



از سری مباحث اقتصاد ایران (شماره ۲)

موانع اصلی ساختاری در اقتصاد ایران

شرکت گروه مشاوران مدیریت و مطالعات راهبردی تدبیر

خردادماه ۱۳۹۶

بسمه تعالی

مقدمه:

مطالعات اقتصادی نشان می دهد که کشورهای جهان، بدون اصلاحات ساختاری نتوانسته اند به رشد پویا و مستمر اقتصادی، تعامل فعالانه با اقتصاد جهانی، صادرات کالا و بهبود درآمد سرانه دست یابند. در این مقاله، به تبیین تعدادی از موانع ساختاری در ج.ا.ایران پرداخته می شود.

۱- عدم توازن منابع و مصارف بودجه در ابعاد کمی و کیفی: بودجه مهم ترین ابزار اجرای سیاست مالی در همه کشورهاست. بودجه، باید متضمن رشد، ثبات اقتصادی و همچنین عدالت اجتماعی باشد. برای این امر، بودجه باید نشان دهد که منابع را از چه طریق تامین می کند (مالیات، فروش نفت یا استقراض) و چه هزینه هایی را انجام می دهد (آموزش، بهداشت و درمان، امنیت) (قاسمی، ۱۳۹۶) و همچنین چه تناسبی بین منابع و مصارف برقرار است.

در ابعاد کمی بین منابع و هزینه های دولت، توازن و تناسب لازم وجود ندارد. جدول ذیل نشان می دهد که در بودجه سال ۱۳۹۶، هزینه های جاری حدود ۹۴ درصد تمامی منابع که شامل مالیات و درآمدهای نفت (ثروت بین نسلی) می شود را مصرف می نماید.

(ارقام به هزار میلیارد تومان)

جمع	میزان	محل	
۲۹۳	۱۷۴,۱	درآمدهای مالیاتی	منابع
	۱۱۸,۹	درآمدهای نفتی	
۲۷۵,۳	۲۵۳,۸	هزینه جاری	مصارف
	۲۱,۵	تملك دارایی های مالی	

در ابعاد کیفی نیز وضعیت خدمات دهی دولت مناسب نمی باشد. همچنین باید افزود که بخش قابل توجهی از بودجه عمرانی، از طریق اوراق مشارکت و... تامین می شود که آثار گرانباری را برای کشور خواهد داشت.

با توجه به چالشهای کمی و کیفی که بودجه کشور وجود دارد، بودجه فاقد ظرفیت مورد انتظار برای اعمال سیاست گذاری های مناسب در کشور است. این امر موجب شده است که رشد اقتصادی بالا و مستمر در کشور حاصل نشود.

۲- وابستگی بالای بودجه دولت به نفت: وابستگی بودجه سالانه به نفت همواره موجب شده است که با افزایش قیمت های نفت، هزینه های دولت افزایش یابد. اما با کاهش قیمت نفت، دولت ها نمی توانند هزینه ها را کاهش دهند. لذا آنها برای جبران کمبود درآمدها، به سیاست هایی از جمله تغییر قیمت ارز با هدف درآمدزایی اقدام می نمایند. به این ترتیب قیمت ارز به عامل تعادل بخشی بین مخارج ریالی و درآمدهای ریالی دولت تبدیل شده است.

در همه بودجه های ایران، یک عامل از طریق افزایش قیمت ارز محاسباتی بودجه صورت می گیرد. این معادله عبارت است از اینکه درآمدهای نفتی دولت در بودجه معادل است با قیمت نفت ضرب در مقدار صادرات آن، ضرب در قیمت ارز. این معادله ریشه مشکلات بسیاری از مسائل اقتصادی ماست (قاسمی، ۱۳۹۶).

۳- کاهش مستمر ارزش پول ملی: در پی کاهش درآمدهای نفتی و افزایش قیمت ارز، کاهش ارزش پول ملی شکل می گیرد. لذا زنجیره وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، افزایش نرخ ارز و سپس کاهش ارزش پول ملی، بی ثباتی اقتصادی را در بر دارد که موجب ایجاد ابهام در روند سرمایه گذاری ها (داخلی و خارجی) می شود. کاهش سرمایه گذاری ها نیز به کاهش رشد اقتصادی می انجامد.

۴- انتشار اوراق بدهی: استفاده از اوراق بدهی در زمان های کاهش درآمدهای نفتی در سال های اخیر رواج پیدا کرده است. ماهیت کسری بودجه دولت که قبلا با پول نفت (مثل برداشت از حساب ذخیره ارزی) یا با فروش سهام شرکت های دولتی جبران می شد، اکنون از طریق درآمد ریالی نفتی و فروش انواع اوراق تعهد زا



(مثل اوراق مشارکت، صکوک و...) پوشش داده می شود. لذا ماهیت کسری بودجه در ایران در حال تغییر است و به سمت تامین کسری از محل اوراق تعهد زا حرکت می کند. الان از مردم قرض گرفته می شود، تا پول خرید گندم از کشاورز را بدهیم و یا بدهی به بیمارستان ها پرداخت شود. در سال های اخیر نه تنها برای هزینه ها و طرح های عمرانی، بلکه حتی برای انجام تعهدات جاری نیز اوراق منتشر می شود. (خرید گندم، طرح سلامت و...) این نحوه تامین مالی از طریق فروش اوراق، تاثیرات نامطلوبی در اقتصاد کشور دارد (قاسمی، ۱۳۹۶).

زمانی گفته شد که دولت و شرکت های دولتی و شهرداری ها می توانند برای طرح های انتفاعی، اوراق منتشر کنند. فرض بر این بود که این طرح ها بازدهی دارند؛ بنابراین اگر ۱۵ درصد سود داده شود، این سود، با بازدهی طرح ها پوشش داده می شود و اصل بدهی ها هم پرداخت می شود. اما آیا طی دو دهه اخیر، گزارش مستدل و مستند راجع به یکی از طرح هایی که اوراق برای آن منتشر شده، ارائه گردیده که دلالت کند از محل بازدهی طرح های انجام شده، اصل و سود پرداخت شده است؟

ممکن است گفته شود ژاپن و آمریکا نیز اوراق منتشر می کنند و بخش مهمی از مخارج دولت در این کشورها، مبتنی بر ایجاد بدهی است. اما در این کشورها، از یکسو نرخ های سود بسیار پایین است و از سوی دیگر نیز هزینه ها به شدت کنترل می شود. اگر نرخ سود در این کشورها حتی سه درصد هم باشد، بیش از ۲۰ سال طول می کشد که بدهی دو برابر شود ولی در ایران هم نرخ بهره بسیار بالاست و هم نسبت به کنترل هزینه ها اقدام مناسب صورت نمی گیرد. بعنوان نمونه باید گفت که نرخ بهره اوراقی که در حیطه بهداشت و درمان منتشر می شود، با هزینه کارمزد در حدود ۲۵ درصد است. به این ترتیب در مدت کوتاهی حجم انبوهی از بدهی ها برای دولت به بار می آورد. این بدهی ها در سه سال می تواند حتی دو برابر شود و پایداری مالی دولت را به خطر بیندازد. همچنین در خصوص عدم کنترل هزینه ها نیز باید گفت که درآمدهای مالیاتی طی سالهای اخیر افزایش یافته است؛ اما رشد هزینه های دولت بیشتر از درآمدهای مالیاتی و نفتی بوده است. بنابراین باید بجای افزایش منابع از طریق استقراض، در پی اصلاحات ساختاری در اقتصاد کشور بود (قاسمی، ۱۳۹۶).

۵- فساد: متأسفانه فساد در لایه‌های مختلف دستگاه‌های حاکمیتی و اجرایی کشور، رسوخ پیدا کرده است. مطالعات راهبردی دلالت بر رابطه معنی دار بین «شفافیت» و «کاهش فساد» با «افزایش قدرت اقتصادی» و «صادرات کالا» در کشورهای جهان دارد. جدول ذیل این رابطه را نشان می‌دهد.

رابطه شاخص شفافیت با قدرت اقتصادی

ردیف	کشور	تولید ناخالص داخلی		صادرات کالا		شاخص شفافیت
		رتبه	میزان (میلیارد دلار)	رتبه	میزان (میلیارد دلار)	
۱	آمریکا	۱	۱۸۰۳۷	۲	۱۵۱۰	۱۶
۲	ژاپن	۳	۴۳۸۳	۴	۶۲۲	۱۸
۳	آلمان	۴	۳۳۶۳	۳	۱۳۰۶	۱۰
۴	بریتانیا	۵	۲۶۸۱	۱۰	۴۳۹	۱۲
۵	فرانسه	۶	۲۴۱۹	۶	۵۱۱	۲۳
۶	کانادا	۱۰	۱۵۵۳	۱۱	۴۱۱	۹
۷	استرالیا	۱۳	۱,۳۳۹	۲۴	۱۸۸	۱۳
۸	هلند	۱۷	۷۵۰	۸	۴۷۴	۸
۹	سوئیس	۱۹	۶۷۱	۱۵	۳۰۳	۵
۱۰	سوئد	۲۲	۴۹۵,۶۹۴۴	۲۷	۱۵۲	۴
۱۱	بلژیک	۲۵	۴۵۵,۰۸۵۹	۱۸	۲۵۵	۱۵

ماخذ: بانک جهانی - موسسه جهانی ادراک فساد، ۲۰۱۶.

همانطور که مشاهده می‌شود، ۱۱ کشور از ۲۵ کشور اول دنیا (از لحاظ تولید ناخالص داخلی و صادرات کالا) دارای رتبه بالا در شاخص شفافیت هستند (دارای رتبه ۴ تا ۲۳). این امر همبستگی بالا میان متغیرهای مزبور را نمایان می‌سازد.

۶- تعارض در سیاست گذاری‌ها: در سیاست گذاری‌های کلان کشور، انسجام لازم وجود ندارد و حتی تعارض میان آنها برقرار است. بعنوان نمونه باید گفت، سیاست مالی دولت با سیاست پولی تعارض دارد. بدین معنی که دولت از یک سو در بازار پولی، خواهان کاهش درصد نرخ سود بانکی است، اما از سوی دیگر در بازار

مالی اوراق با نرخ بالا منتشر می شود. از یک سو دولت برای خرید اوراق، سود ۲۵ درصدی را تعیین کرده است و از سوی دیگر می گوید نرخ سود بانکی ۱۸ درصد باید باشد؛ باید پرسید سپرده گذار کدام یک را انتخاب می کند؟ ۱۸ درصد سود بانک را یا ۲۵ درصد سود اوراق را؟ پس بانک ها ترغیب می شوند که برای جلوگیری از خروج پول از بانک، نرخ سود خود را بالا نگه دارند و این امر زمینه ساز بحران در بانکها می شود. آیا اساساً تاکنون بررسی شده است که منابع خرید اوراق دولتی از کجا تامین می شود؟ آمارها می گوید که بانکها (با واسطه یا بی واسطه) بخش اعظم اوراق را خریداری می کنند.

ارزیابی:

یکی از دلایل عدم تحقق اهداف کلان نظام همچون رشد ۸ درصدی اقتصادی، تک رقمی ساختن بیکاری به موانع شش گانه ساختاری مزبور، بازگشت دارد. همچنین باید افزود که این موانع نبود رقابت پذیری، اتلاف منابع، از دست دادن فرصتها و عقب ماندگی از روند تحولات فناوری جهانی را برای اقتصاد ایران در بر داشته است. بنابراین باید تمامی همت، عزم، تلاش، برنامه ها و اقدامات نخبگان سیاسی معطوف به رفع موانع ساختاری در اقتصاد شود، تا ظرفیتهای اقتصاد ملی شکوفا و زمینه تعامل فعالانه با اقتصاد جهانی فراهم گردد.