

بسمه تعالی



اقتصاد ایران در تله رشد پایین

(تأملی بر اقتصاد سیاسی اصلاحات اقتصادی)

ارائه برای سازمان برنامه و بودجه

حسن درگاهی

دانشیار دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی
دانشگاه شهید بهشتی

اسفند ماه ۱۳۹۶

چکیده

به دلیل ابعاد مختلف مشکلات اقتصادی و به تبع آن الزام اصلاحات مورد نیاز، داشتن درکی از چگونگی رفتار متغیرهای کلان اقتصادی تحت سناریوهای مختلف از اهمیت بالایی برخوردار است. بر اساس نتایج الگوی تحقیق، تداوم سیاست های موجود، اقتصاد کشور را در تله رشد پایین گرفتار خواهد کرد. انتقال مسیر تولید بلندمدت به سمت پایین، که نتیجه تداوم ناکارایی اقتصادی است، نشان از کاهش تدریجی ظرفیت های مؤثر انسانی، فیزیکی، مالی و طبیعی کشور دارد. بنابراین اجرای مجموعه ای از سیاست های اصلاحی با دو هدف ارتقای درون زایی و توسعه برون گرایی ضروری است.

اجرای اصلاحات اقتصادی در شرایطی که کشور با پدیده جدی بحران بهره وری روبروست، اصول و قواعد علمی مورد نیاز خود را در مدیریت اقتصادی می طلبد. با این حال سؤال آن است که چرا سیاست های تحقق یافته اغلب متفاوت از سیاست های بهینه است؟ در شرایط جاری با توجه به فضای تشتت آرای سیاسی و اقتصادی، توفیق اجرای اصلاحات اقتصادی وجود ندارد. به منظور اتخاذ برنامه های سرنوشت ساز اقتصادی و قرار دادن ایران در ریل توسعه و پیشرفت، نظام تصمیم گیری اقتصادی کشور باید برای یک مرحله گذار به صورت متمرکز و بر اساس حمایت و اعتماد حاکمیت طراحی شود تا بتواند با تکیه بر مشورت از نخبگان، تصمیمات مؤثر اقتصادی را اتخاذ و با قدرت بر اجرای آن نظارت کند.

هدف ارائه

۱- شناخت برخی از چالش های مهم اقتصاد کلان

۲- آینده نگری رشد اقتصادی ایران:

- آثار تداوم روندهای موجود اقتصاد کلان ایران: **تله رشد پایین**

- آثار جهت گیری های کلی اصلاحات اقتصاد کلان:

✓ رفع عوامل مخرب رشد (ارتقای درون زایی) با تاکید بر سیاست های اصلاحی اقتصاد کلان

✓ رفع عوامل تضعیف کننده رشد با تاکید بر برون گرایی و توسعه بخش خصوصی (اصلاح محیط

کسب و کار و نظام بنگاه داری)

۳- مهمترین مانع اساسی پیشرفت اقتصادی در ایران کدام است؟

- عدم شناخت چالش ها ؟

- نداشتن راه حل؟ محدودیت های فنی؟

- اقتصاد سیاسی اصلاحات اقتصادی؟ محدودیت های سیاسی؟



بخش اول

چالش های اقتصاد کلان ایران

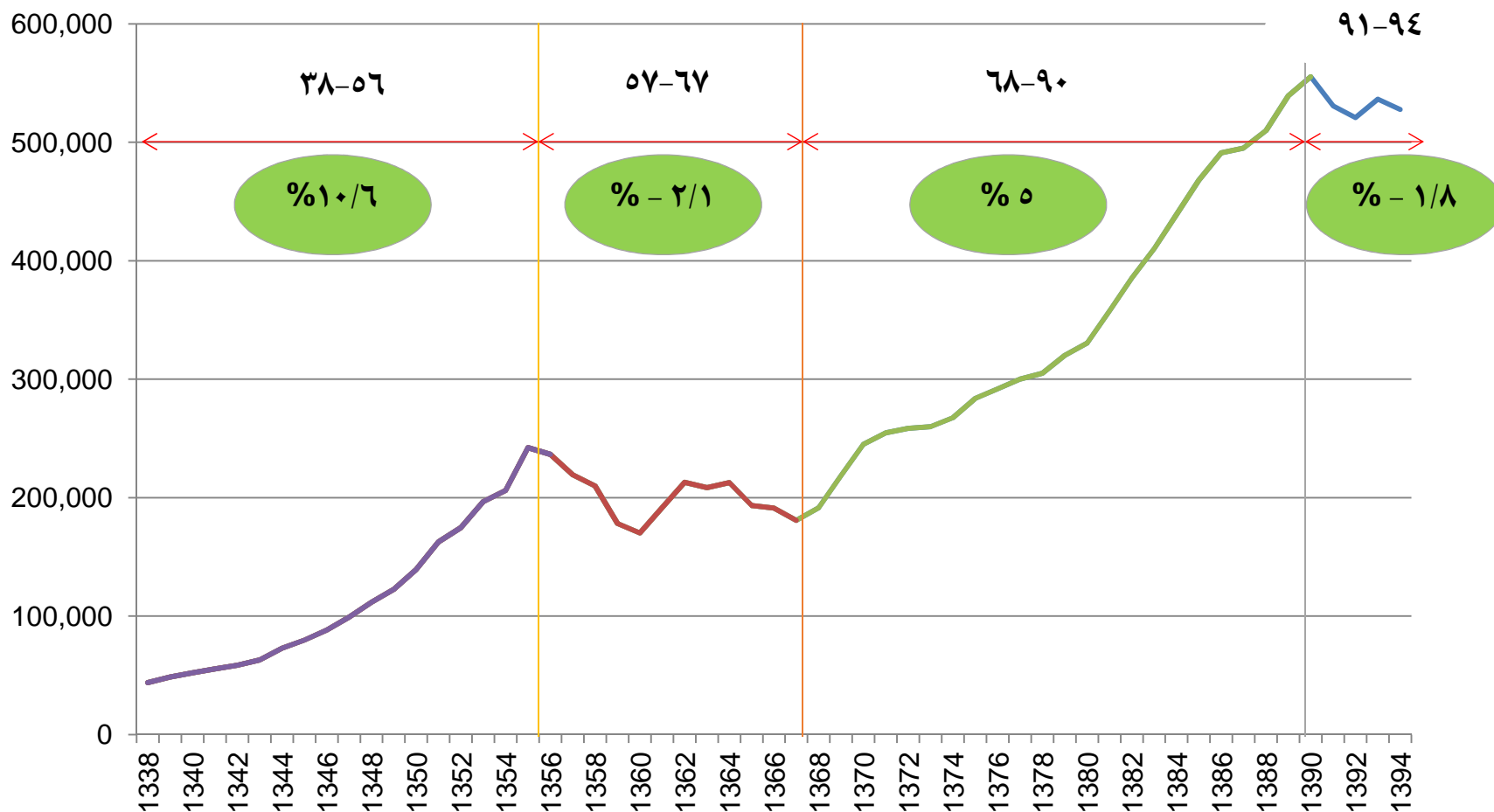
برخی از چالش های اقتصاد کلان ایران

- ۱- بخش تولید: رکود و کاهش بهره وری
- ۲- بخش جمعیت و نیروی انسانی: بیکاری جوانان تحصیل کرده
- ۳- مدیریت درآمدهای نفتی: ناکارایی تخصیص، آسیب پذیری از نوسانات درآمدهای نفتی
- ۴- سیاست های اقتصاد کلان:
 - سیاست پولی و اعتباری: ناپایداری رابطه تورم و نقدینگی، تنگنای اعتباری بانکها و محدودیت نقدینگی بنگاه ها، اصطکاک های مالی
 - سیاست نرخ ارز: کاهش رقابت پذیری اقتصاد، تشدید کسری تجاری غیر نفتی
 - سیاست بودجه ای: کاهش نقش حاکمیتی بودجه در GDP، ناپایداری بودجه، رفتار چرخه ای
 - سیاست مالیاتی: پایین بودن سهم مالیات از GDP، فشار بیش از حد به بنگاه های رسمی
 - سیاست تجاری: نبود نقشه ی راه تعرفه گذاری، عدم رویکرد همکارانه فعال تجاری، پدیده قاچاق و واردات غیررسمی
- ۵- بازار مالی: بی ثباتی و پیوند ضعیف با بخش حقیقی
- ۶- بخش انرژی: بالا بودن شدت و ناکارایی انرژی

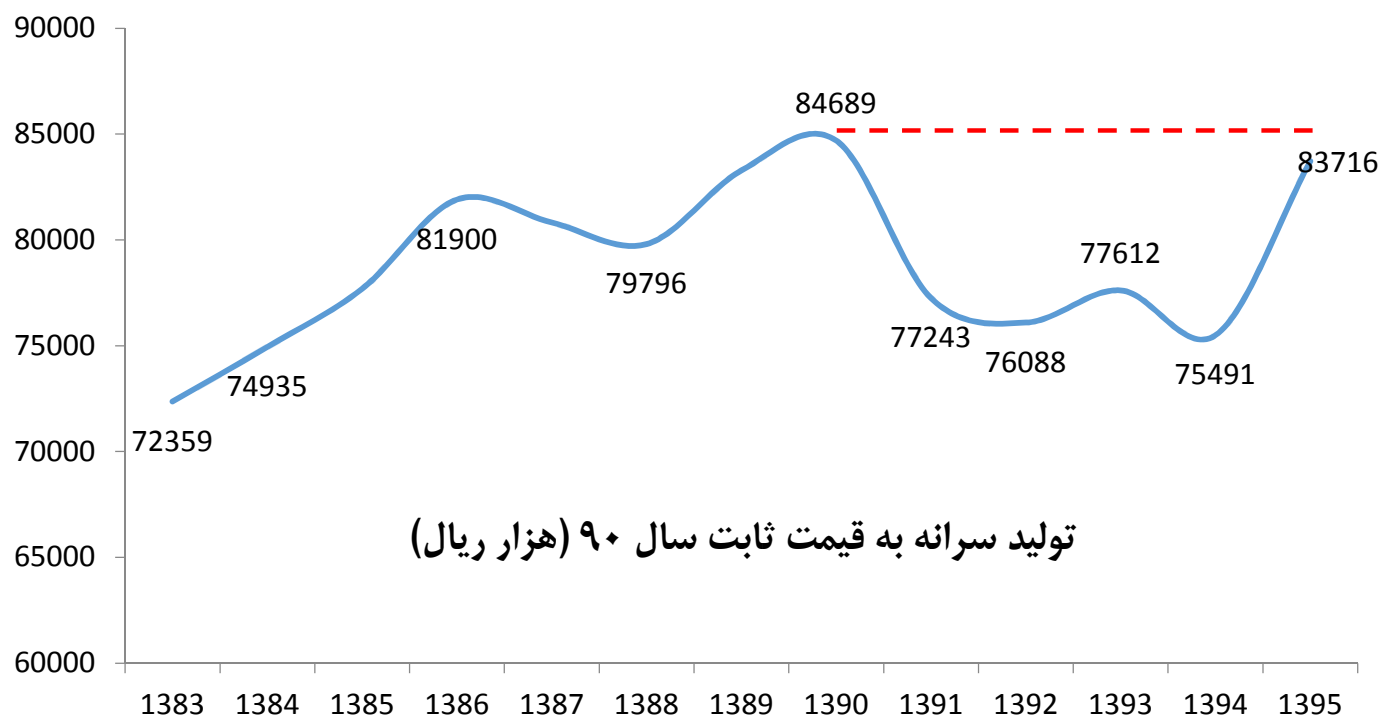
تحولات تولید ناخالص داخلی در ادوار مختلف (۹۴-۱۳۳۸)

(به قیمت ثابت ۷۶)

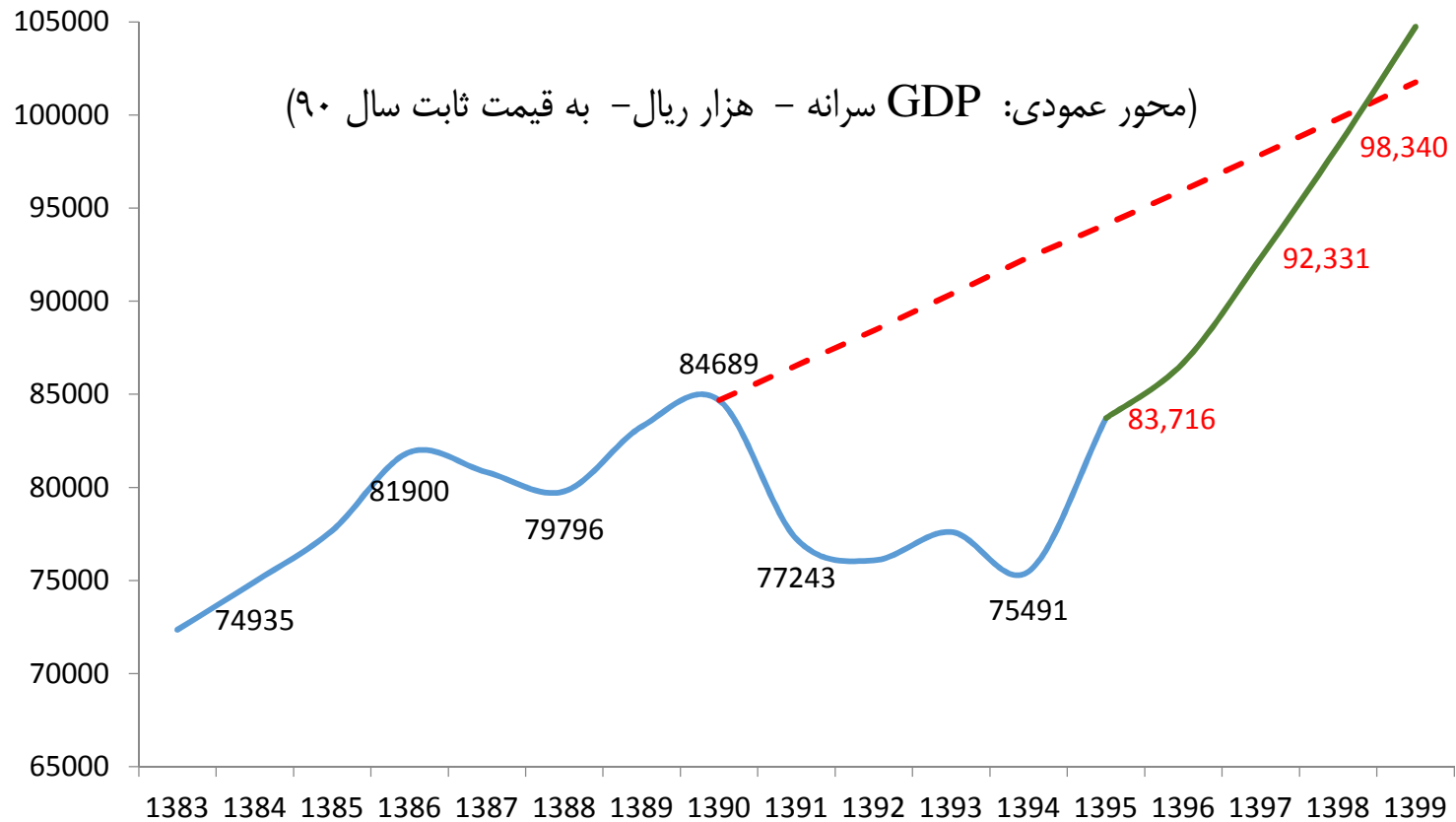
میانگین رشد اقتصادی ایران در ۵۶ ساله گذشته معادل ۴/۵ درصد است



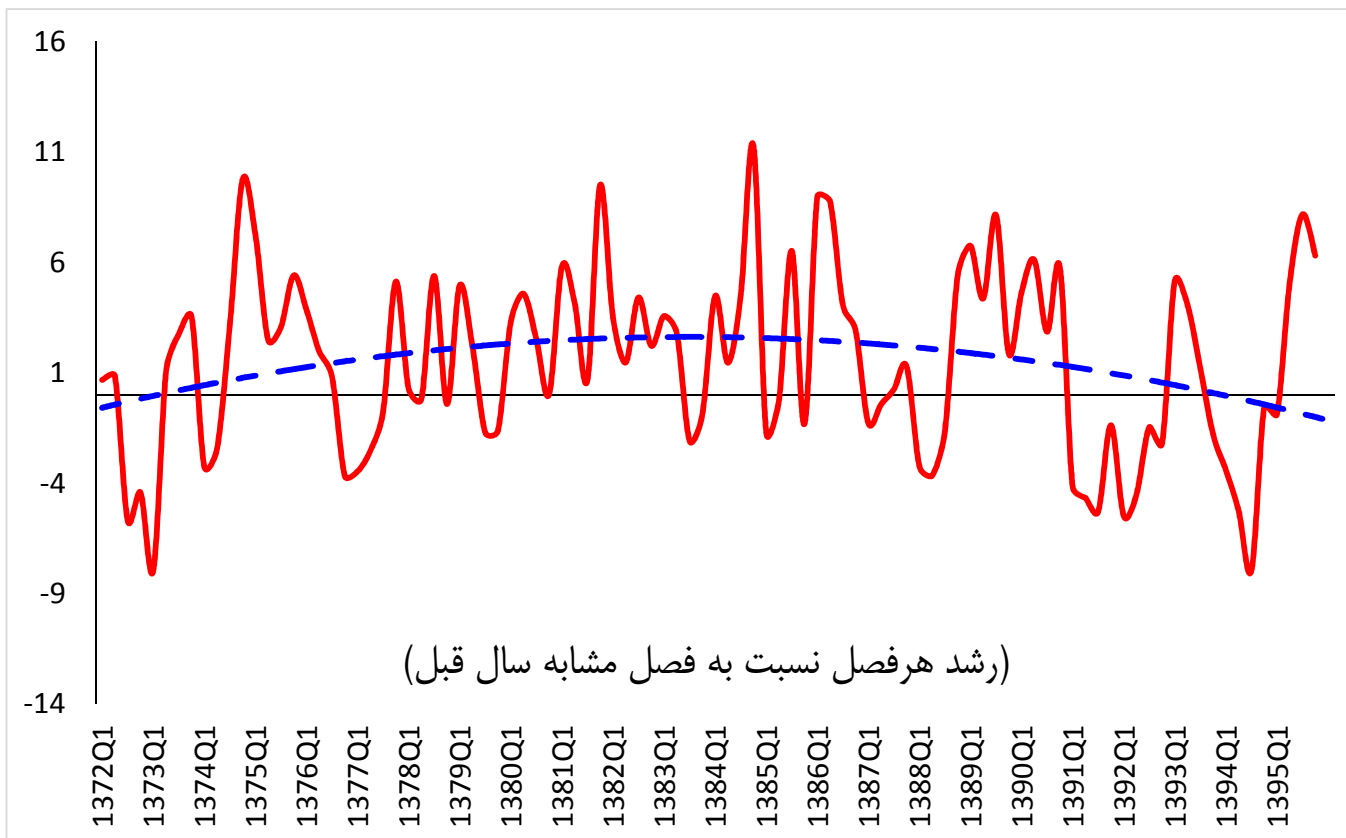
با فرض رشدهای اقتصادی تحقق یافته سالهای ۹۱ تا ۹۵، رقم تولید ناخالص داخلی سرانه به قیمت های ثابت در پایان سال ۹۵ به سطح سال ۹۰ نرسیده است.



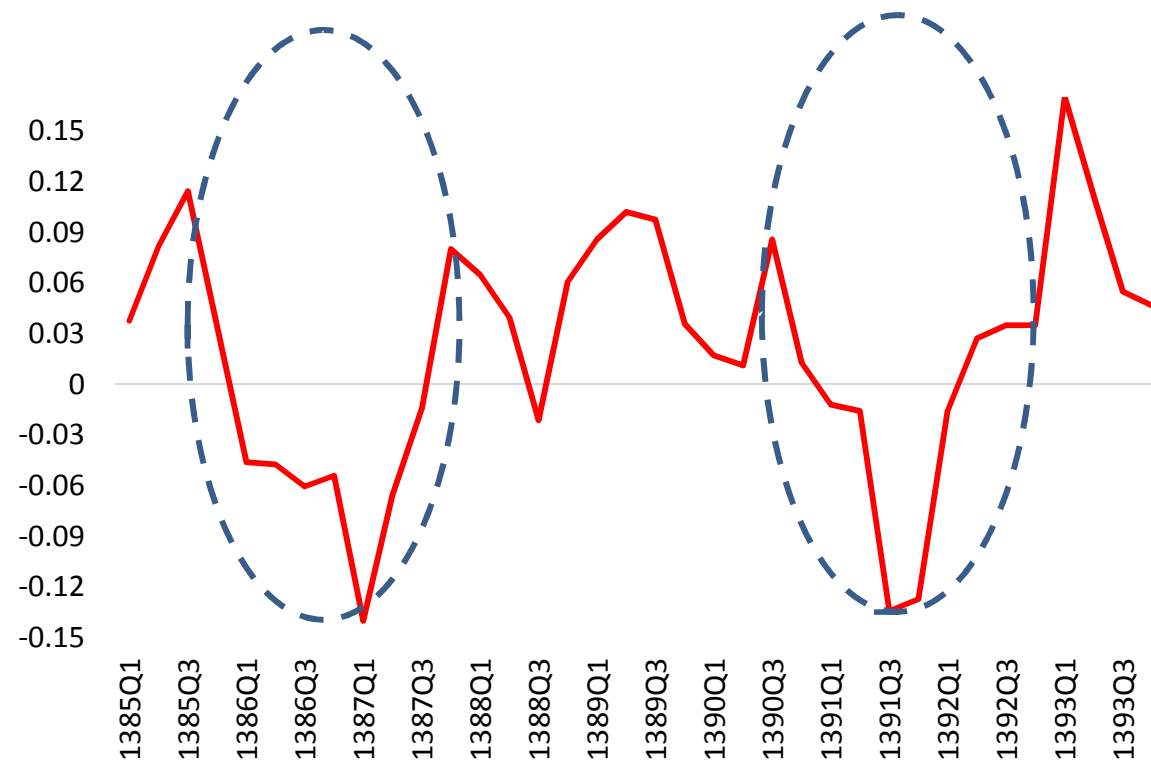
با فرض ادامه روند بالقوه GDP با رشد سالانه ۳.۲ درصد بعد از سال ۹۰ و تحقق رشد عملکرد ۸ درصد در دوره ۹۶-۹۹، شکاف تولید هنوز منفی است.



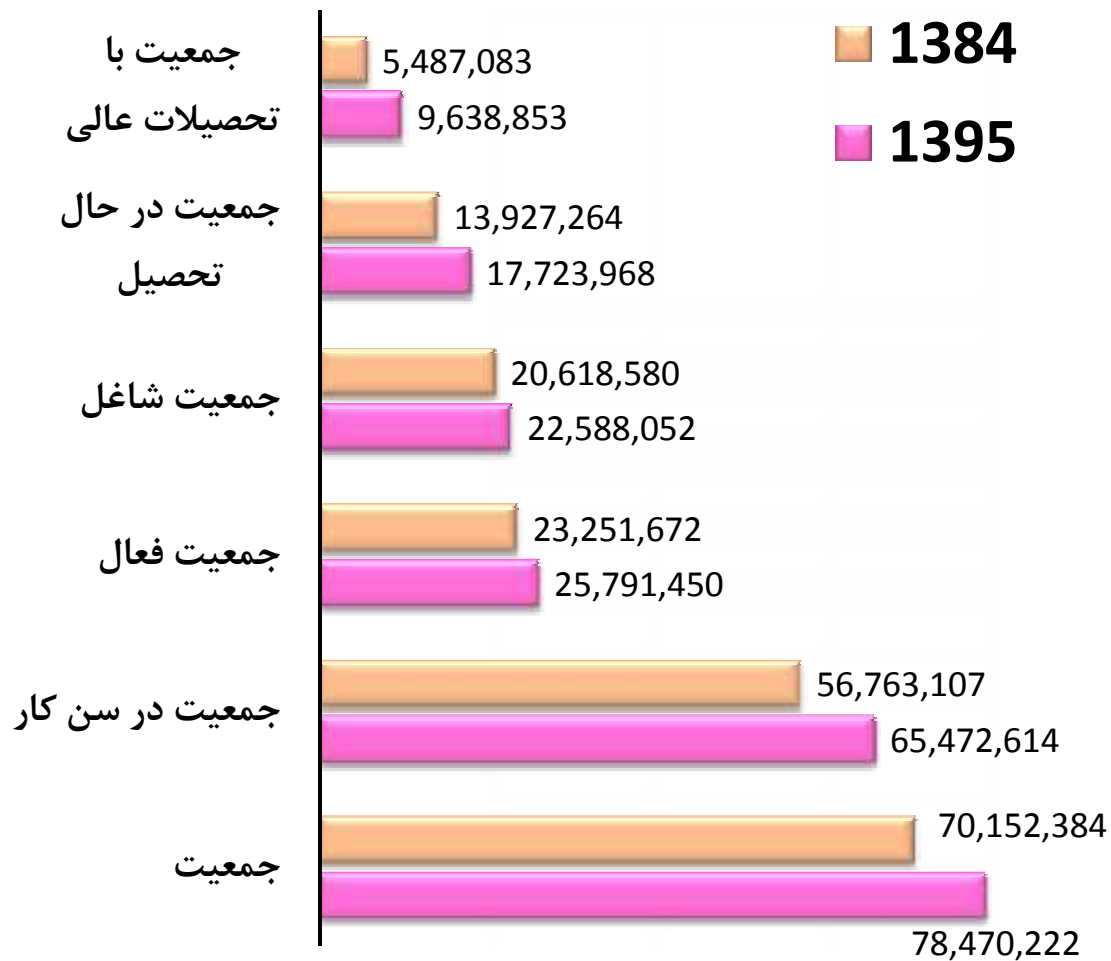
روند کاهنده رشد بهره وری



اثر کاهنده و فور نفتی و تحریم بر بهره وری بخش قابل تجارت



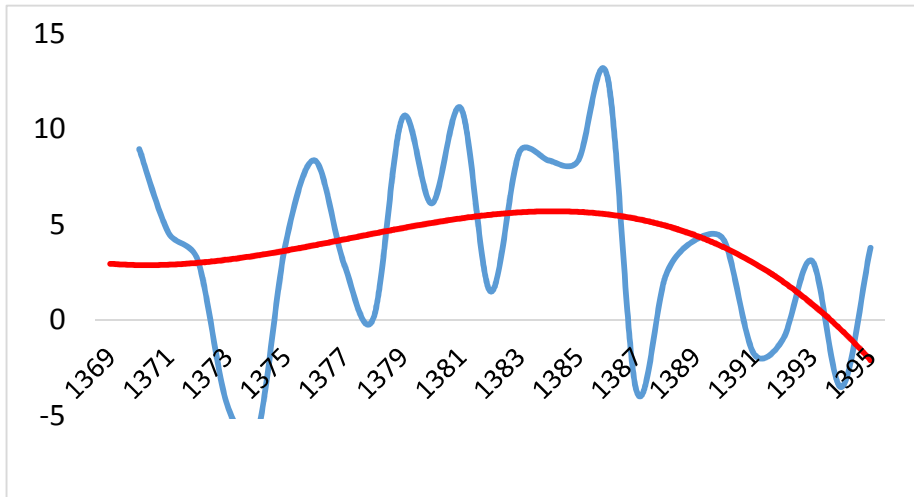
تحولات جمعیت و نیروی انسانی (۹۵-۱۳۸۴)



شاخص های نیروی کار سال ۱۳۹۵

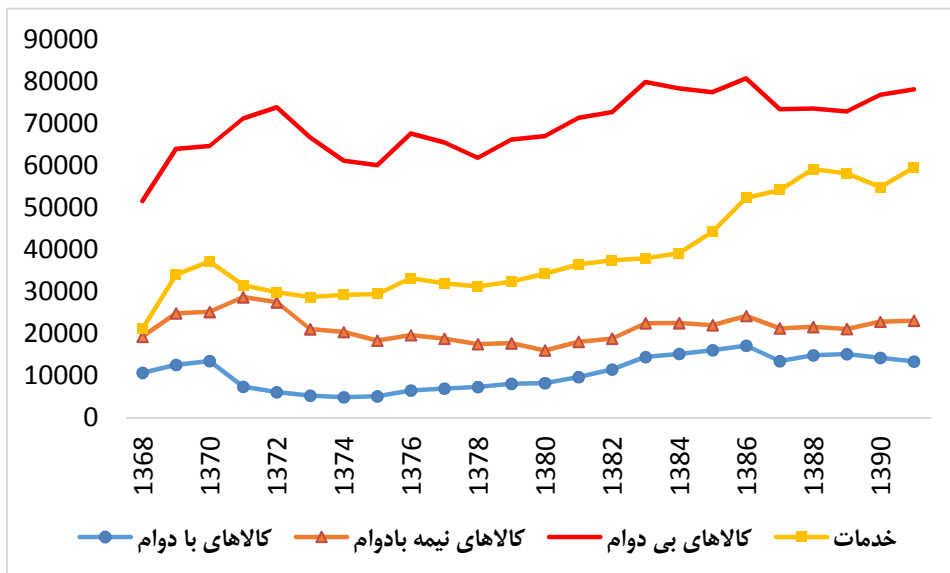
نقاط روستایی	نقاط شهری	زن	مرد	کل کشور	شاخص های نیروی کار	
۴۱	۳۸.۹	۱۴.۹	۶۴.۱	۳۹.۴	نرخ	نرخ فعالیت اقتصادی جمعیت ۱۰ ساله و بیش تر
۶۹۸۷۵۸۸	۱۸۸۰۳۸۶۲	۴۸۹۲۶۳۴	۲۰۸۹۸۸۱۶	۲۵۷۹۱۴۵۰	تعداد	
۸.۹	۱۳.۷	۲۰.۷	۱۰.۵	۱۲.۴	نرخ	بیکاری جمعیت ۱۰ ساله و بیش تر
۶۱۹۰۰۶	۲۵۸۴۳۹۲	۱۰۱۱۸۳۰	۲۱۹۱۵۶۸	۳۲۰۳۳۹۸	تعداد	
۲۲.۵	۳۲.۳	۴۴.۲	۲۵.۴	۲۹.۲	نرخ	بیکاری جوانان ۱۵-۲۴ ساله
۲۱۶۵۲۷	۶۵۳۰۰۴	۲۶۴۶۹۷	۶۰۴۸۳۴	۸۶۹۵۳۱	تعداد	
۱۹.۹	۲۸.۱	۴۲.۳	۲۱.۴	۲۵.۹	نرخ	بیکاری جوانان ۱۵-۲۹ ساله
۳۷۸۰۳۳	۱۴۴۹۴۹۱	۶۴۵۳۱۲	۱۱۸۲۲۱۲	۱۸۲۷۵۲۵	تعداد	
۵۰.۳	۵.۳	۲۲	۱۷.۱	۱۸	سهم	سهم اشتغال در بخش کشاورزی
۳۲۰۰۹۱۱	۸۵۹۵۹۴	۸۵۲۶۷۹	۳۲۰۷۸۲۶	۴۰۶۰۵۰۶	تعداد	
۲۵.۴	۳۴.۴	۲۵.۲	۳۳.۳	۳۹.۱	سهم	سهم اشتغال در بخش صنعت
۱۶۱۷۰۱۶	۵۵۸۳۳۷۱	۹۷۶۶۶۸	۶۲۲۳۷۱۸	۷۲۰۰۳۸۷	تعداد	
۲۴.۳	۶۰.۳	۵۲.۸	۴۹.۶	۵۰.۱	سهم	سهم اشتغال در بخش خدمات
۱۵۵۰۴۶۱	۹۷۷۲۷۵۲	۲۰۵۰۸۶۱	۹۲۷۲۳۵۲	۱۱۳۲۳۲۱۴	تعداد	

رشد مخارج مصرفی بخش خصوصی (به قیمت ثابت ۸۳)



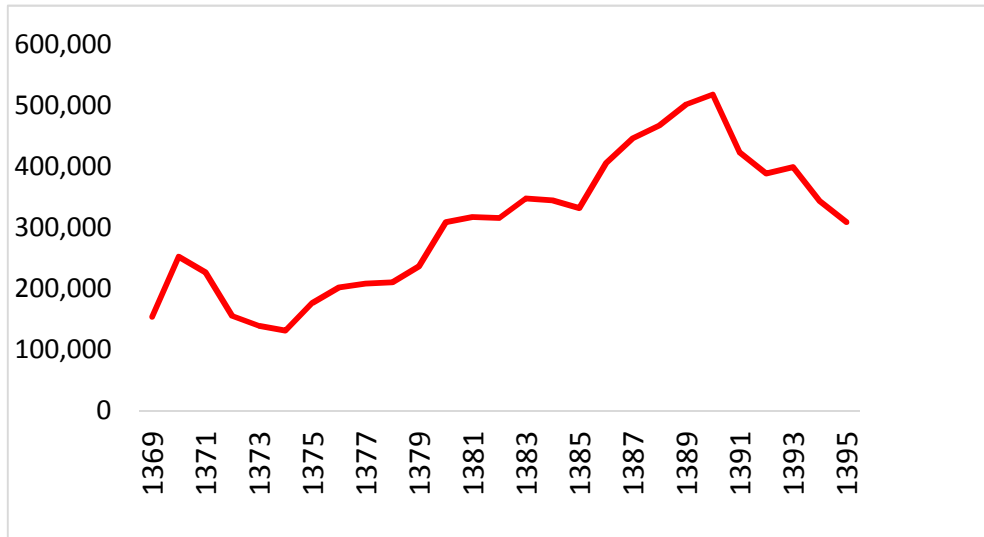
میانگین رشد سالانه این متغیر در دهه ۷۰ حدود ۳.۴ درصد، در دهه ۸۰ حدود ۵.۴ درصد و در سالهای ۹۱-۹۵ معادل ۰.۱ درصد است.

در دوران وفور درآمدهای نفتی، رشد کالاهای بادام بیشتر از کالاهای دیگر است در حالی که در دوران رکود سهم کالاهای مصرفی کم دوام در مخارج مصرفی خانوارها افزایش یافته است.



همبستگی بالای رفتار مصرفی خانوارها با سطح درآمد نشان می دهد که به رغم تمایل خانوارها برای حفظ روند یکنواخت مصرف ادوار زندگی، رشد مخارج مصرفی پر نوسان بوده است.

مخارج سرمایه گذاری خصوصی (به قیمت ثابت ۸۳)

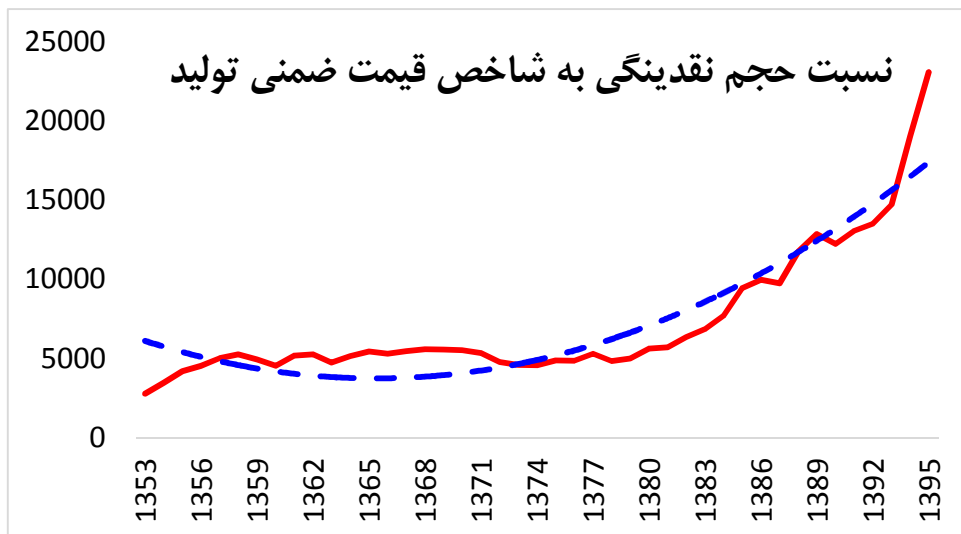
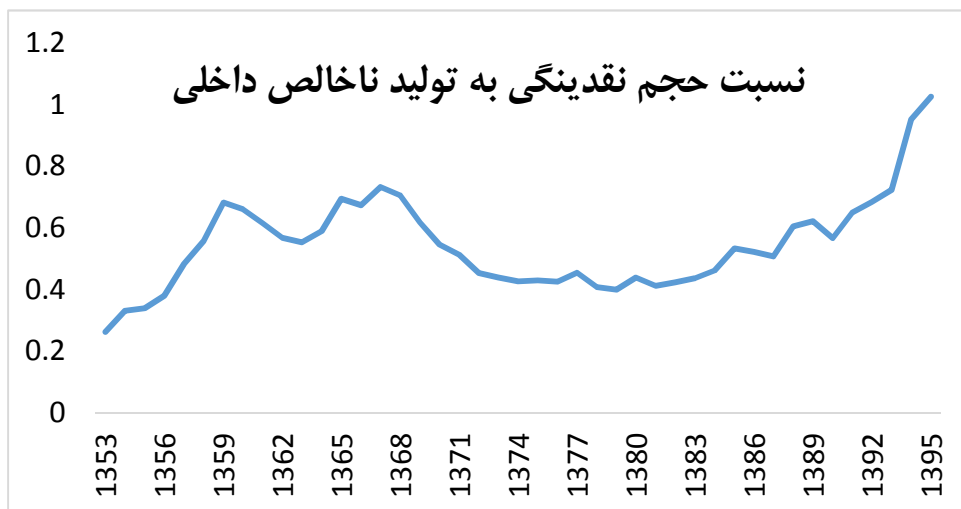


■ میانگین رشد سالانه سرمایه گذاری در دهه ۸۰ بالغ بر ۸.۸ درصد است. رونق درآمدهای های نفتی به دو دلیل عمده در افزایش سرمایه گذاری خصوصی نقش داشته است. کانال اول توسعه بخش غیرقابل تجارت (از جمله بخش ساختمان) و عوارض بیماری هلندی است و کانال دوم به دلیل افزایش واردات کالاهای سرمایه ای و متأثر از کاهش نرخ ارز حقیقی است.

■ روند سرمایه گذاری خصوصی در نیمه اول ده ۹۰ کاهنده شد. میانگین رشد سالانه سرمایه گذاری کل در سالهای ۹۱ تا ۹۵ حدود ۷ درصد منفی است.

سال	دولتی		خصوصی		کل
	ساختمان	ماشین-آلات	ساختمان	ماشین-آلات	
۱۳۹۱	۲۵۱ (-۱۹)	۴۸ (-۳۷.۷)	۷۳۰ (۱.۱)	۳۵۸ (-۳۳.۱)	
۱۳۹۲	۲۳۸ (-۷.۸)	۴۳ (-۱۱.۸)	۶۷۵ (-۷.۵)	۳۲۴ (-۹.۵)	
۱۳۹۳	۳۰۷ (۷.۸)	۴۷ (۹.۷)	۶۶۸ (-۰.۹)	۳۵۷ (۱۰.۱)	
۱۳۹۴	۲۸۵ (-۱۲)	۴۴ (-۵.۱)	۵۸۶ (-۱۲.۴)	۲۹۸ (-۱۶.۵)	
۱۳۹۵	۳۳۰ (-۳.۷)	۴۴ (-۱)	۴۷۷ (-۱۸.۶)	۳۱۷ (۶.۵)	

چالش نقدینگی: دوگانگی نقدینگی بالا و تنگنای اعتباری



- میانگین رشد سالانه حجم نقدینگی در دهه ۷۰ و ۸۰ به ترتیب ۲۷.۴ و ۲۷.۱ درصد و در نیمه اول دهه ۹۰ حدود ۳۱ درصد است.

- در سالهای اخیر دو شاخص نقدینگی به GDP و نقدینگی حقیقی، بالاتر از روند خود قرار دارند که حاکی از بزرگتر شدن بخش مالی است.

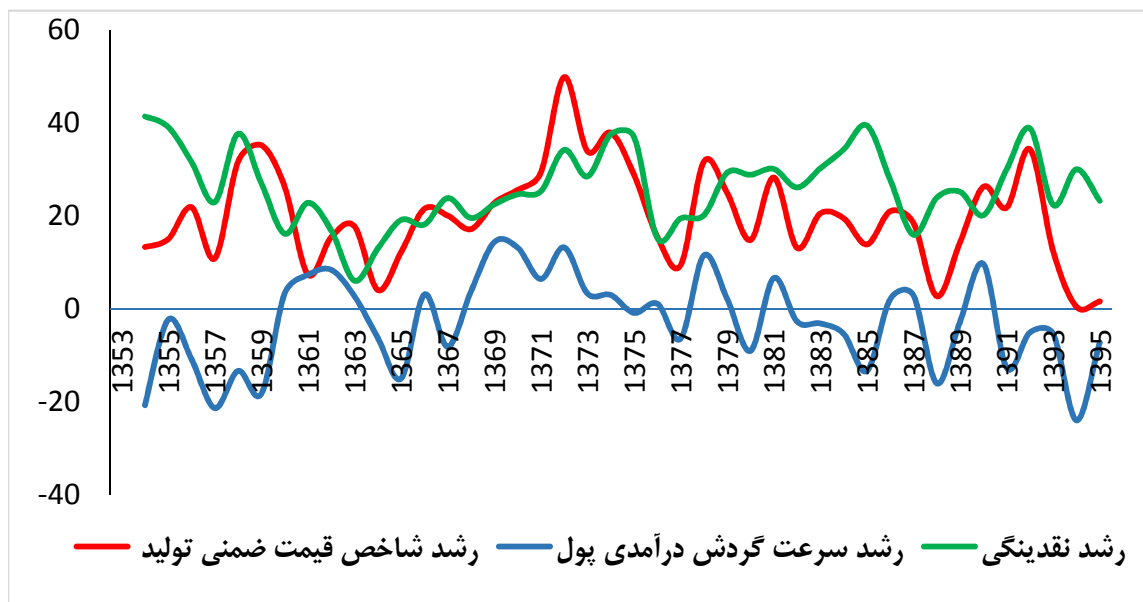
- تنگنای اعتباری نه به دلیل کمبود نقدینگی بلکه به دلیل وجود اصطکاک های مالی است:

مطالبات غیر جاری بانکها

انجماد دارایی بانکها

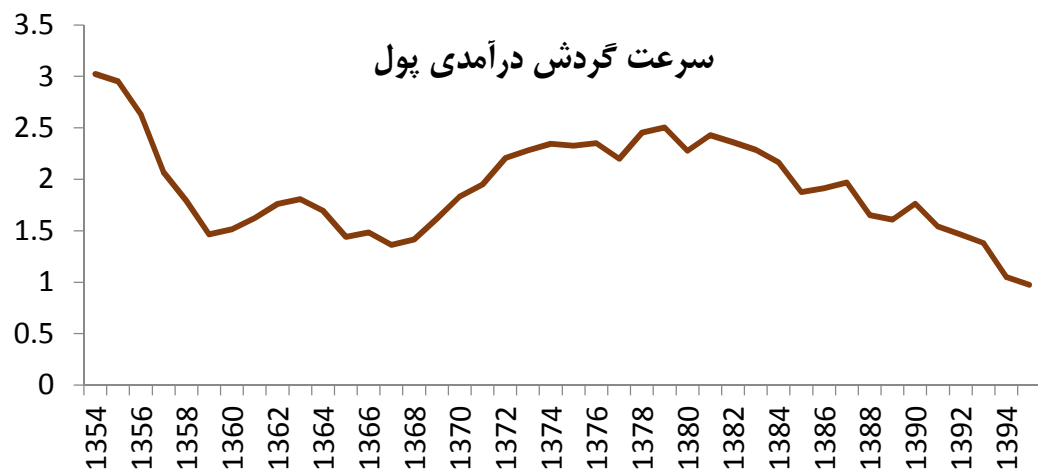
بدهی دولت به بانکها

تضعیف رابطه بین نقدینگی و تورم: کاهش سرعت گردش درآمدی پول

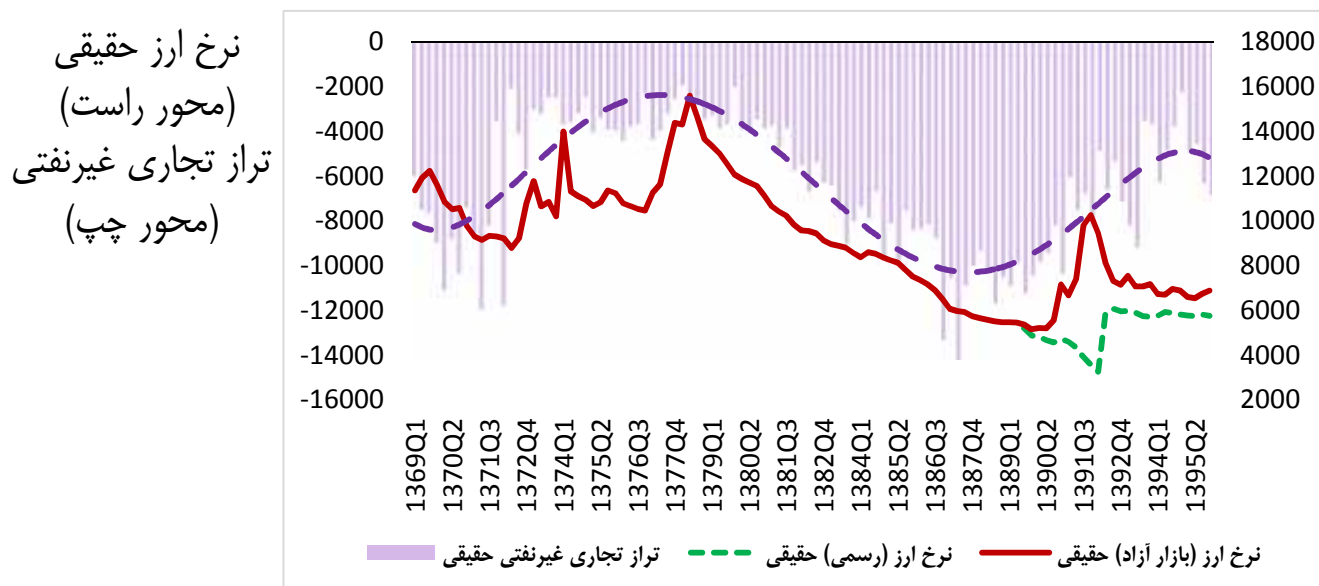
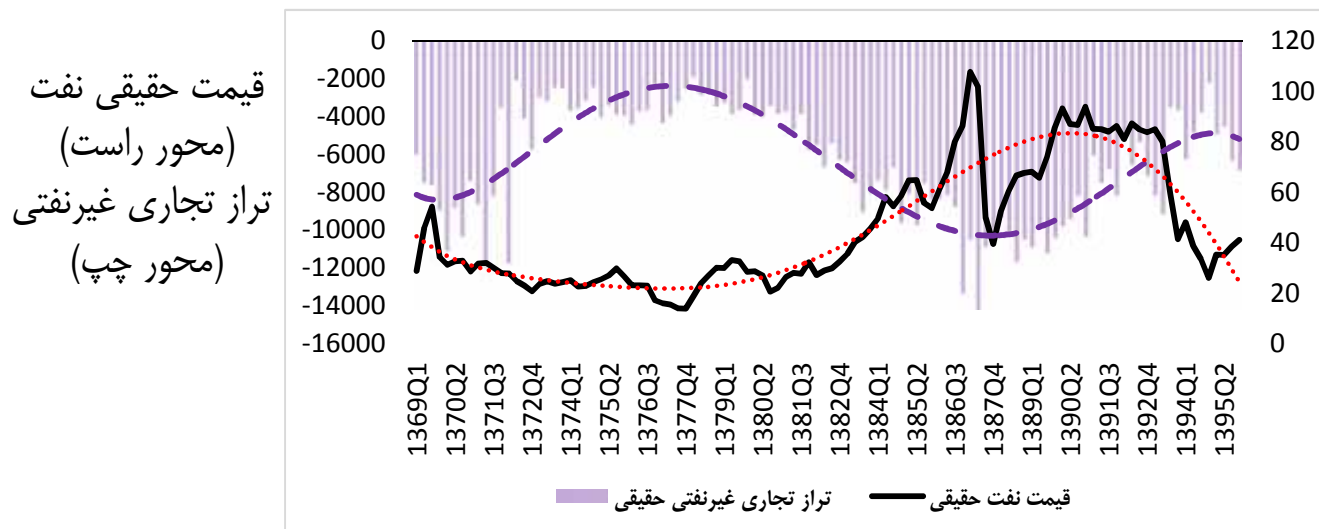


- رابطه ضعیف نقدینگی و تورم در دهه ۸۰، که از آن به عنوان گسست رابطه نقدینگی و تورم هم نام می برند، به علت سیاست ضد تورمی دولت از کانال افزایش بی رویه واردات بوده است. در چنین شرایطی تقاضا برای مانده های حقیقی پول افزایش و به عبارت دیگر سرعت گردش درآمدی پول کاهش می یابد که حاکی از کاهش بازدهی فعالیت های اقتصادی بخش های مولد است.

- انتظار می رود که اولاً با کاهش درآمدهای نفتی رابطه نقدینگی و تورم قوی تر شود و ثانیاً با بهبود انتظارات نسبت به فضای کسب و کار و خروج از رکود، سرعت گردش درآمدی پول که در حال حاضر در پایین ترین سطح خود قرار دارد، افزایش یابد که در این حالت نیز اثر تورمی حجم نقدینگی موجود زیاد خواهد شد.

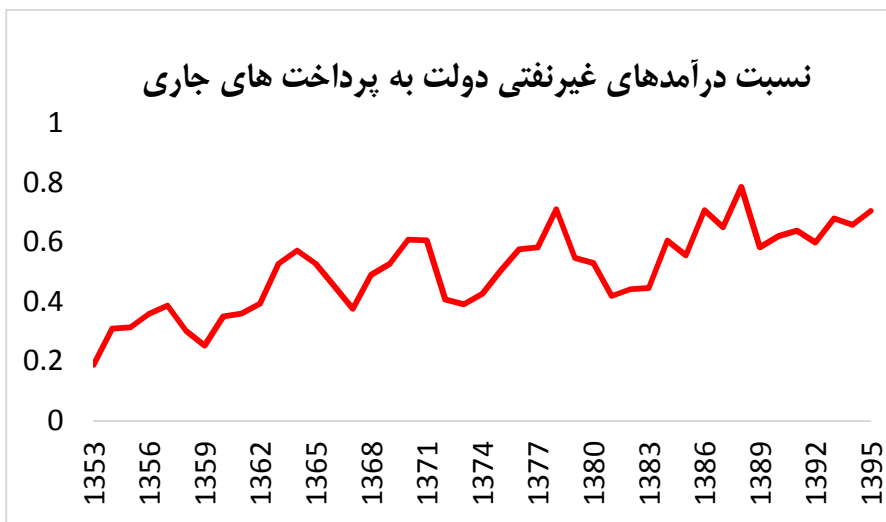
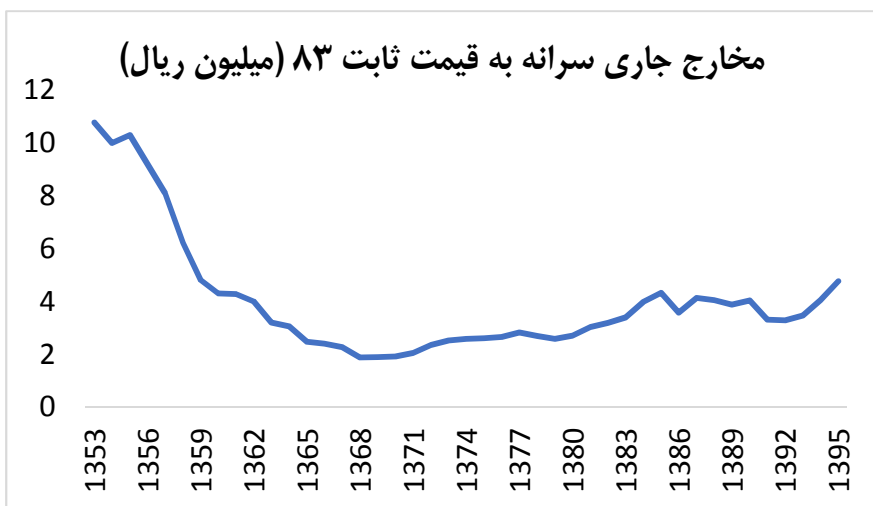
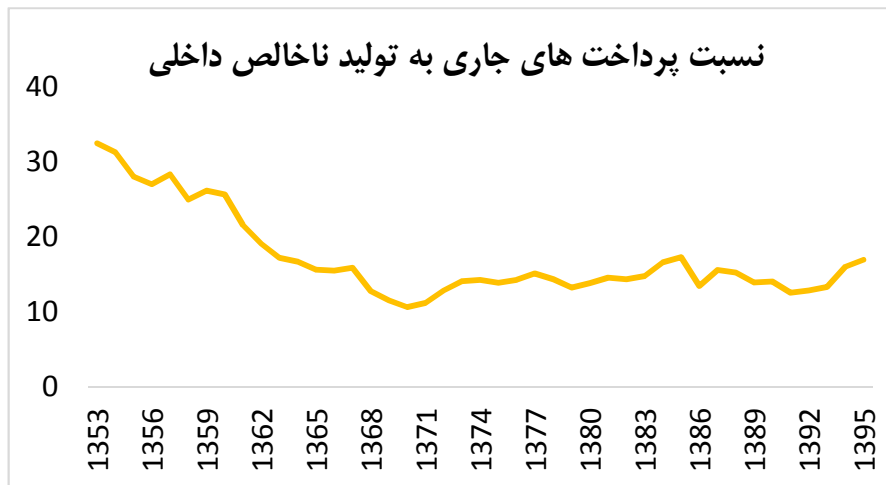
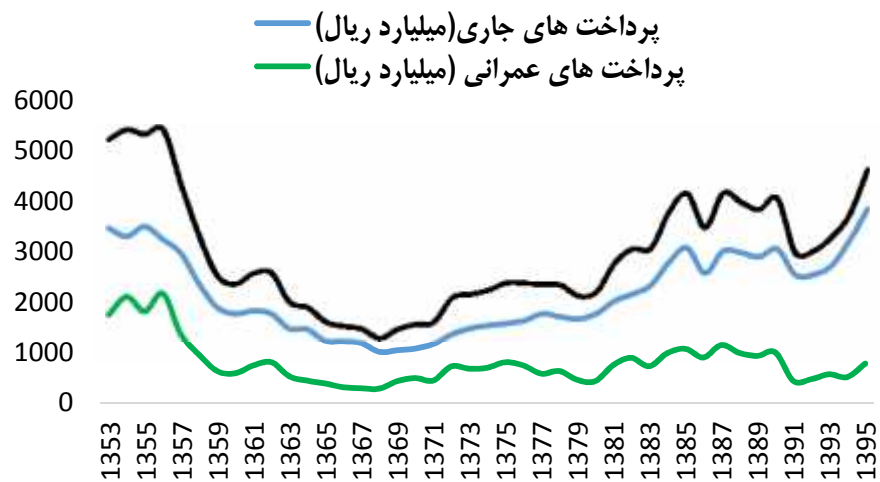


چالش نرخ ارز: کاهش رقابت پذیری، کسری تراز تجاری غیرنفتی

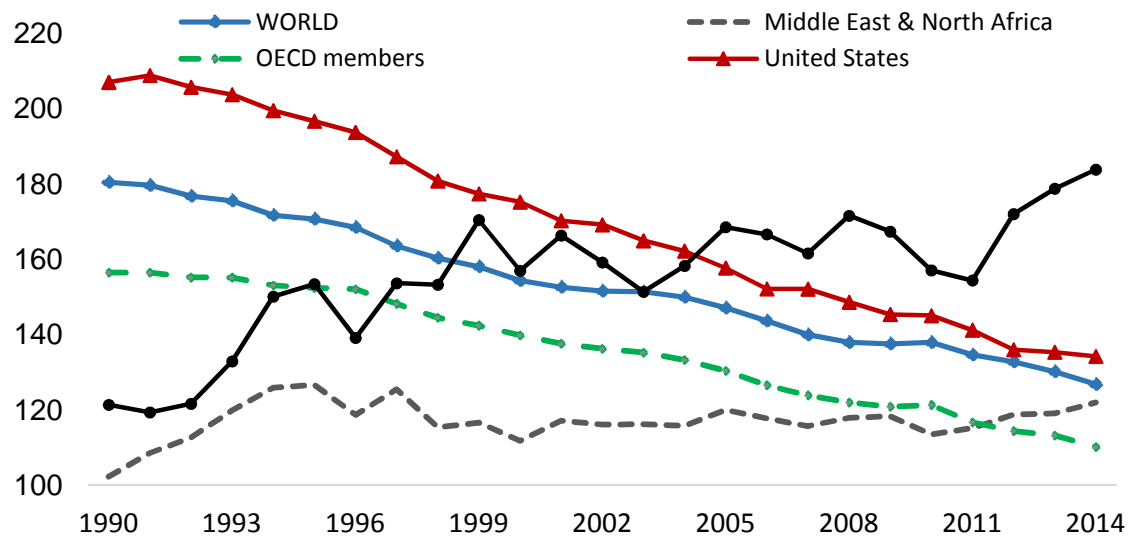
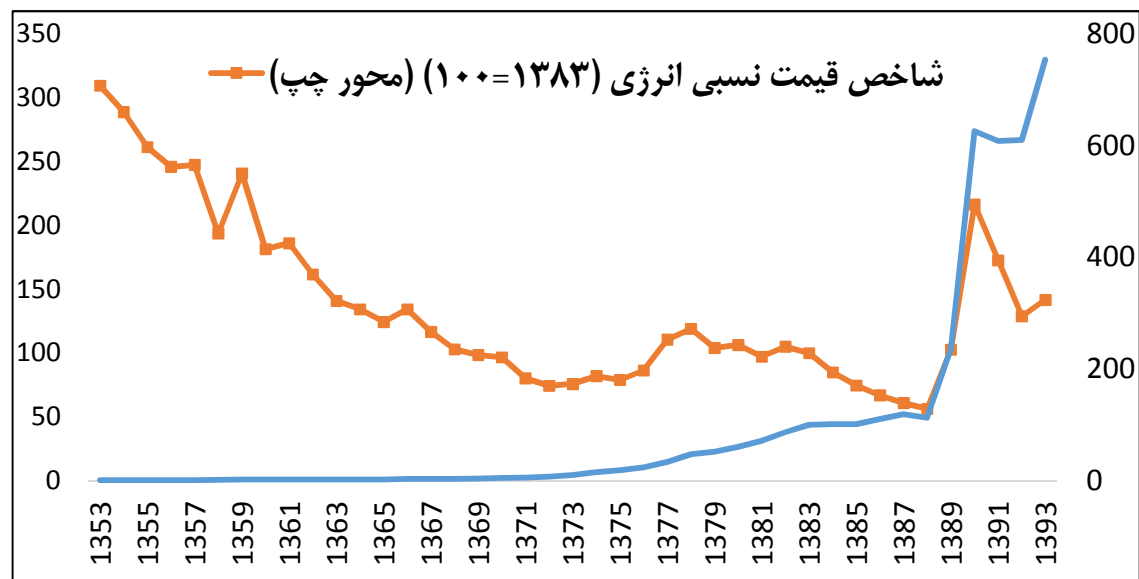


• در دهه ۸۰، اقتصاد ایران یک نظام ارزی ثابت و مدیریت شده را به برکت وفور درآمدهای ارزی نفت تجربه نمود. نتیجه این نظام ارزی اگر چه در دوره مذکور منجر به ثبات نسبی **نرخ ارز اسمی** شد ولی هدفگذاری نامناسب نرخ ارز، منجر به کاهش نرخ ارز حقیقی یعنی کاهش رقابت پذیری اقتصاد گردید. به طوری که کاهش مستمر آن بخشی از تولیدات داخلی را به نفع واردات به رکود و تعطیلی کشاند و کسری تراز تجاری غیرنفتی را افزود.

چالش های سیاست مالی



شاخص قیمت اسمی و حقیقی انرژی، شدت انرژی ایران و جهان





بخش دوم

ساختار و ویژگی های الگوی اقتصادسنجی کلان ایران

لزوم استفاده از مدل سازی در آینده نگری اقتصاد ایران

بررسی آثار دقیق سیاست های اقتصاد کلان مبتنی بر فروض و ابزارهای ساده ذهنی امکان پذیر نیست.

- **اولاً**، تبیین اثر هر سیاست نیازمند بهره جستن از ادبیات نظری و تجربی اقتصاد کلان است که امکان بررسی علمی شواهد رفتاری را در سطح کلان فراهم می آورد.

- **ثانیاً**، می بایست که تعاملات بین همه متغیرهای مرتبط در یک ارتباط منطقی باهم در نظر گرفته شود.

- **ثالثاً**، توجه به دینامیک اثر سیاستها در طی زمان بسیار مهم است زیرا اگرچه یک سیاست در کوتاه مدت ممکن است اثربخش بوده و اثربخشی آن نیز برای اذهان غیرعلمی مشخص باشد ولی در بلندمدت به علت کارکرد و تعامل پیچیده متغیرهای کلان، امکان بی تأثیری سیاست و حتی تبعات منفی آن بر مسیر توسعه وجود دارد.

ساختار الگوی اقتصادسنجی کلان ایران

تعداد معادلات الگو:

۷۵ ■ معادلات رفتاری:

۷۳ ■ اتحادها:

روش برآورد: روش ARDL

داده‌های سری زمانی:
داده های فصلی ۱۳۹۳ - ۱۳۶۹

بخش های الگو:

■ بخش تولید و بهره وری

■ بخش عرضه و تقاضای نیروی کار

■ بخش مصرف و سرمایه گذاری

■ بخش پولی و اعتبارات و تورم

■ بخش تجارت و نرخ ارز

■ بخش بودجه دولت

■ بخش مصرف و شدت انرژی

ویژگی های الگوی تحقیق

- **برآورد تولید سه بخشی** شامل ارزش افزوده بخش قابل تجارت، ارزش افزوده بخش غیرقابل تجارت و ارزش افزوده بخش نفت و در نتیجه امکان ارزیابی آثار تغییر در تخصیص منابع سرمایه گذاری (از طریق کارکرد صندوق توسعه ملی)
- **مدل کردن صریح بهره وری کل عوامل تولید** در بخش های قابل تجارت و غیرقابل تجارت و بر اساس نقش بودجه دولت، درآمد ارزی نفت، شاخص رقابت پذیری (نرخ ارز حقیقی)، تسهیلات بانکی، قیمت های انرژی
- **بررسی نقش دولت در بهره وری عوامل تولید** از کانال های بودجه ای (تسهیل کنندگی دولت) و غیر بودجه ای (اختلال زایی دولت)
- **تصریح عرضه نیروی کار به تفکیک گروه های سنی** مردان و زنان ۱۰-۲۴، ۲۵-۳۴ و ۳۵ ساله بر اساس متغیرهای جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی به ویژه نقش توسعه آموزش عالی
- **منظور کردن بخش انرژی** شامل متغیرهای مصرف انرژی، شدت انرژی، قیمت نسبی انرژی، و انتشار دی اکسید کربن و امکان ارزیابی آثار اقتصاد کلان سیاست اصلاح قیمت انرژی
- **برآورد صریح نرخ ارز اسمی بازار آزاد** برحسب شکاف تولید، درآمدهای ارزی نفت (یا دارایی های خارجی بانک مرکزی)، و نسبت قیمت های داخلی به خارجی
- **تفکیک صادرات غیر نفتی** به صادرات صنعتی و سنتی و همچنین تفکیک واردات کل به سرمایه ای و واسطه ای و مصرفی

ویژگی های الگوی تحقیق

- در نظر گرفتن وضعیت شکاف تولید، تنگنای مالی و نااطمینانی و نقش صندوق توسعه در سرمایه گذاری بخش خصوصی
- برآورد متغیر تسهیلات به GDP تابعی از شکاف تولید، ضریب فزاینده نقدینگی، نرخ سود حقیقی تسهیلات و شاخص نااطمینانی اقتصاد کلان (عدم تمایل وام دهی بانک ها به جهت بی ثباتی اقتصادی)
- درون زا کردن متغیر بدهی بانک ها به بانک مرکزی به عنوان عامل مهم تحولات پایه پولی در سال های اخیر، برحسب میزان تسهیلات به تولید ناخالص داخلی و نااطمینانی محیط اقتصاد کلان (اثر مطالبات غیر جاری بانک ها)
- برآورد تحولات شاخص قیمت دارایی ها، به تفکیک ارز، مسکن، سهام، به منظور بررسی اثر دارایی در مصرف بخش خصوصی و همچنین بکارگیری آن در برآورد انتظارات تورمی
- ✓ شاخص قیمت حقیقی مسکن: تابعی از درآمد ارزی نفت، شکاف تولید، حجم حقیقی نقدینگی، شاخص بهای حقیقی خدمات ساختمانی
- ✓ شاخص قیمت حقیقی سهام: تابعی از تولید، حجم حقیقی نقدینگی، نرخ سود حقیقی پس انداز، نرخ ارز حقیقی، قیمت نفت



بخش سوم

پیش بینی متغیرهای کلان (۱۳۹۶-۱۴۰۰)

گزینه پایه

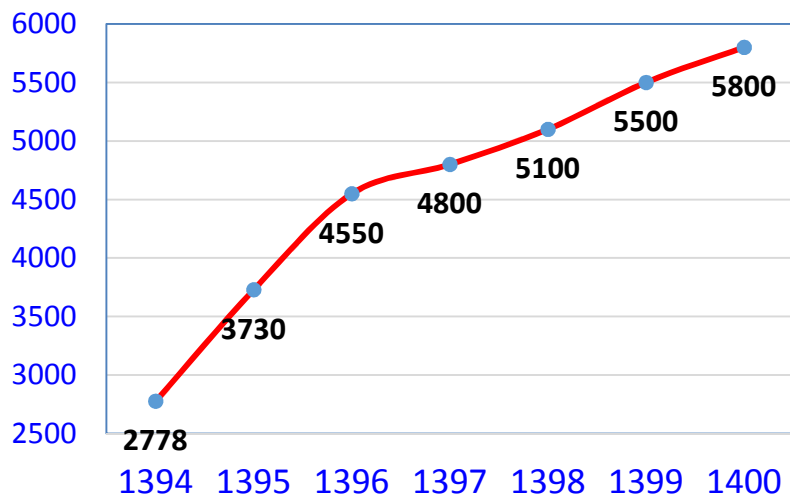
- منظور از **گزینه پایه** شرایطی است که در آن با اتخاذ فروضی نسبت به متغیرهای برون زای الگو برای دوره پیش بینی، هیچگونه اصلاحی در حوزه سیاست های اقتصاد کلان اجرا نمی شود.
- در حوزه سیاست های اقتصاد کلان فرض آن است که:
 - ✓ نقش بدهی بانکها به مرکزی عامل تعیین کننده پایه پولی است
 - ✓ با توجه به وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی، دولت با محدودیت منابع مواجه بوده و با این حال تراز مالی را با کاهش مخارج خود (به ویژه هزینه های عمرانی) حفظ می کند.
 - ✓ محدودیت درآمدهای ارزی حاصل از صادرات غیر نفتی، به دلیل روند کاهنده نرخ ارز حقیقی ادامه یافته و با فرض تراز تجاری متوازن، حجم واردات کاهش می یابد.

فروض گزینه پایه

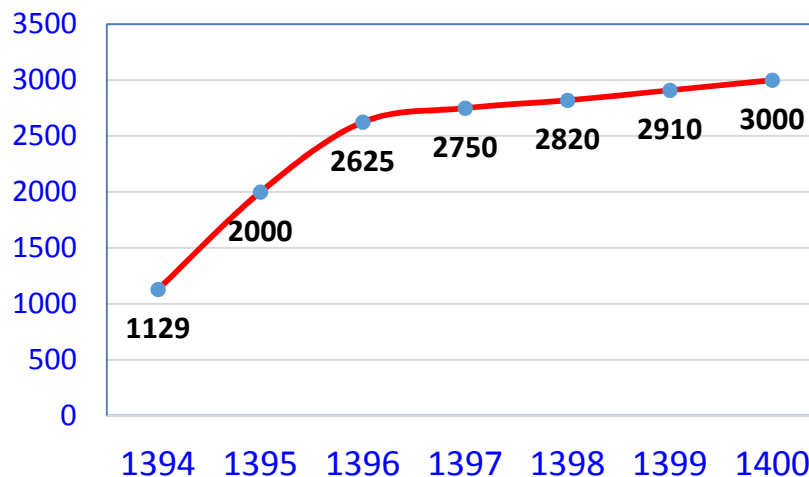
- رشد متوسط سالانه جمعیت با فرض نرخ باروری ۲.۱، معادل ۱ درصد است.
- قیمت نفت (دلار به ازای بشکه) برای سال های ۹۶ تا ۱۴۰۰، بر اساس میانگینی از پیش بینی های مختلف بین المللی، در یک روند تدریجی معادل ۵۰ تا ۶۰ دلار منظور شده است.
- فرض می شود که میزان صادرات روزانه نفت، از حدود ۲۱۶۰ هزار بشکه در سال ۹۵ به ۲۵۰۰ هزار بشکه در سال ۱۴۰۰ افزایش یابد.
- کاهش تدریجی سود بانکی از ۱۸ درصد سال ۹۵ به ۱۴ درصد تا سال ۱۴۰۰
- سهم بودجه دولت، صندوق توسعه و شرکت ملی نفت از درآمد ارزی نفت در سال ۹۵ به ترتیب معادل ۶۵.۵، ۲۰ و ۱۴.۵ درصد و سال های ۹۶ تا ۱۴۰۰ به ترتیب معادل ۵۵.۵ درصد، ۳۰ و ۱۴.۵ درصد
- میانگین نرخ ارز رسمی و بازار آزاد در سال ۹۶ به ترتیب معادل ۳۳۰۰۰ و ۳۷۵۰۰ ریال، و برای سال های ۹۷ تا ۱۴۰۰ معادل ۳۵۰۰۰ و ۴۰۰۰۰ ریال.
- تداوم سطح نااطمینانی فضای سرمایه گذاری در سطح جاری
- تداوم محدودیت ها و مشکلات در استفاده کارا از منابع صندوق توسعه ملی در تأمین سرمایه گذاری بخش خصوصی

فروض مربوط به نفت

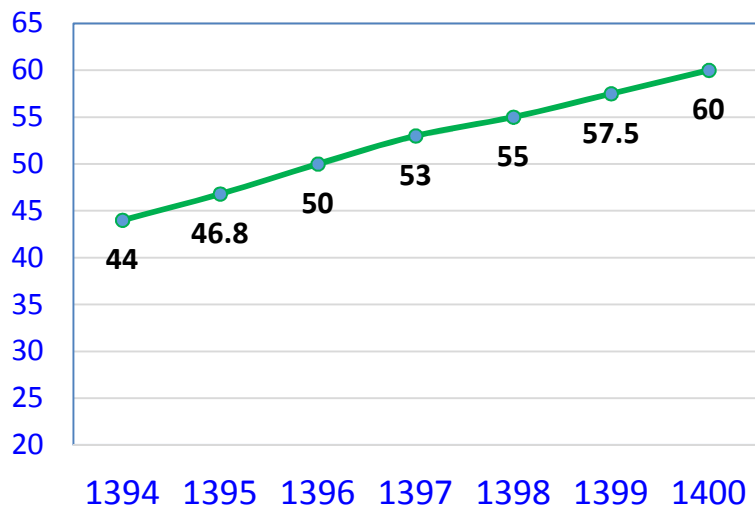
تولید نفت و میعانات (هزار بشکه در روز)



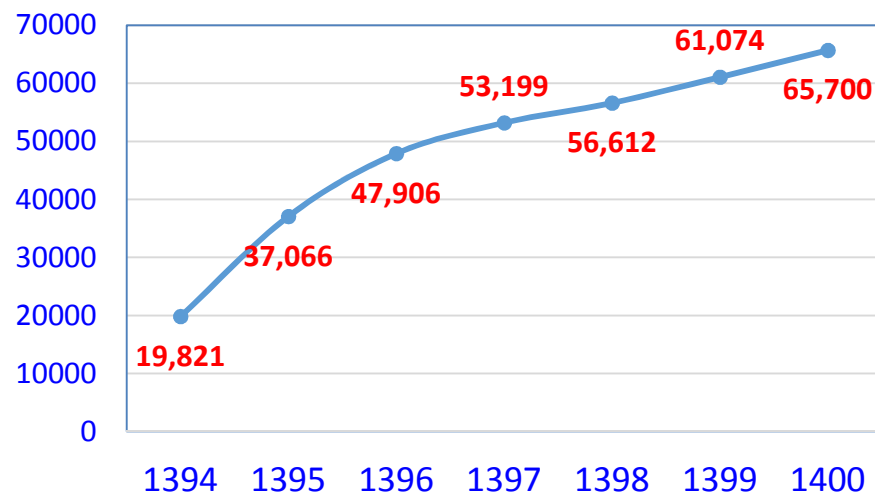
صادرات نفت و میعانات (هزار بشکه در روز)



قیمت نفت (دلار)



صادرات نفت و میعانات گازی (میلیون دلار)



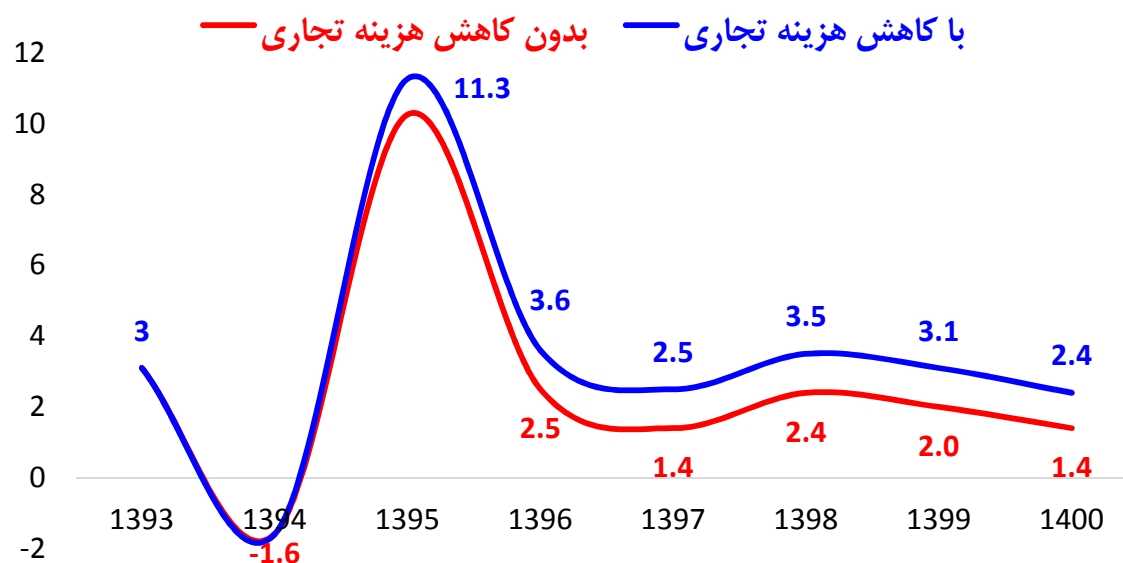
رشد اقتصادی ۱۴۰۰-۱۳۹۶ در گزینه پایه

حالت اول:

- حالت اول گزینه پایه را شرایطی از اقتصاد ایران در پساتحریم می توان فرض نمود که مهمترین مشخصه آن، فقط تصویر متفاوت میزان تولید و صادرات نفت نسبت به گذشته است.

حالت دوم:

- در حالت دوم گزینه پایه فرض می شود که به جز افزایش صادرات نفت، هزینه های مبادلاتی تجارت (مانند هزینه های حمل و نقل، بیمه، مبادلات مالی و تجاری)، که در شرایط تحریم افزایش یافته بود، در شرایط اقتصادی پساتحریم به تدریج کاهش یابد.



تله رشد پایین

- رشد اقتصادی سال ۹۶، حدود ۳/۶ درصد و میانگین رشد اقتصادی ۵ سال آینده در گزینه پایه سالانه حدود ۳ درصد برآورد می شود.
- در شرایط اقتصاد پساتحریم، حتی با افزایش صادرات نفت و کاهش هزینه های مبادلاتی، اگر بهبودی در سیاست های داخلی اقتصاد کلان و فضای سرمایه گذاری و کسب و کار در راستای ارتقای درون زایی و برون گرایی اقتصاد صورت نگیرد، رشد اقتصادی کشور با ارقامی پایین تداوم خواهد یافت. این واقعیت بدان معناست که مجدداً انتقالی در رشد بالقوه اقتصاد ایران به سمت پایین اتفاق خواهد افتاد و اقتصاد ایران گرفتار **تله رشد پایین** خواهد شد.
- در گزینه پایه، جمعیت فعال از ۲۵۷۹۰ هزار نفر در سال ۹۵ به ۲۷۲۳۰ هزار نفر در سال ۱۴۰۰ افزایش می یابد که نشان دهنده افزایش حدود ۱۴۴۰ هزار نفر مرد و زن به جمعیت فعال کشور است. تعداد شاغلین از ۲۲۵۸۸ هزار نفر در سال ۹۵ به ۲۲۷۸۶ هزار نفر افزایش می یابد که نشان دهنده ایجاد حدود ۲۰۰ هزار شغل در دوره مورد پیش بینی است. با توجه به تحولات بازار نیروی کار، تعداد بیکاران از ۳۲۰۰ هزار نفر در سال ۹۵ به ۴۴۴۵ هزار نفر در سال ۱۴۰۰ افزایش می یابد. در نتیجه **نرخ بیکاری از ۱۲.۴ درصد سال ۹۵ به ۱۶.۳ درصد در سال ۱۴۰۰** افزایش می یابد.

جدول ۱- چارچوب کلی منابع و مصارف عمومی دولت (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

گزینه پایه: رشد اقتصادی پایین ۳ درصدی

میلیارد ریال

رشد متوسط (درصد)	کل دوره (۹۶-۱۴۰۰)	پیش بینی					عملکرد		عنوان شاخص/هدف کمی
		۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	
13.7	20,378,306	5,379,339	4,554,025	3,952,757	3,537,191	2,954,994	2,829,988	2,017,074	منابع
15.9	11,705,758	3,313,692	2,701,487	2,227,249	1,908,172	1,555,157	1,584,988	1,123,744	درآمدها
16.1	8,513,420	2,431,411	1,955,874	1,600,766	1,380,522	1,144,847	1,152,671	791,889	درآمدهای مالیاتی
15.3	3,192,338	882,281	745,613	626,483	527,650	410,310	432,317	331,855	سایر درآمدها
15.4	6,233,741	1,502,728	1,383,217	1,261,002	1,192,304	894,489	735,000	673,577	واگذاری دارایی های سرمایه ای
15.8	6,008,573	1,455,825	1,338,547	1,218,460	1,151,787	843,954	698,250	670,320	منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی
5.0	225,168	46,903	44,670	42,543	40,517	50,535	36,750	3,284	سایر واگذاری دارایی های سرمایه ای
2.0	2,438,807	562,919	469,321	464,506	436,714	505,348	510,000	219,753	واگذاری دارایی های مالی
13.7	20,378,313	5,379,342	4,554,029	3,952,757	3,537,191	2,954,994	2,830,000	2,017,074	مصارف
15.9	15,653,876	4,220,275	3,532,938	3,018,762	2,659,352	2,222,549	2,020,000	1,706,929	اعتبارات هزینه ای
17.1	3,436,217	926,404	775,521	662,657	583,759	487,877	420,000	276,987	اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای
-10.0	1,230,000	230,000	240,000	260,000	290,000	210,000	390,000	33,158	اعتبارات تملک دارایی های مالی
-	-3,948,111	-906,580	-831,447	-791,513	-751,180	-667,391	-435,012	-583,185	تراز عملیاتی
-	2,739,304	573,661	602,126	587,007	604,466	372,044	315,000	396,590	تراز دارایی های سرمایه ای
-	1,208,807	332,919	229,321	204,506	146,714	295,348	120,012	196,305	تراز دارایی های مالی
-	0	0	0	0	0	0	0	0	تراز کلی
		18.7	18.6	18.4	18.6	18.0	18.2	17.6	نسبت بودجه به تولید
-	-	78.5	76.5	73.8	71.8	70.0	78.5	65.8	نسبت درآمد به هزینه
-	-	8.8	8.4	8.0	7.9	7.5	8.6	7.0	نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی
		3.2	3.2	3.1	3.0	2.7	3.2	3.0	نسبت سایر درآمدها به تولید ناخالص داخلی
-	-	27.1	29.4	30.8	32.6	28.6	24.7	33.2	نسبت منابع نفتی به کل منابع
-	-	45.2	42.9	40.5	39.0	38.7	40.7	39.3	نسبت درآمدهای مالیاتی به کل منابع
-	-	15.3	15.2	15.1	15.2	14.6	15.1	15.2	نسبت اعتبارات هزینه ای به تولید ناخالص داخلی
-	-	78.5	77.6	76.4	75.2	75.2	71.4	84.6	نسبت اعتبارات هزینه ای به کل مصارف
-	-	17.2	17.0	16.8	16.5	16.5	14.8	13.7	اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای به کل مصارف

جهت گیری کلی سیاست های اصلاحی

- **مدیریت درآمدهای نفتی:** هماهنگ با سیاست های مالی و پولی و ارزی، با هدف ارتقای کارایی تخصیص درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت برای ثبات بودجه دولت و توسعه سرمایه گذاری
- **سیاست مالی:** با هدف پایدارسازی بودجه دولت، ارتقای نقش حاکمیتی بودجه در مقیاس اقتصاد، کاهش تدریجی کسری تراز عملیاتی، افزایش درآمد مالیاتی به GDP، ارتقای نقش طرح های عمرانی دولت در بهره وری کل عوامل تولید
- **سیاست پولی و اعتباری:** با هدف کنترل تورم، رفع تنگنای اعتباری
- **سیاست تجاری و ارزی:** کاهش کسری تجاری غیرنفتی و مدیریت باثبات نرخ ارز
- **سیاست اصلاح قیمت انرژی:** با هدف کاهش شدت انرژی
- **جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی:** با هدف بهبود فناوری، ارتقای بهره وری، تأمین منابع مالی

سیاست های اصلاحی

۱- قاعده سیاست مالی (بودجه ای)

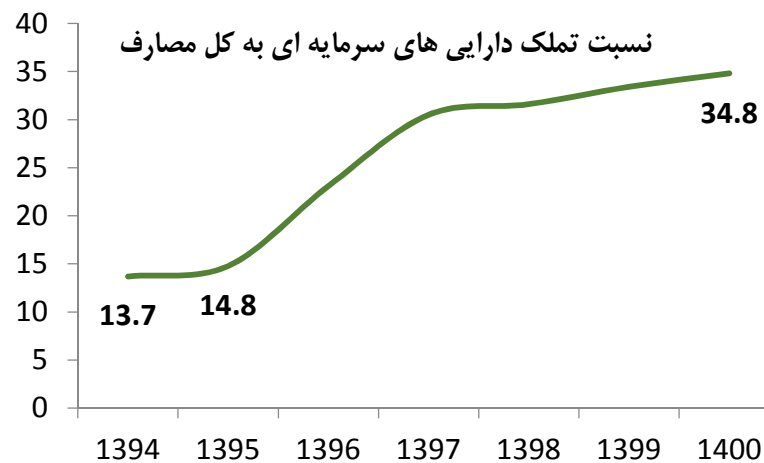
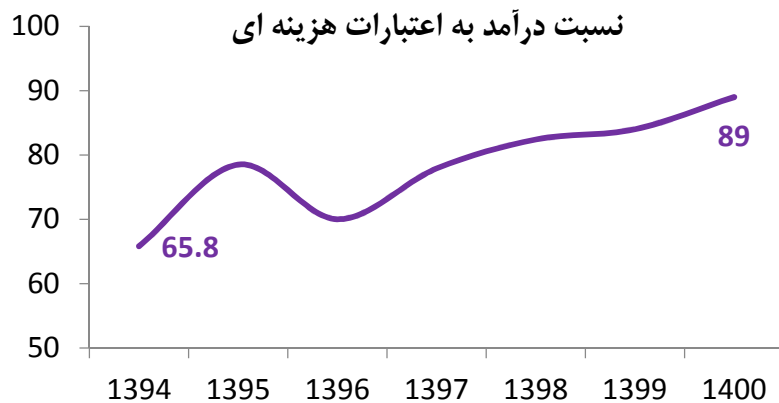
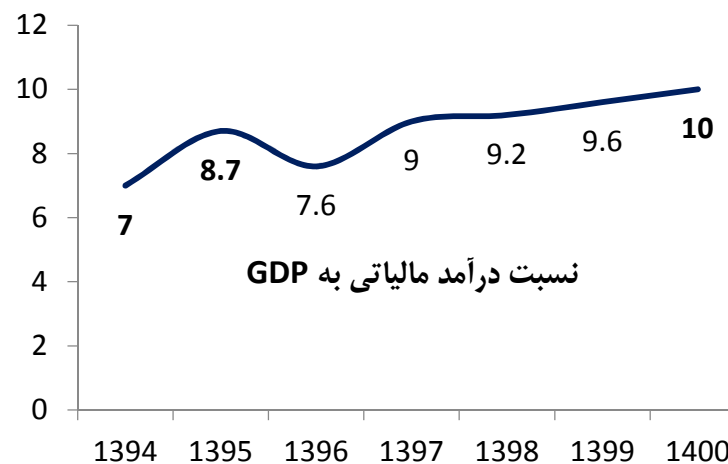
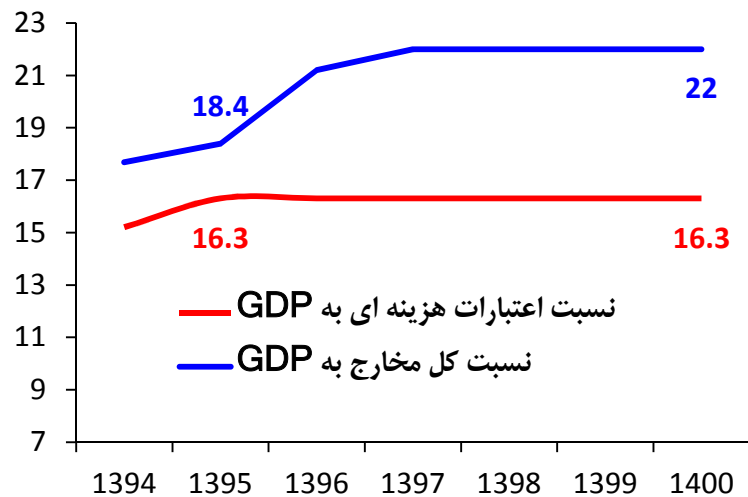
اهداف هزینه ای

- افزایش نسبت مخارج کل دولت به GDP از حدود ۱۸ درصد سال ۹۵ به ۲۲ درصد در سال ۱۴۰۰
- ثبات نسبت اعتبارات هزینه‌ای به تولید ناخالص داخلی در دامنه ۱۵.۵ تا ۱۶ درصد تا سال ۱۴۰۰
- استفاده از سهم تعیین شده صندوق توسعه ملی، در راستای ثبات سازی بودجه دولت
- سپرده‌گذاری صندوق (تا ۳۰ درصد سهم صندوق از صادرات نفت) همراه با سپرده‌گذاری اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای انتفاعی (که توجیه مالی و اقتصادی دارند)، از طریق راهکار سرمایه‌گذاری مشترک بین صندوق، دولت و بانک و اهرم کردن این منابع از مشارکت بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عمرانی.
- تعادل منابع و مخارج دولت صرفاً از طریق انتشار اوراق بدهی انجام می‌گردد، با این قید که مجموع بدهی دولت از ۴۵ درصد GDP افزایش نیابد.

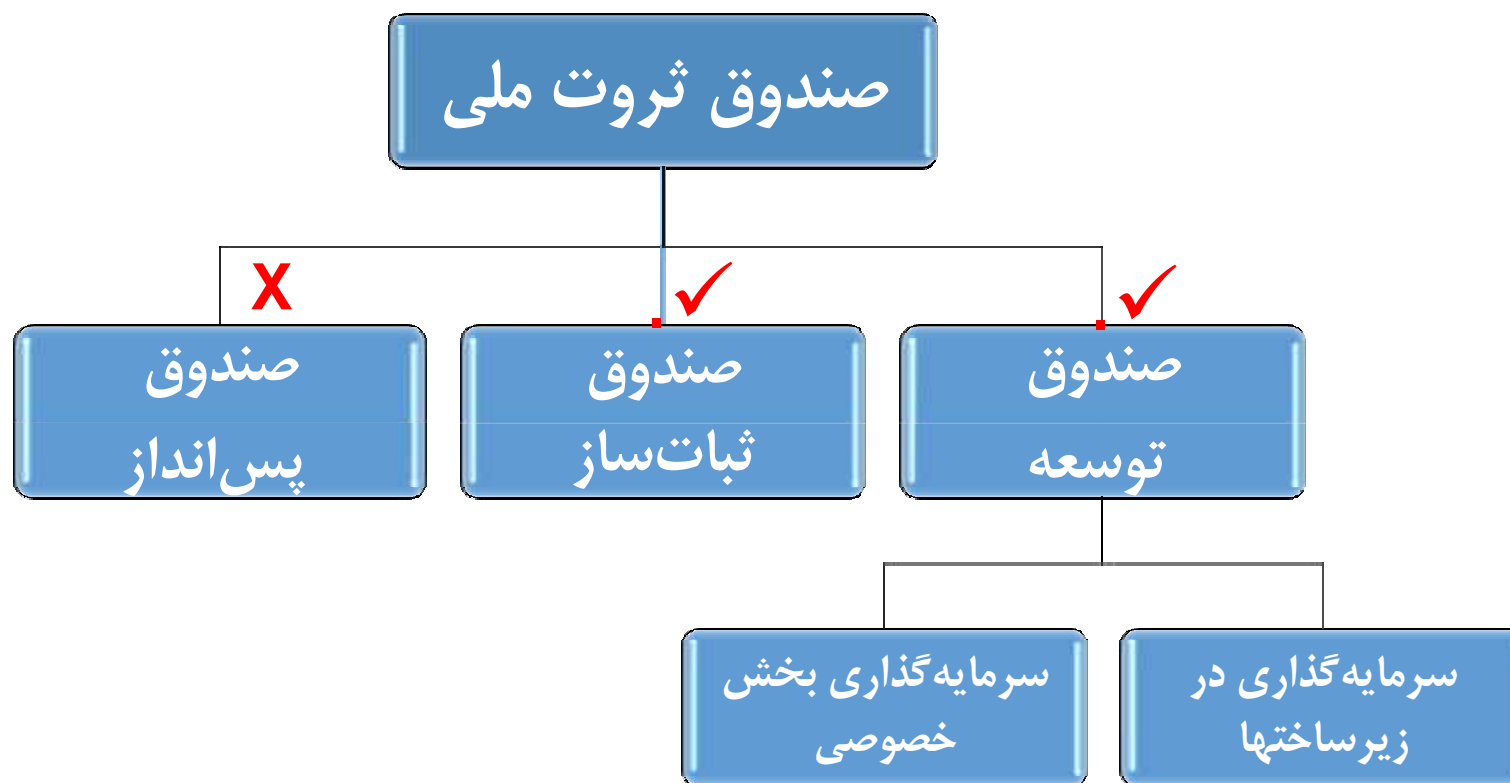
اهداف درآمدی

- افزایش درآمدهای مالیاتی به GDP از حدود ۸ درصد سال ۹۵ به ۱۰ درصد در سال ۱۴۰۰
- افزایش سایر درآمدها به GDP از حدود ۳.۲ درصد سال ۹۵ به ۴.۵ درصد در سال ۱۴۰۰

اهداف کمی در قاعده مالی



قاعده مالی و صندوق ثروت ملی

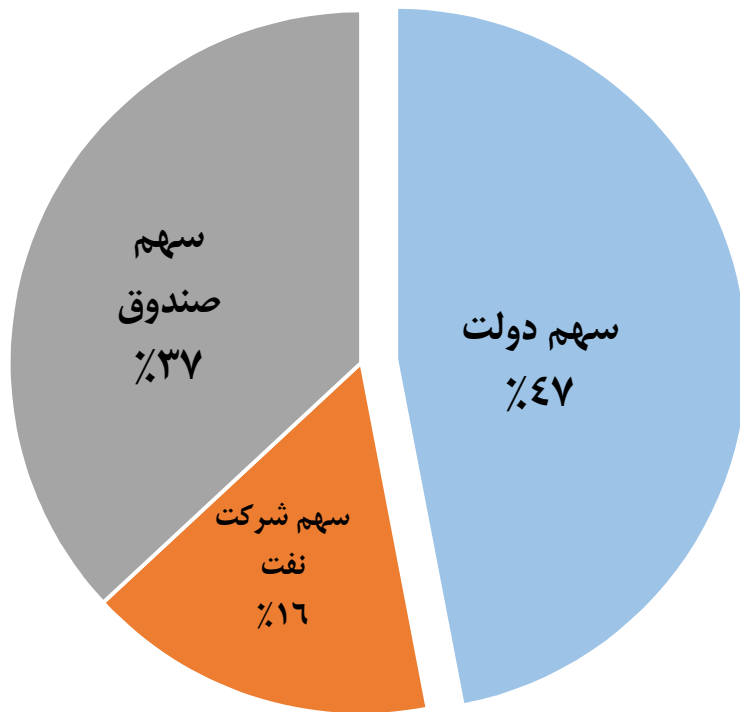


تخصیص منابع ارزی نفت در قاعده مالی

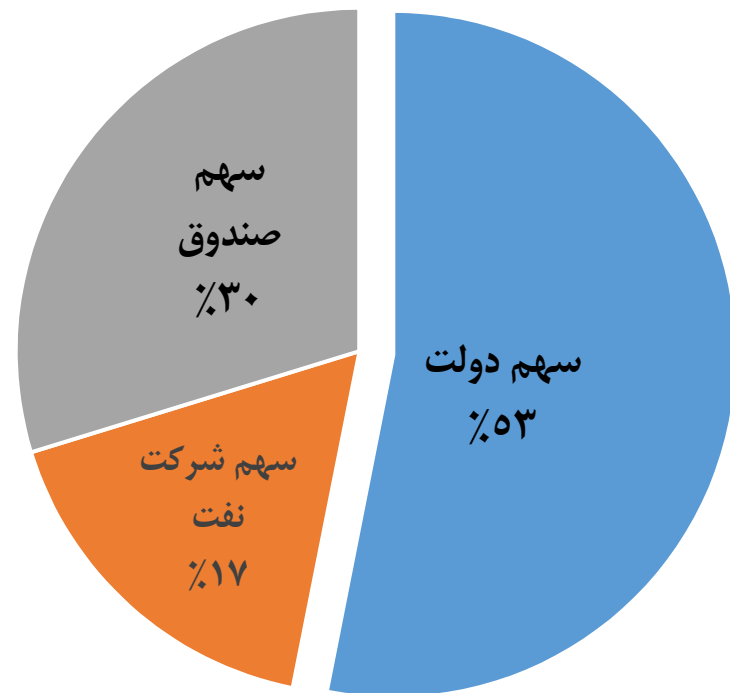
- با توجه به جهت گیری های فوق، برای مثال اگر کل منابع ارزی صادرات نفت و میعانات گازی برای دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۶، حدود ۳۰۰ میلیارد دلار باشد، تصویر متوسط سهم سالانه دولت، شرکت نفت و صندوق به شرح زیر است. در صورت هرگونه تغییر در منابع ارزی پیش بینی شده، با حفظ اهداف بودجه ای قاعده مالی، سهم های مزبور تغییر می کند.
- ۴۷ درصد برای بودجه دولت، در مجموع حدود ۱۴۰ میلیارد دلار (سالانه حدود ۲۸ میلیارد دلار)
- ۱۶ درصد برای شرکت ملی نفت، در مجموع معادل ۴۸ میلیارد دلار (سالانه حدود ۹/۶ میلیارد دلار)
- ۳۷ درصد برای صندوق توسعه ملی، در مجموع حدود ۱۱۰ میلیارد دلار (سالانه حدود ۲۲ میلیارد دلار)
- نکته مهم آنکه در این قاعده، با افزایش درآمدهای ارزی نفت، به دلیل هدفگذاری در هزینه های دولت، سهم صندوق افزایش و به عبارت دیگر وابستگی بودجه به نفت کاهش می یابد.

تخصیص درآمد ارزی نفت با دو فرض حدود ۲۰۰ تا ۳۰۰ میلیارد دلار

منابع حدود ۳۰۰ میلیارد دلاری



منابع حدود ۲۰۰ میلیارد دلاری



سیاست های اصلاحی

ب- سیاست پولی

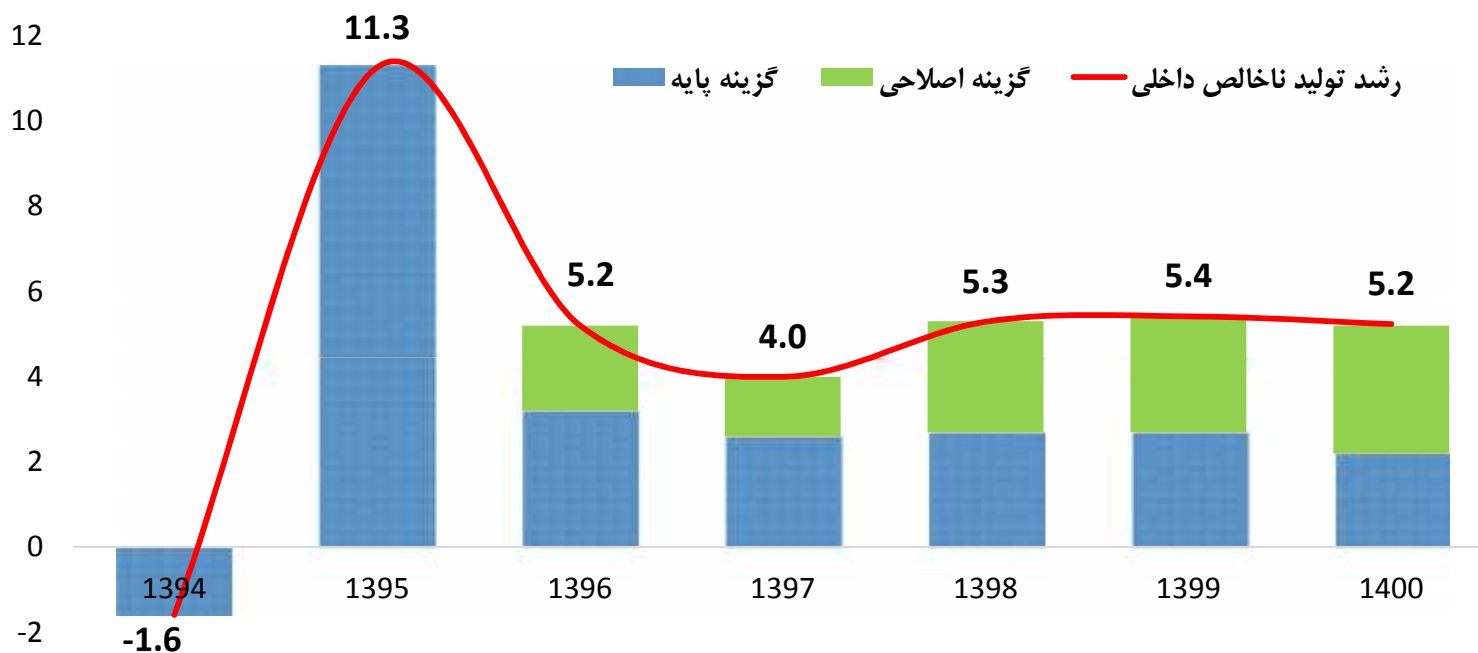
- کاهش رشد نقدینگی از دامنه بالای ۲۰ درصد فعلی به دامنه ۱۵ درصد تا سال ۱۴۰۰ به شرح زیر:
- کنترل رشد پایه پولی در دامنه ۱۰ درصد تا سال ۱۴۰۰
- رشد سالانه ضریب فزاینده نقدینگی معادل ۵ درصد
- کاهش نرخ سود حقیقی به ۴ درصد

ج- سیاست نرخ ارز

- مرحله اول: افزایش نرخ ارز مبادله ای تا نرخ ارز بازار آزاد (یکسان سازی نرخ ارز) از نیمه دوم سال ۱۳۹۶
- مرحله دوم: ایجاد ثبات در نرخ ارز حقیقی به طوری که در کوتاه مدت نرخ ارز با دخالت بانک مرکزی در دامنه از پیش تعیین شده ثبات داشته باشد و در بلندمدت نرخ ارز با تورم هدفگذاری شده، بر اساس رفتار متغیرهای بنیادی، تعدیل شود.

برآورد رشد اقتصادی (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶): گزینه اصلاحی

(با فرض افزایش تولید ناخالص نفت، کاهش هزینه تجاری، اجرای سیاست های اصلاحی)



نتایج گزینه اصلاحی

- با اجرای سیاست های پیشنهادی از سال ۹۶، تصویر رشد اقتصادی و تورم در مقایسه با گزینه پایه تغییر می کند. به طوری که میانگین رشد اقتصادی سالانه دوره ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ به ۵ درصد افزایش می یابد.
- اجرای سیاست های اصلاحی اقتصاد کلان، رشد اقتصادی را سالانه به میزان ۲ واحد درصد نسبت به رشد اقتصادی ۳ درصدی گزینه پایه افزایش می دهد.
- نرخ تورم نیز در دامنه ۸ تا ۱۰.۵ درصد، یعنی پایین تر از دامنه نرخ تورم ۱۰ تا ۱۳.۵ درصدی گزینه پایه، قرار می گیرد. اگرچه همه سیاست های اصلاحی بر رشد اقتصادی اثر مثبت دارند ولی آثار آن ها بر نرخ تورم متفاوت است. بدین جهت نقش سیاست پولی با هدف کنترل تورم در مجموعه سیاست های پیشنهادی مهم است زیرا آثار تورمی سیاست های اصلاح نرخ ارز و انرژی باید با قاعده سیاست پولی خنثی شود. بنابراین اجرای یکپارچه همه سیاست ها در یک تقدم و تأخر منطقی مورد تأکید است.
- در تحقق رشد ۵ درصدی این گزینه، افزایش نقش بهره وری در رشد اقتصادی به جهت اجرای سیاست های اصلاحی مهم است. چون در سالهای گذشته افزایش بهره وری به طور عمده به دلیل وفور منابع نفتی بوده است.

نتایج گزینه اصلاحی

- تصویر بازار نیروی کار در گزینه اصلاحی، برخلاف گزینه پایه که در آن ۲۰۰ هزار شغل افزایش می یابد، نشان دهنده ایجاد حدود ۲۳۶۴ هزار شغل در دوره سالهای ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ است.
- جمعیت فعال نیز در این گزینه حدود ۲ میلیون نفر افزوده می شود. بنابراین نرخ بیکاری از ۱۲.۴ درصد سال ۹۵ در یک روند نزولی، به ۱۰.۳ درصد در سال ۱۴۰۰ کاهش می یابد.
- نتایج حاکی از آن است که حتی رشد اقتصادی سالانه ۵ درصدی، برای کاهش مؤثر نرخ بیکاری به کمتر از ۱۰ درصد کافی نیست زیرا در این گزینه اقتصاد ایران در سال ۱۴۰۰ هنوز با ۲۸۷۰ هزار نفر بیکار مواجه خواهد شد.

جدول ۲- چارچوب کلی منابع و مصارف عمومی دولت (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

گزینه اصلاحی: رشد اقتصادی متوسط ۵ درصدی

میلیارد ریال									
رشد متوسط (درصد)	کل دوره (۹۶-۱۴۰۰)	پیش بینی					عملکرد		عنوان شاخص / هدف کمی
		۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	
16.4	23,556,844	6,055,780	5,258,894	4,658,788	4,121,517	3,461,865	2,829,988	2,017,074	منابع
19.4	13,537,205	3,839,726	3,125,404	2,619,282	2,211,828	1,740,965	1,584,988	1,123,744	درآمدها
18.1	9,409,667	2,648,087	2,190,062	1,839,498	1,567,438	1,164,584	1,152,671	791,889	درآمدهای مالیاتی
22.5	4,127,538	1,191,639	935,342	779,785	644,391	576,381	432,317	331,855	سایر درآمدها
17.5	7,027,689	1,644,482	1,510,718	1,416,768	1,324,658	1,131,062	735,000	673,577	واگذاری دارایی های سرمایه ای
17.5	6,693,037	1,566,174	1,438,779	1,349,303	1,261,579	1,077,202	698,250	670,320	منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی
16.3	334,652	78,309	71,939	67,465	63,079	53,860	36,750	3,284	سایر واگذاری دارایی های سرمایه ای
2.3	2,991,950	571,572	622,772	622,738	585,030	589,838	510,000	219,753	واگذاری دارایی های مالی
16.4	23,556,850	6,055,784	5,258,897	4,658,788	4,121,516	3,461,864	2,830,000	2,017,074	مصارف (از محل منابع عمومی)
16.4	16,671,030	4,316,381	3,718,545	3,259,105	2,838,802	2,538,197	2,020,000	1,706,929	اعتبارات هزینه ای
38.1	7,394,758	2,107,293	1,754,602	1,474,449	1,258,353	800,060	420,000	276,987	اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای
29.2	5,655,820	1,509,403	1,300,352	1,139,683	992,714	713,668	420,000	276,987	از محل منابع عمومی
47.2	1,738,937	597,891	454,250	334,766	265,639	86,392	0	0	از محل صندوق
-10.0	1,230,000	230,000	240,000	260,000	290,000	210,000	390,000	33,158	اعتبارات تملک دارایی های مالی
-	-3,133,818	-476,652	-593,138	-639,822	-626,974	-797,232	-435,012	-583,185	تراز عملیاتی
-	1,371,869	135,080	210,366	277,085	331,944	417,394	315,000	396,590	تراز دارایی های سرمایه ای
-	1,761,950	341,572	382,772	362,738	295,030	379,838	120,012	196,305	تراز دارایی های مالی
-	0	0	0	0	0	0	0	0	تراز کلی
-	-	22.0	22.0	22.0	22.0	21.2	18.4	17.6	نسبت بودجه به تولید
-	-	89.0	84.0	80.4	77.9	68.6	78.5	65.8	نسبت درآمد به هزینه
-	-	10.0	9.6	9.2	9.0	7.6	8.7	7.0	نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی
-	-	4.5	4.1	3.9	3.7	3.8	3.3	3.0	نسبت سایر درآمدها به تولید ناخالص داخلی
-	-	25.9	27.4	29.0	30.6	31.1	24.7	33.2	نسبت منابع نفتی به کل منابع
-	-	43.7	41.6	39.5	38.0	33.6	40.7	39.3	نسبت درآمدهای مالیاتی به کل منابع
-	-	16.3	16.3	16.3	16.3	16.6	15.2	15.2	نسبت اعتبارات هزینه ای به تولید ناخالص داخلی
-	-	71.3	70.7	70.0	68.9	73.3	71.4	84.6	نسبت اعتبارات هزینه ای به کل مصارف
-	-	34.8	33.4	31.6	30.5	23.1	14.8	13.7	نسبت اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای به کل مصارف

ارزیابی نتایج گزینه رشد اقتصادی ۸ درصدی

- مشاهده شد که میانگین رشد سالیانه ۵ درصدی، برای دوره ۱۳۹۶-۱۴۰۰، با تکیه بر اصلاح فضای سیاستگذاری اقتصاد کلان کشور و ارتقای درون زایی اقتصاد قابل حصول است.
- مجموعه سیاست‌های اصلاحی اقتصاد کلان در کنار افزایش برونگرایی و توسعه بخش خصوصی (شامل بهبود محیط کسب و کار و اصلاح نظام بنگاهداری) می‌تواند شرایطی را فراهم نماید که دستیابی به رشد پایدار در محدوده ۸ درصد قابل حصول باشد. در این گزینه فرض می‌شود که منابع اضافی مورد نیاز از طریق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی فراهم آید.
- با تحقق میانگین رشد سالانه ۸ درصد در دوره ۱۳۹۶-۱۴۰۰، نرخ تورم در سال ۱۴۰۰ به ۷.۸ درصد می‌رسد. نرخ بیکاری سال ۱۴۰۰ نیز از ۱۶.۳ درصد گزینه پایه به ۸.۵ درصد تغییر می‌کند.
- میزان منابع مورد نیاز جذب FDI برای دوره مورد پیش بینی حدود ۹۰ میلیارد دلار برآورد می‌شود. محاسبه منابع مورد نیاز اولاً بستگی به نحوه توزیع سالانه ۸ درصد در دوره ۱۳۹۶-۱۴۰۰ و ثانیاً توزیع رشد ۸ درصد در بخش‌های اقتصادی، به جهت تفاوت در منابع ارزی مورد نیاز دارد.
- تجهیز منابع خارجی برای رشد ۸ درصد نیازمند تجهیز بیشتر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی است. نتایج نشان می‌دهد که میانگین رشد سالانه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی باید از ۸ درصد گزینه پایه به ۱۸ درصد افزایش یابد که خود نیازمند تحقق الزامات قانونی و نهادی و اجتماعی به همراه ثبات اقتصاد کلان است.

الزامات اجرای موفق سیاست های اصلاحی

برای اجرای موفق برنامه اصلاحات اقتصادی، نکات ذیل مورد تأکید است:

- اجرای یکپارچه مجموعه سیاست های اصلاحی
- دقت در انتخاب ابزارهای سیاستی مناسب برای اهداف اقتصاد کلان
- اصلاح نظام تصمیم گیری اقتصادی کشور در راستای:
- ایجاد نهاد هماهنگ کننده و ناظر، به دلیل نهادهای اجرایی متنوع و تشتت آرای سیاسی
- توزیع هزینه های سیاسی اصلاحات اقتصاد کلان بین تمام ارکان حاکمیت



بخش چهارم

ضرورت های اقتصاد سیاسی اصلاحات اقتصادی

چرا سیاست های تحقق یافته اغلب متفاوت از سیاست های بهینه است؟

- اجرای اصلاحات اقتصادی در شرایطی که کشور با پدیده جدی بحران بهره وری روبروست، اصول و قواعد علمی مورد نیاز خود را در مدیریت اقتصادی می طلبد.
- با توجه به فضای تشتت آرای سیاسی و اقتصادی در شرایط جاری، توفیق مؤثر اجرای اصلاحات اقتصادی وجود ندارد.
- به منظور اتخاذ برنامه های سرنوشت ساز اقتصادی و قرار دادن ایران در ریل توسعه و پیشرفت، نظام تصمیم گیری اقتصادی کشور باید برای یک مرحله گذار و بر اساس یک رویکرد یکپارچه طراحی شود تا بتواند با تکیه بر مشورت از نخبگان، تصمیمات مؤثر اقتصادی را اتخاذ و با قدرت بر اجرای آن نظارت کند.

مروری بر یافته های اقتصاد رشد مدرن

- مطالعه اقتصاد رشد به طور عمده به تبیین علل اختلاف زیاد بین درآمد سرانه کشورها، اختلاف بین نرخ رشد اقتصادی کشورها و اختلاف بین سطح استاندارد زندگی در طی ادوار گذشته می پردازد.
- نتیجه گیری کلیدی مدل سولو آن است که اگر سهم سرمایه فیزیکی در درآمد یک معیار منطقی برای اهمیت سرمایه در تولید باشد، اختلاف در سرمایه فقط میزان اندکی از اختلاف بین درآمد کشورها را توضیح می دهد.
- علیرغم رفع برخی از نقصان های مدل سولو و منظور کردن پایه های خرد رفتار خانوارها و بنگاه ها در مدل های رمزی-کاس-کوپمنز و دایموند، سوالات اساسی رشد پاسخ داده نمی شوند.
- در ادامه توسعه مدل های رشد، تکنولوژی در چارچوب مدل های رشد درون زا به عنوان مهمترین عامل توضیح دهنده اختلاف درآمد بین کشورها مورد بررسی قرار گرفت. پیامد عمده مدل های مذکور برای توضیح تفاوت درآمد بین کشورها بر مبنای تفاوت در انباشت دانش با مشکل اساسی غیررقابتی بودن دانش مواجه است.

مروری بر یافته های اقتصاد رشد مدرن

▪ نسبت دادن تفاوت درآمد بین کشورها به تفاوت در دانش، مشکل را حل نمی کند. به عبارت دیگر باور آن مشکل است که دلیل آن که برخی کشورها فقیر هستند فقط به خاطر عدم دسترسی آنها به فناوری هایی باشد که در طول یک قرن گذشته رخ داده است.

▪ مشکلی که کشورها با آن مواجه هستند، فقدان دسترسی به فناوری پیشرفته نیست، بلکه فقدان توانایی در استفاده از فناوری است. یعنی تفاوت در آن دسته از عواملی است که به کشورهای ثروتمند امکان می دهد تا مزایای فناوری را بهتر مورد استفاده قرار دهند که در این رابطه نقش **سرمایه انسانی** مطرح گردید.

▪ ضعف این مدل ها آن بود که فقط عوامل تعیین کننده تولید (چون سرمایه فیزیکی و سرمایه انسانی) را در نظر گرفته و عوامل مؤثری چون **زیرساخت های اجتماعی** را (مانند نهادها و سیاست هایی که تخصیص عوامل بین فعالیت های مختلف را تعیین می کنند، که به نوبه خود تولید کل و بازتوزیع آن و همچنین تولید به ازای یک مقدار سرمایه معین را تحت تأثیر قرار میدهند)، شامل نمی شود. به این دلیل شاخه دیگری از مدل ها عواملی چون نهادهای سیاسی، جغرافیا، فرهنگ و مذهب را مورد بررسی قرار دادند.

مروری بر یافته های اقتصاد رشد مدرن

- اگرچه برخی مواقع اختلال زایی و ناکارایی سیاست ها انسان را متعجب می سازد ولی باید توجه داشت که حتماً گروهی از آن سیاست ها نفع می برند. اگرچه تحقق رشد و توسعه اقتصادی مطلوب دولت هاست ولی در عین حال رابطه درونی اقتصاد و سیاست بسیار مهم است و بدین جهت اقتصاد سیاسی رشد در کشورها از مسائل مهم بشمار می آید.

- نقش حکمرانی خوب در رشد اقتصادی

- نورث (۱۹۸۹) بیان می کند که در جوامع توسعه نیافته، فرصت ها برای کارآفرینان سیاسی و اقتصادی به شدت در جهت تقویت فعالیت های بازتوزیع است و نه فعالیت های مولد. که نتیجه آن ایجاد انحصارات به جای شرایط رقابتی و محدود کردن فرصت ها به جای گسترش آن است.

- اقتصاد نهادگرایی جدید بر نقش دولت در کارکرد مناسب اقتصاد تأکید دارد به گونه ای که از یک سو عملکرد خوب بازارها را به نهادهایی منتسب می کند که دولت ها باید ایجاد کنند و از سوی دیگر فساد و رانت جویی دولت ها را مسبب ایجاد زیانهای جدی بر اقتصاد می داند.

مروری بر یافته های اقتصاد رشد مدرن

■ هال و جونز (۲۰۰۹) در پیشرفت کشورها به جز سرمایه های فیزیکی و انسانی، به عامل **زیرساخت های اجتماعی** تأکید دارند. زیرساخت های اجتماعی عبارت است از نهادها و سیاست هایی که بازده خصوصی و اجتماعی فعالیت ها را متوازن می کند. فعالیت های زیادی هستند که بازده خصوصی و اجتماعی آنها ممکن است از یکدیگر متفاوت باشند: مانند انواع مختلف سرمایه گذاری (پس انداز، تحصیل، تحقیق و توسعه، ...) که ممکن است بازده خصوصی آن از بازده اجتماعی کمتر باشد. عوامل تعیین کننده زیرساخت های اجتماعی به انگیزه ها، فرهنگ و جغرافیا طبقه بندی می شوند.

■ آسم اوغلو و رابینسون (۲۰۱۲) در بیان مهمترین دلیل پیشرفت کشورها، به **نقش نهادهای سیاسی و اقتصادی فراگیر** در ایجاد انگیزه ها و فرصت ها برای بروز خلاقیت ها، کارآفرینی، سرمایه گذاری در تکنولوژی ها و مهارت های جدید جامعه پرداخته و در مقابل علت فقر کشورها را در حاکمیت نهادهای سیاسی و اقتصادی بهره-کش می دانند که اولاً قدرت سیاسی را به طور محدود تخصیص می دهند و ثانیاً توان ارائه باکیفیت کالاهای عمومی را ندارند و این در حالی است که از منابع بسیاری برای عده ای محدود بهره برداری کرده و در حمایت از حقوق مالکیت و ایجاد انگیزه فعالیت های اقتصادی ناتوان است.

چرا در اقتصاد ایران سیاست های تحقق یافته اغلب متفاوت از سیاست های بهینه است؟

□ سیاست های بهینه سیاست هایی است که تابعی از محدودیت های فنی و اطلاعاتی بوده و محدودیت های سیاسی در آن نقشی ندارند. محدودیت های سیاسی محدودیت هایی هستند که در مواجهه با تضاد منافع و نیاز به انتخاب های جمعی به وجود می آیند.

□ آن چه محور اقتصاد سیاسی است وجود تضاد و ناهمگنی منافع است که موجب ایجاد محدودیت های سیاسی برای حل و فصل این تضادها می شود. طبیعی است هرچه دامنه ناهمگنی منافع وسیع تر باشد، دامنه محدودیت های سیاسی نیز گسترش می یابد به طوری که در عمل یا سیاستی اتخاذ نمی شود و یا سیاست های تحقق یافته اثربخشی خود را از دست می دهند.

□ به جهت وجود تضاد منافع، که محور مباحث اقتصاد سیاسی است، هر نهاد در اجرای وظایف خود توسط نهاد دیگر محدود می شود به طوری که انجام وظیفه درست هر نهاد مشروط به پرداخت هزینه توسط سایر نهادهاست. و چون تمامی گروه ها و نهادها در دستیابی منافع خود حاضر به تحمل هزینه نیستند بنابراین مشکل همچنان ادامه می یابد

سیاست های تعارض آمیز

- مثال اول:** افزایش درآمدهای نفتی، تثبیت نرخ ارز، افزایش واردات، کاهش ظرفیتهای تولید داخلی
- مثال دوم:** سیاست های مالی انبساطی با وابستگی نفتی، ایجاد کسری بودجه، انتشار پول، ایجاد تورم
- مثال سوم:** وجود تورم مزمن و نقش انفعالی بانک مرکزی به عنوان کارگزار تامین مالی دولت
- مثال چهارم:** بکارگیری سیاست پولی برای اشتغال زایی، به جای ابزار کنترل تورم
- مثال پنجم:** تثبیت قیمت های کلیدی (نرخ ارز و انرژی) به عنوان ابزار کنترل تورم
- مثال ششم:** تورم مزمن، بدتر شدن توزیع درآمد در نبود نظام تامین اجتماعی کارآمد، الزام به افزایش قیمت انرژی، توزیع یارانه فراگیر، افزایش کسری بودجه و ایجاد تورم
- مثال هفتم:** خصوصی سازی با هدف عدالت و بازتوزیع درآمد، به جای ارتقای کارایی تخصیص منابع
- مثال هشتم:** نظام بانکی بنگاه دار و مکلف و موظف در تبصره های بودجه، به جای نهاد تامین مالی
- مثال نهم:** رشد سالانه ۳۰ درصدی نقدینگی و تداوم تنگنای مالی بنگاه ها
- مثال دهم:** افزایش نقدینگی، نبود فضای کسب و کار، ایجاد زمینه فعالیت های سوداگرانه، انتظارات تورمی، تثبیت قیمتها،
- مثال یازدهم:** کاهش درآمدهای نفتی، کاهش بودجه دولت، رکود اقتصادی، ایجاد صندوق توسعه ملی، تضعیف بودجه، تعمیق رکود

چه باید کرد؟

گفتمان ملی بین گروه ها و اجماع عمومی (فرایند ناممکن)

ایجاد مطالبه عمومی (فرایند طولانی)

رفراندوم (از که پرسیم؟ از چه پرسیم؟)

انتخابات زود هنگام (برای روی کار آوردن کدام گروه؟)

رویکردهای اقتصاد سیاسی رشد

■ رویکرد اول:

تعاملات صحیح و کامل بین اجزای حاکمیت، دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در چارچوب یک **دموکراسی رشد یافته** ایجاد شود. این همان رویکردی بر اقتصاد سیاسی رشد است که باید بسیار طولانی به انتظار بنشینیم و صبورانه کار فرهنگی و آموزشی انجام دهیم تا فرهنگ مسلط در عرصه سیاسی کشور تبدیل به قواعد حکمرانی عقلانی گردد.

■ رویکرد دوم:

نهادهای سیاسی در یک مرحله گذار، جایگزین دموکراسی بالغ می‌شوند. نشان داده می‌شود که در کشورهای در حال توسعه وجود احزاب متعدد و همچنین عدم یکپارچگی سازمان اجرایی می‌تواند اثر منفی بر رشد اقتصادی داشته باشد. زیرا اگر چه نهادهای اقتصادی در تشکیل سرمایه های فیزیکی و انسانی، توسعه تکنولوژی، و همچنین سازمان تولید مؤثرند ولی خود تحت تأثیر و تقابل بین منافع گروه‌ها و افراد مختلف و ذی‌نفعی هستند که توزیع منابع و انتخاب نهادهای اقتصادی را براساس چگونگی تخصیص قدرت سیاسی شکل می‌دهند.

■ مطالعات تجربی نشان می‌دهد که اگرچه دموکراسی بالغ با وجود نهادهای باکیفیت منجر به رشد اقتصادی گردیده است ولی **نهادهای سیاسی خوب نیز حتی در نظام‌های آتورितه و در جوامع با دموکراسی نامستحکم منجر به ارتقاء رشد اقتصادی شده است.**

رویکردهای اقتصاد سیاسی رشد

- معجزه ها و فاجعه های رشد کشورها، دوره ای از رشد بسیار سریع یا بسیار کند نسبت به سایر کشورهای جهان است که می تواند به دلیل وجود شوکی باشد که یک اقتصاد را بسیار بالاتر از مسیر بلندمدت آن سوق می دهد. یا ناشی از تغییرات عمده در بنیان ها باشد.
- معجزه ها و فاجعه های رشد عموماً نتیجه تغییرات بزرگ در بنیان ها است. بعلاوه از آنجا که زیرساخت های اجتماعی در کانون بنیان ها قرار دارد، بیشتر معجزه ها و فاجعه های رشد، نتیجه تغییرات بزرگ و سریع در زیرساخت های اجتماعی است.
- جای تعجب نیست که معجزه ها و فاجعه های رشد در شرایط نظام های سیاسی متمرکز، بیشتر عمومیت دارد. زیرا ایجاد تغییرات بزرگ و سریع در نهادها تحت نظام های دموکراسی مشکل است.

رویکرد پیشنهادی برای اقتصاد سیاسی رشد ایران

- مثال های روشن در مورد تغییرات عمده زیرساخت های اجتماعی که به دنبال خود دوره هایی از معجزه های رشد را داشته است: **تجربه کشورهای آسیای شرقی** در دهه های گذشته است. این کشورها با ویژگی های تاریخی متفاوت، رشد اقتصادی بالایی را به علت اتخاذ عوامل و جهت گیری های مشترک در نظام تصمیم گیری، سیاست های مهم اقتصاد کلان و ارتقاء سرمایه گذاری، به نمایش گذاشته اند.
- **در شرایط فعلی کشور، با نظام سیاسی نسبتاً متمرکز، اتخاذ رویکرد دوم اقتصاد سیاسی رشد اجتناب ناپذیر است.** بنابراین نوبت رهبران و نخبگان سیاسی جامعه است که با استفاده از قدرت مؤثر سیاسی، نظام تصمیم گیری و سیاست گذاری کشور را، با اولویت بخشیدن به توسعه قدرت اقتصادی، با اتخاذ الزامات و پیش شرط های داخلی و خارجی آن رهنمون سازند.

اصلاح نظام مدیریت و تصمیم گیری اقتصادی کشور

اصلاح نظام مدیریت و تصمیم گیری اقتصادی کشور بر پایه چهار رکن:

- خواست و اراده حاکمیت برای حل مسائل اقتصادی
- پذیرش قاعده بازی برای تحقق الزامات و تعیین خطوط قرمز
- اعتماد به پارادایم اعتدالی دولت برای تبیین و پیاده سازی الزامات و برنامه های عملیاتی در چارچوب خطوط قرمز
- حمایت حاکمیت از چارچوب کلی نتایج و ترغیب ایجاد فضای نقد سازنده به جای تقابل و چند دستگی سیاسی

با توجه به ساختار سیاسی کشور، چارچوب فوق می تواند در اتخاذ برنامه های سرنوشت ساز اقتصادی تعیین کننده بوده و اقتصاد را در یک مرحله گذار به مسیر توسعه و پیشرفت هدایت کند. در این شیوه با خواست و اراده حاکمیت برای حل مسئله، قاعده بازی با تعیین خطوط قرمز برای دولت مشخص و نتایج اجرای برنامه های عملیاتی دولت بر اساس اعتماد، مورد نقد غیر تقابلی قرار می گیرد.

اصلاح نظام مدیریت و تصمیم گیری اقتصادی کشور

مشکلات نظام تصمیم گیری اقتصادی موجود

- ۱- تعدد نهادهای تصمیم گیر اقتصادی در نبود یک شورای اقتصادی نافذ و قوی و وجود تشتت آرای سیاسی و اقتصادی، منجر به از بین رفتن فرصت ها می شود.
- ۲- رویکرد واحدی در جهت گیری ها و الزامات رشد اقتصادی پایدار نزد سیاستگذاران و سیاستمداران وجود ندارد.
- ۳- به دلیل وجود تضاد و ناهمگنی منافع گروه ها و نهادهای مختلف که موجب ایجاد محدودیت های سیاسی می شود، امکان حل و فصل مشکلات اقتصادی میسر نیست.
- ۴- وجود ناهماهنگی های بین دستگاهی عملاً منجر به کاهش اثربخشی انجام وظایف دستگاه ها شده است.
- ۵- وجود ناهماهنگی بین دولت و نهادهای تصمیم گیر فرادولتی و عدم کفایت ابزارهای سیاستگذاری دولت، باعث ناکارایی سیاست های اقتصادی دولت می شود.

اصلاح نظام مدیریت و تصمیم‌گیری اقتصادی کشور

اهداف نظام پیشنهادی

۱- مدیریت تدوین، اجرا و نظارت بر برنامه اصلاحات اقتصادی، به منظور استفاده از فرصت‌های پیش‌رو، ظرفیت‌ها و مزیت‌های بالقوه کشور برای دستیابی به رشد اقتصادی اشتغال‌زا، پایدار، درون‌زا و برون‌گرا در سه محور:

۱-۱- نفت و سیاست‌های اقتصاد کلان

۱-۲- مسئله تجهیز منابع مالی

۱-۳- الزامات اقتصاد درون‌زای برون‌گرا

۲- ارتقای هماهنگی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور در ارتباط با دستگاه‌های ستادی، اجرایی و مراکز تصمیم‌گیری دولتی و غیردولتی، بخش خصوصی، اقتصاددانان و فعالان اقتصادی، با تأکید بر تشکیل یک شورای اقتصادی قوی، هوشمند و نافذ (شورای عالی اقتصاد)

۳- رفع موانع و چالش‌های اقتصاد سیاسی مشکلات اقتصادی کشور

۴- ارتقای سرعت تصمیم‌گیری و ایجاد شتاب در تدوین و اجرای برنامه‌های عملیاتی

۵- تدوین و ارائه الزامات حقوقی و قانونی برنامه به سایر قوا

اصلاح نظام مدیریت و تصمیم‌گیری اقتصادی کشور

شرح وظایف کلی

- بررسی موانع، چالش‌ها و چشم‌انداز آینده
- بررسی گزارش‌های مرحله‌ای و نهایی کارگروه‌های تخصصی
- گزارش تصمیمات و اقدامات شورا هر سه ماه یک بار جهت استحضار رهبری در جلسه مشترک با رؤسای قوای سه‌گانه، شامل: ارائه جهت‌گیری‌ها، برنامه‌های اجرایی و عملیاتی کوتاه‌مدت و میان‌مدت و پیش‌بینی میزان اثربخشی نتایج برنامه‌ها
- بیان موانع و چالش‌های اقتصاد سیاسی پیش‌روی دولت، به دلیل وجود تزاخم منافع بین دولت و سایر گروه‌ها و نهادهای سیاسی، و ارائه پیشنهاد مشخص دولت برای رفع موانع در چارچوب خطوط قرمز
- نظارت، کنترل و اصلاح فعالیت‌ها در فرایند تدوین و اجرای برنامه
- ابلاغ برنامه‌های اجرایی و عملیاتی به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی
- ارائه الزامات قانونی و حقوقی برنامه به مجلس و قوه قضائیه

اصلاح نظام مدیریت و تصمیم‌گیری اقتصادی کشور

خطوط قرمز و اسناد پشتیبان

الف- خطوط قرمز

تحقق پیشرفت همراه با عدالت

جلوگیری از نفوذ اقتصادی و سیاسی بیگانگان و خدشه دار شدن استقلال کشور

تبدیل نشدن ابران به بازار کالاهای خارجی

حفظ شتاب علمی در ۱۰ سال آتی

عدم گسترش بخش دولتی و شبه دولتی و تقویت بخش خصوصی

جلوگیری از بروز بحران‌های بدهی خارجی و ارزی در اثر ورود و خروج منابع مالی کوتاه مدت و سیال

ب- اسناد پشتیبان

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

سیاست‌های کلی برنامه ششم

سیاست‌های کلی اصل ۴۴