

مسائل

سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی

در ایران

مجموعه مقالات و مباحث:

ساختاری

تجاری

ارزی

پولی

مالی

برنامه‌ریزی

بخشی

دکتر بیژن بیدآباد

پیشگفتار

این کتاب مجموعه مباحث و مقالاتی در زمینه‌های مختلف مسائل سیاستگذاریهای کلان اقتصاد ایران می‌باشد. غالب این مقالات قبلاً محدود یا متعدد به صورت مجزا در محل‌های مختلف به چاپ رسیده بود ولی درخواست خوانندگان و اصرار دانشجویان و همکاران مبنی بر اینکه مجموعه‌ای از مباحث سیاستگذاریهای کلان اقتصاد ایران می‌تواند کاربرد خوبی در مباحث اقتصادی برای دانشجویان و دست‌اندرکاران اقتصادی داشته باشد، مرا بر آن داشت تا مجموعه‌ای از منتخب مقالات را که با بیان ساده‌تر و دور از نکات فنی و تخصصی پیچیده اقتصادی هستند در اینجا پس از انجام تغییرات و اصلاحات کلی جمع نمایم. کلیه مقالات تجدید نظر و اصلاح شده‌اند و حتی المقدور از آمار جدیدتر در آنها استفاده شده است. محل انتشار ویرایشهای قبلی این مقالات و چاپهای قبلی آن در انتهای همین مجلد در لیست مقالات نویسنده آمده است.

در این مجلد به مطالب مختلفی خواهیم پرداخت که مسائل مختلف سیاستگذاریها و موانع مختلف ایجاد تحولات و اصلاحات اقتصادی در کشور را از زمینه‌های مختلف مورد ارزیابی قرار می‌دهد. زمینه‌های ساختارهای اقتصادی و سیاسی، سیاستهای ارزی و تجارت خارجی شامل برخی مسائل مرتبط با پیوستن به سازمان جهانی تجارت و نقل و انتقالات و جابجائیهای قانونی و غیرقانونی سرمایه به خارج از کشور، سیاستهای پولی و مالی کشور، مسائل مرتبط با تورم و کنترل آن، برنامه‌های پنجساله و بودجه‌های سنواتی، مسائل برخی از بخشهای اقتصادی و مواردی از این دست در این کتاب به چشم می‌خورد که می‌تواند برای علاقه‌مندان به دنبال کردن مسائل اقتصاد ایران جالب توجه باشد. امید است خوانندگان محترم ابراز لطف نموده و اشتباهات را متذکر شوند.

فهرست مطالب

| | |
|--|----|
| فصل «۱» مباحث ساختاری..... | ۱ |
| ساختار تصمیم‌گیری اقتصادی در ایران و مراکز قدرتهای مالی..... | ۱ |
| مقدمه..... | ۱ |
| بودجه‌ها به عنوان اهرمهای مدیریت..... | ۲ |
| بودجه‌های دولتی و شبه دولتی..... | ۲ |
| مراکز مالی خصوصی..... | ۷ |
| هرم قدرت مالی..... | ۱۱ |
| عدم خروج از بحران و مراکز قدرتهای مالی..... | ۱۲ |
| مقدمه..... | ۱۲ |
| ساختار مدیریت و اداره امور کشور..... | ۱۲ |
| از بین بردن فقر..... | ۱۳ |
| اصلاح کُند نظام مالیاتی..... | ۱۴ |
| تداوم پدیده تورم..... | ۱۵ |
| اصلاح نظام پولی و بانکی کشور..... | ۱۶ |
| معضل بیکاری عوامل تولید..... | ۱۶ |
| سکون رشد تولید..... | ۱۶ |
| سکون صادرات غیر نفتی..... | ۱۷ |
| برخی از مظاهر اقتصاد پنهان..... | ۱۸ |
| بخش خانوار..... | ۱۸ |
| بخش غیررسمی..... | ۱۸ |
| بخش غیر عادی..... | ۱۹ |
| بخش غیر قانونی..... | ۲۰ |
| اقتصاد پنهان و زیر زمینی..... | ۲۱ |

| | |
|---------|---|
| ۲۳..... | آسیب‌پذیری نظام‌های سیاسی از نگاه نظریه سیستمها |
| ۲۳..... | مقدمه |
| ۲۵..... | تفکیک شفاف قوا |
| ۲۶..... | وظیفه نظارت و قوای سه‌گانه |
| ۲۶..... | شفافیت حقوق افراد و گروه‌ها در سیستم |
| ۲۷..... | شفافیت مالی |
| ۲۷..... | حقوق شفاف مالکیت |
| ۲۸..... | جوشش ذاتی و پویایی سیستم |
| ۲۹..... | وابستگی برون‌سیستمی |
| ۳۰..... | هیجان‌ات و تکانها |
| ۳۰..... | فاصله حکومت و مردم |
| ۳۱..... | شکندگی مالی سیستم‌های سیاسی |
| ۳۵..... | امنیت اقتصادی و رشد سرمایه‌گذاری |
| ۳۵..... | مقدمه |
| ۳۶..... | ریسک |
| ۴۲..... | نرخ ریسک مهمتر از نرخ بهره |
| ۴۲..... | مقدمه |
| ۴۲..... | بهره |
| ۴۵..... | فصل «۲» مباحث تجاری |
| ۴۵..... | نشت سرمایه به خارج از کشور |
| ۴۵..... | مقدمه |
| ۴۷..... | جریان خروج قانونی سرمایه |
| ۵۲..... | جریان خروج غیر قانونی سرمایه |
| ۵۷..... | برآورد کلی میزان خروج سرمایه از کشور |
| ۵۸..... | علل خروج سرمایه |

| | |
|---|----|
| فرار مغزها از ایران | ۶۰ |
| اثر عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت بر بخش صنعت..... | ۶۳ |
| مقدمه | ۶۳ |
| مزیت نسبی آشکار در زیر بخشهای صنعت..... | ۶۳ |
| زیر بخشهای صنعت..... | ۶۴ |
| ناهمسویی موانع غیر تعرفه‌ای در بازرگانی خارجی..... | ۶۹ |
| مقدمه | ۶۹ |
| گونه‌های مختلف موانع غیر تعرفه‌ای | ۷۰ |
| واردات | ۷۲ |
| صادرات | ۷۲ |
| ساختار موانع بازرگانی و ارتباط آن با واردات و صادرات کالا در صنعت | ۷۴ |
| روند صادرات غیر نفتی | ۷۹ |
| مقدمه | ۷۹ |
| نرخ ارز صادراتی..... | ۸۲ |
| فصل «۳» مباحث ارزی..... | ۸۵ |
| ارتباط نرخ ارز بازار غیررسمی و حجم نقدینگی | ۸۵ |
| مقدمه | ۸۵ |
| پول داخلی و ارز خارجی | ۸۷ |
| سیاست فروش ارز در بازار غیررسمی اسعار خارجی | ۹۰ |
| مقدمه | ۹۰ |
| فروش ارز | ۹۱ |
| خلاصه | ۹۴ |
| افزایش درآمد ارزی | ۹۶ |
| مقدمه | ۹۶ |

| | |
|--|-----|
| بیماری هلندی | ۹۶ |
| ارز مازاد | ۹۷ |
| فصل «۴» مباحث پولی | ۹۹ |
| تورم در ایران | ۹۹ |
| علل تورم | ۹۹ |
| تورم معلول از افزایش تقاضا | ۹۹ |
| تورم معلول از کاهش عرضه | ۱۰۰ |
| روند تاریخی تورم از ۱۳۱۵ تا ۱۳۸۰ | ۱۰۲ |
| تورم در دهه‌های اخیر | ۱۰۴ |
| رابطه حجم نقدینگی و سطح عمومی قیمت‌ها در ایران | ۱۰۶ |
| مقدمه | ۱۰۶ |
| پول پر قدرت | ۱۰۷ |
| ابزارهای پولی بانک مرکزی و کنترل حجم نقدینگی | ۱۱۱ |
| مقدمه | ۱۱۱ |
| مکانیزم بسط پولی | ۱۱۱ |
| عملیات بازار باز | ۱۱۲ |
| نرخ تنزیل مجدد | ۱۱۳ |
| نرخ ذخیره قانونی | ۱۱۴ |
| نرخ بهره | ۱۱۴ |
| ابزارهای کیفی | ۱۱۵ |
| کنترل قیمت از طریق هدف گذاری تورمی | ۱۱۷ |
| مقدمه | ۱۱۷ |
| اعتبار هدف گذاری قیمتی از دیدگاه بخش خصوصی | ۱۱۹ |
| ملاحظات عملی هدف گذاری تورم | ۱۲۱ |

- هدف‌گذاری تورم در ایران و سیاست پولی ۱۲۲
- رابطه حجم نقدینگی و تولید در ایران ۱۲۶
- مقدمه ۱۲۶
- مشکلات ساختاری ۱۲۸
- پیامدهای تأمین مالی کسری بودجه از طریق انتشار پول جدید ۱۳۰
- مقدمه ۱۳۰
- مجرای اثر گذاری ۱۳۰
- عملیات بانکداری بدون ربا و بی انضباطی مالی در نظام بودجه ایران ۱۳۵
- فصل «۵» مباحث مالی ۱۴۹
- برخی معضلات بودجه ریزی در ایران ۱۴۹
- مقدمه ۱۴۹
- حیطه وظایف و حدود و اختیارات دولت باید در چارچوب قانون اساسی باشد ۱۴۹
- بودجه باید دارای هدف باشد ۱۵۰
- سیاست‌های مالی باید جدا از سیاست‌های پولی عمل نمایند ۱۵۱
- سیاست‌های مالی باید جدا از سیاست‌های ارزی عمل نمایند ۱۵۱
- سیاست‌های مالی باید همسو و جدا از سایر سیاست‌های اقتصادی دولت باشد ۱۵۲
- اگر مصوبات قوانین بودجه و سایر قوانین مرتبط اتفاق نیافتد مسئولیت با کیست؟ ۱۵۲
- هر قانونی باید در جای خودش طرح و تصویب شود ۱۵۳
- هر نهاد و دستگاه اجرایی مجاز به انجام هر فعالیت اجرایی نیست ۱۵۴
- کثرت بودجه‌های دولتی در ایران ۱۵۴
- درآمد دستگاه نباید برای خودش باشد و به هزینه‌اش تخصیص داده شود ۱۵۶
- آیا دولت می‌تواند بر نرخ‌گذاری کالاها غیر از ارزاق عمومی اعمال نظر نماید؟ ۱۵۶
- عدم شفافیت بودجه موجب بهم ریختگی و نابسامانی اوضاع مالی دولت می‌شود ۱۵۷
- محرمانه نمودن اطلاعات و آمار اقتصادی و یا تأخیر در انتشار آن زیان آور است ۱۵۷

| | |
|-----|---|
| ۱۵۸ | حسابهای ارزی، پولی، مالی و اقتصادی جهت بررسی بودجه دولت |
| ۱۵۸ | مقدمه |
| ۱۶۰ | روابط داده‌ها |
| ۱۶۳ | ساختار بودجه سال ۱۳۷۹ |
| ۱۶۸ | بودجه عمومی دولت و بودجه شرکتهای دولتی سال ۱۳۷۹ |
| ۱۶۸ | مقدمه |
| ۱۶۹ | شرکتهای دولتی |
| ۱۷۳ | عدم شفافیت‌های بودجه‌ریزی در ایران |
| ۱۷۸ | یارانه‌ها در ایران از ابعاد اقتصادی و فقهی |
| ۱۷۸ | مقدمه |
| ۱۷۸ | یارانه‌های عمده در ایران |
| ۱۸۱ | هدفمندی یارانه |
| ۱۸۲ | مستحقین دریافت یارانه از بعد فقهی |
| ۱۸۷ | فصل «۶» مباحث برنامه‌ریزی |
| ۱۸۷ | معضلات اساسی در برنامه‌های اول و دوم |
| ۱۸۷ | مقدمه |
| ۱۸۷ | بلند پروازانه بودن اهداف برنامه |
| ۱۸۸ | ناسازگاری اهداف برنامه |
| ۱۸۹ | اهداف و ابزارهای سیاستی |
| ۱۹۰ | کمی نبودن هزینه اجرای سیاستها |
| ۱۹۰ | عدم امکان جمع بندی کمی برنامه |
| ۱۹۱ | امکان پذیری حصول اهداف برنامه |
| ۱۹۱ | تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی |
| ۱۹۲ | مسائل حقوقی و قانون گذاری برنامه |

- دوره برنامه ۱۹۳
- برنامه سوم و برنامه‌های پیشین ۱۹۴
- مقدمه ۱۹۴
- اهداف، سیاستها و رهنمودهای کلی ۱۹۴
- سیاستهای نو ۱۹۵
- فقدان نظریه مبنای تدوین برنامه ۱۹۵
- عدم توجه به اصلاح ساختار بخش شبه دولتی ۱۹۶
- عدم توجه به شفاف نمودن سیستم ۱۹۶
- نامشخص بودن اندازه قدمهای اجرایی ۱۹۷
- هنوز توجه به بخش تقاضا است تا عرضه ۱۹۷
- برخی شعارهای سیاسی ۱۹۸
- عدم تمرکز ۱۹۹
- ویژگیهای نو و نقاط قوت برنامه سوم ۲۰۰
- مقدمه ۲۰۰
- صراحت برخورد با سیاست سامان دهی شرکتهای دولتی ۲۰۰
- لغو انحصارات و رفع محدودیتها و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی ۲۰۰
- قدمهایی در جهت شفافیت سیستم ۲۰۱
- توجه به عدم تمرکز ۲۰۲
- صراحت توجه به بازارهای مالی ۲۰۳
- امنیت اقتصادی در برنامه سوم ۲۰۴
- اصلاح ساختار اداری و مدیریت در برنامه سوم ۲۰۶
- مقدمه ۲۰۶
- مراحل برنامه‌ریزی ۲۰۷
- نظام درآمد - هزینه استان در برنامه سوم ۲۱۰

| | |
|--|-----|
| صادرات غیرنفتی در برنامه سوم..... | ۲۱۳ |
| بررسی الگوی اقتصادسنجی کلان برنامه سوم..... | ۲۱۶ |
| مقدمه..... | ۲۱۶ |
| معضلات آماری..... | ۲۱۷ |
| حسابهای مالی..... | ۲۱۸ |
| آمارهای پولی..... | ۲۱۹ |
| آمارهای مالی..... | ۲۱۹ |
| آمار بازرگانی خارجی و تراز پرداختها..... | ۲۲۰ |
| آمار شاخصهای قیمت داخلی و خارجی..... | ۲۲۰ |
| نرخهای مختلف ارز..... | ۲۲۰ |
| ناهمخوانی گروه‌های مختلف آماری..... | ۲۲۰ |
| تفاوت الگو با مجموعه‌ای از معادلات کنار هم..... | ۲۲۱ |
| تصریح معادلات..... | ۲۲۲ |
| برآورد..... | ۲۲۳ |
| پیش‌بینی..... | ۲۲۳ |
| سمت و سوی کلی مصوبات اقتصادی دوره پنجم قانونگذاری..... | ۲۲۴ |
| فصل «۷» مباحث بخشی..... | ۲۲۷ |
| اوضاع اقتصادی ایران و چشم‌انداز آینده..... | ۲۲۷ |
| تصویر کلی..... | ۲۲۷ |
| عرضه کالا و خدمات..... | ۲۲۷ |
| تقاضا..... | ۲۲۸ |
| قیمت..... | ۲۲۹ |
| تراز پرداختها..... | ۲۲۹ |
| نرخ ارز..... | ۲۲۹ |
| بودجه دولت..... | ۲۳۰ |

- ۲۳۰..... نقدینگی
- ۲۳۱..... بدهی خارجی
- ۲۳۲..... بخش تعاون در اقتصاد ایران
- ۲۳۲..... مقدمه
- ۲۳۴..... کارآیی تعاونیها در مقایسه با بنگاه‌های خصوصی
- ۲۳۶..... سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور
- ۲۳۹..... نیاز بخش آموزش کشور به برنامه ریزی مجدد
- ۲۳۹..... مقدمه
- ۲۴۰..... آموزش ابتدایی، راهنمایی و متوسطه
- ۲۴۲..... آموزش عالی
- ۲۴۷..... پژوهش
- ۲۴۸..... کنکور
- ۲۴۹..... برنامه‌ریزی

فصل « ۱ » مباحث ساختاری

ساختار تصمیم‌گیری اقتصادی در ایران و مراکز قدرتهای مالی

مقدمه

یکی از دیدگاههایی که غالباً در بررسی هرم قدرت هر جامعه‌ای مورد نظر محققین است نحوه جریان وجوه و منابع مالی در ساختار اقتصادی جامعه می‌باشد. به عبارت دیگر می‌توان اذعان داشت که در جوامعی که حتی تقید شهروندان و دولتمردان آن به رعایت قوانین بیش از دیگر جوامع باشد هنوز تصمیم‌گیری در اقتصاد متأثر از مراکزی است که منابع مالی در آنجا متمرکزتر است. از طرفی منابع مالی به معنی بودجه‌ای آن ابزار اجرای اهداف گروه‌هایی است که آن منابع را در اختیار دارند. البته شاید این مسأله از این دیدگاه مورد انتقاد قرار گیرد که چرا در بسیاری از کشورها کارگران که از لحاظ فردی به عنوان مرکز مالی - اقتصادی شناخته نمی‌شوند ولی اجتماع همسوی آنان به عنوان یک تشکل قوی محسوب می‌شود و می‌تواند منابع مالی مراکز مهم اقتصادی را به مخاطره بیندازد. کلیه جریان‌های سیاسی و نهضتها و انقلابات نیز از جهت این که می‌توانند مالکیت و منابع مالی - اقتصادی جامعه‌ای را دگرگون و توزیع مجدد نمایند، از لحاظ تأثیری که بر ساختار تصمیم‌گیری می‌گذارند اهمیت بسیار دارند. زیرا هدف همه این تحولات اخذ منابع از گروهی و قرار دادن آن در تحت اختیار خود می‌باشد. به هر حال هدف ما در این مقاله بعد سیاسی ساختار تصمیم‌گیری اقتصادی نیست گرچه بعد سیاسی این قضیه از ابعاد مهم این بحث است ولیکن نمی‌خواهیم به شیوه سنتی این ساختار را از این لحاظ بررسی کنیم بلکه ارزیابی ساختار تصمیم‌گیری اقتصادی در ایران را از بعد مراکز مهم مالی و بودجه‌ای بررسی خواهیم کرد. در این مقاله بدنبال آن هستیم که بیابیم که کجا منابع مالی متمرکز است که در اثر آن قدرت مالی و نتیجتاً قدرت اقتصادی ایجاد شده مسلماً قدرت سیاسی نیز می‌تواند بشدت متأثر از این مراکز باشد.

شاید یکی از راههای بررسی نقاط و مراکز تصمیم‌گیری در اقتصاد از این بعد قابل ارزیابی باشد که مراکز عمده درآمد و به سبب آن هزینه در کجا قرار دارند. این فرضیه که هر جا منبع درآمد باشد

قدرت اقتصادی در آنجاست دور از ذهن نیست و فرضیه‌ای است که عملاً متحقق است. و همچنین در هر جا قدرت اقتصادی وجود داشته باشد الا و لابد تصمیم‌گیری برای هزینه کردن آن منابع وجود دارد و این فرآیند در همه جوامع از لحاظ ساختار تصمیم‌گیری اقتصادی در هر جامعه‌ای عملاً چارچوب اقتدار اقتصادی در آن جامعه را روشن می‌سازد. این بحث می‌تواند به مباحث جامعه‌شناسی سیاسی قدرت نیز کشانده شود که با دیدگاه این مقاله همسو و هم جهت است و به برخی از ویژگیهای کلی در این ارتباط نیز اشاره خواهد شد.

بودجه‌ها به عنوان اهرمهای مدیریت

از لحاظ کلان اقتصاد ایران می‌توان به منابع مهم بودجه‌ای متعددی اشاره کرد که هر کدام منشاء تصمیم‌گیریهای خاص در حیطه‌ای از مسائل اقتصادی می‌باشند. بررسی تفصیلی این منابع در حد یک مقاله کوتاه نمی‌باشد و فقط در اینجا به کلیات این بحث می‌پردازیم. یکی از مسائلی که می‌تواند از قدرت تصمیم‌گیری و اعمال نظر بر نحوه هزینه کردن منابع مالی بکاهد تابعیت بودجه یا منابع مالی از قوانین و مقررات موضوعه در آن زمینه می‌باشد. قوانین کلی و محدود کننده در این زمینه برای بخش عمومی قانون محاسبات و قانون تجارت و برای بخش خصوصی قانون تجارت می‌باشد. علیرغم وجود قوانین مذکور در ساختار بودجه‌ریزی بخش دولتی نهادها و مراکز عمده‌ای را می‌بینیم که از لحاظ قانونی الزاماً تحت پوشش قانون محاسبات قرار ندارند و مدیرانی که در رأس این مراکز قرار می‌گیرند با مکانیزمهای خاص اقدام به تخصیص اعتبار و هزینه کردن آن می‌کنند. در بخش خصوصی نیز می‌توان به مراکز مهم اقتصادی اشاره نمود که در عمل نه تنها خود را تابع قوانین محدود کننده همچون قانون تجارت نمی‌دانند بلکه از سایر قوانین موضوعه نیز تبعیت نمی‌کنند. برای مثال می‌توان به پدیده قاچاق و بسیاری از موارد مشابه اشاره نمود.

بودجه‌های دولتی و شبه دولتی

• بودجه عمومی دولت

دولت بعنوان قوه مجریه در ایران امور سیاست‌گذاری خود را تحت عنوان بودجه عمومی دولت اجرا می‌نماید. این بودجه سهم کمی از بودجه‌های عمومی و بخش دولتی و شبه دولتی کشور را تشکیل می‌دهد و شامل دو بخش عمده بودجه‌های جاری و عمرانی می‌شود که هزینه‌های جاری دستگاههای تحت پوشش و هزینه‌های عمرانی سرمایه‌گذاریهای ثابت در طرحها و پروژه‌های عمرانی را تأمین مالی

می‌نمایند. این بودجه سالانه به تصویب قوه مقننه رسیده و نحوه هزینه کردن آن تحت قواعد و قوانین منضبطتری نسبت به برخی بودجه‌های دیگر می‌باشد.

• بودجه اختصاصی دولت

براساس قانون در طی سالهای گذشته منابعی از درآمد به محلهایی از هزینه اختصاص داده شده و اخذ درآمدهای موضوع این بودجه منحصرأ صرف هزینه‌هایی می‌شود که قبلاً برای آن تخصیص یافته‌اند. با توجه به وضع قوانین قبلی در مورد اقلام این بودجه، عملاً نیاز به تصویب مجدد قوه مقننه نداشته و این رقم که از سهم کوچکی در بودجه کل کشور برخوردار می‌باشد بطور استحضاری فقط به اطلاع قوه مقننه می‌رسد.

• بودجه شرکتهای دولتی

شرکتهای دولتی حجم وسیعی از اشتغال و تولید کالاها و خدمات در کشور را به عهده دارند و بخش عظیمی از سرمایه و داراییهای ملی در شرکتهای دولتی متمرکز است. حدود نیمی از کارکنان بخش دولتی در شرکتهای دولتی اشتغال دارند ولی در عوض میزان کمکی که به آنها از طریق بودجه دولت می‌شود بسیار بیشتر از سهم سود دولت و مالیاتی است که شرکتهای دولتی به خزانه دولت پرداخت می‌کنند. فقط در سال ۱۳۷۹ کمکهایی که برای شرکتهای دولتی در بودجه کل کشور در نظر گرفته شده است حدود ۶ برابر پرداخت آنها به خزانه دولت می‌باشد. این موضوع فارغ از احتساب یارانه‌های پنهان و آشکاری است که به این شرکتها تعلق می‌گیرد که بسادگی قابل احصاء و شمارش نیست. سهم این بودجه در بودجه کل کشور که شامل بسیاری از بودجه‌های دولتی و شبه دولتی نمی‌شود حدود نزدیک به ۶۰٪ در سال ۱۳۷۹ است که تقریباً نزدیک به دو برابر بودجه عمومی دولت می‌باشد. به عبارت دیگر از لحاظ اقتدار مالی شرکتهای دولتی نزدیک به دو برابر بودجه عمومی دولت قویتر و مؤثرتر در تصمیم‌گیری اقتصادی در ایران می‌باشند.

بودجه شرکتهای دولتی باید به تصویب مجامع و ارکان آن شرکتها برسد و از لحاظ نحوه عملکرد تحت پوشش قانون محاسبات قرار نمی‌گیرند و قانون تجارت بر آنها کاربرد دارد. بودجه شرکتهای دولتی گرچه همه ساله همراه با بودجه عمومی دولت به قوه مقننه ارائه می‌شود ولی عملاً استحضاری بوده و قوه مقننه بر آن اعمال نظری ندارد. بودجه شرکتهای دولتی از قانوناً می‌تواند مورد بررسی و ارزیابی سازمان بازرسی کل کشور قرار گیرد ولی بدلیل حجم بسیار زیاد امور محوله به این سازمان عملاً این سازمان منابع مالی و نیروی انسانی کافی برای بازرسی این شرکتها در اختیار ندارد و ضعف بسیار عمده‌ای در این زمینه به چشم می‌خورد.

- بودجه بانکها

شبکه بانکی کشور تحت نظارت کلی بانک مرکزی عمل می‌نماید. بودجه شبکه بانکی کشور از لحاظ مقدار حدود یک دهم بودجه شرکتهای دولتی است. تصویب، نظارت و عملکرد نهایی این بودجه زیر نظر شورای پول و اعتبار می‌باشد. رقم بودجه بانکها همه ساله فقط جهت استحضار قوه مقننه در بودجه کل کشور درج می‌شود و رقم آن به تصویب این قوه نمی‌رسد.

- بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

براساس قانون دولت اقدام به تأسیس مؤسساتی نموده که این مؤسسات از لحاظ فعالیتهای مالی همتراز شرکتهای دولتی نیستند ولی در جهت اجرای سیاستهای خاص دولت به کار گمارده شده‌اند. رقم بودجه این مؤسسات نزدیک به ربع بودجه کل کشور درج می‌شود ولی عملاً به تصویب با تغییر مجدد این قوه نمی‌رسد.

- بودجه ارگانهای تأسیس شده پس از انقلاب

پس از انقلاب ارگانهای زیادی با اهداف مختلف تأسیس شد که هر کدام در حیطه‌ای از امور فعالیت دارند. وظایف این ارگانها شامل طیف وسیعی از اموری است که از حمایت اقشار ناتوان جامعه مانند کمیته امداد امام خمینی تا مسائل دفاعی مانند سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را شامل می‌شود. در آمد این ارگانها بعضاً به خزانه دولت ریخته می‌شود و بعضاً نیز از بودجه عمومی دولت کمک مالی دریافت می‌کنند. نحوه هزینه آنها نیز به طور مشابه در برخی از ارگانها و برخی سالها تحت مدیریت قوه مجریه صورت می‌گیرد و در برخی از موارد تابع تصمیمات و مقررات ویژه هستند. نظارت دولتی در این بخش بسته به هر ارگان عملکرد متفاوتی دارد و گاه بدون هیچ نظارتی عمل می‌کنند. پس از اتمام جنگ با توجه به پرسنل سپاه پاسداران که از کثرت زیادی برخوردار شده بود برای استفاده از این نیرو فعالیت این ارگان در بخشهای مختلف اقتصادی رسوخ بسزایی یافت. ریاست این ارگان تحت نظر رهبری می‌باشد.

- بودجه بنیادها

بنیادهای تأسیس شده پس از انقلاب را می‌توان در یک دسته و گروه قرار داد که مهمترین آنها بنیاد مستضعفان و جانبازان می‌باشد. سرمایه این بنیاد از محل مصادره اموال و درائیهای متعلق به خاندان پهلوی و وابستگان به آنها و اموال افرادی که به نحوی اموال و سرمایه خود را ترک و از ایران گریخته‌اند تأمین شده است. این بنیاد، تقریباً در همه زمینه‌های اقتصادی حتی بخشهایی که نیاز به سرمایه‌گذاری سنگین دارد همانند خطوط هوایی، دریایی، راه آهن و ... فعال است و چند هزار

کارخانه و واحدهای تولیدی و خدماتی تحت پوشش خود دارد. بودجه بنیادها به تصویب قوه مقننه نمی‌رسد و قوه مجریه اعمال نظر و دخل و تصرفی در آن ندارد.

- بودجه نهاد رهبری

در بودجه کل کشور محلی برای هزینه‌های نهاد رهبری مشخص نشده است و این نهاد از محل درآمد بنیاد مستضعفان و جانبازان و سایر محلهای ویژه درآمدی منابع هزینه‌ای خود را تأمین می‌کند. قوه مقننه نظارتی بر هزینه‌های این نهاد ندارد.

- بودجه سازمانهای امنیتی و اطلاعاتی

سازمانهای امنیتی و اطلاعاتی رسمی در ایران از تنوع و تعدد زیادی برخوردار است. وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی رهبری، اطلاعات سپاه پاسداران، اطلاعات ارتش، اطلاعات نیروی انتظامی و برخی دیگر از ارگانهایی که فعالیت مشابه انجام می‌دهند در این طبقه دسته بندی می‌شوند. منابع درآمدی این گونه سازمانها بعضاً از بودجه عمومی دولت، بنیادها، و سرمایه گذاریهای انجام شده قبلی آنان تأمین می‌شود. بدلیل طبیعت اختفائی فعالیتهای این گونه دستگاهها غالباً هزینه‌ها حاوی اسناد و مستندات مالی کافی نیست و نظارت بر انجام هزینه آنها با مکانیزمهای متداول حسابرسی قابل بررسی نمی‌باشد. فعالیت بسیاری از این سازمانها در عرصه اقتصادی بسیار چشمگیر بوده بطوریکه بر اساس اظهارات رئیس سازمان برنامه و بودجه جدا از بودجه سالانه‌ای که برای دستگاههای اطلاعاتی همه ساله در بودجه‌های سنواتی تخصیص می‌یابد در سال ۱۳۷۹ رقم ۴۸۵۰ میلیارد ریال برای جلوگیری از فعالیتهای اقتصادی وزارت اطلاعات، قوه قضائیه، نیروی انتظامی، و سایر بخشهای دفاعی - امنیتی اختصاص یافته که حاکی از عمق فعالیتهای اقتصادی این گروه از سازمانها می‌باشد. لازم به ذکر است که این رقم بیش از دو برابر پرداخت یارانه مستقیم (به میزان ۲۱۲۲ میلیارد ریال) می‌باشد که برای کمک به ۳/۵ میلیون نفر خانوار کم درآمد در بودجه سال ۱۳۷۹ در نظر گرفته شده است. نفوذ طبیعی اینگونه سازمانها در امور حساس تصمیم‌گیری و طبیعت اجرای سیاستهای مربوط به این بخش عملاً دخالت آنها را در مسائل تصمیم‌گیری اقتصادی ملموس می‌نماید. عملکرد اینگونه سازمانها در کلیه کشورهای جهان حاکی از این است که آنها می‌توانند به عنوان کانالهای مناسبی برای ایجاد و حفظ انحصارات، رد و بدل پورسانتها، اختلاس، تبانی، ارتشاء و سایر مفاسد مالی در ارتباط با مدیران سیاسی کشورها قرار گیرند.

- بودجه آستانه‌های متبرکه

آستانه‌های متبرکه و اماکن مقدسه خود نیز دارای منابع درآمدی متعدد هستند که شامل نذورات مردمی و درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاریهای قبلی آنها می‌باشد. قوای مقننه و مجریه هیچگونه نظارت، تصویب و دخل و تصرفی در بودجه این آستانه‌ها ندارند و دست مسئولین این آستانه‌ها در هزینه کردن منابع خود باز می‌باشد. آستانه‌های متبرکه حضرت رضا (ع) در مشهد، حرم حضرت معصومه در قم، حرم عبدالعظیم در شهر ری از عمده‌ترین این اماکن می‌باشد. آستانه‌های متبرکه در امور متنوعی از فعالیتهای اقتصادی فعال هستند.

- بودجه شهر داریها

شهرداریها از لحاظ تشکیلاتی به نحوی در حیطه فعالیت‌های وزارت کشور قرار می‌گیرند ولی از لحاظ بودجه‌ای مستقل عمل می‌کنند. درآمد و منابع مالی شهرداریها از محل اخذ عوارض و تخلفات و صدور مجوزها تأمین می‌شود. در سالهای اخیر پس از تشکیل شورای شهر تصویب بودجه شهرداریها با شورای شهر می‌باشد.

- بودجه سازمانهای حمایتی، تأمین اجتماعی و بازنشستگی و خدمات درمانی و بیمه‌ای

سازمانهایی نظیر سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، سازمان تأمین اجتماعی، سازمانهای خدمات درمانی و صندوقهای بازنشستگی و سازمانهای بیمه‌ای در این گروه قرار می‌گیرند. این سازمانها از لحاظ منابع درآمدی تا حدودی مستقل و اصالتاً مبتنی بر درآمدهای ویژه‌ای از کانالهای رسمی دولتی و ذخیره‌های اعضاء آن می‌باشند. کمکهای مالی دولت از بودجه عمومی در اینگونه سازمانها کم و بیش وجود دارد. از لحاظ منابع سرمایه‌ای، اغلب این نهادها منابع قابل توجهی را در اختیار دارند. برای مثال سازمان تأمین اجتماعی ۶۶٪ از مردم ایران را تحت پوشش بیمه‌ای خود دارد، نظارت و عملکرد بودجه اینگونه مؤسسات تابع مقررات و قوانین ویژه خود می‌باشد که به نحوی منشعب از تصمیمات و ارشاد قوه مجریه است.

- بودجه مؤسسات عمومی و نهادهای شبه دولتی

اینگونه مؤسسات حسب مورد برطبق مصوباتی و غالباً با تسهیلات مالی و تمهیدات دولت تأسیس و در حیطه‌ای از امور به فعالیت مشغول هستند. اینگونه مؤسسات گرچه بر بودجه خود متکی می‌باشند ولی به نحوی زیر نظر قوه مجریه قرار می‌گیرند. مؤسساتی نظیر فدراسیونهای ورزشی در این گروه طبقه بندی می‌شوند.

مراکز مالی خصوصی

پس از تغییر نظام در سال ۱۳۵۷ و خلع ید از خاندان پهلوی تغییرات اساسی در هرم طبقاتی کشور بوجود آمد. افرادی که در قبل از انقلاب غالباً در سطوح پائین هرم طبقاتی جامعه به سر می‌بردند پس از انقلاب به لایه‌های بالای هرم قدرت منتقل شدند و بالعکس افرادی که در لایه‌های بالای هرم بودند یا از ایران گریختند و یا اموال آنان مصادره شد و به هر ترتیب به لایه‌های پائینتر انتقال پیدا کردند. در طبقه متوسط نسبت به رأس و قاعده هرم کمتر دگرگونی مشاهده شد. در طول زمان بدلیل مصائب مختلف اقتصادی و غیر اقتصادی در بعد از انقلاب طبقه متوسط شروع به تجزیه شدن کرد. عده‌ای بدلیل فرصتهای بدست آمده از لحاظ اقتصادی رشد کرده و به رأس هرم نزدیک شدند و عده دیگر بدلیل تورم مداوم در سطح قبلی ماندند و برخی به سطوح پائینتر منتقل شدند. به هر حال در حال حاضر در رأس هرم و لایه‌های زیرین آن دولتمردان و برخی از فعالان عمده بخش خصوصی قرار دارند. لایه وسطای هرم، مدیران دولتی و فعالان جزء از بخش خصوصی هستند و در قاعده هرم انبوه کارمندان و کارگران دولتی و خصوصی یا خویش فرمایان کوچک قرار گرفته‌اند.

با توجه به کلیت دگرگونی ایجاد شده در ساختار هرم طبقاتی کشور ذکر این قانون که در جامعه شناسی سیاسی به عنوان قانون الیگارشسی آهنین روبرتو میشل مطرح است خالی از فایده نباشد. روبرتو میشل که فرضیه خود را به اثبات رسانیده و نام قانون بر آن گذاشته است ابراز می‌دارد که هر چند افرادی در پایین هرم طبقاتی یک جامعه از آرمان حفظ حقوق طبقه‌ای که بدان تعلق دارند حمایت می‌کنند وقتی به سطوح بالاتر هرم رسیدند دیگر از منافع طبقه جدیدی که به آن تعلق گرفته‌اند حمایت خواهند کرد. بعبارت دیگر افرادی که در توده مردم قرار دارند و شعار ایشان حمایت از توده ضعیف جامعه است پس از رسیدن به قدرت دیگر از ضعفا حمایت نخواهند کرد بلکه از طبقه جدیدی که در آن وارد شده‌اند و افرادی که در آن طبقه هستند حمایت خواهند کرد. مصداق بحث وی را در اینجا به طبقه متوسط جدید و لایه‌هایی که در رأس هرم جدید طبقاتی در ایران قرار گرفتند می‌توان پیدا کرد. بدون اینکه به بحث بیشتر در این باره پردازیم به سراغ شمارش مراکز مالی خواهیم رفت که به نحوی می‌توانند ابزار قدرت لایه‌های بالای هرم طبقاتی باشند.

• بخش نفت و حاشیه درآمدی آن

یکی از مراکز مهم مالی و درآمدی کشور بخش نفت می‌باشد. گرچه قانوناً این بخش در انحصار دولت تلقی می‌شود ولی می‌توان ملاحظه نمود که از حاشیه درآمدی آن گروه‌های خاص متنفع می‌شوند که از لحاظ دولتی مسلط به فعالیتهای این بخش هستند. کلیه محصولات و مشتقات نفتی که

تنوع بسیاری دارند همچنین واحدهای تولیدی که به نحوی در ارتباط با تأمین قطعات تخصصی صنعت نفت فعالیت دارند نیز مشمول موضوع فوق می‌شود و در انحصار مدیریتی خاص واقع است.

• قاچاق مواد مخدر

تجارت مواد مخدر علیرغم طبیعت غیر قانونی آن تجارت بسیار وسوسه انگیزی برای فعالان این بخش دارد. روزنامه گاردین در سال ۱۹۸۵ میلادی فاش نمود که درآمد حاصل از تجارت مواد مخدر در جهان بیش از درآمد حاصل از صدور نفت در جهان در همان سال شده است. دقت در این خبر عمق فاجعه تجارت مواد مخدر را نشان می‌دهد. اخبار بسیار زیادی از گوشه و کنار جهان به گوش می‌رسد که فعالان بخش قاچاق مواد مخدر غالباً با حمایت دولتمردان آن کشورها به ادامه فعالیت خود می‌پردازند. سؤالی که به ذهن بسیاری از محققین این پدیده شوم می‌رسد این است که علیرغم تلاشهای جهانی که لااقل اخبار آن در همه جا منتشر می‌شود چرا هنوز تولید، صدور و پخش این مواد رایج است؟! در صورتیکه مبارزه با این پدیده نباید قاعداً از ۸ سال جنگ با کشوری که ماشین جنگی بزرگی داشت سخت تر باشد.

• قاچاق انسان، کالا، مشروبات الکلی، سیگار

بزرگترین و فعالترین تشکیلات تبهکاری سازمان یافته جهان، مافیا است که بین ۳۰۰۰ تا ۵۰۰۰ عضو فعال در قالب ۲۵ «خانواده» دارد. مجموع عملکرد سالانه مافیا را ۲۰۰ میلیارد دلار و سود سالانه آن را ۷۵ میلیارد دلار برآورد می‌کنند.^۱ گسترش این شبکه‌ها در بسیاری از کشورها دیده شده و به نوعی تبهکاران بین‌المللی در تکثیر منافع خود با یکدیگر همکاری می‌نمایند. برای واردات قاچاق سیگار سالانه حدود ۸۰۰ میلیون دلار تا یک میلیارد دلار ارز از کشور خارج می‌شود. در ایران ۷۵٪ مصرف سیگار از طریق واردات قاچاق تأمین می‌گردد.^۲ بر اساس اطلاعات بدست آمده شبکه مافیائی فحشا ۲۰۰ میلیون زن و دختر در اسارت دارد که سالانه بین ۷ تا ۱۳ میلیارد دلار ارز از تجارت زنان و دختران کسب می‌نماید.^۳ نمونه‌هایی از شبکه‌های قاچاق انسان نیز در ایران کشف شده که از عمق این فاجعه خبر می‌دهد. خانه سبز کرج که در ارتباط با

^۱ پیام بانک، شماره ۳۴۱، هفته چهارم خرداد ۱۳۸۱.

^۲ براساس اظهارات رئیس شرکت دخانیات (شبکه خبر رادیو، ۲۰ مرداد ۱۳۸۱).

^۳ بر اساس اظهارات حسین اسدیگی از کارشناسان دفتر امور آسیب دیدگان سازمان بهزیستی در روزنامه اطلاعات یکشنبه ۲۷ مرداد ۱۳۸۱ صفحه ۱۰.

مسئولین قضائی و امنیتی کرج نیز قرار داشت با نام پرورش و تربیت اقدام به جلب، اغفال و صدور و فروش دختران و زنان به خارج از کشور می‌نمود.

وجود مشروبات الکلی خارجی و فروش آن توسط واسطه‌ها و وجود قیمت‌های رقابتی برای این نوع کالاها خود دلالت بر وجود عرضه و تقاضای باثبات در این بازار است که همین امر بر وجود باندهای قوی در این عرصه دلالت می‌نماید.

- تجارت اسلحه و حاشیه درآمدی آن

تجارت‌های پرسود دنیا به ترتیب مواد مخدر، اسلحه و زن می‌باشند. تجارت اسلحه یکی از تجارت‌هایی است که غالباً دلالان بین‌المللی اسلحه را به طرح‌های بزرگ و محرمانه دولتهای قوی در رابطه با جنگ‌افروزیها در صحنه بین‌المللی مرتبط می‌نماید. جنگ‌ها برای همه زیان آور نیست و عده‌ای هستند که از بروز جنگ نفع می‌برند. تجارت اسلحه و تسهیلات نظامی و افزار و ادوات جنگی یکی از منابع مهم تجارت در قرون گذشته بوده و هست. شبکه‌های فعال در این زمینه نیز همانند بخش قاچاق مواد مخدر نامرئی می‌باشند و کانالهای ارتباطی و تجارتی آن از منظرهای معمولی قابل رؤیت نمی‌باشند. آنطور که در غالب کشورهای جهان به اثبات رسیده حاشیه درآمدی تجارت اسلحه غالباً و بخصوص در شرایط تحریم‌های اقتصادی از سوی دول پیشرفته بسیار زیادتر از ارزش بازاری آن بوده و گاهاً دهها برابر ارزش اسمی آن می‌باشد.

- تولیدکنندگان انحصاری

یکی از وجوهی که با اشتراک فعالان خصوصی و دولتمردان در کشورهای در حال توسعه شکل می‌گیرد راه اندازی خطوط تولیدی است که غالباً با حمایت‌های ویژه انحصاراتی را در تولید کالاهای مختلف ایجاد می‌کند. این پدیده در اینگونه کشورها غالباً به صورت انحصاراتی بروز می‌کند که قدرت رقابت را عملاً از سایر فعالان خصوصی سلب می‌نماید. مشابه این پدیده در کشورهای پیشرفته کمتر دیده می‌شود زیرا آزادیهای رایج و حمایت‌های قانونی از حقوق افراد و عدم تبعیض در سیاست‌گذاریهای اقتصادی کمتر می‌باشد. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه دیده شده که انحصار تولید، ورود یا صدور برخی از کالاها با اقامه دلایل و ذکر توجیهاات خاصی هرچند از لحاظ نظریات اقتصادی غیرمستدل، به تولیدکنندگان یا واردکنندگان یا صادرکنندگان خاصی اعطا شده که به نحوی دولتمردان آن جوامع در سرمایه و یا منافع آن انحصارات سهم و شریک هستند.

- بازرگانی و تجارت انحصاری

یکی از ویژگیهای تجارت در دنیای امروز این است که بدون احتیاج به زمینه‌سازیهایی تفصیلی و سرمایه‌گذاریهای فیزیکی در امر تولید می‌توان با خرید و فروش کالاها در سطوح مختلف منتفع گردید. بخش تجارت از بخشهایی است که زمان خواباندن سرمایه در آن بسیار کمتر از بخشهای تولیدی است و از طرفی از بسیاری از موانع و محدودیتهایی که بر سر راه تولیدکننده وجود دارد آسیب نمی‌بیند. لذا از سود بیشتر در زمان کمتر برخوردار است. در کشورهایی که اقتصاد دولتی رشد کرده و در اثر پدیده‌ی ازدحام دولت بخش خصوصی را از بسیاری از صحنه‌های اقتصادی بیرون رانده است بازرگانی و تجارت خارجی به صورت انحصاراتی عمل می‌کند که بیشتر شکل دولتی داشته یا اعطای مجوز به دیگران در چارچوب قواعد غیرموضوعه ولی نهادینه شده‌ای صورت می‌گیرد. خریدهای دولتی بالاخص از خارج نیز مشمول این موضوع می‌باشد. در سال ۱۳۸۰ گمرک ایران اعلام نمود که ۴۵ اسکله وجود دارد که تحت نظارت آن اداره نمی‌باشد و ورود کالا و یا خروج آن از طریق اسکله‌های مزبور تحت کنترل گمرکی نیست.

• وجوه شرعی و نذورات و صدقات

مالیاتهای اسلامی تنوع و گستردگی خاصی دارند. علیرغم این که بعد از انقلاب در ایران حکومتی به نام اسلام بنا گردید ولی هنوز مالیاتهای دولتی به سبک خود و مالیاتهای شرعی به سیاق جداگانه و سنتی خود عمل می‌نمایند. منابع مالیاتهای اسلامی که خمس و زکات از اقلام عمده و برجسته آن می‌باشند بنا به صلاحدید شخص پرداخت کننده به افراد خاصی از علماء و روحانیون پرداخت می‌شود. شاید یکی از ویژگیهای بارز اعتقادی در پرداخت وجوه شرعی اجرای احکام الهی باشد که هر شخص با پرداخت این وجه مال خود را تطهیر می‌کند که این عمل مطابقت با احکام کتاب آسمانی قرآن کریم دارد. در آیه ۱۰۳ سوره مبارکه توبه می‌فرماید: *خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَ تُزَكِّيهِمْ بِهَا* که به پیامبر اکرم امر به اخذ از اموال جهت پاک گرداندن و تزکیه آنها شده و در آیه ۶۰ سوره مبارکه توبه آمده است: *أَتِمَّا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَ الْمَسْكِينِ وَ الْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَ الْمُؤَلَّفَةَ قُلُوبِهِمْ وَ فِي الرِّقَابِ وَ الْغَارِمِينَ وَ فِي السَّبِيلِ اللَّهُ وَ ابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةٌ مِّنَ اللَّهِ*^۴ که محل هزینه کردن صدقات را مشخص فرموده است. ولی نکته اساسی که کمتر به آن توجه می‌شود این بوده که آیا منابع پرداختی در موارد فوق الذکر صرف می‌شود و یا آیا گیرنده وجه مشمول خطاب «خُذْ» در آیه شریفه فوق می‌شود یا خیر؟ به

^۴جز این نیست که صدقات برای بینوایان و دریوزگان و کارگران بر آنها و دل بدست آوردگان و در آزاد کردن بندگان و وامداران و در راه خدا و درماندگان راه است بایسته است از خدا.

هر حال عدم توجه پرداخت کنندگان به این موارد سبب تراکم منابع مالی در برخی حسابها شده که گاهاً به مصارف مختلف در امور تجاری و غیره نیز می‌شود.

هرم قدرت مالی

مراکز قدرتهای مالی متعددی را می‌توان در چارچوب عناوین شمرده شده طبقه بندی و ارزیابی نمود که خارج از حوصله این مقاله می‌باشد. ولی در مجموع مراکز مهم قدرتهای مالی به نحوی مراکز مهم تصمیم‌گیری یا تأثیرگذار بر تصمیمات کلی و جزئی در اقتصاد می‌باشند که دامنه این اثر بخشی به سایر زمینه‌های سیاسی و اجتماعی نیز تسری دارد.

نحوه قرارگرفتن مراکز قدرتهای مالی همانند هرم طبقاتی در جامعه است. در قاعده هرم انبوه مراکز کم قدرت تر مجتمع هستند و هر چه بالاتر می‌رویم مراکز پر قدرت تر وجود دارند ولی تعدادشان با افزایش قدرت مالی آنها کمتر می‌شود. شبکه ارتباطی بین این مراکز بصورت یک نوع ارتباط مدیریتی می‌باشد که در بین مراکز پر قدرت تر و کم قدرت تر برقرار است. این شبکه ارتباطی گاه قانونی و مرئی و مستقیم می‌باشد و گاهی قابل رؤیت نیست ولی مراکز در سطوح پایین تر برای بقای خویش خود را ملزم به رعایت قواعد و شرایط ایجاد شده توسط مراکز سطوح بالاتر می‌دانند. ارتباط سطوح بالاتر با پائین تر مستلزم تبعیت سطوح پائین تر از بالاتر می‌باشد و ارتباط سطوح همتراز در قالب ائتلاف یا رقابت ظاهر می‌شود. معمولاً با توجه به اینکه ائتلاف سودآورتر از رقابت برای قدرتها و مراکز مالی است پدیده ائتلاف بین مراکز مالی بیشتر دیده می‌شود تا رقابت. در سطوح خیلی پائین مراکز قدرتهای مالی بدلیل کثرت زیاد باصطلاح اقتصادی قیمت گیر (price taker) هستند یعنی منفرداً اثری بر شرایط اقتصادی رایج ندارند و تعدد و کثرت آنها اجازه ائتلاف عملی را نمی‌دهد لذا در قاعده هرم قدرتهای مالی، رقابت بیشتر از سطح بالای هرم می‌باشد. این موارد اصول کلی ساختار نظام قدرتهای مالی و تصمیم‌گیری اقتصادی می‌باشد و تبیین عملی آن احتیاج به تلاش و تحقیق زیادی دارد که در بسیاری از قسمتهای آن اطلاعات قابل دسترس وجود ندارد.

عدم خروج از بحران و مراکز قدرتهای مالی

مقدمه

یکی از سؤالاتی که همواره به ذهن عموم کارشناسان مسائل اقتصاد ایران خطور می‌کند این است که آیا راه حل مشکلات اقتصادی ایران هنوز مکشوف نیست یا اینکه عوامل دیگری سبب می‌شود که اقتصاد در شرایط بحرانی باقی بماند. هدف از این مقاله پاسخ به این سؤال است. در مجموع با بررسی مشکلات و معضلات اساسی اقتصادی گریبانگیر کشور سعی بر این خواهیم داشت که علت عدم خروج از بحران را بررسی نماییم. سالهاست که کارشناسان مسائل اقتصادی کشور همگام با سایر محققین در زمینه‌های مختلف دیگر سرگرم بررسی مسائل اقتصادی کشور می‌باشند و در این راه به نتایج مثبت و خوبی رسیده‌اند که ضمن بیان مسائل و مشکلات راه حل آنها را نیز به گونه‌ای قابل طرح ارائه نموده‌اند. ذیلاً به برخی از کلیات نتایج بدست آمده در زمینه‌های کلان آن اشاره خواهد شد.

بطور کلی باید اذعان داشت که استقرار و تداوم هر شرایطی سبب می‌شود عده‌ای یا گروهی از آن شرایط بهره‌مند و گروهی دیگر متضرر شوند. حتی جنگها نیز برای گروههایی بسیار سودآور تلقی می‌شود گرچه یک پدیده منفور اجتماعی می‌باشد. لذا تغییر وضع موجود به معنی این است که منافع گروههای منتفع از شرایط فعلی اقتصاد کم و منافع اجتماعی یا منافع دیگر گروهها افزایش یابد.

ساختار مدیریت و اداره امور کشور

یکی از مباحثی که سالها در مورد آن بحث و تبادل نظر شده است اصلاح ساختار مدیریت کشور است. کارشناسان اقتصادی به این نتیجه رسیده‌اند که حجم بزرگ دولت و ناهماهنگی درونی زیر بخشهای آن و ناکارایی بخش دولتی و وجود بخشهای شبه دولتی و نیمه دولتی همگی سبب شده‌اند که اداره امور کشور به سهولت انجام نپذیرد. دوگانگی ساختار بخش دولتی که از اوائل انقلاب سبب گردید نهادهای موازی دولتی در امور کشور فعال باشند خود بر پیچیدگی نظام اداری کشور افزود. در حال حاضر بسیاری از نهادها و ارگانها و مؤسسات و شرکتهای وجود دارند که سرمایه آنها ملی و عملکرد آنها دولتی است ولی فارغ از قوانین محاسباتی و نظارتی دولتی قرار دارند. شدت پراکندگی سرمایه‌های ملی بقدری وسیع است که هنوز تصویر جامعی از تشکیلات کلان دولتی یا به تعبیر جامعتر تشکیلات کلان حاکمیت در دسترس نیست. در بررسیهای مختلفی کارشناسان اقتصادی به این نتیجه رسیده‌اند که به نحو مطلوب باید کلان اداره امور دولت اصلاح شود و با فروش شرکتهای دولتی به

بخش خصوصی راه برای فعالیت فعالان اقتصادی باز گردد. اهمیت اجرای این سیاست در سه برنامه توسعه مطرح و در برنامه سوم نیز تأکید خاص بر آن شده است ولی متأسفانه تا به حال قدمهای مؤثری در این زمینه برداشته نشده است. تعمق در علل موفق نبودن این سیاستها ما را به این مسأله هدایت می‌کند که اصولاً نیروهایی در مقابل اجرای این سیاست بصورت مرئی و نامرئی مقابله می‌کنند. این نیروها می‌تواند مدیران، مسئولین، کارمندان و به طور کلی دست اندر کاران و افرادی که از دولتی بودن این شرکتها و مؤسسات نفع می‌برند باشند که به نحوی با اجرای این تصمیمات متضرر می‌شوند. این موضوع به تمام موضوعات و مسائل مرتبط با ساختار اداره امور کشور قابل تسری است.

از بین بردن فقر

یکی از هدفهایی که کلیه محققین اقتصادی در آن متفق‌النظر هستند از بین بردن فقر و حصول توزیع عادلانه‌تر درآمد و ثروت بین اقشار مختلف جامعه است. اهمیت این موضوع و راهکارهای ساختاری مطرحه برای بهبود وضعیت توزیع درآمد از مواردی است که حتی جزو اهداف اصلی سه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اول و دوم و سوم درج و در هر برنامه رویکرد خاصی به آن شده است. تحقیقات بسیار زیادی نیز در این زمینه از سالهای قبل انجام و راه‌های بسیاری حتی با نگرش تغییر ساختار اقتصادی جامعه در جهت رفع این معضل پیشنهاد گردیده است. ولی همچنان روند توزیع درآمد در ایران رو به وخامت است بطوریکه دهکهای درآمدی پائین سهم بسیار ناچیزی از درآمد و ثروت جامعه را به خود اختصاص داده‌اند و دهکهای درآمدی بالا بالعکس ثروتمندتر شده‌اند. بد نیست به این فرمایش^۵ حضرت امیر علیه السلام که به عثمان بن حنیف انصاری که عامل حضرت در بصره بود تبرکاً اشاره شود: «اما بعد، پسر حنیف به من خبر رسیده است که مردی از جوانمردان بصره تو را بر خوانی خوانده و تو به آن جا شتافته‌ای، خوردنیهای نیکو برایت آورده‌اند و پی در پی کاسه‌ها پشت کاسه‌ها پشت نهادند. گمان نمی‌کردم تو مهمانی مردی را بپذیری که نیازمندان به جفا رانده است و بی نیازشان خوانده بنگر - کجایی - و از آن سفره چه می‌خواهی. آنچه حلال از حرام ندانی بیرون انداز، و از آنچه دانی از حلال به دست آمده در کار خود ساز. آگاه باش که هر پیروی را پیشوایی است که پی وی را پوید و از نور دانش او روشنی جوید. بدان که پیشوای شما بسنده کرده است از دنیای خود به دو جامه فرسوده و دو قرصه نان را خوردنی خویش نمود ... اگر خواستی دانستی چگونه غسل پالوده و مغز گندم و بافته ابریشم را به کار برم. لیکن هرگز هوای من بر من چیره

^۵ نهج البلاغه نامه به عثمان بن حنیف صفحات ۳۲۰-۳۱۷ ترجمه دکتر سید جعفر شهیدی، چاپ پانزدهم ۱۳۷۸

نخواهد گردید، و حرص مرا به گزیدن خوراکیها نخواهد کشید. چه بود که در جحاز یا یمامه کسی حسرت‌گردد نانی برد، یا هرگز شکمی سیر نخورد، و من سیر بخوابم و پیرامونم شکمهایی باشد از گرسنگی به پشت دوخته و جگرهایی سوخته. یا چنان باشم که گوینده سروده: درد تو این بس که شب سیر بخوابی و گرداگردت جگرهایی بود در آرزوی پوست بزغاله (در گرسنگی پوست بزغاله خشک می‌کردند و می‌خوردند). آیا بدین بسنده کنم که مرا امیرمؤمنان گویند و در ناخوشایندهای روزگار شریک آنان نباشم؟ یا در سختی زندگی - نمونه‌ای - برایشان نشوم؟ مرا نیافریده‌اند تا خوردنیهای گوارا سرگم سازد، چون چارپای بسته که به علف پردازد؛ یا آن که واگذارده است و خاکروبه‌ها را به هم زند و شکم را از علفهای آن پر سازد و از آنچه بر سرش آرند غفلت دارد... پس پسر حنیف از خدا بترس و گرده‌های نانت تو را کفایت است اگر به رهایی از آتش دوزخ عنايت است».

به هر حال علیرغم وظیفه سنگینی که حضرت به عامل خود عثمان بن حنیف یادآوری می‌فرمایند از لحاظ اعتقادی و اصولی بر همه ما فرض است و لاقلاً کارشناسان اقتصادی هر کدام به بیان و قلم خود از فقر و روند افزایشی آن اطلاع داده و راه‌حلهایی نیز ابراز داشته‌اند که در طول سالهای گذشته به انحاء مختلف نیز متجلی بوده است. ولی سؤال اساسی این است که با وجود راه‌حلهایی که تا بحال ارائه شده و بسیاری از آنان در صورت اجرا لاقلاً جامعه را به سمت توزیع بهتر درآمد نزدیک می‌گرداند چگونه روند فقر روبه افزایش است؟ پاسخ این سؤال در یکی دیگر از فرمایشات حضرت امیر علیه السلام نهفته که می‌فرمایند: «هر جا ثروتی اندوخته شود در کنار آن فقر گسترانیده شده است.» استنباطی که از این کلام در این مقاله خواهیم داشت از این وجه است که صاحبان ثروت و اندوخته‌کنندگان آنها مانع اصلی بر سر راه توزیع بهتر درآمد و ثروت هستند زیرا که تا ثروت از گروههای بالای درآمدی اخذ نشود و به پائین هرم درآمدی انتقال نیابد عدالت اقتصادی حاصل نمی‌شود. یا به عبارتی دیگر اندوختن ثروت مستلزم فقیر گردانیدن دیگران است و یا بهتر بگوئیم نیرویی که در مقابل اجرای سیاستهای توزیع عادلانه درآمدها مقاومت می‌کند مراکز قدرتهای مالی در جامعه می‌باشد.

اصلاح‌کنند نظام مالیاتی

از سالها پیش حتی دوره پهلوی مسأله اصلی نظام مالیاتی از مسائل مهم اقتصادی در سطح کلان کشور بوده و در حال حاضر نیز همچنان از موضوعات مهمی است که مد نظر سیاست‌گذاران قرار دارد. به ضرورت اصلاح و تجدید نظام مالیاتی کشور در همه برنامه‌ها و طرحهای سامان‌دهی و اصلاحی کشور به نحوی اشاره شده و در برخی از آنها به ضرورت سرلوحه اهداف تبیین گردیده است. تحقیقات مختلف در این زمینه بالاخص در خود وزارت امور اقتصادی و دارایی خود مبین این امر است که

راهکارهای مختلفی در این باره پیشنهاد شده ولی همچنان مسائل مهمی از قبیل نزولی بودن نرخهای مالیاتی در عمل، اصابت ناعادلانه مالیاتی، ناعادلانه بودن نرخهای مالیاتی، کندی عمل سیستم مالیاتی، تبانی مؤدی و ممیز، فرار مالیاتی، حساب سازیهای مالیاتی، دستی بودن سیستم و دهها مشکل عمده دیگر گریبانگیر نظام مالیاتی کشور است. به عبارت دیگر علیرغم راه حل‌های اجرایی پیشنهاد شده از سوی کارشناسان ذیربط در این مقوله، هنوز رفع مشکل نشده است. در پاسخ به این سؤال که علت چیست باید به دنبال گروههایی باشیم که از حفظ وضع موجود منتفع می‌شوند. علیرغم اینکه طیف وسیعی از اقشار مختلف از این نابسامانی بهره‌مند میگردند ولی بیشترین بهره را مراکز قدرتهای مالی می‌برند زیرا که بیشترین حجم معاملات و مبادلات اقتصادی و درآمد به این گروه تعلق دارد و نتیجتاً علی‌القاعده بیشترین مالیات را نیز مشولند.

تداوم پدیده تورم

نامطلوب بودن پدیده تورم لااقل از دیدگاه مصرف کنندگان امری است که مورد پذیرش همه آحاد مردم حتی تولیدکنندگان که به گونه‌ای مصرف کنندگان کالا و خدمات هستند می‌باشد. تحقیقات متعدد در ایران بعد از انقلاب با توجه به ساختار پولی کشور به این نتیجه رسیده‌اند که تورم یک پدیده پولی است و علت افزایش قیمت‌ها اساساً به دلیل افزایش نقدینگی می‌باشد. از طرفی به اثبات رسیده است که مالیه تورمی اثر منفی در هزینه‌های حقیقی دولت دارد. به این معنی که چنانچه دولت اقدام به استفاده از منابع پولی جدید بانک مرکزی از طریق نشر اسکناس برای تأمین مالی کسری بودجه خود بنماید نه تنها در عمل کسری بودجه را بر طرف نکرده بلکه با افزایش سطح قیمت‌ها قدرت مالی هزینه‌های خود را نیز کاهش داده است. علی‌رغم این واقعیات هنوز پس از دو دهه علیرغم توجه و علاقه سیاست‌گذاران اقتصادی به این موضوع می‌بینیم که در مورد مهار تورم قدم‌های مهمی برداشته نمی‌شود و همچنان نرخ تورم بیست درصد مبتلا به آحاد افراد جامعه می‌باشد. تورم هم مانند سایر پدیده‌ها اثر متقابل در توزیع درآمد و ثروت دارد. بدین معنی که با افزایش قیمت‌ها صاحبان ثروت و مراکز قدرتهای مالی که دارای ذخایر داراییهای غیر نقدی می‌باشند سود برده یا لااقل در ارزش حقیقی داراییهایشان تغییر ایجاد نمی‌شود ولی حقوق بگیران ثابت متضرر می‌شوند. همین نکته می‌تواند به عنوان نقطه شروع مورد بررسی و تعمق قرار گیرد. به عبارت دیگر سؤال قبل را می‌توان مجدداً مطرح نمود که افزایش قیمت‌ها سبب انتفاع چه گروههایی می‌شود که می‌توانند به عنوان نیروهای مقاوم در مقابل

^۶ لازم به ذکر است این مقاله در سال ۱۳۷۷ نوشته شده و ارقام مزبور اشاره به سالهای قبل دارد.

کاهش نرخ رشد قیمت‌ها در برابر سیاست‌های تورمی مقاومت کنند. این بررسی و تعمق باز نظر را به سمت مراکز قدرتهای مالی جلب می‌کند.

اصلاح نظام پولی و بانکی کشور

نظام پولی و بانکی کشور علیرغم اینکه با اجرای قانون بانکداری بدون ربا سرگرم آزمایش رویه جدیدی در بانکداری است همچنان دچار این معضل می‌باشد. بطور کلی سیستم بانکی، محل عبور وجوه ریالی و ارزی کلان کشور و عرضه تسهیلات مهم اعتباری است. به همین سبب مورد توجه تام مراکز قدرتهای مالی قرار دارد. تا به حال تلاشهای زیادی صورت گرفته که سیستم بانکی را به سمت تحولاتی خاص در جهت کارا نمودن این سیستم سوق دهد ولی این شبکه نیز مانند سایر قسمتهای اقتصادی همچنان در روند بطئی تحولات خود پیش می‌رود. عقب افتادگی، کم کاری، کندی، ناکارائی و سایر عوامل که باعث بازدهی کم هستند همگی می‌توانند بستر مناسبی برای استفاده کنندگان جا افتاده و قدیمی درون سیستمها تلقی گردند. به عبارت دیگر جای پائی برای متقاضیان جدید یا بدون پشتیبان باقی گذاشته نمی‌شود.

معضل بیکاری عوامل تولید

یکی از ناپسندترین معضلات اقتصادی که آثار سوء اجتماعی آن نیز به همگان واضح است معضل بیکاری است. اگر فعالان بخش خصوصی در نحوه عملکرد خود به آزادیهای مشروع اقتصادی مثلاً حفظ منابع آنها ناشی از سرمایه گذاریها و اصل مالکیت سرمایه مورد احترام واقع شود حتماً و حتماً با افزایش سرمایه گذاری ایجاد شغل خواهند کرد و اشتغال عوامل تولید بصورت خودکار بیکاری ساختاری را رفع خواهد کرد. ولی همچنان با دانستن این حقیقت هنوز سیاست‌گذاران اقتصادی کشور نتوانسته‌اند بسترهای لازم برای مشارکت بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی را فراهم نمایند. ورود فعال بخش خصوصی به بازار به معنی وارد شدن رقبا در بازار برای کسانی است که اقتدار کنترل بازار را در دست دارند. و کسانی که اقتدار و کنترل بازار در دست آنهاست جز مراکز قدرتهای مالی نیستند.

سکون رشد تولید

همین موضوع در مورد سکون رشد تولید هویدا است. تولید و نتیجتاً عرضه بیشتر کالاها و خدمات در شرایط ثابت بودن تقاضا به معنی کاهش سطح عمومی قیمت در اقتصاد می‌باشد. باید دید از کاهش قیمت کالاها چه کسانی متضرر می‌شوند که می‌توانند به عنوان مقاومت کننده مستقیم یا ضمنی

در مقابل رشد و عرضه کالاها و خدمات بشمار روند. جواب این مسأله باز چیزی نمی‌تواند باشد جز مراکز قدرتهای مالی در اقتصاد.

سکون صادرات غیر نفتی

سالهاست که بر لزوم افزایش صادرات غیرنفتی از سوی تمام کارشناسان و سیاستگزاران اقتصادی تأکید فراوان شده و می‌شود. ولی به راستی چرا با اینکه همه این نیاز را احساس می‌کنیم ولی عملاً صادرات غیر نفتی با افت و خیزهای بسیار کمی از حدود ثابتی تجاوز نمی‌نماید. در پاسخ به این سؤال باید دید چه گروههایی از حفظ وضع موجود بهره‌مند هستند و تغییر وضع موجود سبب کاهش منافع یا حصول زیان برای آنها خواهد شد. این مسأله ما را باز به منشاء اصلی مراکز قدرتهای مالی در اقتصاد می‌کشاند. زیرا در حال حاضر این مراکز هستند که از شرایط وضع موجود بهره‌مند می‌شوند و تغییر شرایط حداقل سبب کاهش منافع آنان خواهد شد.

شرح موضوعات مشابه در همه زمینه‌های اقتصاد ایران بسیار زمان بر خواهد بود و موارد مذکور در فوق فقط به عنوان نمونه ارائه گردید. فقط برای روشنتر شدن مطلب مثال اتفاق افتاده‌ای را در اقتصاد ایران شاهد موضوع می‌آوریم. در سالهای دهه ۱۳۶۰ میخ پرچ در ایران در انحصار تولیدکننده‌های ایرانی به نامهای شرکتهای تیک تاک، میخ ایران و ایران پرچ بود که انحصاراً اقدام به تولید انواع میخ پرچ مرغوب می‌کردند که کاربردهای صنعتی و خانگی زیادی دارد. قیمت میخ پرچ در حدود یک تا دو ریال بود. عرضه لفاف آلومینیوم به این شرکتها دچار اختلال می‌شود و نزدیک به یک سال اجازه واردات مواد اولیه لفاف آلومینیوم به آنها داده نشد. از طرفی تولیدکنندگان داخلی نیز محصول خود را به آنها عرضه نمی‌نمایند. این واقعه سبب می‌شود که خطوط تولید میخ پرچ تعطیل و کارگران آن بیکار و مدیران و سهامداران آنها در تولید این کالا زیان ببینند و از تعهدات مالی خود نسبت به کارگران خود برنمایند. در این زمان قیمت میخ پرچ نیز افزایش یافته و به حدود دوازده تا پانزده ریال می‌رسد. در این شرایط حجم زیادی میخ پرچ نامرغوب از ترکیه وارد و در بازار عرضه می‌شود. پس از مدتی که از فروش میخهای وارداتی می‌گذرد قیمت آن تنزل می‌یابد و اجازه واردات لفاف آلومینیوم صادر می‌شود. بررسی این مثال نمونه کوچکی از مطالب مطروحه در فوق است که فقط جهت تعمق خوانندگان مطرح گردید.

برخی از مظاهر اقتصاد پنهان

دقت در بررسی و محاسبه کمی فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های متعارف اقتصاد روز به روز افزون می‌گردد. در حاشیه فعالیت‌های متعارف اقتصاد فعالیت‌های عمده‌ای نیز هستند که دور از چشم آمارگیران و تحلیل‌گران اقتصادی قرار دارند. بطور کلی تمامی فعالیت‌های اقتصادی که به علل مختلف در حسابداری ملی به شمار نمی‌آیند و محاسبه نمی‌شوند بخش غیر رسمی اقتصاد را تشکیل می‌دهند. با توجه به حجم بسیار زیاد بخش غیر رسمی در اقتصاد کشورها عدم توجه به مقادیر این بخش عملاً قابلیت مقایسه ارقام حساب‌های ملی را به شدت کاهش می‌دهد.

فعالیت‌های این بخش را می‌توان به موارد بخش خانوار، بخش غیررسمی، بخش غیرعادی و بخش غیرقانونی تقسیم بندی نمود:

بخش خانوار

خانوارها کالاها و خدمات زیادی را تولید می‌کنند که در خانواده مصرف می‌شود و تولیدات آنها کمتر به بازار عرضه می‌گردد. برای مثال فعالیت خانم‌های خانه‌دار در منزل به صورت فعالیت‌های بدون مزدی می‌باشد که چنانچه ارزش افزوده این فعالیت‌ها در حساب‌های ملی وارد شود می‌تواند در مجموع تولید ناخالص داخلی را در اقتصاد در حدود نیم برابر افزایش دهد. فعالیت‌های مرد در خانه از قبیل تعمیرات در اوقات فراغت وی نیز در زمره اینگونه فعالیت‌ها قرار می‌گیرد. این امور در جوامع روستایی نمود بیشتری دارد. بالاخص در کشورهای در حال توسعه به دلیل درآمد کم و نتیجتاً خودکفایی خانوارها غالباً کالاها و خدمات بسیاری در خانه‌ها تولید و مصرف می‌شود که فقدان قیمت برای کالاها و خدمات تولیدی در این بخش عملاً محاسبه میزان و سهم این بخش را در محاسبات ملی غیرممکن می‌سازد. علاوه بر این بسیاری از مبادلات در این جوامع عمدتاً به صورت پایاپای صورت می‌پذیرد که بر مشکلات محاسباتی نیز می‌افزاید.

بخش غیررسمی

بخش غیررسمی شامل تولیدکنندگان جزء و کارکنان آنها و کسبه و پیشه‌وران بدون کارگر و کارکنان خدمات تجاری، حمل و نقل و دیگر خدمات رسمی است. در کشورهای در حال توسعه از

بارزترین نوع این فعالیتها کسبه دوره گرد، دست فروشها و کارگاههای کوچک بدون کارگر که اغلب در خانه‌ها قرار دارند می‌باشند که از نظر تعداد نیز قابل توجه هستند.

تفاوت عمده این بخش با بخش خانوارها در این است که تولیدات بخش غیررسمی برخلاف تولیدات خانگی به صورت کالا یا خدمات واسطه‌ای به سایر تولیدکنندگان یا به صورت کالا و خدمات نهایی به مصرف کنندگان عرضه نمی‌شود و این به معنای عدم وقوع مبادلات بازاری است. وجود مبادلات بازاری باعث به وجود آمدن قیمت می‌شود و قاعدتاً باید در حسابداری ملی منظور شود ولی به دلیل دشوار بودن و پرهزینه بودن جمع آوری اطلاعات و آمار در این بخش عملاً از بررسی آن صرف نظر می‌شود.

باید توجه نمود که تولید و مصرف کالاها و خدمات تولید شده در بخش غیر رسمی منع قانونی ندارد و اینگونه فعالیتها در اقتصاد کشور کاملاً مجاز می‌باشد.

بخش غیر عادی

فعالتهایی که در این بخش قرار می‌گیرند شامل مجموعه فعالتهای اقتصادی است که تولید آنها قانونی است ولی به هر حال انجام آنها به نحوی همراه با مسایل خلاف قوانین موضوعه مملکتی می‌باشد. این دسته از فعالیتها در متون اقتصادی با نامهای متعددی نظیر اقتصاد سیاه، زیرزمینی، پنهان، مخفی، غیررسمی، نامرئی، غیرقانونی، موازی، دوم، سایه، غیرقابل مشاهده، گزارش نشده و یا کلماتی از این دست خوانده می‌شود که مفهوم هر کدام به دلیل نظر محققین مختلف و تمرکز تحقیقات آنها بر ویژگی خاصی از اقتصاد غیرعادی بوده است.^۲

ویژگی عمده فعالتهای این بخش قانونی و مجاز بودن اصل تولید کالا و خدمت است ولی در نحوه تولید یا توزیع آن کاری خلاف و غیر قانونی صورت گرفته است.

مثالهای زیادی در این بخش وجود دارد که برای مثال می‌توان فرار از مالیات به طرق مختلف، فرار از مقررات نظیر عدم رعایت قوانین مشرف بر تدابیر ایمنی کارگاهها، عدم معرفی کارگران به بیمه‌های اجتماعی، حساب سازی دفاتر قانونی، فاکتور ندادن، فرار از قوانین حداقل دستمزد کارگران، ثبت نکردن، مجوز نگرفتن، سوء استفاده از بیمه‌های مختلف، تبانی با ممیزین مالیاتی، استفاده از نیروی

^۲ اقتصاد غیررسمی، ترجمه و نگارش منوچهر نوربخش، کامران سپهری ۱۳۷۴، موسسه تحقیقات پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

کار مهاجرینی که بکارگیری آنها غیرقانونی است، نقل و انتقال و قاچاق ارز و موارد مشابه از این نوع اشاره نمود.

تجلی این گونه فعالیتها در بخش دولتی نمود خاصی دارد. برای مثال استفاده از قدرت دولت سالاری در تمامی ردیفهای مختلف سمتهای دولتی عملاً در این بخش قرار می‌گیرند. برای مثال اختلاس، تبانی، دخالتهای مختلف در امر مخدوش ساختن مناقصه‌ها، مزایده‌ها، معاملات دولتی، ارزیابی خلاف واقع، نادیده گرفتن قوانین و مقررات، عدم رعایت بی طرفی در توزیع سهمیه‌ها، گرفتن رشوه جهت انجام سریع امور مراجعین، جلو انداختن نوبت مراجعین، استفاده ناصحیح از سرمایه بخش دولتی بالاخص آن بخش از سرمایه دولتی که در اختیار دولتمردان چه در بخش کشوری و چه لشگری قرار می‌گیرد.

گرچه از لحاظ قانونی برای در اختیار قرار دادن اموال دولتی تحت اختیار مدیران در اکثر کشورها، قوانین و مقرراتی وجود دارد ولی تخطی از حدود قانونی آن سبب می‌شود که استفاده از اینگونه سرمایه‌ها و اختیارات در زمره فعالیتهای بخش غیر عادی قرار گیرد.

حجم این بخش در اکثر کشورها زیاد است و برخی از بررسیها مبین این موضوع است که عدم گزارش میزان فعالیت این بخش در محاسبات مربوط به حسابهای ملی باعث می‌شود که نتایج به دست آمده در حسابهای ملی از قابلیت تحلیل چندانی برخوردار نباشد. این موضوع در کشورهای مختلف متفاوت است ولی اساساً در کشورهایی که روابط قانونی و تشکیلاتی منسجم در بین نهادهای جامعه وجود ندارد این بخش گسترده‌تر می‌باشد.

بخش غیر قانونی

اصل تولید کالا و خدمات در بخش غیرقانونی، غیر مجاز می‌باشد. به عبارت دیگر کلیه فعالیتهایی که در این بخش قرار می‌گیرند همگی غیرقانونی هستند. در حسابهای ملی کلیه فعالیتهایی که از لحاظ قوانین موضوعه مملکتی غیرقانونی شناخته می‌شوند در محاسبات حذف می‌شوند. دامنه فعالیتهای غیرقانونی در اکثر کشورها متفاوت است و برحسب کشورهای مختلف نوع فعالیت غیرقانونی در آن متغیر می‌باشد. از طرفی مقایسه این بخش در کشورهای مختلف به دلیل تنوع قوانین و تضاد قوانین کشورها مبنی بر خلاف بودن یا نبودن یک فعالیت بسیار صعب می‌نماید.

برای مثال کشت خشخاش در یک کشور قانونی تلقی می‌شود و در کشور دیگر غیرقانونی به حساب می‌آید. روسپیگری و قمار و خرید و فروش مشروبات الکلی نیز از اینگونه موارد هستند. ولی می‌توان به بسیاری از فعالیتهای اقتصادی اشاره نمود که در اکثریت قریب به اتفاق کشورها غیرقانونی

تلقی می‌شوند. همانند فعالیتهایی نظیر جعل اسناد، چاپ غیرقانونی اسناد اعتباری و پول، اخاذی، جیب‌بری، کلاه برداری، تولید و توزیع کالاها و خدمات غیر قانونی، قاچاق، دستبرد کارکنان در محل کار خود، ارتشاء، سرقت از فروشگاه‌ها و مؤسسات و بطور کلی اعمال سارقانه، غضب، جنایات سازمان یافته و غیره.

فقط برای تصور حجم فعالیتهای این بخش می‌توان به گزارش روزنامه گاردین در پنجم سپتامبر ۱۹۸۹ اشاره نمود که گزارش نمود: «در یکی از سالهای دهه ۱۹۸۰ میلادی ارزش فروش مواد مخدر از درآمد ناشی از فروش نفت در جهان پیشی گرفت و در حال حاضر فقط حجم فروش اسلحه بیش از آن است ولی سود فروش مواد مخدر بیشتر است زیرا مالیاتی ندارد».

اقتصاد پنهان و زیر زمینی

با توجه به مباحث فوق دو بخش خانوار و غیر رسمی بخشهایی هستند که بطور قانونی اقدام به تولید می‌نمایند که در بخش اول مبادله به صورت اقتصادی آن صورت نمی‌پذیرد ولی در بخش غیررسمی مبادله هم صورت می‌پذیرد و کالاها و خدمات ارایه شده دارای قیمت می‌باشند. این دو بخش را شاید بتوان به نام بخشهایی که پنهان هستند نام برد.

در بخش دیگر که در صفحات قبل از آنها تحت عناوین بخشهای غیرعادی و غیرقانونی نام برده شد به نحوی در فعالیت خود اقدام به عمل غیرقانونی می‌نمایند. در بخش غیرعادی تولید کالا یا خدمات قانونی است ولی همراه با اعمال خلاف قانون است. در بخش غیرقانونی تولید کالا یا خدمت از اصل عمل غیرقانونی می‌باشد تا چه رسد به توزیع آن. این دو بخش را می‌توان بخشهای زیرزمینی نامید. با طبقه‌بندی بخشها به صورت دوطبقه پنهان و زیرزمینی دو ویژگی قانونی و غیرقانونی آنها همواره تداعی می‌شود.

اقتصاد پنهان از لحاظ عدالت اجتماعی در هر جامعه‌ای مورد اعتراض شهروندان آن جامعه نیست زیرا رویه متعارفی است که در خانوارها و گروه‌های تولید کوچک در سطح جامعه رواج دارد و کلیه اعمال این گروه‌ها از لحاظ قانونی به طریقی تأیید و حمایت هم می‌شود یا حداقل مخالفتی با غالب این فعالیتها وجود ندارد.

برخلاف اقتصاد پنهان، اقتصاد زیرزمینی گونه‌هایی از بیعدالتی و ظلم اجتماعی را با خود به همراه دارد و به جز دست اندرکاران اینگونه فعالیتها باقی افراد جامعه از آن متضرر یا حداقل بی‌بهره هستند. در مورد حجم و وسعت فعالیت اقتصاد پنهان شاید بتوان تا حدودی به برآوردهائی رسید ولی

وسعت فعالیتهای بخش اقتصاد زیرزمینی به دلیل طبیعت عمل خلاف قانون در این بخش به سختی قابل حصول است.

اقتصاد پنهان به اقتصاد کشورها آسیب نمی‌رساند ولی بخش اقتصاد زیرزمینی به شدت سبب عدم کارایی بخشهای مختلف رسمی اقتصاد می‌گردد. بالاخص هنگامی که مستخدمین دولتی در انجام اعمال خلاف قانون که نمونه‌هایی از آنها ذکر شد متبخر شده و عادت کنند. رفته رفته این عادت سبب می‌شود از انجام امور محوله خودداری نمایند مگر عواید غیرقانونی دریافت دارند. به عبارت دیگر کارکنان دولتی فقط با دریافت عواید غیرقانونی اقدام به انجام وظیفه قانونی خود می‌نمایند. این رفتار موجب بسته شدن شریانهای اجرایی کشور می‌شود.

وجود بخش غیر رسمی اقتصاد پنهان می‌تواند به دلیل پایین بودن سطح زندگی باشد. پایین آمدن سطح زندگی به دلیل افزایش فقر خود علتی برای افزایش فعالیت بخشهای زیرزمینی است. این پدیده در شرایطی که فقر و کاهش درآمدهای حقیقی رو به ازدیاد باشد متصاعداً افزایش می‌یابد. بررسی کشورهای مختلف نشان می‌دهد که فعالیتهای بخش زیرزمینی در کشورهای فقیر هم در سطوح افراد با درآمد پایین وجود دارد و هم در سطح افراد با درآمد بالا. ولی در کشورهای غنی فعالیتهای بخش زیرزمینی بیشتر در سطوح افراد با درآمد بالا وجود دارد و گروه‌های پایین تر درآمدی کمتر به این معضل دچار هستند.

هرچه مستخدمین دولت بیشتر به فعالیتهای زیرزمینی اقتصاد پردازند اصلاح اقتصاد از لحاظ از بین بردن این گونه فعالیتها صعب تر و مشکل تر می‌شود. بالاخص هنگامی که این فعالیتها فراگیر شوند و قوای انتظامی و قضائی نیز آلوده گردند اصلاح جامعه بسیار مشکل خواهد بود و به عبارت دیگر این آلودگی نهادینه شده است.

آسیب پذیری نظامهای سیاسی از نگاه نظریه سیستمها

مقدمه

در کلیه ساختارهای فیزیکی و غیرفیزیکی نقاط و محورهایی وجود دارد که تحریک آنان می‌تواند سبب از بین بردن ساختار شود. با استفاده از این پدیده است که در رشته مهندسی تخریب، بناهای بسیار محکم را با ایجاد انفجار در نقاط خاصی در آن بنا بدون زحمت کل بنا را فرو می‌ریزند. به عبارت دیگر دانستن نقاط حساس هر سیستمی و ایجاد ضربه به آن نقطه یا محور می‌تواند سیستم را از کار بیاندازد. این پدیده احتیاج به معرفی ندارد و در تمام علوم به وضوح مشهود و اثبات گشته است. مثال ساده این پدیده در فیزیولوژی گیاهی و حیوانی کاملاً مشهود است. به راحتی دیده می‌شود که اصابت ضربه به برخی نقاط یا تخریب بعضی از گره‌ها مکانیسم فیزیولوژیک حیات گیاهی یا حیوانی را مختل ساخته و آن را از انجام مکانیزم طبیعی حیات باز می‌دارد. این مثال را در جمادات نیز به راحتی می‌توان دریافت که ساختارهای جمادی چه طبیعی و چه مصنوعی تابع این قانون هستند. در ساختارهای غیر فیزیکی نیز این پدیده را به راحتی می‌توان یافت. برای مثال در یک ساختار اداری یا یک ساختاری که متشکل انسانی به راحتی با تحریک این نقاط حساس میتوان آن ساختار را از درون بر هم زد. اینگونه نقاط حساس در بسیاری از موارد قابل رؤیت هم نیستند ولی هرگاه حتی به صورت ناخودآگاه مورد تهاجم نیروی بیرونی یا درونی واقع شوند فعل و انفعالات سیستم را از کار طبیعی خود باز می‌دارند. در نظریه‌های جدید برخی این بی‌نظمی حاصل شده در سیستم را آنتروپی می‌خوانند. به هر حال همه تحریکات درونی و بیرونی هر سیستمی سبب تغییر وضعیت سیستم به وضعیت ثانویه شده و ویژگیهای خاص خود را دارد. مجموعه تمام وضعیتهایی که یک سیستم می‌تواند در اثر تحریکات بیرونی یا درونی به خود بگیرد را فضای وضعیت می‌نامند. حال این مسأله پیش می‌آید که آیا در سیستم مورد نظر فضای وضعیت شامل انهدام سیستم نیز هست یا خیر. در پاسخ به این سؤال می‌توان باز به نقاط شکست سیستم بازگشت. اگر سیستم دارای نقاط شکست باشد در فضای وضعیت آن انهدام سیستم نیز وجود دارد و اگر طراحی یا ساختار سیستم طوری باشد که نقاط شکست نداشته باشد - که بعید به نظر می‌رسد - انهدام سیستم در فضای وضعیت تعریف نشده خواهد ماند. ولی همانطور که اشاره شد تمام سیستمها دارای نقاط شکست می‌باشند. به عبارتی در تمام سیستمها زوال و انهدام سیستم در فضای وضعیت آن تعریف شده است. منتها حساسیت و درجه اهمیت این نقاط شکست در سیستمهای گوناگون متفاوت

است. در یک سیستم نقطه یا نقاط حساس بسیار در دسترس نفوذ عوامل درونی و بیرونی است ولی در سیستم دیگر این نقاط می‌تواند قابل دسترس نباشد. میزان فشارهای لازم به این نقاط در سیستم‌های گوناگون نیز متفاوت است. در یک سیستم با فشار و تحریک کمی این نقاط متأثر شده ولی در سیستم دیگر نیروی فراوانی لازم است تا این نقاط را متأثر سازد. نوع پویایی هر سیستمی نیز در حفظ سیستم مؤثر است. این موضوع به این معنی است که دینامیسم خود اصلاحی چه قدر در سیستم وجود داشته باشد. چنانچه این دینامیسم در سیستم طراحی شده باشد حدود تحولات سیستم مهار می‌شود. به عبارت دیگر سیستم در روند تحول زمانی خود بر روی رشته‌ای حرکت خواهد کرد که از ثبات نسبی برخوردار است. این ثبات در فضای وضعیت به نام وضعیت باثبات خوانده می‌شود. اینگونه سیستمها از آنتروپی کمتری برخوردار بوده و این دینامیسم در سیستم سایبرنتیک نام دارد. به عبارت دیگر سایبرنتیک یک نوع مکانیسم خود اصلاحی سیستم است که با دریافت کنشها سبب می‌شود که واکنشهای قانونمندی از سیستم سرزند تا سیستم را در وضعیت باثبات نگه دارد. قبل از این که از این بحث خارج شویم لازم است که به نکاتی در دینامیسم تعادل سیستم نیز اشاره نماییم.

بطور کلی تعادل در یک سیستم به عنوان وضعیت استقرار سیستم ناشی از برآیند نیروها تعریف می‌شود. اگر این برآیند سبب شود که سیستم از حرکت باز ایستد تعادل مربوطه تعادل ساکن نامیده می‌شود. اگر برآیند نیروها سبب حرکت سیستم از وضعیتی به وضعیت دیگر گردد تعادل بدست آمده تعادل متحرک خوانده می‌شود. در هر دو حالت دینامیسم نیل به تعادل می‌تواند متفاوت باشد. اگر سیستم در تحول خود به سمت تعادل نزدیک شود یا از آن دور شود سیستم را همگرا یا واگرا می‌نامند. چه این تعادل ساکن باشد و چه متحرک. این همگرایی یا واگرایی می‌تواند شقوق مختلفی از لحاظ یکنواختی و تناوب و تغییر جهت حول و حوش تعادل خود را داشته باشد که از ذکر بیشتر آن در اینجا خودداری می‌کنیم ولی فقط باید به ذاتی بودن برخی از این یکنواختیها و تناوبها در سیستمهای مختلف اشاره نمود که با سطح علوم فعلی، از جمله مسائل حل نشده است. در سیستمهای خود اصلاح کننده غالباً اثر تکانه یا شوکها به سیستم سبب می‌شود که مسیر تعادل سیستم همگرا و متناوب باشد. ولی چنانچه شوک از شدت نسبی زیادتری برخوردار باشد. تعادل سیستم را به یک مسیر واگرا و یکنواخت می‌راند این پدیده همانند ضربه زدن به یک شیء ساکن است. مثلاً لیوانی که روی میز قرار دارد که اگر ضربه خفیف باشد یکی از دو حالت فوق اتفاق می‌افتد.

تفکیک شفاف قوا

یکی از اصول مهم ثبات سیستمهای سیاسی اصل تفکیک قوا می‌باشد. این اصل که در کتاب روح القوانین مونتسکیو به مشروح آمده است سه اقتدار تصمیم، اجرا و قضا را از یکدیگر جدا می‌کند. این سه اقتدار همان قوای سه گانه مقننه، مجریه و قضائیه بوده که در قانون اساسی کشورها به وضوح دیده می‌شود. لزوم تفکیک این سه اقتدار بر این پایه برقرار شده‌اند که با توجه به طبیعت خودخواه نفس انسانی اصولاً نباید این سه اقتدار را در اختیار یک قوه قرار داد. اگر سه اقتدار در اختیار یک قوه باشد تصمیم اتخاذ شده لازم الاجراست و قضاوت حق یا ناحق بودن آن با تصمیم گیرنده یا مجری می‌باشد که در اصل هر سه یک شخصیت را تشکیل می‌دهند. چنانچه اقتدار تصمیم‌گیری و اجرا در اختیار یک قوه باشد و اقتدار قضا در اختیار قوه دیگر، در این حال قوه اول دنبال سیاتهای اجرایی خواهد رفت که مطلوب وی است نه الزاماً به مصلحت جامعه. اگر چنانچه اقتدار قضا و اجرا در اختیار یک قوه باشد و تصمیم‌گیری در اختیار قوه دیگر، در این حالت تصمیمات قوه مقننه به مرحله اجرا در نمی‌آید و قوه مرکب به دلیل همراه نمودن قوه قضائیه با خود به موضوعه قوه مقننه تن در نمی‌دهد. در حالت آخر چنانچه اقتدار قضا و تصمیم‌گیری در اختیار یک قوه باشد و اجرا در قوه دیگر عملاً قوه مجریه از تضمینهای کافی در اجرای وظایف خود که از طریق قوه مرکب به وی تکلیف می‌شود نخواهد داشت و همیشه در مظان اتهام خواهد بود. این بحث کوتاه به سادگی اهمیت تفکیک قوا را در یک نظام سیاسی روشن می‌سازد. هر چقدر مرز بین این سه قوه مشخص تر باشد کارایی نظام سیاسی از لحاظ رفع خودکامگی هر یک از صاحبان اقتدار فوق بیشتر خواهد شد. وضع این مرز بین قوا را شفافیت در اصل تفکیک قوا می‌نامیم.

معمولاً در قوانین اساسی کشورهای مختلف استقلال این قوا از یکدیگر تصریح شده است. با توجه به مسایل مطروحه در فوق استقلال قوا و تفکیک قوا از لحاظ عملی تا حدودی متفاوت می‌شوند. از بعد استقلال قوا شفافیت لازم در تفکیک قوا عملاً می‌تواند مخدوش باشد. به این معنی که قوای مختلف مستقل از یکدیگر هستند و در هر کدام تصمیمات به طور مستقل گرفته می‌شود ولی ائتلاف با قوای دیگر عملاً می‌تواند اتفاق بیافتد ولی هنگامی که تاکید بر تفکیک قوا باشد این ائتلاف ممنوع تلقی می‌شود. موارد فراوانی را از لحاظ اجرایی می‌توان یافت که پدیده فوق سبب ایجاد نقاط حساس برای سیستمهای سیاسی شده است. این نقاط حساس همانگونه که گفته شد می‌توانند به دلیل ضربه پذیری سیستم را از حالت وضعیت با ثبات خارج نماید.

وظیفه نظارت و قوای سه گانه

یکی دیگر از نکات بسیار مهم در سیستمهای سیاسی که مکانیسم خود اصلاح کننده یا سایبرنتیک سیستم نیز تلقی می‌شود بحث نظارت بر حسن انجام تصمیمات قوه مقننه توسط قوه مجریه است. در اغلب نظامهای سیاسی برای تقویت اقتدار قوه مجریه یا قوه مقننه معمولاً این وظیفه به عهده یک یا هر دوی این قوا گذاشته می‌شود. تخصیص وظیفه نظارت به هر کدام از این دو قوه احتمال انحطاط سیستم را افزایش می‌دهد. چنانچه این وظیفه به عهده قوه مجریه باشد این قوه می‌تواند به کاستی عملکرد خود سرپوش بگذارد و چنانچه در اختیار قوه مقننه باشد قوه مجریه را ملزم به تنبانی با قوه مقننه می‌نماید که سبب خدشه دار شدن اصل تفکیک قوا می‌گردد. با توجه به این موضوع وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین بر عهده قوه دیگری گذاشته می‌شود که قوه قضائیه باشد.

چنانچه در مجموع بعد نظارت قوه قضائیه افزایش یابد و قوه قضائیه در حد لازم بزرگ شود تا بتواند کنترل و نظارت لازم بر قوه مجریه را افزایش دهد یکی از نقاط شکست نظامها را از میان خواهد برد. علت این موضوع از دیدگاه سیستمی به این شکل است که چنانچه نظارت بر قوه مجریه کم باشد این قوه قدرت را در خود متمرکز نموده و به راحتی از قوانین مقننه سرپیچی می‌نماید و خودرأی می‌شود. این خودرأی سبب اختلال در نظام گردیده و در نهایت سیستم را به سمت اضمحلال می‌کشانند. انحراف قوه قضائیه خود یک موضوع قابل بحث است. چنانچه این قوه ضعیف عمل نماید و نظارتی بر عملکرد آن نباشد نقاط شکست جدیدی را برای سیستم مهیا می‌سازد که در اثر اصابت ضربه به این نقاط فروپاشی سیستم اتفاق می‌افتد.

شفافیت حقوق افراد و گروهها در سیستم

یکی از بزرگترین مسایل درونی سیستمهای اجتماعی از لحاظ ایجاد تکانهای درونی عدم شفافیت حقوق افراد و گروهها در سیستم می‌باشد. به عبارت دیگر وقتی در درون یک سیستم حقوق متقابل افراد و گروهها و دولت از تعریف ضعیفی برخوردار باشد تلاش هر عضو یا زیر مجموعه اعضای سیستم می‌تواند سیستم را از حالت تعادل خارج کرده و تعادل جدیدی را تعریف نماید. وقوع هر تعادل جدید خود به دلیل وجود یک تکان در سیستم اتفاق می‌افتد. این تکانهای درونی در سیستم چنانچه کمتر مساوی یا بیشتر از آن باشد که سیستم را در تعادلها با ثبات نگه دارد عملاً سبب همگرایی، یکنواختی و واگرایی در سیستم خواهد شد. گاهی این روندهای زمانی از تناوب نیز برخوردار می‌شوند.

بطور کلی همانطور که تلویحاً ذکر آن رفت هر عاملی که سبب خارج کردن سیستم از وضعیت تعادل باثبات آن بشود می‌تواند وضعیت سیستم را تغییر دهد و در نتیجه برای جلوگیری از وقوع این پدیده می‌باید حقوق افراد و گروه‌ها در سیستم را شفاف نمود و اصل لایتغیری را در این حالت تعریف کرد.

شفافیت مالی

شکندگی سیستمهای سیاسی به تبع سیستمهای اداری از بعد مالی بسیار واضح است. این شکندگی معمولاً در اثر سوء استفاده‌های افراد مختلف در سه قوه صورت می‌گیرد که از مفرهای قانونی آگاهند یا اقتدار نسبی در تصمیم‌گیریهای مالی دارند یا با تبانی با سایر دست‌اندرکاران اقدام به استفاده‌های نامشروع از منابع مالی و غیر مالی می‌کنند. چنانچه سیستمهای مالی که در رأس آنها بودجه دولت است شفاف شوند اینگونه مفرها در آنها به شدت کم و کمتر می‌شود. شفافیت نظامهای مالی یکی از اصول لازم برای استحکام نظامها بشمار می‌رود و منظور از شفافیت مالی روشن بودن نحوه هزینه‌ها و منابع درآمدی سیستم بوده و عدم تداخل اجزای مالی مختلف در یکدیگر می‌باشد. این امر به دلیل اهمیت آن هر روز در کشورهای پیشرفته دقیقتر شده و حتی تمام حسابها و محاسبات به صورت ماشینی انجام می‌شود تا اختلالات درونی سیستمهای مالی و عدم شفافیت‌های آن به حداقل برسد. در این زمینه حتی برخی از محققین معتقدند که آشکار کردن بودجه‌های سری و نحوه هزینه آن سبب استحکام نظامهای سیاسی خواهد شد زیرا سبب رفع یک سری شبهه‌های مالی در سیستم خواهد شد که زیان این شبهه‌ها بیش از سود عملکرد بودجه‌های سری برآورد می‌گردد.

حقوق شفاف مالکیت

نکته بسیار مهم دیگری که در سیستمهای سیاسی سبب انحطاط سیستمها می‌شود تداخل مرزهای مالکیت است. مفهوم مالکیت یکی از اساسی‌ترین موضوعات در امنیت اقتصادی می‌باشد و اصولاً ایجاد و تداوم امنیت اقتصادی به سبب روشن بودن مرز مالکیت و چشم انداز عدم تغییر آن در آینده به وجود خواهد آمد. امنیت اقتصادی اصولاً ایجاد و تثبیت یک بستر مناسب جهت انجام فعالیتهای اقتصادی است. این بستر حقوق فرد در رابطه با کلیه فعالیتهای اقتصادی وی و در رابطه با عملکرد متقابل وی با سایر افراد جامعه را عملاً تعریف می‌نماید. بنا به شرایط مختلف حاکم بر جوامع مختلف بشری این بستر تعاریف خاصی را از حقوق متقابل افراد و دولتها مشخص می‌نماید. اصل مهم در وجود امنیت اقتصادی عدم تغییر نابهنگام این تعاریف روابط و حقوق افراد نسبت به یکدیگر است. چنانچه تعریف حقوق فردی و اجتماعی افراد در جامعه در حیطه کلیه مسایل اجتماعی، سیاسی و

اقتصادی دچار خدشه‌ای شود، امنیت اقتصادی از میان خواهد رفت. به عبارت دیگر امنیت در سایه تثبیت مقررات حاکم بر روابط افراد و دولتها تأکید دارد. برای مثال در یک جامعه با معیارهای خاص خود، مالکیت در حدود و ثغور خاصی تعریف می‌شود و فرد حق دارد در این حدود تملک نماید. در این حالت چنانچه این ثغور ثابت باشند می‌توان امنیت اقتصادی را مشاهده نمود؛ ولی چنانچه این مرز مالکیت با تغییر معیارها تغییر یابد سبب عدم امنیت اقتصادی خواهد شد. به هر حال علیرغم اینگونه حمایت‌های قانونی در عمل حدود و ثغور مالکیت مورد تعدی بخشهای مختلف دولتی واقع می‌شود. این تعدی حتی در مورد مالکیت‌های دولتی نیز هست که عملاً با وضع قوانین توسط قوه مقننه حدود مالکیت‌های دولتی نیز خدشه دار می‌شود. باز کردن این بحث سبب به درازا کشیدن مطلب خواهد شد که از آن پرهیز می‌نمایم.

علیرغم بحث امنیت اقتصادی حقوق شفاف مالکیت شامل کلیه حقوقی می‌شود که به مثابه ظرفی است که در آن مطروف روابط انسانی واقع شده است. به عبارت دیگر هر نوع خدشه‌ای به حق زیست انسانها و رای خطوط و مرزهای حقوقی تعیین شده پایمال کردن این اصل است. جوامع انسانی در هر نوع آن متشکل از افراد و اجتماعات هم علاقه هستند که تغییر حقوق فرد یا گروهی به معنی تغییر حقوق افراد یا گروه‌های دیگر است و هرگونه تغییر جدید به معنی تغییر تعادل سیستم تعبیر می‌شود. این تعبیر در تعادل سیستم را به حالت تعادل بر می‌گرداند ولی در صورت قوی بودن شدت تکان سیستم را واگرا خواهد نمود. واگرایی سیستم به معنی اضمحلال سیستم در نوسانات بعدی تعبیر می‌شود.

جوش ذاتی و پویایی سیستم

سیستمهای اجتماعی در هر لحظه رو به تکامل هستند. این تکامل بر مبنای این اصل طبیعی قرار دارد که کلیه اعضای یک مجموعه انسانی از افرادی تشکیل شده‌اند که هر لحظه در جهت تکامل جسمی و روحی قدم بر می‌دارند. تکامل اعضا در یک سیستم منجر به تکامل کل سیستم می‌شود و این امر یک خصیصه ذاتی سیستمهای اجتماعی است و نمی‌توان به هیچ وجه مانع آن شد. شاید در یک زمان بتوان حقوق زیر مجموعه‌ای از سیستم را ملحوظ نداشت یا پایمال کرد. ولی در طول زمان این امر عملاً ممکن نیست. به عبارت دیگر باید الزاماً قبول کرد که جوشش فکری در عناصر سیستم به طور اتوماتیک اتفاق می‌افتد و این جوشش وضعیت سیستم را از یک حالت به حالت دیگر می‌رساند.

کلیه انقلابات، تحولات، شورشها و بی‌نظمی‌ها در حکومت‌های سیاسی مختلف در جهان در طی قرون متمادی حاکی از اصل فوق است. به عبارت دیگر این خصیصه ذاتی پویایی سیستم می‌باشد که

تحولات جوامع بشری را ایجاد می‌نماید. این تحولات در کلیه شئون زندگی بشری رخ می‌دهد که به وضوح قابل رؤیت می‌باشد.

با قبول این اصل خواه ناخواه به این باور می‌رسیم که نباید در مقابل حرکت ذاتی و بزرگ سیستم انسدادی ایجاد نماییم. زیرا این جوشش در هر فرد ابتدا نیروی جدیدی بر علیه تعادل فعلی سیستم ایجاد می‌نماید. برآیند جمع نیروهای مشابه خود توان تغییر وضعیت سیستم را ایجاد می‌نماید. ایجاد سد در مقابل این نیرو فقط سبب به تعویق انداختن کنش این نیرو می‌شود و هنگامی که این نیرو همانند آب جاری در پشت سد بیش از اندازه معینی گردید باعث تخریب سد گردیده و کنش آن بسیار شدیدتر از هنگامی است که جریان آب همانند یک رودخانه عمل می‌کند.

به عبارت دیگر ایجاد سد در مقابل حرکت ذاتی سیستم سبب تعویق نیروی کنشی آن می‌شود و انباشت این نیرو در هنگام رها شدن از قدرت بسیار زیادتری برخوردار است که می‌تواند سیستم را نه تنها از حالت تعادل خارج کند بلکه آن را از بین ببرد.

وابستگی برون سیستمی

از عوامل مهمی که در تغییر تعادل سیستم مطرح است عوامل برون سیستمی می‌باشد. این عوامل به گونه‌ای وسیع می‌باشند که ذکر آن در این مقوله نمی‌گنجد. مداخلات قدرتهای بزرگ در امور داخلی کشورهای دیگر سابقه بسیار تاریخی و متنوعی دارد که امکان بررسی آنها احتیاج به نوشتن کتب مفصلی دارد. وابستگیهای برون مرزی را به دو دسته مرئی و نامرئی می‌توان تقسیم کرد. وابستگیهای مرئی احتیاج به توضیح چندانی ندارند. این وابستگیها از لحاظ سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، تاریخی، جغرافیایی و غیره می‌باشند که ملحوظ نظر اغلب بررسی کنندگان بوده و هست. وابستگیهای نامرئی از لحاظ ایجاد آنتروپی در سیستم بسیار خطرناک تر هستند. این وابستگیها سبب تکانهای عمده در وضعیت تعادل سیستم می‌شوند که در صورت عدم مراقبت از آنان در نهایت سیستم را به زوال می‌کشاند، زیرا اینگونه تکانها عملاً به هدف بردن سیستم به وضعیت بی ثبات طراحی و اجرا می‌شوند.

جهت باثبات نمودن وضعیت سیستم به هر تقدیر می‌باید مکانیسمهایی را ابداع نمود که تکانهای ناشی از وابستگیهای برون سیستمی را حداقل کرد.

هیجان‌ات و تکانها

اجتماع نیروهای مختلف همانند قوانین فیزیکی سبب ایجاد برآیند نیروها با کمیت بیشتر خواهد شد. در جوامع انسانی چنانچه محرک خاصی با منشاء درونی یا برونی بتواند بر وجوه اشتراک اعضای مجموعه تأثیر بگذارد سبب هیجان‌ات اجتماعی خواهد شد. لذا جهت شناختن هیجان‌ات اجتماعی می‌باید وجوه اشتراک افراد یک جامعه را شناخت و به عوامل مؤثر بر این وجوه اشتراک پی برد. به عبارت دیگر این وجوه اشتراک می‌تواند از نقاط حساس سیستم تلقی شوند که با تحریک آن کل سیستم را از وضعیتی به وضعیت دیگر انتقال می‌دهد. مثالهای عده‌ای در جوامع مختلف می‌توان از وجود این پدیده نام برد که ذکر آنان در این مقوله به درازا می‌کشد. باورهای عمیق ملت‌ها، ارزش گذاری در مسائل مختلف، سنتها و عرف اجتماعی چه صحیح و چه غلط همگی از وجوه اشتراک و نقاط حساس جوامع بشری می‌باشند.

فاصله حکومت و مردم

شاید از پدیده‌هایی که سبب بی‌ثباتی سیستمهای اجتماعی - سیاسی در طول زمان می‌شود افزایش فاصله حکومت و مردم باشد. قانون الیگارشی آهین روبرتو میشل که در جامعه‌شناسی سیاسی شناخته شده است بر این موضوع اذعان دارد که گرچه افراد هیأت حاکمه ممکن است در ابتدای فعالیت خود که در طبقات پایین تر اجتماع قرار داشتند خیلی آرای توده‌گرایی و دموکراسی داشته باشند هنگامی که بر اریکه قدرت می‌نشینند از منافع طبقاتی جدید خود حمایت می‌کنند تا از منافع توده مردم. هر چه قدر این قانون در جوامع مختلف صادق تر باشد شکنندگی سیستم بیشتر خواهد بود. این پدیده دلالت بر ایجاد فاصله بین طبقات پایین و هیأت حاکمه می‌نماید برای رفع این معضل باید این فاصله را به حداقل ممکن رساند تا ثبات سیستم پایدار شود. در غیر این صورت برآیند نیروهایی که این وضعیت را قابل قبول نمی‌دانند پس از مدتی فزونی یافته و سبب تکان در وضعیت سیستم می‌شود. از وجوه مشخصه این فاصله عدم دسترسی افراد پایین هرم طبقاتی به افراد رأس هرم می‌باشد. وجوه تشریفات مختلف نیز دلالت بر وقوع این پدیده دارد. عدم وجود مکانیسمهای طبیعی برای رشد سیاسی و ارتقای یک نفر از طبقات پایتتر هرم به طبقات بالاتر علیرغم داشتن ویژگیهای بالفعل مناسب نیز حکایت از وجود پدیده فوق می‌نماید.

شکندگی مالی سیستم‌های سیاسی

شکندگی سیستم‌های سیاسی به تبع سیستم‌های اداری از بعد مالی بسیار واضح است. این شکندگی معمولاً در اثر سوءاستفاده‌های افراد مختلف در سه قوه صورت می‌گیرد که از مفرهای قانونی آگاهند یا اقتدار نسبی در تصمیم‌گیری‌های مالی دارند یا با تبانی با سایر دست‌اندرکاران اقدام به استفاده‌های نامشروع از منابع مالی و غیر مالی می‌کنند. چنانچه سیستم‌های مالی که در راس آنها بودجه دولت است شفاف شوند، اینگونه مفرها در آنها به شدت کم و کمتر می‌شود. شفافیت نظام‌های مالی یکی از اصول لازم برای استحکام نظام‌ها به شمار می‌رود و منظور از شفافیت مالی روشن بودن نحوه هزینه‌ها و منابع درآمدی سیستم بوده و عدم تداخل اجزای مالی مختلف در یکدیگر می‌باشد. این امر به دلیل اهمیت آن هر روز در کشورهای پیشرفته دقیقتر شده و حتی تمام حساب‌ها و محاسبات به صورت ماشینی انجام می‌شود تا اختلالات درونی سیستم‌های مالی و عدم شفافیت‌های آن به حداقل برسد. در این زمینه حتی برخی از محققان معتقدند که آشکار کردن بودجه‌های سری و نحوه هزینه آن سبب استحکام نظام‌های سیاسی خواهد شد زیرا سبب رفع یک سری شبهه‌های مالی در سیستم خواهد شد که زیان این شبهه‌ها بیش از سود عملکرد بودجه‌های سری برآورد می‌گردد. در مباحث جدید و مطرح تحت عنوان «حاکمیت شرکتها» که از مباحث مهم روز مدیریت در جهان است این موضوع تا آنجا بسط می‌یابد که ریز پاداش مدیران نیز باید به اطلاع عموم سهامداران برسد.

نکته بسیار مهم دیگری که در سیستم‌های سیاسی سبب انحطاط سیستم‌ها می‌شود تداخل مرزهای مالکیت است مفهوم مالکیت یکی از اساسی‌ترین موضوعات در امنیت اقتصادی است و اصولاً ایجاد و تداوم امنیت اقتصادی به سبب روشن بودن مرز مالکیت و چشم‌انداز عدم تغییر آن در آینده به وجود خواهد آمد.

امنیت اقتصادی ایجاد و تثبیت یک بستر مناسب جهت انجام فعالیت‌های اقتصادی است. این بستر حقوق فرد در رابطه با کلیه فعالیت‌های اقتصادی وی و یا عملکرد متقابل وی با سایر افراد جامعه را در عمل تعریف می‌کند. بنا به شرایط مختلف حاکم بر جوامع مختلف بشری این

بستر تعاریف خاصی را از حقوق متقابل افراد و دولت‌ها مشخص می‌کند. اصل مهم در وجود امنیت اقتصادی عدم تغییر نابهنگام تعاریف روابط و حقوق افراد نسبت به یکدیگر است. چنانچه تعریف حقوق فردی و اجتماعی افراد در جامعه در حیطه کلیه مسایل اجتماعی، سیاسی و اقتصادی دچار خدشه‌ای شود امنیت اقتصادی از میان خواهد رفت. به عبارت دیگر امنیت در سایه تثبیت مقررات حاکم بر روابط افراد و دولت‌ها تأکید دارد. برای مثال در یک جامعه با معیارهای خاص خود، مالکیت در حدود و ثغور خاصی تعریف می‌شود و فرد حق دارد در این حدود تملک نماید. در این حالت چنانچه این ثغور ثابت باشند می‌توان امنیت اقتصادی را مشاهده نمود ولی چنانچه این مرز مالکیت با تغییر معیارها تغییر یابد سبب عدم امنیت اقتصادی خواهد شد. به هر حال به رغم اینگونه حمایت‌های قانونی در عمل حدود و ثغور مالکیت مورد تعدی بخش‌های مختلف دولتی واقع می‌شود این تعدی حتی در مورد مالکیت‌های دولتی نیز هست که عملاً با وضع قوانین توسط قوه مقننه حدود مالکیت‌های دولتی نیز خدشه‌دار می‌شود. باز کردن این بحث سبب به درازا کشیدن مطلب خواهد شد که از آن پرهیز می‌نمائیم. به رغم بحث امنیت اقتصادی حقوق شفاف مالکیت شامل کلیه حقوقی می‌شود که به مثابه ظرفی است که در آن مظروف روابط انسانی واقع شده است. به عبارت دیگر هر نوع خدشه‌ای به حق زیست انسانها و رای خطوط و مرزهای حقوقی تعیین شده پایمال کردن این اصل است. جوامع انسانی در هر نوع آن متشکل از افراد و اجتماعات هم‌علاقه هستند که تغییر حقوق فرد یا گروهی به معنی تغییر حقوق افراد یا گروه‌های دیگر است و هرگونه تغییر جدید به معنی تغییر تعادل سیستم تعبیر می‌شود. مجدداً این تغییر در تعادل، سیستم را به حالت تعادل برمی‌گرداند ولی در صورت قوی بودن شدت تکان سیستم را واگرا خواهد کرد. واگرایی سیستم به معنی اضمحلال سیستم در نوسانات بعدی تعبیر می‌شود.

سیستم‌های اجتماعی در هر لحظه رو به تکامل هستند. این تکامل بر مبنای این اصل طبیعی قرار دارد که کلیه اعضای یک مجموعه انسانی از افرادی تشکیل شده‌اند که هر لحظه در جهت تکامل جسمی و روحی قدم بر می‌دارند. تکامل اعضاء در یک سیستم منجر به تکامل کل سیستم می‌شود و این امر یک خصیصه ذاتی سیستم‌های اجتماعی است و نمی‌توان به هیچ وجه مانع آن شد. شاید در یک زمان بتوان حقوق زیر مجموعه‌ای از سیستم را ملحوظ نداشت یا

پایمال کرد. ولی در طول زمان این امر عملاً ممکن نیست، به عبارت دیگر باید الزاماً قبول کرد که جوشش فکری در عناصر سیستم به طور اتوماتیک اتفاق می‌افتد و این جوشش وضعیت سیستم را از یک حالت به حالت دیگر می‌رساند. کلیه انقلابات، تحولات، شورشها و بی‌نظمی‌ها در حکومت‌های سیاسی مختلف در جهان در طی قرون متمادی حاکی از اصل فوق است. به عبارت دیگر این خصیصه ذاتی پویایی سیستم است که تحولات جوامع بشری را ایجاد می‌کند. این تحولات در کلیه شئون زندگی بشری رخ می‌دهد که به وضوح قابل رویت است. با قبول این اصل خواه ناخواه به این باور می‌رسیم که نباید در مقابل حرکت ذاتی و بزرگ سیستم انسدادی ایجاد نمائیم. زیرا این جوشش در هر فرد ابتدا نیروی جدیدی بر علیه تعادل فعلی سیستم ایجاد می‌نماید. برآیند جمع نیروهای مشابه خود توان تغییر وضعیت سیستم را ایجاد می‌نماید. ایجاد سد در مقابل این نیرو فقط سبب به تعویق انداختن کنش این نیرو می‌شود و هنگامی که این نیرو همانند آب جاری در پشت سد بیش از اندازه معین گردید باعث تخریب سد شده و کنش آن بسیار شدیدتر از هنگامی است که جریان آب همانند یک رودخانه عمل می‌کند. به عبارت دیگر ایجاد سد در مقابل حرکت ذاتی سیستم سبب تعویق نیروی کنشی آن می‌شود و انباشت این نیرو در هنگام رها شدن از قدرت بسیار زیادتری برخوردار است که می‌تواند سیستم را نه تنها از حالت تعادل خارج کند بلکه آن را از بین ببرد. از عوامل مهمی که در تغییر تعادل سیستم مطرح است عوامل برون سیستمی است. این عوامل به گونه‌ای وسیع هستند که ذکر آن در این مقوله نمی‌گنجد. مداخلات قدرتهای بزرگ در امور داخلی کشورهای دیگر سابقه بسیار تاریخی و متنوعی دارد که امکان بررسی آنها احتیاج به نوشتن کتب مفصلی دارد. وابستگیهای برون مرزی را به دو دسته مرئی و نامرئی می‌توان تقسیم کرد. وابستگی‌های مرئی احتیاج به توضیح چندانی ندارد. این وابستگی‌ها از لحاظ سیاسی و اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، تاریخی، جغرافیایی و غیره می‌باشند که ملحوظ نظر اغلب بررسی کنندگان بوده و هست. وابستگیهای نامرئی از لحاظ ایجاد آنتروپی در سیستم بسیار خطرناک تر هستند. این وابستگی‌ها سبب تکان‌های عمده در وضعیت تعادل سیستم می‌شوند که در صورت عدم مراقبت از آنان در نهایت سیستم را به زوال می‌کشانند. زیرا اینگونه تکانها عملاً به هدف بردن سیستم به وضعیت بی‌ثبات طراحی و اجرا می‌شوند. جهت باثبات نمودن

وضعیت سیستم به هر تقدیر می‌باید مکانیسم‌هایی را ابداع نمود که تکانهای ناشی از وابستگی‌های برون سیستمی را حداقل کرد.

اجتماع نیروهای مختلف همانند قوانین فیزیکی سبب ایجاد برآیند نیروها با کمیت بیشتر خواهد شد. در جوامع انسانی چنانچه محرک خاصی با منشاء درونی یا برونی بتواند بر وجوه اشتراک اعضای مجموعه تاثیر بگذارد سبب هیجانات اجتماعی خواهد شد. لذا جهت شناختن هیجانات اجتماعی می‌باید وجوه اشتراک افراد یک جامعه را شناخت و به عوامل موثر بر این وجوه اشتراک پی برد. به عبارت دیگر این وجوه اشتراک می‌تواند از نقاط حساس سیستم تلقی شود که با تحریک آن کل سیستم را از وضعیتی به وضعیت دیگر انتقال می‌دهد. مثالهای عدیده‌ای در جوامع مختلف می‌توان از وجود این پدیده نام برد که ذکر آنان در این مقاله به درازا می‌کشد. باورهای عمیق ملتها، ارزش‌گذاری در مسائل مختلف، سنتها و عرف اجتماعی چه صحیح و چه غلط همگی از وجوه اشتراک و نقاط حساس جوامع بشری هستند.

شاید از پدیده‌هایی که سبب بی‌ثباتی سیستمهای اجتماعی سیاسی در طول زمان می‌شود افزایش فاصله حکومت و مردم باشد. قانون‌الیکارشی آهنین روبرتو میشل که در جامعه‌شناسی سیاسی شناخته شده است بر این موضوع اذعان دارد که گرچه افراد هیات حاکمه ممکن است در ابتدای فعالیت خود که در طبقات پایین‌تر اجتماع قرار داشتند خیلی آرای توده‌گرایی و دموکراسی داشته باشند هنگامی که بر اریکه قدرت می‌نشینند از منافع طبقاتی جدید خود حمایت می‌کنند تا از منافع توده مردم. هر چه قدر این قانون در جوامع مختلف صادق‌تر باشد شکنندگی سیستم بیشتر خواهد بود. این پدیده دلالت بر ایجاد فاصله بین طبقات پائین و هیات حاکمه می‌نماید برای رفع این معضل باید این فاصله را به حداقل ممکن رساند تا ثبات سیستم پایدار شود. در غیر این صورت برآیند نیروهایی که این وضعیت را قابل قبول نمی‌دانند پس از مدتی فزونی یافته و سبب تکان در وضعیت سیستم می‌شود. از وجوه مشخصه این فاصله دسترسی نداشتن افراد پائین هرم طبقاتی به افراد رأس هرم است. وجود تشریفات مختلف نیز دلالت بر وقوع این پدیده دارد. عدم وجود مکانیسمهای طبیعی برای رشد سیاسی و ارتقای یک نفر از طبقات پائین تر هرم به طبقات بالاتر به رغم داشتن ویژگیها و شایستگیهای بالفعل مناسب نیز نشانگر وجود پدیده فوق است.

امنیت اقتصادی و رشد سرمایه گذاری

مقدمه

علت العلیل ایجاد تشکلهای انسانی و جوامع بشری همواره پدیده امنیت بوده و هست. تفکر و نتیجتاً رشد و توسعه بشریت همواره در پرتو این پدیده شکل گرفته است. شاید بسط و تشریح این موضوع بسیار فراتر از ظرفیت این مقاله کوتاه باشد، ولی بطور کلی، می توان گفت که امنیت در همه ابعاد زندگی فردی و اجتماعی بشر به مفهوم عام و خاص متجلی است. یکی از وجوه امنیت در شکل اقتصادی آن بروز دارد. این پدیده، با پیشرفت جوامع بشری اهمیت خاصی یافته است. امنیت اقتصادی اصولاً ایجاد و تثبیت یک بستر مناسب برای انجام فعالیتهای اقتصادی است، این بستر، اصولاً، معرف حقوق فرد در رابطه با کلیه فعالیتهای اقتصادی وی می باشد، و عملکرد متقابل او با سایر افراد جامعه را عملاً تعریف می کند. بدیهی است که بنا بر شرایط مختلف حاکم بر جوامع مختلف بشری، این بستر تعاریف خاصی را از حقوق متقابل افراد و دولتها مشخص می سازد. اصل مهم در وجود امنیت اقتصادی، همانا عدم تغییر نابهنگام تعاریف ناظر بر روابط و حقوق افراد نسبت به یکدیگر و دولت است. چنانچه تعریف حقوق فردی و اجتماعی افراد در جامعه در حیطه کلیه مسایل اجتماعی، سیاسی و اقتصادی دچار خدشه ای باشد نمی توان به درستی پدیده وجود امنیت را ملحوظ انگاشت. به عبارت دیگر، امنیت در سایه تثبیت مقررات حاکم بر روابط افراد و دولتها تأکید دارد. برای مثال، در یک جامعه با معیارهای خاص خود، مالکیت در حدود و ثغور خاصی تعریف می شود و فرد حق دارد که در این حدود تملک کند. در این حالت، چنانچه این ثغور ثابت باشد، می توان امنیت اقتصادی را مشاهده کرد، ولی چنانچه این مرز در میزان مالکیت با تغییر معیارها تغییر یابد سبب عدم امنیت اقتصادی می شود.

هر تولیدی در اقتصاد، فارغ از نرخ بازده تولیدی، مستلزم سرمایه گذاری قبلی است، هر سرمایه گذاری از ابتدا نیازمند تأمین امنیت سرمایه از بدو سرمایه گذاری تا سالها بعد از پایان قدرت بازدهی آن می باشد. به عبارت دیگر، شرط لازم برای تحقق سرمایه گذاری، تأمین امنیت کلیه شؤن مرتبط با آن است. در واقع، تولید، توسعه و رشد اقتصادی تنها پس از طی این مرحله صورت می پذیرد. سرمایه گذاری را شاید بتوان یک تلاش برای افزایش داراییها با بکارگیری سرمایه های موجود دانست. سرمایه های موجود شامل کلیه سرمایه های فیزیکی، غیر فیزیکی و انسانی است که طیف وسیعی از داراییها را تشکیل می دهد. این داراییها، عملاً عوامل تولید را تشکیل می دهند که پس از قرار گرفتن

در پروسه تولید، منجر به عرضه کالاهای مورد نیاز و قابل استفاده جوامع خواهد شد. با توجه به تعریف وسیع سرمایه‌گذاری، که فوقاً به آن اشاره شد، بستر اقتصادی که در آن سرمایه‌گذاری اتفاق می‌افتد، عملاً در نوع سرمایه‌گذاری تأثیر نموده و جهت آن را به تأسی از شرایط اقتصادی تغییر خواهد داد. چنانچه بستر اقتصادی موجود و چشم‌انداز آینده حاکی از امنیت سرمایه و تثبیت اقتصادی باشد، سرمایه‌گذاری طبیعتاً به سمت سرمایه‌گذاری فیزیکی و بلندمدت جهت‌گیری می‌کند و در شرایط عکس این وضعیت، حتی در شرایطی که فرار سرمایه به خارج از مرزها اتفاق نیفتد، تشکیل سرمایه عملاً در جهت سرمایه‌گذاری‌هایی به کار گرفته خواهد شد که دارای طبیعت خدماتی، احتکاری و معاملاتی بوده و در مدت زمان کوتاه اصل و سود سرمایه قابل تبدیل به داراییهای نقدی باشد.

ریسک

نرخ ریسک را می‌توان به عنوان متوسط هزینه اتفاق یا وقوع هر واقعه پیش‌بینی نشده در طول دوران سرمایه‌گذاری برای هر واحد سرمایه‌گذاری تعریف کرد. هر سرمایه‌گذار با تخصیص منابع مختلف سرمایه به امر سرمایه‌گذاری، قبل از هر چیز، سود و زیان آتی خود را بررسی می‌کند. در این ارزیابی، وی تصمیم می‌گیرد که منابع خود را به چه نوع از فعالیتهای سرمایه‌گذاری اختصاص دهد که کل دوران پروژه حداکثر بازدهی را داشته باشد. به عبارت دیگر، چنانچه سود وی در یک شاخه کمتر از شاخه دیگر باشد، شاخه دوم را انتخاب خواهد کرد. در زمانی که ریسک سرمایه‌گذاری قابل توجه باشد، هزینه اضافی ریسک موجود که ناشی از وقایع پیش‌بینی نشده است، سبب افزایش هزینه هر واحد سرمایه‌گذاری و نتیجتاً کاهش سود خواهد شد. چنانچه میزان خسارت وقایع پیش‌بینی نشده بیش از حد باشد، سبب منفی شدن سود نیز خواهد شد و سرمایه‌گذار را حتی به ورشکستگی می‌کشاند.

وقایع پیش‌بینی نشده شامل طیف وسیعی است، از وقوع حوادث طبیعی گرفته تا تغییر قیمت‌ها و نرخها و تصمیمات، مقررات و قوانین موضوعه دولت و اغتشاشات داخلی و تحولات خارجی و غیره که تفصیل آن بسیار زیاد است، همگی این عناصر در قلمرو محاسبات نرخ ریسک قرار می‌گیرند. چنانچه احتمال وقوع وقایع پیش‌بینی نشده در اقتصاد زیاد باشد، نرخ ریسک به شدت زیاد خواهد بود نتیجتاً سرمایه‌گذار اقدام به آن نوع از سرمایه‌گذاری خواهد کرد که نرخ بازدهی بسیار بالا داشته باشد تا بتواند هزینه وقوع وقایع پیش‌بینی نشده را از محل بازدهی بالای خود بپردازد و درعین حال، از رشد مثبتی نیز برخوردار باشد.

از لحاظ اینکه مخاطرات به اصل یا بازدهی سرمایه گذاری اصابت کند، انواع ریسک را از لحاظ منشاء آنها می‌توان در شقوق زیر دسته بندی کرد: یکی، نا اطمینانی در از بین رفتن تمام یا قسمتی از اصل سرمایه و دیگر، نا اطمینانی در کاهش خالص سود سرمایه .

در شق اول، می‌توان از وقایعی نام برد که سبب به مخاطره انداختن اصل سرمایه خواهند شد. چنانچه احتمال وقوع چنین وقایعی بالا باشد، باید متوقع بود که صاحبان سرمایه اقدام به تبدیل یا حرکت سرمایه‌های خود از زمینه مورد نظر کنند. این شق از نا اطمینانی در اصل مالکیت سرمایه را به مخاطره می‌اندازد. برای مثال، وقایع زیر همگی می‌توانند در این گروه طبقه بندی شوند:

- حوادث طبیعی، مانند: سیل، زلزله طوفان، برودت یا حرارت شدید و غیره: اغتشاشات داخلی و جنگ
- مصادره اموال و سرمایه‌ها توسط دولت‌ها و وضع مقررات ویژه در تعیین مجدد حدود و ثغور مالکیت سرمایه
- تغییر نظام حکومتی

شق دیگر، معمولاً متوجه اصل سرمایه نیست، بلکه نا اطمینانی را متوجه بازده سرمایه می‌کند. این نوع نا اطمینانی عملاً سبب افزایش هزینه تولیدات شده و سبب خواهد شد که بنگاه‌هایی که از لحاظ اقتصادی ضعیف‌ترند عملاً از صنعت مورد نظر خارج شوند و تنها بنگاه‌هایی در بازار خواهند ماند که بتوانند با پوشش خود در مقابل این پدیده‌ها همچنان سود مثبت نیز داشته باشند. غالباً پدیده‌هایی که در این شق قرار می‌گیرند، به مالکیت سرمایه آسیبی نمی‌رسانند، مگر اینکه از شدت معتابهی برخوردار باشند. اهم اینگونه پدیده‌ها را که در این گروه قرار می‌گیرند، رامی‌توان از قرار زیر دانست:

- تغییر قیمت‌ها
- مصادره تولیدات بنگاه‌ها
- اعتصابات کارگری
- تغییر قیمت کالاهای واسطه‌ای و مواد اولیه یا سهمیه بندی آنها یا تغییر در میزان سهمیه بنگاه‌ها
- ضایعات احتمالی بیش از حد در پروسه تولید
- تغییر تکنولوژی و نوآوریها
- تغییر سلیقه مصرف کننده و تغییر الگوی مصرف
- قوانین ضد احتکار و انبار کردن کالاها

- اشتباهات مدیریتی
- وضع قوانین دست و پاگیر یا وضع سیاستهای تحدید کننده توسط دولت
- کنترل ارزی و تغییر ارزش پول ملی

وقوع هرگونه پدیده‌ای از انواع ذکر شده در دو شق اخیر می‌تواند سبب جابجایی و تخصیص مجدد منابع سرمایه‌ای در اقتصاد شود. چنانچه در شرایط موجود نرخ بازدهی و نرخ ریسک سرمایه در داخل و در خارج از کشور یکسان باشد، جابجایی سرمایه در داخل و از صنعت دیگر و از محلی به محل دیگر صورت خواهد پذیرفت، ولی در مجموع چنانچه نااطمینانی از انواع شق اول باشد، سرمایه در محلهایی سرمایه‌گذاری خواهد شد که درجه نقدینگی آن بالا است. برای مثال، سرمایه در بخش‌های تجارت و خدمات متمرکز خواهد شد، زیرا تبدیل سرمایه‌های فیزیکی به منابع سرمایه‌ای نقدی بسیار سخت‌تر از تبدیل کالا به سرمایه‌های نقدی می‌باشد. همچنین، چنانچه مابه‌التفاوت نرخ بازدهی و نرخ ریسک در خارج از کشور پرمفعت‌تر از داخل کشور باشد، باید منتظر حرکت منابع سرمایه‌ای به خارج از کشور بود. از طرفی، رویه معمول سرمایه‌گذاران بیشتر بر این است که آن قدر که بر تفاوت نرخ‌های ریسک داخل و خارج تأکید دارند، بر نرخ بازدهی آنها تأکید ندارند، بنابراین، در حالت جابجایی سرمایه به خارج چنانچه پول ملی بیش از حد ارزش گذاری شده باشد، سبب تشدید حرکت سرمایه به خارج نیز خواهد شد.

یکی دیگر از مواردی که عملاً مانع تشکیل سرمایه می‌شود، افزایش هزینه‌های تولید است. معمولاً دولت‌ها برای اعمال نظریات خود از ابعاد مختلف سیاسی، اجتماعی و فرهنگی اقدام به وضع مقررات متعددی می‌کنند که سبب افزایش هزینه تولید می‌شود. چنانچه اینگونه افزایش‌ها در هزینه تولید پایدار باشد، سبب تخصیص مجدد منابع در میان مدت خواهد شد، ولی چنانچه اینگونه سیاست‌ها با نوسانات خاصی همراه باشد، از طریق افزایش نرخ ریسک سبب تحدید تولید و سرمایه‌گذاری فیزیکی خواهد شد. اهم اینگونه سیاست‌ها را که سبب افزایش هزینه تولید می‌شود، می‌توان از قرار زیر برشمرد:

- مالیات‌ها، عوارض و تعرفه‌ها
- مشارکت اجباری کارفرمایان در بیمه‌های اجتماعی و کارگری
- استانداردهای اجباری
- هزینه‌های ناشی از اعطای مجوزها توسط دولت و دستگاه‌های دولتی

از سوی دیگر، می‌توان به برخی از سیاست‌ها و مقررات دولتی اشاره کرد که سبب کاهش سود تولید کننده و در نتیجه کاهش سرمایه گذاری خواهند شد. برای مثال، می‌توان به سیاست‌های مداخله در بازار به شکل تعیین قیمت کالاها و قیمت گذاریهای دولتی و کنترل مستقیم قیمت توسط دولت اشاره کرد که مستقیماً سبب کاهش سود تولید کننده شده و عملاً از موانع تشکیل سرمایه بشمار می‌رود. بطور کلی، یکی از مهمترین وظایف دولت در حیطه فعالیت‌های اقتصادی، تسهیل و تسریع فعالیت‌های اقتصادی می‌باشد. به عبارت دیگر، وظیفه اقتصادی دولت رفع موانع موجود بر سر راه فعالیت بخش خصوصی است چنانچه بخش دولتی بیش از حد بزرگ شود، سبب خارج کردن بخش خصوصی از حیطه فعالیت‌های طبیعی خود خواهد شد. این پدیده، در بعضی از متون اقتصادی اثر ازدحام دولت (Crowding - out Effect) نامیده می‌شود که در شرایط اقتصادی ایران به وضوح مشهود است شاید هدف اصلی قانونگذار در تفویض وظایف به دولت و تعریض حیطه عمل وی به دلیل رسیدن به اهداف خردی باشد که در زمانهای مورد نظر، مستدل هم باشند، ولی تجمع این مجموعه وظایف در طول زمان عملاً اقتصاد را به سمت یک اقتصاد دولتی سوق می‌دهد. عدم کارایی اقتصاد دولتی پدیده جدیدی نیست و ناکارایی آن همیشه و در همه جا در طول تاریخ مورد بررسی قرار گرفته است. اقتصاد دولتی عملاً عدم توانایی خود در ایجاد و حصول کارایی اقتصادی را به اثبات رسانیده است.

جهت گیری اقتصاد به سمت یک اقتصاد دولتی سبب افزایش دخالت دولت در کلیه امور اقتصادی خواهد شد. نتیجتاً تصمیمات متعدد متخذه سبب تغییر شرایط اقتصادی و در نتیجه، افزایش نرخ ریسک می‌شود. این امر به نوبه خود اختلال در امر سرمایه گذاری را فراهم می‌آورد. عارضه مهم دیگر در بخش دولتی دوگانه کردن اقتصاد و در تعارض قرار دادن دو بخش خصوصی و دولتی می‌باشد که به نوبه خود به افزایش عدم کارایی فعالیت‌های اقتصادی منجر می‌شود، زیرا این تعارض و تقابل نمی‌تواند به شکل یک رقابت سازنده باشد، بلکه به شکل دو جناح متخاصم تشکل می‌یابند، چون یک بخش مجهز به قدرت دولتی بوده و بخش دیگر فاقد این نیرو می‌باشد که عملاً توازن قوا به سمت بخش دولتی متمایل خواهد شد. بدیهی است که تلاش بخش خصوصی در بر هم زدن این توازن، در موارد مختلف به فسادهای بورکراتیک مالی نیز می‌انجامد که وخامت اوضاع را تشدید می‌کند.

در چارچوب نکات اشاره شده پر واضح است که سرمایه به صورت راکد در اقتصاد ته نشین نمی‌شود و به دنبال محلی برای افزایش خود خواهد بود. چنانچه در داخل کشور موفق به یافتن بستر مناسب نشود، به تدریج به خارج از کشور نشت خواهد کرد. این مسأله در بیشتر کشورهای در حال

توسعه مشهود است که علیرغم نیاز مبرم این کشورها به سرمایه (از نوع مختلف) جریان خروج سرمایه به خارج همچنان ادامه دارد. یکی از علل اصلی این نشت سرمایه همانا وجود بازدهی پایین به دلیل وجود ریسک بالا در امر سرمایه‌گذاری است.

نگاهی به مباحث یاد شده، به طور واضح موانع سرمایه‌گذاری یا به عبارت بهتر، موانع تشکیل سرمایه در ایران را خاطر نشان می‌سازد. گرچه همه موارد یاد شده به صورت مکانیزم‌های کلی مطرح است، ولی در واقع، با شرایط ایران بسیار مشابهت دارد. از باب اشاره به این موضوع، می‌توان به تحولات عمده اقتصادی و سیاسی در کشور اشاره کرد که در شرح اثر هر کدام باید کتاب‌ها نوشت. در نیمه اول دهه ۱۳۵۰ شوک افزایش قیمت نفت سبب گسترده‌گی حیطه مالکیت فردی و در اثر آن، سبب افزایش روند سرمایه‌گذاری شد. در اواسط نیمه دوم این دهه وقایعی مانند انقلاب، تحریم‌های بازرگانی، مسدود شدن دارایی‌ها، جنگ تحمیلی و نوسانات قیمت نفت هر یک سبب تغییر حیطه امنیت اقتصادی در رابطه با مالکیت فردی گردید، به طوری که تعریف حدود و ثغور حقوق مالکیت به کلی برهم خورد. منظور از حقوق مالکیت بسیار فراتر از معنای حقوقی متداول آن است. به طور کلی، هرگونه مداخله غیر منتظره‌ای با هر منشایی که بر ارزش دارایی‌های افراد و مؤسسات اقتصادی اثر می‌گذارد، نوعی تعرض به حقوق مالکیت بوده و نتیجتاً سبب ایجاد ناامنی اقتصادی می‌شود. تداوم برهم خوردن این حدود و ثغور در حقوق مالکیت سبب نهادینه شدن بی‌نظمی در اقتصاد ایران شد.

به عبارت دیگر، توجه تصمیم‌گیران به اهداف کوتاه مدت در قبال فدای اهداف بلند مدت به علت شرایط نابسامان سال‌های پس از انقلاب، سبب تشکلهای مختلف که برای یک اقتصاد سالم غیر ضروری هستند، در بخش دولتی گردید. این تشکلهای مختلف سبب ایجاد تشتت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی شدند، روز به روز وسعت یافته و حیطه عمل بخش دولتی را تا امور بسیار کوچک فردی وسعت دادند. در پی این وسعت عمل نظام حقوقی به طرفداری از گسترش بخش دولتی اقدام به زمینه‌سازی‌های مناسب برای رشد فعالیت دولت در قبال بیرون راندن بخش خصوصی از حیطه فعالیت‌های قبلی خود نمود. نتیجه این امر، قبض حقوق مالکیت افراد و مؤسسات شد. دولت به عنوان یک نهاد نیرومند به خود اجازه داد تا در هر موضوعی که صلاح می‌داند، حقوق بخش خصوصی را به نفع خود محدود سازد و در این پروسه، حدود ثابت و میزان لایتغیری تعریف نشد. تغییر در ارزش دارایی‌ها و مالکیت افراد همچنان به صورت غیرمنتظره منتظرالوقوع شده و هر آن احتمال تغییر آن می‌رود. این رویه، عملاً به صورت افزایش نرخ ریسک در اقتصاد متجلی و سبب مهار سرمایه‌گذاری شده است. وقتی سرمایه مأمّن امنی نداشته باشد، به تدریج شروع به فرار نموده و به طرق مختلف به خارج از کشور

نشت می‌کند بررسی‌های مقدماتی انجام شده نشت متوسط سالانه‌ای حدود ۹-۸ میلیارد دلار به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ به طرق قانونی و غیر قانونی به خارج از کشور طی سال‌های ۷۲-۱۳۶۳ را در ایران گزارش می‌کند که در ابعاد اقتصاد ایران بسیار قابل ملاحظه می‌باشد.

تداوم خروج منابع سرمایه‌ای از کشور چه در سرمایه‌های فیزیکی و چه در سرمایه انسانی - سبب رکود بلند مدت بخش عرضه در اقتصاد شده است و دولت، به عنوان یک شخصیت اقتصادی، تلاش خود را از طریق سیاست‌های کنترل تقاضا بر اقتصاد مطرح کرد تا بلکه به تثبیت اقتصاد بیانجامد. تلاش‌های مختلف در سمت عرضه - از جمله تعدیل اقتصادی، خصوصی سازی و حذف مقررات زاید - همگی به علت ایجاد تنش‌های ثانوی در اقتصاد بی نتیجه مانده و دولت مجبور به عقب نشینی به سوی سیاست‌های کنترل تقاضا گردید. تسلسل تاریخی این وقایع، همراه با سایر سیاست‌های ضد و نقیض، سبب تعریف یک حدود و ثغور از امنیت اقتصادی گردید که هرآن قابل تغییر بوده و آینده مطمئنی را نه برای سرمایه و نه برای سرمایه گذار ترسیم می‌کند. با توجه به این امر و همچنین تنش‌هایی که منشاء خارجی دارند، نمی‌توان به وضعیت افزایش سرمایه گذاری و نتیجتاً افزایش تولید در آینده خوش بین بود. به عبارت دیگر، اثرات مختلف نابسامانی‌ها در کلیه وجوه سیاسی، اقتصادی، بین‌المللی و... همگی از طریق کانال سرمایه گذاری، آینده افزایش تولید در ایران را مخاطره آمیزه کرده است.

نرخ ریسک مهمتر از نرخ بهره^۸

مقدمه

در نظریه‌های اقتصادی نرخ بهره قیمتی است که از عرضه و تقاضای منابع مالی بوجود می‌آید. در واقع در کشورهایی که اقتصاد آنها مبتنی بر بازار است نرخ بهره یک متغیر اقتصادی تلقی می‌شود که رفتار متقاضیان و عرضه کنندگان منابع مالی میزان آن را مشخص می‌کند، چنانچه میزان منابع مالی عرضه شده بیش از حد تقاضای متقاضیان باشد، نرخ بهره پایین می‌آید و اگر این میزان کمتر باشد نرخ بهره افزایش خواهد یافت.

بهره

در اقتصاد ایران در اصل دو دسته نرخ بهره وجود دارد. دسته اول نرخهای بهره‌ای است که در سیستم بانکی متداول بوده و به هیچ وجه از عرضه و تقاضای منابع مالی در سطح جامعه تبعیت نمی‌کنند و مقامات پولی کشور خود تعیین کننده این نرخها هستند و با توجه به اینکه این نرخ در سیستم بانکی یک نرخ تصنعی است لذا همواره مشاهده می‌شود که سیستم بانکی یا دچار مازاد منابع است یا با کسری منابع مالی روبرو شده است زیرا نرخ بهره باید خود یک متغیری باشد که علی القاعده میزان عرضه منابع مالی به سیستم بانکی و تقاضای منابع از سیستم بانکی را مساوی کند.

نرخ بهره موجود در بازار غیر متشکل پولی را دسته دوم از نرخهای بهره موجود در اقتصاد ایران است. این نرخ بهره دامنه نوسانات مختلفی داشته و از قوانین مختلفی که در عرف معاملات بازار است تبعیت می‌کند به گونه‌ای که عرضه و تقاضای منابع پولی در این بازار از مکانیزمهای خودکار عرضه و تقاضا بهره می‌جوید در نتیجه نرخ بهره با توجه به ملاحظات مختلف از جمله ریسک و عدم اطمینان از بازپرداخت اصل و فرع منابع قرض داده شده تعیین می‌شود

در ارتباط فیما بین نرخ بهره بانکی و رکود اقتصادی باید گفت که نرخ بهره اصولاً در رفتار سرمایه‌گذاران از متغیرهای کلیدی شناخته می‌شود. اما با توجه به اینکه نرخ ریسک در اقتصاد ایران بالا است در نتیجه نرخ هزینه اجاره سرمایه که برابر است با نرخ بهره بعلاوه نرخ ریسک سالانه، رقم بزرگی می‌شود و در نهایت فقط سرمایه‌دارانی اقدام به اجاره سرمایه و نتیجتاً سرمایه‌گذاری خواهند کرد که

^۸ اصناف سال نهم شماره ۸۹ مهر ۷۹، گفت و گو با کارشناسان و متخصصان اقتصادی.

نرخ بازدهی و نرخ سود آنها بسیار بالاتر از نرخ هزینه اجاره سرمایه باشد. با توجه به اینکه نرخ ریسک در ایران گاهی تا چند برابر نرخهای بهره سیستم بانکی محاسبه و برآورد می‌شود، در نتیجه برای سرمایه‌گذار مهمتر از نرخ بهره، نرخ ریسک است که اهمیت می‌یابد. در نتیجه باید به جای توجه کردن به نرخ بهره نظر خود را به سمت امن کردن اقتصاد و ایجاد شرایط مناسب و مطمئن برای سرمایه‌گذاری و ایجاد امنیت اقتصادی معطوف کنیم زیرا اثر آن بر رفتار سرمایه‌گذار بیشتر از نرخ بهره است. چنانچه ریسک در اقتصاد کشور بالا باشد سرمایه‌ها به محلهایی حرکت خواهد کرد که ریسک کمتری در آن بخشها وجود داشته باشد.

در خصوص نرخ بهره سیستم بانکی باید گفت که با توجه به اینکه نرخ تورم در سالهای اخیر همواره از نرخهای بهره سیستم بانکی بالاتر بوده است لذا سپرده‌گذاری در سیستم بانکی به معنای ضرری برابر با نرخ تورم منهای نرخ سود سپرده‌ها بر هر واحد سرمایه است و از آنجائیکه نرخ طبیعی بهره از کسر نمودن نرخ ریسک و نرخ تورم از نرخ بهره بازار محاسبه می‌شود می‌توان گفت که در ایران نرخ طبیعی بهره در سیستم بانکی در شرایط فعلی منفی است.

فصل «۲» مباحث تجاری

نشت سرمایه به خارج از کشور

مقدمه

بطور کلی رفتار سرمایه‌گذاران به دو عامل مهم ریسک و بازدهی سرمایه‌گذاری بستگی شدیدی دارد. هرگاه نرخ بازدهی بالا باشد جذب سرمایه و سرمایه‌گذاری بیشتر خواهد بود. هرگاه نرخ ریسک بالا باشد دفع سرمایه و فرار آن بوقوع خواهد پیوست. در هر یک از این حالتها جریان حرکت سرمایه (بدون توجه به تابعیت مالک آن) از خارج به سمت داخل یا بالعکس شروع خواهد شد. چنانچه ریسک را به دو گروه ریسکهای مالی و ریسکهای سیاسی طبقه‌بندی کنیم، در کشورهای توسعه یافته اغلب متوجه مسائل مربوط به ریسک مالی هستیم ولی در کشورهای در حال توسعه ریسکهای سرمایه‌گذاری بیشتر از گروه ریسکهای سیاسی می‌باشد. علت داشتن منشأ سیاسی این ریسک در کشورهای در حال توسعه به دلیل عدم وجود سیستمهای سیاسی جا افتاده در این کشورهاست که عملاً بتواند حدود مالکیت را حفظ نماید. به هر حال وجود فرار سرمایه به دلیل این پدیده در کشورهای در حال توسعه بشدت ملاحظه می‌شود^۹ و نتیجه‌گیری می‌شود که فرار سرمایه از کشورهای در حال توسعه به دلیل ریسکهای سرمایه‌گذاری در اینگونه کشورهاست.

اختلالات و یا ضربات سیاسی در کشور مبدأ حرکت سرمایه چه منشأ داخلی و چه منشأ خارجی داشته باشد، هر دو سبب حرکت سرمایه به سمت خارج خواهد شد. ضربات سیاسی با منشأ خارجی بستگی به نحوه ارتباط بین دولتها و سیاستهای خارجی متقابل کشورها با یکدیگر دارد. ضربات سیاسی با منشأهای داخلی اصولاً با محیط سیاسی - اجتماعی کشور ارتباط دارد و اینگونه ضربات به دو گروه کلی تقسیم می‌شوند. یکی ضربات سیاسی ناشی از سطوح مردم که در طبقات پایینتر اجتماع قرار

^۹ نگاه کنید به:

Khan, M.S., N. UlHaque (1987) Capital Flight From Developing Countries, Finance and development, 24 (1), 2-5.

دارند و از لحاظ قدرت سیاسی و اقتصادی چندان بهره‌ای ندارند و دیگری ضربات سیاسی در مرکز قدرت در جامعه است.^{۱۰} هنگامی که نظام اجتماعی - سیاسی یک کشور جا افتاده نباشد هرگونه ضربه‌ای سبب متلاطم شدن و به خطر افتادن حقوق مالکیت در تمام سطوح هرم طبقاتی جامعه خواهد شد. ضربات سیاسی و بحرانها چه به صورت ناگهانی و چه به صورت تدریجی باشد، هر دو منتج به فرار سرمایه از کشورها خواهد شد. هر بحرانی یا ضربه سیاسی که به سرعت هم خاموش شود اثرات بلند مدت خود را در چشم انداز سرمایه‌گذاری و نتیجتاً فرار سرمایه خواهد گذاشت.

مسائل اقتصادی و مالی بسیاری نیز در امر فرار سرمایه دخیل هستند. برای مثال می‌توان به بحرانهای مالی و عدم ثبات اقتصادی و مالیاتهای سنگین و چشم انداز افزایش شدت کنترل خروج سرمایه یا کاهش ارزش پول داخلی و پیش بینی افزایش شدید قیمت‌ها یا دوگانگی در بازار ارزهای خارجی و بسیاری مسائل دیگر اشاره نمود. مقالات زیادی وجود دارد که پدیده فرار سرمایه را از دیدگاه عوامل اقتصادی بررسی می‌کنند ولی هیچ کدام به حیطة ضربات و اختلالات سیاسی که سبب وقوع پدیده حرکت سرمایه به خارج می‌شوند نمی‌پردازند.^{۱۱}

بطور کلی تعریف جامع و مانعی از فرار سرمایه را نمی‌توان ارائه نمود و یک روش جامع و یکسان برای اندازه‌گیری آن وجود ندارد و هر محققى به سابقه خود اقدام به اندازه‌گیری و تحلیل این پدیده می‌نماید. مسائل موجود در اندازه‌گیری فرار سرمایه به دلیل طبیعت این پدیده است که الزاماً میل به اختفای خود دارد و نتیجتاً ردپای کمتر به جای می‌گذارد.

در این مقاله جنبه‌های کلی خروج قانونی سرمایه به صورت درایبهای ارزی را بررسی نموده و از حیث نقل و انتقالات سرمایه به طور مجمل به جریان ورود و خروج قانونی سرمایه خواهیم پرداخت. جریان خروج قانونی ذخایر ارزی و داراییهای قابل تبدیل به اسعار خارجی معمولاً در حساب تراز پرداختهای کشور و موازنه ارزی بانک مرکزی درج می‌گردد. متأسفانه در اطلاعات و آمار موجود در تراز پرداختهای کشور و موازنه‌های ارزی کل که توسط بانک مرکزی انتشار می‌یابد نارسائیهای

^{۱۰} نگاه کنید به:

Desta, s. (1985). Assessing Political Risk in Less Developed Countries, The Journal of Business Strategies, (spring), 40-53.

^{۱۱} نگاه کنید به:

Dornbusch, Rudiger (1987) International debt and economic instability, Economic review, Federal Reserve Bank of Kansas city 72(1), 33-40.

Ramirez-Rojas, C.L.(1986) Monetary substitution in developing Countries, Finance and Development.

Cuddington.J.T. (1986). Capital flight: estimates, issues and explanation, Newjersey: Princeton studies in International Finance, No.58.

Dooley, michael P. (1986) Country-specific risk premiums, Capital flight and net investment income payments in selected developing countries, Washington D.C. International Monetary Fund, DM/8/17, march 11, 1-70.

بسیاری وجود دارد که گاهی استفاده از آنها را دچار تردید می‌نماید. این اشکالات به طوری است که هر ساله ارقام سالهای قبل این دو حساب از طرف خود بانک مرکزی بررسی مجدد شده و مجدداً اعداد مختلفی ارائه می‌شود. از طرف دیگر معمولاً حسابها طوری متداخل تعریف می‌شوند که جای کنکاش در درون آنها برای محقق باقی نمی‌ماند؛ حتی ارتباط این حسابها با حسابهای تلفیقی سیستم بانکی همخوانی لازم را ندارد و نمی‌توان ارتباط مباحث ارزی را به طور منظم به مباحث پولی کشور برقرار ساخت.^{۱۲} لذا محمل بررسی جریان خروج قانونی ذخایر ارزی و داراییهای قابل تبدیل به اسعار خارجی با استفاده از حساب تراز پرداختها دقیقاً نمی‌تواند ابعاد مسئله را روشن نماید.

جریان خروج قانونی سرمایه

حساب ترازپرداختها از دو حساب اصلی جاری و سرمایه‌ای تشکیل می‌شود. تراز حساب جاری، خالص صادرات و واردات کالاها و خدمات و پرداختهای انتقالی به داخل یا خارج را بیان می‌نماید. چنانچه صادرات در این حساب بیشتر از واردات باشد این حساب با مازاد تراز جاری مواجه خواهد بود و بالعکس، چنانچه واردات بیش از صادرات باشد تراز جاری منفی شده و با کسری مواجه خواهد بود. طبیعتاً این حساب همیشه و لزوماً تراز نمی‌باشد. چنانچه تراز تجاری منفی باشد به معنای این است که مبالغ ارز و داراییهای خارجی کشور باید به خارج منتقل شده باشد تا این حساب عملاً تسویه گردد. به عبارت دیگر باید مبلغ کسری ناشی از خرید واردات به طوری به صاحبان خارجی آنها پرداخت شود. راه تسویه این کسری، حساب سرمایه است که جزء دیگر حساب ترازپرداختها می‌باشد. بدین ترتیب می‌بایست کسری حساب جاری را از طریق پرداختهای لازم در حساب سرمایه جبران نماییم. برای مثال چنانچه معامله دیگر در حساب سرمایه ملحوظ نشود، جهت حفظ پرداختهای خارجی باید به همان میزان کسری حساب جاری، سرمایه در حساب سرمایه از طرق مختلف مثلاً اخذ وام از خارج یا کاهش ذخایر ارزهای خارجی یا اعطای اجازه به سرمایه‌گذاران خارجی، در داخل کشور وارد نمود. این دو تراز حسابهای جاری و سرمایه عملاً مبین خالص نقل و انتقال کالاها و خدمات و سرمایه میان یک کشور با جهان خارج می‌باشد.

^{۱۲} نگاه کنید به:

بیدآباد، بیژن «ارتباط اجزاء منابع و مصارف بانکها با بخشهای پولی، ارزی و مالی و مغایرتهای موجود در گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی»، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۷۳.

بیدآباد، بیژن «برخی ناهمخوانیها در حسابهای پولی، ارزی و مالی گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی» مرکز تحقیقات استراتژیک، نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۷۴.

چنانچه ترازهای جاری و سرمایه هر دو مثبت باشند، نشان دهنده این موضوع است که خالص حجم کالاها و خدمات ناشی از مبادله با خارجیان در کشور افزایش یافته و سرمایه و ذخایر خارجی کشور نیز فزونی یافته است و از این بابت تراز پرداختها نیز مثبت بوده و دلالت بر مازاد پرداختها می‌نماید. چنانچه دو حساب جاری و سرمایه کسری داشته باشند، عکس عمل فوق اتفاق افتاده و تراز پرداختها نیز با کسری مواجه خواهد بود. از طرف دیگر چنانچه تراز حساب جاری منفی باشد، تراز حساب سرمایه مثبت مؤید این امر است که ذخایر خارجی کشور جهت واردات کالا رو به نقصان است و بالعکس.

متأسفانه همانطور که ذکر شد حساب تراز پرداختها در ایران از نواقص بسیار زیادی برخوردار است که بیشتر مشکلات موجود آن در حساب سرمایه منعکس گردیده است. برای مثال میزان استقراض از منابع خارجی و ورود و خروج سرمایه و نتیجتاً بدهیهای خارجی کشور عملاً می‌بایست در حساب سرمایه کشور به وضوح درج شده باشد که اینطور نیست.

با توجه به جداولی که توسط بانک مرکزی تهیه می‌گردید، استنباط صحیحی از ارقام حساب بدهیهای دولت به کشورهای خارجی نمی‌توان دریافت نمود به طوری که رقم حساب سرمایه در سال ۱۳۷۱ حاکی از ۴۶۹۹ میلیون دلار مازاد می‌باشد که با توجه به رقم افزایش بدهی خارجی ایران در سال مورد نظر چندان مرتبط به نظر نمی‌رسد. از طرفی ارقام انتقالات خصوصی ارقامی نظیر ۲۰۵۰۰، ۱۰۵۰۰ و ۲۰۰۰۰ میلیون دلار را به طور ثابت و یکنواخت برای سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ گزارش می‌نماید که قابل تأمل است. از طرفی با مقایسه ارقام در حساب سرمایه ارقام جداول ترازنامه‌ها و گزارشهای اقتصادی سالهای ۱۳۶۹ و ۱۳۷۲ بانک مرکزی، خالص حساب سرمایه در سالهای مورد بحث گاهاً دو میلیارد دلار اختلاف دارند. نتیجتاً با این ارقام در حساب سرمایه عملاً نمی‌توان ارزیابی نمود که جریان سرمایه خارجی چگونه اتفاق افتاده و وضعیت ما از لحاظ داراییها و بدهیهای خارجی چگونه است. لذا تجدید نظر بانک مرکزی در ارقام منتشره بسیار حائز اهمیت است.

همانطور که ذکر آن رفت تراز حساب جاری مبین میزان فزونی واردات بر صادرات یا بالعکس می‌باشد؛ این فزونی یا نقصان می‌بایست سبب مازاد یا کسری داراییهای ارزی خارجی کشور شود.

جدول تراز حسابهای جاری و سرمایه تراز پرداختهای کشور برای سالهای ۱۳۵۲ تا ۱۳۷۲ را

نشان می‌دهد.

تراز جاری و تراز سرمایه به قیمت جاری (میلیون دلار)

| سال | تراز جاری | تراز سرمایه | جمع تراز جاری و تراز سرمایه |
|-----------|-----------|-------------|-----------------------------|
| ۱۳۵۲ | ۳۵۵۵ | -۲۱۸۰ | ۱۳۷۵ |
| ۱۳۵۳ | ۱۱۷۹۳ | -۴۶۹۹ | ۷۰۹۴ |
| ۱۳۵۴ | ۴۳۶۰ | -۳۴۷۱ | ۸۸۹ |
| ۱۳۵۵ | ۷۶۶۰ | -۷۸ | ۶۸۷۶ |
| ۱۳۵۶ | ۲۸۱۶ | ۱۴۴۹ | ۴۲۶۵ |
| ۱۳۵۲-۱۳۵۶ | ۳۰۱۸۴ | -۹۶۸۵ | ۲۰۴۹۹ |
| ۱۳۵۷ | ۱۰۴ | -۱۳۶۲ | -۱۲۵۸ |
| ۱۳۵۸ | ۱۱۹۶۸ | -۲۱۸۹ | ۹۷۷۹ |
| ۱۳۵۹ | -۲۴۳۸ | -۶۰۷۷ | -۸۵۱۵ |
| ۱۳۶۰ | -۳۴۹۶ | ۲۳۲ | -۳۲۶۴ |
| ۱۳۶۱ | ۵۷۲۳ | -۲۶۶۶ | ۳۰۵۷ |
| ۱۳۶۲ | ۳۵۸ | ۱۶ | ۳۷۴ |
| ۱۳۵۷-۱۳۶۲ | ۱۲۲۱۹ | -۱۲۰۴۶ | ۱۷۳ |
| ۱۳۶۳ | -۴۱۴ | -۲۵۰۷ | -۲۹۲۱ |
| ۱۳۶۴ | -۴۲۶ | -۱۵۱۲ | -۱۹۳۸ |
| ۱۳۶۵ | -۵۱۵۵ | ۲۱۷۲ | -۲۹۸۳ |
| ۱۳۶۶ | -۲۰۹۰ | ۱۰۶۸ | -۱۰۲۲ |
| ۱۳۶۷ | -۱۸۶۹ | -۲۹ | -۱۸۹۸ |
| ۱۳۶۸ | *-۲۶۹۱ | ۳۲۶۱ | ۵۷۰ |
| ۱۳۶۹ | *-۲۱۷۳ | ۲۹۵ | -۱۸۷۸ |
| ۱۳۷۰ | *-۱۱۴۴۸ | ۶۰۳۲ | -۵۴۱۶ |
| ۱۳۷۰ | *-۸۵۰۴ | ۴۶۹۹ | -۳۸۰۵ |
| ۱۳۷۲ | *-۵۲۶۵ | ۵۵۶۵ | ۳۰۰ |
| ۱۳۶۳-۱۳۷۲ | -۴۰۰۳۵ | ۱۹۰۴۴ | -۲۰۹۹۱ |

* برای سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ ارقام انتقالات خصوصی که به ترتیب ۲۵۰۰، ۲۵۰۰، ۲۰۰۰، ۲۰۰۰ و ۱۵۰۰ میلیون دلار در جداول تراز پرداختها آورده شده است از حساب جاری کسر گردیده است. علت این عمل تطبیق ارقام این حساب در انتشارات مختلف بانک مرکزی می باشد.

تراز جاری و تراز سرمایه به قیمت ثابت (میلیون دلار)

| سال | تراز جاری به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ | تراز سرمایه به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ | جمع تراز جاری و تراز سرمایه به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ |
|-----------|---------------------------------|-----------------------------------|---|
| ۱۳۵۲ | ۱۳۸۶۸ | -۸۵۰۴ | ۵۳۶۴ |
| ۱۳۵۳ | ۴۰۲۲۹ | -۱۶۰۲۹ | ۲۴۱۹۹ |
| ۱۳۵۴ | ۱۳۲۹۱ | -۱۰۵۸۱ | ۲۷۱۰ |
| ۱۳۵۵ | ۲۱۵۱۹ | -۲۲۰۲ | ۱۹۳۱۷ |
| ۱۳۵۶ | ۶۸۸۱ | ۳۵۴۰ | ۱۰۴۲۱ |
| ۱۳۵۲-۱۳۵۶ | ۹۵۷۸۷ | -۳۳۷۷۶ | ۶۲۰۱۱ |
| ۱۳۵۷ | ۲۳۷ | -۳۱۰۶ | -۲۸۶۹ |
| ۱۳۵۸ | ۲۴۹۸۲ | -۴۵۶۹ | ۲۰۴۱۳ |
| ۱۳۵۹ | -۴۵۴۷ | -۱۱۳۳۴ | -۱۵۸۸۱ |
| ۱۳۶۰ | -۵۹۲۴ | ۳۹۳ | -۵۵۳۱ |
| ۱۳۶۱ | ۹۰۱۹ | -۴۲۰۱ | ۴۸۱۸ |
| ۱۳۶۲ | ۵۳۷ | ۲۴ | ۵۶۱ |
| ۱۳۵۷-۱۳۶۲ | ۲۴۳۰۴ | -۲۲۷۹۴ | ۱۵۱۰ |
| ۱۳۶۳ | -۵۹۲ | -۳۵۸۵ | -۴۱۷۷ |
| ۱۳۶۴ | -۵۸۶ | -۲۰۸۱ | -۲۶۶۷ |
| ۱۳۶۵ | -۶۹۳۱ | ۲۹۲۱ | -۴۰۱۰ |
| ۱۳۶۶ | -۲۷۳۳ | ۱۳۹۷ | -۱۳۳۶ |
| ۱۳۶۷ | -۲۳۷۵ | -۳۷ | -۲۴۱۲ |
| ۱۳۶۸ | -۳۲۷۲ | ۳۹۶۵ | ۶۹۳ |
| ۱۳۶۹ | -۲۵۲۹ | ۳۴۳ | -۲۱۸۶ |
| ۱۳۷۰ | -۱۲۷۷۸ | ۶۷۳۳ | -۶۰۴۵ |
| ۱۳۷۰ | -۹۱۵۵ | ۵۰۵۸ | -۴۰۹۷ |
| ۱۳۷۲ | -۵۵۱۳ | ۵۸۲۸ | ۳۱۵ |
| ۱۳۶۳-۱۳۷۲ | -۴۶۴۶۴ | ۲۰۵۴۲ | -۲۵۹۲۲ |

جدول دوم اطلاعات همین جدول را به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ ارائه می‌نماید. همانگونه که از جدول زیر پیداست از سالهای ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ تراز حساب جاری مثبت بوده و طی پنج سال متجاوز از ۳۰ میلیارد دلار مازاد داشته است. این رقم به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ و بدون احتساب ارزش بهره‌های متعلقه بالغ بر ۲۴ میلیارد دلار می‌شود. از سال ۱۳۶۳ تا ۱۳۷۲ تراز حساب جاری همه ساله منفی بوده و حدود ۴۰ میلیارد دلار کسری را نشان می‌دهد که به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ بالغ بر ۴۶ میلیارد دلار کسری انباشته در حساب جاری را اشعار می‌دارد. ارقام اخیر مبین این موضوع است که جریان نقل و انتقال سرمایه خارجی قبل از انقلاب به طرف داخل کشور و به میزان بسیار زیاد بوده است. در شش سال اول انقلاب دچار نوساناتی در جهت حرکت سرمایه‌های خارجی به داخل بوده‌ایم ولی از سال ۱۳۶۳ به بعد مواجه با خروج سرمایه‌های ارزی و داراییهای خارجی می‌باشیم. در بزرگی ارقام کسری انباشته این سالها فقط به این موضوع اشاره می‌شود که میزان کسری انباشته به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ با مجموع صادرات نفت و گاز سالهای ۱۳۷۰، ۱۳۷۱ و ۱۳۷۲ کل کشور برابری می‌نماید. ارقام به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ با شاخص هزینه زندگی کشورهای OECD محاسبه شده است.

بررسیهای فوق فقط خالص جریان خروج قانونی داراییهای خارجی جهت پرداخت برای واردات را نشان می‌دهد و از آن درباره خروج قانونی و غیرقانونی سرمایه نمی‌توان بیشتر استنباط نمود. فقط با توجه به ستون تراز حساب سرمایه جدول اول می‌توان در صحت تحلیلهای فوق تأکید بیشتر نمود. زیرا همان طور که واضح است چنانچه کشور اقدام به اخذ وام از کشورهای خارجی نماید یا خارجیان سرمایه گذاری خود را در ایران افزایش دهند، حساب سرمایه افزایش می‌یابد و چنانچه اقدام به اعطای وام به خارج از کشور شود یا سرمایه گذاری در خارج از کشور واقع شود، حساب سرمایه کاهش می‌یابد. به عبارت دیگر نظر به این که بعد از انقلاب سرمایه گذاری ایران در خارج از کشور بسیار کم بوده است و سرمایه گذاری خارجیان در ایران نیز به همین صورت بوده، لذا حساب سرمایه فقط منحصر به اخذ وام می‌شود و در زمانی که تراز حساب سرمایه مثبت است، بیانگر اخذ وام از خارج از کشور بوده و زمانی که تراز حساب سرمایه منفی باشد مبین اعطای وام به خارج است. تطبیق ارقام ستونهای تراز حساب سرمایه از تراز حساب جاری در جدول دوم مؤید همین مطلب است. به طوری که در اکثر سالها، زمانی که تراز حساب جاری مثبت است، تراز سرمایه منفی می‌باشد و بالعکس. به عبارت دیگر، در سالهای ۱۳۵۲-۱۳۵۶ که صادرات بر واردات فزونی داشته، تراز جاری مثبت است و از مازاد دریافتهای اقدام به اعطای وام و سرمایه گذاری در خارج شده که در نتیجه حساب سرمایه را با کسری روبرو نموده است. در سالهای ۱۳۶۳-۱۳۷۲ تقریباً مسئله بالعکس می‌باشد و منابع

تأمین واردات اضافه بر صادرات از طریق استقراض خارجی تأمین گردیده که تراز جاری منفی و تراز سرمایه مثبت می‌باشد. با توجه به این که واردات سرمایه طی سالهای ۱۳۶۲-۱۳۷۲ اکثراً از طریق استقراض خارجی تأمین شده، لذا مثبت بودن تراز انباشته سرمایه ۱۳۶۳-۱۳۷۲ دلالت بر تعویق کسری حاصل شده از فزونی واردات بر صادرات طی دوره مورد نظر دارد و تعهداتی است که باید در سالهای آتی بازپرداخت شود. متوسط تراز جاری سالیانه برای دوره ۱۳۶۳-۱۳۷۲ حدوداً برابر با ۴/۶- میلیارد دلار است که به معنی متوسط خروج مداوم سرمایه از ایران را در قالب ارقام مثبتی نشان می‌دهد. میزان متوسط سالانه واردات سرمایه که غالباً به صورت استقراض خارجی می‌باشد، در این دوره برابر ۲ میلیارد دلار می‌باشد. رقم تراز پرداختها هم حاکی از خروج متوسط مداوم سالانه ۲/۶- میلیارد دلار در سالهای ۱۳۶۳-۱۳۷۲ است که چنانچه از آن رقم ۲ میلیارد دلار حساب سرمایه را کسر کنیم به همان رقم ۴/۶- میلیارد دلار متوسط خروج ذخایر خارجی از ایران به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ خواهیم رسید. لازم به ذکر است که علت محاسبه مجدد تراز پرداختها در جداول فوق و عدم استفاده از ارقام ارائه شده توسط بانک مرکزی، حذف خطاهای آماری و ارقام مربوط به تعدیلات زمانی در حسابهای بانک مرکزی بوده است.^{۱۳}

جریان خروج غیر قانونی سرمایه

خروج غیر قانونی سرمایه به خارج از کشور به اشکال مختلفی را داراست از جمله این اشکال می‌توان به خروج سرمایه‌های نقدی به شکل قاچاق ارز، کالا، جواهرات و اشیاء قیمتی و عتیقه‌جات و بازنگرداندن مابه‌التفاوت پیمانهای ارزی اشاره نمود. در مورد این اشکال نقل و انتقالات سرمایه عملاً هیچگونه آمار مثبتی وجود ندارد و آمار دقیقی از میزان این خروج غیر قانونی سرمایه در دست نیست. زیرا عاملان این رویه‌ها همگی به صورت زیر زمینی عمل نموده و سعی بر این بردن هرگونه ردپای احتمالی در مورد فعالیت خود می‌نمایند.

یکی از راه‌های خروج سرمایه قاچاق ارز می‌باشد. هیچ‌گونه آمار رسمی در مورد میزان فرار ارز مشاهده نشده است و برآوردهای انجام شده در این بخش بیشتر جنبه مقدماتی دارند.^{۱۴} چنانچه فرض کنیم که ارزی که بانک مرکزی به صورت غیر رسمی در بازار غیر رسمی ارز در سالهای ۱۳۶۵ به بعد به

^{۱۳} نگاه کنید به: گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای سالهای مختلف و همچنین خلاصه تحولات اقتصادی کشور برای سالهای مختلف، بانک مرکزی جمهوری اسلامی.

^{۱۴} کرمی قهی، ۱۳۶۹، فرار سرمایه، علل و آثار اقتصادی آن (با نگاهی به ایران)، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

فروش رساند، همگی از کانالهای غیر بانکی به خارج منتقل شده باشد. می‌توانیم لااقل حدسی در مورد میزان خروج غیرقانونی ارز داشته باشیم. جدول زیر ارقام درآمدهای حاصل از فروش ارز را برای سالهای مختلف مشخص می‌نماید. با توجه به اینکه ارقام دلاری فروش ارز توسط بانک مرکزی در بازار غیر رسمی مشخص نبود، لذا از ارقام ریالی منتشره در حساب درآمدهای دولت و نرخ دلار در بازار غیر رسمی جهت برآورد میزان فروش ارز در بازار غیر رسمی استفاده شد. ارقام این جدول حاکی از فروش حدود ده میلیارد دلار ارز در سالهای ۱۳۶۵-۱۳۷۲ در بازار غیر رسمی می‌باشد که به طور متوسط برای هر سال رقم ۱/۳ میلیارد دلار تزریق ارز در این بازار را نشان می‌دهد.

| سال | درآمد حاصل از فروش ارز در بازار غیررسمی (میلیارد دلار) | میانہ نرخ دلار در بازار غیررسمی ارز (ریال) | برآورد میزان دلار فروخته شده در بازار غیر رسمی (میلیون دلار) | برآورد میزان دلار فروخته شده در بازار غیر رسمی به قیمت ثابت سال (میلیون دلار) |
|-----------|--|--|--|---|
| ۱۳۶۳ | - | ۵۵۰ | - | - |
| ۱۳۶۴ | - | ۵۶۱ | - | - |
| ۱۳۶۵ | ۱۷/۹ | ۶۶۶ | ۲۷ | ۳۶ |
| ۱۳۶۶ | ۸۷ | ۹۴۸ | ۹۲ | ۱۲۰ |
| ۱۳۶۷ | ۱۴۱/۵ | ۹۴۲ | ۱۵۰ | ۱۹۱ |
| ۱۳۶۸ | ۷۴۴/۳ | ۱۱۳۷ | ۶۵۵ | ۷۹۶ |
| ۱۳۶۹ | ۲۲۵۶/۸ | ۱۳۲۱ | ۱۷۰۸ | ۱۹۸۸ |
| ۱۳۷۰ | ۲۵۱۰/۷ | ۱۳۵۶ | ۱۸۵۲ | ۲۰۶۷ |
| ۱۳۷۰ | ۴۰۷۷/۵ | ۱۴۶۰ | ۲۷۹۳ | ۳۰۰۶ |
| ۱۳۷۲ | ۴۷۷۵ | ۱۷۳۶ | ۲۷۵۰ | ۲۸۸۰ |
| ۱۳۶۵-۱۳۷۲ | ۱۴.۶۱۰/۷ | | ۱۰.۰۲۷ | ۱۱.۰۸۴ |

براساس فرض مذکور می‌توان در نظر گرفت که این رقم به صورت ارز قاچاق به خارج از کشور خارج شده است. رقمی که کرمی قهی برای چهار سال ۱۳۵۹-۱۳۵۶ از روش دیگری بدست آورده است، به طور متوسط سالانه حدود ۱/۱ میلیارد دلار است که تأییدی به رقم ارائه شده در این

مقاله مبنی بر خروج متوسط سالانه ۱/۳ میلیارد دلار ارز از طریق کانالهای غیر بانکی می‌باشد. چنانچه این رقم را به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ محاسبه نماییم، رقم خروج ارز طی سالهای ۱۳۵۶-۱۳۷۲ بالغ بر ۱۱ میلیارد دلار می‌شود که متوسط سالانه آن برابر با ۱/۴ میلیارد دلار در سال خواهد بود.

از رویه‌های دیگر خروج غیر قانونی سرمایه، قاچاق کالا می‌باشد. گزارشات مستندی از آمار میزان قاچاق کالا به صورت مدون وجود ندارد. طبق آمارهای رسمی منتشره^{۱۵}، حدود دو سوم از صادرات فرش کشور و حدود ۹۰ درصد از صادرات زیره و دو سوم صادرات پسته به صورت قاچاق کالا صورت گرفته است. در سال ۱۳۶۸ مقدار فرشهای ایرانی که فقط در بازارهای آلمان به فروش رفته است، حدود یک میلیارد دلار بوده در صورتی که کل میزان صادرات فرش کشور به تمام جهان از طریق قانونی در همان سال، ۳۴۵ میلیون دلار گزارش شده است.

چنانچه همین نسبت دو سوم از صادرات را به عنوان معیاری برای قاچاق کالاهای سنتی و کشاورزی در نظر بگیریم، با استفاده از ارقام ارزش صادرات گمرکی کشور در مورد کالاهای سنتی و کشاورزی می‌توانیم برآوردی هرچند کلی از میزان ارزش صادرات کالا به صورت قاچاق به دست آوریم. لازم به ذکر است که حدود بیش از ۸۰ درصد ارزش صادرات کالاهای سنتی و کشاورزی فرش و پسته می‌باشد.

جدول بعدی میزان ارزش صادرات گمرکی کالاهای سنتی و کشاورزی را در سالهای مختلف نشان می‌دهد. کالاهای سنتی و کشاورزی شامل فرش، میوه‌های تازه و خشک، پوست و چرم، خاویار، روده، کتیرا، زیره، پنبه و سایر کالاهای طبقه بندی شده در زمره کالاهای سنتی و کشاورزی می‌شود. براساس نسبت دو سوم برآورد میزان قاچاق کالاهای سنتی و کشاورزی به قیمت جاری و به قیمت ثابت ۱۳۷۴ در همان سال جدول آورده شده است. به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ کل میزان قاچاق کالاهای این طبقه حدود ۲۷ میلیارد دلار قاچاق برای دوره ۱۰ سال ۱۳۶۳-۱۳۷۲ می‌شود که به طور متوسط حدود ۲/۷ میلیارد دلار قاچاق سالانه را شامل می‌گردد. این ارقام به قیمت‌های جاری همان سالها به ترتیب برابر با ۲۳ میلیارد و ۲/۳ میلیارد دلار می‌شود.

^{۱۵} کرمی قهی، ۱۳۶۹، فرار سرمایه، علل و آثار اقتصادی آن (با نگاهی به ایران)، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، صفحات ۵۶-۵۵.

| سال | صادرات گمرکی کالاهای سنتی و کشاورزی (میلیون دلار) | برآورد میزان قاچاق (میلیون دلار) | برآورد میزان قاچاق به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ (میلیون دلار) |
|-----------|---|-------------------------------------|--|
| ۱۳۶۳ | ۲۹۵ | ۵۹۰ | ۸۴۴ |
| ۱۳۶۴ | ۳۷۱ | ۷۴۲ | ۱۰۲۱ |
| ۱۳۶۵ | ۷۸۰/۷ | ۱۵۶۱ | ۲۰۹۹ |
| ۱۳۶۶ | ۹۹۰/۷ | ۱۹۸۱ | ۲۵۹۱ |
| ۱۳۶۷ | ۷۷۰/۳ | ۱۵۴۰ | ۱۹۵۷ |
| ۱۳۶۸ | ۸۹۴/۴ | ۱۷۸۹ | ۲۱۷۶ |
| ۱۳۶۹ | ۱۰۳۸/۴ | ۲۰۷۷ | ۲۴۱۸ |
| ۱۳۷۰ | ۱۹۳۷/۴ | ۳۸۷۵ | ۴۳۲۵ |
| ۱۳۷۰ | ۱۹۹۵/۶ | ۳۹۹۱ | ۴۲۹۶ |
| ۱۳۷۲ | ۲۵۱۶/۱ | ۵۰۳۲ | ۵۲۶۹ |
| ۱۳۶۳-۱۳۷۲ | ۱۱۵۸۹ | ۲۳۱۷۸ | ۲۶۹۹۶ |

قاچاق کالاهای دیگر که در زمره کالاهای سنتی و کشاورزی قرار نمی‌گیرند، بسیار زیاد بوده ولی عملاً ارقام صحیحی نمی‌توان از اطلاعات منتشره استخراج نمود. برای مثال جدول بعدی که از صفحه ۵۷ گزارش کرمی قهوی استخراج شده، دلالت بر وسعت میزان قاچاق کالاهای مختلف دارد. ولی متأسفانه با اطلاعات موجود نمی‌توان مشخص نمود که اینگونه کالاها صادر یا وارد شده‌اند.

قاچاق کالاهای عتیقه و اشیای نفیس تاریخی شامل انواع ظروف سفالی و فلزی، کتب گرانبهای خطی، تابلوهای نقاشی و انواع کالاهای مشابه که از قدمت تاریخی برخوردارند و برخی از آنها در نوع خود بی‌نظیر و قابل قیمت‌گذاری به صورت متعارف نیستند، نیز به مقدار زیاد صورت می‌پذیرد که در این مورد نیز ارقام مشخصی در دست نیست.

کشفیات کالاهای قاچاق (باستثنای مواد مخدر) در حوزه استحفاظی ژاندارمری ایران: ۱۳۶۶

| نام کالا | واحد | مقدار | نام کالا | واحد | مقدار | نام کالا | واحد | مقدار |
|-----------------------|--------|-------|-----------------|---------|---------|--------------------|----------|---------|
| رادیو، تلویزیون ویدئو | دستگاه | ۹۴۰۹ | توتون، تنباکو | کیلوگرم | ۲۰۲۵۱ | سیگار | پاکت | ۵۵۸۳۰۰۴ |
| یخچال | دستگاه | ۸۳ | چای | کیلوگرم | ۱۳۱۶۱۳ | کاغذسیگار | دفترچه | ۳۷۴۱ |
| چرخ خیاطی | دستگاه | ۳۵۹ | ناس | کیلوگرم | ۴۵۷۴ | مشروبات الکلی | بطری | ۱۸۱۹ |
| اطو برقی | دستگاه | ۵۵۵ | طلا | کیلوگرم | ۳۵ | ورق بازی | دست | ۴۸۵۱ |
| جاروبرقی | دستگاه | ۵۳ | سکه طلا | عدد | ۷۰ | صابون | قالب | ۳۰۶۵۴۷ |
| ماشین حساب | دستگاه | ۲۹۹ | سکه نقره | کیلوگرم | ۶۶ | پارچه | متر مربع | ۶۱۷۲۲۸ |
| ماشین لباس شویی | دستگاه | ۸۱ | سکه نقره | عدد | ۸۸ | کفش | جفت | ۴۱۱۶۰ |
| دوربین | دستگاه | ۲۷۴ | قندوشکر | کیلوگرم | ۱۴۵۷۴۶۹ | ملبوس | ثوب | ۲۲۷۲۱۴ |
| چرخ گوشت | دستگاه | ۲۱ | غله و حبوبات | کیلوگرم | ۱۳۵۶۰۷۶ | وسایل آرایشی | عدد | ۲۲۶۴۳۲ |
| آبمیوه گیری | دستگاه | ۸ | روغن | کیلوگرم | ۳۹۲۹۲۲ | انواع کمپوت | قوطی | ۵۰۷۲ |
| پنکه | دستگاه | ۲۱ | موز | کیلوگرم | ۲۹۹۱۸ | جوراب | جفت | ۶۵۵۱۹ |
| فلاکس | دستگاه | ۷۱۷ | نارنگی | کیلوگرم | ۱۵۱۲ | انگشتر، طلا و غیره | حلقه | ۲۸۵ |
| تلفن | دستگاه | ۱۷۵ | دستمال و روسری | تخته | ۸۸۳۸۲ | نوار ویدئو | حلقه | ۷۲۸۸ |
| ساعت | دستگاه | ۲۷۴۶۳ | پتو و روختی | تخته | ۴۷۱۴ | | | |
| فندک گازی | دستگاه | ۱۸۵۰۲ | رومیزی دیوارکوب | تخته | ۳۴۹ | | | |
| اسباب بازی | دستگاه | ۱۳۲۹۹ | روبالشی | تخته | ۲۲۲۴ | | | |
| کولر | دستگاه | ۳ | فرش | تخته | ۴۳۸۹ | | | |

مأخذ: ژاندارمری جمهوری اسلامی ایران، اقتباس از فصلنامه تازه‌های آمار و بودجه مرکز آمار ایران، شماره ۹، تیرماه ۱۳۶۸،

برآورد کلی میزان خروج سرمایه از کشور

در محاسبات مربوط به جریان حرکت سرمایه نمی‌توان به استناد آمار موجود روش محاسباتی دقیقی را پیمود ولی به هر حال از آنجا که هر برآوردی لااقل حدود حرکت سرمایه را می‌تواند به طور تقریبی مشخص نماید، لذا می‌توان با جمع بندی ارقام به دست آمده طی مطالعات مختلف لااقل به تقریبهایی از میزان خروج سرمایه رسید. جدول زیر خلاصه‌ای از موارد مطروحه در مقالات دیگر نویسنده^{۱۶} را ارائه می‌نماید. سرجمع ارقام به دست آمده تنها شامل کسری ناشی از تراز جاری، خروج ارز و قاچاق کالاهای سنتی و کشاورزی و بدون احتساب قاچاق کالاهای تجاری دیگر و عتیقه‌جات و کالاهای نفیس و همچنین بدون احتساب ارزش خروج افراد متخصص است به رقمی برابر با ۷/۶ میلیارد دلار متوسط کاهش سالانه ذخایر سرمایه‌ای کشور ناشی از خروج سرمایه طی سالهای ۱۳۷۲-۱۳۶۳ خواهیم رسید. این رقم با احتساب قدرت خرید پول خارجی در هفت کشور بزرگ صنعتی ما را به رقم سالانه ۸/۷ میلیارد دلار خروج سرمایه به صورت متوسط سالانه به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ می‌رساند.

به عبارت دیگر این رقم حاکی از آن است که نیمی از درآمدهای نفتی کشور در هر سال به صورتهای مختلف از کشور به خارج نشت می‌نماید. چنانچه بتوان میزان خروج غیر قانونی کالاهای نفیس و عتیقه‌جات و سایر کالاها را همراه با ارزش استخدامی افراد متخصص در خارج از کشور برآورد نمود و به ارقام اخیر اضافه نماییم، بر اهمیت مسئله به شدت افزوده می‌شود و لزوم توجه به آن را به طور خیلی اکید روشن می‌نماید.

برآورد کلی میزان خروج متوسط سالیانه طی سالهای ۱۳۷۲-۱۳۶۳ (میلیارد دلار)

| مجرای خروج | به قیمت جاری | به قیمت ثابت ۱۳۷۴ |
|--------------------------------|--------------|-------------------|
| کسری ناشی از تراز جاری | -۴ | -۴/۶ |
| خروج ارز | -۱/۳ | -۱/۴ |
| قاچاق کالاهای سنتی و کشاورزی | -۲/۳ | -۲/۷ |
| جمع | -۷/۶ | -۸/۷ |
| قاچاق عتیقه‌جات و کالاهای دیگر | ؟ | ؟ |
| ارزش دلاری فرار مغزها | ؟ | ؟ |

^{۱۶} اغلب آنان در همین کتاب آورده شده‌اند.

علل خروج سرمایه

حرکت سرمایه در اثر علل متعددی اتفاق می‌افتد که دسته‌ای از آنها اقتصادی بوده و باقی آنها به دلیل عوامل سیاسی، اجتماعی و فرهنگی موجب جابجایی سرمایه در بین کشورها می‌شود. تحقیقات زیادی در این موضوع صورت گرفته است ولی مسئله کلی که در کشور ما حائز اهمیت می‌باشد و باقی متغیرها را تحت تأثیر خود قرار داده است شرایط موجود در عدم امنیت مالکیت سرمایه و بازدهی آن است. در مقالات دیگر به تشریح راجع به اثر عدم امنیت اقتصادی در افزایش نرخ ریسک سرمایه‌گذاری و نهایتاً افزایش هزینه و کاهش سود بحث می‌شود. از نتایج مورد بحث در مقالات مزبور این است که هرگونه اختلال در بازدهی سرمایه یا احتمال سلب مالکیت سرمایه چه در حال و چه در آینده، سبب افزایش نرخ ریسک سرمایه‌گذاری خواهد شد. این اختلالات در بازدهی یا احتمال صدمه به مالکیت اصل سرمایه، می‌تواند از نابسامانیها و عدم تثبیت سیاسی، عدم وجود وحدت رویه در تصمیمات اتخاذ شده و تشتت آراء مسئولین و مراکز تصمیم‌گیری و قانونگذاری منبعث شود. به عبارت دیگر چنانچه قوانین و مقررات موضوعه به هر نحوی سبب سلب حقوق مالکیت افراد گردد، افزایش ریسک سرمایه را بدنبال خواهد داشت. افزایش ریسک از طریق کاهش نرخ بازدهی سرمایه، سبب حرکت سرمایه به مأمناهای مطمئن‌تر در خارج از کشور که به دلیل پایین بودن نرخ ریسک از سطح بالاتری از بازدهی سرمایه برخوردار هستند، خواهد شد. طرح نظریات مختلف و ایجاد نگرانیها در نحوه فعالیت بخش خصوصی خود نیز انگیزه حرکت سرمایه را به دنبال خواهد داشت. وجود کنترل‌های ارزی، سرمایه‌ای به نحوی که در ایران مطرح است، مثلاً با اعمال سیاستهای کنترل بازار و دخالت دولت در قیمت‌گذاری کالاها و کنترل مداوم موجودی کالاها در انبار و تروریست خواندن سرمایه داران و اعلام مجازات شدید در مورد افرادی که از سیاستهای قیمتی دولت تخطی می‌نمایند، یا قاچاقچی تلقی کردن معامله کنندگان بازار ارز غیر رسمی، تنظیم مقررات در مورد مصادره اموال آنان آن هم به طور ناگهانی و یک شبه، چطور می‌توان توقع داشت که فعالیت بخش خصوصی به سمت سرمایه‌گذاری فیزیکی در داخل کشور جهت‌گیری نماید؟!

شاید اینطور به نظر برسد که بسیاری از اینگونه سیاستها به تثبیت قیمتها منجر شود؛ ولی چیزی که پرواضح است این است که حتی اگر اعمال این سیاستها بتواند در کوتاه مدت اثرات مثبتی از لحاظ کاهش قیمتها در اقتصاد بوجود آورد، در میان مدت سبب خروج سرمایه از کشور و سست نمودن عرضه در اقتصاد خواهد شد که آثار زیانبارتری در بلند مدت خواهد داشت. از جمله متغیرهای اقتصادی که صریحاً سبب خروج مداوم سرمایه به خارج از کشور می‌شود، دوگانگی در بازار ارز است.

پایین نگاه داشتن نرخ ارز خارجی به طور رسمی، خود موجب خروج سرمایه می‌شود و بالعکس بالا بودن نرخ اسعار خارجی، سبب جریان ورود سرمایه خارجی به داخل خواهد شد. افزایش قیمت‌های داخلی و کاهش قیمت‌های خارجی جریان حرکت سرمایه را به سمت خارج افزایش خواهد داد. پایین نگاه داشتن نرخ بهره بانکی نیز از عوامل خروج سرمایه محسوب می‌شود. پایین بودن سطح دستمزد برای افراد متخصص و عدم تأمین شرایط شغلی و محیطی مناسب، در خروج متخصصین بسیار حائز اهمیت است و سبب فرار مغزها خواهد شد.

بطور کلی در جهت تغییر جهت جریان حرکت سرمایه به داخل، لزوماً دولت باید بر مبنای موارد خلاصه مذکور در فوق، در سیاستگذاری خود تجدید نظر نماید؛ تا با خروج مداوم منابع سرمایه‌ای مقابله نماید. یکی از راه‌های بازگرداندن سرمایه‌های انسانی و دارایی‌های خارجی که در طول سال‌های گذشته واقع شده است، ایجاد حریم‌های مطمئن در مورد مالکیت و حقوق افراد و سرمایه‌های آنان است. گرچه از لحاظ قانونی مخصوصاً در قانون اساسی این موارد به خوبی تصریح می‌شوند، ولی در اجراء، مشاهدات حکایت از خلاف آن را دارد. چنانچه بتوان در اثر اعمال سیاست‌هایی نظیر عفو عمومی ایرانیان مقیم خارج از کشور، تضمین‌های کافی به ایشان جهت ورود به کشور داده شود. شاید بتوان انگیزه‌هایی جهت واردات سرمایه ایشان، چه انسانی و چه به صورت دارایی‌های آنان ایجاد نمود. براساس گزارشات منتشره سرمایه‌های ایرانی‌های مقیم آمریکا حدود ۶۰۰ میلیارد دلار برآورد می‌شود.^{۱۷} همینطور بر اساس گزارش وزیر اطلاعات تعداد حدود ۲ میلیون از افرادی که حدود ۲۰۰ هزار نفر آنان از مغزهای متفکر هستند مقیم خارج از کشور می‌باشند^{۱۸} که اغلب آنان علاقمند به زندگی در موطن خود هستند و فقط توهمات مختلف و ترس از عدم برخورد مناسب با آنها، مانع از بازگشت خود و سرمایه آنان به کشور شده است. چنانچه بتوان با زمینه سازی لازم اقدام به جذب سرمایه‌های ایرانیان مقیم خارج از کشور نمود، می‌توان امید داشت که وضعیت تراز پرداختها بهبود یافته، نرخ اسعار خارجی متعادل و با ثبات شده و نیروی متخصص در کشور فزونی یابد.

^{۱۷} روزنامه ابرار اقتصادی ۱۳۸۱/۶/۱۲ به نقل از عضو کمیسیون برنامه و بودجه و دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی.

^{۱۸} روزنامه همشهری ۱۳۷۸/۱۲/۱۸

فرار مغزها از ایران

یکی از طرق مختلف جریان خروج قانونی سرمایه‌ها تحت عنوان «فرار مغزها» از کشورهای توسعه نیافته به کشورهای توسعه یافته صورت می‌پذیرد. مفهوم سرمایه انسانی به این مضمون است که برای تربیت افراد متخصص سرمایه زیادی از بدو دوران آموزش ابتدایی تا پایان تحصیلات عالی صرف می‌شود؛ تا افراد مورد نظر از لحاظ فراگیری علوم در رشته‌های مختلف به درجات تخصصی نائل شوند. به عبارت دیگر یک سرمایه گذاری بلند مدت برای ایجاد یک کالای سرمایه‌ای تحت عنوان «سرمایه انسانی» صورت می‌پذیرد تا یک فرد قابلیت‌های زیادی را دارا شود و میزان بازدهی وی چندین برابر گردد. با خروج هر یک متخصص از کشور در نتیجه، کل سرمایه گذاریهای قبلی انجام شده در مورد او با خودش خارج می‌شود. برای محاسبه این گونه خروج سرمایه محاسبات خاصی متداول نیست؛ زیرا در این امر کیفیتها به شدت مطرح می‌شوند و متخصصین در زمره کالاهای همگن قرار نمی‌گیرند که بتوان روی ارزش سرمایه‌ای آنها به راحتی قیمت گذاری نمود. از طرفی با همین شرایط اطلاعات و آمار ثبت شده‌ای در مورد میزان ورود و خروج افراد متخصص به و از کشور در اختیار نیست. فقط بررسی کوتاهی در ترکیب و روند اشتغال در حرف تخصصی خواهیم داشت که در مجموع مبین عدم توانایی کشور در جذب متخصصین بوده است.

مهم ترین شاخصی که در این بخش می‌توان به کار گرفت، آمار تعداد استادان و دانشیاران دانشگاه‌ها می‌باشد. همانطور که از جدول زیر برمی‌آید، تعداد استادان و دانشیاران تمام وقت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی که با کیفیت ترین افراد از نقطه نظر سابقه دانشگاهی و تحصیلات عالی در بین کلیه مدرسین دانشگاهی می‌باشند، در سالهای اخیر هنوز چندان بیشتر از سالهای قبل از انقلاب نمی‌باشند.

از طرفی چنانچه فرض کنیم که استادیاران پس از طی مدت کوتاهی به درجات دانشیاری و استادی می‌رسند و با توجه به این که تعداد استادیاران به جز برخی از سالها همچنان روندی افزایشی داشته، انتظار بر این می‌بود که تعداد دانشیاران و استادان نیز روندی به شدت افزایشی طی کنند که عملاً مشهود نیست.

تعداد استادان، دانشیاران و استادیاران تمام وقت وزارت فرهنگ و آموزش عالی

| سال تحصیلی | تعداد استادان تمام وقت | تعداد دانشیاران تمام وقت | تعداد استادیاران تمام وقت |
|------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|
| ۱۳۵۳-۱۳۵۴ | ۶۰۷ | ۱۱۴۱ | ۱۶۴۸ |
| ۱۳۵۴-۱۳۵۵ | ۶۷۶ | ۹۵۵ | ۱۷۷۸ |
| ۱۳۵۶-۱۳۵۷ | ۶۴۹ | ۹۸۸ | ۲۰۱۲ |
| ۱۳۵۷-۱۳۵۸ | ۶۶۳ | ۱۰۴۷ | ۲۶۵۷ |
| ۱۳۵۸-۱۳۵۹ | ۶۰۴ | ۹۹۰ | ۲۹۷۴ |
| ۱۳۶۲-۱۳۶۳ | ۲۵۹ | ۶۵۴ | ۲۸۰۹ |
| ۱۳۶۳-۱۳۶۴ | ۲۸۸ | ۶۴۸ | ۳۰۲۰ |
| ۱۳۶۶-۱۳۶۷ | ۳۵۲ | ۶۸۳ | ۳۰۷۱ |
| ۱۳۶۷-۱۳۶۸ | ۳۷۴ | ۶۷۱ | ۳۴۳۸ |
| ۱۳۶۸-۱۳۶۹ | ۴۰۶ | ۷۸۶ | ۴۰۵۳ |
| ۱۳۶۹-۱۳۷۰ | ۴۳۸ | ۹۰۱ | ۴۶۳۳ |
| ۱۳۷۰-۱۳۷۱ | ۴۸۸ | ۹۴۰ | ۵۰۹۵ |
| ۱۳۷۱-۱۳۷۲ | ۵۱۶ | ۱۱۱۷ | ۵۹۰۲ |
| ۱۳۷۲-۱۳۷۳ | ۵۴۵ | ۱۲۰۰ | ۶۳۳۰ |
| ۱۳۷۳-۱۳۷۴ | ۷۶۱ | ۱۶۷۹ | ۸۳۷۵ |
| ۱۳۷۴-۱۳۷۵ | ۸۴۴ | ۱۶۶۶ | ۹۳۶۷ |
| ۱۳۷۵-۱۳۷۶ | ۹۰۷ | ۱۹۲۳ | ۹۶۶۱ |
| ۱۳۷۶-۱۳۷۷ | ۱۰۰۰ | ۱۸۹۰ | ۱۰۳۷۰ |
| ۱۳۷۷-۱۳۷۸ | ۹۴۰ | ۱۸۷۸ | ۱۰۶۷۹ |
| ۱۳۷۸-۱۳۷۹ | ۱۰۳۶ | ۱۹۱۷ | ۱۲۰۹۱ |

مأخذ: نشریات آمار آموزش عالی برای سالهای مختلف وزارت فرهنگ و آموزش عالی

مجموعه این مطالب دلالت بر عدم توانایی کشور در جذب و نگهداری نیروهای متخصص و فراهم آوردن شرایط برای خروج آنها به خارج از کشور بوده است. به عبارت دیگر، جریان خروج سرمایه انسانی به سمت خارج از کشور می‌باشد. آمارهای متفاوتی در مورد متخصصین ایرانی مشغول به کار در کشورهای توسعه یافته صنعتی بالاخص در سه کشور امریکا، کانادا و انگلستان نیز مشاهده

می‌شود که دلیلی بر وسعت زیاد فرار مغزها از ایران می‌باشد. لازم به ذکر است که بر اساس گزارش وزیر اطلاعات حدود ۲۰۰ هزار مغز متفکر ایرانی در خارج از کشور بسر می‌برند^{۱۹}. مقایسه ۲۰۰ هزار نفر با ارقام تعداد استادان و دانشیاران و استادیاران شاغل در ایران بزرگی ابعاد فرار مغزها را روشن می‌نماید.

^{۱۹} روزنامه همشهری ۱۳۷۸/۱۲/۱۸

اثر عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت بر بخش صنعت

مقدمه

شاید یکی از حساسترین بحثها در پذیرش موافقتنامه دور اروگوئه و عضویت ایران در سازمان جهانی اندازه گیری اثر تغییر در واردات و صادرات ایران پس از قبول مفاد موافقتنامه مزبور می باشد. اثر حذف یا کاهش تعرفه یا رفع موانع غیرتعرفه‌ای در تجارت خارجی از لحاظ ابعاد نظری در متون اقتصادی دارای سابقه طولانی می باشد. این گفتار در بحث عملی و تطبیق آن با شرایط خاص کشور ایران که از ابعاد مختلف دچار دگرگونیهای شدیدی در دو دهه اخیر گردیده بسیار پیچیده می نماید. لذا یافتن راه حلهایی که بتواند آثار عضویت ایران را در بخش صنعت و با توجه به روند گذشته آن ارزیابی نماید چندان سهل نیست. در مطالعات مفصلی با استفاده از الگوهای اقتصاد سنجی تلاش زیادی بعمل آمد تا پاسخی تا حد ممکن نزدیک به واقعیت به سؤال اصلی فوق داده شود. این مقاله یک فزازی از آن تحقیق^{۲۰} بوده و فقط به شمه‌ای از نتایج آن اشاره می نماید.

مزیت نسبی آشکار در زیر بخشهای صنعت

شاخص مزیت نسبی آشکار بعنوان نسبت خالص صادرات (صادرات منهای واردات) بر مجموع مبادلات خارجی (صادرات بعلاوه واردات) محاسبه می شود. ارقام این شاخص از لحاظ کمیت چندان نمی تواند مورد استفاده واقع شود ولی در مقام مقایسه زیر بخشها کاربرد بسزایی دارد. مقدار این نسبت بین مثبت یک و منفی یک می تواند تغییر کند. هرچند مقدار آن در یک بخش در مقایسه با بخشهای دیگر بالاتر باشد نشاندهنده مزیت نسبی آشکار آن بخش نسبت به بخشهای دیگر است.

بررسیهای انجام شده حاکی از آن است که شاخص مزیت نسبی آشکار در تمام زیربخشهای صنعت بااستثنای صنایع نساجی، پوشاک و چرم و صنایع تولید فلزات اساسی در طی دوره ۱۳۷۳-۱۳۵۴ همواره منفی بوده است. دو بخش اخیر در سالهای آخر دوره موفق شده‌اند که مزیت نسبی آشکار خود را مثبت نمایند. نتیجتاً صادرات این دو بخش بیش از واردات می باشد ولی همواره در بخشهای دیگر صنعت واردات بر صادرات فزونی دارد.

^{۲۰} بیژن بیدآباد (۱۳۷۵)، طراحی مدل اقتصاد سنجی برای تعیین روند واردات و صادرات در بخش صنعت و ارائه نتایج حاصله. فصل پنجم از: بررسی آثار عضویت جمهوری اسلامی ایران در سازمان جهانی تجارت بر بخش صنعت. سازمان مدیریت صنعتی.

پر واضح است چنانچه ایران تصمیم به الحاق به سازمان جهانی تجارت بگیرد، مذاکره کنندگان می‌بایست شدیداً به نفع زیر بخشهایی که مزیت نسبی بیشتری را دارا هستند چانه بزنند و این امر در مورد بخشهایی که مزیت نسبی بالاتری دارند و از رشد سریعتری نیز برخوردار هستند باید از حمایت بیشتری برخوردار شود. این موضوع در مورد زیربخشهایی که اشتغال صنعتی بیشتری را به خود اختصاص داده‌اند نیز صادق است. با توجه به این امور حمایت از دو بخش نساجی، پوشاک و چرم و تولید فلزات اساسی بیش از سایر بخشها در مذاکرات مورد تأیید قرار می‌گیرد اگرچه نرخهای رشد تولید و ارزش افزوده این دو بخش حاکی از عدم توجه کافی به این دو بخش می‌باشد. وجود فرش صادراتی که از صنایع کاربر تلقی می‌شود سبب مثبت شدن مزیت نسبی آشکار بخش صنایع نساجی، پوشاک و چرم شده است. با توجه به اینکه حدود ربع اشتغال صنعتی در این بخش می‌باشد، حمایت همه جانبه تولید فرش بسیار حائز اهمیت خواهد بود. علت بالا بودن شاخص مزیت نسبی آشکار در زیربخش فلزات اساسی، وجود صادرات مس بوده است و این امر بدلیل سرمایه‌گذاریهای کلان قبلی در بخش مس می‌باشد. بعلاوه صادرات آلومینیوم در سالهای آخر دوره افزایش یافته و سبب بهبود شاخص مزیت نسبی آشکار در این بخش شده است.

| تراز تجاری | صادرات | واردات | نرخ رشد ارزش تولیدات | درصد اشتغال صنعتی | شاخص مزیت نسبی آشکار | زیر بخشهای صنعت |
|-------------|-------------|-------------|----------------------|-------------------|----------------------|--|
| میلیون دلار | میلیون دلار | میلیون دلار | ۱۳۷۱-۱۳۷۲ | ۱۳۷۲ | ۱۳۷۳ | |
| ۱۹۵۵ | ۲۴۰۴ | ۴۴۹ | -۲/۲ | ۲۵/۴ | ۰/۷ | نساجی، پوشاک و چرم |
| ۲۶۶ | ۳۵۹ | ۹۳ | -۷/۵ | ۱۰/۷ | ۰/۶ | تولید فلزات اساسی |
| -۶۶ | ۶۸ | ۱۳۴ | -۲/۶ | ۱۱/۲ | -۰/۳ | محصولات کانی و غیر فلزی |
| -۱۴۳۶ | ۴۲۳ | ۱۸۵۹ | -۲/۳ | ۱۰ | -۰/۶ | شیمیایی، زغالسنگ، لاستیک و پلاستیک |
| -۷۳۳ | ۱۳۷ | ۸۷۳ | -۵/۶ | ۱۳/۶ | -۰/۷ | غذایی، آشامیدنیها و دخانیات |
| -۲۱ | ۳ | ۲۴ | -۰/۴ | ۱/۹ | -۰/۸ | چوب و محصولات چوبی |
| -۵۲۲۴ | ۵۰۴ | ۵۷۲۸ | -۹/۷ | ۲۳/۶ | -۰/۸ | ماشین‌آلات، تجهیزات ابزار، محصولات |
| -۸۰ | ۶ | ۸۶ | -۵۶/۵ | ۰/۳ | -۰/۹ | فلزی |
| -۲۶۷ | ۹ | ۲۷۶ | -۶/۶ | ۳/۳ | -۰/۹ | سایر صنایع تولید کاغذ، مقوا، چاپ و صحافی |
| -۵۶۰۹ | ۳۹۱۴ | ۹۵۲۳ | -۱/۹ | ۱۰۰ | -۰/۴ | کل صنعت |

بر اساس مفاد موافقتنامه دور اروگوئه، کاهش نرخ تعرفه خارجیان بر کالاهای صادراتی ما بیشتر از کاهشی خواهد بود که ما بر تعرفه وارداتی کالاهای آنها وضع خواهیم کرد. در این ارتباط با اتخاذ سناریوی متعارفی که نرخ تعرفه خارجیان بر کالاهای صادراتی صنعتی ایران در مجموع حدود ۴۰٪ کاهش یابد و نرخ تعرفه ایران بر کالاهای صنعتی خارجیان حدود ۱۴٪ کاهش یابد اثر الحاق به سازمان جهانی تجارت را بررسی می‌نمائیم. این بررسی در قالب شبیه سازی بیست ساله با استفاده از الگوهای اقتصاد سنجی مفصلی صورت گرفته است که علاقمندان می‌توانند به مستندات تحقیق مراجعه نمایند. جدول بعد خلاصه نتایج شبیه سازی را ارائه می‌دهد. به این ترتیب که اگر ایران به عضویت سازمان جهانی تجارت درآید و نرخهای تعرفه در مجموع ارقام مذکور در فوق باشد درصد تغییرات متوسط در متغیرهای اصلی زیر بخشهای صنعت از قرار ذیل خواهد بود.

درصد تغییرات متوسط سالانه پس از الحاق بر متغیرهای اصلی زیر بخشهای صنعت

| مزیت نسبی آشکار | تراز تجاری حقیقی | واردات دلاری | صادرات دلاری | تراز تجاری دلاری | زیر بخشهای صنعت |
|-----------------|------------------|--------------|--------------|------------------|---|
| -۲/۳۷ | -۲/۳۶ | ۱/۷۵ | ۲/۰۹ | -۳/۱۹ | نساجی، پوشاک و چرم |
| -۰/۶۹ | -۱/۳۱ | ۰/۵۸ | ۲/۹۰ | -۱/۱۵ | تولید فلزات اساسی |
| -۰/۴۱ | -۴/۰۱ | ۱/۳۳ | ۵/۵۳ | -۱/۶۳ | محصولات کانی و غیر فلزی |
| ۰/۱۳ | -۰/۴۹ | ۰/۵۱ | ۱۱/۴۸ | -۰/۴۵ | شیمیایی، زغالسنگ، لاستیک و پلاستیک |
| ۰/۰۲ | -۰/۴۵ | ۰/۴۴ | ۰/۸۴ | -۰/۴۳ | غذایی، آشامیدنیها و دخانیات |
| -۴/۴۳ | -۶/۹۱ | ۴/۶۸ | ۹/۹۶ | -۹/۲۴ | چوب و محصولات چوبی |
| ۰/۰۵ | -۰/۵۹ | ۰/۶۰ | ۸/۸۴ | -۰/۵۸ | ماشین آلات، تجهیزات، ابزار و محصولات فلزی |
| -۱/۴۴ | -۱/۸۳ | ۵/۰۲ | ۱۰/۲۵ | -۲/۳۸ | سایر صنایع تولید کاغذ، مقوا، چاپ و صحافی |
| ۰/۰۲ | -۰/۴۵ | ۰/۴۵ | ۳۶/۵ | -۰/۴۴ | |
| ۰/۱۱ | -۰/۶۲ | ۰/۶۳ | ۲/۷۴ | -۰/۵۷ | کل صنعت |

با بررسی این جدول می‌توان دریافت که با الحاق به سازمان جهانی تجارت، تراز تجاری زیر بخشهای صنعتی و همچنین کل بخش صنعت از رشد منفی برخوردار می‌شود. به عبارت دیگر پس

از الحاق بطور متوسط سالانه میزان ۰/۵۷٪- به کسری تراز تجاری کل بخش صنعت افزوده خواهد شد. این رقم برای تراز تجاری حقیقی برابر با ۰/۶۲٪- می‌باشد.

میزان صادرات کلیه زیر بخشها افزایش خواهد یافت و در مجموع سالانه ۲/۷۴٪ بر صادرات بخش صنعت افزوده خواهد شد. این رقم برای واردات دلاری (اسمی) ۰/۶۳٪ خواهد بود. الحاق به سازمان جهانی تجارت سبب بهبود وضعیت زیر بخش صنایع محصولات شیمیایی از لحاظ مزیت نسبی آشکار شده ولی باقی بخشها از لحاظ این شاخص متضرر خواهند شد یا شاخص آنان تغییر نخواهد کرد. در مجموع، کل صنعت، مزیت نسبی آشکار ۰/۱۱٪ بهتر خواهد شد. طبق ارقام این جدول، گرچه نرخ رشد صادرات بیش از واردات است لیکن با توجه به سهم بسیار کم صادرات صنعتی از کل صادرات کشور (نفتی و غیر نفتی)، این افزایش در صادرات به آن میزان نیست که بتواند جبران افزایش واردات را در اثر الحاق به سازمان جهانی تجارت بنماید. از طرفی لازم به ذکر است که نرخ موزن تعرفه در ایران در مقایسه با کشورهای صنعتی در مجموع کمتر از تعرفه کشورهای صنعتی بر کالاهای صادراتی کشور می‌باشد. به عبارت دیگر این امر بیانگر این موضوع است که در ابتدا ایران نیازمند افزایش نرخهای تعرفه خود است تا کاهش آن، تا بلکه بتواند با کشورهای صنعتی لاقط از لحاظ نرخهای تعرفه هم سطح شود. لاقط پس از این موضوع، مذاکره در مورد کاهش نرخهای تعرفه معنی پیدا می‌کند.

با توجه به بررسیهای انجام شده می‌توان دریافت که علت بدتر شدن وضعیت تراز تجاری زیربخشهای صنعتی فزونی بسیار زیاد واردات بر صادرات در این زیربخشها می‌باشد. چنانچه ما به شرایطی از تعادل نسبی در واردات و صادرات در زیر بخشهای صنعتی برسیم می‌توان گفت که الحاق به سازمان تجارت جهانی سبب بهبود وضعیت تراز تجاری صنعتی خواهد شد، این موضوع پیش شرط اساسی در جهت بهبود وضعیت تجارت خارجی بخش صنعت می‌باشد، در غیر این صورت الحاق به سازمان تجارت جهانی تراز تجاری بخش صنعت را بدتر خواهد کرد. از طرفی با توجه به موانع مختلف غیر تعرفه‌ای باید اذعان داشت که گرچه موانع غیر تعرفه‌ای سبب کنترل کوتاه مدت صادرات و واردات می‌شود ولی عملاً در بلند مدت واردکنندگان و صادرکنندگان راههای برخورد خاصی با آن موانع پیدا نموده و عملاً این موانع کنار گذاشته شده و غیرکارآمد تلقی می‌شوند. بر اساس محاسبات انجام شده می‌توان گفت چه در صادرات و چه در واردات زیربخشهای صنعتی، موانع غیر تعرفه‌ای: مجوز صدور یا ورود یا محدودیت ناشی از اجازه صادرات یا واردات، طولانی‌ترین و مثرترین و مؤثرترین نحوه کنترل‌های غیر تعرفه‌ای صادرات و واردات در زیربخشهای مزبور می‌باشند. با توجه به ارتباط موانع

غیر تعرفه‌ای و تعرفه در الگوهای محاسبه شده واضح گردید که می‌توان موانع غیر تعرفه‌ای را با موانع تعرفه‌ای جایگزین نمود و این موضوع در هر یک از زیر بخشهای صنعتی بر اساس شدت اثر موانع غیر تعرفه‌ای متفاوت است و لذا می‌توان نرخهای تعرفه را بالا برده و با موانع غیر تعرفه‌ای جایگزین نمود. به هر حال این مباحث همگی اثرات اولیه الحاق به سازمان تجارت جهانی و نه اثرات ثانویه ناشی از تخصیص مجدد منابع در اثر الحاق به آن سازمان را عنوان می‌دارد.

باید به این موضوع اشاره نمود که الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی به عنوان یک هدف بلند مدت پس از شفاف کردن بازرگانی خارجی صنعت و اصلاح ساختار صنعت در افزایش کیفیت و کمیت کالاهای تولید شده و اختلال زدایی نظام اقتصادی صنعت همچنان قابل بررسی است. نتایج تحقیقات فعلی، صنعت ایران را با شرایط فعلی در رقابت با صنایع جهانی نمی‌بیند و چنانچه این شرایط بهبود یابد، الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی می‌تواند سبب بهبود وضعیت بازرگانی و تولید صنعتی ایران بشود. از طرفی باید اذعان داشت که ارقام بکار گرفته شده در سناریوی این تحقیق براساس کلیت متداول در جهان از لحاظ کاهش تعرفه‌های داخلی و خارجی انتخاب شده، ولی این ارقام همگی باید در دور مذاکرات تعیین شوند. به هر حال پیام این تحقیق را می‌توان در نیاز مبرم و ضروری به بازبینی کلیه وجوه بخش صنعت ایران و اصلاح ساختار موجود خلاصه نمود. ولی به طور خلاصه می‌توان به یافته‌های کلی زیر اشاره نمود.

- سیاستهای غیر تعرفه‌ای در ایران در زیربخشهای صنعتی هماهنگ و یکسو تعریف نشده‌اند و اکثراً اثر یکدیگر را خنثی می‌کنند یا لاقط با هم همبستگی و انسجام ندارند.
- سطح نرخهای تعرفه (موزون) در ایران بسیار پایینتر از کشورهای صنعتی است.
- بدلیل وجود ارتباط بین موانع غیر تعرفه‌ای و نرخ تعرفه امکان جایگزینی موانع غیر تعرفه‌ای با افزایش تعرفه وجود دارد.
- تخصیص ارز با نرخ پائین به معنی تشویق واردات بوده و از طرف دیگر عملاً سبب تحدید صادرات می‌شود. با توجه به تفاوت زیاد نرخ رسمی ارز با نرخ بازاری آن عملاً بیش از دهها برابر نرخهای تعرفه بر واردات به کالاهای وارداتی سوبسید پرداخت می‌شود. به عبارت دیگر نکته مهمتر از تعرفه در ایران، نرخ ارز است که اثرات شدیدتری بر واردات و صادرات دارد که در ایران عملاً در جهت تشویق واردات و تحدید صادرات است.

- دو بخش «نساجی، پوشاک و چرم» و «صنایع ماشین آلات، تجهیزات، ابزار و محصولات فلزی» حدود نیمی از اشتغال صنعتی را به خود اختصاص داده‌اند، لذا توجه به روند رشد و فعالیت آنها از لحاظ مختلف اقتصادی بسیار حائز اهمیت می‌باشد.
- با حفظ شرایط موجود، عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت سبب افزایش سالانه ۲/۷۴٪ صادرات و ۰/۶۳٪ افزایش سالانه در واردات بخش صنعت خواهد شد. گرچه نرخ افزایش صادرات بیش از واردات است ولی بدلیل اینکه میزان واردات بسیار بیشتر از صادرات است، این افزایش در صادرات نمی‌تواند تراز تجاری بخش صنعت را به صفر برساند. بطور متوسط در اثر الحاق ایران به سازمان جهانی تجارت سالانه حدود ۰/۶٪ به کسری تراز تجاری کل بخش صنعت افزوده خواهد شد.
- با توجه به بررسیهای انجام شده، باید اذعان داشت که عضویت در سازمان تجارت جهانی با شرایط فعلی ساختار صنعت ایران چندان حسنی برای این بخش بوجود نخواهد آورد. ولی چنانچه صنعت ایران بتواند در شرایط رقابت با کشورهای دیگر در عرصه بین‌المللی قرار گیرد می‌توان از عضویت در آن سازمان بهره جست.
- نتایج ارائه شده همگی در شرایط ساختار فعلی صنعت ایران معنی می‌یابند و چنانچه این ساختار بهبود یابد مسلماً نتایج تغییر خواهد نمود. از طرفی کلیه نتایج کمی در مورد اثر الحاق به سازمان جهانی تجارت در قالب سناریویی بررسی گردید که درصد تغییر نرخهای تعرفه در آن از قبل انتخاب شده بودند در صورتی که این نرخها باید در دور مذاکرات تعیین شوند و با تغییر این نرخها (که حتماً این چنین است) پاسخها نیز تغییر خواهد کرد.

ناهمسویی موانع غیر تعرفه‌ای در بازرگانی خارجی

مقدمه

با توجه به الزاماتی، در مورد کالاهای خاص از ابعاد مختلف بهداشت، استاندارد، اعتقادات مذهبی، ملاحظات اجتماعی و فرهنگی، حمایت از تولیدات داخلی، بازگرداندن درآمد حاصل از صادرات، سیاست‌های تنظیم واردات در مقابل صادرات و ... موانع غیر تعرفه‌ای متعددی وضع گردیده که اهم آنها در ایران در زیر آمده است.^{۲۱} لازم به ذکر است که مازاد بر صورت موانع غیر تعرفه‌ای زیر باید بر ماهیت سیاسی برخی موانع غیر تعرفه‌ای نیز اشاره نمود که غالباً در درون تصمیمات مختلف مقطعی ظهور پیدا می‌کند و عملاً سبب ایجاد اختلال در امر واردات یا صادرات کشورها می‌شود. برای مثال تباپهایی که دولتها در مورد مسموم بودن برخی مواد غذایی کشوری خاص انجام می‌دهند که سبب ورشکستگی صنایع مرتبط با آن کالا در کشور مزبور می‌شود را می‌توان نام برد. برای مثال عدم بهداشتی تلقی کردن پسته و خرمای ایران در کشورهای اروپایی و آمریکا و یا عدم بهداشتی معرفی کردن محصولات کشاورزی ایران در کشورهای حاشیه جنوب خلیج فارس از جمله نمونه‌های بارزی در مورد ایران می‌باشند. تحریم صدور کالا از طریق فشارهای سیاسی بین‌المللی نیز خود طیف وسیعی از تحولات را در بخش بازرگانی خارجی کشورها ایجاد می‌نماید. برای مثال دوران تحریم اقتصادی ایران مخصوصاً در سالهای جنگ ایران و عراق ماهیت این موضوع را روشن می‌نماید. سهمیه بندیهای ارزی خود یکی دیگر از موانعی است که نمی‌توان آن را در غالب موانع تعرفه‌ای طبقه بندی نمود. این سهمیه بندیها عملاً تخصیص واردات را در کشورها به نفع اولویتهای دولت تغییر می‌دهد. وجود نرخهای ارز چندگانه نیز به انحاء مختلف تخصیصهای واردات و صادرات را بر هم می‌زند. گرچه نرخ ارز عملاً از لحاظ عملکرد جزو موانع تعرفه‌ای بوده و غیر تعرفه‌ای نیست ولی اثر بسزایی در بازرگانی خارجی دارد و این اثر در زمان وجود نرخهای چندگانه از شدت اثر بیشتری در تحدید یا تشویق واردات و صادرات برخوردار است.

^{۲۱} شرح مفصل این مقاله در گزارش زیر آمده است:

- بیژن بیدآباد (۱۳۷۵)، طراحی مدل اقتصاد سنجی برای تعیین روند واردات و صادرات در بخش صنعت و ارائه نتایج حاصله. فصل پنجم از: بررسی آثار عضویت جمهوری اسلامی ایران در سازمان جهانی تجارت بر بخش صنعت. سازمان مدیریت صنعتی.

گونه‌های مختلف موانع غیر تعرفه‌ای

- ۱- محدودیت واردات به اعتبار تولیدات یا محصولات داخلی با هدف حمایت از تولیدکنندگان داخلی.
- ۲- محدودیت واردات به لحاظ مشکلات ارزی و به منظور حفظ تعادل بین واردات و صادرات.
- ۳- محدودیت واردات به لحاظ عدم برخورداری کالا از اولویتهای تعیین شده.
- ۴- ممنوعیت واردات به لحاظ تولید مشابه داخلی به حد کافی.
- ۵- ممنوعیت واردات به لحاظ تجملی یا لوکس بودن یا غیر ضروری بودن کالا.
- ۶- ممنوعیت واردات به لحاظ مبدأ یا به اعتبار کشور مبدأ.
- ۷- ممنوعیت واردات به لحاظ کیفیت کالا (مستعمل بودن کالا) یا (کهنه بودن کالا مثلاً الیاف کهنه).
- ۸- ممنوعیت به لحاظ اغفال خریداران در ارتباط با مبدأ کالا (مثلاً کالاهایی که با علائم تجاری و نام کارخانجات معروف یا کشورهای خاص عرضه می‌شود).
- ۹- ممنوعیت به موجب قوانین خاص.
- ۱۰- ممنوعیتهایی که طبق شریعت مقدس اسلام به اعتبار مصرف کالا وضع شده.
- ۱۱- الزامات قانونی واردات شامل:
 - ثبت سفارش کالا در وزارت بازرگانی.
 - ثبت سفارش کالا در بانک.
 - بیمه باربری نزد شرکت‌های بیمه ایرانی.
 - کارت بازرگانی.
 - کارت اقتصادی.
 - تودیع ودیعه برای واردات.
 - الزام به ارائه گواهی بازرسی به مقامات دولتی نظیر بانکها، وزارتخانه‌های صنعتی و غیره.
 - اخذ گواهی استاندارد حسب مورد.
 - اخذ گواهی بهداشت حسب مورد.
 - اخذ گواهی قرنطینه و غیره حسب مورد.
 - رعایت ضوابط بانک مرکزی در ثبت سفارش و موعد گشایش اعتبار و غیره.
 - پرداخت حق ثبت سفارش برای واردات به بانک.

- پرداخت حق ثبت سفارش برای واردات به وزارت بازرگانی.
 - رعایت روشهای توصیه شده برای واردات از لحاظ تقسیمات :
 - واردات با ارز دولتی (ارز بازرگانی) به نرخهای مقرر شناور، صادراتی و غیره، یا
 - واردات با ارز غیر بازرگانی (واردات بدون انتقال ارز)، یا
 - واردات از محل قراردادهای دولت با کشورهای بیگانه (پایپای قراردادی)، یا
 - واردات بصورت پایپای مرزی (پبله وری)، یا
 - واردات به صورت مبادلات مرزی، یا
 -
- ۱۲- در رابطه با صادرات، محدودیتهای و ممنوعیت به لحاظ زیر وضع می شود:
- محدودیت به لحاظ نیاز داخلی.
 - محدودیت به لحاظ ممانعت از افزایش قیمتها در داخل.
 - ممنوعیت به لحاظ شرعی.
 - ممنوعیت به اعتبار قوانین خاص.
 - ممنوعیت صدور اشیاء عتیقه و میراث فرهنگی.
- ۱۳- الزامات قانونی صادرات شامل :
- قیمت گذاری کالای صادراتی توسط کمیسیون نرخ گذاری.
 - کارت بازرگانی.
 - کارت اقتصادی.
 - تودیع پیمان ارزی برای کالای صادراتی.
 - رعایت استانداردهای اجباری.
 - رعایت بهداشت.
 - رعایت مقررات قرنطینه دامی یا نباتی.
- ۱۴- اخذ مجوزهای ورود یا صدور برای کالای مجاز مشروط.
- ۱۵- تعیین ارزش کالای ورودی توسط گمرک مبتنی بر معیارهای قانونی تعیین ارزش کالای ورودی در گمرک.
- ۱۶- تعیین ارزش کالا بدون توجه به مستعمل بودن کالا.

موانع غیر تعرفه‌ای متعددی بطور مجزا در بخشهای صادرات و واردات صنعت شناسایی شده است. این موانع به شرح زیر می‌باشند:

واردات

- ۱- غیرمجاز
- ۲- مجاز
- ۳- مشروط
- ۴- واردات ارزی با ارز بازرگانی (دولتی)
- ۵- واردات غیر ارزی (بدون انتقال ارز)
- ۶- واردات در مقابل صادرات مجاز است
- ۷- حق ثبت سفارش
- ۸- الزامات قانونی (بهداشت، استاندارد، ثبت سفارش در وزارت بازرگانی، ثبت سفارش در بانک، تودیع ودیعه واردات و غیره)
- ۹- ممنوعیت بسیار محدود
- ۱۰- کالای مجاز بسیار محدود
- ۱۱- واردات غیر ارزی محدود به موارد خاص (نظیر آنچه در مقررات سال ۱۳۷۲ (۱۳۷۲/۷/۴) وضع شده و فقط واردات بدون انتقال ارز را محدود به موارد خاص نموده - ماده ۳۸ آئیننامه مقررات صادرات و واردات نیمه دوم ۱۳۷۲)
- ۱۲- واردات در مقابل صادرات محدود به موارد خاص (همانند واردات از کشورهای آسیای میانه در مقابل صادرات کالا به این کشورها)
- ۱۳- واردات ارزی محدود

صادرات

- ۱- مجاز
- ۲- عمدتاً مشروط
- ۳- واردات در مقابل صادرات مجاز است (بدون محدودیت)
- ۴- مجوزهای خاص (استاندارد، بهداشت، ...)
- ۵- واردات در مقابل صادرات بسیار محدود یا منتفی است (همانند کشورهای آسیای میانه)
- ۶- تخفیف در پیمان ارزی (مواردی که تخفیف پیمان از ۱۰٪ تا ۳۰٪ یا بیشتر معمول بوده است)

- ۷- پیمان ارزی
- ۸- قیمت گذاری الزامی است (قبل از صدور کالا توسط کمیسیون نرخ گذاری تعیین قیمت می‌شود)
- ۹- پیمان ارزی تقریباً صوری است (در مواردی که علیرغم اخذ تعهد یا پیمان، به لحاظ عدم ضرورت احراز اعتبار صادراتی بصورت جدی برقرار نبوده ولی در هر حال صدور مجوز یا ادامه صادرات، صادر کننده را موقوف به ایفای تعهدات ارزی وی می‌نماید)
- ۱۰- پیمان ارزی صوری است (پیمان اخذ شده ولی بدون اینکه پشتوانه‌ای برای اطمینان از ایفای تعهد اخذ شود)
- ۱۱- مشروط
- ۱۲- غیر مجاز

جدول ۱- جهت اثر موانع غیر تعرفه‌ای بر واردات و صادرات

| جهت اثر بر صادرات | مانع غیر تعرفه‌ای صادرات | جهت اثر بر واردات | مانع غیر تعرفه‌ای واردات |
|-------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|
| افزاینده (+) | ۱ | کاهنده (-) | ۱ |
| کاهنده (-) | ۲ | افزاینده (+) | ۲ |
| کاهنده (-) | ۳ | کاهنده (-) | ۳ |
| کاهنده (-) | ۴ | افزاینده (+) | ۴ |
| افزاینده (+) | ۵ | افزاینده (+) | ۵ |
| افزاینده (+) | ۶ | کاهنده (-) | ۶ |
| کاهنده (-) | ۷ | کاهنده (-) | ۷ |
| کاهنده (-) | ۸ | کاهنده (-) | ۸ |
| افزاینده (+) | ۹ | افزاینده (+) | ۹ |
| افزاینده (+) | ۱۰ | کاهنده (-) | ۱۰ |
| کاهنده (-) | ۱۱ | کاهنده (-) | ۱۱ |
| کاهنده (-) | ۱۲ | افزاینده (+) | ۱۲ |
| - | - | کاهنده (-) | ۱۳ |

نحوه تعریف متغیرهای کیفی در دو بخش صادرات و واردات در هر یک از زیر بخشهای

صنعت

۱. نساجی، پوشاک و چرم
۲. تولید فلزات اساسی
۳. محصولات کانی و غیر فلزی
۴. شیمیایی، زغالسنگ، لاستیک و پلاستیک
۵. غذایی، آشامیدنیها و دخانیات
۶. چوب و محصولات چوبی
۷. ماشین آلات، تجهیزات، ابزار و محصولات فلزی
۸. سایر صنایع تولید
۹. کاغذ، مقوا، چاپ و صحافی

بصورت متغیرهای دودویی صفر و یک می‌باشند که هرگاه یک مانع از موانع فوق در سال مشخص وجود داشته مقدار این متغیر در آن سال یک فرض شده و در غیر این صورت مقدار این متغیر برای آن سال صفر در نظر گرفته می‌شود. بدین ترتیب برای هر مانع غیر تعرفه‌ای در صادرات یا واردات ۹ سری زمانی برای هر بخش صنعتی براساس طبقه بندی ISIC برای سالهای ۱۳۷۴-۱۳۳۸ تعریف گردیده است.

به علت ایجاد اشکال محاسباتی ناشی از عدم تغییر برخی موانع غیر تعرفه‌ای (در بخش صادرات) طی دوره فوق، موانعی که در دوره مورد نظر تغییر نداشتند از محاسبات حذف شدند. از لحاظ نظری برخی از موانع غیر تعرفه‌ای فوق اثرات مختلفی را بر صادرات یا واردات دارند ولی چون در طول دوره مورد نظر همچنان ثابت بوده‌اند نمی‌توان اثر آنها را لااقل در دوره مورد بررسی و با شیوه فعلی بررسی ارزیابی نمود. جدول زیر خلاصه جهت اثر این موانع را نشان می‌دهد.

ساختار موانع بازرگانی و ارتباط آن با واردات و صادرات کالا در صنعت

با توجه به اینکه وضع و یا رفع موانع مختلف غیر تعرفه‌ای که قبلاً ذکر آن رفت آثار مختلفی در جهت افزایش یا کاهش میزان صادرات یا واردات کالا دارد. در این بخش به این بررسی خواهیم پرداخت که آیا وضع و یا رفع موانع غیر تعرفه‌ای یا افزایش نرخ تعرفه اثرات هماهنگی با یکدیگر در یک بخش دارند یا خیر. به عبارتی دیگر می‌خواهیم بدانیم آیا تحدید صادرات یا واردات در بخش صنعت با وضع یا رفع موانع مختلف همسو بوده است یا خیر. این مسئله بدین معنی است که همبستگی

موانع با سیاستهای مختلف را با یکدیگر ارزیابی نماییم. اگر ضریب همبستگی بدست آمده و مقدار ضریب همسو با جداول زیر بود می‌دانیم که عملکرد سیاستگذاری یکسو و یک جهت بوده و سیاستهای دولت در بخش مربوطه در ارتباط با تحدید یا تشویق صادرات یا واردات کالا منسجم بوده است.

جدول ۲- علامت ضریب همبستگی نظری سیاستهای مختلف غیر تعرفه‌ای و تعرفه‌ای در بخش واردات

| سیاستهای غیر تعرفه‌ای | ۱ | ۲ | ۳ | ۴ | ۵ | ۶ | ۷ | ۸ | ۹ | ۱۰ | ۱۱ | ۱۲ | ۱۳ | نرخ تعرفه | واردات حقیقی |
|--------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|--------------|-----------------|
| ۱ | ۱ | - | + | - | - | + | + | + | - | + | + | - | + | + | - |
| ۲ | | ۱ | - | + | + | - | - | - | + | - | - | + | - | - | + |
| ۳ | | | ۱ | - | + | + | - | - | - | + | - | - | + | + | - |
| ۴ | | | | ۱ | + | - | - | - | + | - | - | + | - | - | + |
| ۵ | | | | | ۱ | - | - | - | + | - | - | + | - | - | + |
| ۶ | | | | | | ۱ | + | + | - | + | + | - | + | + | - |
| ۷ | | | | | | | ۱ | + | - | + | + | - | + | + | - |
| ۸ | | | | | | | | ۱ | - | + | + | - | + | + | - |
| ۹ | | | | | | | | | ۱ | - | - | + | - | - | + |
| ۱۰ | | | | | | | | | | ۱ | + | - | + | + | - |
| ۱۱ | | | | | | | | | | | ۱ | - | + | + | - |
| ۱۲ | | | | | | | | | | | | ۱ | - | - | + |
| ۱۳ | | | | | | | | | | | | | ۱ | + | - |
| نرخ تعرفه | | | | | | | | | | | | | | ۱ | - |
| واردات حقیقی | | | | | | | | | | | | | | | ۱ |

جداول بعدی از لحاظ نظری اثرات متقابل وضع یا رفع موانع مختلف را نشان می‌دهند.

جدول ۳- علامت ضریب همبستگی نظری سیاستهای مختلف غیر تعرفه‌ای در بخش صادرات

| سیاستهای غیر تعرفه‌ای | ۱ | ۲ | ۳ | ۴ | ۵ | ۶ | ۷ | ۸ | ۹ | ۱۰ | ۱۱ | ۱۲ | نرخ تعرفه | صادرات حقیقی |
|--------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|--------------|-----------------|
| ۱ | ۱ | - | - | - | + | + | - | - | + | + | - | - | - | + |
| ۲ | | ۱ | + | + | - | - | + | + | - | - | + | + | + | - |
| ۳ | | | ۱ | + | - | - | + | + | - | - | + | + | + | - |
| ۴ | | | | ۱ | - | - | + | + | - | - | + | + | + | - |
| ۵ | | | | | ۱ | + | - | - | + | + | - | - | - | + |
| ۶ | | | | | | ۱ | - | - | + | + | - | - | - | + |
| ۷ | | | | | | | ۱ | + | - | - | + | + | + | - |
| ۸ | | | | | | | | ۱ | - | - | + | + | + | - |
| ۹ | | | | | | | | | ۱ | + | - | - | - | + |
| ۱۰ | | | | | | | | | | ۱ | - | - | - | + |
| ۱۱ | | | | | | | | | | | ۱ | + | + | - |
| ۱۲ | | | | | | | | | | | | ۱ | + | - |
| نرخ تعرفه | | | | | | | | | | | | | ۱ | - |
| صادرات حقیقی | | | | | | | | | | | | | | ۱ |

جدول ۴، جدول ۲ را از لحاظ عملکرد با استفاده از آمارهای جمع آوری شده برای واردات زیربخشهای نه گانه صنعت ارزیابی نموده و می‌بایست از لحاظ انتظار همسویی سیاستهای وارداتی دولت قابل تطبیق می‌بود. همین مقایسه را می‌توان در مورد صادرات زیر بخشهای صنعتی از مقایسه جدول ۵ با جدول ۳ انجام داد. بررسی جدول همبستگی سیاستهای غیرتعرفه‌ای واردات صنعتی حاکی از این است که در طی دوره ۱۳۷۴-۱۳۳۸، اکثر موانع غیرتعرفه‌ای وضع یا رفع شده چندان با هم مرتبط نبوده و در بسیاری از حالتها حتی هم جهت نیز نمی‌باشند. به عبارت دیگر بررسی جداول ۴ و ۵ حاکی از عدم انسجام سیاستهای وضع یا رفع موانع غیرتعرفه‌ای بر واردات و صادرات صنعتی می‌باشد. تفسیر جداول به این صورت است که در درجه اول رقم سطر و ستون مربوط به هر دو مانع غیرتعرفه‌ای را انتخاب نموده و عدد سلول مربوطه را بررسی می‌نماییم. این رقم چنانچه نزدیک به یک از لحاظ قدر

مطلق باشد نشان دهنده شدت همسویی یا تخالف اثر دو سیاست غیر تعرفه‌ای مورد نظر می‌باشد. علامت این سلول باید با علامت جداول ۲ و ۳ به ترتیب در مورد واردات و صادرات یکسان باشد. در صورت یکسانی، همسویی و در صورت مخالف بودن، تخالف دو سیاست مورد نظر را نشان می‌دهد.

بر اساس جدول ۴، موانع مختلف غیر تعرفه‌ای در واردات چندان هماهنگی با دیگر موانع غیر تعرفه‌ای نداشته و در اکثر اوقات با ضریب همبستگی نظری مندرج در جدول ۲ نیز مطابقت نمی‌کنند. پائین بودن اکثر ضرایب همبستگی، دلالت بر عدم هماهنگی سیاستهای غیر تعرفه‌ای در بخش صنعت می‌باشد. در اکثر اوقات زمانی ضرایب همبستگی بالا می‌باشند که دو مانع از لحاظ تعریفی نقیض یکدیگرند. برای مثال موانع یک (غیر مجاز بودن واردات) و نه (ممنوعیتها بسیار محدود) هر دو از لحاظ تعریف در خلاف جهت هم قرار دارند و ضریب همبستگی آنان به شدت بالا بوده و علامت آن نیز منفی می‌باشد که با جدول ۲ تطبیق دارد. یا به عنوان مثال دیگر از ضریب همبستگی موانع ۴ و ۵ در مورد واردات ارزی و غیر ارزی می‌توان نام برد.

جدول ۴- همبستگی موانع غیر تعرفه‌ای در رابطه با واردات کل صنعت

| موانع غیر تعرفه‌ای | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
|--------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | 1.00 | -0.06 | 0.20 | 0.23 | 0.24 | 0.13 | 0.20 | -0.97 | -0.26 | -0.24 | -0.13 | -0.23 |
| 2 | | 1.00 | -0.06 | -0.05 | -0.07 | 0.00 | -0.03 | 0.04 | -0.27 | 0.07 | 0.00 | 0.05 |
| 3 | | | 1.00 | -0.03 | -0.03 | -0.02 | 0.01 | 0.06 | 0.02 | 0.03 | 0.02 | 0.03 |
| 4 | | | | 1.00 | 0.98 | 0.56 | 0.00 | -0.24 | 0.04 | -0.98 | -0.56 | -1.00 |
| 5 | | | | | 1.00 | 0.57 | 0.01 | -0.25 | 0.04 | -1.00 | -0.57 | -0.98 |
| 6 | | | | | | 1.00 | 0.00 | -0.13 | 0.02 | -0.57 | -1.00 | -0.56 |
| 8 | | | | | | | 1.00 | -0.21 | -0.16 | 0.01 | 0.00 | 0.00 |
| 9 | | | | | | | | 1.00 | 0.27 | 0.25 | 0.13 | 0.24 |
| 10 | | | | | | | | | 1.00 | -0.04 | 0.13 | -0.04 |
| 11 | | | | | | | | | | 1.00 | 0.57 | 0.98 |
| 12 | | | | | | | | | | | 1.00 | 0.56 |
| 13 | | | | | | | | | | | | 1.00 |

باقی ضرایب همبستگی پایینتر از حدی است که دلالت بر همبستگی قواعد و مقررات غیر تعرفه‌ای داشته باشد. به عبارت دیگر اکثراً هم، جهت همبستگیها مغایر با جدول ۲ است و هم شدت همبستگیها بسیار پایین بوده و نشان دهنده عدم همخوانی و همسویی قوی سیاستهای موانع غیر تعرفه‌ای می‌باشد.

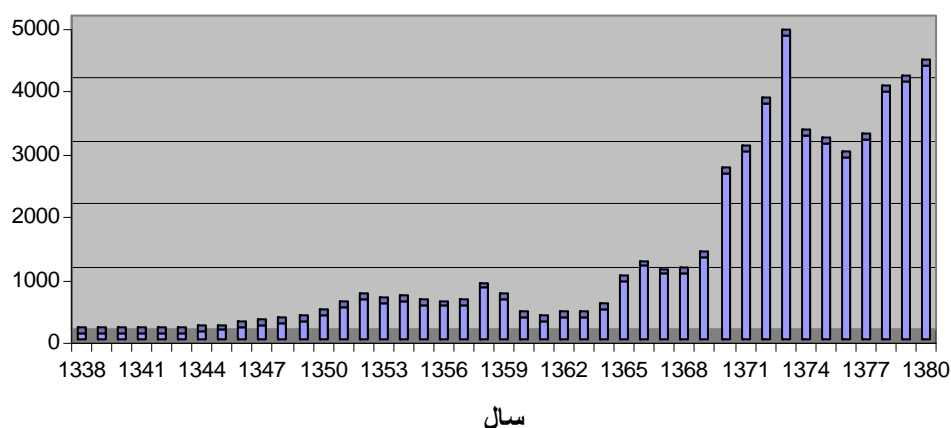
مشابه جدول ۴ جدول ۵ برای صادرات آورده شده است. این جدول نیز همانند جدول ۴ مبین عدم همخوانی و همسویی موانع غیر تعرفه‌ای در بخش صادرات برای صنعت می‌باشد.

روند صادرات غیر نفتی

مقدمه

روند تحولات صادرات غیرنفتی را می‌توان به چند دوره تقسیم نمود. نموداری که ملاحظه می‌شود میزان صادرات غیر نفتی را در چهار دهه گذشته نشان می‌دهد. قبل از افزایش درآمدهای نفتی میزان درآمد ارزی اسمی ناشی از صادرات غیرنفتی بسیار پایین بود. به طوری که تا سال ۱۳۴۴ صادرات غیرنفتی کمتر از ۱۰۰ میلیون دلار گزارش شده است. این رقم نهایتاً پس از افزایش درآمدهای نفتی تا قبل از انقلاب حدود نیم میلیارد دلار بوده است. بعد از انقلاب تا سال ۱۳۶۴ روند صادرات غیر نفتی نزولی بود ولی در سال ۱۳۶۵ روند افزایش می‌یابد و تا سال ۱۳۶۹ سال شروع سیاستهای بازسازی و تعدیل اقتصادی، میزان صادرات غیرنفتی در حدود یک میلیارد دلار بود. از سال ۱۳۷۰ تا کنون رقم

صادرات غیرنفتی (میلیون دلار)

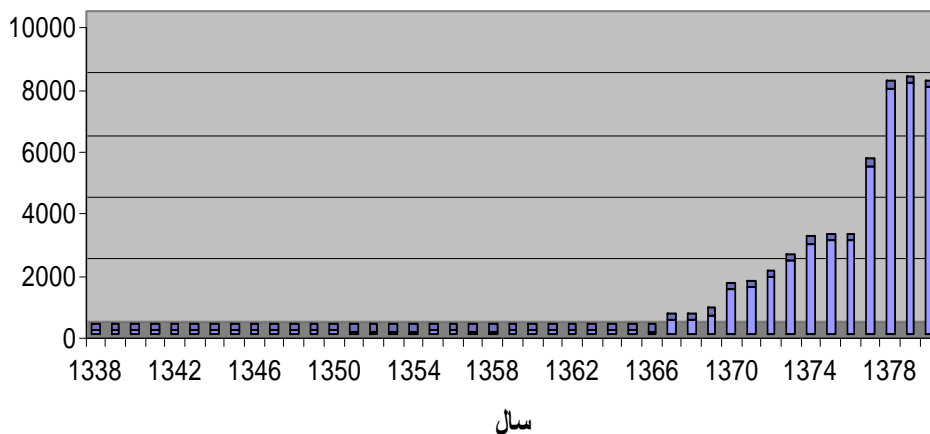


افزایش صادرات غیر نفتی بیش از ۲/۵ میلیارد دلار می‌باشد. در سال ۱۳۷۲-۱۳۷۳ با سیاست یکسان سازی نرخ ارز میزان صادرات غیر نفتی در حدود ۳/۷ و ۴/۸ میلیارد دلار می‌رسد که بالاترین رقم

صادرات غیرنفتی در چهار دهه گذشته می‌باشد. در سالهای بعد از آن همواره رقم صادرات غیر نفتی حدود سه الی چهار میلیارد دلار می‌باشد.

بررسی روند صادرات غیر نفتی میزان فعلی آن و نگاهی به میزان واردات کالا ضعف این بخش

نرخ برابری دلار به ریال برای صادرات غیر نفتی



اساسی اقتصاد را براحتی مشخص می‌نماید، که در اینجا از وارد شدن به این بحث خود داری می‌شود. بخش صادرات هر کشور به عنوان یک بازار عمده برای فروش محصولات می‌باشد و سبب رشد اقتصاد داخلی و ایجاد درآمدهای ارزی فراوان برای کشورها می‌شود. در ایران متأسفانه علی‌رغم تمایل مسؤولین اقتصادی کشور به رشد این بخش همواره به دلایل مختلف توسعه و بسط صادرات غیرنفتی در محدودیت قرار گرفته است. علت اصلی محدود بودن صادرات غیرنفتی را می‌توان در قبل از انقلاب به دلیل تک محصولی شدن اقتصاد به دلیل افزایش تشدید قیمتهای بین‌المللی نفت دانست. پس از انقلاب شرایط نا اطمینانی به شدت رو به ازدیاد بود و نابسامانی‌هایی که انقلاب در وضعیت اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور پدید آورد سبب شد که انبوه زیادی از مردم بالاخص آنهایی که دارای ثروت بیشتری نیز بودند علاقمند به زندگی در خارج از ایران گردند و نتیجتاً منابع مالی خود را به

خارج از کشور منتقل نمایند. گروهی دیگر نیز به دلیل این که آینده شرایط سیاسی ایران را مطمئن نمی‌دیدند سعی بر این داشتند که ثروت خود را در خارج از کشور نگهداری کنند تا در روزهای سخت از آن استفاده نمایند. یکی از راه‌هایی که شاید مورد نظر این افراد بوده انتقال منابع مالی خود به خارج از کشور از کانال صادرات کالا می‌باشد. البته مقایسه ارقام نشت سرمایه به خارج از کشور و صادرات کالاهای غیرنفتی حاکی از آن است که نشت سرمایه به خارج از کشور در نیمه دوم دهه ۱۳۶۰ و نیمه اول دهه ۱۳۷۰ حدود چند برابر رقم صادرات غیرنفتی برآورد شده است. به عبارت دیگر نشت سرمایه به خارج از کشور تنها از طریق کانال صادرات غیر نفتی صورت نمی‌پذیرد. برای انسداد نشت سرمایه به خارج از کشور از طریق کانال صادرات محدودیتهای زیادی برای صادرات غیرنفتی همانند پیمان سپاری ارزی وضع گردید و این محدودیتها عملاً سبب کند شدن فعالیتهای اقتصاد داخلی نیز شد.

نظریات اقتصادی و تجربیات کشورهای مختلف به وضوح عدم کارآیی ایجاد محدودیتها را در شرایط مختلف بر اقتصاد کشورها ثابت کرده است. بطور کلی هرگاه محدودیتی ایجاد نماییم به میزان اثر آن محدودیت از شرایط بهینه اقتصادی که در نظریات اقتصادی بهینه پارتو (Pareto Optimal) نامیده می‌شود دور می‌شویم. نظریات زیادی وجود دارد که عدم وجود دومین بهترین (Second Best) را از لحاظ تخصیص منابع اثبات می‌نمایند.

منظور از این بحث اشاره به این نکته است که با ایجاد محدودیتها، اقتصاد به سمت کارآیی حرکت نخواهد کرد. عدم کارآیی در این بخش سریعاً به بخشهای دیگر اقتصاد سرایت می‌نماید و باقی بخشهای اقتصادی نیز دچار معضل ناکارائی می‌شوند. به هر حال ایجاد محدودیت در بخش صادرات از طریق اعمال سیاستهای ارزی که از عمده‌ترین آنها نرخ ارز صادراتی و پیمان سپاری ارزی بوده است به عدم کارایی در این بخش و سرایت آن به بخشها منجر شده است.

| صادرات غیر نفتی (میلیون دلار) | نرخ برابری دلار به ریال برای صادرات | سال | صادرات غیر نفتی (میلیون دلار) | نرخ برابری دلار به ریال برای صادرات | سال |
|----------------------------------|--|------|----------------------------------|--|------|
| ۸۱۲/۰ | ۷۰/۴۷۵ | ۱۳۵۸ | ۹۴/۷ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۳۸ |
| ۶۴۵/۰ | ۷۱/۴۲۹ | ۱۳۵۹ | ۱۰۵/۶ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۳۹ |
| ۳۴۰/۰ | ۷۹/۸۳۳ | ۱۳۶۰ | ۸۸/۵ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۴۰ |
| ۲۸۴/۰ | ۸۴/۳۸۸ | ۱۳۶۱ | ۸۲/۱ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۴۱ |
| ۳۵۷/۰ | ۸۷/۲۰۱ | ۱۳۶۲ | ۹۶/۹ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۴۲ |
| ۳۶۱/۰ | ۹۱/۷۲۰ | ۱۳۶۳ | ۸۸/۸ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۴۳ |
| ۴۶۵/۰ | ۸۸/۰۵۱ | ۱۳۶۴ | ۱۳۲/۰ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۴۴ |
| ۹۱۶/۰ | ۷۶/۸۱۴ | ۱۳۶۵ | ۱۴۳/۸ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۴۵ |
| ۱,۰۱۶/۰ | ۷۰/۰۹۸ | ۱۳۶۶ | ۱۹۷/۵ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۴۶ |
| ۱,۰۳۶/۰ | ۴۱۹/۲۰۰ | ۱۳۶۷ | ۲۱۷/۰ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۴۷ |
| ۱,۰۴۴/۰ | ۴۲۲/۰۰۰ | ۱۳۶۸ | ۲۴۴/۰ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۴۸ |
| ۱,۳۱۲/۰ | ۵۸۳/۱۰۰ | ۱۳۶۹ | ۲۸۶/۰ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۴۹ |
| ۲,۶۴۹/۰ | ۱۴۱۹/۰۰۰ | ۱۳۷۰ | ۳۷۹/۰ | ۷۵/۷۵۰ | ۱۳۵۰ |
| ۲,۹۸۸/۰ | ۱۴۹۸/۰۰۰ | ۱۳۷۱ | ۵۱۲/۰ | ۶۸/۸۸۲ | ۱۳۵۱ |
| ۳,۷۴۷/۰ | ۱۸۱۰/۰۰۰ | ۱۳۷۲ | ۶۳۵/۰ | ۶۷/۹۸۸ | ۱۳۵۲ |
| ۴,۸۳۱/۰ | ۲۳۴۲/۵۰۰ | ۱۳۷۳ | ۵۸۲/۰ | ۶۷/۵۴۳ | ۱۳۵۳ |
| ۳,۲۵۷/۰ | ۲۸۹۶/۷۰۰ | ۱۳۷۴ | ۵۹۲/۰ | ۶۸/۱۶۳ | ۱۳۵۴ |
| ۳,۱۲۰/۰ | ۳۰۰۷/۵۰۰ | ۱۳۷۵ | ۵۴۰/۰ | ۷۰/۵۱۴ | ۱۳۵۵ |
| ۲,۹۱۰/۰ | ۳۰۰۷/۵۰۰ | ۱۳۷۶ | ۵۲۳/۰ | ۷۰/۵۸۳ | ۱۳۵۶ |
| ۳,۱۸۵/۰ | ۵۳۹۵/۴۲۰ | ۱۳۷۷ | ۵۴۳/۰ | ۷۰/۴۷۵ | ۱۳۵۷ |
| ۳,۹۴۱/۰ | ۷۹۰۶/۸۸ | ۱۳۷۸ | | | |
| ۴,۱۱۹/۰ | ۸۰۷۷/۶۵ | ۱۳۷۹ | | | |
| ۴,۳۷۷/۰ | ۷۹۲۱/۵۲ | ۱۳۸۰ | | | |

نرخ ارز صادراتی

بررسی نرخ ارز صادراتی در چهار دهه گذشته نشان می‌دهد که افزایش صادرات غیرنفتی به هنگامی اتفاق افتاده که افزایش نرخ برابری دلار به ریال باعث سودآوری صدور کالا شده است. این

یک بحث کلاسیک در متون اقتصادی است که کاهش ارزش پول داخلی سبب افزایش صادرات خواهد شد. نمود این بحث در مقایسه ارقام در جدول داده شده بسیار واضح است.

افزایش صادرات غیر نفتی در دهه ۱۳۷۰ تنها به دلیل تغییر نرخ ارز نبود. رکود عمده صادرات غیر نفتی در دهه ۱۳۶۰ به دلیل مقررات ویژه پیمان سپاری ارزی بود که در دهه ۱۳۷۰ تا حدودی تضعیف شد و در سال ۱۳۷۳ عملاً برداشته شده بود. بررسی میزان صادرات غیر نفتی در سالهای مزبور حاکی از بیشترین ارقام صادرات طی ۴ دهه گذشته می‌باشد. اگر به این سال، سال ۱۳۷۲ را نیز اضافه نماییم که سال یکسان سازی نرخ ارز بود. می‌بینیم که در این دو سال به ترتیب ارقام $\frac{3}{7}$ و $\frac{4}{8}$ میلیارد دلار صادرات اتفاق افتاده است.

بررسی مقررات ویژه تعهد و پیمان سپاری ارزی نشان می‌دهد که این عامل نیز علیرغم اینکه سبب الزاماتی برای برگشت منابع ارزی به کشور در وهله اول می‌گردد ولی به شدت محدود کننده صادرات غیرنفتی بوده است. برای مثال اعمال مجدد پیمان سپاری ارزی در سال ۱۳۷۴ عملاً روند صادرات غیرنفتی در سالهای بعد رو به نزول بوده است تا در سال ۱۳۷۷ به کمتر از ۳ میلیارد دلار می‌رسد.

اصولاً تعهدات ارزی و مقررات آن نظیر نرخگذاری کالاهای صادراتی، تشریفات قانونی طولانی و وقتگیر، سپردن تعهد ارزی و هزینه سازی زیاد آن، ضمانت نامه‌های بانکی و وثیقه‌های سنگین ربالی و ملکی، محدودیت سقف پیمان، تعزیرات حکومتی، ممنوع الخروج شدن، محدودیت از صادرات همگی از عوامل محدود کننده صادرات تلقی می‌شوند. هدف کلی این محدودیتها این است که پس از انجام صادرات درآمد ارزی آن به کشور بازگردد. بررسیهای انجام شده حاکی از آن است که میزان نشت سرمایه به خارج از کشور طی سالهای ۱۳۶۳ تا ۱۳۷۴ در حدود $\frac{8}{4}$ میلیارد دلار به صورت متوسط سالیانه به قیمت ثابت سال ۱۳۷۴ بوده است. مقایسه این رقم با ارقام صادرات غیرنفتی در سالهای فوق حکایت از این دارد که کانال نشت سرمایه به خارج از کشور کانال صادرات غیر نفتی نمی‌تواند باشد. لذا وضع این همه مقررات دست و پا گیر که به شمه‌ای از آنها در بالا اشاره شد همه سبب می‌شود که عدم کاراییهای دیگری در اقتصاد ایجاد نماید و سبب فسادهای مختلف اداری نیز گردد. این در حالی است که سیاستگذار به هدف اصلی خود یعنی بازگشت منابع ارزی به کشور نیز نایل نخواهد شد.

برآوردهای انجام شده حاکی از این است که در سال ۱۳۷۳ که کالاهای صادراتی از سپردن پیمان ارزی معاف بودن، معادل $\frac{4}{8}$ میلیارد دلار کالا صادر شده و $\frac{3}{5}$ میلیون دلار آن یعنی ۸۰ درصد

به نظام بانکی واریز و باقی به صورت کالاهای مجاز وارد کشور شده است ولی در سالهای ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۷ با وجود اخذ تعهدات ارزی و وثیقه‌های مالی و ملکی و ضمانت نامه‌های بانکی از ارقام ۳/۲، ۳/۱ و ۲/۹ و ۲/۸ میلیارد دلار صادرات حداکثر ۵۰ درصد آن به سیستم بانکی واریز شده یا خواهد شد.^{۲۲}

از لحاظ اقتصادی اخذ پیمان ارزی و تعهدات و وثیقه‌های سنگین و اعمال محدودیت سقف پیمان عملاً سبب می‌شود که صادر کنندگان نوپا در این بخش نتوانند وارد شوند و نتیجتاً بازار به سمت تقویت انحصارات پیش می‌رود. وجود انحصارات سبب عدم رقابت و نتیجتاً ناکارایی اقتصادی است. از طرف دیگر باید اشاره نمود که چنانچه پیمان ارزی و وثیقه‌های فوق‌الذکر دریافت نشود منابع مالی صادرکننده افزایش یافته که خود سبب بهبود وضعیت تجاری آنان می‌شود و توان رقابت آنان را در بازارهای بین‌المللی افزایش خواهد داد.

به دلیل نابسامانیهای زیادی که در عرصه اقتصاد ایران وجود دارد همواره نمی‌توان مطمئن بود که صادر کنندگان بتوانند تعهدات صادراتی خود را به موقع به انجام برسانند. بسیار دیده شده است که صادر کنندگانی که در فعالیت تجاری خود ورشکست شده و زیان دیده‌اند گرچه تمام اموال خود را از دست داده‌اند با این حال به سیستم بانکی به عنوان تعهدات پیمان سپاری ارزی بدهی بسیار زیادی دارند که حل این گونه مسایل هنوز در صدر مسایل و مشکلات بانکها با این گونه بدهکاران است. مواردی چون خرابی و از بین رفتن کالا در بازارهای مقصد، عدم قبول خریدار پس از رسید کالا به مقصد، صادرات کالا به صورت مدت دار و بسیاری از این گونه مسائل سبب می‌شود که بازگرداندن ارز به شبکه بانکی کشور در سر رسید تعهد شده دچار اخلال شود.

بدین ترتیب از این بحث نتیجه‌گیری می‌شود که اولاً صادرات غیرنفتی به شدت وابسته به نرخ برابری ارز است. چنانچه هدف ما افزایش صادرات باشد باید کاهش ارزش پول داخلی را بپذیریم. ثانیاً صادرات غیرنفتی وابستگی شدید به وجود یا عدم وجود پیمان سپاری ارزی دارد. چنانچه دولت قصد افزایش صادرات غیرنفتی را داشته باشد اتخاذ سیاستهای مشخص در این دو مورد کاملاً اساسی می‌باشد. به عبارت دیگر اولاً نرخ ارز صادراتی باید به واقعیت نزدیک شود ثانیاً پیمان سپاری ارزی و تشریفات زاید آن حذف گردد و ثالثاً موانع و تشریفات موجود که به نحوی سبب کندی کار صادرکننده و از طرفی باعث افزایش هزینه‌های صدور می‌گردد می‌بایست مرتفع شوند.

^{۲۲} نگاه کنید به: گفتاری درباره پیمان نامه ارزی، نامه اتاق بازرگانی شماره ۱۶ سال ۱۳۷۷ صفحات ۱۴-۱۲.

فصل «۳» مباحث ارزی

ارتباط نرخ ارز بازار غیررسمی و حجم نقدینگی

مقدمه

شاید مهمترین و مشهورترین دیدگاه به چگونگی تعیین اسعار خارجی تلقی آن به عنوان یک قیمت می باشد که از برخورد عرضه و تقاضای پول خارجی در بازار به دست می آید. این دیدگاه نوعاً به دیدگاه تراز پرداختها در تعیین نرخ ارز شناخته می شود زیرا عرضه و تقاضای پول خارجی بر اساس معاملات انجام شده و مضبوط در تراز پرداختهای خارجی کشور شکل می گیرد. تراز پرداختها از دو بخش عمده تراز حساب جاری و تراز حساب سرمایه تشکیل می شود. تراز حساب جاری از تفاوت صادرات و واردات کالاها و خدمات و خالص سایر پرداختها و دریافتها نظیر غرامت، هدایا و غیره در ارتباط با اتباع خارجی می باشد. چنانچه واردات در این حساب بیشتر از صادرات باشد اصطلاحاً این حساب با کسری مواجه است و بالعکس. واضح است که این حساب لزوماً نباید همیشه در تراز باشد. چنانچه این حساب کسری باشد آن را سایر حسابها جبران می نمایند. این کسری به معنی این است که میزان هزینه انجام شده در خارج از کشور بیش از درآمد کسب شده از خارج می باشد.

یک راه تسویه این کسری حساب تراز سرمایه که جزو دیگر حساب تراز پرداختها می باشد است. به عبارت دیگر به اندازه این میزان کسری، موجودی سرمایه کشور جهت تأمین این کسری به صورتی کم شده است، یا به میزان کسری مزبور در حساب تراز جاری، سرمایه به خارج از کشور منتقل شده است تا حساب تراز پرداختها در حالت تراز قرار گیرد. چنانچه معامله دیگری در حساب تراز سرمایه صورت نگیرد جهت حفظ تراز پرداختها باید به همان میزان کسری، سرمایه در حساب سرمایه وارد نمود مثلاً از طریق اخذ وام از خارج یا کاهش ذخایر ارزهای خارجی یا اجازه سرمایه گذاری به خارجیان، به عبارت دیگر اگر کشوری دچار کسری تراز پرداختها باشد بدین معنی است که ذخایر و داراییهای کشور به میزان کسری به وجود آمده کاهش یافته است. دیدگاه پولی به تراز پرداختها با تأکید بسیاری بر حساب سرمایه عملاً نقش تراز پرداختها را در تعیین نرخ ارز معین می نماید. به زبان

ساده نحوه برخورد با این مسأله به این گونه است که وقتی تراز پرداختها با کسری مواجه است به همان اندازه از عرضه ذخایر خارجی اقتصاد کاسته می‌شود. واردکنندگان کالا برای ادامه فعالیت خود یا تابع قبلی تقاضا برای ارز به بازار اسعار خارجی مراجعه نموده ولی چون عرضه ذخایر خارجی کاهش پیدا کرده است نتیجتاً نرخ اسعار خارجی افزایش می‌یابد. این افزایش از طرفی سبب گران شدن کالاهای وارداتی شده و تقاضا برای واردات را کم می‌نماید و از طرف دیگر به دلیل سودآور شدن صادرات عرضه صادرات افزایش می‌یابد این امر نهایتاً منجر به تراز پرداختهای جدید و نرخ ارز جدید خواهد شد.

نکته حائز اهمیت در این موضوع میزان تقاضا برای واردات و عرضه صادرات است که چگونگی این مکانیزم را مشخص می‌نماید. این دو تابع هر دو از متغیرهای قیمتهای داخلی و خارجی منبعث می‌شوند. به عبارت دیگر هر وقت قیمت کالاهای خارجی ثابت بماند و قیمت کالاهای داخلی افزایش یابد تقاضا برای واردات افزایش یافته و عرضه صادرات کاهش می‌یابد. این تغییر در واردات و صادرات از طریق تغییر در تراز پرداختها و نتیجتاً تغییر در موجودی ذخایر خارج کشور سبب تغییر در نرخ ارز می‌شود. به عبارت دیگر وقتی قیمتهای داخلی افزایش می‌یابد قدرت خرید پول داخلی کاهش یافته و نتیجتاً واردکنندگان حاضر به پرداخت پول داخلی بیشتری در بازار ارز جهت خرید اسعار خارجی می‌باشند. زیرا افزایش قیمتهای داخلی سبب افزایش تقاضا برای کالاهای خارجی شده است. این امر عملاً سبب افزایش نرخ اسعار خارجی می‌شود. واقعه مشابه در اثر افزایش عرضه پول داخلی نیز می‌تواند سبب افزایش تقاضا برای اسعار خارجی شود. مکانیزم عمل همانند حالت فوق می‌باشد. افزایش عرضه پول داخلی سبب افزایش هزینه ناخالص داخلی و قیمتهای داخلی شده و تقاضا را برای کالاهای وارداتی افزایش داده و از طرفی سبب کاهش صادرات نیز می‌گردد. زیرا همان گونه که گفته شد تقاضای واردات و عرضه صادرات هر دو تابع قیمتهای داخلی و خارجی هستند. افزایش تقاضای واردات و کاهش عرضه صادرات منجر به کسری تراز پرداختها شده که به معنی کاهش عرضه پول داخلی در اثر کاهش صادرات و افزایش تقاضا برای پول خارجی در اثر افزایش واردات شده است. تقابل پول داخلی و پول خارجی در بازار پول جهت تبدیل پول داخلی به پول خارجی نهایتاً سبب افزایش نرخ اسعار خارجی خواهد شد. این افزایش نرخ اسعار در دور بعد سبب تعدیل تراز پرداختها خواهد شد و تعادل در اقتصاد مجدداً با قیمتهای بالاتر و نرخ اسعار خارجی بیشتر برقرار می‌شود. در اقتصاد ایران پدیده فوق‌الذکر به صورت مداوم پس از انقلاب وجود داشته است. به طوری که افزایش مداوم عرضه پول عملاً سبب افزایش قیمتهای داخلی و نتیجتاً کاهش قدرت خرید پول داخلی در داخل

کشور و از طرف دیگر سبب کاهش ارزش پول ملی در برابر اسعار خارجی گردیده است. تحقیقات متعددی در اثبات مسأله اول وجود دارد.^{۲۳}

پول داخلی و ارز خارجی

در مورد مسأله دوم که افزایش مداوم عرضه پول داخلی سبب کاهش تدریجی ارزش پول ملی گردیده است مطالعات زیادی صورت نگرفته است.^{۲۴} در این مقاله کوتاه جهت آزمون فرضیه اخیر اقدام به محاسبه یک الگوی اقتصادسنجی و چند آزمون در مورد این مسأله شده است. متأسفانه وجود خدشه زیاد در اطلاعات و آمار تراز پرداختها و موازنه ارزی کشور که در بانک مرکزی تولید می‌شود استفاده از آمار تراز پرداختها را در بررسی فرضیه اخیر دچار اشکال می‌نماید.^{۲۵} در تحقیقات کمیجانی و بیدآباد (۱۳۷۱) رابطه نرخ دلار در بازار غیر رسمی با تراز پرداختها به صورت الگوهای اقتصادسنجی بررسی می‌شود. نتایج حاصله از این بررسیها دلالت بر قدرت زیاد متغیر تراز پرداختها در توضیح تغییرات نرخ ارز بازار غیر رسمی می‌باشد. معذالک علیرغم تأیید این نکته به دلیل وجود مشکلات

^{۲۳} شرح مفصل این مباحث در گزارشات زیر آمده است:

- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۶۹)، تبیین پولی تورم در اقتصاد ایران و امکانپذیری حصول اهداف برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۷۰)، سیاستهای پولی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در ایران، طرح تحقیقاتی مرحله اول، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۷۱)، سیاستهای پولی و ارزی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در ایران، طرح تحقیقاتی مرحله دوم، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

^{۲۴} ولی می‌توان به منابع زیر مراجعه نمود:

- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۷۱)، سیاستهای پولی و ارزی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در ایران، طرح تحقیقاتی مرحله دوم، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

- بیژن بیدآباد (۱۳۷۳)، امکانپذیری حصول اهداف برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش دولت، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

^{۲۵} شرح برخی از اشکالات اساسی در ارقام منتشره توسط بانک مرکزی در مجلدات تراز نامه و گزارش اقتصادی بانک مرکزی سالهای مختلف در مقالات زیر آمده است:

- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۳)، ارتباط اجزاء منابع و مصارف بانکها با بخشهای پولی، ارزی و مالی و معایرتهای موجود در گزارش اقتصادی و تراز نامه بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۴)، برخی ناهمخوانیها در حسابهای پولی، ارزی و مالی گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، معاونت اقتصادی و تکنولوژی، مرکز تحقیقات استراتژیک، نهاد ریاست جمهوری.

موجود در ارقام تراز پرداختها نتیجه محاسبات در سالهای پس از انقلاب به شدت نسبت به تک تک مشاهدات حساسیت زیاد داشته و با اضافه یا کم کردن یک مشاهده در مجموع محاسبات ضرائب حاصله دستخوش تغییرات زیادی می‌شوند.

در ادامه بررسی موضوع فوق در آزمون این فرضیه که آیا منشاء افزایش تدریجی نرخ برابری دلار نسبت به ریال در بازار غیر رسمی به دلیل افزایش مداوم حجم نقدینگی بوده است محاسبات مختلفی انجام گردیده است.^{۲۶} جهت آزمون مجدد این فرضیه مجدداً محاسباتی را انجام می‌دهیم که خلاصه نتایج آن در ضمیمه آورده شده است. آمار نرخ برابری دلار با ریال در بازار غیر رسمی و حجم نقدینگی به طور ماهانه از فروردین ۱۳۶۴ تا اسفند ۱۳۷۲ جهت انجام این آزمون به کار گرفته شده‌اند. این محاسبات بر این موضوع اذعان دارند که در بلند مدت به ازاء هر هزار میلیارد ریال افزایش نقدینگی، به میزان ۳۷/۵ ریال بر نرخ دلار در بازار غیر رسمی ارز افزوده می‌شود. رگرسیون مزبور از قدرت توضیح دهندگی ۹۶ درصد برخوردار است. به عبارت دیگر این رقم حاکی از آن است که ۹۶ درصد از تغییرات نرخ برابری دلار در بازار غیر رسمی توسط حجم نقدینگی ایجاد شده است.

گاهی در نظر تحلیل گران اقتصاد ایران این شبهه پدیدار گشته است که علت افزایش نقدینگی و افزایش قیمت‌ها معلول افزایش نرخ ارز می‌باشد. در بیان این تحلیل ایشان بر این نظر هستند که شوکهای خارجی در بخش درآمدهای ارزی عملاً علت این افزایش بوده است یا سیاستهای کاهش ارزش پول داخلی منجر به افزایش نقدینگی و افزایش قیمت‌ها شده است.

جهت بررسی این موضوع که آیا جهت رابطه علی بین نقدینگی، نرخ ارز و سطح عمومی قیمت‌ها از سمت نرخ ارز بر دو متغیر دیگر بوده است یا از سمت نقدینگی آزمون زیر طراحی و انجام شد. به عبارت دیگر هدف این آزمون این است که بفهمیم آیا اولاً افزایش نرخ ارز سبب افزایش نقدینگی شده است؟ و ثانیاً آیا افزایش نرخ ارز سبب افزایش قیمت‌ها شده است؟ بدین معنی که کدام علت و کدام یک معلول می‌باشند. این آزمون با استفاده از آزمون رابطه علیت Granger-Sims بر آمار ماهانه مذکور در قبل انجام گرفت. در ابتدا فرضیه رابطه علی بین نقدینگی و نرخ دلار در بازار غیر رسمی مورد بررسی قرار می‌گیرد. نتیجه بدست آمده از آزمون فرضیه اول این است که تغییرات حجم

^{۲۶} نگاه کنید به:

- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۴) آیا افزایش مداوم نرخ برابری ارز بازار غیر رسمی بدلیل افزایش مداوم نقدینگی بوده است؟ گزارش شماره ۵ از مجموعه مسائل اقتصاد کلان ایران، معاونت اقتصاد و تکنولوژی، مرکز تحقیقات استراتژیک، نهاد ریاست جمهوری.

نقدینگی سبب تغییرات نرخ ارز می‌شود. آزمون بعدی فرضیه رابطه علت و معلولی حجم نقدینگی و سطح عمومی قیمت‌ها را آزمون می‌نماید. آزمون اخیر دلالت بر این موضوع دارد که سطح قیمت‌ها علت اصلی افزایش نقدینگی نیست بلکه افزایش نقدینگی علت اصلی افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌باشد. به طور خلاصه از نتایج بحث‌های فوق معلوم می‌شود که افزایش حجم نقدینگی نه تنها سبب افزایش سطح عمومی قیمت‌ها در ایران شده بلکه افزایش نرخ برابری اسعار خارجی نیز بوده است. به عبارت دیگر افزایش حجم نقدینگی در اقتصاد هم سبب کاهش قدرت خرید پول داخلی و هم سبب کاهش ارزش پول ملی در مقابل اسعار خارجی می‌شود. لذا با توجه به این نتیجه تنها روش تثبیت نرخ ارز در کنترل حجم نقدینگی می‌باشد والا سیاست‌های موردی همانند سیاست‌های کنترل بازار که در سال جاری به کار گرفته شد با سیاست‌های مختلف کنترل ارزی که پیوسته پس از انقلاب به کار بسته شده‌اند راه حلهای مناسبی تشخیص داده نمی‌شوند زیرا این سیاست‌ها ممکن است در کوتاه مدت اثرات مطلوبی بر جای بگذارند ولی در بلند مدت سبب تخریب بستر سرمایه‌گذاری و تولید خواهند شد.^{۲۷}

^{۲۷} در این مورد نگاه کنید به:

- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۴)، امنیت اقتصادی و مروری بر موانع سرمایه‌گذاری در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

سیاست فروش ارز در بازار غیررسمی اسعار خارجی

مقدمه

بطور کلی واضح است که هر زمان دولت اقدام به کنترل نرخها و قیمتها از طرقی نموده است که با مکانیزمهای ذاتی اقتصاد منجمله تعیین قیمت از تقابل عرضه و تقاضا تطبیق نداشته است به طور خودکار یک بازار موازی ایجاد شده است. پس از انقلاب پیدا شدن بازار غیر رسمی و موازی اسعار خارجی نیز شامل همین قاعده کلی می‌شود. اصولاً دولتها بازارهای موازی را به عنوان یک مانعی بر سر راه سیاست‌گذاریهای خود می‌دانند ولی باید به این نکته اذعان داشت که ظهور بازارهای موازی نتیجه سیاستهای متخذه دولتها می‌باشد. به عبارت دیگر هر زمان که بخواهیم از قوانین ذاتی اقتصاد تبعیت نکنیم باید منتظر باشیم که یک بازار موازی در زمینه مربوطه تولید گردد.

بازار موازی ارز در قبل از انقلاب به صورت یک بازاری که از حجم چندانی برخوردار نبود وجود داشت. خرید و فروش اسعار خارجی در صرافیها به میزان بسیار کمی صورت می‌پذیرفت و قیمت گذاری در این بازار پیرو قیمت گذاری اسعار خارجی در سیستم بانکی کشور بود. بطوری که صرافیها در فاصله قیمت فروش و خرید اسعار خارجی اقدام به قیمت گذاری می‌نمودند. به عبارت دیگر قیمت خرید آنان به میزان بسیار کمی بیشتر از نرخ بانکها و قیمت فروش آنها بسیار اندک پایین تر از نرخ بانکها بود و این قیمت گذاری رویه‌ای بود که به نحوی آنها را در بازار ارز نگه می‌داشت به عبارت دیگر حاشیه سود آنها درون حاشیه سود سیستم بانکی که کارمزد تبدیل اسعار خارجی به یکدیگر بود قرار می‌گرفت. پس از انقلاب بانکها در فروش اسعار خارجی به عموم مقرراتی را وضع کردند که این مقررات به عنوان محدودیتهایی برای عرضه اسعار خارجی تلقی می‌شد. محدودیت عرضه عملاً سبب افزایش نرخها می‌شد ولی دولت با پافشاری بر حفظ نرخهای قبلی سبب شد که بازار موازی که اسعار خارجی را با قیمت بیشتری به متقاضیان می‌فروختند پدیدار گردد. رفته رفته در پی شرایط ویژه سالهای پس از انقلاب همچنان فاصله بین بازار رسمی و غیر رسمی ارز بیشتر شد. بارها دولت اقدام به وضع قوانین و مقررات ویژه‌ای نمود تا بتواند این بازار را به کنترل و تحت اختیار خود در آورد. تنوع و وسعت این مقررات تا حدی پیش می‌رفت که حتی فروشنده اسعار خارجی در بازارهای غیر رسمی را به عنوان اخلالگر و تروریست اقتصادی می‌شناخت و مجازاتهای سنگین برای

متخلفان از این مقررات وضع می‌شد و از نیروهای مختلف انتظامی و امنیتی برای مقابله با این بازار استفاده می‌گردید. ولی عملاً دولت توفیق چندانی در حذف این بازار پیدا نکرد.

فروش ارز

یکی از سیاستهایی که در جهت کنترل و مقابله با بازارهای غیر رسمی اسعار خارجی اجرا گردید سیاست فروش ارز در بازار غیررسمی بود. این سیاست عملاً عرضه ارز را در بازار غیر رسمی افزایش داده و در مقابل آن ریال را به همان میزان با احتساب نرخ برابری در بازار غیر رسمی کاهش می‌دهد. اجرای این سیاست در سالهای پس از انقلاب به چندین صورت نمایان گردید. به طوری که سیستم بانکی با شرایط ویژه‌ای اقدام به فروش اسعار خارجی به متقاضیان می‌کرد. در برخی سالها بانک مرکزی اعطای مجوز به صرافیها نمود و بدین طریق میزان معینی از اسعار خارجی را در خارج از شبکه بانکی توزیع نمود. در مواردی حتی کارگزار بانک مرکزی اقدام به فروش مستقیم ارز در حاشیه خیابانهای اصلی شهر می‌کرد که به نوبه خود پدیده استثنایی بود. البته اتخاذ هر نوع از این تصمیمات به دلیل تحلیلهای خاصی بوده که تصمیم گیران آن زمان به آن معتقد بوده‌اند، ولی اصل اساسی همه این اقدامات تزریق ارز در بازار آزاد و کاهش نرخ آن و کسب در آمد ریالی بوده است.

پیش فرض اساسی سیاست فوق قبول بخش خصوصی و پذیرفتن بازار غیر رسمی ارز در این زمینه بوده است. در برخی از سالها تندی نظرات سیاستگذاران در حدی بود که معامله کنندگان در بازار غیر رسمی ارز را به عنوان قاچاقچی معرفی نموده بودند و برای آنها مجازات شدیدی نیز قائل می‌شدند که در نظر اول می‌توان دریافت که سیاست مطروحه از پختگی زیاد برخوردار نبوده است. باید به این موضوع اذعان داشت که ظهور بازار غیر رسمی ارز در شرایطی که عرضه ارز در اقتصاد با محدودیتهایی روبرو است و نرخ گذاری ثابت است یک پدیده طبیعی بوده و مکانیزمهای اقتصادی خود به خود این بازار را ایجاد می‌نمایند. بهترین تحوه برخورد با این بازار در مرحله اول پذیرفتن آن است. این پذیرفتن به این معنی است که از لحاظ قانونی معاملات انجام شده در این بازار را پذیرفته و حتی این فعالیت را به عنوان یک فعالیت اقتصادی بشناسیم و سعی کنیم از ایجاد اختلال در این بازار جلوگیری نماییم و بعد در مراحل بعدی سیاستگذاری با اصلاح سیستم مدیریت ارز در کشور به طور خودکار وسعت بازار موازی را کاهش دهیم. سیستم مدیریت ارز کشور در صورتی شفاف و اصلاح خواهد شد که کل سیستم به سمت تک نرخ شدن ارز حرکت نماید. به عبارت دیگر بایست تمام نرخهای موجود برای معاملات ارزی در سیستم رسمی به یک نرخ تبدیل شده و نهایتاً بازار غیررسمی نیز به تبعیت از این نرخ در داخل دامنه نوسانات نرخ ارز رسمی قرار خواهد گرفت. با توجه به این که قیمت بسیاری از کالاها و

خدمات در اقتصاد متأثر از نرخ بازار غیر رسمی ارز می‌باشد و نوسان در این بازار سبب ایجاد نوسان در قیمت بسیاری از کالاها و خدمات می‌شود. نتیجتاً تثبیت نرخها در بازار غیررسمی ارز خود موجب می‌شود که بازار کالا و خدمات وارداتی که از منابع بازار غیر رسمی ارز تغذیه می‌شوند نیز ثبات نسبی بیشتری پیدا کنند. با استفاده از سیاست فروش ارز در بازار غیر رسمی دولت و یا بانک مرکزی می‌تواند با تزریق مقدار مناسب ارز نسبت به تثبیت نرخ در این بازار اقدام نماید و نتیجتاً اثرات تثبیتی مورد نظر خود را به سایر بازارها نیز منتقل نماید.

در پس از انقلاب همواره حجم پول در گردش روبه تزايد بوده است. نظریه‌های اقتصادی بر این امر اذعان دارند که با افزایش حجم پول از ارزش آن در مقابل ارزهای خارجی کاسته می‌شود به عبارت دیگر وقتی حجم ریال افزایش می‌یابد باید توقع داشت که ارزش ریال در مقابل اسعار خارجی کم شود یا نرخ برابری مقدار ریال در مقابل هر دلار یا سایر ارزها افزایش یابد. این واقعه عملاً طی سالهای بعد از انقلاب اتفاق افتاد. افزایش مداوم حجم نقدینگی از ۲۶۱۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ به رقم ۳۲۰۹۵۷ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۸۰ می‌تواند عامل اصلی افزایش نرخ برابری ریال به دلار از حدود ۷۰ ریال به ۸۰۰۰ ریال باشد، تحقیقات اقتصادسنجی انجام شده در این زمینه نیز مؤید مطلب فوق است. سیاست فروش ارز در بازار غیر رسمی نه تنها از یک طرف سبب افزایش حجم اسعار خارجی در بازار می‌شود بلکه از سمت دیگر سبب کاهش ریال نیز می‌شود که هر دو اثر در جهت تقویت پول ملی می‌باشند. افزایش حجم نقدینگی پس از انقلاب عمدتاً به دلیل افزایش حجم پایه پولی از طریق بسط حساب خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی می‌باشد. شرح این پدیده در تحقیقات مفصلی آمده که در این جا فقط به همین نتیجه اکتفا می‌شود. افزایش حساب خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی در اثر تأمین مالی کسری بودجه توسط دولت از طریق سیستم بانکی می‌باشد. به عبارت دیگر کسری بودجه دولت عمدتاً توسط استقراض از سیستم بانکی انجام گرفته است و این روش به مثابه انتشار پول جدید در اثر بسط پایه پولی می‌باشد. سیاست فروش ارز در بازار غیر رسمی خود می‌تواند روشی برای تأمین بخشی از کسری بودجه دولت تلقی شود. بدین طریق دولت می‌تواند با فروش ارز به نرخ بازار غیر رسمی بخشی از کسری بودجه خود را تأمین مالی نماید بدون اینکه ملزم به استقراض از سیستم بانکی باشد. به عبارتی این سیاست بدون این که نقدینگی را افزایش دهد می‌تواند بر خلاف روش استقراض از بانک مرکزی کسری بودجه دولت را تأمین نماید.

افزایش قیمتتها و تورم در ایران از یک منشاء پولی برخوردار است تحقیقات مفصلی این موضوع را اثبات می‌نماید. به طوری که افزایش حجم پول سبب افزایش سطح عمومی قیمتتها می‌شود و

نمی‌تواند سبب افزایش عرضه در اقتصاد شود. با توجه به این موضوع می‌توان گفت که سیاست فروش ارز در بازار غیر رسمی هم از جهت کاهش نرخ اسعار خارجی و تأثیر آن بر آن دسته از کالاهای وارداتی که از منابع ارزی بازار غیر رسمی استفاده می‌کنند و هم از جهت کاهش حجم نقدینگی ضد تورمی تلقی می‌شود.

| سال | فروش ارز در بازار غیر رسمی اسعار خارجی (میلیارد ریال) |
|------|---|
| ۱۳۶۱ | ۰/۰۰ |
| ۱۳۶۲ | ۵/۷۰ |
| ۱۳۶۳ | ۳۴/۵۰ |
| ۱۳۶۴ | ۸۸/۷۰ |
| ۱۳۶۵ | ۱۷/۹۰ |
| ۱۳۶۶ | ۸۷/۰۰ |
| ۱۳۶۷ | ۱۴۱/۵۰ |
| ۱۳۸ | ۷۴۴/۳۰ |
| ۱۳۶۹ | ۲.۲۵۶/۸۰ |
| ۱۳۷۰ | ۲.۵۱۰/۷۰ |
| ۱۳۷۱ | ۴.۰۷۸/۰۰ |
| ۱۳۷۲ | ۴.۷۷۵/۰۰ |
| ۱۳۷۳ | ۰/۰۰ |
| ۱۳۷۴ | ۲.۷۶۵/۰۰ |
| ۱۳۷۵ | ۵.۴۰۷/۰۰ |
| ۱۳۷۶ | ۱۰.۴۲۸/۷۰ |
| ۱۳۷۷ | ۶.۰۲۱/۹۰ |
| ۱۳۷۸ | ۱۸.۵۳۲/۲۰ |
| ۱۳۷۹ | ۳۹.۳۲۳/۵۰ |
| ۱۳۸۰ | ۵۲.۴۴۵/۱ |

جدول فوق میزان فروش ارز در بازار غیررسمی اسعار خارجی را از سال ۱۳۶۲ نشان می‌دهد. ارقام بر حسب میلیارد ریال می‌باشد. با توجه به اینکه بانک مرکزی در فروش اسعار خارجی از نرخهای مختلفی استفاده نموده و ارقامی دال بر میزان فروش دلاری ارز از سوی بانک مرکزی منتشر نشده است لذا به همین جدول اکتفا می‌کنیم.

پس از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا عملاً اوراق قرضه به دلیل ماهیت ربوی آن نمی‌تواند به عنوان وسیله‌ای برای تغییر حجم پول در گردش استفاده شود. توسط عملیات بازار باز که به عنوان یک ابزار پولی شناخته می‌شود در اقتصادهای غربی بانکهای مرکزی با خرید و فروش اوراق قرضه اقدام به کاهش یا افزایش پول در گردش می‌نمایند و از این طریق بر نرخهای بهره و نتیجتاً روند سرمایه‌گذاری تأثیر بسزایی می‌گذارند. در ایران همانطور که گفته شد به دلیل عدم امکان استفاده از اوراق قرضه عملاً این سیاست قابل استفاده نیست. سیاست فروش ارز در بازار غیر رسمی خود به دلیل اثری که بر حجم نقدینگی دارد می‌تواند همانند عملیات بازار باز تلقی شود که چنانچه در زمان لازم خرید ارز در بازار غیر رسمی توسط دولت هم صورت گیرد این اعمال تشابه بیشتری با عملیات بازار باز پیدا می‌کند، لذا با استفاده از این سیاست می‌توان بر نرخ بهره بازار غیر رسمی تأثیر گذاشت. البته اعمال این سیاست کاملاً مطابق عملیات بازار باز نیست ولی در شرایطی که ابزارهای پولی از کارایی برخوردار نیستند می‌تواند کمک زیادی به مقامات پولی بنماید.

خلاصه

با توجه به توضیحات ارائه شده بر می‌گردیم به سیاست فروش ارز در بازار غیررسمی اسعار خارجی. این سیاست موارد زیر را تأیید می‌کند

- ۱- بازار غیر رسمی را به طور ضمنی می‌پذیرد
- ۲- حرکتی در جهت سیستم تک نرخ ارز می‌باشد
- ۳- کمک به تثبیت نرخ اسعار خارجی در رابطه با ریال می‌کند
- ۴- از حجم ریال در بازار کاسته و در جهت تقویت پول ملی عمل می‌کند
- ۵- می‌تواند بخشی از کسری بودجه دولت را تأمین کند
- ۶- این سیاست اثرات ضد تورمی دارد
- ۷- می‌تواند به عنوان ابزار سیاست پولی عملیات بازار باز تلقی و استفاده شود.

لازم به ذکر است که در تحقیقات انجام شده توسط الگوی اقتصادسنجی کلان ایران^{۲۸}، اثر فروش ارز در بازار غیر رسمی اسعار خارجی بررسی گردیده است. محاسبات بدست آمده حاکی از آن است که به ازای فروش ارز معادل هر هزار میلیارد ریال نرخ ارز بازار غیر رسمی به میزان ۶۵ ریال کاهش می‌یابد.

^{۲۸} در این مورد نگاه کنید به:

- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۵)، الگوی اقتصادسنجی کلان ایران، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

افزایش درآمد ارزی^{۲۹}

مقدمه

با افزایش درآمدهای نفتی عملاً دولت احتیاج ندارد تا از منابع سیستم بانکی برای تأمین مالی کسری خود استفاده کند بلکه این توانایی را هم خواهد داشت که قسمتی از بدهیهای خود را به بانک مرکزی پرداخت نماید و همانطور که مشاهده شد دولت برای اولین بار امسال مبلغ ۲۲۵۰ میلیارد ریال از بدهی خود را به سیستم بانکی باز پرداخت نمود. از طرف دیگر افزایش درآمدهای ارزی بانک مرکزی باعث می‌شود که بانک مرکزی به سهولت بتواند عرضه ارز را در بازار افزایش دهد و افزایش عرضه ارز در بازار به مفهوم تقویت ارزش ریال در مقابل اسعار خارجی است. از طرفی وجود منابع ارزی اعطای تسهیلات اعتباری ارزی را برای وارد کنندگان کالا تسهیل می‌کند. با توجه به وابستگی تولید به واردات کالاهای واسطه‌ای، بخش عرضه در اقتصاد از افزایش ذخائر ارزی بهره مند می‌شود.

بیماری هلندی

این اثرات تا تمام شدن ذخائر نتایج مثبتی دارد و پس از تهی شدن ذخائر بعد از ۳ تا ۴ سال آثار منفی آن در اقتصاد ایران نمایان می‌شود. این آثار منفی در اقتصاد به عنوان بیماری هلندی شناخته می‌شود. به این مفهوم که با افزایش درآمد نفت، اقتصاد مدتی به سمت رونق حرکت می‌کند ولی پس از قطع این درآمد رکود شدیدی بروز می‌کند و این افت به پدیده بیماری هلندی شناخته می‌شود. در زمینه تأثیر این افزایش درآمدها باید گفت: یکی از مسائل مهم در اقتصاد ایران یکسان سازی نرخ ارز می‌باشد. در این زمینه تاکنون بحثها و محاسبات پیچیده‌ای صورت گرفته ولی این محاسبات نتوانسته‌اند به این پرسش پاسخ دهند که چنانچه تمام نرخهای ارز در کشور به یک نرخ تقلیل یابند اولاً آن نرخ چه خواهد بود و ثانیاً این نرخ با ثبات خواهد بود یا بی‌ثبات. بدین ترتیب به راحتی نمی‌توان بحث یکسان سازی نرخ ارزی را با روشی ساده تحلیل نمود ولی مسلماً یکسان سازی نرخ ارز به مفهوم افزایش کارایی اقتصاد و شفافیت اقتصاد می‌باشد و می‌توان توقع داشت که لااقل در میان مدت اثرات مثبت آن بر اقتصاد ایران ظاهر گردد. در شرایط فعلی که مواجه با ذخائر خارجی خوبی هستیم اجرای سیاست یکسان سازی نرخ ارز از اهم سیاستهای اقتصادی کشور می‌تواند باشد. به هر حال با افزایش ذخائر ارزی می‌توان به موفقیت آمیزتر بودن سیاست یکسان سازی نرخ ارز امیدوار بود.

^{۲۹} مصاحبه با روزنامه نوز، شماره یک، ۲۲ فروردین ۱۳۸۰.

ارز مازاد^{۳۰}

- بر اساس گفته‌های رئیس کل بانک مرکزی، حدود ۲ میلیارد دلار از مازاد ارزی که قرار بود در سال جاری به فروش برسد، جذب بازار نشده و فروش آن به سال ۱۳۸۰ موکول شده است. پیش بینی شما از تأثیرات قیمتی این افزایش عرضه چیست؟
- بانک مرکزی در سال جاری نشان داد که به تثبیت نرخ و ثبات بازار ارز، اولویت می‌دهد و در شرایط فعلی حاضر نیست جذب نقدینگی ریالی (۱۶ هزار میلیارد ریال) را فدای ثبات قیمت کند. سال ۱۳۸۰، سال خوبی از نظر ارزی برای کشور است و احتیاج بودجه به جذب ریال از طریق فروش ارز کاهش خواهد یافت. در نتیجه، نوسان شدیدی را برای قیمت ارز در سال آینده پیش بینی نمی‌کنم و اساساً تدوام سیاست تثبیت نرخ را به نفع اقتصاد کشور می‌دانم.
- آیا در شرایطی که بانک مرکزی انحصار عرضه ارز را در اختیار دارد، این سیاست، شائبه قیمت گذاری مصنوعی و دولتی ارز را تقویت نمی‌کند؟
- خیر، شما اطمینان داشته باشید که نهایتاً این بازار است که قیمت نهایی را تعیین می‌کند. در خصوص انحصار عرضه هم با نظر شما موافق نیستم؛ چون ما حدود ۴ میلیارد دلار صادرات غیر نفتی داریم که عموماً غیر دولتی است. این رقم در سالهای مختلف، حول و حوش ۲۰ درصد عرضه ارز را تشکیل می‌دهد که خود، بحث انحصار را تا حدود زیادی نفی می‌کند. از طرف دیگر قضیه، یعنی تقاضا، نهادهای فعال اقتصادی چون بنیادها و شرکتهای دولتی وجود دارند که از نظر بودجه‌ای رقیب دولت محسوب می‌شوند. این شرکتها دو برابر کل بودجه عمومی دولت، بودجه دارند و در تقاضای ارز با یکدیگر در رقابت‌اند.
- در شرایطی که به گفته خودتان، کشور در شرایط «فراوانی ارزی» به سر می‌برد، دفاع از سیاست تثبیت نرخ و به عبارتی مخالفت بانک مرکزی با کاهش نرخ ارز را چگونه توجیه می‌کنید؟
- تأکید می‌کنم که بهترین معیار سنجش در بازار، توجه به عرضه و تقاضا است. یعنی اگر روزی بر اثر افزایش بهره‌وری و افزایش میزان صادرات غیر نفتی، ارز بیشتری وارد کشور شود، مسلماً نرخ ارز هم باید کاهش یابد. ولی افزایش درآمد امسال، یک رخداد «تصادفی» ناشی از نوسانات بازار نفت بود که هیچ کس نمی‌تواند دوام آن را حتی برای یک ماه آینده تضمین کند. پس در چنین شرایطی،

^{۳۰} مصاحبه با مجله اقتصاد ایران - سال سوم - فروردین ۱۳۸۰.

کاهش نرخ ارز، به معنای تشدید نوسانات و افزایش میزان ریسک اقتصادی خواهد بود. موضوع قابل توجه دیگر، تدابیر جدید بانک مرکزی برای ایجاد تعادل در بازار ارز است. کاهش پیش پرداخت گشایش اعتبار، قدم بسیار بزرگی در خدمت به صنعت کشور و به نوعی، ایجاد تقاضا برای ارز است. مکانیزم‌های اینچینی، اگر همراه با کاهش تعرفه‌ها و مالیات‌های وارداتی از طرف متولیان بازرگانی کشور نیز همراه شود، می‌تواند تعادل پایایی را در بازار ارز - با توجه به این افزایش درآمد - به وجود آورد. حرف من در کل این است که هر نوع سیاست زودگذر و ناماندگار، به اقتصاد ایران ضربه وارد خواهد کرد. مهمترین رکن اصلاحات اقتصادی هم این است که قوانین از ثبات برخوردار باشند، قوای مقننه و مجریه در تغییر قوانین تثبیت شده اقتصادی محدود باشند و از اتخاذ هرگونه سیاست مقطعی جلوگیری شود.

- به نظر می‌رسد نمی‌توان در مورد مسأله ارز در سال جاری صحبت کرد و از نحوه تخصیص مازاد درآمد ارزی‌ای که در سال ۷۹ و به احتمال قوی در سال آینده وجود خواهد داشت، سخنی به میان نیاورد. لطفاً در مورد این مسأله هم نظر خود را بفرمائید.

در مجموع، در مورد مازاد ارزی سه نظریه کلی برای بحث تخصیص ارز وجود دارد. برخی معتقدند که چون این منابع اقتصاد کشور را دچار بحرانهای مالی می‌کند، آن را به کشورهای دیگر قرض بدهیم. آنها می‌گویند این مقدار ارز، منابع زیادی را به اقتصاد تزریق خواهد کرد و سبب تغییر سریع نرخها خواهد شد. گروه دوم اظهار می‌کنند که باید از محل این منابع، بستر سرمایه‌گذاری فراهم شود و ارز حاصله را صرف سرمایه‌گذاری زیربنایی کشور کنیم. دسته سوم هم اعتقاد دارند که صندوق ذخیره‌ای برای پس انداز این پول تعبیه شود و دولت در مواقع کاهش درآمد ارزی، از آن استفاده کند. از نظر من راه حل دوم - سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی - موجه‌تر به نظر می‌رسد و سهم کوچکی از این مازاد درآمد را برای صندوق ذخیره کافی می‌دانم. البته غالب دولتهای جهان، از روش سوم یا پس انداز در صندوق استفاده نمی‌کنند؛ چون با استفاده از روابط خود با دیگر کشورها، قادرند به راحتی در هنگام بروز بحرانها استقراض کنند. ولی این راه حل، برای ایران و با توجه به منازعات موجود، راه حل مطمئن و قابل توصیه‌ای نیست.

- در مورد مصرف این پول برای بازپرداخت دیون خارجی چه نظری دارید؟
 - بستگی به بازدهی و نوع سرمایه‌گذاری صورت گرفته دارد. طبعاً اگر بازدهی بالاتر از نرخ بهره استقراض منابع باشد، صرف آن برای بازپرداخت بدهی اشتباه است. ولی اگر قرار شد آن را صرفاً در صندوقی با نرخ بهره پایین حفظ کنیم، قطعاً بهتر است که از آن برای بازپرداخت بدهیها استفاده شود.

فصل «۴» مباحث پولی

تورم در ایران

علل تورم

در ادبیات اقتصادی افزایش مستمر قیمت کالاها و خدمات تورم نامیده می‌شود و برای بیان این متغیر از رابطه نرخ تغییرات شاخص قیمت کالاها و خدمات هر مقطع از زمان نسبت به مقطع زمانی قبل استفاده می‌نماید. شاخص قیمتی که برای بیان تورم در اکثر کشورها مورد استفاده واقع می‌شود شاخص قیمت سبد کالاها و خدمات مصرفی می‌باشد. درباره منشأ و علل تورم بحثهای زیادی در متون اقتصادی مطرح است و هر کدام از این بحثها ویژگی خاصی را مد نظر قرار می‌دهند که بسته به شرایط مختلف اقتصادی در اقتصادهای مختلف می‌تواند پررنگ یا کمرنگ باشد. بطور کلی هرگاه تقاضا در اقتصاد بیشتر از عرضه باشد به سرعت قیمت بالا رفته تا تعادل و تساوی تقاضا و عرضه را ایجاد نماید. این تعریف کلی می‌تواند همه وجوه ذکر شده در مورد تورم را در برگیرد. اگر به جزئیات بیشتر این تعریف بپردازیم علل تورم را باید در علل افزایش تقاضا و یا علل کاهش عرضه جستجو نماییم. به عبارت دیگر تورم معلول افزایش تقاضا یا کاهش عرضه می‌باشد. افزایش تقاضا و کاهش عرضه می‌تواند منشأهای واقعی داشته باشند و می‌توانند معلول دلایل ذهنی و انتظارات و پیش بینی تقاضاکنندگان و عرضه‌کنندگان از شرایط آتی بازار باشد.

تورم معلول از افزایش تقاضا

همانطور که گفته شد افزایش مداوم تقاضا می‌تواند سبب افزایش مداوم قیمتها گردد. این موضوع هم در مباحث اقتصاد خرد و هم در مباحث اقتصاد کلان صادق است. در هر دو مبحث عامل اصلی افزایش تقاضا می‌تواند افزایش درآمد تقاضاکنندگان باشد. به عبارتی افزایش درآمد خود سبب می‌شود که تقاضاکنندگان بر میزان مصرف و استفاده از کالاها و خدمات خود بیفزایند که در صورت ثابت بودن عرضه کالاها و خدمات، افزایش قیمت اتفاق می‌افتد. از بعد اقتصاد کلان افزایش درآمدها در جامعه می‌تواند از طرق مختلفی اتفاق افتد. برای مثال افزایش درآمد (اسمی) می‌تواند در اثر افزایش حجم پول در اقتصاد باشد که در اقتصاد ایران در دهه‌های قبل این پدیده بوضوح دیده شده است.

مکانیزم اثرگذاری حجم نقدینگی بر سطح عمومی قیمت‌ها غالباً از طریق رابطه معروف فیشر تعریف می‌شود بطوریکه:

حجم معاملات \times سطح عمومی قیمت‌ها = سرعت گردش پول \times حجم نقدینگی

رابطه فوق که از اساسی‌ترین اتحادها در نظریات اقتصادی است مبین چگونگی اثر حجم

نقدینگی بر سطح عمومی قیمت‌ها می‌باشد. حجم نقدینگی در اقتصاد با اتحاد زیر بیان می‌شود:

+ خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی + خالص دارائیه‌های خارجی سیستم بانکی = نقدینگی

خالص بدهی بخش خصوصی به سیستم بانکی + خالص حساب سرمایه و سایر دارائیه‌های سیستم بانکی .

خالص دارائیه‌های خارجی سیستم بانکی و خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی از عوامل

مهم افزایش حجم نقدینگی در ایران به شمار می‌روند. چنانچه دارائیه‌های خارجی سیستم بانکی بدلالی

همانند افزایش درآمدهای ارزی افزایش یابد یا بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی در اثر افزایش

کسری بودجه دولت و مؤسسات و شرکتهای وابسته به دولت افزایش یابد حجم نقدینگی افزایش یافته

و نتیجتاً سطح عمومی قیمت‌ها افزایش می‌یابد. چنانچه این افزایشها در دارائیه‌های خارجی یا بدهی بخش

دولتی بصورت مداوم صورت گیرد تورم در اقتصاد بوقوع می‌پیوندد.

یکی دیگر از منشاءهای افزایش تقاضا می‌تواند انتظارات یا پیش بینی تقاضاکنندگان از افزایش

قیمت کالاها و خدمات در آینده باشد. به عبارت دیگر، وقتی تقاضاکنندگان پیش بینی می‌نمایند که

قیمتها در آینده افزایش می‌یابد تقاضای آینده خود را برای خرید کالاها و خدمات جلو انداخته و اقدام

به احتکار کالا می‌نمایند این امر خود سبب افزایش قیمت می‌شود ولی نمی‌تواند بصورت مداوم منجر به

تورم شود مگر اینکه این رفتار همچنان در دوره‌های بعد استمرار داشته باشد.

تورم معلول از کاهش عرضه

همانطور که ذکر گردید کاهش مداوم عرضه کالاها و خدمات می‌تواند از علل تورم محسوب

شود. چنانچه به هر نحو سببی ایجاد شود که تولیدکنندگان و عرضه کنندگان کالاها و خدمات دچار

کاهش تولید و عرضه کالاها و خدمات شوند پدیده افزایش قیمت‌ها بروز خواهد کرد. این سببها بسیار

زیاد می‌باشند و در اقتصاد ایران به نحو چشمگیری قابل ملاحظه و بررسی است. کاهش عرضه کالاها و

خدمات می‌تواند در دو بخش خارجی و داخلی طبقه بندی گردد. سیاستهای ارزی، سیاستهای بازرگانی

خارجی و گمرکی ابزارهای مهمی در افزایش یا کاهش عرضه کالاها خارجی در داخل کشور

می‌باشند. برای مثال چنانچه سیاست کاهش ارزش پول ملی اجرا شود واردات گران و صادرات پر سود

خواهد شد. این سیاست سبب می‌شود که از عرضه کالاها وارداتی کاسته شود و از طرفی با افزایش

صادرات کالا، حجم عرضه کالا در داخل کشور نیز کم شود. سیاستهای تعرفه‌ای و بازرگانی و گمرکی و اعمال محدودیتهای مختلف در این زمینه همگی می‌توانند در عرضه کالا و خدمات در کشور به انحاء مختلف تأثیر گذارند. در قسمت عرضه کالاها و خدمات داخلی به علل متعددی می‌توان اشاره نمود که سبب کاهش عرضه در اقتصاد می‌شود. بطور کلی هر عاملی که سبب افزایش هزینه تولید یا کاهش سود تولید کنندگان بشود سبب کاهش عرضه کالاها و خدمات شده و متعاقباً تورم را بدنبال خود خواهد داشت. سیاستهایی که در ایران نیز شاهد آن بوده‌ایم و کم هم نیستند و می‌توانند در زمره علل کاهش عرضه محسوب شوند را می‌توان در قالب عوامل کاهنده سود و فزاینده هزینه دسته‌بندی نمود. از عوامل کاهنده سود می‌توان به قیمت گذاری کالاها و خدمات و سهمیه بندیهای اجباری و تعذیرات و مبارزه با گرانفروشی توسط دولت اشاره کرد که مستقیماً سود تولید کننده را کاهش می‌دهد و علیرغم اینکه بنظر می‌رسد اعمال این سیاستها ضد تورمی است ولی کاملاً بالعکس عمل نموده و با کاهش سود تولید کنندگان آنها و یا سرمایه گذاران جدید را از بازار خارج نموده و سبب کاهش عرضه کالاها و خدمات در میان مدت شده و اقتصاد را تورمی می‌نماید.

از عوامل فزاینده هزینه بنگاههای تولید می‌توان به دسته زیادی از سیاستهای مختلف اشاره نمود که به نحوی از انحاء سبب کاهش عرضه کالاها و خدمات در اقتصاد می‌شوند. برای مثال مالیات بر تولید کنندگان، سیاستهای افراطی حمایت از نیروی کار و قوانین بیمه‌ای بالاخص در مورد سهم کارفرما در پرداخت بابت بیمه‌های اجتماعی، بیکاری، بازنشستگی، درمانی و غیره یا سایر مقررات مربوط به حداقل دستمزد و همچنین اعمال محدودیت بر بنگاهها در مورد تأمین مواد اولیه، سرمایه‌ای و واسطه‌ای از خارج یا از داخل از طریق وضع مقررات اخذ مجوزها و موافقتها همگی می‌توانند بمثابه هزینه برای تولید کنندگان تلقی شده و نهایتاً سبب خروج بنگاه از صنعت یا کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری جدید در زمینه مربوطه گردد.

بطور کلی تمام عواملی که به نحوی سبب کاهش امنیت اقتصادی شوند در زمره موانع سرمایه‌گذاری تلقی شده و در میان مدت سبب کاهش عرضه شده و نهایتاً تورم خواهند بود. این گروه از عوامل را نیز در تاریخ دهه‌های گذشته ایران بوضوح می‌توان دید. از جمله این عوامل می‌توان به حوادث طبیعی، اغتشاشات داخلی، جنگ، مصادره اموال و سرمایه‌ها توسط دولت و وضع مقررات ویژه در تعیین مجدد حدود و ثغور مالکیت سرمایه، تغییر نظام حکومتی، قیمت گذاریها و محدودیتهای مختلف بر خرید و فروش و تولید کالاها، اعتصابات کارگری، سهمیه بندیها و عوامل بسیار دیگری اشاره نمود که احصاء و بحث در مورد آنها هر کدام احتیاج به مجلدی دارد.

اثر ازدحام دولت (Crowding out effect) یکی دیگر از عوامل کاهش عرضه در اقتصاد شناخته شده است. اثر ازدحام دولت به معنی بزرگ شدن دولت در اقتصاد است بطوریکه منطقه فعالیت بخش خصوصی را تنگتر نماید. به عبارت دیگر هنگامی که دولت و مؤسسات وابسته به آن در فعالیتهای اقتصادی شرکت می‌کنند با توجه به طبیعت بخش دولتی که از اقتدار و امکانات و سرمایه بیشتری برخوردار است عرصه فعالیت‌های بخش خصوصی را کوچک می‌نماید. از طرفی بخش دولتی بعنوان یک بخش ناکارا از لحاظ اقتصادی شناخته می‌شود زیرا انگیزه سود در آن ضعیف است نتیجتاً این جایگزینی تدریجی سبب تضعیف بخش عرضه اقتصاد شده که در تداوم آن منجر به پدیده تورم در اقتصاد می‌گردد.

عوامل متعدد دیگری را می‌توان بر شمرد که به نحوی بر شروع یا تداوم تورم اثر دارند که از ذکر آنها خود داری می‌شود.

روند تاریخی تورم از ۱۳۱۵ تا ۱۳۸۰

در طی تاریخ ۶۶ سال گذشته، اقتصاد ایران ارقام تورمی از ۱۷/۰٪- تا ۱۱۰/۵٪+ را تجربه نموده است که خلاصه آن در جدول زیر مشاهده می‌شود این ارقام خلاصه آمار ارائه شده در جدول بعدی می‌باشد.

| تعداد سالهای با تورم منفی | قبل از انقلاب | بعد از انقلاب | در کل دوره ۶۳ ساله |
|---------------------------------|---------------|---------------|--------------------|
| ۳ | ۰ | ۳ | ۳ |
| تعداد سالهای با تورم یک رقمی | ۲۵ | ۲ | ۲۷ |
| تعداد سالهای با تورم ۲۰-۱۰٪ | ۹ | ۹ | ۱۸ |
| تعداد سالهای با تورم ۴۰-۲۰٪ | ۲ | ۱۱ | ۱۳ |
| تعداد سالهای با تورم بیش از ۴۰٪ | ۳ | ۱ | ۴ |
| جمع تعداد سالها | ۴۲ | ۲۳ | ۶۵ |

بررسی جدول فوق نشان می‌دهد که در سالهای متعددی در قبل از انقلاب تورمهای کم و منفی تجربه شده است و تورمهای بیش از ۲۰٪ غالباً از پدیده‌های بعد از انقلاب بوده است. فقط در سالهای ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۲ در اوان جنگ دوم جهانی در قبل از انقلاب نرخهای تورم بالا مشاهده می‌شود. میانگین تورم در ۴۲ سال قبل از انقلاب ۱۲/۲٪ بوده ولی میانگین تورم ۲۳ سال بعد از انقلاب ۲۰/۴٪ می‌باشد. چنانچه سالهای (جنگ جهانی دوم) ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۲ را از محاسبات خارج نمائیم میانگین تورم در قبل از

انقلاب به ۶/۱٪ می‌رسد که در مقایسه با رقم ۲۰/۴٪ بعد از انقلاب بسیار کمتر است.

شاخص قیمت کالاها و خدمات در مناطق شهری ایران و نرخ تورم در سالهای ۱۳۱۵-۱۳۸۰

| سال | شاخص بهای خرده فروشی | نرخ تورم % | سال | شاخص بهای خرده فروشی | نرخ تورم % | سال | شاخص بهای خرده فروشی | نرخ تورم % |
|------|----------------------|------------|------|----------------------|------------|------|----------------------|------------|
| ۱۳۱۵ | ۰/۲۹ | | ۱۳۳۷ | ۳/۸۷ | ۱/۰ | ۱۳۵۹ | ۱۹/۳۳ | ۲۳/۶ |
| ۱۳۱۶ | ۰/۳۵ | | ۱۳۳۸ | ۴/۳۷ | ۱۳/۰ | ۱۳۶۰ | ۲۳/۷۸ | ۲۳/۰ |
| ۱۳۱۷ | ۰/۳۸ | | ۱۳۳۹ | ۴/۷۱ | ۷/۸ | ۱۳۶۱ | ۲۸/۳۳ | ۱۹/۱ |
| ۱۳۱۸ | ۰/۴۱ | | ۱۳۴۰ | ۴/۷۹ | ۱/۵ | ۱۳۶۲ | ۳۲/۵۲ | ۱۴/۸ |
| ۱۳۱۹ | ۰/۴۶ | | ۱۳۴۱ | ۴/۸۳ | ۱/۰ | ۱۳۶۳ | ۳۵/۹۰ | ۱۰/۴ |
| ۱۳۲۰ | ۰/۷۰ | | ۱۳۴۲ | ۴/۸۸ | ۱/۰ | ۱۳۶۴ | ۳۸/۳۵ | ۶/۸ |
| ۱۳۲۱ | ۱/۳۷ | | ۱۳۴۳ | ۵/۱۰ | ۴/۴ | ۱۳۶۵ | ۴۷/۴۷ | ۲۳/۸ |
| ۱۳۲۲ | ۲/۸۹ | | ۱۳۴۴ | ۵/۱۱ | ۰/۲ | ۱۳۶۶ | ۶۰/۶۲ | ۲۷/۷ |
| ۱۳۲۳ | ۲/۹۷ | | ۱۳۴۵ | ۵/۱۵ | ۰/۸ | ۱۳۶۷ | ۷۸/۱۴ | ۲۸/۹ |
| ۱۳۲۴ | ۲/۵۴ | | ۱۳۴۶ | ۵/۱۹ | ۰/۹ | ۱۳۶۸ | ۹۱/۷۶ | ۱۷/۴ |
| ۱۳۲۵ | ۲/۲۴ | | ۱۳۴۷ | ۵/۲۷ | ۱/۵ | ۱۳۶۹ | ۱۰۰/۰۰ | ۹/۰ |
| ۱۳۲۶ | ۲/۳۹ | | ۱۳۴۸ | ۵/۴۶ | ۳/۶ | ۱۳۷۰ | ۱۲۰/۷۱ | ۲۰/۷ |
| ۱۳۲۷ | ۲/۶۶ | | ۱۳۴۹ | ۵/۵۳ | ۱/۲ | ۱۳۷۱ | ۱۵۰/۱۲ | ۲۴/۴ |
| ۱۳۲۸ | ۲/۷۲ | | ۱۳۵۰ | ۵/۸۴ | ۵/۶ | ۱۳۷۲ | ۱۸۴/۳۶ | ۲۲/۸ |
| ۱۳۲۹ | ۲/۲۶ | | ۱۳۵۱ | ۶/۲۱ | ۶/۴ | ۱۳۷۳ | ۲۴۹/۲۸ | ۳۵/۲ |
| ۱۳۳۰ | ۲/۴۵ | | ۱۳۵۲ | ۶/۹۱ | ۱۱/۲ | ۱۳۷۴ | ۳۷۲/۲۵ | ۴۹/۴ |
| ۱۳۳۱ | ۲/۶۲ | | ۱۳۵۳ | ۷/۹۹ | ۱۵/۷ | ۱۳۷۵ | ۴۵۸/۸ | ۲۳/۲ |
| ۱۳۳۲ | ۲/۸۶ | | ۱۳۵۴ | ۸/۷۹ | ۱۰/۰ | ۱۳۷۶ | ۵۳۸/۲ | ۱۷/۳ |
| ۱۳۳۳ | ۳/۳۱ | | ۱۳۵۵ | ۱۰/۲۳ | ۱۶/۴ | ۱۳۷۷ | ۶۳۵/۶ | ۱۸/۱ |
| ۱۳۳۴ | ۳/۳۷ | | ۱۳۵۶ | ۱۲/۷۸ | ۲۴/۹ | ۱۳۷۸ | ۷۶۳/۱ | ۲۰/۱ |
| ۱۳۳۵ | ۳/۶۶ | | ۱۳۵۷ | ۱۴/۰۵ | ۱۰/۰ | ۱۳۷۹ | ۸۵۹/۵ | ۱۲/۶ |
| ۱۳۳۶ | ۳/۸۳ | | ۱۳۵۸ | ۱۵/۶۴ | ۱۱/۳ | ۱۳۸۰ | ۹۵۷/۴ | ۱۱/۱ |

مأخذ: بانک مرکزی ایران.

تورم در دهه‌های اخیر

علیرغم عوامل مؤثر و علل تورم که ذکر آن رفت می‌توان پدیده تورم را بدلیل مشکلات ساختاری بعنوان یک پدیده پولی دید، زیرا افزایش حجم پول در عمل نمی‌تواند نرخ بهره را پایین آورده و سبب رشد سرمایه‌گذاری و نتیجتاً افزایش عرضه بشود. یکی از علل این مسئله نظام بانکی کشور است که نرخهای بهره در آن بر اساس تقاضا و عرضه منابع مالی تعیین نمی‌شود. به عبارت دیگر اثرگذاری بخش پولی بر بخش حقیقی اقتصاد بسیار ناچیز می‌باشد. نتیجتاً افزایش حجم نقدینگی منجر به افزایش قیمتها می‌گردد و در عرضه کالا و خدمات نقش قابل توجهی ندارد. وجود این پدیده در اقتصاد کشور سبب گردیده است تا اکثر محققین علل افزایش قیمتها را در افزایش اجزاء نقدینگی بیابند. هرچند عواملی که ذکر آن پیشتر رفت در ایجاد و تداوم تورم در ایران مؤثر بوده و هست. بررسی تاریخی سطح عمومی قیمتها و اجزاء حجم نقدینگی نشان می‌دهد که افزایش حجم نقدینگی در سالهای قبل از انقلاب بدلیل افزایش حساب خالص دارائیهای خارجی سیستم بانکی در اثر افزایش درآمدهای نفتی بوده ولی در پس از انقلاب افزایش حساب خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی ناشی از تأمین مالی کسری بودجه دولت و شرکتهای و مؤسسات وابسته به دولت توسط استقراض از سیستم بانکی بوده است که سبب افزایش حجم نقدینگی شده است. این دو روند عمده یعنی افزایش درآمدهای خارجی قبل از انقلاب و افزایش استقراض از سیستم بانکی در بعد از انقلاب از مهمترین روندهای مهم تورم را در ایران بشمار می‌روند.

علیرغم تلاشهای به عمل آمده از طریق اعمال سیاستهای مختلف پولی، مالی و ارزی و طرح و اجرای برنامه‌های توسعه دولت در کنترل تورم در بعد از انقلاب از موفقیت چندانی برخوردار نبوده است. جدول زیر ارقام پیش بینی و عملکرد برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب را در مورد تورم، تولید و نقدینگی مقایسه می‌نماید. از این جدول بوضوح مشاهده می‌شود که در اکثر موارد هدفگذاری برنامه‌ها نتوانسته است تحقق یابد.

مقایسه ارقام پیش بینی و عملکرد برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب

| برنامه‌ها | سال | % رشد نقدینگی پیش‌بینی برنامه | % رشد نقدینگی | % تورم پیش‌بینی برنامه | % تورم | % رشد تولید ناخالص داخلی پیش‌بینی برنامه | % رشد تولید ناخالص داخلی |
|-------------------|------|-------------------------------|---------------|------------------------|--------|--|--------------------------|
| سالهای برنامه اول | ۱۳۶۸ | ۱۹/۴ | ۱۹/۵ | ۲۰/۵ | ۱۷/۴ | ۷/۹ | ۳/۱ |
| | ۱۳۶۹ | ۱۱/۷ | ۲۲/۵ | ۱۶/۸ | ۹ | ۹/۲ | ۱۲/۱ |
| | ۱۳۷۰ | ۹/۲ | ۲۴/۶ | ۱۴/۳ | ۲۰/۷ | ۶/۸ | ۱۰/۹ |
| | ۱۳۷۱ | ۵/۹ | ۲۵/۳ | ۱۱/۴ | ۲۴/۴ | ۸/۵ | ۵/۵ |
| | ۱۳۷۲ | ۵/۳ | ۳۴/۲ | ۸/۹ | ۲۲/۹ | ۸/۳ | ۴/۸ |
| | ۱۳۷۳ | - | ۲۸/۵ | - | ۳۵/۲ | - | ۱/۶ |
| سالهای برنامه دوم | ۱۳۷۴ | ۱۲/۵+ | ۳۷/۶ | ۱۲/۴+ | ۴۹/۴ | ۵/۱+ | ۴/۵ |
| | ۱۳۷۵ | ۱۲/۵+ | ۳۷ | ۱۲/۴+ | ۲۳/۲ | ۵/۱+ | ۵/۸ |
| | ۱۳۷۶ | ۱۲/۵+ | ۱۵/۲ | ۱۲/۴+ | ۱۷/۳ | ۵/۱+ | ۳/۴ |
| | ۱۳۷۷ | ۱۲/۵+ | ۱۹/۴ | ۱۲/۴+ | ۱۸/۱ | ۵/۱+ | ۳/۸ |
| | ۱۳۷۸ | ۱۲/۵+ | ۲۰/۱ | ۱۲/۴+ | ۲۰/۱ | ۵/۱+ | ۱/۶ |
| سالهای برنامه سوم | ۱۳۷۹ | ۱۹/۹ | ۲۹/۳ | ۲۰/۸ | ۱۲/۶ | ۴/۵ | ۵/۷ |
| | ۱۳۸۰ | ۱۷/۴ | ۲۸/۸ | ۱۸ | ۱۱/۴ | ۵/۵ | ۴/۸ |
| | ۱۳۸۱ | ۱۵/۳ | - | ۱۵/۷ | - | ۶/۵ | - |
| | ۱۳۸۲ | ۱۴ | - | ۱۴/۲ | - | ۶/۷ | - |
| | ۱۳۸۳ | ۱۳ | - | ۱۳/۱ | - | ۶/۸ | - |

+ متوسط برنامه

رابطه حجم نقدینگی و سطح عمومی قیمت‌ها در ایران

مقدمه

همانطور که از عنوان فوق بر می‌آید هدف این مقاله کوتاه بررسی کلی تورم در ایران می‌باشد که مخصوصاً در سالهای پس از انقلاب به طور مداوم و همواره در اقتصاد ایران وقوع یافته است. بطور کلی بحثهای زیادی بین اندیشمندان اقتصادی در مورد این مسأله از لحاظ نظری وجود دارد که این ابعاد نظری غالباً در توجیح شرایط اقتصاد ایران نیز متذکر شده است. تحقیقات مفصلی که در مورد علت العلل تورم در ایران شده است کلیه متغیرهای اقتصادی را در این ارتباط مد نظر قرار می‌دهند.^{۳۱}

از لحاظ کلی قیمت‌ها می‌توانند از طریق افزایش تقاضا یا کاهش عرضه و یا هر دو افزایش یابند. در هر دو طرف چه از بعد تقاضا و چه از بعد عرضه متغیرهای بسیاری می‌توانند مسبب تغییرات قیمتی گردند. در سطح کلان اقتصادی ایران مهمترین متغیری که از بعد تقاضا سبب افزایش قیمت‌ها گردیده است حجم نقدینگی می‌باشد. افزایش حجم نقدینگی در اقتصاد منشعب از متغیری به نام پایه پولی است. پایه پولی طبق تعریف دارای دو بعد منابع و مصارف است بخش مصارف پایه پولی برابر با کل بدهیهای بانک مرکزی به بخشهای خصوصی (اسکناس و مسکوک در دست مردم) و بانکی (نقدینگی نزد بانکها و سپرده‌های بانکها نزد بانک مرکزی) می‌باشد. بخش منابع پایه پولی را می‌توان به عنوان سرجمع داراییهای خارجی و داخلی بانک مرکزی تعریف نمود. در بخش منابع پایه پولی داراییهای خارجی عمدتاً تحت تأثیر تراز پرداختهای خارجی کشور و داراییهای داخلی تحت تأثیر مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی و بانکهای تجاری و تخصصی می‌باشد.

^{۳۱} در این مورد نگاه کنید به:

- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۶۹) تبیین پولی تورم در اقتصاد ایران و امکان پذیری حصول اهداف برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.
- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۷۰) سیاستهای پولی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در ایران، طرح تحقیقاتی مرحله اول وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.
- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۷۱) سیاستهای پولی و ارزی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در ایران، طرح تحقیقاتی مرحله دوم وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

پول پر قدرت

منابع پایه پولی را می‌توان به عنوان وسیله پرداختی دانست که از طریق آن بانک مرکزی داراییهای خود را خریداری نموده و در قبال آن مصارف پایه پولی را به بخشهای خصوصی و بانکی پرداخت نموده است. به عبارت دیگر منابع پایه پولی عامل اصلی ایجاد پول در اقتصاد می‌باشد. این منابع پس از آن که در دست بخشهای خصوصی و بانکی به صورت اسکناس و مسکوک و سپرده در صندوق بانکها و سپرده‌های بانکها نزد بانک مرکزی قرار گرفت شروع به چرخش نموده و نقدینگی کل اقتصاد را ایجاد می‌نماید.^{۳۲} لذا بدین سبب در ادبیات اقتصادی به پایه پولی «پول پر قدرت» نیز گفته می‌شود. به عبارت دیگر بر اساس شرایط اقتصادی پول پر قدرت از طریق سیستم بانکی وسعت یافته و حجم نقدینگی را ایجاد می‌نماید. وسعت این تکثیر به عنوان ضریب بهم فزاینده پولی خوانده می‌شود. این ضریب در اقتصاد ایران در حدود بیست سال گذشته بین ۲ تا ۳ در نوسان بوده است. این ضریب بدین معنی است که اگر پایه پولی به میزان ۱۰۰ ریال افزایش یابد، حجم نقدینگی به میزان ۲۰۰ تا ۳۰۰ ریال در اقتصاد، بسته به مقدار ضریب بهم فزاینده افزایش خواهد یافت. همان طور که قبلاً گفته شد افزایش منابع پایه پولی عمدتاً متأثر از حساب تراز پرداختهای خارجی و حساب مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی می‌باشد. چنانچه تراز پرداختها مثبت یا منفی باشد حساب خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی به همان میزان افزایش یا کاهش می‌یابد. از طرفی چنانچه دولت بخواهد کسری بودجه خود را از طریق استقراض از بانک مرکزی تأمین نماید با ارائه اسنادی در این حساب بدهی خود به بانک مرکزی را افزایش داده و نتیجتاً سبب بسط پایه پولی می‌شود. در بعد از انقلاب بسط پایه پولی عمدتاً از سمت این حساب بوده است به طوری که در سال ۱۳۷۰ میزان ۹۲ درصد از پایه پولی را بدهی دولت به بانک مرکزی تشکیل داده است. بدین ترتیب با توجه به اینکه ضریب بهم فزاینده پولی در سال ۱۳۷۰ برابر با ۲/۳ بوده است از میزان کل نقدینگی ۲۸۶۲۸/۴ میلیارد ریالی همان سال میزان ۲۶۴۴۳/۲ میلیارد ریال آن ناشی از حساب بدهی دولت به بانک مرکزی می‌باشد. با توجه به موارد مزبور به جرأت می‌توان گفت که در سالهای پس از انقلاب عامل اصلی بسط پایه پولی و نتیجتاً

^{۳۲} در این مورد نگاه کنید به:

- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۳) ارتباط اجزاء منابع و مصارف بانکها با بخش پولی، ارزی و مالی و مغایرتهای موجود در گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۴) برخی ناهمخوانیها در حسابهای پولی، ارزی و مالی گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، معاونت اقتصاد و تکنولوژی مرکز تحقیقات استراتژیک، نهاد ریاست جمهوری.

نقدینگی، استقراض دولت و بخش دولتی از بانک مرکزی در جهت تأمین مالی کسری بودجه خویش بوده است.

حال مجدداً برگردیم به بررسی مسأله تورم از بعد تقاضا، نظریه‌های ارائه شده در ادبیات اقتصادی حاکی از ارتباط شدید سطح عمومی قیمت‌ها با میزان نقدینگی می‌باشد درجه شدت این ارتباط برحسب اقتصادهای مختلف متفاوت است. بر اساس مطالعات اقتصادسنجی مختلف که در ایران انجام گرفته بیش از ۹۹ درصد از تغییرات سطح عمومی قیمت‌ها را سطح نقدینگی توضیح می‌دهد. تبیین این بررسیها برای سال ۱۳۷۴ بیانگر این موضوع است که بازاری هر هزار میلیارد ریال افزایش نقدینگی در سال ۱۳۷۴ نرخ تورم تقریباً نزدیک به ۲ درصد افزایش خواهد داشت. لازم به ذکر است که در سال ۱۳۷۳ رقم نقدینگی ۶۱۸۴۳/۹ میلیارد ریال افزایش نشان می‌دهد.

با توجه به تعریف نقدینگی که شامل اسکناس و مسکوک در دست اشخاص، سپرده‌های دیداری و سپرده‌های پس‌انداز و مدت‌دار می‌شود باید به این موضوع نیز توجه نمود که در سالهای اخیر که چک‌های مسافری و مشابه به صورت ابداعات پولی در اقتصاد ایران رایج شده است، این چک‌ها عملاً از سرعت گردش بسیار بالایی نسبت به سایر اقلام نقدینگی برخوردار می‌باشند لذا بر سرعت گردش پول در اقتصاد اضافه خواهند نمود. افزایش سرعت گردش پول خود همانند افزایش حجم نقدینگی باعث افزایش قیمت‌ها می‌شود. به عبارت دیگر طبق نظریه‌های اقتصاددانان پولی میزان نرخ رشد سرعت گردش پول دقیقاً به اندازه میزان نرخ رشد نقدینگی بر نرخ تورم اثر می‌گذارد، متأسفانه به دلیل عدم انتشار آمار لازم در مورد میزان و حجم چک‌های مسافری صادره در سیستم بانکی عملاً در این موضوع نمی‌توان یک تحلیل مقداری ارائه نمود و فقط می‌توان در مورد اعلام نمود که خطر افزایش تورم در اثر انتشار بیشتر چک‌های مسافری حاد می‌باشد. به عنوان مثال می‌توان انتظار داشت که با توجه به افزایش نقدینگی ۱۳۷۳ نسبت به سال ۱۳۷۲ که حدود ۲۸ درصد رشد داشته است سرعت گردش پول نیز از رشد بالایی برخوردار بوده که نهایتاً منتج به نرخ تورم ۳۵ درصد در سال ۱۳۷۳ گردیده است. همینطور حجم نقدینگی سال ۱۳۷۴ نسبت به سال ۱۳۷۳ حدود ۳۸ درصد رشد داشته است که منجر به تورمی حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۷۴ گردیده است.

با توجه به نکات فوق تقریباً واضح به نظر می‌رسد که تورم در ایران بشدت تحت تأثیر متغیرهای پولی که عبارت از حجم نقدینگی و سرعت گردش پول می‌باشند و فرضیه‌های قبلی مبنی بر اینکه تورم در ایران یک تورم متأثر از تقاضا است را تأیید می‌نماید.

از بعد عرضه می‌توان به سایر متغیرهای اقتصادی نظیر تولید، صادرات، واردات، تورم ناشی از

فشار هزینه که همگی می‌توانند عرضه کالاها و خدمات را در اقتصاد تغییر دهند اشاره نمود. به عبارت دیگر هرگاه افزایش تولید سبب افزایش عرضه کالاها و خدمات شود سطح عمومی قیمت‌ها کاهش می‌یابد و بالعکس. این موضوع در مورد صادرات و واردات که بخش‌هایی از حساب تولید در سطح کلان را تشکیل می‌دهند نیز صادق است فقط با این تفاوت که افزایش صادرات و کاهش واردات خود سبب افزایش قیمت‌های داخلی می‌شوند. البته خالص درآمدهای ناشی از فروش صادرات و خرید واردات به نوبه خود از طریق مکانیزم ترازپرداخت‌ها اثر تعدیل‌کننده‌ای از طریق نرخ ارز بر سطح عمومی قیمت‌ها خواهد گذاشت که در این مقاله به این مطلب اشاره‌ای بیشتر نخواهیم داشت. به هر حال مطالعات انجام شده در ایران حاکی از آن است که سطح تولید از سال‌های ۱۳۵۳ تاکنون چندان تغییر شدیدی نیافته است و در سال‌های شکوفایی اقتصادی نرخ رشد همچنان یک رقمی بوده است. از طرفی با توجه به افزایش نسبی قیمت کالاها و وارداتی عملاً واردات به قیمت‌های ثابت کاهش یافته و نتیجتاً سبب کاهش عرضه گردیده است. از طرفی روند رو به رشد صادرات غیرنفتی مخصوصاً در سال‌های اخیر در کاهش عرضه کالاها و خدمات داخلی چندان بی‌اهمیت نمی‌باشد ولی همان طور که گفته شد تغییرات نرخ ارز در اثر ترازپرداخت‌های خارجی از طریق پایه پولی خود عملاً نقش تعدیل‌کننده‌ای بر میزان نقدینگی از طریق پایه پولی دارد. گرچه با توجه به آمارهای بانک مرکزی عملاً نحوه مداخله نرخ ارز در دارایی‌های خارجی بانک مرکزی مشخص نیست و در سال‌های اخیر ترکیبی از نرخ‌های مختلف آزاد و رسمی در محاسبه ریالی نمودن دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بکار گرفته شده که خالی از اشکال نیست^{۳۳}. به طور خلاصه این که نوسان‌های بخش خارجی اقتصاد ایران در مورد صادرات و واردات و نتیجتاً تراز پرداخت‌ها عملاً از طریق دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به پایه پولی منتقل گردیده و اثرات خود را نیز به شکل تغییرات قیمت از طریق بخش تقاضا اعمال می‌نماید.

تورم ناشی از فشار هزینه به علت افزایش دستمزدها و قیمت عوامل تولید نیز یکی از علل تورم در بخش عرضه است. با توجه به بررسی‌های انجام شده در ایران به نظر می‌رسد که افزایش حقوق و دستمزد از بعد فشار هزینه همگی منتج از بعد فشار تقاضا در جهت حفظ قدرت خرید کارگران و کارمندان بوده است و در ایران تورم ناشی از فشار هزینه حقوق و دستمزد بطور مستقل مشاهده نشده بلکه همیشه به دنبال تورم ناشی از فشار تقاضا پدیدار گشته است، علت این امر نیز عدم وجود اتحادیه‌ها، سندیکاها و نهادهای مستقل کارگری و کارمندی در ایران است.

^{۳۳} برای روشن‌تر شدن موضوع می‌توان به همان مآخذ مراجعه نمود.

مساله جنگ همراه با علل روانی تورم نیز از علل افزایش قیمت‌ها در ایران می‌باشد که از یک طرف سبب کاهش ظرفیت‌های تولیدی در اثر تخریب یا نابسامانی منتج از جنگ بوده و یا به لحاظ روانی آثاری نظیر احتکار، خرید زودرس، جلو انداختن تقاضا، افزایش بیکاری را به همراه داشته است. ولی لازم به ذکر است که احتکار در یک دوره سبب افزایش قیمت می‌شود ولی در دوره بعد کاهش قیمت را به بار می‌آورد زیرا محتکر کالا را برای سال‌های نامتناهی از گردش خارج نمی‌کند. لذا در هنگام احتکار سبب کاهش عرضه و در هنگام فروش سبب افزایش عرضه می‌شود. لذا از این بابت سبب نوسان قیمت می‌شود نه سبب افزایش مستمر قیمت.

با توجه به مباحث فوق فرضیه تحمیل تورم از بعد تقاضا بر اقتصاد ایران کاملاً مورد تأیید قرار گرفته و توجه سیاست‌گذاران اقتصادی را به کنترل قیمت‌ها از طریق سیاست‌های کنترل حجم نقدینگی جلب می‌نماید. چنانچه دولت در امر کنترل سطح قیمت‌ها مصمم باشد باید دقت شدیدتری بر میزان حجم نقدینگی و سرعت گردش پول نموده و از طریق سیاست‌های انقباضی پولی اقدام به این امر نماید. در غیر این صورت این طور که به نظر می‌رسد سیاست‌های متفرقه نظیر آنچه که در سال‌های اخیر اتفاق افتاده است نظیر کنترل مستقیم قیمت و تعزیرات به نظر غیراقتصادی و شکننده بوده و سبب عدم امنیت اقتصادی در بخش عرضه شده و عملاً امکان افزایش تولید را برای سال‌های بعد از بین خواهد برد.

ابزارهای پولی بانک مرکزی و کنترل حجم نقدینگی

مقدمه

به طور کلی سیاستهای پولی به مجموعه‌ای از سیاستهایی اطلاق می‌شود که جهت تحقق اهداف اقتصادی کلان یا کاهش خسارات ناشی از عملکرد نظام پولی جهت کنترل حجم نقدینگی در اقتصاد به کار گرفته می‌شود. مقامات پولی برای کنترل حجم نقدینگی از ابزارهای متفاوتی استفاده می‌کنند که می‌توان بطور کلی آنها را به دو گروه ابزارهای کمی و کیفی پولی طبقه بندی نمود. ابزارهای کیفی به تمهیدات پولی اطلاق می‌شود که نحوه توزیع اعتبارات را به طرف بخشهایی از اقتصاد که مقامات مسؤول ضروری تشخیص می‌دهند هدایت می‌کند. معمولاً ابزارهای کمی پولی از طریق مکانیزم بسط پولی سبب تغییر در حجم پول می‌شوند. مکانیزم بسط پولی عملاً شیوه خلق پول در اقتصاد می‌باشد.

مکانیزم بسط پولی

این مکانیزم از طریق گردش پول بین افراد و بانکهای تجاری و تخصصی عمل می‌نماید. نحوه عمل بدین صورت است که فرض کنید بانک مرکزی اقدام به خرید ۱۰۰ ریال اوراق قرضه یا اوراق یا اسناد بهادار دولتی از بازار می‌نماید. فروشندگان این اوراق به میزان ۱۰۰ ریال دریافتی خود را در حسابهای سپرده‌ای خود نزد بانکهای تجاری و تخصصی نگاه می‌دارند. با این پرداخت پول به بانکهای تجاری و تخصصی قدرت وام دهی آنان به همان میزان افزایش می‌یابد. اگر مانعی در ارائه وام به افراد وجود نداشته باشد. این بانکها کل مبلغ ۱۰۰ ریال را به صورت اعتبارات به افراد و مؤسسات به صورت وام پرداخت می‌نمایند. مجدداً افراد یا مؤسسات اخیر مبلغ دریافتی را به حسابهای سپرده‌ای منتقل نموده که باز سبب افزایش قدرت وام دهی بانکها می‌گردد. به تعداد دور چرخش مبلغ ۱۰۰ ریال بین بانکهای تجاری و تخصصی و افراد و مؤسسات پول خلق می‌شود. حال فرض کنید بانک مرکزی بانکهای تجاری و تخصصی را ملزم می‌کند که به میزان درصد خاصی از سپرده‌هایی که افراد نزد آنان می‌گذارند را به عنوان سپرده قانونی نزد بانک مرکزی به صورت امانت بگذارند. این درصد خاص نرخ ذخیره قانونی نامیده می‌شود، حال فرض کنید در مثال ما این نرخ ذخیره قانونی ۲۰ درصد باشد در بار اول میزان پولی که در اقتصاد ایجاد می‌شود برابر همان ۱۰۰ ریال است که بانک مرکزی در مقابل خرید اوراق پرداخت نموده است. این رقم به صورت سپرده نزد بانکهای تجاری و تخصصی قرار

می‌گیرد. بانک دریافت‌کننده سپرده مبلغ ۲۰ ریال از آن را در حساب سپرده‌های قانونی خود نزد بانک مرکزی نگاه می‌دارد و مابقی ۸۰ ریال آن را به صورت وام در اختیار افراد و مؤسسات قرار می‌دهد. پس تا اینجا مبلغ $180 = 100 + 80$ ریال به نقدینگی اقتصاد اضافه شده است. در دور بعد مبلغ ۸۰ ریال که به صورت وام به افراد و مؤسسات داده شده بود به سیستم بانکی برمی‌گردد و سبب ایجاد ۸۰ ریال سپرده جدید در بانکها می‌شود، بانکها مبلغ ۲۰ درصد از ۸۰ ریال که مساوی ۱۶ ریال است را نزد بانک مرکزی به صورت سپرده قانونی نگاه داشته و مابقی ۶۴ ریال را وام می‌دهند. نتیجتاً به حجم نقدینگی ۶۴ ریال دیگر اضافه شده و کل افزایش نقدینگی در اثر ۱۰۰ ریال خرید اوراق توسط بانک مرکزی به مبلغ $244 = 180 + 64$ ریال می‌رسد. چنانچه این عمل چرخش بسیار زیاد تکرار شود کل میزان نقدینگی برابر با ریال $500 = 100 \times 0.2$ خواهد شد^{۳۴}. این مکانیزم در اقتصاد مکانیزم بسط یا اشاعه پولی نامیده می‌شود که البته پیش فرضهای متعددی نیز دارد که از ذکر آن در اینجا خودداری می‌شود و علاقمندان می‌توانند به متون مربوطه مراجعه نمایند.

با توجه به اینکه هرچه نرخ بهره در اقتصاد بالاتر باشد بانکها بستر منابع خود را در قالب تسهیلات بانکی به متقاضیان این تسهیلات ارائه می‌دهند لذا باید گفت که عرضه پول تابع مثبتی از نرخ بهره می‌باشد. به عبارت دیگر با افزایش نرخ بهره مکانیزم اشاعه پولی فعالیت عمل خواهد کرد و عرضه پول در اقتصاد را بیشتر خواهد نمود.

عملیات بازار باز

کلیه ابزارهای کمی پولی با استفاده از این مکانیزم بر حجم نقدینگی در اقتصاد تأثیر می‌گذارند. از مهمترین این ابزارها یکی عملیات بازار باز است. در این روش مقامات پولی اقدام به خرید و فروش اوراق قرضه یا بهادار نموده که همانطور که گفته شد از طریق مکانیزم بسط پولی سبب تغییر در حجم نقدینگی در اقتصاد می‌شوند. یکی دیگر از این ابزارها تغییر نرخ سپرده قانونی است. همانطور که ذکر آن رفت نرخ سپرده قانونی اثرات بسیار وسیعی بر حجم نقدینگی در اقتصاد دارد لذا تغییر این نرخ یکی از اهرمهای مهم پولی در جهت کنترل حجم تسهیلات اعتباری و نهایتاً نقدینگی در اقتصاد می‌باشد. یکی دیگر از ابزارهای کمی پولی نرخ تنزیل مجدد است. بانکهای تجاری به منظور رفع نیاز نقدینگی خود می‌توانند اوراق و اسناد بهادار موجود خود را با نرخ سود مشخصی که توسط بانک مرکزی تعیین می‌شود به بانک مرکزی ارائه و تنزیل نمایند. بانک مرکزی با تغییر این نرخ در

^{۳۴} برای بحث بیشتر پیرامون این موضوع مراجعه نمایید به:

ذخایر سیستم بانکی و قدرت اعتباردهی آنها اثر می‌گذارد.

بررسی عملکرد ابزارهای پولی در ایران حاکی از برخورد ضعیف به این گونه ابزارها و نهایتاً عدم امکان استفاده کارا از آنان در اجرای سیاستهای پولی بوده است. عملیات بازار باز که از ابزارهای بسیار مهم و مؤثر پولی می‌باشد برای اولین بار در سال ۱۳۴۹ مورد استفاده قرار گرفت و بانکها را ملزم به نگهداری درصدی از سپرده‌های خود به صورت اوراق قرضه نمود. هدف از این سیاست جلوگیری از بسط پایه پولی از طریق انتقال بدهی دولت به بانکها بود، حجم اوراق قرضه خریداری شده توسط سیستم بانکی تا تصویب عملیات بانکی بدون ربا جهت اعمال سیاستهای انقباضی در سالهای مختلف همچنان تغییر یافته تا نهایتاً پس از تصویب قانون مزبور فروش اوراق قرضه به دلیل ماهیت ربوی آن با مشکل مواجه گردید. بدین جهت از سال ۱۳۶۳ به بعد الزام بانکها به خرید اوراق لغو شد و به بخش خصوصی نیز اوراق قرضه جدیدی ارائه نشد. در حال حاضر سهم عمده‌ای (بیش از نیمی) از اوراق قرضه در جریان در اختیار سیستم بانکی است که قبل از تصویب قانون مزبور خریداری شده است. علیرغم لغو الزام بانکها به خرید اوراق قرضه، بانکها مجبور به خرید اوراق قرضه مشابهی شدند که منبع حاصل از آن صرف پرداخت جایزه تعلق یافته به اوراق قرضه موجود و یا جایگزین اوراق قرضه سررسید شده می‌باشد. به طور کلی به لحاظ این که نرخ سود تعیین شده بر روی اوراق بهادار دولتی نقش اصلی را در عملیات بازار باز ایفا می‌کند عملاً پس از تصویب این قانون این ابزار کاربرد خود را در ایران از دست داد.^{۳۵}

نرخ تنزیل مجدد

نرخ تنزیل مجدد یکی دیگر از ابزارهای پولی می‌باشد و نرخ سودی است که توسط آن بانک مرکزی اسناد و بروات بانکها را تنزیل می‌نماید و به آنها در قبال این اسناد وام می‌دهد. این ابزار در زمانی که بانکها جهت تأمین کسری مالی خود احتیاج به وام از بانک مرکزی باشند ابزار بسیار خوبی جهت تحدید منابع اعتباردهی بانکها می‌باشد. در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ این نرخ حدوداً بین ۲ تا ۱۰ درصد در نوسان بوده و تا حدود ۲۰ درصد از بدهی بانکها به بانک مرکزی را تشکیل می‌داده است. در

^{۳۵} نگاه کنید به:

- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۷۱) سیاستهای پولی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در ایران، مرحله اول، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۳) یک دهه تحولات نظام بانکی در ایران، مجله مجلس و پژوهش شماره نهم، سال دوم، خرداد، صفحات ۵۲-۱۷.

دهه ۱۳۶۰ عمدتاً به دلیل وجود مازاد منابع مالی بانکها این ابزار کاربرد خود را عملاً از دست داد، گرچه تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا امکان استفاده از این ابزار را نیز مانع گردید.

نرخ ذخیره قانونی

نرخ ذخیره قانونی که به ترمز اعتبارات تشبیه شده است برای مهار اعتبارات بانکی از توانایی زیادی برخوردار است. این نرخ عملاً در سال ۱۳۲۵ برای اولین بار به صورت یک الزام قانونی در مورد بانکها اعمال گردید، و بین سالهای ۱۳۴۰ تا ۱۳۷۰ حدوداً بین ۱۰٪ تا ۳۰٪ در نوسان بوده است. بررسی سالهای دهه ۱۳۶۰ حاکی از آن است که گرچه نرخ ذخیره قانونی همواره رشد صعودی داشته است ولی در زمان مزبور بانکها دچار مازاد منابع بوده‌اند. از طرفی با بررسی منابع و مصارف بانکهای تخصصی در دهه ۱۳۶۰ واضح است که سهم بانکهای تخصصی در جذب سپرده‌های بخش خصوصی همواره کمتر از ۱۰٪ بوده است. از طرفی حداکثر معادل ثلث اعتبارات پرداختی از منابع آزاد و محل سپرده‌های بخش خصوصی بوده و مابقی از طریق استقراض از بانکهای مرکزی و یا سایر بانکها تأمین شده است. تغییر در نسبت سپرده قانونی به دلیل ناچیز بودن سهم این بانکها از منابع سپرده‌ای و تأمین اعتبارات اعطایی از طریق استقراض از بانک مرکزی و سایر بانکها از قدرت کنترل کننده زیادی برخوردار نمی‌باشد. در مورد بانکهای تجاری و اعمال نرخ ذخیره قانونی در دهه ۱۳۶۰ به دلیل مازاد منابع بانکهای تجاری عملاً تأثیر انقباضی بر حجم اعتبارات اعطایی نداشته است، ناگفته نماند سهم عمده‌ای از این مازاد منابع در بانکهای تجاری و تخصصی به لحاظ عدم انعطاف پذیری سیستم بانکی در قبال عملکرد قانون عملیات بانکی بدون ربا می‌باشد.

نرخ بهره

لازم به ذکر است که نرخ بهره در متون اقتصادی به عنوان یک متغیر که تعیین آن منتج از عرضه و تقاضای منابع پولی می‌باشد تعریف می‌گردد و از دید اقتصاددانان به عنوان یک ابزار پولی تلقی نمی‌شود ولی نظر به این که توانایی بسیاری در تخصیص منابع دارد می‌تواند در اقتصاد ایران نیز با اهمیت باشد. به عبارت دیگر بانکها با افزایش نرخ بهره تقاضا برای منابع پولی را کاهش داده و عرضه منابع پس‌اندازی را به سمت خود افزایش می‌دهند و نتیجتاً سبب افزایش منابع آزاد سیستم بانکی می‌شوند. معذالک در ایران مخصوصاً در دهه ۱۳۶۰ علیرغم ثبات نسبی نرخ بهره و کمتر بودن آن از نرخ تورم همچنان به دلیل مشکلات ساختاری در نظام بانکی، سیستم بانکی با مازاد منابع قابل توجهی روبرو بوده است. از طرفی انگیزه سپرده گذاری جامعه در سیستم بانکی طی دهه مزبور بیشتر ناشی از

نگرش آنان به بانکها به عنوان مأمنی برای حفظ اصل پول بوده و نه جهت حصول درآمد. از طرفی باید به این موضوع اذعان داشت که چنانچه نرخ بهره در سیستم بانکی منجمد شود عملاً سیستم بانکی یا دچار مازاد منابع یا مواجه با کسری منابع خواهد شد. این امر در اقتصاد ایران به طور مداوم واقع شده است.

با توجه به موارد مطروحه کنترل بانک مرکزی بر اجزاء پایه پولی فقط بر جزء بدهی بانکها به بانک مرکزی خلاصه شده و عملاً توانایی چندانی در کنترل دو جز دیگر خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی و خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی نداشته است. زیرا بانک مرکزی همه ساله ناگزیر از خرید مقادیر زیادی ارز (ناشی از صادرات نفتی) و اوراق قرضه دولتی (ناشی از کسری بودجه دولت) بوده است. با توجه به این فشار که بر بسط پایه پولی متمرکز می‌باشد بانک مرکزی تلاش خود را جهت کنترل نقدینگی بر ضریب بهم فزاینده پولی معطوف نموده که ابزارهای کمی همگی در این راستا مورد استفاده واقع شده‌اند. بررسی ضریب بهم فزاینده پولی نیز به طور کلی عدم توانایی بانک مرکزی در کنترل حجم پول از طریق استفاده از ابزارهای کمی پول را مجدداً تأیید می‌نماید.

ابزارهای کیفی

دسته دیگری از ابزارهای پولی به نام ابزارهای کیفی پولی بوده که با ایجاد محدودیتهای اعتباری و منظور کردن اولویت در امر اعطای اعتبارات بانکی در مورد بخشهای خاص اقتصادی عملاً اقدام به جهت دهی اعتبارات به سمت بخشهای مورد نظر مقامات مسؤول می‌نماید. براساس ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی در امور بانکی و پولی می‌تواند دخالت و نظارت‌هایی داشته باشد که منجمله مفاد آن محدود کردن بانکها، تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌ها و تعیین حداکثر مجموع وامها و اعتبارات در رشته‌های مختلف است. در دهه ۱۳۴۰ استفاده از این ابزارها جنبه توصیه و ترغیب داشته است. در دهه ۱۳۵۰ علیرغم تعیین سهم‌های کلی اعتبارات اعطایی به بخش خصوصی برای سالهای مختلف این محدودیتها هیچگاه عملی نشد و علیرغم این که در دو دهه فوق تأکید بر افزایش اعتبارات کشاورزی و صنعتی بود اما بیشترین سهم را در تمام سالها بخش بازرگانی به خود اختصاص داده است. بررسی اثر اعتبارات اعطایی بانکها در سرمایه گذاری بخشها در راستای مصوبات شورای پول و اعتبار حاکی از این موضوع است که بخش کشاورزی درصد بیشتری از اعتبارات تخصیص یافته بانکها را جهت سرمایه گذاری در همان بخش به کار می‌گیرد. در حالی که در بخش صنعت از این اعتبارات در حد بسیار کمی جهت سرمایه گذاری در همان بخش استفاده می‌شود و درصد بالایی از این اعتبارات به مصارف دیگر می‌رسد. بررسی اجمالی دیگری نشان می‌دهد که تصمیمات شورای پول و اعتبار در

مورد حد مجاز اعتباری بانکی به بخشهای مختلف صرفاً جنبه ارشادی داشته و در دهه ۵۰ عملکرد موجود تخطی بانکها از حد مجاز کلی اعتباری را نشان می‌دهد و در دهه ۶۰ نیز که حد مجاز اعتباری کلی و بخشی از سوی شورای پول و اعتبار تعیین می‌گردید به علت دشواریهای عدیده سیستم بانکی نتوانسته است در اجرای این امر خطیر مطابق مصوبات عمل کند. به طور خلاصه مشهود است که ابزارهای کیفی نیز همانند ابزارهای کمی توانایی لازمه را برای یاری رساندن به مقامات پولی کشور در چارچوب اهداف کلی اقتصاد نداشته اند.

با توجه به مباحث گذشته می‌توان به این موضوع توجه نمود که علیرغم تلاش مقامات پولی در بکارگیری ابزارهای مختلف جهت کنترل حجم نقدینگی عملاً به دلیل موانع و مشکلات موجود نتوانسته است از ابزارهای مربوطه استفاده زیادی بنماید. و حجم نقدینگی را کنترل نماید. بررسی منابع پایه پولی در بعد از انقلاب حاکی از آن است که خالص بدهیهای بخش دولت به بانک مرکزی علت کم اثر شدن ابزارهای کیفی و کمی پولی بوده است. از طرفی طیف وسیعی از ابزارهای کیفی که توسط قانون عملیات بانکی بدون ربا در اختیار مقامات پولی قرار داده شده نیز نتوانسته است به بانک مرکزی کمک چندانی بنماید. لذا به این نتیجه می‌رسیم که در شرایط فعلی تنها روش کنترل حجم نقدینگی ایجاد تحدیدهای لازم بر میزان خالص بدهی بخش دولت به بانک مرکزی می‌باشد. به عبارت دیگر تا زمانی که این بخش از پایه پولی همچنان توسط بخش دولت به دلیل کسری بودجه متورم می‌شود نمی‌توان از افزایش حجم نقدینگی جلوگیری نمود.

کنترل قیمت از طریق هدف گذاری تورمی

مقدمه

بحثای زیادی بین اندیشمندان اقتصادی درباره تورم به معنی افزایش سریع و مداوم قیمت‌ها از لحاظ علل و منشأ و اهمیت آن از لحاظ اقتصادی، متوقف نمودن یا کنترل کردن آن و آثار این پدیده بر روی سایر متغیرهای اقتصادی وجود دارد که از اشاره به آن در این مقاله خودداری می‌کنیم.^{۳۶} بررسیهای زیادی در ایران در مورد تورم و علل و آثار آن صورت گرفته است. اکثر این بررسیها مؤید این واقعیت است که تورم در ایران یک پدیده پولی می‌باشد و سایر عوامل از جمله عوامل مربوط به سمت عرضه یا فشار هزینه آثار کمتری بر افزایش سطح عمومی قیمت‌ها داشته است. به طور صریح‌تر می‌توان گفت^{۳۷} منشأهای سمت عرضه در اقتصاد ایران گرچه آثار کوتاه مدتی در تغییر قیمت‌ها داشته است ولی در بلند مدت علت تورم در ایران بسط تقاضا بوده است. بر اساس این بررسیها می‌توان گفت ۹۹٪ از تغییرات سطح عمومی قیمت‌ها در بلند مدت ناشی از افزایش حجم نقدینگی می‌باشد. به عبارت دیگر این بررسیها همگی شدت پولی بودن پدیده تورم در ایران را تأیید نموده و تنها راه کنترل قیمت‌ها را کنترل حجم نقدینگی می‌دانند. با توجه به بررسیهای مختلف انجام شده در اقتصاد ایران ملاحظه شده است که مکانیزم اشاعه پولی (Monetary Transmission Mechanism) که عبارت از نحوه اثر متغیرهای پولی و حجم نقدینگی بر بخش واقعی اقتصاد است در ایران تقریباً بی‌اثر بوده و افزایش حجم نقدینگی نتوانسته است به دلیل مسائل ساختاری اقتصاد از طریق کاهش نرخ بهره سرمایه گذاری و نتیجتاً تولید را تحریک نماید. به عبارت دیگر حجم نقدینگی فقط از طریق افزایش قیمت‌ها اثر خود را در

^{۳۶} در این مورد نگاه کنید به:

A.J. Hagger (1977) *Inflation Theory & Policy*. Macmillan, UK.

^{۳۷} در این مورد نگاه کنید به:

- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۶۹) تبیین پولی تورم در اقتصاد ایران و امکان پذیری حصول اهداف برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.
- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۷۰) سیاستهای پولی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در ایران، طرح تحقیقاتی مرحله اول وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.
- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۷۱) سیاستهای پولی و ارزی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در ایران، طرح تحقیقاتی مرحله دوم وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

سمت تقاضا باقی می‌گذارد. وجود این پدیده دست سیاست‌گذاران اقتصادی ایران را در هدف گذاری برای کنترل تورم از طریق حجم نقدینگی بدون نگرانی از انقباض بخش عرضه باز می‌گذارد. به عبارت دیگر می‌توان ادعا نمود که کاهش حجم نقدینگی سبب کاهش تولید نخواهد شد. پر واضح است که این مباحث جملگی در حیطه تحلیلهای بلند مدت صورت گرفته^{۳۸}.

حال برگردیم به مسأله اصلی هدف گذاری برای کنترل تورم که عملاً با نرخ تورم به عنوان هدف سیاستی برخورد می‌کند. یک مسأله اساسی در این گونه سیاستها همانا ویژگی انتظارات بخش خصوصی از نحوه برخورد سیاست گذاران اقتصادی با نرخ تورم است. اصولاً بخش خصوصی هدف گذاری بخش دولتی برای تورم را به عنوان یک متغیر در تابع عکس العمل خود قرار می‌دهد. چنانچه بخش خصوصی مطمئن باشد که افزایش قیمتها در آینده بسیار کم خواهد بود نحوه تخصیص منابع خود را به سمت سرمایه گذاری در زمینه‌هایی که بازده حقیقی دارند معطوف خواهد ساخت ولی چنانچه رویه به کار گرفته شده بخش دولتی از دیدگاه بخش خصوصی مؤید افزایش قیمتها در آینده باشد، سبب گرایش منابع وی به سمت کالاهایی خواهد شد که درجه نقدینگی آن بالا است. ریسک ناشی از نوسانات مختلف اقتصادی و شوکهای داخلی و خارجی و تغییرات رویه دولت در مورد سیاستهای اقتصادی متداول همگی بر تشدید این فرایند می‌افزایند^{۳۹}. به هر حال تصمیم مقامات پولی و عزم ایشان در تحقق هدف گذاری بر نرخ تورم از طریق بخش خصوصی به دقت ارزیابی شده و نهایتاً سبب جابجایی بسیار زیاد منابع خواهد شد. چنانچه بخش خصوصی سیاست اعلام شده مقامات پولی برای زمان آینده را بدون پشتوانه اجرایی بداند باید توقع تورمی بیش از حد پیش بینی تورم ساختاری را داشت. این نحوه بررسی بخش خصوصی از نحوه عمل بخش دولتی در قبال سیاستهای قیمتی سابقه‌ای نه بسیار زیاد در ادبیات اقتصادی دارد ولی غالباً نتیجه فوق را تأیید می‌نماید. با توجه به این مسأله به طور

^{۳۸} خلاصه این مباحث را می‌توان در مقالات زیر ملاحظه نمود:

- بیژن بیدآباد (۱۳۷۴) آیا کاهش تورم در اثر کاهش نقدینگی سبب کاهش رشد اقتصادی در ایران می‌شود؟ گزارش شماره ۲ از مجموعه مسایل اقتصاد کلان ایران، مرکز تحقیقات استراتژیک، نهاد ریاست جمهوری.
- بیژن بیدآباد (۱۳۷۴) آیا تورم در ایران به غیر از افزایش حجم نقدینگی علت اساسی دیگری دارد؟ گزارش شماره ۳ از مجموعه مسایل اقتصاد کلان ایران، مرکز تحقیقات و استراتژیک، نهاد ریاست جمهوری.

^{۳۹} در این مورد می‌توان به مقالات زیر اشاره نمود:

- بیژن بیدآباد (۱۳۷۴) امنیت اقتصاد و مروری بر موانع سرمایه‌گذاری در ایران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- بیژن بیدآباد (۱۳۷۵) آیا بدون امنیت اقتصادی می‌توان انتظار افزایش سرمایه گذاری را داشت؟ گزارش شماره ۸ از مجموعه مسایل اقتصاد کلان ایران، مرکز تحقیقات استراتژیک نهاد ریاست جمهوری.

کلی می‌توان گفت اعتبار سیاست گذاری قیمتی از طریق سیاست پولی شرط اساسی مؤثر بودن هدف گذاری برای کنترل تورم می‌باشد. به عبارت دیگر اعلام یک سیاست به تنهایی سبب افزایش اطمینان نسبت به شرایط آینده اقتصاد نخواهد شد مگر این که بخش خصوصی باور نماید که سیاست اعلام شده عملی خواهد بود.

اعتبار هدف گذاری قیمتی از دیدگاه بخش خصوصی

شاید بتوان گفت مهمترین نقطه نظری که از فرضیه انتظارات عقلایی در دهه ۱۹۷۰ میلادی به مجموعه مباحث اقتصاد کلان افزوده شد این بود که انتظارات به طور کلی یکی از مهم ترین عوامل تعیین کننده سطح عمومی قیمت‌ها در کوتاه مدت می‌باشد. چنانچه از دیدگاه عرضه نیروی کار بخواهیم اثر پدیده انتظارات عقلایی را بررسی نماییم می‌توان گفت زمانی که انتظار افزایش قیمت در آینده کم باشد نیروی کار افزایش کمتری برای دستمزدهای اسمی خود پیشنهاد می‌نماید. این عدم افزایش سریع در دستمزد اسمی خود سبب ممانعت از شتاب مجدد قیمت از سمت تقاضا نیز خواهد شد. چنانچه بخواهیم از دیدگاه تخصیص منابع سرمایه گذاری پدیده انتظارات را ارزیابی کنیم می‌توان گفت که انتظار افزایش قیمت در آینده، در اقتصادی که در آن ریسک ساختاری برای سرمایه گذاری ناچیز است، سبب افزایش تقاضا برای کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای و نتیجتاً افزایش قیمت این گونه کالاها خواهد شد و از طرف دیگر همین افزایش در سرمایه گذاری سبب کاهش قیمت در گروه کالاهای مصرفی در آینده خواهد شد. چنانچه نرخ ریسک ساختاری در اقتصاد قابل توجه باشد، انتظار افزایش قیمت در آینده سبب داغ شدن پول شده و نتیجتاً تقاضا برای احتکار کالاها را افزایش خواهد داد. این عامل خود سبب افزایش قیمت گروه‌های مختلف کالاها بسته به نوع آنها و شرایط اقتصاد خواهد شد. در هر دو نحوه عمل فوق چنانچه انتظار بخش خصوصی از افزایش قیمت‌ها موافق با هدف گذاری قیمتی مقامات پولی باشد سیاست‌های قیمتی دولت بهتر از حالتی که بخش خصوصی باوری بر تحقق اهداف مقامات پولی ندارد تحقق خواهد یافت. در حالت اخیر این گونه تقابل بخش خصوصی و دولتی سبب افزایش بی نظمی و نرخ ریسک در اقتصاد می‌شود که خود پیامدهای نامناسبتری به دنبال خواهد داشت. به عبارت دیگر درجه مؤثر بودن سیاست‌های قیمتی بستگی شدیدی به میزان قبول و باور بخش خصوصی از تحقق هدف گذاری قیمتی دولت دارد. تنها در این حالت است که بخش خصوصی در اثر انتظارات خود از افزایش نقدینگی اقدام به تغییر ترکیب موجودی سرمایه خود نمی‌کند بلکه انتظار وی از افزایش قیمت در حد سیاست‌های اعلام شده مقامات پولی باقی خواهد ماند. این مباحث در مقالات زیادی از

دیدگاه اقتصاددانان مختلف بحث و بررسی شده است.^{۴۰} محور اصلی این بررسیها بر این موضوع تکیه دارد که اعتبار سیاستهای قیمتی پولی همگی متکی به اعلام اهداف این سیاستها به صورت شفاف برای بخش خصوصی می‌باشد و در صورت عدم اطلاع بخش خصوصی از وثوق اهداف تعیین شده یا نا اطمینانی وی از تحقق اهداف اعلام شده اعتبار این سیاستها به کلی زائل می‌شود. این عدم شفافیت سیاستهای دولت می‌تواند به ناسازگاری سیاستهای مختلف دولتی نیز دامن زند. برای مثال^{۴۱} چنانچه مقامات پولی به دنبال سیاستهای کاهش نرخ تورم باشند ولی سیاست مالی بر سیاست پولی غالب باشد و بانک مرکزی را ملزم به تأمین منابع برای سیاستهای کسری مالی دولت بنماید، عملاً این عدم شفافیت ظهور خواهد یافت و بخش خصوصی از هدف گذاری قیمتی دولت تبعیت نخواهد کرد. به عبارت دیگر بخش خصوصی در این حالت بیشتر بر این گمان خواهد بود که انگیزه بانک مرکزی در اعلام سیاستهای کاهش تورم با وجود سیاستهای مالی انبساطی پنهان کردن حقیقت از بخش خصوصی است و همان طور که گفته شد به جای این که سیاستهای قیمتی بانک مرکزی را در تابع عکس العمل خود قرار دهد انتظارات تورمی خود را ملحوظ خواهد نمود و در نتیجه حصول به اهداف مقامات پولی تحت الشعاع قرار خواهد گرفت.

در جمع بندی این موضوع باید گفت که شرط اساسی در تحقق هدف گذاری برای تورم الزاماً جلب اعتماد بخش خصوصی نسبت به سیاستهای قیمتی دولت بوده و باید بخش خصوصی را مطمئن نمود که اهداف پیش بینی شده تحقق خواهد یافت. این امر لزوماً دولت و مقامات پولی را ملزم می‌نماید تا به جای سیاستهای مقطعی قواعد مستمری را دنبال نمایند. به عبارت دیگر عدم عدول از سیاستهای منسجم میان مدت پیش شرط ضروری برای جلب اعتماد بخش خصوصی است.

شاید ذکر این نکته در اینجا خالی از لطف نباشد که بررسیهای متعددی پیش بینیهای مختلف بخش دولتی و بخش خصوصی را از لحاظ خطای پیش بینی ارزیابی نموده‌اند و در این میان هر دو دسته پیش بینی‌ها با هم رقابت خوبی داشته‌اند ولی اغلب پیش بینی‌های بخش خصوصی از صحت

^{۴۰} در این مورد می‌توان به مقالات زیر اشاره نمود:

-Bell, L. (1992) Why does high inflation rise inflation uncertainty? *Journal of Monetary Economics* 29:371-388.
 -Taylor, J. (1982) Establishing Credibility: A rational expectation view Point. *American Economic Review* 72(2) : 81-85.
 -Backus, D., Driffill, J. (1985). Inflation and reputation. *American Economic Review* 73(3): 530-538.
 -Canzoneri M. (1985) Monetary policy games and the role of private information. *American Economic Review* 75(5): 1056-1070.

^{۴۱} در این مورد نگاه کنید به:

- Rodrik, D. (1989) Promise: Credible policy reform via signaling. *Economic Journal* 99: 756-772.

بیشتری برخوردار بوده است.^{۴۲}

ملاحظات عملی هدف گذاری تورم

بطور کلی در سیاستهای هدف گذاری برای تورم اساسیترین نکته مطرح این است که نباید مصلحتهای مقطعی را در شرایط زمانی خاص به قواعد مدون سیاستهای پولی ترجیح داد. از نکات اساسی دیگر در کاهش انتظارات بخش خصوصی از افزایش قیمتها در آینده، هدف گذاری در تثبیت و کاهش نرخ رشد شاخصهایی از تورم می باشد که بخش خصوصی در ارزیابیهای خود به آن توجه خاصی دارد. برای مثال هزینه های خوراک، مسکن و سوخت از دیدگاه مصرف کنندگان بسیار حائز اهمیت تر است تا شاخص کل قیمت خرده فروشی یا شاخصهای قیمتی دیگر. بر این اساس غالباً هدف گذاری برای کنترل تورم در مورد شاخصهای خاصی صورت می گیرد که برای بخش خصوصی ملموس تر باشد. نکته اساسی دیگر در سیاستهای هدف گذاری برای کنترل تورم، تعیین هدف تورم به صورت یک نرخ یا به صورت دامنه ای از نرخها می باشد. هدف گذاری برای تورم به شکل دامنه ای اصولاً بیان یک نوع انعطاف پذیری در تحقق هدف پیش بینی شده است. این گونه هدف گذاری در شرایطی که اقتصاد دچار شوکهای مختلف می باشد مناسب تر به نظر می رسد و سبب از بین رفتن اعتماد بخش خصوصی نسبت به تحقق هدف گذاری دولت نمی شود زیرا دولت می تواند در دامنه تعیین شده اقدام به اجرای سیاستهای مکمل نماید. در شرایطی که وابستگی اقتصاد به بخش خارجی یا به یک کالای خاص بیشتر باشد هدف گذاری به شکل دامنه ای مناسب تر به نظر می رسد. هدف گذاری برای تورم به صورت یک نرخ معین در شرایط ثبات اقتصادی از لحاظ ملاحظات این سیاست کاربرد بیشتری دارد. نکته اساسی دیگری که در رژیمهای هدف گذاری برای تورم بسیار مهم است شدن کاهش نرخ تورم می باشد. به عبارت دیگر کاهش تدریجی تورم مطلوب تر از کاهش سریع آن است. اگر تورم به صورت یک معضل بزرگ در اقتصاد مطرح باشد و نیز گمان رود در آینده کاهش سریع آن سبب اختلال در فعالیتهای اقتصادی می شود، حتی اگر دولت هدف گذاری برای کاهش شدید تورم را هم قبلاً به اطلاع عموم رسانده باشد، احتمال عدم حصول به هدف بسیار زیاد خواهد بود. علت اصلی این امر عواملی همچون عدم امکان جابجایی عوامل تولید بین بخشها و رشته های اقتصادی و چسبندگی

^{۴۲} در این مورد نگاه کنید به:

- Mcnees S.K. (1995) An assessment of the "official" economic forecasts, New England Economic Review, Federal Reserve Bank of Boston.
- Blongia M.T. (1988) Are economic forecasts by government agencies biased? Accurate?, Federal Reserve Bank of St. Louis, Review, November/December, PP- 15-23.

دستمزدهای اسمی است که از انعطاف پذیری فعالان اقتصادی نسبت به تحولات ناشی از اجرای سیاستهای فوق می‌کاهد.

هدف گذاری تورم در ایران و سیاست پولی

تا قبل از برنامه‌های پنجساله اخیر هدف گذاری برای کنترل تورم به عنوان سیاستی منسجم عملاً در ایران وجود نداشته است ولی در خلال برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی جمهوری اسلامی ایران برای سالهای ۷۲-۱۳۶۸ و ۷۸-۱۳۷۴ هدف گذاریهایی مبنی بر کنترل سطح عمومی قیمت‌ها مشاهده می‌شود و همگی نرخهای تورم خاصی را به عنوان هدف تعیین نموده‌اند.

در مقایسه با تجربیات سایر کشورها در هدف گذاری برای کنترل تورم برخی مشابهت‌ها در مورد ایران مشاهده می‌شود. به طور کلی در تجربیات سایر کشورها عملاً مشاهده می‌شود که برنامه هدف گذاری برای کنترل تورم در چارچوبهای میان مدت تعیین گردیده است. در ایران نیز با توجه به مفاد و اهداف مقرر در برنامه‌های اول و دوم سیاست تقریباً مشابهی را از بابت برقراری اهداف در یک برنامه میان مدت مشاهده می‌کنیم. برنامه دوم که بر اساس اصل تثبیت بخشهای داخلی و خارجی اقتصاد از لحاظ قیمت‌های داخلی و تراز پرداختها تنظیم گردید از لحاظ قیمت گذاری برای کنترل تورم هدف ۱۲/۴٪ سالانه را مشخص نموده است. البته با توجه به شرایط خاص کشور، از نظر وابستگی به نفت و شوکهای نفتی و مسائل گوناگون در عرصه بین‌المللی به نظر می‌رسد که چنانچه این هدف در دامنه‌ای قرار می‌گرفت که بتواند اثرات نوسانات خارجی را پوشاند بیشتر می‌توانست سبب اعتبار هدف گذاری برای کنترل تورم شود. در این مقایسه می‌توان به تأثیر پذیری عمیق سیاست پولی از سیاست مالی اشاره نمود که با توجه به سابقه دیگر کشورها برای کنترل تورم این اصل بسیار حائز اهمیت می‌باشد. شفافیت در نحوه اجرای سیاست هدف گذاری برای کنترل تورم در ایران هنوز حاصل نشده است اصل دیگری که سایر کشورها تاکنون بر آن تأکید زیادی نموده و آن را موفقیت این سیاست می‌دانند، همانا اعتبار، قابل قبول بودن و باور بخش خصوصی از سیاستهای هدف گذاری برای کنترل تورم می‌باشد که متأسفانه در کشور ما بسیار ضعیف است. نکته دیگر مسأله پاسخگویی مقامات پولی در ارتباط با اهداف تعیین شده می‌باشد. به نظر می‌رسد که بانک مرکزی با توجه به قوانین بودجه و برنامه دوم عملاً نباید از حیطة قانونی خود پا فراتر بگذارد. عدم رعایت سقفهای اعتباری در این موضوع سبب عدم توانایی بانک مرکزی در پاسخگویی به مراجع ذیربط خواهد شد. رعایت این اصل در کشورهای دیگر بسیار مد نظر سیاست‌گذاران آن کشورها بوده است. چنانچه بانک مرکزی بخواهد سیاستهای موردی در زمینه مسایل مقطعی مختلف اقتصادی را دنبال کند عملاً نخواهد توانست به اهداف مقرر دست یابد.

از سوی دیگر بدیهی است که برای نیل به موفقیت کامل در اجرای سیاستهای پولی باید شرایطی فراهم باشد که بتوان از تمامی ابزارهای این سیاستها به طور مؤثر استفاده کرد. بررسی وضعیت گذشته نشان می‌دهد که بنا به دلایل مختلف، بانک مرکزی نتوانسته است از برخی از ابزارهای قانونی در اختیار خود به طور مؤثر استفاده بنماید. در این رابطه می‌توان از ابزار عملیات بازار باز، نرخ تنزیل مجدد و نرخ ذخیره قانونی و نرخهای سود بانکی نام برد که هر یک به دلایل خاص خود کلاً یا جزئاً قابل استفاده نبوده است.

با توجه به مراتب فوق، علیرغم تلاش مقامات پولی در بکارگیری ابزارهای مختلف جهت کنترل حجم نقدینگی عملاً به دلیل موانع و مشکلات موجود نتوانسته است از ابزارهای مربوطه استفاده زیادی بنماید و حجم نقدینگی را کنترل نماید. بررسی منابع پولی در بعد از انقلاب حاکی از آن است که خالص بدهیهای بخش دولتی به بانک مرکزی عامل اصلی کم اثر شدن ابزارهای کیفی و کمی پولی بوده است. از طرفی استفاده از طیف وسیعی از ابزارهای مستقیم که توسط قانون عملیات بانکی بدون ربا در اختیار مقامات پولی قرار داده شده نیز در مواردی با مشکل مواجه بوده است. لذا به این نتیجه می‌رسیم که در شرایط فعلی تنها روش کنترل حجم نقدینگی ایجاد محدودیت لازم بر میزان خاص بدهی دولت به بانک مرکزی می‌باشد. به عبارت دیگر تا زمانی که این بخش از پایه پولی همچنان توسط دولت به دلیل کسر بودجه متورم می‌شود نمی‌توان از افزایش حجم نقدینگی جلوگیری نمود.^{۴۳} با توجه به این امر هدف گذاری برای کنترل تورم در ایران باید از طریق سقفهای اعتباری صورت پذیرد. از لحاظ بسترهای قانونی ایجاد شده در این مورد می‌توان به قانون پنج ساله دوم و قوانین بودجه سالهای اخیر اشاره نمود. در هر دوی این قوانین یک سقف اعتباری قانوناً تجویز شده که وظیفه مقامات پولی در تحدید حجم نقدینگی را مشخص می‌کند. از طرفی اهدافی برای حصول تورم در حد ۱۲/۴٪ نیز طی سالهای برنامه در نظر گرفته شده است. قانون برنامه دوم ضمن تعیین حجم رشد نقدینگی در حدود ۱۲/۵٪ سالانه طی برنامه اقدام به برقراری سقفهای اعتباری می‌نماید. قانون بودجه سال ۱۳۷۴ مشخصاً سقف ۶۸۰۰ میلیارد ریال را برای اعطای تسهیلات بانکی مشخص می‌نماید.

^{۴۳} در این مورد نگاه کنید به:

- بیژن بیدآباد (۱۳۷۴) آیا ابزارهای پولی بانک مرکزی در کنترل حجم نقدینگی کافی می‌باشد؟ گزارش شماره ۴ از مجموعه مسائل اقتصاد کلان ایران، مرکز تحقیقات استراتژیک نهاد ریاست جمهوری.
- بیژن بیدآباد (۱۳۷۴) بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۷۵ از دیدگاه مالیه تورمی، سازمان بازرسی و نظارت بر توزیع و قیمت کالاها، وزارت بازرگانی.

از طرفی تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۵ سقف تسهیلات بانکی قابل واگذاری توسط بانک مرکزی از طریق بانکهای تجاری و تخصصی کشور به بخشهای دولتی، خصوصی و تعاونی نسبت به مانده سال ۱۳۷۴ را فقط تا حدی مجاز می‌داند که تغییر در خالص بدهی آنها به سیستم بانکی معادل ۷۵۰۰ میلیارد ریال افزایش یابد. از طرفی در همین تبصره تأکید می‌نماید که ۵۵٪ افزایش سقف تسهیلات بانکی در سال ۱۳۷۵ منحصراً بایستی به بخش خصوصی و تعاونیهای مردمی و ۴۵٪ باقیمانده به بخش عمومی اختصاص داده شود.

مسأله حائز اهمیت در این ارتباط شفافیت سیاست پولی و پاسخگویی مقامات پولی است. به عبارت دیگر عملاً میزان کسری بودجه رسمی دولت در سالهای ۱۳۷۲، ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴ به ترتیب ارقام ۱۸۶/۹-، ۳۵۱ و ۳۸۶/۵ میلیارد ریال گزارش شده است که از لحاظ تأثیر آن بر حجم بدهی دولت به سیستم بانکی چندان زیاد نمی‌باشد و می‌توان آن را در حد همان ۱۷۵ میلیارد ریال کسری بودجه مصوب قانون برنامه دوم در نظر گرفت ولی ارقام فوق در مقابل این حساب به شدت جزیبی می‌باشد. به عبارت دیگر دولت در حدود قانون برنامه دوم از لحاظ حسابداری کسری بودجه درست عمل کرده ولی به میزان بسیار زیادی از حساب دیگری از سیستم بانکی برای باز پرداخت بدهیهای خارجی با نرخهای رسمی سابق استفاده شده است که آثار انبساطی شدیدی داشته است. این رویه به معنی عدم توجه به اصول شفافیت و پاسخگویی مقامات پولی در هدف گذاری برای کنترل تورم می‌باشد که سبب عدم حصول موفقیت در اهداف مورد نظر خواهد شد.

با توجه به مباحث مطروحه به نظر می‌رسد که بانک مرکزی می‌باید در اجرای سیاستهای مشخص شده از لحاظ سقف اعتبارات دقیقاً بر طبق قوانین برنامه و بودجه‌های سالانه عمل نماید. و در صورت بی‌توجهی به این مفاد نمی‌توان توقع داشت که تورم مهار گردد. سقفهای اعتباری و همچنین اهداف تعیین شده در قانون برنامه دوم از لحاظ نرخ تورم و افزایش رشد نقدینگی باید به عنوان هدف اصلی بانک مرکزی در اعطای تسهیلات به بخشهای خصوصی و دولتی و کنترل حجم نقدینگی و سطح قیمت‌ها قرار گیرد و خود را ملزم به تبعیت از این قوانین نماید.

چنانچه مقامات پولی بخواهند اعتبار و قوف سیاست پولی در ارتباط با هدف گذاری برای کنترل تورم را در پیش گیرند، بایستی از ابزار سقفهای اعتباری بر اساس قوانین مصوب مذکور استفاده نمایند. با توجه به این که این سقفها به طور سالانه تعریف شده‌اند می‌بایست ارقام به ماهها یا فصول سال تبدیل شده تا قابلیت کنترل بر روی آنان عملی باشد. به عبارت دیگر باید بانک مرکزی هر ماهه سقفهای اعتباری تنظیم شده از قبل را به شبکه بانکی در اعطای اعتبارات تحویل نماید و چنانچه در

یک ماه عملاً تجاوزی از سقف تعیین شده پیدا شد در ماه بعد جبران نماید. بدین ترتیب هدف گذاری برای کنترل تورم می توان منتج به اعتبار سیاست پولی شود. در جهت نیل به این هدف بانک مرکزی باید ابزارهای محاسباتی و شاخصهای مختلفی را برای ارزیابی خود از نحوه عمل سیاست پولی و پیش بینی وضعیت آینده نزدیک اقتصاد از لحاظ متغیرهای پولی مهیا سازد که بتواند شرایط اقتصاد را از لحاظ سطح قیمتها در ارتباط با اعتبارات اعطایی بازبینی نماید. این مسأله نیاز مقامات پولی را با الگوهای مختلف اقتصاد سنجی کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت با توجه به ویژگیهای هر الگو برای انواع تصمیمات خاص روشن می نماید.

رابطه حجم نقدینگی و تولید در ایران

مقدمه

طرفداران سیاست‌های انبساطی پولی که معتقد به افزایش مداوم نقدینگی در اقتصاد ایران می‌باشند اغلب مدعی این موضوع هستند که در شرایط رشد اقتصادی افزایش حجم پول سبب افزایش قیمت‌ها شده و نتیجتاً سبب تحریک تولید و رشد اقتصادی خواهد شد، به عبارت دیگر بر سیاست‌های انقباضی پولی خرده گرفته و آن را مناسب شرایط فعلی اقتصاد ایران نمی‌دانند. عقیده این گروه در اعتراض به سیاست‌های انقباضی پولی بر این مبنا قرار دارد که پایین نگهداشتن نرخ تورم سبب کاهش تولید و افزایش نرخ بیکاری در جامعه خواهد شد. اثر حجم پول بر تولید در ادبیات اقتصادی تحت عنوان «مکانیزم اثرگذاری پولی» شناخته می‌شود. سؤال اصلی در این مقوله این است که آیا تصمیم‌گیرندگان پولی می‌توانند تأثیری بر تولید و یا به عبارت دیگر، بر رشد اقتصادی بگذارند یا خیر؟ چیزی که در آن اتفاق نظر وجود دارد این است که تغییر حجم پول در اقتصاد علت اساسی تغییر درآمد اسمی یا رشد تقاضای کل می‌باشد. حقیقت غیرقابل انکار آن است که کشورهایی که بیشترین توجه را به تثبیت عرضه پول در کشورشان مبذول داشته‌اند کمترین عدم ثبات را در درآمد اسمی متحمل شده‌اند و بالعکس، به هر حال تغییر نرخ رشد درآمد اسمی در نتیجه تغییر رشد حجم پول دارای اثرات بلند مدت در نرخ تورم است. اما سؤال اصلی در چگونگی تأثیر تورم بر تولید و رشد اقتصادی می‌باشد.

بر مبنای نظر اقتصاد دانان کلاسیک تغییر در حجم پول سبب تغییر در قیمت‌ها و دستمزدها به یک میزان شده و نتیجتاً خانوارها و مؤسسات در رفتار اشتغال و تولید خود تغییری نمی‌دهند و در نتیجه متغیرهای حقیقی جامعه نیز تغییر نخواهند کرد. اقتصاددانان پولی معتقدند از آنجا که پول خود نوعی دارایی بشمار می‌آید تغییر قیمت‌ها می‌تواند بر تغییر تولید مؤثر باشد. زیرا افزایش قیمت‌ها می‌تواند سبب افزایش نرخ تورم انتظاری در آینده و نتیجتاً در نرخ بهره شده و سبب تعدیل در ترکیب داراییهای افراد و مؤسسات شود و نتیجتاً سرمایه‌های حقیقی را جانشین پول نماید. این موضوع منجر به تغییر در تقاضای داراییهای حقیقی و نتیجتاً سبب تشکیل سرمایه خواهد شد که افزایش تولید را به دنبال دارد. اقتصاد دانان پولی و طرفداران نظریات کینز در این مسأله که مردم در زمان افزایش حجم پول چه نوع داراییهای مالی را جانشین پول می‌سازند اتفاق نظر ندارند. به نظر طرفداران کینز داراییهایی که درآمد ثابت دارند نظیر اوراق قرضه و خزانه جانشین خوبی برای پول هستند. از آنجائی که با افزایش عرضه

پول تقاضا برای اینگونه داراییها افزایش می‌یابد منجر به افزایش قیمت اوراق و کاهش بازدهی آنها شده و نتیجتاً سبب کاهش نرخ بهره خواهد شد. تغییر در نرخ بهره منجر به اثر بر سرمایه‌گذاری خواهد بود. از آنجا که سرمایه‌گذاری یکی از اجزای تقاضای کل می‌باشد و هم از طریق بهم‌فزاینده سبب افزایش دیگر اجزای تقاضای کل می‌شود در مجموع تقاضای کل را افزایش می‌دهد. اقتصاد دانان پولی عموماً بر این نظر هستند که داراییهایی که جانشین پول می‌شوند بسیار متنوع بوده و خیلی بیشتر از موارد فوق را در بر دارند. آنها معتقدند که رابطه بین عرضه پول و درآمد بسیار قوی و مستقیم است و افزایش حجم پول به معنی قرار دادن پول بیشتر در اختیار سرمایه‌گذاران و مصرف‌کنندگان می‌باشد زیرا طرفداران این مکتب معتقد به ثبات تقاضای پول می‌باشند. نتیجتاً افزایش عرضه پول سبب مازاد پولی مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاران شده و هزینه کل را افزایش می‌دهد. نهایتاً این اثر مستقیماً به افزایش قیمت‌ها منجر خواهد شد.

به طور خلاصه اقتصاددانان کلاسیک معتقد بر اثر مستقیم حجم پول بر قیمت‌ها به یک میزان مساوی در نرخ رشد آنها هستند. اقتصاد دانان پیرو کینز معتقد بر اثر تغییرات حجم پول از طریق زنجیره تغییر در نرخ بهره، تغییر در سرمایه‌گذاری، تغییر در مخارج کل، تغییر در درآمد و نهایتاً بر تولید می‌باشند. اقتصاد دانان پولی جدید، اثر تغییرات حجم پول را از طریق تغییر در هزینه‌های مصرفی و سرمایه‌گذاری از طریق تغییر تغییر ارزش داراییها بر درآمد دانسته که این امر سبب تغییر در درآمد، تولید و قیمت‌ها می‌شود. نقطه نظرات گروه‌های مختلف اقتصاددانان در این زمینه از ویژگیهای مختلف تئوریک برخوردار است که در اینجا به آنها اشاره نمی‌شود و علاقمندان می‌توانند به متون اقتصاد کلان در این زمینه مراجعه نمایند. به هر حال هدف ما از این مقدمه طرح این مسأله در اقتصاد ایران می‌باشد که آیا سیاستهای پولی انبساطی عملاً سبب افزایش تولید خواهد شد یا فقط منجر به افزایش قیمت‌ها می‌شود. در تحقیقات^{۴۴} مفصلی دیدگاه‌های فوق از طریق الگوهای اقتصادسنجی در اقتصاد ایران بررسی گردید. این الگوها طوری طراحی شدند که بتوانند طیف وسیعی از نظرات اقتصاددانان مختلف را در سنجش مکانیزم اثر گذاری پولی در ایران ارزیابی نمایند. نتایج حاصل از محاسبات آماری نقطه

^{۴۴} در این مورد نگاه کنید به:

- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۷۰) سیاستهای پولی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در ایران، طرح تحقیقاتی مرحله اول وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

- کمیجانی، اکبر و بیژن بیدآباد (۱۳۷۱) سیاستهای پولی و ارزی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در ایران، طرح تحقیقاتی مرحله دوم وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی.

نظر پولیون در اقتصاد ایران را تأمین می‌نماید. بر اساس این مطالعات مشخص شد که در اقتصاد ایران، افزایش در حجم نقدینگی تنها موجب افزایش قیمت‌ها گشته و دارای تأثیر معنی داری بر تولید نمی‌باشد. این نتایج دلالت بر این موضوع دارد که استفاده از متغیر حجم پول جهت تحریک تولید بدون توجه به تنگنای موجود در بخش تولید نه تنها مؤثر نخواهد بود بلکه اقتصاد را به جهت ایجاد تورم با نوسان و بی‌ثباتی مواجه خواهد ساخت. لازم به ذکر است که با توجه به بی‌اهمیت بودن هزینه اجاره سرمایه در قبل از انقلاب و حذف نرخ بهره از سیستم بانکی در بعد از انقلاب و وجود ریسک بالای سرمایه‌گذاری به خصوص در دوران بعد از انقلاب به دلیل بی‌ثباتی اقتصادی، مصائب و مشکلات این دوره زمانی و همچنین انتظارات تورمی زیاد، فقدان بازار مالی پیشرفته و وجود تنگنای عرضه، عدم توانایی سیستم بانکی در کنترل و مدیریت اعتبارات و همچنین وجود تشریفات و قوانین دست و پاگیر در سیستم بانکی و سایر موارد دیگر، ما را بر آن داشت که شرایط اقتصاد را نه همانند شرایط مورد نظر اقتصاددانان کلاسیک (اشتغال کامل) بدانیم، که شباهت شرایط فعلی در ایران با شرایط اشتغال کامل در نظریه اقتصاددانان کلاسیک را، به دلیل وجود تنگناها در بخش عرضه که منجر به محدود شدن امکان افزایش تولید می‌شود در نظر داشته باشیم. در هر صورت نتایج شبیه سازی حاکی از آن است که هنگامی که نرخ رشد نقدینگی بین منفی پنج درصد و صفر باشد سرعت افزایش قیمت‌ها کمتر از سرعت افزایش نرخ رشد نقدینگی می‌باشد. این بدان معنی است که کنترل حجم نقدینگی با کاهش میزان آن در اقتصاد ایران در صورت عدم تحولات اساسی جدید در ساختارهای موجود تا حد نرخ رشد منفی پنج درصد آسیبی بر سطح تولید نخواهد داشت.

از طرفی از محاسبات مزبور مستفاد می‌شود که افزایش حجم نقدینگی حتی در نرخ ۳۰ درصد تنها اثری کمتر از نیم درصد بر رشد تولید در اقتصاد ایران خواهد داشت. همچنین این نتایج حاکی از آن است که چنانچه نرخ رشد نقدینگی برابر صفر باشد تنها رشد تولید اسمی منفی می‌شود و نرخ رشد تولید حقیقی در حد صفر خواهد بود.

مشکلات ساختاری

با توضیحات داده شده واضح است که استفاده از سیاست‌های پولی با هدف افزایش تولید داخلی تا زمانی که عناصر و ساختارهای اساسی اقتصاد ایران دستخوش تحول نشود هدفی قابل حصول نخواهد بود. علت عمده بر این ادعا، عدم حساسیت سرمایه‌گذاری نسبت به تغییر نرخ بهره می‌باشد. به این معنی که در شرایط عدم تثبیت اقتصادی و مشکلات ساختاری اقتصادی - سیاسی نرخ ریسک بسیار بالا بوده و چنانچه الزامات لازم برای حساسیت سرمایه‌گذاری به نرخ بهره نیز تأمین شوند هنوز نرخ ریسک بالا

به معنی متوسط هزینه‌های پیش بینی نشده بر هر واحد سرمایه خود به طور پنهان با نرخ بهره جمع گردیده و هزینه‌های سرمایه گذاری را افزایش می‌دهد. این ما به تفاوت نرخ ریسک عملاً می‌تواند حساسیت سرمایه گذاری را نسبت به نرخ بهره از بین ببرد.^{۴۵} حاصل بررسیهای فوق مبین این موضوع است که در شرایط اقتصاد ایران کنترل حجم پول یکی از مؤثرترین راه‌های کنترل تورم می‌باشد و اعمال این سیاست اثرات نامطلوبی بر بخش حقیقی اقتصاد تحمیل می‌نماید.

^{۴۵} نگاه کنید به:

- بیژن بیدآباد (۱۳۷۴) امنیت اقتصادی و مروری بر موانع سرمایه گذاری در ایران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- بیژن بیدآباد (۱۳۷۵) آیا بدون امنیت اقتصادی می‌توان انتظار افزایش سرمایه گذاری را داشت؟ گزارش شماره ۸ از مجموعه مسایل اقتصاد کلان ایران، مرکز تحقیقات استراتژیک، نهاد ریاست جمهوری.

پیامدهای تأمین مالی کسری بودجه از طریق انتشار پول جدید

مقدمه

تأمین مالی کسری بودجه از طریق انتشار پول جدید، به عبارتی، استقراض دولت از بانک مرکزی، در ادبیات اقتصادی به نام مالیه تورمی شناخته می‌شود. بدین معنی که دولت‌ها در زمانی که توان تأمین درآمدهای لازم برای انجام هزینه‌های خود را ندارند، اقدام به چاپ پول جدید می‌کنند و تورم ناشی از این عمل همانند مالیاتی است که به طور پنهان بر کلیه افراد جامعه تحمیل می‌شود. بدیهی است که خود دولت نیز همانند سایر نهادها و افراد، مشمول اثرات این تورم خواهد شد.

هدف این مقاله کوتاه، بررسی این سؤال است که آیا در اثر مالیه تورمی، خود دولت منتفع خواهد شد یا متضرر. به عبارت دیگر، می‌خواهیم بدانیم که چنانچه دولت با افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری خود اقدام به تأمین مالی کسری بودجه پیش آمده از طریق نشر پول جدید بنماید، افزایش سطح عمومی قیمت‌ها در اثر افزایش نقدینگی به چه میزان درآمدها و هزینه‌های دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد و آیا ماحصل این اثرات مثبت خواهد بود یا منفی؟

مجراهای اثرگذاری

به طور کلی، مالیه تورمی از دو مجرا بر ساختار مالی دولت اثر می‌گذارد: از مجرای اول، دولت به علت افزایش سطح قیمت‌ها تحت تأثیر کاهش هزینه‌های واقعی خود قرار می‌گیرد. این مجرا، عملاً قدرت هزینه‌های دولت را به میزان نرخ تورم پیش آمده در اثر افزایش حجم پول ناشی از تأمین مالی کسری بودجه کاهش می‌دهد به عبارت دیگر، عملاً سبب یک اثر منفی بر کل بودجه دولت خواهد شد. مجرای دوم که اثر مثبت بر بودجه دولت دارد، افزایش درآمدهای مالیاتی دولت است که در اثر افزایش هزینه ناخالص داخلی در اثر افزایش نقدینگی می‌باشد. به عبارت دیگر، با افزایش حجم نقدینگی در اثر تأمین مالی کسری بودجه هزینه ناخالص داخلی افزایش یافته و عملاً توان دریافت مالیات اسمی را افزایش می‌دهد. مجموع این دو اثر، که یکی کاهش قدرت هزینه‌های دولت و دیگری افزایش درآمد اسمی دولت می‌باشد. میزان خالص اثر مالیه تورمی بر بودجه دولت خواهد بود.

برای محاسبه این اثر یک الگوی ریاضی نسبتاً مفصل طراحی شده و این نکته مورد بررسی قرار گرفته است که تأمین مالی کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی، سبب افزایش بدهی

دولت به بانک مرکزی می‌شود که خود از اجزای منابع پایه پولی می‌باشد. پایه پولی نیز از طریق مکانیزم خلق پول، سبب افزایش نقدینگی به میزان ضریب بهم فزاینده پولی خواهد شد. سپس، افزایش نقدینگی به سرعت بر قیمت‌ها اثر گذاشته و سطح عمومی قیمت‌ها را بالا می‌برد. تحقیقات انجام شده مبین این موضوع است که با توجه به ساختار فعلی اقتصاد ایران افزایش حجم پول اثر تحریک کننده‌ای بر تولید ناخالص داخلی ندارد. به عبارت دیگر، افزایش نقدینگی نتوانسته است، از طریق کاهش نرخ بهره، سبب تحریک سرمایه‌گذاری و نتیجتاً افزایش سطح تولید در اقتصاد شود. نتایج فوق‌الذکر دلالت بر این دارند که افزایش نقدینگی در بلند مدت فقط سبب افزایش قیمت‌ها خواهد شد و بر میزان سرمایه‌گذاری و تولید و همچنین، بر پایه مالیاتی اثری نخواهد داشت.

حال، با محاسبه نرخ تورم ناشی از افزایش نقدینگی در اثر مالیه تورمی، می‌توانیم میزان کاهش قدرت حقیقی هزینه‌های دولت را محاسبه کنیم. از طرف دیگر با محاسبه میزان اثر نقدینگی بر هزینه ناخالص داخلی، می‌توان اثر افزایش درآمدهای اسمی مالیاتی دولت را نیز محاسبه کرد. تفکیک اثرات ناشی از متغیرهای مختلف، که عملاً سبب بسط پایه پولی و افزایش نقدینگی می‌شود، و تجزیه این اثرات به سهم‌هایی که در اثر مالیه تورمی و سایر متغیرهای مربوطه مرتبط می‌باشد، بسیار ظریف و مفصل است و ماحصل اثر این متغیرها برای یک دوره سی ساله ۱۳۷۲-۱۳۴۲ محاسبه شده و نتایج محاسبات در قالب سناریوهای برنامه دوم به سالهای ۱۳۷۷-۱۳۷۳ تعمیم داده شده است. این نتایج، مجدداً ارتباط شدید تغییر سطح عمومی قیمت‌ها به تغییر حجم نقدینگی را تأیید کرده و نشان می‌دهند که به ازای هر هزار میلیارد ریال که به حجم نقدینگی اضافه می‌شود، شاخص قیمت‌ها به میزان ۱۵ واحد افزایش می‌یابد. تبدیل این رقم به نرخ تورم برای سال ۱۳۷۳ برابر ۲/۲۵ درصد نرخ تورم در ازای هر هزار میلیارد ریال افزایش در حجم نقدینگی است. در سالهای ۱۳۷۲-۱۳۵۳ سهم آن مقدار از نقدینگی که در اثر مالیه تورمی ایجاد شده است، نسبت به کل نقدینگی، دارای نوسانات زیادی بوده و بین صفر تا ۵۰ درصد در تغییر می‌باشد که حاکی از روند تغییر افزایش حجم پول به دلیل استقراض دولت از بانک مرکزی می‌باشد. از طرفی، سهم همین مقدار از نقدینگی، که در اثر استقراض دولت از بانک مرکزی ایجاد شده است، نسبت به تغییرات حجم نقدینگی، بعضاً بیش از ۲۰۰ درصد نیز می‌باشد که بدین معنی است که سایر اجزای منابع پایه پولی با ضریب بهم فزاینده پولی روندی انقباضی داشته تا جبران افزایش بیش از ۱۰۰ درصد این سهم را بنماید. نرخ تورمی که در اثر مالیه تورمی ایجاد شده، در همین دوره بین صفر تا ۴۰ درصد نوسان دارد و در برخی از سال‌ها این نرخ به دلیل کاهش نقدینگی در اثر سایر اقلام منابع پایه پولی یا کاستن از ضریب بهم فزاینده پولی جبران شده است، ولی به طور کلی، نرخ تورم

ناشی از مالیه تورمی در طی سال‌های مزبور مثبت بوده است.

علاوه بر این، تغییرات هزینه ناخالص داخلی وجود رابطه شدیدی را با تغییرات حجم نقدینگی، نشان می‌دهد و به ازای هر یک درصد افزایش در حجم نقدینگی هزینه ناخالص داخلی به میزان ۲/۲ درصد افزایش می‌یابد. سهم هزینه ناخالص داخلی در اثر مالیه تورمی رقمی بین صفر تا ۵۰ درصد از کل هزینه ناخالص داخلی را برای سال‌های مختلف نشان می‌دهد. تغییرات درآمدهای مالیاتی با تغییرات هزینه ناخالص داخلی دارای یک رابطه قوی بوده و به ازای هر ۱۰۰ واحد افزایش در هزینه ناخالص درآمدهای مالیاتی در بلند مدت به میزان ۶ واحد افزایش می‌یابد. محاسبات هم چنین، نشان می‌دهد که طی سال‌های مختلف هر واحد استقراض از بانک مرکزی سبب افزایش ۰/۱۱ تا ۰/۵۶ واحد در درآمدهای مالیاتی دولت شده است. اثر کاهشی قدرت خرید هزینه‌های دولت در اثر مالیه تورمی همواره منفی است و در سال‌های متفاوت، بر اساس میزان استقراض از بانک مرکزی، تغییر می‌یابد. نسبت کاهش هزینه‌های دولت در اثر مالیه تورمی، به میزان استقراض از بانک مرکزی، ارقامی بین ۵۰ درصد تا ۳۲۵ درصد را نشان می‌دهد و بدین معنی است که ۱۰۰ واحد استقراض از بانک مرکزی، سبب کاهش قدرت حقیقی هزینه‌های دولت به میزان ۵۰ تا ۳۲۵ واحد در سال‌های مختلف شده است. کل اثر مالیه تورمی بر بودجه دولت، که حاصل افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش قدرت خرید دولت می‌باشد، صفر تا ۳۳ درصد از کل هزینه‌های دولت می‌باشد. شاخص کارایی مالیه تورمی نیز که بیانگر نسبت کل اثر ریالی تورمی بر میزان ریالی استقراض از بانک مرکزی می‌باشد، ارقامی بین ۳۸ درصد تا ۲۷۰ درصد را تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر، از هر ۱۰۰ ریال استقراض از بانک مرکزی ۳۸ تا ۲۷۰ ریال از حجم کل بودجه دولت کاسته می‌شود. شایان ذکر است که البته برای سال‌هایی که این شاخص کمتر از ۱۰۰ درصد است، هنوز این اثر مالیه تورمی مثبت بوده، ولی در سال‌هایی که این متغیر بزرگتر از ۱۰۰ درصد می‌باشد، مالیه تورمی برخلاف انتظار دولت موجب کاهش توانایی دولت از لحاظ بودجه‌ای نیز شده است.

در زمینه تغییر شاخص کارایی مالیه تورمی نیز باید توجه داشت که چنانچه دولت برای انجام امور جاری و عمرانی خود اقدام به استقراض از بانک مرکزی نماید، این استقراض به دلیل خصوصیات تورم‌زایی، موجب می‌شود که با کاهش قدرت خرید بودجه، در مجموع دولت نتواند به اهداف مورد نظرش برسد. به عبارت دیگر، برای هر ۱۰۰ ریال استقراض از بانک مرکزی به منظور تأمین کسری بودجه، به میزان رقم این شاخص از قدرت بودجه دولت کاسته می‌شود. برای مثال، در سال ۱۳۶۰ که رقم این شاخص ۹۶/۳- درصد می‌باشد، دولت توانسته است درازای هر ۱۰۰ ریال استقراض از بانک

مرکزی، فقط $3/7 = 96/3 - 100$ ریال را برای تأمین مالی کسری بودجه خود بکارگیرد. همچنین، برای سال ۱۳۷۲، که رقم این شاخص $126/8 -$ درصد می‌باشد، دولت درازای هر ۱۰۰ ریال استقراض از بانک مرکزی، نه تنها کسری بودجه خود را تأمین نکرده، بلکه به میزان $26/8 - = 126/8 - 100$ ریال نیز برکسری بودجه خود افزوده است. خلاصه این ارقام، برای سالهای مزبور در جدول آمده است.

با شرحی که گذشته حاصل تحقیقات^{۴۶} انجام شده مبین این موضوع است که به طور متوسط در یک دوره ۲۰ ساله ۱۳۷۲-۱۳۵۳ بازای هر ۱۰۰ ریال استقراض از بانک مرکزی به منظور تأمین مالی کسری بودجه دولت، عملاً کسری بودجه ۹۰ ریال افزایش می‌یابد و لذا استقراض از بانک مرکزی یک روش بسیار نامناسب برای تأمین مالی کسری بودجه شناخته می‌شود.

باتوجه به موارد فوق، لزوم سیاست کسری بودجه صفر شديداً توصیه می‌شود.

^{۴۶} نگاه کنید به:

- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۳)، اثر مالیه تورمی بر قیمت‌ها و ساختار مالی دولت در ایران. بررسی عملکرد گذشته و تحلیل سناریوهای برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، چاپ مجدد در فصلنامه علمی- پژوهشی: پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال سوم، شماره (۲)، پاییز و زمستان ۱۳۷۴ صفحات ۹۴-۷۲.

| سال | سهم نقدینگی ناشی از مالیه تورمی نسبت به کل نقدینگی % | سهم نقدینگی ناشی از مالیه تورمی نسبت به تغییرات نقدینگی % | افزایش درآمدهای مالیاتی دولت در اثر مالیه تورمی نسبت به استقراض از بانک مرکزی % | نسبت کاهش هزینه‌های دولت در اثر مالیه تورمی به میزان استقراض از بانک مرکزی % | نسبت اثر کل مالیه تورمی بر بودجه دولت % | شاخص کارایی مالیه تورمی نسبت به کل اثر ریالی مالیه تورمی بر میزان استقراض از بانک مرکزی % |
|------|--|---|---|--|---|---|
| ۱۳۵۳ | ۹/۶ | ۲۴/۵ | ۵۵/۹ | -۳۲۵/۴ | -۵/۴ | -۲۶۹/۵ |
| ۱۳۵۴ | ۲/۴ | ۹/۲ | ۴۶/۹ | -۲۲۸/۵ | -۱/۰ | -۱۸۱/۷ |
| ۱۳۵۵ | ۰ | ۰ | - | - | - | - |
| ۱۳۵۶ | ۴۷/۴ | ۲۰۳/۸ | ۵۵/۴ | -۲۷۴/۷ | -۳۰/۸ | ۲۱۹/۴ |
| ۱۳۵۷ | ۲۰/۷ | ۵۳/۱ | ۴۷/۷ | -۱۵۲/۸ | -۱۱/۹ | -۱۰۵/۱ |
| ۱۳۵۸ | ۲۲/۷ | ۱۰۵/۰ | ۳۶/۹ | -۱۵۵/۶ | -۱۸/۶ | -۱۱۸/۷ |
| ۱۳۵۹ | ۳۴/۶ | ۱۵۴/۴ | ۲۵/۳ | -۱۳۴/۱ | -۳۲/۶ | -۱۰۸/۸ |
| ۱۳۶۰ | ۲۹/۳ | ۱۱۷/۰ | ۱۹/۴ | -۱۱۵/۶ | -۲۷/۷ | -۹۶/۳ |
| ۱۳۶۱ | ۱۶/۷ | ۷۵/۵ | ۲۱/۸ | -۱۰۴/۷ | -۱۴/۸ | -۸۲/۹ |
| ۱۳۶۲ | ۱۷/۶ | ۱۸۹/۶ | ۱۸/۸ | -۱۱۰/۵ | -۱۶/۵ | -۹۱/۷ |
| ۱۳۶۳ | ۱۰/۷ | ۹۳/۵ | ۲۱/۶ | -۸۴/۵ | -۸/۵ | -۶۲/۹ |
| ۱۳۶۴ | ۱۱/۳ | ۸۲/۸ | ۲۱/۶ | -۷۴/۳ | -۸/۸ | -۵۲/۷ |
| ۱۳۶۵ | ۱۲/۲ | ۱۱۱/۴ | ۲۱/۵ | -۶۴/۲ | -۱۷/۴ | -۴۲/۷ |
| ۱۳۶۶ | ۱۸/۲ | ۹۲/۹ | ۱۸ | -۵۸/۱ | -۱۵/۱ | -۴۰/۱ |
| ۱۳۶۷ | ۲۱/۳ | ۱۰۲/۴ | ۱۵/۴ | -۵۴/۲ | -۱۸/۷ | -۳۸/۸ |
| ۱۳۶۸ | ۱۱ | ۱۴۳/۸ | ۱۱/۴ | -۵۰/۱ | -۱۰/۲ | -۳۸/۷ |
| ۱۳۶۹ | ۵/۲ | ۱۳۸/۹ | ۱۲/۲ | -۶۸/۷ | -۵/۲ | -۵۶/۵ |
| ۱۳۷۰ | ۷/۸ | ۵۹/۸ | ۱۷/۸ | -۸۴/۳ | -۷/۹ | -۶۶/۵ |
| ۱۳۷۱ | ۵/۹ | ۲۸/۸ | ۲۴ | -۹۰/۹ | -۵/۵ | -۶۶/۹ |
| ۱۳۷۲ | ۱/۳ | ۷/۶ | ۲۶/۱ | -۱۵۲/۹ | -۱/۵ | -۱۲۶/۸ |

عملیات بانکداری بدون ربا و بی انضباطی مالی در نظام بودجه‌ای ایران^{۴۷}

• معمولاً مهمترین اهداف سیاستهای پولی و مالی در هر کشوری عبارتند از تسریع رشد اقتصادی، افزایش میزان اشتغال و ایجاد تعادل در تراز پرداختهای خارجی و تثبیت قیمتها. به نظر شما سیاست گذاری مقامات اقتصادی در دستیابی به شاخصهای کلان مزبور تا چه اندازه موفقیت آمیز بوده است؟

○ همانطوری که گفتید، سیاستهای پولی یکی از ابزارهایی است که به وسیله آن می‌توان در سیاستهای ارزی نیز مداخله کرد و نرخ مبادله پول ملی هر کشور را با سایر کشورها تعیین نمود، یا آن را تغییر داد، به این معنا که می‌توان با افزایش حجم پول (رشد عرضه پول داخلی) ارزش آن را نسبت به اسعار خارجی تقلیل داد. همچنین، در بعد افزایش اشتغال، عملکرد حجم پول از طریق نرخ بهره صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر، افزایش حجم پول، سبب کاهش نرخ بهره می‌شود و بالطبع، انگیزه سرمایه‌گذاری را تشدید می‌کند و در نهایت، منابع به سوی سرمایه‌گذاری در بخشهای مختلف می‌رود. از لحاظ تغییر یا تثبیت قیمتها هم چون پول وسیله‌ای برای مبادله تلقی می‌شود، لذا عملاً افزایش آن، می‌تواند سبب تورم شود و اثر آن در تولید، فقط از طریق تغییر در نرخ بهره صورت می‌گیرد و به جز تغییر در نرخ بهره، تأثیر خاصی در تولید نخواهد داشت، مگر آن که اثرش در تغییر نرخ برابری با

^{۴۷} این مقاله مصاحبه‌ای است که در مجله بانک و اقتصاد شماره ۱۱ به چاپ رسیده است. مقدمه خبرنگار در بدو مقاله در زیر آورده شده است:

آیا کسی مسؤولیت آشفته‌گیهایی را که در این مصاحبه به آنها اشاره شده است، به عهده می‌گیرد؟ بسیاری از آگاهان امور پولی و مالی که در سالیان گذشته با عنوان مسؤول، مشاور و کارشناس ارشد در نهادهای سیاست‌گذار پولی و مالی حاضر بودند، اگر «ملاحظات» را کنار بگذارند، می‌توانند نگاه مستقلی به سیاستها و برنامه‌های گذشته داشته باشند. وقتی از این گروه از آگاهان درباره علل وضعیت شاخصهای نگران‌کننده اقتصاد ملی مانند نرخ تورم، نرخ بیکاری، نرخ رشد نقدینگی، نرخ ریسک، نقدینگی و ارزی، میزان درآمد ملی سرانه، نرخ سرمایه‌گذاریهای تولیدی، نرخ رشد تولیدات، زیان فزاینده شرکت‌های دولتی، کاهش شدید مشارکت بخش خصوصی و غیره می‌پرسید، انگشت خود را به سوی سیاستگذاران پولی و مالی نشانه می‌روند.

حال که اصلاح، ترمیم و متعادل سازی سیاستهای اقتصادی در دهه سوم انقلاب به عنوان یک گزینه غیر انتخابی و غیر اختیاری مطرح شده است، تغییر ساختار و تصمیم‌گیریهای پولی و مالی نیز گریز ناپذیر به نظر می‌رسد. البته تاکنون سیاستهای پولی و مالی به طور جداگانه مورد نقد و بررسی قرار گرفته‌اند، اما کمتر دیده شده است که آثار وابستگی یا رابطه سیاستهای پولی و مالی که بر اثر درهم تنیدگیها و ضعفهای ساختاری، بی انضباطی عجیبی را باعث شده‌اند، به طور یکجا و با نگاهی مستقل نقد شود.

اسعار خارجی سبب شود که حجم فعالیت بنگاه‌های تولیدی که بیشتر مبتنی بر واردات هستند و تمرکز و فعالیتشان در واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای است، تأثیر بپذیرد.

چنانچه حجم پول رشد یابد، نرخ برابری به ضرر و زیان پول داخلی تغییر می‌کند و در نتیجه، کالاهای واسطه‌ای برای تولیدکنندگان داخلی گرانتر تمام می‌شود و در نهایت، سبب کاهش فعالیت‌های اقتصادی خواهد شد.

روی هم رفته، اثرات کلی سیاست‌های پولی در همین ابعاد قابل تأمل است. اما اگر بخواهیم سمت‌گیری سیاست‌های پولی را در ایران بررسی کنیم، می‌بینیم که از لحاظ نرخ بهره که در سیستم بانکی ما به عنوان نرخ سود شناخته می‌شود (ولی از لحاظ ماهیت با نرخ بهره تفاوت چندانی ندارد) این نرخ به صورت یک نرخ سایه‌ای است؛ نرخ سایه‌ای به معنی نرخ برنامه ریزی شده است. یعنی برنامه‌ریزان و مسئولان در نظر می‌گیرند که این نرخ به چه میزان یا چند درصد باشد. در نتیجه، رابطه تغییر حجم پول [محور سیاست‌های پولی] با سرمایه‌گذاری که از طریق نرخ بهره صورت می‌گیرد، در ایران قطع شده است و نمی‌توانیم توقع داشته باشیم که با افزایش حجم پول، نرخ بهره پایین بیاید و با پایین آمدن نرخ بهره، سرمایه‌گذاری افزایش یابد، به واسطه همین اثر تغییرات تولید در ایران در اثر افزایش نقدینگی ملموس نیست.

البته بررسی‌های خیلی زیادی انجام شده که اثر افزایشی حجم نقدینگی را بر روی تولید ارزیابی نماید. این بررسی‌ها نشان می‌دهند که چیزی حدود ۹۷ درصد از اثر افزایش حجم پول به بخش قیمت‌ها منتقل می‌شود و چیزی حدود ۳ درصد از این اثر به بخش تولید انتقال یافته است. در واقع، اقتصاد ایران در دوران بعد از انقلاب نشان داد که یک چنین اثری به این دو بخش منتقل می‌شود، یعنی بخش اسمی تقریباً ۹۷ درصد از اثر افزایش نقدینگی را می‌پذیرد و بخش حقیقی اقتصاد ۳ درصد آن را. و با توجه به خصوصیات محاسبات اقتصاد سنجی، آن ۳ درصد هم قابل اعتماد نیست و به آن نمی‌توان اتکا کرد.

به طور خلاصه، تغییر در حجم پول در دو بخش عمده اقتصاد ایران، تأثیر می‌گذارد: نخست، روی نرخ ارز (نرخ برابری ریال با اسعار خارجی) و دوم، بر روی قیمت کالاهای داخلی. مورد اول در بیست سال گذشته به طور مداوم وجود داشته است و مورد دوم هم با اندکی کاهش همچنان ادامه دارد.

• چه مثبت و چه منفی، این پیامد سیاست‌های پولی ما در بیست سال گذشته می‌باشد. اما نظرتان درباره سیاست‌های مالی چیست؟

○ چنانچه سیاست‌های مالی را در معنی کسری بودجه صفر در نظر بگیریم و دولت از منابع بانک مرکزی استقراض نکند و حجم پول در اقتصاد تغییر نداشته باشد سیاست مالی به عنوان یک سیاست

توزیع مجدد شناخته می‌شود؛ به این معنا که دولت منابع را از طرق مختلف دریافت می‌کند و مجدداً در زمینه‌های دیگر آنها را هزینه می‌کند. اما در شرایط اقتصاد ایران، این موضوع چندان به این شکل نیست. اعظم منابع مالی و دریافتی دولت از طریق درآمدهای نفتی به دست می‌آید. در نتیجه، سیاستهای مالی ما به جای این که یک سیاست توزیع و تخصیص مجدد منابع باشد، علیرغم جهت دهی خاص بودجه‌های سنواتی، عملاً از شرایط بازارهای جهانی نفت تبعیت می‌کند. در نتیجه، سیاستهای مالی کشور به حجم درآمدهای نفتی وابستگی شدید دارد. حال، چنانچه حجم درآمدهای نفتی را برای یک سال خوشبینانه در نظر بگیریم، و دولت اقدام به هزینه کردن بر مبنای پیش‌بینی خوشبینانه بکند، ولی در عمل درآمدهای نفتی به میزان پیش‌بینی شده افزایش نیابد و دولت با کسری بودجه روبرو شود، این موضوع باعث خواهد شد که همانند آنچه که در سالهای قبل اتفاق افتاده دولت الزاماً به طریقی کسری بودجه خود را تأمین مالی نماید. با توجه به اینکه تأمین مالی کسری بودجه طی سالهای گذشته در ایران از طریق استقراض از سیستم بانکی به طور مداوم تأمین می‌شده، لذا عملاً سیاستهای مالی به سیاستهای پولی متصل شده‌اند، یعنی دولت برای تأمین هزینه‌ها ملزم می‌شود به اینکه از منبعی استقراض کند و قابل حصولترین آنان منابع موجود در سیستم بانکی است. به واسطه همین مسأله، ما در دو دهه اخیر شاهد این هستیم که همچنان حجم خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی در حال رشد است و این وضع سبب شده که بر حجم نقدینگی افزوده شود و افزایش حجم نقدینگی، همان آثار کلی را که در ابتدا اشاره شد، به دنبال دارد، یعنی افزایش نرخ تورم و کاهش ارزش ریال.

بنابراین، چنین رابطه تنگاتنگی میان سیاستهای پولی و مالی در اقتصاد ایران وجود دارد و از طرفی بر سیاستهای ارزی هم اثر می‌گذارد. به عبارت دیگر وابستگی ناصحیح سیاستهای مالی به سیاستهای پولی باعث می‌شود تا سیاستهای ارزی نیز به سیاستهای مالی متصل شود.

• یعنی این رابطه تنگاتنگ در سایر کشورهای نفتی مشاهده نمی‌شود؟

○ البته در اقتصاد برخی از کشورهای نفتی دیگر این رابطه مستقیم به چشم می‌خورد، ولی آنها حتی المقدور کوشیده‌اند تا ارتباط سیاستهای پولی و مالی را قطع کنند و در حالت انبساط بودجه، سعی کرده‌اند که بیشتر از منابع خارجی اقدام به استقراض کنند تا منابع داخلی، یعنی عکس سیاستهای موجود در ایران.

• البته آقای دکتر، ظاهراً چیرگی سیاستهای مالی بر سیاستهای پولی تنها به درآمدهای نفتی و توانایی کافی برای توزیع مجدد از سوی سیاست‌گذاران مالی ختم نمی‌شود؟

○ بله وابستگیهای نوع دوم دیگری هم در رابطه بین سیاستهای مالی و سیاستهای پولی کشور ما

وجود دارد که به برنامه‌ها یا سیاستهای تکلیفی باز می‌گردد. به عنوان نمونه، در بودجه‌های سنواتی، به سیستم بانکی تحمیل می‌شود که طبق تبصره‌های خاص، اقدام به پرداخت منابع بانکی به بخشهای مختلف اقتصادی کند. بیشتر این بخشها هم به دلیل ضعف ساختاری و به خاطر آنکه انگیزه سود افزایی در آنها نیست، توانایی بازپرداخت منابع تکلیفی را ندارند. در نتیجه، این بدهیها انباشته شده و انباشت این بدهیها دقیقاً به معنای افزایش حجم نقدینگی و تورم است که بر کل اقتصاد تحمیل می‌شود.

البته با اندکی مذاقه در ساختار اقتصاد ایران، مشاهده می‌کنیم که دسته زیادی از شرکتهای و نهادهای شبه دولتی و نیمه دولتی وجود دارند که تحت حمایت دولت یا به طور اعم حاکمیت هستند و به صورتهای مختلف از منابع سیستم بانکی استفاده می‌کنند. همین مسأله سبب ایجاد سهم زیاد بدهی بخش دولتی به نظام بانکی شده و در عین حال پیچیدگی خاصی را در سیاستهای مالی کشور به وجود آورده است و وضعیت ما را از سایر کشورهای در حال توسعه متمایز می‌کند. اثرات این پدیده ناشی از قدرت زیاد بخش شبه دولتی هم به طور مستقیم در سیاستهای پولی مشاهده می‌شود.

• برخی از کارشناسان مستقل - تأکید می‌کنم مستقل - بر این باورند که افزون بر ضعفهای ساختاری در سیاست‌گذاریهای مالی و نظام بودجه ریزی در ایران، که تا اندازه زیادی کارایی سیاستهای پولی را تحت تأثیر قرار داده است، نظام بانکداری اسلامی یا به طور مشخص «عملیات بانکداری بدون ربا» هم اثر بخشی سیاست‌گذاری پولی بانک مرکزی را محدود کرده و اثر منفی داشته است. نظر شما در این مورد چیست؟

○ دقیقاً همین طور است. هم اینک با وجود عملیات بانکداری بدون ربا، سیستم بانکی نمی‌تواند از بسیاری از ابزارهای پولی برای تنظیم اقتصاد کشور استفاده کند. برای مثال، اوراق قرضه یکی از اساسیترین ابزارهای پولی است که در عملیات بازار باز (Open Market Operations) در جهان مورد استفاده قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، سیستم بانکی هر وقت لازم بداند و ببیند که حجم پول زیاد است و نرخ بهره پایین است، معامله با اوراق قرضه را آغاز می‌کند و میزان حجم پول را تغییر می‌دهد، و بر عکس. یعنی هر وقت حجم پول زیاد باشد، اوراق قرضه یا اوراق بهادار را عرضه می‌کند و حجم پول را کاهش می‌دهد، یا هر وقت که حجم پول را کم دید و نرخ بهره را بالا دید، اقدام معکوس می‌کند، یعنی شروع به خرید اوراق قرضه می‌کند و حجم پول را افزایش می‌دهد. به طور کلی، در عملیات بازار باز با استفاده از این ابزار و از طریق اندازه حجم پول، نرخ بهره را تغییر می‌دهند و در نتیجه، اقتصاد را به سوی افزایش سرمایه‌گذاری و افزایش سطح اشتغال حرکت می‌دهند. یا در شرایطی که اقتصاد نزدیک به تله یا دام نقدینگی (Liquidity Trap) است و عدم هماهنگی میان

سرمایه گذاری و پس انداز دیده می شود، یا در مواقعی که حتی سیاستهای مالی به سختی می توانند تأثیرگذار باشند، در این مواقع، با استفاده از این ابزار اقتصاد تا اندازه ای به حالت تعادل باز می گردد. ولی این مسأله، یعنی عدم امکان استفاده از این ابزار مهم پولی در شرایط فعلی بانکداری ما حاکم است زیرا اوراق قرضه ماهیت ربوی دارد و با قانون عملیات بانکی بدون در تناقض.

واقعیت این است که قانون بانکداری بدون ربا به عنوان یک پدیده آزمایشی در دنیا، در ایران به تصویب رسید و با وجود آن که مدت ۲۰ سال از اجرای این قانون می گذرد، اما هنوز نتوانسته در نظریه های بانکداری به یک نظریه علمی مبدل شود، چون قانون بانکداری بدون ربا عملاً ابزارهای پولی بانک مرکزی را محدود کرده و اجازه نمی دهد که بانک مرکزی در اتخاذ و اجرای سیاستگذاری پولی به آسانی عمل کند.

ابزار دیگری که بانک مرکزی از آن محروم است، نرخ تنزیل مجدد است. در نرخ تنزیل مجدد بانکها می توانند اسناد یا اوراق بهادارشان را نزد بانک مرکزی به ودیعه بگذارند و بر اساس آن وام بگیرند و منابع مالی شان را تأمین کنند، اما این ابزار هم به دلیل ماهیت ربوی در ایران قابل استفاده نیست.

از ابزارهای دیگر که در همین زمینه وجود دارد، نرخ بهره است. اساساً در دنیا نرخ بهره را به عنوان ابزار نمی شناسند، بلکه در بانکداری امروز به عنوان یک متغیر اساسی از آن یاد می شود. به هر حال، با تغییرات نرخ بهره اقتصاد به حالت تعادل بین بازارهای مالی و واقعی می رسد.

در نتیجه، ابزارهای مزبور ابزارهایی هستند که در اختیار بانک مرکزی قرار دارند و بانکهای مرکزی در کشورهای دیگر از طریق اعمال این ابزارها نرخ بهره و حجم پول را تغییر می دهند، یعنی خودشان هیچگاه به طور مستقیم اقدام به تعیین نرخهای بهره نمی کنند، بلکه از طریق تغییر در میزان حجم پول اقدام به افزایش یا کاهش نرخ بهره می نمایند و همچنین از طریق خرید و فروش اوراق قرضه خود حجم پول را تغییر می دهند نه اینکه مستقیماً برای تأمین حجم نقدینگی مورد نیاز اقدام به انتشار پول جدید نمایند. اگر بخواهیم علاوه بر این محدودیتهای قانون بانکداری بدون ربا، وضعیت سیاست پولی را مورد بررسی قرار دهیم، مشاهده می کنیم که محدودیتهای دیگری هم برای اعطای تسهیلات و اعتبارات فرا روی سیستم قرار دارد، یعنی شما به عنوان یک بانکدار حتماً و الزاماً باید در قالب عقود اسلامی تسهیلات را پرداخت کنید و به طوری که سابقه بانکداری ما نشان می دهد، اجرای عقود اسلامی با مشکلات زیادی روبه رو بوده و عملاً آنها به عقود صوری مبدل شده اند.

اگر به ابزارهای جذب سپرده هم نگاه کنیم، می بینیم که قانون بانکداری بدون ربا باز به دلیل

این که هنوز ابزار کافی در اختیار ندارد، به آسانی نمی‌تواند منابع را جذب کند.

• به عنوان نمونه؟

○ مثلاً حسابهای قرضه الحسنه یکی از ابداعات خوبی بود که در این بخش به کار گرفته شد، ولی توفیق زیادی نداشت. ابداعاتی مانند سپرده‌های قرض الحسنه و پرداخت بهره تحت عنوان سود علی الحساب گامهایی را در جذب منابع سپرده‌ای برداشته ولی عملاً با توجه به نرخ تورم بیش از نرخ بهره سپرده‌ها به دلیل وجود اشکالات اساسی در تعیین نرخ بهره هنوز نیازمند به قدمهای اساسی دیگری نیز احساس می‌شود.

• شاید به دلیل محدودیتهایی که از این طریق به نظام بانکداری تحمیل شده است، بانک مرکزی مجبور شده در طول سالهای اخیر دست به ابداع یا ساخت ابزارهای پولی جدید بزند. اگر بخواهیم به طور صریح این موضوع را بشکافیم، می‌بینیم که همین اوراق مشارکت که از نظر بسیاری از کارشناسان ماهیت ربوی دارد و به نظر گروهی دیگر، با اوراق قرضه تفاوت چندانی ندارد، یا در مورد جدیدتر از نگاه برخی از کارشناسان انتشار اوراق قرضه ارزی به ارزش ۳۰۰ تا ۵۰۰ میلیون دلار از طریق بانکهای اروپایی دارای ماهیت ربوی است. این تصمیمات شاید در راستای اصلاحات پولی در کشور باشد، اما به هر حال، نشان می‌دهد که ما از دو استاندارد جداگانه استفاده می‌کنیم؟

• در مورد انتشار اوراق مشارکت باید بگوییم که اگر دقیقتر نگاه کنیم، می‌بینیم که اوراق مشارکت تقریباً همان خاصیت اوراق قرضه را دارد، ولی ویژگی خاصی که برای آن در نظر گرفته شده، این است که منابع حاصل از اوراق مشارکت در سرمایه‌گذاریهای خاص استفاده می‌شود که در مقادیر کلان همچنان تعریف آن مبهم است. اگر این ابهام حذف نشود همان اوراق قرضه است و ماهیت ربوی دارد ولی اگر این ابهام رفع شود ماهیت غیرربوی پیدا می‌کند.

گرچه بعضی از فقهای صاحب نظر در بانکداری اسلامی در بحث ربوی بودن یا نبودن اوراق مشارکت، بر این باورند که آن مقدار از منابعی که برای وام دریافت می‌شود و جنبه تولیدی دارد، حتماً باید متفاوت از آن منابعی باشد که برای مصرف در اختیار متقاضی و استفاده کنندگان قرار می‌گیرد. آنان شق اول را ربوی نمی‌دانند. ولی شق دوم را که بعد مصرفی دارد، ربوی می‌دانند. اوراق قرضه ارزی نیز مشمول همین مباحث هستند.

حال با توجه به اینکه اساس فعالیت بانکداری در دنیا بر روی نرخ بهره بنا شده، این عامل مهمترین عامل و متغیر در فعالیت بانکی است و بانکداری اسلامی این عامل را محدود کرده است، لذا به این نتیجه می‌رسیم که بانکداری بدون ربا تحدیدکننده بزرگی برای بکارگیری ابزارهای مختلف

پولی در کشور است.

البته ناگفته نماند که چنانچه مسأله ربا را به طور کلی از اقتصاد حذف شود، به این معنی است که نرخ بازدهی سرمایه گذاری دقیقاً برابر با نرخ بازدهی منابع مالی می‌شود، آن وقت باید گفت که شاهد یک رویداد بزرگ در اقتصاد خواهیم بود.

• یعنی همان چیزی که بانکداری اسلامی به دنبال آن است؟

○ بله، یعنی همان چیزی که بانکداری اسلامی به دنبالش است. اگر چنین چیزی اتفاق بیفتد، آن وقت می‌توان گفت که نوسانات اقتصاد به شدت محدود می‌شود؛ به این معنا که نوسانات بازار پول و سرمایه سبب تغییر بخش حقیقی اقتصاد نمی‌شود.

به هر حال، دیدگاه‌های بانکداری اسلامی از لحاظ نظری و ارزشی بسیار مثبت تلقی می‌شود، ولی از نظر اجرایی و عملی در شرایط اقتصاد کشور چندان کارایی ندارد.

• آقای دکتر، در ادامه ارزیابی سیاستهای پولی، به نظر می‌رسد که بانک مرکزی تقریباً در دو دهه اخیر پس از تصویب و اجرای قانون عملیات بانکداری بدون ربا، از ابزارهای پولی مانند تغییر نسبت سپرده قانونی و سیاستهای ترغیبی در جهت تخصیص و اعطای تسهیلات استفاده کرده است. نظر شما در استفاده از این دو ابزار و موفقیت آنها چیست؟

○ نرخ ذخیره قانونی تنها ابزار پولی بود که قانون بانکداری بدون ربا، دست بانک مرکزی را برای استفاده از آن باز گذاشت.

نرخ ذخیره قانونی یک ابزار سیاست پولی است. بانکها که اقدام به اخذ و جمع آوری منابع سپرده‌ها می‌کند، باید سهمی از آن منابع را بر اساس نرخ ذخیره قانونی نزد بانک مرکزی به ودیعه بسپارند. بانک مرکزی هم با افزایش این نرخ، عملاً از سرعت بهم فرایندگی پولی (قدرت پول سازی بانکها) جلوگیری می‌کند. اما این نرخ در شرایطی که بانکها با مازاد منابع مالی روبرو باشند، کارایی ندارد. در برخی از سالهای اوایل دهه هفتاد با چنین وضعیتی روبرو بودیم که بانکها مبتلا به مازاد مالی بودند و در نتیجه، نرخ ذخیره قانونی نمی‌توانست منابع آنها را محدود کند.

ابزار دیگری که از آن استفاده شده، در اصطلاح ابزارهای ارشادی بوده است. ابزارهای ارشادی به معنی رهبری و ارشاد و هدایت تخصیص منابع پولی میان متقاضیان تسهیلات اعتباری است. در واقع، تنها راهی که برای بانک مرکزی باقی مانده بود و می‌توانست بهترین اثر را در بخش حقیقی اقتصاد بگذارد، این بود که از اعطای منابع بانکها به بخشهای خدمات جلوگیری کند. بنابراین، حداقل درصدهایی را تعیین می‌کرد تا بانکها در محدوده خاصی منابع اعتباری خود را در بخشهای مختلف

اقتصادی اعطاء کنند. اگر چه این سیاستها با این هدف طراحی شد که بخش حقیقی، به ویژه بخشهای تولیدی اقتصاد در زمینه صنعت و کشاورزی رشد بیشتری پیدا بکند، ولی عملاً بخش خدمات بیشتر از این منابع استفاده کرد و بخش صنعت و کشاورزی سهم بسیار کمتری را در استفاده از منابع بانکی داشتند. به عبارت دیگر، سیاستهای ارشادی بانک مرکزی در تخصیص منابع هم نتوانست یک ابزار موفق در سیاستهای پولی باشد.

• شما در یکی از مقاله‌هایی که قبلاً درباره سیاستهای پولی نوشته‌اید، از تخریق ارز توسط بانک مرکزی به بازار غیررسمی هم به عنوان یک ابزار پولی یاد کرده‌اید. آیا معتقدید که تخریق ارز به بازار غیررسمی و رسمی یکی از ابزارهای مؤثر در بالانس کردن حجم نقدینگی و کنترل قیمتها در ایران است؟

○ با توجه به این که بانک مرکزی از دست یابی به تمام ابزارهای پولی مرسوم دنیا محروم است، لذا در سالهای اخیر از طریق فروش منابع ارزی در بازار غیررسمی اقدام به کاهش حجم ریال در بازار کرده و در هنگام لزوم هم با خرید ارز اقدام به افزایش حجم ریال کرده است. در نتیجه، این ابزار توانسته در حجم نقدینگی در کشور تغییر ایجاد کند. از طرف دیگر، بانک مرکزی با این اقدام، نرخ ارز را با معاملات در بازار غیررسمی در حد و سطح مورد نظر نگه داشته است. اگر چه ارز به عنوان اوراق قرضه شناخته نمی‌شود، ولی می‌تواند عملاً کارایی در سطح ابزار عملیات بازار باز را داشته باشد. اما نکته ضروری که باید در اینجا اضافه کنم، این است که بکارگیری هر نوع ابزار پولی هدف خاصی را دنبال می‌کند؛ به این معنا که نمی‌شود با یک ابزار چندین هدف را پیگیری و نشانه‌گیری کرد. بنابراین، وقتی که تعداد و گزینه ابزارهای پولی محدود می‌شود، عملاً تعداد اهداف مورد نظر هم به طور ناخواسته کمتر می‌شوند.

• به ویژه آن که تعدادی از این ابزارها، ابزارهای استراتژیک هستند، مثلاً میزان سپرده قانونی بانکها ابزاری بلند مدت و غیر منعطف است (عکس نرخ اوراق بهادار در عملیات بازار باز) و نمی‌توان نرخ آن را به طور مداوم یا مکرر تغییر داد.

○ البته در ایران طی سالهای گذشته این نرخ بارها تغییر کرده و سیستم بانکی نرخ سپرده قانونی را از حول و حوش ۴ و ۵ درصد تا ۲۵ و ۳۰ درصد تجربه کرده است. همانطور که گفته شد، نرخ ذخیره قانونی به عنوان یک کنترل کننده خوب می‌تواند تلقی شود، اما به شرط آن که بانکها با مازاد منابع روبرو نباشند، چون اگر بانکها با مازاد منابع مواجه شوند، نرخ ذخیره قانونی هر چقدر هم بالا برود، تأثیر مورد نظر را در حجم نقدینگی ندارد.

• به نظر می‌رسد که بهترین حالت همگونی میان سیاستهای پولی و مالی در شرایطی است که با توجه به وضعیت رکودی یا تورمی سیاستهای پولی انبساطی و سیاستهای مالی انقباضی اتخاذ شود، و بالعکس، آیا در اقتصاد کشور ما چنین همگونی به چشم می‌خورد؟

○ در سایر کشورها این دیدگاه مد نظر است که هر وقت سیاستهای پولی و مالی انبساطی باشند، به معنی این است که منابع زیادتری به اقتصاد کشور وارد می‌شوند و برای این که به نحوی از ورود بی‌رویه و رشد نقدینگی پیشگیری شود، سیاستهای پولی را انقباضی طراحی می‌کنند تا این منابع را از اختیار اقتصاد خارج کنند. به عبارت دیگر، سیاست پولی انقباضی و سیاست مالی انبساطی عمل می‌کند. و بر عکس، وقتی که سیاست مالی انقباضی است، برای آن که اقتصاد از رشد و حرکت تولید متوقف نشود، سیاست پولی را منبسط می‌کنند، یعنی با افزایش حجم پول و کاهش نرخ بهره، منابع بیشتری را به سوی سرمایه‌گذاری و تولید هدایت می‌کنند.

برخلاف این مکانیزم، در اقتصاد ایران زمانی که سیاست مالی انبساطی است، یعنی کسری بودجه زیاد داریم، مجبور هستیم این کسری بودجه را از منابع پولی تأمین کنیم و وقتی کسری را از منابع پولی تأمین می‌کنید، اجباراً سیاستهای پولی هم انبساطی می‌شود. یعنی هر وقت سیاستهای مالی انبساطی شده، سیاست پولی هم انبساطی می‌شود و اثر معکوس می‌گذارد، یعنی در این جا منابع زیادی را به اقتصاد وارد کرده‌ایم و از آن طرف به جای این که این منابع را جمع‌آوری کنیم تا اقتصاد از لحاظ قیمت رو به تعادل باثبات برود، حجم نقدینگی را زیاد می‌کنیم.

این وضع یعنی چه؟ یعنی این که تصمیم‌گیرها اثر مضاعفی بر روند رشد قیمتها دارد و ما را از دستیابی به یکی از مهمترین اهداف سیاستهای پولی محروم می‌گذارد. به عبارت دیگر، ناهماهنگی سیاستهای پولی و مالی در اقتصاد ما به دلیل وابستگی این دو به یکدیگر است و هیچگاه سعی نشده که اثر منفی سیاستهای مالی با اثر مثبت سیاستهای پولی خنثی شود.

• اگر مایل باشید، در نقد سیاستهای مالی کشور با یک پرسش یک‌گام به جلوتر برویم. من معتقدم که در سیاستهای مالی اساساً آن قدر انعطاف وجود ندارد که بتواند با توجه به شرایط اقتصادی و سیاستهای پولی، طی یک دوره انبساطی و برای دوره بعد انقباضی عمل کند، یعنی ضعف در طراحی و اتخاذ سیاستهای مالی به خوبی آشکار است. به عنوان مثال، ما در یک دوره زمانی مثلاً در سال ۷۶ با کاهش درآمدهای نفتی و شوکهای برون‌زا روبرو هستیم و در برخی سالها همانند سال ۷۸ با افزایش درآمدهای خارجی عملاً کسری بودجه به حداقل می‌رسد. آیا به راستی سیاستهای مالی کشور از انعطاف برخوردار است؟

○ ببینید در بودجه بحثی تحت عنوان «کسری بودجه برنامه ریزی شده» (Planned budget deficit) و «کسری بودجه ناخواسته» (Unplanned budget deficit) وجود دارد. در نظام بودجه‌ریزی ما تقریباً تفاوت بسیار زیادی میان این دو نوع کسری بودجه مشاهده می‌شود، زیرا به آسانی نمی‌توانیم در زمان طراحی بودجه، پیش بینی دقیقی از میزان درآمدهای نفتی در سال آتی داشته باشیم، لذا در پاره‌ای از سالها بسیار خوشبینانه درباره درآمدهای حاصل از فروش نفت خام قضاوت کرده‌ایم و با عدم حصول درآمدهای نفتی، خوشبینی بیش از حد ما باعث بروز کسری بودجه شده است و عکس آن نیز وجود داشته است، یعنی در سالهایی که رقم «کسری بودجه ناخواسته» با «کسری بودجه برنامه ریزی شده» تفاوت داشته باشد. در نتیجه، هنگام بروز کسری در اواخر سال سیاستهای مالی اثر تحمیلی خودش را بر روی سیاستهای پولی می‌گذارد.

در بودجه سال ۱۳۷۹ صحبت از این بود که برای جلوگیری از این مسائل صندوق تأمین ذخایر ارزی تأسیس کنیم. وظیفه این صندوق این بود که تفاوت کسری بودجه برنامه ریزی نشده با کسری بودجه برنامه ریزی شده را پوشاند، ولی با توجه به این که وقتی منابع مالی زیادی به دست می‌آید، انبساطی عمل می‌کنیم. درست مثل آن گنجشک که به هنگام بهار و سرودن جیک جیک مستانه، به فکر زمستان نیست.

● البته در تحلیل نقاط کاستی سیاستهای مالی کشور، تنها نباید به انعطاف آن اکتفا کرد. با توجه به این ساختار مالی بخش دولتی یا شبه دولتی، چنانچه دولت یا مسئولان سیاستگذاری مالی بخواهند در توزیع و تخصیص منابع به صورت انقباضی عمل کنند، به نظر می‌رسد که اولاً قدرت این تصمیم‌گیری را ندارند و ثانیاً واحدهای تولیدی با مشکل کسری بودجه روبرو خواهند شد.

○ پرسش مناسبی است. من معتقدم گذشته از محور اصلی این مصاحبه که تحلیل نقاط کاستی سیاستهای پولی و مالی در کشور است، اما مشکل اصلی، در انقباضی یا انبساطی عمل کردن سیاستهای مالی نیست، مشکل اصلی در روش تأمین منابع است که در هنگام کسری بودجه، به ویژه دولت با آن روبرو است.

اما از همه مهمتر، شرایط ساختار اقتصادی کشور است، چون دولت بعنوان معجزی بودجه عمومی به عنوان عامل کوچکی در بودجه حاکمیت در ایران محسوب می‌شود، چون اگر میزان بودجه شرکتهای دولتی، نهادها و سازمانهای دولتی و شبه دولتی و دولت را دسته‌بندی کنیم، می‌بینیم که بودجه شرکتهای دولتی بیش از دو برابر بودجه عمومی دولت است و بودجه سالانه آنها هم زیر نظر قوه مقننه نیست، در صورتی که عملکرد این شرکتها دو برابر دولت است. یا بودجه بانکها به عنوان یک

نهاد وابسته به دولت یا بودجه نهادهای مختلف مثل بنیاد مستضعفان، نهاد رهبری، آستانه‌های متبرکه و ... و بسیاری از نهادهای وابسته به دولت که ممکن است عملکرد خوبی داشته باشند، ولی به دلیل وابستگی به دولت به عنوان یک نهاد دولتی به حساب می‌آیند.

اگر مجموعه نهادها را در نظر بگیریم، آن چیزی که به معنی بودجه است و به عنوان «بودجه عمومی دولت» تلقی می‌شود که هر سال باید به تصویب قوه مقننه برسد، در مقایسه با سایر بودجه‌های حاکمیت رقم بسیار ناچیزی است. حتی برآوردهایی صورت گرفته است که بودجه عمومی دولت چیزی کمتر از ده و گاه پنج درصد «بودجه حاکمیت» را به خود اختصاص داده است. به عبارت دیگر، این ساختار مالی دولت سبب شده که همه بخشهای شبه دولتی و وابسته به دولت و بدون آن که تحت نظارت و تصمیمات قوه مجریه یا مقننه باشند از طریق قوانینی که از قبل به تصویب رسیده، آزادانه فعالیت کنند.

● با توجه به ساختار «دولت - حاکمیت» اگر قوه مجریه هم بخواهد در بودجه ریزی منضبط عمل کند، به نظر می‌رسد که توانایی این کار را ندارد؟

○ عملاً دولت امکان آن را ندارد که به این بخشها فشار بیاورد. ما هم دیده‌ایم که دولت در بسیاری از سالها از لحاظ «بودجه عمومی» مازاد بودجه داشت، ولی خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی هم به شدت افزایش می‌یافت. چرا؟

به عبارتی دیگر، شرکتهای دولتی و بنیادها اقدام به استقراض کرده‌اند. ولی دولت عملاً به عنوان بودجه عمومی، مازاد مالی هم داشته است. حتی صحبت از این شد که کسری بودجه در ارقام بدهی بخشهای وابسته به دولت و شبه دولت پنهان شده است.

این موضوع را با اندکی کنکاش در قوانین بودجه، لااقل در قسمتهای مربوط به شرکتهای دولتی می‌توان ملاحظه کرد. چون خلاصه بودجه شرکتهای دولتی و بانکها و برخی مؤسسات وابسته به دولت به صورت استحضاری همراه با بودجه عمومی دولت همه ساله باستحضار قوه مقننه می‌رسد - گرچه مورد ارزیابی و یا تصویب و رد هم قرار نمی‌گیرند - ولی بودجه باقی مؤسسات و نهادهای مختلف که طیف عظیم و وسیعی را تشکیل می‌دهند، حتی به صورت استحضاری هم گزارش نمی‌شود و تحت بررسی قوه مقننه قرار نگرفته و نمی‌گیرند. و با این که این گونه مؤسسات به نحوی از سرمایه‌های ملی استفاده می‌کنند و نتیجتاً دولتی هستند، ولی عملاً تحت نظر قوه مجریه به معنای دولت نیستند، بلکه می‌توان گفت که تحت نظر حاکمیت قرار دارند و حاکمیت هم ابزار اقتصادی برای کنترل آنها ندارد.

• به عنوان نتیجه‌گیری در حول محور اصلاح سیاستهای مالی، سئوالم این است که چه باید کرد؟
 ○ بحث اساسی که تمام محققان به آن رسیده‌اند، «انضباط مالی» است. انضباط مالی در ایران بدین معناست که در ابتدا باید تعریف «دولت» مشخص شود. باید معلوم شود که آیا کمیته امداد امام یا آستان قدس رضوی یا بنیاد مستضعفان یا سازمان تأمین اجتماعی یا بانکها و مشابه آن، جزء بخش دولتی هستند یا خیر؟

اگر تمام اینها را نهادها و سازمانهای دولتی تعریف می‌کنیم، قاعداً باید بودجه آنها هم از طریق قوه مقننه به تصویب برسد و دقیقاً باید تحت نظارت قوه مجریه باشند و قوه مجریه هم باید به معنی واحد تلقی شود. به عبارت دیگر، باید ساختار مالی کشور تجدید بنا شود.

به زبان ساده تر، اگر بنیاد مستضعفان تا حالا مختار بوده که در چند هزار کارخانه یا بنگاههای اقتصادی که تحت اختیار دارد، به هر نحوی که می‌خواهد عمل کند، اینک باید تحت نظارت قوه مجریه باشد. اگر دولت بتواند بودجه بنیاد مستضعفان را داخل بودجه عمومی قرار دهد و همانند باقی دستگاههای اجرایی دولت بر آن نظارت کند، قدم بزرگی در راه اصلاح ساختار مالی ایران برداشته شده است.

• شرکتهای دولتی چگونه؟

○ شرکتهای دولتی هم به همین صورت. شرکتهای دولتی طبق ضوابط خودشان بر اساس اساسنامه و قواعد و مقررات داخلی، بودجه‌شان به تصویب مجامعشان می‌رسد، اگر در بودجه‌های سنواری ارقام بودجه شرکتهای دولتی را می‌بینید، این ارقام فقط به صورت «استحضاری» به دولت و مجلس گزارش می‌شود. گرچه در قوانین بودجه سالهای اخیر تصریح شده که حداقل تمام شرکتهای موظفند بودجه خودشان را به استحضار قوه مقننه برسانند، ولی هنوز این عمل هم اتفاق نمی‌افتد یعنی هنوز بسیاری از شرکتهای دولتی هست که در بودجه آنان در زمره بودجه شرکتهای دولتی هم لیست نمی‌شود. گرچه قوه مقننه هم در حال حاضر ابزاری ندارد که بودجه آنها را رد یا قبول کند.

از این گونه بودجه‌ها زیاد است، مثلاً بودجه اختصاصی. بودجه اختصاصی دولت چیزی معادل ۵ تا ۱۰ درصد بودجه عمومی را در سالهای مختلف تشکیل می‌دهد و برای هزینه‌های خاصی در نظر گرفته می‌شود. خلاصه این که تنوع بودجه‌ها در ایران زیاد است.

• این به چه معناست؟

- یعنی این که تنوع مسؤولیتها و حاکمیتها باعث شده که سیاست مالی یکسانی را اتخاذ نکنیم.
- به عنوان آخرین پرسش بفرمایید که برای اصلاح سیاستهای پولی چگونه باید عمل شود؟

○ در بحث اصلاح سیاستهای پولی ما نیازمند به ابزارهای پولی متنوع هستیم. قانون عملیات بانکداری بدون ربا به عنوان یک مجموعه‌ای از مقررات ارزشی مورد قبول اکثریت است و کسی هم منکر آن نیست، اما از لحاظ یک قانون اجرایی و عملی همانگونه که به طور مبسوط اشاره شد، محدودیتهایی را برای نظام بانکی ایران به وجود آورده است و نیازمند تجدید نظر است. من فکر می‌کنم که باید با توجه به استنباطهای مختلف و منطقی از فقه اسلام، در عملیات بانکداری بدون ربا تجدید نظر کرد، به گونه‌ای که عملیات بانکداری اسلامی به مرحله اجرا و عمل نزدیک شود و مانعی برای اجرای سیاستهای پولی نباشد.

از طرف دیگر بحث چگونگی اصلاح ساختار نظام بانکی و پولی را باید دنبال کرد. آیا نباید در قانون اساسی که بانکداری را در انحصار دولت قرار داده، تجدید نظر شود؟ البته از باب اصلاحات نظام بانکی قدمهایی مانند تأسیس مؤسسه‌های اعتباری، فعالیت صرافیها، ضرورت تأسیس بانکهای خصوصی را برداشته‌ایم، اما اصلاحات باید ریشه‌ای‌تر باشد. به عنوان نمونه، مالکیت نظام بانکی باید مورد مذاقه جدی قرار گیرد.

● منظور از اصلاحات ریشه‌ای چیست؟

○ ببینید ما در اوایل انقلاب سعی کردیم تا یک نظام حکومتی جدید بر مبنای روش فکری جدید داشته باشیم و مدیریت جدیدی را هم از لحاظ اقتصادی و سیاسی بنا نهادیم. حالا پس از گذشت ۲۲ سال باید نقاط قوت و ضعفش را مورد باز بینی قرار دهیم و آن را تصحیح کنیم. باید بازگردیم و بسیاری از چیزها را از ریشه اصلاح کنیم. تا وقتی که اینها اصلاح نشوند، تمام مسایل و گره‌ها به یکدیگر پیچ خورده‌اند و تغییر یکی از آنها هم حتماً منجر به اصلاح نظام نمی‌شود. در واقع، با تأسیس یک بانک خصوصی مثل بانک تعاون یا غیره تحول زیادی در سیستم بانکی رخ نخواهد داد، با تأسیس چند مؤسسه اعتباری هم بانکداری در ایران به وادی رقابت نمی‌رسد، با تأسیس چند صرافی نیز سیاست آزاد سازی نرخ ارز رخ نمی‌دهد. همه اینها اصلاحات صوری و محدود است و ساختار به هم پیچیده‌ای که طی دو دهه شکل یافته، باید اصلاح شود.

● با تشکر از این که دعوت مجله را برای گفت و شنود پذیرفتید.

فصل «۵» مباحث مالی

برخی معضلات بودجه ریزی در ایران

مقدمه

بودجه در هر کشوری مبین ریز فعالیتهای دولت و سند مالی کلیه فعالیتهای دولتی می‌باشد. این سند باید حاوی مجموعه اطلاعات کلان و بخشها و زیر بخشهای مختلف دولت بوده به طوری که بررسی هر طبقه‌ای از فعالیتهای دولت برای گروه‌های بررسی کننده ذریبط به سهولت قابل انجام باشد. هر قانون بودجه‌ای باید دارای ویژگیهای خاصی باشد که سیاستهای اقتصادی مورد نظر دولت را به مقصود خود برساند. به عبارت دیگر سیاستها و نظرات دولت دقیقاً می‌باید در بودجه متبلور شده باشد تا لزوماً اجرای بند به بند مفاد آن سبب حصول اهداف مورد نظر دولت گردد. در این ارتباط می‌توان نکات کلی مهمی را در مورد اسناد بودجه‌ای ایران خاطر نشان کرد که در عمل نبود آنها سبب ناکارایی بودجه در حصول اهداف خود خواهد شد. همچنین در ادامه به ذکر نکاتی پرداخته می‌شود که وجودشان منجر به اصلاح ساختار بودجه کل کشور می‌شود.

حیطه وظایف و حدود و اختیارات دولت باید در چارچوب قانون اساسی باشد

این اصل به طور کلی مبین این موضوع است که آیا دولت مجاز است که هر اقدامی را انجام دهد یا هر تصمیمی را اتخاذ نماید و به آن جامه عمل بپوشاند؟ منظور از هر اقدام یا تصمیم، مفید بودن یا مضر بودن آن برای جامعه نیست، بلکه هدف ما از ارایه این بحث آن است که باید چارچوب مشخصی را برای حیطه فعالیتهای دولت معین نمود. این حیطه چه خوب، چه بد و چه تنگ یا چه عریض الزاماً باید توسط قانون اساسی مشخص شده باشد. به عبارت دیگر باید قانون اساسی در عمل مرز بین انجام وظیفه یا سستی و یا تخطی از وظیفه دولت را معلوم نماید. وظیفه دیگر این قانون همانا مرزبندی بین فعالیتهای بخش خصوصی و بخش دولتی است. این مرزبندی باید حدود قلمرو فعالیت دولت را در ارتباط با همسایگی بخش خصوصی مشخص نماید. آیا دولت مجاز است در ریز فعالیتهای

اقتصادی و اجتماعی با بخش خصوصی رقابت نماید؟ آیا دولت مجاز است با استفاده از حق حاکمیت و اعمال قدرت خود در رقابت با بخش خصوصی، فعالان اقتصادی و اجتماعی را از صحنه خارج نماید؟ آیا دولت مجاز است در موارد مورد نظر خود «مالکیت شخصی» را از افراد سلب و به نفع خود یا کارگزاران خود ضبط نماید؟ این گونه مسائل و سؤالات زیادی از این قبیل همگی باید در چارچوب قانون تدوین و مشخص شوند و در مقابل، نهاد یا نهادهای دیگر در کنترل و حفظ این حدود و ثغور به جرأت و با ضمانت اجرایی کافی وارد عمل شوند. نگاهی گذرا به اصول قانون اساسی به وضوح قاطعیت این موضوع را برای خواننده بازگو می‌نماید. لذا جهت جلوگیری از هرگونه هرج و مرج مالی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی می‌باید کنترل و نظارت بر ریز عملکرد دستگاههای اجرایی تقویت شود تا در نهایت کل شرایط زیست اقتصادی در کشور مهیا گردد.

چنانچه اقدام مقتضی در مورد اندازه دولت و حیطه فعالیت‌های آن به عمل نیاید، بخش دولتی کم کم تمام بخشهای اقتصادی و اجتماعی را به زیر سلطه خود در آورده و سهم کمی را برای سایر فعالان اقتصادی و اجتماعی به جای خواهد گذاشت و از آنجا که عدم کارایی بخش دولتی پدیده اثبات نشده‌ای نیست، این عدم کارایی به تمام شئون زندگی اقتصادی افراد وارد شده و سبب رکود کلیه فعالیتها خواهد شد.

بودجه باید دارای هدف باشد

این بحث همیشه در میان اندیشمندان اقتصادی و مالی مطرح است که اسناد بودجه باید کسب درآمدها و پرداخت هزینه‌ها را به طوری مرتب نماید که سبب شود اهداف برنامه‌های مختلف دولت در نتیجه اجرای آن حاصل شوند. به عبارت دیگر بیان این موضوع به معنی تبدیل اسناد برنامه به اسناد بودجه است. جزئیات هر برنامه باید با تبلور در ردیفهای بودجه در نهایت سبب شود که بودجه به ساز برنامه باشد و نه به ساز خود حرکت کند. خصوصیات برنامه‌ها به طور کلی سازگار کردن و یک سو نمودن تمام فعالیت‌های دولت در جهت رسیدن به هدف یا اهداف خاصی است. به عبارت دیگر قبل از بودجه‌ریزی برآیند تمام تصمیمات و نقطه نظرات باید در برنامه حاصل شود و سند بودجه نحوه دریافتها و پرداختهای مالی آن را ارائه دهد. در صورتی که این موضوع در ایران مد نظر دست‌اندرکاران قرار نمی‌گیرد. موارد بسیار زیادی را می‌توان یافت که به صورت راه‌حلهای مقطعی و بدون نگرش میان مدت یا بلند مدت در بودجه‌های سنواتی برای رفع مسایل عادی و جاری مطرح می‌باشد که حتی اشاره در مورد آن در متون برنامه یا اهداف دولت رؤیت نمی‌شود. از طرف دیگر اهداف کیفی متعالی زیادی در متون قانون اساسی و برنامه‌های پنج ساله دیده می‌شود که مصادیق بارز آن در قوانین بودجه

سنواتی مشاهده نمی‌گردد. برای مثال به تقویت پول ملی، سیاستهای تک نرخ کردن ارز، اقتصاد غیرمتکی به نفت، فقرزدایی، عدالت اجتماعی، توسعه اقتصادی، نظم و انضباط اجتماعی، اشتغال، خود کفایی و استقلال اقتصادی و کنترل قیمتها می‌توان اشاره نمود.

سیاستهای مالی باید جدا از سیاستهای پولی عمل نمایند

نتیجه و هدف هر کدام از سیاستهای مالی و پولی در سیاست گذاریهای اقتصادی مشخص و واضح است. متصل کردن و وابسته کردن این دو به هم شرایط افزایش قیمتها در اقتصاد را فراهم می‌آورد. بالاخص در اقتصاد ایران که تغییر در حجم پول اثرات چندانی را در تغییر عرضه کل نداشته و تنها به افزایش قیمتها منتج می‌شود. مسأله ارتباط سیاستهای پولی و مالی در بودجه‌های سنواتی به چند طریق مشاهده می‌شود. یکی از طریق تأمین مالی کسری بودجه دولت و شرکتهای وابسته به آن به وسیله استقراض از سیستم بانکی و پنهان تر از آن تسهیلات تکلیفی است، بدین صورت که تبصره‌های بودجه‌های سنواتی، بانک مرکزی و سیستم بانکی کشور را موظف به اعطای میزانی تسهیلات اعتباری به بخشهای مختلف می‌نماید. چنانچه به ارقام کسری بودجه مصوب بودجه‌های سنواتی توجه کنیم، معمولاً ارقام ناچیزی را نسبت به کل بودجه تشکیل می‌دهند. ولی وقتی ارقام تسهیلات تکلیفی در قالب تبصره‌ها را به آن اضافه کنیم رقم کسری بودجه سنواتی هر سال رقم قابل اهمیتی از بودجه را تشکیل می‌دهد. فشار دیگری که توسط قانون بودجه به سیستم بانکی تحمیل می‌شود تعیین نرخهای سود در مورد تسهیلات خاص اعتباری می‌باشد که در قالب تبصره‌های بودجه تعریف می‌شوند. این نکته عملاً استقلال بانک مرکزی را در اعمال سیاستهای پولی و تنظیم و تثبیت قیمتها سلب می‌نماید.

سیاستهای مالی باید جدا از سیاستهای ارزی عمل نمایند

جدا کردن سیاستهای مالی و ارزی از یکدیگر در شرایط خاص ایران چندان امر سهل و آسانی نیست، ولی تا زمانی که ارز از زیر تسلط سیاستهای مالی خارج نشود نمی‌توان انتظار داشت که بانک مرکزی جهت تثبیت و تک نرخ کردن آن اقدام مؤثری نماید. در این راستا دولت باید در حدود درآمدهای ارزی خود هزینه‌های ارزی خود را سامان دهد، در صورتی که در نظام بودجه‌ریزی فعلی بر اساس پیش بینیهای خوش بینانه از درآمدهای ارزی بودجه بسته می‌شود. چنانچه درآمدهای ارزی پیش بینی شده حاصل نشوند بانک مرکزی به نحوی درگیر تأمین منابع ارزی و ریالی بودجه مصوب خواهد شد. استقراض خارجی در سالهای گذشته مثال بارزی از این گونه عملکرد در طراحی بودجه می‌باشد.

بیش از این می‌توان به تخصیص ارز با نرخهای مختلف در قالبهای تبصره‌های مختلف بودجه اشاره نمود که سیاستهای ارزی را نابسامان تر نیز می‌کند. معاملات تهاثری در بخش نفت نیز از مصادیق بارز ایجاد عدم کارایی در نظام ارزی کشور می‌باشد که در قوانین بودجه به وضوح دیده می‌شود.

سیاستهای مالی باید همسو و جدا از سایر سیاستهای اقتصادی دولت باشد

این مسأله به نظر امری بدیهی می‌نماید ولی این امر بدیهی در عمل چندان اتفاق نمی‌افتد. به طور کلی مجموعه سیاستهای دولت باید از اهداف خاصی تبعیت کنند. برای مثال اگر هدف کنترل سطح عمومی قیمت‌هاست سیاستهای مالی و پولی هر دو می‌باید انقباضی عمل نمایند یا اگر هدف تقویت پول ملی است سیاستهای مالی باید از سیاستهای ارزی و بازرگانی تبعیت نماید، ولی در عمل سیاستهای مالی در قالب بودجه‌های سنواتی به ساز خود حرکت می‌کنند و توجه چندان به سایر سیاستهای اقتصادی و هم‌سوئی با آنان را ندارد. این امر شاید به دلیل این موضوع است که توجهی به سیاست‌گذاری هدفمند برنامه‌های میان مدت نمی‌شود.

طبق برنامه، کاستن از سهم دولت به عنوان یکی از سیاستهای مهم پس از پایان جنگ مدنظر قرار گرفت، ولی در عمل بودجه شرکتهای دولتی هر ساله سهم بیشتری از بودجه کل کشور را به خود اختصاص می‌دهد و ارقام مصوب بودجه همه ساله سهم دولت و بخش عمومی را در اقتصاد بیشتر می‌نماید. سیاستهای تعدیل و تثبیت اقتصادی نیز در راستای عملکرد قوانین بودجه قرار نمی‌گیرند، به عبارتی مسایل ارایه یارانه کالاهای اساسی و کنترل قیمت‌ها همگی متضاد با سیاستهای تعدیل اقتصادی می‌باشند که در سالهای پس از جنگ مد نظر سیاست‌گذاران قرار داشت.

اگر مصوبات قوانین بودجه و سایر قوانین مرتبط اتفاق نیافتد مسئولیت با کیست؟

یکی از بحثهای اساسی برای نظارت بر حسن اجرای قوانین بحث نحوه عمل قوه مقننه و قوه مجریه است. تشخیص این مسأله خیلی ظریف است که آیا قوه مقننه قوانین غیرقابل حصولی را به تصویب رسانده است یا قوه مجریه در پیشنهاد یا اجرای قوانین کوتاهی نموده است. برای روشن شدن این موضوع به نظر می‌رسد نگاهی کلی به ارقام مصوب برنامه دوم و بودجه‌های سنواتی خالی از لطف نباشد. جدول ارائه شده کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی را در مصوبات برنامه دوم و مصوبات بودجه‌های سنواتی نشان می‌دهد.

نگاهی گذرا به این جدول نشان دهنده عدول سیاستهای مالی دولت از محل بودجه عمومی از ارقام مصوب برنامه می‌باشد. به طوری که بسط فعالیت‌های مالی دولت در بودجه ۱۳۷۵ از مصوب رقم

برنامه در سال ۱۳۷۸ نیز بیشتر است و مصوب بودجه سال ۱۳۷۶ در حدود دو برابر مصوب برنامه است. این مقایسه را در سال ۱۳۷۴ با توجه به این موضوع باید مد نظر قرار داد که لایحه بودجه در آن سال در حدود دو ماه بعد از تصویب قانون برنامه به تصویب رسید.

| سال | کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی مصوب برنامه دوم (میلیارد ریال) | کل هزینه‌های دولتی از محل بودجه عمومی مصوب بودجه‌های سنواتی (میلیارد ریال) |
|------|---|--|
| ۱۳۷۴ | ۳۶۳۹۴ | ۵۵۸۷۱ |
| ۱۳۷۵ | ۴۱۲۹۶ | ۶۱۱۲۴ |
| ۱۳۷۶ | ۴۶۷۳۳ | ۸۱۲۸۷ |
| ۱۳۷۷ | ۵۲۹۳۸ | ۹۰۵۸۵ |
| ۱۳۷۸ | ۶۰۸۲۵ | ۱۰۵۲۶۵ |

هر قانونی باید در جای خودش طرح و تصویب شود

هدف ما از آوردن این بحث در این مقاله اشاره به اغتشاش قوانین بالاخص در تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی می‌باشد. برای مثال نگاهی به تبصره‌های قوانین بودجه فقط در مورد اخذ مالیاتها و عوارض مختلف این مسأله را روشن می‌نماید. تبصره‌های مختلفی در قوانین بودجه سنواتی وجود دارند که پایه‌های جدیدی را برای مالیات بر کالاهایی از قبیل: فولاد، مس، سیمان، محصولات پتروشیمی، اتومبیل‌های مختلف، تلفن سیار، سیگار و برق مشخص می‌کنند و یا عوارض بر صدور دفترچه شکارچیان، آلوده سازی محیط زیست، عوارض صدا و سیما بر برق مصرفی، عوارض صدور و تعویض گذرنامه و عوارض خروج از کشور، عوارض بر ارزش بارنامه‌ها، حق ثبت سفارش کالاهای وارداتی، عوارض معاینه فنی خودرو، صدور کارت خدمت وظیفه و المثنی، تعویض پلاکهای خودرو، صدور تمدید پروانه کار اتباع خارجی و موارد بسیار دیگر را مطرح می‌سازند. با اصل نیاز به اخذ مالیات و عوارض مخالفتی نیست ولی بحث در اصلاح نظام مالیاتی و گنجاندن تمام این گونه مقررات در چارچوب قانون مالیاتهای کشور و اصلاح قانون مربوطه است که در این صورت آوردن این موضوعات به عنوان تبصره‌های موردی در ذیل ماده واحده بودجه‌های سنواتی بی‌معناست.

موارد دیگری از این دست نیز وجود دارد که برای مثال می‌توان به استخدام پرسنل جدید، تغییر رویه‌های اجرایی و... اشاره نمود که بسیار فراتر از این مقاله خواهد بود.

هر نهاد و دستگاه اجرایی مجاز به انجام هر فعالیت اجرایی نیست

به طور کلی هر نهاد، یا هر دستگاه اجرایی برای اجرای سیاستهای خاص و حصول به اهداف مشخصی پایه گذاری شده است. اگر هر مؤسسه‌ای خود را به کسب درآمد و انجام هزینه در زمینه‌های مختلف صاحب نظر بداند و به خود اجازه دهد که برای کسب درآمد اقدام به سرمایه گذاریهای متنوعی نماید در عمل از هدف اصلی خود که قانونگذار برای آن معین کرده و بر اساس آن هدف آن نهاد را تأسیس نموده دور خواهد شد. برای مثال اگر وزارت نفت اقدام به واردات کاغذ نماید، یا نهادهای متبوع وزارت ارشاد اقدام به سرمایه گذاری در امر نفت نمایند چگونه دولت به سمت کارآیی حرکت خواهد نمود؟ از طرفی بسیار دیده می‌شود که دستگاه‌های مختلف اجرایی، یا نهادهای مختلف، یا شرکتها یا مؤسسات تحت پوشش دولت اقدام به خرید خانه‌های مسکونی، اتومبیل‌های گران قیمت، ساخت اماکن و باشگاه‌های تفریحی و ورزشی برای کارکنان خود از بیت المال نموده و در اختیار کارکنان خصوصاً رده‌های بالاتر قرار می‌دهند. با توجه به این که این گونه موارد تقریباً فراگیر است این نگرش را ایجاد می‌نماید که آیا دولت مردان حق تصمیم‌گیری به نفع گروه‌هایی که خود نیز در آن ذینفع می‌باشند را دارند یا خیر؟ این موضوعات در قالب مواردی که بودجه‌های آن محرمانه و سری تلقی می‌شود بیشتر قابل پیگیری و بررسی است. به هر حال باید اهرمهای نظارتی خاصی در نحوه هزینه کردن بودجه تمام دستگاه‌ها و مؤسسات تحت پوشش دولت ایجاد نمود و اهرمهای فعلی را تقویت کرد تا بتوان عملکرد بودجه و عملکرد دولت را بهبود داد.

کثرت بودجه‌های دولتی در ایران

تعریف دولت از بودجه در ایران با تعاریف متعارف در جهان کنونی تا حدودی متفاوت است. به عبارت دیگر برای تعریف بودجه در ایران می‌توان چندین قسمت مجزا را برشمرد که هر کدام ویژگیهای خاص خود را دارا هستند:

- ۱- بودجه عمومی دولت به استثنای بودجه اختصاصی دولت
- ۲- بودجه اختصاصی دولت
- ۳- بودجه شرکتهای دولتی
- ۴- بودجه بانکها
- ۵- بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
- ۶- بودجه نهادها

- ۷- بودجه بنیادها
- ۸- بودجه نهاد رهبری
- ۹- بودجه آستانه‌های متبرکه
- ۱۰- بودجه شهرداریها
- ۱۱- بودجه سازمان تأمین اجتماعی
- ۱۲- بودجه سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولیدکنندگان

هر کدام از اقلام فوق از لحاظ بودجه‌ای تابع ظوابط خاص و معینی هستند. مجموع پنج ردیف اول بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهند که در سال ۱۳۷۷ حدود ۲۳۴ هزار میلیارد ریال پیش بینی شده است. بودجه‌های ردیفهای ششم تا نهم در حسابهای دولت ثبت نمی‌گردند و ضوابط دولتی خاصی بر نحوه هزینه آنها حاکم نیست. ردیفهای دهم الی دوازدهم بر اساس مقررات ویژه‌ای اقدام به کسب درآمد و هزینه می‌نمایند. به هر حال برای پی بردن به بزرگی ارقام بودجه‌های فوق فقط به ذکر این نکته اکتفا می‌شود که رقم درآمد ملی به قیمت جاری در سال ۱۳۷۷ حدود ۳۱۷ هزار میلیارد ریال برآورد شده است. مقایسه این رقم با رقم فوق که فقط قسمتی از بودجه‌های دولتی را تشکیل می‌دهد اهمیت موضوع را روشن می‌نماید.

از ردیفهای فوق چیزی را که عملاً قوه مقننه همه ساله به تصویب می‌رساند ردیف اول و دوم می‌باشد. با توجه به اینکه ردیف دوم یعنی بودجه اختصاصی دولت طبق قانون از درآمدها و هزینه‌های مشخصی که قبلاً طبق قوانین مختلف معین شده است، بهره می‌جوید لذا، می‌توان گفت که بودجه سالانه دولت که به تصویب قوه مقننه می‌رسد فقط همان ردیف اول است. این ردیف از بودجه کل کشور در سال ۱۳۷۷ سهمی حدود ۲۷ درصد از بودجه کل کشور (بودجه کل کشور شامل بودجه ردیفهای ششم الی دوازدهم نمی‌شود) را دارد.

بنیادهای مختلف بالاخص بنیاد مستضعفان و جانبازان شرایط ویژه‌ای دارند. علیرغم سرمایه‌های عظیم و بودجه‌های کلان که در اختیار بنیادها بالاخص بنیاد اخیرالذکر وجود دارد به هیچ وجه در محاسبات بودجه‌ای دولت حضور نداشته و تحت قوانین حسابرسی دولتی و سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات عمل نمی‌کنند. بودجه‌های شهرداریها و سازمان تأمین اجتماعی خود تابع ضوابط خاص بررسی و نظارت می‌شود.

به هر حال با توجه به این که اگر تمام بودجه‌های فوق را بررسی کنیم به نتایجی خواهیم رسید که مبین وجود دولتهای گوناگون در نظام می‌باشد.

درآمد دستگاه نباید برای خودش باشد و به هزینه‌اش تخصیص داده شود

در برخی دستگاه‌های دولتی فارغ از درآمدها و هزینه‌های اختصاصی، به موجب قوانین تنظیم شده قبلی درآمدهای خاصی صرف هزینه‌های خاصی می‌شود. این موضوع نباید در فرآیند بودجه‌ریزی سالانه وجود داشته باشد زیرا سبب ناکارایی بودجه شده و جالب آن که همه ساله تخصیص‌های جدیدتری بدین نحو صورت می‌گیرد. این موضوع در محلهایی که هزینه کردن بودجه محرمانه تلقی می‌شود ناکارایی بیشتری را به نظام بودجه‌ای تحمیل می‌کند. علت تأثیر منفی این امر این است که هر نهادی جهت انجام هزینه‌های خود اقدام به فعالیتهای غیرتخصصی و فعالیتهایی که باید عمدتاً توسط بخش خصوصی انجام شود می‌نماید تا در انجام هزینه‌های خود از مشکلات اعتباری بکاهد.

رویه‌ای که در اکثر دول جهان مرسوم است بدین شکل است که درآمد ناشی از فعالیت دستگاه‌ها به خزانه واریز شده و سپس به میزان مصوب اعتبار در اختیار دستگاه‌های مربوطه گذاشته می‌شود. این رویه سبب می‌شود که هر دستگاه هزینه و درآمد خود را از قبل (پیش از شروع سال مالی) پیش بینی نموده و در نتیجه برنامه مدونی نیز پیدا خواهد کرد. طرح لغو مواد قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین در مجلس در دست بررسی است که در صورت تصویب قدم مثبتی در راه اصلاح ساختار بودجه نویسی است.

آیا دولت می‌تواند بر نرخ‌گذاری کالاها غیر از ارزاق عمومی اعمال نظر نماید؟

یکی از مباحث حدود اختیارات و وظایف دولت که اثرات بسیار زیادی در بخشهای مختلف اقتصادی می‌گذارد بحث قیمت‌گذاری کالاها و خدمات است که به طرق مختلف توسط شورای مصلحت نظام یا سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و یا شورای اقتصاد و نهادهای مرتبط اعمال می‌شود. این نحوه قیمت‌گذاری که عملاً سبب رکود شدید بخش عرضه در اقتصاد می‌شود را باید جزو آن دسته از تصمیماتی قرار داد که هنوز از مرز مشخصی به لحاظ سیاسی و اقتصادی و منطبق با اصول قانون اساسی پیروی نمی‌کند. بدین لحاظ هر زمان که دولت بخواهد، اقدام به قیمت‌گذاری می‌نماید و دامنه کالاها و خدمات متأثر از اعمال این سیاست بسیار متنوع است. سؤال در این است که آیا دولت یا قوه مقننه از لحاظ قانونی مجاز است تا این حد در زندگی اقتصادی مردم دخالت کند یا خیر؟ پاسخ این سؤال همانا در مشخص کردن چارچوب حدود اختیارات دولت و قوه مقننه قرار می‌گیرد که مستلزم تلاش جدی در روشن نمودن حیطه فعالیت این قوا است. در بعضی از موارد مثلهایی وجود دارد که تصمیمات گرفته شده دقیقاً مقابل تصمیمات گذشته در این مورد است.

برای مثال یک زمان خرید و فروش اسعار خارجی در کشور آزاد است ولی یک مرتبه معامله کنندگان اسعار در ردیف تروریستهای اقتصادی قرار گرفته و مجازاتشان در حد مصادره اموال و حتی اعدام مشخص می‌شود. باید دید آیا اتخاذ این گونه تنبیهات و مجازاتها در مورد این گونه معاملات پشتوانه صریحی در قانون اساسی دارد یا خیر؟

عدم شفافیت بودجه موجب بهم ریختگی و نابسامانی اوضاع مالی دولت می‌شود

شفافیت بودجه یکی از نکات بسیار مؤثر در ارزیابی و پیش بینی عملکرد بودجه‌های سنواتی است. مقایسه بودجه‌های سنوات قبل و بعد از انقلاب حاکی از این است که هر ساله از شفافیت بودجه‌های سنواتی کاسته شده و در عوض موارد مبهم، غیرمستقیم، تداخلهای مالی، پولی و ارزی و اشکالات عدیده در تدوین آن افزوده شده است. هنگامی که بودجه شفاف نباشد نمی‌توان پیش بینی صحیحی از عملکرد و وضع آتی بودجه دولت در اختیار داشت. نکاتی که مشمول اصل شفافیت بودجه می‌شود بسیار زیاد است که شرح آن در این مقاله نمی‌گنجد ولی می‌توان به مسایل کلی مربوط به یارانه‌های ریالی و ارزی، نرخ گذارهای مختلف، نرخهای سود، تخصیصهای مختلف ریالی و ارزی، معاملات تهاتری، هزینه‌هایی که بر مبنای درآمدهای پیش بینی نشده تعیین می‌شوند و مسایل زیادی از این دست اشاره نمود.

محرمانه نمودن اطلاعات و آمار اقتصادی و یا تأخیر در انتشار آن زیان آور است

اطلاعات و آماری که در این بحث مورد نظر است ریز اطلاعات ریالی، بودجه ارزی و عملکرد ماهیانه وضع مالی دولت است. بسیار دیده می‌شود که ارقام مختلف اقتصادی که در ایران محرمانه، خیلی محرمانه و یا سری و یا به طور کلی سری تلقی می‌شوند در مستندات سازمانهای بین المللی چاپ و منتشر می‌شود و ارقام ارائه شده توسط آنان اغلب از صحت بیشتری نسبت به آمارهای داخلی نیز برخوردار است. در این ارتباط می‌توان به آمارهای بازرگانی خارجی و صادرات نفت خام اشاره نمود. به هر حال وقتی آمارهای اقتصادی محرمانه باشند و دور از چشم بررسی کنندگان اقتصادی قرار گیرد، از طرف ایشان هیچگونه بازخوری به مقامات دولتی داده نمی‌شود. این امر سبب می‌شود که نظام از سرمایه‌های انسانی خود بهره نبرد و خود را محصور به نظرات کارشناسی گروه خاصی نماید. در زمانی که وضعیت اقتصادی ایران به طور مستمر توسط بیگانگان ارزیابی می‌شود چرا کارشناسان و متخصصان داخلی نباید به این مهم پردازند.

حسابهای ارزی، پولی، مالی و اقتصادی جهت بررسی بودجه دولت

مقدمه

ارتباط ناگسستی اجزا و حسابهای مالی، پولی و ارزی با یکدیگر عملاً سبب شده است که ارائه هم زمان این گونه حسابها از اهمیت ویژه‌ای در کلیه کشورهای جهان برخوردار باشد. در این چند صفحه فقط به خاطر اینکه بتوان موضوع را به نظر خوانندگان رسانید به نگاهی گذرا به آن اکتفا می‌کنیم. در این راستا فقط چارچوب کلی جداول را مد نظر قرار داده تا شاید بتوان مفهوم کلی را برای خواننده روشن نمود.^{۴۸}

خلاصه دارائیه‌ها و بدهیهای سیستم بانکی - جدول حساب پولی

| تراز | بدهیها | دارائیهها | |
|--------------------------------|--|-------------------|---|
| خالص دارائیههای خارجی | وامها و اعتبارات دریافتی از خارج و سپرده‌های ارزی | دارائیههای خارجی | ۱ |
| خالص بدهی بخش دولتی | سپرده‌های بخش دولتی + پیش پرداخت اعتبارات اسنادی بخش دولتی | بدهی بخش دولتی | ۲ |
| خالص بدهی بخش خصوصی | نقدینگی + ودیعه ثبت سفارشی کالاهای بخش غیر دولتی | بدهی بخش غیردولتی | ۳ |
| خالص حساب سرمایه و سایر بدهیها | سایر بدهیها و حساب سرمایه | سایر | ۴ |
| تراز = ۰ | جمع بدهیها | جمع دارائیهها | |

^{۴۸} در این مورد نگاه کنید به:

- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۳) ارتباط اجزاء منابع و مصارف بانکها با بخش پولی، ارزی و مالی و مغایرتهای موجود در گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۴) برخی ناهمخوانیها در حسابهای پولی، ارزی و مالی گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی، معاونت اقتصاد و تکنولوژی مرکز تحقیقات استراتژیک، نهاد ریاست جمهوری.

حساب بودجه حاکمیت - جدول حساب مالی

| کسری یا مازاد | هزینه‌ها | درآمد | | |
|---------------------|---|---|----------------------------|----|
| کسری بودجه | بودجه عمومی | بودجه عمومی | ۱ | |
| عمومی دولت | اعتبارات عمرانی | درآمد نفت و گاز | ۲ | |
| | اعتبارات جاری | درآمدها مالیاتی | ۳ | |
| | | سایر درآمدها | ۴ | |
| | هزینه‌های اختصاصی | درآمدهای اختصاصی | ۵ | |
| سود / زیان | هزینه شرکتها و مؤسسات بخش دولتی | درآمد شرکتها و مؤسسات بخش دولتی | ۶ | |
| سود / زیان | هزینه‌های سیستم کشور | درآمدهای سیستم بانکی | ۷ | |
| کسری بودجه کل کشور | جمع هزینه بودجه کل کشور | جمع درآمد بودجه کل کشور | ۸ | |
| کسری بودجه غیردولتی | بودجه‌های غیردولتی | بودجه‌های غیردولتی | ۹ | |
| | هزینه نهاد رهبری | درآمد نهاد رهبری | ۱۰ | |
| | هزینه نهادها و بنیادها | درآمد نهادها و بنیادها | ۱۱ | |
| | سود / زیان | هزینه آستانه‌های متبرکه | درآمد آستانه‌های متبرکه | ۱۲ |
| | سود / زیان شهرداریها | هزینه شهرداریها | درآمد شهرداریها | ۱۳ |
| | تغییر در ذخایر سازمان تأمین اجتماعی | هزینه سازمان تأمین اجتماعی | درآمد سازمان تأمین اجتماعی | ۱۴ |
| کسری بودجه حاکمیت | جمع هزینه بودجه کل کشور و بودجه غیردولتی | جمع درآمد بودجه کل کشور و بودجه غیردولتی | ۱۵ | |

جداول ارائه شده رئوس متغیرهای کلان اقتصاد را به نمایش می‌گذارد. اقلام مندرج در جداول ارتباطات تنگاتنگی با یکدیگر دارند که در صورت ارائه، وضعیت مالی، پولی و ارزی کشور به صورت یک تابلوی جامع ارائه می‌شود.

موازنه پرداختها - جدول حساب ارزی

| صادرات | واردات | تراز |
|-----------------------|---------------------|------------------------|
| ۱ کالای غیر نفتی | کالا | تراز بازرگانی غیر نفتی |
| ۲ نفت و گاز | | تراز بازرگانی نفتی |
| ۳ خدمات | خدمات | تراز خدمات |
| ۴ انتقالات | انتقالات | تراز انتقالات |
| ۵ کل صادرات | کل واردات | تراز حساب جاری |
| ۶ دریافتهای سرمایه‌ای | پرداختهای سرمایه‌ای | تراز حساب سرمایه |
| ۷ جمع دریافتهای | جمع پرداختها | تراز پرداختها |

حسابهای ملی - جدول حساب اقتصادی

| تولید | هزینه |
|--------------------------------|--------------------------------|
| بخش نفت | مصرف |
| بخش غیر نفت | خصوصی |
| | دولتی |
| | سرمایه‌گذاری |
| | خصوصی |
| | دولتی |
| | واردات |
| | صادرات |
| خالص مالیاتهای غیر مستقیم | خالص مالیاتهای غیر مستقیم |
| خالص درآمد عوامل تولید از خارج | خالص درآمد عوامل تولید از خارج |
| تولید ناخالص ملی به قیمت بازار | هزینه ناخالص ملی به قیمت بازار |

روابط داده‌ها

برای نشان دادن یک شمای کلی از این ارتباطات، به برخی از پیوندهای کلی بین این جداول را

بر می‌شمریم.

- موازنه پرداختها در جدول حساب ارزی باید با احتساب نرخ ارز مساوی تغییر در خالص داراییهای خارجی جدول حساب پولی باشد.
 - درآمد نفت و گاز باید در حساب ارزی با احتساب نرخ ارز مساوی درآمد نفت و گاز در جدول حساب مالی باشد.
 - کسری بودجه کل کشور در جدول حساب مالی باید مساوی تغییر در خالص بدهی بخش دولتی در جدول حساب پولی باشد.
- چنانچه یک جدول حسابهای ملی را به این سه جدول اضافه کنیم شمای کلی اقتصاد به نمایش گذارده می‌شود. گرچه رایه این جدول ما را از هدف اصلی مقاله دور می‌کند ولی به دلیل اهمیت موضوع آن را نیز می‌آوریم. این جدول ارتباطات جداول قبل را نیز از لحاظ روابط اقتصادی معین می‌کند. در این جدول ارتباطات زیر مهم هستند.
- مصرف دولتی و سرمایه گذاری دولتی در جدول حساب اقتصادی ارتباط نزدیکی به اعتبارات عمرانی در جدول حساب مالی دارند.
 - واردات و صادرات و خالص درآمد عوامل تولید از خارج در جدول حساب اقتصادی ارتباط مستقیمی با اقلام مختلف حساب ارزی دارند.
- خالص مالیاتهای غیرمستقیم که از مالیاتهای غیرمستقیم و یارانه‌ها در جدول حساب اقتصادی تشکیل می‌شود ارتباط مستقیمی با درآمدها و هزینه‌ها در جدول حساب مالی دارد.
- با توجه به اینکه چارچوب کلی چهار جدول ارائه شده می‌تواند وجوه کلان اقتصاد را از لحاظ ارزی، پولی، مالی و اقتصادی بیان کند. ارائه این اطلاعات برای تصمیم‌گیریهای اقتصادی و بالاخص بودجه‌ای بسیار نافع می‌باشد. در اکثر کشورهای جهان، هنگام ارائه بودجه به قوه مقننه اطلاعاتی از این دست به قانونگذار داده می‌شود تا با دقت بیشتری لویح بودجه را در ارتباط با وضعیت کلی کشور از لحاظ مختلف بررسی شود. در ایران لایحه بودجه بدون پشتیبانی اطلاعاتی نظیر جداول فوق، تقدیم مجلس می‌شود و عملاً بجز توضیحاتی که در تبصره‌های بودجه یافت می‌شود دیگر نمی‌توان از لایحه بودجه استنباط زیادتری کرد به طوری که هرگونه جرح و تعدیل و یا سیاست گذاری مجدد قابل ارزیابی نبوده و نهایتاً بودجه‌های سنواتی تقریباً با همان فرم رایه شده به تصویب نیز می‌رسد. در ارتباط با بحث این مقاله، ارائه بودجه ارزی که ارتباط تنگاتنگی با جدول حساب ارزی دارد برای روشن شدن وضعیت بودجه دولت خیلی مهم است. به عبارت دیگر لازم است که بودجه ارزی با جزئیات مربوطه، همراه لایحه بودجه دولت رایه شده تا کم و کیف لایحه بودجه دولت، قابل بررسی و ارزیابی لازم

باشد. فقدان بودجه ارزی سبب می‌شود که شناسایی پیوندهای ارزی و ریالی با دشواری صورت پذیرد. در زمانی که نرخهای ارزی چندگانه بکار گرفته می‌شود این گونه بررسیها به شدت مشکلتر خواهد بود. از طرفی با ترکیب خریدهای داخلی و خارجی نمی‌توان میزان ریال تخصیص داده شده به ردیفهای مختلف هزینه را براحتی بر اساس میزان کالای مورد نیاز تبدیل نمود. این امر در مورد واردات کالاها بالاخص کالاهای اساسی مصداق زیادی پیدا می‌کند.

به هر حال به رغم وجود این واقعیت که ارز عامل بسیار مهمی در درآمدها و هزینههای بودجه‌ای است لایحه بودجه تصویری از تراز ارزی دولت را ارائه نمی‌دهد و نتیجتاً عملکرد گذشته وی نیز قابل ارزیابی نمی‌باشد. در زمانی که تضعیف ارزش پول جهت سمت گیری به نظام تک نرخ ارز مد نظر قرار گیرد عدم وجود بودجه ارزی آسیب پذیری زیادی را برای دولت در این گونه تحولات سبب خواهد شد.

ساختار بودجه سال ۱۳۷۹

لویح و قوانین بودجه سنواتی به دلیل پر حجم بودن غالباً به صورت اجمالی بررسی و تصویب می‌شوند. بررسی لویح بودجه‌های سنواتی دولت و تطبیق آن با قوانین همان سال این موضوع را به درستی نشان می‌دهد. به طوری که همه ساله شاهد اثرگذاری کم مجلس شورای اسلامی بر لویح پیشنهادی دولت هستیم. اثر تصمیمات مجلس بر لویح بودجه بیشتر در قسمت تبصره‌ها اتفاق می‌افتد که در کل، قسمت‌های توضیحی لویح را تشکیل می‌دهند. در صورتی که جداول درج شده در لویح بودجه‌ها از نظر فنی هرکدام از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشند و اصولاً مبالغ طی ردیف‌های این جداول درآمد یا هزینه خواهد شد و سیاست‌های اجرایی دولت در قالب میزان اعتباراتی که در این ردیف‌ها مشخص شده شکل خواهد گرفت و اعمال سیاست‌های درآمدی و هزینه‌ای و به طور کلی سیاست کلی دولت را روشن می‌نماید. علیرغم این که توضیح هر ردیف درآمد یا هزینه در لویح بودجه می‌تواند خود سبب پر حجم تر شدن مستندات بودجه شود ولی ارائه این توضیحات به نحوی می‌تواند نقش تصمیم گیران و بررسی کنندگان لویح بودجه را در فرایند تصویب بودجه مؤثرتر نمایند.

به هر حال لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ و قانون بودجه سال ۱۳۷۸ نیز از این کلیت خارج نیست. تغییر در میزان مقادیر ردیف‌های اعتباری و درآمدی و مقایسه کمی و کیفی هرکدام از آنها در دو یا چند سال متوالی می‌تواند روند تغییر شرایط را نشان دهد و جهت حرکت را مشخص نماید، در این هنگام است که می‌توان جهت را به سمت و سوی ایجاد شرایط بهتر تغییر داد. در لویح پیشنهادی دولت همه ساله علیرغم ارقام پیشنهادی سال آینده، ارقام مصوب سال جاری و ارقام قطعی سال گذشته گزارش می‌شوند که خود در هنگام بررسی لویح کمک فراوانی می‌نماید ولی همچنان از لحاظ توضیحات کیفی می‌توان گفت به استثنای برخی از ردیف‌ها که توضیحاتی در لابلای مفاد تبصره‌ها دارند باقی بدون توضیح می‌باشند.

شاید ذکر این موضوع در اینجا خالی از لطف نباشد. بانک مرکزی همواره در طی سال‌های بعد از انقلاب اقدام به انتشار بهنگام و عمومی اطلاعات کلان اقتصادی کشور نمی‌نمود. همین موضوع سبب ایجاد شبهات زیادی در اذهان کارشناسان و تصمیم گیران داخلی و خارجی شده بود تا در سال ۱۳۷۴ اقدام به چاپ نماگرهای اقتصادی نمود که این عمل ناگهان کلیه بدبین‌ها نسبت به مسایل حاد آن زمان که در رأس آنها بدهیهای خارجی کشور بود را مرتفع نمود.

جدول شماره ۱

| ارقام میلیارد ریال | مصوب | لایحه | سهم % | سهم % | % رشد |
|---|--------|--------|-------|-------|----------|
| ۱۳۷۸ | ۱۳۷۸ | ۱۳۷۹ | ۱۳۷۸ | ۱۳۷۹ | ۷۸ به ۷۹ |
| امور عمومی | ۸۳۰۲ | ۱۱۸۴۸ | ۷/۵ | ۹/۴ | ۴۲/۷ |
| امور دفاع ملی | ۸۶۶۰ | ۱۷۰۰۳ | ۷/۸ | ۱۳/۵ | ۹۶/۳ |
| امور اجتماعی | ۴۵۴۶۵۷ | ۶۲۲۶۶ | ۴۱/۱ | ۴۹/۴ | ۶۳/۴ |
| امور اقتصادی | ۲۱۲۵۱ | ۱۲۷۶۰ | ۱۹/۱ | ۱۰/۱ | -۳۹/۹ |
| هزینه‌های متفرقه | ۲۳۲۷۱ | ۱۷۲۶۳ | ۲۱/۰ | ۱۳/۷ | -۲۵/۸ |
| کارمزد و سود تضمین شده وامها | ۱۵۱۲ | ۳۷۱۰ | ۱/۴ | ۲/۹ | ۱۴۵/۴ |
| بازپرداخت وامها، پرداخت دیون و پیش پرداختها | ۲۳۴۰ | ۱۱۰۱ | ۲/۱ | ۰/۹ | -۵۲/۹ |
| جمع | ۱۱۰۹۹۴ | ۱۲۵۹۵۲ | %۱۰۰ | %۱۰۰ | ۱۳/۵ |

لذا همواره تأکید همه کارشناسان بر این است که انتشار ریز اطلاعات خود سبب رفع شبهات زیادی شده و عملاً در تمام فرایندهای تصمیم‌گیری می‌تواند به سود همه باشد. انتشار اطلاعات کیفی و توضیحی در مورد کلیه ردیفهای ریز بودجه یا عدم ادغام ردیفهای سری و خارج از شمول در ردیفهای دیگر و یا عدم ارائه بودجه‌های ارزی به همراه لوایح بودجه‌های سنواتی و بسیاری دیگر از این موضوع مستثنی نیستند.

با توجه به مباحث فوق غالباً بررسی لوایح بودجه در حد تصویر عمومی و کلان آن صورت می‌گیرد. در این بررسی کوتاه نیز به همین دلیل نگاهی اجمالی بر کلیات تطبیقی لایحه بودجه سال ۷۹ و قانون بودجه در سال ۷۸ خواهیم داشت. تفاوت‌های کلی زیر در مقایسه دو ساختار بودجه‌های ۷۸ و ۷۹ مشهود است. گرچه همانطور که گفته شد ردیفهای ریز بودجه عملاً نحوه اجرای سیاستهای مختلف دولت را مشخص می‌نمایند و مقایسه این دو بودجه در حد ردیفهای ریز لااقل در حال حاضر به سادگی امکان پذیر نمی‌باشد. تبصره‌های لایحه بودجه سال ۷۹ از وجوه مختلفی حامل مفاد برنامه سوم به صورت صریح و ضمنی می‌باشند. گرچه این موضوع در بعضی از قسمتها به وضوح دریافت می‌شود ولی در بخشهای زیادی از لایحه بودجه هنوز نمود آن احساس نمی‌گردد. شاید علت این امر در اجرایی

نشدن برنامه باشد که هنوز دستورالعملهای اجرایی از مفاد متن برنامه استخراج نگردیده و نتیجتاً میزان بودجه و نحوه هزینه کردن آن هنوز مشخص نشده است.

براساس لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ در سال آینده ارز صادراتی نخواهیم داشت و درآمد حاصل از فروش نفت خام بر اساس تبصره ۲۹ که حدوداً معادل ۱۱ میلیارد دلار پیش بینی شده است نیمی با قیمت ارز رسمی و نیمی دیگر با قیمت ارز و ارزینامه‌ای بورس خواهد بود ولی در محاسبات بودجه‌ای دولت رقم ۸۰۰۰ ریال ملاک عمل قرار گرفته است. بر این اساس نرخ مؤثر ارز به شکل زیر به دست خواهد آمد:

$$\text{نرخ ارز مؤثر} \text{ (ارزش هر دلار به ریال)}: ۴۹۰۰ \# ۴۸۷۵ = ۰/۵ \times ۱۷۵۰ + ۰/۵ \times ۸۰۰۰$$

این رقم از تبدیل درآمدهای ریالی و ارزی نفت نیز قابل محاسبه می‌باشد.

$$\text{نرخ ارز مؤثر} \text{ (ارزش هر دلار به ریال)}: ۴۹۰۰ = ۱۱/۰۸۹۵۷۶ \div ۵۴۳۴۱/۷۵۸$$

میلیارد دلار میلیارد ریال

درآمد نفت درآمد نفت

میزان صادرات نفت در لایحه بودجه در سال ۱۳۷۹ حدود ۲،۲۰۰،۰۰۰ بشکه در روز برآورد شده است در شش ماهه اول سال ۱۳۷۸ میزان صادرات نفت خام به میزان ۲۱۹۶۰۰۰ بشکه در روز گزارش شده است.

قیمت نفت خام در سال ۱۳۷۹ برای هر بشکه حدود ۱۸ دلار در نظر گرفته شده است ولی عملاً ۱۳/۸ دلار از این رقم در بودجه عمومی دولت هزینه خواهد شد و مابقی آن در صندوق مازاد درآمد نفت ذخیره می‌شود. که این رویه از ویژگیهای جدید لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ می‌باشد. برخی از محلهای هزینه اعتبارات این صندوق در بند ب تبصره ۲۹ لایحه بودجه برای پرداخت مابه التفاوت نرخ ارز تخصیصی برای امور تولیدی از طریق بانکهای تخصصی به صورت وجوه اداره شده، پرداخت مطالبات سازمانهای بازنشستگی و تأمین اجتماعی، پرداخت دیون و تعهدات دولت در سالهای گذشته به بانکهای تجاری و تخصیص و افزایش سرمایه بانک توسعه صادرات و احتمالاً پرداخت قسمتی از تعهدات خارجی باقیمانده از برنامه‌های اول و دوم که در سال ۱۳۷۹ سررسید می‌شوند در نظر گرفته شده است. میزان سررسید این بدهیها در سال ۱۳۷۹ حدود ۴/۳ میلیارد دلار می‌باشد.

از ویژگیهای دیگر لایحه بودجه سال ۷۹ پرداخت یارانه مستقیم به برخی گروههای کم درآمد می‌باشد. مبلغ در نظر گرفته شده برای ۳/۵ میلیون خانوار رقمی در حدود ۲۱۲۲ میلیارد ریال می‌باشد. که حدود ۶۰۰،۰۰۰ ریال برای هر خانوار و یا حدود ۱۲۰،۰۰۰ ریال برای هر نفر در سال خواهد بود که

از لحاظ فردی رقم قابل ملاحظه‌ای را تشکیل نمی‌دهد.

سایر یارانه‌ها بالاخص یارانه کالاهای اساسی و یارانه کودشیمیایی و خدمات موضوع تبصره ۵ حدوداً ۸۴۲۳ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که در مجموع حدود ۸۷۳ میلیارد ریال نسبت به سال ۱۳۷۸ افزایش نشان داده است. این ارقام مربوط به سرجمع ردیفهای ۵۰۳۰۱۹ الی ۵۰۳۰۲۱ می‌باشند. براساس اظهارات رئیس سازمان برنامه و بودجه رقم ۱۸/۵ درصد ملاک افزایش حقوق کارکنان دولت در سال ۱۳۷۹ قرار گرفته است و پیش‌بینی نرخ تورم در سال ۱۳۷۹ حدود ۲۰ درصد می‌باشد. ولی اغلب اعتبارات فصل اول اعتبارات جاری دستگاه‌ها برحسب مواد هزینه که هزینه‌های پرسنلی می‌باشد رشدی بیش از ارقام فوق را نشان می‌دهد و در برخی از ردیفها بیش از دو برابر فوق نیز می‌باشد.

ترکیب اعتبارات برحسب امور در سالهای ۱۳۷۹ و ۱۳۷۸ بر اساس جدول شماره ۱ می‌باشد. بیشترین افزایش مربوط به اعتبارات امور دفاع ملی است که اعتبارات این امور حدوداً دو برابر شده است که بیشتر این افزایش مربوط به ردیفهای ۲۰۱۱۸ و ۲۰۱۱۹ برنامه‌های تقویت بنیه دفاعی و بهبود معیشت پرسنل نظامی و وظیفه ردیفهای ۲۰۱۰۱ و ۲۰۱۰۷ و ۲۰۱۰۹ می‌باشد. براساس اظهارات رئیس سازمان برنامه و بودجه ۴۸۵۰ میلیارد ریال از این افزایش جهت جلوگیری از فعالیتهای اقتصادی دستگاه‌هایی مانند قوه قضائیه، نیروی انتظامی، وزارت اطلاعات و سایر بخشهای دفاعی و امنیتی که نقش حاکمیتی دارند اختصاص یافته است.

خلاصه درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار برحسب بخش از قرار جدول بعدی است. بررسی این جدول (۲) حکایت از افزایش شدید وابستگی بودجه دولت به درآمد نفت، کاهش درآمد حاصل از خدمات و فروش کالاهای دولتی و افزایش درآمدهای مالیاتی می‌باشد.

جدول شماره ۳ خلاصه بودجه عمومی دولت را برای سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ نشان می‌دهد. ارقام سال ۱۳۷۷ قطعی می‌باشند. ارقام مصوب سال ۱۳۷۸ و برآورد عملکرد ۱۳۷۸ بر اساس عملکرد هشت ماهه می‌باشند و ارقام سال ۱۳۷۹ پیشنهاد لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ است. کل بودجه عمومی دولت از ۳۵ درصد رشد برخوردار است و در این میان هزینه‌ها در بخش عمرانی حدوداً ۱۹ درصد رشد دارد. درآمدهای مالیاتی با نرخ رشد ۳۸ درصد و درآمد نفت با رشد ۱۲۴ درصد و سایر درآمدها با ۳۳ درصد کاهش نسبت به سال قبل تغییر خواهند یافت.

جدول شماره ۲

| ارقام میلیارد ریال | مصوب | لایحه | سهم % | سهم % | % رشد |
|---|--------|--------|-------|-------|-------|
| ۱۳۷۸ | ۱۳۷۸ | ۱۳۷۹ | ۱۳۷۸ | ۱۳۷۹ | ۷۸-۷۹ |
| درآمدهای مالیاتی | ۲۸۸۹۳ | ۳۴۰۱۲ | ۲۶/۳ | ۲۷/۰ | ۱۷/۷ |
| درآم نفت و گاز | ۲۱۱۴۷ | ۵۴۳۴۱ | ۱۹/۳ | ۴۳/۱ | ۱۵۷ |
| درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولت | ۲۹۰۰ | ۹۱۰ | ۲/۶ | ۰/۷ | -۶۸/۶ |
| درآمد حاصل از خدمات و فروش کالا | ۲۷۱۹۱ | ۱۴۱۱۰ | ۲۴/۸ | ۱۱/۲ | -۴۸/۱ |
| حق بیمه کمکهای دریافتی درآمدهای انتقالی و متفرقه | ۲۷۶۹۵ | ۲۱۴۰۷ | ۲۵/۲ | ۱۷/۰ | -۲۲/۷ |
| اصل و بهره وامها و سود حاصل از سرمایه گذاری دولت در داخل و خارج از کشور | ۲۷۱ | ۲۳۰ | ۰/۲ | ۰/۲ | -۱۵/۱ |
| سایر منابع تأمین اعتبار | ۶۰۰ | ۹۴۰ | ۰/۵ | ۰/۷ | -۵۶/۶ |
| جمع | ۱۰۹۶۹۹ | ۱۲۵۹۵۲ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۴/۸ |

جدول شماره ۳- خلاصه بودجه عمومی دولت

| ارقام به میلیارد ریال | قطعی | مصوب | عملکرد ۱۳۷۸ (برآورد ۸/۱۲) | پیشنهاد ۱۳۷۹ | % تغییرات پیشنهاد ۷۹ به عملکرد ۷۸ |
|---------------------------|-------|--------|---------------------------|--------------|-----------------------------------|
| درآمدهای عمومی | ۶۴۳۵۸ | ۹۶۹۵۳ | ۸۰۲۵۶ | ۱۰۹۴۵۵ | ۳۶/۴ |
| مالیات | ۱۸۶۸۶ | ۲۹۷۵۵ | ۲۴۴۱۸ | ۳۳۸۲۸ | ۳۸/۵ |
| نفت و فرآوردههای نفتی | ۲۲۱۶۸ | ۲۱۱۴۷ | ۲۴۲۲۹ | ۵۴۳۴۱ | ۱۲۴/۳ |
| سایر | ۲۳۵۰۴ | ۴۶۰۵۱ | ۳۱۶۰۹ | ۲۱۲۸۶ | ۳۲/۶ |
| درآمدهای اختصاصی | ۸۹۳۱ | ۱۲۱۴۶ | ۱۲۱۴۶ | ۱۵۵۵۷ | ۲۸/۱ |
| جمع کل درآمدها | ۷۳۲۹۰ | ۱۰۹۰۹۹ | ۹۲۴۰۲ | ۱۲۵۰۱۲ | ۳۵/۳ |
| کسری درآمد نسبت به پرداخت | ۶۶۱۱ | ۲۸۶۱ | ۸۸۴ | ۹۴۰ | ۶/۳ |
| از محل درآمد عمومی | ۷۰۹۷۰ | ۹۹۸۱۴ | ۸۱۱۴۰ | ۱۱۰۳۹۵ | ۳۶/۱ |
| جاری | ۵۳۵۴۵ | ۶۶۴۵۴ | ۶۰۲۵۰ | ۸۵۴۶۰ | ۴۱/۸ |
| عمرانی | ۱۷۴۲۴ | ۳۳۳۶۰ | ۲۰۸۹۰ | ۲۴۹۳۵ | ۱۹/۳ |
| از محل درآمدهای اختصاصی | ۸۹۳۱ | ۱۲۱۴۶ | ۱۲۱۴۶ | ۱۵۵۵۷ | ۲۸/۱ |
| جمع کل پرداختها | ۷۹۹۰۱ | ۱۰۹۶۹۹ | ۹۳۲۸۶ | ۱۲۵۹۵۲ | ۳۵/۰ |

بودجه عمومی دولت و بودجه شرکتهای دولتی سال ۱۳۷۹

مقدمه

ساختار بودجه ریزی در ایران طی سالهای متمادی شکل خاصی به خود گرفته است که دولت را به مفاهیم مختلف در بخشهای مختلف اقتصاد تعریف می‌نماید. به عبارت دیگر تعدد و کثرت بودجه‌های مختلف عملاً نقش دولت مرکزی را به گونه‌ای خاص تغییر داده است. بودجه‌هایی که در ایران عملاً تحت عنوان کلی بودجه‌های دولتی عمل می‌نمایند به شرح زیر می‌باشند:

- ۱- بودجه عمومی دولت
- ۲- بودجه اختصاصی دولت
- ۳- بودجه شرکتهای دولتی
- ۴- بودجه بانکها
- ۵- بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
- ۶- بودجه ارگانها، بنیادها و نهادهای تأسیس شده پس از انقلاب
- ۷- بودجه نهاد رهبری
- ۸- بودجه آستانه‌های متبرکه
- ۹- بودجه شهرداریها
- ۱۰- بودجه سازمانهای حمایتی، تأمین اجتماعی و بازنشستگی

هر کدام از ردیفهای فوق مکانیزم عمل خود را دارند. بودجه عمومی دولت همه ساله به تصویب قوه مقننه می‌رسد. بودجه اختصاصی دولت قبلاً بر اساس تصویب قوه مقننه به صورت رویه‌ای مشخص تعریف شده و می‌شود و بر اساس آن درآمدهای اختصاصی وصول و صرف هزینه‌های مشخصی می‌شوند. این بودجه به تصویب سالانه قوه مقننه نیازمند نیست. بودجه شرکتهای دولتی حالت استحضاری داشته و فقط به رویت قوه مقننه می‌رسد. بودجه بانکها نیز به همین منوال می‌باشد. بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز همین منوال را دارد و همه ساله در بودجه‌های سنواتی قید می‌شوند ولی نیازمند تصویب قوه مقننه نمی‌باشند. بودجه ارگانها و نهادهای تأسیس شده پس از انقلاب همانند بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد و بسیاری از نهادها همانند نهاد رهبری در تحت عنوان بودجه کل کشور نیامده و نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی را نیز ندارد و درآمدهای

خود را با شیوه مدیریتی متداول خود هزینه می‌نمایند. بودجه شهرداریها نیز فارغ از بودجه کل کشور است و تحت نظارت شورای شهر می‌باشد. بودجه سازمانهای حمایتی نظیر کمیته امداد، سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان، سازمان تأمین اجتماعی و سازمانهای مختلف بازنشستگی و خدمات درمانی نیز بخش دیگری از سازمانهایی را تشکیل می‌دهند که تحت مداخله دولت قرار داشته ولی رویه‌های بودجه‌ای آنها اعم از تصویب، نظارت و هزینه به کلی متفاوت از سایر بودجه‌ها می‌باشد.

شرکتهای دولتی

بخش عظیمی از داراییهای ملی، فروش کالا و خدمات، تعداد کارکنان (نیمی از شاغلین بخش دولتی) متعلق به شرکتهای دولتی می‌باشد. و علی‌رغم در اختیار داشتن چنین سرمایه و اختیاراتی میزان کمکی که به آنها از طریق بودجه عمومی بابت پوشش زیان آنها می‌شود بسیار بیشتر از سهم سود دولت و مالیاتی است که آنها به خزانه دولت پرداخت می‌نمایند. به عبارت دیگر فارغ از احتساب یارانه‌های مختلف که به صورت پنهان به این شرکتها داده می‌شود همانند تخصیص ارز با نرخهای پایین و اعطای تسهیلات اعتباری با نرخ بهره کم و قرار دادن در اولویتهای اول در زمینه‌های مختلف و ... که غالباً به دلیل عدم شفافیت مالی به راحتی قابل محاسبه نیستند. جدول شماره ۱ دریافتها و پرداختهای شرکتهای دولتی را در سالهای مختلف نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱

| ۱۳۷۹ | ۱۳۷۸ | ۱۳۷۷ | اقلام به میلیارد ریال |
|-------|--------|--------|--|
| ۶۵۵۱ | ۱۳۸۲۹ | ۱۳۸۲۹ | کمک دریافتی شرکتهای دولتی از بودجه عمومی |
| ۱۱۳۵ | ۲۷۴۷ | ۲۷۶۳ | پرداختی به خزانه |
| ۸۸۵ | ۲۵۸۶ | ۲۶۴۲ | مالیات |
| ۲۵۰ | ۱۶۱ | ۱۲۱ | سود سهام دولت |
| -۵۴۱۶ | -۱۱۹۵۳ | -۱۱۰۶۶ | خالص عملکرد شرکتهای دولتی در رابطه با دولت |
| %۵۷۷ | %۵۳۵ | %۵۰۰ | نسبت دریافت کمک به پرداخت به خزانه درصد |

مأخذ: قوانین و لوائح بودجه سالهای مختلف

با توجه به این جدول واضح است که خالص عملکرد شرکتهای دولتی در رابطه با دولت همواره منفی بوده و نسبت دریافت کمک زیان شرکتهای دولتی به پرداختی آنها به خزانه دولت از بابت مالیات و سود سهام دولت همواره بیش از ۵ برابر بوده است. بدین ترتیب به راحتی می‌توان گفت

که شرکتهای دولتی توان جایگزینی سرمایه‌های مستهلک شده خود را از طریق منابع داخلی شرکت ندارند. از طرفی میزان بودجه شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۶۷ برابر ۵۰۸۴ میلیارد ریال گزارش شده که در حدود ۵۶/۶ درصد بودجه کل کشور می‌باشد این رقم در سال ۱۳۷۹ برابر ۲۳۹۰۳۸۰ میلیارد ریال می‌باشد که ۶۶/۷ درصد بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهد. به عبارتی بودجه شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از سال ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۹ حدوداً ۴۷ برابر شده است.

جدول صفحه بعد ترکیب بودجه کل کشور را در سالهای ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ نشان می‌دهد. بودجه کل کشور شامل بودجه‌های شماره یک الی پنج مذکور در فوق می‌باشد که اکثر ارقام آن به استثنای بودجه عمومی جهت استحضار قوه مقننه همراه بودجه عمومی به مجلس تقدیم می‌شود. در سال ۱۳۷۹ سهم بودجه عمومی از بودجه کل کشور حدوداً به میزان ثلث بودجه کل کشور است و عملاً بودجه شرکتهای دولتی با حدود ۵۷ درصد عملاً قسمت اعظم بودجه کل کشور را به خود اختصاص داده است. علیرغم افزایش ۲۴ درصدی بودجه شرکتهای دولتی از سال ۱۳۷۸ به سال ۱۳۷۹ ولی همچنان سهم آن در سالهای مزبور در بودجه کل کشور تفاوت چندانی نکرده است.

| ارقام میلیارد ریال | مصوب ۱۳۷۸ | مصوب ۱۳۷۹ | ٪ سهم در ۱۳۷۸ | ٪ سهم در ۱۳۷۹ | ٪ تغییر |
|---------------------------------------|-----------|-----------|---------------|---------------|---------|
| بودجه عمومی دولت | ۱۰۹.۶۹۹ | ۱۲۵.۹۵۲ | ۳۷/۶ | ۳۳/۱۶ | ۱۴/۸ |
| بودجه اختصاصی دولت | ۱۲.۱۴۶ | ۱۵.۵۵۷ | ۴/۲ | ۴/۱ | ۲۸/۱ |
| بودجه شرکتهای دولتی و بانکها | ۱۸۱.۳۱۰ | ۲۳۳.۹۰۶ | ۶۲/۲ | ۶۲/۴ | ۲۹ |
| بودجه شرکتهای دولتی | ۱۶۴.۳۱۸ | ۲۱۲.۸۷۲ | ۵۶/۳ | ۵۶/۸ | ۲۹/۵ |
| بودجه بانکها | ۱۶.۹۹۱ | ۲۱.۰۳۳ | ۵/۸ | ۵/۶ | ۲۳/۸ |
| بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت | ۳.۰۶۲ | ۵.۴۷۴ | ۱/۱ | ۱/۵ | ۷۸/۸ |
| کسر اقلام تکراری | -۱۴.۷۰۳ | -۶.۵۵۶ | -۵/۱ | -۱/۷ | -۵۵/۴ |
| بودجه کل کشور (جمع) | ۲۹۱.۵۱۴ | ۳۷۴.۳۳۳ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۲۸/۴ |
| رقم گزارش شده در لوایح و قوانین بودجه | ۲۷۶.۲۱۵ | ۲۵۸.۷۷۶ | | | ۲۹/۹ |

این امر در شرایطی است که مدتهاست دولت در جهت کاهش حجم دولت اقدام به اعمال

سیاست فروش شرکتهای دولتی نموده است که عملاً موفقیت چندانی در این امر بدست نیاورده است. تبصره ۳۵ قانون بودجه در سال ۱۳۷۸ به منظور کاهش حجم تصدیی دولت، دولت را موظف نمود تا قبل از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور به مجلس شورا نسبت به تعیین تکلیف کلیه شرکتهایی که در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی الزاماً بایستی در اختیار دولت باشند اقدام نماید و سهام اصالتی کارگران در اختیار سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی که مستثنی از این تبصره می‌باشند را مشخص نماید. علیرغم وجود این تبصره موفقیت چندانی در کاهش حجم شرکتهای دولتی دیده نشده است بلکه بودجه این شرکتها در سال ۱۳۷۹ نسبت به سال ۱۳۷۸ حدوداً با ۳۰ درصد افزایش پیشنهاد شده است.

بند الف تبصره ۲ لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ (که تکرار همین بند از همین تبصره از قانون بودجه سال ۱۳۷۱ می‌باشد) با اعمال مقرراتی سعی بر این دارند که با اعمال محدودیتهایی اثرات منفی تصمیمات متخذه در شرکتهای دولتی بر سود سهام دولت و درآمد مالیاتی دولت از شرکتهای دولتی را خنثی نمایند. این موضوع در مباحث بودجه‌ای ایران پدیده‌ای قابل توجه می‌باشد به طوری که در بند الف این تبصره آمده است: به مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکتها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در قانون بودجه اجازه داده می‌شود با کسب نظر از سازمان برنامه و بودجه ارقام مربوط به بودجه سال ۱۳۷۹ شرکتها و مؤسسات انتفاعی ذیربط مندرج در این قانون را بر اساس سیاستهای دولت، یا تصمیماتی که طبق اساسنامه یا قانون تشکیل شرکتها و مؤسسات مذکور، مجاز به اتخاذ آن هستند، یا در صورت فراهم شدن موجبات افزایش تولید یا دیگر فعالیتهای اصلی شرکت یا مؤسسات انتفاعی ذیربط، یا بنا بر مقتضیات ناشی از نوسان قیمتها، یا به تبع دیگر تحولات اقتصادی و مالی، با رعایت مقررات اساسنامه مورد عمل تغییر دهند مشروط بر اینکه این تغییر اولاً موجب کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت پیش بینی شده در این قانون و همچنین بازپرداخت وامهای داخلی و خارجی نگردد. ثانیاً میزان استفاده شرکت یا مؤسسه انتفاعی از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد. با تداوم این رویه عملاً کلیات بودجه شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به راحتی نمی‌توانند در تغییر تصمیمات متخذه اقدام نمایند. از طرفی بند ن این تبصره شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را مکلف نموده تا بودجه تفصیلی خود را در قالب دستور العمل سازمان برنامه و بودجه به تصویب مجامع خود رسانیده و نهایتاً توسط دولت تقدیم مجلس گردد، که این امر نیز قدمی در جهت تحت ضوابط درآوردن این گونه شرکتها و مؤسسات می‌باشد که بسیار پسندیده است ولی در عمل اجرا نشد.

با توجه به وجود قانون برنامه سوم، تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ عملاً در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ نیامده است و وظیفه آن به عهده فصل دوم و مواد ۴ الی ۹ و فصل سوم و مواد ۱۰ الی ۳۸ قانون برنامه گذاشته شده است. این دو فصل وظیفه بستر سازی برای سامان دهی شرکتهای دولتی و واگذاری سهام و مدیریت شرکتهای دولتی را به عهده دارند که در واقع وظیفه تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ را به نحو بسیار روشنتر و بارزتری ایفا می‌نمایند.

نکته قابل توجهی در رابطه با عدم نظارت و حتی شناسایی کامل دولت نسبت به شرکتهای دولتی و مؤسسات وابسته وجود دارد، در بند م تبصره ۲ لایحه بودجه ۱۳۷۹ آمده است که آن دسته از شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که در این قانون درج نشده‌اند موظفند ظرف مدت سه ماه بودجه خود را به تأیید سازمان برنامه و بودجه برسانند تا برای اطلاع به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد. این بند در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ نیز مشاهده می‌شود. به این ترتیب با توجه به اینکه شرکتهای مختلف وابسته به دستگاه‌های امنیتی نیز از قید این تبصره مستثنی نیستند و رویه تأسیس این گونه شرکتهای چندان به صورت متعارف صورت نمی‌گیرد لذا اهمیتهای نظارتی خاصی بر اجرای این بند می‌بایست به کار گرفته شود.

عدم شفافیت‌های بودجه‌ریزی در ایران

در سابقه بودجه‌ریزی ایران بسیار مشهود است که ارتباط چندان منسجمی بین برنامه‌های پنجساله از یک طرف و بودجه‌ریزی سالانه از طرف دیگر وجود نداشته و معمولاً اهداف برنامه از مکانیزم‌های صریحی در بودجه‌های سالانه برخوردار نبوده‌اند. گفته می‌شود که یکی از مهمترین دلایلی که سبب تأسیس دفتر تلفیق برنامه و بودجه در سازمان برنامه و بودجه شد همین امر است. به عبارت دیگر، به رغم تلاش‌های فراوانی که در بخش برنامه‌ریزی کشور انجام شده‌است، اهداف کیفی و حتی اهداف کمی برنامه‌ها تبیین منسجمی در برنامه مالی دولت که در رأس آن بودجه‌های سنواتی است نداشته است.

این امر پدیده‌ای تازه در اقتصاد ایران نیست و بیان جزئیات آن شاید در حد مطالعات و تحقیقات وسیعی باشد. به هر حال وجود این پدیده به عنوان یک معضل عمده حتی سبب شد که برای اولین بار برنامه پنجساله دوم به صورت یک قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد تا الزام به اجرای مفاد آن بیشتر مورد توجه دولت قرار گیرد، برای توجه خوانندگان به اهمیت این موضوع ارقام مصوب بودجه مختلف را با ارقام مصوب بودجه‌های سالانه مقایسه می‌نمائیم.

با نگاهی گذرا به ارقام جدول، عدول سیاست‌های مالی دولت فقط از محل بودجه عمومی از ارقام مصوب برنامه کاملاً مشخص است؛ به طوری که میزان بسط فعالیت‌های مالی دولت در بودجه سال ۱۳۷۵ از مصوب رقم برنامه در سال ۱۳۷۸ نیز بالاتر بوده و رقم هزینه‌های پیشنهادی دولت در بودجه سال ۱۳۷۶ نزدیک به دو برابر رقم مصوب برنامه دوم برای همان سال می‌باشد. واضح تر اینکه به رغم اینکه سال ۱۳۷۴ سال شروع برنامه دوم است و قوانین بودجه ۱۳۷۴ و برنامه دوم هر دو در اواخر سال ۱۳۷۳ به تصویب قوه مقننه رسیده‌اند، رقم کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی مصوب بودجه سال ۱۳۷۴، یک و نیم برابر همین رقم در مصوب برنامه دوم می‌باشد.

منشأ و علت وجود این مغایرت‌ها در مسائل مختلفی است که مورد نظر این بررسی نمی‌باشد ولی می‌توان آنها را در دو موضوع اریب پیش‌بینی‌های برنامه و مصلحت‌های مقطعی در مقابل مصالح میان مدت برنامه طبقه بندی نمود. نکته مورد نظر ما در مصلحت‌های مقطعی که به این گزارش مربوط می‌باشد، تبصره‌های تکلیفی قوانین بودجه سنواتی است، به طور کلی درج تبصره‌ها در قوانین بودجه سنواتی به مثابه عدول از برنامه تنظیمی میان مدت می‌باشد. در قوانین بودجه، ردیف‌های درآمد و هزینه مشخصاً برنامه‌های مالی دولت را بر اساس بررسی‌های منسجم ترقبلی تعریف می‌نماید. تبصره‌ها به طور

کلی از زمانی که در قوانین بودجه شکل گرفته‌اند، مربوط به رفع نواقص برنامه‌های مدون یا برطرف نمودن کاستی‌های اجرائی و مسائلی از این قبیل می‌باشند که عملاً حاکی از عدم توانایی برنامه در پیش‌بینی تحولات آتی کشور بوده‌است. به عبارت دیگر، تبصره‌ها در قوانین بودجه سنواتی سعی بر تطبیق بهتر شرایط منتظرالوقوع آتی با سیاست‌های کلی دولت را دارند که به هر حال به علت خاصیت ذاتی تمرکزگرایی در تدوین برنامه، کل برنامه را دچار اختلال می‌نماید. این امر به دلیل این است که در یک برنامه باید اثر تمام متغیرها بر روی یکدیگر را یکباره ارزیابی نموده و سنتر آنها را به عنوان چارچوب هماهنگ در یک برنامه تعریف و تدوین کرد. برای مثال تبصره‌های تکلیفی که سبب بسط پول می‌شود عملاً با سیاست‌های انقباضی پولی برنامه در مغایرت قرار می‌گیرند. نمونه بارز این موضوع نرخ تورم سال ۱۳۷۴ (۴۹/۴ درصد) می‌باشد که چهار برابر نرخ تورم تعریف شده در برنامه دوم (۱۲/۴ درصد) بوده و در چهار دهه اخیر بالاترین رقم تورم سالیانه کشور می‌باشد. با مراجعه به حساب کسری بودجه دولت در سال ۱۳۷۴ عملاً می‌بینیم که میزان کسری بودجه ثبت شده بسیار پایین (۳۸۶/۵ میلیارد ریال) و تقریباً در همان حدود مصوب برنامه دوم (۱۷۵ میلیارد ریال) می‌باشد، ولی ارقام میزان تغییر در خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی بسیار بالاتر از این رقم و برابر ۱۴۲۰۷/۱ میلیارد ریال می‌باشد. تبصره‌های موجود در قانون بودجه سال ۱۳۷۴ و تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۵ سقف تسهیلات بانکی قابل واگذاری از طریق سیستم بانکی به بخش‌های دولتی خصوصی و تعاونی را نسبت به مانده سال قبل فقط تا حدی مجاز می‌داند که تغییر در خالص بدهی‌های آنها به سیستم بانکی در سال ۱۳۷۴ معادل ۶۸۰۰ میلیارد ریال و برای سال ۱۳۷۵ به میزان ۷۵۰۰ میلیارد ریال افزایش یابد. از این ارقام ۴۵ درصد آن اختصاص به بخش دولتی دارد. گرچه خود این تبصره‌ها عملاً مغایر با مفاد قانون برنامه از لحاظ سیاست‌های کسری بودجه دولت و سیاست‌های انقباضی مالی و پولی می‌باشد - زیرا این ارقام با ۱۷۵ میلیارد ریال کسری بودجه سنواتی ارتباط چندانی ندارد - ولی به هر حال خود این تبصره‌ها نیز نتوانستند فشار هزینه‌های بخش دولت را مانع شوند و از بسط پول جلوگیری نمایند. این امر به دلیل مشکل درونی برنامه می‌باشد، به طوری که در تبصره ۹ قانون برنامه دوم رقم افزایش مانده بدهی بخش دولت به سیستم بانکی برابر $۱۹۰,۳۵۰ = ۴۳,۰۰۰ \times ۰/۴۵$ میلیارد ریال طی برنامه مشخص شده؛ در صورتی که کسری بودجه $۸۷۵ = ۵ \times ۱۷۵$ میلیارد ریال تعیین شده است.

| سال | کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی مصوب برنامه دوم (میلیارد ریال) | کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی مصوب بودجه‌های سنواتی (میلیارد ریال) |
|------|---|---|
| ۱۳۷۴ | ۳۶۳۹۴ | ۵۵۸۷۱ |
| ۱۳۷۵ | ۴۱۲۹۶ | ۶۱۱۲۴ |
| ۱۳۷۶ | ۴۶۷۳۳ | ۸۱۲۸۷ |
| ۱۳۷۷ | ۵۲۹۳۸ | ۹۰۵۸۵ |
| ۱۳۷۸ | ۶۰۸۲۵ | ۱۰۵۲۶۵ |

نتیجه‌گیری کلی در این بحث را در موضوع عدم شفافیت قوانین بودجه سنواتی و برنامه دوم خلاصه می‌نماییم. به عبارت کلی تر، عدم شفافیت موجود در سیستم بودجه ریزی ایران سبب می‌شود که ارقام شاخص و کلیدی همانند کسری بودجه نتوانند به درستی کسری بودجه دولت را مشخص نمایند و عملاً سبب اختلال در سیر متغیرهای اقتصادی و ... می‌شوند. این عدم شفافیت خود به خود سبب درک ناصحیح مسئولان و ارزیابی کنندگان سیاست‌های دولت نیز شده و مبنای بررسی‌ها و توصیه‌های اریب را فراهم می‌سازد.

نوع دیگری از این عدم شفافیت‌ها در یارانه‌های ارزی و بهره‌ای و قیمت گذاری کالاها و خدمات پنهان می‌باشد. به این عبارت که هرگاه بر اساس تبصره‌ای از قوانین سنواتی بودجه میزان نرخ سود بانکی را برای یک دسته فعالیت‌های خاص کمتر از نرخ‌های رایج سایر عقود بانکی در نظر بگیریم، عملاً یارانه‌ای برای آن گروه از فعالیت‌ها در نظر گرفته‌ایم. میزان این نوع یارانه‌ها در مورد نرخ‌های ارز برای فعالیت‌های مشخصی از شدت بیشتری نیز برخوردار است. الزام قیمت گذاری بر کالاها و خدمات برای آن گروه از عرضه کنندگان کالا که به نوعی از تسهیلات مختلف دولتی استفاده کرده‌اند نیز در دسته دیگری از عدم شفافیت بودجه از بابت یارانه‌ها قرار می‌گیرد.

به طور کلی با توجه به نکات یاد شده که چکیده وار به آنها اشاره شد می‌توان موضوع بحث را در این موضوع خلاصه نمود که هر قدر سیاست‌ها روشن و شفاف باشند، عملکرد آنها نیز بهتر خواهد بود. در این ارتباط، مناسب است که موضوع اعتبار هدف گذاری مالی دولت در نهایت سبب هدف گذاری قیمتی می‌شود، را از دیدگاه بخش خصوصی ارزیابی نماییم. شاید بتوان گفت که مهم ترین نقطه نظری که از فرضیه انتظارات عقلایی در دهه ۱۹۷۰ میلادی به مجموعه مباحث اقتصاد کلان افزوده شد این بود که «انتظارات» بطور کلی یکی از مهمترین عوامل تعیین کننده سطح عمومی قیمت‌ها در

کوتاه مدت می‌باشد. چنانچه از دیدگاه عرضه نیروی کار بخواهیم اثر پدیده انتظارات عقلایی را بررسی کنیم، می‌توان گفت زمانی که انتظار کسری بودجه دولت در آینده کم باشد، انتظار افزایش قیمت نیز کم خواهد بود و نیروی کار افزایش کمتری برای دستمزدهای اسمی خود پیشنهاد می‌نماید. این عدم افزایش سریع در دستمزد اسمی خود سبب ممانعت از شتاب مجدد قیمت از سمت تقاضا نیز خواهد شد. چنانچه بخواهیم از دیدگاه تخصیص منابع سرمایه گذاری پدیده انتظارات را بررسی نماییم، می‌توان گفت که انتظار کسری بودجه دولت و در نتیجه انتظار افزایش قیمت در آینده، در اقتصادی که در آن ریسک ساختاری برای سرمایه گذاری ناچیز است، سبب افزایش تقاضا برای کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای و در نتیجه افزایش قیمت این گونه کالاها خواهد شد و از طرف دیگر همین افزایش در سرمایه گذاری، سبب کاهش قیمت در گروه کالاهای مصرفی در آینده می‌شود. چنانچه نرخ ریسک ساختاری در اقتصادی همانند ایران قابل توجه باشد، انتظار افزایش قیمت در آینده سبب داغ شدن پول شده و تقاضا برای احتکار کالاها را افزایش خواهد داد. این عامل خود سبب افزایش قیمت گروه‌های مختلف کالاها بسته به نوع آنها و شرایط اقتصاد می‌شود. در هر دو نحوه عمل فوق چنانچه انتظار بخش خصوصی از افزایش کسری بودجه موافق با هدف گذاری مالی دولت باشد، انتظار افزایش قیمت‌ها نیز موافق با هدف گذاری قیمتی دولتی خواهد بود و سیاست‌های قیمتی دولت بهتر از حالتی که بخش خصوصی باوری بر تحقق اهداف مالی و پولی دولت ندارند، تحقق خواهد یافت. در حالت اخیر این گونه تقابل بخش خصوصی و دولتی سبب افزایش بی‌نظمی و نرخ ریسک در اقتصاد می‌شود که خود پیامدهای نامناسبتری به دنبال خواهد داشت. به عبارت دیگر، درجه مؤثر بودن سیاست‌های کسری بودجه‌ای و سیاست‌های انقباضی مالی و در نتیجه سیاست‌های قیمتی بستگی شدیدی به میزان قبول و باور بخش خصوصی از تحقق سیاست‌های کنترل و کاهش کسری بودجه دولت دارد. تنها در این حالت است که بخش خصوصی در اثر انتظارات خود از افزایش نقدینگی ناشی از بسط مالی هزینه‌های دولت، بدون ثابت در نظر گرفتن کسری بودجه اقدام به تغییر ترکیب موجود سرمایه خود نمی‌کند؛ بلکه انتظار وی از افزایش قیمت‌ها در حد سیاست‌های اعلام شده دولت باقی خواهد ماند. به طور خلاصه محور اصلی این بحث در اعتبار سیاست‌های قیمتی همگی متکی به اعلام اهداف سیاست‌های مالی و کسری بودجه دولت به صورت شفاف برای بخش خصوصی می‌باشد و در صورت عدم اطلاع بخش خصوصی از وثوق اهداف تعیین شده یا عدم اطمینان وی از تحقق اهداف اعلام شده اعتبار این سیاست‌ها به کلی زایل می‌شود. به عبارت دیگر، بخش خصوصی در این حالت بر این گمان خواهد بود که انگیزه مقامات مالی در اعلام سیاست‌های کسری بودجه صفر، پنهان کردن حقیقت از بخش

خصوصی است. چون بخش خصوصی هدف گذاری های کسری بودجه ای و در نهایت قیمتی بخش دولتی را به عنوان یک متغیر در تابع عکس العمل خود قرار می دهد، در این حالت به دلیل ناباوری سیاست های کسری بودجه ای دولت به جای قرار دادن هدف گذاری های دولتی، انتظارات تورمی خود را در تابع عکس العمل خود قرار می دهد و در نتیجه حصول اهداف دولت تحت الشعاع قرار خواهد گرفت.

یارانه‌ها در ایران از ابعاد اقتصادی و فقهی

مقدمه

در اکثر قریب به اتفاق کشورهای جهان، دولت‌ها برای حمایت از گروه‌های خاص اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مزایایی قائل می‌شوند که با توسل به این مزایا آن گروه‌ها بتوانند موجبات رشد و توسعه خود را فراهم بیاورند. طبقه وسیعی از این حمایت‌ها یارانه‌ها می‌باشند که می‌توانند به صورت آشکار و پنهان و یا مستقیم و غیرمستقیم به گروه‌های مورد نظر انتقال یابند یارانه‌های مستقیم به آن گروه از پرداخت‌های انتقالی گفته می‌شود که بطور مستقیم جهت حمایت از افراد مورد نظر به آنها پرداخت می‌شود. انواع و اقسام پرداخت‌های حمایتی درآمدی، کمک هزینه‌ها، کالا برگ‌ها (کوپن ارزاق) که عملاً طیف وسیعی از پوشش‌های یارانه‌ای را شامل می‌شوند در گروه یارانه‌های مستقیم قرار می‌گیرند. یارانه‌های غیرمستقیم به انحاء مختلف دیده می‌شوند و غالباً از طریق پایین نگاه داشتن قیمت کالاها و خدمات مورد نظر به گروه‌های مختلف اجتماعی یا اقتصادی انتقال می‌یابند. بدین ترتیب دولت‌ها با پایین آوردن قیمت برخی از کالاها، مصرف کنندگان آنها را در مصرف آنها یاری می‌نمایند. یارانه‌های مستقیم غالباً از جمله یارانه‌های آشکار می‌باشند و یارانه‌های غیرمستقیم در زمره یارانه‌های پنهان طبقه بندی می‌شوند. از لحاظ اقتصادی یارانه‌ها به طور عمده دو گروه بزرگ تولید کنندگان و مصرف کنندگان را در بر می‌گیرند. یارانه‌های تولیدی با این هدف وضع و پرداخت می‌شوند که تولید کننده را از سمت هزینه هایش یاری نموده و عملاً باعث شود که هزینه تولید کالا یا خدمت نازلتر و اجرای این سیاست حمایتی خود سبب تشویق تولید کنندگان در زمینه مورد نظر گردد. یارانه‌های مصرفی با این هدف وضع و پرداخت می‌شوند که با پایین آوردن قیمت کالاها و خدمات و یا افزایش درآمد مصرف کننده وی را در درجه بالاتری از برخورداری از کالاهای مصرفی قرار دهد. در کنار این دو گروه عمده یارانه می‌توان به یارانه‌های اجتماعی نیز اشاره نمود که به نحوی در دو گروه عمده یارانه‌های تولیدی و مصرفی جای می‌گیرند ولی ماهیت آن با تفاوت کمی در جهت بسط و توسعه فعالیت‌های اجتماعی می‌باشد. پرداخت یارانه‌هایی در زمینه درمان، آموزش در سطوح مختلف، اشتغال، تربیت بدنی و امثالهم را می‌توان در این طبقه دسته بندی نمود. گر چه اینگونه یارانه‌ها بیشتر در دسته یارانه‌های مصرفی جای دارند زیرا مصرف کننده را در اکتساب این گونه کالاها و خدمات یاری می‌نمایند.

یارانه‌های عمده در ایران

عمده یارانه‌ها در ایران در قالب یارانه‌های انرژی، یارانه‌های کالاهای اساسی و برخی

یارانه‌هایی در زمینه مواد واسطه‌ای نظیر کود شیمیایی و بذر طبقه‌بندی می‌شوند. گرچه این طبقه‌بندی جزء بسیار کمی از یارانه‌ها می‌باشد اغلب مورد استناد تحلیلگران اقتصادی در این زمینه واقع می‌شود. بطور کلی باید گفت پائین نگاه داشتن نرخ ارز یا به عبارت اقتصادی آن بیش از ارزش بودن پول ملی (Overvaluation) به مثابه یارانه عظیمی است که از طریق بخش تجارت خارجی و ارزی کشور به آحاد مختلف مصرف کنندگان و تولید کنندگان تعلق می‌گیرد، تخصیص ارز به نرخهایی پائین‌تر از نرخ بازار آزاد ارز به بخش‌های دولتی و غیردولتی خود نیز یارانه بسیار عظیمی را تشکیل می‌دهد که غالباً مورد احتساب واقع نمی‌شود و برآوردی در این زمینه ارائه نشده است. در شرایطی که اقتصاد کشور از قیمت‌گذاری دولتی برخوردار باشد و مکانیسم عرضه و تقاضا در تعیین قیمت کالاها و خدمات نقش تعیین کننده‌ای نداشته باشد و انواع و اقسام قیمت‌گذاری‌های دولتی و قیمت‌های سایه‌ای و نرخ‌های ترجیحی و برنامه‌ای در آن گسترش یافته باشد حجم یارانه‌های پنهان بشدت زیاد خواهد بود که حتی براحتی نمی‌توان میزان آن را برآورد نمود. علت این مشکل در این است که قیمت مبنایی کالاها و خدمات در هنگامی که اقتصاد می‌توانست در شرایط رقابت آزاد و قیمت‌گذاری آزاد عمل نماید مجهول می‌باشد. قیمت‌گذاری کالاها و خدمات، مبارزه با گرانی، نرخ‌های ارز غیرواقعی، نرخهای سود بانکی تعیینی که همگی با توجه به ملاحظات مختلف تعیین و مورد استفاده واقع می‌شوند همگی از مصادیق این موضوع می‌باشند که حجم عظیم آنها برآورد نگردیده است.

ارقام موجود در مورد میزان یارانه‌ها در بخش‌های انرژی و کالاهای اساسی و دارو به عنوان برآوردهای جزئی از کل رقم یارانه‌های پرداختی خود حکایت از بزرگی حجم یارانه‌ها در ایران است. براساس برآورد سازمان برنامه و بودجه میزان یارانه پرداختی فقط در بخش‌های انرژی و کالاهای اساسی و دارو در سال ۱۳۷۷ با احتساب نرخ ارز واریزنامه‌ای در همان سال (۵۸۰۰ ریال به ازاء هر دلار آمریکا) از کل بودجه عمومی کشور تجاوز می‌نماید. جدول شماره (۱) اجزاء این یارانه‌ها را نشان می‌دهد. جمع کل پرداختهای بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۷۷ برابر با رقم ۷۹۹۰۱ میلیارد ریال بود که حدود ۷۰۰۰ میلیارد ریال از میزان یارانه برآورد شده در جدول (۱) بابت انرژی و کالاهای اساسی و دارو کمتر می‌باشد. بزرگی رقم یارانه پرداختی در سال ۱۳۷۷ فقط با احتساب نرخ ارز واقعی‌تر مشهود شد. حال اینکه چنانچه بجای قیمت‌های داخلی قیمت‌های بین‌المللی و به جای نرخ ارز واریزنامه‌ای نرخ ارز بازار آزاد را در فرآیند محاسبات بکار بریم و مابه‌التفاوت رقم مربوط به سود کلیه تسهیلات اعتباری سیستم بانکی از نرخ بهره بازار غیرمتمشکل پولی را بر سر جمع محاسبات اضافه کنیم و مابه‌التفاوت نرخ‌گذاری کالاها و خدمات دولتی و غیر دولتی را از نرخ بازار آزاد آنها محاسبه و بر

سرجمع اخیر اضافه نمائیم عظمت رقم یارانه پرداخت شده بروز خواهد کرد.

جدول (۱) برخی یارانه‌ها در سال ۱۳۷۷ با احتساب نرخ ارز واریزنامه‌ای

| یارانه انرژی | یارانه با نرخ ارز واریزنامه‌ای میلیارد ریال | سهم % |
|------------------------------------|---|-------|
| بنزین موتور | ۱۰۴۱۴ | ۱۱/۹% |
| نفت سفید | ۱۰۳۶۴ | ۱۱/۹% |
| نفت گاز | ۲۰۰۷۳ | ۲۳/۰% |
| نفت کوره | ۳۶۶۱ | ۴/۲% |
| گاز مایع | ۳۲۳۲ | ۳/۷% |
| گاز طبیعی | ۷۴۰۰ | ۸/۵% |
| برق | ۱۶۴۹۰ | ۱۸/۹% |
| جمع | ۷۱۶۳۴ | ۸۲/۱% |
| یارانه کالاهای اساسی و کود شیمیایی | ۷۴۲۸ | ۸/۵% |
| گندم | ۷۱۴ | ۰/۸% |
| برنج | ۱۵۳۱ | ۱/۷% |
| شکر و قند | ۱۱۳۲ | ۱/۳% |
| روغن | ۴۲۲ | ۰/۴% |
| گوشت | ۲۷۹ | ۰/۳% |
| شیر | ۷۳۳ | ۰/۸% |
| بذر و واکسن دامی | ۳۰ | ۰/۰% |
| چای | ۳۶ | ۰/۰% |
| خدمات | ۱۲۲۴ | ۱/۴% |
| کودشیمیایی | ۱۳۵۲۹ | ۱۵/۲% |
| جمع | ۱۸۱۹ | ۲/۱% |
| یارانه دارو | ۸۶۹۸۲ | ۱۰۰% |
| جمع | | |

مأخذ: برنامه سوم، پیوست شماره ۲، جداول صفحه ۱۱۲ سازمان برنامه و بودجه

گرچه بسیاری از خدمات دولتی از قبیل خدمات آموزشی در کلیه سطوح مقدماتی تا عالی،

بهداشت و درمان و بسیاری خدمات مشابه که رقم عمده‌ای را تشکیل می‌دهند همه می‌توانند به نحوی در کمک‌های رایانه احتساب شوند که جمع و درج همه اینها نشان خواهد داد که فعالیت اقتصادی در ایران از بعد مکانیسم‌های اقتصادی کاملاً دور و بشدت وابسته به یارانه‌هایی است که در جمیع جهات اقتصاد رسوخ دارد.

هدفمندی یارانه

یکی از مهمترین مسائل در سیاست‌گذاریهای یارانه‌ها هدفمند نمودن آنهاست و غالباً این کار به سختی و با ناکارایی زیاد صورت می‌گیرد. بطوریکه همیشه گروههایی ناخواسته از یارانه‌ها بهره‌مند می‌شوند که گاهاً بهره‌مندی آنان بسیار بیشتر از گروههای هدف می‌باشد.

جدول (۲) سهم دهک‌های درآمدی از یارانه کالاهای منتخب در سال ۱۳۷۵

| سهم از یارانه بنزین | سهم از یارانه نفت سفید | سهم از یارانه دارو | سهم از یارانه نان |
|---------------------|------------------------|--------------------|-------------------|
| ۱/۳ | ۴/۴ | ۳/۸ | ۶/۲ |
| ۱/۲ | ۶/۷ | ۶/۸ | ۸/۴ |
| ۳/۲ | ۸/۷ | ۷/۶ | ۸/۵ |
| ۳/۹ | ۸/۶ | ۸/۹ | ۹/۹ |
| ۴/۷ | ۱۰/۱ | ۹/۰ | ۹/۷ |
| ۶/۴ | ۱۱/۳ | ۱۰/۶ | ۱۰/۶ |
| ۸/۲ | ۱۱/۶ | ۱۰/۷ | ۱۱/۰ |
| ۱۰/۳ | ۱۲/۱ | ۱۲/۸ | ۱۱/۳ |
| ۱۸/۰ | ۱۲/۷ | ۱۲/۹ | ۱۱/۸ |
| ۴۱/۸ | ۱۶/۱ | ۱۷/۵ | ۱۲/۵ |
| %۱۰۰ | %۱۰۰ | %۱۰۰ | %۱۰۰ |

مأخذ: برنامه سوم، پیوست شماره ۲، جلد اول صفحه ۱۱۵، سازمان برنامه و بودجه.

در یکی از بررسی‌هایی که در مورد سهم برخورداران دهک‌های مختلف درآمدی از یارانه برخی کالاهای منتخب مشمول یارانه انجام شده حاکی از آن است که میزان استفاده دهک‌های پردرآمد جامعه در ایران بیشتر و گاهاً تا چندین برابر از دهک‌های کم درآمد و فقیر می‌باشد. جدول

(۲) سهم دهک‌های درآمدی دهگانه از یارانه کالاهای منتخب در سال ۱۳۷۵ را نشان می‌دهد.

مستحقین دریافت یارانه از بعد فقهی

با ملاحظاتی شاید بتوان یارانه را در ردیف مفاهیم صدقه لاقل از بعد دریافت کنندگان آن دانست. چنانچه این تطبیق نزدیک به صحت تلقی شود می‌توان موضوع هدفمندی یارانه را از آن استنباط نمود. در آیه ۶۰ سوره توبه در قرآن کریم آمده است: «انما الصدقات للفقراء والمساكين و العاملين علیها و المؤلفه قلوبهم و فی الرقاب و الغارمین و فی سبیل الله و ابن السبیل فریضة من الله و الله علیم حکیم» (جز این نیست که صدقات برای بینوایان و مسکینان و کارگزاران بر آنها و دل بدست آوردگان و آزاد کردن بردگان و وامداران و در راه خد و راه ماندگان واجب است از خدا و خدا دانای حکیم است).

در آیه فوق هشت گروه را مستحق دریافت صدقات دانسته است. به عبارت دیگر این طبقه‌بندی شامل موارد زیر است که شرح آن در کتب فقهی آورده شده است.

فقیر: کسی که قادر نیست بالفعل یا بالقوه قوت سالیانه خود را تامین نماید. (نگاه کنید به ذیل آیه ۶۰ سوره توبه تفسیر بیان السعاده فی مقامات العباده تالیف جناب ملا سلطانمحمد گنابادی سلطانعلیشاه).

مسکین: کسی که قادر نیست حرکت کند و نیازهای خود را برآورده نماید (نگاه کنید به ذیل آیه ۸۳ سوره بقره همان تفسیر).

کارگزاران بر آنها: کسانی که در امر صدقات استخدام می‌شوند و برای این عمل اجرت می‌گیرند.

مؤلفه قلوبهم: دوستی و دلجویی دلها برای حفظ ثغور مسلمین یا استماع آیات قرآن و احکام توسط مسلمین تا به ایشان شناسانده شود که محمد رسول خداست.

برده‌گان: برده‌ای که تحت فشار است یا شخصی که قراردادی دارد و عاجز از پرداخت آن است و همچنین آن چیزهایی که الزام پرداخت آنها از کفارات برای مسلمین وجود دارد ولی قادر به پرداخت آن نیستند.

بدهکاران: کسانی هستند که استطاعت پرداخت دین خود را در چیزهایی که خداوند در آنها اجازه نداده است ندارند.

در راه خدا: کوشش و تلاش در کل راههای خیر.

راه ماندگان: مسافری که در سفر مباح بالفعل و نه بالقوه حتی اگر قادر به قرض برای تهیه مؤنه سفر خود باشد نمی‌تواند به وطن خود بازگردد (نگاه کنید به ذیل آیه ۶۰ سوره توبه همان تفسیر). فقها شروط ویژه‌ای نیز در مورد مستحقین دریافت زکات تعیین کرده‌اند که وجود این شروط خود مانع از پرداخت یارانه‌ها به صورت عمومی می‌باشد. این امر به معنای استثنائات پرداخت صدقه به هشت گروه فوق است. جزئیات این موارد در کتب فقهی آورده شده و با توجه به اینکه هر کدام از آنها بر اساس تعریفات مختلف می‌تواند قابل تغییر و تفسیر باشد بطوریکه حدود و وسعت مشتثیات را اضافه و کم نماید از ذکر و بحث در مورد آنها بدلیل اینکه خارج از حوصله این مقاله است خودداری می‌شود. ولی همه موارد مزبور بر این امر دلالت خواهند داشت که حکومت اسلامی به طور عمومی مجاز به پرداخت یارانه به همه افراد جامعه یا گروههای افراد نیست و پرداخت عمومی یارانه‌ها حتی به گروههای هشتگانه فوق سبب می‌شود که افرادی که مشتثی هستند از یارانه بهره‌مند گردند.

همچنین فارغ از اینکه منابع مالی یارانه از کجا تأمین شود در آیه ۴۱ سوره انفال در قرآن کریم به گروه دیگری از دریافت کنندگان اشاره می‌شود: «و اعلموا انما غنیمتم من شی فان لله خمس و للرسول ولذی القربى والیتای و المساکین و ابن السبیل ان کنتم امنتم بالله» (و بدانید آنچه که بدست آورده‌اید از چیزی همانا برای خداست پنج یک آن و برای رسول و برای نزدیکان و یتیمان و مساکین و راه ماندگان اگر ایمان بیاورند به خدا). که محل‌هایی برای پرداختهای انتقالی که شامل یارانه نیز می‌شود را معین می‌نماید. در تفسیر شریف بیان السعاده فی مقامات العباده تالیف جناب حاج ملا سلطان محمد بیدختی گنابادی اشاره به معانی غنیمت شده و نهایتاً می‌توان این استنباط را به فایده یا ثمر روز به روز معنی نمود. که خمس آن برای موارد زیر به مصرف می‌رسد:

۱- رسول: شخصی که از طرف خداوند رسالت دارد.

۲- ذوی القربی: امام از آل محمد (ص) که نزدیکان حقیقی می‌باشند.

۳- یتیمان و مساکین و راه ماندگان (از نزدیکان رسول که این غنیمت برای ایشان بدل از زکات در نظر گرفته شده و آن هم به شرطی که ایمان (که درجه بالاتری از اسلام قرار دارد) بیاورند به خدا).

چنانچه این تلقی از یارانه و تطبیق آن با موارد دریافت کنندگان صدقات قریب به صحت تلقی شود، از لحاظ فقهی پرداخت انواع یارانه‌ها موجود چه مستقیم و آشکار و چه غیرمستقیم و پنهان محل بحث قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر با محدود نمودن پرداخت صدقات به هشت گروه فوق بطور کلی پرداخت یارانه‌های عمومی در کالاهای مصرفی و تولیدی چه بصورت مستقیم و چه غیرمستقیم حتی در

مورد کالا‌های اساسی دچار اشکال است. زیرا از لحاظ فقهی مجوزی نمی‌توان مقرر داشت که پرداخت یارانه به صورت عمومی بر کالاها تعلق گیرد و فقط پرداخت یارانه قابل پرداخت به افراد مشخص در گروه‌های هشتگانه فوق قابل استدلال می‌باشد. نتیجه کلی این بحث در تفاوت دریافت کنندگان یارانه است. مبنای پرداخت یارانه از لحاظ فقهی فرد می‌باشد و نه کالا و نه بخش‌های اقتصادی و هدف گذاری یارانه الزاماً باید بر فرد وضع شود زیرا صدقات همگی به این نحو هدفمند تعریف شده‌اند.

تحلیل اقتصادی هدف گذاری بر فرد یا بر کالا می‌تواند بسیار مفصل باشد. از بعد کلان اقتصاد به راحتی می‌توان حسن هدف گذاری یارانه بر فرد را بر هدف گذاری یارانه بر کالا اثبات نمود. چون یارانه‌ها به طور کلی اثرات تخصیص مجدد در منابع دارند و بر اساس «اصل پارتو» و نظریه «بهترین دومین» نمی‌توان تخصیص منابعی بهتر از شرایط رقابت کامل در اقتصاد با فروض مختلف آن بدست آورد. به عبارت دیگر با پرداخت یارانه به کالاها عمل تخصیص مجدد منابع اتفاق افتاده و محققاً از لحاظ کارایی اقتصاد در شرایط نازلتری از لحاظ رشد و اشتغال و درآمد و باقی متغیرهای کلان قرار می‌گیرد. اصولاً پرداخت یارانه به مصرف کنندگان کالاها به معنی حمایت از خریداران کالاها و مصرف کالاها می‌باشد و این به معنی رسانیدن زیان به تولید کنندگان است. زیرا هزینه تولید کنندگان را مصرف کنندگان تأمین می‌کنند و در اقتصادی که به بخش تولید بی‌اهمیتی شود باید توقع داشت که در آینده با عدم جلب سرمایه و سرمایه‌گذاری مواجه شده و نهایتاً بخش عرضه ضعیف خواهد شد و رشد اقتصادی کشور متحقق نخواهد شد. از طرف دیگر باید دانست که افزایش سود تولید کنندگان به مثابه افزایش اشتغال و افزایش پرداخت‌ها به عوامل تولید است که خود صاحبان عوامل تولید مصرف کنندگان در اقتصاد می‌باشند. چنانچه سود تولید کنندگان به دلیل تخصیص مجدد منابع از طریقی که ذکر شد کاهش یابد دقیقاً این کاهش درآمد صاحبان عوامل تولید که همان مصرف کنندگان کالاها و خدمات هستند به آنها منتقل می‌شود و این زیان را مصرف کنندگان از سوی دیگر متحمل خواهند شد. پرداخت یارانه به تولید کنندگان نیز اثرات مشابهی دارد زیرا این پرداخت به معنی کاهش هزینه تولید کنندگان به صورت تصنعی می‌باشد و این کاهش از یک طرف خود به معنی قابل رقابت کردن تولید برخی از کالاها و خدمات است که از لحاظ اقتصادی به صرفه نمی‌باشند. از طرفی خود این امر سبب کاهش قیمت آن کالاها و خدمات شده که خود اثر دیگری بر کاهش عمومی درآمد صاحبان عوامل تولید خواهد داشت. بدین معنی که باز مجدداً اثر منفی آن به سمت مصرف کنندگان کالاها و خدمات بازگشت خواهد کرد. نتیجه این بحث به این شکل جمع‌بندی می‌شود که یارانه‌های

عمومی چه تولیدی و چه مصرفی به دلیل تخصیص مجدد منابع هم به تولید و هم به مصرف زیان رسان هستند و حذف یارانه‌ها از لحاظ اقتصادی بسیار باصرفه‌تر از وضع آنهاست. این موضوع چه در مورد یارانه‌های مستقیم و چه غیرمستقیم صادق است. ولی بعد انسانی و اجتماعی قضیه را نمی‌توان فراموش نمود. به هر حال در هر کشوری افرادی هستند که نیازمند کمک‌هایی می‌باشند که بدون این کمک‌ها و یاری‌ها توان بقا و ادامه حیات و تأمین حداقل معیشت را ندارند و بصورت بالقوه یا بالفعل محروم از توانایی‌های کافی هستند مسلماً این افراد باید به نحوی مورد حمایت قرار گیرند. اینجاست که گروه‌های هشتگانه فوق می‌تواند ملاک عمل قرار گیرد و مجوز فقهی نیز در مورد آن صادر شده است. یا بعضی سیاست‌گذاری‌هایی را در قالب موارد هشتگانه فوق می‌توان یافت که از بعد اجتماعی حمایت دولت‌ها را می‌طلبد و می‌تواند مشمول یارانه باشد، لذا با توجه به مباحث فوق هدفمندی یارانه چه از لحاظ اقتصادی و چه از لحاظ فقهی فقط و فقط بر افراد مشخص قابل توجیه و دفاع است و هرگونه یارانه عمومی دیگر اثرات مضر دیگری دارد که شرح کوتاه آن آمد.

فصل «۶» مباحث برنامه‌ریزی

معضلات اساسی در برنامه‌های اول و دوم

مقدمه

سابقه برنامه‌ریزی بر اساس برنامه‌های چند ساله و میان مدت در ایران به حدود نیم قرن می‌رسد که در سالهای قبل از انقلاب پنج برنامه طرح و اجرا گردید و مقدمات طراحی برنامه ششم انجام شده بود که مواجه با تحولات سالهای ۱۳۵۶ و ۱۳۵۷ گردید. در بعد از انقلاب چهار برنامه طراحی گردید که اولین آن به مرحله اجرا نرسید. در این مقاله کوتاه نگاهی گذرا بر کلیات مسایلی که سبب عدم توفیق دو برنامه اول و دوم در رسیدن به اهداف خود شده‌اند خواهیم داشت. علی‌رغم اینکه وقایع سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نظامی متعددی در خلال اجرای این دو برنامه در ایران اتفاق افتاد که هر کدام عملاً مسیر اجرای برنامه‌ها را تغییر داد در این مقاله سعی ما بر این نیست که کرنولوژی (واقعه نگاری تاریخی) برنامه‌ها را بررسی نماییم هر چند این امر فضای اجرای برنامه را ترسیم می‌نماید و علت‌های متعدد انحراف از سیاست‌های طراحی شده را می‌تواند بیان کند. به نظر می‌رسد که علل ریشه‌ای تری وجود دارد که طراحی برنامه‌ها با آن مواجه بوده که عملاً در حالت مختلف و وقایع مختلف نتوانسته خود را منعطف با شرایط پیش آمده تغییر داده و به هنگام نماید. به عبارت دیگر مشکلات عدیده‌ای در طراحی برنامه‌ها به چشم می‌خورد که بیشتر به ساختار برنامه‌ریزی و طراحی آن مرتبط است تا وقایع به وقوع پیوسته در خلال اجرای برنامه‌ها. در این مقاله کوتاه سعی بر این خواهد بود که حتی‌المقدور اشاره‌ای کلی به این گونه مسایل بنماییم تا توجه برنامه‌ریزان را به این گونه مسایل و مصائب در طراحی برنامه سوم جلب نماییم.

بلند پروازانه بودن اهداف برنامه

اصل و جوب هدفمند هر برنامه قابل انکار نیست ولی هدف گذاری برنامه می‌باید در چارچوب توان اجرایی کشور در نظر گرفته شود و شرایط و موقعیت کشور از لحاظ اوضاع اقتصادی داخلی و

خارجی می‌باید مد نظر قرار گیرد. در غیر این صورت اهداف تعیین شده قابل حصول نخواهند بود. در برنامه‌های اول و دوم این عدم توجه به شدت به چشم می‌خورد نگاه گذرای به اهداف هر کدام از این برنامه‌ها دلالت بر این دارند که اجرای برنامه مورد نظر سبب ایجاد یک مدینه فاضله خواهد شد که در آن رشد و توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و اجتماعی به میزانی خواهد بود که توسعه یافتگی به معنای کامل آن در جامعه تحقق خواهد یافت. به طور کلی این نگرش بسیار آرمان‌گرایانه می‌باشد که مثلاً ظرف مدت پنج سال یا دو پنج سال یا حتی بیشتر بتوان معضلات کشوری را که با ساختارهای ویژه‌ای از لحاظ توسعه یافتگی در زمینه‌های مختلف، اقتصادی، تکنولوژیک، سیاسی، اجتماعی و... روبروست تغییر داده تا در ردیف کشورهای توسعه یافته قرار گیرد. بررسی عمومی مستندات برنامه‌های اول و دوم در هر بخش و از بعد کلان مسایل حاکی از اصلاح ساختارها در اغلب زمینه‌ها دارد که لیست کردن آنها در این مقاله امکان‌پذیر نیست زیرا حدوداً نصف مستندات قانون برنامه دوم مختص به ارائه اهداف است که به شرح زیر است:

اهداف کلان کیفی، خط و مشیهای اساسی و سیاستهای کلی برنامه دوم توسعه.

بخش اول - هدفهای کلان صفحات ۱-۲.

بخش دوم - خط مشیهای اساسی صفحات ۳-۲۶.

بخش سوم - سیاستهای کلی صفحات ۲۷-۴۵.

به عبارت دیگر در ۴۵ صفحه فوق هرگونه مصلحت‌اندیشی خیرخواهانه جزء اهداف برنامه در زمینه‌های مختلف آمده که خواننده خود می‌تواند به متن قانون برنامه دوم مراجعه نموده و همه اهداف طرح شده را از نزدیک ملاحظه نماید.

ناسازگاری اهداف برنامه

یکی از مواردی که عدم رعایت آن در برنامه به چشم می‌خورد ناسازگاری و ناهمخوانی اهداف برنامه در درون خود می‌باشد. به عبارت دیگر رسیدن به دو هدف در یک زمان معلوم نیست که امکان‌پذیر باشد زیرا آن دو هدف می‌توانند در تضاد یکدیگر واقع شده باشند. برای مثال سیاستهای حصول رشد اقتصادی نیازمند سیاستهای انبساطی پولی و مالی بوده و در اقتصاد ایران همواره تورم‌زا می‌باشند. انتخاب دو هدف رشد بالای اقتصادی و حفظ سطح عمومی قیمت‌ها و کنترل تورم دو هدف متضاد می‌باشند که با شرایط ارائه شده در متن برنامه به طور همزمان قابل حصول نیستند و اجرای سیاستهای انبساطی می‌تواند سبب افزایش نرخ رشد تولید بشود ولی از طرف دیگر نرخ تورم را نیز به بالا می‌برد. مواردی از این گونه می‌توان نام برد که جهت حصول اهداف مغایر یکدیگرند. برای مثال

سیاستهای کاهش ارزش پول داخلی و سیاستهای انبساطی پولی نیز هر دو در خلاف جهت هم عمل می‌کنند. سیاستهای حصول عدالت اقتصادی برخلاف سیاستهای رشد اقتصادی قرار می‌گیرند. زیرا سیاستهای نوع اول احتیاج به توزیع عادلانه‌تر ثروت دارند ولی اتخاذ سیاست دوم نیازمند انباشت سرمایه می‌باشد. سیاستهای کنترل اجباری قیمتها از طریق قیمت گذاری خلاف جهت سیاستهای آزاد سازی، خصوصی و رشد عرضه اقتصاد می‌باشند. اجرای سیاستهایی که سبب دوگانگی بازارها و ایجاد بازارهای موازی می‌شود همواره با اهداف اعتلاء فرهنگی و افزایش کارایی دولتی معارض هستند. سیاستهای افزایش اشتغال و کاهش بیکاری همواره با سیاستهایی که رفاه نیروی انسانی را بالا می‌برد متعارضند. اتخاذ سیاستهای افزایش صادرات با سیاستهای حفظ ارزش پولی ملی می‌تواند در تخالف شدید قرار داشته باشد. با توجه به تعداد زیاد اهداف مطروحه در برنامه‌های اول و دوم با یک نگاه می‌توان تعداد بسیار زیادی از این اهداف متعارض را نشان داد. این امر نشان دهنده عدم رعایت اصول هدف گذاری و سیاست گذاری در برنامه‌ها است.

اهداف و ابزارهای سیاستی

قاعدتاً از لحاظ اصول برنامه ریزی حصول هر هدف نیازمند اجرای یک سیاست اجرایی خاص می‌باشد. به عبارت دیگر در یک برنامه برای تعداد هدفهای طرح شده باید به همان تعداد ابزارهای سیاستی طرح شوند به طوری که هر سیاست اجرایی خاص سبب حصول یک هدف خاص شود. این اصل که از اصول سیاست گذاری محسوب می‌شود در برنامه‌ها رعایت نمی‌شود و برای هر هدف یک ابزار سیاستی خاص تعیین نشده است. پر واضح است که حصول اهداف طرح شده بر طبق این اصل همچنان مورد تردید خواهند بود. این موضوع در مورد سیاستها و ابزارهای لازم برای اهداف کوچک و بزرگ هر دو صادق است. برای مثال نمی‌توان افزایش فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد را به عنوان یک هدف ترسیم نمود ولی سیاستهای اجرایی و ابزارهای لازم برای رسیدن به این هدف که مجموعه‌ای از چند هدف ریزتر است را نادیده انگاشت. این موضوع همچنان در متون برنامه‌های اول و دوم به وضوح به چشم می‌خورد.

نکته دیگر که در این ارتباط است دخالت برنامه ریز در مورد اهدافی است که در فضای متغیرهای برنامه تعریف نشده می‌باشد. برای مثال در مورد افزایش فعالیت بخش خصوصی می‌توان این سؤال را مطرح نمود که آیا این افزایش در حیطه مستقیم دخالت دولت است یا بخش خصوصی از قانونمندیهای خود تبعیت می‌کند؟ آیا ارائه یک هدف حتی به صورت ارشادی می‌تواند تأثیر مستقیم بر عملکرد بخش خصوصی داشته باشد یا خیر؟ این نکته به معنی این است که برنامه ریز باید حیطه عمل

برنامه را به دقت تعریف نماید و در این چارچوب اقدام به سیاست‌گذاری نماید، که متأسفانه این مسأله مهم در متون برنامه ملحوظ نیست.

کمی نبودن هزینه اجرای سیاستها

اجرای هر سیاستی مستلزم این است که یک برنامه اجرایی برای پیاده نمودن سیاست مورد نظر طرح شده باشد. این طرح باید تمام مراحل لازم برای اجرای سیاست مزبور را تا حصول هدف تعیین شده داشته باشد. باید تمام مراحل طراحی شده ارزیابی کمی داشته باشد که بتوان هزینه اجرای هر عمل را از قبل پیش بینی نمود. متأسفانه مستندات برنامه‌های اول و دوم فاقد این اصل مهم در برنامه سازی می‌باشند. سیاستها به شکل مقداری و اجرایی آن طرح نگردیده و هزینه اجرای آنان معلوم نیست. در نتیجه نحوه اجرای آن در اسناد مالی دولت که بزرگترین آن بودجه‌های سنواتی است نیز مشاهده نمی‌شود. در کلیه طرحها و سیاستهای اجرایی اصولاً می‌باید مستندات و تحلیلهای روشنی از هزینه‌ها و فایده‌های اجرای سیاست وجود داشته باشد. روشهای هزینه فایده که بدین منظور بکار گرفته می‌شوند روشن می‌سازند که از اجرای یک طرح یا یک سیاست چه هزینه‌ای بر دولت یا جامعه تحمیل گردیده و از نتایج آن دولت و جامعه چه فایده‌ای را خواهند برد. چنانچه هزینه آن بر فایده آن فزونی گیرد اجرای طرح مقرون به صرفه نخواهد بود و بالعکس. این هزینه‌ها و فایده‌ها منحصر به هزینه و فایده اقتصادی نیست بلکه شامل هزینه‌ها و فایده اجتماعی نیز می‌شود که بحث مفصلی در متون فنی خود دارد که از ذکر آن در اینجا خودداری می‌شود. به هر حال این نکات در برنامه‌های اول و دوم مورد نظر دست اندرکاران طراحی برنامه‌ها قرار نگرفت که این قضیه را نیز می‌توان از علل عدم موفقیت برنامه‌های اخیر ذکر کرد.

عدم امکان جمع بندی کمی برنامه

هنگامی که اجزای سیاستهای مطروحه در برنامه کمی شده باشند به دست آوردن سرجمع هزینه‌های لازم برای اجرای کل برنامه در قسمتهای مختلف قابل حصول خواهد بود. به عبارت دیگر هنگامی که ریز سیاستها روشن باشند می‌توان مجموعه کل سیاستها را در قالب ارقام کلی ارائه نمود. متأسفانه به دلایلی که ذکر گردید ریز برنامه‌ها و سیاستها به صورت کمی مطرح نشدند و در نتیجه نمی‌توان از لحاظ مقداری کل برنامه را ارزیابی نمود و اثر جرح و تعدیل در اجزای برنامه و هدفها و سیاستها را نمی‌توان در کل برنامه از لحاظ مقداری بررسی کرد. این پدیده نیز در برنامه‌های اول و دوم مشهود است. علی‌رغم ارائه مستندات کوتاهی در متون برنامه‌های مزبور تحت عنوان هدفهای

کمی کلان برنامه ارتباط تنگاتنگ این مستندات با ریز سیاستهای اجرایی مطروحه در قسمتهای دیگر برنامه‌ها مفقود است و به نظر می‌رسد که گروه‌های مجزا از هم اقدام به تهیه این قسمتها نموده‌اند و ارتباط اجزا و کل با هم همخوانی ندارد. نگاهی به مستندات برنامه‌ها حتی این شبهه را ایجاد می‌نماید که قسمت کلان آن از یک الگوهای شبیه سازی یا اقتصادسنجی مجزایی آورده شده باشد که هیچ گونه متغیرهای سیاستی در مورد ریز سیاستهای مطروحه در قسمتهای دیگر برنامه نداشته باشد. مسلم است که با این ترتیب برنامه ندای خود را سر می‌دهد و وضعیت اقتصاد کشور در جهت قانون مندیهای خود حرکت می‌کنند.

امکان پذیری حصول اهداف برنامه

وقتی ریز اجرای برنامه به صورت کمی وجود داشته باشد می‌توان با استفاده از ابزارها و تحلیل‌های ویژه‌ای اقدام به برنامه‌سنجی نمود. بدین ترتیب که آیا مجموعه نیازهای برنامه به منابع مختلف اهم از مالی، نیروی انسانی، سرمایه‌ای و سایر عوامل تولید از حد موجود منابع تجاوز می‌نماید یا خیر. چنانچه اهداف و سیاستهای برنامه به گونه‌ای طرح شده باشد که جمع منابع مورد نیاز از ظرفیت منابع موجود تجاوز نماید حصول اهداف برنامه امکان پذیر نخواهد بود. با توجه به اینکه می‌توان منابع را از یک سیاست به یک سیاست و از یک طرح به طرح دیگر منتقل نمود باید کل مجموعه روابط در یک آن حل شوند و کل برنامه در یک سیستم روابط طرح و آنالیز شود در غیر این صورت انسجام کلی در زیر مجموعه‌های برنامه با کل مجموعه روابط به وجود نخواهد آمد. در این راستا کلیه ملاحظات ساختاری باید در این سیستم تبیین گردند به طوری که تمام اجزای طرح شده در فضای متغیرها و روابط برنامه ملاحظه شده باشد. به طور مثال، هدف قرار دادن یک بخش اقتصادی بدون در نظر گرفتن روابط بین بخشی سبب می‌شود که ساختار ارتباط اقتصادی بخش مورد نظر با سایر بخشها مانع از رسیدن بخش مربوطه به هدف تعیین شده گردد. در این راستا یک الگوی اقتصادسنجی بسیار کارآمد برای آنالیز و سنجش برنامه لازم می‌باشد که بتواند گونه‌های مختلف آنالیز سیاست گذاری و پیش بینی را در ارتباط با برنامه مهیا سازد. متأسفانه این گونه روش تحلیل در برنامه‌های اول و دوم به چشم نمی‌خورد و الگوهای به کار گرفته شده بسیار ابتدایی و مجزا از سایر قسمتهای برنامه به کار برده شده‌اند.

تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی

وقتی کلیات کمی برنامه در دوره برنامه‌ریزی مهیا گردید وقت آن است که ریز عملیات

اجرائی سالانه تهیه و طراحی شود به طوری که مجموعه سیاست‌های سالهای برنامه مبین کل برنامه باشد. این شکستن برنامه به بودجه‌ها در ایران به نام تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی شناخته می‌شود. متأسفانه در برنامه‌های اول و دوم شاهد بودیم که ارتباط منسجمی فی ما بین برنامه‌های پنج ساله و بودجه‌های سالانه وجود ندارد؛ یعنی برنامه به راه خود و بودجه‌های سنواتی نیز به راه خود می‌روند. در صورتی که روش اجرای برنامه می‌باید از طریق سیاست‌های مالی دولت که مهم‌ترین آن سند مالی دولت یعنی بودجه‌های سنواتی است صورت گیرد. به عبارت دیگر بیان این موضوع به معنی تبدیل اسناد برنامه به اسناد بودجه است. جزئیات هر برنامه باید با تبلور در ردیف‌های بودجه در نهایت سبب شود که بودجه به ساز برنامه باشد. اگر برنامه به طور اصولی طراحی شده باشد برآیند تمام تصمیمات و نقطه نظرات در آن حاصل شده است و سند بودجه نحوه دریافته‌ها و پرداخت‌های مالی آن را باید ارائه دهد. موارد بسیار زیادی را می‌توان یافت که بصورت راه‌حلهای مقطعی و بدون نگرش میان مدت یا بلند مدت در بودجه‌های سنواتی برای رفع مسایل عادی و جاری مطرح می‌باشد که حتی اشاره در مورد آن در متون برنامه‌ها دیده می‌شود که مصادیق بارزی در قوانین بودجه سنواتی ندارند. برای مثال به تقویت پولی ملی، سیاست‌های تک‌نرخ کردن ارز، اقتصاد غیر متکی به نفت، فقر زدایی، عدالت اجتماعی، توسعه اقتصادی، نظم و انضباط اجتماعی، اشتغال، خود کفایی، استقلال اقتصادی، کنترل قیمت و موارد متعدد دیگر می‌توان اشاره نمود. همه این گونه مسایل در قالب بحث عدم ارتباط برنامه‌های اول و دوم با بودجه‌های سالانه می‌گنجد که سبب عدم توفیق این برنامه‌ها گردیده است.

مسایل حقوقی و قانون گذاری برنامه

در ایران مرجع تصویب کننده برنامه‌های میان مدت و بودجه‌های سنواتی واحد می‌باشد؛ لذا از لحاظ حقوقی نمی‌توان ارجحیتی بین آن دو قایل شد. به طور اصولی قانون برنامه باید نافذتر از قوانین بودجه باشد و در سطحی بالاتر از قوانین بودجه و قوانین مرتبط قرار گیرد که به سهولت تغییر نکند و بر قوانین دیگر اشراف داشته باشد. این موضوع از پیش نیازهای برنامه‌ها می‌باشد. در غیر این صورت به راحتی مفاد برنامه دستخوش تغییر خواهد شد و انسجامی که بین اجزای برنامه می‌باید وجود داشته باشد از بین خواهد رفت. برای روشن کردن این موضوع نگاه گذرایی به ارقام مصوب برنامه دوم و بودجه‌های سنواتی می‌اندازیم. جدول زیر کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی را در مصوبات برنامه دوم و بودجه‌های سالانه نشان می‌دهد:

| سال | کل هزینه‌های دولتی از محل بودجه عمومی مصوب برنامه دوم (میلیارد ریال) | کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی مصوب بودجه‌های سنواتی (میلیارد ریال) |
|------|--|---|
| ۱۳۷۴ | ۳۶۳۹۴ | ۵۵۸۷۱ |
| ۱۳۷۵ | ۴۱۲۹۶ | ۶۱۱۲۴ |
| ۱۳۷۶ | ۴۶۷۳۳ | ۸۱۴۶۶ |
| ۱۳۷۷ | ۵۲۹۳۸ | ۹۰۵۸۵ |
| ۱۳۷۸ | ۶۰۸۲۵ | ۱۰۵۲۶۵ |

جدول فوق نشان می‌دهد که بودجه‌های سنواتی از اعداد مصوب برنامه تبعیت ننموده‌اند. حتی در سال ۱۳۷۴ که قانون بودجه حدود دو ماه بعد از تصویب قانون برنامه تصویب شد رقم مصوب بودجه ۵۰ درصد بیشتر از رقم مصوب برنامه است. در سالهای بعد این اختلاف نیز به وضوح دیده می‌شود. عدم توجه به این بعد از مسایل قانون گذاری خود نیز سبب عدم توفیق برنامه‌های اول و دوم شده است.

دوره برنامه

انتخاب دوره‌های برنامه ریزی در ایران در برنامه‌های اخیر همگی پنج ساله بوده است. با توجه به شرایط وابستگی اقتصادی ایران به قیمت نفت و تحولات سیاسی، نظامی و بین المللی متعددی که در گذشته در ایران به وقوع پیوسته است به نظر می‌رسد که انتخاب پنج سال برای دوره برنامه طولانی باشد. زیرا هر چه افق برنامه ریزی دورتر باشد خطای پیش بینی در طراحی آن افزوده شده و فواصل اعتمادی که پیش بینیا در آن قرار می‌گیرند تعریض می‌شوند و در نتیجه پیش بینهای برنامه از مقادیر واقعی دورتر می‌شوند که خود سبب عدم حصول اهداف برنامه‌ها می‌گردد. از طرف دیگر زمانهای تشکیل دولت و انتخابات ریاست جمهوری از دوره‌های چهار ساله تشکیل می‌شود که آزادی عمل رئیس جمهور هر دوره‌ای را در تنظیم برنامه مورد نظر خود دچار اشکال می‌نماید. این دو پدیده خود عملاً سبب کاستن از اعتماد و التزام لازم به اجرای قوانین برنامه‌ها دارد. با توجه به این شرایط شاید طراحی برنامه‌های سه ساله بیشتر مفید فایده باشد تا برنامه‌های پنجساله، البته این موضوع محاسن و معایب متعددی دارد که بحث در آن در گنجایش این مقاله کوتاه نیست. به هر حال می‌توان یکی از دلایل عدم توفیق برنامه‌ها را در عدم انطباق دوره‌های برنامه ریزی و تصدی دولت دانست.

برنامه سوم و برنامه‌های پیشین

مقدمه

بررسی هماهنگی اهداف و سیاستها و امکان پذیری و قابلیت حصول آنها از دیدگاه کسانی که با سوابق اقتصاد ایران و ظرفیتهای کشور آشنا هستند را به این نتیجه می‌رساند که برنامه سوم همانند برنامه‌های قبل از اشکالات اساسی تدوین یک برنامه منسجم برخوردار است. گرچه از لحاظ ساختار برنامه‌ریزی، این برنامه با برنامه‌های پیشین تفاوت‌های ساختاری زیادی دارد.

اهداف، سیاستها و رهنمودهای کلی

همان گونه که در برنامه‌های قبل شاهد بودیم بخش اهداف برنامه‌ها حاوی مجموعه هدفهای متعالی بود که می‌توان برای بهبود شرایط کشور در نظر گرفت. به عبارت دیگر هر هدفی که از لحاظ تهیه کنندگان برنامه خوب تشخیص داده شده بود جزء اهداف برنامه آورده شده بود. این جمع آوری اهداف فارغ از این موضوع بود که حصول برخی از آنها ایجاد تناقضی در سیاستها می‌نماید. برای مثال هدف رشد اقتصادی، سیاستهای انبساطی می‌طلبد ولی هدف کاهش نرخ رشد قیمتها یا هدف حفظ ارزش پول ملی نیازمند به سیاستهای انقباضی است. هدف افزایش اشتغال و کاهش بیکاری نیازمند سیاستهای مشوق انباشت سرمایه بوده ولی هدف توزیع عادلانه درآمد با سیاست انباشت سرمایه مغایرت پیدا می‌کند. از این قبیل مثالها در متن برنامه قبل بسیار دیده می‌شود. در برنامه سوم این پدیده همچنان ملاحظه می‌شود. به طور مثال در بند یک فصل یک سیاستها و رهنمودهای کلی برنامه سوم عنوان شده است که تمرکز دادن همه فعالیتهای مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سمت و سوی عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات، رفع محرومیت از قشرهای کم درآمد که همان طور که ذکر آن رفت اهداف رشد اقتصادی و تعادل در درآمدها یکجا جمع شده‌اند یا در بند ۳ همین فصل آمده: «تلاش برای مهار تورم و حفظ قدرت خرید گروه‌های متوسط و کم درآمد جامعه و کمک به سرمایه گذاری و ایجاد اشتغال برای آنان». گرچه همین اهداف هم از لحاظ کمی در انتهای لایحه به میزان ۱۶ درصد نرخ تورم متوسط برنامه و ایجاد اشتغال به میزان ۱ درصد متوسط سالانه طرح می‌شود که جمله فوق را زیر سؤال می‌برد که همان گونه که اشاره شد مهار تورم با سیاستهای سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال همسو نیستند. مثالهای بیشتری را در این مورد در متن لایحه می‌توان یافت که از ذکر آن

خودداری می‌شود.

سیاست‌های نو

برخی از سیاست‌هایی که در لایحه برنامه سوم آمده است نسبت به برنامه‌های اخیر بالاخص برنامه دوم تازگی دارد. این سیاست‌ها به دلیل نگرش جدیدی است که در مسایل اقتصادی کشور مطرح می‌باشد. به طوری که چون دیده شد عملاً ادامه روند سیاست‌های برنامه‌های قبل چندان تغییری در اوضاع کشور بالاخص از لحاظ اقتصادی بوجود نمی‌آورد نتیجتاً دیدگاه‌های جدید طرح گردید. از جمله این دیدگاه‌ها می‌توان به انحصار زدایی اشاره نمود. چنانچه این سیاست‌ها تنها بخش خصوصی را مدنظر قرار ندهد و دامنه آن شامل بخش دولتی و بخشهایی که کارگزاران آن دولتمردان در بخشهای دولتی و شبه دولتی هستند ولی به صورت خصوصی عمل می‌نمایند تسری یابد منجر به افزایش کارایی اقتصاد خواهد شد.

حفظ امنیت سرمایه گذاری و ارج نهادن به سازندگی و کارآفرینی و حفظ حرمت داراییهای ناشی از راه‌های قانونی و مشروع موضوع بند ۱۰ از فصل یک پیوست شماره یک برنامه و نظام درآمد - هزینه استان که وجهی از عدم تمرکز است نیز از مواردی است که در این لایحه به چشم می‌خورد و در برنامه‌های قبل به آنها اشاره‌ای نشده بود.

مسایل دیگری نظیر سامان دهی شرکتهای دولتی، امنیت غذایی یا توجه به نظام تأمین اجتماعی، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای گرچه در برنامه‌های اول و دوم مدنظر بوده‌اند ولی در برنامه سوم بیشتر مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

فقدان نظریه مبنای تدوین برنامه

غالباً برنامه‌ها برای حل معضلات مقطعی طراحی نمی‌شوند و سعی دارند تا حدودی مسایل اساسی‌تر کشور را در یک دوره زمانی میان مدت حل نمایند لذا نیازمند آن هستند که از پایگاه نظری منسجمی برخوردار شوند، این پایگاه نظری در اصل چارچوب اصلی برنامه را مشخص می‌نماید. متأسفانه نه در برنامه سوم و نه در برنامه‌های قبل چنین چیزی به چشم نمی‌خورد. به عبارت دیگر اهداف برنامه روش رسیدن به آنها و سیاست‌هایی که در این ارتباط قرار می‌گیرند همگی باید از چارچوب نظری خاصی تبعیت کنند. در این بین باید دید چه مکانیسم‌هایی مورد استفاده قرار خواهد گرفت و میزان آگاهی و بکارگیری نسبت به این مکانیسمها چگونه است. هم در متون برنامه سوم و هم در برنامه‌های قبل این موضوع تصریح نمی‌شود. برای مثال برنامه از حصول نرخهای رشدی صحبت می‌کند که باید

در طول برنامه حاصل شوند. در برنامه سوم میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی ۶ درصد و تولید ناخالص داخلی بدون نفت ۶/۸ درصد طی پنج سال پیش بینی شده است. ولی چگونه این رشد و با چه ابزار سیاستی اتفاق خواهد افتاد معلوم نیست. عملاً نمی‌توان متوجه شد که موتور محرک رشد اقتصادی چیست؟ اگر موتور محرک رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به میزان متوسط ۸/۵ درصد ارائه شده در برنامه است چطور می‌توان به این نتیجه رسید که بخش خصوصی به طور متوسط سالی ۸/۵ درصد بر سرمایه‌گذاری خود خواهد افزود. چه ابزار سیاستی را به کار خواهیم گرفت که سبب تشویق بخش خصوصی برای این مقدار رشد در سرمایه‌گذاری شود؟ یا چه موانعی را از سر راه موتور محرک اقتصاد رفع خواهیم کرد که چنین واقعه‌ای اتفاق بیافتد؟ این گونه مسایل به دلیل عدم وجود نظریه منسجم در طراحی مبنای برنامه می‌باشد.

عدم توجه به اصلاح ساختار بخش شبه دولتی

یکی از مواردی که برنامه‌های گذشته و همچنین برنامه سوم به آن توجهی نداشته‌اند مسأله اصلاح ساختار بخش شبه دولتی است. در برنامه‌های اول و بالخصوص دوم کم و بیش مسأله ساختار دولت تا حدودی مدنظر قرار گرفته است. در برنامه سوم تأکید بر این موضوع بیشتر شده است تا حدی که به طور اخص شورای عالی برای اصلاح ساختار دولت و اغلب در برخی از سیاستهای پیشنهادی موارد اصلاح ساختار مدیریت و اداره دستگاه‌های اجرایی مورد توجه واقع شده ولی هیچ کدام از برنامه‌ها به اصلاح ساختار بخش شبه دولتی توجهی ننموده‌اند. منظور از بخش شبه دولتی سیستم بانکی و شرکتهای دولتی و مؤسسات وابسته به دولت نیست بلکه این نهادها همراه با دولت بخش دولتی را تشکیل می‌دهند ولی نهادهایی همانند نهاد رهبری و واحدهای تحت پوشش، بنیادها، بالخصوص بنیاد مستضعفان و جانبازان و سایر نهادهایی که پس از انقلاب تشکیل شدند، برخی از آنها درصدی از هزینه‌های خود را از محل بودجه عمومی تأمین می‌کنند و برخی نیز مستقل هستند، از لحاظ مالی و عملکرد به عنوان بخش شبه دولتی تلقی می‌شوند و سرمایه آنان ملی می‌باشد. بخش شبه دولتی از لحاظ نحوه فعالیت موازی با بخش دولتی می‌باشد ولی از لحاظ مالی غالباً مستقل بوده و مشمول قانون محاسبات و سایر قوانین نظارتی واقع نمی‌شوند و از لحاظ مدیریت نیز تحت اداره و مدیریت دولت نیستند و با توجه به خصوصیات ویژه، این بخش بعضاً از نفوذ اجرایی و اقتصادی زیادی برخوردار می‌باشد و فعالیت آنان می‌تواند با راستای فعالیت دولت همسو هم نباشد.

عدم توجه به شفاف نمودن سیستم

در برنامه‌های اخیر کم توجهی زیادی به شفاف نمودن سیستمهای اداری، مالی، اقتصادی و ... شده است. گرچه در برنامه دوم مسایلی نظیر کارایی اقتصادی و برخورد کلامی با موازی کاریها مطرح گردید ولی عملاً قدم مؤثری در این زمینه برداشته نشد. در برنامه سوم تا حدودی به طور غیر مستقیم و ضمنی به این بعد از اصلاحات توجه شده است. به طوری که توجه بیشتری به جداسازی سیاستهای پولی و مالی از یکدیگر، سوق دادن نظام مالیاتی به سمت مالیات بر ارزش افزوده، نظام درآمد- هزینه استان، سامان دهی بازارهای مالی و سایر سیاستهای مشابه گردید. گرچه از لحاظ اجرا و مسایل مرتبط با آن ضعیف به نظر می‌رسد ولی حداقل گامی در جهت شفاف نمودن سیستم تلقی می‌شوند. هر چقدر شفافیت سیستمها بارزتر شوند مدیریت و هدایت سیستم سهلتر صورت خواهد پذیرفت.

نامشخص بودن اندازه قدمهای اجرایی

بخش اول برنامه سوم حاکی از طراحی اهدافی است که در زمینه‌های مختلف رشد اقتصادی باید حاصل شوند. مروری در متن برنامه مشخص نمی‌نماید که اندازه قدمهای اجرایی به چه میزان باید باشند تا اهداف مطروحه حاصل گردد. در ماده ۱۹۸ به جای اینکه ریز سیاستهای اجرایی آن هم به صورت کمی طرح شوند، این مسأله را به صورت یک مسأله باز رها می‌سازد و اتصال اهداف به ابزارهای سیاستی کمی با یک جمله به اتمام می‌رسد. در این ماده آمده است: «دولت موظف است با رعایت مفاد این قانون و تنظیم سیاستهای اجرایی فرابخشی و بخشی تمهیدات لازم را به گونه‌ای به عمل آورد که عملیات اجرایی در سالهای برنامه در جهت تحقق ارقام مندرج در جداول ۱ تا ۶ پیوست این قانون قرار گیرد». این ماده کلیت لایحه برنامه را به گونه‌ای جدید و غیر منتظره تعریف نموده که در متون برنامه ریزی قبلاً مشاهده نشده است. به عبارت دیگر اندازه و میزان و چگونگی اجرای سیاستها نامشخص تعریف می‌شوند و دولت اختیار می‌یابد که هر طور که مصلحت می‌داند آنها را مشخص نماید. اگر چنین چیزی از اول مدنظر بوده است، چه احتیاجی به طرح برنامه وجود دارد. در برنامه‌های قبل علیرغم این که اندازه قدمهای اجرایی به طور منسجم با اهداف مطابقت نداشت ولی به طور صوری در متن آورده شده بود.

هنوز توجه به بخش تقاضا است تا عرضه

برای ایجاد تحرک در اقتصاد ایران باید توجه را به افزایش انگیزه تولید معطوف نماییم. متأسفانه در دهه گذشته همواره تلاش بر این بوده که فشارهای مالی به بخش عرضه آورده شود تا به بخش تقاضا، به عبارت دیگر تولید کننده همیشه تحت فشار بوده و کمکهای مالی و غیرمالی به سمت

مصرف کننده معطوف می‌شده است. برنامه اول و دوم گرچه ملاحظاتی در مورد رشد عرضه بالاخص در بخش خصوصی داشته‌اند ولی کافی نبوده و در برنامه سوم این موضوع با شکل دیگری طرح می‌گردد. در برخی قسمت‌ها مثلاً قسمت یارانه می‌بینیم که عمل تخصیص یارانه برعکس اتفاق افتاده است به این معنی که یارانه‌های تولیدی همانند یارانه‌های سموم دفع آفات نباتی و کود شیمیایی به کلی حذف می‌شوند ولی یارانه‌های مصرفی مطرح می‌گردند. افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی و رسیدن آن تا سطح میانگین نرخهای خلیج فارس پیش بینی می‌شود ولی افزایش قیمت تضمینی خرید محصولات کشاورزی به حد میانگین قیمت آن در کشورهای همسایه یا قیمتهای بین المللی مطرح نمی‌گردد. حتی در مورد استفاده از آب کشاورزی هزینه‌هایی در نظر گرفته شده است که در ماده ۱۰۳ به آن اشاره شده است. از تقویت بخش خصوصی صحبت به میان آمده ولی همچنان سیاستهایی در مورد نرخ گذاری و قیمت گذاری کالاها در نظر گرفته می‌شود و حمایتی از تولید کننده در جهت کاهش هزینه‌های تولید نظیر کاهش سهم کارفرما در پرداخت حق بیمه تأمین اجتماعی مطرح نمی‌گردد. این گونه به نظر می‌رسد جهت بهبود شرایط اقتصادی کشور اساساً باید بخش عرضه حمایت شود نه بخش تقاضا و مصرف و لازمه آن عبارت از برداشتن موانع بخش عرضه و استفاده از مکانیزمهای خودجوش اقتصادی است.

برخی شعارهای سیاسی

همانند برنامه‌های گذشته برخی سیاستهای ارایه شده در برنامه سوم شعارگونه هستند. به عبارت دیگر این اهداف می‌تواند به راحتی قابل حصول نباشند. گرچه کم و بیش در متن برنامه می‌توان به این موضوعات پی‌برد ولی به چند مورد خاص می‌توان اشاره نمود. مثلاً در فصل ۱۱ ماده ۹۶ جهت حصول توسعه در علوم و فن آوری نام وزارت فرهنگ و آموزش عالی به وزارت علوم، تحقیقات و فن آوری تغییر می‌یابد و مقرراتی برای گسترش تحقیقات مطرح می‌شوند که همانند ریختن آب در چاهی است که هنوز به آب نرسیده است و تا وقتی که خود چاه آب ندهد با ریختن آب درون چاه، چاه آبدار نمی‌شود. در فصل ۱۶ پست و مخابرات غیردولتی مطرح می‌شود که در مقابل نفوذ وزارت پست و تلگراف و تلفن ایجاد شبکه‌های موازی و مستقل پستی و مخابراتی را توصیه می‌کند که اجرای آن قابل تأمل است. در فصل ۱۷ ماده ۱۲۶ به وزارت راه و ترابری اجازه ایجاد شرکتهای مشترک راه آهن جمهوری اسلامی و بخش غیردولتی مطرح می‌شود تا بخشی از فعالیتهای مربوط به حمل و نقل بار و مسافر، تعمیر و نگهداری و بازسازی شبکه و ناوگان حمل و نقل ریلی را به بخش خصوصی واگذار نماید تا مدیریت حمل و نقل بار و مسافر در ناوگان حمل و نقل ریلی به صورت غیرمتمرکز اداره شود.

در بند ه ماده ۱۵۰ اجازه توسعه واحدهای آموزش عالی آورده شده است در صورتی که عملاً مراکز آموزش عالی غیردولتی در سالهای گذشته بسته و دانشجویان آن به دانشگاه‌های دولتی منتقل شدند و از طرفی ضوابط اعطای مجوز از پیچیدگیهای گزینشی زیاد برخوردار است که عملاً این سیاست را متوقف می‌نماید. این مسأله در مورد سیاست توسعه مدارس غیر انتفاعی نیز صادق است. در ماده ۱۰۶ آمده است که برای دسترسی بخش آب و کشاورزی به حداکثر رشد پیش بینی شده در برنامه منابع و عوامل مؤثر در فعالیتها با اولویت زیر مورد نظر قرار خواهد گرفت: تأمین ماشین آلات و ادوات کشاورزی و بهبود مدیریت بهره برداری از ماشینها و تجهیزات تارفع بحران مکانیزاسیون. این گونه اهداف و سیاست گذاریها در لابلای متن برنامه بسیار مشاهده می‌شود که توضیح همه آنان باعث خستگی خواهد شد.

عدم تمرکز

در لایحه برنامه سوم از نظام درآمد - هزینه استان گفتگو شده است که در برنامه‌های گذشته دیده نشده علیرغم محاسن زیاد عدم تمرکز در سیستمهای مدیریتی به نظر می‌رسد که تمرکز در این بخش بهتر از عدم تمرکز می‌باشد که لایحه آن را مطرح می‌نماید. سیستم طرح شده از ابهامات زیادی برخوردار است بالاخص در مسائلی که درآمد استان باید صرف تأمین هزینه‌های همان استان شود ابهامات زیادی را در بروز و شدت عدم تعادل‌های استانی ایجاد می‌نماید. برای مثال استان کمتر توسعه یافته وضعیت بدتری پیدا خواهند کرد نظیر چهارمحال بختیاری و کهگیلویه و بویر احمد و در عوض توسعه بیشتر به سمت استانهای برخوردار همانند اصفهان سمت و سو خواهد گرفت. طرح ستادهای درآمد استان نیز موضوع جدیدی نیست عملاً در سال ۱۳۶۱ این ستاد در استانها طرح شد ولی عملاً توفیق چندانی نیافت و پس از مدتی فراموش گردید.

ویژگیهای نو و نقاط قوت برنامه سوم

مقدمه

برنامه سوم در شرایطی ارایه شده است که اقتصاد کشور از لحاظ شرایط کلی در وضعیت چندان مطلوبی به سر نمی‌برد و از طرفی اوضاع سیاسی کشور بر شدت معضلات اجتماعی و اقتصادی نیز افزوده است به طوری که ارایه ایده‌ها و روشهایی که بتواند کشور را از این مرحله خارج سازد بسیار ضروری و لازم می‌باشد. به طور کلی برنامه سوم که تلاشی در این زمینه می‌باشد از نقاط قوت و ضعف زیادی برخوردار است. شمارش نقاط ضعف و مسایل و ابهاماتی کلی که در برنامه مشاهده می‌شود در مقالات دیگر ارایه گردید. اینجا سعی ما بر این است که تا حدودی موارد مثبت و ویژگیهای جدید مطروحه در برنامه را مورد مذاقه قرار دهیم.

صراحت برخورد با سیاست سامان دهی شرکتهای دولتی

یکی از نکات مثبت برنامه سوم مورد نظر قرار دادن وضعیت شرکتهای دولتی است. فصل دوم برنامه سوم اختیارات وسیعی را در این موضوع به هیأت وزیران و هیأت‌های عالی واگذاری می‌دهد. شاید علت این موضوع نداشتن برنامه تفصیلی در این باب است که نحوه برخورد با تک تک شرکتهای دولتی را معین کند ولی به هر حال چنانچه هیأت دولت و هیأت عالی واگذاری بتواند از اختیارات در نظر گرفته شده به نحو احسن استفاده نماید می‌توان امید داشت که از این طریق بتوان حجم بخش دولتی را کاهش داد. به هر حال گرچه برنامه حاوی نکات ریز این سیاست نیست ولی در مقایسه با برنامه‌های قبل قدم مثبتی می‌باشد.

ایجاد محدودیت تشکیل شرکتهای دولتی جدید فقط با تصویب مجلس شورا و محدود کردن شرکتهای دولتی از انجام هرگونه فعالیت تجاری که در اساسنامه آنها پیش بینی نشده باشد از نقاط مثبت برنامه سوم می‌باشد.

لغو انحصارات و رفع محدودیتها و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی

یکی از موارد مورد توجه برنامه سوم تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی می‌باشد. از عمده معضلات اقتصاد کشور وجود انحصارات بزرگ و با نفوذ بخش دولتی و شبه دولتی در مقابل فعالیت بخش خصوصی است که عملاً قدرت تحرک و فعالیت بخش خصوصی را کاهش

می‌دهد، چنانچه بتوان با کوچک کردن حجم دولت و واگذاری برخی از فعالیتهای بخش دولتی به بخش غیر دولتی و حذف انحصارات از این طریق قدمی در جهت رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی برداشت می‌توان انتظار رونق فعالیتهای اقتصادی در زمینه‌های مربوطه را داشت. البته این موضوع از ویژگیهای عدیده‌ای برخوردار است مثلاً لغو انحصارات دولتی در زیربناها به راحتی قابل اجرا نیستند بلکه گاهاً به مصلحت هم نیست. برای مثال موضوع ماده ۳۱ فصل ۴ برنامه در مورد اشتغال بخشهای حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی در خصوص امور حمل و نقل بار و مسافر توسط راه آهن می‌باشد که به نظر نمی‌رسد نتوان حمل و نقل ریلی را به صورت غیرمتمرکز اداره نمود. ولی لغو انحصاراتی نظیر موضوع ماده ۳۲ در زمینه تولید، توزیع، واردات و صادرات دخانیات بسیار مثبت ارزیابی می‌شود. موضوع ماده ۳۴ در مورد انجام فعالیتهای مربوط به عملیات پالایش، پخش و حمل و نقل مواد نفتی و فرآورده‌های اصلی و فرعی آن بسیار مثبت ارزیابی می‌شود و این فقط در صورتی است که مجدداً این لغو انحصارات نفتی سبب ایجاد بخش انحصارات جدید افراد با نفوذ دولتی که هم اکنون بر بخش نفت از طریق اعمال نفوذ دولتی تسلط کامل دارند نشود.

ماده ۳۶ فصل ۴ دولت را مکلف می‌نماید تا انحصاراتی را که بموجب مقررات و دستورالعملهای دولتی و یا اعطای امتیاز تخصیص منابع ایجاد شده‌اند طی مدت یک سال لغو کند. این سیاست در صورت اعمال فراگیر و توسعه و بسط آن به همه حوزه‌های اقتصادی سبب حصول بهبودیهای زیادی در اقتصاد کشور خواهد شد.

بند ب ماده ۱۲۰ فصل ۱۵ اجازه تأسیس نیروگاه‌های برق را به بخش خصوصی می‌دهد. ماده ۱۲۲ از فصل ۱۶ مجوز ایجاد و بهره برداری برای بخش غیردولتی در زمینه شبکه‌های غیر مادر در بخش مخابرات، شبکه‌های مستقل و موازی پستی و مخابراتی را صادر می‌نماید. سیاستهایی از این دست که سبب ترغیب فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد شود بسیار حائز اهمیت است.

از جمله رفع محدودیتهای می‌توان به ماده ۱۱۳ اشاره نمود. در این ماده آمده است که تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صدور نمی‌گردد و صدور کلیه کالاها و خدمات به جز اشیاء عتیقه و میراث فرهنگی و اقلام دامی یا نباتی که جنبه حفظ ذخایر ژنتیک یا حفاظت محیط زیست داشته باشد و کالاهایی که دولت برای تأمین آنها مستقیماً یارانه پرداخت می‌کند مجاز خواهد بود. اجرای این سیاست می‌تواند بسیاری از محدودیتهای صادرات را از جلوی پای صادر کنندگان بردارد.

قدمهایی در جهت شفافیت سیستم

به طور ضمنی در برنامه سوم ملاحظه می‌شود که توجهاتی در برخی از موارد به شفاف نمودن

سیستمها شده است. برای مثال در این موضوع می‌توان به ماده ۴۸ از فصل ۵ اشاره نمود. گرچه این ماده خود سبب ایجاد تکانهای هزینه در بخش کشاورزی می‌شود ولی در بلند مدت اثرات مثبتی را خواهد داشت. در ماده ۴۸ حذف یارانه نهاده‌های کشاورزی مانند کود، سم و بذر پیش بینی شده در عوض آن، منابع حاصل یا پس انداز ناشی از این سیاست را برای افزایش قیمت خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی و حمایت از تولید این محصولات در نظر گرفته است.

از موارد دیگر در این زمینه ماده ۵۶ از فصل ۷ تحت عنوان نظام مالیاتی و بودجه است. این ماده از سال ۱۳۷۹ کلیه تخفیفها، ترجیحات و معافیت‌های حقوق گمرکی وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسات دولتی، شرکتها، نهادهای انقلابی و شرکتهایی که شمول قانون به آنها مستلزم ذکر نام است را ملغی می‌نماید. این سیاست می‌تواند موجب شفافیت بیشتر در زمینه مورد نظر شود و از نقاط مثبت برنامه سوم محسوب می‌شود. در همین فصل بند ب ماده ۵۷ وزارت امور اقتصادی و دارایی را موظف می‌نماید که طی سه سال اول برنامه نسبت به طراحی و راه‌اندازی نظام جامع مالیات کشور اقدام کرده و با گردآوری و پردازش اطلاعات مربوط به فعالیتهای اقتصادی مؤدیان مالیاتی در شبکه فراگیر، روش خوداظهاری را در نظام مالیاتی کشور توسعه و ترویج دهد. چنانچه این سیاست اجرا شود بسیاری از مسایل مالیاتی کشور در کنار آن حل خواهد شد. این اقدام شفافیت نظام مالیاتی را نیز می‌تواند ایجاد نماید. در بخش سیاستهای پولی و ارزی تقریباً سیاستهای اعلام شده از سبک و سیاق قبل برخوردار است. ولی به مورد بند ب ماده ۸۲ می‌توان اشاره نمود که در جهت شفاف نمودن سیستم می‌باشد در این بند آمده است که حمایت‌های دولت از بخشها و فعالیتهای مختلف به هر شکل پرداخت یارانه نرخ سود، اعتبارات ترجیحی و قبول تضمین بازپرداخت در چارچوب بودجه‌های سالانه انجام خواهد شد. به عبارت دیگر سیاستهای حمایت دولت از بخشها که از سیاستهای مالی تلقی می‌شوند از سیاستهای پولی مجزا گشته و دیگر دولت حق دخل و تصرف و اعمال فشار بر سیستم بانکی در مورد کم کردن نرخهای سود در موارد مورد نظر خود را نخواهد داشت. چنانچه مایل به کاستن از سود تسهیلات در امور خاصی از سرمایه‌گذاریهای خاصی باشد باید خود ما به التفاوت آن را بدهد. این سیاست بسیار مفید خواهد بود و اثرات بسیار مثبتی را می‌تواند در اقتصاد کشور ایجاد نماید.

توجه به عدم تمرکز

یکی از مباحثی که در متون برنامه‌های ایران و سیاستهای اصلاحی ذکر شده ولی عملاً تا ارائه برنامه سوم صحبت از اجرای آن نشده است بحث عدم تمرکز در اداره امور کشور است. فصل ۸ برنامه سوم نظام درآمد - هزینه استان را پیش بینی نموده است. گرچه نحوه طرح این بحث در برنامه ابهامات

زیادی را فراهم نموده و مسایل و مشکلات عدیده‌ای در آن به چشم می‌خورد معذالک به عنوان قدمی در جهت اجرای سیاستهای تمرکز زدایی در اداره امور کشور می‌باشد که از پیشنهادهای جدید برنامه سوم تلقی می‌شود. چنانچه بتوان نقاط ضعف این نظام را بالاخص از لحاظ تأمین و تخصیص درآمد و هزینه استان برطرف نمود می‌توان آن را به عنوان وجه مثبتی از برنامه سوم تلقی کرد.

صراحت توجه به بازارهای مالی

یکی از ضعفهای مهم بخش مالی ایران ضعف بازارهای غیرمتشکل و متشکل مالی است. تقویت سرمایه‌گذاری نیازمند بسترهای مالی مجهزی در کشور است. یکی از موارد مورد توجه برنامه سوم سامان دهی بازارهای مالی می‌باشد. گرچه اساساً با این مقوله در برنامه سوم خیلی قوی برخورد نشده است و ایجاد نظامهای حقوقی در زمینه‌های بازار سرمایه و تجارت بدون کاغذ از طریق انجام داد و ستد الکترونیکی به صورت مجموعه‌ای کافی مطرح نشده‌اند ولی می‌توان آن را در زمره نکات مثبت در نظر گرفت به امید این که در مراحل بعدی بتوان به شکل و رونق بازارهای مالی رسید.

امنیت اقتصادی در برنامه سوم

مقوله امنیت اقتصادی یکی از مباحثی است که به راحتی نمی‌توان آن را در یک نوشتار بررسی نمود. زیرا این پدیده انعکاسی از رفتارهای مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، نظامی، و فرهنگی آحاد مختلف مسئولین و سایر افراد که هیچ‌گونه مسؤولیت اداری نیز ندارند می‌شود. بدین ترتیب به راحتی نمی‌توان ایجاد فضای امن از لحاظ اقتصادی را در قالب برنامه‌های متعارف طرح و ایجاد نمود. بلکه باید شرایط کشور را در طول زمان به گونه‌ای تغییر داد که نهایتاً هر چیزی در جای خود قرار گیرد و کل امور کشور از جنبه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، نظامی، فرهنگی و اجتماعی در روند تحولات با ثبات خود قرار گیرند که با قواعد طبیعی حاکم بر آنها مطابقت دارد. چنانچه این وضعیت با ثبات و منطبق با قانونمندیهای طبیعی ایجاد شود می‌توان انتظار داشت که فضای امن اقتصادی ایجاد خواهد شد. علی‌رغم این موضوع با بررسی برنامه می‌توان به این موضوع پی برد که مقوله امنیت اقتصادی از مواردی است که مورد علاقه طراحان برنامه سوم بوده است گرچه در برنامه به طور صریح این موضوع مورد بحث واقع نشده است ولی در پیوست آن می‌بینیم که صراحتاً به حفظ امنیت سرمایه گذاری و ارج نهادن به سازندگی و کارآفرینی و حفظ حرمت داراییهای ناشی از راه‌های قانونی و مشروع در بند ۱۰ از فصل اول اشاره می‌شود. سایر سیاستهای کلی و رهنمودهای اساسی که در این پیوست مطرح می‌شوند غالباً به گونه‌ای هستند که اجرای آنها و رسیدن به اهدافی که در ضمن آنها آمده است می‌تواند اقتصاد را به سمت شرایط امن‌تر اقتصادی سوق دهد. ولی اشکال اساسی در این است که این گونه رهنمودهای کلی بیان اجرایی در برنامه نیافته‌اند. به عبارت دیگر می‌بایست برای هر کدام از این رهنمودها ابزارهای اجرایی و قانونی در متن برنامه تعریف می‌شد تا با اجرای آن سیاستها و بوسیله آن ابزار عملاً هدف مورد نظر دست‌یافتنی می‌گردید. برای مثال رهنمود بند ۱۵ که اشاره بر رعایت دقیق منابع ملی و اصول قانون اساسی و پرهیز از سلطه بیگانگان در جذب منابع خارجی دارد یا برخی بندهای دیگر که رهنمودهایی در این زمینه عنوان می‌کنند احتیاج به بسترهای تشریحی قانونی در متن برنامه دارند که عملاً پس از تصویب بتواند مورد استفاده اجرایی داشته باشد و بتواند هدف را از حرف به عمل برساند.

اکثر سیاستهای کلی در زمینه اقتصادی (فصل ۱)، فرهنگی (فصل ۲) و اجتماعی و سیاسی، دفاعی و امنیتی (فصل ۳) که در پیوست برنامه سوم مطرح هستند غالباً از همین اشکال متأثرند. از قسمت رهنمودهای کلی برنامه در پیوست برنامه سوم نیز همین موضوع را می‌توان استنباط کرد. در متن برنامه

می‌توان این موضوع را برداشت کرد که در پشت ذهن طراحان این برنامه توجه به امنیت اقتصادی به معنی اصلاح ساختار اقتصادی و اجتماعی و اداری کشور و سوق دادن اقتصاد به شرایطی که بخش خصوصی در آن فعال تر و بخش دولتی از قدرت انحصار کمتری برخوردار و مداخله دولت در امور قیمت گذاری کالاها و خدمات کمتر و نظامهای اجرایی کارا تر و شفاف تر و سیاستهای پولی و ارزی و مالی روشن تر است، می‌باشد. ولی به هر حال به نظر نمی‌رسد که این تمهیدات برای تأمین امنیت اقتصادی کفایت نماید. زیرا به نظر می‌رسد اصلاح ساختار اقتصاد در ایران خیلی باید ریشه‌ای تر و عمیق تر مد نظر قرار بگیرد تا بتواند به هدف خود نزدیک تر شود. علت این امر را شاید در استمرار ناکاراییهای مختلف در نظام دید که به مدت دو دهه در اثر شرایط مختلف سیاست گذاریها عملاً سبب ایجاد وضعیتی شده است که با اعمال سیاستهای تلویحی نمی‌توان آثار آنان را از بین برد بلکه فقط جرح و تحول اساسی و پایه‌ای در بسیاری از زمینه‌ها می‌تواند اثرات سیاستهای گذشته را محو نماید.

اصلاح ساختار اداری و مدیریت در برنامه سوم

مقدمه

اصلاح ساختار اداری و مدیریت لایحه برنامه سوم تحت عنوان سه ماده پیشنهاد شده است. در ماده اول هدف تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازمان دهی، و ساختار اداره امور کشور، سیستمها و روشها، مدیریت منابع انسانی، مقررات و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی بیان شده و روش رسیدن به این هدف با پیشنهاد شورای عالی اداری که در جهت رسیدن به اهداف فوق تصمیم‌گیری نماید در این ماده بیان شده است. ماده دوم هدف ایجاد هماهنگی و جلوگیری از تداخل نهادهای نظارتی و کاستن از فعالیتهای موازی و غیرلازم در امور نظارت و بازرسی را طرح می‌نماید و جهت رسیدن به این هدف شورای عالی نظارت و بازرسی را پیشنهاد می‌نماید. ماده سوم هدف بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی را مدنظر قرار می‌دهد. و سازمان امور اداری و استخدامی را مکلف می‌نماید تا برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی را تدوین نماید به طوری که در پایان برنامه سوم تعداد کل کارکنان دولت ۵ درصد نسبت به آغاز برنامه کمتر باشد.

هدف ما در این مقاله این نیست که آیا اهداف ارائه شده اهداف مناسب و هماهنگی هستند یا خیر. یا اینکه شوراها مشخص شده از لحاظ ترکیب اعضا از اعضای مناسبی تشکیل خواهند شد یا خیر. بلکه سعی بر این خواهیم داشت که کلیت مسئله را تا حدودی ارزیابی کنیم. طرح برنامه سوم به صورت فعلی گرچه می‌تواند یک نگرش جدید به روش برنامه‌ریزی باشد ولی بیشتر به یک پیش‌نویس داخلی شبیه می‌باشد تا یک سند برنامه. منظور از پیش‌نویس داخلی این است که آراء مختلف جمع آوری و خلاصه و دسته‌بندی شده تا برای شروع کار در نهادی چون سازمان برنامه و بودجه مورد استفاده واقع شود و این پیش‌نویس نحوه تقسیم کار بین گروه‌های کارشناسی در آن سازمان را مشخص نماید. به هر حال نگرش طرح شده طراحی برنامه از لحاظ متدلوژی برنامه‌ریزی متقاعدکننده به نظر نمی‌رسد. جمع آوری دیدگاه‌های مختلف، طرح شوراها و کانالهای قانونی و اجرایی برای رفع معضلات مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور عملاً باید از قدمهای آخر برنامه باشد، وقتی که همه مسائل از لحاظ مراحل مختلف برنامه‌ریزی تحلیل و ارزیابی شده باشد، بحث چگونگی مراحل برنامه‌ریزی بسیار وسیع است و بررسی آن در این مقاله کوتاه به راحتی قابل انجام نیست و می‌توان به متون مربوطه در این زمینه که بسیار زیاد هم می‌باشند مراجعه نمود.

بحث ما در مورد خیلی از مسایل مطرح نشده در لایحه برنامه سوم است. ارائه یک سری اهداف هرچند متعالی برای اجرای یک برنامه کفایت نمی‌کند و مسلماً تشکیل سه شورا از افرادی که مشغله‌های فراوانی دارند نمی‌تواند مسایل را حل کند. هرچند اعضای این شوراها از قدرت اجرایی زیادی برخوردار باشند، این شوراها وظایفی کم و بیش مشابه با وظایف مطروحه در حال حاضر نیز در سیستم اجرایی کشور وجود دارند و همچنان وظایف خود را در حداقل کارایی انجام می‌دهند. حال تعریف جدید این شوراها با تغییرات کمی در ساختار اعضاء و شرح وظایف چه اثر عمده‌ای در وضعیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور خواهد داشت بسیار مبهم است. حتی به نظر می‌رسد که این تعریف جدید از شوراها عملاً نتواند قدم جدید و مثبتی در حل معضلات کشور بردارد.

مراحل برنامه‌ریزی

چنانچه پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه یک متدولوژی علمی برنامه‌ریزی را دنبال می‌کرد حتماً پیشنهاد برنامه سوم را پس از انجام مراحل زیر می‌بایست ملاحظه می‌کردیم:

۱. تعیین استراتژی ملی توسعه.
 ۲. تعیین اهداف بلند مدت کلان.
 ۳. تعیین اهداف میان مدت کلان.
 ۴. تعیین اهداف میان مدت بخشی.
 ۵. تعیین میزان منابع مختلف برای رسیدن به اهداف میان مدت بخشی.
 ۶. روشهای رسیدن به اهداف فوق.
 ۷. بهینه کردن منابع و تأمین کسری آن جهت رسیدن به اهداف و میزان منابع مشخص شده.
 ۸. پیشنهاد لایحه قانونی جهت بستر گشایی شروع فعالیتها بر اساس برنامه.
- به عبارت دیگر بعد از طی پیاپی مراحل فوق عملاً می‌توان به پیشنهادهای مشخص برای برنامه رسید در غیر این صورت پیشنهاد مفادی شبیه به موارد مطروحه از انسجام لازم برخوردار نخواهد بود و پیشنهاد مطروحه به صورت جمع آوری آراء و نظرات اجرایی خواهد بود تا اسناد برنامه.
- شاید طرح برنامه بدین شکل بیشتر به دلیل ملاحظات ناشی از ارزیابی و عملکرد برنامه‌های اول و دوم بوده است که عملاً مشاهده شد که برنامه‌های اول و دوم نقش چندانی در تجهیز و استفاده از منابع در کشور را نداشته‌اند.

توقع از برنامه سوم بیشتر این بود که تصمیماتی که در شوراها پیشنهاد شده می‌بایست در آینده گرفته شود قبلاً تحلیل و پیشنهاد شده باشد نه اینکه لایحه شوراها را برای حل مسائل

معین کرده باشد تا از ابتدا موضوعات را بررسی نمایند و از ابتدا شروع به استخراج سیاستهای اجرایی نمایند. به عبارت دیگر این وظیفه که به عهده سازمان برنامه و بودجه بوده عملاً به عهده شوراهای مختلف گذاشته شده تا آنها مسایل را تحلیل، بررسی و در مورد راه حل آنها اتخاذ تصمیم نمایند. حالا باید منتظر باشیم که در مراحل اجرای برنامه شوراهای مطروحه شروع به کار کنند و مسایل را بررسی نمایند و در مورد آنها راه حل بیابند که این خود موجب اتلاف زمان بیشتری خواهد بود. مخصوصاً در شرایط فعلی اقتصاد ایران که هر روز خبر تعطیلی یا ورشکستگی بنگاه‌های تولیدی از گوشه و کنار می‌رسد.

در ماده اول آمده است هدف تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در زمینه‌های زیر باید صورت گیرد:

- ❖ تشکیلات
- ❖ سازمان دهی و ساختار اداره امور کشور
- ❖ سیستمها و روشها
- ❖ مدیریت منابع انسانی
- ❖ مقررات و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی

حال سؤال این است که چه سیاست اجرایی در مورد نحوه برخورد با موارد فوق طرح ریزی شده است. به عبارت دیگر در بخش تشکیلات، برنامه سوم چه کار خواهد کرد، سازمان دهی مجدد و ساختار جدید اداره امور کشور چیست، روشها چگونه اصلاح و تصحیح خواهد شد، مدیریت منابع انسانی چگونه بهسازی می‌شود و مقررات و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی چگونه اصلاح خواهد شد و اصلاحات آن چیست؟

به عبارت دیگر سیاستهای عملی و اجرایی پیشنهادی برنامه سوم در این زمینه‌ها مشخص نیست و علی‌رغم متعالی بودن اهداف هیچ‌گونه سیاست اجرایی برای آنها پیشنهاد نشده است. اعلام این مطلب به خودی خود و بدون ارائه سیاستهای اجرایی آنها عملاً نمی‌تواند مشکلی از مشکلات کشور را برطرف نماید. همان‌طور که در دو برنامه اول و دوم نظایر این اهداف را بسیار ملاحظه کردیم ولی چون سیاستهای اجرایی آنان مشخص نشده بود عملاً در دو برنامه اخیر اصلاح و بهبودی مشاهده نشد. زیرا بر اساس نظریه‌های سیاست‌گذاری هر هدف سیاستی باید حداقل یک ابزار سیاستی مشخص داشته باشد تا بتوان با اجرای آن به هدف مورد نظر رسید. در برنامه سوم متأسفانه ابزارهای سیاستی اجرایی تعریف نشده‌اند و اتخاذ ابزارهای سیاستی منوط به تصمیم‌گیری شوراهای تعریف شده می‌باشد.

در مورد ایجاد هماهنگی و جلوگیری از تداخل نهادهای نظارتی موضوع ماده دوم و هم چنین بهینه سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده سوم نیز همین ایراد وارد به نظر می‌آید.

با توجه به موارد مطروحه در فوق به نظر می‌رسد که بازنگری در برنامه و تبدیل آن به یک پیشنهادی که خط‌مشیهای مشخص همراه با سیاستهای اجرایی مشخص تا حد پیشنهاد لوایح قانونی ریزتر که حاوی نکات ریز اجرایی برنامه سوم باشد ضروری به نظر می‌رسد. در غیر این صورت نمی‌توان انتظار داشت که برنامه سوم منجر به اصلاح شرایط ساختاری مدیریت و اداره کشور شود.

نظام درآمد - هزینه استان در برنامه سوم

یکی از ویژگی‌هایی که در برنامه سوم مطرح است توجه به عدم تمرکز در مدیریت امور کشور از طریق اعمال نظام درآمد - هزینه استان می‌باشد. به طور کلی نظامهای غیر متمرکز از محسّنات بسیار زیادی برخوردار هستند که اغلب اندیشمندان علوم اداره آن را می‌پسندند ولی ویژگیهای خاص اداره امور کشور نمی‌تواند لاقبل در همه موارد سبب موفقیت کلیه نگرشهای عدم تمرکز در مدیریت امور شود. از مباحث عمده در تفویض اداره امور می‌توان به تفویض اجرا یا هزینه نمودن اعتبارات، تفویض اختیار تصمیم‌گیری در مسایل استانی و مباحث استقلال مالی اجزا ریزتر از لحاظ نحوه کسب درآمد و در نتیجه هزینه نمودن آن اشاره نمود و بحثهای کاهش نظارت دولت مرکزی بر نحوه انجام امور نیز از مباحث عمده در این بخش است.

از لحاظ تفویض اجرا به استانها قاعدتاً نمی‌توان مسایل عمده و حساسی را به استثنای موارد خاص بر شمرد. به عبارت دیگر از این بابت به جز در مواردی که استانها در زمینه سرمایه‌گذاریهای دولتی بزرگ تحت عناوین پروژه‌های ملی از امکانات کافی فنی و اجرایی برخوردار نیستند در ظاهر باقی امور اجرایی قابل تفویض می‌تواند باشد. البته جزئیات این مسأله قابل بررسی است و این موضوع قطعی و کلی نیست. تفویض اختیار تصمیم‌گیری در مسایل استانی یکی از بسترهای خوبی است که می‌تواند استانها را از لحاظ دخالت در سرنوشت استان لاقبل در چارچوب منابع اعتباری مشخص شده توسط دولت مرکزی ترقی دهد. به عبارت دیگر دست اندرکاران امور استان با توجه به لمس بهتر مسایل و مشکلات منطقه خود بهتر می‌توانند در رفع آنها و بهبود شرایط استان اقدام نمایند. این موضوع هم مطلق نمی‌تواند باشد زیرا با امکانات موجود در استان در همه موارد نمی‌تواند به حل همه مشکلات استان فایده آید. به عبارت دیگر رفع خیلی از مسایل نیازمند کمکهای مختلف فنی، اجرایی و مالی برون استانی است که کمک دولت مرکزی را می‌طلبد.

بحث استقلال مالی استان از مهم‌ترین ویژگیهای تمرکز زدایی تلقی می‌شود ولی این موضوع نیازمند ویژگی‌های خاصی از لحاظ منابع درآمدی استان در رابطه با خود و در رابطه با کل کشور می‌باشد. به طور کلی به نظر نمی‌رسد شرایط فعلی کشور و تقسیم بندی موجود آن زمینه مناسبی را از لحاظ تأمین منابع درآمدی استان مهیا کرده باشد. از لحاظ وسعت جغرافیایی استانهای بسیار بزرگ و استانهای بسیار کوچک می‌باشند. استان خراسان در حدود ۲۰ درصد از وسعت کشور را به خود

اختصاص داده است ولی استان کهگیلویه و بویراحمد حدود ۱ درصد از مساحت کشور را شامل می‌شود. از لحاظ درآمدی استان خوزستان درآمد نفت کشور را تأمین می‌نماید ولی استان چهارمحال و بختیاری در تأمین منابع درآمدی حداقل معیشت در تنگنا قرار دارد. از لحاظ شرایط برخورداری و توسعه اقتصادی استان تهران و اصفهان بسیار برخوردار و استانهایی نظیر سیستان و بلوچستان بسیار عقب مانده می‌باشند. از لحاظ جمعیت استان تهران یک چهارم جمعیت کشور را در بردارد لیکن استان ایلام حدود کمتر از یک درصد جمعیت کشور را سکنی داده است. این تفاوتها و ناهمگونی استانها در همه زمینه‌ها مشهود است. برای مثال می‌توان به اختلافات استانها از لحاظ مراکز تولید و مصرف، قطبهای صنعتی، نواحی حاصلخیز و نواحی خشک و کویری و نواحی حاشیه دریا و کوهپایه‌ها، مجاورت با مبادی ورود و خروج کالا و بازارهای خارجی و ویژگیهای فرهنگی، نژادی، سیاسی، نظامی، معادن و زیربناها همانند شبکه راه‌ها، نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌ها، بندر و فرودگاه‌ها و... اشاره نمود. لیست کامل این عدم تعادل‌های بین استانها و بیان آن خود می‌تواند موضوع کتب مختلف باشد که در این جا به همین مقدار اکتفا می‌شود. به طور کلی مبنای درآمد استانها ویژگیهای فوق است اگر به نحوی در تأمین درآمدها و تعیین هزینه بر مبنای درآمدهای استان طرح شود مسلماً حرکت به سمت رفع عدم تعادل‌های استانی نخواهد بود و در بلند مدت با تمرکز ثروت در مناطق خاص نقشه فضایی کشور به کلی دگرگون خواهد شد.

با توجه به موارد مطرح شده و موارد مطروحه در فصل ۸ برنامه سوم در مورد نظام درآمد- هزینه استان حرکت به سمت جهت‌های مطرح شده بسیار مبهم می‌نماید. به عبارت دیگر حرکت در جهت عدم تمرکز در امور اجرائی و تفویض مسایل اجرائی تا حدود زیادی می‌تواند بدون اشکال پیش رود. حرکت در جهت تفویض اختیار تصمیم‌گیری می‌تواند تا حد زیادی سبب بهبود شرایط استان و کاستن از بوروکراسی مربوطه گردد ولی از لحاظ تأمین درآمدی استان، تخصیص آن و طرح قواعد مختلف در مورد توزیع و تخصیص منابع درآمدی به استان هم از محل بودجه‌های استانی و هم از محل بودجه ملی دولت مرکزی نابسامانی شرایط فعلی را تشدید می‌نماید. هزینه بر مبنای درآمد برای شرایطی می‌تواند مناسب باشد که همگنی کلی از لحاظ اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، نظامی، جغرافیایی و غیره وجود داشته باشد. تجربیات سالهای اول دهه ۱۳۶۰ در مورد استقرار ستادهای درآمد استانی در استانها نیز حاکی از این عدم موفقیت بوده است که این ستاد مجدداً در برنامه سوم طرح و پیشنهاد شده است.

به استثنای موارد کلی مطروح در فوق در همین فصل از برنامه پیشنهاد تشکیل شورای

برنامه‌ریزی و توسعه استان مطرح می‌شود که باید اذعان داشت که چنانچه مباحث درآمد استان را از آن حذف نماییم تا حدود زیادی همان ساختار شورای برنامه‌ریزی استان را به ذهن متبادر می‌نماید که با تفاوت‌های مختصری از لحاظ وظایف مجدداً طرح می‌شوند. بسیاری از اختیارات تصمیم‌گیری که برای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در برنامه مطرح شده عملاً جزو آن دسته از تصمیم‌گیریهایی قرار می‌گیرد که خود استان به تنهایی با اتخاذ آنها توان حل مشکلات مربوطه را ندارد برای مثال می‌توان به بند «ک» تشویق و توسعه سرمایه‌گذاریهای مردمی در امور سیاستهای پولی کشور بند (م): تجهیز و جذب پس اندازها در چارچوب سیاستهای پولی کشور بند (س): توسعه منابع انسانی بند (ع): استقرار نظام تأمین اجتماعی ملی در سطح استان، بند (ف): حل مسائل اشتغال در سطح استان و موارد مشابه اشاره نمود.

علی‌رغم تمام نکات مثبت عدم تمرکز در تصمیم‌گیری ماده ۷۶ مجدداً این اختیار را از استانها سلب و به عهده دولت مرکزی می‌گذارد در این ماده آمده است عناوین برنامه‌های عمرانی آن دسته از وظایف دولت که نتایج کارکرد آن از محدوده استان فراتر نباشد وظایف استانی او باید در قالب بودجه استانی تأمین اعتبار شود و به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. به هر حال با توجه به نکات کلی که ذکر آن رفت و ابهامات موجود در برنامه بر عدم تطبیق مرز و حدود اختیارات استانی و ملی و ویژگیهای ساختاری کشور از ابعاد مختلف به نظر می‌رسد که طرح نظام درآمد- هزینه استان احتیاج به تعمق و تدبیر بیشتری در این زمینه دارد.

صادرات غیر نفتی در برنامه سوم

ترکیب صادرات غیر نفتی در ایران در سالهای اخیر روند باثباتی را نپیموده است و شاید یکی از دلایل این امر را بتوان در وضع مقررات مختلف و تغییر آن در زمینه مسائل مربوط به صادرات از جمله محدودیتهای صادراتی، نرخ ارز صادراتی، پیمان سپاری ارزی و قیمت گذاریها و ارزیابی کالاهای صادراتی و سایر قوانین مرتبط دانست. برای اینکه سهم و میزان صادرات برخی از کالاهای صادراتی از نظر خواننده روشن شود جدول زیر ارائه گردیده است که آمار صادرات کالاهای غیر نفتی در سال ۱۳۷۶ را نشان می‌دهد.

| کالاهای صادراتی | ارزش (میلیون ریال) | سهم از صادرات غیر نفتی % |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------------|
| کالاهای سنتی و کشاورزی | ۱۲۵۰/۷ | ۴۳/۵ |
| فرش | ۶۳۵/۷ | ۲۲/۱ |
| میوه‌های تازه و خشک | ۳۳۷/۵ | ۱۱/۸ |
| سایر کالاهای سنتی و کشاورزی | ۲۷۷/۵ | ۹/۶ |
| کلوخه‌های کانی فلزی | ۴۵/۱ | ۱/۶ |
| کالاهای صنعتی | ۱۵۷۹/۸ | ۵۴/۹ |
| صابون و مواد شیمیایی و پتروشیمی | ۱۳۰/۳ | ۴/۵ |
| کفش و ملبوس و پارچه | ۱۰۲/۶ | ۳/۵ |
| سیمان، سنگ مصالح ساختمانی و بهداشتی | ۷۰/۹ | ۲/۴ |
| مس، چدن، آهن و فولاد | ۲۲۵/۱ | ۷/۸ |
| هیدروکربورهای گازی | ۱۵۲/۱ | ۵/۳ |
| سایر کالاهای صنعتی | ۸۹۱/۴ | ۳۰/۹ |

بررسی این جدول نشان دهنده این موضوع است که تقریباً بخش کالاهای سنتی و کشاورزی و کالاهای صنعتی سهم نزدیک به هم در میزان صادرات غیر نفتی به عهده دارند و چنانچه این سهمها را در سالهای قبل نیز بررسی کنیم که در این جدول نیامده است این موضوع بهتر نیز دیده خواهد شد. با

این تفصیل به نظر می‌رسد که در نظر گرفتن استراتژی مقدماتی خاصی جهت توسعه صادرات غیرنفتی که تأکید بر صادرات کالاهای سنتی و کشاورزی داشته باشد یا کالاهای صنعتی اساساً نمی‌تواند به راحتی مورد قبول واقع شود، زیرا آمار موجود عملکردهای تقریباً یکسانی را برای هر دو بخش می‌تواند ارائه دهد.

برنامه سوم از بعد بخش تجارت خارجی شامل ابهامات زیادی است که این ابهامات بخش صادرات غیرنفتی را نیز شامل می‌شود. در بخش صادرات غیرنفتی برنامه‌ریز سیاست‌گذاری در این بخش را بالاخص با مسایل عمده‌ای نظیر نرخ ارز صادراتی، پیمان سپاری ارزی و به طور کلی سیاستهای ارزی مرتبط در ارتباط قرار نداده است لذا علی‌رغم تأکیدات ضمنی و صریح در مورد افزایش صادرات غیرنفتی نمی‌توان چگونگی رسیدن به هدف مطروحه که حدود ۳۵ میلیارد دلار صادرات کالاهای غیرنفتی در طی سالهای برنامه می‌باشد را پیش بینی نمود.

ماده ۱۱۲ برنامه سوم از استرداد حقوق گمرکی و سود بازرگانی مواد اولیه و واسطه‌ای وارداتی مورد استفاده در تولید کالاهای صادراتی پس از صدور محصولات تولید شده صحبت می‌نماید و کالاها و خدماتی را که صادر می‌شوند از پرداخت مالیات معاف نموده است. همچنین صادرات کالا و خدمات را از اخذ هرگونه مجوز داخلی معاف نموده و کلیه تشویقها و امتیازاتی که برای صادرات کالا وجود دارد به صادرات خدمات نیز داده است. ماده ۱۱۳ تصریح نموده است که تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صدور نمی‌گردد و صادرات کلیه کالاها و خدمات به استثنای اشیاء عتیقه و میراث فرهنگی و اقلام دامی و نباتی که جنبه حفظ ذخایر ژنتیک و یا حفاظت محیط زیست داشته باشد یا کالاهایی که دولت برای تأمین آنها مستقیماً یارانه پرداخت می‌نماید؛ مجاز خواهد بود.

ماده ۱۱۴ دولت را موظف می‌کند برای رونق تجارت خارجی موانع غیرتعرفه‌ای را حذف و نسبت به تهیه برنامه زمان بندی اصلاح نرخهای معادل تعرفه اقدام کند.

اقدام فوق از این دست عملاً سبب بهبود وضعیت صادرات کالاها و خدمات خواهد شد ولی همان طور که گفته شد تا سیاستهای عمده تر که همان سیاستهای ارزی و نرخهای ارز و پیمان سپاری ارزی مشخص نشوند نمی‌توان منتظر تحولات عمده در این بخش بود.

به هر حال در بخش سیاستها و رهنمودهای کلی برنامه سوم مباحثی از توسعه بخشهای صنعت و کشاورزی مطرح می‌شود که زمینه صادرات را در هر دو بخش تقویت نماید برای مثال بند ۱۳۲ از فصل ۹ رهنمود کلی برقراری ساختار انگیزشی مناسب و هدف دار حمایت و زمان دار مشوقهای لازم در سرمایه گذاری و توسعه صنعت گردشگری، صنایع و معادن کوچک، توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی

در بخش کشاورزی را برای امکان گسترش مشاغل تولید برای کاربری بیشتر و سرمایه بری کمتر با هدف ایجاد اشتغال و کمک به توسعه صادرات را طرح می‌نماید یا بندهای ۱۳۷ تا ۱۴۵ نیز همگی شامل کالاهای، خدمات، تولیدات صنعتی و کشاورزی می‌شوند. ولی طرح این موارد همه به عنوان رهنمودهای کلی است که تبلور زیادی در متن برنامه از آنها دیده نمی‌شود. حتی در این بندها و بندهای دیگر اشاراتی به حفظ ثبات نرخ واقعی ارز مورد عمل صادرات از طریق تنظیم نرخ اسمی ارز با نرخ تورم با هدف حفظ قابلیت رقابت کالاهای صادراتی کشور نیز می‌شود ولی همان طور که گفته شد در متن تبلوری از آن به چشم نمی‌خورد.

بررسی الگوی اقتصادسنجی کلان برنامه سوم

مقدمه

الگوهای اقتصادسنجی کلان یکی از ابزارهای لازمی است که برای تحلیل کمی برنامه‌ها می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. پیچیدگی بسیار زیادی که در طراحی این گونه الگوها وجود دارد غالباً سبب می‌شود که کمتر به این ابزار توجه شود. از طرفی وجود یک فرض قوی یا تصریح ناصحیح یک معادله، یا فراموش نمودن و در نظر نگرفتن برخی ویژگیهای رفتاری عملاً سبب می‌شود که الگو نتواند از عهده بهینه‌سازیها و تحلیل سناریوهای مختلف و پیش‌بینی مقادیر متغیرها در آینده برآید. این بحث یکی از مهمترین نکات در الگوهای اقتصادسنجی است که به عبارتی خطای تصریح که از نامعلوم‌ترین و مهم‌ترین خطاها در تصریح معادلات رفتاری می‌باشد در دستگاه معادلات الگوها از یک معادله به سایر معادلات تسری می‌یابد و به چرخه کل الگو آسیب می‌رساند. به واسطه این موضوع است که سالها پس از ساخت یک الگوی اقتصادسنجی همواره طراحان و سازندگان الگو آن را مقدماتی تلقی می‌نمایند زیرا انجام شبیه‌سازیهای مختلف و بررسی سناریوهای مختلف توسط الگو نقاط ضعف و قوت آن را در طول زمان بهتر نشان می‌دهد. این مسأله یک پدیده فراگیر است و مختص به الگو سازی برای اقتصاد ایران نیست بلکه تمام دستگاه‌های علمی و اجرایی در سراسر جهان با این موضوع درگیر هستند. در ایران این ویژگی حادث‌تر نیز هست زیرا تحولات متعدد و مختلفی در ۲ دهه تاریخ اقتصادی ایران اتفاق افتاده است که هر تحول و اتفاقی خود نیازمند تصریح و تبیین خاص الگوها می‌باشد. در این راستا سازمان برنامه و بودجه پس از تلاش چندی اقدام به استفاده از یک الگوی اقتصادسنجی کلان جهت پیش‌بینی تصویر کمی اقتصاد کلان کشور در برنامه سوم توسعه نمود. کسانی که خود در فرآیند طراحی و ساخت یک الگوی اقتصادسنجی بوده‌اند به خوبی درک می‌کنند که ساختن یک الگوی اقتصادسنجی چه مشکلات و مصائبی دارد بالاخص که این الگو برای شرایط اقتصادی طراحی شود که در هر سال از دوره زمانی که آمارهای آن مورد استفاده قرار می‌گیرد تحول خاصی یا وضع محدودیت ویژه‌ای اتفاق افتاده باشد. لذا، موارد مطروحه در این بررسی نباید سبب دلسردی دست‌اندرکاران الگوی به کار گرفته شده در برنامه سوم شود بلکه وجود نواقص زیاد در این الگوها در چندین سال اول طراحی و ساخت آنها غالباً اجتناب‌ناپذیر است و انباشت تجربه در این الگوها سبب خواهد شد که نهایتاً کیفیت الگوها بهبود یابد. نکته‌ای که دست‌اندرکاران این الگوها از

آن یاد می‌کنند این است که هرگاه یک الگوی اقتصادسنجی کلان ساخته می‌شود آن را به مثابه تولید طفلی می‌دانند که تا بلوغ آن سالها پرورش لازم است، به عبارت دیگر پیام این مقدمه این است که مدیران و کارشناسان دست اندرکار این الگوها نباید با ارائه یک دوره گزارشات دست از آن بردارند بلکه رسیدن به یک الگوی مناسب که بتواند به عنوان ابزاری مناسب مورد استفاده واقع شود احتیاج به تلاش و زمان بیشتری دارد. از طرفی استفاده کنندگان از نتایج این گونه الگوها نیز باید این موضوع را در نظر داشته باشند که ارقام و تحلیلهایی که این گونه الگوها در سالهای اولیه عمر خود می‌دهند از وثوق کافی برخوردار نیست و نمی‌توان مبنای اساس تصمیم‌گیری را بر آنها قرار داد.

معضلات آماری

مهم‌ترین آمارهای مورد استفاده در الگوی کلان برنامه سوم^{۴۹} شامل موارد زیر است.

- ❖ حسابهای ملی
- ❖ آمارهای پولی
- ❖ آمارهای مالی
- ❖ آمار تراز پرداختها و بازرگانی خارجی
- ❖ آمار شاخصهای قیمت داخلی و خارجی
- ❖ نرخهای مختلف ارز

اکثر منابع اصلی گروه‌های آماری فوق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان برنامه و بودجه و مرکز آمار ایران می‌باشد که برخی از آنها در مجموعه نرم افزار بانک اطلاعاتی مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه نیز جمع آوری شده است. و مورد استفاده الگوی برنامه سوم واقع شده‌اند. آمارهای فوق گرچه از لحاظ بررسی روند تحولات به صورت مقایسه بهبود یا بدتر شدن وضعیت تک تک اقلام اطلاعاتی کاربرد بسیاری دارند ولی اشکالات عمده‌ای در استفاده از آنها برای الگوهای اقتصادسنجی کلان وجود دارد. زیرا الگوهای اقتصادسنجی عملاً گروه‌های فوق را با تبیین معادلات مختلف به هم متصل می‌کند و نتیجتاً هر کدام از اقلام این گروه‌ها باید به اقلام درون گروه‌های دیگر همخوانی و سازگاری داشته باشد. در غیر این صورت الگو تحلیلها و نتایج غیر واقع بینانه‌ای به دست خواهد داد.

^{۴۹} ساختار کلی الگوی اقتصادسنجی کلان (پیش بینی تصویر کمی اقتصاد کلان کشور در برنامه سوم توسعه)، معاونت امور اقتصادی، دفتر اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه. مهر ۱۳۷۸.

در مجلدات و مستندات الگوی اقتصاد کلان ایران^{۵۰} به صورت ضمنی مشکلات آمارها در گروه‌های فوق آمده است و خواننده می‌تواند برای جزئیات بیشتر به منابع معرفی شده مراجعه نماید و فقط جهت اشاره به این موضوع به برخی موارد اکتفا می‌کنیم.

حسابهای مالی

ارقام مورد استفاده از گروه حسابهای ملی در الگوی برنامه سوم از منابع اداره حسابهای بانک مرکزی و نرم افزار مؤسسه پژوهش در برنامه‌ریزی استفاده شده است. علی‌رغم نیاز موجود به یکدست بودن آمار حسابهای ملی از لحاظ سال پایه هنوز اداره حسابهای ملی بانک مرکزی موفق نشده است که آمار حسابهای ملی از ابتدای دوره در سال ۱۳۳۸ تاکنون را به یک سال پایه یکسان تبدیل کند. به عبارتی دیگر برخی از ارقام حسابها به سال پایه ۱۳۵۳ و برخی دیگر به سال پایه ۱۳۶۱ می‌باشند. گرچه بعد از سال پایه ۱۳۶۱ دو مرتبه تغییر سال پایه در سالهای ۱۳۶۹ و ۱۳۷۶ توسط اداره آمارهای اقتصادی معین شده و تغییرات محاسبات آماری در این سالها ملحوظ شده است ولی به دلیل پر حجم بودن محاسبات تبدیل سال پایه در کل سری آمارها برای مدت ۴۰ سال دوره ۱۳۳۸-۱۳۷۷ اداره حسابهای ملی در انجام این محاسبات توفیقی پیدا نکرده است. چنانچه بخواهیم ارقام مورد استفاده الگو را با

^{۵۰} در این مورد نگاه کنید به:

- بیدآباد بیژن، فرزین اربابی، فرانک بیدآباد (۱۳۷۵) الگوی اقتصادسنجی کلان ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ویرایش یکم، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
- بیدآباد بیژن، فرزین اربابی، فرانک بیدآباد (۱۳۷۵) الگوی اقتصادسنجی کلان ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ویرایش دوم، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
- بیدآباد بیژن، فرانک بیدآباد (۱۳۷۵) الگوی اقتصادسنجی کلان ایران، ویرایش سوم جلد اول، مستندات اصلی الگو، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- بیدآباد بیژن، فرانک بیدآباد (۱۳۷۵) الگوی اقتصادسنجی کلان ایران، ویرایش سوم جلد دوم، نتایج شبیه سازی و پیش بینی الگو، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- بیدآباد بیژن، فرانک بیدآباد (۱۳۷۵) الگوی اقتصادسنجی کلان ایران، ویرایش چهارم، مستندات تفصیلی، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- بیدآباد بیژن، فرانک بیدآباد (۱۳۷۶) الگوی اقتصاد سنجی کلان ایران، ویرایش چهارم، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- بیدآباد بیژن (۱۳۷۷)، الگوی اقتصاد سنجی کلان ایران: شبیه سازی و پیش بینی، ارایه شده به همایش مدل سازی برای اقتصاد ایران. چاپ شده در مدل سازی اقتصاد ایران، گردآورنده محمد جعفر مجرد، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، صفحات ۲۳۳-۱۲۷.

روش ضمنی تبدیل سال پایه یکسان نماییم تا از ریز محاسبات تبدیل اجزا ریز و بعد رسیدن به اقلام درشت تر احتراز نماییم خطای بسیار زیادی در ارقام سرجمع ایجاد می‌شود. برای مثال در این دو روش تفاوت نرخهای رشد آمارهای تولید ناخالص داخلی در ایران که از دو روش ریز محاسبات و تبدیل ضمنی سال پایه به دست می‌آیند در فاصله ۱۵٪+ تا ۱۵٪- قرار می‌گیرد. این اعداد به مثابه ورود دامنه ۳۰٪ خطا در نرخ رشد تولید ناخالص داخلی خواهد بود. کم یا زیاد شدن یک درصد رشد تولید ناخالص داخلی برای اقتصاد ایران و تصمیم گیران اقتصادی بسیار حائز اهمیت است چگونه می‌توان این دامنه خطا را نادیده انگاشت.

برای رفع این معضل گروهی که در تدوین الگوی اقتصادسنجی کلان ایران در مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی مشغول کار بودند پس از چند سال تلاش نرم افزاری تدوین نمودند تا بتوانند مشکل فوق را در حسابهای ملی برطرف نمایند. این تلاش در الگوی برنامه سوم صورت پذیرفت.

آمارهای پولی

آمارهای پولی به دلیل ماهیت آن تا حدودی منسجم تر هستند ولی هنوز این آمار را نمی‌توان به راحتی از منابع بانک مرکزی استخراج نمود زیرا تعاریف به کار گرفته شده و نرخهای تبدیل دارائیهای خارجی که هر قلمی را با نرخ جداگانه تسعیر می‌نمایند و پیچیدگیهای موجود در حسابهای ذخیره تعهدات ارزی دولت و بدهیهای خارجی و ارزیابی مجدد اقلام حساب سرمایه و سایر داراییها و تعاریف دولت عمومی و بخش دولتی و موارد دیگر عملاً محقق را ناگزیر از موشکافی کردن در ریز اقلام اطلاعاتی می‌نماید.

آمارهای مالی

آمارهای مالی که متشکل از درآمدها و هزینه‌های دولت می‌باشد دارای مشکلات خاص خود است. به طور کلی آماری که مورد استفاده الگوی برنامه سوم قرار می‌گیرد آمار دولت با تعریف بودجه عمومی دولت می‌باشد و نه بخش دولتی. بودجه عمومی دولت در ایران چیزی حدود ربع تا ثلث بودجه کل کشور است. بودجه کل کشور شامل بودجه عمومی دولت، بودجه اختصاصی، بودجه شرکتهای دولتی، بودجه بانکها و بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت می‌باشد. برای بررسی بخش دولت هنوز باید بودجه نهاد رهبری، بودجه تأمین اجتماعی و بودجه شهرداریها و بودجه آستانه‌های متبرکه و برخی بودجه‌های دیگر را نیز به آن اضافه نمود. به عبارت دیگر دولت در تعریف الگوی برنامه سوم جزء بسیار کوچکی از دولت به معنای حقیقی آن در اقتصاد ایران می‌باشد.

آمار بازرگانی خارجی و تراز پرداختها

این گروه آمار توسط گمرک و وزارت بازرگانی و اداره بررسیهای اقتصادی بانک مرکزی تولید و جمع آوری می‌شود. تعاریف و طبقه‌بندی آماری در این گروه در طی سالهای مورد نظر که ۴ دهه گذشته را تشکیل می‌دهد دارای تغییرات زیادی است که عملاً نمی‌توان سریها را در این مدت از بعد تحول تاریخی اقلام اطلاعاتی به راحتی مورد بررسی قرار داد. از طرفی آمار و ارقام این بخش به شدت دارای مقادیر خطاهای حدسی کارشناسی است برای مثال به مقدار واردات از سه منبع که همگی از گزارشات اداره بررسیهای اقتصادی بانک مرکزی بود اشاره می‌شود تا وسعت دامنه خطا در این ارقام ملموس شود. واردات سال ۱۳۶۰ در گزارش بررسی تحولات اقتصادی کشور در سالهای ۱۳۶۱-۱۳۶۹ (صفحه ۵۰۱) ۱۳۵۱۵ میلیون دلار، تراز نامه سال ۱۳۶۰ (صفحه ۱۹۲) ۱۶۵۱۵ میلیون دلار و در ترازنامه سال ۱۳۶۱ (صفحه ۱۹۰) ۱۵۵۱۵ میلیون دلار گزارش شده که دقیقاً ارقام دوم و سوم ۳۰۰۰ و ۲۰۰۰ میلیون دلار از رقم اول بیشتر هستند که مبین نظرات حدس کارشناسان مربوطه می‌باشد.

آمار شاخصهای قیمت داخلی و خارجی

آمار شاخص قیمت‌های داخلی مجموعه خوبی می‌باشد ولی آمارهایی که به شاخص قیمت کالاهای خارجی با شاخص سیف واردات که از منابع داخلی تولید و محاسبه می‌شوند را نمی‌توان موثقاً به کار گرفت. بالاخص در مورد قیمت کالاهای خارجی که نحوه بکارگیری نرخ ارز در تسعیر قیمت‌های خارجی در زمانی که چندین نرخ ارز رایج می‌باشد شباهت زیادی را در محاسبه این شاخصها ایجاد می‌کند و به کارگیری این گونه شاخصها ملاحظات و دقت زیادی را می‌طلبد که توابع اجزا صادرات و واردات را به شدت می‌تواند تحت تأثیر قرار دهد.

نرخهای مختلف ارز

دردو دهه گذشته تعدد و چندگانگی نرخ دلار در موارد مختلف در اقتصاد ایران وجود داشته که در برخی از سالها حدود ۱۳ نوع نرخ تسعیر برای دلار داشتیم. هرنرخ در محلی مورد استفاده واقع شده است مثلاً اجزا مختلف داراییهای خارجی با نرخهای مختلف تسعیر شده‌اند. صادرات و واردات کالاها با نرخهای مختلف انجام شده‌اند، محاسبات اقتصادی در حسابهای ملی با نرخهای مختلف ارز تهیه گردیده‌اند و قص علیهذا که شرح آن بسیار طولانی است.

ناهمخوانی گروههای مختلف آماری

تمام اطلاعات گروه‌های مذکور باید به طوری با هم مطابقت و سازگاری یابند برای مثال چند نمونه از عدم تطابق برخی اقلام اصلی در گروه‌های فوق را ذکر می‌نماید.

- ❖ حساب تغییر در خالص بدهی دولت به سیستم بانکی در آمارهای پولی قاعدتاً باید مساوی کسری بودجه دولت در حسابهای مالی شود.
- ❖ حساب تغییر در خالص داراییهای خارجی سیستم بانکی به دلار در آمارهای پولی قاعدتاً باید با حساب تراز پرداختها همخوانی داشته باشد.
- ❖ درآمد نفت در حساب دولت از بخش آمارهای مالی باید با حساب صادرات نفت در آمار بازرگانی خارجی قابل مطابقت داشته باشد.
- ❖ جمع هزینه‌های دولت در آمارهای مالی باید با جمع هزینه‌های مصرفی و سرمایه گذاری دولت در حسابهای مالی مطابقت داشته باشد.
- ❖ اقلام ریز صادرات و واردات در حساب بازرگانی خارجی باید با اعمال نرخ ارز به راحتی تبدیل به ارقام ریالی آن در حسابهای ملی شود.

موارد بسیار دیگری را می‌توان ذکر کرد که از مشکلات ساختاری آماری همانند فوق برخوردارند. شرط لازم برای اینکه الگویی توان زیاد در تحلیل مسایل و تحولات اقتصادی را داشته باشد این است که لااقل بر مبنای اطلاعات صحیح استوار باشد. چنانچه آمار و اطلاعات به کار گرفته شده از اشکالات اساسی برخوردار باشد قاعدتاً الگو نباید بتواند تحولات را تبیین و شرایط آینده اقتصاد را پیش بینی نماید. این موضوع در الگوی برنامه سوم نیز صادق است زیرا پالایش اطلاعات یا تمهیداتی از این نوع قبلاً بر آمار استفاده شده صورت نگرفته است. لذا به نظر می‌رسد که بسیار مهم و اساسی است که دست اندرکاران الگو اقدام به پالایش اطلاعات نموده تا معضلات موجود در آمارهای اقتصادی که مورد استفاده الگوی برنامه سوم است رفع گردد.

تفاوت الگو با مجموعه‌ای از معادلات کنار هم

ظرافت و پیچیدگی الگوها بالاخص در مورد الگوهایی که تعداد معادلات آنها نسبتاً زیاد است در ارتباطات متغیرها در بین معادلات است. غالباً در الگوهای بزرگ به دلیل زیاد بودن تعداد متغیرهای از قبل تعیین شده در کل الگو غالباً الگوها از لحاظ مسأله شناسایی (identification) مشکلی ندارند. ولی نحوه تصریح باید به گونه‌ای باشد که تعداد معادلات مساوی تعداد متغیرهای درون زا باشد و از طرفی با توجه به ویژگی برنامه‌های کامپیوتری موجود هر متغیر درونزا فقط یک بار در سمت چپ معادلات ظاهر شود. با توجه به این محدودیت تصریح معادلات، به راحتی نمی‌توان متغیرهای درونزایی

را حذف یا اضافه نمود چرا که در این صورت رابطه یک بلوک از معادلات یا معادله‌ای با سایر قسمت‌های دستگاه و معادلات قطع می‌شود. در صورت قطع رابطه بین بلوک‌های معادلات یا حتی یک معادله، دستگاه معادلات همزمان که به صورت یک الگوی منسجم باید تعریف شود تبدیل به دسته‌ای از معادلات کنار هم می‌شود. که نوع اخیر خواص مهم و اصلی الگو را نمی‌تواند برآورده نماید. برای مثال اگر فرض کنیم بین بخش نفت و بخش اقتصاد بدون نفت در یک الگوی کلان برای کشوری نظیر ایران رابطه منسجم تعریف نشده باشد وقتی بخش نفت را رشد می‌دهیم اثر محسوسی در بخش غیرنفتی نمی‌توان ملاحظه نمود. این موضوع از مهمترین و مشکل‌ترین قسمت‌های تصریح الگوهاست که به هنر الگو سازی تعبیر می‌شود. در الگوی برنامه سوم مشکلاتی از این قبیل مشاهده می‌شود که شرح آنها بسیار معضل و رفع آنها در ویرایش‌های بعدی الگو ضروری می‌باشد. از طرفی در این الگو بسیاری از متغیرها را می‌توان یافت که طبیعتاً درون‌زا هستند ولی برون‌زا دیده می‌شوند برای توضیح بیشتر می‌توان به برخی از موارد اشاره نمود که قابل تعمق هستند.

مخارج ناخالص داخلی که بخش تقاضا را نشان می‌دهد و باید مساوی تولید ناخالص داخلی باشد عملاً دو بار در سمت چپ مشاهده می‌شود و از طرفی در معادلات درآمدهای دولت ارزش افزوده بخشها ملاحظه می‌شوند که نشان می‌دهد بخشهای عرضه و تقاضای کل عملاً بسیار بی ارتباط تعریف شده‌اند زیرا اگر تولید را به عنوان سرجمع ارزش افزوده بخشها در نظر بگیریم دیگر نمی‌توان آن را به عنوان تابعی مجزا به صورت معادله‌ای که تابع سرمایه گذاری و هزینه‌های دولت و واردات کالاهای واسطه‌ای و ... در نظر گرفت، چنانکه در الگوی برنامه سوم تصریح شده است. زیرا در این حالت ارزش افزوده بخشها متغیر برون‌زا می‌شوند و دیگر الزامی در الگو طرح نشده است که سرجمع ارزش افزوده بخشها مساوی تولید ناخالص داخلی گردد. نتیجتاً کلیه معادلات الگو در بخش درآمدهای دولت که تابع متغیرهای ارزش افزوده بخشهای صنعت، کشاورزی، خدمات و ... قرار می‌گیرند ارتباطی با سایر بخشهای الگو پیدا نمی‌کنند زیرا متغیرهای اخیر به صورت اتوماتیک برون‌زا می‌شوند. برای رفع این معضل باید دست اندرکاران الگو کلیه متغیرها را لیست نموده و به دنبال متغیرهایی بگردند که طبیعتاً درون‌زا دارند ولی به صورت برون‌زا مطرح شده‌اند و برای هر کدام معادله‌ای تعریف نمایند تا نهایتاً به ازاء تعداد متغیرهای درون‌زا در الگو معادله داشته باشیم.

تصریح معادلات

در تصریح تک تک معادلات الگوی برنامه سوم سعی شده است که جنبه‌های نظری قضیه حفظ شود و با توجه به دقت و علاقه دست اندرکاران این الگو به این مهم عملاً می‌توان دید که در

برخی از معادلات ضمن مرور بر مسایل نظری معادله و ارایه بحثهای تئوریک مربوط به آن اغلب نوآوری‌هایی در بیان مسأله و پدیده مربوط به آن معادله یافت می‌شود که خود جای تقدیر دارد. برخی از معادلات در بخشهای مختلف و به طور کلی برخی از بخشهای الگو در نوع خود جدید بوده و الگوهای قبلی به آن توجهی نداشته‌اند. برای مثال می‌توان به بسط بخش نفت، بسط بخش نیروی کار و بخش توزیع درآمد اشاره کرد که برای اولین بار به ساختمان یک الگوی اقتصادسنجی کلان در ایران ملحق شده است. همه این موارد از نقاط مثبت الگو می‌باشد که امید است در ویرایشهای بعدی بهتر نیز بشوند.

برآورد

برآورد معادلات از لحاظ مشخصه‌های آماری و آماره‌های گزارش شده در سطح قابل قبولی می‌باشند. نمودارهای مقادیر برازش داده شده و واقعی و پسماندها در مورد برخی از معادلات رگرسیونی حاکی از تصادفی بودن پسماندها و مناسب بودن رگرسیونهای برازش داده شده می‌باشد. آزمونهای مختلف ارایه شده نیز بر موضوعات فوق تأکید دارند.

پیش بینی

به طور کلی نگرش برنامه سوم در کل شرایط اقتصاد کشور یک نگرش اصلاح ساختاری می‌باشد. به عبارت دیگر این برنامه قصد دارد روندهای گذشته را به طریقی به جهت مطلوب بچرخاند. الگوهای اقتصادسنجی متعارف براساس روند گذشته ساخته می‌شوند و پیش بینی آنها در ادامه روند گذشته قرار می‌گیرد. الگوی کلان برنامه سوم نیز در همین مقوله جای می‌گیرد که آینده را در راستا و ادامه روند گذشته پیش بینی می‌نماید. غالباً برای تغییر ساختار در آینده باید تمهیدات خاصی در الگو ایجاد کرد که قدرت و توان ارزیابی متغیرهای اقتصادی در هنگامی که ساختار تغییر می‌یابد را به دست دهد. این موضوع از نکاتی است که دست اندرکاران الگو نیز به آن واقف بوده و به این دلیل پیش بینی‌های انجام شده را با قید احتیاط تلقی می‌نمایند. از طرفی فروض و الزامات تحقیق تصویر کمی برنامه سوم نیز که در ارتباط با پیش بینی‌ها در متن الگو آورده شده است نه به طور کمی تبیین شده‌اند و نه در شرایط فعلی الگو می‌توان اثر کمی آنها را در تصویر کمی برنامه سوم اندازه گرفت. همچنین این فروض و الزامات برخی متغیر هدف و برخی متغیر ابزار می‌باشند که با توجه به تغییر کیفی ساختاری مورد نظر برنامه سوم نمی‌توان تشخیص داد که با تغییر کدام ابزار و به چه میزان هدف تغییر می‌یابد.

سمت و سوی کلی مصوبات اقتصادی دوره پنجم قانونگذاری

دوره پنجم قانونگذاری در سال ۱۳۷۵ هنگامی شروع شد که کشور سال ۱۳۷۴ را با مجموعه‌ای از سیاستهای انبساطی پولی و مالی دولت طی کرده بود، سیاستهای انبساطی غالباً هنگامی که به کار گرفته می‌شوند سبب رشد اقتصادی همراه با تورم و اشتغال بیشتر عوامل تولید می‌شوند ولی عملاً این جهت‌گیری با پایان سیاستهای انبساطی تغییر کرده و رکود اقتصادی نمایان می‌شود. سال ۱۳۷۵ عملاً شروع این تغییر جهت بود و تا سال ۱۳۷۸ همچنان اقتصاد کشور در قسمت رکودی چرخه اقتصادی به سر برده است. وضعیت کلی اقتصاد کشور در شرایط اقتصادی و سیاسی سالهای ۷۸-۱۳۷۵ عملاً شرایط خاصی را نیز به اعمال سیاستهای مالی دولت دیکته نمود، که نمود کلی آن در قوانین بودجه سنواتی مشهود است که به برخی از آنها در این مقاله اشاره می‌شود. گرچه خواسته‌ها و نیازهای اصولی بسیار دور از موارد محقق شده است ولی به هر حال می‌توان سمت و سو را در آنها باز یافت.

سابقه مصوبات قوانین بودجه توسط قوه مقننه حاکی از تأثیر گذاری کم این قوه بر پیشنهاد قوه مجریه طی لوایح بودجه‌های سنواتی می‌باشد. به طور کلی بیشترین اثرات بر اصلاح مفاد برخی از تبصره‌ها دیده می‌شود و نه در بخش اصلی لوایح که عبارت از ردیفهای مختلف درآمدی و هزینه‌ای می‌باشند. شاید یکی از این دلایل نبود و عدم ارایه توضیحات کافی در مورد ردیفهای ریالی در لوایح بودجه می‌باشد و چون قسمت تبصره‌ها بیشتر حالت توصیفی و بازگو کننده دارند طبیعتاً جا برای مذاقه و بررسی بیشتر را هم مهیا می‌نماید.

باتوجه به رکودی که در بخشهای مختلف اقتصادی کشور در این دور نمودار شد تلاشهای قوه مجریه و قوه مقننه بیشتر در جهت بیرون آوردن اقتصاد از این وضعیت و بردن آن به شرایط رونق اقتصادی بود که عملاً در این دوره محقق نشد. یکی از فزایندهایی که بیشتر مد نظر مسؤلین بود سیاستهای مختلف افزایش کارایی در زمینه‌های مختلف می‌باشد. به عبارت دیگر هم قوه مجریه و هم قوه مقننه تلاش می‌نمودند که کارایی تولیدی بخشهای مختلف را افزون نمایند که این امر با به تصویب رساندن تبصره‌های مختلف و اصلاح و بهبود آنان به چشم نمی‌خورد ولی با توجه به تنگناهای ساختاری عمده منجمله عدم تأمین امنیت اقتصادی برای فعالان بخش خصوصی موفقیتی در این زمینه حاصل نگردید. مروری بر مصوبات مجلس در این دوره در تبصره‌های بودجه و سایر قوانین مرتبط این امر را نشان می‌دهد.

نگرش بهبود کارایی اقتصادی در بخش‌های مالی و پولی نیز از جمله علایق مطروحه در این دوره بشمار می‌رفت تلاش برای جداسازی سیاست‌های پولی از مالی به عنوان وسیله‌ای برای کارا نمودن این ابزارهای سیاست‌گذاری از موضوعات مربوط به این مبحث است. علیرغم تلاش‌های انجام شده در این دوره در مورد لااقل محدود نمودن تبصره‌های تکلیفی به سیستم بانکی و عدم تحمیل نرخ‌های اعتبارات و تسهیلات اعتباری به سیستم بانکی در مورد تسهیلات ویژه تبصره‌های تکلیفی فقط قدم‌های کوچکی برداشته شد و این کار در حد کاهش رشد این تسهیلات موقوف گردید و عملاً مجلس پنجم موفق به جداسازی ابزارهای پولی از مالی نگردید. از طرفی کسری بودجه‌های مداوم این دوره عمدتاً از طریق منابع سیستم بانکی تامین مالی شد که در عمل هدف جداسازی مسایل پولی و مالی کشور از یکدیگر ناموفق از کار بیرون آمد. در بکارگیری ابزارهای مالی همانند اوراق مشارکت، اعطای مجوزهای خاص در تأسیس مؤسسات مالی و اعتباری و تأسیس بانک تعاون و اجازه تأسیس مؤسسات مالی و اعتباری، بانک‌های خصوصی خارجی و صرافی‌ها در مناطق آزاد تجاری عملاً هماهنگی بین بانک مرکزی و قوه مقننه مشاهده شد که سبب برداشتن قدم‌هایی در زمینه‌سازی بسط سیستم بانکی بود.

قدم‌های زیادی در جهت شفاف نمودن بودجه‌های سنواتی از سوی قوه مجریه و مقننه مطرح شد که علیرغم تأکید زیاد کارشناسان اقتصادی بر ضرورت انجام این مهم به دلیل ساختار اقتصادی نامناسب مالی و وابستگی شدید درآمدهای دولت به درآمدهای نفت و نرخ‌های تسعیر ارز که عملاً میزان درآمد ریالی دولت را از درآمدهای ارزی بخش نفت محاسبه و تعیین می‌نماید حذف سوبسیدها و یارانه‌های پنهان ارزی امکان پذیر نگردید و نتیجتاً شفافیت در بخش یارانه‌های پنهان ارزی صورت نگرفت.

افزایش قیمت سوخت به عنوان تلاشی برای شفاف‌تر کردن یارانه سوخت در دوره پنجم قانونگذاری عملاً تا حدودی توانست به صورت افزایش‌های سالانه قیمت سوخت در این جهت حرکت نماید. سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای در این دوره از قوت زیادی برخوردار نگردید و به رغم کاهش درآمد دهک‌های پایین درآمدی جامعه به این گونه سیاست‌ها توجه کافی مبذول نگردید.

سیاست‌های کاهش حجم دولت از مواردی بود که مورد توجه قوه مقننه و مجریه قرار گرفت ولی علیرغم تصویب برخی از مصوبات اولیه در این مورد عملاً شاهد فروش شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی نبودیم و همچنان حجم عملیات شرکت‌های دولتی رو به افزایش بوده و هر سال در قوانین بودجه‌های کل کشور رقم بودجه آنان افزون و میزان کمکی که از بودجه عمومی اخذ می‌نمایند

بیشتر و میزان سود و مالیاتی که به خزانه دولت واریز می‌نمایند از رشدی کمتری برخوردار می‌باشد. بازدهی نیروی انسانی در بخش دولتی در این دوره همچنان روند کاهشی داشته و به دلیل افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و جبران جزئی آن توسط دولت عملاً تمام بحث‌های مطرح شده از جانب قوای مجریه و قوه مقننه در مورد افزایش بهره‌وری نیروی کار دولتی به منزلگاه مطلوبی نرسید و بحث‌ها و گفتگوها و مصوبات مجلس در این موضوع به دلیل شرایط کلی مالی دولت نتوانست حتی از طریق کنترل قیمت‌ها سبب ثابت نگه داشتن درآمد نیروی کار شاغل در بخش دولت شود و نتیجتاً کم کاری و چندکاری کارکنان دولتی و کم و بیش کشاندن برخی آنان به سمت فسادهای مالی و ارتشا و تبانی و سایر سوء استفاده‌ها از امکانات دولتی گردید. روند تدریجی تنزل قدرت خرید کارکنان با حقوق ثابت که در بخش دولتی بیشتر متراکم هستند عملاً سبب کاهش بازدهی نیروی کار شد. اعمال سیاست‌های مختلف در بخش‌های کشاورزی، صنعت، ساختمان و خدمات نیز نتوانست از رکود این بخش‌ها جلوگیری نماید. قوانینی همانند قانون تسریع در برقی کردن موتور چاه‌های کشاورزی، نرخ تضمینی محصولات اساسی کشاورزی، یارانه‌های کودهای شیمیایی، قانون جبران و پیشگیری عوارض ناشی از خشکسالی و سایر قوانین مشابه علیرغم اینکه نتوانست به بهبود و افزایش تولیدات بخش کشاورزی کمک نماید معضلات و مشکلات مختلفی را نیز برای دست اندرکاران این بخش فراهم نمود.

عدم کفایت منابع ارزی کشور در تخصیص ارز برای واردات مواد اولیه مورد نیاز بخش صنعت و عدم توجه به حذف موانع موجود بر سر راه بخش صنعت کشور علیرغم جرح و تعدیل برخی تبصره‌های بودجه‌های سنواتی در این دوره تحرک روبه تزایدی در این بخش مشاهده نگردید. موانع تجاری مواجه با صادرکنندگان کالاها و خدمات غیرنفتی، پائین نگهداشتن نرخ ارز صادراتی، محدودیت‌های ناشی از واردات کالا به دلیل موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای و نرخهای ارز و مقررات مختلف بازرگانی خارجی و کمبود منابع ارزی خود سبب گردید که سرمایه‌ها تا حدودی از این بخش حرکت و جذب بخش ساختمان گردد. این جابجائی سرمایه به دلیل الزامات کاهش منابع ارزی کشور و اعمال محدودیتها در بخش بازرگانی خارجی بالاخص واردات به وقوع پیوست که قوه مقننه و مجریه و بانک مرکزی در مجموع به این جهت دهی به طور ناخواسته دامن زدند. بخش خدمات همچنان به دلیل عدم لزوم سرمایه‌گذاری سنگین فیزیکی همچنان سهم زیاد خود را در تولید ناخالص داخلی کشور حفظ نمود که خود معلول عدم وجود اطمینان برای فعالان بخش خصوصی در زمینه سرمایه‌گذاری در بخشهای مولد اقتصاد می‌باشد.

فصل «۷» مباحث بخشی

اوضاع اقتصادی ایران و چشم انداز آینده^{۵۱}

تصویر کلی

همواره بحثهای کارشناسی متعددی در محافل و جراید کشور در مورد اقتصاد ایران و چشم انداز آینده آن به چشم می‌خورد. این مقاله کوتاه نیز سعی بر این دارد که به برخی از مسایل کلی و ویژگیهای اقتصاد ایران نظری افکند. دیدگاه این مقاله نسبت به شرایط اقتصاد ایران از دید چندان خوش بینانه‌ای برخوردار نمی‌باشد. به نظر می‌رسد ادامه روند فعلی در سال آتی کشور را با مشکلات مختلفی مواجه سازد. با توجه به رکود اقتصادی سال ۱۳۷۷ و جهت حرکت شاخصهای عمده اقتصادی داخلی و خارجی به نظر می‌رسد که شرایط در سال ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ اقتصاد را در تنگنا قرار دهد. وجود نابسامانیهای سیاسی و کشمکشهای مختلف موجود می‌تواند سبب حاد شدن بحران اقتصادی گردد و مجموعه بحران اقتصادی و سیاسی چشم انداز بحران کلی کشور را در آینده نامحتمل نمی‌داند.

عرضه کالا و خدمات

پیش بینیهای مختلف از اقتصاد ایران حاکی از منفی بودن نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۷۸ می‌باشد. مشکلات ساختاری عملاً مانع اصلاحات روتین اقتصادی نیز شده است. با توجه به مطرح نمودن طرح ساماندهی اقتصادی علی‌رغم تلاشهای انجام شده، هنوز امید بهبود شرایط اقتصادی نمی‌رود و عملاً طرح مزبور نتوانسته است اقدامات اساسی در رابطه با افزایش تحرک اقتصاد بردارد. ساختار اقتصادی موجود ثمره شرایط ویژه سالهای دو دهه قبل و بیشتر بوده و تغییر آن به سادگی امکان پذیر نیست. در سالهای پس از جنگ چند مرتبه اقدام به سیاست گذاریهای مختلف در زمینه آزاد سازی اقتصادی، خصوصی سازی، تعدیل اقتصادی، تثبیت اقتصاد و سیاستهای مشابه شد ولی متأسفانه

^{۵۱} این مقاله بواسطه ارائه شرایط تاریخی برهه زمانی مورد نظر همچنان در این مجموعه نگاه داشته شده است.

همگی نتوانستند موفقیت زیادی را نصیب اقتصاد ایران نمایند. حجم بزرگ اقتصاد دولتی که از طریق شرکت‌های دولتی نیمه دولتی و مؤسسات انتفاعی و غیر انتفاعی و سیستم بانکی وابسته به دولت عملاً سبب خارج نمودن بخش عمده‌ای از فعالان بخش خصوصی از اقتصاد شده باعث شد تا ناکارایی اقتصاد دولتی در کل شئون اقتصاد کشور بروز نماید. این ناکارایی خود سبب کاهش بازدهی تولید و هرز رفتن سرمایه‌گذاری‌های انجام شده می‌باشد و نهایتاً بخش عرضه کشور را با مشکلات بیشتر روبه‌رو خواهد ساخت. وابستگی ساختاری بخشهای تولیدی به مواد اولیه خارجی و قطعات وارداتی و عدم خودکفایی نسبی آنان، در شرایط کاهش درآمدهای نفتی که در سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ اتفاق افتاده و خواهد افتاد عملاً ضربات زیادی را به بخش عرضه کشور خواهد زد. افزایش مالیاتها در سال ۱۳۷۸ خود به عنوان یک سیاست مهارکننده اقتصاد عمل خواهد نمود و به عنوان مانع فعالیتهای بخش خصوصی و دولتی تلقی می‌شود. اعمال این سیاست در سال ۱۳۷۸ به رشد منفی تولید ناخالص داخلی کمکی ننموده و به آن آسیب نیز می‌رساند. قوانین کار و عدم انعطاف‌پذیری آنان همچنان سبب افزایش بار هزینه‌های تولید کنندگان گردیده و آنها را دچار شرایط بد مالی خواهد کرد کلیه عوامل ذکر شده سبب کاهش عرضه کل در شرایط اقتصادی سال ۱۳۷۸ خواهد شد.

تقاضا

کاهش درآمد ملی عملاً بر مصرف و سرمایه‌گذاری اثر مستقیم گذاشته و به نظر نمی‌رسد در سال جاری از رشد این دو متغیر کاسته شود. سیاستهای تشویق صادرات همچنان اثرات مثبت قابل توجهی را در اقتصاد ایجاد نموده است و به نظر می‌رسد که شرایط ساختاری موجود نتواند سبب برداشتن گامهای مؤثری در این زمینه شود. صادرات غیرنفتی که در سال ۱۳۷۳ به میزان ۴/۸ میلیارد دلار بود در سال ۱۳۷۶ به میزان ۲/۹ میلیارد دلار رسید و نه ماهه اول سال ۱۳۷۷ در حدود ۲/۱ میلیارد دلار بود که علی‌رغم تلاشهای انجام شده همچنان از روند نزولی برخوردار است. واردات کالا در سال ۱۳۷۳ حدود ۱۲/۶ میلیارد دلار بوده که در سال ۱۳۷۶ به رقم ۱۴/۱ میلیارد دلار رسید و رقم واردات نه ماهه اول سال ۱۳۷۷ حاکی از ۱۰/۵ میلیارد دلار می‌باشد که مبین رشد ضعیف واردات نیز بوده است. درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز از رقم ۱۹/۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۵ به رقم ۱۵/۴ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۶ رسیده و در نه ماهه سال ۱۳۷۷ این رقم در حدود ۷/۹ میلیارد دلار می‌باشد. کاهش درآمدهای نفتی در سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ بیانگر عدم وجود منابع مالی کافی برای واردات است، همان گونه که ذکر آن رفت سبب کاهش در عرضه کل نیز می‌شود. شرایط نامطمئن سیاسی به عنوان عامل ریسک در سرمایه‌گذاریهای اقتصادی سبب کاهش سرمایه‌گذاری نیز خواهد شد. هزینه‌های مصرفی و

سرمایه گذاری دولتی نیز همانند بخش خصوصی به سبب کاهش درآمد ملی در سال ۱۳۷۸ کاهش خواهد یافت.

قیمت

در نه ماهه اول سال ۱۳۷۷ رشد قیمتها از جهش قابل توجهی برخوردار نبود و روند افزایش قیمت همچنان مثل قبل صورت می پذیرفت به طوری که شاخص قیمت در نه ماه اول سال ۱۳۷۷ نسبت به دوره مشابه سال قبل ۱۹/۷ درصد رشد داشته است. پیش بینی تورم برای سال ۱۳۷۸ بین ارقام ۲۳-۲۵ درصد دور می زند، با ارایه بودجه سال ۱۳۷۸ دولت به مجلس جو بازار به شدت به هم خورده است. این اثر روانی سبب گردید که افزایش قیمت در ابتدای سال ۱۳۷۸ شدیدتر گردد. علت این افزایش انتظارات تورمی است به طوری که با ارائه لایحه بودجه به مجلس واضح گردید که وضعیت درآمدی دولت در سال ۱۳۷۸ از وضع چندان خوبی برخوردار نمی باشد. در لایحه بودجه افزایش مالیاتها در زمینه های مختلف طرح شده بود و افزایش قیمت برخی کالاها و خدمات دولتی همانند بنزین به شدت بر انتظارات تورمی سال ۱۳۷۸ افزود. حاصل این نگرش کاهش عرضه کالا و ذخیره آن در انبارها می باشد، زیرا افزایش قیمتها در سال ۱۳۷۸ به سهولت قابل پیش بینی بود. با توجه به فشار هزینه ای دولت در فصل آخر سال و انتظارات تورمی برای سال ۱۳۷۸ شروع افزایش قیمتها با نرخ رشد بیشتر از متوسط سال در این فصل شروع شده است و با توجه به اعمال افزایش قیمت برخی از کالاهای دولتی در ابتدای سال ۱۳۷۸ روند افزایش قیمت همچنان صعودی می باشد.

تراز پرداختها

تراز پرداختهای کشور در سال ۱۳۷۶ به میزان ۳/۷ میلیارد دلار کسری داشت و رقم کسری تراز پرداختها در پایان آذر ماه ۱۳۷۷ حدود ۱/۶ میلیارد دلار برآورد شده است. پیش بینی می شود که در سال ۱۳۷۸ با توجه به کاهش درآمدهای ارزی ناشی از صدور نفت به دلیل افت بی سابقه قیمت نفت خام در بازارهای جهانی همچنین حساب تراز پرداختهای ایران با کسری مواجه باشد که این کسری بر روند افزایش نرخ اسعار خارجی تأثیر مستقیم خواهد گذاشت و از طرف دیگر بازپرداخت بدهیهای خارجی را با مشکل روبرو خواهد کرد زیرا کسری تراز پرداختها به مثابه کاهش ذخایر ارزی کشور نیز می باشد.

نرخ ارز

علی رغم تلاش دولت مبنی بر حفظ ارزش پول داخلی در حد ۱۷۵۰ ریال ولی به نظر نمی رسد

که بتوان با این نرخ همچنان کلیه تخصیصهای ارزی لازم را انجام داد. لذا همان گونه که مشهود است نرخهای صادراتی واریزنامه‌ای و بازار غیر رسمی فاصله زیادی با نرخ رسمی فوق دارند. در حال حاضر نرخ بازار غیر رسمی در فاصله ۸۵۰۰ تا ۸۷۰۰ ریال می‌باشد که با توجه به وابستگی این نرخ به حجم عرضه دلار و ریال در بازار مربوط می‌باشد و حجم عرضه اولاً به دلیل شرایط قیمت پایین نفت رو به کاهش و حجم ریال به دلیل کسری بودجه (عملی) زیاد دولت در سال ۱۳۷۸ رو به افزایش خواهد بود لذا افزایش این نرخ با شرایط فعلی قابل پیش بینی است.

بودجه دولت

در سال ۱۳۷۸ بودجه دولت از یک کسری در حدود ۱۷ هزار میلیارد ریال برخوردار خواهد شد که حدوداً ۳۰ درصد کل درآمدهای دولت در بودجه عمومی را شامل می‌باشد. در سال ۱۳۷۸ اوضاع بهتر از سال قبل پیش بینی نمی‌گردد با توجه به عدم توانایی در حصول مالیاتهای پیش بینی شده و اضافه بر آورد قیمت فروش نفت در بودجه به نظر می‌رسد که دولت در سال جاری با حدود ۲۵۰۰۰ تا ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال کسری مواجه شود. البته این کسری در بودجه عمومی می‌باشد و بودجه شرکتها و مؤسسات وابسته به دولت را شامل نمی‌شود. در سالهای گذشته کسری بودجه دولت در ارقام بدهی شرکتها و مؤسسات وابسته به دولت و یا در حساب ذخیره تعهدات ارزی دولت نمایان می‌شده است. علت وقوع کسری بودجه در سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸، علی رغم بودجه بندی بر مبنای کسری بودجه صفر، بر آورد خوش بینانه و بیش از واقع درآمدهای ارزی ناشی از صدور نفت و درآمدهای مالیاتی می‌باشد که عملاً قابل حصول نمی‌توانند باشند.

نقدینگی

حجم نقدینگی تا پایان آذر ماه سال ۱۳۷۷ رقم ۱۵۰۰۰۰۰ میلیارد ریال برآورد گردیده است که از ابتدای سال ۱۶۰۰۰۰ میلیارد ریال افزایش نشان می‌دهد. وابستگی سیاستهای تأمین مالی کسری بودجه با استقراض از سیستم بانکی سبب افزایش حجم نقدینگی می‌شود، در سال ۱۳۷۷ روشهای مختلف دیگری جهت کاهش بار کسری بودجه بر سیستم بانکی به کار گرفته شده که می‌توان به پیش فروش اسناد نفت و استقراض خارجی و پیش دریافت بخشی از هزینه‌های حج تمتع و پیش فروش اوراق مشارکت اشاره کرد. دلایل افزایش نقدینگی در ایران همواره به دلیل بسط پایه پولی بوده است که در قبل از انقلاب علت عمده آن افزایش درآمدهای نفتی و پس از انقلاب تأمین کسری بودجه دولت از طریق استقراض از سیستم بانکی یا به عبارت دیگر چاپ اسکناس بوده است. پس از انقلاب به دلیل

ماهیت ربوی ابزارهای سیاستگذاری پولی ابزارهای پولی مؤثری در اختیار بانک مرکزی نیست تا بتواند بر کنترل حجم پول اقدام مؤثری نماید.

بدهی خارجی

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران میزان بدهی خارجی را تا پایان شهریور ماه سال ۱۳۷۷، به میزان ۱۲ میلیارد دلار گزارش می‌نماید که از این مقدار سررسید بدهیها در سال ۱۳۷۸ رقم ۵/۶ میلیارد دلار را تشکیل می‌دهد. علی‌رغم آمارهای فوق به نظر می‌رسد میزان بدهی بالقوه بیش از رقم گزارش شده باشد که ارقام مشخصی در این باره در دست نیست. به هر حال استقراض خارجی به عنوان یک منبع تأمین کسری بودجه دولت تلقی شده و با توجه به کسری بودجه عملی دولت در سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸، افزوده شدن این متغیر (بدهی خارجی) دور از انتظار نمی‌باشد.

بخش تعاون در اقتصاد ایران

مقدمه

اولین شرکت تعاونی در ایران در سال ۱۳۱۴ توسط اداره فلاحت سابق در شهرستان گرمسار تشکیل شد. ولی خیلی پیش تر از آن در قانون تجارت مصوب سال ۱۳۰۳ به موضوع شرکتهای تعاونی در موارد ۱۰۷ تا ۱۱۲ اشاره شده است. تا سال ۱۳۲۰ تعداد شرکتهای تعاونی به ۲ شرکت تعاونی روستایی رسید و از سال ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۰ تعداد ۱۹ شرکت تعاونی تأسیس گردید. در سال ۱۳۳۲ قانون امور تعاونیها در ۱۴ ماده تصویب شد و تا پایان سال ۱۳۴۰ در مجموع تعداد ۱۱۷۸ شرکت تعاونی در کل کشور تشکیل گردید. از این تعداد حدود ۸۱ درصد شرکتهای تعاونی روستایی و باقی تعاونیهای شهری بودند. اجرای اصلاحات ارضی در روستاها سبب رشد تعاونیهای روستایی شد به طوری که در سال ۱۳۴۲ تعداد شرکتهای تعاونی به ۲۷۲۲ شرکت افزایش یافت و در همین سال سازمان تعاون روستایی تأسیس گردید. در سال ۱۳۵۱ تعداد شرکتهای به ۹۹۶۱ شرکت رسید که با ادغام تعاونیها در سال ۱۳۵۶ تعداد آنها به ۵۹۵۴ شرکت کاهش یافت. تعداد تعاونیها در سالهای ۱۳۷۰ و ۱۳۷۷ به ترتیب ۲۷۰۹۹ و ۴۶۹۴۸ شرکت گزارش شده است. افزایش سریع تعداد تعاونیها در بعد از انقلاب به دلیل حمایتهای مختلف دولت از این شرکتهای صورت گرفت. که بالاخص در زمینه اعطای سهمیه‌ها و در اولویت قراردادن تعاونیها و استفاده از نقش توزیعی آنان این گونه شرکتهای ارجحیت بیشتری نسبت به سایر شرکتهای خصوصی پیدا کردند. البته این حمایتها با پشتیبانی اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی نیز همراه بود که بخش تعاونی را به عنوان یکی از بخشهای اقتصادی تعریف می‌نماید.

در سال ۱۳۷۰ وزارت تعاون تأسیس شد. تعداد اعضای تعاونیهای تحت پوشش وزارت تعاون از ابتدا تا پایان سال ۱۳۷۷ برابر ۹.۶۲۷.۲۷۸ نفر گزارش شده که از سرمایه ۱۹۹۸ میلیارد ریال برخوردار می‌باشند^{۵۲}. آمار اشتغال تعاونیها که توسط وزارت تعاون گزارش شده است برابر ۱.۳۴۴.۶۳۶ نفر است.

^{۵۲} در این مورد نگاه کنید به:

- گزارش عملکرد شرکت تعاونیهای سراسر کشور از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۷، دفتر آمار و اطلاعات وزارت تعاون، فروردین ۱۳۷۸.

- گزارش عملکرد شرکت تعاونیهای سراسر کشور از ۱/۱/۱۳۷۷ تا ۱۲/۲۹/۱۳۷۷، دفتر آمار و اطلاعات وزارت تعاون، فروردین ۱۳۷۸.

با احتساب تعاونیهای تحت پوشش وزارت کشاورزی و وزارت جهاد سازندگی بر اساس آمار منتشر شده حدود ربع جمعیت کشور در تعاونیها شاغل می‌باشند که قابل تأمل است.

جدول ۱- آمار تعاونیهای تحت پوشش وزارت تعاون، کشاورزی و جهاد سازندگی

| تعاونیها | تحت پوشش وزارت تعاون | | تحت پوشش وزارت کشاورزی | تحت پوشش وزارت جهاد سازندگی |
|-----------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۶ | از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۷ | از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۷ | از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۵ |
| تعداد | ۴۳.۲۱۲ | ۳.۴۴۳ | ۴۶.۶۵۵ | ۴۵۶ |
| اعضا (نفر) | ۹.۴۳۳.۹۹۰ | ۱۹۳.۲۸۸ | ۹.۶۲۷.۲۷۸ | ۴۸۸.۵۰۰ |
| سرمایه (میلیارد ریال) | ۱.۷۷۱.۰۴۷ | ۲۲۶/۵۳ | ۱.۹۹۸ | ۱۰/۹ |
| اشتغال (نفر) | ۱.۲۹۳.۷۲۹ | ۵۰.۹۰۷ | ۱/۳۴۴/۶۳۶ | |

مأخذ: گزارش عملکرد شرکتهای تعاونی سراسر کشور از بدو تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۷ وزارت تعاون.

گزارش عملکرد شرکتهای تعاونی سراسر کشور از ۱۳۷۷/۱/۱ تا ۱۳۷۷/۱۲/۲۹ وزارت تعاون.

تعاون و توسعه، ضمیمه ماهنامه تعاون، شهریور ۱۳۷۷ تعاون و توسعه.

با توجه به جدول فوق تعداد اعضای تعاونیها تا پایان سال ۱۳۷۷ بالغ بر ۹/۶ میلیون نفر و تعداد تعاونیها در حدود ۵۰ هزار شرکت برآورد می‌شود که جمعاً درای ۲۳۰۰ میلیارد ریال سرمایه می‌باشند. رقم اشتغال کل تعاونیهای کشور بالغ بر ۱/۵ میلیون نفر گزارش شده است. با تعمق در ارقام سرمایه، تعداد اعضا و اشتغال تعاونیها به نظر می‌رسد که ارقام اشتغال و تعداد اعضای تعاونیها از لحاظ تعاریف آماری با استانداردهای موجود قابل مطابقت نیست و در نتیجه نمی‌توان این دو رقم را با ارقام اشتغال در بخشهای دیگر اقتصاد مقایسه نمود. از طرفی تحقیقات مستقل در این زمینه وجود ندارد تا بتوان بررسیهای مختلف را با یکدیگر مقایسه نمود. فقط از باب تطبیق می‌توان به نتایج سرشماری سال ۱۳۷۵ اشاره کرد که اشتغال در تعاونیها را بالغ بر ۴۰۰.۰۰۰ نفر سرشماری می‌نماید که در حدود ربع رقم اشتغال ارایه شده توسط جدول فوق می‌باشد.

کارآیی تعاونیها در مقایسه با بنگاه‌های خصوصی

علی‌رغم جنبه‌های مختلف همکاری و همیاری که در تعاونیها مطرح است و نفس مشارکت را در میان اعضای آن ترغیب می‌کند ولی با توجه به اینکه انگیزه سود در این شرکتها تابع مقررات محدودکننده‌تری قرار می‌گیرد از لحاظ اقتصادی با بنگاه‌های خصوصی تفاوتی را ایجاد می‌کند.

➤ در تعاونیها شرط ورود اعضا نیاز مشترک و میل به همکاری می‌باشد. در صورتی که انگیزه سود بردن و سهم شدن در منافع موجب جلب شرکا در بنگاه‌های خصوصی می‌باشد.

➤ ورود به تعاونیها برای تمام کسانی که به خدمات شرکت احتیاج دارند آزاد است ولی پذیرفتن سهامدار جدید در بنگاه‌های خصوصی موقوف به افزایش بازده بنگاه یا از طریق انتقال سهام شرکای موجود به شرکای جدید می‌باشد.

➤ هدف از تأسیس تعاونی تأمین نیازمندیهای مشترک اعضا است ولی هدف از تأسیس تعاونی تأمین منافع و سود بیشتر برای صاحبان سرمایه آنهاست.

➤ در تعاونیها سود سهام با محدودیتهای مختلف روبرو است در صورتی که در بنگاه‌های خصوصی سود سهام محدودیتی ندارد.

درصدی از درآمد تعاونیها به حساب ذخیره قانونی واریز و غیرقابل تقسیم می‌باشد. در صورتی که این محدودیت در بنگاه‌های خصوصی الزامی نیست. ماده ۲۵ از فصل چهارم حساب سود و زیان و تقسیم سود و سایر مقررات مالی از قانون^{۵۳} بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد که ۵ درصد از سود تعاونی را به عنوان ذخیره تعاون، ۵ درصد از سود خالص را به عنوان اندوخته احتیاطی، ۴ درصد از سود خالص را بابت حق تعاون و آموزش برای صندوق تعاون، درصدی از سود جهت پاداش به اعضا، کارکنان، مدیران و بازرسان و مابقی به ترتیبی که در اساسنامه قید شده بین اعضا تقسیم می‌شود. در صورتی که این گونه محدودیتهای بنگاه‌ها و شرکتهای تجاری در اختیار صاحبان سرمایه می‌باشد. وجود همین محدودیت عملاً سبب می‌شود که سود قابل حصول تعاونیها کمتر از سود بنگاه‌های خصوصی گردد که خود قدرت رقابت تعاونیها را در مقابل بنگاه‌های خصوصی کمتر می‌نماید.

علاوه بر محدودیتهای فوق محدودیتهای دیگری نیز بر حسب نوع تعاونیها وجود دارد که همگی سبب می‌شود کارایی اقتصادی این بخش را نسبت به بخش خصوصی کمتر نماید.^{۵۴} از لحاظ نظریه‌های

^{۵۳} قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران با آخرین اصلاحات مصوب مهر ماه ۱۳۷۷، وزارت تعاون.

^{۵۴} نگاه کنید به:

اقتصاد خرد براساس اصل لوشاتیه (Le Chatelier Principle) می‌توان نشان داد که ایجاد محدودیتهای مختلف می‌تواند به کاهش سود و کارایی و تغییر ترکیب بهینه تولید به ترکیب جدیدتری که مقدار بهینه را کمتر می‌نماید منجر شود.

جدول ۲- تعداد اعضاء کارکنان و سرمایه بخش تعاون

| بخش تعاون | | | | | | | سال ۱۳۷۲ |
|-----------------|------------------|-----------------------|---------------------|----------------------------------|-----------------|-------------|----------|
| تعداد شرکت فعال | تعداد اعضا (نفر) | سرمایه (میلیارد ریال) | تعداد کارکنان (نفر) | حقوق، مزایا، سایر (میلیارد ریال) | تعداد شرکت فعال | | |
| | | | | | کل | دارای تولید | |
| | | | | | فاقد تولید | | |
| کشاورزی | ۱۸.۶۹۲ | ۴/۵ | ۹/۸۹۷ | ۱۵/۱ | ۷۲ | ۱.۲۲۳ | ۱.۲۹۵ |
| صنایع و معادن | ۲۴.۷۲۱ | ۱۱ | ۱۰.۶۷۱ | ۲۳ | ۴۱۸ | ۹۴۳ | ۱.۳۶۱ |
| ساختمان | ۶۷۶.۳۶۲ | ۳۱ | ۸.۰۰۹ | ۱۷ | ۲.۹۷۶ | ۱.۸۳۶ | ۴.۸۱۲ |
| خدمات | ۷.۱۹۳.۳۲۳ | ۳۸۷.۷ | ۴۸.۲۴۴ | ۸۶/۰ | ۲۳۱ | ۸.۶۳۳ | ۸.۸۶۴ |
| جمع | ۷.۹۱۳.۰۹۸ | ۴۳۳.۸ | ۷۶.۸۲۱ | ۱۴۰.۴ | ۳.۶۹۷ | ۱۲.۶۳۵ | ۱۶.۳۳۲ |

مأخذ: محاسبه سهم بخش تعاون در اقتصاد ملی در سال ۱۳۷۲ معاونت تحقیقات و آموزش، آبان ۱۳۷۵ وزارت تعاون

با تفصیل فوق جدا از نکات مثبت فرهنگی و اجتماعی تعاونیها می‌توان به ناکارا بودن بخش تعاونی نسبت به بخش خصوصی از لحاظ اقتصادی پی‌برد. در این ارتباط می‌توان به نقش وزارت تعاون به عنوان نهادی که می‌تواند سبب ایجاد محدودیتهای مختلفی از انواع ذکر شده و غیره را برای تعاونیها ایجاد نماید نیز نام برد. فصل یازدهم قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران عملاً اختیارات وسیعی را در بخش تعاون به این وزارت اعطا می‌نماید که از لحاظ اقتصادی می‌تواند نسبت به عملکرد بخش تعاون محدود کننده تلقی شود.

در بررسیهای سازمان بین المللی تعاون تحت عنوان معنی دار ساختن عضویت و مشارکت مردم در سازمانهای تعاونی نیز به کلیت فوق اشاره شده و با بررسی تعاونیهای مصرف در پنج کشور ایتالیا، سوئد، کانادا، انگلستان و ژاپن به این نتیجه رسیده است که بخش تعاونی نسبت به بخش خصوصی همواره در حال تضعیف می‌باشد. این نتیجه عملاً در راستای موارد و محدودیتهای مذکور در فوق و

- اقتصاد تعاون، علی رضا شیرانی، سازمان مرکزی تعاون کشور، فروردین ۱۳۶۸.

- تعاون و توسعه، ضمیمه ماهنامه تعاون، شهریور ۱۳۷۷، وزارت تعاون.

مشابه می‌باشد.^{۵۵}

چنانچه شرکتهای تعاونی بتوانند عاملی برای انباشت و تشکیل سرمایه باشند می‌توانند به نحو مؤثرتری در اقتصاد نقش داشته باشند. همان طور که گفته شد به دلیل ضعیف بودن انگیزه سود در تعاونیها نسبت به شرکتهای خصوصی جلب سرمایه در تعاونیها از شدت زیادی برخوردار نیست و در نتیجه تعاونیها معمولاً نمی‌توانند در تشکیل سرمایه ثابت اقتصاد سهم عمده‌ای داشته باشند.

سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور

برای بررسی سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور تا کنون دو آمارگیری در سالهای ۱۳۷۲ و ۱۳۷۵ توسط وزارت تعاون صورت گرفته است که هنوز نتایج سال ۱۳۷۵ قابل بهره برداری و استناد نمی‌باشد.^{۵۶}

خلاصه نتایج بدست آمده از بررسیهای سال ۱۳۷۲ در جداول پیوست آورده شده است. جامعه آماری این مطالعه شامل شرکتهای تعاونی تحت پوشش وزارت تعاون و شرکتهای تعاونی عشایری می‌باشد. همان طور که جدول شماره ۲ نشان می‌دهد تعداد کل شرکتهای تعاونی فعال در سال ۱۳۷۲ برابر ۱۶۳۲۲ تعاونی بوده که ۱۲۶۳۵ شرکت از آن دارای تولید بودند. کل تعداد کارکنان ۷۶۸۲۱ نفر گزارش شده که با توضیحات ذکر شده در صفحات قبل هنوز نمی‌توان به رقم دقیق اشتغال در تعاونیها اطمینان داشت. همین موضوع در مورد تعداد اعضا را حدود هفت میلیون و نه صد هزار نفر مشخص می‌کنند که ارقام آن با جدول ۱ تناسبی ندارد.

رقم سرمایه برآورده شده برای تعاونیهای کل کشور برابر ۴۳۳ میلیارد ریال است که ۹۰ درصد آن متعلق به تعاونیهای بخش خدمات می‌باشد. تعاونیهای بخشهای کشاورزی، صنایع و معادن، ساختمان به ترتیب ۱ درصد، ۲ درصد و ۷ درصد از کل سرمایه تعاونیها را به خود اختصاص داده‌اند. بررسی همین ارقام حاکی از این است که از لحاظ میزان سرمایه و هم چنین تخصیص آن بخش تعاون در اقتصاد ایران بسیار ناچیز و متمرکز در بخش خدمات و عمدتاً عمده فروشی و خرده فروشی است. حقوق و مزایا و سایر پرداختیها به کارکنان تعاونیها نیز در کل رقم ۱۴۰ میلیارد ریال را نشان می‌دهد که از لحاظ ایجاد منابع درآمدی برای افراد نیز مؤید مطلب فوق است.

^{۵۵} در این مورد نگاه کنید به:

- معنی دار ساختن عضویت و مشارکت مردمی در سازمانهای تعاونی، سازمان بین المللی تعاون، وزارت تعاون.

^{۵۶} محاسبه سهم بخش تعاون در اقتصاد ملی در سال ۱۳۷۲، معاونت تحقیقات و آموزش وزارت تعاون، آبان ۱۳۷۵.

جدول ۳- میزان سرمایه گذاری، ارزش افزوده و ارزش داده‌ها و ستانده‌ها در بخش تعاون

| سال ۱۳۷۲ | بخش تعاون | | | | تولید ناخالص داخلی | | | |
|-------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| | ارزش داده‌ها (میلیارد ریال) | ارزش ستانده‌ها (میلیارد ریال) | ارزش افزوده (میلیارد ریال) | سرمایه گذاری (میلیارد ریال) | ارزش داده‌ها (میلیارد ریال) | ارزش ستانده‌ها (میلیارد ریال) | ارزش افزوده (میلیارد ریال) | سرمایه گذاری (میلیارد ریال) |
| کشاورزی | ۵۶/۵ | ۱۱۱/۸ | ۵۵/۳ | ۹/۲ | ۵.۱۱۱/۳ | ۲۴.۵۵۷/۴ | ۱۹.۴۴۶/۱ | ۱.۰۰۱/۹ |
| صنعت، معدن | ۵۹ | ۱۳۰ | ۷۱ | ۱۵ | ۱۹.۹۸۸ | ۵۰.۷۳۹ | ۳۰.۷۵۱ | ۵.۵۲۴ |
| ساختمان | ۴۴۳ | ۵۵۸ | ۱۱۵ | ۸ | ۷.۶۵۲ | ۱۰.۷۸۶ | ۳.۱۳۴ | ۴۹۶ |
| خدمات | ۱۴۳/۳ | ۴۴۷/۶ | ۳۰۴/۳ | ۳۷/۲ | ۱۰.۷۸۶ | ۵۲/۹۴۵/۰ | ۴۱.۱۴۶/۰ | ۱۳.۶۳۵/۹ |
| جمع | ۷۰۲/۴ | ۱.۲۴۷/۸ | ۵۴۵/۴ | ۶۹/۴ | ۵۲/۶۴۵/۰ | ۱۳۹.۰۲۷/۵ | ۹۴.۴۷۷/۰ | ۲۰.۶۵۷/۴ |

مأخذ: همان و حسابهای مالی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای سال ۱۳۷۲

در جدول شماره ۳ ارزش داده‌ها، ارزش ستانده‌ها، ارزش افزوده و سرمایه گذاری بخش تعاون و کل اقتصاد آورده شده است. کل ارزش افزوده بخش تعاون رقم ۵۴۵/۴ میلیارد ریال را در سال ۱۳۷۲ نشان می‌دهد که ۵۶ درصد آن در بخش خدمات ۲۱ درصد آن در بخش ساختمان و ۱۰ درصد آن در بخش کشاورزی و ۱۳ درصد در بخش صنایع و معادن بوده است. این ارقام به عبارتی فعالیت عمده تعاونیهای مصرف و پس از آن تعاونیهای مسکن را نشان می‌دهد. سرمایه گذاریهای انجام شده در سال مزبور کلاً ۶۹/۴ میلیارد ریال می‌باشد که بخش خدمات ۳۷/۲ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده است.

به راحتی می‌توان ارقام این جدول را با رقمهای مشابه آن در حساب تولید ناخالص داخلی در ستونهای کنار آن مقایسه نمود. برای توضیح بهتر سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور در جدول ۴ آورده شده است.

جدول ۴- سهم بخش تعاون در اقتصاد داخلی

| بخش تعاون | | | | | سال ۱۳۷۲ |
|-------------|-------------------|------------------|---------------------|-------------------|---------------|
| اشتغال ٪ | سرمایه گذاری ٪ | ارزش افزوده ٪ | ارزش ستانده‌ها ٪ | ارزش داده‌ها ٪ | |
| ۰/۳ | ۰/۹ | ۰/۳ | ۰/۵ | ۱/۱ | کشاورزی |
| ۰/۴ | ۰/۳ | ۰/۲ | ۰/۳ | ۰/۳ | صنایع و معادن |
| ۰/۶ | ۱/۶ | ۳/۷ | ۵/۲ | ۵/۸ | ساختمان |
| ۰/۷ | ۰/۳ | ۰/۷ | ۰/۸ | ۱/۲ | خدمات |
| ۰/۵ | ۰/۲ | ۰/۶ | ۰/۹ | ۱/۶ | جمع |

با نگاه به جدول اخیر می‌بینیم که نسبت کل ارزش افزوده بخش تعاون در اقتصاد کشور برابر ۰/۶ درصد می‌باشد و کل سرمایه گذاری این بخش ۰/۳ درصد از سرمایه گذاری انجام شده در اقتصاد داخلی را شامل می‌شود که این سرمایه گذاری نیز به طور عمده در بخش مسکن بوده است و باقی بخشها هم چنان سهمهای کمتری را در سرمایه گذاری داشته‌اند، که به ترتیب برای بخشهای کشاورزی، صنایع و معادن و خدمات برابر ۰/۹ درصد، ۰/۳ درصد و ۰/۳ درصد می‌باشد.

سهم ارزش افزوده همین بخشها به ترتیب ۰/۳ درصد، ۰/۲ درصد و ۰/۷ درصد می‌باشد. سهم بخش ساختمان تعاونیها در ارزش افزوده این بخش ۳/۷ درصد برآورد گردیده است.

با نگاهی به جدول ۴ واضح است که میزان اشتغالی که بخش تعاونی در اقتصاد کشور فراهم آورده است در مجموع ۰/۵ درصد از کل اشتغال اقتصاد داخلی می‌باشد. سهم بخشهای کشاورزی، صنایع و معادن، ساختمان و خدمات از کل اشتغال در کشور به ترتیب ۰/۳ درصد، ۰/۴ درصد، ۰/۶ درصد و ۰/۷ درصد برآورد شده است.

توجه به ارقام آورده شده مبین این هستند که بخش تعاونی سهم ناچیزی را در اقتصاد کشور دارد و از لحاظ زمینه‌هایی برای تولید و ایجاد اشتغال و سرمایه گذاری در شرایط فعلی آن نمی‌توان به این بخش امیدوار بود.

نیاز بخش آموزش کشور به برنامه ریزی مجدد

مقدمه

تجهیز منابع آموزشی در کشورهای پیشرفته مبتنی بر نیاز بخشهای مختلف از فارغ التحصیلان مقاطع تحصیلی بوده و مکانیزم عرضه و تقاضا عملاً سبب توسعه مقاطع و یا رشته‌های تحصیلی از سطح نوآوری تا مقطع تخصصی می‌شود. عدم وجود چنین مکانیزمی در ایران این سؤال را ایجاد می‌نماید که در یک افق بلند مدت چگونه باید منابع کشور را در جهت تولید مطلوب فارغ التحصیلان مقاطع مختلف تحصیلی تخصیص داد. تعداد و ترکیب جمعیت لازم‌التعلیم برای مقاطع مختلف تحصیلی و نیاز بخشهای مختلف به فارغ التحصیلان مقاطع مختلف حاکی از ضعف اساسی نظام آموزش کشور است. با نگاهی به آمار و ارقام بخش آموزش می‌توان به برخی از این نکات پی برد. بر اساس آمار منتشره مرکز آمار ایران (سالنامه ۱۳۷۹) نرخ بی سوادی در آبان ۱۳۷۵ در کل کشور حدود ۲۰/۵٪ درصد می‌باشد. لازم به ذکر است که این نرخ بر اساس محاسبه نسبت تعداد با سوادان تقسیم بر تعداد افراد شش ساله و بالاتر محاسبه شده است. به عبارت دیگر با توجه به جوان بودن جمعیت کشور نرخ فوق یک دیدگاه ایستا را بررسی می‌نماید و نه پویا را، این مسأله بدین معنی است که چنانچه منابع را جهت آموزش ۲۰/۵ درصد افراد بیسواد موجود تجهیز کنیم و موفق شویم که نرخ بیسوادی را به صفر برسانیم همچنان در سال بعد مجموعاً حدود دو میلیون نفر لازم‌التعلیم به سن تعلیم و آموزش می‌رسند. این پدیده به دلیل جوانی سن جمعیت (در سال ۱۳۷۵ میانگین سن جمعیت در ایران ۲۴ سال برآورد شده است و میانه سنی در همان سال ۱۹/۴ سال است) در اکثر کشورهای در حال توسعه مشاهده می‌شود. به هر حال رقم ۲۰/۵ درصد بیسوادی در کل کشور بوده و این رقم در برخی از استانها همانند سیستان و بلوچستان و کردستان به ترتیب به حد رقم ۴۲/۷ درصد و ۳۱/۶ درصد نیز ملاحظه می‌شود. به عبارت دیگر، به طور متوسط در استان سیستان و بلوچستان از هر پنج نفر افراد بالاتر از شش سال دو نفر بیسواد است. از مقایسه ارقام اخیر با نرخ بی سوادی ۱۱/۹ درصد در تهران حاکی از عدم تخصیص عادلانه منابع در سطح کشور بوده به طوری که این گونه تفاوتها را در میزان بیسوادی حادث شده است. روند نرخ بیسوادی از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۵ حاکی از بهبود وضع بوده است. همانطور که جدول نشان می‌دهد در این ده سال نرخ بی سوادی از ۴۴ درصد به ۲۶ درصد کاهش یافته است، ولی با توجه به افزایش سالانه پنج سال آخر این دوره که حاکی از نرخ رشد ۴/۷ درصدی افراد لازم‌التعلیم ۱۴-۶ است هنوز شکاف

زیادی برای تکمیل ظرفیت لازم برای همه افراد به صورت پویا مشاهده می‌شود. از طرفی نیز نرخ رشد دانش آموزان دوره متوسطه و همچنین روند رو به افزایش تعداد سواد آموزان بزرگسال حامی از بهبود زمانی آموزش در ایران می‌باشد. با استفاده از جدول همچنان علی‌رغم اینکه تعداد افراد لازم التحصیل ۱۴-۶ ساله که مشغول تحصیل نیستند از ۳ میلیون نفر در سال ۱۳۶۱ به یک و نیم میلیون نفر در سال ۱۳۷۰ کاهش یافته است هنوز در این سال ۱۰ درصد افراد لازم التحصیل مشغول به تحصیل نیستند. نرخ بیسوادی بزرگسالان در ایران ۴۶ درصد در سال ۱۳۶۹ گزارش شده است این رقم در مقایسه با برخی کشورهای توسعه یافته بسیار بالا می‌باشد. درصد بیسوادی بزرگسالان در سوئد ۱ درصد، در ژاپن ۱ درصد، در کره جنوبی ۳/۷ درصد، ترکیه ۱۹/۳ درصد و عربستان ۳۷/۶ درصد می‌باشد.

سهم مخارج آموزش در تولید ناخالص ملی برای سالهای ۶۹-۱۳۶۷ در ایران ۴/۱ درصد بوده است. این رقم در میانه ارقام مشابه کشورهای سوئد ۷/۵ درصد، ژاپن ۶/۵ درصد، کره جنوبی، ۳/۷ درصد، ترکیه ۱/۸ درصد و عربستان ۵/۸ درصد قرار گرفته است. در همین سالها درصد دارندگان مدرک بالای دیپلم در رشته‌های علمی - فنی در ایران ۰/۸۵ درصد می‌باشد در صورتی که این رقم در سوئد ۲۶/۲ درصد، در ژاپن ۱۱ درصد، کره جنوبی ۴/۷ درصد و ترکیه ۲/۷ درصد می‌باشد که حاکی از پایین بودن درصد تحصیل‌کردگان دارای مدرک بالای دیپلم در رشته‌های علمی - فنی در ایران می‌باشد. تعداد محققان با مدرک علمی - فنی دانشگاهی در ایران در سالهای فوق ۰/۱۱ درصد گزارش شده، این رقم برای کشورهای سوئد، ژاپن، کره جنوبی و ترکیه به ترتیب ۶/۲ درصد، ۲/۲ درصد، ۰/۳۳ درصد می‌باشد که حاکی از نسبت بسیار کم افراد با مدرک علمی - فنی دانشگاهی در ایران است.

بررسی ارقام فوق حاکی از این است که علیرغم تلاشی که بکار رفته هنوز فاصله ایران از کشورهای دیگر بخصوص کشورهای پیشرفته بسیار زیاد است و توسعه این بخش در گرو برنامه ریزی منسجم و سرمایه گذاری زیاد در بخش خصوصی ایران در این زمینه می‌باشد.

آموزش ابتدایی، راهنمایی و متوسطه

در حال حاضر سیستم آموزشی از سطح ابتدایی تا سطح عالی از یک دوگانگی برخوردار است و چنانچه این دوگانگی به صورت استراتژیک هدفمند شود می‌تواند اسباب رشد و افزایش کارایی بخش آموزش کشور و نتیجتاً نیروی انسانی را فراهم آورد. کلیه مؤسسات آموزشی خصوصی انتفاعی که به انگیزه کسب سود در بازار آموزش نیروی انسانی فعالیت دارند در سطوح پایین‌تر از دانشگاه عملاً در رقابت شدید با یکدیگر بوده و بازار آموزش در این مقاطع را به صورت بازار کارا تبدیل نموده

است.

| | | | | | | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|---|
| ۱۳۷۰ | ۱۳۶۹ | ۱۳۶۸ | ۱۳۶۷ | ۱۳۶۶ | ۱۳۶۵ | ۱۳۶۴ | ۱۳۶۳ | ۱۳۶۲ | ۱۳۶۱ | |
| ۲۶ | ۲۹ | ۳۱ | ۳۴ | ۳۶ | ۳۸ | ۴۰ | ۴۱ | ۴۳ | ۴۴ | % نرخ بیسوادی |
| ۱۴۷۴۲ | ۱۴۰۸۶ | ۱۳۴۵۸ | ۱۲۸۵۸ | ۱۲۲۸۵ | ۱۱۱۷۳۸ | ۱۱۵۸۷ | ۱۱۱۵۱ | ۱۰۷۳۳ | ۱۰۳۲۹ | تعداد افراد لازم‌التعلیم ۱۴-۶ ساله (هزار نفر) |
| ۴/۷ | ۴/۷ | ۴/۷ | ۴/۷ | ۴/۷ | ۱/۳ | ۳/۹ | ۳/۹ | ۳/۹ | - | نرخ رشد افراد لازم‌التعلیم ۱۴-۶ ساله % |
| ۱۳۳۲۹ | ۱۲۶۰۲ | ۱۱۸۱۳ | ۱۱۰۱۶ | ۱۰۲۲۳ | ۹۵۳۲ | ۸۹۹۹ | ۸۳۶۵ | ۷۸۱۲ | ۷۳۱۰ | تعداد دانش‌آموزان ابتدایی و راهنمایی (هزار نفر) |
| ۵/۸ | ۶/۷ | ۷/۲ | ۷/۸ | ۷/۳ | ۵/۹ | ۷/۸ | ۷/۱ | ۶/۹ | - | نرخ رشد دانش‌آموزان ابتدایی و راهنمایی % |
| ۱۷۷۰ | ۱۵۸۹ | ۱۴۶۱ | ۱۳۶۳ | ۱۱۷۴ | ۱۰۷۷ | ۹۹۴ | ۹۰۱ | ۸۶۷ | ۸۳۹ | تعداد دانش‌آموزان دوره متوسطه (هزار نفر) |
| ۴/۱۱ | ۸/۸ | ۲/۷ | ۱/۱۶ | /۹ | ۳/۸ | ۳/۱۰ | ۳/۹ | ۳/۳ | - | نرخ رشد دانش‌آموزان دوره متوسطه (درصد) |
| ۲۴۳ | ۲۳۲ | ۲۱۵ | ۱۹۶ | ۱۷۰ | ۱۵۸ | ۱۹۴ | ۸۱۲ | ۱۶۸ | ۲۰۶ | تعداد سوادآموزان بزرگسال (هزار نفر) |
| ۹۰ | ۸۹ | ۸۸ | ۸۶ | ۸۴ | ۸۱ | ۷۸ | ۷۵ | ۷۳ | ۷۱ | نسبت دانش‌آموزان ابتدایی و راهنمایی به جمعیت لازم‌التعلیم % |
| ۱۰ | ۱۱ | ۱۲ | ۱۴ | ۱۶ | ۱۹ | ۲۲ | ۲۵ | ۲۷ | ۲۹ | نسبت افراد لازم‌التعلیم که مشغول تحصیل نیستند % |
| ۱۴۸۰ | ۱۵۵۰ | ۱۶۲۰ | ۱۸۰۰ | ۱۹۷۰ | ۲۲۳۰ | ۲۵۵۰ | ۲۷۹۰ | ۲۹۰۰ | ۳۰۰۰ | تعداد افراد لازم‌التحصیل که مشغول تحصیل نیستند (هزار نفر) |

مأخذ: مرکز آمار ایران، نمایانگرهای اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، دفتر حسابهای اقتصادی، ۱۳۷۲.

مؤسسات آموزش دولتی نیز همگام با آنها مشغول این فعالیت هستند. با توجه به تراکم درآمد در شهرهای بزرگ و مراکز استانها عملاً این گونه مؤسسات در شهرهای پرجمعیت مستقر هستند تا بتوانند از فعالیت خود کسب سود نمایند. روند تأسیس این گونه مؤسسات بسیار سریع بوده و چنانچه موانع عملی بوروکراتیک در مورد صدور اجازه تأسیس که غالباً بسیار زمان می‌برد نیز مرتفع شود شدت آن بیشتر نیز خواهد شد. افزایش این گونه مؤسسات عملاً سبب کاهش بار مدارس دولتی شده و وزارت آموزش و پرورش می‌تواند منابع خود را جهت توسعه آموزش در مناطق دور افتاده، شهرهای

کوچک، مناطق روستایی و کم درآمد به آنجا تخصیص دهد. به عبارت دیگر، این دوگانگی در بخش آموزش و پرورش می‌تواند نه تنها سبب بهبود کیفیت آموزشی شود بلکه منابع دولتی را هم جهت برنامه ریزی و استفاده بهتر آزاد کند. در حال حاضر پس از گذشت ۱۰ سال از تصویب قانون مدارس غیرانتفاعی بیش از ۶۸۰۰ مدرسه غیرانتفاعی در کشور تأسیس شده است. آمار نشان می‌دهد ۴/۳ درصد کل دانش آموزان در این مدارس مشغول به تحصیل هستند. گفته می‌شود در حدود ۷۰۰۰ فرهنگی بازنشسته در این مدارس شاغلند. بر اساس گزارشات منتشره^{۵۷} در حدود ۳۶۵ میلیارد ریال در بخش سرانه دانش آموزی در سال تحصیلی ۷۶-۷۷ برای دولت صرفه جویی حاصل شده است. تصدیق این مکانیزم به معنی پذیرفتن ضمنی فعالیت شدید بخش خصوصی در آموزش و پرورش در آینده است. این امر نتیجتاً استراتژی توسعه بخش آموزش و پرورش را به سمت عمده نمودن بخش خصوصی هدایت خواهد نمود در پیش گرفتن این استراتژی عملاً دولت را به سمت تخصیص منابع در مناطق کم درآمد و نظارت بر فعالیتهای بخش خصوصی خواهد برد که بسیار معقول نیز می‌نماید.

حال با توجه به این امر تخصیص مجدد منابع بخش آموزش و پرورش در یک فرآیند برنامه‌ریزی لازم خواهد بود که وسعت و چگونگی فعالیت بخش دولتی را جهت پرکردن حفره‌های خالی و سیاستهای هدایت و نظارت بر بخش خصوصی مشخص کند. لازم به ذکر است نحوه نظارت و هدایت بخش خصوصی عملاً باید با سیاستهای خاص نظارتی در شرایط رقابت سالم بخش دولتی با خصوصی صورت پذیرد به طوری که بخش دولتی از قدرت خرید جهت ایجاد رکود در بخش خصوصی استفاده ننماید. گرچه به دلیل نحوه عمل بخش خصوصی و بالاتر بودن سود حاصل از سرمایه گذاری ناشی از کارایی، این بخش توان جذب نیروهای آموزش دهنده با کیفیت بالاتر را داشته که خود می‌تواند در کاهش کیفیت بخش دولتی مؤثر نیز باشد.

آموزش عالی

در قسمت نخست به دوگانگی محسوسی در بخش آموزش ابتدایی، راهنمایی و متوسطه فیمابین مدارس غیرانتفاعی و دولتی اشاره شد که مشابه آن در بخش آموزش عالی نیز وجود دارد. البته در این مقاطع تحصیلی آموزش عالی عملاً در شکل بازار دو قطبی انحصاری عمل کند که بخش خصوصی هر ساله از عمده بودن بخش دولتی می‌کاهد، بخش خصوصی عملاً در شکل رو به رشد دانشگاه آزاد اسلامی متجلی شده است.

^{۵۷} روزنامه زن، ۱۱ آذر ۱۳۷۷، صفحه ۵.

بررسی اجمالی تعداد کل دانشجویان دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کشور در مقایسه با تعداد دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی در چند سال اخیر، حاکی از روند سریع عمده شدن بخش خصوصی انحصاری در نظام آموزش عالی می‌باشد. جداول (۱) و (۲) که تعداد و سهم دانشجویان دولتی و غیردولتی را نشان می‌دهد حاکی از سرعت زیاد افزایش سهم دانشگاه آزاد اسلامی در کل فعالیت آموزش عالی می‌باشد. این واقعه در حالی است که روند افزایش پرداختهای جاری و عمرانی دولت در بخش آموزش عالی و تحقیقات همچنان افزایش یافته است. علاوه بر دانشگاه آزاد، دانشگاه‌های نیمه دولتی دیگری در عرصه فعالیتهای آموزش عالی مشغول به کار نیز هستند که به دلیل عدم دسترسی به آمار آنها از ذکر آنها خودداری شده است. چنانچه مسایل و مشکلات موجود بر سر راه اجازه تأسیس مؤسسات آموزش عالی بخش خصوصی برطرف شود همانند بخش آموزش دبستانی، راهنمایی و متوسطه شاهد جهش یکباره سهم بخش خصوصی در آموزش عالی خواهیم شد. اگرچه از لحاظ قانونی اجازه تأسیس این گونه مؤسسات داده شده بود ولی مفاد مندرج در آن عملاً طوری بود که پس از گذشت چندین سال عملاً زمینه برای فعالیت این گونه مؤسسات به طور جدی مهیا نگشته و پس از شروع فعالیت این مؤسسات نوپا آنها را از فعالیت باز داشتند و حتی دانشجویان آنها را به دانشگاه‌های دیگر فرستادند.

رفع این موانع تحول بزرگی در بخش آموزش عالی پدید خواهد آورد که این امر منتج به عمده نمودن بخش خصوصی در آموزش عالی می‌شود. نمونه این موضوع در سالهای قبل از انقلاب به شکل دانشگاه‌ها، مؤسسات و مدارس آموزش عالی می‌باشد که به سرعت علی‌رغم نبود زمینه‌های کافی از لحاظ نیروی انسانی متخصص سبب توسعه بخش آموزش عالی کشور گردید. چنانچه این استراتژی - عمده شدن بخش خصوصی - پذیرفته شود دیگر با ساختار فعلی بورکراتیک وزارت فرهنگ و آموزش عالی عملاً نمی‌توان رقابت لازم بین بخش دولتی و خصوصی را فراهم نمود. به عبارت دیگر نحوه اعمال مدیریت وزارت فرهنگ و آموزش عالی عملاً رقابت میان دانشگاه‌های دولتی را از بین برده است. برای مثال حتی مدیریت دانشگاه‌ها انتصابی بوده و ناشی از یک فرآیند رقابت علمی و سالم نمی‌باشد. انتخاب و استخدام اساتید به شدت با موانع بورکراتیک مواجه بوده که عملاً نتوانسته است چندان موفقیتی در جذب افراد متخصص داشته باشد.

جدول (۱) تعداد دانشجویان دانشگاه‌های خصوصی و دولتی کشور (نفر)

| سال تحصیلی | ۱۳۶۹-۷۰ | ۱۳۷۰-۷۱ | ۱۳۷۱-۷۲ | ۱۳۷۷-۷۸ | ۱۳۷۸-۷۹ | ۱۳۷۹-۸۰ |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| دانشگاه آزاد اسلامی | ۱۷۶۲۲۲ | ۲۲۲۹۱۳ | ۳۰۳۳۲۶ | ۶۶۶۵۲۹ | ۷۲۶۲۲۸ | ۸۳۶۲۴۹ |
| دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی | ۳۱۲۰۷۶ | ۳۴۴۰۴۵ | ۳۷۵۵۷۹ | ۶۳۸۹۱۳ | ۶۷۸۶۵۲ | ۷۳۳۵۲۷ |
| جمع | ۴۸۸۲۹۸ | ۵۶۶۹۵۸ | ۶۷۸۹۰۵ | ۱۲۰۵۴۴۴ | ۱۴۰۴۸۸۰ | ۱۵۶۹۷۷۶ |

مأخذ: گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران سالهای مختلف.

نگاهی به تعداد آمار استادان، دانشیاران و استادیاران تمام وقت شاغل در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی که در جدول (۲) آمده است حاکی از سطح کم موفقیت وزارت فرهنگ و آموزش عالی در جذب متخصصان می‌باشد. تعداد استادان تمام وقت دانشگاه‌ها از ۶۳۳ نفر در سال ۱۳۵۷ به تعداد ۲۵۹ نفر در سال ۱۳۶۳ رسید و نهایتاً در سال ۱۳۷۳ به تعداد ۵۴۵ نفر رسید. روند تعداد دانشیاران نیز از وضعیت خیلی بهتری برخوردار نیست. ولی تعداد استاد یاران از رشد حدود ۲۰۰ درصد در فاصله سالهای ۷۳-۵۷ برخوردار بوده است. گرچه توقع از لحاظ ضوابط ترفیع براین می‌بود که تعداد استادان و دانشیاران روند شدید افزایشی داشته باشند. آمار ارائه شده مبین این است که در جذب اساتید قدمهای مثبتی برداشته نشده است.

فراتر از این حتی می‌توان به مواردی از بخش نامه‌های این وزرات اشاره نمود که خطاب به اساتید دانشگاه‌ها آنها را از تدریس در دانشگاه‌های غیر دولتی - دانشگاه آزاد - حتی در ساعت غیراداری منع کرده است. پرواضح است این گونه نحوه حاکمیت بر نهادهای علمی نمی‌تواند موفقیت چندانی احصا نماید. فرایندهای بسیار طولانی در استخدام و ترفیع اساتید و نحوه عمل متمرکز وزارت علوم در امور پرسنلی دانشگاه‌ها و مقررات پرداخت بسیار محدود کننده که اجازه رشد و شکوفایی خلاقیت را سلب می‌نماید همگی را می‌توان در نگرش دولتی و متمرکز آموزش عالی جستجو کرد. به هر حال چنانچه استراتژی بخش آموزش عالی با دوگانگی روبه تزیاید آن بررسی شود به این نتیجه خواهیم رسید که دگرگونی ساختار فعلی از ملزومات تحول در بخش آموزش عالی خواهد بود. در غیر این صورت بخش آموزش عالی دولتی نخواهد توانست در جهت هدایت و نظارت بر بخش آموزش عالی خصوصی چندان قدم مفیدی بردارد. در این باب مسأله مدیریت در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش

عالی بسیار مهم است. گمان می‌رود تا زمانی که مدیریت این مؤسسات به صورت فعلی از طرف وزارت فرهنگ و آموزش عالی انتصاب شوند تحول جدیدی در این بخش حاصل نگردد. بر این مبنا تا زمانی که مدارج علمی برای ارتقا به مراتب بالاتر دانشگاهی و همین طور از بعد پرداخت حقوق و انجام تشویقات و اعطای امتیازات تحت شرایط بورکراتیک وزارتخانه‌ای باشد رقابتی بین اعضای هیأت علمی ایجاد نخواهد شد و کیفیت تدریس و تحقیق بالا نخواهد رفت، انفصال افراد با کارایی کم و استخدام افراد لایق و دانشمند نیز صورت نخواهد گرفت. به عبارتی دیگر در شرایطی که استخدام اعضای هیأت علمی با کفایت همواره دچار اشکال تراشیهی متعدد بورکراتیک وزارتخانه‌ای می‌شود نمی‌توان توقع رقابت علمی بین اساتید را داشت.

به طور کلی تا زمانی که شرایط حاکم اجازه رقابت علمی سازنده بین اساتید و محققین و دانشگاه‌های مختلف را فراهم نیاورد توقع تحول در بخش آموزش عالی بیهوده است و این امر اتفاق نمی‌افتد مگر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به صورت غیرمتمرکز عمل نمایند و وزارت فرهنگ و آموزش عالی تلاش خود را جهت رفع مشکلات آنها بسیج نماید نه اینکه با مقررات متغیر همچنان با تحکم بر مشکلات آنان بیافزاید.

سهم دانشجویان دانشگاه‌های خصوصی و دولتی کشور (درصد)

| سال تحصیلی | ۱۳۶۹-۷۰ | ۱۳۷۰-۷۱ | ۱۳۷۱-۷۲ | ۱۳۷۷-۷۸ | ۱۳۷۸-۷۹ | ۱۳۷۹-۸۰ |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| دانشگاه آزاد اسلامی | ٪۳۶ | ٪۳۹ | ٪۴۵ | ٪۵۵/۳ | ٪۵۱/۷ | ٪۵۳/۲ |
| دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی | ٪۶۴ | ٪۶۱ | ٪۵۵ | ٪۴۴/۷ | ٪۴۸/۳ | ٪۴۶/۸ |
| جمع | ٪۱۰۰ | ٪۱۰۰ | ٪۱۰۰ | ٪۱۰۰ | ٪۱۰۰ | ٪۱۰۰ |

مأخذ: محاسبه از جداول قبل

در شرایط رقابت سالم بین دانشگاه‌ها عملاً دانشگاه‌ها از بهترین عوامل تولید (کادر آموزشی) جهت تولید محصول (فارغ التحصیلان) بهتر استفاده خواهند نمود و بازار آموزش عالی از حالت انحصارگونه خود بیرون خواهد آمد. در حال حاضر بسیار شاهد بوده‌ایم که فارغ التحصیلانی که از خارج کشور آمده‌اند و علاقمند به فعالیت در سطوح مختلف دانشگاهی بودند عملاً به دلیل نپذیرفتن آنها و یا به درازا کشیدن فرایند گزینشهای علمی، اخلاقی، سیاسی و عقیدتی غالباً مدت‌ها بیکار بوده‌اند و

نهایتاً منصرف شده و به کشور محل تحصیل خود بازگشته‌اند. علت وقوع این پدیده همان حالت انحصار دانشگاهی است که توسط وزارت علوم شایع و رایج شده است. این انحصار منجر به این شده است که گروه‌های مختلف که موفق شده‌اند در کادر آموزشی دانشگاه‌های مختلف شاغل شوند کمتر به دیگران اجازه ورود در حیطه کاری و علمی خود را می‌دهند. این فرایند سبب دسته‌گرایی و عواقب مختلف آن در سطح عالی دانشگاهی گردیده که حتی اجازه ورود افراد دیگر حتی بسیار متخصص را به دانشگاه‌ها مانع می‌شود، این در حالی است که استخدام اعضای هیأت علمی مرتبط با گروه‌های رسمی و غیررسمی مختلف دانشگاه‌ها یا وزارت علوم به سهولت صورت می‌پذیرد. گسترش این امر به حیطه نزاع‌های بین دانشگاهی رسیده و حتی دانشگاه‌های مختلف را از لحاظ رقابت غیرسالم در مقابل هم قرار داده است. برای مثال سه قطب دانشگاهی بزرگ شامل دانشگاه‌های دولتی، دانشگاه تربیت مدرس و دانشگاه آزاد اسلامی هر سه جهت تضعیف یکدیگر گام برمی‌دارند و فارغ‌التحصیلان گروه آخر حتی با انبوهی از تجربیات علمی و تخصصی عملاً در دانشگاه‌های دولتی به کار گمارده نمی‌شوند.

پرداخت‌های جاری و عمرانی دولت در بخش آموزش عالی و تحقیقات (میلیارد ریال)

| سال | ۱۳۶۹ | ۱۳۷۰ | ۱۳۷۱ | ۱۳۷۷ | ۱۳۷۸ | ۱۳۷۹ |
|--|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| آموزش عالی و تحقیقات | ۲۱۷ | ۳۲۲/۲ | ۴۹۴/۴ | ۸۸۵/۲ | ۱۲۶۳/۶ | ۱۵۲۴/۷ |
| کل پرداخت‌های جاری و عمرانی دولت | ۱۶۶۵/۳ | ۳۵۵۱/۳ | ۵۲۰۱/۰ | ۱۷۴۲۴/۷ | ۲۴۹۴۱/۵ | ۲۳۵۵۹/۸ |
| سهم بخش آموزش عالی از کل پرداخت‌های دولت | ۸/۱٪ | ۹/۱٪ | ۹/۵٪ | ۵/۱٪ | ۵/۱٪ | ۶/۴٪ |

مأخذ: گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران سالهای مختلف.

تسلط بورکراسی بر نظام دانشگاهی کشور عملاً سبب شده است که فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها شغل مناسب در بازار کار متناسب با تحصیلات خود نمی‌یابند. به عبارت دیگر به دلیل وجود مازاد تقاضا برای ورود به دانشگاه عملاً دانشگاه‌ها با صندلی خالی روبرو خواهند شد ولی به دلیل شرایط بوروکراتیک موجود دانشگاه‌ها از صندلیهای تحصیلی در تغییر جهت آموزش نیروی انسانی به سمت رشته‌هایی که از ارزش اقتصادی بیشتری در بازار کار برخوردارند استفاده نمی‌کنند زیرا تغییر سازماندهی آموزشی در یک نظام بوروکراتیک بسیار مشکل می‌نماید، و عملاً با این تغییرات منفعتی به دست

اندرکاران گروه‌های مختلف آموزشی و اداری دانشگاه‌ها نمی‌رسد. نتیجتاً فارغ التحصیلان برخی رشته‌ها به سرعت در بازار کار جذب شده و بازدهی و دستمزد آنها نیز بالاتر از فارغ التحصیلان سایر رشته‌ها می‌باشد. این امر عملاً به دلیل عدم انعطاف پذیری نظام آموزشی دانشگاهی در شرایط موجود می‌باشد. ولی چنانچه شرایط رقابت سالم در بین دانشگاه‌های مختلف برقرار باشد تغییر رشته‌های آموزشی به عنوان یکی از منافع دانشگاه‌ها محسوب می‌شود و سبب تخصیص منابع به آموزش رشته‌هایی خواهد شد که بازدهی بیشتری در بازار کار دارند. با توجه به پیشرفت سریع تکنولوژی و علم در عصر حاضر آثار این پدیده اثر بسیار شدیدی بر توسعه بلند مدت اقتصاد کشور و تشکیل ساختارهای اقتصادی دارد که بی‌توجهی به آن سبب مشکلات عدیده اقتصادی در روند توسعه و رشد کشور خواهد شد.

پژوهش

در این ارتباط مناسب است که به بعد پژوهش در نظام دانشگاهی کشور نیز اشاره شود. عملاً سهم بسیار بالایی از بودجه‌های تحقیقاتی دانشگاه‌ها صرف فعالیتهای پژوهشی در ابعاد آزمایشگاهی و نظری محض می‌شود، در این راستا عملاً ارتباط منسجمی در بین متقاضیان تحقیق که بخشهای مختلف اقتصادی کشور و عرضه کنندگان نتایج تحقیقات که نهادهای دانشگاهی می‌باشند به چشم نمی‌خورد. شاید علت اصلی این معضل را بتوان در قوانین مختلف که بخشهای اقتصادی مخصوصاً صنعتی را از لحاظ مختلف محدود نموده است یافت. به عبارت دیگر موانع بسیار زیادی در نحوه کار و نهایتاً بازدهی بخشهای مختلف صنعت از لحاظ قوانین مربوط به مالکیت، نیروی انسانی و تجارت داخلی و خارجی، تأمین اجتماعی، قیمت گذاری، سهمیه‌های مواد اولیه و الزامات فروش کالاهای تولید شده به قیمت‌های پایین و ... وجود دارد. این موانع باعث شده است که تمام تلاش بنگاه‌های تولیدی جهت مواجهه با این گونه مسایل تجهیز شود و حاشیه‌ای که از بابت تحقیقات می‌تواند بر سود بنگاه‌ها اثر بگذارد در درجات پایین اهمیت قرار گیرد.

از نقطه نظر دیگر با توجه به بوروکراسی دانشگاهی که در نظام فعلی دانشگاه‌ها را از استقلال در مورد تصمیمات خود باز داشته است عملاً ارتباط بخش خصوصی را با دانشگاه‌ها به حداقل رسانده است. به عبارت دیگر دانشگاه‌ها نمی‌توانند از منابع بخش خصوصی در تحقیقات دانشگاهی به سادگی منتفع شوند. حتی قراردادهایی که فی مابین دانشگاه‌ها و بنگاه‌های تولیدی در مورد موضوعات خاص تحقیقاتی بسته می‌شود عملاً در چارچوب مقررات بوروکراتیک دانشگاهی به مشکلات عدیده‌ای برخورد می‌نماید که اغلب به سرانجام خوبی ختم نمی‌شوند.

تعداد استادان، دانشیاران و استادیاران تمام وقت وزارت فرهنگ و آموزش عالی

| سال تحصیلی | تعداد استادان تمام وقت | تعداد دانشیاران تمام وقت | تعداد استادیاران تمام وقت |
|------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|
| ۱۳۵۳-۱۳۵۴ | ۶۰۷ | ۱۱۴۱ | ۱۶۴۸ |
| ۱۳۵۴-۱۳۵۵ | ۶۷۶ | ۹۵۵ | ۱۷۷۸ |
| ۱۳۵۶-۱۳۵۷ | ۶۴۹ | ۹۸۸ | ۲۰۱۲ |
| ۱۳۵۷-۱۳۵۸ | ۶۶۳ | ۱۰۴۷ | ۲۶۵۷ |
| ۱۳۵۸-۱۳۵۹ | ۶۰۴ | ۹۹۰ | ۲۹۷۴ |
| ۱۳۶۲-۱۳۶۳ | ۲۵۹ | ۶۵۴ | ۲۸۰۹ |
| ۱۳۶۳-۱۳۶۴ | ۲۸۸ | ۶۴۸ | ۳۰۲۰ |
| ۱۳۶۶-۱۳۶۷ | ۳۵۲ | ۶۸۳ | ۳۰۷۱ |
| ۱۳۶۷-۱۳۶۸ | ۳۷۴ | ۶۷۱ | ۳۴۳۸ |
| ۱۳۶۸-۱۳۶۹ | ۴۰۶ | ۷۸۶ | ۴۰۵۳ |
| ۱۳۶۹-۱۳۷۰ | ۴۳۸ | ۹۰۱ | ۴۶۳۳ |
| ۱۳۷۰-۱۳۷۱ | ۴۸۸ | ۹۴۰ | ۵۰۹۵ |
| ۱۳۷۱-۱۳۷۲ | ۵۱۶ | ۱۱۱۷ | ۵۹۰۲ |
| ۱۳۷۲-۱۳۷۳ | ۵۴۵ | ۱۲۰۰ | ۶۳۳۰ |
| ۱۳۷۳-۱۳۷۴ | ۷۶۱ | ۱۶۷۹ | ۸۳۷۵ |
| ۱۳۷۴-۱۳۷۵ | ۸۴۴ | ۱۶۶۶ | ۹۳۶۷ |
| ۱۳۷۵-۱۳۷۶ | ۹۰۷ | ۱۹۲۳ | ۹۶۶۱ |
| ۱۳۷۶-۱۳۷۷ | ۱۰۰۰ | ۱۸۹۰ | ۱۰۳۷۰ |
| ۱۳۷۷-۱۳۷۸ | ۹۴۰ | ۱۸۷۸ | ۱۰۶۷۹ |
| ۱۳۷۸-۱۳۷۹ | ۱۰۳۶ | ۱۹۱۷ | ۱۲۰۹۱ |

مأخذ: نشریات آمار آموزش عالی برای سالهای مختلف وزارت فرهنگ و آموزش عالی

کنکور

یکی از معضلات دیگری که نظام آموزشی را دچار اختلال نموده و سبب نقصان کیفیت آن

گردیده است ورود به دانشگاه بدون کنکور برای افرادی است که از طرف نهادها یا دستگاه‌های خاصی به عنوان سهمیه آن نهاد یا دستگاه معرفی شده باشند. در حسن ادامه تحصیل افراد وفادار به نظام یا خانواده آنها و یا کسانی که در حفظ آرمان نظام فداکاری کرده‌اند همانند خانواده معظم شهدا یا جانبازان و معلولین جنگ تردیدی نیست ولی وقتی در برخی سالها حدود نزدیک به ۷۰٪ از پذیرفته شدگان دانشگاه‌ها سهمیه‌ای باشند کیفیت کلاسها، سطح تدریس و نتیجتاً سطح علمی آموزش عالی پایین آمده و سبب خواهد شد که فارغ التحصیلان پس از فراغت از تحصیل نتوانند به خوبی از عهده وظایف شغلی خود برآیند. این امر از این سو سبب کاهش بازدهی و کارایی بخشهای مولد اقتصاد خواهد شد. شاید طراحی کلاسهای آموزشی پیش دانشگاهی به نحوی که افراد فوق را آماده رقابت با سایر شرکت کنندگان در کنکور نماید این معضل را بر طرف کند. در این حال باید با افزایش فشار آموزشی بر گروه‌های خاص که فوقاً ذکر آنها رفت ایشان را برای رقابت با سایر افراد جامعه در ورود به دانشگاه‌ها تجهیز و آماده نمود. این طرز برخورد هم اهداف مورد نظر را حاصل خواهد کرد و هم به نظام آموزشی لطمه‌ای نخواهد زد.

برنامه‌ریزی

برنامه ریزی در مرحله سوادآموزی یک هدف مشخصی دارد و آن را با سواد کردن قریب به اتفاق کلیه افراد لازم‌التعلیم جامعه است. در مراحل نوآموزی تا انتهای راهنمایی تحصیلی هدف برنامه‌ریزی به صورت ایجاد پوشش هرچه بیشتر از لحاظ کمی و افزایش کیفیت آموزش می‌باشد. برنامه‌ریزی در مقطع دبیرستان علیرغم توجه به اهداف مذکور در قبل نیاز به تعیین اهداف آموزشی دبیرستانی و هنرستانی دارد. برنامه‌ریزی آموزشی در سطح کارشناسی در دانشگاه‌ها نیازمند تقابل اهداف بخشهای مختلف اقتصادی و نیاز پرسنلی آنان به رشته‌های متعدد و مختلف در رابطه با فارغ التحصیلان دانشگاه‌ها می‌باشد. در این مقطع تعداد زیادی از فارغ التحصیلان جهت تربیت دانش آموزان مجدداً در مقاطع پایین‌تر بکار گرفته می‌شوند. در مقاطع تحصیلی کارشناسی ارشد، دکترای عمومی و دکترای تخصصی این فرآیند مشابه است. با توجه به کاهش تدریجی تعداد افرادی که به دوره‌های بالاتر راه می‌یابند که از لحاظ اصول روانشناسی آموزشی و جامعه‌شناسی اشتغال و عرضه و تقاضای نیروی کار قانونمند نیز می‌باشد و نتیجتاً خروجی هر دوره را به ورودی دوره بالاتر مرتبط می‌نماید.

فرآیند اشاره شده در فوق که از سطح سوادآموزی تا تحصیلات تخصصی دانشگاهی را در برمی‌گیرد همواره می‌تواند و باید فقط یک مسأله برنامه ریزی باشد. به عبارت دیگر باید مجموعه روابط یکجا ارزیابی و حل شود و تعداد لازم‌التعلیمها و فارغ التحصیلان هر دوره را بدست آورد. از

طرفی با ارتباط با بازخورهای موجود در سیستم که فارغ التحصیلان هر دوره را برای دوره‌های ما قبل به عنوان تعلیم دهنده بکار می‌گیرد. نتیجتاً تعداد تعلیم دهندگان و تعلیم گرفتگان در کلیه رشته‌ها و در کلیه مقاطع تحصیلی باید یکجا بدست آید. از لحاظ ریاضی این مسأله به معنی حل همزمان کلیه معادلات رفتاری در الگو برای کلیه متغیرها فوق با توجه به هدف کلی نظام آموزشی که تأمین نیروی انسانی مورد نیاز کشور می‌باشد است.

چنانچه استراتژی بخش آموزش از لحاظ عمده قرار دادن بخش دولتی یا خصوصی مشخص نباشد عملاً نمی‌توان به مسأله برنامه ریزی آموزشی فوق پاسخ داد.

نظام دوگانه فعلی در مقاطع مختلف آموزشی به شکل دولتی و خصوصی عملاً می‌تواند به دو صورت در کشور عمل نمایند. در صورت اول چنانچه بخش آموزش دولتی بخش عمده باشد هدایت سیستم باید توسط طراحی و برنامه‌ریزی نظام آموزشی انجام شود و چنانچه خصوصی عمده باشد بخش دولتی باید به طرف تخصیص بهتر منابع در رفع نقاط ضعف نظام آموزشی خصوصی و زمینه‌هایی که بخش خصوصی به دلایل مختلف متمایل به سرمایه‌گذاری در آنها نیست حرکت نماید.

با تقابلی که از عملکرد این دو بخش در نظام آموزشی مشاهده می‌شود و با توجه به اینکه علیرغم بحثهای زیاد کارشناسی که در این زمینه وجود دارد هنوز نمی‌توان دریافت که آیا در یک افق بلندمدت بخش دولتی عمده خواهد بود یا بخش خصوصی.

به هر حال با توجه به نکات یاد شده برنامه ریزی مجدد در نظام آموزشی کشور بسیار لازم به نظر می‌رسد. قدمهای عمده در این زمینه اصلاحات ساختاری اداری در بخش آموزش عالی و کاهش تسلط وزارت علوم بر مراکز آموزش عالی و دانشگاه‌ها و نظارت کلی بر آنها و ایجاد هماهنگی بین آنها محدود شود. لزوم ورود بخش خصوصی در حیطه فعالیتهای آموزشی در مقاطع تحصیلی مختلف آموزش و پرورش و آموزش عالی بسیار مهم است. با توجه به بازدهی زیاد و کارایی بالای بخش خصوصی، رفع موانع اداری جهت تشکل واحدهای آموزشی سبب تحول سریعی در بخش آموزش کشور خواهد شد. با توجه به این گونه اصلاحات ساختاری مجدداً همان طور که گفته شد باید مسأله برنامه ریزی آموزشی بلند مدت کشور از لحاظ نحوه تخصیص منابع به بخشهای مختلف آموزش طراحی و حل شود و بر این اساس خطوط اصلی آموزش کشور تعیین و تبیین گردند.