بسمه تعالی

گزارش تفصیلی و نهایی

عنوان پروژه:

ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن

فهرست

خلاصه مدیریتی..... ۸
گزارش تلفیق و جمع‌بندی..... ۱۳
دیباچه..... ۱٤
تصویر کلان بسته‌های سیاستی پیاده‌سازی شده در کشورهای مختلف و ایران..... ۱۷
تصویر کلان سیاست‌های اقتصادی در کشورهای مختلف..... ۱۷
تصویر کلان بسته سیاستی اجرا شده در ایران..... ۱۹
سیاست‌های پولی-اعتباری..... ۲۳
توسعه چارچوب وثیقه‌گیری بانک مرکزی..... ۲۳
اصلاح قوانین نظارتی بانک مرکزی بر بانکها..... ۲۵
سیاست‌های مالی-بودجه‌ای..... ۲۷
بودجه و اجرای آن در دوران کرونا..... ۲۷
سیاست‌های حمایت از بنگاه‌های اقتصادی..... ۳۱
سیاست‌های حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در کشورهای مختلف و آثار آن‌ها..... ۳۱
سیاست‌های منتخب:ارائه ضمانتهای دولتی برای اعطای تسهیلات به بنگاه‌ها..... ۳۳
سیاست‌های منتخب:سیاستهای مالیاتی..... ۳٦
ارزیابی سیاست حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در ایران در دوران کرونا..... ۳۹
پیشنهادات سیاستی برای ارتقای نظام تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی در ایران..... ٤۳
سیاستهای حمایت از خانوار در دوران کرونا..... ٤۵
سیاستهای حمایت از درآمد ذیل مشاغل رسمی..... ٤٦
سیاستهای حمایت از درآمد ذیل مشاغل غیررسمی..... ٤۷
سیاست حمایت از خانوار در ایران..... ۵۱
کرونا، سیاست‌های بازار کار و تحولات آن‌ها..... ۵۲
آثار کرونا بر تحولات بازار کار..... ۵۲
سیاستهای اجرا شده در حمایت از بازار کار..... ۵۳
اقتصاد دیجیتال و توصیه‌های سیاستی برای ایران..... ۵۵
جمع‌بندی:چارچوب سیاستگذاری برای دوران میانمدت در اقتصاد ایران..... ۵۷
گزارش تفصیلی..... ٦۲
فصل اول: تجربیات کشورها در مواجهه با کرونا..... ٦۲
۱-۱-مقدمه: کرونا و فازهای مختلف بحران..... ٦۲
۲-۱-اقدامات اقتصادهای در حال توسعه به ویژه اقتصادهای صادرکننده نفت برای مقابله با ویروس کرونا..... ٦۳
۲-۱-۱-سیاست‌های پولی، مالی و اعتباری..... ٦۳

۳-۱-سیاستهای کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته ٦۹
۱-3-۱-بررسی اثرگذاری سیاست‌ها بر اشتغال ۷۱
۲-۳-۱-سیاستهای اجرا شده در حمایت از بازار کار ۷۳
٤-۱-تحولات اقتصادی کشورهای نفتی در دوره‌ی بیماری کرونا ۷٤
۱-4-۱-چشم‌انداز آثار کلان اقتصادی در کشورهای نفتی ۷٦
۲-٤-۱-چارچوب سیاست‌گذاری کوتاه‌مدت و میان‌مدت ۷٦
۱-4-۳-تجربیات کشورهای نفتی در در مواجهه با بیماری کرونا و اصلاحات مالی صورت گرفته ۷۸
۱-4-٤-نقش صندوق‌های ثروت ملی در دوره‌ی کرونا و پساکرونا ۸۳
٥-۱-جمع‌بندی اقدامات کشورهای مختلف ۸٥
فصل دوم: ارزیابی شدت آسیب به بخش‌های مختلف ۸٦
۱-۲-مقدمه: ارزیابی رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۹ ذیل بخش‌ها و زیر بخش‌های آن ۸٦
۱-۱-۲- صنعت ۸۹
۲-۱-۲-خدمات ۹٥
۳-۱-۲- کشاورزی ۱۰۰
۲-۲-بررسی گزارش نهادهای مختلف از رشد اقتصادی در بخش‌های مختلف ۱۰٥
۱-۲-۲- صندوق بین‌المللی پول ۱۰٥
۲-۲-۲- اکونومیست ۱۰٦
۳-۲-۲- مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۰۸
۳-۲-ارزیابی شدت آسیب‌پذیری بر صنایع منتخب بورسی ۱۱۱
٤-۲-جمع‌بندی از ارزیابی رشد اقتصادی ۱۲۰
فصل سوم: راهکارهای بهینه برای تامین مالی ۱۲۱
۱-۳-مقدمه ۱۲۱
۲-۳- تصویر کلان تامین مالی در ایران ۱۲۲
۳-۳-تامین مالی از بازارهای عمومی سهام ۱۲۳
٤-۳-افزایش سرمایه از طریق انتشار حق تقدم و یا سلب حق تقدم ۱۲٥
٥-۳-بازار سهام برای بنگاه‌ها با اندازه کوچک و متوسط ۱۲۷
٦-۳-تامین مالی از بازارهای خصوصی سهام ۱۲۸
۷-۳-بازار سهام خصوصی در ایران ۱۳۱
۸-۳-تامین مالی از طریق انتشار اوراق بدهی در بازارهای سرمایه ۱۳۳
۹-۳-جمع‌بندی راهکارهای تامین مالی ۱۳٦
فصل چهارم:بازار محصول ۱۳۷
۱-٤-مقدمه ۱۳۷
۲-٤-بررسی تجارب کشورهای مختلف برای تحریک تقاضای داخلی ۱۳۷

۱-۲-٤-نحوه اثرگذاری سیاستها ۱۳۷
۲-۲-٤-مرور اقدامات کشورها ۱۳۹
۳-۲-٤-جمع بندی اقدامات کشورهای مختلف ۱۵۰
۳-٤- بررسی سیاست‌های اجرای شده در ایران ۱۵۱
۱-۳-٤-اثرگذاری وام معیشتی بر مصرف خانوار ۱۵۲
۲-۳-٤-مقایسه مصرف کل خانوار در دوران کرونا ۱۵۳
۳-۳-٤-چالشهای سیاستهای پیشنهادی ۱۵۵
۳-۵-جمع‌بندی و توصیه سیاستی.. ..... ۱۵۹
فصل پنجم: سیاست تجاری و ارزی ۱۵۹
۱-۵-مقدمه ۱٦۰
۲-۵-بررسی تجارب کشورها در قاعده‌گذاری برای تجارت در دوره کرونا ۱٦۳
۳-۵-قراردادهای تسهیل در تجارت به عنوان چارچوبی برای همکاریهای تجاری ۱۷۱
۱-۳-۵-محتوای قرارداد تسهیل در تجارت ۱۷۲
۲-۳-۵-شیوه‌ی اجرا ۱۷۳
۳-۳-۵-نتایج حاصل از اجرایی شدن قرارداد تسهیل در تجارت ۱۷٤
٤-۵-بررسی موانع تجارتی کشور در شرایط جاری با تمرکز بر کشورهای همسایه (موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای) ۱۷٤
۵-۵-جمع بندی بخش سیاست تجاری ۱۸۵
٦-۵-مقدمه: بخش تحولات ارزی ۱۸۵
۷-۵-وضعیت منابع و مصارف ارزی کشور در دوران شیوع کرونا ۱۸۷
۸-۵-رویکرد سیاستی و مدیریتی بانک مرکزی نسبت به نرخ ارز ۱۸۹
۱-۸-۵-تصویر کلی از نظام ارزی بانک مرکزی ۱۸۹
۲-۸-۵-کیفیت سیاست‌های ارزی دولت و بانک مرکزی در ایران ۱۸۹
۳-۸-۵-سیاست ارز ترجیحی ٤۲۰۰ ،کریدور ارزی و کنترل تورم ۱۹۰
٤-۸-۵-کیفیت عملیات بازار باز و دالان نرخ سود در دوران شیوع کرونا ۱۹۱
۵-۸-۵-ابزارهای مدیریت سیاست ارزی ۱۹۳
٦-۸-۵-حساب ارزی ۱۹۳
۷-۸-۵-سواپ ارزی ۱۹٤
۸-۸-۵-واردات بدون انتقال ارز ۱۹۵
۹-۸-۵-بازار متشکل ارزی و بازار آتی ۱۹۵
۱۰-۸-۵-بازار مشتقه ارزی ۱۹۷
۱۱-۸-۵-نظام ارزی خزنده در کریدور ارزی ۱۹۷
۹-۵- ارائه توصیه های سیاستی با هدف جلوگیری از وقوع جهش ارزی و تسهیل در تجارت خارجی کشور به ویژه با کشورهای همسایه.. ۱۹۸
۱-۹-۵-حوزه‌ی تجاری ۱۹۸
۲-۹-۵-سیاستهای ارزی ۱۹۹
۱۰-۵-جمع‌بندی ۲۰۱
فصل ششم: بازار انرژی..... ۲۰۲

۶-۱-مقدمه ۲۰۲
۶-۲-بررسی وضعیت و چشم‌انداز بازار انرژی و پیامدهای آن برای اقتصاد ایران ۲۰۳
۶-۲-۱-بازار نفت ۲۰۳
۶-۲-۲-بازار گاز طبیعی ۲۰۸
۶-۲-۳-پیشبینی عرضه و تقاضای گاز طبیعی در سال ۲۰۲۱ ..... ۲۰۹
۶-۲-۴-توسعه انرژیهای جایگزین ۲۱۱
۶-۳-بررسی گزینه‌ها و پیشنهادات مختلف در اصلاح بازار انرژی و ارزیابی آنها ۲۱۳
۶-۴-ارائه پیشنهادات ممکن برای اصلاح بازار انرژی کشور در شرایط کنونی با هدف بهبود در معیشت خانوارها ۲۱۸
۶-۵-وضعیت اعطای یارانه انرژی در ایران ۲۱۸
۶-۶-نظام یارانه‌ای استاندارد و استراتژی دستیابی به آن ۲۲۵
۶-۷-واکنش‌های سیاستی جهت کاهش اثرات اصلاح یارانه ۲۳۲
۶-۸-محاسبه ابعاد یارانه پنهان انرژی در ایران ۲۳۶
۶-۹-جمع‌بندی: بازار انرژی ایران و نقش بازار انرژی در اجرای سیاستهای حمایتی ۲۳۷
فصل هفتم: سیاست‌های حمایتی در دوران کرونا ۲۳۸
۷-۱-مقدمه ۲۴۰
۷-۲-ارزیابی سیاست‌های حمایتی در ایران ۲۴۰
۷-۳-بررسی سیاست‌های حمایتی دولت در دوره‌ی اخیر کرونا ۲۴۳
۷-۳-۱-حمایت از اشتغال ۲۴۳
۷-۳-۲-حمایت‌های رفاهی ۲۴۷
۷-۴-جمع‌بندی: ارزیابی از ابزارهای و گزینه‌های ممکن سیاستی برای حمایت از خانوارها ۲۴۸
۷-۴-۱-اصلاح نظام یارانه‌ای و بازتخصیص آن ۲۴۸
۷-۴-۲-استفاده از دارایی‌ها به منظور ایجاد جریان نقدی برای خانوار ۲۵۰
فصل هشتم: سیاستهای مالی با هدف کمک به کسب و کارها ۲۵۱
۸-۱-مقدمه ۲۵۲
۸-۲-چالش‌های بنگاه‌های اقتصادی ۲۵۲
۸-۳-سیاست‌های حمایت از بنگاه‌ها و تامین نقدینگی ۲۵۳
۸-۴- بررسی تجربیات کشورها در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی ۲۵۴
۸-۵-جمع‌بندی سیاستهای کشورهای مختلف در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی ۲۶۰
۸-۶-بررسی سیاست‌های ایران در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی ۲۶۱
۸-۷-بررسی تأثیر کرونا بر کسب‌وکارهای اینترنتی ایران ۲۶۴
۸-۸-بررسی اقدامات مصوب دولت در زمینه‌ی حمایت از کسب‌وکارها ۲۶۸
۸-۹-بسته‌های سیاستی اجرا شده جهت حمایت از بنگاه ۲۶۹
۸-۱۰-سیاست‌های حمایت از اشتغال و یارانه دستمزد ۲۷۰

۱۱-۸-جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی ۲۷۱
فصل نهم: نحوه سازماندهی و تجدید ساختار بودجه..... ۲۷۲
۹-۱-مقدمه: بودجه و اصلاحات مورد نیاز در دوران کرونا ۲۷۲
۹-۲-عملکرد بودجه دولت در دوران کرونا: ۵ ماهه نخست سال‌جاری ۲۷۲
۹-۳-بررسی ساختار بودجه‌ریزی در ایران و اجرای آن ۲۷۵
۹-٤-اجرای بودجه و اشکالات آن در جهت انعطاف منابع در دوران بحران کرونا..... ۲۷۸
۹-۵-کمیته بازبینی هزینه‌ها: راهکاری برای تخصیص بهتر منابع در دوران بحران کرونا..... ۲۸۱
۹-۵-۱-قواعد اصلی در بازبینی هزینه‌ها ۲۸۲
۹-۵-۲-چارچوب اقدامات مدنظر برای بازبینی هزینه‌ها ۲۸٤
۹-٦-اصلاح قوانین و مقررات در حوزه‌ی انضباط مالی و بودجه‌ای با هدف کنترل هزینه‌ها ۲۸٤
۹-۷-جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی در جهت ارتقای توان مالی دولت..... ۲۹۱
۹-۷-۱-مولدسازی اموال غیرمنقول..... ۲۹۱
۹-۷-۲-توسعه بازار بدهی به منظور افزایش امکان انتشار اوراق..... ۲۹۲
۹-۷-۳-ایفای نقش فعال بانک مرکزی در بازار بدهی اوراق دولت ۲۹۳
۱۰-۱-مقدمه: ارزیابی روندهای سرمایه‌گذاری کشور در سال‌های گذشته ۲۹٦
۱۰-۲- ارزیابی روندهای سرمایه‌گذاری کشور در سال‌های گذشته ۲۹٦
۱۰-۳- پیشنهاداتی جهت توسعه سرمایه‌گذاری در حوزه‌ی ساخت و ساز و مسکن ۳۰۰
۱۰-۳-۱-مدل‌های تأمین مالی در بخش ساختمان و مسکن ۳۰۲
۱۰-۳-۲-بررسی قوانین و مقررات و اصلاح آن‌ها ۳۱۰
۱۰-٤- توصیه‌های سیاستی برای اصلاح تأمین مالی در بخش صنعت ۳۲۱
۱۰-٤-۱- تأمین مالی ذیل بازار سرمایه ۳۲۱
۱۰-٤-۲-تأمین مالی از طریق شبکه بانکی..... ۳۳۰
۱۰-٤-۳- تأمین مالی ذیل زنجیره تولید..... ۳٤۳
فصل یازدهم: سیاستهای مطلوب برای توسعه اقتصاد دیجیتال ۳٤۸
۱۱-۱-مقدمه: اقتصاد دیجیتال مفهوم و چارچوب ارزیابی ۳٤۸
۱۱-۲-جایگاه کشورهای مختلف در حوزه توسعه اقتصاد دیجیتال ۳٤۹
۱۱-۲-۱-اقتصادهای برجسته ۳۵۱
۱۱-۳-بررسی قوانین و مقررات مرتبط با اقتصاد دیجیتال..... ۳۵۲
۱۱-۳-۱-تصویر کلان قوانین مقررات در حوزه اقتصاد دیجیتال ۳۵۲
۱۱-۳-۲-تجارب کشورها در قانونگذاری ۳۵۵
۱۱-٤-اقتصاد دیجیتال، قوانین و سیاست‌گذاری‌ها در ایران ۳۵٦
۱۱-۵-تدوین و اصلاح قوانین، مقررات و برنامه‌های اجرایی برای توسعه اقتصاد دانش‌بنیان..... ۳٦۲
۱۱-٦-جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی برای توسعه اقتصاد دیجیتال..... ۳٦٦

۷-۱۱-سازوکارهای تامین مالی برای توسعه اقتصاد دیجیتال ۳٦۸
۸-۱۱-تجارب کشورها در تامین مالی اقتصاد دیجیتال..... ۳۷۰
۹-۱۱-جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی برای تامین مالی اقتصاد دیجیتال ۳۷۲
فصل ۱۲: جمع‌بندی سوالات فرعی و پاسخ به سوالات اصلی..... ۳۷٦
۱-۱۲-مقدمه..... ۳۷٦
۲-۱۲-سناریوهای سیاستگذاری اقتصاد کلان ایران برای شرایط همه گیری کرونا ۳۷۷
۱-۲-۱۲-رشد اقتصادی و چشم‌انداز آن ۳۷۷
۲-۲-۱۲-بررسی قواعد حکمرانی کشور در شرایط بحرانی با تمرکز بر سیاستگذاری اقتصادی..... ۳۷۷
۳-۲-۱۲-سناریوهای سیاستی پیش‌روی اقتصاد کشور و ماتریس ریسک‌های پیش رو در افق میان‌مدت ۳۷۸
۳-۱۲-ابزارها و سیاستهای اقتصادی در بخش‌های مختلف ۳۸۰
۱-۳-۱۲-سیاست‌های بودجه‌ای ۳۸۰
۲-۳-۱۲-سیاست‌های ناظر بر تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری ۳۸٤
۳-۳-۱۲-اصلاحات پیشنهادی در جهت توسعه ابزارهای مالی در نظام مالی با تاکید بر شبکه بانکی ۳۸۵
٤-۳-۱۲-سیاست‌های تجاری و ارزی ۳۸۷
۵-۳-۱۲-سیاست‌های حمایتی ۳۹۰
٦-۳-۱۲-سیاست‌های جلوگیری از افت تقاضا ۳۹۳
۷-۳-۱۲-سیاست‌های ناظر بر توسعه اقتصاد دیجیتال ۳۹۳
فصل ۱۳: اقدامات قابل انجام توسط نهادهای مشورتی بخش خصوصی از جمله اتاق بازرگانی..... ..... ٤۰۰
۱-۱۳-مقدمه..... ٤۰۰
۲-۱۳-سیاست‌های حوزه‌ی سلامت مرتبط با کرونا ٤۰۱
۳-۱۳-ایجاد صندوق ویژه برای اعطای ضمانت به بنگاه‌های کوچک و متوسط..... ٤۰۳
٤-۱۳-اصلاح در نظام بیمه بیکاری و تامین اجتماعی در ایران ٤۰۳
۵-۱۳-اصلاحات پیشنهادی در نظام تامین مالی کشور ٤۰٤
٦-۱۳-اصلاحات پیشنهادی در نظام ارزی و تجاری کشور..... ٤۰۵
۷-۱۳-اصلاحات پیشنهادی برای توسعه اقتصاد دیجیتال..... ٤۰۵

خلاصه مدیریتی

تلاطم‌های اقتصادی ایران طی دهه‌ی ۹۰، متاثر از شرایط تحریم‌ها و عدم تعادلهای کلان اقتصادی که منجر به رشدهای اقتصادی پایین و کم‌کیفیت طی این دهه شده بود، تاب‌آوری اقتصاد ایران در مواجهه با شوک اقتصادی ناشی از کرونا را تضعیف کرده بود و به همین دلیل مواجهه اقتصاد ایران در مواجهه با شوک اقتصادی کرونا از منظر ابعاد بسته‌های سیاستی در مقایسه با سایر کشورها ناچیز و کم‌اثر بوده است.

در شرایطی که زیان رفاهی ناشی شده از بیماری کرونا به دلیل اعمال محدودیت‌های اجباری توسط دولت به منظور جلوگیری از شیوع بیشتر بیماری و حفظ فاصله اجتماعی، کاهش دسترسی به نهادهای اولیه وارداتی به دلیل ویژگی پاندمی این بیماری، کاهش تقاضای داخلی و خارجی و افت میزان اشتغال در بخش‌های مختلف اقتصادی بوده است، رویکرد عمده در جبران زیان رفاهی حادث شده در کشورهای مختلف عمدتا استفاده از ابزارهای مختلف اعم از ابزارهای بودجه‌ای، اعتباری و پولی به منظور توزیع زیان طی زمان بوده است. از این‌رو کیفیت مواجهه کشورهای مختلف در مواجهه با بحران علاوه بر شرایط اولیه اقتصادی این کشورها و میزان منابع مالی در دسترس، به کیفیت و جعبه ابزار سیاستگذاران اقتصادی برای طراحی بسته‌ها و ابزارهای مختلف وابستگی داشته است که این کیفیت و تنوع در جعبه ابزار به تجربیات قبلی این کشورها در مواجهه با بحران‌های اقتصادی و ایجاد انعطاف در تصمیم‌گیری به منظور اصلاحات در بخش‌های مختلف به منظور مواجهه بهتر با این شرایط بوده است.

این در حالی است که انباشت چالش‌های اقتصادی در ایران طی دهه‌های گذشته به ویژه چالش در نهادهای مالی و سیاستگذار و عدم سیاستگذاری اقتصادی و مناسب به منظور مواجهه و حل این چالش‌ها که انباشت دانش سیاستگذاری، توسعه ابزارهای سیاستگذاری و به روزرسانی محیط حقوقی قواعد اقتصادی را به همراه خواهد داشت، باعث شده است تا جعبه ابزار سیاستگذار اقتصادی در ایران در مقایسه با کشورهایی که مواجهه مناسب‌تری با این بحران داشته‌اند،تنک و محدود باشد و به همان میزان امکان مواجهه برای هموارسازی شوک اقتصادی ناشی از بیماری کرونا نیز محدودتر باشد و همین امر باعث شده است تا مستقل از سطح منابع در دسترس، کیفیت سیاستگذاری در اقتصاد ایران در مواجهه با شوک اقتصادی ناشی از بیماری کرونا متفاوت از کشورهای دیگر باشد.

ابعاد بزرگ بسته‌های مالی–بودجه‌ای در در دوران کرونا در کشورهای مختلف و کمک‌های دولتی به بخش‌ها و بنگاه‌های مختلف حاکی از انعطاف در اقتصاد کشورهای مختلف برای تامین مالی در دوران بحران و هم‌چنین تولید اطلاعات در نظام مالی به منظور اولویت‌بندی و هدفگذاری در بخش‌های اقتصادی به منظور جلوگیری از کژمنشی و کژگزینی و دریافت کمک‌های مالی دولت است. این در حالی است که در ایران، طی سال‌های گذشته و علی‌رغم شکل‌گیری نهادهای توسعه‌ای مالی مانند صندوق توسعه ملی و بانک‌های تخصصی که به قرائتی نهادهای مالی توسعه‌ای هستند این نهادها فاقد ظرفیت مالی و هم‌چنین کارشناسی برای تخصیص منابع مالی دولتی به منظور کمک به بخش‌های آسیب دیده هستند. به همین خاطر اصلاح ساختارهای نهادهای مالی توسعه‌ای به ویژه اصلاح اساسنامه

صندوق توسعه ملی و شکل‌گیری یک بانک تخصصی با استانداردهای بین‌المللی در خصوص سازوکار تعیین اثربخشی کمک‌های مالی دولتی به بنگاه‌های اقتصادی در شرایط بحرانی، و تعیین ساختار حکمرانی آن به منظور استقلال تصمیمات بدنه‌ی کارشناسی آن از تمایلات سهامدارن برای تولید اطلاعات لازم جهت حمایت‌های دولتی در دوران بحران و تامین منابع مالی یک اولویت و راهبرد برای مواجهه بهتر اقتصادی در شرایط بحرانی است.

از منظر اندازه‌ی بسته‌های مالی–بودجه‌ای بر اساس برآوردهای صورت گرفته متوسط بسته مالی– بودجه‌ای در کشورهای مختلف حدود ۸ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است که از این میزان حدود ۵٫۵ درصد در جهت حمایت از بنگاه‌های اقتصادی بوده است، در واقع این میزان منابعی است که دولت‌ها به صورت مستقیم ذیل سازوکارهای بودجه‌ای در جهت مواجهه با آثار اقتصادی ناشی از کرونا در نظر گرفته‌اند. و از این‌رو شامل سایر بسته‌های مالی که جنبه اعتباری و وام‌دهی را دارند یا سایر تغییرات حقوقی که دسترسی به منابع مالی را هموار می‌کنند، نمی‌شود. در ایران در ابتدا یک کج فهمی در خصوص تمایز بین بسته‌های با ماهیت بودجه‌ای، اعتباری و پولی وجود داشت که این امر باعث عدم طراحی مناسب بسته‌ها در ابعاد مناسب و مورد نیاز شد، به طوریکه در بسته اعلام شده و اجرا شده توسط دولت، بخش مربوط به سیاست‌های مالی–بودجه‌ای عمدتا محدود به برداشت یک میلیارد صورت گرفته از صندوق توسعه ملی برای کمک به صندوق بیمه بیکاری و حوزه‌ی سلامت بوده است که تنها حدود معادل حدود ۰٫۵ درصد از تولید ناخالص داخلی است و به همین خاطر از منظر اندازه‌ی در نظر گرفته شده فاصله‌ی قابل توجهی با بسته‌های طراحی شده در کشورهای دیگر در مواجهه با بحران کرونا داشته است. لازم به ذکر است که حتی برداشت یک میلیارد یورویی از صندوق توسعه ملی نیز در صورتیکه امکان فروش ارز به دلیل شرایط تحریمی وجود نداشته باشد، عملا معنای سیاست پولی خواهد داشت و در نتیجه اندازه بسته مالی دولت ناچیز و نزدیک به صفر خواهد بود.

از منظر تنوع سیاست‌های به کار گرفته شده در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی، مقایسه وضعیت کلان و ترکیب این سیاست‌ها در کشورهای مختلف با ایران نشان می‌دهد در حالیکه متوسط تعداد سیاست‌های به کار گرفته شده در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی ۱۲ سیاست مختلف بوده است، سیاستهای به کار گرفته شده در ایران برای حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در ۵ دسته خلاصه شده است که در واقع حاکی از پایین‌تر بودن تنوع سیاستهای به کار گرفته شده در ایران در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در مقایسه با سایر کشورهاست.

بررسی طرح نیروی کار مرکز آمار در ایران نشان می‌دهد وقوع بیماری کرونا در ایران نیز مشابه با سایر کشورها منجر به تغییر قابل توجه در نرخ مشارکت، نرخ اشتغال و میزان ساعات کار هفتگی شده است، با اینحال بیشترین میزان آسیب از جهت تغییرات اشتغال بنگاه‌های با اندازه‌ی متوسط(۵–۲۰ نفر) بوده‌اند. در فصل بهار همراه با اعمال سیاستهای مربوط به قرنطینه و فاصله‌گذاری اجتماعی نرخ مشارکت نسبت به فصل پیش از آن با افت حدود ۷ درصدی مواجه شده است هر چند این افت در نرخ مشارکت در تابستان با افزایش ۲٫۸ درصدی بخشی از آن جبران شده است. نرخ اشتغال نیز تغییرات همسو با نرخ مشارکت داشته است و درحالیکه در بهار به میزان حدود ۶ درصد کاهش داشته است در تابستان افزایش حدود ۲٫۹ درصد را تجربه کرده است. برآیند این دو اثر باعث شده است تا در تابستان ۱۳۹۹ نسبت به زمستان ۱۳۹۸، میزان افت نرخ مشارکت بیشتر از افت نرخ اشتغال باشد و نرخ بیکاری در این بازه کاهش یافته و به ۱۲٫۸ درصد برسد. در واقع مشابه با روند مشاهده شده در بقیه کشورها در ایران نیز خروج از شغل بیشتر به خروج از بازار کار و ورود به جمعیت غیرفعال منجر شده است. تغییرات مربوط به افت ساعات کار هفتگی در ایران نیز روند و شدتی مشابه با تغییرات اشتغال و نرخ مشارکت دارد و در بهار ۱۳۹۹ با افت ۲٫۸ درصد و در تابستان با رشد ۴٫۸ درصدی مواجه شده است. ارزیابی تغییرات نرخ

اشتغال در بنگاه‌های با اندازه‌ی مختلف نشان می‌دهد که بنگاه‌های با اندازه‌ی متوسط بیشترین آسیب را از کرونا دیده‌اند به طوریکه بنگاه‌های بزرگ کمترین میزان کاهش اشتغال و به دنبال آن بنگاه‌های کوچک کمتر از ۵ نفر(۱-۴ نفر) آسیب کمتری در مقایسه با بنگاه‌های با اندازه‌ی ۵-۲۰ نفر داشته‌اند.

در بین بخش‌های اقتصادی بر اساس گزارش نه ماهه مرکز آمار ایران و مقایسه با مدت مشابه سال گذشته، بیشترین میزان افت تولید مربوط به بخش خدمات با ۳,۲- درصد بوده است، این در حالی است که طی این مدت رشد اقتصادی بخش صنعت ۰,۸ درصد و بخش کشاورزی ۳,۸ درصد و رشد ۹ ماهه تولید ناخالص داخلی بدون نفت ۱,۲- درصد بوده است. به جز بخش خدمات مالی که طی سال ۱۳۹۹ متاثر از شرایط بازار سرمایه رشد مثبت حدود ۲,۵ درصدی در ۹ ماهه ثبت کرده است، سایر زیربخش‌های خدمات رشد منفی داشته‌اند و بیشترین اثرگذاری در رشد منفی این بخش مربوط به زیربخش خدمات مربوط به عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، خدمات مربوط به اسکان(هتل‌داری) و رستوران‌ها بوده که بیش از نیمی از کاهش در تولید بخش خدمات مربوط به این زیربخش بوده است.

یکی از نقش‌های مهم بانک‌های مرکزی طی دوران کرونا در کشورهای مختلف، تامین منابع مالی ذیل یک چارچوب روشن وثیقه‌گیری توسط بانک‌های مرکزی به منظور تسهیل دسترسی به منابع مالی برای بخش‌های مختلف اقتصادی بوده است. توسعه چارچوب وثیقه‌گیری از طریق تعریف، تنوع‌سازی و توسعه دارایی‌های مختلف به عنوان ابزار وثیقه طی سال‌های گذشته به منظور حفظ انضباط پولی توسعه پیدا کرده است. این در حالی است که در ایران چارچوب وثیقه‌گیری حتی پیش از بانک مرکزی در شبکه بانکی نیز از توسعه پایینی برخودار است و به همین خاطر لازم است، توسعه چارچوب وثیقه‌گیری در ایران از طریق امکان استفاده از دارایی‌های در اختیار بنگاه‌های اقتصادی از جمله چارچوب روشن و منسجم از نحوه‌ی وثیقه‌گیری سهام بنگاه‌ها، توکنایز کردن دارایی‌های مختلف از جمله املاک و مستغلات و امکان تعریف سلسله مراتب بدهی بر مبنای آن از طریق بانک مرکزی و اصلاح بخشی از مواد قانون تجارت به ویژه مواد ۴۱۶ و ۴۲۳ قانون تجارت پی‌گیری و دنبال شود. این امر در کنار برخی از اصلاحات حقوقی و مالی در بازارهای مالی به منظور توسعه دسترسی به تامین مالی از طریق بازار سرمایه از جمله تعریف دقیق ساختار همکاری محدود، تعریف دقیق سرمایه‌گذاران تایید شده و معافیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی کوچک از شمول در قوانین و مقررات سازمان بورس می‌تواند به تسهیل دسترسی به منابع مالی به ویژه بنگاه‌های متوسط و بزرگ منجر شود.

سیاست‌های اقتصادی دولت در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در ایران در مقایسه با کشورهای دیگر محدودتر و از تنوع پایین‌تر از جهت ابزارهای به کار گرفته شده و عدم توجه به تقاضای بنگاه‌های اقتصادی از جهت چالش‌های مواجه شده در دوران کرونا برخوردار بوده است. به طور مشخص، چالش‌های بنگاه‌های اقتصادی به ویژه بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط در دسترسی و تامین وثایق، ابعاد مالی مناسب برای اعطای وام و همچنین برخی مقرارت حاکم در شبکه بانکی برای اعطای وام بوده است. در حالیکه عدم تامین وثیقه و ضمانت یکی از چالش‌های اصلی این گروه از بنگاه‌های اقتصادی بوده است و از این‌رو یکی از مولفه‌های مهم در طراحی بسته‌های سیاستی در کشورهای مختلف اعطای ضمانت‌های دولتی برای اعطای وام به ویژه برای بنگاه‌های کوچک و متوسط بوده است و به صورت متوسط اندازه‌ی مالی ضمانت‌های دولتی برای اعطای تسهیلات و کاهش ریسک بنگاه‌های کوچک و متوسط برای دسترسی به منابع مالی ۳ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است، در ایران بسته‌های حمایت از بنگاه‌های اقتصادی علاوه بر طراحی نامناسب و کندی در اجرا، چالش دسترسی به منابع مالی را برای بنگاه‌های اقتصادی را تسهیل نکرده و به همین دلیل عملکرد پایین و نامناسبی داشته است. با توجه به اینکه چالش مهم بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط تعریف وثایق مورد نیاز برای دسترسی به منابع مالی است لازم است از طریق اعطای ضمانت

به علاوه، کشورهای مختلف طی دوران بحران کرونا دو رویکرد ایجاد صندوق‌های خاص برای تجمیع منابع و ایجاد تمرکز و تسریع در تصمیم‌گیری اقتصادی برای مواجهه بهتر با بیماری کرونا یا در نظر گرفتن بودجه‌های مجزا برای مقابله با کرونا را پی‌گیری کرده‌اند. صندوق‌های مالی با هدف خاص، از طریق تجمیع منابع مالی، تمرکز در تصمیم‌گیری و ایجاد قدرت و تنفیذ تصمیمات اتخاذ شده را دنبال کرده و به علاوه امکان نظارت مشخص و مجزا از منابع بودجه‌ای را فراهم کرده‌اند. تدوین اسناد بودجه‌ای مجزا برای مقابله با کرونا نیز تفکیک روشن بین منابع بودجه‌ای با منابع اختصاص داده شده برای کرونا را میسر کرده و به علاوه در صورت نیاز چارچوب حقوقی مورد نیاز برای مواجهه روشن و شفاف با آثار اقتصادی کرونا را فراهم می‌کرده است. در ایران عدم تفکیک روشن بین منابع بودجه‌ای و منابع در نظر گرفته شده برای مواجهه با کرونا، عدم وجود سازوکار مناسب برای تنفیذ مصوبات اقتصادی به منظور تسریع در پیاده‌سازی تصمیمات اخذ شده باعث شده است تا اثربخشی سیاست‌های اقتصادی به دلیل طولانی شدن فرایندهای تصمیم‌گیری کاهش یابد که یکی از مصادیق آن وام‌های در نظر گرفته شده برای بنگاه‌های اقتصادی بوده است. به علاوه چارچوب حقوقی در نظر گرفته شده برای ستاد ملی مدیریت و مقابله با کرونا، بخش از انضباط‌های مالی حاکم بر بودجه را کاهش داده و به همین دلیل بخشی از تصمیمات اتخاذ شده با آثار بلندمدت همراه است که باعث تشدید عدم تعادل در منابع بودجه‌ای می‌شود.

در حالیکه تعویق در اجرای اصلاحات اقتصادی به ویژه ذیل سه حوزه‌ی اصلاحات در نظام مالیاتی با هدف انتقال پایه مالیاتی در ایران از بنگاه به خانوار، اصلاحات در نظام حمایت‌های اجتماعی به منظور هدفمندشدن حمایت‌های اجتماعی و اصلاحات در نظام بوجه‌ای دولت به ویژه کنترل هزینه‌های عمومی دولت در کنار تحریم‌های اقتصادی، تاب‌آوری اقتصادی کشور در مواجهه با شوکهای اقتصادی از جمله شوک کرونا را کاهش داده بود با اینحال تصمیمات اتخاذ شده طی سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد جهت‌گیری سیاست‌های مالی- بودجه‌ای دولت به جای تمرکز بر زیان رفاهی ایجاد شده ناشی از بیماری کرونا یا جبران زیان رفاهی ناشی از شرایط رکود تورمی بر بخش‌های مختلف اقتصادی اعم از بنگاه‌های اقتصادی یا خانوارهای آسیب‌دیده با در نظر گرفتن قید منابع و چشم‌انداز میان‌مدت از وضعیت منابع و مصارف کلان اقتصاد، متاثر از شرایط اقتصاد سیاسی حاکم بر کشور متمرکز بر بهبود وضعیت کارمندان دولت و بازنشستگان به عنوان دو گروهی ذی‌نفع بوده است، این در حالی است که برآوردهای صورت گرفته بر اساس دهک‌بندی درآمدی بودجه خانوار حاکی از آن است که ۹۰ درصد از کارکنان دولت و ۶۰ درصد از بازنشستگان در شش دهک بالایی حضور دارند و از این جهت به صورت نسبی شرایط بهتری دارند. از این‌رو به نظر می‌رسد جهت‌گیری سیاست مالی دولت در سال ۱۳۹۹ بیشتر متاثر از شرایط اقتصاد سیاسی حاکم بر کشور بوده تا آنکه بخواهد جبران زیان رفاهی ناشی از بیماری کرونا را انجام دهد.

در شرایط کنونی در ایران یک چالش مهم برای حمایت موثر از اقشار آسیب‌پذیر، تعریف روشن و مشخص از نهاد سیاستگذار در این خصوص، تجمیع منابع مالی در نظر گرفته ذیل واحدها و بخش‌های مختلف ذیل این نهاد سیاستگذار و باز تعریف نظام یارانه‌ای کشور به منظور تعریف حداقل درآمد پایه برای اقشار آسیب‌پذیر با پوشش قابل توجه است. به طور مشخص، نظام یارانه‌ای فراگیر و غیرمشروط در ایران باید تبدیل به یک نظام هدفمند یارانه‌ای شده و یک درآمد پایه و حداقلی را برای تمامی افراد واجد شرایط فراهم سازد. به علاوه از طریق تعریف نهاد سیاستگذار و ذی‌حساب بودن نهاد سیاستگذار برای تخصیص منابع بودجه‌ای تمامی نهادهای عمومی فعال در حوزه حمایت‌های اجتماعی، امکان تمرکز و تنفیذ تصمیمات نهاد سیاستگذار رفاهی در کشور برای پوشش حداکثری و هم‌چنین تکمیل شناسنامه اقتصادی و اجتماعی برای تمامی ایرانیان به منظور شکل دادن به یک نظام به روز و شفاف از شناسایی افراد آسیب‌پذیر اقدام کرد. شکل دادن به چنین نظام درآمد پایه‌ای به ویژه با توجه به حجم قابل توجه فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی در اقتصاد ایران و عدم امکان دسترسی به مشاغل غیررسمی از طریق شناسایی آن‌ها ضروری است و به نظر می‌رسد شکل دادن به یک چتر حمایتی

گسترده تنها راهبرد لازم برای دسترسی به این افراد و جلوگیری از تشدید رویکردهای غیراقتصادی برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است. این نظام حمایت اجتماعی باید از طریق اتصال با نظام مالیاتی بر مبنای پرداخت بر اساس مابه‌تفاوت با سطح درآمد پایه(که قاعدتا سالانه بایستی تعدیل شود) به جای پرداخت مستمری گونه باشد.

با در نظر گرفتن سیاست‌های یاد شده برای کمک به جبران درآمد مشاغل رسمی در دوران کرونا در کشورهای مختلف به نظر می‌رسد، با توجه به چالش‌های مالی دولت در ایران و همچنین مسائل مربوط به کژمنشی، بهترین سیاستی که قابلیت پیاده‌سازی در ایران دارد، پیاده‌سازی بیمه بیکاری به صورت جزیی یا کامل است. با این حال نظام بیمه بیکاری در ایران بایستی با هدف ایجاد تعادل در منابع و مصارف و افزایش پوشش افراد مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد. از این‌رو یکی از اصلاحات مورد نیاز برای افزایش تاب‌آوری اقتصاد ذیل صندوق بیمه بیکاری، کاهش مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری به منظور افزایش انگیزه برای جست‌وجوی بیشتر برای کار و همچنین امکان شمول بیشتر افراد برای قرار گرفتن ذیل چتر حمایتی، افزایش طول مدت مشارکت در صندوق بیمه به منظور مشمول شدن استفاده در بیمه بیکاری و کاهش تعهدات غیرمرتبط با بیمه بیکاری ذیل صندوق و ایجاد انعطاف در تعیین پارامترهای پوشش مطابق با منابع وصول شده به منظور جلوگیری از تشدید عدم تعادل است. همچنین با هدف کاهش تعهدات مالی کارفرما و بهبود انگیزه برای افزایش سهم مشاغل رسمی، میزان مشارکت کارفرما در صندوقهای بیمه‌ای می‌تواند به صورت پلکانی و نزولی با سطح دستمزد پرداختی به شاغلین تعیین شود.

در چنین شرایطی و در حالیکه چشم‌انداز رشد اقتصادی بلندمدت کشور بدون در نظر گرفتن جهش‌های موقتی ناشی از تغییر احتمالی در میزان صادرات نفت در صورت برداشته شدن تحریم‌ها، رشدهای اقتصادی پایین است، بیم آن می‌رود که فرصت‌های محدود پیاده‌سازی برخی از اصلاحات اقتصادی به منظور افزایش تاب‌آوری در مواجهه با شوک‌های اقتصادی مشابه با شوک اقتصادی ناشی از کرونا از دست رفته و به تدریج رقابت‌های سیاسی محملی برای توزیع کیک فعلی اقتصاد بدون توجه به رشد اقتصادی به عنوان مهم‌ترین چالش اقتصادی طی سال‌های آتی شود. در چنین شرایطی استفاده بهینه از منابع مالی در اختیار و آتی به ویژه اصلاح نظام یارانه‌ای کشور، یک شرط لازم و ضروری برای حفظ ثبات حداقلی در شرایط اقتصادی است. به علاوه در صورت رفع تحریم‌های اقتصادی، لازم است منابع نفتی حاصل شده برای اقتصاد کشور به جای آنکه ذیل سازکارهای بودجه‌ای تبدیل به تعهدات پایدار برای دولت شده و مسیر فعلی افزایش مخارج دولت بدون در نظر گرفتن کارایی و اثربخشی تداوم یابد، صرف اصلاحات اقتصادی به ویژه اصلاحات در نهادهای مالی از جمله شبکه بانکی و صندوق‌های بازنشستگی شود.

گزارش تلفیق و جمع‌بندی

دیباچه

وقوع بیماری کرونا در پایان سال ۱۳۹۸، در حالی‌که اقتصاد ایران در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ متاثر از عدم تعادل‌های کلان اقتصادی و شوک اقتصادی تحریم، دچار شرایط رکود تورمی شده بود، شوک جدیدی به صورت توامان و همزمان به سمت عرضه‌ی و تقاضای اقتصاد ایران وارد کرد. به طوری‌که برآوردهای صورت گرفته از رشد اقتصادی طی دو سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به ترتیب ۴٫۸- و ۷-[1] درصد بوده است. لازم به ذکر است که این میزان از کاهش در تولید ناخالص داخلی طی دو سال پیاپی در چند دهه‌ی گذشته کم سابقه بوده است به طوری‌که افت رخ داده در سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۷ به جز مقطع سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۵۹ متاثر از شرایط خاص اقتصادی رخ داده به دلیل انقلاب تنها با افت رخ داده در سال‌های ۱۳۶۴-۱۳۶۵ قابل مقایسه است.

در حالیکه پیش از وقوع کرونا برآوردهای صورت گرفته از رشد اقتصادی سال ۱۳۹۹ مثبت اما در محدوده‌ی ۱-۲ درصد بود، وقوع شوک اقتصادی ناشی از کرونا و تبعات آن باعث شده تا شرایط اقتصادی در سال ۱۳۹۹ نیز از منظر رشد اقتصادی مناسب نباشد.

از منظر دسته‌بندی نحوه‌ی واکنش اقتصاد به بیماری کرونا را می‌توان در چهار دسته به شرح زیر طبقه‌بندی کرد که ذیل این سازوکارها اقتصاد ایران طی سال ۱۳۹۹ متاثر شده است:

- فاز اول، شوک چین(دیماه-اسفند): در فاز اول که به دلیل شروع بیماری کرونا از چین و نقش این کشور در تامین مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای بوده و از این‌رو می‌توان آن را شوک چین نامگذاری کرد، به دلیل افت تولید در چین، کمبود مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای در زنجیره تولید رخ داده است که این شوک بسته به میزان وابستگی بخش‌های مختلف اقتصادی از تامین مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از چین، بر بخشهای مختلف اثرگذار بوده است با این حال به نظر می‌رسد این شوک، اثرگذاری قابل توجه بر بخش‌های محدود از اقتصاد داشته است و به تدریج طی سال ۱۳۹۹ با افزایش فعالیت اقتصادی در چین و کاهش اعمال محدودیت‌ها اثر این شوک محدود شده است.

- فاز دوم، شوک تقاضا(شروع از اسفندماه): فاز دوم شوک تقاضا است که ناشی از افت تقاضای داخلی و خارجی در بخش‌های مختلف به ویژه بخش‌هایی که در آن امکان حفظ فاصله اجتماعی کمتر بوده مانند هتلداری، رستوران‌ها، گردشگری در خصوص تقاضای داخلی و کاهش صادرات در گروه‌های مختلف به دلیل افت یا محدودیت در تقاضای خارجی بوده است. شوک تقاضا، در مقایسه با شوک قبلی، شوک شدید بر بخش‌های محدودی از اقتصاد بوده است به ویژه بخش‌هایی که مصرف کالا یا خدمات تولید شده در آن‌ها جنبه اجتماعی داشته است.

- فاز سوم، شوک ناشی از اعمال محدودیت در کسب و کارها و اجرای نسبی قرنطینه خانگی(شروع از اواسط اسفندماه تا اردیبهشت ماه): فاز سوم، شوک سمت عرضه ناشی از کاهش عرضه‌ی نیروی کار به دلیل قرنطینه و اعمال محدویت در بخشی از فعالیت‌های کسب و کاری است که با رعایت معیارهایی توسط دولت اعلام و اعمال شد. این شوک، به صورت نسبی، شوک بزرگ با اثرات قابل توجه بر گستره بزرگی از فعالیتهای اقتصادی بوده است. اعمال محدودیت‌های اعلام شده دولت در کنار آسیب ناشی از افت

[1] برآوردهای صورت گرفته توسط مرکز آمار برای سال ۱۳۹۷ و پژوهشکده آمار در سال ۱۳۹۸

تقاضا باعث تعریف رسته‌های ۱۲ گانه آسیب دیده از فعالیت‌های اقتصادی در ایران شد که در واقع این رسته‌های ۱۲ گانه[۲] و اصلاحات رخ داده پس از آن ملاکی برای تحت پوشش قرار گرفتن این فعالیت‌ها ذیل کمکهای دولت در ایران شد.

- فاز چهارم، احیای نسبی اقتصاد(از اردیبهشت و خرداد): پس از اعمال محدودیت‌ها در بهار، بازگشایی اقتصادی در ایران از اواخر خردادماه آغاز شد و باعث کاهش محدودیت‌ها شد با اینحال با توجه به آثار ناشی از کرونا بر تقاضای و اثرپذیری از شوک‌های گفته شده، فرایند احیا به صورت متقارن با دوره وقوع شوک نبود به ویژه به دلیل عدم قطعیت و نبود اطمینان در آحاد اقتصادی، کاهش دسترسی به منابع مالی به دلیل رشد مطالبات غیرجاری، ورشکستگی بخشی از بنگاه‌های کوچک و متوسط، افزایش هزینه‌های تولید از مجرای تورم یا افزایش نرخ ارز و افت درآمد در بخشهای مختلف به ویژه خدمات بخش‌های مختلف اقتصادی متاثر شدند.

ذیل سازوکارهای یاد شده، اقتصاد کشورهای مختلف از جمله ایران به درجات مختلفی از آثار اقتصادی ناشی از بیماری کرونا متاثر شد. به طوریکه در در مورد ایران، رشد اقتصادی در نه ماهه‌ی نخست سالجاری در مقایسه با سال قبل، ۱,۲- درصد بود. بررسی ترکیب رشد اقتصادی ذیل بخشهای مختلف موید فازهای گفته شده در خصوص چگونگی و سازوکار اثرگذاری کرونا بر بخشهای اقتصادی است. بررسی ترکیب رشد اقتصادی بین بخشهای مختلف نشان می‌دهد که گروه خدمات بیشترین آسیب و گروه کشاورزی کمترین آسیب را از رشد اقتصادی در نه ماهه‌ی نخست سالجاری دیده است.

در چنین شرایطی کشورهای مختلف در مواجهه با شوک اقتصادی ناشی از بیماری کرونا، به ویژه با توجه به اثرات بزرگ و قابل توجه آن بر سلامت عمومی اقدامات و سیاستهای اقتصادی متفاوتی را در دستور کار قرار دارند. با توجه به زیان رفاهی ناشی شده از آثار مستقیم و غیرمستقیم بیماری کرونا، چالش اصلی در طراحی بسته‌های سیاستی چگونگی تامین منابع برای جبران زیان رفاهی و چالش اصلی، در پیاده‌سازی چگونگی اعمال این سیاست‌ها با هدف بیشترین اثربخشی ممکن بر بخش سلامت و کاهش شوک اقتصادی ناشی از بیماری بوده است. تعدیل زیان اقتصادی و رفاهی این بیماری طی زمان، تعدیل بین بخشی این زیان بین بازیگران مختلف به ویژه عهده‌دار شدن پوشش بخش مهمی از زیان توسط دولت‌ها ذیل سازوکارهای مختلف مالی، اعتباری و پولی چارچوب کلان اقدامات اقتصادی صورت گرفته توسط کشورهای مختلف طی این مدت بوده است.

در ایران نیز، متاثر از شرایط ایجاد شده ناشی از بیماری کرونا و از اسفندماه سال گذشته، ستادی تحت عنوان «ستاد ملی مدیریت و مقابله با بیماری کرونا» ایجاد شد که ذیل این ستاد کمیته‌های مختلفی به منظور طراحی نحوه‌ی مواجهه با بیماری کرونا شکل گرفت.

---

[۲] فهرست اولیه این رسته‌های ۱۲ گانه به این شرح بوده است: ۱-مراکز تولید و توزیع غذاهای آماده اعم از رستوران‌ها، بوفه‌ها، طباخی، تالارهای پذیرایی، قهوه‌خانه‌ها، اغذیه فروشی‌ها؛۲-مراکز مربوط به گردشگری شامل هتل‌ها، هتل‌آپارتمان‌ها، مجتمع‌های جهانگردی و گردشگری، مهمان‌پذیرها، مهمانسراها، مسافرخانه‌ها، زائرسراها، مراکز بوم‌گردی، مراکز اقامتی، پذیرایی، تفریحی، خدماتی بین‌راهی و موزه‌ها ؛ 3-حمل و نقل عمومی مسافر برون شهری اعم از هوایی، جاده‌ای، ریلی و دریایی؛ ۴-حمل و نقل عمومی مسافر درون شهری؛ ۵-دفاتر خدمات مسافرتی، گردشگری و زیارتی ؛ ۶-تولید و توزیع پوشاک؛۷-تولید و توزیع کیف و کفش؛ ۸-مراکز توزیع آجیل، خشکبار، قنادی، بستنی و آبمیوه؛ ۹-مراکز، باشگاه‌ها و مجتمع‌های ورزشی و تفریحی؛ ۱۰-مراکز و مجتمع‌های فرهنگی، آموزشی، هنری و رسانه‌ای؛ ۱۱-مراکز تولید، توزیع و فروش صنایع دستی؛ ۱۲-مؤسسات خصوصی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که در حوزه‌های درمانی و تشخیصی اعم از آزمایشگاهی و پاراکلینیکی فعال هستند

یکی از کمیته‌های این ستاد، کمیته اقتصادی ستاد ملی مدیریت و مقابله با کرونا بود که ذیل معاون اقتصادی رئیس‌جمهور نقش اصلی در طراحی بسته‌ها و سیاستهای اقتصادی برای مواجهه با بیماری کرونا طی حدود یک‌سال گذشته را داشته است.

با توجه به ماهیت بیماری کرونا و آثار آن بر اقتصاد و هم‌چنین میزان منابع و ابزارهای در دسترس برای کشورهای مختلف، سیاستهای متفاوتی توسط کشورهای مختلف به اجرا درآمده است. در حالیکه بررسی آثار و اثربخشی سیاستهای در پیش‌گرفته شده توسط کشورهای مختلف با توجه به آثار میانمدت برخی از این سیاستها هنوز روشن نیست، با اینحال بررسی ترکیب و چگونگی پیاده‌سازی این سیاستها و هم‌چنین ارزیابی اولیه از سیاستهای اجرای شده در ایران میتواند تصویر بهتری از اقدامات صورت گرفته در ایران در اختیار قرار دهد تا بتواند حداقل خطوط راهنمایی برای طراحی سیاستها در آینده و چگونگی مواجهه با این چالشها ارائه کند.

با در نظر گرفتن نکات گفته شده، گزارش حاضر به بررسی و ارزیابی سیاستهای اقتصادی مختلف اجرا شده در دوران کرونا، ارزیابی اولیه از سیاستهای پیاده شده در ایران، چالشهای پیش‌رو و اقداماتی است که می‌تواند در دستور کار نهادهای حاکمیتی قرار گیرد. به طور خلاصه به نظر می‌رسد اگرچه شوک اقتصادی ناشی از تحریم‌ها و نبود منابع کافی در اختیار دولت برای مواجهه با آثار اقتصادی ناشی از بیماری کرونا محدودیت جدی برای ایران ایجاد کرده است، با اینحال به نظر میرسد از منظر تنوع در ابزارهای مالی که بتواند مواجهه بهتر بازیگران مختلف اقتصادی را به همراه داشته باشد، سیاستهای اتخاذ شده در ایران از انعطاف به مراتب پایین‌تر برخوردار بوده است و به علاوه سازوکار در نظر گرفته شده برای چگونگی تصمیم‌گیری و تخصیص منابع مالی عمدتا باعث کند شدن در فرایندهای تصمیم‌گیری و کاهش اثربخشی بخشی از اقدامات و سیاستهای در نظر گرفته شده برای ایران شده است. به علاوه از منظر طراحی بسته‌های اقتصادی به نظر می‌رسد از ابتدا در ایران یک کج‌فهمی در خصوص بسته‌های اقتصادی توسط کشورهای مختلف وجود داشته است و در حالیکه بسته‌های طراحی شده توسط کشورهای مختلف ترکیبی از سیاستهای مالی–بودجه‌ای، اعتباری و پولی بوده است و سیاستهای مالی–بودجه‌ای بخشی مهم از جبران زیان رفاهی ناشی از بیماری کرونا را به خود اختصاص داده است و به علاوه مقایسه کشورها از منظر بسته‌های اقتصادی ذیل میزان بسته‌های مالی–بودجه‌ای رخ داده است، بسته طراحی شده در ایران عمدتا اعتباری بوده و نقش بسته‌های بودجه‌ای–مالی کوچک و ناچیز بوده است که همین امر در واقع مداخله دولت برای مواجهه اقتصادی با کرونا را نیز کاهش داده است. این امر اگرچه در ابتدا ممکن است ناشی از فضای مالی–بودجه‌ای کوچک در ایران متاثر از شرایط رکود تورمی و تحریم‌های اقتصادی به نظر برسد با این حال مجموع اقدامات صورت گرفته طی سال ۱۳۹۹ در جهت افزایش بار مالی دولت به ویژه ذیل افزایش حقوق و دستمزد کارکنان دولت و همسان‌سازی حقوق بازنشستگان حاکی از آن دارد تخصیص منابع بودجه‌ای دولت در سال ۱۳۹۹ به به جای آنکه متاثر از زیان رفاهی حادث شده ناشی از بیماری کرونا باشد و این منابع در جهت شکل‌دهی به یک نظام حمایت اجتماعی موثر برای حفاظت از افراد و گروه‌های آسیب‌پذیر تخصیص داده شود، متاثر از شرایط اقتصاد سیاسی سالهای اخیر و رکود تورمی حادث شده تخصیص داده شده است. در شرایط کنونی که به دلیل محدودیت منابع دولتی امکان حمایت موثر از گروه‌های آسیب‌پذیر وجود ندارد، تنها راه ممکن ایجاد یک چتر حمایتی فراگیر از طریق پی‌گیری اصلاحات یارانه‌ای در بخش‌های مختلف و شکل دادن به یک درآمد پایه و اولیه برای تمامی ایرانیان و پرداخت مستقیم به تمامی افراد است.

در گزارش حاضر که جمع‌بندی گزارش تفصیلی تهیه شده ذیل « ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن‌ها» است، اهم نکات از طریق ترکیب نتایج حاصل شده از این پژوهش ذیل بخش‌های مختلف و ارزیابی سیاستهای اجرا شده در ایران ارائه می‌شود.

تصویر کلان بسته‌های سیاستی پیاده‌سازی شده در کشورهای مختلف و ایران[۳]

طی دوران کرونا کشورهای مختلف بسته‌های اقتصادی مختلفی را برای مواجهه با آثار اقتصادی این بیماری طراحی و به اجرا گذاشتند. علی‌رغم تفاوت در اندازه و ترکیب این بسته‌ها با این‌حال شباهت‌هایی از جهت ابزار و محدوده‌ی این بسته‌های سیاستی وجود دارد. هر چند طراحی و اجرای این بسته‌ها نیز با پویایی مواجه است و همچنان برخی از کشورها به بروزرسانی این بسته‌ها می‌پردازند. در این بخش ابتدا مولفه‌های اصلی و کلان بسته‌های سیاستی در کشورهای مورد بررسی ارزیابی قرار گرفته و سپس بسته طراحی شده در ایران مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد. در بخش‌های بعدی با تفصیل بیشتر به ابزارها و نحوه‌ی پیاده‌سازی آن‌ها ذیل ابعاد مختلف بسته‌های سیاستی پرداخته می‌شود.

تصویر کلان سیاست‌های اقتصادی در کشورهای مختلف

کشورهای مختلف در حالی مواجه با شوک اقتصادی ناشی از بیماری کرونا شدند که وضعیت اقتصادی آن‌ها از جهت ابزارهای مالی و فضای ممکن سیاستگذاری با محدودیت‌هایی مواجه بود. به طور مشخص بسیاری از کشورهای توسعه یافته نرخ‌های بهره پایینی داشته و متوسط نرخ بهره در این کشورها ۰,۷۸ درصد بود که این امر اجرای سیاست‌های پولی از جمله کاهش نرخ بهره به منظور تحریک اقتصاد را با دشواری مواجه می‌کرد. از سوی دیگر نسبت بدهی در این کشورها نیز مقادیر نسبتا بالایی بود. به طوریکه برای کشورهای توسعه‌یافته میزان بدهی دولت مرکزی به تولید ناخالص داخلی به صورت متوسط حدود ۷۳ درصد برای کشورهای *OECD* تخمین زده می‌شود. در چنین شرایطی مواجه شدن با شوک بیماری کرونا و طراحی بسته‌های اقتصادی به منظور حمایت از خانوار و بنگاه از منظر اقتصادی و سلامت اهمیت ویژه و دشواری خاصی داشته است و به همین خاطر کشورهای مختلف مجموعه‌ای از ابزارهای در اختیار به منظور جلوگیری از انتقال شوک اقتصادی ناشی از این بیماری به کار گرفته‌اند. بررسی عملکرد ۸۵ کشور[۴] در خصوص طراحی بسته‌های مختلف نشان می‌دهد که به صورت متوسط اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای از منظر مخارج در نظر گرفته شده ۴,۹۷ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است. یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت‌ها در طراحی بسته‌های حمایتی، استفاده از ابزار ضمانت‌های دولتی بوده است که اندازه بزرگ و قابل توجهی داشته است. در صورتیکه ضمانت‌های دولتی به مخارج بودجه‌ای اضافه شود در این‌صورت اندازه بسته‌های بودجه‌ای به ۷,۷۱ درصد از تولید ناخالص داخلی افزایش می‌یابد.

با این حال اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای وابسته به سطح درآمد سرانه در این کشورهاست، به طوریکه برای کشورهای با درآمد سرانه بالاتر میزان بسته بودجه‌ای(بدون در نظر گرفتن ضمانت‌های دولتی)، ۶,۸ درصد از تولید ناخالص داخلی و برای کشورهای با درآمد پایین ۳,۱ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است. به علاوه اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای دامنه‌ای بزرگ داشته است به طوری‌که سری‌لانکا با ۰,۴ درصد کمترین و ژاپن با ۲۲,۸ درصد بیشترین میزان بسته‌های بودجه‌ای نسبت به تولید ناخالص داخلی را داشته است. در مقایسه ذکر این نکته ضروری است که بسته‌های مالی طراحی شده در دوره‌ی کرونا در مقایسه با بحران مالی ۲۰۰۸ به مراتب بزرگ‌تر بوده به طوری‌که برای مثال بسته مالی آمریکا در بحران مالی ۵,۵ درصد تولید ناخالص داخلی بوده در حالیکه این بسته برای بحران کرونا ۱۳ درصد بوده و هم‌چنان نیز در حال افزایش است.

---

[۳] برای تفصیل بیشتر در این خصوص به فصل اول، هفتم و هشتم از گزارش تفصیلی «ارزیابی ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن» مراجعه شود.

[۴] کشورهای مورد بررسی بر اساس پایگاه داده *IMF* و *OECD* جمع‌بندی شده است.

در خصوص سیاست‌های پولی، به جز کشور دانمارک، تمامی کشورها نرخ بهره خود را در واکنش به شوک اقتصادی بیماری کرونا کاهش دادند به طوریکه متوسط کاهش نرخ سود در این کشورها ۰٫۶۳ درصد بوده است. با این حال با توجه به اینکه کشورهای با درامد بالا با نرخ بهره پایین وارد دوره‌ی بیماری کرونا شدند، میزان کاهش نرخ بهره در این کشورها در مقایسه با کشورهای با درآمد پایین به مراتب کمتر بود، به طوری‌که برای کشورهای با درآمد بالا این کاهش ۰٫۴۳ درصد و برای کشورهای با درآمد پایین ۰٫۸۴ درصد بوده است. پایین بودن نرخ سود در کشورهای با درآمد بالا باعث شد تا امکان استفاده از ابزارهای پولی متعارف در این کشورها وجود نداشته باشد و به همین خاطر این کشورها به سمت استفاده از ابزارهای نامتعارف پولی مانند ضمانت‌های بانک مرکزی، خرید دارایی، آزادسازی برخی از قواعد احتیاطی کلان و ایجاد محدودیت در توزیع سود و بازخرید سهام توسط نهادهای روی آورند.

اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای اگرچه قاعدتا تابعی از میزان شدت شوک منفی ناشی از بیماری کروناست، با این حال محدودیت‌های تامین مالی و چشم‌انداز پایداری مالی–بودجه‌ای سقف اندازه‌ی مالی را تعیین می‌کند. بر اساس بررسی عوامل مختلف اثرگذار بر تعیین بسته‌های مالی، میزان رتبه‌ی اعتباری یک کشور بیشترین توضیح‌دهندگی در خصوص اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای داشته است. در طراحی بسته‌های پولی قاعدتا میزان نرخ بهره پایه در اقتصاد تعیین‌کننده ماهیت سیاست‌های پولی در کشورهای مختلف بوده است و کشورهایی که نرخ بهره‌ی پایه بالایی داشته است به سمت استفاده از سیاست‌های متعارف پولی و کشورهای با نرخ بهره‌ی پایین که فضای سیاستگذاری پولی محدودتری داشته‌اند به سمت استفاده از سیاست‌های نامتعارف رفته‌اند.

بررسی ترکیب این بسته‌های مالی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد در صورتیکه این بسته‌ها ذیل مخارج سلامت، مخارج خانوار و بنگاه‌ها طبقه‌بندی شوند، متوسط سهم مخارج بودجه‌ای برای سلامت ۰٫۶۷ درصد تولید ناخالص داخلی ذیل دامنه‌ی ۰٫۱ تا ۳ درصد، برای خانوار میانگین ۱٫۷ درصد با دامنه‌ی ۰٫۱ تا ۸ درصد و برای بنگاه‌ها با میانگین ۲٫۵۳ درصد و انحراف معیار ۲٫۳۶ درصد است.[۵] از این‌رو سهم اصلی در بسته‌های مالی به سمت بنگاه‌های اقتصادی بوده است. اضافه شدن میزان ضمانت‌های دولتی نیز نشان می‌دهد که حمایت اصلی از بنگاه‌ها صورت گرفته است و لذا حمایت از بنگاه‌ها یک راهبردی کلیدی برای مواجهه با آثار ناشی از بیماری کرونا بوده است.

پیش از بحران، میانگین نرخ بهره در کشورهای مورد بررسی ۳٫۵۵ درصد بوده است که بین دامنه‌ی ۰٫۷۵– در کشور سوییس و دانمارک و ۳۸ درصد در آرژانتین دامنه داشته است. در مقایسه با بحران مالی، بحران کرونا با نرخ بهره‌ی به مراتب پایین‌تری آغاز شده است و همین امر باعث شده است تا استفاده از ابزارهای نامتعارف سیاست پولی افزایش و عمومیت بیشتری داشته باشد. ترکیب ابزارهای استفاده شده ذیل سیاست نامتعارف پولی درکشورهای مورد بررسی، به صورت ۱٫۴۲ درصد تولید ناخالص داخلی ضمانت‌های بانک مرکزی با انحراف معیاری ۲٫۲۲ درصد، خرید دارایی ۲٫۱۱ درصد به صورت میانگین با انحراف معیار ۲٫۸۸ درصد بوده است. استفاده از ابزار خرید دارایی از بحران مالی قبلی به صورت گسترده در کشورها آغاز شد و در این بحران افزایش چشم‌گیری یافت به طوریکه فدرال رزرو در آمریکا به میزان ۴٫۵ درصد تولید ناخالص داخلی اقدام به خرید اوراق خزانه‌داری و هم‌چنین ابزارهای مالی مبتنی بر اوراق رهنی به منظور اطمینان از کارکرد صحیح بازارهای مالی کرد و بانک مرکزی اتحادیه اروپا به میزان ۶ درصد تولید ناخالص داخلی کشورهای عضو بانک مرکزی اتحادیه اقدام به خرید اوراق بهادار دولتی و خصوصی کرده است.

[۵] از بین ۸۵ کشور مورد بررسی ترکیب مخارج در داده‌های تحت بررسی برای حدود ۴۳ کشور وجود داشته است.

بررسی ۸۵ کشور نشان می‌دهد که در این کشورها، ۲۲ درصد اقدام به کاهش نرخ ذخیره قانونی کرده‌اند، ۳۱ درصد عملیات ریپو را اجرایی کرده‌اند و ۷۳ درصد حداقل یک سیاست نامتعارف احتیاطی کلان را پیاده‌سازی کرده‌اند. به علاوه ۳۹ درصد از این کشورها اقدام به اجرای محدودیت در پرداخت پاداش، سود و بازخرید سهام توسط بانکهای تجاری کرده و ۸۹ درصد محدودیت‌های ناظر بر قرض‌دهی توسط نهادهای مالی را تسهیل کرده‌اند. هم‌چنین با توجه به شوک ارزی وارد شده به کشورها بخشی از کشورها اقدام به عملیات ارزی به منظور ایجاد ثبات ارزی کرده‌اند. اندازه‌ی متوسط بسته سیاست ارزی در کشورها مورد مطالعه ۱,۱۶ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است.

تصویر کلان بسته سیاستی اجرا شده در ایران

سیاست‌های حمایتی دولت در ایران در بخش بنگاه‌های اقتصادی از منظر تغییر مقررات و سیاست‌های اعتباری ذیل حمایت‌های مالیاتی برای تعویق مالیات، حمایت بیمه تامین اجتماعی، حمایت در پرداخت عوارض و حمایت‌های اعتباری بوده است که به صورت مدت‌دار(بازه‌های سه ماهه) و ذیل اصناف مشخصی که ذیل دستور دولت مجبور به تعطیلی شده‌اند، در نظر گرفته شده است. هر چند این سیاست‌ها نیز ماهیت پویا داشته و برای مثال شمول این صنوف ده‌گانه اولیه یا مصادیق ذیل هر یک از آن‌ها طی زمان تغییر کرده است.

جدول ۱-بسته حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در ایران

نوع حمایت از بنگاه‌ها	سیاست حمایتی
حمایت مالیاتی	استمهال مالیات و بدهی گذشته مالیاتی صاحبان کسب و کار در سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۹)
حمایت بیمه تأمین اجتماعی	استمهال بیمه سهم کارفرما صاحبان مشاغل آسیب‌دیده (۱۰ گروه) در سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹)
حمایت از هزینه برق و گاز	استمهال هزینه برق و گاز بنگاه‌های اقتصادی آسیب‌دیده (۱۰ گروه) در سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹)
حمایت از محل عوارض شهرداری	استمهال عوارض کسب و پیشه شهرداری برای بنگاه‌های اقتصادی آسیب‌دیده (۱۰ گروه) در سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹)
حمایتهای اعتباری	به تعویق افتادن بازپرداخت تسهیلات بانکی بنگاه‌های اقتصادی آسیب‌دیده (۱۰ گروه) برای سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹) به انتهای دوره بازپرداخت
	به تعویق افتادن بازپرداخت تسهیلات قرض الحسنه کلیه افراد برای سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹) به انتهای دوره بازپرداخت
	عدم اعمال محدویت‌های چک برگشتی در ایام در سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹)

به

علاوه، دولت بسته‌ای ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی را برای مواجهه با آثار اقتصادی ناشی از بیماری کرونا در نظر گرفته است. فضای مالی هر اقتصاد که میزان انعطاف در افزایش هزینه‌ها و وصول و دریافت منابع مالی برای طراحی بسته‌های سیاستی را تعیین می‌کند عاملی موثر در تعیین اندازه بسته‌های مالی در کشورهای مختلف بوده است. هر چند به دلیل اینکه شوک ناشی از بیماری کرونا، سلامت آحاد مردم را تحت تاثیر قرار داده و مساله مرگ و حیات در میان بوده است، بخشی از قواعد مالی حاکم بر سیاستهای مالی در شرایط حاضر منعطف شده است و این قیود برداشته شده است. برای مثال کشورهای اروپایی مستقل از میزان بدهی و کسری خود این امکان را پیدا کرده‌اند که تا سقف یک درصد بودجه نسبت به افزایش کسریهای خود اقدام کنند. تفاوت در فضای مالی کشورهای مختلف در کنار ابعاد شوک‌های وارد شده به اقتصاد باعث شده است تا اندازه بسته‌های حمایتی در کشورهای مختلف متفاوت باشد. نکته مهم در طراحی بسته‌های حمایتی، تمایز بین ابزارها و اهداف مدنظر ذیل سیاستهای مالی و پولی است. در حالیکه سیاست‌های پولی و اعتباری عمدتا با سه هدف کاهش نرخ بهره سیاستی، خرید دارایی و تسهیل در استقراض از طریق وثیقه‌گیری مناسب بوده است، سیاست‌های مالی دولت تعویق در مالیات، ضمانت دولت برای دریافت وام از طریق سپردن سپرده به صندوق‌های حمایتی یا شبکه بانکی و ارائه یارانه دستمزد یا پرداخت نقدی به خانوارها بوده است. آنچه به عنوان بسته‌های حمایتی کشورها و متناسب با اندازه اقتصاد کشورها از آن یاد می‌شود در واقع بسته‌های مالی بوده است که منابع آن به صورت شفاف و مشخص از طریق منابع و ابزارهای بودجه‌ای تامین و تجهیز خواهد شد.

این در حالی است که در بسته ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی ارائه شده توسط دولت در ایران، ۷۵ هزار میلیارد تومان از طریق کاهش نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها بوده است، ۶,۵ هزار میلیارد تومان از منابع بانکی بوده و تنها یک میلیارد یورو برداشت از صندوق توسعه ملی و منابع اندک مورد استفاده از هدفمندی یارانه‌ها و ۵۵۰ میلیارد تومان منابع بودجه‌ای، می‌تواند ذیل سیاستهای مالی طبقه‌بندی شوند. از این‌رو کمتر از ۲۰ درصد بسته ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی بودجه دولت که حدود ۰,۵ درصد تولید ناخالص داخلی است، جنبه سیاست مالی داشته و لذا بسته مالی طراحی شده توسط دولت در مقایسه با بسته سایر کشورها ناچیز است. لازم به ذکر است که حتی برداشت یک میلیارد یورویی از صندوق توسعه ملی نیز در صورتیکه امکان فروش ارز به دلیل شرایط تحریمی وجود نداشته باشد، عملا معنای سیاست پولی خواهد داشت و در نتیجه اندازه بسته مالی دولت ناچیز و نزدیک به صفر خواهد بود.[۶]

جدول ۲-بسته حمایتی دولت در ایران

[۶] در آخرین اعلام صورت گرفته در خصوص حمایت از خانوار، ارائه تسهیلات به خانوار برای ۲۳ میلیون خانوار به میزان یک میلیون تومان در نظر گرفته شده است.

نوع حمایت	سیاست حمایتی	منابع مالی مورد نیاز (میلیارد تومان)	محل تأمین منابع مالی
حمایت از خانوار	حمایت نقدی از ۳ میلیون نفر (یک میلیون خانوار) در چهار مرحله بین ۲۰۰ هزار تومان تا ۶۰۰ هزار تومان برحسب ابعاد خانوار	۱۰۰۰	منابع هدفمندی یارانه‌ها
	وام ودیعه مسکن با نرخ ترجیحی به مبلغ ۱۵، ۳۰ و ۵۰ میلیون تومان	۲۰۰۰۰	از محل منابع بانکی با کمک بانک مرکزی
	حمایت از چهار میلیون خانوار بصورت تسهیلات یک میلیون تا دو میلیون تومان بر حسب بعد خانوار با نرخ ۴ درصد و تأمین مابه‌التفاوت آن از محل بودجه دولت و منابع بانکی	۷۰۰۰	از محل منابع بانکی با کمک بانک مرکزی و تأمین ۵۵۰ میلیارد تومان از محل بودجه سال ۱۳۹۹
حمایت از بخش بهداشت و درمان[۷]	تأمین منابع لازم برای تأمین دارو، ماسک، تجهیزات پزشکی و تأمین تخت و تجهیز بیمارستان-ها	۱۲۰۰۰	از محل یک میلیارد یورو صندوق توسعه ملی
اختصاص بیمه بیکاری	تجهیز صندوق بیمه بیکاری	۵۰۰۰	از محل یک میلیارد یورد صندوق توسعه ملی
حمایت از بنگاه‌های آسیب دیده	اعطای تسهیلات، با نرخ سود ۱۲ درصد به صاحبان کسب و کار آسیب‌دیده که شاغلین خود را اخراج نکرده اند.	۷۵۰۰۰	از محل منابع بانکی به کمک کاهش نرخ ذخیره قانونی بانکها
جمع		۱۰۰۰۰۰	

به علاوه، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌ها در اثربخشی استفاده از ابزارهای مالی، توجه به فازهای چهارگانه یاد شده و اجرای سیاست متناسب با آن است. علی‌رغم این اهمیت، بخشی از سیاستهای در نظر گرفته شده در کشور ما فاقد رعایت زمان‌بندی مناسب بوده‌اند. به طور خاص پرداختهای نقدی به خانوارها که باید در زمان و به مقدار مناسب برای خانوارها در نظر گرفته شود تا انگیزه اعمال قرنطینه خانگی را افزایش دهد، اولا به مقدار ناکافی و ثانیا بدون در نظر گرفتن زمانبندی مناسب برای اجرای آن پیاده‌سازی شد به گونه‌ای که تا ابتدای پاییز تنها یک مرحله از اجرای این سیاست پیگیری شده است. به طور مشخص ارائه تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی که در بخش بعدی به آن اشاره می‌شود به دلیل عدم طراحی مناسب و تاخیر زیاد در اجرا با استقبال چندانی مواجه نشد و باعث شد تا منابع در نظر گرفته شده برای آن صرف امور دیگری شود.

[۷] بخشی از منابع یک میلیارد یورو(حدود ۲۰۰ میلیون یورو) به صندوق بیمه بیکاری اختصاص داده شده است.

در مقایسه با سایر کشورها، به نظر می‌رسد بسته سیاستی طراحی شده در ایران فاقد مولفه‌های سیاست پولی و به علاوه ابعاد سیاست مالی آن نیز بدون تامین مالی از بودجه و از طریق ابزارهای اعتباری دنبال شده است و لذا می‌توان گفت که دولت سیاست مشخصی متناسب با شرایط اقتصادی کشور در نظر نگرفته است که البته بخش مهمی از آن به دلیل فقدان وجود ابزارهای کافی و عدم جهت‌گیری منابع مالی در مواجهه با بحران کرونا بوده است. در قسمت ارزیابی سیاستها در ایران با تفصیل بیشتری به سیاستهای استفاده شده در ایران پرداخته می‌شود با این حال به منظور مقایسه با بسته سیاستی در کشورهای مختلف ذکر این نکته ضروری است که در بسته ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی ارائه شده توسط دولت در ایران، ۷۵ هزار میلیارد تومان از طریق کاهش نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها بوده است، ۶,۵ هزار میلیارد تومان از منابع بانکی بوده و تنها یک میلیارد یورو برداشت از صندوق توسعه ملی و منابع اندک مورد استفاده از هدفمندی یارانه‌ها و ۵۵۰ میلیارد تومان منابع بودجه‌ای، می‌تواند ذیل سیاستهای مالی طبقه‌بندی شوند. از این‌رو کمتر از ۲۰ درصد بسته ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی بودجه دولت که حدود ۰,۵ درصد تولید ناخالص داخلی است، جنبه سیاست مالی داشته و لذا بسته مالی طراحی شده توسط دولت در مقایسه با بسته سایر کشورها ناچیز است. لازم به ذکر است که حتی برداشت یک میلیارد یورویی از صندوق توسعه ملی نیز در صورتیکه امکان فروش ارز به دلیل شرایط تحریمی وجود نداشته باشد، عملا معنای سیاست پولی خواهد داشت و در نتیجه اندازه بسته مالی دولت ناچیز و نزدیک به صفر خواهد بود.

جدول ۳-مقایسه مولفه‌های بسته سیاست پولی و مالی ایران با سایر کشورها

سیاستها و مقایسه آن در ایران	**ابزارهای مورد استفاده**		
ابزارهای مورد استفاده در سیاست پولی	**نرخ بهره سیاستی**	**خرید دارایی**	**تسهیل استقراض**
ابزارهای استفاده شده در ایران ذیل سیاست پولی	-	-	-
ابزارهای مورد استفاده در سیاست مالی	**تعویق تعهدات مالی اعم از مالیاتها، تسهیلات دریافت شده و ...**	**تسهیل دسترسی به منابع مالی از طریق ضمانتهای دولتی**	**سیاستهای حفظ اشتغال یا کمک به جبران افت درآمد خانوارها**
ابزارهای استفاده شده در ایران ذیل سیاست مالی	تعویق مالیاتها و بازپرداختها برای دوره سه ماهه	-	حفظ اشتغال در بسته ۷۵ هزار میلیارد تومانی از طریق سیاست پولی

در کنار سیاست‌های ذکر شده در بالا، یکی از اقدامات صورت گرفته برای سال ۱۴۰۰ ذیل لایحه بودجه، کاهش ۵ واحد درصدی مالیات بنگاه‌های آسیب دیده از شرایط اقتصادی کرونا است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ ذیل بند دوم از جزء «ق» تبصره ۶ قانون بودجه قرار گرفته است. در این بند، واحدهای صنفی با درآمد مشمول مالیات کمتر از یک میلیارد ریال در سال و واحدهای تولیدی آسیب‌دیده از کرونا مشمول این بند هستند. با توجه به اینکه ۵ واحد درصد کاهش مالیات میزان قابل توجهی است، لازم است آیین‌نامه و نحوه‌ی شمول واحدهای آسیب‌دیده به صورت روشن و شفاف مشخص باشد.

سیاست‌های پولی-اعتباری[۸]

سیاست‌های پولی و اعتباری در دوران کرونا یکی از مهم‌ترین سیاست‌های اتخاذ شده توسط کشورهای مختلف به ویژه با توجه به نقش و اهمیت دسترسی به منابع مالی طی این دوره بوده است. به ویژه بانک مرکزی به عنوان نهاد متولی سیاستهای پولی و اعتباری نقشی فعال از منظر تعریف ابزارها و همچنین تغییر در محیط تنظیم‌گری شبکه بانکی در جهت کمک به تامین مالی به بنگاه‌های اقتصادی طی این دوره داشته است. با توجه به این اهمیت و هم‌چنین در نظر گرفتن شرایط ایران ذیل دو ابزار مهم به کار گرفته شده در این دوره در این بخش به توسعه چارچوب وثیقه‌گیری بانک مرکزی و برخی محدودیت‌های حقوقی در ایران و هم‌چنین اصلاح قوانین نظارتی بانک مرکزی پرداخته می‌شود.

توسعه چارچوب وثیقه‌گیری بانک مرکزی

همانطور که اشاره شد، یکی از چالشهای اصلی در مواجهه اقتصادی با بیماری کرونا، چگونگی تامین مالی برای جبران زیان رفاهی ناشی از آثار اقتصادی این بیماری و هموارسازی این زیان در طول زمان است. افزایش تقاضای احتیاطی برای نقدینگی در دوران کرونا به دلیل کاهش درآمد خانوارها از یک‌سو و همچنین افزایش میزان سرمایه در گردش مورد نیاز بنگاه‌ها به دلیل کاهش در میزان فروش یا افزایش دوره‌ی تسویه باعث شد تا کشورهای مختلف در دوران کرونا در نحوه و سازوکار دسترسی به منابع بانک مرکزی و هم‌چنین فرایند اعتبارسنجی برای دسترسی به منابع شبکه بانکی توسط بنگاه‌های اقتصادی و خانوارها ارزیابی‌های مجددی انجام داده و از مسیر توسعه ابزارهای وثیقه‌گیری فرایند دسترسی به تسهیلات را برای خانوارها و بنگاه‌های مختلف ممکن سازند. نکته قابل توجه در توسعه چارچوب وثیقه‌گیری توسط بانک مرکزی و شبکه بانکی، استفاده ا ز این رویکرد توسط طیف کشورهای پیشرفته، اقتصادهای در حال توسعه و نوظهور و کشورهای با درجه توسعه یافتگی پایین است که معنای آن اهمیت آن و وابستگی پایین نحوه‌ی پیاده‌سازی این ابزار به درجه توسعه یافتگی مالی در کشورهای مختلف است. در واقع یکی از نقشهای بانک مرکزی به ویژه در دوران بحرانها که طی سالهای گذشته توسعه پیدا کرده است، فراهم کردن نقدینگی و اعتبار از طریق در اختیار گرفتن دارایی‌های مختلف به منظور بازگشت‌پذیر کردن این فرایند است.

به علاوه یک چالش مهم در وثیقه‌گذاری، وجود داراییهایی بدون بازار است که امکان قیمتگذاری به روز این داراییها را سلب میکند. اصلاح قوانین و مقرارت به صورتیکه بتوان بخشی از داراییهای که فاقد بازار هستند و از درجه نقدشوندگی پایین برخودار هستند را به عنوان وثیقه تعریف کرد، یکی از رویکردهای مهم برای افزایش سیالیت داراییها و بهبود دسترسی به تسهیلات طی دوران کرونا بوده است.

توسعه چارچوب وثیقه‌گیری شامل معرفی انواع جدید دارایی شامل اوراق شرکتی به عنوان وثیقه(بانک مرکزی شیلی)، تعریف اوراق بهادار مبتنی بر دارایی(بانک مرکزی آفریاقی غربی) همچنین اصلاح قواعد مربوط به وثیقه‌گیری و تغییر قواعد مربوط به چگونگی

[۸] برای تفصیل بیشتر در این خصوص به فصل سوم، هشتم و دهم از گزارش تفصیلی «ارزیابی ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن» مراجعه شود.

تنظیم ریسک در نهادهای مالی از جمله میزان تنزیل در نظر گرفته برای ارزش‌گذاری دارایی‌ها به عنوان ابزار استقراض[۹]، کاهش محدودیتها برای استفاده از داراییهای مختلف به عنوان وثیقه به ویژه توسعه مطالبات اعتباری[۱۰](وام‌های بانکی) توسط کشورهای اروپایی به عنوان وثیقه و قبول آن توسط بانکهای مرکزی برای در اختیار قرار دادن اعتبار به شبکه بانکی از جمله اقدامات مهم در توسعه ابزار وثیقه بوده است. به طور خاص پذیرش وامهای بانکی و تعریف طبقه‌های مختلف از وامهای بانکی به عنوان وثیقه نزد بانک مرکزی یکی از ابزارهایی بوده است که از سال ۲۰۱۲ در اتحادیه اروپا به عنوان ابزاری مهم جهت وثیقه‌گیری مورد استفاده قرار گرفته و در دوره‌ی بیماری کرونا نیز استفاده از آن توسعه یافته است. به طور خاص در دوران بیماری کرونا، با توجه به اینکه دسترسی بخشی از بنگاه‌های اقتصادی به تسهیلات بانکی از طریق ضمانتهای دولتی فراهم شده است، وامهایی که به اتکای ضمانتهای بانکی در اختیار بنگاه‌های اقتصادی قرار داده شده است به عنوان طبقه جدید از داراییهای مورد پذیرش جهت وثیقه‌گذاری نزد بانک مرکزی مورد استفاده قرار گرفته است. به علاوه دامنه‌ی وامهای مورد پذیرش ذیل این ابزار افزایش یافته به طوریکه وامهای دادهشده به خانوارها جهت اعتبار مصرف کننده نیز از جمله داراییهای جدیدی است که با قبول آن به عنوان وثیقه نزد بانک مرکزی، انگیزه شبکه بانکی برای اعطای تسهیلات به این گروه‌ها نیز افزایش می‌یابد.

ذکر این نکته ضروری است که اصلاح چارچوب وثیقه‌گیری توسط بانک مرکزی باید با ارزیابی روشن از ریسک این وثایق و اطمینان از انتقال حقوقی این دارایی، قیمت‌گذاری روشن و مشخص این دارایی‌ها و توجه به کفایت این داراییها به منظور حفاظت از ثبات پولی و مالی است. ابزارهایی که می‌توانند به عنوان وثایق مورد استفاده قرار گیرند، گواهی سپرده، اوراق قابل تبدیل به سهام یا سایر انواع اوراق شرکتی، اوراق بدهی دولتی و سهام شرکتهای با رتبه‌ی اعتباری مناسب است.

برای اقتصاد ایران، در شرایط جاری یک چالش مهم توسعه بازار بدهی و استفاده از ابزار اوراق و بدهی دولتی به عنوان وثیقه در اشکال مختلف وام‌دهی است. با توجه به ریسک نقدشوندگی بالای اوراق بدهی دولتی، باید این امکان ایجاد شود که شبکه بانکی و بانک مرکزی اوراق دولتی را به عنوان وثیقه در اشکال مختلف مورد پذیرش قرار دهند که این امر به توسعه و افزایش عمق بازار بدهی منجر می‌شود. به علاوه در شرایطی که بنگاه‌های اقتصادی با مساله‌ی محدودیت اعتباری مواجه هستند و از سوی دیگر بخشی از شبکه بانکی با داراییهای قابل توجهی که بخشی از آن ذیل بازار سرمایه،بازارپذیری است، بانک مرکزی می‌تواند فرایند در اختیار قرار دادن خط اعتباری به اعتبار وثایق را از طریق توسعه‌ی این ابزارهای وثایق دنبال کند.

به علاوه، در اقتصاد ایران، املاک و مستغلات یکی از داراییهای رایج به عنوان وثیقه‌گذاری است، با این حال و علی‌رغم گستردگی استفاده از این ابزار توسط خانوار و بنگاه، امکان به اشتراک‌گذاری این دارایی و تعریف ذی‌نفعان مختلف بر آن امکان‌پذیر نیست. توکنایز کردن این دارایی‌ها از طریق تبدیل آن به اجزای خرد و تعریف ذی‌نعفان مختلف بر آن این امکان را ایجاد می‌کند که استفاده از این دارایی به عنوان وثیقه افزایش قابل توجهی پیدا کند. با این حال پیاده‌سازی و توکنایز کردن این دارایی‌ها با توجه به برخی از مواد قانون تجارت و به ویژه قوانین مربوط به ورشکستگی و اعلام توقف نیازمند اصلاحاتی در قوانین تجارت است که بتوان ذی‌نفع بر این دارایی‌ها تعریف کرد. بر اساس ماده ۴۱۶ قانون تجارت، این امکان به نهاد قضایی داده شده است که بدون محدودیت نسبت به اعلام زمان

---

[۹] به منظور کاهش ریسک در نهادهای مالی، بین ارزش بازاری یک دارایی و میزان مورد قبول ارزش آن دارایی به عنوان وثیقه توسط قرض‌دهنده تفاوت وجود دارد و همین امر باعث می‌شود تا میزان اهرمی سازی وثیقه برای دریافت تسهیلات با توجه به درصد این تفاوت بین دو ارزش ذکر شده متفاوت باشد.

[۱۰] *Haircut*

[۱۱] *Credit Claims*

ورشکستگی یک بنگاه اقدام کرده و با توجه به اینکه معاملات فرد ورشکسته بعد از اعلام تاریخ ورشکستگی بنابر ماده ۴۲۳ قانون تجارت باطل اعلام می‌شود این امر باعث می‌شود تا امکان تعریف مالکیت خصوصی بر بخشی از دارایی‌ها با دشواری و مشکل مواجه باشد. به همین خاطر اصلاح مواد مربوط به قانون ورشکستگی به ویژه اصلاح آن به شکلی که بتوان مالکیت و سلسله مراتب ادعا بر دارایی‌های فرد ورشکسته را بر مبنای آن تعریف کرد از اهمیت ویژه‌ای به منظور ارتقای کیفیت دارایی‌های مانند زمین و ملک به عنوان وثیقه دارد. به علاوه به منظور استفاده‌ی آن در شبکه بانکی این امر نیازمند وجود یک بستر مشترک است که بتوان ارزیابی مشخص و روشنی از هر دارایی و واحدهای تعریف شده بر روی آن داشت.

اصلاح قوانین نظارتی بانک مرکزی بر بانکها

وقوع بیماری کرونا باعث وارد شدن شوک از مسیر کاهش توانایی در ایفای تعهدات مالی به شبکه بانکی، بروز نکول ارادی و غیرارادی در بازپرداخت تسهیلات و همچنین برخی از معافیتهای داده شده در خصوص امکان تعویق در بازپرداخت تسهیلات به عنوان یک ابزار مهم در جهت حمایت از بنگاه‌های اقتصادی توسط دولت‌ها از شرایط کرونا متاثر شد. با این حال با هدف جلوگیری از تشدید بی‌ثباتی مالی کشورهای مختلف در دوران کرونا تلاش کردند تا اعطای معافیت یا بازبینی در جدول بازپرداخت تعهدات مالی را به صورت هدفمند، شفاف و موقت دنبال کنند.

با اینحال وقوع بیماری کرونا کیفیت دارایی‌ها و بدهی‌های بانکها را تحت تاثیر قرار می‌دهد به صورتیکه انتظار می‌رود با افزایش نکول ارادی و غیرارادی در بازپرداخت تسهیلات بانکی، بانک‌ها در معرض افزایش سهم مطالبات غیرجاری قرار گرفته و همین امر ریسک شبکه بانکی را افزایش دهد. از سوی دیگر، با توجه به شوک درآمدی وارد شده به خانوارها تقاضا برای دسترس به سپرده و تبدیل آن به سپرده جاری افزای یافته که این امر جریان نقدی مربوط به بانک را متاثر می‌کند و می‌تواند منجر به افزایش زیان در شبکه بانکی یا کاهش سودآوری آن شود.

در چنین شرایطی به ویژه برای شرایطی مانند ایران که در آن استانداردهای متدول نظام بانکی از جهت استانداردهای نظارتی مانند بازل ۳ و استانداردهای حسابداری مانند *IFRS9*[۱۲] پیاده‌سازی نمی‌شود، پیگیری یک چارچوب مشخص و روشن برای حفاظت از ثبات مالی و ایفای نقش صحیح آن در مواجهه با بحران کرونا اهمیت به سزایی دارد. از جمله این اقدامات با توجه به ریسک مالی حاکم بر شبکه بانکی در کشورهای مختلف افزایش میزان سرمایه شبکه بانکی در دوران بیماری کرونا و هم‌چنین استفاده از بافر حفاظتی سرمایه(*CCB*[۱۳]) است که ذیل استانداردهای بازل۳ بانکها ملزم به نگه داشتن آن هستند تا بتوانند بخشی از زیان‌های غیرمترقبه مانند زیان ناشی از بیماری کرونا بر ترازنامه شبکه بانکی را پوشش دهند. به علاوه با توجه به زیان حادث شده در اقتصاد و تاثیرپذیری نظام مالی از این زیان، یکی از اقدامات توصیه شده برای نظام مالی، اصلاح قوانین مربوط به چگونگی توزیع سود برای نهادهای نظام مالی و شبکه بانکی است. اصلاح این قوانین با هدف جلوگیری از توزیع سود و تبدیل سود به سرمایه این امکان را ایجاد می‌کند تا بتوان مواجهه بهتری با شوک‌ها و زیان ناشی شده از آن داشت.

[۱۲] *International Financial Reporting Standard(IFRS)*

[۱۳] *Capital Conservation Buffer(CCB)*

به علاوه نهاد نظارتی بانک‌ها با توجه به آثار میان‌مدت در شبکه بانکی لازم است ارزیابی روشنی از کیفیت دارایی‌های شبکه بانکی[۱۴] داشته و برنامه بانک‌های مختلف را به منظور اصلاح فرایندهای بازسازی ناشی از شوک کرونا و افزایش سرمایه ناشی از آن در اختیار داشته باشد تا بانکها بتوانند ذیل یک بازه‌ی میان‌مدت نسبت به اصلاح فرایندهای مالی و افزایش سرمایه در جهت بهبود وضعیت نسبتها و شاخص‌های مربوط به سلامت بانکی از جمله کفایت سرمایه اقدام کنند. این برنامه از طریق به کارگیری آزمون تنش[۱۵] تحت سناریوهای مختلف از شرایط آتی می‌تواند صورت بگیرد. بخشی از کشورها با توجه به اینکه فاصله گرفتن از شاخصهای مربوط به سلامت بانکی باعث به کار افتادن سازوکارهایی در جهت اصلاح بانک و نهادهای مالی می‌شود در دروان کرونا نسبت به تعلیق اعمال این قوانین نظارتی اقدام کرده‌اند. برای مثال می‌توان به دوره و چگونگی طبقه‌بندی دارایی‌ها و مطالبات غیرجاری در دوران کرونا اشاره کرد. با اینحال همان‌طور که گفته شد، نهاد نظارتی در خصوص شبکه بانکی لازم است به صورت روشن و به روز نسبت به ارزیابی وضعیت شبکه بانکی و برنامه‌ی میان‌مدت برای جبران زیان‌های احتمالی آن ناشی از شوک بیماری کرونا اقدام کند.

یک چالش مهم و جدی در دوران کرونا در خصوص صلاحیت و پوشش استفاده از کمک‌های دولتی، مساله‌ی کژگزینی[۱۶] و کژمنشی[۱۷] در رفتار قرض‌گیرندگان از شبکه بانکی است. در شرایط کرونا، با توجه به معافیت و تعویق‌های داده شده در خصوص بازپرداخت تسهیلات این انگیزه توسط بنگاه‌های مختلف و خانوارها وجود دارد که خود را متاثر از شرایط کرونا معرفی کنند یا پس از اعلام معافیتها انگیزه خود برای بازپرداخت تسهیلات را تغییر دهند. در چنین شرایطی امکان شناسایی دقیق وضعیت این بنگاه‌ها یا خانوارها توسط دولت امکان‌پذیر نیست و دولت و بانک مرکزی به عنوان نهاد نظارتی بر شبکه بانکی لازم است، این اختیار و اجازه را به بانک‌ها بدهند که در چارچوب قواعد اعلام شده توسط دولت در خصوص بازطراحی و بازتعریف قرادادهای تسهیلات و اعطای وام نسبت به ارزیابی روشن از وضعیت بنگاه‌های اقتصادی و وضعیت اعتباری آنها در خصوص توانایی در بازپرداخت یا عدم بازپرداخت تسهیلات اقدام کنند. در واقع به جای معافیتها یا بازطراحی قراردادهای تسهیلات به صورت عام، نامحدود و غیرمشروط باشد، شروطی حداقلی توسط دولت اعلام شده و بانک مسئولیت تعیین مصادیق مربوط به این دستورالعملها را داشته باشد و نهاد ناظر پایش اجرای دستورالعمل را بر عهده داشته باشد تا از وقوع کژمنشی و کژگزینی جلوگیری کند. در واقع به جای اعلام و اعمال معافیت عمومی در بازپرداخت تسهیلات، فرایند به صورت بازبینی در شرایط قرارداد تسهیلات از جهت دوره‌ی بازپرداخت، دوره‌ی تنفس، میزان نرخ سود و جریمه و در اختیار شبکه بانکی دنبال شود.

در اقتصاد ایران حجم قابل توجه دارایی‌های موهوم و دارایی‌های با نقدشوندگی پایین و عدم رعایت استانداردهای نظارتی بازل۳ و استانداردهای حسابداری به روز به صورت گسترده و قابل توجه باعث شده است تا توان شبکه بانکی در مواجهه با شوک‌های ناشی از بیماری کرونا نیز تضعیف شده و سازوکارهایی مانند بافر سرمایه و نقدینگی در شرایط جاری به منظور جذب بخشی از زیان حادث شده در اقتصاد قابلیت استفاده نداشته است. با اینحال در سال ۱۳۹۹ با توجه به رشد قابل توجه رخ داده در بازار سرمایه، اصلاح قوانین مربوط به توزیع سود شرکت‌ها به ویژه نهادهای مالی مانند بانکها و کاهش سهم سود سهامداران و انتقال این سود به حقوق صاحبان سهام ذیل سرمایه یا اندوخته قانونی می‌توانست شرایط برای مواجهه بهتر بانک‌ها با شوکها ناشی از بیماری کرونا فراهم سازد. به طور

---

[۱۴] *Asset Quality Review(AQR)*

[۱۵] *Stress Test*

[۱۶] *Adverse Selection*

[۱۷] *Moral Hazard*

خاص ماده ۱۴۰ قانون تجارت در خصوص اندوخته قانونی، سقف ۱۰ درصد سرمایه را برای اندوخته قانونی در نظر گرفته که این سقف می‌تواند برای بانکها و نهادهای مالی برداشته شده و به علاوه سهم بیشتری از میزان سود سالانه به آن اختصاص داده شود. به علاوه قانون‌گذار موارد مصرف اندوخته قانونی را به صورت روشن و شفاف بیان نکرده است. به همین خاطر ذیل اصلاح ماده ۱۴۰ قانون تجارت می‌توان نسبت به تعیین موارد مصرف اندوخته قانونی به ویژه قرار دادن بافر سرمایه و نقدینگی برای بانکها ذیل این اندوخته اقدام کرد. هر چند رویکرد و راهبرد درست اجرای کامل استانداردهای بازل۳ و استانداردهای حسابداری بین‌المللی در خصوص بانکهاست با این حال با توجه به اینکه اصلاح کامل آنها و پیاده‌سازی به نظر می‌رسد در فرایند کوتاه‌مدت ممکن نیست می‌توان ذیل اصلاح موردی برخی از قوانین، بخشی از منافع مدنظر را کسب کرد.

سیاست‌های مالی-بودجه‌ای[۱۸]

طی دوران کرونا کشورهای مختلف بسته‌های سیاستی مختلفی را برای حمایت از بنگاه‌های اقتصادی و خانوارها به اجرا گذاشتند که ذیل سیاست‌های حمایتی در بخش‌های بعدی به آن‌ها پرداخته شده است. از منظر تامین منابع نیز، به صورت عمده تامین این منابع مالی از طریق ابزارهای بدهی بوده است که باعث ایجاد چالش جدی در خصوص ابعاد بدهی کشورهای مختلف طی سال‌های آتی شده است. لازم به ذکر است که بودجه دولت در ایران به دلایل مختلف ذیل نحوه‌ی بودجه‌ریزی اجرا و نظارت بر آن فاقد انعطاف‌های لازم برای استفاده از آن ذیل شرایط بحرانی است که برآیند این امر کاهش فضای مالی ممکن و در اختیار دولت در هنگام مواجهه با بحران‌هاست.[۱۹] در این بخش با توجه به شرایط ایران به نحوه‌ی اجرای بودجه در دوران کرونا و هم‌چنین یک ارزیابی اولیه از اجرای بودجه در ایران طی سال کرونا و تحولات مهم رخ داده در آن پرداخته میشود.

بودجه و اجرای آن در دوران کرونا

وقوع بیماری کرونا ابعاد گسترده‌ای از مداخلات مالی دولتها برای مواجهه با این بحران را به همراه داشته است. ماهیت این بحران و اثرگذاری آن بر سلامت باعث شده است تا برخی از کشورها به منظور واکنش و مواجهه بهتر با مسائل و چالشهای مربوط به این بیماری، بخشی از سازوکارهای اجرایی بودجه را به صورت منعطف‌تر اجرایی کرده یا حتی برخی از این محدودیتها و ضوابطی که هدف آن انضباط مالی بوده است را به تعویق در بیاورند. در چنین شرایطی یک چالش جدی برای پیاده‌سازی و اجرای بودجه، جلوگیری از فساد و استفاده بهینه از منابع مالی است. این امر به ویژه با توجه به اینکه برخی از کشورها از جمله ایران با محدودیت جدی در دسترسی به منابع مالی مواجه هستند از اهمیت بالاتری برخوردار است.

یکی از چارچوب مورد استفاده در دوران کرونا توسط کشورهای مختلف به منظور مدیریت متمرکز و بهتر منابع مالی ایجاد و شکل دادن به صندوق‌های فرابودجه‌ای مختص کرونا بوده است به طوریکه ۴۰ کشور در اشکال مختلف از این صندوقها استفاده کرده‌اند. این صندوق‌ها از جهت ایجاد تمرکز در خصوص منابع اختصاص داده شده به کرونا و به دنبال آن تمرکز در خرید، جداسازی روشن و مشخص بین منابع بودجه‌ای و منابع اختصاص داد شده به کرونا و همچنین ایجاد قدرت در تصمیم‌گیری و تنفیذ آن به مدیر صندوق

[۱۸] برای تفصیل بیشتر در این خصوص به فصل اول و نهم از گزارش تفصیلی «ارزیابی ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن» مراجعه شود.

[۱۹] در فصل نهم از گزارش تفصیلی «ارزیابی ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن» به این عوامل پرداخته شده است.

به دلیل در اختیار داشتن منابع دارای مزیت است. با این حال یک چالش جدی در خصوص این صندوقها معافیت و تعلیق قوانین انضباط بودجه‌ای ناظر بر این صندوقهاست که می‌تواند منجر به چالش جدی در نحوه‌ی هزینه‌کرد مرتبط با این صندوقها شود. به طور مشخص می‌توان به تجربه برخی از کشورهای آفریقایی طی دوران بیماری آبولا و استفاده از این صندوقها اشاره کرد که عدم شفافیت و انضباط مالی در خصوص این صندوق‌ها باعث شکل‌گیری فساد و هدررفت منابع مالی در آنها شده است.

تجربه ایران در دوران کرونا در خصوص مدیریت منابع مالی، فقدان یک مرزبندی مشخص بین منابع اختصاص داده شده به بیماری کرونا و منابع بودجه‌ای، عدم تنفیذ مناسب تصمیمات اتخاذ شده ذیل کمیته‌های مختلف ستاد ملی مدیریت و مقابله با کرونا به دلیل فقدان وجود ابزارهای کافی و تضعیف چارچوب مربوط به قوانین و انضباط مالی بوده است که به نظر می‌رسد چالش کسری بودجه دولت را در افق نزدیک تشدید کند. به علاوه تصمیمات اخذ شده طی سال ۱۳۹۹ حاکی از آن دارد که سیاستهای بودجه‌ای به جای آنکه متمرکز بر جبران و پوشش زیان رفاهی حادث شده ناشی از بیماری کرونا ذیل گروه‌های آسیب‌پذیر باشد عمدتا متاثر از شرایط اقتصاد سیاسی کشور و شرایط رکود تورمی طی سال‌های اخیر متمرکز بر بهبود وضعیت درآمدی کارکنان دولت و بازنشستگان بوده است که در مقایسه با گروه‌های آسیب‌پذیر از شرایط نسبی بهتری برخوردار بوده‌اند.

در حالیکه طی سالهای گذشته سازوکارهای خرید دولتی ذیل سامانه تدارکات الکترونیکی دولت(ستاد) قرار گرفته است با اینحال وجود مشکلات انگیزشی در طراحی این سامانه و عدم مشارکت تامین‌کنندگان در این سامانه به میزان قابل توجه، عدم توجه به قوانین و انضباط مالی و همچنین وجود مشکلات فنی قابل توجه باعث شده است تا استفاده از سامانه‌ی مذکور در جهت خریدهای دستگاه‌های دولتی عمومیت نداشته و به علاوه قیمت اعلام شده در سامانه در موارد متعددی بالاتر از مقادیری پیشنهادی در بیرون سامانه باشد.

این در حالی است که طی سالهای گذشته حلقه‌ی مفقوده ایجاد انضباط مالی و شفافیت در خصوص نحوه‌ی هزینه‌کرد و اجرای بودجه در ایران نبود سازوکار کنترل تعهدات مالی دولت است. کنترل تعهدات مالی که در کنار مدیریت جریان نقدینگی شکل‌دهنده‌ی فرایندهای کمیته‌ی تخصیص بودجه و در واقع قلب اجرای بودجه است از طریق برآوردی از میزان منابع قابل توجه اولا میزان مصارف و تعهدات را در سقف منابع قابل پیش‌بینی قرار داده و از این جهت از افزایش تعهدات بدون پشتوانه منابع مالی که می‌تواند منجر به معوقات و بدهی شود جلوگیری می‌کند و از سوی دیگر از طریق تعریف روشن و مشخص از ذی‌نفعان منابع بودجه‌ای امکان پایش و شفافیت در نحوه‌ی هزینه‌کرد و تخصیص منابع مالی را فراهم می‌سازد. در واقع ذیل سازوکار مربوط به کنترل تعهدات، کیفیت و میزان خرید، خریداران احتمالی و قطعی شده، نحوه‌ی دریافت و ارائه کالا و خدمات و همچنین سازوکار پرداخت و زمان پرداخت آن مشخص شده که می‌توان با عمومی کردن اطلاعات ذیل آن و دسترسی عمومی به جزییات اطلاعات به ویژه برای کالاها و خدمات حوزه‌ی سلامت نسبت به نظارت عمومی آن اقدام کرد.

به همین خاطر اجرای قواعد و کنترلهای مربوط به نظام مدیریت مالی دولت حتی در دوران کرونا و پیاده‌سازی کنترلهای بودجه‌ای به منظور نظارت و ایجاد شفافیت در خصوص هزینه‌کرد آنها اهمیت به‌سزایی دارد. به طور مثال طی دوران بیماری کرونا، کشورهایی مانند ارمنستان، اوکراین و روآندا تمامی خریدهای مربوط به دارو و تجهیزات پزشکی مرتبط با بیماری کرونا را به صورت عمومی، روشن و شفاف در اختیار عموم قرار دادند که این امر امکان نظارت عمومی بر نحوه‌ی هزینه‌کرد این اقلام را فراهم کرده است.

در ایران علی‌رغم وجود نظام دولتی در حوزه‌ی بهداشت و درمان که می‌تواند منجر به شکل‌گیری خرید متمرکز و یکپارچه برای محصولات حوزه‌ی بهداشت و درمان شود، با این حال به دلیل ماده یک قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه که در آن دانشگاه‌های علوم پزشکی به عنوان واحدهای مجری سیاستهای دولتی سلامت در سطح کشور، ذیل ساختار هیات امنایی قرار گرفته و به علاوه از

شمول قوانین مرسوم از جمله قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آن نیز معاف شده‌اند و ذیل آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی خود رفتار می‌کنند. به علاوه ذیل تبصره یک قانون احکام دائمی استفاده از منابع عمومی برای این دانشگاه‌ها به عنوان کمک تلقی شده است که این امر باعث شده است علی‌رغم ماهیت مشابه در خصوص وضعیت این دانشگاه‌ها و امکان‌پذیری شکل دادن به خرید متمرکز و یکپارچه که منجر به کاهش قابل توجه در قیمت خرید و صرفه‌جویی در هزینه‌ها می‌شود، دانشگاه‌های علوم پزشکی استقلال مالی داشته که این امر امکان شکل دادن به خریدهای یکپارچه و راهبردی را سلب کرده است.

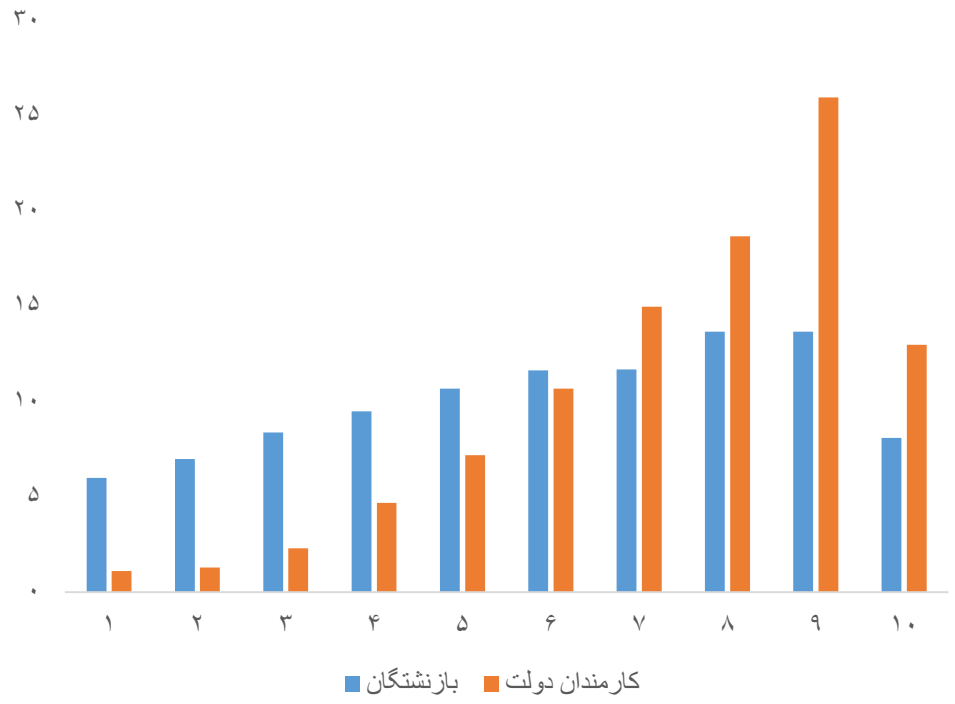
به علاوه با توجه به اینکه ذیل مصوبه‌ای از شورای عالی امنیت ملی در ایران،مصوبات ستاد ملی مدیریت و مقابله با کرونا هم‌ارز مصوبات این شورای عالی شمرده شده است، ستاد ملی مدیریت و مقابله با بیماری کرونا از اختیارات قابل توجهی برای قانونگذاری و تضعیف قوانین و انضباط مالی برخوردار شده است. به طور مثال می‌توان به عدم رعایت ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۲) اشاره کرد. ذیل جزء دوم از بند «ط» ماده ۲۸ این قانون، سقف اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شده برای دستگاه‌های اجرایی مختلف در سقف ۱۱۰ درصد و با کاهش اعتبارات سایر ردیفها قابل تامین است. با اینحال در سال ۱۳۹۹ و در حالیکه بودجه دولت با تنگنای قابل توجه مواجه بوده است و از این منظر استفاده بهینه از منابع مالی دولت اهمیت و اولویت داشته است با اینحال به دلیل شرایط رکود تورمی سالهای اخیر و هم‌چنین انتظار ایجاد شده ناشی از شرایط کادر سلامت در دوران کرونا، افزایش قابل توجهی در حقوق و مزایای کادر سلامت کشور رخ داد که خارج از ضابطه قوانین و مقرارت مالی از جمله ماده ۲۸ قانون یاد شده بوده است به طوریکه افزایش رخ داده در میزان حقوق طبق قرارداد نیروی انسانی حوزه‌ی سلامت نسبت به سال گذشته افزایش حدود دو برابری را تجربه کرده است که رشد بالا و قابل توجهی است. [۲۰] همین امر باعث شده است تا میزان بودجه‌ی دانشگاه‌های علوم پزشکی در ایران در سال ۱۳۹۹ در مقایسه با میزان ابلاغ شده آن افزایش قابل توجهی پیدا کند. به طوریکه در حالیکه میزان ابلاغ سال ۱۳۹۹ بودجه دانشگاه‌های علوم پزشکی، ۲۵ هزار میلیارد تومان بوده است که در ۱۲ ماهه امسال ۴۰ هزار میلیارد تومان معادل حدود ۱۶۰ درصد اختصاص داده شده است. این رشد قابل توجه ذیل مصوبه ستاد ملی مدیریت کرونا اخذ شده است که باعث امکان اعمال حق فوق‌العاده ویژه برای کادر سلامت و افزایش قابل توجه در هزینه‌های مربوط به این حوزه شده است. این امر در کنار افزایش حدود ۵۴ هزار نفری کادر سلامت کشور طی حدود یکسال گذشته آثار میان‌مدت و بلندمدت

[۲۰] نیروهای رسمی حدود ۱۷۲ هزار نفر از کارکنان بخش سلامت هستند که در سال ۱۳۹۹ میزان رشد حقوق این گروه نسبت به سال ۱۳۹۸، حدود ۱۱۶ درصد افزایش داشته است و متوسط پرداختی به این گروه در سال ۱۳۹۹ ماهانه به حدود ۸,۴ میلیون تومان رسیده است. لازم به ذکر است که میزان رشد حقوق این گروه در مقایسه با سال ۱۳۹۷ حدود ۱۶۸ درصد افزایش داشته است که معنای آن افزایش حدود ۲,۷ حقوق در سال ۱۳۹۹ در مقایسه با سال ۱۳۹۷ است. نیروهای قرارداد کار معین ۶۹ هزار نفر از کارکنان بخش سلامت هستند که در سال ۱۳۹۹ میزان رشد حقوق این گروه نسبت به سال ۱۳۹۸، حدود ۱۰۳ درصد افزایش داشته است و متوسط پرداختی به این گروه در سال ۱۳۹۹ به حدود ۶ میلیون تومان رسیده است. لازم به ذکر است که میزان رشد حقوق این گروه در مقایسه با سال ۱۳۹۷ حدود ۱۷۲ درصد افزایش داشته است که معنای آن افزایش حدود ۲,۷ برابری حقوق در سال ۱۳۹۹ در مقایسه با سال ۱۳۹۷ است. نیروهای مشاغل کارگری ۴۷ هزار نفر از کارکنان بخش سلامت هستند که در سال ۱۳۹۹ میزان رشد حقوق این گروه نسبت به سال ۱۳۹۸، حدود ۷۵ درصد افزایش داشته است و متوسط پرداختی به این گروه در سال ۱۳۹۹ به حدود ۴,۹ میلیون تومان رسیده است. لازم به ذکر است که میزان رشد حقوق این گروه در مقایسه با سال ۱۳۹۷ حدود ۱۴۹ درصد افزایش داشته است که معنای آن افزایش ۲,۵ برابری حقوق در سال ۱۳۹۹ در مقایسه با سال ۱۳۹۷ است. نیروهایی نیز که به صورت طرح مشغول ارائه خدمت هستند رشد ۵۹ درصدی در سال‌جاری در مقایسه با سال گذشته و رشد حدود ۹۷ درصدی در مقایسه با سال ۱۳۹۷ داشته‌اند و باعث شده است تا میزان متوسط حقوق ماهانه این گروه به ۴,۶ میلیون تومان برسد. در مجموع تمامی گروه‌های شغلی در سال ۱۳۹۹ در مقایسه با سال ۱۳۹۷ رشدهای حداقل ۲ برابری را تجربه کرده است.

قابل توجهی را بر بخش سلامت و هزینه‌های مالی بر جای خواهد گذاشت که در شرایط جاری با توجه به ناکارایی‌های موجود در نظام سلامت در نحوه‌ی ارائه خدمات می‌تواند به تشدید مشکلات مالی دولت منجر شود.

افزایش رخ داده در حقوق و دستمزد کارکنان دولت در سال ۱۳۹۹ تنها محدود به کادر سلامت نبوده و بخشی دیگر از کارکنان دولت را نیز شامل شده است. به طوریکه در واقع افزایشهای رخ داده حین سال ۱۳۹۹ در حقوق و دستمزد کارکنان سلامت و بخشی دیگر از کارکنان دولتی باعث افزایش هزینه جبران خدمات کارکنان از ۱۱۳ هزار میلیارد تومان لایحه ۱۳۹۹ به ۲۰۶ هزار میلیارد تومان لایحه ۱۴۰۰ با رشد ۸۴ درصد شده است. در کنار این، همسان‌سازی حقوق بازنشستگان یکی دیگر از اقدامات رخ داده در سال ۱۳۹۹ است که بار مالی قابل توجهی برای دولت داشته است به طوریکه در لایحه بودجه ۱۴۰۰، منابعی ۹۰ هزار میلیارد تومانی برای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان در نظر گرفته شده است. این در حالی است که ارزیابی وضعیت کارکنان دولت و بازنشستگان ذیل دهک‌بندی بر اساس اطلاعات سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که این گروه‌ها ذیل دهک‌های آسیب‌پذیر یا کم درآمد قرار نمی‌گیرند به طوریکه حدود ۷۰ درصد بازنشستگان و ۹۰ درصد کارکنان دولت جزو شش دهک بالای جامعه هستند، در واقع سیاستهایی بودجه‌ای دولت در سال ۱۳۹۹ عمدتا این گروه‌ها را منتفع کرده است در حالیکه در مقایسه با سایر گروه‌ها وضعیت نسبی این افراد(بازنشستگان و کارمندان دولت)، مناسب‌تر است.

شکل ۱-توزیع کارمندان دولت و بازنشستگان در دهک‌های درآمدی



منبع: داده‌ای بودجه خانوار سال ۱۳۹۸- محاسبات تحقیق

در فقدان وجود یک سازوکار کنترل تعهدات و مدیریت جریان نقدی که بتواند انضباط مالی را حاکم سازد و به علاوه در نبود شفافیت در خصوص تصمیمات اخذ شده که بتواند آثار میان‌مدت تصمیمات مالی و عواقب آن را تشریح کند، شکل‌گیری ساختارهای تصمیم‌گیری خارج از قوانین و ضوابط بودجه‌ای یک چالش جدی میانمدت برای نظام مالی کشور ایجاد کرده است و به علاوه اثربخشی نحوه‌ی

مواجهه با بحرانهایی مانند کرونا را به شدت محدود کرده است. این امر به ویژه در شرایطی که نظام مالی–بودجه‌ای در ایران فاقد قواعد مالی[۲۱] روشن، اعلام شده و متعهد توسط سیاستمدار به آن است و تصمیمات وسیاستهای مالی بدون در نظر گرفتن آثار میان‌مدت آن گرفته می‌شود یک ریسک اقتصادی جدی برای افق میان‌مدت است. به همین خاطر یک ارزیابی روشن از ریسکهای مالی–بودجه‌ای دولت در افق میان‌مدت و چگونگی مواجهه با آن اهمیت ویژه‌ای دارد.

سیاست‌های حمایت از بنگاه‌های اقتصادی[۲۲]

وقوع بحران کرونا باعث تاثیر پذیری و آسیب به بنگاه‌های اقتصادی در بخش‌های مختلف شد. براساس برآوردهای[۲۳] صورت گرفته، میزان فروش بنگاه‌ها در اوج بحران با کاهش حدود ۷۰ درصدی مواجه شد و در ماه‌های پس از اوج بحران نیز حدود ۴۰ درصد پایین‌تر از سطوح سال گذشته آنها قرار داشته است. به علاوه حدود دو سوم از بنگاه‌های اقتصادی اقدام به اخراج،تعدیل ساعات کاری، تعدیل دستمزد یا اخراج موقت نیروی کار خود کرده‌اند. در مواجهه با این آثار قابل توجه بر بنگاه‌های اقتصادی، کشورهای مختلف اقدام به طراحی بسته‌های مالی مختلف برای کمک به خانوارها و بنگاه‌ها کرده‌اند. در کشورهای توسعه یافته که اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای دولت حدود ۱۰ درصد از تولید ناخالص داخلی است حدود ۴۰ درصد از این کمک‌های مالی دولتی به بنگاه‌های اقتصادی اختصاص دارد. با این حال در کشورهای با اندازه‌ی بسته‌های مالی کوچک‌تر سهم بنگاه‌های اقتصادی نیز کمتر بوده و تا ۲۵ درصد کاهش می‌یابد. در این بخش ابتدا یک ارزیابی کلان از سیاستهای حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در کشورهای مختلف ارائه می‌شود، سپس با توجه به اهمیت سیاست دسترسی به اعتبار و سیاست مالیاتی این دو سیاست و ابزارهای مورد استفاده ذیل آنها مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت سیاستهای پیاده‌سازی شده در ایران در جهت حمایت از بنگاه‌های اقتصادی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سیاست‌های حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در کشورهای مختلف و آثار آن‌ها

کشورهای مختلف طی بحران کرونا سیاست‌های مختلفی را در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی به کار گرفته‌اند. بر اساس گزارشهای بانک جهانی، ارزیابی سیاست‌ها و ابزارهای مختلف به کار گرفته شده در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که در ۱۳۵ کشور در مجموع ۱۶۰۷ سیاست مختلف با هدف کمک مستقیم به بنگاه‌های اقتصادی به کار گرفته شده است که در واقع به طور متوسط در هر کشور حدود ۱۲ سیاست مختلف ذیل گروه‌های مختلف از سیاست‌ها پیاده‌سازی شده است. بیش از ۷۵ درصد از این سیاست‌ها را می‌توان ذیل سه گروه حمایت از تامین مالی بنگاه‌ها، حمایت از هزینه‌های مربوط به شاغلین و حمایت‌های مالیاتی طبقه‌بندی کرد. حمایت از تامین مالی بنگاه‌ها به تنهایی حدود یک سوم از کل سیاستهای پیاده‌سازی شده را به خود اختصاص می‌دهد که در این بین بیشترین سیاست استفاده شده وام‌دهی ذیل شرایط توافقی بوده است که حدود ۴۳ درصد از کل ابزارهای تامین مالی بنگاه‌ها را تشکیل می‌دهد. تعویق و تجدید شرایط تسهیلات نیز ۲۶ درصد را به خود اختصاص داده‌اند. سیاست‌های حمایت از هزینه‌ی شاغلین حدود ۲۵ درصد از کل سیاست‌های را به خود اختصاص داده است که در این طبقه، یارانه دستمزد با ۳۸ درصد و کمک به بنگاه‌های خود اشتغالی با ۲۶

---

[۲۱] *Fiscal rule*

[۲۲] برای تفصیل بیشتر در این خصوص به اول، فصل سوم و هشتم از گزارش تفصیلی «ارزیابی ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن» مراجعه شود.

[۲۳] *Policies to Support Businesses through the COVID-19 Shock A Firm-Level Perspective Xavier Cirera Marcio Cruz Elwyn Davies Arti Grover Leonardo Iacovone Jose Ernesto Lopez Cordova Denis Medvedev Franklin Okechukwu Maduko Gaurav Nayyar Santiago Reyes Ortega Jesica Torres, Policy Reaerch Working Paper, World Bank, 2021*

درصد بیشترین فراوانی را داشته‌اند. سیاستهای حمایت مالیاتی نیز حدود ۲۰ درصد از کل سیاست‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. هر چند در مقایسه کشورهای با درآمد پایین‌تر عمدتا متمرکز بر حمایت از تامین مالی بنگاههای اقتصادی بوده‌اند و این گروه از سیاست ها بیش از ۵۰ درصد از سیاست‌ها را به خود اختصاص داده است در حالیکه برای کشورهای با درآمد بالاتر سهم این گروه از سیاستها ۳۱ درصد بوده است و برای این گروه از کشورها سیاستهای حمایت از هزینه‌ی اشتغال با ۳۲ درصد سهم بیشتری داشته است.

مقایسه وضعیت کلان و ترکیب این سیاست‌ها در کشورهای مختلف با ایران نشان می‌دهد در حالیکه متوسط تعداد سیاست‌های به کار گرفته شده از جهت تنوع سیاست‌ها در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی ۱۲ سیاست مختلف بوده است، سیاستهای به کار گرفته شده در ایران برای حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در ۵ دسته خلاصه شده است که در واقع حاکی از پایین‌تر بودن تنوع سیاستهای به کار گرفته شده در ایران در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در مقایسه با سایر کشورهاست.

شکل ۲-ترکیب و تعداد سیاست‌های به کار گرفته شده در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی



منبع: بانک جهانی

علی‌رغم تنوع در به کارگیری ابزارها و سیاست‌های مختلف در کشورها، تنها ۲۵ درصد از بنگاه‌های اقتصادی به بسته‌های حمایتی طراحی شده دسترسی داشته‌اند. هر چند بین کشورها با سطح درآمدهای مختلف و میزان توسعه یافتگی دسترسی به این بسته‌های مالی تفاوت داشته است. به طوریکه برای کشورهای با سطح درآمد پایین این دسترسی ۱۱ درصد و برای کشورهای با سطح درآمد بالا این میزان ۵۳ درصد بوده است.برای بنگاه‌ها در کشورهای با درآمد متوسط رو به پایین و رو به بالا به ترتیب ۱۵ و ۳۰ درصد دسترسی داشته‌اند.

به علاوه میزان دسترسی به حمایتها تابع مستقیمی از اندازه بنگاه‌های اقتصادی بوده است و برای بنگاه‌های خرد احتمال دسترسی به حمایت‌ها ۱۸ درصد و برای بنگاه‌های بزرگ ۳۰ درصد بوده است. از منظر بخشهایی که دسترسی به حمایت‌ها داشته است بخش هتل‌داری و تهیه غذا به ترتیب با ۳۳ و ۳۲ درصد بیشترین میزان دسترسی به بسته‌های مالی را داشته است.

یک مساله‌ی مهم در طراحی بسته‌های حمایتی عدم تطابق بین سیاست‌های طراحی شده با سیاست‌های مورد نیاز بنگاه‌های اقتصادی طی دوران کرونا بوده است. بر اساس ارزیابی‌های صورت گرفته سیاستهای حمایت از تامین مالی بنگاه(شامل دسترس به وام، ضمانت،

تعویق در بازپرداخت تسهیلات، کاهش نرخ سود و...) در کنار حمایتهای مالیاتی(کاهش یا تعویق مالیات‌ها) نسبت به سایر سیاست‌ها بیشترین تقاضا را از سمت بنگاه‌های اقتصادی داشته است به طوریکه حدود ۵۰ درصد از بنگاه‌های اقتصادی این دو سیاست را به عنوان بالاترین اولویتهای خود ذکر کرده‌اند در حالیکه سایر سیاست‌ها به مراتب از اهمیت پایین‌تری برای بنگاه‌های اقتصادی برخوردار بوده است. هر چند بین کشورهای مختلف با سطح درآمدهای متفاوت، میزان این اهمیت یکسان نیست و برای مثال برای کشورهای با درآمد بالا اهمیت سیاست‌های حمایت از هزینه‌ی اشتغال بیشتر است. به طور مشخص سیاست حمایت از تامین مالی بنگاههای اقتصادی نسبت به سطح درآمد کشورها رفتاری مشابه با U معکوس و سیاست حمایت از مالیات رفتاری مشابه با U دارد. در واقع کشورهای با درآمد متوسط حمایت از تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی بیشترین میزان و تعویق در مالیات کمترین میزان اهمیت را داشته است. به علاوه از منظر اهمیت سیاستها بر اساس اندازه بنگاه‌های اقتصادی، تعویق در مالیات و حمایت از پرداختهای دستمزد برای بنگاه‌های با اندازه بزرگتر اهمیت بیشتری داشته است چراکه در واقع این بنگاه‌ها با چالش کمتری برای تامین مالی مواجه هستند. به علاوه بررسی میزان دریافت حمایت‌های دولتی ذیل عوامل مختلف نشان می‌دهد که عاملی که بیشترین توضیح‌دهندگی در تفاوت به دسترسی ذیل ابزارهای مختلف از حمایت‌های دولتی را دارد، اندازه بنگاه‌های اقتصادی است و با افزایش اندازه بنگاه‌های اقتصادی میزان دسترسی به حمایت‌های مالی افزایش می‌یابد.

سیاست‌های منتخب:ارائه ضمانتهای دولتی برای اعطای تسهیلات به بنگاه‌ها

یکی از چالشهای مهم در دوران کرونا دسترسی به منابع مالی به دلیل افت تقاضا و کاهش منابع اعتباری بانکها به دلیل افزایش ریسک و کاهش تمایل وام‌دهی بانکها در کنار کاهش کیفیت ترازنامه این نهادهای مالی است. چالش در اعطای وام در دوران کرونا به ویژه برای بنگاه‌های کوچک و متوسط که فراهم کردن وثیقه برای آنها با چالش بیشتری مواجه است، بیشتر است. برای مقابله با این چالش دو رویکرد کاهش ریسک اعتباری توسط دولت عمدتا از طریق اعطای ضمانتهای دولتی به قرض‌گیرندگان و فراهم کردن منابع مالی است.

از این‌رو در کنار پرداخت‌های مستقیم بودجه‌ای ذیل بسته‌های حمایتی، یکی از ابزارهای که به طور گسترده توسط کشورهای مختلف در دوره‌ی بیماری کرونا مورد استفاده قرار گرفته است، استفاده از ضمانت‌های دولتی است که بازپرداخت تمام یا بخشی از وام‌های اعطا شده به ویژه به بنگاه‌های کوچک و متوسط در صورت نکول بنگاه، توسط دولت ضمانت شده است. قاعدتا میزان اعطای ضمانت‌های دولتی تابعی از میزان فضای مالی در دسترس دولت برای پوشش ریسکهای احتمالی در صورت عدم بازپرداخت تسهیلات است با این حال با توجه به اینکه بازپرداخت تسهیلات طی زمان صورت می‌گیرد و برخی ملاکهای اولیه برای اعطای این ضمانت در نظر گرفته می‌شود، ابزار ضمانت از اثربخشی بالا برخوردار بوده است و از سوی دیگر مصداقی از توزیع زیان طی زمان است که امکان مواجهه بهتر با آثار اقتصادی ناشی از بیماری کرونا را فراهم می‌سازد.

بسته به چالشهای موجود در هر کشور، طراحی اعطای این ضمانت‌نامه‌ها از جهت میزان پوشش ضمانت، نوع وام اعطای شده، دوره‌ی بازپرداخت وام و دوره‌ی تنفس آن و همچنین رابطه‌ی بین دولت با شبکه بانکی برای اعطای وام متفاوت است. به طور مشخص با توجه به اینکه بنگاه‌های بزرگ امکان تامین مالی از طریق بازارهای بدهی و سرمایه را در اختیار داشته و به علاوه با مشکل کمتری برای وثایق مواجهند، در اکثر کشورها اعطای ضمانتهای دولتی معطوف به بنگاه‌های کوچک و متوسط بوده است هر چند برخی از کشورها بنگاه‌های بزرگ را نیز مشمول دریافت این ضمانت‌نامه کرده‌اند. به علاوه با هدف استفاده از توان بانک‌ها برای ارزیابی ریسک

اعتباری بنگاه‌های مختلف، میزان پوشش ریسک این وامها در برخی از کشورها ۱۰۰ درصد نبوده و مقادیر کمتری را شامل می‌شود تا نظام بانکی انگیزه برای ارزیابی اعتباری بنگاه‌ها را داشته باشند. با این حال نکته مشترک در طراحی اعطای ضمانت‌نامه‌ها، عدم وجود تسهیلات غیرجاری برای بنگاه‌ها بوده است و به صورت معمول فارغ از میزان آسیب‌پذیری مستقیم از کرونا بنگاه‌ها مشمول دریافت این کمک قرار گرفته‌اند. با در نظر گرفتن این ویژگی‌ها این ضمانت‌ها چه از منظر اندازه و چه از جهت چارچوب به ویژه از منظر درصدی که توسط دولت ضمانت می‌شود، تفاوت دارند. به طور مثال در بلژیک دولت تا ۸۰ درصد وام را ضمانت می‌کند این در حالی است که در استرالیا ضمانت دولت حداکثر تا ۵۰ درصد مقدار وام است. با توجه به اینکه این ضمانت‌ها توسط دولت تامین منابع می‌شود، بخشی از سیاست مالی بوده و ذیل سیاست مالی طبقه‌بندی می‌شود. در بین کشورهای مختلف ایتالیا بزرگ‌ترین بسته ضمانت‌های دولتی با ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی را اعلام کرده است. بعد از ایتالیا، آلمان با ۲۳ درصد، چک با ۱۶ درصد، انگلستان با ۱۴ درصد، فرانسه ۱۴ درصد، لوکزامبورگ ۱۳ درصد و بلژیک ۱۱ درصد است. همان‌طور که اشاره شد، بررسی ۱۸ کشوری که این سیاست را پیاده‌سازی کرده‌اند نشان می‌دهد که با میانگین ۸۰ درصد، دامنه‌ی ضمانت‌های دولتی بین ۵۰ درصد(استرالیا) و ۱۰۰ درصد(سویس) است. افزایش میزان پوشش اگرچه نگرانی بانکها برای اعطای تسهیلات را کاهش می‌دهد با این حال با چالش کژمنشی مواجه می‌شود و به علاوه هزینه‌های مالی دولت را نیز افزایش می‌دهد.

جدول ٤- سیاست‌های اجرا شده در خصوص تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی و ویژگی‌ها آن‌ها

کشور	بنگاه‌های مشمول	میزان پوشش و حداکثر اندازه‌ی وام	شرایط	دوره‌ی بازپرداخت
آلمان[۲۴]	*SME*	۱۰۰٪، ۵۰۰ هزار یورو سقف وام برای بنگاه‌ها تا اندازه‌ی ۵۰ نفر شاغل و ۸۰۰ هزار یورو برای بنگاه‌های با اندازه بزرگ‌تر	نرخ وام برای هر بنگاه به صورت مجزا و توسط بانک تعیین می‌شود.	-
فرانسه	همه بنگاه‌ها	۷۰-۹۰٪(مقادیر بالاتر برای بنگاه‌های با اندازه کوچک‌تر)،سقف بر اساس ۲۵ درصد میزان درآمد در سال ۲۰۱۹ یا میزان پرداختهای صورت گرفته به نیروی کار	تعیین نرخ بهره توسط بانک، عدم بازپرداخت طی سال اول	امکان بازپرداخت در انتهای سال ۲۰۲۰ یا بازپرداخت در یک دوره ۵ ساله
ایتالیا	*SME*	*80-90%* برای وامهای با اندازه ۱,۵ میلیون یورو و ۱۰۰ درصد برای وامهای تا ۸۰۰ هزار یورو	معافیت از هزینه‌ی گارانتی و تعیین نرخ بهره توسط بانک	تا ۶ سال
اسپانیا	همه بنگاه‌ها	۶۰-۸۰٪ بسته به اندازه بنگاه‌ها و اندازه وام بدون محدودیت اعلام شده در سقف	برداشته شدن هزینه گارانتی	تا ۵ سال

[۲۴] آلمان و ایتالیا ذیل اعطای ضمانت دولتی برای دریافت وام برنامه‌های دیگری که شامل تمامی بنگاه‌ها فارغ از اندازه هم باشند، طراحی کرده‌اند.

استرالیا	*SME*	*50٪* و ۲۵۰ هزار دلار استرالیا	۶ ماه معافیت از پرداخت سود و تعیین نرخ سود توسط قرض دهنده	تا سه سال

در ایران شکل دادن به نظام ضمانت‌های دولتی با دو چالش مواجه است. چالش اول، تامین منابع مالی برای آن است. دولت اگرچه عهده‌دار ضمانت می‌شود و این ضمانت نقش اهرمی دارد با این حال بایستی منابعی مشخص را برای اعطای این ضمانت در نظر گرفت تا در صورت نکول در ایفای تعهدات توسط بنگاه‌ها نسبت به تامین آن از طریق منابع دولتی اقدام کرد. هر چند در سازوکار تخصیص مناب در ایران این تامین منابع مالی می‌تواند به شکل ایجاد بدهی برای دولت در شبکه بانکی باشد. چالش دوم، یک نظام ارزیابی روشن از بنگاه‌های مختلف، ارزیابی ریسک و اثربخشی کمک به آنها در شرایط بحرانی است.

پیاده‌سازی این روش در ایران علاوه بر چالش وجود منابع مالی دولتی برای پوشش زیان احتمالی ناشی از عدم بازپرداخت تسهیلات و استفاده از ضمانتهای دولتی با چالش ارزیابی روشن از وضعیت بنگاه‌های اقتصادی برای بررسی ملاکهای شایستگی در دریافت ضمانت است.

در بررسی تجربیات کشورهای مختلف یکی از مسیرهای مهم در ایجاد ضمانت‌های دولتی به بنگاه‌ها به ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط از طریق سازوکار بانکهای توسعه در کشورهای مختلف بوده است. قاعدتا تخصیص منابع در یک اقتصاد از یک قواعد کلی حاکم بر اقتصاد تبعیت می‌کند، با اینحال طی سالهای گذشته علی‌رغم وجود نظام بانکداری توسعه در ایران، بانکداری توسعه در ایران فاقد یک مدل مفهومی روشن و مشخص است که بتواند در مواجهه با بحران‌های اقتصادی از کارایی و انعطاف مناسب بهتر و بالاتری در تخصیص منابع دولتی نسبت به روند کلی حاکم بر تخصیص منابع در ایران برخودار باشد.

عدم تفکیک و و مرز روشن بین بانکداری توسعه با بانک‌های تخصصی باعث شده است تا کارکرد بانکهای مسکن، کشاورزی، صنعت و معدن، توسعه صادارت و توسعه تعاون مشخص و روشن نباشد. از سوی دیگر اهداف و اساسنامه و نظام‌نامه‌های در نظر گرفته شده برای صندوق توسعه ملی نیز در ایران اهداف توسعه‌ای را دنبال می‌کند با اینحال عدم تعریف شاخص‌ها روشن و سنجش‌پذیر[۲۵] از پروژه‌های توسعه‌ای در نظامنامه صندوق توسعه مالی که در عمل باعث شده است هر طرح یا پروژه‌ای امکان قرار گرفتن ذیل شاخصهای مدنظر این صندوق را داشته باشد، در کنار شکل حکمرانی این صندوق که در واقع نظام بانکی عهده‌دار تمامی ریسک‌های مربوط به پروژه‌هاست و صندوق از ابزار کافی هم برای نظارت برخوردار نیست باعث شده است، این صندوق نیز از کارکرد مناسب و روشن که بتواند در مواجهه با بحران‌ها نسبت به تخصیص منابع مالی در جهت کاهش شوک‌های اقتصادی رفتار کند به دور است و عملا نقش منفعلانه در تخصیص منابع مالی و نظارت بر آن دارد. این در حالی است که طی سالهای گذشته، انباشت دانش قابل توجهی در خصوص سازوکارهای بانکداری توسعه در سطح بین‌المللی شکل گرفته است و همان‌طور که اشاره شد اگرچه تخصیص منابع در اقتصادی از قواعد کلان حاکم بر آن کشور تبعیت می‌کند با اینحال ایجاد یا تغییر ماهیت یکی از بانکهای تخصصی موجود و تجهیز آن ذیل قواعد حکمرانی مناسب و شفاف که بتواند اهداف توسعه‌ای را محقق سازد، می‌تواند یکی از اقدامات در جهت ارتقای نظام مالی کشور و بهبود تاب‌آوری در مواجهه با بحران‌های اقتصادی باشد. با اینحال پیش‌شرط شکل‌گیری یک بانک توسعه‌ای که بتواند این اهداف را محقق

[۲۵] شاخصهای مدنظر در نظامنامه صندوق توسعه ملی، به صورت کلی بدون در نظر گرفتن شاخصهایی که بتواند سنجش‌پذیری را تعریف کند اشتغالزا بودن و صادرات‌گرا طرح‌هاست که تقریبا هر طرح اقتصادی میتواند ذیل این دو شاخص تعریف شود.

سازد، وجود یک استراتژی مناسب برای نهاد مالی توسعه‌ای است که باید ذیل آن اولویتهای توسعه‌ای کشور در آن مورد توافق ذی‌نفعان آن باشد. نهاد مالی توسعه‌ای نقشی در تجهیز منابع مالی ندارد و منابع مالی مدنظر برای تحقق اهداف توسعه‌ای توسط دولت یا سایر ذی‌نفعانی که اهداف توسعه‌ای را دنبال می‌کنند در اختیار این نهاد قرار گرفته و به همین خاطر این نهاد مالی هدف اصلی خود را چگونگی تخصیص منابع مالی از طریق ایجاد یک نظام اطلاعات مالی مناسب در خصوص وضعیت پروژه‌های مختلف توسعه‌ای در کشور و نظارت بر نحوه و چگونگی هزینه‌کرد آن‌ها قرار می‌دهد و به همین خاطر با نهادهای مالی موجود در کشور متفاوت خواهد بود. به طور مشخص منابع بانک یا نهاد مالی توسعه‌ای از طریق سرمایه اولیه که از منابع دولتی، منابع صندوق توسعه ملی و بودجه‌ای است، انشار اوراق بدهی، مشارکت با سایر بانکها و نهادهای مالی یا انتشار اوراق بدهی شرکتی با هدف پشتیبانی از شرکتها مختلف خواهد بود. به علاوه این بانک ارزیابی روشنی از ریسک و منافع حاصل از تخصیص سبد سرمایه‌گذاری خود ذیل بنگاه‌ها با اندازه‌های مختلف(خرد، کوچک، متوسط و بزرگ) به علاوه بخش‌ها و زیربخشهای مختلف داشته و به همین خاطر در مواجهه با بحران‌ها یا شوکهای اقتصادی به مانند کرونا از انعطاف و نظام اطلاعاتی مناسب برای مواجهه با این شرایط برخودار است. بخش خصوصی به عنوان سرمایه‌گذار می‌تواند در سهامداری این بانک همراه با دولت یا سایر نهادها مشارکت کرده با اینحال فرایند تصمیم‌گیری در دورن بانک باید از طریق یک کمیته تخصصی که تصمیمات آن به صورت روشن و شفاف اعلام شده و ملاکهای سنجش‌پذیری برای تامین مالی برای آن تعیین شده باشد و همچنین سازوکار نصب افراد در آن استقلال نسبی افراد تصمیم‌گیر از سهامداران را تسهیل کند، صورت پذیرد تا نهاد مالی مدنظر بتواند نقش در نظر گرفته شده برای آن را ایفا کند.

سیاست‌های منتخب:سیاستهای مالیاتی[۲۶]

یکی از مهم‌ترین سیاستهای اتخاذ شده در کشورهای مختلف در دوران کرونا، سیاستهای ناظر بر مالیات بوده است. تعویق در پرداختهای مالیاتی با توجه به آثار مستقیم آن بر وضعیت مالی بنگاه‌های اقتصادی از جمله مهمترین ابزارهای مورد استفاده بوده است. با این حال در بین کشورهای مختلف به ویژه کشورهایی با درآمد نفتی که با مساله‌ی افت درآمدهای نفتی در دوران کرونا مواجه بوده‌اند، اجرای برخی از اصلاحات مالیاتی مانند افزایش مالیات بر ارزش افزوده طی دوران کرونا در جهت ارتقای وضعیت مالی دولت در دستور کار قرار داشته است.

در این بخش با توجه به اهمیت بحثهای مالیاتی به ویژه از منظر آثار میان‌مدت آن بر رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری ارزیابی از وضعیت نظام مالیاتی در ایران و اصلاحاتی که باید در آن صورت بگیرد، مورد بررسی قرار می‌گیرد. به طور کلی مالیات بر درآمد به دو طریق می‌تواند اخذ گردد. راه اول اخذ آن از سود یا دستمزد است که در این حالت واحد اخذ مالیات از بنگاه است و اطلاعات بر مبنای آن به سازمان مالیاتی ارسال می‌شود. راه دوم که در حال حاضر در جهان رایج‌تر شده‌است اخذ مالیات بر مبنای مجموع درآمد فرد یا خانوار است.

در سازوکار مالیات بر جمع درآمد شخصی (*PIT*) که در تمامی کشورهای پیشرفته انجام می‌شود، هر خانوار در انتهای هر سال یک اظهارنامه مالیاتی با ذکر تمامی درآمدهایش (مانند دستمزد، سود سرمایه، اجاره و ...) ارائه می‌کند و سازمان مالیاتی اعتبار اطلاعات گزارش شده را با توجه به اطلاعات طرف ثالث کنترل می‌کند. پس از نهایی شدن تشخیص و راستی‌آزمایی درآمد، طبقه درآمدی فرد یا خانوار مشخص شده و بر مبنای آن مالیات از وی اخذ می‌گردد. در این حالت ممکن است آن خانوار مشمول پرداخت مالیات، معافیت

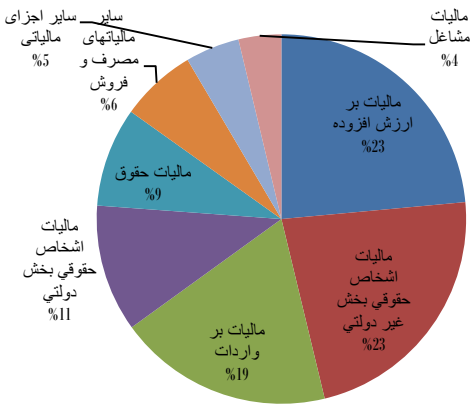
[۲۶] گزارش مالیات بر مجموع درآمد خانوار، محمد حسینی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

یا دریافت حمایت براساس مابه التفاوت درآمد خود و خط فقر تعیین شده شود. درصورتی که در سال‌های آینده سازمان مالیاتی کم اظهاری خانوار را تشخیص دهد، سرپرست خانوار مجبور خواهد شد که مبلغ مابه‌التفاوت دریافت شده را به همراه جریمه عودت کند. با این توصیف بسیار واضح است که مالیات تصاعدی بر مجموع درآمد می‌تواند به خوبی در راستای حمایت از اقشار کم درآمد و بهبود توزیع درآمد در جامعه موثر باشد.

به دلیل اینکه تشخیص و برآورد مالیات بر درآمد شخصی، نیازمند اطلاعات در مورد کلیه درآمدها و منابع است در ابتدای قرن بیستم نقش پررنگی در درآمدهای مالیاتی کشورهای جهان نداشت. اما با پیشرفت فناوری اطلاعات در سال‌های اخیر اکنون جمع‌آوری و تحلیل این اطلاعات به خوبی فراهم است و این نوع مالیات به اصلی‌ترین منبع درآمدی دولت‌ها تبدیل شده‌است. جدول زیرسهم سه نوع مالیات مختلف در کل درآمد مالیاتی در شش کشور اروپایی را نشان می‌دهد. در تمام این کشورها سهم مالیات بر سود شرکت‌ها ناچیز است و بخش اصلی درآمد مالیاتی از درآمد خانوار یا ارزش‌افزوده اخذ می‌شود. این درحالی است که در ایران مالیات بر مشاغل و شرکت‌ها حدود ۵۰ درصد از کل درآمد مالیاتی را شامل می‌شود و مالیات بر جمع درآمد خانوار اخذ نمی‌شود.

شکل ۳-ترکیب درآمد مالیاتی در ایران و سایر کشورها (درصد)

مالیات بر	آلمان	فرانسه	هلند	دانمارک	نروژ	سوئد	ایران
مالیات بر درآمد خانوار	۶۴,۴	۵۶,۱۹	۵۸,۱۶	۵۱,۷	۵۱,۳	۵۲,۶	۱۳
مالیات بر سود بنگاه	۴,۷۷	۵,۱۶	۶,۳۳	۵,۷	۱۷	۷,۹	۳۴
مالیات ارزش‌افزوده	۲۸,۴	۲۴,۱	۲۹,۵	۳۱,۶	۲۸,۷	۲۸,۸	۲۳
سایر	۲,۴	۱۴,۵۵	۶	۱۱	۳	۱۰,۷	۳۰



مزیت اصلی مالیات بر مجموع درآمد خانوار تطابق با اهداف عدالت مالیاتی است. برای مثال، اگر فردی حقوق‌بگیر شرکتی باشد و به عنوان شغل دوم، مدیرعامل شرکتی دیگر نیز باشد، و علاوه بر آن درآمدی هم از محل اجاره ملک خود دارد، در نظام مالیات بر درآمد شخصی باید مبلغ هر دو حقوق خود به همراه اجاره دریافتی را به سازمان مالیاتی گزارش داده و مالیات بر مجموع آن وضع خواهد شد. در نبود مالیات بر مجموع درآمد و اخذ مالیات جداگانه، ممکن است فرد از معافیت‌های جداگانه در هر یک از پایه‌های حقوق و یا اجاره دریافتی خود بهره ببرد؛ در حالی که در مالیات بر جمع درآمد، کلیه مالیات‌های اخذ شده در طول سال علی‌الحساب بوده و در زمان تسویه مالیات سالیانه معافیت تنها یکبار در نظر گرفته می‌شود. متنوع‌سازی فعالیت‌ها و تقسیم درآمد به مشاغل مختلف در مالیات بر مجموع درآمد مزیت مالیاتی برای فرد به همراه نخواهد داشت. از این رو تنظیم تصاعدی مالیات بر درآمد، نقش کلیدی در بهبود توزیع درآمد دارد و درآمد پس از مالیات معمولا نابرابری کمتری نسبت به درآمد پیش از مالیات نشان می‌دهد.

ایراد دیگری که مالیات بر بنگاه در مقایسه با مالیات بر درآمد شخصی دارد، ایجاد اختلال در تولید بهینه بنگاه است. همچنین کاهش تولید بنگاه به علت مالیات باعث کاهش دستمزد کارگران بنگاه و از این طریق افزایش نابرابری و کاهش رفاه اقشار آسیب‌پذیر می‌شود.

البته مالیات بر بنگاه به دولت کمک می‌کند که اطلاعات دستمزدی آن را با اطلاعات گزارش شده خانوارها تطبیق دهد. بنابراین در مجموع می‌توان گفت مالیات‌ستانی از بنگاه از منظر شفافیت اطلاعات و سیاستگذاری مالی/صنعتی اهمیت دارد نه از نظر کسب درآمد. به همین دلیل در کشورهای توسعه یافته اگرچه مالیات از بنگاه اخذ می‌شود اما نرخ آن به مراتب کمتر از نرخ مربوط به خانوار است و سهم آن نیز در کل درآمد مالیاتی پایین است.

در حال حاضر قانون مالیات‌های مستقیم قانون اصلی حاکم بر مالیات بر درآمد در کشور است. این قانون که مصوب سال ۱۳۶۶ بوده و تاکنون اصلاحات متعددی بر آن اعمال شده‌است. باب سوم این قانون که مربوط به مالیات بر درآمد است از چهار جزء درآمدی اصلی زیر تشکیل می‌شود:

۱- مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی (شرکت‌ها): که در واقع مالیات بر سود شرکت‌های دولتی و غیر دولتی است و بیشترین سهم را در بین مالیات‌های مستقیم دارد به طوری که حدود ۴۰ درصد از کل درآمدهای مالیاتی دولت را تشکیل می‌دهد.

۲- مالیات بر درآمد حقوق: پایه اصلی این مالیات دستمزد حقوق‌بگیران رسمی در بخش عمومی و خصوصی است و این مالیات در حدود ۱۰ درصد از کل درآمدهای مالیاتی را تشکیل می‌دهد.

۳- مالیات بر درآمد مشاغل: پایه اصلی این مالیات افراد خود اشتغال هستند که ممکن است بنگاه کوچک یا بزرگی بدون ثبت رسمی را اداره کنند. در حدود ۴ درصد کل درآمدهای مالیاتی را این نوع مالیات تشکیل می‌دهد.

۴- مالیات بر مستغلات و درآمد اتفاقی: که سهم ناچیزی در کل درآمدهای مالیاتی دارند.

در ساختار کنونی، تمرکز پایه مالیات بر درآمد بر بنگاه (اشخاص حقوقی) است که همانطور که در بالا ذکر شد موجب اختلال در بخش تولید اقتصاد و تشدید رکود طرف عرضه خواهد شد. اخذ مالیات از جمع درآمد خانوار این ایراد را از بین می‌برد.

با توجه به اینکه معمولاً درآمد خانوارها از منابع مختلفی تامین می‌شود، در شکل موجود قانون که مالیات بر هریک از منابع به صورت جداگانه اخذ می‌شود، اخذ نرخ تصاعدی و متفاوت باعث خدشه‌دار شدن عدالت مالیاتی خواهد شد به طوریکه اقشاری با میانگین درآمد کمتر مالیات بیشتری را پرداخت می‌کنند. با اجرای مالیات بر جمع درآمد خانوار، بین یک شخص مجرد شاغل با درآمد که با والدین خود زندگی می‌کند و یک خانواده چند نفره که اجاره می‌پردازند و فرزندان آنها به مدرسه یا دانشگاه می‌روند، در اخذ مالیات تفاوت خواهد بود.

وجود چند پایه مختلف و عدم توازن در نرخ‌ها و معافیت‌ها بین آنان مسبب اجتناب و فرار مالیاتی مودیان می‌شود. در واقع قانون مالیات‌های مستقیم، بسیار پیچیده بوده و مرتّباً دستخوش تغییر شده‌است. برای مثال در حدود ۲۰۰ ماده در باب چهارم قانون مالیات‌های مستقیم در ارتباط با معافیت ها و هزینه‌های قابل کسر از مالیات بر درآمد مطرح شده‌است. این عدم تمرکز و وجود نرخ‌ها و معافیت‌های متفاوت در پایه‌های مختلف، هزینه تمکین را بالا برده و انگیزه اجتناب و فرار مالیاتی بالایی را برای مؤدّیان ایجاد کرده‌است. در صورت اجرای مالیات بر جمع درآمد خانوار، تعیین نرخ و معافیت تنها یکبار و برای مجموع درآمدها در نظر گرفته می‌شود. متنوع‌سازی فعالیت‌ها و تقسیم درآمد به مشاغل مختلف در این شرایط مزیت مالیاتی برای فرد به همراه نخواهد داشت و فرصت‌های اجتناب و فرار مالیاتی کاهش خواهد یافت.

قانون کنونی عمدتاً بر دریافتی ناشی از نیروی کار وابسته است و اخذ مالیات بر عایدی سرمایه و فعالیت‌های سوداگرانه افراد در آن دیده نمی‌شود. در مالیات بر جمع درآمد خانوار تمامی اقلام درآمدی خانوار شامل عایدی سرمایه می‌بایست در اظهار نامه ذکر شوند و

از این طریق می‌توان جذابیت فعالیت‌های سوداگرانه نظیر خرید و فروش طلا و ارز و خودرو را کاهش داد و در عوض با معافیت سود بانکی از مالیات تا حدی خارج شدن جریان نقدینگی از شبکه بانکی را کنترل کرد.

در قانون فعلی هیچ ارتباطی بین نظام مالیاتی و نظام حمایتی یا پرداخت یارانه نقدی وجود ندارد. این در حالی‌است که در اکثر کشورهای توسعه‌یافته مالیات بر جمع درآمد و حمایت در هم تنیده هستند و همانطور که در بالا ذکر شد با تشخیص جمع درآمد، فرد یا خانوار یا مشمول پرداخت مالیات می‌گردد و یا اینکه یارانه به وی تعلق می‌گیرد. بنابراین عملاً می‌توان گفت با اجرای مالیات بر جمع درآمد، هدفمند ساختن یارانه‌ها نیز به‌راحتی قابل انجام خواهد بود. حسن دیگر مالیات بر جمع درآمد، امکان شفاف‌سازی درآمدهای دولتی است که با کاهش فساد به افزودن اعتماد عمومی به دولت کمک شایانی خواهد کرد.

از جنبه زیرساختی، اقدامات انجام شده در سال‌های گذشته در دولت بخش مهمی از پیش‌نیازهای لازم برای اجرای این قانون، که دسترسی به اطلاعات شخص ثالث و راستی‌آزمایی اظهارنامه هاست، را فراهم کرده‌است. در چند سال گذشته سازمان امور مالیاتی گام‌های بلندی در زمینه الکترونیکی کردن حسابرسی مالیاتی برداشته است. هم اکنون اظهارنامه مالیاتی مشمولین قانون مالیات مستقیم به صورت الکترونیکی و از طریق سامانه اینترنتی وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال می‌شود. همچنین ایجاد صندوق مکانیزه فروش برای فروشگاه‌ها، و توافق با بانک مرکزی برای دسترسی به اطلاعات بانکی مودیان برخی از مهمترین اقدامات صورت گرفته در جهت جمع‌آوری اطلاعات طرف ثالث و راستی‌آزمایی اظهارنامه‌هاست. علاوه بر سازمان امور مالیاتی، وزارت رفاه نیز در دو سال گذشته اقدام به ایجاد «پایگاه رفاه ایرانیان» برای حذف یارانه ثروتمندان کرده‌است. در این پایگاه بیش از ۷۰ مجموعه داده از سازمان‌های مختلف با استفاده از کد ملی افراد به هم مرتبط شده‌است و بر مبنای آن اطلاعات متنوعی درباره درآمد، ثروت، مالکیت، بهره‌مندی از بیمه و حمایت‌های دیگر قابل حصول است.

در شرایط جاری، پیاده‌سازی سامانه مودیان مالیاتی برای مالیات بر ارزش افزوده و مبنا قرار گرفتن آن برای مالیات بر مجموع درآمد در دستور کار قرار دارد با این حال به نظر می‌رسد در خصوص مالیات بر عملکرد و کاهش نرخ سود مالیات بر سود به صورتیکه متناسب با شرایط اقتصادی و وضعیت مالی دولت باشد، اقدام روشنی در دستور کار دولت قرار ندارد تا بتواند انگیزه‌ی سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی را افزایش دهد. به علاوه طی سالهای اخیر اگرچه حسابرسی الکترونیکی و دسترسی به اطلاعات مختلف از جمله اطلاعات شبکه بانکی در دستور کار قرار گرفته است با این حال سازمان امور مالیاتی به عنوان متولی بحث مالیات ستانی نیازمند آن است که از ترکیب این اطلاعات تصویری روشن از وضعیت درامد وهزینه بنگاه‌های اقتصادی در اختیار داشته باشد که در شرایط جاری این تصویر وجود ندارد و باعث ایجاد چالشهای جدی برای بنگاه‌های اقتصادی شده است. به همین خاطر توسعه زیرساختهای الکترونیک بایستی از طریق سنجش اطلاعات ذیل عامل سوم از صحت و اعتبار کافی برخوردار باشد تا آثار مدنظر از اثرگذاری اصلاح در نظام مالیاتی در جهت بهبود سرمایه‌گذاری در میان‌مدت را به همراه داشته باشد.

ارزیابی سیاست حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در ایران در دوران کرونا

در ایران حمایت از بنگاه‌های اقتصادی به جز تعویق در ایفای تعهدات مالی بنگاه‌ها ذیل مالیات و تعهدات بانکی از طریق اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی با هدف حفظ اشتغال پی‌گیری شد که این سیاست بخش مهم بسته مالی طراحی شده در ایران را نیز به خود اختصاص می‌ٔداد و از این‌رو مهم‌ترین سیاست اتخاذ شده توسط دولت در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی بوده است که بخش مهمی از توان و انرژی کمیته اقتصادی مدیریت و مقابله با کرونا را نیز به خود اختصاص داد.

سیاست حمایت از اشتغال از طریق پرداخت وام به بنگاه‌های اقتصادی رسمی با تطابق وضعیت شغلی این واحدها پیش از دوره‌ی کرونا با عملکرد به روز آن‌ها از طریق سنجش وضعیت واریز بیمه برای شاغلین آغاز شد و هدف اولیه‌ی آن حفظ اشتغال بنگاه‌های اقتصادی از طریق اعطای وام بود. در واقع آن‌چه در ابتدا اعلام شد شرط حفظ اشتغال ملاک دریافت وام اعلام شد با این حال طراحی نامناسب و تعویق بسیار زیاد در پیاده‌سازی آن که باعث شد واریز این وام‌ها پس از بازگشایی‌ها و بازگشت صنایع به فعالیت خود انجام شود، اثربخشی اجرای این سیاست را کاهش قابل توجهی داد. در حالیکه همان‌طور پیش‌تر اشاره شد، سیاست‌های حفظ اشتغال در کشورهای مختلف از طریق اعطای یارانه دستمزد دنبال شده است و دولت این یارانه را به عهده گرفته و لذا انگیزه‌ی بنگاه برای تعدیل کاهش می‌یابد، دولت در ایران حفظ اشتغال را از طریق اعطای وام با نرخ ۱۲ درصد و اعمال جریمه در صورت عدم بازپرداخت یا عدم رعایت شروط دنبال کرده است. در شرایطی که بنگاه‌های اقتصادی در دوره‌ی کرونا با عدم قطعیت زیادی مواجه هستند، از ابتدا مشخص بود که اجرای این سیاست که سهم اصلی از جهت منابع مالی دولت را نیز به خود اختصاص داده است با استقبال چندانی مواجه نخواهد شد. با این حال ابتدا ۱۴ رسته مشمول دریافت این وام بر اساس شدت آسیب‌پذیری تعریف شد و میزان وام دریافتی بر اساس تعداد اشتغال این بنگاه‌ها و تعیین مبلغی ذیل هر اشتغال به عنوان وام سازوکار اعطای وام مشخص شد. رسته‌های تعریف شده و میزان وام در نظر گرفته شده به صورت زیر است:

- بخش مراکز و مجتمع‌های فرهنگی آموزشی، هنری و رسانه‌ای، کسب‌وکارهای آموزش تعمیر رادیو و تلویزیون، آموزش حسابداری، آموزش خیاطی، آموزش کامپیوتر، آموزش ماشین‌نویسی، آموزش نقشه‌کشی، مجتمع آموزش اشتغال، آموزش آرایش و پیرایش، آموزش شیرینی‌پزی، سینماها، گالری‌های هنری، موزه‌ها و مراکز تفریحی، کتابخانه‌ها، دبستان‌ها، دبیرستان‌ها، مدارس کودکان استثنایی و مراکز مشاوره آموزشی مشمول دریافت تسهیلات می‌شوند که به ازای هر نفر شاغل ۱۶ میلیون تومان وام می‌گیرند.

- در بخش موسسات خصوصی، دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که در حوزه‌های درمانی و تشخیصی اعم از آزمایشگاهی و پاراکلینیکی فعال هستند، مهدکودک‌ها، آسایشگاه‌های سالمندان و معلولان و مراکز توانبخشی و بازپروری می‌توانند از تسهیلات مذکور استفاده کنند که بسته به اینکه به اجبار تعطیل شده یا به‌شدت آسیب دیده‌اند تسهیلات ۱۲ میلیون تومانی و ۱۵ میلیون تومانی به ازای هر نفر شاغل را می‌توانند دریافت کنند.

- یا در بخش مراکز تولید، توزیع و فروش صنایع دستی کسب‌وکارهایی نظیر سفالگری، قیطان‌بافی، حصیربافی، معرق‌سازی، پارک‌های عمومی و جنگلی، تاسیسات ساحلی و قالیبافان خاص می‌توانند از تسهیلات ۱۲ میلیون تومانی به ازای هر نفر بهره‌مند شوند.

- همچنین در بخش حمل‌ونقل عمومی مسافر درون شهری، ایستگاه‌های مترو، حمل‌ونقل عمومی، تاکسیرانی، تاکسی تلفنی، سرویس‌های ایاب و ذهاب کارکنان، اتوبوسرانی شهری، کرایه مینی‌بوس و اتوبوس داخل شهر و تاکسی‌های سرویس و

کرایه سواری مشمول دریافت تسهیلات کرونا شده‌اند که به ازای هر نفر شاغل ۱۲ میلیون تومان وام و رانندگان ۶ میلیون تومان وام دریافت می‌کنند.

در حالیکه در ابتدا جامعه هدف اجرای این سیاست بنگاه‌های با کد بیمه‌ای تامین اجتماعی اعلام شد اما با مشخص شدن عدم استقبال این بنگاه‌ها که قاعدتا نسبت به بنگاه‌های غیررسمی از وضعیت بهتری برخوردار بودند، بنگاه‌های فاقد کدبیمه نیز اضافه شد که در مجموع ۳ میلیون واحد بنگاه آسیب دیده در رسته‌های یاد شده با اشتغال ۵٫۸ میولین نفر شامل ۲٫۸ میلیون نفر شاغل رسمی و ۳ میلیون نفر شاغل فاقد بیمه بوده است.

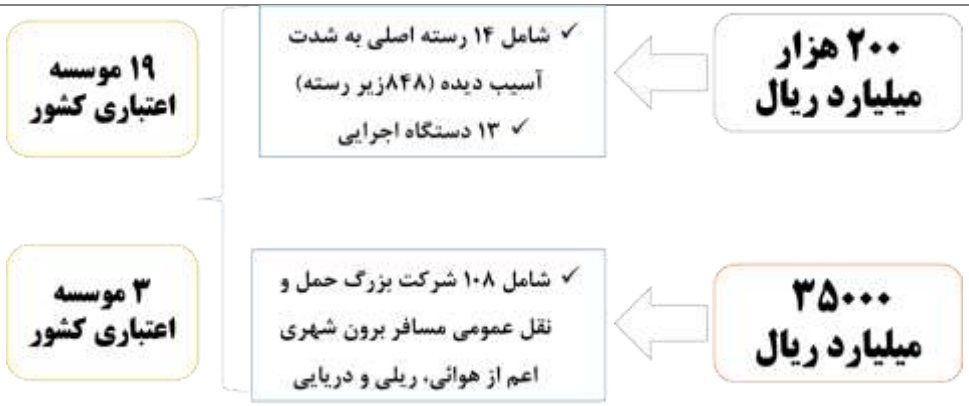
شکل ٤-جامعه هدف وام اشتغال



منبع: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

هم‌چنین میزان منابع در نظر گرفته شده با توجه به براوردهای صورت ۲۳٫۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شد که این میزان شامل دو بخش ۲۰ هزار میلیارد تومانی برای ۱۴ رسته آسیب دیده و ۳۵۰۰ میلیارد تومانی برای شرکت‌های بزرگ حمل و نقل ریلی و هوایی در نظر گرفته شد.

شکل ٥-ترکیب وام بر حسب جامعه اشتغال

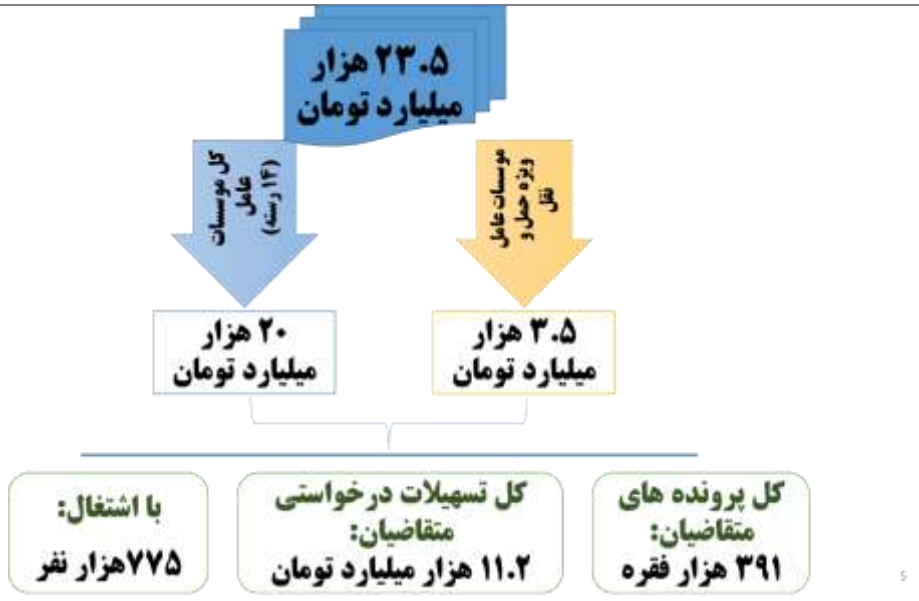


منبع: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

با توجه به اینکه در ابتدا تمرکز بر بنگاه‌های با کدبیمه‌ای بود، مقرر شده بود وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات از طریق ارسال پیامک به صاحبین مشاغل مشمولین این طرح را شناسایی و شمول آن‌ها را اعلام کند. با این حال فرایند ارسال پیامک به این بنگاه‌ها به دلیل عدم تخصیص منابع مالی به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و هم‌چنین بدهی این وزارت‌خانه به اپراتورهای تلفن همراه با تاخیر و کندی قابل توجه مواجه شد به صورتی‌که همان‌طور که اشاره شد اجرای طرح عملا پس از بازگشایی‌های اردیبهشت آغاز شد.

در پایان مردادماه و ذیل ثبت‌نام در سامانه‌ی کارا که برای اجرای این سیاست در نظر گرفته شده بود، حدود ۱۹۱ هزار پرونده با ۷۷۵ هزار نفر اشتغال و با حجم درخواست وام در حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان در سامانه‌ی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی درخواست وام را ارائه داده بودند که این سامانه پس از بررسی پرونده افراد را به شعب مختلف بانکی معرفی کرده و این شعب از طریق تماس با افراد نسبت به تشکیل پرونده و طی شدن مراحل اعطای وام اقدام می‌کرده‌اند.

شکل ٦-عملکرد وام در پایان مردادماه ۱۳۹۹



منبع: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

با این‌حال، مجموع تسهیلات پرداختی تا تاریخ ۱۶ شهریورماه معادل ۳۷۵۴ میلیارد تومان بوده است. از این رقم، معادل ۹۶۳ میلیارد تومان به شرکت‌های بزرگ حمل‌ونقل پرداخت شده و ۲۷۹۱ میلیارد تومان به رسته‌های چهارده‌گانه پرداخت شده است و پیش‌رفت پرونده‌های در شعب بانکی با تاخیر زیاد مواجه بوده است. بخشی از تاخیر پیش‌برد این تسهیلات عدم شمول این وام‌ها از منظر قواعد بانکی مانند معوقات بانکی و چک برگشتی بوده است. در واقع در حالیکه از ابتدا می‌بایست مواردی این‌چنینی مشخص و تعیین میشد

با این‌حال عدم در نظر گرفتن این موارد باعث شد تا بخشی از افراد در عین رجوع به بانک‌ها با مشکل مواجه شده و نتوانند تسهیلات دریافت کنند. به علاوه اخذ ضامن و وثیقه یکی دیگر از مسائلی بوده است که باعث کاهش نرخ واقعی تقاضای تسهیلات شده است. در واقع این عوامل لزوم تعریف ابزار ضمانت دولت[۲۷] برای اعطای وام به ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط و هم‌چنین شکل دادن به یک سازوکار بودجه‌ای روشن و مشخص ذیل صندوق‌های فرابودجه‌ای یا سند روشن به منظور تسریع در پیش‌برد اقدامات را دیکته میکند. اجرای سیاست حمایت از اشتغال هیچ یک از این مولفه‌ها را نداشت و به همین دلیل علی‌رغم برگزاری جلسات متعدد منجر به نتیجه‌ای که بتواند در دوره‌ی موج اول کرونا اثرگذار باشد، نگردید. بر اساس نظرسنجی صورت گرفته توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، دلایل عدم دریافت تسهیلات برای افرادی که پرونده‌ی آن‌ها در بانک تایید شده است اما تسهیلات نگرفته‌اند به شرح زیر است که همانطور که مشخص است بخش اصلی آن به نبود ضمانت و عدم امکان تامین وثیقه باز می‌گردد.

جدول ۵-دلایل عدم دریافت تسهیلات

دریافت وثیقه در مورد وام تا ۱۶ میلیون تومان	**۳۰ درصد**
ضامن	**۲۰ درصد**
چک برگشتی	**۲۰ درصد**
داشتن اقساط معوقه	**۱۰ درصد**
میزان بالای قسط	**۱۰ درصد**
کوتاه بودن دوره بازپرداخت وام	**۱۰ درصد**

منبع: وزات تعاون، کار و رفاه اجتماعی

به علاوه همانطور که در ادامه اشاره خواهد شد، حمایت از بخش غیررسمی اقتصاد طی دوران کرونا از طریق خانوار و شاغلین آن‌ها بیشترین اثربخشی را می‌تواند داشته باشد. به همین خاطر در حالیکه در ایران سازکار شناسایی خانوارهای آسیب‌دیده به دلیل وجود پایگاه اطلاعات مربوط به سازمان هدفمندی یارانه‌ها از یک‌سو و هم‌چنین وجود پایگاه رفاه ایرانیان از دقت و سرعت بالاتری برخوردار است، حمایت‌ها بخش بنگاه نیز می‌توانست متمرکز بر خانوارها باشد تا از طریق بتوان افراد و بنگاه‌های بخش غیررسمی را با سرعت بالاتری تحت پوشش حمایت‌های دولتی درآورد.

پیشنهادات سیاستی برای ارتقای نظام تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی در ایران[۲۸]

نظام تامین مالی در ایران، ذیل بازار سرمایه و شبکه بانکی در مقایسه با یک نظام مالی که بتواند تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی را در شرایط مختلف با در نظر گرفتن ریسک قابل قبول برای نهادهای مالی صورت دهد با محدودیت‌های زیادی مواجه است و از این‌رو نه تنها در نظر گرفتن ابزارهای استفاده شده در دوران کرونا مانند اعطای ضمانت‌های دولتی باید مورد توجه سیاستگذار قرار گیرد بلکه،

۲۷ همانطور که پیش‌تر اشاره شد یکی از سیاستهای مهم اتخاذ شده توسط دولتها اعطای ضمانت توسط دولت برای اعطای وام به دلیل نبود یا در دسترس نبودن وثیقه مناسب بوده است.

[۲۸] برای توضیحات بیشتر به فصل ۳ و ۱۰ از گزارش تفصیلی «ارزیابی ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن» مراجعه شود.

لازم است بخشی از اصلاحات در این نهادهای مالی با هدف ارتقای نظام تامین مالی کشور انجام پذیرد. از این‌رو اولویتهای سیاستی برای ارتقای نظام تامین مالی کشور ذیل بخش‌های مختلف به شرح زیر است:

- اصلاحات حقوقی در قوانین و مقررات در بازار سرمایه
  - معافیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی کوچک از شمول در قوانین و مقررات سازمان بورس
  - ساختار شرکت‌های سهامی عام در کشور، امکان انتشار کلاس‌های مختلف سهام (سهام دارای حق رای و بدون حق رای) پیش بینی شود تا شرکت‌ها بتوانند بدون نگرانی از بابت رقیق شدن سهامداری، از طریق انتشار سهام بدون حق رای تامین مالی کنند
  - تعریف دقیق ساختار حقوقی همکاری محدود Limited Partnership در قانون تجارت ایران برای تسهیل پروسه ایجاد صندوق های سرمایه‌گذاری خصوصی و خطرپذیر
  - تعریف دقیق سرمایه‌گذاران تایید شده Accredited Investors در دستورالعمل‌های سازمان بورس ایران و تسهیل قوانین و مقررات در مورد ابزارهایی که صرفا چنین سرمایه‌گذارانی در آن‌ها وارد می‌شوند
- اصلاحات پیشنهادی در جهت توسعه ابزارهای مالی در بازار سرمایه
  - ایجاد زیرساخت لازم برای امکان انتشار اوراق بدهی کوچک (Mini-bond) به عنوان یک ابزار تامین مالی برای بنگاه‌های با اندازه کوچک و متوسط
  - تعریف و انتشار اوراق بدهی مصون از تورم، به منظور کشف نرخ پایه در بازار اوراق بدهی و قیمت‌گذاری سایر نرخ‌ها با توجه به آن
  - تسریع در اعطای مجوز به شرکت‌های تامین سرمایه به منظور بالا بردن رقابت در انتشار اوراق و در نتیجه کاهش کارمزد انتشار اوراق بدهی
  - تعریف اوراق بدهی قابل تبدیل به سهام برای افزایش تنوع ابزارهای مالی و نیز کاهش دادن احتمال نکول (به دلیل قابلیت تبدیل به سهم)
- اصلاحات پیشنهادی در جهت توسعه ابزارهای مالی در نظام مالی با تاکید بر شبکه بانکی
  - انتقال و اوراق بهادارسازی حساب‌های دریافتنی از طریق خارج کردن از ترازنامه
  - تنزیل بروات و خرید دین
  - تنزیل معکوس

سیاستهای حمایت از خانوار در دوران کرونا[۲۹]

برنامه‌های حمایتی دولتها برای کمک به گروه‌های آسیب‌پذیر در بحرانهای مختلف از جمله بحران کرونا را می‌توان ذیل سه گروه کمک‌های اجتماعی[۳۰]، بیمه‌های اجتماعی[۳۱] و برنامه‌های ذیل بازار کار[۳۲] طبقه‌بندی کرد. کمک‌های اجتماعی شامل پرداختهای نقدی، معافیت از پرداخت یا تعویق در پرداخت برای برخی از خدمات از جمله هزینه‌های مربوط به سلامت، آموزش، دسترسی به خدمات شهری(آب،برق، گاز و ....)، کمک تغذیه مدرسه، کار اجتماعی و پرداختهای مربوط به بازنشستگی است. برنامه‌های ذیل بیمه‌های اجتماعی عمدتا با هدف جبران ریسک کاهش درامد ناشی از از دست دادن شغل یا کاهش ساعات کاری طراحی شده‌اند و شامل بیمه افراد معلول ناشی از شغل یا افراد مسن، پرداختی‌های ذیل دوران بارداری یا پس از زایمان یا پرداختهای ذیل بیماری و مرگ افراد(بیمه عمر) می‌شوند که می‌توانند جنبه اختیاری یا اجباری داشته باشند. برنامه‌های ذیل بازار کار نیز ذیل برنامه‌های غیرفعال بازار کار شامل بیمه بیکاری و برنامه‌های فعال مانند یارانه دستمزد، پرداخت ذیل آموزش و کار اجتماعی قرار می‌گیرند. در کشورهای مختلف میزان توسعه این برنامه‌ها و همچنین منابعی که دولتها ذیل آن قرار می‌دهند با یکدیگر متفاوت است با این حال بررسی وضعیت کشورهای مختلف نشان می‌دهد که به جز اروپا که در آن بیمه‌های اجتماعی بالاترین سطح پوشش جمعیتی را دارد، کمک‌های اجتماعی بیشترین میزان پوشش جمعیتی را در گروه‌های مختلف جمعیتی در مناطق مختلف جغرافیایی داشته و پس از آن بیمه‌های اجتماعی قرار دارند. به طور مشخص در خاورمیانه میزان پوشش جمعیتی ذیل سه گروه از حمایت‌ها حدود ۶۰ درصد است که از این میزان حدود ۵ درصد به برنامه‌های ذیل بازار کار، ۲۵ درصد ذیل بیمه‌های اجتماعی و حدود ۳۰ درصد ذیل کمک‌های اجتماعی قرار می‌گیرند.

اهمیت طبقه‌بندی این برنامه‌ها به اثربخشی هر یک از آن‌ها به ویژه نحوه‌ی پوشش گروه‌های مختلف به ویژه نیروی کار رسمی یا غیررسمی ذیل هر یک از این برنامه‌ها و بار مالی که اجرای هر کدام از آن‌ها برای دولت دارد، باز می‌گردد. به طور مشخص در حالیکه برنامه‌های مربوط به کمک‌های اجتماعی با هدف جلوگیری و کاهش فقر طراحی شده‌اند و از این جهت پوشش جمعیتی بیشتری داشته و در صورتیکه هدف حمایت از نیروی کار غیررسمی باشد، ابزار مناسب‌تری است، با اینحال نسبت به برنامه‌های بیمه‌های اجتماعی که هدف آن حمایت و پوشش نیروی کار رسمی است پرداختهای کمتری را انجام می‌دهد. میزان کل پرداختهای صورت گرفته ذیل تمامی برنامه‌ها در مناطق مختلف جغرافیایی بین ۳–۱۰ دلار(کمترین میزان در جنوب آسیا و بیشترین میزان در اروپا و کشورهای آمریکای لاتین) در روز قرار دارد که از این میزان حداکثر میزان مربوط به کمک‌های اجتماعی(به جز در اروپا که میزان آن ۲ دلار در روز) یک دلار در روز است. از این‌رو در صورت حمایت از بخش غیررسمی اقتصاد لازم است میزان پرداختی ذیل برنامه‌های حمایت اجتماعی افزایش یابد. طی دوران کرونا برنامه‌های حمایتی اجرا شده در کشورهای مختلف ذیل سه گروه یاد شده را می‌توان به شرح

---

[۲۹] برای تفصیل بیشتر در این خصوص به فصل اول،ششم و هفتم از گزارش تفصیلی «ارزیابی ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن» مراجعه شود.

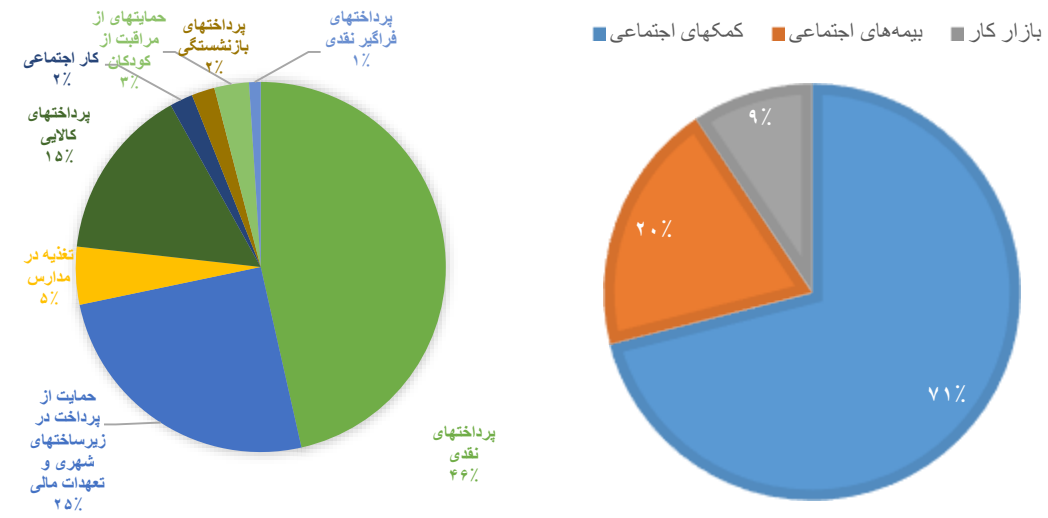
[۳۰] *Social Assistance Program*

[۳۱] *Social Insurance Program*

[۳۲] *Labor Market Program*

نمودار زیر نشان داد که همان‌طور که مشخص است سهم اصلی این برنامه‌ها اختصاص به حمایت‌های اجتماعی و ذیل حمایت‌های اجتماعی اختصاص به پرداختهای نقدی دارد.

شکل ۷-ترکیب برنامه‌های حمایت از درآمد خانوار طی دوران کرونا در کشورهای مختلف



منبع: IMF[۳۳]

با توجه به ماهیت بیماری کرونا و لزوم حفظ فاصله‌گذاری اجتماعی پرداختهای نقدی مستقیم یکی از مهمترین ابزارها برای حمایت از افت درآمد در خانوارها بوده است. به علاوه یکی دیگر از روندهای حاکم بر حمایت‌های اجتماعی اصلاح برنامه‌ها و فرایندهای موجود برای پوشش بهتر خانوارها بوده است. در واقع در بیشتر کشورها به جای ایجاد برنامه‌های جدید تمرکز بر اصلاح برنامه‌های موجود و اصلاح آن‌ها بوده است تا بتواند پوشش بهتری برای خانوارها ایجاد کند.

سیاستهای حمایت از درآمد ذیل مشاغل رسمی

مشاغل رسمی با توجه به اینکه از جهت بخش فعالیت و میزان پرداخت‌های صورت گرفته قابل شناسایی و ارزیابی هستند امکان پیاده‌سازی سیاست‌های حمایتی مختلفی برای آن‌ها به دلیل افت درآمد وجود دارد. این سیاست‌ها که در کشورهای مختلف به درجات مختلفی مورد استفاده قرار گرفته است را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- پرداخت یارانه برای کاهش ساعات کار:در این سیاست به منظور حفظ رابطه‌ی کارفرما با شاغلین و از سوی دیگر کمک به بنگاه‌های اقتصادی در کاهش هزینه‌های مربوط به نیروی کار،در صورت حفظ نیروی کار و کاهش ساعات کاری، بخشی از هزینه‌ی دستمزد توسط دولت به صورت یارانه پرداخت می‌شود. اجرای این سیاست برای حفظ مشاغل دائمی به ویژه مشاغلی که در آن‌ها نیروی کار با مهارت بالا و خاص یک بنگاه فعالیت می‌کند اثربخش بوده است. پیاده‌سازی این روش به منظور

[۳۳] *Options to Support the Incomes of Informal Workers During COVID-19 Federico Díez, Romain Duval, Chiara Maggi, Yi Ji, Ippei Shibata, and Marina Medes Tavares, IMF,2020*

سادگی در کشورهایی مانند ایران می‌تواند ذیل بیمه بیکاری جزئی باشد که در آن به ازای کاهش در ساعات کار بخشی از پرداختهای مربوط به بیمه بیکاری به شاغلین پرداخت شود. با اینحال پیاده‌سازی این روش نیازمند در نظر گرفتن ملاحظات کژمنشی است. از این‌رو اجرای این سیاست با توجه به بار مالی آن باید به صورت موقت باشد و به علاوه میزان مشارکت بنگاه‌های اقتصادی در پرداخت دستمزد می‌تواند به صورت پلکانی باشد و با گذشت زمان به تدریج از سهم پرداخت دولت کاسته و به سهم بنگاه افزوده شود تا از تغییر انگیزه‌ها جلوگیری کند.

- پرداخت ذیل بیمه بیکاری: پرداخت ذیل بیمه بیکاری یکی از روش‌های مناسب برای کمک به افت درآمد در بحران‌ها به ویژه بحران کرونا بوده است. با اینحال طراحی نظام بیمه بیکاری که بتواند پوشش مناسبی از جهت تعداد افراد شاغل ایجاد کند و به علاوه از جهت میزان پرداخت و طول دوره‌ی پرداخت نظام انگیزشی افراد را برای یافتن شغل مختل نکند،اهمیت بالایی دارد. تجربه کشورها از جهت اثرگذاری بیمه بیکاری بر بیکاری ساختاری، کاهش دوره‌ی پرداخت و افزایش میزان پرداختی است. با کاهش دوره‌ی پرداخت انگیزه‌ی افراد برای عدم عرضه‌ی نیروی کار کاهش می‌یابد. در خصوص ایران، اصلاح نظام بیمه بیکاری از طریق کاهش مدت زمان پرداخت و افزایش میزان مشارکت افراد در بیمه بیکاری باید پی‌گیری شود.
- یارانه دستمزد:یارانه دستمزد برای مشاغلی که به علت قرنطینه به صورت کامل تعطیل شده‌اند مانند هتل و رستوران‌ها و با هدف ایجاد انگیزه در شکل‌گیری اشتغال در دورانی که اعمال قرنطینه و محدودیت‌ها برطرف شده است توصیه می‌شود. بر خلاف سیاست اول که مشروط به حفظ رابطه‌ی شاغل و کارفرما و کاهش ساعات کاری بود این سیاست ناظر بر کاهش ساعات کاری نیست و پرداخت بخشی از دستمزد نیروی کار بر عهده‌ی دولت قرار می‌گیرد. قاعدتا این پرداخت نیز باید موقتی و صرفا با هدف کاهش عدم قطعیت‌های کارفرما در ایجاد اشتغال و بازگشت به شرایط عادی باشد. یک سیاست مشابه با یارانه دستمزد، سیاست یارانه اشتغال است. در این سیاست با هدفگذاری گروه‌های خاص شغلی مانند افراد بیکار، کارگران کم مهارت، جوانان یا سالمندان به بنگاه‌هایی که این گروه‌ها را استخدام می‌کنند یارانه پرداخت می‌شود تا انگیزه برای ایجاد اشتغال برای این گروه‌ها بهبود یابد. به ویژه پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ استفاده از این سیاست در کشورهای توسعه یافته گستردگی داشته و برخی از مطالعات نشان داده است که بین ۱–۲ درصد در میزان اشتغال بنگاه‌ها اثرگذار بوده است.[۳۴]

با در نظر گرفتن سیاست‌های یاد شده برای کمک به جبران درآمد مشاغل رسمی به نظر می‌رسد، از بین سیاست‌های یاد شده با توجه به چالش‌های مالی دولت در ایران و همچنین مسائل مربوط به کژمنشی، بهترین سیاستی که قابلیت پیاده‌سازی در ایران دارد، پیاده‌سازی بیمه بیکاری به صورت جزیی یا کامل است. با این حال همان‌طور که در ادامه توضیح داده میشود، نظام بیمه بیکاری در ایران بایستی با هدف ایجاد تعادل در منابع و مصارف و افزایش پوشش افراد مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد.

سیاستهای حمایت از درآمد ذیل مشاغل غیررسمی

یکی از چالشهای مهم در طراحی بسته‌های حمایتی در دوران کرونا، وجود مشاغل غیررسمی و سهم قابل توجه این مشاغل از کل شاغلین است که امکان پایش و رهگیری این گروه را برای شامل شدن ذیل سیاستهای حمایتی اعم از حمایت از بنگاه یا خانوار کاهش

[۳۴] *Cahuc, Pierre, Stéphane Carcillo, and Thomas Le Barbanchon (2019). "The effectiveness of hiring credits." Review of Economic Studies 86(2): 593-626.*

می‌دهد. بر اساس برآوردهای بین‌المللی میزان مشاغل غیررسمی حدود ۵۰ و ۸۰ درصد از کل نیروی کار را در اقتصادهای نوظهور و کشورهای با درآمد پایین به خود اختصاص داده‌اند. این گروه از مشاغل عمدتا از پوشش‌های بیمه‌ای مانند بیمه بیکاری برخوردار نبوده و به علاوه به جز بخشی از فقرای این گروه که مشمول حمایتهای کالایی یا نقدی دولتها می‌شوند عمدتا از سیاستهای حمایتی دولت برای فقرا نیز محروم هستند. هر چند در بخش رسمی نیز در بسیاری از کشورها توسعه کافی نداشته است به طوریکه کمتر از نیمی از شاغلین در اقتصادهای نوظهور و ده درصد در کشورهای با درآمد پایین در حال توسعه بیمه بیکاری دارند که باعث می‌شود کمتر از ۲۰ درصد از بیکاران ثبت شده در اقتصادهای نوظهور و کمتر از ۱۰ درصد در کشورهای با درآمد پایین در حال توسعه مشمول نوعی از بیمه بیکاری به عنوان ابزاری برای پوشش درآمد در مواجهه با افت یا اخراج از کار در شرایط بحرانی از جمله دوران کرونا قرار بگیرند. اگر چه بخشی از کارگران غیررسمی در بنگاه‌های رسمی مشغول فعالیت هستند با این حال به دلیل ماهیت بخش غیررسمی که از شمول قوانین و ضوابط حاکم بر مشاغل خارج بوده بهترین راه برای دسترسی به بخش غیررسمی از طریق کارگران غیررسمی است و به این اعتبار دسترسی به این گروه‌ها میتواند از طریق افزایش شمول برنامه‌های حمایتی و کاهش ملاک پوشش ذیل این برنامه‌ها و افزایش منافع حاصل از این برنامه‌ها صورت گیرد.

تدوین یک برنامه حمایتی مناسب برای شناسایی شاغلین بخش غیررسمی، نیازمند وجود یک پایگاه داده و اطلاعات مناسب است که بتوان بر مبنای آن شناسایی لازم را برای افراد انجام داد. وجود چنین سیستم شناسایی نیازمند سه مولفه‌ی نظام فراگیر کدینگ برای افراد، اتصال این نظام کدینگ با وضعیت اجتماعی و اقتصادی افراد و یک روش کارا برای ارائه حمایت‌هاست. در شکل‌گیری یک چنین نظام شناسایی از افراد مختلف یک چالش مهم، اتصال بین پایگاه‌های داده‌ی مختلف به منظور شکل دادن به شناسنامه اقتصادی–اجتماعی برای تمامی شهروندان یک کشور است.

یک مساله‌ی مهم در حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در بحران‌های مختلف به ویژه بحران کرونا مساله‌ی میانه‌ی گم‌شده[۳۵] است. در طراحی نظام حمایت‌های اجتماعی به صورت معمول اقشاری که بیشترین آسیب را می‌بینند و پایین‌ترین سطح درآمدی را دارند، تحت پوشش نهادهای حمایتی اعم از حمایت‌های دولتی یا خصوصی قرار می‌گیرند و در دورانهای بحران به ویژه بحران کرونا به این گروه توجه می‌شود. به علاوه بخشی از افراد با درآمدهای بالاتر نیز که می‌توانند ذیل حمایت‌های بیمه‌ای قرار بگیرند از جمله بیمه بیکاری، پوشش مناسبی برای جبران افت درآمد در دوران کرونا را دارند. با این حال چالش اصلی برای گروه‌هایی است که در میانه‌ی این دو گروه قرار گرفته‌اند و در واقع نه میزان درآمد آنها به قدری پایین است که تحت پوشش نهادهای حمایتی قرار بگیرند و نه آنقدر از ثبات شغلی یا درآمدی برخوردار بوده‌اند که تحت پوشش حمایت‌های بیمه‌ای یا استفاده از پس‌انداز خود در دوران بحران قرار بگیرند به همین خاطر این گروه از افراد آسیب بیشتری در مواقع بحرانی مانند کرونا می‌بینند و به همین خاطر از آن‌ها به عنوان میانه‌ی گم شده یاد می‌شود. طی بحران کرونا یکی از توجه‌های ویژه در کشورهای مختلف برای پرداخت‌های نقدی یا معافیت از پرداخت قبوض مربوط به خدمات شهری، میانه‌ی گم شده و گروه‌هایی بوده‌اند که تحت هیچ نوع برنامه حمایت اجتماعی یا بیمه‌های اجتماعی قرار نداشته‌اند که شاغلین بخش غیررسمی در واقع گروه‌هایی هستند که بخش مهمی از میانه‌ی گم شده را شکل می‌دهند. به همین خاطر پرداختهای نقدی به ویژه پرداختهایی که بتواند هزینه‌های مربوط به کالاهای اساسی مانند غذا و انرژی را تامین کند از اهمیت بالایی در مواجهه با بحران کرونا برخوردار بوده‌اند. به همین خاطر به منظور اثربخشی شناسایی این گروه که تحت پوشش هیچ‌نوع حمایت اجتماعی قرار ندارند

[۳۵] *Missing Middle*

اهمیت بالایی دارد. بر اساس برآوردهای صورت گرفته برای اقتصادهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه با درآمد پایین میزان منابع مورد نیاز برای پوشش دو ماه پرداخت نقدی برای این گروه‌ها به صورت متوسط و به ترتیب ۲,۲ و ۵,۷ درصد از تولید ناخالص داخلی است با این حال در صورتیکه تمامی افرادی که ذیل سایر برنامه‌های حمایت‌های اجتماعی قرار دارند بخواهند مشمول این پرداخت نقدی قرار بگیرند میزان منابع مورد نیاز به ترتیب به ۵,۲ و ۶,۹ درصد از تولید ناخالص داخلی افزایش می‌یابد. از این‌رو اولا منابع مورد نیاز برای حمایت از این گروه‌ها در مقایسه با تولید ناخالص داخلی رقم بزرگ و قابل توجهی است و ثانیا در صورت عدم شناسایی هدفمند میزان این منابع مورد نیاز افزایش قابل توجهی می‌یابد. از این‌رو برای اجرای برنامه‌های حمایت از مشاغل غیررسمی منابع مالی قابل توجهی مورد نیاز است و به همین خاطر ایجاد فضای مالی مورد نیاز برای بودجه دولت به منظور اینکه بتوان این برنامه‌ها را پیاده‌سازی کرد اهمیت ویژه‌ای دارد. شکل دادن به چنین فضای مالی قاعدتا باید ذیل توسعه منابع مالی مانند افزایش پوشش و کوشش مالیاتی یا کاهش و کنترل هزینه‌ها مانند به تعویق افتادن برخی از هزینه‌ها مانند هزینه‌های سرمایه‌گذاری، باز طراحی ساختار بدهی‌های و به تعویق افتادن برخی از پرداخت‌های نقدی دولت یا کنترل در هزینه‌های جاری دولت به ویژه پرداخت‌های مربوط به کارکنان از جمله کنترل و عدم افزایش حقوق کارمندان دولت با توجه به حجم قابل توجه آن است. توجیه کاهش یا تعویق در افزایش پرداخت کارکنان دولت، آسیب کمتر از این گروه از بحران کرونا و وجود امنتی شغلی، درآمد نسبی بهتر در مقایسه با شاغلین بخش خصوصی و همچنین اثر سریع این ابزار در بهبود تراز نقدی منابع بودجه‌ای دولت است. با این حال چالش پیاده‌سازی این روش احتمال بروز مشکلات حقوقی از جهت پیاده‌سازی، آثار این کاهش بر تقاضای کل و هم‌چنین آثار رفاهی ناشی از نحوه‌ی ارتباط تامین مالی خانوارها با حقوق بخش دولتی است. یک سیاست دیگر پیشنهادی، اخذ مالیات از دهک بالایی درآمد به منظور تامین مالی پرداخت نقدی به گروه‌های آسیب‌پذیر است. بسته به میزان فرار مالیاتی که می‌تواند از طریق بهبود پوشش‌ها و کوشش مالیاتی میزان وصول درآمدها را بدون تغییر در نرخ افزایش دهد، میزان مورد نیاز برای تغییر در نرخ یا تعریف در پایه‌های مالیاتی جدید متفاوت است. با این حال به عنوان قاعده‌ای سرانگشتی،برای اقتصادهای نوظهور در حال توسعه، افزایش ۳ واحد درصدی در نرخ مالیات می‌تواند به میزان دو ماه پرداخت نقدی به شاغلین غیررسمی را فراهم سازد.

طراحی پرداخت به شاغلین غیررسمی یا حمایت از میانه‌ی گم شده در ایران، به نظر می‌رسد از منظر نظام‌های اطلاعاتی با چالش کمتری مواجه باشد. یکی از مزیت‌های نظام حکمرانی در ایران، وجود کد ملی برای بخش قابل توجهی از شهروندان ایرانی است که پوشش قابل توجهی طی سال‌های اخیر داشته است و در صورتیکه بتوان این نظام کدینگ را از طریق اتصال بین پایگاه داده‌های مختلف تبدیل به یک شناسنامه اجتماعی–اقتصادی به روز برای افراد مختلف کرد در این صورت می‌توان نظام حمایت‌های اجتماعی گسترده‌ای را شکل داد. به ویژه در صورتیکه که امکان شناسایی الکترونیک افراد از طریق زیرساختهایی مانند تلفن همراه به صورت کارا برقرار شود در اینصورت این نظام شناسایی می‌تواند نقش موثری در بهبود کیفیت نظام حمایت‌های اجتماعی داشته باشد.

طی سالهای گذشته از طریق ایجاد پایگاه رفاه ایرانیان ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و دسترسی به بیش از ۷۰ مجموعه داده از سازمان‌های مختلف[۳۶] و اتصال آنها از طریق کد ملی در جهت شکل دادن به شناسنامه اجتماعی و اقتصادی که می‌تواند مبنای مناسبی برای طراحی یک نظام حمایت اجتماعی موثر قرار گیرد، گام برداشته شده است. استفاده از این پایگاه رفاه ایرانیان با چند چالش

[۳۶] تامین اجتماعی، بهزیستی، بازنشستگی کشوری، بیمه سلامت، گواهینامه شغلی، وزارت علوم (اعضای هیئت علمی)، ناجا (تردد مرزی و خرید خودرو)، شهرداری تهران (املاک)، وزارت صنعت (اصناف)، بیمه مرکزی، سازمان مالیاتی و نظام پزشکی و بانک مرکزی

مواجه است. یک چالش، نیازمندی به بروزرسانی مرتب این پایگاه داده است. در شرایط جاری بخش زیادی از اطلاعات به صورت برخط در اختیار پایگاه رفاه ایرانیان قرار نمی‌گیرد و به علاوه تواتر به روزرسانی آن پایین است. به علاوه شکل دادن به یک نظام اعتبارسنجی مشخص از وضعیت اجتماعی اقتصادی شهروندان نیازمند ترکیب اطلاعات است. برای مثال، با توجه به تعدد وجود کارت‌های بانکی نزد شهروندان داشتن تصویری روشن از وضعیت مخارج خانوارها و سنجش وضعیت رفاهی آن‌ها نیازمند ترکیب اطلاعات مربوط به پرداخت‌های مختلف ذیل کارت‌های بانکی متفاوت و هم چنین ترکیب این اطلاعات از سطح افراد به سطح خانوار است که بتوان تصویر روشن از وضعیت رفاهی شهروندان را پیدا کرد. به علاوه چالش مهم‌تر، اتصال و ارتباط بین پایگاه رفاه ایرانیان با نظام مالیاتی و نظام بانکی است به گونه‌ای که بتوان رواسنجی اطلاعات این پایگاه رفاه ایرانیان را ذیل کارکردهای مختلف از اطلاعات مالی و اقتصادی شهروندان ایجاد کرد. برای مثال نظام اعتبارسنجی مالی شهروندان به منظور ارزیابی از ریسک مالی آنها ارتباطی با نظام اعتبارسنجی برای تحت حمایت قرار گرفتن جهت برنامه‌های حمایت اجتماعی قرار ندارد و همین امر باعث شده است تا دسترسی بخشی شهروندان در عین اینکه به خدمات مالی به دلیل عدم اعتبارسنجی مناسب وجود ندارد از سوی دیگر تحت پوشش حمایت‌های اجتماعی نیز قرار نداشته باشند.

به علاوه نظام مالیاتی و نظام حمایت‌های اجتماعی ارتباطی نزدیک و دو سویه با یکدیگر دارند و از بسترهای اطلاعاتی مشترکی استفاده می‌کنند. شناسایی وضعیت درآمدی خانوارها به منظور تعیین مالیات بر آن‌ها مبنایی برای شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر و فاصله‌ی آن‌ها با سطح حداقلی معیشتی یا حمایتی قرار دارد. در ایران ارتباط بین نظام مالیاتی با نظام حمایت‌های اجتماعی به صورت موردی است و به شکل نظام‌مند این ارتباط وجود ندارد. همین امر باعث شده است تا نظام حمایت‌های اجتماعی در ایران از کارایی بالایی برخوردار نباشد. بر اساس اطلاعات درآمد–هزینه خانوارها، درصد قابل توجهی از افرادی که در دهک‌های بالای روستایی قرار دارند، دریافت‌کننده‌ی کمک از سازمان‌های اجتماعی و خیریه هستند. همینطور بیش از ۳۷ درصد از دهک‌های بالای جامعه، علی‌رغم بی‌نیازی، از بیمه درمانی رایگان بهره می‌برند. این پوشش گسترده که بعضاً بیش از نیمی از کل جمعیت کشور را شامل می‌شود در حالی است که رفع فقر مطلق و هم‌چنین نظام حمایتی که بتواند در شرایط بحرانی مانند کرونا به گروه‌های با مشاغل غیررسمی کمک کند نیازمند وجود منابع مالی قابل توجه است این شکل از نظام حمایتی گسترده باعث اتلاف منابع می‌شود. یک دلیل دیگر برای اتلاف منابع در ایران و در موارد تعدد حمایت از بخشی از افراد آن است که در ایران، تعدد نهادهای حمایتی و نبود یک نهاد سیاستگذار که از ابزارهای مالی و قانونی کافی برای قاعده‌گذاری و نظارت بر مجموع نهادهای حمایتی برخوردار باشد باعث شده است تا امکان تقسیم کار روشن بین تمامی این نهادها به منظور اطمینان از پوشش حداکثری وجود نداشته باشد.

از منظر رویکرد، در یک نظام بازتوزیع کارا و پایدار، پرداختی به مستمندان بر اساس مابه‌التفاوت درآمد آنها و حداقل درآمد تعیین شده است و نه یک مستمری ثابت. در این سازوکار که در تمامی کشورهای پیشرفته انجام می‌شود، هر خانوار در انتهای هر سال یک اظهارنامه مالیاتی با ذکر تمامی درآمدهایش پر می‌کند و سازمان مالیاتی اعتبار اطلاعات گزارش شده را با توجه به اظهارات شخص سوم کنترل می‌کند. پس از نهایی شدن تشخیص و راستی‌آزمایی درآمد ممکن است آن خانوار مشمول پرداخت مالیات، معافیت و یا دریافت مابه التفاوت درآمد خود و خط فقر تعیین شده شود. درصورتی که در سال‌های آینده سازمان مالیاتی کم اظهاری خانوار را تشخیص دهد، سرپرست خانوار مجبور خواهد شد که مبلغ مابه‌التفاوت دریافت شده را به همراه جریمه عودت کند.

در حال حاضر اما تقریباً تمامی نظام‌های حمایتی کشور بر مبنای پرداخت مستمری است نه مابه التفاوت درآمدی که لازم است این مسیر اصلاح شود چرا که اولا این اصلاح اشکال جابه‌جایی افراد و خانوارها را در دهک‌های مختلف ذیل اجرای برنامه‌های حمایتی

ندارد. و از سوی دیگر به دلیل آنکه میزان بهره‌مندی تابعی از وضعیت درآمدی است و با افزایش درآمد میزان دریافت کمتر می‌شود امکان افزایش پرداخت‌ها به گروه‌های کم درآمد را میسر می‌سازد.

به علاوه در خصوص ایران، نکته مهم آن است که روند طی شده در سال ۱۳۹۹ در خلاف روند کنترل پرداخت‌های مربوط به حقوق و دستمزد کارکنان دولت در جهت بهبود تراز نقدی بودجه دولت و کمک به پرداخت به کارکنان بخش غیررسمی است که در قسمت مربوط به سیاست‌های مالی بودجه‌ای به صورت تفصیلی به آن پرداخت شد.

به علاوه ارزیابی سیاست‌های حمایتی از خانوارها نیز نشان می‌دهد که در دوره‌ی کرونا، بخش مهمی از هدفگیری صورت گرفته برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، ناظر بر افت درآمد ایجاد شده از مشاغل غیررسمی نیست، به همین خاطر اصلاح نظام‌های حمایتی و شکل دادن

سیاست حمایت از خانوار در ایران

حمایت‌های رفاهی از خانوار ذیل سه سیاست پرداخت‌های بلاعوض به گروه‌های آسیب دیده، اعطای وام یک میلیون تومانی(معادل ۵۴ درصد حداقل حقوق) و اعطای وام ودیعه مسکن انجام شده است. وام ودیعه مسکن هم‌چنان در مراحل نخستین آن است و شواهدی برای ارزیابی آن وجود ندارد. برای پرداخت‌های انتقالی بلاعوض نیز داده‌های در دسترسی برای بررسی چگونگی شمول خانوارها یا نحوه‌ی استفاده از منابع مالی اختصاص داده شده، وجود ندارد. هر چند اعطای این تسهیلات با توجه به محدودیت‌های دسترسی به منابع مالی برای خانوار از اهمیت بالایی برخوردار است.

در خصوص پرداخت وام یک میلیون تومانی که بر اساس منابع بانک‌ها و به اتکای یارانه سرپرست خانوار پرداخت شده است، مطالعاتی صورت گرفته است و به علاوه جنبه‌های اجرایی آن نیز قابل بررسی است. از نظر اثربخشی اعطای این وام با هدف کمک به خریدهای ضروری خانوار صورت گرفت. مطالعه[۳۷] صورت گرفته بر اساس داده‌های تراکنش‌های شاپرک نشان می‌دهد که پرداخت وام با مصرف بیشتر کالاهای بی‌دوام و نیمه بادوام همبستگی مثبت دارد در حالیکه اثرمعناداری بین مصرف بیشتر کالاهای با دوام یا خرید دارایی مشاهد نمی‌شود که حاکی از استفاده از وام‌ها برای اهداف تعریف شده آن است. به علاوه ترکیب استفاده از منابع وام ذیل مخارج مختلف نشان می‌دهد دو سوم از این منابع صرف خرید کالاهای مصرفی و بی‌دوام شده که در بین این کالاها نیز خوراکی و آشامیدنی بیشترین میزان را به خود اختصاص داده است. از منظر کلان با این حال اجرای این سیاست با چالش عدم ایفای تعهدات سازمان هدفمندی یارانه‌ها مواجه بود. سازمان هدفمندی یارانه‌ها که ورودی اصلی آن منابع حاصل فروش فرآورده‌های نفتی است به دلیل افت قیمت فرآورده‌های نفتی و هم‌چنین کاهش تقاضای داخلی با کسری منابع در سال‌جاری مواجه بود به گونه‌ای براوردهای اولیه کسری ۵۰ هزار میلیارد تومانی این سازمان برای سال‌جاری را نشان می‌داد. علی‌رغم این کسری بازپرداخت اقساط وام یک میلیون تومانی که به اتکای یارانه سرپرست خانوار بود از طریق ایفای این تعهد از سمت سازمان هدفمندی به بانک‌های عامل صورت می‌گرفت با این حال تا پایان شهریور ماه سازمان هدفمندی اقساط مرتبط را بازپرداخت نکرد که معنای آن افزایش بدهی دولت به شبکه بانکی از یک‌سو و از سوی دیگر کاهش انگیزه شبکه بانکی برای مشارکت در طراحی ابزارهای مالی مانند وام یک میلیونی است.

---

[37] Emergency loans and consumption: Evidence from COVID-19 in Iran,Thorsten Beck, Mohammad Hoseini, VOXEU

کرونا، سیاست‌های بازار کار و تحولات آن‌ها[۳۸]

در این بخش آثار کرونا بر تحولات بازار کار در ایران و برخی از کشورهای مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس سیاست‌های به کار گرفته شده و آثار آن‌ها ارزیابی شده و ذیل شرایط اقتصاد ایران، پیشنهاداتی ارائه می‌شود. لازم به ذکر است که سیاستهای بازار کار با سیاست‌های حمایت از درآمد خانوار ذیل مشاغل رسمی و غیررسمی همپوشانی داشته و این دو بخش مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند.

آثار کرونا بر تحولات بازار کار

وقوع بیماری کرونا به دلیل اعمال محدویتهای ناشی از قرنطینه خانگی بر گروه‌های مختلف، رعایت فاصله اجتماعی و شیوع دورکاری در بخشهای مختلف اقتصادی و همچنین افت تقاضای نیروی کار به دلیل افت تقاضای محصول، بازار کار در کشورهای مختلف از جمله ایران را به درجات متقاوتی متاثر کرده است. آثار متفاوت ناشی از بیماری کرونا بر بازار کار باعث شده است تا برخی از این سازوکارهای در جهت‌های متفاوتی رفتار کرده و به همین خاطر برآیند آثار آنها برای کشورهای مختلف متفاوت باشد. به علاوه تحولات بازار کار می‌تواند شاخص خوبی برای ارزیابی آثار سیاستهای اقتصادی اعمال شده باشد.

به طور مشخص طی دوران بیماری کرونا افت قابل توجهی در ساعات کار هفتگی رخ داده است به طوریکه به طور متوسط میزان افت ساعات کاری هفتگی در کشورهای مختلف حدود ۳۰ درصد برآورد شده است. میزان افت ساعات کار هفتگی در کشورهای آسیا پاسیفیک، معادل ۱۴۰ میلیون شغل تمام وقت بوده است. به علاوه با توجه به شرایط بیماری کرونا، بخش مهمی از افرادی که شغل خود را از دست داده‌اند به جای ورود به جمعیت بیکار، به صورت کامل از بازار کار خارج شده و تحت جمعیت غیرفعال درآمده‌اند، به طوریکه نسبت افراد خارج شده از بازار کار به افراد بیکار، در کشورهای آسیا پاسیفیک ۴ به ۱ بوده است. با توجه به افت ساعات کار رخ داده در دوران بیماری کرونا، احیای فرایندهای بازار کار نه تنها مستلزم بازگشت افراد به جمعیت فعال و سپس ایجاد اشتغال برای آنهاست بلکه نیازمند آن است که میزان ساعات کار هفتگی نیز به مقادیر پیش از کرونا باز گردد.

برای ارزیابی تحولات در بازار کار و همچنین سیاستهای اعمال شده برای اثرگذاری بر فعالیت بنگاه‌های اقتصادی و مقایسه آن با ایران به کشور انگلستان پرداخته شده است. در انگلستان دولت، سه برنامه کمک به بنگاه‌های اقتصادی را پیاده‌سازی کرده است. در یکی از این برنامه‌ها (*SEISS*[۳۹])میزان کمک(گرنت) پرداخت صورت گرفته دولت به بنگاه‌های اقتصادی بر اساس ۸۰ درصد میزان سود ماهانه آن‌ها بوده است. هدف این برنامه پوشش هزینه‌های بنگاه‌های خوداشتغالی بوده است و تا سقف ۷۵۰۰ پوند برای پوشش هزینه‌های آنها به بنگاه‌های اقتصادی پرداخت صورت می‌گرفته است. نکته مهم در خصوص این پرداختها به ویژه در مقایسه با شرایط ایران که پرداخت وامها به بنگاه‌های اقتصادی با تاخیر چند ماهه همراه بود، پرداخت ظرف مدت زمان حداکثر ۶ روز به بنگاه‌های اقتصادی است و به علاوه شناسایی این بنگاه‌ها و اطلاعات مالی آنها بر اساس کد مرجع مالیاتی که برای هر بنگاه اقتصادی یکتاست، صورت گرفته است.ملاک ورود به این برنامه‌ی کمک، سقف سود تجاری ۵۰ هزار پوند در سال، به دست آوردن حداقل نیمی از درآمد از مسیر خود اشتغالی، فعالیت بنگاه حداقل برای دو سال پیش از وقوع بیماری کرونا و تحویل فرمهای مالیاتی قبل از آپریل ۲۰۲۰

---

[۳۸] برای تفصیل بیشتر در این خصوص به فصل اول و هفتم از گزارش تفصیلی «ارزیابی ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن» مراجعه شود.

[39] *Self-Employment Income Support Scheme*

است. در این برنامه میزان کل مشارکت طی سه مرحله اعلام ۷٫۳ میلیون و میزان درخواست صورت گرفته حدود ۲۰ میلیارد پوند بوده است.

در انگلستان، وقوع بیماری کرونا باعث شد تا نرخ بیکاری در این کشور به بالاترین میزان از سال ۲۰۱۶ و نرخ رشد سالانه بیکاری به بالاترین میزان از سال ۲۰۰۹ برسد. به علاوه طی فصل بهار و تابستان وقوع بیماری کرونا باعث کاهش ساعت کار و موقعیتهای خالی بازار کار در این کشور شده است. با این حال اثرات ناشی از کرونا بر بازار کار ذیل گروه‌های مختلف یکسان نبوده است به طوریکه سطح اشتغال برای گروه‌های سنی ۱۶-۲۴ سال و بالای ۶۵ سال به میزان ۶ درصد کاهش یافته است، این در حالی است میزان تغییرات اشتغال برای گروه سنی بین ۲۵-۶۴ سال تنها در حدود ۰٫۵ درصد کاهش بوده است. در واقع به نظر می‌رسد زیان رفاهی ناشی از افت اشتغال در بازار کار به صورت نامساوی بین گروه‌های مختلف سنی توزیع شده است و افراد مسن و تازه‌کار بیشترین آسیب را از دوران اشتغال در این کشور داشته‌اند. به علاوه زنان، افراد با دستمزدهای پایین، اقلیت‌های نژادی و کارگران جوان نسبت به گروه‌های آلترناتیو خود آسیب بیشتری از کرونا در این کشور دیده‌اند.

بررسی طرح نیروی کار مرکز آمار در ایران نشان می‌دهد وقوع بیماری کرونا در ایران نیز مشابه با سایر کشورها منجر به تغییر قابل توجه در نرخ مشارکت، نرخ اشتغال و میزان ساعات کار هفتگی شده است. در فصل بهار همراه با اعمال سیاستهای مربوط به قرنطینه و فاصله‌گذاری اجتماعی نرخ مشارکت نسبت به فصل پیش از آن با افت حدود ۷ درصدی مواجه شده است هر چند این افت در نرخ مشارکت در تابستان با افزایش ۲٫۸ درصدی بخشی از آن جبران شده است. نرخ اشتغال نیز تغییرات همسو با نرخ مشارکت داشته است و درحالیکه در بهار به میزان حدود ۶ درصد کاهش داشته است در تابستان افزایش حدود ۲٫۹ درصد را تجربه کرده است. برآیند این دو اثر باعث شده است تا در تابستان ۱۳۹۹ نسبت به زمستان ۱۳۹۸، میزان افت نرخ مشارکت بیشتر از افت نرخ اشتغال باشد و نرخ بیکاری در این بازه کاهش یافته و به ۱۲٫۸ درصد برسد. در واقع مشابه با روند مشاهده شده در بقیه کشورها در ایران نیز خروج از شغل بیشتر به خروج از بازار کار و ورود به جمعیت غیرفعال منجر شده است. تغییرات مربوط به افت ساعات کار هفتگی در ایران نیز روند و شدتی مشابه با تغییرات اشتغال و نرخ مشارکت دارد و در بهار ۱۳۹۹ با افت ۲٫۸ درصد و در تابستان با رشد ۴٫۸ درصدی مواجه شده است.

ارزیابی تغییرات نرخ اشتغال در بنگاه‌های با اندازه‌ی مختلف نشان می‌دهد که بنگاه‌های با اندازه‌ی متوسط بیشترین آسیب را از کرونا دیده‌اند به طوریکه بنگاه‌های بزرگ کمترین میزان کاهش اشتغال و به دنبال آن بنگاه‌های کوچک کمتر از ۵ نفر(۱-۴ نفر) آسیب کمتری در مقایسه با بنگاه‌ای با اندازه‌ی ۵-۲۰ نفر داشته‌اند.

مشابه با شرایط گفته شده در خصوص انگلستان ذیل تحولات مربوط به گروه‌های مختلف سنی در دوران بیماری کرونا، بیشترین میزان آسیب از بیماری کرونا در ایران نیز مربوط به گروه‌های سنی ۱۵-۲۴ سال و بالای ۶۵ سال است. میزان نرخ مشارکت این دو گروه در بازار کار ایران در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ حدود ۱۶ درصد کاهش یافته است این در حالی است که برای گروه سنی ۲۴-۳۹ سال این میزان ۷٫۶ درصد و برای ۳۹-۶۵ سال این میزان ۵ درصد است.

سیاستهای اجرا شده در حمایت از بازار کار

در مواجهه با شوک اقتصادی ناشی از بیماری کرونا بر بازار کار، کشورهای مختلف سیاستهای متفاوتی ذیل نظام تامین اجتماعی از جمله ارائه یارانه دستمزد به مشاغل، حمایتهای مالی از هزینه‌های سلامت صورت گرفته، تعویق در پرداخت حق بیمه کارفرما و هم‌چنین اصلاح قوانین بیمه بیکاری برای افزایش پوشش این بیمه برای شاغلین با شغل غیردائم پیاده‌سازی کردند. ارزیابی سیاستهای اجرا شده نشان می‌دهد ارائه یارانه دستمزد از یک‌سو به بهبود گزارش اشتغال غیررسمی بنگاه‌های اقتصادی و کاهش میزان بخش غیررسمی

حداقل به صورت موقت منجر شده و به علاوه سیاست موثری برای حفظ اشتغال در بنگاه‌هایی بوده است که ۲۵-۵۰ درصد از حداقل دستمزد توسط دولت تامین شده است. در ایران در شروع بیماری کرونا، میزان افراد بیکار مشمول قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۹ از حد میانگین سالانه خود بالغ بر ۲۰۰ هزار نفر افزایش ۵۰ درصدی یافت و به ۳۰۰ هزار نفر رسید. طی دوران بیماری کرونا دو تغییر مهم در خصوص بیمه بیکاری در ایران صورت گرفت. این دو تغییر نحوه مشمول شدن ذیل این قانون بود که افراد مشمول قانون کار ولی خارج از شمول قانون بیمه بیکاری را نیز ذیل چتر حمایتی بیمه بیکاری درآورد و به علاوه میزان۳ هزار میلیارد تومان به عنوان بخشی از یک میلیارد یورو اختصاص داده شده از صندوق توسعه ملی نیز به صندوق بیمه بیکاری اختصاص داده شد. بنابر گزارش تهیه شده تا پایان بهمن ماه به تعداد حدود ۱,۱۹ میلیون نفر ماه معادل متوسط ماهانه حدود ۱۰۸ هزار نفر بیمه بیکاری کرونا به افراد پرداخت شده است و به علاوه دولت پرداخت حق بیمه این افراد به سازمان تامین اجتماعی را نیز متقبل شده است. با توجه به اینکه این میزان از پوشش بیمه بیکاری معادل ۲,۸ هزار میلیارد تومان هزینه برای دولت داشته است، میزان متوسط پرداخت شده به افراد ۲,۲ میلیون تومان به ازای هر فرد بوده است که در مقایسه با رقم حداقل حقوق رقم قابل توجهی است.

از این‌رو، نرخ بالای مشارکت کارفرما در صندوق‌های بیمه‌ای باعث شده است تا به عنوان یک عامل، سهم کارگران غیررسمی در اقتصاد افزایش یابد و همین امر در شناسایی این گروه از کارگران در مواجهه با بحران‌های مانند کرونا چالشهای جدی ایجاد کند. به علاوه از منظر نظام تامین اجتماعی در ایران، محدوده‌ی بنگاه اقتصادی به منظور اعمال قواعد تامین اجتماعی به صورت روشن مشخص نیست و همین امر باعث ایجاد چالش برای بنگاه‌های اقتصادی می‌شود. به همین خاطر موارد زیر به عنوان اصلاح بخشی از نظام تامین اجتماعی صورت پذیرد:

- مشارکت پلکانی کارفرما در حق بیمه و کاهش آن با افزایش سطح دستمزد: یکی از سیاستهای بازتوزیعی مناسب در کشورهای مختلف کاهش مشارکت کارفرما در حق بیمه در صورت افزایش دستمزد است. این امر می‌تواند با کاهش بار مالی کارفرما از نظام تامین اجتماعی انگیزه کارفرمایان برای مشارکت در نظام تامین اجتماعی به منظور شناسایی بهتر بخش غیررسمی را فراهم سازد.

همچنین برای صندوق بیمه بیکاری پیشنهاد میشود اصلاحاتی به شرح زیر به عنوان ابزاری مهم در مواجهه با بحران‌هایی مانند کرونا پی‌گیری شود:

- ایجاد تعادل در منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری از طریق:
  - کاهش مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری به منظور افزایش انگیزه برای جست‌وجوی بیشتر برای کار و همچنین امکان شمول بیشتر افراد برای قرار گرفتن ذیل چتر حمایتی
  - افزایش طول مدت مشارکت در صندوق بیمه به منظور مشمول شدن استفاده در بیمه بیکاری
  - کاهش تعهدات غیرمرتبط با بیمه بیکاری ذیل صندوق و ایجاد انعطاف در تعیین پارامترهای پوشش مطابق با منابع وصول شده به منظور جلوگیری از تشدید عدم تعادل

اقتصاد دیجیتال و توصیه‌های سیاستی برای ایران[۴۰]

طی سال گذشته، علی‌رغم شیوع کرونا، روند دیجتالی شدن در سرتاسر جهان تسریع شده است. در حالی که کشورها با تعطیلی مکرر، تعطیلی مدارس و تعطیلی کل صنایع روبرو هستند، قابلیت‌های دیجیتالی – چه برای آموزش از راه دور ، تجارت الکترونیکی یا کار در خانه – بیش از هر زمان دیگری ضروری شده‌اند و سرمایه‌گذاری قابل توجهی در حوزه‌ی توسعه اقتصاد دیجیتال به ویژه در حوزه‌های مرتبط با ارائه خدمات پزشکی انجام گرفته است. با توجه به تجربیات دوره همه‌گیری بیماری کرونا اکنون بیش از هر زمان دیگر، توسعه قابلیت‌های دیجیتال برای اطمینان از رشد و مقاومت اقتصادی کشورها ضروری است و لازم است هر کشوری ارزیابی روشنی از وضعیت خود ذیل موانع مختلف در زنجیره‌ی توسعه خدمات دیجیتال داشته باشد. با در نظر گرفتن چارچوب ارزیابی توسعه اقتصاد دیجیتال موارد زیر را می‌توان به عنوان پیشنهادات بخشی برای توسعه اقتصاد دیجیتال ذکر کرد:

- در حوزه حقوق مخابراتی قوانین یا مقررات جدیدی باید صادر شود. هدف از این قوانین تنظیم مقررات ایجاد زیرساخت‌های مخابراتی زیرزمینی و روزمینی (از جمله سایت‌های برج و زیرساخت‌ها) به منظور پرداختن به موضوعات حق تقدم است که در حال حاضر مانع اصلی گسترش نفوذ و پوشش باند پهن در بسیاری از بازارهای منطقه است. علاوه بر این، مهم است که قوانینی وضع شود تا سرعت پهنای باند مشاهده شده با سرعت پهنای باند واقعی که توسط اپراتورها و *ISP* تبلیغ می‌شود سازگار باشد.
- در حوزه سلامت، حفاظت از اطلاعات، امنیت و حریم خصوصی، و نیز درمان و تجویز از راه دور و یا با کمک اپلیکیشن از مواردی است که باید مبنای تدوین قوانین مرتبط قرار بگیرد. ماده ۶۷ قانون برنامه توسعه ششم و همچنین ماده ۶ قانون تجارت الکترونیک یکی از موانع توسعه حوزه‌ی سلامت ذیل اقتصاد دیجیتال است. به همین خاطر به عنوان گام اول ضروری است برای توسعه حوزه‌ی سلامت اقدامات زیر عملیاتی شود:
  - با توجه به ضرورت راه‌اندازی کلینیک‌های تخصصی مجازی جهت تبادل اطلاعات، کاهش تردد و تجمع بیماران الکتیو و همچنین راه‌اندازی دوراپزشکی، مجوز استفاده از فرم‌های بالینی بیمارستانی، امضای الکترونیک کادر درمان و استفاده از اسناد الکترونیک و تصویر الکترونیک(اسکن) اوراق پرونده‌های پزشکی و بیمارستانی برای تمامی مراکز ارائه خدمات سلامت ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اعم از مراکز دولتی، خصوصی، عمومی غیردولتی، خیریه و مراکز وابسته به نهادها صادر شود و این امضای الکترونیکی توسط تمامی بیمه‌ها مورد تایید باشد.
  - همه سازمان‌های بیمه‌گر پایه و شرکت‌های تجاری مکلف باشند تمامی اسناد الکترونیکی صادر شد توسط مراکز ارائه کننده خدمت را از طریق درگاه امن و یکپارچه تبادل اطلاعات سلامت و ذیل دستورالعمل‌های تعیین شده توسط تولیت حوزه‌ی سلامت(وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) مورد تایید قرار داده و در چارچوب تعهدات خود رسیدگی و پرداخت نمایند.

[۴۰] برای تفصیل بیشتر در این خصوص به فصل یازدهم از گزارش تفصیلی «ارزیابی ارزیابی آثار ویروس کووید ۱۹ در اقتصاد کشور در میان مدت و سیاستها و ابزارهای مقابله با آن» مراجعه شود.

- به استناد ماده (۶۷) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه و به منظور تسهیل در ارائه خدمات سلامت الکترونیک ذیل دستورالعملی که باید توسط سازمان غذا و دارو و با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه می شود الزام موضوع بند ماده (۶) قانون تجارت الکترونیک، در صورتیکه دارو توسط داروخانه با نسخه الکترونیک تحویل بیماران شود، بلامانع است

- در کنار موارد یاد شده برمبنای تجربیات سایر کشورها، تدوین دستورالعمل و قانون مشخص برای بخش سلامت با توجه به اهمیت این بخش ضروری است که ذیل این دستورالعمل یا قانون موارد زیر باید مدنظر قرار گیرد:
  - شناسایی هویت ارائه‌کننده خدمت و بیمار
  - کسب رضایت بیمار برای مشاوره
  - انواع مشاوره
  - تجویز و ارائه نسخه
  - اخلاق پزشکی، حریم خصوصی و محرمانه بودن داده‌ها
  - بازپرداخت هزینه‌های اپلیکیشن‌های حوزه سلامت
  - گسترش زیرساخت‌های تلماتیکس، شاخه‌ای از فناوری اطلاعات که با انتقال از راه دور اطلاعات رایانه‌ای سروکار دارد
- در حوزه آموزش این موارد می‌تواند مد نظر قرار بگیرد:
  - تصویب برنامه‌های یادگیری دیجیتال دولتی و تشویق برنامه‌های یادگیری دیجیتال استانی و منطقه‌ای
  - تعریف یادگیری شخصی
  - راهنمایی در مورد اجرای مواد آموزشی دیجیتال
  - تدوین استانداردهای یادگیری دیجیتال برای دانش‌آموزان و دانشجویان
  - نحوه نظارت بر محتوای آموزشی دیجیتال
  - تعریف مدارس مجازی و شرایط آن‌ها
  - قانون کپی‌رایت برای محتوای آموزشی دیجیتال
- در حوزه تجارت الکترونیک پیاده‌سازی یک استاندارد ملی یکپارچه برای کلیه معاملات الکترونیکی که استفاده از امضاهای الکترونیکی، قراردادهای الکترونیکی و سوابق الکترونیکی را تشویق کند می‌تواند کمک کننده باشد. در قوانین مربوطه باید به شرایط اعتبار برای امضاها، قراردادها و سوابق الکترونیکی، الزامات حفظ قرارداد و سوابق الکترونیکی، و استانداردهای یکنواخت ملی برای صنعت بانکداری و بیمه باید توجه شود.

جمع‌بندی:چارچوب سیاستگذاری برای دوران میانمدت در اقتصاد ایران

تلاطم‌های اقتصادی ایران طی دهه‌ی ۹۰، متاثر از شرایط تحریم‌ها و عدم تعادلهای کلان اقتصادی که منجر به رشدهای اقتصادی پایین و کم‌کیفیت طی این دهه شده بود، تاب‌آوری اقتصاد ایران در مواجهه با شوک اقتصادی ناشی از کرونا را تضعیف کرده بود و به همین دلیل مواجهه اقتصاد ایران در مواجهه با شوک اقتصادی کرونا از منظر ابعاد بسته‌های سیاستی در مقایسه با سایر کشورها ناچیز و کم‌اثر بوده است.

در شرایطی که زیان رفاهی ناشی شده از بیماری کرونا به دلیل اعمال محدودیت‌های اجباری توسط دولت به منظور جلوگیری از شیوع بیشتر بیماری و حفظ فاصله اجتماعی، کاهش دسترسی به نهادهای اولیه وارداتی به دلیل ویژگی پاندمی این بیماری، کاهش تقاضای داخلی و خارجی و افت میزان اشتغال در بخش‌های مختلف اقتصادی بوده است، رویکرد عمده در جبران زیان رفاهی حادث شده در کشورهای مختلف عمدتا استفاده از ابزارهای مختلف اعم از ابزارهای بودجه‌ای، اعتباری و پولی به منظور توزیع زیان طی زمان بوده است. از این‌رو کیفیت مواجهه کشورهای مختلف در مواجهه با بحران علاوه بر شرایط اولیه اقتصادی این کشورها و میزان منابع مالی در دسترس، به کیفیت و جعبه ابزار سیاستگذاران اقتصادی برای طراحی بسته‌ها و ابزارهای مختلف وابستگی داشته است که این کیفیت و تنوع در جعبه ابزار به تجربیات قبلی این کشورها در مواجهه با بحران‌های اقتصادی و ایجاد انعطاف در تصمیم‌گیری به منظور اصلاحات در بخش‌های مختلف به منظور مواجهه بهتر با این شرایط بوده است.

این در حالی است که انباشت چالش‌های اقتصادی در ایران طی دهه‌های گذشته به ویژه چالش در نهادهای مالی و سیاستگذار و عدم سیاستگذاری اقتصادی و مناسب به منظور مواجهه و حل این چالش‌ها که انباشت دانش سیاستگذاری، توسعه ابزارهای سیاستگذاری و به روزرسانی محیط حقوقی قواعد اقتصادی را به همراه خواهد داشت، باعث شده است تا جعبه ابزار سیاستگذار اقتصادی در ایران در مقایسه با کشورهایی که مواجهه مناسب‌تری با این بحران داشته‌اند،تنک و محدود باشد و به همان میزان امکان مواجهه برای هموارسازی شوک اقتصادی ناشی از بیماری کرونا نیز محدودتر باشد و همین امر باعث شده است تا مستقل از سطح منابع در دسترس، کیفیت سیاستگذاری در اقتصاد ایران در مواجهه با شوک اقتصادی ناشی از بیماری کرونا متفاوت از کشورهای دیگر باشد.

ابعاد بزرگ بسته‌های مالی–بودجه‌ای در در دوران کرونا در کشورهای مختلف و کمک‌های دولتی به بخش‌ها و بنگاه‌های مختلف حاکی از انعطاف در اقتصاد کشورهای مختلف برای تامین مالی در دوران بحران و هم‌چنین تولید اطلاعات در نظام مالی به منظور اولویت‌بندی و هدفگذاری در بخش‌های اقتصادی به منظور جلوگیری از کژمنشی و کژگزینی و دریافت کمک‌های مالی دولت است. این در حالی است که در ایران، طی سال‌های گذشته و علی‌رغم شکل‌گیری نهادهای توسعه‌ای مالی مانند صندوق توسعه ملی و بانک‌های تخصصی که به قرائتی نهادهای مالی توسعه‌ای هستند این نهادها فاقد ظرفیت مالی و هم‌چنین کارشناسی برای تخصیص منابع مالی دولتی به منظور کمک به بخش‌های آسیب دیده هستند. به همین خاطر اصلاح ساختارهای نهادهای مالی توسعه‌ای به ویژه اصلاح اساسنامه صندوق توسعه ملی و شکل‌گیری یک بانک تخصصی با استانداردهای بین‌المللی در خصوص سازوکار تعیین اثربخشی کمک‌های مالی دولتی به بنگاه‌های اقتصادی در شرایط بحرانی، و تعیین ساختار حکمرانی آن به منظور استقلال تصمیمات بدنه‌ی کارشناسی آن از تمایلات سهامداران برای تولید اطلاعات لازم جهت حمایت‌های دولتی در دوران بحران و تامین منابع مالی یک اولویت و راهبرد برای مواجهه بهتر اقتصادی در شرایط بحرانی است.

یکی از نقش‌های مهم بانک‌های مرکزی طی دوران کرونا در کشورهای مختلف، تامین منابع مالی ذیل یک چارچوب روشن وثیقه‌گیری توسط بانک‌های مرکزی به منظور تسهیل دسترسی به منابع مالی برای بخش‌های مختلف اقتصادی بوده است. توسعه چارچوب

وثیقه‌گیری از طریق تعریف، تنوع‌سازی و توسعه دارایی‌های مختلف به عنوان ابزار وثیقه طی سال‌های گذشته به منظور حفظ انضباط پولی توسعه پیدا کرده است. این در حالی است که در ایران چارچوب وثیقه‌گیری حتی پیش از بانک مرکزی در شبکه بانکی نیز از توسعه پایینی برخودار است و به همین خاطر لازم است، توسعه چارچوب وثیقه‌گیری در ایران از طریق امکان استفاده از دارایی‌های در اختیار بنگاه‌های اقتصادی از جمله چارچوب روشن و منسجم از نحوه‌ی وثیقه‌گیری سهام بنگاه‌ها، توکنایز کردن دارایی‌های مختلف از جمله املاک و مستغلات و امکان تعریف سلسله مراتب بدهی بر مبنای آن از طریق بانک مرکزی و اصلاح بخشی از مواد قانون تجارت به ویژه مواد ۴۱۶ و ۴۲۳ قانون تجارت پی‌گیری و دنبال شود. این امر در کنار برخی از اصلاحات حقوقی و مالی در بازارهای مالی به منظور توسعه دسترسی به تامین مالی از طریق بازار سرمایه از جمله تعریف دقیق ساختار همکاری محدود، تعریف دقیق سرمایه‌گذاران تایید شده و معافیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی کوچک از شمول در قوانین و مقررات سازمان بورس می‌تواند به تسهیل دسترسی به منابع مالی به ویژه بنگاه‌های متوسط و بزرگ منجر شود.

سیاست‌های اقتصادی دولت در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در ایران در مقایسه با کشورهای دیگر محدودتر و از تنوع پایین‌تر از جهت ابزارهای به کار گرفته شده و عدم توجه به تقاضای بنگاه‌های اقتصادی از جهت چالش‌های مواجه شده در دوران کرونا برخوردار بوده است. به طور مشخص، چالش‌های بنگاه‌های اقتصادی به ویژه بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط در دسترسی و تامین وثایق، ابعاد مالی مناسب برای اعطای وام و همچنین برخی مقرارت حاکم در شبکه بانکی برای اعطای وام بوده است. در حالیکه عدم تامین وثیقه و ضمانت یکی از چالش‌های اصلی این گروه از بنگاه‌های اقتصادی بوده است و از این‌رو یکی از مولفه‌های مهم در طراحی بسته‌های سیاستی در کشورهای مختلف اعطای ضمانت‌های دولتی برای اعطای وام به ویژه برای بنگاه‌های کوچک و متوسط بوده است و به صورت متوسط اندازه‌ی مالی ضمانت‌های دولتی برای اعطای تسهیلات و کاهش ریسک بنگاه‌های کوچک و متوسط برای دسترسی به منابع مالی ۳ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است، در ایران بسته‌های حمایت از بنگاه‌های اقتصادی علاوه بر طراحی نامناسب و کندی در اجرا، چالش دسترسی به منابع مالی را برای بنگاه‌های اقتصادی را تسهیل نکرده و به همین دلیل عملکرد پایین و نامناسبی داشته است. با توجه به اینکه چالش مهم بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط تعریف وثایق مورد نیاز برای دسترسی به منابع مالی است لازم است از طریق اعطای ضمانت

به علاوه، کشورهای مختلف طی دوران بحران کرونا دو رویکرد ایجاد صندوق‌های خاص برای تجمیع منابع و ایجاد تمرکز و تسریع در تصمیم‌گیری اقتصادی برای مواجهه بهتر با بیماری کرونا یا در نظر گرفتن بودجه‌های مجزا برای مقابله با کرونا را پی‌گیری کرده‌اند. صندوق‌های مالی با هدف خاص، از طریق تجمیع منابع مالی، تمرکز در تصمیم‌گیری و ایجاد قدرت و تنفیذ تصمیمات اتخاذ شده را دنبال کرده و به علاوه امکان نظارت مشخص و مجزا از منابع بودجه‌ای را فراهم کرده‌اند. تدوین اسناد بودجه‌ای مجزا برای مقابله با کرونا نیز تفکیک روشن بین منابع بودجه‌ای با منابع اختصاص داده شده برای کرونا را میسر کرده و به علاوه در صورت نیاز چارچوب حقوقی مورد نیاز برای مواجهه روشن و شفاف با آثار اقتصادی کرونا را فراهم می‌کرده است. در ایران عدم تفکیک روشن بین منابع بودجه‌ای و منابع در نظر گرفته شده برای مواجهه با کرونا، عدم وجود سازوکار مناسب برای تنفیذ مصوبات اقتصادی به منظور تسریع در پیاده‌سازی تصمیمات اخذ شده باعث شده است تا اثربخشی سیاست‌های اقتصادی به دلیل طولانی شدن فرایندهای تصمیم‌گیری کاهش یابد که یکی از مصادیق آن وام‌های در نظر گرفته شده برای بنگاه‌های اقتصادی بوده است. به علاوه چارچوب حقوقی در نظر گرفته شده برای ستاد ملی مدیریت و مقابله با کرونا، بخش از انضباط‌های مالی حاکم بر بودجه را کاهش داده و به همین دلیل بخشی از تصمیمات اتخاذ شده با آثار بلندمدت همراه است که باعث تشدید عدم تعادل در منابع بودجه‌ای می‌شود.

در حالیکه تعویق در اجرای اصلاحات اقتصادی به ویژه ذیل سه حوزه‌ی اصلاحات در نظام مالیاتی با هدف انتقال پایه مالیاتی در ایران از بنگاه به خانوار، اصلاحات در نظام حمایت‌های اجتماعی به منظور هدفمندشدن حمایت‌های اجتماعی و اصلاحات در نظام بوجه‌ای دولت به ویژه کنترل هزینه‌های عمومی دولت در کنار تحریم‌های اقتصادی، تاب‌آوری اقتصادی کشور در مواجهه با شوکهای اقتصادی از جمله شوک کرونا را کاهش داده بود با اینحال تصمیمات اتخاذ شده طی سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد جهت‌گیری سیاست‌های مالی- بودجه‌ای دولت به جای تمرکز بر زیان رفاهی ایجاد شده ناشی از بیماری کرونا یا جبران زیان رفاهی ناشی از شرایط رکود تورمی بر بخش‌های مختلف اقتصادی اعم از بنگاه‌های اقتصادی یا خانوارهای آسیب‌دیده با در نظر گرفتن قید منابع و چشم‌انداز میان‌مدت از وضعیت منابع و مصارف کلان اقتصاد، متاثر از شرایط اقتصاد سیاسی حاکم بر کشور متمرکز بر بهبود وضعیت کارمندان دولت و بازنشستگان به عنوان دو گروهی ذی‌نفع بوده است، این در حالی است که برآوردهای صورت گرفته بر اساس دهک‌بندی درآمدی بودجه خانوار حاکی از آن است که ۹۰ درصد از کارکنان دولت و ۶۰ درصد از بازنشستگان در شش دهک بالایی حضور دارند و از این جهت به صورت نسبی شرایط بهتری دارند. از این‌رو به نظر می‌رسد جهت‌گیری سیاست مالی دولت در سال ۱۳۹۹ بیشتر متاثر از شرایط اقتصاد سیاسی حاکم بر کشور بوده تا آنکه بخواهد جبران زیان رفاهی ناشی از بیماری کرونا را انجام دهد.

در شرایط کنونی در ایران یک چالش مهم برای حمایت موثر از اقشار آسیب‌پذیر، تعریف روشن و مشخص از نهاد سیاستگذار در این خصوص، تجمیع منابع مالی در نظر گرفته ذیل واحدها و بخش‌های مختلف ذیل این نهاد سیاستگذار و باز تعریف نظام یارانه‌ای کشور به منظور تعریف حداقل درآمد پایه برای اقشار آسیب‌پذیر با پوشش قابل توجه است. به طور مشخص، نظام یارانه‌ای فراگیر و غیرمشروط در ایران باید تبدیل به یک نظام هدفمند یارانه‌ای شده و یک درآمد پایه و حداقلی را برای تمامی افراد واجد شرایط فراهم سازد. به علاوه از طریق تعریف نهاد سیاستگذار و ذی‌حساب بودن نهاد سیاستگذار برای تخصیص منابع بودجه‌ای تمامی نهادهای عمومی فعال در حوزه حمایت‌های اجتماعی، امکان تمرکز و تنفیذ تصمیمات نهاد سیاستگذار رفاهی در کشور برای پوشش حداکثری و هم‌چنین تکمیل شناسنامه اقتصادی و اجتماعی برای تمامی ایرانیان به منظور شکل دادن به یک نظام به روز و شفاف از شناسایی افراد آسیب‌پذیر اقدام کرد. شکل دادن به چنین نظام درآمد پایه‌ای به ویژه با توجه به حجم قابل توجه فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی در اقتصاد ایران و عدم امکان دسترسی به مشاغل غیررسمی از طریق شناسایی آن‌ها ضروری است و به نظر می‌رسد شکل دادن به یک چتر حمایتی گسترده تنها راهبرد لازم برای دسترسی به این افراد و جلوگیری از تشدید رویکردهای غیراقتصادی برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است. این نظام حمایت اجتماعی باید از طریق اتصال با نظام مالیاتی بر مبنای پرداخت بر اساس مابه‌تفاوت با سطح درآمد پایه(که قاعدتا سالانه بایستی تعدیل شود) به جای پرداخت مستمری گونه باشد.

با در نظر گرفتن سیاست‌های یاد شده برای کمک به جبران درآمد مشاغل رسمی در دوران کرونا در کشورهای مختلف به نظر می‌رسد، با توجه به چالش‌های مالی دولت در ایران و همچنین مسائل مربوط به کژمنشی، بهترین سیاستی که قابلیت پیاده‌سازی در ایران دارد، پیاده‌سازی بیمه بیکاری به صورت جزیی یا کامل است. با این حال نظام بیمه بیکاری در ایران بایستی با هدف ایجاد تعادل در منابع و مصارف و افزایش پوشش افراد مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد. از این‌رو یکی از اصلاحات مورد نیاز برای افزایش تاب‌آوری اقتصاد ذیل صندوق بیمه بیکاری، کاهش مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری به منظور افزایش انگیزه برای جست‌وجوی بیشتر برای کار و همچنین امکان شمول بیشتر افراد برای قرار گرفتن ذیل چتر حمایتی، افزایش طول مدت مشارکت در صندوق بیمه به منظور مشمول شدن استفاده در بیمه بیکاری و کاهش تعهدات غیرمرتبط با بیمه بیکاری ذیل صندوق و ایجاد انعطاف در تعیین پارامترهای پوشش

مطابق با منابع وصول شده به منظور جلوگیری از تشدید عدم تعادل است. همچنین با هدف کاهش تعهدات مالی کارفرما و بهبود انگیزه برای افزایش سهم مشاغل رسمی، میزان مشارکت کارفرما در صندوقهای بیمه‌ای می‌تواند به صورت پلکانی و نزولی با سطح دستمزد پرداختی به شاغلین تعیین شود.

در چنین شرایطی و در حالیکه چشم‌انداز رشد اقتصادی بلندمدت کشور بدون در نظر گرفتن جهش‌های موقتی ناشی از تغییر احتمالی در میزان صادرات نفت در صورت برداشته شدن تحریم‌ها، رشدهای اقتصادی پایین است، بیم آن می‌رود که فرصت‌های محدود پیاده‌سازی برخی از اصلاحات اقتصادی به منظور افزایش تاب‌آوری در مواجهه با شوک‌های اقتصادی مشابه با شوک اقتصادی ناشی از کرونا از دست رفته و به تدریج رقابت‌های سیاسی محملی برای توزیع کیک فعلی اقتصاد بدون توجه به رشد اقتصادی به عنوان مهم‌ترین چالش اقتصادی طی سال‌های آتی شود. در چنین شرایطی استفاده بهینه از منابع مالی در اختیار و آتی به ویژه اصلاح نظام یارانه‌ای کشور، یک شرط لازم و ضروری برای حفظ ثبات حداقلی در شرایط اقتصادی است. به علاوه در صورت رفع تحریم‌های اقتصادی، لازم است منابع نفتی حاصل شده برای اقتصاد کشور به جای آنکه ذیل سازکارهای بودجه‌ای تبدیل به تعهدات پایدار برای دولت شده و مسیر فعلی افزایش مخارج دولت بدون در نظر گرفتن کارایی و اثربخشی تداوم یابد، صرف اصلاحات اقتصادی به ویژه اصلاحات در نهادهای مالی از جمله شبکه بانکی و صندوق‌های بازنشستگی شود.

گزارش تفصیلی

فصل اول: تجربیات کشورها در مواجهه با کرونا

۱-۱-مقدمه: کرونا و فازهای مختلف بحران

وقوع بحران کرونا در اواخر سال ۱۳۹۸، باعث شد تا اقتصاد کشورهای مختلف به اشکال مختلف تحت تاثیر قرار گیرند و بسته به شرایط اقتصادی، ابزارهای اقتصادی در دسترس و چگونگی تنظیم رابطه‌ی بین سیاستهای سلامت با سیاستهای حوزه‌ی اقتصادی رویکردهای متفاوتی را نسبت به وقوع این بیماری اتخاذ کنند. با این حال از منظر دسته‌بندی، نحوه‌ی واکنش اقتصادهای مختلف به بیماری کرونا را می‌توان در چهار دسته به شرح زیر طبقه‌بندی کرد.

- فاز اول، شوک چین(دیماه–اسفند): در فاز اول که به دلیل شروع بیماری کرونا از چین و نقش این کشور در تامین مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای بوده و از این‌رو می‌توان آن را شوک چین نامگذاری کرد، به دلیل افت تولید در چین، کمبود مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای در زنجیره تولید رخ داده است که این شوک بسته به میزان وابستگی بخش‌های مختلف اقتصادی از تامین مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از چین، بر بخشهای مختلف اثرگذار بوده است با این حال به نظر می‌رسد این شوک، اثرگذاری قابل توجه بر بخش‌های محدود از اقتصاد داشته است.

- فاز دوم، شوک تقاضا(شروع از اسفندماه): فاز دوم شوک تقاضا است که ناشی از افت تقاضای داخلی و خارجی در بخش‌های مختلف به ویژه خدماتی مانند هتلداری، رستوران‌ها، گردشگری در خصوص تقاضای داخلی و کاهش صادرات در گروه‌های مختلف به دلیل افت یا محدودیت در تقاضای خارجی بوده است. شوک تقاضا، در مقایسه با شوک قبلی، شوک شدید بر بخش‌های محدودی از اقتصاد بوده است به ویژه بخش‌هایی که مصرف کالا یا خدمات تولید شده در آن‌ها جنبه اجتماعی داشته است.

- فاز سوم، شوک ناشی از قرنطینه خانگی(شروع از اواسط اسفندماه): فاز سوم، شوک سمت عرضه ناشی از کاهش عرضه‌ی نیروی کار به دلیل قرنطینه خانگی و کاهش تقاضای کالا و خدمات ناشی از آن بوده است. این شوک، به صورت نسبی، شوک بزرگ با اثرات قابل توجه بر گستره بزرگی از فعالیتهای اقتصادی بوده است.

- فاز چهارم، احیای اقتصاد: بازیابی اقتصاد احتمالا به صورت متقارن با دوره وقوع شوک نخواهد بود و به دلیل عدم قطعیت و نبود اطمینان در آحاد اقتصادی، کاهش دسترسی به منابع مالی به دلیل رشد مطالبات غیرجاری، ورشکستگی بخشی از بنگاه‌های کوچک و متوسط، افزایش هزینه‌های تولید از مجرای تورم یا افزایش نرخ ارز و افت درآمد در بخشهای مختلف به ویژه خدمات ممکن است بازگشت به سطوح قبل از بحران کرونا طولانی باشد یا بازگشتی کامل صورت نگیرد. به علاوه با توجه به اینکه طی فصل تابستان و پاییز کشورهای مختلف با موجهای بعدی بیماری کرونا مواجه شده‌اند به همین خاطر فازهای دوم و سوم تکرار شده و فاز احیای اقتصادی در برخی از کشورها به تعویق افتاده است. هر چند با توجه به اعلام در دسترس بودن واکسن بخشی از انتظارات آحاد اقتصادی نسبت به شرایط آتی تعدیل شده است با این حال همچنان مادامی که میزان واکسیناسیون و دسترس به آن به میزان اطمینان از ایمنی جمعی در مواجهه با این بیماری وجود نداشته باشد اشکالی از اعمال محدودیت در بخشهای مختلف اقتصادی وجود خواهد داشت که این امر فاز احیای اقتصادی را دچار اختلال میکند.

به علاوه یکی از ویژگی‌های متمایز سیاستگذاری در دوره‌ی کرونا، لزوم سازگاری و تناسب بین سیاست‌های حوزه‌ی سلامت مانند چگونگی اعمال قرنطینه در مشاغل یا مناطق مختلف جغرافیایی با سیاست‌های اقتصادی در نظر گرفته شده برای تعدیل آثار منفی رفاهی ایجاد شده ناشی از کروناست. به طور مشخص شناسایی گروه‌های آسیب دیده و پرریسک از منظر بیماری و حمایت از آن‌ها با هدف جلوگیری از تشدید شیوع بیماری اهمیت ویژه‌ای دارد. در واقع سیاستهای حمایتی دولت باید متکی بر ویژگی هدفمند بودن باشد و این هدفمند بودن از تحلیل وضعیت و شرایط شیوع بیماری حاصل شود. لذا اثربخشی سیاست‌های اقتصادی و سیاست‌های حوزه‌ی سلامت وابستگی تام به یکدیگر دارد و لازمه‌ی هر گونه سیاستگذاری اقتصادی وجود تصویری مشخص و روشن از پویایی این بیماری در طول زمان است. به علاوه، ماهیت شوک ناشی شده از بیماری کرونا و ابعاد مختلف آن اقتضا می‌کند که فرایندهای تصمیم‌گیری در کشور به گونه‌ای باشد که بتواند ذیل یک فرایند مشخص و روشن در زمان مناسب نسبت به اتخاذ اقدامات سیاستی مشخص اقدام کرد. به علاوه ابعاد مداخله دولت‌های مختلف در اقتصاد و همچنین اندازه بسته‌های مالی تفاوت زیادی بین کشورها داشته است. در این بخش اقدامات اقتصادهای مختلف مورد بررسی و ارزیابی قرار میگیرد.

۲-۱-اقدامات اقتصادهای در حال توسعه به ویژه اقتصادهای صادرکننده نفت برای مقابله با ویروس کرونا

۱-۲-۱-سیاست‌های پولی، مالی و اعتباری

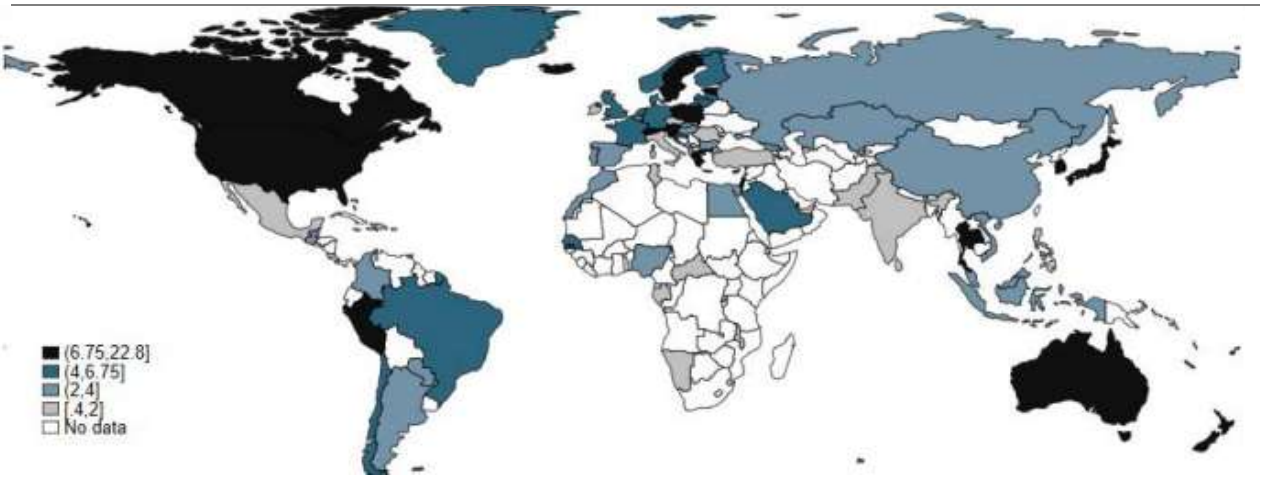
در این بخش ابتدا تصویر کمی از اندازه بسته‌های به کار گرفته شده توسط کشورهای مختلف ارائه می‌شود و در ادامه بخشی از سیاست‌های شاخص این کشورها مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد. ذکر این نکته ضروری است که آمارهای کمی ارائه شده در خصوص بسته‌های اقتصادی کشورهای مختلف ناظر بر موج اول بیماری است و انتظار می‌رود به دلیل تداوم این بیماری در موج دوم این بسته‌ها از جهت اندازه مورد بازبینی قرار گیرد. با این حال بررسی نسبی این بسته‌ها و مقایسه آن با ایران و هم‌چنین ابزارهای مورد استفاده در خصوص پیاده‌سازی این بسته‌ها اهمیت بالایی دارد که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود.

کشورهای مختلف در حالی مواجه با شوک اقتصادی ناشی از بیماری کرونا شدند که وضعیت اقتصادی آن‌ها از جهت ابزارهای مالی و فضای ممکن سیاستگذاری با محدودیت‌هایی مواجه بود. به طور مشخص بسیاری از کشورهای توسعه یافته نرخ‌های بهره پایینی داشته و متوسط نرخ بهره در این کشورها ۰,۷۸ درصد بود که این امر اجرای سیاست‌های پولی از جمله کاهش نرخ بهره به منظور تحریک اقتصاد را با دشواری مواجه می‌کرد. از سوی دیگر نسبت بدهی در این کشورها نیز مقادیر نسبتا بالایی بود. به طوریکه برای کشورهای توسعه‌یافته میزان بدهی دولت مرکزی به تولید ناخالص داخلی به صورت متوسط حدود ۷۳ درصد برای کشورهای *OECD* تخمین زده می‌شود. در چنین شرایطی مواجه شدن با شوک بیماری کرونا و طراحی بسته‌های اقتصادی به منظور حمایت از خانوار و بنگاه از منظر اقتصادی و سلامت اهمیت ویژه و دشواری خاصی داشته است و به همین خاطر کشورهای مختلف مجموعه‌ای از ابزارهای در اختیار به منظور جلوگیری از انتقال شوک اقتصادی ناشی از این بیماری به کار گرفته‌اند. بررسی عملکرد ۸۵ کشور[۴۱] در خصوص طراحی بسته‌های مختلف نشان می‌دهد که به صورت متوسط اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای از منظر مخارج در نظر گرفته شده ۴,۹۷ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است. یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت‌ها در طراحی بسته‌های حمایتی، استفاده از ابزار ضمانت‌های دولتی بوده

[۴۱] کشورهای مورد بررسی بر اساس پایگاه داده *IMF* و *OECD* جمع‌بندی شده است.

است که اندازه بزرگ و قابل توجهی داشته است. در صورتیکه ضمانت‌های دولتی به مخارج بودجه‌ای اضافه شود در این‌صورت اندازه بسته‌های بودجه‌ای به ۷,۷۱ درصد افزایش می‌یابد.

شکل ۱-۱- توزیع جغرافیایی اندازه بسته‌های بودجه‌ای



منبع: NBER[۴۲]

با این حال اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای وابسته به سطح درآمد سرانه در این کشورهاست، به طوریکه برای کشورهای با درآمد سرانه بالاتر میزان بسته بودجه‌ای(بدون در نظر گرفتن ضمانت‌های دولتی)، ۶,۸ درصد و برای کشورهای با درآمد پایین ۳,۱ درصد بوده است. به علاوه اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای دامنه‌ای بزرگ داشته است به طوری‌که سری‌لانکا با ۰,۴ درصد کمترین و ژاپن با ۲۲,۸ درصد بیشترین میزان بسته‌های بودجه‌ای نسبت به تولید ناخالص داخلی را داشته است. در مقایسه ذکر این نکته ضروری است که بسته‌های مالی طراحی شده در دوره‌ی کرونا در مقایسه با بحران مالی ۲۰۰۸ به مراتب بزرگ‌تر بوده به طوری‌که برای مثال بسته مالی آمریکا در بحران مالی ۵,۵ درصد تولید ناخالص داخلی بوده در حالیکه این بسته برای بحران کرونا ۱۳ درصد بوده و هم‌چنان نیز در حال افزایش است.

در خصوص سیاست‌های پولی، به جز کشور دانمارک، تمامی کشورها نرخ بهره خود را در واکنش به شوک اقتصادی بیماری کرونا کاهش دادند به طوریکه متوسط کاهش نرخ سود در این کشورها ۰,۶۳ درصد بوده است. با این حال با توجه به اینکه کشورهای با درامد بالا با نرخ بهره پایین وارد دوره‌ی بیماری کرونا شدند، میزان کاهش نرخ بهره در این کشورها در مقایسه با کشورهای با درآمد پایین به مراتب کمتر بود، به طوری‌که برای کشورهای با درآمد بالا این کاهش ۰,۴۳ درصد و برای کشورهای با درآمد پایین ۰,۸۴ درصد بوده است. پایین بودن نرخ سود در کشورهای با درآمد بالا باعث شد تا امکان استفاده از ابزارهای پولی متعارف در این کشورها

[۴۲] The Determinants of Fiscal and Monetary Policies During The Covid-19 Crisis,Efraim Benmelech Nitzan Tzur-Ilan

وجود نداشته باشد و به همین خاطر این کشورها به سمت استفاده از ابزارهای نامتعارف پولی مانند ضمانت‌های بانک مرکزی، خرید دارایی، آزادسازی برخی از قواعد احتیاطی کلان و ایجاد محدودیت در توزیع سود و بازخرید سهام توسط نهادهای روی آورند.

شکل ۱-۲- توزیع جغرافیایی نرخ بهره پیش از بحران کرونا



منبع: *NBER*[۴۳]

اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای اگرچه قاعدتا تابعی از میزان شدت شوک منفی ناشی از بیماری کروناست، با این حال محدودیت‌های تامین مالی و چشم‌انداز پایداری مالی–بودجه‌ای سقف اندازه‌ی مالی را تعیین می‌کند. بر اساس بررسی عوامل مختلف اثرگذار بر تعیین بسته‌های مالی، میزان رتبه‌ی اعتباری یک کشور بیشترین توضیح‌دهندگی در خصوص اندازه‌ی بسته‌های بودجه‌ای داشته است. در طراحی بسته‌های پولی قاعدتا میزان نرخ بهره پایه در اقتصاد تعیین‌کننده ماهیت سیاست‌های پولی در کشورهای مختلف بوده است و کشورهایی که نرخ بهره‌ی پایه بالایی داشته است به سمت استفاده از سیاست‌های متعارف پولی و کشورهای با نرخ بهره‌ی پایین که فضای سیاستگذاری پولی محدودتری داشته‌اند به سمت استفاده از سیاست‌های نامتعارف رفته‌اند.

بررسی ترکیب این بسته‌های مالی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد در صورتیکه این بسته‌ها ذیل مخارج سلامت، مخارج خانوار و بنگاه‌ها طبقه‌بندی شوند، متوسط سهم مخارج بودجه‌ای برای سلامت ۰,۶۷ درصد تولید ناخالص داخلی ذیل دامنه‌ی ۰,۱ تا ۳ درصد، برای خانوار میانگین ۱,۷ درصد با دامنه‌ی ۰,۱ تا ۸ درصد و برای بنگاه‌ها با میانگین ۲,۵۳ درصد و انحراف معیار ۲,۳۶ درصد است.[۴۴] از این‌رو سهم اصلی در بسته‌های مالی به سمت بنگاه‌های اقتصادی بوده است. اضافه شدن میزان ضمانت‌های دولتی نیز نشان می‌دهد

[۴۳] *The Determinants of Fiscal and Monetary Policies During The Covid-19 Crisis, Efraim Benmelech Nitzan Tzur-Ilan*

[۴۴] از بین ۸۵ کشور مورد بررسی ترکیب مخارج در داده‌های تحت بررسی برای حدود ۴۳ کشور وجود داشته است.

که حمایت اصلی از بنگاه‌ها صورت گرفته است و لذا حمایت از بنگاه‌ها یک راهبردی کلیدی برای مواجهه با آثار ناشی از بیماری کرونا بوده است.

پیش از بحران، میانگین نرخ بهره در کشورهای مورد بررسی ۳,۵۵ درصد بوده است که بین دامنه‌ی ۰,۷۵- در کشور سوییس و دانمارک و ۳۸ درصد در آرژانتین دامنه داشته است. در مقایسه با بحران مالی، بحران کرونا با نرخ بهره‌ی به مراتب پایین‌تری آغاز شده است و همین امر باعث شده است تا استفاده از ابزارهای نامتعارف سیاست پولی افزایش و عمومیت بیشتری داشته باشد. ترکیب ابزارهای استفاده شده ذیل سیاست نامتعارف پولی درکشورهای مورد بررسی، به صورت ۱,۴۲ درصد تولید ناخالص داخلی ضمانت‌های بانک مرکزی با انحراف معیاری ۲,۲۲ درصد، خرید دارایی ۲,۱۱ درصد به صورت میانگین با انحراف معیار ۲,۸۸ درصد بوده است. استفاده از ابزار خرید دارایی از بحران مالی قبلی به صورت گسترده در کشورها آغاز شد و در این بحران افزایش چشم‌گیری یافت به طوریکه فدرال رزرو در آمریکا به میزان ۴,۵ درصد تولید ناخالص داخلی اقدام به خرید اوراق خزانه‌داری و هم‌چنین ابزارهای مالی مبتنی بر اوراق رهنی به منظور اطمینان از کارکرد صحیح بازارهای مالی کرد و بانک مرکزی اتحادیه اروپا به میزان ۶ درصد تولید ناخالص داخلی کشورهای عضو بانک مرکزی اتحادیه اقدام به خرید اوراق بهادار دولتی و خصوصی کرده است.

بررسی ۸۵ کشور نشان می‌دهد که در این کشورها، ۲۲ درصد اقدام به کاهش نرخ ذخیره قانونی کرده‌اند، ۳۱ درصد عملیات ریپو را اجرایی کرده‌اند و ۷۳ درصد حداقل یک سیاست نامتعارف احتیاطی کلان را پیاده‌سازی کرده‌اند. به علاوه ۳۹ درصد از این کشورها اقدام به اجرای محدودیت در پرداخت پاداش، سود و بازخرید سهام توسط بانکهای تجاری کرده و ۸۹ درصد محدودیت‌های ناظر بر قرض‌دهی توسط نهادهای مالی را تسهیل کرده‌اند.

هم‌چنین با توجه به شوک ارزی وارد شده به کشورها بخشی از کشورها اقدام به عملیات ارزی به منظور ایجاد ثبات ارزی کرده‌اند. اندازه‌ی متوسط بسته سیاست ارزی در کشورها مورد مطالعه ۱,۱۶ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است.

در ادامه بخشی از سیاست‌های استفاده شده ذیل سیاست‌های مالی، پولی و اعتباری که از اهمیت بالاتری برخوردار هستند مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ضمانت‌های دولتی

در کنار پرداخت‌های مستقیم بودجه‌ای ذیل بسته‌های حمایتی، یکی از ابزارهای که به طور گسترده توسط کشورهای مختلف در دوره‌ی بیماری کرونا مورد استفاده قرار گرفته است، استفاده از ضمانت‌های دولتی است که بازپرداخت تمام یا بخشی از وام‌های اعطا شده به ویژه به بنگاه‌های کوچک و متوسط در صورت نکول بنگاه، توسط دولت ضمانت شده است. این ضمانت‌ها عمدتا ناظر بر صنایعی بوده است که به صورت مستقیم از بیماری کرونا متاثر شده‌اند و هدف از اجرای این سیاست کاهش ریسک‌های بازارهای مالی در دوران بحران به منظور تسهیل دسترسی بنگاه‌های کوچک و متوسط به مناب مالی است.

این ضمانت‌ها چه از منظر اندازه و چه از جهت چارچوب به ویژه از منظر درصدی که توسط دولت ضمانت می‌شود، تفاوت دارند. به طور مثال در بلژیک دولت تا ۸۰ درصد وام را ضمانت می‌کند این در حالی است که در استرالیا ضمانت دولت حداکثر تا ۵۰ درصد مقدار وام است. با توجه به اینکه این ضمانت‌ها توسط دولت تامین منابع می‌شود، بخشی از سیاست مالی بوده و ذیل سیاست مالی طبقه‌بندی

می‌شود. در بین کشورهای مختلف ایتالیات بزرگ‌ترین بسته ضمانت‌های دولتی با ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی را اعلام کرده است. بعد از ایتالیا، آلمان با ۲۳ درصد، چک با ۱۶ درصد، انگلستان با ۱۴ درصد، فرانسه ۱۴ درصد، لوکزامبورگ ۱۳ درصد و بلژیک ۱۱ درصد است. همان‌طور که اشاره شد، بررسی ۱۸ کشوری که این سیاست را پیاده‌سازی کرده‌اند نشان می‌دهد که با میانگین ۸۰ درصد، دامنه‌ی ضمانت‌های دولتی بین ۵۰ درصد(استرالیا) و ۱۰۰ درصد(سویس) است.

صندوق‌های فرابودجه‌ای[۴۵]

یکی از اقدامات صورت گرفته در دوره‌ی بیماری کرونا، ایجاد صندوق‌های مالی در کشورهای مختلف در دوره‌ی بیماری کرونا به منظور استفاده از منابع آن طی این دوره برای تامین مالی هزینه‌کرد است. به طوریکه طی این مدت بیش از ۴۰ کشور صندوقهای در جهت طراحی واکنش مناسب به اثار و عواقب بیماری کرونا ایجاد کرده‌اند. ایجاد صندوق‌ها در کشورهایی با وضعیت مالی، سیاسی و توان اجرایی متفاوتی بوده است و گستره‌ای از کشورها را شامل می‌شود(شکل ۱).

شکل ۱-۳- توزیع جغرافیایی صندوق‌های ایجاد شده در دوره‌ی بیماری کرونا



منبع: ***COVID-19 Funds in Response to the Pandemic ،IMF***

صندوق‌های فرابودجه‌ای یکی از ابزارهای مالی است که پیش از بیماری کرونا نیز مورد استفاده قرار داشته است. این صندوق‌ها، در واقع مجموعه‌ای از حساب‌ها یا یک نهاد مشخص دولتی است که مجموعه‌ای از عملیات مالی را خارج از فرایندهای مرسوم بودجه‌ای و اجرایی به ویژه قانون بودجه پیاده‌سازی می‌کند. به طوری‌که بر اساس برخی از برآوردهای صورت گرفته حدود ۱۵ درصد از عملیات مالی دولت‌ها در کشورهای مختلف با سطوح متفاوت توسعه یافتگی از طریق این صندوق‌ها انجام می‌شود. صندوق‌های فرابودجه‌ای انواع مختلفی دارند با این حال یکی از متداول‌ترین انها صندوق‌های با اهداف خاص هستند که صندوقهای ایجاد شده در دوره‌ی بیماری کرونا از جمله این صندوق‌ها هستند.

[۴۵] *Extrabudgetary Fund(EBF)*

ایجاد این صندوق‌های فرابودجه‌ای در کشورهای مختلف با چند انگیزه و هدف مشخص صورت می‌گیرد. این اهداف در خصوص بیماری کرونا به شرح زیر است:

- شکل دادن به یک ساختار مدیریتی متمرکز و کنترلی در سطح بالا به منظور کنترل و مدیریت و اندازه‌گیری آثار اقتصادی ناشی از بیماری کرونا برای مثال ذیل دفتر رئیس‌جمهور
- ایجاد یک بستر مالی روشن به منظور تجمیع تمامی منابع مالی جمع‌آوری شده ذیل منابع دولتی، خصوصی و بین‌المللی به ویژه با توجه به اینکه بخشی از فرایندهای اجرایی بودجه و هزینه‌کرد منابع مالی ذیل بودجه با ملاحظات اجرایی و قانونی مواجه است که می‌تواند باعث تاخیر شود، شکل‌گیری این صندوق‌ها و انعطاف‌های در آن از ایجاد تاخیر در هزینه‌کرد منابع جلوگیری می‌کند. به ویژه فرایندهای تخصیص منابع مالی در بعضی از کشورها به صورت غیر متمرکز و ذیل نهادهای مختلف انجام می‌شود که این امر می‌تواند منجر به تاخیر در هزینه‌کرد و تامین منابع شود.
- شکل دادن به یک ساختار منسجم برای مشارکت تمامی بخش‌های آسیب‌دیده ذیل یک ساختار واحد به منظور تسهیل در اجرای برنامه اضطراری. وجود یک ساختار متمرکز برای منابع مالی، تمرکز اجرایی را نیز سبب می‌شود و می‌تواند کنترل بهتری را اعمال کند.
- ایجاد تمایز و جداسازی هزینه‌کردهای صورت گرفته ذیل بیماری کرونا با سایر هزینه‌کرد. در نبود چنین صندوقی یا بودجه‌ای که بتواند مسائل مرتبط با کرونا را با سایر هزینه‌ها متفاوت کند، منابع بودجه‌ای با منابع مرتبط با کرونا ممکن است تلفیق شده و همین امر باعث ایجاد چالش در اجرا و مدیریت کرونا شود.
- ایجاد انتظار به منظور تعریف روشن از نحوه‌ی استفاده از منابع: با توجه به اینکه صندوقهای با اهداف خاص از جمله صندوق کرونا هزینه‌کرد مشخصی دارند لذا این انتظار وجود دارد که منابع در اختیار آن به صورت روشن و تنها ذیل هدف تعریف شده هزینه شود و لذا از این جهت یک نظارت بیرونی برای آن شکل می‌گیرد.

ایجاد انعطاف در هزینه‌کرد ذیل صندوق‌های یاد شده اگرچه می‌تواند به تسریع فرایندهای تصمیم‌گیری منجر شود اما در عین حال ممکن است باعث کاهش انضباط مالی شده و کارایی هزینه‌کرد را کاهش دهد. به همین دلیل لازم است طراحی و اجرای این صندوق‌ها به دقت انجام شود تا بتواند اثربخشی لازم را داشته باشد. به طور مشخص طراحی این صندوق‌ها باید شامل سه اصل چارچوب حقوقی روشن و مشخص، شفافیت در نحوه‌ی اداره صندوق‌ها و هم‌چنین سازوکار گزارش‌دهی تعریف شده و مشخص پیش از هزینه‌کرد داشته باشد که برایند آن شفافیت و پاسخگویی خواهد بود.

شکل‌گیری شفافیت و پاسخگویی نیازمند وجود و تعریف یک محیط حقوقی روشن و مناسب برای عملیات این صندوق است. در کشورهای مختلف ایجاد این صندوقها ذیل سازوکارهای مختلف حقوقی صورت می‌گیرد. در برخی ذیل حکم رئیس‌جمهور(آذربایجان کلمبیا، تونس و ساحل عاج)، در برخی با تصویب مجلس(استرالیا، ایتالیا، مکزیک)، در برخی با متمم به قانون موجود(نیجریه) و در برخی ذیل تصویب هیات وزیران(لبنان) این کار انجام شده است. نکته مهم در تصویب و ایجاد این صندوق‌ها ذیل محیط‌های حقوقی مختلف تعریف روشن در خصوص نحوه‌ی تصمیم‌گیری برای هزینه‌کرد، چگونگی تعامل با نظام بودجه‌ریزی رسمی، فرکانس و نحوه‌ی

گزارش‌دهی و نحوه‌ی هماهنگی آن با سایر دستگاه‌های اجرایی است و لازم است اهداف مرتبط با این صندوق متناسب روشن و شفاف باشد تا بتوان ذیل آن اهداف عملکرد را مورد سنجش قرار داد.

شکل‌گیری این صندوق‌ها به صورت معمول ذیل وزارت‌خانه‌ها قرار ندارد و سازوکار مستقل اداره‌ی خود را دارند. برای مثال در سیرالئون این صندوق‌ها ذیل رئیس‌جمهور قرار دارند در حالیکه در آذربایجان صندوق به کابینه گزارش می‌دهد. وزارت اقتصاد یا نهاد بودجه‌ریزی در کشورها می‌تواند نقش‌های متفاوتی در خصوص صندوق ایفا کند. این ایفای نقش از ریاست بر صندوق(کنیا و مکزیک) تا نظارت بر نحوه‌ی عملیات آن(ساحل عاج) یا حتی عدم ایفای نقش می‌تواند متغیر باشد. حتی در برخی از کشورها از جمله آفریقای جنوبی اداره‌ی صندوق توسط نهاد بخش خصوصی صورت می‌گیرد و بخش عمومی بر آن نظارت می‌کند.

تامین منابع مالی این صندوق‌ها از طرق مختلفی صورت گرفته است. در خصوص منابع عمومی بازتخصیص منابع بودجه‌ای و جابه‌جایی ردیف‌های بودجه‌ای، کاهش برخی از ردیفها و اختصاص مازاد شکل‌گرفته به صندوق(برای مثال در نظر گرفتن درصد مشخصی از پرداخت دستمزد به شاغلین بخش عمومی به عنوان منابع صندوق در اوروگوئه و لیبریا)، انتقال بخشی از منابع صندوق‌های عمومی مانند صندوق‌های ثروت ملی یا صندوق‌های زیرساخت به این صندوق یا حتی منابع مالی جمع‌آوری شده ناشی از اجرای سیاست‌های اصلاح مالی ابزارهای تامین مالی این صندوقها هستند.

نحوه‌ی تعامل این صندوق‌ها با فرایندهای بودجه‌ای در کشورهای مختلف متفاوت است با این حال تجربه کشورهای موفق مانند پاکستان و بنین در اجرای این صندوق‌ها نشان می‌دهد که استفاده از ظرفیت‌های اطلاعاتی نظام بودجه‌ای به ویژه به منظور پایش نحوه‌ی هزینه‌کرد، شناسایی ذی‌نفعان و دنبال‌کردن جریان وجوه در نظر گرفته شده از جمله مواردی است که در صورتیکه هزینه‌کرد صندوق‌ها از طریق استفاده از این زیرساخت‌های بودجه‌ای انجام شود می‌تواند به بهبود قابل توجه در مدیریت منابع منجر شود. به علاوه فرآیندهای نظارتی و شفافیت بر این صندوق‌ها لازم است مشخص و تعریف شده باشد. به ویژه سازوکار گزارش‌دهی و مسئول نظارت باید روشن و تعریف شده باشد.

۳-۱-سیاستهای کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته[۴۶]

در این بخش، سیاستهایی که توسط برخی از کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته مورد استفاده قرار گرفته است مورد بررسی قرار میگیرد.

ترکیه

در ترکیه نخستین مورد کووید ۱۹ در تاریخ ۱۱ مارس مورد شناسایی قرار گرفت و متعاقب سیاستهای اعلام شده توسط دولت به منظور بسته شدن دانشگاه‌ها و مدارس، اعمال قرنطینه و محدودیت در فعالیتهای اقتصادی، تولید ناخالص داخلی به میزان ۹,۹ درصد در فصل دوم سال ۲۰۲۰ در مقایسه با سال پیش از آن با افت مواجه شد هر چند بخشی از این افت در فصل سوم احیا شد.

[۴۶] منبع:صندوق بین‌المللی پول، واکنش سیاستی کشورها به بحران کووید ۱۹

میزان تخمین اعلام شده در خصوص بسته سیاست مالی در کشور ترکیه حدود ۱۲٫۸ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد شده است. از این میزان ۲٫۷ درصد منابعی بوده است که از طریق بودجه دولت مورد استفاده قرار گرفته است. ترکیب بسته بودجه‌ای دولت در ترکیه شامل ۶٫۸ درصد تولید ناخالص داخلی ضمانتهای دولتی برای بنگاه‌ها و خانوار، تعویق در دریافت وامهای توسط بانکهای دولتی به میزان ۱٫۵ درصد تولید ناخالص داخلی، تعویق در دریافت مالیات به میزان ۱٫۵ درصد از تولید ناخالص داخلی، تزریق سرمایه به بانکهای دولتی به میزان ۰٫۵ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است. به علاوه مالیات بر ارزش افزوده در خصوص برخی از کالاها از جمله مواد غذایی و خدمات مربوط به گردشگری و اقامت به مدت یکسال(تا می ۲۰۲۱) بوده است. به علاوه دولت عدم اخراج نیروی کار تا ژانویه ۲۰۲۱ را الزام کرده است.

در خصوص سیاستهای پولی در ابتدا نرخ سیاستی سود، به میزان ۳ درصد کاهش یافت هر چند مجددا روند افزایشی گرفت و در محدوده‌ی ۱۷ درصد قرار گرفته است. به علاوه بانک مرکزی به منظور در اختیار قرار دادن نقدینگی به بانکها اقدام به خرید اوراق دولتی کرده است. همچنین به منظور جلوگیری از آثار منفی ناشی از افزایش نرخ ارز بر ترازنامه بانکها و همچنین کاهش ارزش داراییها، مجموعه اقداماتی برای تعدیل آثار این تحولات بر ترازنامه بانکها در دستور کار قرار گرفته است. به علاوه به منظور ایجاد انگیزه در بانکها برای کمک به بخش حقیقی، یک سری مجموعه شاخص نظارتی به صورت موقت برای بانکها تعریف کرده است. به علاوه به منظور تسهیل مالی، دوره بازپرداخت وامها و همچنین خریدهای اعتباری مورد بازنگری قرار گرفته است و بسته به ماهیت وضعیت اقتصادی در بخشهای مختلف نحوه و شرایط بازپرداخت وامهای دریافت شده در این بخشها مورد تجدیدنظر قرار گرفته است. همچنین با هدف کمک به بنگاه‌های کوچک و متوسط اعطای وام به بنگاه‌های صادرات کننده در این بخش به منظور تامین مالی تجارت تعریف شده است. به علاوه توزیع سود در شرکتهای مختلف در محدوده‌ی ۲۵ درصد محدود شده است.

همچنین به منظور مواجهه با بحران ارزی رخ داده در این کشور سقف قرارداد سواپ ارزی بین این کشور با قطر به میزان ۱۵ میلیارد دلار افزایش یافت.

هند

نخستین مورد کووید ۱۹ در هند در ژانویه ۲۰۲۰ مورد شناسایی قرار گرفت و این کشور نیز مشابه با سایر کشورها مجموعه‌ای از محدودیتهای مختلف در خصوص فعالیتهای اقتصادی را اعمال کرد به طوریکه افت تولید ناخالص داخلی در این کشور در فصل دوم سال ۲۰۲۰ به حدود ۲۳ درصد بالغ شده است.

سیاستهای مالی دولت هند از نظر اندازه حدود ۸٫۴ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور است که به میزان ۳٫۲ درصد آن سیاستهای مالی مستقیم و ۵٫۲ درصد آن نیز سیاستهای مالی زیرخط از جمله ضمانتهای دولتی یا سایر تعهدات مشروط دولت است. در مراحل ابتدایی وقوع کرونا سیاستهای مالی مستقیم در این کشور عمدتا متمرکز بر حمایتهای اجتماعی وسیاستهای سلامت بوده است که این سیاستها شامل پرداختهای نقدی به خانوارهای آسیب‌پذیر(به میزان ۱ درصد تولید ناخالص داخلی)،تامین بیمه برای شاغلین بخش سلامت و کمک هزینه پرداخت دستمزد برای شاغلین با دستمزد پایین بوده است. در ماههای اخیر با هدف ایجاد انگیزه برای توسعه سرمایه‌گذاری در بخشهای مختلف دولت هند اقدام به تعریف ۱۳ اولویت در بخشهای مختلف اقتصادی برای یک بازه‌ی زمانی ۵ ساله کرده که شامل پرداخت یارانه به بخش کشاورزی و ساختمان است. به علاوه معافیتهای مالیاتی در بخشهای منتخب اعلام شده است.

در بخش سیاستهای پولی دولت هند اقدام به کاهش نرخ ریپو و ریپوی معکوس به میزان ۱,۱۵ و ۱,۵۵ واحد درصد کرد و به علاوه مجموعه متنوعی از ابزارهای و سیاستهای اعتباری برای کمک به بنگاه‌ها در بخشهای مختلف را پیاده‌سازی کرد. به طور مثال اعطای وام بدون نیاز به وثیقه و با ضمانت ۱۰۰ درصدی دولت، امکان ایجاد بدهی غیرممتاز برای بنگاه‌های خرد با ضمانت دولت، اعطای ضمانت دولتی به بانکهای دولتی برای اعطای وام به بنگاه‌های فعال در بخش مسکن و نهادهای مالی تامین‌کننده‌ی منابع مالی خرد، ایجاد صندوقی از منابع مالی برای تزریق سهام به بنگاه‌های کوچک و متوسط و ایجاد یک سازه‌ی مالی جدید برای خرید بدهی کوتاه مدت شرکتها و بنگاه‌های حاضر در بخش مسکن از جمله سیاستهای اعتباری بوده است که توسط دولت هند به اجرا درآمده است. به علاوه بخشی از قواعد تنظیم‌گری برای بانکهای بخش دولتی برای اعطای وام نیز برطرف شده است. به طور مشخص این اجازه به بانکها داده شده است که وامهای اعطا شده به بنگاه‌های کوچک و متوسط را فارغ از ماهیت ریسک آنها در گروه وامهای استاندارد قرار دهند. همچنین میزان سقف اعطای وام به یک ذی‌نفع واحد افزایش یافت تا بانکها بتوانند با سهولت بیشتری منابع خود را تخصیص بدهند.

به منظور مدیریت منابع ارزی، بانک مرکزی هند اقدام به سواپ ارزی به میزان دو میلیارد دلار برای بازه‌ی زمانی شش ماهه کرد و همچنین سقف مربوط به سرمایه‌گذاری غیرمستقیم خارجی در اوراق شرکتی به ۱۵ درصد افزایش یافت.

آلمان

نخستین موارد ابتلا در کشور آلمان در ۲۷ ژانویه کشف شد. این کشور ذیل دو بسته در مجموع حدود ۸,۹ درصد تولید ناخالص برای مواجهه با بحران ذیل سیاست مالی تخصیص داده است که از این میزان حدود ۷۶ درصد از آن از طریق انتشار اوراق بدهی تامین مالی شده است. بسته مالی دولت آلمان شامل تامین تجهیزات و افزایش ظرفیت برای بخش سلامت، اعطای یارانه برای حفظ شغل برای مشاغل کوتاه‌مدت، اعطای تسهیلات برای خود اشتغالی، تعویق در دریافت مالیات، افزایش دوره‌ی بیمه بیکاری،کاهش نرخ مالیات بر ارزش افزوده و اعطای ضمانت اعتباری برای صادرکنندگان و وارد کنندگان بوده است. همچنین از طریق ایجاد یک صندوق ثبات‌ساز جدید و از طریق بانک توسعه دولتی، اقدام به اعطای ضمانت به بنگاه‌های مختلف یا تزریق سرمایه دولتی به بنگاه‌ها دچار مشکل شده است.

۱-۳-۱-بررسی اثرگذاری سیاست‌ها بر اشتغال

در این بخش آثار کرونا بر تحولات بازار کار در ایران و برخی از کشورهای مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس سیاست‌های به کار گرفته شده و آثار آن‌ها ارزیابی شده و ذیل شرایط اقتصاد ایران، پیشنهاداتی ارائه می‌شود. لازم به ذکر است که سیاستهای بازار کار با سیاست‌های حمایت از درآمد خانوار ذیل مشاغل رسمی و غیررسمی همپوشانی داشته و این دو بخش مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند.

آثار کرونا بر تحولات بازار کار

وقوع بیماری کرونا به دلیل اعمال محدویتهای ناشی از قرنطینه خانگی بر گروه‌های مختلف، رعایت فاصله اجتماعی و شیوع دورکاری در بخشهای مختلف اقتصادی و همچنین افت تقاضای نیروی کار به دلیل افت تقاضای محصول، بازار کار در کشورهای مختلف از جمله ایران را به درجات متقاوتی متاثر کرده است. آثار متفاوت ناشی از بیماری کرونا بر بازار کار باعث شده است تا برخی از این

سازوکارهای در جهت‌های متفاوتی رفتار کرده و به همین خاطر برآیند آثار آنها برای کشورهای مختلف متفاوت باشد. به علاوه تحولات بازار کار می‌تواند شاخص خوبی برای ارزیابی آثار سیاستهای اقتصادی اعمال شده باشد.

به طور مشخص طی دوران بیماری کرونا افت قابل توجهی در ساعات کار هفتگی رخ داده است به طوریکه به طور متوسط میزان افت ساعات کاری هفتگی در کشورهای مختلف حدود ۳۰ درصد برآورد شده است. میزان افت ساعات کار هفتگی در کشورهای آسیا پاسیفیک، معادل ۱۴۰ میلیون شغل تمام وقت بوده است. به علاوه با توجه به شرایط بیماری کرونا، بخش مهمی از افرادی که شغل خود را از دست داده‌اند به جای ورود به جمعیت بیکار، به صورت کامل از بازار کار خارج شده و تحت جمعیت غیرفعال درآمده‌اند، به طوریکه نسبت افراد خارج شده از بازار کار به افراد بیکار، در کشورهای آسیا پاسیفیک ۴ به ۱ بوده است. با توجه به افت ساعات کار رخ داده در دوران بیماری کرونا، احیای فرایندهای بازار کار نه تنها مستلزم بازگشت افراد به جمعیت فعال و سپس ایجاد اشتغال برای آنهاست بلکه نیازمند آن است که میزان ساعات کار هفتگی نیز به مقادیر پیش از کرونا باز گردد.

برای ارزیابی تحولات در بازار کار و همچنین سیاستهای اعمال شده برای اثرگذاری بر فعالیت بنگاه‌های اقتصادی و مقایسه آن با ایران به کشور انگلستان پرداخته شده است. در انگلستان دولت، سه برنامه کمک به بنگاه‌های اقتصادی را پیاده‌سازی کرده است. در یکی از این برنامه‌ها (*SEISS*[47])میزان کمک(گرنت) پرداخت صورت گرفته دولت به بنگاه‌های اقتصادی بر اساس ۸۰ درصد میزان سود ماهانه آن‌ها بوده است. هدف این برنامه پوشش هزینه‌های بنگاه‌های خوداشتغالی بوده است و تا سقف ۷۵۰۰ پوند برای پوشش هزینه‌های آنها به بنگاه‌های اقتصادی پرداخت صورت می‌گرفته است. نکته مهم در خصوص این پرداختها به ویژه در مقایسه با شرایط ایران که پرداخت وامها به بنگاه‌های اقتصادی با تاخیر چند ماهه همراه بود، پرداخت ظرف مدت زمان حداکثر ۶ روز به بنگاه‌های اقتصادی است و به علاوه شناسایی این بنگاه‌ها و اطلاعات مالی آنها بر اساس کد مرجع مالیاتی که برای هر بنگاه اقتصادی یکتاست، صورت گرفته است.ملاک ورود به این برنامه‌ی کمک، سقف سود تجاری ۵۰ هزار پوند در سال، به دست آوردن حداقل نیمی از درآمد از مسیر خود اشتغالی، فعالیت بنگاه حداقل برای دو سال پیش از وقوع بیماری کرونا و تحویل فرمهای مالیاتی قبل از اپریل ۲۰۲۰ است. در این برنامه میزان کل مشارکت طی سه مرحله اعلام ۷,۳ میلیون و میزان درخواست صورت گرفته حدود ۲۰ میلیارد پوند بوده است.

در انگلستان، وقوع بیماری کرونا باعث شد تا نرخ بیکاری در این کشور به بالاترین میزان از سال ۲۰۱۶ و نرخ رشد سالانه بیکاری به بالاترین میزان از سال ۲۰۰۹ برسد. به علاوه طی فصل بهار و تابستان وقوع بیماری کرونا باعث کاهش ساعت کار و موقعیتهای خالی بازار کار در این کشور شده است. با این حال اثرات ناشی از کرونا بر بازار کار ذیل گروه‌های مختلف یکسان نبوده است به طوریکه سطح اشتغال برای گروه‌های سنی ۱۶-۲۴ سال و بالای ۶۵ سال به میزان ۶ درصد کاهش یافته است، این در حالی است میزان تغییرات اشتغال برای گروه سنی بین ۲۵-۶۴ سال تنها در حدود ۰,۵ درصد کاهش بوده است. در واقع به نظر می‌رسد زیان رفاهی ناشی از افت اشتغال در بازار کار به صورت نامساوی بین گروه‌های مختلف سنی توزیع شده است و افراد مسن و تازه‌کار بیشترین آسیب را از دوران اشتغال در این کشور داشته‌اند. به علاوه زنان، افراد با دستمزدهای پایین، اقلیت‌های نژادی و کارگران جوان نسبت به گروه‌های آلترناتیو خود آسیب بیشتری از کرونا در این کشور دیده‌اند.

[47] *Self-Employment Income Support Scheme*

بررسی طرح نیروی کار مرکز آمار در ایران نشان می‌دهد وقوع بیماری کرونا در ایران نیز مشابه با سایر کشورها منجر به تغییر قابل توجه در نرخ مشارکت، نرخ اشتغال و میزان ساعات کار هفتگی شده است. در فصل بهار همراه با اعمال سیاستهای مربوط به قرنطینه و فاصله‌گذاری اجتماعی نرخ مشارکت نسبت به فصل پیش از آن با افت حدود ۷ درصدی مواجه شده است هر چند این افت در نرخ مشارکت در تابستان با افزایش ۲٫۸ درصدی بخشی از آن جبران شده است. نرخ اشتغال نیز تغییرات همسو با نرخ مشارکت داشته است و درحالیکه در بهار به میزان حدود ۶ درصد کاهش داشته است در تابستان افزایش حدود ۲٫۹ درصد را تجربه کرده است. برآیند این دو اثر باعث شده است تا در تابستان ۱۳۹۹ نسبت به زمستان ۱۳۹۸، میزان افت نرخ مشارکت بیشتر از افت نرخ اشتغال باشد و نرخ بیکاری در این بازه کاهش یافته و به ۱۲٫۸ درصد برسد. در واقع مشابه با روند مشاهده شده در بقیه کشورها در ایران نیز خروج از شغل بیشتر به خروج از بازار کار و ورود به جمعیت غیرفعال منجر شده است. تغییرات مربوط به افت ساعات کار هفتگی در ایران نیز روند و شدتی مشابه با تغییرات اشتغال و نرخ مشارکت دارد و در بهار ۱۳۹۹ با افت ۲٫۸ درصد و در تابستان با رشد ۴٫۸ درصدی مواجه شده است.

ارزیابی تغییرات نرخ اشتغال در بنگاه‌های با اندازه‌ی مختلف نشان می‌دهد که بنگاه‌های با اندازه‌ی متوسط بیشترین آسیب را از کرونا دیده‌اند به طوریکه بنگاه‌های بزرگ کمترین میزان کاهش اشتغال و به دنبال آن بنگاه‌های کوچک کمتر از ۵ نفر(۱-۴ نفر) آسیب کمتری در مقایسه با بنگاه‌ای با اندازه‌ی ۵-۲۰ نفر داشته‌اند.

مشابه با شرایط گفته شده در خصوص انگلستان ذیل تحولات مربوط به گروه‌های مختلف سنی در دوران بیماری کرونا، بیشترین میزان آسیب از بیماری کرونا در ایران نیز مربوط به گروه‌های سنی ۱۵-۲۴ سال و بالای ۶۵ سال است. میزان نرخ مشارکت این دو گروه در بازار کار ایران در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ حدود ۱۶ درصد کاهش یافته است این در حالی است که برای گروه سنی ۲۴-۳۹ سال این میزان ۷٫۶ درصد و برای ۳۹-۶۵ سال این میزان ۵ درصد است.

۲-۳-۱-سیاستهای اجرا شده در حمایت از بازار کار

در مواجهه با شوک اقتصادی ناشی از بیماری کرونا بر بازار کار، کشورهای مختلف سیاستهای متفاوتی ذیل نظام تامین اجتماعی از جمله ارائه یارانه دستمزد به مشاغل، حمایتهای مالی از هزینه‌های سلامت صورت گرفته، تعویق در پرداخت حق بیمه کارفرما و هم‌چنین اصلاح قوانین بیمه بیکاری برای افزایش پوشش این بیمه برای شاغلین با شغل غیردائم پیاده‌سازی کردند. ارزیابی سیاستهای اجرا شده نشان می‌دهد ارائه یارانه دستمزد از یک‌سو به بهبود گزارش اشتغال غیررسمی بنگاه‌های اقتصادی و کاهش میزان بخش غیررسمی حداقل به صورت موقت منجر شده و به علاوه سیاست موثری برای حفظ اشتغال در بنگاه‌هایی بوده است که ۲۵-۵۰ درصد از حداقل دستمزد توسط دولت تامین شده است. در ایران در شروع بیماری کرونا، میزان افراد بیکار مشمول قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۹ از حد میانگین سالانه خود بالغ بر ۲۰۰ هزار نفر افزایش ۵۰ درصدی یافت و به ۳۰۰ هزار نفر رسید. طی دوران بیماری کرونا دو تغییر مهم در خصوص بیمه بیکاری در ایران صورت گرفت. این دو تغییر نحوه مشمول شدن ذیل این قانون بود که افراد مشمول قانون کار ولی خارج از شمول قانون بیمه بیکاری را نیز ذیل چتر حمایتی بیمه بیکاری درآورد و به علاوه میزان۳ هزار میلیارد تومان به عنوان بخشی از یک میلیارد یورو اختصاص داده شده از صندوق توسعه ملی نیز به صندوق بیمه بیکاری اختصاص داده شد. بنابر گزارش تهیه شده تا پایان بهمن ماه به تعداد حدود ۱٫۱۹ میلیون نفر ماه معادل متوسط ماهانه حدود ۱۰۸ هزار نفر بیمه بیکاری کرونا به افراد پرداخت شده است و به علاوه دولت پرداخت حق بیمه این افراد به سازمان تامین اجتماعی را نیز متقبل شده است. با توجه به اینکه این میزان از پوشش بیمه بیکاری معادل ۲٫۸ هزار میلیارد تومان هزینه برای دولت داشته است، میزان متوسط پرداخت شده به افراد ۲٫۲ میلیون تومان به ازای هر فرد بوده است که در مقایسه با رقم حداقل حقوق رقم قابل توجهی است.

از این‌رو، نرخ بالای مشارکت کارفرما در صندوق‌های بیمه‌ای باعث شده است تا به عنوان یک عامل، سهم کارگران غیررسمی در اقتصاد افزایش یابد و همین امر در شناسایی این گروه از کارگران در مواجهه با بحران‌های مانند کرونا چالشهای جدی ایجاد کند. به علاوه از منظر نظام تامین اجتماعی در ایران، محدوده‌ی بنگاه اقتصادی به منظور اعمال قواعد تامین اجتماعی به صورت روشن مشخص نیست و همین امر باعث ایجاد چالش برای بنگاه‌های اقتصادی می‌شود. به همین خاطر موارد زیر به عنوان اصلاح بخشی از نظام تامین اجتماعی صورت پذیرد:

- مشارکت پلکانی کارفرما در حق بیمه و کاهش آن با افزایش سطح دستمزد: یکی از سیاستهای بازتوزیعی مناسب در کشورهای مختلف کاهش مشارکت کارفرما در حق بیمه در صورت افزایش دستمزد است. این امر می‌تواند با کاهش بار مالی کارفرما از نظام تامین اجتماعی انگیزه کارفرمایان برای مشارکت در نظام تامین اجتماعی به منظور شناسایی بهتر بخش غیررسمی را فراهم سازد.

همچنین برای صندوق بیمه بیکاری پیشنهاد میشود اصلاحاتی به شرح زیر به عنوان ابزاری مهم در مواجهه با بحران‌هایی مانند کرونا پی‌گیری شود:

- ایجاد تعادل در منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری از طریق:
  - کاهش مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری به منظور افزایش انگیزه برای جست‌وجوی بیشتر برای کار و همچنین امکان شمول بیشتر افراد برای قرار گرفتن ذیل چتر حمایتی
  - افزایش طول مدت مشارکت در صندوق بیمه به منظور مشمول شدن استفاده در بیمه بیکاری
  - کاهش تعهدات غیرمرتبط با بیمه بیکاری ذیل صندوق و ایجاد انعطاف در تعیین پارامترهای پوشش مطابق با منابع وصول شده به منظور جلوگیری از تشدید عدم تعادل

٤-١-تحولات اقتصادی کشورهای نفتی در دوره‌ی بیماری کرونا

بررسی کشورهای نفتی از منظر اثرپذیری از بیماری کرونا، عمدتا به دلیل تفاوت سیاست‌های مالی در این کشورها و وابستگی تحولات در سایر بخش‌های اقتصادی از تحولات سیاست مالی و تغییرات قیمت نفت در این کشورهاست. به طوریکه تحولات بازار نفت در اواخر سال ۲۰۱۹ و آثار ناشی از کرونا بر این بازار باعث شده است که کشورهای صادرکننده‌ی نفت با یک شوک مالی سه گانه در اقتصاد خود مواجه باشند. از یک‌سو وابستگی به درآمدهای نفتی و افت شدید قیمت نفت باعث شده است تا درآمد این کشورها با افت مواجه باشد و کشورهای نفتی با مساله‌ی کسری بودجه مواجه باشند. از سوی دیگر به دلیل ماهیت عمدتا موافق چرخه‌ای[۴۸] سیاست‌های مالی در کشورهای نفتی افت درآمدهای نفتی باعث کاهش سطح فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های غیرنفتی شده و از این جهت اقتصاد این کشورها را نیز فارغ از اثرپذیری مستقیم از بیماری کرونا به صورت منفی متاثر می‌کند و همین امر می‌تواند مجددا سیاست مالی و درآمدهای بودجه‌ای را متاثر کند. جنبه‌ی سوم اثرپذیری نیز مشابه با سایر کشورها، افزایش مخارج ناشی از طراحی بسته‌های مالی برای مواجهه با آثار منفی ناشی از بیماری کروناست.

از ابتدای سال ۲۰۲۰، بازار نفت به دلیل وقوع افزایش عرضه‌ی نفت و هم‌چنین افت تقاضا با کاهش قیمت مواجه بوده است، به طوری‌که میزان کل تولید در سال ۲۰۱۹ که حدود ۱۰۰,۷ ملیون بشکه در روز بوده است، در سال ۲۰۲۰ برآوردهای صورت گرفته

[۴۸] *Procyclical*

حاکی از آن است که با افت حدود ۶ میلیون بشکه‌ای به ۹۴٫۶ میلیون بشکه برسد. این کاهش در قیمت با وقوع بیماری کرونا و افت رشد اقتصادی جهانی و کاهش تقاضا برای نفت، شدت بیشتری گرفت به طوری‌که قیمت نفت از حدود ۵۰ دلار در اوایل مارس ۲۰۲۰ به ۲۵–۳۵ دلار در اواسط مارس کاهش یافت. این افت در قیمت نفت در حالی رخ داده است که هم‌چنان چشم‌انداز بازگشت قیمت نفت به سطوح قبلی آن با ابهام و عدم قطعیت مواجه است، به طوری‌که برآوردها از چشم‌انداز آتی قیمت نفت حاکی از بازگشت تدریجی و موقت قیمت است به طوری‌که انتظار می‌رود بخشی از افت قیمت نفت تا پایان سال ۲۰۲۰ احیا شده و به تدریج قیمت نفت تا سال ۲۰۲۴ افزایش یابد، هر چند این افزایش نیز هم‌چنان باعث خواهد شد تا قیمت نفت از مقادیر آن در سال ۲۰۱۹ نیز پایین‌تر باشد[۴۹]. در حالیکه در فصل پایانی سال ۲۰۱۹، متوسط قیمت نفت برنت حدود ۶۳ دلار بوده است، برآورد می‌شود این قیمت در پایان سال ۲۰۲۰ به حدود ۴۲ دلار و در پایان ۲۰۲۱ نیز در محدوده‌ی ۴۹ دلار باشد[۵۰]. از این‌رو به نظر می‌رسد مساله‌ی افت قیمت نفت برای کشورهای صادرکننده که ناشی از تحولات بازار نفت و هم‌چنین وقوع بیماری کرونا ایجاد شده است، مساله‌ای کوتاه‌مدت نبوده و می‌تواند اقتصاد این کشورها را در میان‌مدت نیز متاثر کند.

از این‌رو اگرچه فضای مالی در کشورهای مختلف نفتی میزان و ترکیب واکنش به این تحولات را مشخص می‌کند با این حال به نظر می‌رسد چالش اقتصادی در این کشورها چالشی میان‌مدت بوده و لذا اصلاحات مالی در کشورهای نفتی باید با در نظر گرفتن افق زمانی میان‌مدت دنبال شود.

با در نظر گرفتن نکات یاد شده ابتدا تحولات اقتصادی در کشورهای نفتی تصویر شده، واکنش‌های سیاستی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت که می‌تواند بهبود در عملکرد اقتصادی در این کشورها را سبب شود، مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس به طور مشخص تجربه‌های سیاستی که در دوره‌ی بیماری کرونا در دو کشور عربستان و روسیه به عنوان دو کشور نفتی اعلام شده و مورد استفاده قرار گرفته است، بررسی می‌شود. بررسی تحولات کشورهای نفتی و هم‌چنین سازوکارهای حاکم بر سیاستگذاری اقتصادی در این کشورها به ویژه برای کشور ایران نیز دارای اهمیت است. اگرچه در شرایط کنونی به دلیل افت درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت به دلیل تحریم‌های اقتصادی میزان این درآمدها قابل مقایسه نیست، با این حال بخشی از سازوکارهای حاکم بر کشورهای نفتی برای ایران نیز حائز اهمیت است. به طور مثال نحوه‌ی استفاده از منابع صندوق‌های ثروت ملی و چگونگی اعمال این قواعد مالی و پایش آن‌ها برای اقتصاد ایران نیز اهمیت دارد. به ویژه آنکه برداشت یک میلیارد یورویی از صندوق توسعه ملی در ایران نیز اگرچه یک سیاست مالی بود با این حال نحوه‌ی پیاده‌سازی آن و ترکیب مصارف توافق شده برای آن همواره طی دوره‌ی بیماری کرونا مورد بحث و چالش بود و همین امر باعث شده بود تا بخشی از توان تصمیم‌گیری کشور در دوره‌ی بیماری کرونا معطوف به چگونگی هزینه‌کرد این منابع و دریافت آن باشد. به علاوه کشورهای نفتی تنوعی از کشورهای با درآمد پایین، متوسط و بالا را شامل می‌شود. بخشی از این کشورها به مانند ایران با فضای مالی کوچک مواجه‌اند لذا با توجه به اینکه تحولات میان‌مدت در بازار نفت، الزام به پیاده‌سازی به یک چارچوب معتبر میان‌مدت بودجه‌ای را دیکته می‌کند، نحوه‌ی و اصول این چارچوب‌ها برای کشورهای نفتی برای ایران نیز قابل استفاده است.

[۴۹] *IMF, Fiscal Policy Responses to the Sharp Decline in Oil Price, 2020*

[۵۰] *U.S. Energy Information Administration,Short-Term Energy Outlook - October 2020*

۱-٤-۱-چشم‌انداز آثار کلان اقتصادی در کشورهای نفتی

چشم‌انداز تحولات کلان اقتصادی در کشورهای صادرکننده‌ی نفت به میزان زیادی تابع فضای مالی ممکن و در اختیار این کشورها برای اعمال سیاست‌های مالی است. به طور مشخص کشورهایی که امکان افزایش وصول درآمدهای مالیاتی، کاهش یارانه‌ها و کنترل رشد هزینه‌ها را داشته باشند از فضای مالی بیشتری برای مواجهه با تحولات اقتصاد کلان ناشی از بیماری کرونا مواجه هستند. با این حال افزایش فشار مالی ناشی از افت درآمدهای نفت باعث خواهد شد تا تامین مالی متکی بر بدهی در کشورهای نفتی افزایش پیدا کند و با توجه به چشم‌انداز نامناسب از بازگشت قیمت نفت به سطوح قبلی در صورتی‌که چشم‌انداز رشد اقتصادی نیز مناسب نباشد، باعث خواهد شد تا با افزایش ریسک مالی دولت نرخ سود در این کشورها با افزایش بیشتری در مقایسه با کشورهایی که چشم‌انداز اقتصادی آن متاثر از تغییرات قیمت نفت نیست، مواجه شود. این امر باعث خواهد شد تا توانایی مالی دولت برای تامین مالی از طریق بازار بدهی نیز کاهش یابد و همین امر ریسک اقتصادی در این کشورها را افزایش خواهد داد.

به علاوه افت درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت، به دلیل اثرگذاری بر تراز تجاری این کشورها می‌تواند باعث کاهش ذخایر ارزی در کشورهای نفتی یا افزایش نرخ برابری ارز شود. چشم‌انداز افزایش ریسک اقتصادی در کشورهای نفتی که بدان اشاره شد، باعث خواهد شد تا خروج سرمایه از این کشورها نیز افزایش یابد و همین امر باعث تشدید کاهش در ذخایر ارزی یا افزایش نرخ برابری شود. به علاوه با توجه اثرپذیری بخش‌های مرتبط با صنعت انرژی از تحولات قیمت نفت باعث می‌شود تا ریسک نهادهای مالی در این کشورها و ترازنامه بانک‌ها نیز متاثر شود و ریسک نقدینگی و اعتباری در این کشورها افزایش یابد و باعث شود تا تامین مالی داخلی با چالش‌های بیشتری مواجه شده و عملکرد اقتصاد به میزان بیشتری تحت تاثیر قرار گیرد. از این‌رو تحولات ناشی از بیماری کرونا و سازوکارهای اقتصادی فعال شده ناشی از آن باعث می‌شود تا ترازنامه دولت، نهادهای مالی، خانوار و بخش‌های اقتصادی تحت تاثیر قرار گرفته که انباشت ریسک و افت عملکرد اقتصادی می‌تواند باعث شکل‌گیری آثار مرتبه دوم ناشی از تحقق این ریسک‌ها شود.

۱-٤-۲-چارچوب سیاست‌گذاری کوتاه‌مدت و میان‌مدت[۵۱]

چالش اصلی در سیاستگذاری برای کشورهای نفتی با توجه به تحولات یاد شده، انتقال منابع مالی از بخش‌های مختلف یا استفاده از ذخایر و منابع انباشت شده ذیل صندوق‌های ثروت ملی به منظور هزینه‌کرد و طراحی بسته‌های مالی برای مواجهه با آثار اجتماعی، اقتصادی و سلامت ناشی از بیماری کروناست. در خصوص کشورهای نفتی، اندازه‌ی بسته مالی در این کشورها می‌تواند با توجه به نبود ثبات‌سازهای خودکار[۵۲] مانند بیمه بیکاری یا نظام‌های حمایت‌های اجتماعی بزرگ و قابل توجه باشد. به طور مشخص با توجه به آثار اقتصادی یاد شده و انباشت ریسک‌های مالی در اقتصادهای نفتی استفاده از صندوق‌های ثروت ملی در این کشورها اهمیت بالایی دارد تا بتواند بخشی از شوک‌های اقتصادی رخ داده در اقتصادهای نفتی را جذب کند. چالش اصلی در استفاده از منابع صندوق‌های ثروت ملی در این کشورها عمدتا وجود قواعدی مالی برای نحوه‌ی استفاده از منابع این صندوق‌هاست. قواعد مالی که میزان و کیفیت برداشت دولت‌ها از صندوق‌های ثروت ملی را تعریف می‌کنند در واقع سازوکارهایی است که بتواند کنترل اعمال قدرت در استفاده از منابع صندوق‌های ثروت ملی را پیاده‌سازی کند. این در حالی است که شرایط جاری ممکن است منابع مالی به مراتب بیشتری از آن‌چه ذیل قواعد مالی تعریف شده است، نیاز داشته باشد. به همین خاطر تعلیق موقت قواعد مالی به منظور اعمال و پیاده‌سازی یک سیاست مالی

---

[۵۱] منظور از سیاستگذاری کوتاه‌مدت بازه کمتر از یک‌سال و میان‌مدت یک تا سه سال است.

[۵۲] *Automatic Stabilizer*

موثر از اهمیت بالایی برخوردار است. با این حال منعطف کردن این قواعد مالی اگرچه در شرایط جاری ضروری به نظر می‌رسد با این حال ایجاد انعطاف در واقع به معنای نقض قواعد مالی است که ممکن است باعث کاهش اعتبار این قواعد مالی شود. به همین خاطر لازم است تمهیداتی اندیشیده شود که سازوکار و نحوه‌ی استفاده از این منابع مالی به صورت روشن و مشخص تبیین شود تا پایبندی دولت به پایداری مالی در افق زمانی میان‌مدت تضمین شود. این سازوکار و تبیین آن می‌تواند ذیل یک نهاد دیگر مانند شوراهای مالی[۵۳] مورد سنجش قرار گیرد. در واقع دولت لازم است به صورت روشن و مشخص مطابق با سازوکار حاکم بر بودجه برنامه تفصیلی نحوه استفاده از این منابع را اعلام کرده و این برنامه از طریق شورای مالی که معمولا ذیل مجالس فعالیت کرده و از این جهت از دولت استقلال دارد و انگیزه کافی برای نظارت نیز توسط آن وجود دارد، اجرای این برنامه را پایش و گزارش کند. به علاوه ذیل ارتباط با شورای مالی و سند بودجه تهیه شده برای نحوه‌ی استفاده از منابع مالی در نظر گرفته شده دوره‌ی تعلیق اجرای قاعده مالی نیز مشخص می‌شود که این امر می‌تواند ذیل سناریوسازی نسبت به شرایط آتی نیز انجام شود تا از نقض مجدد آن جلوگیری شود. هر چند لازم است این سناریوها به حد کافی سنجش‌پذیر باشد تا بتوان آن‌ها را ذیل شورای مالی مورد ارزیابی قرار داد.

با این حال همان‌طور که اشاره شد، مساله‌ی قیمت نفت و افت آن یک چالش میان‌مدت برای کشورهای نفتی است و از این‌رو با توجه به اینکه به نظر می‌رسد بخشی از افت در قیمت نفت دائمی است لازم است کشورهای نفتی، مساله‌ی تعدیل مالی در بودجه خود را به عنوان یک الزام مورد تاکید قرار دهند و برای آن برنامه‌ریزی کنند. مساله‌ی اصلی در تعریف یک برنامه‌ی تعدیل مالی با توجه به اثرپذیری اقتصادی و نقش موافق چرخه‌ای سیاست‌های مالی در عملکرد اقتصادی، توجه به اثرگذاری آن بر رشد اقتصادی است. از این‌رو اندازه این تعدیل و مسیر آن با توجه به چشم‌انداز پایداری مالی، چگونگی دسترسی به بازارهای مالی برای تامین منابع برای دولت در دوره‌ی اجرای سیاست‌های تعدیل مالی و نقش ترکیب مخارج دولت برای رشد اقتصادی است. از این‌رو یک راهبرد مناسب برای طراحی تعدیل‌های مالی هدفگذاری در میزان صرفه‌جویی در منابع و ایجاد کارایی در هزینه‌کرد در عین ارائه سطح قبلی کالا و خدمات در بخش دولتی است. پیاده‌سازی یک برنامه‌ی تعدیل میان‌مدت مستلزم یک چارچوب معتبر مالی است که بتواند استراتژی تعدیل مالی، تحقق صرفه‌جویی و کارایی در هزینه‌کرد و اهداف پایداری مالی در طول برنامه‌ی تعدیل را تضمین کند. این چارچوب از جهت فنی از طریق ایجاد ارتباط بین اهداف مالی کوتاه‌مدت مانند کسری بودجه سالانه با اهداف مالی میان‌مدت مانند میزان بدهی و پایداری مالی تعریف می‌شود با این حال لازم است این هدفگذاری‌ها به صورت روشن و شفاف بیان شود و از سوی دیگر از طریق مشارکت نهادهای سیاسی مختلف تبدیل به یک تعهد سیاسی فراگیر شود تا اجرای آن از پشتیبانی کافی برخوردار باشد. در نبود یک تعهد سیاسی فراگیر با توجه به چالش‌های پیاده‌سازی مسائل تعدیل مالی در بودجه دولت اعتبار پیاده‌سازی برنامه پایین خواهد بود و در مسیر اجرایی آن با مشکل مواجه می‌شود.

[۵۳] *Fiscal Council*

۱-٤-۳-تجربیات کشورهای نفتی در در مواجهه با بیماری کرونا و اصلاحات مالی صورت گرفته[٥٤]

روسیه: کرونا و سیاست‌های اقتصادی پیاده شده در آن

وضعیت شیوع بیماری و اقدامات انجام شده

نخستین مورد تایید شده بیماری کرونا در روسیه در ۳۱ ژانویه ۲۰۲۰ اعلام شد. این کشور پیش از تایید این مورد اقدامات پیش‌دستانه‌ای شامل بستن مرز با چین و کشورهای اتحادیه اروپا از اواخر دسامبر ۲۰۱۹ را در دستور کار خود قرار داده بود و شهروندانی که از کشورهای با ریسک بیماری به این کشور وارد می‌شدند را ملزم به رعایت قرنطینه کرد. به علاوه مدارس، سالن‌های فرهنگی و هنری و مراکز ورزشی در این کشور بسته شدند. تولید ناخالص داخلی روسیه در فصل دوم ۲۰۲۰ به میزان ۸,۵ درصد در مقایسه با فصل مشابه سال قبل با کاهش مواجه شد. در ۳۰ مارس مقامات روسیه، قرنطینه در مسکو و بسته شدن بخش‌های غیرضروری و ماندن مردم در خانه را اعلام کردند. به علاوه از طریق اعطای اختیار به مقامات محلی پیاده‌سازی اقداماتی در جهت کنترل بیماری بسته به شدت و ماهیت بیماری در هر منطقه در دستور کار قرار گرفت. در روسیه در بخش‌های از جمله در مسکو با توجه به اوج گرفتن مجدد بیماری در اواخر تابستان بسته شدن مدارس و استفاده از ۳۰ درصد کارکنان و دورکاری در دستور کار قرار گرفته است. دولت فدرال روسیه یک برنامه بازگشایی سه مرحله‌ای را برای مناطق مختلف بنابر تشخیص مقامات منطقه‌ای نسبت به وضعیت هر منطقه اعلام کرده است. ذیل مرحله اول از بازگشایی مردم می‌توانند از خانه‌ها خارج شده و به فعالیت‌های خارج از منزل بپردازند. به علاوه مراکز خرید کوچک و بخش‌های خدماتی در این مرحله بازگشایی می‌شوند. در مرحله دوم، مدارس و مراکز خرید بزرگ‌تر و تجارت‌های بزرگ‌تر در بخش خدمات مورد بازگشایی قرار می‌گیرند. در بخش سوم، پارک‌ها، هتل‌ها، رستوران‌ها و تمامی مراکز خرید بازگشایی می‌شوند. معیار در نظر گرفته شده برای بازگشایی ذیل هر مرحله بر اساس شاخص‌ها مانند دسترسی تخت‌های بیمارستانی، میزان ظرفیت تست‌گیری و نرخ ابتلا به صورت روشن تعریف شده است و لذا قابل سنجش و ارزیابی توسط مقامات فدرال است. در تاریخ ۷ اکتبر ۲۰۲۰، بر اساس سه مرحله یاد شده، ۵ منطقه در مرحله اولیه بازگشایی، ۴۴ منطقه در مرحله دوم و ۳۷ منطقه در مرحله سوم بوده‌اند. به علاوه ۷۴ منطقه از ۸۵ منطقه برای توریسم داخلی بازگشایی شده‌اند. به علاوه حمل و نقل ریلی در این کشور با توجه به بازگشایی‌های صورت گرفته به نرخ به کارگیری ۸۰ درصد از ظرفیت قطارهای دوربرد[٥٥] رسیده است. نرخ مسافرت هوایی در این کشور در ماه جولای ۲۰۲۰ نسبت به ماه پیش از آن ۲,۴ برابر شده است. با این حال حدود ۳۰ درصد از مراکز ورزشی در این کشور هم‌چنان به دلیل محدودیت‌های یاد شده بسته هستند. میزان تجارت خرده فروشی در این کشور به مقادیر پیش از بحران آن نزدیک شده است هر چند این شاخص در مناطق مختلف متفاوت است با این حال مجددا با توجه به شیوع بیماری از اواخر تابستان با افت مواجه شده است. میزان ظرفیت خالی در بخش تجاری شهر مسکو در اوج ۷ ساله‌ی خود قرار دارد و حدود ۵۰ درصد از مراکز خرید و رستوران‌ها نسبت به سال ۱۳۹۸ هم‌چنان بسته‌اند. با توجه به چشم‌انداز وقوع موج دوم بیماری در این کشور مقامات به دنبال تهیه یک برنامه‌ی مشروط برای بازگشایی مراکز خرید خرده فروشی هستند.

---

[٥٤] منبع:صندوق بین‌المللی پول، واکنش سیاستی کشورها به بحران کووید ۱۹

[٥٥] *Long distance*

سیاست مالی

دولت روسیه اندازه‌ی بسته مالی موسوم برنامه‌ی ملی احیای اقتصادی را به ۶,۴ تریلیون روبل با توجه به موج دوم بیماری در این کشور افزایش داده است که بر اساس آخرین اقدامات در نظر گرفته شده برآورد می‌شود، بسته مالی این کشور حدود ۳,۴ درصد تولید ناخالص داخلی باشد[۵۶]. برنامه‌ی مالی در نظر گرفته شده شامل اقدامات متعددی به شرح زیر است:

- سیاستهای اتخاذ شده در حمایت از خانوارها
  - تدوین یک بسته حمایت از بخش سلامت شامل افزایش پرداخت به کادر درمانی که در خط مقدم مواجهه با بیماری کرونا هستند و تامین تجهیزات مورد نیاز برای کادر درمان
  - دریافت کمک مالی از دولت برای افراد بیماری که در منزل قرنطینه شده‌اند و پرداخت حقوق به بخشی از افراد بیمار به میزان حداقل دستمزد تا پایان سال ۲۰۲۰
  - برای افرادی که شغل خود از اول مارس از دست داده‌اند، پرداخت بیمه بیکاری نرمال به مدت ۵ ماه به میزان حداقل دستمزد مورد تصویب قرار گرفته است. به علاوه مقرر شده است از پایان ماه آگوست پرداخت حداقل مزایای بیکاری سه برابر شده و دوره استحقاق آن نیز ۳ ماه افزایش یابد.
  - به علاوه خانواده‌های صاحب فرزند که به ازای هر فرزند و تا سقف ۶ ماه در صورتی‌که یکی از والدین شغل خود را از دست داده باشد مشمول دریافت کمک هزینه از دولت می‌شوند.
- سیاستهای اتخاذ شده در خصوص کسب و کارهای مختلف
  - پرداخت یارانه نرخ بهره برای بنگاه‌های کوچک و متوسط و بنگاه‌های با اهمیت بالا
  - تاخیر در پرداخت مالیات برای برای بخش‌ها و بنگاه‌های آسیب دیده اقتصادی
  - تعویق در پرداخت حق بیمه سهم کارفرما برای بنگاه‌های کوچک و متوسط برای شش ماه در بخشهای آسیب دیده
  - حذف سهم کارفرما در تعهدات تامین اجتماعی مازاد بر حداقل دستمزد برای بنگاه‌های کوچک و متوسط
  - کاهش دائم مالیات بر سود و تعهدات تامین اجتماعی بنگاه‌های بخش فناوری اطلاعات
  - تعویق در پرداخت تمامی مالیات‌ها به جز مالیات بر ارزش افزوده برای افراد سرپرست خانوار، بنگاه‌های کوچک و متوسط و سازمان‌های مردم نهاد در بخش خدمات اجتماعی
  - استرداد بخشی از مالیات سال ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ برای خود اشتغالی‌ها
  - تعویق در پرداخت اجاره به تمامی بخش‌های حاکمیتی تا پایان سال ۲۰۲۰ و اعمال نرخ صفر اجاره به دولت فدرال برای بنگاه‌های کوچک و متوسط برای سه ماه
  - در اختیار گذاشتن منابع مالی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط به منظور اعمال یارانه دستمزد به صورت حداقل دستمزد برای هر شاغل به میزان دو ماه و هم‌چنین اعطای وام‌های یارانه‌ای برای بنگاه‌های آسیب دیده به منظور پرداخت حداقل دستمزد به میزان ۶ ماه

[۵۶] در گزارشهای صندوق بین‌المللی پول به تفکیک اندازه بسته مالی دولت روسیه ذیل موج اول و دوم اشاره نشده است.

- صفر شدن حقوق و عوارض گمرکی برای تولیدکنندگان دارو و تجهیزات پزشکی

سیاست پولی و کلان-مالی

در ۲۴ جولای ۲۰۲۰، بانک مرکزی روسیه برای چهارمین بار نرخ سیاستی[۵۷] را به میزان ۲۵ *bps* کاهش داد و از ۴٫۵ به ۴٫۲۵ درصد رساند که این میزان کاهش باعث شد تا نسبت به سال ۲۰۱۹ این نرخ به میزان ۲ واحد درصد کاهش یابد. به علاوه با توجه به کاهش درآمدهای ارزی در این کشور و تغییر در نرخ برابری، بانک مرکزی در ۱۰ مارس، این کشور اقدام به فروش ذخایر ارزی از منابع صندوق رفاه ملی به منظور اجرای قاعده‌ی مالی و هم‌چنین خرید یک بانک توسط دولت کرد. به علاوه بانک مرکزی محدودیت در اجرای عملیات سواپ ذخایر ارزی را به دلیل کاهش منابع ارزی افزایش داد. هم‌چنین با هدف تامین منابع مالی بانک مرکزی اقدام به معرفی ابزار تامین مالی بلندمدت ریپو کرد به طوری‌که ذیل این ابزار امکان عملیات ریپو برای بازه زمانی یک‌ساله ایجاد شده است. با توجه به شوک‌های رخ داده به بخش حقیقی و عدم توان بازپرداخت تعهدات به بخش بانکی، بانک مرکزی روسیه تسهیل مقرارت برای بانک‌های که اقدام به امهال وام‌های ارزی و ریالی برای بنگاه‌ها کرده‌اند را پیاده‌سازی کرد. بانک مرکزی هم‌چنین دو بسته اعطای وام به بنگاههای کوچک و متوسط را در دستور کار قرار داده است. بسته اول که نرخ سود آن یارانه‌ای است برای حفظ اشتغال این بنگاه‌ها بوده و به میزان ۵۰ میلیارد روبل(حدود *700* میلیون دلار) است. بسته دوم برای تامین سرمایه در گردش و امهال وام بنگاه‌های کوچک و متوسط به میزان ۱۵۰ میلیارد روبل(حدود ۲ میلیارد دلار) است.

به علاوه با هدف کمک به بانک‌ها در جهت افزایش منابع مالی و وضعیت ترازنامه‌ای، این اجازه به تمامی بانک‌ها داده شده است که دارایی‌های خود را بر اساس نرخ ۱ مارس ارزش‌گذاری کنند.[۵۸] به علاوه با توجه به تغییرات نرخ ارز، انواع عملیات ارزی به جز واحدهایی که موقعیت باز[۵۹] فارکس دارند، نیز بر اساس نرخ ۱ مارس قیمت‌گذاری می‌شود. هم‌چنین، نرخ مشارکت در صندوق بیمه سپرده بانک‌ها، از میزان ۰٫۱۵ به ۰٫۱ تا پایان سال ۲۰۲۰ کاهش یافته است. هم‌چنین برای نهادهای اعتباری که از اهمیت بالایی برخوردار هستند مقررات نقدینگی تسهیل شده است.

مجلس روسیه با هدف کمک به افراد و بنگاه‌های کوچک و متوسط قانونی تصویب کرده است که این واحدها بتوانند تا حداکثر ۶ ماه به ضمانت دولت بازپرداخت تسهیلات خود را تعویق بیاندازند. به علاوه به بانک‌ها اجازه داده شده است که این گونه از وامها را به منظور جلوگیری از ذخیره‌گیری ذیل وام‌های جدید قرار داده و تا پایان سال ۲۰۲۰ نسبت به ذخیره‌گیری در خصوص وام‌های این‌چنینی اقدام نکنند.

هم‌چنین قواعد و روش‌های مربوط به ارزیابی ریسک بانک‌ها ذیل وام‌هایی مختلف و دارایی‌های ریسکی که در ترازنامه بانک بوده‌اند مورد بازنگری و تغییر قرار گرفته است تا بانک‌ها با ذخیره‌گیری پایین‌تر و کاهش ریسک مالی امکان مدیریت بخشی از ریسک‌های

---

[۵۷] نرخ سیاستی نرخ بهره‌ی مرجع کوتاه‌مدت است که توسط بانک مرکزی به منظور اثرگذاری بر رفتار متغیرهای کلان پولی و تورم تنظیم شده و عملیات بازار باز بر مبنای این نرخ اجرایی میشود.

[۵۸] این نرخ به عنوان مرجعی برای ارزشگذاری داراییها استفاده شده است. لازم به ذکر است که طی یکسال منتهی به ۲۰۲۰ نرخ برابری روبل به دلار کاهش یافته است و همین امر باعث شده است تا داراییهای ارزی ارزش کمتری داشته باشند. میزان نرخ ۱ مارس با توجه به اینکه در ماه‌های بعد از آن نرخ برابری ارقام پایین‌تری داشته است باعث میشود تا افت ارزش دارایی‌ها کمتر باشد.

[۵۹] *Open position*

خود را داشته باشند. به طور مشخص نحوه‌ی محاسبه‌ی ریسک برای وام‌های رهنی و وزن در نظر گرفته شده برای این وام‌ها باعث شده است تا منابعی حدود ۰٫۳ درصد تولید ناخالص داخلی برای بانک‌ها آزاد شود. کاهش ضریب ریسک برای اوراق و هم‌چنین بنگاه‌های غیرمالی نیز اعمال شده است. به علاوه ذیل مقرراتی خاص کاهش ضریب ریسک به میزان ۷۰ درصد برای وام‌هایی که بخش دارو و تجهیزات داده شده است تا پایان ۲۰۲۰ مورد تصویب قرار گرفته است. هم‌چنین با هدف افزایش صادرات کالاهای با تکنولوژی بالا برای در اختیار قرار دادن وام در بخش‌های صادراتی ضریب ریسک برای صادرکنندگانی که کالای صادراتی آن کالای اساسی نیست، از ۲۰ درصد به صفر کاهش پیدا کرده است.

عربستان: کرونا و سیاست‌های اقتصادی پیاده شده در آن

وضعیت شیوع بیماری و اقدامات انجام شده

عربستان به عنوان یک کشور نفتی همان‌طور که اشاره شد متاثر از شوک بیماری کرونا و اثر آن بر اقتصاد و هم‌چنین افت قیمت نفت قرار داشته است. نخستین مورد شناسایی بیماری کرونایی در این کشور در تاریخ ۲ مارس ۲۰۲۰ اعلام شد. با شناسایی ورود بیماری به این کشور، تصمیم‌گیران عربستان مجموعه‌ای از سیاست‌ها برای جلوگیری از شیوع بیشتر بیماری شامل محدودیت در سفر اعم از سفرهای بین‌المللی و سفرهای داخلی از طریق وسایل حمل و نقل عمومی و تاکسی، جلوگیری از برگزاری نماز در مساجد، بسته شدن تمامی مدارس، دانشگاه‌ها، مراکز خرید، تعلیق حضور کارگران و کارمندان در بخش دولتی و خصوصی به جز بخش‌های خاص و اضطراری و افزایش تست‌گیری کرونا را در دستور کار قرار دادند. به علاوه با توجه به وجود کارگران مقیم از کشورهای دیگر در عربستان، این کشور ابتدا برنامه‌ای برای چگونگی سکونت موقت این افراد برای جلوگیری از شیوع بیماری ارائه داد و سپس در ۲۲ اپریل یک برنامه‌ی بازگشت را طراحی کرد که بخشی از این کارگران بتوانند به کشورهای خود بازگردند. در ۱۲ می، این کشور ایجاد دو مرکز بیمارستانی در مکه برای مواجهه با افزایش ناگهانی مبتلایان به کرونا را اعلام کرد و هم‌چنین مراسم حج سال‌جاری تنها با حدود ۱۰۰۰ نفر برگزار شد. بر اساس آخرین براوردهای صورت گرفته رشد اقتصادی این کشور در سال ۲۰۲۰، ۶٫۸- خواهد بود با این حال در سال ۲۰۲۱ این کشور انتظار می‌رود این کشور با رشد ۳٫۱ درصدی مواجه باشد. کسری بودجه این کشور در سال ۲۰۲۰ به میزان ۱۱٫۴ درصد از تولید ناخالص داخلی می‌رسد که در مقایسه با مقادیر سال‌های ۲۰۱۹ و ۲۰۱۸ که به تریبت ۴٫۵ و ۵٫۹ درصد است، افزایش قابل توجهی دارد. با این حال با بهبود عملکرد اقتصادی و اقدامات در پیش گرفته شده در این کشور که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود پیش‌بینی می‌شود کسری بودجه در سال ۲۰۲۱ به ۵٫۶ درصد برسد. لازم به ذکر است که برای کشورهای تولیدکننده‌ی نفت، میانگین کسری بودجه برای سال‌جاری میلادی ۸٫۴ درصد برآورد می‌شود که عملکرد عربستان در سال‌جاری فاصله‌ی قابل توجهی با میانگین این کشورها دارد با اینحال پیش‌بینی عملکرد کسری بودجه سال ۲۰۲۱ کشورهای تولیدکننده‌ی نفت ۵٫۵ درصد خواهد بود که در محدوده‌ی مقادیر برآورده شده برای عربستان است که حاکی از براوردهای مثبت نسبت به اقدمات در نظر گرفته شده در این کشور است.

در ۲۵ می ۲۰۲۰، این کشور یک برنامه سه مرحله‌ای برای بازگشایی و رفع محدودیت‌های اعلام شده را تعیین کرد و در ۲۱ ژوئن مرحله سوم و برداشته شدن تمامی این محدودیت‌ها آغاز شد. ذیل مرحله سوم محدودیت‌های رفت و آمد در داخل کشور برداشته شد با این حال محدودیت‌های بین‌المللی و حضور در امکان مقدس مذهبی در این کشور هم‌چنان حفظ شد. در ۵ جولای، اعتبار ویزاهای مسافرتی و ویزاهای اقامتی برای یک دوره‌ی سه ماهه تمدید شد. در ۲۳ جولای، محدودیت‌های مسافرت ساکنین این کشور به امارات،

بحرین و کویت برداشته شد. در ۴ آگوست، محدویت حمل کالا توسط کامیون از کشورهای حوزه‌ی GCC برداشته شد و ۲۲ اگوست اعلام شد که در پایان آگوست تمامی کارکنان بخش عمومی باید در ادارات خود با اجرای سخت‌گیرانه پروتکل‌های بهداشتی حاضر شوند. از ۱۵ سپتامبر بخشی از محدودیت‌های مسافرت‌های بین‌المللی برداشته شده است و اجرای حج عمره از ۴ اکتبر ۲۰۲۰ با ظرفیت حدود ۳۰ درصدی برای ساکنین و عربستانی‌ها امکان‌پذیر شده و هم‌چنین اعلام شده است که این مراسم برای افراد خارجی از ۱ نوامبر اجرایی خواهد شد.

سیاست مالی

در ۲۰ مارس، یک بسته حمایت از بخش خصوصی به میزان ۷۰ میلیارد ریال[۶۰] معادل ۱۸,۷ میلیارد دلار یا ۲,۸ درصد از تولید ناخالص داخلی اعلام شد. این بسته شامل تعلیق پرداخت مالیات‌های دولتی، عوارض و سایر تعهدات شرکت‌های خصوصی به بخش دولتی با هدف فراهم شدن نقدینگی برای بخشی خصوصی بود که عدم وصول منابع توسط دولت از طریق صندوق توسعه ملی عربستان تامین مالی شد. به علاوه دولت اقدام به بازتخصیص منابع مالی به میزان ۴۷ میلیارد ریال به منظور افزایش منابع در دسترس برای اجرای سیاست‌های مدنظر بهداشتی نمود. به علاوه دولت در ۳ اپریل، استفاده از منابع صندوق بیمه بیکاری را برای حمایت از پرداخت‌های دستمزدی با در نظر گرفتن محدودیت‌هایی در پرداخت به شرط حفظ کارکنان شاغل عربستانی در بنگاه‌ها تصویب نمود. اندازه بسته‌ی مذکور حدود ۹ میلیارد ریال معادل ۰,۴ درصد تولید ناخالص داخلی عربستان بوده است. به علاوه در ۱۵ اپریل به منظور کاهش آثار منفی بر بنگاه‌های اقتصادی، پرداخت هزینه‌های برق در بخش تجاری، صنعتی و کشاورزی به میزان ۰,۹ میلیارد ریال عربستان بر عهده‌ی دولت قرار گرفت. با این حال با توجه به افزایش مخارج دولت و هم‌چنین کاهش درآمدهای نفتی که منابع مالی دولت را تحت تاثیر قرار داده است دولت به سرعت برنامه‌ای برای کاهش بخشی از هزینه‌ها و افرایش درآمدها در دستور کار خود قرار داد. به طوریکه در ۱۰ می، وزارت اقتصاد عربستان اعلام کرد که به منظور افزایش درآمدهای غیرنفتی از اول جولای ۲۰۲۰، میزان نرخ مالیات بر ارزش افزوده در یک جهش قابل توجه از ۵ به ۱۵ درصد افزایش می‌یابد. به علاوه دولت به منظور کنترل هزینه‌های خود بخشی از حقوق پرداختی به کارکنان در بخش عمومی ذیل یارانه مخارج زندگی[۶۱] را از ابتدای ژوئن به تعلیق درآورد. به علاوه در آخر ماه می، حقوق گمرکی در این کشور برای حدود ۳۰۰۰ عنوان کالا افزایش یافت. در اواسط ماه ژوئن، صندوق توسعه صنعتی عربستان بودجه‌ای بالغ بر ۳,۷ میلیارد ریال برای حمایت هدفمند از ۵۳۶ بنگاه را که از بیماری کرونا آسیب دیده‌اند مورد تصویب قرار داده است. به علاوه ایجاد یک صندوق جدید برای توسعه گردشگری در این کشور در اواخر ژوئن اعلام شد. هم‌چنین با توجه به تداوم شیوع بیماری در تابستان، در دوم جولای اعلام شد برخی از معافیت‌های مالیاتی، پرداخت کمک دستمزد از طریق صندوق بیمه بیکاری برای شاغلین عربستانی تمدید شده است. در ۱۴ جولای، وزارت اقتصاد عربستان تدوین یک بسته ۶۷۰ میلیون ریالی برای کمک به بازپرداخت وام شرکت‌هایی که در سال‌جاری سررسید می‌شوند را تصویب کرده است. به علاوه این کشور در پایان ماه سپتامبر پرداخت یارانه دستمزد به کارگران عربستانی در سقف ۵۰ درصد کارکنان به ازای هر واحد را تا پایان ژانویه ۲۰۲۱ مورد تصویب قرار داد.

[۶۰] ریال عربستان

[۶۱] *Cost of Living allowances*

سیاست پولی و کلان-مالی

شورای پولی در عربستان نرخ سیاستی خود را دوره‌ی بیماری کرونا دو بار در ماه مارس کاهش داد و ذیل این کاهش نرخ ریپو و ریپو معکوس را به ترتیب به ۰,۵ و ۱ درصد رسانید. در ۱۴ مارس، شورای پولی، یک بسته ۵۰ میلیارد ریالی معادل ۱۳,۳ میلیارد دلار و ۲ درصد تولید ناخالص داخلی برای حمایت از بخش خصوصی به ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط اعلام کرد. این بسته از طریق فراهم کردن منابع مالی برای بانک‌ها امکان به تعویق انداختن وام‌ها این بنگاه‌ها و هم‌چنین در اختیار گذاشتن وام جدید را ممکن می‌ساخت. به علاوه با هدف گسترش تجارت الکترونیک بانک مرکزی این کشور پرداخت هزینه‌های مرتبط با فروشگاه‌های بخش خصوصی ذیل مبادلات مالی در شبکه پرداخت این کشور را بر عهده گرفت. ذیل اجرای سیاست‌های یاد شده تا پایان ژوئن در مجموع حدود ۷۴,۵ میلیارد ریال ذیل برنامه‌های یاد شده مورد استفاده قرار گرفت. به علاوه شورای پولی این کشور بانک‌های عربستان را ملزم کرده است که بدون اخذ جریمه وام‌های اعطا شده به شهروندان عربستانی را برای مدت سه ماه به تعویق بیاندازد. به علاوه در اول ژوئن، شورای پولی عربستان تزریق ۵۰ میلیارد ریال را از طریق سپرده‌گذاری در بانک‌های این کشور به منظور حمایت از نقدینگی و در اختیار گذاشتن اعتبار برای بخش خصوصی اعلام کرد. به علاوه برنامه‌ی تعویق در بازپرداخت وام‌ها در اول سپتامبر برای یک دوره‌ی سه ماهه‌ی دیگر و تا ۱۴ دسامبر ۲۰۲۰ تصویب شد.

۱-٤-٤-نقش صندوق‌های ثروت ملی در دوره‌ی کرونا و پساکرونا

در بررسی کشورهای روسیه و عربستان به چگونگی استفاده از منابع صندوق‌های ثروت ملی در این کشورها در تامین مالی بسته‌های مالی اشاره شد. در این بخش به چگونگی مشارکت این صندوق‌ها در دوره‌ی کرونا و چشم‌انداز آتی آن اشاره می‌شود. این امر با توجه به اینکه ایران نیز جزو کشورهایی است که صندوق ثروت ملی دارد، دارای اهمیت است. هر چند ذکر این نکته ضروری است که استفاده از منابع صندوق‌های ثروت ملی و کارایی هزینه‌کرد آن‌ها به میزان زیادی همبستگی با استفاده از سایر منابع دارد. در واقع در صورتی‌که دولت در استفاده از منابع بودجه‌ای به اندازه‌ی کافی خست نداشته باشد، در خصوص صندوق‌های ثروت ملی نیز همین قاعده حاکم خواهد بود.

طی سال‌های گذشته صندوق‌های ثروت ملی به عنوان بازیگران جدید و نوظهور اما موثر در بازارهای مالی جهانی شناخته شده‌اند. با توجه به براورد ۸۳۰۰ میلیارد دلاری از ارزش دارایی‌های این صندوق‌ها و تمرکز منابع مالی ذیل آن‌ها این ناهدهای مالی به عنوان واحدهایی که می‌توانند سرمایه‌گذاری بلندمدت را تسهیل کنند شناخته شده‌اند. به ویژه آنکه بخش مهمی از صندوق‌های ثروت ملی تعهدات صریحی ذیل دارایی‌های خود نداشته و همین امر امکان مشارکت آن‌ها در سرمایه‌گذاری بلندمدت را تسهیل می‌کند.

با این حال وقوع بیماری کرونا، این تصور را در خصوص صندوقهای ثروت ملی تغییر داده است. طی دوره‌ی بیماری کرونا، با توجه به شدت شوک اقتصادی وارد شده و در حالیکه برخی از این صندوق‌ها تعهدات صریحی در خصوص تامین مالی دولت نداشته‌اند با این حال به دلیل شدت شوک وارد شده، بخشی از برنامه تامین مالی و اجرای سیاست‌های مالی دولت‌ها از طریق منابع مالی این صندوق‌ها انجام شده است و از این‌رو این صندوق‌ها به عنوان ابزاری برای کمک به اقتصاد داخلی استفاده شده‌اند. به علاوه طی دوره‌ی بیماری کرونا به دلیل افت بازارهای مالی و ریزش ارزش این بازارها، دارایی‌های صندوقهای ثروت ملی نیز تحت تاثیر قرار گرفته است. با این حال این صندوق‌ها به طور معمول از ریزش شاخص‌ها به عنوان فرصتی برای خرید دارایی با ارزش پایین‌تر استفاده می‌کرده‌اند و از

این جهت نقش ثبات‌ساز برای بازارهای مالی داشته‌اند، نقشی که در بحران مالی قبلی توانسته‌اند به نوعی ایفا کنند. این در حالی است که با توجه به نوع بیماری کرونا و هم‌چنین شدت تغییر در ارزش دارایی‌های این صندوق‌ها طی دوره‌ی اخیر ممکن است باعث تغییر استراتژی و رویکرد دولت‌ها به چگونگی استفاده از منابع صندوق‌های ثروت ملی منجر شود. از این‌رو ارزیابی نحوه‌ی کمک صندوق‌های ثروت ملی به اقتصاد کشورها از یک‌سو و هم‌چنین تغییرات رخ داده در ارزش دارایی‌های آن‌ها در دوره‌ی بیماری کرونا از اهمیت برخوردار است.

واکنش صندوق‌های ثروت ملی و تغییرات رخ داده در آن‌ها طی دوره‌ی بیماری کرونا با توجه به ابهام و عدم شفافیت در ارزش دارایی‌ها این صندوقها و هم‌چنین تحولات مختلف رخ داده در بازار دارایی‌های بین‌المللی ساده نیست. با این حال بر اساس برآورد *JPMorgan* این صندوق‌ها با زیان حدود ۱۰۰۰ میلیارد دلاری طی دوره‌ی بیماری کرونا مواجه شده که با توجه به ارزش حدود ۸۳۰۰ میلیارد دلاری آن افت حدود ۱۲ درصدی در ارزش دارایی‌ها خود را تجربه کرده‌اند[۶۲]. با این حال یک نکته اساسی در خصوص صندوق‌های ثروت ملی و آینده آن‌ها میزان منابع استفاده شده توسط دولت‌ها طی دوره‌ی بیماری کروناست، چرا که میزان منابع خارج شده توسط دولت‌ها باعث می‌شود تا دارایی تحت مدیریت این صندوق‌ها کاهش یابد و لذا نه تنها کل ارزش دارایی‌ها کاسته شود بلکه امکان استفاده از احیای بازارهای مالی و بهبود در ارزش دارایی صندوق‌ها نیز سلب شود. بر اساس برآوردهای یاد شده کشورهای حوزه‌ی خاورمیانه و شمال افریقا طی دوره‌ی بیماری کرونا در مجموع حدود ۲۲۵ میلیارد دلار اقدام به فروش سهام و دارایی ذیل صندوق‌های ثروت ملی خود کرده‌اند.[۶۳] برخی نهادهای دیگر میزان فروش دارایی صندوق‌های ثروت ملی ذیل کشورهای خلیج فارس را حدود ۸۰ میلیارد دلار برآورد کرده‌اند.

در حالیکه عمده صندوق‌های ثروت ملی سرمایه‌گذاری‌های در خارج کشور انجام داده و تعهدی به تزریق منابع بزرگ و قابل توجه به اقتصاد داخلی ندارند. بر اساس برآوردهای *IFSWF* تنها حدود ۲۱ درصد از منابع این صندوق‌ها در اقتصادهای داخلی تا پایان سال ۲۰۱۹ سرمایه‌گذاری شده است. با این حال وقوع بیماری کرونا و شدت شوک وارد شده به آن باعث تجدیدنظر در خصوص تعهدات این صندوق‌ها شده است و به میزان قابل توجهی تعهدات این صندوق‌ها در اقتصاد داخلی افزایش یافته است. نمونه‌هایی از این ایفای تعهدات ذیل اقتصاد داخلی در کشورهای مختلف به شرح زیر است:

- سنگاپور: صندوق *Temasek* کمک مالی ۱۳ میلیارد دلاری خطوط هوایی سنگاپور و ۱,۳ میلیارد دلاری افزایش سرمایه در شرکت کشتی‌سازی *Sembcorp Marine* به منظور جلوگیری از ورشکستگی
- مالزی: صندوق *Khazanah Nasional* تامین مالی خطوط هوایی مالزی به منظور جلوگیری از ورشکستگی
- ترکیه: ترزیق حدود ۳,۱ میلیارد دلار به سه بانک دولتی از طریق صندوق ثروت ملی به منظور خرید تمامی سهام بیمه ملی دولتی این کشور

[۶۲] *https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-swf-analysis/oil-rich-wealth-funds-seen-shedding-upto225-billion-in-stocks-idUSKBN21G05K*

[۶۳] برآوردهای صورت گرفته در مارس ۲۰۲۰

- نروژ: توافق برای برداشت حدود ۳۷ میلیارد دلار از صندوق نروژ که بسیار فراتر از قاعده‌ی مالی تصویب شده برای هزینه‌کرد از این صندوق است. بر اساس قاعده‌ی مالی سقف میزان هزینه‌کرد، بازدهی حقیقی انتظاری ۳ درصد از درآمدهای نفتی است که این میزان از برداشت به دلیل شکاف مالی ایجاد شده برای دولت نروژ قاعده مالی یاد شده را نقض کرده است.

بخشی از تعهدات ایجاد شده برای صندوق‌ها نیز مالی نبوده و به مشارکت در تولید واکسن برای بیماری کرونا نیز اختصاص دارد. برای مثال بخشی از تامین مالی تولید واکسن *Avifavir* در روسیه و مشارکت دولت‌های سنگاپور و استرالیا در پروژه‌های بین‌المللی واکسن از طریق منابع صندوق‌های ثروت ملی امکان‌پذیر شده است.

از این‌رو با توجه به آثار مالی ناشی از بیماری کرونا و هم‌چنین اثرگذاری آن بر بخش‌های مختلف به نظر می‌رسد صندوق‌های ثروت ملی و دولت‌ها نسبت به چگونگی سرمایه‌گذاری منابع خود تجدیدنظر کنند و بخشی از منابع خود را برای حمایت از اقتصادهای داخلی حداقل ذیل شرایط اضطراری اختصاص دهند. به علاوه عملکرد استفاده از این منابع مالی برای اقتصادهای داخلی ممکن است باعث تجدیدنظر اساسی در نحوه‌ی مشارکت صندوق‌های ثروت ملی در اقتصاد داخلی داشته باشد. به طور مشخص به نظر می‌رسد استفاده از منابع این صندوق‌ها در مواردی که توافق عمومی در خصوص اولویت هزینه‌کرد در خصوص آن وجود داشته باشد، مانند جلوگیری از ورشکستگی شرکت‌های بزرگ به ویژه شرکت‌هایی که به دلیل شوک‌های بیرونی در معرض ورشکستگی قرارگرفته‌اند یا مواردی که آثار اجتماعی بالا دارد مانند هزینه‌کرد و سرمایه‌گذاری در تحقیقات حوزه‌ی سلامت در سال‌های آتی افزایش یابد.

۵-۱-جمع‌بندی اقدامات کشورهای مختلف

ابعاد بزرگ بسته‌های مالی-بودجه‌ای در در دوران کرونا در کشورهای مختلف و کمک‌های دولتی به بخش‌ها و بنگاه‌های مختلف حاکی از انعطاف در اقتصاد کشورهای مختلف برای تامین مالی در دوران بحران و هم‌چنین تولید اطلاعات در نظام مالی به منظور اولویت‌بندی و هدفگذاری در بخش‌های اقتصادی به منظور جلوگیری از کژمنشی و کژگزینی و دریافت کمک‌های مالی دولت است. این در حالی است که در ایران، طی سال‌های گذشته و علی‌رغم شکل‌گیری نهادهای توسعه‌ای مالی مانند صندوق توسعه ملی و بانک‌های تخصصی که به قرائتی نهادهای مالی توسعه‌ای هستند این نهادها فاقد ظرفیت مالی و هم‌چنین کارشناسی برای تخصیص منابع مالی دولتی به منظور کمک به بخش‌های آسیب دیده هستند. به همین خاطر اصلاح ساختارهای نهادهای مالی توسعه‌ای به ویژه اصلاح اساسنامه صندوق توسعه ملی و شکل‌گیری یک بانک تخصصی با استانداردهای بین‌المللی در خصوص سازوکار تعیین اثربخشی کمک‌های مالی دولتی به بنگاه‌های اقتصادی در شرایط بحرانی، و تعیین ساختار حکمرانی آن به منظور استقلال تصمیمات بدنه‌ی کارشناسی آن از تمایلات سهامداران برای تولید اطلاعات لازم جهت حمایت‌های دولتی در دوران بحران و تامین منابع مالی یک اولویت و راهبرد برای مواجهه بهتر اقتصادی در شرایط بحرانی است.

از منظر اندازه‌ی بسته‌های مالی-بودجه‌ای بر اساس برآوردهای صورت گرفته متوسط بسته مالی- بودجه‌ای در کشورهای مختلف حدود ۸ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است که از این میزان حدود ۵,۵ درصد در جهت حمایت از بنگاه‌های اقتصادی بوده است، در واقع این میزان منابعی است که دولت‌ها به صورت مستقیم ذیل سازوکارهای بودجه‌ای در جهت مواجهه با آثار اقتصادی ناشی از کرونا در نظر گرفته‌اند. و از این‌رو شامل سایر بسته‌های مالی که جنبه اعتباری و وام‌دهی را دارند یا سایر تغییرات حقوقی که دسترسی به منابع مالی را هموار می‌کنند، نمی‌شود. این نکته به ویژه برای فهم سیاستهای اجرا شده در ایران حائز اهمیت است.

فصل دوم: ارزیابی شدت آسیب به بخش‌های مختلف

۱-۲-مقدمه: ارزیابی رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۹ ذیل بخش‌ها و زیر بخش‌های آن[۶۴]

از ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۸، شیوع گسترده کرونا در ایران و جهان، بر مشکلات عدیده اقتصاد کشور افزوده و اقتصاد ایران را با بی‌ثباتی بیشتر و رکودی عمیق‌تر روبرو ساخته است. در نیمه نخست سال ۱۳۹۹، در بخش واقعی، در اثر کاهش تولید نفت (ناشی از تحریم‌های خارجی) و کاهش شدید فعالیت‌های خدماتی به ویژه بازرگانی، رستوران، هتلداری، حمل و نقل، خدمات اجتماعی و شخصی (ناشی از شیوع کرونا و محدودیت‌های کسب و کار) و کاهش خدمات عمومی (ناشی از کسری بودجه دولت)، اقتصاد با رشد منفی مواجه بوده است. در بخش مالی نیز، روند فزاینده کسری بودجه، التهاب بازار سرمایه و بی‌ثباتی قیمت دارایی‌ها بیش از گذشته مشهود بوده است.

البته از طرف مقابل، بر اساس آمارهای منتشر شده توسط وزارت صمت، تولید برخی اقلام صنعتی از رشد مناسب برخوردار بوده است به طوری که در نیمه نخست سال ۱۳۹۹، تولید خودرو، محصولات پتروشیمی، محصولات معدنی، فلزات اساسی و لوازم خانگی رشد مناسبی داشته است. رشد تولید فلزات و پتروشمی عمدتاً ناشی از افزایش نرخ ارز و جذابیت صادرات بوده و افزایش تولید لوازم خانگی نیز ناشی از جایگزینی تولید داخل به جای واردات اقلام مذکور بوده است. در مقابل اقلامی مانند روغن‌نباتی، کاغذ، آفت‌کش‌ها و برخی اقلام صنعتی دیگر در ماه‌های گذشته با کاهش تولید مواجه بوده‌اند که بخشی از آن ناشی از واردات کالا با ارز ترجیحی است.
در نیمه نخست سال ۱۳۹۹، همانند روند دو سال پیش از آن، مصارف بخش خصوصی با کاهش مواجه بوده است که به معنی کاهش رفاه خانوار است.

[۶۴] ارزیابی‌های صورت گرفته در این بخش در فصل سوم سال ۱۳۹۹ انجام و پیش از اعلام رسمی رشد اقتصادی در نه ماهه‌ی سال ۱۳۹۹ بوده است. بر اساس اعلام رسمی صورت گرفته، رشد اقتصادی در نه ماهه‌ی ابتدایی سال ۱۳۹۹ مثبت بوده است. به نظر میرسد تفاوت در رشد برآورد شده در این گزارش و رشد اعلام شده عمدتا ناشی از افزایش نرخ ارز در نه ماهه‌ی ابتدایی سال ۱۳۹۹ بوده است که نقش موثر در افزایش تولید و به تبع آن رشد اقتصادی داشته است. به همین خاطر می‌توان فاصله‌ی بین رشد برآورد شده در این گزارش و رشد اعلام شده را به نوعی اثر نرخ ارز بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۹ دانست.

نکته حائز اهمیت دیگر، روند نزولی و نگران‌کننده سرمایه‌گذاری است. نرخ رشد تشکیل‌سرمایه در سال ۱۳۹۹ همانند دو سال پیش از آن نزولی بوده است. هر چند در این سال، رشد تشکیل سرمایه در بخش ساختمان به طور نسبی رو به رشد بوده است ولی تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات با شیب تندی مستمراً در مسیر کاهش است.

عملکرد تجارت خارجی نیز بر اساس آمار گمرک روند نزولی داشته است. بنا به آمار گمرک، ارزش دلاری واردات کشور در نه‌ماهه نخست سال ۱۳۹۹ در مقایسه با سال پیش از آن بیش از ۱۶ درصد کاهش داشته و ارزش دلاری صادرات کشور در این مدت نسبت به سال پیش از آن حدود ۲۰ درصد کاهش یافته است. بخشی از کاهش ارزش صادرات سال ۱۳۹۹، ناشی از تشدید تحریم‌های خارجی و بخش دیگر ناشی از کاهش تقاضای جهانی و کاهش قیمت‌ها ناشی از کرونا بوده است.

در مجموع می‌توان گفت اقتصاد کشور طی سه فصل نخست سال ۱۳۹۹، با التهاب بازارها، بی‌ثباتی قیمت‌ها، روند نزولی سرمایه‌گذاری، کاهش مصرف خصوصی، افت تجارت خارجی و کسری بودجه فزاینده دولت مواجه بوده است. البته عملکرد تولید در بخش غیرنفتی اقتصاد، از جمله تولیدات برخی کارگاه‌های بزرگ صنعتی، معادن، ساختمان خصوصی و کشاورزی در مقایسه با سال ۱۳۹۸ بهتر بوده است. عملکرد اقتصادی نیمه نخست سال ۱۳۹۹ تا حد زیادی تحت تأثیر شیوع گسترده کرونا بوده و آثار آن همچنان تداوم دارد. شیوع کرونا و محدودیت‌های ناشی از تعطیلی کسب و کارها و محدودیت‌های ایجاد شده برای فعالیت برخی مشاغل، اثر رکودی مستقیم بر بخش‌هایی از اقتصاد به ویژه بخش خدمات برجای گذاشته است. از طرف دیگر، شیوع کرونا، موجب افزایش مخارج دولت و افزایش کسری بودجه و انتقال عوارض تورمی آن به اقتصاد شده است. تأمین منابع کرونا از محل منابع صندوق توسعه ملی و شبکه بانکی، در عمل با وقفه‌ای منشاء رشد متغیرهای پولی و افزایش تورم خواهد شد. بخشی از افت شدید تجارت خارجی را نیز باید از عوارض و تبعات شیوع کرونا دانست.

در این‌جا نکته مهمی وجود دارد که توجه به آن می‌تواند به لحاظ سیاست‌گذاری حائز اهمیت باشد و آن، تفکیک آثار رکودی کرونا از سایر عوامل مؤثر بر عملکرد نامطلوب اقتصاد است.

ابتدا با توجه به عملکرد نیمه نخست و داده‌های در دسترس، برآوردی از نرخ رشد اقتصادی برای کل سال ۱۳۹۹ ارائه شده است. بر این اساس، برآورد می‌شود که در صورت ادامه روند فعلی، رشد اقتصادی کشور تا پایان سال رقمی در حدود **۲/۷**- درصد باشد. با برخی فروض ساده‌کننده، برآوردی از رشد اقتصادی ایران با فرض عدم شیوع کرونا انجام شده است. بر این اساس، اگر کرونا و عوارض مستقیم و غیرمستقیم آن در سال ۱۳۹۹ بروز پیدا نمی‌کرد، نرخ رشد کشور در سال ۱۳۹۹ به رقمی در حدود **۰/۷**- درصد می‌رسید. به بیانی، شیوع کرونا منجر به کاهش رشد اقتصادی کشور به میزان ۲ واحد درصد شده است. (شکل ۲-۱)

شکل۲-۱- نرخ رشد اقتصادی (درصد)



منبع: آمارهای بانک مرکزی و محاسبات تحقیق

همانطور که گفته شد، حتی با فرض عدم شیوع کرونا، باز هم انتظار می‌رفت که رشد اقتصادی سال ۱۳۹۹ رقمی در حدود **۰/۷**- درصد باشد. بنابراین، سوال آن است که چه عامل دیگری به جز کرونا، منشاء رکود اقتصادی است؟

در پاسخ باید گفت، عامل دیگری که می‌تواند رکود اقتصادی کشور را توضیح دهد، تشدید تحریم‌های خارجی است. اثر مستقیم تشدید تحریم‌های خارجی طی دو منتهی به ۱۳۹۹، افت شدید صادرات نفت و به تبع آن کاهش تولید نفت است که موجب کاهش شدید ارزش افزوده بخش نفت و در نتیجه کاهش تولید ناخالص داخلی شده است. علاوه بر آن، به واسطه کاهش شدید درآمدهای نفتی، درآمدهای ریالی دولت کاهش یافته و به تبع آن تقاضای کل اقتصاد با کاهش مواجه شده است. همچنین، به واسطه تشدید تحریم‌های خارجی، عوارضی مانند وقفه در تبادلات بانکی با خارج، افت شدید تجارت خارجی و وقفه در روند تأمین مالی خارجی رخ داده است که در نتیجه آن، روند سرمایه‌گذاری و تولید در کشور با رکود مواجه شده است.

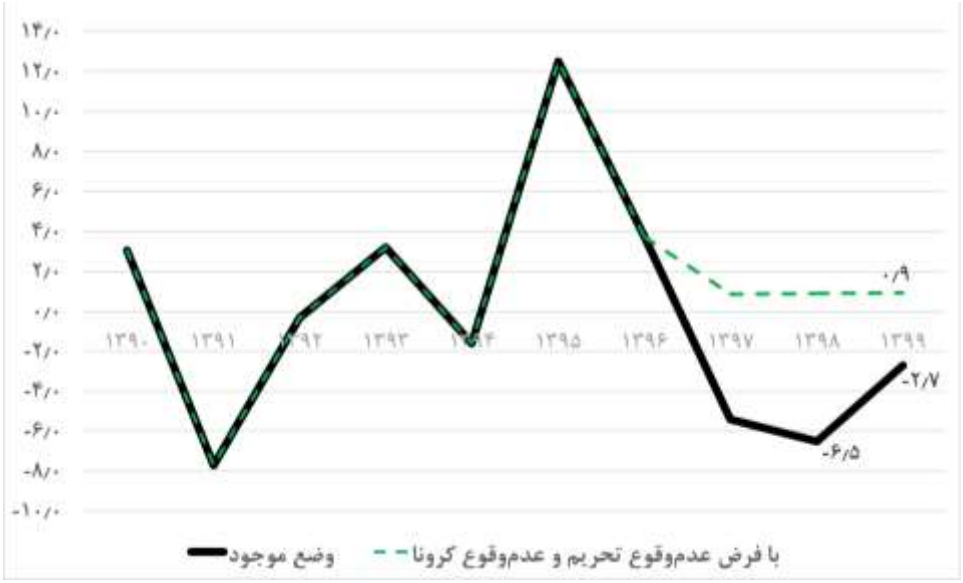
بنابراین، حتی با فرض عدم شیوع کرونا در کشور، به واسطه تحریم‌های خارجی، باز هم باید انتظار می‌رفت کشور در سال ۱۳۹۹ با رکود مواجه باشد. حال سوال مهم دیگری که می‌توان پرسید آن است که اگر تحریم‌های خارجی طی دو سال منتهی به ۱۳۹۹ تشدید نمی‌شد، رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۹ چقدر بود؟

برآورد شده است با فرض عدم تشدید تحریم‌های دو سال منتهی به ۱۳۹۹ و تداوم صادرات نفت همانند سال‌های پیش از تحریم و با فرض ثابت بودن سایر شرایط، رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۹ به رقمی در حدود ۰/۹ درصد می‌رسید. در واقع تحریم‌های خارجی، باعث شد رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۸ به میزان ۷/۴ واحد درصد و در سال ۱۳۹۹ به میزان ۱/۶ واحد درصد کاهش یابد. (شکل ۲-۲).

حال باید به این سوال پاسخ داد که چرا حتی بدون فرض کرونا و تحریم‌های خارجی، رشد اقتصادی کشور رقمی در حدود ۰/۹ درصد خواهد بود و چرا اقتصاد کشور با روند بلندمدت خود فاصله بسیار دارد؟ پاسخ را باید در عوامل تخریب‌کننده و تضعیف‌کننده رشد اقتصادی از جمله تورم مزمن، استهلاک دارایی‌های سرمایه‌ای، انزوا و درونگرایی اقتصاد، انحصارات، دخالت دولت در بازارها، اخلال در قیمت‌ها، بنگاه‌داری دولتی، ناکارایی بازارهای مالی و نظایر آن یافت.

نکته نهایی آن که کرونا در کل بر وضعیت اقتصاد کشور اثر منفی داشته است اما این اثرات منفی تنها آثار مخرب ناشی از وضعیت متغیرهای بنیادین اقتصاد کلان و سیاست‌گذاری نامناسب اقتصادی را شدت بخشیده است. اما لازم به ذکر است که میزان اثرگذاری بیماری بر تمام بخش‌ها به یک میزان نبوده و برخی صنایع همانند داروسازی از وضعیت کنونی سود نیز برده‌اند. در ادامه سعی می‌شود اثر شیوع بیماری کرونا بر زیر بخش‌های مختلف اقتصاد مورد بررسی قرار گیرد.

شکل۲-۱- نرخ رشد اقتصادی با فرض تحریم (درصد)



منبع: آمارهای بانک مرکزی و محاسبات تحقیق

۱-۱-۲- صنعت

از حجم تجارت ۸۵ میلیارد دلاری کشور در سال ۱۳۹۸، ارزش واردات و صادرات کشور به ترتیب ۴۳/۷ و ۴۱/۳ میلیارد دلار بوده است. با توجه به به شیوع بیماری کرونا، پیش‌بینی می‌شود حداکثر صادرات کشور در سال ۱۳۹۹ به حدود ۳۳ میلیارد دلار (بر اساس اطلاعات موجود تا پایان آذرماه سال ۱۳۹۹) برسد. این موضوع در حالی است که حداقل نیاز ارز وارداتی حدود ۳۵ میلیارد دلار برآورد شده است. به عبارت دیگر، پیش‌بینی می‌شود که تراز تجاری کشور در سال ۱۳۹۹ منفی شود. با این فرض که ارز مورد نیاز کالاهای اساسی کشور ثابت بماند و تأمین کالاهای اساسی کشور دچار اخلال نشود، کسری ارز منجر به کاهش واردات برخی اقلام ضروری خواهد شد و

کمبود این کالاها که عمدتا جنبه واسطه‌ای دارند به حوزه تولید اصابت خواهد کرد: چرا که بر اساس آمار موجود بیش از ۸۰ درصد از واردات کشور را کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای، قطعات و مواد اولیه تشکیل می‌دهند. از این رو می‌توان پیش‌بینی کرد که وضعیت ارزی کنونی که بخشی از آن ناشی از بیماری کروناست منجر به رکود در بخش صنعت یا حداقل برخی از زیربخش‌های صنعت خواهد شد. در این بخش سعی شده است که رشد اقتصادی برای زیر بخش‌های صنعت مورد بررسی قرار گیرد.

۱-۱-۱-۲- بخش معدن

آمارها نشان می‌دهد طی یک دهه گذشته در کل بخش معادن نفتی و غیرنفتی کشور، روند سرمایه‌گذاری نزولی بوده است. میانگین رشد تشکیل سرمایه در بخش نفت و گاز کشور در دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ برابر با منفی ۸ درصد بود. این در حالی است که میانگین رشد سالانه تشکیل سرمایه در بخش نفت و گاز در دهه چهل بیش از ۳۰ درصد و در دهه هفتاد بیش از ۲۰ درصد بود. در بخش معادن نیز همین شرایط وجود دارد و سرمایه‌گذاری در معادن غیرنفتی طی یک دهه گذشته با کاهش شدید مواجه بوده است. عمده‌ترین رشد سرمایه‌گذاری در بخش معادن کشور مربوط به دهه ۱۳۵۰ و نیمه نخست دهه ۱۳۷۰ و نیمه نخست دهه ۱۳۸۰ بوده است. روند نزولی سرمایه‌گذاری در بخش معادن به تدریج موجب کاهش اثرگذاری این بخش‌ها در اقتصاد و کاهش رشد اقتصادی کشور بوده است. این در حالی است که در کشورهای معدن‌خیز مانند استرالیا، کانادا، روسیه و آمریکا، بخش‌های وابسته به منابع زیرزمینی، سهم بالایی در جذب سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی دارند.

دوره سرمایه‌گذاری در معادن و صنایع معدنی بسیار طولانی و پرحجم است و این مسئله می‌تواند زمینه جذب سرمایه‌های ثابت را در یک افق طولانی و در ابعاد وسیع فراهم کند. بخش معادن، در تمامی کشورهای معدنی، ظرفیت بسیار بالایی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دارد.

توسعه بخش معادن، بدلیل پیوندهای گسترده‌ای که با صنایع و خدمات قبل از خود دارد، می‌تواند به طور گسترده تقاضا برای ایجاد زیرساخت‌های حمل و نقل ریلی، زیرساخت‌های انرژی، طرح‌های انتقال آب و صنایع بازیافت ایجاد کند. با توسعه معادن و صنایع معدنی کشور، سرمایه‌گذاری خارجی در زیرساخت‌های حمل و نقل و انرژی توجیه اقتصادی پیدا می‌کند.

پیوندهای بخش معادن با صنایع بعد از خود بسیار گسترده است به طوری که توسعه این بخش، جدای از فراهم ساختن امکان صادرات محصول و بهبود تراز تجاری کشور، می‌تواند نهاده‌های مورد نیاز طیف گسترده‌ای از صنایع داخلی را نیز فراهم نماید.

در مجموع مزیت‌هایی مانند ذخایر گسترده معدنی، قابلیت رشد سریع بخش معادن، قابلیت جذب سرمایه‌گذاری خارجی، پایداری نسبی فعالیت‌های معدنی، ماندگاری طولانی سرمایه‌گذاری‌ها، پیوندهای پسین و پیشین قوی با سایر فعالیت‌های اقتصادی و کمک به بهبود تراز تجاری، باعث شده است که بخش معادن و صنایع معدنی کشور به طور بالقوه یکی از پیشران‌های رشد اقتصادی در آینده باشد. بخش معادن و صنایع معدنی کشور برغم مزیت‌های فراوانی که برای اقتصاد ایران دارد، متناسب با ظرفیت‌های بالقوه توسعه نیافته است. این بخش با چالش‌ها و تنگناهای متعددی مواجه است که هر یک مانعی برای رشد این بخش می‌باشد. بخشی از چالش‌ها و تنگناهای بخش معادن و صنایع معدنی، ناشی از فضای اقتصاد کلان و عوامل پیرامونی است و بخشی دیگر به مسائل درون بخش باز می‌گردد.

مهمترین مسئله درون‌بخشی، مدل کسب و کار و ساختار بنگاه در بخش معادن و صنایع معدنی کشور است. در اقتصاد ایران، اغلب معادن اصلی و صنایع معدنی بزرگ کشور، از ابتدا با سرمایه‌گذاری دولتی احداث و مدیریت شده است. در حال حاضر نیز در عمل

بسیاری از معادن و صنایع معدنی بزرگ کشور به انحای مختلف توسط بخش عمومی مدیریت می‌شود. مابقی معادن کشور در اختیار شرکت‌های کوچک و متوسط قرار دارد. ۹۷ درصد معادن کشور، بنگاه‌های کوچک و متوسط هستند و به طور طبیعی این شرکت‌ها فاقد توان مالی و فنی کافی برای سرمایه‌گذاری و توسعه معادن هستند. این در حالی است که اغلب معادن بزرگ دنیا در اختیار شرکت‌های معدنی بزرگ مقیاس با ده‌ها میلیارد دلار ارزش‌دارایی و ده‌ها هزار نفر پرسنل قرار دارد.

مدل کسب و کار خردمقیاس و ساختار بنگاه در بخش معادن ایران موجب شده است که صرفه‌های ناشی از مقیاس شکل نگیرد و هزینه تمام شده محصولات معدنی افزایش یابد. در نتیجه توان رقابت‌پذیری بنگاه‌ها در برابر رقبای خارجی کاهش یافته است.

علاوه برآن، بنگاه‌داری کوچک‌مقیاس در بخش معادن موجب شده است که به لحاظ کلان توان سرمایه‌گذاری این بخش کاهش یابد به طوری که روند رشد موجودی سرمایه ثابت خالص در معادن کشور مستمراً نزولی بوده است. در نتیجه، معادن کشور زیرظرفیت به بهره‌برداری می‌رسند و معادن و صنایع معدنی کشور، در اغلب موارد قادر به رقابت در بازارهای جهانی نیستند.

علاوه بر تنگناهای داخل بخش، مشکلاتی مانند ضعف در اکتشافات معدنی، ناکافی بودن زیرساخت‌های ریلی و انرژی، بی‌ثباتی سیاست‌های ارزی و تجاری کشور و مشکلات تأمین مالی نیز موانعی را در مسیر توسعه معادن و صنایع معدنی ایجاد کرده است.

با توجه به مشکلات ساختاری عنوان شده فوق می‌توان انتظار داشت که سهم بخش معدن از رشد اقتصادی و تولید ناخالص داخلی به تدریج کاهش یابد. این یعنی آن که به طور متوسط رشد بخش معدنی کشور به تبع وضعیت سرمایه‌گذاری زیربنایی و ساختار صنعت از رشد کل اقتصاد کمتر خواهد بود. جدای از مطلب فوق، در سال ۱۳۹۹ وضعیت بخش معدنی کشور تابع دو متغیر اساسی کرونا و نرخ ارز بوده است. به عبارتی، در حال حاضر چنانچه مقررات داخلی کشور به گونه‌ای نباشد که صادرات اقلام معدنی خاص را ممنوع کند؛ افزایش چشم‌گیر نرخ ارز منجر به تولید و صادرات بیشتر محصولات معدنی و در نتیجه رشد بخش معدن کشور خواهد شد. در تایید این امر می‌توان به گزارش شش ماهه وزارت صمت مبنی بر افزایش ۱۵ درصدی تولید اقلام عمده معدنی شامل فولاد خام و محصولات فولادی کاتد مس و شمش آلومینیوم اشاره کرد.

از سوی دیگر شیوع بیماری کرونا تقاضای جهانی محصولات معدنی و به تبع آن قیمت این محصولات را کاهش داده است. همچنین تجارت جهانی ناشی از بیماری کاهش شدید داشته است از این رو بیماری کرونا اثر منفی بر بخش معدنی کشور خواهد گذاشت. به استناد گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شیوع بیماری کرونا و بسته شدن مرزهای تجاری منجر به کاهش ماهانه ۲۵۰ میلیون دلاری در صادرات محصولات معدنی کشور و کاهش تجارت دریایی نیز منجر به زیان ۲۰ درصدی صادرات بخش معدن خواهد شد (حدود ۹۰ میلیون دلار در ماه). دو کانال اثر نرخ ارز و کرونا می‌تواند برایند متفاوتی داشته باشد.

به استناد آخرین آمار منتشره توسط بانک مرکزی، در شش ماهه نخست سال ۱۳۹۹ رشد بخش معدن کشور حدود ۳/۵ درصد بوده است که در مقایسه با ۲/۱ درصد بازه زمانی مشابه سال پیش بیانگر افزایش ۶۶ درصدی رشد بخش است. این در حالی است که در همین زمان رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه حداکثر ۱/۴ درصد بوده است.

نکته دیگر آن که مقایسه آمارهای رشد فصل اول سال ۱۳۹۹ با فصل دوم آن گویای افزایش نرخ رشد است. به نحوی که نرخ رشد بخش معدن از ۲/۲ درصد در فصل نخست سال ۱۳۹۹ به ۴/۷ درصد در فصل دوم رسیده است. این امر گویای آن است که اثر مثبت افزایش نرخ ارز بر رشد بخش صنعت بر اثر منفی کرونا پیشی گرفته است و به دنبال بازگشایی فعالیت‌های اقتصادی در اکثر کشورها رشد اقتصادی به تدریج به روند پایدار خود همگرا خواهد شد.

۲-۱-۱-۲-مسکن (صنعت ساختمان)

به دلیل سیاست‌های کنترل قیمت در بازار کالا و سرکوب مالی در بازار پول و به دلیل دخالت کمتر دولت، بازار مسکن به صورت عمومی همواره محل مناسبی برای سرمایه‌گذاری و پس‌انداز فعالان اقتصادی بوده است. فضای اقتصاد کلان نقش مهمی در تحولات بازار مسکن دارد. به طور عمومی، انتظار می‌رود که با افزایش بی‌ثباتی در سطح اقتصاد کلان، بازار مسکن دچار اختلال و بی‌ثباتی در قیمت‌ها شود. در اقتصاد ایران نااطمینانی ایجاد شده در اقتصاد که ناشی از تحولات برون‌زایی همانند تغییرات قیمت نفت در بازارهای جهانی یا کاهش صادرات ناشی از تحریم است، این فرصت را برای افزایش سفته‌بازی در بازار مسکن فراهم می‌کند.

در حقیقت می‌توان این گونه تحلیل کرد که پیشران تحولات بخش مسکن در اقتصاد ایران، فضای اقتصاد کلان و پیشران تحولات اقتصاد کلان نیز تحولات درآمدهای نفتی است. با سیگنال‌گیری بخش مسکن از فضای اقتصاد کلان، بخش مسکن نیز به حرکت درآمده و دیگر بخش‌های مرتبط با خود و یا صنایع پیشین خود را به حرکت در می‌آورد. در اینجا چند عامل سبب می‌شود که این مکانیزم از سوی بسیاری از نیروهای فعال در اقتصاد مطلوب تلقی شود. دولت از به حرکت درآمدن چرخ اقتصاد و ایجاد ارزش افزوده و اشتغال خوشنود خواهد بود و از سوی دیگر افزایش عرضه مسکن را نیز گامی در جهت خانه‌دار شدن خانوار می‌داند. خانوار و بنگاه‌ها نیز از ایجاد درآمد به واسطه رونق بخش‌های مختلف اقتصاد و همچنین امکان کسب سود با ورود به این بازار راضی خواهد بود. لذا مشاهده تمایل دولت‌ها برای ایجاد رونق در بخش مسکن و قرار دادن این بخش به عنوان پیشران رشد اقتصادی امری دور از ذهن به نظر نمی‌رسد.

از سوی دیگر، بخش مسکن دارای روابط پیشین قوی و زیاد با صنایع دیگر می‌باشد که این امر بدان معنی است که این بخش علاوه بر امکان ایجاد ارزش افزوده و اشتغال، می‌تواند باعث ایجاد تحرک در دیگر صنایع شود. این صنایع می‌تواند شامل صنایع فراهم‌کننده خدمات اولیه برای ایجاد مسکن نظیر صنعت فلزات اساسی و صنعت کانی غیرفلزی باشد.

از سال ۱۳۹۷ و با اعمال تحریم‌های اقتصادی جدید بر بخش نفت درآمدهای نفتی کشور به شدت کاهش یافته است به نحوی که درآمد نفتی خزانه در سال ۱۳۹۹ نسبت به میانه سال ۱۳۹۷ حدود ۸۵ درصد کاهش یافته است. به تبع کاهش درآمدهای نفتی و افزایش شوک‌ها نرخ ارز دچار جهش شده و این افزایش نرخ ارز منجر به افزایش تورم در جامعه شد. نتیجه آن که شراط اقتصاد کلان دچار بی‌ثباتی گسترده شده و انگیزه‌های اقتصادی برای عرضه مسکن را کاهش داده است. از آن جا که درآمدهای دولت در این دوره به سبب کاهش درآمدهای نفتی دچار محدودیت شدید شد دولت نیز توانایی خود برای ایجاد محرک در بخش مسکن از دست داد.

بی‌ثباتی گسترده اقتصادی و افزایش شدید تورم در اقتصاد منجر به افزایش قیمت مسکن و زمین به عنوان دارایی سرمایه‌ای شده و عمده تقاضای مسکن در این دوره را تقاضای سوداگری تشکیل داده است. از آن جا که در این دوره زمانی درآمد بخش عمده‌ای از فعالین اقتصادی از تورم کلی جا مانده است و وام‌های کمک خرید مسکن نیز با توجه به افزایش قیمت مسکن عملا اثرگذاری خود را از دست داده است، لذا تقاضای مصرفی خانوار به عنوان متغیر بنیادی تعیین کننده بخش مسکن به شدت کاهش یافته است. از این رو می‌توان نتیجه گرفت که بخش مسکن در سال‌های اخیر دچار رکود شدید بوده است.

همچنین، طبق آخرین آمار موجود، تعداد پروانه‌های ساختمانی صادرشده به عنوان معیار تغییرات سمت عرضه مسکن، بیانگر این است که، تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره برای سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ حدود ۱۶/۳ درصد در کل کشور کاهش یافته است.

همچنین تعداد پروانه‌های ساختمانی در بازه زمانی پنج‌ماهه نخست سال ۱۳۹۹ و در سال وقوع کرونا نسبت به زمان مشابه سال قبل در شهر تهران حدود ۲۸ درصد کاهش یافته و از ۴۰۰۷ مورد به ۲۸۸۲ مورد رسیده است.

به عبارت دیگر، شرایط بی‌ثبات اقتصادی در کنار کاهش شدید درآمدهای ارزی دولت همراه با افزایش شدید قیمت زمین و سایر مصالح انگیزه اقتصادی برای ورود به بخش مسکن و ساخت و ساز را در سال‌های اخیر شدیدا کاهش داده است. از سوی دیگر، افزایش شدید قیمت مسکن در کنار نبود بازارهای مناسب تأمین مالی، کاهش شدید درآمد خانوارها به نسبت قیمت مسکن، نا متناسب بودن وام مسکن به نسبت قیمت تمام شده مسکن نیز باعث کاهش تقاضای مسکن و خروج بخش اعظم متقاضیان مصرفی از بازار مسکن شده است. برایند دو نیروی فوق منجر به رکود عمیق در بخش مسکن در این بخش خواهد شد. از این‌رو به نظر می‌رسد تحولات این بخش عمدتا متاثر از عوامل اقتصاد کلان و بنیادی حاکم بر آن در مقایسه با عوامل ناشی از بیماری کرونا بوده است.

۳-۱-۱-۲- تولیدات صنعتی

در سال ۱۳۹۹ افزایش نرخ ارز و کاهش واردات برخی اقلام واسطه‌ای و نهایی در نتیجه تحریم اقتصادی و یا محدودیت منابع ارزی می‌توانست امکان و انگیزه لازم برای رشد چشمگیر بخش صنعتی را به ارمغان آورد. با این حال شیوع بیماری کرونا و مشکلات ناشی از آن را می‌توان بزرگترین نیرو در جهت ممانعت از رشد بخش صنعتی در سال ۱۳۹۹ قلمداد کرد. براساس گزارش سازمان توسعه صنعتی ملل متحد[۶۵] بیشترین آسیب به بخش صنعتی و بخصوص تولیدات کارخانه‌ای ناشی از بیماری کرونا، از منظر بازار داخلی برای صنایع غذایی و آشامیدنی به‌دلیل تعطیلی رستوران‌ها و در بازارهای بین‌المللی برای صنعت خودرو بوده است. حال آنکه صنایع پیشرفته و دانش بنیان به واسطه افزایش تقاضا در حوزه بهداشت و درمان، انجام دورکاری و آموزش آنلاین با کمترین رکود مواجه بوده‌اند.

با توجه به نقش بخش صنعت به‌عنوان موتور رشد اقتصادی، تاب‌آوری حداکثری این بخش با حفظ توان تولید آن، عامل مهمی برای تحرک سایر بخش‌های کشور به‌ویژه بخش خدمات است. با این حال، با شیوع ویروس کرونا بخش صنعت کشور با چالش‌های جدیدی در سه حوزه «تأمین نهاده‌های تولید به‌واسطه اخلال در زنجیره تأمین جهانی و دشواری تأمین نهاده‌های وارداتی»، «کاهش تقاضای صادراتی مواد و محصولات صنعتی و معدنی ناشی از اعمال محدودیت‌های تجاری ناشی از شیوع ویروس کرونا نظیر بسته شدن مرزهای کشورهای همسایه، کاهش قیمت نفت و برخی از اقلام صادراتی به‌دلیل وجود مازاد عرضه در سطح بین‌الملل در نتیجه رکود اقتصادی چین (بزرگ‌ترین شریک تجاری ایران و بزرگ‌ترین مصرف‌کننده جهان)، کاهش مصرف جهانی و تاخیر در تصمیمات سرمایه‌گذاری در نتیجه وجود نااطمینانی از شرایط اقتصاد جهانی» و «تغییر در اندازه بازار داخل به واسطه کاهش تقاضا برای کالاهای مصرفی بادوام و کم‌دوام (به استثنای مواد غذایی و آشامیدنی و دخانی) در نتیجه کاهش درآمد بخش بزرگی از جمعیت کشور با کوچک شدن حوزه فعال بخش خدمات و افزایش تقاضا برای محصولات غذایی و آشامیدنی، محصولات بهداشتی و مرتبط با سلامت و درمان» مواجه شده است. بنابراین می‌توان بخشی از تبعات منفی شیوع ویروس کرونا بر رشته فعالیت‌های صنعتی کشور را از دو ناحیه واردات کالاهای واسطه‌ای و ارتباطات بین رشته‌ای (عرضه و تقاضای میان صنایع) به‌عنوان شاخصی از تقاضای داخلی، برآورد کرد.

تبعات کرونا از کانال واردات کالاهای واسطه‌ای: برای شناسایی رشته فعالیت‌های با درجه آسیب‌پذیری بالا در برابر اخلال در زنجیره تأمین، از جدول داده–ستانده و سهم کالاهای واسطه‌ای در تولید آن‌ها استفاده شده است. نتایج حاکی از آن است که حدود ۵۰ درصد

[65] *United NationsIndustrial Development Organization*

واردات کالاهای واسطه‌ای اقتصاد مربوط به هفت فعالیت «آهن، فولاد و محصولات آن»، «قطعات و لوازم الحاقی وسایل نقلیه موتوری»، «توزیع گاز طبیعی و خدمات مربوط»، «مواد پلاستیکی و کائوچویی اساسی»، «سایر محصولات حاصل از زراعت»، «ماشین‌آلات با کاربرد عام» و «خدمات حمل و نقل هوایی» است که خالق ۹/۱ درصد از ارزش ستانده کل اقتصاد هستند. همچنین حدود ۲۴/۶ درصد واردات کالاهای واسطه‌ای مربوط به ۱۱ فعالیت شامل «سایر ماشین‌آلات و تجهیزات با کاربرد خاص»، «روغن‌ها و چربی‌های گیاهی و حیوانی»، «مواد شیمیایی اساسی»، «خدمات اقامتگاه‌های عمومی»، «ماشین‌آلات و دستگاه‌های الکتریکی»، «خمیر کاغذ، کاغذ و محصولات کاغذی، اوراق چاپی و کالاهای مربوط»، «سایر محصولات غذایی»، «محصولات لاستیکی و پلاستیکی»، «بنزین»، «قند و شکر» و «خدمات حمل و نقل آبی» است که خالق ۶/۷ درصد ارزش ستانده کل اقتصاد است.

با توجه به این آمارها روشن است که اولا، حدود ۷۵ درصد از واردات کالاهای واسطه‌ای به کشور در فعالیت‌هایی مورد استفاده قرار می‌گیرند که ۱۶ درصد ستانده کل اقتصاد را ایجاد می‌کنند و در این میان سهم رشته فعالیت‌های صنعتی نسبت به سایر فعالیت‌های اقتصادی در دو بخش خدمات و کشاورزی، غالب است. ثانیا، بالغ بر ۲۵ درصد واردات کالاهای واسطه‌ای به‌صورت مستقیم برای خلق حدود ۸۴ درصد از ستانده کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد.

تبعات کرونا از کانال پیوندهای بین رشته‌ای: بخشی از تقاضای داخلی برای تولیدات صنعتی ناشی از تقاضای صنایع پایین‌دست است. از این‌رو، در این بخش از پیوند پسین و پیشین میان رشته فعالیت‌های صنعتی به‌عنوان یک پراکسی برای اثرگذاری کرونا بر تقاضای داخل استفاده شده است. نتایج حاکی از آن است که «صنایع غذایی و آشامیدنی» و «تولید وسایل نقلیه موتوری» آسیب‌پذیری بیشتری از اخلال زنجیره تأمین خواهند برد. زیرا حدود ۳۰ درصد ارزش‌افزوده این دو رشته فعالیت، مربوط به تأمین کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز است که حاکی از وابستگی بالای آن‌ها به فرآیند تأمین است. در حالی که تنها ۷ درصد از محصولات «صنایع غذایی و آشامیدنی» و ۱۳ درصد از محصولات «تولید وسایل نقلیه موتوری» به‌عنوان کالای واسطه در سایرفعالیت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد و از این منظر اثرگذاری آن‌ها بر سایر فعالیت‌های صنعتی محدود تلقی می‌شود.

از سوی دیگر، محصولات تولیدی و وارداتی رشته فعالیت‌های «تولید ماشین‌آلات و تجهیزات»، «تولید کاغذ و محصولات کاغذی، انتشار و چاپ و تکثیر» و «تولید چوب و محصولات چوبی» بیشترین سهم را در زنجیره تأمین سایر صنایع دارند، بنابراین نوسان تولید آن‌ها اثرات معناداری بر سایر رشته فعالیت‌های صنعتی خواهد داشت. رشته فعالیت‌های «تولید محصولات از لاستیک و پلاستیک»، «تولید منسوجات»، «تولید کاغذ، محصولات کاغذی، انتشار و چاپ و تکثیر» و «تولید فلزات اساسی» علاوه بر وابستگی بالا به زنجیره تأمین، نقش موثری در تأمین نهاده‌های سایر صنایع داشته و استراتژیک محسوب می‌شود.

وجود تهدیدات مرتبط با تأمین مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای وارداتی و نیز تضعیف تقاضای داخلی همراه با تحدید بازارهای صادراتی به سبب آثار بین‌المللی شوک سیستمی ناشی از ویروس کرونا دارای آثار کاهشی مضاعفی بر تولید است. بدیهی است توسعه فعالیت‌های تولیدی به بیش از مقدار تولید در سال ۱۳۹۸ پس از دفع این بیماری آثار انقباضی بر تولید را کاهش خواهد داد.

گفته‌های فوق بیانگر وجود دو نیروی متضاد است که یکی (شرایط کلان اقتصادی ناشی از تغییرات نرخ ارز) محرکی اساسی در افزایش رشد بخش صنعتی با انگیزه جانشینی واردات و یا گسترش صادرات بوده و دیگری (محدودیت‌های تولید و صادرات و واردات ناشی از شیوع بیماری کرونا) مانع رشد بخش صنعت خواهد بود.

به اتکای آمارهای بانک مرکزی بخش صنعت کشور به قیمت ثابت در نیمه نخست سال ۱۳۹۹ نسبت به دوره مشابه سال ۱۳۹۸ حدود ۶/۷ درصد رشد داشته است. این در حالی است که رشد فصل دوم سال ۱۳۹۹ برای این بخش ۱۱/۸ درصد بوده است.

رشد مثبت بخش صنعت، علی‌رغم کاهش قیمت و تقاضای جهانی برای اکثر کالاها به جز مواد شیمیایی و شوینده و بهداشتی و محدودیت‌های تجاری کشورها مانند بستن مرزهای تجاری عمدتاً ناشی از موارد زیر بوده است: ۱-محدودیت‌های تولیدی در اکثر کشورها پس از چند ماه به تدریج لغو شده و فعالیت‌ها دوباره از سر گرفته شده است. به عنوان مثال تعطیلی‌ها و محدودیت‌های اعمالی کشور از ابتدای خردادماه به تدریج لغو شده است.۲- بخش دارویی و بهداشت و صنایع مرتبط با آن در این دوره رشد بالایی را شاهد بوده است که ناشی از افزایش تقاضا برای این بخش بوده است. ۳- رشد اقتصاد چین به عنوان بزرگترین شریک تجاری کشور به سرعت خود را بازیافته است به نحوی که، رشد تولید ناخالص داخلی این کشور بین ۱/۶ تا ۱/۹ درصد برای سال ۲۰۲۰ و حدود ۷/۹ درصد برای سال ۲۰۲۰ اعلام شده است. این در حالی است که رشد اقتصاد جهانی در سال ۲۰۲۰ حدود ۵/۲- درصد اعلام شده و به نظر نمی‌رسد که برای سال ۲۰۲۱ نیز به روند بلندمدت خود برگردد. از این رو می‌توان گفت که تقاضا برای بخش از محصولات صنعتی احیا شده است. ۴- به دلیل افزایش نرخ ارز و محدودیت‌های ارزی برای واردات بخش کثیری از محصولات صنعتی بخصوص مواد واسطه بسیاری از واحدهای تولیدی با کمبودهایی روبه رو شده‌اند، از این رو افزایش قیمت این محصولات در داخل و اقتصادی نبودن واردات برخی اقلام با توجه به نرخ بالای ارز منجر به افزایش انگیزه‌های تولیدی شده است. از این رو بسیاری از این محصولات در داخل تولید شده است و تولید داخل جایگزین واردات شده است. نتیجه موارد بالا، رشد تولیدات صنعتی کشور به میزان فوق‌الذکر بوده است و بیانگر آن است که شرایط کلان اقتصادی نتیجه شیوع کرونا را خنثی کرده است.

۲-۱-۲-خدمات

۱-۲-۱-۲-حمل و نقل

بخش حمل و نقل یکی از بخش‌های مهمی است که می‌تواند سهم تعیین‌کننده‌ای در رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال در کشور داشته باشد و حتی به عنوان یکی از پیشران‌های رشد اقتصادی نقش ایفا کند. اهمیت بخش حمل و نقل در اقتصاد، بسیار بیش از سهم مستقیمی است که این بخش در ایجاد ارزش‌افزوده و اشتغال برعهده دارد. بخش حمل و نقل از یک سو همانند هر فعالیت اقتصادی دیگر، ارزش‌افزوده و اشتغال ایجاد می‌کند. از سوی دیگر این بخش یکی از اصلی‌ترین زیرساخت‌های اقتصادی را برای سایر فعالیت‌ها فراهم می‌کند؛ به طوری که فعالیت‌های مختلف اقتصادی وابستگی جدی به زیرساخت‌های حمل و نقل دارند. بدون توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل، امکان توسعه سایر فعالیت‌های اقتصادی وجود ندارد و ضعف زیرساخت‌های این بخش می‌تواند یکی از تنگناهای اصلی توسعه سایر بخش‌ها و محدودکننده رشد اقتصادی باشد. علاوه برآن، توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل می‌تواند از طریق ایجاد تقاضا برای صنایع مختلف به ویژه نهاده‌هایی مانند فلزات اساسی و کانی‌های غیرفلزی موجب رونق سایر صنایع و فعالیت‌های اقتصادی شود.

بخش حمل و نقل در اقتصاد ایران با تقاضای پایدار و با ثباتی مواجه است که سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت را توجیه‌پذیر می‌کند. علاوه بر تقاضای داخلی، زمینه مناسبی برای صادرات خدمات حمل و نقل وجود دارد که حتی در شرایط تحریم امکان ایجاد درآمدهای ارزی را برای کشور فراهم می‌کند. در ایران به دلیل موقعیت جغرافیایی خاص کشور، بخش حمل و نقل از مزیت ویژه‌ای برخوردار است. با توسعه زیرساخت‌های مناسب حمل و نقل، می‌توان سهم عمده‌ای از بازار بزرگ ترانزیت کالا، انرژی و مسافر را در منطقه غرب آسیا بدست آورد. در سال‌های گذشته کشورهایی مانند امارات و قطر توانستند با استفاده از مزیت‌های جغرافیایی، بخش‌حمل و نقل هوایی و دریایی را به یکی از پیشران‌های رشد اقتصادی تبدیل کنند.

به لحاظ کلان، بخش حمل و نقل در اقتصاد ایران سهم قابل توجهی دارد به طوریکه میانگین ده ساله ارزش افزوده بخش حمل و نقل از تولید ناخالص داخلی بیش از ۸ درصد بوده است. از مجموع ارزش افزوده ایجاد شده توسط بخش حمل و نقل، در یک دوره ده‌ساله به طور میانگین حدود ۹ درصد سهم دولت و حدود ۹۱ درصد سهم بخش خصوصی بوده است.

به لحاظ سرمایه‌گذاری، بخش حمل و نقل همواره سهم قابل توجهی از کل سرمایه‌گذاری‌های اقتصاد را به خود اختصاص داده است. این سهم حتی در مقاطعی مانند سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۵ بیش از ۱۵ درصد بوده است. البته لازم به ذکر است که این نسبت از سال ۱۳۹۱ به بعد به طور نسبی کاهش یافته است.

اگرچه توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل در اقتصاد ایران همواره از اولویت‌های سرمایه‌گذاری در کشور بوده است ولی با اینحال مطالعات نشان می‌دهد بخش حمل و نقل با وجود سرمایه‌گذاری‌های گسترده، هنوز با کاستی‌ها و تنگناهای بسیار مواجه است.

بخش حمل و نقل جاده‌ای ایران، با ضعف زیرساخت‌ها به ویژه پوشش ناکافی شبکه بزرگراه‌ها مواجه است. با وجود رشد قابل توجه شبکه حمل‌ونقل جاده‌ای در کشور، شبکه آزادراه‌ها و بزرگراه‌های کشور هنوز به اندازه کافی گسترش نیافته است. بر اساس آمار وزارت راه، طول شبکه آزادراه‌های کشور در پایان سال ۱۳۹۴ برابر با ۲۴۰۱ کیلومتر و مجموع طول بزرگراه‌های کشور برابر با ۱۵۴۶۲ کیلومتر بوده است. اگر نسبت طول خطوط بزرگراه‌ها و آزادراه‌های ایران را به مساحت کشور درنظر بگیریم و با سایر کشورها مقایسه کنیم، نه تنها در مقایسه با کشورهای اروپایی که حتی در مقایسه با برخی کشورهای منطقه نیز این نسبت در سطح بسیار پایین‌تری قرار دارد. علاوه بر ضعف در زیر ساخت‌ها، ناوگان عمومی جاده‌ای با مسئله فرسودگی و عمر بالا نیز مواجه است. براساس گزارش وزارت راه، متوسط عمر ناوگان عمومی باری جاده‌ای کشور بیش از ۱۶ سال و متوسط عمر ناوگان عمومی مسافری جاده‌ای ۱۴ سال است. اگر چه متوسط عمر ناوگان در سال‌های اخیر بهبود یافته است ولی همچنان در مقایسه با استانداردهای جهانی وضعیت مناسبی ندارد. در مورد تعداد تصادفات جاده‌ای نیز، اگر چه در سال‌های اخیر تعداد کشته شدگان تصادفات کاهش یافته است ولی در مقابل تعداد مجروحین افزایش معنی‌داری نسبت به سال‌های گذشته داشته است. حمل و نقل جاده‌ای کشور، به احاظ مدل کسب و کار، ساختاری غیر شرکتی دارد. بخش عمده‌ای از ناوگان باری و مسافری جاده‌ای متعلق به مالکان خودراننده می‌باشد. مسئله ساختار غیرشرکتی موجب کاهش کارایی ناوگان و کاهش توان تأمین مالی و نوسازی این بخش شده است.

در مورد حمل و نقل ریلی نیز باید گفت توسعه زیرساخت‌های ریلی در ایران به لحاظ هزینه تمام شده پایین و سایر مزایایی که دارد از اهمیت ویژه برخوردار است. جغرافیای ایران به گونه است که قطب‌های صنعتی کشور مانند تهران، مشهد، تبریز و اراک از بنادر کشور فاصله بسیاری دارند. همینطور بخش عمده‌ای از مناطق معدن‌خیز کشور نیز در مناطق مرکزی و شرقی کشور با فاصله‌ای بسیار از بنادر و مراکز صنعتی کشور قرار دارد. این مسئله توسعه حمل و نقل ریلی را توجیه‌پذیر می‌کند. توسعه زیر ساخت‌های حمل و نقل ریلی منجر به کاهش هزینه تولید و افزایش توان رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی و افزایش کارایی در اقتصاد ملی می شود. با وجود مزایای حمل و نقل ریلی، همچنان محدودیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل ریلی، یک تنگنای رشد اقتصادی و تنگنایی برای توسعه صادرات کشور محسوب می‌شود و فاصله قابل توجهی بین زیرساخت‌های حمل‌ونقل ریلی کشور با سایر کشورها وجود دارد. بر اساس گزارش ۲۰۱۷ مجمع جهانی اقتصاد، رتبه ایران به لحاظ پوشش حمل‌ونقل ریلی در میان ۱۳۶ کشور جهان ۶۸ است. علاوه بر میزان پوشش ریلی در کشور، از نظر میزان حمل بار برحسب وزن و مسافت نیز فاصله بسیاری میان ایران و سایر کشورهای پیشرو وجود دارد. از نظر میزان حمل بار بر حسب وزن و مسافت، کشورهای آمریکا، روسیه و چین در رتبه اول تا سوم قرار دارند. میزان حمل بار با ناوگان ریلی در کشور آمریکا ۱۰۲ برابر ایران، در روسیه ۹۲ برابر، در چین ۸۰ برابر و در هند ۲۷ برابر ایران و در کشورهای اوکراین و

قزاقستان در حدود هشت برابر ایران است. در ایران در سال ۱۳۹۴، حمل بار با ناوگان ریلی در حدود ۲۵ هزار میلیون تن/کیلومتر بوده است.

مسئله فرسودگی ناوگان در بخش حمل و نقل ریلی نیز وجود دارد و ناوگان حمل‌ونقل ریلی دچار فرسودگی است و نوسازی آن نیازمند منابع مالی گسترده‌ای است. میانگین عمر واگن‌های باری کشور که در سال ۱۳۸۴ کمتر از ۱۸ سال بود، در سال ۱۳۹۲ به حدود ۲۳ سال افزایش یافت. در مورد واگن‌های مسافری، میانگین عمر واگن‌ها در سال ۱۳۸۴ کمتر از ۲۶ سال بود که در سال ۱۳۹۲ به ۲۹ سال رسید. متوسط عمر لوکوموتیوها نیز در سال ۱۳۹۲ بیش از ۲۹ سال بود.

یکی دیگر از زیر ساخت‌های اصلی حمل و نقل کشور، بنادر کشور است. بنادر ایران برخلاف تعداد زیادی که دارند، در مقایسه به کشورهای منطقه، از ظرفیت پایینی برخوردارند. مجموع ظرفیت اسمی بنادر ایران بر اساس آمارهای بین‌المللی معادل ۳/۲ میلیون کانتینر است که البته برخی گزارش‌های داخلی این ظرفیت را تا پنج میلیون کانتینر نیز اعلام کرده‌اند. به لحاظ عملکرد، مجموع تخلیه و بارگیری بنادر کشور در سال ۱۳۹۵، معادل ۲/۷ کانتینر بوده است. این در حالی است که بالاترین ظرفیت اسمی بنادر در جهان متعلق به کشورهای چین، سنگاپور و کره به ترتیب با ظرفیت ۱۸۲، ۳۵ و ۲۴ میلیون کانتینر است. در منطقه غرب آسیا، بیشترین ظرفیت بنادر متعلق به امارات، مصر و ترکیه به ترتیب با ظرفیت اسمی ۲۱، ۸/۸ و ۷/۶ میلیون *TEUs* است. آمارهای بین‌المللی نشان می‌دهد، ظرفیت اسمی بنادر ایران سهمی کمتر از شش در صد مجموع ظرفیت بنادر کشورهای منطقه را دارد. از مجموع ۱۷ بندر موجود در ایران، ۱۲ بندر در حال حاضر فعال است و بزرگ‌ترین آن‌ها، بندر شهید رجایی است که عملکرد آن در سال ۱۳۹۵، برابر با ۳/۲ میلیون کانتینر بوده است. بعد از آن، بندر بوشهر و بندر امام خمینی با عملکرد ۱۲۸ هزار و ۱۲۴ هزار کانتینر قرار دارند. این در حالی است که مقیاس بنادر بزرگ جهان اساساً در ابعاد بسیار متفاوتی است. به عنوان مثال، بندر شانگهای با ۳۷ میلیون و بندر سنگاپور با ۳۱ میلیون کانتینر در راس بنادر بزرگ جهان قرار دارند. در منطقه خاورمیانه نیز بندر دوبی با ظرفیت اسمی ۱۶ میلیون و بندر جده با ظرفیت ۴/۲ میلیون کتنتینر در رتبه بالاتر منطقه قرار دارند.

علاوه بر مساله ظرفیت ناکافی بنادر کشور، در خصوص ساختار بنادر نیز نکاتی وجود دارد. با نگاهی به ترکیب صادرات کشور، نفت و محصولات نفتی و سایر محصولات معدنی، سهم غالب را در کل صادرات کشور دارند. بر همین اساس طراحی و ساختار تاسیسات کشور متناسب با صادرات نفتی و محصولات معدنی شکل گرفته است. به عنوان نمونه در سال ۱۳۹۵، از مجموع تخلیه و بارگیری بنادر حدود ۳۲ درصد به محصولات نفتی و ۳۱ درصد به محصولات فله خشک اختصاص داشته است و فقط ۲۳ درصد از کل تخلیه و بارگیری به کالای کانتینری اختصاص داشته است.

علاوه بر ظرفیت بنادر کشور، ظرفیت ناوگان کشتیرانی و میزان اتصال بنادر کشور به شبکه‌های کشتیرانی بین‌المللی نیز مطرح است. در این زمینه، شاخصی از سوی سازمان ملل تهیه و منتشر می شود که مولفه‌هایی مانند تعداد و ظرفیت و میزان خدمات کشتی‌ها و شرکت‌های کشتیرانی را در نظر می‌گیرد. بر اساس این شاخص، چین، سنگاپور و کره‌جنوبی در رتبه‌های اول تا سوم و امارات در رتبه ۱۴، مصر در رتبه ۱۹ و عربستان در رتبه ۲۰ قرار دارد. ایران در این رتبه‌بندی در رده ۶۰ جهان قرار دارد. در این رده‌بندی، کشورهایی مانند ویتنام، کنگو، سریلانکا، عمان، پاکستان، لبنان، جیبوتی و آنگولا، به لحاظ ارتباطات کشتیرانی در رتبه‌ای بالاتر از ایران قرار دارند.

این مبحث را این‌گونه می‌توان جمع‌بندی کرد که از یک‌سو اساساً ظرفیت بنادر کشور قابل مقایسه با هیچ‌یک از بنادر مهم دنیا و حتی بنادر کشورهای منطقه نیست و پیگیری سیاست توسعه صادرات، مستلزم سرمایه‌گذاری‌های گسترده و افزایش ظرفیت بنادر کشور در

مقیاس‌های جهانی است. از سوی دیگر، طراحی تاسیسات بنادر کشور متناسب با ترکیب اقلام صادراتی است که عمدتاً محصولات نفتی و محصولات فله‌ای است. لازم است سرمایه‌گذاری‌های کافی برای افزایش ظرفیت تخلیه و بارگیری کالاهای کانتینری انجام شود.

برایند گفته‌های فوق آن که رشد بخش حمل و نقل کشور متاثر از برنامه‌های عمرانی کشور، ضعف در سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، نبود استراتژی مناسب توسعه به تدریج کاهش خواهد یافت. در کنار عوامل یاد شده، موضوع تحریم اقتصادی و افزایش هزینه‌های اقتصادی- سیاسی ناشی از آن منجر به کاهش تدریجی سهم ایران از تجارت بین‌الملل خواهد شد. کما اینکه در طرح‌های کلان اقتصادی نظیر جاده ابریشم چین، کشور به حاشیه رفته و وزن استراتژیک آن کاهش یافته است. بنابراین انتظار می‌رود که پتانسیل رشد بخش حمل و نقل در بلندمدت کاهش یابد که این امر ناشی از ضعف سرمایه‌گذاری خواهد بود. بدیهی است که در سال ۱۳۹۹ بیماری کرونا نیز مزید بر علت شده و رشد این بخش را باز هم محدودتر کند. مطابق با آخرین آمار موجود، در سال ۱۳۹۹، شیوع بیماری کرونا و محدودیت‌های تجاری منبعث از آن که در برخی ماه‌ها منجر به بستن مرزهای تجاری نیز شد، باعث کاهش رشد بخش حمل و نقل و انبارداری به میزان ۰/۶ در صد در نیمه نخست سال ۱۳۹۹ شده است. این در حالی است که میزان رشد این بخش در فصل نخست سال ۱۳۹۹ ۲/۸- درصد بوده و به تدریج و با بهبود اوضاع تجاری رشد ۱/۴ درصدی را در فصل دوم به ثبت رسانده است.

۲-۲-۱-۲-گردشگری

بخش گردشگری، اگرچه در طبقه‌بندی‌های متعارف حساب‌های ملی، به عنوان یک فعالیت یا بخش مستقل محسوب نمی‌شود ولی مشتمل بر طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی و انواع صنایع و خدمات است که هر یک از آن‌ها می‌تواند ارزش اقتصادی ایجاد کند.

گزارش‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که بخش گردشگری یکی از بخش‌های پررونق و اشتغالزا در کشورهای گردشگرپذیر می‌باشد به طوری که حتی ابعاد اقتصادی گردشگری و فعالیت‌های مرتبط با آن، قابل مقایسه با ابعاد اقتصادی صادرات نفت و صادرات مواد غذایی است.

اهمیت گردشگری برای اقتصاد ایران از آن جهت بیشتر اشکار می‌شود که این بخش می‌تواند به توسعه صادرات غیرنفتی کمک کند. مطالعات مختلف بین‌المللی نیز نشان می‌دهند که بخش گردشگری ظرفیت بالایی در رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال و کاهش فقر دارد. لذا توسعه بخش گردشگری می‌تواند ظرفیت بالایی برای کمک به رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال فراهم سازد. علاوه بر آن گردشگری به دلیل ایجاد آثار خارجی مثبت، شرایطی را فراهم می‌کند که می‌تواند به رشد اقتصادی و ایجاد رفاه بیشتر کمک کند.

کشور ایران به دلیل برخورداری از پیشینه تاریخی و فرهنگی و جاذبه‌های طبیعی و فرهنگی فراوان و همچنین تنوع اقلیمی و فرهنگی کم نظیر، از ظرفیت مناسبی برای جذب گردشگر، اعم از داخلی و خارجی، برخوردار است.

با وجود اینکه کشور ایران از مزیت‌های متعددی در زمینه گردشگری برخوردار است، ولی سهم ایران از گردشگران خارجی نسبت به کشورهای گردشگرپذیر، ناچیز است. علاوه بر آن گردشگری داخلی نیز، گردش مالی و اهمیت اقتصادی ناچیزی دارد. بر اساس مطالعه موجود، توسعه گردشگری در کشور با مسائل و چالش‌های متعددی مواجه است. مهمترین مسائل و چالش‌های بخش گردشگری و فعالیت‌های مرتبط با آن را می‌توان به ترتیب زیر خلاصه کرد:

- عدم بهره‌گیری از تمام مزیت‌های گردشگری
- محیط کسب و کار نامساعد
- اولویت نداشتن گردشگری در سیاست‌گذاری‌ها
- ضعف ارتباطات بین‌المللی و بازاریابی
- ضعف در زیرساخت‌های اصلی مانند زیرساخت‌های حمل و نقل، هتل و ...
- تسهیلات و خدمات گردشگری
- ضعف در مدیریت پایدار محیط زیست

ایران مزیت‌های بسیاری برای توسعه گردشگری خارجی دارد ولی یکی از موانع اصلی توسعه گردشگری، ضعف شدید زیرساخت‌های حمل‌ونقل هوایی و کیفیت پایین آن در مقایسه با سایر کشورهاست. فعالیت‌های مرتبط با گردشگری بسیار متنوع و نوعاً پربازده و اشتغال‌زا هستند. رونق فعالیت‌های مرتبط با گردشگری در کشور می‌تواند سهم تعیین‌کننده‌ای در رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال داشته باشد.

مهمترین تنگناها و موانع توسعه گردشگری خارجی، ضعف زیرساخت‌های حمل و نقل هوایی، ضعف زیرساخت‌ها و امکانات رفاهی، هزینه بالای هتل‌ها . اقامتگاه‌ها و ... است. برای مقایسه وضعیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل هوایی کشور با سایر کشورها، از گزارش مجمع جهانی اقتصاد می‌توان بهره برد. گزارش مذکور نشان می‌دهد در سال ۲۰۱۷، مجموع ظرفیت ناوگان هوایی مسافری ایران در پروازهای داخلی در حدود ۱۰۰ میلیون «صندلی /کیلومتر» بوده است. برای مقایسه باید گفت ظرفیت پروازهای داخلی ناوگان هوایی کشوری مانند ترکیه حدوداً هفت برابر ایران است. در پروازهای خارجی، ظرفیت ناوگان هوایی کشور برابر با ۱۸۹ میلیون «صندلی /کیلومتر» است. مقایسه با کشورهای منطقه نشان می‌دهد، ظرفیت ناوگان هوایی کشورهایی مانند امارات، ترکیه و قطر به ترتیب ۲۹ برابر، ۱۱ برابر و هفت برابر ظرفیت ناوگان هوایی ایران است. این‌گونه می‌توان نتیجه‌گیری کرد که ظرفیت فعلی ناوگان هوایی کشور، اعم از پروازهای داخلی و خارجی، نه‌تنها در مقایسه با کشورهای بزرگ که حتی در مقایسه با کشورهای منطقه نیز بسیار ناکافی است. بر اساس گزارش سالانه مجمع جهانی اقتصاد در سال ۲۰۱۹، ایران به لحاظ کیفیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل هوایی بین ۱۴۰ کشور جهان رتبه ۸۶ را داشته است (که نسبت به سال ۲۰۱۷ با رتبه ۱۱۰ بهبود نشان می‌دهد) و در بخش خدمات گردشگری، باز بودن بین‌المللی و اولویت بخشی به گردشگری به ترتیب حائز رتبه‌های ۱۰۸، ۱۱۸ و ۱۱۵ شده است.

جمع‌بندی نکات فوق این که، به دلیل ضعف‌های زیرساختی عنوان شده بخش گردشگری کشور به شدت از وضعیت بهینه خود به دور است. یکی از مهمترین عوامل که رشد بخش گردشگری را محدود کرده است تحریم همه‌جانبه کشور و فضاسازی منفی علیه کشور بوده است. به عنوان مثال بخشی از رتبه پایین ایران در شاخص باز بودن بین‌المللی، مربوط به تحریم‌ها است. از آن جا که برنامه‌های توسعه‌ای مناسبی جهت جذب گردشگر خارجی و کاهش اثر تبلیغات سو بیگانگان انجام نشده است صنعت گردشگری کشور نسبت به سایر کشورهای منطقه همانند ترکیه بسیار کوچک‌تر است. این در حالی است که به دلیل کاهش ارزش پول ملی هزینه‌های توریستی برای اتباع خارج جهت سفر به ایران به شدت کاهش یافته است و طبق گزارش فوق از لحاظ رقابت‌پذیری قیمتی ایران رتبه یک از بین ۱۴۰ کشور مورد بررسی بوده است.

همچنین، مطابق با آمار منتشره مراجع ذی‌ربط، میزان درآمد ایران حاصل از گردشگری خارجی در سال ۱۳۹۷ حدود ۶ میلیارد دلار بوده است (شامل کشورهای منطقه و سایر). از سوی دیگر در چهار ماهه نخست سال ۱۳۹۸ نسبه به دوره مشابه سال قبل ورود گردشگر به کشور حدود ۴۰ درصد رشد داشته است. به عبارتی کاهش ارزش پول ملی باعث افزایش میزان صادرات گردشگری به کشور بوده است. از انتهای سال ۱۳۹۸ و با شیوع بیماری کرونا به تدریج مرزهای هوایی و زمینی بسیاری از کشورها بسته شده و جابجایی مسافر به شدت محدود شد. از این رو می‌توان انتظار داشت که این بخش به شدت از شیوع بیماری ضربه دیده باشد. از سوی دیگر، با گسترش کرونا محدودیت‌های بسیاری بر جابجایی مسافر در بین شهرها اعمال شد. کاهش درآمد بخش عمده‌ای از جامعه در نتیجه تعطیلی فعالیت‌های تولیدی نیز در کنار محدودیت مسافرت‌ها باعث شده که بخش گردشگری در سال ۱۳۹۹ کاهش چشمگیر داشته باشد. کاهش ۴ درصدی خدمات هتلداری و رستوران‌ها در فصل نخست سال ۱۳۹۹ می‌تواند به عنوان پراکسی از اثر کرونا بر بخش گردشگری لحاظ شود. هرچند که این آمار کامل نبوده و به طور دقیق منعکس‌کننده وضعیت بخش گردشگری نخواهد بود.

۳-۱-۲- کشاورزی

همه‌گیری بیماری کرونا بر کل سیستم غذایی در سطح جهان تأثیر گذاشته است. این بیماری بر تمامی اجزای سیستم غذایی از عرضه اولیه محصول تا فرآوری، تجارت و همچنین سیستم حمل و نقل ملی و بین‌المللی و تقاضای واسطه و نهایی برای محصولات اثرگذار بوده است. همچنین این بیماری بر بازار نهاده‌ها مانند بازار کار و سرمایه نیز موثر بوده است. چنانچه بیماری فوق کنترل شده و اقتصاد جهانی را متأثر نمی‌ساخت، انتظار می‌رفت که بخش کشاورزی نیز همانند بخش صنعت در نتیجه جهش نرخ ارز و محدودیت‌های ارزی و افزایش قیمت کالاهای داخلی رشد چشمگیر داشته باشد. در این میان شیوع بیماری کرونا بزرگترین مانع تحقق پیش‌بینی فوق بوده است. از این رو ابتدا بایستی اثر بیماری فوق بر بخش کرونا شناخته شود تا بتوان در مورد وضعیت کلی این بخش نتیجه‌گیری کرد.

همزمان با تداوم همه‌گیری بیماری لازم است که مشکلاتی که بر بخش کشاورزی و غذا اثرگذار هستند را از جنبه عرضه و تقاضا شناسایی نمود. همه‌گیری بیماری به طور کلی از دو جنبه عرضه و تقاضا بر بخش کشاورزی اثرگذار است. از منظر عرضه عدم دسترسی به نهاده‌های واسطه مانند کود، بذر و آفت‌کش‌ها (در نتیجه کاهش درآمدهای ارزی کشور ناشی از کاهش قیمت محصولات صادراتی، محدودیت تجاری و یا مختل شدن زنجیره توزیع و ... ناشی از شیوع بیماری) در سطح مزرعه می‌تواند به واسطه تخصیص کمتر از نیاز نهاده‌ها به محصول، کاهش تولید را در پی داشته باشد. علاوه بر نهاده‌های واسطه، ممکن است دسترسی به تجهیزات و قطعاتی که برای و حفظ و نگهداری کالاهای سرمایه‌ای مانند ماشین‌آلات و ساختمان‌های فعال در فرایند تولیدات کشاورزی مورد نیاز است دشوار شده باشد.

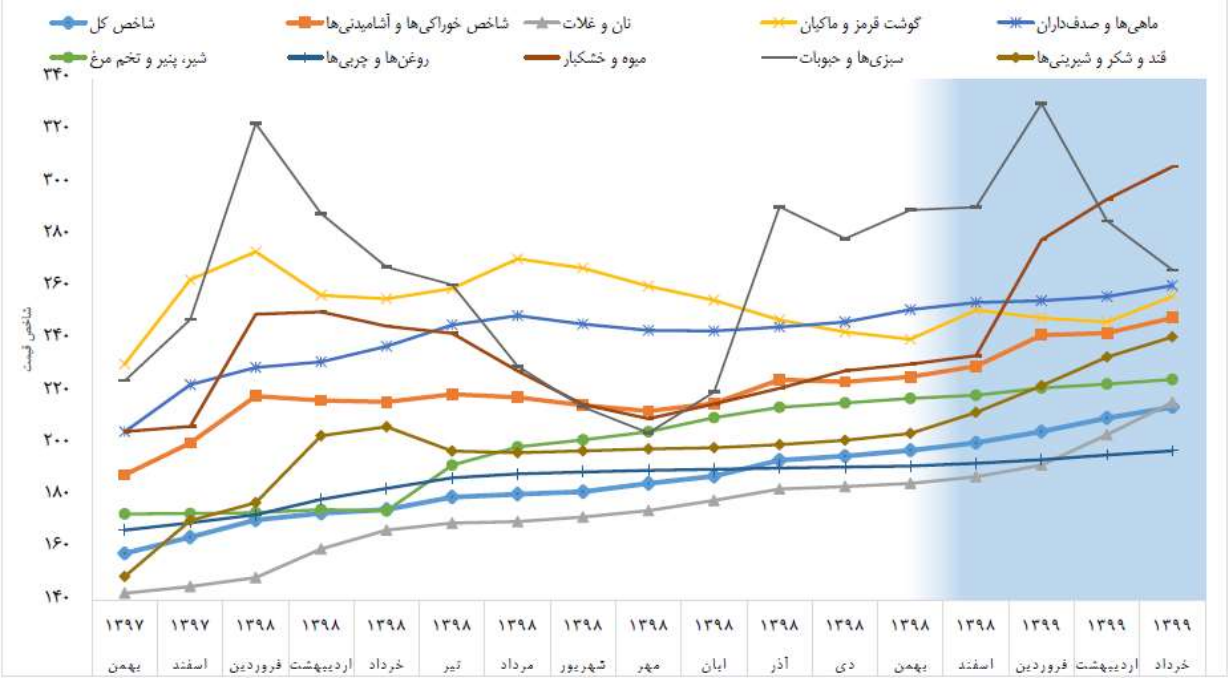
هرچند این تجهیزات در کوتاه‌مدت تأثیر قابل توجهی بر تولید ندارند اما در صورت طولانی شدن مدت زمان همه‌گیری، در میان‌مدت رشد تولید محصولات کشاورزی کاهش خواهند داد. به طور معمول فعالیت‌های بخش کشاورزی علاوه بر سرمایه از نیروی کار قابل توجهی نیز بهره می‌گیرد و در کشورهای در حال توسعه میزان استفاده از این نهاده به نسبت کشورهای توسعه یافته بیشتر است. با در نظر گرفتن این موضوع شیوع بیماری از چند طریق بر میزان نیروی کار در دسترس تأثیر گذاشته است ۱- بیمار شدن نیروی کار و کاهش توانایی فیزیکی ۲- عدم تمایل به انجام کار و۳- اعمال قوانین قرنطینه. بروز این شرایط در بسیاری از کشورهای جهان منجر به کاهش عرضه نیروی کار شده و فعالیت کشاورزی را در مناطقی که بر استفاده از نیروی کار تمرکز داشته‌اند را با چالش جدی مواجه نموده است.

همه‌گیری بیماری نه تنها در زمینه عرضه بلکه از بعد تقاضا نیز بر بخش کشاورزی اثر گذاشته است. یکی از مهمترین اثرات همه‌گیری بیماری کاهش رشد اقتصادی در سراسر جهان است. این مساله به نوبه خود باعث افزایش بیکاری و کاهش قدرت خرید افراد جامعه شده است. همچنین باید به این نکته توجه نمود که اثرات ناشی از بروز بیماری فوق با توجه به عوامل مختلف مانند میزان پس‌انداز جامعه، میزان ذخایر مواد غذایی، برنامه‌های حمایتی دولت‌ها و توانایی اقتصادی آن‌ها ممکن است متفاوت باشد و در برهه‌های زمانی مختلف اتفاق افتد.

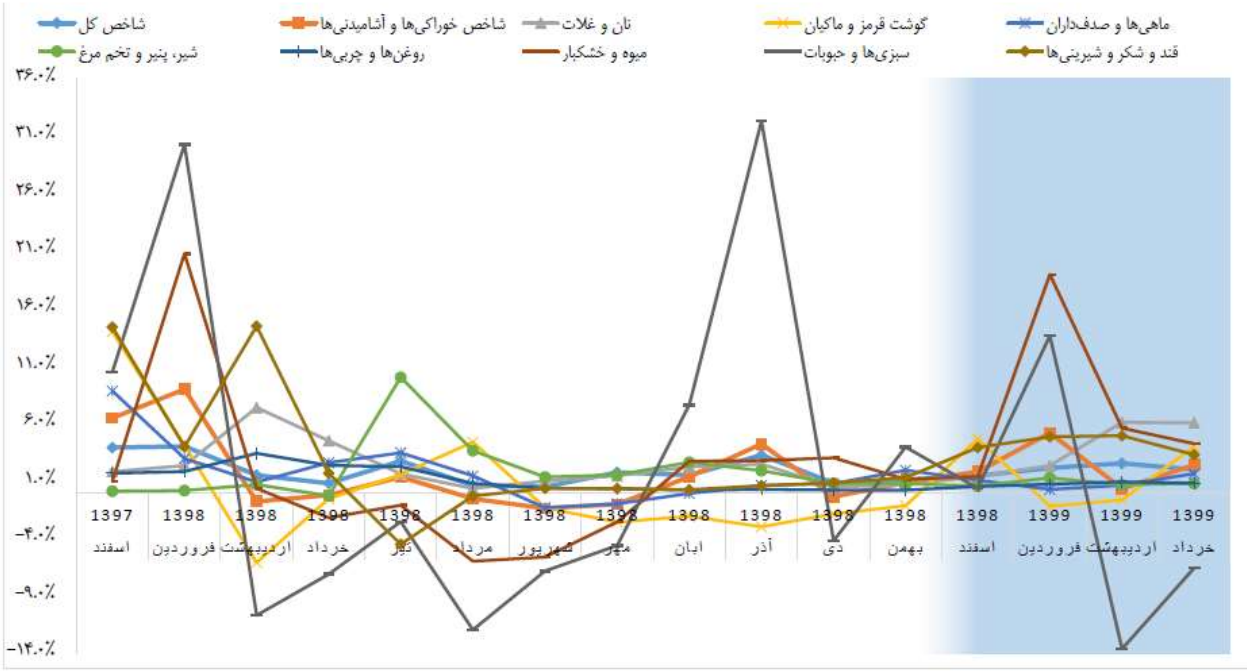
یکی از شاخص‌هایی که می‌توان اثرات اقتصادی کرونا بر بخش کشاورزی را نشان داد، اطلاعات شاخص قیمت مصرف‌کننده است. البته باید به این نکته توجه نمود که با توجه به شرایط اقتصادی کشور تنها بخش کوچکی از تغییرات شاخص قیمت ناشی از بروز بیماری بوده و بخش اعظم تغییرات مربوط به تغییرات در شرایط اقتصادی کشور است. شاخص قیمت مصرف‌کننده که نشان دهنده تغییرات قیمت کالاها و خدمات مصرفی کسب شده یا مصرف شده توسط خانوار است. مقایسه شاخص قیمت مصرف‌کننده چهار ماه کرونایی (اسفندماه 1398 لغایت خردادماه ۱۳۹۹) با چهار ماه مشابه سال قبل (در دوره اسفند 1397 لغایت خرداد ۱۳۹۸) که مساله همه‌گیری بیماری وجود نداشته نشان می‌دهد که شاخص کل قیمت مصرف‌کننده روند مشابه داشته و نرخ تورم مصرف‌کننده در دوره اسفند 1397 لغایت خرداد 1398 به طور متوسط، ماهانه ۲/۶ درصد رشد داشته است و در مدت مشابه کرونایی (اسفند 1398 لغایت خرداد ۱۳۹۹) متوسط ماهانه رشد نرخ تورم مصرف‌کننده 2 درصد بوده است که نشان از کم بودن نرخ تورم در زمان همه‌گیری بیماری نسبت به مدت مشابه سال قبل دارد. مقایسه شاخص قیمت خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها که عمدتا مربوط به محصولات بخش کشاورزی هستند، نشان می‌دهد که نرخ تورم خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها در دوره کرونایی (اسفند 1398 لغایت خرداد ۱۳۹۹) نسبت به دوره مشابه سال قبل، کاهش داشته است بطوری که مقدار متوسط تورم ماهانه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها در دوره مشابه سال قبل (اسفند 1397 لغایت خرداد ۱۳۹۸) ۲/۵ درصد بوده و در دوره شیوه بیماری به ۲/۴ درصد کاهش یافته است. این مقایسه نشان می‌دهد که این اتفاق یعنی کاهش رشد تورم می‌تواند ناشی از دو مسئله باشد:۱- کاهش درآمد افراد که عملا قدرت خرید کاهش پیدا نموده و در پی آن میزان تقاضای خانوار کاهش یافته است و ۲- تغییر الگوی غذایی مصرفی خانوار است که برای برخی محصولات با افزایش تقاضا و برای برخی محصولات دیگر با کاهش تقاضا همراه شده است (نکته آن که در بازه زمانی مورد نظر در سال ۱۳۹۹ نسبت به زمان مشابه سال ۱۳۹۸ میزان افزایش نرخ ارز بیشتر بوده است پس کاهش رشد تورم مصرف‌کننده نمی‌تواند ناشی از تغییرات نرخ ارز باشد).

با توجه به اینکه در مقطع تهیه گزارش در اواسط سال ۱۳۹۹، دسترسی به اطلاعات مقدار مصرف مواد غذایی در خانوار وجود ندارد، با استفاده از شاخص قیمت مصرف‌کننده می‌توان در خصوص تغییرات تقاضا تحلیل‌هایی را ارائه داد؛ با این استدلال که با کاهش تقاضا، مازاد عرضه به وجود می‌آید و در نتیجه قیمت نیز کاهش خواهد یافت. با این فرض، نرخ رشد شاخص قیمت مصرف‌کننده گوشت قرمز و ماکیان، ماهی‌ها و صدف‌داران روغن‌ها و چربی‌ها، سبزی‌ها و حبوبات و قند و شکر و شیرینی‌ها کاهش یافته است که نشان از کاهش تقاضا برای این گروه‌های محصولی است. از طرفی شاخص قیمت گروه محصولی شیر، پنیر و تخم مرغ و میوه و خشکبار افزایش یافته است که نشان از افزایش تقاضا در این گروه‌های محصولی دارد. نرخ تورم گروه نان و غلات نیز تغییری نسبت به مدت مشابه سال قبل نداشته است. شکل (۳-۲) و شکل (۲-۴) شاخص قیمت و نرخ تورم قیمت مصرف‌کننده را نشان می‌دهد.

شکل ۰-۲- شاخص قیمت مصرف‌کننده گروه‌های کالایی



شکل ۲-۳-نرخ تورم مصرف‌کننده گروه‌های کالایی



در مجموع تمامی شاخص‌های گروه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها چنین می‌توان برداشت نمود که با توجه به شرایط ویژه دوران کرونایی، هم دولت اقدام به تأمین و تهیه مواد غذایی مصرفی خانوارها نموده است و هم خانوارها به علت کاهش درآمد، تغییراتی در الگوهای غذایی داشته‌اند. از طرفی به این نکته نیز باید توجه نمود که در این دوران، تقاضا برای مواد غذایی از جمله در فست فودها، رستوران‌ها دانشگاه‌ها، هتل‌ها، مقاصد گردشگری، تالارها و امثالهم بعلت تعطیلی اکثر این اماکن کاهش چشمگیری داشته است.

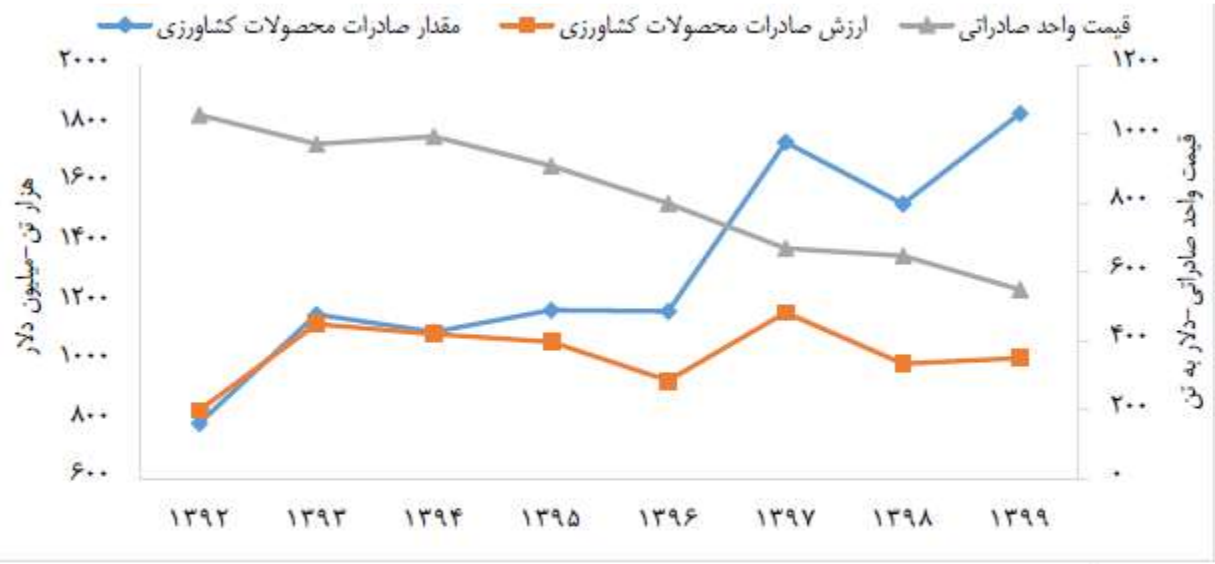
یکی از مواردی که در گزارش‌های بین‌المللی به آن توجه شده است، آسیب دیدن تجارت محصولات کشاورزی در دوران همه‌گیری ویروس کرونا بوده است. بدین منظور به بررسی اطلاعات صادرات و واردات در دوران کرونا پرداخته می‌شود تا تصویر بهتری از اثرگذاری ویروس بر تجارت محصولات کشاورزی بدست آید. با توجه به دسترسی به اطلاعات تجارت محصولات کشاورزی سه ماهه نخست سال *1399*، برای تحلیل اثرات کرونا اطلاعات تجارت محصولات کشاورزی در سه ماهه نخست سال *1399* با سه ماهه نخست سال‌های *1392* تا *1398* مقایسه شد.

طبق اطلاعات موجود، با وجود مشکلات تجارت و مسدود بودن برخی مبادی تجارت کشور، مقدار صادرات محصولات کشاورزی، با افزایش مواجه بوده است. بر اساس اظهارات معاون فنی گمرک جمهوری اسلامی ایران دلیل اصلی رشد محدود ارزش صادرات کالاهای کشاورزی، اختصاص مسیر سبز به اظهارنامه‌های صادراتی اقلام کشاورزی، ارزیابی در محل محصولات صادراتی، انجام رویه صادرات کالاهای کشاورزی به صورت شبانه‌روزی و پذیرش حمل یکسره کالاهای کشاورزی بوده است. همچنین در ابتدای شیوع بیماری گمرک جمهوری اسلامی رایزنی‌های لازم را برای صادرات محصولات فسادپذیر کشاورزی با رعایت پروتکل‌های بهداشتی را با طرف‌های تجاری صورت داده است. اما باید به این مساله توجه نمود که افزایش مقدار صادرات با افزایش ارزش صادرات همراه نشده است به عبارتی، قیمت واحد صادراتی با کاهش همراه بوده بطوری که قیمت صادراتی محصولات کشاورزی در سال *1398* حدود *647.1* دلار به ازای هر تن بوده که این مقدار برای سال *1399* تا *549.6* دلار به ازای هر تن کاهش یافته است که نشان از افت *15* درصدی قیمت صادراتی محصولات کشاورزی دارد که دلیل اصلی آن نیز، کاهش جهانی تقاضای محصولات کشاورزی و در پی آن افت قیمت محصولات بوده است.[۶۶]

از منظر واردات نیز، مقدار واردات نسبت به سال‌های قبل افزایشی بوده ولی ارزش واردات نسبت به سال قبل کاهش داشته است که این مسئله ناشی از افت قیمت محصولات وارداتی ناشی از افت تقاضای جهانی محصولات کشاورزی است. قیمت واحد محصولات وارداتی افت قابل توجهی داشته است بطوری که از *547* دلار به تن سال *1398* به *368* دلار به تن در سال *1399* کاهش یافته است که نشان از افت *33* درصدی این شاخص دارد. بنابراین، در نگاه کلی بیماری کرونا از لحاظ مقداری، در سه ماهه اول سال *1399*، اثرات قابل توجهی نداشته و بیشترین اثر خود را در قیمت محصولات صادراتی و وارداتی گذاشته است. شکل (۲-۵)، (۲-۶) و (۲-۷) به ترتیب آمار صادرات، واردات و تراز تجاری سه ماهه نخست محصولات کشاورزی را در طی سال‌های *1392* الی *1399* نمایش می‌دهد.

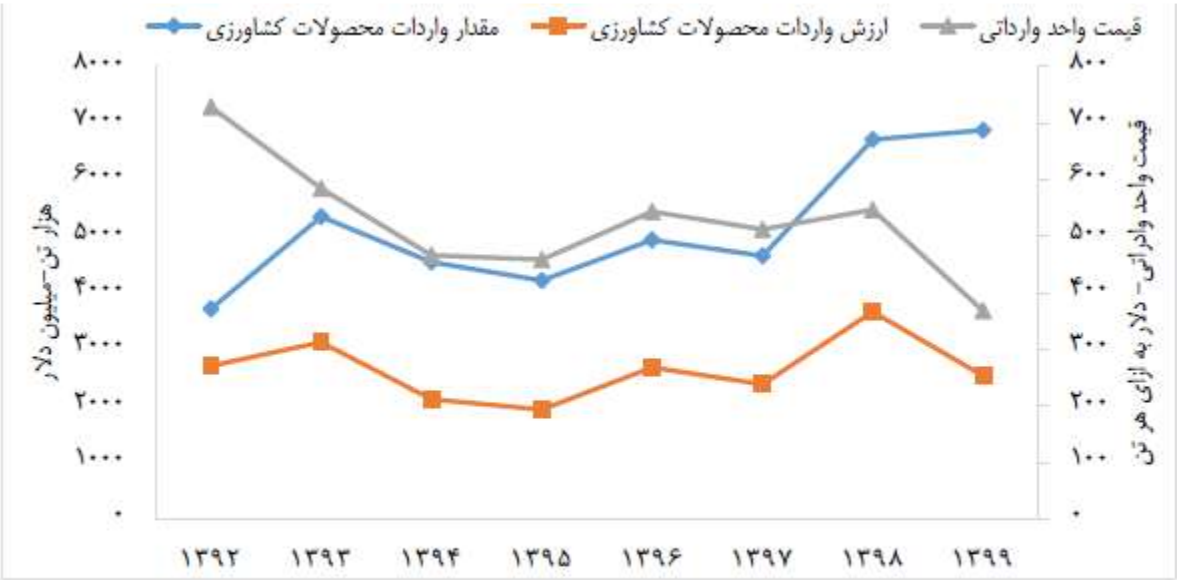
شکل ۰-٤- آمار صادرات سه‌ماهه نخست محصولات کشاورزی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹

[۶۶] منبع داده‌های تجارت بخش کشاوزی، گمرک جمهوری اسلامی ایران و گمرک جمهوری اسلامی ایران و محاسبات مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب بوده است.



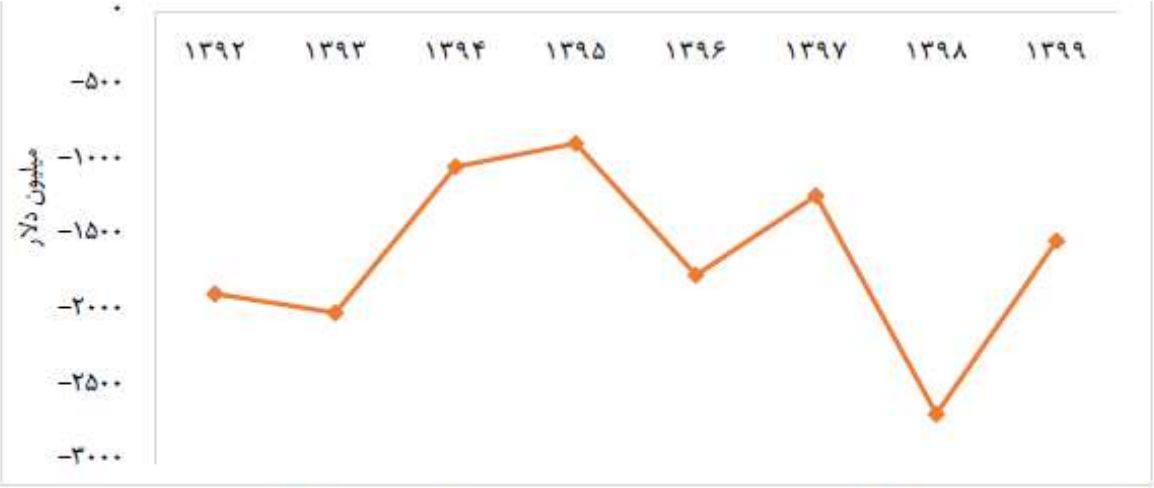
گمرک جمهوری اسلامی ایران و محاسبات مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب

شکل ۰-۵- آمار واردات سه‌ماهه نخست محصولات کشاورزی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹



گمرک جمهوری اسلامی ایران و محاسبات مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب

شکل ۰-۶- تراز تجاری سه‌ماهه نخست محصولات کشاورزی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹



گمرک جمهوری اسلامی و محاسبات مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب

با وجود نکات فوق و پذیرش کاهش قیمت محصولات کشاورزی در نتیجه کرونا و علی‌رغم اینکه تراز تجاری بخش کشاورزی درنتیجه واردات برخی اقلام کالاهای اساسی نظیر ذرت و سویا منفی بوده است، آمارهای منتشره توسط بانک مرکزی برای شش ماهه نخست سال ۱۳۹۹ گویای آن است که این بخش حدود ۴/۴ درصد رشد مثبت داشته است.

همچنین اطلاعات منتشره اخیر گمرک بیانگر آن است که حجم صادرات محصولات کشاورزی در ۸ ماهه نخست سال ۱۳۹۹ حدود ۲۷ درصد از لحاظ وزنی و ۱۳ درصد به لحاظ ارزشی رشد داشته است. آمار فوق به نشانگر آن است که علی‌رغم کاهش قیمت محصولات کشاورزی، قیمت‌های بالاتر محصولات در کشورهای همسایه و تاثیرپذیری کمتر بخش کشاورزی از کرونا باعث رشد تولید کل و رشد صادرات محصول بوده است. این امر بخشی از افزایش قیمت محصولات کشاورزی در داخل را نیز توجیه می‌کند. به عبارتی آمار ۸ ماهه همچنین نشان‌دهنده آن است که قیمت محصولات صادراتی کشاورزی که در سه‌ماهه نخست سال نسبت به قبل کاهش یافته بود به تدریج و با از سرگیری فعالیت‌های اقتصادی افزایش یافته است.

۲-۲. بررسی گزارش نهادهای مختلف از رشد اقتصادی در بخش‌های مختلف

۱-۲-۲- صندوق بین‌المللی پول

صندوق بین‌المللی پول جدیدترین نسخه از گزارش «چشم‌انداز اقتصادی جهان»[۶۷] را منتشر کرده است که بر اساس این گزارش انتظار می‌رود اقتصاد جهان در سال ۲۰۲۰ میلادی در مقایسه با سال پیش از آن ۴/۴ درصد کوچکتر شود.

این نهاد بین‌المللی در حالی نرخ رشد تولید ناخالص جهان در سال ۲۰۲۰ را منفی ۴/۴ درصد پیش‌بینی کرده است که در گزارش قبلی چشم‌انداز اقتصادی جهان که در ماه ژوئن (اوایل تیرماه) منتشر شد، از احتمال افت ۵/۲ درصدی تولید ناخالص جهان در سال ۲۰۲۰

[67] *World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, October 2020*

خبر داده بود. صندوق بین‌المللی پول دلیل بهبود ۰/۸ واحد درصدی پیش‌بینی خود از نرخ رشد اقتصادی جهان در سال ۲۰۲۰ را بروز نشانه‌هایی از بهبود قوی‌تر اقتصاد جهانی در سه‌ماهه سوم سال ۱۳۹۹ میلادی عنوان کرده است.

در گزارش جدید صندوق بین‌المللی پول نرخ رشد اقتصادی ایران در سال ۲۰۲۰ منفی ۵ درصد پیش‌بینی شده است که در مقایسه با پیش‌بینی اعلام شده در گزارش قبلی به میزان ۱ واحد درصد بهبود نشان می‌دهد.

همچنین صندوق بین‌المللی پول نرخ رشد اقتصادی ایران در سال ۲۰۲۱ را ۳/۲ درصد پیش‌بینی کرده است که این رقم نیز در مقایسه با پیش‌بینی قبلی به اندازه ۰/۱ واحد درصد بهبود یافته است. در این گزارش همچنین نرخ تورم و بیکاری در ایران نیز به ترتیب ۳۰/۵ درصد و ۱۲/۲ درصد پیش‌بینی شده است.

علاوه بر ایران، برخی دیگر از کشورهای منطقه خاورمیانه و آسیای مرکزی (بر اساس طبقه‌بندی صندوق بین‌المللی پول) نیز شاهد بهبود نسبی پیش‌بینی رشد اقتصادی خود در گزارش جدید صندوق بین‌المللی پول بوده‌اند و نرخ رشد اقتصادی کل این منطقه نیز با ۰/۶ واحد درصد بهبود نسبت به گزارش قبلی، منفی ۴/۱ درصد پیش‌بینی شده است. در این گزارش نرخ رشد اقتصادی عربستان سعودی به‌عنوان بزرگترین اقتصاد نفتی منطقه منفی ۵/۴ درصد و نرخ رشد اقتصادی مصر که بزرگترین اقتصادی غیرنفتی منطقه مثبت ۳/۵ درصد پیش‌بینی شده است.

۲-۲-۲- اکونومیست

همچنین، اکونومیست[۶۸] در آخرین برآورد خود از اوضاع اقتصاد ایران پیش‌بینی کرد اقتصاد ایران پس از رشد منفی ۱۲ درصدی در سال ۱۳۹۹ به شرط مهار کرونا با رشد مثبت ۲ درصدی در سال آینده مواجه شود.

واحد اطلاعات اقتصادی اکونومیست پیش‌بینی کرده است که تولید ناخالص داخلی واقعی ایران در سال ۲۰۲۱-۲۰۲۰ با رشد منفی ۱۲ درصدی مواجه شود، مسئله‌ای که یکی از دلایل آن در اختلال گسترده در فعالیت اقتصاد به خاطر بحران کرونا نهفته است.

اکونومیست این نکته را در آخرین به‌روزرسانی گزارش کشوری ایران که مختص ماه آگوست ۲۰۲۰ است مطرح کرده است.

در این گزارش آمده که انتظار می‌رود نرخ تورم سال ۲۰۲۰ به ۲۵ درصد برسد، اما با یافتن روزنه‌های جدید برای تجارت و افزایش خریداران نفت ایران، نرخ تورم طی سال‌های ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۴ به طور متوسط به ۱۵/۵ درصد کاهش یابد. در این گزارش همچنین پیش‌بینی شده که تراز تجاری ایران در سال ۲۰۲۰ برای نخستین بار از سال ۱۹۹۸ منفی شود. همچنین گفته شده که کسری تجاری کالاهای غیر صنعتی بسیار بالا خواهد بود، به ویژه به این خاطر که صنعت گردشگری بر اثر شیوع کرونا تعطیل شده است.

پیش‌بینی اکونومیست بر پایه یک سری مفروضات در مورد ویروس کرونا قرار دارد که به شرح ذیل است: انتظار است چنانچه واکسن این ویروس به سرعت ساخته نشود، نهایتاً ۳۰ درصد مردم دنیا به آن آلوده شوند. ۱۵ درصد افرادی که کرونا می‌گیرند دچار وضعیتی وخیم می‌شوند و یک درصد مبتلایان می‌میرند. میزان مرگ‌ومیر در هر کشور به توانایی آن کشور در کشف، ردیابی و مهار ویروس و ظرفیت سیستم بهداشتی بستگی دارد. در کشورهایی که میزان ابتلا کاهش یافته، محدودیت‌های جابه‌جایی به طور تدریجی برداشته شده است. اگر تعداد مبتلایان افزایش یابند، احتمالاً باید محدودیت‌های تازه‌ای وضع شود. با توجه به تجربه بیماری‌های مشابه گذشته، پیش‌بینی می‌کنیم واکسن کرونا تا پایان ۲۰۲۱ در دسترس قرار گیرد.

[۶۸] منبع، وب‌سایت اکونومیست بر اساس *The Economist Intelligence Unit*

در خصوص اقتصاد، پیش‌بینی شده است تولید ناخالص داخلی جهان در سال ۲۰۲۰ بالغ بر ۴/۸ درصد کاهش یابد و تجارت جهانی در این سال با افت ۲۲/۶ درصدی مواجه شود. اقتصاد جهان حداقل تا قبل از سال ۲۰۲۲ به سطح پیش از کرونا باز نخواهد گشت. ۲۰۲۰ و ۲۰۲۱ سال‌هایی از دست رفته برای اقتصاد جهان خواهند بود و تولید ناخالص داخلی واقعی در همه مناطق جهان طی این دو سال کاهش خواهد یافت و اقتصاد کشورهای توسعه‌یافته و صنعتی بیش از سایرین از کرونا ضربه خواهد خورد. همچنین انتظار این است قیمت نفت در سال ۲۰۲۰، ۳۸ درصد کاهش داشته باشد و متوسط قیمت هر بشکه نفت به ۴۰ دلار برسد.

اقتصاد ایران که پیش‌تر تحت‌فشار تحریم‌های آمریکا قرار داشت، هم‌اکنون با تأثیرات منفی شیوع کرونا نیز مواجه شده است. کاهش صادرات به چین، افت تجارت منطقه‌ای، ایجاد اختلال در بخش‌های صنعتی و خدمات و سقوط صنعت گردشگری از جمله تأثیرات منفی کرونا بر اقتصاد ایران است. افت قیمت نفت نیز درآمد این کشور از محموله‌های نفتی که با دور زدن تحریم‌ها صادر می‌شوند را کاهش داده است. پیش‌بینی می‌شود تولید ناخالص داخلی واقعی ایران در سال ۲۰۲۱–۲۰۲۰ با رشد منفی ۱۲ درصدی مواجه شود، به ویژه به این خاطر که افزایش دوباره تعداد مبتلایان به کرونا به وضع محدودیت‌های جدید و اختلال در فعالیت‌های اقتصادی منجر می‌شود.

پیش‌بینی می‌شود با احیای دوباره رشد اقتصادی چین و در نتیجه، افزایش واردات نفت ایران توسط این کشور، اقتصاد ایران رشد متوسطی را در سال ۲۰۲۲–۲۰۲۱ شاهد باشد. رشد اقتصادی ایران در این سال ۲ درصد پیش‌بینی شده است، البته به شرطی که کرونا نهایتاً مهار شود. همچنانکه ایران به راهکارهای مشخصی برای دور زدن تحریم‌ها دست می‌یابد، صادرات غیرنفتی این کشور نیز رشد می‌کند و اقتصاد بیش‌ازپیش به سمت رونق پیش می‌رود. اگر بایدن بتواند در انتخابات ریاست جمهوری آمریکا ترامپ را شکست دهد، رویکرد واشنگتن به اجرا و اعمال تحریم‌ها نیز کمتر سخت‌گیرانه خواهد شد. انتظار این است که متوسط رشد تولید ناخالص داخلی واقعی ایران طی سال‌های ۲۰۲۳–۲۰۲۲ تا ۲۰۲۵–۲۰۲۴ بالغ بر ۱/۶ درصد باشد. اگر تحریم‌های آمریکا برداشته شود این رشد بسیار بیشتر خواهد بود.

مشکلات ایجاد شده در اثر وضع تحریم‌ها و کرونا در کوتاه‌مدت همچنان محرک افزایش نرخ تورم در ایران خواهد بود. ضعیف بودن پول ملی نیز به فشارهای تورمی افزوده است. بر این اساس انتظار این است نرخ تورم همچنان بالا باشد و در سال ۲۰۲۰ به ۲۵ درصد برسد. در شرایطی که اقتصاد با تحریم‌ها کنار می‌آید و راه‌های جدیدی برای واردات پیدا می‌کند و خریداران نفت ایران نیز افزایش می‌یابند و روند افت ارزش ریال کند می‌شود، پیش‌بینی می‌شود نرخ تورم طی سال‌های ۲۰۲۱ تا ۲۰۲۴ به طور متوسط به ۱۵/۵ درصد در سال کاهش یابد. البته اگر بانک مرکزی در برابر فشارهای دولت برای جبران کسری بودجه از طریق سیاست‌های پولی تسلیم شود، آن وقت نرخ تورم بالاتری را شاهد خواهیم بود.

اکونومیست در پایان پیش‌بینی کرده است صادرات نفت ایران طی سال ۲۰۲۰ به ۲۸۰ هزار بشکه در روز برسد. این رقم تنها معادل ۱۲ درصد صادرات روزانه ۲/۴ میلیون بشکه‌ای نفت ایران در سال ۲۰۱۷ (۱۳۹۶) است. صادرات غیرنفتی ایران نیز با کاهش تقاضای چین و کشورهای منطقه ضعیف خواهد شد. افت واردات در اثر انقباض اقتصادی، تا حدودی افت صادرات را جبران می‌کند. اما انتظار می‌رود تراز تجاری کشور در سال ۲۰۲۰ برای نخستین بار از سال ۱۹۹۸ منفی شود. کسری تجاری کالاهای غیر صنعتی بسیار بالا خواهد بود، به ویژه به این خاطر که صنعت گردشگری بر اثر شیوع کرونا تعطیل شده است. به طور کلی پیش‌بینی می‌شود تراز حساب جاری ایران در سال ۲۰۲۰ به منفی ۱/۸ درصد تولید ناخالص داخلی برسد. با بهبود وضعیت اقتصاد و رشد صادرات نفتی و غیرنفتی، وضعیت تراز حساب‌های جاری ایران در سال‌های بعد بهتر خواهد شد.

۳-۲-۲- مرکز پژوهش‌های مجلس

در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس[۶۹] که به دنبال بررسی شرایط اقتصادی و اثر کرونا بر اقتصاد در سال ۱۳۹۹ بوده آمده است که: ویروس کرونا با تبدیل شدن به یک ویروس همه‌گیر جهانی، پیامدهای اقتصاد بسیاری در پی داشته و تقریباً همه کشورهای دنیا از آن متأثر شده و بنابراین انتظار می‌رود تا اقتصاد جهانی سال ۲۰۲۰ را با یک رکود قابل توجه سپری کند. در این میان، ایران نیز مانند بسیاری از کشورها درگیر این همه‌گیری جهانی شده و در نتیجه از پیامدهای اقتصادی ناشی از آن رنج می‌برد. شیوع کرونا ویروس بیماری کرونا از انتهای سال ۱۳۹۸ و تداوم آن در سال ۱۳۹۹، اقتصاد ایران را در یک وضعیت رکود همراه با نااطمینانی قرار داده است. کاهش تقاضا برای صادرات محصولات ایران (و به طور کلی کاهش تجارت جهانی) تقاضای کل را از طرف تجارت خارجی متأثر می‌کند. در بخش داخلی نیز تقاضای کل، هم به واسطه کاهش درآمد خانوار و هم کاهش برخی کالاها و خدمات که منجر به شیوع بیشتر ویروس می‌شوند (مانند حمل و نقل، رستوران و هتلداری، پوشاک و ...) تحت تأثیر قرار می‌گیرد. از طرف دیگر، عرضه کل اقتصاد نیز به دلیل اختلال در شبکه تأمین مواد اولیه و محدودیت فعالیت برخی از واحدهای صنفی، با شوک عرضه مواجه شده است. در کنار موارد فوق، نااطمینانی در مورد مدت زمان تداوم بیماری، بر ابهام شرایط اقتصادی پیش‌رو می‌افزاید.

صرف‌نظر از سناریوسازی‌های مختلف در مورد مدت زمان تداوم بیماری، به نظر می‌رسد که اقتصاد ایران تا پایان سال ۱۳۹۹ درگیر تبعات اقتصادی ناشی از این ویروس خواهد بود. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد تحت سناریوهای مختلف بین ۷/۵ تا ۱۱ درصد از ستانده اقتصاد در نتیجه شیوع ویروس کرونا کاهش خواهد یافت. همچنین بین ۲۸۷۰ تا ۶۴۳۱ هزار نفر از شاغلین فعلی، متأثر از شیوع ویروس شغل خود را از دست خواهند داد.

در ادامه تأثیر شیوع بیماری بر حوزه‌های بخشی ارائه خواهد شد. در بخش صنعت، بیشترین آسیب‌پذیری واحدهای تولیدی صنعتی، در نتیجه سه عامل خواهد بود: **الف.** دیون عقب افتاده واحدهای تولیدی (بانکی، بیمه تأمین اجتماعی و مالیاتی)، **ب.** بلاتکلیفی واحدهای تولیدی در اثر عدم قطعیت در تصمیم‌گیری‌های دولت **ج.** مشکلات قراردادی شرکت‌های پروژه‌محور در شرایط اپیدمی. در حوزه معدن و صنایع معدنی، مهمترین آثار شیوع این ویروس عبارت‌اند از: توقف یا کُند شدن روند صادرات زمینی به برخی کشورهای همسایه، از دست رفتن بازارهای صادراتی در کشورهای همسایه، تحت تأثیر قرار گرفتن صادرات دریایی محصولات معدن و صنایع معدنی، کاهش درآمد ارزی کشور، تعدیل نیروی کار معادن و صنایع معدنی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت و .... در حوزه صنعت پتروشیمی، کاهش فروش و درآمدهای ارزی حاصل از صادرات، کاهش ارزش سهام شرکت‌های پتروشیمی، از دست دادن بازارهای صادراتی، تشدید مشکلات حمل و لجستیک ازجمله چالش‌های صنعت پتروشیمی کشور در شرایط شیوع ویروس کروناست. در حوزه کسب وکارهای نوپای حوزه فناوری اطلاعات بسته به مدل کسب و کار وضعیت‌های متفاوتی گزارش شده است؛ کسب و کارهای نوپایی که به کاهش تماس فیزیکی کمک می‌کنند با افزایش فروش و رشد بازار مواجه شده‌اند و کسب و کارهایی که فعالیت‌های دارای تماس فیزیکی را ساماندهی می‌کنند به نسبت وابستگی‌شان به فعالیت فیزیکی با کاهش فروش مواجه شده اند.

در حوزه نفت و گاز، چالش‌های متعددی رخ داده است که مهمترین آن‌ها عبارت‌اند از: کاهش تولید نفت و فرآورده‌های نفتی، کاهش درآمدهای حاصل از فروش فرآورده‌های نفتی، عدم امکان ذخیره‌سازی بیشتر بنزین و کاهش میزان درآمدهای حاصل از صادرات. تأثیر

[۶۹] تحلیل بخش حقیقی اقتصاد ایران، عملکرد شش ماهه و برآورد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۹، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش شماره ۱۷۳۰۶

کرونا بر صنعت برق، در سه حوزه عرضه، تقاضا و مسائل مالی قابل بررسی است. در حوزه عرضه، مشکلاتی نظیر اختلال در زنجیره تأمین تجهیزات صنعت برق و سوخت مورد نیاز نیروگاه‌ها، اختلال در اجرای پروژه‌های احداث، نگهداری و تعمیرات و در نهایت ناپایداری شبکه تولید، انتقال و توزیع برق و بروز خاموشی به دلیل انجام نشدن به موقع تعمیرات واحدهای نیروگاهی متصور است. در حوزه تقاضای برق مشکلاتی نظیر کاهش تقاضای برق در کوتاه‌مدت و تغییر الگوی آن و احتمال افزایش ناگهانی تقاضای برق در شرایط پیک (در صورت کنترل کرونا و انتقال مصارف اداری از بهار به تابستان) پیش‌بینی می‌شود. در حوزه مالی نیز به دلیل کاهش صادرات و همچنین وصول نشدن ۸۰ درصد قبوض مصرف‌کنندگان تا پیش از سال ۱۳۹۹ پیش‌بینی می‌شود که وزارت نیرو با مشکل نقدینگی مواجه شود.

در حوزه اشتغال، بررسی‌های کلان نشان می‌دهد که بسیاری از مشاغل از دست رفته در اثر شیوع کرونا (مشاغل غیررسمی و کارکنان مستقل)، نه دارای بیمه هستند که تخفیف در حق بیمه کارفرما سبب نجات آن‌ها شود و نه به تسهیلات و کمک‌های مالی دولت دسترسی دارند.

به تبع شیوع بیماری، وضعیت مالیات‌ستانی و درآمدهای مالیاتی دستخوش تغییرات ناخواسته شده است که مهمترین آن‌ها، کاهش درآمدهای مالیاتی به‌دلیل کاهش توأمان عرضه و تقاضا در اقتصاد است؛ این موضوع برای کشور ما که با کسری بودجه مواجه است جدی‌تر است. همچنین شیوع ویروس کرونا به‌دلیل اختلالی که در محیط کسب‌وکار و فعالیت‌های تولیدی ایجاد می‌کند باعث می‌شود مؤدیان مالیاتی در انجام وظایف مالیاتی خود با سختی مواجه شوند. نکته مهم آن است که به دلیل کاهش درآمدهای مالیاتی و مساله کسری بودجه، تسهیل در حوزه مالیات نباید به‌صورت معافیت، تخفیف یا اعتبارات مالیاتی باشد بلکه باید امهال و تمدید زمان‌های مقرر وظایف مالیاتی در دستور کار قرار گیرد. نکته دیگر آنکه سیاست‌های دولت در حوزه مالیاتی، کوتاه‌مدت در نظر گرفته شده است و به نظر می‌آید این تسهیلات باید در بازه بلندتری به مؤدیان اعطا شود. همچنین با توجه به ادامه این بحران، باید برای رویه‌های اجرایی و پرداخت مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی و حقیقی علی‌الخصوص مالیات بر درآمد مشاغل، تمهیداتی در نظر گرفته شود. هر چند عملکرد درآمدهای مالیاتی علاوه بر وضعیت پایه‌های مالیاتی تابع میزان کوشش مالیاتی نیز است و همین امر میتواند باعث شود تا برآیند درآمدهای مالیاتی متاثر شود و حتی مقدار آن افزایش یابد. به علاوه برخی از پایه‌های مالیاتی از جمله مالیات بر کالاها و خدمات و مالیات متاثر از نرخ تورم است و به همین خاطر میزان اسمی وصول درآمدهای مالیاتی را تحت تاثیر قرار می‌دهد.[۷۰]

کرونا در بخش کشاورزی با تأثیر بر زنجیره تأمین، تقاضا و نقدینگی، بر بنگاه‌ها و با تأثیر بر عرضه نیروی کار، مصرف کالاها و خدمات و به ویژه با کاهش درآمد مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان محصولات کشاورزی در کوتاه‌مدت و بلندمدت بر اقتصاد خانوارها و اقتصاد بخش کشاورزی تأثیرگذار است. بررسی شواهد آماری نشان‌دهنده اثرگذاری ۷/۸ درصدی شیوع ویروس در بخش مصرف و ۱۰ درصدی در بخش صادرات، در ماه اسفند ۱۳۹۸ است و در نتیجه میزان حداقل خسارت ناشی از این بحران در ماه اسفند ۱۳۹۸ در حدود ۳،۲۵۰ میلیارد تومان در بخش مصرف و ۷۰۰ میلیارد تومان در بخش صادرات تخمین زده می‌شود. تداوم شیوع ویروس کرونا در ماه‌های فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۹ می‌تواند دامنه خسارت‌ها را به صورت تصاعدی گسترش دهد.

در بخش کسب و کارهای روستایی و عشایری به تبع کاهش فعالیت اداری دستگاه‌های اجرایی مشکلاتی ایجاد شده است و تداوم وضعیت فوق، در روزهای آینده با توجه به اوج گرفتن فعالیت‌های تولیدی قطعاً مشکلاتی برای ساکنین روستا و مناطق عشایری ایجاد

[۷۰] میزان وصول درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۹، ۱۹۲ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به سال پیش از آن رشد ۳۶ درصدی داشته است. به نظر میرسد، بهبود کوشش مالیاتی در کنار افزایش قابل توجه سطح عمومی قیمت‌ها در سال ۱۳۹۹ یک عامل مهم در رشد اسمی وصول درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۹ بوده است.

خواهد کرد. اختلال در بازاریابی و کاهش فروش و قیمت محصولات برخوردار از بازارهای منطقه‌ای و ملی و حتی محصولات برخوردار از بازارهای محلی از دیگر مشکلات بوجود آمده در بخش فوق بوده و این آسیب به‌دلیل عدم توسعه فراگیر زیرساخت‌های بازاریابی الکترونیک محصولات روستاییان و عشایر و فقدان زنجیره‌های تأمین و ارزش پایدار تشدید شده است.

در بخش مسکن، گسترش آنی شیوع ویروس کرونا در هفته نخست اسفندماه ۱۳۹۸ به کاهش شدید فعالیت‌های اقتصادی، تعطیلی مشاغل و کاهش تعاملات اقتصادی منجر شد که به‌طور مستقیم اثر خود را در بخش مسکن در کاهش ۲۴/۴ درصدی تعداد معاملات ماهیانه شهر تهران در پایان اسفند ماه نسبت به بهمن‌ماه ۱۳۹۸ و همچنین کاهش حدود ۲۳ درصدی نسبت به ماه مشابه سال قبل (اسفند ۱۳۹۷) نشان داد؛ همچنین آمارهای دیگر بخش مسکن در اسفند و فروردین ماه نشان دهنده یک افت قابل توجه در این بخش است. اما مهمترین آسیب در این بخش، متوجه اشتغال کارگران ساده روزمزد و تا حدودی کارگران ماهر پروژه‌های پیمانکاری است.

شیوع کرونا در بخش حمل و نقل تأثیرات قابل توجهی داشته است؛ ارائه خدمات حمل‌ونقل همگانی از جهتی ضروری و از جهتی می‌تواند باعث شیوع بیشتر شود. چالش حمل‌ونقل همگانی این است که چگونه «فاصله‌گذاری فیزیکی» در آن تضمین شود. این موضوع برای کلان شهرها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. چناچه قرار باشد پروتکل ابلاغی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به صورت کامل در بخش حمل و نقل پیاده‌سازی شود بخش قابل توجهی از ظرفیت سیستم حمل‌ونقل همگانی برای تعداد به نسبت پایین‌تری از مسافران مورد استفاده قرار خواهد گرفت؛ علی‌رغم بکارگیری حجم بالایی از ظرفیت سیستم برای جابجایی بخش اندکی از تقاضای معمول، امکان فاصله‌گذاری در مکان‌های مختلفی مانند پله‌های برقی، ورودی و خروجی ایستگاه‌ها (بخصوص ایستگاه‌های تبادلی)، صف خرید بلیط (حتی با حذف بلیط تک سفر) و بر روی سکوها دشوار خواهد بود.

در حوزه بهداشت و درمان اقدامات گسترده‌ای جهت مقابله با شیوع بیماری صورت گرفته است که اهم آن تشکیل ستاد مقابله با ویروس کرونا و اعطاء اختیارات لازم به وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی بود. اما در حوزه عملکردی نقدهایی به وزارتخانه مزبور وارد است؛ به دلیل تاخیر در شناسایی موارد آلوده به ویروس و تردد افراد در سطح جامعه و بین استان‌ها، ویروس به صورت گسترده و سریع در کشور شیوع پیدا کرد؛ یکی از دلایل رویداد فوق، سوق داده شدن بخش بزرگی از منابع این وزارت‌خانه به سمت بخش درمان و تضعیف سیستم بهداشتی کشور، طی دهه‌های اخیر بوده است. بروز بیماری کرونا باعث شد یکی از رویکردهای وزارت بهداشت یعنی عدم رعایت اصل اولویت پیشگیری و بهداشت بر درمان به چالش کشیده شود. موضوع مهم دیگر ضعف وزارت بهداشت بعنوان متولی سلامت در امر بسیار مهم اطلاع‌رسانی و آموزش سلامت در کشور است؛ ضعف این دستگاه در تولید محتوا، پراکندگی اطلاع‌رسانی و مستندات، عدم اطلاع‌رسانی کافی تا جایی بود که حتی در مواردی، تاثیر شایعات بر آن غلبه پیدا کرده بود که عواقب ناگواری نظیر فوت برخی از هموطنان بخاطر مصرف الکل در کشور را شاهد بودیم. مساله دیگر، غفلت وزارت بهداشت از اصلاح فرآیندها و بجای آن تمرکز بر ساختارها است. مثال بارز آن، تمرکز تأمین و توزیع ماسک در آن وزارتخانه با هدف تأمین به موقع و جلوگیری از افزایش قیمت این ملزومات بود که با این اقدام، وزارت بهداشت نه تنها یک گام رو به عقب نسبت به اصل تمرکز بر وظایف تولی‌گری و سیاستگذاری برداشت بلکه بعد از اجرای این سیاست کماکان شاهد باقی بودن مشکلات مذکور در کشور بودیم و چالش دسترسی برطرف نشد.

همزمانی شیوع کرونا با تعطیلات سال نو باعث وارد شدن ضربه قابل توجه به صنعت گردشگری شد؛ براساس تخمین‌های صورت گرفته از ۵ سال گذشته منتهی به سال ۱۳۹۹، می‌توان گفت سالیانه از ابتدای اسفندماه تا پایان فروردین‌ماه حدود ۱ میلیون مسافرت خارجی توسط گردشگران ایرانی صورت می‌گرفت و حدود ۸۵۰ هزار گردشگر خارجی طی این مدت به کشور وارد می‌شدند. همچنین

در طی این مدت حدود ۲۰ میلیون نفر سفر داخلی با ۷۵ میلیون شب اقامت (بر اساس میانگین نوروز ۱۳۹۸) توسط گردشگران داخلی ثبت می‌شد؛ شیوع کرونا در اسفند و فروردین ۱۳۹۹ باعث افت قابل توجه تمامی رویدادهای فوق شد. کسب وکارهای حوزه گردشگری (داخلی، ورودی و خروجی) در شرایط فعلی عملاً تعطیل شده و به عبارتی چرخ این صنعت اشتغال‌زا نیز متوقف شده است. امهال حق بیمه سهم کارفرما، امهال هزینه‌های برق و گاز مصرفی، عدم اجرای محرومیت‌ها و ممنوعیت‌های ناظر بر چک‌های برگشتی و امهال یا بخشودگی کامل اجاره‌بهای اماکن و فضاهای گردشگری واگذارشده به بخش خصوصی و ... اقداماتی هستند که در جهت حمایت از صنعت گردشگری انجام شده‌اند. اما بعید است که اقدامات فوق بتواند باعث بهبود وضعیت بدنه اصلی بخش گردشگری شود؛ توضیح اینکه بیش از دو سوم فعالان بخش گردشگری، به صورت غیرمستقیم و غیررسمی در این صنعت شاغل بوده و در استخدام تاسیسات گردشگری نیستند.

نتیجه آن که تحت سناریوهای مختلف تداوم وضعیت چندماهه شروع بیماری تا پایان سال یا بهبود وضعیت بیماری، تولید ناخالص داخلی می‌تواند بین ۷/۵ تا ۱۱ درصد منفی شود.

۳-۲-ارزیابی شدت آسیب‌پذیری بر صنایع منتخب بورسی

به منظور بررسی اثر کرونا بر میزان تولید، قیمت و فروش بخش‌های مختلف اقتصادی مرکز آمار[۷۱] بررسی آماری را به عمل آورده است که تا حدودی می‌تواند آسیب‌پذیری این بخش‌ها را نشان دهد. در گزارش فوق آمده است که بررسی‌های اقتصادی به عمل آمده در زمان اپیدمی نشان می‌دهد شیوع ویروس کرونا بخش‌های اقتصادی از جمله گردشگری، بازرگانی خارجی، بازار سرمایه، بازار ارز، بازار مسکن، کسب و کارهای خُرد، کسب و کارهای عمومی، قیمت کالاها، تولید ناخالص داخلی را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

در گزارش مرکز آمار با عنوان «طرح نظرسنجی تأثیر کرونا بر کسب و کارها» پرسش‌ها به گونه‌ای طراحی شده که بتوان نتایج آن را در سطح کل کشور و همچنین سه گروه عمده فعالیت‌های اقتصادی (خدمات، صنعت و معدن، کشاورزی) منتشر کرد. برای این منظور اندازه نمونه محاسبه شده برابر حدود ۴۰۰۰ انتخاب شده است. چارچوب مورد استفاده برای بخش خدمات و کشاورزی فایل مربوط به اتاق اصناف و تعاون ایران بود و برای صنعت و معدن از چارچوب موجود در مرکز آمار ایران استفاده شد.

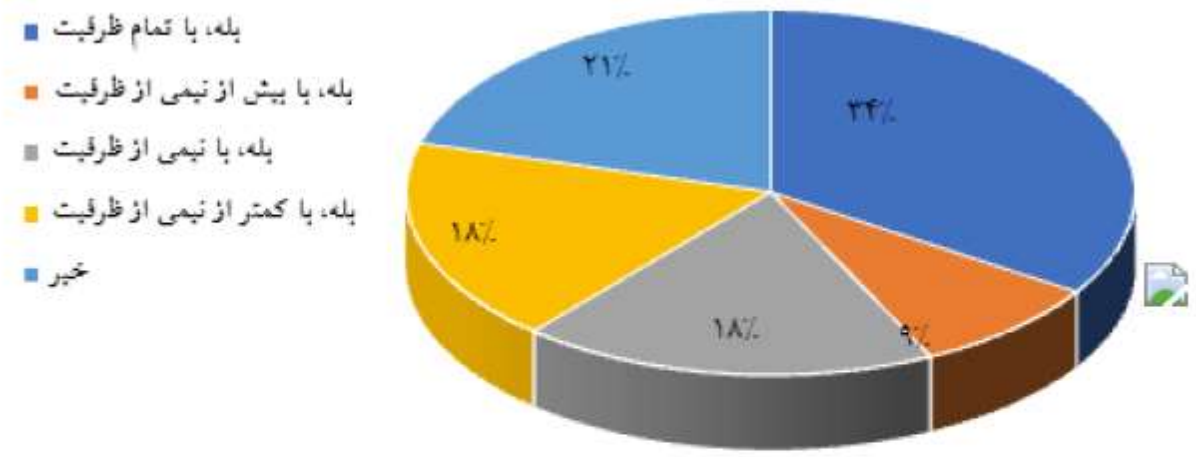
نتایج این تحلیل بر اساس مصاحبه تلفنی با ۳۸۰۹ منبع اطلاع در کسب و کارهای مختلف در رشته فعالیت‌های اقتصادی ارائه شده است. در نمونه‌های مصاحبه شده، بخش خدمات با ۴۶ درصد بیش‌ترین حجم نمونه را به خود اختصاص داده و بخشهای صنعت و کشاورزی در رده‌های بعدی قرار می‌گیرند.

میزان فعالیت کل کسب و کارهای اقتصادی در زمان شیوع کرونا بر اساس نتایج این طرح این گونه است که ۳۸ درصدکسب و کارها بر اثر کرونا در اسفند و فروردین فعالیتی نداشته‌اند که این مقدار در اردیبهشت به ۲۱ درصد رسیده است و در مقایسه با ماه‌های اسفند و فروردین فعالیت کسب و کارها در اردیبهشت ۱۷ درصد افزایش داشته است. همچنین میزان ۲۲ درصد در اسفند و فروردین با تمام ظرفیت به فعالیت خود ادامه داده‌اند که با افزایش ۱۲ درصد به عدد ۳۴ درصد در اردیبهشت ماه رسیده است. همچنین ۴۰ درصد مابقی نمونه‌ها با حجمی کمتر از ظرفیت کامل در اسفند و فروردین فعالیت داشته‌اند که این عدد در اردیبهشت ماه به ۴۵ درصد رسیده

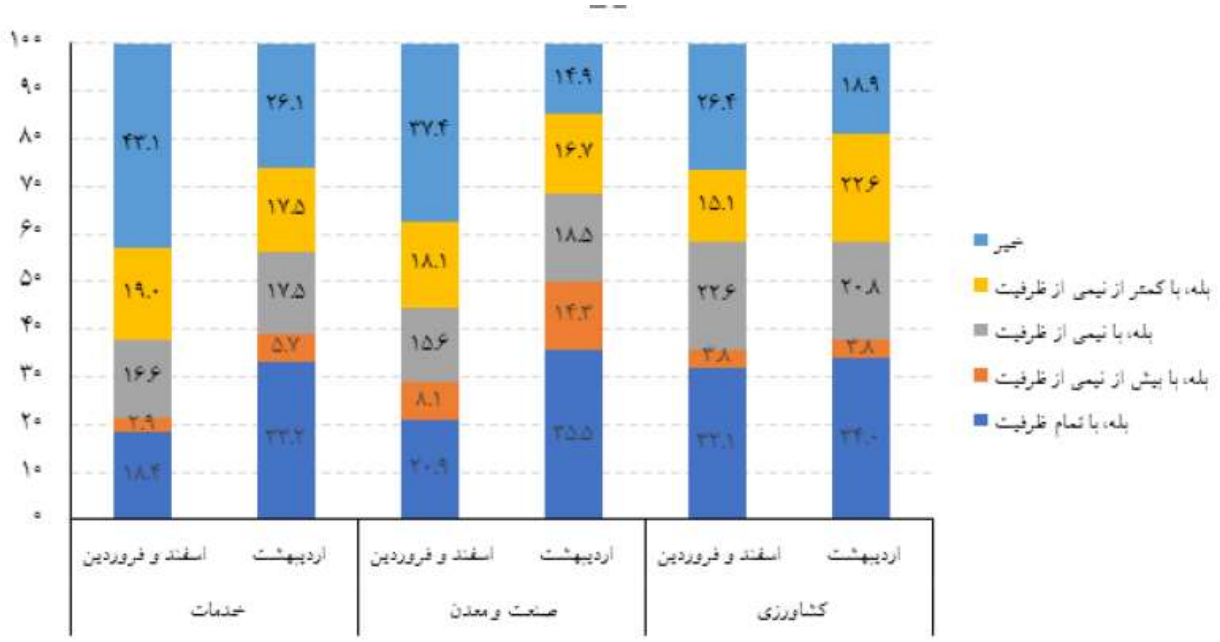
[۷۱] مرکز آمار ایران، گزارش تاثیر کرونا بر کسب و کارهای اقتصادی در ایران

است که حاکی از افزایش تعداد فعالیت کسب و کارها با حجمی کمتر از ظرفیت کامل است. نتایج تفضیلی به تفکیک بخش‌های اقتصادی در شکل ۲ آورده شده است.

شکل ۰-۷-میزان فعالیت کل کسب و کارهای اقتصادی در اردیبهشت ۱۳۹۹



شکل ۰-۸- میزان فعالیت کسب و کارهای مختلف اقتصادی طی اسفند ۱۳۹۸ تا اردیبهشت ۱۳۹۹



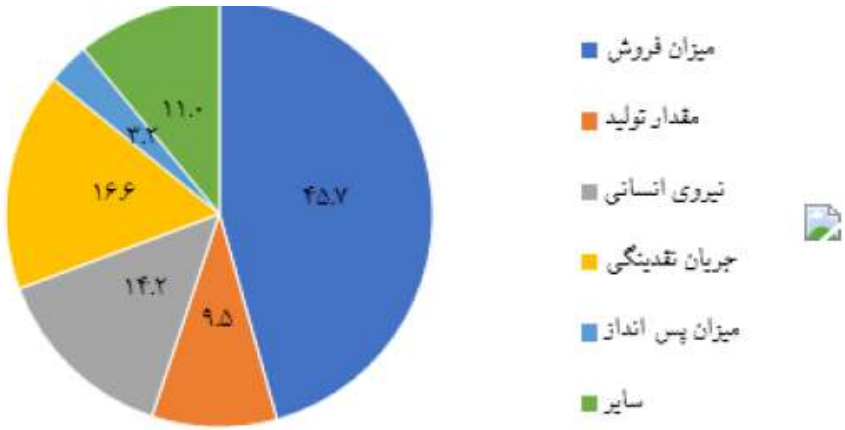
بیشترین تأثیر کرونا بر جنبه‌های مختلف فعالیت کسب و کارهای اقتصادی در کل بر اساس نتایج این طرح، اینگونه است که میزان فروش با ۴۸/۸ درصد در اسفند و فروردین و ۴۵/۷ درصد در اردیبهشت بیشترین تأثیرپذیری را داشته است.

گزینه‌های جریان نقدینگی، نیروی انسانی، مقدار تولید، بدون تأثیر و میزان پس انداز به ترتیب در رتبه‌های بعدی تأثیرپذیری از کرونا قرار دارد. لازم به ذکر است که این رتبه‌بندی در هر دو دوره یکسان بوده است.

شکل ۰-۹- تأثیر کرونا بر جنبه‌های مختلف کسب و کارها در اسفند ۱۳۹۸ و فروردین ۱۳۹۹



شکل ۰-۱۰-تأثیر کرونا بر کسب و کارهای اقتصادی در اردیبهشت ۱۳۹۹

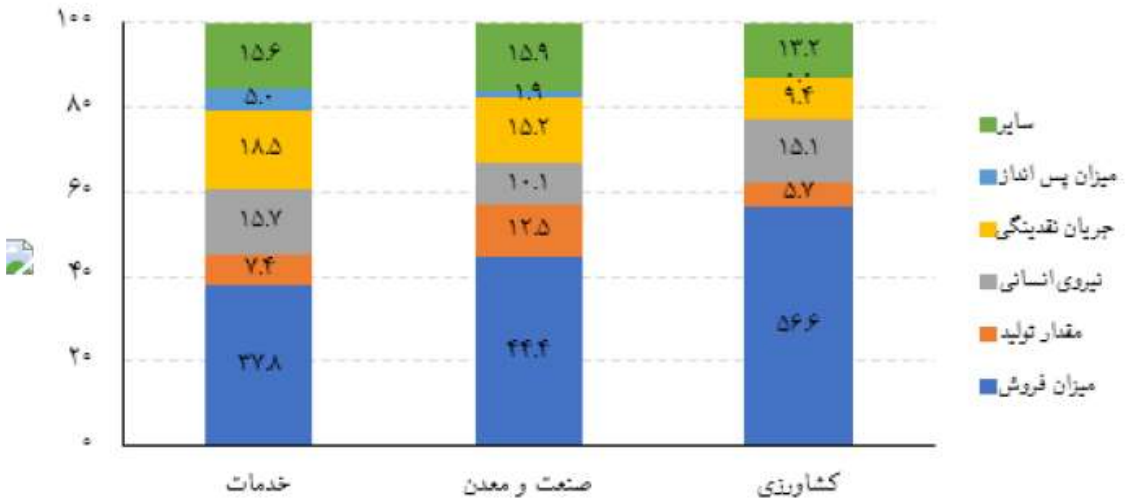


بیشترین تأثیر کرونا بر جنبه‌های مختلف فعالیت کسب و کارهای اقتصادی در بخش‌های خدمات بر اساس نتایج اینطرح: میزان فروش با ۴۱/۱ درصد در اسفند و فروردین و ۳۷/۸ درصد در اردیبهشت بیشترین تأثیر پذیری را داشته است. بیشترین تأثیر کرونا بر جنبه‌های مختلف فعالیت کسب و کارهای اقتصادی در بخش صنعت و معدن بر اساس نتایج این طرح: میزان فروش با ۴۵/۹ درصد در اسفند و فروردین و ۴۴/۴ درصد در اردیبهشت بیشترین تأثیرپذیری را داشته است. بیشترین تأثیر کرونا بر جنبه‌های مختلف فعالیت کسب و کارهای اقتصادی در بخش کشاورزی بر اساس نتایج اینطرح: میزان فروش با ۶۹/۸ درصد در اسفند و فروردین و ۵۶/۶ درصد در اردیبهشت بیشترین تأثیرپذیری را داشته است.

شکل ۰-۱۱- تأثیر کرونا بر کسب و کارهای اقتصادی به تفکیک بخش‌ها طی اسفند ۱۳۹۸ و فروردین ۱۳۹۹



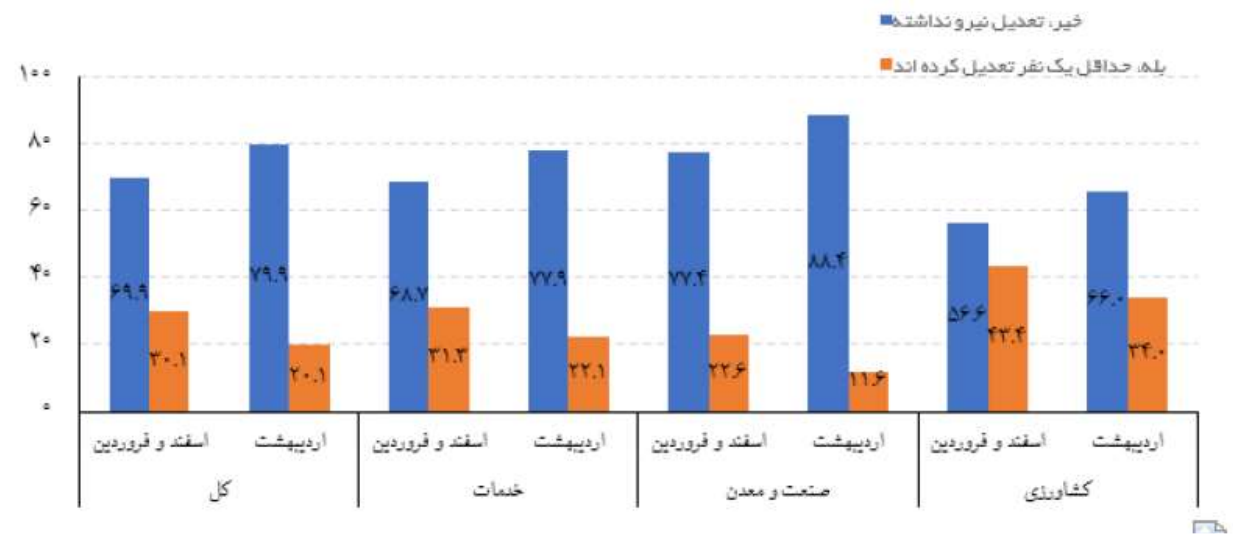
***شکل ۰-۱۲- تأثیر کرونا* بر کسب و کارهای اقتصادی به تفکیک بخش‌ها طی اردیبهشت ۱۳۹۹**



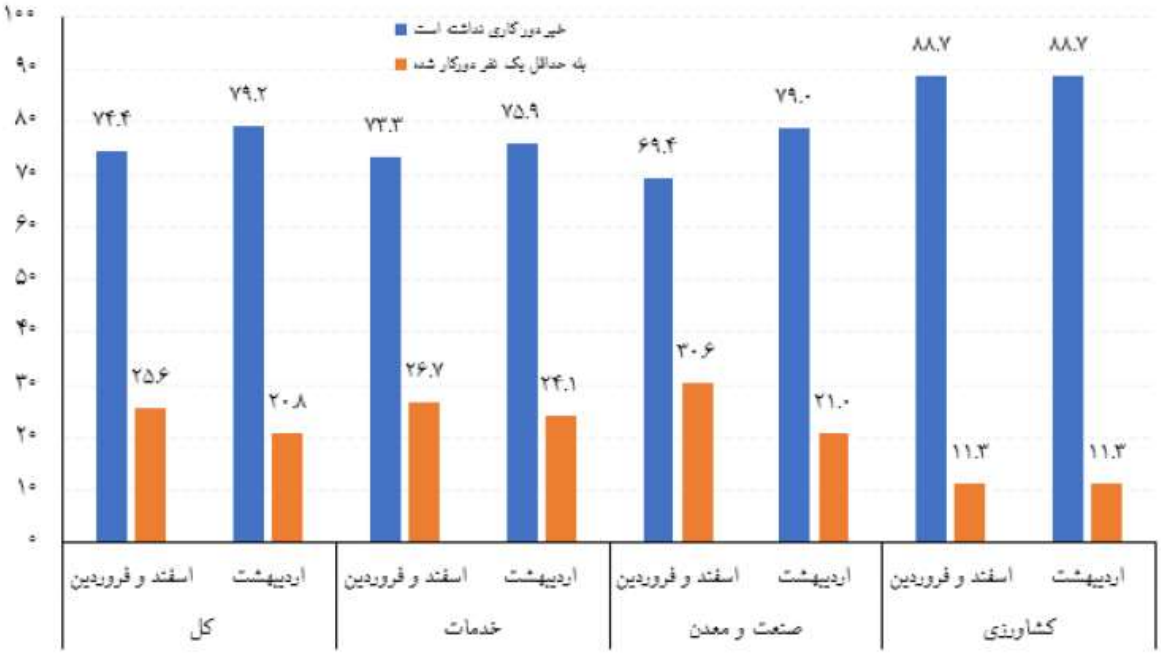
تأثیر کرونا بر وضعیت اشتغال کسب و کارهای اقتصادی طی پنج سؤال مورد بررسی قرار گرفت که در این سوال‌ها وضعیت تعدیل نیرو، دورکاری و غیبت موقت از کار پرسیده شده است.

در مورد تعدیل نیروی کار در کل بخش‌های کسب و کار ۳۰ درصد در اسفند و فروردین حداقل یک نفر را تعدیل کرده اند و در اردیبهشت ۷ درصد حداقل یک نفر را تعدیل کرده‌اند. همچنین نتایج تعدیل نیرو به تفکیک بخش‌های خدمات، صنعت و کشاورزی در شکل زیر نشان داده شده است.

شکل ۰-۱۳- تأثیر کرونا بر تعدیل نیروی کار



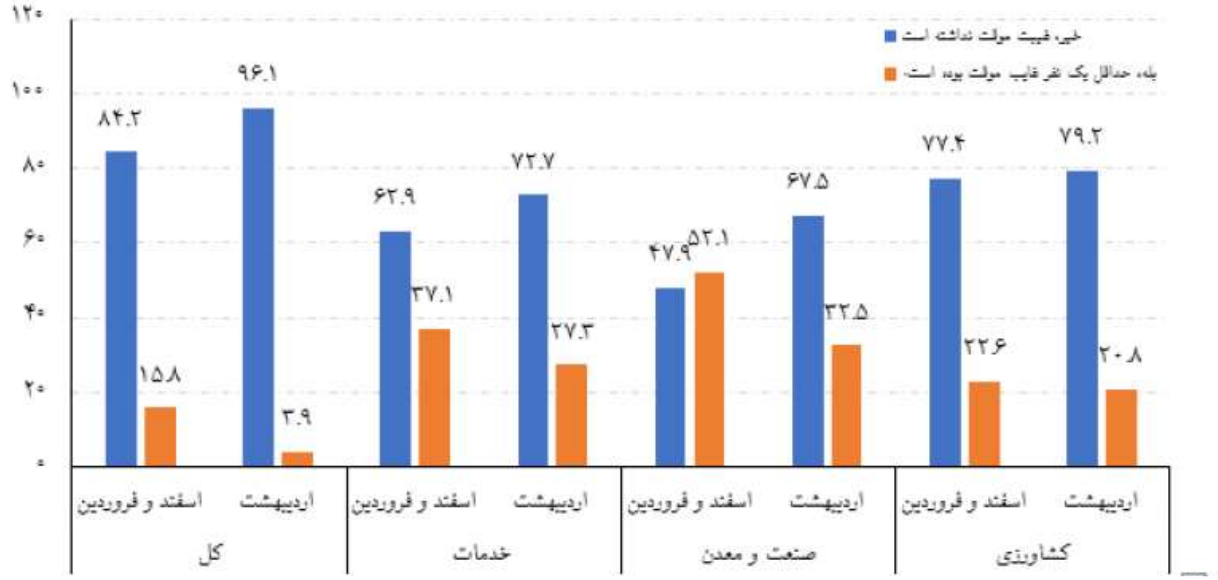
شکل ۰-۱٤-تأثیر کرونا بر دورکاری کسب و کارها



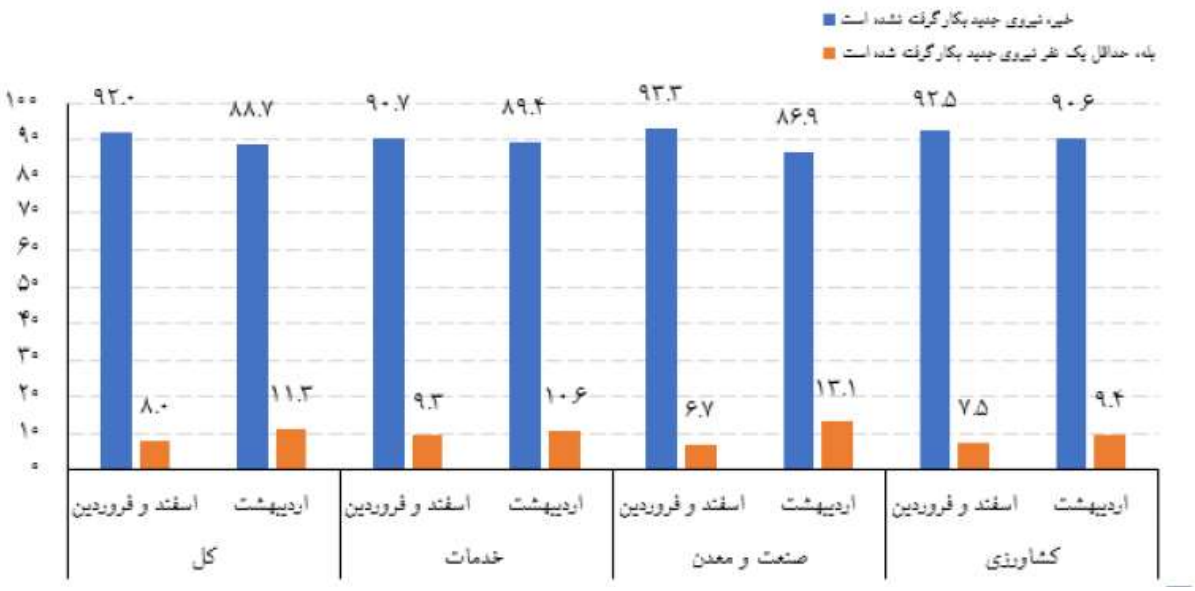
در بازه زمانی اسفند و فروردین، در ۲۵ درصد از کل بخش‌های کسب و کار حداقل یک نفر از دورکاری استفاده کرده و در اردیبهشت ۲۰ درصد موارد حداقل یک نفر از دورکاری استفاده کرده است. همچنین نتایج دورکاری به تفکیک بخش‌های خدمات، صنعت و کشاورزی در شکل ۹ نشان داده شده است.

در ماه‌های اسفند و فروردین ۱۵/۸ درصد و در اردیبهشت ماه ۳/۹ درصد از کل بخش‌های کسب و کار حداقل یک نفر غایب موقت داشته اند. همچنین نتایج غیبت از کار به تفکیک بخش‌های خدمات، صنعت و کشاورزی در شکل زیر نشان داده شده است.

شکل ۰-۱۵-تأثیر کرونا بر غیبت افراد از کار (تغییرات نیروی انسانی)

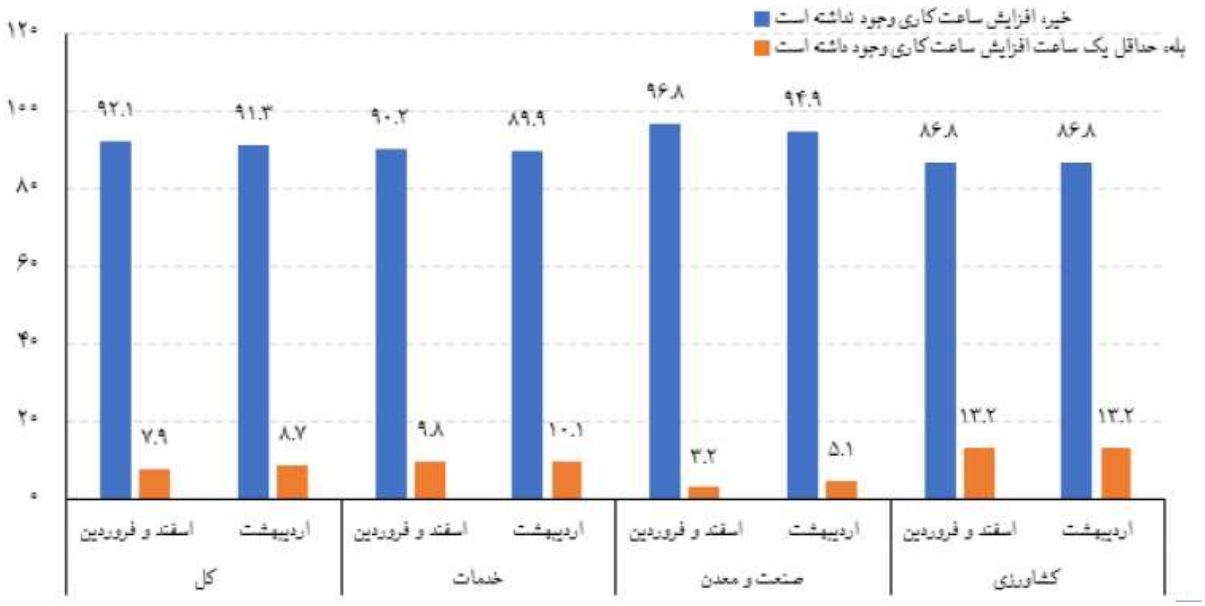


شکل ۰-۱۶- تأثیر کرونا بر اشتغال جدید افراد



در مورد به خدمت گرفتن نیروی جدید انسانی در کل بخش‌های کسب و کار ۸ درصد در اسفند و فروردین حداقل یک نفرنیروی انسانی جدید به کار گرفته شده است و در اردیبهشت ۱۱/۳ درصد حداقل یک نفر نیروی انسانی جدید بکار گرفته‌شده است. همچنین نتایج به خدمت گرفتن نیروی جدید انسانی به تفکیک بخش‌های خدمات، صنعت و کشاورزی در شکل (۲-۱۷) نشان داده شده است. در مورد افزایش ساعت کاری در کل بخش‌های کسب و کار ۷/۹ درصد در اسفند و فروردین حداقل یک ساعت افزایش ساعت کاری وجود داشته است و در اردیبهشت ۸/۷ درصد حداقل یک ساعت افزایش ساعت کاری وجود داشته است. همچنین نتایج افزایش ساعت کاری به تفکیک بخش‌های خدمات، صنعت و کشاورزی در شکل (۲-۱۸) نشان داده شده است.

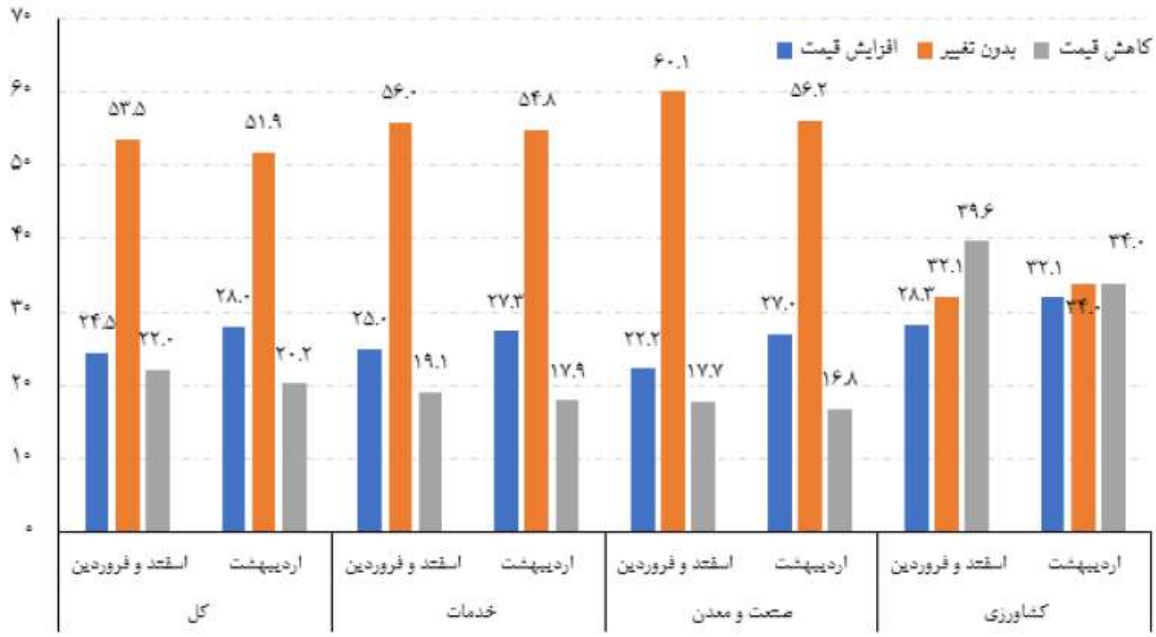
شکل ۰-۱۷- تأثیر کرونا بر افزایش ساعات نیروی کار



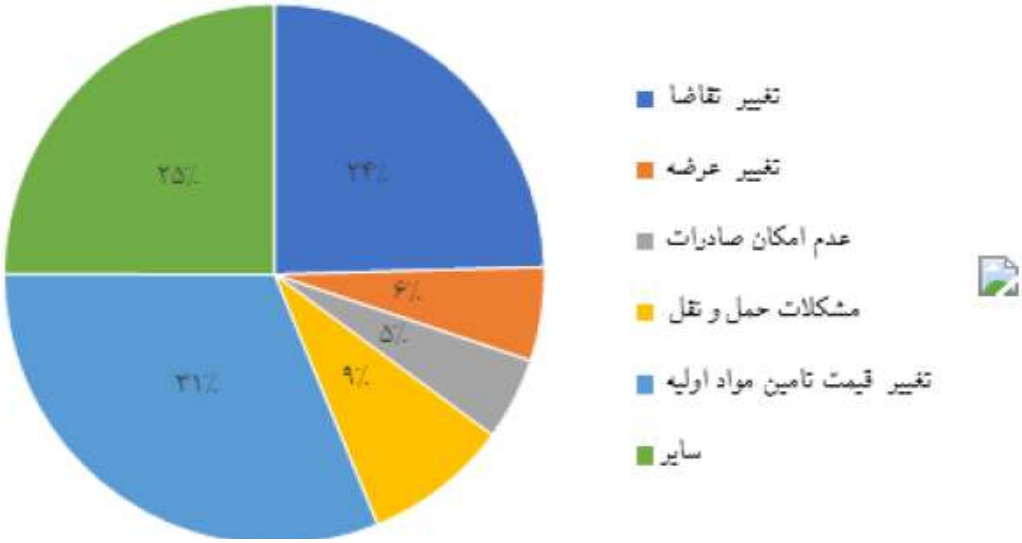
تأثیر کرونا بر تغییرات قیمت طی دو سؤال مورد پرسش قرار گرفت. ابتدا جهت تغییرات (افزایش، کاهش و بدون تغییر) و سپس دلیل تغییرات مورد بررسی قرار گرفت.

در مورد جهت تغییرات قیمت در کل بخش‌های کسب و کار ۲۴/۵ درصد در اسفند و فروردین افزایش قیمت داشته اند، ۲۲ درصد کاهش قیمت و ۵۳/۵ درصد تغییر قیمتی نداشته اند. این درصدها در اردیبهشت به ترتیب ۲۸ درصد، ۲۰/۲ درصد و ۵۱/۹ درصد است. همچنین نتایج مربوط به تغییرات قیمت به تفکیک بخش‌های خدمات، صنعت و کشاورزی در شکل (۲-۱۹) نشان داده شده است.

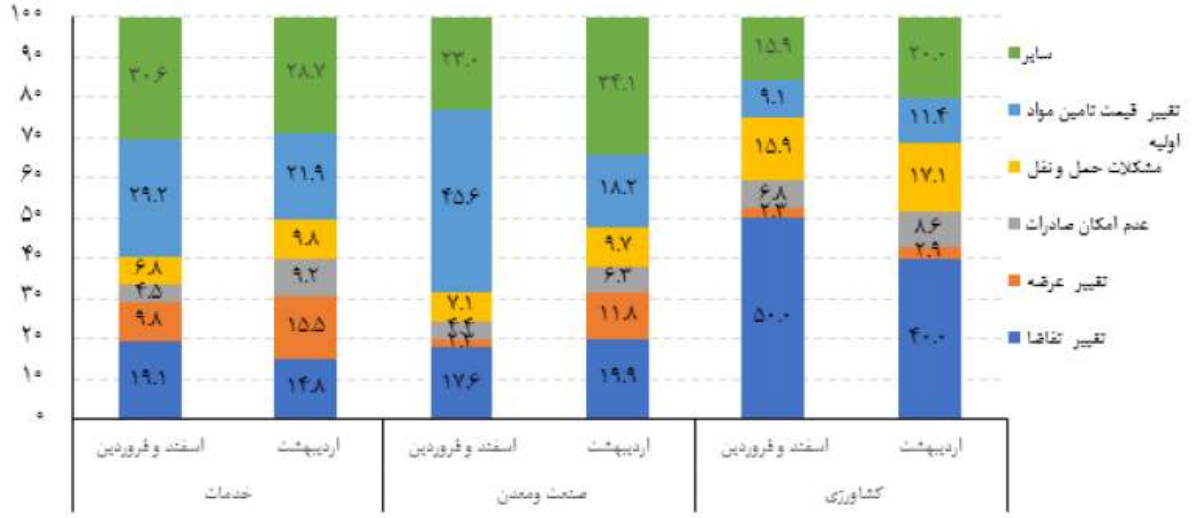
شکل ۰-۱۸-تأثیر کرونا بر تغییرات قیمت



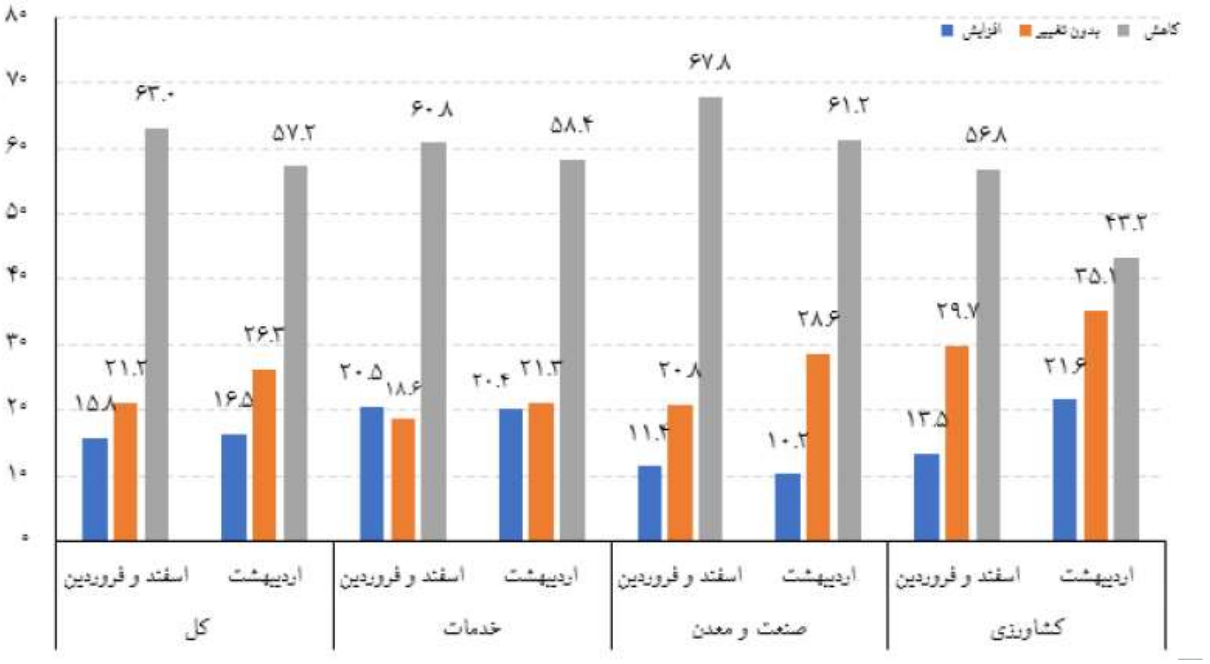
شکل ۰-۱۹- تأثیر کرونا بر تغییرات قیمت (علل تغییر قیمت در این دوره)



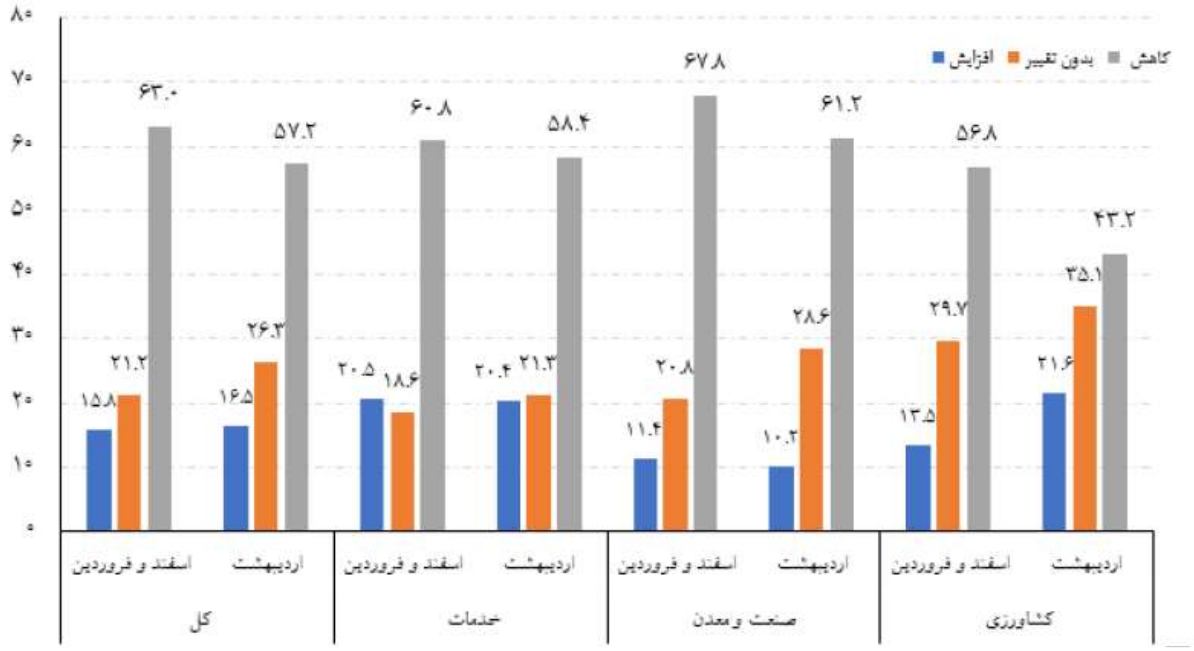
شکل ۰-۲۰- تأثیر کرونا بر تغییرات قیمت (علل تغییر قیمت در این دوره) به تفکیک بخش



شکل ۰-۲۱- تأثیر کرونا بر تغییرات فروش به تفکیک بخش



شکل ۰-۲۲- تأثیر کرونا بر تغییرات تولید به تفکیک بخش



شکل (۲-۲۰) بیانگر آن است که شیوع کرونا از کانال‌هایی همانند تغییر در تقاضا، تغییر در قیمت مواد اولیه و یا مشکلات حمل و نقل منجر به تغییرات قیمتی محصولات شده است. شکل‌های (۲-۲۲) و (۲-۲۳) نیز نشان می‌دهند که در کل بخش‌های اقتصاد میزان فروش و تولید محصول در اسفند و فروردین ۶۳ درصد و در اردیبهشت حدود ۵۷ درصد کاهش یافته است.

در این بین بیشترین کاهش فروش مربوط به بخش صنعت و معدن بوده است که در اسفند و فروردین حدود ۶۸ درصد کاهش فروش داشته است. کمترین کاهش فروش نیز مربوط به بخش کشاورزی بوده است. شایان ذکر است که میزان کاهش فروش در اردیبهشت‌ماه نسبت به دو ماه قبل در تمامی بخش‌ها بهبود یافته است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که شیوع بیماری کرونا ارزش تولید بخش‌های اقتصادی را از کانال کاهش حجم تولید و یا کاهش قیمت کاهش داده است.

٤-۲-جمع‌بندی از ارزیابی رشد اقتصادی در بخشهای مختلف

وقوع بیماری کرونا بخشهای مختلف اقتصادی را در سال ۱۳۹۹ متاثر کرد. با این‌حال شدت اثرپذیری بخش‌های مختلف تابعی از ماهیت فعالیتها آنها بوده است. به طور خاص فعالیتها یا بخشهایی که ارائه کالا یا خدمات در آنها تابعی از حضور اجتماعی افراد بوده است مانند بخشهای گردشگری، رستوران و هتل آسیب بیشتری دیده‌اند. از سوی دیگر افزایش نرخ ارز در سال ۱۳۹۹ باعث شده است تا برخی از بخشها به ویژه بخش تولید کالا بتواند از افزایش نرخ ارز منتفع شده و بخشی از کاهش رخ داده ناشی از آثار کرونا را تعدیل کند. از این‌رو به نظر میرسد زیربخشهای خدمات بیشترین آسیب و بخش کالا به ویژه کالاهایی که امکان صادرات داشته یا به دلیل افزایش در نرخ ارز تقاضا برای کالا در بازار داخلی افزایش یافته است، کمترین آسیب را از کرونا دیده‌اند.

فصل سوم: راهکارهای بهینه برای تامین مالی

راهکارهای بهینه برای رفع مشکل تامین مالی بنگاههای کسب وکار از طریق بازارهای پول و سرمایه با تاکید بر جلوگیری از بروز بحران در حوزه بانکی و تقویت شفافیت و اثربخشی در بازار بورس

۱-۳-مقدمه

یکی از چالش‌های رخ داده ناشـــی از وقوع بیماری کرونا به مشـــکلات ایجاد شـــده به دلیل عدم توانایی برای تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی باز می‌گردد. وقوع بحران کرونا از مسیر کاهش تقاضای بنگاه‌های اقتصادی باعث شد تا بنگاه‌ها از طریق افت در فروش با چالش ســـرمایه در گردش مواجه شـــوند. از ســـوی دیگر به دلیل کاهش توانایی بنگاه‌های اقتصـــادی در ایفای تعهدات مالی توانایی نهادهای مالی برای در اختیار قرار دادن منابع مالی به متقا ضیان دچار اختلال شد. از این‌رو م شارکت دولتها در کمک به تامین مالی بنگاه‌ها به ویژه از طریق در اختیار قرار دادن ضمانتهای دولتی برای امکان دسترسی بهتر بنگاه‌ها و به طور مشخص بنگاه‌های کوچک و متوسـط یکی از الگوهای سـیاسـتگذاری برای تامین مالی در دوران کرونا در کشـورهای مختلف بوده اسـت، به طوریکه، بر مبنای گزارش بانک جهانی بر ا ساس نظر سنجی صورت گرفته از بنگاه‌های آ سیب دیده در ک شورهای مختلف در سه ماه می، جولای و آگوست به ترتیب ۴۷، ۵۱ و ۳۸ درصد از بنگاه‌هایی که در نظرسنجی شرکت کرده‌اند استفاده از کمکهای مالی دولتی ذیل دسترسی به وام یا ضمانت دولتی را به عنوان مهم‌ترین ابزار مورد استفاده در مقایسه با سایر ابزارها از جمله تعویق در مالیات، یارانه•در خدمات عمومی(آب، برق، گاز و ...) و تعویق در بازپرداخت سود بانکی ذکر کرده‌اند.

با وجود اهمیت در د سترسی به منابع مالی برای بنگاه‌های اقتصادی اقتصاد ایران با چالشهای متعددی برای تسهیل مالی بنگاه‌های اقتصادی مواجه است. وجود مشکلات ساختاری در نظام بانکی در کنار عدم توسعه یافتگی کافی در ابزارهای مالی سبب می‌شود که امکان تامین مالی برای بنگاه‌های اقتصادی با د شواریهای زیادی مواجه با شد. در این فصل از گزارش با توجه به محدودیت‌های ذکر شده و ضعیت بازارهای تامین مالی در ایران و راهکارهایی که می‌تواند به توسعه بازارهای مالی در جهت افزایش تاب‌آوری در مواجهه با شوک‌های اقتصادی از جمله کرونا با شد پرداخته می شود و به طور مشخص توصیه‌های سیاستی که می‌تواند در شرایط جاری به بهبود امکان تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی منجر شود، پرداخته می‌شود.

۲-۳- تصویر کلان تامین مالی در ایران

توسعه بازارهای سرمایه در یک کشور بستری فراهم می‌آورد که بنگاه‌های فعال در اقتصاد، به ابزارهای مالی متنوع‌تری برای تامین مالی دسترسی داشته باشند. تامین مالی بنگاه‌ها در اقتصاد، در یک دسته بندی کلان، از دو طریق انتشار بدهی (دریافت وام با تعهد بازپرداخت اصل و بهره) و انتشار سهام (تزریق وجه نقد از سوی سرمایه‌گذار در شرکت در قبال دریافت بخشی از مالکیت) صورت می‌پذیرد(شکل ۱-۳). کلی‌ترین دسته‌بندی تامین مالی از طریق بازارهای متفاوت سهام و بدهی را تصویر کرده است.

شکل ۳-۱- روش‌های تامین مالی بنگاه‌ها



در غیاب بازارهای سرمایه‌ی توسعه یافته، منابع تامین مالی بنگاه‌ها به سه دسته کلی منابع داخلی بنگاه‌ها، اعتبار تجاری کوتاه‌مدت، و شبکه بانکی محدود می شوند، و پرواضح است در این شرایط شبکه‌ی بانکی به منبع اصلی تامین مالی بنگاه‌ها بدل خواهد شد، که خود به خود بنگاه‌های اقتصاد را به سمت استفاده بیش‌تر از بدهی (نسبت به سهام) در ساختار سرمایه بنگاه سوق خواهد داد.

در ایران که بازارهای سرمایه توسعه کمتری در اقتصاد داشته‌اند، دریافت وام و سایر تسهیلات بانکی مهم‌ترین منبع تامین سرمایه فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌ها بوده است. به طوری که، مطابق جدول زیر، در سال ۱۳۹۸ بیش از ۹۵ درصد از تامین مالی بنگاه‌ها از محل اعطای سپرده‌های بانکی بوده است، و تنها ۴٪ از محل افزایش سرمایه شرکت‌ها در بازارهای بورس و فرابورس ایران، و کم‌تر از ۰٫۷٪ از تامین مالی شرکت‌ها از محل انتشار اوراق بدهی شرکتی صورت پذیرفته است. این مساله نشان دهنده نقش حداکثری بازار بانکی ایران در تامین مالی بنگاه‌ها و نقش بسیار کمرنگ بازارهای سرمایه در این زمینه است.

جدول ۳-۱- منابع تامین مالی در اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۸

نوع تامین مالی	میزان تامین مالی (میلیارد ریال)	سهم از کل تامین مالی
تسهیلات شبکه بانکی	*9,749,905*	*95.3%*
افزایش سرمایه شرکت‌های سهامی عام	*413,737*	*4.%*
انتشار اوراق بدهی شرکتی	*71,020*	*0.7%*

مجموع	10,234,662	۱۰۰٪

منابع: گزارش سازمان بورس و اوراق بهادار و آمارهای بانک مرکزی

اگرچه که اســتفاده از بدهی امکان اســتفاده از ســپر مالیاتی[۷۲] و در نتیجه ســودآوری بیش‌تر برای بنگاه را به همراه دارد، اما در عمل، ا ستفاده‌ی بیش از میزان بهینه از بدهی، با هزینه‌هایی همراه ا ست که ممکن ا ست با کاهش ارزش بنگاه ن سبت به ارزش بهینه آن همراه با شد. ضمن این که در تامین مالی از طریق بدهی، بخش عمده ری سک سرمایه‌گذاری بر عهده کارآفرین (وام گیرنده) خواهد بود که ممکن ا ست در برهه‌هایی از عمر بنگاه، به خ صوص در دوره‌های ابتدایی عمر بنگاه‌های نوپا[۷۳] مطلوب نبا شد. از این رو، برای در اختیار دا شتن یک بازار مالی کامل[۷۴] در اقت صاد، نیاز ا ست که د ستر سی به انواع مختلف تامین مالی (انواع مختلف بدهی و سهام) تسهیل شده با شد. از سوی دیگر، در سال‌های اخیر میزان واقعی (تعدیل شده با تورم) تسهیلات پرداخت شده توسط بانک‌ها کاهش یافته اســت[۷۵]، که نشــان دهنده کاهش توان و یا تمایل بانک‌ها در اعطای تســهیلات و در نتیجه دشــوارتر شــدن تامین مالی بنگاه‌ها ا ست. از آن جایی که در ادبیات مربوطه، بازارهای سرمایه به تایر زاپاس ت شبیه شده‌اند که در بحبوحه بحران‌های بانکی نقش ا صلی در تامین مالی بنگاه‌ها را برعهده می‌گیرند (گرینسپن، 1999) کاهش اعطای ت سهیلات بانکی، نیاز اقت صاد ک شور به توسعه سریع‌تر بازارهای مدرن مالی را بیش از پیش عیان می‌سازد.

به طور کلی برای توســعه ســریع بازارهای مالی در کشــورها، ســه اســتراتژی مشــخص پیشــنهاد شــده اســت: (۱) متنوع کردن نوع سرمایه‌گذاران حا ضر در بازارهای سرمایه، مثل ت سهیل ورود سرمایه‌گذاران خارجی به بازار سرمایه داخلی و تعریف رده‌های جدید سرمایه‌گذار مثل صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک، (۲) بهبود زیرساخت‌های مربوط به بازارهای سرمایه مثل توسعه ابزارهای جدید مالی و یا افتتاح بازارهای جدید، و (۳) بهبود مقررات حفاظت کننده از سهامداران و سرمایه‌گذاران مثل بهبود شرایط حاکمیت شرکتی. (بانک جهانی، ۲۰۱۹).

نهادهای متولی بازار سرمایه ایران در سال‌های اخیر گام‌های امیدوارکننده‌ای در راستای هر سه استراتژی یاد شده برداشته‌اند، اما در عین حال به نظر می‌رسد که برای شتاب دادن به تامین مالی بنگاه‌ها، به ویژه در شرایطی که اقتصاد کشور با بحران شبکه‌ی بانکی هم د ست به گریبان ا ست، روند تو سعه بازارهای سرمایه باید با شتاب بیش‌تری دنبال شود، و شرایط تامین مالی شرکت‌ها از این بازارها بیشتر تسهیل شود.

۳-۳-تامین مالی از بازارهای عمومی سهام

در غیاب یک بازار سهام عمومی فراگیر و متنوع، تخ صیص منابع بنگاه‌ها در اقت صاد به دلایل متعدد ممکن ا ست از حالت بهینه دور شود. مهم‌ترین اختلال‌هایی که در صورت تو سعه نیافتن بازارهای عمومی سهام در یک ک شور ممکن ا ست رخ دهد، متنوع ساختن بیش از اندازه پروژه‌های بنگاه، نســبت بدهی بالا و عدم ســرمایه‌گذاری بهینه، و نبود اطلاعات لازم برای نظارت دقیق بر عملکرد بنگاه‌ها است.

[72] *Tax shield*
[73] *Start-up*
[74] *Complete Capital Markets*

[۷۵] درباره جهش تولید: تأمین مالی سرمایه در گردش بنگاه ها؛ گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸

- **متنوع ســـازی[۷۶] بیش از حد بهینه پروژه‌های بنگاه‌ها:** کارآفرینان و ســـرمایه‌گذاران در بنگاه‌ها همواره به دنبال متنوع ســاختن ســرمایه‌گذاری‌های خود هســتند تا ریســک ســرمایه‌گذاری یا کارآفرینی در یک پروژه (یا بنگاه) خاص را از طریق سایر سرمایه‌گذاری‌ها پوشش دهند. در غیاب بازارهای سهام فراگیر، هزینه متنوع ساختن[۷۷] سرمایه‌گذاری برای افراد بسیار بالا می‌رود، و در نتیجه ممکن است کارآفرین تصمیم بگیرد که از طریق خود بنگاه سرمایه‌پذیر، متنوع سازی پرتفوی سرمایه‌گذاری را انجام دهد. برای دست‌یابی به این هدف ممکن است بنگاه در پروژه‌هایی که در آن‌ها تخصص کافی ندارد وارد شـــود، و یا با کاهش میزان ســـرمایه‌گذاری، به میزانی کمتر از میزان بهینه خطرپذیری کند، که در هر حال بروز این عوامل انحرافی از تخصـــیص بهینه منابع خواهد بود. از ســـوی دیگر، بازارهای ســـهام ابزاری برای افزایش نقدشـــوندگی سرمایه‌گذاری کارآفرینان را فراهم می‌آورند، و از این طریق انگیزه بیش‌تری برای سرمایه‌گذاری کارآفرینان و ایجاد کسب و کارهای جدید ایجاد خواهد شـد، چرا که افق مناسـبی برای خروج از سـرمایه‌گذاری در آینده و شـناسـایی سـود حاصـل از کارآفرینی یا سرمایه‌گذاری رویت خواهد شد.
- **نسبت بدهی بالا و اختلال در میزان سرمایه‌گذاری بهینه:** در ادبیات مربوط به تامین مالی بنگاه‌ها به این نکته اشـاره شـده که تعارض منافع میان ذینفعان مختلف بنگاه‌ها، هزینه‌های مختلفی را می‌تواند به بنگاه تحمیل کند. در غیاب دسترسی به تامین مالی آسان از طریق انتشار سهام، بنگاه‌ها در ساختار سرمایه خود، به ناچار بیش از حد بهینه از بدهی استفاده خواهند کرد که این مساله می‌تواند باعث ایجاد تعارض میان صاحبان سهام و صاحبان بدهی (بانک) بشود. در چنین شرایطی، اگر منافع حاصل از اجرای یک پروژه عمدتا به صاحبان بدهی تعلق بگیرد، صاحبان سهام انگیزه ای برای انجام آن پروژه را نخواهند داشت، حتی اگر این پروژه دارای ارزش امروزی مثبت ($NPV>0$) باشد (مایرز[۷۸]، ۱۹۷۷). از سوی دیگر، برخی پژوهشگران نشان داده‌اند که نسبت‌های بالای بدهی در بنگاه‌های یک صنعت می‌تواند به تبانی با بنگاه‌های رقیب منجر شود، که در نهایت به ضرر مصرف‌کننده نهایی خواهند بود (ماکسیمویچ و تیتمن[۷۹]، ۱۹۹۱). از آن گذشته، در شرایطی که بدهی بالا ریسک ورشکستگی بنگاه را بالا ببرد، بنگاه‌ها ممکن است به سمت عقد قراردادهایی پیش برود که در نهایت از انجام آن پروژه‌ها عاجز است (تیتمن، ۱۹۸۴).
- **نبود اطلاعات لازم برای نظارت بر بنگاه‌ها:** علاوه بر کارکرد اولیه بازارهای سهام در تامین مالی بنگاه‌های اقتصاد از طریق انتشار سهام در بازارهای اولیه، بازارهای سهام نقش تجمیع‌کننده اطلاعات موجود درباره عملکرد گذشته مدیریت بنگاه و نیز افق آینده آن را نیز ایفا می‌کنند (داو و گورتون، ۲۰۱۲). از آن‌جایی که معاملات ســـهام می‌تواند برای بازیگران بازار ثانویه ســـودآور باشـــد، وجود یک بازار ســـهام بزرگ مشـــوق تحلیل‌گران مختلف اقتصـــاد خواهد بود که با جمع‌آوری اطلاعات جامع در مورد آینده اقتصـــاد، صـــنعت، و بنگاه، دقیق‌ترین تحلیل را در مورد ارزش واقعی بنگاه داشـــته باشـــند (گروسمن و استیگلیتز[۸۰]، ۱۹۸۰). به این ترتیب، هر تغییری در افق آینده بنگاه، یا هر تصمیمی از سوی مدیریت بنگاه، به سرعت از سوی فعالان حاضر در بازار سهام تحلیل می شود و در نهایت برآیند این تحلیل در قیمت سهام مبادله شده در

---

[76] *Diversification*

[۷۸] *Myers*

[۷۹] *Maksimovic and Titman*

[۸۰] *Grossman and Stiglitz*

بازار ثانویه منعکس خواهد شد. چنین مکانیسمی سبب می‌شود که ذینفعان مختلف بنگاه، از مشاهده تغییرات قیمتی سهام، اطلاعات باارزشی در مورد وضعیت فعلی و آینده بنگاه کسب کنند. به عنوان مثال، صاحبان بدهی (بانک‌ها و صاحبان اوراق قرضه شرکت) می‌توانند تاثیر اجرای پروژه‌های جدید بنگاه در توان بازپرداخت بدهی بنگاه را ارزیابی کنند؛ هیات مدیره بنگاه‌ها می‌توانند از عملکرد مدیریت شرکت، اطلاعات بهتری کسب کنند، و حتی مدیریت بنگاه‌ها ممکن است از مشاهده رفتار قیمتی سهام، اطلاعات بهتری در مورد آینده کسب و کار داشته باشند (داو و گورتون[81]، ۲۰۱۲).

پژوهشگران به این نکته اشاره کرده‌اند که آثار گسترش بازار سهام در کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه متفاوت است. در یک اقتصاد در حال توسعه که پیش از این دارای یک بازار سهام فراگیر نبوده است، احتمالا بنگاه‌ها اولا، نسبت بدهی بالاتری نسبت به حد بهینه دارند؛ و ثانیا، به علت خودداری بنگاه‌ها از اجرای پروژه‌های پرخطر، اندازه بنگاه‌ها کوچک‌تر از حد بهینه است. در چنین شرایطی، اگر بازارهای سهام به سرعت گسترش و توسعه یابند، می‌توان انتظار داشت که اولا) بخشی از سهام داخلی شرکت با سهام خارجی (در بازار سهام) معاوضه شود؛ و ثانیا) اندازه بنگاه‌ها بزرگ‌تر شود (دمیرگوک کانت و ماکسیمویچ، ۱۹۹۶).

از آن چه که گفته شد، می‌توان نتیجه گرفت که برای توسعه اقتصاد کشور و بزرگ‌تر شدن بنگاه‌ها، دسترسی آسان بنگاه‌ها به تامین مالی آسان و سریع از طریق بازارهای سهام تاثیر به سزایی در تامین مالی سریع‌تر و در نتیجه رفع محدودیت‌های مالی بنگاه‌ها در فعالیت اقتصادی خواهند داشت.

در ماه‌های اخیر، اقبال عمومی به بازارهای سرمایه در ایران به شکل چشمگیری افزایش یافته است، به طوری که تعداد کدهای سهامداری حقیقی در سازمان سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار، در انتهای دی ماه سال ۱۳۹۹، به بیش از ۲۹,۷۴۱,۷۸۷ کد رسیده است که نسبت به دی ماه سال ۱۳۹۸، افزایش ۲۱۰ درصدی داشته است[82]. و ارزش بازار کلی بورس و فرابورس در انتهای دی ماه ۱۳۹۹، نسبت به پایان سال ۱۳۹۸، با بیش از ۵۵ درصد افزایش، به ۶۲۷۶۰ هزار میلیارد ریال رسیده است[83]. این اقبال عمومی، اگرچه که با افزایش چشمگیر حجم معاملات بازارهای بورس و فرابورس همراه بوده است، اما در نهایت اثر عمده چنین حضوری صرفا به افزایش معاملات در بازار ثانویه محدود می‌شود و از این بعد نفعی برای بنگاه‌ها مترتب نخواهد بود، چرا که معاملات بازار ثانویه صرفا انتقال سهام از یک سهامدار به سهامدار دیگر است و نقشی در تامین مالی بنگاه منتشر کننده سهام ندارند. بنابراین توجه ویژه نهادهای سیاست‌گذار برای استفاده از این اقبال عمومی، باید در تسهیل تامین مالی از بازار سهام از طریق افزایش سرمایه از طریق آورده نقدی سهامداران صورت بگیرد.

٤-٣-افزایش سرمایه از طریق انتشار حق تقدم و یا سلب حق تقدم

در قانون تجارت ایران، افزایش سرمایه از طریق آورده سهامداران ذیل بخش هشتم قانون و در مواد ۱۵۷ تا ۱۹۸ به رسمیت شناخته شده است. ماده ۱۶۶ قانون تجارت تصریح کرده است که حق تقدم سهامداران فعلی بنگاه در افزایش سرمایه، قابل انتقال است، و مدت زمان اعمال آن کمتر از شصت روز نیست. از آن‌جایی که عمدتا در افزایش سرمایه‌ها بخشی از حق تقدم‌ها بلااستفاده می‌مانند و

[81] *Daw and Gorton*

[82] گزارش ماهانه فعالیت شرکت سپرده گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه، دی ماه ۱۳۹۹

[83] گزارش وضعیت بازار سرمایه، سازمان بورس و اوراق بهادار ایران؛ دی ماه ۱۳۹۹

شرکت برای تامین مالی کامل نیاز دارد که این حق تقدم بلااستفاده را مجددا به فروش برساند، فرآیند افزایش سرمایه از طریق حق تقدم در بازارهای سرمایه ایران به پروسه‌ای طولانی تبدیل شده است که از آغاز پیشنهاد هیات مدیره به مجمع عمومی شرکت برای افزایش سرمایه تا طی مراحل مختلف آن، ماه‌ها به طول می‌انجامد.

برای درگیر نشدن در پروسه طولانی افزایش سرمایه از طریق انتشار حق تقدم، فرآیند سلب حق تقدم و فروش اوراق سهام منتشر شده جدید به سهامداران جدید پیشنهاد شده است. هر چند که ماده ۱۶۷ قانون تجارت، امکان افزایش سرمایه از طریق سلب حق تقدم از سهامداران فعلی را نیز در نظر گرفته است، اما به دلیل نبود ساز و کار و دستورالعمل مشخص در این زمینه، تا سال ۱۳۹۹ امکان افزایش سرمایه با سلب حق تقدم برای شرکت‌های عرضه شده در بورس و فرابورس ایران وجود نداشت. مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۲۹ مرداد ماه ۱۳۹۹، قانون افزایش سرمایه از طریق صرف سهام با سلب حق تقدم را تصویب کرد که گامی رو به جلو در راستای سرعت بخشیدن به فرآیند افزایش سرمایه با آورده نقدی سهامداران محسوب می شود. در این قانون، مشوق‌های مالیاتی برای شرکت‌هایی که از این طریق افزایش سرمایه انجام می‌دهند در نظر گرفته است، ضمن این که شرکت‌های دولتی موظف شده اند که صرفا از طریق سلب حق تقدم افزایش سرمایه انجام دهند.

این اقدام مجلس شورای اسلامی، اگرچه گامی رو به جلو محسوب می‌شود، اما ممکن است در عمل با ملاحظات و عدم انگیزه کافی از سوی بنگاه‌ها مواجه شود.[۸۴] علت اصلی پیش بینی ساز و کار حق تقدم در پروسه افزایش سرمایه، نگرانی سهامداران از رقیق شدن[۸۶۸۵] درصد سهامداری آن‌ها در بنگاه سرمایه‌پذیر است. در این مکانیسم، در صورتی که سهامدار نخواهد اندازه سهامداری خود در بنگاه را از دست بدهد، با شرکت در افزایش سرمایه و اعمال حق تقدم، درصد سهامداری خود را حفظ خواهد کرد. حال آن که با سلب حق تقدم، سهامداران قبلی با سهامداران جدید در موضعی برابر قرار خواهند گرفت و به احتمال زیاد سهام سهامداران قبلی رقیق خواهد شد که ممکن است حتی باعث از دست رفتن موقعیت کنترل شرکت و یا صندلی هیات مدیره شود. برای رفع این موضوع، می‌توان انتشار کلاس‌های مختلف سهام در شرکت‌های سهامی عام را مدنظر قرار داد، به قسمی که شرکت‌ها قادر به انتشار سهام دارای حق رای (کلاس الف) و سهام بدون حق رای (کلاس ب) باشند. به این ترتیب در صورتی که تنها عامل بازدارنده یک شرکت از افزایش سرمایه به روش سلب حق تقدم از دست رفتن میزان مالکیت سهامداران در شرکت باشد، شرکت می‌تواند با انتشار سهام بدون حق رای تامین مالی مورد نیاز را انجام دهد. در این ساز وکار، طبیعتا متقاضیان حضور در افزایش سرمایه، سرمایه گذارانی خواهند بود که علاقه ای به شرکت در مدیریت شرکت را ندارند، و واضح است که در بازار سهام بدون حق رای ارزش کم‌تری نسبت به سهام دارای حق رای خواهند داشت. این ساز و کار هرچند در ادبیات حاکمیت شرکتی با تضعیف دموکراسی حاکمیت شرکتی همراه است، اما وجود آن فی نفسه، گزینه‌های پیش روی تامین مالی را گسترده‌تر می‌کند و راهی برای ایجاد انگیزه بیشتر برای سرمایه‌گذاری خواهد بود.

پیشنهادات سیاست گذاری

[۸۴] تا تاریخ این گزارش، هنوز هیچ شرکتی از طریق افزایش سرمایه با سلب حق تقدم در بورس یا فرابورس ایران عرضه نشده است.

[85] *Dilution*

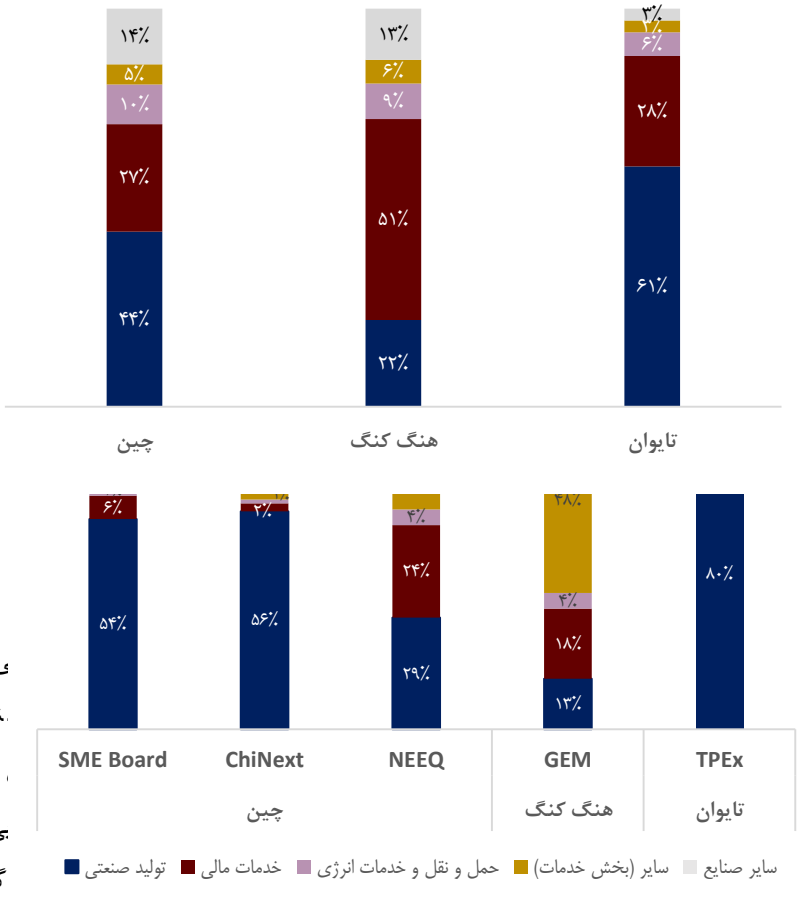
۸۶رقیق شدن سهام معادل با کاهش ارزش و یا درصد مالکیت سهام‌های سهام‌داران یک شرکت است

- در ماده 166 قانون تجارت برای افزایش سرمایه شرکت‌های سهامی عام با حق تقدم، مدت زمان اعمال حق تقدم از "حداقل شصت روز" به "حداقل سی روز" کاهش پیدا کند تا پروسه افزایش سرمایه با سرعت بیش‌تری انجام شود.
- در ساختار شرکت‌های سهامی عام در کشور، امکان انتشار کلاس‌های مختلف سهام (سهام دارای حق رای و بدون حق رای) پیش بینی شود تا شرکت‌ها بتوانند بدون نگرانی از بابت رقیق شدن سهامداری، از طریق انتشار سهام بدون حق رای تامین مالی کنند.

۵-۳-بازار سهام برای بنگاه‌ها با اندازه کوچک و متوسط

استفاده از بازارهای سرمایه (سهام و بدهی) در کشورهای در حال توسعه از دهه ۱۹۹۰ به بعد شتاب بیش‌تری به خود گرفت. بخشی از این افزایش شتاب نا شی از ح ضور بنگاه‌های ک شورهای در حال تو سعه در بازارهای بین المللی، و تامین مالی از این بازارها بوده ا ست که تابعی از روند جهانی شدن و تسهیل جریان انتقال سرمایه میان مرزهای بین المللی بوده ا ست. از سوی دیگر بعد از بحران مالی ۲۰۰۸ و کاهش چشمگیر نرخ بهره در کشورهای توسعه یافته، استفاده از این بازارها برای تامین مالی برای بنگاه‌های کشورهای در حال توسعه بسیار به صرفه شده است.

شکل ۳-۲- مقایسه تامین مالی صنایع مختلف از بازارهای عمومی سهام (بالا) و بازارهای بنگاه‌های کوچک و متوسط (پایین)



مطالعه تجربه کشورهای ی، بازارهای سرمایه‌ای داخلی این کشورها هم شم‌گیری دا شته ا ست (بانک جهانی، ۲۰۱۹). ا بین المللی د ستر سی کم‌تری دارند، بسیار که ی، علاوه بر ا ستراتژی کلی توسعه بازارهای س گرفتند. مقایسه ترکیب

منابع مالی تامین شده از بازارهای سهام سنتی و بازارهای ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط، نشان دهنده آن است که ترکیب صنایع استفاده کننده از هر یک از بازارها متفاوت است (شکل شماره ۳-۲). این مساله نشان می‌دهد که بازارهای ویژه‌ی بنگاه‌های کوچک و متوسط به نیاز دسته‌ای مشخص از صنایع پاسخ داده اند که لزوما در بازارهای سنتی سهام برآورده نمی‌شده‌اند.

اگر چه که تجربه کشورهای شرق آسیا در بازارهای ویژه شرکت های کوچک و متوسط، به دلیل تعداد کم شرکت‌های جذب شده به این بازارها نسبت به تعداد کل شرکت‌های کوچک و متوسط نسبتا ناموفق ارزیابی شده است، اما در هر حال تعداد شرکت های عرضه شده در این بازارها هم اکنون به یک سوم شرکت های عرضه شده در بازارهای سنتی سهام رسیده است.

در تجربه داخلی راه اندازی بازار برای شرکت‌های کوچک و متوسط، بازار ویژه این شرکت ها در سال ۱۳۹۵ به عنوان یک بازار جدید از سوی شرکت فرابورس ایران راه اندازی شده است، اما تا انتهای دی ماه ۱۳۹۹، تنها پنج شرکت در این بازار عرضه شده‌اند و این تجربه در مجموع ناموفق ارزیابی می‌شود. به نظر می‌رسد که نبود انگیزه کافی برای تهیه صورت‌های مالی، و نیز دغدغه‌های افشای مسایل مالیاتی، از مهم‌ترین دلایل عدم استقبال شرکت‌های کوچک و متوسط به این بازار بوده است، به نحوی که صرف کاهش شرایط مورد نیاز برای عرضه (به نسبت سایر بازارهای بورس و فرابورس) انگیزه لازم برای حضور این شرکت ها در بازار سرمایه را فراهم نیاورده است. در شرایطی که عرضه در بازارهای بورس و فرابورس هم اکنون هم با مشوق‌های مالیاتی همراه هستند، به نظر نمی‌رسد که ایجاد انگیزه‌های معافیت مالیاتی بیشتر برای حضور شرکت‌های کوچک و متوسط قابل توصیه باشد. در عوض، راه جایگزین ایجاد ابزارهای مالی جایگزین برای تامین مالی چنین شرکت هایی از طریق ساز و کارهای بازار سرمایه می‌باشد. به عنوان مثال، می‌توان فرآیند انتشار اوراق بدهی کوچک[۸۷] را برای چنین شرکت‌هایی تعریف کرد. در این سبک از انتشار بدهی، شرکت صرفا در انتهای دوره قرارداد بازپرداخت اصل و سود سهام را پرداخت خواهد کرد، و مشابه آن است که شرکت به جای مراجعه به بانک‌ها، مستقیما از سرمایه‌گذاران بازار سرمایه وام دریافت کند. استقبال شرکت‌های کوچک و متوسط در دنیا از این نوع از اوراق به ویژه بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۸ و دشوار شدن اخذ وام از شبکه بانکی بسیار افزایش یافته است[۸۸].

پیشنهادات سیاست گذاری

- ایجاد زیر ساخت لازم برای امکان انتشار اوراق بدهی کوچک (Mini-bond) به عنوان یک ابزار تامین مالی برای بنگاه‌های با اندازه کوچک و متوسط

۶-۳-تامین مالی از بازارهای خصوصی سهام

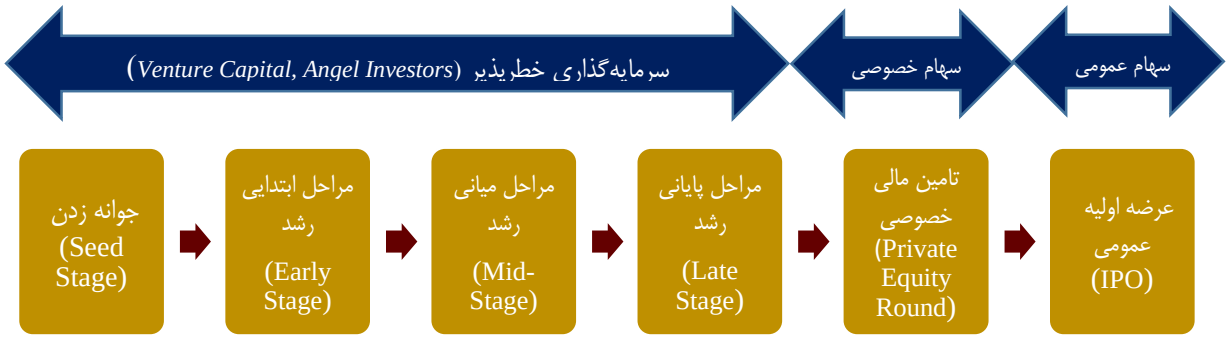
بنگاه‌هایی که در چرخه عمر سازمانی خود هنوز در مراحل ابتدایی هستند (استارت آپ‌ها) و یا هنوز به بلوغ کامل نرسیده‌اند، غالبا در بازارهای عمومی سهام عرضه نمی شوند. علاوه بر آن که خود مدیران چنین بنگاه‌های برای عرضه عمومی در شرایط پیش از بلوغ شرکت تمایل چندانی نشان نمی‌دهند، مقررات بازارهای مختلف سهامی عام هم می‌تواند عامل عدم عرضه چنین شرکت‌هایی در بازارهای عمومی سهام باشد. مثلا، شرکت‌ها برای عرضه شدن در بازار بورس تهران و یا بازار اول فرابورس، حتما باید سوددهی مثبت داشته باشند، در حالی که بسیاری از شرکت‌های نوپا تا رسیدن به سوددهی چند سال فاصله دارند. افزایش سرمایه در بازارهای بورس

[۸۷] *Mini-bonds*

[۸۸] *https://www.ftadviser.com/investments/۱۷/۰۷/۲۰۱۹/the-pros-and-cons-of-mini-bonds/*

و فرابورس، برای بنگاه‌هایی که قبلا در این بازارها عرضه نشده‌اند امکان‌پذیر نیست، بنابراین عملا چنین بنگاه‌هایی از افزایش سرمایه از طریق انتشار سهام در بازارهای عمومی بی‌نصیب خواهند بود. از طرف دیگر، دسترسی چنین بنگاه‌هایی به بازارهای بدهی، به دلیل بالاتر بودن ریسک کسب و کار، دشوارتر و گران‌تر خواهد بود. به این ترتیب چنین بنگاه‌هایی با این پارادوکس مواجه هستند که انتشار سهام برای تامین مالی برای آن‌ها بهینه‌تر است، اما در عین حال دسترسی آن‌ها به بازارهای سهامی عام دشوار و محدود است. در بازارهای سرمایه‌ای دنیا، بازار سهام خصوصی[۸۹] به عنوان بازاری غیرمتشکل اما بزرگ و بااهمیت نقش جایگزین بازارهای عمومی را ایفا می‌کند که به ویژه می‌تواند برای تامین مالی بنگاه‌های عرضه نشده در بازارهای سهامی عام بسیار موثر باشد. به عنوان مثال، صندوق‌های سرمایه‌گذاران خطرپذیر[۹۰] با بررسی شرکت‌های نوپا و ارزیابی احتمال موفقیت آن‌ها، تامین مالی مورد نیاز این شرکت‌هارا در قبال دریافت بخشی از سهام مالکیتی شرکت بر عهده می‌گیرند. در این ساز و کار، سرمایه‌گذار خطرپذیر با پیوستن به سرمایه‌گذاران قبلی شرکت نوپا (کارآفرینان و یا سرمایه گذاران ابتدایی که اصطلاحا سرمایه گذاران فرشته[۹۱] خوانده می‌شوند)، علاوه بر تامین مالی شرکت، با مدیریت شرکت هم همکاری و نظارت می‌کنند تا شرکت را برای پیشرفت، توسعه و در نهایت آماده شدن برای عرضه در بازار عمومی سهام آماده کنند. در شکل زیر، شمایی از مراحل مختلف تامین مالی از طریق سهام در برهه‌های متفاوت عمر شرکت ارایه شده است.

شکل ۳-۳- مراحل مختلف تامین مالی از طریق انتشار سهام در چرخه عمر شرکت‌ها



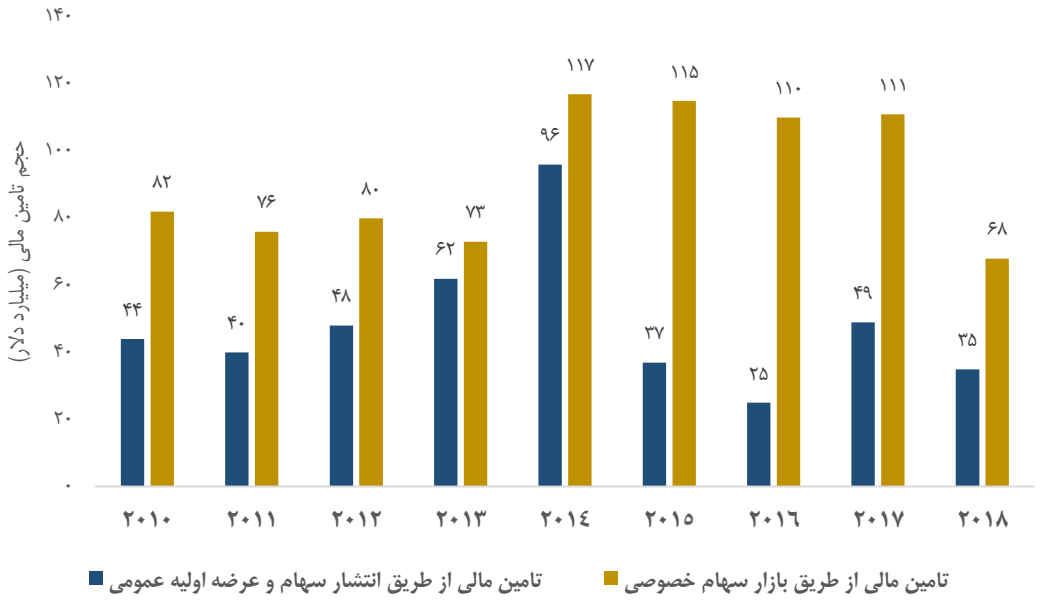
صندوق‌های سهام خصوصی[۹۲] حتی در مورد شرکت‌های بالغ‌تر هم – که بنا به هر دلیلی در بازارهای عمومی عرضه نشده اند – قابلیت سرمایه‌گذاری و تامین مالی خواهد داشت.

تخمین زده می‌شود که در سال ۲۰۱۸، بالغ بر ۷۷۸ میلیارد دلار تامین مالی از طریق بازارهای تامین مالی خصوصی انجام شده است که از این میان، ۳۸۵ میلیارد دلار از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی صورت پذیرفته است[۹۳]. به این ترتیب، تامین مالی از طریق انتشار سهام در بازارهای سهام خصوصی، در دنیا یکی از روش‌های مهم تامین مالی به شمار می‌رود. همان طوری که در شکل

[۸۹] *Private Equity*
[۹۰] *Venture Capitalist*
[۹۱] *Angel Investors*
[92] *Private Equity Funds*
[93] *Private markets come of age, Mckinsey, 2019*

زیر(شکل ۳-۴) نشان داده شده است، در سال‌های اخیر، حجم تامین مالی از طریق بازارهای سهام خصوصی در ایالات متحده آمریکا، از حجم تامین مالی همراه با عرضه اولیه به مراتب بالاتر بوده است که نشان دهنده اهمیت این شیوه در تامین مالی بنگاه‌ها است.

شکل ۳-٤-تامین مالی از طریق بازار سهام خصوصی و عرضه اولیه در ایالات متحده آمریکا



صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی، راهی برای تامین مالی از طریق واگذاری سهام، اما خارج از بازار عمومی سهام در کشورهاست. در این نوع از سرمایه‌گذاری خصوصی، صندوق از طریق جمع آوری منابع مالی از سرمایه گذاران مختلف، در بنگاه‌های خصوصی سرمایه‌گذاری می‌کند و در عین حال به ایفای نقش نظارتی و مشورتی برای مدیریت آن بنگاه نیز می‌پردازد. صندوق سرمایه‌گذاری خصوصی از زاویه دید سرمایه‌گذار نقدشوندگی پایینی دارد، و بنابراین مناسب انواع خاصی از سرمایه‌گذاران نخواهد بود، اما همین نکته از زاویه دید شرکت سرمایه‌پذیر جذاب‌تر است، چرا که به مدیریت اجازه می‌دهد مدت زمان کافی برای رشد شرکت و یا بهبود ساختار آن را داشته باشد. به طور کلی، برای تامین مالی از طریق انتشار سهام خصوصی، در مقایسه با انتشار سهام در بازارهای سهام عمومی، می‌توان مزایای زیر را برشمرد:

- **افق سرمایه‌گذاری بلندمدت**: سرمایه‌گذاران در صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی معمولا به قصد سرمایه‌گذاری بلند مدت (۷ تا ۱۰ ساله[۹۴]) وارد می‌شوند که این امر فرصت کافی برای برنامه‌ریزی و اجرا در اختیار مدیریت قرار می‌دهد و خطر بروز نزدیک‌بینی مدیریتی[۹۵]، به معنای اتخاذ تصمیمات کوتاه مدت برای جلب رضایت آنی سرمایه‌گذاران، را کاهش می‌دهد.

[۹۴] در دستورالعمل‌های فعلی تدوین شده در سازمان بورس و اوراق بهادار، حداکثر دوره سرمایه‌گذاری صندوق‌های سهام خصوصی در ایران ۷ سال تعیین شده است. در سایر کشورها این رقم متغیر است. به عنوان مثال، در ایالات متحده آمریکا، این دوره اغلب ۱۰ ساله است که با نظر مدیریت صندوق می‌تواند تا ۲ سال افزایش یابد، و بعد از آن هم با رای همه سهامداران صندوق می‌تواند در بازه های ۱ ساله تمدید شود.

[95] *Managerial Myopia*

- **تامین مالی کلان از تعدادی محدود از سرمایه‌گذاران**: که در قیاس با عرضه عمومی در بازار سهام هزینه بوروکراسی کم‌تری برای ارتباط با سهامداران خواهد داشت..
- **امکان حفظ اطلاعات شرکت:** به دلیل عدم نیاز به عرضه در بازار بورس.
- **امکان انتخاب سرمایه‌گذار در شرکت از سوی خود شرکت سرمایه‌پذیر**
- **خطرپذیری بالاتر سرمایه‌گذاران در سهام خصوصی:** در قیاس با سرمایه‌گذاران در بازارهای عمومی سهام، سرمایه گذاران در صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی آمادگی تحمل ریسک بالاتری دارند.
- **امکان استفاده از مشاوره مدیریتی سرمایه‌گذاران خصوصی**
- **امکان مشاوره برای استراتژی خروج از سرمایه‌گذاری**

۷-۳-بازار سهام خصوصی در ایران

در سال‌های اخیر بازار سرمایه ایران شاهد شکل‌گیری انواع جدید سرمایه‌گذاری و تامین مالی برای بنگاه‌ها بوده است. در سال ۱۳۹۷ دستورالعمل تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی در سازمان بورس و اوراق بهادار ایران تدوین شد و در فاصله سال ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، سه صندوق سرمایه‌گذاری خصوصی و سه صندوق سرمایه‌گذاری خطرپذیر (به عنوان نوعی خاص از صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی) تاسیس شده‌اند و صندوق‌های متعددی نیز در مراحل مختلف تاسیس هستند[۹۶].

صندوق سرمایه‌گذاری خصوصی در دنیا، عمدتا به شکل همکاری محدود[۹۷] اداره می‌شوند (بیلک و پاتاک[۹۸]، ۲۰۰۷). در این ساختار حقوقی، مدیر صندوق به عنوان همکار عمومی[۹۹] نقش مدیریت صندوق و تصمیم‌گیری در مورد انتخاب سرمایه‌گذاری‌ها و نحوه و زمان بندی ورود و خروج را خواهد داشت، و از سوی دیگر سرمایه‌گذاران در صندوق به عنوان همکار محدود[۱۰۰]، صرفا نقش تامین کننده مالی را برعهده خواهند داشت و در مدیریت روزانه صندوق دخالت نخواهند داشت. این ترکیب حقوقی که بستر حقوقی تفکیک مالکان صندوق از مدیریت صندوق را ایجاد کرده است، برای مدیریت سرمایه‌گذاری خصوصی بسیار مطلوب است چرا که به مدیر صندوق اجازه می‌دهد با شناخت کافی از حوزه سرمایه‌گذاری، در بنگاه‌های پرپتانسیل سرمایه‌گذاری کند، و در نهایت صبر و حوصله کافی برای به ثمر نشستن سرمایه‌گذاری را داشته باشد، بدون آن که سایر سهام‌داران امکان دخالت در فرآیند تصمیم‌گیری صندوق را داشته باشند.

در قانون تجارت ایران، ساختار حقوقی دقیقی که امکان تفکیک حق مدیریت شرکتی از مالکیت شرکتی – به نحوی که در ساختار همکاری محدود تعبیه شده – وجود ندارد. برای رفع این مشکل، دستورالعمل صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی و صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر، با استفاده از ظرفیت‌های موجود در قوانین بازار سرمایه ایران و با الگوگیری از صندوق‌های سرمایه‌گذاری سهامی عام تدوین شده است. اگرچه که این روش یک گام رو به جلو برای توسعه بازار سهام خصوصی در کشور تلقی می‌شود، اما به نظر می‌رسد که تا توسعه کامل این بازارها راه درازی در پیش است. در ساز و کار فعلی پیش بینی شده در دستورالعمل صندوق

[۹۶] از جمله این صندوق‌ها می‌توان به صندوق سپیدار، ثروت آفرین فیروزه، صبا ایده و حصین اشاره کرد.

[97] *Limited Partnership*
[98] *Blake and Pathak*
[99] *General Partner*
[100] *Limited Partner*

سرمایه‌گذاری خصوصی، روند ثبت صندوق‌ها به دلیل نیاز به اخذ مجوز از سازمان ثبت شرکت‌ها و نیز سازمان بورس و اوراق بهادار ایران طولانی شده است. همچنین پروسه کسب مجوز افزایش سقف صندوق‌ها به میزانی بالاتر از سقف پیش‌بینی شده در اساسنامه، یکی از مراحل وقت‌گیر در صندوق‌های سرمایه‌گذاری بورسی است که قابل پیش‌بینی است که این مشکل در آینده در مورد صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی نیز بروز کند.

البته قابل درک است که حساسیت ویژه سازمان بورس و اوراق بهادار ایران در صدور مجوزها، با هدف محافظت از حقوق سهامداران خرد و کم‌تر آگاه صورت می‌پذیرد؛ اما در عین حال از زاویه دید تامین مالی، این روند سبب طولانی‌تر شدن روند تامین مالی شرکت‌های سرمایه‌پذیر می‌شود. یک راه حل پیش‌بینی شده در قوانین مربوط به بازارهای سرمایه‌ای کشورها، تعریف سرمایه‌گذاران تایید شده[۱۰۱] (یا سرمایه‌گذاران پیچیده[۱۰۲]) است. این سرمایه‌گذاران تجربه، دانش، و یا توانایی تحمل ریسک بالاتری نسبت به سایر سرمایه‌گذاران را دارند، و سرمایه‌گذاری در انواع خاصی از صندوق‌ها و ابزارهای مالی، صرفا توسط این سرمایه‌گذاران پیچیده مجاز است. در این شرایط، بار مسئولیت تحمل ریسک سرمایه‌گذاری به شکل مشخص‌تری به سرمایه‌گذار محول شده است و با رفع نگرانی از تضییع حقوق سهامداران کم‌تر آگاه، نهادهای متولی صدور مجوز برای صندوق و یا ابزارهای مالی پیشرفته، با سرعت بیش‌تر و دغدغه کمتر به صدور مجوز خواهند پرداخت. جدول زیر، نحوه تعریف سرمایه‌گذاران تایید شده در کشورهای مختلف را ارایه کرده است.

جدول ۳-۲- تعریف سرمایه‌گذاران تایید شده در کشورهای مختلف

کشور	سرمایه گذاران حقیقی			سرمایه گذاران حقوقی
	معیار درآمدی	معیار ثروتی	معیار حرفه‌ای	معیار
آمریکا	درآمد بالاتر از ۲۰۰،۰۰۰ دلار در سال	ثروت بالای ۱ میلیون دلار	سوابق و تحصیلات مشخص در حوزه امور مالی	بانک‌ها، شرکت‌ها سرمایه‌گذاری، ...
سنگاپور	درآمد بالاتر از ۳۰۰،۰۰۰ دلار در سال	ثروت بالای ۲ میلیون دلار	-	بنگاه‌های با دارایی بیش از ۱۰ میلیون دلار
اتحادیه اروپا	-	-	تجربه مشخص در حوزه امور مالی	شرکت‌های تعریف شده مالی

منابع: *sec.gov*؛ *agc.gov.sg*؛ *eur-lex.europa.eu*

به نظر می‌رسد که در صورت تعریف دقیق سرمایه‌گذاران تایید شده در ایران، و محدود شدن برخی سرمایه‌گذاری‌ها به این چنین اشخاصی، دغدغه‌های اصلی سازمان بورس و اوراق بهادار در صیانت از حقوق سرمایه گذاران خرد – که یکی از عوامل اصلی کند شدن روند اخذ مجوز ها است – کاهش پیدا کند و باعث تسهیل روند دریافت مجوز از سوی صندوق‌های سرمایه‌گذاری شود. راه حل رادیکال‌تر می تواند آن باشد که به طور کلی سرمایه‌گذاری‌های محدود به سرمایه‌گذاران تایید شده از دریافت مجوز و نظارت سازمان

[۱۰۱] *Accredited Investors*
[۱۰۲] *Sophisticated Investors*

بورس معاف شـوند. چنین معافیتی کار تامین مالی شـرکت‌هارا به شـدت تسـریع خواهد کرد، و در عین حال با توجه به دانش بالای چنین سرمایه‌گذارانی، امکان بروز سواستفاده از این اشخاص از سوی صندوق‌ها به حداقل خواهد رسید.

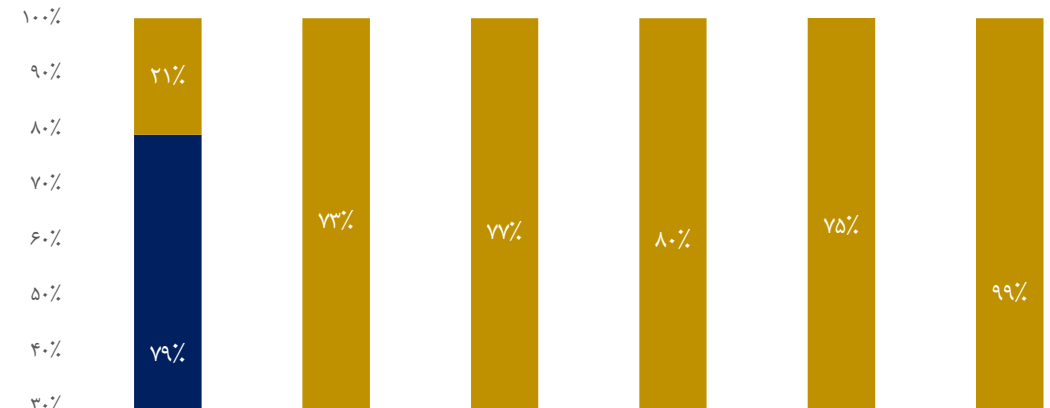
پیشنهادات سیاست گذاری

- تعریف دقیق ساختار حقوقی همکاری محدود Limited Partnership در قانون تجارت ایران برای تسهیل پرو سه ایجاد صندوق های سرمایه‌گذاری خصوصی و خطرپذیر
- تعریف دقیق سـرمایه‌گذاران تایید شـده Accredited Investors در دسـتورالعمل‌های سـازمان بورس ایران و تسـهیل قوانین و مقررات در مورد ابزارهایی که صرفا چنین سرمایه‌گذارانی در آن‌ها وارد می‌شوند.
- معافیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی کوچک از شمول در قوانین و مقررات سازمان بورس

۸-۳-تامین مالی از طریق انتشار اوراق بدهی در بازارهای سرمایه

مطالعه نحوه تامین بدهی بنگاه‌های دنیا از دو روش انتشـار اوراق بدهی و اخذ وام بانکی، نشـان می‌دهد که در کشـورهای مختلف تفاوت‌های قابل توجهی در ترکیب تامین مالی از این دو روش وجود دارد. در ایالات متحده آمریکا، بخش اعظم تامین مالی بدهی از طریق انتشار اوراق صورت می‌گیرد، به نحوی که در سال ۲۰۲۰، بالغ بر ۷۹٪ از تامین بدهی شرکت‌های آمریکایی از محل انتشار اوراق صورت گرفته است. در نقطه مقابل، در کشورهای حوزه اتحادیه اروپا و شرق دور، شبکه بانکی اهمیت بیشتری در بازار بدهی دارد، به طوری که بین ۷۰ تا ۸۰ در صد از تامین مالی بدهی در این کشورها از طریق وام بانکی و مابقی از روش انتشار اوراق بدهی صورت پذیرفته است(شکل شماره ۳-۵). در ایران شبکه بانکی عملا تنها تامین کننده بازار بدهی در ایران است و سهم اوراق منتشرشده بدهی از تامین مالی بدهی شرکتها در حد ۱ درصد باقی مانده است. با وجود مشاهده تفاوت در ترکیب تامین مالی بدهی در کشورهای مختلف، به نظر آشکار می‌رسد که این حجم ناچیز از انتشار اوراق بدهی، بسیار فاصله دارد. با توجه به این نکته و به ویژه با درنظر گرفتن کاهش توان و تمایل شبکه بانکی کشور در اعطای تسهیلات بانکی، توسعه سریع بازار انتشار اوراق بدهی در ایران ضروری به نظر می‌رسد.

شکل۳-۵- ترکیب تامین مالی از طریق بدهی در کشورهای مختلف دنیا



منابع: گزارش *SIFMA* و گزارش سازمان بورس و اوراق بهادار ایران– * آمار ایران مربوط به سال ۲۰۱۹ (۱۳۹۸)، و آمار سایر کشورها مربوط به سال ۲۰۲۰ است.

در ایران، عوامل متعددی فرآیند عرضه اوراق بدهی برای بنگاه‌ها را دشوار کرده‌اند که این عوامل احتمالا یکی از دلایل حجم ناچیز انتشار اوراق بدهی از سوی بنگاه‌ها بوده است. در وهله اول، قوانین مربوط به انتشار اوراق بدهی در ایران وجود ضامن برای انتشار اوراق را الزامی دانسته اند، به این معنا که اوراق بدهی می‌بایست حتما از سوی بانک‌ها یا موسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی ضمانت شده باشد تا این ضامن، نه تنها نسبت به خرید اوراق فروش نرفته احتمالی اقدام کند، بلکه در صورت عدم ایفای تعهدات ناشر در بازپرداخت بدهی، پرداخت اصل و سود بدهی به سرمایه‌گذاران را برعهده بگیرد[۱۰۳]. از سوی دیگر، بانک مرکزی ایران در سال‌های اخیر مقررات بسیار سخت‌گیرانه‌ای برای ضمانت اوراق مشارکت از سوی بانک‌ها در نظر گرفته است که همین مساله یافتن ضامن برای انتشار اوراق را به یکی از گلوگاه‌های زمان‌بر انتشار اوراق بدهی برای شرکت‌ها بدل کرده است. برای رفع این مشکل طبیعتا انتشار اوراق بدون نیاز به ضامن – اما با رتبه بندی اعتباری شرکت از سوی موسسات معتبر – پیش بینی شده است تا از این طریق هم شرکت‌ها بدون داشتن ضامن قادر به انتشار اوراق بدهی و هم سرمایه گذاران از ریسک نهفته در خریداری اوراق مطلع باشند. با توجه به این که در سال ۱۳۹۵، دستورالعمل تاسیس و فعالیت موسسات رتبه‌بندی توسط هیئت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار تصویب شده بود، امکان انتشار اوراق بدهی بر مبنای رتبه بندی و بدون نیاز به ضامن، عملا در مجموعه قوانین بازار سرمایه لحاظ شده است؛ اما به دلیل برخی ملاحظات، عملا عرضه اوراق بدون ضامن به تاخیر افتاده است. در سال ۱۳۹۸، طبق مصوبه هیئت مدیره سازمان بورس، تنها شرکت‌های رتبه بندی شده *AAA* امکان انتشار اوراق بدون نیاز به ضامن را پیدا کرده بودند. در مصوبه اردیبهشت ماه ۱۳۹۹ هیئت مدیره سازمان بورس، روال انتشار کمی تسهیل شد و مطابق این مصوبه، شرکت‌های رتبه‌بندی شده *BBB* به بالا امکان انتشار اوراق بدون نیاز به ضامن را پیدا کرده‌اند. هر چند که این مقررات صرفا شامل شرکت‌های عرضه شده در بازارهای بورس و یا فرابورس می‌شود (به منظور امکان وثیقه گذاشتن سهام شرکت در قبال انتشار اوراق بدهی) و سایر بنگاه‌های عرضه نشده همچنان برای انتشار اوراق به ضامن نیاز خواهند داشت، اما این تسهیل، یک گام بسیار رو به جلو در استفاده از ظرفیت بازارهای سرمایه در تامین مالی بدهی بنگاه‌ها است. در زمان نگارش این گزارش، پذیره نویسی اولین اوراق بدهی بدون ضامن (با رتبه بندی *AAA*) در دستور کار قرار گرفته است و احتمالا با گذشت زمان تعداد بیش‌تری از اوراق بدون ضامن منتشر خواهند شد. گام بعدی در تسهیل انتشار اوراق، بسط دادن دایره شرکت‌های مجاز به انتشار اوراق بدون ضامن با هر نوع رتبه اعتباری

[۱۰۳] ماده ۳۰ از آیین نامه اجرایی ماده ۱۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور

و سپردن تصمیم‌گیری در مورد نرخ مورد نیاز چنین اوراقی به نظام عرضه و تقاضای بازار است. در صورتی که نگرانی از بابت خسران سهامداران خرد در چنین اوراقی وجود داشته باشد، این امکان وجود دارد که خریداری اوراق با رتبه اعتباری پایین‌تر از حد مشخص، صرفا به سرمایه گذاران تاییدشده محدود شود.

ایراد دیگر در فرآیند فعلی انتشار اوراق بدهی آن است که به نرخ سود اسمی این اوراق به شکلی دستوری تعیین می شود. مصوبه شورای عالی بورس و اوراق بهادار در خصوص نرخ اوراق مشارکت، صکوک و سایر اوراق بهادار بازار سرمایه در سال ۱۳۹۰ صراحتا سقف نرخ سود اوراق مشارکت را ۳ در صد بالاتر از نرخ اوراق متناظر مورد تایید بانک مرکزی تعیین کرده است، و به طور کلی نرخ اوراق مشارکت به صورت سالانه توسط شورای عالی پول و اعتبار تعیین و ابلاغ می‌شود. چنین دستورالعمل‌هایی عملا ایجاد محدودیت در نظام تعیین قیمت در بازار است و بنابراین بنگاه‌هایی که توانایی جذب سرمایه‌گذار با نرخ‌های تعیین شده را نداشته باشند، به ناچار از بازار انتشار اوراق بدهی خارج خواهند شد. ضمن آن که در غیاب یک محک مشخص از انتظارات تورمی بازار، تعیین نرخ صحیح مورد انتظار برای سرمایه‌گذاران دشوار است.

دغدغه دیگر شرکت‌ها برای انتشار اوراق بدهی در بازارهای بورس و فرابورس ایران، هزینه بالای انتشار این اوراق است. برآورد می شود که هزینه مراحل مختلف انتشار، از قبیل هزینه مشاوره، کارمزد بازاریابی، و کارمزد عرضه، حدود ۵٪ از کل منابع تامین شده را دربر بگیرد که این هزینه بالا، بنگاه‌ها را به سمت استفاده از ظرفیت‌های بدهی بانکی در صورت وجود سوق می‌دهد، به ویژه آن که تامین مالی از طریق بانک‌ها، امکان مذاکره مجدد[۱۰۴] در آینده در مورد زمان‌بندی بازپرداخت را حفظ می‌کند، در حالی که در انتشار اوراق چنین مذاکره مجددی عملا امکان‌پذیر نیست.

پیشنهادات سیاست گذاری

- تعریف و انتشار اوراق بدهی مصون از تورم، به منظور کشف نرخ پایه در بازار اوراق بدهی و قیمت‌گذاری سایر نرخ‌ها با توجه به آن
- تسریع در اعطای مجوز به شرکت‌های تامین سرمایه به منظور بالا بردن رقابت در انتشار اوراق و در نتیجه کاهش کارمزد انتشار اوراق بدهی
- تعریف اوراق بدهی قابل تبدیل به سهام برای افزایش تنوع ابزارهای مالی و نیز کاهش دادن احتمال نکول (به دلیل قابلیت تبدیل به سهم)
- انتشار اوراق بدهی بدون نیاز به ضامن با درجه بندی اعتباری مختلف و واگذاری تعیین نرخ به نظام عرضه و تقاضا در بازار
- به وجود آوردن زمینه حقوقی انتشار اوراق بدون نیاز به ضامن و وثیقه[۱۰۵]، و نیز انتشار اوراق بدون نیاز به ثبت در سازمان بورس و اوراق بهادار[۱۰۶]، با شرط آن که صرفا سرمایه گذاران تایید شده حقوقی[۱۰۷] مجوز خرید چنین اوراقی را داشته باشند.

---

[104] *Renegotiation*
[105] *Unsecured Bonds*
[106] *Unregistered Bonds*
[107] *Qualified Institutional Buyers*

۹-۳-جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی جهت تامین مالی

یکی از چالشهای مهم در دوران کرونا امکان تامین مالی مناسب برای بنگاه‌های اقتصادی است. این تامین مالی میتواند از طریق بازار سرمایه یا بازار پول صورت گیرد. تسهیل در مقررات برای انتشار اوراق بدهی و تامین مالی از طریق بازار سرمایه یک عامل مهم برای کمک به بنگاه‌های اقتصادی است. به علاوه توسعه چارچوب وثیقه‌گیری از طریق تعریف، تنوع‌سازی و توسعه دارایی‌های مختلف به عنوان ابزار وثیقه طی سال‌های گذشته به منظور حفظ انضباط پولی توسعه پیدا کرده است که بانک مرکزی نقش موثری در تعریف این ابزار دارد. این در حالی است که در ایران چارچوب وثیقه‌گیری حتی پیش از بانک مرکزی در شبکه بانکی نیز از توسعه پایینی برخودار است و به همین خاطر لازم است، توسعه چارچوب وثیقه‌گیری در ایران از طریق امکان استفاده از دارایی‌های در اختیار بنگاه‌های اقتصادی از جمله چارچوب روشن و منسجم از نحوه‌ی وثیقه‌گیری سهام بنگاه‌ها، توکنایز کردن دارایی‌های مختلف از جمله املاک و مستغلات و امکان تعریف سلسله مراتب بدهی بر مبنای آن از طریق بانک مرکزی و اصلاح بخشی از مواد قانون تجارت به ویژه مواد ۴۱۶ و ۴۲۳ قانون تجارت پی‌گیری و دنبال شود. این امر در کنار برخی از اصلاحات حقوقی و مالی در بازارهای مالی به منظور توسعه دسترسی به تامین مالی از طریق بازار سرمایه از جمله تعریف دقیق ساختار همکاری محدود، تعریف دقیق سرمایه‌گذاران تایید شده و معافیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی کوچک از شمول در قوانین و مقررات سازمان بورس می‌تواند به تسهیل دسترسی به منابع مالی به ویژه بنگاه‌های متوسط و بزرگ منجر شود.

فصل چهارم:بازار محصول

سیاست‌های بهینه برای ساماندهی تحولات بازار محصول با تاکید بر ارتقاء رقابت‌پذیری و تسهیل شرایط محیط کسب و کار و تحریک تقاضای داخلی

۱-٤-مقدمه

در واپسین روزهای سال ۱۳۹۸ نخستین اثرات بیماری بر اقتصاد کشور پدیدار شد. شیوع ویروس به متاثر شدن تقاضا و عرضه کل کشور منجر شده و اثرات کوتاه‌مدت اجتناب‌ناپذیری بر معیشت مردم گذاشت. برای بهبود وضعیت اقتصاد کشور در میان مدت، اقداماتی همانند سایر کشورها صورت پذیرفت، تا اندکی از اثرات مخرب اقتصادی کاسته شود. در بخش تقاضا به دلیل کاهش درآمدها، کاهش حجم برخی فعالیت‌ها مانند رستوران‌ها و هتل‌ها، عدم تمایل به خرید و افزایش پس‌انداز به دلیل افزایش نااطمینانی، مصرف خانوار به شدت کاهش یافته است. در شرایطی که تحریم‌ها اقتصاد کشور را با مشکل مواجه کرده بود، شیوع کرونا نیز اثرات اجتناب‌ناپذیر خود را بر تقاضای داخلی گذاشت. درنتیجه شیوع کرونا تهدیدی جدی‌تر نسبت به سایر کشورها برای ایران به شمار می‌رود. این فصل به دنبال راه‌حل‌هایی از جانب دولت جهت افزایش تقاضای داخلی می‌باشد. در ابتدا نحوه اثرگذاری سیاست‌های مختلف اعم از سیاست‌های مالی و پولی مشخص می‌شود. مرور تجربه کشورهای مشابه با ایران و همچنین کشورهای توسعه‌یافته به ما کمک خواهد کرد که نحوه و شدت اجرای سیاست‌های مختلف را در کشورهای گوناگون با یکدیگر بسنجیم. در بخش دوم فصل نیز به بررسی سیاست‌های اجرایی در ایران، میزان اثرگذاری آن‌ها و آنچه پدیدآمده پرداخته و در ادامه به چالش‌های پیاده‌سازی سیاست‌های سایر کشورها در ایران خواهیم پرداخت. بررسی امکان‌پذیری اجرای سیاست سبب خواهد شد تا از تئوری‌های روی کاغذ فاصله گرفته و تا حدودی واقع‌بینانه به مشکل بنگریم. چالش اصلی اقتصاد ایران وجود تحریم‌ها است و باتوجه به توانایی موجود باید منابع محدود به نحو احسن استفاده شود.

۲-٤-بررسی تجارب کشورهای مختلف برای تحریک تقاضای داخلی

۱-۲-٤-نحوه اثرگذاری سیاست‌ها

اغلب راه‌حل‌های صورت گرفته در قبال جلوگیری از کاهش تقاضای داخلی میان کشورها تقریبا مشترک بوده و وجه تمایز میان اقدامات، در کیفیت اجرا و زمان‌بندی اجرای طرح‌ها است. سیاست‌های اتخاذ شده یا بصورت مستقیم بحران کمبود تقاضای موثر را نشانه می‌گیرند و یا بصورت غیرمستقیم سبب تحریک تقاضا خواهند شد. در دسته سیاست‌های با اثرگذاری مستقیم، سیاست‌های پولی و مالی دولت‌ها جای می‌گیرد. کاهش تقاضای داخلی در نتیجه‌ی کاهش مصرف خانوار رخ می‌دهد. ابتدایی‌ترین راه‌حل اعطای یارانه مستقیم است که در ادبیات اقتصادی در دسته مخارج دولت قرار می‌گیرد. دولت‌ها سعی می‌کنند با پرداختی‌های مستقیم، رفاه از دست رفته خانوار را جبران کنند. در واقع اینکار سبب افزایش بودجه خانوار شده و خانوار با میزان بودجه جدید می‌تواند سبد مصرفی جدیدی از کالا و خدمات را برای خود انتخاب کنند. بعلاوه دولت‌ها می‌توانند به‌جای اعطای مستقیم وجه نقد، کالا و خدمات را در قالب بسته‌های

حمایتی به خانوار اعطا کنند. علی‌القاعده اجرای این اقدام در راستای افزایش تقاضا، بسیار مناسب‌تر می‌باشد اما سیاستی هزینه‌زا تلقی می‌شود. نوع دیگر بهره‌مندی از این روش نیز اعطای وام‌های با بهره ناچیز به خانوار از جانب دولت است. اتفاقی که در ایران نیز پیاده‌سازی شد. همچنین دسته دیگر از سیاست‌های مالی، مربوط به کاهش مالیات بر درآمد پرداختی خانوار و همچنین مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد. این سیاست اثری به مراتب کوچکتر از سیاست مخارج دولتی خواهد داشت. اما از نظر چالش‌های تامین‌مالی راه‌حلی مناسب‌تر برای تحریک تقاضا تلقی می‌شود. این اقدامات سبب کاهش هزینه‌های جانبی خانوار خواهد شد. سیاست‌های پولی نیز مکملی برای سیاست‌های مالی می‌باشند و در هر جامعه‌ای باید به موازات هم پیش روند تا اثرگذاری لازم را داشته‌باشند. درواقع بار تامین مالی اقدامات مذکور بر دوش سیاست‌های پولی اتخاذ شده از سمت بانک مرکزی خواهد بود. علی‌القاعده هر کشوری به‌دنبال اعطای یارانه مستقیم و یا کاهش درآمدهای می‌باشد و از سیاست‌های مربوطه استفاده خواهدکرد. چالش اصلی در نحوه تامین مالی این تصمیمات خواهد بود. تکانه کرونا در بسیاری از کشورها همراه با تکانه افت قیمت نفت همراه بوده و منابع بسیاری از کشورها محدودتر از قبل شده‌است. دسته دیگری از تصمیمات نیز وجود دارند که بصورت غیرمستقیم سبب تحریک تقاضای داخلی می‌شوند. به عنوان نمونه یکی از متغیرهایی که در این دسته قرار می‌گیرد میزان عرضه کل اقتصاد خواهد بود. کاهش درآمد خانوار از محل تعطیلی مشاغل و اصناف مختلف نشات می‌گیرد. درواقع در چرخه اقتصاد درآمدهای نیروی‌کار صرف منجر به مصرف و یا پس‌انداز خانوار خواهد شد. پس در نتیجه تقاضا درون‌زا است و تحت تأثیر شوک عرضه و سایر ویژگی‌های اقتصاد قرار دارد[۱۰۸]. با توجه به از دست رفتن شغل بسیاری از افراد در فراگیری کرونا، افزایش نرخ بیکاری را در اغلب کشورها شاهد هستیم. جدول[۱۰۹] ۱-۴، پیش‌بینی صندوق بین‌المللی

[108] Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages? (V Guerrieri, G Lorenzoni, L Straub, I Werning – 2020)
[109] IMF – April 2020

پول از نرخ بیکاری کشورهای مختلف است. درواقع سیاست‌های مرتبط به افزایش عرضه کل اقتصاد نیز با توجه به درون‌زا بودن تقاضا می‌توانند سبب تحریک تقاضای داخلی شوند.

متغیر دیگر وضعیت بهداشت و درمان کشور است. هرچقدر شیوع کرونا در کشوری کمتر باشد، هزینه‌های بهداشت و درمان برای خانوار کمتر خواهد بود و بعلاوه قرنطینه و تعطیلی اصناف گوناگون را در پی نخواهد داشت. افزایش هزینه‌های درمان سبب کاهش سایر هزینه‌های

خانوار خواهد شد و در نتیجه تقاضای کل را تحت تاثیر قرار خواهدداد. پس هزینه‌کرد دولت و اتخاذ سیاست‌های مختلف در قبال کاهش تعداد مبتلایان می‌تواند بر سطح تقاضای خانوار اثر بگذارد. در بخش دوم گزارش به چالش‌های هر کدام از سیاست‌ها خواهیم پرداخت. در ادامه به عملکرد برخی کشورهای توسعه یافته و همچنین توسعه نیافته خواهیم پرداخت تا ببینیم علاوه بر اقدامات قابل پیش‌بینی فوق، چه کارهایی برای تحریک تقاضای داخلی انجام شده‌است.

جدول ۴-۱- نرخ بیکاری ناشی از کرونا در کشورهای مختلف

اروپا				آسیا		آمریکا		خاورمیانه و آسیای مرکزی	
آلمان	۳/۹	لیتوانی	۸/۹	ژاپن	۳	ایالات متحده	۱۰/۴	ایران	۱۶/۳
فرانسه	۱۰/۴	لتونی	۸	کره جنوبی	۴/۵	کانادا	۷/۵	الجزایر	۱۵/۱
ایتالیا	۱۲/۷	انگلستان	۴/۸	استرالیا	۷/۶	مکزیک	۵/۳	قزاقستان	۷/۸
اسپانیا	۲۰/۸	سوییس	۲/۷	تایوان	۴/۴	برزیل	۱۴/۷	آذربایجان	۵
هلند	۶/۵	سوئد	۱۰/۱	سنگاپور	۲/۵	آرژانتین	۱۰/۹	مصر	۱۰/۳
بلژیک	۷/۳	چک	۷/۵	هنک‌کنگ	۴/۵	کلمبیا	۱۲/۳	پاکستان	۴/۵
اتریش	۵/۵	نروژ	۱۳	نیوزیلند	۹/۲	شیلی	۹/۷	مراکش	۱۲/۵
ایرلند	۱۲/۱	دانمارک	۶/۵	چین	۴/۳	پرو	۷/۱	سودان	۲۵
پرتغال	۱۳/۹	روسیه	۴/۹	اندونزی	۷/۵	اکوادور	۶/۵	ارمنستان	۱۹
یونان	۲۲/۳	ترکیه	۱۷/۲	تایلند	۱/۱	پاراگوئه	۷/۱	قرقیزستان	۶/۶
فنلاند	۸/۳	لهستان	۹/۹	مالزی	۴/۹	بولیوی	۸	اسرائیل	۱۲
اسلواکی	۸	رومانی	۱۰/۱	فیلیپین	۶/۲	اروگوئه	۱۰/۵		
مجارستان	۵/۴	اوکراین	۱۰/۱						

۲-۲-٤-مرور اقدامات کشورها

سیاست‌های اعلامی در کشورهای مختلف، طیف وسیعی از سیاست‌های جدید و حمایتی و پیش‌گیرانه، با بکارگیری ابزارهای مالی و پولی را جهت تحریک تقاضای داخلی شامل می‌شود و بسته به تکامل نهادهای سیاست‌گذاری و سطح توسعه کشورها متفاوت خواهد بود. در این بخش اقدامات ۱۳ کشور را در قبال تحریک تقاضای داخلی باهم مرور خواهیم کرد. از آنجا که همزمان اقتصاد ایران از دو

جبهه کرونا و تحریم تحت فشار است، انتخاب کشورهای عراق، عربستان، ترکیه، الجزایر، شیلی، برزیل و آرژانتین بر اساس نزدیکی ساختاری به ایران و کشورهای اکراین، امارات، فرانسه، آلمان، کانادا و آمریکا هم به منظور یافتن تجارب و راه‌حل‌های جدید در قبال تحریک تقاضا بررسی خواهند شد. در مرور تجربیات کشورها هدف شناسایی سیاست‌های هر کشور برای فرار از بحران کاهش تقاضای داخلی بصورت مستقیم و غیرمستقیم و روش‌های پیاده سازی (نحوه تامین مالی) می‌باشد.

عراق

ویژگی عمدهٔ اقتصاد ایران اتکای شدید آن به نفت است؛ به گونه‌ای که در دهه‌های گذشته بخش عمده‌ای از هزینه‌های کشور از محل درآمدهای حاصل از فروش نفت تأمین شده است. در منطقه خاورمیانه کشورهای نفت‌خیز بسیاری وجود دارند. شاید شبیه‌ترین کشور از این حیث عراق باشد. اولین مورد مشکوک به کرونا در عراق ۲۲ فوریه ۲۰۲۰ شناسایی شد. اولین قرنطینه رسمی نیز در ۲۲ مارس ۲۰۲۰ برقرار شد. در راستای حمایت از خانوار کمیته عالی بهداشت و ایمنی ملی، طرح انتقال پول را معرفی کرد. خانواده‌های کارگران بخش خصوصی که از دولت حقوق و مزایایی دریافت نمی‌کنند، هدف این طرح بودند.

- هر فرد واجد شرایط (کارگران بخش خصوصی که از دولت حقوق یا مزایایی دریافت نمی‌کنند) ۳۰،۰۰۰ دینار عراقی (۲۵ دلار) دریافت کردند.
- بانک مرکزی به فروشندگان دستور داد تا کارمزد پرداختی‌ها را برای شش ماه حذف کنند.
- همچنین شروع به پرداخت وام به نیازمندان کرد و سررسید وام‌های فعلی کوچک و متوسط را نیز افزایش داد.

هزینه این طرح در کل ۳۰۰ میلیارد دینار عراق (۲۵۴ میلیون دلار) بود. برای تامین مالی این مخارج، نرخ ذخیره قانونی در عراق از ۱۵ درصد به ۱۳ درصد رسید.[۱۱۰]برای حمایت از تلاش‌های وزارت بهداشت برای مبارزه با شیوع بیماری، بانک مرکزی عراق صندوقی برای جمع‌آوری کمک‌های مالی موسسات مالی تأسیس کرد که در مجموع ۳۷ میلیون دلار سرمایه جمع‌آوری کرد ، کمک‌های اولیه ۲۰ میلیون دلار از بانک مرکزی و ۵ میلیون دلار از بانک تجارت عراق صورت گرفت. مقامات نیز هزینه‌های خود را در مناطق غیرضروری کاهش داده و از بودجه‌های وزارت بهداشت محافظت کرده‌اند. به‌نظر می‌رسد تاکنون دولت عراق نتوانسته تدبیر مناسبی برای مقابله با کاهش تقاضای داخلی بیندیشد.

الجزایر

الجزایر همانند کشور ایران و کشورهای دیگری که تاکنون بررسی شده، در دو جبهه مقاومت می‌کند. اول شیوع کرونا و دوم افت قیمت نفت. اولین مورد مربوط به کووید در این کشور در ۲۵ فوریه شناسایی شد. برای اثرگذاری اقتصادی بر خانوار در ۴ ژوئن:

- ۲۰ میلیارد دینار کمک هزینه به بیکاران
- ۱۱,۵ میلیارد دینار برای انتقال به خانواده های فقیر در نظر گرفته شد.

برخی سیاست‌های دیگر نیز اجرایی شد که بصورت غیرمستقیم بر رفاه خانوار اثر خواهد گذاشت. ازجمله این‌که برای تامین مالی این سیاست‌های محدود در تاریخ ۱۵ مارس، بانک الجزایر نسبت ذخیره قانونی را از ۱۰ درصد به ۸ درصد کاهش داد و تا ۱۴ سپتامبر به ۳ درصد نیز کاهش یافت. به طور کلی، در ادامه روند تامین مالی در ۱۱ اکتبر سال ۲۰۲۰ ، دولت اعلام کرد که ممنوعیت قبلی واردات

۱۱۰کاهش نرخ ذخیره قانونی سبب نگهداری کمتر سپرده‌ها نزد بانک شده و لذا بانک‌ها توانایی اعطای وام بیشتری خواهند داشت.

خودروهای کمتر از ۳ سال حفظ خواهد شد. در تاریخ ۳۰ آوریل، بانک الجزایر اعلام کرد که نرخ قرارداد بازخرید معکوس خود را از ۳,۲۵ به ۳,۰۰ درصد کاهش می‌دهد .

ترکیه

اولین مبتلا در ۱۱مارس شناسایی شد. از اوایل ماه اکتبر ، مقامات تخمین می‌زنند که کل بسته حمایت مالی اختیاری در سال ۲۰۲۰ به ۷/۵۷۳ میلیارد لیر (۱۲,۸ درصد از تولید ناخالص داخلی) برسد. از این مقدار، حدود ۱۲۳ میلیارد لیر (۲,۷ درصد از تولید ناخالص داخلی) به صورت اقدامات اصلی مالی که هدف آن افزایش رفاه مصرف‌کنندگان می‌باشد صورت گرفته که شامل موارد زیر است:

- افزایش حداقل حقوق بازنشستگی ماهیانه از ۱۰۰۰ لیر به ۱۵۰۰۰ لیر.
- تسهیل قوانین و الزامات کار پاره‌وقت از جمله کاهش حداقل بازه زمانی قرارداد.
- در نظر گرفتن بودجه مکمل ۲میلیارد لیری (معادل ۳۰۸ میلیون دلار) برای کمک به خانوارهای نیازمند.
- پرداخت پاداش تعطیلات بازنشستگان در آوریل به جای ماه ژوئن
- تسهیل و تشویق دورکاری و انعطاف در حضور کارکنان در بخش‌های خصوصی و دولتی
- ضمانت وام به خانوارها و علاوه بر این، افزایش سقف میزان اخذ وام از ۸۰ به ۹۰ درصد. (۶,۸ درصد تولید ناخالص داخلی)
- بانک‌ها بازپرداخت وام‌های کارت اعتباری برای خرید مسکن، مصرف‌کننده و وسایل نقلیه را به تعویق انداختند. (۱,۵ درصد از تولید ناخالص داخلی)
- مالیات بر ارزش افزوده برای کالاهای خاص (به عنوان مثال خدمات غذا و اقامت) تا می ۲۰۲۱ کاهش یافته است.
- ممنوعیت اخراج کارمندان در سراسر کشور تا ژانویه ۲۰۲۱ نیز در حال اجرا است.

بعلاوه سیاست‌هایی که اثر غیرمستقیم نیز می‌توانند داشته باشند، تعبیه شد. مانند کمک هزینه برای اجاره بازرگانان و یا تعویق مالیات برای مشاغل (۱,۵ درصد از تولید ناخالص داخلی) و سیاست‌های دیگری که سعی در تحریک سمت عرضه اقتصاد ترکیه داشت، اما اثر جانبی آن بر تقاضای داخلی نیز منعکس خواهدشد. اما افت ارزش لیر، تامین مالی سیاست‌ها را در ترکیه با مشکل مواجه کرد. برخی اقدامات در این راستا صورت گرفت، در ابتدا در ۱۶ مارس کاهش نرخ بهره بانکی از ۱۰,۷۵ درصد به ۹,۷۵ درصد رخ داد. در ادامه تسهیلات شبانه و روزانه در بازار بین بانکی به‌منظور تأمین بدون محدودیت نقدینگی اقتصاد توسط بانک‌ها، افزایش سقف حجم خرید اوراق بدهی، از دولت توسط بانک‌ها در چارچوب عملیات بازار باز، اعلام پذیرش اوراق بهادار دولتی و شرکت‌ها به‌عنوان وثیقه توسط بانک مرکزی[۱۱۱] ترکیه به منظور ارائه وام ۹۱روزه به بانک‌ها (عملیات حراج بازخرید ۶۰ با سررسید ۹۱ روزه.) در تاریخ ۳۱ مارس، آژانس تنظیم و نظارت بانکی ترکیه[۱۱۲] حداقل پرداخت برای کارت‌های اعتباری فردی به ۲۰ درصد کاهش داد. این نهاد نظارتی نسبت نظارتی جدیدی را برای تشویق بانک‌ها برای حمایت از اقتصاد واقعی اجرا کرد که در ماه نوامبر حذف شد.

۱۱۱ *Central Bank of the Republic of Turkey (CBRT)*

[112] Banking Regulation and Supervision Agency

عربستان سعودی

ویژگی‌ای که رفتار کشور عربستان و عراق و سایر کشورهای نفت خیز را برای ما مهم می‌کند، این است که این کشورها نیز با افت قیمت نفت تقریبا بخش اعظمی از درآمدهای خود را از دست دادند. عربستان حدود ۷۵ درصد از درآمدهایش از محل نفت بوده است، که با کاهش قیمت نفت تحت تاثیر قرارگرفت. صندوق بین المللی پول انتظار دارد اقتصاد عربستان سعودی امسال حدود ۷ درصد منقبض شود. داده‌های رسمی گزارش شده در ۳۰ سپتامبر ۲۰۲۰ توسط رویترز نشان داد که اقتصاد عربستان سعودی در سه ماهه دوم به دنبال شیوع ویروس کرونا، ۷ درصد در بخش‌های نفتی و غیرنفتی کاهش یافته‌است. اولین مورد مشکوک به کرونا در عربستان در ۲ مارس ۲۰۲۰ ثبت شده است. برخی از سیاست‌هایی که مستقیما هدف اصلی آن افزایش مصرف خانوار بوده‌است به شرح زیر است:

- دولت مجاز به استفاده از صندوق بیمه بیکاری [۱۱۳] برای حمایت از دستمزد پرداختی شرکت‌های بخش خصوصی بود (۹ میلیارد ریال ، ۰,۴ درصد از تولید ناخالص داخلی) (۳ آوریل)
- بانک مرکزی همچنین به بانک‌ها دستور داده است تا وام‌های پرداختی به همه کارمندان سعودی را بدون پرداخت هزینه اضافی ۳ ماه به تأخیر بیندازند، تا هزینه مورد نیاز متقاضیانی که شغل خود را از دست می‌دهند تأمین کنند و مشتریان را از هزینه‌های مختلف بانکی معاف کنند. (اول جولای)
- ادامه پرداخت مزایای دستمزد به سعودی‌های شاغل در بخش خصوصی، ازطریق صندوق بیمه بیکاری و تأخیر بیشتر در پرداخت برخی از مالیات‌ها و عوارض اتفاق افتاد. (۲ جولای تا پایان جولای)
- بانک مرکزی برنامه پرداخت وام‌های معوق را به مدت ۳ ماه تا ۱۴ دسامبر سال ۲۰۲۰ تمدید کرد. (۱ سپتامبر)
- سازمان عمومی بیمه اجتماعی[۱۱۴] تمدید ۳ ماه دیگر پشتیبانی از سعودی‌های شاغل در بخش های اقتصادی تحت تأثیر کرونا (محدود به حداکثر ۵۰ درصد کارگران سعودی) را اعلام کرد. (۲۹ سپتامبر)

همچنین بصورت غیر مستقیم نیز سیاست‌هایی در راستای حمایت از مشاغل اندیشیده شد که در ادامه می‌تواند بر وضعیت معیشتی مردم اثرگذاری کند. از جمله پرداخت یارانه‌های برق موقت به بخش‌های تجاری، صنعتی و کشاورزی (۰,۹ میلیارد ریال) اعلام شد. در ۱۴ جولای، وزارت دارایی برنامه ۶۷۰ میلیون ریال را برای کمک به مشاغل با به تعویق انداختن پرداخت وام‌های پرداخت شده در سال ۲۰۲۰ آغاز کرد. در ۵ اکتبر نیز وزیر دارایی از تمدید معافیت مجازات برای تشکیل پرونده و پرداخت مالیات برای ۳ ماه اضافی تا ۳۱ دسامبر ۲۰۲۰ خبر داد. در ۱۴ مارس، ۵۰ میلیارد ریال سعودی (۱۳,۳ میلیارد دلار، ۲ درصد تولید ناخالص داخلی) بسته را برای حمایت از بخش خصوصی، (به ویژه *SME*[۱۱۵]) با تأمین بودجه به بانک‌ها اعلام کرد تا به آنها اجازه دهد تا پرداخت وام‌های موجود را به تعویق بیندازند و وام‌های تجاری را افزایش دهند. بانک هزینه‌های فروشگاه‌های بخش خصوصی و نهادهای تجاری برای معاملات در محل فروش و تجارت الکترونیکی را به مدت ۳ ماه پوشش خواهد داد. در اول جولای، بانک مرکزی از تزریق ۵۰ میلیارد ریال به بخش

---

۱۱۳ *unemployment insurance fund (SANED)*

۱۱۴ *General Organization for Social Insurance* GOSI

۱۱۵. با شمار ۱,۹۷ میلیون نفر ، تقریباً ۹۰٪ مشاغل ثبت شده و ۶۰٪ کل اشتغال در عربستان را تشکیل می دهند. تقریباً ، ۸۵٪ این *SME* ها شرکت های تک مالک هستند. *SME* ها کلید گشودن پتانسیل گسترده اقتصاد عربستان سعودی هستند. *SME* ها به طور گسترده ای در بخش خصوصی حضور دارند.

بانکی از طریق سپرده‌گذاری برای حمایت از نقدینگی بانکی و اعتبار بخش خصوصی خبر داد. در ۳ نوامبر، بانک مرکزی از تمدید برنامه تعویق پرداخت برای حمایت از بخش خصوصی تا پایان مارس ۲۰۲۱ خبر داد.

در کل این برنامه‌ها ۱۰۰ میلیارد ریال (۲۶,۷۱ میلیارد دلار یا ۴ درصد تولید ناخالص داخلی) استفاده شده است. برای تامین مالی این خرج‌کردها در تاریخ ۱۰ می، وزارت دارایی[۱۱۶] اقدامات مالی جدیدی را برای افزایش بیشتر درآمدهای غیرنفتی و منطقی‌سازی هزینه‌ها اعلام کرد. این اقدامات شامل حذف کمک هزینه‌های زندگی کارگران بخش دولتی از اول ژوئن و افزایش مالیات بر ارزش افزوده از ۵ درصد به ۱۵ درصد است که از اول جولای اعمال می‌شود. در پایان ماه می، همچنین افزایش عوارض گمرکی برای طیف وسیعی از کالاهای وارداتی از ۲۰ ژوئن آغازشد.. بانک مرکزی عربستان[۱۱۷] در ماه مارس دو بار نرخ سیاست‌های پولی خود را کاهش داد و نرخ‌های قرارداد بازخرید معکوس را از ۱,۲۵درصد به ۰,۵ و ۱ درصد کاهش داد تا از این طریق پول به بازار تزریق کند.

امارات

اولین مورد در ۵ مارس شناسایی شد. مقامات تاکنون تخصیص حدود ۳۲ میلیارد درهم[۱۱۸] (۸,۷ میلیارد دلار یا ۲,۸ درصد تولید ناخالص داخلی) به اقدامات مختلف مالی را اعلام کرده‌اند. مواردی که هدف آن‌ها افزایش تقاضای خانوار و بهبود وضعیت معیشتی آن‌ها باشد بیشتر برعهده دولت‌های محلی امارات بوده‌است. این اقدامات عبارتند از:

- تعلیق کلیه موارد تخلیه املاک اجاره‌ای و به تعویق انداختن مجموعه پرداخت‌های اجاره و هزینه‌های خدمات برای مستاجران.
- کمک‌های مالی دولت‌های محلی مانند بسته تشویقی ۵۰۰ میلیون درهم اضافی (۱۳۶,۱۴ میلیون دلار) برای حمایت از اقتصاد محلی دبی و یا دولت شارجه نیز بسته‌ای به ارزش ۹۹۳ میلیون درهم (۰,۲۷ میلیارد دلار) برای تحریک تقاضا به مردم اهدا کرد.

بیشتر اقدامات امارات برای افزایش تقاضای داخلی اما از طریق غیرمستقیم با حمایت از سمت عرضه اقتصاد و کسب‌وکارها صورت گرفته‌است. ۱۶ میلیارد درهم (۴,۴ میلیارد دلار) مصوب دولت برای حمایت از بخش خصوصی با کاهش هزینه‌ها و بازپرداخت ۵۰ درصد ضمانت‌های بانکی و مالی به برخی از موسسات به میزان ۱,۵میلیارد درهم (۰,۴ میلیارد دلار) دو اقدام اصلی بود. علاوه برآن اقدامات دولت‌های محلی نیز برقرار بود، از جمله اقدامات دولت دبی پرداخت یارانه‌های آب و برق و همچنین تضمین‌های اعتباری و حمایت از نقدینگی برای شرکت‌های کوچک و متوسط بود. همچنین به تعویق انداختن پرداخت اقساط برای مدت ۳ ماه، بسته جدید به ارزش ۱,۵ میلیارد درهم (۰,۴ میلیارد دلار)، شامل لغو برخی جریمه‌های اعمال شده توسط دولت و اداره گمرک، بازپرداخت مالیات به هتل‌ها و رستوران‌ها و ارائه تسهیلات مختلف بانکی به افراد و شرکت‌ها می باشد. اقدامات اصلی دبی در سال ۲۰۲۰ به ۶,۸ میلیارد دینار تحریک تقاضا منجر شد. سایر دولت‌ها محلی امارات اقدامات مشابهی را برای حمایت از تجارت و مشاغل و ارائه مزایایی برای بخش‌هایی که بیشترین آسیب را از همه‌گیری کنونی داشته‌اند، به کار گرفتند. بانک مرکزی نیز اقداماتی را برای تامین مالی اقدامات فوق صورت داد. نرخ بهره را کاهش داد، بسته ۲۵۶ میلیارد درهم (۷۰ میلیارد دلار یا ۲۰٪ تولید ناخالص داخلی) شامل نصف کردن

116 *Ministry of Finance (MOF)*
117 *The Saudi Central Bank (SAMA)*
118 *United Arab Emirates dirham*

نیاز ذخیره بانک‌ها از ۱۴درصد به ۷ درصد، اعطای وام‌های وثیقه‌ای با نرخ بهره صفر به بانک‌ها (۵۰ میلیارد درهم) و افزایش نسبت ارزش وام به وثیقه برای به میزان ۵ درصد. به نظر می‌رسد امارات یک نمونه کامل از سیاست‌های غیرمستقیم برای رفاه خانوار را اجرا کرده و با تمرکز بر افزایش رفاه تولیدکنندگان، این مازاد رفاه را نهایتا به خانوار منتقل کرده‌است.

آرژانتین

اقدامات حمایتی از تاریخ ۲۰ مارس آغاز شد. درحالی که اولین مبتلا در ۳ مارس تایید شد. جمعاً در حدود ۶,۰ درصد از تولید ناخالص داخلی صرف بسته‌های حمایتی شد که شامل:

- تجهیزات بیمارستانی و ساخت کلینیک‌ها و بیمارستان‌ها
- حمایت از کارگران و گروه‌های آسیب‌پذیر از جمله افزایش یارانه پرداختی به خانواده‌های فقیر
- مزایای تأمین اجتماعی (به ویژه به مشمولان کم درآمد)
- مزایای بیمه بیکاری و پرداخت به کارگران با حداقل دستمزد
- حمایت از بخش‌های آسیب‌دیده، از جمله معافیت از کمک‌های تأمین اجتماعی، کمک‌های مالی برای تأمین هزینه‌های حقوق و دستمزد و وام‌های یارانه‌ای برای فعالیت‌های مربوط به ساخت و ساز و تسامح در دیرکرد پرداخت معوقات
- ایجاد محدودیت برای تجارت خارجی کالاهای ضروری از جمله محدودیت‌های صادراتی خاص برای تجهیزات و تجهیزات پزشکی و تمرکز فروش لوازم پزشکی ضروری.

اقداماتی در راستای کمک به کسب‌وکارها نیز صورت گرفت، مانند تقاضای پشتیبانی از جمله هزینه در کارهای عمومی و ضمانت‌نامه‌های اعتباری برای وام بانکی به شرکت‌های خرد، کوچک و متوسط بخش خصوصی برای تولید مواد غذایی و مواد اولیه. تامین مالی این پروژه‌ها از جانب کاهش واردات و کمک از نهادهای بین‌المللی صورت می‌گرفت. بانک مرکزی نیز اقداماتی انجام داد از جمله اقدامات انجام شده با هدف افزایش وام‌های بانکی از طریق ذخیره قانونی کمتری و کمک به خانوارها و بخش خصوصی انجام شده است. تسهیل موقت نیازهای تأمین بانک و قوانین طبقه‌بندی وام بانکی (به عنوان مثال ۶۰ روز اضافی برای طبقه‌بندی غیرفعال) نیز از دیگر اقدامات بود.

برزیل

برزیل از نظر ساختار توسعه‌ای شرایطی مشابه با ایران دارد. پس مرور تجربه این کشور هم می‌تواند سطح بستر مقایسه محوری ایجاد کند. در ۲۶ فوریه ۲۰۲۰ اولین مبتلا رصد شد. نخستین دسته از اقدامات دولت در ۲۰ مارس اتفاق افتاد که مجموعه‌ای از اقدامات مالی را با اضافه کردن ۱۲ درصد از تولید ناخالص داخلی اعلام کردند. تأثیر مستقیم این اقدامات در کسری اولیه ۲۰۲۰ ، ۸,۴ درصد از تولید ناخالص داخلی برآورد شده است. اقدامات مالی شامل موارد زیر بوده‌است:

- گسترش هزینه‌های درمانی برای حمایت از بهداشت و کارکنان این بخش
- حمایت از درآمد موقت به خانوارهای آسیب‌پذیر با پرداخت نقدی به کارگران غیررسمی و کم درآمد، ارائه بازپرداخت سیزدهم برای بازنشستگان و پیش‌پرداخت پاداش حقوق به کارگران کم درآمد
- پشتیبانی شغلی با جبران خسارت جزئی به کارگرانی که موقتاً معلق شده‌اند و یا ساعات کاری آن‌ها قطع شده است و همچنین تخفیف‌های مالیات بردرآمد

- کاهش هزینه‌های بهداشت و درمان از طریق مالیات کمتر و عوارض واردات از تجهیزات پزشکی ضروری

همچنین اقدامات حاشیه‌ای نیز صورت گرفت. از جمله این‌که بانک‌های دولتی خطوط اعتباری را برای مشاغل و خانوارها با تمرکز بر حمایت از سرمایه در گردش (خطوط اعتباری به ۴,۵ درصد از تولید ناخالص داخلی اضافه می‌کنند) گسترش دادند و دولت بیش از ۱ درصد از تولید ناخالص داخلی را در خطوط اعتباری به بخش خصوصی و مشاغل خرد برای هزینه‌های حقوق و دستمزد اختصاص داده‌است بیشتر اقدامات در پایان سال ۲۰۲۰ منقضی شده است. نرخ ذخیره قانونی از ۲۵ به ۱۷ کاهش یافته است و برای تشویق وام نیز پاداش مورد نیاز ذخیره در حساب‌های پس‌انداز کاهش یافته است. بانک مرکزی همچنین تسهیلاتی را برای ارائه وام به موسسات مالی با حمایت اوراق مشارکت خصوصی به عنوان وثیقه داده و سرمایه مورد نیاز را برای موسسات مالی کوچک تغییر داد و به بانک‌ها اجازه داد تا پیش‌بینی‌های مربوط به بدهی‌های احتمالی را به شرط وام به بخش خصوصی کاهش دهند. علاوه بر این بانک فدرال مقرر کرده است تا ۶۰ میلیارد دلار آمریکا از طریق تسهیلات مبادله‌ای، در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد.

شیلی

در شیلی نخستین فرد مشکوک در ۳ مارس شناسایی شد و در ۱۹ مارس بسته‌های حمایتی دولت شروع شد. مقامات بسته‌ای از اقدامات مالی حداکثر ۱۱,۷۵ میلیارد دلار آمریکا (حدود ۴,۷ درصد از تولید ناخالص داخلی) را با تمرکز بر سمت عرضه اقتصاد ارائه کردند. مجموعه اقدامات مورد اصابت برای خانوارها شامل موارد زیر است:

- هزینه‌های بیشتر مراقبت‌های بهداشتی، افزایش یارانه‌ها و مزایای بیکاری عمومی
- حمایت اضافی از آسیب‌پذیرترین و مستقل‌ترین کارگران (حدود ۲ میلیارد دلار آمریکا) – ۸ آوریل
- برای توزیع ۲,۵ میلیون سبد غذایی به نیازمندان اعلام کردند، با پیش‌بینی هزینه مالی ۱۰۰ میلیون دلار – در ۱۷ می
- تأخیر در پرداخت وام‌های رهنی و یارانه اجاره‌ها – ۵ جولای
- برنامه‌ای در حدود ۱,۵ میلیارد دلار برای حمایت از طبقه متوسط جامعه که متحمل خسارات شدیدی در درآمد شده است، از جمله با اعطای وام و پیشنهادی برای تقویت برنامه حمایت از طبقه متوسط، با انتقال مستقیم حدود ۶۳۵ دلار آمریکا به کارگران طبقه متوسط با ضرر و زیان شدید درآمدی – ۱۴ جولای

همچنین اقدامات گسترده‌ای در جهت ارتقای رفاه بنگاه‌ها و در برایند آن خانوارها رخ داد. از جمله اقدامات مالیاتی و اعطای اعتبار به شرکت‌های خصوصی صورت گرفت. برای تامین مالی صندوق بین المللی پول یک توافق نامه اعتباری انعطاف‌پذیر دو ساله برای شیلی با مبلغی معادل ۱۷,۴۴۳ میلیارد پزو شیلی[۱۱۹] (حدود ۲۳,۹۳ میلیارد دلار آمریکا) تصویب کرد. همچنین بانک مرکزی شیلی نیز اقداماتی انجام داد. ارائه تسهیلات مالی جدید برای بانک‌ها منوط به افزایش اعتبار آن‌ها، درج اوراق بهادار شرکتی به عنوان وثیقه عملیات نقدینگی بانک مرکزی و درج وام‌های تجاری با درجه بالا به عنوان وثیقه برای عملیات تسهیلات مالی، آغاز برنامه خرید اوراق قرضه بانکی (حداکثر ۸ میلیارد دلار آمریکا)، گسترش ارزهای واجد شرایط برای تأمین نیازهای ذخیره به ارزهای خارجی، انعطاف‌پذیری مقررات بانک مرکزی برای نقدینگی بانک و برنامه تأمین نقدینگی از طریق عملیات بازخرید معکوس و مبادله و تعدیل نسبت پوشش بدهی در تاریخ ۱۶ ژوئن از جمله این اقدامات هستند.

[۱۱۹] *Chilean peso*

اکراین

اکراین از نظر تولید ناخالص داخلی شباهت بسیار زیادی به ایران دارد و بررسی سیاست‌های وضع شده دولت آن از این جهت می‌تواند دارای اهمیت باشد. اولین فرد مشکوک به کرونا در اوکراین در ۳ مارس ۲۰۲۰ شناسایی شد. از قبل از شناسایی اولین مبتلا به کووید ۱۹ در اوکراین، قرنطینه برقرار شد. در اوکراین اغلب سیاست‌ها با هدف افزایش رفاه خانوار طراح شده است و در طراحی سیاست‌ها تمرکز بر خانوارها بوده است. از جمله این سیاست‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- پرداخت اجاره در صورتی قرنطینه و در حالتی که این پرداخت مربوط به استفاده از دارایی‌های دولتی بوده است بخشوده شده یا بسته به استفاده از دارایی، به ۲۵– ۵۰ درصد مبلغ اولیه آن کاهش یافته است.
- برای شرکت‌های کوچک و متوسط تعطیل، پرداخت کمک‌های تأمین اجتماعی صورت گرفته‌است.
- مجلس همچنین افزایش ۳۰۰ درصدی حقوق کارمندان پزشکی را تصویب کرده است.
- برای حمایت از خانوارها، مجلس قانونی را تصویب کرده است که به خانوارها اجازه می‌دهد هزینه داروی کرونا را از محاسبه مالیات بر درآمد شخصی کسر کنند.
- املاک و مستغلات غیرمسکونی متعلق به افراد یا اشخاص حقوقی برای ماه مارس، ۲۰۲۰ مشمول مالیات بر املاک و مستغلات نمی‌شوند.
- دولت یکبار افزایش حقوق بازنشستگی برای بازنشستگان کم درآمد از (کمتر از ۱۰۰۰ UAH [۱۲۰] معادل ۳۵ دلار) در ماه آوریل درنظر گرفت و از ابتدای جولای نیز یک افزایش اضافی حقوق بازنشستگی ماهیانه به اندازه ۵۰۰ واحد برای بازنشستگان ۸۰ سال یا بیشتر (و ۴۰۰ UAH برای سالمندان بالاتر از ۷۵ سال افزایش) تعبیه کرد.
- طبقه مزایای بیکاری برای متقاضیانی که سابقه اشتغال آنها شرایط مزایای کامل را ندارد از ۶۵۰ UAH به ۱۰۰۰ UAH افزایش یافته است. برای کسانی که سوابق کافی در زمینه مشارکت در بازار کار دارند این حداقل مبلغ از ۱۶۳۰ UAH به ۱۸۰۰ UAH افزایش می یابد.
- به منظور حفظ قیمت کلیه لوازم بهداشتی مربوط به کرونا از مالیات بر واردات معاف شدند. در ابتدای قرنطینه در ماه مارس، کابینه وزیران مقررات قیمت را برای دوره قرنطینه برای ۱۰ محصول غذایی مهم اجتماعی، ۲۰ دسته تجهیزات و داروهای محافظ شخصی و بیش از ۱۰ نوع داروی ضدعفونی‌کننده وضع کرد. متعاقباً هیچ گزارشی مبنی بر تخلف از این آیین‌نامه گزارش نشده است.

۸۰,۹ میلیارد *UAH* معادل ۲,۸۷ میلیارد دلار بودجه اختصاص یافته برای کرونا در این کشور است. به منظور افزایش نقدینگی در میان مردم، با تصمیم بانک مرکزی[۱۲۱] فرکانس مناقصه‌های نقدینگی دو برابر شده است (از دو هفته به هفته)، گواهی‌های سپرده دو هفته‌ای به گواهی‌های یک هفته‌ای تبدیل شده‌اند و وام‌های سرمایه‌گذاری کوتاه مدت (که قبلاً حداکثر سررسید آنها ۱۴ روز بود) اکنون برای یک دوره حداکثر سه ماهه صادر می‌شوند. همچنین نرخ ذخایر بانکی تغییر کرده‌است. افزایش وزن ریسک اعتباری وام‌های

۱۲۰ *Ukrainian hryvnia*

121 *NBU*

مصرفی از ۱۰۰ درصد به ۱۵۰ درصد از نیمه دوم ۲۰۲۱ از قبل اعلام کرده است. بانک مرکزی در خصوص تامین مالی این پروژه‌ها نیز از بانک اروپایی بازسازی و توسعه[۱۲۲] ۵۰۰ میلیون دلار قرار داد سواپ تنظیم کرده‌است.

فرانسه

اولین مورد مبتلا در ۲۴ ژانویه تایید شد. دولت فرانسه اصلاحیه قانون بودجه را با معرفی بسته مالی ۴۵میلیارد یورویی (حدود ۲درصد تولید ناخالص داخلی) که شامل اقدامات حمایت از نقدینگی هم هست (و ضمانت‌های دولتی برای وام‌های بانکی به شرکت‌ها به میزان ۳۰۰ میلیارد یورو (حدود ۱۳ درصد تولید ناخالص داخلی) ارائه کرد. این اقدامات عبارتند از:

- کارفرمایانی که ساعات کاری را کاهش می‌دهند یا کسب‌وکار خود را تعطیل می‌کنند ملزم هستند که ۷۰درصد حقوق ناخالص کارکنان را به کارکنان بپردازند. دولت هزینه این کمک را به ازای هر فرد حداکثر به مقدار ۵/۴ برابر حداقل دستمزد به کارفرمایان بازخواهد گرداند.
- حمایت مالی از سیستم مراقبت‌های بهداشتی ارائه شده است و ۲۶۰میلیون یورو (۰,۰۱ درصد تولید ناخالص داخلی) به بیمارستان‌ها اختصاص داده شده است. همچنین نیم میلیارد یورو بودجه اضافه برای خرید تجهیزات و سایر هزینه‌های پزشکی تخصیص داده شد.
- افزایش حقوق در زمان مرخصی استعلاجی برای مبتلایان به کرونا
- موثر کردن و افزایش بیمه درمانی برای بیماران و مراقبان آن‌ها
- گسترش مزایای بیکاری و گسترش حقوق اجتماعی[۱۲۳] شامل حداقل مزایای رفاهی و مزایای افراد توان‌یاب

در سمت عرضه نیز برای حمایت از صاحبان مشاغل اقداماتی مانند حمایت ۴ میلیارد یورویی از استارتاپ‌ها و تعویق‌های مالیاتی صورت گرفت. در تامین مالی این اقدامات کشور فرانسه بیشتر از سیاست‌های بانک مرکزی اروپا کمک گرفت که شامل خرید دارایی‌های اضافی به میزان ۱۲۰میلیارد یورو تا پایان سال، عرضه موقتی (تخصیص کامل حراج وجوه)، تسهیلات تأمین نقدینگی با نرخ ثابت براساس تسهیلات سپرده‌گذاری با شرایط مطلوب‌تر، برنامه خرید ۷۵۰ میلیارد یورو دارایی‌های اضافی بخش‌های خصوصی و عمومی تا آخر سال ۲۰۲۰ و آسان‌تر کردن استانداردهای وثیقه‌گیری ذیل عملیات مختلف بانکی بوده است. . همچنین ۵/۳ میلیارد یورو (۰,۱۴ درصد تولید ناخالص داخلی) از تخصیص سال ۲۰۲۰ پرداخت شده است.

آلمان

اولین مبتلا در این کشور در ۲۷ ژانویه تایید شد آلمان یکی از موفق‌ترین کشورها در زمینه کنترل بیماری می‌باشد. اجباری بودن رعایت توصیه‌های بهداشتی و سخت‌گیری در اعمال قرنطینه برای کنترل شیوع بیماری اثر معناداری گذاشته‌است. همین سبب کاهش هزینه-های بهداشت و درمان بسیاری از خانوارها شده‌است. دولت فدرال دو بودجه تکمیلی را تصویب کرد: ۱۵۶ میلیارد یورو (۴,۹ درصد تولید ناخالص داخلی) در مارس و ۱۳۰ میلیارد یورو (۴ درصد تولید ناخالص داخلی) در ژوئن. مقامات قصد دارند امسال ۲۱۸,۵ میلیارد یورو بدهی برای تأمین مالی بسته ها صادر کنند. اقدامات اولیه شامل موارد زیر است:

122 *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*

123 Social rights

- تأمین هزینه تجهیزات بهداشتی، افزایش ظرفیت بیمارستان‌ها
- دسترسی گسترده به یارانه کار کوتاه‌مدت (به منظور حفظ شغل و درآمد کارگران)
- گسترش مزایای مراقبت از کودکان برای والدین کم‌درآمد
- دسترسی آسان‌تر به حداقل درآمد پایه برای افراد خود اشتغال

اقدامات غیرمستقیم نیز شامل کمک بلاعوض ۵۰ میلیارد یورویی به صاحبان مشاغل کوچک و افراد خود اشتغال و تعویق مالیاتی بدون بهره تا پایان سال و دسترسی به ضمانت وام‌ها برای بنگاه‌ها تا حداقل ۸۲۲ میلیارد یورو که حدود ۲۴درصد *GDP* است، می‌باشد. تامین مالی پروژه نیز همانند فرانسه از کمک‌های بانک مرکزی اروپا و تخصیص ۲۰۰ میلیارد از منابع بانک مرکزی صورت گرفت.

کانادا

نخستین بسته حمایتی در ۱۵ مارس از سوی دولت اتخاذ شد، در حالی که نخستین مورد در ۵ مارس در بریتیش کلمبیا تشخیص داده شد. علاوه بر بحران ویروس، کانادا با افت شدید قیمت نفت نیز مواجه بود. اقدامات دولت در حدود (۱۶,۴ درصد تولید ناخالص داخلی، ۳۵۴ میلیارد دلار کانادا) برای حمایت از خانوار به شرح زیر است:

- ۲۰ میلیارد دلار (۰,۹ درصد تولید ناخالص داخلی) به سیستم بهداشتی برای حمایت از افزایش آزمایش و تجهیزات پزشکی
- حمایت بیشتر از بومیان با حدود ۲۴۹ میلیارد دلار (۱۱,۶ درصد تولید ناخالص داخلی)
- کمک مستقیم به خانوارها نزدیک ۵۲ میلیارد دلار (۲,۳ درصد تولید ناخالص داخلی) با پرداخت ماهانه ۲۰۰۰ دلار کانادا برای حداکثر ۴ماه (به کارکنانی که به دلیل شیوع کرونا درآمد خود را از دست داده‌اند پرداخت خواهد شد)، به خانوارهای کم‌درآمد به میزان ۳۰۰ دلار برای بزرگسالان و ۱۵۰ دلار برای کودکان پرداخت اعتباری انجام خواهد شد. همچنین مهلت پرداخت‌های مالیاتی افزایش یافته‌است و افراد می‌توانند تا ۳۱ آگوست هیچ پرداختی نداشته باشند.
- افزایش اعتبار مالیاتی برای درآمد حاصل از مراقبت از کودکان
- همچنین برای کارگرانی که حداقل ۵۰٪ از هفته به دلیل کرونا قادر به کار نیستند و یا به دلایل مربوطه از کار خود جدا می‌شوند، شرایط زمینه‌ای دارند، تحت معالجه هستند یا به بیماری‌های دیگری مبتلا شده‌اند کمک می‌کند.

همچنین اقداماتی صورت گرفته که در ادامه می‌تواند سبب افزایش تحریک تقاضای خانوار گردد. از جمله این اقدامات می‌توان به افزایش اعتبارات مالیاتی *GST*[۱۲۴] و اعطای مزایا برای مراقبت از کودکان ذیل دوره کرونا اشاره کرد. در حدود ۸۵ میلیارد دلار (۳,۹ درصد تولید ناخالص داخلی) پشتیبانی نقدینگی برای تعویق مالیات‌ها صورت گرفته‌است.

اقدامات اصلی اتخاذ شده برای تامین مالی عبارتند از: کاهش نرخ بهره استقراض شبانه از ۱,۷۵ به ۰,۷۵ درصد، تمدید برنامه خرید اوراق قرضه در تمام سررسیدها، گسترش لیست وثیقه‌های واجد شرایط برای عملیات بازخرید معکوس مدت‌دار با طیف وسیعی از وثیقه‌های واجد شرایط تسهیلات نقدینگی و افزایش سقف استقراض با ارائه وثایق از از ۲۵۰ میلیون دلار تا ۱۰۰۰ میلیون دلار، حمایت

[124] Goods and Services Tax

از بازار وام رهنی کانادا با خرید از بازار ثانویه، اعلام افزایش موقت میزان وام‌های غیررهنی که یک شرکت‌کننده می‌تواند برای SLF[۱۲۵] و برای آن دسته از شرکت‌کنندگانی که از وام غیررهنی استفاده نمی‌کنند، تعهد کند. این‌ها اقدامات اصلی تامین مالی کانادا بودند، بعلاوه این‌که اقدامات فرعی دیگری نیز انجام شد. به‌نظر در بحث تامین مالی اجرای سیاست‌ها کانادا نمونه‌ای کم‌نظیر باشد. در اکتبر سال ۲۰۲۰، بانک کانادا برخی از اقدامات نقدینگی (تسهیلات خرید پذیرش بانکداران، برنامه خرید وام‌های رهنی کانادا و برنامه خرید بازار پول استانی) را لغو کرد و اجرای آن‌ها را دیگر ضروری دانست.

آمریکا

در ایالات متحده نخستین مورد مشکوک به کرونا در ژانویه شناسایی شد. این در حالی است که از اواخر دسامبر سیاست‌های مالی دولت برای مبارزه به پیامدهای کرونا به تصویب رسیده بود. ۸۷۷ میلیارد دلار آمریکا (حدود ۴ درصد تولید ناخالص داخلی) بودجه درنظر گرفته شد که شامل:

- ۲۶۸ میلیارد دلار برای گسترش مزایای بیکاری افزایش مزایای بیکاری به میزان ۳۰۰ دلار آمریکا بصورت هفتگی از ۱۴ مارس. بعلاوه پرداخت مستقیم ۶۰۰ دلار به دیگر افراد مشمول بیمه بیکاری در ۸ آگوست. در ادامه نیز رئیس جمهور آمریکا دستور تشدید کمک‌ها را صادر کرد. این موارد شامل استفاده از ۴۴ میلیارد دلار از صندوق امداد در برابر حوادث، برای تأمین مزایای بیکاری اضافی است.
- ۲۵ میلیارد دلار برای تهیه یک شبکه ایمنی غذایی برای آسیب پذیرترین افراد
- تخفیف پرداخت وام دانشجویی و در ادامه نیز تعهدات وام دانشجویان فدرال به مدت ۶۰ روز به حالت تعلیق درآمد
- به تعویق انداختن مجموعه مالیات حقوق و دستمزد تأمین اجتماعی کارمندان
- شناسایی گزینه‌ها برای کمک به اجاره‌کنندگان و صاحبان خانه برای جلوگیری از اخراج و سلب مالکیت از خانه.
- ۴۸۳ میلیارد دلار برنامه حمایت از حقوق و دستمزد و قانون افزایش مراقبت‌های بهداشتی
- اختصاص بیش از ۱۱۲میلیارد دلار برای مراقبت‌های بهداشتی، مرخصی‌های استعلاجی و کمک‌های بین‌المللی.

این موارد مجموعه اقدامات اصلی با هدف افزایش رفاه خانوار هستند. سایر اقدامات صورت‌گرفته نیز به نحوی غیرمستقیم بر خانوار و مصرف آن‌ها تاثیرگذار خواهدبود. برای نمونه ۳۲۱ میلیارد دلار برای وام‌های قابل بخشش اداری کوچک و تضمین‌های کمک به مشاغل کوچک که کارگران را حفظ می‌کنند و در ادامه نیز گسترش یارانه‌های وام سازمان تجارت کوچک و ۶۲ میلیارد دلار برای اداره مشاغل کوچک در دستور کار قرار گرفت. در کل ۲,۳ تریلیون دلار آمریکا (حدود ۱۱٪ از تولید ناخالص داخلی) مجموعه سیاست‌های مالی اتخاذ شده بود که ۲۹۳ میلیارد دلار آمریکا برای ارائه تخفیف‌های مالیاتی به افراد است. ۵۱۰ میلیارد دلار آمریکا برای جلوگیری از ورشکستگی شرکت‌ها با ارائه وام و ضمانت‌نامه اختصاص یافته و ۳۴۹ میلیارد دلار وام قابل بخشش نیز برای مدیریت تجارت کوچک و ضمانت برای کمک به مشاغل کوچک که کارگران را حفظ می‌کنند، اختصاص یافت. ۱۰۰ میلیارد دلار برای بیمارستان‌ها، ۱۵۰ میلیارد دلار آمریکا به دولت‌های ایالتی و محلی و ۴۹,۹ میلیارد دلار برای کمک‌های بین‌المللی اختصاص یافت.

---

[۱۲۵] *Sun Life Financial Inc*، یک شرکت خدمات مالی کانادایی است. در درجه اول به عنوان یک شرکت بیمه عمر شناخته می شود. این یکی از بزرگترین شرکت-های بیمه عمر در جهان است. همچنین یکی از قدیمی‌ترین‌ها است

برای تامین مالی سیاست‌های گسترده فوق، کاهش نرخ بهره از ۱,۵ درصد به بازه صفر تا ۰,۲۵ درصد رسید. فدرال رزرو برای کمک به دولت در مباحث تامین مالی کمک‌های نقدی مذکور شروع به خرید اوراق بهادار خزانه‌داری به میزان مورد نیاز کرد همچنین تسهیلاتی را برای حمایت از جریان اعتبار معرفی کرد که عبارتند از: تسهیلات اعتباری برای تأمین مالی ۲۴ نمایندگی اصلی فدرال رزرو. تسهیلات نقدینگی صندوق سرمایه‌گذاری مشترک بازار پول برای ارائه وام به موسسات سپرده‌گذاری برای خرید دارایی از صندوق‌های اصلی بازار پول (پوشش اوراق تجاری و بدهی شهرداری با دارایی بسیار عالی)، تسهیلات اعتباری شرکتی بازار اولیه برای خرید اوراق قرضه و وام‌های جدید از شرکت‌ها، تسهیلات اعتبارات شرکتی بازار ثانویه برای تأمین نقدینگی برای اوراق قرضه شرکتی برجسته، تسهیلات وام اوراق بهادار با پشتوانه دارایی برای امکان انتشار اوراق بهادار با پشتوانه دارایی با وام‌های دانشجویی، وام‌های خودکار، وام‌های کارت اعتباری، وام‌های تضمین شده توسط اداره تجارت کوچک و دارایی‌های خاص دیگر. همچنین تسهیلات نقدینگی برنامه محافظت از حقوق و دستمزد برای تأمین نقدینگی موسسات مالی که از طریق برنامه حمایت از حقوق و دستمزد اداره تجارت کوچک وام می‌گیرند که انگیزه مستقیمی برای برای نگه داشتن کارگران خود در لیست حقوق مشاغل کوچک است. با این‌که آمار مبتلایان به کرونا در آمریکا نشان از شیوع گسترده بیماری دارد، اما اقدامات دولت در راستای جبران عوارض اقتصادی کرونا و همچنین نحوه تامین مالی گسترده آن الگو کاملی برای کشورهای توسعه‌یافته می‌باشد.

۳-۲-٤-جمع‌بندی اقدامات کشورهای مختلف

با توجه به مرور سیاست‌های اجرایی در قبال تحریک تقاضای داخلی، به‌نظر می‌رسد اجرای سیاست‌های متنوع به موازات یک‌دیگر می‌تواند اثرگذاری معناداری برای جبران رفاه از دست‌رفته خانوار داشته‌باشد. نکته قابل اهمیت در اجرای اقدامات، زمان‌بندی اجرای سیاست‌هاست. در کشورهایی همانند اوکراین قبل از ثبت اولین مورد مشکوک به کرونا حمایت‌های دولت از تقاضای داخلی شروع شده و درکشورهایی از جمله الجزایر نیز مدت زیادی تا اولین اقدام دولت به طول انجامیده‌است. بحث مهم‌تر روی بعد زمان، فاصله‌ی اجرای سیاست‌های مختلف از یکدیگر است. علی‌القاعده هر چه دوره زمانی پرداختی‌ها و حمایت‌های دولت کمتر باشد، اثر بیشتری بر تقاضای داخلی خواهد گذاشت. از این رو احتمالا در کشورهایی که درطول یکسال درگیری با عوارض اقتصادی کرونا، تنها دوبار حمایت‌های معیشتی انجام شده‌باشد، احتمالا اثر معناداری مشاهده نخواهد شد و نوعی اتلاف منابع به حساب می‌آید.

پس از مرور تجربه کشورها، تجمیع تمام سیاست‌ها در کنار یکدیگر می‌تواند با نشان دادن تمام راه‌حل‌های ممکن، مجموعه سیاست‌های بهینه مربوط به کشور ما را با توجه به ظرفیت موجود معرفی کند. همچنین چالش‌های پیش‌رو مانند روش‌های تامین مالی سیاست‌ها نیز محل بحث قرارخواهدگرفت. سیاست‌های مالی که به طور مستقیم مورد استفاده برای حمایت از خانوار و جلوگیری از افت تقاضا بوده‌اند، عبارتند از:

- پرداخت یارانه مستقیم به خانوار: اغلب کشورها تنها به خانوارهای آسیب‌پذیر و افرادی که شغل خود را از دست داده‌اند، یارانه پرداخت می‌کنند. چالش اصلی این روش، نخست میزان یارانه‌ی اعطایی و درگام بعدی شناسایی افراد نیازمند و مستحق کمک می‌باشد. پرداخت مستقیم کالا و خدمات نیز در همین دسته قرار می‌گیرد و چالشی مشابه دارد.
- افزایش مرخصی‌های استعلاجی و تشویق دورکاری: چالش اصلی این سیاست عدم توجه به صاحبان کسب‌وکارها است. چنانچه مشابه نمونه‌های مطرح شده دولت‌ها بتوانند با اقدامات مکملی در طول این سیاست تامین مالی هزینه‌های بنگاه‌ها

را صورت دهند، در این صورت این سیاست بهینه‌ای می‌تواند باشد. اما آِیا واقعا دولت توانایی مالی این همه حمایت را دارد؟ تسهیل قوانین و الزامات کار پاره‌وقت و ممنوع شدن اخراج نیروی‌کار نیز با چالشی مشابه همین سیاست مواجه خواهدبود.

- پرداخت پاداش به بازنشستگان و مستمری‌بگیران: در کشور ما تقریبا مشابه با مقدار حقوق و دستمزد پرداختی دولت به کارکنان، بازنشستگان و مستمری بگیران دریافتی دارند. چنانچه صندوق‌های بازنشستگی بار مالی این کمک‌ها را به دوش بکشند، اثرگذاری بی چون‌وچرا خواهد داشت. اما در عمل به‌نظر نمی‌رسد تخصیص منابع دولت در این راستا اولویت داشته‌باشد.
- اختصاص مبالغی جهت مراقبت‌های بهداشتی: سیاست بهینه هم در راستای اثر مستقیم به رفاه خانوار و هم اثر غیرمستقیم اختصاص مبالغی جهت مراقبت‌های بهداشتی می‌باشد. علاوه بر محدود کردن هزینه‌های بهداشت و درمان خانوار، با کمک به کاهش شیوع کرونا اثری غیرمستقیم بر رفاه خانوار خواهدگذاشت. چالش اصلی این سیاست نحوه تخصیص این کمک‌ها می‌باشد.
- تعویق مهلت قانونی پرداخت‌های مالیاتی و وام‌های اعطایی تا مدت مشخص: چالش اصلی این سیاست نیز نحوه تامین‌مالی می‌باشد که البته در مرور تجربه کشورها راهکارهای مختلفی برای آن بررسی شد.
- سیاست‌های کنترل بازار: علی‌القاعده با کاهش عرضه‌ی اقتصاد انتظار افزایش قیمت حداقل در برخی از کالاها وجود دارد. اگر کشوری درگیر تورم‌های سرسام‌آور باشد نیز مشکل دوچندان خواهد شد. در اغلب کشورها تنظیم‌گر مرکزی بازار با افزایش نظارت‌ها در خصوص عدم افزایش قیمت کالاها و تثبیت قیمت‌های مصوب سعی در جلوگیری از افزایش هزینه خانوارها دارد. چالش اصلی در این سیاست ایجاد کمبود منابع و تشکیل بازار سیاه خواهد بود. به‌نظر می‌رسد با تزریق منابع به تولیدکنندگان درکوتاه‌مدت این مشکل برقرار نباشد، اما قطعا در میان‌مدت کنترل آن سخت خواهدبود.

تمام دولت‌ها به دنبال استفاده از تمام سیاست‌های موجود می‌باشند تا وضعیت معیشتی مردم بهبود پیدا کند. اما محدودیت اجرایی و بطور خاص تامین مالی پروژه‌های معیشتی، کشور را در تنگنا قرار می‌دهد. سیاست بهینه بالطبع از دل اجرای چندین سیاست بصورت موازی خواهد آمد. برای بررسی سیاست‌های مورد استفاده در کشور ابتدا تجربه کشور ایران را مرور می‌کنیم.

۳-٤- بررسی سیاست‌های اجرای شده در ایران

اولین مورد ابتلا به کرونا در ایران ۱۹ فوریه شناسایی شد. اقدامات کلیدی برای بهبود وضع معیشتی مردم از پایان ماه مارس شروع شد. رئیس جمهور اعلام کرد بیش از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی صرف مبارزه با ابعاد آثار ویروس کرونا در کشور خواهد شد. اقدامات کلیدی دولت برای حمایت از خانوار عبارتند از:

- اعطای یارانه نقدی به خانوارهای آسیب‌پذیر (۰,۳ درصد تولید ناخالص داخلی)
- حمایت از صندوق بیمه‌های بیکاری (۰,۳ درصد تولید ناخالص داخلی)
- وام‌های معیشتی برای مشاغل آسیب‌دیده و خانوارهای آسیب‌پذیر (۴,۴ درصد تولید ناخالص داخلی)
- بودجه اضافی برای سلامت و بهداشت (۲ درصد از تولید ناخالص داخلی)
- غیرفعال شدن برداشت خودکار اقساط و تمدید مهلت قانونی پرداخت اقساط، همچنین معافیت از جریمه برای افرادی که پرداخت معوقات‌شان دیرکرد داشته است.

- دولت برای خانوارها یک فرصت سه ماهه (اسفند، فروردین و اردیبهشت) برای پرداخت قبوض گاز، برق، آب و عوارض شهرداری در نظر گرفت
- پرداخت ۵۰ درصد غرامت دستمزد به کارگران دارای استراحت پزشکی بدون نظر کمیسیون پزشکی توسط سازمان تامین-اجتماعی و برخی اقدامات دیگر از جانب سازمان تامین اجتماعی و بهزیستی کشور

تا پایان ماه آگوست ، ۱۳ درصد از متقاضیان مشاغل تحت‌تأثیر کرونا، بخشی از کمک‌ها را دریافت کرده‌اند.

برای تامین مالی این سیاست‌های فوق ۵۶,۵ تریلیون ریال (۲۴۵ میلیون دلار) از صندوق توسعه ملی ایران پرداخت شده است. اوراق صکوک، صندوق توسعه ملی و درآمد حاصل از خصوصی‌سازی بخشی از بودجه را تأمین می‌کند. در ۱۵ آوریل، دولت با فروش سهام ۱۸ شرکت باقیمانده خود در بازار سرمایه، از جمله ۱۲ درصد سهم صندوق رفاه اجتماعی (شستا) بخشی از این کسری را جبران کرد. بعلاوه برخی سهام دیگر نیز را دولت به فروش رساند. در ۱۹ اکتبر نیز برای اولین بار بانک مرکزی با با هدف تأمین نقدینگی بسیار کوتاه‌مدت (اضطراری) بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی، در قالب قرارداد توافق بازخرید با درخواست اعتبارگیری یک بانک متقاضی موافقت کرد.

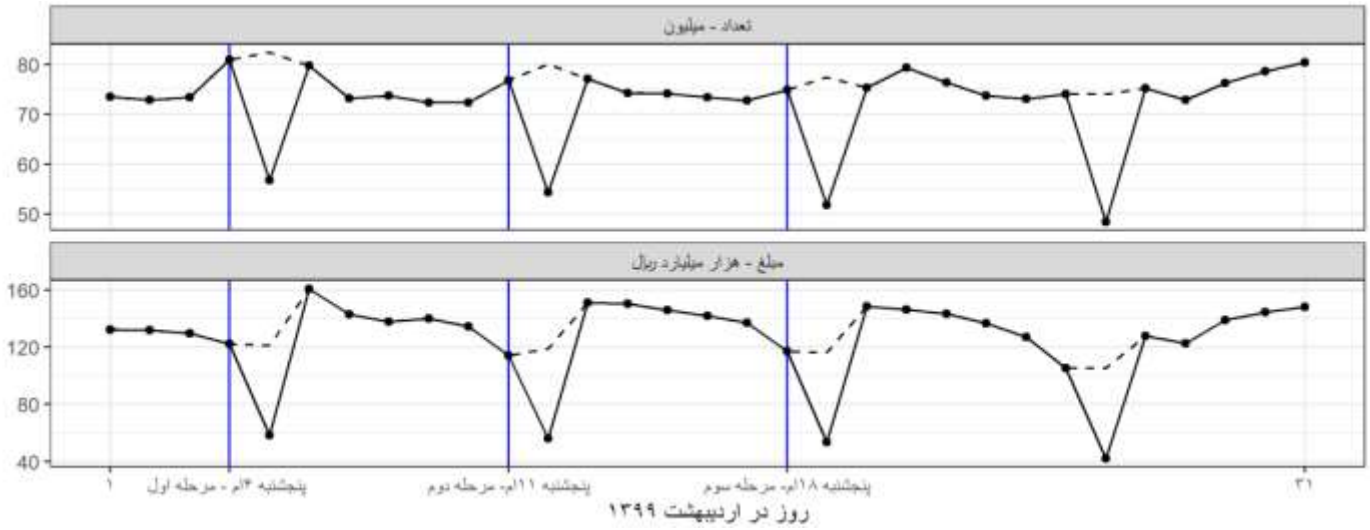
۱-۳-٤-اثرگذاری وام معیشتی بر مصرف خانوار

اصلی‌ترین اقدام ایران برای تحریک تقاضای داخلی اعطای وام‌های معیشتی بود. در این طرح خانوارهایی که تا پایان فروردین ۱۳۹۹ یارانه بگیر باشند، مشمول این مصوبه خواهند بود و کافی است از طریق ابزارهای اعلام شده توسط دولت شرایط وام قرض‌الحسنه را بپذیرند. همچنین تضمین وام قرض الحسنه موضوع این مصوبه، یارانه نقدی ماهانه واریزی به حساب سرپرست خانوار است. مبلغ وام ۱میلیون تومان و نرخ کارمزد ۴ درصد است که اقساط آن از ابتدای تیر ماه به مدت ۳۰ ماه و هر قسط ۳۵ هزار تومان از یارانه سرپرست خانوار کسر می‌شود. شروع این وام‌ها از اردیبهشت ماه آغاز شد. مبلغ یک میلیون تومان در ۳ مرحله به بیش از ۲۰ میلیون خانوار پرداخت شد. مرحله اول پرداخت وام معیشتی در ۴ اردیبهشت، حدود ۸۵ درصد خانوارهای واجد شرایط وام را دریافت کردند و در دو بازه یک هفته‌ای واریز وام معیشتی به باقی خانوارها نیز صورت پذیرفت. از بین ۲۴ میلیون خانوار یارانه‌بگیر که واجد شرایط دریافت این تسهیلات بوده‌اند، تا تاریخ ۱۰ خرداد، بیش از ۲۰ میلیون و ۱۸۴هزار خانوار این تسهیلات را دریافت کردند و با واریز آخرین مرحله این تسهیلات به حساب سرپرستان خانوار، تا پایان خرداد تعداد خانوارهای دریافت‌کننده این تسهیلات به ۲۱میلیون و ۵۱هزار و ۳۹۳خانوار رسید. وام‌های معیشتی اثر کوتاه مدت بر سطح مصرفی خانوارها گذاشته است. شکل زیر اثر وام‌های معیشتی بر تعداد و ارزش معاملات دستگاه‌های کارت‌خوان را با استفاده از داده شرکت شاپرک [۱۲۶]نشان می‌دهد. بر اساس شکل مشخص است که پس از اعطای وام معیشتی جهشی کوتاه در کالاهای مصرفی وجود خواهدداشت و می‌توان ادعا کرد با توجه به اینکه در دوران کرونا، میزان استفاده از پول نقد به دلیل مسائل بهداشتی کاهش یافته، داده شاپرک تخمینی نزدیک به اعداد واقعی مبادله شده در بازار کالا و خدمات را نشان خواهد داد. در این شکل اثر حذف روز جمعه با منحنی خطچین نشان داده شده است.

شکل ۴-۱ - اثر وام معیشتی بر تعداد و ارزش تراکنش‌ها

[۱۲۶]شرکت شبکه الکترونیک پرداخت کارت

منبع: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی



همچنین در بین گروه‌های کالایی بیشترین افزایش بلافاصله پس از واریز وام در بخش خوراکی و آشامیدنی‌ها اتفاق افتاده است.[۱۲۷] وام معیشتی دوم نیز در پاییز ۹۹ به خانوار اعطا شد که پیش‌بینی می‌شود اثری مشابه داشته‌باشد. بعلاوه پرداخت مبلغ *200*الی *600* هزار تومان به یک میلیون خانوار با جمعیت سه میلیون نفر که عضو کارمند یا بازنشسته نداشته و تحت پوشش بیمه یا نهادهای حمایتی هم نیستند ماهانه *350* میلیارد تومان به این بند اختصاص خواهد یافت. میزان کمک بین *200*هزار تا *600*هزار تومان بسته به بعد خانوار به این ترتیب که خانوار یک نفره *200*هزار تومان، دو نفره *300*هزار تومان، سه نفره *400*هزار تومان، چهار نفره *500*هزار تومان و پنج نفره و بیشتر *600* هزار تومان، در *4* مرحله پرداخت شده است که آخرین مرحله آن *31*خرداد توسط سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، واریز شد. درگام بعدی نیز اختصاص ۵ هزار میلیارد تومان به منظور پرداخت بیمه بیکاری صورت گرفت. اولین مرحله بیمه بیکاری به بیمه‌شدگان آسیب دیده از کرونا یعنی مقرری بیمه بیکاری اسفند ماه این افراد که *1286*میلیارد تومان از ۵هزار میلیارد اختصاص یافته است، در نیمه اول خرداد ماه پرداخت شد و دو مرحله دیگر هم بیمه بیکاری پرداخت خواهد شد

۲-۳-٤-مقایسه مصرف کل خانوار در دوران کرونا

بر اساس مبانی نظری بحث شده در حین گزارش، انتظار می‌رود که در دوران شیوع کرونا، مصرف خانوار کاهش یابد. سیاست‌های مروری پولی و مالی نیز در راستای کاهش این اثر تعبیه می‌شد. شناسایی اثر دقیق کاهش تقاضای داخلی رسالت این گزارش نمی‌باشد اما برای این‌که شهودی نسبت به آن‌چه در اقتصاد رخ داده، داشته باشیم، از مقایسه تعداد تراکنش‌ها نسبت به زمان مشابه سال گذشته کمک می‌گیریم. جدول زیر رشد حقیقی ارزش ماهانه تراکنش‌های شبکه شاپرک را برای سال‌های ۹۸ و ۹۹ مقایسه می‌کند. با توجه به این‌که این تغییر مربوط به ارزش حقیقی تراکنش‌ها است، اثر تورم از آن خارج شده‌است.

جدول٤-۲- مقایسه رشد حقیقی ارزش ماهانه تراکنش‌های شبکه شاپرک (میلیون ریال)

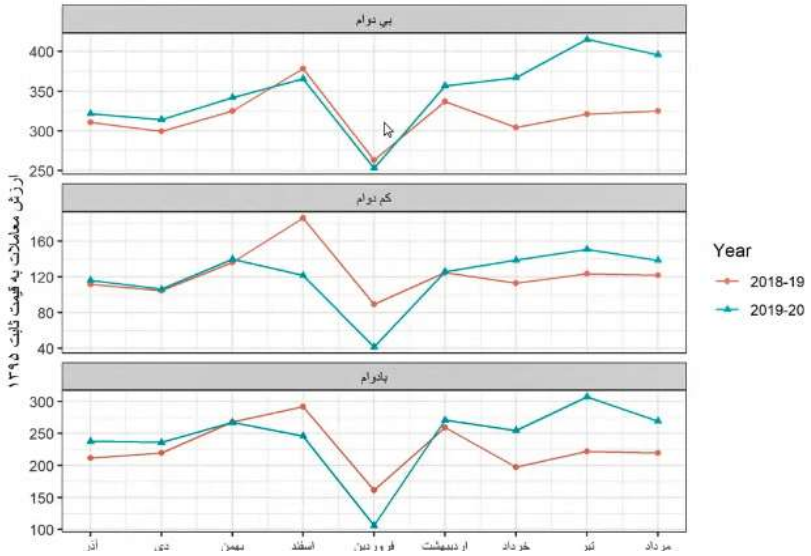
[۱۲۷] موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

ماه	98	99	درصد تغییر
مرداد	14,473,282/75	20,216,240/61	39.68%
شهریور	13,788,463/03	19,955,471/55	44.73%
مهر	13,709,938/56	18,505,524/93	34.98%
آبان	13,432,568/04	15,925,644/76	18.56%
آذر	14,400,594/23	14,935,168/96	3.71%

منبع داده‌ها: شاپرک

بطور کلی جز دوماهه ابتدایی شیوع کرونا، یعنی اسفند و فروردین، ارزش حقیقی تراکنش‌ها در کشور افزایش داشته است. افزایش نقطه به نقطه ارزش حقیقی تراکنش‌ها در اردیبهشت، خرداد و تیر دوبرابر کاهش آن‌ها در فروردین و اسفند بوده است.[۱۲۸] البته این اعداد نشانگر افزایش تقاضا به دلیل شیوع کرونا نیستند. چرا که در دوران کرونا انتظار کاهش تقاضای داخلی را داریم. اما در واقعیت عوامل دیگری بر این کاهش تقاضا غلبه کرده‌اند. به عنوان نمونه اثر وام معیشتی کرونا به خانوارها که پیش‌تر مطرح شد، اثری کوتاه‌مدت بر

شکل ۴-۲- ارزش معاملات انواع کالاها به تفکیک طول عمر



تقاضا داشته که به‌نظر ثبات روند افزایش تقاضای داخلی نسبت به گذشته ناشی از آن نیست. یکی دیگر از عوامل تورم انتظاری است.

باتوجه به شرایط تورمی موجود در کشور، مردم برای خنثی کردن نااطمینانی‌های موجود ممکن است به خرید کالاهای بادوام و سرمایه‌ای روی بیاورند تا از تورم موجود درامان باشند. اما مشاهده تعداد تراکنش‌ها در اصناف مربوط به کالاهای بی‌دوام، کم‌دوام و

[۱۲۸] موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

بادام این فرضیه را رد می‌کند. همانطور که در شکل زیر مشخص است، بیشتر رشد تقاضای کالاها از جانب خانوار مربوط به کالاهای بی‌دوام است که اغلب شامل خوراکی‌ها و مایحتاج زندگی می‌باشند. هرچند افزایش تقاضا مربوط به کالاهای بادوام نیز اتفاق افتاده اما نمی‌توان این عامل را دلیل افزایش تقاضای داخلی دانست. پس تورم انتظاری که علت افزایش خرید کالای بادوام است، نمی‌تواند این افزایش تقاضا را توضیح دهد.

یکی از دلایل احتمالی اما رونق تولید داخلی به دلیل وجود تکانه تحریم می‌تواند باشد. این‌که کدام یک از عوامل سبب افزایش تقاضا شده‌اند محل بحث نیست، اما می‌توان قاطعانه ادعا کرد درصورتی که سیاست‌های مواجه با کاهش تقاضای داخلی، به نحو مطلوب‌تری صورت می‌گرفت، تقاضای داخلی در کشور رشد بیشتری را تجربه می‌کرد.

۳-۳-٤-چالش‌های سیاست‌های پیشنهادی

پس از نگاهی به نحوه عملکرد دولت در قبال تحریک تقاضای داخلی و همچنین مرور تجربه‌های کشورهای دیگر و بررسی چالش‌های کلی سیاست‌ها در بخش‌های قبل، وقت آن رسیده که سیاست‌هایی که می‌توانست در کشور ما پیاده‌سازی شود و سیاست‌هایی که امکان‌پذیری اجرایی شدن آن‌ها وجود ندارد را مورد بررسی قرار دهیم و چالش‌های اجرایی در ایران را مطرح کنیم.

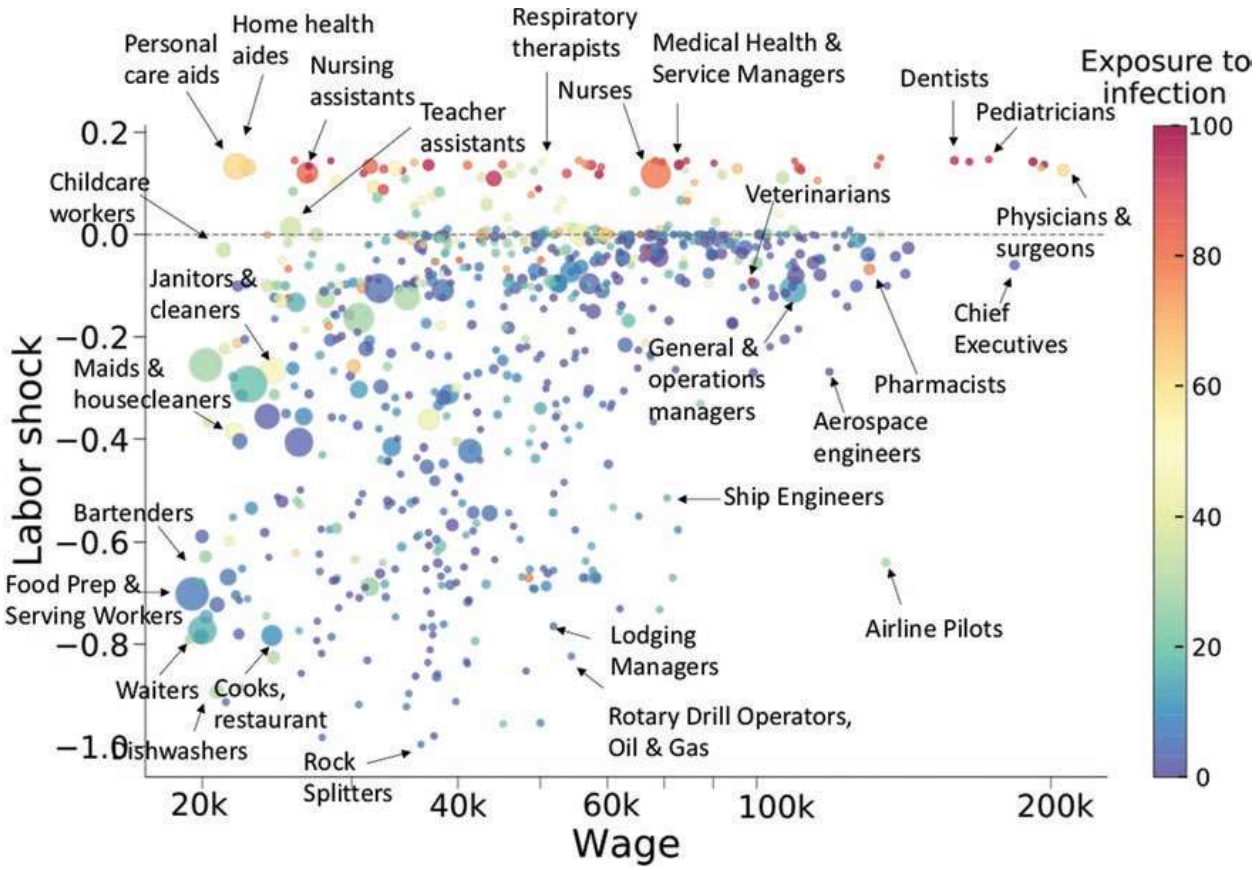
نخستین علامت سوال بزرگ این است که چرا دولت، مشابه با اغلب کشورها از اعطای یارانه مستقیم گسترده خودداری کرد و وام‌های معیشتی را برای جبران رفاه از دست رفته اقدامی درست تلقی کرد؟ آیا اعطای رایگان کالا و خدمات بجای وام‌های معیشتی، دولت را به هدف اصلی (تحریک تقاضای داخلی) سوق نمی‌داد؟ پاسخ به این سوال نیازمند بازبینی مجدد صورت مساله می‌باشد. چنانچه دغدغه اصلی دولت افزایش رفاه خانوار باشد، اعطای مستقیم پول، خانوار را به سطح مطلوبیت بالاتری نسبت به حالتی که کالا و خدمات را رایگان در اختیار آن‌ها قرار دهیم، خواهد گذاشت. اما در شرایطی که نااطمینانی در جامعه بالا باشد، مردم ممکن است بجای افزایش تقاضا، میل نهایی به پس‌انداز خود را افزایش دهند و این پول را صرف خرید کالا و خدمات نکنند. جامعه‌ای که در آن نااطمینانی بالایی وجود داشته باشد، می‌تواند بجای پرداخت مستقیم پول، کالا و خدمات را در اختیار عموم قرار دهد. البته که با این‌کار رفاه از دست رفته خانوار به‌طور کامل برنمی‌گردد، اما دولت به هدف خود که در این‌جا افزایش تقاضای کالا و خدمات است، خواهد رسید. در میان کشورهای همسایه ایران در افغانستان این سیاست جاری بوده و دولت افغانستان پکیج‌های نان و گوشت به مردم تحویل می‌داد. معایب این طرح اما از مزایای آن بیشتر است. هرچقدر آزادی عمل در انتخاب از مردم گرفته‌شود، از مکانیزم تعادلی بازار فاصله گرفته و زیان از دست رفته بیشتری در جامعه برقرار خواهد بود. به نظر می‌رسد اثر وام معیشتی کرونا در کشور را نمایش داده، پرداخت وام معیشتی سبب افزایش تقاضا داخلی شده است. هرچند این افزایش تقاضا برای کوتاه‌مدت است و عملا با کسر آن از یارانه اعطایی دولت به خانوارها مردم در طی زمان رفاه بدست‌آمده را از دست می‌دهند. از میان پرداخت وام معیشتی و پرداخت یارانه مستقیم نیز تقریبا اغلب کشورها، اکثر منابع و خرج‌کرد را از مکانیزم پرداخت یارانه مستقیم درنظر گرفته‌اند. اینکه سیاست اصلی دولت در کشور ما اعطای وام معیشتی بوده، نتیجه می‌گیریم که تامین مالی و کنترل نقدینگی بیشتر برای دولت اهمیت داشته‌است. همانطور که اشاره شد، سیاست بهینه و اصلی کشورها پرداخت مستقیم پول برای جبران رفاه از دست رفته است. اگر واقع بینانه به ماجرای تامین مالی سیاست‌های اجرایی دولت نگاه کنیم، به این نتیجه می‌رسیم که به دلیل تحریم، دولت نمی‌تواند همانند کشورهای دیگر، از منابع جهانی درخواست کمک کند. پس تنها راه ممکن برای کشور، کاهش هزینه‌های جاری خواهد بود. در بسیاری از کشورهایی که با بحران کاهش قیمت نفت روبرو بودند، بار اصلی تامین مالی سیاست‌های مقابله با کرونا بر دوش کاهش هزینه‌های جاری می‌باشد. برای نمونه بسیاری از کشورها واردات خود را تا حد زیادی محدود کردند، تا از این طریق در هزینه‌های کشور صرفه‌جویی به عمل آید. در کشور ما اما برای

نخستین بار در طی ۲۰ سال گذشته تراز تجاری کشور رقمی منفی به خود دید. هرچند دلیل اصلی منفی شدن تراز تجاری کشور تکانه تحریم‌ها و کاهش صادرات بوده‌است. مدیریت منابع کشور در این شرایط بحرانی به نظر تنها راه برای خروج از فشارهای اقتصادی ناشی از کرونا از دوش مردم بود. نکته مهم‌تر در خصوص اعطای یارانه مستقیم در نحوه شناسایی جامعه هدف می‌باشد. بر اساس طرح وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خانوارهای نیازمند شامل خانوارهای دهک اول و دوم و مددجوهای نهادهای حمایتی و همچنین خانوارهای آسیب‌پذیر شامل فعالین در بخش رسمی اقتصاد (غیر از کارکنان دولت و نهادها) و صاحبان مشاغل غیررسمی و بیکاران هستند. بعلاوه ثبت‌نام برای بیمه‌های بیکاری نیز در کشور صورت گرفته‌است و جامعه هدف کمک‌های معیشتی این دو گروه هستند. وجود خطاهای سیستماتیک نظیر اشتباهات آماری غیرقابل کتمان است و بنابر فرض وجود آمار صحیح، به نظر می‌رسد جامعه انتخاب-شده برای اجرای سیاست ضعیف‌ترین اقشار جامعه هستند. اما چالش اصلی در میزان کمک به این خانوارها است. نگرانی اصلی تمام خانوارها افزایش قیمت احتمالی کالاهای ضروری در آینده‌ای نزدیک می‌باشد و این‌که یارانه پرداختی دولت چقدر می‌تواند این هزینه‌ها را پوشش دهد. وام معیشتی پرداختی در حدود ۲۰ درصد مخارج یک خانوار ۴ نفره را پوشش می‌دهد، حقیقت این‌است که انتظار جبران رفاه از دست‌رفته خانوار از کانال کاهش مصرف با مبالغ فعلی امکان‌پذیر نیست. در همین ماه‌های اخیر به کرات قیمت کالاهای اساسی افزایش یافته و اثر یارانه‌های پرداختی دولت نیز از بین رفته‌است. این امر حاکی از عدم مدیریت توامان عرضه و تقاضا و سازوکار قیمت بازار است. به‌نظر می‌رسد تنظیم‌گر مرکزی باید اقداماتی در راستای کنترل کوریدر قیمتی کالاهای اساسی داشته‌باشد.

اثرات اقتصادی شیوع کرونا برتقاضای داخلی خانوارها اثراتی همگن نیست. این مساله شاید مهمترین دغدغه فعلی باشد که کشورهای توسعه یافته نیز با آن مواجه هستند. بر اساس پژوهش انجام شده نسبت به مشاغل آمریکا، مشاغل با دستمزد بالا نسبتاً از شوک‌های جانبی عرضه و تقاضا مصون هستند، در حالی که مشاغل با دستمزد پایین بسیار آسیب پذیرتر هستند.[۱۲۹] شکل بالا به خوبی این اختلاف را نشان می‌دهد.

[129] Supply and demand shocks in the COVID-19 pandemic: An industry and occupation perspective (RM del Rio-Chanona, P Mealy, A Pichler - 2020)

شکل ۴-۳- اثر شوک نیروی کار و تغییر در دستمزدها



براساس یافته‌های این پژوهش تقریباً هیچ مشاغلی با دستمزد بالا با یک شوک جدی مواجه نیست با این حال مشاغل دیگر مانند سرایدارها، نظافتچی‌ها، خدمتکاران و کارمندان مراقبت از کودکان نیز با خطر بیشتری برای آلودگی مواجه هستند. علاوه بر احتمال ابتلای بالا به کرونا در برخی مشاغل، مشاهده می‌شود کمترین دستمزدها نیز برای همین دسته مشاغل است. پس با توجه به این نکات نمی‌توان برای تمام شغل‌های از دست‌رفته و خانوار صاحبان مشاغل به یک اندازه یارانه معیشتی در نظر گرفت. همچنین در می‌یابیم که بخش‌هایی مانند حمل‌ونقل احتمالاً کاهش فوری تقاضا را تجربه می‌کنند که بزرگ‌تر از شوک‌های طرف عرضه مربوطه است. سایر صنایع مانند تولید، معدن و برخی از بخش‌های خدماتی احتمالاً شوک‌های فوری بیشتری در سمت عرضه نسبت به شوک‌های سمت تقاضا تجربه می‌کنند. سرگرمی‌ها، رستوران‌ها و هتل‌ها شوک‌های عرضه و تقاضای بسیار زیادی را تجربه می‌کنند، شوک تقاضا غالب است. این نتایج از آن جهت مهم هستند که شوک‌های عرضه و تقاضا ممکن است درجات متفاوتی از دوام داشته باشند و صنایع بسته به محدودیت‌هایی که با آن روبرو هستند، واکنش متفاوتی نسبت به سیاست‌ها نشان می‌دهند. پس برای تشکیل سیاستی بهینه لازم است که در ابتدا اثرگذاری هر شوک بر خانوار مشاغل مختلف شناسایی شود و به تفکیک آن پرداخت‌های معیشتی صورت گیرد.

در خصوص سیاست‌های مالیاتی قیدشده همانند بازپرداخت مالیات بردرآمد و یا کاهش مالیات بر ارزش افزوده، مشخصا منجر به افزایش مصرف خانوار خواهدشد و این افزایش مصرف نسبت به خانوارهایی که تحت تاثیر سیاست‌های مالیاتی قرار نمی‌گیرند نیز بیشتر خواهد

بود.[۱۳۰] نکته قابل توجه بر اساس پژوهش انجام شده[۱۳۱] این است که این افزایش در مصرف نیز اغلب در راستای افزایش تقاضای کالای بی‌دوام و کم‌دوام صورت می‌گیرد و به‌نظر وجود این سیاست برای جبران تقاضای از دست‌رفته ناشی از کووید بسیار حیاتی به نظرمی‌رسد. امکان‌پذیری اجرای این طرح اما منوط به عدم محدودیت نقدینگی می‌باشد. برقراری سیاست‌های پولی در راستای این طرح تنها راه برای به ثمر نشستن نتایج مدنظر است. یکی از جالب‌ترین طرح‌های پیشنهادی اعطای هزینه‌های بهداشت و درمان از محل مالیات بردرآمد افراد بود. این‌کار سبب کاهش هزینه‌های بهداشتی افراد شده و بعلاوه افراد را ترغیب به رعایت بهداشت خواهدکرد. هرچند امکان‌پذیری این طرح بستگی به سیستم شبکه مرکزی قدرتمند در نظام مالیاتی کشورها است.

برای حمایت از نیروی‌کار، سیاست‌هایی از جمله پرداخت حقوق معوق کارکنان بخش خصوصی از جانب دولت، دعوت به دورکاری، مرخصی‌های تشویقی، قانون عدم اخراج نیروی‌کار در دوران کرونا و تاخیر در بازپرداخت اقساط نیز مطرح شده که به نظر تماما مکملی برای سیاست‌های قبلی بوده و می‌توانند اثرگذاری آن‌ها را نیز دوچندان کنند. نکته حائز اهمیت این است که پرداختی‌های معوق و یا مرخصی‌ها را می‌توان به تفکیک هر صنعت جداگانه درنظر گرفت و در داخل هر صنعت نیز بنابر عملکرد شرکت و کارکنانش، اجرای طرح‌ها اولویت بندی شود.

یکی از مهم‌ترین مسائل که در کشور ما تبدیل به بحران شد، کنترل شیوع بیماری و جلوگیری از ورود به موج مرگ‌ومیر ناشی از کرونا است. در این شرایط طبق تجربیات ماه‌های گذشته در سراسر جهان، قرنطینه کامل شهرها اتفاق خواهد افتاد و این به معنای تعطیلی تعدادی از اصناف و تحت تاثیرقرار گرفتن معیشت خانوار و در نتیجه تقاضای داخلی است. اتفاقی که تقریبا لازم‌والاجرا از جانب دولت می‌باشد کنترل روند شیوع ویروس و برقراری فاصله اجتماعی در میان مردم است. درواقع با برخی تصمیم‌های ساده می‌توان از ورود به موج‌های بعدی ممانعت کرد تا هزینه‌های گزاف آن پرداخته نشود.

مهمترین چالش و هسته مربوط به امکان‌پذیر بودن پروژه مربوط به مسائل تامین مالی می‌باشد. با توجه به مسائل مربوط به تحریم، راه‌حل‌هایی نظیر استقراض از بانک جهانی و سایر نهادها عملیاتی نمی‌باشد. پس برای کسب درآمد باید اقدامات دیگری انجام‌شود. تامین مالی از طریق بازار سهام که در حین گزارش به آن اشاره شد روش معقول و منطقی به‌نظر می‌رسد، اما مشروط براین‌که اعتماد از بازار سرمایه خارج نشود، که متاسفانه همین اتفاق هم افتاد. عدم اعتماد سرمایه‌گذاران به بازارهای سرمایه اتفاق خوشایندی نیست، چرا که در مراحل بعدی کشور دچار چالش‌های تامین مالی می‌گردد. انجام عملیات ریپو نیز از نقاط قوت بانک مرکزی به شمار می‌رود. اما راه‌حل مناسب‌تر کاهش هزینه‌های جاری است. همانند کشورهای وابسته به نفت، کنترل هزینه‌های دولت اهمیت بسزایی دارد. می‌توان ورود کالاهای لوکس و غیرضروری به کشور را ممنوع کرد و یا حداقل افزایش نرخ گمرکی برای دسته‌ای از کالاهای لوکس که همچنان واردات آن‌ها انجام می‌شود را شاهد باشیم. پس از تامین مالی از حالات مختلف قیدشده، حال اجرای سیاست‌های پولی بررسی‌شده در حین گزارش می‌تواند به موازات سیاست‌های مالی رخ دهد. یکی از راه‌های مرسوم در میان برخی کشورها، تامین مالی از طریق افزایش سهم مالیاتی کارکنان دولتی که کمتر درگیر کووید ۱۹ بوده و قطع یارانه‌های پرداختی به آن‌ها همانند عربستان می‌باشد. این روش اکیدا توصیه نمی‌گردد، چرا که به‌نظر انگیزه‌های شغلی از بین خواهدرفت و نااطمینانی برای مشاغلی که کمتر درگیر کووید۱۹ هستند را نیز افزایش خواهد داد.

---

[130] The response of household consumption to income tax refunds (NS Souleles - American Economic Review, 1999)

[۱۳۱] منظور پژوهش ارجاع داده شده در مورد قبلی است.

نکته نهایی امکان افزایش تورم به دلیل اجرای سیاست‌های پولی و مالی به ویژه در صورت وجود انتظارات تورمی است. اتفاقی که مهار و کنترل آن امری به غایت دشوار اما شدنی است. تمام کشورهای بررسی شده حین گزارش با مشکل تورم درگیر شده‌اند. اما نکته منحصربفرد در ایران تورم‌ها سرسام‌آور و پیوسته است. علی‌القاعده وجود تورم سبب کاهش رفاه مصرفی خانوار خواهدشد و اقتصاد را وارد به یک دور باطل تورم رکودی در دوران شیوع کرونا خواهدکرد. این دغدغه بخصوص درکشور ایران که با تورم بیگانه نیست بسیار موضوعیت دارد. به نظر می‌رسد یکی از دلایل ایجاد تورم در راستای اجرای اقدامات مذکور، عدم اجرای سیاست‌های مربوط به خانوار و بنگاه‌ها در زمان مناسب و در طول یکدیگر است. همانطور که پیش‌تر به آن پرداخته‌شد، باید به تمام ابعاد مربوط به آثار کرونا باهم اندیشید و دولت سیاست‌ها را درطول یکدیگر و در کوتاه‌ترین زمان ممکن اجرایی کند. همچنین باید سعی بر این باشد که فاصله میان دو تصمیم‌گیری مختلف فراتر نرود. متاسفانه مصداق خلاف این قاعده در ایران پیاده‌سازی شده و فاصله‌ی دو پرداخت برای وام‌های معیشتی به نزدیک ۳ ماه رسیده است. درحالی که دراین میان، کرونا درحال یکه‌تازی بوده و عملا بیشترین آسیب را به اقتصاد وارد کرده‌است.

۳-۵-جمع‌بندی و توصیه سیاستی

بررسی ابعاد و آثار کرونا و راهکارهای سایر کشورها نشان می‌دهد پیاده‌سازی سیاست‌های تحریک تقاضا به میزانی تابع توانایی کشورهای در شناسایی خانوارها یا بنگاه‌های آسیب‌دیده است. به هر میزان توانایی شناسایی بنگاه‌های آسیب‌دیده یا خانوارهای آسیب‌دیده بیشتر باشد، جهت‌گیری سیاست‌ها به سمت خانوار یا بنگاه بیشتر خواهد بود. در خصوص ایران با توجه به وجود زیرساخت اطلاعاتی مناسب برای شناسایی خانوارهای آسیب‌دیده و به علاوه سرعت بالا در پیاده‌سازی سیاست‌های سمت خانوارها، تحریک تقاضا از سمت خانوارها و در اختیار گذاشتن منابع مالی اعم از منابع نقدی یا اعتباری به پشتوانه داراییها اعم از سهام عدالت یا یارانه نقدی خانوارها می‌تواند سیاست مناسبی در مواجهه با بحران کرونا باشد. از سوی دیگر، برخی از سیاست‌های بهینه که در کشور تابحال اجرایی نشده، پرداخت هزینه‌های بهداشت و درمان خانوار از طریق مالیات بردرآمد افراد، کاهش میزان مالیات بر ارزش افزوده کالاها، عدم دریافت اجاره‌بها از خانه‌های مربوط به ارگان‌های دولتی و کاهش نرخ ذخایر قانونی بانک‌ها است. حفظ این نکته ضروری است که برای جلوگیری از بروز آثار تورمی الزاما باید سیاست‌ها به موازات هم اجرایی شوند و هدف‌گیری برای مشاغل مختلف به تفکیک صورت بگیرد. همچنین از سیاست‌های غیرمستقیم مانند اقدامات مربوط به نیروی‌کار، بهداشت و درمان، ارتقای فضای سلامت برای کسب‌وکارهای آنلاین نباید غافل‌شد.

فصل پنجم: سیاست تجاری و ارزی

سیاست تجاری و ارزی بهینه با رویکرد تسهیل تجارت و افزایش صادرات غیرنفتی و بهترین گزینه برای تعیین نرخ ارز در کشور

۱-۵-مقدمه

وقوع بحران کرونا بخش‌های مختلف اقتصادی را به اشکال مختلفی تحت تاثیر قرار داده است. یکی از بخش‌های مهم اقتصادی که در دوران کرونا تحت تاثیر قرار گرفته است، بخش تجارت کشورهای مختلف است. در شروع پاندمی، شروع بیماری کرونا از کشور چین با توجه به نقش مهم این کشور در تجارت خارجی برای کشورهای مختلف باعث وارد شدن شوک به ویژه دسترسی به نهاده‌های تولید برای کشورهای مختلف و دسترسی به بازار محصول این کشور شد. به علاوه با همه‌گیری بیماری کرونا در سطح جهانی و وضع محدودیت‌های تجاری ذیل روابط کشورهای مختلف، تجارت بین‌المللی تحت تاثیر قرار گرفت، هر چند میزان تاثیرپذیری زیربخشهای مختلف یکسان نبوده است و به طور مشخص بخشهای مانند توریسم یا خدمات تاثیرپذیری بیشتری داشته‌اند. برآوردهای سازمان تجارت جهانی حاکی از افت قابل توجه تجارت در فصل دوم سال ۲۰۲۰ ذیل تجارت کالا و خدمات بوده است به طوریکه تجارت کالا با افت ۱۸ درصدی و تجارت خدمات با افت ۲۱درصدی نسبت به مدت مشابه سال قبل از آن مواجه شده است.

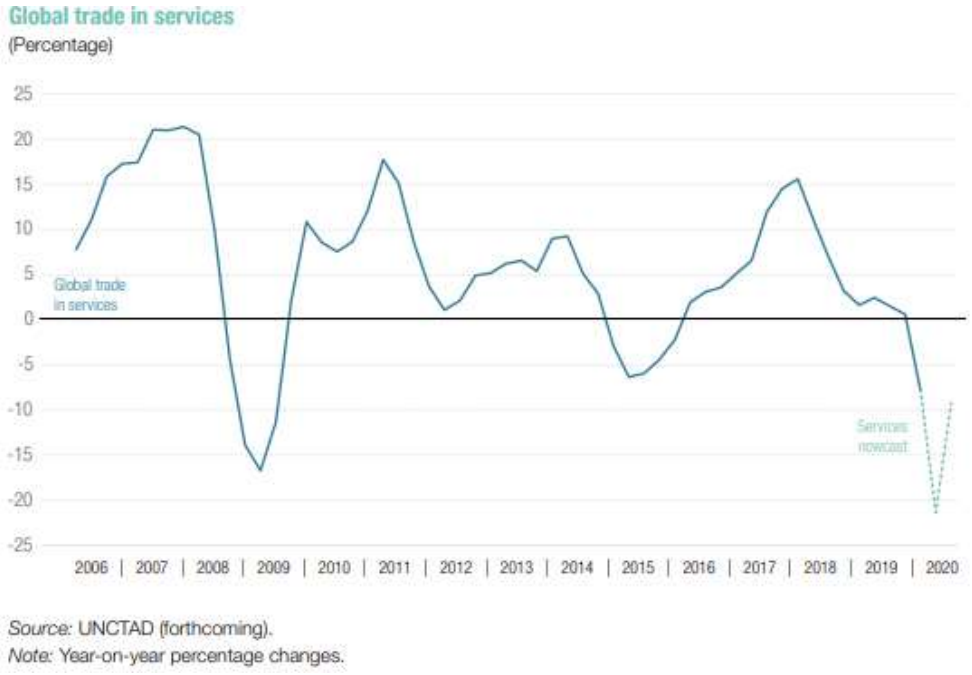
شکل ۵-۱-تجارت جهانی کالا بر حسب درصد نسبت به مدت مشابه سال قبل



Source: UNCTAD (forthcoming).
Note: Year-on-year percentage changes.

منبع آنکتاد(*UNCTAD*)- گزارش تجارت جهانی ۲۰۲۰

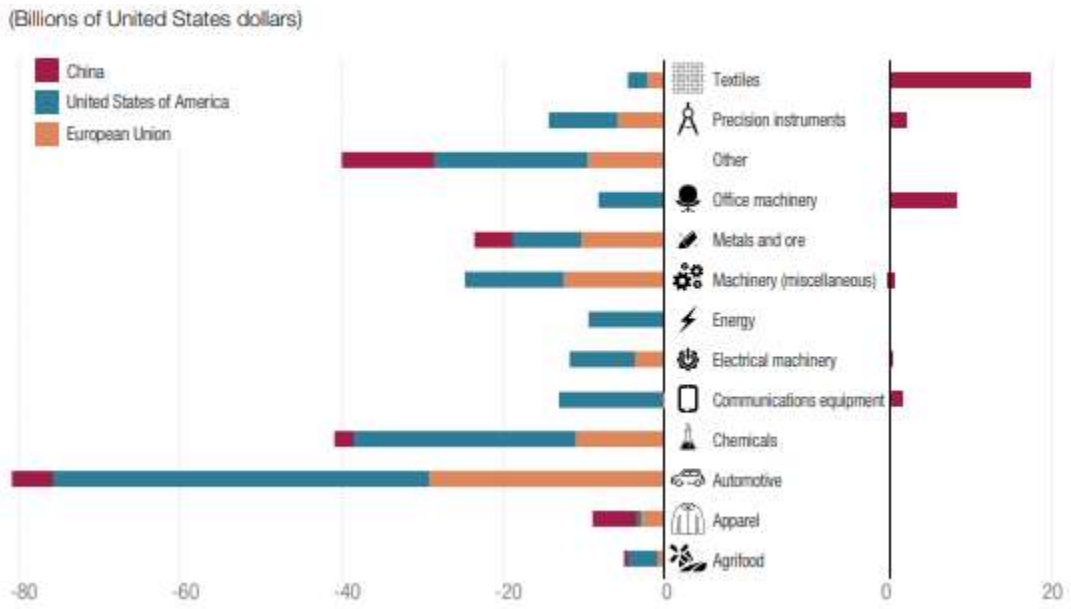
شکل ۵-۲-تجارت جهانی خدمات بر حسب درصد نسبت به مدت مشابه سال قبل



منبع آنکتاد(*UNCTAD*)- گزارش تجارت جهانی ۲۰۲۰

با وجود افت کلی تجارت کالا و خدمات در سطح جهانی، میزان افت در بین کشورهای مختلف و همچنین بین زیرگروه‌های مختلف از محصولات یکسان نبوده است. به طور مشخص کشور چین در مقایسه با آمریکا و اتحادیه اروپا با افت کمتری در صادرات محصولات مواجه بوده و حتی برای بعضی از زیربخشها مانند منسوجات، ابزار دقیق و ماشین‌آلات اداری با رشد مثبت صادراتی مواجه بوده است.

شکل ۵-۳-میزان تغییر در صادرات محصولات مختلف در چین، آمریکا و اتحادیه اروپا در سال ۲۰۲۰ بر حسب میلیارد دلار



منبع آنکتاد(*UNCTAD*)- گزارش تجارت جهانی ۲۰۲۰

لذا آثار ناشی از تغییر در تجارت ذیل گروه‌هایی کالا و ذیل کشورهای مختلف نیز یکسان نبوده است و از این جهت میتوان گفت که وقوع کرونا باعث شکل‌گیری برندگان و بازندگان نسبی در سطح جهانی شده است. این نکته علاوه بر تجارت ذیل مبادلات مالی در سطح جهانی نیز وجود دارد. میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نیز در شش ماهه‌ی نخست سال ۲۰۲۰ با افت حدود ۴۹ درصدی از ۷۷۷ میلیارد دلار به ۳۹۹ میلیارد دلار کاهش یافته است.(منبع آنکتاد ۲۰۲۰). با این حال بررسی توزیع افت بین کشورهای مختلف نشان میدهد که کشورهای توسعه یافته با افت بیشتری مواجه شده‌اند به طوریکه میزان افت برای این کشورها ۷۵ درصد و برای کشورهای در حال توسعه ۱۶ درصد بوده است. در واقع آثار ناشی از شوک کرونا برای کشورهای مختلف متضمن آثار کوتاه‌مدت و بلندمدت است و لازم است سیاستگذاری در کشورهای مختلف نه تنها آثار کوتاه‌مدت را در نظر داشته باشد بلکه با تمرکز بر آثار بلندمدت امکان تاب‌آوری بیشتری اقتصادی در مواجهه با شوکهای مشابه را فراهم سازند.

شیوع کرونا تجارت بین‌الملل را شدیدا تحت تأثیر قرار داد و رکودی بی‌سابقه در این حوزه نمود پیدا کرد. در گزارش پیش‌رو ابتدا به تشریح وضعیت پیش‌آمده در بازه ابتدایی شیوع بیماری پرداخته شده است و سپس اقدامات تعدیل کننده کشورهای مختلف اعم از درحال توسعه و توسعه یافته را برشمرده شد. همچنین وضعیت تجارت ایران در این دوره نیز بررسی شده است. در ادامه گزارش به اهمیت کشورهای همسایه در تجارت خارجی پرداخته شد و سپس موانع مختلفی که چه در داخل و چه در خارج، صادرات غیرنفتی را تحت تأثیر قرار می‌دهند، تشریح گردید و برای هر یک از این موانع راهکارهایی پیشنهاد شد که توسط کشورهای موفق در زمینهٔ تجارت بین‌الملل به کارگرفته شده‌اند که موفقیت‌آمیز بوده‌اند.

رزسی روندهای حاکم نشان میدهد که در حوزه‌ی تجارت در دوران پسا کرونا تمرکز بیشتر در تولید و انحصار بیشتر یکی از آثار کرونا خواهد بود که تجارت بین‌الملل را تحت تاثیر قرار میدهد. به میزانی که کشورها در ترتیبات تجارت جهانی و موافقت‌های بین‌المللی مشارکت داشته باشند به ویژه ترتیبات عام‌تر مانند توافقات چندجانبه و *WTO* میتوانند بخشی از عوارض ناشی از این انحصارها و

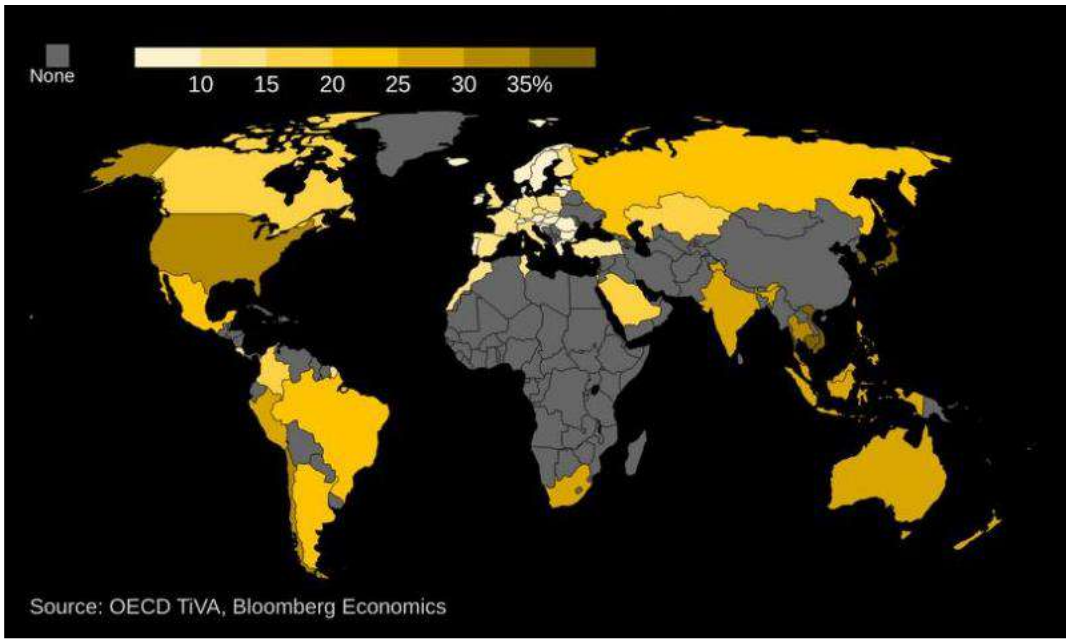
اعمال تبعیض در تجارت علیه یک کشور را کاهش دهند. به همین خاطر توجه به این مساله و شکل‌دهی به ترتیبات تجاری منطقه‌ای و بین‌المللی برای ایران اهمیت بالایی دارد. به علاوه اعمال شفافیت بیشتر در حوزه‌ی قواعد تجاری به ویژه قواعد غیرتعرفه‌ای یکی از راهبردهای مهم برای ارتقای وضعیت تجاری کشور است. در نبود شفافیت برای قواعد غیرتعرفه‌ای امکان صیانت از تولید و اشتغال به ویژه در ترتیبات تجاری با کشورهای دیگر امکان‌پذیر نیست. در واقع یکی از نتایج ضمنی دوران پساکرونا در حوزه‌ی تجارت احتمال همکاریهای بیشتر کشورها ذیل ترتیبات مختلف تجاری است و به همین دلیل عدم مشارکت در سازوکارهای بین‌المللی تجارت فاصله‌ی ایران را با بقیه کشورها بیشتر کرده و کشور در مواجهه با شوک‌های آتی آسیب‌پذیرتر میکند. یکی از ترتیبات مهم نهادی طی سالهای گذشته در حوزه‌ی قاعده‌گذاری برای تجارت، توافق تسهیل تجاری(*TFA*[۱۳۲]) است که به نظر میرسد پیاده‌سازی و یکپارچه‌سازی کشورها ذیل آن در دوران کرونا به منظور تسهیل بیشتر شرایط تجاری به ویژه با اعمال اصلاحاتی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط توسعه بیشتری پیدا کند که لازم است ایران نیز توجه زیادی به وارد شدن به این ترتیبات داشته باشد.

۲-۵-بررسی تجارب کشورها در قاعده‌گذاری برای تجارت در دوره کرونا

شیوع ناگهانی ویروس کرونا در زمستان سال ۹۸، دولت‌ها را به اقدامات پیشگیرانه‌ای مجبور کرد که تجارت بین‌الملل را شدیدا تحت تأثیر قرار داد؛ بستن مرزها، ممنوعیت ورود کالا به کشور، محدودیت سفر، تعطیلی‌ها، فاصله اجتماعی و قرنطینه بیش از همه بر زنجیره تامین جهانی اثر گذاشت. به‌طور مثال، صنایع خودروسازی می‌بایست از زنجیرهٔ تامین «به موقع» برخوردار باشند تا نرخ تولید خود را حفظ کنند وگرنه با افت شدید عر ضه روبرو خواهند شد. صادرات ک شور آلمان بیش از هر چیزی به صنعت خودرو سازی و ماشین‌آلات وابسته است. از طرفی قطعات یدکی ماشین‌آلات آلمانی عمدتا در چین تولید می‌شوند. با برقراری نخستین محدودیت‌های تجاری در چین، فعالیت بسیاری از این تولیدکنندگان مختل یا حتی متوقف شد. این موضوع صرفا به صنایع خودروسازی ختم نمی‌شود؛ نقشه ذیل سهم واردات کالاهای واسطه‌ای چینی از کل واردات کشورها را نشان می‌دهد.

شکل۵-٤-نقشه جهانی سهم واردات کالاهای واسطه‌ای چینی از کل واردات کالایی در مناطق مختلف جهان

[۱۳۲] *Trade Facilitation Agreement(TFA)*



منبع: *OECD*- بلومبرگ

در ابتدای شـیوع ویروس که آگاهیِ کمتری نسـبت به آن وجود داشـت، اقدامات پیشـگیرانه دولت‌ها شـدیدتر و سـختگیرانه‌تر بود. طبیعی ست که با این سطح از وابستگی زنجیره تأمین، سازمان تجارت جهانی از کاهش ۱۳ تا ۳۲ درصدی تجارت بین‌الملل در سال ۲۰۲۰ خبر دهد. البته که با گذشت زمان و کسب آگاهی بیشتر نسبت به ویروس، محدودیت‌ها تعدیل گشتند، خصوصا تبادلات کالایی به مرور تسهیل شدند. گرچه همچنان ورود و خروج مسافران به کشورها با محدودیت‌هایی همراه است که امر بازاریابی و رفت و آمد تجار را با م شکل روبرو می‌کند. درهم تنیدگی اقت صاد جهانی با چین نه تنها موجب شیوع گ سترده و سریع ویروس در اق صی نقاط جهان گشت، بلکه اقدامات پیشگیرانه را با عواقب جدی اقتصادی همراه ساخت.

از همین‌رو دولت چین نسبت به پیامدهای منفی واکنش بی از حد به پاندمی هشدار داد و تأثیر منفی محدودیت‌های تجاری بر اقتصاد جهانی را مورد تأکید قرار داد. شیوع این ویروس هنگام تعطیلات سال نوی چینی رخ داد که موجب شد این تعطیلات تداوم دا شته باشـند و از سـرگیری تولید دچار وقفه گردد. به همین خاطر دولت چین تأثیرگذاری شـیوع ویروس بر تعهدات تجاری خود با ایالات متحده را گوشـزد کرد (امریکا بزرگترین واردکنندۀ محصـولات چینی به شـمار می‌رود). از طرفی دولت امریکا در ابتدای اپیدمی، ورود اتباع چین به کشور را ممنوع ساخت. کرونا حتی بر جابجایی کالاها در بنادر چین اثر گذاشت؛ برقراری ایست‌های بازرسی در مرزهای اسـتانی این کشـور و قرنطینه کردن رانندگان مشـکوک، موجب کند شـدن روند تجارت و تأخیر در اجرای قراردادها شـد. البته این محدودیت‌ها شامل مواد غذایی و دارویی نمی‌شد اما ممکن بود صادرات محصولات صنعتی را با وقفه همراه سازد. مثلا شرکت اپل در نتیجه همین محدودیت‌ها ده درصد از کارکنان خود را از چین خارج کرد و به علت عدم تامین قطعات مورد نیاز خود در ابتدای اپیدمی، دوازده درصد از ارزش بازاری خود را از دست داد. از سویی دیگر، فاصله اجتماعی، ایجاد شرایط قرنطینه‌ای و تلفات کارگران، دسترسی به نیروی کار را با محدودیت مواجه کرد؛ از سی‌صد میلیون نفر جمعیت مهاجر م ستقر در چین، حدود ۸۰-۶۰ در صد تا پایان نیمه اول سال ۲۰۲۰ به کشور خود شان بازگشتند که تقا ضای نیروی کار بنگاه‌ها را با م شکل روبرو می‌کند. به همین دلایل ممکن ا ست یک بنگاه اقتصادی از انجام تعهدات خود در زمان مقرر ناتوان گردد که در شرایط عادی احتمالا با پرداخت خسارات هنگفتی به طرف دیگر

معامله همراه می‌شـود. اما در شـرایط ویژه شـیوع ویروس، بنگاه‌ها می‌توانند با اتکا بر قواعد «فورس ماژور» از اجرای تعهد در موعد مقرر معاف گردند یا حتی به فسخ قرارداد مبادرت ورزند. اپیدمی می‌تواند از دو جهت مشمول قواعد فورس ماژور گردد؛ یکی شرایط ویژۀ ناشی از شیوع خود ویروس و دیگری اقدامات محدودکننده دولت‌ها در واکنش به پاندمی. از این‌رو دولت چین برای معاف کردن بنگاه‌های خود از انجام تعهداتشـان با خریداران خارجی، اقدام به صـدور گواهینامه فورس ماژور کرد که می‌تواند در محاکم چین مورد استناد قرار گیرد. البته کیفیت قرارداد منعقد شده و چگونگی گنجاندن قیود فورس ماژور در آن نیز حائز اهمیت است.

شیوع ویروس کرونا، لزوم استمرار تجارت و زنجیره‌های تامین را بیشتر نمایان کرد. کشورها بر اساس وضعیت تجاری و همچنین وضعیت شیوع ویروس کرونا اقداماتی را در راستای کنترل شیوع ویروس و حفظ جریان تجاری به کار گرفتند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که عمده اقدامات کشورها در این میان، بر تسهیل واردات متمرکز بوده است. در برخی موارد، اقداماتی در جهت ایجاد ممنوعیت‌ها یا سهمیه‌بندی‌های صادراتی صورت گرفته است که غالبا در مورد تجهیزات پزشکی مرتبط با کرونا وضع شده‌اند. برخی اقدامات نیز به محصولات پزشکی یا مواد غذایی اساسی محدود نشده است و هدف آنها، تسهیل تجارت بوده است. جدول زیر قاعده‌گذاری‌های تجاری وضع شده در برخی کشورها را نمایش می‌دهد.

جدول ۵-۱- قاعده‌گذاری‌های تجاری وضع شده در کشورهای مختلف

کشور	اقدام	نوع اثر بر تجارت	شرکای مورد نظر
امارات	بازپرداخت یک (۱) درصد از عوارض گمرکی محصولاتی که مشمول ۵ درصد عوارض گمرکی بوده و در داخل امارات به فروش خواهند رسید.	رفع محدودیت	همه کشورها
	معافیت کشتی‌های تجاری سنتی از هزینه بارگیری در بند حمریه		
	معافیت محموله‌های ورودی و خروجی از هزینه‌های بندرگاهی در بندر حمریه		
	لغو ضمانت بانکی یا نقدی پنجاه هزار درهمی برای انجام فعالیت‌های گمرکی		
	استرداد ضمانت نامه‌های بانکی یا نقدی کارگزاران گمرکی و شرکت‌های ترخیص کالا		
	لغو ضمانت نامه‌های بانکی لازم پیش از حل و فصل شکایات گمرکی		
	کاهش ۹۰ درصدی هزینه تهیه اسناد گمرکی		
روسیه	تعلیق بازرسی‌های مالیاتی و گمرکی تا اول ژوئن سال ۲۰۲۰	رفع محدودیت	–
	تمدید خودکار مجوزها و ضوابط با تاریخ انقضای ۲۰۲۰		–
	معافیت واردات تجهیزات پزشکی از عوارض گمرکی		همه کشورها
چین	ترغیب بنگاه‌های بزرگ به همکاری با بنگاه‌های صادراتی کوچک و متوسط (مانند تامین مواد خام یا برون سپاری برخی از پروژه‌ها)	–	–
	تسهیل ثبت اطلاعات بنگاه و تشریفات ترخیص کالا		

	تسریع در ترخیص تجهیزات و مواد خام وارداتی با استفاده گسترده از ماشین آلات بازرسی در گمرک	رفع محدودیت	همه کشورها
	افزایش و تسهیل واردات مواد غذایی و کشاورزی با الویت بازرسی و ترخیص		
	حمایت از بنگاه‌های صادراتی از طریق بهینه‌سازی ارائه خدمات مربوط به کنترل و تایید محصولات صادراتی (مانند تاییدیه‌های بهداشتی و گواهی مبدا)		
	تسهیل و تسریع رویه‌های جریمه‌ای و عدم توقیف اقلام و کالاها		
	تقویت هماهنگی‌های بین‌المللی و رفع محدویت‌های تجاری بیرونی		
	افزایش کارایی با حمایت از سیستم اینترنتی (پذیرش نسخه الکترونیک مستندات پیش از تحویل نسخه فیزیکی آنها)		
	کاهش تعرفه مواد		
ترکیه	اعطای تسهیلات جدید به بنگاه‌های کوچک و متوسط در بخش صادرات که در آن تامین مالی صادرکنندگان از طریق تمدید سررسید اعتبارات موجود و تخفیف مجدد اعتبارات جدید حمایت می‌شود.	–	–
	بانک مرکزی ترکیه یک خط اعتباری مازاد به ارزش ۲۰ میلیارد لیر (تقریباً ۳ میلیارد دلار) اختصاص داده است تا در قالب برنامه تنزیل مجدد اعتبارات باشد. در این برنامه به هر شرکت صادرکننده کالا یا خدمات ترکیه، معادل مبلغ ۳۵۰ میلیون دلار در قالب هر نوع ارزی با نرخ بهره لایبور[۱۳۳] به اضافه ۰٫۸ درصد برای دوره‌ای یک‌ساله اختصاص می‌یابد.		
	وام مستقیم: هدف از برنامه حمایت تامین مالی موجودی[۱۳۴]، تأمین نیازهای سرمایه درگردش صادرکنندگان و توانایی آنها برای ادامه فعالیت‌های تولیدی خود در شرایط کمبود تقاضاست. شرکت‌هایی که به دلیل لغو سفارشات در فروش موجودی خود با مشکل روبرو هستند، ممکن است از این تسهیلات بهره‌مند شوند. این وام با لیر ترکیه و با حداکثر سررسید۳۶۰ روز ارائه می‌شود و این تسهیلات تا پایان سال ۲۰۲۰ در اختیار صادرکنندگان قرار دارد.		
اتریش	طرح کمک نقدینگی ۱۵ میلیارد یورویی از سوی دولت اتریش که شامل ارائه ضمانت‌های دولتی برای وام‌هاست. در همین ارتباط سازوکار مالی مخصوصی تحت عنوان (*COFAG*) ایجاد شد و موسسه اعتبار صادراتی اتریش موظف به رسیدگی به درخواست شرکت‌های بزرگ برای استفاده از این تسهیلات شد.	–	–
	تغییرات پوشش ریسک: در راستای تصمیم اخیر کمیسیون اروپا که همه کشورهایی که تحت پوشش برخورداری از ضمانت اعتبار صادراتی کوتاه مدت هستند، در قالب ریسک غیرتجاری محسوب خواهند شد. دولت اتریش هم نسبت به پوشش ریسک این کشورها با دوره کمتر از دو سال اقدام کرده است.		

[۱۳۳] *Libor Interest Rate*
[۱۳۴] *Stock Finance Support Program*

	اتریش تسهیلات سرمایه در گردش فعلی خود را افزایش داده است به گونه‌ای که برای سرمایه در گردش صادرکنندگان (شرکت‌های بزرگ)، وامی معادل حداکثر ۱۰ درصد از گردش مالی صادرات آنها را ارائه می‌دهد که این رقم برای بنگاه‌های کوچک و متوسط معادل ۱۵ درصد است.		
	انعطاف در برنامه: تسهیلات فوری به مبلغ ۱۰۰ میلیون یورو، که امکان پردازش سریع‌تر برنامه‌ها را فراهم می‌کند. این تسهیلات برای صادرکنندگان فعال در زمینه ارائه مراقبت-های بهداشتی، حمایت مدنی و پیشگیری از بلایا، آب و فاضلاب و همچنین بخش‌های مدیریت پسماند، قابل استفاده است.		
کانادا	تخفیف عوارض و مالیات تجهیزات پزشکی	رفع محدودیت	–
	تعلیق فرآیندهای تطبیقی تجاری مانند تاییدیه‌ها (*verification*) تا اطلاع ثانوی		
	اعطای بخشش ۴۵ روزه جریمه‌های حسابداری واردکنندگان		
	تمدید بازه‌های زمانی پرداخت عوارض و مالیات *GST* مربوط به کالاهای وارداتی		
عربستان	بسته حمایتی ۱۸,۷ میلیارد دلاری شامل تعلیق پرداخت‌های مالیاتی، هزینه‌ها و سایر عوارض دولتی به منظور کمک به تامین نقدینگی لازم برای بخش خصوصی و افزایش اعتبارات موجود از طریق صندوق توسعه ملی	–	–
	استفاده از منابع صندوق بیمه بیکاری در حمایت از بنگاه‌های بخش خصوصی جهت حفظ شاغلان سعودی به ارزش ۹ میلیارد ریال عربستان		
	پوشش سه ماهه ۶۰ درصد از حقوق شاغلان عربستان سعودی در بنگاه‌های تحت فشار مالی توسط دولت		
	اعطای مجوز به صاحبان کسب و کار در عربستان سعودی جهت تاخیر در پرداخت مالیات بر ارزش افزوده، مالیات فروش، عوارض بر واردات، مالیات بر درآمد، هزینه خدمات دولت و پرداخت هزینه خدمات شهری به مدت سه ماه		
	لغو دریافت هزینه‌های مربوط به اجازه ورود یا خروج توسط دولت عربستان برای نیروی کار خارجی و هزینه اخذ ویزا برای افراد وابسته به آنها، به مدت سه ماه[۱۳۵]		

بنابراین با نگاهی کلی به اقدامات انجام شده از سوی کشورها می‌توان گفت که اینگونه اقدامات عمدتا در رابطه با مسائل زیر بوده‌اند:

- اصلاح شرایط و ضوابط رسمی پشتیبانی
  - انعطاف در باز پرداخت (به تعویق انداختن بازپرداخت وام – تمدید شرایط وام – بازسازی وام[۱۳۶])
  - انعطاف نرخ بهره و کارمزد (چشم پوشی از کلیه هزینه های مازاد از جمله کارمزدهای قانونی و اسناد – چشم پوشی از بهره و کارمزدهای معوقه – کاهش کارمزدهای صادرکنندگان در صورت تقاضای جدید برای پوشش بیمه)
  - تغییرات در حق بیمه (تخفیف در حق بیمه برای بنگاههای کوچک و متوسط)

[۱۳۵] افراد خارجی تقریبا یک سوم جمعیت و سهم بالاتری از نیروی کار این کشور را تشکیل می‌دهند

[۱۳۶] تغییر نرخ بهره و یا کاهش مبالغ بازپرداخت ماهانه

- تغییرات پوشش ریسک (توسعه تسهیلات کوتاه مدت برای ریسکهای بازار – تمایل به پذیرش ریسک بیشتر نسبت به گذشته در زمان ارزیابی درخواستهای جدید پوشش ریسک خریداران – افزایش درصد پوشش ریسک)
- انعطاف پذیری مطالبات (کوتاه شدن دوره انتظار مطالبات – تسریع در پرداخت مطالبات بنگاه‌های کوچک و متوسط)
- به تعویق انداختن مهلت سررسید (تمدید مدت ضمانت توافقنامه‌های تامین مالی ضمانت صادرات)
- انعطاف در مقررات ملی
- انعطاف پذیری برای فسخ

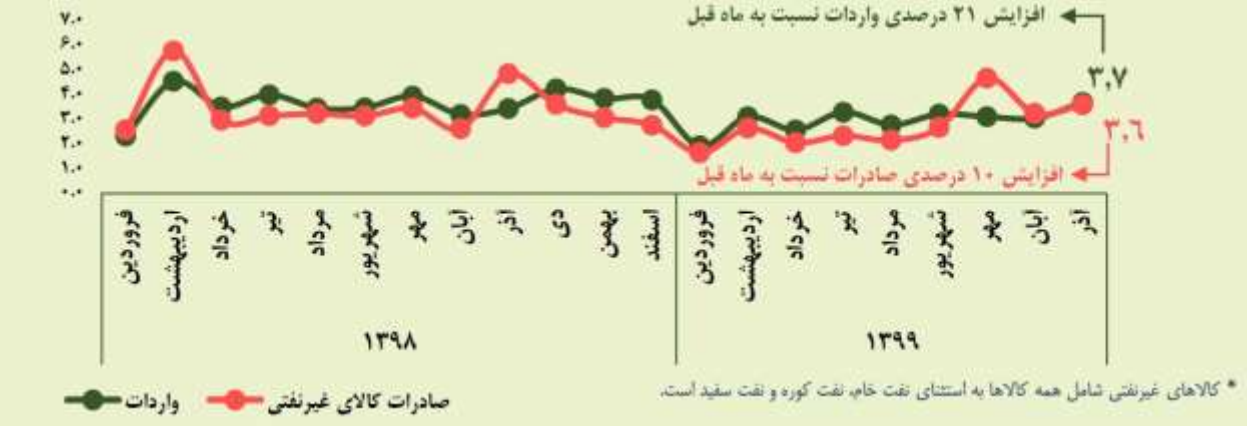
- سرمایه در گردش
  - افزایش تسهیلات
  - تغییرات پوشش ریسک (افزایش پوشش)
  - انعطاف پذیری دربازپرداخت (تمدید دوره بازپرداخت وام‌ها – تمدید مدت زمان برای ایفای تعهدات صادراتی)
- افزایش ظرفیت (برنامه‌های ویژه مورد حمایت دولت و غیره)
- تسهیلات جدید
  - تسهیلات بیمه یا ضمانت
  - برنامه های اعطای وام مستقیم
- سایر
  - انعطاف در برنامه‌ها (پردازش سریع‌تر درخواست‌ها – خدمات با تخفیف)
  - انعطاف در مستندسازی (تمدید مهلت مقرر برای ارائه اسناد و گزارشات مالی)
  - طرح‌های بیمه اتکایی با بیمه‌های خصوصی

از منظر شرکای تجاری ایران کشورها همسایه ایران به ویژه ترکیه اهمیت بالایی دارد. کشور ترکیه در همسایگی ایران، در ابتدا قوانین سخت‌گیرانه‌ای را در پیش گرفت؛ قوانین سفت و سخت منع تردد در ساعات شبانه روز، لغو پروازها و بستن مرزش با برخی همسایگان بالاخص ایران از جمله واکنش‌های محدودکننده دولت این کشور در واکنش به اپیدمی بود. البته از آنجاییکه اقتصاد ترکیه تا حد زیادی وابسته به گردشگری است برای تخفیف عوارض ناشی از این محدودیت‌ها، مسافران و گردشگران از قوانین منع تردد شبانه معاف شدند. از طرفی دولت ترکیه برای کمک به صنایع آسیب‌دیده همچون گردشگری به تعویق یا کاهش مالیات این صنایع پرداخت. با لغو پروازها شرکت‌های هواپیمایی زیان قابل توجهی دیدند که دولت ترکیه برای جبران آن به حمایت از این شرکت‌ها روی آورد. همچنین ممنوعیت ورود کامیون‌داران ایرانی به خاک ترکیه و وجود موانع گسترده پیش روی آنان تا رسیدن به مقصد موجب شد تا تجارت ریلی با ترکیه مورد توجه صادرکنندگان قرار گیرد، به نحوی که روزانه ۱۵۰ واگن از خط ریلی میان دو کشور تبادل کالایی صورت می‌گیرد و شاهد ترافیک انتقال بار نیز هستیم. درحالی که درگذشته به این شکل نبود. ترکیه در تاریخ ۴ اسفند ۹۸ مرز خود با ایران را بست و پروازهایش را نیز لغو کرد. در این بازه زمانی تجارت میان دو کشور به شکل بی‌سابقه‌ای افت کرد؛ در چهارماه ابتدایی سال ۲۰۲۰ صادرات ترکیه به ایران حدود ۴۰ درصد افت داشت. (نسبت به بازه زمانی مشابه در سال گذشته) اما آمار

صـادرات ایران به ترکیه به مراتب وخیم‌تر اسـت؛ چرا که در برخی بازه‌ها همانند ماه آوریل همان سـال، صـادرات ایران به ترکیه ۲۵ مرتبه کوچک‌تر شد. البته کرونا تنها عامل این کاهش نبوده است. جایگزین شدن کشور عراق به عنوان منبع تأمین‌کنندهٔ نفت ترکیه، (در پی تحریم‌ها) قطع صـادرات نفت گاز ایران در پی تخریب خط لوله و واکنش شـدیدتر ترکیه نسـبت به ایران در قیاس با سـایر همسایگانش (در زمینه بستن مرزها) از علل محوری هستند. دولت ترکیه با تمدید مهلت تشکیل پروندهٔ مالیاتی سعی کرد اثر خسارات ناشی از کرونا و تعویق و تأخیر عرضه را کاهش دهد. همچنین با پرداخت دو سوم حقوق بنگاه‌های تحت تأثیر، از ورشکستگی آن‌ها جلوگیری کند. اعطای مجوز به صندوق ثروت ترکیه از برای خرید سهام بنگاه‌های آسیب دیده، حمایت مالی از صادرکنندگان به‌منظور حفظ نرخ اسـتفاده از ظرفیت در طی دوره‌ی کاهش موقتی، کاهش نرخ بهره و تعویق بازپرداخت وام بنگاه‌های تحت تأثیر از دیگر راهکارهای دولت ترکیه برای جبران آثار پاندمی بود.

به‌طور کلی تجارت خارجی ایران در نه‌ماهه سال ۱۳۹۹ شاهد افت قابل توجهی بوده‌است؛ صادرات غیر نفتی با کاهش ۲۰ در صدی (نسبت به مدت مشابه در سال گذشته و قبل از شروع پاندمی) و واردات با افت ۱۶ در صدی مواجه بوده‌است. نمودار زیر به روشنی بیانگر تأثیر چشمگیر کرونا بر این کاهش است؛ چرا که تجارت در فرودین ماه (اوج محدویت‌های کرونایی کشورها) به حداقل می‌رسد و پس از آن با بازگشایی اقتصادها به آرامی به سمت شرایط نرمال حرکت می‌کند.

شکل ۵-۵- تجارت کالایی بدون نفت خام ایران طی ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۹

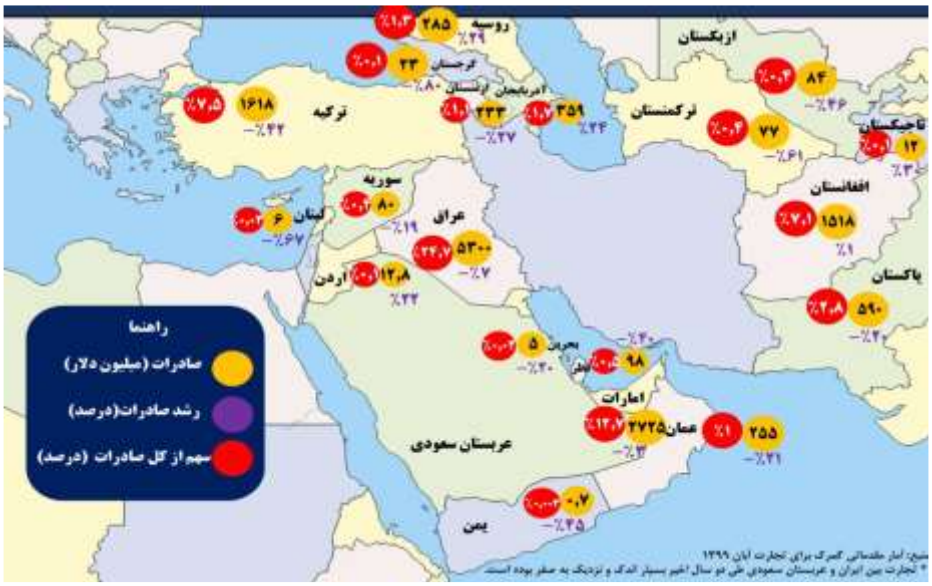


منبع داده‌ها: گمرک جمهوری اسلامی ایران

از این آمار می‌توان نتیجه گرفت که شرکای تجاری ایران نسبت به ورود کالای ایرانی سخت‌گیری بیشتری داشته‌اند اما در صدور کالای خود به ایران با موانع کمتری روبرو شده‌اند. در همین راستا مدیرکل دفتر توسعهٔ خدمات بازرگانی در وخیم‌ترین اوضاع اپیدمی در اسفندماه سال ۱۳۹۸ به این مسأله اشاره کرد: «کشورهای همسایه سخت‌ترین تدابیر را برای ورود کالاهای ایرانی وضع کرده و به‌صورت لحظه‌ای، بعضا سلیقه‌ای و بدون توجه به پروتکل‌های بین‌المللی بهداشتی و استانداردی، نسبت به بستن مرزهای خود اقدام می‌کنند که این امر، تجارت خارجی ایران را با چالش روبه‌رو ساخته است؛ اما با این وجود درخصوص واردات شاهد هستیم که میزان واردات چه از لحاظ وزنی و چه از لحاظ ارزشی افزایش یافته که این نشان می‌دهد کشورهای همسایه، توجه چندانی به شیوع این ویروس در کالاهای صادراتی خود به ایران ندارند». از آنجایی که ایران، شناسایی موارد آلوده به کرونا را زودتر از همسایگان خود اعلام کرد، محدودیت‌های تجاری بیشتری را نیز متحمل شد. علاوه بر ترکیه، ترکمنستان نیز مرزهای خود را برروی ایران بست و عراق هم بدون اعلام رسمی، مانع ورود کامیون‌های ایرانی شد. کویت، پاکستان و گرجستان هم در آغاز اپیدمی ورود کالای ایرانی را

ممنوع کردند. این شدت عمل همسایگان در برابر ایران را نمی‌توان صرفا از نتایج کرونا دانست؛ نبود رایزن بازرگانی و نمایندگی مقیم در کشور مقصد تجاری، می‌تواند از عوامل تداوم این سخت‌گیری‌ها باشد. خصوصا در شرایط فعلی تعداد رایزن‌ها به حداقل ممکن رسیده است. نقشه زیر مقاصد منتخب صادراتی طی هشت ماهه اول سال ۱۳۹۹ را نشان می‌دهد که در آن‌ها عمدتا با افت صادرات مواجه بوده‌ایم. این افت صادرات تنها ناشی از موارد برشمرده در بالا نیست؛ بلکه افت تقاضای جهانی ناشی از شیوع ویروس و تحریم‌ها نیز تاثیر جدی بر این کاهش داشته‌اند. البته همانطور که شیوع کرونا تهدیدات جدی برای تجارت خارجی به وجود آورده، فرصت‌هایی را نیز به ارمغان آورده‌است؛ مثلا با کاهش تقاضای نفت، کشور عراق با کمبود درآمد مواجه شد و برنامه‌ریزی کرد که این کاهش درآمد را با خودکفایی در زمینهٔ کشاورزی جبران نماید؛ این مسئله همانطور که برای صادرات محصولات کشاورزی ما به عراق تهدید محسوب میشود، یک فرصت چشمگیر برای صادرات نهاده‌های کشاورزی ایران به عراق به شمار می‌رود. به خصوص که در کشور، در حوزهٔ بذر و سم و کود محصولات باکیفیتی داریم.

شکل ۵-۶-مقاصد منتخب صادراتی ایران در هشت ماهه نخست سال ۱۳۹۹



سازمان جهانی گمرک به منظور تقلیل هرچه بیشتر پیامدهای منفی ویروس کرونا، توصیه‌هایی برای ۱۸۲ کشور عضو خود ارسال کرد. از جمله آنکه در شرایط فعلی کشورها را به استفاده از فناوری‌های نوین همچون بلاکچین، دستگاه‌های کنترل نامحسوس، هوش مصنوعی و حسگرها در فرآیند ترخیص کالا تشویق کرد. بدین ترتیب با الکترونیکی شدن هرچه بیشتر فرآیند ترخیص و بهره‌گیری از اتوماسیون به جای عامل انسانی، سرعت مبادلات افزایش یافته و مخاطرات ناشی از وجود ناقل انسانی و همچنین پیامدهای منفی کمبود نیروی انسانی در پی محدودیت‌ها به حداقل ممکن می‌رسد. به طور مشابهی کنوانسیون بیع بین‌المللی کالاها در جهت کاهش زیانِ پیش‌آمده، در مادهٔ ۷۷ خود، عدم اجرای تعهد را درصورت وجود موانع غیرقابل پیش‌بینی و غیرقابل اجتنابِ خارج از کنترلِ متعهد، موجه می‌داند.

از آنجایی که شیوع ویروس کرونا در عصر جدید در نوع خود منحصربه‌فرد بود، امکان بهره‌مندی از تجارب گذشته برای غلبه بر آن وجود نداشت، به همین خاطر مواجهه اولیه کشورها با آن به نوعی شتابزده و فاقد کارایی لازم بود اما به مرور و با آگاهی یافتن از شرایط بیماری، راه‌حل‌های تکامل‌یافته‌تری برای مواجهه با آن پیشنهاد شد؛ مثلا برای مشکل اختلال در زنجیره تأمین بنگاه‌ها،

توسعه قابلیت مشاهده کل زنجیره تأمین در تمامی سطوح توسط اتحادیه اروپا پیشنهاد گشت (از سطوح اولیه تا بازیگران ثالث) تا ریشه هرگونه کاستی و کمبود سریعا شناسایی و برطرف گردد و به موجب آن جریان کالا و نیروی کار تضمین گردد و پویایی بازار واحد اتحادیه اروپا حفظ گردد. همچنین این اتحادیه به‌منظور حمایت از بنگاه‌ها و کسب‌وکارهای آسیب‌دیده، دولت‌ها را ملزم به اقدامات کمک‌کننده ساخت. این اقدامات کمک‌کننده در چارچوب کمک‌های مالی مستقیم، مزایای مالیاتی گزینشی، مساعده‌های قابل بازپرداخت، ضمانت دولتی برای وام‌ها، اعطای وام‌های یارانه‌ای عمومی به بنگاه‌ها، حمایت از بانک‌هایی که کمک‌های دولتی را به بخش‌های واقعی اقتصاد منتقل می‌کنند و بیمه کوتاه‌مدت اعتبار صادراتی صورت گرفت. عمده کشورهای توسعه‌یافته در پاسخ به شرایط اپیدمی نرخ بهره خود را کاهش دادند.

۳-۵-قراردادهای تسهیل در تجارت به عنوان چارچوبی برای همکاریهای تجاری

در شرایط کنونی اقتصاد بین‌الملل به دلیل اجرای سیاست‌های محلی در مرزها، فرآیند تبادلات کالا و مراحل مبادلات در هر کشور تابع شرایط و ویژگی‌های خاص هر کشور بوده که سبب شده است تا واگرایی زیادی بین کشورهای مختلف از این منظر دیده شود، به طوری‌که برآوردها نشان می‌دهد تعداد روزهای مورد نیاز برای انجام فرآیندهای اداری برای صادارات در دامنه بین ۶ تا ۸۶ روز و برای واردات بین ۴ تا ۱۳۰ روز است که نشان از عدم تجانس زیاد بین کشورهای دنیاست.

قرارداد تسهیل در تجارت، با شناسایی اهمیت این چالش برای تجارت دنیا، تلاش می‌کند تا هم‌چون همگرایی در تعرفه، همگرایی در مناسبات گمرکی بین کشورهای مختلف را ایجاد کند و با به کار گیری تجربه‌های موفق در دنیا در پیاده‌سازی مناسبات گمرکی، این تجربه را بسط داده و کاهش هزینه‌های تجارت را سبب شود.

به دلیل آن‌که ذی‌نفعان اصلی این قرارداد کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه یافته بوده و اجرای آن بر خلاف کاهش تعرفه با مشکلات سیاسی–اجتماعی کمتری مواجه است، انتظار می‌رود که این قرارداد در مدت زمان کوتاهی اجرایی شده و به چارچوب تجارت کشورهای دنیا تبدیل شود. برآوردهای صورت گرفته نشان می‌دهد که در کشورهای با درآمد کم، اجرای این قراداد می‌تواند هزینه‌های تجارت را تا ۱۴,۵ درصد کاهش دهد که رقم قابل ملاحظه‌ای است.

در سال‌های اخیر با همگرا شدن تعرفه‌ها، سیاست‌های تسهیل تجارت معطوف به سایر هزینه‌های تجارت شده است. طبق برآوردهای انجام شده[۱۳۷] مجموع هزینه‌های تجارت بالغ بر ۲۱۹ درصد ارزش تولید است و به طور معمول تعرفه‌ها ۱۰ درصد از کل هزینه‌های تولید را شامل می‌شوند و نوسانات نرخ ارز، فضای کسب و کار اعم از سهولت و تسریع در گمرک، دسترسی هوایی و دریایی و زیرساختهای فناوری اطلاعات عمده هزینه‌های تجاری را تشکیل می‌دهند.

این هزینه‌های تجاری نه تنها برای کشورهای در حال توسعه بیشتر از کشورهای توسعه یافته است بلکه در این گروه از کشورها میزان کاهش در متوسط نرخ از شتاب کمتری در مقایسه با کشورهای توسعه یافته بوده است. اهمیت این هزینه‌ها در رشد تجارت به گونه‌ای بوده است که در سالهای اخیر کشورهای جهان در پیمان‌های منطقه‌ای خود ایجاد قرارداد تسهیل در تجارت[۱۳۸] را می‌گنجانند(شکل ۱).

---

[۱۳۷] *Arvis and et.al, Trade Costs in the Developing World 1996-2010, World Bank 2013*

[۱۳۸] *Trade Facilitation Agreement(TFA)*

علاوه بر تحولات ذکر شده در بالا وقوع بحران جهانی در سال ۲۰۰۸ تجارت و تولید در دنیا را دستخوش تغییر کرده است. در حالی‌که در سال ۲۰۱۰ تجارت کالا رشد حدود ۱۴ درصدی را تجربه کرد با کاهش تدریجی، این رشد به ۲,۵ درصد در سال ۲۰۱۴ رسیده است. وقوع بحران اقتصادی سبب شده تا کشورها سیاست‌های محتاطانه‌تری را در قبال تجارت دنبال کنند که این خود کندی رشد تجارت و به تبع آن کندی در رشد اقتصادی دنیا را سبب شده است. لذا در شرایط کنونی یافتن راهی که بتواند رشدهای بالا در تجارت را سبب شود با استقبال مواجه می‌شود که که اجرای این قرارداد از جمله این راهکارهاست.

۱-۳-۵-محتوای قرارداد تسهیل در تجارت

قرارداد تسهیل در تجارت، ذیل ۱۲ فصل دسته‌بندی شده است که هر کدام از فصل‌ها به یکی از اجزای مربوط به این قرارداد پرداخته و الزامات خاصی را برای کشورهای امضا کننده‌ی آن ایجاد می‌کند. فصل اول این قرارداد ناظر بر انتشار و دسترسی به اطلاعات است. کشورهای عضو این قرارداد متعهد می‌شوند تا اطلاعات خاص مربوط به صادرات، واردات و حمل و نقل را به سرعت و از طریقی قابل دسترس چون اینترنت انتشار عمومی دهند. به علاوه بایستی فرم‌ها و مدارک مورد نیاز به همراه اطلاعات تماس برای برطرف کردن اشکالات و ابهام‌ها در دسترس قرار گیرد. به علاوه حداقل یک واحد در سطح ملی برای مدیریت اینگونه مسائل بایستی ایجاد شود.

فصل دوم قرارداد اعطای فرصت اظهار نظر و مشورت قبل از لازم‌الاجرا شدن قواعد است. این فصل کشورهای عضو را متعهد می‌کند که پیش از تغییر در قواعد مربوط به ترخیص و حمل و نقل کالا با تجار و ذی‌نفعان تجاری مشورت کرده و علاوه بر آن با انتشار عمومی اطلاعات در کوتاه‌ترین زمان ممکن، پنجره زمانی برای آشنایی ذی‌نفعان با تغییرات جدید ایجاد شده در نظر گیرند.

فصل سوم به انتشار از پیش احکام قانونی می‌پردازد. کشورهای عضو مکلف هستند تا در پاسخ به درخواست‌های ذی‌نفعان در مورد قوانین و قواعد حاکم در صورتی که درخواست حاوی اطلاعات لازم باشد، پاسخ را به صورت مکتوب ارائه کرده و پایبند به آن باقی بمانند. به علاوه در صورت ابطال قواعد یا تغییر در آن ملزم به اطلاع‌رسانی به درخواست بوده و اگر درخواست فرد یا شرکتی مورد پذیرش قرار نگرفت، با ذکر دلیل بایستی به وی اطلاع داده شود. به علاوه کشورهای عضو مکلف هستند تا فرآیند انتشار پیش از موعد قوانین و نحوه درخواست برای آن، به همراه مدت زمان پاسخگویی به درخواست‌ها و دوره زمانی اعتبار پاسخ را به صورت عمومی منتشر کنند.

فصل چهارم به فرایند فرجام‌خواهی یا تجدیدنظر می‌پردازد و کشورهای عضو را مکلف می‌کند که حق فرجام‌خواهی و تجدیدنظر برای فرد یا شرکت‌هایی که در مورد آن‌ها حکمی صادر شده است را با رعایت مرجعیت مناسب قانونی برای این‌کار به رسمیت بشناسند. به علاوه بایستی تضمین ایجاد کنند که این فرآیند غیرتبعیض آمیز بوده و در صورت تاخیر طولانی در صدور حکم امکان اعتراض مجدد وجود خواهد داشت و دلایل کافی برای چرایی صدور حکم به فرد یا شرکت اعلام شود.

فصل پنجم مربوط به ارتقای بی‌طرفی، شفافیت و غیرتبعیض‌آمیز بودن است. کشورهایی که بر روی محصولات غذایی و نوشیدنی در مرزها راهنما یا اخطار قرار می‌دهند بایستی اخطارهای خود را بر اساس ریسک محصولات، به صورت یکسان و در نقطه مناسبی از ورود به کشور اعمال کنند. به علاوه با برداشته شدن شرایط اخطار بایستی بلافاصله لغو یا تعلیق اخطار را به اطلاع ذی‌نفعان برسانند. به علاوه در صورتی که نتیجه آزمایش صورت گرفته بر روی محصولات در مورد انطباق آنها با استانداردهای کشور منفی باشد بایستی امکان تست مجدد محصولات فراهم باشد و علاوه بر اینکه آزمایشگاه انجام دهنده تست مجدد مشخص باشد، نتایج این تست دوم ملاک تصمیم قرار گیرد.

فصل ششم به اعمال قواعد بر روی تعرفه‌های قیمتی است که به نحوی به صادرات یا واردات مربوط می‌شوند. دولت‌ها مکلف هستند تا هزینه و تعرفه‌های قیمتی را منتشر کرده و این تعرفه‌ها را در مدت زمان مناسب پیش از اعمال آن‌ها انتشار عمومی دهند، به علاوه به صورت منظم این هزینه‌ها را ارزیابی کنند. هم‌چنین جریمه نقض قانون صرفا بایستی محدود به افرادی باشد که در قبال آن مسئول بوده و شدت جریمه بایستی متناسب با جرم باشد. به علاوه بایستی ترتیبی اتخاذ شود که به صورت شفاف عدم وجود تضاد منافع در ارزیابی و جمع‌آوری جریمه‌ها و تعرفه‌ها احراز شود. به علاوه با اعمال تخفیف در مجازات می‌توانند اختیار افشای نقض قانون را به فرد مجرم بدهند.

فصل هفتم به ترخیص کالا از گمرک اختصاص دارد. این فصل کشورها را مکلف می‌کند که مراحل زیر را برای ترخیص کالاهای وارداتی، صادراتی یا ترانزیت پیاده‌سازی کنند: پردازش پیش از ورود، پرداخت الکترونیک، جداسازی ترخیص از تعیین نهایی میزان مالیات، تعرفه‌های قیمتی و جریمه‌ها، مدیریت ریسک، بازبینی پسا ترخیص، ایجاد و انتشار متوسط زمان ترخیص، اندازه‌گیری میزان تسهیل در تجارت بر اساس اپراتورها، امکان حمل سریع کالا.

در فصل هشتم به همکاری نهادی مرزی می‌پردازد. در این فصل این نضمین ایجاد می‌شود که یک همکاری داخلی بین نهادها و سازمان‌هایی که به نحوی در فرآیند صادرات، واردات یا ترخیص کالا دخیل هستند یا وظیفه کنترل مرز را به عهده دارند وجود دارپ. به علاوه بین کشورهایی که مرز مشترک دارند نیز یک همکاری نهادی بیرونی شکل گرفته است. این همکاری می‌ؤواند از جنس روز و ساعت کاری مشابه و هم‌چنین نزدیک بودن فرایندهای اداری و پایگاه داده مشترک باشد.

فصل نهم به انتقال کالاهای با هدف واردات تحت کنترل اداره گمرک می‌پردازد. فصل دهم به تشریفات مربوط به صادارت، واردات و ترانزیت می‌پردازد و هدف آن الزام کشورها به حداقل کردن این تشریفات است، این فصل به نظارت بر مواردی چون الزامات مربوط به تشریفات و مدارک، بکارگیری استانداردهای بین‌آلمللی، پذیرش کپی‌ها، پنچره واحد، فرایند مشابه مرزی و الزامات مدارکی یکسان، پذیرش شرکت‌های ترخیص کالا و.. می‌پردازد. فصل یازدهم به آزادی در ترانزیت می‌پردازد و هدف آن بهبود در قواعد ترازیتی موجود است و زمینه‌های زیر را شامل می‌شود: هزینه‌ها و تعرفه‌ها، نظارت بر حسن پردازش مدارک مربوط به تراتزیت، حداقل کردن گام‌های مربوط به ترانزیت، حداقل کردن تشریفات و .. است.

فصل دوازدهم، به همکاری بین اداره گمرکات کشورهای مختلف می‌پردازد و هدف آن به اشتراک‌گذاری اطلاعات این اداره‌ها با حفظ وجه محرمانگی آنها است و زمینه‌های زیر را در بر می‌گیرد: تبادل اطلاعات، تحقیق پیش از درخواست، حفاظت اطلاعات، نظارت بر اطلاعات و .. است.

۲-۳-۵-شیوه‌ی اجرا

این قراداد در سال ۲۰۱۴ مورد توافق شورای عمومی سازمان تجارت جهانی قرار گرفت و سبب وارد شدن آن به چارچوب حقوقی این سازمان شد، بدین معنی که با تصویب دو سوم از کشورهای عضو این قرارداد لازم‌الاجرا می‌شود. هم اکنون حدود ۸۰ کشور عضو سازمان تجارت جهانی این قرارداد را به اجرا درآورده‌اند و با توافق بیشتر کشورها و رسیدن به آستانه‌ی دو سوم کشورهای عضو، این قرارداد از جهت اجرایی لازم می‌شود.[۱۳۹]

[۱۳۹] سازمان تجارت جهانی ۱۶۴ عضو شامل ۲۲ عضو ناظر دارد.

کشورهای مختلف بر مبنای توان، منابع و ظرفیت اجرای قرارداد تسهیل در تجارت، در سه گروه قرار می‌گیرند. گروه اول کشورهایی هستند که در روز اجرایی شدن این قرارداد(یا در مورد کشورهای کمتر توسعه یافته یک‌سال پس از اجرای قرارداد) امکان پیاده‌سازی و اجرای آن دارند و بر اجرای آن در روز اجرای قرارداد متعهد می‌شوند. گروه دوم کشورهایی هستند که متعهد می‌شوند پس از اجرایی شدن این قرارداد با طی یک دوره گذار این قرارداد را اجرا می‌کنند و در نهایت گروه سوم کشورهایی هستند که نیازمند کمک و همکاری برای ایجاد زیرساخت و توسعه ظرفیت‌های مورد نیاز برای اجرای قرارداد دارند. تا مارس ۲۰۱۵، ۵۴ کشور متعهد به اجرای قرارداد ذیل دسته‌بندی اول شده‌اند.

۳-۳-۵-نتایج حاصل از اجرایی شدن قرارداد تسهیل در تجارت

برآوردها نشان می‌دهد نه تنها اعمال و اجرای این قرارداد صادرات کشورهای در حال توسعه را به میزان ۱۰ هزار میلیارد دلار افزایش خواهد داد، بلکه صادرات این کشورها نسبت به کشورهای توسعه یافته با نرخ بالاتری افزایش یابد و این کشورها سهم بیشتری از مجموع صادرات دنیا را به خود اختصاص دهند. این تمهیدات نشان‌دهنده‌ی آن است که قرارداد تسهیل تجارت یکی از چارچوب‌های آینده‌ی تجارت جهانی خواهد بود که سایر کشورها ملزم به تبعیت از آن هستند.

٤-٥-بررسی موانع تجارتی کشور در شرایط جاری با تمرکز بر کشورهای همسایه (موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای)

یکی از چالشهای ایران در حوزه‌ی تجارت که باعث شد تا کشور در دوره‌ی کرونا با فضای سیاستگذاری کوچک‌تری مواجه باشد چالشها و موانع تجارتی کشور در حوزه‌ی تجارت بوده است. به همین دلیل در این بخش این چالشها مورد بررسی و ارزیابی قرار میگیرد. طبق آمار اعلام شده توسط سازمان گمرک، کل تجارت خارجی کشور در هفت ماهه نخست سال ۱۳۹۹ بالغ بر ۳۸ میلیارد دلار برآورد گردید که از این میان بیش از ۱۹ میلیارد دلار (بالای ۵۰ درصد) به تجارت با همسایگان اختصاص دارد. از طرفی صادرات ایران به همسایگان حدود ۱۱ میلیارد دلار تخمین زده می‌شد که ۶۳ درصد از ارزش کل صادرات ایران را تشکیل می‌دهد. به ترتیب کشورهای عراق، امارت، ترکیه، افغانستان و پاکستان مهم‌ترین مقاصد صادراتی ایران در میان همسایگانش به‌شمار می‌روند. در بازه مورد بررسی تراز تجاری کشور با همسایگان مثبت سه میلیارد دلار ارزیابی می‌شود. همه این نکات بیانگر اهمیت بالای کشورهای همسایه به‌عنوان مقاصد صادرات غیرنفتی هستند. موقعیت جغرافیایی و استراتژیک ایران به‌عنوان یک هاب تجاری از دیگر ظرفیت‌هاییست که کمتر به آن پرداخته شده است. موقعیت ریلی و جاده‌ای ایران و همچنین دسترسی کشور به دریای خزر، دریای مکران و خلیج فارس و آب‌های آزاد از یک سو و نقش تاریخی ایران در تجارت بین‌الملل (جادهٔ ابریشم)، ایران را به یک شاهراه بین‌المللی بدل می‌سازد. به طور مثال ابتکار یک کمربند، یک جاده که با محوریت چین تبیین گردید یک فرصت چشمگیر اقتصادی برای ایران به شمار می‌رود؛ چراکه ۴۰ درصد از مجموع صادرات نفتی و غیرنفتی ایران به کشورهای واقع در این مسیر صادر می‌گردد، همچنین ۶۲ درصد از واردات کشور (مشتمل بر کالاهای واسطه‌ای ضروری برای صنایع) از این کشورها تأمین می‌شود.

شکل ۵-۷-ابتکار یک کمربند یک جاده



کشورهای عضو اتحایه اقتصادی اوراسیا، به‌عنوان همسایگان شمالی کشور از جمله ظرفیت‌های صادراتی به‌شمار می‌روند که به‌طور شایسته به آن توجه نشده است. در سال ۱۳۹۷ صادرات غیرنفتی به این کشورها بالغ بر ۴ میلیارد دلار تخمین گردید. موقعیت جغرافیایی ایران در راه اتصال شبه قاره هند به اوراسیا، فرصت ارزشمندی برای توسعه کشور به‌شمار می‌رود. این مسیر جدید از نظر مسافت و زمان چهل درصد کوتاه‌تر و از نظر هزینه ۳۰ درصد ارزان‌تر است. این کریدور برای کشور هند اهمیت بسزایی دارد (چرا که زمان حمل بار از هند به اروپا را به نصف کاهش می‌دهد). اتصال بنادر چابهار و آستارا به خطوط ریلی کشور از ملزومات فعال شدن این کریدور است. از جمله مشکلات تجارت ایران با اوراسیا می‌توان به عدم تقارن تجارت با نیازهای دو طرف اشاره کرد؛ درحالی که ایران صادرکنندهٔ عمدهٔ انرژی است، کشورهای اوراسیا نیز از منابع عظیم انرژی بهره می‌برند. از طرفی با وجود آنکه کشورهای اوراسیا محصولات کشاورزی خود را عمدتا از طریق واردات تأمین می‌کنند و ایران هم به‌طور سنتی تولیدکننده محصولات کشاورزی به‌شمار می‌رود، صادرات ما به اوراسیا در این حوزه سهم بسیار کوچکی دارد. عدم استفاده از فناوری‌های نوین در تولید انبوه و استانداردسازی محصولات کشاورزی و همچنین بسته‌بندی و نگهداری نامناسب از جمله دلایل اندک بودن سهم این بخش در تجارت است. از آنجاکه عمدهٔ توزیع‌کنندگان کالاهای مصرفی در این منطقه شعبات شرکت‌های چندملیتی اروپایی هستند، از تحریم‌ها پیروی کرده و به خرید کالای ایرانی اقدام نمی‌کنند. همچنین مشکلات مبادلات بانکی و انتقال ارز از دیگر مشکلات صادرکنندگان است که در ادامه به آن خواهیم پرداخت. برای بهبود تجارت با این اتحادیه لازم است که رویکرد وزارت خارجه در کشورهای متبوع بیشتر به سمت شناسایی ظرفیت‌های اقتصادی معطوف گردد (با استقرار رایزن مقیم بازرگانی در این کشورها). پیمان پولی دو یا چندجانبه میان ایران و این کشورها از دیگر راهکارهای مبادله در شرایط تحریمی است؛ در چنین پیمانی فعالان تجاری برای واردات یا صارات با بانک مرکزی کشور خود تسویه می‌کنند و پول رسمی همان کشور را دریافت یا پرداخت می‌کنند، سپس بانک‌های مرکزی دو کشورِ طرف قرارداد طی دوره‌های معین (مثلا سه ماهه) مابه‌التفاوت تراز تجاری را برحسب واحد پولی (یا حتی غیرپولی مثل طلا یا رمزارز) پرداخت می‌کنند. از آنجا که چنین مبادله‌ای مصون از تحریم است می‌تواند برای دور زدن تحریم مؤثر باشد. البته صادرکنندگان میل بیشتری به دریافت ارزهای رایج جهانی (دلار و یورو) دارند تا پول ملی؛ خصوصا که نوسانات تورمی در داخل، ریسک و نااطمینانی را برای صادرکنندگان افزایش می‌دهد. مسأله دیگر استفاده از پیام‌رسان سوئیفت برای اعلام تراکنش‌ها می‌باشد. ایالات متحده به بهانه مبارزه با تروریسم به گزارشات این پیام‌رسان دسترسی دارد و به آسانی می‌تواند تحریم‌ها را از این طریق اعمال کند. به‌طور مثال در قرارداد منعقده میان

بانک‌های مرکزی کشورهای ترکیه و پاکستان با ایران این موضوع مورد توجه قرار نگرفت. به همین خاطر استفاده از پیام‌رسان‌های جایگزین خارجی در کوتاه‌مدت (که ممکن است در آینده ما را با همین مشکلات مواجه سازد) و یا ایجاد سامانه داخلی در بلندمدت و همچنین استفاده از فناوری بلاکچین که غیرمتمرکز است و اطلاعات آن به یک دیتاسنتر واحد مخابره نمی‌شود می‌تواند راهبرد مناسبی در پاسخ به این تهدید باشد.

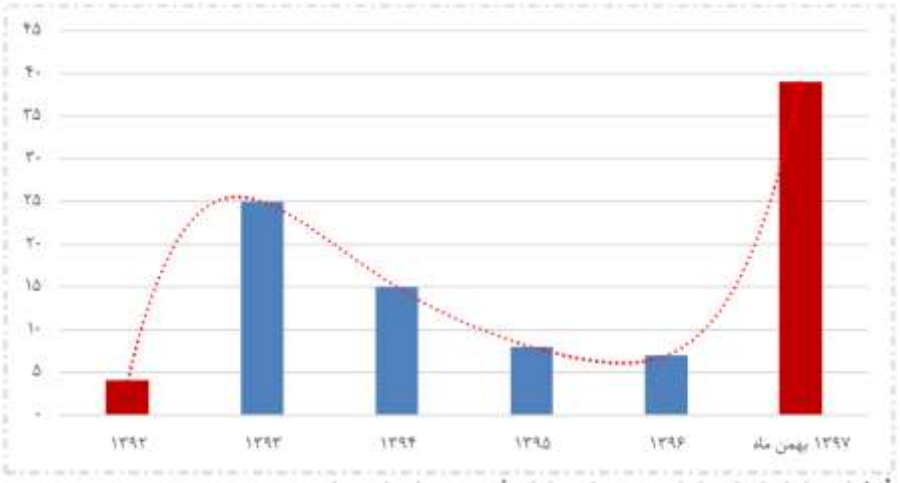
شکل ۵-۸-کریدور شمال جنوب



از دیگر موانع صادرات غیرنفتی، می‌توان به قانون مقررات صادرات و واردات اشاره کرد که مصوب سال ۱۳۷۲ می‌باشد (حدود سی سال قبل) و با قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۹۰ هم‌پوشانی دارد. این مجموعه آیین‌نامه‌ها و قوانین در مقایسه با کشورهای پیشرو در حوزه تجارت، اشکالات فراوانی دارد که می‌توان این موارد را برشمرد: ۱. ناسازگازی برخی قوانین با یکدیگر ۲. عدم توجه به مسائل جدید تجارت و همچنین تجارت خدمات (تمرکز صرف بر تجارت کالا) ۳. ایجاد محدودیت به جای تسهیل تجارت ۴. تمرکز زیاد روی مسألهٔ واردات و نادیده‌گرفتن مقتضیات صادرات.

حجم بالای قوانین، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت از صادرکننده را می‌گیرد و ریسک و نااطمینانی ایشان را افزایش می‌دهد. یکی از راهکارهای توسعه صادرات که کمتر مورد توجه قرار گرفته است، کنسرسیوم‌های صادراتی می‌باشد. کسب و کارهای خرد که به‌علت صرفه‌های ناشی از مقیاس با هزینه‌های سنگینی برای صادرات مواجه هستند با پیوستن به این کنسرسیوم‌ها می‌توانند محصولات خود را به سهولت صادر کنند؛ چرا که شرکت‌های توسعهٔ صادرات با بهره‌گیری از متخصصین می‌توانند قیمت‌گذاری معقول و استانداردسازی انجام دهند و بازاریابی بهتری داشته باشند. تجارب کنسرسیوم‌های صادراتی در کشورهای پیشرو نشان می‌دهد که اعضای این کنسرسیوم نسبت به صادرکنندگان انفرادی هم رشد بیشتری داشتند و هم صادرات بیشتر (حتی تا دو برابر). از دیگر مشکلات قوانین حوزهٔ تجارت، جای خالی حقوق دریایی است؛ باوجود اینکه یک سوم مرز ایران، آبی است و اقتصاد دریایی نقش عمده‌ای در رشد کشورهای توسعه‌یافته ایفا می‌کند و از طرفی موقعیت جغرافیایی ایران در منطقه به‌عنوان شاهراه اقتصادی بسیار حائز اهمیت است؛ اما حقوق دریایی ایران از سال ۱۳۴۲ تغییری نکرده است و حتی قوانین موجود نیز ضامن اجرایی مناسبی ندارند. نپیوستن ایران به کنوانسیون‌های بین‌المللی حقوق دریایی، کشور را از حقوق بسیاری در این زمینه محروم ساخته است؛ مثل موضوع توقیف کشتی‌ها یا تملک کشتی و مواردی از این قبیل که نیاز است دیپلماسی فعال در این حوزه شکل گیرد.

شکل ۵-۹-روند تعداد تقریبی دستورالعمل ها و بخشنامه‌های مصوب در خصوص صادرات



مأخذ: استخراج از تارنمای سازمان توسعه تجارت براساس آخرین بخشنامه‌ها و مقررات

یکی از فرصت‌های در اختیار ایران در حوزه صادرات، کاهش ارزش پول ملی در برابر ارزهای خارجی‌ست؛ در چنین حالتی میل به صادرات افزایش می‌یابد و بعضا کشورها برای تحریک صادرات، ارزش پول ملی خود را کاهش می‌دهند. چین با وجود آن‌که ذخایر عظیم دلاری دارد و از نظر تراز تجاری نیز نسبت به ایالات متحده برتری دارد، اجازه افزایش ارزش یوآن در برابر دلار را نمی‌دهد. گرچه افزایش نرخ ارز به افزایش تورم منجر می‌شود که برای تولیدکنندگان تأثیر منفی دارد اما به‌طور کلی در صورت برطرف شدن شرایط تحریمی ظرفیت چشمگیری برای جهش صادرات غیرنفتی وجود دارد.

نوسانات نرخ ارز یکی از مخاطرات پیش‌روی صادرکنندگان به‌شمار می‌رود و ریسک تجارت را بالا می‌برد. یکی از راهکارهای غلبه بر این معضل، خرید ارز به‌صورت سلف توسط بانک مرکزی یا فعلان حوزه پولی می‌باشد. به این صورت که صادرکننده، ارز حاصل از صادرات را که در آینده وصول می‌شود، در زمان حال، تحت قرارداد سلف به بانک می‌فروشد و در ازای آن (با توجه به نرخ ارز در بازار) پول دریافت می‌کند. به این شیوه، صادرکننده عایدی خود را در برابر نوسانات ارزی بیمه می‌کند و ریسک معاملات را کاهش می‌دهد. دامنهٔ وسیعی از شرکت‌های بیمه‌ای و فعالان اقتصادی و سفته‌بازان می‌توانند در این حوزه نقش ایفا کنند و بانک مرکزی به‌عنوان سیاست‌گذار به تنظیم کردن روابط ایشان بپردازد. راهکار دیگر پوشش بیمه‌ای نوسانات نرخ ارز می‌باشد که در قالب خدمات بیمه‌ای و یا بانکی توسط موسسات بیمه و اعتباری قابل اجراست.

نحوه صدور و قوانین مربوط به کارت بازرگانی به‌عنوان مجوز واردات و صادرات از جمله مشکلات صادرکندگان به شمار می‌رود؛ درحالی‌که در بسیاری از کشورهای دنیا این قبیل مدارک صرفا برای شناسایی صادر می‌شود و نه اعمال محدودیت. در ثانی در شمار زیادی از کشورها، صادرات جز در موارد کالاهای خاص (مثل دارو) نیازی به مجوز ندارد (مانند روسیه و ترکیه). درحالی‌که در ایران متولی این امر اتاق بازرگانی است که بخش خصوصی به‌شمار می‌رود و برای شناسایی هویت تجار، نیاز به هماهنگی و استعلام گرفتن از نهادهای دولتی دارد. عدم هماهنگی این دو بخش صدور کارت را با مشکل و تأخیر مواجه می‌سازد. با سپردن کامل مراحل صدور به وزارت صنعت و معدن، این بی‌نظمی و اختلال تاحدی مرتفع می‌گردد. همچنین لزوم ارائه کارت بازرگانی برای واردات از مناطق آزاد توجیه منطقی ندارد و تنها بر صف متقاضیان این کار می‌افزاید؛ چرا که حقوق دولت یکبار هنگام واردات این کالاها از کشورهای خارجی به سرزمین اصلی تأمین گشته است و این رویه زاید صرفا هزینه و زمان صدور را افزایش می‌دهد. مشابه همین امر در الزام صدور کارت

بازرگانی صرفا برای ثبت علائم تجاری به زبان انگلیسی وجود دارد، درحالی‌که شاید شرکت مذکور اصلا هدف تجارت خارجی نداشته باشد. در صورت تحقق هرچه سریع‌تر دولت الکترونیک، هماهنگی بین نهادهای دولتی بالا می‌رود و زمان صدور به حداقل کاهش خواهد یافت. از طرفی رفتار تعداد معدودی از صادرکنندگان در صدور کالای بی‌کیفیت و تأخیر در ارسال کالا و بدعهدی‌ها، موجب تعمیم دادن آن به تمام تجار ایرانی می‌شود و لازم است در صدور کارت‌های بازرگانی، سوابق و رفتار فرد متقاضی مورد دقت بیشتری قرار گیرد و رتبه‌بندی شود. مثلا با تخفیف مالیات بر ارزش افزوده برای صادرکنندگان با سابقه و تمیز قائل شدن میان این فعالان با دارندگان کارت‌های بازرگانی اجاره‌ای، می‌توان انگیزه‌ها را بهتر هدایت نمود.

تعدد نهادهای تصمیم‌گیر در حوزه تجارت مشکلی‌ست که صادرکنندگان در ایران به‌طور مداوم با آن مواجه هستند. پنجره واحد، کلید واژه راهکار در زمینه تسهیل تجارت است؛ به‌معنای مکانی واحد (مجازی یا فیزیکی) برای تمرکز بر امور مربوط به تجارت، برقراری ارتباط با نهادهای ذیربط، صدور مجوز، ثبت درخواست و اطلاع از آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها. به‌طور مثال گرجستان با ارتقای چنین سیستمی و الکترونیکی کردن روند تجارت، توانسته زمان پردازش مدارک را کاهش دهد. همچنین در تایلند، استفاده از این سامانه‌ها و بهره‌گیری از «گمرک بدون کاغذ» هزینه تراکنش‌های تجاری برای صادرات و واردات را کم کرده است و این کاهش هزینه تاحدی بوده که به اندازه یک درصد از تولید ناخالص داخلی برای این کشور منفعت داشته است. کره جنوبی به‌عنوان یک اقتصاد پیش‌رو، به‌طور گسترده‌ای از پنجره واحد تجاری خود موسوم به «*UNI-PASS*» بهره می‌برد که در تجارت خارجی مثال‌زدنی است. رتبه ایران در شاخص تجارت بین‌المللی طبق گزارش «*Doing Business*» در سال ۲۰۲۰، ۱۲۳ در بین ۱۹۰ کشور مورد مطالعه بوده است.

از آنجا که استقرار پنجره واحد به عملکرد مناسب همه دستگاه‌های اجرایی وابسته است و از طرفی با توزیع نامتناسب زیرساخت در مناطق مختلف کشو روبرو هستیم، تحقق این سیستم به کندی پیش می‌رود. نیاز است با برقراری یک مرکز هماهنگی و پایش الکترونیکی بین دستگاه‌های مختلف اجرایی، انسجام لازم را فراهم آوریم و با در نظرگرفتن یک نظام انگیزشی برای دستگاه‌ها در صورت پیاده‌سازی یا عدم پیاده‌سازی پنجره واحد به‌عنوان ضامن اجرایی، این روند را تسریع کنیم. دیدگاه سختگیرانه امنیتی نسبت به این مسائل از جمله مشکلات در این راه است. سنگاپور نمونه‌ای بسیار موفق در زمینه استقرار سیستم پنجره واحد می‌باشد. دولت این کشور با مأمور کردن یک کمیته هدایتگر در زمینه شبکه‌های تجاری، به نظارت و سرپرستی بر ایده‌پردازی پیرامون تشکیل یک نظام ملی الکترونیکی تبادل داده برای اظهارنامه‌ها و مجوزهای تجاری پرداخت. در نتیجه تشکیل این کمیته، پیشنهادهایی به‌منظور تسهیل صادرات و واردات و وضع استانداردهایی برای نظام تبادل داده، ارائه شد. پیش از تشکیل این کمیته، مراحل صدور مجوز عمدتا به‌طور دستی صورت می‌گرفت و بسیار زمان‌بر بود. اما درسال ۱۹۸۸، خدمات شبکه‌ای سنگاپور با تأسیس یک شرکت خصوصی (با حمایت دولت) مدت زمان این فرآیند را به‌طرز چشمگیری کاهش داد. موفقیت‌های سنگاپور تا اندازه‌ای بود که هم اینک هدف ایجاد پنجره واحد برای کشورهای عضو آسه ـ آن (اتحادیه ملل جنوب شرق آسیا) را دنبال می‌کند، به‌گونه‌ای که یکبار ارائه اطلاعات برای یکی از کشورهای عضو، برای کلیه اعضای اتحادیه کفایت می‌کند که هزینه مبادله را به حداقل ممکن خواهد رساند.

از نمونه‌های موانع صادرات به کشور عراق، عدم تفکیک کالاها در پروسه ترخیص گمرک می‌باشد. باوجود این‌که بخش قابل توجهی از ارزآوری کشور مربوط به صادرات عراق است، اما زمان طولانی ترخیص کالا از گمرک موجب وارد آمدن هزینه‌های زیاد به صادرکنندگان کالای فاسدشدنی می‌شود. تمایز قائل شدن میان این قبیل کالاها در روند ترخیص، زیان صادرکنندگان را کاهش خواهد داد. مانع دیگر، عدم پذیرش استاندارد ایران در عراق است که موجب تحمیل هزینه بیشتر به صادرکننده برای کسب استاندارد مقبول می‌گردد. مثلا در رابطه با صادرات سیب‌زمینی محموله‌ها می‌بایست توسط کیسه توری بسته‌بندی گردد و محموله‌های دارای غده‌های

بسیار بزرگ یا سبزرنگ و یا آغشته به خاک و گل برگشت داده می‌شوند. این مسئله، انعقاد توافقنامه‌های استاندارد را با مقاصد صادراتی می‌طلبد تا کالاها برای تطبیق با استاندارد مورد پذیرش، در مرزها معطل نشوند. خصوصا که استانداردها و قوانین عراق در حوزه اقلام مصرفی بهداشتی دائما تغییر می‌کنند. عدم تجهیز پایانه‌های مرزی به تجهیزات به روز (مانند دستگاه ایکس ـ ری) نیز زمان ترخیص کالا را افزایش می‌دهد.

از جمله مشکلات دیگر صادرات به عراق، عدم آشنایی تجار با بافت قومی عراق و تفاوت ترجیحات هر یک می‌باشد. خاصه دولت اقلیم کردستان عراق که قوانین متفاوتی با دولت مرکزی وضع کرده است. عدم امکان حمل یکسره بار، مشکلات فراوانی را برای صادرکنندگان کالاهای آسیب‌پذیر به وجود می‌آورد. اگر بیمه بار و راننده اجرا شود، نیازی به تغییر وسایل نقلیه در گمرکات نخواهد بود و زیان صادرکننده به حداقل خواهد رسید. عراق به‌عنوان کشوری که جمعیت بسیار جوانی دارد و به‌تازگی از جنگ‌ها متعددی گذر کرده است، از سرمایه‌گذاری خارجی به‌منظور ایجاد اشتغال برای خیل عظیم جوانان استقبال می‌کند. برای بهره‌گیری از این فرصت نیاز است تا صندوق ضمانت صادرات ایران با بیمه کردن این سرمایه‌گذاری‌ها، ریسک فعالین اقتصادی را کاهش دهد تا با توجه به مزیت کشور در خدمات فنی و مهندسی، مشارکت شایسته‌ای در مناقصات عراق داشته باشیم. به خصوص که شرکت‌های پیمانکاری عمومی در عراق بسیار ضعیف و محدود عمل می‌کنند. از طرفی اگر دیپلماسی کشور، رویکرد اقتصادی را در اولویت قرار دهد امکان بهره‌گیری از فرصت تأمین خریدهای کلان دولت عراق فراهم خواهد گشت که ظرفیت لازم برای عرضه بسیاری از اقلام مورد تقاضا در کشور موجود است. ضمنا بحث بازارشناسی و بازارسازی در عراق به خوبی مورد توجه قرار نگرفته است؛ به همین خاطر صادرکنندگان برای شناسایی بازار هزینه‌های هنگفتی را متقبل می‌شوند. اگر دولت در این زمینه تسهیلاتی را فراهم کند و حمایت لازم در این حوزه انجام دهد، شرکت‌های بیشتری نسبت به صادرات ورود خواهند کرد.

رویکرد عمده صادرکنندگان ایرانی کوتاه‌مدت است. یعنی اینکه صرفا مقداری محصول در زمان حاضر بفروشند و سپس به فعالیت دیگری بپردازند، درحالی که طرف خارجی نیازمند یک تأمین‌کنندهٔ پایدار و متعهد است که قابل اعتماد باشد. پس این رویکرد کوتاه‌مدت شانس کمی در بازاریابی و بازارسازی خواهد داشت. به همین خاطر امکان رقابت با سایرکشورها محدود است؛ صادرکننده بصورت سنتی کالایش را می‌فروشد و اگر فرهنگ مشابه و مرز طولانی با عراق نبود، حجم صادرات از مقدار فعلی هم کمتر می‌شد. به‌همین دلیل است که عمده تجارت ما با عراق در جنوب این کشور صورت می‌گیرد و با اقلیم کردستان که قوانین سختگیرانه تر و رقبای سرسخت‌تری دارد، تجارت بسیار کمتری داریم. با وجود این که منابع نفتی عظیمی در این اقلیم واقع شده‌اند و مردم این ناحیه نسبت به سایر مناطق درآمد سرانهٔ بالاتری دارند و مقصد مناسبی برای صادرات به شمار می‌روند، اما بخاطر استانداردهای سطح بالایی که دارند، بسیاری از کالاهای ایرانی را نمی‌پذیرند و از ترکیه وارد می‌کنند که هم استاندارد و هم بسته‌بندی بهتری را رعایت کرده است.

از سویی دیگر، عراق با توجه به پشت سرگذاشتن جنگ‌های متوالی، در شاخص‌های اقتصادی جایگاه نسبتا خوبی دارد و به همین خاطر بازار جذابی به‌شمار می‌رود. نرخ پایین تورم در این کشور (حدود ۱ درصد) این سیگنال را به صادرکننده می‌دهد که نمی‌تواند قیمت کالای خود را به طور ناگهانی بالا ببرد. (بر خلاف رویکردی که تولیدکنندگان در داخل کشور دارند و قیمت‌ها را بعضا هفتگی یا روزانه بالا می‌برند). اما نکتهٔ مهم در این جاست که چه محصولی برای صادرات به عراق مناسب‌تر است؟ محصولات مصرفی غذایی و کشاورزی با توجه به وجود ترکیه به‌عنوان رقیب، چندان توصیه نمی‌شود. چرا که صادرکنندگان ترکیه استانداردهای بالایی را رعایت می‌کنند و در زمینه بسته‌بندی هم بهتر عمل می‌کنند. از طرفی ترکیه در عراق انبارهایی خریداری کرده تا صادرکنندگان خرد و متوسط با هزینه کمتر، توان بازاریابی داشته باشند و فروشنده عراقی هم زمانی که اجناس را در دسترس می‌بیند، فورا اقدام به خرید می‌کند.

به‌طور کلی جهت راهنمایی و هدایت تجار، آگاه ساختن ایشان از قوانین جدید که روزانه تغییر می‌کند و همچنین امور شناسایی بازار و تبلیغات (و تأسیس انبارها همچون ترکیه) نیاز است که دولت یک پایگاه دائمی در عراق ایجاد کند و موارد فوق را در آن اجرایی کند. از دیگر وظایف دولت در زمینه صادرات، خودداری از صدور دستورات لحظه‌ای است. مثلا در سال ۱۳۸۵ با شدت گرفتن پروژه‌های عمرانی و افزایش تقاضای داخلی مصالح ساختمانی، صادرات سیمان ممنوع شد؛ درحالی‌که تا قبل از آن تأمین‌کننده عمده سیمان عراق بودیم، اما پس از این دستور، چین جایگاه ایران در این حوزه را تصاحب کرد و پس گرفتن این جایگاه به‌راحتی میسر نخواهد بود. ضمنا مسائلی مانند اتصال ریلی به عراق که باعث سهولت تجارت می‌شود از جمله مواردی‌ست که دولت می‌بایست به آن توجه جدی داشته باشد.

در رابطه با ترکیه هم موانع مشابهی وجود دارد؛ مثلا رعایت تشریفات سازمانی در تجارت با ترکیه اهمیت بسزایی دارد. اینکه حتی در ارسال ایمیل نیاز است که نام مقامی که مخاطب است آورده شود و در عنوان، نام شرکت موردنظر درج گردد، درحالی‌که معمولا صادرکننده ایرانی یک ایمیل واحد برای تمام شرکت‌ها می‌فرستد و مثلا در عنوان، صرفا نام محصول آورده می‌شود و اسمی از شرکت مقصد نیست یا پس از أحوال‌پرسی مرسوم، نامی از مدیر شرکت آورده نمی‌شود که سبب می‌شود ایمیل به فرد مورد نظر ارجاع داده نشود.

در رابطه با حضور صادرکنندگان در نمایشگاه‌ها توجه به این نکته ضروری‌ست که نمایشگاه، قدم آخر بازاریابی به‌شمار می‌رود و هماهنگی‌ها و مذاکرات می‌بایست پیش از نمایشگاه صورت گرفته باشد و صرفا مذاکرات نهایی در نمایشگاه انجام گردد. درحالی‌که معمولا فرض بر اینست که نمایشگاه گام ابتدایی در بازاریابی محصول به‌شمار می‌رود.

یکی از اشتباهات صادرکنندگان به ترکیه در زمینهٔ بازاریابی، مراجعه به ایرانیان مقیم ترکیه می‌باشد. درحالی‌که برای این امر، باید از فرد باتجربه در صنعت موردنظر استفاده شود تا به خوبی محصول را معرفی کند. شبکه اجتماعی لینکداین[۱۴۰] یکی از ابزارهای پیدا کردن این افراد است. راه دیگری که پیش روی صادرکنندگان می‌باشد، پیدا کردن نماینده توزیع به جای نماینده بازاریابی است؛ نماینده توزیع به‌طور مستقیم کالا را از شما می‌خرد درحالی‌که نماینده بازاریابی تنها مذاکره می‌کند و طرف مذاکره از شما خرید می‌کند. به این شیوه ریسک فروش رفتن کالا کاهش می‌یابد و در ازای آن تخفیفی به نماینده توزیع داده می‌شود. لازم است در زمینه قیمت‌گذاری با نماینده توزیع، با توجه به ترجیحات مصرف کننده ترکیه‌ای برسر یک قیمت منطقی توافق شود و کالای ایرانی تنها با همان قیمت مورد توافق فروش رود. اگر قیمت‌گذاری را به نماینده توزیع واگذار کنیم و با چندین نماینده توزیع ارتباط داشته باشیم، احتمالا محصول با قیمت‌های متفاوتی در بازار ترکیه عرضه می‌شود که اعتبار برند و صادرکننده را مخدوش می‌کند. پس اگر هم خواستیم در قیمت‌گذاری دخالت نکنیم و قیمت‌گذاری را به نماینده توزیع واگذار کردیم، لازم است او را نماینده انحصاری کالا معرفی کنیم، به این مفهوم که کالا در تمام ترکیه با یک قیمت واحد به فروش رود تا قیمت چندگانه در بازار رخ ندهد و از اعتبار شرکت کاسته نشود.

نکتهٔ قابل توجه برای صادرکنندگان در حوزه دانش‌بنیان و فناوری‌های خاص، مراجعه ایشان به موسسه پتنت ترکیه و ثبت نوآوری در آن است تا امکان هرگونه تقلب و بدعهدی طرف دیگرِ معامله سلب شود. دو شرکت *KOC Holding AS* و *Sabancı Holding* با شرکت‌های دانش بنیان خارج از ترکیه ارتباط خوبی دارند و برای همکاری مناسب هستند. اتحادیه *Turkish Contractors Association* در آنکارا نیز برای صادرکنندگان خدمات مهندسی و سرمایه‌گذاران در صنعت ساختمانی بسیار

[۱۴۰] *linkedin*

مناسب است. با عضویت در این اتحادیه امکان شرکت در پروژه‌های مناسب با هزینه‌های پایین فراهم می‌گردد. همچنین در صنعت نفت و گاز، شرکت *Petkim* ترکیه، همکاری خوبی با شرکت‌های خارجی دارند. از طرفی لازم است که صادرکنندگان، برند شرکت خود را از همان ابتدا ثبت کنند، چراکه عده‌ای با ثبت برند صادرکننده، اقدام به اخاذی برای انتقال برند می‌کنند.

در زمینه موانع تعرفه‌ای، شرکت‌های اروپایی از این محدودیت مستثنا هستند، ولی صادرکنندگان ایرانی باید تعرفه پرداخت کنند، از این جهت امکان رقابت با صادرکنندهٔ اروپایی را نخواهند داشت. حل این مشکل در گرو تفاهم‌نامه‌های تجاری دو طرف است که در بخش بعد به تفصیل به آن پرداخته می‌شود. از طرف دیگر موانعی وجود دارند که دولت خودمان آن را ایجاد می‌کند؛ مثلا الزام صادرات کالای خاص، صرفا از یک سری شرکت محدود؛ در نتیجه برای نظارت بر اجرای چنین قانونی، گمرک ملزم می‌شود کالای صادراتی مشابه را بازبینی کند تا از تغییر آن کالای خاص اطمینان حاصل کند و به قولی ناظر بر اجرای دستور دولت باشد. این فرآیند زمانبر است و ممکن است صادرکننده‌ای که تخلفی مرتکب نشده را با تأخیر و بدعهدی در تحویل کالا مواجه کند که هم برایش هزینه‌بر است و هم امکان دارد بازاری که بدست‌آورده را از دست بدهد. البته ترکیه مزایایی هم برای صادرکنندگان دارد؛ از نظر پرداخت ارزش کالا به صادرکننده در شرایط تحریمی و لیست سیاه *FATF*، بانک‌هایی هستند که همچنان با تجار ایرانی کار می‌کنند.

از سویی دیگر ظرفیت پایین پایانه‌های مرزی بین دو کشور، فرآیند ترخیص کالا را با تأخیر روبرو می‌کند و بر صادرکننده، جریمه دیرکرد را تحمیل می‌کند. نیاز است که زیرساخت‌های حمل و نقل و پایانه‌های مرزی ارتقا یابند و سرمایه‌گذاری متناسب با نیازها در این حوزه صورت گیرد. مانع دیگر، عدم ارتباط مناسب بین ارگان‌های کسب و کارهای ایرانی و انجمن های کسب و کار ترکیه می‌باشد. مثلا دو انجمن معروف ترکیه در این حوزه، تومسیاد و موسیاد نسبت به طرف ایرانی نقد دارند؛ اینکه سازمان‌های مسئول در ایران پاسخگو نیستند و یا حتی برخی اتاق‌های بازرگانی پاسخگویی را منوط به عضویت در اتحادیه می‌دانند و به قولی نگاه کاسب‌مآبانه دارند که موجب کاهش اعتبار طرف ایرانی و عدم شکل‌گیری همکاری می‌شود. درحالی‌که این دو انجمن اطلاعات خوبی از قوانین خرد و کلان در اکثر صنایع ترکیه دارند و اگر تجار ایرانی با ایشان ارتباط بگیرند هزینه‌های کمتری را در صادرات متقبل خواهند شد. اتاق‌های بازرگانی در شهرهای مختلف ترکیه منبع دیگر اطلاعات برای صادرکننده به‌شمار می‌رود و برقراری رابطه با ایشان می‌تواند بسیار مفید واقع گردد.

در ارتباط با این نهادها لازم است صادرکنندگان بدانند که به آسانی و به‌طور مستقیم نمی‌توانند اطلاعات جزئی از کسب و کارهای ترکیه را بدست آورند. مثلا اگر صادرکننده با یکی از این انجمن‌ها تماس بگیرد و برای «فروش» محصول درخواست اطلاعات کنند، احتمالا اطلاعات چندان مفیدی بدست نخواهند آورد. کلیدواژهٔ «سرمایه‌گذاری» برای این انجمن‌ها و اتاق‌ها بسیار مطلوب است، چرا که هدف ایشان جذب سرمایه است. در نتیجه با استفاده از این مسئله می‌توان اطلاعات خوبی از بازار ترکیه کسب نمود. کافی‌ست در تماس با این اتحادیه‌ها از لفظ سرمایه‌گذاری در یک صنعت خاص استفاده شود تا اطلاعات ریز و جزییِ شرکت‌های وابسته به آن صنایع در اختیار صادرکننده قرار گیرد.

همانند کشور عراق اگر اتحادیه یا سندیکایی به منظور بازارشناسی و بازار سازی شکل بگیرد، هزینه‌های تجارت به مراتب کمتر می‌شود. از طرف دیگر یک چنین نهادی که متولی تحقیق بازار شده است از منظر صرفه‌های حاصل از مقیاس بسیار کاراتر از شرکت‌های خرد و متوسط عمل خواهد کرد و از طرفی دیگر هزینه‌های این فرآیند بین اعضای اتحادیه تقسیم می‌شود و می‌تواند رونق بیشتری به تجارت دهد چرا که بازارشناسیِ حرفه‌ای برای صادرکنندگان در این حالت به‌صرفه می‌شود. مثلا ترکیه صادرکننده دکمه است، یکی از نهاده‌هایی که در تولید دکمه استفاده می‌شود، رزین است که ما به وفور تولید می‌کنیم. سندیکاها با شناسایی چنین فرصت‌هایی و

جستجوی شرکت‌های مختلف دخیل در زنجیرهٔ تأمین و گزارش آن‌ها به صادرکنندگان می‌توانند مفید واقع شوند. از این رو نیاز نیست که صرفا نگاهمان به صادرات محصول نهایی یا ماده خام باشد؛ بلکه با ارزیابی دقیق حلقه‌های زنجیره تأمین هر صنعت، می‌توانیم مزیت صادراتی خود را در آن حوزه جستجو کنیم و توان صادراتی را با نیاز آن حلقه از زنجیره تأمین تطبیق دهیم.

صندوق ضمانت صادرات نیز در این بین نقش محوری دارد؛ عدم پرداخت مطالبات صادرکننده توسط طرف ترُک از جمله مخاطرات تجارت به‌شمار می‌رود که صادرکنندگان ریسک گریز را از تجارت منصرف می‌کند. خصوصا که بدعهدی طرف ترک و تخلفاتی که انجام می‌دهند نیز مزید بر علت شده است. در این رابطه دبیر اقتصادی سفارت و صندوق ضمانت صادرات به عنوان نهاد مطلع، می‌توانند به صادرکننده در مورد تجارت با شرکت‌های بدسابقه هشدار دهند و از ضرر جلوگیری کنند و همچنین برای اطمینان خاطر صادرکننده، صندوق ضمانت صادرات می‌تواند با گرفتن یک حق‌الزحمه (مشابه حق بیمه) پرداخت ارزش کالا را تضمین کند.

در ترکیه زیرساخت‌های قوی در زمینه بسته‌بندی کالا وجود دارد و برای مقاصد صادراتی مختلف، بسته بندی‌های متفاوتی ارائه می‌دهد. مثلا برای کشور روسیه به فراخور ترجیحات و مطلوبیت مصرف‌کنندگان آن کشور نوع متفاوتی از بسته‌بندی را عرضه می‌کند. اما در ایران ما همان شکل بسته‌بندی که برای مصرف‌کنندهٔ ایرانی تولید شده است را صادر می‌کنیم و به کشورهای مختلف می‌فرستیم. به همین خاطر درحالی‌که کشور قطر حدود سه سال پیش توسط کشورهای عربی محاصرهٔ اقتصادی شد و فرصت چشمگیری برای صادرات کشور به شمار می‌رفت، نتوانستیم در زمینه محصولات غذایی به خوبی به بازار قطر ورود کنیم و ترکیه این بازار را تصاحب کرد.

ظرفیت‌های بسیاری در ترکیه وجود دارند که کمتر به آن پرداخته شده و تقریبا ناشناخته باقی مانده‌اند؛ مثلا با این که ترکیه خود، قطب تولید لوازم خانگی به شمار می‌رود، اما در برخی محصولات وارد کننده است. اگر محصولاتی که در ایران تولید می‌شوند، در نمایشگاه‌های ترکیه به خوبی معرفی گردند، امکان همکاری و توافق وجود خواهد داشت. درحالی‌که طرف ترکیه‌ای اصلا تصور نمی‌کند ایران ظرفیت تولید چنین محصولاتی را داشته باشد و از وجود آن‌ها باخبر نیست. یا مثلا در زمینهٔ صنایع دستی، صادرکنندهٔ ایرانی غفلت زیادی نسبت به بازار ترکیه داشته‌است؛ چرا که ترکیه به عنوان قطب گردشگری منطقه، یکی از تولیدکنندگان صنایع دستی به شمار می‌رود و این محصولات را به توریست‌ها عرضه می‌کند. اگر در شهرهای توریستی، مراکزی برای عرضهٔ صنایع دستی برپا شوند، مورد استقبال طرف تُرک واقع می‌گردد. چرا که بدین ترتیب ترکیه به مرکز صنایع دستی خاورمیانه بدل خواهد گشت و این مراکز به جاذبه‌های توریستی تبدیل می‌شوند که برای کشور ترکیه هم مطلوب است. همین قالب را می‌توان درمورد صادرات محصولات دانش‌بنیان اجرایی کرد. مثلا در حوزهٔ نانوتکنولوژی ایران جایگاه بالایی دارد و می‌تواند از بستر تجارت بین‌الملل ترکیه استفاده کند. به این شکل که ترکیه خلاء زیرساختی در حوزه تکنولوژی را توسط طرف ایرانی برطرف کند و طرف ایرانی هم از امکانات بازارسازی و بازاریابی بین‌المللی ترکیه بهره گیرد و قطب صادرات نانوتکنولوژی در منطقه با همکاری دو شرکت ایجاد شود. از آنجا که ترکیه پلی بین آسیا و اروپا و حتی آفریقای شمالی به شمار می‌رود و امکان صادر کردن کالا از طریق این کشور با تعرفهٔ صفر یا پایین وجود دارد، می‌تواند در شرایط تحریم، دروازه‌ای برای تجارت ایران با جهان باشد (در صورت تمهید زیرساخت‌های موردنیاز).

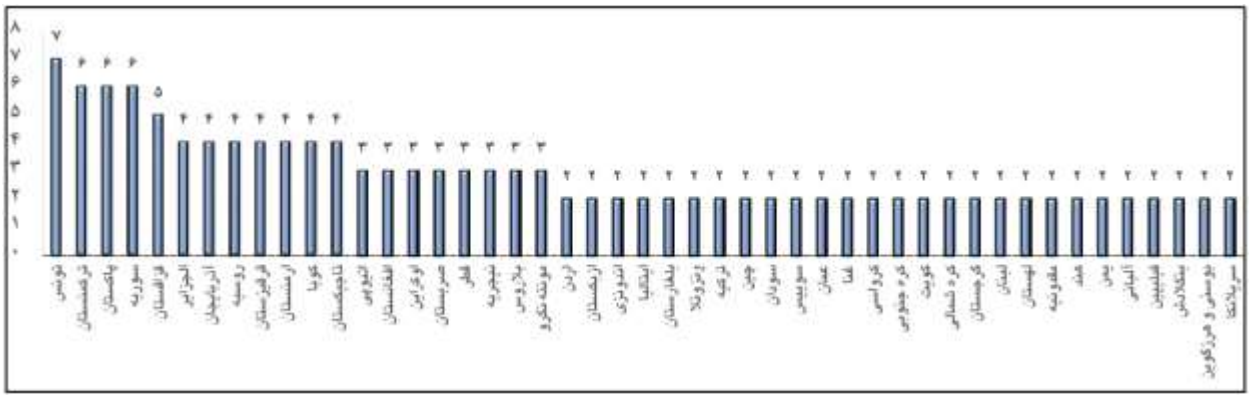
یکی دیگر از مواردی که توسط صادرکنندگان در تجارت با ترکیه باید رعایت شود فرهنگ مذاکره است، مهم است که در مذاکره افراد تصمیم‌گیر را شناسایی کنیم و با آنها مذاکره کنیم و واسطه‌های اضافی که هزینه‌تراشی بیهوده محسوب می‌شوند را کنار بگذاریم. چون حتی در صورت مذاکره با مقامات پایین و میانی شرکت، تمامی گزارشات به مقامات بالا ارجاع داده می‌شود و تصمیم‌گیری توسط این مقام صورت می‌گیرد. از طرف دیگر شفافیت در مذاکره بسیار حائز اهمیت است و نیاز است که پاسخ سوالات احتمالی در مذاکره را از

پیش آماده کرد. یا بعضا شکل‌گیری اعتماد با طرف خارجی میان دو شرکت رخ نمی‌دهد، بلکه اعتماد بین اشخاص شکل می‌گیرد؛ لازم است، شخصی که با طرف خارجی مذاکره می‌کند در این فرایند ثابت باشد و تغییر نکند، چرا که در صورت تغییر، فرایند اعتمادسازی از نو آغاز می‌شود.

به‌طورکلی اتحادیه‌ها و سندیکاها نقش اساسی در تسهیل تجارت دارند؛ مثلا سندیکاهای صادراتی در ترکیه اقدام به رتبه‌بندی شرکت‌ها می‌کنند و مثلا شرکت‌های رتبه ۱، کالاهای خود را به اروپا صادر می‌کنند و شرکت‌های رتبهٔ ۲ به روسیه و شرکت‌های رتبهٔ ۳ به ایران و عراق. مکانیسم قیمت‌گذاری متفاوتی هم به فراخور مقصد صادراتی و کمیت و کیفیت بازار آنجا استفاده می‌شود. به این شکل شرکت‌های صادراتی ترکی به جای رقابت با یکدیگر تبدیل به مکمل هم می‌شوند. درحالی که در ایران چنین انسجامی وجود ندارد و همه شرکت‌ها بدون تقسیم‌بندی بازار جهانی بین همدیگر اقدام به صادرات می‌کنند و به همین دلیل موفقیت چندانی بدست نمی‌آورند. همچنین ترکیه با حمایت این اتحادیه‌ها و سندیکاها و همچنین دولت، مراکز تجاری در کشورهای مختلف (مثل امریکا) دایر کرده است که هدف توسعه بازار در زمینه‌های مختلفِ صادراتی را دنبال می‌کند.

مشکل دیگر در حوزه تجارت، انعقاد موافقتنامه‌های تجاریِ بسیار با کشورهاییست که رابطه تجاری اندکی با ما دارند در حالی که حتی یک موافقتنامه تجاری با کشورهایی همچون امارات، آلمان و عراق منعقد نکردیم و با کشور ترکیه نیز موافقتنامه‌های اندکی منعقد شده است. اثربخشی این موافقتنامه‌ها نیز محل سوال است. بیش از ۹۷ درصد تجارت جهانی ذیل موافقتنامه‌های ترجیحی (که تعرفه وضع‌شده در کالاهای کشور عضو آن کمتر از کشور غیرعضو حساب می‌شود) صورت می‌پذیرد.

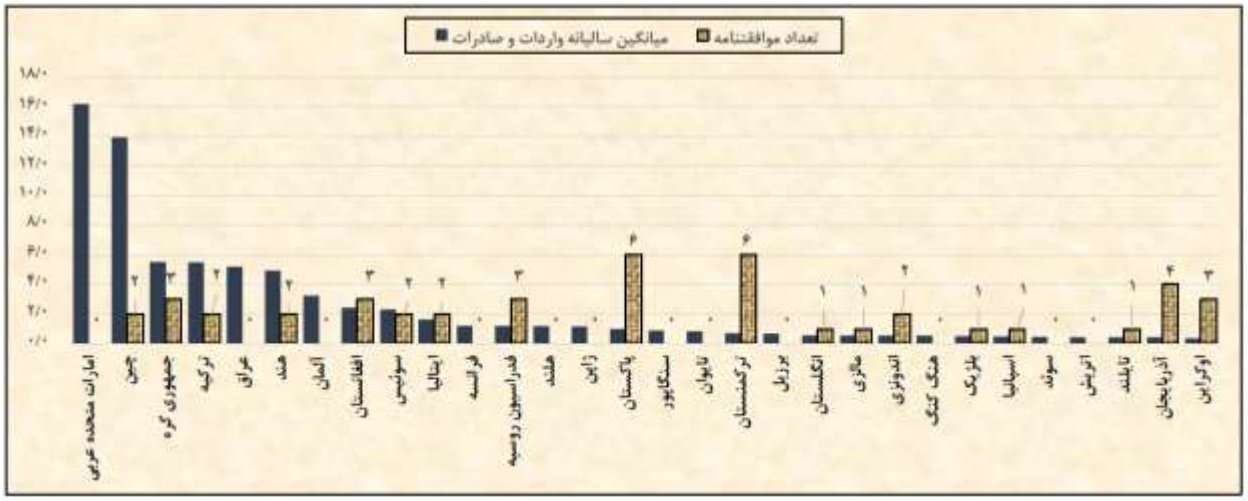
شکل ۵-۱۰-تعداد موافقتنامه های تجاری میان ایران و کشورهایی که بیش از یک موافقتنامه با ایشان منعقد شده است



همانطور که از جدول بالا پیداست عمده موافقنامه‌های تجاری با کشورهایی غیر از شرکای اصلی تجاری کشور منعقد گردیده است. همین موضوع تلاش بیشتر دستگاه دیپلماسی کشور را جهت انعقاد موافقتنامه‌های ترجیحی با شرکای اصلی تجاری را می‌طلبد تا موانع تعرفه‌ای (و حتی غیرتعرفه‌ای) در این قالب برطرف گردد. از جمله مشکلات موافقتنامه‌های ترجیحی پیشنهادی ایران، کلی‌گویی و عدم ورود به جزئیات است که سبب عدم تمایل طرف قرارداد به مفاد آن می‌شود. درحالی‌که اگر شاخص اکمال تجاری (مکمل بودن اقتصادهای طرفین قرارداد) و پتانسیل‌های دو طرف را در قرارداد در نظر بگیریم و این قبیل معافیت‌های تعرفه‌ای را بر کالا یا صنایع خاص اعمال کنیم، با استقبال شریک تجاری روبرو خواهیم شد. مشکل دیگر اینجاست که در موافقتنامه‌های منعقده نیز عمدتا کالاهایی از ایران مشمول تخفیفات تعرفه‌ای گشتند که در سبد صادراتی کشور نقش پررنگی ندارند. باوجود آنکه در سطح بین‌الملل، موانع غیرتعرفه‌ای همچون محدودیت واردات در یک کشور و یا فرآیند ترخیص و بازرسی و صدور روادید نیز در موافقتنامه‌ها مشمول تخفیف

می‌گردند، اما موافقتنامه‌های منعقده ایران و طرفین قرارداد تنها معطوف به موانع تعرفه‌ای‌ست. ثانیا با وجود تحریم‌ها و دشوار بودن ورود ارز به کشور، می‌توان اعطای تخفیف تعرفه‌ای به کالاهای واردشده از کشور طرف قرارداد را منوط به تجارت از طریق پول‌های ملی دو کشور کرد.

شکل ۵-۱۱-مقایسه میانگین صادرات و واردات و تعداد موافقتنامه‌های منعقد شده میان ایران و طرف‌های تجاری



در دوره کرونا نیز اقداماتی به شرح زیر صورت گرفت. تسهیل و تسریع در ورود ملزومات بهداشتی و درمانی، ابطال اظهارنامه صادراتی اقلام مقابله با ویروس کرونا، اطلاع‌رسانی مداوم وضعیت مرزها در رسانه‌ها به تجار، اتصال به سامانه انبارها برای رصد مقاصد کالاهای وارداتی به ویژه کالاهای مقابله با ویروس کرونا، ممنوعیت صادرات ماسک از ۲۱ بهمن ماه ۹۸، ترخیص شبانه روزی اقلام کنترلی و موردنیاز بهداشتی و کیت‌های آزمایشگاهی با صدور حکم و تنظیم صورتجلسه با حداقل اسناد و حمل یکسره، ترخیص کالاهای مقابله و کنترل کرونا خارج از نوبت و در مسیر سبز، پذیرش مجوزهای وزارت بهداشت به عنوان حداقل اسناد جهت ترخیص اقلام مقابله با ویروس کرونا، اعمال معافیت‌های لازم برای کالاهای اهدایی در چارچوب کنوانسیون‌های مرتبط، اعمال معافیت‌های حقوق ورودی در خصوص واردات اقلام موردنیاز، رایزنی لازم برای ادامه مسیر کالاهایی که در ارتباط با کرونا بوده و برای ورود به کشور دچار مشکل بودند، هماهنگی لازم با وزارت بهداشت در خصوص صدور مجوزهای لازم جهت ترخیص کالاهای فاقد ثبت سفارش از جمله اقدامات انجام شده در طی بحران کرونا و در راستای حمایت از تجارت هستند.

گمرک ایران در راستای واگذاری رفع ممنوعیت واردات، اعمال محدودیت و ممنوعیت صادرات، تغییر در سود بازرگانی واردات و عوارض صادراتی به وزارت صنعت – و با هدف ساده‌سازی تشریفات گمرکی و تسریع در واردات و صدور مجوزها – فهرست کالاهای مشمول مقابله با کرونا را به تفکیک ردیف‌های تعرفه‌ای به وزارت صنعت، معدن و تجارت اعلام کرد. همچنین به صادرکنندگانی که نسبت به رفع تعهد ارزی سال ۹۸ خود اقدام نکردند، مهلت ۴ ماهه‌ای (تا فروردین ماه سال ۱۴۰۰) اعطا شد تا علاوه بر رفع تعلیق کارت بازرگانی خود نسبت به رفع تعهد ارزی نیز اقدام کنند.

۵-۵-جمع بندی بخش سیاست تجاری

تشدید تحریم‌ها بر صادرات نفت ایران، ارزآوری کشور را دچار اختلال کرده است و در این شرایط اهمیت صادرات غیرنفتی دو چندان می‌گردد. باوجود آنکه سهم قابل توجهی از صادرات غیرنفتی کشور اختصاص به کشورهای همسایه دارد، اما باتوجه به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های طرفین، حجم تجارت بسیار دورتر از سطح مطلوب برآورد می‌شود. با توجه به مشکلات برشمرده در حوزه صادرات، اهتمام جدی در ساختار تصمیم‌گیری برای اصلاح ترتیبات نهادی احساس می‌شود؛ تحقق پنجره واحد برای تجارت خارجی که در گرو توسعه دولت الکترونیک است، برطرف کننده بخش قابل توجهی از موانع تشریح شده است. در عین حال، توجه بیشتر دستگاه دیپلماسی کشور به تجارت خارجی و در پیش گرفتن رویکرد اقتصادی در سفارتخانه‌ها برای برداشتن این موانع لازم است. خصوصا این مطلب که در مواجهه با بسیاری ازکشورهای همسایه در حوزه سیاسی روابط نزدیکی داریم، اما در بخش اقتصاد، خلاء جدی احساس می‌شود. به کارگیری متخصصین بیشتر در زمینه اقتصاد و حقوق اقتصادی در این وزارتخانه، از جمله راهکارهای پیشنهادی برای رفع موانع به‌شمار می‌رود. با وجود اینکه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و راه‌های ارتباطی همچون حمل‌ونقل ریلی و پایانه‌های مرزی نیاز به حجم عظیمی از اعتبارات دولتی دارد ولی مسائلی همچون حمایت از سندیکاها و اتحادیه‌های صادراتی و ریل‌گذاری برای تحقق تجارت مطلوب، بیش از آنکه نیاز به حمایت مادی دولت داشته باشد به حمایت معنوی دولت وابسته است. انسجام بخشیدن به شرکت‌های صادراتی خرد و متوسط به اراده‌ای فراتر از اتاق‌های بازرگانی نیاز دارد و حضور پررنگ‌تر دولت را طلب می‌کند. در سمت دیگر با متمرکز کردن متخصصان بازارشناسی و بازارسازی هر مقصد صادراتی در یک نهاد مشخص، می‌توان از هزینه‌های گزاف این حوزه کاست و آن را میان شمار زیادی صادرکننده عضو، تقسیم نمود. همچنین در شرایط تحریمی و اهتمام بیشتر به همسایگان بخاطر سهولت مبادله و فرآیند دور زدن تحریم، ضروری‌ست که معافیت‌های مالیاتی و حمایت بیشتر دولت از صادرکنندگان خوشنام و با سابقه این حوزه صورت پذیرد، چرا که این افراد به نوعی اعتبار محصول ایرانی را در بازارهای جهانی بالا می‌برند و اعتمادسازی می‌کنند. از سویی دیگر همگام‌سازی تولیدکنندگان داخلی با استانداردهای جهانی و بالاتر بردن سطح استاندارد محصولات داخلی به‌منظور کاهش هزینه‌های ضمنی صادرات، از دیگر توصیه‌های سیاستی است که می‌تواند مفید واقع شود.

٦-۵-مقدمه: بخش تحولات ارزی

رشد اقتصادی از جمله اهداف اصلی در سیاست‌گذاری اقتصادی است. از میان متغیرهای اقتصادی، متغیری که بیش از همه در ارتباط مستقیم و تنگاتنگ با بخش خارجی اقتصاد قرار دارد و می‌تواند بیش از هر متغیر دیگری زمینه رشد اقتصادی را فراهم آورد متغیر کلان نرخ واقعی ارز می‌باشد، چرا که نوسان در نرخ ارز نوسانات زیادی در بخش تجارت خارجی و همچنین تراز پرداخت‌ها ایجاد می‌کند (بصیرت و دیگران، ۱۳۹۳). یکی از معضلات اصلی اقتصاد کشورهای در حال توسعه، تغییرات مداوم نرخ ارز است. این در حالی است که نرخ‌های باثبات ارز از طریق حفظ ارزش پول ملی و شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی، چارچوب باثباتی را برای تعدیل بازارهای مالی، نیروی کار و دارایی کشورها فراهم می‌کند (عزیزنژاد و کمیجانی، ۱۳۹۶). در مقابل، نوسانات نرخ ارز بر رشد اقتصادی به‌ویژه درکشورهایی که اقتصاد آنها درحال گذار بوده و آزادی حساب سرمایه وجود دارد، تأثیر منفی دارد. همچنین این نوسانات نرخ ارز می‌تواند روی فرصت‌های شغلی خصوصاً در بخش قابل مبادله، آثار مخربی داشته باشد (مخملی و دیگران، ۱۳۹۸).

در مورد نرخ ارز در کشورهای در حال توسعه به‌ویژه نفتی، نگاهی مبنی بر حفظ نرخ ارز وجود دارد. بر مبنای این دیدگاه، تغییر نرخ ارز باعث تغییر در متغیرهای کلان اقتصادی، مانند تورم، ظرفیت‌های تولیدی، بهره‌وری می‌شود. نکته قابل توجه درباره این دیدگاه این

است که اگر نرخ ارز بیش از حد بالا باشد؛ آنگاه باعث کاهش واردات می‌شود و انتظار بر این است صادرات نیز بهبود یابد. اما از آنجا که تولید در کشورهای در حال توسعه وابسته به واردات است، با افزایش بیش از حد نرخ ارز، قیمت کالاهای داخلی نیز شروع به افزایش می‌کند و به‌عبارت بهتر سطح عمومی قیمت‌های داخلی افزایش خواهد یافت و مزیت صادراتی حاصل از افزایش نرخ ارز از بین می‌رود. از سوی دیگر پایین بودن نرخ ارز، باعث ارزان شدن کالاهای وارداتی نسبت به کالاهای تولید داخل می‌شود و این نیز به نوبه خود رقابت‌پذیری صنایع داخلی را کم می‌کند. لذا به نظر می‌رسد سیاست‌گذار اقتصادی در بلندمدت نه به‌دنبال ارزش‌گذاری بیش از حد نرخ ارز است و نه ارزش‌گذاری کمتر از حد آن؛ بلکه وی باید به‌دنبال تعیین نرخ ارز تعادلی بوده و حداقل کردن انحرافات نرخ ارز از سطح تعادلی آن را هدف اصلی خود بداند. افزایش این انحراف نشان‌دهنده‌ی ضعف مدیریت نرخ ارز و کاهش آن به مفهوم بهبود مدیریت نرخ ارز است (دل‌انگیزان و دیگران، ۱۳۹۴).

ایران، یکی از کشورهای درحال توسعه‌ای است که از موهبت خدادای نفت و گاز برخوردار و بررسی نحوه عملکرد اقتصاد آن با متغیر نرخ ارز تامل‌برانگیز است. در زمانی که اقتصاد ایران با چالش‌های اقتصادی داخلی و بین‌المللی دست‌وپنجه نرم می‌کرد؛ به یک‌باره با تایید همه‌گیری این ویروس در روزهای ابتدایی اسفندماه ۱۳۹۸ (یا؛ فوریه ۲۰۲۰) چالش جدیدی را همچون کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه تجربه کرد. کووید-۱۹ شوک ویژه‌ای است که توانست بر طرفین عرضه و تقاضای کل، بخش بانکی و بودجه‌ای اقتصاد کشورها اثر منفی بگذارد.

در این راستا، بانک مرکزی تلاش کرد تا با درک شرایط فعالیت‌های اقتصادی و اتخاذ رویکرد تسهیل‌گرانه پولی و اعتباری، آسیب‌های وارده به اقتصاد را مهار کند. از طرف دیگر، شرایط به‌وجود آمده بودجه دولت را نیز تحت تاثیر قرار داد و باعث تشدید کسری بودجه شد. در پی استفاده دولت از تنخواه‌گردان خزانه و بخشی از منابع صندوق توسعه ملی بابت هزینه‌های کرونا و نیز سیاست‌های اعتباری تسهیل‌گرانه مبتنی بر بهره‌گیری از منابع آزاد شده از محل کاهش سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی و تلفیق آن با منابع بانک‌ها جهت اعطای وام ضروری به سرپرستان خانوارهای یارانه بگیر و کسب و کارهای آسیب‌دیده از کرونا، پایه پولی در سه ماهه اول سال ۱۳۹۹ نسبت به پایان سال به میزان ۸٫۶ درصد رشد یافت (گزارش بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۲).

براساس داده‌های موسسه بلومبرگ و اوپک مهم‌ترین ناحیه‌درآمدی اقتصاد ایران از جانب صادرات موهبت خدادادی نفت است. دررابطه با تولید نفت خام می‌توان این نکته را بیان کرد که به‌دلیل اثرپذیری آن از متغیرات برون‌زا و خارجی، متغیر بسیار پرنوسانی است. به‌صورتی که تولید نفت کشور طی ۵۰ سال گذشته از کمتر از ۱٫۵ میلیون بشکه در روز تا بیش از شش میلیون بشکه در روز در نوسان بوده است. فلذا می‌توان گفت بخش نفت، پرنوسان‌ترین فعالیت اقتصادی بین بخش‌های اصلی اقتصاد ایران محسوب می‌شود. به‌همین خاطر می‌توان گفت ایران همچنان کشوری وابسته به نفت و گاز است. درصورتی که نوساناتی در قیمت‌های نفت رخ دهد؛ درآمد ویژه دولت کاسته شده و اثر آن بر بخش صادرات کالا دیده می‌شود و به‌صورت عمومی درآمدهای صادرات کاهش پیدا خواهد کرد. باتوجه به اینکه کشور، اقتصاد نفتی دارد و درآمد پایدار آن برمبنای نظام مالیات‌ستانی و خدمات حکمرانی نیست؛ نتیجه این نوسانات و کاهش درآمدی موجب می‌شود که طرف عرضه ارز در این بازار با مشکل روبرو شود و دیگر نتواند از ظرفیت حساب ذخیره ارزی و منابع تعبیه‌شده جهت کنترل بازار استفاده کند.

در این بخش، به نوع مواجهه و اتخاذ سیاست‌های و راهکارهای ارزی در دوران کرونا با توضیح و آسیب‌شناسی دوران پیشاکرونا پرداخته می‌شود. مدعای این بررسی آن است که اکنون اقتصاد ایران و روند رشد واقعی که بایستی به حسب منابع و مواهب انسانی، طبیعی و

سرمایه‌ای طی کند، به‌واسطه تمرکز بر صادرات نفتی و تنظیم دخل و خرج دولت از این مهم با مخاطره جهانی و ویژه‌ای روبروست. پس درمواجهه با این مهم، بادرنظر گرفتن شرایط سابق و حال، راهکاری برای آینده باید مطرح و استفاده کرد.

۷-۵-وضعیت منابع و مصارف ارزی کشور در دوران شیوع کرونا

جهت شناسایی منابع و مصارف ارزی، تراز پرداخت‌ها به مثابه شناسنامه و آیینه تمام‌نمای منابع و مصارف ارزی است. تراز پرداخت‌های هر کشور نشان‌دهنده کلیه مبادلات اقتصادی بین ساکنین و موسسات خصوصی و دولتی خارج از یک کشور و ساکنین و موسسات خصوصی و دولتی داخلی در طی یک دوره زمانی معین می‌باشد. تراز پرداخت‌ها از دو حساب تراز حساب جاری و سرمایه شکل می‌گیرد. مداقه در آمار حاصله از جانب تراز پرداخت‌ها در دو ناحیه جاری و سرمایه، می‌تواند من باب صادرات نفتی و غیرنفتی اقتصاد ایران نکاتی را عرضه کند. سپس با درنظرگرفتن گزارشات مربوطه می‌توان نسبت نرخ ارز و رشد اقتصادی در دوران کرونا را تحلیل کرد.

در سال ۱۳۹۸ تغییر در ذخایر ارزی بین‌المللی یا تراز پرداخت‌ها برابر ۱۲۹۸ محاسبه شده است که نسبت به سال ۱۳۹۷ با ارزش ۹۸۸۰ روند کاهشی به همراه داشته است (بانک مرکزی در گزارش شماره ۹۹ سه ماهه چهارم سال ۱۳۹۸). همچنین بررسی تراز پرداخت بیانگر منفی شدن این مهم به رقم ۱۰۰۶- است. اگرچه نسبت به سه ماهه مشابه سال ۱۳۹۸ منفی بودن تراز کاهش پیدا کرده اما باتوجه به به‌دلیل شیوع کرونا می‌توان گفت که تغییر در ذخایر بین‌المللی در یک روند نزولی واقع و نوسانی واقع است (گزارش شماره ۱۰۰ سه ماهه اول سال ۱۳۹۹).

براساس گزارش گمرک حول خالص حساب کالا منهای ارزش نفتی در هشت ماهه سال ۱۳۹۹ بیانگر این مهم است که ارزش صادرات قطعی کالاهای غیرنفتی کشور ۲۱۴۴۸ میلیون دلار بوده است که در مقایسه با مدت مشابه سال ۱۳۹۸ که ۲۶۶۷۹ میلیون دلار است؛ کاهش ۱۹,۶۱ درصدی پیدا کرده است. همچنین ارزش دلاری واردات در سال ۱۳۹۸ برابر با ۲۶۶۷۹ است که در هشت ماهه سال ۱۳۹۹، این ارزش به ۲۳۱۳۲ میلیون دلار رسیده و به میزان ۱۸,۵۵ درصد نسبت به مدت مشابه سال گذشته کاهش پیدا کرده است. که‌یعنی برپایه گزارش منتشر شده ارزش صادرات غیرنفتی در کشور کمتر از ارزش واردات به کشور بوده است. لذا تراز حساب جاری بدون احتساب نفت در این بازه منفی بوده است.

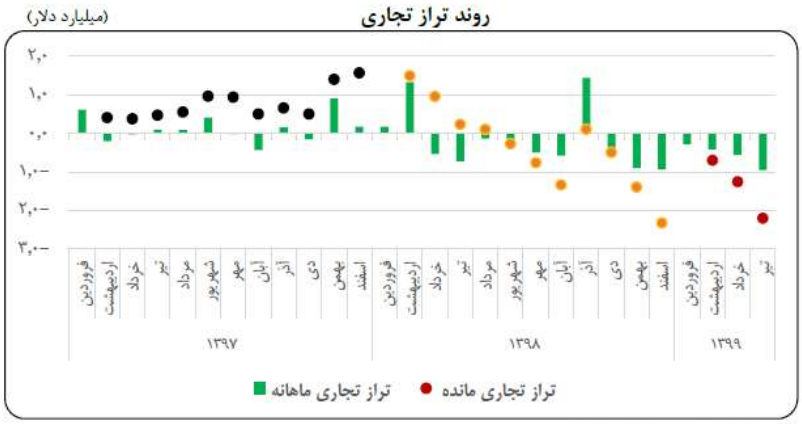
براساس گزارش بلومبرگ در ۱۵ می ۲۰۲۰، هر سه آژانس بزرگ نفتی جهان (آژانس بین‌المللی انرژی، اوپک و اداره اطلاعات انرژی آمریکا) متفق هستند که پس از بسته شدن کسب‌وکار برای جلوگیری از گسترش کووید-۱۹، دنیا با سقوط بزرگ مصرف نفت مواجه شده است. بزرگ‌ترین واردکننده نفت خام جهان کشور چین است و به استناد گزارش‌های گمرک چین، پیش از شیوع ویروس کرونا، مصرف روزانه چین ۱۴ میلیون بشکه در روز بوده است که از این میزان ۱۱,۵ میلیون بشکه آن از طریق واردات از سوی ایران، کویت، عراق و عربستان تامین می‌شود که سهم هرکدام قابل توجه است.

به‌صورت کلی این کاهش تقاضا به‌همراه پیش‌بینی افزایش ذخایر نفتی جهان باعث افزایش کمبود تقاضا برای نفت و فشار بر پایین نگه داشتن قیمت نفت در جهان خواهد شد و بالتبع برای ایران نیز به مفهوم کاهش درآمدهای حاصل از صادرات نفت بوده و منجر می‌شود که بخش عمده درآمدهای صادراتی، در کنار تحریم‌ها و کاهش سابق، با کاهش شدیدتری روبرو شود. در نتیجه به‌دلیل آن‌که وزنه حساب صادرات کالا بخصوص بخش نفتی آن باتوجه به نکاتی که ابتداً بیان شد می‌توان گفت ایران از ناحیه ارزآوری دچار کسری و منفی شدن تراز پرداخت طی چند دوره اخیر شده و نتیجه این کاهش درآمد، افزایش نرخ ارز و نهاده‌های اولیه و واسطه‌ای وارداتی است.

با عنایت به این نکته که صادرات نفت و فرآورده‌های آن در ایران، انحصار دولت است و معمولا به دلیل درآمدهای ارزی حاصله، عمده‌ترین عرضه‌کننده ارز در بازار ارز، بانک مرکزی است و دیگر بازیگران و فعالان بازار از کنش‌گری بانک مرکزی پیروی می‌کنند. با کاهش فروش و درآمدهای صادراتی از این ناحیه ارزی که عمده درآمد دولت تلقی می‌شود؛ نوسانات ارزی و افزایش نرخ ارز در این شرایط رخ می‌دهد. به لحاظ نظری افزایش نرخ ارز، ارزبری تولید کشور را افزایش می‌دهد. همچنین این افزایش منجر به تنزل ارزش پول ملی، افزایش قیمت کالا و خدمات در داخل ، افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری و درنهایت افزایش قیمت تمام‌شده تولیدات و کاهش رشد خواهد شد.

ازآنجایی‌که نرخ ارز لنگر انتظارات تورمی است و با افزایش آن، آثار تورمی رشد نقدینگی بروز می‌یابد، یکی از مهم‌ترین آثار شیوع ویروس بر سیاست پولی از کانال افزایش نرخ ارز ظاهر شده است. شیوع ویروس با بسته شدن مرزها، کاهش تقاضای کالاهای صادراتی و به‌تبع قیمت آن‌ها، موجب کاهش شدید صادرات نفتی و غیرنفتی کشور شد؛ تا جایی که تراز تجاری کشور در سال ۱۳۹۸ به‌دلیل تراز تجاری منفی فصل زمستان، منفی شد. در سال ۱۳۹۹ تا تیرماه نیز همواره تراز تجاری منفی بوده است. البته تراز تجاری کشور به‌دلیل اینکه شامل واردات غیررسمی و قاچاق نمی‌شود برای اندازه‌گیری ناترازی ارزی کشور حاوی کم‌برآورد است. زیرا سهم قاچاق (واردات غیررسمی) از کل واردات کشور در حدی است که نمی‌توان آن را نادیده گرفت (خسروی، ۱۳۹۹).

شکل ۵-۱۲- روند تراز تجاری



مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران.

باتوجه به وضعیت ارزآوری و ارزبری در زمان شیوع کرونا (بازه اسفند ۱۳۹۸ الی آذر ۱۳۹۹)، روند کسری حساب سرمایه، کاهش حساب جاری به‌واسطه کاهش درآمد صادراتی از ناحیه نفت، پرقدرت نبودن صادرات غیرنفتی در کسب جایگاه درآمد نفتی و فرآورده‌ها و کاهش تراز تجاری نسبت به ادوار سالانه سابق بدلیل بسته شدن مرزها در ابتدای همه‌گیری کرونا، بی‌ثباتی و نوسانات آن در کنار کرونا بر بخش‌های اقتصاد ایران آسیب وارده کرده و این حالت ادامه دارد.

به‌تعبیری دیگر کاهش صادرات غیرنفتی و نفتی و کاهش تقاضا و به‌تبع قیمت فلزات، محصولات پتروشیمی، فراورده‌های نفتی و نفت در کنار محدودیت منابع ارزی بانک مرکزی، زمینه‌ساز شد تا نرخ ارز از اسفندماه ۱۳۹۸ با شتاب بیشتری صعودی شده و این روند ادامه پیدا کند (خسروی، ۱۳۹۹).

۸-۵-رویکرد سیاستی و مدیریتی بانک مرکزی نسبت به نرخ ارز

قبل از اشارات به شرایط حال نرخ ارز و رژیم ارزی بانک مرکزی، بایستی از نظام ارزی، اقدامات پیشاکرونایی در زمینه تخصیص ارز و همچنین دالان نرخ سود و عملیات بازار باز به‌عنوان جدیدترین سیاست پولی نوین بانک مرکزی نکاتی را بیان نمود. در این بخش ضمن توضیح و آسیب‌شناسی گزیده نظام ارزی، در رابطه با سیاست‌های اتخاذ شده نیز نکاتی بیان می‌کنیم.

۱-۸-۵-تصویر کلی از نظام ارزی بانک مرکزی

لازمه بررسی سیاست‌های ارزی و مدیریت بانک مرکزی و رفتاری که از خود بروز می‌دهد؛ شناخت مختصر نسبت به رژیم‌های ارزی است. سیاست‌های ارز و نحوه مدیریت و تدبیر پیرامون بازار ارز مطابق ادبیات اقتصادی، می‌تواند در حالت‌های حدی، نظام‌های ارزی به دو نظام شناور و نظام ثابت طبقه‌بندی می‌شود. در برخی از کشورها و در برخی از دوره‌های زمانی ممکن است نظام ارزی حالتی بین این دو حالت حدی، به‌عنوان نظام ارزی مدیریت شده، انتخاب شود.

نظام ارزی در اقتصاد ایران تا سال ۱۳۸۰، یک نظام ارزی حداقل دونرخی شامل یک نرخ ارز رسمی ثابت و یک نرخ ارز غیررسمی (بازار آزاد) به‌صورت شناور مدیریت‌شده بوده است. با اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز از سال۱۳۸۱، نظام ارزی ایران به نظام ارزی تک‌نرخی شناور مدیریت‌شده تغییر یافت. اما از نیمه دوم سال ۱۳۸۹ و با گسترش شکاف میان نرخ ارز رسمی و غیررسمی، اقتصاد ایران عملا به نظام ارزی دو نرخی بازگشته است. با عبور از برهه پیشابرجام و مداقه حول خروج آمریکا از برجام، تشدید تحریم‌های یک‌جانبه و چندجانبه نظیر کاتسا و *U-Turn*، اقتصاد ایران در حل و فصل مبادلات و مراودات تجاری دچار اشکال شد. بدین‌صورت که عمده درآمد ارزی از جانب صادرات نفت خام از حجم ۲ میلیون و ۱۲۵ هزار بشکه در سال ۲۰۱۷ به ۶۵۱ هزار بشکه در سال ۲۰۱۹ با قیمت ۶۴ دلار به ازای بشکه رسید. مطابق آمار اوپک، در سال ۲۰۲۰ قیمت هر بشکه نفت حدود ۴۲ دلار است که نشان‌دهنده اثرگذاری مخاطره بیرونی تحت کووید-۱۹ در امر تولید، استخراج و صادرات نفت است.

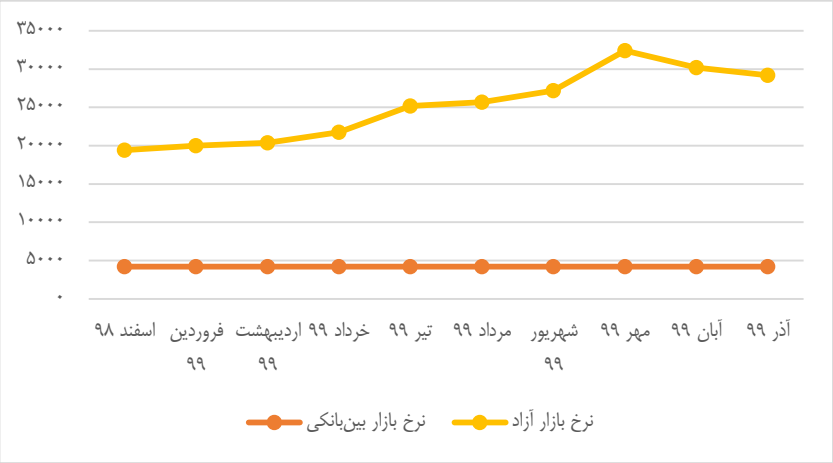
نکته دیگر من‌باب رژیم ارزی این است که یک نوع نظام نرخ ارز دیگر نیز مطرح می‌شود که می‌تواند سخنیت بیشتر با مفهوم کریدور نرخ ارز داشته باشد. نظام نرخ ارز میخکوب قابل تعدیل، ترکیبی از ویژگی‌های نظام‌های نرخ ارز ثابت شناور است که در آن ابتدا نرخ برابری ارز و حدود مجاز نوسانات نرخ ارز پیرامون مقدار تعیین‌شده مشخص می‌شود. امکان آزادی عمل سیاست‌های پولی مختلف به میزانی فراهم است که نرخ ارز از دامنه مجاز تعیین شده فراتر نرود. همانطور که اشار شده؛ نظام ارزی را نظام ارز شناور مدیریت‌شده می‌نامند اما باتوجه به سهم بالای درآمدهای نفتی در عرضه ارز و تسلط دولت بر آن و باتوجه به هماهنگی تغییرات ریال با دلار بهتر است نظام ارزی کشور را نظام ارزی میخکوب قابل تعدیل به دلار درنظر گرفت (علوی‌منش، ۱۳۸۸).

۲-۸-۵-کیفیت سیاست‌های ارزی دولت و بانک مرکزی در ایران

همچنین درباره این درآمدهای ارزی و سیاست‌های متقابل آن، بایستی این نکته را گوشزد کرد که درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت به‌طور مستقیم به بازار ارز عرضه نمی‌شود، بلکه عرضه آن به بازار ارز از مسیر اعمال سیاست ارزی است. سیاست ارزی نیز از طریق مدیریت عرضه ارز توسط دو مرجع اصلی شامل مقامات دولت و بانک مرکزی اعمال می‌شود. در واقع این سیاست‌های دولت در زمینه مدیریت ذخایر حساب ذخیره ارزی است که تعیین می‌کند چه میزان از درآمدهای نفتی وارد چرخه اقتصاد کشور گردد و در راستای آن، سیاست‌های بانک مرکزی در مدیریت ذخایر ارزی بانک مرکزی تعیین می‌کند که چه میزان از درآمدهای نفتی که به واسطه سیاست مالی دولت وارد چرخه اقتصاد شده است، به بازار ارز عرضه شود. همچنین باید توجه داشت که قدرت مانور سیاست‌های دولت

و بانک مرکزی در عرضه ارز، تا حد بالایی به وضعیت درآمدهای نفتی و ذخایر ارزی وابسته است. باتوجه به بیان شرایط ارزآوری ایران و همچنین نبود تحرک کافی در حوزه صادرات غیرنفتی و تامین تقاضا، زمانی که درآمدهای نفتی کاهش یابد و ذخایر ارزی نیز در وضعیت مناسبی نباشد، قدرت مانور دولت برای عرضه ارز و کنترل نرخ ارز کاهش می‌یابد و در نتیجه، در چنین دوره‌هایی نرخ واقعی ارز افزایش خواهد یافت. باتوجه به اینکه بازه محل بررسی تغیرات نرخ متعلق به دوره‌ای است که ایران با ویروس کرونا روبرو شده است؛ روند متوسط نوسانات نرخ ارز غیررسمی و بازارآزاد ایران طی دوره اسفند ۱۳۹۸ – آذر ۱۳۹۹ در نمودار ذیل بدین سان می‌باشد. پس از تایید شیوع کووید-۱۹ در ایران، روند بی‌ثبات و افزایشی نرخ ارز غیررسمی، معادل ریالی را به متوسط ۲۵۰۰۰۰ ریال به ازای یک دلار در آذرماه ۹۹ می‌رساند.

شکل ۵-۱۳-روند نرخ ارز بازار آزاد و بین بانکی (اسفند ۹۸- آذر ۹۹)



۵-۸-۳-سیاست ارز ترجیحی ۴۲۰۰ ،کریدور ارزی و کنترل تورم

یک ماه قبل از خروج آمریکا از برجام، سیاست ارزی جدیدی از سوی بانک مرکزی جهت کنترل تورم اتخاذ شد. طبق این سیاست ارزی، نرخ ارز به‌صورت دستوری ۴۲۰۰ تومان اعلام و برای کالاهای اساسی تخصیص داده شد. با اعمال این سیاست ترجیحی ارزی، باوجود تدوام یک شیب نسبتا کم‌نوسان قبل از تخصیص ارز ۴۲۰۰، زمینه چند نرخی شدن رژیم ارزی فراهم گشت. در این برهه با تثبیت این مهم، قیمت ارز در بازار آزاد روند افزایشی پیدا کرد و در عرض دو ماه پس از تثبیت، نرخ ارز در بازار آزاد تا ۱۷ هزار تومان رشد کرد. باتوجه به شکافی که میان قیمت ارز بین‌بانکی و آزاد ایجاد شد؛ عملا زمینه بهره‌گیری از رانت غیرمولد و فسادزا و حل شدن منابع ارزی جهت تخصیص ارز به کالاهای اساسی و واردات‌کنندگان فراهم شد.

شکل ۵-۱۴-روند نرخ ارز بازار آزاد (فروردین ۹۶- مهر ۹۹)



به‌صورت مثال علی‌رغم تخصیص ارز با نرخ ترجیحی برای واردات گوشت در ماه‌های ابتدایی تثبیت ارز ۴۲۰۰، قیمت این کالا بیش‌ازحد انتظار افزایش پیدا کرده است. به‌طوری‌که قیمت هر کیلوگرم گوشت قرمز در بهمن‌ماه سال ۹۷، با افزایش ۲۰۰درصدی، حدود سه برابر قیمت مشابه سال ۹۶ در بازار عرضه شد. درحالیکه قیمت گوشت گرم در کشورهای همسایه حدود ۴ دلار قیمت‌گذاری شده که در صورت واردات با نرخ ارز آزاد و همچنین احتساب هزینه‌های واردات و سود بازرگانی انتظار می‌رود قیمت این کالای اساسی حدود ۶۰ تا ۷۰ هزار تومان در بازار آزاد عرضه شود. علی‌رغم این مهم،گوشت از رقم ۱۰۰ هزار تومان به ازای هر کیلوگرم عبور کرد. عامل اصلی این موضوع را می‌توان تخصیص ارز به نرخ ترجیحی و ورود سرمایه‌های سرگردان به این بازار به منظور استحصال رانت‌های موجود در واردات گوشت دانست. می‌توان ادعا کرد علی‌رغم تلاش دولت برای کنترل شاخص تورم متأسفانه این هدف با تخصیص ارز ترجیحی مهیا نشد.

همچنین از تبعات این سیاست ترجیحی افزایش امکان احتکار بود. اختصاص ارز ۴۲۰۰ تومانی موجب می‌شود تاجرانی که موفق به دریافت ارز با قیمت ترجیحی شده‌اند حاشیه سودی حدود ۲۰۰ درصد داشته باشند. این حاشیه سود امکان پدیده احتکار را به شدت بالا خواهد برد. چرا که تاجر در شرایط عادی مجبور است به منظور پرداخت دیون و تامین سرمایه در گردش بخش عمده‌ای از مال‌التجاره خود را در بازار بفروشد تا بتواند ضمن پرداخت دیون خود مال‌التجاره جدید نیز خریداری کند. ولی در صورتی که حاشیه سود تجارت به بیش از ۲۰۰ درصد افزایش پیدا کند تاجر نیازی به فروش تمامی مال‌التجاره خود نداشته و می‌تواند با فروش بخش کوچکی از آن سیکل تجاری را تکرار کند از این رو ارز ۴۲۰۰ تومانی امکان احتکار را به تاجر می‌دهد. افزایش امکان احتکار موجب کاهش عرضه در بازار و افزایش مصنوعی قیمت می‌شود (ایتان، ۱۳۹۸).

باتوجه به نکاتی که پیرامون ارز ۴۲۰۰ بیان شد؛ می‌توان استنباط کرد که با اتخاذ این سیاست پولی، روند نرخ ارز پرنوسان‌تر شده است. همچنین رژیم ارزی ایران به ادوار دهه ۷۰ بازگشت پیدا کرده و دارای نظام چند نرخی و فسادزاست. منابع ارزی ایران در شرایطی که ارزآوری تحت تشدید تحریم‌ها و سختی مبادلات مالی بین‌المللی را تحت تاثیر قرار داده و عملا یک عنصر از مجموعه عوامل موثر در کم‌خاصیت کردن صندوق توسعه است. با توجه به انگیزه سوداگری و سفته‌بازی در بازار ارز و تلاطمات این مهم، بانک مرکزی با سیاست تثبیت ارز ۴۲۰۰ عملاً فضای نیل به نرخ تعادلی نرخ را به تعویق انداخته و ذیل یک شکاف قیمتی آزاد و بین‌بانکی مراودات تخصیصی و تامین مالی را دنبال می‌کند که نتیجه این مهم افزایش متغیر نرخ ارز و اثرگذاری منفی‌تر آن بر رشد اقتصادی و بخش‌های اقتصاد در دوران شیوع ویروس کووید-۱۹ است.

۴-۸-۵-کیفیت عملیات بازار باز و دالان نرخ سود در دوران شیوع کرونا

سیاست‌های بانک مرکزی از طریق ابزارهای سیاست پولی قابل اعمال است. این ابزارها به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم منقسم می‌شوند که یکی از مهم‌ترین ابزار غیرمستقیم نوین، عملیات بازار باز است. استفاده از ابزارهای غیرمستقیم بدان معنا است که بانک‌های

مرکزی به جای تعیین مستقیم و دستوری متغیرهای هدف نظیر نرخ بهره، از طریق ایفای نقش در جانب عرضه و تقاضای بازارهای پول بین‌بانکی، آن را راهبری می‌کنند. عملیات بازار باز بیانگر چارچوب نهادی خرید و فروش اوراق بهادار پذیرفته‌شده توسط بانک مرکزی با هدف تاثیرگذاری بر میزان و قیمت ذخایر بانک‌ها می‌باشد. مهم‌ترین اهداف بانک‌ها در این باره تامین ذخایر قانونی و توانایی پرداخت‌های بین بانکی در حساب ذخایر بانک نزد بانک مرکزی است. فرآیند عملیات بازار باز به این صورت است که در مواقع افزایش یا کاهش تقاضای ذخایر بانک‌ها که احتمال انحراف نرخ بهره بازار بین بانکی از میزان هدف‌گذاری وجود دارد، بانک مرکزی از طریق خرید یا فروش اوراق بهادار و عرضه یا جمع‌آوری ذخایر، نرخ بهره بازار را به حول و حوش نرخ سیاستی هدایت می‌کند.

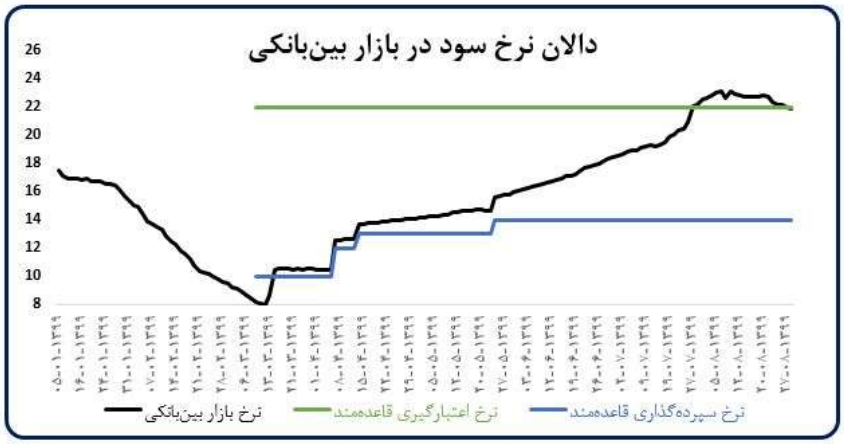
با درنظرگرفتن بازه شیوع کرونا و بررسی رابطه بانک‌ها با بانک مرکزی در بازار بین‌بانکی، مشاهده می‌شود که بانک مرکزی به‌صورت متوسط از اسفندماه ۹۸ الی مهرماه ۹۹ در مهلت تعیین‌شده از طریق سامانه بازار بین‌بانکی هیچ سفارش فروش اوراق بدهی دولتی از طرف بانک‌ها دریافت نکرده است که نشان‌دهنده کفایت میزان نقدینگی در بازار بین‌بانکی است. در ادامه طی دو ماهه انتهایی بازه مدنظر (آبان و آذر ۹۹) مشاهده می‌شود که بانک مرکزی در مهلت تعیین شده از طریق سامانه بازار بین‌بانکی پنج سفارش فروش اوراق بدهی دولتی از طرف دو بانک دریافت کرد. با توجه به پیش‌بینی بانک مرکزی از کمبود نقدینگی در بازار بین‌بانکی و همچنین فاصله گرفتن نرخ سود موزون بازار از نرخ سود هدف، بانک مرکزی اوراق پیشنهادی را در مجموع به ارزش ۳۶۵,۷ هزار میلیارد ریال خریداری کرد. با توجه به پیش‌بینی بانک مرکزی از کمبود نقدینگی در بازار بین‌بانکی، موضع پولی بانک مرکزی در این بازه مدنظر تزریق نقدینگی طی صورت تقویمی هفتگی در قالب قرارداد توافق بازخرید (ریپو) با سررسید ۱۴ روزه بود. در مجموع، بانک مرکزی با تزریق ۳۶۵,۷ هزار میلیارد ریال نقدینگی با متوسط نرخ ۲۰ درصد به بانک‌های متقاضی موافقت کرد. مشاهده می‌شود طی دو ماه آبان و آذر ۹۹، بانک‌ها از کفایت میزان نقدینگی برخوردار نبوده و جهت دریافت اضطراری نقدینگی برای تامین تقاضای متشریان اقدام کردند.

دلیل این حجم درخواست‌ها بدین صورت بوده است که به دلیل روند افزایشی نرخ ارز و متعاقب آن افزایش قیمت خدمات و محصولات در سطح جهانی و همچنین دارایی‌های سرمایه‌ای و نظام توزیع مستهلک کالایی، در مهرماه سال ۱۳۹۹ گروه‌های «حمل و نقل»، «خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها»، «مسکن، آب، برق و گاز و سایر سوخت‌ها» و «اثاث، لوازم و خدمات مورد استفاده در خانه» نقش غالب را در تورم ماهانه به خود بگیرند. درنتیجه روند افزایشی نرخ سود بازار بین بانکی در ماه‌های گذشته در مهرماه نیز استمرار پیدا کرد؛ به‌گونه‌ای که متوسط این نرخ در مهر سال ۱۳۹۹، رقمی معادل ۲۰ درصد را ثبت کرد؛ با این توضیح که در روزهای پایانی مهرماه، بازار بین بانکی شاهد فراتر رفتن نرخ سود از سقف کریدور بود. این امر به دلیل فقدان اوراق بهادار دولتی در ترازنامه بانک‌ها و موسسات اعتباری دارای کمبود نقدینگی و به تبع آن، وجود محدودیت در استفاده از اعتبارگیری قاعده‌مند بانک‌ها از بانک مرکزی رخ داد. این در حالی بود که در این دوره نرخ تامین مالی بانک‌های دارای اوراق بدهی دولتی از کریدور نرخ سود خارج نشد.

بانک مرکزی برای اولین بار در روز دوشنبه مورخ ۲۸ مهرماه ۱۳۹۹ و با هدف تأمین نقدینگی بسیار کوتاه‌مدت (اضطراری) بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی، با درخواست اعتبارگیری یک بانک در قالب توافق بازخرید و در نرخ سود سقف کریدور (۲۲ درصد) موافقت کرد. بانک مرکزی در نظر دارد از طریق اجرای عملیات بازار باز در قالب توافق بازخرید و همچنین تشویق بانک‌های فعال در بازار بین‌بانکی به استفاده از این نوع قرارداد موجبات تعمیق بازار بین‌بانکی و کاهش ریسک‌های اعتباری در این بازار را فراهم کند (گزارش بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۹). تزریق نقدینگی در بازار بین‌بانکی در قالب عملیات بازار باز (توافق بازخرید و خرید قطعی اوراق) و همچنین استفاده بانک‌ها از اعتبارگیری قاعده‌مند باعث معکوس شدن روند نرخ سود در بازار بین‌بانکی شد؛ به گونه‌ای که این نرخ از

بیش از ۲۳ درصد در پایان هفته اول آبان ماه، در اواخر این ماه به محدوده دالان نرخ سود بازگشت و در ادامه در آذر ماه کاهش بیشتری را تجربه کرد (گزارش بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۹/۹/۲۲).

شکل ۵-۱۵-دالان نرخ سود در بازار بین‌بانکی (فروردین ۹۹ - آبان ۹۹)



۱

۵-۸-۵-ابزارهای مدیریت سیاست ارزی

بانک مرکزی متناسب با اهداف کلان اقتصادی از طریق کانال سیاست‌ها و ابزار پولی بر متغیرات اقتصادی اثر می‌گذارد. باتوجه به اینکه جهان من جمله ایران در دوران شیوع ویروس کووید-۱۹ واقع است؛ برای کاهش نوسانات نرخ ارز، مدیریت بخش منابع و مصارف ارزی و رفتار بازیگران اقتصاد می‌تواند از ابزارهایی بهره جوید. در عرض این شرایط، واقع شدن ایران در موقعیت ژئوپلتیک و جنگ اقتصادی لزوم استفاده از ابزارهایی که تاب‌آوری اقتصاد را بیشتر کند و منجر به افزایش وزن اقتصاد در منطقه و فضای بین‌الملل و رونق اقتصادی شود نیز مطرح است. اقتصاد ایران با بهره‌گیری از این ابزارها در دو ساحت میان‌مدت و بلندمدت می‌تواند نوسانات نرخ ارز را از طرف تقاضای ارز مدیریت کند؛ به‌صورتی‌که که سبد دارایی مردم و متقاضیان ارز با جذاب‌تر شدن روند تنظیم قرارداد ارزی و کالایی و سپرده‌گذاری نسبت به دلار حساس شود. نتیجه این حساسیت سبد دارایی کاهش تقاضای ارز و به تبع آن قیمت دلار و کمک به کم‌خاصیت‌تر نکردن ذخایر ارزی بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی است. در این بخش با عنایت به ادبیات نظری و مابه‌ازای عینی ابزارها، برای بازیگران طرف تقاضا و عرضه ارز، راهکارهایی پیش‌بینی شده است که به بیان آن می‌پردازیم.

۵-۸-۶-حساب ارزی

یکی از راه‌های کاهش نرخ ارز و تجمیع آن در محل سپرده‌های بانکی، بهره‌گیری از حساب ارزی است. به‌تعبیری دیگر با بهره‌گیری از حساب ارزی، نرخ ارز روند کاهنده به خود گرفته و یا از طریق کاهش تقاضای ارز، این امر کنترل می‌شود. حساب ارزی، به نوعی حساب مالی در یک بانک گفته می شود که وجوهی را به آن واریز کرده و این وجوه در حساب محلی یا غیر ارزی صاحب حساب آورده نمی‌شود. در واقع حسابی است که در یک بانک خارجی با واحد پول کشوری که بانک در آن واقع شده نگهداری می‌شود. افتتاح این حساب‌ها یکی از روش‌هایی است که بانک‌ها برای جذب ارزهایی که مردم در خانه های خود نگه می‌دارند استفاده می‌کنند.

ممکن است مشتری این ارز را به قیمتی بالاتر از بازار آزاد خریداری کرده باشد که در این حالت انگیزه‌ای برای افتتاح این حساب‌ها نداشته و ترجیح می‌دهند ارز را در منازل خود نگه دارند تا شاید با افزایش قیمت به سود برسند. به همین خاطر می‌توان سناریویی نسبت به افتتاح حساب ارزی طراحی کرد. سناریو با دستور همگانی دولت و بانک مرکزی خطاب به دارندگان ارز و فعالان بازار آغاز شده و خرید و فروش ارز از حیث ویژگی واسطه مبادله بودن را ممنوع اعلام می‌کند. باتوجه به اینکه اغلب دارندگان هدفی بجز حفظ ذخیره ارزش و کسب سود واقعی از جانب آن دارند؛ محور خرید و فروش ارزی را می‌توان بانک‌ها و با محوریت این حساب خواند. همچنین بانک نسبت به مخاطرات نوسانی بازار ارز بواسطه جلب اعتماد مشتری، ضمانت پرداخت ریسک و کاهش ارزش سپرده را اعلان کند و مشتری را نسبت به این مهم اطمینان دهد. باتوجه به اینکه همواره سیاست‌های ارزی در اقتصاد ایران توام با شکاف ارزش رسمی و غیررسمی و قاچاق مواجه بوده است؛ با افزایش هزینه قاچاق از طریق سوت‌زنی و درنظرگرفتن بخشی از ارزش قلم کشف‌شده برای ماموران و دستگاه متولی، این مهم را کنترل نمود.

از جمله مزایای حساب ارزی این است که با توجه به نگرانی جهت بازپرداخت احتمالی حساب‌های ارزی به‌صورت ریالی و عدم اعتماد مشتریان به بانک‌ها، بانک مرکزی به‌صورت مستقیم حساب‌های ارزی را تضمین کرده است. طبق اعلام بانک مرکزی بانک‌ها تنها عاملیت افتتاح حساب را دارند و بازگشت ارزی اصل و سود سپرده‌ها به شکل ارزی توسط بانک مرکزی تضمین می‌شود. درواقع دارندگان حساب ارزی، ارز خود را از طریق بانک‌های افتتاح حساب در اختیار بانک مرکزی قرارداده و سود و اصل حساب ارزی خود را از این بانک دریافت خواهند کرد. همچنین باتوجه به ضمانت و تعهد طرف قرارداد با مشتری، سرمایه‌گذاری در ارز خارجی مانند دلار و یورو این نوید را می‌دهد که باعث شود سرمایه‌گذار از نوسانات تغییر نرخ ارز و تورم در امان باشد.

۷-۸-۵-سواپ ارزی

سواپ ارز از سال ۱۹۶۰ بین بانک های مرکزی رایج شده و عبارت از قراردادی دو طرفه برای مبادله دو ارز متفاوت است که طرفین، ارز رایج کشورهای خود را با یک ارز مشخص معتبر مقایسه کرده و در صورت محاسبه با سنجش یک نرخ ارزی، به پرداخت مابه‌التفاوت نقدی آن اقدام می‌نمایند. در این تکنیک حقوقی، طرفین تجاری که دارائی‌های ارزی متفاوتی دارند، با این محاسبه که دارائی ارزی آن‌ها در یک مدت زمان نسبتاً طولانی، به‌علّت تغییر نرخ برابری با پول ملّی کاهش خواهد یافت، برای اطمینان از حفظ ارزش دارایی خود در آن تاریخ و محافظت از آن در مقابل نوسانات، اقدام به عملیات سواپ می‌نمایند (رحیمی و رسکتی، ۱۳۹۷). به‌طور کلی، هدف از عملیات سواپ ارز مصون ماندن از ریسک مالی ناشی از نوسانات پولی وکاهش ارزش دارایی در بلندمدت و کاستن از هزینه‌های مالی ناشی از استقراض و النّهایه ارزیابی فعالیت‌های آینده به‌منظور حداکثرسازی سود است. بنابراین، محور ساخت این معاملات و نقطه مشترک عملیاتی سواپ ارز، مبادله دو جریان پولی و ارزی در دو مقطع زمانی متفاوت برای محافظت از دارایی در مقابل نوسانات ارز است (دوانی و اکبری، ۱۳۹۴). درواقع با عنایت به ادبیات نظری سواپ ارزی، با اعمال و تنظیم مبادله دو جریان پولی و ارزی و ایجاد سازوکاری نوین و دوطرفه زمینه کاهش تقاضای ارز و تبع آن کاهش قیمت ارز را فراهم ساخت.

نمونه‌ای از تجربه سواپ ارزی در سال ۹۷ میان ایران و ترکیه برقرار شد اما دو کشور به‌واسطه کاهش ارزش پول ملی خود، نوسانات زیاد بازار ارز و هم‌تراز نبودن روابط مبادلاتی و تجاری به توفیق ویژه‌ای دست نیافتند. فارغ از رویکرد نظری به ابزار سواپ، اقتصاد ایران درصورتی می‌تواند از این ابزار بهره گیرد که در وهله اول خام‌فروشی خود را با تکمیل حلقه‌های پیشین و پسین زنجیره ارزش، وارد فاز ارزش افزوده صنعتی کند. درصورتی که سواپ ارزی با کشورهای دارای اقتصاد بزرگ منعقد سازد؛ صرفا موجب می‌شود چرخه

منفی برای اقتصاد ایران تداوم یابد. همچنین ریسک روابط تجاری بواسطه تحریم‌های یک‌جانبه و چندجانبه نیز مطرح است. فلذا سواپ ارزی با منطق مراودات بین‌المللی نمی‌تواند ابزار مسهلی جهت ارزآوری و گشایشات اعتباری باشد.

۸-۸-۵-واردات بدون انتقال ارز

در روش واردات بدون انتقال ارز، بنابر ادعای واردکننده، ارز موردنیاز از خارج کشور تأمین شده و ظاهراً بدون اینکه ارزی از کشور خارج شود، واردات کالا انجام می‌گیرد. به بیان دیگر منظور از روش واردات بدون انتقال ارز، پرداخت بهای کالا خارج از اعتبار اسنادی و سیستم بانکی است و وجه کالا حواله و یا از سایر منابع پرداخت می‌شود.

استفاده از این راهبرد باتوجه به محدودیت منابع ارزی و همچنین واقع شدن در تنگناهای ارزی به‌واسطه تنظیم راهبردهای اررزدا و پرنوسان بودن نرخ ارز از یک‌سو مفید است و می‌تواند در فراهم کردن نهاده‌های تولید امری موید باشد. اما نکته قابل تامل واردات بدون انتقال ارز این است که این امر منجر به افزایش تقاضای ارز در بازار آزاد و بازار سیاه شده و متعاقب آن در عوض کاهش ارزش آزاد نرخ ارز، افزایش قیمت رخ می‌دهد. زیرا درهرصورت جهت پرداخت بهای کالا، بایستی از محل منابع ارزی جاری کشور استخراج شود. باتوجه به اقلام ارزآوری و نکاتی که طی این فرصت بیان شد؛ از جانب صادرات نفتی و غیرنفتی تراز تجاری منفی است و درآمد به مقدار قابل ملاحظه‌ای کاهش پیدا کرده است. درآمدهای ارزی ثبت‌نشده نیز حاصل از فعالیت ایرانیان در خارج از کشور بوده یا درآمدهای ارزی غیرشفاف مثل قاچاق دارو به خارج از کشور تشکیل شده است. می‌توان گفت تأمین ارز واردات از بازار آزاد و یا به‌عبارت دیگر ارز اشخاص، مسیری برای وارد کردن پول کثیف و بدون پشتوانه پاک، به شبکه تامین مالی رسمی کشور فراهم می‌کند.

آزادسازی جریان واردات بدون انتقال ارز، مغایر با ضوابط مبارزه با پولشویی است. اگر هدف کاهش یا یکسان‌سازی نرخ ارز است؛ استفاده از این ابزار موجب افزایش دامنه نوسانات ارزی خواهد شد که به فراخور آن بخش تولید بتواند گوشه‌ای از نیازهای خود را تامین کند. که یعنی احیای روش تجاری واردات بدون انتقال ارز، منجر به افزایش تقاضا برای اسکناس‌های ارزی شده و این افزایش تقاضا در نهایت به‌علت عمق کم بازار ارز در کشور، به سرعت نرخ‌ها را افزایش خواهد داد. واردات بدون انتقال ارز حتی می‌تواند زمینه فرار از ورود ارز به سامانه نیما نیز ایجاد کند چنانکه در شرایط جاری باوجود تخصیص ارز ترجیحی، بخشی از مطالبات به سیستم بانکی برگشت نخورده است.

همچنین در صورتی که با احیای واردات بدون انتقال ارز، اجرای پیمان‌سپاری کمرنگ شود، هیچ الزامی برای بازگشت ارزهای صادراتی وجود نخواهد داشت و افراد سودجو می‌توانند بدون توجه به نیازهای اساسی کشور، کالاهای غیرضروری و لوکس را وارد کنند (مشرق، ۱۳۹۹).

۹-۸-۵-بازار متشکل ارزی و بازار آتی

بازار متشکل ارزی در وهله اول با هدف انتقال مبنای تعیین نرخ ارز از هرات، دبی و سلیمانیه به ایران و با ساختار حضور بانک مرکزی، بانک‌ها و صرافی‌ها تعریف شده است. سیاست‌گذار ارزی با تشکیل بازار متشکل به دنبال این است که مرجعیت تعیین نرخ به داخل کشور منتقل شود و تمام بازیگران بزرگ نیز در آن شرکت داشته باشند. نکته قابل توجه این بازار، کیفیت نرم‌افزاری و داده‌محوری آن است که منجر می‌شود سرعت دریافت و انتقال اطلاعات در سطح کیفی قابل توجهی قرار بگیرد. نتیجه تشکیل این بازار، یکسان‌سازی نرخ ارز و عدم اجازه به سوداگران و دلالان جهت ایجاد نوسان در بازار ارز و سوءاستفاده از آن است. باتوجه به هدف مذکور، جهت

تشکیل این بازار بایستی در عرض از آن بتواند بستری را برای پاسخ‌گویی به تقاضاهای سوداگرانه درنظر بگیرد و از طریق آن تقاضا را مدیریت کند.

از آنجایی که بازار متشکل ارزی بر معاملات نقدی و اسکناس ارز مبتنی خواهد بود، این امکان وجود دارد که مراجعه تقاضاهای سوداگرانه، نرخ ارز در این بازار را نوسانی کند. لذا نیاز است که در کنار معاملات نقدی بازار متشکل ارزی، بازار آتی ارز نیز ایجاد شود. بازار آتی ارز به‌عنوان یک بازوی کمکی این امکان را برای سیاستگذار ارزی ایجاد خواهد کرد که با متعادل کردن تقاضاها و کاهش فشار خرید، توان پاسخگویی به نیازهای سوداگرانه را داشته باشد. از آنجایی که بخش بزرگی از معاملات در بازار ارز مربوط به تقاضاهای سوداگرانه است، ایجاد بستری برای این قبیل معاملات در بازار متشکل ارزی، شکل گیری و ادامه حیات بازارهای غیررسمی خارج از بازار متشکل را تحت شعاع قرار خواهد داد. یک راهکار مشخص در زمینه ایجاد بازار آتی ارز، تشکیل بازار آتی ارز با تسویه ریالی است؛ بدین ترتیب با انجام تسویه ریالی، تقاضا برای ارز اسکناس تا حد زیادی کاهش می‌یابد. به‌عبارتی دیگر از آنجایی که بسیاری از خریداران ارز با اهداف حفظ ارزش پول یا سوداگری اقدام به خرید ارز می‌کنند، نیاز است که یک ابزار مدیریت ریسک برای این دسته افراد طراحی شود. بانک مرکزی باید در بازار متشکل ارزی به جای مقابله با نیازهای مختلف ارزی، این امکان را فراهم کند که همه انواع متقاضیان ارز که در قیمت ارز اثرگذارند، امکان حضور در این بازار را داشته باشند. بازار آتی می تواند به‌عنوان یک مکمل در کنار بازار نقد، کارآیی بازار متشکل ارزی را افزایش دهد.

همچنین درباره بازار متشکل ارزی بیان این نکته قابل توجه است که حضور گروه های مختلف متقاضی ارز باید به‌صورت جامع و کامل صورت گیرد. چراکه اگر تقاضاهای ارز در بازار متشکل ارزی به رسمیت شناخته نشود، بازارهای ثالثی شکل خواهند گرفت که رسمیت ندارند و قابل رصد و کنترل نیز نیستند. از آنجایی که بازارهای ثالث و غیررسمی با محدودیت و ریسک مواجه هستند لذا دائماً نرخ ارز در این بازارها بیشتر از بازارهای رسمی تعیین می‌شود. بالا بودن نرخ در این بازارها این انگیزه را برای دارندگان ارز دولتی و دیگر ارزهای تخصیص یافته برای واردات ایجاد می کند که برای کسب سود، ارز خود را در این بازار به فروش برسانند. از طرفی صادرکنندگان نیز تمایل پیدا می کنند که درآمدهای ارزی خود را در بازراهای غیررسمی که نرخ بالاتری دارند به فروش برسانند. در نتیجه به رسمیت نشناختن تقاضاهای ارزی در بازار موجب شکل‌گیری بازارهای ثالث، افزایش نرخ ارز، هدر رفت منابع ارزی و ایجاد رانت می‌شود (مقاومتی‌نیوز، ۱۳۹۸).

با توجه به اینکه به بازار متشکل ارزی و آتی اشاره شده است؛ می‌توان به اوراق خزانه دلاری و تسویه ریالی اشاره کرد. اوراق خزانه ماهیتا اشاره به این نکته دارد که دولت در ازای پرداخت آنی مطالبات، سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت صورت‌گرفته، ورقه‌ای با زمان مشخص در قبال بدهی خود تقدیم می‌کند. به واسطه این ورقه مطالبه‌گر می‌تواند فرایند تامین نقدینگی مدنظر را از این اوراق در بازار ثانویه اعلان و اجرا کنند. اوراق خزانه دلاری و تسویه ریالی بدین سان است که گیرنده و پذیرنده متعهد به یک قیمت مشخص به ازای ارزش ورقه برپایه ارز می‌شوند و پس از فرا رسیدن سررسید نسبت به آن سود یا ضرر می‌کنند. به‌طور مثال اگر یک واحد دلار برابر ۱۰۰ ریال باشد؛ آنگاه گیرنده ورقه به صورت اسمی برپایه دلار به توافق می‌رسد اما ما به ازای حقیقی و ماهوی که پرداخت می‌کند به ریال است. درصورتی که ۱۰ دلار ارزش اسمی لحاظ شود؛ اگر بازار پس از موعد مقرر بیش از حد اسمی باشد آنگاه سود کرده و بالعکس آن متضرر شده است. با استفاده از این نوع قالب به نوعی ورقه برای گیرنده، جزئی از دارایی‌های آن محسوب شده و بواسطه حساسیتی که بر این مهم برچسب زده شده، منجر به کاهش تقاضا و به فراخور آن، کاهش قیمت ارز خواهد شد.

۱۰-۸-۵-بازار مشتقه ارزی

بازار مشتقه ارزی یکی از انواع بازارهای مشتقه محسوب می‌شود که به‌صورت گسترده در سطح بین‌المللی مورد استفاده ذی‌نفعان مختلف (بانک‌های مرکزی، بانک‌ها و موسسات مالی، سفته‌بازان و غیره) قرار می‌گیرد. به لحاظ علمی، منظور از ابزار مشتقه، قراردادی است که ارزش خود را از یک وجود پایه دریافت می‌کند. این موجودیت پایه می‌توانند موارد مختلفی را نظیر نرخ بهره، شاخص بازار سهام، طلا و ارز شامل شود. بازار مشتقه ارزی از این توانایی برخوردار است که به برخی از مهم‌ترین نیازهای ذینفعان اقتصادی به ویژه پوشش ریسک نوسانات نرخ ارز پاسخ دهد؛ نیازهایی که تقریبا هیچ بازار یا روش جایگزین دیگری برای پاسخگویی به آن‌ها وجود ندارد. به‌طور مشخص، راه‌اندازی صحیح بازار مشتقه ارزی می‌تواند منافع مهمی به همراه داشته باشد و همین موارد ضرورت تشکیل این بازار را توجیه می‌کند. پوشش ریسک نوسانات نرخ ارز، مهم‌ترین کارکرد بازار مشتقه ارزی در سطح خرد محسوب می‌شود. درواقع، وجود بازار مشتقه ارزی (در کنار بازار نقدی ارزی) می‌تواند ریسک نوسانات، نرخ ارز را کم کرده و سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی (شامل واردکنندگان و صادرکنندگان) را در مقابل نوسانات قیمت ارز، به‌نحوی بیمه کند. به‌عبارت دیگر، در بازار مشتقه ارزی، ریسک تغییرات نرخ ارز مورد خرید و فروش اشخاص ریسک‌پذیر و ریسک‌گریز واقع می‌شود و اشخاص گروه دوم می‌توانند با پرداخت مبلغی مشخص، فعالیت اقتصادی خود را بیمه کنند. البته واضح است که کارکرد پوشش ریسک بازار مشتقه ارزی در سطح خرد، می‌تواند از مسیر کاهش نااطمینانی در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با سرمایه‌گذاری و تولید و همچنین کاهش ناپایداری بخش خارجی، به‌صورت غیرمستقیم به ایجاد ثبات اقتصادی در سطح کلان اقتصاد نیز کمک کند (میثمی و ملاکریمی، ۱۳۹۹). با استفاده از مشتقات ارزی (مشتقات دلاری) می‌توان به خوبی از ظرفیت حساسیت نسبت به دارایی‌های افراد بهره جست و با تنظیم قواعد، زمینه کاهش از طرف تقاضای بازار ارز فراهم آورد.

۱۱-۸-۵-نظام ارزی خزنده در کریدور ارزی

توجه به رژیم ارزی بانک مرکزی، شمای کلی اقتصاد نفتی و وضعیت منابع و مصارف و تجربه سیاست‌های ارزی که منجر به چند نرخ شدن ارز گشته است؛ در یک صورت بلندمدت و اصلاحی نیازمند تغییر رژیم ارزی است.

بانک مرکزی باید هدف خود را به جای «تعیین نرخ»، «مدیریت نوسانات» قرار دهد و اجازه دهد مطابق با قاعده برابری قدرت خرید نرخ اسمی ارز به‌صورت تدریجی خود را با تورم تطبیق دهد. بر اساس بررسی‌های صورت‌گرفته، چنین سیاستی مزایای جانبی دیگری نیز دارد که از جمله آن‌ها می‌توان به «تعدیل شدت شوک‌های داخلی و خارجی»، «بهبود رقابت‌پذیری تولیدات داخلی و تراز تجاری»، «کمک به حفظ ذخایر ارزی» و «حرکت به سمت یکسان‌سازی ارزی» اشاره کرد. باتوجه به وضعیت اقتصاد ایران که حساب سرمایه بسته است، بازارهای مالی ـ ارزی عمق کافی ندارند و صرف ریسک ریال و نوسانات این بازارها قابل توجه است؛ بنابراین سازوکار برابری نرخ بهره داخلی و خارجی برای تنظیم بازار ارز به اندازه کافی کارایی ندارد. بر این اساس، نظام ارزی خزنده در کریدور ارزی به‌عنوان نظام جایگزین برای دوره گذار پیشنهاد می‌شود. این نظام پیشنهادی شامل سه محور اصلی است: «محور اول: تعیین نرخ ارز مرکزی کریدور»، «تعیین سقف و کف کریدور»، «تعیین سازوکار مداخله سیاست‌گذار ارزی جهت مدیریت نرخ ارز در کریدور». همچنین سقف و کف کریدور ارزی عموماً به نحو صلاحدیدی و به‌صورت انحراف درصدی از مرکز کریدور (عموماً بین ۵ تا ۱۵درصد) تعیین می‌گردد که باتوجه به شرایط اقتصاد ایران، کف کریدور ارزی در محدوده منفی ۱۰ تا ۱۵ درصد از مرکز کریدور و سقف آن در محدوده مثبت ۱۰ تا ۱۵ درصد از مرکز کریدور مشخص شود. پیرامون قاعده مداخله در بازار ارز نیز به‌صورت یک قاعده ساده شامل دو متغیر مهم انحراف نرخ ارز از مرکز کریدور و انحراف ذخایر ارزی از ذخایر هدف تعیین می‌شود (زمان‌زاده و دیگران، ۱۳۹۳).

حفظ ثبات بازار ارز، یکی از اهداف مدیریت نرخ ارز تحت نظام ارزی خزنده در کریدور ارزی است. نوسانات شدید نرخ ارز و نااطمینانی های گسترده ناشی از آن، یکی از عوامل مهم اختلالات قیمتی، تضعیف تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری و تولید ملی می‌باشد. اجرای نظام ارزی خزنده در کریدور ارزی این امکان را می‌دهد که سیاست ارزی به نحو مناسبی، نوسانات ارزی را حول یک روند مدیریت کند و ثبات ارزی را حفظ نماید. تحت این نظام ارزی، نرخ ارز مرکزی کریدور روند نرخ ارز را تعیین می‌نماید. این روند، مبتنی بر اصل برابری قدرت خرید است که مسیر حرکت آن تحت تأثیر تفاوت تورم داخلی و خارجی قرار دارد. در این چارچوب، قاعده مداخله ارزی در کریدور، تضمین می‌نماید که ثبات ارزی تا حد امکان (با توجه به قدرت مانور سیاست ارزی) حول روند حفظ شود. مدیریت نرخ ارز تحت نظام ارزی خزنده در کریدور، از دو مسیر احتمال بروز بحران ارزی را به‌صورت قابل توجهی کاهش می‌دهد. اول اینکه تحت این نظام، نرخ ارز هدف سیاست ارزی، بر اساس شرایط اقتصاد کلان و مبتنی بر رابطه برابری قدرت خرید، به‌طور مداوم و تدریجی تعدیل می‌شود. بر این اساس انتظار نمی‌رود که نرخ ارز در میان‌مدت با انحرافات زیاد از مسیر برابری قدرت خرید مواجه شود، که این امر خود احتمال بروز بحران ارزی را کاهش می‌دهد. دوم اینکه اجرای این نظام موجب می‌شود که ذخایر ارزی در شرایط اقتصادی که نرخ ارز تمایل به کاهش دارد، انباشت شود. در عین حال تداوم مدیریت موفق نرخ ارز طی زمان تحت کریدور ارزی موجبات افزایش اعتبار سیاست ارزی را فراهم می‌آورد. در مجموع اعتبار سیاست ارزی و نگهداری ذخایر ارزی مناسب کمک می‌کند تا در شرایط سخت اقتصاد، احتمال بروز حملات سفته‌بازانه کاهش یابد و درصورت بروز چنین حملاتی، سیاست‌گذاری ارزی بتواند حملات سفته‌بازانه را مهار نماید و تا حد زیادی از بروز بحران ارزی جلوگیری کند (زمان‌زاده و دیگران، ۱۳۹۳).

۹-۵- ارائه توصیه های سیاستی با هدف جلوگیری از وقوع جهش ارزی و تسهیل در تجارت خارجی کشور به ویژه با کشورهای همسایه

یکی از آثار منفی ناشی از وقوع بیماری کرونا، کاهش منابع ارزی در دسترس برای کشورهای مختلف به دلیل افت در تجارت خارجی بوده است. به همین دلیل پیاده‌سازی یکی از محورهای سیاستگذاری در این کشورها به اجرای اصلاحات اقتصادی در حوزه‌ی تجارت و ذیل بازار ارز باز می‌گردد. با توجه به محدودیت در منابع ارزی، سازوکارهای که بتواند میزان ارز در گردش اقتصاد را افزایش دهد اهمیت بالایی دارد. این پیشنهادات به شرح زیر است:

۱-۹-۵-حوزه‌ی تجاری

- پیوستن به قرارداد تسهیل در تجارت به عنوان مبنایی برای همگرایی در گمرکات با کشورهای دیگر به ویژه با کشورهای همسایه به منظور یکسان‌سازی رویه‌های گمرکی و پذیرش استانداردهای این کشورها در گمرکات در جهت تسهیل در تجارت
- پیمان‌های پولی دو یا چند جانبه با کشورهای عضو این منطقه
- شکل دادن به کنسرسیوم‌های صادراتی برای توسعه صادرات کسب و کارهای کوچک و متوسط
- انعقاد توافقنامه‌های استاندارد را با مقاصد صادراتی

۲-۹-۵-سیاستهای ارزی

در خصوص سیاستهای ارزی موارد زیر را می‌توان مشابه با بقیه کشورهای نسبت به ایجاد تهاتر ارزی بین بانک مرکزی با بانک‌های تجاری و هم‌چنین شکل دادن به سواپ ارزی بین ایران و طرف‌های تجاری اقدام کرد. در کنار این موارد می‌توان موارد زیر را نیز با توجه به شرایط کنونی ایران پیشنهاد داد:

اوراق بدهی ارزی

با توجه به نوسانات ارزی در کشور، تقاضای ارز برای پوشش ریسک جهش قیمت ارز افزایش یافته است. در این شرایط انتقال بخشی از ارز آینده به زمان حال می تواند توازن عرضه و تقاضا را بهبود بخشد و از احتمال جهش قیمت ارز بکاهد. انتشار اوراق بدهی ارزی با سررسیدهای مختلف ابزاری است که در صورت طراحی صحیح و جلب اطمینان فعالان اقتصادی می تواند برای پوشش ریسک و تقاضای سرمایه گذاری ارزی مورد استفاده قرار گیرد و گذار از شرایط فعلی را تا حدی تسهیل نماید. شرایط انتشار اوراق ارزی به شرح زیر پیشنهاد می گردد:

- ناشر اوراق

ناشر و فروشنده اوراق بدهی ارزی باید نهادی باشد که در آینده ارز خواهد داشت و تحت هر سناریوی قیمتی بتواند در زمان سررسید تعهدات خود را ایفا نماید و دچار تنگنای مالی نشود. لذا پیشنهاد می شود تنها صادرکنندگان بزرگ مانند شرکت های پتروشیمی و مواد معدنی آن هم به اندازه بخشی از عواید صادرات خود (مثلا تا سقف ۲۵ درصد) بتوانند اوراق ارزی منتشر کنند. در این صورت هم ریسک خریداران اوراق کاهش می یابد و هم ناشر در معرض ریسک ورشکستگی قرار نمی گیرد.

- نرخ تسعیر

هدف طرح پیشنهادی، ایجاد دارایی "شبه ارز" در بازار برای جذب ریال است. لذا در زمان انتشار اوراق، خریدار اوراق بدهی ارزی، ریال پرداخت می کند و مالک دلار در آینده خواهد بود. در زمان سررسید، تسویه به صورت ریالی و با شاخص قیمت از پیش تعیین شده (نرخ نیما) برای دلار انجام می پذیرد. برای کاهش تعداد تبادلات، پیشنهاد می شود اوراق بدون کوپن منتشر شود. برای مثال قیمت اسمی اوراق بدون کوپن یک ساله، معادل ۱۰۰ دلار نیمایی در زمان سررسید است که قیمت آن در زمان انتشار با مکانیزم عرضه و تقاضا تعیین می گردد. در زمان سررسید دارنده اوراق معادل ریالی ۱۰۰ دلار به قیمت نیما دریافت می کند.

- مدیریت ریسک خریدار اوراق

از نگاه خریدار، اوراق بدهی ارزی، ابزار پوشش ریسک نرخ ارز است و تا جای ممکن نباید هیچ گونه ریسک دیگری غیر از نوسان نرخ ارز داشته باشد و لازم است مخاطرات دیگر این اوراق، از جمله ریسک نحوه تسویه در زمان سررسید کاهش یابد. اختیار تحویل ارز نیمایی به خریدار در سررسید تا حد زیادی ریسک خریدار را کاهش می دهد. لذا پیشنهاد می شود خریدار در زمان سررسید اختیار تحویل گرفتن ارز در سامانه نیما و فروش به واردکننده (یا حتی حواله در صورت داشتن ثبت سفارش) را داشته باشد. همچنین برای کاهش ریسک دست کاری قیمتی نیما در روز سررسید می توان تسویه را با قیمت میانگین یک ماه منتهی به سررسید قرار داد.

- سررسید اوراق

هر چقدر سررسید اوراق بالاتر باشد، ریسک آن افزایش می یابد. لذا پیشنهاد می شود انتشار اوراق با سررسید کوتاه (سه ماه، شش ماه و یک سال) آغاز شود و بعد از اعتماد به این ابزار، به مرور اوراق بلند مدت منتشر شود.

- ضامن اوراق

با توجه به اینکه صادرکنندگان ملزم به بازگرداندن ارز در موعدهای مشخص هستند و همچنین اوراق به اندازه درصد کوچکی از فروش این شرکت هاست، پیشنهاد می شود نهادهای مرجع مانند بانک های دولتی ضمانت اوراق را با ضوابط مشخص بر عهده گیرند.

- ایجاد انگیزه برای ناشر

هر چند با توجه به تقاضای ارز در بازار، ابزار پیشنهادی می تواند تامین مالی ارزان قیمت برای ناشر را در پی داشته باشد، اما با توجه به اینکه انتشار این اروق برای کلیت اقتصاد نیز مفید خواهد بود پیشنهاد می شود انگیزه لازم به ناشر داده شود.

- استفاده از اوراق بدهی ارزی به عنوان برات

یکی از مشکلات واردکنندگان در شرایط فعلی، لزوم تخصیص ارز پیش از ترخیص کالاست، در حالی که ممکن است برخی از واردکنندگان امکان خرید اعتباری و یا پرداخت با منابع ارزی در خارج از کشور را داشته باشند. دارنده اوراق بدهی ارزی در واقع دارنده ارز نیمایی در آینده است و لذا این اوراق می تواند برای ترخیص کالا مورد استفاده قرار گیرد. به این صورت که وارد کننده اوراق ارزی از بازار خریداری می کند، کالای خود را ترخیص می کند و در زمان سررسید ارز نیمایی را دریافت کرده و بدهی خود به شرکت خارجی را پرداخت می کند.

اعتبارسنجی ارزی

در حال حاضر صادرات غیر نفتی منبع اصلی ارز کشور است که سیاست‌گذار تلاش می کند ارز حاصل از صادرات صرف واردات کالاهای اولویت دار گردد و از خروج سرمایه و یا واردات کالای غیر ضروری جلوگیری شود. از طرف دیگر با بسته شدن راه‌های رسمی خروج سرمایه، صادرات کالا علی‌الخصوص توسط شرکت‌های کاغذی و کارت‌های بازرگانی یکبار مصرف راه اصلی خروج سرمایه است. در شرایط فعلی خروج سرمایه نه تنها موجب کاهش درآمدهای در دسترس برای تامین نیازهای اساسی کشور می‌شود بلکه به ثبات اقتصاد کلان کشور نیز آسیب جدی وارد می‌کند. فلذا برای دست یابی به هدف بازگشت ارزهای صادراتی و تامین نیازهای اصلی کشور، ایجاد مکانیزمی جهت اطمینان از عرضه‌ی ارز حاصل از صادرات لازم است و الا عدم بازگشت بخشی از ارز حاصل از صادرات اجتناب ناپذیر خواهد بود.

از سوی دیگر، صادرکنندگان نقش مهم و تعیین کننده‌ای در شرایط خاص اقتصاد کشور بر عهده دارند و لذا فشار بر آنها و ایجاد اختلال در امر صادرات، خود اثر منفی بر وضعیت ارزی کشور خواهد داشت. لذا لازم است با پیاده سازی یک نظام غربالگری و اعتبار سنجی، صادرکنندگان، غربالگری شده و از یک طرف صادرات برای صادرکنندگانی که قصد بازگرداندن درآمد حاصل از صادراتشان را دارند تسهیل شود و از طرفی دیگر خروج سرمایه از طریق صادرات پرهزینه‌تر گردد. در صورت اجرای صحیح این نظام غربالگری و اعتبارسنجی، نه تنها می‌توان از بازگشت درصد بیشتری از درآمد ارزی کشور اطمینان حاصل کرد بلکه خود این نظام اعتبارسنجی می‌تواند انگیزه‌ی بازگشت بیشتر درآمدهای ارزی شود.

به طور خاص پیشنهاد می‌شود که برای هر صادرکننده بر اساس پارامترهای میزان صادرات در فصل‌ها و سال‌های گذشته، میزان ایفای تعهدات ارزی در این مدت، سرعت بازگشت درآمدهای ارزی و براساس میزان کل تولید و ارزش دارایی‌های شرکت حد اعتباری بدون نیاز به وثیقه‌سپاری تعیین شود. برای مثال صادرکننده ای که در دو سال گذشته به طور متوسط سالیانه ۲۰ میلیون دلار صادرات داشته و تعهدات ارزی خود را انجام داده است، برای سه ماه آینده تا سقف ۵ میلیون دلار (یک چهارم صادرات سالیانه) اعتبار صادراتی تعیین گردد. این سقف تعیین کننده‌ی حداکثر میزان صادرات آن فرد یا شرکت است که ارز حاصل از آن هنوز به چرخه‌ی اقتصادی بازنگشته است. همچنین در این طرح هرگونه صادرات به میزان بیش از اعتبار آن شرکت یا فرد منوط به پیمان‌سپاری ارزی و ضمانت بانکی برای بازگشت ارز حاصله است. با این حساب اولا شرکت‌های کاغذی و کم سابقه که مشکل اصلی عدم بازگشت ارزهای صادراتی نیز مربوط به آنها بوده، در این رتبه بندی اعتباری امتیاز لازم را کسب نمی کنند و صادرات آنها منوط به پیمان‌سپاری ارزی و ارائه وثایق لازم برای اطمینان از بازگشت ارز صادراتی خواهد شد. ثانیا به شرکت‌ها این انگیزه را می‌دهد که ارز حاصل از صادرات خود را با سرعت بیشتری به چرخه‌ی اقتصاد کشور بازگردانند تا بتوانند بدون نیاز به پیمان‌سپاری ارزی میزان صادرات خود را افزایش دهند. ثالثا با طراحی صحیح این نظام اعتبارسنجی ارزی، و افزایش میزان اعتبار شرکت‌ها متناسب با سرعت آن‌ها در بازگشت منابع ارزی، خود این نظام اعتبارسنجی و انگیزه برای افزایش میزان اعتبار ارزی می‌تواند عامل افزایش میزان بازگشت ارز حاصل از صادرات بشود. بدیهی است این طرح مانند هر طرح دیگری نمی تواند غربالگری بدون خطا انجام دهد و با اجرای این شیوه، بخشی از صادرکنندگان واقعی و شرکت های تازه تاسیس در امر صادرات نیز ملزم به ارائه ضمانت نامه و یا وثایق دیگر خواهند شد، اما به نظر می رسد اجرای این روش از روش فعلی و یا الزام پیمان سپاری ارزی تمام صادرکنندگان، کم هزینه تر و اثربخش تر باشد. همچنین شرکت‌های تازه تاسیس در صورت انجام به موقع تعهدات خود در طی بازه‌ی یک الی دو فصل از اعتبار بیشتری برخوردار می‌شوند و نیاز کمتری به پیمان‌سپاری ارزی دارند.

۱۰-۵-جمع‌بندی

اقتصاد ایران در شرایط کرونایی از حیث درآمد ارزی از جانب صادرات نفت و غیرنفت دچار مضیقه است. همچنین باتوجه به رویکرد مدیریت و سازمانی تزریق ارز در بازار بوسیله بانک مرکزی در ادوار مختلف و استفاده نکردن ابزارهای نوین و تاثیرگذارتر، تخصیص ارز ۴۲۰۰ و بازگشت به نظام چندنرخی و پول‌پاشی و تخصیص‌های غیرضرور و عدم بازگشت مطالبات ارزی از جانب صادرکنندگان، منابع ارزی با محدودیت روبرو شده و از این حث در تنگنای ارزی قرار دارد. فلذا در این برهه استفاده از ابزارهای سیاستی در میان‌مدت و بلندمدت می‌تواند نوسانات نرخ ارز را کنترل و نتیجه آن در رشد اقتصاد متبلور سازد. در میان‌مدت باتوجه به سقوط ارزش پول ملی و تبدیل شدن ارز و طلا از ذخیره ارزش به واسطه مبادله در اقتصاد ایران (خصوصا اقتصاد غیررسمی)، استفاده از حساب ارزی در شرایطی که قوا متفق بر عملیاتی کردن آن باشند به نوعی کارکرد مناسبی دارد و می‌تواند زمینه تقاضای سفته‌بازی و سوداگرانه رو کنار بزند و حتی مانع انگیزه قاچاق شود. از سوی سوآپ ارزی نیز گزینه‌ای است که در تئوری موثر اما در عینیت کیفیت و کارکرد والایی نداشته است.

نگاه به بازار متشکل ارزی و بازار آتی و همچنین قراردادهای آتی، مقوله‌ای است که حداقل در بیان مسئولان کلان حوزه پولی دیده شده است و باتوجه به کیفیت و کارامدی آن، می‌تواند زمینه کنترل، تثبیت و یکسان‌سازی نرخ ارز را فراهم آورد. درادامه مبحث بازار آتی، به اوراق خزانه دلاری و تسویه ریالی به عنوان یک قالب جهت تزریق حساسیت به دارایی بازیگران بازار ارز و اقتصاد معرفی شده و به بازار مشتقات ارزی نیز به عنوان یکی از راهکارهای کاهش نوسانات نرخ ارز اشاره شد. همچنین در یک نگاه بلندمدت بهره‌گیری

از نظام ارزی متناسب با اقتصاد ایران و شرایط فعلی، می‌تواند مسیر پرنوسان نرخ ارز و در طول آن رشد اقتصادی را کنترل و شرایط را برای یکسان‌سازی نرخ ارز فراهم آورد.

فصل ششم: بازار انرژی

سیاست‌های بهینه در حوزه‌ی انرژی با تاکید بر ساماندهی قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی

۱-٦-مقدمه

یکی از محدودیت‌های مهم سیاستگذاری در دوران کرونا در ایران عدم وجود منابع کافی برای استفاده ذیل ابزارهای مختلف به ویژه سیاستهای مالی و بودجه‌ای بوده است که باعث شد تا اندازه بسته مالی-بودجه‌ای دولت در ایران در مقایسه با متوسط جهانی آن به مراتب پایین‌تر باشد و تنها برداشت یک میلیارد یورویی از صندوق توسعه ملی جنبه‌ی سیاست مالی-بودجه‌ای داشته باشد که در ابعاد اقتصاد ایران و شوک ناشی از کرونا ابعاد بزرگی محسوب نمی‌شود. وقوع تحریمهای اقتصادی و کاهش منابع نفتی در دسترس دولت، عدم دسترسی به ابزارهای مالی در سطح بین‌المللی در ابعاد بزرگ و قابل توجه به دلیل تحریم‌ها از عوامل محدودکننده‌ی جدی در دسترسی به منابع بوده است. علاوه بر این یکی از چالشهای مهم سیاستگذاری در ایران به ویژه در راستای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر وجود نظام یارانه‌ای فراگیر، غیرمشروط و بدون محدودیت زمانی است که باعث شده است نظام یارانه‌ای ایران از اهداف اجتماعی آن فاصله گرفته و به علاوه هدررفت بالایی را داشته باشد. بخش مهمی از نظام یارانه‌ای کشور ذیل یارانه‌های پنهان در بخش انرژی قرار دارد که میتواند ذیل ابزارها و سازوکارها مختلف از طریق ازادسازی این یارانه پنهان منابع مالی قابل توجهی را برای دولت فراهم سازد. در این بخش ابتدا چشم‌انداز بازار انرژی مورد بررسی قرار می‌گیرد. با توجه به وضعیت تحریمهای اقتصادی در صورتیکه چشم‌انداز آتی رفع تحریم‌ها باشد لازم است چشم‌انداز از وضعیت بازار انرژی در اختیار باشد تا میزان منابع ممکن در دسترس برای اقتصاد کشور مشخص شود. این امر به ویژه با توجه به اینکه بازارهای انرژی از شرایط کرونا تاثیر پذیرفته اهمیت بیشتری دارد. در بخش بعدی، ابعاد مربوط به یارانه پنهان انرژی در ایران که بخش مهمی از یارانه‌ها را به خود اختصاص میدهد مورد بررسی قرار گرفته و بر اساس شرایط سال ۱۳۹۹ میزان یارانه پنهان انرژی در این گزارش برآورد شده است. بر اساس محاسبات و فروض در نظر گرفته شده، میزان یارانه پنهان در سال ۱۳۹۹ در حدود ۱۳۰۰ هزار میلیارد تومان در ایران بوده است که منابع بزرگ و قابل توجهی است، به طوریکه سرانه

سالانه آن برای هر فرد ایرانی حدود ۱۵ میلیون تومان است. مقایسه این میزان از یارانه با مقادیر مربوط به حداقل حقوق نشاندهنده ابعاد بزرگ این یارانه است که در شرایط جاری منتفع‌شوندگان اصلی آن دهک‌های بالاتر است به طوریکه بر اساس داده‌های بودجه خانوار در سال ۱۳۹۷، میزان بهره‌مندی دهک دهم به دهک اول از یارانه بنزین حدود ۱۷ برابر و یارانه گاز حدود ۲,۵ برابر است[۱۴۱]. در واقع از طریق اصلاح نظام یارانه انرژی میتوان حداقلی از درآمد قابل توجه که دسترسی به شرایط اولیه زندگی را برای اقشار آسیب‌پذیر فراهم کند تجهیز کرد و در مواجهه با شوکهای مانند بیماریهای واگیردار مانند کرونا که افت درامد به دلیل شرایط ناشی از بیماری یا سیاستهای دولت پیش می‌آید تاب‌آوری بالاتری را برای اقتصاد رقم زد. با این حال اصلاح بازار انرژی در این صرفا اصلاح قیمتی نیست بلکه اصلاح در جنبه‌های مختلف سیاستگذاری در حوزه‌ی انرژی و اتخاذ رویکرد مناسب در تعامل سیاستگذار با مردم است. در بخش پیشنهادات این ابعاد مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. یارانه پنهان و بازتوزیع آن میتواند از طریق در اختیار قرار دادن منابع برای خانوار یا بنگاه امکان تعریف ابزارها یا سیاستهای مختلف را فراهم سازد. در بخش بررسی سیاستهای رفاهی ابزارها و سیاستهای مختلف که در صورت در اختیار داشتن منابع میتواند مورد استفاده قرار گیرد، بررسی شده است.

لازم به ذکر است ابعاد بزرگ بازار انرژی در ایران و وجود برخی مزیت‌های اقتصادی به دلیل دسترسی به نهاده‌ی انرژی در کنار امکان ایجاد بازار بزرگ ذیل صرفه‌جویی انرژی در کشور،فاا باعث شده است تا اصلاح بازار انرژی به معنای اصلاح قواعد این بازار یکی از اولویت‌های کلان کشور باشد که در صورت اصلاح آن میتواند به تنهایی آثار بزرگ رفاهی قابل توجهی در سطح خانوار و همچنین در سطح کلان اقتصادی به همراه داشته باشد. به همین خاطر تمرکز بر این بازار و در اولویت قرار گرفتن حل مسائل بازار انرژی برای سیاستگذار یکی از راهبردهای مهم میانمدت کشور است.

۲-٦-بررسی وضعیت و چشم‌انداز بازار انرژی و پیامدهای آن برای اقتصاد ایران

ارائه تحلیل‌های معتبر و توصیه‌های سیاستی مناسب در هر حوزه، به بررسی وضعیت کنونی و چشم‌انداز آتی آن حوزه نیازمند است. حوزه انرژی نیز از این قاعده مستثنی نیست. در گزارش حاضر ابتدا به بررسی وضعیت کنونی و چشم انداز آتی بازار انرژی جهان در بازه‌ای بلند مدت پرداخته می‌شود و سپس تمرکز بر سال‌های پیش‌رو و سیاست‌های مناسب در جهت شناخت فرصت‌ها و تهدیدهای بازار انرژی در ایران به خصوص در حوزه نفت و گاز خواهد بود.

۱-۲-٦-بازار نفت

طبق پیش‌بینی‌های صورت گرفته، از سال ۲۰۱۵ تا سال ۲۰۴۰ میزان تقاضای انرژی جهان ۴۰ درصد رشد خواهد یافت و از حدود ۲۷۴ میلیون بشکه در روز معادل نفت خام به حدود ۳۸۲ خواهد رسید. بر این اساس، تا سال ۲۰۳۰، نفت خام و زغال‌سنگ به ترتیب رتبه اول و دوم در میان انواع انرژی‌های اولیه را دارا هستند. نکته شایان توجه در روند تقاضای انواع حامل‌های انرژی و جایگاه آنان طی این دوره زمانی این است که ضمن کاهش نرخ رشد مصرف، آنها همچنان در جایگاه نخست حامل‌های سبد انرژی‌های اولیه جهان قرار خواهند داشت. اما از اوایل دهه ۲۰۳۰، گاز طبیعی با پیشی گرفتن از زغال‌سنگ به دومین سوخت مهم جهان بدل خواهد شد. طبق پیش‌بینی اخیر اداره انرژی آمریکا، نفت خام در افق ۲۰۴۰ با کسب سهم ۲۰,۹ درصدی از کل تقاضای انرژی‌های اولیه جهان رتبه نخست را به خود اختصاص داده است و گاز طبیعی و زغال‌سنگ به ترتیب با ۱۷ و ۱۴,۸درصد در رتبه‌های بعدی قرار می‌گیرند. عرضه

[۱۴۱]گزارش سازمان برنامه و بودجه در خصوص نظام یارانه‌ها در ایران

سایر انرژی‌های تجدیدپذیر نیز با متوسط رشد سالیانه ۲,۱ درصد، در افق ۲۰۴۰ سهم ۱۱,۸ درصدی را از کل تقاضای انرژی بدست خواهند آورد.

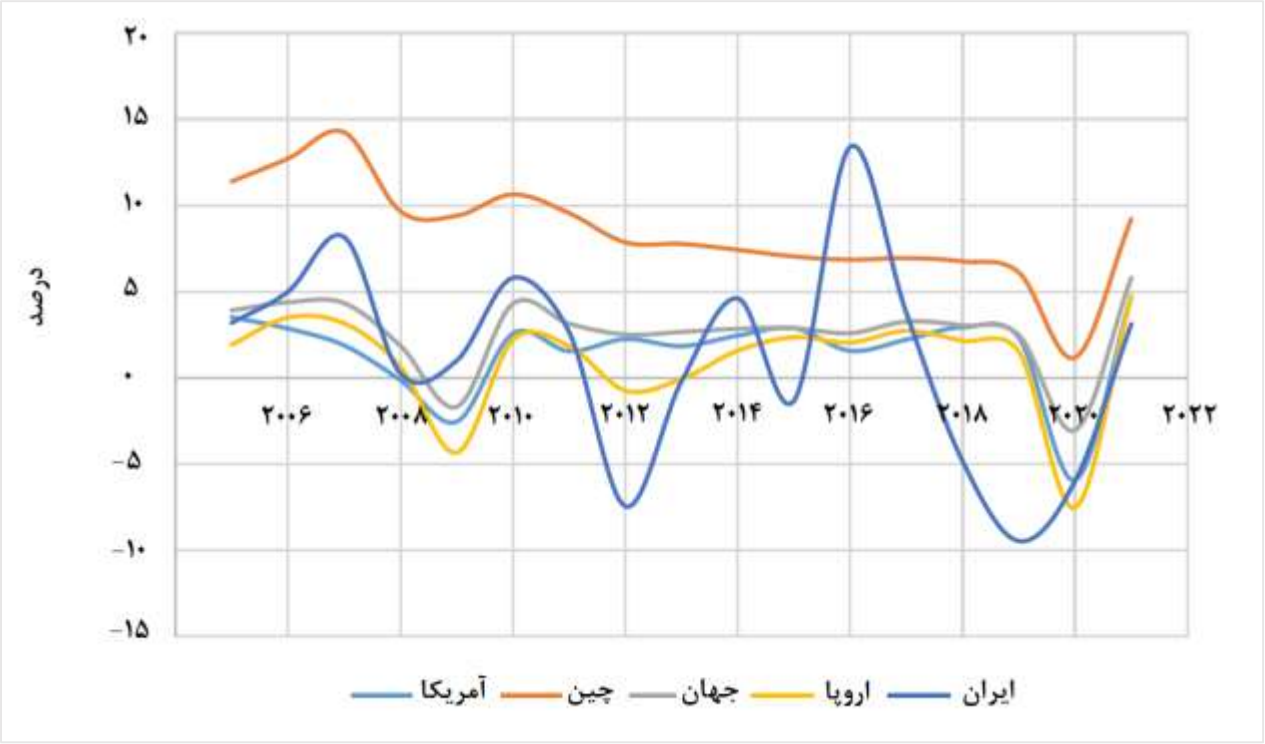
جدول ٦-۱-پیش‌بینی تقاضای نفت جهان تا افق ۲۰٤۰ (میلیون بشکه در روز)

	۲۰۱۸	۲۰۲۵	۲۰۳۰	۲۰۳۵	۲۰۴۰	سهم از کل تقاضا در سال ۲۰۴۰
آمریکای شمالی	۲۲,۸	۲۲,۵	۲۱,۵	۲۰,۳	۱۹,۱	۱۷,۹
آمریکای جنوبی و مرکزی	۵,۸	۶,۱	۶,۲	۶,۴	۶,۵	۶,۱
اروپا	۱۳,۲	۱۲,۴	۱۱,۱	۹,۷	۸,۷	۸,۱
آفریقا	۳,۹	۴,۹	۵,۵	۶,۲	۷	۶,۵
خاورمیانه	۷,۵	۸,۴	۸,۸	۹,۶	۱۰,۲	۹,۵
اوراسیا	۳,۹	۴,۳	۴,۳	۴,۲	۴,۲	۳,۹
آسیا و اقیانوسیه	۳۱,۶	۳۵,۸	۳۸	۳۸,۹	۳۹,۲	۳۶,۸
چین	۱۲,۵	۱۴,۵	۱۵,۶	۱۵,۶	۱۵,۵	۱۴,۵
هند	۴,۷	۶,۴	۷,۵	۸,۴	۹	۸,۴
ایالات متحده	۱۸,۵	۱۸,۴	۱۷,۴	۱۶,۳	۱۵,۱	۱۴,۱
روسیه	۳,۲	۳,۴	۳,۴	۳,۳	۳,۲	۳۰
جهان	۹۶,۹	۱۰۳,۵	۱۰۵,۴	۱۰۶	۱۰۶,۴	۱۰۰

منبع: آژانس بین‌المللی انرژی (۲۰۱۹)

شیوع ویروس کرونا موجب شد تا هزینه‌های سنگینی بر اقتصاد جهانی تحمیل شود. صندوق بین‌المللی پول در جدیدترین گزارش خود، نرخ رشد تولید ناخالص جهان در سال ۲۰۲۰ را منفی ۴,۴ درصد پیش‌بینی کرده است که نسبت به گزارش قبلی‌اش، چشم‌انداز اقتصادی بهتری را برای جهان پیش‌بینی می‌کند. بروز نشانه‌هایی از بهبود قوی‌تر اقتصاد جهانی در سه ماهه سوم سال ۲۰۲۰ مبنای چنین پیش‌بینی بوده است. همچنین پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که با فرض برطرف شدن شیوع ویروس کرونا در سال آتی میلادی، رشد اقتصاد جهانی به ۴,۷ درصد برسد.

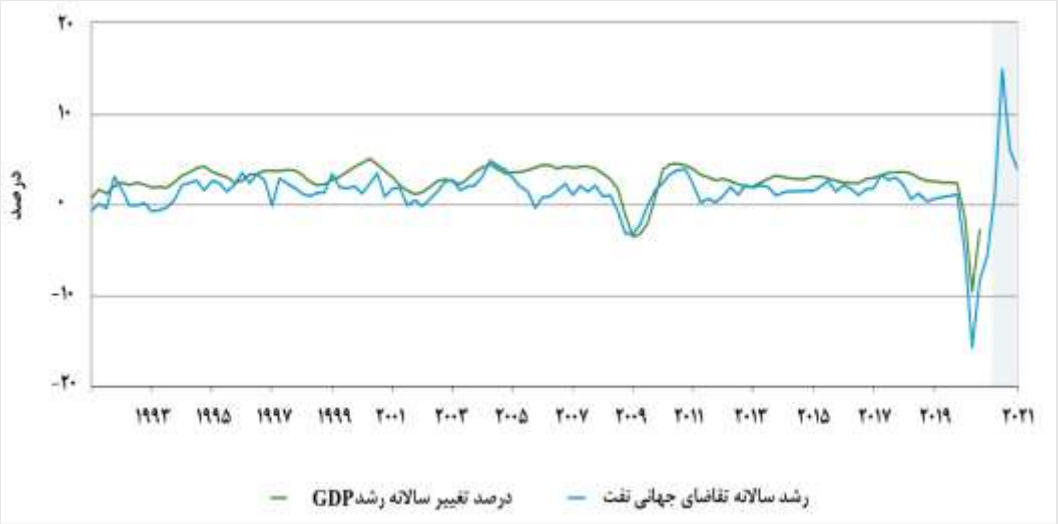
شکل ٦-۱-نرخ رشد اقتصادی کشورهای منتخب (درصد)



منبع: صندوق بین‌المللی پول (IMF)

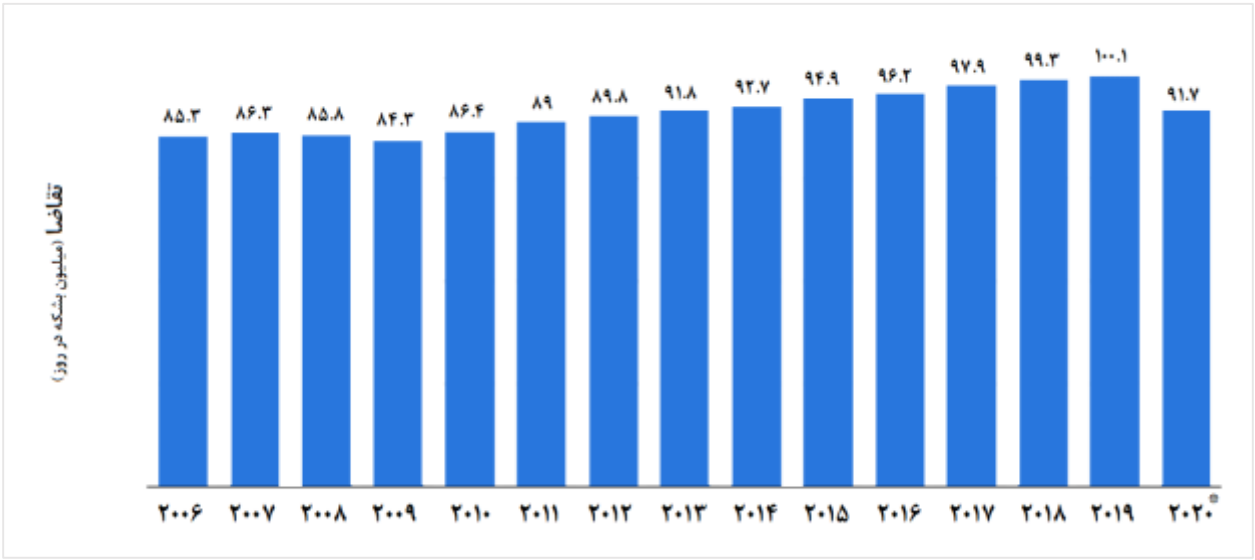
لازم به ذکر است که پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول در مورد نرخ رشد اقتصاد ایران، روند امیدوار کننده‌ای را نشان می‌داد اما به دلیل بحران کرونا و مشکلات سیاسی دیگر با ایالات متحده، رشد اقتصادی ایران در سال ۲۰۲۰ میلادی حدود منفی ۵,۹۸ پیش‌بینی شده است. افزایش رشد اقتصادی موجب افزایش تقاضای نفت می‌شود و معمولا رشد اقتصادی جهان و کشورهای عمده مصرف کننده با تقویت تقاضای انرژی و به خصوص نفت خام رابطه علت و معلولی دارد و می‌توان پیش‌بینی کرد که به ازای هر یک درصد رشد اقتصادی حدود ۰,۵ درصد رشد تقاضا ایجاد می‌شود. بر این اساس شکلهای زیر میتوان رابطه میان رشد اقتصادی و تقاضای نفت را در بلند مدت و نیز کاهش تقاضای نفت در سال ۲۰۲۰ و پس از شیوع ویروس کرونا و کاهش رشد اقتصاد جهانی را مشاهده کرد.

شکل ٦-٢-روند رشد سالانه تقاضای جهانی نفت و رشد GDP



منبع: Knoema

شکل ٦-٣-روند تقاضای روزانه نفت جهان (میلیون بشکه در روز)



منبع: Statista (2020)

از سوی دیگر، جدول زیر، پیش‌بینی رشد اقتصادی برخی از کشورها را نشان می‌دهد. همانگونه که از جدول زیر قابل مشاهده است، رشد اقتصادی جهان در سال ۲۰۲۱ کاملا مثبت پیش‌بینی می‌شود. بنابراین با توجه به مطالبی که تا کنون بیان شد، انتظار می‌رود رشد اقتصادی جهان در سال ۲۰۲۱ نمایانگر افزایش تقاضای نفت در سال مذکور باشد.

جدول ٦-٢- رشد اقتصادی کشورهای منتخب جهان (درصد)

سال	۲۰۲۰ (پیش‌بینی)	۲۰۲۱ (پیش‌بینی)

مرجع	صندوق بین‌المللی پول	بانک جهانی	صندوق بین‌المللی پول	بانک جهانی
ایران	-۶	۰	۳,۱	۱
چین	۱	۵,۹	۸,۲	۵,۸
آمریکا	-۸	۱,۸	۴,۵	۱,۷
کشورهای پیشرفته	-۸	۱,۴	۴,۸	۱,۵
کشورهای در حال توسعه	-۳	۴,۱	۵,۹	۴,۳
جهان	-۴,۹	۲,۵	۵,۱	۲,۶

پیش‌بینی عرضه و تقاضای نفت در سال ۲۰۲۱

مطابق جدول زیر که به بررسی عرضه و تقاضای نفت در سال‌های ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۱ بر اساس اطلاعات سه مرجع معتبر در حوزه انرژی (آژانس بین‌المللی انرژی، اداره اطلاعات انرژی و اوپک) می‌پردازد، مشخص می‌شود که بازار در سال ۲۰۱۹ با مازاد تقاضا روبرو بوده است. اما آنگونه که آمار مربوط به ذخایر آمریکا نشان می‌دهد، این مازاد تقاضا از طریق بهره‌برداری از ذخایر، جبران شده است و در برخی مقاطع موجب افت شدید قیمت تا حد ۵۰ دلار نیز شده است. البته باید توجه داشت که ادامه روند مذکور، به دلیل عدم امکان کاهش ذخایر راهبردی آمریکا و همچنین کاهش سرمایه‌گذاری و تولید ناشی از قیمت پایین نفت خصوصا در تولید نفت شیل، در بلند مدت امکان‌پذیر نخواهد بود. در ادامه و در سال ۲۰۲۰، بازار همچون سال ۲۰۱۸ با مازاد عرضه روبرو شده است و پیش‌بینی می‌شود که در سال ۲۰۲۱ نیز همچون سال ۲۰۱۹ تقاضا مجددا بر عرضه فزونی یابد که در این شرایط انتظار افزایش قیمت‌ها وجود دارد.

جدول ٦-۳- عرضه و تقاضای جهانی نفت طبق گزارش سه مرجع معتبر (میلیون بشکه در روز)

	۲۰۱۹			۲۰۲۰		۲۰۲۱		
	EIA[۱۴۲]	OPEC	IEA[۱۴۳]	EIA	OPEC	EIA	OPEC	IEA
تولید غیراوپک	۶۵,۹۸	۷۰,۳		۶۳,۷۴	۶۵,۶	۶۴,۸۵	۶۷,۹	
تولید اوپک	۳۴,۶۷	۲۹,۳		۳۰,۸۵	۲۵,۶	۳۳,۹	۲۹,۳	
تولید کل	۱۰۰,۶۵	۹۹,۶	۹۹,۷	۹۴,۵۹	۹۱,۲	۹۸,۷۶	۹۷,۲	۹۰,۳
تقاضای کل	۱۰۱,۰۴	۹۹,۷	۱۰۰,۱	۹۲,۸۹	۸۱,۸	۹۹,۸۸	۹۷,۷۲	۹۱,۷
موازنه تولید و تقاضا	-۰,۳۹	-۰,۱	-۰,۴	۱,۷	۹,۴	-۱,۱۲	-۰,۵۲	-۱,۴

در مورد قیمت نفت نیز باید به عوامل تقویت کننده و تضعیف کننده توجه داشت. جبران افت تقاضا و و افزایش مصرف نفت، حذف محدودیت‌های ناشی از شیوع ویروس کرونا با هدف جلوگیری از تشدید رکود اقتصادی و همچنین بهبود رشد اقتصادی از عوامل تقویت کننده قیمت نفت هستند. این در حالی است که عواملی چون ذخایر نفتی، ارزش دلار و رفتار چین (به عنوان بزرگترین وارد کننده نفت جهان) می‌توانند از عوامل تضعیف کننده قیمت باشند.

در مجموع با توجه به موارد فوق و همچنین محدودیت‌های فروش نفت ایران در بازارهای بین‌المللی، پیش‌بینی می‌شود که قیمت نفت

[۱۴۲] اداره اطلاعات انرژی

[۱۴۳] آژانس بین‌المللی انرژی

ایران در سال ۲۰۲۱ در بازه ۴۴ تا ۴۵ دلاری قرار گیرد. با توجه به افزایش تقاضا و افزایش احتمالی قیمت نفت می‌بایست زمینه را برای بهره‌برداری حداکثری از این فرصت فراهم آورده و اقدامات لازم را در جهت رفع موانع فروش به کار بست.

۲-۲-٦-بازار گاز طبیعی

مطابق پیش‌بینی‌های صورت گرفته از سوی آژانس بین‌المللی انرژی، تقاضای گاز طبیعی از ۳۸۵۰ میلیارد متر مکعب در سال ۲۰۱۸ به ۴۷۲۰ میلیارد متر مکعب در سال ۲۰۳۰ و ۵۴۰۴ میلیارد متر مکعب در سال ۲۰۴۰ خواهد رسید. این مقدار افزایش در بازه زمانی ۲۰۱۸ تا ۲۰۴۰ حاکی از متوسط نرخ رشد ۱,۴ درصدی در میزان تقاضای گاز طبیعی جهان است. اما زمانی که این نرخ رشد را با متوسط نرخ رشد سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۸ (۲,۵ درصد) مقایسه می‌کنیم، متوجه می‌شویم که نرخ رشد تقاضای گاز طبیعی طی دو دهه پیش‌رو با آهنگ کمتری رشد خواهد یافت.

جدول ٦-٤- پیش‌بینی تقاضای گاز طبیعی جهان تا افق ۲۰٤۰ (میلیارد متر مکعب)

	۲۰۱۸	۲۰۲۵	۲۰۳۰	۲۰۳۵	۲۰۴۰	سهم از کل تقاضا در سال ۲۰۴۰
آمریکای شمالی	۱۰۶۷	۱۱۶۳	۱۱۸۳	۱۱۹۵	۱۱۲۱	۲۰,۷
آمریکای جنوبی و مرکزی	۱۷۲	۱۷۸	۱۹۸	۲۲۴	۲۵۷	۴,۸
اروپا	۶۰۷	۶۲۱	۵۹۳	۵۷۸	۵۵۷	۱۰,۳
آفریقا	۱۵۸	۱۸۵	۲۲۱	۲۶۵	۳۱۷	۵,۹
خاورمیانه	۵۳۵	۵۵۹	۶۴۶	۷۳۹	۸۰۷	۱۴,۹
اوراسیا	۵۹۸	۶۲۸	۶۳۹	۶۵۲	۶۷۴	۱۲,۵
آسیا و اقیانوسیه	۸۱۵	۱۰۷۱	۱۲۱۸	۱۳۷۴	۱۵۲۲	۲۸,۲
چین	۲۸۲	۴۵۴	۵۳۳	۵۹۸	۶۵۵	۱۲,۱
هند	۶۲	۱۰۳	۱۳۱	۱۶۶	۱۹۶	۳,۶
ایالات متحده	۸۶۰	۹۳۶	۹۴۷	۹۴۹	۹۵۷	۱۷,۷
روسیه	۴۸۵	۵۰۵	۵۰۶	۵۰۶	۵۱۴	۹,۵
جهان	۳۹۵۲	۴۴۱۵	۴۷۲۰	۵۰۶۰	۵۴۰۴	۱۰۰

منبع: آژانس بین‌المللی انرژی (۲۰۱۹)

از جدول بالا می‌توان دریافت که دو کشور چین و هند در افق ۲۰۴۰، رشد بالای تقاضای گاز را تجربه خواهند کرد. در این میان روسیه و ایالات متحده نیز رشد مثبت اندک و ناپایداری را تجربه خواهند کرد و اروپا نیز رشد منفی کمی را پشت سر خواهد گذراند.

پیش‌بینی‌ها در زمینه تولید نیز حاکی از آنند که تحولات آتی به گونه‌ای است که جایگاه کشورهای تولید کننده گاز در افق زمانی ۲۰۴۰ با وضعیت حاضر متفاوت خواهد بود. این تحولات می‌تواند ناشی از فرصت‌های جذب سرمایه‌گذاری، پیشرفت‌های تکنولوژی، سیاست-گذاری‌های کلان و همچنین دیپلماسی فعال در حوزه انرژی باشد. جدول زیر، روند تحولات تولید را در بازه زمانی ۲۰۰۰ تا ۲۰۴۰ نشان می‌دهد.

جدول ٦-٥-روند تولید گاز طبیعی در میان تولید کنندگان اصلی بازار جهانی (میلیارد متر مکعب در سال)

	۲۰۰۰	۲۰۱۹	۲۰۴۰
ایالات متحده	۵۴۴	۹۵۱	۱۱۱۴

روسیه	۵۷۳	۷۴۰	۸۵۳
ایران	۵۹	۲۴۰	۳۰۲
چین	۲۷	۱۷۵	۳۰۶
قطر	۲۵	۱۷۳	۲۸۹
کانادا	۱۸۲	۱۸۳	۲۱۷
ترکمنستان	۴۷	۸۳	۱۵۸
عربستان	۳۸	۹۸	۱۵۴

منبع: آژانس بین‌المللی انرژی (۲۰۱۹)

بیشترین میزان رشد تولید گاز طبیعی در مناطق مختلف طی دو دهه آتی عبارت است از: آفریقا (۳,۵ درصد)، آمریکای جنوبی و مرکزی (۲,۲ درصد) و خاورمیانه (۲,۱ درصد). اما سهم مناطق از کل تولید در افق ۲۰۴۰ ، به گونه‌ای متفاوت با وضعیت رشد تولید است. آمریکای شمالی با محوریت ایالات متحده به لطف انقلاب گاز شیل و استمرار و حفظ سطح تولید گاز خود با سهم ۲۵,۵ درصدی مهمترین بازیگر بازار جهانی گاز در زمینه تولید به شمار می‌رود. منطقه اوراسیا با توجه به نقش مسلط روسیه و رشد تولید ترکمنستان و آذربایجان با در دست داشتن ۲۱,۲ درصد بازار جهانی گاز در رتبه دوم قرار دارد. خاورمیانه با محوریت تولید گاز ایران، قطر، عربستان سعودی و عراق ۱۸,۸ درصد تولید گاز جهان در افق ۲۰۴۰ را به خود اختصاص داده و در رتبه سوم است. نکته قابل تأمل سهم حوزه آسیا پاسفیک از تولید جهانی گاز طبیعی است که با تکیه به رشد قابل توجه تولید گاز استرالیا و چین سهم باور نکردنی ۱۶,۵ درصدی از بازار را در افق ۲۰۴۰ در اختیار خواهد داشت که از مجموع سهم قاره آفریقا و آمریکای جنوبی و مرکزی که دربرگیرنده تعداد زیادی از تولیدکنندگان سنتی گاز طبیعی جهان است، بیشتر است[۱۴۴].

آمارها نشان می‌دهند که دو کشور ترکمنستان و آذربایجان در افق ۲۰۴۰ دارای تولید گاز قابل توجهی خواهند بود و **پتانسیل خوبی برای انجام سوآپ و ترانزیت گاز طبیعی از طریق ایران وجود خواهد داشت که این امر می‌تواند به دلیل ملاحظات اقتصادی و سیاسی، نقش ایران در بازارهای جهانی گاز را ارتقا دهد[۱۴۵]**. از سوی دیگر پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد که کشور عراق با متوسط رشد سالیانه ۱۲ درصد، موفق به افزایش سطح تولید گاز خود از ۹ میلیارد متر مکعب کنونی به ۱۱۱ میلیارد متر مکعب خواهد شد. حضور پررنگ این کشور به دلیل وجود ظرفیت مازاد عرضه و امکان صادرات گاز، می‌تواند تهدیدی برای سایر بازیگران سنتی گاز طبیعی در منطقه خاورمیانه تلقی شود.

۳-۲-۶-پیش‌بینی عرضه و تقاضای گاز طبیعی در سال ۲۰۲۱

طبق پیش‌بینی آژانس بین‌المللی انرژی، انتظار می‌رود تقاضای گاز طبیعی پس از کاهش ۴ درصدی در سال ۲۰۲۰، به تدریج در سال ۲۰۲۱ بهبود یابد و مصرف در بازارهای بالغ[۱۴۶] به سطح ماقبل بحران نزدیک شود و بازارهای نوظهور از بهبود اقتصادی و کاهش قیمت گاز طبیعی بهره‌مند شوند. اگرچه انتظار می‌رود که اثر بحران ۲۰۲۰ بر پتانسیل رشد میان مدت تأثیر داشته باشد و در نتیجه موجب

[۱۴۴] مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹)
[۱۴۵] مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹)

[146] *Mature Market*

شود تا در بازه زمانی ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۵، بالغ بر ۷۵ میلیارد متر مکعب رشد از دست رود. انتظار ما از این پیش‌بینی آن است که در بازه زمانی مذکور (۲۰۱۹ تا ۲۰۲۵) متوسط رشد ۱,۵ درصدی در هر سال روی دهد.

در سال‌های پیش‌رو، منطقه آسیا و اقیانوسیه بیش از نیمی از افزایش مصرف جهانی گاز را تشکیل می‌دهند، که اساسا ناشی از توسعه گاز در چین و هند است. در حالی که چشم انداز گاز طبیعی برای این دو بازار همچنان پابرجاست، اما چنین چشم اندازی به شدت به سیاست‌های آتی چین و هند و مسیر بهبود در شرایط پسا بحران بستگی دارد. علیرغم موج‌ها و عدم اطمینان‌های اقتصادی کنونی – با اصلاحات مستمر در جهت افزایش نقش گاز در ترکیب انرژی – گاز طبیعی همچنان از حمایت سیاستی شدیدی در هر دو این کشورها بهره‌مند است. رشد آتی بخش صنعت، که عامل اصلی افزایش تقاضای گاز در هر دو کشور است، به سرعت بهبود اقتصادی – هم در بازارهای داخلی و هم در بازارهای صادرات کالاهای صنعتی – بستگی خواهد داشت. لذا می‌بایست به تحولات اقتصاد جهانی و حضور پررنگ‌تر جنوب و شرق آسیا و افزایش تقاضای نفت و گاز چین، هند و سایر اقتصادهای نوظهور شرق آسیا و خاورمیانه که در مجاورت با ایران قرار دارند توجه ویژه داشت و از فرصت‌های پیش‌رو کمال بهره را برد. به طور خاص برای بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت‌های وارداتی کشورهایی مانند هند و چین می‌توان به این موارد اشاره کرد: امکان صادرات گاز طبیعی به هند به صورت *LNG* و *CNG* از جنوب کشور، امکان صادرات *LNG* به چین با سرمایه‌گذاری شرکت‌های چینی با ایجاد تاسیسات مایع‌سازی گاز، و امکان صادرات گاز طبیعی به پاکستان و در ادامه به چین از طریق خط لوله[۱۴۷]. از سوی دیگر باید به تهدیدات موجود در این زمینه نیز توجه وافر داشت. افزایش تولید گاز روسیه و رشد صادرات آن به آسیا پاسیفیک و منطقه خاورمیانه، نقش برجسته استرالیا در بازار *LNG* جنوب و شرق آسیا، رشد تولید گاز و افزایش صادرات *LNG* قطر از میدان مشترک پارس جنوبی از جمله این تهدیدهاست. همچنین تقویت جایگاه ترکیه به عنوان کریدور انرژی منطقه و امکان کاهش یا قطع صادرات ایران به این کشور نیز از اهمیت بالایی برخوردار است.

در کنار موارد فوق می‌توان به وجود مازاد تقاضای گاز طبیعی کشورهای عربی حوزه خلیج فارس اشاره کرد که فرصت خوبی برای صادرات خواهد بود. همچنین نباید از ظرفیت خدمت‌رسانی به کشتی‌های عبوری (بانکرینگ) در دریای عمان و خلیج فارس غافل شد. در نهایت باید به این نکته نیز اشاه کرد که وجود بازارهای بزرگ در سطح منطقه، آفریقا و آمریکای جنوبی جهت حضور شرکت‌های ایرانی فعال در حوزه انرژی از فرصت‌های درخشان پیش‌روی ایران در حوزه انرژی خواهد بود[۱۴۸].

اگر انتظار داشته باشیم که تمامی مناطق، در پنج سال آینده به رشد تولید گاز طبیعی کمک کنند، نیمی از خالص افزایش عرضه در آمریکای شمالی و خاورمیانه خواهد بود. صنعت شیل ایالات متحده – عامل اصلی رشد جهانی تولید گاز در طی سال‌های اخیر – به طور خاص در شرایط بحرانی کنونی آسیب پذیر است (گزارش آژانس بین‌المللی انرژی در سال ۲۰۲۰[۱۴۹] تخمین می‌زند که هزینه‌های بالادستی نفت و گاز شیل در سال ۲۰۲۰ حدود ۵۰ درصد نسبت به سال قبل کاهش یابد). رشد تولید در خاورمیانه ناشی از افزایش پروژه‌های بزرگ مقیاس در عربستان سعودی، ایران، عراق و قطر است که سقوط و عدم اطمینان قیمت نفت در سال‌های اولیه پیش‌بینی، یک خطر رو به کاهش برای آنها خواهد بود. تولید گاز در روسیه که دیگر بازیگر بزرگ در افزایش عرضه گاز است کاملا توسط پروژه‌های صادرات محور انجام می‌شود. در حالی که انتظار می‌رود عمده افزایش تولید در نیمه دوم این بازه پنج ساله محقق شود، اما عدم اطمینان کوتاه‌مدت‌تر در رشد تقاضا می‌تواند بر برنامه‌های توسعه‌ای روسیه اثر منفی داشته باشد.

---

[۱۴۷] همان

[۱۴۸] همان

[149] *World Energy Investment 2020*

٤-٢-٦-توسعه انرژی‌های جایگزین

باید توجه داشت که در دوران آتی، تقاضای نفت به واسطه انرژی‌های جایگزین تا حدی با چالش روبرو خواهد شد. این چالش می‌تواند در بخش حمل و نقل (سرمایه‌گذاری‌ها در توسعه خودروهای برقی، استفاده از انرژی هسته‌ای در کشتی‌های قاره پیما)، تولید برق (توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر جهت تولید برق) و بخش‌های مسکونی و کشاورزی (جایگزینی فرآورده‌های نفتی با برق و گاز) باشد. اداره اطلاعات انرژی آمریکا، نر خ رشد متوسط سالانه استفاده از انرژی‌های مختلف را تا سال ۲۰۴۰ مطابق جدول زیرپیش‌بینی کرده است. همانگونه که از این جدول پیداست، متوسط نرخ رشد انرژی‌های تجدیدپذیر حدود ۲,۱ درصد است که بیشترین نرخ رشد در میان انواع مختلف انرژی محسوب می‌شود. اگرچه بحث انرژی‌های جایگزین در تحلیل‌های کوتاه مدت کنونی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار نیست اما باید توجه داشت که هر ساله بخشی از تقاضای روز افزون انرژی به واسطه رشد جمعیت و رشد اقتصادی کشورها، توسط انرژی‌های جایگزین به ویژه انرژی‌های تجدیدپذیر و گاز طبیعی مرتفع شده و باعث کاهش فشار تقاضا بر نفت خام می‌گردد.

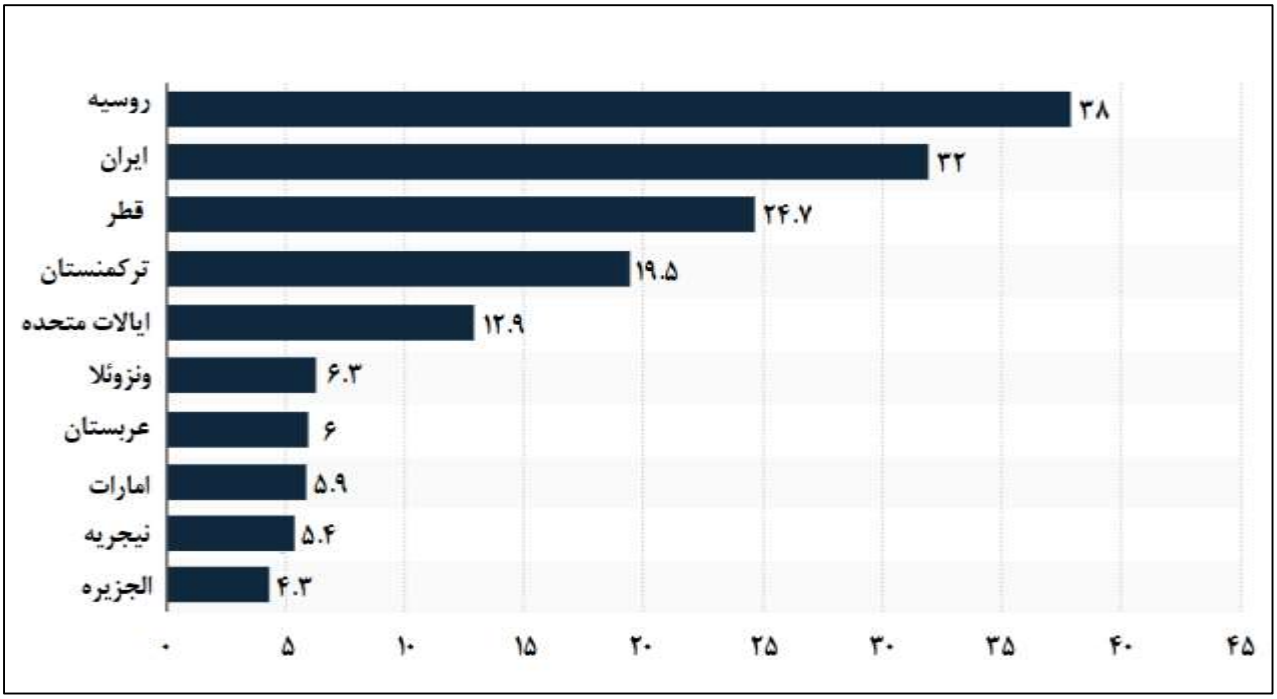
جدول ٦-٦- پیش‌بینی ترکیب منابع انرژی مصرفی تا افق ۲۰٤۰

	۲۰۱۵	۲۰۳۰	۲۰۴۰	متوسط نرخ رشد سالانه
نفت خام	۱۹۰,۶	۲۰۸,۱	۲۲۶	۰,۷
زغال سنگ	۱۵۸,۲	۱۵۸,۸	۱۶۰	۰,۱
گاز طبیعی	۱۲۸,۹	۱۵۴,۳	۱۸۴	۱,۵
هسته‌ای	۲۶	۳۳,۵	۳۷,۹	۱,۲
سایر(آبی، سوخت زیستی، تجدیدپذیرها)	۷۱,۷	۱۰۴,۸	۱۲۸	۲,۱

منبع: اداره اطلاعات انرژی آمریکا (۲۰۱۷) (بر حسب $10^{15}\ Btu$)

همانگونه که از جدول بالا برمی‌آید، جایگاه گاز طبیعی در افق ۲۰۴۰ بهبود یافته و در ترکیب منابع انرژی جهانی از رتبه سوم به رتبه دوم ارتقا می‌یابد. از سوی دیگر که ایران از نظر ذخایر گاز طبیعی اثبات شده جایگاه دوم جهان را دارد و لذا می‌بایست چنین فرصتی را غنیمت شمرده و در زمینه تولید گاز طبیعی سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی داشت تا در بازار پر رونق آتی جایگاه مناسب خویش را بیابیم.

شکل ٦-٤- کشورهای دارای بیشترین ذخایر گاز طبیعی اثبات شده در سال ۲۰۱۹ (هزار میلیارد متر مکعب)-



(منبع: Statista (2020))

سرانجام باید تحریم کشور و عدم انتقال فناوری‌های پیشرفته و عدم جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی که موجب کاهش تولید و صادرات نفت، گاز، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی و در نتیجه از دست دادن بازارهای کنونی و آتی خواهد شد را در نظر داشت و از سوی دیگر مصرف داخلی انواع مختلف انرژی را کاهش داد تا بتوان از کاهش توانایی صادراتی اینگونه محصولات جلوگیری کرد.
بنابراین می‌توان در یک جمع‌بندی کلی، نقاط قوت و ضعف و همچنین فرصت‌ها و تهدیدهای پیش روی بخش انرژی ایران را در قالب جدول زیرمشخص کرد.

جدول ٦-٧- نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدات پیش‌روی بخش انرژی در ایران

نقاط قوت	▪ چهارمین کشور بزرگ دنیا از نظر دسترسی به ذخایر اثبات شده نفت ▪ دومین کشور بزرگ دنیا از نظر دارا بودن ذخایر اثبات شده گاز ▪ مجاورت مناطق نفت‌خیز به پایانه‌های صادراتی ▪ موقعیت جغرافیایی استراتژیک بسیار مناسب و دسترسی به آب‌های آزاد ▪ وجود تنوع در فرآورده‌های نفتی و صادرات فرآورده‌های پالایشگاهی
نقاط ضعف	▪ تحریم‌های بین‌المللی بر صادرات نفت و سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز ▪ عدم توجه به تولید صیانتی از مخازن نفتی و مطالعات ازدیاد برداشت ▪ توانایی پایین و ضعف در اکتشاف، استخراج، حفاری و بهره‌برداری از منابع نفتی و گازی ▪ عدم استفاده و برداشت بهینه از مخازن مشترک با سایر کشورها ▪ مصرف بالای سوخت و انرژی به صورت غیر بهینه در داخل کشور ▪ فقدان تدوین راهبردهای بلندمدت کارایی انرژی و نیز آمار و اطلاعات جامع کارایی انرژی ▪ فقدان سرمایه‌گذاری مناسب در صنعت نفت و گاز در راستای افزایش بهره‌وری ▪ فقدان دانش فنی پیشرفته در شرکت‌های داخلی

فرصت‌ها	▪ حضور پررنگ جنوب و شرق آسیا و افزایش تقاضای نفت و گاز سایر اقتصادهای نوظهور شرق آسیا و خاورمیانه ▪ پتانسیل خوب جهت انجام سوآپ و ترانزیت گاز طبیعی از طریق ایران ▪ امکان صادرات گاز طبیعی به هند به صورت LNG و CNG از جنوب کشور ▪ امکان صادرات LNG به چین با ایجاد تاسیسات مایع‌سازی گاز ▪ امکان صادرات گاز طبیعی به پاکستان و در ادامه به چین از طریق خط لوله ▪ وجود مازاد تقاضای گاز طبیعی کشورهای عربی حوزه خلیج فارس به عنوان یک فرصت صادراتی ▪ ظرفیت خدمت‌رسانی به کشتی‌های عبوری در دریای عمان و خلیج فارس ▪ وجود بازارهای بزرگ در سطح منطقه، آفریقا و آمریکای جنوبی جهت حضور شرکت‌های ایرانی فعال در حوزه انرژی ▪ افزایش تولید با گسترش استفاده از تکنیک‌های بهبود و ارتقاء یافته بازیافت نفت ▪ افزایش ارزش افزوده صادرات با بهبود کیفیت و بهره‌وری پالایش ▪ وجود ذخایر قابل توجه نفت و گاز در خزر و حوزه زاگرس ▪ فرصت‌های قابل ملاحظه در بخش پتروشیمی و گاز مایع طبیعی با در نظر گرفتن پتانسیل تولید میعانات و گاز در میدان پارس جنوبی
تهدیدها	▪ افزایش تولید گاز روسیه و رشد صادرات آن به آسیا پاسیفیک و منطقه خاورمیانه ▪ نقش برجسته استرالیا در بازار LNG جنوب و شرق آسیا ▪ رشد تولید گاز و افزایش صادرات LNG قطر از میدان مشترک پارس جنوبی ▪ تقویت جایگاه ترکیه به عنوان کریدور انرژی منطقه و امکان کاهش یا قطع صادرات ایران به این کشور ▪ اعمال مجدد تحریم و فشارهای بین‌المللی ▪ عدم دسترسی به برخی فناوری‌های برتر بخش نفت و گاز به دلیل تحریم‌های بین‌المللی و سرعت یافت روند اکتشاف و برداشت کشورهای همسایه از مخازن مشترک نفت و گاز به ویژه در میدان گازی پارس جنوبی ▪ عدم تعهد برخی کشورها به تصمیمات اوپک ▪ عدم امنیت و توجه کافی به سرمایه‌گذاران خارجی

۳-٦-بررسی گزینه‌ها و پیشنهادات مختلف در اصلاح بازار انرژی و ارزیابی آنها

بخش انرژی کشور در چارچوب عملیاتی سه دستگاه اجرایی (وزارت نفت، وزارت نیرو و سازمان انرژی اتمی) اداره می‌شود. بخش انرژی کشور وظایف مختلفی را بر عهده دارد که مهمترین آنها عبارتند از: تامین حامل‌های انرژی مانند برق، بنزین و گاز، تامین منابع مالی بودجه (به خصوص سهم نفت در بودجه)، مدیریت مصرف حامل‌های انرژی، تکمیل چرخه تولید و فعالیت‌های اقتصادی، تحریک‌بخشی به بخش‌های دیگر اقتصاد در قالب کمک‌های مستقیم یا غیر مستقیم و همچنین کمک به عدالت بخشی و منطقه‌ای.

در این راستا، اهداف کلی بخش انرژی در اسناد بالادستی همچون سند ملی انرژی، برنامه ششم توسعه و برنامه اقتصاد مقاومتی بیان شده‌اند. در ادامه ضمن بیان این اهداف به ارائه راهبردهای دستیابی به آنها پرداخته می‌شود و پس از آن چالش‌های موجود ذیل دو بخش نفت و گاز و بخش گاز و انرژی‌های تجدیدپذیر ارزیابی شده و اقدامات پیشنهادی جهت حل آنها ارائه می‌گردد:

اهداف کلی بخش انرژی در اسناد بالادستی

- ❖ افزایش بهره‌وری و کاهش شدت انرژی در کشور و بهینه‌سازی مصرف انرژی
- ❖ افزایش ظرفیت‌های جدید و استفاده بهینه از منابع و ظرفیت‌های بخش انرژی برای حداکثرسازی ارزش افزوده در زنجیره تولید کشور و افزایش صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی و کسب منافع ارزی بیشتر
- ❖ حداکثر کردن تولید و بهره‌برداری از میادین مشترک نفتی و گازی با تاکید بر پارس جنوبی و غرب کارون

- حفظ و ارتقاء جایگاه کشور در بازارهای جهانی و منطقه‌ای انرژی
- افزایش خود اتکایی در توسعه و کاربرد فناوری‌های پیشرفته با دانش بنیان نمودن حوزه انرژی
- ارتقاء امنیت عرضه انرژی مطمئن، پایدار و با کیفیت مناسب
- افزایش بازیافت و کاهش هدر روی در تولید و مصرف انرژی با رعایت ملاحظات و استانداردهای زیس محیطی
- کارآمدتر ساختن ساختار سازمانی تولیدکنندگان و عرضه کنندگان انرژی کشور متناسب با ساختار شرکت‌های پیشرو در این عرصه

راهبردهای دستیابی به اهداف کلی بخش انرژی در اسناد بالادستی

- ارتقاء جایگاه بین‌المللی شرکت ملی نفت ایران (در فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز در جهان)
- ارتقای فناوری در تجهیزات و فرآیندهای زنجیره انرژی و افزایش میزان استفاده از فناوری‌های نوین دنیا
- استفاده از روش‌های مختلف تامین مالی با تاکید بر افزایش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای اجرای طرح‌های صنعت نفت و گاز و صنعت برق و افزایش سهم مشارکت بخش غیردولتی (با اولویت بخش خصوصی و تعاونی)
- اصلاح قوانین و مقررات جاری متناسب با استانداردها و شرایط روز با تاکید بر حداکثرسازی مبادلات تجاری، عملکردهای بهینه اجرایی و توسعه‌ای در سطح بین‌الملل و افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری
- اصلاح قیمت حامل‌های انرژی تا انتهای برنامه ششم توسعه
- اصلاح نظام اقتصاد صنعت برق در قالب بنگاه اقتصادی
- افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر در ظرفیت تولید برق کشور
- افزایش حداقل ۳ درصد به ضریب بازیافت میادین نفت کشور تا پایان افق زمانی سند برنامه ششم توسعه
- افزایش ذخایر راهبردی (حجم ذخیره‌سازی) نفت و گاز کشور به منظور اثرگذاری در بازار جهانی نفت و گاز
- ایجاد حداکثر ارزش افزوده از منابع انرژی اولیه کشور
- ایجاد حداکثر ارزش افزوده در محصولات زنجیره نفت خام و گاز (پالایشی و پتروشیمیایی)
- ایفای نقش محوری و احراز جایگاه مرکزی در مبادلات و ترانزیت انرژی منطقه
- بهبود کیفیت محصولات و خدمات بخش انرژی متناسب با استانداردهای بین المللی
- بهبود و ارتقای بازار برق و عملکرد آن در تامین مطمئن برق برای تضمین روند توسعه پایدار کشور
- بهبود و ارتقای شبکه گاز برای تضمین روند توسعه پایدار کشور و بالابردن کارآیی شبکه گاز برای جلوگیری از هدررفت گاز در شبکه
- بهره‌گیری موثر از موقعیت منطقه‌ای و جغرافیایی کشور برای خرید، فروش، معاوضه، انتقال، فرآوری و ذخیره‌سازی نفت و گاز در بازارهای داخلی و منطقه‌ای با رویکرد حداکثر سودآوری در تجارت حامل‌های انرژی
- تبدیل و تولید حامل‌های انرژی با ارزش افزوده بالاتر
- تجاری‌سازی فناوری‌های انرژی‌های تجدیدپذیر و دوستدار محیط زیست
- ترویج و گسترش فرهنگ صرفه‌جویی و مدیریت مصرف انرژی و کاهش شدت انرژی و حمایت از توسعه شرکت‌های خدمات انرژی

- ❖ تفکیک کامل وظایف حاکمیتی از تصدی و ایجاد ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی در بخش انرژی کشور به ویژه صنعت نفت با تاکید بر اعمال حق مالکیت ملی بر منابع و ذخایر و صیانت از آن
- ❖ توسعه تولید کالاهای با بازدهی بهینه (بر اساس شاخص شدت مصرف انرژی) و کاهش شدت انرژی
- ❖ حداکثر بهره‌گیری از منابع انرژی اولیه و تامین و صادرات برق به کشورهای منطقه، با رعایت ملاحظات اقتصاد انرژی و دیپلماسی انرژی
- ❖ توسعه و بهره‌برداری حداکثری از کلیه میادین مشترک نفتی و گازی در راستای حفظ منافع ملی کشور با تاکید بر افزایش سهم تولید و عرضه گاز طبیعی
- ❖ حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید گاز، به ویژه در میادین مشترک
- ❖ دستیابی به سهم قبلی تولید نفت در اوپک و تثبیت سهم در بازار جهانی با لحاظ تولید صیانتی از مخازن هیدروکربوری مایع کشور
- ❖ صیانت از حقوق مشتریان و عرضه کنندگان انرژی
- ❖ کاهش ضایعات و تلفات در بخش تولید، انتقال و توزیع انرژی تا سطح استانداردهای ملی تا پایان برنامه ششم
- ❖ گسترش اکتشاف نفت و گاز به عنوان پشتوانه تولید نفت و گاز کشور در پهنه سرزمین
- ❖ گسترش بازارهای جدید خدمات فناوری و صدور محصولات صنعتی
- ❖ گسترش فضای رقابتی در زمینه تولید و عرضه حامل‌های انرژی

پس از آشنایی با اهداف کلی بخش انرژی و راهبردهای دستیابی به آن، به چالش‌های موجود در بخش نفت و گاز و همچنین بخش برق و انرژی‌های تجدیدپذیر پرداخته می‌شود[۱۵۰] و راهکارهای پیشنهادی جهت رفع آنها ارائه می‌گردد:

برخی از چالش‌های موجود در بازار انرژی کشور جنبه عمومی داشته و نیازمند راهکارهای عمومی و کلی هستند. محدودیت در دسترسی به تکنولوژی‌های نوین و منابع مالی بین‌المللی به دلیل تحریم و فشارهای بین‌المللی، موانع و مشکلات پیمانکاری و صنایع سازنده تجهیزات، نادیده گرفتن ملاحظات اقتصادی در استقرار مراکز مصرف کننده انرژی، بالابودن تلفات در بخش‌های تولید، تبدیل و عرضه انرژی در کشور، بالابودن نرخ انتشار گازهای آلاینده هوا ناشی از رشد بی‌رویه مصرف انرژی و به کارگیری تکنولوژی‌های قدیمی و انرژی‌بر در بخش‌های صنعتی، تجاری و خانگی و همچنین فقدان مطالعه یکپارچه و جامع انرژی کشور برخی از این چالش‌ها هستند. از سوی دیگر می‌توان برخی از چالش‌ها و مشکلات موجود در بازار انرژی کشور را ذیل دو بخش نفت و گاز و بخش برق و انرژی‌های تجدیدپذیر دسته‌بندی کرد که در ادامه به این چالش‌ها و اقدامات پیشنهادی جهت مرتفع‌سازی آنها پرداخته می‌شود:

بخش نفت و گاز

جدول ٦-٨- چالش‌های و اقدامات پیشنهادی در بخش نفت و گاز ایران

چالش‌ها	اقدامات پیشنهادی
قیمت گذاری غیرواقعی حامل‌های انرژی به ویژه برای واحدهای تبدیل کننده انرژی	

[۱۵۰] مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری (۱۳۹۸)

بدهی‌های کلان انباشته شرکت‌های بخش انرژی	▪ اصلاح قیمت فرآورده‌های نفتی تا رسیدن به ۹۰ درصد قیمت‌های فوب خلیج فارس ▪ اصلاح تعرفه‌های گاز بر اساس قیمت تمام شده گاز
بالا بودن شدت انرژی	▪ کمک مالی و فنی به بنگاه‌ها به منظور تغییر تکنولوژی برای کاهش شدت انرژی ▪ اجرای مقررات ملی ساختمان و نظارت بر آن برای کاهش شدت انرژی ▪ حمایت وزارت نفت به منظور صرفه جویی و بهینه‌سازی مصرف انرژی از طریق انعقاد قراردادهای صرفه‌جویی انرژی موضوع ماده ۱۲قانون رفع موانع تولید ▪ کمک به توسعه سیستم حمل ونقل عمومی و مدیریت مصرف انرژی در ساختمان‌ها ▪ کمک به تامین مالی جایگزینی خودروهای فرسوده ▪ ایجاد نظام انگیزشی برای کاهش مصرف گاز (همچون طرح گاز امید)
پایین بودن ضریب بازیافت مخازن نفتی و عدم اجرای کامل طرح‌های ازدیاد برداشت[۱۵۱]	
ناکافی بودن حضور بخش غیردولتی در سرمایه گذاری‌های بخش انرژی	▪ حمایت از مشارکت در مالکیت و سهام پالایشگاه‌ها در خارج از کشور (بخش خصوصی) و حضور در زنجیره پالایش تا توزیع فرآورده‌ها در بازارهای هدف ▪ تنظیم مواد قانونی برنامه و بودجه برای تسهیل استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای مشارکت حداکثری بخش غیردولتی ▪ مشارکت دادن بخش خصوصی در فروش نفت و گاز
فقدان یا عدم استفاده از ساز و کارهای مناسب بازار در عرضه محصولات انرژی	▪ تقویت بورس انرژی
کمبود منابع مالی برای توسعه طرح‌های بالادستی نفت و گاز	
نبود معامله گران نفت و فرآورده‌های نفتی خصوصی در کشور	
ورود و تولید محصولات کم بازده و پرمصرف انرژی	▪ الزام به رعایت استانداردهای مصرف انرژی در واردات و ساخت تجهیزات ▪ کاهش هزینه استفاده از تجهیزات کم انرژی‌بر تولید داخل و وارداتی
برداشت کمتر کشور از میادین مشترک نفت و گاز	▪ انعقاد قراردادهای توسعه میادین نفتی و گازی مشترک با استفاده از روش‌های جدید قراردادهای نفتی (IPC) ▪ طرح‌های افزایش تولید نفت خام از میدان‌های مشترک غرب کارون و دیگر میادین مشترک ▪ طرح‌های افزایش تولید گاز از میدان مشترک پارس جنوبی و دیگر میادین مشترک
فقدان امنیت عرضه در صادرات نفت خام و میعانات گازی و بازارهای بلندمدت و نبود مشتریان راهبردی	▪ ایجاد زمینه‌های لازم برای اجرایی شدن قراردادهای صادرات گاز با کشورهای همجوار[۱۵۲] ▪ پیشبرد فرآیند نهایی‌سازی و تصویب سند راهبردی دیپلماسی انرژی (با تاکید بر متنوع‌سازی مشتریان نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی)

[۱۵۱] پایین بودن ضریب بازیافت مخازن نفتی و عدم اجرای کامل طرح‌های ازدیاد برداشت از جمله تحقق نیافتن کامل اهداف برنامه تزریق گاز به مخازن نفتی در سال‌های اخیر به دلیل کمبود گاز و افزایش مصرف

[۱۵۲] طرح‌های صادرات گاز با خط لوله- طرح‌های صادرات گاز به صورت LNG

	▪ حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید حامل‌های انرژی به منظور صادرات

موارد زیر نیز از دیگر چالش‌هایی است که بخش نفت و گاز کشور با آن دست به گریبان است و می‌بایست در مطالعه جامع انرژی کشور بدان‌ها توجه کرد.

- تبعیت سیاست‌های صنعت نفت و گاز از میزان نیاز بودجه عمومی کشور به درآمدهای ریالی و ارزی حاصل از مصارف حامل‌های انرژی و صادرات آن
- عدم تحقق کامل اهداف برنامه تزریق گاز به مخازن نفتی در سال‌های اخیر
- عدم توسعه معادن زغال سنگ حرارتی و نیروگاه‌های زغال سنگی
- افزایش سهم تولید نفت سنگین و فوق سنگین در سبد تولید نفت خام
- بالا بودن عمر مخازن نفت و گاز کشور و افت تولید طبیعی آنها
- نبود الگوی پالایشی مناسب در اکثر پالایشگاه‌های موجود کشور و تولید فرآورده‌های با کیفیت پایین

بخش برق و انرژی‌های تجدیدپذیر

جدول ٦-٩- چالش‌های و اقدامات پیشنهادی در بخش برق و انرژیهای تجدید پذیر ایران

چالش‌ها	اقدامات پیشنهادی
بالا بودن شدت انرژی	▪ اجرای پروژه‌های افزایش راندمان و بهینه‌سازی نیروگاه‌ها ▪ اجرای مقررات ملی ساختمان و نظارت بر آن برای کاهش شدت انرژی ▪ استفاده از فناوری‌های نوین در چرخه تولید و مصرف انرژی ▪ کاهش تلفات در مسیر تولید تا مصرف ▪ پیک‌سایی در شبکه برق با اجرای طرح‌های بهینه‌سازی و مدیریت مصرف (و بالابردن پایداری شبکه) ▪ تکمیل واحدهای بخش بخار در نیروگاه‌های سیکل ترکیبی ▪ توسعه فعالیت‌های طراحی و مهندسی برای بهینه‌سازی انرژی در طراحی و بهره‌برداری از شبکه‌های انتقال و توزیع ▪ حمایت وزارت نفت به منظور صرفه جویی و بهینه‌سازی مصرف انرژی از طریق انعقاد قراردادهای صرفه‌جویی انرژی ▪ کمک قانونی و فنی به بنگاهشرها به منظور تغییر تکنولوژی برای کاهش شدت انرژی ▪ مدیریت مصرف با تاکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف انرژی ▪ ایجاد نظام انگیزشی برای کاهش مصرف برق (همچون طرح برق امید)
انباشتگی بدهی‌های قابل توجه بخش برق وزارت نیرو به دلیل عدم پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت‌های تکلیفی	▪ اصلاح تعرفه‌های برق بر اساس قیمت تمام شده

عدم اجرای دقیق قانون نحوه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، از جمله واگذاری نیروگاه‌ها به بخش خصوصی	▪ بازنگری در روش واگذاری نیروگاه‌ها ▪ تنظیم مواد قانونی برنامه و بودجه برای تسهیل استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای مشارکت حداکثری بخش غیردولتی ▪ مشارکت دادن بخش خصوصی در فروش برق
کمبود منابع مالی برای توسعه طرح‌های صنعت برق	▪ تقویت بورس انرژی
سهم بسیار اندک انرژی‌های تجدیدپذیر در سبد انرژی کشور	▪ ایجاد بسترهای لازم قانونی و اجرایی و حمایت فنی برای تشویق بخش خصوصی به تولید انرژی از منابع تجدیدپذیر ▪ حمایت‌های فنی و قانونی از سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی (خصوصی و تعاونی) در زمینه انرژی‌های تجدیدپذیر و بهینه‌سازی مصرف انرژی در چارچوب ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید

تقویت و بهبود بازار انرژی در بخش برق می‌تواند در قالب راهکارهایی چون عقد قرارداد صادرات برق با کشورهای همسایه، احداث زیرساخت‌های لازم برای افزایش صادرات برق، ایجاد بازار گواهی ظرفیت برق، بازنگری قوانین و مقررات مرتبط با بازار برق و همچنین تشکیل وزارت انرژی و یا استفاده از ساز و کار شورای عالی انرژی کشور باشد. اجرای طرح‌هایی همچون طرح برق امید، اگرچه در راستای بهینه‌سازی مصرف انرژی در کشور هستند و توزیع یارانه‌ها را بهبود بخشیده و از مشترکان کم مصرف حمایت می‌کنند اما همچنان با راه حل اصلی و بلند مدت یعنی اصلاح ساختار بازار انرژی و تعیین قیمت از طریق بازار فاصله دارند. طبق آمار منتشر شده از سوی مقامات مسئول، اجرای طرح برق امید موجب کاهش ۱۲ درصدی مشترکان پر مصرف (به خوش مصرف) و افزایش ۱۰ درصدی مشترکان خوش مصرف به مشترکان کم مصرف شده است که موجب می‌شود تا وزارت نیرو ناچار نباشد سرمایه‌گذاری‌های سنگینی را در تابستان صرفا برای پشت سر گذاشتن اوج بار انجام دهد.

٤-٦-ارائه پیشنهادات ممکن برای اصلاح بازار انرژی کشور در شرایط کنونی با هدف بهبود در معیشت خانوارها

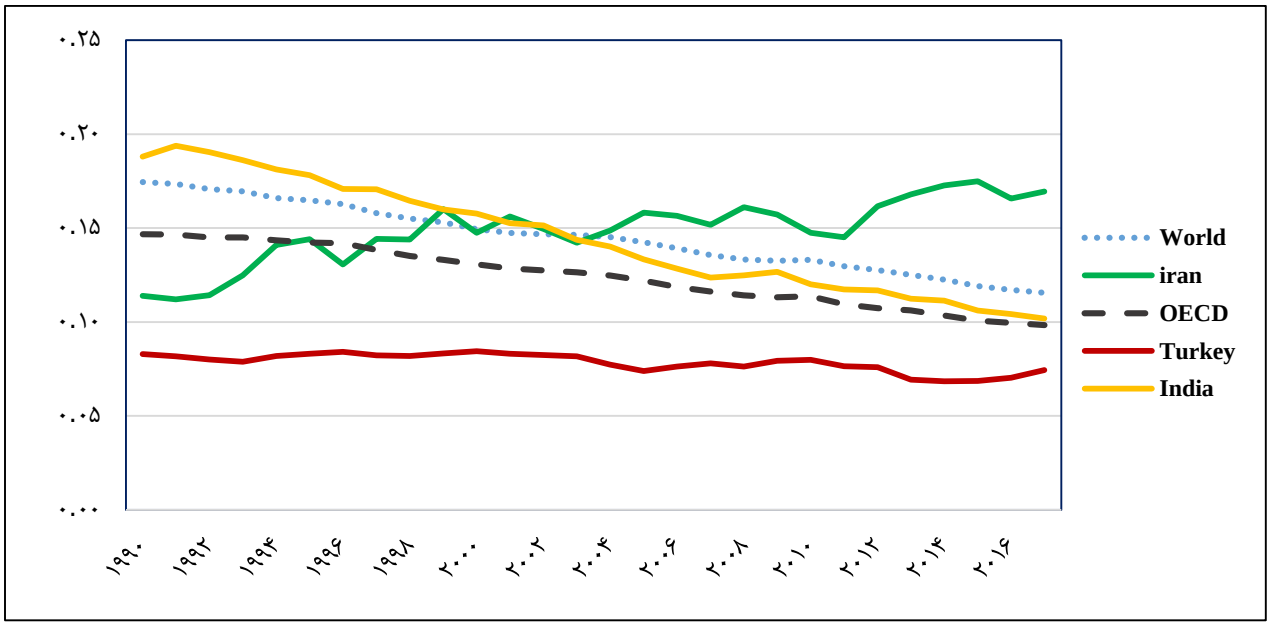
٥-٦-وضعیت اعطای یارانه انرژی در ایران

اساسا دولت‌ها با ورود به بازار انرژی و اعطای یارانه انرژی، به دنبال مجموعه‌ای از اهداف هستند. افزایش دسترسی مصرف کنندگان ضعیف به انرژی، ترغیب مصرف سوخت‌های پاک، تاب‌آوری در مقابل شوک‌های قیمتی وارد بر کالاهای اولیه، تقویت رقابت‌پذیری بخش تولید از عوامل توجیه کننده اعطای یارانه انرژی توسط دولت‌ها هستند. از سوی دیگر، اعطای یارانه موجب ایجاد انحرافات در اقتصاد، اشتغال و محیط زیست می‌شود. نخستین هزینه اقتصادی، زیان ناکارایی است که بر مصرف کنندگان و تولید کنندگان تحمیل می‌شود. این خالص زیان رفاهی از این واقعیت نشات می‌گیرد که اعطای یارانه موجب ایجاد شکاف بین قیمت پرداختی توسط مصرف کننده و قیمت دریافتی توسط تولید کننده می‌شود. این شکاف قیمتی، موجب مصرف و تولید بیش از حد می‌شود. محاسبات نشان می‌دهد که زیان رفاه اجتماعی حاصل از اعطای یارانه بنزین در ایران در سال ۱۳۹۸ به تنهایی ۱۴۶ میلیارد تومان در روز بوده است که چنین زیانی در طول یک سال به رقمی بالغ بر ۵۳ هزار میلیارد تومان می‌رسد. لذا مقدار سرانه زیان رفاه اجتماعی در یک سال ۶۶۰ هزار تومان خواهد بود که ۱۳ درصد از درآمد سرانه محسوب می‌شود. باید توجه داشت که این ارقام تنها مربوط به یارانه بنزین است و

اگر یارانه دیگر محصولات انرژی را در نظر بگیریم، کل زیان رفاه اجتماعی حاصل از اعطای یارانه انرژی به مراتب ارقام بالاتری خواهد داشت.

از سوی دیگر وجود یارانه، به بنگاه‌ها این سیگنال را می‌دهد که به سمت فعالیت‌های سرمایه‌بر و انرژی‌بر حرکت کنند و بدین گونه از انگیزه آنها برای سرمایه‌گذاری در فناوری‌های جدید و پاک مانند انرژی سبز کاسته می‌شود. اعطای یارانه انرژی همراه با بهره‌وری پایین بنگاه‌ها موجب افزایش سرسام‌آور مصرف انرژی و افزایش شدت انرژی شده است. شدت مصرف انرژی در ایران در سال ۲۰۱۷، تقریبا ۱,۵ برابر میانگین جهانی و ۱,۷۵ برابر کشورهای توسعه یافته بوده است. هر چند مقایسه عدد مطلق این شاخص بین کشورهای مختلف به دلیل عواملی چون شرایط آب و هوایی، تفاوت‌های جغرافیایی و همچنین ساختارهای اقتصادی و نوع صنایع کشور با نقیصه‌هایی روبرو است اما در مقایسه با کشورهایی با شرایط مشابه مانند ترکیه نیز، ایران شدت انرژی بالایی دارد. به علاوه، در حالی که در اکثر کشورهای دنیا روند این شاخص در طی زمان نزولی بوده است، در ایران با افزایش شاخص شدت انرژی در طول زمان مواجه بوده‌ایم[۱۵۳]. شکل زیر، روند این شاخص مهم را نشان می‌دهد.

شکل ٦-٥-مقایسه شدت انرژی در ایران و جهان



منبع: گزارش یارانه‌ها (۱۳۹۸)

این ارقام نشان دهنده مصرف بی‌رویه انرژی در کشور است. برای مثال، به دلیل پایین بودن قیمت نسبی بنزین در ایران، متوسط مصرف داخلی در سال‌های ۹۵، ۹۶ و ۹۷ به ترتیب برابر ۷۳/۴، ۷۷/۴ و ۸۸/۴ میلیون لیتر در روز بوده است که رشد سرسام‌آور این محصول سوختی را نشان می‌دهد. پایین بودن قیمت بنزین به دلیل اعطای یارانه‌ای است که به آن تعلق می‌گیرد. آمار نشان می‌دهد که یارانه اعطا شده در سال ۹۹ تنها برای بنزین، حدود ۱۶۳ هزار میلیارد تومان خواهد بود و این در حالی است که یارانه اعطا شده

[۱۵۳] گزارش یارانه‌ها، سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۸)

برای گاز طبیعی در این بازه زمانی حدود ۸۳۰ هزار میلیارد تومان است. همچنین کل یارانه پنهان انرژی در سال ۱۳۹۹ برابر ۱۳۳۱ هزار میلیارد تومان است. جدول زیر، مجموع یارانه انرژی در سال ۱۳۹۹ را نشان می‌دهد.

جدول ٦-۱۰-مجموع یارانه انرژی - میلیارد تومان

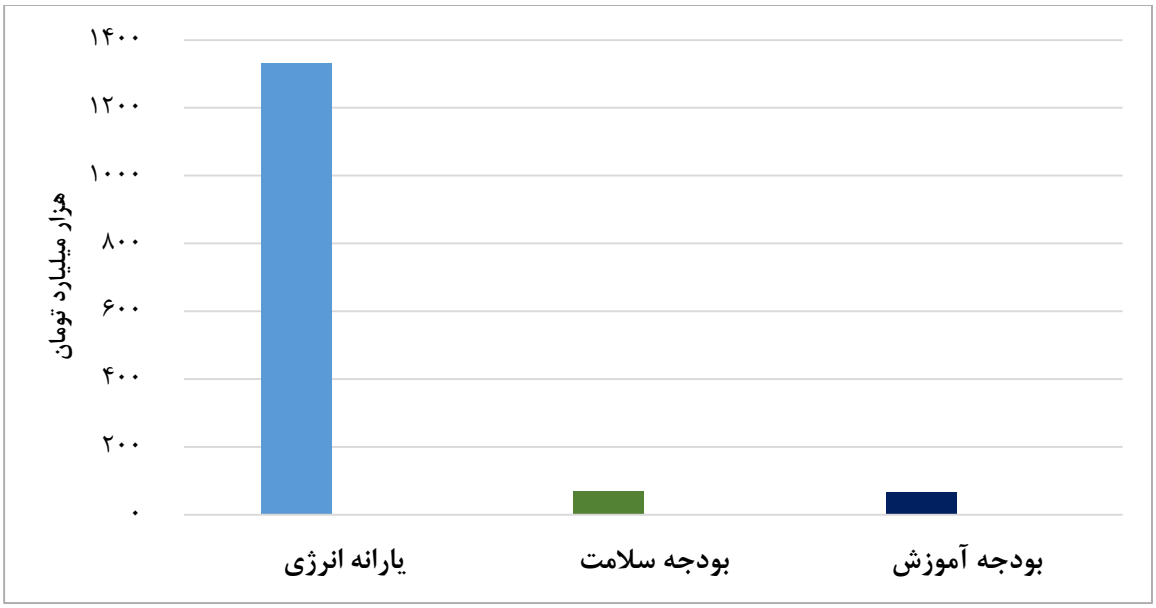
یارانه فرآورده‌های نفتی	۴۸۲،۲۳۶
یارانه گاز طبیعی	۸۳۰،۹۲۳
یارانه برق	۱۸،۰۹۰
مجموع یارانه	۱،۳۳۱،۲۴۹

اگر نگاهی به سایر مناطق جهان داشته باشیم درخواهیم یافت که بیشترین یارانه پرداختی در زمینه انرژی مربوط به منطقه *MENA* با سهمی ۵۶/۳ درصدی از کل یارانه جهانی انرژی است. پس از آن کشورهای مستقل مشترک المنافع (*CIS*) هستند که سهمی ۲۱ درصدی، سپس کشورهای جنوبی آفریقا دارای سهم ۹/۷ درصدی و کشورهای آمریکای لاتین دارای سهمی ۸/۹ درصدی هستند. یارانه پرداختی در کشورهای پیشرفته نیز قابل چشم‌پوشی است زیرا آنها عمدتا تمایل دارند تا قیمت انرژی را در سطحی بالاتر از هزینه عرضه تعیین کنند. از سوی دیگر در ایران طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول، در سال ۲۰۱۵ مبلغ ۱۱۱ میلیارد دلار به پرداخت یارانه انرژی تخصیص داده شده است که حدود ۳۰ درصد *GDP* بوده و سرانه آن معادل ۱۴۰۰ دلار بوده است.

حال اگر بخواهیم به درک درستی از مقیاس یارانه انرژی پرداختی در سال ۹۹ برسیم کافی است برخی از هزینه‌های دولت را با آن مقایسه کنیم. این مقایسه در ادبیات اقتصادی، «اثر ازدحام یارانه بر مصارف عمومی» نامیده می‌شود. اثر ازدحام یارانه، یکی از کانال‌های اثرگذاری یارانه بر اقتصاد کلان است. اعطای یارانه – چه مستقیم و چه غیرمستقیم –موجب می‌شود تا منابع دولت برای انجام سایر فعالیت‌هایی که ممکن است بهره‌وری بیشتر و رشد بالاتری به همراه داشته باشند، کاهش یابد.

شکل زیر، اثر ازدحام یارانه انرژی بر برخی مصارف عمومی را در سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد. آمار و ارقام قانون بودجه سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد که بودجه دولت در فصل آموزش و فصل سلامت به ترتیب بالغ بر ۷۰ و ۶۵ هزار میلیارد تومان است. این در حالی است که یارانه انرژی در سال ۱۳۹۹ چیزی حدود ۱۳۳۱ هزار میلیارد تومان است و این یعنی یارانه انرژی در سال مذکور حدود ۱۰ برابر مجموع بودجه سلامت و آموزش است. حال وضعیتی را تصور کنید که قیمت‌های انرژی کاملا آزاد باشد و با قیمت‌های جهانی نوسان یابند و یارانه انرژی صرف امور ارزشمندتری همچون سلامت و بهداشت شود که از بهره‌وری بیشتری برخوردارند و موجب بهبود بیشتر رشد اقتصادی می‌شوند.

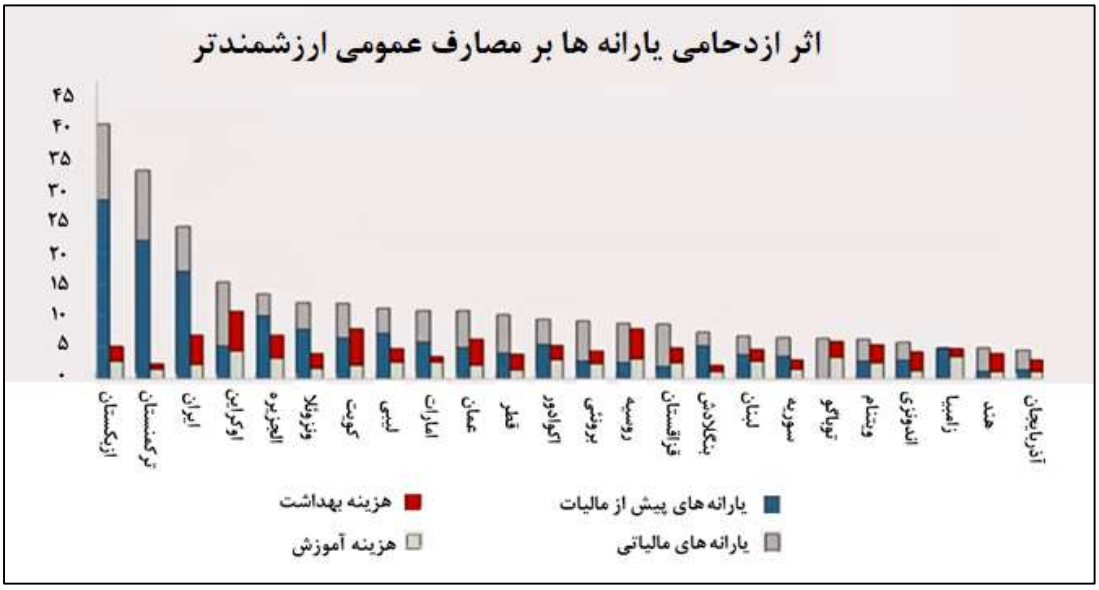
شکل ٦-٦- مقایسه یارانه انرژی و بودجه سلامت و آموزش در سال ۱۳۹۹



در واقع اگر یارانه انرژی را میان تمامی افراد جامعه بطور یکسان توزیع کنیم، باید در سال ۱۳۹۹به هر فرد ایرانی حدود ۱۶ میلیون تومان یارانه بپردازیم. این مبلغ حدود ۳ برابر درآمد سرانه در سال ۹۸ است. حال اگر این یارانه را صرفا به طبقه محروم جامعه اختصاص دهیم، نسبت یاد شده به مراتب بالاتر خواهد بود و افزایش رفاه اجتماعی قابل توجهی را به دنبال خواهد داشت.

شکل زیر، اثر ازدحامی یارانه‌ها بر مصارف عمومی ارزشمندتر را برای برخی از کشورها نشان می‌دهد. همانگونه که مشخص است، ایران جزو کشورهایی است که از لحاظ اثر ازدحام یارانه‌ای رتبه‌ی بالایی دارد.

شکل ٦-٧- اثر ازدحام یارانه در برخی از کشورها

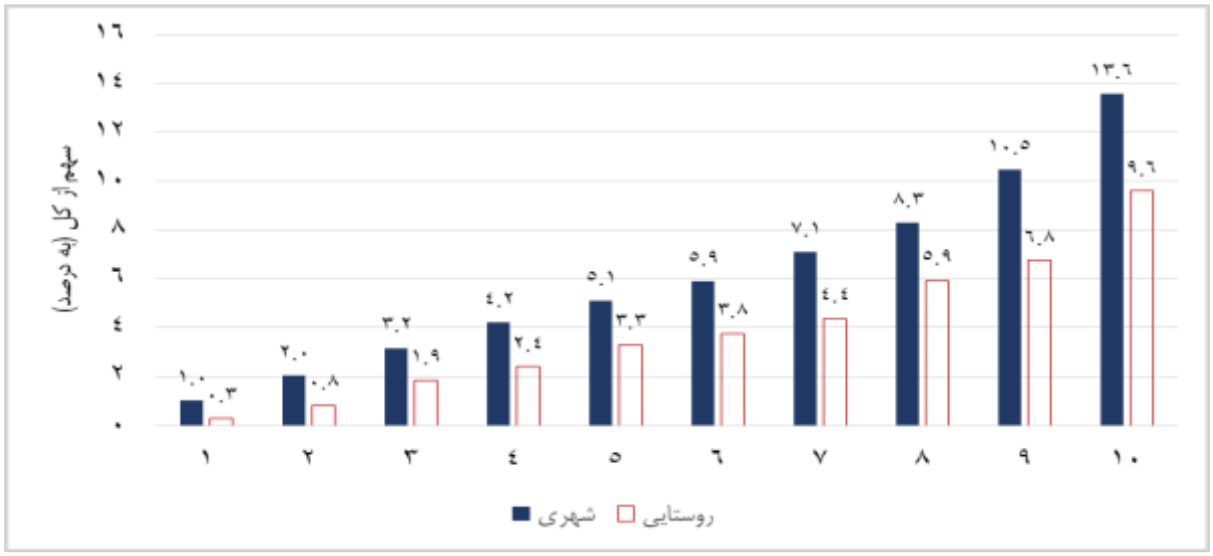


منبع: صندوق بین‌المللی پول (IMF)

از نواقص دیگر اعطای یارانه‌ها این است که آنها به درستی به جامعه هدف تعلق نمی‌گیرند و منافع حاصل از آن به طور یکسان میان جامعه پخش نمی‌شود و کسانی بیشترین منفعت را می‌برند که بیشترین مصرف را داشته باشند. محاسبات برای خانوارهای کشور نشان

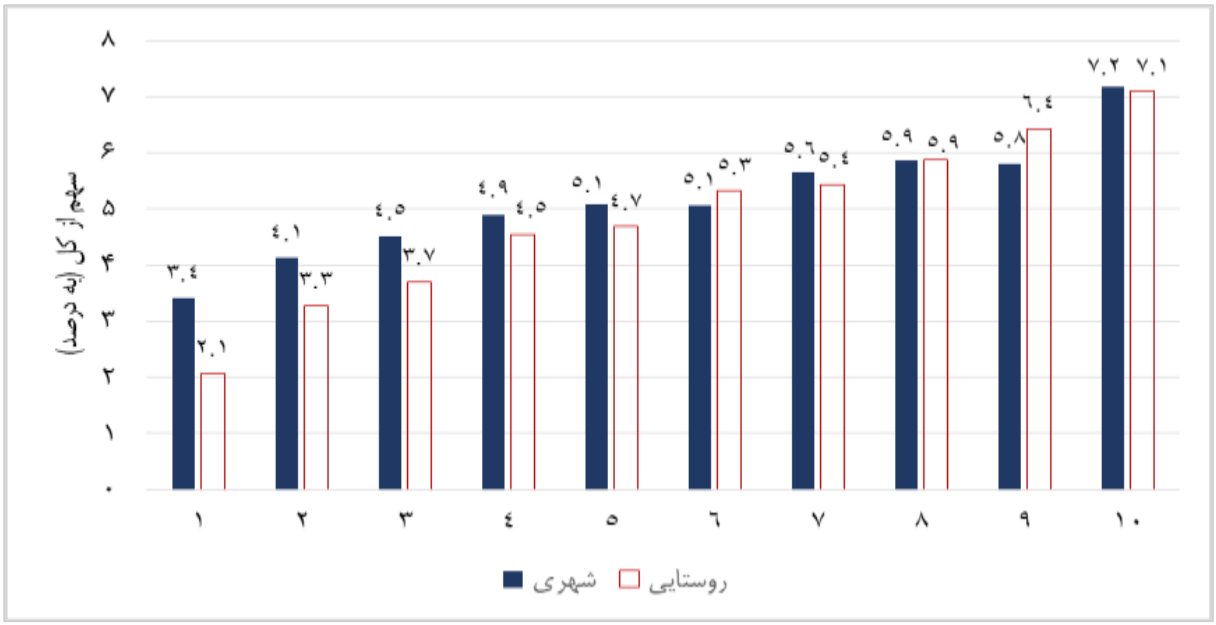
می‌دهد که به صورت متوسط، خانوارهای شهری بیش از خانوارهای روستایی و دهک‌های هزینه‌ای بالاتر بیش از دهک‌های پایین‌تر از یارانه‌های پنهان انرژی بهره‌مند می‌شوند. نسبت مصرف دهک دهم به دهک اول شهری برای بنزین، گاز طبیعی و برق به ترتیب برابر ۱۳,۳، ۲,۱ و ۲,۸ و این نسبت برای خانوارهای روستایی به ترتیب برابر ۳۲، ۳,۴ و ۳,۷ می‌باشد. می‌توان گفت این وضعیت به دلیل اعطای یارانه‌های قیمتی است که باعث می‌شود قیمت کالاهای حمایتی برای همه افراد جامعه در سطحی پایین نگه داشته شود و در چنین شرایطی، افرادی که مصرف بیشتری داشته باشند، از یارانه بیشتری برخوردار خواهند شد.

شکل ٦-٨- میزان مصرف دهک‌های هزینه‌ای خانوارهای شهری و روستایی از بنزین



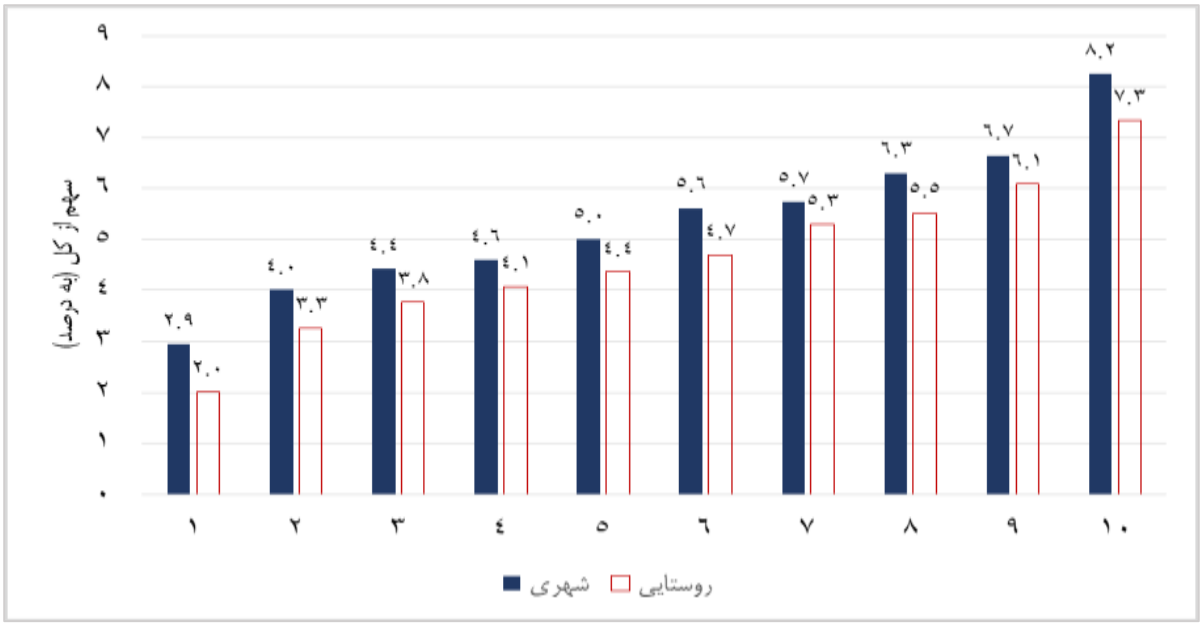
منبع: داده‌های هزینه و درآمد خانوار سال ۱۳۹۷ – مرکز آمار ایران

شکل ٦-٩- میزان مصرف دهک‌های هزینه‌ای خانوارهای شهری و روستایی از گاز طبیعی



منبع: داده‌های هزینه و درآمد خانوار سال ۱۳۹۷ – مرکز آمار ایران

شکل ٦-۱۰- میزان مصرف دهک‌های هزینه‌ای خانوارهای شهری و روستایی از برق



منبع: داده‌های هزینه و درآمد خانوار سال ۱۳۹۷ – مرکز آمار ایران

افزایش انگیزه جهت قاچاق انرژی از دیگر معایب اعطای یارانه انرژی است. کشورهای مختلف، سیاست‌های یارانه‌ای متفاوتی دارند؛ لذا اگر قیمت‌ها در یک کشور نسبت به کشور همسایه پایین‌تر باشد، به برخی افراد این انگیزه را می‌دهد تا سوخت را از آن کشور قاچاق کرده و در کشور همسایه‌اش به فروش برسانند. این قاچاق، هزینه‌های سنگینی را بر بودجه هر دو کشور تحمیل می‌کند. در جدول زیر، قیمت بنزین در ایران و کشورهای همسایه نمایش داده شده است. این جدول به خوبی کانال افزایش انگیزه جهت قاچاق محصولات انرژی را نشان می‌دهد. برای مثال، قیمت هر لیتر بنزین در ترکیه ۰,۹۸دلار است و این در حالی است که قیمت هر لیتر بنزین در ایران در حالت بدون سهمیه بندی برابر ۰,۱۲ دلار است و این انگیزه بوجود می‌آید که با قاچاق هر لیتر بنزین از ایران به ترکیه، سود ۰,۸۶ دلاری بدست آید. چنین تحلیلی را می‌توان در مورد سایر کشورهای همسایه نیز بیان کرد.

جدول ٦-۱۱-وضعیت قیمت بنزین در ایران و کشورهای همسایه (۲۰۲۰)

کشور	میانگین قیمت بنزین (دلار/ لیتر)
ایران (سهمیه بندی شده)	۰,۰۶
ایران (سهمیه بندی نشده)	۰,۱۲
ترکیه	۰,۹۸
عراق	۰,۵۱
افغانستان	۰,۵۱
پاکستان	۰,۶۵
آذربایجان	۰,۴۷
ترکمنستان	۰,۴۳

بنابراین در بررسی قیمت حامل‌های انرژی و اعطای یارانه می‌بایست به تمامی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی توجه کرد. بخش بعدی گزارش به ویژگی‌های یک نظام یارانه‌ای مناسب و مسیر دستیابی به آن می‌پردازد.

٦-٦-نظام یارانه‌ای استاندارد و استراتژی دستیابی به آن

صندوق بین‌المللی پول در مجموعه‌ای از گزارشات خود به نحوه اصلاح نظام یارانه‌های انرژی پرداخته است و ضمن معرفی ویژگی‌های یک نظام یارانه‌ای استاندارد، به تشریح استراتژی دستیابی به آن می‌پردازد. به طور کلی برخی از اصلاح یارانه‌های انرژی موفق بوده‌اند (مانند اصلاحات یارانه برق در فیلیپین که در سال ۲۰۰۱ اجرا شد و در سال ۲۰۰۶ به موفقیت کامل رسید یعنی میزان یارانه‌ها را به طور کامل حذف کرد) و برخی تا حدودی به موفقیت رسیده‌اند (و حداقل یک سال پابرجا بوده‌اند) و برخی نیز هرگز به مرحله اجرا و مانایی نرسیدند. بنابراین اصلاح موفقیت‌آمیز یارانه انرژی شامل دو مرحله است: الف) شناسایی موانع اجرای اصلاح یارانه انرژی در کشور. ب) طراحی یک استراتژی اصلاح یارانه که بتواند بر موانع اجرایی غلبه یابد.

الف) شناسایی موانع اجرای اصلاح یارانه‌ها[۱۵۴]

اولین مانع اصلاح یارانه‌ها، **فقدان اطلاعات عموم مردم** است. این فقدان اطلاعات در اکثر اصلاحات صورت گرفته به عنوان یک مانع جدی وجود دارد. فقدان اطلاعات بدین معناست که مردم حتی نمی‌دانند که یارانه‌ها واقعا چه هزینه‌ای را بر بودجه دولت تحمیل می‌کند و هزینه‌های آشکار و پنهان یارانه‌ها به چه میزان است. در بسیاری از موارد، دولت نیز گزارشاتی را که چنین اطلاعات مهمی را در اختیار عموم مردم قرار دهد، در گزارشات بودجه‌ای خود تهیه نکرده است و لذا مردم نمی‌توانند به آن دسترسی داشته باشند. اگر مردم از هزینه‌های مالی یارانه‌ها مطلع نباشند نمی‌توانند تصور کنند که در صورت عدم وجود یارانه‌ها، منابع آن در چه مقیاسی می‌تواند در سایر امور عمومی مصرف شود. برای مثال، نمی‌دانند که برای هزینه کرد در اموری مانند بهداشت، سلامت و کاهش فقر چه منابع مهمی در دسترس است.

دومین مانع اصلاح یارانه‌ها، **عدم اعتماد مردم به دولت** است. مردم از این جهت به دولت اعتماد ندارند که مطمئن نیستند منابع حاصل از یارانه‌ها را در فعالیت‌های پربازده هزینه می‌کند و یا آن را خرج طبقات محروم درآمدی می‌کند. احتمالا مردم اینگونه فکر می کنند که منابع حاصل از اصلاح یارانه‌ها به دست گروه‌های خاص می‌رسد و این حالت در کشورهایی که فساد گسترده دارند شایع است؛ همانگونه که در کشورهایی مانند اندونزی و نیجریه به عدم موفقیت اصلاحات یارانه‌ها منجر شد.

سومین مانع اصلاح یارانه‌ها، به **نگرانی مردم در مورد تبعات اصلاحات برای طبقات محروم** مربوط است. همانطور که پیش از این گفته شد، بیشترین منافع نصیب مرفه‌ترین طبقات می‌شود اگرچه طبقات محروم نیز بی‌بهره نمی‌مانند. در جوامعی که شبکه تامین اجتماعی ضعیف است و افزایش قیمت‌ها موجب آسیب‌پذیری بیشتر طبقات محروم می‌شود، چنین مانعی بیشتر به چشم می‌خورد.

چهارمین مانع نیز به **نگرانی مردم نسبت به تبعات اقتصاد کلان** اصلاح یارانه‌ها مربوط می‌شود. برای مثال، مردم نگران تورم و نوسانات قیمت هستند که پس از اصلاحات روی می‌دهند. مطمئنا قیمت بالاتر نفت در کوتاه مدت موجب تورم بالاتر خواهد شد اما دولت می‌تواند با اتخاذ سیاست‌های ثبات‌ساز، انتظارات تورمی عموم مردم را کنترل کند؛ مانند آنچه در ارمنستان صورت گرفت. مابقی

[۱۵۴] یارانه‌های انرژی و سازوکارهای اصلاح و مدیریت آن، سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۹)

نگرانی‌ها می‌تواند به ادامه حیات صنایع انرژی‌بر و رقابت‌پذیری آنها در محیط بین‌الملل مربوط باشد. در این راستا نیز می‌توان با در نظر گرفتن تدابیری از اثرات شدید آن در کوتاه مدت جلوگیری کرد.

پنجمین مانع مربوط به **شرایط نامناسب اقتصاد کلان** است. اگر شرایط اقتصاد کلان چندان مناسب نباشد، دولت تمایلی به اجرای اصلاح یارانه‌ها ندارد و منتظر می‌ماند تا شرایط مناسب (مانند تورم پایین یا رشد اقتصادی بالا) ایجاد شود. برای مثال، در سال ۲۰۱۰ دولت پرو منتظر ماند تا شرایط اقتصادی مناسب شود و این اصلاحات را در زمانی اجرایی کرد که خانوارها درآمد بالاتری داشتند و میزان تحمل آنها برای قیمت‌های بالاتر، فزون‌تر گشته بود.

مانع ششم و نهایی، **مقاومت گروه‌های ذینفع خاص** در برابر چنین اصلاحاتی است. گروه‌هایی مانند اتحادیه‌های کارگری، طبقات متوسط و پایین، صادر کنندگان، بنگاه‌های انرژی‌بر و شرکت‌های دولتی. عموما گروه‌های دارای منافع در اعطای یارانه‌ها، گروه‌های قوی و بسیار سازمان‌دهی شده هستند و این در حالی است که گروه‌هایی که از اصلاح یارانه‌ها بیشترین منفعت را می‌برند عموما پراکنده بوده و سازماندهی مناسبی ندارند. برای مثال، اتحادیه‌های کارگری در مکزیک و لهستان در مقابل اصلاح یارانه‌ها و به شکست کشاندن آن سهم زیادی داشتند.

پس از شناخت موانع مهم در اجرای اصلاح یارانه انرژی، باید به طراحی یک استراتژی موفق پرداخت که تمامی ابعاد جانبی را در نظر داشته باشد.

ب) طراحی استراتژی موفق[۱۵۵]

طراحی استراتژی مد نظر در این بخش باید به گونه‌ای باشد که ضمن غلبه بر موانع معرفی شده در بخش پیشین، تا حد ممکن به ابعاد جانبی ناشی از اجرای اصلاح یارانه‌ها بپردازد. این طراحی شامل شش مولفه مهم است که در ادامه می‌آید.

۱) طراحی جامع استراتژی: یک اصلاح یارانه‌ای موفقیت‌آمیز، برای به ثمر رسیدن به طور متوسط به پنج سال زمان نیاز دارد. بنابراین چنین اصلاحی، یک برنامه بلند مدت محسوب می‌شود و دولت باید بداند که اهداف این اصلاحات دقیقا چیست. این جنبه اول از طراحی جامع است. مثلا دولت باید بداند که آیا هدف، آزادسازی قیمت‌ها، یا افزایش کارایی بنگاه‌های دولتی یا کاهش مصرف بی رویه و یا کاهش قاچاق است. برای مثال، ایران در اصلاحات خود در سال ۲۰۱۰ اعلام کرد که هدف دولت از اصلاح یارانه انرژی، افزایش سطح قیمت‌ها تا ۹۰ درصد سطح قیمت بین‌المللی است. جنبه دوم در طراحی جامع استراتژی، ارزیابی اثرگذاری یارانه‌هاست. برای مثال، غنا در سال ۲۰۰۵ یک ارزیابی از میزان اثرگذاری یارانه بر خانوارها و بنگاه‌های اقتصادی انجام داد. جنبه سوم در طراحی جامع استراتژی نیز، مشورت و رایزنی با ذینفعان است. پس از تعیین برندگان و بازندگان اصلاح یارانه‌ها، لازم است تا با ذینفعان صحبت شود. برای مثال، تعرفه برق در کنیا افزایش یافت و این تغییر با مخالفت شدید ذینفعان (به خصوص مصرف کنندگان) روبرو شد اما زمانی که با آنها صحبت شد و منافع اجرای اصلاحات برایشان تشریح شد، مخالفت را کنار گذاشتند.

۲) استراتژی ارتباطات: یکی از عوامل مهم در ایجاد مخالفت‌ها، عدم اطلاع رسانی درست و به موقع دولت در مورد اصلاحات در دست اقدام است. دولت باید پیش از اجرای اصلاحات، عموم مردم را در جریان اصلاحات قرار دهد. این اطلاع‌رسانی می‌تواند شامل میزان یارانه‌ها و منافع حاصل از اصلاح یا حذف آنها و همچنین این موضوع باشد که در آینده به چه سمت و سویی خواهد رفت و به طور کل قرار است در آینده چه اتفاقی رخ دهد. برای مثال، دولت باید توضیح دهد که در صورت حذف یارانه‌ها، تعداد معلمان یا میزان

[۱۵۵] یارانه‌های انرژی و سازوکارهای اصلاح و مدیریت آن، سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۹)

دستمزدها افزایش خواهد یافت. کمپین‌های اطلاع‌رسانی در بسیاری از طرح‌های موفق همچون فیلیپین و غنا، در موفقیت اصلاحات نقش عمده‌ای ایفا کرده‌اند.

همچنین دولت باید در زمینه بهبود شفافیت بودجه نیز گزارشات مرتبطی را تهیه و در اختیار عموم قرار دهد تا برای مثال نشان دهد که میزان یارانه‌ها در بودجه چه مقدار است، نحوه توزیع منافع حاصل از یارانه در میان گروه‌های درآمدی به چه صورت است و تحول آتی مصارف یارانه در قالب بودجه چگونه خواهد بود و یا اثرات زیست محیطی یارانه شرح داده شود.

۳) افزایش تدریجی قیمت: در صورتی که قیمت‌ها به یکباره افزایش شدیدی را تجربه کنند، مردم در خیابان‌ها به تظاهرات خواهند پرداخت؛ مانند آنچه در نیجریه رخ داد. لذا همان طور که در موارد موفقیت‌آمیز اجرای اصلاحات در سراسر دنیا می‌بینیم، افزایش تدریجی قیمت‌ها عامل مهمی در موفقیت آنها بوده است. این افزایش تدریجی قیمت‌ها اولا به خانوارها اجازه می‌دهد تا خود را با قیمت های جدید تطبیق دهند و میان محصولات جایگزین انتخاب داشته باشند و ثانیا به دولت اجازه می‌دهد تا حین افزایش تدریجی قیمت ها، شبکه تامین اجتماعی را بازسازی کند. همچنین دولت ابتدا باید یارانه آن دسته از محصولاتی را اصلاح کند که گروه‌های درآمدی بالا را بیشتر تحت تاثیر قرار می‌دهد و سپس به محصولاتی بپردازد که طبقات محروم درآمدی را در بر می‌گیرد.

٤)بهبود کارایی بنگاه‌های اقتصادی: این مولفه عمدتا به یارانه تولید کنندگان ارتباط دارد. دولت‌ها باید کارایی تشکیلات اقتصادی دولتی را بهبود دهند تا از بار مالی آنها بکاهند. دولت می‌تواند این کار را با بهبود حکمرانی و الزام بنگاه‌های دولتی جهت افشای اطلاعات عملیاتی و هزینه‌ای شان آغاز کند تا به شناسایی ناکارایی‌ها کمک کند و یک هدف عملکردی را تعیین کرده و برنامه‌های انگیزشی را به اجرا درآورد. برای مثال، به بنگاه‌های دولتی اجازه دهد تا منابع خود را در سطحی بالاتر از یک میزان مشخص نگهداری کنند تا برای مثال بتوانند از آن منابع برای گسترش تولید استفاده کنند. در شرایط اقتصاد ایران، لزوم چنین اقدامی در ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نمود یافته است. همچنین دولت می‌تواند در هر کجا که مناسب دید، اجازه ورود بخش خصوصی و ایجاد رقابت را بدهد. همانطور که نقش بخش خصوصی در بسیاری از کشورهای کم درآمد و در بازارهای نوظهور با اجازه رقابت در تولید یا حتی توزیع برق افزایش یافته است. از سوی دیگر، دولت باید مدیریت تقاضا را اجرا کرده و آن را ارتقاء دهد و وصول درآمدها را بهبود بخشد.

۵) حمایت از طبقات محروم: حمایت از فقرا و طبقات محروم، پنجمین و شاید مهمترین مولفه در طراحی یک استراتژی اصلاحی موفق است. ایجاد حمایت از مصرف کنندگان ضعیف، امری حیاتی است. دولت‌ها نیاز دارند تا در مورد شبکه تامین اجتماعی موجود و برنامه‌های در حال اجرا تامل کنند و ببینند که آیا نسخه جدیدی از آنها لازم است یا خیر. مطالعات انجام شده، پرداخت‌های انتقالی هدفمند نقدی یا شبه نقدی مانند کوپن را پیشنهاد می‌دهند که اولا موجب می‌شود تا خانوارها برای خرید هر نوع محصولی، قدرت انتخاب داشته باشند و ثانیا دولت را از ورود به موضوع توزیع باز می‌دارد. حال ممکن است پرداخت‌های انتقالی عملی نباشد زیرا برای مثال، دولت در برخی مواقع نمی‌تواند گروه‌های روستایی محروم را به درستی هدف‌گذاری کند و اگر چنین باشد شاید بهترین گزینه، گسترش برنامه‌های اجتماعی موجود یا اجرای برنامه‌های جدید باشد چرا که آنها می‌توانند ظرفیت وجوه نقدی را در اموری مانند کاهش هزینه‌های آموزشی و بهداشتی و همچنین امور عامه، برای طبقات محروم درآمدی مدیریت کنند.

٦) سیاست‌زدایی از تعیین قیمت: بسیاری از کشورها اصلاحات یارانه‌ای موفقی داشته‌اند اما اعطای یارانه‌ها پس از مدتی مجددا ظاهر گشته‌اند. لذا یکی از مولفه‌های مهم در تدوین استراتژی اصلاح، اطمینان از مانایی آن است. برای پایدار ماندن اصلاحات یارانه

ای، راه‌های متعددی وجود دارد. دولت می‌تواند یک ساز و کار قیمتی اتوماتیک را (به جای اتخاذ رویکردی تک کاره) به کار بندد به گونه‌ای که آن را – با درنظرگیری هموارسازی قیمتی – به قمیت‌های جهانی انرژی مرتبط سازد. همچنین می‌توان نهادی مستقل را ناظر بر تعیین قیمت‌ها کرد. هدف در اینجا دور نگاه داشتن دولت از تعیین قیمت‌ها و آگاه‌سازی عموم مردم از عدم کنترل دولت بر قیمت‌هاست به گونه‌ای که مردم دریابند که تغییرات قیمت‌های داخلی نه از سوی دولت بلکه ناشی از نوسان قیمت‌های جهانی است. سرانجام دولت باید در بلند مدت به آزادسازی کامل قیمت محصولات نفتی کمک کند. این بدان معناست که قیمت‌ها در بلند مدت نباید، نه از طریق رویکردی تک کاره و نه از طریق مکانیزم‌های قیمتی و فرمول‌های آن تعیین شوند. نظام‌های کاملا آزاد، پایدارتر از مکانیزم‌های قیمتی‌اند و نقش دولت در این راستا اطمینان یافتن از وجود رقابت کامل و ورود و خروج آزاد به بازار است.

مکانیزم‌های قیمت‌گذاری خودکار[۱۵۶]

مکانیزم قیمت‌گذاری خودکار محصولات سوختی، قاعده‌ای است که تغییرات قیمت داخلی یک محصول سوختی را هدایت می‌کند. وجود این قاعده در تضاد با وضعیتی است که قیمت داخلی سوخت به ندرت تغییر می‌کند یا به صورت تک کاره[۱۵۷] تعیین می‌شود. شکل زیر بیانگر تغییرات قیمت جهانی نفت است که قیمت نفت را از اوایل دهه ۱۹۹۰ نشان می‌دهد.

شکل ٦-۱۱- وضعیت قیمت جهانی نفت در بازه ۱۹۹۰ الی ۲۰۱٦



منبع: صندوق بین‌المللی پول

همانگونه که از شکل زیر برمی‌آید قیمت جهانی نفت در دهه ۹۰ در حوالی قیمت ۲۰ دلار نوسان دارد و نسبتا ثابت است، اما در جولای ۲۰۰۸ به قیمت ۱۳۳ دلار به ازای هر بشکه می‌رسد. این تغییر با وقوع بحران مالی سال ۲۰۰۸ با کاهشی شدید روبرو می‌شود. قیمت جهانی نفت از سال ۲۰۰۹ به بعد به طور پیوسته افزایش می‌یابد تا به میانه سال ۲۰۱۴ می‌رسد که در این مقطع زمانی مجددا با کاهش شدید همراه می‌شود. در سال‌های اخیر قیمت جهانی در حدود ۵۰ دلار به ازای هر بشکه در نوسان است و می‌توان گفت که در این

[۱۵۶] یارانه‌های انرژی و سازوکارهای اصلاح و مدیریت آن، سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۹)

[۱۵۷] *Ad hoc*

بازه زمانی نسبتا شاهد نوسان قیمت نفت بوده‌ایم. نوسان ارز نیز می‌تواند یکی دیگر از منابع نوسانات باشد. **تمامی این عوامل دولت‌ها را در تعیین قیمت‌های داخلی سوخت با چالش مواجه می‌کنند.** مکانیزم قیمت‌گذاری خودکار سعی دارد تا از عهده این نوسانات برآید و لذا اهداف ذیل را دنبال می‌کند.

- **اطمینان از انتقال کامل قیمت‌های جهانی نفت به قیمت نهایی مصرف کننده:** این کار از بازگشت مجدد یارانه‌ها جلوگیری می‌کند.
- **حمایت از درآمدهای مالیاتی:** با اجرای مکانیزم قیمت‌گذاری خودکار، درآمدهای مالیاتی حفظ می‌شوند. به طور خاص، سطح مالیات بر سوخت حفظ می‌شود و از نوسانات آن جلوگیری می‌شود.
- **جلوگیری از اتکا به رویکرد تک کاره در قیمت‌گذاری سوخت:** این امر از تعدیل قیمت‌های داخلی در فواصل نامنظم توسط دولت جلوگیری خواهد کرد.
- **امکان ورود هموارسازی قیمت محصولات سوختی.**
- **کاهش نوسانات قیمت داخلی سوخت.**
- **تسهیل گذار به مرحله آزادسازی قیمت.**

طراحی یک مکانیزم قیمت‌گذاری خودکار

طراحی یک مکانیزم قیمت‌گذاری خودکار شامل چهار مرحله است.

مرحله اول، تعیین ساختار قیمت است. ساختار قیمت، رابطه‌ای واضح میان قیمت واقعی داخل و هزینه واردات، حاشیه‌های توزیع و سطوح مالیاتی را نشان می‌دهد. جدول زیر، ساختار قیمت بنزین را نشان می‌دهد. فرمول و ساختار قیمت باید شفاف و در دسترس عموم باشد. این موضوع زمانی اهمیت فزون‌تر می‌یابد که یارانه‌ها حضور داشته باشند؛ چرا که چنین اطلاعاتی به افزایش آگاهی عمومی نسبت به هزینه یارانه‌ها کمک می‌کند.

جدول ٦-١٢- ساختار قیمت بنزین

واحد ارز محلی (LCU)	بنزین
قیمت واردات CIF (۱)	423
قیمت فوب	388
حمل، بیمه و پرداخت‌ها	35
مالیات‌ها (۲)	235
عوارض گمرک	54
مالیات غیرمستقیم	75
مالیات بر ارزش افزوده	81
سایر پرداختی‌ها و هزینه‌ها	25
حاشیه و حمل و نقل داخلی (۳)	92
حاشیه‌ها (توزیع و خرده فروشی)	55
هزینه‌ها و پرداختی‌های حمل و نقل	38
قیمت نهایی (LCU) به ازای هر لیتر (۳+۲+۱)	750

منبع: صندوق بین‌المللی پول

مرحله دوم، به کارگیری یک جدول زمانی برای به روزرسانی مولفه‌های ساختار قیمت است. برای مثال، می‌توان هزینه واردات را به صورت ماهانه به روز کرد. هزینه‌های توزیع را می‌توان هر شش ماه و بر اساس قاعده‌ای به روز کرد که با تغییر هزینه‌ها، مانند دستمزد، حمل و نقل و تأمین مالی ارتباط دارد. همچنین می‌توان براساس مطالعات دقیق بازاری، در یک چرخه سه تا پنج ساله، به روزرسانی‌های اساسی‌تری انجام داد.

مرحله سوم، ایجاد قاعده‌ای است که تعیین کند قیمت خرده فروشی، در چه زمانی و به چه مقدار باید تغییر کند. برای مثال، قیمت‌های خرده فروشی می‌توانند ماهانه تغییر کنند تا اطمینان حاصل شود که انتقال تغییرات قیمت واردات به قیمت‌های داخلی به طور کامل رخ می‌دهد. اگر چنین نباشد، اصل اساسی این است که تفاوت بین تغییر در قیمت واردات و قیمت خرده فروشی باید در تغییر سطح مالیات منعکس شود. آنها نباید بر سایر اجزای ساختار قیمت اثر بگذارند. **همچنین می‌توان برای کاهش نوسان قیمت در کوتاه مدت، یک مکانیزم هموارسازی در نظر گرفت.**

مرحله چهارم، ایجاد یک نهاد مستقل است که مسئولیت اجرای مکانیزم قیمت‌گذاری خودکار و ارائه گزارش شفاف عملکرد خود به عموم را داشته باشد. این امر کمک خواهد کرد که اصلاحات پایدارتر باشد. همچنین باید به مردم نشان دهد که تغییرات قیمت با تغییر قیمت‌های بین‌الملل تعیین می‌شود و خارج از کنترل دولت است. این بدان معناست که سیاست‌زدایی از قیمت‌گذاری سوخت به وقوع پیوسته است.

مکانیزم هموارسازی قیمت

همانگونه که در بخش پیشین اشاره شد، برای کاهش نوسان قیمت در کوتاه مدت، می‌توان از یک مکانیزم هموارساز قیمت استفاده کرد. اصولا دو مکانیزم هموارسازی قیمت یعنی نوارهای قیمتی و میانگین‌های متحرک وجود دارند که در اینجا به طور خلاصه معرفی می‌گردند.

نوارهای قیمتی، یک سطح حداکثری را برای تغییرات قیمت داخلی خرده فروشی سوخت تعیین می‌کنند. برای مثال، نوارهای قیمتی می‌توانند ۳، ۵ یا ۱۰ درصد یا هر عدد دیگری باشند. نوار قیمتی ۳ درصد بدین معناست که قیمت‌های خرده فروشی در بازه زمانی یک ماهه – یا هر بازه زمانی دیگری – بیش از ۳ درصد افزایش نخواهند داشت و معنای دیگر آن این خواهد بود که قیمت‌های واقعی سوخت بیش از ۳ درصد کاهش نخواهند داشت. این تفسیر در رابطه با هر نوار قیمتی دیگری نیز برقرار خواهد بود. لذا تغییرات قیمت سوخت، در یک نوار تغییر قیمت حداقلی و حداکثری محدود می‌شوند. مکانیزم دوم هموارسازی، روش میانگین‌های متحرک است. این مکانیزم به روش دیگری عمل می‌کند. این مکانیزم، هموارسازی را در رابطه با میانگین گذشته هزینه واردات به کار می‌بندد. این میانگین می‌تواند دو، چهار یا شش ماهه باشد. در هر دو مکانیزم اگر خواهان هموارسازی قیمت خرده فروشی سوخت باشیم، به یک تعدیل کننده نیازمند خواهیم بود. تعدیل کننده اطمینان حاصل می‌کند که قیمت خرده فروشی در حاشیه آنچه در مکانیزم هموارسازی توافق شده است، باقی بماند.

نکته مهم در استفاده از مکانیزم‌های هموارساز، کاهش نوسانات مربوط به درآمدهای مالیاتی است.شکل زیر، نوسانات مالیات را تحت مکانیزم‌های مختلف هموارسازی نشان می‌دهد. با توجه به این شکل می‌توان دریافت که در صورت قیمت‌گذاری دولت و با وجود ثبات قیمت‌ها، بیشترین نوسان مالیات را شاهد خواهیم بود (روند مشکی رنگ). در نقطه مقابل، زمانی که از رویکرد عبور کامل (آزادسازی کامل قیمت‌ها بدون وجود مکانیزم‌های هموارساز قیمت) بهره می‌بریم، هیچ گونه نوسانی در مالیات‌ها مشاهده نمی‌کنیم. دلیل این امر آن است که نوسانات قیمت جهانی به طور کامل در قیمت نهایی مصرف کننده منعکس می‌شود و مالیات‌ها نقش تعدیل کنندگی نخواهند داشت.

شکل ٦-١٢- روند مالیاتی با به کارگیری رویکردهای مختلف قیمتی



منبع: صندوق بین‌المللی پول

روند مالیات‌ها در صورت استفاده از مکانیزم‌های هموارسازی میانگین متحرک و نوار قیمتی، بین دو حالت فوق یعنی سیاست دولت و رویکرد عبور کامل قرار می‌گیرد. در کوتاه مدت، هر چه قیمت‌ها هموارتر باشند، مالیات‌ها پرنوسان‌تر خواهند بود و هر چه قیمت خرده فروشی با قیمت جهانی بیشتر تعدیل شود، مالیات باثبات‌تر خواهد بود. نکته حائز اهمیت در اینجا آن است که نوسان کمتر در قیمت نهایی برای مصرف کنندگان مناسب است و لذا می‌توانند با قیمت جدید کنار بیایند. از سوی دیگر، نوسان کمتر مالیات‌ها نیز برای تامین مالی دولت و به طور غیرمستقیم برای شهروندان مناسب است. بنابراین اقدام بهینه کدام خواهد بود؟ این که دولت کدام مکانیزم هموارسازی را انتخاب می‌کند به بده بستان[۱۵۸] بین نوسان قیمت و نوسان مالیات بستگی دارد. این بده بستان نیز به نوبه خود، به تامین مالی دولت وابسته است. برای مثال، کشوری که باید کسری بودجه خود را کاهش دهد یا به دنبال مخارج بیشتر در زمینه رفاه اجتماعی است، نوسان کمتر مالیات را بر نوسان کمتر قیمت ترجیح می‌دهد.

۷-٦-واکنش‌های سیاستی جهت کاهش اثرات اصلاح یارانه

اصلاح بازار انرژی موجب می‌شود تا قیمت داخلی با قیمت‌های بین الملل بروزرسانی شوند و لذا قیمت‌های داخل (در غیاب یارانه انرژی) افزایش شدیدی را تجربه خواهند کرد که به تورم منجر خواهد شد. لذا باید تدابیری اندیشیده شود تا اثرات نامطلوب ناشی از اصلاح یارانه‌ها به حداقل برسد.

اثرات اصلاح یارانه بر تورم

هر اصلاح یارانه، با تعدیل قیمت افزایشی یک یا چند محصول انرژی روبرو خواهد شد. این افزایش قیمت در محصولات انرژی، نرخ قیمت‌ها را افزایش می‌دهد و اقتصاد باید با قیمت‌های نسبی جدید تعدیل یابد. این در حالی است که در طی فرآیند تعدیل، سیاست

[158] *Trade Off*

پولی باید از افزایش تورم اجتناب ورزد. مهم است که در تحلیل اثرات اصلاح یارانه بر تورم، میان دوره زمانی کوتاه مدت و میان مدت تفاوت قائل شویم.

در کوتاه مدت، افزایش قیمت محصولات انرژی به طور خودکار موجب اولین مرحله از افزایش تورم کل خواهند شد. میزان این افزایش به وزن محصولات انرژی در شاخص قیمت مصرف کننده بستگی دارد. در مرحله بعد یعنی در میان مدت، دینامیک قیمت می‌تواند توسط اثرات ثانویه بر تورم کل[۱۵۹] و تورم مبنا[۱۶۰]، تحت تاثیر قرار گیرد. این اثرات بازتابی از هزینه‌ها و فشار تقاضایی است که برای مثال می‌تواند در مکانیزم‌های نمایه‌سازی[۱۶۱] در اقتصاد و یا میخکوب نشدن مناسب انتظارات تورمی ریشه داشته باشد.

اگر فرض کنیم نرخ تورم هدف دولت برابر ۲ درصد باشد و دولت در زمان t اقدام به اصلاح یارانه کند و قیمت‌ها در زمان t دچار شوک شوند ، آنگاه دو سناریو محتمل است. اول، تورم گذرا است و بنابراین شاهد افزایش نرخ تورم سالانه به مدت ۱۲ ماه هستیم (خط قرمز رنگ). در این صورت پس از گذشت ۱۲ ماه، نرخ تورم به سطح اولیه خود باز می‌گردد و لذا انتشار شوک وجود ندارد و اثرات ثانویه حداقل می‌شوند. دوم، تورم مانا است و شوک اولیه، بازگشتی ندارد و انتشار شوک موجب تورم بیشتر محصولات شده که در نهایت به افزایش تورم مبنا منجر می‌شود (خط سبز رنگ).

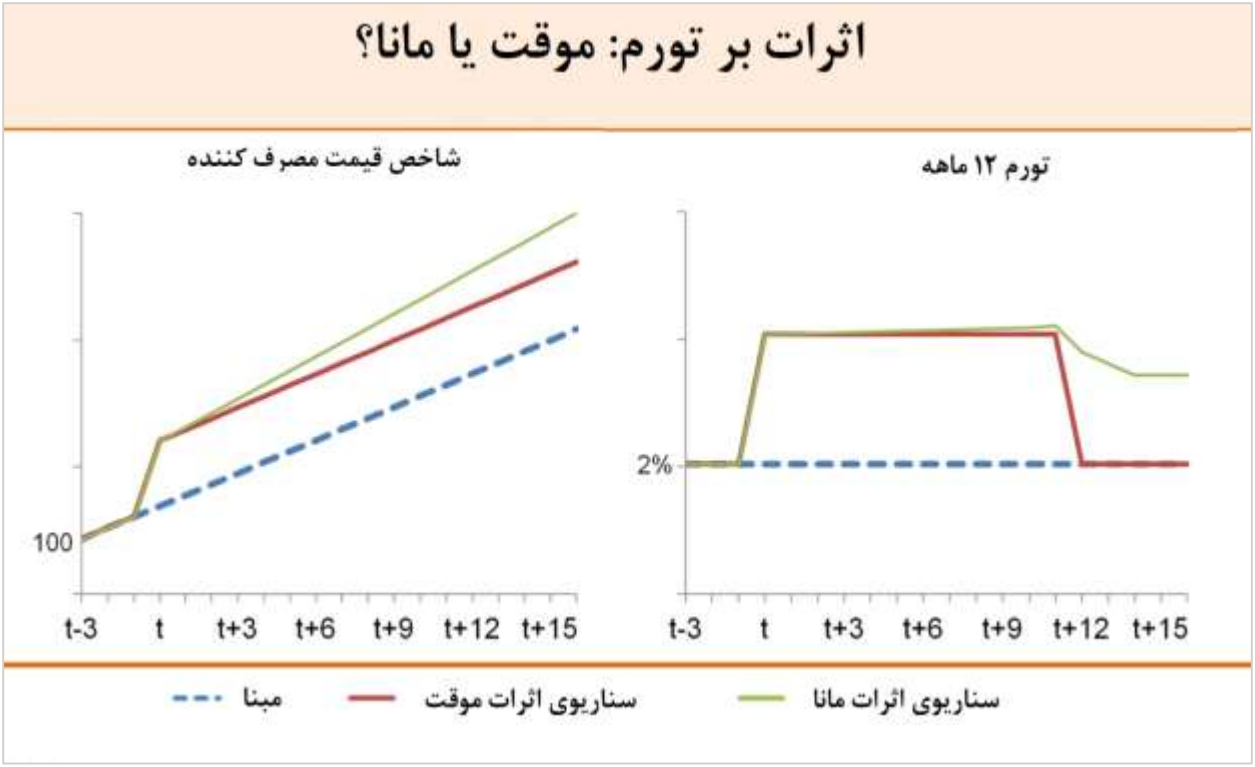
واکنش سیاست پولی بانک مرکزی به اندازه و سطح مانایی اثرات اصلاح یارانه بر تورم مبنا و تورم کل بستگی دارد.

شکل ٦-۱۳- اثرات اصلاح یارانه بر تورم

[۱۵۹] *Headline inflation*

[۱۶۰] *Core inflation*

[۱۶۱] *indexation*



منبع: صندوق بین‌المللی پول

اندازه و درجه مانایی اثرات به طراحی برنامه اصلاح یارانه بستگی دارد. این موارد شامل سرعت تعدیل و حوزه اصلاح است. میزان افزایش قیمت و توالی آن تحت تاثیر عوامل زیادی قرار دارد؛ از جمله میزان تعدیل مالی مورد نیاز و نیز اندازه شکاف بین قیمت خرده فروشی و قیمت معیار. لذا هر چه شکاف قیمتی بیشتر باشد، تعدیل (افزایش) قیمت مورد نیاز برای حذف یارانه بیشتر خواهد بود. برای مثال در برخی کشورهای صادر کننده نفت، این شکاف قیمتی حدود ۸۰ درصد است. این بدان معنی است که قیمت انرژی برای مصرف کننده تنها ۲۰ درصد از هزینه عرضه است. حذف چنین یارانه‌ای در یک سال، مستلزم افزایش ۴ برابری قیمت مصرف کننده است. این در حالی است که اگر قرار باشد حذف یارانه ۳ سال به طول بینجامد، افزایش سالانه قیمت حدود ۷۰ درصد خواهد بود. حتی اگر این بازه به ۵ سال افزایش یابد، افزایش سالانه قیمت به حدود ۴۰ درصد می‌رسد. حال اگر مالیات‌ها را نیز به حساب بیاوریم، این افزایش‌ها به مراتب بیشتر خواهند بود.

تعدیل‌های بزرگ قیمتی بر انتظارات تورمی اثر می‌گذارند و موجب می‌شوند تا اثرات ثانویه با احتمال بیشتری روی دهند. عامل بعدی، جامعیت و گستردگی حوزه اصلاح است. آیا اصلاحات تنها شامل یک محصول انرژی می‌شود یا تعداد زیادی از محصولات انرژی را در بر می‌گیرد. آیا اصلاح یارانه‌ها تنها خانوارها را در نظر می‌گیرد یا شامل صنایع و کسب و کارها نیز می‌شود؟

به طور کلی، وزن انرژی که قیمت آن در سبد شاخص قیمت مصرف کننده در حال افزایش است، میزان اثر مستقیم را تعیین می‌کند. این در حالی است که میزان استفاده از آن به عنوان ورودی متناوب در اقتصاد، اثر غیرمستقیم را شکل می‌دهد. برای مثال، گاز مایع و نفت سفید که عمدتا توسط خانوارها استفاده می‌شوند، اثرات مستقیم قابل توجهی خواهند داشت، در حالی که اثرات غیرمستقیم آنها ممکن است قابل توجه نباشد زیرا به عنوان نهاده واسطه‌ای استفاده نمی‌شوند. نفت خالص عمدتا دارای اثرات غیرمستقیم است، زیرا بیشتر در صنایع استفاده می‌شود. برق نیز با توجه به اینکه هم توسط خانوارها و هم در صنایع استفاده می‌شود، اثر مستقیم و غیرمستقیم

قابل توجهی خواهد داشت. این گزاره در مورد گازوئیل و بنزین نیز – البته به میزان کمتری – صادق است. از سوی دیگر مانایی اثرات، به میزان شدت انرژی[۱۶۲] در اقتصاد نیز مربوط می‌شود. در اقتصادهایی که شدت انرژی بالایی دارند، افزایش قیمت انرژی، اثرات قوی‌تر و ماناتری بر تورم خواهد داشت.

عوامل دیگری نیز در مانایی اثرات اصلاح یارانه موثرند. برای مثال، زمان‌بندی اصلاح یارانه بر اساس چرخه بین‌المللی قیمت کالا اهمیت دارد. معمولا وارد کنندگان نفت در مرحله رونق چرخه قیمت کالایی، مجبور به اصلاح یارانه‌ها هستند، چرا که هزینه مالی فزاینده یارانه‌ها ناپایدار می‌شود. این امر فشارهای تورمی اولیه را افزایش می‌دهد و موجب می‌شود تا اثرات ثانویه تشدید شوند. به همین ترتیب، در اقتصادهایی که در آنها مازاد تورم و مازاد فشار تقاضا وجود دارد، افزایش قیمت انرژی احتمالا اثرات ثانویه بیشتری به دنبال خواهد داشت. در بسیاری از موارد، چنانچه مقادیر یارانه‌ها زیاد باشد، با کمبود محصولات یارانه‌ای روبرو می‌شویم. وجود بازارهای سیاه، موجب می‌شود تا قیمت‌ها بسیار فراتر از قیمت‌های رسمی قرار گیرند. در چنین حالتی، حذف یارانه‌ها لزوما تاثیر قابل توجهی بر تورم نخواهد داشت. این مورد در مصر و در سال ۲۰۱۳ اتفاق افتاد که در آن افزایش ۶۰ درصدی قیمت سیلندر *LPG* به فشارهای تورمی چندان اضافه نکرد چرا که قیمت دقیق سیلندر *LPG* چندین برابر قیمت رسمی بود.

عامل دیگر اعتبار سیاست پولی است. در کشورهایی که سابقه ضعیفی در کنترل تورم دارند، انتظارات تورمی میان مدت چندان میخکوب نمی‌شود. شوک قیمت سوخت ممکن است انتظارات عمومی را نسبت به تورم بزرگ در آینده افزایش دهد. این امر فشارهای ناشی از تقاضا را که ریشه در فرآیند چانه زنی دستمزد یا مکانیزم نمایه‌سازی دارد، تقویت می‌کند. به طور کلی، هرچه اعتبار سیاست پولی پایین‌تر باشد، اثرات ثانویه بیشتر خواهند بود.

عامل مهم دیگر، میزان رقابت در اقتصاد است. این عامل بسیار مهم است زیرا تعیین کننده توانایی بنگاه‌ها در انتقال کامل هزینه نهاده‌های انرژی به مصرف کنندگان است. هرچه میزان رقابت بیشتر باشد، فشار وارد بر شرکت‌ها برای حفظ سود و سهم بازار بیشتر می‌شود. این امر به نوبه خود، اثر تعدیل قیمت انرژی بر تورم را کاهش می‌دهد.

نحوه واکنش سیاست پولی

واکنش بهینه سیاست پولی به شوک‌های قیمتی ناشی از اصلاح یارانه، باید اجتناب از واکنش‌های شدیدی باشد که ممکن است هزینه محصول را افزایش دهند و از سوی دیگر باید به حفظ ثبات کمک کرده و ریسک انتشار شوک را به حداقل برساند. به طور کلی، ممکن است قضاوت بانک مرکزی اینگونه باشد که اثرات، مقطعی هستند و تاثیر محدودی بر تورم دارند و بنابراین تصمیم بگیرد که با اثرات اولیه وفق یابد و قیمت‌های نسبی را مجددا تنظیم کند. منطق سیاست پولی سازگار شونده این است که حفظ تورم در همه زمان‌ها – از نظر ضرر و نوسانات تولید – بسیار پرهزینه خواهد بود. با گذشت زمان، بانک مرکزی قادر خواهد بود تا با دقت بیشتری به ارزیابی مانایی اثرات بپردازد. با این وجود، نوعی بده بستان[۱۶۳] بین دوره‌ای وجود دارد. اجازه گسترش فشارهای تورمی ممکن است واکنش شدید سیاست‌های پولی در آینده را به دنبال داشته باشد. با ظهور اثرات ثانویه بر سایر مولفه‌های شاخص قیمت مصرف کننده، بانک مرکزی باید سیاست پولی را انقباضی کند. همچنین واکنش سیاست‌های پولی باید با توجه به مشخصات ساختاری اقتصاد و موقعیت چرخه‌ای آن اتخاذ شود. اعتبار بالاتر بانک مرکزی، از میزان واکنش مورد نیاز جهت حفظ ثبات قیمت‌ها می‌کاهد. در مقابل، در

[۱۶۲] *Energy Intensity*

[۱۶۳] *Trade-off*

اقتصادهایی که اعتبار بانک مرکزی در سطح پایینی قرار دارد و سازوکارهای نمایه‌سازی فراگیر است، حتی یک بار افزایش در قیمت‌های انرژی می‌تواند انتظارات تورمی را متزلزل کند و اثرات ثانویه بزرگی را ایجاد کند. آنگاه مهار تورم به تشدید انقباض سیاست‌های پولی نیاز دارد، در حالی که هنگام وجود فشار تقاضای مازاد و تورم بالاتر از تورم هدف، به یک واکنش پولی شدیدتر نیز نیاز است.

طراحی شبکه‌های تامین اجتماعی کارا

اولین گام در طراحی شبکه‌های تامین اجتماعی کارا، **انتخاب گروه هدف و چگونگی تعریف آن** است. در طراحی شبکه تامین اجتماعی ممکن است صرف هدف‌گذاری فقرا، آن دسته از افرادی را حذف کند که پس از اجرای اصلاحات یارانه‌ای در خطر فقر گرفتار آیند. بنابراین تعمیم گروه هدف به گروه آسیب‌پذیر جمعیت که احتمال دارد در مقابل یک شوک اقتصادی فقیر شوند، از اهمیت بالایی برخوردار است. در برخی از کشورها و جایی که ملاحظات مالی محدود نبوده است، گروه و جامعه هدف فراتر از فقرا تعمیم یافته است تا گروه‌های کم درآمد طبقه متوسط را تحت پوشش قرار دهد. برای مثال، اردن در سال ۲۰۱۲، اصلاحاتی را انجام داد که ۷۰ درصد پایین جامعه را هدف قرار داد. در جمهوری دومنیکن در سال ۲۰۰۸ و نیز در اندونزی در سال ۲۰۱۲، آستانه واجد شرایط بودن برای انتقالات نقدی هدفمند جامع‌تر از آستانه‌ای بود که برای هدف‌گذاری در برنامه‌های پیشین انتقال نقدی مشروط استفاده می‌شد. این افزایش آستانه به حصول اطمینان از حمایت گسترده از اصلاحات کمک می‌کند.

عامل مهم دیگر، میزان جبران است. میزان جبران، یا ارزش انتقالات نقد به گروه هدف، باید متناسب با اثرات مستقیم و غیرمستقیم اصلاح یارانه‌ها باشد. اگرچه، دور نگاه داشتن کامل گروه هدف از افزایش قیمت‌ها ممکن است از نظر مالی هزینه‌بر باشد و آنها را در معرض سیگنال‌های جدید قیمتی قرار دهد و در نهایت انگیزه مازاد مصرف را در آنها ایجاد کند. مقدار بیشتر ممکن است انگیزه‌های نامطلوبی را در بازار کار ایجاد کند. به همین جهت، میزان جبران باید به کمترین درآمد فقیرترین خانوار محدود شود. در عمل، برخی از کشورها میزان جبران را به تغییرات سطح عمومی قیمت یا حداقل دستمزد مرتبط کرده‌اند. عامل مهم بعدی، مدت زمان اعطای جبران است. انتخاب افق زمان اعطای جبران به ملاحظات زیادی بستگی دارد. ریسک برنامه‌های اصلاحی بلند مدت، ایجاد حس استحقاق در افراد و استمرار اعطای جبران در بازه‌ای فراتر از طول عمر مفید آن است. بنابراین انتخاب بین اقدامات موقتی و دائمی نیز توسط ملاحظات مالی تعیین می‌شود. افزودن برنامه‌های مکمل با هدف درآمدزایی می‌تواند به خانوارهای فقیر کمک کند تا از دریافت مبالغ جبرانی و کمکی در بلند مدت رهایی یابند.

۸-٦-محاسبه ابعاد یارانه پنهان انرژی در ایران

در این بخش یارانه پنهان انرژی در ایران ذیل فروض جدول زیر مورد محاسبه قرار گرفته است. همانطور که از جداول مشخص است در سال ۱۳۹۹، حدود ۴۸۰ هزار میلیارد تومان یارانه پنهان فراورده‌های نفتی و ۸۴۹ هزار میلیارد تومان یارانه پنهان برق و گاز طبیعی و در مجموع حدود ۱۳۰۰ هزار میلیارد تومان یارانه پنهان انرژی وجود دارد. نکته مهم در خصوص ابعاد یارانه این است که در این محاسبات فرض شده است که امکان فروش تمامی فراورده‌های با قیمت‌های مرجع ذکر شده وجود داشته و لذا منابع در نظر گرفته شده امکان حصول دارد. قاعدتا این فروش نیازمند آن است که در صورت وجود مازاد امکان صادرات و دسترسی به منابع مالی آن وجود داشته باشد. با در نظر گرفتن این فروض، سرانه‌ی یارانه پنهان در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۵ میلیون تومان به ازای هر فرد ایرانی است که میزان آن قابل توجه است.

جدول ٦-١٣- یارانه پنهان انرژی در سال ۱۳۹۹ - میلیارد ریال

	مصرف (میلیون لیتر در روز)	قیمت (ریال/ لیتر)	قیمت فوب (دلار/لیتر)	نرخ عوارض و مالیات بر ارزش افزوده (درصد)	ارزش داخلی فرآورده	ارزش فوب فرآورده	ارزش عوارض و مالیات بر ارزش افزوده	یارانه سوخت
بنزین معمولی	۷۵	۲۲،۵۰۰	۰,۳	٪۳۰	۶۱۵،۹۳۸	۱،۹۷۱،۰۰۰	۱۴۲،۱۳۹	۱،۴۹۷،۲۰۲
بنزین سوپر	۵,۳	۳۵،۰۰۰	۰,۴	٪۳۰	۶۷،۷۰۸	۱۸۵،۷۱۲	۱۵،۶۲۵	۱۳۳،۶۲۹
نفت سفید	۲,۲	۱،۵۰۰	۰,۴	٪۱۶	۱،۲۰۵	۷۷،۰۸۸	۱۶۶	۷۶،۰۵۰
نفت گاز غیر نیروگاهی	۶۹,۳	۳،۰۰۰	۰,۳	٪۱۶	۷۵،۸۸۴	۱،۸۲۱،۲۰۴	۱۰،۴۶۷	۱،۷۵۵،۷۸۷
نفت گاز نیروگاهی	۱۹,۸	۵۰	۰,۳	٪۱۶	۳۶۱	۵۲۰،۳۴۴	۵۰	۵۲۰،۰۳۲
نفت کوره غیر نیروگاهی	۱,۶	۳،۰۰۰	۰,۲	٪۱۱	۱،۷۵۲	۲۸،۰۳۲	۱۷۴	۲۶،۴۵۴
نفت کوره نیروگاهی	۱۴	۵۰	۰,۲	٪۱۱	۲۵۶	۲۴۵،۲۸۰	۲۵	۲۴۵،۰۵۰
گاز مایع	۱۱	۱،۲۶۰	۰,۳	٪۹	۵،۰۵۹	۲۸۹،۰۸۰	۴۱۸	۲۸۴،۴۳۹
سوخت هوایی(ATK)	۵	۶،۰۰۰	۰,۴	٪۳۰	۱۰،۹۵۰	۱۷۵،۲۰۰	۲،۵۲۷	۱۶۶،۷۷۷
سوخت جت(JP4)	۰,۲	۱۲،۰۰۰	۰,۴	٪۳۰	۸۷۶	۷،۰۰۸	۲۰۲	۶،۳۳۴
جمع کل					۷۷۹،۹۸۷	۵،۳۱۹،۹۴۸	۱۷۱،۷۹۳	۴،۷۱۱،۷۵۴
هزینه انتقال، توزیع و فروش								۱۱۰،۶۱۳
جمع یارانه فرآورده‌های نفتی								۴،۸۲۲،۳۶۷

	مصرف (میلیارد متر مکعب در سال)	میانگین قیمت داخلی (ریال/مترمکعب)	قیمت صادراتی (دلار)	ارزش داخلی گاز طبیعی	ارزش صادراتی	مالیات بر ارزش افزوده سی ان جی	یارانه گاز طبیعی
گاز طبیعی	۲۰۹	۱،۰۵۶	۰,۱۷	۲۲۰،۷۰۴	۸،۵۲۷،۲۰۰	۲،۷۳۵	۸،۳۰۹،۲۳۱
	مصرف (میلیارد کیلووات ساعت در سال)	میانگین قیمت داخلی (ریال/کیلووات ساعت)	قیمت تمام شده (ریال/کیلووات ساعت)		ارزش داخلی برق	ارزش تمام شده	یارانه برق
برق	۲۷۰	۷۳۰	۱،۴۰۰		۱۹۷،۱۰۰	۳۷۸،۰۰۰	۱۸۰،۹۰۰
جمع یارانه برق و گاز طبیعی							۸،۴۹۰،۱۳۱
کل یارانه پنهان انرژی							۱۳،۳۱۲،۴۹۸

۹-٦-جمع‌بندی: بازار انرژی ایران و نقش بازار انرژی در اجرای سیاستهای حمایتی

در نهایت باید گفت که پیش از پرداختن به اصلاح بازار انرژی باید درک درستی از مشکل ساختاری بازار انرژی در ایران بدست آورد. آنچه از مطالب فوق‌الذکر استنباط می‌شود آن است که اصلاح بازار انرژی که عمدتا ناظر بر اصلاح قیمت‌هاست نه محصول یک فرآیند سیاسی گذرا بلکه نتیجه یک اصلاح اقتصادی عمیق است. آنچه در گذشته به عنوان اصلاح قیمت حامل‌های انرژی رخ داده است، نتیجه یک اصلاح اقتصادی نبوده است بلکه ناشی از این موضوع بوده است که قیمت محصولات انرژی نسبت به قیمت سایر کالاها (تورم عمومی) کاهش یافته است و هر از چند گاه نیازمند جهشی بزرگ بوده است. این کاهش قیمت نسبی به مصرف کنندگان این

سیگنال را می‌دهد که بطور بی‌محابا به مصرف انرژی بپردازند و در نتیجه شاهد میزان بالایی از مصرف انرژی در کشور باشیم. بنابراین به نظر می‌رسد با گذشت زمان و ثابت ماندن قیمت محصولات انرژی، اثر جهش قیمت پیشین از بین می‌رود و پس از مدتی مجددا احساس تعدیل قیمت محصولات انرژی در قالب جهش‌های بزرگ قیمتی حس می‌شود. لذا اصلاح بازار انرژی اولا باید بر اساس کاهش عمومی قیمت‌ها باشد و ثانیا نوسان قیمت نتیجه‌ی عملکرد بازار انرژی باشد. بنابراین بطور خاص مسئله اصلی این است که در وهله اول، سازوکارهایی که تورم را در اقتصاد به‌وجود می‌آورد اصلاح شود و در وهله بعدی، سازوکار تعدیل مستمر قیمت انرژی همچون سایر کالاها و خدمات در اقتصاد تعیین شود.

در همین حال، بررسی عملکرد قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، نکات مهمی را در خود دارد. با وجود اختصاص یارانه به کالاها و بخش‌های مختلف اقتصادی، بحث حامل‌های انرژی در بین کالاهای مشمول یارانه همواره بیشترین اهمیت را دارد. این اهمیت ناشی از گستره یارانه‌های پرداختی به حامل‌های انرژی و ماهیت ویژه آنهاست که علاوه بر کالای مصرفی، نهاده تولید نیز محسوب می‌شوند. وضع موجود موجب ایجاد بدهی دولت به شرکت‌های تأمین کننده انرژی از محل مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و بهای تمام شده آن عطف به احکامی چون ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل وچهارم قانون اساسی شده است. برای مثال، میزان بدهی‌های حسابرسی شده صنعت برق تا پایان سال ۱۳۹۶ حدود ۳۲ هزار میلیارد تومان برآورد شده که با تأدیه آن با استفاده از اسناد خزانه اسلامی، به ۲۰,۳ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۷ کاهش یافت. شایان ذکر است هدف اصلی قانون که افزایش قیمت حامل‌های انرژی و به تبع آن کاهش مصرف و افزایش توجه به موضوعاتی نظیر افزایش کارایی انرژی است، مغفول مانده است. در بخش مصرف حامل‌های انرژی، به عنوان نمونه، مصرف روزانه بنزین از حدود ۵۵ میلیون لیتر در سال ۱۳۹۰ به دلیل ثابت ماندن قیمت بنزین طی سالیان متوالی به بیش از ۷۸ میلیون لیتر در سال ۱۳۹۶ رسیده است. این رقم برای سال ۱۳۹۹ در حدود ۸۰ میلیون لیتر در روز است. درخصوص برق نیز ثابت ماندن قیمت (یا افزایش ناچیز آن) باعث شده مصرف برق از حدود ۱۸۴ میلیارد کیلووات ساعت در سال ۱۳۹۰ به ۲۶۵ میلیارد کیلووات ساعت در سال ۱۳۹۶ و ۲۷۰ میلیارد کیلووات ساعت در سال ۱۳۹۹ افزایش یابد. طبق قانون، دولت اجازه داشت خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را به صورت (۵۰ درصد برای کمک به خانوارها، ۳۰ درصد برای کمک به تولید و ۲۰ درصد برای جبران هزینه‌های دولت) مصرف کند. اما ترکیب مقرر در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در هیچ یک از سال‌های اجرای قانون مذکور رعایت نشده است. به نحوی که در عمل، پرداخت یارانه‌های نقدی، حدود ۹۲ درصد از کل مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها را به خود اختصاص داده است. گرچه قبل از اجرای قانون هدفمندی، منابع چشمگیری از بودجه کشور به یارانه تعلق می‌گرفت و با تصویب و اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها انتظار می‌رفت با واقعی شدن قیمت حامل‌های انرژی، منابع ایجاد شده موجب بهبود درآمد دهک‌های پایین جامعه و اصلاح ساختار بنگاه‌های اقتصادی شود اما عملکرد ۹ سال اجرای قانون، اختصاص یارانه یکسان برای همه دهک‌های جامعه و عدم اختصاص منبعی برای اصلاح و توسعه ساختار بنگاه‌های اقتصادی است. در این راستا اجرای قانون ضمن افزایش هزینه واحدهای تولیدی در کنار ممنوعیت افزایش قیمت محصولات، بنگاه‌های اقتصادی را با بحران‌های جدی (بالاخص بنگاه‌های خصوصی) مواجه کرد، و اعمال سیاست‌های نامتوازن دولت در حمایت از بخش‌های دولتی و خصوصی، زمینه تضعیف بخش خصوصی در اقتصاد را فراهم آورد.[۱۶۴]

[۱۶۴] مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹)

بنابراین در راستای اصلاح بازار انرژی، مجموع راهکارهایی همچون التزام دولت به شناسایی دقیق گروه‌های هدف، رایزنی با ذی‌نفعان و ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی، به‌کارگیری رویکرد تدریجی مبتنی بر رعایت توالی زمانی و کالایی، ایجاد زمینه‌های لازم جهت جایگزینی سوخت، حمایت از بخش تولید، ارتقای فناوری و بهبود بهره‌وری در زمینه تولید انرژی، مدیریت مصرف انرژی به روش‌های غیرقیمتی به متولیان بخش انرژی کشور پیشنهاد می‌شود. با این حال ابعاد بزرگ یارانه پنهان انرژی در کنار لزوم تعریف یک چتر حمایتی برای خانوارهای آسیب‌پذیر اجرای اصلاحات در بازار انرژی با هدف بازتوزیع یارانه‌ها را دیکته می‌کند. در شرایطی در دوران کرونا افت قیمت نفت فرصت مناسبی برای پیاده‌سازی اصلاحات در بازار انرژی پیش‌روی سیاستگذار قرار داده بود با این حال شرایط تحریم به دلیل عدم امکان دسترسی به منابع مالی این فرصت را محدود کرده بود. با اینحال همان‌طور که در فصل بعدی توضیح داده می‌شود، هم‌چنان می‌توان ذیل سیاست‌های مختلف ناظر بر بازار انرژی و بازتوزیع منافع موجود در این بازار اقدام به اجرای اصلاحات در بازار انرژی کرد.

فصل هفتم: گزینه‌های بهینه در حوزه‌ی سیاست‌های حمایتی

۷-۱-مقدمه

در این فصل سیاستهای حمایتی استفاده شده مورد ارزیابی و بررسی قرار میگیرد و بر مبنای این ارزیابی پیشنهاداتی برای چگونگی طراحی بهتر سیاستهای حمایتی ارائه میشود. لازم به ذکر است که با توجه به اینکه بخش مهمی از زیان رفاهی ایجاد شده ناشی از کرونا به دلیل اعمال قرنطینه و تعطیلی مشاغل توسط دولت رخ داده است بخش مهمی از سیاستهای حمایتی ناظر بر چگونگی حمایت از اشتغال و کسب و کارها در دوران کرونا بوده است. با این حال اجرای این سیاستها نیازمند در اختیار داشتن ابزارهای مناسب سیاستی به ویژه چگونگی شناسایی مشاغل و بنگاه‌های آسیب دیده است. در نبود چنین ابزارهایی اجرای سیاستهای حمایتی با اتکا به اطلاعات خانوار میتواند به نتایج بهتری منجر شود. در ادامه سیاسیتهای حمایتی در ایران ذیل اشکال مختلف آن مورد ارزیابی قرار میگیرد.

۷-۲-ارزیابی سیاست‌های حمایتی در ایران

سیاست‌های حمایتی دولت در ایران در بخش بنگاه‌های اقتصادی از منظر تغییر مقررات و سیاست‌های اعتباری ذیل حمایت‌های مالیاتی برای تعویق مالیات، حمایت بیمه تامین اجتماعی، حمایت در پرداخت عوارض و حمایت‌های اعتباری بوده است که به صورت مدت‌دار(بازه‌های سه ماهه) و ذیل اصناف مشخصی که ذیل دستور دولت مجبور به تعطیلی شده‌اند، در نظر گرفته شده است. هر چند این سیاست‌ها نیز ماهیت پویا داشته و برای مثال شمول این صنوف ده‌گانه اولیه یا مصادیق ذیل هر یک از آن‌ها طی زمان تغییر کرده است.

جدول۷-۱- سیاست‌های حمایتی دولت در ایران

نوع حمایت از بنگاه‌ها	سیاست حمایتی
حمایت مالیاتی	استمهال مالیات و بدهی گذشته مالیاتی صاحبان کسب و کار در سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۹)
حمایت بیمه تأمین اجتماعی	استمهال بیمه سهم کارفرما صاحبان مشاغل آسیب‌دیده (۱۰ گروه) در سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹)
حمایت از هزینه برق و گاز	استمهال هزینه برق و گاز بنگاه‌های اقتصادی آسیب‌دیده (۱۰ گروه) در سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹)
حمایت از محل عوارض شهرداری	استمهال عوارض کسب و پیشه شهرداری برای بنگاه‌های اقتصادی آسیب‌دیده (۱۰ گروه) در سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹)
حمایتهای اعتباری	به تعویق افتادن بازپرداخت تسهیلات بانکی بنگاه‌های اقتصادی آسیب‌دیده (۱۰ گروه) برای سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹) به انتهای دوره بازپرداخت
	به تعویق افتادن بازپرداخت تسهیلات قرض الحسنه کلیه افراد برای سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹) به انتهای دوره بازپرداخت
	عدم اعمال محدودیت‌های چک برگشتی در ایام در سه ماهه (اسفندماه ۱۳۹۸ و فروردین و اردیبهشت ماه ۱۳۹۹)

به علاوه، دولت بسته‌ای ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی را برای مواجهه با آثار اقتصادی ناشی از بیماری کرونا در نظر گرفته است. فضای مالی هر اقتصاد که میزان انعطاف در افزایش هزینه‌ها و وصول و دریافت منابع مالی برای طراحی بسته‌های سیاستی را تعیین می‌کند عاملی موثر در تعیین اندازه بسته‌های مالی در کشورهای مختلف بوده است. هر چند به دلیل اینکه شوک
ناشی از بیماری کرونا، سلامت آحاد مردم را تحت تاثیر قرار داده و مساله مرگ و حیات در میان بوده است، بخشی از قواعد مالی حاکم بر سیاستهای مالی در شرایط حاضر منعطف شده است و این قیود برداشته شده است. برای مثال کشورهای اروپایی مستقل از میزان بدهی و کسری خود این امکان را پیدا کرده‌اند که تا سقف یک درصد بودجه نسبت به افزایش کسریهای خود اقدام کنند. تفاوت در فضای مالی کشورهای مختلف در کنار ابعاد شوک‌های وارد شده به اقتصاد باعث شده است تا اندازه بسته‌های حمایتی در کشورهای مختلف متفاوت باشد. نکته مهم در طراحی بسته‌های حمایتی، تمایز بین ابزارها و اهداف مدنظر ذیل سیاستهای مالی و پولی است. در حالیکه سیاست‌های پولی و اعتباری عمدتا با سه هدف کاهش نرخ بهره سیاستی، خرید دارایی و تسهیل در استقراض از طریق وثیقه‌گیری مناسب بوده است، سیاست‌های مالی دولت تعویق در مالیات، ضمانت دولت برای دریافت وام از طریق سپردن سپرده به صندوق‌های حمایتی یا شبکه بانکی و ارائه یارانه دستمزد یا پرداخت نقدی به خانوارها بوده است. آنچه به عنوان بسته‌های حمایتی کشورها و متناسب با اندازه اقتصاد کشورها از آن یاد می‌شود در واقع بسته‌های مالی بوده است که منابع آن به صورت شفاف و مشخص از طریق منابع و ابزارهای بودجه‌ای تامین و تجهیز خواهد شد.

این در حالی است که در بسته ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی ارائه شده توسط دولت در ایران، ۷۵ هزار میلیارد تومان از طریق کاهش نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها بوده است، ۶,۵ هزار میلیارد تومان از منابع بانکی بوده و تنها یک میلیارد یورو برداشت از صندوق توسعه ملی و منابع اندک مورد استفاده از هدفمندی یارانه‌ها و ۵۵۰ میلیارد تومان منابع بودجه‌ای، می‌تواند ذیل سیاستهای مالی طبقه‌بندی شوند. از این‌رو کمتر از ۲۰ درصد بسته ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی بودجه دولت که حدود ۰,۵ درصد تولید ناخالص داخلی است، جنبه سیاست مالی داشته و لذا بسته مالی طراحی شده توسط دولت در مقایسه با بسته سایر کشورها ناچیز است. لازم به ذکر است که حتی برداشت یک میلیارد یورویی از صندوق توسعه ملی نیز در صورتیکه امکان فروش ارز به دلیل شرایط تحریمی وجود نداشته باشد، عملا معنای سیاست پولی خواهد داشت و در نتیجه اندازه بسته مالی دولت ناچیز و نزدیک به صفر خواهد بود.[۱۶۵]

جدول ۷-۲- بسته حمایتی دولت در ایران

نوع حمایت	سیاست حمایتی	منابع مالی مورد نیاز (میلیارد تومان)	محل تأمین منابع مالی
حمایت از خانوار	حمایت نقدی از ۳ میلیون نفر (یک میلیون خانوار) در چهار مرحله بین ۲۰۰ هزار تومان تا ۶۰۰ هزار تومان برحسب ابعاد خانوار	۱۰۰۰	منابع هدفمندی یارانه‌ها

[۱۶۵] در آخرین اعلام صورت گرفته در خصوص حمایت از خانوار، ارائه تسهیلات به خانوار برای ۲۳ میلیون خانوار به میزان یک میلیون تومان در نظر گرفته شده است.

	وام ودیعه مسکن با نرخ ترجیحی به مبلغ ۱۵، ۳۰ و ۵۰ میلیون تومان	۲۰۰۰۰	از محل منابع بانکی با کمک بانک مرکزی
	حمایت از چهار میلیون خانوار بصورت تسهیلات یک میلیون تا دو میلیون تومان بر حسب بعد خانوار با نرخ ۴ درصد و تأمین مابه‌التفاوت آن از محل بودجه دولت و منابع بانکی	۷۰۰۰	از محل منابع بانکی با کمک بانک مرکزی و تأمین ۵۵۰ میلیارد تومان از محل بودجه سال ۱۳۹۹
حمایت از بخش بهداشت و درمان[۱۶۶]	تأمین منابع لازم برای تأمین دارو، ماسک، تجهیزات پزشکی و تأمین تخت و تجهیز بیمارستان‌ها	۱۲۰۰۰	از محل یک میلیارد یورو صندوق توسعه ملی
اختصاص بیمه بیکاری	تجهیز صندوق بیمه بیکاری	۵۰۰۰	از محل یک میلیارد یورد صندوق توسعه ملی
حمایت از بنگاه‌های آسیب دیده	اعطای تسهیلات، با نرخ سود ۱۲ درصد به صاحبان کسب و کار آسیب‌دیده که شاغلین خود را اخراج نکرده اند.	۷۵۰۰۰	از محل منابع بانکی به کمک کاهش نرخ ذخیره قانونی بانکها
	جمع	۱۰۰۰۰۰	

به علاوه، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌ها در اثربخشی استفاده از ابزارهای مالی، توجه به فازهای چهارگانه یاد شده و اجرای سیاست متناسب با آن است. علی‌رغم این اهمیت، بخشی از سیاستهای در نظر گرفته شده در کشور ما فاقد رعایت زمان‌بندی مناسب بوده‌اند. به طور خاص پرداختهای نقدی به خانوارها که باید در زمان و به مقدار مناسب برای خانوارها در نظر گرفته شود تا انگیزه اعمال قرنطینه خانگی را افزایش دهد، اولا به مقدار ناکافی و ثانیا بدون در نظر گرفتن زمانبندی مناسب برای اجرای آن پیاده‌سازی شد به گونه‌ای که تاکنون تنها یک مرحله از اجرای این سیاست پیگیری شده است. به طور مشخص ارائه تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی که در بخش بعدی به آن اشاره می‌شود به دلیل عدم طراحی مناسب و تاخیر زیاد در اجرا با استقبال چندانی مواجه نشد و باعث شد تا منابع در نظر گرفته شده برای آن صرف امور دیگری شود.

با در نظر گرفتن نکات یاد شده، به نظر می‌رسد بسته سیاستی طراحی شده در ایران فاقد مولفه‌های سیاست پولی و به علاوه ابعاد سیاست مالی آن نیز بدون تامین مالی از بودجه و از طریق ابزارهای اعتباری دنبال شده است و لذا می‌توان گفت که دولت سیاست مشخصی متناسب با شرایط اقتصادی کشور در نظر نگرفته است که البته بخش مهمی از آن به دلیل فقدان وجود ابزارهای کافی و منابع مالی در دسترس بوده است که این امر می‌تواند نحوه‌ی واکنش اقتصاد ایران به شوک اقتصادی بیماری کرونا را متفاوت کند. با در نظر گرفتن نکات گفته شده، در بخش اول ابتدا به تفصیل سیاست‌های اتخاذ شده توسط کشورهای مختلف اعم از کشورهای در حال توسعه، توسعه یافته ونفتی مورد بررسی قرار گرفته، سپس شرایط و سیاست‌های به کار گرفته شده در ایران به‌روزرسانی و اثار آنها مورد بررسی تحلیلی قرار می‌گیرد.

جدول ۷-۳- مقایسه مولفه‌های بسته سیاست پولی و مالی ایران با سایر کشورها

[۱۶۶] بخشی از منابع یک میلیارد یورو(حدود ۲۰۰ میلیون یورو) به صندوق بیمه بیکاری اختصاص داده شده است.

سیاست پولی	ایران	سیاست مالی	ایران
نرخ بهره سیاستی	---	**تعویق مالیاتها یا وامها از طریق ابزارهای مالی**	تعویق مالیاتها و بازپرداختها برای دوره سه ماهه
خرید دارایی	-----	**تسهیل دسترسی به منابع مالی از طریق اعطای ضمانت دولتی**	---
تسهیل استقراض	----	**حفظ اشتغال، کمک به خانوار و سایر**	حفظ اشتغال در بسته ۷۵ هزار میلیارد تومانی از طریق سیاست پولی اعطای کمک به خانوار

۳-۷-بررسی سیاست‌های حمایتی دولت در دوره‌ی اخیر کرونا

۷-۳-۱-حمایت از اشتغال

سیاست حمایت از اشتغال از طریق پرداخت وام به بنگاه‌های اقتصادی رسمی با تطابق وضعیت شغلی این واحدها پیش از دوره‌ی کرونا با عملکرد به روز آن‌ها از طریق سنجش وضعیت واریز بیمه برای شاغلین آغاز شد و هدف اولیه‌ی آن حفظ اشتغال بنگاه‌های اقتصادی از طریق اعطای وام بود. در واقع آن‌چه در ابتدا اعلام شد شرط حفظ اشتغال ملاک دریافت وام اعلام شد با این حال طراحی نامناسب و تعویق بسیار زیاد در پیاده‌سازی آن که باعث شد واریز این وام‌ها پس از بازگشایی‌ها و بازگشت صنایع به فعالیت خود انجام شود، اثربخشی اجرای این سیاست را کاهش قابل توجهی داد. در حالیکه همان‌طور پیش‌تر اشاره شد، سیاست‌های حفظ اشتغال در کشورهای مختلف از طریق اعطای یارانه دستمزد دنبال شده است و دولت این یارانه را به عهده گرفته و لذا انگیزه‌ی بنگاه برای تعدیل کاهش می‌یابد، دولت در ایران حفظ اشتغال را از طریق اعطای وام با نرخ ۱۲ درصد و اعمال جریمه در صورت عدم بازپرداخت یا عدم رعایت شروط دنبال کرده است. در شرایطی که بنگاه‌های اقتصادی در دوره‌ی کرونا با عدم قطعیت زیادی مواجه هستند، از ابتدا مشخص بود که اجرای این سیاست که سهم اصلی از جهت منابع مالی دولت را نیز به خود اختصاص داده است با استقبال چندانی مواجه نخواهد شد. با این حال ابتدا ۱۴ رسته مشمول دریافت این وام بر اساس شدت آسیب‌پذیری تعریف شد و میزان وام دریافتی بر اساس تعداد اشتغال این بنگاه‌ها و تعیین مبلغی ذیل هر اشتغال به عنوان وام سازوکار اعطای وام مشخص شد. رسته‌های تعریف شده و میزان وام در نظر گرفته شده به صورت زیر است:

- بخش مراکز و مجتمع‌های فرهنگی آموزشی، هنری و رسانه‌ای، کسب‌وکارهای آموزش تعمیر رادیو و تلویزیون، آموزش حسابداری، آموزش خیاطی، آموزش کامپیوتر، آموزش ماشین‌نویسی، آموزش نقشه‌کشی، مجتمع آموزش اشتغال، آموزش آرایش و پیرایش، آموزش شیرینی‌پزی، سینماها، گالری‌های هنری، موزه‌ها و مراکز تفریحی، کتابخانه‌ها، دبستان‌ها، دبیرستان‌ها، مدارس کودکان استثنایی و مراکز مشاوره آموزشی مشمول دریافت تسهیلات می‌شوند که به ازای هر نفر شاغل ۱۶ میلیون تومان وام می‌گیرند.

- در بخش موسسات خصوصی، دارای پروانه بهره‌برداری از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که در حوزه‌های درمانی و تشخیصی اعم از آزمایشگاهی و پاراکلینیکی فعال هستند، مهدکودک‌ها، آسایشگاه‌های سالمندان و معلولان و مراکز توانبخشی و بازپروری می‌توانند از تسهیلات مذکور استفاده کنند که بسته به اینکه به اجبار تعطیل شده یا به‌شدت آسیب دیده‌اند تسهیلات ۱۲ میلیون تومانی و ۱۵ میلیون تومانی به ازای هر نفر شاغل را می‌توانند دریافت کنند.

- یا در بخش مراکز تولید، توزیع و فروش صنایع دستی کسب‌وکارهایی نظیر سفالگری، قیطان‌بافی، حصیربافی، معرق‌سازی، پارک‌های عمومی و جنگلی، تاسیسات ساحلی و قالیبافان خاص می‌توانند از تسهیلات ۱۲ میلیون تومانی به ازای هر نفر بهره‌مند شوند.

- همچنین در بخش حمل‌ونقل عمومی مسافر درون شهری، ایستگاه‌های مترو، حمل‌ونقل عمومی، تاکسیرانی، تاکسی تلفنی، سرویس‌های ایاب و ذهاب کارکنان، اتوبوسرانی شهری، کرایه مینی‌بوس و اتوبوس داخل شهر و تاکسی‌های سرویس و کرایه سواری مشمول دریافت تسهیلات کرونا شده‌اند که به ازای هر نفر شاغل ۱۲ میلیون تومان وام و رانندگان ۶ میلیون تومان وام دریافت می‌کنند.

در حالیکه در ابتدا جامعه هدف اجرای این سیاست بنگاه‌های با کد بیمه‌ای تامین اجتماعی اعلام شد اما با مشخص شدن عدم استقبال این بنگاه‌ها که قاعدتا نسبت به بنگاه‌های غیررسمی از وضعیت بهتری برخوردار بودند، بنگاه‌های فاقد کدبیمه نیز اضافه شد که در مجموع ۳ میلیون واحد بنگاه آسیب دیده در رسته‌های یاد شده با اشتغال ۵٫۸ میولین نفر شامل ۲٫۸ میلیون نفر شاغل رسمی و ۳ میلیون نفر شاغل فاقد بیمه بوده است.

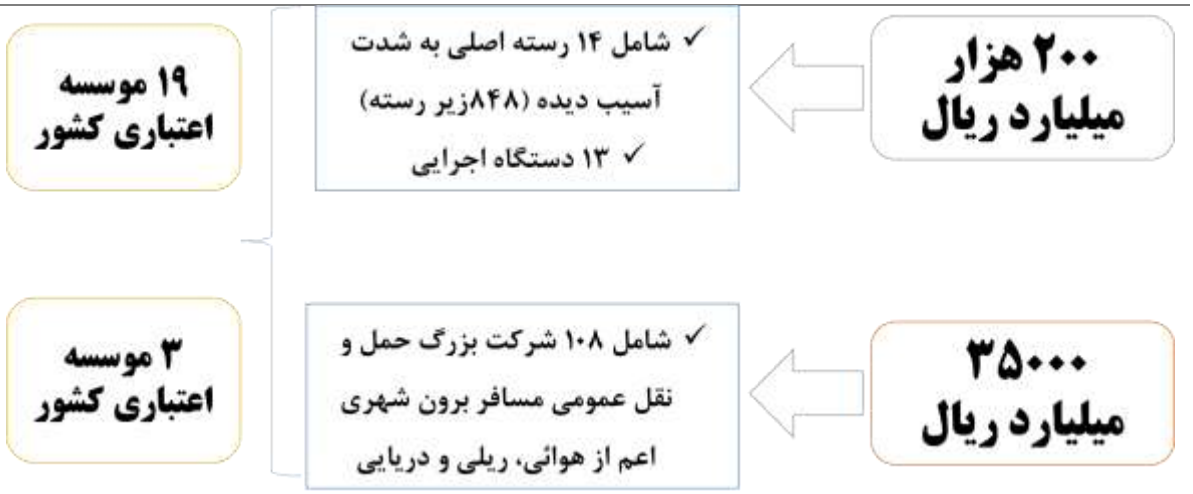
شکل ۷-۱- جامعه هدف وام اشتغال



منبع: وزات تعاون، کار و رفاه اجتماعی

هم‌چنین میزان منابع در نظر گرفته شده با توجه به براوردهای صورت ۲۳,۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شد که این میزان شامل دو بخش ۲۰ هزار میلیارد تومانی برای ۱۴ رسته آسیب دیده و ۳۵۰۰ میلیارد تومانی برای شرکت‌های بزرگ حمل و نقل ریلی و هوایی در نظر گرفته شد.

شکل ۷-۲- ترکیب وام بر حسب جامعه اشتغال

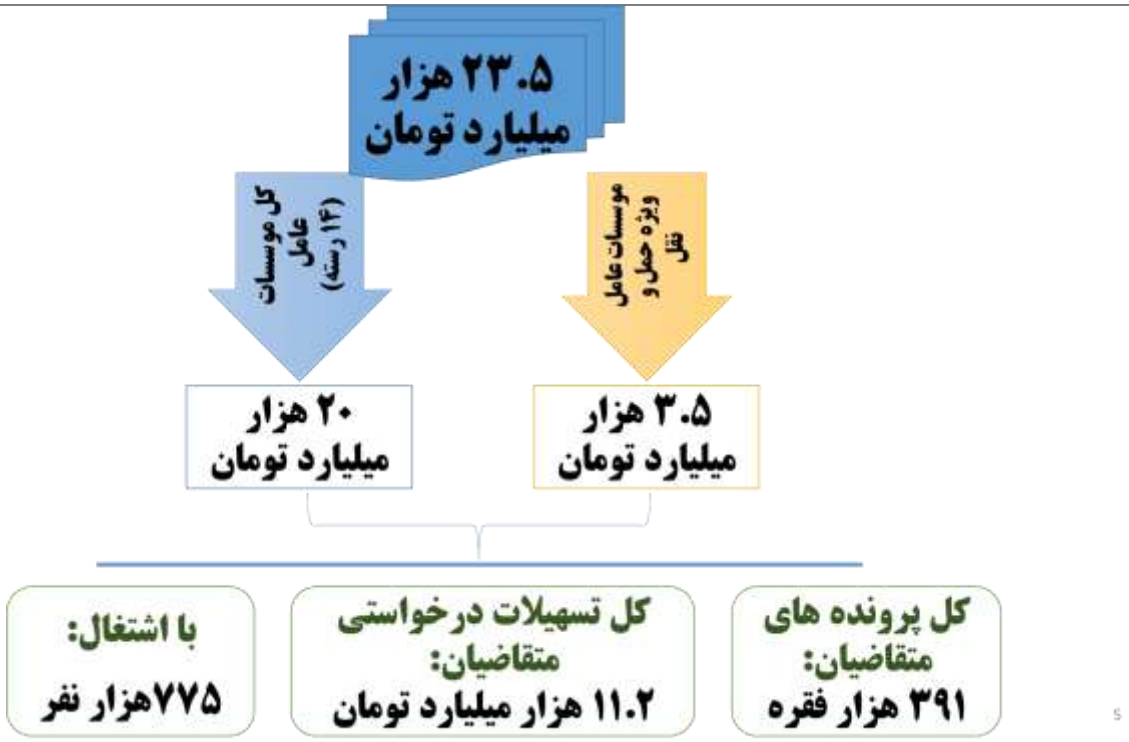


منبع: وزات تعاون، کار و رفاه اجتماعی

با توجه به اینکه در ابتدا تمرکز بر بنگاه‌های با کدبیمه‌ای بود، مقرر شده بود وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات از طریق ارسال پیامک به صاحبین مشاغل مشمولین این طرح را شناسایی و شمول آن‌ها را اعلام کند. با این حال فرایند ارسال پیامک به این بنگاه‌ها به دلیل عدم تخصیص منابع مالی به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و هم‌چنین بدهی این وزارت‌خانه به اپراتورهای تلفن همراه با تاخیر و کندی قابل توجه مواجه شد به صورتی‌که همان‌طور که اشاره شد اجرای طرح عملا پس از بازگشایی‌های اردیبهشت آغاز شد.

در پایان مردادماه و ذیل ثبت‌نام در سامانه‌ی کارا که برای اجرای این سیاست در نظر گرفته شده بود، حدود ۱۹۱ هزار پرونده با ۷۷۵ هزار نفر اشتغال و با حجم درخواست وام در حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان در سامانه‌ی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی درخواست وام را ارائه داده بودند که این سامانه پس از بررسی پرونده افراد را به شعب مختلف بانکی معرفی کرده و این شعب از طریق تماس با افراد نسبت به تشکیل پرونده و طی شدن مراحل اعطای وام اقدام می‌کرده‌اند.

شکل ۷-۳-عملکرد وام در پایان مردادماه



منبع: وزات تعاون، کار و رفاه اجتماعی

با این‌حال، مجموع تسهیلات پرداختی تا تاریخ ۱۶ شهریورماه معادل ۳۷۵۴ میلیارد تومان بوده است. از این رقم، معادل ۹۶۳ میلیارد تومان به شرکت‌های بزرگ حمل‌ونقل پرداخت شده و ۲۷۹۱ میلیارد تومان به رسته‌های چهارده‌گانه پرداخت شده است و پیش‌رفت پرونده‌های در شعب بانکی با تاخیر زیاد مواجه بوده است. بخشی از تاخیر پیش‌برد این تسهیلات عدم شمول این وام‌ها از منظر قواعد بانکی مانند معوقات بانکی و چک برگشتی بوده است. در واقع در حالیکه از ابتدا می‌بایست مواردی این‌چنینی مشخص و تعیین میشد با این‌حال عدم در نظر گرفتن این موارد باعث شد تا بخشی از افراد در عین رجوع به بانک‌ها با مشکل مواجه شده و نتوانند تسهیلات دریافت کنند. به علاوه اخذ ضامن و وثیقه یکی دیگر از مسائلی بوده است که باعث کاهش نرخ واقعی تقاضای تسهیلات شده است.

در واقع این عوامل لزوم تعریف ابزار ضمانت دولت[۱۶۷] برای اعطای وام به ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط و هم‌چنین شکل دادن به یک سازوکار بودجه‌ای روشن و مشخص ذیل صندوق‌های فرابودجه‌ای یا سند روشن به منظور تسریع در پیش‌برد اقدامات را دیکته میکند. اجرای سیاست حمایت از اشتغال هیچ‌یک از این مولفه‌ها را نداشت و به همین دلیل علی‌رغم برگزاری جلسات متعدد منجر به نتیجه‌ای که بتواند در دوره‌ی موج اول کرونا اثرگذار باشد، نگردید. بر اساس نظرسنجی صورت گرفته توسط وزارت تعاون، کار و رفاه

[۱۶۷] همانطور که در فصل اول اشاره شد یکی از سیاستهای مهم اتخاذ شده توسط دولتها اعطای ضمانت توسط دولت برای اعطای وام به دلیل نبود یا در دسترس نبودن وثیقه مناسب بوده است.

اجتماعی، دلایل عدم دریافت تسهیلات برای افرادی که پرونده‌ی آن‌ها در بانک تایید شده است اما تسهیلات نگرفته‌اند به شرح زیر است که همانطور که مشخص است بخش اصلی آن به نبود ضمانت و عدم امکان تامین وثیقه باز می‌گردد.

جدول۷-٤– دلایل عدم دریافت تسهیلات

دریافت وثیقه در مورد وام تا ١٦ میلیون تومان	**۳۰ درصد**
ضامن	۲۰ درصد
چک برگشتی	۲۰ درصد
داشتن اقساط معوقه	۱۰ درصد
میزان بالای قسط	۱۰ درصد
کوتاه بودن دوره بازپرداخت وام	۱۰ درصد

منبع: وزات تعاون، کار و رفاه اجتماعی

۷-۳-۲-حمایت‌های رفاهی

حمایت‌های رفاهی از خانوار ذیل پرداخت‌های بلاعوض به گروه‌های آسیب دیده، اعطای وام یک میلیون تومانی(معادل ۵۴ درصد حداقل حقوق) و اعطای وام ودیعه مسکن انجام شده است. وام ودیعه مسکن هم‌چنان در مراحل نخستین آن است و شواهدی برای ارزیابی آن وجود ندارد. برای پرداخت‌های انتقالی بلاعوض نیز داده‌های در دسترسی برای بررسی چگونگی شمول خانوارها یا نحوه‌ی استفاده از منابع مالی اختصاص داده شده، وجود ندارد. هر چند اعطای این تسهیلات با توجه به محدودیت‌های دسترسی به منابع مالی برای خانوار از اهمیت بالایی برخوردار است.

در خصوص پرداخت وام یک میلیون تومانی که بر اساس منابع بانک‌ها و به اتکای یارانه سرپرست خانوار پرداخت شده است، مطالعاتی صورت گرفته است و به علاوه جنبه‌های اجرایی آن نیز قابل بررسی است. از نظر اثربخشی اعطای این وام با هدف کمک به خریدهای ضروری خانوار صورت گرفت. مطالعه[۱۶۸] صورت گرفته بر اساس داده‌های تراکنش‌های شاپرک نشان می‌دهد که پرداخت وام با مصرف بیشتر کالاهای بی‌دوام و نیمه بادوام همبستگی مثبت دارد در حالیکه اثرمعناداری بین مصرف بیشتر کالاهای با دوام یا خرید دارایی مشاهد نمی‌شود که حاکی از استفاده از وام‌ها برای اهداف تعریف شده آن است. به علاوه ترکیب استفاده از منابع وام ذیل مخارج مختلف نشان می‌دهد دو سوم از این منابع صرف خرید کالاهای مصرفی و بی‌دوام شده که در بین این کالاها نیز خوراکی و آشامیدنی بیشترین میزان را به خود اختصاص داده است. از منظر کلان با این حال اجرای این سیاست با چالش عدم ایفای تعهدات سازمان

[168] Emergency loans and consumption: Evidence from COVID-19 in Iran,Thorsten Beck, Mohammad Hoseini, VOXEU

هدفمندی یارانه‌ها مواجه بود. سازمان هدفمندی یارانه‌ها که ورودی اصلی آن منابع حاصل فروش فرآورده‌های نفتی است به دلیل افت قیمت فرآورده‌های نفتی و هم‌چنین کاهش تقاضای داخلی با کسری منابع در سال‌جاری مواجه بود به گونه‌ای براوردهای اولیه کسری ۵۰ هزار میلیارد تومانی این سازمان برای سال‌جاری را نشان می‌داد. علی‌رغم این کسری بازپرداخت اقساط وام یک میلیون تومانی که به اتکای یارانه سرپرست خانوار بود از طریق ایفای این تعهد از سمت سازمان هدفمندی به بانک‌های عامل صورت می‌گرفت با این حال تا پایان شهریور ماه سازمان هدفمندی اقساط مرتبط را بازپرداخت نکرد که معنای آن افزایش بدهی دولت به شبکه بانکی از یک‌سو و از سوی دیگر کاهش انگیزه شبکه بانکی برای مشارکت در طراحی ابزارهای مالی مانند وام یک میلیونی است.

٤-٧-جمع‌بندی: ارزیابی از ابزارهای و گزینه‌های ممکن سیاستی برای حمایت از خانوارها

برآیند عملکرد نامناسب اقتصادی طی سال‌های گذشته، باعث افت قابل توجه در وضعیت رفاهی خانوارها شده است. افت وضعیت رفاهی خانوار در حالی رخ داده است که دولت نیز با کمبود منابع مالی جدید برای حمایت غیرتورمی از اقشار نیازمند مواجه است. ویژگی خاص دوره‌ی جاری افزایش قابل توجه در ارزش دارایی‌های ارزی و ریالی ذیل ترازنامه دولت یا خانوار یا بنگاه‌های اقتصادی بوده است. لذا به نظر میرسد گزینه‌های سیاستی در شرایط جاری محدود به چند مورد به شرح زیر است:

۷-٤-۱-اصلاح نظام یارانه‌ای و بازتخصیص آن

بر مبنای گزارش سازمان برنامه و بودجه، میزان یارانه‌های بودجه‌ای احصا شده ۱۰۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸ است. مجموع یارانه‌های فرابودجه‌ای از محل صندوق‌های فرابودجه‌ای، منابع نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی ۱۴۰ هزار میلیارد تومان در سال تخیمن زده می‌شود. در نتیجه، جمع یارانه‌های آشکار به ۲۴۰ هزار میلیارد تومان می‌رسد.

مجموع تسهیلات تکلیفی و تحت تضمین دولت از شبکه‌ی بانکی در تعهد دولت در سال بالغ بر ۷۲ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. به‌علاوه، مجموع یارانه‌های پنهان بالغ بر ۶۴۹ هزار میلیارد تومان تخمین زده شده‌است. در مجموع ۸۹۰ هزار میلیارد تومان یارانه پنهان[۱۶۹]، بودجه‌ای و فرابودجه‌ای احصا شده که بیش از دو برابر بودجه دولت در سال ۱۳۹۸ است.

از این‌رو می‌توان پیشنهادات زیر در جهت اصلاح نظام یارانه‌ای کشور طرح کرد:

- تغییر نظام یارانه‌ای از غیرنقدی و کالایی به نقدی
- بهبود سازوکارهای شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر
- حذف برخی از یارانه‌ها

تغییر نظام یارانه‌ای از غیر نقدی به نقدی

یارانه غیرنقدی شامل یارانه حامل‌های انرژی و کالای اساسی و دارو است که به صورت یارانه پنهان داده می‌شود. در حالیکه متوسط دریافت یارانه پنهان برای خانوارها ذیل این اقلام حدود ۱۰ میلیون تومان است، میزان دریافتی دهک اول ۳,۲ میلیون تومان و دریافتی

[۱۶۹] یارانه پنهان در واقع هزینه فرصت منابعی است که به دلیل قیمت‌گذاری پایین دولت به ویژه در حوزه‌ی انرژی، بین مصرف‌کنندگان و گروه‌هایی که دسترسی به این منابع دارند توزیع می‌شود. قاعدتا میزان بهره‌مندی از یارانه پنهان تابعی از میزان مصرف است.

دهک دهم ۲۱,۳ میلیون تومان است[۱۷۰]. این توزیع نابرابر برای تمامی اقلام یاد شده وجود دارد به طوری‌که برای کالاهای اساسی نسبت بهره‌برداری دهک دهم به دهک اول حدود ۵ برابر، برای دارو ۱۵ برابر و برای بنزین حدود ۱۷ برابر است. لذا به نظر می‌رسد یارانه به صورت نامناسب و به نفع دهک‌های بالا توزیع شده است. تغییر نظام یارانه‌ای از غیرنقدی به نقدی از طریق آزادسازی قیمت این محصولات و حمایت نقدی از خانوارهای آسیب‌پذیر علاوه بر آنکه می‌تواند منابع قابل توجهی را برای دولت ایجاد کند میزان بهره‌مندی گروه‌های آسیب‌پذیر را می‌تواند به صورت معنادار بهبود دهد. به علاوه بررسی سطح قیمت کالاهای اساسی نهایی مانند برنج خارجی، گوشت و مرغ نشان می‌دهد سیاست حمایتی دولت نتوانسته است نقش موثری در کنترل قیمت داشته باشد به همین دلیل میزان بهره‌مندی گروه‌های آسیب‌پذیر برای این نوع کالاها نیز به شدت محدود بوده است. پیشنهاد سیاستی در این بخش عدم تخصیص یارانه ارزی ذیل نرخ ارز ترجیحی(۴۲۰۰ تومانی) به این دسته از کالاها، حمایت نقدی از مصرف‌کننده نهایی کم‌برخوردار و تسهیل تامین مالی سرمایه‌در گردش تولیدکنندگان است. اولویت اول پرداخت یارانه نقدی افراد فقیر و سه دهک پایین درآمدی هستند که با پایگاه‌های داده، از جمله پایگاه داده رفاه ایرانیان و اطلاعات بانکی خانوار با تقریب خوبی قابل شناسایی هستند.[۱۷۱] در واقع دولت تمامی یارانه‌ها را به جای آنکه از طریق بنگاه توزیع کند به سمت خانوار منتقل کرده و هر گونه سیاست حمایتی خود را از طریق شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر و ذیل پرداختهای انتقالی به آنها صورت دهد. برای این منظور دولت باید شناسایی مناسبی از گروه‌های آسیب‌پذیر داشته باشد. این شناسایی میتواند از طریق پایگاه‌های اطلاعاتی به ویژه پایگاه رفاه ایرانیان و اطلاعات مربوط به شبکه بانکی با همکاری مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه صورت گیرد. پایگاه رفاه ایرانیان اطلاعات مختلفی از وضعیت دارایی‌ها و اطلاعات شبکه بانکی افراد را در اختیار دارد که میتواند برای شناسایی مورد استفاده قرار گیرد. چالش استفاده از این پایگاه عدم به روزرسانی مناسب ذیل محورهای مختلف اطلاعاتی تجمیع شده در این پایگاه است با این حال با توجه به اینکه اطلاعات مربوط به تراکنشها و وضعیت حسابهای بانکی هر فرد، یکی از به روزترین شاخصها در سنجش وضعیت اقتصادی است و این پایگاه به این اطلاعات دسترسی دارد، ابزار مناسبی برای شناسایی میتواند باشد.

بهبود در سازوکار شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر

بیش از ۶۰ درصد نیازمندان در دهک اول درآمدی مشمول طرح مستمری‌بگیری از نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد یا بهزیستی نیستند و نزدیک به ۲۲ درصد مستمری بگیران فعلی در ۶ دهک بالای درآمدی هستند و انتظار می‌رود که واقعا مستحق دریافت مستمری نباشند. به علاوه به نظر می‌رسد سایر طرح‌های حمایتی نیز از میزان اصابت کافی برخودار نباشد. برای مثال علی‌رغم گسترش طرح بیمه همگانی حدود ۱۰٪ جمعیت کشور فاقد بیمه هستند که ۳۱٪ آنها در سه دهک پایین هزینه‌ای قرار دارند. لازم است این افراد و ویژگی‌های آنها نظیر استان محل سکونت شناسایی شود و جهت افزایش دسترسی آنها به خدمات سلامت پروژه‌ای طراحی و اجرایی گردد. شناسایی این افراد به کمک پایگاه‌های داده‌ای نظیر اطلاعات بانکی خانوار و همچنین پایگاه رفاه ایرانیان امکان‌پذیر است. هم‌چنین در جهت بهبود سازوکارهای شناسایی می‌توان ایجاد مکانیزم خودانتخابی با مشروط کردن حمایت به دسترسی به اطلاعات بانکی و درآمدی افراد جهت احراز نیازمندی، منجر به حذف اختیاری خانوارهای بی‌نیاز از حمایت‌ها می‌شود. به علاوه با توجه به اطلاعات درآمد–هزینه خانوار مرکز آمار ایران، و با توجه به اینکه کارمندان رسمی دولت در دهک‌های

[۱۷۰] گزارش سازمان برنامه و بودجه در خصوص یارانه در ایران

[۱۷۱] شناسایی خانوارها میتواند از طریق ترکیب اطلاعات مختلف که وضعیت خانوار را مشخص کند ذیل شاخص‌هایی مانند شاخص وسع صورت بگیرد.

پایین قرار ندارند، این گروه‌ها از دریافت یارانه خارج شوند. بر اساس اطلاعات بودجه خانوار در سال ۱۳۹۸، ۹۰ درصد از کارمندان دولت در شش دهک بالایی قرار دارند.

هم‌چنین، تجمیع نهادهای حمایتگر ذیل یک صندوق رفاه می‌تواند پوشش و شمول بیشتر اقشار آسیب‌پذیر را به همراه داشته باشد و کارایی و اثربخشی استفاده از منابع را افزایش دهد.

حذف برخی از یارانه‌ها

برآوردهای انجام شده[۱۷۲] نشان می‌دهد بدون اصلاحات در حامل‌های انرژی و افزایش منابع پایدار در اختیار جهت بازتوزیع، دولت تنها ۵۵ هزار میلیارد تومان امکان پرداخت یارانه از منابع پایدار دارد. این در حالی است که دولت در سال ۱۳۹۸ متعهد به پرداخت ۲۴۰ هزار میلیارد تومان یارانه آشکار(مجموع یارانه بودجه‌ای و فرابودجه‌ای) می‌شود.

۷-٤-۲-استفاده از دارایی‌ها به منظور ایجاد جریان نقدی برای خانوار

همان‌طور که اشاره شد ویژگی مهم شرایط جاری افزایش قابل توجه در ارزش دارایی‌های مختلف است. به همین منظور می‌توان اقدامات زیر را مبتنی بر دارایی و با هدف بهبود وضعیت رفاهی خانوارها سامان‌دهی کرد:

- اعطای وام به خانوار متکی بر طلا یا ارزش سهام: در شرایط کنونی سازوکار اعطای وام متکی بر دارایی ذیل بانک‌های کارگشایی و از طریق وثیقه گذاشتن طلا توسط خانوار امکان‌پذیر است. با این حال و علی‌رغم افزایش قابل توجه در ارزش طلا طی سال‌های اخیر میزان وام پرداخت شده در بانک‌های کارگشایی افزایش نیافته و نسبت وام پرداختی به ارزش دارایی وثیقه گرفته شده بسیار کوچک شده است. در شرایط کنونی بانک‌های کارگشایی در ازای ترهین حداقل ۴۳ گرم طلا مبلغ ۳۰ میلیون ریال و ترهین حداکثر ۱۴۳ گرم طلا مبلغ ۱۰۰ میلیون ریال تسهیلات جعاله پرداخت می‌کند که با در نظر گرفتن ارزش روز طلا میزان وام پرداخت شده حدود ۵ درصد ارزش دارایی وثیقه گرفته شده است که نسبت ناچیزی است و به علاوه در صورت افت قابل توجه طلا ارزش وثیقه گرفته شده به مراتب بیشتر است. با توجه به اینکه سازوکار بانک کارگشایی در شرایط جاری وجود دارد و صرفا در صورت تامین منابع مالی یا بازتخصیص آن صرفا تعدیل میزان وام‌دهی باید انجام شود، ایجاد تناسب بین ارزش دارایی با میزان وام می‌تواند دسترسی خانوار به تسهیلات مالی را افزایش دهد. با توجه به فاصله قابل توجه بین ارزش دارایی، اعطای وام ذیل نصف ارزش دارایی وثیقه گذاشته شده میتواند مورد استفاده قرار گیرد. به علاوه از طریق آزادسازی سهام عدالت و تعریف سازوکار وام مبتنی بر این سهام نیز می‌توان نسبت به وثیقه‌گیری امن و اعطای تسهیلات خرد به خانوار اقدام کرد.

- واگذاری سهام جدید شرکتهای حوزه انرژی: در شرایط کنونی ارزش دارایی‌های دولت و نهادهای حاکمیتی در بورس قابل توجه است. می‌توان بخشی از دارایی‌های دولت یا سایر نهادهای حاکمیتی را به اقشار آسیب پذیر که سهام عدالت ندارند[۱۷۳]

[۱۷۲] با توجه به اتکای ۵۵ درصدی منابع بودجه به منابع پایدار بر اساس گزارش سال ۱۳۹۸ سازمان برنامه و بودجه (کل منابع بدون منابع حاصل از نفت، میعانات گازی و صادرات گاز و همچنین منابع حاصل از واگذاری اوراق بهادار اسلامی دولت) اعمال این سهم به مجموع یارانه‌های بودجه‌ای می‌توان ادعا کرد تنها در حدود ۵۵ هزار میلیارد تومان از این یارانه‌ها از منابع پایدار تامین مالی می‌شوند.

[۱۷۳] بر اساس اطلاعات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی حدود ۶٫۶۸ میلیون نفر از افراد در دهک‌های پایین سهام عدالت دریافت نکرده‌اند.

یا افرادی که در دهک‌های پایین درآمدی قرار دارند منتقل کرد. انتقال این دارایی‌ها می‌تواند انگیزه برای اجرای بخشی از اصلاحات در نظام یارانه‌ای مانند اصلاحات در افزایش قیمت انرژی را نیز تسهیل کرده و از اینجهت به صورت غیرمستقیم نیز به بهبود اقشار آسیب‌پذیر کمک کند.

فصل هشتم: سیاستهای مالی با هدف کمک به کسب و کارها

سیاست‌ها و ابزارهای بهینه مالی برای تخفیف و جبران آثار ویروس کرونا بر کسب‌وکارها

۸-۱-مقدمه

بیماری COVID-19 در دسامبر ۲۰۱۹ در شهر ووهان[۱۷۴] چین شناسایی شد و در تاریخ ۲۴ فوریه ۲۰۲۰ نقطه‌ی عطفی در گسترش این ویروس رقم خورد. در این تاریخ میزان بیماران در ۵۴ کشور برای اولین بار از تعداد بیماران چین فراتر رفت و با شیوع در آسیای شرقی (با مرکزیت ژاپن و کره جنوبی)، خاورمیانه (با مرکزیت ایران) و اروپای غربی (با مرکزیت ایتالیا) حدود ۴۰ درصد از اقتصاد جهانی را تحت‌تأثیر قرار داد (Craven, et al. 2020). اگرچه جوامع پیش از این نیز دنیاگیری‌های[۱۷۵] متعددی را پشت سر گذاشته‌اند، اما تخمین آثار اقتصادی و تبعات اجتماعی ویروس کرونا به سادگی امکان‌پذیر نیست. این بیماری علاوه بر آثاری که روی سلامت عمومی داشته است، شوک اقتصادی بزرگی را نیز به دنبال داشته و زنجیره‌ی عرضه جهانی را با اختلال مواجه کرده است. ممنوعیت فعالیت بنگاه‌ها سبب کاهش شدید عرضه‌ی کل شده و تقاضای کل نیز به دلیل افت مصرف و سرمایه‌گذاری کاهش شدیدی را تجربه کرده است (Seetharaman 2020). این مسائل به همراه کاهش صادرات، کمبود مواد خام و اختلال در حمل‌ونقل بسیاری از بنگاه‌ها را با مشکلات گوناگونی مواجه کرده و زیان‌های قابل‌توجهی را به آن‌ها تحمیل کرده است.

در این فصل ابتدا به مشکلات پیش‌آمده برای بنگاه‌ها در اثر شیوع کرونا می‌پردازیم و تجربیات تعدادی از کشورها را در مواجهه با این مشکلات بررسی می‌کنیم. در نهایت راهکارهایی را برای حمایت از بنگاه‌ها در ایران ارائه می‌دهیم.

۸-۲-چالش‌های بنگاه‌های اقتصادی

بیماری کرونا منجر به تعطیلی بسیاری از کسب‌وکارها شده و اختلالات پیش‌بینی‌نشده‌ای را در بخش‌های مختلف صنعت ایجاد کرده است. بنگاه‌ها با چالش‌های متعددی مواجه شده‌اند که از آن جمله می‌توان به مسائل سلامتی و بهداشت، زنجیره‌ی عرضه، نیروی کار، جریانات نقدی، تقاضای مصرف‌کنندگان، فروش و بازاریابی اشاره کرد(Donthu and Gustafsson 2020) . در این میان بنگاه‌های کوچک و متوسط[۱۷۶] را می‌توان قربانیان اصلی دانست، زیرا این بنگاه‌ها اغلب فاقد منابع کافی برای گذر از چنین بحرانی هستند، به‌خصوص اینکه زمان پایان این دنیاگیری مشخص نیست (Shafi, Liu and Ren 2020). فعالیت بنگاه‌های کوچک و متوسط نقش مهمی در کارایی اقتصاد دارد و یکی از محرک‌های کلیدی توسعه‌ی اقتصادی و گسترش فرصت‌های شغلی محسوب می‌شود(Razumovskaia, et al. 2020) .

هر بحرانی، فارغ از منشأ آن، اثر شدیدی روی بازارهای مالی جهان خواهد داشت که از طریق کاهش عرضه‌ی اعتبار و افزایش هزینه‌ی تأمین مالی در بخش حقیقی اقتصاد منعکس می‌شود. بنگاه‌های کوچک‌تر با مشکلات منحصربه‌فردی در دستیابی به سرمایه‌های بیرونی دست‌وپنجه نرم می‌کنند که این مشکلات با کمبود دارایی‌های فیزیکی و ملموس تشدید می‌شوند. این مسئله سبب می‌شود که بنگاه‌های کوچک بیش‌ازحد به منابع داخلی برای تأمین مالی فعالیت‌های روزمره‌ی خود متکی باشند. در نتیجه، شیوع ویروس کرونا تعداد زیادی از بنگاه‌ها را در معرض خطر کمبود نقدینگی قرار داده است (Cowling, Brown and Rocha 2020). پژوهشی که روی بیش از ۵۸۰۰ بنگاه کوچک انجام شده این آسیب‌پذیری مالی را تأیید می‌کند و نشان می‌دهد که بنگاه

[۱۷۴] *Wuhan*
[۱۷۵] *Pandemic*
[۱۷۶] *SME*

میانه با هزینه‌های ماهانه ۱۰ هزار دلار تنها به مدت ۲ هفته نقدینگی کافی در اختیار دارد. هم‌چنین ۷۵ درصد شرکت‌کنندگان در این پژوهش با نقدینگی موجود حداکثر ۲ ماه می‌توانند به فعالیت ادامه دهند (Bartik, et al. 2020).

۳-۸-سیاست‌های حمایت از بنگاه‌ها و تامین نقدینگی

یکی از آسیب‌های بحران کرونا از طرف عرضه محدود شدن تولید بنگاه‌ها به دلیل خانه نشینی اجباری کارکنان و کم شدن تقاضای آنها از سمت مشتریان است. در این حالت حمایت دولت از بنگاه‌ها توجیه پیدا می‌کند. در خصوص بنگاه‌های رسمی آسیب‌دیده سیاست‌هایی نظیر کاهش موقت بار مالیاتی می‌توانند بکار گرفته شوند اما سیاست‌های حمایتی عمومی‌تر با هدف کمک به بنگاه‌های غیررسمی نباید مورد غفلت قرار گیرند. هدف اصلی این سیاستها ورشکسته نشدن بنگاه‌ها و حفظ اشتغال آنهاست. بعلاوه این سیاست‌ها بازیابی وضعیت بنگاه بعد از بحران را تسهیل می‌کنند و همچنین از طریق حفظ اشتغال باعث کاهش هزینه مالی سیاست‌های حمایتی جایگزین می‌شوند. مشابه حمایت از خانوار، آنچه در زمینه حمایت از بنگاه نیز اهمیت دارد تشخیص آسیب‌دیدگی بنگاه از بحران و میزان نیاز آن است.

سیاست‌های حمایتی بنگاه صورت‌های مختلفی دارند. گونه اولیه این سیاست‌ها با هدف کاهش هزینه بنگاه‌ها انجام می‌شوند و از انواع آن می‌توان به سیاست‌های تخفیف مالیاتی و یا استمهال پرداخت اجاره و هزینه انرژی اشاره کرد. گونه دوم این سیاست‌ها که با هدف جبران سرمایه در گردش و ادامه‌دار کردن فعالیت بنگاه است، سیاست‌های اعتباری مثل تخصیص وام، تضمین وام، و یا تزریق سرمایه به طور مستقیم است. همانند حمایت از خانوار، یک موضوع مهم در حوزه حمایت از بنگاه نحوه شناسایی بنگاه‌های آسیب دیده و نحوه توزیع حمایت‌ها بین بنگاه‌های مختلف است. در حالت ایده‌آل، با داشتن اطلاعات بروز از گردش مالی و اشتغال هر بنگاه، با مقایسه عملکرد بنگاه قبل و بعد از بحران می‌توان میزان آسیب‌دیدگی آن را تشخیص و نحوه مناسب حمایت میزان اعتبار مورد نیاز هر بنگاه را نیز مشخص کرد. برای مثال ممکن است صرفاً تضمین وام پاسخگوی نیاز یک بنگاه باشد اما یک بنگاه دیگر بدون تزریق مستقیم سرمایه قادر به ادامه کار نباشد. در نبود چنین سامانه‌هایی در کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های حمایت از بنگاه به تخصیص وام با مقدار ثابت بر مبنای ویژگی‌های کلی مانند رسته یا منطقه فعالیت و میزان آسیب‌دیدگی آن‌ها در بحران تبدیل می‌کند. این گونه سیاست‌ها که به دلیل نبود اطلاعات و سامانه‌ای که فعالیت بنگاه‌ها را رصد کند صرفاً بر مبنای برخی از ویژگی‌های کلی است در عمل تسهیلات را به سمت اصناف با قدرت سیاسی بیشتر و بنگاه‌های رسمی و بزرگ سوق می‌دهد. در حالی‌که یک معضل اصلی در کشورهای در حال توسعه که موجب ناکارایی در زمینه حمایت از بنگاه می‌شود وجود بخش غیر رسمی بزرگ است. در واقع در حالتی که بسیاری از بنگاه‌ها در جایی ثبت نشده و به صورت غیر رسمی فعالیت می‌کنند، سیاست حمایتی که نتواند پوشش کافی از بنگاه‌های ثبت نشده داشته باشد، نه تنها زیانی از آنها جبران نمی‌کند، بلکه می‌تواند به آسیب دیدگی مضاعف آنها از طریق کاهش توان رقابت با بنگاه‌های رسمی که تسهیلات دریافت می‌کنند شود.

یک نکته دیگر در حوزه سیاست‌گذاری حمایتی میزان تورم‌زا بودن هر سیاست و حساسیت شرایط کشور در خصوص تورم است. برای مثال در کشورهایی که هنگام شروع بحران تورم پایین داشته‌اند و پس از شروع رکود با تورم منفی مواجه شده‌اند افزایش تورم دغدغه سیاست‌گذار نیست اما در ایران که پیش از شروع بحران کرونا با تورم بالا دست به گریبان بوده تورم ناشی از اعمال هر سیاست باید وزن زیادی در انتخاب شدن یا نشدن آن داشته باشد. با توجه به اینکه مجموع اعتبارات مورد نیاز برای حمایت از خانوار کمتر از حمایت

از بنگاه‌هاست[۱۷۷] و احتمال نکول وام توسط بنگاه در دوران رکود نیز بالاست، گشاده دستی در اعطای وام به بنگاه‌ها تورم زایی بالاتری از اعطای یارانه به خانوار دارد. بنابراین هدفگیری درست در اعمال سیاست حمایتی از بنگاه جهت کم کردن مجموع منابع مورد نیاز آن در شرایط رکود تورمی اهمیت مضاعف دارد.

٤-٨- بررسی تجربیات کشورها در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی

آمریکا

شیوع ویروس کرونا رشد اقتصادی طولانی‌مدت آمریکا را با مشکل مواجه کرد و بخش‌های گسترده‌ای از اقتصاد را به تعطیلی کشاند. آمریکا نیز با توجه به تجربیات حاصل از بحران ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ به سرعت سیاست‌های متعددی را در مواجهه با این بیماری و با هدف حمایت از افراد و کسب‌وکارها اتخاذ کرد. به بیان دقیق‌تر، کنگره‌ی آمریکا ۳ بسته‌ی مالی را در مواجهه با بیماری اجرا کرد که در مجموع معادل ۱۳ درصد از تولید ناخالص داخلی بودند.

در گام اول سیاست‌های حمایتی، که در ۶ مارس ۲۰۲۰ اجرا شد، حدود ۸,۳ میلیارد دلار برای حمایت از نهادهایی اختصاص داده شد که در حال مبارزه با شیوع کرونا بودند. از این میزان، ۳,۴ میلیارد دلار برای توسعه‌ی واکسن و درمان‌های جدید، ۱,۹ میلیارد دلار به مرکز کنترل و پیش‌گیری بیماری[۱۷۸] و ۱,۶ میلیارد دلار برای کمک‌های بین‌المللی پرداخت شد.

گام دوم در تاریخ ۱۸ مارس ۲۰۲۰ تصویب شد و حمایت از خانواده‌ها را در دستور کار قرار داد. این مرحله مرخصی استعلاجی باحقوق، کمک‌های غذایی برای جمعیت آسیب‌پذیر و حمایت مالی برای تست کرونا را شامل می‌شود. تمامی افراد می‌توانند از تست رایگان کرونا بهره‌مند شوند و شرکت‌های کوچک ملزم به ارائه‌ی حداقل دو هفته مرخصی استعلاجی برای کارکنان آسیب‌دیده هستند (CEPAL 2020).

همان‌طور که در بخش قبل اشاره شد، شرکت‌های خرد، کوچک و بزرگ آسیب‌پذیری بسیار زیادی در برابر بحران‌ها دارند. این شرکت‌ها بخش بزرگی از اقتصاد آمریکا را تشکیل می‌دهند و نسبت قابل‌توجهی از اشتغال در این شرکت‌ها رخ می‌دهد. آمریکا در مواجهه با این بحران و در گام سوم سیاست‌های حمایتی خود، قانون CARES[۱۷۹] را به تصویب رساند که به موجب آن ۲,۲ تریلیون دلار صرف حمایت از افراد، کسب‌وکارهای کوچک و دولت‌های محلی می‌شد (Humphries, Neilson and Ulyssea 2020). این بسته که معادل ۱۳ درصد تولید ناخالص داخلی آمریکا است، بزرگترین بسته‌ی حمایتی در تاریخ کشور محسوب می‌شود. مفاد این قانون عبارتند از: ۲۹۰ میلیارد دلار پرداخت مستقیم به افراد؛ ۲۶۰ میلیارد دلار برای گسترش مزایای بیکاری؛ ۲۵ میلیارد دلار کمک‌های غذایی؛ ۵۱۰ میلیارد دلار برای ارائه‌ی وام به شرکت‌ها به منظور جلوگیری از ورشکستگی آن‌ها؛ ۳۶۷ میلیارد دلار وام بلاعوض و سایر کمک‌های مالی برای کسب‌وکارهای کوچک به منظور حفظ نیروی کار؛ ۱۸۰ میلیارد دلار برای بیمارستان‌ها و نظام سلامت؛ ۱۵۰ میلیارد دلار پرداختی به دولت‌های محلی؛ حدود ۱۰۰ میلیارد دلار برای نظام آموزشی، نظام حمل‌ونقل و کمک‌های

---

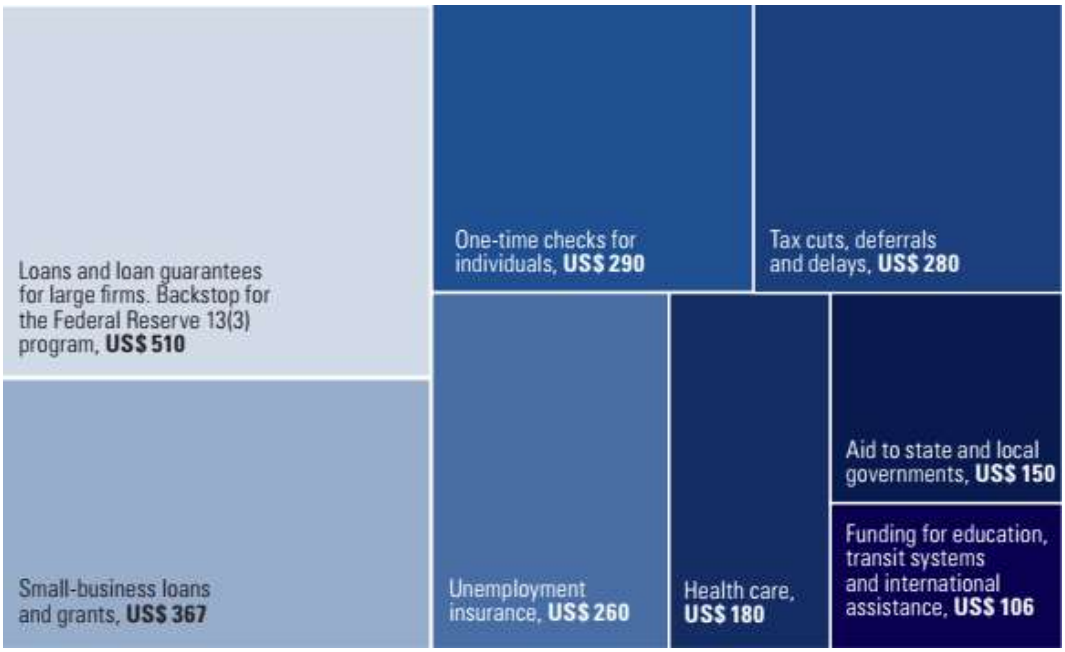
[۱۷۷] برای مثال کل اعتبار در نظر گرفته شده در اردیبهشت ۹۹ برای وام یک میلیون تومانی خانوار با پشتوانه یارانه نقدی ۲۱ ه.م.ت بوده اما در مقابل ۴۹ ه.م.ت اعتبار برای وام ۱۵ میلیون تومانی به هر بنگاه فعال در رسته‌های آسیب‌دیده بوده است. البته باید در نظر داشت که اثر دادن اعتبار به بنگاه در میان مدت احتمالا ماندگارتر از حمایت از خانوار است، اما در شرایط تورمی بالا شدت بخشیدن به تورم می‌تواند اثر میان مدت را خنثی کند.

[۱۷۸] *Centers for Disease Control and Prevention (CDC)*

[۱۷۹] *The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act*

بین‌المللی و در نهایت ۲۸۰ میلیارد دلار برای کمک‌های مالیاتی (CEPAL 2020). در ادامه به بررسی برنامه‌های حمایتی از کسب‌وکارهای کوچک می‌پردازیم.

شکل ۸-۱- جزئیات تخصیص منابع در گام سوم حمایتی



منبع: نقل‌شده در *(CEPAL 2020)* .

برنامه‌های حمایت از کسب‌وکارهای کوچک در آمریکا

برنامه حمایتی پرداخت حقوق[۱۸۰] ، که بخشی از قانون CARES محسوب می‌شود، به عنوان یک منبع نقدینگی موقت برای کسب‌وکارهای کوچک ارائه شد. به موجب این برنامه ۳۴۹ میلیارد دلار وام بلاعوض به شرکت‌های کوچک پرداخت می‌شود تا از آن برای پرداخت حقوق کارکنان و هزینه‌های ثابت اضافی در طی بیماری کرونا استفاده کنند. با توجه به این‌که اغلب شرکت‌های کوچک با بانک‌ها ارتباط دارند، نظام بانکی به عنوان واسطه‌ی پرداخت وام‌های مذکور ایفای نقش می‌کند تا شرکت‌ها بتوانند با سرعت بیشتری منابع را دریافت نمایند.

گروه هدف این برنامه شرکت‌های کوچک با حداکثر ۵۰۰ کارمند بوده و شرایط وام برای همه آن‌ها یکسان تعیین شده است. شرکت‌ها حداکثر به میزان ۲,۵ برابر متوسط هزینه‌های حقوق ماهیانه یا ۱۰ میلیون دلار (هر کدام که کمتر باشد) امکان دریافت وام دارند. هزینه‌های ماهیانه حقوق نیز بر مبنای هزینه‌های سال قبل پس از کسر مبالغ حقوق و مزایای بیشتر از ۱۰۰ هزار دلار محاسبه می‌شود. نرخ بهره‌ی تمام وام‌ها ۱ درصد و با سررسید دو سال تعیین شده است. شرکت‌ها در صورت رعایت دو شرط از بازپرداخت وام معاف می‌شوند: اول این‌که وام تا هشت هفته پس از دریافت، صرف پوشش هزینه‌های حقوق، اجاره و خدمات عمومی شود و دوم این‌که تعداد کارکنان و سطح جبران خدمات آنان نباید کاهش یابد.

[۱۸۰] *Paycheck Protection Program (PPP)*

پس از تصویب این قانون تقاضای زیادی برای وام مذکور ایجاد شد و پس از گذشت چند هفته منابع پیش‌بینی‌شده به پایان رسید. در این زمان دولت لایحه‌ی توزیع ۳۲۰ میلیارد دلار دیگر را در دستور کار قرار داد که پس از تصویب توانست پاسخگوی نیاز شرکت‌ها باشد. سرانجام در هشتم ماه اوت و پس از توزیع ۵۲۵ میلیارد دلار وام، این برنامه متوقف شد (Granja, et al. 2020).

ترکیه

شیوع ویروس کرونا در ترکیه نیز همانند سایر کشورها منجر به اختلال در عملکرد اقتصاد و بازارهای مالی شد. دولت ترکیه، در پاسخ به این بحران یک بسته‌ی محرک اقتصادی را اجرا کرد که شامل ترکیبی از حمایت‌های مالی و اعتباری برای حمایت از شهروندان و کسب‌وکارها می‌شد و چارچوب آن مشابه سیاست‌های اتخاذشده توسط سایر کشورها بود (Cakmakli, et al. 2020). این حمایت‌ها عبارتند از:

- تعویق سه‌ماهه‌ی بازپرداخت وام برای شرکت‌ها و حمایت‌های اضافی از شرکت‌های آسیب‌دیده؛
- ارائه‌ی وام سرمایه در گردش به تمامی بنگاه‌ها تا سقف ۲۵ هزار لیر، مشروط بر حفظ سطح فعلی اشتغال؛
- کاهش مالیات بر ارزش افزوده‌ی سفرهای هوایی از ۱۸ درصد به ۱ درصد به مدت سه ماه؛
- لغو دریافت مالیات بر مسکن تا ماه نوامبر؛
- تعویق مالیات و پرداخت‌های تأمین اجتماعی به مدت ۶ ماه برای صنایع فولاد و آهن، فروشگاه‌ها، بخش‌های تفریحی و توریستی، صنایع غذایی و صنایع خودروسازی (OECD 2020).

دولت ترکیه همچنین سیاست‌هایی را برای حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط و شرکت‌های بزرگ در دستور کار قرار داد که از آن جمله می‌توان به وام‌های صندوق ضمانت اعتبار[۱۸۱] اشاره کرد. این صندوق در سال ۱۹۹۴ و به منظور حمایت از SMEها و سایر شرکت‌هایی تأسیس شد که توانایی ارائه‌ی وثیقه را برای دریافت وام از بانک‌ها نداشتند (Gökçe, et al. 2020). در ماه مارس سال ۲۰۲۰، محدودیت این صندوق از ۲۵ میلیارد لیر (حدود ۴ میلیارد دلار) به ۵۰ میلیارد لیر (حدود ۸ میلیارد دلار) افزایش پیدا کرد تا منابع در اختیار شرکت‌هایی قرار بگیرد که نیازمند نقدینگی هستند (OECD 2020).

کره‌ی جنوبی

اولین موارد ابتلا به ویروس کرونا در کره در اواخر ماه ژانویه تأیید شد و این میزان در اوایل ماه مارس به طور متوسط به ۵۰۰ نفر نیز رسید. مقامات دولتی به سرعت راهبردهای جامعی را برای مبارزه با این ویروس در نظر گرفتند که تست‌های گسترده و قرنطینه و درمان فوری مبتلایان را شامل می‌شود. این شیوه به همراه فاصله‌گذاری اجتماعی سرعت انتقال بیماری را کند و امکان فعالیت کسب‌وکارها را فراهم کرد (IMF 2020). علاوه بر این، سیاست‌های حمایتی نیز توسط دولت در پیش گرفته‌شد که در ادامه به آن اشاره می‌شود.

از اوایل ماه فوریه تا اوایل مارس، بخش مالی (شامل بانک‌های دولتی، بانک‌های خصوصی و شرکت‌های کارت اعتباری) حمایت‌های مالی‌ای را به ارزش ۲,۱ میلیارد یورو برای شرکت‌های کوچک و متوسط فراهم کردند. وزارت SMEها و استارت‌آپ‌ها نیز در ماه مارس برنامه‌ی حمایتی خود را به ارزش ۱,۲ میلیارد یورو اعلام کرد که شامل موارد زیر می‌شد:

- ارائه‌ی منابع اضطراری برای حمایت مستقیم از SMEها و خویش‌فرمایان با هدف جلوگیری از کاهش نیروی کار؛

[۱۸۱] *Credit Guarantee Fund (CGF)*

- ضمانت‌های دولتی و بیمه برای وام‌ها؛
- حمایت‌های بهداشتی برای بازگشایی SMEهایی که به دلیل ارتباط با مبتلایان تعطیل شده بودند؛
- و تشویق کسب‌وکارهای کاملاً فیزیکی به فعالیت در فضای مجازی.

پس از آن دولت بسته‌ی حمایتی دیگری را به ارزش ۳۹ میلیارد دلار اعلام کرد که شامل موارد زیر می‌شد:

- تأمین مالی اضطراری برای شرکت‌های کوچک و سایر حمایت‌های تشویقی؛
- تضمین وام و فراهم‌کردن اعتبار ارزان برای شرکت‌های کوچکی که کمتر از ۷۸ هزار دلار در سال درآمد دارند.

بسته‌های متعدد حمایتی دیگری نیز در ماه‌های بعد ارائه شد تا با ارائه‌ی وام به کسب‌وکارها به ادامه‌ی فعالیت آن‌ها و حفظ سطح اشتغال کمک کند (OECD 2020).

روسیه

دولت روسیه از اواخر دسامبر ۲۰۱۹ اقدامات احتیاطی را برای جلوگیری از انتشار ویروس در کشور آغاز کرد و اولین موارد مبتلا را در اواخر ژانویه ۲۰۲۰ به ثبت رساند. این کشور پس از بستن مرزهای خود با چین و کشورهای اروپایی، قرنطینه‌ی اجباری مسافران سایر کشورها را به‌طور جدی پیگیری کرد و اقدام به تعطیلی مدارس، مراکز تفریحی و ورزشی و تشویق مردم به دورکاری نمود. شوک ناشی از کرونا به همراه کاهش شدید قیمت نفت و بی‌ثباتی بازارهای مالی سبب شد تا تولید ناخالص داخلی در سه ماهه‌ی دوم ۲۰۲۰ نسبت به مدت مشابه سال قبل با ۸ درصد کاهش مواجه شود. مقامات دولتی در پاسخ به این بیماری دست به اجرای سیاست‌های حمایتی از خانوارها و کسب‌وکارها زدند تا از آثار منفی شوک‌های مذکور بکاهند (IMF 2020). هزینه‌ی بسته‌ی مالی حمایتی این کشور معادل ۳٫۵ درصد تولید ناخالص داخلی است که برخی از موارد آن عبارتند از:

- مهلت ۶ ماهه‌ی پرداخت حق بیمه اجباری و اجاره‌بهای دارایی‌های دولتی برای SMEها؛
- کاهش کارمزد بیمه برای تمام SMEها از ۳۰ درصد به ۱۵ درصد؛
- مهلت پرداخت مالیات و تعرفه برای SMEها؛
- تعویق پرداخت بهره‌ی وام بدون نیاز به پرداخت جریمه برای SMEها؛
- مهلت ۶ ماهه برای شروع فرایندهای ورشکستگی درصورت درخواست وام‌گیرنده؛
- پرداخت مستقیم کمک هزینه‌ی حقوق و دستمزد به SMEها؛ و
- پرداخت یارانه‌ای معادل ۱۲۱۳۰ روبل به‌ازای هر کارمند به SMEها (OECD 2020).

نتایج یک پژوهش نشان می‌دهد که بدون اجرای بسته‌های حمایتی دولت، فعالیت SMEها تا سال ۲۰۲۰ حدود ۳۹ درصد نسبت به ابتدای سال کاهش پیدا می‌کرد. همچنین اجرای سیاست‌های ترکیبی حمایتی شامل حمایت‌های مالیاتی، اجرایی، بانکی و مالی برای کاهش آثار منفی واردشده بر SMEها ضروری است. درمجموع اگرچه حمایت‌های دولت روسیه برای بهبود وضعیت SMEها از کارایی خوبی برخوردار بوده است، اما منابع اختصاص‌یافته باید حدود ۲ برابر افزایش یابد (Razumovskaia, et al. 2020).

اکراین

اولین موارد ابتلا به ویروس کرونا در این کشور در اوایل ماه مارس سال ۲۰۲۰ به تأیید رسید. با افزایش تعداد مبتلایان در ماه ژوئن، سفرهای بین‌المللی به مقاصد مختلف برای شهروندان اکراین ممنوع و در ماه‌های بعد به‌تدریج بخش‌های مختلف اقتصاد نیز تعطیل شد. دولت اکراین سیاست‌های مختلفی را برای کاهش آثار منفی این بیماری اجرا کرد که عبارتند از:

- جریمه‌ی نقض قوانین مالیاتی برای مدت مشخصی برداشته شد؛
- بازرسی‌های مالیاتی به تعویق افتاد؛
- آخرین مهلت ثبت اظهارنامه‌ی مالیاتی تا ژوئیه‌ی سال ۲۰۲۰ تمدید شد؛
- اجاره‌بهای زمین و مالیات بر املاک اشخاص حقیقی یا حقوقی در ماه مارس دریافت نشد؛
- اجاره‌بهای اموال دولتی، درصورتی‌که برای ارائه‌ی خدمات ضروری در زمان قرنطینه استفاده شوند، به‌طور کامل بخشیده می‌شود یا تا ۲۵ درصد کاهش می‌یابد.

مجلس نیز ضمن تسهیل قوانین مالیاتی، آستانه‌ی پرداخت مالیات را افزایش داد و امکان تعویق پرداخت‌های مربوط به تأمین اجتماعی را برای SMEها تا انتهای ماه مه فراهم کرد. همچنین برای حمایت از بنگاه‌ها وام‌های ارزان‌قیمتی را تعیین کرد که هزینه‌ی آن در مجموع به حدود ۱۵,۳ میلیارد گریونای اکراین می‌رسید. علاوه‌براین، مجلس قانونی را به تصویب رساند که تا ۹۰ روز پس از پایان قرنطینه، مانع از گشودن پرونده‌های ورشکستی علیه اشخاص حقیقی می‌شد (IMF 2020).

در انتهای سال میلادی و با هدف آماده‌سازی برای قرنطینه‌ی ژانویه‌ی سال ۲۰۲۱، مقامات دولتی سیاست‌های دیگری را برای حمایت از کسب‌وکارهای کوچک اعلام کردند. به‌عنوان مثال، کارآفرینان واجد شرایط از حمایتی معادل ۸ هزار گریونا برخوردار و تا ماه مه سال ۲۰۲۱ از پرداخت مالیات معاف خواهند شد. همچنین کارفرمایانی که از قرنطینه آسیب دیده‌اند، به میزان متوسط حق تأمین اجتماعی‌ای که در طول ۱۰ ماه برای کارمندان خود پرداخت کرده‌اند، از حمایت دولت بهره‌مند خواهند شد و بدهی مالیاتی آن‌ها تا سقف ۳۰۳۰ گریونا بخشیده خواهد شد (همان).

به‌طور خلاصه، می‌توان اقدامات اکراین را به چند بخش کلّی تقسیم کرد:

۱. کاهش مالیات‌ها برای رونق کسب‌وکارها و ارائه‌ی تسهیلات ویژه به افرادی که بیکار شده‌اند؛ از جمله‌ی این تسهیلات می‌توان به افزایش بیمه‌ی بیکاری و افزایش حقوق بازنشستگی اشاره کرد.
۲. حمایت نقدی از شرکت‌ها برای پرداخت حقوق کارکنان و بدهی‌های مالیاتی؛
۳. حمایت از شرکت‌هایی که توان بازپرداخت بدهی‌های خود را ندارند؛ به‌عنوان نمونه از طریق تعویق فرایند ورشکستی و لحاظ‌نکردن نکول وام در ارزیابی ریسک اعتباری شرکت، تأمین مالی و جذب سرمایه را برای شرکت تسهیل کردند.

سوئیس

سوئیس را می‌توان یکی از اولین کشورهای اروپایی دانست که درگیر ویروس کرونا شد. اولین موارد ابتلا به ویروس در اواخر فوریه به ثبت رسید. پس از آن، دولت دستور تعطیلی فروشگاه‌ها، رستوران‌ها، مراکز تفریحی و مراکز آموزشی را صادر کرد و شهروندان را به ماندن در منزل تشویق نمود.

در دوره‌ی موج اول بیماری و پس از قرنطینه، دولت مجموعه‌ای از سیاست‌های حمایتی را به ارزش ۷۳ میلیارد فرانک (معادل ۱۰,۴ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۲۰۱۹) اجرا کرد. اولین بسته‌ی حمایتی عبارت بود از: ۸ میلیارد فرانک برای جبران

هزینه‌ی بیکاری، ۱ میلیارد فرانک برای کمک مالی به شرکت‌های آسیب‌دیده و۵۸۰ میلیون فرانک که به تضمین وام برای SMEها اختصاص یافت. بسته‌ی حمایتی دوم، که در اواخر ماه مارس به اجرا درآمد، عبارت بود از: افزایش کمک‌هزینه‌ی کار کوتاه‌مدت[۱۸۲]؛ اختصاص ۲۰ میلیارد فرانک برای تضمین وام‌های موقت[۱۸۳] که توسط SMEها دریافت می‌شود؛ امکان تعویقِ بدون بهره‌ی پرداخت‌های تأمین اجتماعی برای شرکت‌های آسیب‌دیده؛ تمدید مهلت پرداخت مالیات‌ها و بدهی‌ها؛ و حمایت مالی از خویش‌فرمایان و کارمندانی که به‌دلیل سیاست‌های دولت در مبارزه با ویروس کرونا مجبور به کاهش فعالیت‌های خود شده‌اند (به‌عنوان مثال، مادران شاغلی که پس از تعطیلی مدارس باید از فرزندان خود در خانه مراقبت کنند).

در مرحله‌ی بازگشایی، دولت تمرکز خود را بر اجرای سیاست‌هایی قرار داد که بتواند روند اقتصاد را از حالت اضطراری خارج کند و شرایط اقتصادی را بهبود ببخشد؛ از جمله: افزایش کمک‌های مالی به بخش حمل‌ونقل عمومی و حمل‌ونقل ریلی انجام؛ جبران درآمد خویش‌فرمایان تا اواسط سپتامبر و افزایش حداکثر دوره‌ی دریافت غرامت کار کوتاه‌مدت از ۱۲ ماه به ۱۸ ماه (IMF 2020).

با توجه به اینکه تضمین وام و کار کوتاه‌مدت دو بخش مهم از سیاست‌های حمایتی سوئیس را تشکیل می‌دهند، در ادامه به توضیح هر یک می‌پردازیم.

تضمین وام

در اوایل ماه آوریل، شورای فدرال میزان تسهیلات تضمین وام را تا سقف ۴۰ میلیارد فرانک افزایش داد تا پاسخگوی تقاضای روزافزون افراد و شرکت‌ها باشد. این رشد تقاضا که با همکاری مناسب بانک‌ها همراه بود، منجر به امضای بیش از ۷۶ هزار توافق‌نامه با بانک‌ها به ارزش ۱۴ میلیارد فرانک شد که تصمیم شورای فدرال را برای افزایش سقف تسهیلات از ۲۰ میلیارد به ۴۰ میلیارد فرانک به دنبال داشت.

اگرچه پیش‌فرض شورای فدرال در اعطای وام استفاده‌ی درست از این تسهیلات است، اما امکان سوءاستفاده از این وام به‌طور بالقوه وجود دارد؛ بنابراین، شورا دستورات لازم را برای جلوگیری از این امر به نهادهای مربوط ابلاغ کرد که موارد زیر را شامل می‌شود:

۱) واحد مرکزی سازمان‌های ارائه‌دهنده‌ی وام موظف به بررسی و تأیید شرایط متقاضیان و جلوگیری از درخواست‌های چندگانه هستند. در صورت مشاهده هرگونه تخلف وام برگشت داده خواهد شد.

۲) عملکرد شرکت‌ها در استفاده از تسهیلات از طریق برقراری پیوند میان داده‌های مالیات بر ارزش افزوده و سایر داده‌ها نظیر اطلاعات فروش شرکت‌ها، به‌طور کامل رصد خواهد شد.

۳) دپارتمان مالی فدرال[۱۸۴] مسئولیت ارائه‌ی راهکارهای ممکن برای تشدید مقررات کیفری را بر عهده دارد. به این ترتیب امکان پیگرد قانونی شرکت‌های متقاضی وام و اشخاص حقیقی مسئول در شرکت فراهم خواهد شد.

---

[۱۸۲] *Short-time work*: این طرح به شرکت‌ها اجازه می‌دهد که در صورت بروز بحران‌های اقتصادی، به‌طور موقت ساعت کاری نیروی کار را کاهش دهند، درحالی‌که کارکنان به‌ازای ساعات بیکاری از حمایت دولت برخوردار خواهند شد.

[۱۸۳] *Bridge loan*: وام موقت در صورت نیاز فوری به نقدینگی استفاده می‌شود و به افراد اجازه می‌دهد تا با تأمین فوری نقدینگی، تعهدات فعلی خود را برآورده کنند.

[۱۸۴] *Federal Department of Finance (FDF)*

علاوه‌بر موارد گفته‌شده، شورای فدرال برای حمایت از SMEها وام‌های کمتر از ۵۰۰ هزار فرانک را به‌طور کامل و وام‌های بین ۵۰۰ هزار تا ۲۰ میلیون فرانک را تا سقف ۸۵ درصد تحت پوشش قرار می‌دهد. شرکت‌ها می‌توانند برای جبران هزینه‌های ثابت و متغیر خود از این وام بهره‌مند شوند و آن را طی مدت ۵ سال بازپرداخت نمایند (The Federal Council 2020).

کار کوتاه‌مدت

شورای فدرال سوئیس برای حمایت از اقتصاد بخش مهمی از سیاست‌های خود را حول حفظ دستمزد نیروی کار متمرکز کرده و مبلغی بالغ بر ۱۰ میلیارد فرانک را برای این منظور اختصاص داده است. مهم‌ترین ویژگی‌های این سیاست‌ها عبارت است از:

۱) پرداخت‌های حمایتی تا سقف ۸ میلیارد فرانک به‌عنوان کمک‌هزینه‌ی کار کوتاه‌مدت به بیمه‌های بیکاری اختصاص یافت. زمان انتظار نیز برای دریافت حمایت کار کوتاه‌مدت به ۱ روز کاهش پیدا کرد؛ به این ترتیب، شرکت‌ها ملزم به پرداخت هزینه‌ی ۱ روز بیکاری خواهند بود و پس از آن تحت پوشش بیمه‌ی بیکاری قرار می‌گیرند.

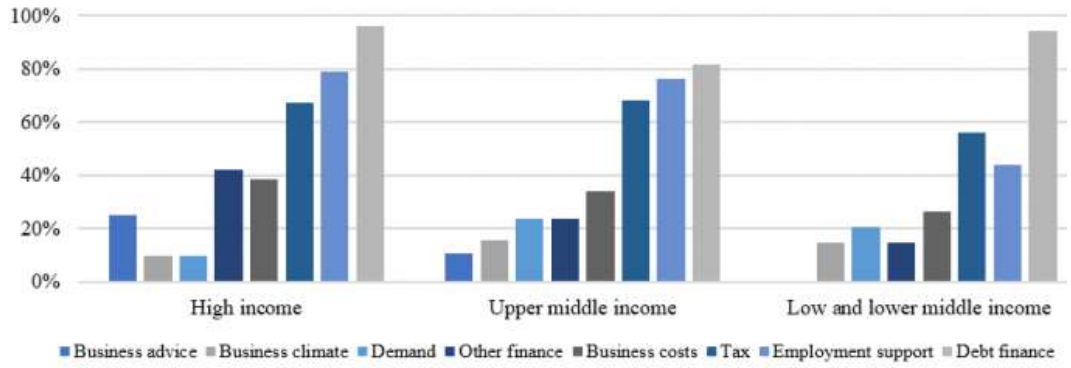
۲) مبلغ ۴٫۵ میلیون فرانک نیز برای صادرکنندگانی اختصاص یافت که فعالیت آن‌ها به‌علت بیماری کرونا مختل شده است.

۳) خویش‌فرمایانی که شغل خود را از دست داده‌اند واجد دریافت مبغلی معادل حداقل حقوق خواهند بود.

۸-۵-جمع‌بندی سیاستهای کشورهای مختلف در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی

به‌طور کلّی، پرکاربردترین سیاست‌های حمایتی که در کشورهای مختلف اجرا شده است عبارتند از: تعویق مالیات بر سود و درآمد، تضمین وام، پرداخت مستقیم به SMEها و یارانه بر دستمزد (OECD 2020).

شکل ۸-۲- سیاست‌های حمایتی از SMEها بر حسب درصد کشورها در گروه‌های درآمدی مختلف



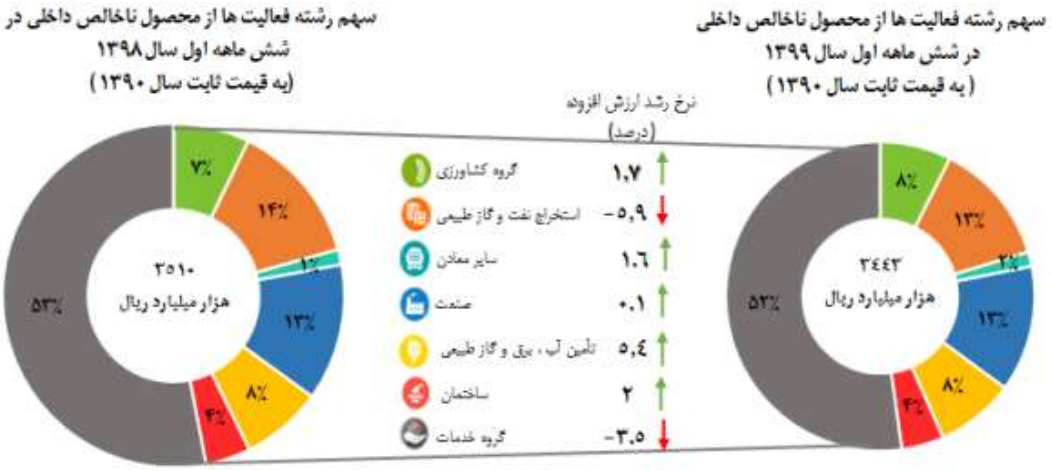
منبع: برگرفته از (Bosio, et al. 2020)

شکل بالا سیاست‌های حمایتی پراستفاده توسط کشورها را در گروه‌های مختلف درآمدی نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود که در کشورهای با درآمد بالا و بالاتر از متوسط، سیاست‌های حفظ شغل در رده‌ی دوم سیاست‌های پرکاربرد قرار دارد. در مقابل، در کشورهای با درآمد کم و کمتر از متوسط، سیاست‌های مالیاتی دومین سیاست پرکاربرد بوده است. از جمله سیاست‌های حفظ شغل می‌توان به یارانه بر دستمزد، پرداخت نقدی به خویش‌فرمایان، و حمایت‌های مالی برای دیجیتالی‌شدن و بازآموزی نیروی کار اشاره کرد. در کشورهای کم‌درآمد که این اقدامات امکان‌پذیر نیست، تمرکز دولت‌ها معطوف به کاهش مالیات یا تسریع استرداد مالیات بوده است (Bosio, et al. 2020).

٦-٨-بررسی سیاست‌های ایران در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی

همزمانی شیوع ویروس کرونا در ایران و مشکلات اقتصادی ناشی از تحریم، رکود و تورم و مشکلات ساختاری موجب افزایش نگرانی‌ها نسبت به آینده‌ی اقتصاد کشور شده است؛ زیرا آسیب‌دیدن کسب‌وکارها و فعالان اقتصادی می‌تواند کاهش بیشتر تولید ناخالص داخلی و اشتغال را به‌دنبال داشته باشد و رفاه خانوارها را با شدت بیشتری تحت‌تأثیر قرار دهد (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ۱۳۹۹). نتایج حساب‌های ملی فصلی مرکز آمار نشان می‌دهد که تولید ناخالص داخلی در شش‌ماهه‌ی نخست سال ۱۳۹۹ نسبت به مدت مشابه سال قبل رشد ۱/۹–درصدی داشته است.

شکل ۸-۳- سهم و نرخ رشد گروه‌های عمده‌ی اقتصادی از تولید ناخالص داخلی



منبع: گزارش نرخ رشد اقتصادی شش‌ماهه‌ی نخست سال ۱۳۹۹ – مرکز آمار ایران

در شکل بالا مشاهده می‌شود که در شش‌ماهه‌ی نخست سال ۱۳۹۹، رشته‌فعالیت‌های گروه کشاورزی ۱/۷درصد، گروه صنایع و معادن ۰/۷–درصد و گروه خدمات ۳/۵–درصد نسبت به شش‌ماهه‌ی سال ۱۳۹۸ رشد داشته است.

شیوع ویروس کرونا از یک طرف باعث کاهش عرضه‌ی نیروی کار و اختلال در فرآیند تأمین مواد اولیه‌ی تولید شده و تعدیل نیروی کار و در نتیجه کاهش تقاضا را به‌دنبال داشته است. از طرف دیگر خانوار به‌دلیل نااطمینانی نسبت به آینده، خرید اقلام غیرضروری را به تعویق میندازد که این امر منجر به تشدید کاهش تقاضای کل می‌شود. این شرایط به همراه افزایش هزینه‌های بهداشتی و درمانی ناشی از کرونا که منابع دولت را برای سیاست‌های حمایتی به‌شدت محدود کرده، بر لزوم اتخاذ سیاست‌های حمایتی بهینه می‌افزاید (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۸).

در گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، رسته‌هایی که بیشترین آسیب را از شیوع ویروس کرونا متحمل شده‌اند به‌شرح زیر عنوان شده است:

۱) مراکز تولید و توزیع غذاهای آماده اعم از رستوران‌ها، کافه‌ها، طباخی‌ها، تالارهای پذیرایی، قهوه‌خانه‌ها، اغذیه‌فروشی‌ها و موارد مشابه؛

۲) مراکز مربوط به گردشگری شامل هتل‌ها، هتل‌آپارتمان‌ها، مجتمع‌های جهانگردی و گردشگری، مهمان‌پذیرها، مهمان‌سراها، مسافرخانه‌ها، زائرسراها و موارد مشابه؛

۳) حمل‌ونقل عمومی مسافر درون‌شهری و برون‌شهری اعم از هوایی، جاده‌ای، دریایی و ریلی؛

۴) دفاتر خدمات مسافرتی و گردشگری؛

۵) تولید و توزیع پوشاک؛

۶) تولید و توزیع کیف و کفش؛

۷) مراکز تولید آجیل، خشکبار، قنادی، بستنی و میوه؛

۸) مراکز و مجتمع‌های ورزشی و تفریحی؛

۹) مراکز و مجتمع‌های فرهنگی و آموزشی؛

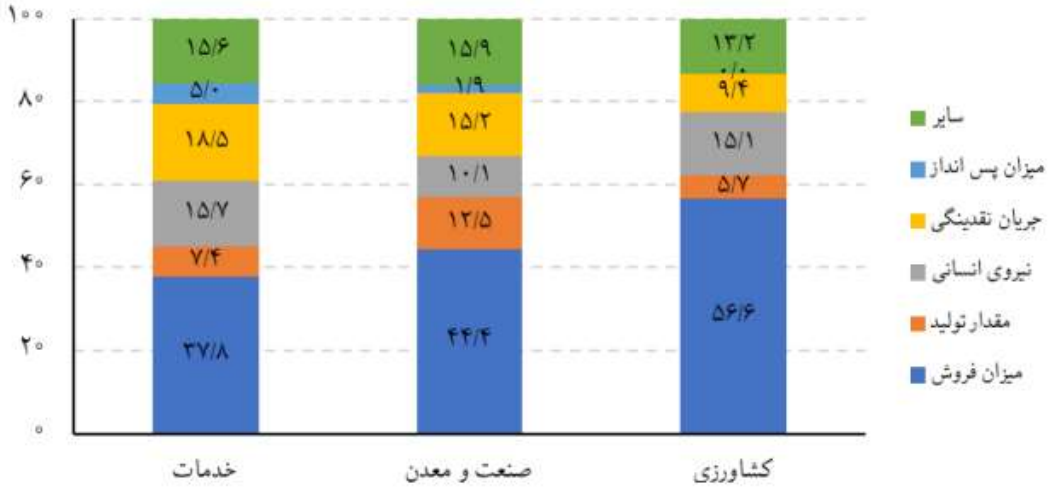
۱۰) مراکز تولید، توزیع و فروش صنایع دستی.

سهم ارزش‌افزوده‌ی رسته‌های مذکور در تولید ناخالص داخلی کشور (غیرنفتی) ۱۴/۴درصد و سهم شاغلان این رسته‌ها از کل اشتغال کشور ۱۵درصد است (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ۱۳۹۹).

بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس و طبق پایش صورت‌گرفته از واحدهای صنفی سراسر کشور طی دو هفته‌ی اول فروردین‌ماه ۱۳۹۹، میزان فروش این واحدها در پایان سال ۱۳۹۸ نسبت به مدت مشابه سال گذشته به این نحو تغییر کرده است: صنایع کیف و کفش با ۹۸درصد کاهش، نساجی و پوشاک با ۹۲درصد کاهش، تحریر و چاپ و صنایع دستی و فرش با ۸۶درصد کاهش، ساختمانی با ۸۵درصد کاهش، سایر صنایع خرد با ۸۲درصد کاهش، خدمات با ۸۱درصد کاهش و غذایی با ۶۷درصد کاهش مواجه شده‌اند (تهرانی ۱۳۹۹).

همچنین، پژوهشکده‌ی آمار نیز طرح نظرسنجی تأثیر کرونا بر کسب‌وکارها را در دو دوره اجرا کرد که دوره‌ی اول شامل اسفند ۱۳۹۸ و فروردین ۱۳۹۹ و دوره‌ی دوم شامل اردیبهشت ۱۳۹۹ بود. این طرح به‌گونه‌ای طراحی شده است که بتوان نتایج آن را در سطح کل کشور و همچنین سه گروه عمده‌ی فعالیت‌های اقتصادی (خدمات، صنعت و معدن، کشاورزی) منتشر کرد (پژوهشکده‌ی آمار ۱۳۹۹). بر اساس این گزارش، بیشترین تأثیر کرونا بر میزان فروش کسب‌وکارهای اقتصادی بوده است (شکل ۸-۴).

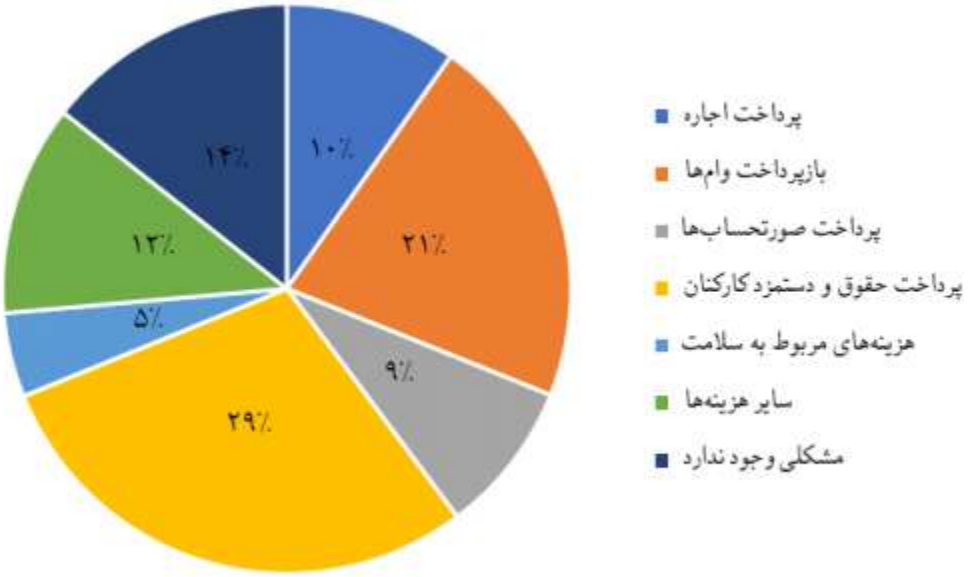
شکل ۸-٤-بیشترین تأثیر کرونا بر جنبه‌های مختلف فعالیت کسب‌وکارها به تفکیک بخش‌های اقتصادی در اردیبهشت



منبع: برگرفته از *(پژوهشکده‌ی آمار ۱۳۹۹)*

طبق اطلاعات اخذشده از پاسخگویان، مهم‌ترین مشکل در کل کسب‌وکارها در اردیبهشت‌ماه پرداخت حقوق و دستمزد با ۲۹درصد بوده است. بازپرداخت وام‌ها با ۲۱درصد و پرداخت اجاره با ۱۴درصد در رتبه‌های بعدی قرار دارند (شکل ۸-۵).

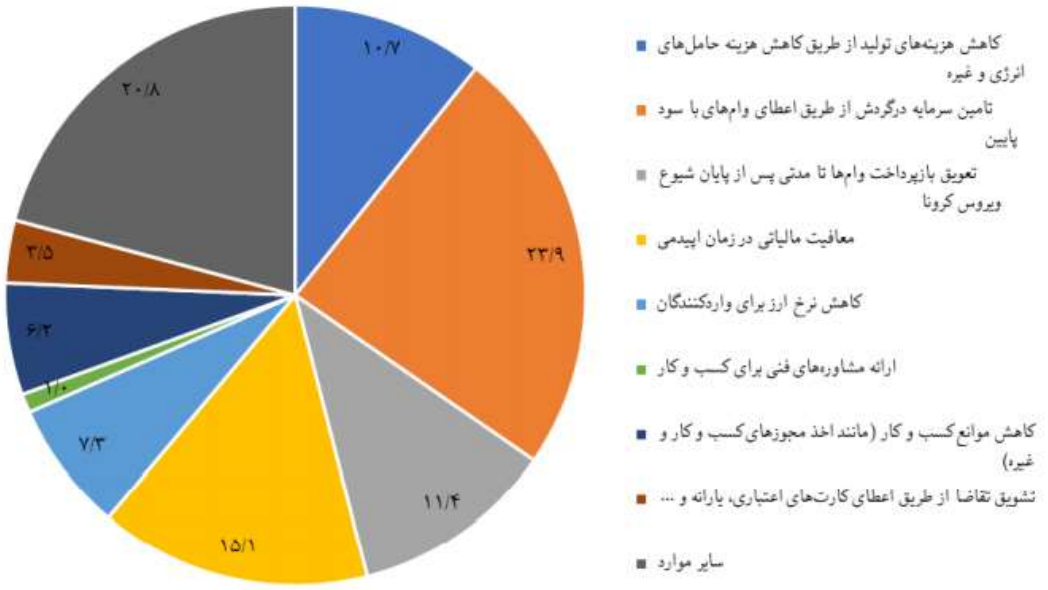
شکل ۸-۵-مهم‌ترین مشکلات کسب‌وکارها طی دوران شیوع کرونا در اردیبهشت



منبع:برگرفته از (پژوهشکده‌ی آمار ۱۳۹۹)

در آخرین سؤال این طرح، از پاسخگویان در ارتباط با انتظار آن‌ها از دولت در دوران مشابه شرایط کرونا برای حمایت از فضای کسب‌وکار پرسیده شد که حدود ۲۴ از پاسخگویان به «تأمین سرمایه در گردش از طریق اعطای وام‌های با سود پایین» اشاره کرده‌اند. از دیگر انتظارات مهم می‌توان به «تعویق بازپرداخت وام‌ها تا مدتی پس از پایان شیوع ویروس کرونا» با ۴۱/۳درصد و «معافیت مالیاتی در زمان اپیدمی» با ۳۰درصد اشاره کرد (شکل ۸-۶).

شکل ۸-٦- انتظارات از دولت در شرایط مشابه کرونا



منبع: برگرفته از (پژوهشکده‌ی آمار ۱۳۹۹)

در نهایت اینکه بر اساس ریسک‌های کسب‌وکارها، کرونا در سه سطح اثرگذار بوده است: دسته‌ی اول مشاغلی هستند که با شیوع کرونا به‌دلیل مراقبت‌های بهداشتی خانواده‌ها با کاهش تقاضا مواجه شده‌اند (مانند خدمات آژانس‌های مسافرتی، هتل‌ها و غیره)؛ دسته‌ی دوم مشاغلی که به‌دلیل اعمال قرنطینه با محدودیت عرضه‌ی خدمات و کالاها مواجه شده‌اند (مانند عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، مشاوره‌های حقوقی و حسابداری، مدیریتی و غیره) و دسته‌ی سوم مشاغلی که با تعطیلی مواجه شده‌اند (مانند مشاغل آموزشی، مدارس و دانشگاه‌ها، باشگاه‌های ورزشی و غیره) (تهرانی ۱۳۹۹).

۷-۸-بررسی تأثیر کرونا بر کسب‌وکارهای اینترنتی ایران

شیوع ویروس کرونا بر کسب‌وکارهای اینترنتی نیز بی‌تأثیر نبوده است، اگرچه تحلیل این اثرگذاری با پیچیدگی‌هایی همراه است. به‌دلیل تأثیر منفی این بیماری بر تأمین‌کنندگان کسب‌وکارها و مشکلات زیرساختی، بعضی از این کسب‌وکارها نتوانسته‌اند از این شرایط پیش‌آمده بهره‌مند شود (حسنوند, و غیره ۱۳۹۹).

شکل زیر تأثیر شیوع کرونا بر مهم‌ترین کسب‌وکارهای اینترنتی ایرانی را نشان می‌دهد که سازمان فناوری اطلاعات ایران در فروردین ۱۳۹۹ به‌نقل از سایت techsara گزارش کرده است.

در صنعت گردشگری آنلاین، همان‌طور که انتظار می‌رفت، سفرها و استفاده از هتل‌ها و مسافرخانه‌ها به‌شدت کاهش پیدا کرد و به‌دنبال آن بخش گردشگری در بین کسب‌وکارهای نوپا بیشترین آسیب را متحمل شد. علی‌بابا و فلایتو که بیشترین سهم را از فروش بلیت‌های هواپیمایی دارند، به‌ترتیب ۸۰ و ۷۵درصد کاهش در میزان فروش را تجربه کردند. در حوزه‌ی اجاره‌ی اقامتگاه‌های گردشگری نیز استارت‌آپ «شب» از کاهش ۷۰درصدی رزرو اقامتگاه‌ها خبر داده است.

در بخش پلتفرم‌های اطلاع‌رسانی خدمات تفریحی و فرهنگی، می‌توان به استارت‌هایی مانند ایوند یا تیکت اشاره کرد. استارت‌آپ ایوند که در زمینه‌ی اشتراک‌گذاری اطلاعات رویدادها فعالیت می‌کند، کاهش ۷۵درصدی فروش را گزارش کرده است. استارت‌آپ تیکت نیز که فروش بلیت‌های تئاتر، کنسرت و سینما را بر عهده دارد، فروش خود را به‌طور کامل از دست داده است. در زمینه‌ی

تخفیف‌های گروهی نیز استارت‌آپ‌های تخفیفان و نت‌برگ با کاهش ۸۰درصدی فروش مواجه شده‌اند. استارت‌آپ‌های این بخش، پس از گردشگری، بیشترین آسیب را از بیماری کرونا دیده‌اند.

در بخش خرید آنلاین، استارت‌آپ‌های اسنپ‌مارکت و باسلام به ترتیب ۵۰ و ۱۵درصد افزایش فروش داشته‌اند. در مقابل، در بخش سرویس‌های غذایی و به‌دلیل تعطیلی رستوران‌ها، اسنپ‌فود و چلیوری کاهش ۶۰درصدی فروش را تجربه کرده‌اند.

استارت‌آپ‌های بخش تماشای فیلم و بازی آنلاین از رشد قابل‌توجهی بهره‌مند شده‌اند. میزان بارگذاری فیلم در آپارات با رشد ۴۰درصدی و تماشای فیلم با رشد ۲۵درصدی همراه بوده است. میزان مشاهده‌ی محتوای بصری فیلیمو نیز رشد ۳۵درصدی داشت است.

در بخش برگزاری رویدادهای آنلاین، فروش روزانه‌ی استارت‌آپ ایسمینار رشد ۴۰۰درصدی داشته و در یک هفته ۶ هزار کاربر جدید جذب کرده است. استارت‌آپ لحظه‌نگار نیز از افزایش ۵۰درصدی برگزاری رویداد و کلاس آنلاین خبر داده است.

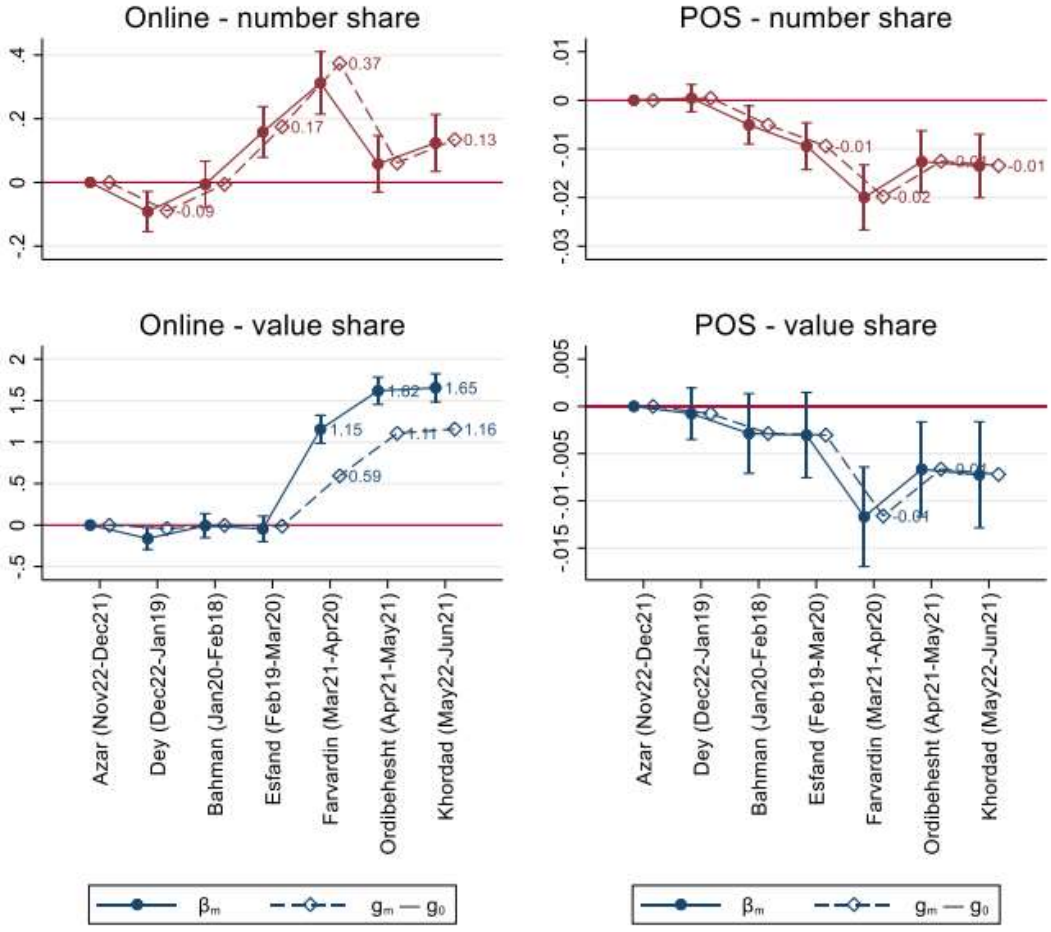
شکل ۸-۷- تأثیر شیوع کرونا بر کسب‌وکارهای اینترنتی



منبع: برگرفته از *(حسنوند، و غیره ۱۳۹۹)*

شکل زیر نشان می‌دهد که تأثیر کرونا بر خریدهای اینترنتی مثبت بوده و افزایش تعداد و ارزش خریدهای اینترنتی را به‌دنبال داشته است، درحالی‌که خریدهای حضوری کاهش یافته است.

شکل ۸-۸-اثر کرونا بر سهم ارزش و تعداد تراکنش‌های مالی



منبع: برگرفته از (Hoseini and Valizadeh 2020)

تأثیر کرونا بر کسب‌وکارهای اینترنتی در جدول زیر به‌طور خلاصه قابل‌مشاهده است. نسخه‌ی کامل این جدول در گزارش سازمان فناوری اطلاعات ایران موجود است.

جدول ۸-۱- تأثیر کرونا بر کسب‌وکارهای اینترنتی

حوزه فعالیت	کسب‌وکار شاخص	برآورد اثرات شیوع کرونا	توضیحات
خدمات گردشگری آنلاین	اسنپ‌تریپ	کاهش ۱۰۰درصدی رزرو هتل‌ها کاهش ۶۵درصدی خرید پروازها	
	علی بابا	۸۰درصد کاهش فروش	مشکل استرداد بلیت‌های خریداری‌شده تعدیل نیرو به میزان ۲۴درصد
	تیرو	۷۵درصد کاهش فروش	
پلتفرم‌های اطلاع‌رسانی خدمات تفریحی و فرهنگی	«تپسی» «تپ‌برگ»	۸۰درصد کاهش فروش	مشکل استرداد بلیت‌های خریداری‌شده
	«تیکت»	۱۰۰درصد کاهش فروش	
	«ایوند»	۷۵درصد کاهش فروش	
پلتفرم‌های خرید آنلاین	«اسنپ‌مارکت»	۵۰درصد افزایش تقاضا	
	«باسلام»	۱۵درصد افزایش تقاضا	
سامانه‌های حمل‌ونقل آنلاین	«تی‌تکست»	۷۳٪ افت در ارسال تعداد بسته‌های پستی	
	«اسنپ»	کاهش ۷۰درصدی تعداد سفرها و اثرگذاری بر درآمد ۵۰۰هزار راننده فعال این شرکت	
پلتفرم‌های آنلاین پخش ویدئو	فیلیمو	۶۵٪ افزایش تماشا	فیلیمو تماشای انیمیشن را رایگان کرده است
	آپارات	رشد ۴۰درصد (بارگذاری) و ۲۵درصد (تماشا)	
بازی‌های آنلاین		۷۲درصد رشد نسبت به مدت مشابه در سال قبل	
برگزاری رویداد و کلاس آنلاین	لحظه‌نگار	۵۰٪ افزایش برگزاری رویداد و کلاس آنلاین	
	ایسمینار	۲۰۰٪ افزایش فروش روزانه	ایسمینار تنها در یک هفته ۶ هزار کاربر جدید را جذب کرده است.
اپلیکیشن‌های مالی و فین‌تک		۷۲٪ افزایش تعداد کاربران در اروپا در ایران نامشخص	

منبع: برگرفته از (احسنوند، و غیره ۱۳۹۹)

۸-۸-بررسی اقدامات مصوب دولت در زمینه‌ی حمایت از کسب‌وکارها

با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای دولت، در نهایت ۷۵ هزار میلیارد تومان برای حمایت از خانوارها و بنگاه‌ها در نظر گرفته شد. مقرر شد که ۲۵ هزار میلیارد تومان از این منابع از محل کاهش نرخ ذخیره‌ی قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی و ۵۰ هزار میلیارد تومان هم از منابع داخلی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تأمین شود. همچنین اعلام شد که در سمت مصارف هم ۲۵ هزار میلیارد تومان صرف حمایت از خانوارهای آسیب‌پذیر و بیمه‌ی بیکاری و تحریک تقاضای خانوارهای یارانه‌بگیر و حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان هم صرف اعطای تسهیلات برای حمایت از کسب و کار و حفظ اشتغال خواهد شد (وزارت تعاون،کار و رفاه اجتماعی ۱۳۹۹).

بر اساس گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و همچنین پایگاه اطلاع‌رسانی و پایش آثار اقتصادی کرونا[۱۸۵]، مجموعه‌ی اقداماتی که به‌تدریج جهت حمایت از بنگاه‌های تولیدی و اشتغال در برابر آسیب‌های ناشی از شیوع کرونا به تصویب رسید به شرح زیر است:

۹-۸-بسته‌های سیاستی اجرا شده جهت حمایت از بنگاه

از اوایل شیوع کرونا و تشکیل ستاد ملی مبارزه با کرونا سیاست‌های مختلف حمایت از کسب‌وکارها در دستور کار دولت قرار گرفت. برخی از این سیاست‌ها که از جنبه کاهش هزینه بنگاه اهمیت دارند عبارتند از:

- حمایت‌های مالیاتی از فعالین اقتصادی شامل امهال بدهی به مدت سه ماه تا اردیبهشت ۹۹ و تقسیط به مدت نه ماه، افزایش سررسید پرداخت مالیات ارزش‌افزوده، و بخشودگی جرایم به شرط پرداخت مالیات تا پایان ۹۹ (مصوبات ستاد ملی مبارزه با کرونا در ۱۳۹۸/۱۲/۲۶ و ۱۳۹۹/۹/۱).
- امهال هزینه‌های برق و گاز مصرفی در رسته های آسیب دیده برای دوره ۳ ماهه منتهی به اردیبهشت ۹۹ (مصوبه هیات وزیران در ۱۱-۰۱-۱۳۹۹)
- تعویق سه‌ماهه اقساط تسهیلات به تمامی دریافت کنندگان قرض الحسنه (ابلاغیه بانک مرکزی به بانک‌ها در ۱۳۹۹/۰۱/۰۶)
- تعلیق ممنوعیت‌های ناظر بر چک‌های برگشتی به مدت سه ماه در صورتی که صاحبان کسب و کارها قادر به ایفای تعهدات خود ناشی از صدور چک در بازه ۱۳۹۸/۱۲/۱ تا ۱۳۹۹/۲/۳۱ نبوده‌اند (مصوبه ستاد ملی مبارزه با کرونا در ۱۳۹۸/۱۲/۲۶).
- امهال پرداخت عوارض و بهای خدمات شهرداری تا تابستان ۱۳۹۹ (ابلاغیه وزارت کشور به شهرداری‌ها در ۱۳۹۸/۱۲/۲۵)

علاوه بر این موارد از جنبه جبران سرمایه، برای حمایت از کسب‌وکارهای آسیب‌دیده از کرونا، دستورالعمل پرداخت تسهیلات به واحدهای کسب و کار آسیب‌دیده در ۱۳۹۹/۲/۲ توسط دولت به وزارت رفاه، سازمان برنامه و بودجه، و بانک مرکزی ابلاغ شد. مطابق این دستورالعمل، برای حمایت از مشاغل آسیب دیده ۴۹ هزار میلیارد تومان که ۴۴ ه.م.ت آن به مشاغلی که براساس مصوبه ستاد ملی کرونا در رسته‌های آسیب دیده بوده‌اند، به ازای هر شاغل دارای بیمه ۱۶ میلیون تومان و به رانندگان مسافری مبلغ ۶ میلیون تومان با ضمانت سفته فرد متقاضی تخصیص یافت. ۵ ه.م.ت مابقی به کسب و کارهای بزرگ کشوری به تشخیص کارگروه تخصیص داده شد. با وجود اینکه این دستورالعمل همزمان با دستورالعمل پرداخت وام قرض‌الحسنه به خانوارها ابلاغ شد اما پرداخت آن به مشاغل آسیب‌دیده با تاخیر زیادی انجام شد. همانطور که در بالا توضیح داده شد ۲ روز پس از ابلاغ دستورالعمل پرداخت وام به خانوار آغاز شد و پرونده پرداخت آن به کل متقاضیان واجد شرایط تا خرداد ماه بسته شد، اما تنها ایجاد سامانه شناسایی و ثبت‌نام کسب‌وکارهای آسیب دیده متقاضی کرونا (سامانه کارا) بیش از یک ماه به طول انجامید. پس از ایجاد سامانه نیز فرآیند پرداخت وام به کسب‌و کارها به کندی پیش رفت به طوری که تا ۱۶ شهریور مجموع تسهیلات پرداختی ۳۷۵۴ میلیارد تومان بوده که از این رقم ۲۷۹۱ میلیارد تومان به رسته‌های آسیب‌دیده چهارده‌گانه و مابقی به شرکت‌های بزرگ حمل‌ونقل پرداخت شد. یعنی پس از ۵ ماه از ابلاغ مصوبه ارایه تسهیلات به کسب و کارها تنها حدود ۷,۵ درصد از مبلغ مصوب به کسب‌و کارهای آسیب‌دیده پرداخت شد.

[۱۸۵] https://coronomy.ir

علاوه بر تاخیر در فرآیند شناسایی و پرداخت، مصوبه دولت برای پرداخت تسهیلات به واحدهای کسب‌وکار اشکالاتی زیادی نیز در طراحی دارد که بخشی از آن به دلیل نبود زیرساخت مناسب برای تشخیص آسیب‌دیدگی بنگاه‌ها و پوشش بنگاه‌های غیر رسمی است. در نتیجه این اشکالات می‌توان انتظار داشت که حتی در صورت اجرای کامل مصوبه بخش بزرگی از افراد آسیب دیده در پوشش نمی‌گیرند و صرفاً بخش کوچکی از افراد از آن بهره‌مند خواهند شد. برای مثال برخی از ایرادات مصوبه عبارتند از:

- دارا بودن بیمه برای مشمولیت به معنای بهره‌مند نشدن بخش خوداشتغال غیررسمی از این تسهیلات است.
- بنگاه‌های مشمول باید همچنان فعال باشند و مشخص نیست ملاک تشخیص فعالیت چیست علی‌الخصوص در دورانی که بنگاه‌ها بدلیل کرونا مکلف به تعطیلی شده‌اند.
- بنگاه‌های مشمول نباید نیروی کار خود را تعدیل کرده باشند. مشخص است که در شرایط رکود بنگاه مجبور به تعدیل نیروی خود است. گذاشتن این شرط منجر به حفظ نیروی کار رسمی بیمه دار و تعدیل نیروی کار غیر رسمی بدون بیمه (که اتفاقاً آسیب بیشتری دیده است) می‌شود.
- بنگاه‌های مشمول می‌بایست ۷۰ درصد تسهیلات را به پرداخت دستمزد اختصاص دهند. اما به نظر می‌رسد که زیرساخت کنترل پرداخت شدن دستمزد به کارگران مخصوصاً بنگاه‌های کوچک‌تر وجود ندارد. در این حالت بنگاه می‌تواند صرفاً با پرداخت حق بیمه کارگر اشتغال اسمی خود را حفظ کند.

در مجموع مقایسه اجرای دو سیاست حمایت از خانوار و حمایت مالی از کسب و کارها نشان می‌دهد به دلیل فراهم بودن زیرساخت تشخیص خانوارها و دسترسی به مسیر مالی پرداخت به آنها، اجرای سیاست به سرعت به انجام رسید. اما در مقابل به دلایل مشکلات فراوان در ثبت و تشخیص کسب و کارها فرآیند پرداخت وام به آنها هم با تاخیر زیادی انجام شد و هم اینکه احتمالا محدود به بنگاه‌های رسمی و با نیروی کار بیمه‌دار محدود شد.

۱۰-۸-سیاست‌های حمایت از اشتغال و یارانه دستمزد

به دلیل شدت بحران کرونا حمایت از اشتغال و نگه داشتن مشاغل یک امر ضروری است و حتی در کشورهای توسعه یافته دارای نظام تامین اجتماعی با پوشش بالا نیز این موضوع به یک اولویت سیاستگذاری بدل شده است. معمولاً حمایت از اشتغال با پرداخت بخشی از دستمزد برای شاغلان با دستمزد پایین یا درصدی از دستمزد تا سقف مشخص برای تمامی شاغلان (مانند پوشش حق بیمه) را شامل می‌شود. با توجه به ماهیت گذرای بحران کرونا این سیاست‌ها می‌بایست برای بازه کوتاه مدت طراحی شوند و در صورت نیاز تمدید گردند. یک کارکرد اصلی این سیاست‌های جلوگیری از بین رفتن سرمایه انسانی مختص هر بنگاه است که ممکن است براحتی قابل جایگزین نباشد. همچنین این سیاست‌ها با پرداخت بخشی از دستمزد موجب بکارگیری پاره وقت برخی از نیروها و عدم اخراج کامل آنها شوند.

یک موضوع که در حوزه حمایت از اشتغال بسیار تعیین کننده است میزان پوشش بیمه بیکاری است. در بعضی از کشورهای توسعه یافته داشتن بیمه بیکاری برای شاغلان اجباری است و در صورت وقوع بحرانی مانند شیوع کرونا جبران زیان بیکار شده‌ها از طریق بیمه بیکاری یکی از کاراترین و ساده‌ترین راه‌های حمایت از آسیب‌دیدگان است. در ایران پوشش بیمه بیکاری پایین است و این کم بودن پوشش نه صرفاً به دلیل کمبود منابع بلکه بیشتر به دلیل طراحی بد قوانین و مقررات مربوط به آن است. برای مثال علی‌رغم

پایین بودن پوشش بیمه بیکاری، قانون به شدت به نفع بیمه‌شدگان تنظیم شده است به طوری‌که اگر فرد بیمه شده بیکار شود به مدت ۳۶ ماه (۵۰ ماه برای متاهلین) مقرری ثابت در حد حقوق دریافت می‌کند. این در حالی‌است که در کشورهای توسعه یافته مدت پرداخت بیمه بیکاری بین چند ماه و حداکثر یکسال است و مقدار مقرری ماه به ماه کاهش می‌یابد تا انگیزه یافتن شغل برای بیمه شده افزایش یابد. با این ساز و کار در عوض کشورهای توسعه یافته پوشش بیمه بیکاری گسترده‌ای دارند که در برخی از آنها داشتن بیمه بیکاری برای شاغلان اجباری است.

علاوه بر سیاست‌های یارانه دستمزد و بیمه بیکاری یکی دیگر از سیاست‌های فعال بازار کار که در دوران بحران می‌تواند به حفظ و حمایت از اشتغال کمک کند ایجاد مشاغل عمومی موقت با هدف بکار گیری بیکار شدگان مانند تولید لوازم بهداشتی و یا دیگر فعالیت‌های مربوط به جلوگیری از شیوع بیماری هستند. در برخی از کشورها مثل هند و پاکستان پیش از وقوع کرونا بکارگیری نیروی کار در ساخت جاده یا زیرساخت‌های دیگر، آبخیزداری، حفظ جنگل و مراتع نیز در زمره سیاستهای حفظ اشتغال اجرایی شده‌اند. در کنار اینها با توجه به اینکه در هنگام بحران کرونا ناگزیر تعداد زیادی از مشاغل از بین می‌روند سیاست‌هایی که به افزایش جورسازی در بازار کار و تامین تقاضای مشاغل جدیدی که پس از کرونا شکل گرفته نیز به عنوان یک راهکار برای کم کردن آسیب به بازار کار می‌توانند به کار گرفته شوند.

مهمترین سیاست به کار گرفته شده در کشور در زمینه حفظ اشتغال استمهال حق بیمه کارفرما در مشاغل آسیب دیده بوده که مهلت آن تا دی ۹۹ نیز تمدید شده است. همچنین در بسته حمایت از کسب‌وکارها تسهیلات در نظر گرفته شده به ازای شاغلین دارای بیمه و به عنوان پرداخت بخشی از دستمزد آنها بوده است. جدا از این موارد در زمینه دیگر سیاست‌های حمایتی اشاره شده در بالا بسته سیاستی مشخصی ابلاغ نشده است.

۱۱-۸-جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

با توجه به شرایط حساس اقتصاد ایران و منابع محدود دولت، که در بخش‌های قبل توضیح داده شد، هرگونه حمایت باید معطوف به بخش‌هایی باشد که محرک سایر بخش‌های اقتصاد بوده و نقش قابل‌توجهی در رونق اقتصادی کشور دارند. در مجموع پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱) تسهیلاتی که برای بنگاه‌ها در نظر گرفته شده است، همانند سایر کشورها بر مبنای درصدی از هزینه‌ی دستمزد نیروی کار یا بیمه‌ی تأمین اجتماعی، یا مشروط بر حفظ سطح اشتغال پرداخت شود تا احتمال انحراف کاهش یابد.

۲) ارائه‌ی تسهیلات سرمایه در گردش به بنگاه‌هایی که توان پرداخت دیون خود را ندارند مورد توجه قرار گیرد. همچنین، پرداخت سود تسهیلات در این دوران و بازپرداخت این تسهیلات پس از پایان کرونا در بازه‌ی زمانی ۱۲ یا ۲۴ ماهه انجام شود.

۳) از ظرفیت‌های بازار سرمایه (انتشار اوراق) و سایر روش‌های تأمین مالی جهت اتخاذ روش‌هایی برای تأمین نقدینگی واحدهای اقتصادی استفاده شود.

۴) از ظرفیت اوراق گواهی اعتبار مولد برای تأمین مالی زنجیره‌ی بنگاه‌های بخش خصوصی استفاده شود. این اوراق تسهیلات جدیدی را برای بنگاه‌های تولیدی فراهم می‌کند که بر اساس آن تولیدکنندگان بر مبنای فاکتور خرید مواد اولیه و واسط از بانک عامل درخواست انتشار و تضمین گواهی اعتبار مولد در سررسید کرده و به بنگاه فروشنده مواد اولیه تحویل می‌دهند.

دارنده می‌تواند گواهی را تا زمان سررسید آن نزد خود نگه دارد یا می‌تواند به فروشنده‌ی مواد اولیه‌ی خود تحویل دهد یا در بازار سرمایه تنزیل کند.

۵) با توجه به اینکه پرداخت حقوق و دستمزد یکی از مهم‌ترین مشکلات کسب‌وکارها است، پرداخت یارانه‌ی دستمزد برای شاغلان بیمه‌شده در دستور کار قرار بگیرد. مبلغ این یارانه می‌تواند ۵۰درصد حداقل دستمزد و مشروط به حفظ نیروی کار شاغل یا برگشت به‌کار بیکارشده باشد.

۶) پرداخت حق بیمه‌ی سهم کارفرما به‌مدت سه ماه و مشروط به حفظ سطح اشتغال.

۷) تسریع در ارائه‌ی تسهیلات با ایجاد یک کارگروه مسئول به‌منظور بررسی و تأیید شرایط متقاضیان.

فصل نهم: نحوه سازماندهی و تجدید ساختار بودجه با هدف شناسایی روشهای اثربخش تامین و جلوگیری از تشدید کسری بودجه و اولویت دهی به نیازها

۹-۱-مقدمه: بودجه و اصلاحات مورد نیاز در دوران کرونا

یکی از چالشهای جدی در مواجهه با بیماری کرونا، زیان رفاهی ایجاد شده ناشی از پیامدهای این بیماری بوده است و در واقع سوال اصلی در خصوص چگونگی مواجهه با این بیماری به چگونگی توزیع زیان رفاهی ایجاد شده بین بازیگران و ذی‌نفعان مختلف بازمیگردد. با توجه به اعمال محدودیت‌ها در فعالیتهای اقتصادی توسط دولت در کشورهای مختلف بخش مهمی از جبران زیان رفاهی ایجاد شده بر عهده دولتها بوده است و به همین دلیل ابعاد سیاستها و بسته‌های مالی به کار گرفته شده ابعاد بزرگ و کم‌سابقه‌ای بوده است که در بخش اول به آنها اشاره شده است.

در ایران در نبود منابع مالی کافی، اندازه بسته مالی دولت نیز تحت تاثیر قرار گرفته و به علاوه به دلیل عدم هماهنگی مناسب بین سیاستهای حوزه‌ی سلامت با سیاستهای اقتصادی اثربخشی منابع در اختیار نیز محدودتر بوده است. در این بخش ابتدا تصویری از عملکرد بودجه در دوران کرونا و چگونگی اثرگذاری آن بر بودجه دولت ذیل اجزای مختلف منابع مورد تحلیل قرار گرفته و سپس برخی از چالشهای ساختاری بودجه‌ریزی در ایران که امکان انعطاف و بازتخصیص مناسب منابع در شرایط بحرانی را دچار اختلال میکند مورد بررسی قرار میگیرد. شرایط بحران کرونا میتوانست فرصتی برای اصلاح برخی از این ساختارها و رویه‌های معیوب با هدف انضباط مالی بیشتر و مواجهه بهتر با شرایط بحرانی داشته باشد. به همین دلیل ابتدا این موارد مورد بررسی قرار گرفته و در انتها راهکارهایی در جهت چگونگی تامین مالی و افزایش گستره ابزارهای سیاستی دولت ارائه می‌شود.

۹-۲-عملکرد بودجه دولت در دوران کرونا: ۵ ماهه نخست سال‌جاری

در پنج ماهه‌ی اول منتهی به پایان مردادماه ۱۳۹۹، مجموع منابع عمومی وصول شده توسط دولت ۱۹۳ هزار میلیارد تومان و کل پرداختهای صورت گرفته ۲۱۳٫۸ هزار میلیارد تومان بوده است که کسری ۲۰٫۸ هزار میلیارد تومانی منابع و مصارف از طریق تنخواه گردان بانک مرکزی تامین مالی شده است.

اگرچه درصد عملکرد منابع نسبت به مصوب پنج دوازدهم بودجه کل کشور، ۸۱,۱ درصد بوده با این‌حال ترکیب تحقق منابع ذیل اجزای مختلف نشان‌دهنده‌ی چرخش قابل توجه در ترکیب منابع وصولی است. به طوریکه فروش اوراق و سهام دولتی جایگزین فروش نفت در عملکرد بودجه شده است که به نظر میرسد تداوم تامین مالی غیرتورمی دولت در سالجاری منوط به امکان فروش سهام و اوراق در ماههای پیش‌رو و به ویژه نیمه‌ی دوم سالجاری خواهد بود.

طی پنج ماهه‌ی نخست سالجاری مجموع درآمدهای مالیاتی وصول شده ۶۶,۶ هزار میلیارد تومان است که این میزان منابع تحقق ۸۹ درصدی را نسبت به مصوب پنج دوازدهم به دنبال داشته است. درآمدهای حاصل از گمرک در پنج ماهه‌ی نخست سال‌جاری ۴,۱ هزار میلیارد تومان بوده است که تحقق ۴۰ درصدی را نسبت به مصوب پنج دوازدهم به دنبال داشته است. مجموع درآمدهای مالیاتی و گمرگی در ۵ ماهه‌ی نخست سال‌جاری نسبت به مصوب پنج دوازدهم عملکرد حدود ۸۳ درصدی داشته است که نسبت به میانگین ۵ ساله‌ی گذشته که این نسبت ۷۷ درصد بوده است، مقادیر بالاتری است و نسبت به تمامی ۵ سال گذشته منتهی به سال ۱۳۹۹ مقادیر بالاتری را رقم زده است.

مهمترین بخش مالیاتی در ترکیب منابع مالیاتی دولت، مالیات بر کالاها و خدمات است با این حال این بخش در پنج ماهه‌ی نخست نسبت به مقادیر متوسط ۵ سال گذشته منتهی به سال ۱۳۹۹ کمترین عملکرد را ثبت کرده است. در حالیکه رقم مصوب پنج دوازدهم بودجه در خصوص این بخش مالیاتی ۳۸,۴ هزار میلیارد تومان بوده، عملکرد ایجاد شده برای این بخش ۲۳,۲ هزار میلیارد تومان بوده که باعث شده است درصد تحقق این بخش ۶۰,۶ درصد باشد. لازم به ذکر است که میانگین ۵ سال گذشته منتهی به سال ۱۳۹۹ تحقق این بخش ۸۰,۵ درصد بوده است. به نظر میرسد در بین اجزا درآمدهای مالیاتی دولت، بیشترین تاثیرپذیری از شرایط حادث شده ناشی از بیمار کرونا بر این قلم رخ داده است و اگرچه به دلیل بازگشاییهای صورت گرفته بخشی از این درآمدها در ماه‌های آتی بهبود خواهد یافت با این حال احتمالا مقدار عملکرد آن در پایان سال در مقادیری پایین‌تر از عملکرد سالهای گذشته باشد و دولت میزان وصولی پایین‌تری از این قلم درآمدی خواهد داشت.

در مدت پنج ماهه نخست سالجاری، مالیات بر ثروت و درآمد در مقایسه با روندهای گذشته و همچنین نسبت پنج دوازدهم بهترین عملکرد را داشته به طوریکه عملکرد این دو بخش به ترتیب ۱۰۹ و ۳۰۱ درصد مصوب پنج دوازدهم بوده است. مالیات بر ثروت پایه مالیاتی کوچک‌تری نسبت به سایر اجزای مالیاتی دارد و به همین دلیل رشد بالای آن از طریق بهبود در کوشش مالیاتی محقق می‌شود. بهبود مالیات بر درآمد نیز به دلیل رشد سطح عمومی دستمزدها در کنار بهبود در کوشش مالیاتی محقق شده است.

درآمدهای ناشی از حقوق گمرکی نیز در پنج ماهه‌ی ابتدایی سال با افت قابل توجهی مواجه بوده و وصولی پایینی داشته است. طی این مدت، میزان درآمدهای وصول شده از گمرگ ۴,۱ هزار میلیارد تومان بوده است که باعث تحقق ۴۰ درصدی نسبت به مصوب پنج دوازدهم بوده است. با توجه به کاهش حجم تجارت بین‌المللی متاثر از شرایط رخ داده ناشی از کرونا این قلم نیز به نظر میرسد تحت تاثیر شرایط ناشی از این بیماری بوده است.

ذیل واگذاری‌های دارایی سرمایه‌ای که قلم اصلی آن منابع حاصل از فروش نفت خام بوده است، افت قابل توجهی رخ داده است. در پنج ماهه‌ی نخست میزان کل وصولی حاصل شده از منابع نفت خام ۴,۵ هزار میلیارد تومان بوده است که باعث شده است این قلم عملکردی ۲۰ درصدی نسبت به مصوب پنج دوازدهم داشته باشد. و لذا بودجه دولت با افت قابل توجهی مواجه است. لازم به ذکر است

که میزان مصوب پنج دوازدهم برای وصول درآمدهای نفتی ۲۲,۵ هزار میلیارد تومان است که رقم تحقق یافته همان‌طور که اشاره شد تنها ۴,۵ هزار میلیارد تومان بوده است. این قلم از درآمدها در کنار افت قیمت نفت خام ناشی از بیماری کرونا تحت تاثیر تحریم‌های اقتصادی نیز قرار داشته است.

به علاوه لازم به ذکر است که در ۴ ماهه ابتدایی سالجاری میزان کل وصولی ارزی ناشی از صادرات نفت خام، میعانات و گاز طبیعی تنها ۱,۴ میلیارد دلار بوده است که با ارقام در نظر گرفته شده در بودجه برای تامین کالاهای اساسی فاصله‌ی قابل توجهی دارد.[۱۸۶] با این حال همانطور که اشاره شد واگذاری دارایی‌های مالی و فروش سهام بار اصلی کاهش افت در درآمدهای ناشی از نفت خام را بر عهده داشته است و بیشترین میزان عملکرد نسبت به مصوب را در پنج ماهه‌ی ابتدایی سال داشته است. طی پنج ماهه نخست مجموع واگذاری داراییهای مالی عملکرد حدود ۱۳۷ درصدی داشته است و فروش اوراق و اسناد خزانه اسلامی به میزان ۶۸ هزار میلیارد تومان باعث شده است تا این بخش از درآمدها ۱۸۵ درصد تحقق عملکرد داشته است. به علاوه واگذاری شرکتهای دولتی به میزان ۱۶,۷ هزار میلیارد تومان باعث شده است تا این قلم نیز عملکرد بالایی داشته باشد و به میزان ۹۶۰ درصد مصوب پنج دوازدهم برسد. لذا با توجه به چشم‌انداز منابع درآمدی دولت در سالجاری قلم واگذاری دارایی‌های مالی و فروش اوراق یا سهام به نظر میرسد بخش مهم و قابل توجه تامین مالی سالجاری باشد با این حال تداوم تامین مالی از این قلم به تدریج در نیمه‌ی دوم سالجاری با توجه به عدم قطعیت‌های موجود سخت‌تر خواهد شد. به ویژه شرایط کنونی بازار سرمایه که با افت و خیر مواجه شده است و به علاوه افزایش نرخ سود اوراق دولتی طی چند ماه گذشته، تداوم تامین مالی ذیل این روش‌ها را با ابهام مواجه کرده است. به علاوه انتشار اوراق دولتی باعث افزایش نرخ سود اوراق دولتی شده و طی حدود دو ماه گذشته نرخ سود اوراق از محدوده‌ی ۱۵ درصد به ۲۲ درصد رسیده که در صورت عدم رشد نقدینگی به منظور افزایش عرضه‌ی پول این شکل از تامین مالی باعث خواهد شد نرخ سود افزایش یابد و ممکن است با افزایش سر رسید اوراق منتشر شده به حدود ۳۰ درصد برسد. قاعدتا نرخ سود اوراق تامین مالی باید در تناسب با پایداری مالی دولت در یک چشم‌انداز میان‌مدت باشد و بدهی حاصل شده ناشی از اصل و سود اوراق به گونه‌ای باشد که دولت بتواند از عهده تعهدات مالی خود بربیاید.

در سمت هزینه‌ها، اعتبارات هزینه‌ای(جاری) عملکرد حدود ۱۷۰ هزار میلیارد تومانی و تحقق ۹۳,۴ درصدی نسبت به مصوب پنج دوازدهم داشته است. ذیل اعتبارات جاری تحقق هزینه‌های عمومی استانی ۱۰۰ درصد و عمومی ملی ۹۲,۹ درصد بوده است. با توجه به چالش منابع دولت به نظر می‌رسد منابع در نظر گرفته شده برای پیاده‌سازی برنامه‌های بودجه‌ای مانند برنامه‌های در نظر گرفته شده ذیل طرح تحول سلامت با محدودیت و کمبود اعتبار مواجه باشد و دولت تمرکز خود را برای پرداخت حقوق و دستمزد قرار دهد.

در بعد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز میزان کل پرداختهای صورت گرفته ۲۹,۲ هزار میلیارد تومان است که این میزان از پرداختها تحقق ۷۹,۷ درصدی از مصوب پنج دوازدهم را داشته است.

در ماه‌های ابتدایی سال تمرکز برای دریافت منابع بودجه‌ای بر فروش اوراق، سهام و درآمدهای مالیاتی بوده است. به نظر می‌رسد با توجه به شرایط بازار سرمایه و بدهی امکان تداوم تامین مالی ذیل انتشار اوراق یا فروش سهام در نیمه‌ی دوم سال‌جاری مشابه با نیمه‌ی

[۱۸۶] در یازده ماهه نخست سال، عملکرد درآمدهای نفتی ۱۱ هزار میلیارد تومان بوده است، این در حالی است که در مدت مشابه سال قبل این میزان ۳۳ هزار میلیارد تومان بوده است.

اول برقرار نباشد و در صورت انتشار اوراق لازم نرخ سود متناسب با آن تنظیم شود[۱۸۷]. بر اساس برآوردهای صورت گرفته میزان مورد نیاز برای فروش اوراق بدهی در هفت ماهه‌ی پایانی سال‌جاری حدود ۱۰۴ هزار میلیارد تومان و میزان مورد نیاز برای فروش سهام ۵۰ هزار میلیارد تومان است که به نظر می‌رسد تامین مالی غیرتورمی آن و عدم رجوع به بانک مرکزی برای تامین این میزان با دشواری مواجه است. هم‌چنین، با توجه به چسبندگی هزینه‌های جاری و عمرانی با فرض تداوم تحریم‌ها به نظر می‌رسد دولت در نیمه‌ی دوم سال به ویژه ماه‌های پایانی سال با مشکل جدی برای تامین منابع مالی برای بودجه مواجه خواهد شد و لذا لازم است انضباط‌های مالی مشخص و روشنی بر نحوه‌ی هزینه‌کرد واحدهای مختلف اجرایی صورت گیرد.

در ادامه به بررسی وضعیت بودجه‌ای دولت و چالش‌های اصلی در تدوین و اجرای سند بودجه پرداخته می‌شود با این حال ذکر این نکته ضروری است که پیش‌برد هر گونه انضباط مالی نیازمند وجود تعهد سیاسی برای انجام آن است، به ویژه در شرایط جاری به دلیل شکنندگی فضای مالی و بودجه‌ای دولت در صورتیکه سیاست مالی و بودجه ابزاری در جهت تحقق خواسته‌های مقامات سیاسی بدون در نظر گرفتن تعادل در منابع و مصارف باشد می‌تواند به راحتی و سادگی زمینه‌ساز ایجاد تورم‌های بزرگ و قابل توجه شود.

۳-۹-بررسی ساختار بودجه‌ریزی در ایران و اجرای آن

در یک آسیب‌شناسی در خصوص نظام بودجه‌ریزی در ایران، می‌توان این سازوکارها را با توجه به اینکه ابعاد مالی دارند، ذیل فرآیندهای مدنظر برای بودجه‌ریزی طبقه‌بندی کرد. فرآیندهای کارکردی بودجه را می‌توان در چهار سطح طبقه‌بندی کرد. سطح اول به بررسی پیش‌بینی اقتصاد کلان، تعیین جداول کلان منابع و مصارف بودجه و هم‌چنین ارتباط بودجه با وضعیت اقتصادی می‌پردازد. سطح دوم، فرآیند تهیه و تصویب بودجه است. در این سطح علاوه بر سازوکارهای قانونی و نهادی در نظر گرفته شده برای تنظیم بودجه، ارتباط بودجه با یک سند میان‌مدت هدف‌گذاری می‌شود به گونه‌ای که بودجه به عنوان سند مالی با افق زمانی کوتاه‌مدت بتواند اهداف میان‌مدت مدنظر سیاستگذاران را از طریق اجرای بودجه را فراهم سازد. سطح سوم به اجرای بودجه می‌پردازد، در این سطح هدف اصلی تامین منابع نقدی مورد نیاز بودجه و هم‌چنین کنترل تعهدات است و در نهایت در سطح آخر، نظارت و حسابرسی بودجه قرار دارد. همان‌طور که در ادامه شرح داده می‌شود، بودجه دولت در ابعاد مختلف فرآیندهای کارکردی با ضعف و مشکل مواجه است و همین امر باعث شده است تا نه تنها بدهی قابل توجهی طی سال‌های گذشته انباشت شود، انضباط مالی دولت دچار مشکل شود.

[۱۸۷] عملکرد ۱۱ ماهه فروش اوراق ۱۵۵ هزار میلیارد تومان و فروش سهام ۳۴ هزار میلیارد تومان بوده است.

شکل ۹-۱-فرایندهای بودجه‌ای و شکل‌گیری بدهی‌ها و مطالبات



منبع: نتایج تحقیق

گام اول و مهم‌ترین گام برای ایجاد انضباط مالی در بودجه و جلوگیری از شکل‌گیری تعهدات مالی بدون در نظر داشتن منابع کافی برای آن‌ها که می‌تواند باعث شکل‌گیری بدهی یا معوقات مالی شود، تدوین و برآورد واقع‌بینانه از منابع و مصارف بودجه است. با این حال بررسی وضعیت بودجه دولت نشان می‌دهد که عملکرد بودجه فاصله‌ی زیادی با میزان مصوب آن دارد. بررسی وضعیت انحراف عملکرد با مصوب ذیل اقلام منابع و مصارف نشان می‌دهد که طی ده سال گذشته منتهی به سال ۱۳۹۹ متوسط انحراف در منابع حدود ۹ درصد و متوسط انحراف در مصرف ۵ درصد است که ارقام قابل توجه و بزرگ محسوب می‌شوند و از این‌رو به نظر می‌رسد سند بودجه و برآورد منابع آن در زمان تهیه بودجه به شکل صحیح و دقیقی صورت نمی‌گیرد و همین امر باعث می‌شود تا به دلیل چسبندگی در هزینه‌ها و عدم امکان تعدیل آن به شکل متناسب با منابع وصول نشود. یکی از چالش‌های بودجه دولت در ایران مساله‌ی نفت و هم‌چنین رشد هزینه‌هاست. در نبود تصویر روشن از میزان ورود درآمدهای نفتی به بودجه و نوسانات مربوط به قیمت نفت و میزان صادرات عملا بودجه دولت از طریق تراز کردن مصارف و تغییر پارامترهای درآمدی نفت ممکن می‌شود. این در حالی است که در صورت تثبیت میزان ورودی نفت به بودجه ذیل یک قاعده‌ی مالی مشخص امکان اعمال تغییرات در آن وجود نخواهد داشت. به علاوه در شرایط کنونی بخش مهمی از عملیات مالی دولت ذیل عملیات فرابودجه‌ای خارج از سقف منابع و مصارف در نظر گرفته شده برای بودجه انجام می‌شود که این امر از یک‌سو شفافیت هزینه‌کرد دولت را کاهش داده و از سوی دیگر انعکاس آن به صورت انباشت مطالبات نهادهای مختلف از دولت در ترازنامه است.

تنظیم سند بودجه به منظور اینکه بتواند انضباط مالی را فراهم سازد نیازمند یک چارچوب راهنما برای تعیین اولویت‌ها و تخصیص منابع مالی بر اساس اهداف میان‌مدت است. این سند راهنما می‌تواند برنامه‌های توسعه یا بخشنامه‌های تهیه و تنظیم سند بودجه باشد. با این حال نکته مهم در خصوص این اسناد آن است که بتواند اولویت‌های اصلی در تخصیص منابع مالی را با در نظر گرفتن پایداری مالی و هم‌چنین افق زمانی میان‌مدت(برای مثال ۵ ساله) تعیین کند. به علاوه بودجه به منظور آنکه بتوان انضباط مالی را محقق سازد نیازمند چارچوب زمانی مناسب، چرخه‌ی صحیح بودجه‌ریزی و هم‌چنین قواعد مناسب مالی است. در ادامه وضعیت بودجه دولت ذیل این موارد مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

کنترل و نظارت بر عملکرد دولت در اجرای بودجه، به دسته‌ی بازرسی داخلی[۱۸۸] و بازرسی خارجی[۱۸۹] تقسیم می‌شود. بازرسی داخلی، در حین اجرای بودجه انجام می‌شود و در واقع، بخشی از فرآیند اجرای بودجه است. امّا بازرسی خارجی، پس از اجرای بودجه، و توسط نهادهای مستقل صورت می‌پذیرد. به طور معمول سه نوع نظارت عملیاتی یا کارکردی، نظارت مالی و نظارت تطبیقی برای سنجش و ارزیابی عملکرد مالی تعریف می‌شود.

در حال حاضر، بودجه دولت تنها در معرض حسابرسی تطبیقی[۱۹۰] ذیل دیوان محاسبات قرارداد دارد و جای خالی حسابرسی عملکرد و حسابرسی مالی وجود دارد. حسابرسی مالی بررسی وضعیت صورت‌های مالی و ثبت اطلاعات است. حسابرسی عملکرد، عملکرد بودجه را بر اساس اهداف تعریف شده مورد بررسی قرار می‌دهد. حسابرسی کنونی بودجه، تنها به حسابرسی تطبیقی محدود شده است که اگر چه لازم است، اما نیازهای نظارتی را پاسخ نمی‌دهد.

بنابراین، گسترش دامنه‌ی فعالیت حسابرسی و تکمیل شمول حسابرسی باید مورد توجه جدی قرار بگیرد. به علاوه، با توجه به اینکه در زمان بررسی بودجه امکان بررسی دقیق هزینه‌ها عملا میسر نیست، مجلس می‌تواند سالانه بخش مشخصی از بودجه را هدفگذاری کرده و از حسابرسان منتخب درخواست کند که بخش مذکور را ذیل قواعد روشن و تعریف شده و با هدف شناسایی صحیح عملکرد مالی بررسی کند، به‌گونه‌ای که بتوان با شناسایی صحیح برنامه‌ها و فعالیت‌های تعریف شده و بررسی کارایی هزینه‌ای و عملکردی این برنامه‌ها، نسبت به بازتعریف آنها اقدام کرد. در این صورت، می‌توان در یک بازه‌ی زمانی چند ساله تمامی قسمت‌های بودجه دولت را مورد ارزیابی مجدد قرار داد.

نظارت عملکردی منوط به استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به طور کامل در دولت است و این مهم نیازمند زیرساخت‌هایی مانند تهیه بودجه بر مبنای برنامه و زیربرنامه‌هایی است که بتوان در هر یک از آنها قیمت تمام شده هر برنامه را تعریف کرد و در گام دوم لازم است قیمت تمام شده به درستی محاسبه شود، قیمت واحد تمام شده را نباید با تقسیم هزینه بر تعداد فعالیت یا هزینه واحد اشتباه گرفت. تا زمانی که قیمت تمام شده هر فعالیت را به دقت نتوان استخراج کرد نمی‌توان نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را اجرا کرد. پس از آن لازم است، سازمان برنامه و بودجه پرداخت هزینه را بر مبنای عملکرد بودجه انجام دهد. بنابراین، نظام بودجه‌ریزی هم اکنون فاصله زیادی با بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دارد و تا زمانیکه این نظام اصلاح نشود، گزارش عملکرد مقداری مشکل زیادی را حل نمی‌کند.

---

[188] *Internal Audit*

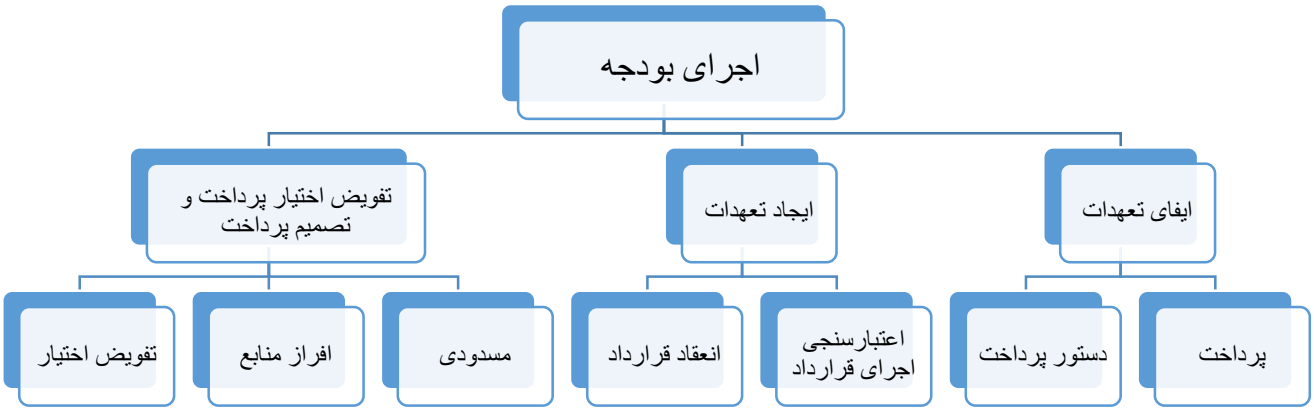
[189] *External Audit*

[۱۹۰] حسابرسی تطبیقی، تطبیق اجرای عملیات مالی با قوانین و ضوابط و مقررات را بر عهده دارد بدون اینکه وارد ماهیت عمیات مالی از جهت اثربخشی یا کارایی در هزینه‌کرد شود. حسابرسی عملکرد کارایی و اثربخشی را نیز مورد ارزیابی قرار میدهد.

٤-٩-اجرای بودجه و اشکالات آن در جهت انعطاف منابع در دوران بحران کرونا

بودجه، پس از تصویب مراحلی برای اجرا طی می‌کند. در صورتی‌که اجرای مراحل بودجه به طور شفاف پایش و نظارت نشود، بودجه محملی برای ایجاد و انباشت بدهی می‌شود. همان‌گونه که شکل زیر نشان می‌دهد، به طور معمول بودجه در هفت مرحله و سه گام اجرایی می‌شود که مکانیزم‌های کنترل‌کننده‌ی بودجه نیز بر مبنای این مراحل تنظیم می‌شود. برای هر یک از این مراحل ضوابطی کنترلی تعیین می‌شود تا بودجه‌ی در اجرا منضبط باشد.

شکل ۹-۲-گام‌های مختلف اجرای بودجه به همراه مراحل آن



توضیحات: مراحل و گام‌های شکل بالا، به ترتیب از سمت چپ به راست اجرایی می‌شوند و لذا سه گام یاد شده هم‌عرض نیستند. به جهت سهولت در نمایش این گام‌ها و هم‌چنین مراحل هر گام به صورت افقی نمایش داده شده اند.

با توجه به مراحل هفت‌گانه تعریف شده برای اجرای بودجه، کنترل‌های لازم برای اجرای بودجه نیز در هفت گروه به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

۱. کنترل تخصیص: در این کنترل میزان مخارج برای هر یک از اجزای بودجه با میزان تخصیص در نظر گرفته شده برای آن یا با میزان مخارج تعریف شده در ردیف‌های هزینه‌ای کنترل می‌شود. این کنترل باید طی تمامی مراحل از افراز منابع تا پرداخت صورت گیرد تا این اطمینان حاصل شود که تمامی مراحل در صحت و تطابق با سند بودجه یا سایر اجزای تعریف شده در فرآیند پرداخت(توافق‌نامه یا انعقاد قرارداد) انجام شده است.

۲. کنترل تعهدات: مهم‌ترین رکن کنترل مخارج، کنترل تعهدات است. هدف از کنترل تعهدات میزان بودجه در زمان ایجاد تعهدات است تا اینکه بودجه در زمان تحقق منابع و پرداخت‌ها کنترل شود. از این رو کنترل تعهدات باید در گام دوم از اجرای بودجه عملیاتی شود. سه نوع از کنترل تعهدات وجود دارد: تعهدات با افق یک‌ساله، تعهدات با افق چند ساله و تعهدات پایدار. با توجه به افق یکساله از اجرای بودجه، پایش تعهداتی که افق فراتر از یک‌سال دارند مهم است.

۳. کنترل جریان نقدی: هدف از کنترل جریان نقدی، هموارسازی منابع و مصارف دولت طی سال و کاهش هزینه‌های مالی دولت است و این کنترل یکی از اجزای مدیریت نقدی محسوب می‌شود. کنترل جریان نقدی در گام اول از اجرای بودجه و در زمان افراز منابع و هم‌چنین در زمان پرداخت اجرایی شده و به طور مرتب براساس دوره‌های تخصیص منابع مالی به روز می‌شود.

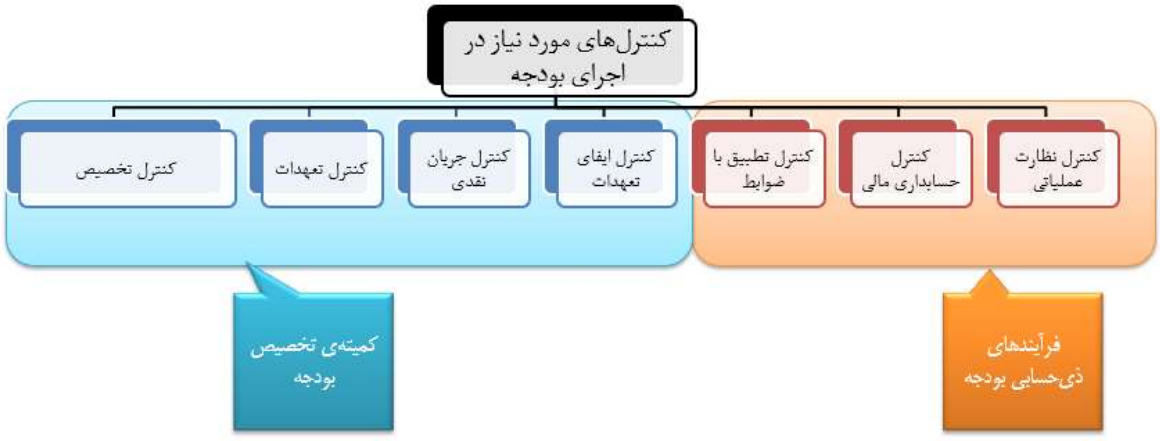
۴. کنترل ایفای تعهدات: پرداخت صورت گرفته توسط دولت باید منوط به ایفای تعهدات باشد. این تعهدات نه تنها باید بر مبنای قرارداد منعقد شده ایفا شده باشد بلکه باید با مبنای درستی نیز محاسبه شده باشد. کنترل ایفای تعهدات، این نظارت را صورت می‌دهد.

۵. کنترل تطبیق با ضوابط: این کنترل نقش تطبیق فرآیند اجرای بودجه با قواعد مالی و ضوابط تعریف شده را دارد از این رو در تمامی مراحل اجرای بودجه صورت می‌گیرد هر چند نقش آن در ایجاد تعهد و پرداخت از اهمیت بیشتری برخوردار است. به طور مشخص کنترل خریدهای دولت و هم‌چنین قراردادهای مربوط به پروژه‌های عمرانی و اطمینان از صحت برگزاری مناقصات از جمله حوزه‌های مهم هستند که در آن‌ها کنترل تطبیق لازم است.

۶. کنترل حسابداری: هدف از این کنترل ایجاد اطمینان از صحت ثبت، طبقه‌بندی صحیح اطلاعات و ایجاد اطلاعات به به‌روز مبادلات مالی دولت است که در شفافیت حساب‌های دولت و هم‌چنین پاسخگویی نقش کلیدی دارد. این کنترل در مرحله پرداخت و هم‌چنین در اعتبارسنجی قراردادها استفاده می‌شود.

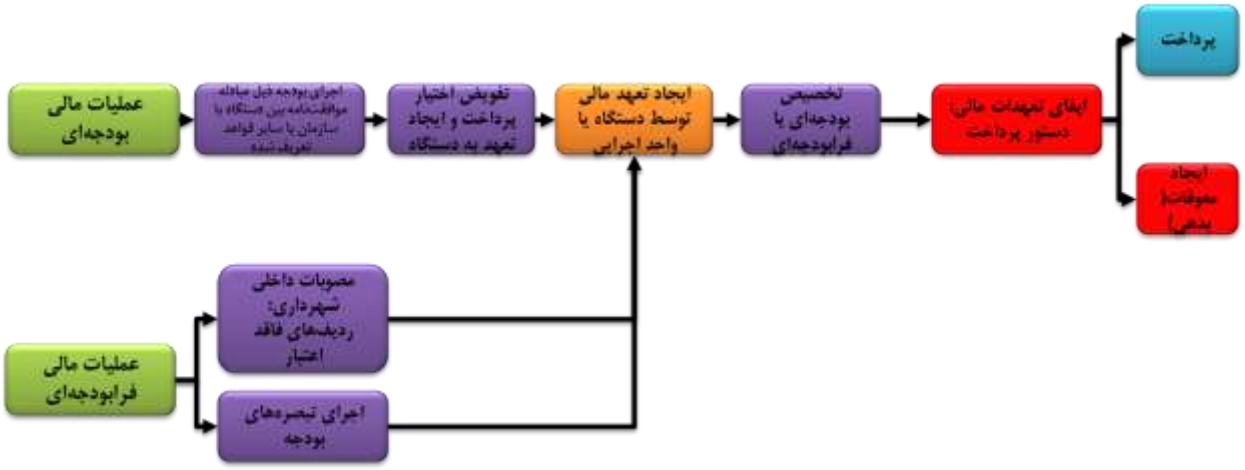
۷. سایر کنترل‌ها: علاوه بر کنترل‌های یاد شده، بنابه ماهیت مخارج دولت، کنترل‌های دیگری نیز تعریف می‌شود. از جمله این کنترل‌ها، کنترل مخارج مربوط به حقوق و پرداخت‌های بازنشستگی است به طور خاص ایجاد تناسب یک به یک بین اطلاعات مربوط به کارمندان بخش عمومی و هم‌چنین اطلاعات پرداخت‌های انجام شده از اهمیت بالایی برخوردار است. کنترل مخارج مربوط به بازنشستگی نیز علاوه بر کنترل پرداخت‌های صورت گرفته، کنترل تعهدات آتی دولت در قبال بازنشستگان است.

شکل ۹-۳-کنترل‌های مختلف بودجه



همان‌طور که از شکل بالا مشخص است، چهار کنترل اول عمدتا توسط کمیته‌ی تخصیص بودجه صورت می‌گیرد و کنترل‌های بعدی که ناظر بر فرآیندهای نظارتی است توسط واحدهای نظارتی از جمله ذی‌حسابان انجام می‌شود. با این وجود
از بین کنترل‌های یاد شده برای اجرای بودجه، مهم‌ترین کنترل برای جلوگیری از ایجاد بدهی‌ها و معوقات کنترل تعهدات است. این در حالی است که به دلیل فقدان وجود نظام کنترل تعهدات مناسب که بتواند فرآیندهای ایجاد تعهدات مالی را بر اساس وضعیت منابع و پیش‌بینی در دسترس بودن آن‌ها کنترل کند، انباشت تعهدات و به دنبال آن بدهی و معوقات صورت می‌گیرد. در واقع در شرایط جاری، مدیریت بودجه دولت به جای آن‌که متمرکز بر نقطه‌ی ایجاد تعهدات مالی باشد در نقطه‌ی ایفای تعهدات متمرکز است به گونه‌ای که دولت بر اساس تعهدات سررسید شده و بر اساس منابع در دسترس اقدام به تعیین اولویت‌ها می‌کند و همین امر باعث می‌شود به دلیل نبود منابع مالی کافی با عدم ایفای تعهدات و بدهی یا معوقات مواجه شود.

شکل ۹-٤-مدیریت بودجه دولت در شکل جاری



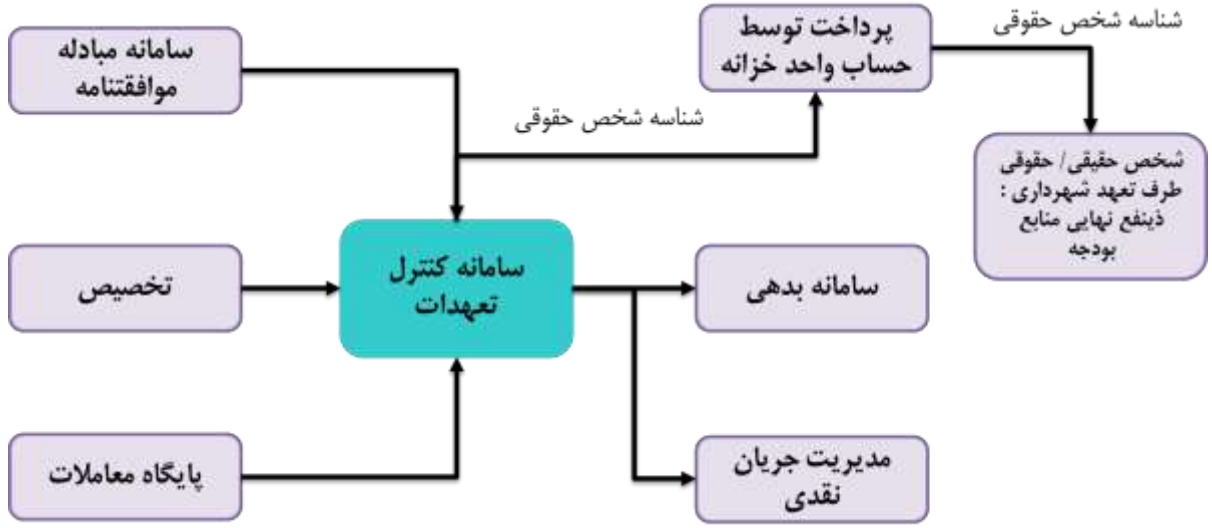
این در حالی است که نقطه‌ی کنترل بودجه باید در زمان ایجاد تعهدات مالی متمرکز شود. به گونه‌ای که قبل از ایجاد هر تعهد مالی، واحدهای دولت نسبت به وجود منابع مالی کافی در زمان سرسید تعهدات اطمینان داشته باشند و دولت بر اساس پایش مداوم منابع و مصارف طی سال و هم‌چنین در افق زمانی آتی از شکل‌گیری تعهدات مالی که منابع مالی به اندازه کافی ندارند خودداری کند. بر این اساس چرخه‌ی مدنظر برای ایجاد و کنترل میزان تعهدات مالی که باید به عنوان یک واحد مجزا و مستقل در دولت ایجاد شود به شرح زیر است:

شکل ۹-۵-کنترل تعهدات در اجرای بودجه



لازم به ذکر است که تعهدات مالی از جهت ارتباطی باید با سایر اجزای اطلاعاتی بودجه ارتباط داشته باشد که شرح این ارتباطات در شکل زیر نمایش داده شده است:

شکل ۹-٦- ارتباط کنترل تعهدات با سایر اجزای اطلاعاتی بودجه



۵-۹-کمیته بازبینی هزینه‌ها: راهکاری برای تخصیص بهتر منابع در دوران بحران کرونا

یک نظام بودجه‌ریزی سالم مستلزم وجود انضباط مالی و کارایی در تخصیص منابع مالی است. یکی از تجربیات مهم کشورها در مواجهه با بحران‌های اقتصادی لزوم ارتقای عملکرد مخارج مالی بودجه‌ای دولت از طریق بازبینی هزینه‌ها به ویژه در شرایطی است که تنگنای منابع مالی برای دولت‌ها در ارائه خدمات به دلیل کاهش در رشد اقتصادی تشدید شده است. بازبینی هزینه‌ها شامل دو بعد راهبردی و فنی است. در بعد راهبردی، ارتقای عملکرد مالی به بررسی اتصال بین تصمیمات مالی-بودجه‌ای با اولویت‌های سیاستگذاری می‌پردازد

و به این پرسش پاسخ می‌دهد که آیا ارائه خدمات یا سیاست مدنظر «لزوما» توسط دولت باید تامین مالی شود؟ در بعد فنی، ارتقای عملکرد مالی دولت به بررسی کارایی درون بخشی و بین بخشی می‌پردازد و به دنبال آن است که «بیشترین ارزش» در استفاده از منابع مالی عمومی حاصل شود. در کارایی درون بخشی هدف کاهش هزینه واحد ارائه خدمات توسط دولت به ازای سطح مشخصی از این خدمات است. هر خدمت ارائه شده توسط دولت ترکیبی از هزینه‌هاست. در کارایی درون بخشی این پرسش مطرح است که آیا می‌توان با در نظر گرفتن سطح مشخصی از خدمات، هزینه‌ی ارائه خدمات را کاهش داد؟ این کاهش در هزینه واحد ارائه خدمات می‌تواند از طریق تغییر در ترکیب هزینه‌ها(اعم از هزینه نیروی انسانی، هزینه خرید کالاها و خدمات و ....) یا در نحوه‌ی فراهم‌سازی خدمات(توسط دولت یا برون‌سپاری و خرید خدمت) صورت گیرد. در بعد کارایی بین بخشی، از طریق تعریف سنجه‌ای از ارزش منابع مالی دولت، بازدهی استفاده از منابع مالی دولت در بخش‌های مختلف با یکدیگر مقایسه می‌شود. به طور مشخص در این قسمت به این پرسش پاسخ داده می‌شود که ارزش ایجاد شده برای ذی‌نفعان بودجه دولت(اعم از خانوارها، بنگاه‌های اقتصادی، شاغلین در بخش عمومی و ....) به ازای هزینه‌کرد میزان مشخصی از منابع مالی در بخش‌های مدنظر برای این ذی‌نفعان(مثلا آموزش و بهداشت برای خانوارها، یارانه به تسهیلات یا خرید ماشین‌آلات برای بنگاه‌ها، پرداخت حقوق یا بن کالا برای شاغلین بخش عمومی) ذیل کدام بخش بیشتر است؟

در واقع در یک تصویر کلان، بازبینی‌ها هزینه‌ها، احیای فرآیند نظارت عملیاتی در دو بعد راهبردی و فنی در یک چارچوب روشن‌و شفاف به منظور تحقق صرفه‌جویی در هزینه‌کرد و شکل‌دهی به یک چشم‌انداز پایدار مالی همسو با اهداف و اولویت‌های سیاستگذاری است. علی‌رغم اینکه در ماده ۵ و ۳۴ قانون برنامه و بودجه وظیفه‌ی نظارت عملیاتی که نقش مهمی در انطباق هزینه‌کرد با سیاست‌های کلان و هم‌چنین استفاده بهینه از منابع عمومی را دارد، به سازمان برنامه و بودجه محول شده است، با این حال طی سال‌های گذشته نقش نظارت عملیاتی سازمان برنامه و بودجه به دلیل غلبه ملاحظات سیاسی در بودجه‌ریزی بر ملاحظات فنی و به دنبال آن تخفیف شان نظارت در سازمان برنامه و بودجه کم‌رنگ شده است.

تحقق دو بعد یاد شده از یک‌سو می‌تواند بودجه را در یک چشم‌انداز پایدار از تامین مالی همسو با اولویت‌های سیاستگذاری ملی قرار داده و از سوی دیگر از طریق تمرین یافتن ناکارایی‌های مالی و صرفه‌جویی در استفاده از منابع مالی، امکان و زمینه اینکه مصارف جدید از طریق صرفه‌جویی در هزینه‌کرد و نه لزوما منابع مالی جدید تامین مالی شود را فراهم می‌سازد. از این‌رو شکل‌گیری فرایند بازبینی هزینه‌ها می‌تواند منجر به ارتقای ظرفیت نهادی بودجه‌ریزی شده و از این‌رو یک اصلاح نهادی مهم محسوب می‌شود. به علاوه در شرایط جاری که بودجه دولت در ایران به دلیل تحریم‌های اقتصادی و افت قابل توجه در درآمدهای صادراتی با کمبود شدید منابع مالی مواجه شده است، بازبینی هزینه‌ها یک رویکرد اجتناب‌ناپذیر برای ارتقای هزینه کرد مالی دولت است.

۱-۵-۹-قواعد اصلی در بازبینی هزینه‌ها

بررسی تجربه کشورهای مختلف در خصوص بازبینی هزینه‌ها نشان می‌دهد که کشورهای مختلف رویکردهای متفاوتی را برای اجرا و پیاده‌سازی ارتقای هزینه‌کرد دولت از طریق بازبینی هزینه‌ها دنبال کرده‌اند. با این حال بررسی تجارب کشورهای موفق در پیاده‌سازی اصلاحات در مخارج دولت حاکی از آن است که این کشورها به قواعد زیر پایبند بوده‌اند:

- لزوم وجود یک تعهد سیاسی در سطح بالای حاکمیت در تمامی سطوح اجرای فرآیند: با توجه به اینکه بازبینی هزینه‌ها می‌تواند منجر به کاهش هزینه‌ها یا تغییر اولویت‌های هزینه‌کرد دولت شود و این امر به معنای تغییر بخشی از ذی‌نفعان استفاده از منابع مالی است، اجرای این فرآیند مستلزم پیشتیانی سیاسی در تمامی سطوح اجرای آن است.
- شکل دهی به یک تصویر میان‌مدت از مخارج دولت ذیل یک سناریو واقع‌بینانه و در تداوم وضعیت موجود به منظور تعیین میزان صرفه‌جویی مدنظر: مخارج دولت متاثر از عوامل مختلفی رشد می‌کند. بدون وجود یک تصویر میان‌مدت از مخارج دولت ذیل بخش‌های مختلف با در نظر گرفتن عوامل اصلی اثرگذار بر رشد آن مانند تورم امکان آنکه بتوان اهداف کمی روشن و مشخص از صرفه‌جویی را تنظیم کرد، شکل نخواهد گرفت.
- تنظیم اهداف مشخص از صرفه‌جویی: به منظور آنکه فرایند بازبینی هزینه‌ها به نتایج روشن و مشخصی دست یابد، نیازمند تعریف اهداف روشن و کمی از صرفه‌جویی مدنظر به صورت بالا به پایین(شروع از ارقام کلان مصارف و شکست آن ذیل بخش‌های مختلف) است. این اهداف صرفه‌جویی بر مبنای چشم‌انداز آتی وضعیت بودجه ذیل ادامه‌ی وضع موجود تنظیم می‌شود.
- ایجاد اتصال بین فرآیند بازبینی هزینه‌ها با تقویم بودجه‌ریزی سالانه: به منظور آنکه فرایند بازبینی هزینه‌ها منجر به نتیجه شود باید با تقویم بودجه‌ریزی سالانه هماهنگ شده و اجرای آن در حین فرایند بودجه‌ریزی سالانه تعریف شود.
- استفاده حداکثری از توان کارشناسی: با توجه به ابعاد فنی مورد نیاز برای بازبینی هزینه‌ها، فرایند بازبینی هزینه‌ها باید از توان کارشناسی دستگاه مرکزی در امر بودجه‌ریزی در کنار توان دستگاه‌های اجرایی یا کارشناسان بیرونی استفاده کند.
- بررسی مخارج از ابعاد مختلف: مخارج دولت باید در دو بعد درون بخشی ذیل برنامه‌های مختلف و هم‌چنین بیرون بخشی ذیل امور یا فصول مختلف مورد ارزیابی و بازبینی قرار گیرد.
- تمرکز بر بخش‌هایی با بیشترین امکان برای یافتن صرفه‌جویی: با توجه به اینکه اجرای بازبینی هزینه‌ها فرایند چند ساله است و نیازمند ایجاد اعتماد در ذی‌نفعان مختلف است، بهتر است این فرآیند از بخش‌هایی که در آن‌ها احتمال یافتن صرفه‌جویی بیشتر از سایر بخش‌هاست، شروع شود تا بر مبنای نتایج مثبت حاصل شده امکان همراهی ذی‌نفعان تسهیل شود.
- در نظر گرفتن زمان کافی برای اجرای اصلاحات: فرایند بازبینی هزینه‌ها با تهیه یک گزارش مناسب در خصوص میزان صرفه‌جویی ذیل بخش‌ها یا برنامه‌های مختلف به پایان نمی‌رسد، بلکه با آن شروع می‌شود. پیاده‌سازی نتایج حاصل شده ذیل فرایند بودجه نیازمند در نظر گرفتن جزییات زیادی است که ممکن است زمان‌بر باشد. عدم توجه به این جزییات و ماهیت زمان‌بر بودن آن باعث می‌شود تا در اجرای اصلاحات مدنظر تعجیل شود و همین امر دستیابی به نتایج مدنظر را با مشکل مواجه سازد.
- تعریفی روشن و مشخص از فرایند پایش و ارزیابی دستیابی به اهداف مدنظر در صرفه‌جویی: اجرای بازبینی هزینه‌ها نیازمند در نظر گرفتن فرایندها و شاخص‌های روشن و مشخص برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مختلف است. این فرایند روشن و مشخص امکان ایجاد ارتباط با عموم مردم در خصوص سیاست‌های اصلاحی را فراهم ساخته و باعث می‌شود بتوان همراهی بیشتر عموم در جهت اصلاح هزینه کرد دولت را فراهم کرد.

۲-۵-۹-چارچوب اقدامات مدنظر برای بازبینی هزینه‌ها

پیاده‌سازی بازبینی هزینه‌ها در ایران نیازمند درنظر گرفتن مقدماتی است. به طور مشخص در شرایط جاری، نهادهای سیاستگذاری مالی –بودجه‌ای تعریف روشن و مشخصی ندارد و امور بودجه‌ای ذیل نهادهای مختلفی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی می‌شود. به علاوه برنامه‌های تعریف شده ذیل سند بودجه خوش تعریف نیست و برای مثال اهدافی مشابه ذیل برنامه‌های متعدد دنبال می‌شوند. از این‌رو در نظر گرفتن این مقدمات برای پیاده‌سازی فرایند بازبینی هزینه‌ها ضروری است.

با در نظر گرفتن مقدمات یاد شده و هم‌چنین چارچوب یاد شده، بازبینی هزینه‌ها ذیل چهار مرحله با شرح اقدامات زیر تعریف شده است:

- مرحله اول
  - تعیین نهادهای سیاستگذار
  - تعیین برنامه‌های ذیل نهادهای سیاستگذار
  - تدوین شرح وظایف نهادهای سیاستگذار، مجری و سازمان
- مرحله دوم
  - استخراج برنامه‌های هر دستگاه مجری و تبیین همپوشانی برنامه‌ها و خروجی‌های مورد انتظار هر برنامه
  - استخراج مبانی قانونی و مستندات هر برنامه
  - تدوین چارچوب نظارتی بر مبنای شاخصه‌ها/سنجه‌ها
  - تعیین نحوه برآورد بار مالی هر برنامه
  - احصاء خروجی‌های دستگاه‌های اجرایی بر اساس شرح وظایف مصوب و اسناد بالادستی
- مرحله سوم
  - ارزیابی کارایی و اثربخشی هزینه‌کرد در برنامه‌ها
  - تدوین نحوه اولویت‌بندی برنامه‌ها و خروجی‌ها بر اساس اسناد بالادستی
  - اولویت‌بندی برنامه‌ها و خروجی‌های دستگاه‌های اجرایی
  - پیشنهاد دستگاه مجری بهینه برای انجام برنامه و حذف و ادغام واحدهای غیرضرور
  - پیشنهاد اصلاح نحوه هزینه کرد (اعم از حذف ، ادغام، کاهش خروجی و سایر)
- مرحله چهارم
  - برآورد بار مالی برنامه برای لایحه بودجه
  - پیشنهادات تبصره‌ای بازبینی هزینه ها

٦-۹-اصلاح قوانین و مقررات در حوزه‌ی انضباط مالی و بودجه‌ای با هدف کنترل هزینه‌ها

بررسی رشد ارقام در لوایح بودجه سالانه ذیل امور مختلف نشان می‌دهد که سه امر رفاه اجتماعی متاثر از وضعیت صندوق‌های بازنشستگی، هزینه‌های دفاعی امنیتی متاثر از تنش‌های داخلی و خارجی و امور سلامت متاثر از اجرای طرح تحول نظام سلامت بیشترین رشد را در لوایح بودجه سالانه داشته و از این منظر نسبت به سایر بخش‌ها اثرگذاری بیشتری بر رشد هزینه‌ها داشته‌اند. لذا لازم است تمرکز اصلی بر این سه بخش به عنوان اموری که بیشترین اثرگذاری بر رشد هزینه‌ها را داشته‌اند، شکل گیرد. پیش از

پرداختن به به این دو امور ذکر این نکته ضروری است که به صورت عمومی چالش مهم در بودجه دولت هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر است که بخش مهمی از آن پرداخت حقوق و دستمزد است. با این حال تصویر روشنی از میزان پرداخت‌های حقوق و دستمزد در دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد و به علاوه به دلیل ضعف نظارت و اجرا بخشی از دریافت‌های صورت گرفته توسط دستگاه‌های اجرایی ذیل حقوق و دستمزد در امور دیگری هزینه می‌شود. در شرایط کنونی یک سوال مهم در خصوص هزینه‌های مربوط به حقوق و دستمزد تعداد ماه‌های پرداخت حقوق به کارکنان نسبت به مبلغ تعیین شده در قرارداد دولت با این افراد(حکم) است. دستگاه‌های مختلف ذیل عناوین گوناگون پرداخت‌های مختلفی را به کارمندان خود انجام می‌دهند که جنبه‌ی افزایش حقوق و ترمیم آن را دارد در حالیکه تعهدی دولت برای اجرای آن‌ها ندارد. در شرایطی منابع مالی مضیقه شدیدی دارد لازم است هزینه‌های شرایط کنونی به شکل مناسب به گروه‌های مختلف توزیع شود. این درحالی است که وجود سازوکار تعدیل حقوق در دستگاه‌های دولتی و پرداخت‌های خارج از قرارداد باعث شده است تا شاغلین بخش دولتی نسبت به شاغلین در سایر بخش‌ها که تعدیل دستمزد پایین‌تری از تورم دارند، برندگان نسبی وضع موجود باشند. این روند به تشدید نابرابری و تورم منجر می‌شود.

نکته هم دیگر در کنترل هزینه‌ها عدم توجه به نحوه‌ی قیمت‌گذاری ارائه خدمات توسط دولت در مناطق مختلف است. در حالیکه در بخش خصوصی تعیین حداقل دستمزد منطقه‌ای به عنوان پیشنهادی برای توسعه ایجاد اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته که هزینه‌های زندگی پایین‌تری دارند مطرح است(هر چند این پیشنهاد عملیاتی نشده است)، در بخش دولتی نه تنها پرداخت به مناطق محروم پایین‌تر نیست بلکه ذیل عناوین مختلف از جمله فوق‌العاده مناطق محروم، بدی آب و هوا و ... پرداختی به این مناطق افزایش می‌یابد. طی سال‌های گذشته دولت برای ارائه خدمات خود در حوزه‌های مختلف به ویژه با توجه به پراکندگی جغرافیایی کشور با کمبود نیرو در مناطق مختلف مواجه بوده است و به همین خاطر برای ایجاد انگیزه در افراد غیربومی اقدام به تعریف عناوین مذکور کرده است. با این حال این موارد در شرایط کنونی صادق نیست و در اکثر حوزه‌ها نیروهای بومی در مناطق مختلف شاغل بخش دولتی هستند. و در صورتیکه کنترل هزینه‌های حقوق و دستمزد مدنظر باشد، می‌توان دستمزد منطقه‌ای را برای بخش دولتی نیز پیاده‌سازی کرد. با در نظر گرفتن این نکات کلان در خصوص هزینه‌های مربوط به حقوق و دستمزد در ادامه به دو حوزه‌ی سلامت و رفاه اجتماعی به عنوان بخش‌هایی که رشد هزینه قابل توجه دارند، پرداخته می‌شود.

شکل ۹-۷-میزان مشارکت در میانگین رشد هزینه‌ها ذیل امور مختلف در لوایح بودجه طی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۸ – واحد درصد



در حوزه امور سلامت، یکی از چالش‌های مهم نبود کنترل‌های روشن و مشخص در خصوص نحوه‌ی هزینه‌کرد ذیل بخش‌های مختلف این حوزه است. این نبود کنترل‌های لازم و وجود خودمختاری در نحوه‌ی هزینه‌کرد در حوزه‌ی سلامت که منابع عمومی و اختصاصی آن در سال‌جاری بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان است، ناشی از اجازه‌هایی که ذیل قانون احکام دائمی و ماده یک آن به دانشگاه‌های علوم پزشکی داده شده است. این قانون و تبصره آن به شرح زیر است:

- ماده ۱- دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش‌عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فنآوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش‌عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فنآوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امنا که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فنآوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رییس‌جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش‌عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رییس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند. تبصره ۱- اعتبارات اختصاص یافته از منابع عمومی دولت به این مراکز و مؤسسات، کمک تلقی و بعد از پرداخت، به هزینه قطعی منظور می‌شود و بر اساس بودجه تفصیلی مصوب هیأت امنا و با مسؤولیت آنها قابل هزینه است. تبصره ۲- هرگونه استخدام جدید از محل منابع عمومی و توسعه تشکیلات اداری منوط به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فنآوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (حسب مورد) و سازمان اداری و استخدامی کشور است.

خروج از شمول قانون محاسبات و قرار گرفتن ذیل آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی خاص این حوزه عملا امکان نظارت بر نحوه‌ی هزینه‌کرد را سلب کرده است و باعث شده است تا در حوزه‌ی سلامت ذیل اختیارات قانونی کسب شده از هیات امنا ساختار هزینه‌ای

به سمت جذب نیروی انسانی بیشتر به اتکای منابع اختصاصی و عدم توسعه متناسب با تقاضای بخش سلامت برود. به علاوه در حالیکه حوزه‌ی سلامت امکان شکل‌دهی به صرفه‌های حاصل از مقیاس به دلیل تشابه زیاد در خرید کالا و خدمات از جمله دارو را دارد با اینحال شکل جاری و استقلال دانشگاه‌ها به عنوان دستگاه‌های اجرایی حوزه‌ی سلامت امکان شکل دادن به این صرفه‌های حاصل از مقیاس را نیز سلب کرده است. لذا اصلاح قانون مذکور در حوزه‌ی سلامت کلیدی محسوب می‌شود.

در حوزه‌ی رفاه اجتماعی نیز چالش اصلی مساله‌ی صندوق‌های بازنشستگی است. افزایش هزینه‌های صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری، نیروهای مسلح و تامین اجتماعی، کسری صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی این صندوق‌ها به بودجه عمومی از اواسط دهه هشتاد روند صعودی دارد، به نحوی‌که پیش بینی میشود که در سال ۱۴۰۰، کسری این صندوق‌ها بالغ بر ۱۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد شد. به علاوه بررسی مخارج دولت ذیل امور مختلف نشان می‌دهد، هزینه‌های رفاه اجتماعی که عمده آن مخارج مربوط به بازنشستگان را تشکیل می‌دهد، نسبت به سایر امور با بیشترین رشد همراه بوده است، به طوری‌که در لوایح بودجه طی سال‌های ۱۳۹۲–۱۳۹۸ رشد امور رفاهی به طور متوسط ۲۰ درصد بوده است و همین رشد بالا نسبت به سایر امور بودجه‌ای سبب شده تا سهم امور رفاه اجتماعی از حدود ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۲ به حدود ۳۰ درصد در سال ۱۳۹۸ افزایش یابد. تداوم این روند طی سال‌های آتی با تشدید تنگنای منابع مالی، کمیت و کیفیت عرضه کالا و خدمات در حوزه‌های حاکمیتی مانند آموزش، دفاع و بهداشت را با محدودیت جدی مواجه خواهد کرد.

در حالی‌که در قانون تامین اجتماعی سال ۱۳۳۱، سن بازنشستگی مردان و زنان به ترتیب ۶۵ و ۶۰ سال بوده است، علی‌رغم افزایش امید به زندگی، متوسط این عدد در سالهای گذشته کاهش قابل توجهی داشته است و حدود ۷۰ درصد از بازنشستگان کشوری در ایران کمتر از ۶۰ سال سن دارند. متوسط سن بازنشستگی ۵۱ برای صندوق کشوری و ۵۸ برای تامین اجتماعی سبب شده تا متوسط ایران حدود ۱۰ سال کمتر از استاندارد جهانی آن باشد. میزان دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی (کشوری، لشکری و تامین اجتماعی) کفاف پرداخت مستمری بازنشستگان را تنها برای چهار تا هشت ماه در سال دارد، از این‌رو تداوم ارائه خدمات توسط این صندوق‌ها بدون اتکا به منابع عمومی امکان‌پذیر نیست.

عمده مشکلات مالی صندوق‌های بازنشستگی در نتیجه مقررات و پرداخت‌های مستمری سخاوت‌مندانه است. سن موثر بازنشستگی متاثر از سیاست‌های دولت به ویژه بازنشستگی پیش از موعد در کنار نحوه‌ی محاسبه‌ی مزایای بازنشستگی که تقریباً در حدود ۱۰۰ درصد حقوق نهایی افراد است، باعث شده تا عدم تعادل در منابع و مصارف در صندوق‌های بازنشستگی تشدید شود.

از این‌رو با توجه به عدم تعادل ساختاری در صندوق‌های بازنشستگی به دلیل قواعد ورود و خروج منابع در این صندوق‌ها، بهبود عملکرد مدیریت دارایی‌ها نمی‌تواند کمبود منابع مالی این صندوق‌ها را جبران کند. با مقایسه‌ی میزان ذخایر سیستم بازنشستگی نسبت به تعهدات پرداخت مستمری و نبود ابزارهای کافی و هم‌چنین ظرفیت نهادی مناسب برای مدیریت غیرکنترلی و غیرمدیریتی(از طریق ایجاد سبد سرمایه‌گذاری بدون وارد شدن به فرایند بنگاه‌داری) سرمایه‌های انباشت شده در صندوق‌های بازنشستگی، نظام بازنشستگی توانایی تامین مالی کامل خود را ندارد. با این حال ساختار دولتی این صندوق‌ها و مداخلات دولت در نحوه‌ی حکمرانی آنها و به طور خاص سازوکار انتصاب مدیران دولتی در هیات مدیره‌ی شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌های بازنشستگی باعث تشدید شرایط نامناسب مالی و عدم تعادل در این صندوق‌ها شده است.

ذیل قوانین متعدد تعهدات بیمه‌ای مختلفی به عهده دولت قرار گرفته است، معافیت کارفرما در پرداخت حق بیمه برای بنگاه‌های زیر ۵ نفر، سهم سه درصدی دولت در پرداخت بیمه شاغلین ذیل صندوق تامین اجتماعی، سهم ۱۰ درصدی دولت در صندوق بیمه کشاورزان، روستاییان و عشایر نمونه‌ای از این تعهدات هستند. دولت طی سال‌های گذشته تعهدات خود نسبت به صندوق‌های بازنشستگی را ایفا نکرده و همین امر سبب انباشت معوقات دولت به صندوق‌های بازنشستگی شده است. فقدان سازوکار روشن در خصوص چگونگی ثبت، طبقه‌بندی و تعدیل این معوقات طی سال‌های مختلف باعث ایجاد شکاف قابل توجه میان بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی در ترازنامه‌ی صندوق‌های بازنشستگی و تعهدات مورد قبول دولت شده است که این به معنای شکل‌گیری دارایی موهوم در ترازنامه صندوق‌های بازنشستگی است. عدم شفافیت در رابطه‌ی مالی دولت و صندوق‌های بازنشستگی در حالی است که به نظر می‌رسد چشم‌انداز روشنی نسبت به رفع این عدم شفافیت و ایجاد سازوکاری روشن برای چگونگی پرداخت معوقات دولت به صندوق‌ها وجود ندارد.

بر اساس سرشماری سال ۱۳۹۵، نرخ مشارکت نیروی کار در ایران ۴۴,۱ درصد است که سهم اشتغال مردان ۷۱,۳ درصد و سهم اشتغال زنان تنها ۱۷,۳ درصد است. نرخ مشارکت پایین نیروی کار و نرخ بالای بیکاری باعث شده تا نسبت اشتغال به جمعیت و بنابراین پوشش بیمه‌ای در ایران محدود باشد، به طوری‌که بر اساس اطلاعات طرح نیروی کار مرکز آمار در سال ۱۳۹۸، حدود ۳۰ درصد از افراد در سن کار تحت پوشش بیمه‌ای هستند و نسبت اشتغال به جمعیت در ایران در سال ۱۳۹۹ در حدود ۲۸,۵ درصد بوده است.
پایین بودن نرخ پوشش بیمه‌ای در حالی است که ۱۸ صندوق بازنشستگی در کشور وجود دارد و حدود ۷۸ درصد از نیروی کار فعال تحت پوشش این صندوق‌ها قرار دارند که از این میزان حدود ۴۱ درصد تحت پوشش طرح‌های بازنشستگی اجباری و ۳۷ درصد به صورت داوطلبانه و خود اشتغالی تحت پوشش طرح‌های بازنشستگی هستند. با این حال تمرکز اصلی در صندوق‌های بازنشستگی کشور ذیل دو صندوق تامین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری است به طوری‌که این دو صندوق در مجموع حدود ۹۰ درصد از جمعیت تحت پوشش بیمه و ۶۸ درصد از جمیت شاغل کشور را به خود اختصاص داده‌اند.
به غیر از چند صندوق جوان در کشور، اکثر صندوق‌های بازنشستگی در کشور نرخ پشتیبانی[۱۹۱] پایینی دارند. ارقام بالاتر از ۷ مطلوب و ارقام پایین‌تر از ۳ بحرانی محسوب می‌شوند. این نسبت در صندوق بازنشستگی کشور و نیروهای مسلح حدود ۰,۹ و برای سازمان تامین اجتماعی ۶,۱ است که در واقع بیانگر وضع بحرانی برای صندوقهای کشوری و نیروهای مسلح و وضعیت هشدار برای سازمان تامین اجتماعی است.
سازوکار جذب، تامین مالی و ایفای تعهدات در صندوق‌های کشور متفاوت بوده و رویه‌ی یکسان و مشخصی ندارد و همین امر دشواری تنظیم‌گری این صندوق‌ها را افزایش داده است.[۱۹۲]به علاوه نسبت جایگزینی به معنای نسبت اولین مستمری بازنشستگی به آخرین دستمزد مشمول کسر حق بیمه در ایران در مقایسه با سایر کشورها بالاست که معنای آن مصارف بالاتر صندوق‌های بازنشستگی در ایران در مقایسه با سایر کشورهاست. این نرخ در صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح ۹۸ درصد، سازمان تامین اجتماعی ۸۳ درصد و در صندوق بازنشستگی کشور ۸۹ درصد است.

[۱۹۱] نرخ پشتیبانی، نسبت افراد شاغل بیمه شده به ازای هر فرد بازنشسته است.

[۱۹۲] در حالی‌که سازمان تامین اجتماعی یک صندوق باز بر اساس طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر اشتغال اختیاری و اجباری با سیستم تامین مالی اندوخته‌گذاری جزیی است، صندوق بازنشستگی کشور یک صندوق بسته با طرح بازنشستگی اجباری است. سازوکار جذب و پرداخت در این صندوق مشابه با صندوق تامین اجتماعی، تامین مالی اندوخته‌گذاری جزیی است. صندوق تامین اجتماعی نیروهای مسلح مشابه با صندوق کشوری بوده با این تفاوت که نظام تامین مالی آن از نوع غیراندوخته‌گذاری است.

این در حالی است که درآمدهای ایجاد شده برای صندوق‌های بازنشستگی ناشی از بازدهی دارایی‌های سرمایه‌گذاری شده نیز محدود است، به طوری‌که در سال ۱۳۹۴، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری حدود ۴ درصد از کل درآمدهای سازمان تامین اجتماعی و ۱۰ درصد از درآمدهای صندوق بازنشستگی کشوری را به خود اختصاص داده است. درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری ذیل صندوق‌های بازنشستگی عمدتا از طریق بنگاه‌داری این صندوق‌ها حاصل شده است. در حالی‌که منابع صندوق‌های بازنشستگی عمدتا منابع با ریسک بالا محسوب شده و از این‌رو صندوق‌ها به منظور کنترل ریسک‌های مالی اقدام به تشکیل سبد دارایی کاغذی و مدیریت این سبد می‌کنند، ساختار حاکمیت شرکتی صندوق‌های بازنشستگی در ایران در کنار عملکرد دولت در قبال بازپرداخت دیون و معوقات خود به صندوق‌ها که عمدتا از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی به این مجموعه‌ها بوده است، سبب شده است تا نه تنها ریسک فعالیت‌های تجاری به منابع صندوق‌های بازنشستگی وارد شود بلکه اداره و مدیریت بنگاه‌های زیر مجموعه صندوق‌های بازنشستگی چالشی جدی در جهت سلامت عملکردی این صندوق‌ها باشد.

این عوامل در کنار سن پایین بازنشستگی سبب شده است که نسبت منابع به مصارف در صندوق‌های بازنشستگی پایین باشد به طوریکه برای صندوق کشور و نیروهای مسلح این نسبت کمتر از یک بوده و معنی آن عدم تکافوی منابع حاصل از حق بیمه برای ایفای تعهدات (پرداخت مستمری‌های بازنشستگی) و وابستگی آن‌ها به بودجه عمومی است.

مسائل یاد شده در حالی است که ابعاد مالی گسترده صندوق‌های بازنشستگی و لزوم صیانت از منابع این صندوق‌ها به عنوان اندوخته شاغلین و بازنشستگان، باعث شده تا در کشورهای مختلف ساختارهای نظارتی مشخص و روشنی برای نظارت بر عملکرد و فعالیت صندوق‌ها شکل بگیرد و این صندوق‌ها ذیل یک مقام ناظر مستقل با اهداف روشن، قدرت کافی، شفاف و با نظارت مبتنی بر ریسک فعالیت کنند. این مقام ناظر در واقع نهاد تنظیم‌گر صندوق‌های بازنشستگی است که با مشارکت ذی‌نفعان مختلف صندوق اعم از کارفرمایان، شاغلین و دولت تشکیل می‌شود. با این حال در ایران هیچ نهاد مالی متمرکزی به عنوان مقام ناظر صندوق‌های بازنشستگی وجود ندارد. این در حالی است که طی سال‌های اخیر تعداد صندوق‌های بازنشستگی افزایش یافته و همین امر لزوم بازنگری در نهاد ناظر صندوق‌ها را افزایش داده است. فقدان نهاد ناظر در شرایط جاری منجر به عدم شفافیت در فعالیت صندوق‌ها و عدم گزارش‌دهی مناسب فعالیت این صندوق‌ها به ذی‌نفعان آن شده است. این در حالی است که بر مبنای طبقه‌بندی نظام مالی دولت (*GFS*)، صندوق‌های بازنشستگی بخشی از دولت عمومی بوده و از این‌رو تعهدات این صندوق‌ها تعهدات ضمنی دولت محسوب شده و در صورت عدم ایفای این تعهدات توسط صندوق‌ها، دولت عهده‌دار آن‌ها خواهد شد.

با توجه به چالش‌های یاد شده برای صندوق‌های بازنشستگی، اصلاحات و توصیه‌های مدنظر برای این صندوق‌ها را می‌توان ذیل سه گروه اصلی به شرح زیر قرار داد:

- اصلاحات نهادی و ساختاری
  - تعریف دولت عمومی به عنوان نهاد گزارش‌گر مالی برای دولت**:** با توجه به نقش و اهمیت صندوق‌های بازنشستگی و هم‌چنین حجم بالای تعهدات دولت به این صندوق‌ها، لازم است سند بودجه در سطح دولت عمومی و با شمول صندوقهای بازنشستگی و تعهدات دولت نسبت به این صندوق‌ها تعریف شود به طوری‌که مجموع تعهدات سالانه دولت به تفکیک نوع تعهدات و صندوقهای بازنشستگی و استنادات قانونی آن در سند بودجه ذیل ردیف‌های بودجه یا جدولی مجزا منعکس شود. در شرایط کنونی، تعهدات دولت به صندوقهای

بازنشستگی ذیل قوانین و قواعد مختلف، خارج از سند بودجه و ذیل عملیات فرابودجه‌ای است. از این‌رو لازم است، هر گونه تعهدی در چارچوب منابع–مصارف میان‌مدت دولت دیده شود و شکل‌گیری هر گونه تعهد مشروط به وجود منابع کافی باشد و با ایجاد انعطاف امکان تغییر در سطح و ترکیب تعهدات دولت در صورت عدم وجود منابع کافی دیده شود.

- شکل‌گیری نهاد ناظر و سازمان تنظیم‌گر برای صندوق‌های بازنشستگی: به منظور ایجاد و اعمال قواعد یکسان و مشابه در صندوق‌های مختلف و پیشبرد انجام اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی به علاوه اعمال قواعد نظارتی بر نحوه‌ی فعالیت و سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی، سازمان تنظیم مقررات تامین اجتماعی به عنوان تنظیم‌گر حوزه‌ی فعالیت صندوق‌ها ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی شکل می‌گیرد.
- شکل‌گیری یک صندوق جدید برای مستخدمین متاخر: یک صندوق جدید با نظام حق بیمه معین ذیل قواعد روشن و شفاف و در نظر گرفتن قواعد پارامتری مناسب برای ایجاد تعادل در منابع و مصارف برای مستخدمین جدید و افرادی که طی یک دوره منتهی به ایجاد صندوق جدید(برای مثال ۵ سال گذشته) در بخش کشوری(ولشکری) شاغل شده‌اند، ایجاد خواهد شد. ایجاد این صندوق باعث می‌شود تا صندوق بازنشستگی مستخدمین جدید از مشکلات صندوق فعلی منفک شود.
- تعریف بودجه نشان‌دار برای تامین کسری صندوق‌های بازنشستگی: با توجه به لزوم ایجاد تعادل در منابع و مصارف صندوق‌ها بخشی از منابع مالی ایجاد شده ناشی از اجرای اصلاحات اقتصادی از جمله اصلاح حامل‌های انرژی به صندوق‌های بازنشستگی اختصاص یابد و اصلاحات پارامتریک را بر مبنای منابع بیرونی تزریق شده تعدیل کرد.

- اصلاحات پارامتریک
  - افزایش تدریجی حداقل سن بازنشستگی به ۶۰ سال و سن معمول بازنشستگی به ۶۵ سال
  - افزایش نرخ حق بیمه سهم کارکن از ۷ به ۹ درصد
  - کاهش معافیت‌های مربوط به مشاغل سخت و زیان‌آور
  - تغییر مبنای حقوق بازنشستگی: افزایش سنوات محاسبه‌ی حقوق بازنشستگی از ۲ به ۱۰ سال با اعمال ضرایب حقوق و تعدیل با تورم با هدف حفظ قدرت خرید یا افزایش سنوات محاسبه‌ی حقوق بازنشستگی از ۲ به ۳ سال بدون اعمال این ضرایب
  - اعمال شرایط سخت‌گیرانه‌تر برای بازماندگان مستمری‌بگیر
  - وضع قانون افزایش خودکار سن بازنشستگی متناسب با افزایش امید به زندگی
  - تعریف پلکانی و نزولی برای میزان تعهدات دولت بر اساس سطوح درآمدی و صفر شدن میزان تهعدات بیمه‌ای و بازنشستگی دولت برای سطوح درآمدی بالا

- ایجاد اتصال بین نظام تامین اجتماعی با نظام مالیاتی به منظور شناسایی وضعیت رفاهی و درآمدی و جلوگیری از کم‌اظهاری درآمد[۱۹۳]

- **اصلاحات در جهت ارتقای مدیریت دارایی‌های صندوق‌ها**
  - تسریع کاهش تصدی‌گری صندوق‌ها و تمرکز صندوق‌ها بر مدیریت دارایی‌های کاغذی
  - بهادارسازی بدهی‌ها و دیون دولت به صندوق‌های بازنشستگی و ایجاد جریان نقدی برای آن‌ها
  - وضع قوانین یکسان در زمینه مدیریت دارایی‌ها
  - تعیین استانداردهای مشخص گزارش‌دهی مالی و گزارش‌دهی بخش عمومی
  - تغییر قواعد حکمرانی صندوق‌ها با هدف امکان تحقق اهداف تعریف شده برای آن‌ها

۷-۹-جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی در جهت ارتقای توان مالی دولت

افزایش منابع مالی برای دولت، مستلزم در اختیار داشتن تصویر روشن از چشم‌انداز روابط و سیاست خارجی کشور به ویژه به دلیل اثرگذاری صادرات نفت بر وضعیت منابع مالی دولت است. همان‌طور که اشاره شد، در شرایط کنونی چشم‌انداز وضعیت بازار نفت، قیمت‌هایی در محدوده‌ی ۴۰-۵۰ دلار برای افق زمانی‌میان‌مدت است. در صورتی‌که صادرات نفت ایران نیز به بازار اضافه شود این قیمت حتی می‌تواند در محدوده‌های پایین‌تری نیز قرار گیرد. با این حال نرخ ارز می‌تواند به عنوان ابزاری در جهت تعدیل تغییرات قیمت نفت یا صادرات رفتار کند. در شرایط کنونی دولت هزینه‌های نرخ ارز بالا را پرداخت کرده است و لذا اگرچه نرخ‌های کنونی با نرخ‌های تعادلی در صورت بازگشت صادرات نفت به اقتصاد فاصله دارد با این حال لازم است با هدف اجرای اصلاحات بودجه‌ای و هم‌چنین استفاده از بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت برای پیش‌برد اصلاحات در سایر بخش‌های اقتصادی از جمله نظام بانکی و صندوق‌های بازنشستگی از سرکوب نرخ ارز جلوگیری کند.

۱-۷-۹-مولدسازی اموال غیرمنقول

در خصوص عملیاتی کردن این روش، حل و فصل چالش‌های حقوقی مانند سند مالکیت به نام دولت، فهرست کردن اموال و دارایی‌های که تثبیت مالکیت دولت بر آنها انجام شده است و مشکلات حقوقی با اوقاف نداشته باشد و اجرایی شدن طرح کاداستر به عنوان پیش‌شرط مطرح است. با این حال از منظر اقتصادی یکی از چالش‌های مهم در فروش اموال و دارایی‌های غیرمنقول لزوم معرفی ابزارهایی به منظور جذب منابع مالی خرد است. از این‌رو فروش این دارایی‌ها از طریق ایجاد یا توکنایز کردن زمین و املاک از طریق ایجاد شرکت در برگیرنده املاک و مستغلات و بهره‌مندی سهامداران از اجاره و سود تحت مدیریت شرکت می‌تواند منابع مالی خرد را جذب کند. با توجه به لزوم نقدشوندگی منابع، بهتر است قابلیت جابه‌جایی بدون محدودیت توکن‌ها فراهم شود تا ریسک نقدشوندگی کاهش پیدا کند. مزایای این روش، امکان فروش واحدهای کوچک دارایی‌ها(توکنایز کردن) و جذب سرمایه‌های خرد است. پیاد

[۱۹۳] نظام مالیاتی از طریق شناسایی درآمد افراد می‌تواند مبنای مناسبی برای نظام حمایت اجتماعی و تامین اجتماعی به جهت برقراری نظام یارانه‌ای باشد. به علاوه پرداخت‌های تامین اجتماعی نوعی از مالیات است که باید در تناسب با نظام مالیاتی قرار داشته باشد.

۲-۷-۹-توسعه بازار بدهی به منظور افزایش امکان انتشار اوراق

یکی از ابزارهای مهم تامین مالی برای دولت انتشار اوراق دولتی در بازار است. در حالیکه ذیل ماده ۱ و ۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، الزاماتی برای دولت در جهت شناسایی و تسویه بدهی‌های آن در نظر گرفته شده است با این حال همچنان توسعه بازار بدهی در مراحل اولیه آن قرار دارد. در شرایط کنونی از منظر ابزارها و هم‌چنین ارکان بازار برخی محدودیت‌ها بر بازار بدهی دولت وجود دارد که امکان انتشار اوراق در مقیاس قابل توجه برای تامین مالی دولت با نرخ مناسب را دشوار کرده است و از این‌رو بخشی از اصلاحات در ارکان مختلف این بازار بایستی صورت پذیرد. لازم است افزایش ظرفیت جذب اوراق دولتی در بازار به میزان حداقل ۱۰۰ ه.م.ت برنامه‌ریزی شود و اصلاحات مختلف به منظور ارتقای ظرفیت جذب به این میزان برنامه‌ریزی و سامان‌دهی شود.

به طور مشخص اجرای عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی از طریق وثیقه‌دار کردن بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی با استفاده از اوراق بدهی رکن مهم در افزایش ظرفیت بازار بدهی است که اولا مشارکت بانک مرکزی ذیل عملیات بازار باز، دامنه، محدوده و پیش‌بینی‌پذیری نرخ سود را برای بازیگران مختلف افزایش می‌دهد و از سوی دیگر، افزایش نقدینگی را تبدیل به یک سیاست برگشت‌پذیر برای بانک مرکزی می‌کند و در واقع این امکان را برای بانک مرکزی ایجاد می‌کند تا همواره بازار کافی برای کنترل و افسارزدن به نقدینگی را در اختیار داشته باشد.[۱۹۴]

پیاده‌سازی عملیات بازار باز با توجه به اینکه نقدشوندگی اوراق بدهی دولت را به میزان قابل توجهی افزایش می‌دهد، این امکان را ایجاد می‌کند که نهادهای مالی برای مدیریت و کنترل بخشی از ریسک‌ها خود اقدام به نگهداری اوراق بدهی دولت کنند. با این حال به منظور اعمال قواعد نظارتی لازم است بانک‌ها و صندوق‌های بازنشستگی ملزم به فروش اموال و سهام مازاد و جایگزین کردن آن با اوراق دولت شوند. این امر امکان وثیقه‌دار کردن بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی را فراهم ساخته و باعث می‌شود تا اجرای عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی تسهیل شود. به علاوه پیشنهاد می‌شود با هدف مشارکت بیشتر منابع خرد در بازار بدهی، ایجاد صندوق‌های بازار پول[۱۹۵،۱۹۶] یا حساب‌های متصل به بازار پول[۱۹۷] پی‌گیری شود.

به علاوه لازم است اصلاح ساختار دارایی صندوق‌های با درآمد ثابت با هدف اثرگذاری بیشتر این صندوق‌ها در بازار بدهی صورت گیرد.مجموعه اقدامات در خصوص اصلاح ساختار صندوق‌های با درآمد ثابت به شرح زیر است:

- کاهش تدریجی سقف سپرده[۱۹۸] و حذف الزام به خرید سهام توسط صندوق های با درآمد ثابت: این اقدامات باعث می‌شود تا سهم اوراق بدهی در سبد صندوق‌های با درآمد ثابت افزایش پیدا کند و با توجه به نقش این صندوق‌ها در سمت تقاضای بازار بدهی، تقاضا برای اوراق دولتی افزایش یابد.

---

[۱۹۴] در بخش بعدی به تفصیل بیشتر سیاست‌های مدنظر ذیل اجرای عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی توضیح داده می‌شود.

[195] *Money Market Funds*

۱۹۶ صندوق‌های بازار پول نوع بسیار خاصی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک هستند، که هدف آنها کسب بازدهی مناسب ضمن حفظ اصل سرمایه است. این نوع صندوق‌ها در اوراق بهادار، اوراق قرضه کوتاه‌مدت، یا اوراق تجاری، سرمایه‌گذاری می‌کنند، که علاوه‌بر نرخ بازده مناسب، ریسک بازار، ریسک اعتباری و ریسک نقدشوندگی پایین، مطمئن و تقریبا بدون ریسک هستند.

[197] *Money Market Account*

[۱۹۸] میزان سقف برای گواهی سپرده بانکی و سپرده بانکی ۶۰ درصد است.

- افزایش سقف صندوق‌های موجود یا دادن مجوز به شکل‌گیری صندوق‌های جدید: این اقدام باعث افزایش میزان تقاضای بالقوه برای اوراق دولتی می‌شود.

- محدود کردن درصد مالکیت هر صندوق از هر انتشار، و محدودتر کردن آن برای انتشارهایی که توسط شرکت تأمین سرمایه مربوطه، پذیره نویسی شده: این اقدام در راستای مدیریت تعارض منافع و ممانعت از دستکاری قیمتی توسط صندوق‌ها می‌تواند اقدام موثری باشد و لازم است با سنجش شرایط بازار، در هر انتشار تعدادی از صندوق‌ها که امکان رقابت داشته باشند در فرایند انتشار حضور داشته باشند. این تعداد می‌تواند بسته به شرایط بازار تغییر کند.

- برخورد با دستکاری قیمتی و هموارسازی سود توسط صندوقهای با درآمد ثابت: در کنار اصلاح ترکیب سبد صندوق‌های با درآمد ثابت تنظیم‌گری در این بازار باید از طریق دستکاری قیمتی و هموارسیازی سود توسط این صندوق‌ها پیگیری شود.

در کنار موارد زیاد شده لازم است اصلاحاتی نیز در بازار سرمایه و بدهی پی‌گیری شود تا بتواند به توسعه رقابت در صنعت در آن منجر شده و از سوی دیگر با ایجاد چشم‌انداز برای فعالین بازار بدهی، امکان تصمیم‌گیری و مشارکت بیشتر آن‌ها در این بازار را فراهم سازد. به طور مشخص ارائه برنامه منظم انتشار اوراق دولتی متناسب با پیش‌بینی جریان نقدی مورد نیاز برای دولت در جهت هموارسازی منابع و مصارف طی سال از جمله اقدامات مورد نیاز است تا فعالین بازار بدهی بتوانند در خصوص میزان مناسب اوراق بدهی در ترکیب سبد خود تصمیم‌گیری لازم را داشته باشند. همچنین لازم است، حجم انتشار هر نماد توسط دولت افزایش یافته و انتشار اوراق بدهی دولت ذیل نمادهای محدود صورت گیرد. طی سال‌های گذشته دولت انتشار اوراق بدهی را در نمادهای متعددی پیگیری کرده است. این در حالی است که با توجه به مساله‌ی نقدشوندگی لازم است انتشار اوراق دولتی ذیل یک سری نماد محدود و مشخص انجام پذیرد.

به علاوه لازم است به منظور توسعه صنعت کارگزاری و ایجاد رقابت در آن، محدودیت اعطای مجوز حذف شود و با نظارت روشن و مشخص ذیل ایجاد یک بستر الکترونیکی جامع اعمال قواعد نظارتی با هدف ابطال مجوز کارگزاری‌های متخلف یا غیرفعال صورت گیرد. در شرایط کنونی، هزینه‌ی ارکان انتشار اوراق بزرگ و قابل توجه است که این امر باعث شده است تا هزینه‌ی واقعی انتشار اوراق افزایش یابد که اثر آن کاهش ظرفیت انتشار اوراق با توجه به افزایش نرخ موثر در بازار است[۱۹۹]. از این‌رو لازم است با پی‌گیری اقدامات یاد شده و توسع رقابت میزان هزینه انتشار اوراق کاهش یابد.

۳-۷-۹-ایفای نقش فعال بانک مرکزی در بازار بدهی اوراق دولت

همان‌طور که اشاره شد رکن مهم در توسعه‌ی بازار بدهی ایفای نقش فعال توسط بانک مرکزی در بازار ثانویه بدهی است.

پیاده‌سازی عملیات بازار باز نیازمند دو سطح از اقدامات است. دسته اول، اقداماتی است که باعث راه‌اندازی فرایند عملیات بازار باز شده و با توجه به شرایط نظام بانکی در ایران و وجود کسری ساختاری در ترازنامه برخی از بانکها و نداشتن دارایی یا وثیقه مناسب برای استقراض توسط این گروه از بانکها۷ راه‌اندازی آن‌را ممکن می‌سازد. با این حال لازم است پیش از پرداختن به آن توضیحاتی در خصوص عملیات بازار باز داده شود.

[۱۹۹] به عنوان نمونه هزینه انتشار اوراق توسط تامین سرمایه نوین در سال ۱۳۹۸ به طور میانگین ۴,۴ درصد بوده است که رقم بزرگ و قابل توجهی است.

با در نظر گرفتن این نکات اقدامات مورد نیاز به شرح زیر است:

- پیاده‌سازی کوریدور نرخ سود در بازار بین بانکی یکی از خروجی‌های اجرای عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی است که لازم است مقدمات آن برای پیاده‌سازی به اجرا درآید. کریدور در بازار بین بانکی باید از طریق تعیین نرخ سود سیاستی[۲۰۰] و تعیین کف و سقف مشخص متناسب با نرخ سود سیاستی تعیین شود. نرخ سود سیاستی باید متناسب با هدفگذاری تورم بانک مرکزی تعیین شده و بانک مرکزی از طریق این نرخ سود، اقدام به کنترل تورم کند. در میزان سقف کریدور بانک مرکزی از طریق وثیقه‌گیری اوراق بدهی، منابع در اختیار بانک‌ها به صورت محدود و مشخص در اختیار قرار می‌دهد و در صورت نکول بانک‌ها در بازپرداخت اقدام به فروش اوراق کرده و کنترل خود بر پایه پولی را اعمال می‌کند. در کف کریدور نیز بانک مرکزی سپرده‌پذیری از بانک‌ها را تقبل می‌کند. با توجه به معتبر بودن سیاست بانک مرکزی در خصوص منابع ریالی و امکان عرضه‌ی نامحدود توسط این بانک، اعلام بانک مرکزی در خصوص نرخ سود معتبر بوده و پس از دوره‌ی کوتاهی نرخ سود در بازار بین بانکی در محدوده‌ی مشخص تعیین می‌شود.

- ملاحظه‌ی مهم در خصوص اجرای عملیات بازار باز در بازار بین بانکی توجه به نوع وثیقه و هم‌چنین شرایط نظام بانکی کشور است. همان‌طور که اشاره شد، از طریق اجرای عملیات بازا باز تامین نقدینگی وثیقه‌دار بانک‌ها دربازار بین بانکی ممکن می‌شود با این حال لازم است هیرکات[۲۰۱] دارایی‌های وثیقه‌دار شده متناسب با سطح سلامت بانک‌ها تعیین شود.

- هم‌چنین با توجه به نبود وثایق کافی و و مطمئن در برخی از بانک‌ها به ویژه بانک‌های زیان‌ده لازم است، بانک‌های خصوصی زیان‌ده از بازار بین بانکی بیرون رفته و تامین مالی آن‌ها به صورت جداگانه صورت پذیرد و به علاوه از طریق و محدود کردن حیطه فعالیت آن‌ها ترازنامه آن‌ها به تدریج کوچک شود تا اثرگذاری آن‌ها محدود شود.

- با توجه به مشکلات جریان نقدی بخشی از بانک‌ها، بانک مرکزی می‌بایست به صورت غیرمستقیم بخشی از اوراق (بازارپذیر) دولت توسط بانک مرکزی را از طریق اعطای خط اعتباری به بانک‌ها برای خرید مقدار مشخصی اوراق خرید کند.

- توسعه عملیات بازار باز به بیرون از شبکه بانکی به معنای مشارکت سایر اجزای بازار پول و سرمایه مانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری در کنار کاهش هزینه انتشار و مبادلات اوراق اقدام دیگری است که باید اجرایی شود. این اقدام می‌تواند از طریق افزایش بازیگران بازار این امکان را فراهم کند که بانک مرکزی با ریسک پایین‌تری فرایند عملیات بازار باز را پیاده‌سازی کند.

دسته دوم از اقدامات، سیاست‌هایی است که با توجه به شرایط سال‌جاری، وجود عدم قطعیت در بازار دارایی‌ها، ابعاد بزرگ و قابل توجه اوراق مورد نیاز برای انتشار و تجربه پایین انتشار عملیات بازار باز باید مدنظر قرار گیرد تا بتوان به میزان مورد نیاز اقدام به انتشار اوراق در بازار بدهی کرد. این اقدمات به شرح زیر است:

- از میان بانک‌های خصوصی و خصوصی‌شده، بانک‌هایی برای بازارسازی اوراق انتخاب شوند.

---

[200] *Policy interest rate*

[۲۰۱] تفاوت بین ارزش یک دارایی و میزان ارزش آن به عنوان وثیقه توسط قرض‌دهنده با توجه به چشم‌انداز آتی قیمت دارایی و ریسک نقدشوندگی آن

- مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی وزارت امور اقتصادی و دارایی بلوک‌های به اندازه کافی بزرگ (۵ تا ۱۰ ه.م.ت) از اوراق دولت را منتشر کند.
- بخشی از بلوک‌ها در بازار اوراق، عرضه و کشف قیمت شود.
- مابقی اوراق به نرخی زیر قیمت کشف شده (مثلا ۱ واحد درصد کمتر از نرخ بازار) به بانک‌ها فروخته شود. (در عمل هزینه کارمزد اجرای این عملیات توسط بانک‌ها را دولت می‌دهد)

سیاستهای بهینه برای رونق بخشی به وضعیت سرمایه گذاری در کشور به ویژه سرمایه گذاری در حوزه صنعت

۱-۱۰-مقدمه: ارزیابی روندهای سرمایه‌گذاری کشور در سال‌های گذشته

در حالیکه سرمایه‌گذاری ثابت در اقتصاد ایران طی یک دهه گذشته، به طور پیوسته روندی نزولی داشته است، وقوع بیماری کرونا باعث شده است تا با افزایش در عدم قطعیت‌های اقتصادی در مقیاس کلان چشم‌انداز بهبود در رشد سرمایه‌گذاری نیز نامشخص‌تر گردد. اگر نسبت تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به تولید ناخالص داخلی را به عنوان شاخص نرخ سرمایه‌گذاری در نظر بگیریم، می‌توان مشاهده کرد که این نسبت از متوسط بیش از ۳۰ درصد در بلندمدت به حدود ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است و ممکن است این روند همچنان کاهنده باشد.

طی سال ۱۳۹۸-۱۳۹۹ عواملی مانند وقوع بیماری کرونا در کنار تشدید تحریم‌های خارجی، کاهش واردات ماشین‌آلات و تجهیزات، افزایش نااطمینانی و ریسک سرمایه‌گذاری در اقتصاد و همچنین کاهش پرداخت‌های عمرانی دولت، موجب کاهش میزان سرمایه‌گذاری اقتصاد شده است؛ اما با نگاهی به تحولات یک دهه گذشته می‌توان دریافت کاهش نرخ سرمایه‌گذاری از یک روند نزولی تبعیت می‌کند و صرفاً محدود به تحولات سال ۱۳۹۹ اقتصاد ایران نیست. به بیان دیگر، روند مستمر کاهش نرخ سرمایه‌گذاری دلالت بر وجود برخی عوامل و تحولات ساختاری موثر بر سرمایه‌گذاری دارد که موجب شده است اقتصاد ایران نسبت به گذشته، سهم کمتری از مازاد ایجاد شده را مجددا در اقتصاد سرمایه‌گذاری نماید.

با در نظر گرفتن روندهای حاکم بر سرمایه‌گذاری در کشور طی سال‌های گذشته و هم‌چنین آثار ناشی از وقوع بیماری کرونا در ادامه سرمایه‌گذاری در ایران مورد بررسی قرار گرفته و سپس ابزارهایی که بتواند به بهبود سرمایه‌گذاری به ویژه در شرایط جاری و با توجه به محدودیت‌های ابزارها و سیاست‌ها کمک کند پرداخته می‌شود.

۲-۱۰- ارزیابی روندهای سرمایه‌گذاری کشور در سال‌های گذشته

کاهش نرخ سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران متأثر از عوامل متعدد ساختاری، سیاست‌های داخلی و عوامل برونزا است. اولین و مهمترین عامل اثرگذار بر کاهش سرمایه‌گذاری، تورم مزمن و بی‌ثباتی اقتصاد کلان است. تورم ساختاری و مزمن اقتصاد ایران موجب بی‌ثباتی بازارها، کاهش کارایی برنامه‌ریزی اقتصادی، افزایش انگیزه سفته‌بازی و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری بلندمدت شده است. علاوه برآن، بی‌ثباتی قیمت‌ها زمینه دخالت‌های مستقیم دولت در اقتصاد و اخلال در بازارها و در نتیجه کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری را فراهم کرده است.

یکی دیگر از عوارض رشد بالای نقدینگی و تورم مزمن، بی‌ثباتی نرخ ارز و بی‌ثباتی و ناکارایی سیاست‌های ارزی در اقتصاد ایران است. طی چند دهه گذشته، دولت‌ها بدون توجه به ریشه اصلی تورم، همواره تلاش کرده‌اند از لنگر اسمی نرخ ارز برای کنترل انتظارات تورمی و همچنین کنترل هزینه واردات استفاده‌کنند. این مسئله، از یک طرف منجر به بروز شوک‌های ارزی در فواصل چند

سال و از طرف دیگر، منجر به صنعتی‌زدایی در اقتصاد ملی و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری بلندمدت برای تولید کالاهای قابل مبادله در داخل کشور شده است.

تورم مزمن در اقتصاد کشور، در کنار عوارض مختلفی که دارد، موجب می شود منابع اقتصاد به شکلی ناکارا تخصیص یابند. به طور خاص، بررسی عملکرد بخش‌های اقتصادی در ادوار مختلف نشان می‌دهد با افزایش تورم، انگیزه سرمایه‌گذاری در مستغلات افزایش یافته و همین مسئله منجر به سرمایه‌گذاری مازاد در بخش مستغلات شده است. به همین علت، سهم مستغلات در اقتصاد ایران در مقایسه با سایر کشورها بسیار بالا است. سرمایه‌گذاری‌های مازاد در بخش مستغلات اگر چه در کوتاه‌مدت منجر به رشد ارزش‌افزوده صنایع مرتبط با ساختمان می شود ولی در میان‌مدت، انباشت سرمایه در بخش مستغلات به واسطه کاهش سهم سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌های مولد اقتصاد، منجر به کاهش رشد اقتصادی می‌شود. این مسئله به این صورت قابل توضیح است که ارزش اقتصادی ایجاد شده توسط سرمایه‌گذاری در بسیاری از زیربخش‌های صنعت و خدمات، بیش از ارزش اقتصادی خدمات ایجاد شده توسط مستغلات است. آنچه سرمایه‌گذاری مازاد در مستغلات را توجیه‌پذیر می‌کند، بازده اسمی ناشی از تغییر ارزش دارایی‌ها است که در اثر تورم‌های بالا ایجاد می‌شود. در مجموع می‌توان این مسئله را یکی از علل کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مولد در اقتصاد ایران دانست.

مسئله دیگر، ضعف تأمین مالی سرمایه‌گذاری است. سرمایه‌گذاری نیاز به بازارهای مالی کارا، توسعه‌یافته و عمیق دارد. بخش عمده منابع مالی سرمایه‌گذاری‌ها در ایران به اتکای منابع بودجه عمومی یا منابع بانکی تأمین می‌شود. این در حالی است که بودجه عمومی به علت وابستگی به درآمد نفت پرنوسان است و نظام بانکی نیز با مشکلات ساختاری و انجماد مالی مواجه است. اغلب بانک‌ها، با طیفی از مشکلات از قبیل مطالبات معوق از اشخاص، بدهی‌های انباشته بخش دولتی به بانک‌ها، کمبود سرمایه، انواع ریسک‌های عملیاتی و اعتباری، ناترازی در منابع و مصارف، مشکلات مربوط به ترکیب و کیفیت دارایی‌ها و نیز سهم بالای مستغلات در سبد دارایی‌ها مواجه هستند که این قبیل عوامل منجر به کاهش توان تسهیلات‌دهی و کاهش کارایی بانک‌ها در تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها شده است.

به عوامل مذکور، باید افزود که عواملی مانند دخالت دولت در قیمت‌گذاری محصول، تعیین تکلیف دولت برای بنگاه‌های خصوصی، سرکوب بلندمدت نرخ ارز، نامساعدی محیط کسب‌وکار، انحصارات و سهم بالای بخش عمومی در اقتصاد و نظایر آن، موجب تضعیف بخش خصوصی و کاهش توان سرمایه‌گذاری بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی شده است. لذا، ضعف بنگاه‌داری خصوصی را می‌توان یکی از عوامل محدودکننده رشد سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران دانست.

تشدید تحریم‌های خارجی در دوره اخیر و ریسک تعامل با بازارهای جهانی در بلندمدت را نیز باید به فهرست عوامل محدودکننده سرمایه‌گذاری در کشور افزود.

روند نزولی نرخ سرمایه‌گذاری، عوارض جدی به دنبال دارد. کاهش تشکیل سرمایه ناخالص سالانه، ابتدا منجر به کاهش نرخ رشد موجودی سرمایه و در نهایت منجر به کاهش سطح موجودی سرمایه خالص اقتصاد می شود. رشد منفی موجودی سرمایه خالص به معنی کاهش ظرفیت‌های رشد اقتصادی و کاهش درآمد سرانه اقتصاد است. با کاهش درآمد سرانه اقتصاد، منابع در دسترس برای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری مجدد در اقتصاد کاهش خواهد یافت که در نتیجه آن، نوعی از تله رشد پایین شکل خواهد گرفت.

برای آن که در اقتصاد یک کشور، ظرفیتی برای رشد ایجاد شود، لازم است بخشی از مازاد ایجاد شده در اقتصاد صرف جبران استهلاک دارایی‌های ثابت و بخشی دیگر صرف ایجاد ظرفیت‌های جدید شود. اگر سرمایه‌گذاری از محل مازاد ایجاد شده کمتر از استهلاک دارایی‌های ثابت باشد و بهره‌وری اقتصاد نیز ثابت باشد، در نتیجه ظرفیتی برای رشد اقتصادی وجود نخواهد داشت.

در اقتصاد ایران، بررسی روند بلندمدت تغییرات تشکیل سرمایه ناخالص و استهلاک نشان می‌دهد که به لحاظ تاریخی، سالانه بیش از دو برابر استهلاک سرمایه‌های ثابت، تشکیل سرمایه جدید اتفاق افتاده است. همانطور که در شکل نشان داده می‌شود، روند کاهش سطح تشکیل سرمایه سالانه به حدی رسیده است که سرمایه‌گذاری‌های جدید قادر به جبران استهلاک دارایی‌های ثابت قبلی نیست. این مسئله به معنی استهلاک ظرفیت‌های رشد اقتصادی و کاهش درآمد سرانه در سال‌های آینده است.

استهلاک ظرفیت‌های رشد اقتصادی و قرار گرفتن در تله رشد پایین، پیامدها و تبعاتی مانند کاهش درآمد سرانه، گسترش فقر و بیکاری، تضعیف توان دولت، کاهش درآمدهای عمومی، افزایش فاصله بین اقتصاد ایران با سایر رقبای منطقه‌ای و نظایر آن را به دنبال دارد.

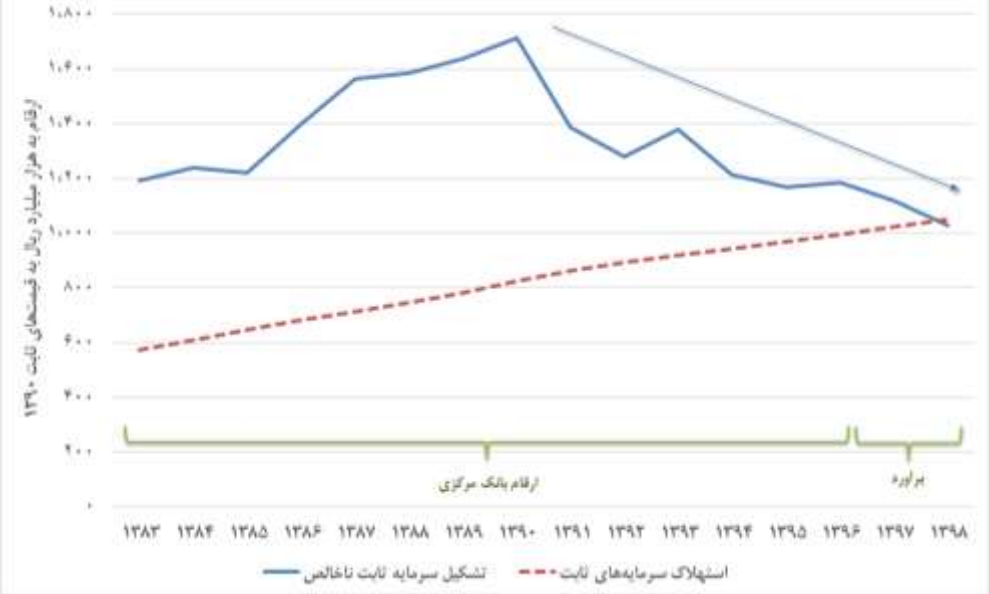
از آنجا که سهم بهره‌وری به طور تاریخی در رشد اقتصادی بلندمدت حول صفر بوده است، لذا در شرایط فعلی نیز ایجاد رشد اقتصادی از محل رشد بهره‌وری چندان متصور نیست. بنابراین، برای مواجه نشدن با بحران گسترده بیکاری و فقر در کشور، چاره‌ای جز حل چالش سرمایه‌گذاری وجود ندارد.

به نظر می‌رسد از این پس، چالش سرمایه‌گذاری از جمله جدی‌ترین مسائل پیش روی دولت‌ها خواهد بود. خروج از این وضعیت و بازگشت به مسیر بلندمدت رشد، هرچند دشوار ولی امکان‌پذیر است. برای جبران استهلاک سال‌های گذشته و ایجاد ظرفیت‌های جدید برای رشد اقتصادی، نیاز است سرمایه‌گذاری‌های بسیار وسیعی در زیر ساخت‌های عمومی، تجهیزات و ماشین‌آلات تولیدی بنگاه‌ها، انتقال فناوری و نوسازی صنایع از محل منابع داخلی و خارجی صورت بگیرد.

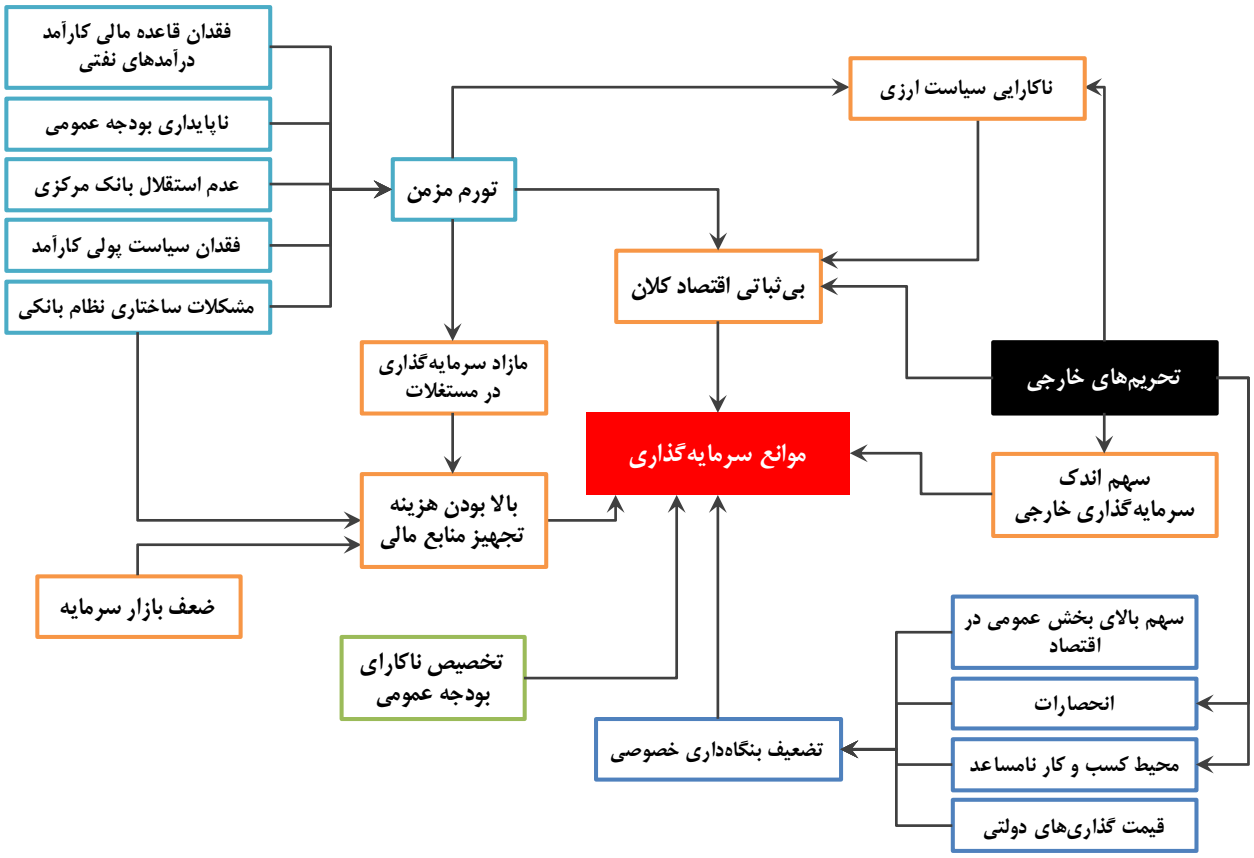
زمینه سازی برای جهش سرمایه‌گذاری، الزامات گسترده‌ای دارد. مهمترین الزامات جهش سرمایه‌گذاری، ثبات اقتصاد کلان و رفع ناترازی‌های کلان در اقتصاد است که آن نیز به اصلاحات ساختاری در بودجه و نظام بانکی نیاز دارد. همزمان، لازم است اصلاحات گسترده‌ای در توسعه بنگاه‌داری خصوصی، کاهش سهم بخش عمومی در اقتصاد، کاهش انحصارات، کاهش دخالت‌های دولت در قیمت‌گذاری و ارتقای قوانین تضمین‌کننده حقوق مالکیت به اجرا درآید.

در نهایت باید تأکید کرد که توسعه سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی پایدار، نیازمند کاهش تهدیدهای خارجی و بهبود روابط اقتصادی با سایر کشورها و بهره‌گیری از مزیت تجارت خارجی و انتقال فناوری و توسعه بازارهای صادراتی است.

شکل ۰-۱- مقایسه روند تشکیل سرمایه و استهلاک (به قیمت‌های ثابت)



شکل ۰-۲- موانع سرمایه‌گذاری در کشور



آمارهای رسمی نشان می‌دهد از سال ۱۳۹۷ بار دیگر تولید ناخالص داخلی کشور کاهش یافته است و برآوردهای مختلف حاکی از آن است که رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۹ نیز منفی خواهد بود.

علل کاهش تولید را می‌توان در یک دسته‌بندی کلی به سه دسته عوامل تقسیم‌بندی کرد: عامل اول استهلاک ظرفیت‌های تولید و کاهش سرمایه‌گذاری، عامل دوم شوک ناشی از تشدید تحریم‌های خارجی و عامل سوم سیاست‌های نادرست اقتصادی است که موجب تعمیق رکود شده است.

در مورد عامل اول، شواهد آماری نشان از استهلاک ظرفیت‌های رشد و کاهش دارایی‌های مولد دارد. این مسئله عملکرد رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار داده است. مطالعات تجربی رشد اقتصادی در ایران نشان می‌دهد که متغیر انباشت سرمایه ثابت، مهمترین عامل تعیین‌کننده رشد اقتصادی است و بخش عمده‌ای از تغییرات رشد را توضیح می‌دهد.

از آن جا که تحریم اقتصادی عملا متغیری برونزا به حساب می‌آید و کنترل سیاست‌گذاران داخلی بر آن اندک است نقش آن را می‌توان فرض شده در نظر گرفت. اما، دو عامل کاهش سرمایه‌گذاری و سیاست‌های نادرست اقتصادی عواملی درونزا هستند که اثری به مراتب پایدارتر بر رشد اقتصادی خواهند داشت. با توجه به اینکه روند سرمایه‌گذاری در کشور همچنان کاهشی است و بهبودی نیز در سیاست‌گذاری اقتصادی به چشم نمی‌خورد، می‌توان انتظار داشت که پتانسیل رشد اقتصادی کشور و به تبع آن تشکیل سرمایه کاهشی بوده و به تدریج به سطوح پایین‌تر نزول کند.

۳-۱۰- پیشنهاداتی جهت توسعه سرمایه‌گذاری در حوزه‌ی ساخت و ساز و مسکن

عرضه و تقاضای مسکن تابع عواملی است که قیمت مسکن را در بازار شکل می‌دهند. بر اساس ادبیات اقتصادی در کنار کلیه مواردی که می‌تواند بر روی قیمت مسکن اثرگذار باشد، نفتی و یا غیرنفتی بودن اقتصاد نقش مهمی در تحولات قیمت مسکن دارد.

مطالعات زیادی در تلاش برای ایجاد رابطه بین قیمت مسکن و تحولات اقتصاد کلان بوده است. بر اساس محاسبات این مطالعات، تحولات اقتصاد کلان و به طور خاص کانال سیاست پولی و اثر ثروت نقش مهمی در تحولات بازار مسکن دارد. لسترپس[۲۰۲] (۲۰۰۲)، آوکی[۲۰۳] (۲۰۰۲)، البرن[۲۰۴] (۲۰۰۸) از جمله مطالعاتی است با رویکرد اقتصادسنجی به دنبال بررسی عامل مؤثر و مسلط بر روی تغییرات قیمت مسکن بوده است. بر اساس این مطالعات شوک‌های پولی یکی از مهمترین کانال‌های تغییر قیمت مسکن در اقتصادهای غیرنفتی می‌باشد. همچنین مطالعاتی نظیر میشکین[۲۰۵] (۲۰۰۱)، تن و ووس[۲۰۶] (۲۰۰۳) بر روی رابطه بین تغییرات اثر ثروت دارایی و تحولات بخش مسکن متمرکز شده‌اند.

در کشورهای نفتی علاوه بر کلیه موضوعاتی که باعث اثرگذاری بر تقاضا و یا عرضه مسکن می‌شود و در بین کلیه کشورها یکسان است، مسئله درآمدهای برونزای نفتی و مکانیزمی که در قالب بیماری هلندی ایجاد می‌کند، نقش اساسی را دارد. این مکانیزم بدین جهت ایجاد می‌شود که درآمدهای حاصل از فروش منابع نفتی مستقل از عملکرد اقتصاد وارد فعالیت‌های اقتصادی شده و تقاضای کل اقتصاد را افزایش می‌دهد و این در حالی است که از سمت عرضه کل، ما به ازایی در اقتصاد ایجاد نمی‌شود و حتی به دلیل سیاست‌گذاری غلط امکان تضعیف تولید داخلی و کاهش عرضه کل نیز وجود دارد.

---

[202] *Lastrapes*
[203] *Aoki*
[204] *Elbourne*
[205] *Mishkin*
[206] *Tan and Voss*

با افزایش درآمدهای ارزی ناشی از فروش منابع طبیعی و به طور خاص نفت خام، امکان افزایش تعهدات دولت و به طور خاص مخارج دولت وجود دارد. این افزایش مخارج دولت با افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی همراه خواهد بود. عامل اول سبب بزرگ شدن بودجه عمومی شده و به دلیل چسبندگی ابزار بودجه‌ایی تا سال‌های بسیار زیادی همراه با دولت خواهد بود و عامل دوم سبب افزایش پایه پولی و با احتمال زیادی همراه با تلاش برای پائین نگاه داشتن نرخ ارز اسمی در اقتصاد می‌شود. در نتیجه با افزایش قیمت نفت، حجم نقدینگی در کنار نقش دولت در اقتصاد رشد می‌یابد. افزایش واردات در کنار کاهش انتظارات تورمی ناشی از شرایط وفور در اقتصاد باعث می‌شود که افزایش نقدینگی به میزان محدودتر و کمتری به قیمت کالاهای مصرفی منتقل شود و در اصطلاح منجر به بروز گسست در رابطه نقدینگی و تورم گردد. گسست رابطه نقدینگی و تورم، شهامت سیاست‌گذاران اقتصادی را برای افزایش مخارج دولت بیشتر می‌کند. امکان تثبیت نرخ ارز به دلیل افزایش دارایی‌های خارجی و در کنار آن گسترش دخالت دولت در اقتصاد، انگیزه سرمایه‌گذاری در صنایع را کاهش داده و سرمایه‌گذاری در کالاهای غیرقابل مبادله (مشخصاً مسکن) و همچنین فعالیت‌های رانت جویانه را تشویق می‌کند. به این ترتیب به تدریج سرمایه‌گذاری و تولید صنعتی، کاهش پیدا می‌کند. به طور خلاءصه اثر افزایش قیمت نفت بر روی بازار مسکن را از کانال‌های ذیل پیگیری کرد.

- افزایش درآمد نفت و افزایش تقاضای کل اقتصاد به صورت عمومی و افزایش تقاضای مسکن به دلیل افزایش درآمد خانوار
- بالا نگه داشتن غیر واقعی نرخ ارز و سودآور شدن بخش مسکن به دلیل غیر قابل مبادله بودن آن در اقتصاد
- رشد قیمت مسکن به دلیل دو عامل فوق و ورود سرمایه‌های فراوان به این بخش به جهت کسب سود

با ایجاد چنین مکانیزمی در اقتصاد باید انتظار داشت که فعالیت‌های تولیدی در یک اقتصاد با ریسک بالایی همراه باشد و در مقابل فعالیت‌های سوداگرانه بسیار پررونق باشد. فعالان اقتصادی که به دنبال حداکثر کردن سود خود می‌باشند، به طور طبیعی مسکن را به عنوان یکی از مقاصد سرمایه‌گذاری خود به دلیل غیرقابل مبادله بودن قرار می‌دهند. مطالعات زیادی در خصوص اثرات شوک مثبت و منفی قیمت نفت بر روی اقتصاد و مکانیزم‌هایی که فعال می‌کند انجام شده است و برخی از این مطالعات نیز بر روی اثر کمی این تغییرات بر روی بخش مسکن تمرکز داشته است. لی[۲۰۷] (۲۰۱۵) این موضوع را برای کشور مالزی بررسی کرده است. بر اساس یافته‌های وی، تغییرات جهانی قیمت نفت، عامل مهمی در توضیح شوک‌های قیمتی بازار مسکن در این کشور می‌باشد. همچنین خیابانی (۲۰۱۰) نیز با بررسی اثر شوک قیمتی نفت و شوک پولی، سهم شوک قیمت نفت را عامل مسلط در تغییرات بازار مسکن در اقتصاد ایران می‌داند.

جدای از اهمیت صادرات نفتی و سهم آن در افزایش عرضه و تقاضا و به تبع آن رونق بخش مسکن، یکی از عوامل موثر بر سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و ساختمان، ارزش افزوده بخش ساختمان است. به عبارتی هر چه میزان ارزش افزوده بخش ساختمان بالاتر باشد، سرمایه‌گذاری بیشتری در بخش مسکن و ساختمان صورت می‌گیرد. علاوه بر این یکی دیگر از متغیرهای موثر بر سرمایه‌گذاری، تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش‌های مختلف اقتصادی است. به عبارتی هر چه نسبت تسهیلات اعطایی از بهای تمام شده به ازای هر متر مربع ساختمان افزایش یابد انگیزه‌های سوداوری بخش مسکن افزایش یافته و سرمایه‌گذاری در این بخش افزایش خواهد یافت. البته باید توجه کرد که تسهیلات اعطایی نیز خود به سوددهی بخش مرتبط است.

---

۲۰۷ *Lee*

البته، شایان ذکر است اتکاء صرف به منابع بانک‌ها پاسخگوی نیاز تسهیلاتی بخش مسکن نیست و مناسب است برای پاسخ به نیاز در این بخش بستر اجرایی لازم جهت بکارگیری ابزارهای تامین مالی جدید نظیر: ایجاد بازار رهن ثانویه و انتشار اوراق مشارکت به پشتوانه تسهیلات رهنی، راه اندازی شرکت‌های تأمین سرمایه در حوزه مسکن، استفاده از صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک در داخل و خارج با هدف جذب منابع برای تولید انبوه مسکن (که از یک طرف به توسعه قدرت رقابت‌پذیری در تولید مسکن و ساختمان و افزایش عرضه در بین تولیدکنندگان منجر می‌گردد و از طرف دیگر با افزایش عرضه نسبت به تقاضا باعث کاهش قیمت تمام شده مسکن و ساختمان می‌گردد) فراهم گردد. علاوه بر این برای حصول به هدف توازن در بازار مسکن و ساختمان می‌توان در کنار ظرفیت داخلی تولید مسکن، اقدام به جذب سرمایه‌گذاری خارجی نموده و از این طریق هم از فناوری‌های به روز، افزایش سرعت و کیفیت ساخت وساز، همچنین افزایش سهم شرکتی در اقتصاد مسکن و درنتیجه از بهبود و تسریع در سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و ساختمان منتفع شد. در کنار عوامل مذکور، عوامل جمعیتی سمت تقاضا، نظیر رشد جمعیت، ساختار جمعیت و نسبت جمعیت شهری به روستایی، میزان ازدواج و طلاق و بعد خانوار نیز از عوامل اثرگذار و مهم در تغییرات سرمایه‌گذاری بخش مسکن هستند. به عبارتی رشد جمعیت و کاهش بعد خانوارها و افزایش جمعیت شهری تقاضای واحدهای مسکونی را افزایش داده و از کانال افزایش حاشیه سود بخش مسکن انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در این بخش را افزایش خواهد داد. البته عوامل گفته شده بالا یکی از شرایط تشکیل سرمایه در بخش مسکن است و شرط لازم در این زمینه قدرت خرید افراد برای ورود به بازار است. از آن‌جا که ساختارهای جمعیتی کشور فعلا شرایط مناسبی دارند، ایجاد شرایط باثبات اقتصادی و ایجاد رشد اقتصادی و افزایش درآمد قابل تصرف افراد، به نحوی که خانوار از عهده تعهدات بلندمدت وام مسکن برآید مهمترین عامل افزایش سرمایه‌گذاری در بخش مسکن خواهد شد. بدیهی است توسعه بازارهای مالی و افزایش کارایی این بازارها به نحوی که هزینه‌های تأمین مالی را برای عرضه‌کننده و متقاضی کاهش دهد نیز عامل بسیار مهمی است که می‌تواند به رونق بخش مسکن منجر شود.

۱-۳-۱۰-مدل‌های تأمین مالی در بخش ساختمان و مسکن

در حالت کلی، یک خانوار نمونه برای رفع نیاز مسکن خود با دو گزینه خرید و اجاره مواجه است. در ادامه ابتدا گزینه خرید و سپس گزینه اجاره مورد بررسی قرار می‌گیرد. با توجه به شرایط کنونی جامعه بدیهی است که برای خرید یک ملک احتیاج به انباشت درآمدی فراوانی است. لذا برای خرید مسکن یا خانوار دارای ثروت فراوانی است و می‌تواند با اتکا به درآمد خود مسکن را تهیه نماید. در صورت نبود این ثروت، لزوم وجود یک نظام تأمین مالی ضروری می‌شود تا خانوار با اتکا به درآمدهای آتی خود اقدام به خرید مسکن نمایند. در صورت رجوع خانوار به بازار تأمین مالی، اطمینان از وجود یک جریان درآمدی باثبات و بازپرداخت تعهدات به نظام مالی از اهمیت بالایی برخوردار می‌شود. در نتیجه نبود یک نظام تأمین مالی مناسب و همچنین نبود یک نظام پشتیبان بازاری و یا غیربازاری برای موارد نکول وام‌ها، خلاء جدی است که دولت به عنوان سیاست‌گذار اقتصادی باید برای رفع موارد شکست بازار و شکل نگرفتن این نهادها اقدام نماید. البته حالتی را می‌توان تصور کرد که با وجود نظام تأمین مالی مناسب و یا همچنین وجود ثروت لازم برای خرید مسکن، خانوار به دلایل اقتصادی و یا غیر اقتصادی تمایلی به مالک شدن نداشته باشند و وارد بازار مسکن اجاره‌ای شوند.

در سمت بازار اجاره نیز خانوارهایی وجود دارند که به دلیل عدم ورود به بازار خرید مسکن، اقدام به اجاره خانه کرده‌اند. اجاره مسکن نیز احتیاج به یک جریان درآمدی مطمئن برای پرداخت اجاره ماهانه و همچنین یک مقدار سپرده‌گذاری مستأجر نزد مالک به عنوان پول پیش دارد. از آنجا که مسکن یک کالای عمومی تلقی نمی‌شود، فعالان بخش خصوصی به عنوان افرادی که به دنبال کسب سود می‌باشند می‌توانند به این بازار وارد شده و عرضه‌کنندگان مسکن اجاره‌ایی به خانوارهای علاقه‌مند باشند. البته این امکان وجود دارد

که گروه‌های خاصی از خانوار امکان ورود به این بازار را نیز نداشته باشند. به دلیل اهمیت این موضوع و ضرورت تأمین نیاز خانوار، دولت‌ها در این بخش نیز ورود کرده و با عرضه مسکن اجتماعی این خلاء را رفع می‌نمایند.

در این بخش تمرکز اصلی بر روی بازار تأمین مالی مسکن به عنوان رکن مهم برای خانه‌دار شدن و رفع نیاز مسکن خانوار قرار داده می‌شود. سوالات مشخصی که در این بخش به آن‌ها پاسخ داده خواهد شد عبارت است از:

- اندازه نظام تأمین مالی مسکن چگونه شناسایی می‌شود؟
- آیا رابطه‌ای بین اندازه نظام تأمین مالی مسکن و سطح توسعه‌یافتگی اقتصاد وجود دارد؟
- نظام تأمین مالی و به طور خاص نظام تأمین مالی مسکن چه مزایایی برای اقتصاد به همراه دارد؟
- نظام تأمین مالی مسکن در کشورهای مختلف چه تفاوت‌هایی با یکدیگر دارد؟

یک معیار متعارف برای تعیین اندازه بازار رهن در یک اقتصاد، نسبت اندازه وام رهنی به تولید ناخالص داخلی است. طبیعتاً هر چه این نسبت برای یک اقتصاد بیشتر باشد، نشانی از بزرگتر بودن اندازه بازار رهنی در آن اقتصاد است. البته این نسبت با محدودیت‌های نیز همراه است. این نسبت سطح دسترسی و گستردگی وام رهنی بین گروه‌های مختلف درآمدی را به صورت دقیق نشان نمی‌دهد. اما می‌توان انتظار داشت که با افزایش کمی میزان وام رهنی نسبت به کل اقتصاد، احتمال دسترسی افراد به وام رهنی نیز افزایش یابد. همچنین این نسبت تنوع در ابزارهای مورد استفاده در نظام تأمین مالی مسکن را بیان نمی‌کند. این احتمال وجود دارد که با وجود بزرگ بودن این نسبت برای یک اقتصاد، به دلیل عدم وجود تنوع در ابزارهای تأمین مالی، آن اقتصاد دارای نظام تأمین مالی توسعه یافته‌ای نباشد.

با افزایش عمق و گستره بازار رهن، امکان خانه‌دار شدن خانوار فراهم می‌شود. باید توجه داشت که اندازه بازار رهن تابعی از نهادها و ساختارهای حاکم بر اقتصاد است. عوامل ذیل نقش مهمی در اندازه بازار رهن ایفا می‌کنند:

- سرعت انتقال اطلاعات
- میزان ثبات اقتصاد کلان

با افزایش سرعت انتقال اطلاعات و افزایش شفافیت اطلاعات، امکان ایجاد مسئله عدم تقارن اطلاعات در بازارهای مالی تا حدودی رفع می‌شود و می‌توان انتظار داشت که بازار مالی رشد یابد. میزان ثبات اقتصاد کلان و کنترل نرخ تورم عامل جدی در کاهش میزان ریسک‌های بلندمدت در اقتصاد و توسعه بازار تأمین مالی مسکن خواهد بود. چرا که این بازار همراه با ایجاد تعهدات بلندمدت برای طرفین خواهد بود. از سوی دیگر می‌توان به این صورت به موضوع نگاه کرد که عملاً ویژگی‌های برشمرده شده در بالا، ویژگی یک اقتصاد توسعه یافته نیز می‌باشد. سوال اساسی آن است که آیا با توسعه اقتصادی، عمق نظام تأمین مالی مسکن افزایش می‌یابد و از سوی دیگر نظام تأمین مالی مسکن عمیق منجر به دستیابی به توسعه اقتصادی می‌شود؟

در حقیقت باید انتظار داشت که یک رابطه دوسویه بین سطح توسعه‌یافتگی یک اقتصاد و عمق بازار مالی آن اقتصاد و به طور خاص بازار تأمین مالی مسکن برقرار می‌باشد. بر اساس دوبل[۲۰۸] (۲۰۰۷)، اندازه بازار رهن تابعی از میزان توسعه‌یافتگی نظام مالی است و توسعه‌یافتگی نظام مالی نیز تابعی از نهادها و چارچوب‌های قانونی حاکم بر اقتصاد است. دوبل (۲۰۰۷) متغیرهای زیادی را در افزایش عمق نظام تأمین مالی مسکن دخیل می‌داند. این متغیرها شامل قدرت حقوقی و قانونی قرض‌گیرنده و قرض‌دهنده، عمق اطلاعات

[208] *Dubel*

نظام اطلاعات و نوسانات نرخ تورم و به صورت عمومی‌تر فضای اقتصاد کلان می‌باشد. همچنین با توسعه نظام مالی به دلایل متنوعی، این انتظار وجود دارد که رشد اقتصادی حاصل گردد. نتیجه جانبی رشد اقتصادی، افزایش درآمد قابل تصرف و افزایش اطمینان از درآمدهای آتی خانوار می‌باشد که به صورت مضاعفی تقاضا برای مسکن را افزایش می‌دهد. به بیان دیگر یک رابطه دوسویه و هم‌افزا بین رشد بازار وام رهنی و رشد اقتصادی وجود دارد.

برای رسیدن به وضعیت مناسب برای تأمین نیاز مسکن خانوار نیاز به یک نظام تأمین مالی است و این نظام تأمین مالی نیز خود تابعی از میزان رشد اقتصادی و سطح توسعه‌یافتگی اقتصاد است. در نتیجه نمی‌توان مسئله مسکن را به راحتی برای بخش بزرگی از خانوار حل کرد به جز آن که تمام تلاش دولت در جهت انجام اصلاحات ساختاری و دستیابی به رشد اقتصادی بلندمدت و پایدار باشد. به معنی دیگر رشد بازار رهنی خود تابعی از رشد اقتصاد است و به صورت مصنوعی نمی‌توان این بازار را مستقل از دیگر ساختارها و ویژگی‌های اقتصاد رشد داد. برای آن بخش از خانوار که به صورت بازار محور امکان حل مسئله تأمین مسکن را ندارند دولت باید اقداماتی را انجام دهد.

به عنوان نتیجه‌گیری نهایی می‌توان بهبود شرایط نظام تأمین مالی مسکن را به صورت ذیل طبقه‌بندی کرد:

- اقدامات غیر مستقیم دولت: تلاش برای ایجاد ثبات در سطح اقتصاد کلان و به اجرا گذاشتن اصلاحات ساختاری
- اقدامات مستقیم دولت: دخالت مستقیم در بازار رهن و استفاده از ابزارهای بودجه‌ای و غیربودجه‌ای

یکی از بزرگترین فواید رشد بازار تأمین مالی مسکن، دستیابی به رشد اقتصادی و افزایش سطح درآمد سرانه است. نکته اساسی آن است که همه فوایدی که در ادامه به آن اشاره می‌شود به نوعی در دل خود افزایش رشد اقتصادی را به همراه خواهد داشت. اثرات افزایش اندازه نظام تأمین مالی مسکن عبارت است از:

- افزایش ساخت و ساز
- افزایش توان‌پذیری
- کاهش حاشیه‌نشینی
- بهبود نظام تأمین مالی در اقتصاد
- بهبود نظام پس‌انداز
- کمک به توسعه دهندگان مسکن

این انتظار وجود دارد که با افزایش عمق نظام تأمین مالی مسکن، ساخت و ساز مسکن افزایش یابد. بر اساس دوبل (۲۰۰۷) با گسترش نظام تأمین مالی مسکن، اثرگذاری مثبت بر روی عرضه مسکن به جهت افزایش ساخت و ساز رقم خواهد خورد.

این انتظار وجود دارد که با افزایش عمق نظام تأمین مالی مسکن، توان‌پذیری خانوار افزایش یابد. عدم وجود یک نظام تأمین مالی مسکن بلندمدت سبب ایجاد محدودیت‌های پیش‌روی خانوار از جهت تقاضای مؤثر از سوی آن‌ها و همچنین عرضه مسکن توان‌پذیر برای آن‌ها می‌شود. در حقیقت در صورت عدم وجود نظام تأمین مالی مسکن در سطح گسترده، باید این انتظار را داشت که احتمال دسترسی خانوارهای با درآمد بیشتر، بیش از خانوارهای با درآمد پایین است. مسئله محدودیت درآمدی و نرخ بالای سود در اقتصاد به صورت جدی، خانوارهایی که دسترسی به نظام تأمین مالی مسکن ندارند را در تنگنا قرار می‌دهد.

با افزایش دسترسی خانوار به نظام تأمین مالی مسکن، تقاضا مسکن افزایش می‌یابد. نشان داده شده است که در کوتاه‌مدت عرضه مسکن سهم کمی در تحولات قیمتی مسکن دارد. می‌توان این گونه نتیجه گرفت که افزایش توان خرید مسکن از سوی خانوار یک

روی سکه است و روی دیگر سکه امکان واکنش عرضه مسکن به این افزایش است. در صورت واکنش محدود عرضه، امکان افزایش قیمت مسکن و مشاهده رفتارهای نوسانی قیمت مسکن در بازار وجود دارد.

این انتظار وجود دارد که با افزایش عمق نظام تأمین مالی مسکن، حاشیه‌نشینی و بدمسکنی در بین خانوار کاهش یابد. این موضوع بدان دلیل است که با افزایش عمق نظام تأمین مالی مسکن قدرت و توان‌پذیری خانوار افزایش می‌یابد که بخشی از این قدرت خرید معطوف به خانوارهای کم درآمدی است که در شرایط مطلوبی زندگی نمی‌کنند. این افزایش پوشش دسترسی مالی سبب خواهد شد تا این خانوار امکان بهبود شرایط محل زندگی خود را داشته باشند. این موضوع در دوبل (۲۰۰۷) مورد بررسی قرار گرفته است و نتایج این پژوهش مهر تأییدی بر کاهش حاشیه نشینی با افزایش سطح دسترسی خانوار است. البته باید به این موضوع نیز توجه داشت که حل تمام مسئله، مسکن خانوارهای کم درآمد و فقیر از مسیر گسترش بازار محور نظام تأمین مالی مسکن قابل انجام نیست. لذا ضروری است که دولت برای این موضوع تدابیری اندیشیده شده و سیاست‌هایی را نیز به اجرا گذارد که در ادامه این گزارش به آن‌ها پرداخته خواهد شد.

این انتظار وجود دارد که با افزایش عمق نظام تأمین مالی مسکن، نظام تأمین مالی در اقتصاد توسعه یابد. یک ارتباط دو سویه بین نظام تأمین مالی مسکن و همچنین بازار سرمایه وجود دارد. بر اساس شواهد موجود، طی سال‌های گذشته، گسترش نظام تأمین مالی مسکن، کمک شایانی به رشد و توسعه بازار سرمایه کرده است و در مقابل با معرفی ابزارهای جدید و گسترش ابعاد بازار سرمایه، نظام تأمین مالی مسکن نیز از این تحولات بهره‌مند شده است. تحولات مثبت این دو بازار در سرانجام ماجرا منجر به دستیابی به رشد اقتصادی و افزایش درآمد سرانه شده است. بانک‌های تجاری تمایل دارند تا بخشی از منابع خود را در اختیار خانوار قرار داده تا آن‌ها به خرید مسکن بپردازند. دلیل این موضوع نیز آن است که:

- در وهله نخست بانک به صورت مستقیم با خانوار و پس انداز آن‌ها ارتباط برقرار می‌نماید.
- وام‌دهی با خانوار در مقایسه با دیگر بخش‌های اقتصاد از ریسک کمی برای عدم بازپرداخت مواجه است.

این امر سبب می‌شود تا بازار اولیه وام رهنی با رونق خوبی مواجه باشد. اما از سوی دیگر یک مسئله دیگر نیز وجود دارد که سبب می‌شود تا بانک‌ها در وام‌دهی به خانوار دچار اشکال شوند و آن هم قفل شدن منابع آن‌ها برای مدت طولانی است. به صورت خلاصه می‌توان مخاطرات ذیل را بازار رهن اولیه برشمرد:

- ارائه وام‌های بلندمدت با استفاده از منابع سپرده‌گذاری کوتاه‌مدت و در نتیجه امکان ایجاد ریسک نقدینگی برای بانک‌ها
- عدم تطابق مناسب بین نرخ بهره وام و مدت زمان بازپرداخت آن و در نتیجه امکان ایجاد ریسک نرخ بهره برای بانک‌ها

برای حل این مسئله و جلوگیری از ورود چنین ریسک‌هایی به نظام بانکی و در نهایت اقتصاد، بازار رهنی ثانویه معرفی شده است. در بازار رهن ثانویه ریسک و مالکیت وام رهنی به فرد سومی منتقل می‌شود. این فرآیند از طریق انتشار اوراق بدهی مبتنی بر رهن[۲۰۹] توسط شرکت‌های واسط و ارائه این اوراق در بازار سرمایه می‌باشد. ویژگی این اوراق بهادارسازی آن است که در بازار قابل فروش است و افراد می‌توانند در صورت لزوم اقدام به خرید و یا فروش اوراق خود نمایند. از این طریق منابع نظام بانکی برای وام‌دهی مجدد در بخش مسکن و یا دیگر بخش‌های اقتصاد آزاد می‌شود و از آنجا که این روش مبتنی بر رهن می‌باشد، از ریسک کمی نیز برخوردار است.

209 *Mortgage-Backed Security*

به صورت خلاصه فواید حاصل از ایجاد بازار رهن ثانویه را می‌توان به صورت ذیل فهرست کرد:

- بهبود سرعت و میزان جریان وجوه در اقتصاد
- کاهش فشار روی دولت به جهت ارائه یارانه در نظام اعتباری
- کاهش خطر عدم تورش جغرافیایی بین پس‌انداز کنندگان و قرض‌دهندگان
- کاهش هزینه وام رهنی به دلیل بهبود کارآیی در تخصیص از مسیر تطابق[۲۱۰]
- فراهم شدن زمینه برای ارائه نرخ بهره ثابت و در نتیجه کاهش ریسک برای خانوارهای کم درآمد
- و سرانجام گسترش هر چه بیشتر نظام تأمین مالی مسکن

همچنین، باید به این مسئله توجه داشت که وقتی سخن از نظام تأمین مالی مسکن می‌شود باید به دو بازار اولیه و ثانویه رهنی توجه داشت. نمی‌توان بخش مسکن را بدون وجود یک نظام تأمین مالی مسکن تصور کرد و این نظام شکل نمی‌گیرد جز با ایجاد یک بازار رهن اولیه وسیع در نظام بانکی که مبتنی بر پس‌اندازهای خانوار باشد و همچنین وجود ابزارهای متنوع در بازار سرمایه برای رفع ریسک‌های احتمالی ایجاد شده در بازار رهن اولیه برای نظام بانکی.

این انتظار وجود دارد که با افزایش عمق تأمین مالی مسکن، نظام پس‌انداز در اقتصاد تحت تأثیر قرار گیرد. همان طور که اشاره شد، خرید مسکن باید از طریق پس انداز خانوار در بازار اولیه رهنی انجام گیرد. جپلی و پاگانو[۲۱۱] (۱۹۹۴) به مسئله رابطه بین قید نقدینگی و پس انداز خانوار بر اساس مدل نسل‌های هم‌پوشان[۲۱۲] پرداخته‌اند. نتایج آن‌ها نشان می‌دهد که وجود قید نقدینگی و به طور خاص پوشش بخش بیشتری از ارزش خانه از طریق وام (نسبت وام به ارزش)، منجر به نرخ پس انداز کمتری می‌شود. به بیان دیگر وجود نظام رهنی توسعه نیافته منجر به نرخ پس‌انداز بیشتری می‌شود. لی[۲۱۳] (۲۰۰۱) نیز این نتایج را برای کشورهای خاورمیانه بدست آورده است. بر اساس نتایج این پژوهش، در این کشورها با افزایش قید نقدینگی، نرخ پس‌انداز خانوار افزایش نشان می‌دهد. همچنین نتایج نشان می‌دهد که با رفع قید نقدینگی در این کشورها برای کشورهای با نظام تأمین مالی توسعه نیافته در قدم نخست منجر به افزایش نرخ پس‌انداز و در مراحل بعدی نرخ پس‌انداز کاهش خواهد یافت. مسئله تغییرات نرخ پس‌انداز با توسعه نظام تأمین مالی مسکن در کلیو و میلز[۲۱۴] (۲۰۰۷) مورد توجه قرار گرفته است. بر اساس نتایج این پژوهش، کاهش نرخ پس‌انداز در بازارهای با محدودیت نقدینگی کم، ادامه خواهد داشت. رشد بازار مالی، ایجاد نوآوری‌های مالی و افزایش نرخ دسترسی به خدمات مالی منجر به این می‌شود که خانوار این امکان را داشته باشند که مصرف خود را در طی زمان هموار کنند. نتیجه این امکان هموارسازی آن است که خانوار نیازی ندارند که برای پوشش ریسک‌های احتمالی ایجاد شده، نرخ پس‌انداز بالایی داشته باشند.

به نظر می‌رسد که نتایج متفاوت بین رابطه بین اندازه بازار تأمین مالی مسکن و نرخ پس‌انداز در اقتصاد را می‌توان این گونه تحلیل کرد که مالکیت مسکن به نوعی هم مصرف و هم سرمایه‌گذاری می‌باشد. لذا می‌توان گفت که در نبود نظام تأمین مالی توسعه یافته، برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری در مسکن و سرمایه‌گذاری در غیر مسکن، خانوار مجبور به انتخاب مکانیزمی می‌باشند که مصرف خود را در طی طول عمر خود هموار سازند. در این میان برای خانوار انتخاب ابزارهای مکانیزم هموارسازی مصرف بسیار محدود می‌باشد و

---

210 *Matching*
211 *Jappelli and Pagano*
212 *Overlapping Generations Model*
۲۱۳ *Li*
۲۱۴ *Klyuev and Mills*

خرید و سرمایه‌گذاری در مسکن یکی از این ابزارهای محدود می‌باشد. در نتیجه می‌توان ادعا کرد که، در نبود نهادها و ابزارهای کافی در نظام مالی، این انتظار وجود دارد که سرمایه‌گذاری در مسکن به عنوان یک نوعی از پس‌انداز خانوار، افزایش یابد. لذا می‌توان انتظار داشت که در نبود نظام مالی توسعه یافته، پدیده سرمایه‌گذاری مازاد خانوار در مسکن رخ دهد.

سرانجام، این انتظار وجود دارد که با افزایش عمق تأمین مالی مسکن، توسعه‌دهندگان مسکن در سمت عرضه مسکن نیز بهره‌مند گردند. پیش از این نیز به این موضوع اشاره شد که در صورت افزایش سطح دسترسی خانوار به تأمین مالی و در نتیجه افزایش تقاضا برای مسکن، اگر سمت عرضه مسکن نتواند به این میزان افزایش یابد، باید شاهد افزایش قیمت مسکن در اقتصاد بود. بخشی از واکنش مناسب سمت عرضه مسکن مرتبط با دسترسی بنگاه‌های کوچک و بزرگی است که در حوزه ساخت و ساز مسکن ملکی و اجاره‌ای مشغول می‌باشند. طبیعتاً عدم دسترسی این بنگاه‌ها به منابع مالی و ضرورت اجرایی کردن پروژه‌های مسکونی با اتکا بر منابع داخلی خود، موجب کاهش پروژه‌های شروع شده و در نتیجه کاهش عرضه مسکن جدید در بازار می‌شود.

پس از بررسی معیارهای اندازه بازار تأمین مالی مسکن و اثرات مثبت آن در اقتصاد، در ادامه به مسئله ویژگی‌های اصلی نظام تأمین مالی مسکن و تفاوت این ویژگی‌ها در کشورهای مختلف پرداخته می‌شود. برخی از ویژگی‌های نظام تأمین مالی مسکن در کشورهای مختلف را می‌توان به صورت ذیل فهرست‌بندی کرد:

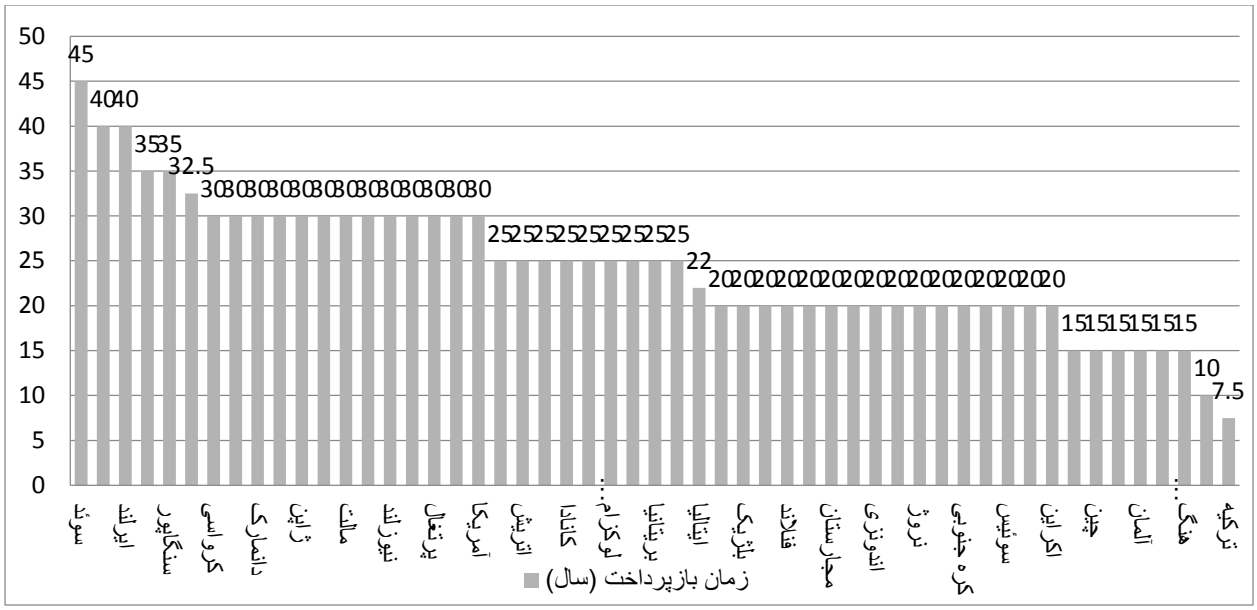
- زمان باز پرداخت[۲۱۵]
- نوع نرخ بهره
- مدل تأمین مالی
- امکان مراجعه وام‌دهنده
- میزان حضور دولت در بازار

نخستین تفاوتی که در نظام تأمین مالی مسکن در اقتصادهای مختلف مشاهده می‌شود، مدت زمان باز پرداخت وام مسکن دریافتی است. در شکل ذیل، این مدت زمان برای چند کشور منتخب ارائه شده است. همان طور که مشاهده می‌شود زمان بازپرداخت وام مسکن درکشورهای منتخب بسیار متفاوت می‌باشد. این تفاوت از رقم ۴۵ سال در کشور سوئد آغاز و به رقم ۷/۵ سال کشور ترکیه ختم می‌شود. میانه زمان بازپرداخت در بین این کشورها، ۲۵ سال می‌باشد. در خصوص زمان بازپرداخت وام مسکن توجه به چند نکته ضروری است:

- وام پرداختی در بازار رهن اولیه برای مدت زمان زیادی قفل خواهد شد.
- در صورت نبود بازار رهن ثانویه، نظام تأمین مالی مسکن، به یکی از معضلات نظام مالی تبدیل خواهد شد.
- تعداد سال‌های بازپرداخت وام رهنی به صورت جدی در ارتباط با سطح توسعه‌یافتگی نظام اقتصادی و نظام مالی اقتصاد است.
- تعداد سال‌های بازپرداخت وام رهنی به صورت جدی در ارتباط با میزان توان‌پذیری خانوار در اقتصاد است.

شکل ۱۰-۳-زمان بازپرداخت وام مسکن درچند کشور منتخب (سال)

[215] *Term to Maturity*



منبع: سروتی[۲۱۶] و همکاران (۲۰۱۵)

تفاوت دومی که در نظام تأمین مالی مسکن در اقتصادهای مختلف مشاهده می‌شود، نوع نرخ بهره وام مسکن ارائه شده در نظام مالی کشورها است. نرخ بهره وام ارائه شده از سوی نظام مالی می‌تواند به صورت یک نرخ ثابت برای کل دوره وام، نرخ متغیر وابسته به شرایط کلی اقتصاد و همچنین ترکیبی از این دو نرخ باشد. نکته آن که، نرخ بهره متغیر بیشتر در کشورهای در حال توسعه رایج می‌باشد. همچنین، رابطه مستقیمی بین سطح توسعه‌یافتگی نظام اقتصادی کشور و استفاده از نرخ ثابت مشاهده می‌شود و هر چه میزان ثبات اقتصاد کلان و ریسک نوسانات در اقتصاد بیشتر باشد، تمایل به استفاده از نرخ بهره ثابت کاهش می‌یابد.

تفاوت سومی که در نظام تأمین مالی مسکن در اقتصادهای مختلف مشاهده می‌شود، نحوه تأمین مالی وام مسکن ارائه شده در نظام مالی کشورها است. برای تأمین مالی مسکن از ابزارهای متنوعی نظیر سپرده خرد[۲۱۷]، اورق بهاردار تحت پوشش[۲۱۸] و اوراق بهاردار[۲۱۹] استفاده می‌شود. در شکل زیر، نحوه تأمین مالی غالب برای چند کشور منتخب ارائه شده است. در خصوص اطلاعات ارائه شده در این شکل می‌توان ادعا کرد که در بخش بزرگی از کشورها، نظام تأمین مالی بر اساس بانک، ابزار اصلی و عمده تأمین مالی مسکن می‌باشد. به بیان دیگر در اکثر کشورها اغلب تأمین مالی مسکن، در بازار اولیه و از طریق بانک انجام می‌شود و تنها درتعداد محدودی از کشورها، این مسئله مشاهده نمی‌شود.

شکل ۱۰-٤-مدل تأمین مالی غالب در تأمین مالی مسکن در چند کشور منتخب

216 *Cerutti*
217 *Retail Deposits*
218 *Covered Bonds*
219 *Securitization*



منبع: سروتی و همکاران (۲۰۱۵)

تفاوت چهارمی که در نظام تأمین مالی مسکن در اقتصادهای مختلف مشاهده می‌شود، امکان مراجعه وام‌دهنده وام مسکن به دارایی‌های به جز مسکن وام‌گیرنده، که در رهن بانک می‌باشد، در نظام مالی کشورها است. بر اساس اطلاعات شکل زیر، در ۴۴ کشور از ۵۳ کشور مورد بررسی این امکان به صورت کامل برای وام‌دهنده وجود دارد. این امکان مراجعه کامل، سبب می‌شود تا در صورت عقد قرارداد، وام‌گیرنده انگیزه عدم بازپرداخت را نداشته باشد و شواهد حاکی از آن است که وجود این بند در قردادهای تأمین مالی مسکن، منجر به کاهش عدم بازپرداخت وام‌ها شده است.

شکل ۱۰-۵-امکان مراجعه کامل وام‌دهنده در وام مسکن در چند کشور منتخب



منبع: سروتی و همکاران (۲۰۱۵)

سرانجام تفاوت دیگری که در نظام تأمین مالی مسکن در اقتصادهای مختلف مشاهده می‌شود، میزان حضور دولت در بازار تأمین مالی مسکن است. نظام تأمین مالی مسکن در کشورهای مختلف، شاهد حضور متفاوت دولت می‌باشد. ارائه معافیت مالیاتی نرخ بهره وام رهنی، ارائه یارانه به برخی از گروه‌های درآمدی و تعیین مقررات احتیاطی در سطح کلان از جمله موارد حضور دولت در بازار تأمین مالی مسکن است.

۲-۳-۱۰-بررسی قوانین و مقررات و اصلاح آن‌ها

در این بخش به قانون‌گذاری بخش مسکن طی سال‌های مشروطه تا پیش از انقلاب اسلامی پرداخته می‌شود. اهم این قوانین عبارت است از:

- **قانون مالیات مستغلات مصوب سال ۱۲۹٤**

قانون مالیات مستغلات متأثر از حضور مستشاران خارجی وزارت مالیه وقت و در زمان احمد شاه قاجار آخرین پادشاه سلسله قاجاریه و به نخست وزیری مستوفی‌الممالک تهیه و به تصویب مجلس رسیده است. این قانون دارای ۱۸ ماده است و از آنجا که مستغلات، موضوع اصلی این قانون است لذا از اولین قوانینی است که به ترتیبی به بخش مسکن مرتبط می‌شود. در این قانون به معافیت مالیاتی مسکن‌های ارزان قیمت پرداخته شده که در حقیقت به صورت غیرمستقیم اجاره‌نشینی را مورد حمایت قرار داده است.

- **تأسیس مؤسسه رهنی ایران در سال ۱۳۰۵**

این سازمان، اولین سازمان با عنوان رهنی در اقتصاد ایران نام گرفته است. هدف این مؤسسه پرداخت وام کوتاه‌مدت با در وثیقه قرار دادن اموال بوده است. این مؤسسه بعدها در بانک ملی ادغام شد و سپس با عنوان بانک کارگشایی ادامه فعالیت داد.

- **تأسیس بانک رهنی در سال ۱۳۱۷**

هدف از تأسیس این بانک حل موضوع اعتبارات کم دولتی به جهت تخصیص در بخش مسکن با جذب سپرده‌های خصوصی بوده است.

- **قانون تعدیل مال‌الاجاره‌ها مصوب سال ۱۳۱۷**

در این قانون مبنای تعیین اجاره‌بها ماهیانه سال ۱۳۱۵ تعیین شده و در ماده ۴ ضمن افزایش اجاره‌بها سالیانه ۵ درصد و در صورت ایجاد تغییر در وضع بنا سالیانه ۱۲ درصد به اجاره‌بها اضافه خواهد شد.

- **قانون تعدیل اجاره بها و احداث خانه های ارزان قیمت مصوب سال ۱۳۲۱**

بر اساس این قانون ده درصد از مال الاجاره‌های کمتر از سه هزار ریال در ماه، باید به نفع مستأجران تخفیف داده می‌شد.

- **رأی اعتماد به کابینه محمد ساعد مصوب سال ۱۳۲۳**

ولی برای اولین بار در برنامه دولت به مسکن توجه شده است و در بند (ب) آمده است که «تأمین حداقل مایحتاج زندگانی برای افراد کارگر و برزگر از حیث غذا و لباس و مسکن و بهداشت و تعلیمات مربوط به مشاغل هر یک از طبقات مذکور»

- **رأی اعتماد به کابینه احمد قوام مورخ سال ۱۳۲٦**

دولت احمد قوام علاوه بر تدارک تهیه برنامه اول به موضوع مسکن نیز پرداخته است از جمله در بند ۸ برنامه‌های دولت به طور مستقیم به موضوع مسکن پرداخته شده است. «موضوع مسکن مورد توجه دولت قرار گرفته و چون آن را یکی از مسایل اساسی زندگی مردم می‌داند و تأثیر آن در هزینه زندگانی غیر قابل انکار است دولت با ایجاد چهارصد خانه کوچک و ارزان قیمت، اولین قدم را برای تأمین مسکن مردم شهر تهران برداشت و امیدواری کامل حاصل است که به کمک مجلس شورای ملی در تکمیل آن در تهران و سایر شهرهای ایران به وسیله بانک رهنی و مؤسسات دیگر منازل ارزان قیمت ساخته و در دسترس مردم گذاشته شود و موضوع مهم مسکن سر و صورتی در ایران پیدا کند.»

- **تصمیم قانونی رأی اعتماد به دولت فضل‌اله زاهدی مورخ سال ۱۳۳۳**

در این برنامه خانه‌های ارزان قیمت برای اقشار کم درآمد مورد هدف قرار گرفته است. در بند ۱۰ برنامه‌های پیشنهادی آمده است که «تهیه مسکن و خانه‌های ارزان‌قیمت برای کارمندان و اشخاص کم بضاعت»

- **رأی اعتماد به حسین علا مورخ سال ۱۳۳۵**

در بند ۷ برنامه پیشنهادی آمده است: «تهیه مسکن برای مردم بالاخص برای مستخدمین دولت از راه کمک به تشکیل شرکت‌های تعاونی، ساختمانی و دسته‌جمعی به وسیله تقویت بانک رهنی و ساختمانی و مؤسسات مشابه آن و تجدید نظر در مقررات مربوطه به اجاره مستغلات و مسکن». در این برنامه به تشکیل شرکت‌های تعاونی مسکن اشاره شده است و نقش دولت در کمک به مردم از طریق تقویت بانک رهنی و ساختمانی و مؤسسات مشابه دیده شده است.

- **تأسیس صندوق پس انداز مسکن در سال ۱۳۳۷**

مشکلات عملکرد بانک رهنی، سیاست‌گذران اقتصادی را بر آن داشت تا با بررسی تجربه سایر کشورها، مدلی برای تأمین مالی مسکن در اقتصاد ایران طراحی نمایند که نتیجه آن تأسیس صندوق پس‌انداز مسکن بود. این صندوق در سال‌های فعالیت خود بارها دچار تغییر و تحول گردید.

- **قانون روابط مالک و مستأجر مصوب سال ۱۳۳۹**

بر اساس این قانون، مبلغ اجاره تابع توافق و تراضی طرفین بوده، اما افزایش های بعدی موکول به افزایش شاخص‌های هزینه زندگی، انقضای مدت اجاره یا گذشت سه سال از تاریخ تعیین اجاره اولیه و نظر کارشناسی گردید.

- **قانون تأسیس وزارت آبادانی و مسکن مصوب سال۱۳٤۲**

این قانون نقطه آغازی برای تفکر همه جانبه‌تر نسبت به موضوع مسکن و شهرسازی است. در قانون فوق برای تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های ساختمانی و تهیه مسکن و ... مسئول مشخص تعیین شده و همچنین بانک ساختمانی با قطع عملیات بانکی خود به نام سازمان مسکن و همچنین سازمان خانه‌سازی منحل و به این وزارتخانه منتقل می‌شوند. پیش‌بینی خرید سهام بانک ملی ایران در بانک رهنی توسط دولت و نمایندگی سهام توسط وزارت مسکن و شهرسازی حاکی از آن است که پیش‌بینی تأمین منابع برای تأمین مسکن نیز به وزارتخانه مسئول تهیه برنامه مسکن واگذار شده است.

- **اساسنامه سازمان مسکن مصوب سال ۱۳٤۳**

وظایف این سازمان اعم از تهیه نقشه، راهنمائی فنی، نظارت، مباشرت در ساخت، خرید و فروش زمین و اجرای ساختمان خانه‌های ارزان قیمت و اداره کارخانه‌های متعلق به بانک و واگذاری تدریجی آن‌ها و تحصیل اعتبار پیش‌بینی شده است.

- **قانون تشویق پس‌انداز مسکن مصوب سال ۱۳٤٦**

این صندوق برای جلب پس‌اندازهای خصوصی و وابسته به بانک رهنی تشکیل می‌گردد. تأمین منابع مورد نیاز این صندوق، اخذ وام‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت از بانک مرکزی توسط بانک رهنی، وام و کمک‌های خارجی از طریق بانک مرکزی و سپرده‌های بلندمدت که به وسیله سازمان برنامه از طریق بانک مرکزی برای کمک به این صندوق تأمین می‌شود. در این قانون پیش‌بینی شده سقف حداکثر وام دریافتی نبایستی بیش از دو برابر موجودی حساب های پس‌انداز و سپرده های مدت‌دار پس‌انداز مسکن باشد.

- **قانون تأمین اعتبارات مسکن و تشویق خانه‌سازی مصوب سال ۱۳۵۱**

بر اساس این قانون، به بانک مرکزی اجازه داده شده با تصویب شورای پول و اعتبار، بانک‌ها را مکلف نماید قسمتی از سپرده‌های خود را به صورت وام در اختیار بانک رهنی قرار دهند. بیمه مرکزی نیز می‌تواند به تصویب شورای عالی خود، شرکت‌های بیمه را مکلف نماید قسمتی از ذخایر خود را در اختیار بانک رهنی قرار دهند. در ماده ۱۰ این قانون آمده است که «دولت می‌تواند همه ساله به پیشنهاد وزارت آبادانی و مسکن اعتباری جهت پرداخت به صاحبان حساب‌های پس‌انداز مسکن در بودجه کل کشور منظور نماید. این کمک به سپرده‌گذاران فاقد مسکن به منظور خرید یا ساخت پرداخت می‌شود». همچنین برای کمک به افراد کم‌درآمد و تشویق ساختمان خانه و آپارتمان ارزان قیمت پیش‌بینی کمک‌هایی از طرف وزارت آبادانی و مسکن به ازاء هر متر مربع شده است. برای تعدیل بهره وام مسکن نیز کمک‌هایی در بودجه دولت پیش‌بینی شده است. در این قانون، بانک رهنی با مجوز بانک مرکزی می‌تواند تا یکصد میلیون دلار از مؤسسات بین‌المللی وام دریافت نماید. تا در اختیار واحدهای ارزان قیمت قرار دهد.

- **قانون تعدیل و تثبیت اجاره‌بها مصوب سال ۱۳۵۲**

این قانون به جهت تثبیت و کنترل قیمت‌ها تصویب شد. به موجب آن از آذر 1352 تا پایان سال 1353 هیچ گونه درخواستی در زمینه افزایش اجاره‌بها و درخواست تخلیه پذیرفته نمی‌شد.

- **قانون افزایش اعتبارات عمرانی چهارم کشور**

در فصل دهم این قانون مبلغ یک میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده است که در طول مدت برنامه مبلغ پانصد میلیون ریال آن برای تهیه و تدارک واحدهای مسکونی دسته‌جمعی ارزان قیمت برای گروه‌های کم درآمد وام کم بهره توسط سازمان برنامه و بودجه پرداخت شود.

- **قانون معاملات زمین مصوب سال ۱۳٥٤**

این قانون برای جلوگیری از بورس‌بندی زمین تصویب شده است. در ماده ۱ قانون آمده است که «نقل و انتقال زمین‌های بدون بنا یا مستحدثات غیر تناسب با مساحت زمین واقع در محدوده خدماتی فقط برای یک بار مجاز است».

- **اساسنامه سازمان زمین مصوب سال ۱۳٥٤**

بر اساس این اساسنامه به منظور مدیریت زمین‌های اراضی مواتی که به موجب قوانین مختلف در اختیار سازمان مسکن و یا وزارت مسکن و شهرسازی محول گردیده به سازمان زمین واگذار می‌شود. سازمان زمین به صورت شرکت سهامی و طبق اصول بازرگانی و وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی اداره خواهد شد. همچنین سازمان زمین، حق اعمال حقوق مالکیت بر اراضی متعلقه، خرید و تهیه زمین، تسطیح و آماده سازی برای فروش، اجاره و یا واگذاری اراضی را طبق ضوابط به عهده دارد. بدین ترتیب، یک شرکت وابسته به دولت، اختیارات وسیع و همه جانبه‌ای را برای دخالت در بازار زمین به عهده می‌گیرد.

- **اصلاح اساسنامه سازمان مسکن مصوب سال ۱۳۵٤**

در این اصلاحیه، در وظایف و اختیارات سازمان تغییراتی داده می‌شود. سازمان می‌تواند در خرید و استجاره زمین تا ساخت طرح‌های ساختمانی و ایجاد مسکن و شهرک‌ها و احداث خانه‌های سازمانی، تأسیس کارخانه‌های تهیه مصالح، قبول خدمات مهندسی مشاور، تحصیل وام از داخل و خارج و ... مبادرت نماید. در حقیقت در این اصلاحیه یک شرکت دولتی با تمام اختیارات از طراحی تا فروش ساختمان و مسکن را به عهده دارد. به دلیل رشد چشمگیر درآمد دولت از صادرات نفت، در این مقطع زمانی دولت تصمیم به دخالت مستقیم می‌گیرد.

- **قانون تثبیت نسبی بهای زمین و جلوگیری از افزایش نامتناسب آن مصوب سال ۱۳۵۷**

بر اساس این قانون، اعلام شد که دولت در شروع هر سال بهای عادله زمین را تعیین می‌کند و حد افزایش قیمت را میزان تورم تعیین شده توسط بانک مرکزی محدود می‌کند. در این قانون مجازات‌هائی نیز پیش‌بینی شد که به تشخیص هیئت وزیران معاملات را ابطال و وزارت مسکن و شهرسازی یا شهرداری زمین را به قیمت عادله خریداری نماید.

- **قانون اساسی ج.ا.ا**

پس از وقوع انقلاب اسلامی و با تغییر رویکرد تفکرات سیاست‌گذاران اقتصادی کشور مسئله عدالت اجتماعی و توجه ویژه به گروه‌های کم درآمد و بهره‌مندی کلیه افراد از یک سطح حداقلی از امکانات در صدر دستور کار دولت‌ها قرار گرفت. به عنوان نمونه، اصل ۲۲ قانون اساسی کشور حق داشتن مسکن در کنار مواردی چون جان و حیثیت از جمله مواردی نام برده شد که از تعرض مصون است. در این اصل آمده است که «حیثیت، جان، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند». اصل ۳۱ قانون اساسی کشور داشتن مسکن را حق هر فرد ایرانی دانسته است و وظیفه دولت را تأمین این نیاز دانسته است. در این اصل آمده است که «داشتن مسکن متناسب با نیاز حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند، بخصوص روستانشینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند». همچنین در اصل ۴۳، تأمین نیازهای اساسی هر فرد ایرانی همچون مسکن و خوراک و غیره در راستای تأمین استقلال اقتصادی کشور و ریشه کن شدن فقر و محرومیت در کشور مورد توجه قرار گرفته است. در این اصل آمده است که «برای تامین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادگی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می شود: تامین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه ...»

- **لایحه قانونی ادغام سازمان زمین در سازمان مسکن مصوب سال ۱۳۵۸**

ماده واحده ادغام سازمان زمین به سازمان مسکن تصویب می‌شود.

- **تأسیس بانک مسکن در سال ۱۳۵۸**

این بانک از ادغام بانک رهنی، بانک ساختمان، شرکت سرمایه‌گذاری بانک‌های ایران و شرکت‌های پس‌انداز و وام مسکن کوروش، اکباتان و پاسارگاد و غیره ایجاد شد. با توجه به تحولات اتفاق افتاده در حوزه نظام بانکی، عملا این بانک یکی از معدود ابزارهای تأمین مالی بخش مسکن در اقتصاد ایران برای سال‌های بعد از انقلاب ایفای نقش می‌نماید.

- **آئین‌نامه واگذاری واحدهای مسکونی به افراد مصوب سال ۱۳۵۸**

طبق این آئین‌نامه که مصوب دولت موقت می‌باشد، واحدهای مسکونی که از محل طرح‌های عمرانی و سایر اعتبارات دولت توسط وزارت مسکن و شهرسازی و مؤسسات و البته احداث شده تحت شرایطی و از طریق آگهی عمومی به متقاضیان واگذار می‌شود.

- **لایحه قانونی تقلیل اجاره بهای واحدهای مسکونی مصوب سال ۱۳۵۸**

طبق این لایحه قانونی از اول آذرماه ۱۳۵۸ و با استناد به قاعده فقهی عسر و حرج، اجاره ۲۰٪ تقلیل داده شده و حتی در صورت داشتن اسناد رسمی مستأجر می‌تواند اجاره را ۲۰٪ کاهش دهد و برای موجرین کم درآمد معافیت مالیاتی در نظر گرفته شده است.

- **لایحه قانون ملی شدن مؤسسات بیمه و مؤسسات اعتباری مصوب سال ۱۳۵۸**

طبق ماده ۸ این لایحه قانونی کلیه شرکت‌های پس‌انداز و وام مسکن مشمول قانون ملی شدن بانک‌ها، از تاریخ قانون مذکور خواهند بود. با ملی شدن این گونه مؤسسات ضربه بزرگی به نظام تأمین مالی کشور و به طور خاص تأمین مالی بخش مسکن وارد شد.

- **لایحه قانونی استفاده از خانه‌های خالی جهت اسکان فاقدین مسکن مصوب سال ۱۳۵۸**

در این لایحه قانونی پیش‌بینی شده است بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به عنوان مجری قانون نسبت به خرید خانه‌های ارزان قیمت و متوسط‌القیمت اقدام نماید و سپس آن‌ها را اجاره دهد و یا آن‌ها را با شرایطی به متقاضیان بفروشد. همچنین خانه‌ها و آپارتمان‌های بلاصاحب را موقتاً اجاره دهد و یا مالکین که مایل هستند خانه خود را اجاره دهند می‌توانند از طریق بنیاد مسکن اقدام کنند. قیمت اجاره‌بها سالانه توسط بنیاد بین ۷ تا ۱۰ درصد قیمت واحد مسکونی تعیین می‌شود. در حقیقت در این مقطع زمانی تصمیم به دخالت مستقیم‌تر دولت در بخش مسکن اتخاذ شده است.

- **لایحه قانونی راجع به بانک مرکزی در مورد اعطای سه میلیارد ریال وام به بانک مسکن سال ۱۳۵۸**

در این لایحه قانونی مبلغ سه میلیارد ریال وام با تضمین سازمان برنامه و بودجه توسط بانک مرکزی در اختیار بانک مسکن قرار گرفته تا طبق آئین‌نامه پیشنهادی وزارت مسکن و شهرسازی به مصرف تأمین مسکن روستائی برسد.

- **لایحه قانونی راجع به تعیین حداکثر مبلغ وام مسکن سال ۱۳۵۸**

در این قانون پیش‌بینی شده است که متناسب با تعداد اعضاء خانوار تا ۵ نفر بین ۳ تا ۴ میلیون ریال توسط بانک‌ها و زمان بازپرداخت ۱۵ تا ۲۵ ساله و متناسب با درآمد خانواده وام پرداخت شود.

- **آئین‌نامه برخورداری ساکنان روستاها از تسهیلات اعتباری و بانکی در زمینه ساختمان واحدهای مسکونی سال ۱۳۵۹**

بانک مسکن مکلف شده با پرداخت قرض‌الحسنه مسکن تا سقف پانصد هزار ریال وام قرض‌الحسنه به مدت ۲۵ سال با کارمزد حداکثر ۲٪ اقدام نماید.

- **آئین‌نامه اجرائی دفتر معاملات مسکن مصوب سال ۱۳۵۹**

بانک مسکن به عنوان کارگزار این دفتر معرفی شد و دفاتر اسناد رسمی نیز موظف شده‌اند فقط از طریق این دفتر معاملات را انجام دهند. در حقیقت تمامی اختیارات معاملات مسکن به ترتیبی از بخش خصوصی سلب و به بخش دولتی واگذار شده است.

- **قانون نحوه اداره بنیاد مسکن و معاملات واحدهای مسکونی مصوب سال ۱۳۵۹**

بر طبق ماده ۲ این قانون کلیه اقدامات و عملیات دفتر معاملات مسکن متوقف می‌باشد.

- **قانون نحوه معاملات واحدهای مسکونی مصوب سال ۱۳۶۰**

به موجب این قانون ثبت معاملات واحدهای مسکونی موکول به صدور اجازه کتبی وزارت مسکن و شهرسازی یا هر مرجعی که وزارت مزبور تعیین نماید خواهد بود. در حقیقت طبق این قانون مالکین حق فروش را بدون اجازه وزارت مسکن و شهرسازی نخواهند داشت.

- **قانون اراضی شهری مصوب سال ۱۳٦۰**
  - از مهمترین نکات این قانون می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:
  - تعیین حد نصاب مالکیت شخصی به مسکن مناسب و یا ۱,۰۰۰ مترمربع زمین در هر منطقه شهری
  - موظف کردن مالکین به فروش زمین‌های مورد نیاز دولت یا شهرداری‌ها با تقویم دولت و حتی تعویض زمین مالکین به تصمیم دولت
  - وزارت مسکن و شهرسازی با در اختیار گرفتن زمین‌های وسیعی که در شهرهای ایران وجود داشت موفق شد با واگذاری آن‌ها به مردم نقش وسیعی را در بازار مسکن ایفا نماید.
- **قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳٦٦**

از مهمترین نکات این قانون می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- هدف این قانون در راستای تنظیم و تنسیق امور مربوط به زمین و ازدیاد عرضه و تعدیل و تثبیت قیمت آن به عنوان یکی از عوامل عمده تولید و تأمین رفاه عمومی و اجتماعی و ایجاد موجبات حفظ و بهره‌برداری هر چه صحیح‌تر و وسیع‌تر از اراضی عنوان شد.
- در نگاه به این قانون تلاش برای بهره‌گیری از زمین‌های موات و بایر مورد توجه بود.
- همچنین پیش‌بینی موارد جریمه در خصوص مالکین این نوع زمین‌ها در صورت عدم اجرای تکلیفات قانونی تعیین شده و یا اجبار به فروش این نوع زمین‌ها به دولت لحاظ شد.

- **قانون مالیات مستقیم مصوب سال ۱۳٦٦**

از مهمترین نکات این قانون می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- پیش‌بینی پرداخت مالیات سالانه مسکن توسط مالکین حقیقی و حقوقی با توجه به ارزش ملک (حذف این مالیات در اصلاحیه سال ۱۳۸۰)
- مالیات بر مستغلات مسکونی خالی که بیش از شش ماه بدون منع قانونی خالی و بلااستفاده بمانند. (حذف این مالیات در اصلاحیه سال ۱۳۸۰ و احیای آن در اصلاحیه سال ۱۳۹۴)
- پیش‌بینی مالیات بر ارث (این مالیات در اصلاحیه سال‌های ۱۳۷۱، ۱۳۸۰ و ۱۳۹۴ با تغییراتی همراه بود)
- تعیین مالیات بر اراضی بایر (حذف این مالیات در اصلاحیه سال ۱۳۸۰ و احیای مجدد آن در قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن)
- تعیین مالیات بر نقل و انتقال مسکن (این مالیات در اصلاحیه سال‌های ۱۳۷۱، ۱۳۸۰ و ۱۳۹۴ با تغییراتی همراه بود)
- تعیین مالیات بر درآمد اجاره مسکن (این مالیات در اصلاحیه سال ۱۳۸۰ و ۱۳۹۴ با تغییراتی همراه بود)
- تعیین مالیات بر درآمد حاصل از ساخت مسکن (بساز و بفروش)؛ حذف این مالیات در اصلاحیه سال ۱۳۸۰ و احیای آن در اصلاحیه سال ۱۳۹۴

- **قانون نحوه ایجاد تسهیلات رفاهی برای کارکنان دولت مصوب سال ۱۳٦۷**

در ماده ۴ این قانون آمده است که وزارت مسکن و شهرسازی مکلف به تأمین زمین و در ماده ۴ وزارت بازرگانی مکلف به تأمین مصالح ساختمانی و در همان ماده بانک‌ها مکلف به پرداخت تسهیلات بانکی با حداقل کارمزد شده‌اند.

- **قانون تأمین مسکن فرهنگیان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب سال ۱۳٦۸**

در این قانون دولت موظف شده است ۴۰٪ از اراضی قابل واگذاری و مجتمع‌های احداثی وزارت مسکن و شهرسازی و دستگاه‌های ذیربط را به افراد واجد شرایط آموزش و پرورش واگذار نماید. همچنین پیش‌بینی شد تا ۹۰ درصد اعتبار لازم تا سقف هشت میلیون ریال برای احداث و یا خرید از طریق سیستم بانکی و بصورت وام بیست و پنج ساله با کارمزد زیر ۴٪ تأمین شود. همچنین پیش‌بینی شد تا مصالح ساختمانی و تأسیساتی تا هفتاد و پنج مترمربع زیربنا با قیمت تثبیت شده در اختیار مشمولین قانون قرار داده شود.

- **قانون تهیه مسکن برای افراد کم درآمد مصوب سال ۱۳۷۲**

در این قانون پیش‌بینی شده است وزارت امور اقتصادی و دارائی موظف است علاوه بر وصول مالیات‌های مقرر، نیم درصد از درآمد مشمول مالیات بانک‌های کشور را اخذ و به حساب مخصوص خزانه واریز و آنرا به حساب ۱۰۰ حضرت امام واریز نماید و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف به تأمین مسکن ارزان قیمت برای محرومین شده است.

- **قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا**

از مهمترین نکات این قانون می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تعریف مسکن اجتماعی برای گروه‌های کم‌درآمد، مسکن حمایتی برای گروه‌های میان درآمد و مسکن آزاد برای گروه‌های درآمدی بالا
- واحدهای مسکونی در طرح مسکن اجتماعی با مساحت کمتر از الگوی مصرف مسکن (به طور متوسط ۵۰ مترمربع) باشند و علاوه بر تأمین بخشی از کمک سود مورد انتظار سیستم بانکی در مرحله واگذاری به متقاضیان، حدود ۲۰ درصد از سرمایه اولیه احداث آن توسط دولت تأمین شود.
- واحدهای مسکونی در طرح مسکن حمایتی با مساحتی معادل الگوی مصرف مسکن (متوسط ۷۵ مترمربع) تولید و حمایت دولت از آن، به پرداخت بخشی از سود تسهیلات بانکی محدود شد.

- **قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری مصوب سال ۱۳۷۷**

از مهمترین نکات این قانون می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- جهت تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد در ۳۰ استان کشور با بهره‌گیری از منابع بودجه عمومی دولت، تسهیلات بانکی و منابع داخلی سازمان ملی زمین و مسکن
- مسکن استیجاری یا الغدیر با تصویب این قانون اجرایی شد.
- در طرح استیجار دولتی مسکن، در بخش اول قانون ۵۰ درصد از منابع مورد نیاز برای اجرای این طرح از محل منابع سیستم بانکی و ۵۰ درصد مابقی از طریق بودجه عمومی دولت تأمین و واحدهای احداثی به صورت اجاره یا اجاره به شرط تملیک در اختیار متقاضیان قرار گرفت.

- **قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا**

از مهمترین نکات این قانون می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- در ماده ۱۲۱ قانون به مسئله صرفه‌جویی در مصرف انرژی و تدوین ضوابط و مقرراتی در این خصوص در حوزه مسکن اشاره شده است.
- بخش مسکن به صورت جداگانه و در قالب مواد ۱۳۸ الی ۱۴۲ سیاست‌گذاری شده است. اهم سیاست‌های این مواد به شرح ذیل است:
  - در ماده ۱۳۸، موضوع تشویق برای انبوه‌سازی مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته است.
  - در ماده ۱۳۹، به منظور حمایت از متقاضیان مسکن و در راستای تقویت توان مالی آن‌ها و ساده‌سازی استفاده از تسهیلات بانکی برای خرید یا احداث مسکن پیش‌بینی‌هایی نظیر تخفیف مالیاتی دیده شده است.
  - در ماده ۱۴۰، به موضوع صدور سند مالکیت در مناطق روستایی پرداخته شده است.
  - در بند الف ماده ۱۴۲، پیش‌بینی‌هایی در خصوص تأمین اعتبار اجرای قانون‌تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری یا اجاره به شرط تملیک انجام شده است.

- **سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور ابلاغی از سوی رهبر معظم انقلاب**

سند چشم انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران سندی است که توسط رهبری به سران سه قوه و رییس مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ شده است که در آن افقی روشن و مترقی برای اقتصاد ایران در ۱۴۰۴ هجری شمسی مورد هدف‌گذاری قرار گرفته است. در این سند نیز مسکن جایگاه ویژه‌ای دارد. در بخشی از این سند آمده است که مورد توجه قرار گرفته در قسمت‌هایی از این سند آمده است که «تقویت هویت ملی جوانان، متناسب با آرمان‌های انقلاب اسلامی، فراهم کردن محیط رشد فکری و علمی و تلاش در جهت رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و آسیب‌های اجتماعی آنان ... حمایت از تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد و نیازمند.»

- **قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا**

- این قانون به دلیل آن که انجام مراحل کارشناسی و تصویب آن در یک دولت و اجرای آن به دولت دیگر واگذار شد، عملاً در موارد زیادی مورد استفاده قرار نگرفت. بخش مسکن این برنامه نیز طبیعتاً از این قاعده مستثنی نیست.
- در ماده ۳ قانون، مسئله مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و مسکن شهری و روستائی در مقابل زلزله و بهینه‌سازی‌ساخت وسازها در مصرف انرژی پیش‌بینی شد.
- در بند ج ماده ۳۰ این قانون موضوعاتی نظیر تدوین طرح جامع مسکن، افزایش سهم انبوه‌سازی در امر ساخت، تشکیل بازار ثانویه رهن، تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش مسکن، دادن یارانه کارمزد تسهیلات مسکن به سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت و استیجار و پلکانی‌کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی در بخش مسکن دیده شد.

- **طرح جامع مسکن**

- بر اساس تکلیف قانونی بند ج ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه تدوین شد.
- مطالعات اولین طرح جامع مسکن کشور از سال ۱۳۸۲ آغاز و در سال ۱۳۸۴ به اتمام رسید.
- در مقدمه ابتدایی طرح آمده است که «طرح جامع مسکن حاصل تلاش ۲۴ گروه مطالعاتی است. ... این طرح همچنین متکی به دستاوردهای مطالعات متعددی است که در چهار دهه برنامه‌ریزی توسعه بخش مسکن، توسط پژوهشگران و برنامه‌ریزان

انجام شده است ... طرح جامع مسکن، در پاره‌ای از زمینه‌ها نوآور بوده و یا نخستین گام در راه تکمیل مطالعات به شمار می‌رود. موضوعاتی چون مسکن کم درآمدها و مسکن اجتماعی، مالیات‌ها در بخش مسکن، صرفه‌جویی در انرژی، کیفیت مسکن، حاشیه‌نشینی و مسکن، با این دقت و تفصیل پیشنهای ندارند.»

- در تعریف این طرح آمده است که «طرح جامع مسکن سندی است ملی، که چشم انداز بخش مسکن در سال‌های آینده را ترسیم می‌کند. طرح جامع مسکن مسیری را که دولت تا دستیابی به هدف‌ها بایستی بپیماید، روشن می‌سازد. مسئولیت رسیدن به هدف‌ها برعهده دولت است، اما در این مسیر، مردم، بخش خصوصی و همه مسئولین اجرائی، قضایی و قانون‌گذاری، بایستی همراه و همگام باشند تا بتوان به هدف‌ها رسید.»
- با توجه به ضرورت و لزوم بازنگری و به روزآوری طرح جامع مسکن، نسخه به روز شده این سند برای افق زمانی سال ۱۳۹۳ الی ۱۴۰۵ توسط وزارت راه و شهرسازی منتشر شد.

- **لایحه ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب سال ۱۳۸٦**

این قانون به دلیل تقویت بعد سوداگرایانه تقاضای مسکن پس از ورود وسیع دلارهای نفتی در اقتصاد کشور به تصویب رسیده است. این قانون در تلاش است اثر قیمت زمین که به دلیل بیماری هلندی قیمت بسیار زیادی پیدا کرده است را حذف نماید. در ماده اول این لایحه هدف تعیین تکلیف برای دولت جهت توزیع زمین و اعتبارات ارزان قیمت است. خصوصاً حذف بهای زمین از قیمت تمام شده مسکن مطرح شده که هدفی غیرممکن است. در بخش‌هایی از ماده اول آمده است که «دولت موظف است از طریق حمایت‌های لازم از قبیل تأمین زمین مناسب و کاهش یا حذف بهای زمین از قیمت تمام شده مسکن، تأمین تسهیلات بانکی ارزان قیمت، اعمال معافیت‌های مالی و تأمین و سایر نهاده‌های مورد نیاز بخش مسکن در چارچوب مفاد این قانون، تدوین نظامات و مقررات ملی ساخت وساز و اعمال نظارت بر تحقق آن‌ها و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن با هدف تأمین مسکن برای فاقدین مسکن با رعایت مقررات ملی ساختمان و الگوی مصرف مسکن و اصول شهرسازی و معماری اقدام نماید.»

- **بند "د" تبصره ٦ قانون بودجه سال ۱۳۸٦**

از مهمترین نکات این قانون می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- این بند به صورت جدی بر تأمین مسکن مناسب برای آحاد ملت به خصوص اقشار کم درآمد تاکید داشته است. در این بند آمده است: «... لزوم تأمین مسکن مناسب برای آحاد ملت به خصوص اقشارکم درآمد، تقویت نقش حاکمیتی دولت، در امر تأمین مسکن و در راستای حصول به عدالت اجتماعی و توانمندسازی گروه‌های کم درآمد ... ». در این بند به خوبی دغدغه عدالت اجتماعی دولت به جهت هدف‌گذاری گروه‌های فقیر جامعه نمایان است.
- این بند زمینه‌ساز اجرای یکی از بزرگترین طرح‌های دولت ایران در بخش مسکن بود. در حقیقت طی سال‌های پیش از این قانون، دولت دخالت‌های محدودی در حوزه مسکن از قبیل قیمت نهاده‌های تولید داشت ولی هیچ‌گاه در حجم وسیع تلاشی برای ساخت مسکن انجام نداده بود.
- طرح مسکن مهر با وجود هدف‌گذاری مثبت در جهت تأمین خانه گروه‌های کم درآمد، به دلیل عدم توجه به سازوکار تأمین مالی با شکست جدی مواجه شد. تأمین منابع مالی این طرح از طریق استقراض از منابع پولی بانک مرکزی منجر به افزایش

شدید پایه پولی شد. این گسترش پول پرقدرت بانک مرکزی منجر به رشد شدید پایه پولی و افزایش شدید نرخ تورح در سال‌های بعد از خود شد.

- در کنار این موضوع عدم توجه به فراهم کردن سازوکاری برای تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز یک شهر جدید، انتخاب مکان نامناسب برای احداث شهر جدید و همچنین عدم نظارت مناسب بر نحوه عملکرد پیمانکاران، این طرح را در برخی از پروژه‌ها با شکست مواجه کرد.

- **«ممنوعیت پرداخت وام خرید» در بسته سیاستی-نظارتی سال ۱۳۸۷ بانک مرکزی**

در سال ۱۳۸۷ بانک مرکزی در جهت کنترل بازار مسکن ممنوعیت پرداخت «وام خرید مسکن» و تأکید بر اعطای «وام ساخت مسکن» را به بانک‌ها ابلاغ کرد. در حقیقت هدف از این سیاست تشویق برای رونق گرفتن ساخت و ساز مسکن و افزایش عرضه در این بازار بوده است تا با ممنوعیت پرداخت وام خرید و کنترل تقاضا و کاهش بعد سوداگری مسکن، قیمت مسیر کاهشی را تجربه نماید. چرا که در آن زمان تصور بر آن بود که دلیل جهش قیمتی در آن بازه زمانی پرداخت وام مسکن بوده است. نه تنها این سیاست اشتباه منجر به آن شد که مسیر قیمت کاهشی باشد بلکه امکان ارسال سیگنال از سمت تقاضا به تولیدکنندگان مسکن نیز قطع شد. نتیجه آن که در سال‌های بعد که تبعات بیماری هلندی و تمایل شدید سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این بخش نمایان شد، این بازار با پدیده مازاد عرضه مواجه شد. این عدم تعادل ناشی از قطع ارتباط بین عرضه و تقاضا و کاهش قدرت خرید مردم به وقوع پیوست.

- **ارائه لایحه بیمه کیفیت ساختمان در سال ۱۳۸۸**
  - سال‌های زیادی است که در دست اندازهای قانونی کشور قرار دارد.
  - تلاش برای بهبود وضعیت ساخت و ساز مسکن در کشور و حل مسئله کیفیت پایین بساز و بفروشی
- **قانون پیش فروش مصوب سال ۱۳۸۹**

از مهمترین نکات این قانون می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- به دلیل افزایش شکایت‌های مختلف کیفری در خصوص پیش خرید این موضوع مورد توجه قرار گرفت.
- هدف قانون‌گذار ضمن ضابطه‌مند کردن قراردادهای این بخش و رونق معاملات پیش فروش، حمایت از حقوق پیش خریداران بوده است.
- الزام ثبت قرارداد در دفترخانه اسناد رسمی به خاطر جلوگیری از فروش یک واحد ساختمانی به بیش از یک نفر لحاظ شد.
- همچنین پیش‌بینی‌هایی به جهت پرداخت خسارت انجام نشدن تعهد یا تأخیر در اجرای آن توسط پیش فروش‌کننده لحاظ شد.
- اجرای آن به تصویب آیین‌نامه اجرایی از سوی هیات دولت منوط شد که با صرف زمان طولانی، در نهایت آیین‌نامه اجرایی آن در تاریخ ۷ خرداد ۱۳۹۳ به تصویب هیات دولت رسید.

- **ارائه لایحه عوارض تعلیق در سال ۱۳۹٤**
  - سیاست‌گذاران بخش مسکن به جهت سرعت بخشی به فرآیند ساخت و ساز مسکن و عدم قفل شدن منابع در ساختمان‌های نیمه‌کاره، این مالیات را معرفی کرده‌اند.

- براساس این لایحه یک نوع مالیات شهری تحت عنوان «عوارض تعلیق» از ابتدای سال ۹۵ از مالکان ساختمان‌های نیمه‌کاره‌ای که دوره ساخت‌وساز آن‌ها طبق تاریخ صدور پروانه به اتمام رسیده است، اخذ می‌شود. مطابق قانون به طور معمول بین یک و نیم تا دو سال سازنده مهلت دارد پروژه ساختمانی خود را از روزی که پروانه ساختمانی صادر می‌شود به اتمام برساند.
- انتظار می‌رود که این قانون بتواند بر روی انگیزه سازندگان به جهت تکمیل هر چه سریع‌تر ساختمان خود اثرگذار باشد. باید توجه داشت که بخشی از مسئله دوره ساخت بالای مسکن در اقتصاد ایران به دلیل صنعتی نبودن این ساخت و ساز می‌باشد. شاید چنین ابزارهایی تمایل ورود بنگاه‌های صنعتی برای ساختت و ساز مسکن را افزایش دهد.

- **اقدامات دولت یازدهم**

- افزایش سقف کلی تعهدات طرح مسکن مهر بانک مسکن از ۵۰۰ هزار میلیارد ریال به ۵۵۵ هزار میلیارد ریال جهت افزایش سقف فردی طرح های مسکن مهر از ۲۵۰ میلیون ریال به ۳۰۰ میلیون ریال از محل وصولی‌های طرح مزبور، صرفاً برای تکمیل طرح‌های تعهد شده بانک مسکن.
- پیش‌بینی مواردی در خصوص مسکن خانه اولی‌ها از قبیل:
  - تشکیل حساب صندوق پس‌انداز مسکن یکم (خانه اولی‌ها) از محل سپرده‌گذاری واجدین شرایط با حداقل دوره انتظار یکسال جهت اعطای تسهیلات خرید مسکن از محل این حساب
  - تعیین سقف فردی تسهیلات خرید مسکن به خانه اولی‌ها از محل این طرح در «شهرتهران»، «شهرهای بزرگ بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت» و «سایر مناطق شهری» به ترتیب به میزان ۸۰۰، ۶۰۰ و ۴۰۰ میلیون ریال
  - تعیین نرخ سود تسهیلات اعطایی از محل این حساب ۱۴ درصد
  - تعیین دوره باز پرداخت حداکثر ۱۲ سال برای تسهیلات حساب صندوق پس انداز مسکن یکم
- لغو ممنوعیت اعطای تسهیلات خرید مسکن توسط بانک‌ها (لغو ماده ۱۲ مجموعه سیاست‌های پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی مصوب دی ماه ۱۳۹۰) و امکان اعطای تسهیلات خرید و ساخت مسکن توسط کلیه بانک‌های دولتی و خصوصی از محل منابع خود در قالب سقف‌های شهر تهران ۶۰۰ میلیون ریال به ازای هر واحد مسکونی شهرهای بزرگ بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت ۵۰۰ میلیون ریال به ازای هر واحد مسکونی و سایر مناطق شهری ۴۰۰ میلیون ریال به ازای هر واحد مسکونی

همانطور که مشاهده می‌شود در طی سالیان متوالی دولت و سیاست‌گذاران سعی داشته‌اند تا با استفاده از ابزارهای قانون‌گذاری بخش مسکن کشور را ساماندهی نمایند تا از این کانال به بخشی از اهداف اجتماعی خود برسند. در این سال‌ها همواره قوانین جدید به نحوی تنظیم شده‌اند که نقاط ضعف قوانین قبل را پوشش دهند. نتیجه آن که انبوهی از قوانین در این بخش تصویب شده و حجم عظیمی از منابع مالی در راستای نیل به اهداف فوق به کار گرفته و بعضا اتلاف شده است.

نکته‌ای که در این بین به چشم می‌خورد این است که این قوانین عموما به صورت جزیره‌ای و گسسته تنظیم و اجرا شده و به نظر هیچ‌گاه سعی نشده است که قوانین به گونه‌ای تنظیم شود که با قوانین قبل در تناسب باشد و هماهنگی بین قوانین باعث هم‌افزایی در پیشبرد اهداف شود.

همچنین، نقطه مغفول در تمامی قوانین فوق عدم توجه به منابع مالی مورد نیاز اجرای طرح‌ها و نحوه تأمین مالی این طرح‌هاست. به عبارتی اجرای این طرح‌ها در قالب بودجه سالانه به منابع مالی بانک‌ها یا بانک مرکزی تکلیف شده است که علاوه بر اثرات سوء اقتصادی به دلیل محدودیت منابع مالی هیچ‌گاه به مقصود نرسیده است.

از این رو، مهمترین نکته در اصلاح قوانین و مقررات این بخش جدای از هماهنگ‌سازی مجموعه مقررات موجود و استفاده از پتانسیل قوانین فعلی در راستای اصلاح قوانین، توجه لازم به نحوه تأمین مالی طرح‌ها و منابع مالی لازم برای اجرای قوانین است. بدیهی است که تأمین مالی این طرح‌ها باید سازوکار درونزا داشته باشد به نحوی که نیازی به تزریق مداوم منابع مالی توسط دولت به آن نباشد.

٤-١٠- توصیه‌های سیاستی برای اصلاح تأمین مالی در بخش صنعت

١-٤-١٠- تأمین مالی ذیل بازار سرمایه[٢٢٠]

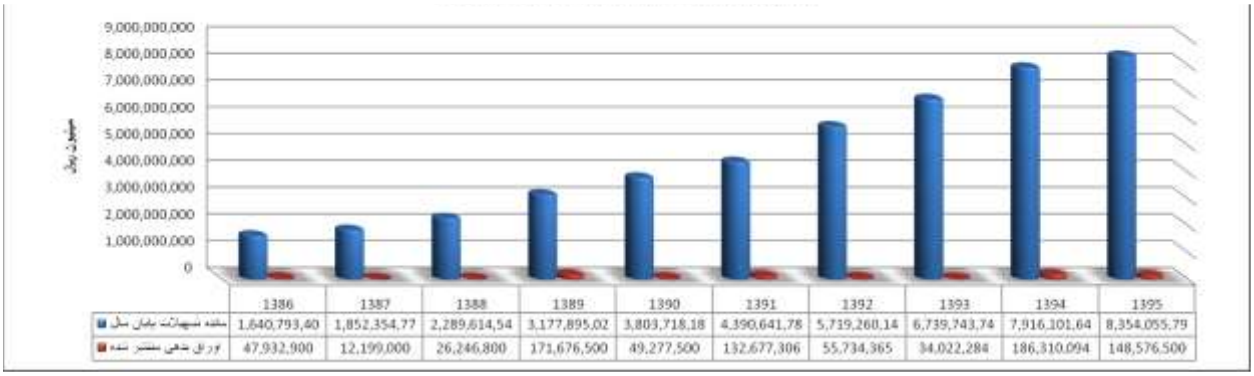
تأمین مالی از بازار سرمایه دارای مزیت‌های زیر است:

- امکان تأمین مالی با حجم بسیار بالا
- امکان تأمین مالی بلندمدت
- پرداخت اصل بدهی در سررسید
- معافیت مالیاتی سود اوراق برای خریداران
- مشارکت سرمایه‌گذاران خرد در تأمین مالی شرکت‌ها
- مدیریت نقدینگی برای بانک‌ها و موسسات مالی و اعتباری
- ابزار مدیریت حجم نقدینگی برای بانک مرکزی
- تنوع ابزارهای تأمین مالی متناسب با نیاز بنگاه‌ها
- نظارت دقیق سازمان بورس بر انتشار اوراق بهادار

همچنان که از شکل زیر قابل مشاهده است بازار سرمایه در کشور به نسبت بازار پول سهم بسیار ناچیزی دارد. جدای از آن که سهم بازار سرمایه بسیار ناچیز است، روند انتشار اوراق بدهی در سال‌های گذشته به عنوان پراکسی تأمین مالی از بازار سرمایه نسبت به مانده تسیلات اعطایی توسط بانک‌ها بیانگر عدم رشد بازار سرمایه در تأمین مالی است. این در حالی است که برای کشوری مانند آمریکا نه تنها سهم بازار سرمایه در تأمین مالی بزرگتر است بلکه این سهم به نسبت تأمین مالی از بانک‌ها (بازار پول) در طول زمان رشد چشمگیری نیز داشته است.

[٢٢٠] مطالب این بخش از تأمین سرمایه لوتوس پارسیان نقل شده است.

شکل ۱۰-٦-مقایسه اوراق بدهی منتشر شده به مانده تسهیلات بانکی در ایران



	1386	1387	1388	1389	1390	1391	1392	1393	1394	1395
مانده تسهیلات بانکی	1,640,793,40	1,852,354,77	2,289,614,54	3,177,895,02	3,803,718,18	4,390,641,78	5,719,260,14	6,739,743,74	7,916,101,64	8,354,055,79
اوراق بدهی منتشر شده	47,932,900	12,199,000	26,246,800	171,676,500	49,277,500	132,677,306	55,734,365	34,022,284	186,310,094	148,576,500

آمار بیانگر آن است که، میانگین نسبت اوراق بدهی به جمع اوراق بدهی و تسهیلات درآمریکا، طی سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۴، ۶۲٪ بوده است. در حالی که میانگین نسبت اوراق بدهی منتشر شده به جمع اوراق بدهی و مانده تسهیلات در ایران، طی همین دوره تنها ۱/۶٪ بوده است.

در ایران سهم تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بدهی در بازار سرمایه نسبت به سیستم بانکی بسیار پایین است، این در حالی است که در ایالات متحده آمریکا سهم انتشار اوراق بدهی از تأمین مالی از طریق سیستم بانکی بیشتر می‌باشد.

از سال 1386 تا کنون بیش از ۸۶۰ هزار میلیارد ریال اوراق بدهی در کشور منتشر شده که در برابر۴۶,۰۰۰ هزار میلیارد ریال تأمین مالی از طریق سیستم بانکی بسیار ناچیز است. از سویی، از سال 1999 تا 2014 در ایالات متحده بیش از ۱۷۱۱ هزار میلیارد دلار اوراق بدهی منتشر شده و همچنین سهم تأمین مالی از سیستم بانکی طی این دوره تنها ۱۱۷۷ هزار میلیارد دلار می‌باشد.

۱-۱-٤-۱۰- ابزارهای تأمین مالی در بازار سرمایه

تأمین مالی در بازار سرمایه می‌تواند با استفاده از ابزارهای مختلفی انجام شود که هر یک دارای ویژگی‌ها و ساختار خاص خود است. برخی از مهمترین ابزارهای تأمین مالی موجود عبارتند از:

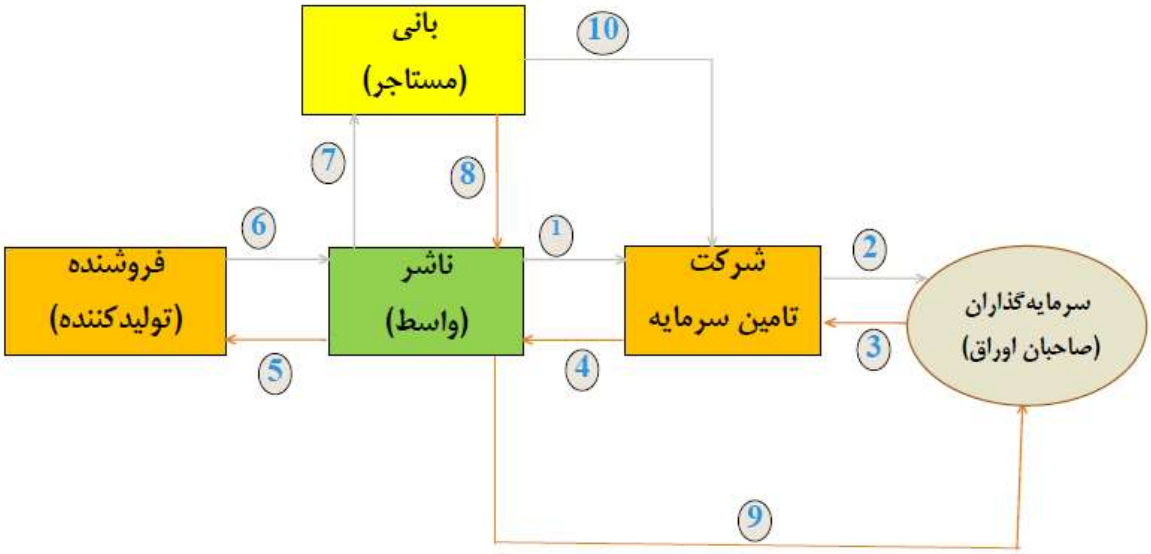
- اوراق اجاره
- اوراق منفعت
- صندوق پروژه
- صندوق زمین و ساختمان
- اوراق رهنی
- اوراق استصناع
- اوراق مشارکت
- **اوراق اجاره تأمین مالی**

در این نوع از اوراق اجاره، بانی با ارائه طرح توجیهی اقدام به انتخاب شرکت واسط (spv) می‌کند. شرکت واسط با انتشار اوراق و با جمع‌آوری پول از سرمایه‌گذاران، به وکالت از طرف آنان دارایی مورد نیاز بانی را از فروشنده خریداری می‌کند، سپس به صورت اجارهٔ عادی یا به شرط تملیک به بانی اجاره می‌دهد.

- سود این اوراق در سررسیدهای مشخص به صورت اجاره بهای دارایی به دارندگان اوراق پرداخت می‌شود.
- دارندگان اوراق قبل از سررسید، می‌توانند اوراق خود را در بازار ثانوی به فروش برسانند.

SPV در پایان قرارداد اجاره عادی، دارایی را از مستأجر تحویل گرفته و به وکالت از طرف سرمایه‌گذاران در بازار دارایی‌های مستهلک می‌فروشد و در اجاره به شرط تملیک، دارایی را به تملیک مستأجر در می‌آورد.

شکل ۱۰-۷-مدل عملیاتی اوراق اجاره تأمین مالی



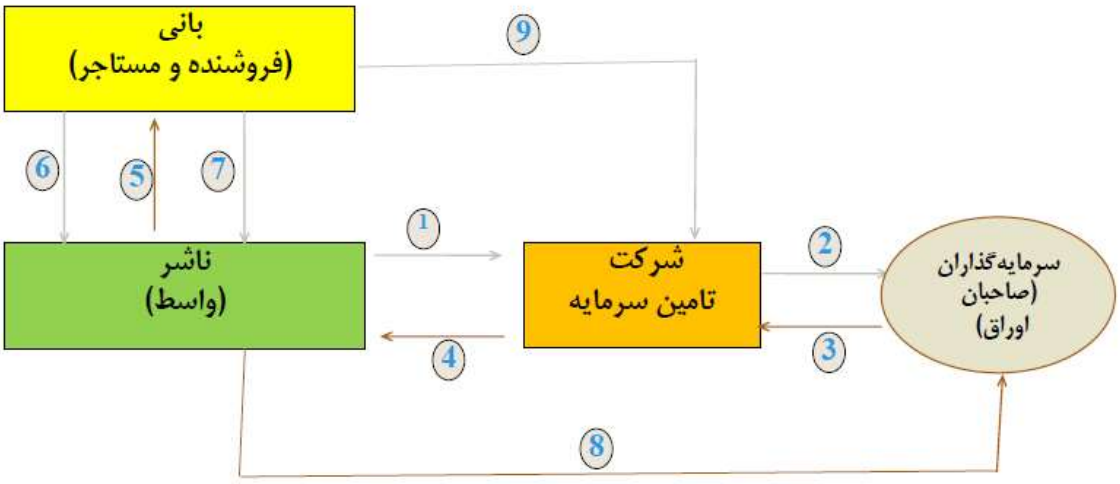
- **اوراق اجارهٔ تأمین نقدینگی**

در این نوع از اوراق اجاره، بانی با ارائه طرح توجیهی اقدام به انتخاب شرکت واسط می‌کند. شرکت واسط با انتشار اوراق و با جمع‌آوری پول از سرمایه‌گذاران، به وکالت از طرف آنان یکی از دارایی‌های فیزیکی بانی را به صورت نقد خریداری می‌کند، سپس به صورت اجاره عادی یا به شرط تملیک دوباره به بانی واگذار می‌نماید.

- سود این اوراق در سررسیدهای مشخص به صورت اجاره بهای دارایی به دارندگان اوراق پرداخت می‌شود.
- دارندگان اوراق قبل از سررسید، می‌توانند اوراق خود را در بازار ثانویه به فروش برسانند.

SPV در پایان قرارداد اجاره عادی دارایی را از بانی تحویل گرفته و به وکالت از طرف سرمایه‌گذاران در بازار دارایی‌های مستهلک می‌فروشد و در اجاره به شرط تملیک، دارایی را به تملیک مستأجر در می‌آورد.

شکل ۱۰-۸-مدل عملیاتی اوراق اجاره تأمین نقدینگی



برای انتشار اوراق اجاره بانی باید دارای شرایط زیر باشد:

- شخص حقوقی غیردولتی که قالب حقوقی آن سهامی یا تعاونی باشد،
- مجموع جریان نقدی حاصل از عملیات آن در دو سال مالی اخیر مثبت باشد،
- حداکثر نسبت مجموع بدهی‌ها به دارایی‌های آن 90 درصد باشد،
- اظهارنظر بازرس و حسابرس شرکت در خصوص صورت‌های مالی دو دورهٔ مالی اخیر آن مردود یا عدم اظهارنظر نباشد.

در صورتی که بانک‌ها یا موسسات مالی و اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی اصل و سود اوراق را تضمین نموده باشند، رعایت بندهای 2 و 3 برای بانی الزامی نمی‌باشد.

همچنین تمامی دارایی‌ها ویژگی لازم برای انتشار اوراق اجاره را ندارند. دارایی‌های قابل قبول جهت انتشار اوراق اجاره به شرح زیر می‌باشند:

- زمین
- ساختمان و تأسیسات
- ماشین‌آلات و تجهیزات
- وسایل حمل و نقل

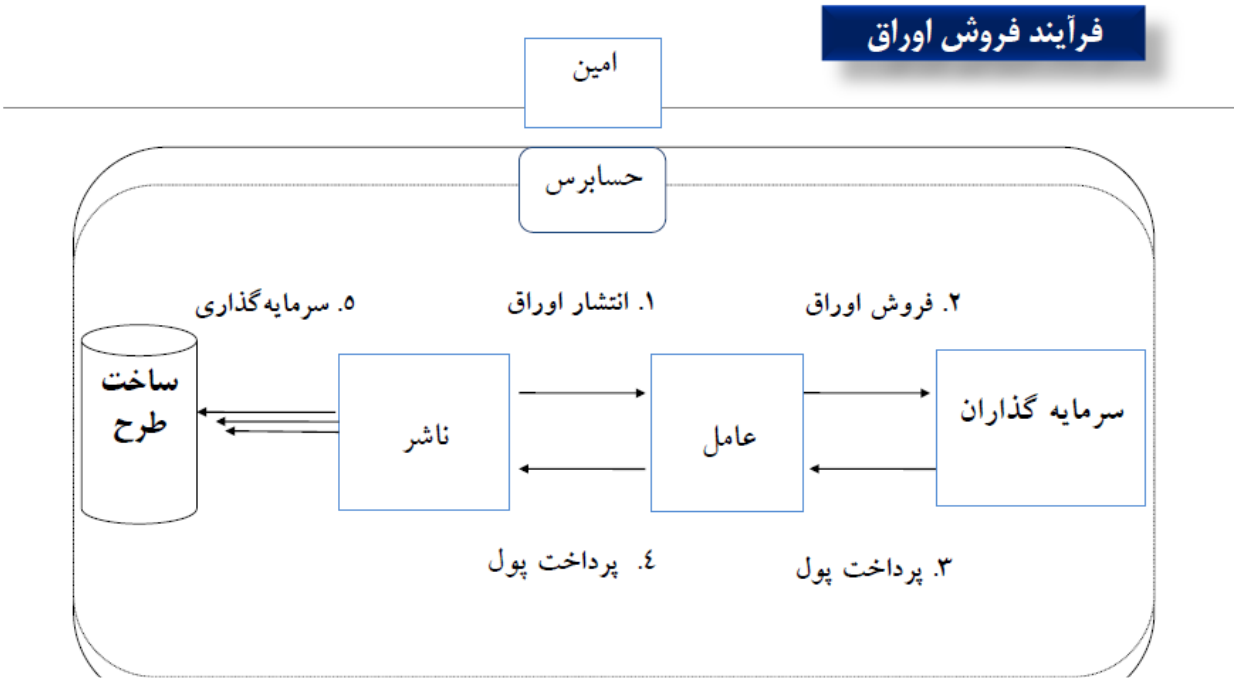
دارایی پایه بایستی شرایط عمومی زیر را دارا باشد:

- به کارگیری آن در فعالیت بانی، منجر به ایجاد جریانات نقدی شده یا از خروج وجوه نقد جلوگیری نماید.
- هیچگونه محدودیت یا منع قانونی، قراردادی یا قضایی برای انتقال دارایی، منافع و حقوق ناشی از آن وجود نداشته باشد.
- تصرف و اعمال حقوق مالکیت در آن برای نهاد واسط دارای هیچگونه محدودیتی نباشد.
- مالکیت آن به صورت مشاع نباشد.
- امکان واگذاری به غیر را داشته باشد.
- تا زمان انتقال مالکیت دارایی به بانی، دارایی از پوشش بیمه‌ای مناسب و کافی برخوردار باشد.

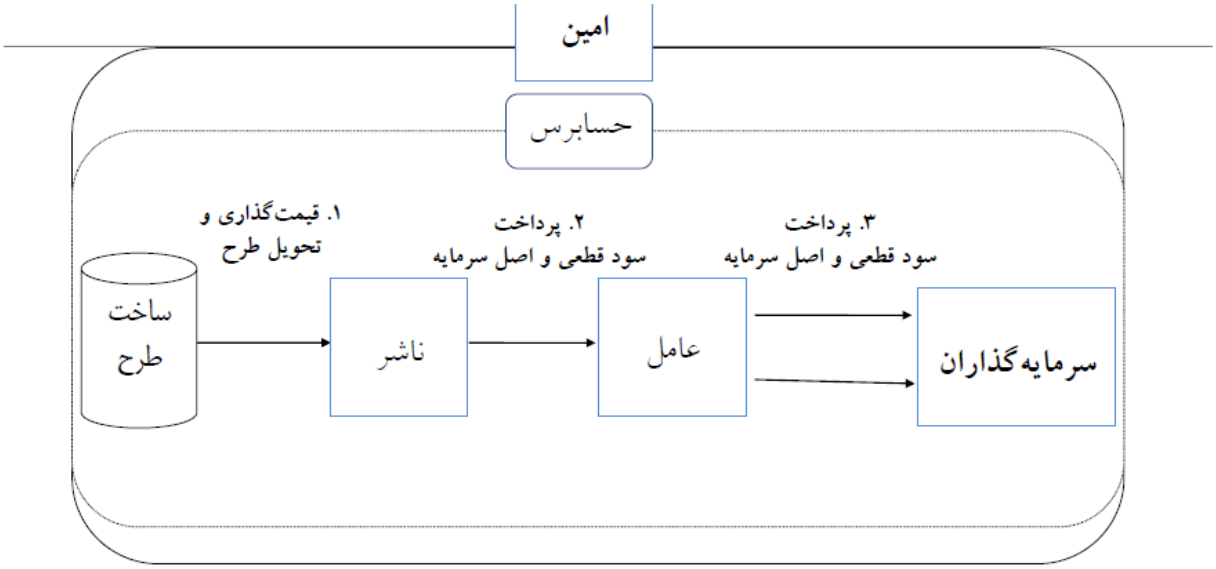
- **اوراق مشارکت**

مدل عملیاتی انتشار اوراق مشارکت به شرح ذیل است:

شکل ۱۰-۹- مدل عملیاتی انتشار اوراق مشارکت



شکل ۱۰-۱۰- فرآیند بازپرداخت سود و اصل سرمایه



اهم نکات در زمینه انتشار اوراق مشارکت به شرح ذیل می‌باشد:

- پروژه موضوع انتشار اوراق مشارکت باید در قالب شخصیت حقوقی انجام شود که دارای سوابق مالی حسابرسی شده توسط حسابرسان معتمد بورس باشد.

- ناشر نباید زیان انباشته داشته باشد، عملکرد شرکت باید سودآور بوده و به تشخیص بورس امکان سودآوری آن در آینده وجود داشته باشد.
- گزارش حسابرس مستقل در خصوص آخرین صورت‌های مالی حسابرسی شده نباید حاوی اظهارنظر مردود یا عدم اظهارنظر باشد.
- پروژهٔ موضوع انتشار اوراق مشارکت باید بر اساس گزارش توجیهی حسابرسی شده توسط حسابرس معتمد بورس از توجیه مالی، فنی و اقتصادی مناسبی برخوردار باشد.
- داشتن وثایق معتبر جهت ارائه به ضامنی که بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت را تضمین خواهد کرد. پروژه موضوع انتشار اوراق مشارکت می‌تواند یکی از تضامین قابل ارائه به ضامن باشد که به نتیجهٔ مذاکره با ضامن بستگی دارد.
- حداقل سهم‌الشرکه ناشر در هر طرح توسط مرجع صادرکننده مجوز انتشار اوراق تعیین می‌شود. معمولاً، حداقل 50درصد از منابع مورد نیاز برای اجرای پروژه باید توسط ناشر تأمین شود.
- سقف مبلغ اوراق مشارکت قابل انتشار برای شرکت‌های پذیرفته شده در بورس به تشخیص هیئت پذیرش و حداکثر تا ۷۰ درصد ارزش ویژه هر شرکت است. همچنین، حداکثر میزان اوراق مشارکت قابل انتشار براساس ضوابط داخلی سازمان بورس و اوراق بهادار بدین ترتیب اعلام شده است که نسبت بدهی به حقوق صاحبان سهام، بعد از انتشار اوراق مشارکت، حداکثر مساوی عدد 3 باشد.

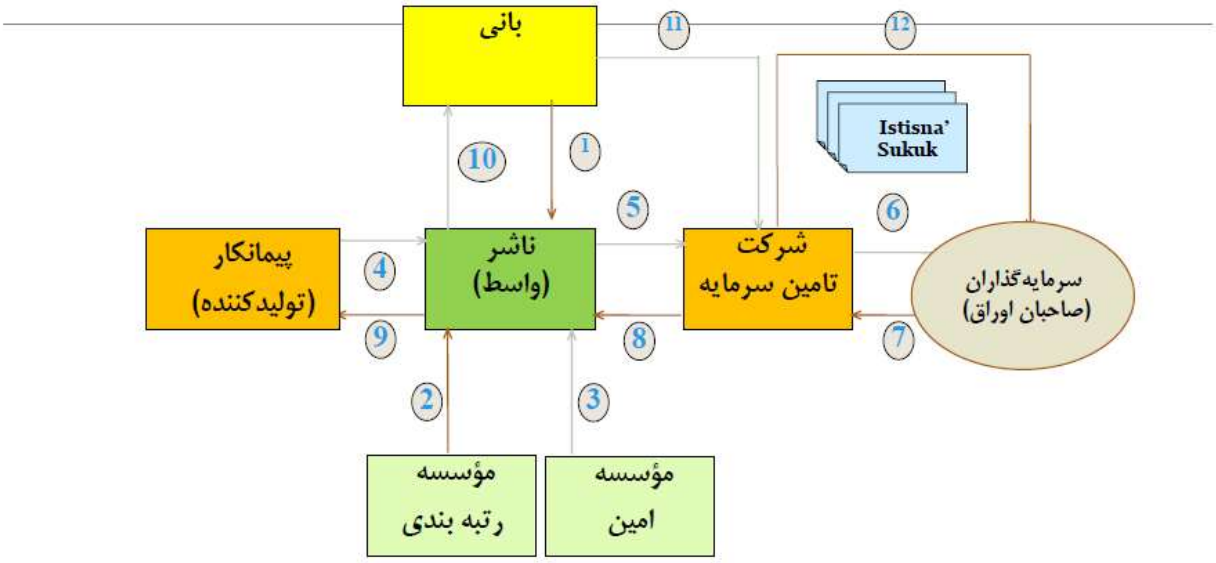
در صورتی که اصل و سود اوراق مشارکت توسط بانک‌ها و موسسات مالی و اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی ضمانت شده باشد، نیازی به رعایت بندهای 2 و 7 توسط ناشر نمی‌باشد.

- مصرف وجوه حاصل از واگذاری اوراق مشارکت در محلی غیر از پروژه‌های مبنای انتشار اوراق مشارکت، مجاز نیست.
- اوراق مشارکت ممکن است قابل تعویض با سهام سایر شرکت‌های پذیرفته شده در بورس باشد. در این صورت ناشر موظف است حداقل به میزان اوراق مشارکت قابل تعویض، موجودی سهام شرکت‌های مذکور را تا سررسید نهایی اوراق مشارکت نگهداری نماید.
- اوراق مشارکت ممکن است قابل تبدیل به سهام شرکت ناشر باشد. در این صورت مجمع عمومی فوق‌العاده بنا به پیشنهاد هیئت مدیره و گزارش خاص بازرس یا بازرسان شرکت اجازه انتشار اوراق مشارکت را می‌دهد و شرایط و مهلتی را که طی آن دارندگان این گونه اوراق خواهند توانست اوراق خود را به سهام شرکت تبدیل کنند تعیین و اجازهٔ افزایش سرمایه را به هیئت مدیره خواهد داد.

- **اوراق سفارش ساخت (استصناع)**

اوراق استصناع: اوراق بهاداری هستند که دارندگان آن‌ها به صورت مشاع مالک دارایی مالی هستند که براساس قرارداد استصناع شکل می‌گیرد. این اوراق دارای بازده معین و قابل مبادله در بازار ثانویه بوده است. وزارت‌خانه‌ها، شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی برای تأمین مالی طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای می‌توانند اقدام به انتشار اوراق استصناع نمایند.

شکل ۱۰-۱۱-مدل عملیاتی اوراق استصناع و اجاره به شرط تملیک



همهٔ انواع اوراق استصناع از نوع ابزارهای مالی انتفاعی با سود معین می‌باشند، بر این اساس می‌توانند اهداف و سلیقه‌های بخش مهمی از صاحبان وجوه مازاد که قصد سرمایه‌گذاری بدون ریسک دارند را پوشش دهند، در نتیجه قابلیت بالای خرید و فروش در بازار ثانویه را خواهند داشت.

پیش‌بینی می‌گردد برای خرید و فروش اوراق استصناع بازار ثانویه فعالی شکل گیرد و قیمت بازاری آن‌ها متناسب با مدت و مبلغ اسمی اوراق، تعیین شود و ابزار جدیدی شبیه اوراق مشارکت، با نرخ بازدهی معین وارد بازار سرمایه شود.

- **اوراق منفعت**

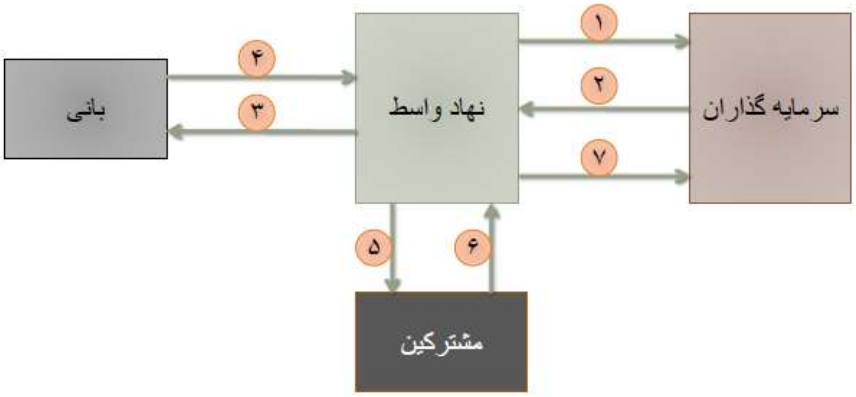
ورق منفعت سند مالی بهاداری است که بیانگر مالکیت دارندهٔ آن بر مقدار معین خدمات یا منافع آینده از یک دارایی بادوام است که در ازای پرداخت مبلغ معینی به وی منتقل شده است مانند گواهی حق اقامت در هتل معین برای روز معین، حق استفاده از خدمات آموزشی دانشگاه برای ترم یا سال معین، حق استفاده از یک ساعت پرواز برای مقصد معین و حق استفاده از خدمات حج یا عمره برای سال معین.

اوراق منفعت کاربردهایی از قبیل موارد زیر دارد:

- واگذاری منافع آینده دارایی های بادوام: صاحبان دارایی‌های بادوام گاهی به نقدینگی احتیاج دارند و حاضرند برای تأمین آن، بخشی از منافع حاصل از دارایی‌های بادوام خود را از پیش واگذار کنند. در این موارد اگر صاحبان دارایی در جستجوی استفاده‌کننده نهایی (کسی که بخواهد در روز معین از منافع دارایی معین استفاده کند) باشند، احتمال موفقیت خیلی پایین و در حد صفر است. برای حل این مشکل می‌توان از اوراق منفعت استفاده کرد. یعنی صاحبان دارایی برای بخشی از منافع دارایی، اوراق منفعت منتشر و سپس آن‌ها را در مقابل مبلغ معینی به متقاضیان واگذار می‌کنند. دارندگان اوراق می‌توانند صبر کنند و در زمان معین از آن منافع بهره ببرند؛ کما اینکه می‌توانند قبل از فرا رسیدن مدت آن را به دیگران واگذار کنند.

- واگذاری خدمات آینده: همانند صاحبان دارایی‌های بادوام، شرکت‌ها و مؤسسه‌های خدماتی نیز گاهی برای تأمین سرمایه در گردش یا توسعه فعالیت‌های اقتصادی، نیازمند پول می‌شوند و حاضرند بخشی از خدمات آینده خود را از پیش واگذار کنند. در این موارد نیز اگر شرکت‌های خدماتی به دنبال مشتری نهایی(استفاده‌کننده واقعی از خدمات) باشند، احتمال موفقیت در سطح پایین و نزدیک به صفر است، در حالی که استفاده از اوراق بهادار منفعت می‌تواند این مشکل را به آسانی حل کند.

شکل ۱۰-۱۲-مدل اجرایی اوراق منفعت



صاحبان دارایی‌های بادوام به منظور حل مشکل نقدینگی خود می‌توانند برای بخشی از منافع حاصل از دارایی، اوارق منفعت منتشر کند. در این حالت نهاد واسط با جمع‌آوری پول از مردم به وکالت از طرف آنان، منافع آتی حاصل از دارایی بادوام را به ارزش فعلی پیش خرید می‌کند.

سود این اوراق در سررسیدهای مشخص از طریق نهاد واسط در اختیار سرمایه‌گذاران قرار می‌گیرد.

در زمان سررسید نیز، دارندگان اوراق از وجوه حاصل از منافع بهره‌مند می‌شوند. دارندگان اوراق می‌توانند اوراق خود را قبل از سررسید در بازار ثانویه به فروش رسانند.

قیمت اوراق بهادار منفعت و سود حاصل از خرید و فروش آن‌ها (نرخ بازدهی) به عوامل زیادی چون اعتبار صاحبان دارایی و شرکت‌های خدماتی، قیمت اسمی منافع و خدمات، نرخ بازدهی ابزارهای مالی مشابه، زمان و مکان ارائه منافع و خدمات بستگی دارد.

ارزش صکوک منفعت بر اساس ارزش فعلی منافع آتی حاصل از دارایی‌های بادوام یا ارزش فعلی خدمات محاسبه می‌شود. ارزش فعلی هر ورقه منفعت با لحاظ ارزش اسمی، نرخ تنزیل و مدت زمان باقی‌مانده تا زمان استفاده از منافع به دست می‌آید.

به عنوان مثال یک شرکت پیمانکاری بزرگراهی را تحت قرارداد BOT احداث کرده و اکنون به مدت 20 سال حق بهره‌برداری از این بزرگراه از جمله عوارض دریافتی را داشته و از طرف دیگر برای ورود به دیگر پروژه‌های خود نیاز به منابع مالی جدید دارد. لذا می‌تواند منافع حاصل از بزرگراه احداث شده را به عموم واگذار نماید. در این حالت نهاد واسط با جمع‌آوری وجوه از مردم، درآمد حاصل از عوارض بزرگراه‌ها را طی عمر اوراق منفعت پیش خرید می‌کند. شرکت پیمانکاری نیز وجوه حاصل از عوارض را پس از کسر هزینه‌های بزرگراه در اختیار نهاد واسط قرار می‌دهد. از آنجایی که عوارض بزرگراه‌ها و هزینه‌ها به صورت مستمر و نه در دوره‌های زمانی خاص ایجاد می‌شود لذا نهاد واسط این وجوه را به نمایندگی از طرف دارندگان اوراق در حساب بانکی مشخص سپرده‌گذاری می‌کند.

نهاد واسط در سررسیدهای مشخص حداقل سود علی‌الحساب تضمین شده توسط ضامن اوراق را از حساب بانکی مذکور برداشت کرده و در اختیار دارندگان اوراق قرار می‌دهد. درپایان عمر اوراق نیز نهاد واسط مانده وجوه موجود در حساب بانکی که بیانگر اصل اوراق و سایر منافع احتمالی و سود سپرده است را در اختیار دارندگان اوراق قرار می‌دهد.

- **صندوق پروژه**

هدف از تشکیل صندوق سرمایه‌گذاری پروژه، جمع‌آوری سرمایه از سرمایه‌گذاران و متقاضیان سرمایه‌گذاری و اختصاص وجوه جمع‌آوری شده به ساخت و مرحله بهره‌برداری رساندن انواع پروژه‌های دارای توجیه صنعتی و معدنی، نفت و پتروشیمی و... است. وجوه صندوق سرمایه‌گذاری پروژه فقط برای راه‌اندازی پروژه‌های پیش‌بینی شده در طرح‌های توجیهی و هزینه‌هایی که در اساسنامه صندوق سرمایه‌گذاری پروژه پیش‌بینی شده است، پرداخت می‌شود.

صندوق به منظور اجرای این پروژه، یک شرکت سهامی خاص را که شرکت پروژه نامیده می‌شود، از بین شرکت‌های موجود انتخاب یا در غیر این صورت تاسیس کرده و اجرای پروژه را به این شرکت واگذار می‌کند.

شرکت پروژه، براساس یک قرارداد با صندوق، انجام کل مراحل اجرای پروژه را با مشخصات، کیفیت، زمان‌بندی و با دریافت مبالغ مندرج در طرح توجیهی را بر عهده دارد. تعدیل هزینه‌های پیش‌بینی شده انجام پروژه نیز تنها با تایید مجمع صندوق امکانپذیر است.

مزیت‌های صندوق پروژه:

- صرفه‌جویی ناشی از مقیاس: با تجمیع سرمایه‌ها در صندوق، سهم هر سرمایه‌گذار از هزینه‌های اجرای پروژه کاهش می‌یابد.
- قابلیت اطمینان: ساختار صندوق به گونه‌ای طراحی شده است که نسبت به اجرای به موقع پروژه و عدم سوء استفاده از دارایی‌های صندوق، اطمینان معقولی حاصل گردد.
- شفافیت اطلاعاتی: سرمایه‌گذار می‌تواند همواره اطلاعات مربوط به صندوق و پروژه صندوق را از طریق تارنمای صندوق دریافت کند.
- نقدشوندگی: سرمایه‌گذار می‌تواند واحدهای سرمایه‌گذاری خود را در هر زمان از طریق فروش به بازارگردان یا اشخاص دیگر به نقد تبدیل کند.
- کاهش زمان سرمایه‌گذاری: تشریفات افزایش سرمایه صندوق در مقایسه با شرکت‌های سهامی، انعطاف پذیر و به روزتر بوده و مراحل آن در زمان کمتری قابلیت اجرا دارد.
- مزایای مالیاتی: تمامی درآمدهای صندوق و تمامی درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری در صندوق و درآمدهای حاصل از نقل و انتقال گواهی‌های سرمایه‌گذاری از پرداخت مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش افزوده معاف می‌باشد.

شکل ۱۰-۱۳- ارکان صندوق



- **صندوق زمین و ساختمان**

صندوق زمین و ساختمان نهاد مالی است که با اخذ مجوز از سازمان بورس و اوراق بهادار تاسیس شده و به جمع‌آوری سرمایه از عموم و تخصیص آن به سرمایه‌گذاری در ساخت پروژه ساختمانی مشخص و فروش واحدهای ساختمانی آن می‌پردازد.

اهداف صندوق گردآوری و هدایت پس‌اندازهای خرد و کلان در ساخت پروژه ساختمانی و مشارکت سرمایه‌گذاران خرد در پروژه ساختمانی با هدف بهره‌مندی از سود ناشی از ساخت و ساز است.

فرآیند اجرایی صندوق زمین و ساختمان به ترتیب زیر است:

۱. درخواست تأسیس صندوق زمین و ساختمان توسط مالکان اراضی و صاحبان ایده؛
۲. ارائه مستندات شامل طرح توجیهی، وثائق قابل ارائه و قبولی سمت ارکان به مشاور عرضه؛
۳. اخذ موافقت اصولی و مجوز تأسیس و فعالیت صندوق توسط مشاور عرضه؛
۴. پذیره نویسی واحدهای سرمایه‌گذاری صندوق؛
۵. انجام کلیه فرآیندهای مربوط به معاملات ثانویه توسط رکن بازارگردان و ضامن؛
۶. اتمام ساخت پروژه و تسویه با سرمایه‌گذاران؛

۲-٤-۱۰-تأمین مالی از طریق شبکه بانکی[۲۲۱]

حمایت از تولید یکی از اهداف سیستم بانکی است، اما حمایت از تولید نیازمند مطالعه چالش‌ها و تنگناهای آن می‌باشد تا بر اساس آن بتوان یک برنامه عملیاتی جهت رفع این چالش‌ها و تنگناها تدوین و پیشنهاد نمود. یکی از تنگناهای موجود، تأمین مالی تولید است.

[۲۲۱] مطالب بخش تأمین مالی بانکی از مقاله کاری شماره ۸ سال ۱۳۹۲ پژوهشگاه پولی و بانکی ارایه شده است.

در واقع یکی از ملزومات اولیه و پیش‌نیازهای اصلی برای قرار گرفتن در مسیر توسعه، تأمین و تخصیص سرمایه و منابع مالی به شکل مطلوب است که در این راستا بانک‌ها نقش بسیار حساس و مهمی را در اقتصاد کشور بر عهده دارند.

با توجه به اینکه ساختار هر بانک می‌تواند بر عملکرد آن اثر گذار باشد بنابراین شبکه بانکی کشور به چهار گروه همگن، بانک‌های دولتی، تخصصی، خصوصی و خصوصی شده تقسیم شده است که بانک‌های هر گروه همگن به تفکیک عبارت هستند از:

۱- بانک‌های دولتی: ملی، سپه، رفاه، پست بانک ، قرض الحسنه مهر ایران و توسعه تعاون.

۲- بانک‌های تخصصی: مسکن، کشاورزی، صنعت و معدن و توسعه صادرات

۳- بانک‌های خصوصی: اقتصادنوین، پاسارگاد، پارسیان، کارآفرین، دی، سامان، سرمایه، سینا، تات، شهر

۴- بانک‌های خصوصی شده: صادرات، ملت و تجارت.

شاخص‌های مورد استفاده در تحلیل نقش سیستم بانکی در تأمین مالی تولید عبارتند از نسبت بدهی و نسبت دارایی که برای هر یک شاخص‌های به شرح زیر قابل استفاده است.

- **نسبت‌های بدهی**
  - سپرده‌های سرمایه‌گذاری
  - سپرده‌های جاری
  - کل سپرده
  - سرمایه
- **نسبت‌های دارایی**
  - تسهیلات اعطایی
  - تسهیلات اعطایی به سپرده مشتریان (شامل سپرده‌های جاری، مدت‌دار و سایر سپرده‌ها)

۱-۲-٤-۱۰- تأمین مالی تولید

برای سنجش تأمین مالی تولید اغلب نسبت‌های به عنوان شاخص مورد استفاده و تحلیل قرار می‌گیرند که مهمترین آن‌ها به شرح زیر است:

- نسبت تسهیلات اعطایی به بخش‌های مختلف اقتصادی
- نسبت تسهیلات بخشی به ارزش افزوده بخشی
- نسبت سرمایه به تسهیلات اعطایی
- نسبت سرمایه به تولید ناخالص داخلی
- نسبت سپرده به تولید ناخالص داخلی

برای دستیابی به یک تصویر روشن از عملکرد سیستم بانکی و نقش آن در تأمین مالی تولید، از روش تحلیل مقایسه‌ای استفاده شده است. به طوری که در هر شاخص مورد بررسی، از یک طرف هر بانک با بانک گروه همگن و از طرف دیگر گروه‌های همگن با یکدیگر و در کل شبکه بانکی مقایسه شده‌اند. به عبارت دیگر متوسط هر شاخص در هر گره همگن به عنوان معیاری برای سنجش وضعیت

هر بانک در نظر گرفته شده است. به این ترتیب می‌توان عملکرد هر بانک را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و مشخص نمود که آیا بانک در دوره مورد بررسی در مقایسه با متوسط گروه همگن بهتر عمل کرده است یا خیر؟

در واقع اینجا به دنبال پاسخگویی به چند سؤال هستیم که عبارت هستند از:

وضعیت هر بانک از نظر مدیریت منابع و مصارف و همچنین از نظر نقش در تأمین مالی تولید، در مقایسه با وضعیت متوسط گروه همگن چگونه است؟

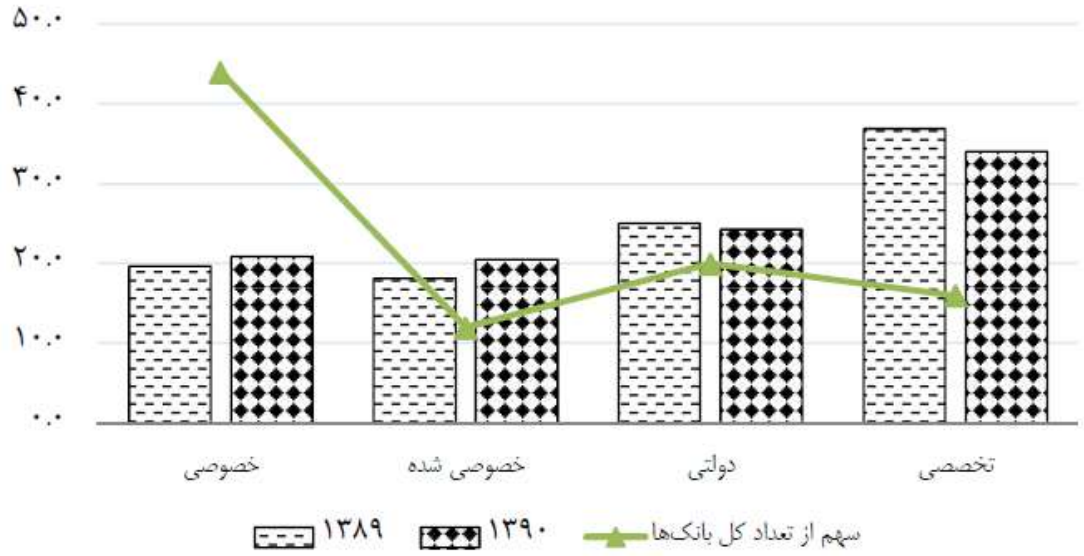
گروه‌های همگن از نظر مدیریت منابع و مصارف و همچنین از نظر نقش در تأمین مالی تولید، در مقایسه با یکدیگر چگونه عمل نموده‌اند؟

وضعیت هر بانک و در نتیجه هر گروه همگن در شبکه بانکی کشور از نظر مدیریت دارایی، بدهی و همچنین از نظر نقش در تأمین مالی تولید، چگونه بوده است؟

۲-۲-٤-۱۰-مرور کلی بر شاخص‌های مهم کلان و سیستم بانکی

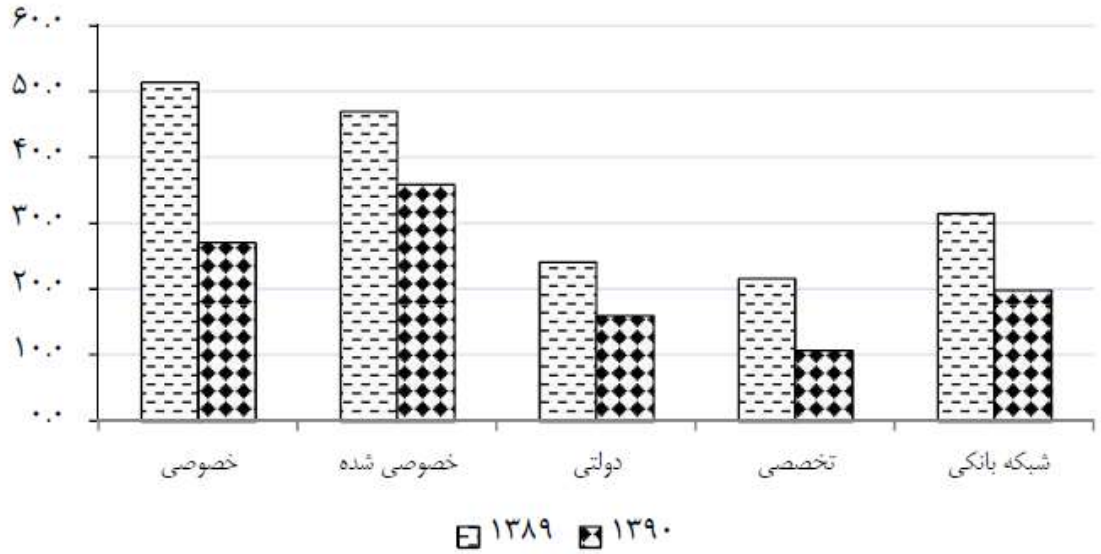
کل دارایی شبکه بانکی کشور در سال 1390 به میزان 5607277 میلیارد ریال بوده است که در مقایسه با سال ۱۳۸۹ با رشد ۱۹/۸ درصدی مواجه شده است. البته رشد واقعی دارایی شبکه بانکی کشور در سال 1390 در مقایسه با سال ۱۳۸۹ ۱/۵ درصد بوده است. در این میان بانک‌های خصوصی با داشتن سهم 44 درصدی در تعداد کل بانک‌های موجود کشور، سهم ۲۰/۹ درصدی از کل دارایی شبکه بانکی را به خود اختصاص داده است. از سوی دیگر بانک‌های خصوصی شده علی‌رغم اینکه کمترین سهم در تعداد کل بانک‌های موجود در کشور به میزان 12درصد را دارند، اما آن‌ها نیز دارای سهمی معادل با بانک‌های خصوصی یعنی 20 درصد از کل دارایی شبکه بانکی هستند.

شکل ۱۰-۱٤- سهم دارایی گروه‌های بانکی از کل دارایی در شبکه بانکی کشور (درصد)



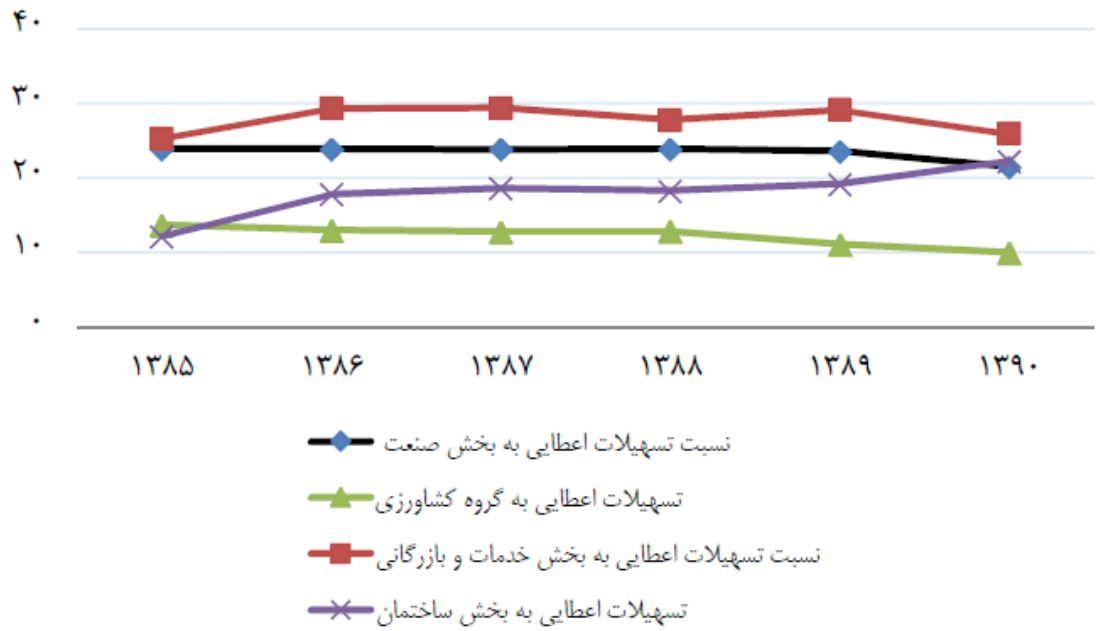
آنچنان که مشاهده می شود، روند رشد دارایی‌ها در سال 1390 نسبت به سال 1389 کاهشی بوده است. دلیل عمده آن، کاهش در رشد تسهیلات اعطایی بوده است. در این میان بانک‌های تخصصی بیشترین کاهش در رشد دارایی را تجربه کرده‌اند. بطوری که رشد دارایی برای این گروه بانکی از 21 درصد در سال 1389 به 10 درصد در سال ۱۳۹۰ رسیده است. عمده دلیل کاهش شدید رشد دارایی در این گروه، کاهش رشد مطالبات از شبکه بانکی و کاهش رشد تسهیلات اعطایی بوده است.

شکل ۱۰-۱۵-رشد دارایی گروه‌های بانکی (درصد)



علی‌رغم اینکه بانک‌های خصوصی بیشترین سهم در تعداد بانک‌های کشور را دارند، اما کمترین سهم را در تسهیلات اعطایی داشته اند. به طوریکه سهم تسهیلات اعطایی برای این گروه بانکی در سال 1390حدود ۲۰ درصد از کل تسهیلات اعطایی شبکه بانکی کشور بوده است. از بعد منابع نیز بانک‌های خصوصی شده علی‌رغم داشتن کمترین سهم از نظر تعداد بانک‌های موجود در شبکه بانکی کشور، 36 درصد از کل سپرده‌های موجود در شبکه بانکی را داشته‌اند. به همین دلیل نیز بیشترین سهم در تسهیلات اعطایی را نیز داشته‌اند.

شکل ۱۰-۱۶-روند سهم و ترکیب تسهیلات اعطایی به بخش‌های مختلف اقتصادی (درصد)

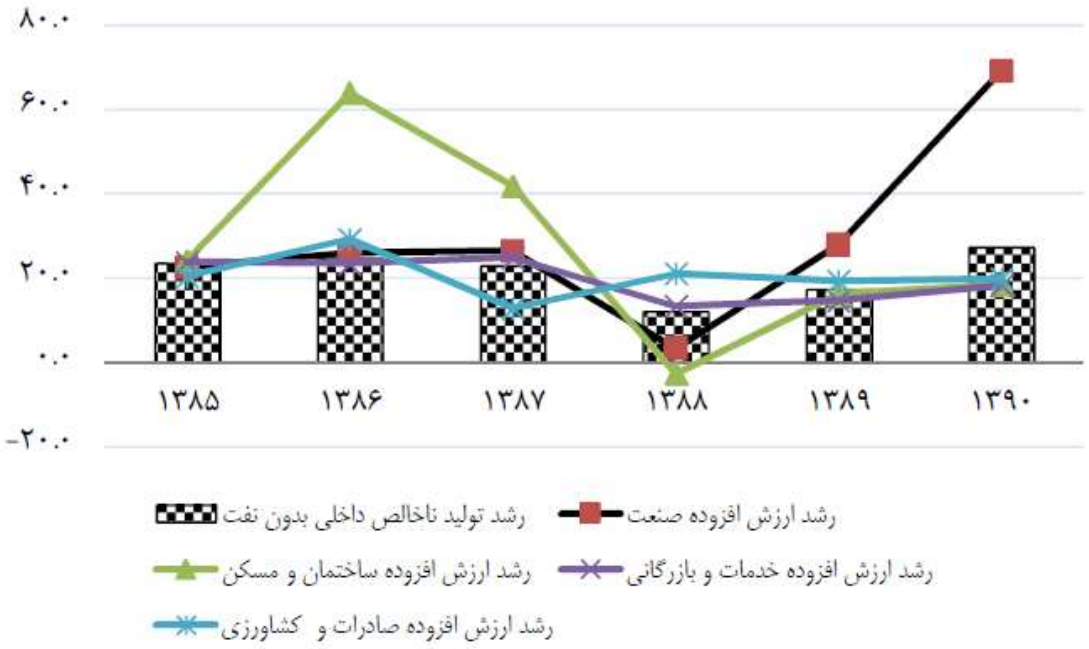


بررسی سهم تسهیلات بخشی نیز بیانگر این است، عمده تسهیلات اعطایی در صنعت بانکی کشور به بخش‌های زود بازده و پرسود اختصاص یافته است. به طوری که سهم تسهیلات اعطایی به بخش خدمات و بازرگانی بیش از سایر بخش‌های اقتصادی بوده است. در این میان بخش کشاورزی کمترین سهم تسهیلات اعطایی را داشته است.

از سوی دیگر، بررسی وضعیت متغیرهای کلان اقتصادی بیانگر این است که کشور در سال 1390 با رشد ۵/۱ درصدی در تولید ناخالص داخلی مواجه شده است که با توجه به رشد ۵/۸ درصدی آن در سال 1389 می‌توان بیان نمود که اقتصاد کشور کاهش رشد را شاهد بوده است. عمده دلیل کاهش رشد اقتصادی کشور، کاهش در ارزش افزوده بخش ساختمان،خدمات و بازرگانی بوده است. به طوری که سهم ارزش افزوده بخش ساختمان از ۶/۹ درصد در سال 1389 به ۶/۵ درصد در سال 1390 و سهم ارزش افزوده بخش خدمات و بازرگانی در مجموع از ۶۳/۴ درصد در سال۱۳۸۹ به ۵۹ درصد در سال ۱۳۹۰ رسیده است. با عنایت به گسترش حجم بخش خدمات در اقتصاد و ارتباط تنگاتنگ بین بخش‌های تولیدی و خدماتی، توجه بیشتر به این بخش ضروری است.

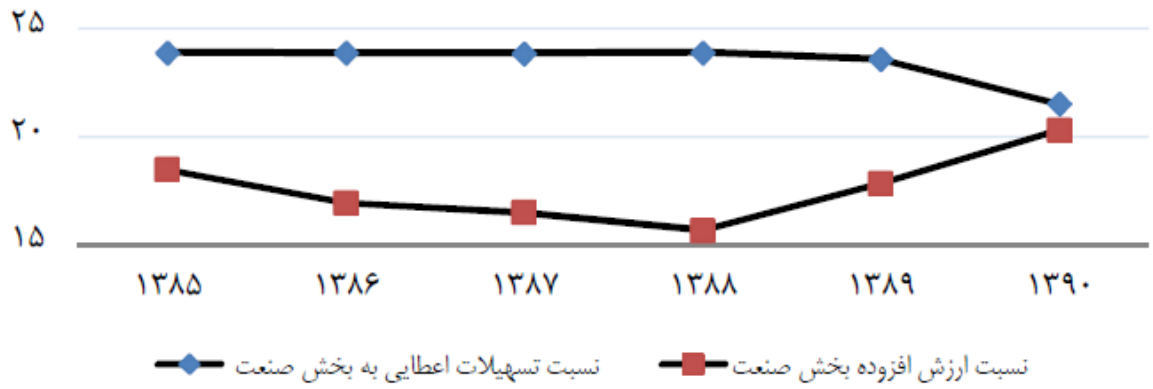
شکل شماره (۱۰-۱۷) روند رشد اقتصادی در بخش‌های مختلف اقتصادی را نشان می‌دهد. همانطور که مشاهده می‌شود، رشد اقتصادی در دوره مورد بررسی در سال 1390 بیشترین رشد را تجربه کرده است که عمده دلیل آن مربوط به رشد بخش صنعت و معدن بوده است. ، سهم ارزش افزوده بخش صنعت در سال ۱۳۹۰ حدود ۲۳ درصد بوده است که بعد از بخش کشاورزی از نظر سهم در تولید ناخالص داخلی، در رتبه دوم قرار دارد. در این میان بخش مسکن نوسانات زیادی را در رشد تجربه کرده است. به طوری که در سال 1386 بیشترین رشد و در سال 1388 رشد منفی را تجربه کرده است. به همین دلیل رشد اقتصادی نیز در سال 1388 به کمترین میزان خود در دوره مورد بررسی رسیده است. اما بخش‌های کشاورزی و بازرگانی- خدمات، تقریباً دارای روند ثابت در رشد بوده‌اند.

شکل ۱۰-۱۷-روند رشد اقتصادی در بخش های مختلف اقتصادی (درصد)



سهم بخش صنعت و معدن از تولید ناخالص داخلی از 17 درصد در سال 1389 به ۲۲/۸ درصد در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته و رشد 69 درصدی را در سال 1390 تجربه کرده است. اجرای مناسب بسته‌های حمایتی به منظور نوسازی ماشین‌آلات، تجهیزات تولیدی و ارتقای بهره‌وری و همچنین تلاش به منظور تنظیم تراز تجاری بخش صنعت و معدن از جمله توصیه‌هایی است که می‌توان جهت بهبود رشد این بخش پیشنهاد نمود.

شکل ۱۰-۱۸-مقایسه نسبت ارزش افزوده و نسبت تسهیلات اعطایی به بخش صنعت و معدن (درصد)

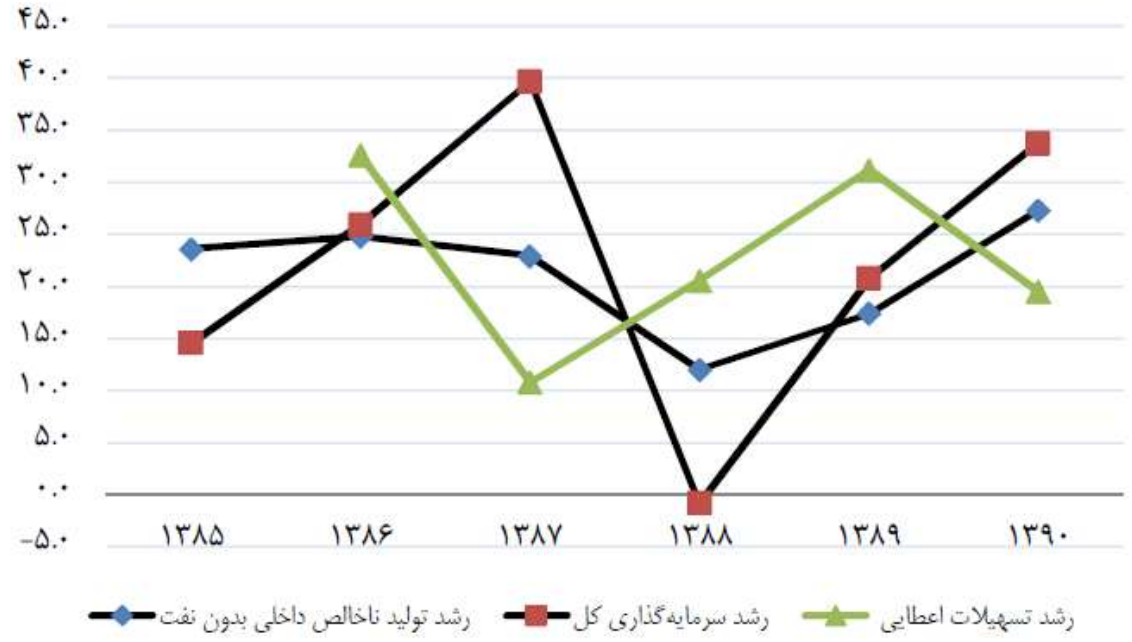


سیاست‌های دولت در بخش مسکن و ساختمان طی سال‌های اخیر بر محور حذف قیمت زمین از قیمت تمام شده مسکن، تولیدصنعتی مسکن و انبوه‌سازی، نوسازی و بهینه‌سازی بافت‌های فرسوده و همچنین تأمین مسکن اقشار هدف شکل گرفته است. با توجه به این

سیاست‌ها، بخش ساختمان و مسکن در سال 1390 سهم ۶/۵ درصدی از تولید ناخالص داخلی داشته است که نسبت به سال 1389 با رشد ۱۸/۵ درصدی مواجه شده است. حذف فعالیت‌های سوداگرانه از این بخش می‌تواند به بهبود رشد آن کمک نماید.

شکل شماره (۱۰-۱۹) روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری کل و تولید ناخالص داخلی را در مقابل نرخ رشد تسهیلات اعطایی نشان می‌دهد. همانطور که مشاهده می‌شود روند نرخ رشد سرمایه‌گذاری تا سال 1387 به دلیل رونق در بازار مسکن و افزایش سرمایه‌گذاری در این بخش صعودی و در سال 1387 به دلیل رکود اقتصادی روند نزولی یافته است و پس از رونق بازار مسکن و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان و مسکن، شاهد روند صعودی نرخ رشد سرمایه‌گذاری هستیم. نکته حائز اهمیت، همزمانی دوران رونق و رکود سرمایه‌گذاری و تولید ناخالص داخلی است. از سوی دیگر نرخ رشد اعتبارات اعطایی از سال 1386 روند کاهشی و از سال 1387 روند صعودی و مجدداً از سال 1389 روند نزولی خود را تجربه کرده است. دلیل کاهش شدید تسهلات اعطایی در سال 1387 به دلیل کاهش شدید تسهیلات اعطایی به بخش ساختمان و مسکن از 95 درصد در سال 1386 به 15 درصد در سال 1387 بوده است. از سوی دیگر، روند صعودی آن نیز عمدتاً به دلیل افزایش نرخ رشد تسهیلات اعطایی به بخش خدمات و بازرگانی و همچنین ساختمان و مسکن بوده است. نکته حائز اهمیت این است که روند نرخ رشد اقتصادی با وقفه یکساله از روند نرخ رشد تسهیلات اعطایی تبعیت می‌کند. به عبارت دیگر، پس از کاهش روند رشد تسهیلات اعطایی از سال ۱۳۸۶، نرخ رشد اقتصادی از سال 1387 کاهش داشته است. بنابراین پیش‌بینی می‌شود با توجه به اینکه روند نرخ رشد تسهیلات اعطایی از سال 1389 کاهشی بوده است، نرخ رشد اقتصادی علی‌رغم روند افزایش تا سال ۱۳۹۰، روند نزولی داشته باشد.

شکل۱۰-۱۹-روند رشد متغیرهای کلان و تسهیلات اعطایی (درصد)



۳-۲-٤-۱۰-تحلیل شاخص‌های ارزیابی عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی تولید

هدف از این بخش بررسی وضعیت هر بانک و هر گروه بانکی در مدیریت دارایی و بدهی در شبکه بانکی کشور و ارتباطی که با بخش واقعی می‌توانند داشته باشند، می‌باشد. بدین منظور صورت مالی کل بانک‌های کشور را یک صورت مالی واحد نمونه در نظر گرفته، به طوریکه هر سر فصل از این صورت مالی از مجموعه اقلام بانک‌ها به دست می‌آید.

با توجه به اهمیتی که جذب منابع بانک‌ها در تجهیز مصارف و تأمین مالی بخش تولید دارد در این بخش مهمترین شاخص‌هایی که می‌توانند نقش هر گروه بانکی را در مدیریت منابع و مصارف و در نتیجه تأمین مالی تولید نشان دهند، بررسی می‌گردند. در جدول شماره (۱۰-۱) سهم هر یک از بانک‌ها و گروه‌های بانکی از منابع و مصارف شبکه بانکی بیان شده است.

مقایسه چهار گروه بانکی از نظر سرفصل‌های بدهی، بیانگر این است که سهم بانک‌های خصوصی و خصوصی شده در سرفصل‌های بدهی در مقایسه با بانک‌های تخصصی و دولتی بالاتر می‌باشد. با توجه به سهم بالاتر بانک‌های خصوصی و خصوصی شده در سرفصل‌های بدهی می‌توان بیان نمود این دو گروه بانکی در تأمین مالی اعتبارات اعطایی نیز می‌توانند موفق‌تر از سایرین باشند.

علی‌رغم اینکه بانک‌های تخصصی و دولتی ثبات را در سپرده‌ها تجربه کرده‌اند اما بانک‌های خصوصی و خصوصی شده کاهش در سهم سپرده‌ها را تجربه نموده‌اند. یکی از دلایل آن می‌تواند خروج منابع از سیستم بانکی و سرمایه‌گذاری در دارایی‌های زود بازده نظیر طلا و ارز باشد. البته به دلیل ریسک‌گریزی مشتریان بانکی با وجود پیش‌بینی سودآوری در دارایی‌های زود بازده، کاهش منابع بانک‌ها چندان زیاد نبوده است. از سوی دیگر، نرخ سود سپرده‌ها نیز در سیستم بانکی روند کاهشی داشته است این امر به خروج سپرده‌ها از سیستم بانکی کمک کرده است. به طوری که رشد سپرده‌ها از 27 درصد در سال 1389 به 18 درصد در سال 1390 کاهش یافته است .خروج سپرده‌ها از بانک‌ها، آن‌ها را در آینده با مشکل تأمین مالی مواجه خواهد کرد.

در بانک‌های دولتی، تخصصی، خصوصی شده بر عکس بانک‌های خصوصی سهم سپرده سرمایه‌گذاری کمتر از سهم سپرده فرار بوده است. این امر ضمن کاهش منابع بلندمدت و قابل اتکا، در بلندمدت می‌تواند بانک‌ها را با ریسک نقدینگی مواجه سازد. اگر چه با جایگزینی منابع ارزان قیمت، هزینه بهره‌ای را برای این گروه از بانک‌ها کاهش می‌دهد.

بررسی وضعیت هر گروه همگن و بانک عضو هر گروه در شبکه بانکی کشور بیانگر این است که در سال ۱۳۹۰ در کشور ۳۲/۵ درصد سپرده‌های سرمایه‌گذاری و حدود ۸/۸ درصد سپرده‌های فرار شبکه بانکی توسط بانک‌های خصوصی تأمین مالی شده است. همچنین سهم کل سپرده‌های بانک‌های خصوصی در شبکه بانکی کشور در سال 1390 معادل ۲۴/۶ درصد است. در بین بانک‌های خصوصی بانک پارسیان بیشترین سهم از سپرده سرمایه‌گذاری و سپرده فرار را دارا می‌باشد. در نتیجه بانک پارسیان در قیاس با سایر بانک‌های خصوصی با هزینه بهره‌ای بیشتری مواجه خواهد بود، اما به دلیل جذب منابع بلندمدت بیشتر با ریسک نقدینگی کمتری همراه خواهد بود.

در مقایسه کلی بانک‌های کوچک نظیر بانک تات و شهر در جذب سپرده‌ها ناموفق‌تر از بانک‌های بزرگی نظیر بانک پارسیان، پاسارگاد و اقتصاد نوین بوده‌اند. همچنین بانک‌های خصوصی در دوره مورد بررسی با کاهش سهم کل سپرده‌های خود در شبکه بانکی مواجه می‌باشند. عمده دلیل آن، کاهش در سهم سپرده‌های سرمایه‌گذاری می‌باشد. بانک‌های دولتی در سال 1390 در مجموع دارای سهم ۲۴/۵ درصدی در سپرده‌گذاری، ۳۴ درصدی در سپرده فرار و تقریباً 27 درصدی در کل شبکه بانکی می‌باشند. بانک‌های دولتی تقریباً با ثبات سهم در سپرده‌ها در دوره مورد بررسی همراه بوده‌اند. بانک ملی در دوره مورد بررسی بیشترین سهم را در سپرده سرمایه‌گذاری و سپرده فرار دارد.

بانک قرض الحسنه مهر نیز به دلیل ماهیت قرض الحسنه بودن آن فاقد سپرده سرمایه‌گذاری است. نکته جالب توجه این است که در بانک‌های دولتی سهم سپرده فرار بیشتر از سهم سپرده سرمایه‌گذاری می‌باشد. به عبارت دیگر بانک‌های دولتی در جذب سپرده بلندمدت ناموفق عمل نموده‌اند. دلیل عمده آن پایین بودن نرخ سود علی الحساب پرداختی به مشتریان که باعث کاهش سپرده سرمایه‌گذاری در این گروه بانکی شده است و ارائه خدمات خاص به دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی نظیر پرداخت حقوق و دستمزد است.

جدول ۱۰-۱- سهم دارایی و بدهی بانک‌ها در شبکه بانکی (درصد)

	تسهیلات اعطایی		سپرده سرمایه‌گذاری		سپرده فرار		کل سپرده		سرمایه	
	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰
کارآفرین	۰.۸	۱.۰۳	۱.۴	۱.۵	۰.۱۴	۰.۲	۰.۹	۱.۰۷	۱.۸	۲.۳
اقتصاد نوین	۲.۹	۳.۱	۴.۸	۵.۴	۱۶	۱.۴	۳۶	۳.۹	۳.۰۸	۳.۲
انصار	۱.۵	۱.۵	۲.۵	۲.۳	۰.۹	۱.۲	۱.۹	۱.۸	۰.۹	۱.۴
پارسیان	۶.۳	۶	۱۰.۶	۹.۲	۱.۸	۲.۵	۷.۳	۷.۱	۶.۳	۶.۰۶
پاسارگاد	۳.۳	۳.۴	۶.۳	۶.۱	۱.۰۹	۱.۰۳	۴.۳	۴.۵	۹.۸	۹.۹
تات	۰.۲	۰.۵	۰.۲	۰.۷	۰.۰۶	۰.۰۹	۰.۱	۰.۵	۱.۰۱	۱.۲
دی	۰.۰۵	۰.۰۷	۰.۰۶	۰.۲	۰.۰۴	۰.۰۹	۰.۰۵	۰.۱	۰.۷	۱.۱
سامان	۱.۸	۱.۷	۲.۴	۲.۷	۰.۴	۰.۵	۱.۷	۲.۱	۱.۵	۱.۹
سرمایه	۰.۹	۱.۰۶	۱.۳	۱.۰۶	۰.۲	۰.۴	۰.۹	۰.۸	۱.۴	۱.۱
سینا	۱.۰۶	۱.۱	۲	۲.۲	۰.۱۹	۰.۲	۱.۳	۱.۴	۱.۴	۱.۹
شهر	۰.۴	۰.۴	۰.۶	۰.۸	۰.۷	۰.۸	۰.۶	۰.۸	۰.۹	۱.۳
بانک‌های خصوصی	**۱۹.۶**	**۲۰.۱**	**۳۳.۱**	**۳۲.۵**	**۷.۴**	**۸.۷**	**۲۳.۱**	**۲۴.۶**	**۲۹.۹**	**۳۱.۶**
رفاه کارگران	۱.۹	۲.۱	۱.۸	۲.۱	۴.۱	۴.۲	۲.۵۰	۲.۷	۰.۴۶	۲.۷۱
سپه	۵.۳	۵.۴	۶۶	۶.۳	۵۵	۵۶	۶.۰۲	۵.۹	۴.۰۲	۲.۳۶
ملی	۱۶.۶	۱۵.۴	۱۵.۱	۱۵.۵	۲۲.۰۰	۲۱.۸	۱۷.۴	۱۷.۲	۹.۵۰	۷.۰۸
توسعه تعاون	۰.۲	۰.۳	۰.۲	۰.۲	۰.۴	۰.۵	۰.۳	۰.۳	۱.۵۷	۱.۲۲
پست بانک	۰.۳	۰.۳	۰.۲	۰.۲	۰.۸	۰.۸	۰.۴۰	۰.۳	۰.۲۵	۰.۲۱
قرض‌الحسنه مهر	۰.۰۵	۰.۱	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۳	۰.۷	۰.۱	۰.۲	۳.۲۲	۲.۸۲
بانک‌های دولتی	**۲۴.۶**	**۲۳.۷**	**۲۴**	**۲۴.۵**	**۳۳.۳**	**۳۳.۹**	**۲۶.۷**	**۲۶.۷**	**۱۹**	**۱۶.۳**
صنعت و معدن	۲.۲	۲.۲	۰.۱	۰.۰۹	۱.۴	۱.۲	۰.۶	۰.۴	۸.۱	۶.۴
کشاورزی	۵.۴	۵.۴	۳.۷	۴.۱	۶.۱	۷.۹	۴.۲	۵.۰۸	۴.۵	۴.۰۴
مسکن	۱۱.۵	۱۴.۴	۵۵	۵.۴	۶.۸	۵.۸	۷.۱	۶۶	۳.۹	۸.۶
توسعه صادرات	۱.۲	۱.۱	۰.۰۸	۰.۱۰	۱.۰۵	۰.۹	۰.۴	۰.۳	۶.۶	۵.۵
بانک‌های تخصصی	**۲۰.۵**	**۲۳.۲**	**۹.۵**	**۹.۷**	**۱۵.۴**	**۱۵.۹**	**۱۲.۴**	**۱۲.۵**	**۲۳.۳**	**۲۴.۶**
تجارت	۹.۶	۸.۷	۹.۴	۹.۳	۱۲.۳	۱۲.۲	۱۰.۶	۱۰.۴	۸.۰۸	۷.۴
صادرات	۱۱.۲	۱۰.۳	۱۰.۶	۱۰.۲	۱۲.۶	۱۱.۹	۱۱.۴	۱۰.۸	۱۰.۹	۸.۶
ملت	۱۴.۲	۱۳.۸	۱۳.۲	۱۳.۶	۱۸.۸	۱۷.۱	۱۵.۱	۱۴.۸	۸.۶	۱۱.۱
بانک‌های خصوصی شده	**۳۵.۱**	**۳۲.۸**	**۳۳.۳**	**۳۳.۱**	**۴۳.۸**	**۴۱.۳**	**۳۷.۲**	**۳۶.۱**	**۲۷.۶**	**۲۷.۳**
جمع کل	**۱۰۰**	**۱۰۰**	**۱۰۰**	**۱۰۰**	**۱۰۰**	**۱۰۰**	**۱۰۰**	**۱۰۰**	**۱۰۰**	**۱۰۰**

در ادامه با توجه به اهمیتی که دارایی‌ها در ایجاد درآمد برای بانک دارند سهم هر یک از بانک‌ها و گروه‌های بانکی از اعتبارات اعطایی در شبکه بانکی کشور در سال 1390 بیان می‌شود. با توجه به جدول شماره (۱۰-۱) و مقایسه چهار گروه بانکی در شبکه بانکی کشور می‌توان بیان نمود، در سال 1390 بانک‌های خصوصی در مقایسه با سه گروه بانکی دیگر دارای کمترین سهم تسهیلات اعطایی بوده اند. از عمده دلایل آن می‌تواند بالا بودن نرخ سود تسهیلات اعطایی باشد.

بانک‌های خصوصی شده در شبکه بانکی کشور بیشترین سهم تسهیلات اعطایی را داشته اند، به عبارت دیگر بیش

از هر گروه بانکی دیگر در تأمین مالی تولید سهم و نقش داشته‌اند. در میان کل بانک‌های موجود در شبکه بانکی کشور نیز بانک ملی و پس از آن بانک مسکن بیشترین سهم در اعتبارات اعطایی را داشته‌اند.

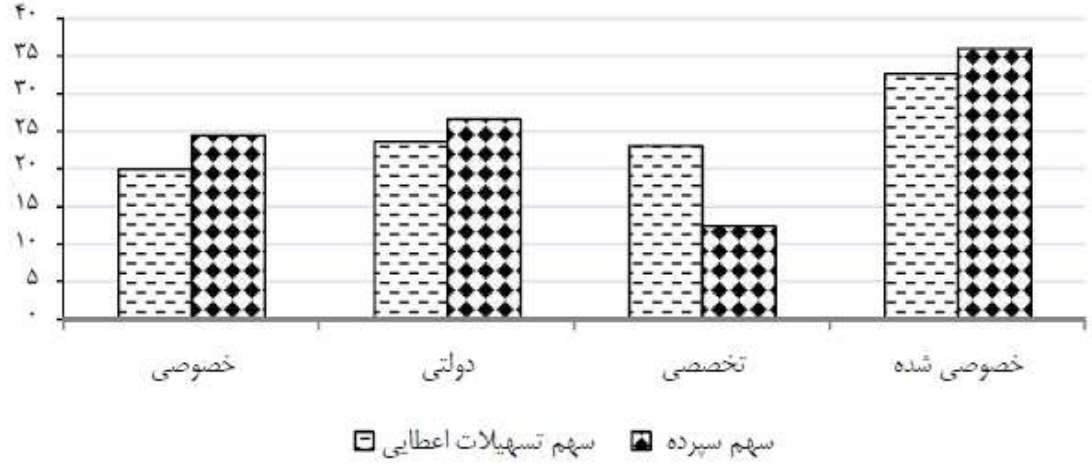
در بین بانک‌های خصوصی شده و دولتی روند اعطای اعتبارات نزولی بوده است و در مقابل بانک‌های تخصصی و خصوصی افزایشی بوده است. از آنجا که این دو گروه بانکی دارای روند صعودی در نسبت سپرده بوده‌اند، سعی نموده‌اند تسهیلات بیشتری نیز اعطا نمایند. به عبارت دیگر بانک‌های تخصصی و خصوصی کاهش سهم بانک‌های دولتی و خصوصی شده را جبران کرده‌اند.

بررسی سهم اعتبارات اعطایی گروه‌های همگن و بانک‌های عضو هر گروه همگن بر اساس اطلاعات موجود بیانگر این است که بانک پارسیان در بین بانک‌های خصوصی کشور با داشتن سهم 6 درصدی در نسبت تسهیلات اعطایی، رتبه اول را از نظر این شاخص دارا است. از آنجا که تسهیلات اعطایی یک نوع دارایی ریسکی می‌باشد، این امر می‌تواند به معنی افزایش ریسک اعتباری بانک پارسیان در قیاس با سایر بانک‌های خصوصی در دوره های آتی باشد. در مجموع سهم بانک‌های خصوصی در نسبت تسهیلات اعطایی ۱۹/۷ دزصد در سال ۱۳۸۹ به حدود ۲۰ درصد در سال 1390 افزایش یافته است.

بانک ملی در بین بانک‌های دولتی دارای بیشترین سهم در سرفصل‌های دارایی است. برای کل بانک‌های دولتی سهم تسهیلات اعطایی ۲۴/۶ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۲۳/۳ درصد در سال ۱۳۹۰ کاهش داشته است. همچنین در بین بانک‌های تخصصی نیز بانک مسکن بیشترین سهم اعتبارات اعطایی را داشته است که ناشی از ارائه تسهیلات به مسکن مهر می‌باشد.

شکل شماره 13 مدیریت منابع و مصارف گروه‌های همگن را در شبکه بانکی کشور در سال 1390 نشان می‌دهد. همانطور که مشاهده می‌شود بانک‌های خصوصی شده همانطور که سهم سپرده بیشتری دارند اعتبارات اعطایی بیشتری نیز دارند. در همه بانک‌ها به جز بانک‌های تخصصی سهم سپرده بیش از سهم اعتبارات اعطایی بوده است.

شکل ۱۰-۲۰- مقایسه منابع و مصارف در شبکه بانکی کشور در سال ۱۳۹۰ (درصد)



از سوی دیگر سهم سرمایه بانک‌های خصوصی و تخصصی نیز همانند سهم سپرده و تسهیلات اعطایی روند صعودی داشته است. از آنجا که سهم سرمایه بانک‌های خصوصی در مقایسه با سایر گروه‌های بانکی بالاتر است، می‌توان بیان نمود این گروه از بانک‌ها قوانین نظارتی بانک مرکزی را بهتر رعایت کرده‌اند و در مقابل شوک‌های واقعی اقتصاد مقاوم‌تر هستند.

در میان بانک‌های مختلف نیز به ترتیب بانک‌های ملت، پاسارگاد، مسکن و ملی بیشترین سهم را در سرمایه شبکه بانکی داشته‌اند. نکته حائز اهمیت این است که بانک‌های خصوصی شده تقریباً شبیه بانک‌های خصوصی عمل می‌کنند، به طوری که با سهم 27 درصدی از سرمایه شبکه بانکی کشور، پس از بانک‌های خصوصی قرار دارند. به عبارت دیگر همچون بانک‌های خصوصی از سهم بیشتر سرمایه در شبکه بانکی کشور برخوردار هستند. سهم سرمایه در همه گروه‌های بانکی به جز بانک‌های دولتی در سال 1390 در مقایسه با سال 1389 صعودی بوده است. علت کاهش سهم بانک‌های دولتی در سرمایه شبکه بانکی کشور به دلیل کاهش در سرمایه دو بانک بزرگ سپه و ملی بوده است. به عبارت دیگر مقاومت بانک‌های دولتی در مقابل شوک‌های واقعی اقتصاد در سال 1390 در مقایسه با سال 1389 کاهش یافته است.

جدول ۱۰-۲- سهم تسهیلات اعطایی بخشی هر بانک از کل تسهیلات اعطایی بخشی شبکه بانکی کشور (درصد)

	صنعت		ساختمان		خدمات		بازرگانی		کشاورزی و صادرات	
	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰
کارآفرین	۰.۶	۰.۸	۰.۲	۰.۲	۱.۸	۱.۵	۲.۴	۴.۷	۰.۰۴	۰.۰۴
اقتصاد نوین	۱.۱	۱.۰۲	۲.۰۲	۰.۹	۴.۱	۴.۷	۱۰.۲	۸.۱	۰.۱۷	۰.۱۵
انصار	۰.۱	۰.۰۷	۲.۷	۲.۹	۸.۱	۷.۲	۰.۳	۰.۴	۰.۰۱	۰.۰۱
پارسیان	۲.۳		۳.۱	۰.۰۰	۶.۴	۶.۶	۱۲.۴	۰.۰۰	۰.۷۰	۰.۰۰
پاسارگاد	۳.۷	۵.۳	۲.۰۷	۱.۲	۰.۰۰	۰.۰۰	۱۳.۸	۱۶۶	۰.۰۵	۰.۰۴
تات	۰.۰۰	۰.۲	۰.۰۴	۰.۱	۰.۳	۰.۰۰	۰.۹	۳.۳	۰.۰۰	۰.۳۷
دی	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۳	۰.۵	۰.۰۰	۰.۰۰
سامان	۲.۷	۲۶	۰.۶	۰.۴	۰.۰۰	۰.۰۰	۴.۸	۷.۰۵	۰.۳۷	۰.۲۱
سرمایه	۰.۴۶	۰.۵	۰.۳	۰.۴	۰.۶	۰.۷	۳.۹	۴.۲	۰.۰۲	۰.۰۹
سینا	۱.۰۴	۱.۳	۲.۶	۱.۶	۰.۰۰	۰.۰۰	۲.۵	۴.۲	۰.۰۳	۰.۰۴
شهر	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰			۰.۰۰	۰.۰۰
بانک‌های خصوصی	۱۲	۱۱.۷	۱۳.۶	۷.۷	۲۱.۳	۲۰.۷	۵۱.۵	۴۹	۱.۳۹	۰.۹۵
رفاه کارگران	۰.۸	۰.۹	۱.۷	۱.۱	۰.۰۰	۰.۰۰	۴.۲	۳.۲	۰.۸	۲.۹
سپه	۶.۵	۷.۱	۴۶	۴.۲	۷.۱	۷.۴	۶.۰۹	۷.۴	۲.۴	۲.۶
ملی	۱۸.۲	۱۸	۱۲.۹	۱۱.۲	۲۲.۲	۲۲.۴	۱۲.۳	۱۲.۴	۱۲	۱۱.۶
توسعه تعاون	۰.۲	۰.۲	۰.۵	۰.۳	۰.۲	۰.۳	۰.۳	۰.۵	۰.۸	۱.۱
پست بانک	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۸	۰.۰۶	۱.۸	۲	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۳	۰.۰۵
قرض‌الحسنه مهر	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۳	۱.۱	۰.۰۰	۰.۰۰	۱۱.۹	۰.۰۰
بانک‌های دولتی	۲۵.۷	۲۶.۲	۱۹.۷	۱۶.۸	۳۱.۶	۳۳.۲	۲۲.۹	۲۳.۵	۲۷.۹	۱۸.۲
صنعت و معدن	۹.۴	۱۰.۴	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰
کشاورزی	۰.۰۰	۰.۰۰	۱.۰۸	۱.۰۳	۰.۰۰	۱.۶	۲.۶	۰.۰۰	۳۸.۹	۴۵.۴
مسکن	۰.۴	۰.۴	۴۲.۸	۵۵.۱	۰.۰۰	۰.۰۰	۲.۷	۳.۵	۰.۰۰	۰.۰۰
توسعه صادرات	۰.۲	۱.۲	۰.۰۴	۰.۰۰	۰.۰۳	۰.۶	۰.۲	۰.۰۷	۲.۳	۵.۸
بانک‌های تخصصی	۱۰	۱۲	۴۳.۹	۵۶.۱	۰.۰۳	۲.۲	۵.۵	۳.۵	۴۱.۲	۵۱.۲
تجارت	۹	۱۱.۳	۶.۵	۵.۹	۸.۷	۷.۹	۶.۰۱	۷.۵	۱۲.۷	۱۵
صادرات	۱۱.۱	۹.۰۵	۶.۹	۵.۵	۱۲.۵	۱۳	۳.۹	۵.۹	۱۱.۶	۹.۳
ملت	۳۲.۱	۲۷.۸	۸.۴	۷.۳	۲۳	۲۳	۹.۶	۱۰.۱	۴.۹	۴.۹
بانک‌های خصوصی شده	۵۲.۲	۴۸.۲	۲۱.۸	۱۸.۷	۴۴.۲	۴۳.۹	۱۹.۵	۲۳.۵	۲۹.۲	۲۹.۲
جمع کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

٤-٢-٤-١٠-تحلیل عملکرد صنعت بانکی ایران به تفکیک گروه‌های همگن در تأمین مالی تولید

در این بخش با توجه به اهمیت مقایسه ترکیب پرتفوی گروه‌های همگن از حیث تسهیلات اعطایی به بخش‌های اقتصادی و نحوه تأمین منابع به تفکیک سپرده‌گذار و سهامدار، در این بخش سعی شده است به این مهم پرداخته شود.

در جدول شماره (۲-۳) نسبت‌های دارایی و بدهی گروه‌های بانکی بیان شده است. در این جدول نسبت تسهیلات اعطایی به کل دارایی و نسبت‌های اقلام بدهی به کل بدهی محاسبه شده است. همانطور که مشاهده می‌شود بانک‌های تخصصی به دلیل ماهیت خاصی که دارند و ملزم به رعایت تسهیلات تکلیفی هستند در مقایسه با سایر

گروه‌های بانکی تسهیلات اعطایی سهم بیشتری از دارایی آن را دارد. نکته قابل توجه این است که نسبت تسهیلات اعطایی در دو گروه بانکی خصوصی شده و تخصصی تقریباً ثابت و در دو گروه بانک‌های خصوصی و دولتی نزولی بوده است.

عمده دلیل روند نزولی نسبت تسهیلات اعطایی در بانک‌های خصوصی و دولتی کاهش در نسبت سپرده بوده است. بانک‌های تخصصی نیز علی‌رغم کاهش در نسبت سپرده با افزایش نسبت تسهیلات اعطایی همراه بوده‌اند که عمده دلیل آن، این است که کسری نقدینگی این گروه از بانک‌ها توسط استقراض از بانک مرکزی و استقراض از شبکه بانکی کشور تأمین مالی شده است. بنابراین هر چه بانک‌ها در جذب منابع سپرده‌گذاران موفق‌تر بوده‌اند در ارائه تسهیلات نیز موفق‌تر ظاهر شده‌اند.

از طرف دیگر نسبت سرمایه به کل بدهی نیز در بانک‌های خصوصی و خصوصی شده دارای روند صعودی و در بانک‌های تخصصی و دولتی دارای روند نزولی بوده است. به عبارت دیگر بانک‌های خصوصی و خصوصی شده شوک‌های اقتصادی را بهتر می‌توانند جذب نمایند. کاهش در نسبت سرمایه بانک‌های تخصصی و دولتی عمدتاً به دلیل کاهش در سرمایه بانک‌های کشاورزی، ملی و سپه بوده است. همانطور که مشاهده می‌شود نسبت سرمایه در مقایسه با سهم سپرده بسیار کمتر است. به عبارت دیگر مسئولیت تأمین مالی بیشتر بر عهده سپرده‌گذاران است و در نتیجه سپرده‌گذاران بیش از صاحبان سهام در معرض خطر ناشی از بی‌ثباتی سیستم بانکی و بی‌ثباتی اقتصادی قرار دارند.

جدول ۱۰-۳- نسبت‌های دارایی و بدهی گروه همگن (درصد)

	تسهیلات اعطایی		سپرده سرمایه‌گذاری		سپرده قرار		کل سپرده		سرمایه	
	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰
بانک‌های خصوصی	۷۰.۲	۶۷.۲	۷۳.۳	۶۹.۳	۸.۶	۹.۱	۸۵.۳	۸۳.۶	۱۰.۹	۱۱.۸
بانک‌های دولتی	۶۹.۰۶	۶۷.۵	۴۱.۷	۴۳.۷	۳۰.۴	۲۹.۵	۷۵.۸	۷۶.۵	۵.۴	۵.۱
بانک‌های تخصصی	۷۹.۵	۷۹.۳	۲۴.۱	۲۱.۹	۲۰.۵	۱۷.۳	۵۱.۶	۴۴.۹	۹.۷	۹.۷
بانک‌های خصوصی شده	۶۷.۰۴	۶۷.۷	۳۹.۹	۴۳.۶	۲۷.۶	۲۶.۴	۷۳	۷۶	۵.۵	۶.۳

جدول شماره (۲-۴) بیانگر این است که هر گروه بانکی چند درصد از کل تسهیلات اعطایی خود را به بخش‌های مختلف اقتصادی اختصاص داده است. همانطور که مشاهده می‌شود بانک‌های خصوصی و خصوصی شده عمده تسهیلات اعطایی خود را به بخش خدمات و بازرگانی ارائه نموده‌اند. از طرف دیگر بانک‌های خصوصی شده در مقایسه با سایر گروه‌های بانکی تسهیلات بیشتری را به بخش‌های مختلف اقتصادی ارائه داده‌اند.

جدول ۱۰-٤- نسبت تسهیلات اعطایی بخشی هر گروه همگن از کل تسهیلات اعطایی همان گروه (درصد)

	صنعت		ساختمان		خدمات		بازرگانی		کشاورزی و صادرات	
	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰
بانک‌های خصوصی	۲۴.۵	۲۰.۴	۱۴.۷	۱۴.۳	۱۸.۶	۱۵.۴	۴۱.۱	۴۸.۹	۰.۸۶	۰.۸
بانک‌های دولتی	۲۸.۹	۳۰	۱۸.۲	۲۰.۱	۲۱.۸	۲۴.۵	۱۶.۰۲	۱۵.۵	۱۴.۸	۹.۷
بانک‌های تخصصی	۱۴.۵	۱۲.۳	۵۲.۱	۵۸.۸	۰.۰۳	۲.۷۲	۵.۰۷	۲.۰۶	۲۸.۲	۲۴.۱
بانک‌های خصوصی شده	۳۸.۷	۳۹.۴	۱۵.۳	۱۵.۴	۲۳.۵	۲۳.۵	۱۰.۴	۱۰.۷	۱۱.۹	۱۰.۸

از طرف دیگر علی‌رغم اینکه سهم ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی در سال 1390 در مقایسه با سال 1389 کاهشی بوده است، اما تقریباً روند اعطای تسهیلات به همه بخش‌ها به جز بخش کشاورزی صعودی بوده است.

به عبارت دیگر سیستم بانکی حمایت خود را از بخش تولید دارد اما بخش تولید بنا به دلیل وجود تنگناهایی نظیر بی‌ثباتی سیاست‌های اقتصادی و گسترش ریسک سرمایه‌گذاری و نا اطمینانی اقتصادی با روند نزولی در ارزش افزوده همراه می‌باشد. جدول شماره (۱۰-۵) نقش تسهیلات اعطایی را در ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی نشان می‌دهد. همانطور که مشاهده می‌شود بانک‌های خصوصی شده در مقایسه با سایر گروه‌های بانکی همانطور که سهم بیشتری از تسهیلات اعطایی شبکه بانکی کشور را دارند، نقش بیشتری در تأمین مالی تولید ناخالص داخلی داشته‌اند و بانک‌های خصوصی همانطور که سهم کمتری در تسهیلات اعطایی شبکه بانکی کشور دارند، نقش کمتری نیز در تأمین مالی تولید ناخالص داخلی دارند.

بانک‌های خصوصی همانطور که تسهیلات کمتری به بخش کشاورزی و صادارات ارائه نموده اند، نقش کمتری نیز در ارزش افزوده این بخش دارا می‌باشند. نقش بالای 100 درصدی بانک‌های تخصصی در بخش ساختمان، ناشی از اجرای طرح مسکن مهر است.

بانک‌های تخصصی و دولتی همانطور که سهم بیشتری از تسهیلات اعطایی به بخش ساختمان، کشاورزی و صادرات داشته اند، در ارزش افزوده این بخش‌ها نیز سهم بیشتری داشته‌اند و بانک‌های خصوصی و خصوصی شده نیز همانطور که سهم بیشتری از تسهیلات را به بخش خدمات و بازرگانی ارائه نموده‌اند، نقش بیشتری نیز در ایجاد ارزش افزوده داشته اند. همانطور که قبلاً نیز بیان شد، بخش خدمات و بازرگانی نیز بیشترین سهم را در ارزش افزوده تولید ناخالص داخلی دارند. از آنجا که بانک‌های خصوصی و خصوصی شده نیز همانند هر بنگاه اقتصادی دیگر به دنبال حداکثر سازی سود هستند و با توجه به سود بالا و زودبازده بودن این بخش، این دو گروه بانکی بیشترین تسهیلات اعطایی را به بخش خدمات و بازرگانی ارائه می‌دهند.

جدول ۱۰-۵- نقش تسهیلات اعطایی در ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی گروه‌های همگن (درصد)

	نسبت تسهیلات اعطایی به کل تولید ناخالص داخلی		نسبت اعتبارات اعطایی بخش صنعت و معدن به ارزش افزوده همان بخش		نسبت اعتبارات اعطایی بخش ساختمان به ارزش افزوده همان بخش		نسبت اعتبارات اعطایی بخش خدمات و بازرگانی به ارزش افزوده همان بخش		نسبت اعتبارات اعطایی بخش کشاورزی و صادرات به ارزش افزوده همان بخش	
	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۹۰
بانک‌های خصوصی	۱۵.۰۶	۱۵.۱	۲۵.۲	۱۲.۶	۳۶.۷	۲۴.۷	۱۶.۵	۱۲.۵	۱.۲	۰.۷۶
بانک‌های دولتی	۱۸.۸	۱۸	۳۳.۸	۲۸.۱	۵۱.۷	۵۲.۷	۱۱.۹	۱۱.۸	۲۳.۱	۲۱.۶
بانک‌های تخصصی	۱۵.۷	۱۷.۶	۱۳.۱	۱۳	۱۱۳	۱۷۳	۱.۲	۱.۵	۳۴.۵	۳۸.۷
بانک‌های خصوصی شده	۲۶.۹	۲۴.۹	۵۸.۸	۵۲.۹	۵۶.۵	۵۷.۹	۱۳.۹	۱۴.۵	۲۴.۵	۲۲

۳-٤-۱۰- تأمین مالی ذیل زنجیره تولید

۱-۳-٤-۱۰- اقتصاد سرمایه در گردش[۲۲۲]

برای سرمایه در گردش دو تعریف کارکردی می‌توان ارائه کرد. تعریف اول از دید ترازنامه‌ای به مساله نگاه می‌کند و سرمایه در گردش را به عنوان تفاضل بین دارایی‌های جاری بنگاه‌ها(شامل حساب‌های دریافتنی، موجودی کالای اولیه و ساخته شده و پول نقد) و بدهی‌های جاری (شامل حساب‌های پرداختنی و بدهی کوتاه‌مدت) تعریف می‌کند. سرمایه در گردش به بنگاه است و نشان می‌دهد که بنگاه با چه سرعتی می‌تواند تعهدات کوتاه‌مدت خود را انجام بدهد.

با این تعریف و از زاویه دید سرمایه کل شرکت، سرمایه در گردش، هم به عنوان منبع و هم محل مصرف منابع مالی در شرکت‌ها مطرح است. اگر بنگاه از طریق مدیریت درست حساب‌های دریافتنی و پرداختنی بتواند مازادی در بخش سرمایه در گردش خلق کند سرمایه در گردش منبعی برای تزریق جریان نقدی در پروژه‌های بلندمدت شرکت خواهد بود. در مقابل اگر وصول مطالبات طولانی‌تر از دوره پرداخت‌ها باشد، بنگاه با سرمایه در گردش منفی مواجه است.

با این تعریف سرمایه در گردش نقش ضربه گیر برای جذب شوک‌های ناشی از کاهش عرضه منابع مالی را هم دارد. دیدگاه دوم، دیدگاه فرآیند تولید است و به سرمایه مسدود شده در طول زنجیره تولید (از خرید مواد اولیه تا دریافت قیمت فروش محصول نهایی) اشاره می‌کند. وجود سرمایه در گردش کافی به بنگاه امکان می‌دهد تا سطح متغیرهای تولید را در حد بهینه تنظیم کند. عدم دست‌رسی به سرمایه در گردش کافی باعث می‌شود تا عملیات جاری بنگاه متوقف شده یا بنگاه سطحی غیربهینه از فرایند تولید را انتخاب کند. مثلا حجم سفارش مواد اولیه را پایین آورده و باعث افزایش هزینه‌های سفارش‌دهی شود. از بعد دیگر کم بود سرمایه در گردش و تلاش برای کاستن از چرخه نقد ممکن است باعث انتخاب سطح موجودی کالای ساخته در حدی پایین‌تر از مقدار بهینه انتخاب شده و باعث معضل فروش از دست رفته شود.

[۲۲۲] سیاست‌های پیشنهادی برای بهبود نظام تامین سرمایه در گردش در ایران (مقاله تهیه شده برای اولین کنفرانس اقتصاد ایران)-حامد قدوسی

در ترکیب دو تعریف، رفع معضل سرمایه در گردش منفی به روش‌های مختلف امکان پذیر است: یک سیاست رایج تغییر درون‌زا در سیاست‌های عملیاتی شرکت (مثل کاهش سطح موجودی یا ارائه تخفیف فروش) برای حذف این شکاف منفی است. در این حالت به دلیل اصطکاک در بخش مالی، بنگاه از سیاست عملیاتی بهینه دور شده و شوک منفی به ارزش بنگاه وارد می‌شود. روش دیگر، استفاده از بازار مالی برای تأمین این شکاف است. در این حالت اثر تخریب ارزش سرمایه در گردش منفی متناسب با هزینه اضافی تأمین مالی خارجی خواهد بود. اگر تأمین مالی خارجی خیلی پرهزینه باشد، شرکت ممکن است به روش اول (تغییر عملیات) رو بیاورد و اگر هزینه تأمین مالی پایین باشد از شیوه دوم استفاده کند.

تأمین مالی کوتاه‌مدت (سرمایه در گردش) بنگاه‌ها از مسیرهای مختلفی صورت می‌گیرد ولی در یک نگاه کلی می‌توان سه منبع اصلی برای آن شناسایی کرد که عبارتند از منابع داخلی بنگاه، تأمین سرمایه از مسیر زنجیره تأمین و تأمین سرمایه از مسیر واسطه‌های مالی.

- **منابع داخلی خود بنگاه**

همانند بقیه موارد مصرف سرمایه، مازاد نقدی خود بنگاه یکی از اولین گزینه‌ها برای تأمین سرمایه در گردش است. بر اساس نظریه سلسله مراتبی تأمین سرمایه در صورت وجود اطلاعات نامتقارن بین بنگاه و تأمین‌کنندگان خارجی، منابع داخل بنگاه ارزان‌ترین روش برای تأمین مالی خواهد بود.

- **تأمین سرمایه از مسیر زنجیره تأمین**

تأمین مالی از مسیر زنجیره تأمین، کانال بسیار مهمی برای تأمین مالی شرکت‌هایی است که دسترسی محدودی به بازار رسمی اعتبارات دارند.

- **تأمین منابع از بازار سرمایه و نظام بانکی**

در حوزه تأمین مالی از واسطه‌های مالی و بازار سرمایه، ابزارهای مختلفی وجود دارند که در یک طبقه‌بندی کلی به وام‌های تضمین شده و تضمین نشده تقسیم می‌شوند. وام‌های تضمین شده معمولا به پشتوانه دارایی‌هایی که به عنوان وثیقه وام ارائه شده اند، دریافت می‌شوند؛ در حالی که وام تضمین نشده بر اساس انگیزه‌های اعتباری و رابطه بلندمدت بین بانک و بنگاه اعطا می‌شود و دارایی فیزیکی پشتوانه آن نیست.

از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: وام‌دهی بر اساس ترازنامه (شیوه رایج در ایران)، تأمین مالی بر اساس دارایی‌ها، تأمین مالی تجهیزات (به شکل مرابحه در تأمین مالی اسلامی)، وام‌دهی بر اساس رابطه بلندمدت و نهایتا وام‌دهی بر اساس امتیاز اعتباری بنگاه‌های بزرگ علاوه بر این مسیرها به بازار سرمایه نیز دسترسی دارند و می‌توانند اوراق قرضه شرکتی نیز منتشر کنند. در فصل مربوط به ابزارهای تأمین مالی این موارد با تفصیل بیشتری بحث می‌شوند.

به طور کلی تأمین سرمایه در گردش نیازمند رابطه نزدیک بین تأمین‌کننده مالی و وام‌گیرنده است. وام‌گیرنده به صورت دوره‌ای، صورت حساب‌های دریافتنی یا وضعیت موجودی‌ها را به تأمین‌کننده مالی عرضه می‌کند و سقف اعتباری مشتری متناسب با کیفیت دارایی‌های پایه و نیازمندی مالی مشتری تعیین شده و مرتبا در تغییر است. مشتری ممکن است اسناد مربوط به حساب‌های دریافتنی را متناسب با فرآیند فروش جدید به بانک ارائه کرده و سقف اعتباری خود را افزایش بدهد.

در مقایسه با وام‌های استاندارد بلندمدت و اوراق قرضه شرکتی، مکانیسم‌های انعطاف پذیر تأمین سرمایه در گردش امتیازهای زیر را دارند:

- در صنایعی که تقاضا حالت فصلی دارد، بنگاه می‌تواند فشار روی سرمایه در گردش را با وام‌های موقت کاهش داده و سطح بهینه عملیات را حفظ کند.
- مکانیسم‌های تأمین سرمایه درگردش در مرحله رشد که بنگاه‌ها مرتبا نیاز به سرمایه در گردش جدید دارند، کمک می‌کنند تا سطح سرمایه در گردش به صورت آرام و پایدار رشد کند.
- قوانین و مقررات این نوع وام‌ها کمتر دست و پاگیر هستند.
- انعطاف‌پذیری در جدول زمانی و موعد بازپرداخت، دست بنگاه را برای مدیریت بهینه جریان نقدی بازتر کرده و احتمال نکول و اسعار در بازپرداخت اقساط وام را کاهش می‌دهد.

۲-۳-٤-۱۰- ابزارهای پیشنهادی برای توسعه نظام تأمین مالی تولید

با مقایسه وضعیت موجود نظام بانکی ایران و تجربه‌های جهانی می‌توان مشاهده کرد که برخی از شیوه‌ها و فناوری‌های تأمین مالی کوتاه‌مدت در کشور وجود ندارد که از جمله آن‌ها می‌توان به اوراق بهادارسازی دریافتنی‌ها، تأمین مالی کارگاه، خط اعتباری غلطان، تأمین مالی بر اساس دارایی‌ها، تأمین مالی حق بیمه‌ها، وام بر اساس دارایی غیرفیزیکی و تنزیل بروات اشاره کرد.

به لحاظ کارکردی این روش‌ها تفاوت‌هایی از حیث هزینه انجام، میزان ریسک باقی‌مانده در بنگاه و ریسک منتقل شده به واسطه مالی، نرخ صرفه ریسک، اندازه نهادهای مالی و مقررات‌گذاری دارند. از سمت تقاضای بنگاه‌ها نیز عواملی مثل درجه عدم تقارن اطلاعاتی بنگاه، میزان تمرکز مشتریان، درجه نقدشوندگی موجودی‌ها و فرآیند تولید روی انتخاب شیوه‌های مختلف تاثیر کلیدی دارد.

- **انتقال و اوراق بهادارسازی حساب‌های دریافتنی**

اوراق بهادارسازی حساب‌های دریافتنی یکی از روش‌های مهم و پرکاربرد در تزریق سرمایه جدید به بنگاه‌های صنعتی است. به طور خلاصه در روش اوراق بهادارسازی، حساب‌های دریافتنی از ترازنامه بنگاه خارج شده و به خریدارانی که علاقه‌مند به سرمایه‌گذاری روی این دارایی‌ها هستند فروخته می‌شود. این شیوه خصوصا برای بنگاه‌هایی که جریان کمابیش قابل پیش‌بینی در آینده دارند (مثلا شرکت‌های مخابرات، هواپیمایی، آب و برق، استادیوم‌های ورزشی و امثال آن) کاربرد گسترده‌ای دارد.

به دلیل هزینه ثابتی که اجرای عملیات اوراق بهادارسازی دارد نقش اقتصاد مقیاس در این شیوه مهم است. بررسی تمایل به اوراق بهادارسازی در بین شرکت‌های خارجی نشان می‌دهد که هر قدر اندازه شرکت بزرگتر و تعداد اسناد دریافتنی بیشتر باشد تمایل شرکت به اجرای یک برنامه اوراق بهادرسازی بیشتر می‌شود.

با مقایسه نسبت حساب‌های دریافتنی بنگاه‌های ایرانی با شاخص‌های جهانی (نیلی و همکاران ۱۳۹۲) می‌بینیم که سهم این دارایی‌ها در ترازنامه بنگاه‌های ایرانی بزرگ است. این مشاهده اولویت طراحی مکانیسم‌هایی برای تأمین نقدینگی از مسیر حساب‌های دریافتنی را برجسته می‌کند.

- **تنزیل بروات و خرید دین**

ساده‌ترین شکل اجرایی این مساله، تشکیل شرکت‌هایی هستند که خدمات Factoring را به شرکت‌های کوچک و متوسط ارائه کنند و عمل کردشان بسیار شبیه به فرآیند اوراق بهادارسازی حساب‌های دریافتنی است. این شرکت‌ها اسناد حساب‌های دریافتنی را از شرکت‌ها تحویل گرفته و ارزش انتظاری نقد آن را به شرکت تحویل می‌دهند.

برای شرکت‌های کوچک مکانیسم تنزیل اسناد شیوه جایگزینی برای اوراق بهادارسازی مستقیم خواهد بود. این شیوه خصوصا در کشورهایی با قانون ورشکستگی ضعیف و ناکارا، محبوب است. در فقدان یک قانون ورشکستگی کارا، موسسات مالی دشواری زیادی برای نقد کردن حساب‌های دریافتنی که به عنوان وثیقه به ودیعه گذاشته اند، خواهند داشت. ولی در روش فاکتورینگ بر خلاف روش مبتنی بر دارایی، حساب‌های دریافتنی از ترازنامه شرکت وام‌گیرنده خارج شده و به شرکت تأمین مالی منتقل می‌شود. به عبارت دیگر در روش تأمین مالی مبتنی بر دارایی، دارایی‌های موجود صرفا نقش وثیقه برای وام دریافتی را دارند، در حالی که در روش فاکتورینگ، اسناد دریافتنی عملا منبع اصلی و مستقیم بازپرداخت بدهی‌ها خواهند بود.

- **تنزیل معکوس**

پیاده سازی فاکتورینگ در عمل نیازمند جمع‌آوری اطلاعات زیادی از کیفیت شبکه‌ای از مشتریانی است که به شرکت‌های متقاضی وام، بدهی دارند. وقتی چنین زیرساختی وجود نداشته باشد یک راه حل دیگر تمرکز موسسه وام‌دهنده روی چند مشتری بزرگ و قبول تنزیل حساب‌های پرداختنی توسط این موسسه نزد طیف وسیعی از شرکت‌ها است. به دلیل نقش خریداران بزرگ دولتی در ایران این روش می‌تواند اثربخشی بالایی داشته باشد.

- **وام بر مبنای دارایی**

در این شیوه تأمین مالی بر اساس پشتوانه یک دارایی خاص صورت می‌گیرد. در اصطلاح رایج صنعت مالی عبارت وام بر مبنای دارایی به تأمین مالی از طریق دارایی‌های غیرمعمول اطلاق می‌شود. لذا تأمین مالی از طریق وثیقه ملکی و امثال آن معمولا ذیل وام بر مبنای دارایی بحث نمی‌شود. دارایی‌های رایجی که به عنوان وثیقه در وام بر مبنای دارایی استفاده می‌شوند عبارتند از موجودی مواد اولیه، حساب‌های دریافتنی، موجودی کالای ساخته شده، ماشین‌آلات صنعتی، خودرو و امثال آن.

وام بر مبنای دارایی خود بر حسب ریسک تأمین مالی به درجات مختلف تقسیم می‌شود. مثلا تأمین مالی با پشتوانه حساب‌های دریافتنی، ریسکی‌ترین و در نتیجه گران‌ترین نوع تأمین مالی خواهد بود و فقط در زمان بحران شدید استفاده می‌شود. تأمین مالی بر اساس دارایی فیزیکی حاشیه اطمینان بزرگتری دارد و به عنوان راه حل بلندمدت‌تر و پایداری مطرح است. وقتی اعطای وام بر اساس موجودی است گاهی به عنوان عنوان وام مبتنی بر موجودی هم اعطا می‌شود.

فرق کلیدی بین تأمین سرمایه از روش‌های دارایی محور و روش‌های رایج تأمین مالی پروژه‌ها، در شیوه بازپرداخت و نحوه ارزیابی کیفیت وام‌گیرنده است. در شیوه رایج تأمین مالی پروژه، موسسه وام‌دهنده مجموعه‌ای از شاخص‌ها را بررسی می‌کند که نشان دهنده توانایی بنگاه وام‌گیرنده برای تولید جریان نقدی و پرداخت اقساط وام باشد. در حالی که در نظام دارایی محور، بازپرداخت وام به صورت یک باره و از محل فروش دارایی‌های پایه یا دریافت حساب‌های دریافتنی صورت خواهد گرفت. به این ترتیب، ارزیابی وام‌گیرنده نه بر اساس قابلیت بازپرداخت در بلندمدت یا احتمال ورشکستگی بلکه بر اساس توان بازپرداخت کل وام در کوتاه‌مدت از طریق نقد کردن یک سری دارایی است. بر اساس این نگاه متفاوت است که تأمین مالی بر پایه دارایی ممکن است شرکت‌هایی را تحت پوشش بگیرد که با ملاحظات رایج نسبت‌های مالی، قادر به وام گرفتن از نظام سنتی تأمین مالی نیستند.

- **وام غلطان**

وام غلطان شیوه‌ای از تأمین مالی مبتنی بر دارایی است که بازپرداخت دوره‌ای و سررسید ندارد و باید یکجا پرداخت شود. بانک پس از ارزیابی دارایی‌های جاری (مثل حساب‌های دریافتنی با کیفیت مناسب و موجودی کالا)، سقف وام را تعیین می‌کند و بنگاه تا زمانی که وام را بازپرداخت نکرده است، بهره آن را می‌پردازد. این شیوه از تأمین مالی، انعطاف‌پذیری بالایی به بنگاه وام‌گیرنده می‌دهد و اجازه می‌دهد تا مساله بهینه‌سازی عملیاتی بنگاه با در نظر گرفتن هزینه بهره سرمایه در گردش انجام شود. چون محدودیت‌های نقدی کمتری به بنگاه وارد می‌شود و امکان حرکت روی منحنی تأمین مالی وجود دارد، بهینه‌سازی عملیاتی بنگاه با احتمال بیشتری غیرگوشه‌ای خواهد بود.

- **تأمین مالی کف کارگاه**

تأمین مالی کف کارگاه یک شکل تخصصی از تأمین مالی مبتنی بر دارایی است که در آن شرکت وامی را برای خرید اقلام موجودی با ارزش بالا و دارای قابلیت نقدشوندگی خوب استفاده می‌کند. در شیوه مبتنی بر دارایی معمولا وام سرمایه درگردش بر اساس ارزیابی کلی از قیمت موجودی‌ها اعطا می‌شود، در حالی در شیوه تأمین کف کارگاه وام برای یک قلم مشخص و محدود از ماشین‌آلات یا موجودی‌ها پرداخت شده و آن کالای خاص به عنوان وثیقه وام باقی می ماند. این شیوه به روش رایج در نظام بانکی ایران که وام در قبال یک پیش فاکتور برای اقلام مشخص پرداخت می‌شود نزدیکتر است.

- **پرداخت حق بیمه‌ها**

بخشی از سرمایه در گردش شرکت‌ها صرف پرداخت‌هایی مثل حق بیمه می‌شود و معمولا باید به صورت یک جا در ابتدای دوره مالی پرداخت شود. در مکانیسم پرداخت حق بیمه یک موسسه وام‌دهنده از طرف بنگاه این نوع هزینه‌ها را پرداخت کرده و سپس هزینه اولیه را طی اقساط منظمی دریافت می‌کند.

- **وام بدون پشتوانه دارایی**

وام‌های بدون پشتوانه رده متفاوت از اعتبارات هستند که در آن وام گیرنده دارایی را به عنوان وثیقه تودیع نمی‌کند. وام اعطایی صرفا بر مبنای سابقه اعتباری وام‌گیرنده و تمایل بنگاه برای حذف و ارتقاء این سابقه صادر می‌شود.

به طور کلی رابطه بین بانک و بنگاه در معرض عدم تقارن جدی است. ارتباط بلندمدت و تأمین مالی از مسیر ارتباطات نزدیک، یکی از روش‌های غلبه بر این معضل است. با افزایش طول عمر رابطه بانک و بنگاه، اطلاعات جدیدی تولید می‌شود که به بانک اجازه می‌دهد تصمیمات بهتری گرفته و با تمایل بیشتری تأمین اعتبار کند.

فصل یازدهم: سیاستهای مطلوب برای توسعه اقتصاد دیجیتال

۱-۱۱-مقدمه: اقتصاد دیجیتال مفهوم و چارچوب ارزیابی

اقتصاد دیجیتال ذیل کاربردهای مختلف آن به اشکال مختلفی تعریف می‌شود. با این حال یک تعریف پذیرفته شده برای آن تمامی فعالیتهای اقتصاد وابسته یا ارتقا یافته به دلیل استفاده از ورودی‌های دیجیتال است. ورودی‌های دیجیتال شامل تکنولوژی‌های دیجیتال، زیرساخت‌های دیجیتال، خدمات دیجیتال و داده‌هاست که ذیل اشکال مختلف ارتباط بین ذی‌نفعان اعم از رابطه بنگاه با مشتری، بنگاه با بنگاه یا رابطه‌ی دولت با ذینفعان مختلف آن تعریف می‌شود. در شرایط کنونی روندهای حاکم بر توسعه اقتصاد دیجیتال شامل تکنولوژی‌های بلاک‌چین، اینترنت اشیا، محاسبات ابری، هوش مصنوعی و تحلیلی داده و توسعه شبکه موبایل ذیل *5G* است.

طی سالهای اخیر توسعه اقتصاد دیجیتال به عنوان چهارمین انقلاب صنعتی در جهان معرفی شده است. در این اقتصاد دیجیتالی جدید، هر کشوری با فرصت‌ها و چالش‌های بی‌سابقه‌ای روبه‌رو است که تفاوت‌های اساسی با انقلاب قبلی دارد. کل صنایع در حال دگرگونی هستند. بسترهای جدید همکاری و رقابت در بخش‌های دولتی، خصوصی و مردم ضروریات فوری برای دولت‌ها برای نوآوری، طراحی مجدد خدمات و بازنگری در سیاست‌ها هستند. مشروعیت دولت دیجیتال به توسعه رضایت شهروندان از طریق یک قرارداد اجتماعی دیجیتالی بستگی دارد که توان خلق ارزش داشته باشد. سیاست‌های دولت دیجیتال باید چابکی، نوآوری و ارزش‌آفرینی را تقویت کند. هر کارمند عمومی، متخصص و شهروند صنعت باید تحول دیجیتال را بپذیرد و به فرصت‌های یادگیری برای توسعه مهارت‌های عمیق و جامع برای پیشرفت در این دوره جدید دسترسی داشته باشد.

طی سال ۲۰۲۰ ، همه‌گیری کرونا باعث انقباض ۴,۴ درصدی اقتصاد جهانی شده است. در همین زمان، یک روند در سرتاسر جهان تسریع شده است: دیجیتالی شدن. در حالی که کشورها با تعطیلی مکرر، تعطیلی مدارس و تعطیلی کل صنایع روبرو هستند، قابلیت‌های دیجیتالی – چه برای آموزش از راه دور، تجارت الکترونیکی یا کار در خانه – بیش از هر زمان دیگری ضروری شده‌اند.

با توجه به تجربیات دوره همه‌گیری بیماری کرونا اکنون بیش از هر زمان دیگر، توسعه قابلیت‌های دیجیتال برای اطمینان از رشد و مقاومت اقتصادی کشورها ضروری است. اما اقتصادهای مختلف چگونه می‌توانند وضعیت فعلی و حرکت مستمر توسعه دیجیتال خود را ارزیابی و مقایسه کنند؟ کارت ارزشیابی تکامل دیجیتال[۲۲۳] با تکیه بر تجزیه و تحلیل جامع ۹۰ اقتصاد بر اساس ۱۶۰ شاخص کلیدی توسعه دیجیتال[۲۲۴]، اقتصاد جهان را به چهار منطقه مشخص تقسیم می‌کند: ایستادن[۲۲۵]، مقاومت کردن[۲۲۶]، شکستن[۲۲۷]، و مراقبت

---

[۲۲۳] این کارت در واقع ابزاری تحلیلی برای شناسایی وضعیت تکامل دیجیتالی در هر کشور ذیل زیربخش‌های مختلف تکامل دیجیتال است.

[۲۲۴] *Digital Evolution Scorecard*

[۲۲۵] *Stand Out*

[۲۲۶] *Stall Out*

[۲۲۷] *Break Out*

کردن[۲۲۸]. اولویت‌های کلیدی سیاست‌گذاران در هر یک از این چهار گروه توصیف می‌شود؛ به علاوه، چگونگی ارتباط این تحلیل با عملکرد اقتصادی کشورها در سال وقوع کرونا قابل بحث است و می‌تواند بینش مناسبی درباره چگونگی عملکرد موفق‌ترین کشورها در دنبال کردن تحول دیجیتال ارائه کند. اگرچه شرایط هر کشوری منحصر به فرد است، این تجزیه و تحلیل چارچوب مفیدی را برای سیاست‌گذاران فراهم می‌کند تا سطح توسعه دیجیتال خود را بهتر درک کنند و فرصت‌های رشد بیشتر را بررسی کنند.

سوالات کلیدی در این حوزه عبارتند از:

- شرایط تأمین: برای تسهیل اکوسیستم دیجیتال، زیرساخت‌ها – چه دیجیتال و چه فیزیکی – چقدر مورد نیاز است؟ این می‌تواند شامل پهنای باند، کیفیت مسیرهای لازم برای تحقق تجارت الکترونیکی و غیره باشد.
- شرایط تقاضا: آیا مصرف‌کنندگان مایل و قادر به مشارکت در اکوسیستم دیجیتال هستند؟ آیا آن‌ها ابزار و مهارت لازم برای اتصال به اقتصاد دیجیتال را دارند؟
- محیط نهادی: آیا قوانین کشور (و اقدامات دولت) از توسعه فناوری‌های دیجیتال حمایت می‌کند یا مانع آن می‌شود؟ آیا دولت‌ها در توسعه دیجیتالی شدن سرمایه‌گذاری می‌کنند؟ آیا مقررات حاکم بر استفاده و ذخیره‌سازی داده‌ها محرک رشد است یا ایجادکننده موانع؟
- نوآوری و تغییر: وضعیت ورودی‌های اصلی اکوسیستم نوآوری (به عنوان مثال استعداد و سرمایه)، فرایندها (به عنوان مثال همکاری بین دانشگاه‌ها و صنعت)، و نتایج (به عنوان مثال محصولات و خدمات دیجیتالی جدید و مقیاس‌پذیر) چگونه است؟

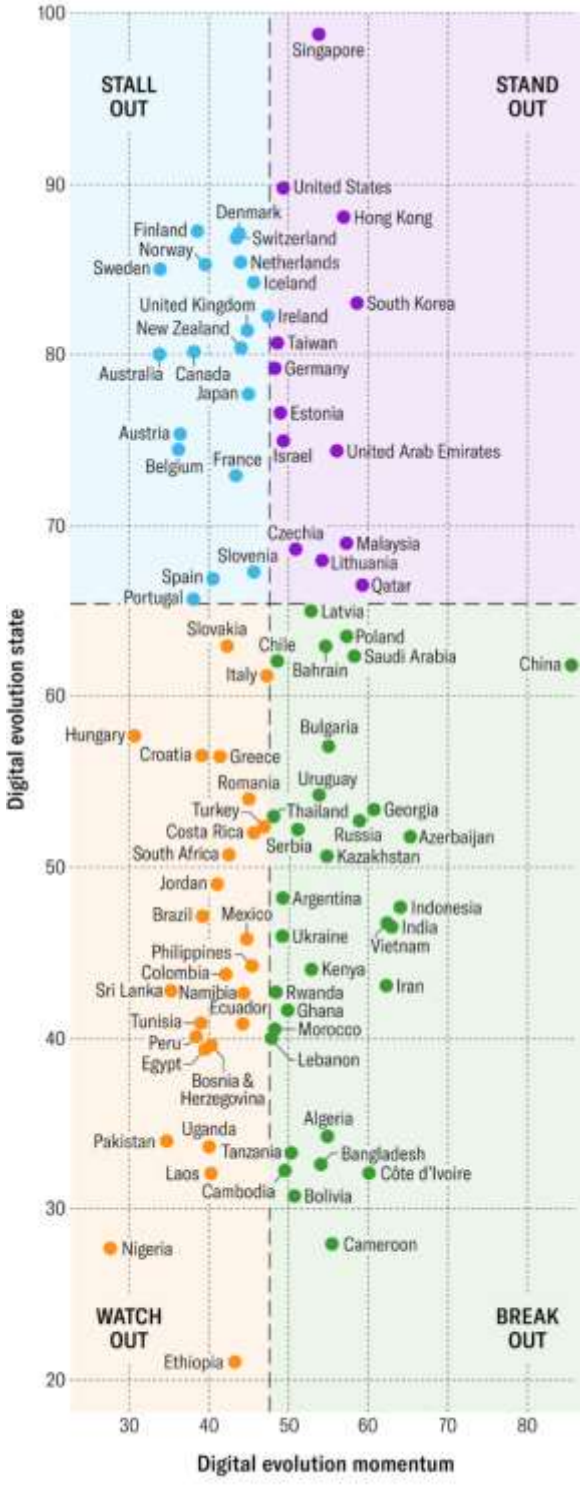
مدل اقتصاد دیجیتال به صورت یک زنجیره لایه‌ای یا چرخه‌ای قابل تبیین و نمایش است که بخش‌ها و اجزای مختلف الف) ایجاد زیرساخت دیجیتال، ب) ایجاد خدمات دیجیتالی و ج) مصرف خدمات دیجیتالی / زیرساخت را متمایز می‌کند.

۲-۱۱-جایگاه کشورهای مختلف در حوزه توسعه اقتصاد دیجیتال

کارت امتیازی با توجه به موارد فوق، اقتصاد را در دو بعد ارزیابی می‌کند: وضعیت فعلی دیجیتال‌سازی کشور و سرعت دیجیتال‌سازی در طول زمان (که با نرخ رشد نمره دیجیتالی‌سازی بیش از ۱۲ سال، ۲۰۱۹–۲۰۰۸ اندازه‌گیری می‌شود). همان‌طور که در نمودار زیر نشان داده شده است، بر این اساس اقتصادها به چهار گروه تقسیم می‌شوند:

شکل ۱۱-۱- دسته‌بندی اقتصاد کشورهای مختلف بر مبنای گرایش به اقتصاد دیجیتال

[۲۲۸] *Watch Out*



Source: Digital Planet, The Fletcher School at Tufts University; Mastercard

HBR

منبع: دیجیتال پلنت

۱-۲-۱۱-اقتصادهای برجسته[۲۲۹]

این منطقه شامل اقتصادهایی است که هم از سطح بالایی از دیجیتالی‌سازی موجود برخوردارند و هم از جنبش قوی برای ادامه پیشرفت دیجیتالی خود برخوردار هستند. سه اقتصاد به ویژه قابل توجه هستند: کره جنوبی، سنگاپور و هنگ‌کنگ. این‌ها، همراه با دیگران، مانند استونی، تایوان و امارات متحده عربی، به طور مداوم بهترین عملکرد را در این شاخص دارند و هم سازگاری و هم حمایت نهادی از نوآوری را نشان داده‌اند. ایالات متحده نیز برای اقتصادی با این اندازه و این حد از پیچیدگی ویژگی‌های شگفت‌انگیزی را نشان داده و پس از سنگاپور رتبه دوم را در تکامل دیجیتال کسب کرده است.

اما برای داشتن یک اقتصاد برجسته چه کاری لازم است؟ هر چند شرایط هر کشوری متفاوت است، اما تحلیل‌ها نشان می‌دهد که موفق‌ترین کشورها این موارد را الویت‌بندی کرده‌اند:

- گسترش پذیرش ابزارهای دیجیتال برای مصرف‌کننده (تجارت الکترونیکی، پرداخت دیجیتال، سرگرمی و غیره)
- جذب ، آموزش و حفظ استعدادهای دیجیتالی
- تقویت مشاغل کارآفرینانه دیجیتال
- دسترسی به اینترنت سریع جهانی و دسترسی به اینترنت باندپهن تلفن همراه
- تخصصی شدن در صادرات کالاها، خدمات یا رسانه‌های دیجیتالی
- هماهنگی نوآوری بین دانشگاه‌ها، مشاغل و مراجع دیجیتال

۲-۲-۱۱-اقتصادهای فعال‌شده[۲۳۰]

در این منطقه اقتصادی، زیرساخت‌های دیجیتالی محدودی موجود است، اما به سرعت در حال دیجیتالی شدن هستند. چین یک کشور قابل توجه در این گروه است: تکامل دیجیتال در آن به طور قابل توجهی بالاتر از سایر اقتصادها است، که دلیل آن بیشتر ترکیبی از تقاضای سریع و نوآوری است. اندونزی و هند نیز از اعضای برجسته این گروه هستند که علی‌رغم داشتن اقتصاد بزرگ در رتبه سوم و چهارم قرار دارند. علاوه بر این اقتصادهای بزرگ درحال ظهور، اقتصادهای متوسط مانند کنیا، ویتنام، بنگلادش، رواندا و آرژانتین همگی حرکت دیجیتال فزاینده‌ای را نشان داده اند، که این احتمال را تقویت می‌کند که به سرعت دیجیتالی شوند، هم برای بهبود اقتصادی بعد از کووید ۱۹و هم برای تحول بلندمدت. ایران هم در این منطقه قرار گرفته است.

اقتصادهای موفق در این ناحیه موارد زیر را اولویت‌بندی کرده‌اند:

- بهبود دسترسی به اینترنت همراه، با قیمت ارزان و کیفیت مناسب برای توسعه پذیرش
- تقویت محیط‌های نهادی و تدوین مقررات دیجیتالی
- خلق سرمایه‌گذاری در شرکت‌های دیجیتال، بودجه تحقیق و توسعه دیجیتال، آموزش استعدادهای دیجیتال و استفاده از برنامه‌های دیجیتالی برای ایجاد شغل
- برداشتن گام‌هایی برای کاهش نابرابری‌ها در جنسیت، طبقه، قومیت و مرزهای جغرافیایی در دسترسی به ابزارهای دیجیتالی (اگرچه هنوز بسیاری از شکاف‌های دسترسی هم‌چنان وجود دارد)

---

[229] *Stand Out Economies*
[230] *Break Out Economies*

۳-۱۱-بررسی قوانین و مقررات مرتبط با اقتصاد دیجیتال

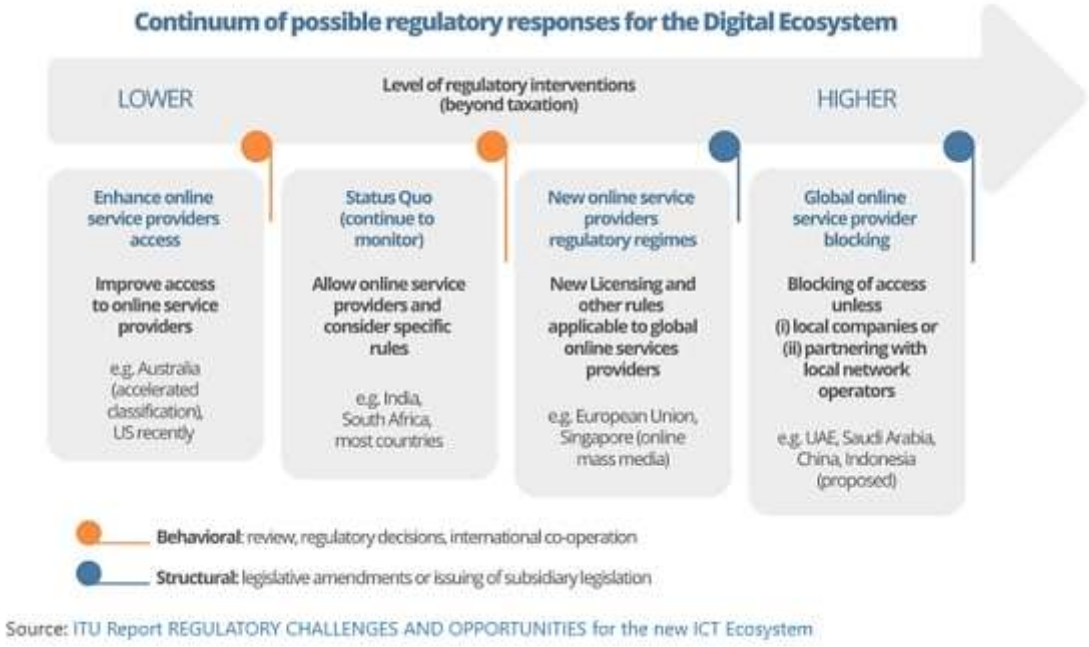
۱-۳-۱۱-تصویر کلان قوانین مقررات در حوزه اقتصاد دیجیتال

در تحول دیجیتال پیچیده و پویا، توافق بر روی اصول مشترک و ارائه قوانین روشن و ساده مهم است. برای پاسخگویی به انتظارات یک اکوسیستم دیجیتالی که به سرعت در حال تحول است، سیاست‌گذاران و رگولاتورها باید با در نظر گرفتن ابعاد چندوجهی و چندذی‌نفعی دنیای دیجیتال، چارچوب‌های نظارتی انعطاف‌پذیر و ابتکاری را گسترش دهند که فراتر از بخش اصلی سنتی تلکام باشد. با وجود این‌که مسائل مربوط به حریم خصوصی و حاکمیت داده‌ها در مورد جمع‌آوری، ذخیره‌سازی داده‌ها، و به اشتراک‌گذاری نیازمند رسیدگی و حل و فصل است، اما مقررات و قوانین به طور قابل توجهی از پیشرفت‌های فنی عقب هستند، و در نتیجه دولت‌ها و کاربران را در معرض خطرهای پیش‌بینی‌نشده قرار می‌دهند. همه این فرصت‌ها و ریسک‌ها باید به شکلی جامع بررسی شوند.

۷۳ کشور از ۱۳۷ کشور در سال ۲۰۱۹ پذیرش سیاست‌ها، مقررات / قوانین مربوط به برنامه‌های الکترونیکی و برنامه‌های موبایل و ارتباط آن‌ها با سایر بخش‌های اقتصاد را گزارش کرده‌اند.

نکته اصلی در بحث رشد و رگولاتوری اکوسیستم دیجیتال، که شامل اقتصاد اشتراکی است ، این است که چگونه می‌توان مقررات مربوط به مشاغل مستقر و مشاغل جدید و نوآورانه را متعادل کرد.

شکل۱۱-۲-طیف پاسخ‌های نظارتی احتمالی برای اکوسیستم جدید دیجیتال



Source: ITU Report REGULATORY CHALLENGES AND OPPORTUNITIES for the new ICT Ecosystem

بلوک‌های ساختاری برای چارچوبی نظارتی و سیاستی برای اکوسیستم دیجیتال ضروری است؛ به عبارت دیگر:

- گفتگوی فراگیر برای بحث و تعریف مقررات قانونی و نظارتی مناسب لازم است.

- رگولاتورها و سیاست‌گذاران باید از امنیت مصرف‌کننده اطمینان حاصل کنند.
- به نظارت، کیفیت محصول و سایر محافظت‌ها در معاملات، در عین جلوگیری از رگولاتوری بیش از حد مدل‌های جدید مشارکتی و نوآورانه کسب‌وکار توجه شود.
- رگولاتورهای رقابت باید مراقب باشند که از اقتصاد مقیاس و دامنه برخلاف قانون بهره‌برداری نمی‌شود.

به این ترتیب، رگولاتوری چابک کسب‌وکار و صنعت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است که در قالب ابداعات زیر توسط نهادهای حاکمیتی قابل انجام است:

- تنظیم مقرراتی که مدل‌های جدید کسب‌وکار را تسهیل می‌کند
- دیجیتالی‌سازی در راستای منافع مصرف‌کنندگان
- تدوین قانون رقابت آماده برای دیجیتالی شدن
- اطمینان از رقابت و جلوگیری از سوء استفاده از بازار از طریق پلتفرم‌های دیجیتال
- بازار واحد دیجیتال دوست‌دار نوآوری در منطقه
- تقویت تلاش‌ها برای مبارزه با موانع تجارت دیجیتال فراملی
- استراتژی ساخت دیجیتال
- وب‌سایت آموزش اظهار مالیات برای شرکت‌های نوپا و استارتاپ‌ها
- پردازش سریع‌تر پرونده‌ها از طریق یادگیری ماشین در سازمان‌های مرتبط در دولت
- تحلیل فرصت‌های سازگار کردن قوانین برون‌سپاری برای تعهدات مالی

از منظر سیاست‌گذار و رگولاتور، ظهور اقتصاد دیجیتال چشم‌انداز را تغییر می‌دهد. با تغییر صنایع، بازارها و استراتژی‌های قیمت‌گذاری، رویکرد سنتی صنعت–محور در سیاست‌گذاری به طور فزاینده‌ای در محقق کردن رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی مورد انتظار شکست می‌خورد. چگونه می‌توان بدون استفاده از تجزیه و تحلیل داده‌ها، پروفایل رفتار، ارائه محتوا و ارتباطات مشارکتی، آموزش جهانی موثر را پیش برد؟ مواجهه با رگولاتور با رویکرد سنتی متمرکز بر مدیریت ریسک که در ارائه کنترل نظارتی مورد انتظار یا تأمین حمایت کافی از مصرف‌کننده شکست می‌خورد حتی چالش برانگیزتر است. آیا اسنپ یک شرکت حمل و نقل است یا یک شرکت نرم‌افزاری؟ آیا *Alipay* یک موسسه مالی بانکی یا غیر بانکی است یا یک شرکت فناوری (یا تجارت الکترونیکی) است؟

علاوه بر این، "انحصار" چیست و رقابت مناسب بازار در چنین رشد بین بخشی چیست؟ شرکت‌های تحت نظارت که قبلاً بر بازار مسلط بودند، در برابر موج جدیدی از شرکت‌های "نسل جدید" جایگاه خود را از دست داده‌اند. تعاریف بازار که برای رگولاتورها هنگام شناسایی "قدرت بازار" بسیار مهم است، به طور فزاینده‌ای از کار می‌افتند یا دیگر به طور موثر کار نمی‌کنند. لذا رگولاتورهای رقابت باید خود را با مفاهیم جدید مسلح کنند. در مورد ادغام‌ها، به جای تمرکز بر بازارهای خاص، تمرکز باید بر روی امکان قفل شدن مشتری باشد. نکته دیگر نیاز به رگولاتورها برای در نظر گرفتن نقش الگوریتم‌های قیمت‌گذاری پویا است که به طور موثر مفهوم قیمت‌های بازار را حذف می‌کند.

زمینه دیگر برای توسعه، ایجاد مکانیزم‌های محرک استفاده از کالاها و خدمات دیجیتال است. خلاء موجود در مقررات موانعی را برای پیاده‌سازی فناوری‌های دیجیتال در بخش خصوصی ایجاد می‌کند، که به نوبه خود سرعت تحول دیجیتال را کاهش می‌دهد.

تسهیل در ثبت رسمی یک کسب‌وکار، حوزه سیاست رگولاتوری مقررات تجاری است که بیشترین توجه سیاست‌گذاران *MENAP* را به خود جلب کرده است. در دهه منتهی به ۲۰۱۹، بسیاری از کشورها ایستگاه‌های یکمرحله‌ای را برای کاهش زمان و هزینه‌های شروع تجارت برای شرکت‌های متوسط و کوچک ایجاد کردند، پلتفورم‌های آنلاین را برای ساده‌سازی ثبت‌نام و پرداخت‌ها ایجاد کردند و حداقل سرمایه مورد نیاز را حذف یا کاهش دادند.

بسیاری از کشورهای *MENAP* روند ایجاد کسب‌وکار را ساده و هزینه‌های شروع کار را نیز کاهش دادند.

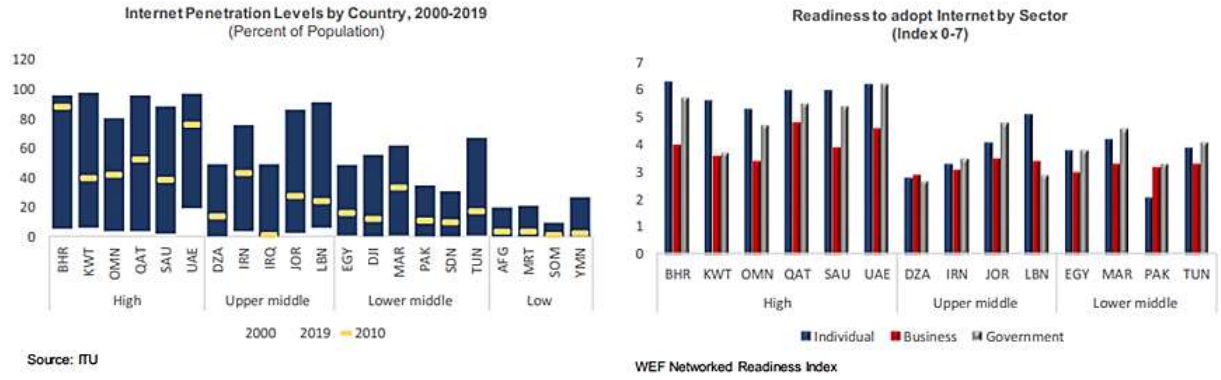
جدول ۱۱-۱-اصلاحات پیاده‌سازی شده بر مبنای دسته‌بندی کشورها در حوزه اقتصاد دیجیتال

Measure	Nature and Objective of the Reforms	Countries that implemented reforms	
One Stop Shop	Set up "one-stop shop" service points to streamline the business registration process, thereby lowering the time needed to register a legal business entity.	• Djibouti • Egypt • Jordan • Kuwait • Mauritania	• Morocco • Oman • Pakistan • Saudi Arabia • Tunisia
Online Business Registration	Introduced on-line services for registering businesses to improve information-sharing across the various government agencies involved, thereby reducing time for business registration.	• Egypt • Iran • Iraq • Kuwait • Lebanon • Mauritania	• Morocco • Oman • Pakistan • Saudi Arabia • Tunisia • UAE
Paid in Capital	Eliminated or reduced paid-in minimum capital requirements—the amount that entrepreneurs must legally deposit in a bank or with a notary when incorporating a business.	• Afganistan • Algeria • Bahrain • Djibouti • Egypt • Jordan • Kuwait	• Mauritania • Morocco • Oman • Saudi Arabia • Tunisia • UAE • Yemen

Source: World Bank Doing Business, 2019

پذیرش گسترده اینترنت در اواسط سال ۲۰۰۰ در شورای همکاری خلیج فارس و کشورهای منتخب (اردن ، لبنان و ایران) انجام شد؛ اما کسب‌وکارها هم‌چنان آمادگی افراد و دولت‌ها را برای پذیرش اینترنت دنبال می‌کنند.

شکل ۱۱-۳-توسعه اینترنت و تطبیق صنعتی با آن



نوآوری در خدمات سلامت به دلیل ریسک بالا و هزینه‌های تولید محصولات درمانی ممکن است دشوار باشد. الزامات نظارتی سختگیرانه‌ای برای اعمال استانداردهای ایمنی و اثربخشی در همه محصولات درمانی در نظر گرفته شده و به طور دائم انتقاداتی نسبت به تاخیرها و عدم تمایل آن‌ها برای تغییر رویکردهای قدیمی خود وجود دارد. به عنوان مثال، به طور سنتی تنظیم مقررات و هم‌چنین

ارزیابی ایمنی و کارایی دستگاه‌های پزشکی متمرکز بر دستگاه‌هایی است که از استانداردهای انطباق برخوردار هستند و تولیدکنندگانی که داده‌های گسترده‌ای برای آزمایش ایمنی و کارایی، اغلب از آزمایشات بالینی، به رگولاتورها ارائه می‌دهند. اکنون این صنعت باید با ظهور بسیار سریع تعداد زیادی از اپلیکیشن‌های مفید حوزه سلامت و فناوری‌های بهداشتی *wearable* مواجه شود. با چنین رشد نمایی، ابزارهای سنتی برای ارزیابی ایمنی و کارایی مسلماً با پیشرفت‌های مداوم در این فناوری‌ها همگام نیستند.

در حوزه تجارت آنلاین، حاکم کردن قوانینی مانند صدور مجوز نرم‌افزار، دسترسی آنلاین و سایر تراکنش‌ها در اطلاعات رایانه‌ای به دلیل پتانسیل تضعیف حفاظت از مصرف‌کننده یکی از چالش‌های پیش روی دولت‌هاست. حفظ حریم خصوصی نیز یکی از پیچیده‌ترین مسائل حقوقی است که امروزه تجارت الکترونیکی با آن روبرو است. به علاوه، در تجارت الکترونیکی فروشنده و خریدار رودررو نیستند و تجارت با استفاده از فناوری از راه دور انجام می‌شود، که این می‌تواند عدم اطمینان در مورد شکل‌گیری و اجرای قراردادهای الکترونیکی را ایجاد کند. از سال ۲۰۰۰، برنامه تجارت الکترونیکی و اصلاح قانون *UNCTAD* از کشورهای در حال توسعه در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین در تلاش‌هایشان برای ایجاد سیستم‌های قانونی حمایت می‌کند تا از اعتماد به معاملات آنلاین، سهولت انجام تجارت داخلی و بین‌المللی به صورت آنلاین و حمایت قانونی از کاربران و ارائه‌دهندگان تجارت الکترونیکی و خدمات دولت الکترونیکی اطمینان حاصل کند.

۲-۳-۱۱-تجارب کشورها در قانونگذاری

در اروپا چندین رسوایی جرایم اینترنتی که در سال ۲۰۱۷ در اخبار منتشر شد (به عنوان مثال فاجعه‌های امنیت سایبری *WannaCry* و *Petya*) لزوم توجه به قوانین مرتبط با امیت سایبری و در نتیجه جمع آوری داده را نشان می دهد. نمونه آن معرفی قانون جدید مانند *General Data Protection Regulation* است که در آوریل ۲۰۱۶ تصویب شد و اجرای آن از ماه مه ۲۰۱۸ آغاز شد.

قانون کمک به استارتاپ‌ها که در نوامبر ۲۰۱۶ توسط پارلمان لتونی تصویب شد و از ۱ ژانویه ۲۰۱۷ لازم‌الاجرا شد نمونه دیگری از قوانین مرتبط است. آژانس سرمایه‌گذاری و توسعه لتونی (*LIAA*) نهادی است که مسئول اجرای این قانون است. هدف اصلی این قانون ترویج ایجاد شرکت‌های جدید و تقویت توسعه و تحقیق در مورد ایده‌ها، محصولات و فرایندهای نوآورانه است. برای واجد شرایط بودن، یک شرکت تازه‌تأسیس باید دارای نه معیار اساسی باشد، از جمله سن کمتر از ۵ سال، درآمد کسب‌شده در طول دو سال اول کمتر از ۲۰۰۰۰۰ یورو از زمان ثبت نام، عدم پرداخت سود سهام و ارائه یک محصول یا خدمات نوآورانه . مدت زمان برنامه از روزی که تصمیم برای اعطای کمک به مرحله اجرا در می‌آید دوازده ماه است. پیش‌بینی شده که سالانه حداقل ۲۰ استارتاپ از این قانون بهره مند شوند و حدود ۱۲۰ کارمند با مهارت بالا جذب این شرکت‌ها شوند.

در روسیه کار سخت در چارچوب قانونی در دهه گذشته منجر به توسعه مقررات به‌روزشده در مورد سیستم‌های پرداخت دیجیتال، زیرساخت‌های دیجیتال و سیاست امنیت سایبری شده است. علاوه بر این ، طبق شاخص جهانی حاکمیت نظارتی بانک جهانی ۲۰۱۶، روسیه از نظر شفافیت و مشارکت عموم مردم در روند قانون‌گذاری در رتبه ۴ از ۶ قرار گرفت. در سال ۲۰۱۸، آژانس برتر تعیین استاندارد روسیه، *Rosstandart*، دستور گسترش مسئولیت‌های کمیته فنی استانداردسازی در "سیستم‌های فیزیکی سایبری" را برای پوشش اینترنت اشیا، شهرهای هوشمند، داده‌های بزرگ، تولید هوشمند و هوش مصنوعی (*AI*) صادر کرد. فرمان ریاست جمهوری ماه مه ۲۰۱۸ بر لزوم رویکرد انعطاف‌پذیر در رگولاتوری پذیرش دیجیتال در بخش‌های مختلف اقتصاد تأکید کرده است. ابا این حال، جرای

سلامت الکترونیکی هنوز در مراحل اولیه است. در حالی که زیرساخت‌های دیجیتالی مورد نیاز برای تحول سلامت الکترونیکی تا حد زیادی وجود دارد و قوانینی تصویب شده است تا بتواند از سوابق پزشکی الکترونیکی در سطح کشور استفاده کند و هم‌چنین خدمات پزشکی از راه دور ارائه کند، استفاده از فناوری‌های دیجیتال و ابتکاری در مراقبت‌های سلامت هم‌چنان کم است. هم‌چنین اختلافات منطقه‌ای قابل توجهی در پذیرش سلامت الکترونیکی وجود دارد؛ در حالی که شهرهای بزرگ در حال پیشرفت هستند، بیشتر کشور هنوز بسیار عقب است.

در سراسر جهان، مقررات اغلب از نوآوری عقب مانده‌اند و اندونزی نیز از این روند مستثنی نیست. با این حال، دستگاه رگولاتوری اندونزی با ایجاد نیازمندی‌های *licensing* شفاف و ایجاد یک کد رفتاری از طریق انجمن‌های فین‌تک در تلاشند تا از استارتاپ‌های دیجیتالی حمایت کنند. این رویکرد مشارکتی به دولت کمک کرده است تا از توسعه بخش فین‌تک حمایت کند و سیاست‌هایی را تنظیم کند که رشد را تشویق می‌کند و از مشتری حمایت می‌کند. اقتصاد دیجیتال اندونزی شامل بیش از ۲۰۰۰ استارتاپ فناوری، از جمله بیش از ۱۵۰ استارتاپ وام‌دهی[۲۳۱] فین‌تک و حدود ۷۵ استارتاپ پرداخت فین‌تک است. حوزه دیگری که در سال‌های اخیر دستخوش تغییراتی شده است، حریم خصوصی داده‌ها و حمایت از مشتری است. آیین نامه جدید دولت در سال ۲۰۱۹ در مورد پیاده‌سازی سیستم‌های الکترونیکی و معاملات، جایگزین آیین‌نامه ۲۰۱۲ شده است. این آیین‌نامه پیاده‌سازی سیستم‌های الکترونیکی، *agent*های الکترونیکی، معاملات الکترونیکی و صدور گواهینامه الکترونیکی، و هم‌چنین مدیریت نام دامنه را تنظیم می‌کند. این آیین‌نامه بین اپراتورهای سیستم الکترونیکی خصوصی و عمومی تمایز قایل می‌شود و به اپراتورهای دامنه خصوصی اجازه می‌دهد تا مدیریت، پردازش و / یا ذخیره‌سازی سیستم‌های الکترونیکی و داده را از کشور اندونزی انتقال دهند. این یک گام مثبت است که از توسعه صنعت ابری – از طریق کمک به شرکت‌های کوچک و متوسط برای پذیرش فناوری‌های مقرون‌به‌صرفه در کار روزمره – پشتیبانی کند. در همین حال، پیش‌نویس قانون حفاظت از داده‌ها در ژانویه ۲۰۲۰ به مجلس نمایندگان ارائه شد که اندونزی را با مقررات عمومی حفاظت از داده‌های اتحادیه اروپا منطبق می‌کند. از دید مشتری این امر اعتماد به اقتصاد دیجیتال را تا حد زیادی بهبود می‌بخشد.

قانون یادگیری دیجیتال سال ۲۰۱۵ در ایالات متحده اصلاحی است بر قانون آموزش ابتدایی و متوسطه سال ۱۹۶۵ با هدف ایجاد یک برنامه عدالت یادگیری دیجیتال و ارائه کمک‌های مالی برای توسعه، پیاده‌سازی و ارزیابی استراتژی‌ها و روش‌های افزایش دسترسی دانش‌آموزان در خانه به اینترنت و منابع یادگیری دیجیتال، که می‌تواند شامل این موارد باشد: (۱) توزیع هدفمند فناوری، مانند مودم، که دسترسی به اینترنت خارج از مدرسه را برای دانش‌آموزان واجد شرایط فراهم می‌کند، (۲) آموزش دانش آموزان، والدین و مربیان در مورد استفاده مناسب از آن فناوری در خارج از کلاس، و (۳) ارزیابی اثربخشی استراتژی‌ها و روش‌های مربوطه.

٤-۱۱-اقتصاد دیجیتال، قوانین و سیاست‌گذاری‌ها در ایران

در بررسی سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری در رابطه با اقتصاد دیجیتال در ایران می‌توان گفت که این مبحث با توجه به نگاه قانون‌گذار به این عرصه یک موضوع جدید است و نگاه قانون‌گذار هم بر این بوده که تا می‌تواند در دو عرصه در این زمینه فعال ظاهر شود عرصه اول زیرساخت و عرصه دوم امنیت دیجیتال است که در نگاه قانون‌گذار بسیار مورد توجه قرار گرفته است آن‌چه در ادامه می‌آید نگاهی

[۲۳۱] *lending*

مختصر به تمامی قوانین، مقررات و سیاست‌گذاری‌هایی است که تا به امروز در رابطه با اقتصاد دیجیتال و فناوری اطلاعات در ایران تدوین شده است.

سیاست‌های کلی نظام در بخش شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای

این سند یکی از اولین اسناد فرادستی کشور در حوزه فناوری اطلاعات محسوب می‌شود که در سال ۱۳۷۷ در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسیده است و حوزه‌های فرهنگی و اقتصادی کشور را پوشش می‌دهد. در این سند به اهداف مشخصی در رابطه با شبکه‌های اطلاع رسانی اشاره شده است که بخشی از این اهداف عبارتند از:

۱. ایجاد، ساماندهی و تقویت نظام ملی اطلاع رسانی رایانه ای و اعمال تدابیر و نظارت های لازم به منظور صیانت از امنیت سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و جلوگیری از جنبه‌ها و پیامدهای منفی شبکه‌های اطلاع‌رسانی.

۲. توسعه کمی و کیفی شبکه اطلاع‌رسانی ملی و تأمین سطوح و انواع مختلف خدمات و امکانات این شبکه برای تمامی متقاضیان به تناسب نیاز آنان و با رعایت اولویت‌ها و مصالح ملی.

۳. ایجاد دسترسی به شبکه های اطلاع رسانی چهاتی صرفا از طریق نهادها و مؤسسات مجازه.

۴. حضور فعال و اثرگذار در شبکه‌های جهانی و حمایت از بخش‌های دولتی و غیردولتی در زمینه تولید و عرضه اطلاعات و خدمات ضروری و مقید با تأکید بر ترویج فرهنگ و اندیشه اسلامی.

۵. توسعه فناوری اطلاعات (به ویژه حفاظت از اطلاعات) و آینده‌نگری در خصوص اتار تحولات فناوری اطلاعات در سطح ملی و جهانی و گسترش مطالعات و تحقیقات و تربیت نیروی انسانی متخصص در این زمینه.

سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

این سند که در سال ۱۳۷۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، به عنوان اولین برنامه توسعه به تعیین راهبرد در حوزه فناوری اطلاعات پرداخته است. همچنین این مستند برای اولین بار ایجاد زمینه‌های اتصال کشور را به شبکه‌های جهانی مورد توجه قرار داده است.

مقررات و ضوابط شبکه های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای

این مستند که در سال ۱۳۸۰ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رده اهدافی نظیر انتظام امور و فعالیت‌های اطلاع‌رسانی و توسعه خدمات دسترسی به اینترنت در کشور، مقررات و ضوابط شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای با مدنظر قرار دادن نکات اصلی، نظیر حق دسترسی آزاد مردم به اطلاعات و دانش مسئولیت مدنی و حقوقی افراد در قبال فعالیت های خود، رعایت حقوق اجتماعی و صیانت فرهنگی و فنی کشور در این قلمرو، ایجاد سهولت در ارائه خدمات اطلاع‌رسانی و اینترنت به عموم مردم را دنبال می‌کند.

آیین نامه اجرایی نحوه اجرای فعالیت های مشخص به منظور گسترش کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور (برنامه تکفا)

این آیین‌نامه در راستای تحقق اهداف پیش‌بینی شده در طرح‌ها و پروژه‌های ویژه توسعه کشور در سال ۱۳۸۱ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. گسترش نظام‌مند فناوری اطلاعات و ارتباطات، توسعه منابع انسانی، توسعه فرهنگی، تمهیدات زیرساختی و بخش خصوصی، از جمله موضوع‌های مورد توجه این سند بوده‌اند، در ذیل به برخی از مواد الصاق شده در این آیین‌نامه اشاره می‌شود:

ماده (۱)

آماده‌سازی هر چه بیش‌تر کشور جهت حضور همه جانبه در عصر اطلاعات برای نیل به:

- گسترش نظام‌مند فناوری اطلاعات و ارتباطات (*ICT*) جهت تحقق اقتصاد «دانش‌محور» در راستای توسعه پایدار ملی.
- توسعه منابع انسانی به عنوان اولویت راهبردی توسعه *ICT* در راستای ایجاد اشتغال ارزش‌افزا.
- توسعه فرهنگی و تقویت محیط و فضای هم‌افزایی ملی.
- انجام تعهدات زیرساختی توسعه *ICT* شامل شبکه دسترسی، امنیت، قوانین و مقررات منابع و تسهیلات.
- توسعه زمینه ها و فرصت‌ها جهت ترغیب بخش خصومی به عنوان محور کلیدی و راهبردی توسعه *ICT*

ماده (۳)

برنامه های هفتگانه ذیل همراه با پروژه‌های مربوط به عنوان اولویت‌های برنامه عملیاتی فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور در سال ۱۳۸۱ اعلام می‌گردد:

- طرح دولت الکترونیکی (سیستم، شبکه مجازی، قانون و امنیت).
- طرح گسترش کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در اموزش و پرورش و توسعه مهارت دیجیتالی نیروی انسانی کشور.
- طرح گسترش کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.
- طرح کاربرد اطلاعات و ارتباطات در توسعه خدمات اجتماعی.
- طرح گسترش کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در اقتصاد بازرگانی و تجارت.
- طرح گسترش کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در حوزه فرهنگ و هنر و تقویت خط و زبان فارسی در محیط رایانه‌ای
- طرح توسعه واحدهای کوچک و متوسط (*SME*) فعال در فناوری اطلاعات و ارتباطات از طریق ایجاد مراکز رشد و پارک‌های فناوری.

ماده (۸)

به منظور احتراز از توسعه نهادهای دولتی و همچنین بسط فرصت‌ها و انگیزه‌های لازم برای تحرک بخشیدن به فعالیت بخش خصوصی به عنوان محور کلیدی و راهبردی حرکت توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات در کشور، لازم است کلبه طرح‌ها و پروژه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی از طریق بخش خصوصی به انجام برسد.

سیاست تجارت الکترونیکی جمهوری اسلامی ایران

در واقع می‌توان ابتدای دهه هشتاد را آغاز نگاه قوه مقننه و مجریه به اقتصاد دیجیتال در قالب تجارت الکترونیک دانست چنان‌که پیش از تصوب قانون تجارت الکترونیکی هیئت دولت اقدام به تصویب «سیاست تجارت الکترونیکی جمهوری اسلامی ایران» در سال ۱۳۸۱ کرد که در این سیاست نیز نکات جالبی در خصوص تجارت الکترونیکی به چشم می‌خورد از جمله این‌که در باب هدف و اصول تصویب آن آمده است: «نظر به گسترش سریع تجارت الکترونیکی در جهان، گریزناپذیر بودن استفاده از آن نقش تجارت الکترونیکی در حفظ، تقویت و توسعه موقعیت رقابتی کشور در جهان و صرفه‌جویی‌های ناشی از اجرای تجارت الکترونیکی در کشور، دولت جمهوری اسلامی ایران عزم خود مبنی بر استفاده و گسترش تجارت الکترونیکی در کشور را بر طبق اصول و سیاست‌های زیر اعلام می‌نماید:

اصول

۱ـ فراهم نمودن زیرساخت‌های اصلی و زمینه‌های حقوقی و اجرایی مورد نیاز برای استفاده از تجارت الکترونیکی.

۲ـ توسعه آموزش و ترویج فرهنگ استفاده از تجارت الکترونیکی.

۳ـ حمایت از توسعه فعالیت‌های بخش غیر دولتی و جلوگیری از انحصار و ایجاد زمینه‌های رقابت.

۴ـ رفع هر گونه محدودیت تبعیض‌آمیز در تجارت الکترونیکی.

۵ ـ گسترش استفاده از شبکه اینترنت برای انجام تجارت الکترونیکی در کشور و اتخاذ تدابیر لازم برای بهداشت محتوایی شبکه یاد شده .»

بر طبق این سیاست به تعدادی از وزارتخانه‌های کشور وظایف خاصی محول می‌شود که در راستای گسترش توسعه تجارت الکترونیک است و در بند ۷ آن آمده است: «وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی موظفند نسبت به راه‌اندازی تجارت الکترونیکی در مبادلات خود اقدام و تا پایان برنامه سوم توسعه حداقل نیمی از مبادلات خود را به این روش انجام دهند.»

با وجود این‌که سیاست تجارت الکترونیکی جمهوری اسلامی ایران یک سند بالادستی برای قوه مجریه در حوزه تجارت الکترونیک است چنان که از نص مصوبه به چشم می‌آید تعریفی از تجارت الکترونیکی ارائه نشده و فقط به بیان وظایف و تکالیف نهادهای دولتی در این زمینه بسنده کرده است و به نظر می‌رسد که تعاریف را به قانون واگذار کرده است.

قانون تجارت الکترونیکی

یکی از قوانین مرتبط با اقتصاد دیجیتل در کشور که سعی کرده راهگشای کسب‌وکار دیجیتال باشد قانون «تجارت الکترونیکی» مصوب ۱۳۸۲،۱۰،۱۷ است این قانون چنان‌که در ماده اول آن ذکر شده است: «مجموعه اصول و قواعدی است که برای مبادله آسان و ایمن اطلاعات در واسط‌های الکترونیکی و با استفاده از سیستم‌های ارتباطی جدید به کار می‌رود.». می‌توان گفت که با توجه به تاریخ تصویب این قانون، در ابتدای دهه ۸۰ و در شرایطی که هنوز اینترنت در ابتدایی‌ترین شکل ممکن در ایران رواجی محدود داشت نشان از آن دارد که قانونگذار حداقل در مورد این قانون نگاه متعالی و رو به جلویی داشته و به این حقیقت پی برده بوده است که تجارت الکترونیک و اقتصاد دیجیتال جز جدایی ناپذیری از زندگی آینده نزدیک است با این حال در این قانون هم شاهد هستیم که تعریفی برای تجارت الکترونیکی ارائه نشده است و فقط به معرفی اجزای تجارت الکترونیک بسنده شده است.

همچنین می‌توان این نکته را ذکر کرد که قانون تجارت الکترونیکی یک قانون آمره برای مباحث مرتبط با تجارت الکترونیک است که بیش از هر چیز مباحث امنیتی مرتبط با ابن نوع تجارت را مد نظر قرار داده است و حتی در مواردی اقدام به جرم‌انگاری کرده است.

با وجود این‌که در این قانون دولت مکلف به راه‌اندازی مرکز توسعه تجارت الکترونیکی شده با این حال شاهد هستیم که اساسنامه مرکز مربوطه ۶ سال پس از تصویب قانون فوق الذکر تصویب می‌شود و این مسئله یکی از اساسی‌ترین چالش‌های اجرای قوانین در کشور است.

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

این برنامه که در سال ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، به موضوع‌هایی نظیر ترویج بانکداری الکترونیکی در راستای تحقق دولت الکترونیکی، ایجاد پایگاه‌های اینترنتی مختلف و گسترش کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در اقتصاد، بازرگانی و تجارت پرداخته است. طبق بند «ج» ماده (۱۰) این برنامه دولت مکلف است از سال اول برنامه چهارم، نسبت به برقراری نظام بانکداری الکترونیکی و پیاده‌سازی رویه‌های تبادل پول و خدمات بانکی الکترونیکی ملی و بین‌المللی در تمامی بانک‌های کشور و برای همه مشتریان اقدام کند.

سند نظام جامع فناوری اطلاعات کشور

این سند در سال ۱۳۸۷ به تصویب هیئت وزیران رسیده و در آن اولویت‌های راهبردی، اهداف راهبردی و راهکارهای سند در مورد شهروندان ایرانی – اسلامی، منابع انسانی، کسب‌وکار، صنعت فناوری اطلاعات دولت، پژوهش و نوآوری فناوری، شبکه‌های محلی و بین‌المللی تعیین شده است.

هدف از تدوین این سند در راستای تحقق اهداف چشم‌انداز بیست ساله کشور و دستیابی به جایگاه اول علمی، فناوری و اقتصادی منطقه و استقرار جامعه دانش‌پایه و دانایی‌محور در توسعه مدیریت فناوری اطلاعات در سطح ملی با تمرکز به سیاست‌گذاری و ساماندهی نظام ملی نوآوری فناوری، این گونه ترسیم شده استۀ

«فراهم آوردن امکان دسترسی مناسب همه اقشار جامعه به فناوری اطلاعات و آموزش فراگیر جامعه و تربیت منابع انسانی متخصص برای به کارگیری آن در همه ابعاد زندگی و ایجاد فضای رقابتی خلاق برای سازمان‌دهی جامعه شبکه‌ای و هوشمند که موجب تغییر الگو و روند توسعه ملی از منابع پایه به دانش‌پایه و شهروندان مسئولیت‌پذیر بالنده در تحصیل ارزش؛ جهت رفع شکاف دیجیتالی ملی با جامعه جهانی گردد.».

سند راهبردی امنیت فضای تبادل اطلاعات کشور (افتا)

این سند به منظور تضمین همگرایی و نظام‌مندی برنامه‌های کشور در زمینه امنیت فضای تبادل اطلاعات در سال ۱۳۸۷ به تصویب وزیران عضو کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست رسیده و به عنوان سند بالادستی برای تمامی برنامه‌های بخشی و فرابخشی این حوزه تلقی می‌شود.

چشم‌انداز این سند عبارت است از:

تامین امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات کشور، عدم بروز اختلال در زیرساخت‌های حیاتی کشور و اعتماد و آسودگی خاطر آحاد شهروندان جامعه برای انجام تمامی امور قانونی از جمله فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به منظور صیانت از حاکمیت و اقتدار ملی در افق ۱۴۰۴.

سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات

سندی است که در سال ۱۳۸۹ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسیده است. این سیاست‌ها به عنوان راهنمای دستگاه‌های اجرایی، تقنیتی و نظارتی، خط مشی‌ها و جهت‌گیری‌های نظام را بیان می‌کنند. متن کامل این سیاست‌های ابلاغی به شرح زیر است:

۱. ایجاد نظام جامع و فراگیر در سطح ملی و سازوکار مناسب برای امن‌سازی ساختارهای حیاتی و حساس و مهم در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات، و ارتقاء مداوم امنیت شبکه‌های الکترونیکی و سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی در کشور به منظور:

-استمرار خدمات عمومی.

-پایداری زیرساخت های ملی.

-صیانت از اسرار کشور.

-حفظ فرهنگ و هویت اسلامی– ایرانی و ارزش‌های اخلاقی.

-حراست از حریم خصوصی و آزادی‌های مشروع و سرمایه‌های مادی و معنوی.

۲. توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات با رعایت ملاحظات امنیتی.

۳. ارتقاء سطح دانش و ظرفیت‌های علمی، پژوهشی، آموزشی و صنعتی کشور برای تولید علم و فناوری مربوط به امنیت فضای اطلاعاتی و ارتباطی (افتا).

۴. تکیه بر فناوری بومی و توانمندی‌های تخصصی داخلی در توسعه زیرساخت‌های علمی و فنی امنیت شبکه‌های الکترونیکی و سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی.

۵. پایش، پیشگیری، دفاع و ارتقاء توان بازدارندگی در مقابل هرگونه تهدید در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات.

۶. تعامل موثر و سازنده منطقه‌ای و جهانی و همکاری و سرمایه‌گذاری مشترک در حوزه‌های دانش، فناوری و امور مربوط به امنیت شبکه‌های الکترونیکی و سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی با حفظ منافع و امنیت ملی.

۷. تعیین نهاد متولی و هماهنگ‌کننده زیر نظر دولت به منظور هدایت، نظارت و تدوین استانداردهای لازم برای حفظ و توسعه امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات و ارتباطات و تهیه پیش‌نویس قوانین مورد نیاز.

۸. فرهنگ‌سازی، آموزش و افزایش آگاهی و مهارت‌های عمومی در حوزه افتا.

۹. رعایت موازین شرعی و مقررات قانونی مربوط به حفظ حقوق فردی و اجتماعی در اجرای این سیاست‌ها.

برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

این برنامه در سال ۱۳۸۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و به موضوع‌های مختلفی از جمله افزایش سرانه خدمات الکترونیکی توجه کرده است. ضمن این‌که فصل چهارم برنامه از مواد (۴۶) تا (۵۰)، مربوط به حوزه فناوری اطلاعات است. در ادامه به برخی از این مواد اشاره می کنیم.

ماده (٤٨)

به منظور توسعه دولت الکترونیک، تجارت الکترونیک و عرضه خدمات الکترونیک و اصالت بخشیدن به استاد الکترونیک و کاهش استاد کاغذی، اقدام‌های زیر انجام می‌شود:

الف) وزارت بازرگانی نسبت به توسعه مراکز صدور گواهی الکترونیکی و کاربرد امضای الکترونیکی به نحوی اقدام می‌نماید که تا پایان سال سوم برنامه سامانه‌های خدماتی و تجاری الکترونیکی بتوانند از این ابزار استفاده نمایند.

ب) سند الکترونیکی در حکم سند کاغذی است مشروط بر آن‌که اصالت صدور و تمامیت آن محرز باشد.

ج) در هر مورد که به موجب قانون تنظیم اوراق با استاد و همچنین صدور یا اعطای مجوزه اخطار و ابلاغ، مبادله وجه و مانند آن ضروری باشد، انجام الکترونیکی آن با رعایت مفاد قانون تجارت الکترونیک مجاز بوده و کفایت می‌نماید.

ماده (٤٩)

به منظور توسعه و تقویت نظام بانکداری اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف) استقرار کامل سامانه سیستم بانکداری متمرکز *(Core Banking)* و تبدیل تمامی حساب‌ها اعم از سپرده اشخاص و تسهیلات به حساب‌های متمرکز توسط بانک‌ها با رعایت استانداردها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی.

ب) ایجاد و بهره‌برداری مرکز صدور گواهی الکترونیک برای شبکه بانکی با همکاری مرکز صدور گواهی الکترونیکی کشور توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به منظور افزایش امنیت تبادل اطلاعات الکترونیک.

سند راهبردی توسعه و به‌کارگیری نرم‌افزارهای آزاد متن‌باز جمهوری اسلامی ایران

در راستای چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران و در ادامه سیاست‌های توسعه فناوری اطلاعات در برنامه چهارم توسعه کشور و به استناد سند نظام جامع فناوری اطلاعات کشور مصوب هیئت وزیران، برنامه راهبردی توسعه و به کار گیری نرم‌افزارهای آزاد متن‌باز در کشور، به منظور سیاست‌گذاری کلان در این حوزه در سال ۱۳۹۱ تهیه شده است.

تلاش تمامی متصدیان تدوین این برنامه بر این بوده است که برنامه‌ریزی راهبردی ایران اسلامی برای توسعه و به کارگیری نرم‌افزارهای آزاد متن‌باز بر اساس اطلاعات دقیق و با شناخت مناسب، بر پایه متدولوژی‌های علمی تایید شده، انجام شود.

این طرح توسط مرکز تحقیقات مخابرات ایران به سفارش معاونت فناوری اطلاعات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، به سرانجام رسیده است. در این سند سعی شده است تمامی اقدامات گذشته و حال کشور در حوزه متن‌باز و نرم‌افزارهای آزاد متن‌باز مورد بررسی قرار گرفته و وضع موجود داخل کشور، به بهترین وجه ترسیم شود. در کنار این موضوع، با بررسی اقدامات کشورهای دیگر و تحلیل روند توسعه متن‌باز و نرم‌افزارهای مبتنی بر این متدلوژی در جهان، شناسایی مطلبی از وضعیت نرم‌افزارهای متن‌باز در جهان به عمل آمده است. در راه رسیدن به این مهم برنامه‌های کشورهای مختلف جمع‌آوری شده و پس از انتخاب چند کشور نمونه (بر اساس شاخص‌های تعیین شده)، برنامه‌های راهبردی این کشورها مورد تحلیل و بررسی قرار گرفت.

آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی

این سند بنا به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور و توسط شورای عالی اداری در سال ۱۳۹۳ به تصویب رسیده است که در آن دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند تا نسبت به اجرای آن برنامه‌ریزی‌های لازم را به انجام برسانند و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور نیز مکلف به نظارت برای اجرای آیین‌نامه و ارائه گزارش به رییس جمهور و شورای عالی اداری بوده است.

در این آیین‌نامه به توسعه کیفی خدمات پرداخته شده است که برای رسیدن به این مقصود سازمان‌ها و نهاد را مکلف کردند تا تمام خدمات خود را در درگاه‌های اینترنتی خود قرار دهند، به گونه‌ای که به راحتی در دسترس مردم و شهروندان قرار گیرند. همچنین، سازمان‌ها باید سالیانه فرایندها و روش‌های انجام کار خود را با هدف ارائه در وب‌سایت‌های اینترنتی خود، مورد بازبینی قرار دهند.

از دیگر اهداف این آیین‌نامه فراگیر کردن پرداخت الکترونیکی به تراکنش‌های انجام شده مربوط به حساب‌های دولتی، ترتیب سازوکاری مناسب به منظور به اشتراک‌گذاری داده‌ها بین دستگاه‌های اجرایی، فرهنگ‌سازی در نهادها و آموزش کارکنان و مدیران در حوزه فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک و ... است.

۵-۱۱-تدوین و اصلاح قوانین، مقررات و برنامه‌های اجرایی برای توسعه اقتصاد دانش‌بنیان

با توجه به پیشرفت روزافزون دانش و ظهور فناوری‌های جدید در جوامع، ممکن است قوانین و سیاست‌های گذشته برای توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان و کسب‌وکارهای جدید مانند استارت‌آپ‌ها چندان مناسب نباشند. به همین دلیل معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری به منظور حمایت از این کسب‌وکارها و همچنین برای حرکت در راستای اقتصاد مقاومتی و اقتصاد دانش‌بنیان، به بازبینی و

اصلاح برخی از این قوانین پرداخته است تا بتواند چالش‌های ایجاد شده در برابر نظام نوآوری کشور را از لحاظ سیاست‌گذاری برطرف کند.

از جمله اقدامات به عمل آمده در سال ۱۳۹۶، تدوین آیین‌نامه اجرایی برنامه حمایت از توسعه شرکت‌های خلاق و فعال در فضای دیجیتال است. با علم به این‌که، شرکت‌های بزرگی در حوزه اقتصاد دانش‌بنیان در حال فعالیتند، اما بازیگران اساسی این بخش استارت‌آپ‌ها و کسب‌وکارهای خلاق و نوآور هستند. در شرایط فعلی به دلیل تمرکز قانون دانش‌بنیان بر فناوری‌های پیشرفته، برنامه حمایتی منسجمی در سایر بخش‌ها وجود نداشته و ضرورت توجه به این نوع شرکت‌های خلاق به عنوان برنامه‌ای مکمل در حوزه دانش‌بنیان به شدت احساس می‌شود. بر این اساس و به دلیل ظرفیت بالای ایجاد اشتغال و رونق اقتصادی در این حوزه، آیین‌نامه اجرایی حمایت از شرکت‌های مذکور تدوین و در اردیبهشت ماه ۱۳۹۶ ابلاغ شد. نسخه دوم آیین نامه مذکور نیز پس از انجام اصلاحات مقتضی در اسفندماه ۱۳۹۶ منتشر شد.

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

این سند در راستای قوانین و برنامه‌های پنج ساله پیشین در سال ۱۳۹۶ توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. یکی از بخش های مهمی که در این قانون به آن اشاره شده است، حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات است که در مواد و بخش‌های مختلف به ارائه راهکارهای مناسب در این زمینه پرداخته است. در ادامه به برخی از این موارد اشاره خواهد شد:

بند ب ماده ۱۸

بانک مرکزی موظف است تا انتهای سال اول اجرای قانون برنامه با ایجاد سامانه‌ای متمرکز، امکان دریافت الکترونیکی و برخط استعلام‌های مورد نیاز، جهت اعطای تسهیلات یا پذیرش تعهدات از مراجع ذی‌ربط نظیر استعلام اعتبارسنجی، بدهی مالیاتی و نظایر آن را برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی فراهم کند.

بند د ماده ۳۱

راه‌اندازی زیرساخت شناسه‌گذاری، بارنامه الکترونیکی و رهگیری کالا و نهاده کشاورزی و دامی صنعتی و نیمه‌صنعتی تا رسیدن به مصرف‌کننده نهایی در روزآمد کردن شناسه این کالاها

بخش ۱۳

بخش ۱۳ برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران که در تاریخ ۱۴ اسفند ماه سال ۹۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، به حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات اختصاص یافته است. در اولین ماده این بخش آمده است به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه داده می شود نسبت به افزایش ظرفیت انتقال (ترانزیت) پهنای باند عبوری از کشور به ۳۰ ترابیت بر ثانیه اقدام کند.

همچنین وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌تواند برای ارائه خدمات ماهواره‌ای سنجش از راه دور و توسعه خدمات و کاربردهای فناوری اطلاعات و ارتباطات از طریق دستگاه‌های وابسته نسبت به مشارکت و سرمایه‌گذاری با بخش خصوصی و شرکت‌های خارجی در طرح‌های (پروژه‌های فیبر نوری و طرح‌های) پروژه‌های زیرساختی ارتباطات و فناوری اطلاعات، ماهواره‌های سنجشی و مخابراتی و توسعه زیرساخت‌های علوم و فناوری فضایی به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت خدمات پایه پستی و با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و سیاست‌های کلی برنامه

ششم توسعه به ویژه مسائل امنیتی در بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات و سیاست‌ها و مصوبات شورای عالی فضای مجازی برای برآورده کردن نیازهای کشور اقدامات زیر را به عمل آورد.

۱. به شرکت ارتباطات زیرساخت اجازه داده می‌شود شرکت انتقال(ترانزیت) ارتباطات بین‌الملل را به منظور حضور مؤثر در بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی صدور خدمات فنی و مهندسی پهنای باند با مشارکت و سرمایه‌گذاری مشترک با بخشهای خصوصی و عمومی غیردولتی و شرکتهای خارجی با رعایت منافع ملی ایجاد نماید. اساسنامه شرکت مذکور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۲. در توسعه زیرساخت‌های خدمات الکترونیکی در مناطق محروم و روستایی سرمایه‌گذاری نماید به گونه‌ای که امکان ارائه حداقل چهار خدمت الکترونیکی اصلی دولت (سلامت، آموزش، کشاورزی و بانکی) در هشتاد درصد (۸۰٪) روستاهای بالای بیست خانوار کشور امکان‌پذیر گردد.

ب- به منظور توسعه دولت الکترونیک و حفظ یکپارچگی شبکه ملی اطلاعات و افزایش بهره‌وری زیرساخت‌های ارتباطی کشور، دستگاه‌های اجرائی و نهادهای غیرنظامی که دارای شبکه ارتباطی مستقل می‌باشند برای استفاده اختصاصی در قلمرو فعالیت‌های داخلی دستگاه مربوط مجاز بوده و برای ارائه خدمات زیرساخت ارتباطی و مخابراتی بر بسترشبکه ملی اطلاعات به سایر اشخاص حقیقی و حقوقی وفق قوانین و مقررات مربوط ملزم به اخذ مجوز از وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و وفق مصوبات شورای عالی فضای مجازی می‌باشند.

پ- دستگاه‌های اجرائی موظفند نسبت به الکترونیکی کردن کلیه فرآیندها و خدمات با قابلیت الکترونیکی و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی مربوط، تاپایان سال سوم اجرای قانون برنامه اقدام کنند. دستگاه‌های اجرائی می‌توانند به منظور الکترونیکی کردن فرآیندها و خدمات از مشارکت بخش خصوصی استفاده نمایند. دستگاه های اجرائی مکلفند کلیه خدمات قابل ارائه در خارج از محیط اداری خود و قابل واگذاری یا برون سپاری رابه دفاتر پستی و دفاتر پیشخوان خدمات دولت و دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات *(ICT)* روستایی حسب مورد واگذارکنند. تعرفه ارائه پیشخوان خدمات دولت الکترونیک بایدبه تصویب کمیسیون تنظیم مقررات برسد. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است هر شش‌ماه یک بار گزارش عملکرد این بند را به کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

ت-دستگاه‌های اجرائی، واحدهای زیرنظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی در صورت موافقت ایشان، شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی موظفند در سامانه‌های الکترونیکی خود، اقلام اطلاعاتی و آمار ثبتی موضوع قانون و نمرکز آمار ایران مورد نیاز برای ایجاد نظام جامع آمارهای ثبتی و شبکه ملی آمار ایران را ایجاد و حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه امکان بهره‌برداری الکترونیکی و برخط آن را بر بستر شبکه ملی اطلاعات برای مرکز آمار ایران فراهم نمایند. مرکز آمار ایران مکلف است اقلام آمار ثبتی و نحوه تولید آن را حداکثر ظرف مدت نُه ماه برای هریک از دستگاه‌ها تهیه و به آن‌ها ابلاغ کند.

ث- تمامی دستگاه‌های اجرائی کشور موظفند تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه، امکان تبادل الکترونیکی اطلاعات و پاسخگویی الکترونیکی به استعلام‌های مورد نیاز سایر دستگاه‌های اجرائی را حسب شرح وظایف آنان در چهارچوب قوانین خاص و موضوعی،به صورت رایگان فراهم نمایند.

تبصره ۱- آیین‌نامه اجرائی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی و تبادل اطلاعات بین دستگاهی در شش‌ماه اول اجرای قانون برنامه توسط مرکز ملی فضای مجازی با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سایر دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط تدوین وبه تصویب شورای عالی فضای مجازی می‌رسد.

تبصره ۲- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است تا سال دوم اجرای قانون برنامه، تمام زیرساخت‌های لازم برای تعامل اطلاعاتی بین دستگاه های اجرائی بر بستر شبکه ملی اطلاعات، صرفاً از طریق مرکز ملی تبادلات اطلاعات (*NIX*) و با استانداردهای فنی مصوب وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را فراهم کند.

ج- به منظور توسعه دولت الکترونیک و عرضه خدمات الکترونیکی و نیز توسعه و استقرار خزانه‌داری الکترونیکی و اصالت بخشیدن به اسناد الکترونیکی از جمله اسناد مالی و حذف اسناد کاغذی در هر موردی که به موجب قانون، تنظیم اوراق یا اسناد، صدور یا اعطای مجوز، اخطار و ابلاغ، مبادله وجه، استعلام و مانند آن ضروری باشد، انجام الکترونیکی آن بارعایت مفاد قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷ معتبر بوده و کفایت می‌نماید.

ماده ٦٨

الف- به‌منظور ایجاد نظام اطلاعات استنادپذیر الکترونیکی و کمک به مقابله با جعل، از پایان سال دوم اجرای قانون برنامه دستگاههای اجرائی، واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی با موافقت ایشان، شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی با رعایت مصوبات شورای عالی فضای مجازی، مکلفند استعلامات هویت اشخاص حقیقی، کالا و خدمات، دارائی‌های منقول و غیرمنقول (از جمله ملک، وسایل نقلیه و اوارق بهادار) و نشانی مکان‌محور را به‌صورت الکترونیکی و براساس مفاد نقشه جامع دولت الکترونیک کشور در چهارچوب قانون انجام دهند.

ب- سازمان، سازمان اداری و استخدامی کشور با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نسبت به توسعه و تکمیل نظام پایش شاخص‌های توسعه کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات و دولت الکترونیک و سنجش مستمر شاخص‌های مذکور اقدام کند. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف است تا پایان اجرای قانون برنامه نسبت به توسعه و تکمیل شبکه ملی اطلاعات، امن و پایدار اقدام نماید تا امکان دسترسی به سطح یکی از سه کشور اول منطقه فراهم شود.

پ- به منظور گسترش متوازن زیرساخت‌های فنی محتوا و خدمات و دولت الکترونیک، کلیه دستگاههای اجرائی مکلفند متناسب با منابع، بودجه، تجهیزات، شبکه‌ها، وظایف قانونی خود و برخط شدن نیازهای ذی‌نفعان به توسعه محتوا و خدمات الکترونیک خود بپردازند.

ت- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با همکاری سازمان، سازمان اداری و استخدامی کشور و دستگاههای اجرائی، از سال دوم اجرای قانون برنامه تمهیدات لازم برای کاهش حداقل دوازده و نیم درصد (۱۲/۵٪) سالانه از مراجعه حضوری به دستگاههای اجرائی را فراهم کند به طوری که رتبه ایران در سطح جهان در شاخصهای مرتبط از جمله شاخصهای توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و توسعه دولت الکترونیک به میزان سی رتبه در طی اجرای قانون برنامه، ارتقاء یابد.

ث- در سال دوم اجرای قانون برنامه تمهیدات لازم برای دستیابی به حداقل هفت و نیم درصد (۷/۵٪) رشد سالانه الکترونیکی نمودن معاملات و تجارت کالا وخدمات کشور فراهم شود.

ج- دولت مکلف است در طول سالهای اجرای قانون برنامه نسبت به دهبرابر کردن محتوای مناسب رقومی (دیجیتال) اقدامات لازم را به عمل آورده و هرساله در قوانین بودجه‌های سنواتی اعتبار لازم از طریق کمکهای فنی، اعتباری و حمایتی پیش‌بینی کند.

ح- دولت مکلف است، تا پایان اجرای قانون برنامه سامانه‌های مالیات الکترونیکی، معاملات دولتی الکترونیکی(شامل مناقصه، مزایده، خرید کالا) و سلامت الکترونیکی را با پوشش کلیه ذی‌نفعان مستقر و بهره‌برداری نماید. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (شورای اجرای فناوری اطلاعات) موظف به نظارت و پیگیری مستمر اجرای طرحهای(پروژه‌های) مذکور و ارائه گزارش پیشرفت شش‌ماهه به شورای عالی فضای مجازی و کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی است.

خ- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران مکلفند نسبت به افزایش خدمات و فعالیت دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات (*ICT*) روستایی در چهارچوب وظایف قانونی خود اقدام نمایند و نیز با استفاده از مشارکت بخش خصوصی، تمهیدات لازم را برای افزایش صدور مجوز ایجاد سالانه حداقل دو هزار دفتر ارتباطات و فناوری اطلاعات (*ICT*) روستایی به عمل آورند.

د- شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران مکلف است به منظور ایجاد تسهیلات برای کارورهای (اپراتورهای) پستی، نسبت به راه‌اندازی و ارائه خدمات راساً یا توسط دیگر اپراتورها در ایستگاههای راه آهن، بنادر، فرودگاههای بین‌المللی و پایانه‌های مرزی کشور اقدام نماید. در این راستا این شرکت از پرداخت هزینه‌های مربوط به ایجاد تسهیلات و امکانات مذکور شامل حق‌الارض، اجاره و حق‌الامتیازها معاف می‌باشد.

ماده ٦٩

وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (سازمان فناوری اطلاعات) با رعایت مصوبات شورای عالی فضای مجازی مکلف است با همکاری وزارت آموزش و پرورش تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه هوشمندسازی مدارس، امکان دسترسی الکترونیک (سخت‌افزاری- نرم‌افزاری و محتوا) به کتب درسی، کمک آموزشی، رفع اشکال، آزمون و مشاوره تحصیلی، بازی‌های رایانه‌ای آموزشی، استعدادسنجی، آموزش مهارت‌های حرفه‌ای، مهارتهای فنی و اجتماعی را به‌صورت رایگان برای کلیه دانش‌آموزان شهرهای زیر بیست هزار نفر و روستاها و حاشیه شهرهای بزرگ فراهم نماید. دولت برای تأمین هزینه‌های این ماده می‌تواند از مشارکت بخش غیردولتی استفاده نماید. هزینه‌های مذکور به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود.

٦-١١-جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی برای توسعه اقتصاد دیجیتال

تحلیل و بررسی قوانین ایران و پیشنهادات اصلاحی

- آن‌چه در بررسی قوانین و مقررات موثر در حوزه اقتصاد دیجیتال به نظر می‌آید پیشی گرفتن نگاه به این حوزه به عنوان یک حوزه زیرساختی صرف بوده نه بخشی که می‌تواند خود مولد ارزش افزوده باشد و رشد اقتصادی ایجاد کند البته در برخی از این اسناد به لزوم حمایت از کسب‌وکارها و بخش خصوصی اشاره شده است ولی مدل‌های جدید کسب‌وکاری مثل استارت‌آپ‌ها و کسب‌وکارهای نوین دیجیتال مغفول گذاشته شده است ازاین رو به نظر می‌رسد که باید نگاه غالب قانون‌گذار به این حوزه متحول شود و نگاهی نو در این عرصه تسری یابد.

- نگاه امنیتی به حوزه فناوری اطلاعات یکی از اساسی‌ترین ایرادات نگاه قانون‌گذار به اقتصاد دیجیتال است در واقع قانون‌گذار و سیاست‌گذار در کنار فوایدی که در طی زمان برای فناوری اطلاعات در نظر گرفته است و در قوانین انعکاس داده است همواره به این حوزه به عنوان یک تهدید نیز نگاه می‌کند که این نگاه باعث ایجاد محدودیت‌هایی در این زمینه می‌شود.
- همان طور که در قانون «بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» قانون‌گذار به تعریف محیط کسب‌وکار پرداخته محیط کسب‌وکار دیجیتال نیز در قوانین نیازمند تعریف و قوانین خاص خود به ویژه در مواردی همچون رقابت، بی‌طرفی در انتشار داده و ... است.
- در حوزه سیاست‌گذاری دیجیتال وجود نهادهای متعدد و متفاوت که منجر به موازی‌کاری، تداخل فعالیت‌ها و عدم یکپارچگی در سیاست‌گذاری‌ها می‌شود، یکی از مسائل اصلی در حوزه فناوری اطلاعات است هرچند برخی قوانین سعی در اصلاح این وضعیت داشته‌اند اما تضادهایی میان آن‌ها درباره مرجع اصلی تصویب اسناد به چشم می‌خورد.
- یکی از مشکلات اساسی قوانین و سیاست‌گذاری‌های موجود عدم توجه به قوانین و سیاست‌گذاری‌های ماقبل خود است که باعث شده ما با تکرار مکررات روبه‌رو باشیم و هر قانون و سند جدید بر مواردی تاکید کند که در قوانین و اسناد پیش از آن بر آن‌ها تاکید شده است این مسئله علاوه بر تعدد قوانین موجب می‌شود که کارگزاران اجرایی نیز با سردرگمی در اجرا روبه‌رو شوند.
- یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که در سیاست‌گذاری باید به آن توجه شود و قوانین و سیاست‌گذاری‌های اندکی در حوزه فناوری اطلاعات به آن توجه داشته‌اند مکانیسم تغییر و بازبینی در سیاست‌ها و برنامه‌های استاد و روزآمد کردن آن‌هاست بنابراین لازم است تا مکانیسم‌هایی در این اسناد به این منظور در نظر گرفته شود.
- اغلب اسناد سیاست‌های یکپارچه و مشخصی را درباره تحقیق و توسعه اتخاذ نکرده‌اند ایجاد فناوری ملی، توسعه فناوری و تبادل دانش و فناوری از جمله سیاست‌های متفاوتی است که این قوانین و مقررات دنبال می‌کنند.

دیگر پیشنهادات

- در حوزه حقوق مخابراتی قوانین یا مقررات جدیدی باید صادر شود. هدف از این قوانین تنظیم مقررات ایجاد زیرساخت‌های مخابراتی زیرزمینی و روزمینی (از جمله سایت‌های برج و زیرساخت‌ها) به منظور پرداختن به موضوعات حق تقدم است که در حال حاضر مانع اصلی گسترش نفوذ و پوشش باند پهن در بسیاری از بازارهای منطقه است. علاوه بر این، مهم است که قوانینی وضع شود تا سرعت پهنای باند مشاهده شده با سرعت پهنای باند واقعی که توسط اپراتورها و *ISP* تبلیغ می‌شود سازگار باشد.
- در حوزه سلامت، حفاظت از اطلاعات، امنیت و حریم خصوصی، و نیز درمان و تجویز از راه دور و یا با کمک اپلیکیشن از مواردی است که باید مبنای تدوین قوانین مرتبط قرار بگیرد.
- در آلمان قانون بهبود خدمات درمانی از طریق دیجیتالی شدن و نوآوری (*Digitale-Versorgung-Gesetz*) که به عنوان قانون بهداشت دیجیتال نیز شناخته می‌شود از ۱۹ دسامبر ۲۰۱۹ به اجرا درآمده، و یکی از اجزای مهم در تحول

دیجیتالی سیستم مراقبت‌های بهداشتی آلمان است. در این قانون به چند حوزه پرداخته شده که می‌تواند در حوزه سلامت کشور نیز مد نظر قرار بگیرد:

- بازپرداخت هزینه‌های اپلیکیشن‌های حوزه سلامت
- ترویج خدمات پزشکی از راه دور
- گسترش زیرساخت‌های تلماتیکس، شاخه‌ای از فناوری اطلاعات که با انتقال از راه دور اطلاعات رایانه‌ای سروکار دارد

- در چارچوب قانونی و نظارتی برای سلامت دیجیتال هند نیز دستورالعملی برای خدمات پزشکی از راه دور ارائه شده است. حوزه‌های تحت پوشش این دستورالعمل که می‌توانند در تدوین قوانین کشور مد نظر قرار بگیرند عبارتند از:
  - شناسایی هویت ارائه‌کننده خدمت و بیمار
  - کسب رضایت بیمار برای مشاوره
  - انواع مشاوره
  - تجویز و ارائه نسخه
  - اخلاق پزشکی، حریم خصوصی و محرمانه بودن داده‌ها
- در حوزه آموزش این موارد می‌تواند مد نظر قرار بگیرد:
  - تصویب برنامه‌های یادگیری دیجیتال دولتی و تشویق برنامه‌های یادگیری دیجیتال استانی و منطقه‌ای
  - تعریف یادگیری شخصی
  - راهنمایی در مورد اجرای مواد آموزشی دیجیتال
  - تدوین استانداردهای یادگیری دیجیتال برای دانش‌آموزان و دانشجویان
  - نحوه نظارت بر محتوای آموزشی دیجیتال
  - تعریف مدارس مجازی و شرایط آن‌ها
  - قانون کپی‌رایت برای محتوای آموزشی دیجیتال
- در حوزه تجارت الکترونیک پیاده‌سازی یک استاندارد ملی یکپارچه برای تمامی معاملات الکترونیکی که استفاده از امضاهای الکترونیکی، قراردادهای الکترونیکی و سوابق الکترونیکی را تشویق کند می‌تواند کمک کننده باشد. در قوانین مربوطه باید به شرایط اعتبار برای امضاها، قراردادها و سوابق الکترونیکی، الزامات حفظ قرارداد و سوابق الکترونیکی، و استانداردهای یکنواخت ملی برای صنعت بانکداری و بیمه باید توجه شود.

۷-۱۱-سازوکارهای تامین مالی برای توسعه اقتصاد دیجیتال

کمبود سرمایه مالی برای مشاغل، مسئله اصلی رشد اقتصاد دیجیتال در کشورهای در حال توسعه است. برای شرکت‌ها انواع مختلف سرمایه بسته به مرحله توسعه کسب‌وکار مورد نیاز است. برای شرکت‌هایی که کار خود را شروع کرده‌اند ، کمبود ***seed funding*** می‌تواند یک گلوگاه مهم باشد زیرا سرمایه برای ساخت نمونه اولیه محصول برای آزمایش امکان‌سنجی تجاری و فناوری ایده کسب‌وکار

لازم است. برای شرکت‌هایی که می‌خواهند تجارت خود را توسعه دهند نیز *growth funding* مورد نیاز است. با این حال، فعالیت‌های تأمین مالی سرمایه‌های خطرپذیر فقط در مقیاس محدودی در اقتصادهای در حال توسعه متحول شده‌اند. بیشتر کشورهای در حال توسعه فاقد سرمایه‌های خطرپذیر داخلی هستند و سرمایه‌گذاران خارجی نیز معمولاً برای سرمایه‌گذاری در مدل‌های کسب‌وکار کوچک و اثبات‌نشده احتیاط می‌کنند. فقط تعداد کمی (اما در حال رشد) شرکت‌های سرمایه گذاری خارجی پیشگام این تلاش‌ها هستند. شرکت‌هایی که بیشتر تحت تأثیر این کمبود بودجه قرار گرفته‌اند، شرکت‌های کوچک و متوسط (*SME*) هستند. شرکت‌های بزرگ معمولاً سرمایه لازم، شبکه‌های جهانی و مقیاس اقتصادی لازم را برای ورود و رقابت در بازارهای محلی و جهانی دارند؛ اما مشاغل کوچک در کشورهای در حال توسعه به دلیل عدم دسترسی به سرمایه غالباً تحت فشار هستند و از این رو قادر به پرداخت هزینه‌های بزرگ مربوط به صادرات نیستند.

استارتاپ‌های فناوری و مشاغل مجهز به فناوری در حال افزایش هستند اما فعالیت‌ها هم‌چنان در چند کشور متمرکز است. با افزایش ابتکارات دولت و سایر اقدامات، سرمایه‌گذاری در استارتاپ‌های فناوری با نرخ مرکب سالانه ۳۶٫۶ درصدی رشد کرده است. ۳۱ درصد از معاملات و ۷۰ درصد فاند در منطقه متعلق به امارات متحده عربی است. کشورهای دیگر با اکوسیستم استارتاپی دیجیتالی قابل توجه شامل عربستان سعودی، مصر و لبنان هستند و پس از آن‌ها ایران، اردن، کویت، تونس و بحرین قرار دارند. تجارت الکترونیکی، فین‌تک، فناوری و تدارکات حمل و نقل نیمی از سرمایه‌گذاری‌ها را تشکیل می‌دهد.

همانند سایر مناطق، *SME*ها شکل عمده کسب‌وکار در *MENAP* هستند و بازیگران قابل توجهی در تولید ناخالص داخلی و اشتغال هستند. *SME*ها به طور متوسط بیش از ۹۰ درصد کل مشاغل را تشکیل می‌دهند. سهم اشتغال *SME* از سطوح پایین در الجزایر تا بیش از ۵۰ درصد در چندین کشور (بحرین، امارات متحده عربی، ایران، اردن، لبنان، مصر، پاکستان، تونس) است در حالی که مشارکت *SME*ها در تولید ناخالص داخلی کم است؛ از ۱۰ درصد در قطر تا بیش از ۷۰ درصد در برخی از کشورهای واردکننده نفت (مصر ، تونس ، یمن). وقتی بخش غیررسمی اقتصاد در نظر گرفته شود اهمیت *SME*ها در اقتصادهای *MENAP* حتی بیشتر می‌شود.

برای تسهیل دسترسی *SME*ها به منابع مالی، کشورهای *MENAP* رویکردی چندجانبه را در پیش گرفتند که شامل افزایش تامین اعتباری بانکی و غیر بانکی و هم‌چنین تسهیل تقاضای اعتبار با استفاده از انواع ابزارهای اصلاحی طراحی‌شده برای کاهش ریسک‌های اعتباری است که بانک‌ها را قادر می‌سازد ریسک‌های اعتباری را ارزیابی کنند، وثیقه مجاز را گسترش دهند، و بانک‌ها را به سمتوام دادن به *SME*ها سوق دهند.

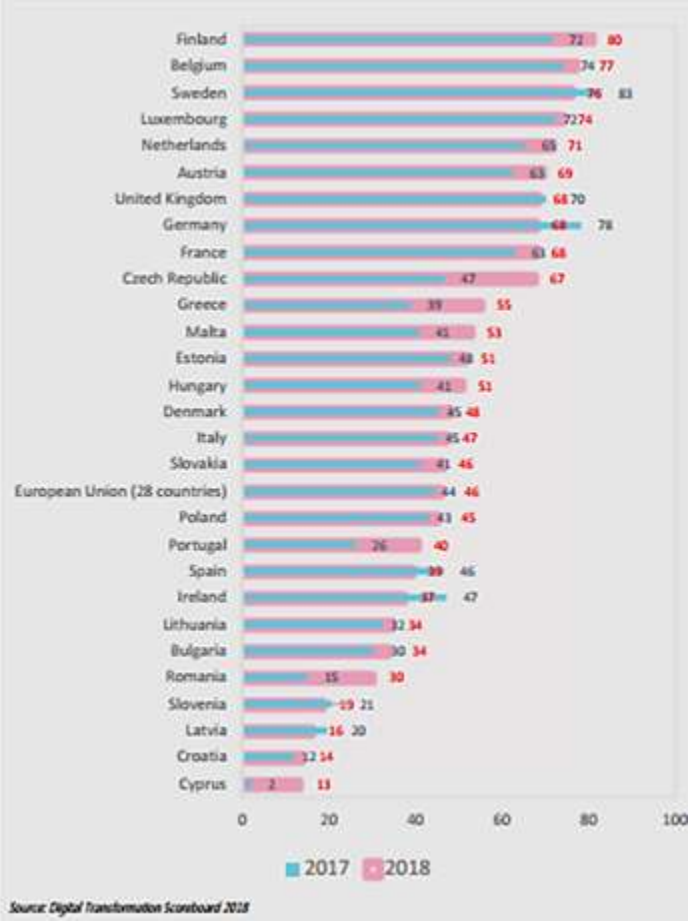
به علاوه، تأمین مالی برای زیرساخت‌های سرمایه‌بر مانند شبکه‌های باند پهن یا اتصال بین‌المللی که نیاز به سرمایه‌گذاری بزرگ دارد که بخش خصوصی غالباً قادر به پذیرش آن نیست، یک چالش خاص دیگر است. یک نتیجه این است که بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه فاقد ستون فقرات اینترنت پرسرعت و ظرفیت پهنای باند بین‌المللی هستند که برای رشد اقتصاد دیجیتال حیاتی هستند. یکی از مشکلات این است که بودجه برای چنین سرمایه‌گذاری باید با بودجه آنچه که بعضاً نیاز شدیدتر به توسعه گفته می‌شود رقابت کند و کشورهای در حال توسعه نیز تحت فشار زیاد بدهی و دوره‌های طولانی بازپرداخت قرار دارند.

سرمایه‌گذاری و دسترسی به منابع مالی یکی از شرایط کلیدی و فعال‌کننده تحول دیجیتال است که برخی از شاخص‌های آن عبارتند از:

- هزینه تحقیق و توسعه شرکت‌های تجاری در تمامی فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های های‌تک

- سرمایه‌گذاری مستقیم در بخش اطلاعات و ارتباطات
- نرخ مالیات کل (درصد سود تجاری)
- در دسترس بودن سرمایه خطرپذیر
- سهولت تامین مالی از طریق بازارهای سهام محلی
- سهولت دسترسی به وام‌ها

شکل ۱۱-٤- سرمایه‌گذاری و دسترسی به منابع مالی



۸-۱۱-تجارب کشورها در تامین مالی اقتصاد دیجیتال

راه‌حل‌های مالی دیجیتال زیربنای پلتفرم‌های دیجیتال هستند و تحول را در بخش خدمات به وجود می‌آورند. بازار فناوری‌های مالی روسیه رشد سریع ناشی از پذیرش پرداخت‌ها و حواله‌های آنلاین از یک سو، و پذیرش راه‌حل‌های فین برای بازارهای بالغ‌تر مانند بیمه، وام و مدیریت سرمایه‌گذاری از سوی دیگر را تجربه می‌کند. این بخش هم‌چنین در اوایل پذیرش فناوری‌های پیشرفته‌ای مانند بیومتریک و بلاکچین بوده که منجر به پذیرش یک سیستم شناسه دیجیتال ملی شده است. سیاست‌گذاران باید با اتخاذ مقررات مناسب

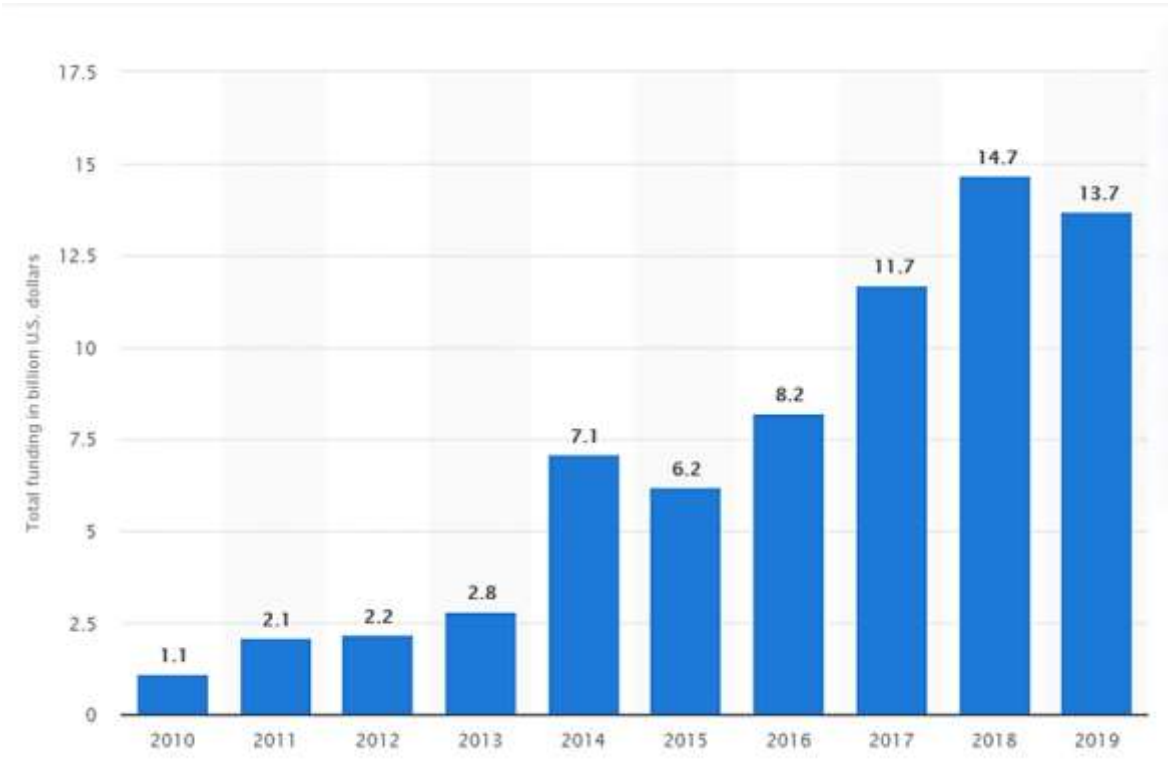
و تقویت مشارکت در اکوسیستم مالی دیجیتال، از جمله بخش عمومی، سازمان‌های نظارتی، شرکت‌های فین‌تک، بانک‌ها و سایر سازمان‌های مالی، نوآوری در این بخش را تشویق کنند.

دولت باید معافیت‌های مالیاتی، تسهیلات اعتباری، مشارکت‌های عمومی– خصوصی و دسترسی به پارک‌های پیشرفته فناوری را در نظر بگیرد، که می‌تواند تزریق جریان مالی به این اکوسیستم را تسریع کند، و در عین حال در دسترس بودن وام‌های کم‌هزینه را نیز گسترش دهد.

در مالزی دسترسی به تأمین مالی در مراحل *pre-seed* و *seed* برای استارتاپ‌ها نسبتاً آسان است، زیرا دولت قدرتمند برای حمایت از کارآفرینی است. چندین برنامه دولتی برای تأمین کمک‌های بلاعوض و کمک‌های مالی به استارتاپ‌ها یا کمک به آن‌ها برای تولید محصولاتشان و اتصال آن‌ها با سرمایه‌گذاران بخش خصوصی ایجاد شده است. *angel investor*ها و *angel club*ها در بخش خصوصی نیز در این فضا فعالیت می‌کنند، اما برای سرمایه‌گذاری نیازمند سهام هستند. آن‌ها شامل ۱۳۳۷ ونچر، *angel*و ... هستند که از طریق شبکه *angel*های کسب‌وکار مالزی، نهاد حاکم برای سرمایه‌گذاران *angel* در مالزی، می توان به آن‌ها دسترسی داشت.

در حوزه سلامت، کل بودجه صنعت بهداشت دیجیتال از ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹ در سراسر جهان (در میلیارد دلار آمریکا) در نمودار زیر قابل مشاهده است.

شکل ۱۱-۵-میزان کل تامین مالی طی سالهای ۲۰۱۰-۲۰۱۹



۹-۱۱-جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی برای تامین مالی اقتصاد دیجیتال

- تعیین مالیات موثر و کارای معاملات دیجیتال چالشی است که اکثر کشورها – توسعه‌یافته و در حال توسعه – با آن روبرو هستند. در ایران نیز باید قوانین و سیاست‌های اصلاح شود تا اطمینان حاصل شود که پایه مالیاتی مقیاس معاملات و سودهای حاصل از اقتصاد دیجیتال را منعکس می‌کند. مهم است که چارچوب مالی داخلی توسعه اقتصاد دیجیتال را تشویق کند. به همین ترتیب، مهم است که هر اقدامی که برای گنجاندن اقتصاد دیجیتال در پایه مالیاتی کشور طراحی می‌شود، با رشد این بخش مهم از فعالیت اقتصادی تداخل نداشته باشد. اطمینان از عدم مزیت سیستم مالیاتی برای تأمین‌کنندگان خارجی نسبت به رقبای داخلی، می‌تواند روشی پایدارتر برای برقراری این تعادل نسبت به مشوق‌های مالیاتی باشد که اجرای آن دشوار و حذف آن سخت است.
- کشورهای در حال توسعه من‌جمله ایران می‌توانند برای تامین مالی زیرساخت‌های دیجیتال متعلق به دولت در حوزه‌هایی مانند آموزش و بهداشت و درمان از منابع مالی دولتی و خصوصی استفاده کنند. تامین مالی عمومی ممکن است شامل منابع بودجه دولت، وام گرفتن از بانک‌های توسعه ملی و بین‌المللی، و سایر اشکال مالی رسمی باشد که البته میزان دسترسی کشور به این منابع به روابط بین‌المللی و شرایط تحریم وابسته است. منابع مالی خصوصی نیز به نوبه خود می‌توانند از طریق وام و اوراق قرضه مورد استفاده قرار گیرند. علاوه بر این، دولت ممکن است از مشارکتهای دولتی–خصوصی (*PPP*) به عنوان روش مالی جایگزین استفاده کند. تحت *PPPs*، منابع انواع سرمایه‌گذاران می‌توانند از طریق بودجه پروژه جمع شوند. سرمایه‌گذاران ممکن است شامل بانک‌های خصوصی، سرمایه‌گذاران نهادی، شرکت‌های غیرمالی و شرکت‌های خصوصی باشند. بودجه پروژه مکانیسم مشترکی است که به موجب آن یک شرکت برای ارائه کل پروژه و حتی مدیریت آن ایجاد می‌شود. جنبه مهمی که باید در نظر گرفته شود، تفاوت واضحی است که بین تامین مالی، منابعی که برای تأمین هزینه‌های اولیه یک پروژه استفاده می شود، و بودجه، که نحوه پرداخت هزینه یک پروژه در کل دوره زندگی آن است، وجود دارد. ممکن است تامین مالی خصوصی برای پرداخت هزینه‌های اولیه یک پروژه زیرساخت عمومی در دسترس باشد، اما این تنها در صورتی عملیاتی می‌شود که بودجه پروژه، یعنی منابعی که می‌توانند هزینه پروژه را در کل چرخه عمر آن پرداخت کنند، و نه فقط فاز ساخت‌وساز، تضمین شود. به طور معمول، بودجه پروژه‌های زیرساخت عمومی از طریق مالیات دولت و / یا هزینه‌های کاربر تأمین می‌شود. بنابراین بودجه پروژه برای دوام اقتصادی یک پروژه بسیار مهم است. این برای پروژه‌هایی که از منابع خصوصی تأمین می‌شوند هم صادق است، مگر اینکه پروژه به طور کامل با منابع بودجه دولت و / یا کمک‌های مالی تأمین شود و شامل تامین مالی بر پایه بدهی نشود. واقعیت موجود در این زمینه این است که مالیات دولت و هزینه‌های کاربر نوعی از بودجه پروژه است که همیشه در دسترس نیست. این امر به ویژه در مورد پروژه‌های زیرساختی منطقه‌ای وجود دارد. در واقع، چالش بزرگتر چگونگی تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت دیجیتال عمومی در سطح منطقه است. پروژه‌های منطقه‌ای پس از آماده شدن به دلیل کمبود تقاضا ممکن است قادر به ایجاد جریان درآمد کافی برای بازپرداخت مالی نباشند. به این معنا که این نوع پروژه‌ها به دلایل فنی معمولاً بزرگ هستند (به عنوان مثال پخش گسترده شبکه باند پهن) و بنابراین تقاضای قابل توجهی را در آینده پیش‌بینی می‌کنند. با این حال این تقاضا ممکن است به دلیل نیاز به زیرساخت‌های نرم مکمل مانند یک چارچوب نظارتی مشترک و سیستم پرداخت در سطح منطقه به آرامی رشد کند. بنابراین، چالش یافتن منابع

بودجه‌ای است که به صورت منطقه‌ای تعریف شده باشد تا چنین پروژه‌هایی از نظر اقتصادی دوام بیاورند. برخلاف پروژه‌های ملی، به عنوان مثال در بهداشت و آموزش، که پس از اتمام می‌توانند نیاز بدهی خود را با منابع بودجه ملی برآورده کنند (اگر هزینه‌های کاربر در دسترس یا کافی نباشد) ، چنین منابعی برای پروژه‌های منطقه‌ای به راحتی در دسترس نیستند. در این حالت، هماهنگی منطقه‌ای برای تنظیم ترتیبات خاص مالی لازم است. این ترتیبات می‌تواند به باز کردن قفل مالی، از جمله از طریق بانک‌های توسعه، برای پرداخت هزینه‌های اولیه پروژه کمک کند.

- برای تامین مالی پارک‌های صنعتی این گزینه‌ها در دسترس است:
  - تامین مالی سنتی شامل تخصیص مستقیم بودجه ملی و سرمایه‌گذاری غیرمستقیم از طریق شرکت‌های عمومی. مزیت این روش برقراری دسترسی به وام از طریق بانک مرکزی است، اما تخصیص منابع در این روش به شکل ناکارا صورت می‌گیرد.
  - بازار سرمایه شامل سهام و اوراق. این روش بار مالی دولت را سبک می‌کند و اثربخشی تخصیص سرمایه را بهبود می‌دهد. منتها باید ظرفیت‌های کشور در این حوزه به دقت بررسی شود.
  - تامین مالی پروژه شامل مشارکت عمومی–خصوصی و روش‌هایی مانند *BOT*، *BOO*، *BOOT* و *DBFO*. کارایی هزینه‌کرد و کیفیت زیرساخت در این روش افزایش می‌یابد ولی تاخیر در دسترسی به منابع مالی بزرگترین محدودیت آن است.
  - تامین مالی اثر[۲۳۲]: این سرمایه گذاری‌ها می‌توانند در عین بازگشت سرمایه اثر مثبتی بر جامعه و محیط داشته باشند ولی نرخ بازگشت آن‌ها نسبت به روش سنتی پایین‌تر است.
- استفاده از تکنولوژی بلاک‌چین می‌تواند به دلایل زیر در حوزه تامین مالی کمک‌کننده باشد:
  - شفافیت: هر یک از اعضای زنجیره بلوک می‌تواند با ردیابی قابل تأیید به جدیدترین، دقیق‌ترین و قابل اطمینان‌ترین داده دسترسی پیدا کند.
  - امنیت: تمام معاملات موجود در بلاک‌چین باید به صورت رمزنگاری از طریق توافق انجام شود. برگشت‌ناپذیری هم‌چنین امکان دستکاری داده‌ها را از بین می‌برد.
  - اتوماسیون: با استفاده از قراردادهای هوشمند، بلاک‌چین به تسویه حساب خودکار و فوری می‌رسد، که کارایی را بسیار افزایش می‌دهد.
  - اعتماد: بلاک‌چین به عنوان یک دفتر توزیع شده، طبق قوانینی که توسط اعضا تنظیم شده است و نه مدیر مرکزی کار می‌کند.
  - مقرون به صرفه بودن: با حذف واسطه‌ها، بلاک‌چین سربارهای غیرضروری را حذف می‌کند.
- به این ترتیب، برای تامین مالی پارک‌های فناوری این گزینه‌ها در دسترس خواهند بود:
  - تامین مالی *StableCoin*: *StableCoins* دارایی‌هایی هستند که دارای ویژگی‌های ثبات قیمت هستند که آن‌ها را برای استفاده کوتاه‌مدت و میان‌مدت به عنوان یک واحد حساب و ذخیره ارزش مناسب می‌کند.

[۲۳۲] *Impact Financing*

- وام و حواله پشتیبان دارایی دیجیتال: ابزارهای وام دارایی دیجیتال به شکل‌گیری وام‌های جدید برای پروژه‌های مرتبط با اقتصاد دیجیتال کمک می‌کند.
- تامین مالی اثر دیجیتال: زیرساخت‌های مبتنی بر بلاک‌چین با تامین شفافیت، کاهش هزینه و پاسخگویی به توسعه این شیوه تامین مالی کمک می‌کنند.
- پیشنهاد رمز امنیتی[۲۳۳]: توکن‌سازی فرایند تبدیل حقوق دارایی به رمز دیجیتال بلاک‌چین است. بلاک‌چین‌ها می‌توانند با سریعتر، آسان‌تر و ارزان‌تر کردن سرمایه، ضمن باز کردن نقدینگی (و ارزش) ثانویه سرمایه‌گذاران، اوراق بهادار خصوصی را متحول کنند.

- برای تامین مالی بهتر شرکت‌های کوچک و متوسط فعال در حوزه دیجیتال موارد زیر می‌تواند در نظر گرفته شود:
  - بهبود استفاده از ابزارهای تامین مالی موجود برای دیجیتالی کردن موجود از طریق:
    - تسهیل دسترسی این شرکت‌ها به ابزارهای موجود، به عنوان مثال با راه‌اندازی یک پورتال آنلاین که طیف وسیعی از ابزارهای مالی با پشتوانه عمومی و مناسب بودن آن‌ها را برای میزان بلوغ دیجیتال و مرحله پروژه را یک جا ارائه کند تا به شرکت‌ها کمک کند موارد موجود را که مناسب نیازهای آن‌ها است شناسایی کنند. از این طریق بررسی امکان دسترسی به انواع وام‌های موجود برای شرکت‌های فعال در حوزه تجارت الکترونیک نیز تسهیل می‌شود.
    - سهولت و ساده‌سازی برنامه‌ها و هم‌سویی ابزارهای تأمین مالی عمومی از نظر عملیاتی؛ این ممکن است شامل معیارهای مشترک صلاحیت یا مراحل درخواست باشد.
    - کاهش عدم تقارن اطلاعاتی در تأمین مالی با "نمره دیجیتال"، که می‌تواند بلوغ دیجیتالی *SME*ها و پروژه‌های در نظر گرفته شده آن‌ها را نشان دهد. چنین روش نمره‌گذاری را می‌توان توسط یک نهاد بی‌طرف، *objective* و معتبر مدیریت کرد و می‌تواند توسط بخش خصوصی برای بهبود ارزیابی ریسک خود استفاده شود.
  - بهبود تأمین مالی از طریق بدهی برای پروژه‌های بزرگ و تحولی دیجیتال از طریق:
    - افزایش تامین مالی از طریق بدهی با ابزاری جدید برای افزایش پوشش ضمانت براساس طرح‌های موجود برای افزایش تقسیم ریسک بین سرمایه‌گذاران خصوصی و عمومی و کاهش الزامات وثیقه.
  - تقویت نقش خوشه‌ها و هاب‌های نوآوری دیجیتال از طریق:
    - تعریف نقش مشخص برای خوشه‌ها و هاب‌های نوآوری دیجیتال به عنوان بخشی از یک چارچوب ملی برای دیجیتالی شدن *SME*ها با گنجاندن خوشه‌های صنعتی و هاب‌های نوآوری در اجرای مرحله جدید استراتژی دیجیتالی‌سازی *I4.0* و دادن نقش به آن‌ها در اقدامات کلیدی در حال انجام.
- روندهای متحول‌کننده صنعت سلامت در پنج بخش هوش مصنوعی، *wearable*ها، واقعیت مجازی و واقعیت افزوده، اینترنت اشیاء و پرینتر سه‌بعدی قابل بررسی هستند. در حوزه سلامت، برای شناسایی مناسب‌ترین منابع مالی برای دستیابی

[۲۳۳] *Security Token Offering*

به اهداف ساختار سرمایه، تیم‌های رهبری سازمان‌های بهداشتی درمانی انتفاعی و غیرانتفاعی به یک چارچوب استراتژیک برای تصمیم‌گیری نیاز دارند. لیزینگ بخشی حیاتی و رو به توسعه از صنعت بهداشت دیجیتال است که امکان دسترسی مقرون به صرفه به تجهیزات تشخیصی مانند دستگاه‌های *MRI* و اشعه ایکس، سخت‌افزار و نرم‌افزارهای اداری مانند رایانه‌ها و سیستم‌های *CRM* و هم‌چنین دستگاه‌های نظارت بر سلامت در خانه مانند دستگاه‌های قندخون را فراهم می‌کند. لیزینگ نه تنها به ارائه‌دهندگان خدمات سلامت دسترسی مقرون به صرفه به فناوری‌های متصل را ارائه می‌دهد، بلکه می‌تواند تعمیر و نگهداری تجهیزات، خدمات امنیتی و به روزرسانی‌ها را نیز پوشش دهد. ارائه‌دهندگان خدمات سلامت به لطف هزینه‌های قابل پیش‌بینی موجود در قرارداد می‌توانند بودجه خود را به طور موثرتری مدیریت کنند. انعطاف‌پذیری بیشتری در زمینه لیزینگ به دلیل تنوع گزینه‌های موجود وجود دارد: آن‌ها می‌توانند با پرداخت منظم فناوری را به مرور خریداری کنند یا به راحتی دارایی را برای مدت مشخصی اجاره کنند. به علاوه، از نظر مالیاتی نیز مقرون به صرفه است چرا که پرداخت اجاره به عنوان هزینه کسب‌وکار به حساب می‌آید. توافق‌نامه لیزینگ به ارائه‌دهندگان مراقبت‌های بهداشتی کمک می‌کند تا از جدیدترین و کارآمدترین تجهیزات استفاده کنند. ارائه‌دهندگان خدمات بهداشتی و درمانی به جای درگیر بودن با تجهیزات قدیمی و منسوخ شده، می‌توانند به راحتی دارایی‌های خود را در پایان قرارداد اجاره خود ارتقا دهند. این یک مزیت بزرگ است زیرا فناوری به طور مداوم در حال به‌روزرسانی است.

- مدل‌های فاندینگ ابتکارات آموزش الکترونیکی می‌تواند شامل موارد زیر باشد:
  - مشارکت‌های دولتی– خصوصی شامل وام‌های تحت حمایت دولت، توافق نامه‌های بسته‌های خدمات[۲۳۴]، *seed funding*، حمایت نهادهای مذهبی، سازمان‌های غیردولتی و تأمین مالی خرد
  - کمک‌های مالی فناوری شامل بودجه عمومی و کمک‌های مالی خصوصی برای سخت افزار، نرم‌افزار و آموزش
  - اوراق قرضه و لیزینگ فناوری

[۲۳۴] *Bundled service*

فصل ۱۲: جمع‌بندی سوالات فرعی و پاسخ به سوالات اصلی[۲۳۵]

۱-۱۲-مقدمه

در این فصل با توجه به مباحث مطرح شده در فصول قبلی، سیاست‌های پیشنهادی در بخش‌های مختلف جمع‌بندی و ارائه شده است. در یک نگاه کلان، کرونا اگرچه باعث کاهش رشد اقتصادی کشور و آثار منفی در ایران شده است، با این حال زیان نسبی(از مسیر کاهش در رشد اقتصادی) ایجاد شده از مسیر کرونا در ایران در مقایسه با سایر کشورها به دلیل آنکه تحریم و چالشهای اقتصادی داخلی، باعث قرار گرفتن ایران در مسیر رشدهای اقتصادی پایین شده است، کمتر بوده است. این امر در واقع اهمیت نسبی مسائل مختلف را در خصوص اقتصاد ایران مشخص کرده و در واقع چشم‌انداز میان‌مدت اقتصاد ایران قرار داشتن در مسیر رشدهای اقتصادی پایین است. این امر باعث می‌شود تا سطح رفاهی آحاد اقتصادی تغییر چندانی از مسیر رشد اقتصادی نکرده و به همین خاطر آنچه می‌تواند باعث بهبود در وضعیت رفاهی گروه‌های از مردم شود، سیاست‌های حمایتی و بازتوزیعی است که در صورتیکه منابع مناسبی برای آن دیده نشود میتواند منجر به تشدید شرایط اقتصادی شود. از این‌رو لازم است، در حوزه‌های مختلف سیاست‌های تدوین شود که بتواند با در نظر داشتن چالشهای اقتصادی در مسیر عدم تشدید این چالش‌ها در جهت کیفیت بهتر سیاستگذاری حرکت کند و در مدت زمان کوتاه‌تری آثار منفی ناشی از وقوع بیماری کرونا بر اقتصاد کشور برطرف شود. در این فصل این سیاست‌ها با توجه به مباحث مطرح شده در فصول قبل بررسی شده و با تجیمع برخی از نتایج در فصول قبلی، این سیاستهای پیشنهادی ارائه شده است.

[۲۳۵] در شرح خدمات مصوب شده برای پروژه دو سوال اصلی در خصوص چشم انداز آتی سیاستگذاری و آثار کرونا و سوالات فرعی ناظر بر بررسی بخش‌های مختلف و سیاستهای ناظر بر آنها در نظر گرفته شده بود. این فصل در واقع جمع‌بندی نکات مطرح شده در فصول قبلی ناظر بر این سوالات است.

۲-۱۲-سناریوهای سیاستگذاری اقتصاد کلان ایران برای شرایط همه گیری کرونا

در این بخش ابتدا چشم‌انداز شرایط اقتصادی ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس حکمرانی در شرایط کرونا ارزیابی شده و نتیجه‌ی حاصل شده از این چشم‌انداز اقتصادی در کنار شرایط حاکم بر حکمرانی اقتصادی کشور ذیل سناریوهای مختلف مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

۱-۲-۱۲-رشد اقتصادی و چشم‌انداز آن

بر اساس بررسی صورت گرفته، برآورد می‌شود که در صورت ادامه روند فعلی، رشد اقتصادی کشور تا پایان سال رقمی در حدود ۲/۷- درصد باشد. با برخی فروض ساده‌کننده، برآوردی از رشد اقتصادی ایران با فرض عدم شیوع کرونا انجام شده است. بر این اساس، اگر کرونا و عوارض مستقیم و غیرمستقیم آن در سال ۱۳۹۹ بروز پیدا نمی‌کرد، نرخ رشد کشور در سال ۱۳۹۹ به رقمی در حدود ۰/۷- درصد می‌رسید. به بیانی، شیوع کرونا منجر به کاهش رشد اقتصادی کشور به میزان ۲ واحد درصد شده است. برآورد شده است با فرض عدم تشدید تحریم‌های دو سال منتهی به ۱۳۹۹ و تداوم صادرات نفت همانند سال‌های پیش از تحریم و با فرض ثابت بودن سایر شرایط، رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۹ به رقمی در حدود ۰/۹ درصد می‌رسید. در واقع تحریم‌های خارجی، باعث شد رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۸ به میزان ۷/۴ واحد درصد و در سال ۱۳۹۹ به میزان ۱/۶ واحد درصد کاهش یابد.

از این‌رو همانطور که از این نتایج مشخص است، چشم‌انداز میان‌مدت اقتصاد ایران حتی بدون کرونا نیز رشد اقتصادی پایین در محدوده‌ی یک درصد درصد است، در واقع حتی در صورتیکه تحریم‌های نفتی برداشته شود، اگرچه به دلیل رشد قابل توجه در افزایش تولید و صادرات نفتی مشابه با شرایط سال ۱۳۹۵ رشد اقتصادی افزایش قابل توجهی پیدا می‌کند با اینحال پس از آن اقتصاد ایران در یک مسیر رشد اقتصادی پایین قرار خواهد گرفت. از این‌رو سناریو محتمل اقتصادی ایران در بستر تحریم رشد در محدوده‌ی مقادیر ۰-۱ درصد است.

در شرایط کنونی که چشم‌انداز دسترسی به واکسن ایجاد شده است، به علاوه محدودیت‌های اقتصادی بر فعالیت‌های اقتصادی به دلیل شیوع کرونا به میزان زیادی برطرف شده است، به نظر می‌رسد چشم‌انداز اقتصادی ایران در سالهای آتی متاثر از شرایط کرونا نباشد و تابعی از شرایط اقتصادی و مساله‌ی اصلاحات ساختاری اقتصادی با هدف تغییر در قواعد اداره‌ی اقتصادی کشور باشد.

۲-۲-۱۲-بررسی قواعد حکمرانی کشور در شرایط بحرانی با تمرکز بر سیاستگذاری اقتصادی

یکی از چالشهای مهم در دوران کرونا در ایران ضعف در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرا بوده است که برون‌داد طولانی شدن فرایندهای تصمیم‌گیری، قدرت پایین در تنفیذ تصمیمات اجرا شده و عدم همگرایی و هماهنگی بین سیاست‌ها در حوزه‌های مختلف بوده است. به علاوه، ماهیت بیماری کرونا به دلیل تفاوت مناطق مختلف جغرافیایی از منظر شدت بیماری و وضعیت آن و لزوم تسریع در تصمیم‌گیری برای مناطق مختلف اقتضا می‌کرد که اداره‌ی کرونا به صورت محلی و منطقه‌ای صورت گیرد.

یکی از وجوه و مصادیق مهم این ضعف در تصمیم‌گیری را می‌توان در اعمال سیاست حمایت از بنگاه‌ها از طریق دادن وام برشمرد. طولانی شدن فرایند تصمیم‌گیری به دلیل ضعف در شناسایی به موقع و مناسب بنگاه‌های اقتصادی، عدم تامین مالی مناسب هزینه‌های اجرایی هر چند کوچک طرح و عدم همگرایی دستگاه‌های اجرایی در کشور را می‌توان از جمله نتایج حاصل از ضعف در حکمرانی مدیریت بحران کرونا دانست.

همان‌طور که در فصل اول توضیح داده شد، یکی از سازوکارهای مورد استفاده توسط کشورهای مختلف به منظور تسریع و ایجاد اعتبار برای فرایندهای تصمیم‌گیری در دوران کرونا شکل دادن به صندوق‌های جدید با هدف تجمیع منابع مالی، ایجاد مشروعیت و قدرت نسبی برای افراد تعیین شده در مدیریت دوران کرونا و تصمیم‌گیری سریع‌تر در خصوص نحوه‌ی استفاده از منابع مالی بوده است.
علاوه بر این، تهیه بسته‌های مالی در کشورهای مختلف نوعا مشابه با فرایندهای تصویب بودجه، از تصویب مجالس برخوردار بوده است. این امر اولا باعث می‌شود تا مرز و تفکیک روشنی بین سیاست‌های جاری بودجه‌ای کشور با بسته‌های مالی مرتبط با کرونا وجود داشته باشد، ثانیا اجرای بسته‌های مالی را از مشروعیت و قدرت تنفیذ بالاتری برخوردار می‌کند. با این حال لازم است فرایند تصویب با لحاظ محیط حقوقی و به طور مشخص درجه فوریت لایحه یا طرح پیشنهادی از سرعت کافی برای تصویب برخوردار باشد.
بسته‌های سیاستی در کشورهای مختلف علاوه بر اینکه طی بازه‌ی زمانی کوتاهی اجرا و عملیاتی شدند، از ابعاد بزرگ و قابل توجهی برای ایجاد اعتماد در آحاد اقتصادی در خصوص اثربخشی سیاست‌ها همراه بودند تا با جلوگیری از ایجاد انتظارات منفی و بیش‌برآوردی آن با توجه به عدم قطعیت‌ها بالا، فرایند عبور از دوران کرونا را تسهیل کنند، به طوریکه متوسط بسته‌های بودجه‌ای برای حمایت از بخش‌های مختلف حدود ۸ درصد بوده است. در ایران از ابتدا یک کج‌فهمی در خصوص عدم تمایز بین بسته‌های بودجه‌ای و اعتباری وجود داشته که باعث شد عملا اندازه‌ی بسته بودجه‌ای در ایران محدودتر شده و تنها قسمت بسته مالی طراحی شده در ایران که جنبه‌ی بودجه‌ای داشته باشد، برداشت یک میلیارد یورو از صندوق توسعه ملی بوده است که باعث شد تا اندازه‌ی بسته مالی در ایران در محدوده‌ی ۰٫۵ باشد. به علاوه بخش از این بسته نیز در جهت جبران کسری‌های موجود و جاری در نظام تامین مالی به ویژه حوزه‌ی سلامت هزینه شد و به همین خاطر از اثربخشی پایینی برخوردار بوده است.
هم‌چنین در حالیکه ایجاد ارتباط و اتصال بین سیاست‌های حوزه‌ی سلامت و سیاست‌های اقتصادی و به طور مشخص حمایت از اقشار آسیب‌پذیر بایستی با در نظر گرفتن معیارهای سلامت به ویژه گروه‌های پرخطر از منظر آسیب‌پذیری از بیماری کرونا یا افراد با نرخ انتقال بالای بیماری بود، در ایران حمایت‌های انجام شده عمدتا مستقل و بدون در نظر گرفتن این ملاک‌ها و چنین تحلیل‌های بود. در واقع یکی از جنبه‌های مهم حکمرانی کرونا داده محور بودن فرایندهای تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی مداخله و مواجهه با کرونا بوده است با این‌حال آنچه بستر اصلی فرایندهای تصمیم‌گیری در ایران در دوران کرونا بوده است، مشابه با روندهای گذشته و بدون تغییر و توجه نسبت به ماهیت متفاوت این بیماری و لزوم تسریع در تصمیم‌گیری بوده است.
به علاوه در ایران اگرچه مصوبه‌ای ذیل ستاد ملی کرونا برای مدیریت منطقه‌ای و محلی کرونا گذرانده شد با این حال قید در نظر گرفته شده در این مصوبه مبنی بر هماهنگی با رئیس‌جمهور به منظور اجرایی کردن تصمیمات در واقع نقض غرض بوده و باعث تداوم مدیریت متمرکز بر نحوه‌ی مدیریت بحران بوده است.

۳-۲-۱۲-سناریوهای سیاستی پیش‌روی اقتصاد کشور و ماتریس ریسک‌های پیش رو در افق میان‌مدت

با در نظر گرفتن نکات گفته شده در بالا، سناریوی محتمل و هسته‌ی اصلی اقتصادی کشور در سالهای پیش‌رو از منظر عملکرد اقتصادی رشد اقتصادی پایین است. به علاوه به دلیل آنکه در شرایط رشد اقتصادی پایین، بهبود شرایط اقتصادی افراد از طریق سیاست‌های بازتوزیعی ممکن است دنبال شود که در صورت عدم رعایت تعادل در منابع و مصارف منجر به تورم‌های بالا شود.

در کنار این موارد، با توجه به تاخیر فاز ایران نسبت به سایر کشورها در خصوص واکسیناسیون این امر می‌تواند تجارت کشور را متاثر کرده و از این طریق و کاهش منابع ارزی به افزایش نرخ ارز بالاتر از مقادیر جاری منجر شود. با در نظر گرفتن نکات گفته شده ماتریس ریسک‌های پیش‌رو اقتصاد ایران به شرح زیر است:

جدول ۱۲-۱- ماتریس ریسکهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت

منشا ریسک	درجه اهمیت	افق زمانی	آثار و نتایج	واکنش سیاستی
افزایش تنش‌های سیاسی در منطقه	متوسط	میان‌مدت	متوسط. بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی و افزایش قیمت کالاها و ارز، کاهش رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری، کاهش سرمایه گذاری مستقیم خارجی	افزایش ظرفیت مقابله با بحران با مدیریت بهتر سیاست‌های مالی، پولی و ارزی. افزایش ذخایر بانک مرکزی و صندوق توسعه، کاهش هزینه‌های دولت
عدم برداشته شدن تحریم‌های اقتصادی	زیاد	کوتاه‌مدت و میان‌مدت	بسیار زیاد. بی ثباتی اقتصادی، افزایش شدید تورم ، ناامنی سیاسی پیامد	افزایش ذخایر ارزی و بهبود تراز تجاری و مالی دولت، کاهش وابستگی به واردات و شکل دادن به همگرایی داخلی در جهت اصلاحات عمیق اقتصادی
عدم تعیین در چهارچوب سیاست‌گذاری پولی، ارزی	زیاد	کوتاه‌مدت و میان‌مدت	زیاد. بدون بهبود چهارچوب سیاست‌گذاری پولی، ارزی و مالی، تداوم سیاست‌های هم‌چرخه‌ای اقتصادی، تورم مزمن بالاتر از مقادیر قبلی، تقویت نرخ ارز واقعی و کاهش رقابت‌پذیری ادامه پیدا خواهد کرد	ایجاد چهارچوب سیاست‌گذاری مالی میان‌مدت، کاهش تراز بودجه غیرنفتی دولت به همراه افزایش درآمدهای مالیاتی، تعیین چهارچوب سیاست‌گذاری پولی و ارزی، گسترش ابزارهای سیاست پولی، بهبود عمل‌کرد بازار بین‌بانکی و جلوگیری از تقویت نرخ ارز واقعی
شوک منفی به بازار ارز	متوسط	کوتاه‌مدت و میان‌مدت	زیاد. تاخیر فاز در واکسیناسیون و تاخیر بازگشت تجارت خارجی به مقادیر قبل افزایش نااطمینانی در فضای اقتصاد کلان، افزایش انتظارات تورمی و نرخ تورم، تلاطم بازار دارایی‌ها و افزایش سفته‌بازی	ایجاد چهارچوب هماهنگ سیاست‌گذاری مالی، پولی و ارزی، حرکت در جهت شناور کردن نرخ ارز به‌عنوان یک ابزار مهم جلوگیری از بحران ارزی، اوراق ارزی و اعتبار ارزی

۳-۱۲-ابزارها و سیاستهای اقتصادی در بخش‌های مختلف

۱-۳-۱۲-سیاست‌های بودجه‌ای

افزایش منابع مالی برای دولت، مستلزم در اختیار داشتن تصویر روشن از چشم‌انداز روابط و سیاست خارجی کشور به ویژه به دلیل اثرگذاری صادرات نفت بر وضعیت منابع مالی دولت است. همان‌طور که اشاره شد، در شرایط کنونی چشم‌انداز وضعیت بازار نفت، قیمت‌هایی در محدوده‌ی ۴۰–۵۰ دلار برای افق زمانی‌میان‌مدت است. در صورتی‌که صادرات نفت ایران نیز به بازار اضافه شود این قیمت حتی می‌تواند در محدوده‌های پایین‌تری نیز قرار گیرد. با این حال نرخ ارز می‌تواند به عنوان ابزاری در جهت تعدیل تغییرات قیمت نفت یا صادرات رفتار کند. در شرایط کنونی دولت هزینه‌های نرخ ارز بالا را پرداخت کرده است و لذا اگرچه نرخ‌های کنونی با نرخ‌های تعادلی در صورت بازگشت صادرات نفت به اقتصاد فاصله دارد با این حال لازم است با هدف اجرای اصلاحات بودجه‌ای و هم‌چنین استفاده از بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت برای پیش‌برد اصلاحات در سایر بخش‌های اقتصادی از جمله نظام بانکی و صندوق‌های بازنشستگی از سرکوب نرخ ارز جلوگیری کند.

اخذ مالیات از مسکن و مستغلات

یکی از سیاستهای که می‌توان نقش موثر در تامین مالی دولت بر عهده داشته باشد اخذ مالیات از مسکن و مستغلات بر مبنای درصدی از قیمت ملک یا مستغلات است. در شرایط کنونی به دلیل وجود پایگاه‌های داده نسبتا به روز از قیمت منطقه‌ای مسکن در مناطق مختلف جغرافیایی امکان اجرایی کردن این نوع از مالیات وجود دارد. در واقع به جای آنکه تمرکز اخذ مالیات مشابه با قوانین بودجه در سالهای اخیر تنها متمرکز بر خانه‌های لوکس باشد لازم است از تمامی املاک و مستغلات مالیات گرفته شود. نرخ این مالیات می‌تواند کوچک و در محدوده‌ی ۰,۲–۰,۵ درصد و حتی در مناطق مختلف جغرافیایی متفاوت باشد. با توجه به ارزش قابل توجه املاک و مستغلات در ایران این مالیات حتی در نرخ‌های پایین و حتی با درصد وصول پایین در هر سال می‌تواند منابع پایداری را برای بودجه دولت فراهم سازد. قاعدتا با توجه به اینکه پرداخت بخشی از این مالیات در زمان نقل و انتقال ملک صورت می‌گیرد میزان و درصد وصول آن تابعی از وضعیت رونق و رکود در بخش مسکن خواهد بود با این حال می‌تواند به عنوان ابزاری در جهت توسعه پایه‌های مالیاتی و درآمدهای دولت باشد.

مولدسازی اموال غیرمنقول(توکنایز کردن و reit)

در خصوص عملیاتی کردن این روش، حل و فصل چالش‌های حقوقی مانند سند مالکیت به نام دولت، فهرست کردن اموال و دارایی‌های که تثبیت مالکیت دولت بر آنها انجام شده است و مشکلات حقوقی با اوقاف نداشته باشد، به عنوان پیش‌شرط مطرح است. با این حال از منظر اقتصادی یکی از چالش‌های مهم در فروش اموال و دارایی‌های غیرمنقول لزوم معرفی ابزارهایی به منظور جذب منابع مالی خرد است. از این‌رو فروش این دارایی‌ها از طریق ایجاد یا توکنایز کردن زمین و املاک از طریق ایجاد شرکت در برگیرنده املاک و مستغلات و بهره‌مندی سهامداران از اجاره و سود تحت مدیریت شرکت می‌تواند منابع مالی خرد را جذب کند. با توجه به لزوم نقدشوندگی منابع، بهتر است قابلیت جابه‌جایی بدون محدودیت توکن‌ها فراهم شود تا ریسک نقدشوندگی کاهش پیدا کند.

مزایای این روش به شرح زیر است:

- استفاده از سرمایه‌های خرد و در دسترس همگان قرار گرفتن اموال دولت
- ایجاد جریان نقدی بالاتری با جذب سرمایه خرد بیشتر.
- کاهش هزینه‌ها به دلیل استفاده از فناوری بلک چین و حذف واسطه‌ها.
- عدم برخورد به محدودیتهای موجود در سازوکارهای کنونی مربوط به انتشار سهام ریت در بازار سرمایه در صورت توکنایز کردن

توسعه بازار بدهی به منظور افزایش امکان انتشار اوراق

یکی از ابزارهای مهم تامین مالی برای دولت انتشار اوراق دولتی در بازار است. در حالیکه ذیل ماده ۱ و ۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، الزاماتی برای دولت در جهت شناسایی و تسویه بدهی‌های آن در نظر گرفته شده است با این حال همچنان توسعه بازار بدهی در مراحل اولیه آن قرار دارد. در شرایط کنونی از منظر ابزارها و هم‌چنین ارکان بازار برخی محدودیت‌ها بر بازار بدهی دولت وجود دارد که امکان انتشار اوراق در مقیاس قابل توجه برای تامین مالی دولت با نرخ مناسب را دشوار کرده است و از این‌رو بخشی از اصلاحات در ارکان مختلف این بازار بایستی صورت پذیرد. لازم است افزایش ظرفیت جذب اوراق دولتی در بازار به میزان ۱۰۰ ه.م.ت برنامه‌ریزی شود و اصلاحات مختلف به منظور ارتقای ظرفیت جذب به این میزان برنامه‌ریزی و سامان‌دهی شود.

به طور مشخص اجرای عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی از طریق وثیقه‌دار کردن بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی با استفاده از اوراق بدهی رکن مهم در افزایش ظرفیت بازار بدهی است که اولا مشارکت بانک مرکزی ذیل عملیات بازار باز، دامنه، محدوده و پیش‌بینی‌پذیری نرخ سود را برای بازیگران مختلف افزایش می‌دهد و از سوی دیگر، افزایش نقدینگی را تبدیل به یک سیاست برگشت‌پذیر برای بانک مرکزی می‌کند و در واقع این امکان را برای بانک مرکزی ایجاد می‌کند تا همواره بازار کافی برای کنترل و افسارزدن به نقدینگی را در اختیار داشته باشد.[۲۳۶]

پیاده‌سازی عملیات بازار باز با توجه به اینکه نقدشوندگی اوراق بدهی دولت را به میزان قابل توجهی افزایش می‌دهد، این امکان را ایجاد می‌کند که نهادهای مالی برای مدیریت و کنترل بخشی از ریسک‌ها خود اقدام به نگهداری اوراق بدهی دولت کنند. با این حال به منظور اعمال قواعد نظارتی لازم است بانک‌ها و صندوق‌های بازنشستگی ملزم به فروش اموال و سهام مازاد و جایگزین کردن آن با اوراق دولت شوند. این امر امکان وثیقه‌دار کردن بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی را فراهم ساخته و باعث می‌شود تا اجرای عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی تسهیل شود. به علاوه پیشنهاد می‌شود با هدف مشارکت بیشتر منابع خرد در بازار بدهی، ایجاد صندوق‌های بازار پول[۲۳۷] یا حساب‌های متصل به بازار پول[۲۳۸] پی‌گیری شود.

به علاوه لازم است اصلاح ساختار دارایی صندوق‌های با درآمد ثابت با هدف اثرگذاری بیشتر این صندوق‌ها در بازار بدهی صورت گیرد. مجموعه اقدامات در خصوص اصلاح ساختار صندوق‌های با درآمد ثابت به شرح زیر است:

---

[۲۳۶] در بخش بعدی به تفصیل بیشتر سیاست‌های مدنظر ذیل اجرای عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی توضیح داده می‌شود.

[۲۳۷] *Money Market Founds*

[۲۳۸] *Money Market Account*

- کاهش تدریجی سقف سپرده و حذف الزام به خرید سهام توسط صندوق های با درآمد ثابت: این اقدامات باعث می‌شود تا سهم اوراق بدهی در سبد صندوق‌های با درآمد ثابت افزایش پیدا کند و با توجه به نقش این صندوق‌ها در سمت تقاضای بازار بدهی، تقاضا برای اوراق دولتی افزایش یابد.
- افزایش سقف صندوق‌های موجود یا دادن مجوز به شکل‌گیری صندوق‌های جدید: این اقدام باعث افزایش میزان تقاضای بالقوه برای اوراق دولتی می‌شود.
- محدود کردن درصد مالکیت هر صندوق از هر انتشار، و محدودتر کردن آن برای انتشارهایی که توسط شرکت تأمین سرمایه مربوطه، پذیره نویسی شده: این اقدام در راستای مدیریت تعارض منافع و ممانعت از دستکاری قیمتی توسط صندوق‌ها می‌تواند اقدام موثری باشد.
- برخورد با دستکاری قیمتی و هموارسازی سود توسط صندوقهای با درآمد ثابت: در کنار اصلاح ترکیب سبد صندوق‌های با درآمد ثابت تنظیم‌گری در این بازار باید از طریق دستکاری قیمتی و هموارسیازی سود توسط این صندوق‌ها پیگیری شود.

در کنار موارد زیاد شده لازم است اصلاحاتی نیز در بازار سرمایه و بدهی پی‌گیری شود تا بتواند به توسعه رقابت در صنعت در آن منجر شده و از سوی دیگر با ایجاد چشم‌انداز برای فعالین بازار بدهی، امکان تصمیم‌گیری و مشارکت بیشتر آن‌ها در این بازار را فراهم سازد. به طور مشخص ارائه برنامه منظم انتشار اوراق دولتی متناسب با پیش‌بینی جریان نقدی مورد نیاز برای دولت در جهت هموارسازی منابع و مصارف طی سال از جمله اقدامات مورد نیاز است تا فعالین بازار بدهی بتوانند در خصوص میزان مناسب اوراق بدهی در ترکیب سبد خود تصمیم‌گیری لازم را داشته باشند. همچنین لازم است، حجم انتشار هر نماد توسط دولت افزایش یافته و انتشار اوراق بدهی دولت ذیل نمادهای محدود صورت گیرد. طی سال‌های گذشته دولت انتشار اوراق بدهی را در نمادهای متعددی پیگیری کرده است. این در حالی است که با توجه به مساله‌ی نقدشوندگی لازم است انتشار اوراق دولتی ذیل یک سری نماد محدود و مشخص انجام پذیرد.

به علاوه لازم است به منظور توسعه صنعت کارگزاری و ایجاد رقابت در آن، محدودیت اعطای مجوز حذف شود و با نظارت روشن و مشخص ذیل ایجاد یک بستر الکترونیکی جامع اعمال قواعد نظارتی با هدف ابطال مجوز کارگزاری‌های متخلف یا غیرفعال صورت گیرد. در شرایط کنونی، هزینه‌ی ارکان انتشار اوراق بزرگ و قابل توجه است که این امر باعث شده است تا هزینه‌ی واقعی انتشار اوراق افزایش یابد که اثر آن کاهش ظرفیت انتشار اوراق با توجه به افزایش نرخ موثر در بازار است[۲۳۹]. از این‌رو لازم است با پی‌گیری اقدامات یاد شده و توسع رقابت میزان هزینه انتشار اوراق کاهش یابد.

ایفای نقش فعال بانک مرکزی در بازار بدهی

همان‌طور که اشاره شد رکن مهم در توسعه‌ی بازار بدهی ایفای نقش فعال توسط بانک مرکزی در بازار ثانویه بدهی است. پیاده‌سازی عملیات بازار باز نیازمند دو سطح از اقدامات است. دسته اول، اقداماتی است که باعث راه‌اندازی فرایند عملیات بازار باز شده و با توجه به شرایط نظام بانکی در ایران و وجود کسری ساختاری در ترازنامه برخی از بانکها و نداشتن دارایی یا وثیقه مناسب

[۲۳۹] به عنوان نمونه هزینه انتشار اوراق توسط تامین سرمایه نوین در سال ۱۳۹۸ به طور میانگین ۴,۴ درصد بوده است که رقم بزرگ و قابل توجهی است.

برای استقراض توسط این گروه از بانکها۷ راه‌اندازی آن‌را ممکن می‌سازد. با این حال لازم است پیش از پرداختن به آن توضیحاتی در خصوص عملیات بازار باز داده شود.

با در نظر گرفتن این نکات اقدامات مورد نیاز به شرح زیر است:

- پیاده‌سازی کوریدور نرخ سود در بازار بین بانکی یکی از خروجی‌های اجرای عملیات بازار باز توسط بانک مرکزی است که لازم است مقدمات آن برای پیاده‌سازی به اجرا درآید. کریدور در بازار بین بانکی باید از طریق تعیین نرخ سود سیاستی[۲۴۰] و تعیین کف و سقف مشخص متناسب با نرخ سود سیاستی تعیین شود. نرخ سود سیاستی باید متناسب با هدفگذاری تورم بانک مرکزی تعیین شده و بانک مرکزی از طریق این نرخ سود، اقدام به کنترل تورم کند. در میزان سقف کریدور بانک مرکزی از طریق وثیقه‌گیری اوراق بدهی، منابع در اختیار بانک‌ها به صورت محدود و مشخص در اختیار قرار می‌دهد و در صورت نکول بانک‌ها در بازپرداخت اقدام به فروش اوراق کرده و کنترل خود بر پایه پولی را اعمال می‌کند. در کف کریدور نیز بانک مرکزی سپرده‌پذیری از بانک‌ها را تقبل می‌کند. با توجه به معتبر بودن سیاست بانک مرکزی در خصوص منابع ریالی و امکان عرضه‌ی نامحدود توسط این بانک، اعلام بانک مرکزی در خصوص نرخ سود معتبر بوده و پس از دوره‌ی کوتاهی نرخ سود در بازار بین بانکی در محدوده‌ی مشخص تعیین می‌شود.

- ملاحظه‌ی مهم در خصوص اجرای عملیات بازار باز در بازار بین بانکی توجه به نوع وثیقه و هم‌چنین شرایط نظام بانکی کشور است. همان‌طور که اشاره شد، از طریق اجرای عملیات بازا باز تامین نقدینگی وثیقه‌دار بانک‌ها دربازار بین بانکی ممکن می‌شود با این حال لازم است هیرکات دارایی‌های وثیقه‌دار شده متناسب با سطح سلامت بانک‌ها تعیین شود.

- هم‌چنین با توجه به نبود وثایق کافی و و مطمئن در بانک‌ها ناسالم لازم است، بانک‌های خصوصی زیان‌ده از بازار بین بانکی بیرون رفته و تامین مالی آن‌ها به صورت جداگانه صورت پذیرد و به علاوه ا زطریق و محدود کردن حیطه فعالیت آن‌ها ترازنامه آن‌ها به تدریج کوچک شود تا اثرگذاری آن‌ها محدود شود.

- با توجه به مشکلات جریان نقدی بخشی از بانک‌ها، بانک مرکزی می‌بایست به صورت غیرمستقیم بخشی از اورق (بازارپذیر) دولت توسط بانک مرکزی را از طریق اعطای خط اعتباری به بانک‌ها برای خرید مقدار مشخصی اوراق خرید کند.

- توسعه عملیات بازار باز به بیرون از شبکه بانکی در کنار کاهش هزینه انتشار و مبادلات اوراق اقدام دیگری است که باید اجرایی شود. این اقدام می‌تواند از طریق افزایش بازیگران بازار این امکان را فراهم کند که بانک مرکزی با ریسک پایین‌تری فرایند عملیات بازار باز را پیاده‌سازی کند.

دسته دوم از اقدامات، سیاست‌هایی است که با توجه به شرایط سال‌جاری، وجود عدم قطعیت در بازار دارایی‌ها، ابعاد بزرگ و قابل توجه اوراق مورد نیاز برای انتشار و تجربه پایین انتشار عملیات بازار باز باید مدنظر قرار گیرد تا بتوان به میزان مورد نیاز اقدام به انتشار اوراق در بازار بدهی کرد. این اقدمات به شرح زیر است:

- از میان بانک‌های خصوصی و خصوصی‌شده، بانک‌هایی برای بازارسازی اوراق انتخاب شوند.

---

[۲۴۰] *Policy interest rate*

- مرکز مدیریت بدهی‌های دولت بلوک‌های به اندازه کافی بزرگ (۵ تا ۱۰ ه.م.ت) از اوراق دولت را منتشر کند.
- بخشی از این اوراق در بازار عرضه و کشف قیمت شود.
- مابقی اوراق به نرخی زیر قیمت کشف شده (مثلا ۱ واحد درصد کمتر از نرخ بازار) به بانک‌ها فروخته شود. (در عمل هزینه کارمزد اجرای این عملیات توسط بانک‌ها را دولت می‌دهد)

۲-۳-۱۲-سیاست‌های ناظر بر تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری

مهم‌ترین چالش در خصوص بحران کرونا امکان تامین مالی، برای دولت و بنگاه بوده است. دولت‌ها به دلیل آنکه بار زیان رفاهی ناشی از بحران کرونا بر عهده آن‌ها بوده است، نیازمند تامین منابع مالی گسترده در مواجهه با این بحران بوده‌اند، از سوی دیگر بنگاه‌های اقتصادی نیز به دلیل مشکلات ناشی از سرمایه در گردش نیازمند تامین منابع مالی در دوران بحران کرونا بوده‌اند، با این حال چالش‌های حقوقی و نداشتن ابزارهای کافی باعث شده است تا مواجهه مناسبی در جهت تامین مالی در خصوص بحران کرونا رخ ندهد. از سوی دیگر، علی‌رغم نقش و اهمیت نظام بانکی ایران در تامین مالی، با مقایسه وضعیت موجود نظام بانکی ایران و تجربه‌های جهانی می‌توان مشاهده کرد که برخی از شیوه‌ها و فناوری‌های تأمین مالی کوتاه‌مدت در کشور وجود ندارد که از جمله آن‌ها می‌توان به اوراق بهادارسازی دریافتنی‌ها، تأمین مالی کارگاه، خط اعتباری غلطان، تأمین مالی بر اساس دارایی‌ها، تأمین مالی حق بیمه‌ها، وام بر اساس دارایی غیرفیزیکی و تنزیل بروات اشاره کرد. به لحاظ کارکردی این روش‌ها تفاوت‌هایی از حیث هزینه انجام، میزان ریسک باقی‌مانده در بنگاه و ریسک منتقل شده به واسطه مالی، نرخ صرفه ریسک، اندازه نهادهای مالی و مقررات‌گذاری دارند. از سمت تقاضای بنگاه‌ها نیز عواملی مثل درجه عدم تقارن اطلاعاتی بنگاه، میزان تمرکز مشتریان، درجه نقدشوندگی موجودی‌ها و فرآیند تولید روی انتخاب شیوه‌های مختلف تاثیر کلیدی دارد.

با در نظر گرفتن این نکات، اصلاحات پیشنهادی برای کمک به اصلاح در نظام تامین مالی کشور ذیل اصلاحات حقوقی و توسعه ابزارها به شرح زیر است:

اصلاحات حقوقی در قوانین و مقررات در بازار سرمایه

- توسعه انتشار اوراق بدون نیاز به ضامن و وثیقه[۲۴۱]، و نیز انتشار اوراق بدون نیاز به ثبت در سازمان بورس و اوراق بهادار[۲۴۲]، با شرط آن که صرفا سرمایه گذاران تایید شده حقوقی[۲۴۳] مجوز خرید چنین اوراقی را داشته باشند
- ساختار شرکت‌های سهامی عام در کشور، امکان انتشار کلاس‌های مختلف سهام (سهام دارای حق رای و بدون حق رای) پیش بینی شود تا شرکت‌ها بتوانند بدون نگرانی از بابت رقیق شدن سهامداری، از طریق انتشار سهام بدون حق رای تامین مالی کنند
- تعریف دقیق ساختار حقوقی همکاری محدود *Limited Partnership* در قانون تجارت ایران برای تسهیل پروسه ایجاد صندوق های سرمایه‌گذاری خصوصی و خطرپذیر

---

[۲۴۱] *Unsecured Bonds*
[۲۴۲] *Unregistered Bonds*
[۲۴۳] *Qualified Institutional Buyers*

- تعریف دقیق سرمایه‌گذاران تایید شده *Accredited Investors* در دستورالعمل‌های سازمان بورس ایران و تسهیل قوانین و مقررات در مورد ابزارهایی که صرفا چنین سرمایه‌گذارانی در آن‌ها وارد می‌شوند
- معافیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی کوچک از شمول در قوانین و مقررات سازمان بورس
- در ماده *166* قانون تجارت برای افزایش سرمایه شرکت‌های سهامی عام با حق تقدم، مدت زمان اعمال حق تقدم از "حداقل شصت روز" به "حداقل سی روز" کاهش پیدا کند تا پروسه افزایش سرمایه با سرعت بیش‌تری انجام شود

اصلاحات پیشنهادی در جهت توسعه ابزارهای مالی در بازار سرمایه

- ایجاد زیرساخت لازم برای امکان انتشار اوراق بدهی کوچک (*Mini-bond*) به عنوان یک ابزار تامین مالی برای بنگاه‌های با اندازه کوچک و متوسط
- تعریف و انتشار اوراق بدهی مصون از تورم، به منظور کشف نرخ پایه در بازار اوراق بدهی و قیمت‌گذاری سایر نرخ‌ها با توجه به آن
- تسریع در اعطای مجوز به شرکت‌های تامین سرمایه به منظور بالا بردن رقابت در انتشار اوراق و در نتیجه کاهش کارمزد انتشار اوراق بدهی
- تعریف اوراق بدهی قابل تبدیل به سهام برای افزایش تنوع ابزارهای مالی و نیز کاهش دادن احتمال نکول (به دلیل قابلیت تبدیل به سهم)

۳-۳-۱۲-اصلاحات پیشنهادی در جهت توسعه ابزارهای مالی در نظام مالی با تاکید بر شبکه بانکی

انتقال و اوراق بهادارسازی حساب‌های دریافتنی از طریق خارج کردن از ترازنامه

حساب‌های دریافتنی از ترازنامه بنگاه خارج شده و به خریدارانی که علاقه‌مند به سرمایه‌گذاری روی این دارایی‌ها هستند فروخته می‌شود. این شیوه خصوصا برای بنگاه‌هایی که جریان کمابیش قابل پیش‌بینی در آینده دارند (مثلا شرکت‌های مخابرات، هواپیمایی، آب و برق، استادیوم‌های ورزشی و امثال آن) کاربرد گسترده‌ای دارد.

به دلیل هزینه ثابتی که اجرای عملیات اوراق بهادارسازی دارد نقش اقتصاد مقیاس در این شیوه مهم است. بررسی تمایل به اوراق بهادارسازی در بین شرکت‌های خارجی نشان می‌دهد که هر قدر اندازه شرکت بزرگتر و تعداد اسناد دریافتنی بیشتر باشد تمایل شرکت به اجرای یک برنامه اوراق بهادرسازی بیشتر می‌شود.

با مقایسه نسبت حساب‌های دریافتنی بنگاه‌های ایرانی با شاخص‌های جهانی (نیلی و همکاران ۱۳۹۲) می‌بینیم که سهم این دارایی‌ها در ترازنامه بنگاه‌های ایرانی بزرگ است. این مشاهده اولویت طراحی مکانیسم‌هایی برای تأمین نقدینگی از مسیر حساب‌های دریافتنی را برجسته می‌کند.

تنزیل بروات و خرید دین

ساده‌ترین شکل اجرایی این مساله، تشکیل شرکت‌هایی هستند که خدمات *Factoring* را به شرکت‌های کوچک و متوسط ارائه کنند و عمل کردشان بسیار شبیه به فرآیند اوراق بهادارسازی حساب‌های دریافتنی است. این شرکت‌ها اسناد حساب‌های دریافتنی را از شرکت‌ها تحویل گرفته و ارزش انتظاری نقد آن را به شرکت تحویل می‌دهند.

برای شرکت‌های کوچک مکانیسم تنزیل اسناد شیوه جایگزینی برای اوراق بهادارسازی مستقیم خواهد بود. این شیوه خصوصا در کشورهایی با قانون ورشکستگی ضعیف و ناکارا، محبوب است. در فقدان یک قانون ورشکستگی کارا، موسسات مالی دشواری زیادی برای نقد کردن حساب‌های دریافتنی که به عنوان وثیقه به ودیعه گذاشته اند، خواهند داشت. ولی در روش فاکتورینگ بر خلاف روش مبتنی بر دارایی، حساب‌های دریافتنی از ترازنامه شرکت وام‌گیرنده خارج شده و به شرکت تأمین مالی منتقل می‌شود. به عبارت دیگر در روش تأمین مالی مبتنی بر دارایی، دارایی‌های موجود صرفا نقش وثیقه برای وام دریافتی را دارند، در حالی که در روش فاکتورینگ، اسناد دریافتنی عملا منبع اصلی و مستقیم بازپرداخت بدهی‌ها خواهند بود.

تنزیل معکوس

پیاده سازی فاکتورینگ در عمل نیازمند جمع‌آوری اطلاعات زیادی از کیفیت شبکه‌ای از مشتریانی است که به شرکت‌های متقاضی وام، بدهی دارند. وقتی چنین زیرساختی وجود نداشته باشد یک راه حل دیگر تمرکز موسسه وام‌دهنده روی چند مشتری بزرگ و قبول تنزیل حساب‌های پرداختنی توسط این موسسه نزد طیف وسیعی از شرکت‌ها است. به دلیل نقش خریداران بزرگ دولتی در ایران این روش می‌تواند اثربخشی بالایی داشته باشد.

وام بر مبنای دارایی

در این شیوه تأمین مالی بر اساس پشتوانه یک دارایی خاص صورت می‌گیرد. در اصطلاح رایج صنعت مالی عبارت وام بر مبنای دارایی به تأمین مالی از طریق دارایی‌های غیرمعمول اطلاق می‌شود. لذا تأمین مالی از طریق وثیقه ملکی و امثال آن معمولا ذیل وام بر مبنای دارایی بحث نمی‌شود. دارایی‌های رایجی که به عنوان وثیقه در وام بر مبنای دارایی استفاده می‌شوند عبارتند از موجودی مواد اولیه، حساب‌های دریافتنی، موجودی کالای ساخته شده، ماشین‌آلات صنعتی، خودرو و امثال آن.

وام بر مبنای دارایی خود بر حسب ریسک تأمین مالی به درجات مختلف تقسیم می‌شود. مثلا تأمین مالی با پشتوانه حساب‌های دریافتنی، ریسکی‌ترین و در نتیجه گران‌ترین نوع تأمین مالی خواهد بود و فقط در زمان بحران شدید استفاده می‌شود. تأمین مالی بر اساس دارایی فیزیکی حاشیه اطمینان بزرگتری دارد و به عنوان راه حل بلندمدت‌تر و پایداری مطرح است. وقتی اعطای وام بر اساس موجودی است گاهی به عنوان عنوان وام مبتنی بر موجودی هم اعطا می‌شود.

فرق کلیدی بین تأمین سرمایه از روش‌های دارایی محور و روش‌های رایج تأمین مالی پروژه‌ها، در شیوه بازپرداخت و نحوه ارزیابی کیفیت وام‌گیرنده است. در شیوه رایج تأمین مالی پروژه، موسسه وام‌دهنده مجموعه‌ای از شاخص‌ها را بررسی می‌کند که نشان دهنده توانایی بنگاه وام‌گیرنده برای تولید جریان نقدی و پرداخت اقساط وام باشد. در حالی که در نظام دارایی محور، بازپرداخت وام به صورت یک باره و از محل فروش دارایی‌های پایه یا دریافت حساب‌های دریافتنی صورت خواهد گرفت. به این ترتیب، ارزیابی وام‌گیرنده نه بر اساس قابلیت بازپرداخت در بلندمدت یا احتمال ورشکستگی بلکه بر اساس توان بازپرداخت کل وام در کوتاه‌مدت از طریق نقد کردن یک سری دارایی است. بر اساس این نگاه متفاوت است که تأمین مالی بر پایه دارایی ممکن است شرکت‌هایی را تحت پوشش بگیرد که با ملاحظات رایج نسبت‌های مالی، قادر به وام گرفتن از نظام سنتی تأمین مالی نیستند.

وام غلطان

وام غلطان شیوه‌ای از تأمین مالی مبتنی بر دارایی است که بازپرداخت دوره‌ای و سررسید ندارد و باید یکجا پرداخت شود. بانک پس از ارزیابی دارایی‌های جاری (مثل حساب‌های دریافتنی با کیفیت مناسب و موجودی کالا)، سقف وام را تعیین می‌کند و بنگاه تا زمانی که وام را بازپرداخت نکرده است، بهره آن را می‌پردازد. این شیوه از تأمین مالی، انعطاف‌پذیری بالایی به بنگاه وام‌گیرنده می‌دهد و اجازه

می‌دهد تا مساله بهینه‌سازی عملیاتی بنگاه با در نظر گرفتن هزینه بهره سرمایه در گردش انجام شود. چون محدودیت‌های نقدی کمتری به بنگاه وارد می‌شود و امکان حرکت روی منحنی تأمین مالی وجود دارد، بهینه‌سازی عملیاتی بنگاه با احتمال بیشتری غیرگوشه‌ای خواهد بود.

تأمین مالی کف کارگاه

تأمین مالی کف کارگاه یک شکل تخصصی از تأمین مالی مبتنی بر دارایی است که در آن شرکت وامی را برای خرید اقلام موجودی با ارزش بالا و دارای قابلیت نقدشوندگی خوب استفاده می‌کند. در شیوه مبتنی بر دارایی معمولا وام سرمایه درگردش بر اساس ارزیابی کلی از قیمت موجودی‌ها اعطا می‌شود، در حالی در شیوه تأمین کف کارگاه وام برای یک قلم مشخص و محدود از ماشین‌آلات یا موجودی‌ها پرداخت شده و آن کالای خاص به عنوان وثیقه وام باقی می ماند. این شیوه به روش رایج در نظام بانکی ایران که وام در قبال یک پیش فاکتور برای اقلام مشخص پرداخت می‌شود نزدیکتر است.

پرداخت حق بیمه‌ها

بخشی از سرمایه در گردش شرکت‌ها صرف پرداخت‌هایی مثل حق بیمه می‌شود و معمولا باید به صورت یک جا در ابتدای دوره مالی پرداخت شود. در مکانیسم پرداخت حق بیمه یک موسسه وام‌دهنده از طرف بنگاه این نوع هزینه‌ها را پرداخت کرده و سپس هزینه اولیه را طی اقساط منظمی دریافت می‌کند.

وام بدون پشتوانه دارایی

وام‌های بدون پشتوانه رده متفاوت از اعتبارات هستند که در آن وام گیرنده دارایی را به عنوان وثیقه تودیع نمی‌کند. وام اعطایی صرفا بر مبنای سابقه اعتباری وام‌گیرنده و تمایل بنگاه برای حذف و ارتقاء این سابقه صادر می‌شود.

به طور کلی رابطه بین بانک و بنگاه در معرض عدم تقارن جدی است. ارتباط بلندمدت و تأمین مالی از مسیر ارتباطات نزدیک، یکی از روش‌های غلبه بر این معضل است. با افزایش طول عمر رابطه بانک و بنگاه، اطلاعات جدیدی تولید می‌شود که به بانک اجازه می‌دهد تصمیمات بهتری گرفته و با تمایل بیشتری تأمین اعتبار کند.

٤-٣-١٢-سیاست‌های تجاری و ارزی

یکی از آثار منفی ناشی از وقوع بیماری کرونا، کاهش منابع ارزی در دسترس برای کشورهای مختلف به دلیل افت در تجارت خارجی بوده است. به همین دلیل پیاده‌سازی یکی از محورهای سیاستگذاری در این کشورها به اجرای اصلاحات اقتصادی در حوزه‌ی تجارت و ذیل بازار ارز باز می‌گردد. با توجه به محدودیت در منابع ارزی، سازوکارهای که بتواند میزان ارز در گردش اقتصاد را افزایش دهد اهمیت بالایی دارد. این پیشنهادات به شرح زیر است:

حوزه‌ی تجاری

- پیوستن به قرارداد تسهیل در تجارت به عنوان مبنایی برای همگرایی در گمرکات با کشورهای دیگر
- پیمان‌های پولی دو یا چند جانبه با کشورهای عضو این منطقه
- شکل دادن به کنسرسیوم‌های صادراتی برای توسعه صادرات کسب و کارهای کوچک و متوسط
- انعقاد توافقنامه‌های استاندارد را با مقاصد صادراتی

سیاستهای ارزی

در خصوص سیاستهای ارزی موارد زیر را می‌توان مشابه با بقیه کشورهای نسبت به ایجاد تهاتر ارزی بین بانک مرکزی با بانک‌های تجاری و هم‌چنین شکل دادن به سواپ ارزی بین ایران و طرف‌های تجاری اقدام کرد. در کنار این موارد می‌توان موارد زیر را نیز با توجه به شرایط کنونی ایران پیشنهاد داد:

اوراق بدهی ارزی

با توجه به نوسانات ارزی در کشور، تقاضای ارز برای پوشش ریسک جهش قیمت ارز افزایش یافته است. در این شرایط انتقال بخشی از ارز آینده به زمان حال می تواند توازن عرضه و تقاضا را بهبود بخشد و از احتمال جهش قیمت ارز بکاهد. انتشار اوراق بدهی ارزی با سررسیدهای مختلف ابزاری است که در صورت طراحی صحیح و جلب اطمینان فعالان اقتصادی می تواند برای پوشش ریسک و تقاضای سرمایه گذاری ارزی مورد استفاده قرار گیرد و گذار از شرایط فعلی را تا حدی تسهیل نماید. شرایط انتشار اوراق ارزی به شرح زیر پیشنهاد می گردد:

- ناشر اوراق

ناشر و فروشنده اوراق بدهی ارزی باید نهادی باشد که در آینده ارز خواهد داشت و تحت هر سناریوی قیمتی بتواند در زمان سررسید تعهدات خود را ایفا نماید و دچار تنگنای مالی نشود. لذا پیشنهاد می شود تنها صادرکنندگان بزرگ مانند شرکت های پتروشیمی و مواد معدنی آن هم به اندازه بخشی از عواید صادرات خود (مثلا تا سقف ۲۵ درصد) بتوانند اوراق ارزی منتشر کنند. در این صورت هم ریسک خریداران اوراق کاهش می یابد و هم ناشر در معرض ریسک ورشکستگی قرار نمی گیرد.

- نرخ تسعیر

هدف طرح پیشنهادی، ایجاد دارایی "شبه ارز" در بازار برای جذب ریال است. لذا در زمان انتشار اوراق، خریدار اوراق بدهی ارزی، ریال پرداخت می کند و مالک دلار در آینده خواهد بود. در زمان سررسید، تسویه به صورت ریالی و با شاخص قیمت از پیش تعیین شده (نرخ نیما) برای دلار انجام می پذیرد. برای کاهش تعداد تبادلات، پیشنهاد می شود اوراق بدون کوپن منتشر شود. برای مثال قیمت اسمی اوراق بدون کوپن یک ساله، معادل ۱۰۰ دلار نیمایی در زمان سررسید است که قیمت آن در زمان انتشار با مکانیزم عرضه و تقاضا تعیین می گردد. در زمان سررسید دارنده اوراق معادل ریالی ۱۰۰ دلار به قیمت نیما دریافت می کند.

- مدیریت ریسک خریدار اوراق

از نگاه خریدار، اوراق بدهی ارزی، ابزار پوشش ریسک نرخ ارز است و تا جای ممکن نباید هیچ گونه ریسک دیگری غیر از نوسان نرخ ارز داشته باشد و لازم است مخاطرات دیگر این اوراق، از جمله ریسک نحوه تسویه در زمان سررسید کاهش یابد. اختیار تحویل ارز نیمایی به خریدار در سررسید تا حد زیادی ریسک خریدار را کاهش می دهد. لذا پیشنهاد می شود خریدار در زمان سررسید اختیار تحویل گرفتن ارز در سامانه نیما و فروش به واردکننده (یا حتی حواله در صورت داشتن ثبت سفارش) را داشته باشد. همچنین برای کاهش ریسک دست کاری قیمتی نیما در روز سررسید می توان تسویه را با قیمت میانگین یک ماه منتهی به سررسید قرار داد.

- سررسید اوراق

هر چقدر سررسید اوراق بالاتر باشد، ریسک آن افزایش می یابد. لذا پیشنهاد می شود انتشار اوراق با سررسید کوتاه (سه ماه، شش ماه و یک سال) آغاز شود و بعد از اعتماد به این ابزار، به مرور اوراق بلند مدت منتشر شود.

- ضامن اوراق

با توجه به اینکه صادرکنندگان ملزم به بازگرداندن ارز در موعدهای مشخص هستند و همچنین اوراق به اندازه درصد کوچکی از فروش این شرکت هاست، پیشنهاد می شود نهادهای مرجع مانند بانک های دولتی ضمانت اوراق را با ضوابط مشخص بر عهده گیرند.

- ایجاد انگیزه برای ناشر

هر چند با توجه به تقاضای ارز در بازار، ابزار پیشنهادی می تواند تامین مالی ارزان قیمت برای ناشر را در پی داشته باشد، اما با توجه به اینکه انتشار این اروق برای کلیت اقتصاد نیز مفید خواهد بود پیشنهاد می شود انگیزه لازم به ناشر داده شود.

- استفاده از اوراق بدهی ارزی به عنوان برات

یکی از مشکلات واردکنندگان در شرایط فعلی، لزوم تخصیص ارز پیش از ترخیص کالاست، در حالی که ممکن است برخی از واردکنندگان امکان خرید اعتباری و یا پرداخت با منابع ارزی در خارج از کشور را داشته باشند. دارنده اوراق بدهی ارزی در واقع دارنده ارز نیمایی در آینده است و لذا این اوراق می تواند برای ترخیص کالا مورد استفاده قرار گیرد. به این صورت که وارد کننده اوراق ارزی از بازار خریداری می کند، کالای خود را ترخیص می کند و در زمان سررسید ارز نیمایی را دریافت کرده و بدهی خود به شرکت خارجی را پرداخت می کند.

اعتبارسنجی ارزی

در حال حاضر صادرات غیر نفتی منبع اصلی ارز کشور است که سیاست‌گذار تلاش می کند ارز حاصل از صادرات صرف واردات کالاهای اولویت دار گردد و از خروج سرمایه و یا واردات کالای غیر ضروری جلوگیری شود. از طرف دیگر با بسته شدن راه‌های رسمی خروج سرمایه، صادرات کالا علی‌الخصوص توسط شرکت‌های کاغذی و کارت‌های بازرگانی یکبار مصرف راه اصلی خروج سرمایه است. در شرایط فعلی خروج سرمایه نه تنها موجب کاهش درآمدهای در دسترس برای تامین نیازهای اساسی کشور می‌شود بلکه به ثبات اقتصاد کلان کشور نیز آسیب جدی وارد می‌کند. فلذا برای دست یابی به هدف بازگشت ارزهای صادراتی و تامین نیازهای اصلی کشور، ایجاد مکانیزمی جهت اطمینان از عرضه‌ی ارز حاصل از صادرات لازم است و الا عدم بازگشت بخشی از ارز حاصل از صادرات اجتناب ناپذیر خواهد بود.

از سوی دیگر، صادرکنندگان نقش مهم و تعیین کننده‌ای در شرایط خاص اقتصاد کشور بر عهده دارند و لذا فشار بر آنها و ایجاد اختلال در امر صادرات، خود اثر منفی بر وضعیت ارزی کشور خواهد داشت. لذا لازم است با پیاده سازی یک نظام غربالگری و اعتبار سنجی، صادرکنندگان، غربالگری شده و از یک طرف صادرات برای صادرکنندگانی که قصد بازگرداندن درآمد حاصل از صادراتشان را دارند تسهیل شود و از طرفی دیگر خروج سرمایه از طریق صادرات پرهزینه‌تر گردد. در صورت اجرای صحیح این نظام غربالگری و اعتبارسنجی، نه تنها می‌توان از بازگشت درصد بیشتری از درآمد ارزی کشور اطمینان حاصل کرد بلکه خود این نظام اعتبارسنجی می‌تواند انگیزه‌ی بازگشت بیشتر درآمدهای ارزی شود.

به طور خاص پیشنهاد می‌شود که برای هر صادرکننده بر اساس پارامترهای میزان صادرات در فصل‌ها و سال‌های گذشته، میزان ایفای تعهدات ارزی در این مدت، سرعت بازگشت درآمدهای ارزی و براساس میزان کل تولید و ارزش دارایی‌های شرکت حد اعتباری بدون نیاز به وثیقه‌سپاری تعیین شود. برای مثال صادرکننده ای که در دو سال گذشته به طور متوسط سالیانه ۲۰ میلیون دلار صادرات داشته و تعهدات ارزی خود را انجام داده است، برای سه ماه آینده تا سقف ۵ میلیون دلار (یک چهارم صادرات سالیانه) اعتبار صادراتی تعیین گردد. این سقف تعیین کننده‌ی حداکثر میزان صادرات آن فرد یا شرکت است که ارز حاصل از آن هنوز به چرخه‌ی اقتصادی بازنگشته است. همچنین در این طرح هرگونه صادرات به میزان بیش از اعتبار آن شرکت یا فرد منوط به پیمان‌سپاری ارزی و ضمانت بانکی برای بازگشت ارز حاصله است. با این حساب اولا شرکت‌های کاغذی و کم سابقه که مشکل اصلی عدم بازگشت ارزهای صادراتی نیز مربوط به آنها بوده، در این رتبه بندی اعتباری امتیاز لازم را کسب نمی کنند و صادرات آنها منوط به پیمان‌سپاری ارزی و ارائه وثایق لازم برای اطمینان از بازگشت ارز صادراتی خواهد شد. ثانیا به شرکت‌ها این انگیزه را می‌دهد که ارز حاصل از صادرات خود را با سرعت بیشتری به چرخه‌ی اقتصاد کشور بازگردانند تا بتوانند بدون نیاز به پیمان‌سپاری ارزی میزان صادرات خود را افزایش دهند. ثالثا با طراحی صحیح این نظام اعتبارسنجی ارزی، و افزایش میزان اعتبار شرکت‌ها متناسب با سرعت آن‌ها در بازگشت منابع ارزی، خود این نظام اعتبارسنجی و انگیزه برای افزایش میزان اعتبار ارزی می‌تواند عامل افزایش میزان بازگشت ارز حاصل از صادرات بشود.

بدیهی است این طرح مانند هر طرح دیگری نمی تواند غربالگری بدون خطا انجام دهد و با اجرای این شیوه، بخشی از صادرکنندگان واقعی و شرکت های تازه تاسیس در امر صادرات نیز ملزم به ارائه ضمانت نامه و یا وثایق دیگر خواهند شد، اما به نظر می رسد اجرای این روش از روش فعلی و یا الزام پیمان سپاری ارزی تمام صادرکنندگان، کم هزینه تر و اثربخش تر باشد. همچنین شرکت‌های تازه تاسیس در صورت انجام به موقع تعهدات خود در طی بازه‌ی یک الی دو فصل از اعتبار بیشتری برخوردار می‌شوند و نیاز کمتری به پیمان‌سپاری ارزی دارند.

۵-۳-۱۲-سیاست‌های حمایتی

برآیند عملکرد نامناسب اقتصادی طی سال‌های گذشته، باعث افت قابل توجه در وضعیت رفاهی خانوارها شده است. افت وضعیت رفاهی خانوار در حالی رخ داده است که دولت نیز با کمبود منابع مالی جدید برای حمایت غیرتورمی از اقشار نیازمند مواجه است.
ویژگی خاص دوره‌ی جاری افزایش قابل توجه در ارزش دارایی‌های ارزی و ریالی ذیل ترازنامه دولت یا خانوار یا بنگاه‌های اقتصادی بوده است. لذا به نظر میرسد گزینه‌های سیاستی در شرایط جاری محدود به چند مورد به شرح زیر است:

اصلاح نظام یارانه‌ای و بازتخصیص آن

بر مبنای گزارش سازمان برنامه و بودجه، میزان یارانه‌های بودجه‌ای احصا شده ۱۰۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸ است. مجموع یارانه‌های فرابودجه‌ای از محل صندوق‌های فرابودجه‌ای، منابع نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی ۱۴۰ هزار میلیارد تومان در سال تخیمن زده می‌شود. در نتیجه، جمع یارانه‌های آشکار به ۲۴۰ هزار میلیارد تومان می‌رسد.
مجموع تسهیلات تکلیفی و تحت تضمین دولت از شبکه‌ی بانکی در تعهد دولت در سال بالغ بر ۷۲ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. به‌علاوه، مجموع یارانه‌های پنهان در سال ۱۳۹۹ که در گزارش حاضر مورد براورد قرار گرفته است، بالغ بر ۱۳۰۰ هزار میلیارد تومان تخمین زده شده‌است.
از این‌رو می‌توان پیشنهادات زیر در جهت اصلاح نظام یارانه‌ای کشور طرح کرد:

- تغییر نظام یارانه‌ای از غیرنقدی و کالایی به نقدی
- بهبود سازوکارهای شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر
- حذف برخی از یارانه‌ها

تغییر نظام یارانه‌ای از غیر نقدی به نقدی

یارانه غیرنقدی شامل یارانه حامل‌های انرژی و کالای اساسی و دارو است که به صورت یارانه پنهان داده می‌شود. در حالیکه متوسط دریافت یارانه پنهان برای خانوارها ذیل این اقلام حدود ۱۰ میلیون تومان است، میزان دریافتی دهک اول ۳,۲ میلیون تومان و دریافتی دهک دهم ۲۱,۳ میلیون تومان است[۲۴۴]. این توزیع نابرابر برای تمامی اقلام یاد شده وجود دارد به طوری‌که برای کالاهای اساسی نسبت بهره‌برداری دهک دهم به دهک اول از یارانه پنهان در کالاهای اساسی حدود ۵ برابر، برای دارو ۱۵ برابر و برای بنزین حدود ۱۷ برابر است. لذا به نظر می‌رسد یارانه به صورت نامناسب و به نفع دهک‌های بالا توزیع شده است. تغییر نظام یارانه‌ای از غیرنقدی به نقدی از طریق آزادسازی قیمت این محصولات و حمایت نقدی از خانوارهای آسیب‌پذیر علاوه بر آنکه می‌تواند منابع قابل توجهی را برای دولت ایجاد کند میزان بهره‌مندی گروه‌های آسیب‌پذیر را می‌تواند به صورت معنادار بهبود دهد. به علاوه بررسی سطح قیمت کالاهای اساسی نهایی مانند برنج خارجی، گوشت و مرغ نشان می‌دهد سیاست حمایتی دولت نتوانسته است نقش موثری در کنترل قیمت داشته باشد به همین دلیل میزان بهره‌مندی گروه‌های آسیب‌پذیر برای این نوع کالاها نیز به شدت محدود بوده است. پیشنهاد سیاستی در این بخش عدم تخصیص یارانه ارزی ذیل نرخ ارز ترجیحی(۴۲۰۰ تومانی) به این دسته از کالاها، حمایت نقدی از مصرف‌کننده نهایی کم‌برخوردار و تسهیل تامین مالی سرمایه‌در گردش تولیدکنندگان است. اولویت اول پرداخت یارانه نقدی افراد فقیر و سه دهک پایین درآمدی هستند که با پایگاه‌های داده، از جمله پایگاه داده رفاه ایرانیان و اطلاعات بانکی خانوار با تقریب خوبی قابل شناسایی هستند. در واقع دولت تمامی یارانه‌ها را به جای آنکه از طریق بنگاه توزیع کند به سمت خانوار منتقل کرده و هر گونه سیاست حمایتی خود را از طریق شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر و ذیل پرداختهای انتقالی به آنها صورت دهد. برای این منظور دولت باید شناسایی مناسبی از گروه‌های آسیب‌پذیر داشته باشد. این شناسایی میتواند از طریق پایگاه‌های اطلاعاتی به ویژه پایگاه رفاه ایرانیان و اطلاعات مربوط به شبکه بانکی با همکاری مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه صورت گیرد. پایگاه رفاه ایرانیان اطلاعات مختلفی از وضعیت دارایی‌ها و اطلاعات شبکه بانکی افراد را در اختیار دارد که میتواند برای شناسایی مورد استفاده قرار گیرد. چالش استفاده از این پایگاه عدم به روزرسانی مناسب ذیل محورهای مختلف اطلاعاتی تجمیع شده در این پایگاه است با این حال با توجه به اینکه اطلاعات مربوط به تراکنشها و وضعیت حسابهای بانکی هر فرد، یکی از به روزترین شاخصها در سنجش وضعیت اقتصادی است و این پایگاه به این اطلاعات دسترسی دارد، ابزار مناسبی برای شناسایی میتواند باشد.

بهبود در سازوکار شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر

بیش از ۶۰ درصد نیازمندان در دهک اول درآمدی مشمول طرح مستمری‌بگیری از نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد یا بهزیستی نیستند و نزدیک به ۲۲ درصد مستمری بگیران فعلی در ۶ دهک بالای درآمدی هستند و انتظار می‌رود که واقعا مستحق دریافت مستمری نباشند. به علاوه به نظر می‌رسد سایر طرح‌های حمایتی نیز از میزان اصابت کافی برخودار نباشد. برای مثال علی‌رغم گسترش طرح بیمه همگانی حدود ۱۰٪ جمعیت کشور فاقد بیمه هستند که ۳۱٪ آنها در سه دهک پایین

[۲۴۴] گزارش سازمان برنامه و بودجه در خصوص نظام یارانه‌ها در ایران

هزینه‌ای قرار دارند. لازم است این افراد و ویژگی‌های آنها نظیر استان محل سکونت شناسایی شود و جهت افزایش دسترسی آنها به خدمات سلامت پروژه‌ای طراحی و اجرایی گردد. شناسایی این افراد به کمک پایگاه‌های داده‌ای نظیر اطلاعات بانکی خانوار و همچنین پایگاه رفاه ایرانیان امکان‌پذیر است. هم‌چنین در جهت بهبود سازوکارهای شناسایی می‌توان ایجاد مکانیزم خودانتخابی با مشروط کردن حمایت به دسترسی به اطلاعات بانکی و درآمدی افراد جهت احراز نیازمندی، منجر به حذف اختیاری خانوارهای بی‌نیاز از حمایت‌ها می‌شود. به علاوه با توجه به اطلاعات درآمد–هزینه خانوار مرکز آمار ایران، و با توجه به اینکه کارمندان رسمی دولت در دهک‌های پایین قرار ندارند، این گروه‌ها از دریافت یارانه خارج شوند.

هم‌چنین، تجمیع نهادهای حمایتگر ذیل یک صندوق رفاه می‌تواند پوشش و شمول بیشتر اقشار آسیب‌پذیر را به همراه داشته باشد و کارایی و اثربخشی استفاده از منابع را افزایش دهد.

حذف برخی از یارانه‌ها

بدون اصلاحات در حامل‌های انرژی و افزایش منابع پایدار در اختیار جهت بازتوزیع، دولت تنها ۵۵ هزار میلیارد تومان امکان پرداخت یارانه از منابع پایدار دارد. این در حالی است که دولت در سال ۱۳۹۸ متعهد به پرداخت ۲۴۰ هزار میلیارد تومان یارانه آشکار(مجموع یارانه بودجه‌ای و فرابودجه‌ای) می‌شود. به همین خاطر می‌توان بخشی از این یارانه‌ها را حذف و به اقشار نیازمند داد.

استفاده از دارایی‌ها به منظور ایجاد جریان نقدی برای خانوار

همان‌طور که اشاره شد ویژگی مهم شرایط جاری افزایش قابل توجه در ارزش دارایی‌های مختلف است. به همین منظور می‌توان اقدامات زیر را مبتنی بر دارایی و با هدف بهبود وضعیت رفاهی خانوارها سامان‌دهی کرد:

- اعطای وام به خانوار متکی بر طلا یا ارزش سهام: در شرایط کنونی سازوکار اعطای وام متکی بر دارایی ذیل بانک‌های کارگشایی و از طریق وثیقه گذاشتن طلا توسط خانوار امکان‌پذیر است. با این حال و علی‌رغم افزایش قابل توجه در ارزش طلا طی سال‌های اخیر میزان وام پرداخت شده در بانک‌های کارگشایی افزایش نیافته و نسبت وام پرداختی به ارزش دارایی وثیقه گرفته شده بسیار کوچک شده است. در شرایط کنونی بانک‌های کارگشایی در ازای ترهین حداقل ۴۳ گرم طلا مبلغ ۳۰ میلیون ریال و ترهین حداکثر ۱۴۳ گرم طلا مبلغ ۱۰۰ میلیون ریال تسهیلات جعاله پرداخت می‌کند که با در نظر گرفتن ارزش روز طلا میزان وام پرداخت شده حدود ۵ درصد ارزش دارایی وثیقه گرفته شده است که نسبت ناچیزی است و به علاوه در صورت افت قابل توجه طلا ارزش وثیقه گرفته شده به مراتب بیشتر است. با توجه به اینکه سازوکار بانک کارگشایی در شرایط جاری وجود دارد و صرفا در صورت تامین منابع مالی یا بازتخصیص آن صرفا تعدیل میزان وام‌دهی باید انجام شود، ایجاد تناسب بین ارزش دارایی با میزان وام می‌تواند دسترسی خانوار به تسهیلات مالی را افزایش دهد. با توجه به فاصله قابل توجه بین ارزش دارایی، اعطای وام ذیل نصف ارزش دارایی وثیقه گذاشته شده میتواند مورد استفاده قرار گیرد. به علاوه از طریق آزادسازی سهام عدالت و تعریف سازوکار وام مبتنی بر این سهام نیز می‌توان نسبت به وثیقه‌گیری امن و اعطای تسهیلات خرد به خانوار اقدام کرد.
- واگذاری سهام جدید شرکتهای حوزه انرژی: در شرایط کنونی ارزش دارایی‌های دولت و نهادهای حاکمیتی در بورس قابل توجه است. می‌توان بخشی از دارایی‌های دولت یا سایر نهادهای حاکمیتی را به اقشار آسیب پذیر که سهام عدالت ندارند یا افرادی که در دهک‌های پایین درآمدی قرار دارند منتقل کرد. انتقال این دارایی‌ها می‌تواند انگیزه برای اجرای بخشی از

اصلاحات در نظام یارانه‌ای مانند اصلاحات در افزایش قیمت انرژی را نیز تسهیل کرده و از اینجهت به صورت غیرمستقیم نیز به بهبود اقشار آسیب‌پذیر کمک کند.

۱۲-۳-۶-سیاست‌های جلوگیری از افت تقاضا

اصلی‌ترین اقدام ایران برای تحریک تقاضای داخلی اعطای وام‌های معیشتی بود که اثر موثر رفاهی و اثربخشی بر فعالیتهای اقتصادی داشته است. از این‌رو بخش مهمی از سیاست‌های مدیریت تقاضا به نحوه‌ی سیاست‌های حمایتی و طراحی مناسب آن باز می‌گردد که اشاره شد. با این حال در کنار این سیاستها می‌توان نسبت به اقداماتی به شرح زیر اقدام کرد:

- توسعه پروژه‌های مشارکت عمومی–خصوصی: پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی در ایران با چند چالش عمده مواجه است. یکی از این چالش‌ها قیمت‌گذاری دولت بر ارائه کالا و خدمات توسط بخش خصوصی ذیل این پروژه‌ها و در نظر گرفتن یارانه و ردیف بودجه‌ای در بودجه‌های سنواتی است. این در حالی است که عدم تامین منابع مالی دولت باعث ایجاد شکل‌گیری معوقات و دیون ذیل تعهدات دولت به بخش خصوصی می‌شود. به همین خاطر لازم است آیین‌نامه مربوط به اجرای پروژه‌های عمومی–خصوصی به گونه‌ای اصلاح شود که دولت متعهد شود تمامی تعهدات خود به بخش خصوصی را به صورت سالانه و در پایان همان‌سال به صورت نقدی یا از طریق در اختیار قرار دادن اوراق با سررسید کمتر از دو سال برطرف سازد. به علاوه در صورت عدم تمکین دولت به تسویه تعهدات در پایان هر سال و در صورتیکه تعهدات دولت کسر مشخصی از میزان سرمایه‌گذاری صورت گرفته باشد، بخش خصوصی بتواند فارغ از محدودیت‌های دولتی نسبت به قیمت‌گذاری ارائه این خدمات اقدام کند. در کنار این موارد، عدم وجود شفافیت در نحوه عقد قراردادها و وجود تضاد منافع در واگذاری این قراردادها یکی از چالشهای مهم است. به همین خاطر لازم است از طریق ارائه عمومی اطلاعات تمامی قراردادهایی که یک طرف آن‌ها دولت است شفافیت لازم برای اجرای این قراردادها را تنظیم کرد.
- ارائه فهرستی از پروژه‌های عمرانی مشخص و اولویت‌دار: یکی از چالش‌های مهم در حوزه‌ی پروژه‌های عمرانی دولتی وجود پروژه‌های متعددی است که باعث شده است فرایند تکمیل و بهره‌برداری از این پروژه‌ها طولانی شود. لازم است دولت فهرستی از پروژه‌های عمرانی اولویت‌دار را مشخص کرده و اولا نسبت به بازتعریف منابع مالی خود در این پروژه‌ها اقدام کرده و به علاوه مدل مالی تکمیل این پروژه‌ها را ذیل مدلهای مختلف از جمله صندوق پروژه با تعریف روشن از منافع تامین‌کنندگان مالی در صورت بهره‌برداری از پروژه مشخص کند تا انگیزه مشارکت عمومی برای تکمیل این پروژه‌ها افزایش پیدا کند. ایجاد صندوقی از پروژه‌ها با قابلیت مصون‌سازی مشارکت‌کنندگان مالی از تورم ذیل اوراق بدهی مصون از تورم یا اوراق بدهی قابل تبدیل به سهام از جمله راهکارهایی است که می‌تواند در تکمیل و راه‌اندازی این پروژه‌ها موثر باشد.

۱۲-۳-۷-سیاست‌های ناظر بر توسعه اقتصاد دیجیتال

در این بخش اصلاحات پیشنهادی ذیل توسعه اقتصاد دیجیتال در بخش‌های منتخب و هم‌چنین مدلهای پیشنهادی برای تامین مالی آن ارائه می‌شود.

اصلاحات پیشنهادی در توسعه اقتصاد دیجیتال

توسعه اقتصاد دیجیتال اگرچه یکی از اهداف مدنظر در بسیاری از کشورها بوده است با این حال وقوع بحران کرونا، اهمیت و اولویت این توسعه بیش از گذشته مشخص کرد. در ایران توسعه اقتصاد دیجیتال با چالش‌های مختلفی مواجه است. از یک‌سو، آن‌چه در بررسی قوانین و مقررات موثر در حوزه اقتصاد دیجیتال به نظر می‌آید پیشی گرفتن نگاه به این حوزه به عنوان یک حوزه زیرساختی صرف بوده نه بخشی که می‌تواند خود مولد ارزش افزوده باشد و رشد اقتصادی ایجاد کند البته در برخی از این اسناد به لزوم حمایت از کسب‌وکارها و بخش خصوصی اشاره شده است ولی مدل‌های جدید کسب‌وکاری مثل استارت‌آپ‌ها و کسب‌وکارهای نوین دیجیتال مغفول گذاشته شده است ازاین رو به نظر می‌رسد که باید نگاه غالب قانون‌گذار به این حوزه متحول شود و نگاهی نو در این عرصه تسری یابد. نگاه امنیتی به حوزه فناوری اطلاعات یکی از اساسی‌ترین ایرادات نگاه قانون‌گذار به اقتصاد دیجیتال است در واقع قانون‌گذار و سیاست‌گذار در کنار فوایدی که در طی زمان برای فناوری اطلاعات در نظر گرفته است و در قوانین انعکاس داده است همواره به این حوزه به عنوان یک تهدید نیز نگاه می‌کند که این نگاه باعث ایجاد محدودیت‌هایی در این زمینه می‌شود.

همان طور که در قانون «بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» قانون‌گذار به تعریف محیط کسب‌وکار پرداخته محیط کسب‌وکار دیجیتال نیز در قوانین نیازمند تعریف و قوانین خاص خود به ویژه در مواردی همچون رقابت، بی‌طرفی در انتشار داده، احراز هویت برای ارائه کالا و خدماتی با اهمیت کلیدی این مولفه و ... است.

در حوزه سیاست‌گذاری دیجیتال وجود نهادهای متعدد و متفاوت که منجر به موازی‌کاری، تداخل فعالیت‌ها و عدم یکپارچگی در سیاست‌گذاری‌ها می‌شود، یکی از مسائل اصلی در حوزه فناوری اطلاعات است هرچند برخی قوانین سعی در اصلاح این وضعیت داشته‌اند اما تضادهایی میان آن‌ها درباره مرجع اصلی تصویب اسناد به چشم می‌خورد.

یکی از مشکلات اساسی قوانین و سیاست‌گذاری‌های موجود عدم توجه به قوانین و سیاست‌گذاری‌های ماقبل خود است که باعث شده ما با تکرار مکررات روبه‌رو باشیم و هر قانون و سند جدید بر مواردی تاکید کند که در قوانین و اسناد پیش از آن بر آن‌ها تاکید شده است این مسئله علاوه بر تعدد قوانین موجب می‌شود که کارگزاران اجرایی نیز با سردرگمی در اجرا روبه‌رو شوند. یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که در سیاست‌گذاری باید به آن توجه شود و قوانین و سیاست‌گذاری‌های اندکی در حوزه فناوری اطلاعات به آن توجه داشته‌اند مکانیسم تغییر و بازبینی در سیاست‌ها و برنامه‌های استاد و روزآمد کردن آن‌هاست بنابراین لازم است تا مکانیسم‌هایی در این اسناد به این منظور در نظر گرفته شود. اغلب اسناد سیاست‌های یکپارچه و مشخصی را درباره تحقیق و توسعه اتخاذ نکرده‌اند ایجاد فناوری ملی، توسعه فناوری و تبادل دانش و فناوری از جمله سیاست‌های متفاوتی است که این قوانین و مقررات دنبال می‌کنند.

اصلاحات سیاستی برای توسعه اقتصاد دیجیتال

با در نظر گرفتن نکات گفته شده به عنوان بستر اصلی چالش در توسعه اقتصاد دیجیتال در کشور، نکات زیر را می‌توان به عنوان پیشنهادات بخشی برای توسعه اقتصاد دیجیتال ذکر کرد:

- در حوزه حقوق مخابراتی قوانین یا مقررات جدیدی باید صادر شود. هدف از این قوانین تنظیم مقررات ایجاد زیرساخت‌های مخابراتی زیرزمینی و روزمینی (از جمله سایت‌های برج و زیرساخت‌ها) به منظور پرداختن به موضوعات حق تقدم است که در حال حاضر مانع اصلی گسترش نفوذ و پوشش باند پهن است. علاوه بر این، مهم است که قوانینی وضع شود تا سرعت پهنای باند مشاهده شده با سرعت پهنای باند واقعی که توسط اپراتورها و *ISP* تبلیغ می‌شود سازگار باشد.
- در حوزه سلامت، حفاظت از اطلاعات، امنیت و حریم خصوصی، و نیز درمان و تجویز از راه دور و یا با کمک اپلیکیشن از مواردی است که باید مبنای تدوین قوانین مرتبط قرار بگیرد. ماده ۶۷ قانون برنامه توسعه ششم و همچنین ماده ۶ قانون

تجارت الکترونیک یکی از موانع توسعه حوزه‌ی سلامت ذیل اقتصاد دیجیتال است. به همین خاطر به عنوان گام اول ضروری است برای توسعه حوزه‌ی سلامت اقدامات زیر عملیاتی شود:

- با توجه به ضرورت راه‌اندازی کلینیک‌های تخصصی مجازی جهت تبادل اطلاعات، کاهش تردد و تجمع بیماران الکتیو و همچنین راه‌اندازی دوراپزشکی، مجوز استفاده از فرم‌های بالینی بیمارستانی، امضای الکترونیک کادر درمان و استفاده از اسناد الکترونیک و تصویر الکترونیک(اسکن) اوراق پرونده‌های پزشکی و بیمارستانی برای تمامی مراکز ارائه خدمات سلامت ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اعم از مراکز دولتی، خصوصی، عمومی غیردولتی، خیریه و مراکز وابسته به نهادها صادر شود و این امضای الکترونیکی توسط تمامی بیمه‌ها مورد تایید باشد.
- همه سازمان‌های بیمه‌گر پایه و شرکت‌های تجاری مکلف باشند تمامی اسناد الکترونیکی صادر شد توسط مراکز ارائه کننده خدمت را از طریق درگاه امن و یکپارچه تبادل اطلاعات سلامت و ذیل دستورالعمل‌های تعیین شده توسط تولیت حوزه‌ی سلامت(وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) مورد تایید قرار داده و در چارچوب تعهدات خود رسیدگی و پرداخت نمایند.
- به استناد ماده (۶۷) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه و به منظور تسهیل در ارائه خدمات سلامت الکترونیک ذیل دستورالعملی که باید توسط سازمان غذا و دارو و با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه می شود الزام موضوع بند ماده (۶) قانون تجارت الکترونیک، در صورتیکه دارو توسط داروخانه با نسخه الکترونیک تحویل بیماران شود، بلامانع است

- در کنار موارد یاد شده برمبنای تجربیات سایر کشورها، تدوین دستورالعمل و قانون مشخص برای بخش سلامت با توجه به اهمیت این بخش ضروری است که ذیل این دستورالعمل یا قانون موارد زیر باید مدنظر قرار گیرد:
  - شناسایی هویت ارائه‌کننده خدمت و بیمار
  - کسب رضایت بیمار برای مشاوره
  - انواع مشاوره
  - تجویز و ارائه نسخه
  - اخلاق پزشکی، حریم خصوصی و محرمانه بودن داده‌ها
  - بازپرداخت هزینه‌های اپلیکیشن‌های حوزه سلامت
  - گسترش زیرساخت‌های تلماتیکس، شاخه‌ای از فناوری اطلاعات که با انتقال از راه دور اطلاعات رایانه‌ای سروکار دارد
- در حوزه آموزش این موارد می‌تواند مد نظر قرار بگیرد:
  - تصویب برنامه‌های یادگیری دیجیتال دولتی و تشویق برنامه‌های یادگیری دیجیتال استانی و منطقه‌ای
  - تعریف یادگیری شخصی
  - راهنمایی در مورد اجرای مواد آموزشی دیجیتال
  - تدوین استانداردهای یادگیری دیجیتال برای دانش‌آموزان و دانشجویان

- نحوه نظارت بر محتوای آموزشی دیجیتال
- تعریف مدارس مجازی و شرایط آن‌ها
- قانون کپی‌رایت برای محتوای آموزشی دیجیتال

- در حوزه تجارت الکترونیک پیاده‌سازی یک استاندارد ملی یکپارچه برای تمامی معاملات الکترونیکی که استفاده از امضاهای الکترونیکی، قراردادهای الکترونیکی و سوابق الکترونیکی را تشویق کند می‌تواند کمک کننده باشد. در قوانین مربوطه باید به شرایط اعتبار برای امضاها، قراردادها و سوابق الکترونیکی، الزامات حفظ قرارداد و سوابق الکترونیکی، و استانداردهای یکنواخت ملی برای صنعت بانکداری و بیمه باید توجه شود.

پیشنهادات سیاستی برای تامین مالی اقتصاد دیجیتال

- تعیین مالیات موثر و کارای معاملات دیجیتال چالشی است که اکثر کشورها – توسعه‌یافته و در حال توسعه – با آن روبرو هستند. در ایران نیز باید قوانین و سیاست‌ها اصلاح شود تا اطمینان حاصل شود که پایه مالیاتی مقیاس معاملات و سودهای حاصل از اقتصاد دیجیتال را منعکس می‌کند. مهم است که چارچوب مالی داخلی توسعه اقتصاد دیجیتال را تشویق کند. به همین ترتیب، مهم است که هر اقدامی که برای گنجاندن اقتصاد دیجیتال در پایه مالیاتی کشور طراحی می‌شود، با رشد این بخش مهم از فعالیت اقتصادی تداخل نداشته باشد. اطمینان از عدم مزیت سیستم مالیاتی برای تأمین‌کنندگان خارجی نسبت به رقبای داخلی، می‌تواند روشی پایدارتر برای برقراری این تعادل نسبت به مشوق‌های مالیاتی باشد که اجرای آن دشوار و حذف آن سخت است.
- کشورهای در حال توسعه از جمله ایران می‌توانند برای تامین مالی زیرساخت‌های دیجیتال متعلق به دولت در حوزه‌هایی مانند آموزش و بهداشت و درمان از منابع مالی دولتی و خصوصی استفاده کنند. تامین مالی عمومی ممکن است شامل منابع بودجه دولت، وام گرفتن از بانک‌های توسعه ملی و بین‌المللی، و سایر اشکال مالی رسمی باشد که البته میزان دسترسی کشور به این منابع به روابط بین‌المللی و شرایط تحریم وابسته است. منابع مالی خصوصی نیز به نوبه خود می‌توانند از طریق وام و اوراق قرضه مورد استفاده قرار گیرند. علاوه بر این، دولت ممکن است از مشارکتهای دولتی–خصوصی (*PPP*) به عنوان روش مالی جایگزین استفاده کند. تحت *PPPs*، منابع انواع سرمایه‌گذاران می‌توانند از طریق بودجه پروژه جمع شوند. سرمایه‌گذاران ممکن است شامل بانک‌های خصوصی، سرمایه‌گذاران نهادی، شرکت‌های غیرمالی و شرکت‌های خصوصی باشند. بودجه پروژه مکانیسم مشترکی است که به موجب آن یک شرکت برای ارائه کل پروژه و حتی مدیریت آن ایجاد می‌شود. جنبه مهمی که باید در نظر گرفته شود، تفاوت واضحی است که بین تامین مالی، منابعی که برای تأمین هزینه‌های اولیه یک پروژه استفاده می شود، و بودجه، که نحوه پرداخت هزینه یک پروژه در کل دوره زندگی آن است، وجود دارد. ممکن است تامین مالی خصوصی برای پرداخت هزینه‌های اولیه یک پروژه زیرساخت عمومی در دسترس باشد، اما این تنها در صورتی عملیاتی می‌شود که بودجه پروژه، یعنی منابعی که می‌توانند هزینه پروژه را در کل چرخه عمر آن پرداخت کنند، و نه فقط فاز ساخت‌وساز، تضمین شود. به طور معمول، بودجه پروژه‌های زیرساخت عمومی از طریق مالیات دولت و / یا هزینه‌های کاربر تأمین می‌شود. بنابراین بودجه پروژه برای دوام اقتصادی یک پروژه بسیار مهم است. این برای پروژه‌هایی که از منابع خصوصی تأمین می‌شوند هم صادق است، مگر اینکه پروژه به طور کامل با منابع بودجه دولت و / یا کمک‌های

مالی تأمین شود و شامل تامین مالی بر پایه بدهی نشود. واقعیت موجود در این زمینه این است که مالیات دولت و هزینه‌های کاربر نوعی از بودجه پروژه است که همیشه در دسترس نیست. این امر به ویژه در مورد پروژه‌های زیرساختی منطقه‌ای وجود دارد. در واقع، چالش بزرگتر چگونگی تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت دیجیتال عمومی در سطح منطقه است. پروژه‌های منطقه‌ای پس از آماده شدن به دلیل کمبود تقاضا ممکن است قادر به ایجاد جریان درآمد کافی برای بازپرداخت مالی نباشند. به این معنا که این نوع پروژه‌ها به دلایل فنی معمولاً بزرگ هستند (به عنوان مثال پخش گسترده شبکه باند پهن) و بنابراین تقاضای قابل توجهی را در آینده پیش‌بینی می‌کنند. با این حال این تقاضا ممکن است به دلیل نیاز به زیرساخت‌های نرم مکمل مانند یک چارچوب نظارتی مشترک و سیستم پرداخت در سطح منطقه به آرامی رشد کند. بنابراین، چالش یافتن منابع بودجه‌ای است که به صورت منطقه‌ای تعریف شده باشد تا چنین پروژه‌هایی از نظر اقتصادی دوام بیاورند. برخلاف پروژه‌های ملی، به عنوان مثال در بهداشت و آموزش، که پس از اتمام می‌توانند نیاز بدهی خود را با منابع بودجه ملی برآورده کنند (اگر هزینه‌های کاربر در دسترس یا کافی نباشد) ، چنین منابعی برای پروژه‌های منطقه‌ای به راحتی در دسترس نیستند. در این حالت، هماهنگی منطقه‌ای برای تنظیم ترتیبات خاص مالی لازم است. این ترتیبات می‌تواند به باز کردن قفل مالی، از جمله از طریق بانک‌های توسعه، برای پرداخت هزینه‌های اولیه پروژه کمک کند.

- برای تامین مالی پارک‌های صنعتی این گزینه‌ها در دسترس است:
  - تامین مالی سنتی شامل تخصیص مستقیم بودجه ملی و سرمایه‌گذاری غیرمستقیم از طریق شرکت‌های عمومی. مزیت این روش برقراری دسترسی به وام از طریق بانک مرکزی است، اما تخصیص منابع در این روش به شکل ناکارا صورت می‌گیرد.
  - بازار سرمایه شامل سهام و اوراق. این روش بار مالی دولت را سبک می‌کند و اثربخشی تخصیص سرمایه را بهبود می‌دهد. منتها باید ظرفیت‌های کشور در این حوزه به دقت بررسی شود.
  - تامین مالی پروژه شامل مشارکت عمومی–خصوصی و روش‌هایی مانند *BOT*، *BOO*، *BOOT* و *DBFO*. کارایی هزینه‌کرد و کیفیت زیرساخت در این روش افزایش می‌یابد ولی تاخیر در دسترسی به منابع مالی بزرگترین محدودیت آن است.
  - تامین مالی اثر[۲۴۵]: این سرمایه گذاری‌ها می‌توانند در عین بازگشت سرمایه اثر مثبتی بر جامعه و محیط داشته باشند ولی نرخ بازگشت آن‌ها نسبت به روش سنتی پایین‌تر است.
- استفاده از تکنولوژی بلاک‌چین می‌تواند به دلایل زیر در حوزه تامین مالی کمک‌کننده باشد:
  - شفافیت: هر یک از اعضای زنجیره بلوک می‌تواند با ردیابی قابل تأیید به جدیدترین، دقیق‌ترین و قابل اطمینان‌ترین داده دسترسی پیدا کند.
  - امنیت: تمام معاملات موجود در بلاک‌چین باید به صورت رمزنگاری از طریق توافق انجام شود. برگشت‌ناپذیری هم‌چنین امکان دستکاری داده‌ها را از بین می‌برد.

[۲۴۵] *Impact Financing*

- اتوماسیون: با استفاده از قراردادهای هوشمند، بلاک‌چین به تسویه حساب خودکار و فوری می‌رسد، که کارایی را بسیار افزایش می‌دهد.
- اعتماد: بلاک‌چین به عنوان یک دفتر توزیع شده[۲۴۶]، طبق قوانینی که توسط اعضا تنظیم شده است و نه مدیر مرکزی کار می‌کند.
- مقرون به صرفه بودن: با حذف واسطه‌ها، بلاک‌چین سربارهای غیرضروری را حذف می‌کند.

- به این ترتیب، برای تامین مالی پارک‌های فناوری این گزینه‌ها در دسترس خواهند بود:
  - تامین مالی *StableCoin*: *StableCoins* دارایی‌هایی هستند که دارای ویژگی‌های ثبات قیمت هستند که آن‌ها را برای استفاده کوتاه‌مدت و میان‌مدت به عنوان یک واحد حساب و ذخیره ارزش مناسب می‌کند.
  - وام و حواله پشتیبان دارایی دیجیتال: ابزارهای وام دارایی دیجیتال به شکل‌گیری وام‌های جدید برای پروژه‌های مرتبط با اقتصاد دیجیتال کمک می‌کند.
  - تامین مالی اثر دیجیتال: زیرساخت‌های مبتنی بر بلاک‌چین با تامین شفافیت، کاهش هزینه و پاسخگویی به توسعه این شیوه تامین مالی کمک می‌کنند.
  - پیشنهاد رمز امنیتی[۲۴۷]: توکن‌سازی فرایند تبدیل حقوق دارایی به رمز دیجیتال بلاک‌چین است. بلاک‌چین‌ها می‌توانند با سریعتر، آسان‌تر و ارزان‌تر کردن سرمایه، ضمن باز کردن نقدینگی (و ارزش) ثانویه سرمایه‌گذاران، اوراق بهادار خصوصی را متحول کنند.
- برای تامین مالی بهتر شرکت‌های کوچک و متوسط فعال در حوزه دیجیتال موارد زیر می‌تواند در نظر گرفته شود:
  - بهبود استفاده از ابزارهای تامین مالی موجود برای دیجیتالی کردن موجود از طریق:
    - تسهیل دسترسی این شرکت‌ها به ابزارهای موجود، به عنوان مثال با راه‌اندازی یک پورتال آنلاین که طیف وسیعی از ابزارهای مالی با پشتوانه عمومی و مناسب بودن آن‌ها را برای میزان بلوغ دیجیتال و مرحله پروژه را یک جا ارائه کند تا به شرکت‌ها کمک کند موارد موجود را که مناسب نیازهای آن‌ها است شناسایی کنند. از این طریق بررسی امکان دسترسی به انواع وام‌های موجود برای شرکت‌های فعال در حوزه تجارت الکترونیک نیز تسهیل می‌شود.
    - سهولت و ساده‌سازی برنامه‌ها و هم‌سویی ابزارهای تأمین مالی عمومی از نظر عملیاتی؛ این ممکن است شامل معیارهای مشترک صلاحیت یا مراحل درخواست باشد.
    - کاهش عدم تقارن اطلاعاتی در تأمین مالی با "نمره دیجیتال"، که می‌تواند بلوغ دیجیتالی *SME*ها و پروژه‌های در نظر گرفته شده آن‌ها را نشان دهد. چنین روش نمره‌گذاری را می‌توان توسط یک نهاد بی‌طرف، *objective* و معتبر مدیریت کرد و می‌تواند توسط بخش خصوصی برای بهبود ارزیابی ریسک خود استفاده شود.

---

[۲۴۶] ساختار شناسایی و توزیع اطلاعات در بلاکچین به منظور جلوگیری از اعمال تمرکز به صورت توزیع شده بین کاربرهای مختلف است که از آن به عنوان دفتر توزیع شده

[۲۴۷] *Security Token Offering*

- بهبود تأمین مالی از طریق بدهی برای پروژه‌های بزرگ و تحولی دیجیتال از طریق:
  - افزایش تامین مالی از طریق بدهی با ابزاری جدید برای افزایش پوشش ضمانت براساس طرح‌های موجود برای افزایش تقسیم ریسک بین سرمایه‌گذاران خصوصی و عمومی و کاهش الزامات وثیقه.
- تقویت نقش خوشه‌ها و هاب‌های نوآوری دیجیتال از طریق:
  - تعریف نقش مشخص برای خوشه‌ها و هاب‌های نوآوری دیجیتال به عنوان بخشی از یک چارچوب ملی برای دیجیتالی شدن *SME*ها با گنجاندن خوشه‌های صنعتی و هاب‌های نوآوری در اجرای مرحله جدید استراتژی دیجیتالی‌سازی *I4.0* و دادن نقش به آن‌ها در اقدامات کلیدی در حال انجام.

- روندهای متحول‌کننده صنعت سلامت در پنج بخش هوش مصنوعی، *wearable*ها، واقعیت مجازی و واقعیت افزوده، اینترنت اشیاء و پرینتر سه‌بعدی قابل بررسی هستند. در حوزه سلامت، برای شناسایی مناسب‌ترین منابع مالی برای دستیابی به اهداف ساختار سرمایه، تیم‌های رهبری سازمان‌های بهداشتی درمانی انتفاعی و غیرانتفاعی به یک چارچوب استراتژیک برای تصمیم‌گیری نیاز دارند. لیزینگ بخشی حیاتی و رو به توسعه از صنعت بهداشت دیجیتال است که امکان دسترسی مقرون به صرفه به تجهیزات تشخیصی مانند دستگاه‌های *MRI* و اشعه ایکس، سخت‌افزار و نرم‌افزارهای اداری مانند رایانه‌ها و سیستم‌های *CRM* و هم‌چنین دستگاه‌های نظارت بر سلامت در خانه مانند دستگاه‌های قندخون را فراهم می‌کند. لیزینگ نه تنها به ارائه‌دهندگان خدمات سلامت دسترسی مقرون به صرفه به فناوری‌های متصل را ارائه می‌دهد، بلکه می‌تواند تعمیر و نگهداری تجهیزات، خدمات امنیتی و به روزرسانی‌ها را نیز پوشش دهد. ارائه‌دهندگان خدمات سلامت به لطف هزینه‌های قابل پیش‌بینی موجود در قرارداد می‌توانند بودجه خود را به طور موثرتری مدیریت کنند. انعطاف‌پذیری بیشتری در زمینه لیزینگ به دلیل تنوع گزینه‌های موجود وجود دارد: آن‌ها می‌توانند با پرداخت منظم فناوری را به مرور خریداری کنند یا به راحتی دارایی را برای مدت مشخصی اجاره کنند. به علاوه، از نظر مالیاتی نیز مقرون به صرفه است چرا که پرداخت اجاره به عنوان هزینه کسب‌وکار به حساب می‌آید. توافق‌نامه لیزینگ به ارائه‌دهندگان مراقبت‌های بهداشتی کمک می‌کند تا از جدیدترین و کارآمدترین تجهیزات استفاده کنند. ارائه‌دهندگان خدمات بهداشتی و درمانی به جای درگیر بودن با تجهیزات قدیمی و منسوخ شده، می‌توانند به راحتی دارایی‌های خود را در پایان قرارداد اجاره خود ارتقا دهند. این یک مزیت بزرگ است زیرا فناوری به طور مداوم در حال به‌روزرسانی است.
- مدل‌های فاندینگ ابتکارات آموزش الکترونیکی می‌تواند شامل موارد زیر باشد:
  - مشارکت‌های دولتی– خصوصی شامل وام‌های تحت حمایت دولت، توافق نامه‌های بسته‌های خدمات[۲۴۸]، *seed funding*، حمایت نهادهای مذهبی، سازمان‌های غیردولتی و تأمین مالی خرد
  - کمک‌های مالی فناوری شامل بودجه عمومی و کمک‌های مالی خصوصی برای سخت افزار، نرم‌افزار و آموزش
  - اوراق قرضه و لیزینگ فناوری
- جای درگیر بودن با تجهیزات قدیمی و منسوخ شده، می‌توانند به راحتی دارایی‌های خود را در پایان قرارداد اجاره خود ارتقا دهند. این یک مزیت بزرگ است زیرا فناوری به طور مداوم در حال به‌روزرسانی است.

[248] *Bundled service*

- مدل‌های فاندینگ ابتکارات آموزش الکترونیکی می‌تواند شامل موارد زیر باشد:
  - مشارکت‌های دولتی– خصوصی شامل وام‌های تحت حمایت دولت، توافق نامه‌های بسته‌های خدمات[۲۴۹]، *seed funding*، حمایت نهادهای مذهبی، سازمان‌های غیردولتی و تأمین مالی خرد
  - کمک‌های مالی فناوری شامل بودجه عمومی و کمک‌های مالی خصوصی برای سخت افزار، نرم‌افزار و آموزش
  - اوراق قرضه و لیزینگ فناوری

فصل ۱۳: اقدامات قابل انجام توسط نهادهای مشورتی بخش خصوصی از جمله اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی برای کمک به بنگاههای این بخش

۱-۱۳-مقدمه

وقوع بحران کرونا به دلیل ماهیت آن از جهت اثرگذاری بر سلامت عمومی باعث شد تا مواجهه و مداخله کشورها به منظور جلوگیری از آثار این بیماری بر سلامت و جان مردم، آثار منفی گسترده‌ای بر بخش‌های مختلف اقتصادی برجای بگذارد و باعث ایجاد زیان رفاهی قابل توجهی برای خانوار و بنگاه‌های اقتصادی باشد. تفاوت زیان رفاهی ایجاد شده ناشی از بیماری کرونا که به دلیل ماهیت مداخلات دولت بوده است باعث گردید تا دولت‌ها در ابعاد بزرگ و قابل توجهی به حمایت از خانوارها و کسب و کارهای مختلف روی بیاروند به طوریکه همان‌طور که فصل اول به آن اشاره شد، متوسط بسته مالی دولت‌ها در دنیا که ماهیت بودجه‌ای و یارانه‌ای داشته فارغ از سیاست‌های اعتباری یا پولی، حدود ۸ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است که ۳ درصد آن ضمانت‌ها دولتی(عمدتا برای دریافت تسهیلات بانکی توسط بنگاه‌های اقتصادی) و ۵ درصد آن نیز منابع غیرمشروطی(در مقایسه با ضمانت‌ها که جنبه‌ی مشروط داشته و استفاده از آنها منوط به عدم ایفای تعهدات بنگاه‌ها و استفاده از ضمانت‌های دولتی است) بوده است که دولت‌ها صرف جبران زیان رفاهی ناشی از بیماری کرونا کرده‌اند.

با این‌حال یکی از عوامل مهم در چگونگی واکنش دولت‌ها و هم‌چنین کسب و کارهای مختلف به آثار منفی ناشی از بیماری کرونا، فضای سیاستگذاری ممکن در اختیار آن‌ها بوده است. به طور مشخص وجود ابزارهای سیاستی متنوع و در دسترس به گونه‌ای که متناسب با شرایط بخش‌های مختلف آسیب دیده اعم از بنگاه، خانوار یا دولت باشد، نقش مهمی در چگونگی طراحی بسته‌های سیاستی از جهت اندازه و ترکیب و هم‌چنین نوع واکنش آن‌ها به آثار اقتصادی کرونا بوده است.

[249] *Bundled service*

یکی از وجوه مهم بحران‌های اقتصادی از منظر سیاستگذاری، اصلاح رویه‌ها، قوانین و ابزارها در دوران بحران به منظور مواجهه بهتر با آثار اقتصادی است و در واقع بحران‌های اقتصادی از یک منظر فرصتی برای اصلاح حکمرانی در بخش‌های مختلف هستند. با توجه به اینکه در مواجهه با بحران‌های اقتصادی امکان پشتیبانی و حمایت اجتماعی برای اجرای اصلاحات اقتصادی و حقوقی بیشتر میشود از این جهت و به عنوان یک عامل موثر، اصلاحات اقتصادی می‌تواند از پیشتیبانی بیشتری برخوردار باشد. برای بخشی از کشورهای توسعه یافته که در موج بحران ۲۰۰۸ قرار داشتند، بخشی از فرایندهای یادگیری و اصلاح رویه‌ها ذیل بحران قبلی به دلیل ابعاد بزرگ و گسترده آن طی شد و به همین خاطر از منظر اصلاحات جعبه ابزار سیاستگذاری، این گروه از کشورها آمادگی بیشتری در مواجهه با بحران اقتصادی ناشی از کرونا داشته‌اند.

با این نگاه، سیاستگذاری اقتصادی در ایران، می‌بایست از فرصت کرونا در جهت رفع برخی از چالش‌های حقوقی، قانونی و شکل دادن به ابزارهای سیاستگذاری در جهت مواجهه بهتر با بحران کرونا اقدام کند. اصلاحات مدنظر را می‌توان ذیل دو بخش طبقه‌بندی کرد. اصلاحاتی که به صورت خاص در جهت مواجهه اقتصادی بهتر با بیماری کرونا یا شوک‌های اقتصادی مشابه با آن طراحی می‌شود. اصلاحات گروه دوم اصلاحاتی هستند که به دلیل سازوکار اثرگذاری بحران کرونا بر بخش‌های مختلف اقتصادی اهمیت پیدا کرده‌اند، قاعدتا تشابه اثرگذاری بحران کرونا با سایر چالش‌ها و شوک‌های اقتصادی، این بخش از اصلاحات پیشنهادی را مشابه با سایر پیشنهادات می‌کند با این تفاوت که در بخشی از آنها اولویت‌بندی دچار تغییر می‌شود.

با در نظر گرفتن مقدمه یاد شده در ادامه به پیشنهاداتی که می‌تواند توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران به سیاستگذار به عنوان بسته اصلاحی ارائه شود، پرداخته می‌شود.

۲-۱۳-سیاست‌های حوزه‌ی سلامت مرتبط با کرونا

در شرایط کنونی، مهم‌ترین اولویت در خصوص مقابله با کرونا، ایجاد اطمینان از دسترسی به سطوح مشخصی و تعریف شده‌ای از واکسن معتبر و قابل تایید است. واکسیناسیون چه از جهت اثرگذاری آن بر سلامت آحاد اقتصادی و چه از جهت اینکه کشورهای دیگر فرایند عادی‌سازی رابطه‌ی اقتصادی خود را تنظیم کنند اهمیت بالایی دارد.

در شرایط کنونی با توجه به محدودیت‌های دولت در خصوص دسترسی به سطح مشخصی از واکسن، محدودیت در منابع مالی و هم‌چنین محدودیت در ابزارها و روش‌ها برای تامین آن پیشنهادات به شرح زیر قابل طرح است:

اعتباربخشی به سیاست واکسن از طریق اعلام یک برنامه‌ی مشخص و روشن از اولویت‌ها

تخمین اولیه از جمعیتی است که باید واکسن زده شود. این تخمین تابعی از میزان اثربخشی واکسن و همچنین برآوردی از میزان جمعیتی است که به دلیل ابتلا به کرونا ایمنی جمعی پیدا کرده‌اند. با توجه به وجود موج‌های سه گانه ابتلا به کرونا در ایران لازم است ابتدا براوردی از میزان ایمنی جمعی ایجاد شده و ویژگی‌های جغرافیایی و جمعیتی گروه‌هایی که ایمنی جمعی پیدا کرده‌اند ارائه شود تا بر مبنای آن به نرخ جمعیتی که باید تحت واکسیناسیون قرار گیرند دست یافت. این مساله با توجه به وجود محدودیت در واکسن اهمیت بالایی دارد تا بتوان واکسن را به شکل بهینه استفاده کرد. در شرایط کنونی، اولویت‌های رسمی اعلام شده برای واکسیناسیون عمدتا بر اساس گروه‌های پرخطر بدون در نظر گرفتن مساله‌ی جغرافیا و هم‌چنین نقش گروه‌های شغلی یا سایر ویژگی‌هایی است که در انتقال و آسیب‌پذیری ناشی از کرونا اثرگذار است. رعایت این ملاک‌ها برای یافتن جمعیت تحت پوشش می‌تواند به اثربخشی بالاتر واکسن کمک کند. بر اساس برآوردهای سرانگشتی صورت گرفته اگر اثربخشی واکسن ۹۰ درصد باشد و تخمین جمعیتی که ایمنی

جمعی پیدا کرده‌اند حدود ۱۰–۱۵ درصد باشد در اینصورت میزان جمعیتی که باید تحت پوشش واکسن باشد حدود ۳۰–۴۰ درصد است. از این‌رو یک چالش مهم و قابل طرح برای واکسیناسیون پیدا کردن افراد مناسب برای واکسن ذیل یک مجموعه ملاک روشن است که بتوان بر اساس آن اثربخشی بالاتری از واکسن را دنبال کرد. بخشی از برنامه دولت ذیل این روش اتخاذ یک سیاست ارتباطی مناسب است. به طور مشخص برخی از کشورها پایگاه‌های اطلاعاتی ایجاد کرده‌اند که ذیل آن افرادی که واکسن را دریافت کرده‌اند می‌توانند به صورت روشن و مشخص هرگونه(با تاکید بر هر نوع از عوارض ایجاد شده اعم از مستقیم یا غیرمستقیم) عوارض ایجاد شده پس از واکسن را ثبت کنند و تیم‌های کارشناسی پی‌گیری عوارض ایجاد شده و گزارش‌های منظم و متواتر از نتایج حاصل شده را بر عهده دارند. در اختیار قرار دادن داده‌های ثبت شده به تیم‌های مستقل و علمی به منظور ارزیابی این آثار می‌تواند در اعتباربخشی به واکسن‌های مختلف در داخل و همراهی بیشتر گروه‌های مختلف برای واکسن کمک کند. به علاوه در صورتی که تداوم خرید یا تولید مشترک یا تولید واکسن داخلی، چند نوع واکسن در اختیار بود، لازم است به افراد در انتخاب نوع واکسن اختیار داده شود تا بتوان اعتماد عمومی بیشتری را برای واکسیناسیون جلب کرد.

استفاده از ظرفیت ماده ٤٨ قانون الحاق برای اخذ عوارض جهت تامین مالی

به علاوه اگرچه واکسیناسیون یکی از اولویت‌های کلان ملی است و ممکن است مساله‌ی تامین منابع مالی برای آن در مقایسه نسبی با سایر هزینه‌ها چالش جدی نباشد با این حال با توجه به محدودیت‌های عمومی در خصوص منابع مالی می‌توان از ظرفیت‌های قانونی برای تامین منابع مالی در خصوص واکسیناسیون اقدام کرد. یکی از ظرفیت‌های قانونی ماده ۴۸ قانون الحاق برخی موارد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۲) است که ذیل آن اخذ عوارض از کالاها وخدمات آسیب‌رسان به سلامت را حداکثر تا ۱۰ درصد ارزش کالا مجاز دانسته است. طی سالهای گذشته اگرچه در پایان هر سال فهرست این گروه از کالاها توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اعلام میشود، با اینحال با توجه به اینکه تعیین عوارض مربوطه و وصول آن ذیل کارگروهی متشکل از چند وزارتخانه از جمله وزات صنعت،معدن و تجارت،وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه بوده است، با این حال به دلیل عدم همگرایی و همکاری دستگاه‌های اجرایی نسبت به اخذ عوارض از این فهرست کوتاهی می‌شود و علی‌رغم تاکید قانون تاکنون منابعی از این طریق ایجاد نشده است. با توجه به اینکه مصداق فهرست مدنظر این قانون شامل موارد مانند سیگار، برخی از نوشیدنی‌ها و فراورده‌های گوشتی با اثرات نامناسب بر سلامت می‌شود و ارزش فروش این کالاها قابل توجه است، و به علاوه منابع دیده شده به صورت مستقیم برای واکسن کرونا در لایحه بودجه هزار میلیارد تومان بوده است، می‌توان از این ظرفیت قانونی نسبت به عملیاتی کردن اخذ عوارض از ابتدای سال آتی و استفاده از منابع حاصل شده برای تامین واکسن اقدام کرد.

استفاده از ظرفیت بخش خصوصی برای واردات واکسن

با توجه به محدودیت منابع مالی دولتی لازم است از طریق سازمان غذا و دارو و استفاده از شرکتهای معتبر داخلی نسبت به واردات واکسن و ایجاد بازار داخلی برای آن برای انواعی از واکسن که تاییدات مراکز بین‌المللی از جمله سازمان بهداشت جهانی را دارند اقدام کرد. این امر اولا بخشی از بار مالی از دوش دولت را کاهش میدهد و از سوی دیگر در عبور هر چه سریعتر از شرایط جاری می‌تواند موثر باشد.

۱۳-۳-ایجاد صندوق ویژه برای اعطای ضمانت به بنگاه‌های کوچک و متوسط

یکی از چالش‌های مهم در تامین مالی به ویژه برای بنگاه‌های کوچک و متوسط اقتصادی نداشتن وثیقه مناسب و کافی برای این گروه از بنگاه‌هاست. در دوران یکی از ابزارهای گسترده استفاده شده توسط کشورهای مختلف برای کمک به بنگاه‌های اقتصادی به ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط شکل‌گیری صندوق‌های ضمانت با منابع دولتی به منظور استفاده اهرمی از منابع مالی دولتی در جهت کمک به بنگاه‌های اقتصادی بوده است به طوریکه متوسط استفاده از این ابزار به تنهایی حدود ۳ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده و به علاوه از جمله ابزارهایی بوده است که بیشترین استفاده را توسط بنگاه‌های اقتصادی داشته است. به همین خاطر پیشنهاد می‌شود صندوق ضمانت از بنگاه‌های کوچک و متوسط با منابع دولتی ایجاد شود و نقش ضمانت این بنگاه‌ها را بر عهده داشته باشد. به علاوه پیشنهاد می‌شود استانداردهای وام‌دهی این صندوق مطابق با استانداردهای به روز در ارزیابی وشناسایی ریسک‌های بنگاه‌های اقتصادی باشد و از نظام شفافیت مالی برای انتشار اطلاعات و فرایندهای تصمیم‌گیری در خصوص اعطای وام استفاده کرده تا اطمینان از صحت شناسایی و اعطای وام این صندوق ایجاد شود.

۱۳-٤-اصلاح در نظام بیمه بیکاری و تامین اجتماعی در ایران

یکی از چالش‌های مهم در کسب و کار در ایران، مسائل مربوط به تامین اجتماعی است. نرخ بالای مشارکت کارفرما در صندوق‌های بیمه‌ای باعث شده است تا به عنوان یک عامل، سهم کارگران غیررسمی در اقتصاد افزایش یابد و همین امر در شناسایی این گروه از کارگران در مواجهه با بحران‌های مانند کرونا چالشهای جدی ایجاد کند. به علاوه از منظر نظام تامین اجتماعی در ایران، محدوده‌ی بنگاه اقتصادی به منظور اعمال قواعد تامین اجتماعی به صورت روشن مشخص نیست و همین امر باعث ایجاد چالش برای بنگاه‌های اقتصادی می‌شود. به همین خاطر پیشنهاد میشود موارد زیر پی‌گیری شود:

- مشارکت پلکانی کارفرما در حق بیمه و کاهش آن با افزایش سطح دستمزد: یکی از سیاستهای بازتوزیعی مناسب در کشورهای مختلف کاهش مشارکت کارفرما در حق بیمه در صورت افزایش دستمزد است. این امر می‌تواند با کاهش بار مالی کارفرما از نظام تامین اجتماعی انگیزه کارفرمایان برای مشارکت در نظام تامین اجتماعی به منظور شناسایی بهتر بخش غیررسمی را فراهم سازد.

همچنین برای صندوق بیمه بیکاری پیشنهاد میشود اصلاحاتی به شرح زیر به عنوان ابزاری مهم در مواجهه با بحران‌هایی مانند کرونا پی‌گیری شود:

- ایجاد تعادل در منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری از طریق:
  - کاهش مدت دریافت مقرری بیمه بیکاری به منظور افزایش انگیزه برای جست‌وجوی بیشتر برای کار و همچنین امکان شمول بیشتر افراد برای قرار گرفتن ذیل چتر حمایتی
  - افزایش طول مدت مشارکت در صندوق بیمه به منظور مشمول شدن استفاده در بیمه بیکاری
  - کاهش تعهدات غیرمرتبط با بیمه بیکاری ذیل صندوق و ایجاد انعطاف در تعیین پارامترهای پوشش مطابق با منابع وصول شده به منظور جلوگیری از تشدید عدم تعادل

۵-۱۳-اصلاحات پیشنهادی در نظام تامین مالی کشور

نظام تامین مالی کشور با اشکالات و چالش‌های متعددی مواجه است. مشابه با نتایج سیاستی در فصل گذشته پیشنهاد میشود موارد زیر در اولویت اصلاحات قرار گیرد:

- **اصلاحات حقوقی در قوانین و مقررات در بازار سرمایه**
  - معافیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی کوچک از شمول در قوانین و مقررات سازمان بورس
  - ساختار شرکت‌های سهامی عام در کشور، امکان انتشار کلاس‌های مختلف سهام (سهام دارای حق رای و بدون حق رای) پیش بینی شود تا شرکت‌ها بتوانند بدون نگرانی از بابت رقیق شدن سهامداری، از طریق انتشار سهام بدون حق رای تامین مالی کنند
  - تعریف دقیق ساختار حقوقی همکاری محدود *Limited Partnership* در قانون تجارت ایران برای تسهیل پروسه ایجاد صندوق های سرمایه‌گذاری خصوصی و خطرپذیر
  - تعریف دقیق سرمایه‌گذاران تایید شده *Accredited Investors* در دستورالعمل‌های سازمان بورس ایران و تسهیل قوانین و مقررات در مورد ابزارهایی که صرفا چنین سرمایه‌گذارانی در آن‌ها وارد می‌شوند
- **اصلاحات پیشنهادی در جهت توسعه ابزارهای مالی در بازار سرمایه**
  - ایجاد زیرساخت لازم برای امکان انتشار اوراق بدهی کوچک (*Mini-bond*) به عنوان یک ابزار تامین مالی برای بنگاه‌های با اندازه کوچک و متوسط
  - تعریف و انتشار اوراق بدهی مصون از تورم، به منظور کشف نرخ پایه در بازار اوراق بدهی و قیمت‌گذاری سایر نرخ‌ها با توجه به آن
  - تسریع در اعطای مجوز به شرکت‌های تامین سرمایه به منظور بالا بردن رقابت در انتشار اوراق و در نتیجه کاهش کارمزد انتشار اوراق بدهی
  - تعریف اوراق بدهی قابل تبدیل به سهام برای افزایش تنوع ابزارهای مالی و نیز کاهش دادن احتمال نکول (به دلیل قابلیت تبدیل به سهم)
- **اصلاحات پیشنهادی در جهت توسعه ابزارهای مالی در نظام مالی با تاکید بر شبکه بانکی**
  - انتقال و اوراق بهادارسازی حساب‌های دریافتنی از طریق خارج کردن
  - تنزیل بروات و خرید دین
  - تنزیل معکوس
  - وام بر مبنای دارایی
  - وام غلطان
  - تأمین مالی کف کارگاه
  - پرداخت حق بیمه‌ها
  - وام بدون پشتوانه دارایی

۱۳-۶-اصلاحات پیشنهادی در نظام ارزی و تجاری کشور

یکی از چالشهای مهم در حوزه‌ی تجارت ایران عدم توجه به موانع غیرتعرفه‌ای به ویژه استانداردهای گمرکی و استانداردهای طرف‌های تجاری است. با توجه به اهمیت تجارت با کشورهای همسایه برای ایران پیشنهاد می‌شود شکل دادن به نظام یکپارچه گمرکی بین ایران با کشورهای همسایه یا وارد شدن ایران به قرارداد تسهیل در تجارت به عنوان مبنا برای همگرایی در گمرکات دنبال شود. همچنین برای سیاست‌های ارزی مطابق با موارد پیشنهاد شده انتشار اوراق ارزی و اعتبار ارزی دنبال شود.

۱۳-۷-اصلاحات پیشنهادی برای توسعه اقتصاد دیجیتال

با در نظر گرفتن نکات گفته شده به عنوان بستر اصلی چالش در توسعه اقتصاد دیجیتال در کشور، نکات زیر را می‌توان به عنوان پیشنهادات بخشی برای توسعه اقتصاد دیجیتال ذکر کرد:

- در حوزه حقوق مخابراتی قوانین یا مقررات جدیدی باید صادر شود. هدف از این قوانین تنظیم مقررات ایجاد زیرساخت‌های مخابراتی زیرزمینی و روزمینی (از جمله سایت‌های برج و زیرساخت‌ها) به منظور پرداختن به موضوعات حق تقدم است که در حال حاضر مانع اصلی گسترش نفوذ و پوشش باند پهن در بسیاری از بازارهای منطقه است. علاوه بر این، مهم است که قوانینی وضع شود تا سرعت پهنای باند مشاهده شده با سرعت پهنای باند واقعی که توسط اپراتورها و *ISP* تبلیغ می‌شود سازگار باشد.
- در حوزه سلامت، حفاظت از اطلاعات، امنیت و حریم خصوصی، و نیز درمان و تجویز از راه دور و یا با کمک اپلیکیشن از مواردی است که باید مبنای تدوین قوانین مرتبط قرار بگیرد. ماده ۶۷ قانون برنامه توسعه ششم و همچنین ماده ۶ قانون تجارت الکترونیک یکی از موانع توسعه حوزه‌ی سلامت ذیل اقتصاد دیجیتال است. به همین خاطر به عنوان گام اول ضروری است برای توسعه حوزه‌ی سلامت اقدامات زیر عملیاتی شود:
  - با توجه به ضرورت راه‌اندازی کلینیک‌های تخصصی مجازی جهت تبادل اطلاعات، کاهش تردد و تجمع بیماران الکتیو و همچنین راه‌اندازی دوراپزشکی، مجوز استفاده از فرم‌های بالینی بیمارستانی، امضای الکترونیک کادر درمان و استفاده از اسناد الکترونیک و تصویر الکترونیک(اسکن) اوراق پرونده‌های پزشکی و بیمارستانی برای تمامی مراکز ارائه خدمات سلامت ذیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اعم از مراکز دولتی، خصوصی، عمومی غیردولتی، خیریه و مراکز وابسته به نهادها صادر شود و این امضای الکترونیکی توسط تمامی بیمه‌ها مورد تایید باشد.
  - همه سازمان‌های بیمه‌گر پایه و شرکت‌های تجاری مکلف باشند تمامی اسناد الکترونیکی صادر شد توسط مراکز ارائه کننده خدمت را از طریق درگاه امن و یکپارچه تبادل اطلاعات سلامت و ذیل دستورالعمل‌های تعیین شده توسط تولیت حوزه‌ی سلامت(وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) مورد تایید قرار داده و در چارچوب تعهدات خود رسیدگی و پرداخت نمایند.
  - به استناد ماده (۶۷) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه و به منظور تسهیل در ارائه خدمات سلامت الکترونیک ذیل دستورالعملی که باید توسط سازمان غذا و دارو و با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه

می شود الزام موضوع بند ماده (۶) قانون تجارت الکترونیک، در صورتیکه دارو توسط داروخانه با نسخه الکترونیک تحویل بیماران شود، بلامانع است

- در کنار موارد یاد شده برمبنای تجربیات سایر کشورها، تدوین دستورالعمل و قانون مشخص برای بخش سلامت با توجه به اهمیت این بخش ضروری است که ذیل این دستورالعمل یا قانون موارد زیر باید مدنظر قرار گیرد:
  - شناسایی هویت ارائه‌کننده خدمت و بیمار
  - کسب رضایت بیمار برای مشاوره
  - انواع مشاوره
  - تجویز و ارائه نسخه
  - اخلاق پزشکی، حریم خصوصی و محرمانه بودن داده‌ها
  - بازپرداخت هزینه‌های اپلیکیشن‌های حوزه سلامت
  - گسترش زیرساخت‌های تلماتیکس، شاخه‌ای از فناوری اطلاعات که با انتقال از راه دور اطلاعات رایانه‌ای سروکار دارد
- در حوزه آموزش این موارد می‌تواند مد نظر قرار بگیرد:
  - تصویب برنامه‌های یادگیری دیجیتال دولتی و تشویق برنامه‌های یادگیری دیجیتال استانی و منطقه‌ای
  - تعریف یادگیری شخصی
  - راهنمایی در مورد اجرای مواد آموزشی دیجیتال
  - تدوین استانداردهای یادگیری دیجیتال برای دانش‌آموزان و دانشجویان
  - نحوه نظارت بر محتوای آموزشی دیجیتال
  - تعریف مدارس مجازی و شرایط آن‌ها
  - قانون کپی‌رایت برای محتوای آموزشی دیجیتال
- در حوزه تجارت الکترونیک پیاده‌سازی یک استاندارد ملی یکپارچه برای تمامی معاملات الکترونیکی که استفاده از امضاهای الکترونیکی، قراردادهای الکترونیکی و سوابق الکترونیکی را تشویق کند می‌تواند کمک کننده باشد. در قوانین مربوطه باید به شرایط اعتبار برای امضاها، قراردادها و سوابق الکترونیکی، الزامات حفظ قرارداد و سوابق الکترونیکی، و استانداردهای یکنواخت ملی برای صنعت بانکداری و بیمه باید توجه شود.