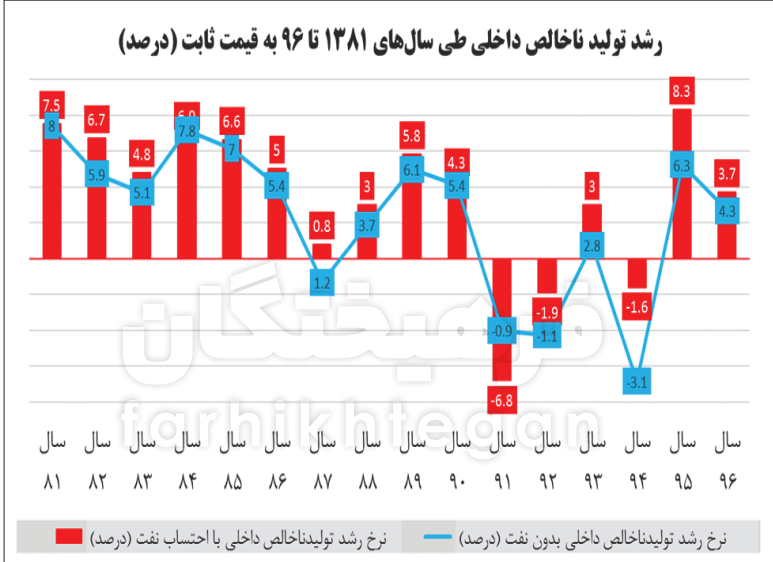
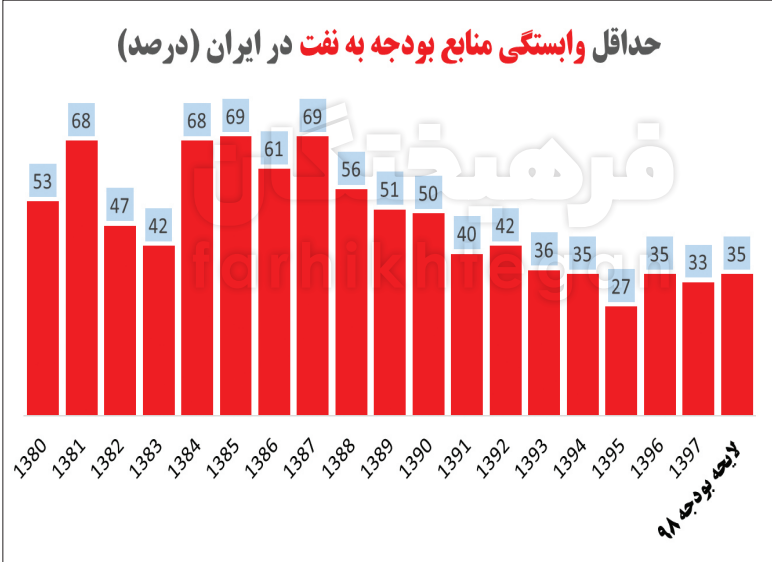
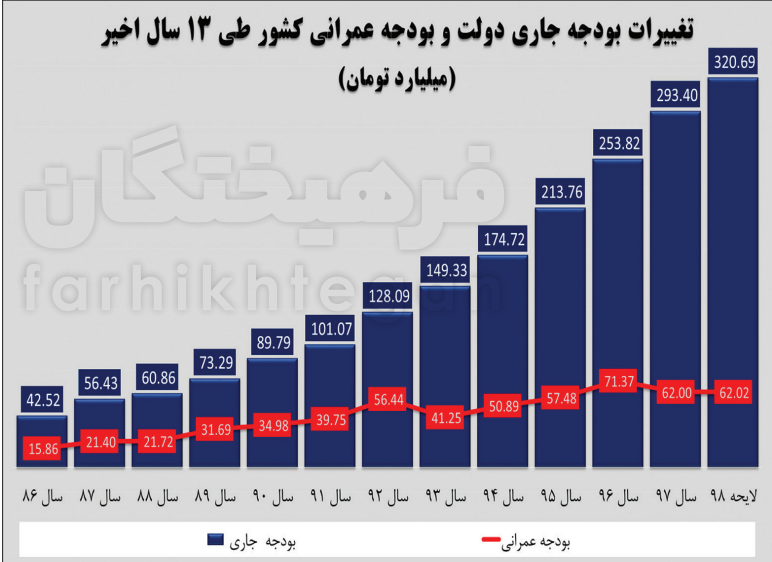




مهندسی خروج از چالش اقتصادی

جزئیاتی از ۶ ایراد کلان اقتصاد ایران که باید در دهه پنجم انقلاب رفع شود



مهدی عبدللهی
روزنامه نگار

باوجود تلاش‌های بی‌وقفه جبهه جهانی استکبار، انقلاب اسلامی ایران چهلمین سال خودرا پشت سر گذاشت. در این بین، بیانییه «گام دوم انقلاب» خطاب به ملت ایران و به‌ویژه جوانان به‌مثابه منشوری برای «دومین مرحله خودسازی، جامعه‌پردازی و تمدن‌سازی» است که مفاد آن در بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قابل بحث است. در گزارش پیش‌رو به تبیین و بررسی معایب و راه‌حل‌های مشکلات فعلی اقتصاد ایران از دیدگاه بیانییه دوم پرداخته‌ایم. وابستگی اقتصاد به نفت، دولتی‌بودن بخش‌هایی از اقتصاد، استفاده‌اندک‌از ظرفیت نیروی انسانی کشور، بودجه‌بندی معیوب و نامتوازن، عدم ثبات سیاست‌های اجرایی اقتصاد و عدم رعایت اولویت‌ها و وجود هزینه‌های زائد در بودجه ازجمله مهم‌ترین معایب اقتصاد ایران است که در بیانییه دوم به آن‌ها اشاره شده است. همچنین در بیانییه دوم راه‌حل نهایی عمل به سیاست‌های اقتصادی مقاومتی ذکر شده‌است که شامل مولفه‌هایی چون: درون‌زایی اقتصاد کشور، مولدشدن و دانش‌بنیان‌شدن آن، مردمی‌کردن اقتصاد و تصدی‌گری نکردن دولت، برون‌گرایی با استفاده از ظرفیت‌های کشور و عدالت و مبارزه با فساد است. در بخش معایب، بررسی‌ها نشان می‌دهد ۷۶ درصد از اقتصاد ایران در دست دولت است، هنوز هم ۲۵ درصد از بودجه نفتی است، مالیات فقط ۳.۵ درصد از منابع بودجه را تأمین می‌کند، مقایسه رشد اقتصادی بدون نفت و با نفت به‌خوبی اثرات تکانه‌های ارزی و اثرات منفی کاهش قیمت نفت یا تحریم نفت در اقتصاد ایران نشان می‌دهد. براین اساس، راه‌حل در عمل به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است که شامل دو مفهوم کلیدی درون‌زایی و برون‌گرایی اقتصاد است. رویکرد درون‌زا بر دو موضوع بهره‌برداری حداکثری و با بهره‌وری بالا از ظرفیت‌ها و مزیت‌های درونی اقتصاد ایران تأکید دارد و عوامل اصلی ثبات و رشد اقتصادی را که یا منشأ داخلی داشته یا در داخل کنترل شوند، مورد توجه قرار می‌دهد. رویکرد برون‌زایی بهره‌برداری حداکثری از فرصت‌های موجود در جهان خارج (دانش فنی، سرمایه و بازار) به‌منظور پیشبرد اهداف اقتصاد ملی را مدنظر دارد. براین اساس وجه درون‌زا بودن اقتصاد مقاومتی، ارتقای بهره‌وری، تقویت نظام مالی و کاهش وابستگی بودجه به نفت را موجب خواهد شد و وجه برون‌گرایی آن برنامه‌ریزی تولید ملی متناسب با نیازهای صادراتی، تشویق سرمایه‌گذاری خارجی برای صادرات و توسعه دیپلماسی اقتصادی را به‌دنبال خواهد داشت.

وابستگی ۳۵ درصدی بودجه به نفت

اولین عیب اقتصاد ایران که در بیانییه گام دوم انقلاب بر آن تأکید شده، وابستگی آن به نفت است. در این زمینه یکی از شاخص‌های سنجش وابستگی اقتصاد ایران به نفت، شاخص رشد اقتصادی است. همان‌طور که نمودار رشد اقتصادی نشان می‌دهد به‌جهت وابستگی اقتصاد ایران به نفت، نوسان‌های قیمت جهانی نفت به‌عنوان عاملی برون‌زا اثر تخریبی گسترده‌ای در اقتصاد ملی داشته و موجب افت و خیزهای جدی در زندگی اقتصادی در ایران است. شاخص دیگر برای سنجش وابستگی اقتصاد ایران به نفت، میزان وابستگی بودجه به نفت است. در این زمینه بررسی‌های آماری نشان می‌دهد در سال‌های ۱۳۸۱ تا لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حداقل وابستگی بودجه ایران به نفت از ۶۸ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۶۹ درصد در سال ۸۷ رسیده بود که این میزان با تحریم نفت و تحریم سیستم مالی ایران در سال‌های ۸۹ و ۹۰ به حدود ۵۰ درصد رسید. همچنین با الزامات قانونی طی سال‌های ۹۲ تا ۹۷ میزان وابستگی بودجه به نفت به حدود ۳۵ درصد کاهش پیدا کرده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نیز از مجموع منابع ۴۰۷ هزار میلیارد تومانی منابع عمومی، حدود ۱۵۳ هزار میلیارد تومان آن (۳۷/۵ درصد) از درآمدهای مالیاتی، ۵۵ هزار میلیارد تومان آن از فروش خدمات، جرایم، خسارات و... ۵۱ هزار میلیارد تومان از طریق استقراض و ایجاد دین و امتالهم و ۱۴۸ هزار میلیارد تومان آن (۳۵ درصد) از طریق فروش و واگذاری سرمایه ملی عمدتاً نفت تأمین خواهد شد. بر این اساس، در مجموع می‌توان گفت در سال نیز بودجه ایران حدود ۳۵ درصد وابسته به نفت خواهد ماند.

۷۶ درصد از اقتصاد در دست دولت است

دومین اشکال که از موارد مورد تأکید مقام معظم رهبری است، تصدی‌گری دولت و نسپردن اقتصاد به مردم است. برای ارزیابی نقش دولت در اقتصاد، سهم شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و سهم منابع عمومی دولت از بودجه نسبت به تولید ناخالص داخلی بررسی شده

است تا میزان مالکیت دولت بر اقتصاد تعیین شود. در سال ۲۰۱۷ بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به‌طور میانگین حجم تولید ناخالص داخلی ایران را نزدیک به ۴۳۲ میلیارد دلار برآورد کرده‌اند که با احتساب نرخ ارز ۴۲۰۰ تومانی، حجم تولید ناخالص داخلی کشور چیزی حدود ۱،۸۱۴،۴۰۰ میلیارد تومان می‌شود.

همچنین بر اساس اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۶ بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت حدود ۹۸۲ هزار میلیارد تومان، بودجه عمومی دولت حدود ۳۴۷ هزار میلیارد تومان و بودجه اختصاصی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی نیز حدود ۵۲ هزار میلیارد تومان است که در مجموع بودجه این سه بخش به هزار و ۳۸۱ هزار و ۳۲۰ میلیارد تومان در سال ۹۶ می‌رسد که این میزان بیش از ۷۶ درصد تولید ناخالص داخلی کشور (هزار و ۸۱۴ هزار و ۴۰۰ میلیارد تومانی) سال ۹۶ است. به‌عبارت بسیار کوتاه، می‌توان گفت در سال ۱۳۹۶ دولت ۷۶ درصد از تولید ناخالص داخلی با به‌عبارت بهتر، ۷۶ درصد از اقتصاد ایران را در دست داشته است. همچنین بسیاری از شرکت‌های خصولتی نیز در مدیریت دولت هستند که فقط شستا (شرکت‌های سازمان تأمین اجتماعی) نزدیک به ۱۰ درصد از ارزش بورس ایران را شامل می‌شوند، لذا با وجود دودمه اقدامات خصوصی‌سازی، بخش عظیمی از اقتصاد کشور در دست دولت است؛ اما جدا از این، دولت سیاست‌گذار و ناظر بازار پول، متولی تدوین سیاست‌های بازار سرمایه و همچنین خزانه‌دار کشور است.

بودجه‌بندی معیوب و نامتوازن

سومین اشکال یا ایراد اقتصاد ایران، بودجه‌بندی معیوب و نامتوازن است. برای ارزیابی بودجه خوب معیارهای مختلفی وجود دارد که ازجمله می‌توان به معیارهایی همچون دقت (میزان تحقق ارقام درآمدها و هزینه‌ها)، تدبیر (مبتنی بر برنامه بودن بودجه)، سیاست (روزمه نبودن بودجه)، اولویت (خشکی نبودن بودجه)، پایداری (آینده‌نگری در استقراض بودجه‌ای)، عدالت منطقه‌ای (توجه به مناطق کمتر برخوردار)، عدالت درآمدی (خروجی بودجه به‌نفع ثروتمندان و به‌ضرر افراد کم‌درآمد نباشد)، شفافیت (ارقام بودجه‌ای ازجمله بودجه شرکت‌های دولتی چقدر شفاف است) و انعطاف‌پذیری (انعطاف در مقابل شرایط تحریمی و شوک‌ها) است. یکی از موارد بودجه‌بندی معیوب، کاهش یا آب رفتن بودجه عمرانی و افزایش قابل توجه بودجه جاری دولت است. اصولاً سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای نگهداری و توسعه ظرفیت‌های اقتصادی انجام می‌شوند؛ اما به‌دلیل نبود قواعد مالی مناسب بودجه‌ای مرتبط با چرخه‌های اقتصادی که منابع افت بودجه عمرانی به‌دلیل نوسان‌های ثبت شود و نیز نبود نگاه میان‌مدت در تنظیم بودجه کشور (یعنی نگاه فقط به سال بودجه‌ای نباشد)، این قسمت از بودجه معمولاً ارتباط مستقیمی با نوسان نفت پیدا کرده به‌طوری که در سال‌های کمبود درآمدهای نفتی ناشی از کاهش قیمت نفت یا تحریم، این بخش نیز تحیف می‌شود و بخش اعظم بودجه به‌گذران امور جاری یا همان هزینه‌های جاری اختصاص پیدا کرده است. در این زمینه بررسی داده‌های آماری نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۸۶ تا لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ میزان بودجه جاری کشور از ۴۲/۵ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۸۶ به ۳۲۰ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۹۸ رسیده، این در حالی است که رقم بودجه عمرانی کشور در همین مدت از ۱۵/۸ هزار میلیارد تومان در سال ۸۶ به ۶۲ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۹۸ رسیده است، بر این اساس در ۱۳ سال، بودجه جاری ۷/۵ برابر و بودجه عمرانی ۲/۹ برابر رشد کرده است.

همچنین نکته قابل‌تأمل اینکه بررسی‌های آماری نشان می‌دهد در ۱۳ سال اخیر متوسط تحقق بودجه عمرانی ۶۷ درصد و این میزان برای بودجه جاری ۹۷ درصد بوده است. علاوه بر این در سال‌های اخیر در حالی بودجه عمرانی کشور از ۷۱ هزار میلیارد تومان در سال ۹۶ به ۶۲ هزار میلیارد تومان در دوسال ۹۷ و لایحه بودجه ۹۸ کاهش یافته که در سال ۹۶ رشد تورم سالانه نزدیک به ۱۰ درصد و در سال ۹۷ نیز تورم بیش از ۲۰ درصد بوده است. به‌عبارت دیگر، در سال‌های اخیر و البته بعد از تحریم‌های سال ۹۱ دولت همه تلاش خود را صرف تحقق بودجه جاری و امور روزمره کرده و نسبت به بودجه عمرانی کم توجه بوده است. کم‌توجهی به بودجه عمرانی از این منظر مهم است که براساس برآوردهای کارشناسی، با تحرک پروژه‌های عمرانی ۳۰۰ صنعت کوچک و بزرگ تحرک پیدا می‌کنند که این تحرک می‌تواند در اشتغال‌زایی و رونق تولید بسیار مؤثر و مفید باشد، این در حالی است که عمدتاً صرف حقوق و دستمزد، هزینه آب و برق ادارات، حق اجاره برخی ساختمان‌ها و مواردی از این دست می‌شود که بخشی از آن قابل صرفه‌جویی است.

عدم رعایت اولویت‌ها و وجود هزینه‌های زائد

چهارمین مولفه مورد تأکید مقام معظم رهبری در بیانییه گام دوم انقلاب اسلامی، وجود هزینه‌های زائد در بودجه کشور است. بر این اساس در حالی لایحه بودجه سال ۹۸ در مجلس به تصویب خواهد رسید که کشور در یک شرایط اقتصادی ویژه قرار داشته که کسری بودجه در سال آینده قطعی به‌نظر می‌رسد. در این زمینه احتمال افزایش درآمدهای دولت از مجرای نفت و مالیات اندک است، بنابراین مدیریت هزینه‌های دولت بیش از پیش الزامی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد برخلاف کشورهایی همچون آمریکا که یک سازوکار برای شناسایی هزینه‌های زائد در بودجه پیاده‌سازی کرده‌اند (دیوان پاسخگویی دولت و دفتر بودجه کنگره در آمریکا وظیفه پالایش و شناسایی هزینه‌های زائد در بودجه آمریکا را دارند)، اما در ایران قانونگذار هیچ راهکار اجرایی یا نهادی برای شناسایی هزینه‌های زائد در بودجه طراحی نکرده است. نکته قابل ذکر اینکه دیوان محاسبات نیز که سالانه گزارش تفریغ بودجه را منتشر می‌کند، عملاً فقط به تطبیق بودجه پیش‌نهادی با بودجه محقق شده می‌پردازد و وظیفه‌ای در قبال هزینه‌های زائد بودجه ندارد. در این زمینه ضروری است با استفاده از تجربیات بین‌المللی در خارج از دولت، نهادی برای ارزیابی هزینه کرد و شناسایی مخارج اضافی و غیرضرور بودجه اقدام کند که با توجه به وظایف دیوان محاسبات در تهیه گزارش تفریغ بودجه، این نهاد به‌همراه مؤسسات حسابرسی می‌تواند اقدام به شناسایی هزینه‌های زائد در بودجه کند.

طبیعی است شناسایی هزینه‌های زائد در بودجه نیازمند انجام پژوهش‌های مفصل توسط مراکز مطالعاتی و حسابرسی است، اما برخی از هزینه‌های زائد در نگاه اول نیز قابل شناسایی هستند؛ برای مثال بررسی خبرنگار «فرهنگستان» از بخش‌های هزینه‌ای بانک مرکزی ایران در لایحه بودجه سال ۹۸ نشان می‌دهد بانک مرکزی در مجموع برای چهار مورد شامل نظارت کامل بر مؤسسات بانکی و اعتباری، تعیین تکلیف موسسات غیرمجاز، ساماندهی سایت‌های اعلام نرخ ارز و طلا و تنظیم مقررات امور صرافی‌ها و تهیه و ابلاغ فرمت جدید صورت مالی به شبکه بانکی (IFRS) نزدیک به ۵/۵ هزار میلیارد تومان بودجه در نظر گرفته است.

در همین زمینه یکی دیگر از هزینه‌های زائد بودجه، ردیف «کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی» است که بندهام «بودجه در اختیار» شناخته می‌شود. بودجه‌های در اختیار در حالی هر سال تصویب می‌شود که قانون محاسبات عمومی پرداخت کمک‌به افراد و موسسات غیردولتی از بودجه وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی را ممنوع کرده است. در این زمینه بررسی‌ها نشان می‌دهد در بودجه سال ۹۷ بیش از ۱۴۰۰ میلیارد تومان به‌سمدار اختیار مقام‌های سیاسی و مذهبی قرار داشته است که در این زمینه حسابرسی و نظارتی نیز وجود ندارد. ازجمله اقلام آن می‌توان به ۷۰ میلیارد تومان در اختیار رئیس‌جمهور، ۲/۵ میلیارد تومان در اختیار معاون امور مجلس رئیس‌جمهور، ۴۱ میلیارد تومان در اختیار رئیس مجلس، سه میلیارد تومان در اختیار رئیس

جایگاه مالیات در بودجه ایران طی سال‌های ۱۳۹۱ تا لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (ارقام به میلیارد تومان)		
سهم در منابع بودجه	درآمدهای مالیاتی	منابع بودجه عمومی دولت
۳۱	۴۵،۴۰۰	۱۴۴،۲۷۰
۲۶	۵۶،۰۷۷	۲۱۰،۴۳۸
۳۳	۶۶،۰۹۷	۱۹۴،۹۹۹
۳۸	۸۶،۱۰۹	۲۲۴،۳۶۱
۳۷	۱۰۱،۱۲۹	۲۶۷،۳۸۵
۳۵	۱۱۲،۷۳۳	۳۱۹،۹۹۹
۳۵	۱۲۸،۷۱۹	۳۶۸،۰۴۹
۳۷	۱۵۳،۵۷۵	۴۰۷،۷۱۴

سهم بخش‌های مختلف از ارزش ریالی تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۶ (سهم دولت در اقتصاد ایران)		
عنوان	ارقام به میلیارد تومان	سهم از کل تولید ناخالص داخلی
تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری	۱،۸۱۴،۴۰۰	۱۰۰
سهم بودجه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی از تولید ناخالص داخلی	۹۸۲،۴۶۷	۵۴،۱۴
سهم بودجه عمومی دولت از تولید ناخالص داخلی	۳۴۶،۷۵۲	۱۹،۱۱
سهم بودجه اختصاصی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی از تولید ناخالص داخلی	۵۲،۱۰۱	۲،۸
سهم خالص دولت، شرکت‌ها و دستگاه‌های دولتی از تولید ناخالص داخلی در سال ۹۶ (سهم دولت از کل اقتصاد ایران)	۱،۳۸۱،۳۲۰	۷۶،۰۵ درصد
ارقام بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه عمومی و اختصاصی دستگاه‌های دولتی ارقام اصلاحیه بودجه سال ۹۶ هستند		

برخی هزینه‌های بانک مرکزی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (ارقام به میلیارد تومان)			
جمع	نظارت کامل بر مؤسسات بانکی و اعتباری	تعیین تکلیف موسسات غیرمجاز	ساماندهی سایت‌های اعلام نرخ ارز و طلا و تنظیم مقررات امور صرافی‌ها
۵،۴۷۹	۴،۰۵۹	۸۱۷	۳۲۹
			تهیه و ابلاغ فرمت جدید صورت مالی به شبکه بانکی (IFRS)
			۲۷۴

شورای نگهبان، هفت میلیارد تومان در اختیار رئیس سازمان برنامه و بودجه، ۹۹ میلیارد تومان در اختیار وزیر ارشاد (در قالب کمک به اشخاص حقوقی غیردولتی)، ۲۹۰ میلیارد تومان در اختیار وزیر علوم ۲۲ میلیارد تومان در اختیار رئیس سازمان میراث فرهنگی و... اشاره کرد.

شاخص مورد تأکید رهبری، استفاده اندک از ظرفیت نیروی انسانی کشور

پنجمین اشکال، نرخ بهره‌وری پایین نیروی کار و بالا بودن جمعیت بیکار فارغ‌التحصیل است که به‌خوبی نشان‌دهنده استفاده‌اندک‌از ظرفیت نیروی انسانی کشور است. در این زمینه بررسی‌های آماری نشان می‌دهد اگرچه شتاب افزایش بهره‌وری نیروی کار ایرانی در دو دهه گذشته دوبرابر شده است، با این حال بهره‌وری نیروی کار ایرانی نسبت به کشورهای پیشرفته چه در میزان ساعات کار و چه در بهره‌وری هنوز فاصله دارد، به‌طوری که بهره‌وری هر ایرانی در خلق تولید ملی ۵۲ درصد و متوسط تولید ملی در هر ساعت ۶۴ درصد از هر آمریکایی عقب‌تر است. این نرخ برای اروپاییان در مقایسه با آمریکایی‌ها، ۲۵ و ۲۳ درصد است. یکی دیگر از متغیرهای این شاخص، بالا بودن جمعیت بیکار و غیرفعال فارغ‌التحصیل دانشگاه‌است. بررسی‌های آماری نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۶ از جمعیت ۸/۷ میلیون نفری فارغ‌التحصیل دانشگاهی، حدود ۲/۹ میلیون نفر به هر دلیلی دنبال کار و شغل نبوده و تنها ۵/۸ میلیون نفر از فارغ‌التحصیلان آموزش عالی جزء جمعیت فعال هستند که از این تعداد، ۴/۷ میلیون نفر شاغل و ۱/۱ میلیون نفر نیز بیکار هستند. بر این اساس در یک جمع‌بندی، از مجموع ۸/۷ میلیون فارغ‌التحصیل دانشگاهی، تنها ۴/۷ میلیون نفر شاغل و چهار میلیون نفر دیگر با قید هرگونه شغل و کار رانده‌اند یا اینکه دنبال کار بوده، اما در حال حاضر بیکار هستند.

عدم ثبات سیاست‌های اجرایی اقتصاد

ششمین اشکال عدم ثبات سیاست‌های اجرایی اقتصاد است که یکی دیگر از شاخص‌های اعلام‌شده بیانییه دوم در بخش اقتصاد است. در این زمینه هم ثبات سیاست‌های پولی و مالی دولت مدنظر بوده و برنامه‌های اجرایی دولت در هدایت مجموعه اقتصاد مدنظر قرار دارد. طبیعی است ثبات پولی و مالی ازجمله فاکتورهای مهم تشکیل‌دهنده ثبات اقتصادی و خروج از بحران‌های اقتصادی به‌حساب می‌آید و اعمال سیاست‌های مناسب پولی و مالی به‌صورت هم‌زمان می‌تواند زمینه ثبات اقتصادی در کشور را فراهم آورد. کنترل نقدینگی، کنترل تورم کاهش آثار نفت در بودجه و مالیات‌گیری مناسب ازجمله سیاست‌هایی است که موجب ثبات مالی می‌شود. تغییر بی‌پری مقررات، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و... باعث می‌شود کارآفرینان نتوانند برای توسعه کسب‌وکار خود برنامه‌ریزی درستی داشته باشند.