



# اقتصاد مقاومتی: مسائل و الزامات تولید و اشتغال

نرگس کافی\*

## اشاره:

تولید ناخالص داخلی، بیکاری و اشتغال جزء شاخص‌های مهم بررسی عملکرد اقتصادی است. میزان تولید ناخالص داخلی، حجم هر اقتصاد را نشان می‌دهد و میزان سرانه این شاخص از وضعیت رفاه جامعه حکایت دارد. افزایش بیکاری بر تحولات فقر، نارضایتی‌های اجتماعی، افزایش جرم و ناامنی اثرگذار است. اشتغال متغیری وابسته به تولید است اما هر گسترش تولیدی لزوماً اشتغال‌زا نیست. مدیریت کیفی تولید نقش بسیار مهمی در ایجاد اشتغال دارد. بنابراین، شایسته است استراتژی رشد تولید به نحوی تنظیم و اجرا گردد که با ایجاد حداکثری اشتغال همراه باشد.

## مقدمه

سال ۱۳۹۶ از سوی رهبر معظم انقلاب با عنوان «اقتصاد مقاومتی: تولید و اشتغال» نام‌گذاری شد و در چارچوب آن از همه نهادهای فعال و مؤثر بر جامعه خواسته شده برای مقاوم‌سازی اقتصاد کشور به دو مقوله تولید و اشتغال توجه ویژه داشته باشند. رشد اقتصادی در نیمه نخست سال ۱۳۹۵ در دولت یازدهم حدود ۷/۴ درصد گزارش شده که بخش قابل ملاحظه‌ای از آن مربوط به بخش نفت و بخش کوچکتری نیز به بخش غیرنفتی مربوط است. این تحول گرچه ارزشمند است اما بعضاً این انتقاد مطرح می‌شود که رشد به دست آمده رشد کافی و پایدار نیست. کنترل تورم در این دوره با وجود همزمانی کاهش قیمت نفت و تحریم‌ها تا حدی آرامش و ثبات را برقرار کرده است. مسئله بیکاری بر خلاف

دو شاخص دیگر روند مطلوبی نداشته و طی سال گذشته در سطح نزدیک به ۱۳ قرار داشت، اگرچه از تأثیر افزایش نرخ مشارکت اقتصادی بر آن نمی‌توان چشم‌پوشی کرد. همچنین اقتصاد کشور در شرایط رکودی طولانی گرفتار شده که همین مسئله باعث تداوم معضل بیکاری می‌شود.

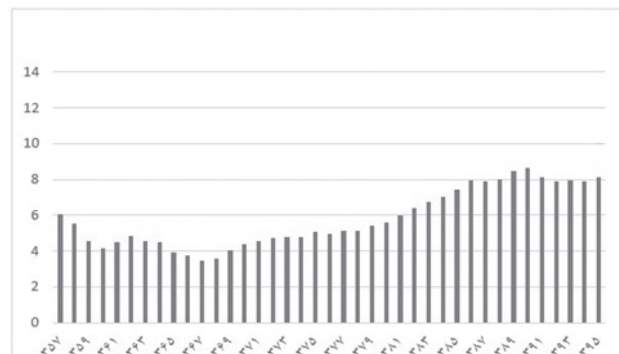
رشد و توسعه اقتصادی بر مبنای تصادفی بودن قابل وصول نیست و باید با استراتژی‌های مناسب و دیدگاه‌هایی مبتنی بر نوآوری و تخصصی‌شدن امور ایجاد شود. مقوله رشد اقتصادی و اشتغال، بلندمدت هستند و برنامه‌های بلندمدت نیز می‌طلبند. برای پیاده کردن راه‌کارهای بلندمدت و رسیدن به رشد تولید و اشتغال پایدار و بلندمدت نیازمند فهم و عزم مشترک نسبت به مشکلات و راه‌حل‌های آن در کشور هستیم. محقق کردن دو هدف بسیار مهم تولید بیشتر و اشتغال بیشتر و پایدار بدون تردید الزام‌هایی دارد که ارکان مؤثر بر اداره کشور از دولت، مجلس و قوه قضائیه گرفته تا سایر نهادها باید آن الزام‌ها را به رسمیت بشناسند و در مسیر تحقق آن حرکت کنند. از این رو، در این نوشتار ابتدا مسائل اساسی تولید و اشتغال در اقتصاد ایران بررسی شده و سپس به اصلاحات مقتضی اشاره می‌شود.



## نگاهی به وضع موجود

تولید ناخالص داخلی در اقتصاد ایران افت و خیزهای زیادی را تجربه کرده است. این افت و خیزها دلایل متعددی از جمله جنگ ایران و عراق، برنامه‌های توسعه و تغییرات در سیاست‌ها و عملکردهای دولت‌های مختلف داشته است. همان طور که در نمودار زیر نشان داده شده است، طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ اقتصاد کشور از رشد نسبتاً خوبی برخوردار بود. طی این بازه، تولید ناخالص داخلی سرانه کشور به طور متوسط سالانه معادل ۵/۳ درصد رشد کرده است. اگر اثر افزایش جمعیت را در این محاسبات تعدیل کنیم، در این صورت می‌توان گفت طی این بازه تولید ناخالص داخلی کشور رشد مستمر معادل ۶/۵ درصد در سال را تجربه کرده است؛ تجربه‌ای که طی دهه‌های گذشته اقتصاد ایران کم سابقه بوده است. از سال ۱۳۸۶ بار دیگر تولید ناخالص داخلی سرانه کشور دچار تغییر روند شد. همان طور که در نمودار تولید ناخالص داخلی سرانه مشخص است، سه تغییر روند وجود دارد. یک دوره فراز و فرود در سال‌های پس از جنگ اتفاق افتاد. پس از آن، مجدداً دوره جدید رشد شروع شده و تا سال ۱۳۸۶ با روند صعودی ادامه دارد. از سال ۱۳۸۶ شاهدیم که مجدداً روند نزولی شد و به وضعی وخیم در آغاز دهه ۱۳۹۰ رسید. دولت یازدهم از سال ۱۳۹۳ به بعد توانسته به نرخ رشد مثبت برسد اگرچه این نرخ رشد اقتصادی مثبت چندان بزرگ نبوده و نقش درآمدهای نفتی در آن به خصوص در سال ۱۳۹۵ زیاد است. با توجه به گزارش‌های بین‌المللی و فضای کلی اقتصاد دنیا، افزایش قیمت نفت در سال پیش رو غیرمحمتمل است. بنابراین، راهی جز تحریک بخش صنعت، معدن و خدمات برای دستیابی به رشد اقتصادی مطلوب در سال‌های آتی باقی نمی‌ماند.

نمودار روند تغییرات تولید ناخالص داخلی سرانه (۹۵-۱۳۵۷)



درگیری اقتصاد کشور در شرایط رکودی توجه ما را به دو موضوع جلب می‌کند. اول این که به علت رکود، تقاضای داخلی کاهش پیدا کرده و همچنین سیستم بانکی امکان تأمین سرمایه را ندارد. بنابراین، باید به دنبال بازارهای خارجی برای مصرف و جذب سرمایه گذاری بود. از طرف دیگر، با اینکه رشد اقتصادی و افزایش تولید ناخالص داخلی می‌تواند یکی از راه‌حل‌های کاهش نرخ بیکاری باشد، اما این اشتغال زمانی ایجاد می‌شود که در بخش‌هایی که به نیروی انسانی نیاز دارند مانند بخش صنعت و خدمات، رشد اقتصادی اتفاق افتاده باشد. بحران اشتغال در سال‌های اخیر به علت افزایش نرخ مشارکت و جمعیت فعال جوان از سال ۱۳۸۷ به بعد و حاکم شدن وضعیت رکودی، شدت یافته است. عملکرد دولت پیشین نشان داد که با شیوه تزریق مستقیم پول به طرح‌هایی که گمان می‌رود مستعد ایجاد شغل هستند، نمی‌توان با بیکاری مقابله کرد چرا که بیکاری یک معلول چند عاملی اقتصاد و سیاست است. همچنین، توسعه اشتغال عمومی غالباً نیروهای کم‌مهارت و پروژه‌های زودبازده و ساده را هدف قرار می‌داد در حالی که عمده بیکاران جامعه در میان جمعیت با تحصیلات عالی قرار داشته که به علت عدم تناسب میان آموزش عالی و تقاضای اشتغال مسئله‌ساز شده است.

بنابراین، فضای کلی اقتصاد کشور به سمتی سوق یافته که پتانسل کافی برای رشد و اشتغال مولد نداشته است. این وضعیت نتیجه چند مسئله اساسی است. در یک دسته‌بندی کلی، مسائل و موانع

هزینه می‌کند، تقاضای کل افزایش پیدا می‌کند. کاهش تقاضای بخش خصوصی، افزایش تقاضای بخش دولتی را خنثی می‌کند. اما زمانی که دولت درآمدهای نفتی را در قالب بودجه خود در اقتصاد هزینه می‌کند، این افزایش تقاضا از سمت بخش دیگری تعدیل نمی‌شود. از آنجا که بخش عرضه نمی‌تواند همزمان با بخش تقاضا گسترش یابد، باعث ایجاد شکاف تورمی و بالارفتن سطح عمومی قیمت‌ها می‌شود.

از سوی دیگر، وقتی درآمدهای نفتی افزایش می‌یابد، دولت در قالب بودجه به صورت هزینه‌های عمرانی و جاری آن را هزینه می‌کند. برای این کار، دولت دلارهای نفتی را به بانک مرکزی می‌فروشد و در مقابل ریال دریافت می‌کند که نتیجه این اقدام افزایش پایه پولی و نقدینگی است. رشد نقدینگی نیز به تورم می‌انجامد. در چنین شرایطی، اگر دولت بخواهد مانع رشد نقدینگی و تورم شود، باید واردات را افزایش دهد تا واردکنندگان اعم از بخش خصوصی و دولتی ارز بانک مرکزی را خریداری کنند، طوری که پایه پولی کاهش یافته و اثر کاهنده بر نقدینگی داشته باشد. گسترش بی‌رویه واردات که در دولت‌های نهم و دهم صورت گرفت، موجب سرکوبی تولید ملی و اشتغال شد. در واقع با افزایش درآمدهای نفتی تمایل دولت برای تصدی بیشتر گردید. دولت با تزریق درآمدهای نفتی به بخش‌های تولیدی سبب شد فضای رقابتی مطلوب شکل نگرفته و قیمت‌ها علامت‌دهندگی صحیحی نداشته باشند.

دوره‌هایی که در آمد نفتی کاهش می‌یابد با توجه به سهم بالای درآمد نفت در ساختار بودجه، کسری بودجه دولت افزایش می‌یابد. در اقتصاد ایران بازار سرمایه گسترده‌ای که بتواند کسری بودجه دولت را تأمین مالی کند، عملاً وجود ندارد. از این رو، تنها منبع و مرجع بانک مرکزی است. استقراض از بانک مرکزی موجب بالا رفتن پایه پولی و نهایتاً تورم می‌شود. همچنین، بخش عمده‌ای از کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای که توسط درآمدهای نفتی از خارج وارد می‌شود، کاهش یافته و در نتیجه تولید داخلی آسیب می‌بیند. اینها نمونه‌هایی از عوارض وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی است. در نتیجه همین مشکل است که می‌بینیم حتی رفع تحریم‌های اقتصادی نیز با وجود گشایش‌های مشکلات اساسی اقتصاد کشور را حل نمی‌کند. بازگشت درآمدهای نفتی از زاویه دیگر مسئله‌ساز می‌شود.

مربوط به بخش تولید و اشتغال را از دو جهت اقتصادی و غیراقتصادی می‌توان بررسی کرد. متغیرهای سیاسی، اجتماعی و حقوقی نه تنها کم‌اهمیت نیستند بلکه در مواردی در اثرگذاری بر تولید و اشتغال به مراتب نقش تعیین‌کننده دارند. لازم به ذکر است که این متغیرها کاملاً جدا از هم نیستند بلکه به طرق مختلف با هم هم‌پوشانی دارند. در اینجا به مهمترین آنها اشاره می‌شود:

### الف. شرایط ساختاری

یکی از مسائل بنیادی اقتصاد ایران، فقدان رویکرد بلندمدت در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی در راستای انجام اصلاحات ساختاری و در نتیجه آن تحقق رشد اقتصادی پایدار غیرتورمی است. ساختار نامتعادلی که در کشور وجود دارد، تحت تأثیر وابستگی اقتصاد به نفت و دولتی بودن آن است. در ایران به علت برخورداری دولت از درآمد سهل‌الوصول نفت، تلاش جدی برای ایجاد نظام مالیاتی مستحکم جهت تأمین درآمد دولت صورت نگرفته است. وابستگی به درآمد نفتی صدمات زیادی به بدنه اقتصاد کشور وارد کرده است. این وابستگی عامل کلیدی تورم بالا و رشد اقتصادی پایین در اقتصاد کشور بوده است. در تأمین درآمدهای مورد نیاز دولت، تفاوت مهمی بین درآمدهای مالیاتی با درآمدهای نفتی وجود دارد. دولت با اخذ مالیات از مردم باعث کاهش درآمد قابل تصرف آنها شده و در نتیجه تقاضای کل، کاهش می‌یابد. زمانی که دولت منابع به‌دست‌آمده از مالیات‌ها را در اقتصاد

## ب. وضعیت سرمایه گذاری

سرمایه گذاری یکی از اجزای مهم تابع تولید و از ضروریات اساسی پیشرفت در اقتصاد کشورها محسوب می‌شود. بررسی روند سرمایه گذاری در ایران نشان می‌دهد همبستگی شدیدی میان درآمدهای نفتی و سرمایه گذاری وجود دارد، به طوری که با افزایش قیمت نفت، درآمدهای ناشی از فروش نفت خام به اقتصاد تزریق شده و یا بلافاصله یا با چند دوره تأخیر تبدیل به سرمایه گذاری می‌شود. به همین علت متغیر سرمایه گذاری در اقتصاد ایران نوسانات زیادی داشته است. این وابستگی هم در بخش خصوصی و هم در بخش دولتی پررنگ است. نسبت فزاینده سرمایه به تولید، شاخص دیگری است که در بررسی عملکرد سرمایه گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرد. بر اساس تعریف بانک مرکزی، این نسبت مقیاسی از بهره‌وری سرمایه بوده و از نسبت سرمایه گذاری در دوره‌های گذشته به افزایش تولید در دوره‌های بعد به دست می‌آید. در بیشتر کشورها این نسبت در نزدیکی عدد سه قرار دارد. متوسط مقدار این شاخص برای اقتصاد ایران در همه دوره‌های مورد بررسی بالاتر از سه بوده است و این موضوع نشان‌دهنده بهره‌وری پایین سرمایه در اقتصاد ایران است.

یکی دیگر از شاخص‌هایی که در بررسی عملکرد سرمایه گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرد، بررسی تناسب میان پس‌انداز و سرمایه گذاری است. بر اساس روابط اقتصادی اتحاد درآمد ملی، مجموع سرمایه گذاری و مخارج دولتی برابر مجموع پس‌انداز و مالیات است. بررسی اتحاد درآمد ملی در اقتصاد ایران نشان از آن دارد که مخارج دولت از مجموع مالیات‌ها و پس‌انداز سرمایه گذاری بیشتر بوده است. این موضوع به این معنی است که منابع ملی جذب شده به درستی صرف سرمایه گذاری و تولید نشده و اقتصاد ایران نتوانسته از سرمایه گذاری‌های انجام گرفته بهره‌وری مناسبی داشته باشد. از سوی دیگر، در ده سال اخیر یکی از نقاط قابل توجه در این موضوع، کاهش درآمد و قدرت خرید خانوار به عنوان یکی از بازیگران اصلی اقتصاد است. این اتفاق در حالی رخ داده که در دوره زمانی مذکور کشور در قله درآمدهای نفتی قرار داشته است. بررسی وضعیت پس‌انداز نشان می‌دهد که خانوارهای شهری از سال ۱۳۸۵ و خانوارهای روستایی از سال ۱۳۸۶ با افت قابل توجهی در پس‌انداز مواجه شده‌اند. با کاهش درآمد خانوار منابعی که در دسترس خانوار است، کاهش می‌یابد. خانوارها در

مقابل کاهش مصرف مقاومت می‌کنند و آن را به پس‌انداز منتقل می‌کنند که در نتیجه منابع مورد نیاز برای سرمایه گذاری در اقتصاد کاهش می‌یابد.

از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر رشد اقتصادی به خصوص در کشورهای در حال توسعه، فراهم آوردن فضایی مناسب، جذاب و امن برای ورود سرمایه گذاران خارجی است. امنیت به مفهوم همه‌جانبه آن در توسعه سرمایه گذاری نقش کلیدی دارد. چنانچه امنیت مورد انتظار برای سرمایه گذاری وجود داشته باشد، سرمایه گذاران با اطمینان و اشتیاق کافی به منظور کسب سود در بازارهای سرمایه گذاری حضور پیدا خواهند کرد. این روند به کشورهای میزبان نیز فرصت بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی، رشد اقتصادی، اشتغال‌زایی و دستیابی به دانش و تکنولوژی روز جهت تولید کالاهای رقابتی و با کیفیت بالاتر را فراهم می‌کند. نخستین پیش‌نیاز این اتفاق، تحکیم پایه‌های امنیت در محیط‌های جغرافیایی، سیاسی و حقوقی است. در اقتصاد ایران به دلیل نااطمینانی در امنیت مورد نیاز سرمایه گذاران، ریسک سرمایه گذاری بالاست که نتیجه آن سهم ناچیز این کشور در استفاده از فرصت‌های سرمایه گذاری است. با اینکه تحریم‌های بین‌المللی جزء عواملی بوده که ریسک سرمایه گذاری و تجارت آزاد با ایران را به شدت بالا برده اما مشکلات فراتر از آن است. بی‌میلی شرکت‌های خارجی به سرمایه گذاری در ایران در حالی ادامه دارد که ظرفیت‌های فراوانی برای فعالیت در کشورمان وجود دارد. مشکل اساسی این است که ریسک سرمایه گذاری در ایران بالا تلقی می‌شود. بر اساس برآوردی

که بیزینس مانی‌تور در اوایل سال ۲۰۱۵ در مورد ریسک تجارت و سرمایه‌گذاری در کشورهای خاورمیانه منتشر کرده، نمره ایران ۲۸/۱ از عدد ۱۰۰ است و در میان ۱۸ کشور خاورمیانه، رتبه ۱۵ را دارد. در این برآورد، امارات و قطر رتبه‌های اول و دوم را دارند. سرمایه‌گذاران خواهان مشوق‌هایی هستند که در بیشتر کشورهای در حال توسعه به کار گرفته شده‌اند. کم‌اعتمادی دولت ایران به سرمایه‌داران و شرکت‌های خارجی عامل مهمی است که به سخت‌گیری‌های بیشتر در مورد سرمایه‌گذاران خارجی منجر شده است. بسیاری از کارشناسان تأکید داشته‌اند که برای جذب مؤثر سرمایه‌گذاران خارجی باید گشایش‌ها و تسهیلات بیشتری در نظر گرفته شد. آنها معتقدند قوانین موجود باید به نحوی تفسیر یا اصلاح شوند که ریسک سرمایه‌گذاران را به نحو اساسی کاهش داده و اعتمادشان را بالا ببرند. البته به لحاظ حقوقی گشایش‌های قابل توجهی تاکنون صورت گرفته است. سرمایه‌گذار خارجی در برخی حوزه‌ها تا صد درصد امکان سرمایه‌گذاری دارد. قبلاً امکان سرمایه‌گذاری با بیش از ۵۰ درصد سهم به لحاظ قانونی با مانع مواجه بود. با این حال، کارآمدسازی سیاست جذب سرمایه‌گذاری مستلزم اتخاذ تصمیمات اساسی تری است.

### ج. توانمندی بخش خصوصی

با مروری بر اصول نظری اقتصاد و نیز تجربه کشورهای مختلف درمی‌یابیم بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی در زمینه نگاه‌داری از عملکرد بهتری برخوردار بوده و حضور دولت در عرصه نگاه‌داری به

تحمیل هزینه‌های فراوان بر اقتصاد منتهی می‌شود. خصوصی‌سازی می‌تواند اهداف مختلفی را محقق سازد. اهداف خصوصی‌سازی در هر کشور با توجه به سیاست‌ها، ملاحظات و برنامه‌های اقتصادی آن کشور تعیین می‌شوند. خصوصی‌سازی در کشورهای توسعه‌یافته عموماً با انگیزه تقویت نظام بازار، افزایش کارآیی، افزایش درآمد و کاهش بار مالی دولت انجام می‌گیرد. در کشورهای در حال توسعه، خصوصی‌سازی اهداف وسیع‌تری را پیگیری می‌کند. از جمله این اهداف می‌توان به افزایش رقابت و بهبود کارآیی، توسعه بازارهای سرمایه و مالی داخلی، جذب منابع خارجی، کاهش نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی، تقلیل هزینه‌های ناشی از پرداخت‌های انتقالی دولت اشاره کرد. محدود کردن نقش دولت باعث کاهش کسری بودجه دولت و اثرات منفی ناشی از آن بر محیط اقتصاد کلان می‌شود.

اتفاقی که در این زمینه در اقتصاد ایران رخ داده، این است که با اینکه از منظر تعیین اهداف تا حدود زیادی اهداف تعیین شده قوانین خصوصی‌سازی منطقی به نظر می‌رسند ولی از جنبه استفاده از روش‌ها و ابزارها و اقدامات انجام گرفته تا حد زیادی ناهمخوانی با اهداف تعیین شده احساس می‌شود. واگذاری سرمایه‌ها به منظور رد دیون دولت به طلبکاران خود و یا واگذاری‌های عمده به صورت سهام عدالت که طی دهه ۱۳۸۰ انجام گرفته، خصوصی‌سازی به حساب نمی‌آید. با اجرای طرح سهام عدالت، بنگاهی با مالکیت مردم و مدیریت دولت ایجاد می‌شود که مردم در فرآیند تصمیم‌گیری وارد نمی‌شوند. در فرآیند واگذاری به صورت رد دیون، بنگاه با تمام مشکلات و ناکارآمدی‌هایش از سوی دولت در اختیار طلب‌کاران قرار می‌گیرد که این اقدامات برای توسعه بخش خصوصی مناسب نیست.

اصولاً خصوصی‌سازی برنامه‌ای برای برقراری عدالت اجتماعی نیست. در سیاست خصوصی‌سازی جهت‌گیری بر اساس افزایش کارآیی و کسب سود در بنگاه بنا شده است و مسئله حمایت از طبقات اجتماعی محروم و عدالت اجتماعی در این سر فصل قرار نمی‌گیرد. عدالت اجتماعی باید از مسیر تأمین اجتماعی و سیاست‌های خاص مربوط به آن دنبال شود. گام نخست در اجرای خصوصی‌سازی سازگاری در اهداف و ابزارها می‌باشد. خصوصی‌سازی در ایران پیامدهایی چون حضور گسترده بخش غیردولتی عمومی و شبه‌دولتی با تمایلات انحصاری و شبکه‌های





فساد را به دنبال داشته که بیشتر با هدف استفاده از امکانات و منابع بنگاه‌های دولتی فعال شده‌اند. به علاوه، شرایط ناشی از تحریم‌های خارجی باعث تعمیق این مشکل شده است. این مسائل بیش از پیش موجب تضعیف بخش خصوصی شده است. در دولت یازدهم انگیزه بالایی برای حل این مشکلات وجود داشته است اما وجود مسائل بنیادین مانع از رسیدن به پیشرفت‌های بزرگ شده است.

#### د. کارایی نظام بانکی

نظام بانکی، زیرمجموعه‌ای از نظام اقتصادی است که سرمایه لازم برای رشد و توسعه کشور را با جمع‌آوری پس‌اندازهای خرد و فراهم کردن فرصت سرمایه‌گذاری تأمین می‌کند. در اقتصاد ایران، به سبب تعیین دستوری نرخ سود، بازار پول تا حدود زیادی متأثر از تصمیمات قانون‌گذار است. از یک طرف، کاهش دستوری نرخ سود تسهیلات، باعث ایجاد مازاد تقاضا برای دریافت تسهیلات بانکی شده و از طرف دیگر، کاهش و منفی شدن حاشیه سود بانکی بازگشت منابع بانک‌ها را با مشکل مواجه می‌کند. این فرآیند باعث کم‌شدن تمایل بانک‌ها برای ارائه تسهیلات بلندمدت شده است. در نتیجه، برخی از پروژه‌هایی که تا پیش از تعیین نرخ دستوری سود، تأمین مالی شده و اجرایی می‌شدند، ازین پس نمی‌توانند سرمایه مورد نیاز خود را تأمین نموده و مجبور به تعطیلی یا کاهش تولید خود می‌شوند. در نتیجه، تولید و اشتغال در کشور به شکل منفی تحت تأثیر قرار می‌گیرد. بنابراین، حمایت از طریق تسهیلات با نرخ بهره پایین کمک‌چندانی به حل مشکل تولید و بازار کار نمی‌کند.

از دیگر مسائل نظام بانکی ایران این است که سیاست‌های پولی بانک مرکزی کاملاً تحت الشعاع سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت قرار دارد. از آنجا که کاهش دستوری نرخ سود و همچنین مکلف‌نمودن بانک‌ها به ارائه تسهیلات به بخش‌های دولتی و غیردولتی در طرح‌هایی مانند مسکن مهر و یا بنگاه‌های زودبازده توان بانک‌ها را کاهش می‌دهد، بانک‌ها برای تأمین منابع مورد نیاز برای اجرای این سیاست‌ها به استقراض از بانک مرکزی روی می‌آوردند. این امر موجب افزایش یکی از مؤلفه‌های اساسی پایه پولی یعنی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود. از سال ۱۳۸۶ به بعد که دولت هدف خود را ارائه تسهیلات ارزان‌قیمت برای

تحریک بخشیدن به تولید و ایجاد اشتغال تعیین کرد، نرخ سود تسهیلات به صورت دستوری کاهش یافت که عوارض مخربی در پی داشت. طی همین سال‌ها، رشد پایه پولی کشور به دلیل درآمدهای بالای ارزی منجر به افزایش نرخ تورم شد. کاهش دستوری نرخ سود تسهیلات و افزایش تورم با منفی شدن نرخ سود حقیقی تسهیلات همراه بود. در این شرایط، بانک‌ها قادر به تأمین مالی مازاد تقاضا برای دریافت تسهیلات نبودند. با بدهکاری بانک‌ها به بانک مرکزی، افزایش پایه پولی و به دنبال آن افزایش نقدینگی نه تنها رشد مورد انتظار اتفاق نیفتاد، بلکه تورم تشدید شد. در دولت یازدهم، با اینکه تورم کنترل شده، اما با توجه به بقای مسائل پولی و بانکی، پتانسیل ایجاد موج دیگری از تورم بالاست.

#### هـ. شفافیت اقتصادی

یکی دیگر از معضلات بنیادین اقتصاد ایران، عدم شفافیت کافی است که زمینه‌ساز انواع فساد در کشور شده است. بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سایر سازمان‌ها، فساد را به سوء استفاده از موقعیت، قدرت و منابع عمومی با هدف کسب نفع شخصی تعریف کرده‌اند. افزایش فساد اقتصادی، چه در سطح کلان و چه در سطح خرد موجب کاهش سطح شاخص‌های رشد و توسعه اقتصادی می‌شود. فساد اقتصادی، فرآیند صرف منابع مالی را از مسیر مطلوب کشور منحرف می‌سازد؛ منابعی که اگر با شیوه‌های درست و در جایگاه اصلی خود مورد بهره‌برداری قرار بگیرند، قطعاً به رشد و پیشرفت اقتصادی کشور کمک بزرگی می‌کنند. فساد اقتصادی با کاهش

## و. کنترل قاچاق

یکی از عوامل مشکل آفرین در اقتصاد ایران قاچاق است. قاچاق با ورود و خروج غیرقانونی کالا و ارز، به دلایلی مثل رهایی از تعدد مراحل اداری گمرک، تأخیرهای طولانی در تشریفات گمرکی و هزینه‌های گمرکی شکل می‌گیرد. قاچاق در واقع نتیجه تفاوت قیمت بین کشورها به دلیل حمایت‌های ویژه دولت از تولیدکننده یا مصرف‌کننده است. اگر دولت بخاطر حمایت از مصرف‌کننده به کالای خاصی (مثل آرد) یارانه اختصاص دهد، قیمت آن در قیاس با قیمت جهانی افت کرده و انگیزه قاچاق آن کالا به خارج ایجاد می‌شود. اما برعکس، اگر حمایت دولت از تولیدکننده به افزایش قیمت محصولات تولیدی آن در قیاس با کالاهای مشابه وارداتی منجر شود، برای قاچاق آن کالا از خارج به داخل انگیزه ایجاد می‌شود. امروز مسئله قاچاق در کشور ما بیشتر به همین نوع دوم اختصاص دارد.

معمولاً برای مصرف‌کننده آن هم در کشوری که با اقتصاد تورمی زندگی می‌کند، مهم نیست که حمایت دولت با چه انگیزه‌ای صورت می‌گیرد. مصرف‌کننده بیشتر به شاخص‌هایی مثل کیفیت و قیمت توجه می‌کند حتی اگر هدف دولت توسعه اشتغال و تحکیم بنیان‌های اقتصاد ملی باشد، باز هم برای مصرف‌کننده بهینه‌سازی مصرف یا حداکثرسازی مطلوبیت اهمیت دارد. مضافاً اینکه تشخیص کالای قاچاق از غیر قاچاق در همه جا میسر نیست. بنابراین، توصیه‌های اخلاقی به مصرف‌کنندگان جهت عدم مصرف کالاهای قاچاق راهگشا نیست. این نوع توصیه‌ها بیشتر در مورد مصرف کالاهای قاچاق مضر مثل مواد مخدر جواب می‌دهد. تجربه نشان داده کنترل‌های قانونی تا حدی می‌تواند قاچاق را مهار کند. با توجه به اینکه کشور ما شرایط جغرافیایی ویژه‌ای مثل مرزهای طولانی دارد، چنین کنترل‌هایی طبعاً پرهزینه است. باید توجه داشت که این گونه کنترل‌ها می‌تواند محرک فساد باشد.

در مورد عوارض منفی قاچاق تردیدی نیست. قاچاق کالا از یک سو، درآمدهای گمرکی و مالیاتی دولت را کاهش می‌دهد و از طرفی سبب خروج بی‌حاصل ارز، فرار گسترده سرمایه، افزایش شکاف درآمدهای طبقات مختلف اجتماعی، افزایش بیکاری و کاهش تولیدات صنعتی داخلی می‌شود. از سوی دیگر، سودآوری فزاینده قاچاق کالا برای قاچاقچیان سبب می‌شود که انگیزه سرمایه‌گذاری‌های مولد نیز کاهش یابد. توزیع ناعادلانه درآمدها

سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، کاهش بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌های عمومی، تورم بالا، کاهش ارزش پول ملی، افزایش نابرابری در درآمد، شکاف طبقاتی و فقر، کاهش درآمدهای مالیاتی دولت، افزایش رقابت ناسالم در فعالیتهای اقتصادی و افول سرمایه اجتماعی مانعی جدی بر سر راه رشد و توسعه اقتصادی است. فساد همچنین موجب صدمه زدن بر اعتماد مردم نسبت به حکومت، ممانعت از ثبات سیاسی و اقتصادی، تخریب همبستگی اجتماعی و تهدید امنیت ملی می‌شود.

مسئله‌ای که باعث تعمیق این معضل می‌شود دسترسی بیش از حد دولت بر درآمدهای سرشار نفت در اقتصاد ایران است. ورود بیش از حد نهادهای دولتی به اقتصاد نیز زمینه را برای رشد فساد اقتصادی آسان‌تر می‌کند. بر اساس گزارش سازمان بین‌المللی شفافیت رتبه ایران در سال ۲۰۱۶، در شاخص سلامت اقتصاد ۱۳۱ ارزیابی شده است. سه کشور عربستان سعودی، مصر و پاکستان به ترتیب ۶۲، ۱۰۸، ۱۱۶ بوده‌اند. در میان کشورهای منطقه لبنان با رتبه ۱۳۶ و عراق با رتبه ۱۶۶ پس از ایران قرار دارند. البته شایان ذکر است که عملکرد دولت در بهبود شاخص سلامت اقتصاد قابل توجه بوده است. رتبه ایران در سال ۲۰۱۳ که اولین سال حضور دولت یازدهم بوده از سوی سازمان بین‌المللی شفافیت ۱۴۴ اعلام شده است. تنزل به رتبه ۱۳۱ در سال ۲۰۱۶ حاکی از حرکت‌های مثبت در این زمینه است. با این حال، هنوز هم فساد به عنوان یک معضل بزرگ در اقتصاد ایران عمل می‌کند و مانعی جدی برای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی می‌باشد.

نیز از پیامدهای پدیده قاچاق است. همه آمارهایی که در سال اخیر از سوی دستگاه‌های مسئول، اتحادیه‌های تولیدی و صنفی پیرامون میزان قاچاق کالا ارائه شده بیانگر افزایش بی‌رویه آن است. ادامه این روند، تهدیدی اساسی علیه تولید و اشتغال خواهد بود.

### سیاست‌ها و راهبردها

با توجه به مسائلی که در بخش پیشین مطرح گردید، اقتصاد کشور برای بهبود فضای کسب و کار و رشد مولد، نیازمند اصلاحات اساسی است. البته مشکلات و موانع اقتصادی و غیراقتصادی که به مواردی از آن‌ها پرداخته شد، کاملاً جدا از هم نبوده و ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند. همچنین، سیاست‌ها و راهبردهای پیش روی دولت نیز کاملاً مرتبط به هم و اثر تکمیل‌کنندگی بر یکدیگر دارند. در اینجا بر چند راهبرد اساسی تأکید می‌شود.

اولین و مهمترین پیش‌نیاز کشور برای رسیدن به رشد مولد و اشتغال‌زا انجام اصلاحات ساختاری است. در این راستا، لازم است اصلاحات به نحوی انجام شوند که وابستگی ساختار مالی دولت به درآمدهای نفتی کاهش یابد، هزینه‌های دولت در راستای تأمین مالی کارآمدترین و پربازده‌ترین پروژه‌ها و فرآیندهای اقتصادی تخصیص یابند، سیاست‌های مالی قاعده‌مندتر شده و منطبق با نیازهای بنیادی و بلندمدت کشور تعریف شوند، درآمدها و مخارج دولت در راستای تحکیم انضباط مالی و کنترل کسری بودجه تنظیم شوند و دولت از دخالت‌های نابه‌جا خصوصاً قیمت‌گذاری‌های دستوری پرهیز کند.

اقتصاد ایران نیازمند اصلاحات جدی در مقررات و نهادهاست. محیط مقرراتی و نهادی اقتصاد ایران متناسب با نیازهای فزاینده دنیای امروزی برای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی، تشویق رقابت و توسعه سرمایه‌گذاری و تجارت نیست. انجام اصلاحات مقرراتی و کاهش تورم مقررات، موجب تسریع پروسه توسعه کارآفرینی و رشد اقتصادی می‌شود. تورم و پیچیدگی مقرراتی و نهادی، علاوه بر رویگردانی کارآفرینان از فعالیت رسمی در اقتصاد، به دلیل ممکن کردن تعابیر و تفاسیر متفاوت از قوانین، زمینه‌های ناکارآمدی و فساد در دستگاه‌های دولتی را تسهیل می‌کند. برای انجام اصلاحات مقرراتی، حضور سه مؤلفه ضروری است که اقتصاد ایران در آن‌ها ضعف دارد: نخست، استراتژی‌های اقتصادی

که اصلاحات مقرراتی در راستای تحقق آنها پیگیری و اجرا شوند. دوم، مجموعه‌ای از نهادها تحت عنوان نهادهای نظارت بر اصلاحات که وظیفه نظارت، هماهنگی، به چالش کشیدن مقررات و ارائه مشاوره به واحدهای مقررات‌گذار را برعهده گرفته و بهبود کیفیت مقررات را تضمین کنند و سوم، ابزارهای مقرراتی که به واسطه استفاده از آنها، کیفیت مقررات بهبود یابد. در نهایت، باید تأکید شود که شفافیت مقررات، اصلی کلیدی به شمار می‌رود.

اصلاحات ساختاری و مقرراتی باید زمینه را برای تقویت بخش خصوصی تسهیل کند. گام نخست و کلیدی برای برطرف نمودن موانع خصوصی‌سازی، اولویت توسعه بخش خصوصی بر خصوصی‌سازی است. زمانی که خود را نیازمند یک بخش خصوصی فعال و توانمند نبینیم، احتمال انحراف در روند خصوصی‌سازی بالا خواهد بود. اصلاح شرایط کسب و کار شامل دسترسی آسان و بدون تبعیض به اعتبارات سیستم بانکی، ایجاد نظام مالیاتی و بیمه‌ای شفاف، رفع انحصارات و تسهیل شرایط رقابت، لوازم اساسی توسعه بخش خصوصی به شمار می‌آیند. روند صحیح خصوصی‌سازی مستلزم داشتن نگاهی علمی و غیرامنیتی به اقتصاد است. با توانمندشدن بخش خصوصی سهم تحقیق و توسعه در تولید ناخالص داخلی افزایش یافته و تلاش برای استفاده از دانش فنی روز در فرآیندهای تولید بیشتر می‌شود. بخش خصوصی توانمند موتور محرک رشد اشتغال‌زا است.



حمل و نقل می‌تواند در این زمینه راه‌گشا باشد. در اینجا لازم است به یک نکته در مورد تحریم‌ها اشاره شود. تحریم ضمن اینکه مستقیماً سرمایه‌گذاری و تولید را تضعیف می‌کند، به افزایش نقش دولت در اقتصاد منجر می‌شود. تحریم حتی موجب توجیه پذیرش بی‌قانونی و عدم شفافیت می‌شود. گسترش تحریم‌ها در ایران طی دهه گذشته حاکی از آن است که این روند ضمن اینکه با افزایش ریسک سرمایه‌گذاری مستقیماً به سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال ضربه می‌زند، باعث گسترش فساد می‌شود. توسعه تولید و اشتغال در دنیای امروز مستلزم ارتباط فعال با جهان خارج است. تحریم مانع بزرگی در برابر این ارتباط است. از این رو، تلاش برای حذف تدریجی تحریم‌ها ضرورت دارد. البته دولت یازدهم در این زمینه عملکرد درخشانی داشته است. با این حال، معضل تحریم همچنان اقتصاد ایران را تهدید می‌کند.

یکی از مسائل بنیادی اقتصاد ایران، فقدان رویکرد بلندمدت در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی در راستای انجام اصلاحات ساختاری و در نتیجه آن تحقق رشد اقتصادی پایدار غیر تورمی است.

در راستای مبارزه با فساد اقتصادی، اقداماتی چون حذف مقررات و بوروکراسی اداری زاید، حذف انحصارات، امتیازات و مجوزهای تبعیض آمیز دولتی، متناسب کردن پرداخت‌ها با عملکردها، شفاف‌سازی مقررات اقتصادی و همراهی تمامی ارکان مؤثر بر اداره کشور ضرورت دارند. بسیاری از اقتصاددانان متفق القولند که نقش دولت در بروز فساد بسیار مهم و اساسی است. بانک جهانی تصریح کرده که برای مقابله مؤثر با فساد بهتر است تعداد کمتری مسئولان

برای توسعه بخش خصوصی نیازمند نظام بانکی کارآمد هستیم. از آنجا که بازار سرمایه در ایران توسعه‌یافتگی لازم را ندارد، بنگاه‌های اقتصادی برای تأمین مالی بلندمدت از طریق نظام بانکی مشکل دارند. تزریق سرمایه به بانکی که با مشکل نقدینگی روبرو شده، یک راه‌حل موقت می‌باشد. یکی از اقدامات مؤثر برای بهبود اوضاع نظام بانکی می‌تواند جهت‌دهی منابع پولی و مالی و ارزی به سمت فعالیت‌های مولد با نظارت کامل دولت، نظام بانکی و صنوف مربوطه، به صورت مشروط در ازای افزایش تولید و ارتقای کیفیت و فناوری باشد. مجبور کردن یک بانک برای خرید یک بانک دیگر بدون در نظر گرفتن مشکلات آن بانک راه‌حل مناسبی برای سامان‌دادن به اوضاع نظام بانکی نیست. لازم است در نحوه نظارت بانک مرکزی بازنگری و اصلاح صورت گیرد، به نحوی که به جای تمرکز بر شیوه ارائه خدمات بانکی و اعمال محدودیت بر نرخ‌های سود و تعیین تعرفه برای کارمزدهای بانکی، بر کاهش ریسک فعالیت بانک‌ها تمرکز شود. برای جذب مؤثر سرمایه‌گذاری خارجی برقراری ثبات اقتصادی، سیاسی و قانونی ضرورتی اساسی است. در این راستا، توسعه اعتمادسازی برای سرمایه‌گذار از طریق تعدیل مقررات محدودکننده سود شرکت‌ها، حمایت بدون تبعیض و تضمین امنیت مالی سرمایه‌گذاران خارجی و همین‌طور توجه به حقوق مالکیت فکری بسیار مؤثر می‌باشد. هم‌ین‌طور، توسعه زیرساخت‌های لازم نظیر شبکه‌های ارتباطی و خدمات دولت الکترونیک و خدمات

دولتی با حقوق و مزایای بهتر فقط اموری را مدیریت کنند که واقعاً نیازمند کنترل دولتی است. این سازمان، کوچک شدن دولت را راهکاری کلیدی برای مقابله با فساد می‌داند. در گام بعدی، نهادها و قوانین در جلوگیری از ایجاد و گسترش فساد نقش کلیدی دارند. لازم است در کنار دولت نهادهای کارآمدی برای کنترل فساد ایجاد شوند. آمارهای سازمان بین‌المللی شفافیت درباره فساد حاکی از آن است که ترتیبات نهادی و قانونی در کاهش فساد نقش اساسی دارند. نرخ بالای فساد در کشورهای چین و روسیه در مقایسه با کشورهایی چون فنلاند، سوئد، سوئیس، کانادا، اتریش، هلند، آلمان و انگلستان که معمولاً کمترین نرخ فساد را دارند، اساساً ریشه در تفاوت این دو گروه در استفاده از ترتیبات نهادی و قانونی دارد.

در مورد قاچاق باید توجه داشت که با وجود نقش اساسی کنترل و نظارت قانونی در مهار قاچاق، به نظر می‌رسد حل و فصل بنیادی آن، مستلزم واقعی و شفاف کردن قیمت‌ها از طریق میدان دادن به نیروهای بازار است. حمایت دولت چه از مصرف‌کننده و چه تولیدکننده بایستی بر منطق مشخصی استوار باشد. نه مصرف‌کننده به یارانه عادت کرده و به کم‌کاری روی آورد و نه تولیدکننده به امید ادامه حمایت دولت به تولید کالاهای کم‌کیفیت و گران ادامه دهد. هر دو گروه بایستی توجه شوند که این حمایت‌ها موقتی است و با هدف رهایی از دشواری‌های جاری صورت می‌گیرد. حمایت برای هر تولیدکننده‌ای می‌تواند لذت‌بخش باشد. این دولت است که باید زمینه مناسبی برای رقابت آزاد و سالم تولیدکنندگان فراهم کند. تجربه کشورهای مختلف حاکی از این واقعیت است. حتی دولت‌هایی مثل چین نیز در نهایت کاهش محدودیت‌های تجاری (با پیوستن به سازمان تجارت جهانی) را به مثابه سیاستی بنیادی جهت کاهش قاچاق و فساد برگزیده‌اند.

### نتیجه‌گیری

با توجه به اینکه در سال گذشته، افزایش قیمت نفت و استفاده از ظرفیت‌های خالی توانست برای بالابردن رشد اقتصادی اثر مطلوبی داشته باشد، در سال پیش رو احتمال تکرار این شرایط پایین است. رکود عمیق به همراه افزایش نرخ مشارکت می‌تواند بر وخامت اوضاع اشتغال بیافزاید. برای دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و

برون‌رفت از رکود طولانی‌مدت و به دنبال آن توسعه فرصت‌های اشتغال، داشتن برنامه و راهبرد چه در زمینه‌های اقتصادی و چه غیراقتصادی ضرورت دارد. وضعیت موجود معلول چندعاملی اقتصاد و سیاست است. موانع و مشکلات پیش روی دولت اعم از اقتصادی و غیراقتصادی بسیار پیچیده و در عین حال متأثر از یکدیگر هستند. به نظر می‌رسد اصلاحات ساختاری و نهادی در بخش‌های مختلف از جمله نظام بانکی پیش‌زمینه‌ای گریزناپذیر برای تحریک مؤثر سرمایه‌گذاری و تولید است. از یک سو، ساختارهای موجود فاصله زیادی با استانداردهای اقتصاد بازار دارد و از سوی دیگر، قوانین، مقررات و سیاست‌های موجود نیز با ابهام و بی‌ثباتی مواجهند. بی‌تردید، حرکت‌هایی مثل توافق هسته‌ای در بهبود فضای کسب و کار نقش مؤثری ایفا می‌کنند. چنین دستاوردهایی بدون اصلاحات بنیادینی که قبلاً در مورد آنها صحبت شد، ناکافی به حساب می‌آیند. اقتصاد ایران قویاً نیازمند اصلاحات ساختاری و نهادی است. تحقق چنین اصلاحاتی بی‌شک نیازمند یک اجماع فراگیر میان ارکان مختلف نظام سیاسی است.