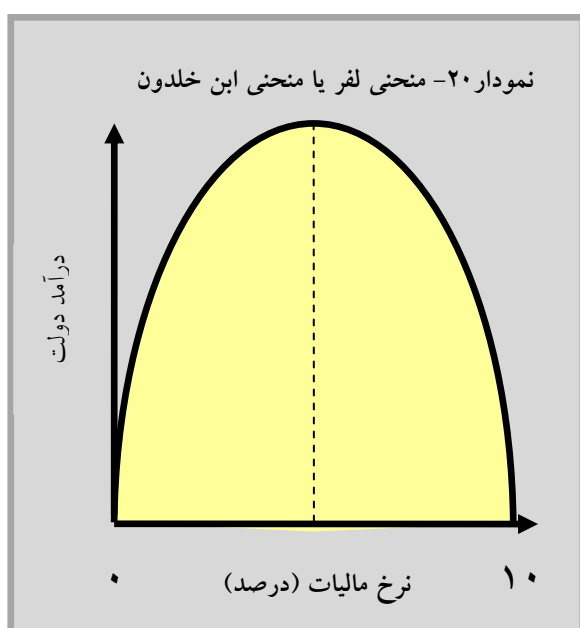
- ۱- دوران پیروزی (الظفر) زمانی است که گروه ها بر اساس عصبیت و انگیزه قدرت و رسیدن به رفاه بر دیگران غلبه می کنند و دولت را تشکیل می دهند.
- ۲- دوران خودکامگی (الاستبداد)، در این دوران فرمانروا یا سلطان که دیگر به عصبیت پشتیبانان خود کمتر نیاز دارد، رسم خودسری در میان می نهد و فرمان های خود را با استبداد به مورد اجرا می گذارد.
- ۳- دوران آرامش و آسودگی (الفراغ) هنگامی روی می نماید که نظم برقرار شده و دولت به شکوه و قدرت و عظمت خود رسیده است.
- ۴- دوران رضایت و خرسندی (القنوع والمسامحه) که ستیزه جویی ها، نافرمانی ها، جای خود را به سکون و سکوت و آرامش می دهد.
- ۵- دوران ریخت و پاش (الاسراف والتبذیر) که حاصل رفاه و آرامش است و دولت را به سوی انحطاط و تنزل و بالمآل مرگ می کشاند.

ابن خلدون سه نوع دولت را بر مآخذ سه گونه سیاست، از هم متمایز می کند:

- ۱- سیاست دینی که کار دولت بر اساس قوانین شرع به سامان داده شده است.
- ۲- سیاست عقلیه یا دولتی که مبتنی بر قواعد عقلی عمل می کند.
- ۳- سیاست مدنی یا آن گونه دولتی که به سوی مدینه فاضله راهنمون می شود.

* مقدمه ابن خلدون، ترجمه محمد پروین گنابادی، صفحه ۴۲۰.

دولت شرعی به گمان او، همان خلافت است و دولت عقلی دولتی است که بر مبنای قهر و غلبه بوجود آمده است و دولت مدنی همان دولتی است که با رضایت مردم جامه عمل پوشیده و مردم سالاری بر آن حاکم باشد و آن مدینه فاضله ای است مشابه با نظریات فلاسفه یونان. از ویژگی های فکری ابن خلدون آنکه، عینیت گرایی را جایگزین باور مذهبی می کند و برخلاف بسیاری از فلاسفه، در تشکیل اجتماعات، فقط به نبوت و وجوب مطلق آن تکیه نمی کند و سلطنت یا حاکمیت غیردینی را نیز که در اطراف واکناف جهان وجود دارد، به عنوان واقعیت محسوس و ملموس می پذیرد و لذا خلافت را از سلطنت تفکیک می کند، یا به بیان دیگر قائل به حکومت دوگانه دینی و غیردینی می شود و با جدا کردن دولت شرعی از دولت غیرشرعی امکان آن را می یابد که با فراغ بال و آسودگی خیال، توسن فکر را در زمینه سیاست و جامعه شناسی جولان دهد و با آزادی بیشتری در باب قدرت، دولت و سیاست به بحث و بررسی بپردازد.[♦]



در زمینه حدود و ثغور وظایف دولت، ابن خلدون معتقد است که کارکردهای دولت باید به استقرار قانون و نظم و ایجاد فضای مساعد برای انجام فعالیت های اقتصادی محدود و منحصر شود. به گمان او، احترام به حقوق مالکیت، حفاظت از راه ها و مسیرهای تجاری و تأمین صلح و آرامش از الزامات اساسی جریان تولید و تجارت در هر جامعه متمدنی محسوب می شود و مازاد اقتصادی تنها زمانی رشد می کند که سیاست های دولت زمینه های لازم برای رشد فعالیت های اقتصادی را فراهم

سازد. اخذ مالیات ها و برداشت از این مازاد اقتصادی از سوی دولت باید به حداقل ممکن تقلیل یابد و منابعی را که دولت از این راه تجهیز می کند، تنها باید برای ارائه خدمات و امور عمومی بسیار ضروری به مصرف برساند (مفهوم دولت حداقلی) و در نتیجه، به اعتقاد ابن خلدون، خدمت طلب مالیات ستانی دولت نیز ناگزیر باید به دامنه ای محدود شود که اخذ مالیات ها لطمه ای به انگیزه های تولید و تجارت،

[♦] رجوع شود به حاکمیت در اسلام و نظار ابن خلدون درباره آن، داودرسانی، ۱۳۴۸. به خصوص رجوع شود به جهان بینی ابن خلدون، نوشته ایو لاکوست، ترجمه دکتر مهدی مظفری، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۶۳.

یعنی منبع اصلی ایجاد مازاد اقتصادی، وارد نسازد* (این معنا با آنچه که در ادبیات جدید اقتصادی به منحنی لفرشهرت یافته مشابهت و انطباق کامل دارد و از همین روی نیز آرتور لفرانتساب آن را به خود امری ناصواب می‌پندارد و به صراحت اذعان می‌کند که اصل این اندیشه از آن ابن خلدون و در مرحله بعد جان مینارد کینزاست**). به نظر ابن خلدون، وقتی دولت‌ها به توسعه بی‌قواره بوروکراسی و گسترش ارتش و نیروهای نظامی اجیر شده روی می‌آورند، به گونه‌ای محتوم جریان تخصصی شدن فعالیت‌ها، تولید و تجارت زیان می‌بیند و این مطلب باعث آب رفتن و کوچک شدن مازاد اقتصادی می‌گردد. به عبارت دیگر رشد قدرت مطلقه دولت همزمان به عاملی برای لطمه به رونق اقتصادی و بالمآل افول دولت و جامعه شهری تبدیل می‌شود. ابن خلدون علت این مطلب را این‌طور توضیح می‌دهد که توسعه بی‌رویه بوروکراسی و تأمین هزینه‌های گزاف نظامی مستلزم اخذ مالیات‌های گزاف است که به‌طور طبیعی به انگیزه فعالیت کارآفرینان و تولید و تجارت صدمه می‌زند و زمینه کاهش منابع (پایه) مالیاتی را در مرحله بعد فراهم می‌سازد، مواجهه با چنین شرایطی دولت را قهراً به اتخاذ شیوه‌های جدید تحصیل درآمد از جمله وضع مالیات‌های بیشتر و حتی مصادره اموال، و بدتر از همه، دخالت مستقیم در فعالیت‌های اقتصادی و ورود به حوزه‌های تجاری و ادار می‌کند.♦ به گمان ابن خلدون، این فرآیند خود به بزرگ‌تر شدن بوروکراسی و ارتش و استبداد بیشتر دولت، سرکوب کارآفرینان خصوصی و در نهایت رانده شدن جمعیت از شهرها و بازگشت تدریجی به سمت شیوه‌های ابتدایی ترزندگی منتهی و منجر می‌گردد.♦ از دیدگاه ابن خلدون، بهترین دولت، دولتی است کوچک که کمترین فشار مالیاتی را بر اتباع خود تحمیل می‌کند و با استقرار قانون و نظم زمینه مساعدی را برای فعالیت کارآفرینان و کارگزاران بخش غیردولتی مهیا می‌سازد.

* Ibn Khaldun, "the Muqaddimah": An Introduction to History, trans. from Arabic by Franz Rosenthal, three volumes, Bollingen Series, No. 43, (New York: Pantheon, 1958). See Volume II, page 281.

** Arthur B. Laffer, "The Laffer Curve: Past, Present, and Future," Heritage Foundation Background Paper #1765 (June 2004).

♦ Muhsin Mahdi, *Ibn Khaldun's Philosophy of History* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1971), pp 219-220.

* Jean David c. Boulakia, *Ibn Khaldun: A fourteenth-Century Economist*, Journal of Political Economy, Volume 79, No. 5, Sept. – Oct. 1971, p. 1106.

سیاست های عبور از رکود تورمی

و

ایجاد فضای مناسب سرمایه گذاری

ایران به منزله یکی از کشورهای تولید کننده و صادر کننده کالاهای نخستین با ساختار اقتصادی تک محصولی، غیرمتنوع و انعطاف ناپذیر نوعاً در مقابل تکانه های خارجی قابلیت مواجهه و تطبیق کمتری دارد، به خصوص که عواملی نظیر تحریم های یک جانبه و چند جانبه و محدودیت های ایجاد شده در مناسبات اقتصادی با مهمترین شرکای تجاری ایران و همچنین پیگیری برخی از سیاست های ناهماهنگ و مغایر با منطق اقتصادی، نظام تدبیر شایسته و تخصیص بهینه منابع و... دردوره ای نسبتاً طولانی نیز بر آن افزوده شده و مجموعه این شرایط میزان آسیب پذیری اقتصاد کشور را در وضعیت کنونی بسیار تشدید کرده است.

الزامات راه اندازی چرخه رشد اقتصادی

بی تردید جریان تولید و تجارت ایران صرف نظر از موانع ساختاری-سیاستی و فضای عمومی نامساعد و نامطمئن برای سرمایه گذاری و کسب و کار در سالیان گذشته، اکنون در افق کوتاه مدت و میان مدت نیز با مجموعه ای از چالش ها و تنگناهای نوپدید مواجه شده است که عامل عمده آن اعمال وضعیت تحریم (واحد احتمال تداوم آن در آینده) و وجود تنش های سیاسی در روابط بین المللی و منطقه ای است.

- تحریم های اقتصادی بر روند توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور تأثیر منفی داشته است، این امر به خصوص در صنایع با فناوری های پیچیده مصداق بارزتری دارد؛

- تحریم های اقتصادی سبب تغییر در اولویت های تخصیص منابع گردیده است و استفاده از منابع و ثروت حاصل از فروش نفت از سرمایه گذاری های بلند مدت و مولد به سمت تأمین کالاهای مصرفی سوق یافته و به نحوی هزینه مناسبات خارجی نامناسب به صورت واردات مصرفی از مبادی محدود (نظیر کشور چین و برخی کشورهای دیگر) و اتلاف منابع و سرانجام لطمه به ساختار تولید و اشتغال کشور پرداخت شده است؛

- تحریم های اقتصادی بر بخش های بانکی، مالی و صادراتی بیش از سایر بخش ها صدمه وارد کرده و موجب بسته شدن خطوط اعتباری، کاهش منابع مالی خارجی، سخت شدن معاملات، افزایش هزینه

مبادلات وازدست رفتن فرصت ها و بازارهای مهم صادراتی و در نتیجه تشدید شرایط رکودی بیشتر شده است؛

- در سطح اقتصاد خرد، تحریم های اقتصادی به دلیل افزایش هزینه ها، طولانی شدن چرخه مالی و عنصر عدم اطمینان بر عملکرد بنگاه های اقتصادی چه دولتی و چه خصوصی تأثیر بسیار منفی گذاشته و اجرای پروژه های سرمایه گذاری بزرگ و کوچک را متوقف و یا بهره برداری از آنها را ابرنموده است؛
- تحریم های اقتصادی و تبعات منفی آن بر فعالیت ها از طریق کاهش سرمایه گذاری به نحوی غیر مستقیم به افزایش میزان بیکاری و بدتر شدن شرایط امنیت اقتصادی منجر شده و موجبات بروز آسیب ها و تنش های اجتماعی را فراهم آورده است؛

- در شرایط رکود تورمی کنونی اقتصاد ایران، اعمال تحریم ها و ادامه آن در آینده شرایط توقف بیشتر فعالیت ها را فراهم آورده و به ویژه بخش های صنعتی و صادراتی کشور را زیر فشار افزونتری قرار خواهد داد.

افزون بر این، نوعی تصمیم گیری های در مسیر معکوس و نامتجانس با فضای کنونی کسب و کار در اقتصاد جهانی و همچنین ناهماهنگی بابرنامه های پنج ساله توسعه ملی، سبب شده است که اینک محیط نامناسبی برای کنشگران اقتصادی و به ویژه تولیدکنندگان، کارآفرینان و صادرکنندگان ایجاد شود. شواهد عملکرد اقتصادی کشور مبین بروز علائم رکودی در بخش صنعت و صادرات صنعتی و تشدید مشکلات مالی و تنگناهای ایجاد، بهره برداری و اداره امور واحدها و سخت تر شدن فعالیت برای تولیدکنندگان، کارآفرینان و صادرکنندگان است.

موارد بر شمرده زیر از شمار مهمترین مشکلات و ابتلائات کنونی بخش های تولید و تجارت کشور است:

- سخت شدن جریان واردات کالا از خارج و محدود شدن مبادی آن به کشورهای محدود و معین و اغلب به گونه غیر مستقیم و از طریق واسطه ها
- تنگناهای مرتبط با مبادلات بانکی و انتقال ارز به ایران و جایگزین شدن مکانیزم های نامتعارف نقل و انتقالات ارزی با تأثیر گذاری بر افزایش هزینه ها به میزان سه تا پنج برابر هزینه های متعارف؛
- طولانی شدن زمان و افزایش هزینه حمل کالا و بیمه برای بسیاری مقاصد صادراتی، تأخیر در تحویل محموله ها و در نتیجه دشوار شدن پذیرش و انعقاد قراردادهای جدید برای توسعه فعالیت های تولیدی و صادراتی؛

○ شرایط نوسانی بی ثبات در بازار گروهی از کالاها و در نتیجه شکل گیری محدودیت های جدید برای صدور کالاهای ایرانی هم به لحاظ رقابت پذیری و هم به واسطه غلبه رویکرد صبر و انتظار بر رفتار وارد کنندگان خارجی (کالاهای صادراتی با پایه نفتی از مصادیق بین و آشکار این وضعیت است)؛

○ کمبود نقدینگی و تأثیر گذاری آن بر ذخیره گیری ناکافی مواد اولیه و موجودی انبار و لطمه به فعالیت های تولیدی - صادراتی و عاطل ماندن ظرفیت های تولیدی؛

○ طولانی شدن دوره گردش کالا و مشکلات مدیریت مؤثر و مناسب سرمایه در گردش ناشی از انجام معاملات به صورت اعتباری و فروش مدت دار؛

○ تبعیض در زمینه تسهیلات کوتاه مدت و بلند مدت و وام سرمایه در گردش به زیان تولید کنندگان و صادر کنندگان

○ ایجاد شرایط نامساعد در مورد زمان استراحت و باز پرداخت وام ها بدون ملاحظه هماهنگی با چرخه های طبیعی تولید و صادرات؛

○ افزایش مشکلات ناشی از سیاست های انقباضی پولی از یک سو و همراه شدن آن با فشار هزینه های مربوط به بیمه های اجتماعی، مالیات، سوخت، آب و برق و... از سوی دیگر در شرایط ضعف بنیه مالی بنگاه ها، افزایش ریسک و سرانجام عوارض منفی اجرای طرح هدفمند کردن یارانه ها در زمانی نامناسب از دیدگاه تولید و صادرات.

تردید نیست که تداوم این وضعیت، همراه با تداوم احتمالی شرایط تحریم در آینده می تواند جامعه ایران را به مرحله ای از رکود، تنش های اجتماعی و عقب ماندگی بکشاند که خروج از آن به سال ها وقت، صرف انرژی و منابع گزاف محتاج و موقوف خواهد بود که در این فرآیند به گونه ای گریز ناپذیر فرصت های گرانبایی از دست رفته و فوت خواهد شد.

سرپانگاه داشتن تولیدات صنعتی و حفظ مناسب ترین وضع امکان پذیر برای صادرات محصولات این صنایع باید به مثابه مهمترین هدف مدیریت اقتصادی کشور در شرایط کنونی تلقی شود. تحقق این هدف به طور مستقیم به تثبیت سطح اشتغال، ممانعت از کاهش غیر عادی درآمد ملی و تأمین بخشی از درآمدهای ارزی رو به کاهش تراز بازرگانی خارجی مدد می رساند. تردید نیست که بخش عمده ای از صنایع و به ویژه بنگاه های بزرگ کشور و جریان تولید و صادرات آنها در حوزه مسئولیت و تصدی گری های دولتی قرار دارد که حفاظت از این واحدها به طور طبیعی بر عهده دولت است، از همین روی دولت در همه شرایط و از جمله شرایط نامناسب فعلی ابزارهای مالی، اعتباری، ارزی،

مدیریتی لازم را برای جبران زیان و یا هرنوع حمایت لازم برای این دسته از فعالیت ها در اختیار داشته و بکار می گیرد، لیکن واحدهای بخش خصوصی که اغلب در اندازه های کوچکتر سازمان یافته اند و به لحاظ اشتغال و اشتغال زایی و انعطاف پذیری کارکردی و انطباق با وضعیت های متفاوت (از جمله در زمینه صادرات) از امتیاز و موقعیت ویژه ای نیز برخوردارند، در مواجهه و مقابله با شرایط رکود تورمی کنونی، از حفاظت های یادشده دولتی محروم بوده و ادامه حیات و فعالیت آنها در محاق توقف قرار می گیرد.

پیشنهاد می شود که دولت بنا به مسئولیت های قانونی خود و در آستانه تهیه برنامه ششم بر مبنای مطالعه و ارزیابی واقع بینانه شرایط اقتصادی و الزامات عبور از مرحله رکود تورمی کنونی، با سازماندهی مناسب و با مشارکت نهادهای عمومی - خصوصی، افزون بر برنامه کوتاه مدت ناظر به «سیاست های اقتصادی دولت برای خروج غیر تورمی از رکود»^۱ نسبت به تهیه یک بسته سیاستی حمایتی جامع، سازگار و هدفمند، از جمله متضمن چارچوبی برای پشتیبانی، حفاظت و تحرک بخشیدن به فعالیت های تولیدی - صادراتی کشور اقدام و زمینه های اجرای مؤثر آن را فراهم آورد. تدارک هرگونه بسته حمایتی ناگزیر باید با گروه بندی مناسب و متناسب با درجه آسیب پذیری شاخه های گوناگون تولید و صادرات صنعتی کشور سامان یابد.

با این توصیف، لازم است وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری نهادهای بخش خصوصی از جمله اتاق های بازرگانی و تشکل های صادراتی و ... با انجام یک بررسی جامع اما سریع نسبت به شناسایی تنگناهای اصلی تولید و صادرات و حوزه های آسیب پذیر صنعتی کشور (با تأکید بر بنگاه های بخش خصوصی) اقدام و از طریق گروه بندی صنایع و فعالیت ها (بخشی و بنگاهی) و برپایه اولویت گذاری نیازها و الزامات تداوم تولید و صادرات آنها، نوع و اندازه کمک ها و سیاست های جبرانی را برای هر گروه عمده مشخص و در تنظیم چارچوب بسته های پشتیبانی از فعالیت های صنعتی - صادراتی منظور نمایند.

^۱ در تکمله این قسمت از گزارش گزیده ای از بخش های مهم برنامه های دولت برای خروج غیر تورمی از رکود طی سال های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ که در گزارش ستاد هماهنگی امور اقتصادی دولت (گزارش تقدیمی به دولت - تیرماه ۱۳۹۳) به نحو تفصیل تبیین شده است، استنساخ و منعکس گردیده است

تذکار این نکته ضروری است که یک دسته از صنایع، به عمده بخش چشمگیری از نیاز تولیدی خود را از طریق اتکای به مواد اولیه و واسطه ای داخلی تأمین می کنند، نسبت به تقاضای بازار داخلی حساسیت بیشتری دارند و در این زمینه کاملاً رقابت پذیرند. نیاز این بخش از واحدها احتمالاً تأمین اعتبار لازم برای سرمایه در گردش و تثبیت وضعیت مواد و ذخیره گردانی انبارها است. گروه دیگری از صنایع در همین مقوله، نیاز به واردات از خارج دارند که علاوه بر تأمین منابع اعتباری ریالی (مشابه گروه نخست) ضروری است نسبت به رفع احتیاجات ارزی آنها نیز توجه ویژه مبذول گردد. برای گروهی از صنایع، تنگنای مالی ناشی از قیمت های نامتعادل و نامتناسب آب، برق، گاز، سوخت و... یا برخورد با بعضی از دستگاه های اجرایی مسئله ساز است. دولت در بسته پیشنهادی خود می تواند نسبت به رفع اینگونه مشکلات اقدام کند. همچنین صنایع دیگری هستند که در زمینه دریافت کمک های لازم برای انجام صادرات، به همکاری ریزنان و وابسته های بازرگانی در سفارتخانه های کشورهای مقصد و پشتیبانی های مالی و اداری نیازمند هستند. از دیدگاه بخشی نیز می توان گروه بندی صنایع تولیدی - صادراتی را بر حسب نوع فعالیت شان تفکیک و با توجه به نیازهای هر گروه و هدف پایداری تولید و کمک به صادرات محصولات آنها، اقدامات حمایتی لازم را سازمان داد. در همین زمینه به خصوص صنایع با پایه نفتی، پتروشیمیایی، صنایع فولاد، فروآلیاژ، مس، آلومینوم، روی و... در شمار صنایعی هستند که ارقام عمده صادراتی کشور به آن وابسته است. اینگونه صنایع در هر مورد باید از طریق اعمال تعرفه وارداتی مناسب بر محصولات مشابه خارجی و همچنین با برقراری روش های مستقیم (پرداخت یارانه، جایزه صادراتی، تخفیف های مالیاتی و...) با تأکید بسیار مورد حمایت قرار گیرند.^۲ توقف این صنایع عملاً بخش بزرگی از ظرفیت صنایع پائین دستی آنها را نیز عاطل یا متوقف می سازد.

تردیدی نیست که اصلاح وضع موجود و اعاده شرایط طبیعی در مسیر رشد و گسترش تولید و صادرات صنعتی نیازمند پیگیری مجموعه هماهنگی از سیاست ها و اقدامات مشخص، در چارچوبی استوار بر مبانی علمی و نظری است که برخی از آنها سرشتی میان مدت و پاره ای از آنها ماهیتی کوتاه مدت و موضعی داشته و به عمده معطوف به هدف سرپانگداشتن بنگاه های صنعتی، عبور از وضعیت

^۲ در شرایط اضطراری کنونی شاید لازم باشد، تعرفه های وارداتی با بررسی گروه بندی صنایع و ملاحظه میزان آسیب پذیری آنها در مقابل واردات کالاهای مشابه خارجی بین ۵ تا ۱۰ درصد افزایش یابد و در این زمینه به صنایعی که تولید آنها به نهاده های داخلی متکی است اولویت داده شود. بدیهی است این گونه اقدامات را تنها باید به منزله راهکاری مقطعی و اضطراری برای عبور از مرحله رکود تورمی کنونی و کاهش صدمات آن بر بخش صنعت قلمداد کرد.

نامساعد کنونی و سرانجام راه اندازی چرخه رشد است. مهمترین این اقدامات در افق کوتاه مدت عبارتند از:

- تغییر ترکیب اعتبارات بانک ها و تخصیص بخش بیشتری از منابع آنها به فعالیت ها و سرمایه گذاری های تولیدی - صنعتی و تأمین نقدینگی و سرمایه در گردش کارخانه ها و واحدهای تولیدی - صنعتی با هدف افزایش تولید و صادرات کالاهای صنعتی و همچنین ایجاد تسهیلات در جهت همکاری سیستم بانکی با تولید کنندگان در زمینه گشایش اعتبارات اسنادی، تعدیل شرایط وثیقه سپاری و کاهش هزینه های بانکی مدنظر قرار گیرد.
- شرایط استرداد حقوق و عوارض گمرکی واردات و کالاهای واسطه ای که در تولیدات صادراتی به کار می رود تسهیل گردد و بخشودگی های مالیاتی در مورد صنایعی که در صدبیشتری از تولیدات خود را به خارج صادر می کنند افزایش یابد.
- اعطای تسهیلات ارزی و ریالی به صادر کنندگان کالاهای صنعتی و همچنین اعطای اعتبارات صادراتی به خریداران خارجی در جهت انجام صدور کالاهای صنعتی کشور به خارج از طریق تقویت بانک های تخصصی صادرات و واردات و نهادهای مشابه به گونه ای مؤثر گسترش یابد.
- انتخاب رژیم ارزی مناسب معطوف به حفظ تعادل های اقتصادی و پیشبرد جریان توسعه بخش صنعت با هدف افزایش تولید و صادرات محصولات صنعتی و متنوع سازی ساختار اقتصاد ملی با تکیه بر حرکت تدریجی به سمت نظام ارزی انعطاف پذیر و شناور سازی نرخ ارز و شکل گیری نرخ ارزش حقیقی با ثبات و رقابتی و همزمان انتخاب لنگراسمی مناسب برای مهار تورم (هدف گذاری تورم و یا هدف گذاری متغیرهای عمده پولی) در دستور کار سیاست گذاری اقتصادی کشور قرار گیرد.
- قانون کار در جهت ایجاد انعطاف پذیری در بازار کار، تحرک نیروی کار، اطمینان کارآفرینان و افزایش کارآیی در واحدهای تولیدی (ضمن حفظ حقوق نیروی کار) اصلاح گردد. همچنین نرخ بیمه تأمین اجتماعی سهم کارفرما که اکنون از شمار بالاترین نرخ های جهان است در حد امکان تعدیل و مورد بازبینی قرار گیرد.
- از تحمیل هرگونه مالیات، عوارض و هزینه های اضافی (نظیر حق انشعاب برق) پرهیز گردد و در همین حال هزینه های خدمات عمومی (تعرفه های آب و برق و گاز) واحدهای صنعتی در راستای تشویق تولید مورد تعدیل و بازبینی قرار گیرد.

شایان ذکر است که بسته اقدامات حمایتی - جبرانی کوتاه مدت نیز ضرورتاً و تاحد امکان باید با اصول پایه ای سیاست های اصلاحی میان مدت سازگار باشد. مهمترین این خط مشی ها عبارتند از:

- قیمت عوامل تولید و سایر نهاده ها از جمله ارز، باید به گونه ای تعیین شود که منعکس کننده ارزش واقعی آنها باشد و این مطلب شرط لازم برای به کارگیری و استفاده بهینه از عوامل و نهاده های تولید و رسیدن به حداکثر بازدهی اقتصادی است.
- پائین نگهداشتن مصنوعی نرخ بهره یا بازده بانکی و نرخ ارز و بالا نگهداشتن مصنوعی نرخ های دستمزد در اقتصادی وابسته به واردات، که با مازاد نیروی کار و مشکل بیکاری رو به رو است، به جریان تجهیز مؤثر و تخصیص مطلوب منابع خدشه وارد می سازد. مجموعه این نرخ ها باید واقع بینانه تعیین شود.
- نظام بانکی - بیمه ای کشور باید در راستای ارائه خدمات با کیفیت به ترو هزینه کمتر به بخش صنعت کشور و ایجاد رقابت سالم با ادامه خصوصی کردن بانک ها و شرکت های بیمه بازاریابی و متحول گردد.
- توسعه نهادها، ابزارها و بازارهای مالی در جهت تجهیز و تخصیص مطلوب منابع با تکیه بر تقویت بازار سرمایه، به ویژه بورس اوراق بهادار به منزله بازار ثانویه و همچنین ایجاد توسعه بازارهای اولیه و مؤسسات تأمین منابع مالی و سرمایه گذاری مورد توجه ویژه قرار گیرد؛
- ساختار انگیزشی در زمینه جایگزینی واردات و توسعه صادرات باید به نحوی تنظیم شود که تبعیضی به نفع یک استراتژی و علیه دیگری به وجود نیاید. معنای این مطلب تعیین واقع گرایانه نرخ ارز، کاستن و به حداقل رساندن محدودیت های مقداری، برقراری تعرفه های مناسب وارداتی، برداشتن محدودیت های تحمیلی بر صادرات و همچنین حذف مالیات بر صادرات صنعتی است، که همگی از عناصر مهم یک ساختار انگیزشی مطلوب برای رشد تولید و صادرات محصولات صنعتی است.
- مقررات صادرات و واردات و سایر قوانین تجاری کشور با جهتگیری راه اندازی چرخه رشد اقتصادی و به ویژه رشد تولید در واحدهای صنعتی و همچنین گسترش صادرات کالاهای صنعتی با تکیه بر رفع موانع غیر تعرفه ای، تنظیم مجدد تعرفه ها برای عبور از مرحله رکود تورمی اقتصاد ایران و سرانجام حرکت تدریجی به سمت اسقرار قواعد تجاری سازگار با قواعد و مقررات بین المللی تدوین گردد.

- کاهش هزینه ها، ارتقاء فناوری و بهبود کیفیت محصول واحدهای صنعتی مستلزم ایجاد و گسترش فضای رقابتی است. از همین رو همه مقررات و قوانینی که باعث کاهش رقابت و مانع جابجایی و تحرک سرمایه و نیروی کار شود باید تدریجاً کاهش و سپس حذف شوند، تا بدین ترتیب زمینه های تحرک عوامل تولید و توسعه تکنولوژی و جلوگیری از سوء استفاده از قدرت انحصار و انباشت هزینه های اجتماعی غیر ضروری و بالاخره ممانعت از گسترش خسارت های زیست محیطی به وجود آید.
- نقش بخش عمومی باید به تأمین و فراهم سازی زیربناهای فیزیکی و انسانی و از جمله اطلاع رسانی های مالی و اقتصادی - که تصمیم گیری های تجاری و صنعتی را تسهیل می کند - محدود شود. از همین رو فعالیت های تولیدی، توزیعی، ساختمانی و تجاری بخش عمومی که می تواند با هزینه های اجتماعی کمتری با سرمایه خصوصی انجام پذیرد باید به بخش خصوصی واگذار شود و منابع بخش دولتی که بدین ترتیب آزاد خواهد شد در فعالیت های زیربناسازی، خدمات اجتماعی، توسعه نیروی انسانی و برنامه ریزی، ساماندهی، تنظیم و توسعه بازارها و ... متمرکز گردد.
- شکستن انحصارات تولیدی - تجاری بخش دولتی و نهادهای شبه دولتی و همچنین ایجاد شرایط مساوی رقابتی برای بخش های عمومی و خصوصی از دیدگاه دسترسی به منابع مالی و اعتباری، ارزی، فیزیکی و نیروی متخصص، به منزله شرط لازم برای بوجود آوردن فضای رقابت در کشور و تقویت گرایش های سرمایه گذاری مولد به ویژه در بخش صنعت، اقدامی مهم و اساسی به شمار می رود.
- شرکت های دولتی و بنگاه های بخش عمومی غالباً غیر کارآمد و به طور خالص از نظر مالی و اقتصادی زیانده اند. این نوع بنگاه ها سرانجام باید خصوصی شوند و برخی از آنها که باری به دوش اقتصاد ملی هستند تعطیل گردند. اصلاح روندها و ادامه فرآیند خصوصی سازی با اولویت گذاری های مناسب (بر اساس اعمال تجدیدنظرهای لازم در قانون اجرایی سیاست های اصل ۴۴ با رویکرد رفع موانع و تنگناهای کنونی قانون و انطباق آن با اصول سیاست های ابلاغی) از الزامات تحقق این مطلب است.
- شرکت های دولتی و بنگاه های عمومی باید تابع همان قواعد و مقررات و فضای رقابتی حاکم بر بخش خصوصی باشند. این بنگاه ها باید به گونه ای تجاری و با ضوابط عملکرد مشخص فعالیت کنند و عملیات مالی آنها با شفافیت و حسابرسی توأم گردد.

- بنگاه های صنعتی کوچک و متوسط با توجه به ویژگی هایشان - سرمایه بری کمتر، استفاده بیشتر از نهاده های داخلی، تمایل بیشترشان به پس انداز و سرمایه گذاری، مهارت طلبی کمتر و همچنین قابلیت مشارکت مؤثر و کارآمدشان در پیمان ها و پیمانکاری های فرعی - باید تقویت شوند و دسترسی آنها به منابع مالی، ارز، تکنولوژی مناسب و خدمات افزایش یابد. دولت نباید از طریق حمایت غیر منطقی از بنگاه های بزرگ به رشد مالی و سازمانی بنگاه های کوچک و متوسط آسیب برساند. موفقیت بنگاه های بزرگ در جوار عملکرد مناسب بنگاه های کوچک و متوسط، زمینه ساز رشد و توسعه صنعتی کشور است.
- خدمات مرتبط با صنعت و رشد آن از ابزارهای توسعه صنعتی و صادرات صنعتی است. توجه و حمایت از این گونه خدمات و همزمان ایجاد محدودیت برای گسترش خدمات غیر مولد در اقتصاد کشور، از جمله وضع مالیات های خاص بر معاملات این بخش باید مورد تأکید قرار گیرد.
- حمایت های اقتصادی - مالی در بخش صنعت باید به گونه ای سازمان یابد که از یک سو مانع رقابت و بهبود کارآمدی و بهره وری تولید نشود و از سوی دیگر تولیدکنندگان و صادرکنندگان صنعتی را به طور خاص پشتیبانی کند.
- شبکه های ستادی، عملیاتی و پشتیبانی بخش صنعت در سازمان های مسئول دولتی باید به گونه ای هماهنگ در جهت رشد تولید و صادرات صنعتی و توسعه بخش خصوصی و حمایت از آن سازمان یافته و عمل کند. بازآرایی تشکیلاتی، نهادسازی و اصلاح مکانیزم های تصمیم گیری در جهت رفع پیچیدگی های قوانین و مقررات و ضوابط، حذف تداخل مسئولیت ها و کوتاه کردن مسیرهای اجرایی و نظایران از جمله اقدامات ضروری برای افزایش سرمایه گذاری از منابع داخلی و خارجی، پوشش کمبود نیازهای سرمایه ای، پیشرفت فناوری و مدیریت و سرانجام دسترسی به بازارهای بین المللی است.

ایجاد فضای مناسب سرمایه گذاری

در وضعیت کنونی از دیدگاه اقتصادی، همانند سالیان گذشته، مهمترین مسأله کشور احوال نامساعد حاکم بر امنیت سرمایه و سرمایه گذاری است. فضای سرمایه گذاری به مجموعه ای از شرایط دیدگاهی، رفتاری، نهادی و سیاستی اطلاق می شود که بر بازده و خطرات سرمایه گذاری و در نتیجه

برکم و کیف سرمایه گذاری ها اثر گذار است. این شرایط هم می تواند جنبه بالفعل و واقعی وهم جنبه منتظر و بالقوه داشته باشد.

این نکته شایان توجه است که موانع سرمایه گذاری و فعالیت بخش خصوصی در ایران دارای ماهیتی چندوجهی است و مجموعه ای از عوامل بازدارنده اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی (از جمله مالیات ها، نظام بانکی و پولی، نرخ ارز و رژیم ارزی، اعوجاج در بازارها و قیمت ها، تلون سیاستی و تغییرات پیاپی پیش بینی نشده در سیاست ها و...) و نیز موانع نهادی و قانونی (قانون کار، قوانین تجاری، سازمان و مقررات گمرکی، قوانین مرتبط با حقوق مالکیت خصوصی و...) را در بر می گیرد. رفع این موانع مستلزم تغییرات دیدگاهی، رفتاری، نهادی و سیاستی گسترده ای است که بدون شکل گیری آن و بوجود آمدن تقریری جمعی نسبت به شناخت مسائل و تنگناها و راه حل ها و برقراری نوعی وفاق بین مجموعه ارکان نظام، امکانپذیر به نظر نمی رسد. بدین ترتیب در شرایط کنونی رفع موانع سرمایه گذاری و تولید و توسعه بخش خصوصی باتکیه بر ایجاد فضای مناسب اقتصادی، تعریف، تضمین و اعمال حقوق مالکیت خصوصی، امنیت سرمایه و نهادسازی در راستای مشارکت بخش خصوصی در تصمیم سازی ها و تصمیم گیری ها، طرح مطالبات این بخش و ایجاد مراجع دادخواهی برای رفع مشکلات، تعارضات و داوری عادلانه و کم هزینه قضایی و... از مهمترین چالش های مدیریت اقتصادی کشور به شمار می رود.

با ملاحظه مجموعه شرایط حاکم بر وضعیت کنونی اقتصاد کشور و مشکلات و تنگناهای یادشده، ایجاد فضای مساعد کسب و کار و شرایط مناسب برای سرمایه گذاری و توسعه بخش خصوصی و حمایت از فعالیت های این بخش به ویژه در زمینه تولید و صادرات کالاهای صنعتی و معدنی از شمار اولویت های اصلی در زمینه سیاستگذاری های کشور محسوب می شود و این مطلب مستلزم رفع موانعی است که مهمترین موارد آن عبارتند از:

○ موانع فرهنگی و دیدگاهی متضمن پندارها و نظرات منفی نسبت به بخش خصوصی و رویکردهای عقیدتی محدودکننده در زمینه کسب سود، انباشت ثروت و پیشرفت صنعتی در قیاس با فعالیت های واسطه گرانه تجاری، تلقی کشاورزی به منزله محور توسعه در مغایرت با جریان توسعه در روندهای تاریخی، اولویت دادن به توزیع ثروت به جای ایجاد درآمد از راه تولید به منزله عامل اصلی رشد و پیش شرط ضروری برقراری عدالت اجتماعی و...

- موانع مرتبط با سیاست و روابط خارجی به ویژه با کشورهای پیشرفته صنعتی و در شرایط نوین جهانی شدن اقتصاد و بین المللی شدن تولید و تجارت
- موانع ساختاری چون وابستگی به نفت و درآمدهای نفتی، بزرگ شدن بی قواره دولت و بودجه بدون تناسب با توانمندی های درونی و ظرفیت های اجرایی دولت و مجموعه اقتصاد، گستردگی حجم و اندازه تصدیگری های بخش عمومی و نهادهای شبه دولتی و در نتیجه محدود شدن حوزه های طبیعی فعالیت های بخش خصوصی و شکل گیری شرایط رقابت نابرابر در بازارها به نفع بخش دولت و به زیان بخش خصوصی به جای همکاری و هماهنگی دولت و بازار و ...
- موانع حقوقی و قانونی در برگیرنده حوزه هایی مانند حقوق مالکیت، تعارضات در قانون اساسی، قانون کار، قانون مالیات ها، قانون تجارت، قوانین مرتبط با حمایت از سرمایه گذاری خصوصی داخلی و خارجی، وجود انبوه مقررات و بخشنامه های بعضاً متناقض و مغایر با توسعه صنعتی و رشد فعالیت های بخش خصوصی و ...
- موانع نهادی متضمن کارکردهای نا موزون نظام هایی چون بانک، بیمه، گمرک و تجارت، کارکردهای بعضاً مزاحم تأسیساتی مانند ثبت شرکت ها و مالکیت صنعتی، شهرک های صنعتی و مقررات شهرداری ها، محیط زیست و استاندارد و ...
- تنگناهای فیزیکی و کاستی های زیربنایی از جمله راه، ارتباطات، حمل و نقل، انرژی، خدمات عمومی (آب، برق، گاز و ...) و ...
- موانع مرتبط با نظام تدبیر از جمله ساختارهای سیاسی غیردموکراتیک، غیرشفاف و غیرپاسخگو، دخالت های مفرط دولت در امور اقتصادی، کاستی های فرآیند تصمیم سازی، تصمیم گیری و به ویژه نا مشخص ماندن جایگاه برنامه ریزی، رژیم های سیاستی نامناسب، بی توجهی و عدم اعتقاد به استراتژی بلندمدت توسعه صنعتی و ...

در همین حال، اصلاح روابط خارجی کشور و برقراری مناسبات بدون تنش با جهان پیشرفته صنعتی و در نتیجه ایجاد ارتباطات تکنولوژیک، تولیدی، تجاری و استراتژیک با شرکت ها و زنجیره های ارزش و شبکه های بزرگ جهانی، نخستین و مهمترین ضرورت راه اندازی چرخه رشد و توسعه اقتصادی کشور است. مجموعه انتظارات، خواسته ها و ایده های مطلوب و مورد نظر در چشم انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران که تحقق آن تنها راه برون رفت ایران از شرایط اقتصادی - اجتماعی و سیاسی امروز و آینده است در مرحله نخست و قبل از هر مقوله دیگری وابسته به حل و فصل مسائل مرتبط با ارتباطات منطقه ای و بین المللی و استقرار مناسبات بدون تنش با جهان خارج به ویژه کشورهای

پیشرفته صنعتی از یک سو و همسایگان گرداگرد مرزهای ایران از سوی دیگر است. به عبارت دیگر عملکرد های ایران در سیاست و روابط خارجی باید به گونه ای تنظیم شود که بتواند شرایط آرامش با ثباتی را از دیدگاه راه اندازی و تداوم جریان رشد پایدار اقتصادی - اجتماعی کشور فراهم آورد.

مدیریت منطقی و عقلانی در امور اقتصاد داخلی و نظام تدبیر شایسته دومین عامل مهم در عملی ساختن مجموعه خواسته ها و انتظارات یاد شده است. بدون تحقق این دو عامل اساسی هرگونه اظهار نظر در مورد آینده اقتصاد، سیاست و جامعه ایران عبث و بیهوده خواهد بود و هیچ دولتی در هیچیک از زمینه های یاد شده نخواهد توانست به گونه ای مطمئن و ثمربخش اقدام نموده و به این خواسته ها تحقق بخشد.

ایران با ملاحظه مجموعه شرایط داخلی و چالش های کنونی اقتصاد ملی و هدف های اعلام شده چشم انداز بلند مدت اکنون بر سر انتخاب تاریخی یکی از دوره تداوم وضع موجود و پیگیری خط سیر سال های گذشته از یک سو و تن دادن به آزادی اقتصادی و استقرار نظام تدبیر مناسب و متناسب با آن از سوی دیگر قرار گرفته است.

آزمودن تجربه آزادی اقتصادی، در قیاس با انتخاب راهبردهای مداخله گرانه دولتی و نتایج و دستاوردهای ملموس مادی هریک از آنها در حوزه تولید و تجارت به ویژه طی سه دهه اخیر به گونه ای صریح و آشکار حاکی از توفیق سیاست های نخستین گزینه و نامرادی تاریخی انتخاب راهبرد مدیریت اقتصادی آمرانه، مالکیت های دولتی و اعمال قدرت حکومت در عرصه تصدی گری و تخصیص منابع است. آزادی اقتصادی حداقل در دوران ماهرگزیه معنای « هرج و مرج و بی قاعدگی » در شکل نیروهای اقتصادی، نهادسازی ها و مناسبات و روابط تولیدی - اجتماعی نیست. استفاده از قدرت دولت برای تأمین امنیت در همه حوزه ها، حرکت در مسیرهای درست، نیل به ثبات و رشد اقتصادی، محدود کردن نابرابری های اجتماعی و سرانجام دستیابی به جامعه ای مرفه و کم تنش همواره شرط نخستین تداوم آزادی و پویایی اقتصاد بازار به شمار آمده است. منبع اصلی دستاورد آزادی اقتصادی همانا گریز از انحصارهای غیرطبیعی و پرهیز از دخالت های مستمر و بی حاصل - و اغلب کند کننده جریان رشد و توسعه اقتصادی - از سوی نهادهای مالی و اقتصادی دولتی بوده است. برخورداری صاحبان ابتکارات و اندیشه های سازنده در پهنه های تولید و تجارت از ساختارهای انگیزشی مناسب و از شرایط رقابت آزاد و فضایی که موانع کار و فعالیت را به حداقل ممکن رساندنه تنها راه را برای گسترش کارآفرینی و سرمایه گذاری مولد، همواردی در میدان بازار جهانی و ایجاد ارزش می گشاید که جامعه را به تکاپو برای پیشرفت و بالندگی اجتماعی و فرهنگی رهنمون می شود.

آزادسازی اقتصادی با نهادسازی های مناسب (ازجمله ازطریق کاستن ازدخالت های مستقیم دولت درامور اقتصادی، بکارگیری مکانیزم بازار، آزادی قیمت ها، حذف موانع تعرفه ای و غیرتعرفه ای و...)، در راستای رفع تنگناها و روانتر کردن فرآیندهای تولید و تجارت، تشویق سرمایه گذاری و ارتقای فناوری، بهره گیری از همه امکانات، استعداد ها، ظرفیت ها و توانایی های ملی برای جاگیری در پهنه بازار و ورود در رقابت بین المللی و پیوند متقارن و دوسویه با زنجیره های ارزش جهانی، راهگشای بسیاری از مشکلات و تنگناها از جمله مسأله اشتغال و کاهش چشمگیری بیکاری، مبارزه با تورم داخلی، گریز از عوارض اتکای به اقتصاد تک محصولی، سوق دادن تجارت خارجی به مسیر توسعه صنعتی و گسترش صادرات با ارزش افزوده بالا و سرانجام دگرگونی در شیوه زندگی و مناسبات و روابط اجتماعی جامعه عقب مانده و نيز دستیابی به جایگاه مناسب، بالنده و روبه رشد در سطوح منطقه ای و جهانی و یگانه شرط حرکت زیست‌مندان در دنیای معاصر است.

هنگامی که هدف دولت ها دستیابی به رشد و توسعه، حفظ اشتغال نسبتاً کامل و پویایی تولید و تجارت برای پوشش بازارهای داخلی و نفوذ گسترده و عمیق در بازارهای جهانی باشد، انتخاب بهترین گزینه، آزادی اقتصادی و باز کردن راه برای مردم و صاحبان سرمایه و اندیشه برای مشارکت در فعالیت های اقتصادی و گسترش علوم و خلق تکنولوژی های نوین است. هم اینک کشورهای پیشرفته و در حال توسعه صنعتی با الگوهای متفاوت از دیدگاه تنظیم روابط میان دولت و مردم، سهم و نقش مؤسسات عمومی و صنایع و بنگاه های خصوصی و همچنین شیوه های مختلف تخصیص منابع و توزیع منافع حاصل از فعالیت ها بین افراد، طبقات و گروه های اجتماعی و بخش های اقتصادی ذی نفع، اشکال گوناگونی از جوامع باز، دولت های رفاه، جوامع نیمه باز- نیمه بسته را با دستاوردهای متفاوت، اما در مجموع موفق، به نمایش گذاشته اند. موفقیت نسبی این گروه از کشورها در قیاس با دیگر اشکال اداره امور اقتصادی از جمله در جوامع بسته با کارکردهای غیر کارآمد دولتی، راه و رسم کشورهای مردود و سرگردان را در عرصه اقتصاد جهانی به وضوح ترسیم می کند.

بهره گیری از تجربه های موفق اقتصادهای نوظهور صنعتی به خصوص در سه چهاردهه اخیر از جمله در زمینه کاربرد سیاست ها و خط مشی های مبتنی بر ایجاد ساختارهای درونی رقابت آمیز، به کارگیری استراتژی صادرات کالاهای صنعتی در چارچوب اقتصاد آزاد، کاهش کنترل های مرکزی و استفاده از عملکرد طبیعی بازار به موازات دوری گزیدن از مالکیت و مدیریت دولتی و انحصارات دولتی و شبه دولتی و همچنین پرهیز از اعمال نظرها و اعطای مجوزهای گوناگون دولتی، کنترل و نظارت دائمی بر قیمت ها و قیمت گذاری کالاهای خصوصی و وضع عوارض و مالیات های متعدد بر فعالیت های

مولد و... می تواند به جریان آزادی اقتصادی در ایران به منزله گزینه مناسب برای برون رفت از شرایط بحرانی، مواجهه با حوزه های چالشی و غلبه بر تنگنا های ساختاری و مشکلات کنونی و آینده یاری رساند.

باید توجه داشت که همواره نوعی توازن نسبی و پیوند منطقی مابین آزادی اقتصادی و کیفیت حکمرانی و نظام تدبیر با درجات مختلف برقرار است. تناسب و تعادل دستاوردهای مادی و عنصر معنوی در عملکردهای متقابل این دو، عامل مهمی در جهت استمرار جریان پیشرفت محسوب می شود. قدر مسلم آن است که شیوه های غیردموکراتیک اداره امور و بدون مشارکت و نظارت مردم با آزادی اقتصادی هم در سپهر فلسفه و اندیشه و هم در میدان عمل قرابت و همخوانی ندارد، و بالعکس.

چنین به نظر می رسد که در کشور نفتخیزی چون ایران، تازمانی که از بندهای تله نفتی رها نشده است (باملاحظه تأثیرگذاری رانت های نفتی بر شکل دادن به نیروهای اجتماعی و گروه های ذی نفع و ذی نفوذ که منافع آنها در واسطه گری و جلوگیری از تکوین و تکامل تحولات مثبت و مناسب توسعه اقتصادی - اجتماعی است)، ظاهراً برقراری ایده آزادی اقتصادی و بهبود شیوه های تدبیر متناسب با آن به گونه ای که به رشد پایدار، گسترش و تعمیق جریان صنعتی شدن، جهش صادرات غیرنفتی با تأکید بر کالاهای ساخته شده با ارزش افزوده بالا در راستای بهروزی همه جانبه تمام افراد و اقشار اجتماعی و سرانجام ایجاد جامعه ای مدرن و پیشرفته منجر گردد، آرزویی دست نیافتنی خواهد بود.

در همین حال دستیابی به اقتصادی پویا و توانمند به گونه ای که پاسخگوی الزامات ناشی از تأمین نیازهای زیستی جمعیت یعنی ایجاد مشاغل و درآمدهای جدید برای نسل جوان جویای کار، افزایش تولید و عرضه کالاها و خدمات برای بازارهای داخلی و خارجی و سرانجام زدودن فقر مادی، افزایش رفاه، توسعه اجتماعی و استقرار عدالت در جامعه باشد، مستلزم گسترش و تعمیق جریان صنعتی شدن یا به عبارت ساده تر رشد اقتصادی، دگرگونی ساختاری و تحول تکنولوژیک در مبانی تولیدات ملی است.

اتخاذ استراتژی مبتنی بر تولید انبوه کالاهای صنعتی برای پوشش بازار داخلی و افزایش مستمر و چشمگیر سهم آن در کالاهای غیر نفتی و در مجموع صادرات کشور باید به یک هدف و شعار پی گیرانه ملی تبدیل گردد. سخن اول و آخر آن که توسعه صنعتی و گسترش صادرات کالاهای صنعتی تنها راه حل بنیادی مسائل و مشکلات اقتصادی - اجتماعی کشور است.

در پارادایم نوین توسعه، نظام اقتصادی سالم و کارآمد بر مشارکت بازار و دولت و فعالیت گسترده بخش خصوصی و ایجاد فضای مناسب کسب و کار برای رشد آن تکیه دارد که الزامات آن را در وضعیت خاص ایران می توان چنین برشمرد:

- احترام به حقوق مالکیت و تضمین، تثبیت و اعمال قانونی آن
- به رسمیت شناختن انگیزه کسب سود به منزله عامل و نیروی محرکه فعالیت های بخش خصوصی
- کاستن از هزینه معاملات از طریق نهادسازیها و قوانین تسهیل کننده جریان سرمایه و سرمایه گذاری
- استقرار مدیریت علمی در نهادهای مرتبط با فعالیت های تولیدی - تجاری و به ویژه در مراکز تصمیم سازی و تصمیم گیری در بخش دولتی
- ایجاد فضای رقابتی در بازارهای کار، سرمایه و کالاها و خدمات بجای شرایط انحصار مخصوصاً در فعالیت های اقتصادی دولت و نهادهای شبه دولتی و پرهیز از قیمت گذاری کالاهای خصوصی
- محدود کردن نقش دولت به زمینه سازی برای اعمال موثر وظایف حاکمیتی، نوسازی و تکمیل زیربنای فیزیکی، آموزش و توسعه نیروی انسانی، بهداشت و درمان و تقویت و گسترش شبکه تأمین اجتماعی، فضا سازی و نهاد سازی ضروری برای تنظیم و اعمال سیاست های اقتصادی هماهنگ با مراحل پلکانی رشد و توسعه
- استقرار مکانیزم های عقیم کردن آثار تحولات بازار و درآمد نفت در اقتصاد ملی در جهت ثبات سازی
- پیگیری و تعهد به اجرای برنامه ها و مصوبات توسعه ای در چارچوب حرکت در مسیر برنامه استراتژیک بلند مدت
- جامع نگری و اجتناب از برخورد های موضعی و مقطعی با مسایل و مشکلات اقتصادی - اجتماعی
- پیگیری قاطعانه امور مرتبط با اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی با تکیه بر توسعه بخش خصوصی به منزله مرحله مقدم بر فرآیند خصوصی سازی

افزون براین، همان گونه که مذکور افتاد، طرح مطالبات بخش خصوصی و ایجاد مراجع دادخواهی برای رفع مشکلات، تعارضات و داوری عادلانه و کم هزینه قضایی و... از شمار سازه های مهم شکل گیری فضای مناسب سرمایه گذاری است.

اقدام قوه قضائیه و صدور «دستورالعمل حمایت قضایی از سرمایه گذاری»^۳ متضمن تدابیر و راهکارهای اجرایی برای حسن اجرای قوانین، طرح مطالبات و دعاوی، رفع پاره ای از مشکلات و تسهیل جریان سرمایه گذاری و فعالیت بخش خصوصی است که از جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اتخاذ تدابیر لازم به منظور رسیدگی فوری به دعاوی مربوط به سرمایه گذاران در دادرسی و محاکم عمومی و انقلاب
- تعامل نظام مند و مستمر با فعالان بخش خصوصی در جهت اطلاع از مسائل و مشکلات حقوقی و قضایی سرمایه گذاری
- ساماندهی هیأت های مشاوره، کارشناسی و داوری متشکل از اعضای اطاق بازرگانی و صنایع و معادن در جهت رفع اختلافات سرمایه گذاران
- ارائه پیشنهاد و طرح مسائل کلان و ملی در حوزه حقوق اقتصادی نظیر شورای پول و اعتبار، بورس اوراق بهادار...
- تعامل نظام مند با اتاق های بازرگانی و صنایع و معادن و دیگر نهادهای قانونی مرتبط

در همین حال در این دستورالعمل تشکیلات جدیدی نیز با عنوان دفتر حمایت قضایی از سرمایه گذاری در مجموعه معاونت اقتصادی دادستانی کل کشور پیش بینی شده است که با شروع فعالیت آن امکانات تازه ای برای طرح مطالبات و حل و فصل پاره ای از دعاوی و مسائل کارگزاران بخش خصوصی فراهم شده است.^۴ در جهت تقویت این حرکت و تکمیل وظایف بر شمرده در دستورالعمل و در راستای طرح مطالبات و رفع تعارضات فی مابین بخش خصوصی و دولت، پیشنهاد ایجاد واحدهای مشورتی و رسیدگی به مشکلات، داوری و حل اختلاف در دستگاه های اجرایی نیز باید در مجموعه وظایف دفتر حمایت قضایی از سرمایه گذاری گنجانده شود.

^۳ این دستورالعمل در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ از سوی رئیس قوه قضائیه صادر شده و در روزنامه رسمی (شماره ۱۸۳۲۲) به چاپ رسیده است.

^۴ تبصره ذیل ماده ۵ دستورالعمل.

دروضعیت کنونی مطالبات و دعاوی و شکایات در مرحله اول می تواند مستقیماً در سلسله مراتب اداری در سازمان ها و دستگاه های اجرایی زیربط مطرح گردد و در صورت عدم پاسخگویی مناسب به آن در مرحله بعد در واحدهای متصل به سازمان بازرسی کل کشور مستقر در نهادهای یادشده پیگیری شود. در همین حال در انطباق با قانون اساسی^۹ رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی (اعم از وزارتخانه ها و سازمانها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها) و همچنین تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آنها و نیز رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه های اداری، هیأت های بازرسی و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگرو کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها، کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن (منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها) در حوزه صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری شناخته شده است (ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری).

باید توجه داشت که صرف نظر از تأسیسات مرتبط با طرح مشکلات و مطالبات، تظلم و دادخواهی، داوری و سرانجام مکانیزم های رفع تعارضات تنها استقرار وجود یک نظام اقتصادی سالم و کارآمد مبتنی بر آزادی اقتصادی و رقابت می تواند از بروز بسیاری از تنگناها، دعاوی و مراجعات انبوه ممانعت به عمل آورد و جریان مطمئن و روان سرمایه گذاری، تولید و تجارت در چارچوب فعالیت های گوناگون اقتصادی و تحقق فرآیند رشد پایدار و توسعه ملی را میسر سازد.

^۹ اصل ۹۰ قانون اساسی: "هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند."

اصل ۱۷۳ قانون اساسی: "به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رییس قوه قضاییه تأسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می کند."

جدول ۲۴- فضای سرمایه گذاری و کسب و کار در ترکیه: مسائل کلیدی، راه حل ها، تدابیر و اقدامات کوتاه مدت و میان مدت

توصیه ها و اقدامات میان مدت (افق ۶ ماه تا ۳ سال)	فعالیت ها و تدابیر کوتاه مدت دولت (افق ۶ ماهه)	نارسایی از منظر فضای سرمایه گذاری	
پیشرفت فناوری			
- ارزیابی پیوسته ثمربخشی واسطه های نوآوری - معطوف کردن استراتژی نوآوری به سوی فعالیت های تولیدی و مولد - اقدام در جهت انطباق مقررات مربوط به حقوق دارایی های معنوی با دستورالعمل های نافذ در اتحادیه های اروپا و اصلاح جریان تنفیذ و اجرای این مقررات در ترکیه - بازبینی نظام انگیزشی مرتبط با تحقیق و توسعه با تکیه بر ارزیابی کارایی و انطباق و سازگاری آن با ساختارهای انگیزشی اروپا با رعایت احتیاط مالی - گسترش طیف و دامنه منتفع شوندگان از تکنوپارک ها و اقدام در جهت بهره مندی کلیه محققان از منافع و امتیازات آن - برطرف ساختن موانع ایجاد و توسعه صنایع نوین	- افزایش بودجه شورای تحقیقات علمی و فناوری در راستای حمایت از نوآوری - راه اندازی پارک های تحقیقاتی و تدوین استراتژی جامع اطلاعاتی - افق ۲۰۰۶ - ۲۰۱۰ - بازبینی و تجدیدنظر در قوانین مربوط به حقوق دارایی های معنوی - تجدیدنظر در قوانین و مقررات مرتبط با سرمایه گذاری در حوزه های نوین و پرمخاطره - ایجاد تأسیسات مناسب برای بهبود شرایط دسترسی بنگاه های کوچک و متوسط به تسهیلات و وام	- سرمایه گذاری اندک بخش خصوصی در زمینه تحقیق و توسعه و همکاری محدود بخش های عمومی و خصوصی در حوزه فعالیت های مرتبط با نوآوری - شمار محدود ثبت اختراعات، طراحی های صنعتی و انتشارات - دامنه محدود فعالیت های نوآوری، عرضه کالا های جدید و - افزایش کیفیت محصولات موجود در بنگاه ها - دسترسی ناکافی به امکانات تأمین مالی در زمینه فعالیت های مرتبط با نوآوری به ویژه در عرصه راه اندازی طرح های جدید	نوآوری، اقتباس و توسعه فناوری
- برقراری پیوند بین کمک های مالی به مؤسسات و بنگاه ها با میزان افزایش گواهی های استاندارد - پیوستن نهاد سازمانی اعتبار گذاری ملی به نهادهای معتبر مآدر در سطح بین المللی - ترجمه و بکارگیری استانداردهای اتحادیه اروپا	- زمینه سازی برای احراز شرایط بکارگیری استانداردهای کیفیت از طریق آموزش، کمک های مالی و فنی - بازبینی و حذف استانداردهای کهنه - اقدام در جهت قبولاندن نهاد سازمانی اعتبار گذاری ملی به سازمان های بین المللی مرتبط با استاندارد کیفیت	- میزان پائین صدور گواهی ایزو ۹۰۰۰ - پذیرش محدود اعتبار گذاری ملی از سوی نهادهای بین المللی - مرتبط با استاندارد و کیفیت کالا - نقش محدود ترکیه در توسعه استانداردهای منطقه ای	استاندارد، صدور و پذیرش کیفیت کالا

World Bank, Turkey Investment Climate Assessment, Volume I: Overview of Findings and Recommendations, November 2007.

ادامه جدول ۲۴- فضای سرمایه گذاری و کسب و کار در ترکیه: مسائل کلیدی، راه حل ها، تدابیر و اقدامات کوتاه مدت و میان مدت

توصیه ها و اقدامات میان مدت (افق ۶ ماه تا ۳ سال)	فعالیت ها و تدابیر کوتاه مدت دولت (افق ۶ ماهه)	نارسایی از منظر فضای سرمایه گذاری	
→ پیشرفت فناوری			
- اجرای کامل برنامه آزادسازی در عرصه مخابرات از طریق تجزیه و تفکیک فعالیت های و واگذاری آنها - تقویت نهاد تنظیم مقررات نظارت و رقابت در حوزه فعالیت های مخابراتی - بکارگیری طرح های تأمین مالی عام برای پوشش مناطق کمتر توسعه یافته در حوزه ارتباطات و مخابرات - گسترش کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در دستگاه های دولتی و بانک ها - توسعه مهارت های تکمیلی مرتبط با فناوری اطلاعات و ارتباطات	- خصوصی سازی شرکت مخابرات (ترک تلکام) - تکمیل برنامه اقدام مرتبط با استراتژی جامعه اطلاعاتی	- موانع برای ورود اپراتورهای جدید و همچنین تأمین کنندگان باندعریض - نابرابری منطقه ای در زمینه پوشش و میزان نفوذ فناوری اطلاعات و ارتباطات - استفاده محدود فناوری اطلاعات و ارتباطات در بنگاه های کوچک - استفاده اندک و ناکافی از تجارت الکترونیک	فناوری اطلاعات و ارتباطات
شفافیت مالی و گستردگی فعالیت های غیر رسمی			
کاهش مالیات بر حقوق و دستمزد، توزیع فشار مالیاتی با گسترش طیف بنگاه های مشمول افزایش ضمانت اجرای قوانین مالیاتی	کاهش نرخ مالیات شرکت ها	نرخ های گزاف مالیاتی و فرار از مالیات	مالیات ها
تدوین برنامه راهبردی برای اصلاح نظام حسابداری و حسابرسی شرکت ها و ارائه کمک های فنی به مؤسسات کوچک و متوسط در این زمینه ها	الزام شرکت های ثبت شده در بورس به رعایت ضوابط و استانداردهای بین المللی	کیفیت نازل گزارش دهی مالی به ویژه در حوزه فعالیت های کوچک و متوسط	گزارش های مالی

World Bank, Turkey Investment Climate Assessment, Volume I: Overview of Findings and Recommendations, November 2007.

ادامه جدول ۲۴- فضای سرمایه گذاری و کسب و کار در ترکیه: مسائل کلیدی، راه حل ها، تدابیر و اقدامات کوتاه مدت و میان مدت			
بخش مالی	نارسایی از منظر فضای سرمایه گذاری	فعالیت ها و تدابیر کوتاه مدت دولت (افق ۶ ماهه)	توصیه ها و اقدامات میان مدت (افق ۶ ماه تا ۳ سال)
دسترسی به منابع مالی و نظام تدبیر شرکتی			
بخش مالی	دسترسی ناکافی بنگاه ها به تسهیلات و منابع اعتباری	تقویت فرآیندهای نظارتی و رژیم تنظیم حوزه مالی در راستای بهبود شرایط دسترسی بنگاه ها به منابع اعتباری جدید	تداوم جریان اصلاحات در بخش مالی
ساماندهی نظام اطلاعات مرتبط با اعتبارسنجی و تشخیص وضعیت و سوابق معاملاتی بنگاه ها	اطلاعات ناکافی وام دهندگان در مورد شرکت های وام گیرنده به ویژه مؤسسات کوچک و متوسط به منزله عامل محدود کننده جریان اعتبارات	- نظام سازی جهت استفاده مشترک از اطلاعات موجود و گسترش زیربنای فنی لازم برای دستیابی به این هدف - ایجاد امکان برای استفاده اینترنتی از اطلاعات مرتبط با شرکت ها و اشخاص حقوقی در زمینه وضعیت اعتباری گذشته آنها	- ایجاد نهادسازی های تخصصی جدید در حوزه اطلاعات مرتبط با اعتبارات تجاری با هدف تسهیل امور مالی و اعتباری شرکت ها - درهم آمیزی دفاتر مالی و تجاری در بخش های عمومی و خصوصی
ساماندهی ثمربخش وثیقه های اعتباری	استفاده غیر مؤثر از وثیقه های اعتباری (به ویژه وثیقه های منقول) به منزله عامل محدود کننده جریان اعتبارات به بنگاه های اقتصادی	- تدوین و تصویب قانون رهن - تهیه برنامه اصلاحات بازار رهن از سوی دولت	- تغییر قانون در جهت تسهیل شرایط وثیقه گذاری اموال منقول - ایجاد آرشیو ملی برای وثیقه های منقول
نظام تدبیر شرکتی	- نبود شفافیت در معاملات و ساختار مالکیت شرکت ها - شرایط نامطلوب پاسخگویی مدیران شرکت ها نسبت به اقداماتشان	- تجدید نظر در اصول حاکم بر نظام تدبیر شرکتی - طرح اصلاح قانون تجارت و قوانین و مقررات ناظر بر بازار سرمایه - تهیه و تدوین قوانین اصلاحی در حوزه خدمات مالی و اصلاح نظام مدیریتی مؤسسات وام دهنده	- تصویب قانون جدید تجارت و قوانین و مقررات مربوط به بازار سرمایه با تکیه بر ارتقای نظام تدبیر شرکتی - نهادسازی برای ایجاد شفافیت بیشتر در معاملات - بررسی و اجرای دستورالعمل های اتحادیه اروپا در مورد مجتمع های بزرگ چند منظوره با فعالیت های غیر همگن - ارتقای ظرفیت های قضایی برای حفاظت از حقوق سهامداران

World Bank, Turkey Investment Climate Assessment, Volume I: Overview of Findings and Recommendations, November 2007.

ادامه جدول ۲۴- فضای سرمایه گذاری و کسب و کار در ترکیه: مسائل کلیدی، راه حل ها، تدابیر و اقدامات کوتاه مدت و میان مدت			
توصیه ها و اقدامات میان مدت (افق ۶ ماه تا ۳ سال)	فعالیت ها و تدابیر کوتاه مدت دولت (افق ۶ ماهه)	نارسایی از منظر فضای سرمایه گذاری	
بازار کار و مهارت ها			
• گنجاندن گزینه های انعطاف پذیر در قراردادها و اصلاح قانون کار • تقویت بیمه بیکاری و اجرای طرح های معطوف به ساماندهی بازار کار	• تعهد به اصلاح مقررات مربوط به باز خرید در شرایط اضطراری اخراج کارکنان با ایجاد صندوق ویژه برای این منظور (قانون کار سال ۲۰۰۳) • استقرار قواعد و مقررات جدید برای باز خرید نیروی کار	• قوانین حمایتی بازار کار، پرداخت های گزاف باز خرید در شرایط اضطراری، اخراج نیروی کار، انعطاف پذیر نبودن قراردادهای کار • نرخ پائین مشارکت و اشتغال و سطح بالای اشتغال غیر رسمی	قوانین و مقررات بازار کار
• اقدام نسبت به کاهش مالیات بر حقوق و دستمزد پس از ساماندهی وضعیت مالی - بودجه ای	• بررسی و تحلیل آثار کاهش مالیات حقوق و دستمزد بر اشتغال	• فشار مالیاتی بر حقوق و دستمزد نیروی کار به ویژه در مورد نیروی کار با دستمزد پائین و کارگران عائله مند	مالیات بر حقوق و دستمزد
• ارتقای ظرفیت های نظارتی در بازار کار از جمله بازرسی کار، تأمین اجتماعی و... • اصلاح قواعد مربوط به فرآیند چانه زنی بین اتحادیه های کارگری و کارفرمایی	• فعال کردن فرآیند داوری خصوصی و نهادهای حل اختلاف در مسائل کارگری، فردی و جمعی	• ظرفیت های محدود تنفیذ و اجرای قوانین و مقررات • فرآیند پرهزینه رفع اختلافات و مسائل بین کارگر و کارفرما	نهادهای بازار کار
• نوسازی برنامه های آموزشی شامل اجرای طرح های هماهنگ تربیت معلم، پیگیری استراتژی آموزش عالی و اجرای برنامه ها و طرح های پیش بینی شده • افزایش سطح همکاری مؤسسات آموزشی با بخش خصوصی در زمینه آموزش فنی - حرفه ای و گسترش آموزش های حین کار در بنگاه ها • جهت گیری برای گسترش رشته های علوم و مهندسی به ویژه در مقاطع فوق لیسانس و دکتری با هدف افزایش شمار فارغ التحصیلان	• تدوین طرح های لازم برای نوسازی برنامه های آموزشی در مقاطع تحصیلی ابتدایی و متوسطه • بکار گرفتن طرح های مناسب برای نوسازی برنامه های درسی در مقاطع آموزشی مختلف • توسعه و نوسازی فضاهای آموزشی • تدوین سند مقدماتی استراتژی آموزش عالی و نهایی کردن آن باتکیه بر ارتقای کیفیت، هماهنگی با تقاضاهای بازار کار و تسهیل دسترسی دانش آموختگان به این بازار	• سطح پائین تحصیلات نیروی کار به منزله محدودیتی برای ارتقای شغلی • سطح پائین مهارت ها و عدم ارتباط و ناهماهنگی بین تحصیلات عالی با نیازهای بنگاه های اقتصادی • میزان پائین ثبت نام در دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی • محدود بودن آموزش حین کار در بنگاه ها و مراکز تولیدی	آموزش، ارتقای مهارت ها و تربیت نیروی انسانی

World Bank, Turkey Investment Climate Assessment, Volume I: Overview of Findings and Recommendations, November 2007.

ادامه جدول ۲۴- فضای سرمایه گذاری و کسب و کار در ترکیه: مسائل کلیدی، راه حل ها، تدابیر و اقدامات کوتاه مدت و میان مدت			
نارسایی از منظر فضای سرمایه گذاری	فعالیت ها و تدابیر کوتاه مدت دولت (افق ۶ ماهه)	توصیه ها و اقدامات میان مدت (افق ۶ ماه تا ۳ سال)	
دسترسی به زیر بناها			
برق	- حرکت در جهت آزادسازی بازار در فرآیند خصوصی سازی شرکت های توزیع و برق رسانی - برنامه ریزی برای ایجاد بازار رقابتی در بخش تولید نیرو و اجرای طرح های آزمایشی در این زمینه	- برنامه ریزی برای تولید برق کافی از سال ۲۰۰۹ به بعد و تأمین و تخصیص منابع مالی لازم - بازآرایی صنعت برق برای جلب سرمایه گذاران خصوصی - هماهنگ سازی و قیمت گذاری خدمات برق متناسب با هزینه تولید و ایجاد انگیزه های کافی در جهت رفع نابرابری های منطقه ای - تعیین و اعمال استانداردهای لازم برای ارائه خدمات برق رسانی - کاهش میزان «برق دزدی» و کارآمد کردن نظام وصول بدهی های سررسید شده برق مصرفی	
حمل و نقل	- هماهنگ سازی نظام عوارض جاده ای با مقررات اتحادیه اروپا و اصلاح آن در جهت محاسبه عوارض بر مبنای هزینه واقعی به ازای کاربر - اقدام در جهت ایجاد تنوع در ترکیب حمل و نقل از طریق سرمایه گذاری در حمل و نقل ریلی	- افزایش عوارض بر حمل و نقل با کامیون و استفاده از این منابع برای سرمایه گذاری در نگهداشت و بهبود وضعیت جاده ها - اصلاح ترکیب بخشی حمل و نقل از طریق بازآرایی نظام حمل و نقل ریلی و تجاری کردن و کارآمد کردن آن	
خدمات تجاری	افزایش کارایی تأسیسات گمرک در جهت کاهش زمان ترخیص کالا و تشریفات گمرکی در مورد واردات و صادرات	هدایت نهادهای عمومی ذی مدخل در تجارت خارجی به سمت ساده کردن قواعد، مقررات و ضوابط ناظر بر واردات و صادرات (مؤسسات استاندارد، وزارت کشاورزی، وزارت بهداشت)	

World Bank, Turkey Investment Climate Assessment, Volume I: Overview of Findings and Recommendations, November 2007.

ادامه جدول ۲۴- فضای سرمایه گذاری و کسب و کار در ترکیه: مسائل کلیدی، راه حل ها، تدابیر و اقدامات کوتاه مدت و میان مدت			
توصیه ها و اقدامات میان مدت (افق ۶ ماه تا ۳ سال)	فعالیت ها و تدابیر کوتاه مدت دولت (افق ۶ ماهه)	نارسای از منظر فضای سرمایه گذاری	
بوروکراسی			
برقراری مقررات جدید در مورد حق الثبت شرکت ها و لغو هرگونه هزینه های ثبت مضاعف	اقدام مؤثر در جهت کاستن از مراحل و زمان ثبت بنگاه ها	هزینه نسبتاً زیاد ثبت بنگاه ها و عدم شفافیت این فرآیند	ثبت شرکت ها و ورود به بازار
- ساده سازی مراحل کسب مجوز های فعالیت و کاهش هزینه های آن - و همچنین اقدام در جهت جایگزینی جریان های زمان بر و پرهزینه اخذ مجوز ها با انجام بازرسی های هدفمند پس از شروع فعالیت - بازبینی و تقلیل نظارت های اعمالی از سوی سازمان های مختلف نظیر شهرداری ها، بهداشت، محیط زیست،... و ساده سازی مقررات مربوط به اخذ مجوز و فعالیت در صنایع فرآوری مواد غذایی	- انشاء و تصویب قانون و مقررات جدید برای استقرار دفاتر منطقه ای - در جهت تسهیل جریان اعطای مجوز ها و شروع به اجرای آن - وضع مقررات جدید برای افتتاح مراکز تجاری و مجوز کار - کاهش مدارک و اسناد لازم برای کسب و اخذ مجوز های عمومی تجاری	- زمان بر و پرهزینه بودن جریان اخذ مجوز های بهره برداری - زمان نابرابر از نظر تحصیل جواز فعالیت بین بنگاه های بزرگ و کوچک و همچنین بین مناطق مختلف - پیچیدگی جریان اخذ مجوز در پاره ای بخش های اقتصادی	صدور مجوز ها
- اجرای برنامه های توسعه نواحی صنعتی از طریق مشارکت بخش خصوصی - تقویت برنامه ریزی استراتژیک برای توسعه و آماده سازی زمین - تسهیل و ساده سازی فرآیند صدور مجوز های ساخت و ساز	طرح اصلاحی تهیه نقشه های کاداستر و تخصیص رایگان زمین جدید به نواحی صنعتی برای توسعه فعالیت های تولیدی - تجاری	هزینه های گزاف آماده سازی زمین و رویه های مطول فرآیند تأیید و تصویب	زمین و ساخت و ساز
- هماهنگ سازی رویه ها و چارچوب بازرسی و نظارت در امور واحدهای صنعتی و بنگاه های اقتصادی - نهاد سازی در جهت افزایش شفافیت و پاسخگویی کارگزاران حوزه بازرسی و نظارت	تقلیل چشمگیر زمان صدور تأییدیه های مرتبط با رعایت ضوابط زیست محیطی، ایمنی کار و...	رویکردهای جزئی نگروریز بینی در اعمال کنترل و بازرسی برواحدهای تولیدی - تجاری	بازرسی و نظارت
مطالعه و بررسی عوامل تأثیر گذار در طولانی شدن جریان ورشکستگی و اقدام عاجل و مؤثر در جهت اصلاح وضعیت	اصلاح قانون ورشکستگی در راستای پیش بینی ضوابط حمایتی بیشتر از بدهکاران	مطول بودن رویه های اجرای مقررات مرتبط با ورشکستگی (بین ۵ تا ۹ سال)	انحلال و تصفیه شرکت ها

World Bank, Turkey Investment Climate Assessment, Volume I: Overview of Findings and Recommendations, November 2007.

تکمله

گزیده ای از

سیاست های اقتصادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود طی سال های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴

در این تکمله گزیده ای از بخش های مهم برنامه های دولت برای خروج غیرتورمی از رکود طی سال های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ که در گزارش ستاد هماهنگی امور اقتصادی دولت (گزارش تقدیمی به دولت - تیرماه ۱۳۹۳) به نحو تفصیل تبیین شده است، استنساخ و منعکس گردیده است.

سیاست های پولی

- مدیریت و کاهش بدهی بانک ها به بانک مرکزی و جلوگیری از اضافه برداشت بانک ها
- عدم افزایش بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی
- افزایش ضریب فزاینده نقدینگی
- اصلاح و انعطاف در نرخ های سود بانکی متناسب با تورم انتظاری و فراهم نمودن زمینه رقابت بین بانک ها
- یکسان سازی و کاهش تدریجی نسبت سپرده قانونی بانک ها متناسب با تحولات نرخ تورم
- بهبود ترکیب پایه پولی به نفع دارایی های خارجی
- افزایش و بهبود کارایی ابزارهای در اختیار بانک مرکزی برای کنترل پایه پولی
- منوط کردن هرگونه برداشت از منابع صندوق توسعه ملی به عدم افزایش پایه پولی

سیاست های ارزی

- اصلاح ترکیب ترازنامه بانک مرکزی و افزایش قدرت مداخله موثر در بازار ارز
- کاهش تدریجی شکاف بین نرخ ارز مبادله ای و بازار
- کاهش هزینه های جانبی نقل و انتقال ارز
- بازبینی در مقررات موجود در راستای بهبود مبادلات ارزی
- شناسایی و معرفی ابزارهای جذب منابع خارجی ارز

سیاست‌های مالیاتی

- افزایش معافیت مالیاتی حقوق‌بگیران و صاحبان مشاغل
- یکسان‌سازی نرخ مالیات بر حقوق کارکنان بخش خصوصی با کارکنان دولتی و کاهش نرخ مؤثر مالیاتی حقوق بخش غیردولتی (اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم)
- حذف مالیات تکلیفی فعالیت‌های پیمانکاری و کاهش نرخ مؤثر مالیات اشخاص حقوقی موضوع ماده ۱۰۵ قانون مالیات‌های مستقیم (اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم)
- کاهش نرخ نهایی مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی و افزایش طبقات درآمدی مشمول مالیات
- اصلاح ساختار مشوق‌های مالیاتی باهدف حمایت مؤثر از سرمایه‌گذاری و شفاف‌سازی معافیت‌ها - بر اساس این اصلاحیه، میزان معافیت مالیاتی برای مناطق کمتر توسعه‌یافته دو برابر سرمایه‌گذاری انجام شده خواهد بود. همچنین تعطیلی مالیاتی به مدت ۳ سال برای مناطق توسعه‌یافته و ۵ سال برای مناطق کمتر توسعه‌یافته در نظر گرفته شده است. ضمن اینکه معافیت مذکور برای بیمارستان‌ها، مؤسسات حمل و نقل و مراکز اقامتی و گردشگری نیز مدنظر قرار گرفته است (اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم)
- حمایت از آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد (اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم)
- حمایت از صادرات غیرنفتی - ۱۰۰٪ درآمد حاصل از صادرات خدمات و کالاهای غیرنفتی و محصولات بخش کشاورزی و ۵۰٪ درآمد حاصل از صادرات مواد خام با نرخ صفر مشمول مالیات می‌شود (اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم)
- اصلاح ساختار معافیت‌های مالیاتی از طریق تبدیل معافیت‌ها به مالیات با نرخ صفر (اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم)
- اصلاح ساختار استهلاکات مالیاتی باهدف حمایت مؤثرتر از سرمایه‌گذاری از طریق هزینه‌های استهلاک (اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم)
- اعطای معافیت مالیاتی به تجدیدارزیابی دارایی‌ها، مبتنی بر ضوابط خاص، باهدف کمک به اصلاح ساختار مالی شرکت‌ها (اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم)
- وضع مالیات بر سود تقسیم‌شده بین سهامداران با هدف تقویت اصلاح ساختار سرمایه شرکت‌ها
- تعویق مالیات و پذیرش استهلاک شتابان کالاهای سرمایه‌ای با تکنولوژی بالا
- معاف نمودن آورده نقدی سهامداران از مالیات سود و تعلق سود پرداختی به عنوان هزینه‌های قابل قبول

- اعطای اعتبار مالیاتی برای سرمایه‌گذاری‌های مشترک داخلی و خارجی
- اعطای اعتبار مالیاتی به سرمایه‌گذاران خارجی که با استفاده از امکانات تولیدی داخل فعالیت نمایند
- وضع مالیات بر سود سرمایه‌ای (Capital Gains Tax) در املاک و مستغلات

سیاست‌های بودجه‌ای

- اولویت قائل شدن برای تخصیص اعتبارات عمرانی پس از اجرای تعهدات غیرقابل اجتناب جاری و به حداکثر رساندن کل میزان تخصیص اعتبارات عمرانی منظور شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۳
- استفاده از ظرفیت‌های منظور شده در تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۳ برای توسعه فعالیت‌های عمرانی در سراسر کشور و تنظیم برنامه زمان‌بندی شده اجرای آنها تا پایان سال
- اجازه تغییر کاربری و فروش اموال مازاد وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی ملی و استانی با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی و تایید کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و در اختیار گذاشتن صد درصد وجوه واریز شده به دستگاه ذی‌ربط برای جایگزینی ملک فروخته شده یا تکمیل پروژه‌های نیمه تمام مصوب (بند ۳ تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۳)
- اجازه به دستگاه‌های اجرایی برای واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود در حوزه‌های فرهنگی، آموزشی، درمانی، ورزشی و خدماتی و سایر موارد مشابه که کمتر از ۵۰ درصد پیشرفت داشته‌اند به بخش‌های خصوصی یا تعاونی به صورت فروش یا اجازه بلندمدت ده ساله از طریق مزایده عمومی و اختصاص منابع حاصل از واگذاری این طرح‌ها و پروژه‌ها به دستگاه ذی‌ربط برای کمک‌های فنی و اعتباری یا تکمیل پروژه‌های در دست اجرا (بند ۳ تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۳)
- اجازه استفاده از تسهیلات تامین مالی و خارجی (فاینانس) علاوه بر سهمیه سال‌های قبل (معادل ۳۵ میلیارد دلار) به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی؛ مالی و زیست محیطی دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های خصوصی و تعاونی، با سپردن تضمین‌های لازم به بانک‌های عامل (بند الف تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۳)
- پرداخت هزینه‌های تحقیقاتی به واحدهای تولیدی در صورتی که منجر به کسب مجوز تولید یا ثبت اختراع داخلی یا بین‌المللی شود

- پیش‌بینی ردیف یارانه تسهیلات بهره‌وری و ارتقاء دانش فنی در بودجه‌های سالانه جهت افزایش بهره‌وری واحدهای تولیدی و خدماتی

سیاست های مدیریت و تسویه بدهی های دولت

- تشکیل واحد سازمانی جداگانه جهت احصاء، ثبت و پایش بدهی‌ها و تعهدات دولت و نگهداری متمرکز حساب‌ها در وزارت امور اقتصادی و دارایی
- تسویه بدهی‌های دولت به بخش خصوصی از محل مطالبات دولت از اشخاص بابت اقساط فروش آنها در چارچوب بند (ر) تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۳
- تسویه بدهی‌های دولت از محل فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی موضوع آیین نامه اجرایی بند (ط) تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۳
- تسویه بدهی‌های دولت از طریق ایجاد صندوق قابل معامله سهام عدالت و تأدیه بدهی‌های دولت از محل یونیت‌های متعلق به دولت در صندوق فوق
- اجازه فروش اوراق خزانه اسلامی معادل اختلاف بدهی‌های دولت و رقم اوراق پیش‌بینی شده در قانون بودجه ۱۳۹۳ با توزیع پنج ساله.
- تسویه بدهی دولت با اولویت تسویه مطالبات پیمانکاران با انتشار اسناد خزانه به میزان سالانه ۱۰۰ هزار میلیارد ریال
- واگذاری اموال مازاد دستگاه‌های اجرایی بابت تأدیه بدهی‌های همان دستگاه
- واگذاری مسئولیت مطالعه، بررسی، تعیین تکلیف و واگذاری طرح‌ها و پروژه‌های انتفاعی و غیرانتفاعی دولتی قابل واگذاری به سازمان خصوصی‌سازی
- مزایده پروژه‌های نیمه‌تمام انتفاعی در فرابورس و پرداخت بدهی‌ها از این محل؛ و در صورت عدم فروش، واگذاری به طلبکاران دولت با روش مذاکره
- جلب مشارکت بخش خصوصی از طریق واگذاری پروژه‌های عمومی غیرانتفاعی در قالب قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی و محاسبه ارزش پروژه به عنوان آورده دولت جهت افزایش نرخ بازده
- تسویه بدهی‌های دولت از محل منابع مالی حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی
- تهاتر بدهی‌های دولت از محل بدهی‌های مالیاتی اشخاص
- انتقال بدهی‌های سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی که به موجب تکالیف قانونی یا دولتی ایجاد شده است به حساب بدهی‌های دولت با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و باتصویب هیأت وزیران

- تسویه بدهی اشخاص حقوقی غیردولتی به دولت با مطالبات آنها از شرکتهای دولتی
- توقف عملیات اجرایی وصول مطالبات دولت از اشخاصی که مطالبات متقابل ازدولت دارند و رفع ممنوعیت خروج در سقف مطالبات آنها ازدولت
- اختصاص ۱۰۰ درصد منابعی که از حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانکهای دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخشهای خصوصی ودولتی شده است و در سال ۹۳ وصول می شود بابت تسویه بدهی دولت به این بانکها (بند ط تبصره ۵ قانون بودجه ۱۳۹۳)

سیاست های بهبود محیط کسب و کار

- حذف تدریجی قیمت گذاری دولتی تا پایان سال ۱۳۹۳ به غیر از کالاهای اساسی وانحصاری
- اجرای ماده ۷ اصلاحی قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به عنوان مهمترین قانون ساماندهی شرایط اخذ مجوزها در کشور
- ارتباط منظم با فعالان اقتصادی وپایش مداوم شرایط محیطی کسب و کار و تهیه فهرست مشکلات و پیگیری تارفع مشکلات، از جمله پیگیری اخذ گواهی عدم سوء پیشینه از نیروی انتظامی، پیگیری مشکل عدم ثبت صورتجلسات و ... از سوی دفتر بهبود فضای کسب و کار وزارت امور اقتصادی و دارایی
- حذف استعلامات مالیاتی به صورت انفرادی وارائه فهرست برخط برای کلیه دستگاهها
- مکلف نمودن بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد اصلاحات قانونی لازم جهت اصلاح شاخص اخذ اعتبار
- مکلف نمودن سازمان بورس واوراق بهادار به پیشنهاد تغییرات قانونی لازم جهت ارتقاء شاخص مسئولیت مدیران در سال ۱۳۹۳
- مکلف نمودن سازمان امور مالیاتی به بهبود شاخص پرداخت مالیات با الکترونیکی کردن دریافت لیست حقوق در سال ۱۳۹۳
- مکلف نمودن دستگاههای اجرایی به ارائه گزارش اجرای شاخص های بهبود فضای کسب کار به صورت سه ماهه به هیئت دولت
- افزایش مهلت اعتبار کارت های بازرگانی برای واحدهای تولیدی دارای پروانه بهره برداری به پنج سال
- قابل انجام نمودن ثبت سفارش کالاهای متعلق به واحدهای تولیدی دارای پروانه بهره برداری در مرحله رسیدگی در گمرک از طریق سامانه دروزارت صنعت، معدن و تجارت

- مستقر نمودن نمایندگان تام الاختیار کلیه دستگاه‌های صادر کننده مجوز درامصادرات، واردات و ترانزیت درده گمرک کشور با تشخیص گمرک جمهوری اسلامی ایران و صدور مجوزهای مربوطه با استفاده از سامانه الکترونیکی
- نهایی سازی واستقرار پنجره واحد تجاری فرامرزی در گمرک حداکثر ظرف یک سال توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران
- بازنگری فهرست، نوع، مقدار و میزان معافیت حقوق ورودی کالاهای مبادله مرزی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت کشور، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارت امور اقتصادی و دارایی
- مکلف نمودن بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تعیین تکلیف وضعیت واردکنندگانی که ۱۰۰٪ هم‌ارز ریالی مبلغ واردات کالا را در هنگام گشایش اعتبار پرداخت نموده‌اند ظرف حداکثر سه ماه
- کاهش تعداد طبقات تعرفه‌ای جداول منضم به کتاب مقررات صادرات و واردات از چهارده به شش طبقه توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶
- پی‌گیری مشکلات سرمایه‌گذاری از طریق ستادهای ۴۵ روزه سرمایه‌گذاری استانی
- برقراری ارتباط کامل الکترونیکی گمرک جمهوری اسلامی ایران و اداره بنادر و دریانوردی حداکثر تا انتهای سال ۱۳۹۳ به منظور تسهیل بیشتر تجارت خارجی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، ارتباطات و فن آوری اطلاعات و صنعت، معدن و تجارت
- لحاظ نمودن میزان بهبود رتبه زیر شاخص‌های مرتبط با کسب و کار با افزایش بودجه سالانه دستگاه‌های اجرایی
- مکلف نمودن کلیه دستگاه‌های اجرایی به احصاء و اصلاح تمامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی و رویه‌های اجرایی مزاحم و مخل کسب و کار ظرف مدت ۴ ماه و ارایه گزارش اقدامات صورت گرفته به هیئت وزیران
- مکلف نمودن سازمان تامین اجتماعی به قرارداد دادن اطلاعات کارفرمایان دارای بدهی بیمه‌ای به صورت برخط در اختیار دستگاه‌های ملزم به استعلام
- هدف گذاری بهبود فرآیندها و تکلیف دستگاه‌های اجرایی جهت تحقق اهداف تعیین شده در قالب مصوبه هیات وزیران مطابق جدول ذیل

دستگاه اجرایی	زیر شاخص مورد نظر	وضعیت کنونی	وضعیت مطلوب در سال ۱۳۹۳ (متوسط منطقه‌ها)	توضیح
سازمان امور مالیاتی	باز پرداخت مالیات برارزش افزوده کالای صادر شده	—	کاهش به ۳۰ روز	—
وزارت صنعت، معدن و تجارت	جواز تأسیس برای صنایع کوچک و متوسط	—	کاهش به ۱۰ روز	—
	جواز تأسیس برای صنایع بزرگ	—	کاهش به ۳۰ روز	—
	گواهی کشف و جواز اکتشاف	—	کاهش به ۱۰ روز	—
	صدور یا تمدید کارت بازرگانی	—	کاهش به ۱۵ روز	—
وزارت جهاد کشاورزی	صدور مجوز تشکیل تعاونی‌های تولیدی، شرکت‌های سهامی زراعی و کشت و صنعت‌ها	۹۰ روز	کاهش به ۳۰ روز	—
	صدور مجوز پشتیبانی‌ها	۳۰ روز	کاهش به ۲۰ روز	با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و کارگروه توسعه اشتغال و سرمایه‌گذاری استان‌ها
	پاسخ استعلام آزمایشات کالاهای دامی	۳۵ روز	کاهش به ۲۱ روز	اعلام فهرست انواع آزمایشات مورد نیاز برای واردات کالای دامی
نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران	شماره گذاری حداقل ۵۰٪ ماشین آلات کشاورزی موجود به میزان یکصد هزار دستگاه	—	شماره گذاری ۵۰٪ ماشین آلات تا پایان سال ۱۳۹۳	—
وزارت کشور	اخذ گواهی عدم سوء پیشینه برای دستگاه‌های اجرایی	—	به صورت بر خط	با جلب مشارکت نیروی انتظامی
	اخذ استعلامات ثبتی	۱۵ روز	۵ روز	با جلب مشارکت نیروی انتظامی
	اخذ مجوز ساخت و ساز	۳۲۰ روز	۱۴۵ روز	با همکاری شهرداری‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذیربط در اجرای ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه و مصوبه شماره ۱۳۷۱/۸/۱۹ مورخ ۱۶۵۵ شورای عالی اداری
	اخذ گواهی پایان کار ساختمان	۳۰ روز	۱۰ روز	—
	اخذ برق	۱۴۰ روز	۸۶ روز	—
وزارت نیرو	اخذ انشعاب آب و فاضلاب	۲۷۰ روز	۱۰۰ روز	—
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	گواهی اشتغال و تسویه حساب بیمه	—	کاهش تا ۷ روز	—
	اخذ گواهی تسویه حساب تأمین اجتماعی	—	کاهش تا ۱ روز	با همکاری سازمان تأمین اجتماعی
سازمان بورس و اوراق بهادار	امتیاز شاخص سهولت اقامه دعوی سهامداران (۱۰-۰)	۰	۲	—
	امتیاز شاخص ائتفاء (۱۰-۰)	۷	۹	—
	امتیاز شاخص حمایت از سهامداران (۱۰-۰)	۳,۷	۴,۵	—
سازمان امور مالیاتی	شاخص پرداخت مالیات	—	بهبود با الکترونیکی کردن دریافت لیست حقوق	—
	زمان مورد نیاز برای پرداخت مالیات	۳۴۴ ساعت در سال	۲۲۰ ساعت در سال	—
گمرک جمهوری اسلامی ایران	تعداد مراحل اداری صادرات	۷	۵	—
	تعداد مراحل اداری واردات	۱۰	۷	—
	زمان صادرات	۲۵ روز	۲۰ روز	—
	زمان واردات	۳۷ روز	۱۹ روز	—
	هزینه صادرات (دلار بر هر کانتینر)	۱۴۷۰	۱۲۱۰	—
	هزینه واردات (دلار بر هر کانتینر)	۲۱۰۰	۱۴۵۶	—
وزارت دادگستری	فرایند دادرسی و قضاوت	۲۹۵ روز	۲۷۰ روز	با جلب مشارکت قوه قضاییه
	فرایند اجرای حکم	۱۸۰ روز	۱۵۰ روز	با جلب مشارکت قوه قضاییه
	زمان پرداخت دیون	۵ و ۴ سال	۲ و ۳ سال	با جلب مشارکت قوه قضاییه
	نرخ بازستانی دیون	۲۲ درصد	۳۰ درصد	با جلب مشارکت قوه قضاییه

- ثبات بخشی به محیط کلان سرمایه‌گذاری در فعالیتهایی که دولت تأمین کننده انحصاری مواد اولیه است، از طریق عقد قراردادهای ده ساله تأمین مواد اولیه

سیاست‌های بانکی و اعتباری

- افزایش سرمایه بانک‌ها از محل درآمدهای مازاد بودجه
- کاهش بدهی بخش دولتی به بانک‌ها
- تسری معافیت‌های مالیاتی بازار سرمایه به بازار پول
- تسهیل وصول مطالبات معوق بانک‌ها از طریق اصلاح ماده مربوط به مزایده در قانون ثبت اسناد و املاک
- ممنوعیت بازخرید اوراق مشارکت پیش از سررسید و مجاز نمودن معامله آن در بازار ثانویه
- کاهش نسبت مطالبات غیر جاری بانک‌ها به میزان حداقل ۲ واحد درصد در سال
- تشکیل کارگروه مشترک با قوه قضائیه برای پیگیری مسائل مشترک بین بانک‌ها و دستگاه قضایی از جمله مطالبات غیر جاری بانک‌ها و اجرای قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی
- الزام بانک‌ها به فروش اموال غیر منقول مازاد بر حدود ابلاغ شده توسط بانک مرکزی به میزان حداقل ۲۰ درصد در سال
- الزام بانک‌ها به فروش سهام و شرکت‌های متعلق به بانک‌ها مازاد بر حدود ابلاغ شده توسط بانک مرکزی به میزان حداقل ۳۳ درصد در سال
- افزایش سهم تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌ها از مجموع اعتبارات پرداختی بانک‌ها به حداقل ۶۰ درصد
- ساماندهی مؤسسات اعتباری بدون مجوز تأکید بر اجرای قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی
- الزام بانک‌ها به کسب اطمینان از تأمین حداقل ۲۵ درصد از منابع مالی مورد نیاز پروژه‌های سرمایه‌گذاری از محل حقوق صاحبان سهام
- منوط نمودن اعطای تسهیلات به بنگاه‌های بزرگ به ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده توسط حسابرس مستقل عضو جامعه حسابداران رسمی کشور
- تعدیل مستمر سقف تسهیلات انفرادی (خرد)
- منطقی کردن سهم تسهیلات عقود غیر مشارکتی در شبکه بانکی
- الزام بانک مرکزی به ارائه ضوابط لازم به بانک‌ها برای اصلاح حدود اعتباری بنگاه‌های اقتصادی در اعطای تسهیلات سرمایه در گردش
- گسترش دامنه نفوذ کارت‌های اعتباری برای خرید کالاهای بادوام تولید داخل

○ استفاده از ظرفیت گواهی سپرده خاص در تأمین منابع مالی طرح‌های تولیدی

سیاست های بازار سرمایه

- تعیین نرخ سود شناور مصون از تورم برای اوراق بهادار دولتی
- اجازه خرید و فروش اوراق بهادار دولتی به قیمت بازار
- حذف تضمین باز خرید اوراق بهادار دولتی توسط بانک‌ها و تأمین نقدشوندگی آنها از طریق بازار ثانویه اوراق بهادار
- تسهیل و تکمیل مقررات سرمایه‌گذاری خارجی در اوراق بهادار به صورت سب‌داری
- حمایت از تشکیل و توسعه فعالیت مؤسسات رتبه‌بندی داخلی
- جلب مشارکت مؤسسات خارجی برای رتبه‌بندی بین‌المللی اوراق بهادار
- اصلاح و تکمیل مقررات افتتاح حساب بانکی و دریافت سایر خدمات بانکی توسط سرمایه‌گذار خارجی
- استفاده از صندوق‌های پروژه یا انتشار سایر اوراق بهادار به منظور تأمین مالی پروژه‌های نیمه‌تمام
- استفاده از ظرفیت بورس کالای ایران برای فروش املاک و مستغلات بانک‌ها و مؤسسات دولتی
- فعال‌سازی ظرفیت ماده ۳۲ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی در اجرای طرح قیمت تضمینی به جای خرید تضمینی کالاهای کشاورزی
- تقویت بورس‌های کالایی و حمایت از مکانیزم عرضه و تقاضا برای کشف قیمت‌ها در مورد کالاهای پذیرفته شده
- تغییر نقش دستگاه‌های دولتی متولی در تنظیم بازار کالاهای تعیین‌کننده سقف قیمت‌ها به پایش‌کننده بازار و اتخاذ تصمیمات و سیاست‌های مناسب جهت حفظ بازار در شرایط رقابتی
- تعمیق بازار کالاهای پذیرفته شده در بورس کالایی از طریق شروع و تقویت معاملات سلف موازی و گواهی سپرده کالایی در بورس‌های مذکور
- گسترش زمینه‌های فعالیت صندوق‌های زمین و ساختمان برای تأمین مالی بخش ساختمان
- توسعه صندوق‌های پروژه برای تأمین مالی پروژه‌های تولیدی
- ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری ارزی برای جمع‌آوری و به کارگیری منابع ارزی خارج از نظام بانکی

- حذف ضامن حداقل سود و ضمانت باز خرید از اوراق بهادار منتشره شرکت‌ها از طریق مجاز دانستن فروش اوراق بهادار بخش خصوصی به قیمت بازار و تعیین نرخ سود این اوراق متناسب با ریسک آنها
- طراحی اوراق بهادار با پشتوانه وام‌های رهنی و غیر رهنی، به منظور استفاده توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری برای آزاد سازی منابع خود و اختصاص آنها به اعطای تسهیلات جدید
- تقویت و تعمیق بازار ثانویه اوراق بهادار از طریق تقویت معاملات اختیار معامله بر روی سهام، فروش استقراضی و خرید اعتباری
- تقویت و تعمیق بازارگردانی اوراق بهادار
- تقویت صندوق توسعه بازار سرمایه و ایجاد صندوق تثبیت ریالی
- ایجاد صندوق‌های باز نشستگی خصوصی
- عدم نیاز به رعایت تشریفات مربوط به مزایده و مناقصه توسط دستگاه‌های اجرایی در خصوص ابزارهای تأمین مالی که خرید، فروش و اجاره دارایی جزئی از فرآیند تأمین مالی است

سیاست‌های توسعه صادرات غیر نفتی

- استرداد مالیات بر ارزش افزوده کالاهای صادراتی توسط سازمان امور مالیاتی حداکثر ظرف مدت ۳۰ روز
- تأمین تنخواه برای گمرک ج.ا.ایران جهت تسریع در استرداد حقوق ورودی پرداخت شده برای تولید کالاهای صادراتی
- تخصیص درآمد حاصل از عوارض صادراتی برای تشویق صادرات کالاهای با ارزش افزوده و محتوای فناوری بالا
- تأمین منابع لازم برای جبران هزینه‌های اضافی صدور ضمانت‌نامه‌ها، نقل و انتقال پول و جایزه صادرات خدمات فنی و مهندسی و محصولات صنعتی با ارزش افزوده بالا
- سپرده‌گذاری از منابع صندوق توسعه ملی نزد بانک توسعه صادرات ایران به موجب بند (ص) تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ حداقل به میزان یک میلیارد دلار
- قبول تعهدات صندوق ضمانت صادرات ایران ناشی از پذیرش تعهدات تکلیفی توسط دولت
- روان سازی صدور ضمانت نامه‌های بانکی برای صادرات خدمات فنی و مهندسی از محل دارایی‌های ارزی بانک مرکزی ج.ا.ایران
- ایجاد امکان فروش ارز حاصل از صادرات غیر نفتی به نرخ بازار آزاد به نظام بانکی

- معافیت صادرات کالاها و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل مورد درخواست خریداران
- تنظیم ساعات فعالیت گمرکات مرزی و سازمان‌های مرتبط با کشورهای طرف تجارت
- ایجاد شعب بانک‌های ایرانی در گمرکات مرزی
- تقویت و توسعه شعب بانک‌های ایرانی در کشورهای هدف
- اقدام و پیگیری وزارت امور خارجه برای راه‌اندازی باجه‌های صدور ویزای مسافری و تجاری در مبادی ورودی
- لغو وادید برای بازرگانان کشورهای هدف
- تشکیل ستاد هماهنگی کلیه دستگاه‌های اجرایی مرتبط با تجارت فرامرزی از جمله مرزبانی، گمرکات و راهداری استان‌های مرزی در استانداری‌ها به منظور تسهیل و حداکثر نمودن فعالیت ورود و خروج کالا از نقطه صفر مرزی و شبانه‌روزی شدن گمرکات مرزی در صورت لزوم
- اعمال مدیریت واحد مرزی توسط گمرک ایران موضوع ماده ۱۲ قانون امور گمرکی
- تمرکز اختیار صدور مجوز خروج موقت ماشین‌آلات و تجهیزات پیمانکاران به کمیته ماده ۱۹ آئین‌نامه حمایت از صدور خدمات فنی و مهندسی
- انعقاد تفاهم‌نامه تجارت آزاد یا ترجیحی با کشورهای هدف
- تفاهم سازمان استاندارد ایران با طرف تجاری ذیربط جهت رفع مشکلات و هماهنگی برای بازرگانی قوانین و مقررات و یکسان‌سازی آن در تمامی نقاط مرزی
- تسهیل ورود کامیون و تشکیل شرکت‌های حمل و نقل برای تجهیز ناوگان حمل و نقل جاده‌ای
- تسهیل در ایجاد و تجهیز زیرساخت‌های اقامتی - درمانی در استان‌های مرزی و استان‌های مستعد توسعه توریسم سلامت
- بهسازی و تکمیل پروژه‌های جاده‌ای و ریلی در مسیرهای پرویزخان، شلمچه، خسروی، باشماق، تمرچین، دوغارون، ماهیرود، میلک، اینچه برون، مهران و بیله سوار
- تسریع در احداث خطوط ریلی در مسیرهای خواف - هرات و شلمچه - بصره و خسروی - خانتقین
- تأمین منابع مالی لازم برای توسعه زیرساخت‌های نرم افزاری تخصصی صادراتی
- اعزام رایزنان بازرگانی به حداقل ۳۰ کشور هدف

- تسهیل دررفع مغایرت اسناد کالا با اسناد مثبتة زمان ثبت سفارش
- کاهش پیش دریافت LC برای واردات کالاها و خدمات درروزگشایش حداکثر به میزان سی درصد
- ارائه خدمات ویژه ارزیابی برای واحدهای تولیدی درگمرکات اجرایی اصلی
- کاهش معافیت‌های سود بازرگانی مناطق مختلف، مرز نشینان و ملوانان

سیاست های صنعت و معدن

الف) سیاست‌های اجرایی برای تامین مالی بخش

- تشکیل کارگروهی با هدف پی گیری نیازمندی‌ها و مشکلات بنگاه‌های تولیدی و ارائه مشاوره به نظام بانکی به منظور تخصیص کارآمد منابع بانکی به بنگاه‌های تولیدی با در نظر گرفتن معیارهای زیر:

- ✓ صنایع با ارزش افزوده بیشتر
- ✓ صادراتی بودن محصول تولیدی به استثنای صادر کنندگان مواد اولیه و خام
- ✓ پیشران بودن و جایگاه درزنجیره ارزش
- ✓ کوتاه بودن دوره گردش مالی
- ✓ داشتن تقاضای بالفعل
- ✓ واحدهای نمونه صنعتی و معدنی چندسال اخیر
- ✓ واحدهای بستانکار دولت
- ✓ افزایش تولید با استفاده از ظرفیت واحدهای مشابه
- ✓ برخوردار از توان اشتغال‌زایی
- ✓ سرمایه در گردش صنایع کوچک
- ✓ فرآیندها و محصولاتی که موجب کاهش شدت انرژی می شوند
- ✓ دارا بودن صورت‌های مالی حسابرسی شده یا جریان نقدی قابل قبول

ب) سیاست‌های اجرایی برای تحریک تقاضای داخلی

- توسعه فعالیت لیزینگ با اولویت کالاهای بادوام و سرمایه‌ای
- تخصیص تسهیلات نظارت شده بانکی به خریداران کالاهای با دوام و سرمایه‌ای به روش اعتبار خریدار
- تسهیل صدور ضمانت‌نامه‌ها برای پیمان‌کاران و ارائه‌کنندگان خدمات فنی و مهندسی جهت اجرای طرح‌های داخلی و خارجی

- افزایش سرمایه صندوق‌های حمایتی تحت پوشش وزارت صنعت، معدن و تجارت
- نوسازی ناوگان حمل و نقل کشوراعم از جاده‌ای و ریلی و جایگزینی محصولات صنعتی انرژی‌براز طریق استفاده از بند ق تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۳

ج) سیاست‌های اجرایی حوزه قوانین و پشتیبانی

- ارائه آمار و اطلاعات شفاف و بهنگام جهت دسترسی آسان ذی‌نفعان
- پشتیبانی از ایجاد و توسعه کنسرسیوم بین واحدهای صنعتی جهت شرکت در مناقصات داخلی و خارجی
- تسریع در رفع ابهام و تعیین تکلیف بدهکاران ارزی و پیش‌بینی مشوق‌های مناسب برای خوش حساب‌ها
- تشویق مصرف تولیدات داخلی و اعتبار بخشی به جایگاه تولیدکننده و کارآفرین
- اضافه شدن شهرک‌های فناوری به حمایت از شهرک‌ها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری ها و اختراعات

الزامات توسعه بخش خصوصی در برنامه ششم توسعه

فضا سازی ها، جهت گیری ها و سیاست ها

توسعه بخش خصوصی و ایجاد فضای مناسب برای کسب و کار و جلب سرمایه های خصوصی (داخلی و خارجی) و حرکت به سمت استقرار مکانیسم بازار و در بطن آن خصوصی سازی (یا به عبارت دیگر اجرای سیاست های اصل ۴۴) همراه با اصلاح نظام تجارت خارجی، ساماندهی بازارهای مالی و ... و همزمان کوچک کردن اندازه دولت و تقویت کارکردهای حاکمیتی آن و نیز کاهش تصدی های دولت و رقابتی کردن فعالیت ها از طریق حذف یا تنظیم انحصارات، مبرم ترین حوزه های چالشی اصلاحات و تحول اقتصادی کشور و حلقه اصلی در فرآیند ایجاد تحرک اقتصادی و راه اندازی چرخه رشد و تولید به شمار می رود و خود مجموعه اقدامات متصل به همی است که قطعاً جدا کردن و اجرای آن ها به صورت انتزاعی و بدون اولویت گذاری و زمان بندی مشخص چه بسا می تواند نتایجی معکوس هدف های مورد نظر برنامه ها را به بار آورد. در همین حال بر اساس قانونمندی های اقتصادی و تجربه رشد و توسعه کشورهای نوظهور و پیشرو در نیم قرن اخیر هیچ برنامه ای بدون تکیه بر محورهای برون گرایی، تعامل متقارن با اقتصاد جهانی و مناسبات سازنده با کشورهای پیشرفته صنعتی و تکیه بر رشد و پویایی تولید به منزله پیش شرط ایجاد پایگاه مادی برای بهبود وضع زندگی مردم نمی تواند تنها از راه مکانیزم های توزیعی به هدف های مورد نظر و از جمله عدالت اجتماعی دست یابد.

فضا سازی برای توسعه بخش خصوصی

تحقق هدف های توسعه اقتصاد ملی نیاز به فضای مناسب برای افزایش پیوسته و مداوم سرمایه گذاری های بخش خصوصی در کنار بخش های دولتی و تعاونی دارد. اصول راهبردی ایجاد ثبات اقتصادی به گونه ای که فضای مساعد برای تقویت انگیزه های مشارکت گسترده تر مردم در رشد اقتصادی و صنعتی کشور به وجود آید را می توان چنین برشمرد :

○ ایجاد ثبات و محیط اطمینان بخش اقتصادی به منزله شرط لازم برای شکل گیری فضای مساعد برای سرمایه گذاری، انباشت سریع و تخصیص منابع در انطباق با مزیت ها و برتری های نسبی ایستا و پویا و فراهم کردن زمینه های کاهش آسیب پذیری و عقیم سازی عوامل اختلال، مقاوم سازی و واکنش سریع و کارآمد در برابر تکان ها در انطباق با اصول اقتصاد مقاومتی (نرخ های تورم اندک، نرخ های بهره حقیقی مثبت، دولت کوچک و کارآمد و توازن بودجه ای، ثبات نسبی نرخ واقعی ارز از جمله عواملی است که شرایط ثبات اقتصادی را

تقویت می کند، در ساختار اقتصاد نفتی ایران احیای مکانیزم هایی نظیر سازوکار حساب ذخیره ارزی برای اداره مؤثر نوسانات قیمت و درآمدهای نفتی از سازه های مهم ثبات سازی و مقاوم سازی اقتصاد ملی در برابر تکانه های خارجی و برون زاد محسوب می شود، در همین حال متنوع سازی ساختار تولید، تجارت و اشتغال کشور و شکل گیری اقتصادی انعطاف پذیر، بالنده و پویا با توانایی مقابله با عوامل اختلال و خنثی کردن تکانه ها به عمده در گسترش و تعمیق صنعتی شدن و اقدامات راهبردی مرتبط با آن است)

○ ایجاد نظم حقوقی و نهادی معطوف به رشد تولید در اقتصاد کشور در جهت حفظ امنیت سرمایه و به ویژه سرمایه گذاری های صنعتی؛

○ ایجاد شرایط رقابتی مناسب برای تحقق برتری ها و مزیت های نسبی بالقوه برای ورود به بازارهای جهانی و همچنین امکان رقابت با واردات (در محیط غیر حمایتی - یارانه ای)

○ نهادهای سازی های مناسب در جهت تسهیل مبادلات و هم چنین کاهش هزینه مبادلات در برگیرنده تعریف، تضمین و احترام به حقوق مالکیت خصوصی و استقرار ترتیبات لازم برای عقد و اجرای قراردادها همراه با ضمانت های کافی (امنیت قراردادها) و محدود کردن دخالت های دولت به حوزه های کارکردی و شکست بازار

○ اصلاح نهادهای عمومی با تکیه بر شفافیت و پاسخگویی برای استقرار دولت شایسته، کارآمد و با توانایی و ظرفیت بالای سیاست گذاری و هدایت و هماهنگ سازی فرآیند توسعه اقتصادی - صنعتی

○ تعیین شرایط فعالیت های بخش های عمومی، خصوصی و تعاونی، متضمن تعیین حدود و ثغور مالکیت در بخش های نهادی، موضعگیری مثبت نسبت به کسب سود و انباشت سرمایه به گونه ای که در میان مدت، سهم دولت در اقتصاد ملی به شدت کاهش یابد و زمینه برای مشارکت فعال تر بخش خصوصی فراهم شود؛

○ پذیرش اصول اقتصاد بازار در جهت گسترش سرمایه گذاری های بخش خصوصی به ویژه در رشته های صنعتی به منزله عامل اصلی توسعه صنعتی و کاستن از مداخله های مستمر دولت و سازمان های دولتی در عملکرد عرضه، تقاضا و سازوکار قیمت ها و محدود شدن این گونه دخالت ها و کارکردهای دولت به حوزه های برنامه ریزی، نهادهای سازی و نظارت بر تسهیل مبادلات در بازارهای مختلف؛

○ تمرکز زدایی و جلب مشارکت های مردمی از طریق دگرگونی در ابعاد مختلف نظام تصمیم گیری، اصلاح قوانین و مقررات بازدارنده و نهادهای سازی های مناسب برای تقویت

ظرفیت های اجرایی و صنعتی کشور (این حرکت باید مقوله هایی چون تمرکززدایی مالی، منطقه ای، مدیریتی و نظایر آن را دربرگیرد)؛

○ پذیرش نظم برنامه ای بلند مدت و تعهد نسبت به پیگیری هدف های اعلام شده در جهت ایجاد ثبات و هماهنگی در امور اقتصادی و صنعتی کشور، همراه با کاستن از مراحل غیر ضرور صدور مجوزها و دخالت های غیر مسئولانه در فرآیند سرمایه گذاری ها؛

○ جلوگیری از اعمال نفوذ و استفاده خارج از موازین قانونی از امکانات و اختیارات عمومی به سود منافع گروه های ممتاز؛

○ به کارگیری و تقویت شیوه های نظارتی پارلمانی و اداری مؤثر برای سالم سازی امور مالی، اداری و اجرایی دستگاه دولت و شفاف سازی تصمیم گیری ها و اقدامات مسئولان؛

○ تحکیم امنیت قضایی برای فعالیت های اقتصادی به طور عام و سرمایه گذاری های صنعتی به طور خاص و همچنین حمایت از حقوق فردی و اجتماعی بر اساس قانون اساسی؛

○ انجام تبلیغات مؤثر و مثبت در جهت زمینه سازی فضای حمایت عمومی از هدف ها و برنامه های بلند مدت توسعه صنعتی کشور و خودداری از هرگونه برخورد منفی با مبانی رشد و توسعه اقتصادی و قانونمندی های آن به منظور اصلاح دیدگاه های عمومی و مشارکت مؤثر رسانه های جمعی در زمینه آگاه سازی نسبت به فراگرد توسعه صنعتی و اشاعه فرهنگ صنعتی در جامعه؛

○ تقویت فضای رقابتی در اقتصاد داخلی با تکیه بر پرهیز از رقابت دستگاه ها و شرکت های دولتی با بخش خصوصی، کاهش مداخله ها و کنترل های مقداری دولت در اقتصاد ملی و پرداختن دولت به سیاستگذاری های کلان، نهادسازی های ارشادی و شکستن انحصارها؛

○ ایجاد سازگاری بین قوانین و مقررات و نهادها و ترجیح سیاست های کلان معطوف به رشد و توسعه بلند مدت کشور بر سیاست های تجاری کوتاه مدت و موضعی؛

○ پیگیری سیاست آزادسازی و الغای کلیه قوانین و مقررات مربوط به قیمت گذاری کالاهای خصوصی در انطباق با الزامات اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سازماندهی برنامه های معطوف به حمایت از اقشار ضعیف جامعه از طریق پوشش بیمه های همگانی و کمک مستقیم به جای دستکاری در قیمت ها؛

○ حاکم کردن تفکر و عمل متناسب با توسعه صنعتی بر سیاست ها و اقدامات بلند مدت و محوری کشور و اعمال مدیریت استراتژیک و آینده نگرانه، به جای به کارگیری شیوه های مدیریت بحران و برخوردهای مقطعی و روزمره با مسائل اقتصادی - صنعتی؛

تنظیم روابط بین المللی، همکاری های فنی و جلب سرمایه های خارجی

ایجاد فضای آرام درمناسبات منطقه ای و جهانی و سیاست خارجی با کمترین تنش در روابط با کشورهای پیشرفته صنعتی از ضرورت های حفظ امنیت ملی، رشد اقتصادی و توسعه صنعتی کشور است. صرف نظر از وجود صلح و امنیت در منطقه، سه عامل سرمایه گذاری خارجی، دسترسی به تکنولوژی پیشرفته و بازار گسترده صادراتی از الزامات صنعتی شدن کشور در سال های آینده به شمار می رود که بدون زمینه سازی برای تسهیل این گونه دسترسی ها، فراگرد توسعه اقتصادی - صنعتی کشور از دیدگاه مبادلات بین المللی دستخوش ضعف و رکود می گردد.

جهت گیری های مهم در ایجاد تحرک صنعتی - تجاری از این منظر به قرار زیر است:

- برقراری پیوند گسترده با مراکز مالی - اقتصادی جهانی و سازمان های بین المللی و منطقه ای و نهادهای سازمان ملل متحد به منظور کاستن از ریسک های اقتصادی و جلب کمک ها و تسهیلات بین المللی؛
- ایجاد روابط اقتصادی - بازرگانی با کشورهای پیشرو صنعتی با هدف جلب سرمایه، تکنولوژی و بدست آوردن بازار خارجی با تأکید بر گسترش بخش صنعت؛
- ایجاد روابط محکم تر و وسیع تر با کشورهای همسایه و مسلمان، رفع تعارضات با هدف تقویت همگرایی های منطقه ای به منزله عنصری مهم در زمینه سازی برای ادغام استراتژیک در فرآیند دادوستدهای تجاری - صنعتی بین المللی؛
- فعال کردن و تقویت دیپلماسی مرتبط با اوپک در جهت اصلاح ساختار مناسبات تولیدکنندگان و مصرف کنندگان نفت به منظور حفظ منافع و مصالح بلندمدت در استفاده از منابع نفتی؛
- ایجاد زمینه های ساختاری اقتصادی و سیاسی برای الحاق برنامه ریزی شده به سازمان تجارت جهانی؛
- اصلاح قوانین و مقررات و رژیم های سیاستی موجود در جهت جلب سرمایه گذاری های مشترک و مستقیم خارجی؛
- خودداری از درهم آمیختن ملاحظات اقتصادی - تجاری با مسائل سیاسی و تنظیم سیاست های تجاری بین المللی بدون جانبداری از کشورها و بلوک های خاص تجاری، مستقل از بیش های مقطعی و موضعی بین کشورهای بزرگ صنعتی و با تأکید صرف بر مصالح و منافع اقتصادی بلندمدت کشور.

جهت گیری ها و سیاست های حوزه های مالی، پولی و تجاری و مهار تورم

تجهیز مؤثر منابع و تخصیص کارآمد آن به سرمایه گذاری های تولیدی در شمار عوامل اصلی رشد و توسعه اقتصادی و به طور خاص توسعه اقتصادی - صنعتی کشور است. بنابراین نوسازی و تقویت بخش مالی و واسطه های مالی، افزایش کارایی و رقابت پذیری نهادهای مالی در زمینه تجهیز و تخصیص منابع، حفظ ثبات مالی و همچنین مدیریت ریسک - که خود متضمن ساماندهی، ایجاد و گسترش بازارها و نهادها و توسعه ابزارها و دارایی های مالی است - را باید در زمره مهمترین عوامل تسهیل کننده فرآیند توسعه بخش خصوصی و فعالیت های این بخش قلمداد کرد.

در همین حال، کوشش همه جانبه برای مهار تورم، به گونه ای برنامه ریزی شده و بر مبنای اتخاذ سیاست های هماهنگ مالی، پولی، ارزی و تجاری، نقش تعیین کننده ای در هدایت و رشد سرمایه گذاری به ویژه در طرح های بلند مدت صنعتی و در بخش های خصوصی و عمومی دارد. مهار تورم و ایجاد تعادل نسبی بین عرضه و تقاضا در سطوح کلان و بخشی اقتصاد، عامل مهم ایجاد ثبات اقتصادی است. در شرایط افزایش بی رویه قیمت ها، کارگزاران بخش خصوصی و حتی نهادهای دولتی، به واسطه برهم خوردن محاسبات مربوط به سرمایه گذاری های بلند مدت و خطرات ناشی از آن، از اقدام به سرمایه گذاری اجتناب می کنند و در نتیجه سرمایه ها و منابع فیزیکی و انسانی به سوی فعالیت های کوتاه مدت خدماتی و پربازده از نظر پولی، سوق می یابد و ثروت های کلان و بادآورده، بدون هیچگونه بازده تولیدی و راهیابی به سوی سرمایه گذاری های مولد در جامعه انباشته می شود.

مبانی اصولی مقابله با پدیده تورم قیمت ها و تنظیم جهت گیری های مالی، پولی، ارزی و تجاری هماهنگ برای گسترش سرمایه گذاری های بخش خصوصی و نیز افزایش صادرات کالاهای صنعتی را می توان در جهت گیری ها و سیاست های زیر خلاصه کرد:

- برقراری انضباط مالی در جهت کنترل رشد نقدینگی و تورم از طریق منطقی کردن هزینه ها و از جمله مهار رشد بودجه و هزینه های جاری دولت و اولویت گذاری و انطباق مجموعه طرح های عمرانی و تملک دارایی ها با منابع مالی، فیزیکی و انسانی و امکانات فنی - اجرایی کشور؛
- ارزیابی کلیه فعالیت های جاری دولت به منظور حذف تدریجی دستگاه های موازی، کاستن از هزینه های زاید بخش عمومی بر اساس برنامه زمانبندی شده و هدفدار و در نهایت اصلاح

ساختار دولت و نهادهای عمومی با تکیه بر شفافیت و پاسخگویی و تقویت امور حاکمیتی و کاهش تصدی ها و سهم دولت در مجموعه اقتصادی؛

○ اصلاح نظام مالیاتی در جهت استفاده بهینه از ظرفیت ها و توسعه پایه های مالیاتی، تجهیز مؤثر تر منابع و کنترل بورس بازی و سودبری های کلان از فعالیت های واسطه گری و تورم زا و همزمان برقراری مشوق های مالیاتی برای فعالیت های مولد، اشتغال زا و صادراتی به ویژه در فعالیت های صنعتی و جایگزینی سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر به جای معافیت های پایدار؛

○ به کارگیری مؤثر ابزارهای پولی و مالی در جهت تجهیز منابع مالی و هدایت آن به فعالیت های تولیدی از جمله تغییرات مناسب سود و کارمزد بانکی در طرف سپرده ها و نیز در طرف وام ها و تسهیلات، در مرحله گذار، و حرکت تدریجی به سوی اصلاح نظام بانکی - پولی کشور در جهت رقابتی کردن فعالیت های بانک ها، آزادسازی مالی و رفع شرایط سرکوب مالی - که شرایط استفاده از نظام بانکی را به منزله یک وسیله شبه بودجه ای فراهم می آورد - و همزمان گسترش وسایل کنترل و مدیریت نقدینگی، احراز استقلال بانک مرکزی و سیاست های پولی، استقرار نظام های نظارتی بانکی مبتنی بر مدیریت ریسک؛

○ اتخاذ تدابیر لازم و مؤثر برای تجهیز منابع داخلی و استفاده از منابع خارجی با اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر نظام پولی و بانکی و بیمه ای، ارزی، تجاری، بازار سرمایه، رژیم سرمایه گذاری خارجی و ... با هدف جذب و هدایت منابع به سوی فعالیت های تولیدی و صنعتی - در این زمینه اقدامات باید حول محور ایجاد فضای باز و بایانات اقتصادی و گسترش رقابت و کاستن از گرایش های انحصاری و شبه انحصاری و همچنین کاستن از میزان ریسک سرمایه گذاری های بلندمدت، سازمان داده شود؛

○ ایجاد تسهیلات در جهت تغییر ترکیب اعتبارات بانک ها و تخصیص بخش بیشتری از منابع آنها به فعالیت ها و سرمایه گذاری های تولیدی - صنعتی و تأمین نقدینگی و سرمایه در گردش مؤسسات تولیدی و واحدهای صنعتی به ویژه در بخش خصوصی با هدف افزایش تولید و صادرات کالاهای صنعتی؛

○ دگرگونی در نظام بانکی - بیمه ای کشور در جهت انحصار زدایی و ایجاد رقابت از طریق خصوصی کردن بانک ها و شرکت های بیمه و در نتیجه ارائه خدمات با کیفیت به ترو هزینه کمتر به بخش های تولیدی کشور؛

- گسترش و تعمیق بازار سرمایه متضمن توسعه نهادها، ابزارها و بازارهای مالی در جهت تجهیز و تخصیص مطلوب منابع (با تکیه بر تقویت بورس اوراق بهادار به منزله بازار ثانویه و همچنین ایجاد و توسعه بازارهای اولیه و مؤسسات تأمین منابع مالی و سرمایه گذاری و همچنین تقویت جایگاه بورس کالایی) و حرکت تدریجی به سمت استقرار نظام مالی پایه اوراق بهادار از طریق کامل کردن بازارهای اولیه سرمایه و ایجاد نهادهای تخصصی در امر طراحی، عرضه و فروش و تضمین اوراق بهادار - نظیر مؤسسات تأمین مالی، مؤسسات امین، مؤسسات رتبه بندی بازده و خطر اوراق بهادار و... - و همچنین گسترش طیف دارایی های مالی، ایجاد بازارهای دست دوم، بازارهای فرعی و مشتق و ایجاد مقررات و قوانین و ضوابط و مکانیزم های لازم برای مدیریت ریسک و تأمین سلامت، شفافیت و جلوگیری از معاملات صوری و در مجموع ایجاد فضای اطمینان بخش برای سرمایه گذاران، به ویژه صاحبان پس اندازهای کوچک؛
- انتخاب رژیم ارزی مناسب معطوف به حفظ تعادل های اقتصادی و پیشبرد رشد و توسعه بخش تولیدی - تجاری در اقتصاد کشور با هدف افزایش تولید و صادرات محصولات صنعتی و متنوع سازی ساختار اقتصاد ملی با تکیه بر حرکت تدریجی به سمت نظام ارزی انعطاف پذیر و شناور سازی نرخ ارز و شکل گیری نرخ ارز حقیقی با ثبات و رقابتی و همزمان انتخاب لنگر اسمی مناسب برای مهار تورم (هدف گذاری تورم و یا هدف گذاری متغیرهای عمده پولی)؛
- تدوین مقررات صادرات و واردات پایدار و سایر قوانین تجاری کشور با جهت گیری راه اندازی چرخه رشد اقتصادی و به ویژه رشد تولید در واحدهای صنعتی و همچنین گسترش صادرات کالاهای صنعتی با تکیه بر تسهیل و روان سازی فرآیندهای تجاری، رفع موانع غیر تعرفه ای، کاهش تعرفه ها و حرکت تدریجی به سمت اسقرار قواعد تجاری سازگار با قواعد و مقررات بین المللی از جمله مقررات سازمان تجارت جهانی (اتخاذ سیاست های لازم برای عقیم سازی کاهش اخیر قیمت ها و درآمدهای نفتی و همزمان پاسخگویی به الزامات ناشی از راه اندازی چرخه رشد را باید به منزله سیاست های مقطعی و اضطراری و تنهابه عنوان راه کارهایی برای عبور از شرایط رکود تورمی کنونی و کاهش صدمات آن قلمداد کرد)؛
- افزایش پوشش های ضمانتی بانکی و بیمه ای از کالاهای صادراتی در بخش صنعت؛
- اعطای تسهیلات ارزی و ریالی به صادر کنندگان کالاهای صنعتی از طریق تقویت بانک های تخصصی صادرات و واردات و نهادهای مشابه؛

○ اعطای اعتبارات صادراتی به خریداران خارجی در جهت انجام صدور کالاهای صنعتی کشور به خارج؛

○ تسهیل شرایط استرداد حقوق و عوارض گمرکی واردات و کالاهای واسطه ای که در تولیدات صادراتی به کار می رود و افزایش بخشودگی های مالیاتی در مورد صنایعی که درصد بیشتری از تولیدات خود را به خارج صادر می کنند همراه با بازنگری در نقش مناطق آزاد تجاری-صنعتی و نهادسازی های لازم در جهت پردازش صادرات و گسترش صادرات صنعتی؛

جهت گیری ها و سیاست های حوزه های اشتغال، توسعه نیروی انسانی و افزایش کارایی

آموزش، تحقیقات، تولید دانش، و نوآوری، همواره نقش و سهم بسیار تعیین کننده ای در روند رشد بلند مدت کشورها، افزایش بهره وری و پیشرفت های اقتصادی - صنعتی بر عهده داشته اند. رشد اقتصادی، حاصل انباشت سرمایه های فیزیکی و انسانی، نیروی کار و تحول در فناوری، یا به عبارت دیگر بهره وری کل عوامل تولید است. تربیت نیروی انسانی در سطوح مختلف تخصصی و بهره گیری از دانش و تجربه آنها، سبب خواهد شد که بهره وری در سازمان های ستادی، پشتیبانی، عملیاتی و بنگاه های تولیدی صنعتی - تجاری افزایش یابد. این حرکت در نهایت به استفاده مطلوب از ظرفیت های ایجاد شده در کشور و زمینه سازی برای ظرفیت گستری های جدید تولیدی - صنعتی منتهی خواهد شد.

سیاست های راهبردی در فرآیند ایجاد فرصت های شغلی، تجهیز و توسعه منابع انسانی و افزایش کارایی را می توان چنین خلاصه کرد:

○ اصلاح قانون کار در جهت ایجاد انعطاف پذیری در بازار کار، تحرک نیروی کار، اطمینان

کارآفرینان، و افزایش کارایی در واحد های تولیدی ضمن حفظ حقوق نیروی کار؛

○ تنظیم و اجرای برنامه های آموزش فنی - حرفه ای و دانشگاهی متناسب با نیازهای صنعتی با

هدف نوسازی، احیاء و بازسازی و تقویت توانمندی های بخش صنعت به ویژه در صنایع

تولیدی با ارزش افزوده بالا و معطوف به صادرات؛

○ تقویت نهادهای خاص آموزش و تحقیقات صنعتی در جهت بازسازی نیروی انسانی موجود

بخش صنایع و ارتقاء مهارت های صنعتی؛

- ارائه کمک های دولت در زمینه خدمات فنی، تحقیقاتی، تربیت نیروی کار حرفه ای و ترغیب بخش خصوصی به انجام سرمایه گذاری در این گونه فعالیت ها با هدف گسترش سرمایه گذاری های تولیدی در کشور؛
- استفاده بهینه و مؤثر از تخصص نیروی انسانی دانش آموخته و تجربه اندوخته در تمام زمینه های مرتبط با برنامه ریزی، سیاست گذاری، و حوزه های اجرایی - عملیاتی بخش صنعت، مدیریت تولید صنعتی و صادرات کالاهای صنعتی؛
- واگذاری فعالیت های سرمایه گذاری در بخش های کشاورزی، صنایع، معادن، ساختمان، تجارت، و همه زمینه هایی که در حیطه فعالیت های عمرانی دولت قرار ندارند به بخش های خصوصی و تعاونی و همزمان محدود کردن سهم و نقش سرمایه گذاری های بخش عمومی (دستگاه ها، مؤسسات و شرکت های دولتی) به فعالیت های زیربناسازی و طرح های مربوط به ارائه خدمات اجتماعی و رفاهی عمومی و حمایت از صادرات صنعتی و نظایر آن (در انطباق باقرائنات جدید اصل ۴۴ قانون اساسی)؛
- برقراری مشوق های و ایجاد ساختار انگیزشی مناسب و حمایت هدفدار و زماندار در جهت سرمایه گذاری و توسعه صنایع کوچک و متوسط، صنایع تبدیلی و تکمیلی در بخش های کشاورزی و صنایع در جهت افزایش مشاغل تولیدی با کاربری بیشتر و مهارت بری کمتر، باهدف ایجاد اشتغال و کمک به توسعه صادرات، در مرحله گذار و رسیدن به جامعه پیشرفته صنعتی؛
- ایجاد تشکلهای مناسب صنعتی در جهت کاربرد ظرفیت های موجود و بالقوه در صنایع کوچک و متوسط با فناوری های نو و مرتبط ساختن فعالیت های آنها با صنایع بزرگ با هدف تغذیه صنایع صادراتی؛
- ایجاد مشوق های لازم برای بهره برداری بهینه از منابع طبیعی و ذخایر معدنی با هدف عرضه بیشتر محصولات به بازارهای داخلی و خارجی؛
- تشویق واحدهای تولیدی در جهت آماده سازی آنها برای پذیرش استانداردهای بین المللی و ارتقاء کیفیت و دستیابی به تنوع محصولات؛
- افزایش سرمایه گذاری در تحقیق و توسعه و ارتقاء سهم آن در تولید ملی در حد کشورهای نوظهور صنعتی به منزله عاملی مهم در ظرفیت سازی داخلی و شکوفایی صنعتی و جایگیری در حوزه های برتر تولید و تجارت در تقسیم کار بین المللی؛

- ایجاد نهادهای تحقیق و توسعه مشترک بین واحدها و در قالب خوشه های صنعتی برای افزایش توانمندی های تکنولوژیک به ویژه در بخش صنایع کوچک و متوسط؛
- ارائه مشوق های لازم برای ایجاد نهادهای تحقیق و توسعه در صنایع بزرگ با ماهیت صادراتی به منظور ارتقاء بهره وری، کاهش هزینه ها، افزایش رقابت پذیری، گسترش تنوع محصول، و بهبود کیفیت کالاهای صادراتی؛
- ایجاد ساختار انگیزشی مناسب و برقراری مشوق های لازم برای توسعه آموزش و تحقیقات در صنایع بخش خصوصی از طریق معافیت های مالیاتی، کمک های مالی مستقیم و ارائه خدمات فنی - آموزشی؛
- زمینه سازی برای انتقال دانش فنی و تحول فناوری به منظور نوسازی و مدرنیزه کردن واحدهای صنعتی، افزایش رقابت پذیری و توسعه صادرات صنعتی از طریق توسعه منابع انسانی و بالابردن ظرفیت دانش پذیری نیروی کار، ایجاد زیربنا های نرم افزاری و تحقق فرآیند مشارکت های بین المللی و جلب همکاری شرکت های بزرگ صنعتی - تجاری خارجی.

جهت گیری ها و سیاست های توسعه صادرات غیرنفتی

تحقق هدف دستیابی به ارقام چشمگیر صادرات غیر نفتی با تکیه بر کالاهای صنعتی به گونه ای که حداکثر طی دو دهه آینده، تجارت خارجی کشور از صدور نفت خام و مواد اولیه طبیعی و معدنی (کالاهای نخستین) بی نیازورها گردد و بتواند جامعه ای مبتنی بر امنیت، قدرت اقتصادی و مناسبات اجتماعی عادلانه را برای نسل های آینده پایه ریزی کند، مستلزم گسترش و تعمیق جریان توسعه صنعتی کشور با تکیه بر برونگرایی اقتصادی، افزایش سرمایه گذاری در بخش های تولیدی و زیر بنایی، و رقابت پذیرسازی محصولات و کالاهای قابل صدوره بازارهای بین المللی است. بنابراین بدون هیچگونه شک و تردیدی رشد اقتصادی، دگرگونی ساختاری و تحول تکنولوژیک سه پایه و ابزار اصلی تحقق هدف های توسعه ملی محسوب می شوند. دستیابی به رشد اقتصادی در حد ۸ درصد در سال، رشد بخش صنعت بیش از ۱۲ درصد در سال و رشد صادرات کالاهای صنعتی سالانه نزدیک به ۲۰ درصد (به طور پیوسته و مستمر) از الزامات چنین تحول مهمی در مجموعه حرکت های بلندمدت اقتصادی - اجتماعی کشور است. این مطلب بدین معناست که ایران نیز همچون ترکیه همسایه، باید با اصلاح روابط و مناسبات بین المللی خود با همه کشورهای جهان - به ویژه کشورهای پیشرو صنعتی که روابط مالی و فنی، سرمایه گذاری و تجاری با آنها بیشترین نقش را در این تحول اقتصادی دارد -

شرایط لازم را برای ایجاد زیربنای صنعتی قدرتمندباتکیه بر صنایع پیشتاز با مزیت‌های رقابتی در بازارهای بین‌المللی فراهم سازد. این تحول بر مبنای عمده زیر استوار است:

- توانمندسازی تکنولوژیک
- بهبود و توسعه مهارت‌های نیروی انسانی
- ارتقای پیوسته شیوه‌های تولید
- استقرار سیستم‌های انعطاف پذیر تولید صنعتی
- بهبود کیفیت و طراحی
- قابلیت ایجاد تنوع محصولات در انطباق با تقاضای بازار جهانی
- گسترش تحقیق و توسعه
- بازاریابی علمی و پویا و فعال

در شرایط کنونی مجموعه اقتصاد کشور و به ویژه بخش‌های صنعتی و تولیدی آن، از این رویکرد فاصله بسیار زیادی دارند و نمی‌توانند خود را با دگرگونی‌ها و تحولات بازارهای مختلف جهانی هماهنگ سازند. مشکلات داخلی در عرصه تولید و تجارت نیز بر ناتوانایی‌های سیستمیک یادشده افزوده شده و وضعیتی را در زمینه صدور کالاهای غیر نفتی - خاصه در بخش‌های صنعتی - ایجاد کرده است که بدون حل و فصل مسائل ساختاری و سیاستی مرتبط با آن هرگز نمی‌توان به هدف‌های آینده به گونه‌ای که بدان پرداخته شد به آسانی دست یافت.

در حال حاضر مهمترین مشکلات و تنگناهای توسعه صادرات غیر نفتی کشور را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- ✓ نبود استراتژی و برنامه ریزی منطقی با هدف‌های مشخص و قابل حصول در زمینه تولید و تجارت
- ✓ نامشخص بودن فرآیند سرمایه‌گذاری‌های مولد در کشور از دیدگاه امنیت سرمایه و سودآوری و حرکت عوامل بخش خصوصی در زمینه‌هایی با گرایش واسطه‌گرانه و تورمی
- ✓ پایین بودن ارزش افزوده بسیاری از اقلام صادراتی
- ✓ مسائل و مشکلات نیروی انسانی در واحدهای تولیدی
- ✓ مشکلات ناشی از بوروکراسی و ضوابط و مقررات بازدارنده اداری
- ✓ ضعف امکانات حمل و نقل، انبارداری، بیمه کالاهای صادراتی

- ✓ اطلاعات محدود در زمینه شناخت بازارهای مصرف و مقررات بازرگانی خارجی کشورهای طرف مبادله تجاری
- ✓ نابسامانی سیستم بانکی و اعتباری کشور
- ✓ بازاریابی و تبلیغات عقیم، ضعف بسته‌بندی و عدم نظارت بر تحویل کالا منطبق با استانداردهای بین‌المللی یا توافق شده با طرف‌های تجاری
- ✓ جاذبه‌های بازاری داخلی در شرایط تورمی، بالا بودن قیمت کالاهای صادراتی، بالا بودن هزینه‌های بالاسری و سربار در فرآیند تولید و تجارت و ناتوانی در حل و فصل این گونه مشکلات از سوی دست اندرکاران در بخش‌های دولتی و خصوصی
- ✓ و سرانجام فقدان تشکیلات راهبردی - تخصصی با توانایی درک موقعیت و با کارایی‌های لازم برای هدایت جریان توسعه صادرات غیرنفتی

اکنون وضعیت به گونه‌ای است که بنگاه‌های اقتصادی و صادرکنندگان را از هرگونه آینده نگری رشد و اقدامات برنامه‌ریزی شده برای ارتقاء کمیت و کیفیت کالاهای تولیدی - صادراتی باز می‌دارد و ارائه راه حل‌ها در این مقطع زمانی به عمده باید معطوف به ترتیبات کوتاه مدت برای عبور از مراحل بحرانی فعلی و تضییقات ناشی از شرایط تداوم تحریم‌ها گردد. در صورتی که طی یکی دو سال آینده اقدامات حمایتی - حفاظتی دولت در تعامل با بخش خصوصی بتواند ضربات و عوارض قابل پیش‌بینی بحران و تحریم اقتصادی را خنثی کرده و حالت طبیعی و نظم‌پذیری را بر اقتصاد کلان کشور حاکم گرداند، در آن زمان می‌توان از پی‌گیری استراتژی جدید و نسبتاً بلند مدتی برای دستیابی به ثبات و رونق اقتصادی و رویکردهای معطوف به رشد تولیدات ملی و افزایش صادرات غیر نفتی به گونه‌ای پایدار سخن به میان آورد. در آن هنگام طبعاً مجموعه دولت و نهادهای بخش عمومی از یک سو و بنگاه‌های اقتصادی تحت مالکیت و مدیریت بخش خصوصی از سوی دیگر هر یک در ارتباط با تحقق هدف نخستین و اساسی کشور یعنی توسعه صنعتی و گسترش صادرات کالاهای صنعتی به منزله تنها راه حل بنیادی مسائل و مشکلات در حال افزایش اقتصادی - اجتماعی و چالش‌های پیش رو باید وظایف و مسئولیت‌های مشخصی را بر عهده گرفته و در اولویت نخست هرگونه فضای نامساعد برای سرمایه‌گذاری مولد بلند مدت را از میان بردارند. طبعاً در مراحل بعدی و در شرایطی نسبتاً هموار، سیاست‌های کلان صادراتی دولت می‌باید بیشتر به موارد زیر تاکید نماید:

- حمایت مستقیم اعتباری از تولید و صادرات کالاهای منتخب با ارزش افزوده بالا و تشویق صادرکنندگان در حوزه‌های بالنده صنعتی

- هدایت سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی در فعالیتهای مرتبط با صادرات کالاهای رقابت پذیر در بازارهای جهانی
 - برقراری سیستم‌های مناسب وارداتی، اولویتهای مالی و اعتباری، حذف یا کاهش مالیات بر درآمدهای حاصل از صادرات کالاهای صنعتی، معدنی و کشاورزی مکانیزه و پیشرفته
 - کمک به گسترش فعالیت شرکت‌های تولیدکننده کالاهای صادراتی از طریق حمایت از سرمایه‌گذاری مجدد و جدید در این شرکت‌ها
 - تقویت نظام اطلاعات و شبکه‌های فروش کالا در خارج و نیز کشف بازارهای جدید صادراتی
 - کمک به ایجاد تنوع در ساخت کالاهای صادراتی بر اساس نیازها و تقاضاهای انعطاف‌پذیر بازارهای خارجی
 - اتخاذ سیستم حمایت از صادرات کالاها و خدمات از طریق سازماندهی شرکت‌های تجاری عمومی یکپارچه در بخش‌های مختلف بر اساس الگوی صادراتی کشورهای موفق در عرصه صادرات
 - اولویت دادن به مجتمع‌های بزرگ صنعتی - تجاری چند منظوره به جای صرف منابع و انرژی در طرح‌های کوچک غیر اقتصادی با محصولات غیر قابل رقابت در بازارهای خارجی
- اقدامات معطوف به ایجاد تحرک در بنگاههای خصوصی تولیدی - صادراتی نیز در شرایط بازگشت وضعیت اقتصادی به حال عادی می‌باید مواردی چون ایجاد آمادگی لازم برای گردآوری اطلاعات و برنامه‌ریزی، بازاریابی، تقویت پرسنل و مدیریت صادراتی و سرانجام امور مربوط به ارتقای کمی و کیفی تولید را در واحدهای اقتصادی، به شرح زیر دربرگیرد:
- آگاه ساختن هرچه بیشتر مدیران و کادرهای فنی و بازرگانی بنگاه‌های تولیدی از اهمیت و ضرورت توسعه صادرات صنعتی از طریق برگزاری دوره‌های آموزشی فشرده، سمینارهای تخصصی منظم، توزیع گسترده نتایج بررسی‌ها و نشریات مرتبط با آن
 - تشویق شرکت‌ها و بنگاههای تولیدی و مدیران و کارکنان بخش صادرات از طریق ایجاد انگیزه‌های مالی در جهت تلاش در راه توسعه صادرات
 - اعزام مدیران و دست‌اندرکاران بخش صادرات به کشورهای موفق در این زمینه به منزله وسیله‌ای برای افزایش آگاهی‌های ضروری و اشاعه فرهنگ صادراتی

- موظف شدن بنگاه های اقتصادی به گردآوری انواع اطلاعات در زمینه های فنی ، تولید، تجارت، مبادلات خارجی و نظایر آن دردفتری برای ثبت، طبقه بندی و نگهداری اطلاعات و تهیه گزارش های ادواری جهت استفاده مدیران
- تشویق بنگاه های اقتصادی مستعد برای انجام صادرات به تهیه برنامه های تفصیلی درازمدت و میان مدت برای فعالیت های صادراتی با بهره مندی از تکنیک های پیشرفته متداول در شرکت های نظیر در کشورهای موفق صادراتی
- تشویق بنگاه های تولیدی- صادراتی مستعد به استفاده از همه کانال های ارتباطی از جمله به منظور گسترش فعالیت های بازاریابی در بازارهای بین المللی، دریافت کمک دولتی از وابستگی های بازرگانی سفارتخانه ها و نمایندگان تجاری ایران در خارج از کشور و تبلیغ کالایی در رسانه های گروهی خارجی
- هدف قراردادن تدریجی بازارهای کشورهای مختلف برای راه یابی به آنها و صدور کالا به بازارهای مستعد با برنامه ای منظم
- کمک به ایجاد حوزه های تخصصی مدیریتی برای اداره امور صادرات در بنگاه های آماده برای این فعالیت در راستای تمرکز و افزایش کارایی فعالیت های صادراتی از طریق ایجاد ساختار انگیزشی مناسب
- آموزش پرسنل دست اندرکاران امور صادراتی با هدف افزایش آگاهی آنان از الزامات تجارت بین الملل، تکنیک های مربوط به بازاریابی و رفع مشکل خریداران
- تلاش برای تکمیل و افزایش استفاده از تسهیلات عام دولتی به منظور روانتر کردن جریان صدور کالاهای صنعتی از جمله کوتاه کردن زمان انجام مراحل اداری صدور کالا چون نرخ گذاری، بیمه کالاها، امور بانکی، تدارک وسایط حمل و نقل و ... با انتظار تعامل دولت در تمام این زمینه ها
- شناسایی بنگاه هایی که آمادگی و امکانات لازم برای تولید کالاهایی صادراتی دارند و تقویت مالی- اعتباری و حمایت فراگیر از آنها برای ورود به عرصه بازارهای خارجی
- ارتقای سطح دانش فنی کارکنان خطوط تولید و کنترل کیفیت در بنگاه های تولیدی و صادراتی از طریق آموزش مستقیم و ارائه برنامه بازدید از کارخانه های کشورهای پیشرفته در امور صنعتی و صادراتی

- کمک مالی به طرح های تحقیق و توسعه ، تهیه طرح های جدید برای کالاهای صادراتی و اولویت دادن به نیازمندی شرکت های صادراتی در زمینه واردات و تدارک مواد اولیه ، قطعات، لوازم یدکی و ماشین آلات تولیدی جدید
- کمک و همکاری با شرکت های برگزیده صادراتی در راستای انتقال تکنولوژی و فراهم آوردن زمینه های همکاری با شرکت های بزرگ خارجی برای تولید کالاهای رقابت پذیر در بازارهای جهانی
- تهیه برنامه و کمک به شرکت های برگزیده صادراتی در مورد تهیه و اجرای طرح های کاهش مواد و انرژی، افزایش بازده در خطوط تولید و کاهش ضایعات به منظور پایین آوردن قیمت کالا و افزایش قابلیت رقابت آن در بازار بین المللی

سرانجام این نکته اساسی قابل ذکر است که تازمانی که راهبردهای توسعه اقتصادی کشور، مسایل مربوط به توسعه بخش خصوصی و صنعتی کردن اقتصاد ملی و سیاست های هماهنگ مالی، پولی ، بازرگانی خارجی و ... در انطباق با شرایط متحول داخلی و جهانی مشخص نشود و توسعه صنعت و گسترش صادرات کالاهای صنعتی به صورت ضرورتی گریز ناپذیر مورد پذیرش عموم مردم و نهادهای حاکمیت قرار نگیرد، امید به دستیابی به اهداف تولیدی- صادراتی در ابعادی وسیع هرگز واقع بینانه و امکان پذیر نخواهد بود.

پیگیری امور مرتبط با اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی

برای مواجهه با چالش ها و رفع تنگناها و موانع مدیریتی- اجرایی سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و در راستای آماده سازی زیرساخت های نهادی مرتبط با ایجاد فضای رقابتی، توسعه بخش خصوصی و بهبود فضای کسب و کار و تداوم جریان خصوصی سازی ضروری است امور مرتبط با اجرای سیاست های این اصل در انطباق با هدف های تعیین شده با اولویت گذاری و رفع اشکالات کنونی در قانون اجرایی آن^۱ مورد پیگیری واقع شود.

- اصلاح قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با رویکرد رفع موانع و تنگناهای کنونی با مشارکت اتاق های بازرگانی ایران و تهران

^۱ به "اصلاح قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی" از نشریات اتاق بازرگانی ایران مراجعه شود.

منابع

- استراتژی توسعه صنعتی کشور. (۱۳۸۲)؛ گروه محققان و استادان دانشگاه شریف (انتشارات دانشگاه شریف).
- برنامه راهبردی توسعه صنعتی ایران: افق ۱۴۰۰. (۱۳۷۶)؛ انتشارات وزارت صنایع.
- رنانی محسن. (۱۳۷۶)؛ بازار یا نابازار؟ بررسی موانع نهادی کارآیی نظام اقتصادی بازاردراقتصاد ایران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۷۶/۰۰/۱۵.
- صدیقی کورس. (۱۳۹۲)؛ "آینده اندیشی، چشم اندازهای ملی و مدیریت توسعه"، نگاه نو، شماره ۹۸، تابستان ۱۳۹۲.
- صدیقی کورس، شهریار صدیقی و دیگران. (۱۳۸۹)؛ الزامات توسعه بخش خصوصی در اقتصاد ایران بانگاهی به فرآیند جهانی شدن و دکترین نوین توسعه، انتشارات اتاق بازرگانی و صنایع معادن تهران، چاپ اول.
- صدیقی کورس. (۱۳۸۷)؛ "تجدید ساختار صنعت نفت و گاز ایران: رویکرد بین المللی"، دنیای اقتصاد، چهارشنبه ۸ خرداد، سال ششم، شماره ۱۵۳۴.
- صدیقی کورس. (۱۳۸۴)؛ "آسیب شناسی رویکرد های توسعه در ایران"، نگاه نو، شماره ۶۶.
- صدیقی کورس. (۱۳۸۳)؛ "رویکردها و شرایط تحقق چشم انداز بلند مدت اقتصاد ایران و برنامه چهارم توسعه"، نگاه نو، شماره ۶۲، ۵۳-۴۱.
- صدیقی کورس و امیر هوشنگ شهیدی. (۱۳۷۹)؛ "مفاهیم و تحول کارکردی دولت بانگاهی به برنامه سوم"، فصلنامه تأمین اجتماعی، ۶، سال دوم، شماره سوم، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- غنی نژاد موسی. (۱۳۹۱)؛ آزادسازی و عملکرد اقتصادی، انتشارات اتاق بازرگانی و صنایع معادن تهران، چاپ اول.
- قاضی ابوالفضل. (۱۳۷۰)؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران.
- کاتوزیان محمد علی همایون. (۱۳۸۷)؛ اقتصاد سیاسی ایران، از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، نشر مرکز، چاپ چهاردهم، (چاپ اول در دو جلد، پایپروس، ۱۳۶۶، ۱۳۶۸).

Acemoglu, D. (2003). "Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment, and politics." *Journal of Comparative Economics* 31: 620-652.

Acemoglu, D., S. Johnson, et al. (2001). *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*.

Acemoglu, D., S. Johnson, et al. (2002). "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution." *The Quarterly Journal of Economics*: 1231.

Acemoglu, D., S. Johnson, et al. (2003). *An African Success: Botswana. Analytic Development Narratives*. D. Rodrik. Princeton, Princeton University Press.

Acemoglu, D. and J. Robinson (2001). "A Theory of Political Transitions." *American Economic Review* 91(4): 938-963.

Acemoglu, D. and J. A. Robinson (2000). "Political Losers as a Barrier to Economic Development." *The American Economic Review* 90(2): 126-130.

Acemoglu, D., T. Verdier, et al. (2004). "Kleptocracy and Divide-and-Rule: A Model of Personal Rule." *Journal of the European Economic Association* 2(2-3): 162-192.

Adsera, A., C. Boix, et al. (2003). "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government." *The Journal of Law, Economics & Organization* 19(2): 445-490.

Amirahmadi, H. (1990). *Revolution and Economic Transition: The Iranian Experience*, Albany: State University of New York Press.

Amuzegar, J. (1982). "Oil Wealth: A Very Mixed Blessing." *Foreign Affairs* 60: 814- 835.

Amuzegar, J. (1983). *Oil exporters' economic development in an interdependent world*, Occasional paper 18, IMF, Washington DC.

Amuzegar, J. (1999). *Managing the Oil Wealth. OPEC's Windfalls and Pitfalls*. London and New York, I.B. Tauris.

Ascher, W. (1999). *Why Government Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Ascher, W. (2000). "Understanding Why Governments in Developing Countries Waste Natural Resources." *Environment* 42(2): 8-18.

Ascher, W. (2005). *The "Resource Curse". International and Comparative Mineral Law and Policy*. E. Bastida, T. Walde and J. Warden, Kluwer Law International: 569-588.

Atkinson, G. and K. Hamilton (2003). "Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis." *World Development* 31(11): 1793.

Auty, R. (2001). (Ed.) Resource abundance and economic development, Oxford: Oxford University Press.

Auty, R. M. (2001). Conclusions: Resource Abundance, Growth Collapses and Policy. Resource Abundance and Economic Development. R. M. Auty. Oxford, Oxford University Press for UNU/WIDER.

Auty, R. M. and A. Gelb (2001). "Political economy of resource-abundant states." In: Auty, R.M. (ed.) Resource Abundance and Economic Development, Oxford: Oxford University Press, 126-144.

Baldwin, R. E. (1966). Economic Development and Export Growth: A Study of Northern Rhodesia, 1920-1960. Berkeley, CA, University of California Press.

Bardhan, P. (2005). "Institutions matter, but which ones?" Economics of Transition 13(3): 499-532.

Barnett, S. and R. Ossowski (2003). Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries. Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries. J. M. Davis, R. Ossowski and A. Fedelino. Washington, D.C., International Monetary Fund.

Birdsall, N., T. Pinckney, et al. (2000). Natural Resources, Human Capital, and Growth. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

Blattman, Christopher, Jason Hwang, and Jeffrey Williamson, (2007). "[Winners and losers in the commodity lottery: The impact of terms of trade growth and volatility in the Peri](#)," *Journal of Development Economics* (Elsevier), vol. 82(1), pages 156-179, January. NBER WP 10600 phery 1870-1939.

Carneiro, F .G .(2007). "Development Challenges of Resource-Rich Countries: The Case of Oil Exporters" Proceedings of the VI International Colloquium, pp. 115-140.

Collier, P (2007). "Managing Commodity Booms: Lessons of International Experience", *Oxford University, Centre for the Study of African economies, Department of Economics*, paper prepared for the *African Economic Research Consortium*, January; See <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/africa.htm>

Collier, P. (2005). Is Aid Oil? An analysis of whether Africa can absorb more aid., Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University.

Collier, P., V. L. Elliott, et al. (2003). Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy. Washington, D.C., Oxford University Press and the World Bank.

Collier, P. and J. W. Gunning (1999). "Why Has Africa Grown Slowly?" *Journal of Economic Perspectives* 13(3): 3-22.

Collier, P. and A. Hoeffler (1998). "On economic causes of civil war." *Oxford Economic Papers* 50: 563-573.

Collier, P. and A. Hoeffler (2004). "Greed and grievance in civil war." *Oxford Economic Papers* 56: 563-595.

Collier, P. and A. Hoeffler (2005). *Democracy and Resource Rents*, University of Oxford.

Collier, P. and A. Hoeffler (2005). "Resource Rents, Governance, and Conflict." *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 625-633.

Corden, W. M. (1984). "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation." *Oxford Economic Papers* 36(3): 359-380.

Corden, W. M. and J. P. Neary (1982). "Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy." *The Economic Journal* 92(368): 825-848.

Cornia, G. A. and J. Court, Eds. (2004). *Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization*. Oxford, Oxford University Press.

Damania, R. and E. Bulte (2003). *Resources for Sale: Corruption, Democracy and the Natural Resource Curse*, Center for International Economic Studies.

Dehn, J. (2000). *Commodity Price Uncertainty and Shocks: Implications for Economic Growth*, Center for the Study of African Economies, University of Oxford.

Deininger, K. and L. Squire (1998). "New ways of looking at old issues: inequality and growth." *Journal of Development Economics* 57: 259-287.

Dunning, T. (2005). "Resource Dependence, Economic Performance, and Political Stability." *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 451-482.

Easterly, W. and R. Levine (2003). "Tropic, germs and crops; How endowments influence economic development." *Journal of Monetary Economics* 50: 3-40.

Economist, T. (1977). "The Dutch disease." *The Economist*: 82.

Eiffert, B., A. Gelb, and N. Tallroth (2003), *The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries*, in Daves et al. (org.), Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries, Washington: International Monetary Fund.

Falkinger, J. and V. Grossman (2005). *Distribution of Natural Resources, Entrepreneurship, and Economic Development: Growth Dynamics with Two Elites*, Center for Economic Studies & Ifo Institution for Economic Research, Institute for the Study of Labor.

Frankel J. A. (2010). "The Natural Resource Curse: A Survey." NBER Working Paper Series, Vol. w15836.

Gelb, A. (1985). *Adjustment to Windfall Gains: A Comparative Analysis of Oil- Exporting Countries*. Natural Resources and the Macroeconomy. J. P. Neary and S. van Wijnbergen. Oxford, Blackwell.

Gelb, A. (1988). Oil Windfalls: Blessing or Curse? Oxford, Oxford University Press.

Gelb, A. (2002). Presentation at the Roundtable. Oil, Gas, Mining and Chemicals Department of the World Bank Group and ESMAP Workshop on Petroleum Revenue Management. Washington, DC

Gylfason, T. (2001). "Natural Resources, Education, and Development." *European Economic Review* 45: 847-859.

Gylfason, T. (2001). "Nature, Power and Growth." *Scottish Journal of Political Economy* 48(5): 558-588.

Hakimian, H. (2008) "Institutional Change, Policy Challenges and Macroeconomic Performance: Case Study of Iran (1979-2004)", Commission on Growth & Development, Working Paper No 26; World Bank, Washington DC.

Heltberg, R. (2004). The Growth Elasticity of Poverty. Growth, Inequality, and Poverty: Prospects for Pro-poor Economic Development. A. Shorrocks and R. van der Hoeven. Oxford, Oxford University Press: 81-92.

Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT, Yale University Press.

Hotelling, H. (1931). The Economics of Exhaustible Resources, *J. Polit. Econ.*, Vol. 39:137-175.

Ismail K. (2010). "The Structural Manifestation of the 'Dutch Disease': The Case of Oil Exporting Countries." IMF Working Paper, WP/10/103, IMF.

Jalali-Naini A. (2007). "Economic Growth and Economic Policy in Iran: 1950-2003", in: J. Nugent and H. Pesaran, editors, Explaining Growth in the Middle East, Contributions to Economic Analysis, Amsterdam: Elsevier.

Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, California, University of California Press.

Karshenas M. (1990). *Oil, State and Industrialization in Iran*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Kaufmann D., A. Kraay and M. Mastruzzi, *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*.

Krugman, P. (1987). "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of the Mrs. Thatcher." *Journal of Development Economics* 27: 41-55.

Lam, R. and L. Wantchekon (2003). *Political Dutch Disease*, Northwestern University and New York University.

Leamer, E. E., H. Maul, et al. (1999). "Does natural resource abundance increase Latin American income inequality?" *Journal of Development Economics* 59: 3-42.

Lerner, D. (1958). *The Passing of Traditional Society*. New York, Free Press of Glencoe.

Lewis, W.A. (1978). *Growth and Fluctuations*, London: George Allen and Unwin.

Mahdavi, H. (1970). "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran," in M.A. Cook, editor, *Studies in the Economic History of the Middle East* (Oxford University Press: London).

Maloney, W. F. (2002). *Missed Opportunities: Innovation and Resource Based Growth in Latin America*, World Bank.

Mobarak, A. M. (2005). "Democracy, Volatility, and Economic Development." *The Review of Economics and Statistics* 87(2): 348-61.

Mommer, B. (1998). "The New Governance of Venezuelan Oil," *Oxford Institute for Energy Studies WPM* 23.

Moore, M. (2004). "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries." *International Political Science Review* 25(3): 297-319.

Moore, P. W. (2002). "Rentier Fiscal Crisis and Regime Stability: Business-State Relations in the Gulf." *Studies in Comparative International Development* 37(1): 34-56.

Moreen A. (2007). "Overcoming the Resource Curse." PRGS Dissertation, RGSD-215 Santa Monica, Calif: Rand Corporation.

Murshed, S. M. (2004). *When does natural resource abundance lead to a resource curse?* International Institute for Environment and Development.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.

North D. C., J. J. Wallis and B. R. Weingast (2006), "A Framework for Interpreting Recorded Human History" NBER working paper w12795, December.

Nurske, R. (1958). "Trade Fluctuations and Buffer Policies of Low-Income Countries." *Kyklos* 11(2).

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Papayrakis, E. and R. Gerlagh (2004). *Natural Resources, Innovation, and Growth*, Institute for Environmental Studies, Vrije University.

Papayrakis, E. and R. Gerlagh (2004). "The Resource Curse Hypothesis and Its Transmission Channels." *Journal of Comparative Economics* 32(1): 181-193.

Ploeg, F. van der and A.J. Venables (2009). Harnessing windfall revenues in developing economies; optimal policies for developing economies, Oxcarre Research Paper, University of Oxford.

[Poelhekke](#), Steven, and, [Frederick van der Ploeg](#), (2007). Volatility, Financial Development and the Natural Resource Curse," CEPR DP6513, October.

Power, T. M. (2002). Digging to Development? A Historical Look at Mining and Economic Development, Oxfam America.

Prebisch, R. (1950). The Economic Development of Latin America and its Principal Problems. Lake Success, NY, United Nations.

Ramey, G. and V. Ramey (1995). "Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth." American Economic Review 85: 1138-1151.

Razavi, H. (1996). Financing Oil and Gas Projects in Developing Countries, Finance and Development, Volume 33, Number 2.

Rodrik, D., A. Subramanian, et al. (2004). "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development." Journal of Economic Growth 9: 131-165.

Rodrik D. (2003). Growth Strategies NBER Working Paper No. W10050

Ross, M. (2003). How Does Mineral Wealth Affect the Poor? UCLA Department of Political Science.

Rostow, W. W. (1960). The Stages of Economic Growth. Cambridge, Cambridge University Press.

Sachs, J. D. and A. M. Warner (1995). Natural Resource Abundance and Economic Growth, National Bureau of Economic Research.

Sachs, J. D. and A. M. Warner (1997). Natural Resource Abundance and Economic Growth, Center for International Development and Harvard Institute for International Development.

Sachs, J. D. and A. M. Warner (1999). "The big push, natural resource booms and growth." Journal of Development Economics 49: 43-76.

Sala-i-Martin, X. and A. Subramanian (2003). Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.

Seers, D. (1964). "The mechanism of an open petroleum economy." Social and Economic Studies 13: 233-242.

Shaxson, N. (2005). "New approaches to volatility: dealing with the 'resource curse' in sub-Saharan Africa." International Affairs 81(2): 311-324.

Singer, H. (1950). "Comments to the terms of trade and economic development." *Review of Economics and Statistics* 40: 84-89.

Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford, Clarendon Press.

Stern, N., 2006, *Stern Review on the Economics of Climate Change* (Cambridge, U.K., Cambridge University Press).

Stijns, J.-P. (2004). *Natural Resource Abundance and Human Capital Accumulation*, Northeastern University.

Stijns, J.-P. C. (2005). "Natural resource abundance and economic growth revisited." *Resources Policy* 30(2): 107-130

The Growth Report, *Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT, 2008

Tornell, A. and P. Lane (1994). *Are Windfalls a Curse? A Non-representative Agent Model of the Current Account and Fiscal Policy*, NBER.

Tornell, A. and P. R. Lane (1999). "The Voracity Effect." *American Economic Review* 89(1): 22-46.

Torvik, R. (2002). "Natural resources, rent seeking and welfare." *Journal of Development Economics* 67: 455-470.

van Wijnbergen, S. (1984). "The 'Dutch Disease': A Disease After All?" *The Economic Journal* 94(373): 41-55.

Weinthal, E. and P. J. Luong (2006). "An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth." *Perspectives on Politics*.

Weitzman, M., 2007, "The Stern Review on the Economics of Climate Change," *Journal of Economic Literature*, Vol. 45, No. 3, pp. 703–24.

World Development Report (1997). *The State in a Changing World* (New York: Oxford University Press for the World Bank).

Ylonen, A. (2005). "Institutions and Instability in Africa: Nigeria, Sudan, and Reflections from Mises's Nation, State and Economy." *New Perspectives on Political Economy* 1(1): 38-60

مواد قانونی پیشنهادی اتاق - برنامه ششم

ثبات اقتصادی

- ماده ۱. دولت مکلف است در جهت فراهم کردن شرایط ایجاد ثبات اقتصادی و محیط اطمینان بخش برای فعالیت و سرمایه گذاری های بخش خصوصی، کاهش آسیب پذیری و عقیم سازی عوامل اختلال، مقاوم سازی و واکنش سریع و کارآمد در برابر تکانه ها در انطباق با اصول اقتصاد مقاومتی نسبت به تجدیدنظر، اصلاح و همچنین تهیه لوایح و مقررات مورد نیاز در موارد زیر حداکثر تا پایان سال اول برنامه ششم اقدام نماید:
- الف. لغو مجوزها و مقررات مربوط به قیمت گذاری کالاها و خدمات تولیدی بخش های غیردولتی، در انطباق با الزامات اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سازماندهی برنامه های معطوف به حمایت از اقشار ضعیف جامعه از طریق پوشش بیمه های همگانی و کمک مستقیم به جای دستکاری در قیمت ها؛
- ب. احیا و اصلاح سازوکار حساب ذخیره ارزی برای اداره مؤثر نوسانات قیمت نفت، درآمدهای نفتی، ایجاد ثبات مالی و توازن بودجه ای
- ج. یکسان سازی نرخ ارز باتکیه بر شکل گیری نرخ ارزش حقیقی با ثبات و رقابتی، حفظ تعادل های اقتصادی، گسترش تولید و صادرات محصولات صنعتی و متنوع سازی ساختار اقتصاد ملی
- د. هدفگذاری تورم و تنظیم متغیرهای عمده پولی به منزله لنگر اسمی مناسب برای مهار تورم

حوزه های پولی، مالی و تجاری

- ماده ۲. بانک مرکزی موظف است در تدوین و ابلاغ ضوابط نظارتی سالانه خود به بانک ها، اصل رقابت در فعالیت های بانکی، تخصیص سهم بیشتر اعتبارات ریالی و ارزی به فعالیت ها و سرمایه گذاری های تولیدی - صنعتی، تأمین سرمایه در گردش مؤسسات تولیدی و واحدهای صنعتی بویژه در بخش خصوصی، عدم دخالت بانکها در عملیات تجاری و بنگاهداری، افزایش پوشش های ضمانتی بانکی از کالاهای صادراتی در بخش صنعت و اعطای اعتبار صادراتی به خریداران خارجی را در اولویت قرار دهد.
- ماده ۳. به منظور گسترش و تعمیق بازار سرمایه، توسعه نهادها و ابزارها برای تجهیز و تخصیص مطلوب منابع و حرکت تدریجی به سمت استقرار نظام مالی پایه اوراق بهادار از طریق کامل کردن بازارهای اولیه و ایجاد نهادهای تخصصی در امر طراحی، عرضه و فروش ابزارها و ایجاد بازارهای دست دوم، بازارهای فرعی و مشتق، شفافیت و جلوگیری از معاملات صوری و در مجموع ایجاد فضای اطمینان بخش برای سرمایه گذاران،

بویژه صاحبان پس اندازهای کوچک، وزارت امور اقتصادی و دارائی و سازمان بورس اوراق بهادار موظفند نسبت به تدوین مقررات و قوانین و ضوابط و مکانیزمهای جدید یا بازنگری در مفاد قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۴) حداکثر ظرف مدت یک سال پس از تصویب این قانون اقدام کنند.

ماده ۴. وزارتخانه های صنعت، معدن و تجارت و کشاورزی با همکاری اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی نسبت به تدوین مقررات صادرات و واردات پایدار با جهت گیری افزایش رشد اقتصادی و بویژه رشد تولید در واحدهای صنعتی و گسترش صادرات کالاهای صنعتی داخلی با تکیه بر تسهیل فرایندهای تجاری، رفع موانع غیرتعرفه ای، کاهش تعرفه های صادراتی و حرکت به سمت استقرار قواعد تجاری سازگار با محیط تجارت بین الملل و مقررات سازمان تجارت جهانی اقدام نمایند.

توسعه صادرات غیرنفتی

ماده ۵. از تاریخ تصویب این قانون، جلب سرمایه گذاری خارجی با بهره گیری از الگوی صادراتی کشورهای موفق در عرصه صادرات به منظور تولید کالاهای و خدمات صادراتی رقابت پذیر در بازارهای جهانی، امکان پذیرش محصولات تولید شده در شبکه های فروش بین المللی و بازارهای جدید صادراتی، تولید کالاهای صادراتی بر اساس نیازها و تقاضاهای انعطاف پذیر بازارهای خارجی صورت می گیرد. سازمان کمک های فنی و اقتصادی با همکاری اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی موظفند ظرف ششماه نسبت به تدوین و ارائه سازوکارهای لازم برای تصویب هیئت وزیران اقدام نمایند.

ماده ۶. به منظور ایجاد تحرک در بنگاه های خصوصی تولیدی - صادراتی و ایجاد آمادگی آنها برای تهیه اطلاعات مورد نیاز برنامه ریزی و بازاریابی و مدیریت صادراتی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و کشاورزی با همکاری اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی مجازند اقدامات زیر را به عمل آورند:

الف. برگزاری دوره های آموزشی فشرده، سمینارهای تخصصی منظم و توزیع گسترده نتایج بررسی ها و نشریات مرتبط با آنها برای آگاه ساختن مدیران و نیروهای فنی و بازرگانی بنگاه های تولیدی

ب. تشویق شرکت ها و بنگاه های تولیدی به ایجاد انگیزه های مالی برای تلاش مدیران و کارکنان در راه توسعه صادرات، تهیه برنامه های دراز مدت و میان مدت برای فعالیت های صادراتی، استفاده از همه کانالهای ارتباطی به منظور گسترش فعالیتهای بازاریابی در بازارهای بین المللی، دریافت کمک دولتی از وابسته های بازرگانی سفارتخانه ها و نمایندگان تجاری در خارج از کشور، تبلیغ در رسانه های گروهی خارجی

ج. شناسایی و تقویت مالی - اعتباری و حمایت فراگیر از بنگاه هایی که آمادگی و امکانات لازم را برای ورود به عرصه بازارهای خارجی دارند

د. تلاش برای برقراری سهولت در استفاده از امکانات عام دولتی به منظور تسهیل جریان صدور کالاهای صنعتی

حوزه‌های اشتغال، توسعه نیروی انسانی، و افزایش کارایی

ماده ۷. دولت موظف حداکثر ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون، لایحه اصلاحی قانون کار را متضمن ایجاد انعطاف در بازار کار و افزایش اطمینان کارآفرینان و سرمایه‌گذاران، ارتقای کارایی فرایندهای تولید با حفظ حقوق نیروی کار، افزایش توانایی‌های حرفه‌ای نیروی کار از طریق تدوین استانداردهای آموزشی، فنی و حرفه‌ای تهیه و برای تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی نمایید.

ماده ۸. در راستای ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری دولت موظف است حداکثر ظرف یک سال پس از تصویب این قانون نسبت به تدوین لوایح یا دستورالعمل‌های لازم برای تحقق موارد زیر اقدام کند:

الف. ارائه کمک و تقویت نهادهای آموزش و تحقیقات صنعتی برای آموزش فنی - حرفه‌ای و بازسازی

نیروی انسانی موجود

ب. تشویق واحدهای تولیدی به پذیرش استانداردهای بین‌المللی و ارتقای کیفیت و دستیابی به

تنوع محصولات

ج. برقراری ارتباط مناسب و کارآمد بین صنایع کوچک و متوسط با صنایع بزرگ با هدف تغذیه

صنایع صادراتی

د. ایجاد ساختار انگیزشی مناسب برای تحقیق و توسعه در صنایع بزرگ با ماهیت صادراتی برای ارتقای

بهره‌وری، افزایش رقابت‌پذیری، گسترش تنوع و بهبود کیفیت محصولات صادراتی

ه. برقراری ارتباط مناسب و توسعه همکاری‌های بین واحدهای تولیدی در قالب خوشه‌های صنعتی

حوزه روابط بین‌المللی، همکاری‌های فنی و جلب سرمایه‌های خارجی

ماده ۹. به منظور تقویت روابط اقتصادی - تجاری با کشورهای پیشرفته تجاری - صنعتی بین‌المللی و تقویت توان دیپلماسی اقتصادی، وزارتخانه‌های امور خارجه، امور اقتصادی و دارایی و صنعت و معدن و تجارت مکلفند نسبت به تهیه سازوکارهای لازم و ارائه به مراجع ذی‌صلاح طی شش ماه پس از تصویب این قانون اقدام نمایند.

ماده ۱۰. وزارت امور خارجه مکلف است با تقویت توان دیپلماسی اقتصادی کشور به منظور تقویت روابط اقتصادی - تجاری با کشورهای پیشرفته و نو خاسته صنعتی با هدف جلب سرمایه و دانش فنی در سطح بین‌الملل، ضمن خودداری از درهم آمیختن ملاحظات سیاسی با مسائل اقتصادی و تجاری نسبت به اصلاح رژیم‌های سیاستی موجود در جهت تسهیل جلب سرمایه‌گذاران مشترک و مستقیم خارجی اقدام نماید.

سیاست‌های اصل ۴۴ و خصوصی سازی

ماده ۱۱. دولت مکلف است فقط یک بار نسبت به بازنگری و اصلاح قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال اول برنامه ششم متضمن موارد زیر اقدام نماید:

الف. سهام تخصیص داده شده به برنامه توزیع سهام عدالت، از شمارفعالیتهای مشمول گروه دوماده دوقانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است و سهام دولتی و متعلق به دولت تلقی می شود و طبق مفاد بند (ب) ذیل ماده دو قانون مذکور قابل واگذاری است.

ب. انتقال سهام دولتی و متعلق به دولت با هدف تهاثر بدهی های دولت به صندوق های بازنشستگی و

تأمین اجتماعی، نهادهای عمومی غیردولتی، پیمانکاران دولتی، و طلبکاران بخش عمومی،

شهرداری ها و بنیادها ممنوع است.

ماده ۱۲. بخش های اقتصادی در نظام اقتصادی کشور صرفاً دولتی، خصوصی، و تعاونی موضوع مفاد اصل ۴۴ قانون اساسی می باشد. تمامی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مکلفند ظرف یک سال پس از تصویب قانون وضعیت حقوقی خود را به یکی از اشکال فوق منطبق نمایند. در صورت عدم اجرای مفاد این ماده، مؤسسات و نهادهای مذکور تابع احکام و قوانین و مقررات دولتی خواهند بود. تخلف از حکم این ماده به منزله تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است.

ماده ۱۳. به منظور تبیین وظایف و مأموریت های دولت و واگذاری تصدی های دولتی در چارچوب سیاستهای کلی اصل ۴۴، محدوده تصدی دولت صرفاً در فعالیت های مندرج در گروه سوم ماده یک قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قرار می گیرد و دولت مکلف است برای تقویت اعمال حاکمیتی نسبت به تهیه و تقدیم لوایح اصلاح وظایف دستگاههای اجرایی حاکمیتی اقدام نماید. تبدیل شرکت های دولتی و مؤسسات انتفاعی به سازمان و دیگر انواع دستگاه های اجرایی ممنوع است. تخطی از اجرای این حکم به منزله تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است. دولت مکلف است به گونه ای اقدام کند که تا پایان سال دوم برنامه کلیه بنگاه های اقتصادی و سهام دولتی و متعلق به دولت در چارچوب سیاستهای کلی اصل ۴۴ به بخش های خصوصی و تعاونی واگذار شود.

ماده ۱۴. به منظور افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور با همکاری وزارتخانه های امور اقتصادی و دارائی، صنعت، معدن و تجارت، کشاورزی، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، و سازمان حفاظت محیط زیست مکلفند نسبت به تعیین تکلیف امتیازات واستثنائات در اختیار بنگاه های اقتصادی دولتی، وضع استانداردهای اجباری، طراحی و استقرار نظامهای حفاظت از محیط زیست و حمایت از حقوق مصرف کنندگان و تولید کنندگان اقدام نمایند.