



مجموعه مقالات همایش اقتصاد ایران

تهیه کننده:

دبیرخانه اولین همایش ملی اقتصاد ایران



پاییز ۱۴۰۲

عنوان: مجموعه مقالات همایش اقتصاد ایران
ناشر: پژوهشکده امور اقتصادی
تهیه کننده: دبیرخانه اولین همایش ملی اقتصاد ایران
صفحه آرایبی: فائزه کریمیان
تاریخ نشر: آذرماه ۱۴۰۲

حقوق معنوی این اثر متعلق به پژوهشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.
مطالب این کتاب نظر رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی و پژوهشکده امور اقتصادی نیست.

آدرس: تهران، خیابان خالد اسلامبولی، کوچه سوم، پلاک ۹، کد پستی: ۱۵۱۳۶۴۶۶۱۱
تلفن: ۴۴۷۲۸۸۷۲ - ۰۲۱ فاکس: ۸۸۱۰۰۳۶۳ - ۰۲۱
وبسایت: www.earc.ac.ir پست الکترونیکی: info@earc.ac.ir

فهرست

۷.....	آسیب‌شناسی ساختار حکمرانی آب بر تأمین امنیت آب و غذا.....
۳۳.....	آینده‌نگاری و تبیین سناریوهای پیش‌روی صندوق‌های بازنشستگی
۶۱.....	ابتکار ایران در نسبت با روسیه و آسیای میانه
۸۳.....	ارائه مدلی برای توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی.....
۱۳۱.....	الزامات هوش مصنوعی در تصمیم‌گیری‌های دولت و بودجه‌ریزی
۱۵۵.....	الگوی تأمین بلندمدت مسکن با استفاده از ظرفیت اوراق مالی اسلامی
۱۷۱.....	بررسی رویکردهای مطالعات رفتاری در جهت بهبود سیاست‌گذاری مالیاتی.....
۲۰۹.....	بررسی ظرفیت سقف‌های اعتباری در ابزارهای سیاست‌گذاری پولی
۲۳۷.....	بررسی معافیت‌های مالیاتی در قوانین و مقررات و ارائه پیشنهادها.....
۲۵۷.....	بررسی نقش سیاست‌های پولی در تحقق اهداف رشد غیر تورمی در ایران.....
۲۹۱.....	برنامه‌ریزی توسعه در ایران: از آرمان تا واقعیت.....
۳۱۵.....	پایدارسازی نظام حمایتی با کمک تأمین مالی وجوهات و منابع مردمی.....
۳۴۱.....	تأثیر نرخ ارز بر شاخص قیمت مصرف‌کننده و اهمیت کاهش گذر نرخ ارز در جهت مهار تورم.....
۳۵۷.....	تبیین منطق جغرافیایی - اقتصادی نقش‌یابی کشورها در تغییر نظم جهانی
۳۷۵.....	تحلیلی بر ارزیابی کیفیت دارایی و نقش آن در بهبود ترازنامه بانک‌ها.....
۳۹۳.....	تطور سیاست‌گذاری در برنامه‌های ۵ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران.....
۴۱۹.....	جایگاه تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران
۴۱۹.....	مسیر طی شده، چالش‌های پیش‌رو و ارائه راهکار سیاستی.....
۴۳۷.....	حکمرانی خوب و منتقدان آن
۴۳۷.....	جستاری معرفت‌شناختی پیرامون سترونی گفتمان مخالفان حکمرانی خوب
۴۵۹.....	حکمرانی داده در کشور از ایده تا اجرا
۴۷۵.....	سناریوهای جانمایی ایران در سیاست خارجی چین.....
۵۰۷.....	سیاست ارزی در متعادل‌سازی انحراف نرخ ارز در ایران.....
۵۳۳.....	شبه سرمایه‌داری رانتیر.....
۵۳۳.....	اقتضانات نظم اقتصاد سیاسی در الگوی حکمرانی.....
۵۶۹.....	شفافیت اقتصادی در سایه تحولات قانونی جدید نظام مالیاتی.....
۵۸۹.....	عارضه‌یابی تنظیم‌گری نظام اقتصادی حاکم بر صنعت فرآورده‌های نفتی
۵۸۹.....	با نگاهی بر سیاست تخصیص یارانه به سوخت.....
۶۲۳.....	عوامل ایجاد تورم و راهکارهای مهار آن در اقتصاد ایران.....
۶۴۹.....	مالیات بر درآمد منفی
۶۴۹.....	ایده تفکیک نظام پرداخت یارانه از سیاست‌های قیمتی.....

- ۶۶۹..... مروری بر روش‌های تشخیص ناهنجاری گرافی در داده‌های مالی
- ۶۸۵..... مطالعه تطبیقی اقدامات سیاستی کشورها به‌منظور مقابله با افزایش جهانی قیمت مواد غذایی و انرژی
- ۷۰۵..... بررسی اثرات ناترازی‌های اقتصاد ایران بر تورم
- ۷۳۳..... واکاوی نظریه‌های تورم در اقتصاد ایران

مقدمه

اگر چه جمهوری اسلامی ایران در عرصه‌های زیادی به اهداف خود دست یافته است اما اقتصاد کشور در مسیر پویایی خود با چالش‌ها و ناترازی‌هایی نیز مواجه بوده و در عین حال، بسیاری از فرصت‌ها و ظرفیت‌ها همچنان بلااستفاده باقی مانده است. اکنون در ۴۰ سال دوم انقلاب، با مرور تجربیات و دستاوردهای گذشته، می‌توان دریافت که لازمه پیشرفت بیشتر کشور در گرو انجام اصلاحات ساختاری و رفع ناترازی‌ها، در کنار توانایی نقش‌آفرینی در عرصه اقتصاد بین‌الملل است. بر اساس این ضرورت، پژوهشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی تلاش کرد تا با تعیین محورهای ضروری انجام این اصلاحات در قالب ۷ دسته، از طریق برگزاری همایش اقتصاد ایران؛ اصلاح ساختارها، رفع ناترازی‌ها و نقش‌آفرینی نوین در عرصه بین‌الملل، ضمن برجسته نمودن اهمیت این مسئله برای مسئولین کشور، چالش‌های محوری اقتصاد ایران را نیز در منظر نخبگان قرار دهد و به تبع آن، زمینه انجام تحقیقات و پژوهش‌های آتی دانشگاه‌ها، پژوهشکده‌ها، اندیشکده‌ها و مراکز پژوهشی را با اولویت‌های موردنیاز اصلاح ساختار فراهم آورد.

نکته حائز اهمیت در رابطه با همایش مذکور در این است که برخلاف روال معمول همایش‌ها، مباحث تخصصی منوط به دو روز برگزاری همایش نبوده است؛ بلکه با توجه به اهمیت موضوع و در راستای توجه بیشتر به نظرات صاحب‌نظران، ۷ کارگروه، منطبق با ۷ عنوان همایش به شرح ذیل تشکیل گردید که مسئولیت هر کارگروه بر عهده یکی از مراکز پژوهشی یا دانشگاهی کشور بوده است.

* اصلاح ساختار نظام سیاست‌گذاری اقتصادی (پژوهشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی)

* اصلاح ساختار حکمرانی بر مبنای داده (پژوهشکده آمار)

* اصلاح ساختارها و رفع ناترازی‌ها در نظام مالی (بانک و ارز) (پژوهشکده امور اقتصادی با همکاری

دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی)

* اصلاح ساختارها و رفع ناترازی‌ها در نظام مالیاتی-رفاهی (مرکز آموزش، پژوهش و برنامه‌ریزی مالیاتی)
 * اصلاح ساختارها و رفع ناترازی‌ها در نظام بودجه‌ریزی (مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی)

* اصلاح حکمرانی و رفع ناترازی‌ها در حوزه انرژی (انديشکده حکمرانی انفال و منابع طبیعی دانشگاه امام صادق (ع))

* جانمایی جدید اقتصاد ایران در عرصه بین‌الملل (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)
 علاوه‌براین، طی مدت فراخوان مقالات، تعداد ۹۲ مقاله مرتبط با موضوعات تعیین شده ذیل هر محور، تحویل دبیرخانه همایش گردید که در پایش اولیه، مطابقت ۶۸ مقاله با محورهای موضوعی تأیید شد و در مرحله دوم، پس از بررسی مقالات توسط کمیته داوران همایش (متشکل از ۸۳ عضو هیئت علمی)، نهایتاً ۳۱ مقاله مورد تأیید نهایی قرار گرفت؛ مجموعه حاضر، مشتمل بر متن کامل این ۳۱ مقاله می‌باشد.

امید است برگزاری این همایش بتواند از یک‌سو، اصلاح ساختار اقتصادی کشور را در صدر نظر و مرکز توجه تصمیم‌سازان، سیاست‌گذاران و مسئولان کشور قرار دهد و از سوی دیگر، با ایجاد یک موج پژوهشی، سهم پژوهشگران و مراکز پژوهشی و دانشگاهی را در حل موضوعات مبتلابه ساختار اقتصاد کشور افزایش دهد؛ به گونه‌ای که نهایتاً راهکارهای اقتصادی منطبق بر فضای جامعه ایران در محیطی علمی و آکادمیک ارائه شود.



چکیده

کم‌آبی در آینده الزاماً به دلیل کمبود آب نخواهد بود؛ بلکه بخش اعظم آن به دلیل ضعف در قوانین، سیاست‌گذاری‌های نامطلوب و استفاده بدون برنامه‌ریزی از منابع آب است. باتوجه‌به رشد جمعیت، تغییرات آب‌وهوایی، افزایش رقابت برای آب و توجه به مسائل محیط‌زیستی، آب برای تولید مواد غذایی، به‌عنوان یک موضوع اصلی محسوب می‌شود. در این راستا مقابله با چالش‌های فعلی و آتی مستلزم سیاست‌های عمومی قوی، هدف‌گذاری اهداف قابل‌اندازه‌گیری در برنامه‌های زمانی از پیش تعیین‌شده در مقیاس مناسب، باتکیه‌بر تخصیص واضح وظایف در بین مقامات مسئول و مشروط به نظارت و ارزیابی منظم است. در این زمینه حکمرانی آب به طراحی و اجرای چنین سیاست‌هایی، در قالب یک مسئولیت مشترک در سطوح دولتی، جامعه مدنی، کسب‌وکار و طیف وسیع‌تری از ذی‌نفعان که نقش مهمی در کنار سیاست‌گذاران برای بهره‌برداری از مسائل اقتصادی، اجتماعی و مزایای زیست‌محیطی حکمرانی خوب آب کمک می‌نماید، بنابراین جهت تضمین تولید مواد غذایی پایدار تحت وضعیت کمبود آبی روبه‌رشد، لازم است تا همراه با توانمندسازی جوامع بومی و احیای دانش آنها در زمینه‌های مرتبط با حفاظت و بهره‌برداری بهینه از منابع آبی، حکمرانی خوب آب نیز موردتوجه قرار گیرد. لذا در این مطالعه با بهره‌گیری از روش تحلیلی و با مروری بر تجربیات و ادبیات موضوع، ضمن پرداختن به ابعاد مختلف حکمرانی آب، به آسیب‌شناسی و ارائه راهکارهای کاهش شکاف‌های حکمرانی آب در حوزه‌های مختلف، پرداخته شده است. نتایج مطالعه نشان می‌دهد حکمرانی خوب نه‌تنها در رابطه با در دسترس بودن آب کافی با قیمت مقرون‌به‌صرفه برای یک زندگی سالم، است بلکه به حفظ سیستم‌های اکولوژیکی تأمین آب جهت پایداری در امنیت غذایی نیز می‌پردازد. براین اساس، حکمرانی خوب باید با نابرابری‌های مداوم، افزایش شکاف توسعه و رقابت برای منابع کمیاب، مقابله نماید که در این زمینه سیاست‌های عمومی خوب، رویکردهای نهادی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های روستایی می‌تواند راهگشا باشد. علاوه‌برآن جهت ارتقا بهره‌وری در استفاده از آب، می‌بایست سیاست‌های قیمت‌گذاری، اصلاح شده و از سوی دیگر به تنظیم مجازات‌ها و جریمه‌هایی برای استفاده بیش از حد از منابع آب و هدررفت آن پرداخته شود.

واژگان کلیدی: تغییر اقلیم، امنیت آب، امنیت غذایی، حکمرانی آب و جامعه مدنی

۱. هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: s.abedi@atu.ac.ir

مقدمه

در سال ۲۰۲۰، بحران کووید-۱۹ یادآور این بود که دسترسی به آب سالم برای سلامتی و معیشت انسان و در نتیجه برای توسعه پایدار و فراگیر چقدر حیاتی است. با ۲/۱ میلیارد نفر بدون دسترسی به خدمات آب سالم و بیش از ۴/۴ میلیارد نفر فاقد دسترسی به سرویس بهداشتی سالم، جهان در مسیر تحقق تعهدات جهانی خود به ویژه هدف توسعه پایدار در مورد آب پاک قرار ندارد. در این میان تغییر اقلیم نیز به این چالش می افزاید. تأثیر تغییرات شدید آب و هوایی، حکمرانی و محیط زیست بر چرخه تعامل امنیت آب، غذا و انرژی یکی از موضوعاتی است که جهت گیری استراتژی ها و تصمیم گیری های کلان هر کشور را تعیین می کند (Young et al, 2021). امنیت آب مجموعه ای پیچیده و چندبعدی است. دستیابی به امنیت آب به در دسترس بودن کمیت و کیفیت قابل قبول آب برای سلامت، معیشت اکوسیستم و تولید همراه با سطح قابل قبولی از مخاطرات مرتبط با آب برای مردم محیط زیست و اقتصاد اشاره دارد. کمبود فیزیکی، میتواند ناشی از عوامل اقلیمی، جغرافیایی یا مصرف ناپایدار یا بهره برداری بیش از حد باشد. همچنین میتواند منشأ اقتصادی یا زیرساختها یا ظرفیت ضعیف برای جلوگیری از دسترسی به منابع آبی در دسترس داشته باشد (UNDP, 2013). پیش بینی های جهانی نشان می دهد که در دهه های آتی، با افزایش جمعیت، رژیم های گوناگون، توسعه اقتصادی، شهرنشینی، تقاضا برای آب شیرین در مقیاس های محلی، منطقه ای و بین المللی و بخش های مختلف اقتصاد به طور قابل توجهی افزایش خواهد یافت. به طوری که حدود ۱/۶ میلیارد نفر در حال حاضر تحت تنش شدید آب و ۱/۲ میلیارد نفر دیگر تحت تنش آبی متوسط هستند. در این میان بخش کشاورزی به ۷۰ درصد از مجموع کل هزینه های آب شیرین جهانی نیاز دارد و تا سال ۲۰۵۰، ۶۰ درصد غذای بیشتری برای تغذیه جهان مورد نیاز است که متناسب با آن آب بیشتری نیز برای تولید محصولات کشاورزی می طلبد. لذا لازم است تا نه تنها از سهم آب برای تولید مواد غذایی و تأمین امنیت غذایی در این بخش، اطمینان حاصل شود، بلکه باید پایداری مصرف آب کشاورزی جهت افزایش امنیت غذایی افزایش یابد (FAO, 2014). امنیت آب به دلایل متعددی برای تأمین امنیت غذایی حایز اهمیت است زیرا افزایش تولید غذا برای پاسخ گویی به جمعیت آینده باید با منابع آبی حاصل شود. امنیت آب نیز مانند امنیت غذایی دارای ویژگی ها و آثار بزرگ اجتماعی- اقتصادی و جمعیتی است. از سوی دیگر با کاهش امنیت آب در جامعه اقتصاد آن جامعه به شدت تحت تأثیر قرار می گیرد. لذا امنیت غذا و آب به طور جدایی ناپذیری به هم مرتبط هستند (نعمتی، ۱۴۰۱). از اینرو، با تشدید بحرانهای جهانی آب و اثبات ناکارآمدی رویکردهای سازه ای و دولت محور حاکم بر سیاست گذاری منابع آب از زمان برگزاری دومین مجمع جهانی آب در لاهه^۱ (۲۰۰۰) و سپس کنفرانس بن^۲ (۲۰۰۱) این عقیده در بین متخصصان پذیرفته شده که بحران آب در مقیاس جهانی تا محلی، به دلیل کمبایی آب در طبیعت نیست، بلکه ریشه در قدرت، فقر و نابرابری، سوء مدیریت و حکمرانی ضعیف منابع آب

1. La Haye

2. Bonn

دارد (Jiménez, 2020) و صمدی فروشانی و همکاران، ۱۴۰۲). به طوری که با وجود پیوندهای روشن میان عملکرد چندگانه آب، امروزه منابع آب، در تمام سطوح به صورت چندپاره (پراکنده) مدیریت می‌شود. مسئولیت‌های مرتبط با آب در سطح حکومتها اغلب بین چندین نهاد پراکنده شده، لذا هماهنگی مؤثر در سطح تصمیم‌گیری و هم در سطح نهادهای اجرایی وجود ندارد. از سوی دیگر، تا پایان قرن گذشته مدیریت آب تنها راه جهت مقابله با مشکلات آب و تلاش برای یافتن راه حل، بوده است. این در حالی است که امروزه این رویکرد به نظر می‌رسد کارکردهای خود را از دست داده و در حل بسیاری از بحران‌ها، دچار محدودیت‌هایی شده است (FAO, 2014). بر این اساس، تغییرات مستمر در جنبه‌های سیاسی، قانونی، اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی در مورد آب و همچنین افزایش ارتباط مفاهیم توسعه پایدار و تاب‌آوری، رویکردهای مدیریتی و اداره منابع و خدمات آب طی سال‌های متمادی تغییر قابل توجهی داشته و رویکردهای یکپارچه تری با تأکید بر حکمرانی خوب پدیدار شده است. حکمرانی را می‌توان به عنوان «فرایند تصمیم‌گیری و فرآیندی که توسط آن تصمیمات اجرا می‌شود (یا اجرا نمی‌شود)» تعریف کرد (Jiménez, 2020). حکمرانی به عنوان تعامل بین ساختارها، فرآیندها و سنت‌ها توصیف می‌شود که چگونگی اعمال قدرت و مسئولیت‌ها، نحوه اتخاذ تصمیم‌ها و نحوه بیان شهروندان یا سایر ذینفعان را تعیین می‌کند. ویژگی‌های حکمرانی نیز از رویکرد حل مسئله دولت‌محور و سلسله‌مراتبی به حکمرانی خوب، کارآمد، حاکمیت قانون، عدالت، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، مشارکت گسترده، تمرکززدایی و مشورتی تکامل یافته است (Graham et al, 2003). گزارش بانک جهانی (۱۹۹۲) با عنوان «حکمرانی و توسعه»، تعریف حکمرانی خوب را به عنوان روشی که در آن قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی یک کشور برای توسعه اعمال می‌شود، بیان می‌کند (بانک جهانی، ۱۹۹۲). لایه‌های دیگری از ویژگی‌های حکمرانی وجود دارد که اخیراً ظهور کرده‌اند، و اینها به عنوان مدل‌های «حکمرانی جدید» توصیف می‌شوند که جامعه‌محور، چند سطحی، مشارکتی و مبتنی بر بازار هستند (Blühdorn, 2019 & Deflorian). لذا حکمرانی منابع آب به عنوان یک مفهومی مهم برای مقابله با پیامدهای قابل توجهی از نظر امنیت غذایی و توسعه اقتصادی، پدید آمده است (FAO, 2014).

بنابراین در این مطالعه با بهره‌گیری از روش تحلیلی، ضمن پرداختن به ابعاد مختلف حکمرانی آب و نقش آن در امنیت آب و امنیت غذایی، به بیان روش‌های ابتکاری حکمرانی در زمینه امنیت آب نسبت به روش‌های مرسوم مدیریت یکپارچه منابع آب، پرداخته می‌شود. این پژوهش با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مروری با بررسی منابع، اسناد و بهره‌گیری از گزارشات بین‌المللی، مقالات و پایگاه‌های اینترنتی، صورت گرفته است.

۲- مبانی نظری حکمرانی آب

حکمرانی طی دهه‌ی ۱۹۹۰ میلادی به یکی از موضوعات محوری علوم اجتماعی، علوم سیاسی و جغرافیای انسانی تبدیل شده و از آن بعنوان فرایند مشارکتی توسعه تعریف می‌شود. به طوری که به موجب آن همه‌ی ذینفعان شامل حکومت، بخش خصوصی و جامعه‌ی مدنی تمهیداتی

را برای حل مشکلات فراهم می‌کنند که نتیجه‌ی آن رفع ناپایداری از بدنه‌ی توسعه، رفع ناپایداری‌ها از بدنه نهادهای مدیریتی، برنامه‌ریزی، کارآمدسازی مدیریت، مسولیت‌پذیری بیشتر در اداره‌ی امور و تفویض قدرت، وظایف و صلاحیت‌ها به سایر ذینفعان محلی خواهد بود (لاله پور، ۱۳۸۶ و تاتار و همکاران، ۱۳۹۴).

حکمرانی به عنوان پیش‌نیازی برای بهبود مدیریت آب، در ادبیات علمی با ماهیت در حال تحول رویکردهای مدیریت منابع طبیعی ظاهر شده است. پهل و وستل^۱ (۲۰۰۹) تمایز واضحی را بین این دو ارائه می‌دهد که در آن مدیریت آب به عنوان فعالیت‌هایی برای تجزیه و تحلیل و پایش منابع به همراه اقدامات توسعه یافته و اجرا شده برای حفظ منابع در شرایط مطلوب توصیف می‌شود. در حالی که حکمرانی آب به عنوان یک کارکرد اجتماعی که به تنظیم توسعه و مدیریت منابع و خدمات آب همراه با راهنمایی به سمت وضعیت مطلوب و دوری از وضعیت نامطلوب کمک می‌کند. در این زمینه بحث پیرامون حاکمیت آب نیز در پلتفرم‌های جهانی پدیدار گردید. برای نمونه بیانیه وزیران لاهه ۲۰۰۰ خواستار حصول اطمینان از حکمرانی خوب است که مشارکت عمومی و گنجاندن منافع همه ذینفعان در مدیریت منابع آب را ارتقا می‌دهد. کنفرانس بین‌المللی آب شیرین در سال ۲۰۰۱ در بن حکمرانی آب را به عنوان اولین حوزه از سه حوزه برای اقدامات اولویت دار شناسایی کرد (Jiménez, 2020).

حکمرانی آب مکانیسم‌ها، فرآیندها و نهادهایی است که به همه ذینفعان، از جمله شهروندان و گروه‌های ذینفع اجازه می‌دهد تا اولویت‌ها را بیان کنند، حقوق قانونی را اعمال کنند، به تعهدات عمل کنند و اختلافات را میانجیگری کنند. ابعاد اجتماعی، اقتصادی زیست محیطی و سیاسی چهار رکن حاکمیت آب هستند. بعد اجتماعی به مصرف عادلانه آب اشاره دارد. بعد اقتصادی به استفاده بهینه از آب و نقش آب در رشد اقتصادی اشاره دارد. و بعد سیاسی شامل اعطای فرصت‌های دموکراتیک برابر به ذینفعان و شهروندان برای تأثیرگذاری و نظارت بر فرآیندها و نتایج سیاسی با هدف تضمین برابری آب برای زنان و سایر گروه‌های ضعیف اجتماعی اقتصادی و سیاسی است. همچنین بعد زیست محیطی شامل استفاده پایدار از آب و خدمات اکوسیستمی است (UNDP, 2013).

حاکمیت آب نه تنها به نهادهای خاص بلکه به زمینه حاکمیتی نیز بستگی دارد. عناصر کلیدی حکمرانی خوب شامل شفافیت پاسخگویی رویکردهای مشارکتی برابری جنسیتی و دسترسی به اطلاعات است. جامعه مدنی، بخش خصوصی و دولتی باید برای اطمینان از توسعه در اصلاح و اجرای سیستم‌های حاکمیت آب که آب را تخصیص می‌دهند تعامل داشته باشند. اصول حکمرانی خوب آب شامل قابل پیش‌بینی بودن (حاکمیت قانون)، اخلاق (کنترل فساد) و مشارکت باز، شفاف و گسترده است. حکمرانی خوب مستلزم شرایط مناسب و محیطی مناسب است. زمینه حمایتی باید شامل تصمیم‌گیری جمعی، نهادهای مؤثر و چارچوب‌های سیاسی، حقوقی و سیاسی مناسب باشد. در این زمینه یک رویکرد مدیریت یکپارچه منابع آب (IWRM)^۲ چارچوبی از اصول و شیوه‌های خوب را فراهم می‌کند که حکمرانی مؤثر آب را تضمین کند. به

1. Pahl-Wostl

2. Integrated Water Resources Management

طوری که اهداف آن شامل موارد ذیل است (UNDP, 2013):

- * بهبود تنظیمات نهادی، تقویت اصلاحات و افزایش هماهنگی و انسجام بین بخشی و بین بخشی.
 - * ایجاد و اجرای اسناد قانونی و نظارتی مناسب. ایجاد تنظیماتی برای حقوق و مجوزهای آب و معرفی استانداردهای زیست محیطی، از جمله اصل پرداخت آلاینده^۱. ایجاد مکانیسم های بازرسی، نظارت و اجرا و ارزیابی مستقل، مانند پلیس آب^۲.
 - * شفافیت و پاسخگویی را معرفی یا بهبود بخشید.
 - * افزایش همکاری کشورهای ساحلی در زمینه استفاده پایدار و حفاظت از منابع آب فرامرزی در هماهنگی با کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد قانون استفاده های غیرقانونی از مسیرهای آبی بین المللی.
 - * حفاظت از اکوسیستم های طبیعی برای اطمینان از کیفیت خوب آب. کالاها و خدمات بیولوژیکی و زیست محیطی لازم را که مطابق با کنوانسیون تنوع زیستی تضمین و ارتقاء دهند.
 - * مقابله با چالش های توسعه سریع ساحلی و آلودگی دریایی از طریق همراستایی با رویکرد مدیریت یکپارچه منابع آب IWRM و سیاست های مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی
- در این زمینه OECD به همراه کشورهای عضو، ۱۲ اصل را در مورد حکمرانی آب توسعه دادند. این اصول حول سه رکن اثربخشی، کارایی، اعتماد و مشارکت ساختار یافته اند. بر این اساس حکمرانی باید در تعریف و اجرای اهداف و خط مشی ها (اثربخشی^۳)، با کمترین هزینه ممکن برای جامعه (کارایی^۴)، در عین حصول اطمینان از فراگیر بودن ذینفعان (اعتماد و مشارکت^۵) کمک کند (شکل ۱). به عبارت دیگر اثربخشی به سهم حاکمیت در تعیین اهداف و سیاست های روشن پایداری منابع آبی در تمام سطوح دولت، اجرای آن اهداف سیاستی و دستیابی به اهداف مورد انتظار، مربوط می شود. کارایی نیز به سهم حاکمیت در به حداکثر رساندن مزایای مدیریت پایدار آب و رفاه با کمترین هزینه برای جامعه مربوط می شود. اعتماد و مشارکت نیز مربوط به سهم حکومت در ایجاد اعتماد عمومی و تضمین فراگیری ذینفعان از طریق مشروعیت دموکراتیک و انصاف برای جامعه در کل می باشد (Romano and Akhmouch, 2019 و OECD, 2015).

1. polluter pays principle
 2. water police
 3. Effectiveness
 4. Efficiency
 5. Trust and Engagement

حکمرانی آب دارای ابعاد مختلفی است. از جمله از آن‌ها می‌توان به حکمرانی آبیاری، حکمرانی آب زیرزمینی، حکمرانی آب برای کنترل آلودگی و مدیریت کیفیت آب اشاره نمود، که در ادامه به شرح آن‌ها پرداخته می‌شود (فائو، ۲۰۱۴).

حکمرانی آبیاری؛ شامل ابزارها و فعالیت‌های مدرن‌سازی آبیاری برای حمایت از نهادهای دولتی و سایر ذینفعان، از جمله سازمان‌های کاربری آب، برای ایجاد محیط مناسب و تقویت سازه‌های سازمانی برای رسیدگی به پیچیدگی‌های مدیریت آبیاری می‌باشد. هدف اصلی آن افزایش بهره‌وری آب در آبیاری کشاورزی به عنوان یک راه حل مرکزی برای کمبود آب است. از جمله اقدامات در این زمینه شامل اصلاحات سیاسی و کشاورزی، طراحی چارچوب مدیریت و سازمانی، اقدامات انگیزشی و نظارتی برای مصرف‌کنندگان آب کشاورزی، سرمایه‌گذاری‌های هدفمند کشاورزی، بهبود بازار، نوسازی مدرنیزاسیون، تکنولوژی، مکانیزاسیون، اصلاحات ارضی، بهبود روش‌های مدیریت مزرعه، خدمات توسعه و خدمات بهتر، دسترسی به امور مالی و غیره، می‌باشد. که نتیجه آن، ایجاد مزایایی از جمله بهبود معیشت کشاورزان، امنیت غذایی، افزایش بازده اقتصادی و توان بالقوه صرفه جویی در مصرف آب، می‌باشد.

حکمرانی آب‌های زیرزمینی؛ در قالب ایجاد چارچوب اقدام برای تقویت حکمرانی آب‌های زیرزمینی و بهبود مدیریت منابع و حفاظت آنها، بیان شده است. اجزای اصلی این برنامه عبارت از توسعه یک قانون بر رفتار حاکم بر آب‌های زیرزمینی و پشتیبانی از دستیابی به بهبود حکمرانی آب‌های زیرزمینی.

کیفیت آب یکی دیگر از چالش‌های جهانی است که با کشاورزی مرتبط است، چرا که هر دو، علت و قربانی آلودگی آب می‌باشند. حکمرانی کیفیت آب یک موضوع پیچیده است، که اغلب وجود ندارد، یا فاقد اصول و قدرت است. در این زمینه توسعه ابزارها (استانداردهای کیفیت مناسب، دستورالعمل‌های بازیافت، ارزیابی اثرات زیست محیطی، اندازه‌گیری و نظارت، و غیره) و تقویت مقررات و اصلاحات نهادی برای مدیریت کیفیت و کنترل آلودگی آب، لازم و ضروری است. برای نمونه فعالیت سازمان فائو در زمینه حکمرانی کیفیت آب، شامل همکاری با ذینفعان، به ویژه برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد (UNEP) و سازمان بهداشت جهانی^۱ (WHO)، در راستای اقدامات مذکور می‌باشد.

۳- نقش حکمرانی آب در امنیت غذایی

امروزه با توجه به رشد جمعیت، تغییرات آب و هوایی، افزایش رقابت برای آب و توجه به مسائل زیست‌محیطی، آب برای تولید مواد غذایی به عنوان یک موضوع اصلی محسوب می‌شود. با مروری بر وضعیت منابع آب مشاهده می‌شود، امنیت آن نه تنها در ایران بلکه در سراسر جهان در معرض خطر است به طوری که انتظار می‌رود، جمعیت جهان تا سال ۲۰۵۰ دو میلیارد نفر افزایش یابد که بر اساس آن ۴۷ درصد جمعیت جهان تحت فشار شدید بحران آب زندگی

خواهند کرد (عابدی، ۱۳۹۶).

از سوی دیگر اثر تغییرات آب و هوا بر سیستم‌های کشاورزی دنیا غیرقابل پیش‌بینی است که از جمله پیامدهای آن شامل افزایش سیل‌ها، خشکسالی‌ها و کمبود منابع آب می‌باشد. این در حالی است که بسیاری از اقتصادها به کشاورزی به عنوان سهم قابل توجهی در کل تولید ناخالص داخلی و صادرات خود متکی هستند. همچنین بخش قابل توجهی از خانوارها به کشاورزی به عنوان منبع اصلی درآمد خود متکی هستند. بخش کشاورزی در برخی از اقتصادها با ناکارآمدی مرتبط با تکنیک‌ها، فناوری‌ها و زیرساخت‌های قدیمی مانند کشت تک محصولی و روش‌های آبیاری ناکارآمد رو به رو است. و این در حالی است که برنامه ریزی منابع آب باید افزایش تقاضای جهانی غذا در آینده را در نظر بگیرد (Wood and Chappell, 2018).

بنابراین کمبود آب و محدودیت‌های کیفیت آن یک چالش عمده برای امنیت غذایی آینده است، به خصوص از آنجا که انتظار می‌رود کشاورزی به عنوان بزرگ‌ترین مصرف‌کننده منابع آب شیرین در تمام نقاط جهان باقی بماند و در کنار آن تقاضای صنعتی و داخلی نیز به سرعت در حال افزایش باشد. علاوه بر این، اطمینان از عرضه آب کشاورزی بدون بهبود قابل توجه در سیاست‌های مدیریت آب و سرمایه‌گذاری کاهش قابلیت اطمینان عرضه آب کشاورزی، باعث فشار بر مشکلات کمبود آب همراه با کاهش قابلیت اطمینان عرضه آب کشاورزی، باعث فشار بر عرضه مواد غذایی شده و همچنان باعث نگرانی برای امنیت غذایی می‌شود. این در حالی است که بخش کشاورزی خود با مجموعه‌ای از چالش‌های پیچیده مواجه است؛ تولید غذای بیشتر و باکیفیت با استفاده از آب کمتر در واحد تولید، فراهم کردن یک زندگی سالم برای مردم روستایی با منابع و فرصت‌هایی موجود، استفاده از فناوری‌های پاک که پایداری محیط زیست را تضمین کند و همچنین دستیابی به یک روش کارا و موثر برای بهبود اقتصاد محلی و ملی. باید به این نکته توجه داشت که کشاورزان در هسته هر فرآیند تغییر هستند و باید از طریق انگیزه‌های مناسب و شیوه‌های حکومتی تشویق و هدایت شوند تا اکوسیستم‌های طبیعی و تنوع زیستی آنها حفظ شود و اثرات منفی بر آنها را به حداقل برساند، که این هدف نه تنها از طریق دستیابی به سیاست‌های مناسب و تغییر در نگرش‌ها امکان‌پذیر است، بلکه نیازمند سرمایه‌گذاری‌های هدفمند در نوسازی سازه‌های زیربنایی، بازسازی سازمانی و ارتقای ظرفیت‌های فنی کشاورزان و مدیران آب است.

اثرگذاری حکمرانی و سایر متغیرهای اقتصاد کلان بر عملکرد کشاورزی، به عنوان یکی از مهمترین مؤلفه‌های مؤثر بر دسترسی فیزیکی به غذا، اشتغال، تورم، درآمدسرانه، مهمترین مؤلفه‌های دسترسی اقتصادی به غذا، در ادبیات اقتصادی به نحو وسیعی مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفته است (شاه‌آبادی و همکاران، ۱۳۹۳). صمدی فروشانی و همکاران (۱۴۰۱) به تحلیل ساختار حکمرانی آب ایران متمرکز بر همبست آب-غذا-انرژی و ارزیابی توزیع قدرت نهادهای مسئول و همکار در برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور می‌پردازد. بررسی قوانین برنامه توسعه نشان می‌دهد توجه به همبست آب-غذا-انرژی در ساختار حکمرانی آب مورد غفلت واقع شده و درک واقع بینانه تضادهای بین بخشی و پیش بینی مکانیزم‌های حل

مناقشه نیازمند توجه جدی در برنامه های توسعه آتی است. یافته‌ها حاکی از عدم توازن توزیع قدرت در شبکه و تمرکز قدرت در وزارت نیرو در ساختار حکمرانی کنونی است. بر این اساس تقویت جایگاه قدرت وزارت جهادکشاورزی در راستای سیاست‌های مدیریت تقاضای آب و تقویت رابطه قانونی نهادهای تامین منابع مالی قوانین توسعه منابع آب و بهبود جایگاه بخش خصوصی مورد تاکید است.

نیازه (۲۰۱۷) و وود و چاپل (۲۰۱۸) نشان دادند مدیریت هماهنگ و حکمرانی زمین و آب منجر به بهره‌وری بیشتر و تقویت متقابل تعاملات بین دو منبع برای سرمایه‌گذاری می‌شود. حکمرانی آب یک فرصت منحصر به فرد برای بهبود عدالت در دسترسی به آب برای استفاده در تولید محصولات کشاورزی است. بنابراین با توجه به نقش استراتژیک فراینده زمین و آب در ژئوپلیتیک نوظهور امنیت غذایی و همچنین به دلیل نقش حیاتی آنها در تقویت رشد اقتصادی و توسعه فراگیر، اصلاح سیاست‌ها و قوانین مرتبط با زمین و آب فرصت‌هایی برای ارتقای استانداردها از نقطه نظر پایداری زیست محیطی و همچنین از منظر عدالت اجتماعی را فراهم می‌آورد. لی و همکاران (۲۰۱۳) در مطالعه‌ای به بررسی تأثیر حکمرانی بر امنیت غذایی در کشور چین و هند پرداخت. نتایج حاکی از آن است که ارتباط عمیقی بین امنیت غذایی، آب و انرژی با شاخص‌های حکمرانی وجود دارد. آژمت و کاگهیل (۲۰۰۴) نیز به بررسی حکمرانی خوب در بخش کشاورزی بنگلادش پرداختند. نتایج نشان داد برقراری حکمرانی خوب باعث ایجاد اصلاحاتی در بخش کشاورزی شده و منجر به دسترسی آسان کشاورزان به عوامل تولید و در نتیجه بهبود تولید مواد غذایی و ارتقای امنیت غذایی را به همراه خواهد داشت.

در این زمینه سازمان فائو نیز بر آب برای امنیت غذایی و مدیریت پایدار منابع طبیعی در کشاورزی در تمام سطوح مرتبط، تأکید دارد. به طوری که این کار را از طریق همکاری‌های استراتژیک با موسسات بین‌المللی و گروه‌های ذینفع انجام می‌دهد و از مجامع مهم که در آن تصمیم‌گیری‌های کلیدی انجام می‌شود، استفاده می‌کند. برای نمونه در جریان هفتمین مجمع جهانی آب در سال ۲۰۱۵، همکاری با شورای جهانی آب برای ارتباط و اشتراک سازمان‌های سطح بالا که با هدف آب برای غذا، تحت رهبری FAO، از جمله اقدامات بوده است.

سازمان فائو همچنان فعالیت‌ها و برنامه‌های خود را بر روی امنیت غذایی و کشاورزی پایدار و از طریق سازمان ملل متحد ادامه داده است. از جمله برنامه‌های آن در مورد کمبود آب، حکمرانی آب، رایزنی سازمان ملل متحد برای هدف توسعه پایدار (SDG¹) در آب، و گزارش جهانی توسعه آب، می‌باشد. با در نظر گرفتن اینکه داده‌ها و اطلاعات کافی برای حکمرانی آب ضروری است، سازمان فائو، تمرکز بر ظرفیت نظارت جهانی آب را حفظ می‌کند و از تلاش‌های جهانی در زمینه نظارت بر اهداف مرتبط با آب، از اهداف توسعه پایدار آب در آینده پشتیبانی می‌کند.

۴- آسیب شناسی حکمرانی آب

سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) که مفهوم حکمرانی آب را از طریق مجموعه‌ای از اصول حاکمیت آب تقویت می‌کند، نشان می‌دهد مدیریت منابع آب اغلب به دلیل شکاف‌های حاکمیتی در سیاست‌گذاری، مدیریت، هماهنگی، تامین مالی، اطلاعات و پاسخگویی با مانع مواجه می‌شود (Akhmouch & Correia, 2016). در این زمینه کاستیهای حکمرانی آب شامل عدم تامین آب کافی برای مناطق فقیر و حاشیه‌نشین، عدم توجه به قوانین و زیرساخت‌های آب و ناتوانی در ایجاد تعادل بین تقاضاهای رقابتی بین نیازهای اجتماعی-اقتصادی و محیط‌زیست است (UNDP, 2013). در مطالعاتی که حکمرانی آب در ۱۷ کشور OECD و ۱۳ کشور آمریکای لاتین و کارائیب ترسیم می‌شود، OECD شواهدی از شکست‌های حاکمیتی را به عنوان یک مانع در طراحی و اجرای سیاست‌های آب ارائه می‌کند. به عنوان مثال، ۹۰ درصد از کشورهای آمریکای لاتین و کارائیب مورد مطالعه گزارش کردند که وجود مکانیسم پاسخگویی ضعیف و شکاف‌های اطلاعاتی منجر به کارکرد اجرایی ضعیف در این بخش شده است (Akhmouch, 2012 و OECD, 2011). رفتارهای ذینفعان از دیگر شکاف اجرایی است که توسط محققین اشاره شده است. این شکاف می‌تواند منجر به سلطه بر نخبگان، فرصت طلبی شخص ثالث و فساد شود. که در این زمینه نیاز است زمینه برای درک بیشتر فرآیندها و رویکردهای حکمرانی آب ایجاد شود.

در دو دهه اخیر، تعریف حکمرانی آب مورد مناقشه دست اندرکاران و محققین قرار گرفته است. مکاتب مختلف حکمرانی را از دیدگاه‌های مختلف پذیرفته و تفسیر کرده‌اند و مجامع و پلتفرم‌های بین‌المللی این واژه را با علایق متفاوت و گاه با اهداف متضاد درک کرده و استفاده کرده‌اند. حکمرانی آب هم به عنوان یک فرآیند و هم به عنوان یک نتیجه نامیده می‌شود که باعث استفاده متفاوت از این اصطلاح می‌شود. تمرکز آلن^۱ (۲۰۰۱) بر روی نتیجه است. در این راستا، سیستم‌های حاکمیت آب را به عنوان سیستم‌هایی تعریف می‌کند که تعیین می‌کنند چه کسی، چه آبی، چه زمانی و چگونه دریافت می‌کند و چه کسی حق آب و خدمات مرتبط و مزایای آن را دارد. از سوی دیگر، لوتنز^۲ و همکاران (۲۰۱۱)، تعاریف مختلفی از حکمرانی آب را بررسی می‌کنند و به این نتیجه رسیدند که (۱) حکمرانی به طور مداوم به عنوان فرآیندهای مربوط به تصمیم‌گیری اطلاق می‌شود. (۲) فرآیندهای تصمیم‌گیری از طریق نهادها (شامل مکانیسم‌ها، سیستم‌ها و سنت‌ها) صورت می‌گیرد. و (۳) فرآیندها و نهادهای تصمیم‌گیری شامل بازیگران متعددی است. در انجام این کار، آنها حکمرانی را به فرآیندها و نهادهای درگیر در تصمیم‌گیری مرتبط می‌کنند و نه به نتایج آن تصمیم‌گیری. یکی دیگر از ملاحظات مورد بحث، محدوده اقداماتی است که باید در تعریف حاکمیت آب گنجانده شود. که برخی از محققان معتقدند طیف کاملی از تصمیمات اتخاذ شده در مدیریت آب، از سیاست‌گذاری تا ارائه خدمات را شامل می‌شوند. در حالی که دیگران آن را تنها شامل تصمیمات سطح بالاتر (حکومت) می‌دانند که زمینه را برای تصمیم‌گیری عملیاتی روزمره و کاربردی (مدیریت) ایجاد می‌کند. بحث

مهم دیگر بر شناسایی اصول حکمرانی خوب متمرکز است. این بحث بر چگونگی اجرای حکمرانی برای داشتن بهترین شانس ممکن برای دستیابی به نتایج مورد نظر متمرکز است. از این رو، در رابطه با مفهوم حکمرانی آب، کارهای زیادی و مبنای و دیدگاه های متفاوتی ایجاد شده است (Jiménez, 2020).

علیرغم شباهت‌هایی که در عوامل، عناصر و تعریف حکمرانی آب در کشورهای مختلف وجود دارد، لیکن در هر کشوری حکمرانی آب اهداف متفاوتی را دنبال می‌کند. در ایران نیز، برای اولین بار در سال ۱۳۷۴ و در جریان برنامه‌ی چهارم توسعه، شورای عالی آب به عنوان یک نهاد فرابخشی تشکیل شد. حتی با وجود آن که در این برنامه برای آب سند فرابخشی تعریف شده است، لیکن بازم در عمل بخش آب در حاشیه قرار دارد. علاوه بر آن، از آنجایی که در نظام برنامه‌ای کشور نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کنار برنامه‌ریزی بخشی هنوز فرصت عرضه اندام پیدا نکرده، تمایلات و گرایشهای منطقه‌ای و محلی به صورت غیر منسجم و نسنجیده از طریق لابی‌گری و چانه‌زنی تأثیر خود را بر برنامه‌ریزی بخشی می‌گذارد (اندیشکده‌ی تدبیر آب ایران، ۱۳۹۳).

در زمینه حکمرانی آب و چالش‌های پیشرو در این زمینه در ایران مطالعات بسیار محدودی در داخل انجام شده است. در ادامه به برخی از چالش‌های موجود مبتنی بر ادبیات موضوع پرداخته می‌شود.

قوانین و مقررات موجود آب کشور که براساس آن از منابع آب بهره برداری به عمل می‌آید در کلیت خود جامع هستند؛ اما منشأ مواردی از مشکلات مربوط به قوانین نامناسب یا ناکافی می‌باشد. که این موضوع در بسیاری از موارد به دلیل تلقی نامناسب یا تحت فشارهای سیاسی و اجتماعی اقدامات اجرایی متناقض با این قوانین بوده است (داوری، ۱۳۹۳). بر اساس ادبیات موضوع و مطالعات انجام شده، اقتدار محور اصلی یا دال مرکزی تعریف‌های مربوط به حکمرانی است. اقتدار، قدرت مشروع قانونی و مقبول است که باید در شرایط مقتضی مورد اطاعت و فرمان‌برداری قرار گیرد، بنابراین اقتدار، قدرتی است که مبتنی بر رضایت و حاکمیت مردم باشد و بنابراین قدرت بدون پشتوانه مردمی فاقد اقتدار است. هشت شکاف اصلی اداری، ارتباطات و اطلاعات، ظرفیتهای، تامین منابع مالی، هدفگذاری، پاسخگویی، سیاستها، مقررات و قوانین، مشارکت، برای حکمرانی آب کشور در نظر گرفته شده که این شکافها عامل اصلی ضعف اقتدار در نظام حکمرانی آب کشور است (اسکوهی و اسماعیلی، ۱۴۰۰). براین اساس در یک نظام حکمرانی ممکن است حق فرماندهی و تصمیم‌گیری نهایی با اقتدار ضعیفی همراه باشد و در نتیجه تصمیمات صاحبان قدرت به خوبی اعمال نشود. پذیرش و توانایی اعمال تصمیمات و حل‌وفصل مناقشات در شیوه‌های حکمرانی بسیار اهمیت دارد. از جمله دلایل ضعف در اقتدار نظام حکمرانی، پشتیبانی و حمایت نکردن واقعی مردم و بدنه اجرایی و اعمال‌کننده سیاستها و قوانین از تصمیمات اتخاذشده (شامل سیاستها و قوانین) است. در این شرایط ممکن است نظام حکمرانی از ظرفیتهای خوبی نیز برخوردار باشد، اما این ظرفیتها بالفعل و جاری نباشد. سازوکارهای حکمرانی آب تا به حال عمدتاً منحصر به تنظیم رویه‌هایی برای برنامه‌ریزی

بخشی در نظام متمرکز دولتی، استفاده از رویه‌های قضایی و به کارگیری امکانات اداری بوده است. به بیانی دیگر، در مقابله با مشکلات و چالش‌هایی که در این چند دهه بروز پیدا کرده، تدابیر اقتصادی و بازار و توافق، همفکری و مشارکت عموم و تکاپو در شبکه‌های اجتماعی از سهم ناچیزی برخوردار بوده است.

لذا برخی از کاستی‌های نهادی مهم حکمرانی آب کشور عبارتند از تمرکز بیش از حد نهاد مدیریت آب که به طور یکجانبه و از بالا به پایین و براساس نظام سلسله مراتب اداری تصمیم می‌گیرد و عمل می‌کند. علاوه بر آن عدم انسجام و اثربخش نبودن برنامه‌ریزی فربخشی آب برای مدیریت پیشران‌های تغییر (مانند خصوصیات جمعیتی، فناوری، سیاست‌های کلان تامین سلامت و امنیت غذایی، اشتغال و معیشت و توسعه اقتصادی و مکان‌یابی فعالیت‌ها و مراکز جمعیتی). به سرانجام نرسیدن تلاش‌ها برای اصلاحات جامع یا منسجم سیاستی و قانونی، موثر نبودن هدف‌گذاری‌های جدید بخش آب برای تعادل بخشی آبخوان‌ها و غلبه سیاست‌های نادرست و ناکارآمد گذشته (از جمله توجه به آب به عنوان عامل توسعه و نوسازی بخش کشاورزی). و کم‌اثر یا ناکافی بودن ظرفیت‌های اثرگذاری در سطح «شورای عالی آب»، حوضه آبریز و سطح محلی و مشکلات مالی و نیروی انسانی سایر تشکیلات در سطوح استانی و ملی که توان و رمق چندانی برای آنها باقی نگذاشته است. همچنین نارسا و ناموثر بودن پژوهش‌های انجام‌شده و در دست انجام و تولید دانش جدید، به دلیل توجه اندک آنها به اقتضائات محیط استراتژیک و خلأهای سیاستی، حضور کم‌تاثیر و غیرفعال صاحبان مساله و خبرگان آب (اندیشکده تدبیر ایران، ۱۴۰۰).

چالش‌های حکمرانی آب، همواره پیچیده هستند. به عنوان مثال به تنهایی با انتخاب استراتژی‌های مدیریت آب که مشارکت بیشتر بخش خصوصی، تمرکززدایی، یکپارچگی و افزایش تاکید بر مدیریت تقاضا را شامل می‌گردد، پیوند برقرار نمی‌نماید. چالش اساسی، ایجاد نظام‌های مدیریت آب است که شرایط اقتصادی اجتماعی و زیست محیطی را در نظر بگیرد و با آن سازگاری داشته باشد. شرایطی که مشخصه آن عدم قطعیت، تنوع و تغییر می‌باشد. به هیچ وجه امکان پذیر نیست که استراتژی‌ها و برنامه‌های مدیریت آب را تدوین نماییم که تمامی مسائل مدیریت آب در حال حاضر و در آینده را حل نماید در مقابل، ظرفیت حکمرانی (به عنوان مثال نظام‌های اطلاعات پلات فرم ذینفعان سازوکارهای قانونی و نظارتی، قابلیت‌های اجرایی و نظام‌های حل تعارض) می‌بایست ایجاد شود تا جامعه را قادر نماید به عدم قطعیت، تنوع و تغییر که می‌تواند محلی یا منطقه‌ای، کوتاه مدت یا بلندمدت، سیاسی، اقتصادی یا زیست محیطی باشد، پاسخ دهد و با آن سازگاری نماید (عسگری بزایه، ۱۳۹۵).

علاوه بر آن، در مدیریت آب مرزهای، توافق به دلیل افزایش مشارکت ذینفعان در تصمیم‌گیری در دو سطح مصرف و منبع آب (حوضه رودخانه در حال تغییراند و کنشگران و ذینفعان مختلفی در حکمرانی محلی آب حضور دارند. مشارکت این ذینفعان عاملی کلیدی در موفقیت حکمرانی محلی آب خواهد بود. با این وجود اندازه جمعیت در بسیاری از حوضه‌های رودخانه روستاهای بزرگ یا شهرداری‌ها به گونه‌ای است که مانع مشارکت مستقیم ذینفعان در تصمیمات سطح

حوضه می‌گردد. این سؤال که چه کسی نمایندگی این جمعیت‌های وسیع را بر عهده خواهد داشت بسیار سیاسی است رابطه افراد شرکت کننده در هر فرایند چند ذینفعی با اجزاء اصلی آنها، به ویژه هنگامی که نفر سومی وجود دارد، مسئله ساز می‌باشد. این در حالی است که موفقیت هر برنامه توسعه ای، وابسته به استفاده از تسهیل گران (محققان مشاوران و سازمانهای غیر دولتی) است که گروه‌های ذینفع را شناسایی، سازمان دهی و اطلاع رسانی نمایند (عسگری بزایه، ۱۳۹۵ و سالاری و همکاران ۱۳۹۴).

از جمله چالش‌های ساختاری استقرار نظام حکمرانی محلی آب، شامل عدم شکلگیری احزاب سیاسی کارآمد (افراد سیاسی با مصالح مختلف و متضاد و نبود اساسنامه و مرامنامه)، عدم شکلگیری دولت‌های محلی (استانداران نماینده دولت مرکزی هستند و سیاست متمرکزذایی عملاً در اختیار قدرت در مرکز است)، شوراهای اسلامی در شهر و روستا (نوعی از دولت محلی) در روند تصمیمگیری جایگاه حقوقی مناسبی ندارند و در عمل اختیارات الزم را ندارند. از آنجا که به اینکه نظام حکمرانی محلی آب با تغییر فرهنگ سیاسی کشور شکل می‌گیرد، لذا این مولفه یک فاکتور محدودکننده است (هاشمی، ۱۴۰۱)

از دیگر مشکلات موجود در سیستم حکمرانی آب در ایران نگاه از نوع سلسله مراتبی و از بالا به پایین است، بنابراین نگاه دستوری و از بالا به پایین در تعامل با ذی نفعان در اجرای برنامه‌های مربوط به ایشان حاکم است استقلال واحدی در سطح محلی، اجرایی و سیستم مدیریتی در سطح محلی وجود ندارد و از طرفی میان تئوری نظری مدیران و روش‌های مدیریتی و آنچه که نیاز واقعی جامعه است فاصله زیادی وجود دارد (دهقانی و همکاران، ۱۳۹۸).

چالش‌های قانون آب در ایران از دیگر عوامل شکست حکمرانی خوب در کشور است. طی سال‌ها قوانین، مصوبات و سیاست‌های عدیده ای از سوی دولت‌ها در جهت بهبود توزیع عادلانه آب و بهره برداری مناسب تدوین شده که علاوه بر وجود تناقضات متعدد بین خود، همان‌ها هم به درستی اجرا نشده‌اند و از طرفی ابهام در جایگاه قانونی و همچنین همراستا نبودن اهداف و برنامه‌های وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط با بخش آب و عدم صراحت حیطه مسئولیتهای سازمانهای مختلف به ویژه وزارت نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست معاونت آب و خاک جهاد کشاورزی و سازمان جنگلها و مراتع کشور در بحث پایش و مدیریت کمیت و کیفیت منابع آب و کمبود ابزارهای قانونی برای برخورد با متخلفان بهره برداری بیرویه و غیر مجاز از منابع آب و آلوده کردن محیط زیست وجود دارد (بدیسار و همکاران، ۱۳۹۹). برای نمونه طبق قانون توزیع عادلانه چاه‌ها حتی در مناطق ممنوعه تحت پوشش حمایت دولت جهت بهره برداری قرار گرفتند. از زمانی که قانون، رقابت بین کمپانی‌های آبی برای سهم مساوی را تایید کرد، جریان تازه ای از کشمکش بین استان‌ها در معرض ظهور قرار گرفت. چالش برانگیزترین مورد در این حال حوضه زاینده رود است (دهقانی و همکاران، ۱۳۹۸). قانون توزیع عادلانه آب مبتنی بر نظریه دولت بزرگ تصدیگر و با اتکا به انگاره‌های نظامهای سوسیالیستی، فاقد نگاه مترقی و دارای تعارض ماهوی با نظریه حکمرانی است که بنیاد آن بر دولت کوچک تنظیمگر استوار گردیده است. که نتیجه حدود چهار دهه آن بروز بحرانهای روزافزون امنیتی، تنشهای

متعدد اجتماعی، و چالش‌های گسترده زیست‌محیطی بوده است که خشکی دریاچه‌ها، تالاب‌ها، رودخانه‌ها و دیگر پیکره‌های آبی کشور تنها بخشی از آنها می‌باشد (جمالی و عبداللهی، ۱۴۰۰). علاوه بر آن، عدم شفافیت در مورد مالکیت آب‌های زیرزمینی، یکی دیگر از نقص‌های قانون در این زمینه است که صدمات جبران‌ناپذیری (منجر به برداشت بیش از اندازه از چاه‌ها شده و یا عدم توجه به پیوستگی آبخوان‌ها و صدور پروانه‌های متعدد در یک آبخوان پیوسته، بهره‌برداری چاه را کاهش داده و علاوه بر عواقب زیست‌محیطی، باعث متضرر شدن ذی‌نفعان می‌شود) به منابع وارد کرده است. از طرفی توسعه زیاد منابع آب زیرزمینی میزان آب پایه سطحی را کاهش داده و عدم شفافیت ارتباط فیزیکی بین آب‌های سطحی و زیرزمینی در قانون تامین حقایق‌ها را پیچیده می‌کند. یکی دیگر از نواقص موجود در این زمینه این است که ردپای آب و آب مجازی در سیاستگذاری‌ها کمتر مورد توجه قرار گرفته و بیشتر تحویل آب در نظر گرفته می‌شود نه استفاده واقعی. نبود اطلاعات در دسترس و گسترده در کنار سوءمدیریت و تخصیص نامناسب و بازده پایین در استفاده از آب از دلایل اصلی عدم توانایی حکمرانی منابع آب است. متأسفانه در ایران داده‌های کافی برای برنامه ریزی آب وجود ندارد همچنین سوالی که مطرح می‌شود این است که آیا داده‌های موجود مورد اطمینان هستند یا خیر. خصوصاً به دلیل کمبود ایستگاه‌های مختلف هیدرولوژی و هواشناسی عدم اطمینان بالایی برای داده‌هایی که از گذشته ثبت شده‌اند، وجود دارد. برای نمونه داده‌های هیدرولوژی مانند بارندگی، جریان‌های سطحی، تبخیر یا پراکنده هستند یا موجود نیستند. همچنین داده‌های طبقه‌بندی و کنترل شده‌ای که وجود دارند نیاز به مجوزهای سازمان‌های دولتی دارند. همچنین دسترسی به داده‌های مربوط به آب‌های زیرزمینی که شامل ارتفاع آب زیرزمینی و یا میزان برداشت سالانه از آب را شامل می‌شود، محدود است. گفتگوها اغلب توسط مقامات وزارت نیرو بدون در نظر گرفتن نظرات نمایندگان شوراهای محلی و مردمی انجام می‌گیرد. از آنجا که معمولاً این مقامات دید کمی نسبت به مسائل آبی دارند و به طور ضروری هم با مقامات آبی مشورت نمی‌کنند، نمی‌توانند مشکلات را در سطح محلی و کوچک مورد بررسی قرار دهند (دهقانی و همکاران، ۱۳۹۸).

در مجموع دستیابی به امنیت آب و غذا نیازمند هماهنگ کردن دست‌اندرکاران در بستر استانداردها و اهداف مرتبط با آب است که از طریق قوانین و مقررات مربوطه و نظارت و اعمال مجوزهای مرتبط امکانپذیر است. عدم حکمرانی در مدیریت منابع آب ممکن است ناشی از عوامل متعددی باشد که بر اساس ادبیات موضوع در این بخش برخی حباب‌های اصلی حاکم بر منابع آب، شناسایی شده، و به تعیین موضوعات اصلی در هر شکاف، اولویت‌بندی این مسائل و تعیین مداخلات پیشنهادی ممکن برای بهبود، برای هر شکاف، پرداخته می‌شود.

جدول (۱). تعیین مداخلات ممکن پیشنهادی برای شکاف های حاکم بر آب

شکاف حکمرانی آب	مشکلات	مداخلات ممکن
عدم مهارت و دانش در مدیریت منابع آب	*عدم استراتژی برای انتقال دانش و توسعه مهارت * کمبود پرسنل مجرب (کیفیت/کمیت) * آگاهی کم از حوضه (سیستم آب، اقتصاد اجتماعی، محیطی)	* ایجاد محیط کاری جذاب * ایجاد مکانیزم انگیزشی برای حفظ و جذب کارکنان * جمع آوری، پردازش، به اشتراک گذاری و انتشار اطلاعات
فقدان برنامه جامع توسعه منابع انسانی برای حوضه	* فقدان چارچوب برنامه ریزی * کمبود تجربه	* آماده سازی / به روز رسانی طرح جامع یکپارچه برای حوضه ها
شکاف سیاسی در توسعه استفاده از زمین، تغییرات آب و هوایی مربوط به مدیریت منابع آب	* نبود ارتباط زمین و آب در سیاستگذاری ها * نبود هماهنگی در مدیریت حوضه ها	* آماده سازی / به روز رسانی طرح جامع یکپارچه برای حوضه ها
مکانیزم مالی نامناسب	* سیستم ناکارآمد مالیات آب * کمبود بودجه * وابستگی به بودجه دولتی	* اعمال پرداخت کامل توسط کاربران / آلوده کننده ها * پیاده سازی / طراحی سیستم کارآمد بازپرداخت هزینه * کمپین ایجاد آگاهی فعالانه
کمبود ساختارها برای مکانیزم انگیزشی که می تواند متخصصان با تجربه را حفظ کند	* فقدان حقوق و امکانات مناسب (محیط زندگی و کار)	* بهبود ساختار سازمانی فعلی (مقیاس حقوق و دستمزد) * تمرکز بر تدوین تیم، آموزش تیمها، حفظ مهارت ها و دانش در تیمها
کمبود ابزار / دستورالعمل / روش برای اجرای	* دستورالعمل اجرایی ضعیف * فقدان دستورالعمل ها و سیستمها	* تدوین دستورالعمل ها و بخش نامه ها * ایجاد شورای عالی حوضه ها که برای تصمیمگیری در مورد دستورالعمل ها عمل کند * همکاری با ذینفعان با تدوین دستورالعمل
مدیریت اطلاعات ضعیف	* فقدان نیروی انسانی ماهر * مشکلات تفسیر داده ها (از داده ها به اطلاعات / دانش) و انتشار به کاربران * عدم وجود تبادل اطلاعات / انتشار	* ایجاد مرکز اطلاعات در حوضه ها * تقویت همکاری با تمامی ذینفعان در حوزه مدیریت اطلاعات * انتقال داده های نظارت هیدرو لوژی یکی

*توسعه استراتژی ارتباطات *ایجاد آگاهی	*عدم پلت فرم برای مشارکت ذینفعان / مشارکت ذینفعان * عدم استراتژی ارتباطات	کمبود ارتباطات / همکاری با ذینفعان و ایجاد آگاهی آگاهانه عمومی
--	---	---

مأخذ: UNDESA(2015)¹

بنابراین در راستای شکاف های حکمرانی آب در حوزه های مختلف، اقدامات: بررسی و تجزیه و تحلیل بخش آب در حوضه های مختلف، ارزیابی ارتباط میان اقتصاد مقاومتی آب و هوا و طرح انتقال تحولات رشد، تعیین سلسله مراتب قدرت و مشخص کردن مجوز و مسئولیت های مرتبط، و شناسایی ذینفعان اصلی و مشاوره با آنها، پیشنهاد می شود.

در زمینه مکانیزم مالی نامناسب نیز ارزیابی منابع مالی، مکانیسم و تصمیم گیرندگان موجود، شناسایی و ارزیابی رهنمودهای موجود، یافتن منابع مالی جدید، پیوند با سرمایه گذاران و موسسات، شناسایی ذینفعانی که پرداخت نمی کنند و بررسی علت عدم پرداخت، و ارزیابی سیستم بازپرداخت هزینه های موجود راهگشا است. در راستای کمبود ابزار، دستورالعمل و روش برای اجرای نیز شناسایی عملیات اصلی نظارتی در حوضه ها، فهرست ابزار، دستورالعمل، روش و سیستم های مورد نیاز برای عملکرد های نظارتی، منابع و ارزیابی قابلیت های ابزار، دستورالعمل، روش و سیستم های موجود، توصیه های مبتنی بر موجودی و ارزیابی، اقدام برای تهیه ابزار، دستورالعمل، روش ها و سیستم های مورد نیاز، به منظور تدوین دستورالعمل ها، پیشنهاد می شود.

مدیریت اطلاعات ضعیف نیز با شناسایی انواع اطلاعات و سیستم های اطلاعاتی مورد نیاز برای مدیریت آب مناسب، شناسایی و ارزیابی نوع داده ها و اطلاعات موجود در سیستم های شناسایی شده، شناسایی منابع اطلاعات، شناسایی شکاف داده ها و اطلاعات، شناسایی کاربردها و کاربران اطلاعات، ارزیابی اطلاعات و به اشتراک گذاری آنها، و توسعه روش های پیشنهادی برای بهبود سیستم مدیریت اطلاعات قابل پیگیری است.

در زمینه کمبود ارتباطات و همکاری با ذینفعان و ایجاد آگاهی آگاهانه عمومی میتوان شناسایی ذینفعان مرتبط با چالش ها، برگزاری برنامه برای بحث در رابطه با مسایل روز، سازماندهی کارگاه یا جلسه، امکان ارزیابی و بازتاب وضعیت فعلی ارتباط و همکاری، اولویت بندی فعالیت هایی که نیاز به همکاری دارند، شناسایی مشکلات، منافع، نگرش و قدرت در ارزیابی ذینفعان، مصاحبه، خوشه بندی و انجام بحث های گروهی با توجه به تعامل، و پیدا کردن منابع: مطالعات گذشته، بررسی ها، ارزیابی ها را پیشنهاد نمود.

شکاف عدم مهارت و دانش در مدیریت منابع آب نیز با تعیین اینکه چه نوع مهارت و دانش مورد نیاز است، ارزیابی محیط کار، ارزیابی منابع برای کارمندان جدید، ارزیابی تجهیزات و تکنولوژی مورد استفاده، ارزیابی استراتژی مالی یا امکان سرمایه گذاری در محیط کار بهتر، ارزیابی سیستم انتقال دانش موجود، انتقال دانش و به اشتراک گذاری تجربه، ارزیابی آموزش مورد نیاز، و ارزیابی امکانات: کتابخانه، مرکز فناوری اطلاعات، قابل حل می باشد.

۵- نتیجه گیری و پیشنهادها

حکمرانی خوب آب برای دستیابی به امنیت آب و غذا، تخصیص عادلانه منابع آب و اجتناب از اختلاف ضروری است. که دارای ابعاد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و زیست محیطی است که همه آنها باید به دقت مورد توجه و بررسی قرار گیرند. اینکه جوامع چگونه اداره منابع و خدمات آب خود را انتخاب می کنند، تأثیر عمیقی بر معیشت مردم و پایداری منابع آب دارد. مدیریت صحیح منابع آب نیز برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار حیاتی است. دسترسی ناکافی به آب آشامیدنی و بهداشت، تهدیدی مهم برای سلامت عمومی است و آن را به یک مانع بزرگ برای توسعه اجتماعی و اقتصادی پایدار تبدیل می کند. در این میان مدیریت ضعیف منابع، فساد، ترتیبات سازمانی نامناسب، ظرفیت انسانی ناکافی و کمبود بودجه سرمایه گذاری، همگی حکمرانی مؤثر آب را تضعیف می کنند. علاوه بر این، تخصیص آب اغلب توسط عوامل و بازیگران خارج از آنچه که به طور سنتی به عنوان بخش آب تعریف می شود، تعیین می شود. سیاست‌های کشاورزی، تجارت، انرژی، و سیاست‌های زیست‌محیطی و صنعتی‌سازی همگی بر تخصیص آب تأثیر می‌گذارند، اما هیچ‌کدام از اینها به طور کلی در کنترل بخش آب نیستند. این امر حکمرانی خوب آب را چالش برانگیز می‌کند. پاسخ به چنین چالش‌هایی، ایجاد نقش‌ها و مسئولیت‌های روشن برای دولت‌ها، جامعه مدنی و بخش خصوصی در رابطه با منابع آب است. هر بازیگر نقش مهمی برای ایفای نقش دارد و حکمرانی آب در مورد ایجاد پایه‌ای برای انجام این کار است.

دستیابی به حکمرانی پایدار، عادلانه و استفاده کارآمد از منابع آب و زمین برای توانایی بشریت برای مقابله با چالش تغذیه جهان در دهه‌های آینده بسیار مهم است. این موضوع شرایط کنونی رقابت شدید برای زمین‌های حاصلخیز و منابع آب شیرین را در سطوح جهانی، ملی و محلی توضیح می‌دهد. در سرتاسر جهان، عصری از سیاست‌های زمین و آب و اصلاحات قانون وجود دارد که با آگاهی بیشتر از نقش استراتژیک فزاینده زمین و آب در ژئوپلیتیک نوظهور امنیت غذایی و همچنین به دلیل نقش حیاتی آنها در تقویت رشد اقتصادی و توسعه فراگیر آغاز شده است. این در حالی است که در ایران متأسفانه، فرآیندهای اصلاح آب و خاک به طور مستقل از یکدیگر انجام می‌شود که اگر الگوهای فعلی حفظ شوند، خطر افزایش بیشتر شکاف بین آب و زمین وجود دارد. لذا حکمرانی چندسطحی موفق آب که در کشاورزی و امنیت غذایی حیاتی است، به شدت به پیش‌نیازهای سازمانی قوی متکی است. این شامل چارچوب‌های قانونی، طرح‌های مالی و سیستم‌های نظارتی و غیره است. با توجه به منابع معتبری مانند OECD (۲۰۱۱) و FAO (۲۰۲۳)، تلاش‌های هماهنگ دولت‌ها، بخش‌های اقتصادی و جوامع مدنی برای مدیریت پایدار منابع آب حیاتی است. لذا با توجه به کمبود فزاینده منابع آب شیرین که به دلیل تغییرات آب و هوایی و افزایش تقاضای کشاورزی تشدید شده، اجماع در حال ظهور در مورد لزوم مدیریت آب در مقیاس جهانی وجود دارد. بنابراین از جنبه‌های کلیدی کمک به پیشبرد حکمرانی فراگیر و چندسطحی آب اولویت دادن به کشاورزی و امنیت غذایی با تأکید بر رفع نیازهای کشاورزان و بخش کشاورزی، تسهیل پذیرش فناوری و افزایش ظرفیت

های سازگاری با تنش آبی و تغییرات آب و هوایی است.

کارکردهای اصلی حکمرانی، فرآیندهای کلیدی هستند که به اشکال مختلف و به میزان و کیفیت متفاوت برای توسعه، مدیریت منابع و خدمات آب انجام می‌شوند. این کارکردها شامل فعالیت‌های اصلی هستند که سازمان‌های مسئول (معمولاً یک وزارتخانه یا مرجع حوزه) باید با همکاری سایر ذینفعان برای توسعه این بخش انجام یا تسهیل کنند. این کارکردها بر اساس ادبیات موضوع عبارتند از (Jiménez et al, 2019 و UNDP, 2013):

(۱) خط مشی و استراتژی: سیاست گذاری مجموعه فرآیندهایی است که در آن قوانین، سیاست‌ها و استراتژی‌ها تدوین، تصویب و لازم‌الاجرا می‌شوند. این عملکرد شامل مجموعه‌ای از هنجارها، اصول و اولویت‌ها برای دستیابی به نتایج مطلوب و همچنین مجموعه قوانین، رویه‌ها، برنامه‌ها و یا مکانیسم‌های مورد نیاز برای دستیابی به چنین اهدافی است. این کارکرد، چارچوبی را برای پیوندها و وابستگی‌های متقابل بین آب و سایر بخش‌ها (به عنوان مثال، انرژی، کشاورزی، محیط زیست، کاربری زمین، صنعت، نوابری) فراهم می‌کند، و از هم‌افزایی در هنگام مدیریت درگیری‌های احتمالی استفاده می‌کند. این کارکرد با توجه به منابع آب فرامرزی اهمیت فزاینده‌ای پیدا می‌کند و معنای جدیدی به خود می‌گیرد، جایی که مقیاس منطقه‌ای مستلزم مشارکت بازیگران سیاست خارجی و استراتژی امنیت دولتی است که اغلب به جای تمرکز بر مشکلات و راه حل‌های محوری آب بیشتر بر مسائل مربوط به حاکمیت متمرکز هستند.

(۲) هماهنگی: این عملکرد شامل فرآیندها، سازوکارها، ابزارها و پلتفرم‌هایی است که همکاری چندسطحی، چندبخشی و چندجانبه را میان عوامل وزارتخانه‌ها و بخش‌های مربوطه دولت‌های مرکزی، منطقه‌ای و محلی، جامعه مدنی، دانشگاه‌ها، آژانس‌های حمایتی خارجی و بخش خصوصی ترویج و تضمین می‌کند. این کارکرد شامل به اشتراک گذاری اطلاعات، گفتگو و تصمیم‌گیری مشترک است که با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مرتبط است. در مقیاس فرامرزی، هماهنگی بر سر مدیریت یا توسعه منابع آب اغلب زیر چتر دیپلماسی آب قرار می‌گیرد و می‌تواند تأثیرات گسترده‌ای فراتر از بخش آب، به عنوان مثال، امنیت ژئوپلیتیکی داشته باشد. هماهنگی یک فرآیند مستقل نیست. بخش مهمی از اکثر عملکردهای حاکمیتی را تشکیل می‌دهد و فرآیندها و مکانیسم‌های هماهنگی خاص ممکن است تحت شرایط خاص (مانند واکنش اضطراری یا بلایا) مورد نیاز باشد.

(۳) برنامه‌ریزی و آمادگی: برنامه‌ریزی فرآیند جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها، تدوین برنامه‌های عملی و برآورد هزینه‌ها است. برنامه‌ریزی معمولاً نقشه‌های راهی به زمان مشخص با برآورد منابع انسانی و مالی ایجاد می‌کند. برنامه‌ها نه تنها بر گسترش یا افزایش سطح خدمات یا تامین آب با کیفیت مناسب برای اهداف مختلف تمرکز می‌کنند، بلکه بر حفظ سطح خدمات در حین توسعه پایدار منابع آب، با اطمینان از سرمایه‌گذاری مستمر در نگهداری دارایی‌ها و رژیم‌های مدیریت کافی تمرکز دارند. آمادگی به ترتیب، ظرفیت‌ها و دانش توسعه یافته توسط دولت‌ها، سازمان‌های خارجی، جوامع و افراد برای پیش‌بینی و برنامه‌ریزی، برای کاهش و پاسخ‌دهی مؤثر به تأثیر شوک‌ها و استرس‌های بالقوه یا فعلی، اشاره دارد. تغییرات آب و هوایی

در مقیاس منطقه‌ای، برنامه‌ریزی و آمادگی نیز ممکن است گسترش یابد تا توافق‌نامه‌های بین‌المللی را در برگیرد که بر توسعه و مدیریت مشترک زیرساخت‌های آب یا نهادهای مدیریتی حاکم است. این فرآیند می‌تواند کانال‌های ارتباطی مهمی را برای کشورهای ایجاد یا حفظ کند که ممکن است روابط دیپلماتیک کمتر از ایده‌آل داشته باشند.

(۴) تامین مالی - این کارکرد به توانایی جمع‌آوری وجوه از منابع مالی مختلف برای پوشش تمام عناصر خدمات آب یا مدیریت منابع آب در کل چرخه حیات مربوط می‌شود. این کارکرد همچنین شامل پیش‌بینی (یعنی توانایی پیش‌بینی هزینه‌ها در سناریوهای مختلف) و بودجه بندی (یعنی توانایی برنامه‌ریزی هزینه‌ها در یک افق زمانی خاص) است.

(۵) ترتیبات مدیریتی: این عملکرد به ترکیبی از ترتیبات سازمانی، مدیریتی و نهادی در سطوح ملی و زیرملی اشاره دارد که عملکرد واحدهای مدیریتی را پشتیبانی می‌کند یا تضعیف می‌کند. ارائه خدمات، مستلزم تعریف مدل ارائه خدمات است (چه کسی مالک است، چه کسی سرمایه‌گذاری می‌کند، چه کسی زیرساخت را توسعه می‌دهد و چه کسی نظارت می‌کند و پشتیبانی فنی را ارائه می‌کند، و رابطه بین همه این بازیگران، و با کاربران). در منابع آب، ترتیبات مدیریتی شامل فرآیندهای تخصیص و توزیع منابع آب (به عنوان مثال، صدور مجوز و مجوز)، و مالکیت و مدیریت دارایی‌ها (سدها، کانال‌ها و غیره) است. در مقیاس فرامرزی، یک سازمان مدیریتی می‌تواند یک پلت فرم مهم برای کشورها باشد تا به طور رسمی در مورد موضوعاتی که استفاده، حفاظت و توسعه منابع آب را در کشورهای بالادست و پایین دست ترویج یا مانع ایجاد می‌کنند، همکاری کنند. در زمینه بلایا، شرایط اضطراری و موقعیت‌های پیش‌بینی نشده، ترتیبات مدیریت پس از بلایا باید وجود داشته باشد. این امر مربوط به ارائه خدمات اضطراری و ارائه پشتیبانی لازم در حین یا بلافاصله پس از وقوع یک فاجعه برای کاهش آسیب و تضمین ایمنی، سلامت و رفاه افراد آسیب دیده است.

(۶) نظارت، ارزیابی و یادگیری: این کارکرد به فرآیندهای مداوم و منظم جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل، ارزیابی و استفاده از داده‌ها برای ردیابی عملکرد و اطلاع‌رسانی در برنامه ریزی و تصمیم‌گیری اشاره دارد. ارزیابی تمرینی است برای ارزیابی منظم و عینی پیشرفت و دستیابی به یک نتیجه، که ممکن است شامل ارزیابی یک فعالیت، پروژه، برنامه، استراتژی، سیاست، موضوع، موضوع، بخش، حوزه عملیاتی یا عملکرد مؤسسه باشد. ارزیابی به تعیین ارتباط، تأثیر، اثربخشی، کارایی و پایداری مداخله کمک می‌کند. یادگیری شامل فرآیندهای رسمی و غیررسمی است که به موجب آن ذینفعان شیوه‌ها و اطلاعات خوب را مبادله می‌کنند و از دانش تازه کسب شده در تصمیمات مدیریتی برای انطباق و بهبود سیاست‌ها و برنامه‌ها استفاده می‌کنند.

(۷) مقررات: این کارکرد، مکانیسم‌های قانونی رسمی، فرآیندهای اجرایی و سایر قوانین را پوشش می‌دهد تا اطمینان حاصل شود که ذینفعان وظایف خود را انجام می‌دهند، استانداردها، تعهدات و عملکرد حفظ می‌شوند و همچنین تضمین می‌کند که منافع هر یک از ذینفعان رعایت می‌شود. مقامات نظارتی استانداردها را تعیین می‌کنند و حقوقی را همراه با اطمینان از مکانیسم‌های پاسخگویی موثر برای تعیین نقش‌ها و مسئولیت‌های روشن، مکانیسم‌های

نظارت و مجازات‌ها در بخش‌ها ایجاد می‌کنند. مکانیسم‌های پاسخگویی شامل مسئولیت‌های سازمانی برای فرآیندهای نظارتی اصلی، و پیوندهای بین تنظیم‌کننده‌ها و آن‌هایی است که آنها تنظیم می‌کنند. مقررات همچنین شامل ظرفیت اجرای استانداردهای مورد توافق و اعمال تحریم‌ها برای عدم انطباق است. کشورها اغلب در مورد منابع آب خود دیدگاهی دولت محور دارند که ممکن است در رقابت مستقیم با سایر کشورهایی باشد که منابع مشابهی نیز دارند. حتی در مواردی که یک چارچوب نظارتی وجود دارد، نیاز دائمی به بازنگری و بازنگری مقررات وجود دارد تا اطمینان حاصل شود که انعطاف‌پذیری لازم برای انطباق با چالش‌های پیش‌بینی نشده (مانند تهدیدات آب و هوایی) وجود دارد.

(۸) توسعه ظرفیت: این کارکرد به فرآیندهایی اشاره دارد که توسط آن سازمان‌ها، جامعه و افراد به طور سیستماتیک توانایی‌های خود را در طول زمان تحریک، توسعه، تقویت و حفظ می‌کنند تا اهداف خود را تعیین و توسعه دهند تا بتوانند خدمات و منابع آب را به طور پایدار مدیریت کنند. این می‌تواند از طریق توسعه دانش، ایجاد آگاهی، آموزش و توسعه مهارت‌ها و بهبود سیستم‌ها و فرآیندها باشد. برای نمونه عناصر کارکردهای حکمرانی آب برای انواع منابع آبی مختلف ارائه شده است (جدول ۲).

جدول (۲). عناصر کارکردهای حکمرانی آب

کارکردها	آب و فاضلاب	منابع آبی	آبهای فرامرزی
خط مشی و استراتژی	سیاست‌ها، قوانین و استراتژی‌های مربوط به خدمات آب و فاضلاب. به رسمیت شناختن حقوق بشر در مورد آب و فاضلاب.	سیاست‌ها، قوانین و استراتژی‌های مرتبط با منابع آب (از جمله حقوق مالکیت بر آب‌های سطحی و زیرزمینی). استراتژی‌های کلیدی بخش و منطقه‌ای فراتر از بخش آب که بر استفاده از منابع آب تأثیر می‌گذارند، مانند برنامه‌های کشاورزی، جنگل‌داری، انرژی یا استفاده از زمین.	سیاست‌های آب منطقه‌ای؛ سیاست خارجی؛ سیاست‌های حاکم بر یکپارچگی اقتصادی منطقه‌ای معاهدات و استراتژی‌های حوضه یا زیرحوضه محور سیاست‌های. انجام تعهدات مربوط به منابع آب در کنوانسیون‌ها و موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی چندجانبه که یک کشور عضو آن است.
هماهنگی	هماهنگی مؤثر بین همه بازیگران درگیر در ارائه خدمات مانند دولت ملی و محلی، اهداکنندگان، ارائه دهندگان خدمات، کاربران و سایر ذینفعان.	هماهنگی بین بخش‌ها و بازیگران در سطوح مختلف (محلی، چشم انداز، حوضه رودخانه، ملی) با تکیه بر منابع آب برای مصارف مختلف (کشاورزی، انرژی، صنعت، خانگی و غیره) و منافع (اقتصادی، محیطی، اجتماعی و غیره)، در سراسر حوضه	هماهنگی فنی: به اشتراک گذاری داده‌های آبی / هواشناسی. بهره برداری از زیرساخت‌هایی که بر جریان پایین دست تأثیر می‌گذارد. تلاش‌های مشترک حفاظتی هماهنگی سیاسی در سطح بالا هماهنگی مسیرهای فنی و سیاسی.

<p>خط مشی و برنامه ریزی و آمادگی</p>	<p>توسعه زیرساخت های آب و فاضلاب، افزایش سطح خدمات و حفظ آن در طول زمان. افزایش آمادگی و برنامه ریزی اضطراری برای خدمات انعطاف پذیرتر.</p>	<p>برنامه ریزی استراتژیک و سالانه. ارزیابی خطر و آسیب پذیری برای خدمات. برنامه ریزی راهبردی و اقدامی برای به عنوان مثال، برآوردن نیازهای توسعه از طریق توسعه زیرساخت های آبی یا راه حل های مبتنی بر طبیعت، برای حفاظت و بازسازی منابع آب، آبراه ها، اکوسیستم های مرتبط با آب و زیرساخت های منابع آب، و غیره. ارزیابی های خطر و آسیب پذیری. طرح های آمادگی حوضه زیر حوضه در برابر بلایا. سیستم های هشدار اولیه</p>	<p>برنامه ریزی سطح منطقه ای، اغلب شامل سایر بخش ها (به عنوان مثال، حمل و نقل، انرژی، گردشگری) و اغلب به یکپارچگی اقتصادی منطقه ای گسترده تر مرتبط است. فرصت هایی برای شناسایی یا کاهش محرک های درگیری و/یا مهاجرت به آن سوی مرزها. توسعه طرح های جامع و فرصت های توسعه زیرساخت های چندبخشی. مطالعات امکان سنجی و ارزیابی منافع مشترک</p>
<p>تامین مالی</p>	<p>تامین مالی پایدار کل چرخه حیات خدمات آب و فاضلاب. هزینه های عملیاتی و نگهداری؛ هزینه های پشتیبانی سازمانی؛ هزینه های بازسازی و توسعه تعیین تعرفه و جمع آوری درآمد؛ مالیات های مربوط به آب؛ تمایل به پرداخت؛ استراتژی های تامین مالی حامی فقرا؛ یارانه ها کاهش آب بدون درآمد. مشارکت بخش خصوصی در تامین مالی خدمات</p>	<p>سرمایه گذاری زیرساخت منابع آب و بازیابی هزینه ها. تامین مالی (شامل تخصیص بودجه عمومی) برای بازسازی و حفاظت از منابع آب، آبراه ها، اکوسیستم های مرتبط با آب و زیرساخت های آبی؛ و برای حمایت نهادی (به عنوان مثال، مقامات حوزه رودخانه، مشارکت سهامداران). مکانیسم های تامین مالی نوآورانه برای حمایت از سرمایه گذاری و بازیابی هزینه ها (به عنوان مثال، پرداخت برای خدمات اکوسیستم). بافرهای مالی / طرح های بیمه برای حمایت از بازیابی بلایا.</p>	<p>تامین مالی مشترک زیرساخت های آب فرامرزی یا مؤسسات مدیریتی. توزیع ریسک مالی توسعه منابع مشترک منطقه ای (به عنوان مثال، استخرهای قدرت).</p>
<p>ترتیبات مدیریتی</p>	<p>مالکیت دارایی و مدیریت زیرساخت. روش های ارائه خدمات (به عنوان مثال، خدمات عمومی، دولت محلی، اپراتور خصوصی، مدل مبتنی بر جامعه، خود عرضه، و غیره). ترتیبات توسعه زیرساخت، از جمله توسعه و بازسازی عملیات و ترتیبات نگهداری. استراتژی ها، ترتیبات و دستورالعمل ها برای تصفیه و استفاده مجدد آب. مکانیسم هایی برای تامین آب جایگزین (مانند حمل آب) و برنامه ریزی اضطراری در صورت خرابی سیستم ها به دلیل حوادث شدید.</p>	<p>تخصیص و توزیع منابع آب (به عنوان مثال، صدور مجوز برای استفاده از آب و غیره). مالکیت و مدیریت دارایی (کانال های آبیاری، سدها، نیروگاه های برق آبی و غیره). مدیریت بخش کلیدی که بر استفاده و کیفیت منابع آب تأثیر می گذارد (به عنوان مثال، زمین، جنگلداری، کشاورزی). مکانیسم هایی برای واکنش و بازیابی از حوادث شدید و استفاده از زیرساخت ها (به عنوان مثال، باز کردن سد) در مواقع اضطراری وجود دارد. استراتژی های مقابله ای محلی برای رسیدگی به رویدادهای شدید.</p>	<p>ترتیبات سازمانی و نهادی برای آب های مشترک (کمیسیون رودخانه های فرامرزی، سازمان حوزه رودخانه فرامرزی و غیره). توسعه زیرساخت مشترک، بهره برداری و مدیریت و نگهداری (توسعه های برق آبی، حفاظت در برابر سیل، مدیریت سدهای آبشاری). مکانیسم هایی برای هماهنگی استفاده از زیرساخت ها در مواقع اضطراری وجود دارد. کمیسیون های اقتصادی منطقه ای یا نهادهای منطقه ای متمرکز بر محیط زیست.</p>

<p>نظارت بر همکاری های فنی فرامرزی. نظارت بر تعارضات مربوط به آب سیستم های هشدار اولیه و اضطراری حوادث. پایش سیستماتیک در آبهای مشترک نظارت بر رعایت توافقات فرامرزی.</p>	<p>پایش سیستماتیک کیفیت آب و رژیم های جریان، در دسترس بودن آب، برداشت آب و مصرف. نظارت مشارکتی بر منابع آب (به عنوان مثال، دانش شهروندی). نظارت بر پیشرفت در توسعه و اجرای برنامه های عملیاتی مدیریت حوضه. سیستم های هشدار اولیه</p>	<p>نظارت منظم و منظم بر خدمات و ارائه خدمات، از جمله برابری در دسترسی، سطوح خدمات (از نظر کمیت، کیفیت، قابلیت اطمینان) و عملکرد. مراکز منابع؛ مکانیسم های به اشتراک گذاری دانش و یادگیری همتایان</p>	<p>نظارت، ارزیابی و یادگیری</p>
<p>قوانین و کنوانسیون های بین المللی آب - هنجارها، اعلامیه ها، پروتکل ها، تعهدات و قوانین حاکم بر روابط و ترتیبات بین آب های مشترک. تنظیم در دو سطح انجام می شود: (۱) از طریق توافقات مشترک فرامرزی. و (۲) با ادغام قوانین فرامرزی و قوانین ملی، به عنوان مثال ارزیابی اثرات زیست محیطی</p>	<p>مقررات اقتصادی و زیست محیطی مانند: تعیین تعرفه برای آب فله، تعیین حدود برداشت آب، تخلیه آب و استانداردهای کیفیت آب محیطی و کنترل. تعریف رویه های پلیسی مکانیسم های اجرایی در سطوح مختلف، از جمله نظارت بر تخلیه آب. مکانیسم هایی برای ایجاد انگیزه برای استفاده پایدار/کارآمد از منابع آب (به عنوان مثال، صدور گواهینامه)</p>	<p>مقررات ارائه دهنده خدمات و خود خدمات، شامل توضیحاتی در مورد صلاحیت، مقررات اقتصادی و تعرفه، کیفیت خدمات، حمایت از مصرف کننده، بهداشت عمومی و محیط زیست. سازوکارهای اجرایی در سطوح مختلف</p>	<p>مقررات</p>
<p>توسعه دانش توافقی در مورد در دسترس بودن و کیفیت منابع آب مشترک. توسعه ظرفیت ها برای بازیگران مرتبط (RBO، کمیسیون های اقتصادی منطقه ای، CSO، رسانه ها و غیره) تقویت امنیت منطقه ای یا ژئوپلیتیکی از طریق دیپلماسی آب</p>	<p>در دسترس بودن استراتژی های توسعه ظرفیت و مراکز برای آموزش مداوم در وزارتخانه ها، سازمان های حوزه، آژانس ها و سازمان های سطح محلی. یادگیری مستمر و مدیریت تطبیقی. گسترش دسترسی به فرآیندهای تصمیم گیری برای گروه های نادیده گرفته یا آسیب پذیر.</p>	<p>استراتژی های توسعه ظرفیت و مراکز آموزش مستمر برای کارکنان وزارتخانه ها، ارائه دهندگان خدمات، تنظیم کننده ها، سازمان های جامعه مدنی و استفاده کنندگان؛ توسعه ظرفیت برای افراد و سازمان ها. در زمینه های غیرمتمرکز، ممکن است به حمایت فنی مستمر برای بازیگران محلی که نقش های نهادی جدیدی را بر عهده گرفته اند، نیاز داشته باشد.</p>	<p>توسعه ظرفیت</p>

مأخذ: Jiménez et al (2020)

بنابراین نتایج حکمرانی بر اساس کارکردهای مذکور شامل ایجاد شرایط مناسب برای یک ابتکار حکمرانی، تغییر رفتار کاربران منابع و موسسات کلیدی، دستیابی به تغییرات مطلوب در شرایط اجتماعی و محیطی و ایجاد یک سیستم اجتماعی-اکولوژیکی انعطاف پذیر که در آن شرایط مطلوب پایدار باشد. بر این اساس برای حکمرانی آب پایدار، (۱) یکپارچه سازی سیاست ها در همه دسته های آب، از جمله آب های زیرزمینی، آب های ساحلی و آب های فرامرزی. (۲)

ایجاد سازمان های مدیریتی در سطوح مناسب. (۳) افزایش و تسهیل مشارکت ذینفعان، با تاکید بر تعادل جنسیتی. (۴) افزایش آگاهی شهروندان از ارزش و فرهنگ آب. (۵) حمایت از رسانه ها برای ایفای نقش ارتباطی سیستماتیک و سازنده تر در مورد مسائل آب. (۶) ایجاد ظرفیت ادارات مدیریت آب و حفاظت از محیط زیست - رسیدگی به نیازهای آموزشی (از جمله مربیان آموزشی) و تسهیل تبادل دانش و تخصص در سطوح محلی، ملی و فرامرزی. (۷) جمع آوری و پایش داده های آب، با استفاده از شاخص هایی که مطابق با استانداردهای بین المللی است. (۸) حمایت از تحقیقات آب (۹) ارتباط نتایج تحقیق با توسعه سیاست، کاربرد و نظارت، لازم و ضروری است. در این خصوص حکمرانی خوب و راه حل های پایدار برای امنیت آب نه تنها در رابطه با در دسترس بودن آب کافی با قیمت مقرون به صرفه برای یک زندگی سالم می باشد، بلکه به حفظ سیستم های اکولوژیکی تأمین آب نیز، می پردازد. بر این اساس، حکمرانی خوب برای امنیت آب باید همزمان به حل چندین موضوع بپردازد. اولاً، باید با نابرابری های مداوم، افزایش شکاف توسعه و رقابت برای منابع کمیاب، مقابله نماید. که این مسائل را می توان با سیاست های عمومی خوب، رویکردهای نهادی و سرمایه گذاری در زیرساخت های روستایی، از جمله از طریق مشارکت عمومی و خصوصی، مورد توجه قرار داد. در این زمینه، رهبری سیاسی در ایجاد این تغییرات، نقش به سزایی را ایفا می نماید. نکته دوم، برخی مناطق مانند ایران نسبت به تغییرات آب و هوایی، آسیب پذیر است. حوادثی مانند طوفان، سیلاب و خشکسالی، تهدید بسیار جدی برای هر تلاشی در زمینه توسعه و کاهش فقر محسوب می شود. با توجه به این تهدیدات، لازم است تا پارادایم توسعه تغییر یابد و راهبردهای جامع، رشد سبز و سایر رویکردهای سازگار با محیط زیست در توسعه ملی اتخاذ شود. نکته سوم مربوط به استفاده ناکارآمد از آب است. لذا برای ارتقا بهره وری در استفاده از آب، باید هزینه های واقعی تأمین آب پرداخت شود. بر اساس آن، باید سیاست های قیمت گذاری اصلاح شده و از سوی دیگر به تنظیم مجازات ها و جریمه هایی برای استفاده بیش از حد از منابع آب و هدر رفت آن پرداخته شود. که این امر منجر به تشویق خانوارها، صنایع و کشاورزان در استفاده کارا و بهینه زیست محیطی منابع آب می شود.

فهرست منابع

- اندیشکده‌ی تدبیر آب ایران، ۱۳۹۳، به سوی چارچوب مفهومی و تحلیلی اصلاح حکمرانی آب، چاپ اول، ۱-۳۲.
- بدیسار، ن.، احمدی، م. ص.، مدیرنژاد، ع. ۱۳۹۹. ارزیابی شاخص های حکمرانی خوب در بخش آب. علوم و تکنولوژی محیط زیست، ۲۲(۲)، ۲۷۵-۲۸۶.
- تاتار، م.، پاپ زن، ع.، احمدوند، م. ۱۳۹۴، حکمروایی خوب کلید بحران مدیریت آب کشاورزی: الگوی مفهومی بر مبنای مدیریت تضاد، اولین کنگره سالانه جهان و بحران انرژی.
- جمالی، ص. و عبدالمهی، م. ۱۴۰۰. موانع حقوقی حکمرانی آب در ایران، با نگاهی بر قانون توزیع عادلانه آب. تحقیقات منابع آب ایران، ۱۷(۳)، ۳۸-۴۸.
- دهقانی، س.، بنی حبیب، م. ا. و گلابی، م. ر. ۱۳۹۸. حکمرانی آب در ایران: چالش ها و راهکارها. فصلنامه علمی تخصصی مهندسی آب، ۷(۴)، ۲۳۸-۲۵۴.
- سالاری، ف.، قربانی، م.، ملکیان، آ. ۱۳۹۴. پایش اجتماعی شبکه‌ی ذی نفعان در حکمرانی محلی منابع آب (منطقه مورد مطالعه: حوضه آبخیز رزین، شهرستان کرمانشاه). نشریه علمی - پژوهشی مرتع و آبخیزداری، ۶۸(۲)، ۲۸۷-۳۰۵.
- شاه آبادی، ا.، ثمری، ه. و صفایی، م. ۱۳۹۳، تاثیر حکمرانی بر امنیت غذایی کشورهای توسعه یافته گروه هفت و منتخب در حال توسعه در بازه زمانی (۲۰۱۱-۲۰۰۲)، اولین کنفرانس اقتصاد و مدیریت کاربردی با رویکرد ملی، بابلسر، شرکت پژوهشی طرود شمال
- عابدی، س.، ۱۳۹۶، تامین امنیت آب، لازمه حفظ امنیت غذایی، مجله هفته نامه تجارت فردا، شماره ۲۴۰.
- عسگری بزایه، ف. ۱۳۹۵. حکمرانی آب: مروری بر مفاهیم، چالش ها، ابزارها و تدابیر نهادی. مدیریت آب در کشاورزی، ۳(۱)، ۲۵-۳۴.
- صمدی فروشانی، م.، کیهان پور، م. ج.، موسوی جهرمی، ح. ۱۴۰۱. تحلیل ساختار حکمرانی آب ایران مبتنی بر همبست آب-غذا-انرژی: کاربردی از رویکرد تحلیل شبکه های اجتماعی (SNA). نشریه آبیاری و زهکشی ایران. ۱۶(۳)، ۵۶۳-۵۷۹.
- لاله پور، م.، ۱۳۸۶، حکمرانی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه. فصلنامه جستارهای شهرسازی، ۱۹(۱)، ۶۰-۷۱.
- نعمتی، م. ۱۴۰۱. امنیت آب و امنیت غذا در کشور. امنیت اقتصادی، ۱۰(۲)، ۶۳-۷۴.
- هاشمی، م. ۱۴۰۱. حکمرانی محلی آب در ایران: پیامدها و توصیه های سیاستی. آب و توسعه پایدار، ۹(۱)، ۱۳۵-۱۴۴.
- Akhmouch, A., Correia, F.N. 2016. The 12 OECD principles on water governance When science meets policy. Util. Policy, 20-14, 43.
- Akmouch, A. 2012. Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach. OECD Reg. Dev. Work. Pap 23.
- Allan, T. 2001. The Middle East Water Question: Hydropolitics and the Global Economy; I.B.Tauris & Co. Ltd.: London, UK; New York, NY, USA,; ISBN 9781860648137
- Azmat, F. and Coghill, K. 2004. Good governance and market-based reforms a study of Bangladesh, Retrieved at: 2009/10/15 .

- Blühdorn, I., Deflorian, M. 2019. The Collaborative Management of Sustained Unsustainability: On the Performance of Participatory Forms of Environmental Governance. *Sustainability*, 1189, 11.
- FAO, 2014, Water Governance for Agriculture and Food Security, a FAO initiative to minimize its environmental impact and promote greener communications. Other documents can be consulted at www.fao.org.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2023. The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc3017en>
- Graham, J., Amos, B., Plumptre, T. 2003. Principles for Good Governance in the 21st Century; Institute on Governance (IOG): Ontario, Canada,.
- Jiménez, A., Saikia, P., Giné, R., Avello, P., Leten, J., Liss Lymer, B., Schneider, K., Ward, R. 2020. Unpacking Water Governance: A Framework for Practitioners. *Water*, 827, 12. <https://doi.org/10.3390/w12030827>
- Lautze, J., de Silva, S., Giordano, M., Sanford, L. 2011, Putting the cart before the horse: Water governance and IWRM. *Nat. Resour. Forum*, 8-1, 35
- Lele, U., Klousia-Marquis, Goswami, M.S. , 2013 ,Good Governance for Food, Water and Energy Security, *Aquatic Procedia*, 63-44 ,1.
- Niasse, M. 2017, Coordinating land and water governance for food security and gender equality. *Global Water Partnership, TEC Background Papers*. 72- 24 pp.
- OECD, 2011, Water governance in OECD countries: A multi level approach», www.iwapublishing.com.
- Pahl-Wostl C. 2009. A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multilevel learning processes in resource governance regimes. *Glob. Environ. Change* 365-354 ,19. (doi:10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001)
- Romano, O., 2019. Akhmouch, A. Water Governance in Cities: Current Trends and Future Challenges. *Water*, 500 ,11. <https://doi.org/10.3390/w11030500>.
- UNDESA, 2015, Governance challenges and suggested tools for the implementation of the water-related Sustainable Development Goals, UN-Water Annual International Zaragoza Conference. *Water and Sustainable Development: From Vision to Action*.
- UNDP, 2013, Water Governance in the Arab Region, UNDP/Regional Bureau for Arab States.
- Young, S. L., Frongillo, E. A., Jamaluddine, Z., Melgar-Quiñonez, H., Pérez-Escamilla, R., Ringler, C., & Rosinger, A. Y. 2021. Perspective: the importance of water security for ensuring food security, good nutrition, and well-being. *Advances in Nutrition*, 1073-1058 ,(4)12.
- World Bank. 1992. *Governance and Development (English)*; The World Bank: Washington, DC, USA. World Water Council. 2000. Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the 21st Century; World Water Council: The Hague, The Netherlands, 2000.



چکیده

نظام رفاهی و آینده بازنشستگی از جمله موضوعاتی است که به دلیل ارتباط آن با جمعیت روبه‌افزایش بازنشستگان و سالمندان و تأثیرپذیری از تحولات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی - قانونی، فناوریانه و زیست‌محیطی، تبدیل به مسئله‌ای پیچیده شده است. در مقاله حاضر، پیش‌بینی‌ها و عدم قطعیت‌های اثرگذار بر آینده صندوق‌های بازنشستگی و ترسیم آینده‌های محتمل، ممکن و مطلوب این صندوق‌ها مورد واکاوی قرار گرفته است. در مطالعه کنونی به منظور انتخاب روش‌ها، از آینده‌نگاری یکپارچه (انتگرال) استفاده شده و ترکیبی از روش‌های مصاحبه، دلفی، تحلیل اثرات متقاطع و ریخت‌شناسی به کار گرفته شده است. گروه خبرگان برای انجام مصاحبه و دلفی، ۳۰ نفره بوده و با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند «قضاوتی» و «گلوله برفی» انتخاب شده است. در گام اول، ۷۰ پیش‌بین مؤثر بر آینده صندوق‌های بازنشستگی شناسایی و پس از پالایش اولیه، فهرست پیش‌بین‌ها بومی‌سازی شده و با حذف پیش‌بین‌های مشابه و دارای ارتباط کم با محیط آینده ایران، فهرست ۴۷ پیش‌بین نهایی (فناوری ۱۱، اجتماعی ۸، زیست‌محیطی ۴، اقتصادی ۱۵، سیاسی - نهادی ۹ پیش‌بین) به منظور تحلیل اثرات متقاطع و سنجش اهمیت و عدم قطعیت انتخاب شدند. بر اساس نتایج این پژوهش، آینده صندوق‌های بازنشستگی تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه، تحت تأثیر چهار عدم قطعیت بحرانی یعنی: تأثیر نسل‌های قدیمی در حکمرانی، روند خصوصی شدن مشاغل دولتی، ماهیت سیاسی دولت و تحریم‌ها قرار دارد و پس از منطقی‌دهی به سناریوها و حذف سناریوهای ناسازگار و مشابه، سناریوهای شش‌گانه تحت عناوین: بازسازی پس از جنگ اقتصادی، تعامل و سازندگی، لبه پرتگاه، نرمش قهرمانانه، پیروزی نزدیک و سازش و گذار، برای آینده صندوق‌های بازنشستگی وجود خواهد داشت. تبیین وضعیت چالش‌ها و فرصت‌ها در سناریوهای شش‌گانه حاکی از این است که چالش‌های: سالخوردگی جمعیت و افزایش تدریجی فشار مستمری و هزینه‌های درمانی و از کارافتادگی، افزایش مهاجرت‌های اقلیمی و تأثیر مستقیم آن بر کاهش ورودی صندوق روستائیان و عشایر و تأثیر غیرمستقیم خشکسالی بر مهاجرت به شهرها و افزایش مشاغل غیررسمی، در حداقل چهار سناریو در آینده روند افزایشی و منفی خواهند داشت.

واژگان کلیدی: نظام رفاهی، بازنشستگی، صندوق بازنشستگی، آینده‌نگاری پیش‌بین‌ها، سناریوها

۱. عضو هیات علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول)

۲. عضو هیات علمی گروه برنامه‌ریزی شهری دانشگاه یزد

مقدمه

تجارب و اسناد کشورهای مختلف در زمینه آینده‌نگاری ملی به صورت کلی و تجارب موضوعی سازمان‌های مختلف در مورد چالش‌ها و مسائل آینده همگی بیانگر ضرورت بهره‌گیری سازمان‌ها و دولت‌ها از آینده‌پژوهی است. در این میان برخی از مسائلی که دولت‌ها و جوامع با آن مواجه هستند به دلیل ماهیت گسترده و فرا سازمانی، از تحولات در سطوح مختلف جهانی، ملی و محلی تأثیر می‌پذیرند. این گستردگی در کنار شتاب روزافزون رشد فناوری و تأثیر آن بر تغییر مداوم ماهیت پدیده‌ها و مسائل، تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی برای چنین موضوعاتی را بسیار دشوار کرده است.

سیستم رفاه و آینده‌بازنشستگی از جمله موضوعاتی است که به دلیل ارتباط آن با تعداد بسیاری از افراد جامعه و تأثیرپذیری از تحولات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی-قانونی، فناورانه و زیست محیطی، تبدیل به مسئله‌ای پیچیده شده است. اتخاذ هرگونه راهکار در این خصوص بدون تحلیل عوامل کلان محیطی و در نظر گرفتن پیامدهای آینده بلندمدت این راهکارها، نتیجه‌ای جز بحرانی‌تر شدن وضع موجود ندارد. لازمه تصمیم‌گیری هوشمند در این زمینه، شناخت پیشران‌ها و عدم قطعیت‌های اثرگذار بر آینده صندوق‌های بازنشستگی و ترسیم آینده‌های محتمل، ممکن و مطلوب این صندوق‌ها است. مطالعه کنونی باهدف آینده‌نگاری و تبیین سناریوهای پیش روی صندوق‌های بازنشستگی تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی صورت می‌گیرد.

نگاهی به آمار کل افراد تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی کشور نشان می‌دهد که از حدود ۸۰ میلیون جمعیت کشور، ۵۵ میلیون نفر زیرپوشش حداقل یکی از صندوق‌های بازنشستگی بوده‌اند که از بین آن‌ها سهم سازمان تأمین اجتماعی بیش از ۴۱ میلیون نفر یعنی نزدیک به ۷۵ درصد کل نفقات اصلی و تبعی تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی است. بعد از سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری با سهمی حدود ۱۱ درصد کل افراد تحت پوشش قرار دارد و مجموع سایر صندوق‌ها که اغلب صندوق‌های صنفی هستند حدود ۱۴ درصد از جامعه هدف را دربر می‌گیرند. در بیشتر کشورهای جهان صندوق‌های بازنشستگی از مهم‌ترین واسطه‌های مالی محسوب شده و به دلیل ویژگی خاص منابعشان که مهم‌ترین آن افق بلندمدت جمع‌آوری منابع و البته ایفای تعهدات مربوطه در قالب پرداخت مستمری است، تفاوت‌هایی با سایر واسطه‌ها دارند. همین امر سبب شده است که منابع عظیم این صندوق‌ها در بیشتر حوزه‌های مالی و سرمایه‌گذاری از بازار سهام و مستغلات گرفته تا شرکت‌های بیمه و بانک‌ها گسترده شده و بالتبع هر چالشی در زمینه منابع و مصارف آن‌ها به صورت عاملی برای ریسک سیستماتیک ظاهر شده و خطر بی‌ثباتی مالی در کل نظام مالی را افزایش می‌دهد. مطالعه صندوق‌های بازنشستگی در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که در حال حاضر این صندوق‌ها بنا به دلایل مختلف با کسری و شکاف نقدینگی مواجه هستند که در کوتاه‌مدت سرریز آن با فشار بر منابع دولت، در بودجه ظاهر شده است ولی در میان‌مدت با توجه به درهم‌تندگی شدید این صندوق‌ها با سایر اجزای سیستم مالی از بازارهای مختلف مالی گرفته

تا واسطه‌های مالی، سرریز این مشکلات در زمینه ثبات مالی مشاهده شده و مشکلات این صندوق‌ها می‌تواند به‌عنوان عامل ریسک سیستماتیک برای ثبات مالی عمل کند (ابراهیمی و همتی، ۱۳۹۷). در سمت مقابل، بسیاری از مسائل و مشکلات صندوق‌های بازنشستگی متأثر از تحولات و تغییر در مولفه‌های اقتصادی و غیراقتصادی است که بدون پرداختن به آن‌ها ترسیم دورنمای صندوق‌ها و ارائه راهکارها برای آن‌ها غیرممکن خواهد بود.

طی سه دهه گذشته اقتصاد ایران با فراز و فرودهای شدید روبه‌رو بوده است. علیرغم اینکه در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ ایران پیش‌بینی شده بود ایران به‌عنوان قدرت برتر اقتصادی در منطقه ایفای نقش کند اما در مسیر دستیابی به چشم‌انداز، تحت تأثیر عوامل درونی و بیرونی دچار خلل‌های اساسی شد. در بلندمدت درحالی‌که نرخ رشد اقتصادی هدف برنامه‌های پنجم و ششم توسعه ۸ درصد تعیین شده است، متوسط رشد اقتصادی کشور از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۸ نزدیک به صفر درصد بوده است. مهم‌تر از متوسط رشد اقتصادی پایین کشور در سال‌های اخیر پرنوسان بودن رشد است به‌نحوی که نرخ رشد اقتصادی کشور طی این سال‌ها از منفی ۸٫۳ تا مثبت ۱۴ درصد در نوسان بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹). متوسط نرخ تورم بلندمدت اقتصاد ایران نزدیک به ۲۰ درصد بوده است درحالی‌که در سال ۲۰۱۸ در دنیا، میانگین تورم ۲٫۴ درصد بوده است و تقریباً همه کشورها با سیاست‌های خود توانسته‌اند درصد بالای تورم را مهار کنند. بخش مهمی از افزایش نرخ تورم در ایران به عوامل غیراقتصادی و عمدتاً عوامل سیاسی مرتبط است که در این زمینه می‌توان به تفاوت نگرشی و ارزشی نظام حاکم با قدرتهای اقتصادی جهان، بالأخص ایالات متحده و کشورهای اروپایی اشاره کرد.

علاوه بر چالش‌های اقتصادی، مولفه سالخورده‌گی جمعیت نیز مساله اقتصاد را تحت الشعاع قرار داده است. ایران نیز در دهه‌های اخیر تغییرات جمعیتی فراوانی را تجربه کرده و توجه به مسائل جمعیتی آن بسیار افزایش یافته است. احتمالاً مهم‌ترین علت این توجه بیشتر، تغییرات سریع جمعیتی و پیدایش مسائل جدید مرتبط با آن از جمله سالخورده‌گی جمعیت است. سالخورده‌گی جمعیت، به‌ویژه در چند دهه آینده یکی از کانون‌های توجه مسائل جمعیتی ایران خواهد بود. برخی از پژوهشگران معتقدند سالخورده‌گی جمعیت‌های انسانی، شاید مهم‌ترین چالش جمعیتی پیشروی جوامع در قرن ۲۱ باشد (پالونی، ۲۰۰۹: ۸).

باتوجه به ماهیت آینده پژوهانه و رویکرد اکتشافی، در پژوهش پیش رو به جای فرضیات، سوالات پژوهش مشتمل بر موارد زیر ارائه شده است:

پیشران‌های اثرگذار بر آینده صندوق‌های بازنشستگی کدامند؟

چه عدم قطعیت‌های بحرانی پیش روی صندوق‌های بازنشستگی کشور وجود دارد؟

با توجه به عدم قطعیت‌های بحرانی چه سناریو‌هایی برای آینده صندوق‌های بازنشستگی وجود خواهد داشت؟

تصویری اجمالی از نظام بازنشستگی

نظام بازنشستگی در کشور ما نظام گسترده‌ای است که از ۴ صندوق بزرگ و حدود ۱۴ صندوق کوچک تشکیل شده است. افزایش تعداد مستمری‌بگیران یکی از چالش‌های اصلی صندوق‌ها بازنشستگی کشور است. نسبت پشتیبانی (نسبت بیمه‌شدگان اصلی به مستمری‌بگیران اصلی) به ازای کلیه صندوق‌ها نزدیک به عدد ۳,۵ است. به عبارتی در کل نظام بیمه‌های اجتماعی ایران، به ازای هر فرد بازنشسته نزدیک به چهار نفر، حق بیمه پرداخت می‌کنند. این در شرایطی است که نسبت پشتیبانی در حالت سر به سری صندوق‌ها، نزدیک به عدد ۵ می‌باشد. بنابراین، فارغ از توزیع ناهمگون جمعیت بیمه شده و مستمری‌بگیر اصلی در صندوق‌های گوناگون بازنشستگی، وضعیت بیمه‌های اجتماعی ایران در مرز بحران است. این تحلیل بدون در نظر گرفتن افراد وابسته و تبعی ارائه شد. از طرفی، اگر هر فرد بیمه شده اصلی دو نفر تحت تکفل داشته باشد، جمعیت بیمه شده کشور با این مبانی فرضی، به بیش از پنجاه و پنج میلیون نفر می‌شوند. بنابراین، با مقایسه این رقم با جمعیت کشور می‌توان گفت ظرفیت قابل قبولی برای بیمه شدن و استفاده از حق بیمه برای تأمین مالی صندوق‌ها وجود دارد.

بزرگ‌ترین صندوق از نظر تعداد مشترکان، صندوق تأمین اجتماعی و قدیمی‌ترین آن‌ها نیز صندوق بازنشستگی کشوری است. این صندوق‌ها جمعاً بیش از پنجاه و پنج میلیون نفر (اصلی و تبعی) از جمعیت کشور را به عنوان بیمه پرداز یا بازنشسته و مستمری‌بگیر تحت پوشش خود دارند که حدود ۷۰ درصد جمعیت کشور محسوب می‌شوند. در بین صندوق‌های بازنشستگی کشور، سازمان تأمین اجتماعی در حوزه بیمه‌های اجتماعی و درمانی با بیش از ۴۱ میلیون نفر جامعه تحت پوشش اعم از بیمه شده و مستمری‌بگیر (اصلی و تبعی) است که ۵۲ درصد جمعیت کل کشور را شامل می‌شود.

جدول ۱- مشخصات کلی صندوق‌های بازنشستگی تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

ردیف	صندوق بیمه‌گر	تعداد بیمه‌شده اصلی	تعداد مستمری‌بگیر	جمعیت زیر پوشش
۱	سازمان تأمین اجتماعی	۱۴,۲۷۳,۳۹۴	۴,۰۷۷,۳۶۴	۴۳,۸۱۹,۶۰۸
۲	صندوق بازنشستگی کشوری	۹,۵۷۴,۵۳	۱,۱۹۸,۰۴۴	۲۱,۷۳۴,۹۷
۳	صندوق فولاد	۵۲۶۸	۷۹۵۵۷	۸۴۸۲۵
۴	صندوق روستائیان و عشایر	۱۸۴۳,۳۴۹	۱,۱۶۵,۴۲	۱۹,۵۹۷,۹۱

مأخذ: گزارش وضعیت مالی، بیمه‌ای و اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی کشوری (معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی-۱۴۰۰)

ادامه جدول ۲- مشخصات کلی صندوق‌های بازنشستگی تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

مرجع تصویب‌کننده	جمع دریافتی صندوق‌ها				صندوق بیمه‌گر	ردیف
	جمع	سهام دولت	سهام کارفرما	سهام بیمه‌شده		
مجلس شورای اسلامی	۳۰	۳	۲۰	۷	سازمان تأمین اجتماعی	۱
مجلس شورای اسلامی	۲۲,۵	تأمین کسری	۱۳,۵	۹	صندوق بازنشستگی کشوری	۲
دولت	۳۰	تأمین کسری	۲۰	۱۰	صندوق فولاد	۳
دولت	۱۵	-	۱۰	۵	صندوق روستائیان و عشایر	۴

طی دهه اخیر به دلیل تحولات جمعیتی، افزایش امید به زندگی، سالمند شدن جمعیت زیرپوشش، بالا بودن نرخ حوادث و سوانح و بیماری‌های شغلی و عوامل مشابه، تعداد بازنشستگان و مستمری‌بگیران تأمین اجتماعی به نحو چشمگیری افزایش یافته است. علاوه بر این، اجرای قوانین بازنشستگی پیش از موعد و افزایش دامنه شمول این قوانین در سال‌های اخیر منجر به تشدید روند رشد تعداد مستمری‌بگیران این صندوق‌ها شده است.

این تغییرات موجب شده که نسبت پشتیبانی صندوق‌های بازنشستگی کشوری (نسبت بیمه‌شدگان اصلی به مستمری‌بگیران) در سال ۱۴۰۰ به پایین‌تر از ۱ برسد. مفهوم این شاخص این است که در سال ۱۴۰۰ به ازای هر ۱۰ نفر مستمری‌بگیر، کمتر از ۱۰ نفر حق بیمه می‌پردازند. نسبت (نرخ) جایگزینی که از نسبت حقوق بازنشستگی در آغاز بازنشستگی به آخرین حقوق در زمان اشتغال) آن بخش از حقوق که مشمول کسور حق بیمه می‌شود) حاصل می‌شود، از شاخص‌های مهم در ارزیابی پایداری مالی صندوق‌ها است. بدین معنی که افزایش شاخص نرخ جایگزینی، در تراز منابع و مصارف صندوق‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. میزان نرخ جایگزینی برای صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۰ برابر با ۰,۹۷ و برای سازمان تأمین اجتماعی ۰,۸۵ است.

در کشورهای مختلف، سن بازنشستگی با توجه به افزایش امید به زندگی تعیین و به همان نسبت افزایش می‌یابد. اما، همان‌طور که در جدول شماره ۳ مشاهده می‌شود بین سن بازنشستگی با امید به زندگی مردان و زنان تفاوت معنادار و قابل توجهی وجود دارد. این امر باعث می‌شود که تعداد بازنشستگان بیش از تعداد شاغلان شده و در نتیجه تعادل و پایدار مالی صندوق‌ها را مختل می‌کند. به دلیل بازنشستگی‌های پیش از موعد و در سنین پایین، به‌استثنای صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستائیان و عشایر در سایر صندوق‌ها فاصله سن بازنشستگی زنان و مردان با امید به زندگی بسیار بالاست و این امر موجب تعهدات مالی سنگینی برای صندوق‌ها شده است.

جدول ۳- شاخص‌های کلیدی عملکرد صندوق‌های بیمه اجتماعی (۱۴۰۰)

شاخص	سازمان تأمین اجتماعی	صندوق بازنشستگی کشوری	صندوق کشاورزان، روستائیان و عشایر	صندوق فولاد
نسبت پشتیبانی	۴,۴	۰,۶۵	۱۱,۲۶	۰,۱۵
نرخ جایگزینی	۰,۸۵	۰,۹۷	۰,۶۵	۰,۵۷
فاصله سن بازنشستگی با امید به زندگی (مردان)	۱۷	۲۰,۰۸	۱۱,۲	۲۲
فاصله سن بازنشستگی با امید به زندگی (زنان)	۲۲	۲۴,۵	۱۲,۸	۲۵

منبع: گزارش امور سلامت و رفاه اجتماعی سازمان برنامه‌بودجه کشور

تداوم این روند، چالش‌های زیادی را فراروی ایران قرار می‌دهد و نگرانی‌های بسیاری را در مورد حرکت به‌سوی رشد اقتصادی، هزینه‌های بهداشت و درمان، سیستم تأمین اجتماعی و پرداخت، حقوق بازنشستگان و تأمین رفاه سالمندان به همراه دارد. زمانی که افراد در دهه‌های پایانی عمر خود به سر می‌برند، دارایی‌ها و پس‌انداز خود را جهت گذراندن زندگی استفاده نموده و در فعالیت‌های اقتصادی و امور تولیدی سرمایه‌گذاری کمتری نموده و از طرف دیگر، پدیده سالمندی، به کاهش نیروی فعال اقتصادی مولد در نتیجه افزایش جمعیت مصرف‌کننده منجر می‌شود (Uddin et al, ۲۰۱۶). نتایج پژوهش‌ها در ایران نشان می‌دهد که تغییرات ساختار سنی جمعیت، تأثیر منفی بر امنیت اقتصادی داشته است. افزایش نسبت جمعیت سالمندان (بالای ۶۵)، موجب می‌شود که از نیروی انسانی تولید کاسته شده و موجبات کاهش رشد اقتصادی فراهم گردد. افزایش نسبت جمعیت سالمندان، مسلماً به افزایش هزینه‌های بهداشت و درمان منجر خواهد شد و همچنین مراقبت‌های مربوط به این گروه سنی را افزایش می‌دهد، و از آنجاکه جمعیت بالای ۶۵ سال، اصولاً از عایدی ناشی از اندوخته‌ها و پس‌اندازهای دوره جوانی خود بهره‌مند هستند، در نتیجه، به‌جای سرمایه‌گذاری پس‌اندازهای خود، از آن‌ها استفاده کرده و موجبات کاهش امنیت اقتصادی فراهم می‌گردد. بنابراین، پیر شدن جمعیت، سبب کاهش پس‌انداز عمومی و سرمایه و نیروی انسانی می‌شود و در نتیجه، باعث کاهش امنیت اقتصادی می‌گردد.

با روند کنونی رشد جمعیت و افزایش سالمندان و با توجه به آنکه تعداد افراد فعال و شاغلی که تأمین‌کنندگان اصلی وجوه صندوق‌های بازنشستگی می‌باشند، کاهش و هم‌زمان متقاضیان استفاده از خدمات صندوق‌های بازنشستگی افزایش می‌یابد و این صندوق‌ها به‌جای سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی و اقتصادی، می‌باید به فکر تأمین وجوه مورد نیاز جهت پرداخت حقوق بازنشستگی، بهداشت و درمان و امور رفاهی سالمندان باشند. این امر به معنای بار مضاعف بر روی بخش‌های اقتصادی کشور و دولت جهت بیمه بازنشستگی، تأمین اجتماعی

و بهداشت و درمان سالمندان خواهد بود (عزتی و دیگران، ۱۳۹۷).

بسیاری از محققین اقتصادی ایران، از بحران صندوق‌های بازنشستگی در ایران به‌عنوان یکی از ابر چالش‌های پیش‌روی اقتصاد ایران در کنار بحران‌های دیگری نظیر بحران آب، محیط‌زیست و اشتغال نام برده می‌برند. صندوق‌های بازنشستگی جزئی از یک کل به نام نظام تأمین اجتماعی به شمار می‌روند که کارکردی صرفاً اقتصادی دارند. وظیفه آن‌ها به زبان ساده تجمیع و پس‌انداز بخشی از حقوق و دستمزد افراد جامعه در زمان اشتغال و انتقال مجدد آن به فرد در زمان بازنشستگی (یا از کارافتادگی)، البته با حفظ قدرت خرید مبالغ انباشت شده در طی زمان است. لذا با این تعریف، زمانی که سخن از بحران در چنین نهادهایی به میان می‌آید، منظور بروز بحران مالی به شکل برهم خوردن توازن جریان نقدی ورودی و خروجی صندوق‌هاست. شرایطی که به نظر می‌رسد بر بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی کشور سایه افکننده و پیش‌بینی می‌شود در صورت تداوم شرایط فعلی طی دهه‌های آتی تمامی صندوق‌های کشور را در برگیرد (میرزابراهیمی، ۱۳۹۶).

بنابراین صندوق‌های بازنشستگی با توجه به اثراتی که از عوامل داخلی و خارجی، در ابعاد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی-فرهنگی، فناورانه می‌پذیرند در آینده با مشکلات اساسی مواجه خواهند شد. نامعلومی عوامل اثرگذار بر آینده این صندوق‌ها و عدم قطعیت‌های اساسی در کلان‌روندها و پیش‌بینی‌های اثرگذار بر آن‌ها چاره‌ای جز ترسیم و تبیین آینده‌های پیش‌رو باقی نگذاشته است. لذا در پژوهش پیش‌رو سعی بر این است با ترسیم و تبیین سناریوهای آینده اقتصاد و سرمایه‌گذاری در ایران، فضا و چشم‌انداز کلی پیش‌روی صندوق بازنشستگی تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، چالش‌ها و فرصت‌های پیش‌رو سناریوهای مختلف ارائه‌شده و تاثیر هر کدام بر صندوق‌های بازنشستگی تبیین شود.

چالش‌های نوپدید صندوق‌های بازنشستگی

صنعتی شدن، دموکراتیزه شدن و ملت‌سازی، سیاست‌های دولت رفاه را در قرن بیستم شکل داد. اقتصاد خدمات، جهانی شدن و بحران دموکراسی، تشکیل‌دهنده دولت رفاه در قرن ۲۱ هستند. امروزه بسیار مهم است که درباره مفهوم «دولت رفاه» بازنگری کنیم و به ارائه پرسش‌های مهم و اساسی درباره طراحی، ارائه و تجربه رفاه در قرن ۲۱ بپردازیم. جامعه‌شناسان، دانشمندان علوم سیاسی، اقتصاددانان و پژوهشگران آینده‌نگاری، افزایش روزافزون خطرات و فشارها در زمینه رفاه را پیش‌بینی می‌کنند. این شرایط تفاوت فاحشی با دوره قبل دارد که با رشد قاطع، اشتغال (کامل) مردان، نیازهای رفاهی قابل پیش‌بینی، جوامع همگن و تسلط طبقه بر سیاست هویتی و استقلال سیاسی-اقتصادی ملی مشخص می‌شود. تجزیه و تحلیل سیاست‌های اخیر نشان می‌دهد که ظهور اقتصاد کارآفرینی نشان‌دهنده سرمایه‌داری پویاتر است. تغییر از اقتصاد مدیریت شده به سوی اقتصاد کارآفرینی، «دولت بزرگ»، «شرکت بزرگ» و «نیروی کار بزرگ» را تضعیف کرده است. این نوع تغییرات جهانی در سرمایه‌داری، دولت رفاه را وادار می‌سازد تا خود را با این تغییرات وفق دهد. بنابراین تجدیدحیات سیاست رفاه و مدل‌های رفاهی در کل

جهان ضروری به نظر می‌رسد. (پاتریک، ۱۳۸۱: ۱۹۴)

نظام‌های رفاهی به لحاظ بنیان‌های فکری، ایده آل‌ها، اهداف عملیاتی تفاوت‌های گسترده‌ای دارند و این تفاوت‌ها را می‌توان در چالش‌های آینده آنها نیز تصور کرد. همزمان با ظهور دولت رفاه در مناطق مختلف جهان، انتظار عهده‌دار شدن تأمین اجتماعی نیز شکل گرفت، از اینرو پژوهشگران با روش‌های مختلف عملکرد مربوط به زمینه‌ها و گزینه‌های طرح سیاسی و تأمل درباره نقش و عملکرد دولت رفاه را تعمیق بخشیدند (Bouget et al, ۲۰۱۵). پژوهشگران سیاست اجتماعی بر این باورند که امروزه ائتلاف‌های ناپایدار طبقه‌ای بنا شده در کشورها پیش‌بینی تحول سیاسی را دشوارتر و به دنبال آن سیاست‌های رفاهی را با چالش‌های عدیده روبرو کرده است. دولت‌های معاصر علاوه بر مبادلات داخلی با فشارهای جهانی شدن روبه‌رو هستند که منجر به افزایش پیچیدگی راه‌حل‌های اجتماعی و سیاسی می‌شود. مطالعات جمعیتی تأکید می‌کنند که سیل مهاجرت افزایش خواهد یافت و مدل‌های رفاهی در اقصی نقاط جهان باید تأثیرات مختلف مهاجرت را با جدیت بیشتری مورد توجه قرار دهند. همچنین اقتصاددانان نگران پیری جمعیت نیز هستند و ادعا می‌کنند مدل‌های رفاهی نمی‌توانند به دلیل کاهش نیروی فعال کار نجات یابند. (الکاک و دیگران، ۱۳۹۴: ۲۱۶)

طی دهه‌های اخیر، امید به زندگی به طور قابل توجهی بالا رفته و میزان زاد و ولد کاهش یافته است (۲۰۱۵ Willekens)، همچنین، ساختار خانواده کاملاً متحول شده (Pahl, ۲۰۱۰ and Spencer) و تغییرات در الگوهای مصرف همراه با سبک زندگی کم‌تحرک نیز بر سلامت شهروندان اثرگذار بوده و موجب افزایش بیماری‌های مزمن شده است. پیشرفت فناوری نیز به این تغییرات کمک کرده و موجب تحول بازار کار شده است (OECD ۲۰۱۹). از همین‌رو، در کنار پیشرفت‌های حاصل از «انقلاب صنعتی جدید»، پیامدهای منفی (در ارتباط با اشکال جدید تولید و مصرف مبتنی بر دیجیتال شدن) نیز ظهور یافته‌اند و منجر به افزایش شکاف‌های اجتماعی میان دولت‌ها/کشورها، مناطق و گروه‌های مختلف جمعیت شده‌اند (Vazquez et al, ۲۰۱۹). این مسائل و برخی عدم قطعیت‌ها درباره مسیرهای آینده موجب شده که سیاست‌گذاران، شهروندان، ذینفعان و بسیاری از پژوهشگران به دنبال دولت رفاهی مناسب برای آینده باشند. لذا در بسیاری از کشورها نیاز به اصلاح و مدرن‌سازی دولت رفاه در دستور کار سیاسی قرار گرفته است. با اینکه بعضی کشورها، اقدامات سیاسی جدیدی را همراه با اجرای طرح‌های اصلاحی انجام داده‌اند هنوز، نیاز به یک بحث عمیق در مورد چگونگی اصلاح دولت رفاه و یک بازاندیشی کلی در ساختار اجتماعی جوامع ما وجود دارد. به همین دلیل، شکل‌گیری نظام‌های رفاهی آینده از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است و می‌تواند از نظر نیاز به درک و تعیین شرایط برای پیش‌بینی یک جامعه قوی‌تر و فراگیرتر مورد استفاده قرار گیرد به طوری که خطرات فوق‌الذکر را تبدیل به فرصت‌هایی برای همه افراد کند (Misuraca, Pasi, and Viscusi, ۲۰۱۸).

مسیرهای پراکنده شغلی، اشکال شدید انعطاف‌پذیری و منسوخ شدن مهارت‌ها، فقط چند مورد از جنبه‌هایی است که با تحولات دیجیتال ایجاد شده و تشدید می‌شوند و موجب تغییر

پارادایم در عملکرد بازارهای کار و به تبع آن تغییر عمیق در ماهیت کار می شوند (Gonzalez Vazquez et al, ۲۰۱۹). در این زمینه، یک مکانیزم تامین مالی دولت رفاه مبتنی بر مشارکت‌های بیمه اجتماعی، همانطور که در مدل بیسمارکی وجود دارد، نمی‌تواند به درستی عملکرد کشورهای رفاهی را در جوامع کنونی و آینده تضمین کند. همچنین بازارهای کار قطبی شده‌اند. فناوری‌های جدید، مشاغل معمول با سطح مهارت متوسط را با مشاغل جدید با سطح مهارت بالا و پایین جدید، جایگزین کرده‌اند و سقوط تعداد نسبی مشاغل با سطح مهارت متوسط اغلب به عنوان کاهش طبقه متوسط قطعی تلقی می‌شود (OECD, ۲۰۱۹b). برای درک گستردگی و ماهیت تغییرات بالقوه ناشی از خطرات نوظهور و شرایط مهمی که مکانیسم‌های تامین مالی سنتی دولت رفاه در آن قرار دارند، باید توجه خود را به پاسخ‌های مهمی که در چندسال گذشته پدید آمده‌اند معطوف کنیم. چنین واکنش‌هایی شامل اشکال جدید همکاری و هم‌افزایی بین بازیگران غیردولتی است که به طور فزاینده‌ای در تامین خدمات رفاهی دخیل هستند (Maino, ۲۰۱۵).

تاکنون پژوهش‌های متعددی در خصوص سناریوهای آینده صندوق‌های بازنشستگی انجام شده است. برخی از این پژوهش‌ها با اتکا به داده‌های کمی و سری‌های زمانی به برآوردهای عددی دقیق از فاکتورهای مالی صندوق‌ها پرداخته و برخی دیگر اثرات محیط کلان را در قالب عدم قطعیت‌های بحرانی و سناریوهای کیفی بررسی و تبیین کرده‌اند. وانگ و دیگران (۲۰۱۹) در پژوهش خود در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی در چین، نقش سیاست تعدیل باروری و اصلاحات بازنشستگی را بر صندوق‌های بازنشستگی بررسی کرده و به این نتیجه رسیده‌اند که اگر چین به طور مداوم سیاست تک‌فرزندی را اجرا کند و سن قانونی فعلی بازنشستگی را حفظ کند، در اوایل دهه ۲۰۲۰ عدم تعادل در برنامه بازنشستگی رخ خواهد داد. این اتفاق زودتر از آنچه در مطالعات قبلی یافت شده است، به وقوع می‌پیوندد. تحلیل سناریوها در این پژوهش نشان می‌دهد که هم تشویق باروری و هم تأخیر در بازنشستگی، توان پرداخت بدهی سیستم بازنشستگی را بهبود می‌بخشد، اما با اثرات سیاستی متفاوت. دومی کمک بیشتری به کاهش شکاف بازنشستگی خواهد کرد. تجزیه و تحلیل سناریوهای ترکیبی بیشتر نشان می‌دهد که اصلاحات سیاستی همزمان مؤثرتر از یک اصلاحات واحد است. در بلندمدت، نه تعدیل سیاست باروری و نه تأخیر بازنشستگی اساساً بحران پرداخت حقوق بازنشستگی را حل نخواهد کرد (wang, ۲۰۱۹).

موسسه pwc در گزارش خود در خصوص آینده صندوق‌های بازنشستگی چهار سناریو را برای آینده صندوق‌های بازنشستگی هلند ارائه داد است. این موسسه به این نتیجه رسیده است که مشخص نیست که بخش بازنشستگی هلند در ده سال آینده چگونه تکامل خواهد یافت. تأثیر تغییرات بسته به نوع سازمان می‌تواند کاملاً متفاوت باشد. در نتیجه تنها پس از تجزیه و تحلیل بازار آینده، و همچنین شرایط و ویژگی‌های فعلی، می‌توان پاسخ مسؤلانه داد. ارائه سناریوها با تأیید اینکه در صورت واقعی شدن این سناریوها چه اتفاقی برای یک سازمان می‌افتد به چنین تحلیلی کمک می‌کنند. با این حال صرف نظر از سناریوی آینده، سازمان‌ها می‌توانند تغییراتی را در نظر بگیرند که در هر صورت ارزش افزوده را به همراه

خواهد داشت (pwc, ۲۰۲۰)

آژانس بازنشستگی سوئد (۲۰۲۰) در گزارشی که به گزارش نارنجی معروف است، سناریوهای سه گانه (خوشبینانه، بدبینانه و تداوم روند موجود) را برای آینده صندوق های بازنشستگی سوئد بررسی و تبیین کرده است. پژوهشگران این گزارش بر این باورند که از آنجایی که گروه های تولد در جمعیت از نظر اندازه متفاوت هستند و به درجات متفاوتی کار کرده اند، درآمد حاصل از مشارکت نیروی کار و پرداخت مستمری در طول زمان متفاوت خواهد بود. نسبت پشتیبانی برای اولین بار در سال ۲۰۰۹ منفی بود و انتظار می رود که برای سال های متمادی در سناریوهای پایه و بدبینانه باقی بماند. علت این است که گروه های بزرگ تولد در دهه ۱۹۴۰ تقریباً به طور کامل بازار کار را ترک کرده و بازنشسته شده اند. براساس سناریوها از سال ۲۰۳۸، انتظار می رود درآمد در سناریوی پایه بیشتر از هزینه باشد. دلیل اصلی این است که همگروه های بزرگ متولدین دهه های ۱۹۹۰ و ۲۰۱۰ در سن کار خواهند بود و همزمان گروه های دهه ۱۹۶۰ با پرداخت بازنشستگی رو به کاهش خواهند بود (آژانس بازنشستگی سوئد، ۲۰۲۰: ۳۷)

ایزدبخش و دیگران (۱۴۰۱) در پژوهش خود، عوامل اثرگذار و زیر سیستم های موثر در منابع و مصارف صندوق بازنشستگی را شناسایی کرده و با استفاده از رویکرد پویا یی سیستم ها سناریوهای آینده صندوق ها را شبیه سازی کرده اند. در پژوهش آنها سناریوپردازی و سیاست گذاری در یک افق زمانی ۵۰ ساله در مدل شبیه سازی انجام گرفته و ۹ سناریو را بر اساس نظر خبرگان طراحی کرده اند و برای هر سناریو تحلیل ساسیت های انجام شده و اثرات سناریوها روی متغیرهای میزان نقدینگی، سرمایه صندوق و نسبت پشتیبان به عنوان مؤثرترین متغیرهای کلیدی به منظور پیش بینی وضعیت پایداری صندوق مورد بررسی قرار داده اند. نتایج به دست آمده حاصل از شبیه سازی سیستم منابع و مصارف صندوق بازنشستگی سازمان تامین اجتماعی، بیانگر این است که در صورت ادامه روند فعلی در سال ۱۴۱۰ بحران فزونی مصارف بر منابع، سال ۱۴۱۷ رسیدن نسبت پشتیبان به عدد بسیار بحرانی ۲٫۵ و در سال ۱۴۳۰ سرمایه صندوق کفایت لازم برای پرداخت تعهدات را نخواهد داشت که همگی نشان از بروز بحران بازنشستگی در صورت تداوم وضعیت فعلی صندوق در آینده ای نزدیک می باشد (ایزدبخش و دیگران، ۱۴۰۱: ۷۱-۷۲).

وانگ و دیگران (۲۰۱۹) در پژوهش خود در خصوص آینده بازنشستگی در چین، به این نتیجه رسیده اند که اگر چین به طور مداوم سیاست تک فرزندی را اجرا کند و سن قانونی فعلی بازنشستگی را حفظ کند، در اوایل دهه ۲۰۲۰ عدم تعادل در برنامه بازنشستگی رخ خواهد داد. همچنین رضوی و همکاران (۱۳۹۹) کلان روندهای تاثیر گذار بر آینده صندوق های بازنشستگی ایران را در قالب پنج سناریوی: تورم نفتی، تورم ارزی، تورم غیر نفتی و اقتصاد مقاومتی شناسایی کرده اند. در مقابل در پژوهش پیش رو چهار عدم قطعیت بحرانی تاثیر گذار بر آینده صندوق های بازنشستگی: تأثیر نسل های قدیمی در حکمرانی، روند خصوصی شدن مشاغل دولتی، ماهیت سیاسی دولت و تحریم ها شناسایی شده اند. در خصوص عوامل کلان تاثیر گذار بر آینده صندوق های بازنشستگی در ایران چارمحالی و همکاران (۱۴۰۰) به این نتیجه رسیده اند که

جود مسائل و چالش های گوناگون در برابر صندوق های بازنشستگی همچون نظام بازنشستگی DB، تورم، تغییرات جمعیتی، رقابتی شدن صندوق ها، سرمایه گذاری و همچنین کاهش نسبت پشتیبان در کشور، بیشترین تاثیر را روی منابع و مصارف صندوق های بازنشستگی کشور خواهد گذاشت. آنها همچنین ریسک های تغییرات نرخ حقوق و دستمزد، نرخ مستمري و نرخ بازده سرمایه گذاری را به عنوان چالش های اصلی در تعادل منابع و مصارف صندوق ها شناسایی کرده اند.

کریمیان سیچانی (۱۴۰۰) نتایج سیاست بازنشستگی پیش از موعد را بر تعداد بیمه شدگان، تعداد مستمري بگیران و تعداد بازماندگان و به تبع آن بر هزینه و درآمد سازمان تامین اجتماعی بررسی کرده اند. طبق برآورد بدست آمده، سناریوی افزایش یک درصدی بازنشستگی پیش از موعد (به شرط جایگزینی کامل) میتواند در ۳۵ سال آینده به طور متوسط هر ساله تعداد بیمه شدگان را ۱۳ هزار نفر کاهش، تعداد بازنشستگان را بیش از ۱۶،۵ هزار نفر افزایش و تعداد بازماندگان مستمري بگیر را نیز حدود ۳،۶ هزار نفر افزایش دهد. آنها معتقدند محدود نمودن برنامه های بازنشستگی های پیش از موعد، کاهش سنوات ارفاقی و افزایش سن بازنشستگی؛ از جمله اصلاحاتی است که می تواند بار مالی مربوط به این نوع بازنشستگی ها را کاهش دهد. تطبیق نتایج پژوهش های مرتبط با موضوع این مقاله حاکی از این است که گرچه در برخی موارد در خصوص عوامل و کلان روندهای اثرگذار بر آینده صندوق های بازنشستگی همپوشانی وجود دارد لیکن، تفاوت اساسی در رویکرد هر کدام از مقالات امکان مقایسه کامل نتایج را نمی دهد. در اکثر پژوهش های انجام شده با اتکا به مدل های شبیه سازی و داده های کمی، سناریوهای آینده صندوق های بازنشستگی شناسایی و تحلیل شده اند، لیکن در این پژوهش رویکرد کیفی بوده و عدم قطعیت ذاتی موجود در کلان روندهای محیط بیرونی در کانون توجه سناریو نگاری قرار گرفته است. لذا خروجی پژوهش نه در قالب اعداد و ارقام و برآورد دقیق بلکه در قالب تصویر سازی و تبیین وضعیت صندوق های بازنشستگی در سناریوهای مختلف ارائه شده است.

رویکرد روش شناختی پژوهش

در مطالعه کنونی رویکرد اصلی در انتخاب روش ها، آینده نگاری یکپارچه (انتگرال) است. در این رویکرد، تأکید بر ترکیب روش های مختلف در پژوهش های آینده نگاری می باشد. در واقع مفهوم کانونی آینده پژوهی انتگرال، بهره گیری از رویکردها، روش ها و مدل های مختلف برای بررسی ابعاد موضوع مورد بررسی بوده و مهم ترین مزیت آینده پژوهی انتگرال این است که امکان مقایسه نتایج بررسی آینده های مختلف با رویکردها، نظریه ها و روش های مختلف را فراهم می سازد. دیگر رویکردهای آینده نگاری با اتکا به تعداد محدودی از روش ها و نگرش تک بعدی به آینده ها، بسیاری از پیچیدگی های مسائل آینده را نادیده گرفته و در نتیجه امکان تحلیل عمیق سناریو ها را نمی دهند. بر اساس رویکرد انتگرال در مرحله گردآوری داده ها از ترکیب روش های مصاحبه با خبرگان و مسئولین، دلفی، پویش رسانه ها، بررسی اسناد و مدارک

علمی استفاده شده است. در مرحله تحلیل و سناریونگاری، از ترکیب روش‌های کیفی و باز مانند مصاحبه‌های تخصصی در کنار روش‌های کمی-کیفی همچون تحلیل اثرات متقاطع و شاخص اجماع استفاده می‌شود. به منظور شناسایی پیشران‌ها از نظر میزان اهمیت، روش تحلیل اثرات متقاطع و نرم افزار میک مک به کار گرفته شد. به منظور سنجش میزان عدم قطعیت نیز پرسشنامه تحلیل احتمال وقوع تدوین و توزیع شده و براساس میزان اجماع خبرگان درجه عدم قطعیت محاسبه شد. از ترکیب این دو امکان شناسایی عدم قطعیت‌های بحرانی حاصل شده و محورهای سناریو بدست آمد. از انتقادات وارده به بسیاری از پژوهش‌های انجام شده با عنوان آینده نگاری می‌توان به استفاده از یک نرم افزار مشخص و دقت پایین در سنجش عدم قطعیت اشاره کرد در این پژوهش، ترکیب شاخص اجماع و نتایج نرم افزار میک مک، اشکال مورد اشاره را به حداقل رسانده است.

در پایان به منظور حذف سناریوهای ناسازگار و مشابه، تحلیل ریخت شناسی مورد استفاده قرار گرفت. گروه خبرگان در این پژوهش شامل ۳۰ نفر از مدیران، مسئولان، متخصصان و فعالان حوزه‌های مختلف مرتبط با آینده اقتصادی و سرمایه‌گذاری، بازار کار، رفاه اجتماعی و بازنشستگی بوده اند. نمونه‌گیری از خبرگان با استفاده از دو روش «قضوتی» و «گلوله برفی» صورت گرفت که هر دو جزو روش‌های نمونه‌گیری هدفمند محسوب می‌شوند. اشباع نظری پاسخ‌ها و بهره‌گیری از بیشترین تعداد خبرگان نتایج دقیق‌تر و اتقان پاسخ‌ها را در پی داشت.

جدول ۴- ترکیب خبرگان شرکت کننده در پژوهش

رشته تحصیلی		سابقه کار (تجربه)		سطح تحصیلات	
تعداد	رشته	تعداد	سال سابقه	تعداد	سطح
۵	اقتصاد	۵	کمتر از ۳ سال	۳	کارشناسی
۶	فناوری اطلاعات	۹	۳ تا ۶ سال	۷	کارشناسی ارشد
۳	امور مالی				
۳	جامعه شناسی	۶	۷ تا ۱۰ سال	۱۰	دکتری
۵	آینده پژوهی				
۴	مدیریت دولتی	۱۰	۱۰ سال و بیشتر	۱۰	فوق دکتری و اساتید دانشگاه
۴	سایر				

ماخذ: یافته‌های پژوهش

داده‌ها و تحلیل

کلان روندها، پیشران‌ها و سناریوهای آینده

در بخش شناسایی کلان روندها و پیشران‌ها با استفاده از روش پویا محیط، مرور تجارب، مصاحبه‌های تخصصی و دلفی فهرست اولیه پیشران‌ها شناسایی شده و در گام اول ۷۰ پیشران

موثر بر آینده صندوق‌های بازنشستگی شناسایی شدند. پس از پالایش اولیه، فهرست پیشران‌ها بومی سازی شده و با حذف پیشران‌های مشابه و دارای ارتباط کم با محیط آینده ایران، فهرست ۴۷ پیشران نهایی (فناوری ۱۱، اجتماعی ۸، زیست‌محیطی ۴، اقتصادی ۱۵، سیاسی-نهادی ۹ پیشران) به منظور تحلیل اثرات متقاطع و سنجش اهمیت و عدم قطعیت انتخاب شدند. بر اساس ماهیت موضوع مورد بررسی بخش عمده‌ای از پیشران‌ها را پیشران‌های دو محور فناوری و اقتصادی شکل می‌دهند. با توجه به اینکه پیشران‌ها دامنه گسترده‌ای از روندها و پیشران‌های مختلف را پوشش می‌دهد، گونه شناسی این تعداد از پیشران‌ها و تحلیل آنها از منظر آینده پژوهی نقش مهمی در تصمیم‌گیری برای اتخاذ سیاست‌های بهینه خواهد داشت که نتایج روش تحلیل اثرات متقاطع گونه مختلف پیشران‌ها را نشان داده است.

جدول ۵- رتبه‌بندی پیشران‌ها بر اساس میزان اثرگذاری و اثرپذیری مستقیم

رتبه	Variable	اثرگذاری	رتبه	Variable	اثرپذیری
۱	میزان جذب سرمایه‌گذاری خارجی	۸۳	۱	نرخ بیکاری کشور	۹۷
۲	تداوم یا رفع تحریم‌ها	۷۹	۲	میزان جذب سرمایه‌گذاری خارجی	۷۲
۳	جهانی‌شدن کسب‌وکارها	۷۳	۳	نابرابری اقتصادی در جامعه	۷۰
۴	ظهور اقتصادهای نوظهور	۶۵	۴	ماشینی شدن و جایگزینی ربات‌ها با کارگران و کارمندان	۶۸
۵	پویایی سیاسی و دولت آینده	۶۵	۵	روند مصرف طبقه متوسط	۶۸
۶	خصوصی شدن مشاغل دولتی	۵۴	۶	میزان مهاجرت از کشور	۶۷
۷	تغییر قوانین و مقررات کار	۵۴	۷	جهانی‌شدن کسب‌وکارها	۶۰
۸	نرخ بیکاری کشور	۵۲	۸	دیجیتالی سازی کار و زندگی روزمره	۵۵
۹	تغییر انواع اشتغال (حذف کارهای دائمی و ...)	۵۲	۹	امکان سرمایه‌گذاری صندوق‌ها در بازارهای خارجی	۵۵
۱۰	روند مصرف طبقه متوسط	۵۲	۱۰	مشاغل غیررسمی (نوبین)	۵۴
۱۱	امکان سرمایه‌گذاری صندوق‌ها در بازارهای خارجی	۵۰	۱۱	موبایل‌یفیکیشن	۵۳
۱۲	تداوم خشکسالی و یا کاهش آن	۴۹	۱۲	فناوری های مالی و پولی (فینتک)	۵۰
۱۳	کاهش مواد اولیه و اتمام منابع قابل برداشت کشور	۴۸	۱۳	افزایش امید به زندگی و سالخوردگی جمعیت	۵۰

۱۴	ماشینی شدن و جایگزینی ربات‌ها با کارگران و کارمندان	۴۵	۱۴	روند مهاجرت های اقلیمی	۵۰
۱۵	کارآمدی نظام بانکی و اصلاح قوانین سرمایه‌گذاری	۴۵	۱۵	نرخ رشد جمعیت	۴۹
۱۶	رشد شاغلین آزاد(فری لنسر)	۴۳	۱۶	حضور و یا برگشت مهاجرین افغانستانی ایران	۴۸
۱۷	تغییر قیمت ارز	۴۳	۱۷	رشد شاغلین آزاد(فری لنسر)	۴۸
۱۸	اینترنت موبایل با سرعت بالا و همواره در دسترس	۴۲	۱۸	رواج پربنترهای سه بعدی	۴۵
۱۹	تغییر قیمت نفت	۴۲	۱۹	تداوم آلودگی هوا و ریزگردها بویژه در کلانشهرها	۴۵
۲۰	رواج پربنترهای سه بعدی	۳۹	۲۰	رمزارزها(ارزهای دیجیتال)	۴۴
۲۱	دیجیتالی سازی کار و زندگی روزمره	۳۹	۲۱	تغییر انواع اشتغال(حذف کارهای دائمی و رواج کار پاره وقت)	۴۲
۲۲	رمزارزها(ارزهای دیجیتال)	۳۷	۲۲	تغییر قوانین و مقررات کار	۴۲
۲۳	تشدید قوانین زیست محیطی انتشار کربن	۳۶	۲۳	سهم زنان در بازار کار	۳۹
۲۴	مشاغل غیررسمی(نوبین)	۳۶	۲۴	تغییر قیمت نفت	۳۷
۲۵	هوش مصنوعی	۳۵	۲۵	کاهش مواد اولیه و اتمام منابع قابل برداشت کشور	۳۶
۲۶	فناوری های مالی و پولی(فینتک)	۳۵	۲۶	تغییر قیمت ارز	۳۶
۲۷	تاثیر نسل های قدیمی در حکمرانی	۳۵	۲۷	کارآمدی نظام بانکی و اصلاح قوانین سرمایه‌گذاری	۳۵
۲۸	موبایلیفیکیشن	۳۴	۲۸	اینترنت موبایل با سرعت بالا و همواره در دسترس	۳۳
۲۹	کاهش اعتماد عمومی و ناامیدی از آینده	۳۴	۲۹	تشدید یا کاهش فساد اداری-سیاسی	۳۰
۳۰	نرخ رشد جمعیت	۳۳	۳۰	کاهش اعتماد عمومی و ناامیدی از آینده	۲۹
۳۱	اینترنت اشیاء	۳۲	۳۱	تداوم خشکسالی و یا کاهش آن	۲۹
۳۲	تعاملات ایران با کشورهای حاشیه خلیج فارس	۳۲	۳۲	کاهش بعد خانوار	۲۷

۳۳	تنش‌های نظامی (آگاهانه یا تصادفی) در منطق	۳۲	۳۳	پویایی سیاسی و دولت آینده	۲۷
۳۴	رواج فردگرایی	۲۸	۳۴	خصوصی شدن مشاغل دولتی	۲۶
۳۵	تشدید یا کاهش فساد اداری-سیاسی	۲۸	۳۵	اینترنت اشیاء	۲۵
۳۶	روند مهاجرت های اقلیمی	۲۷	۳۶	فناوری های پایش و ارتقای سلامت	۲۴
۳۷	تکنولوژی زنجیره های بلوکی(بلاکچین)	۲۶	۳۷	ظهور اقتصادهای نوظهور	۲۴
۳۸	نابرابری اقتصادی در جامعه	۲۶	۳۸	تکنولوژی زنجیره های بلوکی(بلاکچین)	۲۳
۳۹	مرکزگریزی و مخالفت با الگوهای هنجاری رسمی	۲۶	۳۹	تعاملات ایران با کشورهای حاشیه خلیج فارس	۲۳
۴۰	کاهش بعد خانوار	۲۵	۴۰	مرکزگریزی و مخالفت با الگوهای هنجاری رسمی	۲۳
۴۱	تداوم آلودگی هوا و ریزگردها بویژه در کلانشهرها	۲۵	۴۱	هوش مصنوعی	۲۱
۴۲	تغییر در افراد کلیدی نظام	۲۵	۴۲	تشدید قوانین زیست محیطی انتشار کربن	۲۱
۴۳	افزایش امید به زندگی و سالخوردگی جمعیت	۲۳	۴۳	رواج فردگرایی	۲۰
۴۴	حضور و یا بر گشت مهاجرین افغانستانی ایران	۲۲	۴۴	تداوم یا رفع تحریم‌ها	۱۸
۴۵	میزان مهاجرت از کشور	۱۹	۴۵	ظهور تنش‌های نظامی (آگاهانه یا تصادفی)	۱۰
۴۶	سهم زنان در بازار کار	۱۷	۴۶	تاثیر نسل های قدیمی در حکمرانی	۴
۴۷	فناوری های پایش و ارتقای سلامت	۱۳	۴۷	تغییر در افراد کلیدی نظام	۳
کل	کل	۱۸۵۵	کل	کل	۱۸۵۵

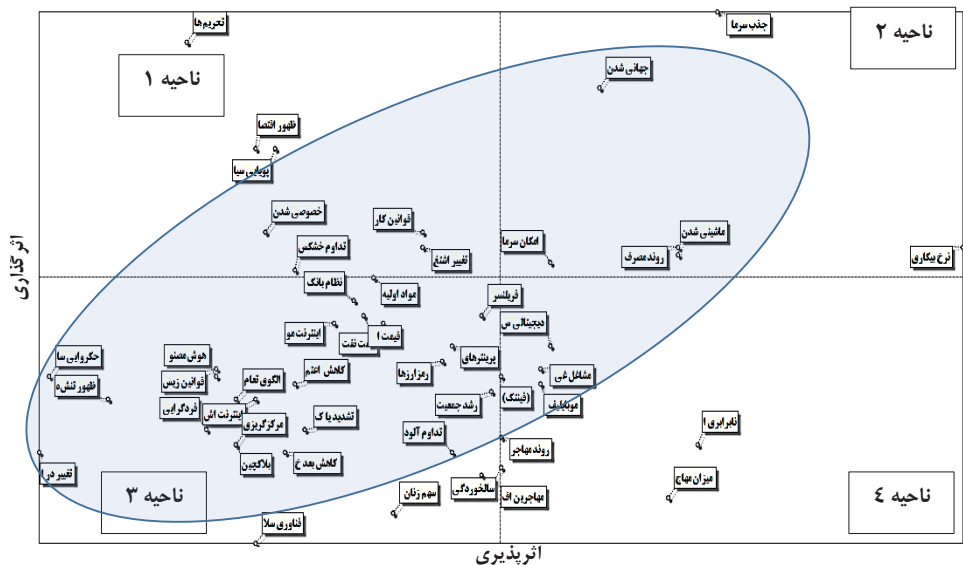
مأخذ: یافته‌های پژوهش بر اساس خروجی میک مک

شناسایی متغیرهای استراتژیک در نمودار

متغیرهای استراتژیک متغیرهایی هستند که بر پویایی و تغییر سیستم تاثیرگذار باشند. با این توصیف متغیرهایی که تاثیر بسیار بالایی دارند، اما کمتر تاثیر پذیرند را نمی توان متغیر

استراتژیک محسوب کرد. اگر نمودار وضعیت متغیرها را بصورت یک شبکه مختصات فرض کنیم، متغیرهای قرار گرفته در ناحیه ۲ چنین وضعیتی دارند و برنامه ریزان به ندرت قادر به تغییر این متغیرها هستند. متغیرهای قرار گرفته در ناحیه ۳ شبکه مختصات، چنانچه در نمودار نیز مشخص است تأثیرگذاری و تأثیر پذیری بسیار پائینی در سیستم دارند و نمی‌توانند متغیر استراتژیک محسوب شوند. متغیرهای ناحیه ۴ نیز بدلیل وابستگی شدید به سایر متغیرها خاصیت استراتژیک ندارند و بیشتر نتیجه سایر متغیرها به حساب می‌آیند. اما متغیرهای ناحیه ۱ شبکه مختصات، متغیرهای استراتژیک هستند، چرا که هم قابلیت کنترل توسط سیستم مدیریتی را دارند و هم بر سیستم تأثیرگذاری قابل قبولی دارند. در واقع هر چه از انتهای ناحیه ۳ به سمت انتهای ناحیه ۱ شبکه مختصات نزدیک تر می‌شویم، بر میزان اهمیت و استراتژیک بودن متغیر افزوده می‌شود.

شکل ۱- نقشه اثرگذاری و اثرپذیری مستقیم پیشران‌ها



پراکنش پیشران‌ها به صورت لوزی شکل روی پلان بیانگر وجود تعداد زیادی متغیر با ماهیت پویا (اثرگذاری و اثرپذیری هم‌زمان) است که در ناپایداری شرایط فعلی تأثیر گذارند. بر اساس خروجی نرم‌افزار میک مک در چنین وضعیتی در آینده کوتاه‌مدت و میان‌مدت امکان تغییرات اساسی در وضعیت و روند فعلی وجود دارد و آینده سیستم ممکن است به اشکال بسیار متفاوتی از وضع موجود بروز کند. علاوه بر این وجود تعداد زیادی متغیر تنظیم کننده این فرصت را در اختیار صندوق‌های بازنشستگی و دولت قرار می‌دهد که بتوانند با به‌کارگیری و اعمال تغییر در این متغیرها شرایط سیستم را سمت پایداری مثبت هدایت کنند.

جدول ۶- گونه شناسی پیشران‌های اثرگذار بر آینده صندوق‌های بازنشستگی بر اساس موقعیت قرار گیری در در نمودار اثرگذاری-اثرپذیری

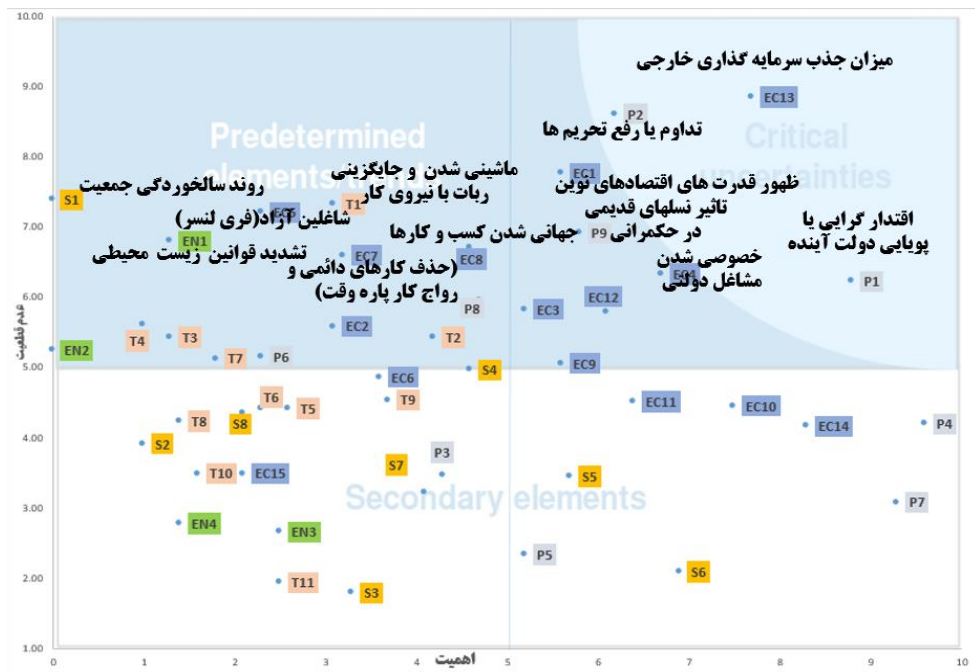
پیشرانهای دو وجهی (کلیدی):	پیشرانهای تاثیر گذار:
<ul style="list-style-type: none"> • جذب سرمایه‌گذاری خارجی • جهانی شدن کسب و کارها • امکان سرمایه‌گذاری صندوق‌ها در خارج از کشور • روند مصرف و قدرت خرید مردم • نرخ بیکاری • ماشینی شدن و جایگزینی ربات‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> • تحریم‌ها • اقتصادهای نوظهور • پویایی سیاسی یا اقتدار گرایی دولت‌های آینده • خصوصی شدن مشاغل دولتی • تدوام خشکسالی • تغییر الگوی اشتغال و حذف کارهای دائمی • کمبود مواد اولیه و عدم امکان برداشت • تغییر قوانین کار
پیشرانهای تاثیر پذیر:	پیشرانهای تنظیمی:
<ul style="list-style-type: none"> • مهاجرت به خارج از کشور • نابرابری اقتصادی • دیجیتال سازی کار و زندگی • رشد مشاغل غیر رسمی • موبایل‌فیکشن • مهاجرت های اقلیمی • رشد جمعیت 	<ul style="list-style-type: none"> • تغییر قوانین و مقررات کار • حذف کارهای دائمی و رواج کار پاره وقت • سرمایه‌گذاری صندوق‌ها در بازارهای خارجی • فریلنسر • رواج پرینترهای سه بعدی • رمزارزها • فینتک • موبایل‌فیکیشن
پیشران‌های مستقل:	
<ul style="list-style-type: none"> • کاهش بعد خانوار • رواج فردگرایی • سهم زنان در بازار کار • ظهور تنش‌های نظامی (آگاهانه یا تصادفی) • تاثیر نسل های قدیمی در حکمرانی • تغییر در افراد کلیدی نظام • فناوری های پایش و ارتقای سلامت • مرکزگرایی و مخالفت با الگوهای هنجاری رسمی • و ۱۰ پیشران دیگر 	

مأخذ: یافته‌های پژوهش

نتایج تحلیل اثرات متقابل بیانگر این است که متغیرهای: جذب سرمایه‌گذاری خارجی، جهانی شدن کسب و کارها، امکان سرمایه‌گذاری صندوق‌ها در خارج از کشور و نرخ بیکاری بیشترین تاثیر را از دیگر پیشرانها پذیرفته و در عین بیشترین تاثیر بر آنها گذاشته‌اند. گرچه در برخی مطالعات خروجی تحلیل اثرات متقاطع به صورت مستقیم برای سناریونگاری استفاده می‌شود

اما در این پژوهش از ترکیب خروجی میک و مک و شاخص اجماع برای شناسایی عدم قطعیت های بحرانی استفاده شده است. بدین منظور پس از سنجش اثر گذاری و اثر پذیری پیشرانها بر همدیگر، میزان عدم قطعیت یا احتمال وقوع آنها نیز مورد سنجش و ارزیابی قرار گرفته و بر اساس نرمال سازی اعداد، اهمیت و عدم قطعیت در طیف ۰ تا ۱۰ نمودار عدم قطعیت های بحرانی (شکل زیر) ترسیم شد. نتایج نشان می دهد که گرچه ممکن است در افق کوتاه مدت (افق ۱ تا ۵ سال آینده) مسئله ماشینی شدن، رواج فری لنس ها و حذف مشاغل رسمی تهدیدی جدی برای صندوق های بازنشستگی نباشد اما در افق بلند مدت هر کدام می توانند زیربنای کار، بیمه و صندوق های بازنشستگی را متحول کنند. در عین حال چالش هایی چون خشکسالی، روند سالخوردگی جمعیت، کاهش بعد خانوار و کاهش اعتماد عمومی و نامیدی از آینده نیاز مند توجه جدی در اسرع وقت هستند و در حال حاضر نیز این عوامل چالشی جدی محسوب می شوند.

شکل ۲- نمودار عدم قطعیت های بحرانی



عوامل از پیش معین در کنار عدم قطعیت های بحرانی، استخوان بندی سناریوها را شکل می دهند. بنابراین آینده صندوق های بازنشستگی ترکیبی از نتایج عدم قطعیت ها و عوامل از پیش معین اثرگذار بر این حوزه خواهد بود. بر اساس یافته های گام های پیشین پژوهش آینده اقتصاد و سرمایه گذاری در ایران متأثر از ترکیب ۴ عدم قطعیت بحرانی و ۸ عامل از پیش معین است.

ترکیب ۴ عدم قطعیت بحرانی منجر به شکل گیری ۱۶ سناریو شد که در نهایت ۶ سناریو از نظر سازگاری درونی و میزان باورپذیری و تمایز با دیگر سناریو ها به عنوان سناریوهای نهایی انتخاب شدند.

جدول ۷- اثرات عدم قطعیت های بحرانی بر آینده صندوق های بازنشستگی

عدم قطعیت	پیش فرض ها	پیامدها و تأثیر احتمالی بر صندوق های بازنشستگی
تأثیر نسلهای قدیمی در حکمرانی	افزایش تأثیر بازنشستگان و سالمندان در دولت آینده	۱- افزایش سهم صندوق های بازنشستگی در بودجه سالانه ۲- اولویت دهی به افزایش مستمری بازنشستگان ۳- کاهش بودجه های عمرانی ۴- واگذاری بیشتر دارایی های دولت به صندوق ها درازای بدهی ۵- افزایش هزینه های درمانی و از کار افتادگی
	غلبه خواست ها و مطالبات جوانان بر تصمیمات دولت	۱- اولویت دادن به اشتغال زایی در برنامه های توسعه ۲- افزایش سهم بودجه عمرانی ۳- افزایش شاغلین و در نتیجه افزایش ورودی صندوق ها ۴- کاهش هزینه های درمانی
اقتدار گرایی یا پویایی دولت آینده	دولت اقتدارگرا (احتمالاً نظامی)	۱- احتمال ادغام صندوق ها در دولت ۳- تصمیم گیری های پوپولیستی و سریع (احتمالاً در خصوص قوانین بازنشستگی و مستمری) ۳- تداوم عدم شفافیت و فساد در صندوق ها ۴- سخت گیری و عدم امکان نظارت مستقل بر صندوق ها
	دولت منعطف و پویا	۱- بازنگری اساسی در صندوق ها به منظور استقلال از دولت ۲- زمینه سازی شفافیت در برنامه ریزی و تصمیم گیری برای صندوق ها ۳- بهره گیری از ظرفیت جامعه علمی و خود جامعه بازنشستگان برای حل مشکلات
تداوم یا رفع تحریم ها	رفع تحریم ها	۱- افزایش اشتغال و کاهش بیکاری ۲- به روز رسانی صنایع تحت مالکیت صندوق ها ۳- امکان صادرات محصولات شرکت ها و افزایش سود ۴- امکان به کارگیری تکنولوژی های نوین ۵- زمینه سازی سرمایه گذاری صندوق ها در بازارهای خارجی
	تداوم تحریم ها	۱- تداوم بیکاری و نرخ کاهشی ورودی صندوق ها ۲- عدم امکان به روز رسانی صنایع و زیر ساخت ها ۳- عدم امکان صادرات محصولات شرکت های وابسته به صندوق ها

۱-افزایش استخدام های دولتی ۲- افزایش و تشدید فشار مستمری بازنشستگان در بلندمدت ۳- دخالت بیشتر در صندوق ها	تداوم وضع موجود تصدی گری دولت	خصوصی شدن مشاغل دولتی
۱- افزایش سهم کارفرما در حق بیمه ۲- کاهش فشار حقوق و مستمری در بلندمدت بر دولت ۳-	خصوصی شدن مشاغل دولتی	
افزایش سرمایه گذاری خارجی اثراتی همانند رفع تحریم ها دارد لیکن باید این نکته را در نظر داشت که با تغییر قدرت های اقتصادی اثر تحریم ها نیز کاهش یافته و روابط حسنه ایران با چین (و سایر قدرت های نوظهور) می تواند سرمایه گذاری خارجی را علیرغم تحریم ها افزایش دهد.	افزایش سرمایه گذاری خارجی	میزان جذب سرمایه گذاری خارجی
	کاهش سرمایه گذاری خارجی	

مأخذ: یافته های پژوهش

جدول ۸- شش سناریوی پیش روی صندوق های بازنشستگی در افق ۱۰ سال آینده بر اساس ۴ عدم قطعیت بحرانی

سناریوها	تحریم ها	دولت آینده	خصوصی شدن مشاغل دولتی	تأثیر نسل های قدیمی در حکمرانی
اول: بازسازی پس از جنگ اقتصادی	رفع تحریم ها	منعطف و پویا(فراجحی)	خصوصی شدن	تأثیر بیشتر بازنشسته ها بر دولت و بودجه
دوم: تعامل و سازندگی	رفع تحریم ها	منعطف و پویا(فراجحی)	دولتی ماندن	غلبه خواست های جوانان
سوم: لبه پرتگاه	تداوم تحریم ها	اقتدار گرا(تک جنحی)	دولتی ماندن	غلبه خواست های جوانان
چهارم: نرمش قهرمانانه	تداوم تحریم ها	منعطف و پویا(فراجحی)	خصوصی شدن	غلبه خواست های جوانان
پنجم: پیروزی نزدیک	رفع تحریم ها	اقتدار گرا(تک جنحی)	دولتی ماندن	تأثیر بیشتر بازنشسته ها بر دولت و بودجه
ششم: سازش و گذار	تداوم تحریم ها	منعطف و پویا(فراجحی)	دولتی ماندن	تأثیر بیشتر بازنشسته ها بر دولت و بودجه

مأخذ: یافته های پژوهش

هر کدام از سناریوهای فوق با مجموعه ای از فرصت ها و چالش ها همراه خواهد بود که روی ابعاد بیمه ای و سرمایه گذاری صندوق های بازنشستگی تأثیر خواهد گذاشت. بر اساس فرصت ها و چالش ها هر کدام از سناریو ها امکان ارائه جهت گیری ها و راهبردهای خاص هر سناریو وجود خواهد داشت. لیکن تعیین جهت گیری ها کلی که در سناریوهای مختلف کارآمد باشد اهمیت بیشتری دارد. بر اساس فضای ریخت شناسی و تحلیل اثرات و پیامدهای سناریوهای شش

گانه، راهبردها و جهت گیری های زیر برای آینده صندوق های بازنشستگی ارائه شده اند.

جدول ۹- فرصت ها و چالش های صندوق های بازنشستگی در سناریوهای شش گانه

سناریوها						فرصت ها
۶	۵	۴	۳	۲	۱	
						امکان جذب سرمایه گذاری خارجی
						رونق تولید و افزایش اشتغال زایی در نتیجه، افزایش ورودی صندوق های بیمه
						امکان استقلال صندوق ها و افزایش ظرفیت پیگیری مطالبات بازنشستگان
						امکان به روزرسانی و اصلاح قوانین مبتنی بر مطالبات واقعی به شیوه های مشارکتی
						کاهش فشار مستمری و حقوق بازنشستگان در بلندمدت به دلیل خصوصی شدن مشاغل دولتی
						امکان به روزرسانی تکنولوژی صنایع و شرکت های تحت مالکیت صندوق ها
						افزایش درآمدهای دولت و تسهیل زمینه پرداخت بدهی و مطالبات صندوق ها
						امکان سرمایه گذاری در بازارهای سرمایه خارجی توسط صندوق ها
						کاهش بار تکفل و در نتیجه کاهش فشار بر بازنشستگان در افق بلندمدت (بیشتر از ۱۵ سال)
سناریوها						چالش ها
۶	۵	۴	۳	۲	۱	
						محدودیت صنایع آلاینده از جمله صنایع نفت و پتروشیمی و عدم امکان رقابت با شرکت های مشابه خارجی
						جذب نیروی کار ایرانی در شرکت های خارجی و توسعه بازار مشاغل غیر رسمی مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات
						کاهش جذابیت بازار کار داخلی برای نیروی کار و تمایل به مهاجرت به دلیل تسهیل تعاملات
						سالخوردگی جمعیت و افزایش تدریجی فشار مستمری و هزینه های درمانی و از کارافتادگی
						افزایش مهاجرت های اقلیمی و تأثیر مستقیم آن بر کاهش ورودی صندوق روستائیان و عشایر
						تأثیر غیر مستقیم خشکسالی بر مهاجرت به شهرها و افزایش مشاغل غیر رسمی

						تغییر سریع الگوی کار و اشتغال و عدم تناسب ظرفیت های قانونی فعلی برای بیمه مشاغل پاره وقت و فریلنسرها
						کاهش اعتماد به صندوق های بازنشستگی و کاهش تمایل به مشارکت در پرداخت بیمه (دور زدن قوانین بیمه)
						کاهش ذخایر مالی مالی صندوق ها
						تشدید مسئله نقد شوندگی و افزایش سهم دارایی های دیر نقد شونده
						افزایش استهلاک و تشدید زیان دهی شرکت های متعلق به صندوق ها
						کاهش ارزش دارایی های صندوق های بازنشستگی
						امکان ادغام مجدد شرکت و سازمان های متعلق به صندوق ها در دولت
						تشدید اعتراضات مدنی بازنشستگان و تبدیل آن به یک جریان سیاسی
						تداوم قانونگذاری بی ضابطه و افزایش تعهدات صندوق ها تحت تأثیر تصمیمات سیاسی عجولانه
						تداوم عدم شفافیت در صندوق ها

ماخذ: یافته های پژوهش

بحث و نتیجه گیری

امروزه صندوق های بازنشستگی چه در کشورهای پیشرفته و چه در کشورهای در حال توسعه با انبوهی از چالشها و عدم قطعیت ها در قبال آینده روبه رو هستند. کلان روندهایی مانند جهانی شدن، توسعه فناوری، تغییر الگوی کار و زندگی خانوادگی و همینطور تنوع در شیوه های زندگی، ناهمگنی اجتماعی و فرهنگی، گسترش آموزش، توسعه فناوری های اطلاعاتی و ارتباطاتی و هوش مصنوعی، مهاجرت همگی بر کلیت نظام رفاهی، برطرف ساختن امور رفاهی افراد و در نتیجه وضعیت صندوق های بازنشستگی تأثیر می گذارد. رضوی و همکاران (۱۳۹۹) بحران صندوق های بازنشستگی را ناشی از کلان روندهای: پیرتر شدن جمعیت، تجمع بدهی های دولت، پیشی گرفتن تعداد مستمیری بگیران از شاغلین و عدم سرمایه گذاری کارآمد می دانند. صندوق های بازنشستگی در عین تأثیرپذیری از شرایط کلی اقتصادی کشور، خود به عنوان یک بخش فعال و تأثیرگذار در اقتصاد نیز ایفای نقش می کنند. در پژوهش پیش رو در گام اول ۷۰ پیشران موثر بر آینده صندوق های بازنشستگی شناسایی و پس از پالایش اولیه فهرست ۴۷ پیشران نهایی (فناوری ۱۱، اجتماعی ۸، زیست محیطی ۴، اقتصادی ۱۵، سیاسی-نهادی ۹ پیشران) به منظور تحلیل اثرات متقاطع و سنجش اهمیت و عدم قطعیت انتخاب شدند. نتایج نشان می دهد که گرچه ممکن است در افق کوتاه مدت (افق ۱ تا ۵ سال آینده) برخی پیشرانها چون مسئله ماشینی شدن، رواج مشاغل آزاد (فری لنسرها) و حذف مشاغل رسمی تهدیدی جدی برای صندوق های بازنشستگی نباشد اما در افق بلند مدت هر کدام می توانند زیربنای کار، بیمه و صندوق های بازنشستگی را متحول کنند. در عین حال چالش هایی چون خشکسالی، روند سالخورده گی جمعیت، کاهش بعد خانوار و کاهش اعتماد عمومی و ناامیدی نسبت به آینده، نیازمند توجه جدی در اسرع وقت

هستند و در حال حاضر نیز این عوامل چالشی جدی محسوب می شوند. تبیین وضعیت چالش ها و فرصت ها در سناریوهای شش گانه حاکی از این است که چالش های: سالخوردگی جمعیت و افزایش تدریجی فشار مستمری و هزینه های درمانی و ازکارافتادگی، افزایش مهاجرت های اقلیمی و تأثیر مستقیم آن بر کاهش ورودی صندوق روستائیان و عشایر و تأثیر غیر مستقیم خشکسالی بر مهاجرت به شهرها و افزایش مشاغل غیر رسمی در حداقل چهار سناریو در آینده روند افزایشی و منفی خواهند داشت. در مقابل فرصت های مانند: کاهش بار تکفل و در نتیجه کاهش فشار بر بازنشستگان در افق بلندمدت (بیشتر از ۱۵ سال) و امکان استقلال صندوق ها و افزایش ظرفیت پیگیری مطالبات بازنشستگان دو فرصت کلیدی برای بهبود وضعیت بازنشستگان در آینده خواهد بود.

از میان سناریوهای شش گانه، دو سناریو با نام های: بازسازی پس از جنگ اقتصادی و تعامل و سازندگی، سناریوهای مرجحی هستند که با توجه به مصاحبه ها و پیشران های اثرگذار و اثرپذیر قابل استنتاج هستند. به علاوه، با عنایت به دگرگونی های یاد شده، نیاز به تغییر در تمرکز پژوهش ها و جهت گیری ها به سمت ساخت مدل های جدید رفاهی با در نظر گرفتن محیط های آینده انکار ناپذیر است. همچنین اتخاذ راهبردهایی مثل حرکت در مسیر حکمرانی و اداره غیردولتی، ایجاد ثبات مدیریتی و حداقل نمودن تاثیرگذاری تنش های سیاسی، حرکت در مسیر توسعه و ارتقا زندگی بازنشستگی (بازنشستگی پویا) با رویکرد ارتقاء امنیت اقتصادی، ارتقاء سلامتی و تندرستی و ارتقاء سطح مشارکت بازنشستگان در جامعه، پیشنهادات سیاستی و جهت گیری های کلانی است که در راستای تحقق سناریوهای مرجح قابل طرح و پیگیری است.

منابع:

- ابراهیمی، ایلنازو همتی مریم (۱۳۹۷) نقش و اثرگذاری صندوق های بازنشستگی در ثبات مالی اقتصاد ایران، بیست و هشتمین همایش سیاست های پولی و ارزی .
- حمیدرضا ایزدبخش، حسن چهارمحالی، حمیدرضا کردلویی (۱۴۰۱) مدل سازی و شبیه سازی وضعیت پایداری صندوق های بازنشستگی بر اساس ریسک های حقوق و دستمزد و نرخ بازده سرمایه با رویکرد پویاشناسی سیستم ها (مورد مطالعه سازمان تأمین اجتماعی)، دوفصلنامه پژوهشنامه مدیریت اجرایی، دوره ۱۴ شماره ۲۸، اسفند ۱۴۰۱
- عزتی و دیگران (۱۳۹۷) اثر ساختار سنی جمعیت بر امنیت اقتصادی ایران، فصلنامه پژوهش های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار) - سال نوزدهم - شماره دوم - تابستان ۱۳۹۸ - صفحات ۱۲۵-۱۵۹
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش های اقتصادی (۱۳۹۹) تصویری از وضعیت اقتصادی کشور؛ چالش ها و راهکارها
- میرزا ابراهیمی، رضا (۱۳۹۶) علل بحران در صندوق های بازنشستگی ایران، ویژه نامه صندوق های بازنشستگی حسین پارسیان (۱۳۹۹) بررسی وضعیت صندوق های بازنشستگی در ایران؛ با تأکید بر صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری، مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری
- بهروز هادی زنوز (۱۳۹۷) وضعیت صندوق های بازنشستگی در گذر زمان، موسسه صبا
- گزارش وضعیت مالی، بیمه ای و اقتصادی صندوق های بازنشستگی کشوری (معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - ۱۳۹۶)
- الکاک، پیت، مارگارت می و کارن راولینگسون (۱۳۹۱) کتاب مرجع سیاستگذاری اجتماعی، جلد های اول و دوم، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- گزارش وضعیت مالی، بیمه ای و اقتصادی صندوق های بازنشستگی کشوری (معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی - ۱۳۹۶)
- رضوی، سیدمهدی، بزرگ اصل، موسی، و امیری، میثم. (۱۳۹۹). برنامه ریزی درازمدت تخصیص دارایی صندوق های بازنشستگی: کاربردی از برنامه ریزی سناریو مینا. پژوهشنامه مدیریت اجرایی، ۱۲ (۲۳)، ۴۱-۶۵.
- چهارمحالی، حسن، ایزد بخش، حمیدرضا، کردلویی، حمیدرضا، & فلاح شمس، میرفیض. (۱۴۰۰). شبیه سازی تعادل منابع و مصارف در صندوق های بازنشستگی بر اساس ریسک های جمعیتی. فصلنامه علمی مطالعات منابع انسانی، ۱۱ (۳)، ۷۱-۹۶
- کریمیان سیپجانی، زهرا، چراغعلی، محمد حسن، & دهقانی، علی. (۱۴۰۱). تحلیل تاثیر بازنشستگی های پیش از موعد بر صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی ایران با استفاده از پویایی های سیستم در افق ۱۴۳۰. آینده پژوهی ایران، ۱۷ (۱)، ۲۱۳-۲۴۰

Palloni, Alberto, (2009). Family Support Networks and Population Ageing: A Summary Statement, Paper Presented on Doha, Qatar.

Uddin, G. A.; Alam, K., & Gow, J. (2016). Population age structure and savings rate impacts on economic growth: Evidence from Australia. Economic

- Analysis and Policy, 33- 23 : 52.
- Bouget, Denis & Frazer, Hugh & Marlier, Eric & Sabato, Sebastiano & Vanhercke, Bart. (2015). Social Investment in Europe: A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN). 084978/10.2767.
- Willekens, Frans. (2014). The Multistate Life Table. -319-3-978/10.1007 7_4-08383.
- Pahl, R.E., & Spencer, L. (2010). Family, Friends, and Personal Communities: Changing Models-in-the-Mind. *Journal of Family Theory and Review*, 2, 210-197.
- OECD (2019), Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/9/10.1787d95b5d-0en>
- Giulio Pasi & Gianluca Misuraca (2020) Welfare 2.0: future scenarios of social protection systems in the digital age, *Policy Design and Practice*, 176-163 ,3:2, DOI: 25741292.2020.1770965/10.1080
- I., Gonzalez & S., Milasi, & Carretero, Stephanie & Napierala, Joanna & N., Robledo & Jonkers, Koen & X., Goenaga, & (Eds), & E., Arregui & Bacigalupo, Margherita & Biagi, Federico & M., Cabrera & Caena, Francesca & Castaño-Muñoz, Jonatan & Centeno, Clara & J., Edwards, & Macias, Enrique & E., Gomez & E., Gomez & Reisach, Ulrike. (2019). The changing nature of work and skills in the digital age. 679150/10.2760.
- Maino, F.)2015(."Secondo Welfare e Territorio: risorse, Prestazioni, Attori, Reti."In: FrancaMaino and Maurizio Ferrera (Eds.).Secondo Rapporto Sul Secondo Welfare in Italia, CentroEinaudi. Torino. pp. 42-15.https://www.secondowelfare.it/edt/file/Versione_integrale_2R2W.pdf
- Sachweh, P., & Olafsdottir, S. (2012). The Welfare State and Equality? Stratification Realities and Aspirations in Three Welfare Regimes. *European Sociological Review*, 168-149 ,(2)28. <http://www.jstor.org/stable/41495486>
- Wang, Huan, Jianyuan Huang, and Qi Yang)2019(«Assessing the Financial Sustainability of the Pension Plan in China: The Role of Fertility Policy Adjustment and Retirement Delay» *Sustainability* 11, no. 883 :3. <https://>

doi.org/10.3390/su11030883

PwC(2017) Pension 2025 -Scenarios for the future of the pension sector
Swedish Pensions Agency(2020)ORANGE REPORT 2020 Annual Report
of the Swedish Pension System

Forecasting and explaining the scenarios facing the pension funds of the
Ministry of Cooperation, Labor and Social Welfare

Hojatollah Mirzaeie

Morteza Ghelich

Taha Rabbani

Abstract

Purpose: The welfare system and the future of retirement is one of the issues that has become a complicated issue due to its relationship with the growing population of retirees and the elderly and the influence of social, economic, political-legal, technological and environmental developments. In this paper, the drivers and uncertainties affecting the future of pension funds and drawing the probable, possible and desirable futures of these funds have been analyzed.

Method: In terms of methodology, in the current study, integrated foresight was used to select methods. The interview was conducted with a group of 30 experts using the «judgmental» and «snowball» targeted sampling methods.

Findings: In the first step, 70 drivers affecting the future of pension funds were identified and after initial refinement, the list of drivers was localized and by removing similar drivers and having little connection with the future environment of Iran, the final list of 47 drivers (Technology 11, Social 8, environmental 4, economic 15, political-institutional 9 driver) were selected in order to analyze cross effects and measure importance and uncertainty.

Results: In the present study, six scenarios of reconstruction after the economic war, interaction and construction, edge of the precipice, heroic softening, near victory and compromise and transition are imaginable.

Key words: Welfare system, retirement, pension fund, forecasting, drivers, scenarios



چکیده

بعد از اعمال تحریم‌ها علیه ایران، مشکل تبدیل ارزشهای دریافتی از بابت فروش نفت به ارزشهای جهان‌روای موردنیاز جهت واردات اقلام اساسی از قبیل مواد خوراکی به وجود آمد. همچنین بعد از جنگ روسیه و اوکراین، بحران غذایی برای کشورهایی که بیشترین واردات را از این کشورها داشتند، ایجاد شد و روسیه نیز به‌موجب تحریم‌های اعمالی به چالش‌های اساسی در زمینه واردات کالاهای صنعتی (خصوصاً ماشین‌آلات و تجهیزات) برخورد؛ این رویداد، کشور روسیه را نیازمند واردات کالاهای صنعتی کرده است. از طرف دیگر، ایران دارای زنجیره تولید انواع کالاهای صنعتی خصوصاً ماشین‌آلات و تجهیزات است؛ همچنین ایران به دلیل داشتن موقعیت جغرافیایی منحصربه‌فرد (نزدیک بودن به تولیدکنندگان بزرگ غلات و مصرف‌کنندگان مهم غلات) می‌تواند در رفع بحران غذایی این کشورها مؤثر باشد و هم‌زمان با چندین کشور درهم‌تنیدگی اقتصادی ایجاد نماید. صاحب‌نظران معتقدند که این جنگ سال‌ها به طول خواهد انجامید؛ بنابراین ایران می‌تواند با طراحی کلان معامله جدیدی، چالش‌های به وجود آمده ناشی از تحریم‌ها را برطرف نماید. از این‌رو در این پژوهش به روش کتابخانه‌ای به طراحی این کلان معامله پرداخته شده است. یافته‌ها حاکی از آن است که ایران می‌تواند به خلق مزیت نسبی در داخل و ایجاد اکیال تجاری با صادرات کالاهای صنعتی و خدمات فنی - مهندسی در مقابل واردات مواد خوراکی در نسبت با کشورهای روسیه و آسیای میانه بپردازد. در این کلان معامله، ایران می‌تواند به هاب غلات تبدیل شده و در کریدورهای مهم جهانی به خلق ارزش افزوده بپردازد.

واژگان کلیدی: تحولات ژئوپلیتیک جهانی، تحریم ایران، جانمایی جدید، کلان معامله جدید

۱. دانشجوی دکتری اقتصاد بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی و کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس

(نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: m_khanzadeh@sbu.ac.ir

۲. دکتری علوم اقتصادی از دانشگاه تهران و مدیر گروه اقتصاد بین‌الملل مرکز پژوهش‌های مجلس

پست الکترونیک: mrzamazhang@ut.ac.ir

۱- مقدمه

دهه ۲۰۰۰ اوج وابستگی جهان به نفت بود و در آن دهه با رشد روز افزون چین و با افزایش تمرکز آمریکا بر چین به عنوان رقیب اصلی و کشوری که بیشترین بهره را از نفت ایران می‌برد^۱ از یک طرف و افزایش قدرت هسته‌ای ایران از طرف دیگر، تحریم ایران به گزینه‌ای راهبردی و در دسترس در سیاست خارجی آمریکا تبدیل شد و از سال ۲۰۱۲ تحریم‌های گسترده‌ای از طرف آمریکا و اروپا علیه ایران وضع گردید. تحریم حداکثری صادرات نفت ایران (به عنوان عامل ایجاد اختلال در تولید منابع ارزی کشور) و همچنین تحریم نظام بانکی ایران باعث برهم‌خوردن کلان‌معامله سابق ایران شد؛ کلان‌معامله سابق اقتصاد ایران و بلوک غرب عبارت بود از «صادرات نفت و تضمین امنیت عرضه نفت خلیج فارس و در ازاء آن، دسترسی به ارز جهان‌روا و واردات غذا و لوازم توسعه».

در همین راستا زیست حکمرانی ایران اعم از نحوه بودجه‌ریزی، نگاهت نهادی متمرکز شده بر رویکرد تخصیص محور و انضباط محور، نحوه صورت‌بندی نظام رفاهی و نظام یارانه‌ها و ... همگی بر مبنای کلان‌معامله سابق ایران و تحت تأثیر آن «زیست نفتی» شکل گرفته بود. اما با از دست رفتن زیست نفتی، ایران نیازمند «جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در عرصه بین‌الملل» است و از همین طریق است که امکان خنثی کردن تحریم‌ها نیز فراهم می‌شود. تحولات ژئوپلیتیک اخیر و به طور مشخص جنگ روسیه و اوکراین تغییراتی در جهان ایجاد کرده که نظم قبلی را دستخوش تغییر نموده و با کاهش جهانی‌سازی، منجر به افزایش منطقه‌گرایی شده است. این امر برای کشوری چون ایران که تحت شدیدترین تحریم‌ها واقع شده می‌تواند دلالت‌های مهمی داشته باشد؛ چرا که اساساً اثرگذاری هر تحریمی در شرایط جهانی یکپارچه معنا می‌یابد و در نقطه مقابل، در یک دنیای تکه تکه شده، کارایی تحریم کاهش می‌یابد.

در نظر گرفتن مشکلات ایجاد شده برای ایران در از دست رفتن کلان‌معامله قبلی، مشکلات ایجاد شده برای روسیه در واردات برخی محصولات در شرایط تحریمی و بحران‌های غذایی که برای برخی کشورها در اثر جنگ به وجود آمده، از یک سو و لحاظ نمودن مزیت جغرافیایی ایران در مقابل کشورهای روسیه و آسیای میانه و کشورهای درگیر با بحران غذایی ناشی از جنگ و وجود پتانسیل‌های متقابل و مورد نیاز ایران و این کشورها از سوی دیگر، موجب شده که اهمیت این پهنه بیش از پیش خود را نمایان کند. از این رو در این پژوهش ابتدا به تبیین تغییرات جدید پرداخته و دلالت‌های آن برای ایران بررسی خواهد شد. سپس پتانسیل بالقوه و بالفعل کنش‌گری ایران در قبال شرایط جدید سنجیده می‌گردد و در نهایت به تعریف ابتکار جدید ایران در منطقه اوراسیا پرداخته خواهد شد که می‌تواند هم به جهت کاهش تأثیر تحریم‌ها و هم افزایش امنیت غذایی ایران مؤثر باشد.

۱. توضیح اینکه صادرات نفت ایران به چین از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۱ با شیب قابل توجهی در حال افزایش بوده است. جهت اطلاعات بیشتر به گزارش زیر رجوع کنید:

۲- پیشینه تحقیق

پیشینه این مطالعه شامل تحولات ژئوپلیتیکی، دو مشکل بحران غذایی ایجاد شده برای کشورهای منا و مشکل واردات برای روسیه ناشی از تحریم‌ها که در پی جنگ روسیه و اوکراین ایجاد شده را شامل می‌شود.

۲-۱. تحولات ژئوپلیتیکی متعاقب جنگ فوریه ۲۰۲۲ و دلالت‌های آن بر ایران

بعد از جنگ جهانی دوم، جهان شاهد نظم جدیدی بود. به گونه‌ای که دوران دوقطبی شدن آغاز شد که در یک‌سوی آن نظام سرمایه‌داری به رهبری آمریکا قرار داشت و در سوی دیگر نظام کمونیستی بود که در واقع توسط چین و روسیه اداره می‌شد. این دوران حدود پنجاه تا هشتاد سال به طول انجامید. در دهه ۱۹۹۰ جهان دوره تک‌قطبی شدن را تجربه نمود. در آن دوران، قدرت آمریکا با هیچ چالشی مواجه نبود؛ اما روشن است که اکنون تعاملات جهانی مجدد در حال بازگشت به رقابت میان قدرت‌های چندگانه است (مارشال^۱، ۲۰۲۱: ۲۱ - ۲۸).

از سال ۲۰۲۱ با ابراز تمایل اوکراین برای پیوستن به ناتو، تنش‌هایی میان روسیه و اوکراین به وجود آمد و در ۲۴ فوریه ۲۰۲۲، روسیه به طور رسمی به اوکراین حمله نظامی کرد^۲. اثرات این جنگ را می‌توان جزء شدیدترین تغییرات پس از وقوع بحران مالی در سال ۲۰۰۸ دانست (لیادزه^۳ و همکاران، ۲۰۲۲)، (الم^۴ و همکاران، ۲۰۲۲).

مقامات آمریکایی و اروپایی به طور فزاینده‌ای بر این باورند که جنگ در کوتاه‌مدت پایان نخواهد یافت^۵ (گرزل^۶، ۲۰۲۲). لیم و همکاران (۲۰۲۲)، بیان کرده‌اند که جنگ در اوکراین می‌تواند تهدیدی برای رشد پایدار باشد و تأثیر منفی بر تجارت جهانی بگذارد. همچنین تولید، مصرف و تجارت در کالاها با حرکت کشورها به سمت خودکفایی بیشتر و تقویت منطقه‌گرایی تغییر کرده و فرصت‌هایی را برای تأمین‌کنندگان جدید ایجاد خواهد نمود^۷ (پروهووز^۸، ۲۰۲۲)، (کانوتو^۹، ۲۰۲۲). همچنین ژئوپلیسیین‌ها معتقدند تحریم‌های غرب در بلندمدت با تمرکز بر افزایش در شدت اجرا، ادامه خواهد یافت و شکاف بین اروپا و روسیه عمیق‌تر خواهد شد و در درازمدت، محدودیت‌های غرب بر واردات کالاهای با فناوری پیشرفته بر اقتصاد روسیه تأثیر گذاشته و در نهایت جنگ به تغییر شکل ژئوپلیتیک جهانی ادامه خواهد داد^{۱۱}.

1. Marshall

2. Congressional Research Service, 2022: R47968

3. Liadze

4. Alam

5. European Parliamentary Service, 2022.

World Bank Group, 2022. Implications of the War in Ukraine for the Global Economy.

NDTV. 2022. Russia-Ukraine War Could Last 10 Years: UK Foreign Secretary. April 28.

6. Gressel

7. CNBC, 2022

8. World Bank, 2022a

9. Prohorovs

10. Canuto

11. EIU, Geopolitics, supply chains and power dynamics in 2023.

- European Parliament, EU sanctions on Russia: Overview, impact, challenges, 2023.

- Stanford-Working Action Plan, Strengthening Sanctions against the Russian Federation, 2023.

۲-۲. اختلال در روند صادرات اقلام اساسی کشاورزی و بحران غذایی کشورهای منا

کشور روسیه و اوکراین تأمین‌کننده غلات و سایر مواد غذایی برای کشورها، خصوصاً کشورهای خاورمیانه، شمال آفریقا (کشورهای منا)^۱ و شاخ آفریقا هستند که در تولید گندم و جو روسیه نسبت به اوکراین دست بالاتر را نیز دارد. اما جنگ باعث شده که کشت بهاره و برداشت پاییزه این دو کشور با تأخیر انجام شود که این موضوع کمبود مواد غذایی ناشی از جنگ را بیشتر دامن زده است (حسن^۲ و البیلالی^۳، ۲۰۲۲).

۲-۳. اختلال ناشی از تحولات اخیر بر واردات صنعتی روسیه

بر اساس آمار مندرج در نمودار ۱، ترکیب واردات روسیه در دهه ۲۰۰۰ تا قبل از جنگ، چندان تغییر نیافته و این کشور عمدتاً واردکننده کالاهای با فناوری بالا و متوسط بوده و بیشترین واردات این کشور مربوط به نهاده‌های صنایع ماشین‌سازی، صنایع محصولات شیمیایی، لاستیک و پلاستیک، صنایع شیمیایی و دارویی و محصولات مربوط به صنایع حمل‌ونقل و تجهیزات الکترونیکی می‌باشد. تا قبل از جنگ مهم‌ترین شرکای روسیه در واردات و خصوصاً تجهیزات صنایع ماشین‌سازی، اروپا، چین، ژاپن، کره جنوبی و آمریکا بوده است.^۴

نمودار ۱- مقایسه سهم واردات محصولات توسط صنایع روسیه (درصد)



Source: OECD Input-Output tables (<https://stats.oecd.org>)

اما جنگ روسیه و اوکراین سبب شده تا میزان و ترکیب شرکای تجاری روسیه در بحث واردات دستخوش دگرگونی شود. به دنبال تحریم‌های غرب، سهم اروپا از صادرات خودرو به روسیه کاهش زیادی یافته است. اما چین در بخش صادرات خودرو و همچنین تجهیزات

1. Mena Countries
2. Hassan
3. El Bilali

4. . Econstor: Made in Russia? Assessing Russia's potential for import substitution, 2022.

الکترونیکی که دو محصول عمده موردنیاز روسیه در بازارهای جهانی است، نقش چشمگیری ایفا میکند. با اینکه ترکیه در بحث تجارت درصدد استفاده از تحریم‌های اعمال شده علیه روسیه به نفع خود است اما همچنان سهم ترکیه از واردات روسیه نزدیک به ۵ درصد بوده که رقم بسیار ناچیزی است. این مهم به وضوح نشان می‌دهد که ترکیه توانایی لازم برای جایگزینی واردات از اروپا و دیگر کشورهای تحریم کننده را ندارد. تنها تغییر اساسی در ساختار صادرات ترکیه به روسیه از زمان شروع جنگ اوکراین در بخش صادرات محصولات شیمیایی بوده است. همچنین صادرات فرآورده‌های غذایی و وسایل نقلیه نیز از این کشور کاهش یافته اما تغییری در صادرات تجهیزات الکترونیکی و ماشین‌آلات به روسیه انجام نشده است. کشور دیگری که می‌کوشد تا از تحریم‌های علیه روسیه بهره ببرد، قزاقستان است. حجم صادرات مواد شیمیایی قزاقستان به روسیه افزایش یافته و صادرات ماشین‌آلات و تجهیزات الکترونیکی نیز بیشتر شده است. اما نکته‌ای که در زمینه مبادلات اقتصادی قزاقستان و روسیه باید افزود این واقعیت است که ساختار صنعتی و صادراتی قزاقستان مشابه روسیه است. اقتصاد قزاقستان نیز همانند روسیه تک‌محصولی و متمرکز بر صادرات نفت و دیگر مواد اساسی است. به همین دلیل، نمی‌توان انتظار داشت که قزاقستان به یک منبع جایگزین در زمینه صادرات فناوری به روسیه تبدیل شود (سیمولا، ۲۰۲۲).

۳- روش تحقیق

تحقیق حاضر از نوع پژوهش‌های بنیادی بوده و شیوه مطالعه به صورت کتابخانه‌ای و با استفاده از کتب و مقالات علمی و همچنین وبگاه‌های معتبر و یا مرجع معتبر انجام گردیده است.

۴- ابتکار پیشنهادی ایران در نسبت با آسیای میانه و روسیه

۱-۴. پتانسیل بالقوه کنشگری ایران در راستای رفع اختلالات ناشی از جنگ روسیه ایران پتانسیل برقراری روابط تجاری با کشورهای مختلف از جمله کشورهای روسیه و آسیای میانه را دارد. همچنین توافق با این کشورها، علاوه بر اهمیت اقتصادی و تجاری، دارای منافع سیاسی برای طرفین است. همگرایی منطقه‌ای تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر ثبات و امنیت اقتصادی دارد و به دلیل نزدیکی ایران به این کشورها امکان گسترش همکاری در حوزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، بانکی، حمل‌ونقل، خدمات فنی و مهندسی فراهم می‌باشد. باتوجه به پتانسیل تجاری موجود بین ایران و کشورهای CIS، باید به این مسئله اشاره شود که این کشورها قابلیت تبدیل شدن به بازار بزرگ و مطمئن برای کالاهای صادراتی ایران را دارند (طالب‌پور و همکاران، ۱۴۰۱). همچنین توجه به پیشینه تاریخی و فرهنگی ایران با ملت‌های این منطقه نشان می‌دهد که ایران پتانسیل بالقوه مناسبی برای گسترش حوزه نفوذ خود در آسیای مرکزی داشته و اتخاذ یک سیاست مناسب می‌تواند به افزایش حضور ایران در منطقه بینجامد. گسترش مناسبات اقتصادی و دیپلماتیک با کشورهای منطقه و ایجاد وابستگی اقتصادی

دوسویه با آن‌ها، یکی از رویکردها برای کاهش اثرات تحریم در اقتصاد کشور است (فاطمی‌نژاد و هاشمی، ۱۳۹۵)، (دره‌شیری، ۱۴۰۰).

۴-۱-۱. پتانسیل بالقوه کنشگری ایران در رفع بحران غذایی کشورهای خاورمیانه و آفریقایی
 ایران می‌تواند با استفاده از مزیت جغرافیایی خود (نزدیکی به روسیه و آسیای میانه و نزدیکی به کشورهای بحران‌زده) در زمینه رفع اختلال بحران غذایی کشورهای منا کنشگری فعال داشته باشد. این موضوع در تصویر شماره ۱ به وضوح مشخص است.

تصویر ۱- کشورهای با بیشترین وابستگی به غلات روسیه و اوکراین



Source: EIU, Geopolitics, supply chains and power dynamics in 2023.

بنابراین می‌توان ادعا نمود که تحولات اخیر، فرصتی برای احیای مسیرهای زمینی ایران و رونق تجارت میان مناطق اوراسیا، آسیای مرکزی تا مدیترانه، شبه‌قاره هند، شاخ آفریقا و کشورهای منا را فراهم آورده است. البته ذکر این نکته لازم می‌باشد که روسیه و کشورهای آفریقایی از سال ۲۰۲۲ طی توافقنامه‌ای نسبت به تجارت غلات از مسیر دریای سیاه به همراهی کشور ترکیه است^۱ که این امر برای ایران باید درخور توجه باشد.

۴-۱-۲. پتانسیل بالقوه کنشگری ایران در اختلال واردات روسیه
 ایران به دلیل دارا بودن برخی زنجیره‌های تولید خصوصاً در صنایع ماشین‌آلات، می‌تواند در تأمین برخی نیازهای شدت یافته روسیه ناشی از تحریم‌ها مؤثر باشد.

1. Committee for Economic Development, Russia Departs from the Black Sea Grain Initiative, 2023. - <http://static.kremlin.ru>

۲-۴. پتانسیل کنشگری بالفعل ایران در راستای رفع اختلالات ناشی از جنگ روسیه

همچنین در راستای افزایش همگرایی، ایران از سال ۲۰۲۱ به عضو رسمی سازمان همکاری‌های شانگهای تبدیل شده است و در سال ۲۰۱۸ موافقتنامه‌های مهمی با اتحادیه اوراسیا منعقد کرده است که جزء موافقتنامه‌های موقت با دوره اعتبار سه ساله می‌باشد. علی‌رغم حضور ایران در سازمان‌های مهم اقتصادی اوراسیا، طبق آمار، حجم تجارت ایران در این منطقه بسیار کمتر است. جداول ۱۰ و ۱۱ به تفصیل عمده صادرات ایران به روسیه و عمده وارداتش از آن کشور را بیان می‌کنند.

جدول ۱۰ - صادرات ایران به روسیه (میلیون دلار)

کد کالایی	شرح کالا	۲۰۱۸	۲۰۱۹	۲۰۲۰	۲۰۲۱	۲۰۲۲
۰۸	میوه و آجیل	۱۲۰	۲۰۲	۳۰۰	۲۰۶	۱۸۷
۰۷	سبزیجات	۶۸	۹۱	۷۸	۸۷	۸۲
۸۴	ماشین‌آلات و تجهیزات	۰۳	۰۴	۰۴	۰۴	۷۴
۳۹	پلاستیک	۱۴	۱۹	۱۷	۱۰۲	۷۴
۰۳	ماهی و سخت پوستان	۰۳	۰۳	۰۸	۱۲	۵۱
۵۵	الیاف مصنوعی	۰۶	۰۶	۱۱	۲۸	۲۶
۲۹	مواد شیمیایی آلی	۰۳	۰۳	۰۲	۱۳	۲۴

Source: trademap

جدول ۱۱ - واردات ایران از روسیه (میلیون دلار)

کد کالایی	شرح کالا	۲۰۱۸	۲۰۱۹	۲۰۲۰	۲۰۲۱	۲۰۲۲
۱۰	گندم و سایر غلات	۳۴۵	۵۵۶	۵۸۱	۱۰۹۳	۹۶۳
۸۴	ماشین‌آلات و تجهیزات	۴۰۳	۴۲	۶۹	۴۵	۱۸۳
۴۴	چوب	۸۱	۱۰۱	۱۲۹	۱۱۴	۱۳۷
۱۵	چربی‌ها	۲۲۱	۲۰۲	۸۹	۱۸۶	۵۱
۰۷	سبزیجات	۱۵	۲۰	۲۶	۲۹	۳۰
۲۸	مواد شیمیایی معدنی	۱۵	۲۹	۲۵	۳۸	۲۸
۴۸	کاغذ	۲۹	۱۸	۰۷	۰۹	۲۰

Source: trademap

جدول ۱۲- تراز تجاری کالایی ایران با کشورهای روسیه و آسیای میانه (میلیون دلار)

سال - کشور	۲۰۱۷	۲۰۱۸	۲۰۱۹	۲۰۲۰	۲۰۲۱	۲۰۲۲
روسیه	-۳۱۲	-۸۱۰	-۷۷۳	-۲۳۴	-۶۹۱	-۸۳۴
قزاقستان	۱۰۱	۴۴	۲۵	۱۳۰	۱۰۹	۴۱
ترکمنستان	۴۰۵	۳۹۱	۲۶۸	۱۱۵	۳۰۲	۴۰۷
تاجیکستان	۲۰۴	۵۲	-۲	۹	۵۲	۷۰
ازبکستان	۳۷	۹۴	۸۳	۷۱	۲۸۷	۲۱۶
قرقیزستان	۳۳	۲۲	۵۴	۴۰	۷۶	۶۴

Source: trademap

جدول ۱۰ گویای این واقعیت است که بزرگترین جهش صادراتی ایران به روسیه بعد از تحریم‌ها علیه این کشور، در ماشین‌آلات و تجهیزات است و طبق جدول ۱۱ بیشترین واردات ایران از روسیه در غلات بوده که این دو نتیجه بسیار قابل تأمل می‌باشد. این موضوع در مورد کشور قزاقستان و سایر کشورهای آسیای میانه نیز تا حدی صدق می‌کند. اما جدول ۱۲ گویای این حقیقت است که تراز تجاری ایران با روسیه و سایر کشورهای آسیای میانه از وضعیت جالبی برخوردار نیست. منفی یا مثبت بودن تراز تجاری مشکل مهمی در توسعه روابط با این کشورها به شمار می‌رود. ایران در شرایط تحریمی (در زمان عدم دسترسی به ارزهای جهان‌روا) باید به دنبال به تعادل رساندن تراز تجاری خود با این کشورها باشد. در این بخش میزان توان کنشگری ایران در شرایط کنونی بررسی می‌شود تا مشخص شود که اوضاع کنونی برای استفاده از فرصت ژئوپلیتیکی بیان شده به چه صورت می‌باشد.

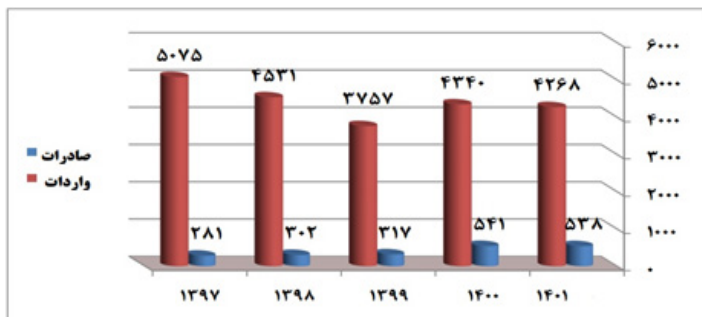
۱-۲-۴. پتانسیل کنشگری بالفعل ایران در رفع بحران غذایی کشورهای خاورمیانه و آفریقای

در طول زمان مزیت‌های لجستیکی ایران برای استفاده از مزیت‌های جغرافیایی به مرور از بین رفته و توان ژئوپلیتیک ایران تضعیف گردیده است (فرتوک‌زاده، ۱۴۰۰: ۲-۱۴). بنابراین در شرایط فعلی ظرفیت بالایی برای خلق ارزش افزوده در کریدورهای عبوری از ایران برای کنشگری مورد نظر وجود ندارد.

۲-۲-۴. پتانسیل کنشگری بالفعل ایران در اختلال واردات روسیه

همچنین با فعالیت ایران در نظم جهانی در سال‌های قبل از تحریم، ایران به کشوری خام-فروش تبدیل شده است. علی‌رغم اینکه وجود زنجیره‌های تولید در کشور، در شرایط فعلی بیشترین تراز تجاری منفی در صنایع کشور مربوط به صنعت ماشین‌آلات و تجهیزات است. ماشین‌آلات وارداتی به طور معمول نسبت به ماشین‌آلات صادراتی دارای تکنولوژی و قیمت بالاتری می‌باشند. البته روند تراز تجاری منفی در این صنعت کاهشی است.

نمودار ۲- روند واردات و صادرات صنعت ماشین‌آلات و تجهیزات در ایران



منبع: برنامه راهبردی ارتقای صنعت ماشین‌آلات و تجهیزات تولید ایران

جدول ۳- مبادی وارداتی ایران در صنعت ماشین‌آلات و تجهیزات

رتبه در واردات	مبدا واردات	سهم از کل واردات
۱	امارات متحده عربی	۵۲ درصد
۲	فدراسیون روسیه	۲۲ درصد
۳	آلمان	۶ درصد
۴	چین	۶ درصد
۵	ترکیه	۵ درصد
۶	ایتالیا	۳ درصد
۷	سوئد	۲ درصد
۸	جمهوری کره	۲ درصد
۹	اوکراین	۱ درصد
۱۰	هند	۱ درصد

منبع: گمرک جمهوری اسلامی ایران

جدول ۴- مقاصد صادراتی ایران در صنعت ماشین‌آلات و تجهیزات

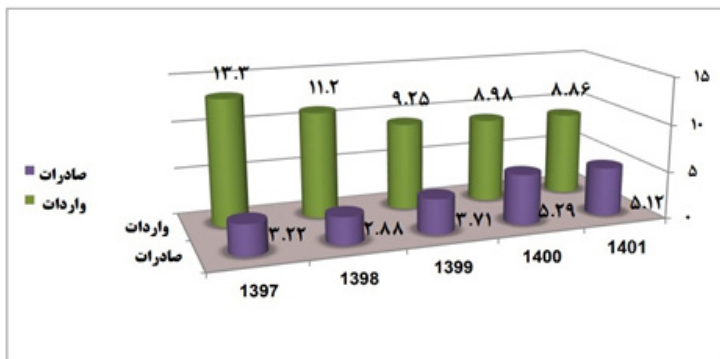
رتبه در صادرات	مقصد صادرات	سهم از کل صادرات
۱	عراق	۸۰ درصد
۲	سوریه	۱۶ درصد
۳	اندونزی	کمتر از ۱ درصد
۴	سری لانکا	کمتر از ۱ درصد
۵	افغانستان	کمتر از ۱ درصد

کمتر از ۱ درصد	ازبکستان	۶
کمتر از ۱ درصد	هند	۷
کمتر از ۱ درصد	ترکیه	۸
کمتر از ۱ درصد	آذربایجان	۹
کمتر از ۱ درصد	ترکمنستان	۱۰

منبع: گمرک جمهوری اسلامی ایران

بررسی جداول ۴ و ۵ نشان می‌دهد که ارتباط خاصی بین واردات و صادرات ایران در این صنعت مشاهده نمی‌شود و به معنای بهتر، ایران کالاهایی برای مصرف خود وارد و کالاهایی را به فراخور شرایط صنعتی صادر می‌نماید و هیچ رفت و برگشتی در واردات و صادرات این صنعت دیده نمی‌شود. به عبارت دیگر زنجیره ارزش در این صنعت شکل نگرفته است. همچنین تمرکز مبادی وارداتی و صادراتی به چشم می‌خورد که این تمرکز در مبادی صادراتی بیشتر نمایان است.

نمودار ۳- ارزش هر کیلو واردات و صادرات صنعت ماشین‌سازی (میلیون دلار)



منبع: گمرک جمهوری اسلامی ایران

صنعت ماشین‌آلات و تجهیزات با سهم ۷۹ درصدی از مجموع بنگاه‌های فعال در حوزه ماشین‌سازی، بهره‌مند از سهم ۸۲ درصدی از فروش در این بازار، به معنای عملکرد نسبتاً مناسب‌تر بنگاه‌های این صنعت نسبت به سایر بنگاه‌های فعال در صنعت ماشین‌سازی می‌باشد. عملکرد این صنعت نسبت به سایر بنگاه‌های فعال در بخش صنعت پایین‌تر است که بخش مهمی از این مسئله پیامد مقیاس کوچک فعالیت در این صنعت (چه تولید زیر مقیاس در واحدهای بزرگ و چه تک‌تک واحدهای کوچک مقیاس) است. همچنین صنعت ماشین‌آلات نسبت به سایر فعالیت‌های صنعتی وابستگی بیشتری به واردات دارد. مهمترین چالش‌های پیش روی این صنعت عبارتند از (برنامه راهبردی ارتقای صنعت ماشین‌آلات و تجهیزات تولید ایران، ۱۴۰۱):

* تولید با تحمل زیان؛ به دلیل مقیاس پایین تولید، ضعف در بازاریابی و فروش، ضعف در تأمین مالی و سرمایه

- * رقابت‌پذیری کیفی پایین؛ ضعف جایگاه تحقیق و توسعه، ضعف در نوآوری فناورانه و در نتیجه کاهش بهره‌وری
- * افزایش قیمت ارز و نوسانات شدید آن؛ منجر به افزایش شدید هزینه واردات قطعات و رکود در تولید شده

جدول ۵- صادرات ایران به روسیه در کد کالایی ۸۴ (ماشین آلات و تجهیزات) (۲۰۲۲)

کد HS	شرح کد	میزان صادرات (هزار دلار)	درصد صادرات
۸۴۱۱	توربوجت‌ها و سایر توربین‌های گازی	۶۸۴۹۱	٪ ۹۲
۸۴۱۹	ماشین‌آلات یا تجهیزات غیر خانگی که مستلزم تغییر درجه حرارت باشد	۲۳۶۵	٪ ۳
۸۴۷۴	ماشین‌آلات معدنی غربال، خرد کردن	۱۰۸۵	٪ ۲
۸۴۱۴	کمپرسورهای هوا یا سایر گازها	۴۹۰	٪ ۱
۸۴۸۱	انواع شیرهای تقلیل فشار و کنترل کننده	۴۸۳	٪ ۱
۸۴۱۶	مشعل‌های کوره برای انواع سوختها	۳۸۷	٪ ۱

Source: trademap

جدول ۶ - عمده صادرات ایران به قزاقستان در کد کالایی ۸۴ در سال ۲۰۲۲

کد HS	شرح کد	میزان صادرات (هزار دلار)	درصد صادرات
۸۴۷۴	ماشین‌آلات معدنی غربال، خرد کردن	۲۰۴۸	٪ ۵۱
۸۴۰۳	دیگ‌های آب گرم حرارت مرکزی	۶۱۳	٪ ۱۵
۸۴۲۱	گریز از مرکزها (سانتریفیوژها)	۳۵۵	٪ ۹
۸۴۱۶	مشعل‌های کوره برای انواع سوختها	۱۹۴	٪ ۵
۸۴۳۸	ماشین‌آلات مرتبط با صنایع غذایی	۱۸۰	٪ ۵
۸۴۳۶	ماشین‌آلات کشاورزی و باغبانی	۳۸۷	٪ ۱

Source: trademap

جدول ۷ - عمده صادرات ایران به ترکمنستان در کد کالایی ۸۴ در سال ۲۰۲۲

کد HS	شرح کد	میزان صادرات (هزار دلار)	درصد صادرات
۸۴۱۸	یخچال‌ها و فریزرها و تجهیزات سردکننده	۶۷۱	٪ ۱۵
۸۴۳۳	ماشین‌آلات برداشت محصولات کشاورزی	۶۳۵	٪ ۱۴
۸۴۷۴	ماشین‌آلات معدنی غربال، خرد کردن	۵۰۰	٪ ۱۱

۱۰٪	۴۰۰	ماشین آلات یا تجهیزات غیر خانگی که مستلزم تغییر درجه حرارت باشد	۸۴۱۹
۱۰٪	۴۰۰	ماشین های ظرفشویی، خشک کردن	۸۴۲۲
۱۰٪	۳۶۶	ماشین آلات کشاورزی و باغبانی	۸۴۳۶

Source: trademap

جدول ۸ - عمده صادرات ایران به ازبکستان در کد کالایی ۸۴ در سال ۲۰۲۲

کد HS	شرح کد	میزان صادرات (هزار دلار)	درصد صادرات
۸۴۷۴	ماشین آلات معدنی غربال، خرد کردن	۹۱۶۶	۶۲٪
۸۴۷۹	ماشین های مکانیکی با کار خاص	۹۰۰	۱۰٪
۸۴۱۸	یخچال ها و فریزرها و تجهیزات سردکننده	۸۰۰	۱۰٪
۸۴۲۸	ماشین آلات مرتبط با صنایع غذایی	۵۰۰	۶٪
۸۴۳۶	ماشین آلات کشاورزی و باغبانی	۵۰۰	۶٪
۸۴۱۹	ماشین آلات یا تجهیزات غیر خانگی که مستلزم تغییر درجه حرارت باشد	۴۰۰	۵٪

Source: trademap

جدول ۹ - عمده صادرات ایران به تاجیکستان در کد کالایی ۸۴ در سال ۲۰۲۲

کد HS	شرح کد	میزان صادرات (هزار دلار)	درصد صادرات
۸۴۷۴	ماشین آلات معدنی غربال، خرد کردن	۲۸۶۴	۳۰٪
۸۴۰۹	اجزا و قطعات موتورهای پیستونی	۱۲۵۳	۱۵٪
۸۴۱۸	یخچال ها و فریزرها و تجهیزات سردکننده	۱۲۴۷	۱۵٪
۸۴۵۰	ماشین های رختشویی خانگی و غیر خانگی	۱۰۳۶	۱۰٪
۸۴۳۳	ماشین آلات برداشت محصولات کشاورزی	۱۰۰۰	۱۰٪
۸۴۲۲	ماشین آلات کشاورزی و باغبانی	۸۰۰	۱۰٪

Source: trademap

با بررسی دقیق تر ماشین آلات و تجهیزات وارداتی روسیه و آسیای میانه می توان گفت که ماشین آلات وارداتی روسیه پیچیدگی بیشتری نسبت به ماشین آلات وارداتی کشورهای آسیای میانه دارند. اما به طور کلی در واردات کشورهای روسیه و آسیای میانه از ایران ماشین آلات معدنی، کشاورزی - باغبانی، صنایع غذایی و لوازم خانگی از جمله یخچال و فریزر و ماشین ظرفشویی

اشتراک دارند و آمار و ارقام نشان می‌دهند که تنوع وارداتی کشورهای آسیای میانه در این کد کالایی از ایران بیشتر از تنوع وارداتی روسیه است. اما حجم واردات روسیه به دلیل اینکه جزء نقاط جمعیتی به شمار می‌رود بیشتر از کشورهای آسیای میانه است. در همچنین بررسی‌ها حاکی از آن است که ارتباط کمی بین کالاهای صادراتی ایران و وارداتی این کشورها وجود دارد.

۵- اهمیت متقابل کشورهای ایران - روسیه و آسیای میانه

با وجود اینکه تحولات اخیر عمدتاً مربوط به کشور روسیه و اوکراین می‌باشد، اما کشورهای دیگر آسیای میانه که شامل قزاقستان، ترکمنستان، قرقیزستان، تاجیکستان و ازبکستان می‌باشند نیز از این جهت که عمدتاً تولید کننده مواد غذایی و واردکننده ماشین‌آلات و تجهیزات هستند، از نظر مکانی به ایران نزدیک بوده و کشورهایی هستند که بعد از فروپاشی شوروی جدا شدند و می‌توانند در ابتکار ایران - روسیه مورد مطالعه قرار گیرند و برای ایران ارزنده باشند. همانطور که اشاره شد، کشور روسیه صادر کننده مهم غلات و مواد غذایی و واردکننده بزرگ ماشین‌آلات و تجهیزات است. کشور روسیه با ۱۴۳ میلیون نفر بزرگترین نقطه جمعیتی در کشورهای مورد مطالعه این پژوهش می‌باشد. عمده جمعیت روسیه در قسمت جنوب و جنوب غرب این کشور ساکن هستند. ایران با روسیه از کانال دریای خزر مرز آبی دارد.

کشور قزاقستان، یکی از مهم‌ترین کشورهای صادرکننده غلات و سایر محصولات غذایی، مواد معدنی، نفت و گاز است. همچنین بیشترین واردات این کشور ماشین‌آلات و تجهیزات می‌باشد. همچنین اکثر مردم قزاقستان مسلمان هستند.

ترکمنستان، نیز کشوری سرشار از مواد معدنی، نفت و گاز و زمین‌های حاصلخیز برای کشت گندم و پنبه است. این کشور از طرفی صادرکننده مواد معدنی و میوه و سبزی و پنبه است و از طرف دیگر عمده واردات آن، ماشین‌آلات و تجهیزات است (trademap.org). همچنین کشور ترکمنستان در بین کشورهای آسیای میانه تنها کشوری است که با ایران مرز مشترک دارد. دین مردم ترکمنستان اسلام حنفی بوده اما حکومت این کشور سکولار است. کشور قرقیزستان پتانسیل زیادی برای صادرات بسیاری از انواع منابع معدنی و محصولات کشاورزی دارد (Arkady Rogalsky, 2019). همچنین ماشین‌آلات و تجهیزات جزء بیشترین کالاهای وارداتی این کشور بوده است (trademap.org). قرقیزستان تنها کشور آسیای مرکزی است که منابع آبی آن تقریباً به طور کامل در قلمرو خود تشکیل شده است و دارای منابع عظیم آب‌های زیرزمینی و سطحی با ذخایر قابل توجهی در رودخانه‌ها است. همچنین تقریباً ۸۰ درصد از مردم قرقیزستان مسلمان سنی مذهب هستند. ازبکستان، کشوری سرشار از مواد معدنی و نفت و گاز است. در مورد اقلام صادراتی مهم ازبکستان علاوه بر مواد معدنی می‌توان به پنبه، حبوبات و میوه و سبزی اشاره کرد؛ همچنین ماشین‌آلات و تجهیزات با اختلاف جزء مهمترین واردات این کشور است

1. <https://www.worldatlas.com/articles/what-are-the-major-natural-resources-of-turkmenistan.html>

2. Water Resources Service of the Kyrgyz Republic

(trademap.org). بعد از روسیه، ازبکستان پرجمعیت‌ترین کشور آسیای میانه است.^۱ ۸۰ درصد مردم ازبکستان نیز مسلمان سنی مذهب هستند. کشور تاجیکستان، صادر کننده مواد معدنی، پنبه، حبوبات و میوه و سبزیجات و واردکننده ماشین‌آلات و تجهیزات است (trademap.org). این کشور نیز همانند قرقیزستان بسیار پر آب بوده و منابع آب شیرین فراوانی در رودخانه‌ها، دریاچه‌ها و یخچال‌های طبیعی خود دارد. آب نقش مهمی در کشاورزی آبی، تولید برق آبی و سرمایه‌انسانی دارد.^۲ همچنین لازم به ذکر است که ۹۵ درصد مردم تاجیکستان مسلمان بوده که بیشتر آن‌ها سنی مذهب هستند.

در بحث ارزندگی روسیه و آسیای میانه برای ایران همچنین می‌توان به مباحث تجاری از جمله اولین توافقنامه تجارت ترجیحی (PTA) بین ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا (EAEU) اشاره کرد که در ۲۷ اکتبر ۲۰۱۹ اجرا شد و تعرفه‌های کمتری را برای ۸۶۲ نوع کالا ارائه وضع می‌تواند. این توافقنامه حجم تجارت ایران و کشورهای عضو اتحادیه از جمله روسیه، قزاقستان و قرقیزستان را به میزان قابل توجهی افزایش داد. در دوره بین اکتبر ۲۰۱۹ تا اکتبر ۲۰۲۰، حجم تجارت بیش از ۸۴ درصد افزایش یافته است. از آنجایی که حدود ۸۰ درصد تجارت ایران با اتحادیه مربوط به روسیه بود، واضح بود که این روند جدید نیازمند سازوکارهای مالی و بانکی جدید بین دو کشور است. بنابراین واضح است که گسترش تجارت بدون سوئیفت، مبادلات بانکی به روبل و ریال بین ایران و روسیه و حذف دلار مستلزم ایجاد مکانیزم بانکی جدید بین دو کشور است. در این راستا، نقش میر بیزنس بانک شعبه بانک ملی (بانک ملی) ایران در روسیه افزایش یافت و پیام‌رسان‌های بانکی ایران (سپام) و روسیه (SPSF) به هم متصل شدند. همچنین بانک VTB دومین بانک بزرگ روسیه برای اولین بار در تهران دفتر افتتاح کرد و دو بانک ایرانی نیز در روسیه شعبه خود را افتتاح کردند.

از سوی دیگر، بعد از شروع تحریم‌های غرب علیه روسیه، تمایل این کشور برای سرمایه‌گذاری نزدیک‌تر، در ایران به ویژه تا اواسط سال ۲۰۲۲ افزایش یافته است. این سرمایه‌گذاری‌ها زمینه‌های مختلفی را شامل می‌شوند. یکی از آن‌ها همکاری در مقیاس بزرگ در اطراف کریدور حمل و نقل بین‌المللی شمال-جنوب (INSTC) بوده که هدف آن اتصال روسیه با جنوب جهانی از طریق ایران است. از این‌رو مقامات ایران و روسیه در حال بررسی امکان سرمایه‌گذاری از طریق ایجاد یک شرکت کشتیرانی مشترک به عنوان بخشی از تلاش برای تقویت همکاری استراتژیک هستند. این در راستای همکاری رو به رشد بین مناطق روسیه در مرز دریای خزر و سرزمین‌های شمالی ایران است. ایران و روسیه چندین بندر فعال در بخش‌های شمالی و جنوبی دریای خزر دارند: از جمله ماخاچ‌کالا، آستاراخان و سولیانکا در سواحل روسیه و آستارا، انزلی، نوشهر و امیرآباد در سمت ایران. این منطقه به ویژه برای ایران که به طور فعال در بنادر دریای خزر روسیه سرمایه‌گذاری کرده است، جالب است. بعد از برشمردن مزیت‌های گوناگون و متقابل ایران و روسیه و آسیای میانه، در بخش بعد به تشریح کلان معامله پیشنهادی ایران با این کشورها خواهیم پرداخت.

1. <https://www.statista.com/statistics/1356551/cis-population-by-country/>

2. <https://www.worldbank.org/in-tajikistan-better-water-resource-management>

۶- کلان معامله پیشنهادی ایران در نسبت با روسیه و آسیای میانه

همانطور که بیان شد تغییرات ژئوپلیتیکی اخیر که منجر به منطقه‌گرایی شده، می‌تواند برای ایران در کاهش و خنثی سازی اثرات تحریم‌ها مؤثر باشد لیکن این موضوع، شرط لازم بوده و کافی نیست. شرط کافی کاهش اثرات تحریم، کنش فعالانه ایران بر مدار کریدورها (خصوصاً کریدور شمالی - جنوبی) است. باتوجه به اینکه افول جهانی‌سازی و افزایش منطقه‌گرایی تا سال‌های آینده ادامه خواهد داشت، ایران می‌تواند با برنامه‌ریزی مناسب از این فرصت بهره برد. همچنین بحث شد که ایران پتانسیل خوبی برای ارتقاء همکاری با روسیه دارد اما به صورت تاریخی، مزیت‌های لجستیکی و ژئواکونومیک ایران دچار افول شده و با فعالیت ذیل نظم سیاسی و اقتصادی حاکم جهانی، ایران به کشوری خام‌فروش تبدیل شده است. همچنین ذکر شد که به جهت ارتقاء امنیت غذایی در ایران، ضرورت ایجاد تنوع در مبادی وارداتی کالاهای اساسی در زمینه غذا احساس می‌گردد.

پاسخ دقیق به تحولات اخیر (اعم از تحریم ایران و تحولات ژئوپلیتیک جهانی) جانمایی جدید ایران در عرصه بین‌المللی است و تحولات اخیر می‌تواند به عنوان پنجره فرصتی برای ایران قلمداد شود. جانمایی جدید ایران در رابطه با روسیه و کشورهای آسیای میانه، تحت عنوان «کلان‌معامله جدید ایران در نسبت با روسیه و آسیای میانه» تعریف می‌شود که از این به بعد اختصاراً به آن ابتکار گفته خواهد شد. ابتکار جدید باید به نحوی طراحی شود که ضمن کاهش اثرات بحران‌های فوق، برای ایران دستاوردهایی از قبیل صنعتی شدن، خروج از خام‌فروشی و تله درآمدهای پایین، احیای مسیرهای لجستیکی، ایجاد اشتغال پایدار، تغییر شیوه توسعه مرکز - پیرامون و ... را داشته باشد. همچنین در نظر گرفتن حقایقی نظیر اینکه ایران با کشورهای مورد مطالعه مرز مشترک دارد و یا از نظر جغرافیایی نزدیک است، یا می‌تواند با آن‌ها مسیر تجاری برقرار نماید و همچنین اشتراکات دینی - فرهنگی بین این کشورها وجود دارد باعث می‌شود پیشبرد این ابتکار تحت عنوان «کلان معامله جدید»، با احتمال بالایی با موفقیت همراه باشد.

۱-۶. کلان‌معامله جدید ایران در نسبت با روسیه و آسیای میانه (ابتکار جدید ایران)

با توجه به اینکه محور اصلی این گزارش «کلان‌معامله جدید ایران در نسبت با روسیه و آسیای میانه» است، بنابراین موضوع ارتقاء امنیت غذایی برای ایران و رفع بحران غذایی سایر کشورهای ذکر شده و موضوع نیازمندی به کالاهای صنعتی (ماشین‌آلات و تجهیزات) در روسیه و سایر کشورهای آسیای میانه، برجسته می‌گردد. باتوجه به وجود مازاد غلات (در کل مواد غذایی) در روسیه و سایر کشورهای آسیای میانه و توان خلق مزیت نسبی در صنعت ماشین‌آلات و تجهیزات برای ایران، زمینه ایجاد اکمال تجاری بین ایران و روسیه و کشورهای آسیای میانه فراهم است؛ مزیت‌های ژئوپلیتیکی - ژئواکونومیک ایران نیز زمینه پیشبرد این کلان‌معامله را فراهم آورده است. در این طرح، ایران می‌تواند با استفاده از پنجره فرصت ایجاد شده، به هاب غلات و سایر محصولات غذایی (دانه‌های روغنی، غذای دام و طیور) تبدیل شود؛ به این صورت که غلات و

سایر محصولات غذایی از روسیه و آسیای میانه (از شمال و شرق) وارد ایران می‌شود و سپس یا به صورت سوپا، غلات تولید شده در ایران از جنوب و غرب صادر می‌شود و یا غلات روسیه و آسیای میانه به همان صورت اولیه و یا به صورت فرآوری شده صادر می‌گردد.

۲-۶. مزیت‌های این کلان‌معامله

این کلان‌معامله تعریف شده برای ایران مزیت‌های چشم‌گیری می‌تواند به همراه داشته باشد. از جمله اینکه، در عین ارتقاء امنیت غذایی برای ایران و رفع بحران غذایی در سایر کشورهای مشخص شده در طرح، ایران می‌تواند مازاد ظرفیت فرآوری غله کشور را (که در سالیان گذشته به سبب رکودی که در این صنایع پدیدار شده است) را به کار گرفته و اشتغال پایدار ایجاد نماید. از سوی دیگر با توجه به ظرفیت مازاد کشور در تولید کالاهای صنعتی (خصوصاً ماشین‌آلات و تجهیزات) و خدمات فنی-مهندسی، ایران می‌تواند در صادرات این کالاها به روسیه و کشورهای آسیای میانه، جایگاه ویژه‌ای در منطقه به دست آورد و در نهایت ایران در این کلان‌معامله می‌تواند هر چه بیشتر، به سمت صنعتی شدن حرکت کند. همچنین اجرایی شدن این طرح می‌تواند ضمن کاهش وابستگی به منابع حاصل از صادرات نفت در واردات اقلام اساسی خوراکی، امکان هزینه‌کرد آن منابع در سایر حوزه‌های توسعه را فراهم کند. ایضاً با اجرایی‌سازی ابتکار جدید، مزیت لجستیک زمینی و مزیت موجود روسیه و ایران در دریای خزر برجسته شده و نیازمندی به لجستیک دریایی (لجستیک تحت حکمرانی دریایی آمریکا) کاهش می‌یابد. از این‌رو در این ابتکار، کریدور شمال-جنوب مورد توجه است. بنابراین برای تحقق این طرح باید از همه ظرفیت‌های ژئواکونومیک ایران استفاده کرد. تقویت ارتباطات منطقه‌ای اعم از پیمان‌های منطقه‌ای، ارتباطات دولتی، فعالان بخش خصوصی و ظرفیت‌های فرهنگی، مواردی هستند که برای افزایش درهم‌تنیدگی در دو بخش غلات و کالاهای صنعتی با کشورهای منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای باید در نظر گرفته شوند. مزیت سرزمینی و مجاورت مکانی ایران با کشورهای همسایه موضوع اصلی در این ابتکار است. همچنین در ارتباط با احیای مزیت‌های ژئواکونومیکی کشور در چارچوب ابتکار اقتصادی جدید می‌توان به پیوندهای حیاتی منطقه‌ای، تجارت همسایگی، تجارت مشترک، پول مشترک، تولید مشترک، لجستیک مشترک، تأمین مشترک، خدمات مشترک، بازار مشترک، تحقیق و توسعه مشترک و خلق مزیت برای همه کشورهای منطقه در یک زنجیره ارزش منطقه‌ای اشاره کرد. پس می‌توان بیان نمود که در ابتکار جدید گفتگوی بین حاکمیت مناسبی باید ایجاد گردد. در شیوه حکمرانی فعلی که به صورت توسعه مرکز-پیرامون است، رقابت استان‌ها در جهت سهم‌بری بیشتر از بودجه نفتی تعریف می‌شود که در این شیوه از توسعه عملاً استان‌های دورتر از مرکز، از بودجه‌های نفتی کمتر بهره‌مند می‌شوند. اما در الگوی اقتصادی جدید نقش استان‌ها قابل توجه است و استان‌ها (خصوصاً استان‌های مرزی) به سمت نقش آفرینی در دیپلماسی تجاری کشور هدایت می‌شوند. نقش‌دهی به استان‌ها در این نظم اقتصادی جدید موجب کاهش رقابت‌های مخرب بین استانی شده و زمینه ایجاد اشتغال پایدار را فراهم می‌کند. بنابراین ضرورت ایجاد شرایطی برای تشویق تولیدکنندگان به ظرفیت‌سازی وجود دارد. وجود اقوام مرزنشین در

چهارگوشه ایران، می‌تواند فرصتی برای تأثیرگذاری و تعامل‌پذیری با همسایگان (که از ارکان ابتکار جدید است) باشد. این نقش‌آفرینی، شرط لازم برای ارتقاء موقعیت ژئواستراتژیک جمهوری اسلامی ایران است. به زبان دیگر، ابتکار جدید، ظرفیت‌های تولید را با ظرفیت‌های تجارت ترکیب می‌کند. با وجود همه مزیت‌های فوق، مهم‌ترین مزیت ابتکار جدید برای ایران، پیاده‌سازی روابط اقتصادی در هم تنیده با کاهش نیاز به دلار است. اجرایی‌سازی ابتکار جدید عملاً تجارت ایران در این محورها را از دلار بی‌نیاز نموده و از طریق تجارت مبتنی بر تهاتر یا تجارت از طریق ارزهای ملی، زمینه رفع مشکل ارزی ایران در تبدیل ارزها را فراهم می‌کند؛ البته پیشبرد این راهبرد الزامات مهمی دارد که در ادامه در مورد آنها بحث خواهد شد.

۳-۶. الزامات کلان‌معامله جدید

در این بخش به دو مورد از الزامات از جمله لزوم برقراری توازن تجاری و لزوم سفارش-گذاری کلان از طریق رهبران بازار، که کلان‌معامله جدید ایران برای عملیاتی شدن به آن نیاز دارد، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۳-۶. لزوم برقراری توازن تجاری در نسبت با روسیه و کشورهای آسیای میانه

تلاش برای ایجاد توازن تجاری در تعامل با کشورهای مورد مطالعه یک اصل یا الزام اساسی است که تضمین‌کننده پایداری جریان تجاری و پایداری رشد اقتصادی طرف‌های تجاری است. در چند سال گذشته تراز تجاری ایران در تعامل با کشورهای منطقه یا دچار کسری قابل توجه و یا دچار مازاد قابل توجه بوده است که باید تجارت ایران با این کشورها تراز شود. به منظور اصلاح این الگوی تجاری، علاوه بر پتانسیل‌های تولید ایران، باید به پتانسیل‌های تولید کشورهای منطقه نیز توجه نماییم (دره‌شیری، ۱۴۰۰: ۲۵-۶۰).

۲-۳-۶. لزوم سفارش‌گذاری کلان از طریق رهبران بازار

مقیاس سفارش‌گذاری در این ابتکار مهم است، بنابراین سفارش‌گذاری کلان چه در موضوع واردات غلات و چه در زمینه صادرات اقلام صنعتی، زمینه شکل‌گیری تجارت پایدار در این ابتکار را فراهم کرده و استمرار آن را نیز ضمانت خواهد کرد. بنابراین باتوجه به توانمندی رهبران بازار در امر سفارش‌گذاری کلان، این امر می‌تواند توسط رهبران بازار آغاز شود و در ادامه شرکت‌های کوچک هم تحت رهبری رهبران نقش می‌پذیرند و در کمربند اقتصادی راه‌اندازی شده فعالیت می‌نمایند. همچنین برای عملیاتی شدن ابتکار در راستای رسیدن به لزوم برقراری توازن تجاری، می‌توان از واردات به عنوان اهرمی برای سفارش‌گذاری‌های کلان توسط کشورهای مورد نظر طرح در زمینه کالاهای صنعتی، استفاده کرد. به این مفهوم که درصدی از ارزهای اختصاص یافته جهت واردات غلات باید توسط صادرات محصولات صنعتی تأمین شود. این ابتدای شکل‌گیری کلان‌معامله جدید و تجاری‌سازی کردیدور است و در مرحله بعد شرکت‌های کوچک نیز می‌توانند در این رابطه به فعالیت بپردازند.

۷- مسیرهای حمل و نقلی جدید

بعد از معرفی کلان‌معامله جدید ایران (ابتکار جدید) و بیان مزیت‌ها و الزامات آن اکنون باید به کریدوری که این ابتکار ذیل آن باید به خلق ارزش افزوده پردازد، باید مورد بررسی قرار گیرد. به طور کلی ایران کشوری است که در مسیر کریدورهای مهمی واقع شده است اما تاکنون نتوانسته بهره‌چندانی از این مزیت ببرد. اکنون نیز تحولات ژئوپلیتیکی اخیر موجب شده که ارزندگی کریدور شناخته شده شمال - جنوب در راستای بهره‌برداری از پنجره‌های فرصت ایجاد شده به باز تعریف دیگری از مسیرهای حمل و نقلی نیازمند باشد. از این رو برای پوشش اهداف ابتکار جدید ایران و روسیه - آسیای میانه محورهای پیشنهادی دیگری در نظر گرفته می‌شود اما ابتدا به تشریح راه‌گذر شناخته شده شمال - جنوب می‌پردازیم.

۱-۷. تعریف مختصات جغرافیایی ابتکار جدید (مسیر پیشنهادی ابتکار جدید)

این پنجره فرصت ایجاد شده که در قالب ابتکار جدید ایران و روسیه - آسیای میانه مورد بررسی قرار می‌گیرد، می‌تواند در سه محور، به صورت زیر تعریف شود:

۱. اتصال روسیه و کشورهای آسیای میانه به مدیترانه

۲. اتصال روسیه و کشورهای آسیای میانه به شبه جزیره عربستان و کشورهای آفریقایی

۳. اتصال روسیه و آسیای میانه به پاکستان و هند

شرح سه محور فوق به صورت زیر است:

* کشور روسیه و قزاقستان با صادرات غلات در این طرح می‌تواند به وسیله راه دریایی کاسپین (که دسترسی نزدیک‌تری نسبت به دریای سیاه دارد) به دریای مدیترانه، شبه جزیره عربستان و کشورهای آفریقایی و پاکستان وصل شوند.

* کشورهای قرقیزستان، ازبکستان، ترکمنستان و تاجیکستان با صادرات حبوبات در این طرح می‌توانند به وسیله راه زمینی توسط ایران به دریای مدیترانه، شبه جزیره عربستان، کشورهای آفریقایی، هند و پاکستان متصل شوند.

* کشورهای قرقیزستان، ازبکستان، ترکمنستان و تاجیکستان با صادرات پنبه در این طرح می‌توانند به وسیله راه زمینی توسط ایران به هند و پاکستان وصل شوند.

در این سه محور به جهت احیای مزیت جغرافیایی ایران، نباید صرفاً به بحث ترانزیت تکیه کرد و باید با نگاه عمیق‌تری به کنش فعالانه در این کریدورها پردازیم. ترانزیت پایین‌ترین سطح خلق یک کریدور است. در سطح بالاتر تجارت بازرگانان است و بالاترین سطح کریدور خلق ارزش افزوده در این مسیرهای جغرافیایی است. تنها در این صورت است که هم اشتغال افزایش می‌یابد و هم توان بهره‌مندی از فرصت‌های مکمل فراهم می‌گردد.

۸- چالش‌ها و گلوگاه‌های ساختاری - اجرایی

در مرحله اجرایی‌سازی، طرح با چالش‌ها و گلوگاه‌های مهمی روبه‌رو خواهد بود که به قرار زیر هستند.

۸-۱. چالش‌های ساختاری - سازمانی

دو چالش رویکرد ناقص وزارتخانه‌های بخشی و رویکرد ناقص سازمان برنامه در این ابتکار مهم‌ترین چالش‌های اجرایی هستند.

۸-۱-۱. رویکرد ناقص وزارت خانه‌های بخشی مبتنی بر زیست نفتی

در رویکرد قدیم که عبارت بود از فروش نفت و واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای، غذا، دارو و ...، وزارتخانه‌های ایران از جمله وزارت جهاد کشاورزی و وزارت صنعت، معدن، تجارت و ... با رویکردی بخشی ساخت یافته اند و با هم به صورت راهبردی در ارتباط نیستند و هر کدام به صورت جداگانه با اخذ ارزهای جهان‌روای حاصل از فروش نفت به امر واردات مورد نیاز می‌پرداختند. به عبارت دیگر بین نهادها واگرایی وجود دارد و در شرایط حاضر یکپارچگی در برنامه‌های راهبردی وزارتخانه‌ها مشاهده نمی‌شود. در حالی که در رویکرد بدیل، حکمرانی باید به صورت راهبردی به هم‌پیوندی وزارت صمت، گمرک، وزارت دارایی، وزارت بهداشت، وزارت راه، وزارت کشور و سایر نهادهای ذی‌ربط باید در جهت اجرایی‌سازی این طرح به صورت همگرا مبادرت ورزد.

۸-۱-۲. رویکرد ناقص سازمان برنامه در توزیع رانت نفتی

در رویکرد نفتی (رویکرد قدیمی) سازمان برنامه فقط به عنوان تخصیص‌دهنده و توزیع‌کننده درآمد نفت در بین بخش‌های اقتصادی بوده و هیچ ارتباط مؤثری بین سازمان برنامه با سایر وزارتخانه‌ها جهت تولید درآمدهای ارزی برقرار نبوده است. این درحالی است که سازمان برنامه باید در مقام نخست با استفاده از ظرفیت‌های وزارت صمت در تولید درآمدهای ارزی پیشقدم باشد.

۸-۲. گلوگاه‌های اجرایی

گلوگاه‌ها، موانع و مشکلاتی که ممکن است ابتکار جدید در مرحله اجرا با آن مواجه باشد اعم از منافع تثبیت شده در واردات غلات از مسیرهای قبلی، مسئله مربوط به ترکیب دولت و بخش خصوصی، مسئله مصرف داخل به عنوان اولویت اول همیشگی سیاستگذاران، چالش مربوط به تنخواه اولیه، مشکلات لجستیکی، مسائل مربوط به استانداردهای بهداشتی - غذایی، مشکلات بخش گمرکی و ... هستند.

۹- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به طور خلاصه می‌توان گفت که جهان به صورت غیر قابل انکاری دچار تحولات ژئوپلیتیکی شده که تا سال‌های طولانی ادامه خواهد یافت. این تحول با جنگ روسیه و اوکراین آغاز شد و بحران‌های مختلفی را دامن زد که بحران غذایی کشورهای خاورمیانه و آفریقایی و بحران واردات کالاهای صنعتی روسیه و تغییر شرکای تجاری آن، از جمله آن هستند. همچنین گفته شد که ایران پتانسیل بالقوه برای کنش‌گری دارد اما پتانسیل بالفعل ندارد. همین‌طور بیان شد که ایران پس از وضع تحریم‌ها، برای تأمین ارز (درهم و یورو) غلات خریداری شده دچار

مشکل است. اما با توجه به مزیت جغرافیایی ایران در رابطه با بزرگترین تأمین کنندگان غلات و بزرگترین مصرف کنندگان غلات جهان، ایران می‌تواند ضمن متنوع کردن محورهای وارداتی در داخل، به هاب غلات روسیه و آسیای میانه تبدیل شود و مازاد ظرفیت آسیابانی که در سال‌های اخیر ایجاد شده را به کار بگیرد. همچنین از طرف دیگر ایران دارای مازاد ظرفیت در کالاهای صنعتی (خصوصاً ماشین‌آلات و تجهیزات) و خدمات فنی - مهندسی است که این امر مانع از رشد و توسعه این صنعت گردیده است. بنابراین ایران برای عملیاتی کردن این ابتکار ایران نیاز به خلق مزیت نسبی در صنعت ماشین‌آلات و تجهیزات از طریق یک درون‌زایی در فناوری نوآورانه در عین برون‌گرایی در داخل و ایجاد اکمال تجاری با روسیه و کشورهای آسیای میانه دارد. این مهم با طراحی هوشمندانه زنجیره‌های ارزش داخلی، منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای می‌توان به نیازهای این ابتکار پاسخ داد که ابزارهای آن مراکز دانش بنیان و مناطق آزاد و ویژه تجاری هستند. اما برای شروع دولت می‌تواند واردات غلات توسط رهبران بازار، را اهرمی برای صادرات کالاهای صنعتی نماید و در ادامه بازیگران کوچک‌تر نیز این ابتکار به فعالیت پردازند و در نهایت می‌تواند از چندین محور باعث درهم تنیدگی اقتصادی بین ایران - روسیه و آسیای میانه گردد. در این بین چالش‌هایی نیز از قبیل رویکرد ناقص و بخشی شکل گرفته (فقدان نگاهت نهادی لازم)، رویکرد ناقص سازمان برنامه در توزیع درآمدهای نفتی و گلوگاه‌هایی از جمله ضعف زیرساخت‌های لجستیکی، وجود منافع تثبیت شده در محورهای قبلی، چالش چگونگی ذی‌نفع سازی تجار در بازی بزرگ، مشکلات مربوط به تنخواه اولیه و ... می‌توان نام برد. در آخر نیز برای هرچه بهتر جریان یافتن ابتکار حاضر، موارد ذیل توصیه می‌گردد:

- * تکمیل زیرساخت‌های لجستیکی مرتبط با ابتکار از جمله تکمیل حلقه مفقوده خط آهن رشت - آستارا، ساخت جاده سیرجان - بندرعباس و مدرنیزه کردن خط آهن گرمسار - اینچه برون
- * شکل دهی به مدل‌های همکاری چندجانبه مشترک در زمینه‌های اقتصادی و لجستیکی (راه‌اندازی خط حمل و نقل دریایی با کشتی‌های رورو و کانتینر بر در دریای خزر)
- * تشکیل کنسرسیوم خدمات فنی - مهندسی ایرانی برای فعالیت در پروژه‌های راهبردی روسیه و تشکیل کنسرسیوم استخراج و انتقال انرژی دریای خزر و انتقال آن به هند و کشورهای حوزه خلیج فارس
- * تشکیل هلدینگ ویژه صادرات کالاهای صنعتی به روسیه و آسیای میانه با مشارکت شرکت‌های کوچک و متوسط ایرانی (SMES) و اتصال هلدینگ‌ها و شرکت‌های بزرگ ایرانی به شبکه سراسری پخش روسیه، جهت سرعت بخش به توسعه صادرات
- * ایجاد زمینه حضور تولید کنندگان کالاهای صنعتی و حضور فعال آن‌ها در نمایشگاه‌های تخصصی با حمایت سازمان توسعه تجارت
- * حمایت سفارتخانه‌های ایرانی از بخش خصوصی دارای توانایی در تولید خدمات فنی - مهندسی برای شرکت در مناقصات روسیه و آسیای میانه
- * توسعه کشت فراسرزمینی و خرید تضمینی از روسیه و کشورهای آسیای میانه در زمینه غلات

منابع

- برنامه راهبردی ارتقاء ماشین‌آلات و تجهیزات تولید ایران، مؤسسه مطالعات بازرگانی، ۱۴۰۱.
- دره‌شیری، محمدرضا، (۱۴۰۰). الزامات تشکیل بازار مشترک منطقه‌ای، گزارش فصلی پژوهشکده اندیشه دفاعی، ۴(۷)، ۲۵-۶۰.
- شوری، محمود، کرامتی‌نیا، رقیه، ۱۳۹۹. راه‌گذر بین‌المللی شمال - جنوب؛ بررسی ابعاد سیاسی، اقتصادی و فنی. نشر ابرار معاصر، تهران.
- طالب‌پور، سمیه، نورانی، محمود، محمدپور، رضا، ۱۴۰۱. نقش اتحادیه اقتصادی اوراسیا در توسعه تجارت خارجی ایران، مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، ۷(۱)، ۱۱۹ - ۱۴۰.
- فاطمی‌نژاد، احمد، هاشمی، محمدرضا، (۱۳۹۵). منطقه‌گرایی ایران و آسیای مرکزی در پرتو جهانی شدن: طرحی برای جامعه بین‌الملل منطقه‌ای، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، ۶(۲۱)، ۱۲۳-۱۴۴.
- فرتوک‌زاده، حمیدرضا، (۱۴۰۰). اضطراب ژئوپلیتیک غرب آسیا، گزارش فصلی پژوهشکده اندیشه دفاعی، ۴(۷)، ۲-۱۴.
- Alam, M. K., Tabash, M. I., Billah, M., Kumar, S., & Anagreh, S. (2022). The Impacts of the Russia-Ukraine Invasion on Global Markets and Commodities: A Dynamic Connectedness among G7 and BRIC Markets. *Journal of Risk and Financial Management*, 352 ,(8)15.
 - Ben Hassen, T., & El Bilali, H. (2022). Impacts of the Russia-Ukraine war on global food security: towards more sustainable and resilient food systems?. *Foods*, 2301 ,(15)11.
 - Canuto, Otaviano. 2022. War in Ukraine and Risks of Stagflation. Available online:https://www.policycenter.ma/sites/default/files/03-2022/PB_22_18_Canuto_0.pdf (accessed on 24 May 2022).
 - Gressel, Gustav. 2022. Ukraine: Time for the West to Prepare for the Long War. European Council on Foreign Relation.
 - Liadze, I., Macchiarelli, C., Mortimer-Lee, P., & Sanchez Juanino, P. The Economic Costs of the Russia-Ukraine War. *The World Economy*.
 - Lim, W. M., Chin, M. W. C., Ee, Y. S., Fung, C. Y., Giang, C. S., Heng, K. S., ... & Weissmann, M. A. (2022). What is at stake in a war? A prospective evaluation of the Ukraine and Russia conflict for business and society. *Global Business and Organizational Excellence*.
 - Marshall, T. (2021). The power of geography: Ten maps that reveal the future of our world (Vol. 4). Simon and Schuster.

- Prohorovs, A. (2022). Russia's war in Ukraine: Consequences for European countries' businesses and economies. *Journal of Risk and Financial Management*, 295 ,(7)15.
- Simola, Heli (2022), Can Russia reorient its trade and financial flows, Bank of Finland Institute for Emerging Economies.
- Vinokurov, E. Y., Ahunbaev, A., & Zaboev, A. I. (2022). International North-South Transport Corridor: Boosting Russia's "pivot to the South" and Trans-Eurasian connectivity. *Russian Journal of Economics*, -159 ,(2)8 173.



چکیده

ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای و بخشی یکی از اهداف اصلی برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بوده و توزیع و تخصیص متعادل اعتبارات به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای نیل به این اهداف است. بودجه یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین ابزارهایی است که می‌تواند برای تعیین سیاست‌ها و اولویت‌ها، برنامه‌ریزی، اصلاح و تعدیل فعالیت‌ها و کنترل استفاده شود؛ بنابراین شناخت صحیح این ابزار و به‌کارگیری اصولی و مناسب آن و جهت‌دهی آن در قالب برنامه‌های توسعه‌ای از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. قانون‌گذار از برنامه سوم توسعه به بعد، به دنبال توجه به ظرفیت‌های استانی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای از طرق مختلف اعم از طراحی نظام درآمد - هزینه، استانی نمودن اعتبارات، تأسیس نهادهای تصمیم‌گیر استانی بوده است؛ اما جمع‌بندی گزارش عملکرد برنامه‌های استانی و منطقه‌ای، نشان‌دهنده وجود شکاف در توزیع عادلانه امکانات بین مناطق و استان‌ها می‌باشد. این عدم تعادل‌ها ضرورت تجدیدنظر در روش‌های متداول توزیع اعتبارات که عمدتاً بر اساس برداشت‌های غیرکارشناسی و اعمال نظرات خاص (عمدتاً سیاسی) بوده را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. هدف از انجام این پژوهش، بررسی ظرفیت‌های قانونی توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مروری بر مدل‌های متداول و ارائه مدلی بهینه و شاخص محور است که در آن توزیع اعتبارات دارای بیشترین کارایی باشد؛ به‌گونه‌ای که شاخص‌های توسعه‌ای مناطق پس از اجرای آن به سطح استاندارد تدوین شده، نزدیک گردد.

واژگان کلیدی: بودجه عمرانی دولت، مدل توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، توزیع بهینه

۱. دانشجوی دکتری مدیریت صنعتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران
(نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: Haraghy@Yahoo.com

۲. دانشجو دکتری اقتصاد، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

پست الکترونیک: ۱۳۹۲@gmail.com@Darvishi

۳. کارشناس ارشد مدیریت بازرگانی، دانشگاه لرستان، لرستان، ایران

پست الکترونیک: Maryamharaghi@yahoo.com

۱- مقدمه

وضعیت و سطح زندگی مردم در مناطق مختلف با یکدیگر متفاوت است و برخی از مناطق به علت نبود امکانات و تسهیلات در شرایط نامناسبی به سر می‌برند. علت این امر را می‌توان در اتخاذ روش‌های برنامه‌ریزی نامناسب و توجه ناکافی به تأثیرات برنامه‌های نظام اقتصادی و تشدید روند فزاینده تمرکزگرایی جست و جو نمود. علاوه بر این‌ها، اختلافات بین منطقه‌ای از مدت‌ها قبل وجود داشته است. سرمایه‌گذاری توسط دولت در زمینه انجام فعالیت‌های عمرانی در چارچوب تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به منظور نیل به اهداف توسعه صورت می‌پذیرد و توسعه مفهومی چند بعدی است که جنبه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و زیست محیطی را در بر می‌گیرد. بدیهی است توجه بیش از حد به هر یک از ابعاد توسعه و نادیده گرفتن ابعاد دیگر به عدم تعادل‌های بخشی، اجتماعی، اقتصادی و منطقه‌ای منتهی می‌شود و نظام اقتصادی و اجتماعی جامعه را دچار عدم تعادل و تزلزل می‌نماید. عدم تعادل‌های مذکور ناشی از نگرش یک سویه و سازمان نیافته و برخوردهای ناهماهنگ به مقوله توسعه است. از سوی دیگر ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای و بخشی یکی از اهداف اصلی برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بوده و توزیع و تخصیص متعادل اعتبارات به عنوان یکی از مهمترین ابزارهای نیل به این اهداف می‌باشد. بودجه یکی از مهمترین مؤثرترین ابزار است که می‌تواند برای تعیین سیاست‌ها و اولویت‌ها، برنامه‌ریزی، اصلاح و تعدیل فعالیت‌ها و کنترل استفاده شود. بنابراین شناخت صحیح این ابزار و به کارگیری اصولی و مناسب آن و جهت دهی آن در قالب برنامه‌های توسعه‌ای از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در ادامه به مرور تکامل شیوه بودجه‌ریزی در قوانین برنامه‌های توسعه‌ای پرداخته شده است. تا پیش از تصویب برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، بودجه سالانه کشور به صورت متمرکز توزیع می‌شد و تصویب و هزینه‌کرد اعتبارات بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌های جامع توسعه‌ای و ضریب محرومیت مناطق و فارغ از ایفای نقش مؤثر تصمیم‌گیران منطقه‌ای و علی‌الخصوص استانی بود. بدنبال تصویب قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و در راستای تمرکززدایی، طی فصل هشتم و مواد ۷۰ تا ۸۲ (نظام درآمد - هزینه استانی)، بخشی از اعتبارات مندرج در قانون بودجه سالانه استانی شد و نهادهای مرتبط با این موضوع از جمله شورای برنامه‌ریزی و توسعه، خزانه معین و کمیته تخصیص استان شکل گرفت. ماده ۷۵ قانون مذکور، تصریح می‌نمود که نسبت بودجه عمرانی استانی (مجموع استان‌ها) به بودجه عمرانی کل کشور در سال اول برنامه معادل با ۲۶ درصد تنظیم و سالانه با رشد شش درصد، در سال آخر برنامه از پنجاه درصد کمتر نباشد.

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در فصل ششم و طی مواد ۷۲ تا ۸۳ به موضوع آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای می‌پردازد. در این برنامه علاوه بر تأکید به ایجاد توازن منطقه‌ای که در برنامه سوم نیز آورده شده بود، با هدف توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمینی و استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشورهای کشور تدوین سند ملی آمایش سرزمین در سه سطح کلان، بخشی و استانی در دستور کار قرار می‌دهد.

برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در فصل ششم و طی مواد ۱۷۸ تا ۱۸۶ به مباحث توسعه منطقه‌ای، تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها در قالب ساماندهی نظام درآمد-هزینه پرداخت. علیرغم تلاش‌های بسیاری که طی سنوات گذشته با هدف برقراری عدالت سرزمینی صورت پذیرفته بود اما در عمل برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی متمرکز منجر به عدم تعادل منطقه‌ای شده بود، لذا قانون‌گذار با هدف برقراری تعادل‌های منطقه‌ای، توزیع عادلانه امکانات، رفع تبعیض، ارتقا سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت طی ماده ۱۸۰ قانون برنامه پنجم که همسو با اصل ۴۸ قانون اساسی یعنی عدم تبعیض در بهره‌مندی از منابع طبیعی و درآمدهای ملی و توزیع عادلانه فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور بود، دولت را مکلف نمود تا در توزیع منابع عمومی و بارانه سود تسهیلات به نحوی عمل نماید تا فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌ها با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم در هر سال حداقل ده درصد به سطح یاد شده نزدیک گردد و معادل دو درصد از کل اعتبارات بودجه عمومی به این منظور در اختیار معاونت نظارت راهبردی قرار گیرد تا در راستای تحقق اهداف فوق توزیع و هزینه شود. علاوه بر این در ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم توسعه و با هدف استقرار نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی، شورای آمایش سرزمین با مسئولیت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور تشکیل شد. تداوم سیاست‌های ماده ۱۸۰ قانون برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۹۳ منجر به تصویب ماده واحده قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت شد که طی آن سه درصد از کل اعتبارات بودجه عمومی دولت در قالب ردیف مشخص تحت همین نام و طی جدولی که هر سال در آن سهم هر استان براساس شاخص‌های نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساخت‌های جاده‌ای، سرانه‌های عمران شهری و درآمد شهرداری‌ها مشخص و در قانون بودجه درج می‌گردید و توزیع سهم شهرستانی اعتبارات نیز براساس شاخص‌های محرومیت و دستورالعمل خاص سازمان برنامه و بودجه تعیین خواهد می‌گردد.

در بخش پنجم قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و طی مواد ۲۶ تا ۲۷، قانونگذار توازن منطقه‌ای را مدنظر قرار داد و دولت را مکلف به تهیه، تصویب و اجرای سند آمایش سرزمین ملی و استانی نمود. همچنین اجرای کامل نظام درآمد-هزینه استانی را از طریق شناسایی کامل درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که ماهیت استانی دارند مدنظر قرار داد و مازاد درآمدهای استانی مصوب را از طریق ابلاغ به استان‌های مشمول مطابق دستورالعمل تعیین تکلیف نمود. همچنین در این برنامه سهم استان‌ها از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی از دو درصد به سه درصد افزایش یافت. مطابق بند تبصره ۴ ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، این ردیف اعتباری متشکل از دو ردیف مجزا می‌گردد که عبارتند از: ردیف‌های اعتباری یک سوم از سه درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی، (که براساس سهم استان از ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد و اعتبارات ابلاغی این ردیف به استان‌های مشمول، براساس شاخص‌های

مدل توزیعی مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان توزیع می‌گردد) و ردیف اعتباری دو سوم از سه درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی (که به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته اختصاص می‌یابد و سرجمع سهم هر استان براساس شاخص‌های توسعه نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود)

علاوه بر ردیف‌های اعتباری فوق، ردیف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، که متناسب با درآمدهای استانی تعیین می‌گردد نیز سالانه در قالب جدول ۱۰ ماده واحده قانون بودجه به استان‌ها ابلاغ می‌گردد و نحوه توزیع و هزینه‌کرد آن نیز براساس شاخص‌های مدل توزیعی مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و فصول مجاز در دستورالعمل تهیه و تنظیم موافقتنامه سازمان برنامه و بودجه تعیین می‌گردد.

با توجه به آنچه بیان گردید، قانونگذار از برنامه سوم توسعه به بعد، بدنبال توجه به ظرفیت‌های استانی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای از طرق مختلف اعم از طراحی نظام درآمد-هزینه، استانی نمودن اعتبارات، تاسیس نهادهای تصمیم‌گیر استانی بوده است. اما جمع‌بندی گزارش عملکرد برنامه‌های استانی و منطقه‌ای نشان دهنده وجود شکاف در توزیع عادلانه امکانات بین مناطق و استان‌ها می‌باشد. این عدم تعادل‌ها ضرورت تجدید نظر در روش‌های متداول توزیع اعتبارات، که عمدتاً بر اساس برداشت‌های غیر کارشناسی و اعمال نظرات خاص (عمدتاً سیاسی فرمانداران و استانداران) بوده را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

با عنایت به جز ۱ بند ب ماده ۴۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴، اعتبارات عمرانی استانی باید براساس شاخص‌های مدون مصوب شورا بین فصول، برنامه‌ها و دستگاه‌های اجرایی به تفکیک شهرستان توزیع گردد، همچنین براساس تبصره ۲ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان صرفاً مسئولیت تعیین سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته را دارد و سهم شهرستان‌ها براساس شاخص‌های جمعیت و محرومیت تعیین خواهد شد.

با توجه به بندهای قانونی مذکور، قانون‌گذار با هدف رفع عدم تعادل در شاخص‌های زیرساختی و برقراری عدالت سرزمینی به دنبال تدوین مدلی از توزیع اعتبارات است که شاخص محور و در راستای رفع محرومیت‌ها و مبتنی بر ارتقا سرانه شاخص‌ها تا حدود استاندارد ملی می‌باشد. لذا طراحی و تدوین مدل جامع توزیع اعتبارات استانی برای نیل به اهداف پیشتر بیان شده، ضروری است و پژوهشگر در این مطالعه ضمن مرور مدل‌های متداول توزیع اعتبارات، مدل شاخص محور که با رویکرد بودجه‌ریزی عملیاتی طراحی شده است را ارائه می‌نماید.

ضرورت انجام پژوهش

از جمله ضرورت‌های بکارگیری مدل‌های علمی برای توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- * برقراری عدالت: توزیع عادلانه و منصفانه اعتبارات بین مناطق و نقاط مختلف کشور، به عنوان یک معیار در توزیع اعتبارات باید در نظر گرفته شود تا همه افراد و جوامع بتوانند از مزایای توسعه و رشد برابر بهره‌مند گردند.
- * اثربخش نمودن توزیع اعتبارات: اختصاص اعتبارات برای پروژه‌ها و برنامه‌هایی که اثربخشی و بازده مطلوبی دارند و به تحقق اهداف ملی کشور نزدیک‌تر هستند، باید مورد توجه قرار گیرد تا میزان بهره‌وری استفاده از منابع مالی افزایش یابد، همچنین توزیع اعتبارات باید با نیازها و اولویت‌های هر زمان تطابق داشته باشد و بتواند به تغییرات نیازها و شرایط اقتصادی و اجتماعی پاسخ دهد.
- * پایداری اقتصادی و اجتماعی: تخصیص اعتبارات به بخش‌ها و صنایع مختلف با توجه به نیازهای اساسی اقتصادی و اجتماعی، به ویژه در زمینه‌های بهداشت، آموزش، زیرساخت‌ها و ایجاد اشتغال، به منظور ارتقاء پایداری اقتصادی و اجتماعی صورت پذیرد.
- * رقابت‌پذیری و شفافیت: فرایند توزیع اعتبارات باید رقابت‌پذیر و شفاف باشد تا تصمیم‌گیری‌ها بر اساس اصول علمی و عدالت انجام شود. انتخاب پروژه‌ها و برنامه‌ها باید بر اساس ارزیابی‌های مستند و اصول کارشناسی انجام گیرد.
- * ارزیابی دقیق نیازها: یکی از موارد حیاتی در توزیع اعتبارات براساس متدهای علمی، ارزیابی دقیق و جامع نیازهای مختلف مناطق و بخش‌های کشور است. این ارزیابی‌ها باید براساس داده‌های رسمی و آماری معتبر صورت گیرد تا نتایج دقت بالا و قابل اعتمادی داشته باشند.
- * انتخاب معیارهای علمی: انتخاب معیارهای دقیق و علمی برای تخصیص اعتبارات بین پروژه‌ها و برنامه‌ها بسیار حائز اهمیت است. این معیارها می‌توانند شامل نرخ بهره‌وری، بازده اقتصادی، اثربخشی اجتماعی و محیط‌زیستی و... باشند.

۲- ادبیات نظری پژوهش

انواع تاکتیک توزیع اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دولتی

در مصرف بودجه عمرانی، دولت‌ها دو رویکرد می‌توانند اتخاذ نمایند، رویکرد اول، رویکرد عمران به جای توسعه است که در قالب آن بودجه دولت صرف پروژه‌های عمرانی می‌شود که این پروژه‌ها باعث تولید کالا و خدماتی می‌شوند که درآمد ایجاد می‌کنند، اما مشخصاً باعث ایجاد سود انتفاعی نمی‌شوند. رویکرد دوم رویکرد توسعه به جای عمران است که مطابق آن بودجه دولت بایستی صرف اجرای پروژه‌های دارای توجیه اقتصادی و مشخصاً سودآور و مولد شوند تا از این طریق به صورت مداوم بر تولید ملی افزوده شود، درآمد ملی افزایش یابد، اشتغال ایجاد شود و در نهایت منجر به توسعه اقتصادی گردد.

رویکردهای توزیع اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای

رویکرد تاکتیکی یا سیاست‌محور

بر اساس رویکرد سیاست‌محور، دولت و سیاست‌گذاران به دنبال این هستند که منافع خود را حداکثر سازند. از این نظر مهم‌ترین هدفی که در مورد تخصیص بودجه دنبال می‌شود حفظ

قدرت از طریق انتخاب نوعی از تخصیص است که نهایتاً محبوبیت سیاست‌گذار یا سیاست‌گذاران را حداکثر کرده و امکان اینکه دوباره در انتخابات پیروز شوند را فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر مسئولان و سیاست‌گذاران، تخصیص بودجه در توزیع بودجه بین استان‌ها بر اساس منافع عمل می‌کنند و ملاحظات انتخاباتی و نظام چانه‌زنی، تأثیری قطعی و نهایی در نحوه تخصیص بودجه بین استان‌ها دارد. بر اساس این رویکرد سیاستمداران روشی را به کار می‌گیرند که سرمایه‌گذاری‌های کمتر را در استان‌هایی انجام می‌دهند که با آن‌ها مخالف هستند و در گروه‌هایی که پشتیبان آن‌ها هستند، سرمایه‌گذاری‌های بیشتری را انجام می‌دهند. به عبارت دیگر سیاستمداران بودجه را برای رسیدن به دو هدف اصلی توزیع می‌کنند، یکی اینکه قدرت سیاسی خود را حفظ کنند و دوم از رای دهندگان که حامی آنها بوده‌اند حمایت کنند. پیامدهای انتخاب رویکرد سیاسی در توزیع اعتبارات دولتی به شرح ذیل می‌باشد.

* نابرابری‌های منطقه‌ای: گاهی دولت‌ها به دلایل سیاسی ممکن است اعتبارات عمرانی را به مناطق خاصی تخصیص دهند. این امر می‌تواند به تشدید نابرابری‌های منطقه‌ای منجر شود و مناطقی که سهم اعتباری کمتر دارند، شاخص‌های توسعه‌ای ضعیف‌تری داشته باشند و بالعکس. این رویکرد سیاسی ممکن است باعث تشدید ناترازی درآمدی مناطق و افول شاخص‌های توسعه‌ای و در نهایت ایجاد نارضایی در جامعه شود.

* تأثیر در انتخاب پروژه‌ها: رویکردهای سیاسی ممکن است تأثیر زیادی در انتخاب نوع پروژه و ترتیب اجرای پروژه‌های عمرانی داشته باشد. در این رویکرد توزیعی، پروژه‌ها بر اساس نیازها و ضروریات واقعی جامعه انتخاب و اجرا خواهند شد، بلکه توزیع اعتبارات با محوریت اولویت‌ها و مصالح سیاسی می‌باشد و تداوم این روند می‌تواند باعث تضعیف بهره‌وری منابع و عدم تأمین بهینه نیازهای جامعه گردد.

* تأثیر در تخصیص بودجه: تأثیرات سیاسی در سیاست‌های تخصیص اعتبارات دولتی می‌تواند توجه دولت را بر روی پروژه‌های عام‌پسند و یا پروژه‌هایی که از نظر سیاسی جذاب باشند، متمرکز نماید، لذا در این صورت به پروژه‌هایی که به‌طور کاملاً فنی و اقتصادی می‌توانستند، بهره‌وری بالایی ایجاد نمایند، کمترین اعتبار اختصاص می‌یابد.

رویکرد اقتصادی (برنامه محور)

رویکرد دوم در توزیع بودجه، رویکردی اقتصادی و برنامه - محور است. این رویکرد بر این مبنا، استوار است که در عین آنکه سیاست‌گذاران ملاحظات انتخاباتی را مدنظر قرار می‌دهند، اما ملاحظات و ضوابط اقتصادی را نیز در نظر می‌گیرند و به کارایی و برابری نیز در توزیع اعتبارات توجه نمایند، خروجی این رویکرد می‌تواند به استخراج مدل بهینه تخصیص بودجه منجر شود. در این چارچوب، هدف استخراج قواعد، فرمول‌ها یا اصول هدف عام است که عمل بر اساس صلاح‌دید دولت را مقید سازد.

ضابطه کارایی

در رویکرد برنامه‌ای ضابطه کارایی بر این امر تأکید می‌کند که بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای باید در استان‌هایی هزینه گردد که کارایی بیشتری به دنبال داشته باشد. به عنوان مثال سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی باید بیشتر در مناطقی صورت گیرد که کاربران بیشتری وجود دارند، به عبارت دیگر، جاده بیشتر در استان‌هایی که تولید و حمل و نقل بیشتری دارند احداث شود تا افراد بیشتری از آن استفاده نمایند و کارایی هزینه کرد اعتبارات افزایش یابد و منجر به تولید بیشتر شود.

ضابطه برابری

ضابطه دوم در رویکرد برنامه‌ای، ضابطه برابری است. بر اساس این ضابطه بودجه بیشتر باید به مناطق نیازمندتر اختصاص یابد. بر اساس این رویکرد مناطق ضعیف‌تر ممکن است در صورت به کارگیری این ضابطه، تلاش کافی برای خروج از وضعیت نیازمند بودن و ارتقا شاخص‌های خود نمایند و در عوض دریافت بودجه تخصیصی بیشتر را ادامه دهند. بنابراین مطابق رویکرد برابری محور مکین و مکمالن، سهم اعتبارات عمرانی استان‌ها با نسبت تولید سرانه ملی بر تولید سرانه منطقه بدست می‌آید. در هر صورت در رویکرد برابری محور، بودجه بیشتر به مناطق نیازمندتر و کمتر توسعه‌یافته‌تر تخصیص می‌یابد، به عنوان مثال باید بیمارستان‌ها و مراکز بهداشتی بیشتری در مناطق فقیرتر و دارای شاخص سلامت پایین‌تر، احداث گردد.

رابطه بین ضابطه کارایی و برابری

به طور کلی درباره تبادل بین تخصیص کارایی محور و تخصیص برابری محور باید عنوان نمود که تخصیص نوع دوم در واقع بازتولید فقر و توزیع آن به جای تولید ثروت و توزیع آن تلقی می‌شود. تخصیص نوع دوم، فرایند تولید ثروت در واحد ملی (کشور) را کند می‌سازد، در نتیجه در سال‌های بعد و طول زمان ثروت و در نتیجه بودجه قابل تخصیص به همه مناطق از جمله مناطق غیر پیشرو همچنان محدود بوده و رشد کمی دارد، حال آنکه تخصیص کارایی-محور، به تقویت فرایند تولید ثروت و تسریع آن می‌انجامد، به نحوی که در سال‌های بعدی امکان تخصیص بودجه بسیار بالاتر حتی به مناطق غیر پیشرو هم فراهم می‌آید. بنابراین انتخاب در بلندمدت در واقع بین توزیع درآمدهای بیشتر (در تخصیص نوع اول) یا درآمدهای کمتر (در تخصیص نوع دوم) است. نهایتاً تخصیص برابری محور فقط در کوتاه-مدت بودجه مطلق بیشتری نصیب مناطق غیرپیشرو می‌کند و گر نه عملکرد ضد رشد این گونه بودجه‌ریزی در بلندمدت به زیان همه مناطق از جمله مناطق غیرکارا خواهد بود. بنابراین سرمایه‌گذاری‌های عمرانی با افزایش سطح سرمایه عمومی، تأثیری قوی بر تقویت بهره‌وری بخش خصوصی در طول زمان خواهد داشت.

۲-۱- مطالعات پیشینه پژوهشی

۲-۱-۱- پژوهش‌های داخلی

رحمانی فضلی و عرب مازار (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «توزیع بهینه منابع بودجه استانی بر پایه یک مدل کنترل بهینه» یک مدل برنامه‌ریزی آرمانی را جهت تخصیص بهینه منابع بودجه استانی در راستای تحقق آرمان‌های عمده کلان اقتصادی و اجتماعی کشور شامل کاهش نرخ بیکاری، کاهش نابرابری درآمدی، افزایش نرخ تولید و اشتغال و ارتقا سطح سرمایه اجتماعی ارائه می‌دهند. مدل طراحی شده، سطح بهینه تخصیص منابع بودجه را به استان‌های کشور به طوری که در راستای تحقق آرمان‌ها باشد تعیین می‌نماید. نتایج تجربی برای استان‌های کشور بر پایه ده شاخص عمده شامل سهم جمعیتی استان، سهم تولید ناخالص داخلی استان از کشور، نرخ بیکاری استان، نرخ باسوادی، نرخ مشارکت اقتصادی، ضریب نفوذ اینترنت، ضریب جینی، نسبت ارزش افزوده بخش‌های عمده کشاورزی، خدمات و صنعت و معدن نشان می‌دهد که اولاً همگرایی نسبی در توزیع بهینه سهم استانی اعتبارات بودجه عمومی کشور وجود دارد و ثانیاً تحقق آرمان‌های تعیین شده در استان‌های بیشتر توسعه یافته نیازمند تخصیص سطوح بالاتری از منابع مالی و بودجه‌ای نسبت به استان‌های کمتر توسعه یافته می‌باشد و در واقع بیشتر هزینه‌بر است. از این رو در راستای دستیابی به توسعه متوازن و همگرایی منطقه‌ای و رفع نابرابری‌ها و ناهمگنی‌های فضایی و مالی کشور پیشنهاد می‌کند که به اندازه سهم تخصیص منابع بودجه به استان‌های کمتر توسعه یافته افزوده شود و سهم تخصیص منابع بودجه استان‌های مختلف همگرا شود.

قاسمی و همکاران (۱۳۹۴) در پژوهشی با عنوان «نحوه توزیع بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بین استان‌های ایران (۱۳۹۰-۱۳۷۹)»، با معرفی دو رویکرد تاکتیکی (مبتنی بر ملاحظات سیاسی و انتخاباتی) و رویکرد برنامه‌ای (مبتنی بر معیارهای اقتصادی و شاخص‌های کارایی و برابری) در توزیع اعتبارات، از لحاظ نظری به بررسی نحوه توزیع اعتبارات بین ۲۸ استان کشور طی دوره زمانی ۱۳۷۹-۱۳۹۰ پرداختند و نتایج پژوهش نشان داد که متغیرهای تاکتیکی شامل شاخص‌های کارایی و برابری اثر مثبتی بر نحوه توزیع بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بین استان‌ها دارد.

رجبی (۱۳۹۱) در مطالعه‌ای با عنوان «برنامه‌ریزی آرمانی، رویکردی اثربخش در بودجه‌ریزی و تخصیص بهینه مالی (مطالعه موردی: تخصیص بودجه وزارت بهداشت و درمان به استان‌های کشور)»، نحوه تخصیص بهینه بودجه وزارت بهداشت به استان‌های کشور را با استفاده از رویکرد برنامه‌ریزی آرمانی مدل‌سازی می‌نماید. نتایج پژوهش نشان می‌دهد استفاده از این روش ضمن تخصیص بهینه بودجه به استان‌های کشور، در بلند مدت برقراری عدالت و توازن بین استان‌های کشور را بدنبال خواهد داشت.

آذر و قشقایی (۱۳۸۹) در پژوهشی با عنوان «طراحی مدل ریاضی تخصیص بهینه بودجه، با رویکرد MADM» یک مدل بهینه‌سازی ریاضی مبتنی بر روش تصمیم‌گیری چند معیاره را برای تخصیص بودجه حمایتی دولت به شهرداری‌های کشور طراحی نموده‌اند. در این مدل

بعد از اعمال وزن در شاخص‌ها بر اساس آنتروپی شانون و انجام محاسبات الزم به روش‌های SAW، TOPSIS و ELECTRE و میانگین‌گیری از این سه روش، امتیاز کلی هر استان محاسبه و رتبه‌بندی براساس این امتیازها صورت گرفته است. نتایج حاصل از مدل و مقایسه آن با روش موجود بیانگر غیر بهینه بودن رویه جاری تخصیص بودجه است.

منظری حصار و محقر (۱۳۸۴) در مطالعه‌ای الگوی تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی برای فصل تربیت بدنی شهرستان‌های استان خراسان را بررسی نموده‌اند. در این مطالعه برای بهینه تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی، اهمیت و وزن شاخص‌های محرومیت‌زدایی توسط روش AHP تعیین و ضرایب محرومیت با استفاده از روش TOPSIS محاسبه شده و با استفاده از مدل پیشنهادی تسهیم به فاصله ثابت، تخصیص اعتبار بین شهرستان‌ها حاصل شده است.

۱-۲-۲- پژوهش‌های خارجی

اوهکاوارا و یامانو^۱ در مقاله‌ای تحت عنوان «تخصیص منطقه‌ای سرمایه‌گذاری عمومی: کارایی یا تساوی؟» اثر سرمایه‌گذاری عمومی بر اقتصاد منطقه‌ای برای ۴۷ استان ژاپن را با استفاده از داده‌های سری زمانی طی دوره ۱۹۷۰-۱۹۹۴ مورد آزمون قرار دادند. آنها تبادل بین تخصیص کارآمد و عادلانه سرمایه‌گذاری عمومی را شرح می‌دهند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد سیاست موثر برای تخصیص بودجه بر این اساس است که به استان‌های دارای GDP بالاتر، سرمایه بیشتری اختصاص می‌یابد، چرا که بهره‌وری نهایی سرمایه در این استان‌ها افزایش می‌یابد، در حالی که در استان‌های کمتر توسعه‌یافته، سرمایه اختصاص یافته کاهش می‌یابد.

اوله سوله^۲ (۲۰۰۹) در مقاله‌ای تحت عنوان «توزیع مجدد بین منطقه‌ای از طریق سرمایه‌گذاری زیر ساخت‌ها: تاکتیکی یا برنامه‌ای» یک معادله با استفاده از داده‌های پنل برای کشور اسپانیا در طول سال‌های ۱۹۶۴-۲۰۰۴ تخمین زده است. متغیرهایی که در این پژوهش استفاده شده است به دو متغیر اقتصادی و سیاسی تقسیم می‌شود: متغیرهای اقتصادی شامل: درآمد سرانه، تولید ناخالص سرانه، وضعیت جغرافیایی و متغیرهای سیاسی شامل: احزاب منطقه‌ای، رای حاشیه، حاشیه قیمت. نتایج بدست آمده از این پژوهش نشان می‌دهد که در این کشور سیاست تاکتیکی معیار توزیع بودجه است و مناطقی از بودجه سهم بیشتری دارند که دارای قدرت سیاسی بیشتری هستند.

نایت^۳ (۲۰۰۸) در مطالعه‌ای تحت عنوان «نماینده‌گی قانون‌گذاری، قدرت چانه‌زنی و توزیع وجوه فدرال در کنگره آمریکا» به بررسی رابطه بین نمایندگی در مجالس قانونگذاری و توزیع جغرافیایی وجوه فدرال می‌پردازد. مدل مورد بررسی نشان می‌دهد بودجه بالاتر در مناطق با تعداد نمایندگی بیشتر متمرکز شده است و دو عامل مهم زمینه‌ساز این نتیجه است (عامل قدرت پیشنهاد نشان‌دهنده نقش نمایندگی در وظایف مجلس و عامل هزینه‌های رأی‌نشان‌دهنده نقش نمایندگی در شکل‌گیری ائتلاف). نتایج نشان می‌دهد که ایالت‌های کوچک نسبت به

1. Ohkawara & Yamano

2. Olle-Solle

3. Knight

ایالت‌های بزرگ بودجه بیشتری در مجالس سنای آمریکا دریافت می‌کنند. گنزالس و همکاران^۱ (۲۰۱۱) در مقاله‌ای تحت عنوان «اقتصاد سیاسی تخصیص بودجه در کشورهای در حال توسعه فدرال» به مطالعه تأثیر عوامل سیاسی و اقتصادی در تخصیص بودجه بین ۲۴ منطقه کشور آرژانتین طی دوره ۱۹۹۳-۲۰۰۶ با استفاده از روش پانل داده پرداختند. بر اساس رویکرد اقتصادی، بودجه به اکثر استان‌ها تعلق می‌گیرد و همچنین هیچ یک از استان‌های واجد شرایط نمی‌توانند از تخصیص بودجه حذف شوند. براساس رویکرد سیاسی شهروندان به نوبه خود در انتخابات به کسانی از نامزدهای سیاسی رأی می‌دهند که به آنان وعده بیشتری می‌دهند. نتایج نشان می‌دهد که در تخصیص بودجه، استراتژی تاکتیکی تأثیر بیشتری دارد و استان‌هایی که با رییس‌جمهور متحد هستند بودجه بیشتری دریافت می‌کنند.

۳- قوانین و مقررات مرتبط با توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی

مبانی قانونی تهیه و تنظیم بودجه دستگاه‌های اجرایی مشمول نظام بودجه استانی به شرح موارد ذیل می‌باشد.

۳-۱- قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به

شماره ۴۸۸/۸۷۰۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۰۴

ماده ۴۴

به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران و توازن منطقه‌ای استان اقدامات زیر صورت می‌گیرد:

الف- بودجه سالانه استان شامل منابع استانی اعم از درآمد استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سهم از منابع ملی و همچنین مصارف استانی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی هرکدام به‌صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواری درج می‌شود. توزیع «دستگاه - برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها مطابق ضوابط مندرج در این قانون بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

تبصره- اعتبار پروژه‌هایی که ماهیت استانی داشته و یا در چند شهرستان قرار می‌گیرند به‌طور مستقیم و توسط شورا به‌صورت مجزا تعیین می‌شود.

ب- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان موظف است حداکثر ظرف مدت پانزده روز پس از ابلاغ بودجه مصوب استان شامل درآمدها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای براساس پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها (موضوع لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان برنامه و بودجه استانها مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۵ شورای انقلاب) که ساختار تشکیلاتی آن در سقف پستهای موجود دولت و استان‌ها توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین و ابلاغ می‌شود (به‌عنوان دبیر شورا) و در چهارچوب اهداف و سیاست‌های برنامه‌های توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و ختمش‌های و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان صدرصد (۱۰۰٪) اعتبارات ابلاغی به استان را که در قانون بودجه درج گردیده است به‌شرح زیر توزیع کند:

* اعتبارات عمرانی استانی براساس شاخص‌های مدون مصوب شورا بین فصول، برنامه‌ها و دستگاه‌های اجرائی به تفکیک شهرستان؛

* اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی محرومیت‌زدایی، بر اساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی و نقاط توسعه‌نیافته استانی بین فصول و برنامه‌های مربوط به توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان؛

* اعتبارات موضوع دودرصد (۲٪) نفت و گاز (سه‌م یک سوم استان صرفاً به مناطق نفت‌خیز و گازخیز استان و سه‌م دوسوم استان صرفاً به مناطق توسعه‌نیافته) به تفکیک شهرستان.

ج- کمیته برنامه‌ریزی شهرستان که متشکل از فرماندار (رئیس کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر کمیته) و عضویت روسای دستگاه‌های اجرائی که مدیران کل آنها عضو شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، موظفند پروژه‌های عمرانی شهرستان را حداکثر پانزده روز پس از ابلاغ سهم شهرستان، مصوب و جهت مبادله موافقت‌نامه با دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط به سازمان استان مذکور اعلام نمایند.

تبصره- فرمانداران موظفند یک هفته قبل از تشکیل جلسات کمیته از نمایندگان شهرستان در مجلس شورای اسلامی (ضمن ارائه مستندات دستور جلسه) به‌عنوان ناظر در جلسات دعوت به‌عمل آورند.

د- درآمدهای استانی سهم هر استان توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور همزمان با ابلاغ اعتبارات به استان ابلاغ می‌شود و ستاد تجهیز درآمد استان که متشکل از رئیس سازمان استان مذکور (رئیس)، مدیر کل امور اقتصادی و دارایی استان (دبیر) و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، مکلف است ضمن تشکیل جلسات به‌صورت ماهانه، گزارش عملکرد و وصول درآمدها را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش کند.

ه- به‌منظور تخصیص اعتبارات استانی در اختیار استان با لحاظ وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و ختمش‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت، کمیته تخصیص اعتبارات استان با مسؤولیت استاندار و عضویت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر) و رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود.

و- پس از تعیین سقف تخصیص اعتبارات توسط کمیته تخصیص اعتبار استانی موضوع ماده (۷۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذ‌شده در ماده (۸۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ تخصیص اعتبار هزینه‌ای برحسب دستگاه، برنامه و فصول و تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان برحسب طرح و پروژه تعیین و ابلاغ می‌شود.

تبصره ۱- کمیته تخصیص استانی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مکلفند در هر مقطع از ابلاغ تخصیص برای موارد سه‌گانه موضوع بند (ب) این ماده، سهم تخصیص طرح‌های

عمرانی هر شهرستان را در سرجمع تخصیص هر موضوع، معادل سهم اعتبارات موضوع اعتبار شهرستان در سرجمع تخصیص، رعایت کنند.

تبصره ۲- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌تواند متناسب با افزایش سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها، وظایف و اختیارات خود را به واحدهای مستقل استانی خود، تفویض کند.

ز- علاوه بر اعتبارات دو درصد (۰/۲٪) نفت و گاز، ملی استانی شده، ملی ویژه، محرومیت زدایی و مواردی که پس از انتقال وظیفه، اعتبار آن به استان اضافه می‌شود، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های استانی سالانه دو درصد (۰/۲٪) تا سقف بیست درصد (۰/۲۰٪) کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور، افزوده می‌شود.

۲-۳- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به شماره ۳۲/۹۶۶۸۳ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱ بند ب ماده ۳۱:

تبصره ۲- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان صرفاً مسئولیت تعیین سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات موضوع قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته»، سهم شهرستان‌ها را براساس شاخص‌های جمعیت و محرومیت به عهده دارد و این شورا حق دخالت در تصمیمات کمیته برنامه‌ریزی شهرستان را ندارد.

تبصره ۳- شورای برنامه‌ریزی استان مجاز است پس از ابلاغ اعتبارات استان حداکثر تا پنج درصد (۵٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان را با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه استان و تصویب شورای برنامه‌ریزی در قالب کمک‌های فنی و اعتباری برای افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی همان استان یا شهرستان اختصاص دهد. همچنین این شورا مجاز است حداکثر بیست درصد (۰/۲۰٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان را در قالب کمک‌های فنی و اعتباری با اولویت تکمیل و اجرای طرح‌های اقتصاد مقاومتی اختصاص دهد.

بند ت ماده ۳۲:

دولت مکلف است سه درصد (۰/۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت خیز و گازخیز که سهم هر استان براساس سهم آن استان در ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد و دوسوم به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته که براساس شاخص‌های توسعه نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود، جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد. این اعتبار صرفاً به مناطق نفت خیز و مناطق توسعه نیافته اختصاص می‌یابد و موجب کاهش سهم اعتبارات استانی این مناطق نمی‌شود.

۳-۳- قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۰۵۹۸۶/۱۰۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۸

ماده ۲۶- به منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی، افزایش انگیزه وصول درآمد استانی:
الف- دولت موظف است:

- ۱- در طول سال اول اجرای قانون برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجراء در آورد.
- ۲- درآمدها و هزینه‌هایی که ماهیت استانی دارند را تعیین و طی دوسال اول اجرای قانون برنامه در چهارچوب نظام درآمد- هزینه استانی به صورت سرجمع درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان (بر مبنای وجوه واریزی به خزانه‌داری کل کشور) در بودجه سنواتی اعمال نماید. مازاد بر درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان براساس دستورالعمل ابلاغی سازمان برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب در قانون بودجه سنواتی، در مقاطع سه‌ماهه بین استان‌های ذی‌ربط توزیع می‌گردد.
- ۳- سه درصد (۰.۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی را به ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه‌یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها اختصاص دهد. حکم جزء (۳) بند الف) ماده (۲۶) این قانون بر حکم جزء (۱) بند ب) ماده (۷) حاکم است. در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه، حکم مقرر در مورد افزایش درصد در این بند، بر جزء (۳) بند ب) ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ حاکم است.

۴- بررسی مدل‌های توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

۱-۴- روش جمعیت و مساحت

آنچه مسلم است دو عامل و پارامتر جمعیت و مساحت به دلیل تعیین سطح نیازها و افزایش هزینه‌های خدمات‌رسانی از مهمترین عوامل تأثیرگذار بر اعتبارات مورد نیاز یک منطقه می‌باشند. لذا بر این اساس یکی از ساده‌ترین روش‌هایی که به منظور توزیع اعتبارات همیشه مطرح می‌گردد، بهره‌گیری از این پارامترها در تعیین سهم اعتبارات مناطق مختلف است اما از آنجا که اثرات این دو پارامتر بر تعیین میزان اعتبارات مورد نیاز یکسان نمی‌باشد لذا ضریب وزنی ۰/۶ برای جمعیت به دلیل تأثیرگذاری بیشتر و ۰/۴ برای مساحت مناطق در نظر گرفته می‌شود و سپس بر این اساس سهم اعتبارات هر منطقه تعیین می‌گردد.

فرمول شماره (۱)

$$X = \sum_{i=0.6} n^i + (1 * P) + (0.4 * A)]$$

X: مجموع اعتبارات قابل توزیع

P: جمعیت شهرستان i ام

A: مساحت شهرستان i ام

از مهمترین ایراداتی که در این روش وجود دارد این است که در فضای واقعی شرایط و وضعیت مناطق عمدتاً یکسان نمی‌باشد و ساکنین مناطق نیز از سطح زندگی متفاوتی برخوردار می‌باشند و از طرفی قابلیت‌های منطقه‌ای بسیار متغییرند اما در این روش فرض بر این است که تمامی شرایط مناطق یکسان می‌باشد. لذا بهره‌گیری از این روش تنها زمانی می‌تواند به عدالت نزدیک گردد که تمامی مناطق دارای شرایط املاً همگن و مشابه باشند.

۲-۴- روش آنالیز تاکسونومی عددی

آنالیز تاکسونومی عددی یکی از روش‌های درجه‌بندی مناطق از لحاظ توسعه یافتگی است. آنالیز تاکسونومی برای طبقه‌بندی‌های مختلف در علوم به کار برده می‌شود. نوع خاص آن تاکسونومی عددی است که بنا به تعریف ارزیابی عددی شباهت‌ها و نزدیکی‌ها بین واحدهای تکسونومیک و درجه‌بندی آن عناصر بر گروه‌های تکسونومیک می‌باشد. این روش برای اولین بار توسط آندرسون در سال ۱۷۶۳ میلادی پیشنهاد شد و در سال ۱۹۶۸ به عنوان وسیله‌ای برای طبقه‌بندی و درجه توسعه‌یافتگی بین ملل مختلف توسط پروفیسور هلوینگ از مدرسه عالی اقتصاد در یونسکو مطرح شد. این روش کلاً یک روش عالی درجه‌بندی، طبقه‌بندی و مقایسه مناطق مختلف با توجه به درجه توسعه آنها می‌باشد و همچنین روشی است که یک مجموعه را به زیر مجموعه‌های کم و بیش همگن تقسیم کرده و یک مقایسه قابل قبول برای بررسی میزان توسعه یافتگی نواحی در اختیار برنامه‌ریزان قرار می‌دهد. با توجه به اینکه مهمترین قدم برنامه‌ریزی توسعه تعیین اهداف توسعه و از جمله کاهش عدم تعادل‌ها است با تعیین درجات توسعه هر یک از مکان‌ها به وسیله روش مورد بحث، تشخیص جهت و نوع توسعه مورد نیاز امکان‌پذیر می‌باشد.

با وارد کردن بعد زمان می‌توان هدف توسعه مناطق مختلف را به اهداف بلندمدت، میان مدت و کوتاه مدت تقسیم‌بندی کرد. در این صورت در کوتاه مدت، هدف از توسعه افزایش کمیت‌های موجود (شاخص‌ها) در هر فصل بودجه و هر مناطق به میانگین کلی (میانگین کمیت مورد نظر در مناطق توسعه یافته‌تر) همچنین در میان مدت افزایش کمیت‌های موجود به سطح مناطق ردیف اول (توسعه یافته‌ترین منطقه) و در بلند مدت هدف رساندن کمیت‌ها به سطح استانداردهای بین‌المللی می‌باشد و بر این اساس اعتبارات مورد نیاز هر منطقه برای رسیدن به هدف مشخص می‌گردد. از جمله ایرادات وارده به این روش از توزیع اعتبار می‌توان به یکسان فرض شدن و هم‌جهت بودن شاخص‌ها اشاره نمود.

۳-۴- روش تاپسیس^۱

تاپسیس یکی از انواع مدل‌های تصمیم‌گیری چند شاخصه^۲ است که برای تخصیص اعتبار میان مناطق مختلف می‌توان از آن استفاده نمود. این روش برای اولین بار توسط هوانگ و یون

1. Topsis
2. Multiple Attribute Decision Making

در سال ۱۹۸۱ ارائه گردید و بر این اساس بنا شده است که گزینه انتخابی باید کمترین فاصله را با راه حل ایده‌آل مثبت (بهترین حالت ممکن) و بیشترین فاصله را با راه حل ایده‌آل منفی (بدترین حالت ممکن) داشته باشد.

به طور کلی حل یک مسئله به روش Topsis شامل شش مرحله به شرح زیر می‌باشد:
الف) تشکیل ماتریس شاخص‌ها: که هر سطر این ماتریس مربوط به یک منطقه و هر ستون آن نشان دهنده یک شاخص است.

ب) نرمال‌سازی شاخص‌ها: در این مرحله ماتریس تصمیم‌گیری با استفاده از نرم اقلیدسی به یک ماتریس بی‌مقیاس تبدیل می‌شود. یکی از معایب بی‌مقیاس کردن اقلیدسی این می‌باشد که به علت تبدیل غیرخطی، این روش منجر به مقیاس‌های اندازه‌گیری با طول مساوی نمی‌شود و ترتیب نسبی نتایج به خصوص برای مقادیر ماکزیمم و مینیمم در این روش یکسان باقی نمی‌ماند و در نتیجه مقایسه مستقیم شاخص‌ها با یکدیگر خالی از اشکال نمی‌باشد.

ج) تعیین اهمیت شاخص‌ها: یکسان بودن اهمیت شاخص‌ها منجر به افزایش نابرابری منطقه‌ای و نیز عدم تخصیص اعتبار در جهت رفع نیازهای اساسی و ضروری می‌گردد. با این فرض مناطقی که در شاخص‌های کم اهمیت ضعیف می‌باشند با مناطقی که در شاخص‌های مهم ضعیف هستند، در یک رتبه قرار می‌گیرند و به اندازه یکسان اعتبار دریافت می‌نمایند. برای تعیین اهمیت شاخص‌ها می‌توان از روش‌های آنتروپی شانون، بردار ویژه، حداقل مربعات وزین و .. استفاده نمود.

د) تشکیل ماتریس بی‌مقیاس موزون: در این مرحله با استفاده از ماتریس قطری (وزن شاخص‌ها) ماتریس بی‌مقیاس موزون به دست می‌آید.

و) مشخص نمودن گزینه ایده‌آل: منطقه ایده‌آل بدان مفهوم است که با توزیع اعتبار در پی آن هستیم که شاخص‌های همه مناطق را به سطح شاخص ایده‌آل برسد. هرچه مقادیر شاخص‌های مناطق از شاخص‌های منطقه ایده‌آل دورتر باشد محرومیت بیشتر و توسعه یافتگی کمتر است. گزینه ایده‌آل از بیشترین مقدار هر شاخص در مناطق تشکیل می‌شود و دیگر گزینه‌ها در مقایسه با آن سنجیده می‌شوند.
ه) محاسبه اندازه فاصله بر اساس نرم اقلیدسی یا محاسبه ضرایب محرومیت

۴-۴- روش فرایند تحلیل سلسله مراتبی^۱

یکی از معروف‌ترین و تقریباً کاربردی‌ترین تکنیک‌های تصمیم‌گیری چند شاخصه، تکنیک فرایند تحلیل سلسله مراتبی است. این روش را نخستین بار توسط توماس آل ساعتی عراقی الاصل در دهه ۱۹۷۰ ابداع کرد. از این تکنیک هنگامی که تصمیم‌گیری با چند گزینه رقیب و معیارهای متعدد روبه‌روست استفاده می‌شود. معیارهای مطرح شده می‌توانند کیفی یا کمی باشند. اساس این روش تصمیم‌گیری بر مقایسات زوجی است. تصمیم‌گیرنده با فراهم آوردن درخت سلسله مراتب تصمیم، کار را آغاز می‌کند. درخت سلسله مراتب تصمیم، درختی چند سطحی است که در سطح اول هدف، در آخرین سطح گزینه‌های رقیب و در سطوح بینابین معیارها قرار دارند. پس از آن تصمیم‌گیرنده یکسری مقایسات زوجی انجام می‌دهد. در مقایسات دو به دو به طریق

رتبه‌ای مشخص گردد و سپس مقدار عددی متناظر با آن در جدول مقایسه آورده شود. در نهایت منطق فرایند تحلیل سلسله مراتبی، به گونه‌ای ماتریس‌های حاصل از مقایسات زوجی انجام شده تصمیم‌گیرنده را با یکدیگر تلفیق می‌کند تا تصمیم بهینه حاصل شود.

۵- ارائه مدل پیشنهادی پژوهش

توزیع اعتبارات با روش هدف گذاری فعالیت‌ها و بهره‌برداری از بودجه‌ریزی عملیاتی ضرورت تحقق عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری و عدم تمرکز نیز از وظایف مهم دولت است که این مهم در اسناد برنامه‌های پنجساله توسعه به وضوح بیان شده است. برای کاهش نابرابری نیاز به شناسایی تفاوت‌های منطقه‌ای است. تخصیص اعتبار به مناطق مختلف باید به گونه‌ای صورت پذیرد که بیشترین اثربخشی را داشته باشد و تعادل بین آنها متناسب با توسعه یافتگی برقرار گردد.

اگرچه ممکن است به سادگی اظهار نظر کرد که یک منطقه از منطقه دیگری از هر لحاظ توسعه یافته‌تر است یا عقب افتاده‌تر، ولی اندازه‌گیری کمی توسعه‌یافتگی کار ساده‌ای نیست، واژه توسعه دارای معانی بسیاری است. آیا منظور از توسعه یافتگی توسعه اقتصادی، اجتماعی، آموزشی و فرهنگی است یا ترکیبی از آنها؟ اگر ارزیابی مناطق صرفاً از نظر یک شاخص انجام می‌گرفت شاید عمل رتبه‌بندی، توزیع اعتبار و تعیین اولویت‌ها در مورد مناطق آسان می‌شد ولی از آنجا که تنها یک شاخص نمی‌تواند به درستی وضعیت مناطق را مشخص نماید ناگزیر به روش‌هایی نیاز است که بتواند وضعیت مناطق را نه فقط از نظر یک شاخص بلکه از لحاظ چندین شاخص مختلف بررسی نماید حال هرچه این شاخص‌ها بیشتر باشند جنبه‌های متفاوت‌تری را در برمی‌گیرند و در نتیجه به واقعیت نزدیکتر خواهد بود. از این نظر است که برای دستیابی به چنین نتیجه‌ای، استفاده از روش‌های علمی مورد نیاز است که شاخص‌های مختلف را با هم ترکیب و تلفیق کرده و موقعیتی چند بعدی از یک منطقه را نسبت به سایر مناطق نشان دهد.

به منظور توزیع بهینه اعتبارات بین مناطق مختلف می‌بایست از الگویی بهره‌گیری کرد که براساس یک روش علمی و مستدل نحوه توزیع اعتبارات را مشخص نماید. این الگو می‌باید با در نظر گرفتن تمامی پارامترها و شاخص‌های اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی موثر در توسعه مناطق میزان توسعه یافتگی هر منطقه را به صورت کمی در بخش‌های مختلف نمایش دهد تا با شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته، فاصله میان مناطق مختلف از لحاظ برخورداری از شاخص‌های توسعه (اقتصادی - اجتماعی) را تعیین نمود و با مدیریت صحیح منابع و امکانات بتوان به سمت آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای حرکت کرد.

معنا و مفهوم شاخص

شاخص در فرهنگ‌های لغت به معنای چیزی که نشان می‌دهد، مشخص می‌کند و یا نمودار و نماینده تعریف شده است که این اصطلاح حاکی از معنای گسترده‌تری می‌باشد که می‌توان

آن را به صورت زیر بیان کرد. «مقداری که با تغییرات خود، دگرگونی‌های روی داده طی زمان و مکان را نشان می‌دهد، ولی آن دگرگونی‌هایی که دامنه آنها به گونه‌ای است که قابلیت اندازه‌گیری مستقیم به خودی خود یا مشاهده مستقیم در عمل را ندارد.» در تعریف دیگری از شاخص چنین آمده است: «استفاده از ملاک‌ها و اصولی که خصوصیات کیفی را در قالب کمیات بیان نماید و آنها را قابل بررسی و ارزشیابی نماید شاخص نام می‌گیرد.» از شاخص‌ها برای اندازه‌گیری وضعیت و روند تغییرات اقتصادی، اجتماعی، سیاست‌گذاری، تعیین میزان پیشرفت و ارزیابی برنامه‌ها، نشان دادن مشکلات و تنگناهای اقتصادی، اجتماعی، محیطی، شناسایی نواحی عقب‌مانده و اندازه‌گیری نابرابری‌های منطقه‌ای استفاده می‌شود.

در کل شاخص‌ها عبارت از یکسری داده‌های خلاصه شده در رابطه با موجودی‌ها و جریان‌هایی که برای اندازه‌گیری جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و محیطی طرح شده و برای تجزیه و تحلیل و تصمیم‌های راجع به سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی لازم‌اند می‌باشد. استفاده از شاخص‌ها در سنجش توسعه نیز با مشکلاتی چون عدم اتحاد نظر در مورد شاخص‌ها، مشکل تعیین درجه اهمیت هر کدام از شاخص‌ها، تعیین ارزش‌گذاری هر یک از آنها، وجود وابستگی و ارتباط بودن بار رفاه فعلی جامعه و ... همراه می‌باشد.

بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی عوامل «صرفه‌جویی» و «اثربخشی» را به ابعاد سنتی بودجه‌ریزی می‌افزاید. نظام بودجه‌ریزی عملیاتی بین «کارایی» و «اثربخشی» تمایز قائل می‌شود. در «کارایی» استفاده مفید از منابع مورد نظر است، در حالیکه «اثربخشی» با عملکرد مرتبط است. در بودجه‌ریزی عملیاتی طبقه‌بندی عملیات به نحوی است که هدفها شفافتر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه سهل‌تر بوده و در روش هزینه‌بندی آن ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می‌گیرد. مهمترین هدف بودجه‌ریزی عملیاتی اصلاح مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش است. ویژگی‌های اساسی این اصلاح عبارتند از:

- * ارزیابی پاسخگویی مسئولین دستگاههای اجرایی براساس معیار دستاوردهای فعالیتهای آنان، دامنه تاثیرگذاری آنها جهت نیل به دستاوردها و بودجه و امکاناتی که برای تحقق دستاوردها به مصرف رسیده است.
- * ارزیابی پاسخگویی مدیران دستگاههای اجرایی به مسئولین ذیربط براساس محصولاتی که باید تولیدکنند و بودجه و سایر امکاناتی که برای تولید این محصولات بکار می‌گیرند.
- * تضمین و تحکیم پاسخگویی از طریق مبادله موافقتنامه بین مدیران و مسئولین دستگاههای اجرایی و بین مسئولین دستگاههای اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (به نمایندگی از طرف دولت)
- * استقرار نظام بودجه‌ریزی ستانده محور
- * دادن اختیارات لازم به مدیران در انتخاب نهادهای لازم برای تولید محصولات مورد نظر
- * ارزیابی مستمر عملکرد مدیران و مینا قراردادن نتایج عملکرد به عنوان یکی از معیارهای تخصیص اعتبارات.

روش اجرای مدل

از آنجا که توزیع اعتبارات در هر بخش می‌باید بر اساس آیین‌نامه‌های اجرایی مربوطه شامل فصول، برنامه‌ها و عملیات‌های مشخص انجام پذیرد لذا در ابتدا باید تمامی شاخص‌ها و پارامترهایی که به وسیله آنها می‌توان میزان تحقق اهداف و وظایف دستگاه‌های اجرایی مربوطه را اندازه‌گیری نمود استخراج گردند.

استخراج این شاخص‌ها یکی از مهمترین مراحل فرآیند انجام کار می‌باشد. این شاخص‌ها باید دقیقاً مبتنی بر اهداف و وظایف هر دستگاه اجرایی تدوین گردند. شاخص‌های انتخابی الزاماً باید شرایط ذیل را دارا باشند:

الف) نشان دهنده سرانه‌های وضع موجود و وضعیت برخورداری مناطق در بخش‌های مختلف باشند زیرا موجب ایجاد اثر دو عامل و فاکتور مهم جمعیت و مساحت در توزیع اعتبار می‌شوند. مانند جمعیت شهری و روستایی، تعداد شهرها و روستاها، تعداد خانوارهای برخوردار از آب شرب بهداشتی در مناطق شهری و روستایی، سرانه‌های ورزشی، آموزشی و فرهنگی، وسعت بایبان‌ها، مراتع، اراضی کشاورزی، تعداد قنوات و...

ب) شاخص‌های انتخابی باید قابلیت اندازه‌گیری برای تمامی مناطق را داشته باشند به عبارت دقیق‌تر کمی‌پذیر باشند.

ج) شاخص‌های انتخابی علاوه بر نشان دادن وضعیت موجود می‌باید نشان‌دهنده قابلیت‌های مناطق نیز باشند زیرا قابلیت‌ها و مزیت‌های مناطق به عنوان مهمترین عامل در جهت‌دهی و موفقیت‌آمیز بودن هزینه‌کرد اعتبارات عمرانی محسوب می‌گردد.

پس از تدوین این شاخص‌ها، میزان مقدار شاخص مربوطه به تفکیک مناطق مختلف (شهرستان یا استان) استخراج شده و به صورت نموداری با یکدیگر مورد مقایسه قرار خواهند گرفت. با این مقایسه وضعیت شاخص‌های مورد نظر در مناطق مختلف مشخص می‌گردد. اکنون با استفاده از شاخص‌های هدف در سال مورد نظر که براساس اسناد توسعه بخشی یا نرم‌های استانداردار کشوری تعیین می‌گردند، جداول ارتقاء هر منطقه تشکیل می‌گردد. جداول ارتقاء نشان‌دهنده حجم فعالیت است که می‌بایست برای رساندن شاخص وضع موجود هر منطقه به شاخص هدف انجام پذیرد را نشان می‌دهد. اکنون می‌توان با استفاده از هزینه تمام شده فعالیت‌ها در بخش‌های مختلف میزان اعتبار واقعی مورد نیاز برای ارتقاء شاخص‌های توسعه مناطق را محاسبه نمود. بدیهی است در این جدول میزان فعالیت‌ها که در مناطق کمتر برخوردار باید انجام‌پذیرد از سایر مناطق بیشتر است. به این ترتیب در هر یک از فصول و برنامه‌های مناطق مختلف حجم فعالیت‌ها که باید انجام گیرد مشخص می‌شود که با در دست داشتن هزینه واحد هر یک از فعالیت‌های عمرانی مورد نظر، اعتبار ریالی مورد نیاز برای رسیدن به شاخص هدف در هر منطقه محاسبه خواهد گردید. از آنجا که اعتبارات استانی متأثر از سیاست‌های کلان و میزان درآمدهای دولت می‌باشد لذا انتظار می‌رود که حجم ریالی اعتبار مورد نیاز برنامه‌های عمرانی هر منطقه با امکانات مالی دولت در سال مورد نظر مساوی نباشد به همین دلیل در پایان، سهم مناطق به تفکیک عملیات، طرح، برنامه و فصل تعیین می‌شود

انجام این امر باعث می‌شود که بتوان اعتبار عمرانی مناطق را به نسبت‌های به دست آمده از مدل توزیع کرد و به این دلیل در صورت کاهش یا افزایش اعتبارات عمرانی همچنان در راستای نیل به توزیع متعادل اعتبارات حرکت کرد. به این ترتیب انتظار می‌رود که تداوم توزیع اعتبارات عمرانی بین مناطق براساس شاخص‌ها و مبتنی بر روش مشخص و شناخته شده تنگناهای موجود در راه دستیابی به اهداف را آشکارتر کند و با تعدیل اهداف و کمک به توسعه مناطق محروم و نسبتاً عقب مانده توانایی‌ها و استعدادهای مناطق را در راستای تهیه و ارائه برنامه‌های جامع و منسجم افزایش دهد.

مزایای مدل پیشنهادی

از مهمترین مزایای بهره‌گیری از این روش می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. کاربردی نمودن بودجه‌ریزی عملیاتی در دستگاه‌های مدیریتی و اجرایی کشور؛
۲. برخورد جامع و نظام یافته با توزیع اعتبارات عمرانی، برقراری انضباط مالی در کشور و توزیع اعتبارات عمرانی براساس مجموعه‌ای از شاخص‌ها و متغیرها و روابط مستدل و منطقی بین آنها و کاهش اعمال نظرات و سلیقه‌های شخصی و غیرکارشناسی؛
۳. این الگو که به تفکیک عملیات، طرح، برنامه و فصل تهیه می‌گردد الگویی است که با به کارگیری مجموعه‌ای از شاخص‌ها، پارامترها و روابط ریاضی مستقل مسیر دستیابی به شاخص‌های هدف‌گذاری شده را مشخص و معین می‌سازد؛
۴. توزیع متعادل و متناسب اعتبارات بر اساس وضع موجود و اهداف اسناد توسعه مناطق و قابلیت‌های مناطق با دیدگاه آمایشی؛
۵. توزیع اعتبارات به صورت موثر (منطبق بر نیازها و اهداف) و امکان انتخاب، اجرا و نظارت بر اجرای پروژه‌ها به صورت علمی و اصولی؛
۶. کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای در میزان توسعه یافتگی مناطق مختلف، براساس شاخص‌های توسعه و کمک به رشد و توسعه مناطق کمتر توسعه یافته و ارائه تصویری کمی از میزان برخورداری و یا عقب‌ماندگی نسبی مناطق بر اساس شاخص‌های دقیق آماری؛
۷. تعیین اهداف کمی مشخص و واقع‌بینانه برای هر یک از فعالیت‌های عمرانی؛
۸. تکمیل و گسترش بانک اطلاعاتی منسجم و هم‌زمان از وضعیت موجود بخش‌های مختلف؛
۹. تعیین درجه اهمیت هر یک از برنامه‌های عمرانی بر حسب فصول و برنامه‌ها و به تفکیک مناطق؛
۱۰. وجیه مقامات کشوری و استانی در مورد چگونگی توزیع اعتبارات عمرانی در طرح‌های عمرانی .

۶- منابع

- انصاری، شاهرخ، بودجه و بودجه‌ریزی دولتی در ایران، چاپ سوم، تهران، موسسه انتشاراتی یکان، ۱۳۷۸.
- آذر، عادل؛ قشقایی، علی، (۱۳۸۹)، «طراحی مدل ریاضی تخصیص بهینه بودجه، با رویکرد MADM بودجه حمایتی دولت از شهرداری‌های کشور»، اندیشه مدیریت راهبردی، ۴(۲): ۱۰۱-۱۲۸.
- حاج‌دزفولیان، علیرضا؛ عالمی، رضا، (۱۳۹)، کاربرد بودجه‌ریزی عملیاتی در توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، معاون برنامه‌ریزی استانداری خراسان جنوبی
- رجبی، احمد، (۱۳۹۱)، «برنامه‌ریزی آرمانی، رویکردی اثربخش در بودجه‌ریزی و تخصیص بهینه مالی (مطالعه موردی: تخصیص بودجه وزارت بهداشت و درمان به استان‌های کشور)»، فصلنامه حسابداری سلامت. ۲(۳): ۱۷-۱.
- رحمانی فضلی، هادی، عرب مازار، عباس، (۱۳۹۵)، «توزیع بهینه منابع بودجه استانی بر پایه یک مدل کنترل بهینه»، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۲۴(۲۹): ۲۸-۷.
- رحیمی، حسین، مقدمه‌ای بر جغرافیا و توسعه پایدار، مشهد، ۱۳۸۳.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳
- فرزب، علیرضا، نظام نوین بودجه‌ریزی در ایران، چاپ دوم، تهران، شرکت تعاونی کارآفرینان فرهنگ و هنر، ۱۳۸۴.
- قاسمی، محمدرضا؛ اربابیان، شیرین؛ معینی، شهران و سلیمی، بهاره، (۱۳۹۴)، «نحوه توزیع بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بین استان‌های ایران (۱۳۹۰-۱۳۷۹)»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۲۰(۱): ۶۶-۳۷.
- منظری حصار، مهدی؛ محقر، علی، (۱۳۸۱)، «به کارگیری الگویی برای تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی»، مجله برنامه‌ریزی و بودجه، ۹۱(۲): ۹۰-۶۹.

Hwang-Chin & Yoon . Kwang Sun (1981) . Multiple Attribute Decision Making . Springer Verlag



چکیده

هدف این پژوهش، بررسی اثربخشی ابزار غیرمستقیم سیاست پولی مانند عملیات بازار باز (توافق بازخريد اوراق) بر ثبات مالی و اقتصادی ایران است. برای این منظور، یک الگوی تعادل عمومی پویای تصادفی با لحاظ واقعیت‌های اقتصاد ایران طراحی شده است. پس از تعیین مقادیر ورودی الگو و برآورد پارامترها، با استفاده از داده‌های سری زمانی فصلی اقتصاد ایران طی دوره ۱۴۰۰-۱۳۷۰ به روش تخمین بیزی، نتایج حاصل از شبیه‌سازی متغیرهای مدل بیانگر اعتبار مدل در توصیف نوسانات اقتصاد ایران بوده است. بررسی پویایی‌های الگو بیانگر آن است که سیاست پولی انبساطی از طریق عملیات بازار باز هر چند بر متغیرهای بخش حقیقی و مالی اقتصادی اعم از سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال، تأثیر مثبت می‌گذارد اما زمینه‌ساز افزایش در میزان تورم می‌شود. همچنین این ابزار سیاست پولی را می‌توان به منظور جلوگیری از نوسانات بزرگ در نرخ سیاست (بهره) که می‌تواند تأثیر نامطلوب بر انتظارات خصوصی داشته باشد، استفاده کرد. واژگان کلیدی: توافق بازخريد اوراق، ثبات اقتصادی، ثبات مالی، تعادل عمومی پویای تصادفی (DSGE)

۱- مقدمه

قبل از رکود بزرگ ایالات متحده، عملیات بازار باز^۱ (OMO) ابزار اصلی برای اجرای سیاست‌های پولی بود. این عملیات بانک مرکزی را ملزم به خرید/فروش بدهی اسمی دولت به منظور تغییر عرضه پول می‌کرد. بنابراین در زمان‌های عادی، می‌توان سیاست پولی را به‌عنوان کاهش نرخ‌های بهره کوتاه‌مدت یا به‌عنوان یک OMO انبساطی که عرضه پول را افزایش می‌دهد، در نظر گرفت. (آدلووکان^۲، ۲۰۱۹)

عملیات بازار باز از جمله ابزارهای کمی اجرای سیاست پولی است. براساس ادبیات اقتصادی، بانک‌های مرکزی می‌توانند با استفاده از این ابزار، به‌طور غیرمستقیم حجم نقدینگی را کنترل کرده و هدف‌گذاری تورم را دنبال کنند. هر چند استفاده از این ابزار در تجارب بانک‌های مرکزی دنیا به وفور مشاهده می‌شود، اما در ایران این ابزار کمتر مورد توجه بانک مرکزی قرار گرفته است. سابقه محدودی از استفاده از این ابزار در سیاست‌گذاری‌های پولی کشور مشاهده می‌شود. براساس مطالعات تجربی، اکثر کشورهایی که از ابزار عملیات بازار باز استفاده کرده‌اند موفق به مهار تورم مزمین و ایجاد رشد اقتصادی شده‌اند، اما نمی‌توان رونق اقتصادی پس از استفاده از این ابزار را تنها به یک عامل نسبت داد، چرا که اکثر این کشورها همزمان با اتخاذ این سیاست بهبودهای دیگری را نیز در ساختارهای اقتصادی، تجاری و مالی و اعتباری خود ایجاد کرده بودند. با این حال دست کم می‌توان گفت که استفاده از این ابزار بخش لاینفک برنامه‌های اصلاح اقتصادی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بوده است. به‌طور کلی می‌توان گفت که اکثر کشورهای صنعتی دنیا در پنجاه سال اخیر توانسته‌اند از اقتصادهای بانک محور فاصله بگیرند و با راه‌اندازی بازارهای بدهی ساختارمند و عمیق هم از تورم مزمین اجتناب کنند و هم شرایط بهتری برای تامین مالی بنگاه‌ها و دولت فراهم کنند. (اسادوم^۳، ۲۰۱۸)

در سال‌های اخیر بانک مرکزی ایران در راستای دستیابی به اهداف خود تقریباً کارایی بیشتر ابزارهای سیاست پولی را از دست داده است و این امر موجب شده است که قدرت مدیریت بازار پولی کشور توسط بانک مرکزی کاهش یابد. در راستای افزایش توان مدیریت بانک مرکزی بر بازار پولی کشور، نیاز به بازنگری در ابزارهای سیاست پولی است. به همین منظور، عملیات بازار باز از ابتدای مهر ۹۸ تحت عنوان «عملیات اجرایی سیاست پولی» و «توافق باز خرید اوراق» کلید خورده و اجرایی شدن آن نیز در دی ماه ۹۸ صورت گرفته است. بانک مرکزی این ابزار را به‌عنوان چارچوب جدید سیاست‌گذاری پولی خود تعریف کرده و به‌دنبال استفاده از این ابزار برای مدیریت نرخ سود بازار بین بانکی و در نهایت کنترل نقدینگی و مهار تورم و ایجاد بستر برای سیاست‌گذاری پولی مبتنی بر تورم هدف‌گذاری شده است. (گزارش بانک مرکزی ج.ا.ا، آذر ۱۴۰۰) کمک اولیه عملیات بازار باز، قاعده‌مند کردن عرضه پول در اقتصاد است. زمانی که بانک مرکزی به‌دنبال افزایش عرضه پول در اقتصاد است، اقدام به خرید اوراق دولتی از بازار جهت تزریق نقدینگی به سیستم می‌کند و زمانی که اقدام به فروش اوراق دولتی می‌کند، به‌دنبال

1. Open Market Operations
2. Adelowokan et al
3. Osadume

خارج کردن نقدینگی از سیستم است. در واقع بانک‌های مرکزی تلاش می‌کنند با استفاده از این بازار، شرایط نقدینگی را هموار کرده و آثار آن بر نرخ تورم و نرخ بهره را به حداقل برسانند. با توجه به وضعیت نقدینگی در کشور از یکسو و کمبود نقدینگی در اشکال مختلف آن در اقتصاد از سوی دیگر، اجرای عملیات بازار باز می‌تواند قدرت مدیریت نقدینگی توسط بانک مرکزی در اقتصاد کشور را تقویت کند. اجرای عملیات بازار باز در کنار به کارگیری سایر ابزارها می‌تواند بانک مرکزی را در دستیابی به اهداف تعیین شده کمک کند. از این رو، نیاز است بسته ابزارهای پولی بانک مرکزی برای اجرای عملیات بازار باز مورد توجه قرار گیرد.

شایان ذکر است که، براساس گزارش‌های آماری بانک مرکزی، میانگین نرخ سود روزانه بازار بین بانکی در بازه زمانی بهمن ۱۳۹۹ تا فروردین ۱۴۰۱، ۲۰/۹۱ درصد و همواره بالاتر از نرخ سود تسهیلات ۱۸ درصدی (مصوبه شورای پول و اعتبار) بوده است. موضع بانک مرکزی (خرید اوراق بدهی دولتی) براساس پیش‌بینی وضعیت نقدینگی در بازار بین بانکی و با هدف کاهش نوسانات نرخ بازار بین بانکی حول نرخ هدف بوده است که متوسط حجم معاملات در این بازه حدود ۲۰۶ هزار میلیارد ریال بوده است. براساس گزارش‌های بانک مرکزی از زمان اجرای عملیات بازار باز بانک مرکزی توانسته است نرخ سود بین بانکی را در محدوده ۲۰ مدیریت کند، اما در مورد آثار استفاده از این ابزار بر ثبات مالی و اقتصادی گزارشی ارائه نشده است. ابزار عملیات بازار باز از طریق پایه پولی بر نقدینگی موثر است. اینکه اثرگذاری این ابزار از کانال پایه پولی بر نقدینگی چه تاثیری بر ثبات مالی و اقتصادی کشور دارد موضوعی است که در این مقاله به آن پرداخته می‌شود.

با توجه به مباحث فوق، هدف اصلی این پژوهش بررسی اثر بخشی ابزار غیر مستقیم سیاست پولی، عملیات بازار باز (ریپو)^۱ بر ثبات مالی و اقتصادی ایران است. برای رسیدن به هدف تحقیق از مدل تعادل عمومی پویای تصادفی (DSGE) استفاده شده است. بر این اساس، پژوهش حاضر در شش بخش سازماندهی شده است. در بخش دوم و سوم به بررسی مبانی و پیشینه پژوهش پرداخته شده است. در بخش چهارم به معرفی و تصریح مدل پرداخته شده است. در بخش پنجم با تعیین مقادیر الگو و ارزیابی اعتبار آن، آثار تکانه‌ها بررسی شده است. در نهایت نتایج در بخش ششم ارائه شده است.

۲- نظری

با آغاز قرن بیست و یکم و تحولات سریع اقتصادی در سطح جهان، برای مقابله با مسائل و مشکلات اقتصادی و بحران‌های رخ داده در سطح جهان اعم از بحران تورمی دهه ۱۹۸۰، بحران دهه ۱۹۹۰ آسیای جنوب شرقی و بحران مسکن و اعتبار در آمریکا و اروپا درس‌هایی را به بانک‌های مرکزی داده است که منجر به تجدید نظر بانک‌های مرکزی در اهداف و سیاست‌ها و ابزارهای پولی گردیده است.

۲-۱- سیاست پولی و عملیات بازار باز

تأثیر عملیات بازار باز به طور خاص و سیاست پولی به طور عام بر فعالیت‌های اقتصادی و همچنین میزان و قدرت نسبی این سیاست موضوع بحث و مناقشه در میان مکاتب فکری برجسته در اقتصاد بوده است. از لحاظ نظری، سیاست پولی ریشه در آثار ایروینگ فیشر دارد که پایه و اساس نظریه مقداری پول را با استفاده از «معادله مبادله» معروف پایه‌گذاری کرد و اظهار داشت که پول به جز سطح قیمت، هیچ تأثیری بر کل اقتصادی ندارد (دیاموند، ۲۰۰۳). طبق نظر اینیودو^۲ (۱۹۹۶)، نظریه مقداری پول بر این استدلال استوار بود که بین سطح متوسط قیمت‌ها و مقدار پول در گردش رابطه وجود دارد تا جایی که تغییر در مقدار پول منجر به تغییر متناسب در سطح قیمت در همان جهت می‌شود. این دیدگاه برای اولین بار توسط اقتصاددان فرانسوی قرن شانزدهم ژان بودین^۳ مطرح شد که معتقد بود اگر مقدار پول در گردش دو برابر شود، قیمت نیز دو برابر خواهد شد. ایده رابطه مستقیم بین عرضه پول و قیمت به اقتصاد قرن ۱۸ دیوید هیوم^۴ و آدام اسمیت^۵ منتقل شد. نقش پول در یک اقتصاد توسط سایر اقتصاددانان مانند کینزی‌ها و پول‌گرایان و دیگران روشن شد.

در اقتصادهای معاصر، بانک مرکزی این اختیار را دارد که با استفاده از ابزارهای سیاست پولی، سیاست‌های پولی را به منظور دستیابی به اهداف کلان اقتصادی مطلوب اجرا کند که عبارتند از: دستیابی به ثبات قیمت با توجه به قیمت‌های داخلی و خارجی. از دیدگاه سانوسی^۶ (۲۰۰۲)، هدف اولیه سیاست پولی، حفظ ثبات قیمت داخلی و نرخ ارز بوده است که عوامل حیاتی برای دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و دوام بخش خارجی هستند. به گفته دیتیمی و همکاران^۷ (۲۰۱۱)، ثبات قیمت زمانی اتفاق می‌افتد که کالاها و خدمات به طور کلی به سرعت گران‌تر (یعنی تورم) یا ارزان‌تر (یعنی کاهش تورم) نمی‌شوند یا تورم را به طور متوسط در میان مدت نگه می‌دارند. از سوی دیگر تورم، وضعیت اقتصادی را به تصویر می‌کشد که در آن یک افزایش عمومی در قیمت کالاها و خدمات، یا افزایش مداوم قیمت‌ها که با شاخصی مانند شاخص قیمت مصرف‌کننده (PIC) یا با شاخص ضمنی قیمت به تولید ناخالص داخلی اندازه‌گیری می‌شود، وجود دارد. بانک مرکزی از نرخ تورم برای ردیابی حرکت قیمت‌های داخلی استفاده می‌کند در حالی که نرخ ارز به عنوان ابزاری برای تضمین ثبات خارجی استفاده می‌شود.

به گفته میشکین^۸ (۲۰۱۰)، کشف عملیات بازار آزاد در اوایل دهه ۱۹۲۰ در ایالات متحده اتفاقی بود. این امر به این دلیل بود که، زمانی که بانک فدرال رزرو ایالات متحده (فدرال رزرو) ایجاد شد، نرخ تنزیل ابزار اصلی سیاست پولی بود و درآمد حاصل از آن منحصراً از سود

1. Diamond
2. Iniodu
3. Jean - Bodin
4. David Hume
5. Adam Smith
6. Sanusi
7. Ditiimi et al
8. Mishkin

دریافتی از وام‌های تنزیلی بود که به بانک‌های عضو می‌داد. در طی بحران‌های ۱۹۲۱-۱۹۲۰، حجم وام‌های تنزیلی به طور چشمگیری کاهش یافت و فدرال رزرو برای کسب درآمد به سختی تحت فشار قرار گرفت. برای حل این مشکل، فدرال رزرو اوراق بهادار درآمدزا خریداری کرد و نتیجه آن این بود که ذخایر در سیستم بانکی رشد کرد و وام‌ها و سپرده‌های بانکی چند برابر شد. در آن زمان در فدرال رزرو، یک ابزار سیاست پولی جدید به نام عملیات بازار باز کشف شد و در پایان دهه ۱۹۲۰ مهمترین سلاح در زرادخانه فدرال رزرو بود.

عملیات بازار باز (OMO) را می‌توان به عنوان خرید و فروش اوراق دولتی یا سایر اوراق بهادار واجد شرایط تعریف کرد که از این طریق پایه ذخیره بانک‌ها و ظرفیت‌های ایجاد اعتبار، تقاضای کل و سطح عمومی فعالیت اقتصادی را تغییر می‌دهد. به گفته بلک^۱ (۲۰۰۳)، OMO خرید یا فروش اوراق بهادار توسط بانک مرکزی به عنوان ابزاری برای تغییر نرخ بهره و عرضه پول است. طبق ناننا^۲ (۲۰۰۱)، OMO عبارت است از فروش یا خرید اسکناس‌ها یا اوراق بهادار واجد شرایط در بازار آزاد توسط بانک مرکزی به منظور تأثیرگذاری بر موجودی ذخایر سپرده بانک‌ها، سطح پایه پول و در نتیجه سطح کلی پول و شرایط مالی. OMO ابزار اصلی سیاست پولی تحت سیستم مدیریت پولی مبتنی بر بازار است. اساساً، توسط مقامات پولی برای تنظیم هزینه و در دسترس بودن اعتبار در سیستم بانکی و در نتیجه تأثیرگذاری بر سطح عرضه پول استفاده می‌شود. بر اساس اختیارات بانک مرکزی برای خرید یا فروش اوراق یا ابزارهای دولتی در بازار پول، به عموم بانک‌ها و غیربانک‌ها به منظور دستیابی به اهداف کلان اقتصادی است. این ابزارهای واجد شرایط شامل اسناد خزانه، اسناد خزانه و سهام توسعه با سررسید حداکثر سه سال است.

نزوتتا^۳ (۱۹۹۹) توضیح داد که OMO تضمین می‌کند که انبساط یا انقباض پولی با تغییر ذخیره بانک‌ها انجام می‌شود و در نتیجه توانایی ایجاد اعتبار آنها را افزایش یا محدود می‌کند. بنابراین، در صورت اعمال سیاست پولی انبساطی، بانک مرکزی از بانک‌ها اوراق بهادار دولتی خریداری می‌کند که باعث افزایش ذخایر آنها و در نتیجه افزایش توانایی ایجاد اعتبار می‌شود. به همین ترتیب، بانک مرکزی در اجرای یک سیاست پولی انقباضی، اوراق بهادار دولتی را به بانک‌های تجاری می‌فروشد. این باعث می‌شود ذخایر آنها کاهش یابد و در نتیجه توانایی ایجاد اعتبار آنها محدود شود. سه نوع معامله در عملیات بازار باز انجام می‌شود که عبارتند از:

* خرید و فروش مستقیم اوراق بهادار در بازار

* معاملات خرید مجدد (ریپو) که شامل خرید یا فروش اوراق بهادار با تعهد معکوس کردن معامله در یک تاریخ توافق شده است، و

* معامله خرید فروش همزمان، که همانطور که از نام آن پیداست، خرید و فروش همزمان اوراق بهادار برای تحویل در زمان آینده است.

فروش قطعی در صورتی اعمال می‌شود که انتظار می‌رود وضعیت ذخیره برای چند هفته ادامه یابد، در حالی که دومی برای مدیریت وضعیت ذخیره موقت مناسب است (اکافر^۴، ۲۰۰۹)

1. Black
2. Nnanna
3. Nzotta
4. Okafor

سایر ابزارهای سیاست پولی مورد استفاده توسط بانک مرکزی تحت رویکرد مبتنی بر بازار عبارتند از: ذخایر قانونی، عملیات پنجره تنزیل و ترغیب اخلاقی (نانا، ۲۰۰۱). ذخایر قانونی ابزاری برای مدیریت نقدینگی و مقررات احتیاطی هستند. ذخایر قانونی عبارتند از نسبت ذخیره نقدی (RRC) و نسبت نقدینگی (RL). در حالی که اولی نسبت کل تقاضا، پس‌انداز و سپرده‌های مدت‌دار است که انتظار می‌رود بانک‌ها به عنوان ذخیره نزد بانک مرکزی نگه دارند، دومی نسبت دارایی‌های نقدی بانک‌ها به کل بدهی‌های سپرده آن‌ها است.

از سوی دیگر، پنجره تنزیل دقیقاً در راستای نقش «آخرین وام دهنده» بانک مرکزی ایجاد شد. بر این اساس وجوه (وام) کوتاه‌مدت (یک شبه) در اختیار بانک‌های نیازمند نقدینگی قرار می‌دهد. این تسهیلات توسط نهاد وام‌گیرنده دارای اسناد بدهی دولتی و هر ابزار دیگری که توسط بانک مرکزی تایید شده و مشمول حداکثر سهمیه است وثیقه می‌شود. نرخ سیاست پولی (PRM) ننگر اسمی است که بر سطح و جهت سایر نرخ‌های بهره در بازار پول داخلی تأثیر می‌گذارد و موضع سیاست پولی بانک مرکزی را نشان می‌دهد.

از نظر ترغیب اخلاقی، بانک مرکزی این رویکرد را به عنوان وسیله‌ای برای برقراری ارتباط دو طرفه با بانک‌ها اتخاذ می‌کند و در نتیجه محیط بهتری برای اثربخشی سیاست پولی ایجاد می‌کند.

۲-۲- بازار بین بانکی

شتاب دهنده مالی برنانکه و همکاران^۱ (۱۹۹۹) معمولاً انواع مختلف شوک‌ها را در اقتصاد تقویت، گسترش و تداوم بیشتری بخشده است، به ویژه شوک‌هایی که مستقیماً بر واسطه‌های مالی تأثیر می‌گذارد. پس از بحران مالی ۲۰۰۷ - ۲۰۰۹، چندین اقتصاددان از برنانکه و همکاران به عنوان یک گام برای توسعه مدل‌هایشان استفاده کردند. یکی از این توسعه‌ها، گنجاندن بازار بین بانکی است. همانطور که والش^۲ (۲۰۱۰) اشاره می‌کند، بازارهای اعتباری ناقص، نرخ بهره سیاستی را برای توصیف موضع سیاست پولی محدود می‌کند. علاوه بر این، اثرات اعتباری ممکن است زمانی ایجاد شود که اصطکاک در این بازارهای مالی وجود داشته باشد. بنابراین، یک منبع انگیزه برای تحقیقات اخیر، ماهیت انتقال سیاست پولی از طریق بیش از یک نرخ بهره (انتقال نرخ بهره) و شرایط چنین انتقالی (بازار وام بین بانکی) است.

بررسی‌های ادبیات کاررا و وگا^۳ (۲۰۱۲)، کاررا^۴ (۲۰۱۲) و وولک^۴ (۲۰۱۲)، فقدان مدل‌های دارای بازار بین بانکی را برجسته می‌کند. در این راستا، کار کاررا و وگا^۵ (۲۰۱۲)، گرالی و همکاران (۲۰۱۰)، کوردیا و وودفورد^۵ (۲۰۱۰)، دیب^۶ (۲۰۱۰)، و هیلبرگ و هال مایر^۷ (۲۰۱۱) جزو اولین‌ها در این زمینه هستند.

1. Bernanke et al
2. Walsh
3. Carrera
4. Roger & Vlcek
5. Curdia & Woodford
6. Dib
7. Hilberg & Hollmayr

بخش بانکداری در کاررا و وگا (۲۰۱۲) شامل یک شعبه «خرده فروشی» و «عمده فروشی» هست. واحد خرده فروشی نقش تجهیز و تخصیص منابع را دارد، و منظور از واحد عمده فروشی بازار بین بانکی است که با توجه به تابع سود و قید ترانزنامه عمدتاً نقش اعطای وام به واحد خرده فروشی و خرید اوراق دولتی را بر عهده دارد. این واحد که تحت رقابت کامل عمل می‌کند، موقعیت سرمایه را مدیریت می‌کند. بخش بانک مدل گرالی و همکاران. (۲۰۱۰) نیز بانک‌های زیادی را در بر می‌گیرد که هر کدام از دو شعبه «خرده فروشی» و یک واحد «عمده فروشی» تشکیل شده‌اند. اولین شعبه خرده فروشی وظیفه اعطای وام‌های متمایز به خانوارها و کارآفرینان را بر عهده دارد، دوم برای افزایش سپرده. واحد عمده فروشی موقعیت سرمایه گروه را مدیریت می‌کند. در کوردیا و وودفورد (۲۰۱۰)، اصطکاک‌های مرتبط با واسطه‌گری مالی (واسطه‌گری به منابع واقعی نیاز دارد و فعالیت‌های وام‌دهی بانک فرصت‌هایی را برای وام‌گیرندگان ایجاد می‌کند تا وام بگیرند بدون اینکه مجبور به بازپرداخت شوند) هم اختلاف بین نرخ استقراض و وام و هم منابع مصرف‌شده توسط بخش واسطه را تعیین می‌کند. دیب (۲۰۱۰) تمایز بین بانک‌هایی را که فقط سپرده‌ها را افزایش می‌دهند و بانک‌هایی که فقط اعتبار می‌دهند، معرفی می‌کند، و آن‌ها را در بازار بین بانکی راه‌اندازی می‌کند که در آن بانک‌های گروه اول از گروه دوم وام می‌گیرند. هیلبرگ و هلمایر (۲۰۱۱) رویکرد متفاوتی اتخاذ کرده و بازار بین بانکی را در دو نوع بانک جدا می‌کنند: بانک‌های تجاری و بانک‌های سرمایه‌گذاری. هیلبرگ و هلمایر متوجه شدند که تنها چند بانک در واقع با بانک مرکزی تعامل دارند و سپس بقیه سیستم بانکی را تأمین مالی می‌کنند. در حالی که سرمایه بانک‌ها نقش مهمی در گرالی و همکاران (۲۰۱۰) و دیب (۲۰۱۰) دارد. برای هیلبرگ و هلمایر (۲۰۱۱) ساختار بازار و وثیقه‌ی‌شترین اهمیت را دارد.

با توجه به مطالب فوق که به نحوه تأثیرگذاری ابزار غیر مستقیم OMO بر متغیرهای کلیدی اقتصاد و مدل سازی بازار بین بانکی پرداخته شد، در روش شناسی تحقیق با استفاده از مدل تعادل عمومی پویای تصادفی به تعبیه مکانسیم اثر گذاری این ابزار در مدل پژوهش پرداخته شده است.

۳- پیشینه پژوهشی

مطالعاتی که به ارزیابی اثر بخشی ابزار غیر مستقیم عملیات بازار باز، پرداخته باشند اندک هستند. هر کدام از مطالعات از زاویه خاصی به بررسی این ابزار پرداخته‌اند، که در این بخش مطالعات انجام شده در این حوزه بررسی می‌شود.

۳-۱- مطالعات خارجی

خفیف العقبی و همکاران (۲۰۲۰)، در مطالعه‌ای تحت عنوان «تأثیر ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی بر برخی شاخص‌های ثبات مالی در عراق برای دوره ۲۰۱۸-۲۰۰۳» با استفاده از مدل‌های استاندارد به این نتیجه رسیده‌اند که، ۱. تأثیر عملیات بازار آزاد بر ذخیره قانونی مثبت است

و افزایش یکی از آنها منجر به افزایش دیگری می‌شود. ۲. اثر عملیات بازار باز بر کل اعتبار معنادار و منفی نیست و اثر قیمت تنزیل مجدد بر کل اعتبار منفی است، در کل به این نتیجه رسیده‌اند که بین ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی و شاخص‌های ثبات اقتصاد جهانی رابطه منفی معنادار وجود دارد.

آدلووکان و همکاران (۲۰۱۹)، در مطالعه‌ای تحت عنوان «تأثیر عملیات بازار باز و عرضه پول بر تورم در نیجریه» نقش عملیات بازار باز و عرضه پول را بر ثبات قیمت در اقتصاد نیجریه بررسی کرده‌اند. نتایج برآورد مدل VECM نشان داده که یک رابطه مثبت معنادار بین اسناد خزانه، اوراق دولتی و عرضه پول با نرخ تورم وجود دارد. با این حال، ارزش کل ابزارهای بازار پول، نرخ بهره و درآمد سرانه تأثیر منفی و معنادار بر نرخ تورم در نیجریه داشته است. فرانچسکو و همکاران (۲۰۱۹)، در مطالعه‌ای با عنوان «پیامدهای واقعی عملیات بازار باز: نقش تعهد محدود» به این پرداخته‌اند که چگونه تعهد محدود در بازارهای اعتباری بر اجرای عملیات بازار باز تأثیر می‌گذارد. نتایج نشان داده است که، عملیات بازار باز به طور کلی اثرات واقعی دارد. فروش اوراق قرضه دولتی بسته به ماهیت تعادل قادر به افزایش یا کاهش نرخ بهره است. در نتیجه، تأثیر این عملیات بر نرخ بهره اسمی به ماهیت تعادلی که پدیدار می‌شود بستگی دارد. در نهایت، OMO می‌تواند به عنوان یک مکانیسم انتخاب تعادل مورد استفاده قرار گیرد.

اوسل (۲۰۱۹)، در مطالعه‌ای تحت عنوان «یک مدل بانکی جزئی دو بخشی با بهره ذخایر» با مدل DSGE به بررسی آثار تکانه سیاست پولی (OMO) و نرخ بهره ذخایر (IOR) پرداخته است. در این پژوهش به این نتیجه رسیده است که، سود ابزار ذخیره و OMO تأثیر یکسانی بر اقتصاد کلان می‌گذارند.

اوسل (۲۰۱۸)، در مطالعه‌ای تحت عنوان «ابزارهای پولی مقایسه‌ای: عملیات بازار باز و سود ذخایر» با مدل DSGE به بررسی دو ابزار پولی غیرمستقیم OMO و نرخ سود بر ذخایر بانکی-های تجاری (IOR) پرداخته است. با مقایسه اثرات سیاست OMO با سیاست IOR به این نتیجه رسیده است که، هر چند هر دو ابزار منجر به افزایش تولید می‌شوند اما سیاست OMO در مقایسه با سیاست جدید IOR تورم‌زا است.

اسادوم (۲۰۱۸)، در پژوهشی با عنوان «تأثیر عملیات بازار باز (OMO) بر توسعه اقتصادی» به بررسی تأثیر نرخ اسناد خزانه بر توسعه اقتصادی پرداخته است. یافته‌ها نشان داده که عملیات بازار باز که توسط اسناد خزانه و گواهی‌های خزانه‌داری انجام می‌شود، هر دو در کوتاه‌مدت تأثیر معنی‌داری بر توسعه اقتصادی نداشتند اما در بلندمدت با سرعت تعدیل معنادار تأثیر مثبت و معناداری بر توسعه اقتصادی نشان داده‌اند.

کاررا و وگا (۲۰۱۲)، در مطالعه‌ای تحت عنوان «بازار بین بانکی و ابزارهای کلان احتیاطی در یک مدل DSGE» شوک ذخیره قانونی با شوک‌های سنتی، مبتنی بر نرخ بهره (بازار بین بانکی) پرداخته‌اند و به این نتیجه رسیده‌اند که شوک ذخایر قانونی از نظر کیفی مشابه شوک‌های سنتی سیاست پولی هستند. با این حال، شوک‌های ذخایر قانونی با شوک‌های

سیاست پولی تفاوت دارند زیرا وام‌دهی بین بانکی را گسترش می‌دهند و سپرده‌های خانوارها را در مدل منقبض می‌کنند. علاوه بر این، نشان داده‌اند که تغییرات در ذخایر قانونی می‌تواند مکمل اقدامات سنتی سیاست پولی مانند افزایش نرخ بهره باشد.

۳-۲- مطالعات داخلی

رضایی و همکاران (۱۳۹۹)، در مطالعه‌ای به بررسی مدیریت ریسک نقدینگی در عملیات بازار باز بین بانکی با معیار $Glue\ VAR$ پرداخته‌اند. نتایج نشان می‌دهد که به کارگیری معیار $Glue\ VAR$ برای مدیریت ریسک نقدینگی، به دلیل به کارگیری دو سطح اطمینان مختلف و دو معیار ارزش در معرض خطر و ریزش مورد انتظار، از انعطاف لازم برای نگرش‌های متفاوت در مقابله با ریسک نقدینگی برخوردار است.

راعی و همکاران (۱۳۹۹)، در مطالعه‌ای با عنوان «شبیه‌سازی نرخ سود بازار بین بانکی ریالی ایران در چارچوب تعادل نش» مدیریت ذخایر بانک‌ها با استفاده از عملیات بازار باز را مدل‌سازی کرده‌اند و به این نتیجه رسیده‌اند که، تفاوت نرخ سود وام دهی و وام‌گیری بانک‌ها با نتایج مدل نشان دهنده انحراف در سیاست‌گذاری نرخ سود در بانک مرکزی است.

انصاری (۱۳۹۹)، در مطالعه‌ای با عنوان «کاربرد عملیات بازار باز در بانکداری بدون ربا» در پاسخ به این سوال که آیا می‌شود از بازار باز در بانکداری بدون ربا استفاده کرد؟ به این نتیجه رسیده است که، عملیات بازار باز ریشه در بهره ربوی دارد.

مرور مطالعات تجربی بیانگر آن است که به دلیل جدید بودن موضوع عملیات بازار باز (ریپو)، مطالعاتی که به بررسی سیاست ابزار غیرمستقیم پولی ریپو پرداخته باشند، اندک هستند. از آنجا که در مطالعات داخلی تا کنون آثار تکانه سیاست پولی (نرخ بهره بین بانکی) بر ثبات مالی و اقتصادی تحت مدل $DSGE$ ، بررسی نشده است، پژوهش پیش و رو، نخستین مطالعه در اقتصاد ایران است که به بررسی اثر بخشی این ابزار می‌پردازد.

به همین منظور در مطالعه پیش و رو، علاوه بر استفاده از ارکان اصلی مدل‌های $DSGE$ کینزین‌های جدید، مانند خانوارها، بنگاه‌ها، دولت و مقام پولی، یک سیستم مالی با اصطکاک‌های مالی و تنگنای اعتباری نیز در نظر گرفته شده است. با توجه به اینکه بازارهای بین بانکی نقش مهمی در فرآیند انتقال از سیاست پولی به فعالیت اقتصادی دارند زیرا به تخصیص منابع بین مؤسسات مالی کمک می‌کنند. بدین منظور با توجه به افزایش اهمیت واسطه‌های مالی در انتقال آثار تکانه‌های مختلف، به خصوص بعد از بحران‌های مالی اخیر، سعی شده است جهت نمایش بازار بین بانکی، بخش بانکی با تفکیک به دو بخش خرده و عمده فروش مدل‌سازی شود، که هر کدام سعی می‌کنند با توجه به قید ترازنامه، تجهیز و تخصیص منابع را در جهت حداکثر شدن سود انجام دهند. همچنین در ترازنامه بانک عمده فروش، ارتباط آن با بانک مرکزی و کیفیت دارایی‌های آن نیز تحلیل شده است. علاوه بر این میزان مطالبات غیر جاری بانک‌ها و بحث انجماد دارایی‌ها که از مشکلات کنونی نظام بانکی اقتصاد ایران است، بصورت درون‌زا در ترازنامه بانک خرده فروش در نظر گرفته شده است.

لحاظ بازار بدهی جهت انجام عملیات بازار باز معکوس (ریپو)، وجه تمایز دیگر این مطالعه با سایر مطالعات مورد اشاره است. بدیهی است که، ارزیابی سیاست پولی، ریپو، با در نظر گرفتن کانال‌های مذکور اطلاعاتی فراتر از مکانسیم‌های انتقال متداول بررسی شده در مطالعات قبلی برای سیاست‌گذاری فراهم می‌کند.

۴- تصریح مدل

ساختار اصلی مدل به پیروی از مقالات اوسل (۲۰۱۹)، بنز و کامهوف^۱ (۲۰۱۲) و (۲۰۱۴)، کاررا و وگا (۲۰۱۲) و گرالی و همکاران^۲ (۲۰۱۰) در قالب مدل تعادل عمومی پویای تصادفی، طراحی و بخش‌های مختلف آن‌ها با توجه به شرایط اقتصاد ایران تعدیل شده است. مدل طراحی شده علاوه بر استفاده از ارکان اصلی مدل‌های DSGE، مانند خانوارها، بنگاه‌ها، دولت و مقام پولی، دارای بازار بین بانکی نیز هست که در نمودار (۱) نشان داده شده است. در ادامه هر بخش با جزئیات آورده شده است.

نمودار (۱): ساختار بازار بین بانکی



۴-۱- خانوارها

فرض می‌شود اقتصاد از خانوار زیادی تشکیل شده است که، درصدی از آن‌ها خانوار

1. Benes, and Kumhof
2. Gernaly et al

پس اندازکننده (P) و مابقی وام گیرنده (I) هستند. (بنز و کامهوف، ۲۰۱۴) خانوار نماینده از مصرف کالاها (c_t) و نگهداری دارایی‌های پولی واقعی (x_t) مطلوبیت کسب می‌کند، در حالی که با عرضه کار (h_t) مطلوبیتش کاهش می‌یابد. بنابراین ارزش فعلی مطلوبیت به دست آمده توسط خانوار نماینده به شکل رابطه (۱) است.

$$U^i = E. \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left\{ \frac{(c_t^i)^{1-\sigma_c}}{1-\sigma_c} + \psi_x \log \left(\frac{x_t^i}{p_t} \right) - \frac{(h_t^i)^{1-\sigma_h}}{1-\sigma_h} \right\} \quad i = P, I \quad (1)$$

در رابطه ۱، β عامل تنزیل ذهنی، σ_c عکس کشش جانشینی بین دوره‌ای مصرف، σ_h عکس کشش عرضه نیروی کار نسبت به دستمزد حقیقی، p_t سطح عمومی قیمت‌ها بر اساس شاخص بهای مصرف‌کننده ψ_x کشش بهره‌ای تقاضای دارایی‌های پولی است. x_t شاخص ترکیبی دارایی‌های پولی، میانگین هندسی نگهداری اسکناس و مسکوک (M_t^{cu}) و انواع سپرده‌ها در سیستم بانکی (D_t) است که به صورت واقعی به شکل رابطه (۲) بیان می‌شود. (اگنور و همکاران، ۲۰۱۴)

$$x_t = (m_t^c)^\mu (d_t)^{1-\mu}, \quad \mu \in (0,1) \quad (2)$$

مساله پیش و روی خانوارها حداکثر کردن ارزش فعلی مطلوبیت مورد انتظار نسبت به قید بودجه بین زمانی است.

۴-۱-۱- خانوار پس اندازکننده

خانوار پس اندازکننده نماینده در هر دوره علاوه بر مصارف خصوصی (c_t^P) و نگهداری اسکناس و مسکوک $(m_t^{c,p})$ ، مازاد درآمد حاصل از عرضه نیروی کار $(w_t h_t^P)$ را صرف سرمایه‌گذاری (i_t) ، سپرده‌گذاری (d_t^P) در بانک‌ها و موسسه اعتباری می‌کند و از بازدهی آنها منتفع می‌شود. با لحاظ مالیات پرداختی حقیقی (T_t^P) ، عایدی ناشی از اجاره موجودی سرمایه و سودهای حقیقی تقسیم شده بنگاه‌ها (π_t^m) ، قید بودجه حقیقی خانوار و فرایند انباشت سرمایه به صورت روابط (۳) و (۴) است.

$$c_t^p + \mathcal{P}_{it} i_t + m_t^{c,p} + d_t^p = w_t h_t^p + r_{k,t} k_{t-1} + (1 + r_{d,t-1}) \frac{d_{t-1}^p}{\pi_t} + \frac{m_{t-1}^{c,p}}{\pi_t} + \pi_t^m - \check{T}_t^P \quad (3)$$

$$k_t = (1 - \delta_k) k_{t-1} + \left(1 - S \left(\frac{i_t}{i_{t-1}} \right) \right) i_t \quad (4)$$

که در آن، $\mathcal{P}_{It} = \frac{P_{It}}{P_t}$ نسبت شاخص قیمت کالاهای سرمایه‌گذاری به شاخص قیمت

1. Patient (Savers)
2. Impatient (Borrowers)
3. Agenor et. al

کالاهای مصرفی است که می‌توان آن را به صورت رابطه (۵) بیان کرد.

$$\frac{P_{It}}{P_{I,t-1}} = \frac{\pi_{It}}{\pi_t} \quad (5)$$

داخلی است. $\pi_{It} = \frac{P_{It}}{P_{I,t-1}}$ نرخ تورم کالاهای سرمایه‌گذاری و $\pi_t = \frac{P_t}{P_{t-1}}$ نرخ تورم کالاهای مصرفی

خانوار پس‌اندازکننده تابع هدف (۱) را نسبت به قیود (۳) و (۴) حداکثر می‌کند و روابط اقتصادی را برای تقاضای پول، مصرف، عرضه کار، سپرده‌گذاری، سرمایه‌گذاری و پویایی‌های قیمت بدست می‌آورد.

۴-۱-۲- خانوار وام‌گیرنده

خانوار وام‌گیرنده منبع درآمدی غیر از عرضه نیروی کار ندارد. بنابراین فرض می‌شود حداکثر وام دریافتی جهت تامین مخارج مصرفی به شکل رابطه (۶) است.

$$l_t^I = ltv^I (w_t h_t^I) \quad (6)$$

مانند خانوار پس‌اندازکننده، ارزش فعلی مطلوبیت خانوار وام‌گیرنده هم به شکل رابطه (۱) است. خانوار وام‌گیرنده علاوه بر اینکه درآمد خود را صرف مصرف کالاها، نگهداری اسکناس و مسکوک می‌کند بخش از آن را برای پرداخت بدهی‌های دوره قبل کنار می‌گذارد. همچنین به خاطر نداشتن سپرده بانکی شاخص ترکیبی دارایی‌ها (x_t) برای این خانوار به شکل رابطه (۷) است.

$$x_t = m_t^c \quad (7)$$

قید بودجه حقیقی خانوار با لحاظ مالیات پرداختی به صورت رابطه زیر است.

$$c_t^I + m_t^{c,I} + (1 + r_{h,t-1}) \frac{l_t^h}{\pi_t} = w_t h_t^I + \frac{m_{t-1}^{c,I}}{\pi_t} + l_t^h - \check{f}_t^I \quad (8)$$

هدف خانوارها وام‌گیرنده حداکثر کردن ارزش تنزیل شده مطلوبیت انتظاری (۱) نسبت به قیود (۶) و (۸) است. با این کار روابط اقتصادی برای مصرف، تقاضای پول و عرضه نیروی کار استخراج می‌شود.

با جمع عرضه و تقاضا دو گروه از خانوار، مخارج مصرفی، تقاضای پول جامعه و عرضه نیروی کار براساس رابطه (۹) بدست می‌آیند.

$$\Gamma_t = \Gamma_t^p + \Gamma_t^I \quad \Gamma = c, n, m^c \quad (9)$$

۴-۲- تولیدکننده کالاهای نهایی

فرض می‌کنیم بنگاهی وجود دارد که زنجیره‌ای از کالاهای متمایز و جانشین ناقص که توسط بنگاه‌های واسطه عرضه می‌شود را خریداری می‌کند و این کالاها را براساس یک جمع‌گر دیکسیت-استیگلitz^۱ به شکل رابطه (۱۰) ترکیب می‌کند و کالای نهایی y_t را عرضه می‌کند که در این رابطه θ کشش جانشینی ثابت کالاهای واسطه‌ای است.

$$y_t = \left(\int_0^1 y_{jt}^{\frac{\theta-1}{\theta}} d_j \right)^{\frac{\theta}{\theta-1}} \quad \theta > 1 \quad (10)$$

مساله بهینه‌یابی بنگاه تولیدکننده نهایی به صورت رابطه (۱۱) است:

$$\text{Max}_{y_{jt}}: p_t y_t - \int_0^1 P_{jt} y_{jt} d_j \quad (11)$$

براساس شرط سود صفر، تابع تقاضا برای محصول تولید شده هر یک از بنگاه‌های واسطه و شاخص قیمت کالای نهایی بصورت روابط (۱۲) و (۱۳) است.

$$y_{jt} = \left(\frac{P_{jt}}{P_t^\theta} \right)^{-\theta} y_t \quad (12)$$

$$P_t = \left(\int_0^1 P_{jt}^{1-\theta} d_j \right)^{\frac{1}{1-\theta}} \quad (13)$$

۴-۳- تولیدکننده کالاهای واسطه

در این بخش زنجیره‌ای از بنگاه‌های رقابت انحصاری وجود دارند که در دامنه [۰ و ۱] شاخص‌بندی می‌شوند که $j \in [0,1]$. هر کدام از این بنگاه‌ها با استفاده از نهاده نیروی کار و سرمایه به تولید کالاهای واسطه‌ای متمایز z می‌پردازند. (توکلیان و غیایی، ۲۰۱۹)

$$y_{jt} = a_t h_{jt}^{1-\alpha} k_{jt}^\alpha \quad (14)$$

که h_{jt} بیانگر تعداد ساعات کار، و a_t بیانگر تکنولوژی است که از فرایند زیر پیروی می‌کند:

$$a_t = \rho_a a_{t-1} + (1 - \rho_a) \bar{a} + \varepsilon_{a,t}, \quad \varepsilon_{a,t} \approx N(0, \sigma_{\varepsilon_{a,t}}), \quad \rho_a \in (0,1), \quad \alpha \in (0,1) \quad (15)$$

با توجه به ساختار بخش تولید ایران فرض می‌شود که، در آغاز هر دوره هر کدام از بنگاه‌های z مقدار l_t^m وام از بانک دریافت می‌کنند و به نسبت ltv^m از هزینه سرمایه و نیروی کار را تأمین مالی می‌کنند. مقدار وام دریافتی برابر است با:

$$L_{jt}^m \leq ltv^m (p_{jt} r_t^k K_{jt} + p_{jt} w_t h_{jt}) \quad (16)$$

نرخ بازپرداخت وام در پایان دوره r_{it}^1 است.

بهینه‌یابی بنگاه‌ها بصورت دو مرحله است؛ در مرحله نخست بنگاه تولید کننده واسطه‌ای z با مقدار معین تولید به دنبال حداقل کردن هزینه کل خود است. که در این فرایند با حداقل سازی هزینه کل خود میزان تقاضا برای هر یک از نهاده‌های تولید، وام و هزینه نهایی تعیین می‌شود.

در مرحله دوم مساله بنگاه تولید کننده اینکه تعدیل قیمت انجام دهد. در اینجا از روش کالو^۱ (۱۹۸۳)، برای تعدیل قیمت استفاده شده است. این روش بدین صورت است که در هر دوره زمانی γ درصد از تولیدکننده‌ها قادر به تغییر قیمت نیستند یعنی قیمت آن‌ها در این دوره تغییر نمی‌کند. اما از سوی دیگر $1-\gamma$ درصد باقی مانده قیمت بهینه خود را با توجه به تقاضا برای کالای خود تعیین می‌کنند. بنابراین، بنگاهی که فرصت تعدیل قیمت برایش پیش می‌آید با مساله زیر مواجه است.

$$\text{Max}_{p_t^d(i)} E_t \sum_{k=0}^{\infty} (\beta p \gamma)^k \frac{\lambda_{t+k}}{\lambda_t} \left[\frac{p_t^d(i)}{p_{t+k}^d} - mc_{t+k} \right] y_{t+k}(i) \quad (17)$$

$$S.T. \quad y_t(i) = \left(\frac{p_t^d(i)}{p_t^d} \right)^{-\theta} y_t \quad (18)$$

اگر $(P_t^{*,d})$ قیمت بهینه انتخاب شده توسط بنگاه‌هایی باشد که برای آن‌ها فرصت تعدیل وجود دارد، در این صورت از حل مساله فوق رابطه (۱۹) بوجود می‌آید:

$$\frac{P_t^{*,d}}{P_t^d} = \left(\frac{\theta}{\theta-1} \right) \frac{E_t \sum_{k=0}^{\infty} (\beta p \gamma)^k \lambda_{p,t+k} y_{t+k} mc_{t+k} \left(\frac{p_{t+k}^d(i)}{P_t^d} \right)^{\theta}}{E_t \sum_{k=0}^{\infty} (\beta p \gamma)^k \lambda_{p,t+k} y_{t+k} \left(\frac{p_{t+k}^d}{P_t^d} \right)^{\theta-1}} \quad (19)$$

p_t^d در واقع، متوسط وزنی قیمت‌های تنظیم شده با نسبت (γ) از بنگاه‌هایی که قیمت خود را در زمان قبل‌تر تنظیم کرده‌اند و نسبت $(1-\gamma)$ از بنگاه‌هایی که قیمت خود را در زمان t تنظیم می‌کنند، است. بنابراین، شاخص قیمت تولیدکنندگان داخلی (p_t^d) را می‌توان به صورت رابطه (۲۰) نوشت:

$$P_t^d = \left[(1-\gamma)(P_t^{*,d})^{1-\theta} + \gamma(P_{t-1}^d)^{1-\theta} \right]^{\frac{1}{1-\theta}} \quad (20)$$

از ترکیب دو رابطه قبل، منحنی فیلیپس حاصل می‌شود که رابطه خطی لگاریتمی شده آن به شکل رابطه (۲۱) است:

$$\hat{\pi}_t^d = \frac{1}{1+\beta} E_t \hat{\pi}_{t+1}^d + \frac{(1-\beta\gamma)(1-\gamma)}{\gamma} \widehat{mc}_t \quad (21)$$

۴-۴- نفت

جریان تولید نفت بیشتر به ذخایر نفتی یک کشور وابسته است. ارزش افزوده حاصل از این بخش برونزا است و ارتباطی به عوامل تولید ندارد. (احمدیان و همکاران، ۱۳۹۳)، با توجه به اینکه سهم صادرات نفت ایران توسط اوپک و قیمت نفت هم بصورت برونزا در بازارهای جهانی تعیین می شود لذا درآمد ریالی حاصل از صادرات نفت خام (or_t) از یک فرایند خود رگرسیون مرتبه اول پیروی می کند.

$$\log or_t = (1 - \rho_{or}) \log \bar{or} + \rho_{or} \log or_{t-1} + \varepsilon_t^{or}, \quad \varepsilon_t^{or} \sim N(0, \sigma_{OR}^2) \quad (22)$$

۴-۵- بانک

به منظور بررسی اثرات ریپو در مدل ارائه شده، بخش بانک به دو شاخه اصلی، واحد خرده فروشی و واحد عمده فروشی تفکیک شده است. (کاررا و وگا، ۲۰۱۲) واحد خرده فروشی نقش تجهیز و تخصیص منابع را دارد،^۱ و منظور از واحد عمده فروشی بازار بین بانکی است که با توجه به تابع سود و قید ترازنامه عمدتاً نقش اعطای وام به واحد خرده فروشی و خرید اوراق دولتی را بر عهده دارد. این واحد که تحت رقابت کامل عمل می کند، موقعیت سرمایه را مدیریت می کند.

بانک خرده فروشی نماینده ای وجود دارد که به دلیل نقش واسطه گر وجوه مالی، منابع سپرده ای خانوارها (d_t) را تجمیع و نسبت rr_t آن را تحت عنوان ذخایر احتیاطی و قانونی نزد بانک مرکزی توزیع می کند. علاوه بر این بانک خرده فروشی وجوه بین بانکی (IB_t) را از بانک های عمده فروشی با نرخ (R_{ct}) اخذ و به خانوارها و بنگاه ها به ترتیب وام مصرفی (l_t^h) و تولیدی (l_t^m) اعطا می کند.

بنابراین سمت بدهی ترازنامه بانک خرده فروشی نماینده دارای سپرده ها و وجوه بین بانکی است که به ترتیب از خانوارها و بانک های عمده فروشی اخذ می شود. این وجوه توسط بانک خرده فروشی به وام به خانوار و بنگاه ها و ذخایر در بانک مرکزی تخصیص می یابد که بخش دارایی ترازنامه بانک خرده فروشی را تشکیل می دهد.

در اقتصاد ایران، بخشی از دارایی های بانک (حدوداً ۳۵٪) بصورت منجمد باقی می ماند که این منجر به کاهش قدرت وام دهی بانک ها می شود. از طرفی فرض می شود که با توجه به شرایط کلان اقتصادی Φ_t درصد از دارایی بانک ها غیرنقدی است که منجر به کاهش قدرت وام دهی بانک ها می شود.

$$\Phi_t = \left(\frac{\Phi_{t-1}}{\sigma}\right)^{\rho_\Phi} \left(\frac{y_t}{y}\right)^{\psi_y^\Phi} \left(\frac{q_t}{q}\right)^{\psi_q^\Phi} \quad (23)$$

۱. با توجه به تایید نتایج تحقیقات حیدری و ملابهرامی (۱۳۹۵) و انعامی و همکاران (۱۳۹۷) برای اقتصاد ایران، در این پژوهش از این دسته بندی استفاده گردیده است.

در این شرایط، ممکن است بانک‌ها در مواقع کسری منابع جهت اعطای تسهیلات، بخشی از کسری منابع را از طریق استقراض از منابع بین بانکی تامین کنند. همچنین بانک‌ها ملزم به رعایت حداقل نسبت کفایت سرمایه (car) اعلام شده توسط بانک مرکزی هستند و در صورت تخلف از آن، متحمل هزینه تعدیل (κ) می‌شوند. با توجه به این مفروضات، جریان گردش وجوه، ترازنامه و سود بانک‌های خرده فروش به شکل روابط (۲۴)، (۲۵) و (۲۶) است.

$$l^m_t + l^h_t + \emptyset_t = (1 - rr_t)d_t + K^B_t + IB_t \quad (24)$$

$$\pi_{B,t} = R_{m,t}L_{m,t} + R_{h,t}L_{h,t} - R_{d,t}D_t - R_{c,t}IB_t - \frac{\kappa}{2} \left(\frac{k_t^B}{l^m_t} - \overline{car} \right)^2 K_t^B - \frac{\kappa}{2} \left(\frac{k_t^B}{l^h_t} - \overline{car} \right)^2 K_t^B \quad (25)$$

$$L_t = l^m_t + l^h_t \quad (26)$$

همچنین با استفاده از مطالعه گرالی و همکاران^۱ (۲۰۱۰) فرض می‌شود که معادله تشکیل سرمایه بخش بانکی به صورت رابطه (۲۷) است:

$$K_t^B = (1 - \delta_{KB})K_{t-1}^B + \pi_t^B \quad (27)$$

با حداکثر سازی سود این دسته از بانک‌ها (۲۵) با توجه به قید ترازنامه (۲۴)، رفتار نرخ‌های سود و وام مشخص می‌شود.

مدل ما وجود تعدادی بانک عمده فروشی رقابتی را فرض می‌کند. این نوع بانک‌ها در مدل ما دارای نقش کلیدی هستند. درست مانند بانک‌های خرده‌فروشی، بانک‌های عمده فروشی در دوره t به سرمایه نیاز دارند تا سرمایه‌گذاری‌های مالی را انجام دهند که در $(t+1)$ بازدهی داشته باشند بنابراین فرض می‌شود که معادله تشکیل سرمایه بخش بانکی به صورت رابطه (۲۷) است:

وجوه به دست آمده توسط بانک‌های عمده فروشی برای سرمایه‌گذاری در اوراق قرضه دولتی (b_t^b)، خریداری شده در بازار آزاد با بازدهی ($r_{b,t}$)، و ارائه وام بین بانکی (IB_t) به صورت رقابتی به بانک‌های خرد استفاده می‌شود. بنابراین، ترازنامه بانک عمده فروش نماینده به شرح زیر است:

$$IB_t + b_t^b = K^B_t \quad (28)$$

$$\pi_{NB,t} = R_{c,t}IB_t + R_{bt}b_t^b - \frac{\kappa}{2} \left(\frac{k_t^{iB}}{IB_t} - \overline{car} \right)^2 K_t^{iB} \quad (29)$$

مشارکت در بازار آزاد فقط به بانک‌های عمده فروشی محدود می‌شود. دلیل آن این است

که بازار آزاد ما شبیه بازار اوراق قرضه ثانویه است که در آن بانک مرکزی عملیات بازار باز (ریپو) را برای خرید و فروش دارایی‌های خود از اوراق قرضه دولتی انجام می‌دهد. بنابراین، مشارکت در بازار به دلیل محدودیت‌های نظارتی محدود است.

بانک‌های عمده فروشی، عرضه وام بین بانکی و تقاضای دارایی اوراق قرضه دولتی را که از طریق عملیات بازار آزاد به دست می‌آید، به‌طور بهینه انتخاب می‌کنند. با حداکثر سازی سود بخش بانک عمده فروش (۲۹) با توجه به قید ترازنامه (۲۸)، رفتار نرخ سود تسهیلات مشخص می‌شود.

۴-۶- بانک مرکزی و دولت

۴-۶-۱- بانک مرکزی

منابع پایه پولی (mb_t)، جمع اوراق قرضه دولتی (b_t^{cb}) و دارایی‌های خارجی است.

$$mb_t = fr_t + b_t^{cb} \quad (30)$$

که در آن ذخایر خالص خارجی برابر با انباشت ذخایر دوره قبل و درآمد ریالی حاصل از صادرات نفت است.

$$fr_t = \frac{fr_{t-1}}{\pi_t} + \omega_g^{or} \quad or \quad (31)$$

بانک مرکزی مقام پولی و سیاست‌گذاری اقتصاد کشور است. برای کنترل نقدینگی بانک مرکزی نقدینگی را با انجام عملیات بازار باز، خرید اوراق دولتی از بانک‌های عمده فروش کنترل می‌کند. به عبارت دیگر بانک مرکزی در چارچوب مدیریت نقدینگی مورد نیاز بازار بین بانکی، عملیات بازار باز در قالب توافق بازخرید را اجرا می‌کند. ما فرض می‌کنیم که مداخلات بانک مرکزی توسط قانون شبه تیلور^۱ صورت می‌گیرد. موضع عملیاتی این بانک (خرید یا فروش از طریق ابزارهای موجود) بر اساس پیش‌بینی وضعیت نقدینگی در بازار بین بانکی و با هدف کاهش نوسانات نرخ بازار بین بانکی جهت کنترل تولید و تورم به شکل رابطه (۳۲) است. (کاررا و وگا، ۲۰۱۲)

$$r_t^c = \left(\frac{r_{t-1}^c}{r^c}\right)^{\rho_{rc}} \left(\frac{\pi_t}{\pi}\right)^{\bar{\omega}_{rc}^p} \left(\frac{y_t}{y}\right)^{\bar{\omega}_{rc}^y} \varepsilon_t^{rc} \quad (32)$$

$$\varepsilon_t^{rc} = \rho_{rc} \varepsilon_{t-1}^{rc} + u_t^{rc} \quad , \quad u_t^{rc} \sim N(0, \sigma_{rc}^2) \quad (33)$$

که در آن π ، r^c و y به ترتیب نرخ بهره بین بانکی، تورم و تولید در وضعیت تعادل پایدار می‌باشد. $\bar{\omega}_{rc}^p$ و $\bar{\omega}_{rc}^y$ به ترتیب وزن‌های مربوط به متغیرهای تورم و تولید در اعمال سیاست پولی می‌باشد. شوک ε_t^{rc} نیز ناشی از اجرای OMO در قالب توافق بازخرید توسط سیاستگذار پولی (بانک مرکزی) است.

1. pseudo Taylor rule

۴-۶-۲- قید بودجه دولت

فرض می شود قاعده مالی از یک قاعده کسری ساختاری پیروی می کند. دولت سعی می کند تا مخارج خود را از طریق درآمدهای حاصل از دریافت مالیات از خانوارها (T_t)، درآمد ریالی حاصل از فروش نفت (or_t)، فروش اوراق قرضه (b_t) و حق ضرب خالص از محل تأمین پول دولت، $mb_t - \frac{mb_{t-1}}{\pi_t}$ تأمین کند. در این شرایط قید بودجه دولت به قیمت حقیقی از طریق رابطه (۳۴) بیان می شود. (توکلیان و غیایی، ۲۰۱۹)

$$g_t = \omega_g^{or} or_t + T_t + b_t - \frac{1+r_t^b}{\pi_t} b_{t-1} + mb_t - \frac{mb_{t-1}}{\pi_t} \quad (34)$$

کل عرضه اوراق قرضه دولتی (b_t) معادل تقاضای مشترک بانکهای عمده فروشی و بانک مرکزی است.

$$b_t = b_t^b + b_t^{cb} \quad (35)$$

رابطه مالیات بصورت رابطه زیر است که در آن τ کشش درآمدی مالیات است.

$$T_t = y_t^\tau \quad (36)$$

۴-۷- شرط تسویه بازار

طبق معادله (۳۷) شرط تسویه در بازار کالاهای نهایی دلالت بر این دارد که حاصل تولید غیرنفتی و ارزش افزوده حاصل از فروش نفت، معادل مصرف، سرمایه گذاری، مخارج دولت، خالص صادرات و کلیه هزینه های تعدیل (AC_t) باشد.

$$y_t + or_t = c_t + i_t + g_t + AC \quad (37)$$

$$m_t^c = m_t^{c,p} + m_t^{c,l} \quad (38)$$

$$c_t = c_t^p + c_t^l \quad (39)$$

$$h_t = h_t^p + h_t^l \quad (40)$$

۵- حل و تقریب مدل

۵-۱- تعیین مقادیر ورودی و ارزیابی اعتبار مدل

با بهینه سازی توابع هدف هر یک از کارگزاران، مجموعه ای از روابط اقتصادی بدست آمده، که برای خطی سازی معادلات از روش اوپلینگ^۱ (۱۹۹۹) و تیلور استفاده شده است. در مرحله بعد جهت کاهش تعداد پارامترهای تخمین زده شونده، تعدادی از پارامترها با استفاده از داده های

تعدیل فصلی شده اقتصاد ایران طی بازه زمانی ۱۳۹۹-۱۳۷۰ کالیبره شده‌اند که مقادیر به دست آمده در پیوست و نسبت‌های پایدار متغیرها در جدول (۱) ارائه شده است. همچنین برای برآورد پارامترهای مدل از روش تخمین بیزین و از الگوریتم متروپولیس-هستینگز^۱ استفاده شده است. با استفاده از این الگوریتم، زنجیره موازی با حجم یک میلیون و هفتصد هزار برداشت نمونه برای بدست آوردن چگالی پسین پارامترها، در نرم افزار داینر تحت محیط برنامه نویسی MATLAB، استخراج شد.

جدول (۱): حالت پایدار برخی متغیرهای مدل

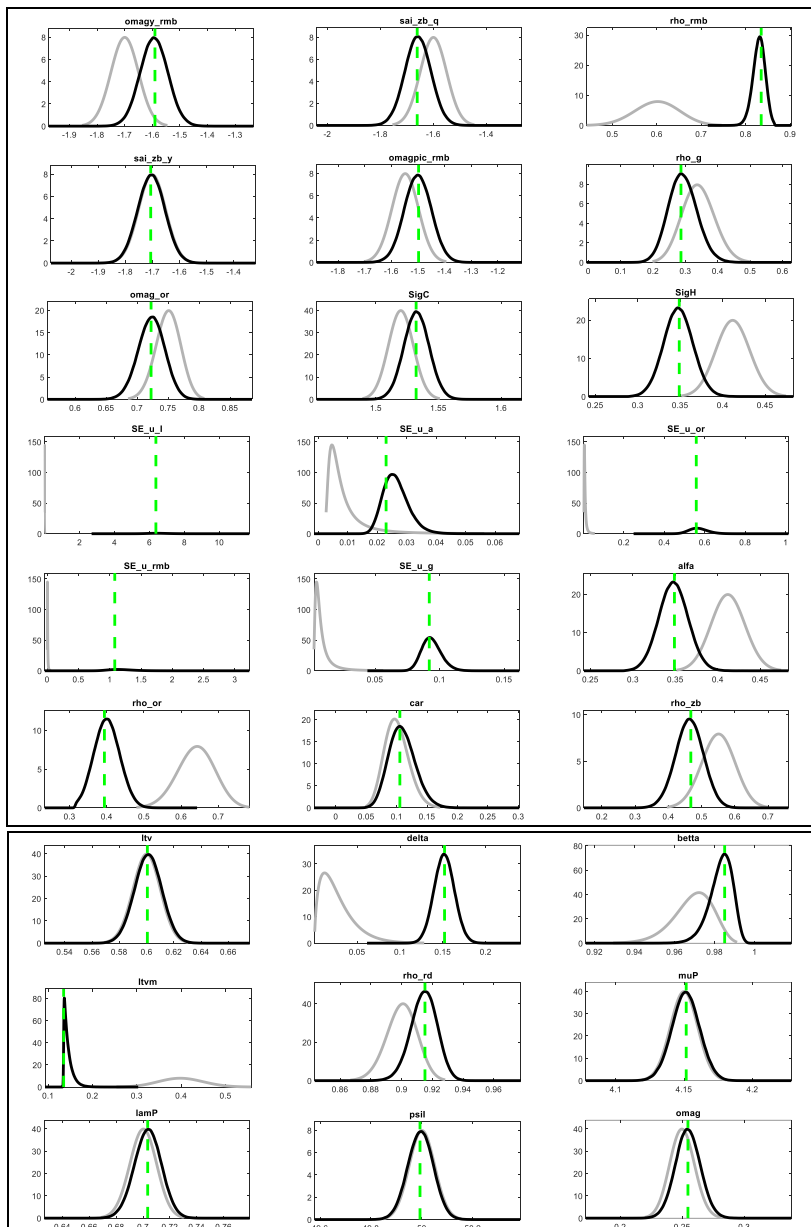
Variable	\bar{y}	$\frac{c}{\bar{y}}$	$\frac{l}{\bar{y}}$	$\frac{m}{\bar{y}}$	$\frac{\bar{g}}{\bar{y}}$	$\frac{\bar{or}}{\bar{y}}$	$\frac{\bar{\omega} \bar{or}}{\bar{g}}$	$\frac{\bar{T}}{\bar{g}}$
Steady state value	۱	۰/۵۸	۰/۲۳	۰/۱۲	۰/۲۶	۰/۱۹	۰/۴۵	۰/۳۷

منبع: یافته‌های پژوهش

۲-۵- آزمون اعتبار سنجی مدل

برای اعتبار سنجی مدل، پارامترهای منتخب الگو با استفاده از روش بیزین تخمین زده شده که نتایج تخمین در پیوست ارائه شده است. نمودارهای مربوط به توزیع پیشین و پسین در نمودار (۲) نشان داده شده است. همان‌گونه که در نمودار مشاهده می‌شود، نتایج خروجی منحنی‌های دو توزیع پسین و پیشین از یکدیگر جدا هستند که بیانگر آن است که این پارامترها قابل شناسایی هستند. منحنی‌های به رنگ خاکستری توزیع پیشین و منحنی‌های به رنگ مشکی توزیع پسین پارامترها را نشان می‌دهند. با توجه به تمایز بین دو توزیع پارامترهای پیشین و پسین در مدل، صحت آزمون مورد تایید است.

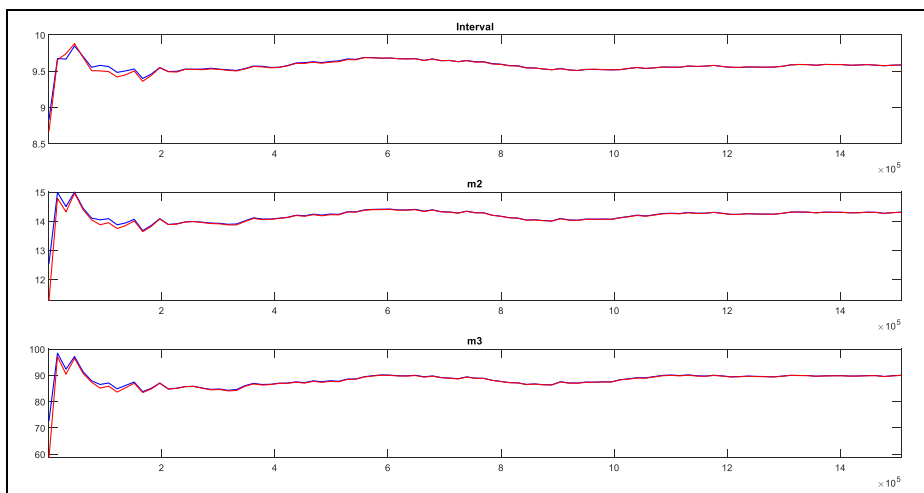
نمودار (۲): توزیع پیشین و پسین پارامترهای برآورد شده



منبع: یافته‌های تحقیق

به منظور بررسی همگرایی پارامترها بصورت یک و چند متغیره از آزمون تشخیصی MCMC بروکز و گلمن (زنجیره مارکوف مونت کارلو) استفاده شده که در نمودار (۳) قابل مشاهده است. این آماره بیانگر این است که، پارامترهای برآورد شده الگو از استحکام کافی برخوردار است و این تخمین‌ها قابل اتکا هستند.

نمودار (۳): آزمون تشخیصی چند متغیره بروکز و گلمن



منبع: یافته‌های تحقیق

۵-۳- توابع ضربه - واکنش^۱

یکی دیگر از ابزارهای بررسی خوبی برازش مدل، بررسی رفتار این توابع در واکنش به تکانها است که در این تحقیق به بررسی تکانه پولی پرداخته شده است.

۵-۳-۱- توابع ضربه - واکنش تکانه سیاست پولی

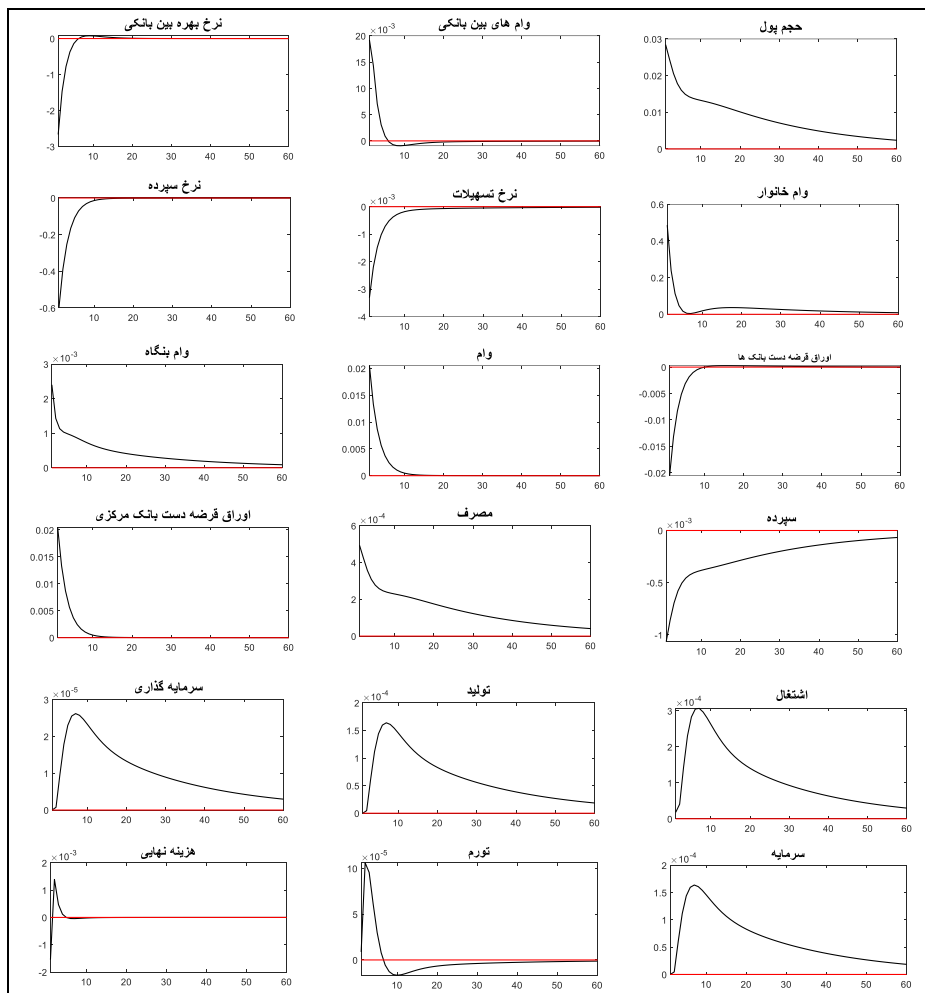
آثار نهایی تکانه سیاست پولی انبساطی (ریپو) بصورت توابع ضربه - واکنش در نمودار (۴) ارائه شده است که اکثر متغیرها رفتار نسبتاً استاندارد از خود نشان داده‌اند. کاهش نرخ سپرده برای یک دوره زمانی کوتاه (که به دنبال تکانه به نرخ بهره بین بانکی است) کاهش حجم سپرده را توضیح می‌دهد. به عبارت دیگر با کاهش نرخ سپرده، مطابق رابطه اوپلر در بخش خانوار، هزینه فرصت مصرف کاهش می‌یابد که در این صورت خانوار ترجیح می‌دهند، مصرف را افزایش داده و سپرده‌گذاری در بانک را کاهش دهند.

نتیجه این تصمیم کاهش منابع بانکها از این ناحیه می‌باشد. از طرف دیگر، با توجه به افزایش وام‌های درخواستی توسط خانوار (که به خاطر کاهش نرخ تسهیلات اعطایی به خانوار و

بنگاه‌ها است)، بانک‌های خرد برای چند فصل به وام‌های بین بانکی تکیه می‌کنند. بنابراین، پاسخ بهینه بانک‌های عمده فروش، افزایش عرضه اوراق قرضه دولتی است که بانک مرکزی با بازخرید آن‌ها، عرضه پول را افزایش می‌دهد که به تبع این تورم افزایش می‌یابد. از طرفی بازخرید اوراق قرضه از بانک‌ها منجر به افزایش ذخایر مازاد بانک‌ها و کاهش استقرار بانک‌ها از بازار بین بانکی می‌شود به تبع این نرخ بهره بین بانکی کاهش و پیرو این تمامی قلمروهای نرخ بهره کاهش می‌یابد. با کاهش نرخ بهره، سپرده‌گذاری خانوار در بانک‌ها کاهش و وام‌گیری تولیدکننده‌ها افزایش می‌یابد.

با کاهش نرخ بهره در اثر سیاست پولی انبساطی (ریپو) نرخ بهره تسهیلات کاهش می‌یابد. کاهش نرخ بهره قیمت نسبی سرمایه و به تبع این هزینه سرمایه را کاهش می‌دهد چرا که کاهش قیمت نسبی سرمایه، هزینه نهایی را کاهش می‌دهد. و در نتیجه تقاضای بنگاه‌ها برای تامین مالی افزایش می‌یابد. بنابراین با توجه به اینکه سرمایه در کوتاه‌مدت ثابت است، تقاضا برای تسهیلات بانکی افزایش می‌یابد که منجر به افزایش سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال می‌شود. همانطور که در نمودار زیر مشاهده می‌شود، تکانه نرخ بازار بین بانکی در ابتدا منجر به انحراف ۶ درصدی تسهیلات اعطایی از وضعیت پایدار خود می‌شود که با ادامه روند افزایش، نرخ بهره بین بانکی و به تبع این نرخ وام، بعد از گذشت ۱۵ فصل به حالت پایدار خود می‌رسند. بانک‌ها جهت کاهش حاشیه سود بانکی، حین افزایش نرخ بهره وام، نرخ بهره سپرده را نیز افزایش می‌دهند. در نتیجه این امر، سپرده‌های بانکی افزایش یافته که باعث کاهش تقاضای بانک‌های خرد برای وجوه بین بانکی می‌شود که به افزایش کوتاه‌مدت تقاضای آن‌ها برای اوراق قرضه دولتی تبدیل می‌شود به تبع همین بانک مرکزی عرضه پول را برای پاسخ‌گویی به نیازهای بانک‌های عمده فروش تنظیم می‌کند که روند نمودارهای مربوط به اوراق قرضه‌ها به وضوح بیانگر این رخدادهاست.

نمودار (۴): آثار تکانه سیاست پولی انبساطی (ریپو)



منبع: یافته‌های تحقیق

نتایج این پژوهش با مطالعات اوسل (۲۰۱۹)، (۲۰۱۸)، کاررا و وگا (۲۰۱۲) و وایتسل (۲۰۰۶) مطابقت دارد. کاررا و وگا (۲۰۱۲) هم در مطالعه خود دریافتند که تکانه نرخ بهره بین بانکی تأثیر مثبتی بر بخش حقیقی اقتصاد دارد. در همین راستا، وایتسل (۲۰۰۶) نشان می‌دهد که ترکیب سیاست‌های نرخ بهره و ذخیره قانونی منجر به نوسانات یکسان در متغیرهای کلیدی اقتصاد می‌شوند. همچنین اوسل (۲۰۱۸) با مقایسه اثرات سیاست OMO با سیاست IOR به این نتیجه رسیده است که، هر چند هر دو ابزار منجر به افزایش تولید می‌شوند اما سیاست OMO در مقایسه با سیاست IOR تورمزا است.

نتیجه‌گیری

در این مقاله به ارزیابی تاثیر تکانه منفی پولی ناشی از ابزار غیرمستقیم سیاست پولی (ریپو) بر ثبات مالی و اقتصادی تحت مدل DSGE پرداخته شد. برآورد پارامترهای مدل با استفاده از روش تخمین بی‌زین و براساس داده‌های سری زمانی تعدیل فصلی شده برای دوره ۱۳۷۰ تا ۱۴۰۰ صورت گرفته است. در مرحله بعد با مقدار دهی به پارامترها، نتایج حاصل از تخمین، مثل توزیع پیشین و پسین پارامترهای برآورد شده، آزمون تشخیصی بروکز و گلن بررسی شدند که نشان دهنده اعتبار الگوی مورد استفاده است. در ادامه پویایی‌های الگو تحت سیاست ریپو مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت. به همین دلیل با توجه به واقعیات اقتصاد ایران جهت تبیین رفتار بانک مرکزی برای تعیین نرخ بازار بین بانکی تابع رفتاری در نظر گرفته شد.

در این پژوهش در اثر عملیات ریپو، نرخ بهره بین بانکی و به تبع این بردار نرخ سود در اقتصاد کاهش می‌یابد. با کاهش نرخ سپرده تمایل سپرده‌گذاری سپرده‌گذاران در بانک‌های خرده فروش کاهش می‌یابد که مطابق رابطه اوپلر مصرف خانوار افزایش می‌یابد. نتیجه این تصمیم، کاهش منابع بانک‌های خرد از این ناحیه می‌باشد. از طرف دیگر، با توجه به افزایش وام‌های درخواستی، تقاضای بانک‌های خرد به وام‌های بین بانکی افزایش می‌یابد که نتیجه این امر باز خرید اوراق دولتی از بانک‌های عمده فروشی توسط بانک مرکزی و افزایش عرضه پول است. افزایش اعتبارات به عنوان یکی از منابع تامین مالی تولید منجر به افزایش متغیرهای بخش واقعی اقتصاد مانند تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال می‌شود. کاهش نرخ بهره قیمت نسبی سرمایه و هزینه نهایی را کاهش می‌دهد. توصیه سیاستی پژوهش این است که سیاستمداران می‌توانند برای رونق بخش مالی و واقعی اقتصاد از سیاست پولی انبساطی (ریپو) استفاده کنند. هر چند این سیاست در کوتاه‌مدت دارای آثار تورمی است اما نکته‌ای که باید بدان توجه داشت این است که هر چه افزایش اعتبارات برای تامین سرمایه‌گذاری و تولید افزایش یابد، در بلند مدت فشارهای تورمی کاهش یافته و منجر به رونق بیشتر بخش مالی و واقعی اقتصاد ایران خواهد شد.

فهرست منابع

احمدیان، اعظم، شاکری، عباس و پروین، سهیلا (۱۳۹۳). تحلیلی بر تاثیر شوک‌های ترازنامه نظام بانک بر تولید و تورم، نشریه پژوهشنامه اقتصادی، ۱۸۶-۱۴۹.

انصاری، عبدالله (۱۳۹۹)، کاربرد عملیات بازار باز در بانکداری بدون ربا، دو فصلنامه علمی - تخصصی اقتصاد در آینه فقه، دوره ۹، شماره ۱.

راعی، رضا، کمیجانی، اکبر، بکی حسکویی، مرتضی و جعفری، حمید رضا (۱۳۹۹)، شبیه‌سازی نرخ سود در بازار بین بانکی ریالی ایران در چارچوب تعادل نش و با استفاده از مدل جستجو، فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد، شماره ۳.

رضایی، فرزین، خوش‌بین، رسول و رستگارسرخه، محمد علی (۱۳۹۹). مدیریت ریسک نقدینگی در عملیات بازار باز بین بانکی با معیار GlueVaR، نشریه مهندسی مالی و مدیریت شماره ۴۵.

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، عملیات بازار باز، ۶ دی ۱۳۹۸.

گزارش‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

Adelowokan, A. O & et al. (2019), «Impact of Open Market Operations and Money Supply on Inflation in Nigeria», Acta Universitatis Danubius, Vol 15.

Angelini, P, S. Neri and F. Panetta (2014), "The Interaction between Capital Requirements and Monetary Policy", Journal of Money, Credit and Banking, 1112-1073 ,(6)46.

Bain, K. and Howells, P. (2009), Monetary Economics; Policy and its theoretical basis, palgrave Macmillan.

Bassey, G: Akpan, P & Umoh, O (2018), An Assessment of the Effectiveness of Open Market Operations Instrument of Monetary Policy Management in Nigeria, Journal of Economics and Sustainable Development ISSN 1700-2222 (Paper) ,Vol.9, No.8.

Black, J. (2003). Oxford Dictionary of Economics. Oxford: Oxford University Press.

Benes, J. and Kumhof, M. (2012), The Chicago Plan Revisited, IMF Working Paper, WP/202/12.

Bernanke, B & Blinder, A (1988), Credit, money, and aggregate demand, The American Economic Review, Vol, 78, No,2.

Calvo, G. A. (1983), "Staggered Prices in a Utility-maximizing Framework", Journal of monetary Economics, 398-383 ,(3)12.

- Carrera, C. (2012). Políticas de encajes y modelos económicos. Working Papers 006-2012, Banco Central de Reserva del Perú.
- Carrera, C., and H. Vega (2012), "Interbank Market and Macroprudential Tools in a Dsge Model", Central Bank of Peru Working Papers, (-2012 014).
- Cecchetti, Stephen G. and Schoenholtz, Kermit L. (2015), Money, Banking, and Financial Markets, Fourth Edition, McGraw-Hill Education.
- Curdia, V. and M. Woodford (2010). Credit spreads and monetary policy. Journal of Money, Credit and Banking 42 (s35-3 ,(1.
- Daghir, Mahmood M, (2015), Iraqi Monetary Policy: From Monetary Aggregates To Interest Rate 2011-2004, Journal Economic Sciences, Vol 10, No38.
- Di Muzio.T, and Robbins. R.H. (2017), An Anthropology of Money; A Critical Introduction, Routledge.
- Dib, A. (2010). Banks, credit market frictions, and business cycles. Working Papers 24-10, Bank of Canada.
- Ditimi, A., Nwosa, P. I. and Oliya, S.A. (2011). An Appraisal of Monetary Policy and its Effect on Macroeconomic Stabilization in Nigeria. Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences, -232 :(3)2 237.
- Francesco, C & Pedro, G. P (2019), «Real consequences of open market operations: the role of limited commitment», MPRA Paper No. 94088, poste.
- Gerali, A., S. Neri, L. Sessa and F. M. Signoretti (2010), "Credit and Banking in a DSGE Model of the Euro Area", Journal of Money, Credit and Banking.
- Grigolashvili, T (2019), «Open Market Operations as a Main Tool of Monetary Policy», Ovidius" University Annals, Economic Sciences Series Volume XIX, Issue 2.
- Hilberg, B. and J. Hollmayr (2011). Asset prices, collateral and unconventional monetary policy in a dsge model. Working Papers, August, European Central Bank.
- Khafeef al-aqbi, A & et al. (2020), «Impact Of Indirect Monetary Policy

- Instruments On Certain Indicators Of Financial Stability In Iraq For The Duration (2018-2003)», *Psychology Education* (-1348 :)(8)57 (2020 1347.&
- Mishkin, Frederic S. (2010). *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, Boston: Pearson Education Inc.
- Nnanna, O. J. (2001). *Monetary Policy Framework in Africa: The Nigerian Experience. Being a Lecture Delivered at a Conference Organised in South Africa by South Africa Reserve Bank in July.*
- Nzotta, S. M. (1999). *Monetary, Banking and Finance*. Owerri: Intercontinental Education Books and Publishers. Ogunmuyiwa, M. S. and Ekone, A. F. (2010). Money Supply – Economic Growth Nexus in Nigeria. *Journal of Social Science*, 204-199 :(3)22.
- Osell, Sh .A (2019), «A partial two sector banking model with interest on reserves», *Monetary Economics and Finance*, Vol. 12, No. 2019 ,4
- Osell, Sh .A (2018), «Comparative Monetary Tools: Open Market Operations and Interest on Reserves», *Economics Bulletin*, Volume 38, Issue 1.
- Osadume, R (2018), «Effect of Open Market Operations (OMO) on Economic Development, 2016- 1986», *International Journal of Economics and Financial Management* Vol. 3.
- Okafor, P. N. (2009), *Monetary Policy Framework in Nigeria: Issues and Challenges*, *CBN Bullion*, 34-23 :(2)30, April – June
- Onyeiwu, C. (2012). *Monetary Policy and Economic Growth of Nigeria*, *Journal of Economics and Sustainable Development*, 70-62 :(7)3.
- Roger, S. and J. Vlcek (2012). *Macrofinancial modeling at central banks: Recent developments and future directions. Working Papers 21/12*, International Monetary Fund.
- Tavakolian, H., Ghiaie, H. (2019). *Optimal Inflation Targeting in a Dual-Exchange Rate Oil Economy*, *TH´eorie Economique, Mod´elisation et Applications*, Universit´e de Cergy-Pontoise.
- Uhlig, H. (1999), “A Toolkit for Analyzing Nonlinear Dynamic Rational Expectations Models Easily”, *Computational Methods for the Study of Dynamic Economics*, 200-150.

Udede, Cecilia C.(2014). Monetary Policy and Economic Growth of Nigeria(2012-1981), Journal of Policy and Development Studies, 247-234:(1)9.

Whitesell, W. (2006). Interest rate corridors and reserves. Journal of Monetary Economics 1195-1177 ,(6) 53.



چکیده

هوش مصنوعی به ابزاری مهم برای دولت‌ها در سراسر جهان تبدیل شده است؛ با این حال، مشخص نیست تا چه حد می‌تواند تصمیم‌گیری‌ها را بهبود بخشد ولی به طور خاص، تخصیص بودجه یکی از زمینه‌هایی است که هوش مصنوعی ممکن است بیشترین پتانسیل را در آن داشته باشد. بودجه‌ریزی هوشمند، الگویی جدید در سیستم بودجه‌ریزی دولت‌ها است؛ در این شیوه دولت‌ها قادرند ضمن رعایت شاخص‌های عدم تمرکز، وحدت و یکپارچگی در اهداف را حفظ نموده و بر خردترین اجزای خود نظارت کنند. این توانایی‌ای است که تا کنون در هیچ‌کدام از شیوه‌های بودجه‌ریزی ارائه نشده است. ویژگی منحصر به فرد در این سیستم آن است که تمام اهداف کلان، میانی و خرد بدنه دولت (اعم از دولت مرکزی و دولت‌های محلی) کمی می‌شوند و دولت در ابتدای یک سال مالی، تنها میزان انتظار خود را از رشد و یا کاهش در اهداف کلان، مشخص می‌کند. بر این اساس، سطح انتظار از اهداف میانی و خرد بدنه دولت، به صورت هوشمند محاسبه می‌گردد و برای دستیابی به آنها میزان بودجه و اعتباراتی که در هر برنامه باید هزینه گردد نیز به صورت هوشمند محاسبه می‌شود. کارایی و اثربخشی، دو محور مهم در این الگو به شمار می‌آیند که در خودکنترلی مستتر هستند؛ لذا در این مطالعه به الزامات هوش مصنوعی در تصمیم‌گیری‌های دولت و بودجه‌ریزی به صورت مروری و به استناد مطالعات انجام شده پرداخته می‌شود. واژگان کلیدی: بودجه، دولت، بودجه‌ریزی هوشمند، هوش مصنوعی

۱. محقق دوره پسادکتری دانشگاه الزهراء، پژوهشگر گروه مالیه عمومی پژوهشکده امور اقتصادی (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: maryamheidarian.1368@yahoo.com

۱. مقدمه

از دیرباز نقش سیاست مالی در سه کارکرد عمده خلاصه شده است: تخصیص منابع، توزیع درآمد و تثبیت اقتصادی (آدلر^۱، ۲۰۲۱). توزیع هزینه‌ها در بودجه باید پویا باشد، زیرا رویدادهای اقتصادی پویا هستند. بحران‌های اقتصادی، بیماری‌های همه‌گیر، تورم، نرخ ارز و سایر عوامل نیازمند سیاست‌های مالی برای دستیابی به رشد و رفاه اقتصادی هستند. در این راستا یکی از مشکلات اساسی در بودجه‌ریزی عمومی دستیابی به توزیع صحیح هزینه‌ها برای رفع نیازهای مردم است. بنابراین، درک بهتر این موضوع مهم است که کدام دسته از هزینه‌های عمومی به نفع جامعه اولویت دارند یا باید باشند. امروزه هوش مصنوعی به دلیل مزایای بالقوه و پیامدهای مثبت آن برای کارایی، شفافیت، کیفیت خدمات، و ارزش عمومی به یک موضوع اساسی در دستور کار دولت‌های سراسر جهان تبدیل شده است (دویدی و همکاران^۲، ۲۰۱۹؛ انگین و ترلاون^۳، ۲۰۱۹). با این حال، جعبه سیاه هوش مصنوعی و فقدان توانایی توضیح برخی از تکنیک‌های یادگیری عمیق می‌تواند منجر به عدم اعتماد، نابرابری، تعصب، جایگزینی گسترده نیروی کار (به ویژه در کارهای معمول) و افزایش شکاف دیجیتال شود (ویرتز و همکاران^۴، ۲۰۲۰). علیرغم پتانسیل تأثیرات مثبت یا منفی در استفاده از هوش مصنوعی در دولت‌ها، به نظر می‌رسد که تکنیک‌های هوش مصنوعی می‌توانند با شبیه‌سازی‌ها، ایده‌های جدید و رویکردهای نوآورانه به درک داده‌ها، پویایی بین متغیرهای متعدد و تصمیم‌گیری‌های مدیران عمومی و مقامات دولتی کمک کند (سان و مداگلیا^۵، ۲۰۱۹؛ واله-کروز و همکاران^۶، ۲۰۲۰).

استفاده از فناوری در دولت (دولت الکترونیکی) ارائه خدمات عمومی را از طریق اینترنت امکان‌پذیر کرده است، علاوه بر این، ضبط کارآمد، پردازش و گزارش داده‌ها را تقویت کرده و تصمیم‌گیری را بهبود بخشیده است. با این حال، پیشرفت‌های تبلیغاتی در فناوری‌های هوشمند، شهروندان را آگاه‌تر و اقتصادهای جهانی را با فرصت‌های بیشتری روبرو کرده است. دولت‌ها با درک قدرت داده‌ها و پردازش اکتشافی از طریق هوش مصنوعی برای بهبود خدمات خود، تعامل با شهروندان، توسعه سیاست‌ها و اجرای راه‌حل‌هایی برای رفاه جامعه، شروع به ارتقای مفهوم دولت الکترونیک به سطح جدیدی کرده‌اند و تبدیل به یک دولت هوشمند نمودند (گیل گارسیا و همکاران^۷، ۲۰۱۴).

دولت هوشمند یکی از روندهای کلیدی تلقی می‌شود که دولت‌ها با مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی و همچنین سازمان‌های غیردولتی و اعضای جامعه مدنی در پی تقویت فناوری‌هایی از جمله اینترنت، داده‌های بزرگ، داده‌های باز و هوش مصنوعی برای ایجاد

1. Adler
2. Dwivedi et al
3. Engin & Treleaven
4. Wirtz et al
5. Sun and Medaglia
6. Valle-Cruz et al
7. Gil-Garcia et al

پتانسیل در بهبود برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در دولت‌ها هستند (ملویولی و همکاران^۱، ۲۰۱۴؛ واله کروز و همکاران^۲، ۲۰۲۰).

بودجه‌ریزی را نمی‌توان در این تحول رها کرد، زیرا یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های مالی دولت‌هاست (آیالا^۳، ۱۹۹۶؛ بوکانان^۴، ۲۰۱۴؛ دالتون^۵، ۲۰۱۳؛ گروبر^۶، ۲۰۰۵). بدون بودجه جامع، نظارت بر هزینه‌ها یا تدوین برنامه رشد چالش برانگیز است. دولت الکترونیک امکان اصلاح عملکرد ادارات دولتی را فراهم نموده و دیجیتالی شدن بر حوزه بودجه نیز تأثیر گذاشته است. در این راستا، محققان به کاربردهای فناوری اطلاعات و ارتباطات که برای عملکردها، رویه‌ها یا خدمات بودجه در طول چرخه بودجه (برنامه‌ریزی، برنامه‌نویسی، بودجه‌ریزی، تخصیص، کنترل و ارزیابی منابع مالی) استفاده می‌شوند، در قالب اصطلاح بودجه الکترونیکی روی آورده‌اند (پرون کاید و گیل گارسیا^۷، ۲۰۰۴). بودجه الکترونیکی به دیجیتالی کردن رویه‌های بودجه و همچنین انتشار داده‌های باز و کلان داده اشاره دارد. همچنین انتظار می‌رود که پاسخگویی بهتری برای نهادهای دولتی ایجاد کند (پرون کاید و گیل گارسیا، ۲۰۰۸). بودجه‌ریزی الکترونیکی زمانی مؤثرتر خواهد بود که ادغام مدیریت مالی به منظور دستیابی به حکمرانی خوب صورت گیرد (گیمیونی و هن دارتی^۸، ۲۰۲۰). در این راستا، بودجه‌ریزی هوشمند فرآیندی سیستماتیک است که اطلاعات مربوطه را جمع‌آوری و از مدل‌های الگوریتمی برای توسعه بودجه استفاده می‌کند. بودجه‌ریزی هوشمند شامل، داده‌های تاریخی و الگوریتم‌های هوشمند، می‌تواند پیش‌بینی‌های ارزشمندی انجام دهد و سناریوهای مختلفی برای حمایت از تصمیم‌گیری‌ها ایجاد کند (گیل گارسیا و همکاران^۹، ۲۰۱۴).

ویژگی منحصر بفرد در این سیستم آن است که تمام اهداف کلان، میانی و خرد بدنه دولت (اعم از دولت مرکزی و دولت‌های محلی) کمی می‌شوند و دولت مرکزی در ابتدای یک سال مالی تنها میزان انتظار خود را از رشد و یا کاهش در اهداف کلان مشخص می‌کند. براین اساس سطح انتشار از اهداف میانی و خرد بدنه دولت به صورت هوشمند محاسبه می‌گردد و برای دستیابی به آنها میزان بودجه و اعتباراتی که در هر برنامه باید هزینه گردد، نیز به صورت هوشمند محاسبه می‌گردد. کارآیی و اثربخشی دو محور مهم در این الگو به شمار می‌آیند که در خودکنترلی مستتر می‌باشند (موسوی، بذرافشان مقدم، ۱۳۹۷).

باتوجه به اهمیت بودجه‌ریزی هوشمند در بهبود کارکردهای دولت، هدف اصلی این مقاله، تلاش برای تبیین جایگاه هوش مصنوعی در ارائه بودجه‌ریزی دولت‌هاست. روشی که ممکن است در سال‌های آتی جای بودجه‌ریزی سنتی را بگیرد، لازم است که مفاهیم آن شفاف شود.

1. Mellouli et al
2. Valle-Cruz et al
3. Ayala
4. Buchanan
5. Dalton
6. Gruber
7. Puron-Cid & Gil-García
8. Gamayuni & Hen drawaty
9. Gil-Garcia et al

لذا در این مقاله، ابتدا به مفاهیم هوش مصنوعی و کاربرد آن در بودجه و تصمیم‌گیری‌های تخصیصی دولت، و مفهوم بودجه‌ریزی هوشمند پرداخته، سپس ارکان و الزامات پیاده‌سازی آن در قالب مطالعات انجام شده مورد بررسی قرار می‌گیرد و با شفاف‌سازی مسیر، پیشنهادهایی برای اجرایی شدن آن ارائه می‌شود. لازم به ذکر است چارچوب این مقاله به صورت مروری به تحلیل مطالعات انجام شده می‌پردازد.

۲. مبانی نظری

۲-۱. توسعه مفهومی هوش مصنوعی

در دهه ۱۹۷۰، توسعه راه‌حل‌ها برای کاربردهای هوش مصنوعی در زمینه‌های مختلف آغاز شد. در قرن اخیر مطالعات و برنامه‌های کاربردی هوش مصنوعی در حوزه‌های دولتی نیز مورد استفاده قرار گرفته است (پان^۱، ۲۰۱۶)، به طور مثال حوزه سلامت (کیان و مداگلیا^۲، ۲۰۱۸)، حمل‌ونقل (کویوزوسکاس^۳، ۲۰۱۷)، آموزش (فرناندس و همکاران^۴، ۲۰۱۷)، امنیت (کیو و لروی^۵، ۲۰۱۴)، ارتباطات (اوشر^۶، ۲۰۱۵) و حتی نیروهای مسلح (ایوب و پاین^۷، ۲۰۱۶) را در برمی‌گیرد. در تعریف کلی برای هوش مصنوعی می‌توان گفت، توانایی یک ماشین برای یادگیری، سازگاری با ورودی‌های جدید و انجام فرایند و پردازش بر روی آن یاد می‌شود. با رشد سریع فناوری‌های داده‌های بزرگ^۸، به عنوان مثال بهبود قابلیت محاسبه و سرعت فوق‌العاده سریع دستگاه‌های پردازش داده، هوش مصنوعی با در دسترس دادن داده‌های بسیار و تحلیل آنها می‌تواند فرایندهای بسیاری را در ساختار سازمانی انجام دهد. اکنون پس از سال‌ها هوش مصنوعی در شرکت‌های بزرگ مورد استفاده قرار می‌گیرد (بن^۹، ۲۰۱۸).

موج جدید سیستم‌های هوش مصنوعی توانایی سازمان برای استفاده از داده‌ها را برای پیش‌بینی کاهش داده است. طبق بررسی روند فناوری گارتنر در سال ۲۰۱۸، هوش مصنوعی به عنوان فناوری استراتژیک شماره یک معرفی شده است. توانایی استفاده از هوش مصنوعی برای تقویت تصمیم‌گیری، استفاده از مدل‌های تجاری جدید و ایجاد فرایند بازخورد از مشتری، توسعه دیجیتال را تا سال ۲۰۲۵ محقق خواهد کرد. نظرسنجی گارتنر نشان داد که ۵۹ درصد سازمان‌ها هنوز در حال جمع‌آوری اطلاعات برای ساخت هوش مصنوعی خود هستند (پانتتا^{۱۰}، ۲۰۱۸).

سیستم‌های مبتنی بر هوش مصنوعی خودمختار هستند و می‌توانند بدون مداخله انسانی به فعالیت پردازند و با آموختن الگوهای تصمیم‌گیری به صورت هوشمند و براساس تحلیل

1. Pan
2. Qian and Medaglia
3. Kouziokas
4. Fernandes et al
5. Ku and Leroy
6. Olsher
7. Ayoub and Payne
8. BIG DATA
9. Bean
10. Panetta

موقعیت به نتیجه‌گیری‌های متفاوتی برسند. بنگاه‌های عمومی به دلیل اینکه بتوانند نیازهای ذینفعان مختلف مانند شهروندان و مشاغل را برآورده سازند، از مدیریت دولتی نوین و دولت الکترونیک بهره می‌گیرند. با رشد تکنولوژی‌های بر پایه فناوری اطلاعاتت یکی از اصلی‌ترین اهداف دولت‌ها برای ارائه خدمات بروز و متناسب با سطوح تکنولوژی جدید، هوشمندسازی است. شورای فدرال استراتژی دیجیتال سوئیس، در سپتامبر سال ۲۰۱۸ اهدافی را در باب استفاده از دولت هوشمند مطرح نمود، که از اهم این اهداف می‌توان به این موارد زیر اشاره نمود: (۱) فعال کردن امکان مشارکت برابر برای آحاد جامعه و تقویت همبستگی میان مردم، (۲) تضمین امنیت، اعتماد و شفافیت. (۳) توسعه توانمندی‌های دیجیتالی شهروندان و (۴) تضمین ایجاد رشد و رفاه (دفتر ارتباطات فدرال سوئیس ۲۰۱۸). براین اساس دولت هوشمندی که به IOT، BIG DATA، و الگوریتم‌های ساده یادگیری متکی باشد، می‌تواند باعث توسعه پارادایم دولت الکترونیکی شود (به عنوان مثال استراتژی دولت الکترونیکی از کنفدراسیون سوئیس و کنفرانس دولت‌های کانتون، ۲۰۰۷).

۲-۲. چشم‌اندازهای گسترش اولویت‌های ملی توسط هوش مصنوعی

پیشرفت روزافزون در زمینه هوش مصنوعی تقریباً می‌تواند در تمامی بخش‌های جامعه موجب سامان و رفاه بیشتر شود و ظرفیت پیشرفت در اولویت‌های کلی از جمله افزایش رفاه اقتصادی، بهبود کیفیت زندگی و تقویت امنیت ملی را فراهم کند.^۱ نمونه‌هایی از این مزایای بالقوه عبارتند از: * رشد رفاه اقتصادی؛ محصولات و خدمات جدید می‌توانند بازارهای جدیدی را به وجود آورند و کیفیت و کارایی محصولات و خدمات موجود را در صنایع مختلف بهبود بخشند. تدارکات و زنجیره‌های تأمین کارآمدتر از طریق سیستم‌های تصمیم‌گیری خیره ایجاد می‌شود (ناگی و همکاران^۲، ۲۰۱۴). نقل و انتقال محصولات با کمک سیستم‌های خودکار و رباتیک مانند سیستم‌های پشتیبانی از راننده مبتنی بر بینایی (ماشینی) به طور موثرتری انجام می‌گیرد (فیشلسون و همکاران^۳، ۲۰۱۳). همچنین تولید را می‌توان از طریق روش‌های جدید برای کنترل فرایندهای ساخت و زمان‌بندی جریان کار بهبود بخشید (برین^۴، ۲۰۱۳). این رشد رفاه و رونق اقتصادی از طریق؛ ساخت، تدارکات، سرمایه‌گذاری، حمل‌ونقل، کشاورزی، بازاریابی، ارتباطات، علم و فناوری میسر می‌شود.

* بهبود فرصت‌های آموزشی و کیفیت زندگی؛ یادگیری در طول عمر از طریق معلمان مجازی فراهم می‌شود که برنامه‌های یادگیری سفارشی را برای تعامل و چالش با هر فرد براساس علاقمندی‌ها، توانایی‌ها و نیازهای آموزشی وی فراهم می‌کنند. افراد با استفاده از اطلاعات سلامت شخصی که متناسب و مطابق با نیازهای فردی‌شان باشد، زندگی سالم‌تر و فعال‌تری خواهند داشت. خانه‌های هوشمند و دستیاران مجازی شخصی در صرفه‌جویی زمان و کاهش زمان از دست رفته در کارهای

1. See the "2016 Report of the One Hundred Year Study on Artificial Intelligence", Which Focuses on the Anticipated Uses and Impacts of AI in the Year 2030, <https://ai100.stanford.edu/-2016-report>.

2. Ngai et al

3. Fishelson et al

4. Brin

روزمره نقش مهمی ایفا می‌کنند. هوش مصنوعی از طریق تعلیم و تربیت، پزشکی، قانون و خدمات فردی فرصت‌آموزشی و رفاه اجتماعی را بهبود می‌بخشد (پاول و همکاران^۱، ۲۰۰۸).

* امنیت ملی و میهنی ارتقا یافته: کارگزاران یادگیری ماشین می‌توانند حجم زیادی از داده‌های هوشمند را پردازش کنند و الگوی حیات مرتبط با خصوصت‌هایی که تاکتیک‌های خود را به سرعت تغییر می‌دهند، تعیین کنند (گروس و همکاران^۲، ۲۰۱۵). آنها می‌توانند برای حفاظت از زیرساخت‌های حیاتی و بخش‌های مهم اقتصادی به کار گرفته شوند که در برابر حمله آسیب‌پذیر هستند (یاساکتیو و همکاران^۳، ۲۰۱۳). سامانه‌های دفاعی دیجیتال سبب کاهش فراوان خطرات و تلفات در میدان جنگ می‌شوند (سیگل و مادنی^۴، ۲۰۱۴). امنیت ملی و میهنی ارتقا یافته از طریق امنیت و اجرای قانون، ایمنی و پیش‌بینی ایجاد می‌شود.

۲-۳. مفهوم بودجه‌ریزی هوشمند

بودجه‌ریزی هوشمند عبارت است از تخصیص منابع مالی به برنامه‌ها، عملیات و پروژه‌هایی که سازمان‌ها و نهادهای دولتی براساس اهداف کلان دولت مرکزی، وظیفه اجرای آن را در سال اجرای بودجه بر عهده دارند. به طوری که اولاً حجم تولید خدمات مشخص است و ثانیاً میزان تأثیری که با تولید این خدمات بر اهداف کلان دولت مرکزی ایجاد می‌شود نیز مشخص است. در بودجه‌ریزی هوشمند تأکید بر این نکته است که هر سازمان، بخشی از کلیت دولت است که به منظور ایجاد رشد مشخصی در اهداف کلان دولت مرکزی، برنامه‌ها و وظایفی را عهده‌دار است و این سازمان‌ها هویتی جدا از هویت دولت مرکزی ندارند. در این نظام رابطه هر فعالیت (حتی در کوچکترین سازمان‌های دولتی) با اهداف کلان دولت مشخص است و لذا هر فعالیت، هرچند کوچک و یا در دورترین نقاط کشور، دارای اهمیت متناسب با خود است. اثربخشی و کارایی آن در تحقق اهداف دولت مورد توجه است و محاسبه می‌گردد. همچنین در این نظام بجای توجه به ملزومات موردنیاز برای تولید خدمات، خود خدمت و مخارج کارهایی که برای تولید خدمت انجام می‌شود، مورد توجه است. علاوه بر تفکیک اعتبارات به وظایف، برنامه‌ها، فعالیت‌ها، طرح‌ها و در یک بیان خدمات، حجم عملیات و خدمت موردنظر به وسیله محاسبه تأثیر متقابل استراتژی‌ها و اهداف پایین دستی بر اهداف و استراتژی‌های فرادستی، محاسبه و پیش از آغاز سال مالی مشخص می‌گردد. هزینه و تولید خدمت و قیمت تمام شده به ازای هر واحد خدمت با بهره‌گیری از کنترل‌های آماری محاسبه می‌گردد و در کنترل دولت مرکزی قرار می‌گیرد. از این طریق، اثربخشی و کارایی (بهره‌وری) نهادها و سازمان‌ها در پایان هر دوره مالی، بازنگری و بازمحاسبه می‌شود (موسوی و بذرافشان مقدم، ۱۳۹۷).

1. Paul et al
2. Gross et al
3. Yasakethu et al
4. Siegel and Madni

۳. هوش مصنوعی در تصمیم‌گیری‌های دولت

هدف این بخش ارائه تحقیقات موجود مرتبط با هوش مصنوعی به کار گرفته شده در تصمیم‌گیری‌های دولت است. هوش مصنوعی علم بازنمایی و استدلال دانش است (نیول و همکاران^۱، ۱۹۷۲). رونق مطالعه هوش مصنوعی در دولت از دهه دوم قرن بیست و یکم آغاز شد. علم داده، یادگیری ماشین، رباتیک و سیستم‌های خبره رایج‌ترین اصطلاحاتی هستند که به آنها اشاره می‌شود. بسیاری از ابزارهای عملی از ارائه دهندگان پیشرو فناوری و مقالات در مجلات برتر مدیریت، مانند Harvard Business Review و MIT Sloan Management Review، دستورالعمل‌های استراتژیک و عملی را برای بهره‌مندی از هوش مصنوعی ارائه می‌دهند. با این حال، کمبود تحقیق در دانشگاه و تأثیر هوش مصنوعی بر تصمیم‌گیری دولت وجود دارد (دیوان^۲، ۲۰۱۹). ادبیات علمی در مطالعه پیامدهای بالقوه هوش مصنوعی در بخش‌های مختلف دولتی، با در نظر گرفتن چالش‌ها، مزایا، خطرات، جنبه‌های اخلاقی، توضیح‌پذیری و اعتماد، و همچنین اتوماسیون هوشمند و سیاست‌های عمومی همگرا شده‌اند (وال کروز^۳، ۲۰۱۹؛ فرناندرز و همکاران^۴، ۲۰۲۰).

نتایج حاکی از وجود مدل‌های مختلف حکمرانی هوش مصنوعی و اولویت‌های سیاستی در کشورهای جهان می‌باشد. قدرت محاسباتی و تکنیک‌های هوش مصنوعی، دولت‌ها را بر آن داشت که برای انجام وظایف عمومی، به عنوان مثال، رفاه اجتماعی، اجرای قانون، و مبارزه با همه‌گیری ناشی از ویروس کووید ۱۹ به ماشین‌ها تکیه کنند (لین و هویو^۵، ۲۰۲۰؛ وال کروز و همکاران^۶، ۲۰۲۱). الگوریتم‌های آماری پیچیده و ابزارهای هوش مصنوعی برای حمایت از تصمیم‌گیری‌هایی که تأثیر قابل توجهی بر کارایی و دقت دارند، آغاز به کار کردند، اما با دوره‌هایی از نظر توضیح‌پذیری، حقوق و تعهدات افراد روبرو شدند (لیو و همکاران^۷، ۲۰۱۹). مدل‌های هوش مصنوعی مانند مدل‌های تحقیقات عملیاتی، به دنیای واقعی تقریب می‌زنند، ولی با این تفاوت که دقت آنها بیشتر است. در این رابطه، مزیت بالقوه هوش مصنوعی مبتنی بر جستجوهای اکتشافی است که در فضای مشکل پیچیده‌تر و ساختارمندتر انجام می‌شود. روش‌های هوش مصنوعی به همه موقعیت‌هایی که به صورت نمادین، یعنی به صورت شفاهی، ریاضی یا نموداری نشان داده می‌شوند، گسترش یافته است (دیوان و همکاران^۸، ۲۰۱۹؛ سیمون^۹، ۱۹۹۶). موج جدید هوش مصنوعی توانایی سازمان را در مدیریت داده‌ها برای پیش‌بینی و تشخیص الگو بهبود بخشیده است (اگراوال و همکاران^{۱۰}، ۲۰۱۸؛ کاسانیا و همکاران^{۱۱}، ۲۰۲۱). هوش مصنوعی

1. Newell et al
2. Duan et al
3. Valle-Cruz
4. Fernandez et al
5. Lin and Hou
6. Valle-Cruz et al
7. Liu et al
8. Duan et al
9. Simon
10. Agrawal et al
11. Kassania et al

به عنوان مهم‌ترین ابزار استراتژیک و فناوری برای سازمان‌ها شناخته شده است (پانتا، ۲۰۱۸). سیستم‌های مبتنی بر هوش مصنوعی این پتانسیل را دارند که به تصمیم‌گیرندگان در شناسایی معیارها، شواهد یا مسائل خاصی که باید در نظر گرفته شوند، کمک می‌کنند، تصمیم‌گیری دقیق‌تر، منسجم‌تر، مقرون‌به‌صرفه‌تر و به‌موقع‌تر ایجاد می‌کنند و همچنین کاهش میزان خطر ابطال تصمیم به دلیل انگیزه‌های فردی (هوگان‌دوران، ۲۰۱۷). عملکردهای هوش مصنوعی برای حمایت/کمک به تصمیم‌گیرندگان انسانی شامل؛ موقعیت‌های بحرانی، نظر دوم، مشاور متخصص، معلم خصوصی و خودکار تقسیم می‌شود (بادر و همکاران، ۱۹۸۸). تکنیک‌های هوش مصنوعی به طور فزاینده‌ای در حال گسترش و غنی‌سازی پشتیبانی تصمیم‌گیری از طریق ابزارهایی مانند هماهنگ کردن تحویل داده‌ها، تجزیه و تحلیل روند داده‌ها، ارائه پیش‌بینی‌ها، توسعه سازگاری داده‌ها، کمی کردن عدم قطعیت، پیش‌بینی نیازهای داده‌ها، ارائه اطلاعات، پیش‌بینی، و پیشنهاد دوره‌های عمل هستند (دیوان و همکاران، ۲۰۱۹).

هوش مصنوعی می‌تواند تصمیم‌گیری را تقویت کند. در ابتدا با ایجاد امکان استفاده از تجزیه و تحلیل پیش‌بینی برای فعال کردن مداخلات نزدیک‌تر. دوم، با بیرون راندن انسان‌ها از حلقه، عملکرد بهتری از آنها را در تعداد فزاینده‌ای از حوزه‌ها به نمایش بگذارد. سوم، با ارائه توصیه‌های صحیح اما چالش‌برانگیز برای توضیح. چهارم، در کوتاه‌مدت، ایجاد سختگیری بی‌سابقه در فرآیندهای تصمیم‌گیری، تا تصمیم‌گیرندگان مجبور شوند در مورد مدل‌های ذهنی که بر تصمیم‌های خودشان مبتنی است، صریح‌تر شوند و امکان مقایسه با تجزیه و تحلیل خودکار را فراهم کنند (دیر، ۲۰۱۹).

داونپورت و رونانکی^۵ (۲۰۱۸)، ۱۵۲ پروژه پیاده‌سازی هوش مصنوعی را بررسی کردند و کاربردهای هوش مصنوعی را به سه دسته طبقه‌بندی کردند: (۱) اتوماسیون فرآیندشناختی؛ اتوماسیون فعالیت‌های اداری و مالی پشتیبان. (۲) بینش‌شناختی؛ تشخیص الگوها در داده‌ها و تفسیر معنایی آنها با استفاده از الگوریتم‌های یادگیری ماشین مبتنی بر آمار. (۳) تعامل شناختی؛ درگیر کردن کارمندان یا مشتریان (یا هر دو) از طریق ربات‌های چت پردازش زبان طبیعی، عوامل هوشمند و یادگیری ماشین (دیوان و همکاران، ۲۰۱۹). عملکردهای هوش مصنوعی را با استفاده از سه سطح تصمیم‌گیری سازمانی (تصمیمات استراتژیک، تاکتیکی و عملیاتی) مورد بررسی قرار داد. آنها دریافتند که سیستم‌های خبره در نقش جانشین در سطوح تصمیم‌گیری عملیاتی و تاکتیکی موثر هستند اما در سطح استراتژیک دارای محدودیت‌هایی می‌باشند. علاوه بر این واقعیت که نقش پشتیبانی می‌تواند به کاربران در تصمیم‌گیری بهتر در هر سه سطح تصمیم‌گیری کمک کند، اما اثربخشی آنها تنها از طریق کاربران‌شان محقق می‌شود. یک سیستم خبره که در نقش پشتیبانی عمل می‌کند لزوماً در زمان کاربر صرفه‌جویی نمی‌کند، اما یک سیستم خبره در نقش جایگزین، کارایی تصمیم‌گیری را بهبود می‌بخشد. هوش مصنوعی

1. Panetta
2. Hogan-Doran
3. Bader et al.
4. Dear
5. Davenport and Ronanki

می‌تواند به کارمندان در سازمان‌ها کمک کند تا با تقویت مهارت‌های تحلیلی و افزایش خلاقیت تصمیمات بهتری بگیرند (دایوگرتی و ویلسون^۱، ۲۰۱۸). هوش مصنوعی می‌تواند به سازمان‌های دولتی در حل مشکلات پیچیده بخش عمومی کمک کند (داسارثی و همکاران^۲، ۲۰۲۰). اگرچه الگوریتم‌ها در حال تبدیل شدن به ابزار مهمی برای سیاست‌گذاران هستند، اما اطلاعات کمی در مورد نحوه استفاده و عملکرد آنها وجود دارد، حتی در میان کارشناسانی که مسئول استفاده از آنها هستند. تصمیم‌گیری سیاستی به طور فزاینده‌ای به الگوریتم‌ها اشاره دارد، اما به‌طور شگفت‌انگیزی اطلاعات کمی در مورد نحوه استفاده از این کمیت در عمل وجود دارد (کوکن^۳، ۲۰۲۰).

رایبگی^۴ (۲۰۲۰) نمونه‌هایی از تصمیم‌گیری دولتی مبتنی بر هوش مصنوعی را ارائه کرد. مورد اول مربوط به دولت ژاپن است که در حال بررسی استفاده از هوش مصنوعی برای تصمیم‌گیری سریع سیاست با بهره‌برداری از داده‌های بزرگ است. ژاپن تحقیقات و برنامه ریزی اساسی را برای اجرای تصمیمات سیاستی مبتنی بر هوش مصنوعی برای استراتژی‌های ملی، مانند دفاع، امنیت ملی، مدیریت کسب و کار و کنترل شیوع ویروس کرونا آغاز کرده است (جیجی^۵، ۲۰۲۰). همچنین، از هر سه شورا در بریتانیا، یکی از الگوریتم‌های رایانه‌ای برای کمک به تصمیم‌گیری درباره مطالبات مزایا و سایر مسائل رفاهی استفاده می‌شود (مارش^۶، ۲۰۲۰). حتی در ایالات متحده، چندین سازمان عمومی، از جمله آزمایشگاه تحقیقات ارتش، اداره غذا و دارو، و مرکز کنترل بیماری، نیز با Palantir، یک شرکت علم داده مبتنی بر دره سیلیکونی همکاری کرده‌اند. علاوه بر این، دولت‌های ایالتی در هند از برنامه‌های کاربردی مبتنی بر هوش مصنوعی برای مکان‌یابی نقاط مهم استفاده می‌کنند که به آنها در فرآیندهای تصمیم‌گیری برای کنترل جرم کمک می‌کند (باسیو و همکاران^۷، ۲۰۱۸). علاوه بر این، آنها از هوش مصنوعی در آموزش برای نظارت بر کودکان و توجه دانش‌آموزمحور به شناسایی و مهار ترک تحصیل استفاده می‌کنند (پانت^۸، ۲۰۱۹). این مدل‌های الگوریتمی زیرمجموعه‌ای از الگوریتم‌های مورد استفاده در سیاست‌گذاری هستند (وال کرووز و همکاران، ۲۰۲۰).

کلینبرگ و همکاران^۹ (۲۰۱۵)، در مورد پیامدهای سیاستی که کاربرد تکنیک‌های یادگیری ماشین می‌تواند داشته باشد بحث می‌کنند. به عنوان مثال، احکام در نظام عدالت کیفری به پیش‌بینی احتمال ارتکاب جرم توسط بازداشت‌شده بستگی دارد. در رابطه با سیاست بازار کار، پیش‌بینی طول دوره بیکاری به کارگران کمک می‌کند تا در مورد نرخ پس‌انداز و استراتژی‌های جستجوی شغل تصمیم بگیرند. در زمینه بودجه عمومی، هوش مصنوعی می‌تواند

1. Daugherty and Wilson
2. Dhasarathy et al
3. Kolkman
4. Raibagi
5. Jiji
6. Marsh
7. Basu et al
8. Pant
9. Kleinberg et al

به تصمیم‌گیری در مورد هزینه‌های عمومی در طبقه‌بندی مشکلات و درک برخی از پیامدهای چنین تخصیصی بر رفاه اجتماعی و رشد اقتصادی کمک کند. هوش مصنوعی می‌تواند هزینه‌های عمومی را کارآمدتر کند. با ایجاد سناریوها و شبیه‌سازی‌ها، ممکن است بتوان اثرات تخصیص معین هزینه‌های عمومی را برای بهبود تصمیم‌گیری دولت پیش‌بینی کرد. در این راستا، کلکمن (۲۰۲۰)، اشاره می‌کند که هوش مصنوعی برای پیش‌بینی وضعیت آینده اقتصاد هلند با توجه به سیاست‌های موجود دولت استفاده می‌شود. این پیش‌بینی‌ها به عنوان مبنای قانونی برای بودجه دولت هلند، مشروط به عدم قطعیت استفاده می‌شوند. با در نظر گرفتن این موضوع، هوش مصنوعی پتانسیل تجزیه و تحلیل داده‌های مربوط به برخی اقدامات دولت و رشد اقتصادی و همچنین ارزیابی برخی رویدادها را دارد که می‌تواند بر تخصیص هزینه‌های عمومی تأثیر بگذارد. برخی از تکنیک‌های هوش مصنوعی می‌توانند حجم زیادی از داده‌ها را کاوش کنند و الگوهایی را برای شناسایی موقعیت‌های مشابه/مختلف برای کمک به تخصیص بودجه پیدا کنند.

همانطور که مشاهده می‌شود، برای برخی، هوش مصنوعی به عنوان اولین انقلاب صنعتی، یک پتانسیل دگرگون‌کننده برای افزایش و جایگزینی بالقوه وظایف و فعالیت‌های انسانی در طیف گسترده‌ای از کاربردهای صنعتی، فکری و اجتماعی ارائه می‌دهد. تکامل الگوریتمی با پیشرفت‌های جدید در یادگیری ماشین الگوریتمی و تصمیم‌گیری مستقل، ایجاد فرصت‌های جدید برای نوآوری مستمر نشان داده می‌شود (دیودی و همکاران^۱، ۲۰۱۹). علاوه بر این، تکراری‌ترین تکنیک در مطالعات مورد بررسی، شبکه‌های عصبی مصنوعی است که نتایج مثبتی را در چندین زمینه کاربردی ارائه می‌دهد (دی سوپوسا و همکاران^۲، ۲۰۱۹). با این حال، نیاز به تجزیه و تحلیل کاربرد تکنیک‌های هوش مصنوعی در بخش عمومی وجود دارد، زیرا هوش مصنوعی در دولت گسترده و کمتر مورد بررسی قرار گرفته است. اگرچه مطالعات تجربی در حال افزایش است، اما شکافی در مطالعه پیامدها و مزایای بالقوه تکنیک‌های هوش مصنوعی برای حمایت از تصمیم‌گیری در بخش عمومی وجود دارد.

۴. تشریح هزینه‌های بودجه عمومی؛ ورودی‌ها و خروجی‌های آن

بودجه عمومی به سیاست‌های عمومی و تصمیم‌گیری کافی برای تأثیرگذاری بر اقتصاد و جامعه بستگی دارد. رشته‌های مختلف بودجه‌ریزی عمومی مورد مطالعه قرار گرفته است، مانند اقتصاد (بامول^۳، ۱۹۶۷؛ ماسگریو و ماسگریو^۴، ۱۹۸۴)، علوم سیاسی (گروبر^۵، ۲۰۰۵؛ وایلد اوسکی و کایدن^۶، ۱۹۸۸)، و نظریه سازمان (گیل گارسیا و لونا ریس^۷، ۲۰۰۳). به طور کلی در بررسی هزینه‌ها،

1. Dwivedi et al
2. Dwivedi et al
3. Baumol
4. Musgrave and Musgrave
5. Gruber
6. Wildavsky and Caiden
7. Gil-García and Luna-Reyes

هدف جستجوی سیستماتیک برای مناطقی است که می‌توان هزینه‌های عمومی را کاهش داد. در این زمینه، طراحی فرآیندهای بررسی مخارج ضروری است (رایبسون^۱، ۲۰۱۴). با گذشت زمان، بودجه‌ریزی دستخوش تغییراتی شده است که توسط هدف مورد تعقیب ایجاد شده است. طبق نظر (سچیک^۲، ۲۰۱۴)، سه سیستم برای تصمیم‌گیری تخصیص بودجه وجود دارد:

* ارائه: اطلاعات عملکرد در بودجه منتشر می‌شود اما در تصمیمات مربوط به هزینه‌ها وارد نمی‌شود.
* بودجه‌های مبتنی بر عملکرد (PIB): هیچ ارتباط تجویزی یا خودکاری بین عملکرد و تصمیمات وجود ندارد، اما اطلاعات عملکرد در تدوین بودجه در نظر گرفته می‌شود.

* بودجه عمومی مستقیم: تخصیص بودجه بر اساس عملکرد واقعی یا مورد انتظار است. رویکردهای نظری به بودجه‌ریزی دارای درجات مختلفی از تأثیر بر بودجه‌ریزی سرمایه‌ای است. در سال‌های اخیر، گرایش به سمت بودجه‌ریزی منطقی جامع (از لحاظ مفهومی مشابه با پیشینیان خود) پدیدار شده است. با این حال، پیشرفت‌ها در بودجه‌ریزی سرمایه عمدتاً در تکنیک‌های پیچیده‌تر انتخاب/ارزیابی پروژه و مفاهیم توسعه‌یافته از عقلانیت به وجود آمده است (هولندر و آیسرمن^۳، ۱۹۹۱). در این راستا، هوش مصنوعی این پتانسیل را دارد که ابزاری برای حمایت از تخصیص هزینه‌های بودجه عمومی و بررسی پیامدها و اثرات احتمالی اقتصادی-اجتماعی باشد. بودجه عمومی شامل آگاهی از شرایط اجتماعی-اقتصادی، سیاست‌های عمومی و تصمیم‌گیری قطعانه است. عوامل اجتماعی-اقتصادی به متغیرهای کلان مربوط به شرایط اقتصادی، جمعیتی و اجتماعی یک کشور یا ایالت اطلاق می‌شود که به آنها عوامل محیطی نیز گفته می‌شود. تولید ناخالص داخلی (GDP) سرانه و نرخ بیکاری پرکاربردترین متغیرها برای اندازه‌گیری شرایط اقتصادی هستند: اولی میانگین بهره‌وری را نشان می‌دهد و دومی کیفیت کلی اقتصاد را نشان می‌دهد. تولید ناخالص داخلی سرانه به طور مثبت با مخارج دولت مرتبط است (تانگ^۴، ۲۰۲۰). تولید ناخالص داخلی نشان‌دهنده رشد اقتصادی یک کشور است و تحت تأثیر مخارج عمومی است. یکی از راه‌های درک تولید ناخالص داخلی، مصرف خانوارها و مؤسسات، سرمایه‌گذاری شرکت‌ها و خانواده‌ها، هزینه‌های مصرف نهایی توسط بخش دولتی و صادرات منهای واردات است. این مجموعه‌ای از رویدادهای زنجیره‌ای «اثر چند برابری» نامیده می‌شوند و اساساً به تمایل افراد و شرکت‌ها به هزینه‌های عمومی بستگی دارد، زیرا افزایش مخارج دولت به این معنی است که هم تولید و هم تقاضای کل افزایش می‌یابد (بامول، ۱۹۶۷؛ اونو^۵، ۲۰۱۱).

در مقابل، تورم با سوء استفاده از سیاست‌هایی ایجاد می‌شود که مخارج عمومی را ترویج و دوره‌های رکود را ایجاد می‌کنند (اندرسون و همکاران^۶، ۲۰۱۸). تورم بالا باعث ایجاد عدم اطمینان در مورد روند آینده سیاست پولی می‌شود که بر سرمایه‌گذاری داخلی و جریان سرمایه خارجی تأثیر منفی می‌گذارد. تورم همچنین بر برخی دیگر از عوامل تعیین‌کننده رشد اقتصادی

1. Robinson
2. Schick
3. Hollander and Icerman
4. Tang
5. Ono
- 6 Anderson et al.

بلندمدت و تخصیص بودجه عمومی تأثیر می‌گذارد (بارو^۱، ۲۰۱۳). در ادامه برخی ورودی‌ها و خروجی‌های مهم فرآیند بودجه عمومی ارائه می‌شود که از بررسی متون سیستماتیک در Web of Science و Scopus بدست آمده‌اند.

۴-۱. ورودی‌ها: هزینه‌های بودجه عمومی

کارشناسان توسعه، سازمان‌های مدافع، پژوهشگران و دانشگاهیان نظرات خود را در مورد چگونگی تخصیص منابع عمومی بیان می‌کنند و این از طریق ارضای نیازهای رقیب است، بر اساس این فرض که کسانی که در مورد تخصیص بودجه تصمیم می‌گیرند عموماً به دنبال حداکثر کردن رفاه با در نظر گرفتن محدودیت‌های منابع و اطلاعات هستند (موگس^۲، ۲۰۱۵). درصد مخارج در بخش کشاورزی روشن می‌کند که چگونه انتخاب‌های مخارج خود را در کالاها و خدمات عمومی نشان می‌دهد. از این رو، سرمایه‌گذاری و معرفی فناوری پیشرفته در کشاورزی گزینه‌های خوبی برای کاهش نابرابری هستند. کمبود سرمایه باعث می‌شود که نیروی کار متمرکز بر این بخش به بخش غیر کشاورزی مهاجرت کند (مارش^۳، ۲۰۱۵).

از سوی دیگر، نرخ پس‌انداز نشان‌دهنده ظرفیت یک کشور برای تامین مالی هزینه‌های بودجه‌بندی شده دولت است و رابطه بین بدهی و درآمد را نشان می‌دهد (وانگ و آلوئی^۴، ۲۰۱۱). در این راستا، لیدرمن و رازین^۴ (۱۹۹۱) عوامل تعیین‌کننده تکامل پس‌انداز را برای برآورد پارامترهای حاکم بر آن تحلیل کردند. یافته‌های آنها نشان می‌دهد، انگیزه‌ای که پس‌انداز را افزایش می‌دهد، نرخ بازدهی است که به بهبود تعادل ثروت خارجی و داخلی کمک می‌کند. با توجه به سرمایه‌گذاری در آموزش، استدلال می‌شود که مدیریت بودجه و مالی خوب به طور مثبت با کارایی هزینه‌های عمومی متمرکز بر آموزش مرتبط است (فونچامنیو و ساما^۵، ۲۰۱۶). دراگومیرسکو-گاینا^۶ (۲۰۱۵)، بر اساس مدل بامول، به این نتیجه رسیدند که بین آموزش و توسعه اقتصادی در اتحادیه اروپا رابطه وجود دارد. یافته‌های آنها نشان می‌دهد که تعهد سیاسی عامل تعیین‌کننده پویایی هزینه‌های عمومی برای آموزش در اروپا بوده است (تانگ^۷، ۲۰۲۰). وانگ و آلوئی^۸ (۲۰۱۱) از نرخ ثابت نام در دبیرستان برای اندازه‌گیری سطح تحصیلات استفاده کردند و دریافتند که پیشرفت تحصیلی بالاتر با کارایی بیشتر مخارج عمومی و در نتیجه شرایط اقتصادی بهتر مرتبط است.

کرنشاو^۹ (۱۹۹۲) به نوبه خود استدلال کرد که آموزش و پرورش صلاحیت‌ها و مهارت‌های مورد نیاز برای ورود به مشاغل در اقتصاد مدرن را در اختیار افراد قرار می‌دهد که منجر به رشد

1. Barro
2. Mogues
3. Wang
4. Leiderman and Razin
5. Fonchamnyo and Sama
6. Dragomirescu-Gaina
7. Tang
8. Wang and Alvi
9. Crenshaw

اقتصادی می‌شود.

آفونسو و همکاران^۱ (۲۰۱۰) بیان کردند که آموزش و موسسات بهتر امکان نظارت و کنترل بهتر بر اثربخشی و کارایی مخارج عمومی و توزیع عادلانه‌تر درآمدها را برای مخارج خاص بخش عمومی فراهم می‌کنند. به همین ترتیب، همانطور که با میانگین تعداد سال‌های تحصیل در جامعه اندازه‌گیری می‌شود، بهبود منابع انسانی تأثیر خطی منفی قوی بر نابرابری آموزشی دارد (مارش، ۲۰۱۵). بنابراین، کشورهایی که سطح تحصیلات بالاتری دارند رفاه بیشتر و نابرابری کمتری را نشان می‌دهند.

نرخ رشد جمعیت به طور قابل توجهی بر هزینه‌های سرانه‌ای که با همان نرخ یا سریع‌تر از جمعیت رشد می‌کند تأثیر می‌گذارد (آلدهجار^۲، ۲۰۲۰). به همین دلیل، مقامات مالی باید رشد جمعیت را به عنوان یک عامل تصمیم‌گیری در برنامه‌ریزی بودجه لحاظ کنند. یکی دیگر از مشکلات بومی مرتبط با افزایش جمعیت، فقر است. رشد جمعیت همچنان شرط نابرابری است و مخارج عمومی را افزایش می‌دهد (مارش، ۲۰۱۵) و مانع رشد اقتصادی می‌شود. در نتیجه ارزیابی کارایی اقدامات توزیع درآمد و ارتقای کارایی مخارج عمومی از طریق توزیع صحیح بودجه عمومی ضروری است. در این راستا، آسیب‌پذیری اجتماعی-اقتصادی، عدم قطعیت و ملاحظات اقتصاد سیاسی به تصمیمات مالی دولت کمک می‌کند (کریم و نوی^۳، ۲۰۲۰).

بهداشت عمومی بر شرایط اجتماعی و اقتصادی تأثیر می‌گذارد. از این نظر، مدیریت خوب بودجه و مالی رابطه مثبتی با هزینه‌های عمومی و بخش‌های سلامت دارد (فونچمنیو و ساما، ۲۰۱۶). با این حال، تخصیص بودجه در سلامت عمومی محدود است و همیشه با تلاش‌های سیاست‌گذاری برای رفاه کل جمعیت و عدالت سلامت همسو نیست (مک لارن و داتون^۴، ۲۰۲۰). آنها بر پیامدهای منفی عدم سرمایه‌گذاری در پیشگیری و حفاظت از شرایط اضطراری بهداشتی، مانند همه‌گیری ناشی از COVID-۱۹ تأکید کردند. چندین مثال تاریخی نشان می‌دهد که زیرساخت‌های بهداشت عمومی به صورت واکنشی بسیج شده و سپس میزان تخصیص به این کالا را کاهش داده و پیامدهای منفی همه‌گیری‌های بالقوه را فراموش کرده‌اند. به همین دلیل، سیاست‌های بهداشتی باید بر سرمایه‌گذاری بیشتر در پیشگیری از بیماری، ارتقای سلامت و رفاه تمرکز کنند.

مک کاسلند و تئودوسیو^۵ (۲۰۱۵) استدلال کردند که وقتی کسب‌وکارها تشخیص می‌دهند که ترانزنامه دولت در حال بهبود است و بدهی عمومی در حال کاهش است، اعتماد بیشتری به چشم‌انداز اقتصادی کشور ایجاد می‌شود و سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد. مخارج دولت برای عملیات عادی دولت ضروری است. این شرط باعث تشویق رشد اقتصادی و مسیر بهبود اقتصادی می‌شود. با این حال، کاهش هزینه‌های عمومی منجر به کاهش بدهی عمومی به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی نمی‌شود، به این معنی که ریاضت مالی به جای بهبود چشم اندازه‌های بهبود اقتصادی، کمبود تقاضا را تشدید می‌کند و بدتر می‌شود (دی هن و استورم، ۱۹۹۷).

1. Afonso
2. Aladejare
3. Karim and Noy
4. McLaren and Dutton
5. McCausland and Theodossiou

یکی دیگر از هزینه‌های مهم بودجه، امنیت عمومی است. در این راستا، هیم (۲۰۱۶) استدلال کرد که سیاست‌های دولت برای تحریک اقتصاد از طریق کاهش مالیات و کاهش هزینه‌های عملیاتی دولت بعید است که اقتصاد را بهبود بخشد یا بیکاری را کاهش دهد. در واقع، چنین سیاست‌هایی ممکن است وضعیت را به خصوص در رکود بدتر کند. واسمر و همکاران^۱ (۲۰۰۹) شواهدی را جمع آوری کردند که نشان می‌دهد شادی و رفاه شخصی را می‌توان با بهبود درصد بودجه عمومی به ایمنی عمومی افزایش داد. با این حال، روسو و ورزیچل^۲ (۲۰۱۶) دریافتند که تغییرات در ایدئولوژی دولت و اولویت‌های سیاسی مربوط به هزینه‌های عمومی رفاه و دفاع است.

یارانه‌ها و نقل و انتقالات به عنوان کمک‌های بلاعوض دولتی، کمک‌های مالی، و سایر مزایایی که شامل نقل و انتقالات غیرهمتا می‌شود، در نظر گرفته می‌شوند. آنها در حساب‌های جاری به شرکت‌های خصوصی و دولتی، کمک‌های مالی به دولت‌های خارجی، سازمان‌های بین‌المللی و سایر واحدهای دولتی؛ و تأمین اجتماعی، رفاه، و مزایای اجتماعی کارفرما به صورت نقدی و غیرنقدی قابل بازپرداخت نیستند (بانک جهانی^۳، ۲۰۲۰). منابع به عنوان بخشی از بودجه مخارج عمومی در نظر گرفته می‌شود و به طور بالقوه بر رشد اقتصادی به هنگام دریافت آنها تأثیر می‌گذارد. علاوه بر این، از شاخص GINI برای ارزیابی برابری معیارهای توزیع درآمد استفاده شده است که متغیرهای زیر را در نظر می‌گیرد: مخارج اجتماعی، نقل و انتقالات و یارانه‌ها، هزینه‌های بازنشستگی، بهداشت و آموزش، و شاخص‌های مالی و نهادی (افونسو و همکاران^۴، ۲۰۱۰). بخشی دیگر از هزینه‌های بودجه عمومی به اشتغال سازمان ملل اختصاص می‌یابد که هزینه‌ای برای افزایش رفاه جامعه محسوب می‌شود.

فرایل و فرر^۵ (۲۰۰۵) دو عنصر را برای توضیح حمایت عمومی از کاهش مزایای بیکاری پیشنهاد کردند. اولی مشخص کردن ویژگی‌های نهادی رژیم‌های رفاهی است: حمایت در برابر بیکاری، در حالی که دومی نمایانگر ویژگی ساختاری سیاست‌های در نظر گرفته شده است: جدی بودن مشکل بیکاری. علاوه بر این، وانگ و آلوی (۲۰۱۱) استدلال کردند که نرخ بیکاری می‌تواند نشان‌دهنده تأثیر چرخه اقتصادی بر هزینه‌های عمومی باشد. در همین حال، جنسن^۶ (۲۰۱۲) افزایش رفاه را با افزایش برنامه‌های حمایت از بیکاری، خدمات خانواده و مستمری‌های سالمندی پیشنهاد کرد.

۴-۲. خروجی‌ها: نتایج بودجه عمومی

طبق نظر آلدجاره^۷ (۲۰۲۰)، درآمدهای دولت، نرخ تورم، نرخ ارز، نرخ رشد تولید ناخالص داخلی و

1. Wassmer
2. Russo and Verzichelli
3. The World Bank
4. Afonso et al
5. Fraile & Ferrer
6. Jensen
7. Aladejare

قیمت بین‌المللی نفت تحت تأثیر تخصیص بودجه عمومی قرار دارند. نرخ رشد جمعیت به طور قابل توجهی بر هزینه‌های عمومی سرانه تأثیر می‌گذارد و در نتیجه رشد اقتصادی و تورم ایجاد می‌کند. وانگ و آلی (۲۰۱۱) اشاره کردند که تولید ناخالص داخلی سرانه نشان‌دهنده درجه توسعه‌یافتگی کشور است و اظهار داشتند که سطوح درآمد بالاتر منجر به کارایی مالی بهتر می‌شود. علی‌رغم پایه‌های نظری اثر ضرب‌کننده کینزی، هیم^۱ (۲۰۱۶) دریافت که کاهش هزینه‌های عمومی هیچ تأثیر آماری معنی‌داری بر تولید ناخالص داخلی در زمان‌های بدون رکود ندارد. با این حال، توزیع مناسب مخارج عمومی، تورم را کاهش و توسعه اقتصادی را تقویت می‌کند. بنابراین، رشد مخارج عمومی ناشی از افزایش درآمدهای دولت، افزایش قیمت نفت و کاهش ارزش پول است. در این راستا، فون چمنیو و سما (۲۰۱۶) بیان کردند که برای ارتقای اقتصاد، ثبات و در نتیجه کارایی مخارج عمومی، تثبیت قیمت کالاها و خدمات ضروری است. کرنشاو (۱۹۹۲) تأیید کرد که انتظار می‌رود رشد اقتصادی، با تخصص و تمرکز ثروت در میان نخبگان، به نفع کل جمعیت ملی باشد، زیرا نخبگان زیرساختی را فراهم می‌کنند که اقتصاد را تقویت می‌کند و به نفع بسیاری از مردم است. با این حال، جوامعی که نابرابری درآمدی کمتری دارند، از نظر اقتصادی بسیار توسعه‌یافته‌تر از جوامعی با نابرابری بیشتر هستند، وضعیتی که منجر به ارزیابی کارایی معیارهای توزیع درآمد می‌شود. شاخص GINI توزیع درآمد را اندازه‌گیری می‌کند و شواهدی را ارائه می‌دهد که کارایی هزینه‌های عمومی در توزیع درآمد با رفاه کشورهایی که از پول عمومی برای یکسان‌سازی درآمد استفاده بهتری می‌کنند، مرتبط است (افونسو و همکاران، ۲۰۱۰).

فاجینی^۲ (۲۰۱۸) ادبیات مربوط به عوامل تعیین‌کننده هزینه‌های عمومی را تجزیه و تحلیل کرد. پیامد تحلیلی این نتیجه، بهبودگی جستجو برای قانون کلی پویایی مخارج عمومی است، که نشان می‌دهد انجام این کار از طریق روش‌های کمی امکان‌پذیر نیست. مطالعه دقیق ادبیات عناصر مخارج عمومی با توجه به استفاده از متغیرهایی مانند ضریب GINI برای توصیف رفاه جامعه و تصمیم‌گیری در مورد توزیع هزینه‌های عمومی منجر به نگرش بدبینانه در مورد ظرفیت پیش‌بینی مدل‌های اقتصادسنجی شده است. در این راستا، مارش (۲۰۱۵) تغییرات ضرایب GINI، ۱۴۲ کشور در حال توسعه را تجزیه و تحلیل کرد و در نهایت، به این نتیجه رسید که رابطه معکوس کوزنتس بین توسعه اقتصادی و نابرابری که به عنوان یک رابطه مقطعی بیش از پنجاه سال پس از اولین فرمولاسیون درک می‌شود، هنوز معتبر است.

بودجه عمومی برای درک مخارج عمومی ضروری است، زیرا بر رشد اقتصادی تأثیر می‌گذارد. با این حال، به دلیل شرایطی که در آن سطوح پایین مخارج عمومی رشد اقتصادی را بهبود می‌بخشد و سایر شرایطی که در آن سطح بالاتر مطلوب است، هیچ استدلال قوی در مورد تأثیر مخارج عمومی بر عملکرد اقتصادی وجود ندارد (میچل، ۲۰۰۵). به طور کلی، تصمیم‌گیری در مورد بودجه عمومی برای تغییر مخارج عمومی، ایجاد یک اثر چند برابری است که منجر به رشد اقتصادی یا تورم می‌شود (اونو، ۲۰۱۱). اگر هزینه‌های دولت کمک‌ها را

1. Heim

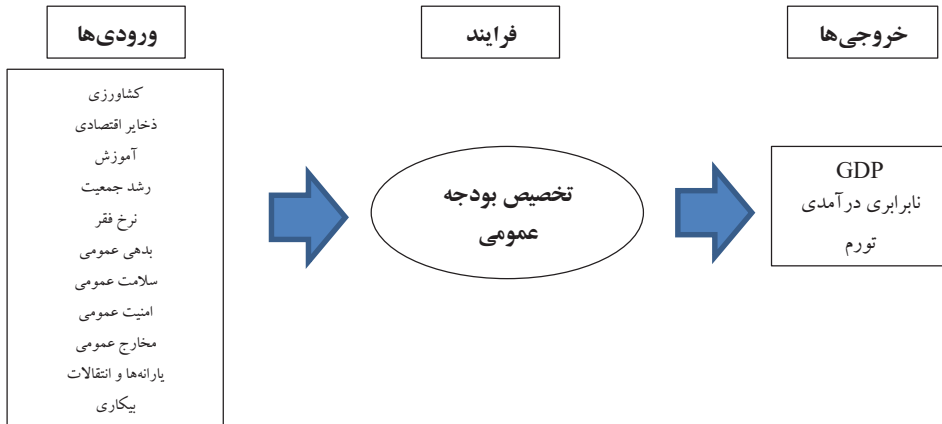
2. Facchini

کاهش دهد و بیکاران شغل پیدا کنند، درآمد بیشتری برای خرج خواهند داشت و تقاضای کل را افزایش می‌دهد. در این وضعیت ظرفیت اضافی، مخارج دولت به طور بالقوه باعث افزایش تولید ناخالص داخلی می‌شود. از سوی دیگر، اگر تمام منابع اقتصاد اشغال شود، هیچ حرکتی وجود نخواهد داشت که باعث افزایش تورم شود.

تحلیل بودجه عمومی، از رویکرد کلاسیک، منسجم و روشن است که بر اساس ورودی‌ها و خروجی‌های بودجه‌بندی عمومی، شناسایی شده است.

در شکل (۱) ورودی‌ها و خروجی‌های بودجه عمومی برای بررسی و پیاده‌سازی هوش مصنوعی در تصمیم‌گیری‌های دولت و نتایج آن در شاخص‌های اقتصادی-اجتماعی نشان داده شده است که نیاز به محاسباتی در خصوص الگوریتم ژنتیک و شبکه‌های عصبی دارد ولی صرفاً در این مقاله به مباحث تئوریک آن و الزامات پیاده‌سازی آن اشاره شد.

شکل (۱): پویایی ورودی‌ها و خروجی‌های بودجه عمومی



منبع: وال کروزو همکاران، ۲۰۲۲

۵. تشریح بودجه‌ریزی هوشمند

مرحله اول: ساختاربندی و طراحی استراتژیک: در این مرحله، دولت مرکزی به مهره‌چینی ارکان و وزارتخانه‌های خود اقدام می‌کند. سپس در یکایک وزارتخانه‌ها تا پایین‌ترین سطح موردنظر این مهره‌چینی را ادامه می‌دهد. این فرایند براساس اهداف کلان، میانی و خرد دولت و بدنه دولت صورت می‌پذیرد. به عبارتی، دولت اهداف کلان خود را در برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی خود و در طول یک دوره مشخص بیان می‌کند. در ایران طول دوره برنامه پنج ساله است که خود متناظر به سند چشم‌انداز است.

مرحله دوم: مرحله بازگشتی: حرکت در این مرحله، در جهت عکس مرحله قبل است. یعنی برخلاف مرحله قبل که ساختار از بالا به پایین چیده می‌شد، در این مرحله حرکت از پایین به سمت بالاست. بنابراین در این مرحله آغاز حرکت از جزئی‌ترین حرکات و عملیات‌ها به سمت

رأس هرم است. اهداف در این بخش، اولاً تعیین سطح مطلوبیت هدف‌های عملیاتی، میانی و کلان است و ثانیاً تعیین میزان تأثیر متقابل اهداف پایین دستی و فرادستی در سطوح مختلف. مرحله سوم: تخصیص بودجه بین اهداف: دولت باید مشخص کند که به ازای چه مقدار از بودجه قصد دارد چه تغییری در اهداف کلان خود ایجاد نماید. به عبارتی دولت باید بگوید هدف نهایی در پایان سال مالی چه است؟ کدام هدف و به چه میزان رشد یابد؟ کدام هدف و به چه میزان کاهش و کدام هدف ثابت بماند؟

مرحله چهارم: توزیع بودجه بین ساختار دولت بر پایه اهداف کلان دولت: در این مرحله با تلفیق اطلاعات تولید شده در مرحله دوم و سوم، سیستم به طور خودکار به توزیع بودجه بین سطوح مختلف می‌پردازد. مبنای اصلی در این مرحله حرکت از بالا به پایین در ساختار دولت است که در این حرکت باتوجه به میزان تأثیرگذاری استراتژی‌های کلان دولت بر اهداف کلان دولت، هر استراتژی میزان اعتبار مشخصی را از کل بودجه جذب می‌کند و همچنین براساس میزان تأثیر اهداف کلان وزارتخانه‌ها بر استراتژی‌های کلان دولت مرکزی، هر وزارتخانه و هر هدف میزان اعتبار مشخصی را جذب می‌کند و الی آخر.

مرحله پنجم: محاسبه استاندارد و کنترل قیمت تمام شده: وقتی یک سیستم بزرگ است و جامعه‌ای نامتناهی را شامل می‌شود، دیگر روش‌های حسابداری کارایی خود را از دست می‌دهند. چون این روش‌ها برای محاسبات خود باید هر جزء داده را به تنهایی مورد مشاهده و بررسی قرار دهند. اما روش‌های آماری از تکنیک‌های مطلوبتری استفاده می‌کنند. آماردانان در برخورد با جامعه بسیار بزرگ، آمارهایی را تعریف و معرفی می‌کنند که بدانها آماره بسنده می‌گویند. این آماره‌ها حجم زیادی از اطلاعات را در خود خلاصه می‌کنند. قابلیت مهم این آماره‌ها در این است که ارزش اطلاعاتی آماره با ارزش اطلاعاتی مجموع تک‌تک داده‌ها یکسان است. همچنین آماردانان برای کنترل فرایندهای پیچیده تکنیکی را مورد استفاده قرار می‌دهند که به کنترل آماری معروف است.

محاسبه قیمت تمام شده برای هر واحد خدمات در بدنه دولت به کمک روش‌های حسابداری، امری سخت و ناشدنی است. ضمن آنکه نیازمند بازنگری به صورت مستمر است تا تغییرات در قیمت تمام شده را بروزرسانی نماید. این محاسبات و بازنگری‌ها حجم وسیعی از کار دفتری را می‌طلبد که باید توسط متخصصان زبده و کارآمد انجام شود. در سیستم بودجه‌ریزی هوشمند به جای استفاده از روش‌های متداول حسابداری قیمت تمام شده، سیستم حاکم از تکنیک‌های آماری و کنترل آماری استفاده می‌کند. در این سیستم هر نوع فعالیتی و هر نوع خدماتی باید دارای یک کنترل و حدود کنترل مشخص داشته باشد. دقت کنید که بزرگ بودن دولت در این حالت به دلیل استفاده از تکنیک‌های آماری، نه تنها یک تهدید و چالش نیست بلکه یک فرصت تلقی می‌شود.

مرحله ششم: تعیین حجم خدمات برای تحقق اهداف: در مرحله دوم، سوم و چهارم به تخصیص بودجه در قالب اهداف و استراتژی‌ها پرداخته شد. در مرحله پنجم نیز محاسبه استانداردها مطرح شد. در این مرحله می‌خواهیم به این سوال اساسی پاسخ دهیم و آن اینست

که برای تحقق اهداف کلان دولت در سال مالی جدید، چه حجم خدمات باید در سطوح مختلف تولید شود تا اهداف کلان دولت مرکزی و به تبع آن اهداف سطوح مختلف محقق گردد. در پایان این مرحله دولت مرکزی می‌داند در هر شاخه، زیرشاخه و در پایین‌ترین سطوح بدنه کاری خود، چه فعالیتی و با چه حجمی موردنظر است تا آن میزان رشد، کاهش و ثباتی که در اهداف کلان خود مورد توجه قرار داده است، محقق گردد.

مرحله هفتم: محاسبه کسری بودجه: علت عمده کسری بودجه به دلیل عدم سنخیت بین بودجه و اعتبارات دولت و سطح انتظار دولت از اهداف کلان می‌باشد. به بیان دیگر، کسری بودجه در زمانی رخ می‌دهد که بودجه در اختیار دولت با انتظارات دولت همپوشانی کاملی داشته باشند. در نظام بودجه‌ریزی هوشمند، راه رفع کسری بودجه، مناسب‌سازی سطح انتظارات دولت مرکزی از اهداف کلان است. بدین معنی که در هر جایی که کسری بودجه مشاهده گردید، مقدار بودجه تخصیص یافته ملاک عمل قرار گیرد و براساس آن نزدیک‌ترین هدف عملیاتی باتوجه به میزان تأثیرگذاری آن برنامه اجرایی، اصلاح گردد. چنانچه ابتدا تمام برنامه‌ها به این شیوه، اهداف عملیاتی خود را اصلاح نمایند، براساس ماتریس‌های تولید شده در مرحله دوم، اهداف سطوح بالاتر اصلاح می‌شود و این روند تا اهداف کلان دولت مرکزی ادامه می‌یابد، در نهایت میزان تغییرات در اهداف کلان دولت مرکزی با میزان بودجه در اختیار دولت متناسب می‌گردد.

۶. ارکان بودجه‌ریزی هوشمند

باتوجه به مراحل بیان شده، ارکان بودجه‌ریزی هوشمند به قرار زیر می‌باشد:

۱) اهداف قابل سنجش

۲) استراتژی‌های قابل سنجش

۳) برنامه‌ها

۴) تخصیص منابع

۵) سنجش و ارزیابی

۶) کنترل هوشمند

این ارکان در مراحل از پیش گفته مستتر هستند و پایه اصلی محاسبات، تئوری‌ها و نظام‌های حاکم بر سیستم را تشکیل می‌دهند.

۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

هوش مصنوعی یک فناوری در حال تحول است که مزایای اقتصادی و اجتماعی بسیار بزرگی برای آینده ترسیم کرده است. این فناوری ظرفیت آن را دارد که در نحوه زندگی، کار، یادگیری و اکتشاف و تعامل ما انقلابی ایجاد کند. پژوهش‌های هوش مصنوعی می‌تواند اولویت‌های ملی شامل افزایش رفاه اقتصادی، بهبود فرصت‌های آموزشی، کیفیت زندگی و همچنین افزایش امنیت ملی و داخلی را تحکیم بخشد. سرمایه‌گذاری در فناوری‌های جدید مبتنی بر هوش مصنوعی یکی از استراتژی‌های مهم بخش دولتی در کشورهای پیشرو جهان محسوب می‌شود.

دولت، بزرگترین و شاید مهمترین بخش جامعه است، هر حوزه دیگری جرقه رشد و خلاقیت را در دهه‌های اخیر تجربه کرده است، در عین حال حکومت و دولت نسبتاً بکر باقی مانده است. در دهه‌های آینده این وضعیت تغییر خواهد کرد، چون فناوری‌های جدید که شفافیت، بهره‌وری و هوش را پرورش می‌دهند، توسعه می‌یابند. امروزه خودکارسازی فعالیت‌هایی که نیازمند مهارت‌های ادراکی انسان است (همچون شناسایی صورت یا صوت افراد) و یا فعالیت‌هایی که نیازمند مهارت‌های شناختی است (مانند برنامه‌ریزی یا تصمیم‌گیری براساس اطلاعات ناقص یا غیرقطعی و حتی یادگیری)، آن چنان دور از انتظار نبوده و کم و بیش در فعالیت‌های روزانه از امکانات این سیستم‌های جدید نظیر تجهیزات هوشمند، استفاده می‌شود. در این مقاله تلاش شد با استفاده از مطالعات مختلف و به صورت مروری به مفاهیم بنیادی برای پایه‌ریزی هوش مصنوعی در تصمیم‌گیری‌های دولت و به ویژه بودجه‌ریزی پرداخته شود. سناریوهایی در این حوزه از قبیل ورودی‌ها و خروجی‌ها معرفی شد که با استفاده از الگوریتم ژنتیک و در صورت دسترسی داده قابل انجام و محاسبه است که می‌تواند رویکرد مطالعات آتی باشد. علاوه بر این، الگوریتم‌ها و هوش مصنوعی، پتانسیل حمایت از تصمیم‌گیرندگان در دولت به ویژه در بودجه عمومی را دارند و بهتر می‌توانند به تخصیص هزینه‌های بودجه و نمود آنها در بهبود رشد اقتصادی، کاهش تورم و کاهش نابرابری درآمد کمک کنند.

منابع

۱. موسوی، سیدجمال‌الدین؛ و بذرافشان مقدم (۱۳۹۷)؛ «بودجه‌ریزی هوشمند»، دومین کنفرانس بین‌المللی بودجه‌ریزی عملیاتی.

1. Adler, J. (2021). El Gasto Público y el Desarrollo Económico y Social. Asociación Internacional de Presupuesto Público. Retrieved October 2021, 20, from <https://asip.org.ar/el-gasto-publico-y-el-desarrollo-economico-y-social/>.
2. Aladejare, S. A. (2019). Testing the robustness of public spending determinants on public spending decisions in Nigeria. *International Economic Journal*, 87–65, (1)33.
3. Aladejare, S. A. (2020). Are public spending determinants significant in per capita budget spending decisions in Nigeria? *International Journal of Finance and Economics*, 15–1. <https://doi.org/10.1002/ijfe.2146>
4. Anastasopoulos, L. J., Moldogaziev, T. T., & Scott, T. (2020). Organizational context and budget orientations: A computational text analysis. *International Public Management Journal*, 313–292, (2)23.
5. Basu, A., Hickok, E., Mohandas, S., Kundu, A., Sinha, A., Pranav, M. B., & Ramachandran, V. (2018). Artificial intelligence in the governance sector in India. India: The Centre for Internet and Society.
6. Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, –415, (3)57 426.
7. Buchanan, J. M. (2014). Public finance in democratic process: Fiscal institutions and individual choice. UNC Press Books.
8. Dhasarathy, A., Jain, S., & Khan, N. (2020). When governments turn to AI: Algorithms, trade-offs, and trust. McKinsey Insights. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/when-governments-turn-to-ai-algorithms-tradeoffs-and-trust>.
9. Duan, Y., & Robins, P. C. (2000). An analysis of expert systems for business decision making at different levels and in different roles. *European Journal of Information Systems*, 46–36, (1)9.
10. Facchini, F. (2018). What are the determinants of public spending? An

- overview of the literature. *Atlantic Economic Journal*, 439–419 ,(4)46.
11. Fernandez-Cortez, V., Valle-Cruz, D., & Gil-Garcia, J. R. (2020). Can artificial intelligence help optimize the public budgeting process? Lessons about smartness and public value from the Mexican Federal Government. In 2020 Seventh international conference on EDemocracy & EGovernment (ICEDEG) (pp. 315–312).
 12. Gil-Garcia, J. R., Helbig, N., & Ojo, A. (2014). Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 31(S1), I1–I8. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.09.001>
 13. Kassania, S. H., Kassanib, P. H., Wesolowskic, M. J., Schneidera, K. A., & Detersa, R. (2021). Automatic detection of coronavirus disease (COVID19-) in X-ray and CT images: A machine learning based approach. *Biocybernetics and Biomedical Engineering*, 879–867 ,(3)41.
 14. Kleinberg, J., Ludwig, J., Mullainathan, S., & Obermeyer, Z. (2015). Prediction policy problems. *American Economic Review*, –491 ,(5)105 495.
 15. Kolkman, D. (2020a). Is public accountability possible in algorithmic policymaking? The case for a public watchdog. LSE. <https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/24/07/2020/is-public-accountability-possible-in-algorithmic-policymaking-the-case-for-a-public-watchdog/>.
 16. Kolkman, D. (2020b). The usefulness of algorithmic models in policy making. *Government Information Quarterly*, 3)37), Article 101488.
 - Kurzweil, R. (1999). *The age of spiritual machines: When computers exceed human intelligence*. Penguin Group.
 17. Lin, L., & Hou, Z. (2020). Combat COVID19- with artificial intelligence and big data. *Journal of Travel Medicine*, 5)27), taaa080. Lin, S. A. Y. (1994). Government spending and economic growth. *Applied Economics*, ,(1) 26 94–83.
 18. Liu, H.-W., Lin, C.-F., & Chen, Y.-J. (2019). Beyond state v Loomis: Artificial intelligence, government algorithmization and accountability. *International Journal of Law and Information Technology*, –122 ,(2)27 141.

19. Marsh, S. (2020). Councils scrapping use of algorithms in benefit and welfare decisions. *The Guardian*. August 24 <https://www.theguardian.com/society/2020/aug/24/councils-scrapping-algorithms-benefit-welfare-decisions-concerns-bias>.
20. McLaren, L., & Dutton, D. J. (2020). The social determinants of pandemic impact: an opportunity to rethink what we mean by “public health spending”. *Canadian Journal of Public Health*, 453–451 ,(4)111.
21. Pant, S. (2019). Importance of AI in improving the quality of Education in India. *India Today*. September 9 <https://www.indiatoday.in/education-today/featurephilia/story/importance-of-ai-in-improving-the-quality-of-education-in-india09-09-2019-1597113->.
22. Raibagi, K. (2020). Use of algorithmic decision making & AI in public organisations. *AIM*.
23. Robinson, M. (2014). Spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 122–81 ,(2)13.
24. Russo, F., & Verzichelli, L. (2016). Government ideology and party priorities: The determinants of public spending changes in Italy. *Italian Political Science Review/ Rivista Italiana Di Scienza Politica*, –269 ,(3)46 290.
25. Sun, T. Q., & Medaglia, R. (2019). Mapping the challenges of artificial intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. *Government Information Quarterly*, 383–368 ,(2) 36. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.008>
26. Swarnkar, A., & Swarnkar, A. (2020). Artificial intelligence based optimization techniques: A review. *Intelligent Computing Techniques for Smart Energy Systems*, 103–95.
27. Tang, Y. (2020). Government spending on local higher education institutions (LHEIs) in China: Analysing the determinants of general appropriations and their contributions. *Studies in Higher Education*, 14–1.
28. Valle-Cruz, D., Fernandez-Cortez, V., Lopez-Chau, ´ A., & Sandoval-Almazan, ´ R. (2021). Does twitter affect stock market decisions?

- Financial sentiment analysis during pandemics: A comparative study of the H1N1 and the COVID19- periods. *Cognitive Computation*, 16-1.
29. Wang, S., Zhao, D., Yuan, J., Li, H., & Gao, Y. (2019). Application of NSGA-II algorithm for fault diagnosis in power system. *Electric Power Systems Research*, 175, Article 105893.
30. Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Sturm, B. J. (2020). The dark sides of artificial intelligence: An integrated AI governance framework for public administration. *International Journal of Public Administration*, ,(9)43 829-818.



چکیده

تأمین مسکن یکی از مشکلات پیش‌روی قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت است. هرچند در این قانون تمهیداتی همچون واگذاری زمین و ارائه تسهیلات بانکی مطرح شده، ولی طرح عملیاتی برای تأمین مسکن در نظر گرفته نشده است. در این مقاله با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی، به بررسی ظرفیت اوراق مالی اسلامی برای تأمین بلندمدت مسکن پرداخته شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد «اوراق اجاره ساخت منتهی به اجاره به شرط تملیک»، روشی مناسب برای تأمین مالی بلندمدت مسکن است. در این رویکرد، ترکیبی از مشارکت دولت و خانواده‌ها برای تأمین بلندمدت مسکن استفاده می‌شود؛ در این چارچوب، دولت، زمین رایگان و یارانه و خانواده‌ها (بهره‌برداران) و سرمایه‌گذاران، منابع مالی برای ساخت را به صورت تدریجی در قالب قرارداد سفارش ساخت (استصناع) مسکن فراهم می‌کنند. صکوک سفارش ساخت مسکن به متقاضیان فروخته می‌شود؛ هنگامی که خانه ساخته شد، بهره‌بردار به میزان صکوک در اختیار، مالک منزل محسوب شده و در قالب عقد اجاره به میزان باقیمانده مستأجر بوده و اجاره پرداخت می‌کند؛ مالکیت فرد بر منزل با خرید باقیمانده اوراق موردنیاز برای تملک کامل مسکن، تکمیل می‌شود. دولت و نهادهای خیریه می‌توانند بخشی از صکوک را خریداری و به متقاضیان مسکن واگذار کنند؛ آنها می‌توانند یارانه اجاره‌بها را نیز به اقشار هدف در این طرح، پرداخت کنند. واژگان کلیدی: صکوک سفارش ساخت، استصناع، اجاره، مسکن، ابزارهای مالی اسلامی

۱. مقدمه

تامین مسکن یکی از دغدغه‌های اساسی خانوارها و به‌ویژه جوانان است. این مشکل گاهی بر تمایل والدین برای فرزندآوری نیز تاثیر می‌گذارد. برخی والدین تلاش می‌کنند با خریداری زمین، امتیاز آپارتمان و یا سپرده‌گذاری نزد بانکها، جهت تامین خانه برای فرزندان خود سرمایه‌گذاری کنند؛ تلاشی که با توجه به افزایش شدید قیمت زمین و مسکن در سال‌های اخیر با مشکلات زیادی روبرو شده است.

برای تامین مالی بلندمدت مسکن جوانان باید تمهیدی اندیشید که خانواده‌ها بتوانند با سرمایه‌گذاری تدریجی مسکن مورد نیاز خود و فرزندانشان را تامین کنند. یکی از راهبردهای قابل استفاده برای تامین بلندمدت مسکن، استفاده از ظرفیت صکوک اسلامی است. در این مقاله الگوی تامین مالی بلندمدت مسکن با استفاده از صکوک سفارش ساخت همراه با اجاره ارائه می‌شود. در ادامه پس از بررسی پیشینه تحقیق و تبیین مشکلات تامین بلندمدت مسکن، ابعاد مختلف الگوی پیشنهادی تبیین می‌شود.

با توجه به اینکه مقاله به دنبال طراحی شیوه تامین مالی بلندمدت برای مسکن با استفاده از ظرفیت اوراق مالی اسلامی است، روش تحقیق روشی تحلیلی-توصیفی است. بر این اساس با استفاده از پیشنهادات پیشین در زمینه تامین مالی با استفاده از صکوک اسلامی، تلاش شده تا طرحی ترکیبی برای تامین مالی مسکن با توجه ویژه به جوانان ارائه شود. در این طرح از ظرفیت بازار سهام و پس‌انداز خانوارها برای تامین مالی بلندمدت مسکن استفاده می‌شود. این طرح پیوست توانمندسازی اقشار فقیر، یا حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، با استفاده از ابزارهایی همچون یارانه خریداری صکوک مسکن و یارانه کمک اجاره مسکن را در خود گنجانده است.

۲. پیشینه تحقیق

در زمینه تامین مالی مسکن با استفاده از ابزارهای مالی اسلامی مطالعاتی انجام شده است که در ادامه به مهمترین از آنها اشاره می‌شود:

* اسلامی بیدگلی و فاضلیان (۱۳۸۴) در مقاله «معرفی روش‌های تامین مالی اسلامی مسکن» برخی از روش‌های اسلامی تامین مالی مسکن از جمله فروش اقساطی، اجاره به شرط تملیک و مشارکت تناقصی را بررسی کرده‌اند.

* ازوجی و همکاران (۱۳۸۷) در کتاب «شناسایی روش‌های نوین تجهیز منابع در بانک مسکن با نگرش تخصیص منابع در بخش مسکن» شیوه‌های تامین منابع در نظام اعتباری مسکن در سایر کشورها و امکان استفاده از روشهای تخصیص منابع در بازار تامین مالی مسکن در ایران را بررسی کرده است.

* معصومی‌نیا و شهیدی‌نسب (۱۳۸۸) در مقاله «بررسی فقهی و اقتصادی ابزار تامین مالی مشارکت کاهنده» به بررسی فقهی و طراحی مدل عملیاتی بانکی و اوراق مالی مبتنی بر مشارکت کاهنده در بخشهای مختلف از قبیل مسکن پرداخته است.

* جعفری و اله‌قلی (۱۳۸۸) در مقاله «تامین مالی مسکن از طریق اوراق رهنی» با بررسی ساختار بازار رهنی ایالت متحده و اروپا، با معرفی اوراق رهنی، ساختار پیشنهادی را برای انتشار اوراق در بازار کشور ارائه می‌دهد.

* علیزاده و سیفال‌الدینی (۱۳۹۲) در مقاله «الزامات اصلی تبدیل به اوراق بهادارسازی دارایی‌های ملکی» آماده بهره‌برداری و در حال ساخت را مورد بررسی قرار داده و ویژگی‌های هر کدام از این انواع تبدیل به اوراق بهادارسازی تشریح کرده است.

* سید عباس موسویان (۱۳۸۸) در مقاله «نقش اوراق استصناع در تأمین مالی بخش مسکن» با بررسی فقهی انواع اوراق استصناع، مدل پیشنهادی استفاده از این اوراق در تأمین مالی مسکن را ارائه می‌دهد.

* شیرمردی و ندری (۱۳۹۴) در مقاله «امکان‌سنجی استفاده از اوراق جعاله در تأمین مالی مسکن» به بررسی امکان طراحی و انتشار اوراق جعاله از منظر معیارهای فقهی و تخصصی پرداخته‌اند.

* شیرمردی و فطانت‌فرد (۱۳۹۹) در مقاله «صکوک و کالت، ابزار مالی نوین در تأمین مالی مسکن» به بررسی ظرفیت‌های صکوک و کالت برای تأمین مالی مسکن پرداخته است.

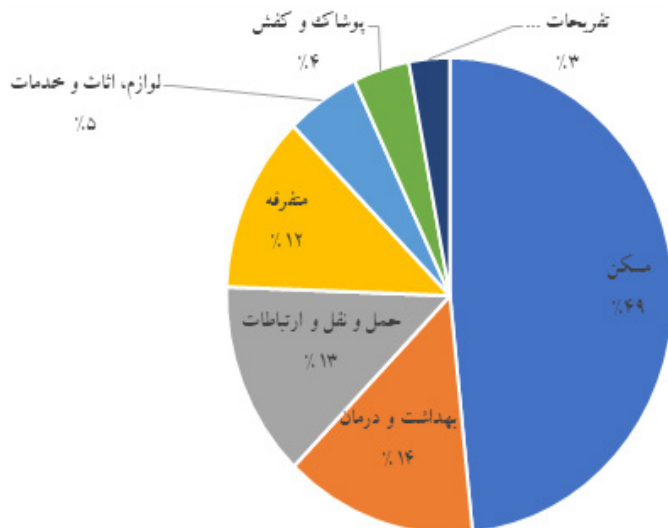
در پژوهش‌های مورد اشاره، روش‌های متعدد تأمین مسکن با استفاده از ابزارهای مالی اسلامی را بررسی کرده است. در این مقاله شیوه تأمین مالی مسکن با استفاده از ترکیب قراردادهای سفارش ساخت و اجاره به شرط تملیک معرفی شده است. در الگوی پیشنهادی، ابداعاتی در زمینه نحوه تأمین مالی مسکن و همچنین معرفی یارانه‌های مربوطه صورت گرفته است.

۳. سهم هزینه مسکن در بودجه خانوار

طبق آمارها و داده‌های منتشر شده از سوی مرکز آمار ایران، سهم هزینه مسکن، سوخت و روشنایی از هزینه‌های غیرخوراکی خانوارهای شهری در سال ۱۴۰۰ حدود ۴۹ درصد است.^۱ بر اساس محاسبات بانک مرکزی، سهم هزینه مسکن، آب، برق و سایر سوخت‌ها خانوارهای شهری از کل هزینه‌های خانوار در سال ۱۳۹۶ برابر ۳۶ درصد می‌باشد. سهم این هزینه‌ها در مناطق روستایی ۱۹ درصد است.^۲

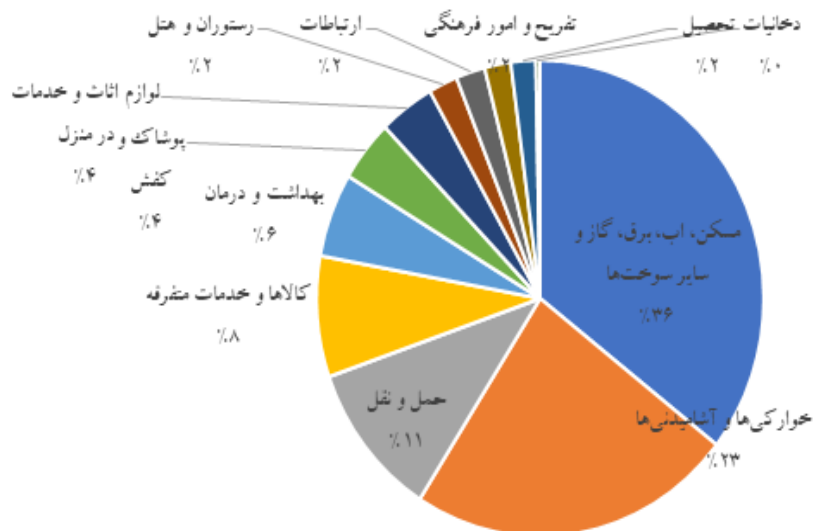
۱. مرکز آمار ایران هزینه و درآمد خانوارهای کشور در سال ۱۴۰۰ را با استفاده از نمونه‌ای متشکل از ۱۹ هزار و ۶۱۸ خانوار نمونه در نقاط شهری و ۱۸ هزار و ۳۷۰ نفر در نقاط روستایی بررسی کرده است. نتایج این طرح آمارگیری حاکی از این است که ۲۷ درصد هزینه کل سالانه‌ی خانوار شهری مربوط به هزینه‌های خوراکی و دخانی و ۷۳ درصد مربوط به هزینه‌های غیرخوراکی بوده است. در بین هزینه‌های خوراکی و دخانی، بیشترین سهم مربوط به هزینه گوشت با سهم ۲۱ درصد و در بین هزینه‌های غیرخوراکی بیشترین سهم با ۴۹ درصد مربوط به هزینه مسکن، سوخت و روشنایی بوده است. ۲. در بین هزینه‌های خانوار شهری، ۲۷ درصد مربوط به اقلام خوراکی و ۷۳ درصد مربوط به اقلام غیرخوراکی است. این میزان در روستاها به ترتیب ۴۰ و ۶۰ درصد است. این تفاوت شهری و روستایی عمدتاً به دلیل سهم بالای هزینه مسکن در شهرهاست. به طوری که در شهرها ۳۶ درصد و در مناطق روستایی ۱۹ درصد هزینه خانوار مربوط به هزینه مسکن است.

شکل ۱ سهم انواع هزینه‌های غیر خوراکی خانوارهای شهری در سال ۱۳۹۸



منبع: مرکز آمار ایران

شکل ۲ درصد سهم گروه‌های مختلف هزینه سالانه یک خانوار شهری ۱۳۹۶



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نتایج بررسی بودجه خانوار در مناطق شهری سال ۱۳۹۶

بر اساس محاسبات مرکز آمار ایران، هزینه اجاره یک واحد آپارتمانی ۷۵ مترمربعی در مناطق شهری کشور در سال ۱۴۰۰ به طور میانگین ۳۰٫۲٪ از کل هزینه خانوار را شامل می‌شود؛ سهم

این هزینه در سال ۱۳۹۹ برابر با ۲۹٪ بوده است. سهم هزینه اجاره‌بها در سبد هزینه خانوار در استان تهران به ۴۵٫۹ می‌رسد.^۱

۴. مشکلات تامین بلندمدت مسکن

یکی از مشکلات اساسی در تامین مسکن به‌خصوص برای اقشار محروم این است که این افراد نمی‌توانند وجوه مورد نیاز برای تامین مسکن را تامین کنند. این امر مستلزم برنامه‌ریزی بلندمدت برای تامین مسکن است. در این صورت یا افراد به تدریج سعی در پس‌انداز برای تهیه مسکن می‌کنند و یا با دریافت تسهیلات بلندمدت در پی تامین مالی بلندمدت مسکن برمی‌آیند. با افزایش تورم، هم توان افراد برای پس‌انداز کم شده است و هم بانکها و موسسات اعتباری رغبت چندانی به اعطای تسهیلات بلندمدت دارند.

برای رفع این مشکل تمهیدات زیادی اندیشیده شده که با موفقیت زیادی همراه نبوده است. اجرای طرح‌هایی مانند فروش متری مسکن، اعطای تسهیلات بلندمدت خرید و ساخت مسکن، طراحی حساب‌های امانی برای پیش‌فروش مسکن، فروش اقساطی مسکن از جمله این تمهیدات می‌باشد. در میان طرح‌های اجرا شده، طرح ایجاد پس‌انداز برای کودکان ایرانی نگاهی بلندمدت به تامین نیازهای آنان داشت. در این طرح برای هر فرزندی که متولد می‌شود حساب بانکی ایجاد شده دولت مبلغی به آن حساب واریز می‌کند؛ خانواده‌ها نیز سالیانه مبلغی به این حساب واریز می‌کنند تا زمانی که نوزاد به بالای ۲۰ سال رسید می‌تواند از وجوه حساب برای تامین نیازهای ضروری خود از جمله ازدواج و تامین مسکن استفاده کند. این طرح در عمل به‌واسطه مشکل در تامین منابع متوقف شد.^۲ برای تامین مالی بلندمدت مسکن طرح مشابهی در نظام بانکی برای پس‌انداز تدریجی والدین برای فرزندان‌شان در بانکها از جمله مسکن با عنوان حساب مسکن جوانان اجرایی شد. بر اساس این طرح، والدین در مدت بین ۵ تا ۱۵ سال با سپرده‌گذاری برای کودکان به صورت ماهیانه می‌تواند از تسهیلات بانکی حساب پس‌انداز مسکن جوانان برای تهیه مسکن با نرخ تسهیلات ترجیحی و بازپرداخت ۲۰ ساله بهره‌مند شوند. با توجه به افزایش تورم و پایین بودن سقف تسهیلات و عدم افزایش آن، موفقیت چندانی در پی نداشت.

در قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مصوب سال ۱۴۰۰، دو رویکرد برای کاهش دغدغه والدین برای تامین مسکن اتخاذ شده است. از یک طرف، علاوه بر ایجاد امکان استفاده مجدد از امتیازات دولتی در زمینه مسکن،^۳ دولت مکلف به واگذاری زمین یا واحد مسکونی

۱. دنیای اقتصاد، وزن اجاره در سبد هزینه، ۱۴۰۱/۵/۳۰.

۲. طرح تامین آتیه مهر امام رضا (ع)؛ براساس این طرح، که در سال ۱۳۸۹ مطرح شد، دولت برای هر فردی که متولد می‌شود حساب بانکی خاصی ایجاد کرده و مبلغ ده‌میلیون ریال به آن حساب واریز خواهد کرد و مقرر خواهد شد خانواده وی نیز سالیانه مبلغی (معادل دویست هزار ریال) را به این حساب واریز کنند تا زمانی که سن آن نوزاد به بالای ۲۰ سال رسید بتواند برای تامین نیازهای ضروری خود از جمله ازدواج سرمایه اولیه‌ای در اختیار داشته باشد. اجرای این طرح به بانک ملی ایران واگذار شد. با توجه به عدم تامین اعتبار مورد نیاز این طرح در سال ۱۳۹۰ متوقف شد.

۳. ماده ۳- وزارت راه و شهرسازی مکلف است امکان استفاده مجدد از امکانات دولتی مربوط به تامین مسکن خانوار را برای خانواده‌ها پس از تولد فرزند سوم و بیشتر فراهم آورد و این خانواده‌ها می‌توانند صرفاً برای بار دوم از کلیه امکانات دولتی در این خصوص استفاده نمایند(قانون جوانی جمعیت، ماده ۳)

اقساطی (طی دوره ده ساله) به خانوارهایی که فرزند سوم بدنیا بیاورند، شده است.^۱ همچنین تسهیلاتی همچون ارائه تخفیف در هزینه‌های عمومی ساخت‌ساز (عوارض ساخت‌وساز، هزینه انشعابات، هزینه خدمات نظام مهندسی) از محل منابع عمومی در بودجه‌های سنواتی^۲، اختصاص بخشی از منازل مسکونی سازمانی برای خانواده‌های دارای حداقل سه فرزند^۳ در نظر گرفته شده است. علاوه بر این دانشگاه‌ها، مراکز آموزش عالی و حوزه‌های علمیه مکلف به برآوردن نیاز دانشجویان متاهل با احداث، تکمیل، تأمین و تجهیز خوابگاه‌های متأهلی یا منازل مسکونی شده‌اند؛^۴ وجوه مورد نیاز برای این امر از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی تأمین می‌شود.^۵ برای تأمین زمین مورد نیاز برای خوابگاه‌های متاهلی نیز وظایفی برای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و همچنین وزارت‌خانه‌ها از جمله وزارت مسکن و شهرسازی در نظر گرفته شده است.^۶

۱. ماده ۴ - به منظور تحقق بند «چ» ماده (۱۰۲) قانون پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دولت مکلف است یک قطعه زمین یا واحد مسکونی حداقل به میزان (۲۰۰) مترمربع منطبق با ضوابط حد نصاب تفکیک بر اساس طرح‌های هادی روستایی و شهری یا طرح‌های جامع و تفصیلی شهری مصوب برای ساکنین در روستاها یا شهرهای کمتر از پانصد هزار نفر پس از تولد فرزند سوم و بیشتر به‌صورت مشترک و بالمناصفه به پدر و مادر، در همان محل بر اساس هزینه آمادسازی فقط برای یک بار به صورت فروش اقساطی با دو سال تنفس و هشت سال اقساط اعطا نماید و سند مالکیت، پس از پرداخت آخرین قسط، ظرف حداکثر یک ماه، به مالکین تحویل داده میشود (قانون جوانی جمعیت، ماده ۴).

۲. ماده ۵ - به منظور تحقق بند «چ» ماده (۱۰۲) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دستگاه‌های اجرایی مکلفند برای تأمین و ارتقای کیفیت مسکن، پایان کار و عوارض ساخت و ساز، کلیه هزینه‌های تخصیص شبکه، انشعابات و هزینه‌های خدمات نظام مهندسی را به میزان پنجاه درصد (۵۰٪) برای خانواده‌های دارای سه فرزند زیر بیست سال و به میزان هفتاد درصد (۷۰٪) برای خانواده‌های دارای حداقل چهار فرزند زیر بیست سال برای یک مرتبه و هزینه‌پروانه و عوارض ساختمانی را به میزان ده درصد (۱۰٪) برای خانواده‌های دارای حداقل سه فرزند زیر بیست سال تخفیف دهند. دولت مکلف است صد درصد (۱۰۰٪) تخفیف‌های مربوط به پروانه ساختمانی را از محل منابع عمومی در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی نماید. تبصره ۱ - معافیت‌های فوق تا متر (۱۳۰) مترمربع زیربنای مفید در شهر تهران، ۲۰۰ مترمربع زیربنای مفید در شهرهای بالای پانصد هزار نفر و (۳۰۰) مترمربع زیربنای مفید برای سایر شهرها و روستاها قابل اعمال است. تبصره ۲ - محاسبات و نظارت مهندسی در خدمات نظام مهندسی برای خانواده‌های فوق جزو سهمیه سالانه آنها منظور نمی‌شود.

۳. ماده ۶ - کلیه دستگاه‌های مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مکلفند حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) از ظرفیت منازل مسکونی سازمانی در اختیار خود را جهت بهره‌برداری به خانواده‌های کارکنان دارای حداقل سه فرزند و فاقد مسکن ملکی مناسب در شهر محل خدمت تخصیص داده و در صورت وجود مازاد بر نیاز این خانواده‌ها به سایرین طبق ضوابط مربوط اختصاص دهند. همچنین طول زمان بهره‌برداری در منازل سازمانی برای خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر فاقد مسکن ملکی مناسب در شهر محل خدمت حداقل باید به میزان دو برابر سکونت سایرین باشد.

۴. ماده ۷ - در اجرای بند «پ» ماده (۱۰۳) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران کلیه دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی مکلفند متناسب با برآورد نیاز دانشجویان متأهل اعم از بومی و غیربومی، زن و مرد، نسبت به هزینه‌کرد حداقل ده درصد (۱۰٪) از درآمد اختصاصی و ده درصد (۱۰٪) از اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌های سالانه مقرر در بودجه سنواتی خود به استثنای مواردی که از لحاظ شرعی مصارف مشخصی دارند جهت احداث، تکمیل، تأمین و تجهیز خوابگاه‌های متأهلین اقدام کنند (قانون جوانی جمعیت، ماده ۷).

۵. تبصره ۱ - در اجرای بند «پ» ماده (۱۰۳) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به دولت اجازه داده میشود سالانه مطابق قوانین بودجه سنواتی تا پنجسال مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی اسلامی منتشر کند تا به منظور احداث، تکمیل، تجهیز و تأمین خوابگاه‌های دانشجویی متأهل به مصرف برسد (قانون جوانی جمعیت، ماده ۷، تبصره ۱).

۶. تبصره ۲ - کلیه دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی مکلفند، اراضی و ساختمانهای مازاد خود را با مشارکت خیرین و سایر دستگاه‌ها به تأمین خوابگاه‌ها و یا منازل مسکونی مورد نیاز دانشجویان متأهل اختصاص دهند. اراضی و ساختمانهایی که از لحاظ شرعی شرایط و مصارف خاصی دارند از شمول این حکم مستثنی هستند.

در قانون مزبور تکالیفی نیز برای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در نظر گرفته شده است که از طریق بانک‌های عامل و موسسات اعتباری نسبت به پرداخت انواع تسهیلات مسکن با هدف تشویق فرزندآوری خانواده‌ها اقدام کنند. این طرح تشویقی شامل افزایش بیست و پنج (۲۵٪) سقف تسهیلات خرید، ساخت و جعاله تعمیرات مسکن به ازای هر فرزند زیر بیست سال سن تا حداکثر دو برابر سقف مصوب و افزایش دوره بازپرداخت به میزان دو سال به ازای هر فرزند زیر بیست سال سن، تا سقف ده سال می‌باشد.^۱

یکی از مشکلات شیوه مورد استفاده برای تامین مسکن جوانان اتکای زیاد آن به تسهیلات است. با توجه به مشکلات پیش‌روی خانواده‌ها و جوانان توان آنها برای پرداخت اقساط تسهیلات تصویب شده به خصوص پیش از تحویل مسکن، محدود است. برای این منظور باید از راهبردهای دیگری برای توانمندسازی جوانان برای تامین مسکن استفاده کرد. یکی از راهبردهای قابل طرح استفاده از ظرفیت بازار سهام و صکوک اسلامی برای تامین مالی مسکن

تبصره ۳- وزارت راه و شهرسازی مکلف است اراضی مازاد با کاربری آموزشی، تحقیقات و فناوری در اختیار خود را مطابق با ضوابط شهرسازی و به میزان سرانه های مصوب، برای جبران کسری احداث خوابگاه های دانشجویی و طلاب متأهل به دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی و حوزه های علمیه با حفظ مالکیت دولت به صورت اجاره ۹۹ ساله و غیر قابل تغییر کاربری واگذار نماید.

تبصره ۴- کلیه دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشگاه ها و پارکهای علم و فناوری مکلفند متناسب با تعداد دانشجویان متأهل، خوابگاه های موجود را جهت اختصاص به خوابگاه های متأهلین بهسازی و تجهیز نمایند و در احداث خوابگاه های جدید، خوابگاه های متأهلین را در اولویت قرار دهند.

تبصره ۵- وزارتخانه های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلفند ظرف شش ماه پس از لازمالاجرا شدن این قانون پیوستهای فرهنگی احداث خوابگاه های متأهلین را مبنی بر نظامنامه پیوست فرهنگی طرحهای مهم و کلان کشور مصوب ۱۳۹۲/۱/۲۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی تهیه و با تصویب وزیر مربوط بهداشتگاه های مرتبط ابلاغ نمایند.

تبصره ۶- دانشگاه های غیردولتی و حوزه های علمیه در صورتی که اقدام به ساخت خوابگاه های متأهلین نمایند از تسهیلات تبصره های (۱) و (۳) در چهارچوب تبصره (۵) برخوردار خواهند بود.

تبصره ۷- سازمان اوقاف و امور خیریه و تولیت آستانهای مقدسه با رعایت نوع وقف و ترویج «فرهنگ وقف و تعالی خانواده» مکلفند با همکاری وزارتخانه های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و راه و شهرسازی و همچنین مراکز مدیریت حوزه های علمیه، ضمن استفاده از ظرفیتهای مردمی، به احداث «خوابگاه متأهلین ویژه دانشجویان و طلاب» اقدام نمایند.

ماده ۸- صندوقهای رفاه دانشجویی و مراکز مدیریت حوزه های علمیه مکلفند پس از لازمالاجرا شدن این قانون، برای دانشجویان و طلاب متأهل فاقد مسکن نسبت به پرداخت ودیعه مسکن (قرضالحسنه ضمن اجاره)، مشروط به ارایه اجارهنامه دارای شناسنامه رهگیری از مشاوران املاک به نحوی اقدام نماید که هر ساله حداقل پنج درصد (۵۰٪) متوسط قیمت ودیعه اجاره مسکن (۷۰) متری در شهرهای بیش از پانصد هزار نفر جمعیت و مسکن (۱۰۰) متری در سایر شهرهای محل تحصیل پوشش داده شود.

تبصره -شمول این حکم بر مراکز مدیریت حوزه های علمیه مشروط به عدم مغایرت با اساسنامه حوزه های علمیه و هماهنگی مدیریت ذیربط در حوزه های علمیه خواهد بود.

۱. ماده ۹- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانکهای عامل و مؤسسات اعتباری، نسبت به پرداخت انواع تسهیلات مسکن با هدف تشویق فرزندآوری خانواده ها به شرح زیر اقدام کند:

الف- افزایش بیست و پنج درصدی (۲۵٪) سقف تسهیلات خرید، ساخت و جعاله تعمیرات مسکن به ازای هر فرزند زیر بیست سال سن تا حداکثر دو برابر سقف مصوب، از محل افزایش مبلغ سپرده بانکی با رعایت مصوبات شورای پول و اعتبار

ب- افزایش دوره بازپرداخت به میزان دو سال به ازای هر فرزند زیر بیست سال سن، تا سقف ده سال
تبصره -بانکهای عامل مکلفند نسبت به افزایش تسهیلات، تا سقف مقرر در این ماده، بدون تسویه تسهیلات قبلی اقدام نمایند(قانون جوانی جمعیت، ماده ۹).

جوانان است. در قالب این طرح والدین از همان اوان تولد فرزندشان اقدام به سرمایه‌گذاری برای تامین مسکن فرزندشان می‌کنند.

۵. چارچوب کلی الگوی تامین بلندمدت مسکن

الگوی پیشنهادی تامین بلندمدت مسکن مبتنی بر مشارکت دولت-مردم در بلندمدت و بر اساس مشارکت بین‌نسلی است. در این الگو، دولت نقش خود را با عرضه رایگان زمین و پرداخت یارانه و مدیریت ساخت مسکن ایفا می‌کند. تامین مالی ساخت مسکن نیز توسط خانواده‌های بهره‌بردار از مسکن و سرمایه‌گذاران صورت می‌گیرد. با توجه به بلندمدت بودن این طرح، عملاً نوعی سرمایه‌گذاری بین‌نسلی صورت می‌گیرد؛ به‌صورتی که خانوارهای که در آینده به مسکن برای فرزندانشان نیاز دارند، هم اکنون ساخت بهره‌برداران کنونی مسکن را تامین مالی می‌کنند.

در الگوی تامین بلندمدت مسکن، متقاضیان مسکن و سرمایه‌گذاران به میزان اوراق سفارش ساخت مسکن در طرح‌های احداث مسکن سهیم می‌باشند؛ هنگامی که سرمایه‌گذار به استفاده از خانه‌های احداثی برای خود یا فرزندانش نیاز پیدا کرد؛ یکی از واحدهای احداث شده را در اختیار می‌گیرد. در این الگو از اوراق ترکیبی سفارش ساخت مسکن و اجاره استفاده می‌شود.

۶. اوراق ترکیبی سفارش ساخت مسکن و اجاره

اوراق ترکیبی سفارش ساخت و اجاره، اوراقی است که در ابتدا برای تامین ساخت مسکن منتشر می‌شود؛ در ادامه از قرارداد اجاره پس از ساخت و تحویل آن به متقاضیان استفاده خواهد شد.

تعریف اوراق ترکیبی سفارش ساخت با اجاره

قرارداد ترکیبی سفارش ساخت (استصناع) با اجاره قراردادی است که در آن متقاضی مسکن برای احداث آن سرمایه‌گذاری کرده و هنگام بهره‌برداری به‌میزان اوراق تحت تملک مالک و به‌میزان باقیمانده مستاجر محسوب می‌شوند. شخصی که واحد مسکونی را تحویل می‌گیرد با پرداخت مبالغ باقیمانده به تدریج مالک کل واحد مسکونی خواهد شد. اجاره پرداختی به‌عنوان سود دارندگان اوراقی محسوب می‌شود که هنوز واحد مسکونی دریافت نکرده‌اند.

این اوراق نیز همانند سایر انواع اوراق، دارای چهار رکن انتشار شامل بانی (متقاضی تامین مالی)، ناشر، شرکت واسطه و خریداران اوراق است.

* بانی: متقاضی تامین مالی ساخت مسکن است. در طرح کنونی وزارت مسکن و شهرسازی بانی محسوب می‌شود.

* نهاد واسطه: نهاد واسطه یک شرکت حقوقی است که پس از اخذ موافقت اصولی انتشار اوراق سفارش ساخت از سازمان بورس اوراق بهادار، اقدام به انتشار این اوراق کرده و منابع حاصله را در اختیار بانی قرار می‌دهد.

* موسسه رتبه‌بندی اعتبار: این نهاد اقدام به رتبه‌بندی اوراق منتشر شده می‌کند.

* ناظر: ناظر عهده‌دار نظارت بر ساخت مسکن می‌باشد. ناظر از میان اشخاص حقوقی دارای پروانه اشتغال

به کار مهندسی وفق قوانین و مقررات مربوط به نظام مهندسی و یا دارای گواهی نظارت (صلاحیت) از معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، به انتخاب بانی با تایید سازمان انتخاب می‌شود. ناظر و بانی نباید تحت کنترل مشترک باشند. همچنین ناظر نباید تحت کنترل بانی باشد. رعایت این موضوع باید به تایید حسابرس بانی برسد.

* ضامن: ضامن توسط بانی و با تایید سازمان صرفاً از میان بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شرکت‌های بیمه تحت نظارت بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شرکت‌های تأمین سرمایه، صندوق‌های بازنشستگی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و شرکت‌های مادر (هلدینگ)، نهادهای عمومی و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی انتخاب می‌شود. ضامن پرداخت اقساط (اصل و سود اوراق) را در صورت نکول بانی بر عهده دارد. در دستورالعمل‌های جدید سازمان بورس اوراق بهادار امکان حذف ضامن برای تسهیل روند انتشار اوراق وجود دارد.

* متعهد پذیرهنویس: متعهد پذیرهنویس شخصیت حقوقی مورد تایید سازمان بورس اوراق بهادار و با کفایت سرمایه کافی است که خرید اوراق باقیمانده پس از عرضه عمومی را عهده‌دار می‌شود.

* بازارگردان: شخصیت حقوقی مورد تایید سازمان بورس اوراق بهادار با کفایت سرمایه کافی که نقدشوندگی اوراق را تضمین می‌کند. در بیشتر موارد شرکت‌های تأمین سرمایه نقش پذیرهنویسی و بازارگردانی اوراق را عهده‌دار می‌شوند.

* عامل فروش: عامل فروش از بین شرکت‌های کارگزاری عضو بورس اوراق بهادار تهران یا فرابورس ایران توسط بانی انتخاب می‌شود و مسئولیت عرضه اوراق را بر عهده دارد. عامل فروش با اخذ مجوزهای لازم می‌تواند به منظور توزیع گسترده اوراق از خدمات بانک‌ها یا مؤسسات مالی و اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی، بیمه‌های تحت نظارت بیمه مرکزی و نهادهای مالی استفاده کند.

* شرکت سازنده: شرکت مهندسی دارای مجوزی است که اقدام به ساخت واحدهای مسکونی و تحویل آن به بانی می‌کند.

با انتشار اوراق سفارش ساخت از طریق نهاد واسط، رابطه وکیل و موکل میان نهاد واسط و خریداران اوراق برقرار می‌شود. نهاد واسط به وکالت از طرف خریداران اوراق نسبت به انعقاد قرارداد سفارش ساخت با بانی اقدام کرده و بانی ملزم به اتخاذ تمهیدات و پیگیری لازم جهت ساخت مسکن و تحویل آن به نهاد واسط است. نهاد واسط بعد از تحویل گرفتن مسکن، آن را در دارندگان اوراق که متقاضی مسکن باشند قرار می‌گیرد. وجوه پرداختی توسط دریافت‌کننده مسکن تا تکمیل بهای پرداختی، اجاره بها محسوب می‌شود.

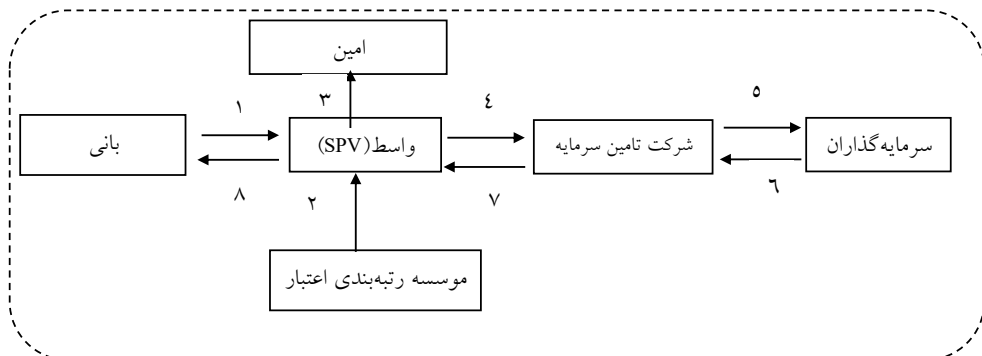
۷. گردش مالی و روابط حقوقی اوراق سفارش ساخت با اجاره

۱. وزارت راه و شهرسازی، به عنوان بانی با انتخاب شرکت واسط (ناشر) از بین شرکت‌های واسط مورد پذیرش سازمان بورس اوراق بهادار درخواست خود برای تأمین ساخت مسکن را اعلام می‌کند و واسط را در جایگاه ناشر اوراق تعیین می‌کند.

۲. کن واسط با انجام مطالعات اولیه و تهیه امیدنامه، تایید لازم از موسسه رتبه‌بندی اعتبار را دریافت می‌کند.

۳. شرکت واسط با اخذ موافقت سازمان بورس اوراق بهادار، موسسه امین را جهت کنترل و نظارت بر فرآیند انتشار اوراق انتخاب می‌کند.
۴. واسط با موافقت سازمان بورس اوراق بهادار، اقدام به انتشار اوراق سفارش ساخت منتهی به اجاره می‌کند و جهت واگذاری در اختیار شرکت تامین سرمایه قرار می‌دهد.
۵. شرکت تامین سرمایه با واگذاری اوراق سفارش ساخت به سرمایه‌گذاران، وجوه را جمع‌آوری و در اختیار واسط قرار می‌دهد.
۶. شرکت واسط وجوه را در اختیار بانی قرار می‌دهد.
۷. بانی وجوه را از طریق پیمانکاران معتبر برای ساخت مسکن استفاده می‌کند. واحدهای ساخته‌شده به تدریج در اختیار دارندگان اوراق قرار می‌گیرد. بانی برای افرادی که میزان اوراق کافی برای تملک کل واحد مسکونی را در اختیار ندارند، قرارداد اجاره تنظیم می‌کند؛ ساکن مسکن با خریداری باقیمانده اوراق مورد نیاز به تدریج مالکیت خود بر واحد مسکونی را تکمیل می‌کند.

شکل ۳: مدل عملیاتی اوراق سفارش ساخت با اجاره



در طرح پیشنهادی زمین مورد نیاز برای احداث مسکن توسط دولت فراهم می‌شود. البته می‌توان زمین را با استفاده از وجوه حاصل از فروش اوراق سفارش ساخت تهیه کرد. در این حالت، تعداد اوراق سفارش ساخت برای دریافت واحد مسکونی افزایش می‌یابد.

اگر برای ساخت یک واحد مسکونی ۸۰ متری برای هر متر به‌طور متوسط ۱۰ میلیون تومان هزینه شود، جمع وجوه مورد نیاز حدود ۸۰۰ میلیون تومان خواهد بود. وجوه مورد نیاز ساخت این واحد مسکونی با انتشار ۸۰۰ ورق صکوک یک میلیون تومانی تامین خواهد شد. آورده اولیه متقاضیان مسکن با توجه به وسع مالی آنها بین ۱۰ تا ۲۰ درصد خواهد بود؛ که مبلغی بین ۸۰ تا ۱۶۰ میلیون تومان است. متقاضیان به تدریج اوراق را خریداری کرده و بر میزان سهم خود در طرح ساخت مسکن اضافه می‌کنند. هنگامی که دارنده اوراق به استفاده از واحد مسکونی نیاز پیدا کرد؛ واحد مسکونی تحویل او می‌شود؛ وی به میزان صکوک که دارا می‌باشد، مالک واحد مسکونی می‌گردد. وی نسبت به میزان باقیمانده صکوک مستاجر محسوب شده و باید اجاره پرداخت کند. با افزایش صکوک در اختیار ساکن مسکن از میزان

اجاره‌بهای وی کاسته می‌شود. از این رو، وی انگیزه دارد که نسبت به خرید اوراق و تکمیل مالکیت خود اقدام کند.

فرض کنید که متقاضی دریافت مسکن دارای ۴۰۰ ورق از صکوک مسکن است. در این صورت وی مالک سه دانگ خانه بوده و نسبت به سه دانگ باقی مانده مستاجر محسوب می‌شود. وی می‌تواند به تدریج اوراق صکوک باقیمانده را خریداری کرده و در نهایت مالک کل واحد مسکونی شود. اجاره‌بهای مسکن با توجه به میزان اوراق باقی مانده و ارزش مسکن تعیین می‌شود.

۸- شیوه‌های حمایت از اقشار آسیب‌پذیر

در الگوی پیشنهادی، روش‌هایی برای کمک به اقشار کم‌درآمد توسط دولت و نهادهای خیریه پیشنهاد شده است. کمک مزبور می‌تواند در قابل اهدای صکوک سفارش ساخت و یا پرداخت کمک اجاره‌بها صورت گیرد. هرچند در هر دو روش به متقاضی مسکن کمک می‌شود تا بتواند وجوه لازم برای تامین مسکن را فراهم کند، در شیوه اهدای صکوک سفارش ساخت، دولت یا نهادهای خیریه از بازار اولیه یا ثانویه بخشی از اوراق عرضه‌شده را خریداری کرده و به اقشار هدف اهدا می‌کنند. ولی در روش دوم، مبالغی به صورت کمک اجاره‌بها به دریافت‌کننده مسکن پرداخت می‌شود؛ وی می‌تواند از این وجوه برای خریداری اوراق سفارش ساخت باقیمانده برای تملک کامل واحد مسکونی اقدام کند.

میزان مبلغ کمک‌اجاره پرداختی به افراد با توجه به توان درآمدی افراد تعیین می‌شود. منابع یارانه مزبور می‌تواند با تبدیل یارانه‌های موجود به یارانه موضوعی تامین شود و یا از محلی دیگر همچون صندوق ذخیره مسکن و یا تامین شود. مراد از یارانه موضوعی یارانه‌ای است که برای هدف خاصی و یا برای حمایت از گروه خاصی پرداخت می‌شود. کمک اجاره‌بها و یارانه فرزند در زمره یارانه‌ها موضوعی قرار می‌گیرند. در مقابل، پرداخت یارانه به صورت کلی و بدون هدف‌گذاری مقاصد خاص، چنین ویژگی ندارد.

اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه برای خرید صکوک سفارش ساخت در دوره سرمایه‌گذاری و یا در دوره اجاره‌نشینی و همچنین برای پرداخت اجاره‌بها نیز می‌تواند به خانواده‌ها برای تکمیل مالکیت خود بر مسکن و پرداخت اجاره‌بها کمک کند. دولت و نهادهای خیریه می‌توانند با پرداخت یارانه سود بانکی در تسهیلات غیرقرض‌الحسنه نیز به افراد هدف کمک کنند. در این حالت تسهیلاتی که خانوارهای هدف دریافت می‌کنند، با نرخ سودی کمتر از نرخ سود متعارف پرداخت می‌شود. منابع مورد نیاز برای پرداخت این یارانه می‌تواند از محل صندوق ذخیره مسکن فراهم شود.

برای کمک به تامین منابع لازم برای خریداری اوراق سفارش ساخت می‌توان از ظرفیت سهام عدالت نیز استفاده کرد. بر این اساس، خانواده‌ها می‌توانند سهام عدالت خود را به عنوان آورده برای تامین اوراق سفارش ساخت مورد نیاز استفاده کنند. دولت می‌تواند هنگام تولد فرزندان به جای اعطای سهام عدالت، تعداد مشخصی اوراق سفارش ساخت برای او در نظر بگیرد.

۹- مزایای تامین مالی مسکن با روش اوراق سفارش ساخت منتهی به اجاره به شرط تملیک

استفاده از اوراق سفارش ساخت با اجاره دارای مزایای زیر است:

۱. اوراق سفارش ساخت با اجاره ورود سرمایه‌های خرد افراد برای تامین مالی ساخت مسکن و سرمایه‌گذاری بلندمدت برای تامین نیاز به مسکن را فراهم می‌کند.
۲. وجوهی که متقاضی مسکن طی دوره پرداخت می‌کند قطعی بوده و در نتیجه متقاضیان مسکن مجبور به پرداخت هزینه بیشتر از میزان تعیین شده نخواهند بود که این امر جذابیت این روش تامین مالی را بیشتر می‌کند.
۳. پرداخت منابع ناشی از انتشار اوراق در هر مرحله بسته به نیاز بانی برای ساخت مسکن به صورت مرحله‌ای انجام می‌شود و مابقی وجوه در اختیار نهاد واسط قرار می‌گیرد. این رویه، باعث کاهش هزینه‌های انتشار برای بانی می‌شود.
۴. در اوراق سفارش ساخت با اجاره، مسکن ساخته شده پشتوانه اوراق منتشره بوده و به‌عنوان پشتوانه باعث کاهش ریسک تامین مالی در مقایسه با روش‌های بدیل تامین مالی می‌شود.
۵. با توجه به طولانی بودن دوره سرمایه‌گذاری، امکان انتشار اوراق با دوره عمر بلندمدت وجود دارد؛ هرچند که ساخت و تحویل مسکن در دوره کوتاه‌مدت‌تر انجام می‌شود. این امر به معنای استفاده از ظرفیت سرمایه‌گذاری بلندمدت و ساخت سریع است.
۶. اوراق سفارش ساخت همراه با اجاره، به واسطه ایجاد یک جریان درآمدی مستمر ناشی از ورود سرمایه‌گذاران جدید باعث از بین رفتن مشکلات مربوط به ایفای تعهدات بانی (کارفرما) در پرداخت به موقع مبلغ صورت وضعیت پیمانکاران برای ساخت مسکن می‌شود.

۱۱- بررسی اقتصاد خرد و کلان اوراق سفارش ساخت همراه با اجاره

ابزارهای مالی اسلامی زمانی می‌توانند اهداف مورد نظر را تامین کنند که هم از جهت معیارهای اقتصاد خرد و هم اقتصاد کلان وضعیت مطلوبی داشته باشند. معیارهای اقتصاد خرد ناظر به توانایی این ابزارهای مالی برای جلب نظر سرمایه‌گذاران و تامین نیازها و منافع آنان باشد. معیارهای اقتصاد کلان نیز ناظر به کارکرد این ابزارها برای تحقق اهداف کلانی همچون رشد و عدالت اقتصادی است.

اصول و معیارهای اقتصاد خرد ابزارهای مالی

ابزارهای مالی مناسب باید بتوانند معیارهایی همچون تطابق با انگیزه‌های خریداران، نقدشوندگی، و کارایی را تامین کنند.

تطابق با اهداف و انگیزه‌های خریداران ابزارهای مالی

اوراق سفارش ساخت همراه با اجاره هم انگیزه کسب سود سرمایه‌گذاران را تامین می‌کند و هم زمینه برای خانه‌دار شدن متقاضیان را فراهم می‌کند.

تناسب با توان مالی متقاضیان مسکن

متقاضیان مسکن می‌توانند با هر توان مالی اقدام به خریداری اوراق کرده و برای تامین نیاز اساسی به مسکن سرمایه‌گذاری کنند. در الگوی پیشنهادی هم از ظرفیت متقاضیان مسکن و هم علاقه‌مندان به سرمایه‌گذاری در آن استفاده می‌شود.

نقدشوندگی

این اوراق قابلیت نقدشدن در بازار را دارد. سرمایه‌گذار در اوراق می‌تواند هر زمانی که نیاز به وجوه مالی داشت، اوراق تحت مالکیت خود را در بازار ثانوی برای فروش عرضه کند. بهره‌برداران مسکن این اوراق را برای تکمیل مالکیت خود خریداری خواهند کرد. سایر سرمایه‌گذاران نیز می‌توانند خریدار اوراق عرضه‌شده برای فروش باشند.

کارایی

اوراق سفارش ساخت همراه با اجاره به واسطه داشتن هزینه پایین و ایجاد زمینه حداکثر منفعت برای سرمایه‌گذاران و بهره‌برداران از کارایی برخوردار است. با افزایش اقبال سرمایه‌گذاران و زیاد شدن گستره آن، کارایی اوراق نیز افزایش خواهد یافت.

اصول و معیارهای اقتصاد کلان

استفاده از روش تامین مالی ساخت مسکن با استفاده از صکوک سفارش ساخت مزایایی نیز برای اقتصاد کلان کشور دارد. این روش نه تنها باعث تقویت رشد اقتصادی می‌شود؛ بلکه با عدالت اقتصادی نیز همسو است. اوراق مزبور ابزاری برای سیاست‌گذاری اقتصادی نیز خواهد بود.

همسویی با رشد اقتصادی

با توجه به اینکه مسکن یکی از بخش‌های پیش‌ران در اقتصاد کشور است، انتشار این اوراق می‌تواند باعث افزایش رشد اقتصادی شود. با تجهیز منابع در ساخت مسکن، سرمایه‌ها به سمت فعالیت‌های مولد جریان پیدا می‌کند و تولید ناخالص داخلی و به تبع رشد اقتصادی افزایش می‌یابد.

همسویی با عدالت اقتصادی

از آنجا که مسکن یکی از نیازهای ضروری همه خانواده‌ها می‌باشد و نیاز به سرمایه زیادی دارد، بسیاری از اقشار جامعه نمی‌توانند منابع لازم برای آن را یکباره تامین کنند. الگوی اوراق سفارش ساخت با اجاره این امکان را به افراد به خصوص اقشار ضعیف می‌دهد که به تدریج برای تامین مسکن سرمایه‌گذاری کنند. مشارکت دولت در تامین زمین رایگان و پرداخت یارانه کمک ساخت و کمک اجاره‌بها نیز به اقشار محروم کمک کرده و به تقویت عدالت می‌انجامد.

قابلیت استفاده برای سیاستگذاری اقتصادی

از این اوراق می‌توان برای سیاستگذاری اقتصادی پولی و مالی استفاده کرد. با توجه به اینکه دولت و وزارت مسکن و شهرسازی برای تامین مالی مسکن با مشکل مواجه‌اند، انتشار این اوراق می‌تواند بخشی از این کسری را تامین کند. این اوراق به عنوان ابزار سیاست پولی و جهت هدایت نقدینگی به سمت بخش مسکن نیز عمل می‌کند.

۱۲- شناسایی ریسک‌های اوراق سفارش ساخت همراه با اجاره

یکی از مسائل مهم در زمینه اوراق بهادار توجه به ریسک اوراق و چگونگی مواجهه با آن است. در مورد اوراق با ریسک‌هایی همچون ریسک نوسان سطح عمومی قیمت‌ها، ریسک نقدشوندگی، ریسک ناشی از نوسانات بازار مسکن، ریسک سازنده مسکن مواجه‌ایم.

یکی از ریسک‌های ممکن این است که اوراق به میزان کافی به فروش نرسد. این اتفاق ممکن است به دلایل متعددی همچون شرایط جهانی داخلی بازار مسکن و بازارهای رقیب، اعتبار و شهرت بانی رخ دهد. در الگوی پیشنهادی بانک‌ها و موسسه‌های سرمایه‌گذاری اوراق مانده را خریداری می‌کنند.

نوسانات نرخ سود بانکی نیز یکی دیگر از ریسک‌های اوراق است که می‌تواند باعث کاهش مرغوبیت آن در بازار ثانویه شود. افزایش هزینه‌های ساخت و ساز نیز یکی دیگر از ریسک‌های این طرح است که می‌تواند هزینه‌های طرح را افزایش دهد. با توجه به اینکه این روش تامین مسکن روشی بلندمدت است و در آن دولت و نهادهای خیریه به جذاب شدن آن کمک می‌کنند؛ پیش‌بینی می‌شود که اوراق برای سرمایه‌گذاران و متقاضیان مسکن جذاب باشد و ریسک آن به حداقل کاهش یابد.

۱۳- نتیجه‌گیری

الگوی تامین مالی بلندمدت مسکن مبتنی بر مشارکت دولت و مردم در ساخت مسکن است. در این الگو از ظرفیت اوراق سفارش ساخت همراه با اجاره استفاده می‌شود. در این الگو، هرچند متقاضیان مسکن سرمایه‌گذاری بلندمدتی برای تامین مسکن می‌کنند؛ ولی به واسطه بین‌نسلی بودن شیوه تامین مالی، مسکن در کوتاه‌ترین زمان ممکن احداث و تحویل بهره‌برداران از آن خواهد شد. بهره‌بردار از مسکن احداث شده به میزان صکوک در اختیار مالک منزل محسوب می‌شود. وی در قالب عقد اجاره به میزان سهم باقیمانده مستاجر بوده و اجاره پرداخت می‌کند. با خرید باقیمانده اوراق، مالکیت فرد بر منزل تکمیل می‌شود. دولت و نهادهای خیریه می‌توانند بخشی از صکوک را خریداری و به متقاضیان مسکن واگذار کنند. همچنین دولت و نهادهای خیریه می‌توانند با پرداخت یارانه اجاره‌بها، از اقشار ضعیف کمک کنند. با توجه به اینکه اجاره‌بها با توجه به قیمت مسکن احداثی تعیین می‌شود، ساکنان منازل مسکونی انگیزه کافی برای خریداری اوراق و تکمیل مالکیت خود را دارند. با توجه به بلندمدت بودن این فرایند و دامنه آزادی تحویل‌گیرندگان مسکن، آنها می‌توانند از این ظرفیت برای سرمایه‌گذاری تدریجی برای تملک مسکن مورد نظر اقدام کنند.

منابع

- ازوجی، علاءالدین، اراثی، سیدمهدی، مجتهد، احمد، حسن زاده، علی، امیریان، سعید، ۱۳۹۰، شناسایی روش‌های نوین تجهیز منابع در بانک مسکن با نگرش تخصیص در بخش مسکن، پژوهشکده پولی و بانکی.
- اسلامی بیدگلی، غلامرضا، فاضلیان، سیدمحسن، ۱۳۸۴، معرفی روش‌های تأمین مالی اسلامی مسکن، دین ارتباطات، ش ۲۵، ص ۶۹-۹۴.
- جعفری، ابوالفضل، اله قلی ساسان، ۱۳۸۸، تأمین مالی مسکن از طریق اوراق رهنی، کنفرانس بین المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران (با رویکرد نوآوری های مالی).
- شیرمردی احمدآباد، حسین، فطانت‌فرد، محمد، ۱۳۹۹، صکوک و کالت، ابزار مالی نوین در تأمین مالی مسکن، «پژوهش‌های راهبردی بودجه و مالی» ش ۳، ص ۳۲-۵۸.
- شیرمردی احمدآباد، و ندری، کامران، ۱۳۹۴، «امکان‌سنجی استفاده از اوراق جعاله در تأمین مالی مسکن»، اقتصاد مسکن، ش ۵۵.
- علیزاده، الناز؛ سیف‌الدینی، جلال، ۱۳۹۲، تبدیل به اوراق بهادارسازی املاک و مستغلات، کنفرانس بین المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران
- قانون جوانی جمعیت مصوب ۱۴۰۰
- معصومی‌نیا، غلامعلی؛ شهیدی نسب، مصطفی، ۱۳۸۸، «بررسی فقهی و اقتصادی ابزار تأمین مالی مشارکت کهنده»، اقتصاد اسلامی، ش ۳۵، ص ۹۹-۱۲۵
- موسویان، سیدعباس و حدادی، جواد، ۱۳۹۲، تأمین مالی پروژه‌محور به‌وسیله صکوک استصناع در بخش مسکن، اقتصاد اسلامی، ش ۵۰، ص ۵-۳۱.
- موسویان، سیدعباس، ۱۳۸۹، اوراق سلف؛ ابزاری مناسب برای تأمین مالی پروژه‌های بالادستی بخش مسکن، اقتصاد اسلامی، ش ۳۹، ص ۸۹-۱۱۶.



چکیده

در عصر حاضر، سیاست‌گذاری مالیاتی به‌عنوان یکی از اصولی‌ترین ابزارها برای تأمین منابع مالی دولت‌ها و تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی، موردتوجه قرار گرفته است. برای دستیابی به سیاست‌های مالیاتی مؤثر و کارآمد، مطالعات رفتاری به‌عنوان یک رویکرد نوین در زمینه تحلیل رفتارهای مالیاتی و عوامل تأثیرگذار بر تصمیم‌گیری مالیاتی، به‌خصوص در میان افراد و شرکت‌ها، موردتوجه است. این مقاله با هدف معرفی و بررسی رویکردهای مطالعات رفتاری در زمینه سیاست‌گذاری مالیاتی، ارائه شده است. در این زمینه، الزامات مطالعات رفتاری در جهت تمکین مالیاتی، دلالت‌های مطالعات رفتاری در تمکین مالیاتی و پیامدهای عملی و توصیه‌های خط‌مشی‌گذاری اقتصاد رفتاری در جهت افزایش درآمدهای مالیاتی، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. نتایج مطالعه حاکی از اهمیت ویژه مطالعات رفتاری در جهت افزایش درآمدهای مالیاتی در کشور است.

واژگان کلیدی: تمکین مالیاتی، اقتصاد رفتاری، روان‌شناسی، فرار مالیاتی، مداخلات اجتماعی

مقدمه

مقاله حاضر به بررسی الگوی استفاده از مطالعات رفتاری در جهت بهبود سیاست‌گذاری مالیاتی می‌پردازد. سیاست‌گذاری مالیاتی یکی از ابزارهای مهم در اقتصاد سیاسی است که برای تنظیم تراز مالی دولت و تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در سال‌های اخیر، مطالعات رفتاری به عنوان یک رویکرد نوین در علوم اجتماعی و اقتصاد به‌طور گسترده مورد توجه محققان و سیاست‌گذاران اقتصادی قرار گرفته است. اما در حال حاضر، با پیشرفت فناوری و تحولات اقتصادی، نیاز به تحلیل عمیق‌تر در جهت بهبود سیاست‌گذاری مالیاتی احساس می‌شود. در این زمینه، استفاده از مطالعات رفتاری به عنوان یک الگوی نوین در تدوین سیاست‌های مالیاتی به میزان بیشتری مورد توجه قرار گرفته است.

به‌علاوه نگرش مالیات‌دهندگان به تمکین مالیاتی در هر اقتصادی ممکن است تحت تأثیر عوامل بسیاری قرار گیرد که در نهایت بر رفتار مالیات‌دهندگان تأثیر می‌گذارد. عواملی که بر تمکین و یا رفتار عدم تمکین مالیاتی تأثیر می‌گذارند، از کشوری به کشور دیگر و همچنین از فردی به فرد دیگر متفاوت است (کرچلر، ۲۰۰۷). این عوامل تأثیرگذار را می‌توان در مواردی همچون: ادراک مالیات‌دهندگان از سیستم مالیاتی و سازمان درآمدی در هر کشوری (آمبریج، ۱۹۹۸) تقسیم‌بندی کرد. نگرش همسالان و هنجارهای ذهنی؛ درک افراد از سیستم مالیاتی و قوانین مالیاتی (سیلوانی، ۱۹۹۲؛ باربوتا، ۱۹۹۲)؛ انگیزه‌هایی مانند: پاداش (فلد و همکاران، ۲۰۰۶) و مجازات (آلینگهام و ساندمو، ۱۹۷۳). هزینه تمکین مالیاتی (اسلمرود، ۱۹۹۲؛ باربوتا، ۱۹۹۲). تلاش‌های اجرایی مانند حسابرسی؛ احتمال تشخیص؛ تفاوت در فرهنگ؛ کنترل رفتاری درک شده (عبدالرشید و همکاران، ۲۰۲۳). اخلاق مالیات‌دهندگان و اخذ مالیات؛ عدالت سیستم‌های مالیاتی؛ عوامل جمعیت‌شناختی مانند جنس، سن، تحصیلات و اندازه درآمد (مورفی، ۲۰۰۴) و استفاده از اطلاعات، از دیگر عواملی هستند که می‌توانند بر رفتار مالیاتی افراد اثرگذار باشند. در این پژوهش سعی شده است ضمن بررسی مهم‌ترین مولفه‌های اقتصاد رفتاری در درک بینش صحیح از سیاست‌گذاری در حوزه تمکین مالیاتی، راهبردهای اجرایی در زمینه اجرایی کردن آن‌ها در اقتصاد ایران مورد بررسی دقیق قرار گیرد، در این ارتباط بعد از مقدمه، بخش اول این مقاله به بررسی پیشینه موضوع در حوزه اقتصاد رفتاری و سیاست‌گذاری مالیاتی پرداخته است. بخش دوم به بررسی تعریف، چارچوب و دلالت‌های حوزه اقتصاد رفتاری در حوزه مالیات‌ستانی پرداخته است. بخش سوم الزامات مطالعات رفتاری در حوزه تمکین مالیاتی را بررسی کرده است. بخش چهارم دلالت‌های اقتصاد رفتاری در تمکین مالیاتی را بررسی کرده است، بخش پنجم پیامدهای عملی و توصیه‌های خط‌مشی‌گذاری اقتصاد رفتاری را مطالعه می‌کند و در نهایت در بخش ششم به جمع‌بندی و دلالت‌های سیاستی پژوهش حاضر اشاره شده است.

۱. پیشینه موضوع

فرار مالیاتی پنهان کردن غیرقانونی یک فعالیت مشمول مالیات است. اندازه‌گیری میزان پنهان‌کاری فعالیت‌های اقتصادی همیشه با مشکلاتی برای دولت‌ها همراه بوده است، چرا

که افرادی که دست به فرار مالیاتی می‌زنند، انگیزه‌ای برای پنهان کردن فعالیت‌های خود دارند. با این حال، تخمین‌هایی که از منابع رسمی پژوهشی در این ارتباط و محققان دانشگاهی در دسترس است، بر این باور است که فرارهای مالیاتی یک فعالیت اقتصادی مهم برای افراد دخیل در این موضوع به شمار می‌آید. این امر بر اهمیت درک فرآیند تصمیم‌گیری مالیات‌دهندگان در هنگام انتخاب اینکه آیا قانون مالیات را رعایت کنند یا فرار مالیاتی داشته باشند، تأکید می‌کند.

تحلیل‌های اقتصادی در ارتباط با تصمیم تمکین مالیاتی افراد را می‌توان در کارهای اولیه آیینگهام و ساندمو (۱۹۷۲) ردیابی کرد. این محققین مالیات‌دهنده را به‌عنوان فردی در جهت تصمیم‌گیری با توجه به دو مولفه خطرپذیر بودن یا ریسک‌گریزی به علاوه توجه به حداکثرسازی مطلوبیت مورد انتظار مدل‌سازی کرده‌اند. این ریسک که افراد به آن توجه دارند در حقیقت ناشی از احتمال انجام ممیزی تصادفی توسط مقامات مالیاتی است که فرار مالیاتی را بررسی و کشف می‌کنند. ژاکی (۱۹۷۴) این مدل را با بیان مجازات فرار به عنوان جریمه‌ای که از مالیات پرداخت نشده وضع می‌شود، اصلاح کرده است که بیشتر با عمل فرد در این ارتباط مطابقت دارد. مدل ژاکی اساس تحولات پژوهش‌های بعدی در این زمینه را تشکیل می‌دهد و می‌توان از آن به عنوان مدل بهینه تصمیم تمکین مالیاتی استفاده کرد. نقطه قوت این مدل وضوح پیش‌بینی‌های استاتیک مقایسه‌ای برای افراد مختلف است. این مدل پیش‌بینی می‌کند که سطح فرار مالیاتی انتخاب‌شده زمانی کاهش می‌یابد که میزان جریمه یا احتمال فرار از مالیات افزایش یابد. همچنین پیش‌بینی می‌کند که وقتی مطلق ریسک‌گریزی در حال کاهش است، فرار مالیاتی با درآمد فرد افزایش می‌یابد. این نتایج با انتظارات شهودی و با شواهد تجربی برخی دیگر از پژوهش‌ها در این زمینه نیز مطابقت دارد. اما، توجه به این نکته ضروری است که دو بعد کلیدی در این گونه پژوهش‌ها وجود دارد که در آن‌ها پیش‌بینی‌های مدل با داده‌ها و حقایق عینی موجود مطابقت ندارد. اولاً، زمانی که با مقادیر احتمال حسابرسی و نرخ جریمه نزدیک به آنچه در عمل مشاهده می‌شود، مواجه می‌شویم، مدل پیش‌بینی می‌کند که همه مالیات‌دهندگان باید درگیر فرار مالیاتی باشند. این نتیجه شرایط کافی برای فرار مالیاتی است که در چارچوب مطلوبیت مورد انتظار به دست می‌آید. به عنوان مثال، اندازه‌گیری ارو-پرات تخمین می‌زند که ریسک‌گریزی نسبی برای آمریکا بین یک تا دو است، اما تنها مقدار ۳۰ درصد نرخ تمکین مالیاتی مشاهده شده را توضیح می‌دهد (گریتز و وایلد، ۱۹۸۵؛ آلم و همکاران، ۱۹۹۲). به علاوه، مدل پیش‌بینی می‌کند که با افزایش نرخ مالیات، سطح فرار مالیاتی کاهش می‌یابد. این نتیجه به نظر می‌رسد که تا حدودی غیرواقعی باشد، اما در حقیقت پیامد مستقیم این پیش‌بینی این واقعیت است که جریمه مضربی از مقدار مالیاتی است که مالیات‌دهنده تلاش کرده از پرداخت آن اجتناب کند. به بیان دیگر وقتی نرخ مالیات افزایش می‌یابد، مجموع جریمه برای مقدار مشخصی فرار مالیاتی نیز افزایش می‌یابد، و این موضوع به مالیات‌دهندگان در ایالتی که کمترین درآمد را دارند ضربه می‌زند. این نتایج باعث شده اعتبار مدل مورد تردید قرار گیرد و منجر به پژوهش‌های دیگری

برای مدلی بهتر در این ارتباط شود. هدف از این پژوهش‌ها، ساختن مدلی از تصمیم تمکین مالیاتی است که بر پایه تئوری اقتصادی مستقر باشد و در عین حال پیش‌بینی‌های ناقص مدل قبلی را نیز تصحیح کند. توسعه‌های متعددی از مدل بهینه اولیه وجود دارد، مانند درون‌زا کردن عرضه نیروی کار و از جمله انتخاب بین اشتغال در بخش‌های رسمی و غیررسمی و افزایش پیچیدگی مالیات بر درآمد. جزئیات این مدل‌های بعدی را می‌توان در بررسی‌های پایل (۱۹۹۱) و ساندمو (۲۰۰۵) یافت. این توسعه‌ها به نتایجی منجر می‌شوند که سعی دارد تا حد ممکن نقایص مدل اولیه را تصحیح کند.

در حقیقت مدل اولیه و جزئیات آن که در بالا مورد بررسی قرار گرفت، بر اساس دو فرض کلیدی است. اولاً، خطر مرتبط با تصمیم افراد در پرداختن مالیات، از طریق استفاده از نظریه مطلوبیت مورد انتظار ارائه شده توسط فون نویمان و مورگرنسترن (۱۹۴۷) ارائه شده است. دوماً، در این مدل انتخاب مالیات‌دهندگان کاملاً فردگرایانه نشان داده می‌شود؛ در حقیقت تصمیم فرار مالیاتی در این مدل بدون اشاره به آنچه مالیات‌دهندگان دیگر انجام می‌دهند اتخاذ شده است. در این ارتباط شناسایی طیفی از ناهنجاری‌ها (تالر، ۱۹۹۴) الهام‌بخش توسعه پژوهش‌های اقتصاد رفتاری در دهه اخیر بوده است. اقتصاد رفتاری یک مکتب گسترده‌ای است که بسیاری از رویکردهای غیراستاندارد انتخاب را نیز در بر می‌گیرد. در حقیقت این موضوع به معنای رویکردهایی به انتخاب افراد، همراه با ریسک می‌باشد که از بدیهیات نظریه مطلوبیت مورد انتظار و تصمیم فرار مالیاتی افراد در زمینه اجتماعی محسوب می‌شود.

تعداد زیادی از مقالات وجود دارد که به این ادبیات جدید در مورد تصمیم‌گیری تمکین مالیاتی کمک کرده و از آن‌ها پشتیبانی می‌کنند، اما توجه به این نکته ضروری است که مدل‌های موجود در حال حاضر تفاوت‌هایی در مفروضات و ساختار دارند که گاهی اوقات مؤلفه‌های مشترک تحلیل را به صورت دقیق مورد بررسی قرار نداده‌اند. بنابراین زمان مناسبی برای بررسی این ادبیات در این بخش به نظر می‌رسد. با بررسی نتایج اخیر، و اینکه آیا رویکردهای جدید پیشرفت قابل توجهی نسبت به مدل اولیه ارائه می‌دهند، به دست می‌آید که رویکردهای جدید نسبت به موضوع سیاست‌گذاری مالیات و مولفه‌های اقتصاد رفتاری شاهد پیشرفت فراوانی بوده و تا حد قابل قبولی محدودیت‌ها و نقایص پژوهش‌های سابق را دارا نمی‌باشد. به طور خاص، در این پژوهش‌ها تمرکز بر جداسازی ویژگی‌های مدل‌هایی است که می‌توانند پیش‌بینی‌های نادرست از رفتار مالیات‌دهندگان را برای سیاست‌گذار مالیاتی حل کنند. این بررسی اجمالی از این الگوها به صورت تکمیلی و گسترده‌تر توسط پایل (۱۹۹۱) نیز انجام شده است، مطالعه‌ای که مدل اولیه بررسی شده در این بخش و توسعه‌های آن را مورد بررسی دقیق قرار داده است.

۲. اقتصاد رفتاری

اقتصاد رفتاری، تأثیر عوامل روانشناختی، شناختی، عاطفی، فرهنگی و اجتماعی را در تصمیمات افراد یا نهادها و چگونگی انحراف این تصمیمات از آنچه در نظریه اقتصادی کلاسیک بیان می‌شود، مورد مطالعه قرار می‌دهد (تام، ۲۰۱۰؛ کاترین، ۲۰۱۸). اقتصاد رفتاری اساساً به

مرزهای عقلانیت عوامل اقتصادی می‌پردازد. مدل‌های رفتاری این شاخه از علم اقتصاد معمولاً بینش‌های روان‌شناسی، علوم اعصاب و نظریه‌های اقتصاد خرد را مورد بررسی قرار می‌دهد. (لین و مایتون، ۲۰۱۳) در حقیقت مطالعه اقتصاد رفتاری شامل نحوه اتخاذ تصمیمات بازار و مکانیسم‌هایی است که افکار عمومی را هدایت می‌کند.

اگرچه اقتصاد رفتاری به‌عنوان یک حوزه مطالعاتی مجزا در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ مورد توجه قرار گرفته است، اما می‌توان آن را به اقتصاددانان قرن هجدهم، مانند آدام اسمیت، نیز نسبت داد، اقتصاددانانی که در مورد اینکه چگونه رفتار اقتصادی افراد می‌تواند تحت تأثیر خواسته‌های آن‌ها قرار گیرد، بحث کرده‌اند (نوا و همکاران، ۲۰۰۵). اگرچه اقتصاد رفتاری هنوز به‌عنوان یک رشته در حال رشد مطرح و در پژوهش‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد (نابلس، ۲۰۱۷)، اما وضعیت اقتصاد رفتاری به‌عنوان یک زیرشاخه از اقتصاد پیشرفت‌های چشمگیری را نیز خصوصاً در سه دهه اخیر تجربه کرده است. پیشرفت‌هایی که پایه و اساس آن را باید توسط اقتصاددانان در دهه ۷۰ و ۸۰ جستجو کرد (میرام، ۲۰۰۴، آگنر، ۲۰۲۱).

اقتصاددانان اولیه نئوکلاسیک استدلال روانشناختی را در بسیاری از نوشته‌های خود گنجانده بودند، اگرچه روانشناسی در آن زمان یک رشته مطالعاتی شناخته شده نبود. در نظریه عواطف اخلاقی، آدام اسمیت در مورد مفاهیمی نوشت که بعداً توسط نظریه اقتصادی رفتاری مدرن رایج شد، مانند ریسک‌گریزی. جرمی بنتام، یکی دیگر از اقتصاددانان نئوکلاسیک در دهه ۱۷۰۰، مطلوبیت را به‌عنوان محصول روانشناسی مفهوم‌سازی کرد (کامرر و همکاران، ۲۰۰۴). سایر اقتصاددانان نئوکلاسیک نیز که توضیحات روانشناختی را در آثار خود گنجانده‌اند عبارتند از: فرانسیس اجورث، ویلفردو پارتو و ایروینگ فیشر.

حذف روانشناسی از اقتصاد، توسط مکتب نئوکلاسیک در اوایل دهه ۱۹۰۰، دوره‌ای را به وجود آورد که با تکیه بر تجربه‌گرایی تعریف می‌شد (کامرر و همکاران، ۲۰۰۴). در حقیقت عدم اعتماد به نظریه‌های مطلوبیت‌گرایانه وجود داشت که دنبال کردن حداکثر سود را جنبه‌ای اساسی در درک رفتار اقتصادی انسان محسوب می‌کرد (آگنر، ۲۰۲۱). تجزیه و تحلیل افراد مطلوبیت‌گرا موفقیت کمی در پیش‌بینی رفتار انسان نشان داده بود، و باعث شد که بسیاری قابلیت آن را به‌عنوان یک منبع قابل اعتماد برای پیش‌بینی زیر سوال ببرند.

همچنین این ترس در میان اقتصاددانان وجود داشت که دخالت روانشناسی در شکل‌دهی مدل‌های اقتصادی غیرممکن است و از اصول نئوکلاسیک معاصر فاصله می‌گیرد (هانسن و پرسکورن، ۲۰۲۲). اقتصاددانان می‌ترسیدند که تأکید بیشتر بر روانشناسی مؤلفه‌های ریاضی این رشته را تضعیف کند. ویلیام پیتر همیلتون، سردبیر وال استریت ژورنال از سال ۱۹۰۷ تا ۱۹۲۹، در بولتن بازار بورس چنین می‌نویسد: «ما به طرز فاجعه‌باری در قانون عرضه و تقاضا دخالت کرده‌ایم که نمی‌توانیم خود را به مرحله رادیکال رها کردن آن برسانیم» (برون و همکاران، ۱۹۹۸؛ بوید، ۲۰۲۰).

در جهت تقویت توانایی علم اقتصاد در پیش‌بینی دقیق، اقتصاددانان به جای نظریه‌های مبتنی بر روان‌شناسی انسانی، به دنبال پدیده‌های ملموس بودند (آگنر، ۲۰۲۱). روانشناسی برای

بسیاری از این اقتصاددانان غیرقابل اعتماد تلقی می‌شود، چرا که این رشته جدید بود و به اندازه کافی علمی لحاظ نشده بود (کامرر و همکاران، ۲۰۰۴). اگرچه تعدادی از محققان نسبت به پوزیتیویسم در اقتصاد ابراز نگرانی کردند، مدل‌های مطالعه وابسته به بینش‌های روان‌شناختی کمتر در دسترس محققین قرار داشتند (کامرر و همکاران، ۲۰۰۴). اقتصاددانان در عوض انسان‌ها را به عنوان تصمیم‌گیرندگان کاملاً منطقی و منفعت‌طلب تصور می‌کردند که در مفهوم «انسان اقتصادی»^۱ نشان داده شده بود (بوید، ۲۰۲۰).

ظهور مجدد روانشناسی در اقتصاد که امکان گسترش اقتصاد رفتاری را فراهم کرد با انقلاب شناختی مرتبط است (کامرر و همکاران، ۲۰۰۴؛ سنت، ۲۰۰۴). در دهه ۱۹۶۰، روانشناسی شناختی شروع به روشن کردن بیشتر مغز به عنوان یک دستگاه پردازش اطلاعات کرد (بر خلاف مدل‌های رفتارگرا). روانشناسان در این زمینه، مانند وارد ادواردز، آموس تورسکی و دانیل کانمن شروع به مقایسه مدل‌های شناختی خود از تصمیم‌گیری در شرایط ریسک و عدم اطمینان با مدل‌های اقتصادی رفتار عقلانی کردند. این تحولات، اقتصاددانان را برانگیخت تا در مورد اینکه چگونه روانشناسی می‌تواند در مدل‌ها و نظریه‌های اقتصادی به کار رود، تجدید نظر کنند (کامرر، ۲۰۰۴). به طور همزمان، فرضیه مطلوبیت مورد انتظار و مدل‌های مطلوبیت تنزیل شده شروع به پذیرش از جانب جامعه شدند. همچنین باعث به چالش کشیدن دقت مطلوبیت عمومی و برخی مفاهیم پایه و اساس عملی در اقتصاد رفتاری شدند: چالش‌هایی که می‌توان نقطه شروع آن‌ها را در ساخت مدل‌های بهینه با به کارگیری دانش روان‌شناختی (آگنر، ۲۰۲۱) و روانشناسی ریاضی جهت نشان دادن علاقه دیرینه اقتصاددانان به انتقال ترجیحات و اندازه‌گیری مطلوبیت دانست (لوکی، ۲۰۰۰).

به‌علاوه در پژوهش‌های اخیر در زمینه سیاست‌گذاری مالیاتی موضوع تمکین مالیاتی به عنوان یک موضوع تحقیقاتی عمده، در روانشناسی اقتصادی تبدیل شده است. این موضوع از دیدگاه‌های مختلف مورد بررسی قرار گرفته است و جنبه‌های مختلف رفتار مالیات‌دهندگان را مورد بررسی قرار داده است. در این تحقیقات رفتارهایی همچون: هنجارهای اجتماعی غالب و نظریه‌های غیردولتی موثر در تمکین مالیاتی مورد بررسی قرار گرفته است، مولفه‌هایی که در تمکین و پرکردن اظهارنامه‌های مالیاتی سالانه افراد نقشی محوری ایفا می‌کنند (کرچلر، ۲۰۰۷). در حقیقت نتایج تجربی برخی پژوهش‌ها نشان می‌دهد که تمکین مالیاتی منجر به افزایش درآمد و نرخ حسابرسی و کاهش در نرخ‌های مالیاتی می‌شود. به‌علاوه تمکین مالیاتی نیز زمانی بیشتر است که افراد مزایای یک کالای عمومی را که توسط پرداخت‌های مالیاتی آن‌ها تأمین می‌شود، به‌نحو مطلوب‌تری درک کنند، در حالی که نتایج همین پژوهش‌ها حاکی از این است که تغییرات در نرخ‌های جریمه عدم تمکین مالیاتی، تأثیر اندکی بر رفتار تمکین مالیاتی داشته است (آلم و همکاران، ۱۹۹۲). بنابراین به نظر می‌رسد که ابزارهای سیاست مالیاتی فراتر از نسخه استاندارد اقدامات اجرایی، وجود دارد که دولت‌ها می‌توانند برای دستیابی به درجه مطلوب خود از انطباق با قوانین مالیاتی در اقتصاد اعمال کنند. در واقع، برخی از این

ابزارهای استاندارد همچون: جریمه‌های بیشتر، ممکن است تا حد زیادی در افزایش تمکین مالیاتی بی‌اثر باشند. به طور خلاصه، سیاستگذار حوزه مالیات باید طیف وسیعی از رویکردها را در تلاش‌های خود برای ارتقای تمکین مالیاتی دنبال کند (آلم و همکاران، ۱۹۹۲). بنابراین، پرداخت جریمه برای مالیات‌های معوق صرفاً نباید در دستور کار سیاستگذار مالیاتی قرار گیرد؛ در این موارد، نیاز به اجازه حسابرسی توسط مأموران مالیاتی نیز در صورت لزوم باید وجود داشته باشد، به ویژه اگر افراد، مشکوک به وجود نوعی عدم تمکین مالیاتی باشند.

بررسی رفتار تمکین مالیاتی در پژوهش‌های مختلف حاکی از این حقیقت است که در موارد مختلفی این رفتار توسط سیاست‌های بر پایه مجازات، همچون: حسابرسی مالیاتی و نرخ جریمه توضیح داده شده است (آلم و همکاران، ۱۹۹۲). با این حال، رویکردهای نظری صرفاً نمی‌تواند به طور کامل رفتار تمکین مالیاتی را توضیح دهد. مطالعات زیادی برای توضیح رفتار تمکین مالیاتی در موقعیت‌های واقعی‌تر انجام شده است. این پژوهش‌ها بر روی عوامل تعیین‌کننده تمکین مالیاتی، همچون عوامل اقتصادی و غیراقتصادی متمرکز شده‌اند. عوامل غیراقتصادی، که توسط اقتصاددانان نادیده گرفته شده‌اند، برای توضیح تمکین مالیاتی با استفاده از چارچوب اقتصادی معرفی شده‌اند (اسمیت و استالنز، ۱۹۹۱). این مطالعات سعی کرده‌اند بسیاری از عوامل غیراقتصادی را نیز مورد بررسی قرار دهند که به عنوان مثال می‌توان به تمایل پرداخت برای تأمین نظم عمومی، آموزش عمومی و روحیه مالیاتی اشاره کرد (هیون، ۲۰۰۵).

اساساً، حوزه بینش‌های رفتاری بر درک تصمیمات و رفتارهای انسانی متمرکز است و سپس از آن بینش‌ها برای طراحی سیاست‌ها و مداخلات عملی در فضای اقتصاد استفاده می‌کند. با توجه به نحوه اخذ مالیات در کشورهای مختلف، می‌توان آن را به طور هدفمند در طیف وسیعی از حوزه‌ها، از خدمات مالیات‌دهندگان و اجرای قانون تا موضوعات داخلی مانند مشارکت کارکنان و بهره‌وری اعمال کرد.

ادارات مالیاتی به طور خاص و در واقع همه سازمان‌ها به طور عام بر اساس مجموعه‌ای از مفروضات در مورد اینکه چه چیزی باعث شکل‌گیری رفتار انسانی در حوزه پرداخت‌های مالیاتی می‌شود، باید رفتار کنند، و باید بر این اساس سیاست‌گذاری‌ها در حوزه مالیاتی را برنامه‌ریزی کنند. این مفروضات راهبردهای دستیابی به تمکین مالیاتی و سایر اهداف را بیان می‌کند و می‌تواند از کاربرد علوم رفتاری بهره‌مند شود. تحقیقات گسترده در دهه‌های اخیر، درک عمیق‌تری از اینکه چرا مردم آن‌گونه رفتار می‌کنند، کشف کرده است. دانشمندان علوم رفتاری از این درک برای ایجاد استراتژی‌های موفق‌تر در حوزه سیاست‌گذاری‌های مالیاتی استفاده کرده‌اند. علاوه بر این، این دانشمندان از روش‌هایی برای اندازه‌گیری واکنش به سیاست‌ها، رویدادها یا مداخلات استفاده کرده‌اند تا ببینند چگونه در واقعیت یک زمینه خاص از سیاست مالیاتی کار می‌کند.

۳. الزامات مطالعات رفتاری در راستای تمکین مالیاتی

سیاست‌گذاری مالیاتی فرآیند پیچیده‌ای است که مستلزم درک عمیق رفتار انسان و تأثیر آن بر تبعیت مالیات‌دهندگان از قوانین مالیاتی است. در این زمینه مدل‌های اقتصادی سنتی عمدتاً

تصمیمات سیاست مالیاتی را هدایت می‌کنند. با این حال، ظهور اقتصاد رفتاری بینش‌های ارزشمندی را در مورد عوامل شناختی و روانشناختی که تصمیمات مربوط به مالیات افراد را شکل می‌دهد، ارائه کرده است. هدف از بررسی این ادبیات موجود، پتانسیل بالقوه تحقیقات موجود در استفاده از مطالعات رفتاری برای بهبود سیاست‌گذاری مالیاتی و شناسایی قابلیت‌ها و محدودیت‌های این رویکرد در اقتصاد ایران است، در این ارتباط در ادامه به بررسی این عوامل پرداخته شده است.

۱-۳. مدل‌های اقتصادی سنتی

مدل‌های اقتصادی سنتی، مانند نظریه انتخاب منطقی، فرض می‌کنند که افراد تصمیم‌گیرندگان منطقی، علاقه‌مند و کاملاً آگاه هستند. این مدل‌ها تا حد زیادی سیاست‌های مالیاتی را بر اساس مفروضات انطباق کامل با قوانین مالیاتی و رفتار منطقی شکل داده‌اند. تصور اشتباه در ارتباط با اقتصاد رفتاری این مسئله است که این موضوع در مورد کنترل رفتار مردم است، اما در حقیقت اینطور نیست. اقتصاد رفتاری در مورد درک اشتباهات رایج تصمیم‌گیری است که افراد مرتکب می‌شوند و این که چرا افراد این اعمال را مرتکب می‌شوند. به ویژه، جنبه بزرگی از اقتصاد رفتاری به شکاف بین قصد و عمل مربوط می‌شود. به عنوان مثال، افراد ممکن است قصد داشته باشند مقدار زیادی برای بازنشستگی پس‌انداز کنند، اما اتفاقاتی رخ می‌دهد و در نتیجه هرگز نمی‌توانند اقدامی در این زمینه انجام دهند.

یکی دیگر از تصورات غلط این حقیقت است که اقتصاد رفتاری در مورد غیرمنطقی بودن افراد بحث و بررسی انجام می‌دهد. این تصور غلط از این واقعیت ناشی شده است که نظریه اقتصاد سنتی همه مردم را منطقی فرض می‌کند، در حالی که اقتصاد رفتاری این فرض را ندارد. اذعان به اینکه مردم همیشه کاملاً منطقی نیستند به این معنی نیست که آن‌ها غیرمنطقی یا دیوانه هستند. این مسئله تنها به این معنی است که مردم اشتباهات سیستماتیک انجام می‌دهند و همیشه انتخاب‌هایی انجام نمی‌دهند که به طور مداوم شادی یا موفقیت خود را به حداکثر برسانند.

در نتیجه می‌توان این گونه بیان کرد که نظریه اقتصادی سنتی بر سه فرض اساسی استوار است: (۱) همه مردم منطقی هستند و بر این اساس عمل می‌کنند، (۲) انتخاب‌های فردی با نظریه مطلوبیت مورد انتظار سازگار است، و (۳) افراد بر اساس اطلاعات جدیدی که دریافت می‌کنند، نظرات و باورهای خود را به درستی به روزرسانی می‌کنند. با این حال، این فرضیات همیشه در دنیای واقعی صادق نیستند. کانمن و تورسکی (۱۹۷۹) در مقاله‌ای، با بیان اینکه پدیده‌های روانی بر تصمیم‌گیری تأثیر می‌گذارند و باید در مدل‌های اقتصادی و مالی گنجانده شوند، پایه‌های اقتصاد رفتاری را بنا نهادند. به طور خاص، پدیده‌های روان‌شناختی مانند سوگیری‌ها، اکتشافات، و اثرات کادرنندی باید در این مدل‌ها گنجانده شوند. دو اصل اساسی اقتصاد رفتاری عبارتند از: (۱) افراد به دلیل نقاط کور روانشناختی که اکثر مردم دارند اشتباهات سیستماتیک انجام می‌دهند و (۲) زمینه‌ای که در آن تصمیم‌گیری می‌شود تأثیر زیادی بر تصمیم‌گیری افراد دارد.

۲-۳. اقتصاد رفتاری و مفروضات مدل‌های سنتی

اقتصاد رفتاری مفروضات مدل‌های سنتی را با ترکیب بینش‌های روان‌شناسی و جامعه‌شناسی برای درک بهتر تصمیم‌گیری در دنیای واقعی به چالش می‌کشد. این گرایش از اقتصاد تشخیص می‌دهد که افراد اغلب به دلیل سوگیری‌های شناختی، اکتشافی، هنجارهای اجتماعی و تأثیرات عاطفی از عقلانیت منحرف می‌شوند. در حقیقت اقتصاد رفتاری عناصر اقتصاد و روانشناسی را با هم ترکیب می‌کند تا بفهمد چگونه و چرا مردم در دنیای واقعی رفتار می‌کنند. البته این موضوع با آموزه‌های اقتصاد نئوکلاسیک متفاوت است، که فرض می‌کند اکثر مردم ترجیحات کاملاً تعریف شده‌ای دارند و بر اساس آن ترجیحات تصمیمات آگاهانه در راستای منفعت شخصی می‌گیرند. اقتصاد رفتاری که بر اساس کار میدانی محقق و برنده جایزه نوبل، ریچارد تالر شکل گرفته است، تفاوت‌های بین آنچه مردم باید انجام دهند و آنچه در واقع انجام می‌دهند و پیامدهای آن اعمال را بررسی می‌کند.

البته اقتصاد رفتاری مبتنی بر مشاهدات تجربی رفتار انسان نیز می‌شود، که نشان می‌دهد مردم همیشه آنچه را که اقتصاددانان نئوکلاسیک تصمیم «عقلانی» یا «بهینه» می‌دانند، نمی‌گیرند، حتی اگر اطلاعات و ابزارهای موجود برای انجام آن را نیز داشته باشند. به عنوان مثال، چرا مردم اغلب از سرمایه‌گذاری بر روی برخی سهام‌ها یا ورزش کردن اجتناب می‌کنند یا آن را به تعویق می‌اندازند، حتی اگر بدانند انجام این کارها به نفعشان است؟ و چرا قماربازان اغلب پس از برد و باخت ریسک بیشتری می‌کنند، حتی اگر شانس‌ها بدون در نظر گرفتن منفعت در این زمینه ثابت بماند؟ حوزه اقتصاد رفتاری با طرح پرسش‌هایی از این دست و شناسایی پاسخ‌ها از طریق آزمایش، افراد را انسان‌هایی می‌داند که در معرض احساسات و کنش‌هایی هستند و تحت تأثیر محیط و شرایط خود قرار دارند، و با توجه به همین شرایط تصمیم‌گیری می‌کنند.

این توصیف در تضاد با مدل‌های اقتصادی سنتی است که با مردم به‌عنوان بازیگرانی کاملاً منطقی برخورد می‌کند - که فرض را بر این اساس قرار داده است که افراد کنترل خود را کامل حفظ کرده و هرگز اهداف بلندمدت خود را فراموش نمی‌کنند - یا افرادی که گه‌گاه مرتکب خطاهای تصادفی می‌شوند که در درازمدت آن‌ها را خنثی می‌کنند. چندین اصل از تحقیقات اقتصاد رفتاری پدید آمده است که به اقتصاددانان کمک کرده تا رفتار اقتصادی انسان را بهتر درک کنند. از این اصول، دولت‌ها و کسب و کارها چارچوب‌های سیاستی را برای تشویق مردم به انتخاب‌های خاص از جمله در حوزه سیاست‌گذاری مالیاتی ایجاد کرده‌اند.

۴. دلالت‌های مطالعات رفتاری در تمکین مالیاتی

گسترش و توسعه هر جامعه‌ای بدون تأمین منابع مالی مطلوب به‌سختی امکان‌پذیر است. در این راستا، مالیات به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای تأمین منابع مالی دولت‌ها و نهادهای عمومی مطرح می‌شود. مالیات‌ها علاوه بر تأمین درآمد برای دولت، نقش مهمی در تعادل اقتصادی، توزیع عادلانه‌تر ثروت، تنظیم نرخ تورم، تعادل بودجه و حمایت از بخش‌های مستضعف جامعه ایفا می‌کنند. در راستای حفظ تعادل مالی و تمکین مالیاتی، اهمیت مطالعات

رفتاری در این زمینه بیش از پیش مشخص می‌شود. مطالعات رفتاری با رویکرد مشاهده و تحلیل عملکرد انسان‌ها در شرایط و مواجهه‌های مختلف، الگوهای رفتاری و عوامل مؤثر بر تصمیم‌گیری آن‌ها را به صورت علمی مورد بررسی قرار می‌دهند. دلالت‌های مطالعات رفتاری در تمکین مالیاتی به منظور درک و تحلیل صحیح سیاست‌گذار اقتصادی دارای ابعاد مختلفی است که در ادامه مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

۱-۴. اثر قالب‌بندی

تحقیقات نشان داده است که نحوه ارائه یا چارچوب‌بندی سیاست‌های مالیاتی به طور قابل توجهی بر رفتار مالیات‌دهندگان تأثیر می‌گذارد. به عنوان مثال، مطالعات نشان داده است که افراد زمانی که تمرکز سیاست‌گذار بر مزایای اجتماعی است تا مجازات‌ها یا اجرای آن مجازات‌ها، بیشتر تمایل دارند تا از تعهدات مالیاتی پیروی کنند. در حقیقت در اقتصاد رفتاری، اثر چارچوب‌بندی یا قالب‌بندی^۱ به این اصل اشاره دارد که اطلاعات در دسترس افراد ثابت نیستند، بلکه سیال هستند و بر اساس نحوه، زمان و مکان ارسال، این اطلاعات می‌تواند متفاوت باشند. به عبارت دیگر، تصمیمات افراد متأثر از روشی است که در آن، انتخاب‌ها از طریق کپی رای‌بینگ، تصاویر، لحن، قیمت‌گذاری و مکان تحت تأثیر قرار می‌گیرند.

به عنوان مثال مسئله ترولی^۲ یک آزمایش فکری کلاسیک در مدل‌سازی اخلاق است. این مسئله یک معضل اخلاقی در مورد یک سناریوی تخیلی است که در آن یک تماشاگر این انتخاب را دارد که با منحرف کردن چرخ دستی برای کشتن تنها ۱ نفر، ۵ نفر را که در خطر برخورد با چرخ دستی هستند، نجات دهد. در سناریوی اصلی ذکر شده در بالا، اکثر مردم تصمیم می‌گیرند ۵ نفری را که در معرض خطر هستند نجات دهند و ۱ نفر را قربانی کنند. با این حال، اگر سؤال به گونه‌ای متفاوت تنظیم شود، پاسخ همیشه واضح نیست. مثلاً اگر ۱ نفر از اعضای خانواده باشد چه؟ آیا به نجات این ۵ نفر، افراد ادامه می‌دهند؟

اصطلاح «مشکل چرخ دستی» اغلب با توجه به هر انتخابی که ظاهراً بین آنچه خوب است و فداکاری‌هایی که قابل قبول هستند، اما با یکدیگر تضاد دارند، استفاده می‌شود. یکی دیگر از نمونه‌های معروف اثر قالب‌بندی مشکل ترولی، «مشکل پیوند»^۳ نام دارد. در این سناریوی تخیلی، یک جراح با سناریویی مواجه است که در آن پنج بیمار او به پیوند نیاز دارند که هر کدام هم به عضو متفاوت نیاز دارند و هر کدام بدون آن عضو نمی‌توانند زنده بمانند. در این سناریو هیچ عضوی برای انجام هر یک از این ۵ عمل پیوند وجود ندارد. پزشک ششمین فرد را کشف می‌کند که اعضای بدنش با هر پنج بیمار در حال مرگ او سازگار است. در این حالت پزشک آیا باید ۱ نفر را بکشد تا ۵ نفر دیگر را نجات دهد؟ با اثر قالب‌بندی آن به این شکل، اکثر مردم تصمیم می‌گیرند ۱ نفر را نجات دهند. بنابراین، روشی که در آن انتخاب‌ها چارچوب‌بندی می‌شوند، بر انتخاب‌های انجام‌شده تأثیر می‌گذارد.

1. Framing Effect

2. The Trolley Problem

3. The Transplant Problem

۲-۴. معماری تلنگر و انتخاب

اشاره به استفاده از مداخلات رفتاری به جهت هدایت افراد به سمت رفتارهای مطلوب و البته بدون محدود کردن آزادی انتخاب آنها است. به کارگیری اصول معماری انتخاب در سیاست مالیاتی می‌تواند انطباق داوطلبانه قوانین مالیاتی را تشویق کند. مطالعات در این زمینه نشان داده‌اند که تغییرات ساده در نحوه طراحی فرم‌های مالیاتی یا ارائه اطلاعات می‌تواند به میزان قابل توجهی بر نرخ تمکین مالیاتی تأثیر بگذارد.

همچنین آزمایش تلنگرها و بینش‌های رفتاری در ارتباط با مالیات‌دهندگان بخشی از جستجو برای پاسخ به این سوال است که چرا مردم به تعهدات مالیاتی خود عمل می‌کنند یا نمی‌کنند و چه زمانی این کار را انجام می‌دهند. به طور گسترده‌ای، پاسخ به این سؤال توسط علوم رفتاری، بر اساس بینش‌هایی از اقتصاد رفتاری، روان‌شناسی اجتماعی و انسان‌شناسی ارائه می‌شود، که ادعا می‌کند ماهیت پیام‌رسان و محتوا و شکل اطلاعات نیز تعیین می‌کند که آیا مالیات‌دهنده تمکین مالیاتی از خود نشان می‌دهد یا خیر. رفتار مورد نظر تکنیک‌های تلنگر، به معماری انتخاب پاسخ می‌دهند، با این هدف که به مالیات‌دهنده یک تحرک به سمت رفتار مطلوب از پیش تعیین شده در راستای اهداف سازمان مالیاتی و شخص مورد نظر بدهد.

به‌عنوان مثال بر اساس پژوهشی که در کشور بلژیک بوسیله یک آزمایش میدانی انجام شده است که کدام رویکردها در تشویق مالیات‌دهندگان به پرداخت سریع‌تر مؤثر هستند. در تابستان سال ۲۰۱۵، یک پروژه آزمایشی پیرامون نامه یادآوری مالیات بر درآمد شخصی (PIT) راه اندازی شد. در مورد PIT، همه شهروندان بلژیک از تعهد پرداخت نهایی خود در اعلامیه تشخیص مالیات (دریافت مالیات) مطلع شده و حدود ۱٫۸ میلیون شهروند در سال ملزم به پرداخت مبالغ اضافی هستند که در مجموع ۳٫۶ میلیارد یورو می‌شود. این پرداخت باید ظرف دو ماه انجام شود. اگر این مبلغ قبل از موعد مقرر پرداخت نشده باشد، و هیچ توافقنامه تعویق یا ترتیب پرداخت تقسیمی توسط FPS Finance اعطا نشده باشد، یادآوری توسط سازمان مربوطه ارسال می‌شود. سالانه بیش از ۲۵۰۰۰۰ تاخیر در پرداخت مالیات وجود دارد که این یادآوری را برای PIT دریافت می‌کنند.

به طور مشخص لوتس و روی (۲۰۱۹) از طریق یک کارآزمایی کنترل شده تصادفی (RCT) در سطح ملی، انواع مختلفی از نامه‌های یادآوری به گروه‌های متشکل از مالیات‌دهندگان به‌طور تصادفی با مالیات بر درآمد شخصی معوقه ارسال کردند که هر کدام انگیزه رفتاری متفاوتی داشتند. هدف این پروژه در کشور بلژیک تعیین این مسئله بود که کدام نوع پیام، یا کدام تلنگر، در تشویق این گروه هدف از بدهکاران به پرداخت بدهی‌های مالیاتی معوق خود موفق‌تر عمل خواهد کرد. البته این نوع آزمایش‌های میدانی که تأثیر پیام‌های مختلف در نامه‌های مربوط به مالیات را تأیید می‌کنند، اولین بار نیستند که اتفاق افتاده‌اند. پروژه‌های تحقیقاتی مشابهی در کشورهای اتریش، دانمارک، آلمان، اسرائیل، لهستان و سوئیس همگی با موفقیت نشان داده‌اند که شکل و محتوای نامه یادآوری می‌تواند تأثیر مؤثری بر رفتار

مالیات‌دهندگان داشته باشد. در این زمینه، شواهد علمی روشنی در ادبیات پژوهش‌های انجام گرفته در این زمینه وجود دارد که یادآوری نامه‌هایی با محتوای بازدارنده، و پیام‌های مربوط به هنجارهای اخلاقی و اجتماعی، می‌تواند بر رفتار مالیات‌دهندگان، حداقل در شرایط مناسب و با در نظر گرفتن شرایط خاص، تأثیر بگذارد (کتل و همکاران، ۲۰۱۶). معروف‌ترین کاربرد این پروژه‌های تحقیقاتی در انگلیس مورد بررسی قرار گرفته است، جایی که شرکت HMRC با همکاری شرکت BIT، با ترکیب پیام‌های هنجار اخلاقی (یعنی پیام‌های مربوط به هنجارهای اجتماعی و پیام‌های خدمات عمومی) به طور قابل توجهی بر رفتار پرداخت مالیات‌دهندگان تأثیر گذاشتند (هالزورث و همکاران، ۲۰۱۴). نتایج متفاوت از مطالعات دیگر را می‌توان با این واقعیت توضیح داد که زمینه‌ای که آزمایش‌ها در آن انجام می‌گرفته است اغلب متفاوت بوده است. در حقیقت گروه هدف، نوع مالیات، سطح اعتماد به موسسات، هنجارهای اجتماعی قابل اجرا یا فرهنگ مالیاتی می‌تواند از یک مطالعه به مطالعه دیگر متفاوت باشد، که در نتیجه می‌تواند توضیح مهمی برای نتایج حتی گاهی متناقض باشد (کتل و همکاران، ۲۰۱۶).

۳-۴. هنجارهای اجتماعی متقابل

هنجارهای اجتماعی نقش مهمی در شکل دادن به تمکین مالیاتی دارند. تحقیقات نشان می‌دهد که مالیات‌دهندگان زمانی که فرار مالیاتی را از نظر اجتماعی غیرقابل قبول می‌دانند، به احتمال زیاد از این امر پیروی می‌کنند. برجسته کردن و رواج رفتار مالیات‌دهندگان صادق در امر تمکین مالیاتی و تأکید بر تعهدات متقابل، می‌تواند به بهبود نرخ تمکین مالیاتی کمک کند. در حقیقت در ادبیات اقتصادی پذیرفته شده است که تصمیم به فرار مالیاتی نه تنها ناشی از عوامل خارجی و مالی (مانند نرخ‌های مالیاتی، جریمه‌ها، احتمالات حسابرسی و اجرا) بلکه به دلیل انگیزه‌های درونی و غیرمالی است.

در پژوهش‌های متعددی همچون (لاتمر و سینهل، ۲۰۱۴) از اصطلاح هنجارهای اجتماعی متقابل مالیاتی به عنوان یک اصطلاح کلی برای چنین انگیزه‌های ذاتی تمکین مالیاتی استفاده شده است. به علاوه در حالی که فرهنگ اجتماعی توسط عوامل بسیاری همچون: احساس گناه، ترجیحات صداقت، احساسات اخلاقی و عوامل فرهنگی شکل می‌گیرد، هنجارهای اجتماعی و رفتار متقابل نیز از چنین مولفه‌هایی در شکل‌گیری برخوردار هستند. همچنین تعامل متقابل در این پژوهش‌ها به این معنی است که انگیزه پیروی و تمکین مالیاتی ممکن است به کیفیت ادراکی افراد از خدمات دولتی بستگی داشته باشد که شهروندان در ازای پرداخت‌های مالیاتی خود دریافت می‌کنند؛ این حقیقت نیز با مفهوم همکاری مشروط مرتبط است (فری و میر، ۲۰۰۴). به طور خاص هنجارهای اجتماعی در جهت جهت‌دهی به رفتار تمکین مالیاتی به درک افراد در مورد شیوع فرار مالیاتی در جامعه بستگی دارند. به بیان دیگر اگر افراد این تلقی را از مالیات در جامعه داشته باشند که فرار مالیاتی بسیار رایج است، در نتیجه ممکن است مالیات‌دهندگان تمایل بیشتری به فرار مالیاتی داشته باشند، و در مقابل اگر افراد بر این باور باشند که اکثر مالیات‌دهندگان مالیات‌های خود را صادقانه می‌پردازند، ممکن است سازگارتر با این مسئله روبرو شوند.

۴-۴. اعتماد و انصاف مالیات‌دهندگان

مطالعات رابطه بین اعتماد مالیات‌دهندگان به دولت و رفتار تمکین مالیاتی را بررسی کرده‌اند. افزایش اعتماد از طریق سیاست‌های مالیاتی شفاف و منصفانه می‌تواند منجر به افزایش تمکین مالیاتی شود. علاوه بر این، تحقیقات نشان داده است که ادراک از انصاف در سیستم مالیاتی به طور قابل توجهی بر نگرش مالیات‌دهندگان و تمایل به پرداخت مالیات تأثیرگذار هستند. در این زمینه بسیاری از سیستم‌های مالیاتی در سراسر جهان، به تبعیت داوطلبانه مالیات‌دهندگان متکی هستند. بنابراین، عواملی که بر تبعیت مالیات‌دهندگان تأثیر می‌گذارد، مورد توجه خدمات درآمد داخلی IRS، سیاست‌گذاران، دانشگاهیان، متخصصان مالیاتی و عموم مردم هستند. در این زمینه مالیات بر درآمد فردی بزرگترین منبع درآمد برای دولت آمریکا است (خدمات درآمد داخلی، ۲۰۱۲ ب). با توجه به رکود اقتصادی اخیر و کسری بودجه در آینده، دولت آمریکا (و همچنین بقیه دولت‌ها در همه سطوح) در حال بررسی فرصت‌هایی برای افزایش این درآمدهای مالیاتی هستند. در حقیقت درآمد مالیاتی از طریق کاهش فرار مالیاتی و افزایش تبعیت مالیات‌دهندگان نسبت به قوانین مالیاتی می‌تواند به عنوان منابع درآمد قابل اطمینانی برای دولت‌ها محسوب شود. تلاش‌های معمول در این زمینه و در جهت افزایش درآمدهای مالیاتی شامل افزایش خطر کشف، وضع مجازات‌های بالاتر برای متخلفان و غیره می‌شود که در دولت‌ها نسبت به فرصت‌ها و تهدیدهایی که با آن مواجه هستند نسبت به اعمال این مولفه‌ها اقدام می‌کنند. البته چنین تلاش‌هایی می‌تواند نسبتاً پرهزینه نیز باشد. به عنوان مثال، در آمریکا IRS تقریباً ۲۸ دلار برای هر اظهارنامه مالیاتی برای هزینه‌های اداری هزینه می‌شود (عالم و یونس، ۲۰۰۹). علی‌رغم چنین تلاش‌های پرهزینه‌ای، درآمد از دست‌رفته به دلیل عدم رعایت این قوانین توسط افراد قابل توجه است. آخرین برآورد IRS نشان می‌دهد که تقریباً ۳۸۵ میلیارد دلار درآمد مالیاتی در سال ۲۰۰۶ به دلیل فرار مالیاتی از دست رفته است (خدمات درآمد داخلی، ۲۰۱۲ الف). همچنین نیاز به کاهش عدم تمکین مالیاتی در مواجهه با کاهش بودجه‌های اجرایی، سازمان امور مالیاتی، بخش‌های درآمد ایالتی آمریکا را وادار کرده است تا عوامل مؤثر بر تصمیم‌های مربوط به تمکین مالیاتی را شناسایی کنند و نسبت به اجرایی کردن آن‌ها حساسیت بیشتری نشان دهند.

به‌علاوه تئوری‌های اولیه تمکین مالیاتی، تمکین را به عنوان تصمیمات منطقی بر اساس مطلوبیت مورد انتظار تعریف کرده است (آلینگهام و ساندمو، ۱۹۷۲). تحقیقات اقتصاد رفتاری در زمینه تمکین مالیاتی به تمرکز بر عوامل این زمینه‌ها اختصاص پیدا کرده است و در عین حال پاسخ‌های افراد به مولفه‌ها را از نظر چارچوب‌بندی (مک کافری و بارون، ۲۰۰۴) و پاسخگویی نسبت به قوانین مورد بررسی قرار داده است (ساندرز و همکاران، ۲۰۰۸). با این حال، تحقیقات دیگر در این زمینه نشان داده است که تصمیمات پرداخت مالیاتی افراد به شدت تحت تأثیر عوامل اجتماعی نیز قرار دارد (تورگر، ۲۰۰۷). به این معنا که مقاصد تبعیت مالیات‌دهندگان صرفاً بر اساس ملاحظات اقتصادی یا درک خطر کشف و شدت تحریم‌ها نسبت به افراد شکل نمی‌گیرد، بلکه هنجارهای شخصی آن‌ها نیز در این پرداخت‌ها مؤثر است. با این حال، صرف

دانستن این موضوع که هنجار شخصی یک فرد در مورد مالیات بر رفتار تبعیت وی تأثیر می‌گذارد، به بهبود تمکین مالیاتی کمک نمی‌کند. بلکه، اگر بتوان درک صحیحی به دست آورد که این هنجارها چگونه شکل می‌گیرند، شاید بتوان این هنجارها را تحت تأثیر قرار داده یا به گونه‌ای شکل داد که بتواند تأثیر مثبتی بر تمکین مالیاتی داشته باشد.

۵. پیامدهای عملی و توصیه‌های خط مشی اقتصاد رفتاری

خط مشی اقتصاد رفتاری، که به عنوان یک راهبرد در سیاست‌گذاری عمومی شناخته می‌شود، با تأکید بر تأثیر عوامل رفتاری و روانشناختی در تصمیم‌گیری اقتصادی سعی می‌کند برنامه‌ها و سیاست‌های عمومی در همه زمینه‌ها از جمله حوزه درآمدهای مالیاتی را بهبود بخشد. در اینجا، پیامدهای عملی و توصیه‌های خط مشی اقتصاد رفتاری برای مالیات‌ستانی را بررسی خواهیم کرد.

۱-۵. ساده‌سازی و برجستگی

ساده‌سازی قوانین مالیاتی و برجسته‌تر کردن تعهدات مالیاتی می‌تواند درک و تبعیت مالیات‌دهندگان را تسهیل کند. ارتباطات واضح و مختصر، همراه با یادآوری به موقع، می‌تواند بر رفتار مالیات‌دهندگان تأثیر مثبت بگذارد. در این زمینه در برخی تحقیقات مرتبط با سیاست‌گذاری مالیاتی این سوال مورد بررسی قرار گرفته است که آیا مهم است که مالیات‌دهندگان نمی‌توانند قوانین مالیاتی را در برخی جنبه‌ها درک کنند؟ پاسخ به این سوال نیز روشن است، در حقیقت اگر برای سیاست‌گذاران مالیاتی درآمدهای مالیاتی از اهمیت برخوردار باشند، در نتیجه پاسخ به این پرسش نیز مثبت خواهد بود؛ در واقع، پرداختن به پیچیدگی‌ها در قوانین مالیاتی نباید چندان برای سیاست‌گذاران این حوزه دشوار باشد، چرا که شاید مهم‌ترین مشکل قوانین مالیاتی بیش از حد پیچیده بنابر استدلال‌های سنتی، این واقعیت است که تأثیر منفی بر توانایی مالیات‌دهندگان در زمینه تمکین قوانین مالیاتی دارد (کوچیا و کارنس، ۲۰۰۱، ۱۱۳). علاوه بر این، برخی قوانین پیچیده مالیاتی ممکن است باعث این تصور برای برخی افراد شود که قانون در این زمینه ناعادلانه است. بنابراین حائز اهمیت که سیاست‌گذار حوزه مالیات از این حقیقت مطلع باشد که این استدلال‌ها، هر چند به طور عملی جذاب باشند، توسط ادبیات تجربی پژوهش‌های توسعه‌یافته در این زمینه پشتیبانی نمی‌شوند. علاوه بر این، تحقیقات علمی در مورد اینکه آیا پیچیدگی قوانین مالیاتی به طور قابل توجهی بر تمکین مالیاتی تأثیر می‌گذارد تا حد زیادی نتایج مبهمی به دست داده است (کوچیا و کارنس، ۲۰۰۱). البته عدم وجود تحقیقات گسترده در زمینه اثرات تجربی قوانین پیچیده مالیاتی بر پرداخت‌های مالیاتی افراد مانع از ظهور مجموعه‌ی پیچیده‌ای از کارهای نظری در این حوزه نشده است. این بخش از پژوهش به یکی از جنبه‌های این ادبیات می‌پردازد که می‌توان از آن به عنوان «برجستگی مالیاتی»^۱ یاد شود، شاخه‌ای میان رشته‌ای که نظریه حقوقی و اقتصاد

رفتاری را مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهد. اگرچه این پژوهش‌ها عمدتاً در آمریکا توسعه یافته است، به نظر می‌رسد مبانی نظری آن به گونه‌ای طراحی شده است که در کاربرد بالقوه، جهانی است، و از این قابلیت برخوردار است تا برای دیگر کشورها نیز مورد بهره‌برداری و استفاده قرار گیرد.

اصطلاح برجستگی مالیاتی در واقع به شکاف بین درک مالیات‌دهندگان از تعهد مالیاتی و مبلغی که واقعاً افراد بدهکار هستند اشاره دارد. دو پژوهشگر حوزه مطالعات سیاست‌گذاری مالیاتی در این زمینه، یعنی شانسکی و گامیج (۲۰۱۱) معتقد هستند که در نهایت، برجستگی مالیاتی به چگونگی تأثیر ارائه قیمت‌های مالیات بر رفتار مالیاتی اشاره دارد (۲۰۱۱، ۱۹). این محققین بررسی گسترده‌ای از تعاریف مختلف در این زمینه ارائه کرده‌اند. به طور کلی این دو پژوهشگر توضیح می‌دهند که برجستگی مالیاتی نشان می‌دهد که مالیات‌دهندگان درک دقیقی از قانون دارند، در حالی که توضیحات برجستگی مالیاتی حد پایین به شکاف قابل توجهی بین درک مالیات‌دهندگان از تعهدات قانونی و تعهداتی که در واقع وجود دارد، اشاره می‌کند، اعم از اینکه فرد مالیات‌دهنده از این شکاف آگاه باشد یا نه. به علاوه این ادبیات، فرض کلی گفتمان سیاسی را که مالیاتی با اهمیت کم باید نیاز به اصلاح داشته باشد را به چالش می‌کشد. در حقیقت مسئله این نیست که برجستگی پایین مالیات در واقع جنبه مثبت قانونگذاری است، بلکه مسئله این است که یکی از عوامل بالقوه‌ای است که می‌تواند هنگام سیاست‌گذاری در حوزه مالیات مورد توجه قرار گیرد، و به این ترتیب، لزوماً نباید این قانون را نادیده گرفت.

۲-۵. طراحی سیاست‌ها و شخصی‌سازی

شناخت تفاوت‌های فردی و تنظیم سیاست‌های مالیاتی بر این اساس می‌تواند تمکین مالیاتی را افزایش دهد. درحقیقت پیام‌ها و مشوق‌های شخصی‌شده می‌توانند مالیات‌دهندگان را برای انجام تعهدات خود ترغیب کنند. در حقیقت بسیاری از کاستی‌های عمده سیاست‌گذاری اقتصادی را می‌توان به اتکای بیش از حد به سیاست‌هایی با عنوان «به یک اندازه مناسب برای همه»^۱ نسبت داد که تفاوت در کشورها، صنایع و افراد را نادیده می‌گیرد. تا اوایل قرن بیستویکم، ابزارهای پذیرفته شده برای افزایش ثروت کشورهای در حال توسعه بر مجموعه‌ای از دستورالعمل‌های سیاست‌های بهینه متمرکز بود. در سطح صنعت، ریسک سیستمی بالای بخش مالی نسبت به برخی صنایع دیگر به ندرت در مقررات قبل از رکود بزرگ در سال ۲۰۰۷ شناسایی می‌شد. برای افراد در این حوزه، سیاست‌های مربوط به مالیات، بهداشت و آموزش اغلب بر اساس تحلیل‌های اقتصادی صورت می‌گرفت که تفاوت در شرایط شخصی افراد را به مورد توجه قرار نمی‌داد.

اما به نظر می‌رسد این رویکرد در پژوهش‌های بعدی در این زمینه در حال تغییر است. در واقع در سطوح ملی، شرکتی و فردی، سیاست اقتصادی در مسیر افزایش سفارشی‌سازی پیش می‌رود. برای سیاست‌گذاران، این موضوع فرصت‌هایی را برای راه‌حل‌های جدید برای

مشکلات جدید و قدیمی حوزه سیاست‌گذاری ایجاد کرده است. با این حال، بر اساس عواملی مانند جنسیت یا نژاد، معاوضه‌هایی از پیچیدگی بیشتر و خطر تبعیض وجود دارد. تسهیل کمی و برداشتن سقف‌های اعتباری، شرایط لازم را برای بانک‌های تجاری و وام‌گیرندگان فراهم می‌کند تا سهم خود را برای کمک به رشد اقتصاد انجام دهند. به‌علاوه بهبود سیاست‌های مالیاتی به منظور ایجاد محرک‌های رشد داخلی برای بخش‌های اقتصادی که خروجی‌های مادی تولید می‌کنند، همچنان به نفع دولت مرکزی است. به عنوان مثال، بار مالیاتی بر مشاغل کوچک باید کاهش یابد و شرکت‌های فناوری، به ویژه آن‌هایی که محصولات اساسی تولید می‌کنند، باید به طور کلی از مالیات معاف شوند. این امر باعث تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی به سمت شرکت‌ها و پروژه‌های درگیر در نوآوری‌های تکنولوژیکی می‌شود. اگر این کار توسط سیاست‌گذاران انجام پذیرد، پایه و اساس صنایع ایران می‌تواند ظرف ۵ سال بهبود قابل توجهی را تجربه کند. علاوه بر سیاست‌های ترجیحی مالیاتی برای شرکت‌های کوچک و شرکت‌های فناوری، نرخ‌های مالیات شرکت‌ها باید برای هر نوع شرکت خصوصی نیز کاهش یابد. اقتصاد ایران اکنون وارد دوره افزایش هزینه‌ها شده است و حاشیه سود برای اکثر شرکت‌ها در بخش‌های غیربانکی به طور کلی بسیار کم است. در مقابل، برخی بانک‌ها سودآور بوده‌اند. در این چنین شرایطی دولت باید تلاش کند با سیاست‌های مناسب این وضعیت را اصلاح کند تا منابع مالی بیشتری را به سمت بخش‌های غیربانکی هدایت کند. در واقع اگر سودآوری بخش مالی به میزان قابل توجهی از هر بخش دیگر، به ویژه بخش‌های صنعتی بیشتر باشد، اقتصاد دیر یا زود شتاب خود را از دست خواهد داد. اگر سیاست‌های مالیاتی و سایر اقدامات محرک سیاست‌گذاران پشتوانه علمی درستی نداشته باشد، تمامی تلاش‌ها در زمینه توسعه ساختاری بر اساس یک چشم‌انداز علمی، از بین خواهد رفت. به بیان دیگر در این زمان رکود اقتصادی اقتصاد، فرصت مناسبی برای مقامات دخیل در حوزه سیاست‌گذاری است تا با ایجاد تغییرات درست در ساختار مالیاتی کشور، به بخش‌های غیربانکی خود ضربه وارد نکنند.

۴-۵. همکاری‌ها و به اشتراک‌گذاری داده‌های مالیاتی

همکاری بین مقامات مالیاتی کشورها و سیاست‌گذاران برای بهره‌برداری از بینش‌های حاصل از مطالعات رفتاری حیاتی است. به اشتراک‌گذاری داده‌ها و دانش می‌تواند به توسعه سیاست‌های مالیاتی مبتنی بر شواهد و بهبود اثربخشی آن‌ها کمک کند. در واقع همکاری و به اشتراک‌گذاری داده‌های مالیاتی بین کشورها چندین امتیاز مهم دارد. در ادامه برخی از این مولفه‌ها مورد بررسی قرار گرفته است:

۱. مبارزه با فرار مالیاتی: همکاری و به اشتراک‌گذاری داده‌های مالیاتی امکان می‌دهد تا کشورها بر فرار مالیاتی و انتقال غیرقانونی سرمایه‌ها بین مرزها نظارت کنند. این امر موجب افزایش پایبندی به قوانین مالیاتی، کاهش فرصت‌های سوءاستفاده و ایجاد تعادل مناسب در توزیع بار مالیاتی می‌شود.
۲. افزایش درآمدهای مالیاتی: با به اشتراک‌گذاری داده‌های مالیاتی،

کشورها می‌توانند از اطلاعات دقیق‌تر و جامع‌تری برای تعیین درآمدهای مالیاتی فردی و سازمانی استفاده کنند. این امر می‌تواند به افزایش درآمدهای مالیاتی کمک کند و برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی را تقویت کند. ۳. تعزیز عدالت مالیاتی: با اشتراک‌گذاری داده‌های مالیاتی، کشورها قادر خواهند بود تا نسبت به بررسی عادلانه‌تری از تقاضاها و ادعاهای مالیاتی اقدام کنند. این امر باعث افزایش عدالت در توزیع بار مالیاتی و کاهش نابرابری‌ها می‌شود. ۴. پیشگیری از ابتکارات مالیاتی غیرقانونی: با به اشتراک‌گذاری داده‌های مالیاتی، کشورها قادر خواهند بود تا روش‌ها و ابتکارات مالیاتی غیرقانونی را شناسایی و متوقف کنند. این اقدامات می‌تواند به جلوگیری از فرار مالیاتی و سوء استفاده از شرایط مالیاتی منفعل در کشورها خصوصاً کشورهای در حال توسعه کمک کند و تمهیدات مناسبی را برای حفظ حقوق مالیاتی کشورها فراهم کند. به‌طور کلی، همکاری و به اشتراک‌گذاری داده‌های مالیاتی می‌تواند به تقویت نظام مالیاتی بین‌المللی، افزایش درآمدهای مالیاتی، افزایش عدالت مالیاتی و مبارزه با فرار مالیاتی کمک کند.

۶. مولفه‌های مالیات‌ستانی اسلامی از منظر اقتصاد رفتاری

از منظر اقتصاد رفتاری، الزامات مالیات‌ستانی اسلامی را می‌توان به عنوان اقدامات مالیاتی اسلامی که بر اساس اصول و مبانی اقتصادی اسلامی تنظیم شده‌اند، توصیف کرد. این اصول و مبانی اقتصادی معمولاً بر مبنای تفاوت‌هایی با رویکردهای اقتصاد متعارف که عمدتاً از نظرات اقتصاد کلاسیک و نئوکلاسیک تبعیت می‌کنند، شکل می‌گیرد.

برای انسان، علم ابزاری برای درک جهان و تبدیل آن به مکان بهتری برای زندگی است. وقتی افراد در مورد علم فکر می‌کنند، عموماً فیزیک، شیمی، ریاضی یا این نوع رشته‌ها به ذهنشان خطور می‌کند. این رشته‌ها اغلب به عنوان ساده، دقیق، بدون شک و عینی شناخته می‌شوند. تحقیقات در این رشته‌ها برای چیزهای مادی یا فیزیکی (مانند مولکول‌ها، عناصر و اتم‌ها) در جهان انجام می‌شود. از سوی دیگر، علوم اجتماعی (به عنوان علم نوع دوم) با انسان‌هایی سروکار دارد (اما نه از نظر فیزیکی) که از نظر تحقیقات علمی موجوداتی قابل اعتماد نیستند، زیرا انسان‌ها معمولاً به‌عنوان افرادی غیرمنطقی قلمداد می‌شوند، بنابراین علوم اجتماعی نسبتاً پیچیده، مبتنی بر ارزش (ذهنی) هستند. در این زمینه اقتصاد نیز نوعی از علوم اجتماعی است. بنابراین انتظار می‌رود انسان‌ها و روابط انسانی را تحلیل کند. علاوه بر این که این سیستم به دلیل جایگاهی که در تحلیل انسان دارد از مولفه‌های پیچیده‌ای نیز برخوردار است. به عنوان مثال، آدام اسمیت در کتاب ثروت ملل، دستمزد مشاغل را بر اساس سود یا زیان اخلاقی و همچنین مشکلات جسمانی آن‌ها طبقه‌بندی می‌کند. اسمیت معتقد است که برخی از حرفه‌ها مانند مجریان یا بازیگران درآمد بیشتری کسب می‌کنند چرا که افراد شاغل در این چنین حرفه‌هایی در دید اسمیت شغل‌های محترمانه تلقی نمی‌شوند، بنابراین پول اضافی که دریافت می‌کنند، درحقیقت بازگشت شرافت و سایر ارزش‌های اخلاقی آن‌هاست. از طرف دیگر، مشاغل نظامی درآمد کمتری دارند، زیرا تلقی بهتری نسبت به امثال این مشاغل وجود دارد (اسمیت، ۱۹۳۷).

به‌علاوه مسائل و چالش‌هایی که تا اینجا در ارتباط با اقتصاد و تحلیل رفتار انسان بیان گردید از جمله مسائل عینی نیستند که به‌راحتی قابل پذیرش باشند؛ در حقیقت افراد با نگرش‌های متفاوت می‌توانند به راحتی با این مسائل مخالفت کنند و ممکن است حتی کلیت این موضوعات را نیز نپذیرند. با این حال، از آنجایی که پوزیتیویسم در علم رایج شده است، اقتصاددانان نیز به تبعیت از این نگرش، شروع به رسمیت بخشیدن به علم اقتصاد مانند ریاضیات و فیزیک کردند. پس از استخراج این فرمول‌ها و در جهت ریاضی‌سازی اقتصاد، فرضیات غیرواقعی برای ساده کردن پیچیدگی زندگی واقعی باید انجام می‌شد؛ اگرچه ساخت مدل‌های ساده یک ابزار ضروری در علم و عمدتاً در تحقیقات استقرایی است، اما دانشمندان باید ضمن گسترش خروجی‌های مدل‌های ساده، دقیق نیز عمل می‌کردند. بنابراین با تبدیل شدن اقتصاددانان به پژوهشگران مبتنی بر مدل، اقتصاد به عنوان یک رشته مرتبط با تحلیل رفتارهای انسان از واقعیت فاصله گرفت؛ و همانطور که اقتصاد از واقعیت دور شد، ویژگی‌های حل مسئله را نیز به تبع چنین عملکردی از دست داد. متأسفانه با گذشت سال‌ها و همه تلاش‌های صورت گرفته در این عرصه، اکنون در دنیای اقتصاددانان، اعتراف به اینکه بیشتر این کارها تلاش‌های غیرضروری بوده است، بسیار دشوار شده است.

از طرف دیگر علوم اجتماعی عموماً در تعیین مسائل خوب عمل می‌کنند اما در ایجاد راه حل چندان موفق نیستند. شاید در مورد ساختار پیچیده انسان‌ها نیز بتوان چنین ادعایی را در مورد علوم اجتماعی مطرح کرد، همچنین ممکن است علوم اجتماعی انسان را از منظری خلاف واقع ارزیابی کنند. این گزارش بر این باور است که مشکل واقعی در درک نادرست دانشمندان از جهان و دین است. اکثر دانشمندان معتقد به تکامل هستند و فکر می‌کنند این جهان، زمین و همه موجودات زنده در میلیون‌ها سال گذشته، به‌صورت اتفاقی به وجود آمده‌اند، یا خود طبیعت زمینه پیدایش آن‌ها را فراهم کرده است، یا اینکه همه چیز به طور خودکار اتفاق افتاده است. بنابراین این دسته از دانشمندان به انتخاب چهارمی نمی‌اندیشند که یک خالق با قدرت و علم و اراده بی‌نهایت است که همه چیز را سامان می‌دهد و می‌آفریند؛ به همین دلیل نمی‌توانند علم و دین را در ذهن خود بیوندند و به همین دلیل دین را غیرعلمی می‌دانند. به هر حال علم برای سرگرمی وجود نداشته و بوجود نیامده است، بلکه برای حل مشکلات روزمره و آسان کردن زندگی افراد وجود دارد. در واقع، سوال مهم این نیست که آیا علم اقتصاد در مسیر درستی قرار دارد یا خیر؟ سوال اصلی این است که «آیا علم اقتصاد قادر به حل مشکلات اقتصادی زندگی واقعی است؟» اقتصاد رفتاری قرار است این مشکلات را حل کند اما در نهایت بیشتر مشکلات همچنان وجود دارند. در این گزارش پاسخ به این نوع سوالات در نظر گرفته شده است. علاوه بر این، دین به عنوان یک نهاد باید برای کمک به حل این مشکلات پیشنهاد شود.

در ادبیات اقتصاد رفتاری، مطالعات اسلامی رو به افزایش بوده است. بخشی از این مطالعات به ساختارها و رویکردهای متضاد سرمایه‌داری و اسلام می‌پردازند. عموماً افراد هدف این مطالعات افراد مسلمان هستند (کوان، ۲۰۱۸؛ فرقانی، ۲۰۱۷؛ لاهییم، ۲۰۱۸). این پژوهش‌ها سعی

در تحلیل جوامع اسلامی و ارائه توصیه‌هایی برای افراد و نهادهای دولتی در این جوامع دارند. اما هدف این گزارش نه تنها مسلمانان بلکه تمام مردم جهان هستند که به مشکلات رفتاری در اقتصاد توجه دارند.

بررسی تمکین مالیاتی با توجه به رویکرد اسلامی ابعاد گسترده‌ای دارد و می‌تواند شامل عوامل متعددی گردد، در ادامه به برخی از مهم‌ترین آن‌ها که توسط گزارش حاضر بررسی و مورد تحلیل قرار گرفته است، بررسی شده است.

تحریک انگیزه‌های معنوی

تشویق‌های قرآن گستره وسیعی دارند؛ هم به لحاظ کلمات که بدین منظور استفاده شده، هم به لحاظ افرادی که مورد تشویق قرار گرفته‌اند، هم از نظر مشوقان و هم متعلقات تشویق و پاداش‌های متعددی که برای افراد شایسته لحاظ شده است. به نظر می‌رسد، وجه مشترک همه این تشویق‌ها، که به شیوه‌های گوناگون بیان شده است، جنبه انگیزشی آن‌هاست. در این زمینه یکی از وظایف مهم حسابرسان مالیاتی، ایجاد انگیزه و علاقه نسبت به پرداخت مالیات است؛ یعنی ایجاد یا تقویت نیروی درونی در افراد که باعث بروز و تداوم رفتارهایی در زمینه تمکین مالیاتی شود. بدین منظور اندیشوران حوزه رفتار نظریه‌های متعددی درباره انگیزش ارائه کرده‌اند. همه این نظریه‌ها بر اساس مطالعات تجربی و با فرهنگ و ارزش‌های خاص حاکم بر جامعه صاحب نظریه صورت گرفته است.

به نظر می‌رسد در جوامع اسلامی با توجه به فرهنگ دینی و ارزش‌های حاکم بر آن و با استفاده از دستاوردهای دانش بشری، باید به مقوله «انگیزش» بر مبنای آموزه‌های اسلامی نگریست. در این مسیر مطمئن‌ترین گزینه استفاده از قرآن است؛ خداوند توصیه می‌کند هنگامی که مردم زکات می‌پردازند، برای آنان دعا شود و به ایشان درود فرستاده شود. آنان با پرداخت زکات وظیفه واجب خود را انجام می‌دهند، ولی آیه بیانگر این حقیقت است که حتی در برابر انجام دادن وظایف واجب نیز باید مردم تشویق شوند که این تشویق به صورت تشکر و قدردانی پیامبر از مردم انجام می‌شود.

«این کتاب [قرآن] بدون هیچ شکی راهنمای پرهیزکاران است.» (بقره: ۲) این موضوع مهم‌ترین رسالت قرآن است، اما قرآن فقط به نشان دادن راه و هدف بسنده نمی‌کند، بلکه با روش‌های خود انگیزه حرکت در صراط مستقیم را نیز در بشر ایجاد می‌کند تا انسان گام به گام از حیات مادی به حیات طیبه الهی قدم بگذارد. یکی از روش‌هایی که قرآن برای ایجاد انگیزه در انسان از آن بهره برده «روش تشویق» است. برای نمونه، خدای متعال به پیامبرش دستور می‌دهد که هنگام گرفتن زکات از مردم، آنان را تشویق کند: «از اموال آنان صدقه‌ای [زکات] بگیر که بدان وسیله پاکشان سازی و آنان را برکت و فزونی بخشی [=اموال یا حسناتشان را نشو و نما دهی] و ایشان را دعا کن که دعای تو آرامشی است برای آنان، و خدا شنوا و داناست.» (توبه: ۱۰۳)

خداوند توصیه می‌کند هنگامی که مردم زکات می‌پردازند، برای آنان دعا شود و به ایشان

درود فرستاده شود. آنان با پرداخت زکات وظیفه واجب خود را انجام می‌دهند، ولی آیه بیانگر این حقیقت است که حتی در برابر انجام دادن وظایف واجب نیز باید مردم تشویق شوند که این تشویق به صورت تشکر و قدردانی پیامبر از مردم انجام می‌شود (مکارم‌شیرازی، ۱۳۷۴، ج ۸، ص ۱۱۱) رسول خدا (ص) همین گونه رفتار می‌کرد. نقل کرده‌اند هنگامی که فردی زکات اموال خود را به پیامبر می‌داد، آن حضرت می‌فرمود: «اللَّهُمَّ صَلِّ عَلَيْهِ» (بخاری، ۱۴۱۰، ج ۸، ص ۴۳۵) و او را دعا می‌کرد؛ و چون زکات قبیله‌ای تحویل آن حضرت می‌شد، آنان را دعا می‌کرد: «اللَّهُمَّ صَلِّ عَلَيْهِم» (قرطبی، ۱۴۱۷، ج ۸، ص ۲۴۹) خداوند پس از آن می‌فرماید که این دعا و درود تو مایه آرامش خاطر آنان است (رشیدرضا، ۱۳۵۰، ج ۱۱، ص ۲۵) زیرا از پرتو این دعا، رحمت الهی بر دل و جان ایشان نازل می‌شود، آن گونه که آن را احساس کنند. به علاوه، قدردانی پیامبر (ص) یا کسانی که در جای او قرار می‌گیرند و زکات اموال مردم را می‌پذیرند، نوعی آرامش روحی و فکری به آنان می‌بخشد که اگر ظاهراً چیزی را از دست داده‌اند، بهتر از آن را به دست آورده‌اند (مکارم‌شیرازی، ۱۳۷۴، ج ۸، ص ۱۱۹). امروزه نیز یکی از روش‌های مهمی که حساب‌رسان مالیاتی می‌توانند به کمک آن در مودیان انگیزه ایجاد کنند، «روش تشویق» است؛ یعنی با ایجاد شوق و رغبت و تقویت روحیه و اعتماد به نفس، فرد را برای ترغیب به پرداخت مالیات‌ها آماده می‌سازد. از این‌رو، می‌توان گفت روش تشویق شیوه‌ای اثرگذار بر انگیزش مودیان است.

در این ارتباط نیز اخذ مالیات‌های در جامعه اسلامی را می‌توان بر اساس قانون کشور در جهت الزام به پرداخت آن‌ها از جمله اعمالی دانست که شرع نیز با آن مخالفتی نکرده است، این موضوع در حالی است که در ارتباط با مالیات‌های اسلامی وعده پاداش‌ها و مجازات‌های اخروی متعددی داده شده است. از جمله پاداش‌ها می‌توان به همراه شدن زکات همراه با نماز در قبر با وی (بروجردی، ۱۳۸۰، ق، ج ۸، ص ۱۹)، فرونشاندن خشم پروردگار (همان، ص ۹)، دادن قصری از طلا به ازای هر دانه از زکات که با شرایطش داده شده باشد، (همان، ص ۸)، بیمه شدن اموال (همان، ص ۲۲)، دریافت زکات توسط خود خداوند (توبه: ۱۰۴) و پاک شدن زکات دهنده (توبه: ۱۰۳) اشاره کرد. در طرف مقابل برای منکر و مانع زکات مجازات‌هایی چون داخل شدن در کفر (فصلت: ۷)، یکی از سه دسته‌ای که پیش از همه وارد جهنم می‌شود (بروجردی، ۱۳۸۰، ق، ج ۸، ص ۱۷)، قبول نشدن نماز وی (همان، ص ۷)، از آنجا که بدون اختلاف زکات و ضروریات دین است، منکر وجوب آن با علم بدان از اسلام خارج می‌شود؛ نیز هیچ مالی در خشکی و دریا نابود نمی‌شود مگر به واسطه ترک زکات (همان، ص ۲۳). به علاوه وعده عذاب‌های اخروی برای تارک زکات آمده است (مقدم، ۱۴۰۲، ص ۱۱۶).

لزوم توجه دادن مودیان به پاداش‌های معنوی مثبت

آنچه در قرآن مجید و روایات اسلامی درباره باغ‌های بهشتی که نهرها از زیر درختانش جاری هستند «جنات تجری من تحتها الانهار» (توبه: ۸۹) باغ‌هایی که میوه‌های آن و سایه‌هایش جاودانی است «اکلها دائم و ظلها» (رعد: ۳۵) و برای افراد با ایمان همسران خوب بهشتی وجود

دارد «و ازواج مطهره» (آل عمران: ۱۵) و مانند آن آمده است، و همچنین آنچه درباره آتش سوزان دوزخ و مجازات‌های دردناک آن دیده می‌شود، همه ناظر به جنبه‌های مادی پاداش و کیفر آن جهان است. ولی از آن مهم‌تر، پاداش‌های معنوی، انوار معرفت الهی و قرب روحانی پروردگار و جلوه‌های جمال و جلال اوست، همان لذاتی است که با هیچ زبان و بیانی، قابل توصیف نیست. در بعضی آیات قرآن بعد از بیان بخشی از نعمت‌های مادی بهشت (باغ‌های پر طراوت و مسکن‌های پاکیزه) می‌افزاید: «و رضوان من الله اکبر، و رضا و خشنودی خدا از همه این‌ها برتر است!» و بعد می‌افزاید: «ذلک هو الفوز العظیم، پیروزی بزرگ همین است!» (توبه: ۷۲) آری لذتی بالاتر از این نیست که انسان درک کند از سوی معبود و محبوب بزرگش پذیرفته شده و مشمول رضا و خشنودی و پذیرش او قرار گرفته است! در حدیثی از امام علی بن الحسین (ع) می‌خوانیم: «يقول (الله) تبارک و تعالی رضای عنکم و محبتی لکم خیر و اعظم مما انتم فيه، خداوند متعال به آن‌ها می‌گوید: خشنودی من از شما و محبت من نسبت به شما بهتر و برتر است از نعمتهایی که شما در آن هستید! آن‌ها همگی این سخن را می‌شنوند و تصدیق می‌کنند!» (رسولی و عیاشی، ۱۴۱۱، ج ۹، ص ۲۲). راستی چه لذتی از این بالاتر که انسان مخاطب به این خطاب شود: «یا ایتها النفس المطمئنة - ارجعی الی ربک راضیة مرضیة - فادخلی فی عبادی - و ادخلی جنتی، تو ای روح آرام یافته! به سوی پروردگارت باز گرد، در حالی که هم تو از او خشنودی و هم او از تو خشنود، و در سلک بندگانم در آی و در بهشتم وارد شو!» (فجر: ۳۰/۲۷). در این ارتباط توجه دادن مودیان مالیاتی نسبت به این حقیقت که تمکین مالیاتی در واقع تمکین از قواعد و دستورات حکومت اسلامی است و می‌تواند در تقویت کشور موثر باشد و این تبعات قطعاً با پاداش‌های اخروی وعده داده‌شده توسط خداوند جزا داده می‌شود، می‌تواند در افزایش پرداخت‌های مالیاتی در جامعه موثر باشد.

تعمیق هویت دینی در تمکین مالیاتی

واژه هویت (identity) ریشه در زبان لاتین دارد و دارای دو معنای اصلی است: ۱- همسانی و یکنواختی مطلق؛ ۲- تمایز که به مرور زمان، سازگاری و تداوم را فرض می‌گیرد (گل محمدی، ۱۳۸۱، ص ۲۲). در واقع هویت به‌عنوان پدیده‌ای سیال و چند وجهی، حاصل فرآیند مستمر تاریخی است که تحت تأثیر شرایط محیطی، همواره در حال تغییر است؛ به تعبیر دیگر، هویت همواره و به‌طور تغییرناپذیری «بین‌الذهانی» است و با مفاهیم اجتماعی و سمبل‌های فرهنگی آمیخته شده و با آنها تفسیر می‌شود. هویت یک گروه یا ملت، نه یک جوهر ثابت و قطعی است و نه از یک ساختار قطعی برخوردار است، هویت به‌مثابه چیزی مورد توجه است که همیشه ساخته می‌شود و می‌تواند به‌صورت انتقادی بازسازی شود (موراگ، ۲۰۰۰، ص ۴۲). موضوع هویت مذهبی و الگوی آن در ارتباط با هر دینی متفاوت است؛ چراکه هویت مذهبی به ماهیت و تاریخ ادیان، تاریخ جنبش‌های مذهبی و نوع عقاید دینی مربوط می‌شود. بنابراین در اندازه‌گیری هویت مذهبی در هر دین خاص باید به ترجیحات دینی، نوع طبقه‌بندی فرقه‌ها، ارزش‌ها و نگرش‌های مذهبی هر کدام توجه کرد (حاجیان، ۱۳۸۸، ص ۴۳۴).

در این ارتباط هویت دینی نیز نقش پررنگی در زندگی مردم دارد. این دیدگاه ریشه در تفکرات و نظریه‌های جامعه‌شناسان مختلف از جمله دورکیم، وبر، زیمل و ... داشته است. دین مهم‌ترین منبع برای هویت و معنابخشی است؛ چراکه به پرسش‌های بنیادین پاسخ می‌دهد، به زندگی جهت می‌بخشد و وحدت اعتقادی ایجاد می‌کند. ساموئل هانتینگتون معتقد است دین برای کسانی که با پرسش‌هایی از این دست روبه‌رو هستند که «من کیستم؟» و «به کجا تعلق دارم؟» پاسخ‌های قانع کننده‌ای دارد (هانتینگتون، ۱۳۷۸، ص ۵۳). در حقیقت انسان‌ها با توجه به شرایط و اطلاعات به‌طور مداوم هویت خود را بازتولید می‌کنند و این بازتولید بدون قدرت و توانایی تغییر، انجام نشدنی است (آنتونی، ۱۳۸۳، ص ۸۲).

یکی از شیوه‌های اصلی‌ای که اسلام نیز برای تمکین به پرداخت‌های مالیاتی استفاده می‌کند، تعمیق هویت اسلامی در افراد و سپس شناساندن مالیات به عنوان یکی از ارکان دین اسلام است. این کار موجب می‌شود به مسلمانی که مالیات نمی‌دهد، احساس بی‌هویتی دست بدهد که از بالاترین مجازات‌های درونی است. در این صورت در سیاست‌های اخذ مالیات کافی است کارگزاران مالیاتی روی هویت دینی افراد مانور دهند و آن را به افراد متذکر شوند؛ برای مثال حضرت امیرالمؤمنین (ع) در نامه به کارگزار خود برای جمع‌آوری مالیات از وی می‌خواهد خود را اینگونه معرفی کند: «عِبَادَ اللَّهِ أَرْسَلَنِي إِلَيْكُمْ وَوَلِيَ اللَّهُ وَخَلِيفَتُهُ لَأَخَذَ مِنْكُمْ حَقَّ اللَّهِ فِي أَمْوَالِكُمْ، فَهَلْ لِلَّهِ فِي أَمْوَالِكُمْ مِنْ حَقٍّ فَتَوَدُّوهُ إِلَىٰ وَلِيهِ؟» (نهج‌البلاغه: نامه ۲۵). در نامه ۲۶ که آن نیز خطاب به کارگزار زکات نوشته شده، در عباراتی همچون کتاب الله، سنت رسول الله، امر الله و تقوی الله محوریت خداوند و هویت دینی به چشم می‌خورد. اینگونه عبارات واردکردن مستقیم‌ت‌نگر به هویت اسلامی افراد است (مقدم، ۱۴۰۲، ص ۱۱۸-۱۱۹).

به‌علاوه در هویت اسلامی آنچه انسان را از پوچی خارج می‌کند، جهان‌بینی الهی است. انسان دارای عطشی است که فقط با پیمودن راه خدا و رسیدن به وصال خدا فرو می‌نشیند. مذهب به آدم‌ها ارزش می‌دهد. قصد دارد آن‌ها را از تهی بودن و بی‌هدفی و پوچی برهاند (رشیدپور، ۱۳۸۱، ص ۲۲). دین الهی، بعد از اینکه برای انسان ارزش قائل می‌شود، دیدگاه روشنی را هم تبیین می‌کند و آن این است که: هدف زندگی، تکامل است و تکامل، صورت نمی‌گیرد مگر با نزدیک شدن به پروردگار که آن هم با تقوا و عمل صالح امکان‌پذیر است. به همین دلیل، انسان می‌داند که کیست، از کجا آمده، در کجاست و به کجا می‌رود. در نتیجه از پیامدهای هویت دینی «هدفمند کردن» انسان‌ها است. به عبارتی، هویت دینی که ریشه در فطرت آدمی دارد، می‌تواند با تکوین و شکوفایی آن، پیامدهای مثبتی در حوزه‌های فردی و اجتماعی به‌دنبال داشته باشد، از جمله احساس تعهد و مسئولیت در قبال ارزش‌ها و باورها، هدفمندی فرد و جامعه است که خود این امر بازخوردهای مثبت و اثربخش خویش را در عرصه‌های مختلف فردی (هویت دینی به‌عنوان مکتب خودسازی و انسان‌سازی) و اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی، شفافیت و نمود می‌بخشد.

از سوی دیگر، تاریخ بشر گویای این مطلب است که دین و هویت دینی، همیشه تمدن‌ساز بوده‌اند (هانتینگتون، ۱۳۷۸، ص ۷۱). مضاف به اینکه هویت دینی زندگی را معنا دار کرده و از

پوچ‌گرایی و بی‌هدفی می‌رہاند، به‌طور کلی می‌توان گفت که عمل به تعالیم دینی و داشتن هویت دینی در عصر کنونی - که انسان در معرض هویت‌های کاذب و بی‌اصالت قرار دارد - می‌تواند راه حلی برای «بحران هویت» بشر باشد (بهاروندی، ۱۳۹۵)؛ و پیامدهای اقتصادی زیادی را از جمله در ارتباط با تمکین مالیاتی به همراه داشته باشد.

ایجاد حسابداری ذهنی

تالر (۱۹۸۰) و تالر و جانسون (۱۹۹۰) تعریف حسابداری ذهنی را به این صورت ارائه می‌دهند: حسابداری ذهنی به معنای درک پیروزی‌ها، زیان‌ها و شرایطی است که تحت تأثیر ویرایش‌های خاصی در ذهن انسان قرار می‌گیرد. تالر (۱۹۹۹) این موضوع را به عنوان یک مجموعه عملیات آگاهانه تعریف می‌کند که افراد و خانواده‌ها از آن برای سازماندهی، ارزیابی و ردیابی فعالیت‌های مالی استفاده می‌کنند. حسابداری ذهنی در واقعیت یک رویکرد عملی و مفید است که مصرف‌کنندگان به صورت استراتژیک برای ساده‌تر کردن محاسبات شناختی (شلینگ، ۱۹۸۴) و تنظیم خودکار هزینه‌ها از آن بهره می‌برند. این پدیده به فرآیند ارزیابی ذهنی معاملات از جمله معاملات مالی اشاره دارد، به این معنی که افراد ممکن است تصمیم‌گیری درباره مسائل مالی مختلف را در حساب‌های ذهنی متفاوتی انجام دهند، بدون در نظر گرفتن فرض منطقی که تمام این تصمیم‌گیری‌ها را در یک پرتفوی تصمیم‌گیری ترکیب کنند، امری که می‌تواند تعامل میان تصمیم‌گیری‌های مختلف را نادیده می‌گیرد (دانیل و همکاران، ۱۹۹۸). بر اساس دیدگاه هات و سول (۱۹۹۶)، حسابداری ذهنی به عنوان یک ابزار استفاده می‌شود تا تصمیم‌های مربوط به هزینه‌کردن را به دلیل مطلوبیت در ذهنی‌سازی چشم‌انداز تجربی انجام دهیم.

مولفه دیگری که باعث در تمکین مالیاتی توسط افراد می‌شود، واردکردن آن در حسابداری ذهنی افراد است؛ به گونه‌ای که در ذهن افراد مالیات‌ها به عنوان حق الهی شناخته شود که باید به اذن یا توسط امام و نواب وی هزینه شود و در غیر این صورت مؤدی حق تصرف در آن را ندارد. در این صورت وسوسه‌ها در جهت عدم تمکین مالیاتی بسیار کم خواهد شد. ایجاد این حسابداری ذهنی از طرق گوناگونی انجام می‌شود که پرداختن به آن در نظام تربیت اقتصادی اسلام می‌تواند موضوع پژوهش مستقلی قرار گیرد (مقدم، ۱۴۰۲، ص ۱۲۰).

۷. الزامات اقتصاد رفتاری در تأثیر مولفه‌های اسلامی

همانطور که در قسمت قبل نیز ذکر گردید، هدف اصلی علم این است که جهان را به مکانی بهتر برای زندگی تبدیل کند. اقتصاد رفتاری مسیری را به سوی واقعیت باز کرده است، اما هنوز فاصله زیادی تا هدف نهایی وجود دارد. سوال این است که «مردم چگونه می‌توانند از این مشکلات رفتاری جلوگیری یا این مشکلات را به حداقل برسانند؟» با آغاز قرن بیست‌ویکم، ابتدا در انگلستان نیاز به یک موسسه (برای کار بر روی مشکلات رفتاری و توسعه اقدامات برای جلوگیری از عملکرد نادرست اقتصاد) به طور جدی مطرح شد. سپس در سال ۲۰۱۰، اولین واحد مطالعات اقتصاد رفتاری در جهان به نام تیم بینش رفتاری (BIT) در

بریتانیا تأسیس شد. هدف این واحد ایجاد بینش رفتاری برای اطلاع‌رسانی به دولت در تدوین سیاست، بهبود خدمات عمومی و بهبود رفاه عمومی بود. پس از موفقیت انگلستان، این نوع واحدها در بسیاری از کشورها تأسیس شد (اسلام و همکاران، ۲۰۲۰).

تالر و سانستاین در کتاب «Nudge» (۲۰۰۸) از سیاست‌هایی دفاع می‌کنند که توسط واحدهای مطالعات رفتاری طراحی، و توسط دولت‌ها در حل مشکلات رفتاری در حوزه‌های مختلف اعمال شده است. به عنوان مثال، سیستم بازنشستگی شخصی (PPS) در اکثر جوامع بسیار محبوب نبوده است. پس از مدتی بررسی پژوهشگران این حوزه متوجه شدند که مشکل بیشتر در مورد رویه‌های اتخاذ شده در این سیستم است. در سیستم اولیه قبلی، دولت از شما می‌پرسید که آیا می‌خواهید در PPS ثبت نام کنید یا خیر. سپس اگر می‌خواستید ثبت نام کنید، باید مراحل را انجام می‌دادید یا اگر نمی‌خواستید کاری انجام نمی‌دادید. با این حال، اکنون فهمیده شده است که افراد به دلیل تنبلی و نامطمئن بودن گزینه‌های پیش‌فرض اقداماتی را انجام نمی‌دهند (در این مرحله مفاهیم فوق‌الذکر را می‌توان مانند سوگیری وضعیت موجود، سوگیری تأیید یا نظریه سیستم دوگانه بررسی کرد). بنابراین با تغییر گزینه‌های پیش‌فرض (معماری انتخاب) مشکل تا حدی حل شد (سامسون، ۲۰۱۴). اکنون دولت همه را در سیستم PPS ثبت می‌کند و درخواست می‌کند که اگر فردی می‌خواهد از سیستم خارج شود باید دستورالعمل‌های لازم را انجام دهد. پس از این تغییر اندک در گزینه‌های پیش‌فرض، نسبت افراد در PPS به طور قابل توجهی افزایش یافت. این چنین سیستمی NUDGE ۱ نامیده شد که به طور خلاصه به این معنی است که بدون گرفتن آزادی انتخاب از مردم و فقط با ایجاد تغییرات کوچک، می‌توان به نتایج مطلوب رسید. در پژوهش‌های متعددی در این زمینه نمونه‌های بیشتری از اهدای عضو، پس‌انداز، قوانین راهنمایی و رانندگی وجود دارد، و مورد بحث و بررسی توسط تحقیقات قرار گرفته است. اما این برنامه‌های کاربردی عموماً سیاست‌های کلان و عمدتاً رویه‌ای هستند. به عبارت دیگر، دولت‌ها در بعد خرد افراد را تحت فشار قرار نمی‌دهند و بر افکار و باورهای فردی تأثیر نمی‌گذارند. بنابراین تأثیر این تلنگرها معمولاً اندک است و هنوز از سطوح مورد نظر فاصله دارد. علاوه بر این، این سیاست‌ها تنها به زندگی تعداد کمی از مردم مربوط می‌شود. بنابراین هنوز فاصله زیادی برای اشتباهات رفتاری افراد وجود دارد؛ در رویکرد اسلامی که در ادامه مورد بحث و بررسی قرار گرفته است، این چالش‌ها برطرف شده است.

۸. سایر رویکردها

یک موجود نمی‌تواند خود را بهتر از خالق بشناسد یا یک کامپیوتر نمی‌تواند خود را بهتر از مخترع بشناسد. به همین دلیل ادیان با ارزش‌ترین راهنمای بشریت هستند. همچنین اسلام از نظر جامعیت با سایر ادیان الهی متفاوت است. به عنوان مثال، در مسیحیت فقط قوانین کلی مانند اهمیت صداقت یا مهربانی با افراد دیگر تعریف می‌شود. اما در اسلام احکام در هر جنبه‌ای از زندگی به خوبی مشخص شده و حق و باطل به وضوح از یکدیگر مشخص شده‌اند. علاوه بر این، هیچ تضمینی برای رفتن به بهشت برای هیچ مسلمانی وجود ندارد. بنابراین

یک ریسک ابدی در انتخاب وجود دارد.

اسلام برای انتخاب درست منابع زیادی دارد. اولاً، قرآن کریم کالاها و خدمات را به حلال و حرام تقسیم کرده است. بنابراین این تقسیم‌بندی، فهرست انتخاب‌های فرد مسلمان را پایین می‌آورد و از تناقض انتخاب به دلیل اضافه بار انتخاب، حداقل برای برخی سطوح جلوگیری می‌کند. در نهایت قرآن کریم به رفتار بهینه در هر جنبه از زندگی و همچنین در اقتصاد توصیه می‌کند. به‌عنوان مثال، قرآن کریم می‌فرماید: «حلال و نیکو و پاکیزه را از چیزهایی که خداوند می‌فرستد بخورید (مائده ۸۸/۵)»، «بخورید و بیاشامید، ولی اسراف نکنید (اعراف ۳۱/۷)»، «وقتی انفاق می‌کنند به اسراف و رذالت تعصب ندارند (فرکان ۶۷/۲۵)». در این صورت فردی با عقلانیت محدود مجبور نیست برای به حداکثر رساندن سود خویش، هر کاری انجام دهد چرا که سود و لذت فقط در مورد چیزهای مادی خلاصه نمی‌شود.

علاوه بر این، حضرت محمد (صلی الله علیه و آله و سلم) الگویی برای مسلمانان است. سنت حضرت محمد (صلی الله علیه و آله) مشتمل بر حالات و رفتارها و عبارات تمام زندگی اوست. بنابراین انتخاب برای مسلمان در زندگی روزمره در صورت پیروی از سنت آسان است. از آنجایی که سنت مملو از بهینه‌ترین رفتارهاست، یک مسلمان می‌تواند از همه تعصبات اجتناب کند. علاوه بر این، احادیث (عبارات پیامبر) مسلمانان را از حالت‌ها و رفتارهای افراطی برحذر می‌دارد. از آنجایی که رفتارهای اقتصادی افراطی منجر به کج‌روی‌های اقتصادی می‌شود، رهنمودهای پیامبر(ص) اقتصاد را از انحراف حفظ می‌کند. در این شرایط برای شخصی که از این چنین سیستمی استفاده می‌کند مشکلی ایجاد نمی‌شود، زیرا افکار و عقاید او توسط قرآن و سنت هدایت می‌شود. مسلمانان در پرتو قرآن و سنت می‌دانند که دین، اخلاق اجتماعی است. علاوه بر این، صادق بودن در ابتدای اخلاق اجتماعی است. همچنین یک مسلمان می‌داند که خداوند به مردم دستور می‌دهد که برای هر زیبایی، غذا و نوشیدنی شکر کنند. بنابراین یک مسلمان شکرگزار، در دام سازگاری لذت‌گرایانه نمی‌افتد، زیرا می‌داند که سزاوار چیزی نیست، مگر خداوندی که عین ثروتمندی و سخاوت‌مند است و همه چیزهایی را که دارد حاضر است تا به او اهدا کند.

در حقیقت یک فرد مسلمان معتقد است که خداوند مالک واقعی همه چیز در جهان است. بنابراین به دلیل از دست دادن هیچ چیز مادی استرس نمی‌گیرد. با توجه به این دیدگاه، زیان‌گریزی برای یک مسلمان معتبر نیست. به‌عنوان نمونه‌ای دیگر قرآن و سنت به مسلمانان می‌گوید که انسان سرشار از ضعف، فقر و شکست است، بنابراین اعتماد بیش از حد به خویش برای یک فرد مسلمان چیزی جز حماقت نیست. این موضوعات نمونه‌هایی از گستردگی اسلام در باب چگونگی برخورد و شکل‌دهی به رفتار اقتصادی و اجتماعی فرد مسلمان به‌طور کلی است. نکته مهم دیگری که باید به آن اشاره کرد این است که برای مؤمن واقعی چنین اعتقادی وجود دارد که خداوند هر کاری را که او انجام می‌دهد می‌بیند و از بدو تولد تا مرگ هر ثانیه از زندگی فرد ثبت می‌شود. اگر گزینه مناسب را انتخاب کند در زندگی ابدی پاداش می‌گیرد یا برعکس مجازات می‌شود. این عقیده یک انگیزه قوی در زندگی روزمره است و هیچ انگیزه دیگری برای ایجاد انگیزه در مسلمان لازم نیست. اسلام این دنیا را مکانی می‌داند

که برای ابتلای افراد ساخته شده است. این آزمایش دو نتیجه ممکن برای زندگی پس از مرگ دارد. شادی بی‌نهایت یا حسرت بی‌نهایت. بنابراین این باور عمیقاً بر انسان مسلمان تأثیر می‌گذارد و این محبت در تمام عمر او ادامه دارد. بنابراین این موضوع مهم‌ترین تفاوت عاطفه دینی و سیاست حکومت است. سیاست‌های دولت کلان است و اثرات محدود و موقتی بر مردم دارد. از سوی دیگر، دین، ابعادی خرد را نیز شامل می‌شود و تأثیرات عمیق و مستمری بر فرد مسلمان دارد. اسلام می‌تواند حداقل به حل مشکلات رفتاری مسلمانان کمک کند. اسلام می‌گوید که انسان در این دنیا برای امتحان آفریده شده است تا خوب و بد را از یکدیگر جدا کند. بنابراین انتخاب در زندگی روزمره برای یک مسلمان بسیار جدی‌تر از هر فرد دیگری است. با توجه به نکات بیان شده در باب چگونگی برخورد اسلام با انتخاب و شکل‌دهی رفتارهای افراد، مولفه‌های زیر را می‌توان به‌عنوان ویژگی‌های مبتنی بر اقتصاد رفتاری در مالیات‌ستانی با توجه به رویکرد اسلامی دانست:

داوطلبانه

از نظر اسلام انفاق، عملی است که افراد به‌صورت داوطلبانه انجام می‌دهند و در طول تاریخ، مسلمانان، حتی انفاق‌های واجب، همانند زکات را با کمال اشتیاق می‌پرداخته‌اند. اسلام، با تربیت اخلاقی مردم به‌وسیله آیات و روایات و رفتار اولیا و بزرگان دین، نوعی خودجوشی ایجاد کرده است؛ که بیشترین اثر را در رفتارهای مسلمانان داشته و دارد. در تاریخ اسلام، در طی قرن‌ها با نبود حکومت اسلامی و اجرا نشدن قوانین اسلام به‌صورت رسمی نیز مردم مسلمان، تحت تأثیر اعتقاد خویش به وظایف اسلامی خود عمل می‌کرده و داوطلبانه به پرداخت مالیات خویش می‌پرداخته‌اند. در حقیقت داوطلبانه بودن مالیات‌ها در اقتصاد اسلامی به معنای این است که پرداخت مالیات‌ها به صورت اختیاری و از طریق رضایت افراد انجام می‌شود. البته توجه به این نکته ضروری است که از آنجا که اقتصاد اسلامی به عدالت اقتصادی تأکید می‌کند، برخی از مالیات‌ها ممکن است به صورت اجباری برای تأمین نیازهای اساسی جامعه، مانند مالیات‌های مصرف، بهره‌وری زمین، و... در نظر گرفته شوند. اما به‌صورت کلی، تحت این نظام، تشویق به اعمال خیرات و کمک‌های خودجوش به جامعه از اهمیت خاصی برخوردار است تا مالیات‌ها به صورت داوطلبانه و به روش‌هایی نظیر صدقات و خیرات جمع‌آوری شوند.

عبادی

مالیات‌ها در اسلام، بیشتر جنبه عبادی دارند. در این مکتب، اکثر مسائل اقتصادی با عبادت آمیخته شده است؛ به‌طوری‌که اگر بدون قصد قربت انجام گیرد، از عهده پرداخت‌کننده ساقط نمی‌شود. در کل، در اسلام، دریافت مالیات‌ها و کمک‌های اقتصادی از افراد جامعه به عنوان یک وظیفه اجتماعی و عبادی دیده می‌شود و بر اساس اصول عدالت و توازن اجتماعی انجام می‌شود. این امر به منظور توسعه اقتصادی، حمایت از لایه‌های ضعیف و محروم و تأمین نیازهای اجتماعی جامعه مورد تأکید و اجرا قرار می‌گیرد.

اخلاقی

هر نظام اجتماعی برای تحقق بخشیدن به اهداف خود، مانند عمران و آبادانی، هزینه‌های کارمندان، بالا بردن فرهنگ عمومی و غیره از مردم مالیات می‌گیرند؛ گرچه در اسلام همچون دیگر مکتب‌ها با گرفتن مالیات‌ها، همین اهداف را دنبال می‌کند، اما به بعد دیگری نیز نظر دارد و آن تعالی روح و تکامل اخلاقی پرداخت کننده است. اسلام می‌خواهد دلبستگی به دنیا را از انسان‌ها بزداید؛ به طوری که با پرداخت اموال خویش احساس فشار نکند؛ بلکه احساس کمال و آزاد شدن به آنان دست دهد. اسلام به جای تنها تأمین نیازهای مادی و ملموس جامعه، توجه خاصی به تحسین ارزش‌های روحی و اخلاقی انسان دارد. در حقیقت اسلام نه تنها به انسان‌ها فرمان می‌دهد که به افراد جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند کمک مالی کنند، بلکه اهمیت بسیاری به آزادی از بندهای دنیوی و دلبستگی به متعلقات دنیوی می‌دهد. اسلام به انسان‌ها آموزش می‌دهد که با پرداخت اموال خود و بیش از حد مصرف نکردن، زمینه کسب کمالات روحی و اخلاقی را در خویش تقویت کنند. به طور کلی، اسلام در تحقق اهداف مالیاتی و اقتصادی‌اش، علاوه بر اینکه به بهبود وضعیت مادی افراد توجه دارد، به تکامل روحی و اخلاقی انسان‌ها نیز تاکید دارد و هدف آزادی انسان‌ها از بندهای دنیوی را به عنوان یک هدف اخلاقی ارزشمند در نظر می‌گیرد.

مردمی

بخشی از انفاق‌ها در اسلام، توسط خود افراد، به موارد مصرف پرداخت می‌شود؛ مانند زکات فطره کفارات، نذورات و صدقات مستحبی. در نتیجه آثار این پرداخت برای آنان ملموس می‌شود و نوعی ارتباط محبت‌آمیز میان افراد جامعه از فقیر و غنی برقرار می‌شود و ثروتمندان بهتر با مشکلات زندگی فقرا آشنا می‌شوند و در نتیجه بیشتر به فکر آنها هستند. در نظام‌های مالیاتی دیگر مکاتب، همه مالیات‌ها ابتدا به خزانه دولت واریز می‌شود و سپس به موارد مصرف انتقال می‌یابد و پرداخت کننده آثار کار خویش را به زودی نمی‌بیند. در حقیقت مفهوم «مردمی بودن مالیات‌ها» به معنای مشارکت و شرکت گسترده مردم در فرآیند تصمیم‌گیری درباره مالیات‌ها و نحوه استفاده از آنها است. در اقتصاد اسلامی، این اصل به عنوان یکی از اصول اساسی تحت عنوان «شورا» شناخته می‌شود که در به مشارکت واداشتن مردم در امور اجتماعی و اقتصادی اهمیت زیادی داده شده است. بر اساس اصول اقتصادی اسلام، حکومت نه تنها مختار به جمع‌آوری مالیات از مردم است، بلکه نیاز به شورا و مشورت با مردم برای تصمیم‌گیری درباره مقدار و نوع مالیات‌ها دارد. این اصل تأکید می‌کند که مردم حق دارند در تعیین نحوه استفاده از مالیات‌های جمع‌آوری شده، دخالت و نظارت داشته باشند. یکی از اهداف اسلامی در این زمینه نیز این است که عدالت اجتماعی فراهم شود و ثروت‌ها به نحو متوازی در جامعه توزیع شود. از این رو، در اقتصاد اسلامی، مالیات‌ها نه تنها برای تأمین هزینه‌های دولتی استفاده می‌شوند بلکه برای کمک به لایه‌های ضعیف و نیازمند جامعه نیز به کار گرفته می‌شوند. به عنوان مثال، مالیات‌ها می‌توانند برای تأمین هزینه‌های سیستم رفاهی، حمایت

از افراد نیازمند، ایجاد اشتغال و توسعه اقتصادی مورد استفاده قرار گیرند. به بیان دیگر مفهوم «مردمی بودن مالیات‌ها» در اقتصاد اسلامی به این معنا است که حکومت با رعایت اصول شورا و استشاره، مالیات‌ها را از مردم جمع‌آوری می‌کند و در عین حال به نظرات و نیازهای اقشار مختلف جامعه نیز توجه می‌کند تا تمکین مالیاتی عادلانه و موثر انجام شود و به بهبود شرایط زندگی کل جامعه کمک شود. این اصل به عدالت اقتصادی و اجتماعی، شفافیت در برنامه‌ریزی مالیاتی و مشارکت مردم در امور اقتصادی نیز توجه و تأکید دارد.

وسعت دایره

اسلام برای انفاق‌ها دایره وسیعی قرار داده است. بخشی از آنها واجب و بخش وسیعی از انفاق‌ها مستحب است؛ تا همه نیازهای مادی، معنوی و روانی جامعه تامین گردد. در اسلام، به انفاق‌های مستحب تأکید و سفارش فراوانی شده و در عمل، بازدهی آنها را بیش از انفاق‌های واجب برشمرده است. در سایر مکتب‌ها، به دلیل توجه نداشتن به جنبه اخلاقی، چنین چیزی وجود ندارد. در حقیقت وسعت دایره انفاق‌ها (دایره توزیع) در اقتصاد اسلامی اصطلاحی است که به توصیف نحوه توزیع ثروت و درآمد در جامعه اشاره دارد. این مفهوم به عدالت اجتماعی و توازن در توزیع ثروت در جامعه نیز اهمیت می‌دهد. در اقتصاد اسلامی، وسعت دایره انفاق‌ها باید به گونه‌ای باشد که افراد ثروتمند و طبقات بالای اجتماعی تعدادی از منافع خود را به لایه‌های کم‌تر برخوردار از جامعه منتقل کنند. اسلام تأکید دارد که توزیع ثروت باید عادلانه و برابر باشد و هر انسانی حق بهره‌مندی از حداقل نیازهای اساسی خود را دارد. از این رو، در اقتصاد اسلامی، دولت و نظام اقتصادی سعی می‌کنند تا به رفاه اجتماعی و توازن اقتصادی کمک کنند و از وقوع نابرابری‌های زیاد در توزیع ثروت جلوگیری کنند. وسعت دایره انفاق‌ها در اقتصاد اسلامی به معنای ایجاد توازن اقتصادی و اجتماعی، کاهش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی و حفظ عدالت اجتماعی است. این اصل به نوعی از اصل تعهد اسلامی به تحقق اهداف عدالت و انصاف اجتماعی نیز پرده برمی‌دارد.

اعتماد و اندک بودن هزینه استیفا

در نظام اقتصادی اسلام با توجه به نفوذ عمیق جهان‌بینی الهی در جان مردم، هزینه وصول مالیات به حداقل ممکن می‌رسد؛ زیرا مردم با اعتقاد داوطلبانه اقدام به پرداخت وجوه شرعی می‌نمایند. برخلاف دیگر نظام‌های اقتصادی که برای وصول مالیات به دستگاه‌های مختلفی نیاز دارند که موجب صرف قسمت عمده‌ای از درآمدهای مالیاتی می‌شود. در حقیقت در اقتصاد اسلامی، اعتماد و اندک بودن هزینه استیفاء مالیات‌ها از جمله اصول مهمی است که به راه‌های مختلف می‌تواند بر اقتصاد و اجتماع اسلامی تأثیرگذار باشد. در ادامه به برخی از این مولفه‌ها اشاره شده است: اعتماد مردم به سیستم مالیاتی؛ یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر در موفقیت سیستم مالیاتی یک کشور، اعتماد مردم به این سیستم است. اگر مردم به عدالت و صحت فرآیند جمع‌آوری و استفاده از مالیات‌ها اعتماد داشته باشند، احتمال رویارویی با مشکلات

مرتبط با فرار مالیاتی و انتقادات از سوی مردم به حکومت کاهش می‌یابد. اصول اخلاقی اسلام در مالیات: اسلام بر اخلاق اقتصادی و مالی تأکید دارد و از مردم و مسئولان می‌خواهد تا در برابر خودخواهی و فساد مالیاتی مبارزه کنند. اصول اخلاقی اسلام همچون: رعایت حقوق مالکیت و عدم تقلب در اطلاعات مالی، می‌توانند به افزایش اعتماد به سیستم مالیاتی کمک کنند. سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی: در اقتصاد اسلامی، سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی با هدف کاهش فقر و رفاه عمومی تدوین می‌شوند. این سیاست‌ها می‌توانند توزیع عادلانه‌تر و بهتری از مالیات‌ها را تضمین کنند و از مردم نیز در این زمینه حمایت کنند. شفافیت در مالیات‌ستانی: اصل شفافیت در اقتصاد اسلامی بسیار مهم است و باید در جمع‌آوری و استفاده از مالیات‌ها رعایت شود. اطلاع‌رسانی مناسب به مردم درباره اهداف و نحوه استفاده از مالیات‌ها، اعتماد مردم را افزایش می‌دهد. به‌طور کلی، در اقتصاد اسلامی، اعتماد و اندک بودن هزینه استیفاء مالیات‌ها می‌تواند با رعایت اصول اخلاقی، شفافیت و اجرای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی مناسب به‌دست آید. این امر نقش مهمی در موفقیت سیستم مالیاتی و تأمین نیازهای اجتماعی و اقتصادی جامعه اسلامی دارد.

عدم انتقال

یکی از مسائل قابل توجه در مالیات‌ها عدم انتقال آن است. انتقال مالیات عدالت اجتماعی را مخدوش می‌کند و پرداخت‌کننده اصلی مالیات مصرف‌کننده نهایی کالاها می‌شوند. با توجه به این‌که امکان انتقال مالیات به دیگران در مالیات‌های غیر مستقیم بیشتر است، مالیات‌های وضع شده به‌وسیله شارع مقدس در اسلام، همه از نوع مالیات‌های مستقیم هستند که امکان انتقال آنها نزدیک به صفر است. به‌علاوه با توجه به مبانی ایمانی و اعتقادی پرداخت‌کنندگان مالیات‌های اسلامی انگیزه انتقال آنها به دیگران نیز وجود نخواهد داشت. در حقیقت در اقتصاد اسلامی، اصطلاح «عدم انتقال» به معنای انتقال بار مالیاتی از کسب و کارها یا اشخاصی که مالیات را می‌پردازند به مصرف‌کنندگان یا مشتریان مرتبط با آنها است. به عبارت دیگر، این اصطلاح تأکید می‌کند که هزینه‌های مالیاتی نباید به صورت کامل به مصرف‌کنندگان منتقل شود و نباید به نوعی بر روی مصرف‌کنندگان تحمیل شود. این اصل به دلیل اهمیت عدالت اقتصادی در رویکرد اسلامی، توزیع بار مالیاتی و عدم ایجاد بار سنگین برای لایه‌های ضعیف و محدود جامعه، بسیار مهم است. به بیان دیگر اگر بار مالیاتی به‌طور نامناسب بر مصرف‌کنندگان انتقال یابد، می‌تواند به افزایش قیمت‌ها و افزایش هزینه‌ها برای طبقات محروم و کم‌درآمد جامعه منجر شود. برای رسیدن به عدم انتقال در مالیات‌های اسلامی، می‌توان از روش‌های زیر استفاده کرد: رویکرد عدالت اجتماعی: دولت و نظام اقتصادی باید رویکرد عدالت اجتماعی را در نظر داشته باشند و تمام تصمیم‌گیری‌ها را با تأکید بر عدالت انجام دهند تا به توزیع عادلانه‌تری از بار مالیاتی دست پیدا کنند. کنترل و نظارت مستمر: دولت باید کنترل و نظارت مستمری بر فرآیند عدالت اجتماعی داشته باشد و در صورت انتقال نامناسب هزینه‌های مالیاتی به مصرف‌کنندگان، اقدامات مناسبی انجام دهد. ایجاد سیاست‌های

اقتصادی مناسب: تدوین و اجرای سیاست‌های اقتصادی مناسب با هدف انتقال مناسب بار مالیاتی و عدم ایجاد بار سنگین بر مصرف‌کنندگان نیز بسیار مهم است. در نتیجه، عدم انتقال در مالیات‌های اسلامی اهمیت بالایی دارد و به منظور حفظ عدالت اقتصادی و توزیع عادلانه‌تر ثروت در جامعه باید به آن توجه شود. این اصل به نوعی از اصول عدالت اقتصادی اسلامی است که به تحقق اهداف اجتماعی و اقتصادی مناسب در جامعه کمک می‌کند.

توزیع مجدد ثروت

توزیع مجدد ثروت و تعدیل آن به‌طور خودکار؛ از اهداف روش مالیات در اسلام، توزیع صحیح ثروت است. به‌جهت داوطلبانه بودن مالیات‌ها و گسترده بودن دایره انفاق و مردمی بودن آن و غیره، بخش زیادی از توزیع مجدد به‌وسیله خود مردم و بدون وساطت دولت و بدون هزینه انجام می‌گیرد. اما در سایر نظام‌ها اولاً گرفتن مالیات توزیع مجدد ثروت فقط به‌وسیله دولت انجام می‌گیرد؛ ثانیاً مالیات غالباً برای رفع نیازهای دولت است و با تعدیل ثروت ثروتمندان و رفع فقر نیازمندان ارتباط چندانی ندارد. در اقتصاد اسلامی، توزیع مجدد ثروت (Redistribution of Wealth) از جمله اصول مهمی است که به نحوی بر تعادل اقتصادی و عدالت اجتماعی تأکید می‌کند. این اصل بر این تأکید دارد که باید ثروت به نحوی توزیع شود که افراد و اقشار مختلف جامعه نیز بهره‌مند از آن شوند و محرومیت و نابرابری‌ها در توزیع ثروت کاهش یابد. در اقتصاد اسلامی، توزیع مجدد ثروت از طریق مالیات‌ها و نظام حمایتی دولت صورت می‌گیرد. برخی از روش‌ها و سیاست‌های اقتصادی که در اسلام به‌منظور توزیع عادلانه‌تر ثروت مورد توجه قرار می‌گیرد، عبارتند از: اقدامات حمایتی دولت: دولت می‌تواند با اجرای سیاست‌ها و برنامه‌هایی مانند ایجاد شغل، حمایت از صنایع کوچک و متوسط و ارائه خدمات اجتماعی به لایه‌های محروم، توزیع مجدد ثروت را تسهیل کند. عدالت در مالیات‌گذاری: مالیات‌ها باید بر اساس اصول عدالت اجتماعی تنظیم شوند تا از لایه‌های برخوردارتر تا لایه‌های کم‌تر برخوردار تر به یک نحو مالیات‌ها را پرداخت نکنند. توزیع مجدد ثروت در اقتصاد اسلامی به منظور کاهش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی و حفظ عدالت اجتماعی اهمیت بالایی دارد. این اصل به نوعی از تعهد اسلامی به تحقق اهداف اجتماعی و اقتصادی مناسب در جامعه کمک می‌کند و بر توازن و عدالت اقتصادی تأکید می‌کند.

هماهنگی بین کارآیی و عدالت اجتماعی

هماهنگی بین کارآیی بهتر و عدالت اجتماعی؛ یکی از مشکلات مکاتب اقتصادی این است که در صورت گرفتن مالیات (به‌نحوی که هرکس درآمد بیشتری دارد، مالیات بیشتری گرفته شود)، کارآیی افراد را کاهش می‌دهد؛ زیرا آنان احساس می‌کنند که همه حاصل دست‌رنج‌شان در اختیار آنان نخواهد ماند. در اسلام با توجه به داوطلبانه بودن مالیات‌ها و گسترش دایره آن، این تضاد پدید نخواهد آمد؛ بنابراین، افراد به‌دلیل اینکه با تمایل خویش اقدام به پرداخت آن می‌کنند، احساس زیان و خسارت نخواهند کرد. در اقتصاد اسلامی، هماهنگی بین کارآیی و

عدالت اجتماعی در مالیات‌ستانی بسیار مهم است و به‌عنوان یکی از اصول اقتصادی اساسی در نظام مالیاتی اسلامی در نظر گرفته می‌شود. این هدف به این معنا است که سیستم مالیاتی باید به‌گونه‌ای باشد که هم نسبت به نیازهای مالی دولت کارآیی داشته باشد و منافع عمومی جامعه را تأمین کند و هم به توزیع عادلانه‌تر ثروت در جامعه توجه کند. برخی از ویژگی‌ها عدالت اجتماعی و روش‌های کارآیی آن در مالیات‌ستانی در اقتصاد اسلامی عبارتند از: سنجش کارآیی نظام مالیاتی؛ برای هماهنگی بین کارآیی و عدالت اجتماعی، نیاز به ارزیابی دقیق و سنجش کارآیی نظام مالیاتی و اثربخشی آن وجود دارد. برنامه‌ریزی دقیق و معقول در جمع‌آوری و استفاده از مالیات‌ها و اهداف مشخص در تخصیص منابع مالیاتی می‌تواند به بهبود کارآیی سیستم مالیاتی کمک کند. توزیع عادلانه بار مالیاتی؛ سیستم مالیات‌ستانی به معنای این است که نرخ مالیات بر اساس درآمد یا ثروت افراد تنظیم می‌شود. این اصل به توزیع عادلانه‌تر بار مالیاتی اهمیت می‌دهد که نیازمندان و لایه‌های کم‌تر برخوردار از جامعه کم‌ترین بار مالیاتی را پرداخت کنند و برخلاف آن، ثروتمندان و لایه‌های برتر اجتماعی بار سنگین‌تری را بپذیرند. اصل عدالت اجتماعی؛ اقتصاد اسلامی به اصل عدالت اجتماعی تأکید می‌کند که توزیع ثروت و منافع اقتصادی باید بر اساس عدالت انجام شود. این اصل به توزیع عادلانه‌تر ثروت بین افراد جامعه و کاهش نابرابری‌ها اهمیت می‌دهد. رعایت اصول اخلاقی؛ سیستم مالیات‌ستانی در اقتصاد اسلامی باید با رعایت اصول اخلاقی و اصول دینی عمل کند تا به بهبود عدالت اجتماعی و تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی کمک کند. هماهنگی بین کارآیی و عدالت اجتماعی در مالیات‌ستانی در اقتصاد اسلامی می‌تواند با اجرای اصول اخلاقی و اصول اقتصادی مناسب، تدوین سیاست‌های اقتصادی مؤثر و نظارت مستمر بر اجرای سیستم مالیاتی به‌دست آید. این هدف به نوعی دال بر تعهد اسلامی به تحقق اهداف اجتماعی و اقتصادی در جامعه است که به توازن و عدالت اقتصادی تأکید دارد. در نهایت توجه به این ویژگی‌ها از سوی کارگزاران و سیاست‌گذاران در حوزه مالیات‌های اسلامی، می‌تواند نقشی کلیدی در بهبود تمکین مالیاتی افراد ایفا کند.

۹. جمع‌بندی و دلالت‌های سیاستی

بررسی الزامات مطالعات رفتاری در راستای تمکین مالیاتی نشان می‌دهد که مدل‌های اقتصادی سنتی که بر اساس فرضیات منطقی و آگاهی کامل از تصمیم‌گیری افراد ساخته شده‌اند، نمی‌توانند به طور کامل رفتار مالیاتی را تبیین کنند. ظهور اقتصاد رفتاری و ترکیب بینش‌های روان‌شناختی و اقتصادی در بررسی تصمیم‌گیری مالیاتی، نیازمند شناخت عوامل شناختی و روان‌شناختی است که تأثیر آن‌ها بر تمکین مالیاتی را مشخص می‌کند. مدل‌های اقتصادی سنتی بر این فرض استوارند که افراد تصمیم‌گیرندگان منطقی هستند و رفتار خود را بر اساس مفروضات انطباق کامل با قوانین مالیاتی شکل می‌دهند. اما اقتصاد رفتاری نشان می‌دهد که افراد به دلیل سوگیری‌های شناختی، اکتشافی، هنجارهای اجتماعی و تأثیرات عاطفی از عقلانیت منحرف می‌شوند. عوامل روان‌شناختی مانند سوگیری‌ها، اکتشافات و اثرات

کادربندی نیز در تصمیم‌گیری مالیاتی تأثیرگذار هستند. اقتصاد رفتاری با استفاده از مشاهدات تجربی رفتار انسان و تحت تأثیر قرار دادن آن‌ها و با توجه به شرایط محیطی و شخصیت افراد، تصمیم‌گیری مالیاتی را مورد بررسی قرار می‌دهد. این رویکرد نشان می‌دهد که افراد در عمل به‌طور مداوم ترجیحات کاملاً عقلانی را دنبال نمی‌کنند و می‌توانند اشتباهات سیستماتیکی را مرتکب شوند.

در مطالعات رفتاری در حوزه تمکین مالیاتی، دو موضوع اصلی به‌عنوان دلالت‌های این حوزه از پژوهش‌ها بررسی می‌شوند: اثر قالب‌بندی و معماری تلنگر و انتخاب. این مطالعات نشان می‌دهند که نحوه ارائه سیاست‌های مالیاتی و قالب‌بندی آن‌ها تأثیر قابل توجهی بر رفتار مالیات‌دهندگان دارد. به‌عنوان مثال، اگر تمرکز سیاست‌گذار بر مزایای اجتماعی تا مجازات‌ها باشد، افراد بیشتر تمایل دارند تا از تعهدات مالیاتی پیروی کنند. استفاده از معماری تلنگر و انتخاب نیز به‌عنوان یک روش در سیاست مالیاتی بررسی می‌شود. با استفاده از تغییرات ساده در طراحی فرم‌های مالیاتی یا ارائه اطلاعات، می‌توان تأثیر قابل توجهی بر نرخ تمکین مالیاتی داشت. این مداخلات رفتاری بر اساس اصول معماری انتخاب صورت می‌گیرند و مالیات‌دهندگان را تشویق می‌کنند تا به رفتارهای مطلوب از پیش تعیین شده مرتبط با پرداخت مالیات سوق داده شوند. به‌طور کلی، مطالعات رفتاری در تمکین مالیاتی به دولت‌ها و نهادهای عمومی کمک می‌کنند تا سیاست‌های مالیاتی خود را به گونه‌ای طراحی کنند که بهبود تمکین مالیاتی را تسهیل کند. با درک الگوهای رفتاری و عوامل مؤثر بر تصمیم‌گیری افراد در مورد پرداخت مالیات، می‌توان بهبودهایی در سیاست‌ها و راهبردهای مالیاتی ایجاد کرد.

همچنین دو مفهوم مهم در حوزه تمکین مالیاتی در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفت. اولین مفهوم، هنجارهای اجتماعی متقابل مالیاتی است. این هنجارها به انگیزه‌ها و اعتقادات فردی مالیات‌دهندگان در مورد تمکین مالیاتی و فرار مالیاتی اشاره دارند. تحقیقات نشان می‌دهد که هنگامی که مردم اقدام به فرار مالیاتی را از نظر اجتماعی غیرقابل قبول می‌دانند، به احتمال زیاد از این کار خودداری می‌کنند. بنابراین، برجسته کردن و ترویج رفتار صادقانه مالیات‌دهندگان و تأکید بر تعهدات متقابل می‌تواند بهبود نرخ تمکین مالیاتی را تسهیل کند. دومین مفهوم، اعتماد و انصاف مالیات‌دهندگان است. تحقیقات نشان داده است که سطح اعتماد مالیات‌دهندگان به دولت و ادراک از انصاف در سیستم مالیاتی تأثیر قابل توجهی بر رفتار تمکین مالیاتی دارد. افزایش اعتماد از طریق سیاست‌های مالیاتی شفاف و منصفانه می‌تواند به افزایش تمکین مالیاتی منجر شود. همچنین، نیاز به تأمین تمکین مالیاتی برای کاهش بودجه‌های اجرایی دولت‌ها باعث شده است تا تلاش‌هایی در جهت افزایش تبعیت مالیات‌دهندگان انجام شود. این تلاش‌ها شامل افزایش خطر کشف، تشدید مجازات‌ها و سایر اقدامات قانونی است. در واقع، برای بهبود تمکین مالیاتی، نیاز به تأمین هنجارهای اجتماعی متقابل مالیاتی و افزایش اعتماد و انصاف مالیات‌دهندگان وجود دارد.

خط مشی اقتصاد رفتاری به‌عنوان یک راهبرد در سیاست‌گذاری عمومی با تأکید بر تأثیر عوامل رفتاری و روانشناختی در تصمیم‌گیری اقتصادی، بهبود برنامه‌ها و سیاست‌های عمومی

در حوزه‌های مختلف، از جمله مالیات را هدف قرار می‌دهد. در بررسی پیامدها و توصیه‌های خط مشی اقتصاد رفتاری برای مالیات‌ستانی، چندین نکته مهم مشخص می‌شود. اولاً از اصول اساسی خط‌مشی اقتصاد رفتاری، ساده‌سازی قوانین مالیاتی و برجسته‌تر کردن تعهدات مالیاتی است. ارتباطات واضح و مختصر همراه با یادآوری به موقع، می‌توانند تأثیر مثبتی بر رفتار مالیات‌دهندگان داشته باشند و از درک و تبعیت مالیات‌دهندگان بیشتری برخوردار شوند. به‌علاوه با توجه به برخی تحقیقات، مشکلات پیچیدگی قوانین مالیاتی ممکن است باعث نارضایتی و کاهش تمکین مالیاتی شود. لذا سیاست‌گذاران باید به این نکته توجه کنند و قوانین را آنقدر پیچیده نکنند که برای مالیات‌دهندگان دستورالعمل‌ها قابل فهم نباشند و این موضوع به شکل ناعادلانه‌ای درک شود. همچنین برجستگی مالیاتی، که به شکاف بین درک مالیات‌دهندگان از تعهدات مالیاتی و واقعیت بدهی آنان اشاره دارد، می‌تواند به چگونگی تأثیر قیمت‌گذاری مالیات بر رفتار مالیاتی نیز اشاره کند.

به طور کلی، سیاست‌های اقتصاد رفتاری شامل استفاده از نظریه‌ها و اصول رفتاری برای تحلیل و تغییر رفتار افراد در مواجهه با تحریم‌ها و پاداش‌های مالیاتی است. این نظریه بر این اصل تمرکز دارد که افراد تصمیمات خود را بر اساس عوامل رفتاری و روانی می‌گیرند و با درک این عوامل، می‌توان سیاست‌هایی را طراحی کرد که تمکین مالیاتی را ترویج کنند. در واقع دلالت‌های سیاستی اقتصاد رفتاری برای تمکین مالیاتی، به معنای استفاده از تئوری‌ها و مفاهیم رفتاری برای طراحی سیاست‌های مالیاتی و ترغیب افراد به رفتارهای مالیاتی مطلوب اشاره دارد. این نوع سیاست‌ها سعی دارند با بهره‌گیری از رفتارها و تمایلات انسانی، تشویق افراد به پرداخت مالیات‌های بیشتر و کاهش تهدیدات اجتماعی و اقتصادی ناشی از تهرانداری مالیاتی را فراهم کنند. برخی از دلالت‌های سیاستی اقتصاد رفتاری برای تمکین مالیاتی عبارتند از:

۱. عدم تصویرسازی مناسب عواقب مالیاتی: برخی از افراد ممکن است درک کاملی از عواقب مالیاتی تصمیمات خود نداشته باشند. با استفاده از روش‌های اقتصاد رفتاری می‌توان این عواقب را برای آن‌ها تصویرسازی کرده و اطلاعات لازم را ارائه داد.

۲. ارائه انگیزه‌های مثبت: استفاده از انگیزه‌های مثبت می‌تواند تمکین مالیاتی را ترویج کند. مثلاً ارائه تخفیف مالیاتی برای رفتارهای مالیاتی مطلوب می‌تواند افراد را ترغیب به رعایت قوانین مالیاتی کند.

۳. استفاده از تحریک‌های شناختی: در تصمیم‌گیری، مردم معمولاً از فرآیندهای تصمیم‌گیری ساده استفاده می‌کنند و به تحریک‌های شناختی و عوامل روانی پاسخ می‌دهند. سیاست‌های اقتصاد رفتاری می‌توانند از این عوامل استفاده کنند و با تغییر شناخت و دیدگاه افراد نسبت به مالیات، رفتارهای مالیاتی را تغییر دهند.

۴. ساده‌سازی فرآیند مالیاتی: پیچیدگی و سختی فرآیند مالیاتی می‌تواند افراد را از رعایت قوانین مالیاتی دلسرد کند. سیاست‌های اقتصاد رفتاری می‌توانند با ساده‌سازی این فرآیند و کاهش بار مالیاتی، تمکین مالیاتی را افزایش دهند.

۵. استفاده از عوامل اجتماعی: انسان‌ها تمایل دارند رفتارهای خود را با رفتارهای دیگران هماهنگ کنند. با استفاده از این عامل، می‌توان سیاست‌هایی را طراحی کرد که تمکین مالیاتی را از طریق تأثیرگذاری بر

- رفتارهای گروهی ترویج کنند. در واقع افراد به طور طبیعی تمایل دارند رفتار خود را با رفتار افراد دیگر مقایسه کنند و از نمونه‌گیری اجتماعی استفاده می‌کنند. در این راستا، سیاست‌های مالیاتی می‌توانند از رفتار مثبت افراد نمونه‌برداری کنند و آن رفتارها را برای سایر افراد جذاب کنند.
۶. اثرات اجتماعی: مفهوم «عقاب چشم‌انداز» به این معنا است که افراد به دلیل حس غیرمستقل بودن از دیگران و نتوانستن پیگیری دقیق عواقب تصمیمات خود، تمایل دارند رفتارهای اکثریت را تقلید کنند. سیاست‌های مالیاتی می‌توانند از این اثرات اجتماعی بهره‌برداری کنند و با ایجاد تعهد به رفتارهای مالیاتی مطلوب، افراد را ترغیب به پرداخت مالیات‌ها کنند.
۷. اصل نورم: افراد معمولاً تمایل دارند رفتارهای خود را با اصول و نرم‌افزارهای اجتماعی همخوانی داشته باشند. از این رو، سیاست‌های مالیاتی می‌توانند با ارائه توجیه‌های اخلاقی و اجتماعی برای پرداخت مالیات، افراد را متقاعد کنند که این رفتار درست و منطقی است.
۸. مکافات و تنبیه‌ها: استفاده از اصول رفتاری مبتنی بر مکافات و تنبیه‌ها می‌تواند تمکین مالیاتی را تسهیل کند. به طور مثال، ارائه مزایای مالی، تسهیلات و تخفیفات برای افرادی که به موقع و به درستی مالیات پرداخت می‌کنند، می‌تواند اثر مثبتی بر رفتار مالیاتی افراد داشته باشد. همچنین، تنبیه و جرایم مالی قابل توجه برای عدم پرداخت مالیات به موقع و نقض قوانین مالیاتی، می‌تواند اثر ترغیب‌کننده‌ای بر رفتار مالیاتی منفی داشته باشد.
- استفاده از اصول و مفاهیم اقتصاد رفتاری در طراحی سیاست‌های مالیاتی، می‌تواند به بهبود قابل توجهی در پرداخت مالیات‌ها و تمکین مالیاتی منجر شود. با استفاده از این دلالت‌ها، دولت می‌تواند بهبود کنترل مالیاتی را تجربه کند و منابع مالی بیشتری را برای تامین نیازهای عمومی و اجتماعی به دست آورد.

- Abdurrosid, E. W., Chandrarin, G., & Zuhroh, D. (2023). The Role of Tax Amnesty in Moderating the Effect of Taxpayer Commitment On Tax Compliance in Individual Taxpayers in Kudus Regency in 2022. *International Journal of Educational Research and Social Sciences (IJERSC)*, 48-41 ,(1)4.
- Agner, E. (2021). *A course in Behavioral Economics*. 3rd ed. Red Globe Press. pp. 4-2.
- Allingham, M.G. and Sandmo, 1972. A. Income tax evasion: A theoretical analysis, *Journal of Public Economics*, 4-3 ,1, pp. 338-323.
- Alm, J., & Yunas, M. (2009). Spatiality and persistence in U.S. individual income tax compliance. *National Tax Journal*, 124-101 ,(1)62.
- Alm, J., McClelland, G. and Schulze, M. (1992) Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics* 38-21 :48.
- Alm, J., McClelland, G.H. and Schulze, W.D. Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*, Issue 1992/48, pp. 38 – 21.
- Ambrecht and Association and Ambrecht: Increasing Taxpayers Compliance : A discussion of the Negligence Penalty . Paper presented to the ways and Means Committee of U.S. House of Representatives in May 1998.
- Barbuta-Misu, N. (2011). A review of factors for tax compliance.
- Boyd, R. 2020. *The Early Modern Origins of Behavioral Economics*. Social Philosophy & Policy. Oxford: Cambridge University Press. 54-30 ,1 ,37.
- Brown, S. J., Goetzmann, W. N., Kumar, A. (1998). The Dow Theory: William Peter Hamilton's Track Record Reconsidered. *The Journal of Finance*. ,53 1333-1311,4.
- Camerer, C., Loewenstein, G., Rabin, M. (2004). *Advances in Behavioral Economics*. Princeton University Press. pp. 6-4.
- Elizabeth A. M.; Lynn R. K. (2013). *Belief Systems, Religion, and Behavioral Economics: Marketing in Multicultural Environments*. Business Expert Press.
- Erik, A. (2021). *A course in Behavioral Economics*, 3rd ed. Red Globe Press. 4-2.

- Esther-Mirjam, S. (2004). Behavioral Economics: How Psychology Made Its (Limited) Way Back into Economics. *History of Political Economy*. 760-735 : (4)36.
- Feld L.S, Frey B and Targler B. Rewarding Honest Taxpayers? Evidence on the Impacts of Rewards from Field Experiments. Paper presented on April 2006 911 on "Managing and Maintaining Compliance.
- Frey, B. S. and S. Meier (2004). Social comparisons and pro-social behavior: Testing conditional cooperation in a field experiment. *American Economic Review* 5) 94).
- Graetz, M.J. and Wilde, L.L. (1985) The economics of tax compliance: facts and fantasy. *National Tax Journal* 363-355 :38.
- Hallsworth, M., List, J. A., Metcalfe, R. D., & Vlaev, I. (2017). The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance. *Journal of Public Economics*, 31-14 ,148.
- Hansen, K. B., Presskorn-Thygesen, T. (2022). On Some Antecedents of Behavioural Economics. *History of the Human Sciences*. 83-58 ,4-3 ,35.
- Hyun, J. K. Tax Compliances in Korea and Japan: Why are they different? Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, February 2005, pp. 115.
- IRS.gov (2012a). IRS releases newtax gap estimates: Compliance rates remain statistically unchanged from previous study. 6 Jan. 2012. Web. 1 March 2012 <http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=252038,00.html>
- IRS.gov (2012b). 2011 tax statistics. Web. 28 September 2012 <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/11taxstatscard.pdf>
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica*, 2) 47), pp. 291-263.
- Kathryn; Z., Joshua, T. (2018). *Research Handbook on Behavioral Law and Economics*. Books.
- Kettle, S., Hernandez, M., Ruda, S. & Sanders, M. (2016). *Behavioral Interventions in Tax Compliance. Evidence from Guatemala*. Washington: World Bank Group.

- Kirchler, E. *The economic psychology of tax behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Luce, R. D. (2000). *Utility of Gains and Losses: Measurement-theoretical and Experimental Approaches*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Publishers.
- Luts, M., Roy, M. V. (2019). *Nudging in the Context of Taxation How the Belgian FPS Finance Uses Behavioral Insights to Encourage Taxpayers to Pay Faster*, IOTA Papers, 17-1.
- Luttmer, E. F. P. and M. Singhal (2014). *Tax morale*. *Journal of Economic Perspectives* 168-149 ,(4) 28.
- McCaffery, E., & Baron, J. (2004). *Framing and taxation: Evaluation of tax policies involving household composition*. *Journal of Economic Psychology*, 705–679 ,(6)25.
- Murphy, K. (2004). *The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax avoiders*. *Law and human behavior*, 209-187 ,28.
- Nava, A.; Colin F. C.; George, L. (2005). *Adam Smith, Behavioral Economist*. *Journal of Economic Perspectives*. 45–131 :(3)19.
- Niels, G. (2017). *The Rise of Behavioral Economics: A Quantitative Assessment*. *Social Science History*. 583–555 :(3)41.
- Pyle, D.J. (1991) *The economics of taxpayer compliance*. *Journal of Economic Surveys* 198–163 :5.
- Sanders, D., Reckers, P., & Iyer, G. (2008). *Influence of accountability and penalty awareness on tax compliance*. *Journal of the American Taxation Association*, 20–1 ,(2)30.
- Sandmo, A. (2005) *The theory of tax evasion: a retrospective view*. *National Tax Journal* 663–643 :58.
- Sent, Esther-Mirjam (2004). *Behavioral Economics: How Psychology Made Its (Limited) Way Back into Economics*. *History of Political Economy*. ,36 760–735 ,4.
- Silvani, C. (8 .(1992 *Improving Tax Compliance*. In *Improving Tax Administration in Developing Countries*. International Monetary Fund.
- Slemrod, J. (1992). *Do taxes matter? Lessons from the 1980s*. NBER

- Working Papers Series, National Bureau of Economic Research, 13-1.
- Smith, K. W. and Stalans, L. J. Encouraging tax compliance with positive incentives: A conceptual framework and research directions. *Law and Policy*, Issue 1991/13, pp. 53-35.
- Thaler, R.H. (1994) *The Winner's Curse: Paradoxes and Anomalies of Economic Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Tom C. W. L. (2012). *A Behavioral Framework for Securities Risk*. Seattle University Law Review.
- Torgler, B. (2007). *Tax compliance and tax morale: A theoretical and empirical analysis*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- von Neumann, J. and Morgenstern, O. (1947) *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Yitzhaki, S. (1974) A note on income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics* 202-201 :3.



چکیده

هدف از سیاست‌گذاری پولی، کنترل حجم پول بر اساس اهداف تعیین شده توسط حکمران پولی کشور است. در کنار ابزارهای غیرمستقیم پولی که به طور معمول در سیاست پولی کشورها استفاده می‌شود، برخی کشورها به صورت موقت یا در مدتی طولانی از کنترل‌ها و ابزارهای مستقیم پولی استفاده و تجارب موفق یا شکست خورده‌ای در این رابطه دارند. سیاست «سقف‌گذاری اعتباری»، یکی از انواع کنترل‌های مستقیم پولی تجربه شده در جهان است. این مقاله با بررسی این تجارب، سعی در استفاده از آنها در بررسی برخی الگوهای پیاده شده در حکمرانی پولی کشور منطبق با کنترل مستقیم اعتبار دارد. در سالیان گذشته، حداقل می‌توان به سه برهه کنترل مقداری به‌عنوان سیاست پولی اشاره نمود که به طور خلاصه، کنترل‌های مقداری و کیفی در دهه ۶۰، سقف‌های اعتباری نرخ بهره از سال ۱۳۶۳ و کنترل‌های اخیر (از سال ۱۴۰۰) بر نرخ رشد ترازنامه بانک‌ها می‌باشد. تجربه کنترل‌های کیفی دهه ۶۰ و تجربه اخیر در کنترل رشد ترازنامه، به همراه اقتدار در حکمرانی پولی می‌تواند کنترل‌های مستقیم کیفی مؤثری بر میزان اعتبار آفرینی سیستم بانکی داشته باشد و در نتیجه ثبات اقتصادی را همراه آورد. واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری پولی، سقف‌های اعتباری، سهمیه‌بندی اعتبار، کنترل‌های مقداری اعتباری، نرخ بهره

۱. استادیار دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: m_mokhtarband@sbu.ac.ir

۲. دانش پژوه دکتری اقتصاد مؤسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی (ره)

مقدمه

اگر ابزارهای سیاست‌گذاری پولی را به شیوه مرسوم به دو بخش ابزارهای مستقیم و غیرمستقیم تقسیم نماییم، سقف‌گذاری^۱ یا سهمیه‌بندی اعتباری^۲ در قسمت اول قرار خواهند گرفت. نوع این دخالت از جهت دستوری یا بازاری بودن و چگونگی انتخاب ابزارهای آن در طول سالهای گذشته همیشه مورد توجه و بحث میان بانک‌داران مرکزی بوده است. ابزارهای مستقیم کنترل پولی که به طور مستقیم خلق پول بانک‌های تجاری را هدایت و تنظیم‌گری می‌کنند در کشورهای مختلف شکل‌های متفاوتی به خود گرفته است.

یکی از مرسوم‌ترین ابزارهای کنترل مستقیم پولی گذاشتن سقف‌های اعتباری مقداری بر ترازنامه بانک‌ها یا سهمیه‌بندی اعتباری بانک‌هاست که محدودیت‌هایی را بر سر راه خلق پول بانک‌ها قرار می‌دهد. این نوع ابزار علاوه بر آن که می‌تواند سطح پول را در اقتصاد کنترل کند چگونگی تخصیص آن را نیز هدایت کرده که به آن کنترل کیفی پولی^۳ می‌گویند. سقف‌های اعتباری معمولاً به صورت دستورالعمل‌هایی هستند که بانک‌ها را از حداکثر میزان وام‌های مجاز در پرتفوی خود مطلع می‌کنند. این سقف‌ها گاهی به عنوان ابزار موقت سیاست پولی برای مهار شوک‌های تقاضا در کوتاه مدت و گاهی به عنوان ابزاری دائمی برای کنترل اعتبار کل استفاده می‌شود (فرخبخش و سنسنبرنر، ۱۹۹۶). سهمیه‌بندی و سقف‌گذاری‌های اعتباری یکی از رایج‌ترین اشکال کنترل‌های اعتباری انتخابی است (هاجمن، ۱۹۷۲). یک سقف اعتباری حداکثر درصد مجاز افزایش موجودی در دارایی‌های بانکی مشخص در یک دوره زمانی معین است که ارزش آن معمولاً با توجه به موجودی دارایی‌های تنظیم‌گری شده^۴ در پایان دوره پایه تعیین می‌شود (فرخبخش و سنسنبرنر، ۱۹۹۶).

به صورت نظری، در فضای تعادلی اقتصاد بازار «سهمیه‌بندی اعتباری» به موقعیتی اشاره دارد که در آن وام دهندگان تمایلی به پرداخت وجوه اضافی به وام گیرنده حتی با نرخ بهره بالاتر ندارند. به گفته جافی و مودیگیلیانی (۱۹۹۶) «سهمیه‌بندی اعتباری وضعیتی است که در آن تقاضا برای وام‌های تجاری نسبت به عرضه این وام‌ها با نرخ بهره وام تجاری که توسط بانک‌ها نقل می‌شود، بیشتر است». نکته کلیدی این تعریف در این است که در شرایط سهمیه‌بندی اعتباری دیگر نمی‌توان از تغییرات نرخ بهره برای رفع مازاد تقاضای وام در بازار استفاده نمود. این تعریف، سهمیه‌بندی اعتبار را به عنوان یک پدیده سمت عرضه در نظر می‌گیرد، که تابع عرضه وام دهنده و نسبت به نرخ بهره کاملاً بی‌کشش می‌باشد. می‌توان گفت دو تعریف کاربردی از سهمیه‌بندی اعتبار در ادبیات بحث وجود دارد: اولی بر موقعیت‌هایی تمرکز می‌کند که در آن افزایش نرخ بهره نمی‌تواند تقاضای مازاد در بازار وام را برطرف کند. در واقع در این موقعیت راه کارهای قیمتی برای تنظیم بازار اعتبارات دیگر کارساز نیست. بر اساس این تعریف، سهمیه‌بندی در صورتی وجود خواهد داشت که هر وام گیرنده بالقوه بتواند وامی

1. Credit ceiling
2. Credit rationing
3. Qualitative monetary control
4. regulated assets

دریافت کند اما میزان وام کمتر از حالت نرخ بهره تعادلی باشد. تعریف دوم، تعریف استیگلیتز - وایس است^۱ که توجه خود را به موقعیت هایی محدود می کند که در آن برخی از وام گیرندگان به طور کامل حتی اگر مایل به پرداخت نرخ بهره بالاتر از تعادل بازار باشند، سهمیه بندی می شوند.

هر دو تعریف بازار اعتبارات را رسمی دانسته و راه کار قیمتی را برای تنظیم این بازار راه گشا می دانند ولی در شرایطی که بازار به سبب دخالت دولت جهت تنظیم گری یا شرایط اطلاعات بازار راه کار قیمتی دیگر برای تعادل پاسخگو نیست، راه کار سهمیه بندی مقداری را بیان می کنند؛ از این رو، می توان هر دو تعریف را متمرکز بر طرف عرضه بازار دانست. پیش فرض این نوع تعاریف این است تنها در هنگام شکست بازار در تعدیل قیمتی اعتبارات می -توان از راه کارهای مقداری استفاده نمود که این پیش فرض ممکن است مورد اثبات قرار نگیرد. رد شرایط سفته بازانه، تجربه بسیاری از اقتصادها نشان می دهد قیمت تسهیلات به تنهایی نمی تواند جلوی فعالیت های غیرمولد با عائدی بالا را بگیرد. در نگاه اسلامی، قیمت تسهیلات باید بازتابی از بخش واقعی اقتصاد باشد؛ از این رو قیمت نقش منفعل و پسیو را داشته و نقش فعال با فعالیت ها در بخش واقعی اقتصاد است؛ از این رو قیمت تسهیلات هیچ گاه نمی تواند ابزار دقیقی برای سیاست گذاری پولی باشد.

این عدم کارایی برای راه کار قیمتی در بازار اعتبارات، در شرایط پیش گفته ناشی از محدودیت های طرف عرضه بازار باشد می تواند علاوه بر اطلاعات نامتقارن به سبب محدودیت های تنظیم گری و مقرراتی باشد؛ از این رو می توان تعریف گسترده تری از «سهمیه بندی اعتبار» ارائه نمود که در آن محدودیت های نظارتی در کنار مشکلات اطلاعاتی، بدون توجه به قیمت ها منجر به تخصیص اعتبار شود. بنابراین، می توان گفت در ادبیات سیاست گذاری پولی واژه «سهمیه بندی اعتبار» گاهی به عنوان یک سیاست فعال که توسط سیاست گذار پولی استفاده می شود استعمال می گردد و گاهی به عنوان یک کنش پسیو که حاصل عملیات عرضه و تقاضای تسهیلات در بازار به سبب فقدان اطلاعات در برخی فعالان بازار می باشد معرفی می گردد. واژه های «credit control»، «credit ceiling» و «credit rationing» در زبان انگلیسی گویای این نوع مفاهیم است. آنچه از سهمیه بندی اعتبار در این نوشته مد نظر ما می باشد آن نوع از سهمیه بندی اعتباری است که ناشی از تنظیم گری سیاست گذار پولی باشد. سیاست گذار در این مقام به دنبال اصلاح الگویی از بروز هزینه و در دسترس بودن اعتبار هست که فرآیند بازار در فقدان حضور او ایجاد می کند. این مقاله پس از بررسی پیشینه و چارچوب علمی و عملگری، به سوابق و تجارب کشورها در پیاده سازی سیاست سهمیه بندی اعتبار پرداخته و پس از بیان سه نوع تجربه از ایران در اجرای این سیاست، راه کار

۱. استیگلیتز و وایس (۱۹۸۱) سهمیه بندی اعتبار را به صورت زیر تعریف می کنند: «ما اصطلاح سهمیه بندی اعتبار را برای شرایطی محفوظ می داریم که در آن (الف) در بین متقاضیان وام که به نظر می رسد یکسان هستند، برخی وام دریافت می کنند و برخی دیگر وام دریافت نمی کنند، و متقاضیان رد شده حتی اگر پیشنهاد پرداخت نرخ بهره بالاتر را داشته باشند، وام نمی گیرند. یا این که (ب) گروه های قابل شناسایی از افراد با عرضه اعتبار معین، قادر به دریافت وام با هیچ نرخ بهره نیستند، حتی اگر این کار با عرضه اعتبار بیشتر انجام گیرد.»

کنترل کیفی اعتبارات را در هدایت خلق پول بانکی به بخش مولد مفید معرفی می‌کند.

پیشینه علمی

در پیشینه نظری، منابع خارجی بیشتر به موضوع سیاست سهمیه‌بندی اعتبار و مباحث کنترل‌های اعتباری مستقیم پرداخته‌اند. پلامن یوسف اف (۲۰۰۲) به معرفی سقف‌های اعتباری در مدل استاندارد ضریب فزاینده پولی پرداخته و نقش آنها را در مدیریت عرضه پول بانک مرکزی با حضور ابزارهای پولی غیرمستقیم تحلیل می‌کند. وی نشان می‌دهد که تحت رژیم سقف‌های اعتباری کامل، مقدار بهینه سقف اعتباری برابر با نرخ رشد مطلوب پایه پولی تعدیل شده و در رژیم سقف‌های اعتباری جزئی، ارزش بهینه سقف‌ها به نرخ رشد مطلوب پایه پولی تعدیل شده، درجه جایگزینی بین انواع دارایی‌های درآمدی بانک‌ها و نرخ رشد مستقل بانک‌ها بستگی دارد.

میترا فرحبخش (۱۹۹۷) به بررسی نمونه‌ای از کشورهایی می‌پردازد که از روش‌های مستقیم کنترل پولی و به ویژه سقف‌های اعتباری خاص بانک‌ها برای کنترل کل‌های پولی و اعتباری با تخصیص اعتبار مستقیم بین واسطه‌های مالی استفاده کردند. به اعتقاد وی در درازمدت، با سهمیه‌بندی اعتبار از طریق کنترل‌های کمی و نرخ‌های بهره که اغلب کمتر از سطوح تسویه بازار تعیین می‌شود، سقف‌های اعتباری از بسیج پس انداز مالی جلوگیری کرده و جریان وجوه به سمت سودآورترین وام‌دهی را مخدوش می‌کند؛ به همین جهت، در اوایل دهه ۱۹۸۰، اکثر کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) به دلیل این اثرات مخرب قابل توجه، به دنبال کنار گذاشتن سقف اعتبار بودند. فرحبخش مجموعه‌ای از اصولی را شناسایی می‌کند که کشورها ممکن است در طراحی سیستمی دنبال کنند تا ایرادات مرتبط با سقف اعتباری را به حداقل برساند.

هاجمن (۱۹۷۳) در یک بررسی معتبر از کنترل‌های اعتباری در اروپای غربی، تجربه کنترل‌های اعتباری در کشورهای مختلف را بسیار متنوع می‌داند. در آلمان نرخ بهره سیاستی که به عنوان ابزار غیرمستقیم سیاست پولی به شدت مورد حمایت قرار می‌گرفت، مورد سقف‌گذاری قرار گرفت. در هلند و انگلستان کنترل‌های اعتباری یک موقعیت معمولی و متوسط داشت و فقط در بلژیک، ایتالیا و فرانسه کنترل‌های اعتباری به طور کامل پذیرفته و به طور گسترده اعمال شد.

شرفت (۱۹۹۰) ادعا می‌کند در زمان افزایش تورم و نرخ بهره، حمایت سیاسی برای استفاده از کنترل‌های اعتباری پیدا می‌شود؛ از این رو در ایالات متحده، چنین کنترل‌هایی چندین بار مورد استفاده قرار گرفته است که تجربه سال ۱۹۸۰ آخرین مورد است. نویسنده در این مقاله به بررسی کنترل‌های اعتباری در دهه ۱۹۸۰ پرداخته و استدلال می‌کند این برنامه اثرات ناخواسته و پیش‌بینی نشده‌ای بر اقتصاد داشته که به شدت به رکود اقتصادی ۱۹۸۰ کمک نموده است.

آنچه در این پیشینه علمی ملاحظه می‌گردد این است که اکثر آثار علمی سیاست

سه‌میه‌بندی اعتباری را به جز در شرایط و تحت ضوابطی مورد نقد قرار می‌دهند. به نظر می‌رسد این امر بیش از آن که مستند به شواهد تجربی باشد ریشه در گرایش‌های بازاری نظریه پردازان داشته است.

چارچوب و ادبیات

آنچه در سیاست‌گذاری پولی مهم است تصمیم‌گیری برای کنترل حجم پول است. کنترل حجم پول از طریق کنترل‌های مستقیم پولی با برخی ابزارها اعمال می‌شود که گاهی از آن‌ها به عنوان ابزارهای غیرمعمول پولی^۱ یاد می‌شود. گذاشتن سقف‌های اعتباری برای خلق پول بانکی، سهمیه‌بندی اعتبار برای بانک‌های تجاری، سهمیه‌بندی اعتبار متناسب با افراد وام‌گیرنده و گذاشتن سقف برای رشد ترازنامه بانک‌ها بخشی از ابزارهایی است به صورت مستقیم حجم پول در اقتصاد را کنترل می‌کند. کشورهای مختلفی مانند ژاپن، ایالات متحده و غرب اروپا در دوره‌هایی از این سیاست‌ها استفاده نموده‌اند.

مسئله سهمیه‌بندی اعتبار^۲ خصوصاً در فاصله جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۸۰ میلادی به طور گسترده‌ای به سبب محدودیت‌های اطلاعاتی و کنترلی در بازارهای مالی، مورد توجه واقع شده است.^۳

چارچوب و تاریخچه نظری

علیرغم سابقه استفاده گسترده از سقف‌های اعتباری در اجرای سیاست پولی، «ادبیات اقتصادی حرفه‌ای فاقد هرگونه نظریه عمومی در مورد اعتبار و کنترل‌های اعتباری به عنوان ابزار سیاست عمومی است» (هاجمن، ۱۹۷۲). بیشتر تحقیقات در مورد سقف‌گذاری اعتباری که در اوایل دهه ۱۹۹۰ انجام شده، بر مسائل عملیاتی اجرایی آن متمرکز بوده و ماهیتی توصیفی دارد.^۴ با این وجود در ضمن برخی مطالب کاربردی مانند تجارب بریتانیا در اجرای این نوع سیاست‌ها، می‌توان مباحث نظری ارزشمندی را دریافت نمود (هاجمن، ۱۹۷۳).

در اولین بحث‌ها در مورد سهمیه‌بندی اعتباری، آن را به عنوان یک پدیده غیرتعادلی می‌نگریستند که یا به دلیل سختی‌های نرخ بهره برون‌زا (مثلاً سقف‌های نرخ بهره یا قوانین مربوط به ربا) یا به دلیل عدم رقابت در بازار وام به وجود آمده است (اسکات، ۱۹۵۷). سپس نویسندگان بین سهمیه‌بندی اعتبار موقت، که در آن نرخ‌های بهره بازار به کندی با شوک‌های بیرونی سازگار می‌شوند، مانند تغییرات در هزینه وام‌دهنده یا تقاضای وام‌گیرنده، و سهمیه‌بندی اعتباری «تعادلی»، که پس از تعدیل کامل بازار به این شوک‌ها ادامه دارد، تمایز ایجاد کردند.

1. unconventional monetary tools

2. Credit rationing

۳. بررسی تجربه کشورها به این امر اشاره دارد (فرحبخش، ۱۹۹۷)

4. Bredenkamp, 1993; Hilbers, 1993; Mathieson and Haas, 1994; Farahbaksh and Sensenbrenner, 1996

هاجمن (۱۹۶۰) اولین کسی بود که سعی کرد توضیح دهد که چگونه سهمیه بندی اعتبار می‌تواند در یک چارچوب منطقی و تعادلی تداوم یابد. کار وی در سال‌های بعد مورد بحث بسیار قرار گرفت. فریمر و گوردون (۱۹۶۵) بسیاری از مسائل مربوط به ساختار مدل‌های هاجمن و میلر را با نشان دادن اینکه سهمیه‌بندی اعتباری می‌تواند با وام‌دهنده‌ای ریسک‌خشی و وام‌گیرنده‌ای نیازمند به تامین مالی با اندازه ثابت رخ دهد، حل کردند. جافی و مودیگیلیانی (۱۹۶۹) این تصویر را با درون‌زایی‌نرخ بهره تعادلی از طریق مدل‌سازی هر دو طرف عرضه و تقاضا در بازار تکمیل کردند. سهمیه بندی اعتبار در مدل آنها، نتیجه مستقیم یک فرض نرخ بهره برون‌زا است که وام‌گیرندگان در یک گروه معین باید نرخ بهره ثابتی را دریافت کنند. کار اولیه هاجمن و تکامل‌هایی که در پی آن آمد از این جهت حائز اهمیت بود که ایده سهمیه بندی اعتبار به عنوان یک پدیده تعادلی پایدار را مستدل نمود. کارهای پس از این به تبیین سهمیه‌بندی اعتبار به عنوان یک مکانیزم انتقال پولی یا ابزاری برای سیاست‌گذاری و کنترل پولی مستقیم پرداخته‌اند.

چارچوب و تاریخچه عملکردی

سقف‌گذاری اعتباری در گذشته در کشورهای صنعتی مانند بلژیک، فرانسه، ایتالیا، هلند، نروژ و بریتانیا و در کشورهای در حال توسعه از جمله مصر، گویان، کنیا و ماداگاسکار به طور گسترده استفاده شده است. در اوایل دهه ۱۹۸۰، اکثر کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) به دلیل اثرات مخرب خوانده شده برای این سیاست‌ها، به دنبال کنار گذاشتن سقف‌های اعتباری بودند. (فرجبخش، ۱۹۹۷)

تحت شرایط آزادسازی بازار مالی، عدم تعادل اولیه اقتصاد کلان، ادغام بازار جهانی یا تغییرات ساختاری خاص منطقه در سیستم‌های مالی، انتقال به سمت ابزارهای غیرمستقیم پولی اغلب با افزایش شدید نرخ بهره همراه بوده است. گاهی، چنین نوساناتی در نرخ‌ها باعث شد تعدادی از بانک‌های مرکزی به طور موقت کنترل‌های مستقیم را بازگردانند. برخی کشورها زمانی که تراز پرداخت‌هایشان به دلیل مازاد نقدینگی یا لا بدتر می‌شد، کنترل‌ها را دوباره برقرار می‌کردند. بسیاری از بانک‌های مرکزی سقف‌های اعتباری را به‌عنوان یک پشتوانه در طول انتقال به ابزارهای غیرمستقیم پولی حفظ کردند، در حالی که تکنیک‌های کنترل پولی را از طریق ابزارهای غیرمستقیم توسعه می‌دادند.^۱ تا پایان سال ۱۹۹۴، ۱۶ کشور از سقف اعتباری به عنوان ابزار کنترل پولی استفاده می‌کردند. (فرجبخش و سنسینر، ۱۹۹۶).

در اوایل دهه ۱۹۹۰، شاید به آن علت که کشورهای اروپای مرکزی و شرقی (CEE) و کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق (FSU) در حال گذار از برنامه‌ریزی متمرکز به اقتصادهای بازاری بودند، تمایل به سقف‌گذاری‌های اعتبار توسط سیاست‌گذاران و اقتصاددانان به طور همزمان افزایش یافت. (یوسف اف، ۲۰۰۲). ژاپن و برخی کشورهای جنوب‌شرق آسیا مانند تایلند و مالزی به مدتی طولانی پس از جنگ جهانی دوم از کنترل‌های اعتباری مقداری مانند سقف‌های

۱. این رویکرد در الکساندر، بالینو و انوک (۱۹۹۵) به عنوان رویکرد «کمربند و بادبند» نامیده می‌شود.

اعتباری استفاده نمودند که دوران طلائی رشد اقتصاد ژاپن یعنی دهه ۵۰ و ۶۰ میلادی در خلال اجرای همین سیاست واقع شده است (ورنر، ۲۰۰۳).

اهمیت سهمیه بندی اعتبار در میان ابزارهای سیاست گذاری پولی

علاقه اولیه به سهمیه بندی اعتباری تا حدی ناشی از اثری بود که ممکن است در انتقال اثرات کلان سیاست پولی ایفا کند. این ادبیات بیشتر ریشه در تحقیقاتی در مورد «دکترین در دسترس بودن» در دهه های ۱۹۵۰ و ۶۰ بود (اسکات، ۱۹۵۷)؛ به گونه ای در این تبیین ها، سیاست پولی از طریق یک «کانال اعتباری» عمل می کند (که در آن سیاست انقباضی از طریق کاهش عرضه وجوه در دسترس بانکها برای وام دهی، اقتصاد را تحت تأثیر قرار می دهد) (بلیندر و استیگلیتز، ۱۹۸۳).

اقتصاددانان توسعه به ویژه رونالد مک کینون (۱۹۷۳)، استدلال کردند مسئله سهمیه بندی اعتباری از جهت چشم انداز رشد بلندمدت، در کشورهای در حال توسعه متفاوت است. تورم بالا، ذخایر با بهره صفر بالا، تخصیص وام های اجباری دولت به وام گیرندگان مطلوب، و سقف نرخ بهره وام ها یا سپرده ها در اقتصادهای در حال توسعه (ترکیبی که مک کینون آن را «سرکوب مالی» نامید) سیستم های بانکی بسیاری از کشورهای در حال توسعه را تحت فشار شدید سهمیه بندی اعتباری ناشی از مقررات قرار داده است. ذخایر بالا، تورم بالا و سقف سود سپرده ها به این معناست که وجوهی که برای وام دادن در دسترس است اغلب توسط محدودیت هایی در مورد اینکه چه کسی می تواند برای آن وجوه پیشنهاد دهد جیره بندی می شود.

علاوه بر این، جورج آکرلوف (۱۹۷۰)، در مقاله خود در مورد نقش انتخاب نامطلوب در جلوگیری از توسعه بازار، توجه را در ابتدا به اثرات احتمالی مشکلات اطلاعاتی در به تاخیر انداختن توسعه بازارهای وام، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، جلب نمود. آکرلوف نشان داد که اگر بازارها نتوانند ریسک های خوب را از بد تشخیص دهند، ممکن است وام دهی دیگر امکان پذیر نباشد.

انگیزه دیگر برای طرح مباحث سهمیه بندی اعتباری از ادبیات مربوط به شکنندگی بانکی ناشی می شود. گاهی اوقات بازار به طور ناگهانی تصمیم می گیرد اعتبار را به یک بانک خاص یا کل سیستم بانکی سهمیه بندی کند؛ هنگامی که این اتفاق می افتد، جذب و نگهداری سپرده ها برای بانک های آسیب دیده در قیمت های متفاوت دشوار می شود. بنابراین، ادبیات مربوط به «عملیات بانکی» را می توان در شرایطی خاص، به عنوان ادبیاتی درباره سهمیه بندی اعتبار در بازارهایی در نظر گرفت که مؤسسات مالی وجوه خود را در آن جمع آوری می کنند.

سهمیه بندی اعتباری در مدل ضریب فزاینده پولی

منطق اقتصادی استفاده از سقف های اعتباری به عنوان ابزار سیاست پولی ناشی از هویت با نوسان اعتبار بانکی بین موجودی پول گسترده داخلی (M2) و مجموع موجودی های پایه پولی تعدیل شده (پایه پولی منهای ذخایر استقراضی بانک ها از بانک مرکزی) و دارایی های درآمدی پول داخلی بانکها است (Brunner and Meltzer, 1968, p. 31). پیش زمینه این هویت این

است که پول می تواند توسط بانک مرکزی یا بانک تجاری خلق شود؛ از این رو، کنترل های پولی می بایست از طریق عملیات بر روی فعالیت های وام دهی بانک مرکزی و بانک های تجاری اعمال شود (Simmons, 1947, p. 634). تحمیل سقف های اعتباری می بایست به گونه ای باشد که با توجه به اهداف این سیاست اعتباری مقدمات تخصیص بهینه اعتبار را فراهم آورد.

ضریب فزاینده پولی

موجودی پول گسترده داخلی (M_2) برابر با مجموع موجودی پایه پولی تعدیل شده و دارایی های درآمدی نقد بانکها می باشد (Brunner and Meltzer, 1968, p. 31):

$$(1) Mt \equiv Bt + EAt$$

که در این رابطه:

tM_2 : موجودی پول گسترده ($2M_2$) در پایان دوره (t) که برابر با مجموع موجودی نقد خارج از بانکها، حساب های جاری، پس انداز و مدت دار است.

tB_t : موجودی پایه پولی تعدیل شده در پایان دوره (t) که برابر با پایه پولی منهای ذخایر استقراضی بانک ها از بانک مرکزی است.

EAt : موجودی کل دارایی های درآمدی بانک ها در پایان دوره (t) است.

معادله فوق مبتنی بر نمایش ساده ترانزنامه های بانک مرکزی و بانک های تجاری است که بسیاری از اقلام ترانزنامه مانند حساب های سرمایه و خالص دارایی های خارجی را در نظر نگرفته است. برای اینکه تحلیل را بر حسب ضریب فزاینده پولی بیان کنیم، هر دو طرف معادله (۱) را بر موجودی پایه پولی تعدیل شده در پایان دوره (t) تقسیم می کنیم:

$$(2) \quad mt \equiv 1 + \frac{Eat}{Bt}$$

در شرایطی که:

$$mt \equiv Mt / Bt$$

ارزش ضریب فزاینده پول در پایان دوره (t) است.

تبدیل لگاریتمی معادله (۲) به ما امکان می دهد آن را بر حسب نرخ رشد متغیرهای شرکت کننده تجزیه و تحلیل کنیم. دارایی های درآمدی و پایه پولی تعدیل شده، با ضریب تناسب (γ) کمتر از واحد:

$$\Delta mt / mt - 1 = \gamma t - 1 \cdot [\Delta EAt / EAt - 1 - \Delta Bt / Bt - 1]$$

در شرایطی که:

$$\gamma t - 1 (= mt - 1 - 1) / mt - 1 < 1$$

مدل استاندارد ضریب فزاینده پولی

مدل استاندارد ضریب فزاینده پولی وجود یک رابطه آماری پایدار بین موجودی پول پر قدرت و عرضه پول است (برونر و ملتزر، ۱۹۶۴، ص ۲۵۲؛ راشه، ۱۹۹۳):

$$(4) \quad Mt = m \cdot Bt$$

$$\Delta Mt / mt - 1 = m = mt = mt - 1 \text{ یا } \Delta mt / mt - 1 = 0 \text{ در شرایطی که:}$$

مفروضات کلیدی این نظریه این است که فعالان اقتصادی (دولت و بخش بانکی) ساختارهای مطلوبی از پرتفوی خود داشته که تحت تأثیر دستکاری‌های بانک مرکزی در پایه پولی تعدیل شده باقی می‌ماند و دارایی‌های واقعی فعالان اقتصادی همیشه برابر با مطلوب است. (راشه، ۱۹۹۳، ص ۳۱). موجودی پول پر قدرت شامل اقلامی است که در قسمت بدهی ترازنامه بانک مرکزی گنجانده شده است. طبق مدل استاندارد، مقامات پولی می‌توانند با دستکاری در اندازه این بدهی‌ها و استفاده از ارزش رفتاری تعیین شده ضریب فزاینده برای پیش‌بینی تغییرات حاصله در مقدار پول و اعتبار و به طور مؤثر رشد عرضه پول و اعتبار ((۱) و ((۴) را هدف قرار دهند:

$$\Delta Mt = m \cdot \Delta Bdt (\delta)$$

$$(6) \quad \Delta EAt = (m - 1) \cdot \Delta Bdt$$

در شرایطی که:

ΔBdt : انبساط یا انقباض مطلوب پایه پولی تعدیل شده در دوره (t) است که به طور کامل با تنظیم ابزارهای پولی غیرمستقیم تعیین می‌شود.
 $(1 - m)$: ضریب فزاینده دارایی بانکها (برونر و ملتزر، ۱۹۶۸، ص ۳۲).

سقف‌های اعتباری در مدل ضریب فزاینده پولی یک سقف اعتباری حداکثر درصد مجاز افزایش موجودی انواع دارایی‌های از پیش تعیین شده بانک در یک دوره زمانی معین است که ارزش آن معمولاً با توجه به موجودی دارایی‌های تنظیم شده در پایان دوره پایه تعیین می‌شود (Farahbaksh and Sensenbrenner, 1996, p. 5).

$$cct \equiv \Delta REAt / REAt - 1 \cdot 100 \quad (7)$$

با این مفروضات:

CC_t : مقدار درصد سقف اعتبار در دوره (t).

$\Delta REAt$: حداکثر افزایش خالص مجاز موجودی دارایی‌های درآمدی بانک‌های تحت

نظارت در دوره (t).

$1-REAt$: ارزش سهام دارایی‌های درآمدی بانک‌های تحت نظارت در پایان دوره پایه.

اعمال کنترل‌های کمی تنها زمانی معنا پیدا می‌کند که بانک‌ها مجبور شوند دارایی‌های تنظیم‌شده کمتری را نسبت به آنچه که می‌خواهند به دست آورند. این امر وقتی با رفتار بیشینه‌سازی سود بانک‌ها در نظر گرفته می‌شود استفاده کامل بانک از سقف اعتباری را اقتضا

می‌کند. از این رو می‌توان ΔREA_t را به عنوان ارزش تحقق یافته افزایش خالص موجودی دارایی‌های درآمدی بانک‌های تحت نظارت در دوره (t) تعریف کرد. دو نوع سقف اعتباری بسته به دامنه دارایی‌های درآمدی بانک‌های تنظیم شده وجود دارد: سقف اعتبار کامل و جزئی. سقف‌های اعتباری کامل نرخ رشد تمام دارایی‌های درآمدی بانک‌ها را محدود می‌کند در حالی که سقف‌های اعتباری جزئی، نرخ رشد صرفاً انواع منتخبی از دارایی‌های بانک‌ها را محدود می‌کند. ما در این‌جا شرایط ضریب فزاینده پولی را در هر دو وضعیت بیان می‌کنیم:

ضریب فزاینده پولی در شرایط سهمیه‌بندی اعتباری کامل

سقف‌های اعتباری کامل نرخ رشد تمام دارایی‌های درآمدی بانک‌ها را محدود می‌کند:

$$(cct / 100 \equiv \Delta REA_t / REA_t - 1 = REA_t / EA_t - 1)$$

تحت رژیم سقف اعتباری کامل، نرخ رشد یا ضریب فزاینده پول برابر است (در معادله

$$\begin{aligned} \Delta mt / mt - 1 & \quad (3) \text{ جایگزین می‌کنیم:} \\ & = \gamma t - 1 \cdot [(cct / 100) - (\Delta Bt / Bt \\ & \quad - 1)] \quad (8) \end{aligned}$$

ضریب فزاینده پولی در شرایط سهمیه‌بندی اعتباری جزئی

سقف‌های اعتباری جزئی، نرخ رشد تنها انواع منتخبی از دارایی‌های درآمدی بانک‌ها را محدود می‌کند. کل دارایی‌های درآمدی بانک‌ها (EA) برابر است با مجموع مؤلفه‌های تنظیم‌گری شده و غیر تنظیم‌گری شده آن‌ها:

$$\begin{aligned} EA_t & = REA_t + UEA_t \\ \Delta EA_t / EA_t - 1 & = \beta t - 1 \cdot (\Delta REA_t / REA_t - 1) + (1 - \beta t \\ & \quad - 1) \cdot (\Delta UEA_t / UEA_t - 1) \end{aligned}$$

در شرایطی که:

UEA_t : موجودی دارایی‌های درآمدی بانک‌ها است که مشمول سقف اعتباری در پایان دوره (t) نیستند.

سهم دارایی‌های درآمدی بانک‌های $\beta t - 1 = (REA_t - 1 / EA_t - 1) < 1$

تحت نظارت در پایان دوره (1-t).

سقف‌های اعتباری در سیاست‌گذاری پولی کشورهای برگزیده

علل اجرای سقف‌های اعتباری

برخی از علت‌هایی که منجر شد کشورها سقف‌های اعتباری را بپذیرند از این قبیل است: ۱- اجرای این ابزار آسان به نظر می‌رسد ۲- این سیاست برای ارائه اهداف پولی و اعتباری سیاستی دقیق تصور می‌شد ۳- با توجه به بازارهای مالی توسعه نیافته و توانایی‌های فنی محدود مقامات پولی، موثرترین ابزار پولی تصور می‌شد و ۴- به عنوان بهترین ابزاری تلقی می‌شد که از طریق آن می‌توان منابع را به سمت تخصیص‌های بهینه مانند بخش کشاورزی هدایت کرد (فرحبخش، ۱۹۹۷).

برخی از کشورها اساساً از سقف اعتباری به عنوان یک ابزار اضطراری در دوره های گرمی بیش از حد اقتصاد استفاده کردند و بلافاصله پس از آن آنها را به حالت تعلیق درآوردند؛ این کشورها شامل بلژیک، دانمارک، هلند هستند. تاریخچه ایجاد محدودیت‌های پولی در ایالات متحده گویای این است که این کشور این راه کار را عمدتاً برای مقابله با فشارهای تورمی اتخاذ نموده است. کشورهای دیگری مانند فرانسه (۸۷-۱۹۶۹)، ایتالیا (دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰)، پرتغال (۸۹-۱۹۷۷)، و بریتانیا (دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰)، سقف اعتبار را به عنوان یکی از ابزارهای اصلی سیاست پولی خود در نظر گرفتند. در فرانسه برای زمانی طولانی (۱۹۶۹-۱۹۸۷)، تغییرات نرخ بهره به دلیل عدم کشش درک شده تقاضای اعتبار نسبت به نرخ های بهره کوتاه مدت، به عنوان ابزاری ناکارآمد برای مدیریت شرایط پولی در نظر گرفته شد. ایتالیا و پرتغال از سقف های اعتباری یا به عنوان وسیله ای شبه مالی برای هدایت منابع به بخش های اولویت دار یا برای تامین مالی کسری حساب جاری خارجی استفاده کردند. در اوایل دهه ۱۹۶۰، مقامات بریتانیا سقف اعتباری را در پاسخ به وضعیت بد تراز خارجی تعیین کردند. در این کشور، از سقف‌های اعتباری همچنین برای انتقال اعتبار به بخش های صادراتی، شرکت های دولتی و بدهی های دولتی استفاده شد (فرحبخش، ۱۹۹۷).

قوانین تخصیص این سقف‌ها

با وجود دلایل اولیه نسبتاً یکسان کشورها برای استفاده از سقف‌های اعتباری، قوانین تخصیص اعتبار با توجه به اولویت های خاص و محیط سازمانی هر کشور متفاوت است. به طور کلی، بانک‌های مرکزی سقف‌های دوره‌ای را برای خالص دارایی‌های داخلی سیستم بانکی تعیین می‌کنند که با سقف اعتباری دولت متناسب با اهداف سیاست نهایی برای تراز پرداخت‌ها، تورم و رشد اقتصادی سازگار باشد.

برخی از کشورها سقف اعتباری را بر اساس اعتبار ناخالص تعیین کرده و برخی دیگر تنها از اعتبار تامین شده با بدهی‌های پولی (به اصطلاح سقف اعتبار خالص) به عنوان پایه برای سقف اعتبار استفاده نمودند (فرانسه و هلند). اندک اندک ابزارهایی از جمله اسناد خزانه و گواهی سپرده وارد بازار شد و سهمیه‌بندی اعتباری در وام‌های اعطایی با ارز خارجی و استقراض خارجی

نیز گنجانده شد. فرانسه و بریتانیا وام به بخش هایی که مقامات مایل به حمایت از آنها بودند، مانند بخش صادرات را معاف از این سهمیه ها کردند.

سیاست سهمیه بندی اعتبار در برخی کشورها

جدول (۱) قواعد تخصیص و ابزارهای سیاست گذاری پولی در کشورهای منتخب

کشور	قواعد تخصیص	دیگر ابزارهای سیاست پولی	مجازات ها	مؤسسات تحت پوشش
	کاهش سهمیه بازتزیل بانک ها در بانک مرکزی به میزان حداقل مازاد بر سقف.	بانکها، موسسات پس انداز، موسسات اعتباری عمومی و شرکت های بیمه عمر	سقف هایی که بر اساس حداکثر نرخ های انبساط ایجاد می شوند و برای دسته بندی های اولویت خاصی تعیین شده اند	بلژیک
	ذخایر قانونی، پنجره تنزیل	بانک های تجاری، پس انداز و تعاونی	محدودیت در اعتبار ناخالص بانک ها با استفاده از سهام سپرده و اعتبار.	دانمارک
	ذخایر قانونی ویژه پیشرونده	بانک های پس انداز	محدودیت های تعیین شده برای اعتبار کوتاه مدت که با افزایش بدهی های بلندمدت مطابقت ندارد.	فرانسه
	سقف های نرخ بهره	بانک های سپرده-پذیر	سقف های جداگانه برای نرخ رشد اعتبارات کوتاه مدت و بلند مدت.	ایتالیا
	عملیات بازار باز، پنجره تنزیل، ذخایر قانونی	جریمه پیش رونده شامل هزینه های ناشی از وام دهی مازاد	سقف اعتبار خالص و ترتیب ذخایر قانونی	هلند
	عملیات بازار باز	بانک های تجاری و شرکت های بیمه عمر	اعمال سقف های اعتباری بر حسب حداکثر درصد افزایش اعتبار مجاز نسبت به ماه مشابه در سال قبل؛ سقف هایی نیز برای اعتبارات خارجی اعطایی	نروژ

پرتغال	ابتدا در مورد اعتبارات داخلی و سپس نسبت به اعتبارات خارجی و استقراض به ارز خارجی	تمامی بانک‌ها	-	تنزیل مجدد و ذخایر قانونی
بریتانیا	محدودیت های تعیین شده برای رشد اعتبار به بخش های با اولویت پایین؛ با اعمال بسیاری از معافیت ها.	کلیه بانک ها؛ به تدریج گسترش یافت و شرکت های مالی را نیز در بر گرفت	سپرده در بانک مرکزی معادل مازاد بر وام	عملیات بازار باز، ذخایر قانونی، سقف نرخ بهره کوتاه مدت

بین سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۸۴، بانک فرانسه یک هدف رشد سالانه برای موجودی اعتبار تعیین نمود که در سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۴، نرخ رشد سالانه بر اساس پرتفوی اعتباری سال قبل بود؛ نرخ رشد ماهانه اعتبار از این نرخ رشد سالانه استخراج می‌شد. (کوئینتین، ۱۹۹۱).

در اواسط دهه ۱۹۸۰، این کنترل‌های اعتباری مستقیم دیگر الزام آور نبودند، زیرا برخی از بانک‌ها مقدار زیادی اعتبار استفاده نشده را جمع‌آوری کرده بودند که می‌توانست به بانک‌های دیگر منتقل شود. در نهایت، مشکلات در پیش‌بینی این حاشیه‌های اعتباری انباشته به رها شدن این سیستم کنترلی کمک نمود. در پایان سال ۱۹۸۶، مقامات فرانسه کنترل‌های مقداری را به طور کامل حذف کردند و مدیریت سیاست‌های پولی را از طریق کنترل غیرمستقیم نرخ‌های بهره کوتاه مدت در بازار آغاز کردند.

در دهه ۱۹۶۰، هلند یک سیستم «سقف اعتبار خالص» را اتخاذ کرد. تحت این سیستم، تنها اعتباراتی که با سپرده‌های کوتاه‌مدت بانکی تأمین می‌شدند مشمول محدودیت‌های مستقیم شدند. مانند فرانسه، مزیت این بود که بانک‌ها می‌توانستند اعتبار خود را با انتشار اوراق بلندمدت یا بسیج سپرده‌های پس‌انداز بلندمدت تأمین کنند. چنین سیستمی با هدف تشویق توسعه و تعمیق بازار برای ابزارهای مالی بلندمدت بود.

مقامات هلندی در سال ۱۹۸۹ در مواجهه با افزایش خالص وام‌دهی توسط بانک‌ها و فشار بر روی نرخ ارز، ابزار جدیدی را به نام «ترتیب ذخیره نقدی پولی» معرفی کردند. این ابزار جایگزین سقف‌های اعتباری شد و به دنبال رفع کاستی‌های اعتباری بود که ناشی از ماهیت غیربازار محور آن بود. مانند سقف‌های اعتباری، ترتیب ذخیره نقدی پولی به دنبال مهار عملیات خالص خلق پول بانک‌ها بود. در مواردی که رشد اعتبار از یک هدف مجاز معین فراتر می‌رفت، بانک‌ها باید نرخ بهره‌ای برابر با بهره‌ای که در صورت وجود الزامات ذخیره اجباری اعمال می‌شد (به اصطلاح درصد ذخیره نقدی) پرداخت می‌کردند. به این ترتیب، برای اعطای وام بیش از حجم مجاز، بهایی پرداخت شد. (فرچبخش، ۱۹۹۷)

ضمانت اجرا و مجازات‌ها

بانک‌های مرکزی مجبور بودند مکرراً پایبندی را برای نشانه‌هایی از دور زدن سقف‌ها اندازه‌گیری کنند. تعدادی از کشورها برای مشاهده بهتر انحراف از اهداف (آلانی و مصر) از پایش پایان سه ماهه به پایش ماهانه منتقل شدند. با این حال، گاهی اوقات، نظارت بر سقف‌ها به دلیل تاخیر طولانی در گزارش بانک‌های تجاری به بانک‌های مرکزی (مثل آلانی) پیچیده بود. تقریباً در همه موارد، استفاده طولانی مدت از سقف اعتباری منجر به فرار و دور زدن سهمیه‌های اعتباری شد. برخی بانک‌ها برای افزایش اعتبار، با طبقه‌بندی برخی ارقام اعتباری به عنوان بدهی‌های احتمالی برای جلوگیری از افزایش دارایی‌های ترازنامه‌هایشان سقف‌های اعتباری را دور می‌زدند. آنها وام‌ها و سپرده‌ها را به شرکت‌های وابسته غیربانکی منتقل کردند که اغلب توسط ذخایر متمایز و الزامات سرمایه در غیربانک‌ها تحریک می‌شد (مارستون، ۱۹۹۵). در بسیاری از موارد، دور زدن سقف‌ها یا از دست دادن کلی مزیت رقابتی توسط بانک‌ها، مقامات را مجبور کرد که سقف‌ها را به ابزارها یا مؤسساتی که قبلاً معاف شده بودند گسترش دهند (مصر، پرتغال، بریتانیا).

مجازات‌ها تخطی از سهمیه‌های اعتباری در کشورها متفاوت بود؛ این جریمه‌ها از جریمه‌های صرفاً پولی معادل مازاد بر سقف‌ها (مصر)، تا شکلی سبک‌تر شامل کاهش سهمیه بازنزیریل بانک در بانک مرکزی به میزان حداقل معادل مازاد، در نوسان بود.

از سال ۱۹۷۳، فرانسه نسبت ذخایر قانونی پیش رونده‌ای را به کل مبلغ موقه وام دهی بانک غیرمشاهده به بخش خصوصی اعمال کرد. بانک‌های ناسازگار موظف شدند این «ذخایر تکمیلی» بدون بازده را در حساب ویژه‌ای نزد بانک مرکزی واریز کنند. ترتیب ذخیره نقدی پولی هلند نیز سیستمی از جریمه‌های تدریجی داشت که به موجب آن جریمه‌هایی شامل هزینه انباشته ذخایر قانونی یعنی اعطای وام بیش از سقف چند برابر نرخ بهره جریمه، وضع می‌شد. برخی کشورها از ترغیب اخلاقی برای اعمال سقف اعتبار استفاده کردند. استفاده از ترغیب اخلاقی در مهار تقاضای کل ناموفق بود، زیرا برخی بانک‌ها اعتبار خود را بالاتر از حد هدف (مانند کنیا) افزایش می‌دادند. بنابراین، تعدادی از کشورها ترغیب اخلاقی را با مجازات ترکیب کردند. برای مثال، در فرانسه، ترغیب اخلاقی با الزامات ذخیره تکمیلی حمایت می‌شد. (فرحبخش، ۱۹۹۷)

ضمانت اجرای قانون کنترل پولی ۱۹۸۰ در ایالات متحده، مجازات‌های سختی بود. عدم رعایت این مقررات منجر به حداکثر مجازات مدنی ۱۰۰۰ دلار (12 USC 1908) و حداکثر مجازات کیفری ۱۰۰۰ دلار و یک سال زندان (12 USC 1909) می‌شد که هیئت مدیره فدرال رزرو این جریمه‌های احتمالی را به اطلاع عموم رساند.^۱ (شارفت، ۱۹۸۰)

1. Roger May, "Q&A: Here's How Lenders Must Meet New Fed Rules on Loans to Customers," the Wall Street Journal, March 1980, 19

نحوه اعمال سهمیه‌های اعتباری نحوه اجرا در کشورهای منتخب ایالات متحده آمریکا

هرچند سابقه و تاریخچه کنترل‌های مستقیم پولی به دهه ۱۹۴۰ در آمریکا^۱ باز می‌گردد ولی نقطه اوج این نوع سیاست‌گذاری به سال ۱۹۸۰ تعلق دارد. ایالات متحده در سال ۱۹۸۰ پس از یک دوره نوسانات شتابان تورمی (از دهه ۱۹۶۰) به نقطه اوج تورمی خود یعنی ۱۳/۵ درصد سالانه می‌رسد.^۲

در ۶ اکتبر، هیئت مدیره فدرال رزرو، اقدامات سیاسی متعددی را جهت مقابله با تورم شتابان اعلام کرد.^۳ ابتدا، با تغییر در روش‌های عملیاتی اجرای سیاست‌های پولی آینده، بر تمرکز کمتر بر کنترل نرخ و جوجه فدرال و توجه بیشتر بر کنترل ذخایر بانکی تأکید شد. سپس نرخ تنزیلی که با آن به بانک‌های تجاری وام داده می‌شد، از ۱۱ درصد به ۱۲ درصد افزایش یافت. در سومین اقدام، هیأت مدیره فدرال رزرو بابت افزایش بدهی‌های مدیریت‌شده بانک‌های عضو و شعب و نمایندگی‌های بانک‌های خارجی، یک ذخیره نهایی ۸ درصدی تعیین نمود. اقدامات هیئت مدیره در ۶ اکتبر ناشی از نرخ‌های رشد سریع پول و اعتبار در طول سال ۱۹۷۹، افزایش تورم و تجدیدنظرهای صعودی در انتظارات تورمی و فعالیت‌های سفته‌بازی در بازارهای طلا، نقره و سایر کالاها بود.^۴

برنامه هیئت مدیره شامل شش اقدام محدودکننده بود: ۱- یک برنامه محدودسازی اعتباری داوطلبانه که بر اساس آن انتظار می‌رود همه بانک‌های تجاری داخلی، شرکت‌های هلدینگ بانکی، شرکت‌های مالی، و آژانس‌ها و شعب بانک‌های خارجی ایالات متحده رشد کل وام سالانه خود را محدود کنند. ۲- شرط سپرده ویژه ۱۵ درصد برای همه وام‌دهندگان در مورد افزایش در انواع خاصی از اعتبارات مصرفی ۳- افزایش از ۸ درصد به ۱۰ درصد در ذخیره قانونی در بدهی‌های مدیریت‌شده بانک‌های بزرگ ۴- الزام سپرده ویژه ۱۰ درصدی بابت اضافات

۱. رئیس جمهور روزولت اولین نفر در استفاده از اختیارات ریاست جمهوری برای تنظیم اعتبار بود. در ۹ آگوست ۱۹۴۱، او فرمان اجرایی شماره ۸۸۴۳ را صادر کرد که به هیئت حکام فدرال رزرو دستور داد تا اعتبار مصرف‌کننده را برای انتقال به یک اقتصاد جنگی تسهیل کند. با محدود کردن اعتبار مصرف‌کننده، استفاده کلی از اعتبار و مخارج مصرف‌کننده کاهش می‌یابد و این امر منابع را برای افزایش نظامی آزاد و در عین حال فشارهای تورمی را مهار می‌کند. کنترل‌های اعتباری برای مبارزه با تورم ضروری تلقی می‌شد، زیرا سیستم فدرال رزرو (از این پس، فدرال رزرو) متعهد به حفظ نرخ‌های بهره پایینی بود که ابزار استاندارد آن را برای کنترل تورم ایجاد کرد. (Schareft, ۱۹۸۰)

2. Economic Report of the President, January 1981 (GPO, 1981), p. 264

3. Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Reserve Bulletin, vol. 65, no. 11 (November 1979). pp. 918-915.

4. Remarks of Paul Volcker before the U.S. Congress, Joint Economic Committee, Hearing a the 1980 Economic Report of the President, 96 Cong. 2 Sess., Part I (GPO, 1980). p. 77.

5. Statement of Frederick H. Schultz before the U.S. House, Subcommittee on Access to Equity Capital and Business Opportunities of the Committee on Small Business, Hearing on Federal Monetary Policy And Its Effect On Small Business (Part 3-Credit Growth and Availability of Credit), 96 Cong. 2 Sess. (GPO, 1980). p. 3.

به بدهی های مدیریت شده توسط بانک های غیرعضو ۵- شرط سپرده گذاری ویژه ۱۵ درصد برای هر دارایی اضافی که توسط صندوق های سرمایه گذاری مشترک بازار پول نگهداری می شود و ۶- هزینه اضافی بابت استقراض پنجره تنزیل برای بانک های بزرگ (شارفت، ۱۹۸۰). این کنترل ها تأثیر روانی قدرتمندی داشت به گونه ای که استقراض کاهش یافت، نرخ بهره پایین آمد و فعالیت های اقتصادی را کد شد. ناظران اقتصادی پس از این به این نتیجه رسیدند که این کنترل ها به خوبی عمل نموده است. این کنترل ها در پایین آوردن نرخ تورم سالانه بسیار خوب عمل نمود به نحوی که تورم در شیب نزولی شدید قرار گرفت.^۱ ایالات متحده علیرغم اصرارهایی که از جانب برخی اقتصاددانان یا سیاستمداران مبنی بر لغو قانون CCA (قانون کنترل اعتبار مصوب ۱۹۶۹) صورت می گرفت همچنان این قانون را آماده به کار باقی گذاشت و دست رئیس جمهور را در اعمال کنترل های مقداری اعتباری باز گذاشت.^۲

کشورهای اروپای غربی

در تجربه اروپا، کنترل های اعتباری با اهداف مختلفی انجام شده است؛ برخی از این اهداف عبارت اند از: ۱- تأمین مالی بدهی های دولت با نرخ های بهره کمتر از ترجیحات بازار ۲- بررسی جریان اعتبار به بخش خصوصی بدون افزایش نرخ بهره داخلی و در نتیجه جذب وجوه خارجی ۳- تأثیر گذاشتن بر تخصیص منابع به مصارف اولویت دار ۴- مسدود کردن کانال های واسطه گری مالی و در نتیجه کمک به یک سیاست پولی کلی محدود کننده با جلوگیری از افزایش سرعت گردش پول و ۵- تقویت پذیرش عمومی کنترل قیمت و دستمزد از طریق پایین نگه داشتن درآمد بهره ای برای مؤسسات اعتباری و سرمایه گذاران خصوصی (هاجمن، ۱۹۷۳).

آلمان

در دوران پس از جنگ، سالهای ۱۹۶۵-۱۹۶۶ کنترل های اعتباری از طریق کنترل سقف نرخ سپرده و وام ها و بدهی های مؤسسات اعتباری اعمال شد. در طول سال های ۱۹۶۵-۱۹۶۶، بانک مرکزی آلمان درگیر محدود کردن اعتبارات جهت کنترل رونق اقتصادی داخلی بود. سقف نرخ سود سپرده برای سپرده های مشتریان و نه برای سپرده های بین بانکی اعمال شد و از نظر اندازه و سررسید سپرده متفاوت بود. این امید وجود داشت که سقف های نرخ سپرده مانع از عملکرد واسطه گری مؤسسات اعتباری و کاهش انگیزه ورود سرمایه های کوتاه مدت خارجی شود. هر دوی این نتایج اثربخشی سیاست پولی محدودکننده اعمال شده با روش های متعارف را افزایش می داد.

1. <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=US>

۲. می توان گفت امکان اعمال قانونی کنترل های اعتباری پولی از دهه ۱۹۴۰ و دوران جنگ جهانی دوم تا به حال به عنوان یک ظرفیت قانونی آماده به کار قرار دارد. نمونه اعمال این نوع قانون را می توان در قانون کنترل اعتبار مصرف کننده ۲۰۲۱ دید (2021 Consumer Credit Control Act of).

هلند

سقف‌های مقداری برای اعتبارات بانکی در هلند پس از پایان جنگ جهانی دوم تا سال ۱۹۵۲ که به حالت تعلیق درآمدند، فعال بود. سقف اعتبارات بانکی در سال ۱۹۶۱ مجدداً معرفی شد و در طول دهه ۱۹۶۰ تکامل یافت تا آن‌که به ابزار اصلی سیاست‌گذاری بانک مرکزی تبدیل شد. در این دوره دامنه سقف‌های اعتباری مقداری به تدریج گسترش یافت. در بیش از یک دهه استفاده از سقف‌های اعتباری در هلند، سقف‌های مقداری وام به طور پیوسته پوشش خود را بر اساس نوع وام و نوع موسسه اعطاکننده اعتبار افزایش می‌داد.^۱

بازار پول هلند، هرچند به طور رسمی برای بسیاری از شرکت‌کنندگان باز بود ولی در عمل، عمدتاً یک بازار بین بانکی محدود بود. بانک مرکزی تأثیر قابل توجهی بر حجم، شرایط و زمان انتشار جدید اوراق قرضه در بازار سرمایه داشت و دولت استقراض شهرداری در بازار سرمایه را با متمرکز کردن آن از طریق بانک شهرداری‌های هلند تنظیم می‌نمود. بنابراین، هم ساختار مؤسسات مالی و بازارها و هم کنترل جزئی توسط بانک مرکزی یا دولت بر کانال‌های غیربانکی واسطه‌گری مالی، تأثیرگذاری کنترل‌های کمی اعتباری در هلند را مورد حمایت قرار می‌داد. از این رو می‌توان گفت هلند تجربه نسبتاً موفقی را در کنترل‌های مقداری و سقف‌های اعتباری داشته است.

انگلستان

در طول بیشتر دوران پس از پایان جنگ جهانی اول تا اصلاحات اعتباری در سال ۱۹۷۱، مقامات بریتانیا ساختار نرخ‌های بهره، جریان‌های اعتباری و ترکیب سررسید بدهی ملی را به عنوان متغیرهای مالی کلیدی در مدیریت تقاضای کل می‌دیدند. (هاجمن، ۱۹۷۱) بانک انگلستان کنترل خود بر نرخ‌های بهره کوتاه‌مدت را با سیستمی از سقف‌های مقداری و درخواست‌ها برای کنترل حجم وام‌دهی بانکی به بخش خصوصی تکمیل کرد. این درخواست‌ها در دهه ۱۹۶۰ رسمی‌تر و مکررتر شده و تقریباً به طور مداوم از سال ۱۹۶۵ تا زمان اصلاحات اعتباری سال ۱۹۷۱، اجرا می‌شدند.

هدف اصلی این سیستم کنترل‌های اعتباری مقداری و نرخ بهره، اجازه تامین مالی استقراض دولت (شامل استقراض دولت‌های مرکزی و محلی و صنعت ملی شده) با نرخ‌های بهره پایین‌تر از بازار و هدف محدودتر سقف‌ها و سهمیه‌های اعتباری تضمین جریان مداوم اعتبارات کوتاه مدت با نرخ بهره مطلوب برای فعالیت‌های دارای اولویت بالا مانند کشتی‌سازی، تامین مالی صادرات و سرمایه‌گذاری مولد در تولید یا کشاورزی بود. علاوه بر درخواست

۱. در ابتدا فقط وام‌های کوتاه مدت توسط بانک‌های تجاری و مؤسسات مرکزی بانک‌های کشاورزی تحت کنترل‌های مقداری قرار داشت سپس در سال ۱۹۶۵، زمانی که بانک‌ها برای فرار از کنترل شروع به تغییر سررسید وام‌های طولانی‌تر کردند، کنترل‌ها برای پوشش وام‌های بلندمدت گسترش یافت. رشد فعالیت‌های بانکداری تجاری توسط بانک‌های پس‌انداز عمومی باعث شد که در سال ۱۹۶۹ آنها نیز تحت سقف وام‌ها قرار گیرند. برای بانک‌های تجاری، کشاورزی و پس‌انداز، سقف‌ها در ابتدا (در سال ۱۹۶۱) فقط برای وام‌های تجاری و افراد اعمال می‌شد اما در سال ۱۹۶۶ وام به مقامات محلی نیز زیر سقف قرار گرفت.

از بانک‌ها که دسته‌بندی وام‌هایی مطلوب مقامات دولتی را مشخص می‌کردند، گاهی اوقات چنین وام‌هایی با معاف کردن برخی مؤسسات از سقف اعتبار کلی تشویق می‌شدند. در واقع بانک انگلستان نوعی کنترل مقداری کیفی را اعمال می‌نمود. برای تشویق وام‌های کشتی‌سازی داخلی و وام‌های میان‌مدت و بلندمدت جهت تأمین مالی صادرات، بانک انگلستان نیز تأمین مالی مجدد^۱ را با شرایط مطلوب ارائه نمود. در سپتامبر ۱۹۷۱، پس از چند ماه مطالعه و بحث، مقامات تلاش خود را برای سهمیه بندی اعتبارات غیر قیمتی رها کردند. (هاجمن، ۱۹۷۳)

فرانسه

سیستم کنترل اعتباری فرانسه انگیزه اولیه و مجوز قانونی خود را در پایان جنگ جهانی دوم دریافت کرد. در دسامبر ۱۹۴۵ قوانین جدید بانک دی فرانس (Banque de France) و چهار شعبه اصلی بانک‌های سپرده را ملی نمود و شورای ملی اعتبار را به عنوان نقطه قانونی برای تدوین سیاست اعتبار ملی تأسیس کرد. وزیر اقتصاد و دارایی رئیس این شورا بود اما معمولاً اختیارات خود را به رئیس بانک دی فرانس (Banque de France) معاون سابق رئیس جمهور تفویض می‌نمود. در امور اعتباری کوتاه مدت، خط اجرای سیاست از شورا از طریق بانک دو فرانس و کمیسیون کنترل بانکی و سپس از طریق انجمن‌های حرفه‌ای مربوطه به بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری می‌رود. این شورا همچنین به وزارت اقتصاد و دارایی در مورد یارانه‌ها، امتیازات مالیاتی و سایر اقدامات مهم بودجه‌ای برای تأثیرگذاری بر توزیع اعتبار میان مدت و بلندمدت در اقتصاد توصیه می‌کند. بنابراین، مقررات رسمی قانونی و نهادی برای تلاش‌های رسمی برای تأثیرگذاری بر حجم، توزیع و شرایط در دسترس بودن اعتبار در اقتصاد فرانسه وجود دارد.

اثر بخشی سقف‌ها و سهمیه‌های اعتباری.

در حالی که سقف‌های اعتباری در کوتاه‌مدت در مهار مجموع‌های اعتباری مؤثر بودند، در طولانی‌مدت با جایگزینی وام‌گیرندگان به کانال‌های غیرقابل تنظیم تأمین مالی اعتباری، تأثیر کمتری داشتند. در بیشتر موارد، از آنجایی که بانک‌ها باید توسعه اعتبار خود را بر اساس برخی از قوانین تخصیص خودسرانه محدود می‌کردند، انبساطی‌ترین بانک‌ها به تدریج در وضعیت نامناسبی قرار می‌گرفتند، زیرا تغییرات در سهم بازاری بانک در اعتبار عملاً متوقف می‌شد. در واقع، تقریباً در همه کشورهای که سقف اعتبار برای دوره‌های طولانی تعیین شده بود، تقاضا برای اعتبار به سمت ایجاد کانال‌های جایگزین تأمین مالی گرایش داشت.

در بریتانیا، تحت سقف‌های اعتباری الزام آور، بانک‌ها نقدینگی مازاد خود را در اوراق دولتی سرمایه‌گذاری کردند یا عمدتاً به بخش‌هایی که از سقف‌ها حذف شده بودند وام می‌دادند. در

۱. Refinance یا به اختصار «refi» به فرآیند بازنگری و جایگزینی شرایط یک قرارداد اعتباری موجود می‌گویند که معمولاً در رابطه با وام یا وام‌های مسکن است. هنگامی که یک کسب و کار یا یک فرد تصمیم به تأمین مالی مجدد برای یک تعهد اعتباری می‌گیرد، وی به دنبال ایجاد تغییرات مطلوب در نرخ بهره، برنامه پرداخت یا سایر شرایط مندرج در قرارداد خود هست. در صورت تأیید، وام‌گیرنده قرارداد جدیدی دریافت می‌کند که جای قرارداد اصلی را می‌گیرد.

نتیجه، در برخی موارد، کیفیت پروژه‌های تامین شده به دلیل تفکیک بین نرخ‌های وام و کیفیت وام گیرندگان به تدریج ضعیف شد تا جایی که بازده واقعی برخی از سرمایه‌گذاری‌ها منفی شد. در اوایل دهه ۱۹۷۰، نارضایتی از کاهش بازدهی ناشی از یک سیستم مالی مستقیماً کنترل شده افزایش یافت و بی‌واسطه‌گری کنترل‌های مستقیم را ناکارآمد کرد. بنابراین، در سال ۱۹۷۱، مقامات این کشور تمام کنترل‌های اعتباری را از بین بردند.

در اکثر کشورها، تعداد معافیت‌های معرفی شده در سیستم، کنترل اداری را پیچیده می‌نمود. به طور کلی چندین روش در این رابطه مورد استفاده قرار گرفت: معافیت‌های جزئی یا کلی از سقف‌ها، تعیین سقف‌های بالاتر برای دسته‌های اعتباری خاص، و تعدیل سقف فردی به سمت بالا برای شامل اعتباراتی که قبلاً اعطا شده است. در بلغارستان، تعداد معافیت‌ها منجر به کنار گذاشتن سقف اعتبار در سال ۱۹۹۴ شد. مشکل اصلی این بود که اعتبارات اعطایی به ارزش خارجی شامل نمی‌شد. با رشد سپرده‌های ارزی، رشد موازی در اعتبارات ارزی نیز مشاهده شد. همچنین اعتبارات کشاورزی و اعتبارات اعطایی بانک‌های تازه تاسیس از سقف اعتبار معاف شد. در فرانسه، پوشش ناکافی موسسات مالی، همراه با تعداد قابل توجهی از معافیت‌ها و پیچیدگی‌ها بر اساس دسته‌ها و انواع وام دهندگان و وام گیرندگان، کارایی سقف اعتبار را به طور جدی به خطر انداخت. علاوه بر افزایش روزافزون معافیت‌ها، به بانک‌های کوچک‌تر و تازه تاسیس سقف‌های بازتری اختصاص داده شد، در حالی که به طور کلی سقف‌ها برای بانک‌های بزرگ‌تر تشدید شد. نسبت میزان اعتبار معاف شده از سقف‌ها از ۱٫۷ درصد کل وام‌های بانکی در سال ۱۹۷۳ به ۷ درصد در سال ۱۹۷۸ و نزدیک به ۱۱ درصد در سال ۱۹۸۳ افزایش یافت. این اقدامات به طور فزاینده‌ای باعث شد تا بانک‌ها به طور فزاینده‌ای درخواست معافیت‌های ویژه در هنگام مواجهه با مشکلات داشته باشند که این امر باعث ایجاد مشکلات اضافی می‌شود. خودسری در سیستم همانطور که در بالا ذکر شد، انتقال اعتبارات استفاده نشده نیز اثربخشی سقف اعتبار را تضعیف کرد. در واقع، برای افزودن انعطاف‌پذیری به سیستم، بانک‌ها مجاز بودند سقف‌های اعتباری استفاده نشده را حداکثر تا شش ماه پیش ببرند. با این حال، در نهایت، مشکلات در پیش بینی استفاده از حاشیه‌های اعتباری انباشته به کنار گذاشته شدن این سیستم کمک کرد (هاجمن، ۱۹۷۳).

معافیت‌ها همچنین برنامه‌ریزی پولی را پیچیده می‌کرد، زیرا لازم بود مسیر معافیت‌ها پیش‌بینی شود تا اعتبار مشمول سقف‌ها به عنوان باقیمانده استخراج شود. نتیجه این امر کاهش سودمندی سقف اعتبار به عنوان یک هدف عملیاتی برای سیاست پولی بود (کوئینتین، ۱۹۹۱). سهمیه‌ها و سقف‌های اعتباری حداقل در شرایط خاص، مانند زمانی که روابط پولی بسیار بی‌ثبات است و تقاضا برای پول را برای مدیریت پولی از طریق ابزارهای غیرمستقیم بیش از حد نوسان می‌کند، سقف‌های اعتباری می‌توانند به طور موقت به عنوان راهی عملی برای هدف قرار دادن مستقیم‌داری‌های داخلی خالص سیستم بانکی مورد استفاده قرار گیرند. با این حال، سقف اعتبار باید به دقت طراحی شود تا از شکاف‌های این سیاست جلوگیری شود. طراحی مجازات مناسب برای تجاوز از سقف اعتبار یک عنصر حیاتی است. مجازات‌های

تدریجی عنصر مفیدی از انعطاف پذیری در اجرای سقف ها را معرفی می کند. در واقع، چنین مجازات‌هایی امکان ایجاد طیف وسیعی از نتایج را فراهم می کند. حد بالایی محدوده با نتیجه مطلوب مطابقت دارد، که در آن نقطه مجازات‌های بازدارنده ارزیابی می شود. بانک مرکزی همچنین می تواند روند جریمه ها را از دوره ای به دوره دیگر تعدیل کند تا اهداف سیاست پولی را نشان دهد.

جریمه تدریجی ممکن است شامل یک ذخیره قانونی متناسب با اعتباری باشد که بالاتر از سقف افزایش یافته است. با این حال، چنین تغییر مستمر ذخیره مورد نیاز ممکن است مدیریت پولی را پیچیده کند، به خصوص که در بازار پول تداخل ایجاد می کند. یک سیستم ساده‌تر از جریمه‌های تدریجی جریمه‌هایی را وضع می کند که شامل هزینه ذخایر قانونی می شود. در چارچوب‌های کنترل پولی که بر ابزارهای غیرمستقیم متکی هستند، اگر آن ابزارها با سقف‌های اعتباری (غیر الزام‌آور) همزیستی داشته باشند، جریمه‌ها باید از گسترش اعتبار در قسمت‌هایی که ابزارهای غیرمستقیم شکست می‌خورند، بازدارند.

از طرف دیگر، در موارد خاصی که بانک به طور مکرر از سقف اعتبار خود به میزان زیادی فراتر می رود، ممکن است جریمه‌هایی برای مدیریت اعمال شود یا در موارد شدید، مجوز بانک لغو شود. این اقدامات منجر به اطمینان از انطباق با دستورالعمل‌های بانک مرکزی می شود (فرحبخش، ۱۹۷۹).

بررسی تجربه ایران در اجرای سقف‌های اعتباری

تجربه ایران در اجرای کنترل‌های اعتباری و مقداری پولی یا سقف‌گذاری اعتباری را در طول سالیان پس از انقلاب اسلامی می‌توان در حداقل سه حوزه مشاهده نمود. تجربه ابتدایی را در سال‌های انتهایی جنگ تحمیلی (۶۴-۶۶) می‌توان مشاهده کرد؛ در این سالها وزارت اقتصاد با اعمال سهمیه‌بندی اعتباری و گذاشتن سقف وام‌دهی برای بانک‌ها میزان اعتبار کل اقتصاد را کنترل می‌نموده است.

تجربه دیگری که به مدت طولانی در ایران اجرا شده و می‌شود تعیین سقف برای نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات است. نرخ سود سپرده و تسهیلات بانکی در ایران توسط شورای پول و اعتبار به صورت دستوری تعیین می‌گردد؛ از این رو می‌توان این امر را یکی از موارد سقف-گذاری اعتباری از طریق سقف نرخ بهره قلمداد نمود.

تجربه دیگر که در سال‌های اخیر در راستای کنترل‌های اعتباری صورت گرفته تعیین سقف رشد سالانه برای ترازنامه‌های بانکی است. این امر که در عنوان کلی «ضوابط ناظر بر کنترل مقداری دارایی‌های شبکه بانکی کشور» معرفی گردیده است، متناسب با امتیازهای احصاء شده بر مبنای شاخص‌های سلامت بانکی و بر اساس نقدینگی هدف‌گذاری شده، رشد دارایی‌های شبکه بانکی را کنترل می‌کند. این تجربه را می‌توان یکی از مهمترین تجارب نظام حکمرانی پولی ایران در راستای اجرای کنترل‌های مستقیم مقداری و سقف‌های اعتباری محاسبه نمود.

در ادامه هر کدام از این سه نوع تجربه را به صورت مختصر بررسی خواهیم نمود و سپس میزان موفقیت این‌ها را مورد ارزیابی قرار می‌دهیم.

سه‌میه‌بندی اعتباری برای بانکها (دوران جنگ تحمیلی)

در زمان جنگ و خصوصاً سال‌های ۶۴-۶۸، سیاست‌های هدایت اعتباری در راستای هدایت اعتبارات نظام بانکی در زمینه‌های کشاورزی، صنعتی و غیره وجود داشته است. این سیاست‌ها که از جمله کنترل‌های مستقیم و مقدرای پولی شمرده می‌شود به صورت اعمال سقف تسهیلات و خلق دارایی در زمینه‌های خاص اجرا شده است؛ در خلال این کنترل‌ها، دولت تخصیص اعتبارات از جانب بانک‌ها به بخش‌های خاص مولد را مدیریت و متناسب با رشد اقتصادی برنامه‌ریزی شده سه‌میه‌بندی نموده است.^۱

این کنترل کیفی هر چند می‌تواند جهت هدایت اعتبارات به بخش‌های مولد بسیار موفق باشد لکن می‌توان گفت شاید به سبب بروکراسی دولتی شدید در زمان جنگ در رسیدن به اهداف خود چندان موفق نبوده است؛ آمار نرخ رشد تشکیل سرمایه ثابت به صورت مطلق و همچنین در بخش‌هایی مانند کشاورزی و صنعت نمایانگر تغییر چندانی نیست و میانگین در این دهه منفی بوده است.^۲

تعیین سقف نرخ سپرده بانکی (از سال ۱۳۶۳ تاکنون)

به لحاظ تاریخی نرخ سود تسهیلات بانکی در ایران از سال ۱۳۶۳^۳ به بعد همواره به صورت دستوری تعیین شده و بانکها نیز ملزم به رعایت سقف‌های تعیین شده بوده‌اند (بدری، ۱۳۹۵، ص ۳). این نوع تعیین سقف برای تسهیلات و سپرده‌ها در زمره کنترل‌های اعتباری است که کانال اعتباری از مکانیزم‌های انتقال پولی را تحت تأثیر قرار خواهد داد. در تئوری و عمل، سیاست‌گذار پولی از طریق ایجاد تغییر در نرخ بهره سیاستی (در اکثر کشورها به اسم نرخ شبانه بین بانکی) سعی در تنظیم نرخ‌های بهره دیگر مانند نرخ سپرده و تسهیلات داشته تا از این طریق اقتصاد را تحریک یا کند کند؛ در ایران هر چند به مدت چند سالی است که دلان نرخ بهره در بازار ذخایر بانکی فعال شده است ولی خوشبختانه^۴ به جهت عمق کم بازار بدهی هیچ کدام از نرخ‌های بهره نه سیاستی و نه نرخ‌های بهره تابع، از فرآیند بازار تبعیت نمی‌کنند و به صورت دستوری تعیین می‌گردند. در هر صورت سقف‌گذاری برای نرخ‌های بهره خصوصاً نرخ‌های سپرده بانکی را می‌توان یکی از ابزارهای کنترل مقداری پول قلمداد نمود زیرا

۱. برداشت شده از صحبت‌های دکتر محمد جواد ایروانی وزیر اقتصاد این دوره در برنامه جهان‌آرا شبکه افق سیما در تاریخ ۹ اردیبهشت ۱۴۰۲.

2. <https://tsd.cbi.ir/Display/Content.aspx>

۳. سال اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا

۴. به اعتقاد نویسنده، به نظر می‌رسد هر چند نرخ سود در اسلام می‌تواند نمایانگر بسیاری از شاخص‌های اقتصادی بخش واقعی بوده و مقدمه سیاست‌گذاری اقتصادی گردد، لکن به جهت پیوند عمیقی که این نرخ با بخش واقعی اقتصاد دارد هیچ‌گاه نمی‌توان آن را به تنهایی هدف-گذاری و برای آن برنامه‌ریزی نمود بلکه جهت سیاست‌گذاری، می‌بایست سیاست‌هایی در بخش واقعی اقتصاد اعمال گردد و با اعمال تغییرات در بخش واقعی منتظر عملکرد بازار نرخ سود و عکس العمل آن بود.

در کنترل مقداری حجم پول و کنترل ضریب فزاینده نقش مؤثری دارد. ظهور بانک‌های خصوصی از سال ۱۳۸۰ باعث شد تا به مدت ۶ سال برای این بانک‌ها سقف نرخ بهره در نظر گرفته نشود. این پدیده موجب به وجود آمدن نوعی رقابتی منفی بین بانک‌های خصوصی و بانک‌های دولتی در پرداخت سود منجر شد. این روند از سال ۱۳۸۶، اصلاح شد و بانک‌های خصوصی همانند بانک‌های دولتی مشمول سقف‌های نرخ بهره به صورت برون‌زا از جانب بانک مرکزی گشتند.

تعیین دستوری نرخ سود سپرده و تسهیلات در ایران توسط شورای پول و اعتبار هماهنگ با دستوری بودن نرخ بهره سیاستی (نرخ بهره شبانه بین بانکی)، همواره مورد انتقاد جریان طرفدار اقتصاد آزاد و بازاری در میان اقتصاددانان ایرانی قرار گرفته است؛ مطابق نظر گزارش سیاستی پژوهشکده پولی و بانکی کشور با عنوان مهمترین عوامل اثرگذار در تعیین نرخ بهره سپرده‌های بانکی: با مروری بر تجربه کشورها، مصون‌بودن تعیین نرخ سود سپرده‌های بانکی از مداخله شورای پول و اعتبار و نیز سیاستگذار مالی میتواند راه را برای انعکاس اثر متغیرهای کلان اقتصادی، ویژگی‌های بانک، و ویژگی‌های حساب بانکی در نرخ‌های سود تعلق گرفته به حساب‌های مختلف بانکی هموار کند. (ابراهیمی، ۱۴۰۱)

در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود که سیاست‌گذار پولی نتوانسته از طریق نرخ بهره دستوری اقتصاد را تحریک یا کند کند. موافقان اقتصاد بازاری آزاد این موضوع را به علت دستوری بودن نرخ سپرده و تسهیلات می‌دانند در حالی که اصل اثر گذاری نرخ بهره برای کنترل و سیاست‌گذاری پولی مورد مناقشه برخی اندیشمندان واقع شده است.^۱

هرچند نرخ بهره دستوری نتوانسته اقتصاد بخش واقعی را چندان مورد تغییر قرار دهد و حتی روند رشد نقدینگی چندان متأثر از این مسئله نبوده است؛ لکن بررسی این تجربه نشان می‌دهد تغییر در این نرخ نتوانسته است حجم نقدینگی را در حساب‌های بلند مدت محبوس نموده و از این رو تا مدتی از تورم ناشی از رشد نقدینگی جلوگیری نماید. به نظر می‌رسد مؤلفه‌هایی که به عنوان مؤثر در میزان نرخ سود بانکی شناخته می‌شوند (عوامل کلان اقتصادی، ویژگی‌های بانک و ویژگی‌های حساب بانکی) بیش از آن که متأثر از بخش حقیقی اقتصاد باشد نمایانگر ویژگی‌های بخش پولی بوده که در کشور ما از بخش حقیقی مولد اقتصاد تبعیت چندانی نمی‌کند؛^۲ از این رو سقف‌های نرخ بهره بالاتر تنها وجوه را در کوتاه مدت جمع‌آوری و تورم را به صورت مقطعی کاهش داده و سقف‌های پایین‌تر وجوه را روانه بخش خدمات و سفته‌بازی می‌کند.

به نظر می‌رسد سقف‌گذاری نرخ بهره هرچند در شرایط رقابت منفی بین بانک‌ها در جذب وجوه، عاملی کنترل‌کننده و ضروری باشد ولی در کوتاه‌مدت اثر چندانی در تسهیلات اعطایی و کنترل میزان حجم پول ندارد. برخی تحقیقات این رابطه را حتی معکوس نیز خوانده‌اند به گونه‌ای که افزایش نرخ سود با کاهش در تولید ناخالص داخلی کشور همراهی می‌کند

۱. به عنوان مثال رجوع کنید به: 2022, Kang-Soek Lee, Richard A. Werner

۲. نقدینگی در ایران در طول سالیان گذشته همیشه رشدی بالاتر از ۲۰ درصد داشته لکن رشد تولید ناخالص داخلی هیچ‌گاه به این حد نرسیده است.

غفاری، ۱۳۹۲). در بلندمدت می‌توان گفت در راستا و در بین اصلاحات ساختاری نظام بانکی جهت متناسب شدن بخش پولی با بخش واقعی، سقف و حتی کف‌گذاری برای نرخ سپرده‌ها و تسهیلات، حجم پول خلق شده در نظام بانکی را در محدوده سود واقعی در اقتصاد مدیریت کند.

ایجاد سقف در رشد ترازنامه بانکها (از سال ۱۴۰۰ تاکنون)

هیأت عامل بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۷، ضوابطی را ناظر بر کنترل مقداری دارایی-های شبکه بانکی کشور مصوب نمود که این مصوبه در توضیح بخشنامه شماره ۹۹/۳۰۹۹۱۸ مورخ ۱۳۹۹/۹/۳۰ در خصوص سیاست کنترل مقداری ترازنامه بانکها و مؤسسات اعتباری بود. این ضوابط نقطه شروعی برای فصل جدیدی از کنترل‌های مقداری و ایجاد سقف در رشد دارایی‌های شبکه بانکی کشور بود. مطابق ماده یک قانون این ضوابط، مؤسسه اعتباری می‌بایست ارقام دارایی‌هایی خود را به نحوی مدیریت نماید که متوسط رشد ماهانه خالص مجموع دارایی‌ها از حدود مقرر در این ضوابط تحطی نکند. در ماده ۲ این ضوابط حد مجاز رشد ماهانه خالص مجموع دارایی‌ها برای بانک‌های تخصصی دولتی معادل ۲/۵ درصد و برای سایر بانکها و مؤسسات اعتباری معادل ۲ درصد تعیین شد. ماده ۳ و ۴ این ضوابط دارایی‌هایی از بانک را استثناء نموده که در نتیجه این سقف‌گذاری برای رشد دارایی‌ها، تنها مشمول دارایی‌هایی خواهد شد که از طریق وام‌دهی به دست خواهد آمد. از این رو این نوع سقف-گذاری نوعی محدودسازی نقدینگی از طریق محدودیت خلق پول شبکه بانکی خواهد بود.

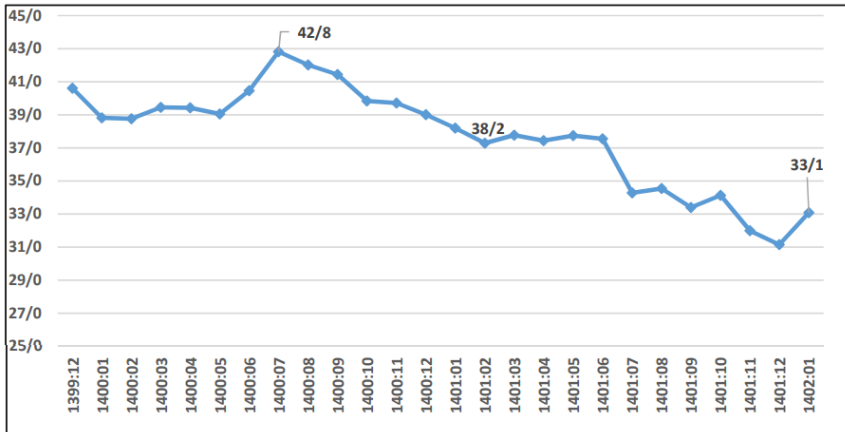
این ضوابط در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۵/۸ هیأت عامل بانک مرکزی به روزرسانی و مجدداً ابلاغ گردید. در نسخه جدید، میزان رشد ترازنامه مطابق ماده ۲ ضوابط، دیگر به صورت معین نبوده و متناسب با امتیاز احصاء شده بر مبنای شاخص‌های سلامت بانکی و براساس نقدینگی هدف‌گذاری شده تعیین و متعاقباً به آن بانک یا مؤسسه اعتباری ابلاغ می‌شود. شاخص‌های مورد نظر در این تصمیم هیأت عامل بر اساس روش CAMELS، نسبت کفایت سرمایه، وضعیت بازار بین بانکی، وضعیت اضافه برداشت، وضعیت مطالبات غیرجاری ریالی، وضعیت رعایت بخشنامه‌های مبارزه با پولشویی، قضاوت حرفه‌ای وضعیت بانک/مؤسسه اعتباری از نظر گروه بازرسی در چارچوب ضوابط و مقررات مربوط (رعایت نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات، کلان، مرتبط، سرمایه‌گذاری‌ها و شفافیت) خواهد بود. این متغیر بودن سقف رشد می‌تواند سلامت عملکردی بانکها در کنار کنترل مقداری اعتبار تضمین نماید.

سقف‌گذاری در میزان رشد ترازنامه بانکها، در شرایط رشد نقدینگی ۴۰ درصدی صورت گرفت که در نتیجه این سیاست، نرخ رشد نقدینگی از ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۹ به ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۱ می‌رسد. این نوع کنترل مقداری در صورتی که با کنترل‌های کیفی هدایت اعتباری همراه شود می‌تواند به رشد تولید ناخالص داخلی کمک شایانی نماید.

یکی از نکات مهم این ضوابط جریمه‌ای است که بر اساس افزایش نرخ ذخایر قانونی برای بانک‌های متخلف از ضوابط رشد ترازنامه اعمال می‌گردد. بر اساس این ضوابط نرخ

ذخایر قانونی که تا قبل از اعمال این ضوابط بین ۱۰ تا ۱۳ درصد بود، از این پس به رقم ۱۵ درصد خواهد رسید که خود نیز به عنوان یکی از ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی می‌تواند در مدیریت حجم اعتبار مؤثر باشد.

نمودار (۱) روند رشد نقدینگی



مطابق گزارش بانک مرکزی^۱، روند نرخ رشد نقدینگی در طول مدت اجرای ضوابط کنترل مقداری رشد ترازنامه‌ها نزولی بوده است که در خرداد ۱۴۰۲ به نرخ ۲۹ درصد رسیده است.^۲ این روند نزولی از اجرای ضوابط کنترل مقداری ترازنامه بانک‌ها تأثیر پذیرفته است. از آنجا که روند نرخ ذخایر قانونی از نرخ نسبتاً ثابتی برخوردار بوده است^۳ (از ابتدای ۱۴۰۱ تا تیرماه ۱۴۰۲ پیرامون ۱۰ درصد تغییر کرده است) می‌توان نتیجه گرفت بانک مرکزی در راستای اجرای ضوابط کنترل ترازنامه از ابزار جریمه‌ای خود یعنی ذخیره قانونی تا ۱۵ درصد استفاده چندانی نکرده و بانک‌ها نسبت به این قانون اجمالاً تمکین نموده‌اند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

بررسی تجارب کشورها، مروری بر طیف وسیعی از شیوه‌ها و طرح‌های مختلفی ارائه می‌کند که سقف اعتبار را کنترل می‌کنند. هرچند مشخص نبودن بهینه قواعد تخصیص در این کنترل‌ها و نظارت و اجرای ناکافی مجازات‌ها توسط مقامات اغلب منجر به دور زدن و ناکارآمدی این ابزار می‌شود لکن سقف‌های اعتباری می‌تواند در شرایطی مانند زمانی که روابط پولی به شدت بی ثبات است یا در طول دوره انتقالی و اصلاحات ساختاری تا زمانی که بازارهای مالی به اندازه کافی برای اتکای کامل به ابزارهای پولی غیرمستقیم توسعه یافته باشند، مفید باشد. در چنین شرایطی، طراحی مناسب سقف اعتباری منجر به کاهش انحرافات از اهداف پولی

1. <https://www.cbi.ir/page/27857.aspx>

2. <https://www.cbi.ir/showitem/27787.aspx>

3. file:///C:/Users/Labkhand/Downloads/%DA%AF%D%8B%2D%8A%7D%8B%1D%8B4.pdf

سیاست‌گذار می‌شود. با گذشت زمان، با ایجاد بازار پول مناسب و مبتنی بر بخش واقعی اقتصاد، کشور می‌تواند به ابزارهای غیرمستقیم (مانند نرخ سود بخش واقعی اقتصاد) برای دستیابی به اهداف پولی و تورمی خود تکیه کند. در چنین مرحله‌ای از توسعه کنترل پولی مبتنی بر بازار، نقش سقف‌های اعتباری باید به میزان قابل توجهی کاهش یابد و با ابزارهای غیرمستقیم هماهنگ گردد. با این حال، می‌توان این ابزار را به‌عنوان یک ابزار بازگشتی در زرادخانه بانک مرکزی حفظ کرد و تنها در مواقعی که روش‌های غیرمستقیم به دلیل عدم قطعیت در روابط پولی دچار متزلزل شده یا زمانی که روش‌های غیرمستقیم نیاز به تکمیل موقت دارند.

بررسی سه سیاست از کنترل و سهمیه‌بندی مقداری اعتبار در ایران نشان می‌دهد هرچند سیاست‌های کنترل کیفی دهه ۶۰ و سیاست کنترل نرخ رشد ترازنامه بانک‌ها در دو سال اخیر موفقیت‌هایی را در کاهش نقدینگی و هدایت اعتبارات بانکی به سرمایه‌گذاری‌های مولد داشته است لکن سیاست سقف‌گذاری برای نرخ بهره که از سال ۱۳۶۳ تا به حال انجام می‌شود گذشته از تأثیر کوتاه مدت بر میزان تورم، نقش خاصی در رشد تولید و هدایت اعتبارات به بخش‌های مولد نداشته است. از این رو توصیه می‌شود سیاست‌ها و ضوابط کنترل ترازنامه بانک‌ها که هم‌اکنون در حال اجراست با کنترل کیفی ترازنامه بانک‌ها ترکیب شود تا علاوه بر کنترل میزان نقدینگی مازاد، تولید نیز رشد یابد.

منابع و مأخذ

منابع لاتین

- Hodgman, Donald, 1972, "Selective Credit Controls," *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 4, No. 2, pp. 59-342.
- Farahbaksh, Mitra, and Gabriel Sensenbrenner, 1996, "Bank-by-Bank Credit Ceilings: Issues and Experiences," IMF Working Paper 63/96 (Washington: International Monetary Fund).
- Hilbers, Paul, 1993, "Monetary Instruments and Their Use During the Transition from a Centrally Planned to a Market Economy," IMF Working Paper 87/93 (Washington: International Monetary Fund).
- Davis, Richard G., 1971, "An Analysis of Quantitative Credit Controls and Related Devices," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 0, No. 1, pp. 104-65.
- Simmons, Edward, 1947, "The Role of Selective Credit Controls in Monetary Management", *American Economic Review*, Vol. 37, No. 4, pp. 41-633
- Plamen Yossifov, 2002, "The Use of Credit Ceilings in the Presence of Indirect Monetary Instruments", *International Monetary Fund*, Volume 2002: Issue 206.
- Hodgman, Donald, 1972, "Selective Credit Controls," *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 4, No. 2, pp. 59-342.
- Bredenkamp, Hugh, 1993, "Conducting Monetary and Credit Policy in Countries of the Former Soviet Union: Some Issues and Options," IMF Working Paper 23/93 (Washington: International Monetary Fund).
- Hilbers, Paul, 1993, "Monetary Instruments and Their Use During the Transition from a Centrally Planned to a Market Economy," IMF Working Paper 87/93 (Washington: International Monetary Fund).
- Mathieson, Donald J., and Richard D. Haas, 1994, "Establishing Monetary Control in Financial Systems with Insolvent Institutions," IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 10/94 (Washington: International Monetary Fund).
- Rasche, Robert H., 1993, "Monetary Policy and the Money Supply Process", in *Monetary Policy in Developed Economies*, *Handbook of Comparative*

- Economic Policies, Vol. 3, ed. by Michele U. Fratianni and Dominick Salvatore (Westport, Connecticut, and London: Greenwood Press), pp. 54-25.
- Richard Werner, 2003, Princes of the Yen: Japan's Central Bankers and the Transformation of the Economy, M.E. Sharpe, 361 pp.
- Stiglitz, J.E. and Weiss, A. 1981. Credit rationing in markets with imperfect information. American Economic Review 410-393, 71.
- Stacq L. Schref. 1990. Credit Controls: 1980. FRB Richmond Economic Review.
- DR Hodgman, 1973, Credit controls in Western Europe: An evaluative review, The Federal Reserve Bank of Boston.
- DR Hodgman, 1971, British Techniques of Monetary Policy: A Critical Review,» Journal of Money, Credit and Banking, Vol. III, No. 4, Nov., 1971, esp. pp. 775-767.
- Alan E. Pankratz, «Quantitative Loan Ceilings in the United Kingdom: A Theoretical and Empirical Analysis,» Unpublished doctoral thesis, University of Illinois, 1971.
- Marcus H. Miller, «Aspects of Monetary Policy in the U.K., 65-1954,» An unpublished paper presented at the Konstanz Seminar on Monetary Theory and Monetary Policy, June 1972 ,30-28.
- Kang-Soek Lee, Richard A. Werner, 2022, Are lower interest rates really associated with higher growth? New empirical evidence on the interest rate thesis from 19 countries, First published: 03 June 2022, International Journal of Finance & Economics.
- Brunner, Karl, and Allan H. Meltzer, 1968, "Liquidity Traps for Money, Bank Credit, and Interest Rates," Journal of Political Economy, Vol. 76, No. 1, pp. 37-1.
- Simmons, Edward, 1947, "The Role of Selective Credit Controls in Monetary Management", American Economic Review, Vol. 37, No. 4, pp. 41-633.
- Plamen Yossifov, 2002, The Use of Credit Ceilings in the Presence of Indirect Monetary Instruments: An Analytical Framework,
- Marston, David, 1995, "Financial Sector Reform in Jamaica During -1985

1992: Possible Lessons for the Caribbean,” IMF Working Paper 90/95 (Washington: International Monetary Fund).

D. Jaffee and F. Modigliani. “A Theory and Test of Credit Rationing,” forthcoming.

منابع فارسی

بدری، احمد؛ «صورت عملکرد سپرده‌های سرمایه‌گذاری: ارتقای پاسخگویی در مدل کسب-وکار بانکداری بدون ربا همگرا با IFRS»؛ مقاله سیاستی پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۵، ش: 95002-MBRI-PP.

ابراهیمی، ایلناز، «گزارش سیاستی: مهمترین عوامل اثرگذار در تعیین نرخ بهره سپرده‌های بانکی: مروری بر تجربه کشورها»؛ گزارش سیاستی پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۴۰۱، ش: 140120- -MBRI- PR.

غفاری، هادی و همکاران، بررسی تاثیر افزایش نرخ سود تسهیلات بانکی بر رشد اقتصادی ایران در قالب یک الگوی تعادل عمومی پویای تصادفی نیوکینزی، نشریه اقتصاد مقداری (بررسی‌های اقتصادی)، سال ۱۳۹۲، دوره ۱۰، شماره ۱ (پیاپی ۳۶)، صفحات ۱-۳۱.



چکیده

به‌طور کلی معماری نظام مالیاتی باید به‌گونه‌ای باشد که منجر به افزایش درآمد دولت و کاهش استقراض برای تأمین مخارج گردد و از سوی دیگر کارگزاران اقتصادی را برای فعالیت، بی‌انگیزه نکند. معافیت مالیاتی به معنای خروج قانونی برخی از منابع درآمدی و سرمایه‌ای، از شمول پرداخت موقت و غیردائمی مالیات است که عمدتاً به‌عنوان روشی در جهت اعمال سیاست‌های حمایتی دولت اعمال می‌گردد. دولت‌ها با استفاده از معافیت مالیاتی سعی می‌کنند نقدینگی جامعه را به سمت طرح‌های پر ریسک، عام‌المنفعه و یا کم‌بازده جهت‌دهی کنند. کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی که یکی از راهبردهای ایجاد توسعه و رشد اقتصادی پایدار محسوب می‌شود، مستلزم انجام برخی اصلاحات در ساختار ناکارآمد نظام مالیاتی است. مؤثرترین استراتژی جهت ترقی پایدار سرمایه‌گذاری، فراهم‌آوردن چارچوب قانونی و مقرراتی شفاف و باثبات نظام مالیاتی است که در آن معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی، مشخص و کارآمد باشد. سه ویژگی معافیت‌های مالیاتی کارآمد عبارتند از: هدفمند بودن، مشروط بودن و غیردائمی بودن. حجم بالا و موارد متعدد معافیت‌های مالیاتی در اقتصاد کشور سبب به‌وجود آمدن برخی از چالش‌ها در اقتصاد شده که از جمله می‌توان به کاهش درآمدهای مالیاتی دولت، افزایش زمینه اجتناب و فرار از مالیات، پراکندگی معافیت‌های مالیاتی در قوانین مختلف و افزایش درخواست مکرر در خصوص استفاده و یا تمدید معافیت‌های مالیاتی اشاره کرد. در این پژوهش، ضمن بررسی مفاهیم مرتبط با معافیت‌های مالیاتی، معافیت‌های مالیاتی مصوب در قوانین و مقررات مربوطه، شناسایی و پیشنهادهایی برای ساماندهی آن ارائه شده است.

واژگان کلیدی: معافیت‌های مالیاتی، کارآمدی، قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش افزوده

۱. دانشجوی دکتری مدیریت صنعتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران
(نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: Haraghy@yahoo.com

۲. دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

پست الکترونیک: Darvishi1392@gmail.com

۳. کارشناس ارشد اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بوشهر، بوشهر، ایران

پست الکترونیک: Sayadi_m48@yahoo.com

۴. کارشناس ارشد مدیریت بازرگانی، دانشگاه لرستان، لرستان، ایران

پست الکترونیک: yamharaghy@yahoo.com

۱- مقدمه

طی سالیان متمادی بیماری وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی موجب شده است که اقتصاد کشور و در نتیجه آن رفاه عمومی جامعه از نوسانات درآمدهای نفتی که به تورم و نوسانات شدید نرخ ارز منجر می‌شود، آسیب ببیند. اصلی‌ترین راه برای جلوگیری از این نوسانات و ایجاد رشد پایدار که به افزایش درآمد سرانه و رفاه عمومی منجر می‌شود، تأمین درآمد پایدار مالیاتی از طریق افزایش مشارکت عمومی اقشار مختلف است. (ترابی‌فر و تجریشی، ۱۳۹۸) در واقع دریافت‌های مالیاتی، پایدارترین و سالم‌ترین نوع درآمد برای دولت محسوب می‌شود که هر یک از شهروندان باید در حدود توانایی خود در مخارج عمومی کشور از طریق پرداخت مالیات سهیم باشند. هدف اصلی از وصول مالیات از طرف دولت و پرداخت مالیات از طرف مردم، صرفاً نوعی همیاری و همکاری مشترک و عقلایی است تا هزینه‌های عمومی و نیازمندی‌های اجتماعی تأمین شود. انجام این وظیفه خطیر، با عنایت به ضرورت کاهش هر چه بیشتر اتکا به درآمد نفت، نقش مالیات را در جامعه کنونی ایران برای تأمین منابع مالی دولت، بیش از پیش مشخص می‌سازد. با این حال مروری بر کارکردهای نظام مالیاتی در ایران نشان‌دهنده عدم برخورد علمی و ضعف ساختاری از دو زاویه قانون و اجرا می‌باشد. معافیت‌های مالیاتی عموماً به دلیل برخوردهای غیرسیستماتیک، در نظام مالیاتی ایران، هر از چندگاهی اعمال شده و از آنجایی که فاقد زمان‌بندی مشخصی بوده و بدون مدت اعمال شده‌اند، بعضاً به امتیازاتی که کارکرد بنگاه‌ها به بخش‌ها را از شفافیت خارج ساخته، تبدیل گردیده‌اند.

هرچند نقش اصلی مالیات‌ها تأمین منابع مالی دولت جهت امورات حاکمیتی می‌باشد، اما اثرات توزیعی و تخصیصی مالیات‌ها آن‌ها را به ابزارهای مؤثری جهت اعمال سیاست‌های مالی دولت‌ها تبدیل شده است. از جمله وظایف مهم دولت‌ها توسعه عدالت اجتماعی است که استفاده از سیاست‌های مالیاتی مناسب آثار قابل توجهی در توزیع مجدد درآمدها و کاهش نابرابری‌ها خواهد داشت. از طرف دیگر، رشد متعادل و متوازن بخش‌های مختلف اقتصادی از طریق هدایت برنامه‌ریزی شده منابع، یکی از رسالت‌های مهم حاکمیت می‌باشد که از طریق توزیع امکانات و منابع به صورت عادلانه و منطقی میان فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های مختلف و مناطق کشور اعمال می‌گردد. سیاست‌های مالیات از طریق نرخ‌های ترجیحی و تشویقی و انواع معافیت‌های مالیاتی بخشی از انگیزه‌های لازم جهت سوق دادن سرمایه‌ها به بخش‌های اقتصادی و مناطق خاص را تأمین می‌نماید.

مروری بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت بیانگر آن است که یکی از راهکارهای همیشگی دولت در اجرای سیاست‌های درآمدی، اعطای بخشودگی یا تخفیف مالیاتی برای سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و سرمایه‌گذاری‌هایی است که به تولید، ارزآوری و استقرار تولیدکنندگان در نقاط محروم و کمتر توسعه‌یافته کمک می‌نماید. البته معافیت‌های مالیاتی با هر اسم و عنوان و روش محاسباتی که مطرح می‌شود، در نهایت موجب تقلیل در میزان مالیات و یا به عبارت دیگر، به مفهوم عامل کاهنده مالیات خواهد بود. وجود معافیت و مستثنای نمودن برخی منابع و یا اشخاص از پرداخت مالیات ضروری و اجتناب‌ناپذیر است و از مهم‌ترین ابزارهای

ایجاد سهولت برای اجرای قانون مالیاتی است.

از آنجاکه هر نوع معافیت یا بخشودگی مالیاتی در نهایت نوعی تبعیض در مورد مودیان می باشد نظام مالیاتی باید دلایل و توضیحات لازم برای بخشش مالیاتی را در اختیار داشته باشد و در هر صورت رفتارهای خود را توجیه نماید. بدیهی است که با دگرگون شدن وضعیت حاکم بر اقتصاد موارد استثناء و معافیت هم باید به فراخور آن تغییر نماید. در مورد مجموعه قوانین مالیاتی ایران موارد متعددی از بخشودگی فعالیت‌های شناسایی نشده و معافیت‌های پنهان وجود دارد که بدون بررسی آن‌ها نمی‌توان آثار توزیعی مالیات‌های موجود را به درستی ارزیابی کرد. وجود منابع ارزی سرشار که حاصل از صادرات نفت بوده عاملی است که دولت را نسبت به فعالیت‌های شناسایی نشده و انواع معافیت‌ها بی تفاوت ساخته است. البته طی سنوات اخیر با کاهش درآمدهای نفتی، افزایش درآمدهای مالیاتی دولت به تدریج مهم‌تر شد و در این رابطه توجه ویژه‌ای به معافیت‌های مالیاتی شده است. (جعفرقلی زاده و ایزدبخش، ۱۳۹۵)

معافیت‌های غیرموجه، به منزله فرار مالیاتی بوده و فرار مالیاتی هم در واقع به منزله عدم پرداخت بهای خدماتی است که امروزه دولت‌ها به‌طور چشم‌گیری مستقیماً و یا به‌طور غیرمستقیم به مردم ارائه می‌دهند و از آنجاکه فرار مالیاتی موجب ایراد لطمات جبران‌ناپذیری به وظایف و مسئولیت‌های دولت در زمینه‌های مختلف خواهد شد، لذا نظام مالیاتی باید دلایل و مدارک لازم برای توجیه اعطای معافیت را در اختیار داشته باشد و معافیت‌ها می‌بایست موافق با منطق اقتصادی و اجتماعی و متضمن دلایل موجه علمی و حتی الامکان بر مبنای نتایج آزمون‌های دقیق و بی‌طرفانه باشد. با توجه به اینکه دامنه شمول معافیت‌های مالیاتی متفاوت می‌باشد و بازه زمانی متفاوتی را شامل می‌شوند، لذا بررسی انواع معافیت‌های مالیاتی مندرج در قوانین ضرورت دارد و در این پژوهش ضمن بررسی مفاهیم، معافیت‌های مالیاتی در قوانین علی‌الخصوص قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحیه آن مورد بررسی قرار گرفت.

۲- ادبیات نظری پژوهش

۲-۱- مفهوم معافیت مالیاتی

معافیت‌های مالیاتی در واقع تخفیف قسمتی و یا حتی کل مالیات حقه یک شخص حقیقی یا حقوقی برای مدت زمان مشخص است که به‌عنوان ابزار متداول حمایتی در کنار سایر سیاست‌ها توسط دولت به کار گرفته می‌شود. استفاده از این سیاست در هر مورد توجیهات اقتصادی و اجتماعی خاص خود را دارد اما در هر حال معافیت مالیاتی برای حمایت از منطقه مشخص، فعالیت‌های خاص و یا به‌منظور کمک به قشری خاص اعطا و به کار گرفته می‌شود. یکی از اهداف معافیت‌های مالیاتی افزایش بازدهی عوامل تولید بخش‌های موردنظر می‌باشد. در این روش دولت با برقراری سیاست‌های حمایتی از تولیدکنندگان داخلی این فرصت را در اختیار آنان قرار می‌دهد تا بتوانند وضعیت خود را بهبود بخشیده و به اصلاح ساختار مالی و فنی خود بپردازند. در بین ابزارهای سیاست مالی، مالیات‌ها از اهمیت خاصی برخوردار هستند. (صادقی، ۱۳۹۰)

در یک اقتصاد سالم و غیر وابسته به نفت، قاعده اداره امور کشور آن است که هر فعال اقتصادی، بخشی از منفعت خالص خود را برای انجام وظایف دولت به شکل مالیات بپردازد، تنها استثناء این قاعده زمانی است که آن فرد یا نهاد، بنا به دلایلی از جمله عدم توان پرداخت مالیات و یا کمک به دولت در راستای دستیابی به اهداف و اجرایی نمودن سیاست‌هایش، مستحق دریافت کمک‌های دولتی باشد. خارج از این قاعده، گاه دولت از معافیت مالیات به‌عنوان یک مشوق برای برخی اولویت‌ها و اهداف راهبردی استفاده می‌کند، اما به جهت خلاف قاعده بودن، لازم است استدلال قوی برای خروج از قاعده و ضرورت آن به مجلس ارائه کند (طبق اصل ۵۱ قانون اساسی، وضع یا بخشودگی یا تخفیف مالیات تنها با مجوز مجلس ممکن است)، مانند معافیت بخش کشاورزی و صادرات که تنها به دلیل یک اولویت ملی و منافع راهبردی اقتصاد پذیرفته است. طبق گزارش سال ۱۳۹۰ مرکز پژوهش‌های مجلس، طی سال‌های اخیر نسبت معافیت مالیاتی به مالیات بالقوه کشور حدود ۳۱ درصد بوده است، یعنی اگر بخشودگی مالیاتی نباشد، درآمد مالیاتی کشور حدود ۵۰ درصد افزایش خواهد یافت. قطعاً محروم شدن کشور و دولت از چنین منبعی، نیازمند استدلالی محکم و ضرورتی متقن است. (خاندوزی، ۱۳۹۱)

۲-۲- مبانی نظری اعمال معافیت‌های مالیاتی

بررسی قوانین و مقررات مالیاتی سایر کشورها حاکی از آن است که در هر نظام مالیاتی مجموعه‌ای از معافیت‌های مالیاتی خصوصاً در زمینه مالیات بر درآمد وجود دارد که به‌عنوان عدم‌المنفعت عمومی شناخته شده و در بودجه عمومی کشورها به‌صورت شفاف و به‌عنوان هزینه‌های مالیاتی منعکس می‌شود و در واقع از محل منابع متعلق به عموم مردم به قشر خاصی به دلایل مختلف معافیت داده شده است. به‌طور کلی دلایل وضع معافیت‌های مالیات بر درآمد را می‌توان به‌صورت ذیل طبقه‌بندی کرد:

- * معافیت به دلیل فعالیت‌های اجتماعی عام‌المنفعه: معمولاً وجوه یا درآمد مؤسساتی که صرف فعالیت‌های اجتماعی و خیرخواهانه می‌شود از مالیات بر درآمد معاف هستند. نمونه‌هایی از وجوهی که در برخی از کشورها بر این اساس از مالیات معاف هستند عبارت‌اند از: مستمری‌های بهزیستی، بورسیه‌ها و پرداخت‌های جبرانی. مانند معافیت‌ها و تسهیلات متعلق به موقوفات و اماکن متبرکه و مؤسسات خیریه و عام‌المنفع و انجمن‌ها و هیئت‌های مذهبی مربوط به اقلیت‌های دینی و فعالیت‌های انتشاراتی و مطبوعاتی و فرهنگی و هنری موضوع ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم، معافیت مهریه و حق اختراع و اکتشاف و جوایز علمی و بورس‌های تحصیلی موضوع ماده ۱۴۴ قانون مالیات‌های مستقیم.
- * معافیت به دلیل توافقنامه‌های بین‌المللی: برخی معافیت‌ها در نتیجه توافقنامه‌های بین‌المللی، قراردادها یا برخی روابط موجود اعمال می‌شود. برای مثال کشوری که توافقنامه وین در زمینه روابط بین‌المللی را امضا نموده، موظف است برخی از درآمدها را از مالیات معاف نماید.
- * معافیت به دلیل وجوه ساختاری: برخی درآمدها صرفاً به دلایل ساختاری از مالیات معاف می‌شود. این کار بیشتر برای جلوگیری از اخذ مالیات مضاعف در مالیات بر درآمد یا دیگر مصوبات مالیاتی صورت

می-گیرد. برای مثال برخی از کشورها وجوهی مثل سود سپرده بانکی را در منبع و به شکل مالیات نهایی نسبت به درآمد، مشمول کسر مالیات تکلیفی می‌کنند و این وجوه را در درآمد سالیانه منظور نمی‌کنند به طوری که جلوی احتساب دوگانه گرفته شود.

* معافیت به دلیل هزینه‌های اجرایی: در مواردی به دلیل اینکه هزینه‌های اجرایی وصول مالیات بیش از منافع آن است، برخی از درآمدها از پرداخت مالیات معاف می‌شوند. معافیت درآمد حاصل از کشاورزی (به خصوص کشاورزان خرد) در ایران می‌تواند از این جنس باشد.

* معافیت به دلیل انگیزه پیشبرد برخی فعالیت‌ها: در مواردی به دلیل ایجاد انگیزه برای پیشبرد برخی فعالیت‌هایی خاص، معافیت‌هایی وضع می‌شود. برای مثال در برخی از کشورها درآمد صندوق بازنشستگی برای ترغیب اندوخته بازنشستگی از مالیات معاف است.

* معافیت‌ها به لحاظ ایجاد سهولت و رعایت اصل صرفه‌جویی در وصول مالیات‌ها: گاهی تشخیص درآمدهای ناشی از برخی فعالیت‌ها، تعیین و وصول مالیات بابت آن‌ها به آسانی میسر نیست تا حدی که ممکن است حتی هزینه‌های اداری تشخیص وصول مالیات بابت آن‌ها از مبلغ وصول شده بیشتر باشد و یا ممکن است با مطرح نمودن مالیات برای این منابع معضلات اجتماعی خاصی به وجود آید و یا پرداختن به این منابع کم‌اهمیت و ناچیز موجب اتلاف وقت و نقص رسیدگی نسبت به منابع و پرونده‌های بااهمیت دیگر شود. بدین لحاظ، معمولاً در این موارد معافیت و یا حداقل تسهیلات مالیاتی ویژه‌ای مقرر می‌گردد تا رعایت سهولت و صرفه‌جویی در اجرای قانون فراهم‌شده باشد. (ترابی فر و تجربی، ۱۳۹۸)

۲-۳- انواع معافیت‌های مالیاتی

رویکرد معافیت مالیاتی بخشش یا عدم دریافت قسمتی یا حتی کل مالیات متعلق به یک شخص حقیقی یا حقوقی برای مدت محدود یا دائمی، به عنوان ابزار حمایتی متداول در کنار سایر سیاست‌ها توسط دولت و به منظور اهداف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی بکار گرفته می‌شود. در هر حال معافیت برای حمایت از توسعه مناطقی خاص، فعالیت‌های اقتصادی ویژه با به منظور کمک به قشری خاص اعطا می‌شود که در اقسام مختلف طبقه‌بندی و به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۲-۳-۱- معافیت‌های مالیاتی موضوعی

* معافیت‌های بخشی: این نوع معافیت بر بخش خاصی از اقتصاد یا فعالیت ویژه تولیدی یا خدماتی که ضرورت تقویت، حمایت و با توسعه آن بخش‌ها بر اساس مطالعات و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و صنعتی کشور یا حتی پایین بودن بازده بخش‌های خاص که ضرورت تداوم فعالیت آن‌ها اجتناب‌ناپذیر می‌باشد و همچنین بانگیزه‌های شغل آفرینی، انتقال فناوری، ارتقای صادرات اعطا می‌گردد؛ مانند معافیت‌های بخش کشاورزی، صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات، معافیت برخی شرکت‌های تعاونی موضوع ماده (۱۲۳) قانون مالیات‌های مستقیم، کارگاه‌های فرش دستبافت، سود بانکی، سود و جوایز اوراق مشارکت و غیره.

- * معافیت‌های منطقه‌ای: توسعه منطقه‌ای هدفی رایج در انگیزه‌های مالیاتی اغلب کشورها می‌باشد. معمولاً سرمایه‌گذاران در مناطق منتخب که معمولاً دورافتاده‌تر یا کمتر توسعه‌یافته یا دارای سطوح بالای بیکاری هستند، از معافیت کامل مالیاتی، ارفاق‌های سرمایه‌گذاری یا استهلاک سریع برخوردار می‌شوند؛ از جمله این نوع معافیت‌ها در قوانین مالیاتی کشور می‌توان از معافیت خاص واحدهای تولیدی یا معدنی در بخش‌های تعاونی و خصوصی واقع در مناطق کمتر توسعه‌یافته موضوع ماده (۱۳۲) قانون مالیاتی مستقیم، معافیت مالیاتی مناطق آزاد تجاری و صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی و معافیت پنجاه درصد مالیات حقوق کارکنان شاغل در مناطق کمتر توسعه‌یافته نام برد.
- * معافیت مالیاتی معیشتی یا سطح درآمدی: این معافیت برای موردحمایت قرار دادن درآمدهای پایین در راستای اصل توانایی پرداخت مالیات و یا تعیین آستانه مشمولیت برقرار می‌گردد. در این حالت یک سطح درآمدی حداقل در نظر گرفته می‌شود و کلیه افرادی که دارای درآمد کمتر از مبلغ تعیین شده می‌باشند از پرداخت مالیات معاف شده و درآمد بیشتر از سطح معین مشمول مالیات می‌گردد. معافیت‌های موضوع مواد (۵۷)، (۸۴)، (۱۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم در زمره این نوع معافیت‌ها می‌باشند.

۲-۳-۲- دامنه شمول معافیت‌های مالیاتی

- * معافیت کامل یا مطلق: معافیت از حیث دایره شمول ممکن است مطلق باشد که در آن قید و شرطی وجود ندارد و کل درآمد حاصل مشمول معافیت مالیاتی واقع می‌گردد. معافیت درآمد حاصل از فعالیت‌های کشاورزی موضوع ماده (۸۱) قانون مالیات‌های مستقیم از جمله معافیت‌های مطلق می‌باشد.
- * معافیت نسبی (تخفیف‌های مالیاتی): در این وضعیت بخشی از درآمد از شمول مالیات خارج می‌گردد. مانند معافیت پنجاه درصدی مالیات حقوق کارکنان شاغل در مناطق کمتر توسعه‌یافته و معافیت هشتاد درصدی واحدهای تولیدی و معدنی در مناطق برخوردار به مدت چهار سال.

۲-۳-۳- مدت برقراری معافیت‌های مالیاتی

- * معافیت‌های مدت‌دار: معافیت‌ها برای مدت محدودی برقرار می‌گردند، مانند معافیت‌های برقرار شده در قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و معافیت ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم (چهارساله برای مناطق برخوردار و ده‌ساله برای مناطق کمتر توسعه‌یافته) و معافیت پانزده‌ساله مناطق آزاد تجاری-صنعتی

- * معافیت‌های دائمی: در قوانین مصوب محدودیت زمانی برای این معافیت‌ها مقرر نگردیده است و تا زمانی که قوانین جدید ناسخ مقررات مربوط به این معافیت‌ها تصویب نگردند، قابل اجرا خواهند بود مانند معافیت درآمد کشاورزی، معافیت پایه درآمد موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم، معافیت تعاونی‌ها موضوع ماده (۱۳۳) قانون مذکور و غیره.

۲-۳-۴- معافیت‌ها به لحاظ صراحت قانونی

- * معافیت‌های صریح: برخی معافیت‌ها در احکام و مقررات قانونی با قید عنوان «معاف» یا «معافیت» آورده می‌شود، به‌طور مثال مواد (۱۳۲) تا (۱۴) فصل اول (معافیت‌ها) باب چهارم قانون مالیات‌های مستقیم با عنوان معافیت نام‌برده شده است که آن‌ها را می‌توان معافیت‌های صریح نامید.
- * معافیت‌های ضمنی: احکام متعدد دیگری را می‌توان در قوانین مالیاتی و یا قوانین برنامه پنج‌ساله یا سایر

قوانین مشاهده کرد که از لحاظ ماهیت و مفاهیم متضمن برقراری نوعی معافیت است اما از حیث الفاظ و عبارات فاقد عنوان معافیت می‌باشند. این قبیل معافیت‌ها را می‌توان معافیت ضمنی نام گذاشت. البته به‌جای عناوین معافیت صریح و ضمنی می‌توان از این نوع معافیت‌ها به ترتیب به‌عنوان معافیت‌های آشکار و پنهان نام برد.

۲-۴- تأثیر معافیت‌های مالیاتی بر توسعه منطقه‌ای

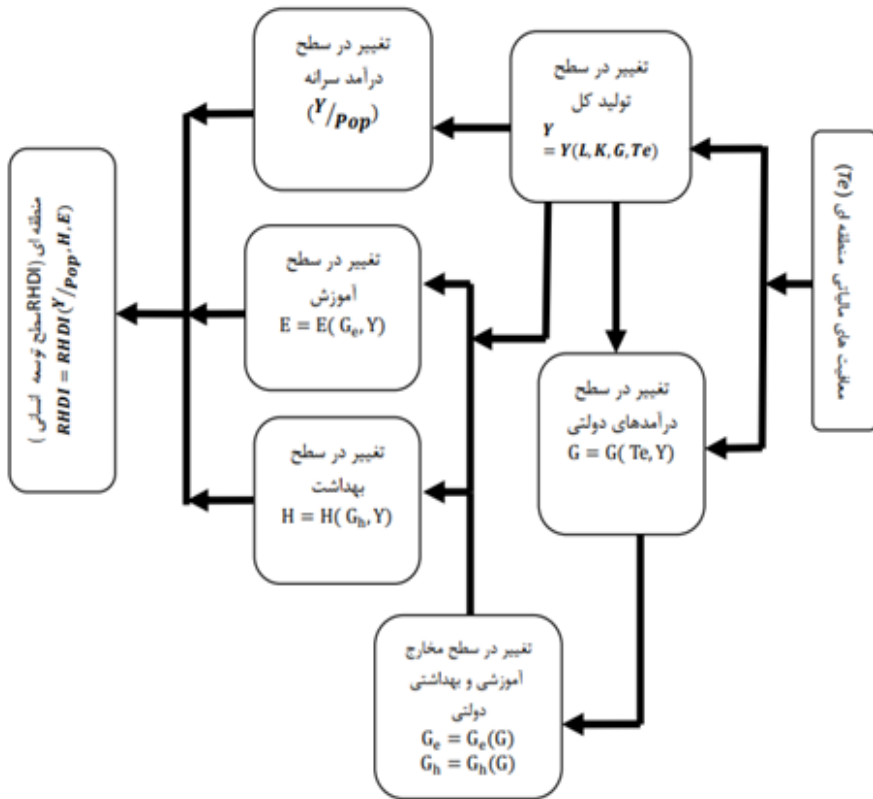
معافیت‌های مالیاتی از طرق مختلفی سطح توسعه را در کل اقتصاد و نیز در سطح مناطق تحت تأثیر قرار می‌دهد. همان‌طور که در مبحث قبل گفته شد معافیت مالیاتی در سطح خرد و کلان می‌تواند بر میزان تولید و نرخ رشد اقتصادی اثرگذار باشد. این امر به‌نوبه خود کاهش قیمت‌ها در مناطق را باعث می‌شود. افزایش تولید همچنین باعث افزایش درآمد منطقه و در نتیجه درآمد خانوارها می‌گردد. با افزایش سطح درآمد، خانوارها سهم بیشتری از درآمد خود را به آموزش و بهداشت اختصاص خواهند داد که این منجر به بالا رفتن سطح توسعه انسانی منطقه خواهد شد. بر این مبنا به‌طور خلاصه معافیت‌های مالیاتی تحت چنین شرایطی می‌تواند باعث رشد تولید سرانه، ارتقاء بهداشت و سطح آموزش و درنهایت ارتقاء شاخص توسعه انسانی در مناطق گردد. همچنین اگر معافیت‌ها، باعث افزایش فزاینده تولید شود، منابع مالیاتی جدید دولت، ممکن است به میزانی بیش از مقدار قبل از معافیت‌ها، افزایش یابد و دولت توان بیشتری خواهد داشت که از منابع جدید، در زمینه آموزش و بهداشت سرمایه‌گذاری کند و این سرمایه‌گذاری بر سطح توسعه مناطق مؤثر خواهد بود. براین اساس معافیت‌های مالیاتی به‌طور کلی از دو مسیر اصلی بر سطح توسعه مناطق تأثیر می‌گذارد:

* اثرگذاری از طریق تغییر در مقدار تولید (نرخ رشد، ارزش افزوده یا ...): با فرض تأثیر معافیت‌های مالیاتی بر افزایش تولید، اولاً: درآمد سرانه که اولین فاکتور در شاخص توسعه انسانی است افزایش می‌یابد، ثانیاً: به جهت افزایش سطح درآمد اهالی، هزینه‌های مردم منطقه بر روی بهداشت و آموزش که عامل‌های دوم و سوم در شاخص توسعه انسانی است افزایش می‌یابد. ثالثاً: افزایش تولید، حتی باوجود کاهش نرخ متوسط مالیات می‌تواند منجر به افزایش درآمدهای دولت محلی گردد؛ در صورتی که افزایش در پایه مالیاتی بیشتر از کاهش در نرخ مذکور باشد، افزایش درآمدهای دولتی می‌تواند موجب ارتقاء سطح شاخص‌های رفاه اجتماعی در منطقه شده، به بهبود شاخص سرمایه انسانی در منطقه کمک نماید. در واقع این سیاست‌ها با تشویق بخش خصوصی به انجام سرمایه‌گذاری، به تشکیل سرمایه، ایجاد شغل و فعالیت‌های کارآفرینی و به شکل‌گیری بازاری پر جنب و جوش و رقابتی کمک می‌نماید. علاوه بر این، تخصیص منابع به بخش‌های حیاتی برای توسعه پایدار، مانند انرژی‌های تجدیدپذیر، زیرساخت‌ها و آموزش را تسهیل می‌کنند و زمینه شکل‌گیری ساختار اقتصادی انعطاف‌پذیرتر و متنوع‌تری را بوجود می‌آورد.

* اثرگذاری از طریق کاهش درآمدهای دولتی: در حالی که معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی می‌تواند فعالیت‌های اقتصادی را شتاب و تسهیل بخشد، اما پیامدهای آن‌ها برای بودجه دولت مستلزم بررسی دقیق است. در واقع هنگام اجرای سیاست‌های معافیت مالیاتی، دولت‌ها به نوعی از کسب درآمدهای

مالیاتی بالقوه چشم‌پوشی می‌نمایند و این موضوع از طریق تحت فشار قرار دادن منابع مالی دولت، بر موقعیت مالی و تخصیص بودجه آنها تأثیر می‌گذارد و در صورت عدم مدیریت، به طور بالقوه منجر به کسری بودجه می‌شود. این وضعیت برای تأمین مالی خدمات عمومی اساسی، پروژه‌های زیربنایی و برنامه‌های رفاه اجتماعی چالش‌هایی را ایجاد می‌کند که تعادل بین ایجاد انگیزه رشد و حفظ ثبات مالی را ضروری می‌نماید. در صورتی که در نتیجه معافیت‌های مالیاتی (کاهش نرخ متوسط مالیات) در منطقه، مقدار افزایش در تولید و عواید اقتصادی ناشی از آن به میزانی نباشد که درآمد دولتی ازدست‌رفته ناشی از معافیت‌ها جبران گردد، این معافیت‌ها موجب کاهش درآمدهای دولتی و در نتیجه کاهش خدمات بهداشتی و آموزشی در سطح منطقه می‌گردد. در این شرایط اثر معکوس معافیت‌های مالیاتی بر شاخص توسعه انسانی در منطقه نمایان می‌شود.

نمودار شماره (۱) - فرایند تأثیر معافیت‌های مالیاتی منطقه‌ای بر شاخص‌های توسعه منطقه‌ای (منبع: عبدالملکی و شیردلیان، ۱۳۹۲)



* تأثیر بر تصمیمات سرمایه‌گذاری تجاری و نوآوری: معافیت‌های مالیاتی تأثیر قابل توجهی بر تصمیمات سرمایه‌گذاری تجاری و نوآوری دارد. هنگامی که دولت‌ها معافیت‌های مالیاتی را برای فعالیت‌های تجاری خاص، مانند تحقیق و توسعه (R&D) وضع می‌نمایند، شرکت‌ها برای تخصیص منابع بیشتر به

این فعالیت‌ها تشویق می‌شوند. کاهش بار مالیاتی، کسب و کارها را قادر می‌سازد تا در نوآوری و تحقیق و توسعه سرمایه‌گذاری کنند و از این طریق رشد بلندمدت و رقابت‌پذیری شرکت‌ها تقویت می‌گردد.

۲-۵- چالش سیاست‌های مالیاتی پیش و روی کشورهای در حال توسعه

تلاش کشورهای در حال توسعه برای ادغام در اقتصادی جهانی نیازمند دستیابی به سطوح درآمد مالیاتی بالاتر می‌باشد که به‌طور متوسط در کشورهای صنعتی دو برابر این کشورهاست. کشورهای در حال توسعه باید وابستگی خود را به مالیات بر تجارت خارجی (تعرفه‌ها) بدون ایجاد آثار سوء اقتصادی به‌ویژه به‌واسطه افزایش مالیات بر درآمد اشخاص، کاهش دهند. برای تحقق چنین اهدافی و فائق آمدن بر چالش‌های پیش رو، سیاست‌گذاران باید ترجیحات سیاستی خود را مشخص نموده و اصلاحات لازم را به انجام برسانند. اداره مالیاتی نیز باید جهت همراهی با تغییرات سیاستی مذکور تقویت شود. زوال موانع تجاری و قابلیت تحرک بالاتر سرمایه و تدوین سیاست مالیاتی دقیق، چالش‌های مهم کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شوند. جایگزینی مالیات‌های داخلی با مالیات بر تجارت خارجی (تعرفه‌ها) با افزایش نگرانی در مورد انحراف سود به سمت سرمایه‌گذاران خارجی همراه خواهد بود که به‌واسطه سوءاستفاده از قوانین مالیاتی و نیز عدم آموزش کافی ممیزین مالیاتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه رخ داده و در حاضر غیرقابل اجتناب است. بنابراین تلاش همه کشورها در جهت حذف این‌گونه ناکارآمدی‌ها بسیار ضروری به نظر می‌رسد.

رقابت مالیاتی یکی دیگر از چالش‌های سیاستی در جهانی است که تحرک آزاد سرمایه را تجربه می‌نماید. کارآمدی مشوق‌های مالیاتی به‌طور قابل توجهی زیر سؤال است. سیستم مالیاتی که مملو از چنین مشوق‌های باشد به‌ناچار زمینه‌های رانت‌خواری را فراهم خواهد نمود. برای آنکه بازارها مسیر مناسب خود را باز یابند، کشورهای در حال توسعه باید از اتکای به مشوق‌های مالیاتی کم اثر، به‌عنوان وسیله اصلی ترقی سرمایه‌گذاری خودداری نمایند. رصد وضعیت وصول مالیات در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که مالیات بر درآمد اشخاص در این کشورها سهم اندکی را به خود اختصاص می‌دهد. فارغ از ملاحظات ساختاری، سیاسی و اجرایی، سهولت سرمایه‌گذاری درآمد کسب‌شده توسط اشخاص در خارج از کشور، سهم مهمی در این مسئله دارد. وضع مالیات بر این درآمد، چالش بزرگ کشورهای در حال توسعه است. این جریان به‌ویژه در تعدادی از کشورهای آمریکای لاتین که به‌منظور تشویق ماندن سرمایه‌های مالی در کشور، مالیات بر درآمد مالی را متوقف نموده‌اند، دردسرساز شده است. (فلاح سوقه، عاشوری بلسکله، ۱۳۹۴)

۲-۶- مروری بر پژوهش‌های پیشین

پورحسن و توتونچی (۱۳۹۰) در گزارشی با عنوان معافیت‌های مالیاتی و سهم آن‌ها از کل درآمدهای مالیاتی با استفاده از دو روش، معافیت‌های مالیاتی رایج در کشور محاسبه شده است. در روش اول با استفاده از تولید ناخالص داخلی، مالیات بالقوه به‌دست آمده و از کسر مالیات وصولی از مالیات

بالقوه، معافیت‌های مالیاتی محاسبه‌شده است. در محاسبه معافیت مالیاتی به این روش کل رقم معافیت مالیاتی، شامل قرار مالیاتی نیز است که از رقم معافیت کسر می‌شود. در روش دوم میزان معافیت بخش کشاورزی و اشخاص حقوقی مورد محاسبه قرار گرفته است.

محقق و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهشی با عنوان بررسی تأثیر معافیت‌های مالیاتی بر رشد و توسعه مناطق آزاد تجاری، کلیه شرکت‌ها و غرفه‌های واقع در منطقه آزاد تجاری چابهار را مورد بررسی قرار می‌دهند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که بین معافیت‌های مالیاتی و متغیرهای رشد و توسعه مناطق آزاد تجاری، ورود شرکت‌ها و سطح اشتغال رابطه مثبت معناداری وجود دارد. مظلوم (۱۳۹۲) در پژوهشی با عنوان معافیت‌های مالیاتی در قوانین کشور، به بررسی مفاهیم و سه بخش از معافیت‌های مالیاتی موضوعی در قوانین و مقررات می‌پردازد و نتیجه می‌گیرد که معافیت‌های مالیاتی به‌عنوان یک ابزار حمایتی در کنار سایر سیاست‌های حمایتی دولت در نظام اقتصادی کشور دارای نقشی مؤثر است.

مهاجری (۱۳۹۹) در پژوهشی با عنوان تأثیر اعطای معافیت‌های مالیاتی در نظام مالیات بر ارزش‌افزوده بر نابرابری و توزیع درآمد، با تأکید بر ضرورت اصلاح قانون مالیات بر ارزش‌افزوده پیشنهاد می‌نماید که ضمن محدودتر نمودن دامنه معافیت‌های مالیاتی که عملاً تأثیر چندانی بر کاهش نابرابری‌های درآمدی ندارد، چارچوب منطقی برای اعطای معافیت‌ها طراحی شود. مروری بر تئوری‌های طراحی نظام بهینه مالیات بر ارزش‌افزوده و تجربیات کشورهای موفق مجری نظام مالیات بر ارزش‌افزوده حاکی از آن است که اعطای معافیت‌ها در خصوص کالاها و خدماتی با آثار خارجی مثبت قابل ملاحظه (مانند خدمات آموزشی و خدمات حوزه سلامت)، کالاها و خدماتی که هزینه‌های تمکین و اجرایی بالایی به نظام مالیاتی کشور و مؤدیان وارد می‌کند (نظیر محصولات کشاورزی) و برخی کالاها و خدماتی که سهم بالایی در سبد هزینه دهک‌های درآمدی پایین (مانند نان) دارد، از توجیه نظری و عملی برخوردارند. لذا توصیه می‌نماید که با مدنظر قرار دادن اصول فوق‌الذکر، بازنگری اساسی در فهرست معافیت‌های مالیاتی صورت گیرد.

حجت ایزدخواستی و ناصر شیرکوند (۱۳۹۹) در پایان‌نامه‌ای به بررسی تأثیر معافیت‌های مالیاتی موضوع ماده ۱۳۲ (قانون مالیات‌های مستقیم) بر تعداد و ارزش‌افزوده واحدهای صنعتی ایجادشده در مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته پرداختند. معادله رفتاری مورد استفاده در این تحقیق بر اساس نظریه رشد درون‌زای بارو بوده است که با استفاده از روش داده‌های ترکیبی برای دوره زمانی ۱۳۹۵-۱۳۸۵ برآورد شده است. نتایج نشان می‌دهد که عامل معافیت‌های مالیاتی موضوع ماده ۱۳۲ بر تعداد و ارزش‌افزوده واحدهای صنعتی ایجادشده در مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته اثرگذار نبوده است.

زارعی و علی ابتهاج (۱۳۹۶) در مقاله‌ای به بررسی نقش معافیت مالیاتی در توسعه کسب‌وکار، اشتغال‌زایی مولد، توسعه صادرات کالاها، تولیدی و افزایش سطح ارزش‌افزوده اقتصادی مناطق آزاد پرداختند. جامعه آماری تحقیق شامل کارکنان و کارشناسان سازمان منطقه آزاد تجاری اروند می‌باشد. به‌منظور گردآوری اطلاعات پرسشنامه‌ای با ۲۷ سؤال طراحی گردید. جهت بررسی

روایی، پرسشنامه در اختیار کارشناسان و متخصصان قرار گرفت. پایایی پرسشنامه نیز با استفاده از ضریب آلفای کرونباخ محاسبه شد که برابر ۰/۷۴ بود. جهت تجزیه و تحلیل استنباطی شامل آزمون کلوموگروف- اسمیرنوف و آزمون تی یک جمله‌ای استفاده گردید. بر اساس نتایج این تحقیق مشخص گردید که معافیت‌های مالیاتی بر تمام شاخص‌های مورد بررسی در این تحقیق یعنی توسعه کسب و کار، اشتغال‌زایی مولد، توسعه صادرات کالاهای تولیدی و افزایش سطح ارزش افزوده اقتصادی مؤثر می‌باشد.

همتیان و عامری (۱۳۹۶)، در پایان‌نامه‌ای به بررسی معافیت‌های مالیاتی در توسعه بخش‌های اقتصادی صنعت مورد مطالعه اداره کل امور مالیاتی شهرستان سمنان در بازه زمانی ۱۳۸۹د تا ۱۳۹۴ پرداختند. در این تحقیق ۱۲ شرکت فعال بخش صنعت در استان سمنان که در طی ۴ سال اخیر دارای کمترین نوسان بوده‌اند و توانسته‌اند در این عرصه با وجود تمام محدودیت‌ها رقابت کنند، انتخاب شدند و آمار و اطلاعات آن‌ها در کنار سایر داده‌های مورد نیاز از بخش صنعت و بانک مرکزی جمع‌آوری گردید. نتایج تحقیق نشان داد معافیت‌های مالیاتی با رشد صنعت، سهم ارزش افزوده در کل صنعت و بهره‌وری کل عوامل تولید ارتباط مثبت و معناداری دارد.

استین کالکتمنز و همکاران^۱ (۲۰۲۰)، در مقاله‌ای به بررسی نقش اثرات استفاده شرکت‌ها از معافیت‌های مالیاتی تحقیق و توسعه پرداختند. شواهد نظرسنجی نشان می‌دهد که شرکت‌ها از اقدامات پشتیبانی تحقیق و توسعه که به‌تازگی معرفی شده‌اند، به دلیل پیچیدگی چشم‌انداز حمایت عمومی، ناآگاه هستند. در نتیجه، پذیرش به‌کندی و ناقص انجام می‌شود. آن‌ها فرض می‌کنند که یک سازوکار اصلی مقابله‌ای شامل شرکت‌هایی است که برای اطلاع از نتیجه تصمیم خود به رفتار همتایان خود اعتماد می‌کنند. آن‌ها این فرضیه را با تجزیه و تحلیل اولین استفاده شرکت‌ها از یک طرح معافیت مالیاتی تحقیق و توسعه که اخیراً در بلژیک ارائه شده است، آزمایش می‌کنند. آن‌ها با بهره‌گیری از عدم مقاومت در شبکه‌های شرکت‌ها و همچنین تغییر در اندازه گروه‌های همتا، اثرات همتا درون‌زا را در گروه‌های همتا مبتنی بر مکان شناسایی می‌کنند. نتایج نشان می‌دهد که تصمیمات شرکت‌ها برای استفاده از معافیت‌های مالیاتی تحقیق و توسعه تحت تأثیر انتخاب همتایان خود قرار می‌گیرد. یافته‌ها حاکی از آن است که می‌توان با در نظر گرفتن ساختار شبکه‌های شرکت در ابلاغ اقدامات پشتیبانی جدید، کار آیی سیاست تحقیق و توسعه را بهبود بخشید.

اگر و همکاران^۲ (۲۰۱۴)، در تحقیق پیامدهای معافیت مالیاتی در انگلستان، به بررسی نقش معافیت‌های مالیاتی در جذب شرکت‌های چندملیتی پرداختند. آن‌ها به این نتیجه رسیدند که دولت در سال ۲۰۰۹ با معاف کردن درآمدهای خارجی شرکت‌ها از مالیات توانست در رشد شرکت‌ها و جذب شرکت‌های چندملیتی نقش بسزایی را ایفا کند.

1. Stijn Kelchtermans & et al.

2. Egger & et al

۳- روش‌شناسی پژوهش

مبنا و اساس پژوهش فعلی بهره‌گیری از آمار رسمی و اطلاعات منتشره در قالب اسناد و مدارک سازمان‌ها و نهادهایی مانند سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور مالیاتی می‌باشد، لذا روش‌شناسی انجام پژوهش پیش‌رو به صورت «پژوهش اسنادی» می‌باشد. منابع مورد استفاده در این روش پژوهش، عبارت‌اند از:

- * کتب؛ شامل دو دسته فرهنگ لغت‌ها، دانش‌نامه‌ها، اطلس‌ها و همچنین کتب تخصصی در یک رشته علمی مورد مطالعه؛
- * نشریات ادواری؛ شامل روزنامه‌ها و سایر مجله‌های عمومی و تخصصی؛
- * اسناد؛ شامل سالنامه‌های آماری است که توسط سازمان‌های ذی‌صلاح مثل بانک مرکزی، مرکز آمار وزارت اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات و ... منتشر می‌شوند.

۴- فهرست معافیت‌های مالیاتی مندرج در قوانین و مقررات رسمی

بدیهی است معافیت‌های مالیاتی با هر اسم و عنوان و روش محاسبه که مطرح شوند، در نهایت موجب تقلیل میزان مالیات می‌شوند و یا به عبارت دیگر، عامل کاهش مالیات خواهند بود. اگر بخشی از مالیات از طریق معافیت بی‌مورد حذف گردد، موجب نوعی تبعیض خواهد شد و چنانچه به صورت بی‌رویه و بر مبنای خواست‌ها و اغراض شخصی و بدون توجیه مالی و اقتصادی اعمال گردد، طبعاً موجب فساد و فرار مالیاتی می‌شود و زمینه بی‌اعتنایی جامعه نسبت به مقررات مالیاتی را فراهم خواهد آورد. در اصل می‌توان معافیت‌های بی‌مورد و غیرموجه را به منزله فرار مالیاتی در نظر گرفت و فرار مالیاتی هم به منزله عدم پرداخت بهای خدماتی است که امروزه دولت‌ها به صورت چشمگیری به صورت مستقیم و غیرمستقیم به مردم ارائه می‌دهند و این در نهایت موجب ایراد لطمات جبران‌ناپذیری به وظایف و مسئولیت‌های دولت در زمینه‌های مختلف خواهد شد. جداول شماره (۱) و (۲)، فهرست معافیت‌های مالیاتی مصوب در قوانین و مقررات شامل قانون مالیات‌های مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده را نمایش می‌دهد. همانگونه که در جدول شماره (۱) مشاهده می‌گردد، ۴۵ بند معافیت مالیاتی در قانون مالیات‌های مستقیم وضع شده است که هر کدام از این معافیت‌ها شامل چندین موضوع یا دسته کالایی-خدماتی می‌باشد.

جدول شماره (۱) - فهرست معافیت‌های مالیاتی مصوب در قانون مالیات‌های مستقیم

ردیف	ماده	موضوع معافیت
۱	تبصره ۹ ماده ۳۵ قانون مالیات‌های مستقیم	وزارتخانه‌های و ... مکلفان مالیات موضوع درآمد املاک از مازاد الاجاره کسر و به اداره امور مالیاتی محل وقوع ملک پرداخت و رسید آن را به موجد تسلیم نمایند.
۲	ماده ۱۹ قانون مالیات‌های مستقیم	منظور وجوهی در قوانین بودجه سنواتی تحت عنوان تشویق صادرات و پرداخت به صورت کمک سود تسهیلات پرداختی به صادرکنندگان

۳	ماده ۲۱ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت اموالی که جز ماترک متوفی باشد و بلاعوض در اختیار وزارتخانه‌ها و یا مؤسسات دولتی و یا شهرداری‌ها و ... واگذار شود.
۴	ماده ۲۵ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت وراثت طبقات اول و دوم نسبت به اموال شهدای انقلاب اسلامی
۵	ماده ۵۷ قانون مالیات‌های مستقیم	شخص حقیقی که هیچ‌گونه درآمدی (به جز حقوق بازنشستگی و وظیفه و جوایز و سود ناشی از سپرده‌های بانکی) ندارد تا میزان معافیت موضوع ماده (۸۴) درآمد مشمول مالیات ماهانه مستغلات مالیات معاف می‌باشد.
۶	ماده ۶۷ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت از مالیات املاک در زمان اقاله یا فسخ تا ۶ ماه بعد از معامله
۷	ماده ۶۸ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت از مالیات نقل و انتقال املاکی که در اجرای ماده ۳۴ قانون ثبت مصوب ۱۳۲۰ به دولت تملیک می‌شود.
۸	ماده ۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت از مالیات نقل و انتقال واحدهای مسکونی ارزان و متوسط قیمت ظرف ده سال از تاریخ تصویب این قانون مطابق ضوابط و ...
۹	ماده ۷۰ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت از مالیات نقل و انتقال املاک که جهت عمران و آبادی و راهسازی و ... به دولت یا شهرداری‌ها یا ... منتقل می‌شود.
۱۰	ماده واحده ۷۰ قانون مالیات‌های مستقیم	تفسیر قانونی ماده ۷۰ مبنی بر فعالیت سرقفلی در زمان انتقال جهت عمران و آبادانی و راهسازی و ... به دولت یا شهرداری‌ها
۱۱	ماده ۷۱ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت مالیاتی اعیان احدائی توسط خریدار زمین‌هایی که از طریق اسناد عادی معامله می‌شود.
۱۲	ماده ۷۶ قانون مالیات‌های مستقیم	اگر نقل و انتقال ماده ۵۲ به نرخ ماده ۵۹ و ۷۷ باشد وجه دیگری بابت مالیات بر درآمد مزبور مطالبه نمی‌شود.
۱۳	ماده ۸۱ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت درآمد حاصل از کلیه فعالیت‌های کشاورزی، دامپروری، دامداری، صیادی، پرورش ماهی، طیور و زنبورعسل، احیا مراتع و جنگل‌ها، باغات و اشجار
۱۴	ماده ۸۴ قانون مالیات‌های مستقیم	تا میزان مقرر در بودجه سالانه کلیه حقوق‌بگیران اعم از دولتی و غیردولتی از یک یا چند منبع از پرداخت مالیات معاف می‌باشند.
۱۵	ماده ۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت از پرداخت مالیات حقوق‌بگیران که شامل روسا و اعضای مأموریت‌های سیاسی خارجی در ایران و ... حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری و ... هزینه‌های سفر فوق‌العاده مسافرت و ...
۱۶	ماده ۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت مسکن واگذاری در محل و ... وجوه دریافتی از بیمه، عیدی یا پاداش میزان معافیت موضوع ماده (۸۴) هزینه معالجه، حقوق کارکنان نیروهای مسلح و جانبازان انقلاب
۱۷	ماده ۹۲ قانون مالیات‌های مستقیم	۵۰ درصد مالیات کارکنان شاغل در نقاط کمتر توسعه‌یافته
۱۸	ماده ۱۰۱ قانون مالیات‌های مستقیم	معافیت مالیات بر درآمد مشاغل تا میزان معادل معافیت موضوع ماده (۸۴)

خرید لوازم و تجهیزات از خارج در مورد پیمانکاران خارجی که کارفرما وزارتخانه‌ها یا شرکت‌های دولتی یا شهرداری‌ها باشند مشمول مالیات نیست.	ماده ۱۰۷ قانون مالیات‌های مستقیم	۱۹
معافیت مالیاتی مؤسسات بیمه خارجی که با قبول بیمه اتکایی از مؤسسات بیمه ایرانی تحصیل درآمد می‌کنند، در صورتی که مؤسسات بیمه ایرانی در کشور متبوع موسسه بیمه‌گر اتکایی دارای فعالیت بیمه باشند و از پرداخت مالیات بر معاملات اتکایی معاف باشند	تبصره ۵- ماده ۱۰۹ قانون مالیات‌های مستقیم	۲۰
انتقالاتی که مشمول مالیات ارث می‌باشد، مشمول مالیات بر درآمد اتفاقی نخواهد بود.	ماده ۱۲۵ قانون مالیات‌های مستقیم	۲۱
معافیت‌های بخش مالیات اتفاقی که شامل کمک‌های نقدی و غیر نقدی سازمان‌های خیریه و ... به اشخاص حقیقی و کمک‌های مالی به خسارت دیدگان جنگ و ... و جوایز دولت برای تشویق صادرات و تولید و خرید محصولات کشاورزی پرداخت می‌نماید، می‌باشد.	ماده ۱۲۷ قانون مالیات‌های مستقیم	۲۲
فعالیت‌های واحدهای تولیدی و معدنی غیردولتی به نرخ صفر به مدت ۵ سال	ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم	۲۳
نرخ صفر برای مالیات متعلق هر سال کلیه تأسیسات ایران‌گردی و جهانگردی دارای پروانه به مدت ۵ سال و در مناطق کمتر توسعه‌یافته برای ۱۰ سال	تبصره (ز) ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم	۲۴
درآمد حمل‌ونقل بخش غیردولتی به نرخ صفر	بند ۲ ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم	۲۵
معافیت کلیه تأسیسات ایران‌گردی و جهانگردی دارای پروانه بهره‌برداری از فرهنگ و ارشاد اسلامی از پرداخت ۵۰ درصد مالیات متعلق هر ساله	-تبصره ۳ ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم -ماده ۸ قانون توسعه صنعت ایران‌گردی و جهانگردی	۲۶
معافیت صد درصد شرکت‌های تعاونی و اتحادیه‌های آن‌ها	ماده ۱۳۳ قانون مالیات‌های مستقیم	۲۷
معافیت درآمد مدارس غیرانتفاعی، دانشگاه‌ها، مراکز آموزش عالی غیرانتفاعی و مراکز نگهداری معلولین و باشگاه‌های دارای مجوز از تربیت‌بدنی	ماده ۱۳۴ قانون مالیات‌های مستقیم	۲۸
معافیت از پرداخت مالیات وجوه دریافتی بابت بیمه عمر که از طرق مؤسسات بیمه طی قرارداد عید ذینفع می‌شود.	ماده ۱۳۶ قانون مالیات‌های مستقیم	
هزینه‌های درمانی پرداختی جهت بستگان همچنین حق بیمه عمر پرداختی هر شخص حقیقی قابل کسر از درآمد مشمول مالیات می‌باشد.	ماده ۱۳۷ قانون مالیات‌های مستقیم	۲۹
معافیت پنجاه درصدی سود ابرازی شرکت‌های تعاونی و خصوصی از مالیات متعلق موضوع ماده ۱۰۵ این قانون، به شرطی که برای توسعه و بازسازی و نوسازی یا تکمیل واحدهای موجود صنعتی مصرف کرده باشند.	ماده ۱۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم	۳۰

موقوفات، نذورات، کمک‌ها و هدایای دریافتی نقدی و غیر نقدی مراکز مذهبی و غیرمذهبی مندرج در ماده ۱۳۹	ماده ۱۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم	۳۱
معافیت صد درصد درآمد حاصل از صادرات کالاهای صنعتی و محصولات بخش کشاورزی و صنایع تبدیلی و تکمیلی آن و صادرات مواد خام و ۵۰ درصد از درآمد حاصل از صادرات سایر کالاها با هدف افزایش صادرات کالاهای غیرنفتی	ماده ۱۴۱ قانون مالیات‌های مستقیم	۳۲
معافیت صد درصد درآمد حاصل از صادرات کالاهای مختلف که به‌صورت ترانزیت به ایران وارد شده و بدون تغییر صادر می‌شوند.	بند ب ماده ۱۴۱ قانون مالیات‌های مستقیم	۳۳
معافیت درآمد کارگاه‌های فرض دستباف و صنایع دستی	ماده ۱۴۲ قانون مالیات‌های مستقیم	۳۴
معافیت معادل ۱۰ درصد مالیات شرکت‌هایی که در بورس پذیرفته شده‌اند.	ماده ۱۴۳ قانون مالیات‌های مستقیم	۳۵
از نقل و انتقال سهام و حق تقدم سهام در بورس صرفاً مالیات مقطوعی به میزان نیم درصد ارزش فروش وصول می‌شود.	تبصره ۱ ماده ۱۴۳ قانون مالیات‌های مستقیم	۳۶
معافیت مالیاتی تجهیزات و جوایز علمی و بورس‌های تحصیلی و درآمد حق اختراع و درآمدهای ناشی از فعالیت‌های پژوهشی و ...	ماده ۱۴۴ قانون مالیات‌های مستقیم	۳۷
معافیت مالیاتی سود یا جوایز متعلق به سپرده‌های مختلف اشخاص نزد بانک‌های ایرانی و جوایز اوراق قرضه دولتی اسناد خزانه	ماده ۱۴۵ قانون مالیات‌های مستقیم	۳۸
- معافیت‌های مدت‌دار در طول مدت نافذ هستند	تبصره ماده ۱۴۹ قانون مالیات‌های مستقیم	۳۹
معافیت مودیانی که خسارات ناشی از سیل، زلزله و ... دیده‌اند.	ماده ۱۶۵ قانون مالیات‌های مستقیم	۴۰
معافیت مالیات مودیان مالیاتی مناطق جنگ‌زده غرب و جنوب کشور طبق فهرست مصوبات هیئت‌وزیران	تبصره ماده ۱۶۵ قانون مالیات‌های مستقیم	۴۱
در مورد جلوگیری از اخذ مالیات مضاعف طبق قراردادهای منعقد شده با دولت‌های خارجی و همچنین وجوه پرداختی با تخصیصی جهت تعمیر، تجهیز، احداث و یا تکمیل مدارس و ...	ماده ۱۶۸ قانون مالیات‌های مستقیم	۴۲
معافیت کمک‌های بلاعوض به حساب‌های تعیین شده توسط دولت و همچنین وجوه پرداختی یا تخصیصی جهت تعمیر، تجهیز، احداث و یا تکمیل مدارس	ماده ۱۷۲ قانون مالیات‌های مستقیم	۴۳
معافیت مالیاتی پاداش وصولی پرداختی به کسانی که در امور وصول فعالیت داشته‌اند.	ماده ۲۱۷ قانون مالیات‌های مستقیم	۴۴
معافیت پنج‌ساله کارخانه‌ها واقع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران و حوزه استحفاظی شهرهای بزرگ (مشهد، تبریز، اراک، شیراز و اصفهان) در صورت انتقال به شهرک‌های صنعتی.	قانون بازسازی صنایع	۴۵

همانگونه که در جدول شماره (۲) مشاهده می‌گردد، پنج مورد معافیت مالیاتی در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب شده است که هر بند شامل معافیت در چندین دسته موضوعی می‌باشد.

جدول شماره (۲) - فهرست معافیت‌های مالیاتی مصوب در قانون مالیات بر ارزش افزوده

ردیف	ماده	موضوع معافیت
۱	ماده ۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده	تعیین کالاها (۱۷ سرفصل کالایی) و خدمات (۱۷ سرفصل خدمتی) معاف از عوارض و مالیات بر ارزش افزوده
۲	ماده ۱۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده	تعیین مواردی که از پرداخت مالیات و عوارض معاف هستند و مالیات و عوارض خرید نهاده‌های آن‌ها مسترد می‌شود
۳	ماده ۱۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده	استرداد مالیات و عوارض گردشگران خارجی
۴	جز ۱ بند ب تبصره ۴ ماده ۲۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده	معافیت اصل طلا، جواهر و پلاتین به کاررفته در مصنوعات ساخته شده از فلزات
۵	تبصره ۵ ماده ۲۷ قانون مالیات بر ارزش افزوده	معافیت از پرداخت عوارض سبز در صورت اعلام و تأیید سازمان حفاظت محیط زیست

می‌توان عنوان نمود مهمترین معافیت‌های مالیاتی اعطا شده در قوانین کشور، مربوط به معافیت در بخش کشاورزی، واحدهای تولید و معدنی، معافیت‌های مناطق ویژه اقتصادی و مناطق محروم، معافیت مالیاتی صادرات غیرنفتی، معافیت مالیاتی درآمد و حقوق و معافیت فرهنگی و معافیت برخی از نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشد.

۵- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در این پژوهش ضمن احصا موارد معافیت‌های مالیاتی در قوانین مربوطه، نقش چندوجهی این سیاست‌های مالی و پیامدها آن مورد بررسی قرار گرفت. در واقع سیاست‌های تخفیف و معافیت‌های مالیاتی منطقی از طریق کاهش هزینه‌های مصرف‌کننده بر رفتار آن‌ها اثر می‌گذارد، تقاضای کل را تحریک می‌کند و پس از ایجاد نوآوری و تحریک سرمایه‌گذاری، با ایجاد بهره‌وری، رشد اقتصادی را تقویت می‌نمایند. ارزیابی اثربخشی و کارایی سیاست‌های مالیاتی مستلزم مطالعات تجربی، تحلیل‌های مقایسه‌ای با در نظر گرفتن ملاحظات عدالت و کارایی است. به عبارت دیگر سیاست‌های مالیاتی به خوبی طراحی شده می‌تواند به عنوان کاتالیزوری برای رشد، نوآوری و اشتغال عمل کند. ایجاد توازن بین رشد اقتصادی با ثبات مالی مستلزم اتخاذ سیاست‌های هدفمند و انعطاف‌پذیر، ارزیابی مستمر و مدیریت مالی محتاطانه است که پیشرفت اقتصادی پایدار را تضمین می‌کند.

نظام مالیاتی باید منجر به افزایش درآمد دولت و کاهش استقراض برای تأمین مخارج گردد و از سوی دیگر کارگزاران اقتصادی را برای فعالیت بی‌انگیزه ننماید. (مرادپور و نجفی، ۱۳۹۰) معافیت مالیاتی به معنای خروج قانونی برخی از منابع درآمدی و سرمایه‌ای از شمول پرداخت موقت و غیردائمی مالیات که عمدتاً روشی در جهت اعمال سیاست‌های حمایتی دولت برای دستیابی به برخی اهداف است. اما معافیت مالیاتی در کشورهای مختلف یک روش ارفاقی-تشیبوی برای سوق دادن منابع مالی به سمت سرمایه‌گذاری‌ها و کمک به توسعه اقتصادی

برای برخی فعالیت‌های مدنظر دولت است. دولت‌ها با استفاده از معافیت مالیاتی سعی می‌کنند نقدینگی جامعه را به سمت طرح‌های عام‌المنفعه، کم بازده جهت‌دهی نمایند. کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی یکی از راهبردهای ایجاد توسعه و رشد اقتصادی پایدار محسوب می‌شود، که مستلزم انجام برخی اصلاحات در ساختار ناکارآمد نظام مالیاتی کنونی است. وجود پایه‌های مالیاتی محدود و فهرست بلندبالای معافیت‌های مالیاتی در کشور ضمن اینکه عدالت مالیاتی را خدشه‌دار می‌کند باعث شده است در عمل نظام مالیاتی کشور یکی از کارکردهای اصلی خود یعنی باز توزیع درآمد را به‌درستی انجام ندهد. در ایران معافیت‌های مالیاتی زیادی وجود دارد که از جمله آن‌ها می‌توان به درآمدهای فعالان اقتصادی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، سود سپرده‌های بانکی، صادرات برخی از مواد خام، فعالیت‌های انتشاراتی و مطبوعاتی، مدارس غیرانتفاعی و فعالیت‌های فرهنگی و هنری اشاره کرد. ویژگی مشترک قریب به اتفاق معافیت‌های اعطایی در قانون مالیات‌ها در ایران این است که عموماً غیر هدفمند، غیرمشروط و دائمی هستند. درحالی‌که معافیت مالیاتی لازم است در چارچوب مبنای نظری و تجربی تصویب و اجرایی شود. مؤثرترین استراتژی جهت ترقی پایدار سرمایه‌گذاری، فراهم نمودن چارچوبی قانونی و مقرراتی سیستم مالیاتی شفاف و باثبات است که در آن معافیت‌های و مشوق‌های مالیاتی مشخص و کارآمد باشند. سه ویژگی معافیت‌های مالیاتی کارآمد عبارت‌اند از هدفمند بودن، مشروط بودن و غیردائمی بودن. (جعفرقلی زاده و ایزدبخش، ۱۳۹۵)

حجم بالا و موارد متعدد معافیت‌های مالیاتی در اقتصاد کشور از یک‌سو و ناکارآمدی فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های مختلف از جمله کشاورزی از سوی دیگر، سبب به وجود آمدن برخی از چالش‌ها در اقتصاد شده است که از جمله می‌توان به کاهش درآمدهای مالیاتی دولت؛ عدم دسترسی مناسب به اطلاعات مالی و اقتصادی فعالیت‌های معاف از مالیات؛ افزایش زمینه اجتناب و فرار از مالیات؛ پراکندگی معافیت‌های مالیاتی در قوانین مختلف و افزایش درخواست مکرر در خصوص استفاده و یا تمدید معافیت‌های مالیاتی شده است. سیاست‌گذاران نقش اساسی در اعمال سیاست‌های مالیاتی برای رونق اقتصادی دارند. تاکید بر انگیزه‌های هدفمند، ارزیابی‌های دوره‌ای و تعادل بین مشوق‌های رشد و مسئولیت مالی بسیار مهم است. ایجاد اصلاحات مالیاتی جامع، تنوع بخشیدن به منابع درآمدی، و توسعه برنامه‌های اضطراری می‌تواند ثبات درآمدهای دولت را تضمین نماید. در ادامه پیشنهادهایی در زمینه ساماندهی معافیت‌های مالیاتی ارائه خواهد شد.

* □ معافیت‌های مالیاتی باید در یک قانون تحت عنوان سند جامع معافیت‌های مالیاتی و عوارض تجمیع و مصوب گردد. مواد قانونی در خصوص معافیت‌های مالیاتی باید صریح، شفاف و ساده باشند تا اعمال سلیقه توسط کارکنان مالیاتی به حداقل برسد. در واقع پراکندگی موارد قانونی مرتبط با معافیت‌های مالیاتی موجب انحراف نتایج اجرای قوانین از هدف اصلی آن خواهد شد.

* □ سیاست‌های معافیت مالیاتی باید به‌گونه‌ای باشد که به‌تدریج و در طی مدت زمان مشخص، درصد تخفیف‌ها مالیاتی کاهش یابد. در واقع ضروری است به صورت دوره‌ای اثربخشی، کارایی و همسویی سیاست‌های معافیت و تخفیف مالیاتی با اهداف اقتصادی کلان دولت مورد سنجش قرار گیرد. هدف

سیاستگذاران در این بخش، باید ایجاد تعادل بین ارتقا رشد اقتصادی از طریق مشوق‌های مالیاتی و تضمین یک چارچوب مالی پایدار با نظارت بر پیامدهای درآمدی و تأثیر آن بر بودجه‌های دولت باشد. *

□ معافیت‌های مالیاتی باید به گونه‌ای باشد که موجب تحریک و تشویق سرمایه‌گذاری‌های جدید باشد نه اینکه به سرمایه‌گذاری‌های قبلی تحت عنوان معافیت مالیاتی، به مدت نامحدودی یارانه پرداخت شود.

* □ حتی‌الامکان سعی شود معافیت‌های مالیاتی به صورت اعتبار مالیاتی و تا نرخ صفر تعیین شوند.

* □ معافیت مالیاتی برای پوشش ریسک بخش‌های تولید به فعالان در بخش‌های تولیدی اختصاص یابد و در اعطای معافیت مالیاتی بخشی و نهادی اعطای معافیت به گونه‌ای باشد که موجب تبعیض و در نهایت کاهش رقابت‌پذیری نگردد و به گونه‌ای معافیت مالیاتی طراحی گردد که کارایی اقتصادی افزایش یابد.

* □ در خصوص معافیت مالیاتی در بخش کشاورزی با توجه به ریسک تولید در این بخش به دلیل وضعیت نااطمینان جوی و از طرفی نوسانات دوره‌ای محصولات کشاورزی، بهتر است سیاست حمایتی دولت در این بخش ادامه یابد و در برخی مواد مانند تولیدات کشاورزی-صنعتی که درآمد بالایی عاید صاحبان صنایع می‌گردد، با تعیین شاخص‌های عملکرد، درآمد این گروه شناسایی و مشمول مالیات شود.

در پایان می‌توان عنوان نمود که سیاست‌های کلان مالی از جمله معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی که به خوبی طراحی باشند، برای ایستایی یک اقتصاد پویا و قوی ضروری هستند. سیاست‌گذاران باید به طور مداوم این سیاست‌ها را ارزیابی و تعدیل نمایند تا ضمن تضمین ثبات مالی، رشد اقتصادی را نیز ارتقا دهند.

منابع

- ایزدخواستی، حجت، شیرکوند، ناصر، (۱۳۹۹)، بررسی تأثیر معافیت‌های مالیاتی موضوع ماده ۱۳۲ (ق.م.م) بر تعداد و ارزش افزوده واحدهای صنعتی ایجادشده در مناطق محروم و کمتر توسعه یافته، پایان نامه دانشگاه شهید بهشتی. پورحسن، مائده؛ توتونچی ملکی، سعید، (۱۳۹۰)، معافیت‌های مالیاتی و سهم آن‌ها از کل درآمدهای مالیاتی، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۱۰۹۸۶.
- ترابی فر، هادی؛ تجریشی، سعید، (۱۳۹۸)، بررسی تجارب کشورها در زمینه معافیت‌های مالیاتی - موضوع فعالیت‌های هنری، معاونت پژوهش‌های اقتصادی - دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت معاونت پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۱۶۷۹۶.
- جعفرقلی زاده، جواهر و ایزدبخش، مهدی، ۱۳۹۵، مشوق‌ها و معافیت‌های مالیاتی، با تأکید بر مناطق آزاد تجاری و مناطق ویژه اقتصادی، دومین کنفرانس بین المللی در مدیریت، حسابداری و اقتصاد، تهران، <https://611025/civilica.com/doc>
- خاندوزی، سید احسان، (۱۳۹۱)، گزارشی در باب معافیت مالیاتی آستان‌ها، جامعه خبری الف. زارعی، قاسم، ابتهاج، علی، (۱۳۹۶)، نقش معافیت مالیاتی در توسعه کسب و کار، اشتغال زایی مولد، توسعه صادرات کالاها و تولیدی و افزایش سطح ارزش افزوده اقتصادی مناطق آزاد، سومین کنفرانس ملی پژوهش‌های کاربردی در علوم مدیریت، اقتصاد و حسابداری ایران.
- عبدالملکی، حجت‌اله، شیردلیمان، شهناز، (۱۳۹۲)، تحلیل تأثیر معافیت‌های مالیاتی بر کار آیی اقتصادی منطقه‌ای (مطالعه موردی معافیت‌های مالیاتی مناطق محروم موضوع ماده ۱۳۲ ق.م.م)، پژوهشنامه مالیات، شماره ۲۰ (۶۸): ۱۹۷-۱۶۹.
- فلاح سوجه، امیر و عاشوری بسکله، اسماعیل، ۱۳۹۴، آثار مشوق‌ها و معافیت‌های مالیاتی، اولین کنفرانس بین المللی حسابداری و مدیریت در هزاره سوم، رشت، <https://civilica.com/doc/455824>
- محقق، پریسا؛ جامی، مجید؛ مودی، مهدیه، (۱۴۰۰)، بررسی تأثیر معافیت‌های مالیاتی بر رشد و توسعه مناطق آزاد تجاری (مورد مطالعه: منطقه آزاد تجاری ابهار)، فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوسن در مدیریت و حسابداری، ۵ (۶۴): ۶۳-۴۹.
- مرداپور، مهدی؛ نجفی، زهرا، (۱۳۹۰)، بررسی اثر سیاست‌های مالیاتی بر نابرابری و اقتصادی رشد در ایران، راهبرد یاس، شماره ۲۶، تابستان ۵۳.
- مظلوم، غلامرضا، (۱۳۹۲)، معافیت‌های مالیاتی در قوانین کشور، مجله اقتصادی، ۶ (۵۳): ۸۷-۹۴.
- مهاجری، پریسا، (۱۳۹۹)، تأثیر اعطای معافیت‌های مالیاتی در نظام مالیات بر ارزش-افزوده بر نابرابری و توزیع درآمد، دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه مالیه عمومی)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره گزارش ۱۷۱۶۷.
- همتیان، هادی، عامری، مهدی، (۱۳۹۶)، بررسی معافیت‌های مالیاتی در توسعه بخش‌های اقتصادی صنعت مورد مطالعه اداره کل امور مالیاتی شهرستان سمنان، ۱-۴۲.

journal, Volume 125, issue 589, December 2015, pages 1789-1764.

Stijn Kelchtermans, Daniel Neicu, Peter Teirlinck. (2020). The role of peer effects in firms' usage of R&D tax exemptions, Journal of Business Research, Volume 108, Pages 91-74.



چکیده

یکی از چالش‌های چند دهه اخیر اقتصاد ایران، نرخ‌های تورم بالا و پایین بودن رشد اقتصادی است. نتایج بررسی نشان می‌دهد که عوامل متعددی می‌تواند موجب این اتفاق باشد؛ باین‌حال در خصوص اثر حجم پول بر این متغیرهای اقتصاد کلان، در ایران اتفاق نظر نسبی وجود دارد. از این‌رو در پژوهش حاضر، به‌منظور بررسی رابطه میان متغیرهای رشد پول، رشد اقتصادی و نرخ تورم از آزمون علیت کوانتایل و داده‌های فصلی مربوط به اقتصاد ایران در بازه زمانی ۱۳۸۳:۱-۱۴۰۱:۲ استفاده شده است. نتایج به‌دست‌آمده نشان می‌دهد که در مجموع کوانتایل‌ها، رابطه علیت دوطرفه میان رشد اقتصادی و تورم وجود دارد. در خصوص رابطه علیت میان نقدینگی و رشد اقتصادی نیز نتایج نشان می‌دهد که در مجموع کوانتایل‌ها، یک رابطه علیت یک‌طرفه میان این دو متغیر وجود دارد؛ به این صورت که این رابطه از نقدینگی به رشد اقتصادی است. همچنین اثر رشد نقدینگی بر رشد اقتصادی در اغلب کوانتایل‌ها به‌صورت منفی می‌باشد؛ به این مفهوم که افزایش رشد نقدینگی باعث کاهش رشد اقتصادی می‌شود. به بیان دیگر، شواهد نشان می‌دهد در اقتصاد ایران نگرانی از افزایش نرخ تورم در شرایط ایجاد رشد اقتصادی، مشکل قابل‌توجهی محسوب نمی‌شود. در خصوص بررسی رابطه علیت میان نقدینگی و تورم نیز نتایج نشان می‌دهد که در مجموع کوانتایل‌ها، یک رابطه یک‌طرفه از حجم نقدینگی به تورم برقرار است. در خصوص جهت علیت نیز نتایج نشان می‌دهد که اثر نقدینگی بر تورم به‌صورت نامتقارن و غیرخطی است. نتایج در خصوص اثر تورم بر رشد نقدینگی نیز به‌صورت کلی مثبت می‌باشد. این موضوع تأییدکننده افزایش نیاز به نقدینگی اقتصاد در شرایط افزایش تورم است.

واژگان کلیدی: رشد اقتصادی، تورم، حجم نقدینگی، علیت کوانتایل

۱. استادیار، گروه اقتصاد، پژوهشکده امور اقتصادی (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: Roozbeh_noury@yahoo.com

۲. دکتری علوم اقتصادی، پژوهشگر پژوهشکده امور اقتصادی

پست الکترونیک: Mo_milani@yahoo.com

مقدمه

نرخ رشد اقتصادی، نرخ تورم و حجم پول در میان متغیرهای کلان اقتصادی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند. از جمله دلایل این امر، دامنه اثرپذیری و اثرگذاری این متغیرها بر سایر متغیرهای اقتصادی می‌باشد (دائی اوغلو و آیدین^۱، ۲۰۲۰). بر اساس نظریه‌های اقتصادی، انتظار می‌رود که رابطه معنی‌دار متقابلی بین رشد اقتصادی، عرضه پول و تورم وجود داشته باشد؛ با این حال در مورد نحوه و علیت میان متغیرهای فوق در مبانی نظری اقتصاد کلان و اقتصاد ایران، دیدگاه‌های مختلفی بیان شده است (احمد^۲، ۲۰۲۲:۱۲).

نقش پول و سیاست‌های پولی همواره از موضوعات چالش برانگیز در اقتصاد کلان بوده و هست. بطور نمونه مکتب کلاسیک به پشتوانه نظریه مقداری پول بیان می‌کند که پول بر بخش حقیقی اقتصاد تاثیر نداشته و افزایش حجم آن تنها موجب افزایش سطح قیمت‌ها خواهد شد. این دیدگاه در دهه‌های بعدی توسط سایر مکاتب اقتصادی از جمله کینزی‌ها، پول‌گرایان و کینزی‌های جدید به چالش کشیده شد و امروزه اتفاق نظر نسبی وجود دارد که حداقل در کوتاه مدت تغییرات حجم پول (در قالب سیاست‌های پولی) می‌تواند بر بخش حقیقی اقتصاد اثرگذار باشد؛ هرچند در بلندمدت افزایش حجم پول اثرات تورمی دارد (والش^۳، ۲۰۱۰:۱۲۵).

بررسی مبانی نظری موجود و مطالعات تجربی در خصوص ارتباط بین نرخ تورم و رشد اقتصادی نشان می‌دهد که به‌طور کلی دیدگاه‌ها پیرامون این موضوع در سه دسته قابل طبقه‌بندی هستند. دسته نخست بر ارتباط مثبت میان نرخ تورم با نرخ رشد اقتصادی تأکید دارند. پشتوانه نظری این مطالعات بیشتر مبتنی بر مدل‌های طرف تقاضای اقتصاد از جمله منحنی فیلیپس است (آگویار و همکاران^۴، ۲۰۲۳:۲۱). دسته دوم معتقدند ارتباط میان این دو متغیر به صورت منفی است که شواهد اولیه این موضوع نیز به مطالعاتی در دهه ۸۰ میلادی از جمله استاکمن^۵ (۱۹۸۱) باز می‌گردد. در نهایت دسته سوم بر این باور هستند که ارتباط مشخصی میان نرخ تورم و نرخ رشد اقتصادی وجود ندارد که از جمله نخستین مطالعات نیز می‌توان به سیدروسکی^۶ (۱۹۶۷) و یا بعدها مطالعه بالارد و کیتینگ (۱۹۹۵) اشاره کرد؛ نقطه مشترک همه این مطالعات نیز به نقش پول در اقتصاد باز می‌گردد.

در سال‌های اخیر، برخی از اقتصاددانان و سیاست‌گذاران به این نتیجه رسیدند که تورم تا یک نرخ مشخصی می‌تواند تأثیر مثبت یا خنثی بر رشد اقتصادی داشته باشد و پس از آن، به‌عنوان یک عامل ضد رشد اقتصادی عمل کند. در این رویکرد، تورم به شرطی بر رشد اقتصادی اثر منفی دارد که از حد مشخصی بگذرد؛ به بیان دیگر رابطه میان دو متغیر به صورت متقارن و یا حتی خطی نمی‌باشد (بالگان و یولتاش^۷، ۲۰۱۴:۷).

1. Dayıoğlu and Aydin
2. Ahmad
3. Walsh
4. Aguiar et al
5. Stockman
6. Sidrrowski
7. Baglan and Yoldas

بالای تورم با اثرگذاری منفی بر بازارهای مالی و سطح کارایی، رشد اقتصادی را کاهش می‌دهند (سلتنگ و همکاران^۱، ۲۰۱۳: ۹).

آنچه مشخص است، بی‌انضباطی پولی در قالب افزایش حجم پول، فعالیت‌های اقتصادی را تحت تاثیر قرار می‌دهد و یکی از عواملی است که تأثیر مستقیمی بر تورم داشته و از جمله متغیرهای مهم اثرگذار بر رشد اقتصادی می‌باشد (نیکن و همکاران^۲، ۲۰۲۳: ۱۲). از این رو در دهه‌های اخیر، کشورهای مختلف در بسیاری از نقاط جهان، سیاست‌هایی را با تأکید بر کنترل حجم پول با هدف کاهش و ثبات تورم و همچنین افزایش رشد اقتصادی به کار گرفته‌اند. بطور نمونه کشورهای توسعه‌یافته با استفاده از افزایش بهره‌وری نیروی کار، افزایش جهانی شدن و تجارت آزاد و اتخاذ سیاست‌هایی مانند هدف-گذاری تورم، توانستند تورم‌های دورقمی را پشت سر گذاشتند (دالی و هویجن^۳، ۲۰۱۵: ۱۶).

از دهه ۵۰، اقتصاد ایران نوسانات بالا در تولید و نرخ تورم را تجربه کرده است. بدیهی است که بهبود این موارد، از جمله مهم‌ترین اهداف سیاست‌گذاران اقتصادی محسوب می‌شوند. از سال ۱۳۶۸ تا کنون، برنامه‌های اول تا ششم توسعه به منظور دستیابی به اهداف مهمی از قبیل رشد اقتصادی و کاهش نرخ تورم، طراحی و اجرا شدند. به منظور رسیدن به اهداف فوق، متغیرهای کنترلی همچون حجم نقدینگی در این برنامه‌ها در نظر گرفته شده است. از بررسی داده‌های منتشر شده توسط بانک مرکزی مشاهده می‌شود که بین اهداف و عملکرد نرخ تورم و رشد اقتصادی طی برنامه‌های پنج ساله توسعه، تفاوت‌هایی وجود دارد. در کنار عوامل زیادی که می‌توانند در این زمینه اثر گذار باشند، می‌توان به تفاوت بین مقادیر مصوب و عملکرد نقدینگی در خلال این سال‌ها اشاره کرد. داده‌های منتشر شده در متن برنامه‌ها نشان می‌دهند که برای برنامه اول تا چهارم توسعه، نرخ رشد نقدینگی هدف، به ترتیب ۱۲/۵، ۱۶/۴ و ۲۰ درصد تعیین شده بود. برای برنامه پنجم توسعه نیز اهداف کمی برنامه چهارم تمدید شد ولی برای برنامه ششم توسعه اهداف کمی اعلام نشد.^۴ بررسی میزان تحقق اهداف تعیین شده در سال‌های اجرای برنامه‌های اول تا پنجم نشان می‌دهد که نرخ رشد نقدینگی تحقق یافته بالاتر از مقادیر مصوب بود. در برنامه‌های اول تا ششم، متوسط نرخ رشد حجم نقدینگی به ترتیب ۲۷، ۲۲/۷، ۲۸/۸ و ۲۴/۱، ۲۷ و ۳۰ درصد بودند. همچنین داده‌های منتشر شده توسط بانک مرکزی نشان می‌دهد طی این برنامه‌ها ضمن عدم تحقق اهداف رشد اقتصادی و تورم، در برخی سال‌های اجرای برنامه از جمله در برنامه چهارم توسعه، همراه با کاهش نرخ رشد حجم نقدینگی، نرخ تورم افزایش یافته است. از این رو در مطالعه حاضر رابطه علیت میان نرخ تورم، نرخ رشد اقتصادی و حجم پول در اقتصاد ایران مورد بررسی قرار گرفته است. برای این منظور داده‌های فصلی بازه زمانی ۱۳۸۳:۱-۱۴۰۱:۲ و مدل علیت کوانتایل^۵ به کار گرفته شد^۶

1. Seleteng et al

2. Niken et al.

3. Daly and Hobijn

۴. هرچند در برنامه ششم اهداف کمی برای متغیرها اعلام نشد که شاید دلیل آن عدم تحقق اهداف برنامه‌های قبلی باشد.

5. Quantile

۶. در مطالعه حاضر منظور از کوانتایل همان چندک است.

بر این اساس مطالعه حاضر از دو منظر دارای نوآوری می‌باشد. نخست آنکه در میان مطالعات انجام شده، تاکنون بررسی همزمان این متغیرها با یکدیگر انجام نشده است که با توجه به شرایط اقتصاد حال حاضر ایران و چالش‌های مربوطه می‌تواند حائز اهمیت باشد. دیگر آنکه برای نخستین بار در مطالعات در این حوزه، از روش‌های علیت مبتنی بر کوانتایل که در سال‌های اخیر معرفی شده استفاده شده است. مزیت استفاده از این روش که توسط تروستر^۱ (۲۰۱۶) معرفی شد، نسبت به روش‌های علیت گرنجر مرسوم در این است که با استفاده از رگرسیون‌های شرطی مبتنی بر کوانتایل، امکان بررسی روابط متغیرها در دنباله توزیع و همچنین وجود رابطه علیت خطی و غیر خطی فراهم می‌باشد. در واقع استفاده از رویکرد رگرسیون کوانتایل جزئیات بیشتری از کل توزیع شرطی را در تجزیه و تحلیل‌ها فراهم داشته و تفاوت زیادی با رویکرد استفاده میانگین توزیع دارد.

مروری بر ادبیات موضوع

مبانی نظری

در طول سال‌های متمادی، موضوع ارتباط میان متغیرهای کلان اقتصادی از جمله نرخ رشد اقتصادی و نرخ تورم و کاوش علل تغییرات آنها از جمله حجم پول، بین کشورهای مختلف، از موضوعات اساسی و مورد توجه اقتصاددانان بوده است. از این‌رو در این زمینه، نظریه‌های متفاوتی شکل گرفته و در نتیجه مساله ارتباط میان تورم و رشد اقتصادی با عدم اجماع روبه‌رو است (والش، ۲۰۱۰:۲۲).

اقتصاددانان کلاسیک، از منظر نظریه مقداری پول به سیاست‌های پولی نگاه می‌کردند. نظریه مقداری پول در این مکتب توضیح‌دهنده نقش پول به عنوان وسیله مبادله است. بر اساس این نظریه، افزایش حجم پول موجب افزایش متناسب در سطح قیمت‌ها می‌گردد. همچنین بازارها به سرعت تسویه شده و قیمت‌ها انعطاف پذیر هستند. بنابراین، فرض می‌شود که اقتصاد همواره در شرایط اشتغال کامل قرار دارد؛ مگر آنکه به واسطه عوامل اخلاص، بطور موقتی از وضعیت تعادلی انحراف داشته باشد (خواجه محمدلو، ۲۰۲۱:۱۱). نقش پول در این وضعیت تنها تعیین سطح قیمت‌ها و مبادله کالاها و خدمات است. در دیدگاه کلاسیک‌ها، با لحاظ فروض اطلاعات کامل و وجود هزینه‌های مبادله ناچیز، نقش پول به عنوان یک وسیله ذخیره ارزش، بسیار محدود در نظر گرفته شده است.

اقتصاددانان کلاسیک به خنثی بودن پول معتقد بودند. بر اساس این دیدگاه، نوعی تفکیک پذیری بین بخش حقیقی و پولی اقتصاد وجود دارد. بنابراین متغیرهای حقیقی شامل تولید حقیقی، اشتغال، مصرف حقیقی، نرخ بهره حقیقی و ... در بخش حقیقی و بدون ارتباط با بخش پولی اقتصاد تعیین می‌شوند که به این وضعیت دوپارگی کلاسیک نیز می‌گویند (سحابی و همکاران، ۲۰۱۲:۸).

در چارچوب نظریه‌های کلاسیک، نرخ بهره حقیقی از برابری پس انداز و سرمایه‌گذاری

تعیین می‌گردد. از طرف دیگر، بر اساس رابطه فیشر، نرخ بهره حقیقی، از تفاضل نرخ بهره اسمی و تورم انتظاری و توسط عوامل واقعی اقتصاد نظیر پس انداز و بهره‌وری تعیین می‌گردد؛ بنابراین نرخ بهره اسمی، اثر تغییرات در نرخ واقعی بهره و نرخ تورم را منعکس می‌کند. افزایش عرضه پول، از طریق افزایش نرخ تورم، نرخ اسمی بهره را افزایش می‌دهد. نتیجه نهایی افزایش عرضه پول، افزایش سطح قیمت‌ها، دستمزدهای اسمی و نرخ اسمی بهره است. اما مقادیر حقیقی اقتصاد، تحت تأثیر قرار نمی‌گیرند (برانسون^۱، ۲۰۰۵: ۱۴).

از اوایل دهه ۱۹۳۰، وجوه اختلاف بین دیدگاه‌های کلاسیکی و کینزی به تدریج آشکار شد. کینز - پایه گذار اقتصاد کلان نوین (دورنبوش و فیشر ۱۹۸۰) - بر این باور بود که سیاست‌های پولی انبساطی می‌توانند وجوه قابل وام دادن بانک‌ها را افزایش و در نتیجه نرخ بهره را کاهش دهند. با کاهش نرخ بهره، مخارج سرمایه‌گذاری و مصرف وابسته به نرخ بهره، افزایش خواهند یافت. این امر موجب افزایش تولید می‌گردد. بنابراین سیاست پولی می‌تواند بر تولید حقیقی اثر گذار باشد (اسنودان و وین، ۲۰۰۵: ۵۶). با این حال کینز در مورد اثرگذاری سیاست‌های پولی تردید داشت. زیرا در شرایط دام نقدینگی و عدم حساسیت سرمایه‌گذاری به نرخ بهره، پول حتی در کوتاه مدت نیز خنثی است و سیاست‌های پولی امکان تغییر در تقاضای کل را ندارند.

به واسطه تردید در مورد اثرگذاری سیاست پولی، تمرکز کینز بر اهمیت و نقش سیاست‌های مالی اتخاذ شده توسط دولت بود. کینز اعتقاد داشت که رفتار سرمایه‌گذاران تا حد زیادی بی ثبات است. به همین دلیل عدم ثبات در سرمایه‌گذاری به عنوان جزئی از تقاضای کل، از طریق ضریب تکاثر، می‌تواند با ایجاد نوسان شدید در تقاضا، موجب نوسان در تولید، اشتغال و... گردد. در شرایط وجود چسبندگی‌ها در اقتصاد، حتی در شرایط عدم وجود توهم پولی، نوسانات تقاضای کل منجر به تغییر تولید، اشتغال و سایر متغیرهای حقیقی اقتصاد می‌گردد. حال اگر چسبندگی نیز وجود نداشته باشد، در شرایط حساسیت بی‌نهایت تقاضای پول به نرخ بهره (LM افقی) و حساسیت بسیار اندک سرمایه‌گذاری به نرخ بهره (IS عمودی)، انعطاف‌پذیری و تغییر قیمت‌ها و دستمزدها هنوز هم نمی‌توانند اقتصاد را به سطح اشتغال کامل مطرح شده توسط کلاسیک‌ها برگردانند. از این رو برای بازگشت اقتصاد به تعادل، دولت باید با استفاده از سیاست‌های مدیریت تقاضا (سیاست‌های پولی و مالی)، در اقتصاد مداخله کند.

در سال ۱۹۵۶، توپین اولین اقتصاددانی بود که در چارچوب نظریه‌های کینزی، اقدام به تجزیه و تحلیل اثرات سیاست‌های پولی در بلندمدت کرد. توپین بیان کرد که افزایش در رشد عرضه پول، موجب افزایش نرخ تورم و در نهایت افزایش عرضه اعتبارات در هر سطح مشخص از نرخ بهره خواهد شد. بنابراین، بر اساس نظریه توپین، سیاست‌های پولی با اثر گذاری بر واسطه‌های مالی، بر بخش حقیقی اقتصاد و نرخ حقیقی بهره در بلندمدت اثر گذار هستند (برنانکه و گرتر، ۱۹۹۵: ۱۱).

فیلیپس^۲ (۱۹۵۸) در پژوهش خود نشان داد که یک رابطه منفی میان نرخ رشد دستمزدهای اسمی و نرخ بیکاری وجود دارد که بعدها منحنی فیلیپس نام گرفت. نتایج منحنی فیلیپس به

1. Branson
2. Phillips

قدری در نظریه‌های اقتصادی مهم و تأثیر گذار بود که در سال‌های بعد از آن، به منظور نشان دادن رابطه میان تورم و متغیرهای حقیقی اقتصاد، توسط سایر اقتصاددانان مورد استفاده قرار گرفت. برای اولین بار ساموئلسون و سولو در سال ۱۹۶۰ منحنی فیلیپس را به مثابه نشان دهنده رابطه جایگزینی بین تورم و بیکاری معرفی نمودند؛ این دو محقق نشان دادند که سیاست‌گذاران می‌توانند سیاست‌های پولی و مالی خود را جهت دستیابی به ترکیب‌های مختلف بیکاری و تورم تنظیم نمایند. در نسخه‌های اولیه منحنی فیلیپس بیان می‌شود که تورم و تولید رابطه مثبت دارند؛ زیرا به دلیل وجود توهم پولی، آثار تغییرات قیمت از سوی کارگران به درستی پیش‌بینی نشده و در نتیجه با افزایش قیمت، دستمزدها به همان اندازه افزایش نمی‌یابند و لذا دستمزد حقیقی کاهش پیدا کرده، استخدام از سوی بنگاه‌ها بالا رفته و تولید و اشتغال نیز افزایش می‌یابد (تیواری و دیگران^۱، ۱۴:۲۰۱۴).

برخی اقتصاددانان دیگر نیز همچون توبین^۲ (۱۹۶۷)، لوکاس^۳ (۱۹۷۳)، به گونه‌ای دیگر به رابطه مثبت میان رشد اقتصادی و تورم اشاره کرده‌اند. به این صورت که تورم از طریق توزیع مجدد درآمدها از کارگران با میل پایین به پس‌انداز به سوی کارفرمایان با میل بالاتر به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و همچنین از طریق افزایش نرخ اسمی بازدهی سرمایه‌گذاری می‌تواند محرک رشد اقتصاد شود.

کینز و دیدگاه‌های کینزی سعی کردند نشان دهند بی‌ثباتی در رفتار کارگزاران بخش خصوصی اقتصاد، از مجرای نوسانات در سرمایه‌گذاری و تقاضای کل، موجب بی‌ثباتی در اقتصاد و لزوم مداخله دولت می‌گردد. بر خلاف این تفکر، فریدمن (۱۹۶۸) و سایر پول‌گرایان از جمله فلیپس^۴ (۱۹۶۷) با معرفی نظریه‌هایی از قبیل درآمد دایمی و تقاضای پول، سعی کردند نشان دهند که تقاضای پول با ثبات بوده و به تغییرات نرخ بهره حساسیت زیادی ندارد. این امر موجب می‌گردد که سرعت گردش پول قابل پیش‌بینی باشد. در نهایت، بر طبق نظریه مقداری می‌توان نتیجه گرفت عامل اولیه تعیین مخارج اسمی کل، پول است.

در دهه ۱۹۶۰، فریدمن و فلیپس برای بیان دیدگاه‌های خود، با اضافه کردن انتظارات به رابطه فیلیپس، منحنی فیلیپس کوتاه مدت با تکیه بر انتظارات را معرفی کردند. در حقیقت دو نکته اساسی ویژگی‌های اصلی مکتب پولی فریدمن را تشکیل می‌داد. نکته اول، مفهوم نرخ طبیعی بیکاری و دومین وجه مشخصه مهم این مکتب، تأکید بسیار زیاد بر نقش پول در اقتصاد است. از دیدگاه فریدمن، اثرات ناشی از تغییرات حجم پول در کوتاه مدت و بلند مدت متفاوت است. بدین معنی که در کوتاه مدت، تغییرات عرضه پول می‌تواند اثرات انبساطی قابل توجهی بر متغیرهای واقعی در اقتصاد داشته باشد. در مقابل، در بلندمدت، افزایش حجم پول فقط قادر است بر تورم تأثیر بگذارد؛ بدون این که تأثیر قابل توجهی بر تولید داشته باشد (مونتوریول گاریکا^۵، ۹:۲۰۱۵).

1. Tiwari et al.

2. Tobin

3. Lukas

4. Phelps

5. Montoriol Garriga

فریدمن (۱۹۶۸) و فلیس (۱۹۶۷) در دو مقاله جداگانه چنین استدلال کردند که در بلندمدت که تورم‌های پیش بینی نشده از بین می‌روند، انتظارات مطابق با تورم جاری تعدیل گشته (انتظارات تطبیقی) و بیکاری به نرخ تعادلی خود باز می‌گردد. این نرخ با تمام نرخ‌های تورمی که به طور کامل پیش بینی شده، در وضع پایدار سازگار است و نشان می‌دهد که منحنی فیلیس بلند مدت در نرخ طبیعی بیکاری به حالت عمودی است.

فریدمن و میزمن^۱ (۱۹۶۳) در مقابل دیدگاه‌های کینزی بیان کردند که عامل اصلی تغییرات تقاضای کل، جابجایی منحنی LM و تغییرات حجم پول است. فریدمن و شوارتز^۲ (۱۹۶۳) بیان کردند که بین حجم پول و سطح فعالیت‌های اقتصادی همبستگی بالایی وجود دارد. همچنین در اغلب موارد، تغییرات حجم پول دارای یک منشاء مستقل از سطح فعالیت‌های اقتصادی بوده و در بلندمدت تغییرات حجم پول با تغییرات در سطح قیمت‌ها همراه است (و نه سطح فعالیت‌های حقیقی اقتصاد). پول‌گرایان با استفاده از الگوی سنت لویس سعی کردن نشان دهند مقادیر با وقفه حجم پول، اثر مثبت و معنی دار و مقادیر با وقفه تغییرات هزینه‌های دولت اثر بی معنی بر تغییرات تولید اسمی دارند.

نتیجه اینکه، مجموعه پژوهش‌های فریدمن و میزمن (۱۹۶۳)، فریدمن و شوارتز (۱۹۶۳) و الگوی سنت لویس نشان داد که عامل اصلی در ایجاد تغییرات تقاضای کل، تغییرات در حجم پول است. در نتیجه پول‌گرایان با این نظر کینزی‌ها که عامل اصلی ایجاد نوسانات اقتصادی، نوسانات در تقاضای کل است اتفاق نظر دارند، اما در مورد منشاء آن تغییرات، دیدگاه‌های آنها متفاوت است.

در مورد خنثی بودن پول در بلندمدت نیز اتفاق نظر نسبی میان کینزین‌ها و پول‌گرایان وجود دارد. اما در مورد اهمیت، مقدار و زمان بندی اثرات کوتاه مدت سیاست‌ها و تکانه‌های پولی بر فعالیت‌های حقیقی اقتصاد، اختلاف نظرهایی وجود دارد. بر طبق نظر پول‌گرایان، اثرات کوتاه مدت سیاست پولی بر بخش حقیقی اقتصاد، ناشی از عدم توانایی پیش بینی اثر آن بر سطح قیمت‌ها توسط کارگزاران اقتصادی است. بنابراین، تنها راهی که بانک مرکزی می‌تواند از طریق اتخاذ سیاست‌های پولی اثر دایمی بر متغیرهای واقعی اقتصاد داشته باشد، استفاده از نرخ تورم شتاب‌گرا^۳ است. در بلندمدت نیز در هر دو رویکرد اتفاق نظر وجود دارد که افزایش تورم موجب کاهش بیکاری و در نتیجه رشد اقتصادی نخواهد شد؛ هرچند شواهد تجربی نشان می‌دهد که نرخ‌های بالای تورم اثر منفی بر عملکرد رشد اقتصادی خواهد داشت (دیگریگوریو^۴، ۱۹۹۲: ۸؛ بیتنکورت^۵، ۱۹: ۲۰۱۲).

کلاسیک‌های جدید، با توجه به پیش زمینه پول‌گرایی خود، در مورد کارایی و اثر گذاری سیاست‌های مالی بحث نمی‌کنند. در نتیجه، لوکاس (۱۹۷۲) با تمرکز بر سیاست‌های پولی، در پژوهش خود نشان داد که در شرایط وجود انتظارات عقلایی، عرضه پیش بینی نشده پول

1. Friedman and Meiselman
2. Friedman and Schwartz
3. Accelerating inflation rate
4. De gregorio
5. Bittencourt

چگونه می تواند در کوتاه مدت موجب تغییرات ناپایدار و گذرا در سطح فعالیت های واقعی اقتصاد گردد. تحقیقات لوکاس نشان داد که پول در بلندمدت ابرخنشی است؛ اما در کوتاه مدت تکانه های پولی پیش بینی نشده به واسطه ایجاد اثر نقدینگی، بر اقتصاد اثر گذار هستند (کریستیانو و دیگران، ۱۹۹۹: ۸). در سال ۱۹۷۵، نتایج حاصل از تحقیقات سارجنت و والاس نشان داد که سیاست پولی ارتباطی با روند تولید و اشتغال ندارد. سارجنت و والاس نظریه انتظارات عقلانی را در مورد نرخ طبیعی بیکاری و منحنی فیلیپس که توسط فریدمن و فلپس تعدیل شده بود به کار گرفته و نشان دادند که تورم انتظاری بر اشتغال و تولید تأثیر گذار نمی باشد. اما تورم پیش بینی نشده و گذرا، بیکاری را به پائین تر از سطح نرخ طبیعی بیکاری کاهش می دهد. آنها معتقد بودند که سیاست گذارای منظم پولی تنها می تواند بر تورم انتظاری اثر گذار باشد و بر تورم و بیکاری پیش بینی نشده تأثیری نخواهد داشت. از این رو، طرفداران این مکتب معتقد به وجود منحنی فیلیپس عمودی در کوتاه مدت و بلند مدت هستند و اعتقاد دارند بین تورم و بیکاری ارتباطی وجود ندارد؛ مگر آن که فقط به خاطر خطا در انتظارات، انحراف هایی در تولید و اشتغال از سطوح طبیعی اش ایجاد شود بارو^۱، ۱۳: ۲۰۰۶، موکاکا^۲، ۱۸: ۲۰۱۲ و تیواری و همکاران، ۱۹: ۲۰۱۴).

در تحلیل های کلاسیک جدید دهه ۱۹۷۰، عامل اصلی ایجاد دوره های تجاری، تغییرات تقاضای کل ناشی از تغییرات پیش بینی نشده حجم پول در نظر گرفته می شد (به عبارت دیگر، دوره های تجاری منشاء پولی دارد). اما در تحلیل های RBC، با پذیرش چارچوب کلی تحلیل های کلاسیک جدید، به جای تغییرات حجم پول، تکانه های حقیقی و به طور ویژه تکانه فناوری عامل ایجاد دوره های تجاری معرفی شد.

الگوهای ابتدایی RBC بدون وجود پول مطرح شد. در واقع گویی برای یک اقتصاد تهاتری طراحی شده است. در یک اقتصاد تهاتری، تعادل عمومی والراس که مبنای الگوهای RBC است، قیمت نسبی کالاها را تعیین می کند. حال همانطور که اضافه کردن پول به الگوهای تعادل عمومی والراس تنها به تعیین سطح قیمت های مطلق می انجامید و اثری بر قیمت های نسبی و متغیرهای حقیقی نداشت، در الگوهای RBC نیز همان گونه تحلیل می شد. در نتیجه، در این الگوها، تغییرات برونزای عرضه پول توسط مقامات پولی، تنها به تغییر مطلق قیمت ها (ایجاد تورم) می انجامید.

در تحلیل های پول گرایان و کلاسیک های جدید، در ابتدا اعتقاد بر این بود که پول عامل اصلی ایجاد دوره های تجاری است و در کوتاه مدت تغییرات در حجم پول می تواند اثرات حقیقی داشته باشد؛ گرچه در بلندمدت پول خنشی است. از طرف دیگر، شواهد آماری نشان می دهد که همبستگی بالایی بین حجم پول و متغیرهای حقیقی از جمله تولید حقیقی وجود داشته و پول دارای تقدم بر تولید حقیقی است. با توجه به اینکه الگوهای اولیه RBC بدون پول مطرح شد، از این رو قادر به توضیح این همبستگی نبودند. به عبارت دیگر، در این الگوها بیان شد که پول خنشی است و نوسانات اقتصادی ارتباطی به حجم پول ندارد. اما شواهد تجربی، همبستگی

1. Barro

2. Mukoka

میان این دو متغیر را نشان می‌داد (والش، ۲۰۱۰: ۱۷).

در اوایل دهه ۱۹۸۰ و بعد از مطالعات کیدلند و پرسکات^۱ (۱۹۸۲)، نظریه RBC، چارچوب اصلی تجزیه و تحلیل نوسانات اقتصادی محسوب می‌شد. از دیدگاه روش‌شناسی، نظریه RBC از الگوهای تعادل عمومی به عنوان ابزار اصلی بررسی اقتصاد کلان استفاده می‌کند. مهم‌ترین ابعاد تحول در الگوهای RBC را می‌توان در سه دسته کارایی دوره‌های تجاری، اهمیت تکانه فناوری (به عنوان منبع اصلی نوسانات اقتصادی) و نقش محدود عوامل پولی در اقتصادی تقسیم بندی کرد. در واقع با توجه با ویژگی‌های الگوهای RBC، در میان اقتصاددانان این باور وجود دارد که از این الگوها به منظور تبیین رفتار بانک مرکزی و سیاست‌های پولی نمی‌توان استفاده کرد. از این رو به منظور رفع انتقاد به عدم لحاظ پول در این الگوها، کینگ و پلاسر^۲ (۱۹۸۴) و کولی و هنسن^۳ (۱۹۸۹) با معرفی بخش پولی در الگوهای مرسوم RBC و با فرض وجود بازار رقابت کامل و قیمت‌ها و دستمزدهای انعطاف پذیر، سعی بر تجزیه و تحلیل سیاست‌های اقتصادی اتخاذ شده داشتند.

به طور کلی، در الگوهای پولی کلاسیک، سیاست‌های پولی بر متغیرهای واقعی بی‌اثر و خنثی هستند. این بر خلاف این باور عمومی است که بانک مرکزی حداقل در کوتاه مدت می‌تواند با اتخاذ سیاست‌های پولی مناسب بر تولید و اشتغال اثر گذار باشد. این دیدگاه توسط بسیاری از اقتصاددانان بعد از مطالعات فریدمن و شوارتز (۱۹۶۳) و تا به حال مورد بررسی و تایید قرار گرفته است. تضاد میان یافته‌ها و شواهد تجربی با دلالت‌های اقتصاد کلاسیک، به عنوان نشانه‌ای از این مهم بود که شاید یکی از اجزای اصلی در دنیای واقعی، در الگوهای کلاسیک لحاظ نشده و یا به درستی ترسیم نشده است. مجموع این انتقادات، زمینه بیان دیدگاه‌های کینزی‌های جدید به طور ویژه در زمینه اقتصاد پولی و اثرات سیاست‌های پولی را فراهم کرد.

در الگوهای مرسوم کینزی در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، عامل اصلی اثرات تقاضای کل بر متغیرهای حقیقی، چسبندگی در دستمزدها و قیمت‌ها عنوان می‌شد؛ بدون آنکه دلیل این چسبندگی مطرح شود. الگوهای سنتز نئوکلاسیک نیز بر مبنای توهم پولی به تجزیه و تحلیل دوره‌های تجاری می‌پرداختند. با مطرح شدن تحلیل‌های پول گرایان و سپس کلاسیک جدید و به ویژه مفهوم انتظارات عقلایی، اتکا بر توهم پولی برای الگوهای کینزی به طور کامل بی‌اساس در نظر گرفته می‌شد. عدم مقبولیت توهم پولی بر اثر مطرح شدن انتظارات عقلایی و عدم توضیح چسبندگی دستمزدهای اسمی، عاملی شد تا اقتصاد کلان کینزی جدید مطرح شود.

الگوهای اولیه کینزی جدید، در دهه ۱۹۷۰ و در واکنش به مکتب کلاسیک جدید مطرح و شامل کارهای فلیپس، فیشر و تیلور بود. این الگوهای اولیه، سعی داشتند تا ضمن پذیرش انتظارات عقلایی و روش تحلیل کلاسیک جدید، نشان دهند که در صورت وجود چسبندگی دستمزد اسمی، نوسانات تقاضای کل اثرات حقیقی داشته و خنثی بودن پول بر قرار نیست. به

1. Kydland and Prescott
2. King and Plosser
3. Cooley and Hansen

این فرآیند پذیرش روش تحلیل کلاسیک‌های جدید توسط کینزی‌های جدید، سنتز نئو کلاسیک جدید می‌گویند (گودفرنند و کینگ، ۲۰۰۳: ۸).

از اوایل دهه ۱۹۸۰، به تدریج الگوهای کینزی جدید، به جای تمرکز بر چسبندگی دستمزد اسمی، به تمرکز بر چسبندگی قیمت‌ها روی آوردند. برای این منظور، به جای بازارهای رقابتی که مبنای تحلیل کلاسیک، پول‌گرایان، کلاسیک جدید و RBC بود، از بازارهای رقابت ناقص برای تحلیل اقتصاد کلان استفاده کردند. در رویکرد کینزی جدید، این چسبندگی‌ها به نوعی عامل اصلی اثر نامتقارن تکانه‌های پولی بر بخش حقیقی اقتصاد است (والش، ۲۰۱۰: ۲۱).

الگوهای کینزی جدید در واقع با اضافه کردن اجزایی به الگوهای RBC شکل گرفت. به عبارت دیگر، با وجود تفاوت در دلالت‌های سیاستی در این دو رویکرد، شباهت‌های زیادی نیز بین این دو نظریه وجود دارد. رویکرد تحلیلی کینزی جدید، با تلفیق الگوهای تعادل عمومی که ویژگی نظریه‌های RBC بود، با فروض کینزی‌های جدید شکل گرفت. مهم‌ترین ویژگی‌های اصلی این چارچوب وجود بازار رقابت ناقص و وجود چسبندگی‌های اسمی می‌باشد (گالی و گرتلر^۱، ۲۰۰۷: ۳). نکته قابل تمایز دیگر در این تحلیل‌ها، غیر خنثی بودن سیاست‌های پولی در کوتاه مدت است. غیر خنثی بودن سیاست‌های پولی، حداقل در یک چارچوب نظری، پیامد وجود چسبندگی‌های اسمی است. یکی از این پیامدها این است که تغییرات در نرخ بهره کوتاه مدت، اگر به واسطه اتخاذ سیاست‌های بانک مرکزی به طور مستقیم و یا اینکه به واسطه تغییر در عرضه پول باشد، به طور متناسب موجب تغییر در نرخ تورم انتظاری نشده که این خود موجب تغییر در نرخ بهره حقیقی می‌گردد. این تغییر در نرخ بهره حقیقی نیز موجب نوسان در مصرف و سرمایه‌گذاری شده و به دنبال آن تولید و اشتغال تحت تأثیر قرار می‌گیرند. (اوهلینگ^۲، ۲۰۰۵: ۸).

در دهه‌های اخیر، علاوه بر روند تکامل مکاتب مختلف اقتصادی، چارچوب مطالعات تجربی نیز هم‌راستا با تحولات اقتصادی در کشورهای لاتین هم‌زمان با اوج نرخ‌های تورم، نرخ رشد اقتصادی نیز کاهش یافت، این دیدگاه به وجود آمد که تورم و رشد اقتصادی رابطه منفی با یکدیگر دارند (دیگریگوریو^۳، ۱۹۹۲: ۱۶، بیتنکورت^۴، ۲۰۱۲: ۶). به نظر می‌رسید که در این کشورها، میزان بالای تورم، از طریق کاهش میزان پس‌انداز و افزایش هزینه و ریسک سرمایه‌گذاری مولد، به تخصیص نامناسب منابع سرمایه‌گذاری به سمت فعالیت‌های کمتر مولد منجر شده است (جاو و دانگ^۵، ۲۰۱۲: ۵). برخی اقتصاددانان از جمله سیدروسکی^۶ (۱۹۶۷)، فریدمن (۱۹۶۸)، فیشر^۷ (۱۹۷۹) و موکاکا^۸ (۲۰۱۸) بر عدم ارتباط خاص میان نرخ تورم و نرخ رشد اقتصادی تأکید

1. Gali and Gertler
2. Uhlig
3. De gregorio
4. Bittencourt
5. Jha and Dang
6. Sidrauski
7. Fisher
8. Mukoka

دارند. به اعتقاد این دسته از پژوهشگران، دستمزدهای اسمی بطور کامل انعطاف پذیر بوده و از این رو با افزایش تقاضای کل و به تبع آن افزایش قیمت‌ها، دستمزدهای اسمی نیز به اندازه افزایش سطح عمومی قیمت‌ها بالا می‌رود؛ در نتیجه، دستمزدهای حقیقی بدون تغییر باقی می‌ماند و سطح اشتغال و تولید ملی نیز بدون تغییر باقی خواهد ماند (بارو، ۱۱:۲۰۱۳ و تیواری و همکاران، ۱۲:۲۰۱۹).

در سال‌های اخیر، بسیاری از سیاست‌گذاران نظریات جدیدی مطرح نمودند که به نحوی تلفیقی از نظریه‌های مورد اشاره است. این اقتصاددانان بیان کردند که تورم تا یک نرخ معینی می‌تواند تأثیر مثبت یا خنثی بر رشد اقتصادی داشته باشد و پس از آن، به عنوان یک عامل ضد رشد اقتصادی عمل کند (احمد، ۴:۲۰۲۲). در واقع با توجه به اینکه مسیرهای متعددی وجود دارد که از طریق آنها تورم می‌تواند بر رشد اقتصادی اثر بگذارد، این اثرات می‌تواند با توجه به سطح تورم هم‌دیگر را تضعیف یا تقویت کنند؛ بنابراین یک رابطه خطی بین تورم و رشد وجود ندارد (کریمر و همکاران، ۲:۲۰۱۱). در این راستا نتایج برخی پژوهش‌ها نشان می‌دهد که تورم از یک طرف در کوتاه‌مدت به عنوان تکانه عرضه عمل کرده و در نتیجه بر رشد اقتصادی تأثیرگذار خواهد بود. از طرف دیگر، در بلندمدت رشد تولید از طریق تکانه افزایش عرضه، تورم را تحت تأثیر قرار دهد (اودین و همکاران، ۴:۲۰۱۷). از این رو در پژوهش حاضر از این منظر به موضوع رابطه میان نرخ تورم و رشد اقتصادی نیز پرداخته شده است.

۲-۲- پیشینه تحقیق

عبدی سیدکلایی و طاهری بازخانه (۲۰۱۹) با تحلیل در حوزه زمان-فرکانس و استفاده از روش موجک‌ها نشان دادند که در بلندمدت (بیشتر از ۴ سال)، افزایش (کاهش) در رشد اقتصادی با کاهش (افزایش) تورم همراه است. علاوه بر این، افزایش رشد اقتصادی به صورت محدود و در کوتاه‌مدت فشار تورمی ایجاد کرده است.

اثنی‌عشری و همکاران (۲۰۱۸) با استفاده از الگوهای پارامتر زمان متغیر به بررسی واکنش تولید نسبت به برخی از متغیرهای اثرگذار از جمله حجم نقدینگی پرداختند. نتایج این مطالعه نشان داد که در ایران، روند تغییران این دو متغیر با هم متناسب نیست و این به معنای ناکارایی سیاست‌های پولی اتخاذ شده می‌باشد.

موسوی و سلطانی (۲۰۱۶) رابطه رشد تولید و تورم در اقتصاد ایران را با استفاده از یک مدل پویای عرضه کل- تقاضا کل، مورد بررسی قرار دادند. بدین منظور روابط بین سری‌های زمانی ارزیابی شده و جهت تحلیل بیشتر، از ساختار اقتصاد کلان ایران جهت مدل‌سازی در چهارچوب VAR ساختاری استفاده شده است. نتایج تجربی نشان داده که تکانه‌های وارده از طرف سیاست‌های پولی و مالی و نرخ مبادله، اثر مثبتی در ایجاد تورم خواهند داشت. نتایج حاصل از تجزیه واریانس نیز بیانگر این مطلب بوده است که اثر سیاست‌های مالی انبساطی در

ایجاد تورم در مقایسه با افزایش تولید، به مراتب شدیدتر خواهد شد. همچنین نتایج حاصل از محاسبه تورم هسته‌ای نیز نمایانگر این مطلب است که تورم در ایران بیشتر ریشه در طرف تقاضا اقتصاد دارد. با استفاده از یافته‌ها، مدیریت سیاست‌های طرف تقاضا اقتصاد از طریق سیاست‌های انقباضی پولی و مالی به نحوی که رشد تولید و کاهش تورم را تضمین نماید، پیشنهاد شده است.

ختایی و سیفی پور (۲۰۱۴) عوامل مؤثر بر شکل‌گیری نرخ تورم و الزامات حصول تورم یک رقمی را در اقتصاد ایران بررسی نمودند. این مهم با استفاده از مبانی نظری معمول، مطالعه‌های تجربی تورم، تجربه حاصل از دوره گذار کشورهای با نرخ تورم بالا، شرایط خاص ایران و مدل اقتصادسنجی انجام گرفته است. بررسی‌ها نشان داده است که برای تحقق تورم یک رقمی سیاست‌های کنترل کسری بودجه دولت با تأکید بر کاهش هزینه و افزایش درآمدهای مالیاتی، کنترل حجم پول، خصوصی‌سازی، اصلاحات ساختاری و کاهش سهم نفت در تولید کشور است. در بررسی عوامل مؤثر بر شکل‌گیری تورم در اقتصاد ایران نتایج این مطالعه نشان داد که نقدینگی در بلندمدت و کوتاه‌مدت با یک وقفه، بیشترین اثر را در تعیین نرخ تورم دارد. کسری بودجه، درآمدهای نفتی و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی نیز از عوامل مؤثر دیگر هستند. سلطان تویه و همکاران (۲۰۱۲) به بررسی رابطه میان تورم و رشد اقتصادی پرداختند. در این مطالعه با استفاده از روش ARDL نتیجه گرفته شد که در این بازه تورم اثر منفی بر رشد اقتصادی داشته است. این نتیجه با استفاده از روش رگرسیون غلتان نیز مورد تأیید قرار گرفت. توکلیان و شاهمرادی (۲۰۱۲) در مطالعه خود و به کمک الگوی مارکوف سوئیچینگ نتیجه گرفتند که در بازه زمانی کوتاه مدت میان تورم و رشد اقتصادی رابطه مثبت با یکدیگر داشته‌اند. باین حال در بازه بلندمدت و در اغلب سال‌ها، این رابطه در ایران به صورت منفی می‌باشد.

روشن و قرهی (۲۰۱۲) با به‌کارگیری مدل خود رگرسیونی با وقفه‌های توزیعی (ARDL)) به بررسی رابطه بین حجم پول، سطح عمومی قیمت‌ها و رشد اقتصادی در ایران پرداختند. یافته‌های حاصل از تخمین مدل بلندمدت، ارتباط مثبت رشد حجم پول و سطح عمومی قیمت‌ها را تأیید می‌کند. به‌گونه‌ای که ۱۰ درصد افزایش حجم پول سبب ۴/۷ درصد افزایش شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی می‌شود. نتایج حاصل از تخمین مدل بلندمدت همچنین حاکی از آن است که رشد اقتصادی تأثیر منفی بر سطح عمومی قیمت‌ها دارد. بدان معنا که افزایش تولید ناخالص داخلی واقعی، سبب کاهش سطح عمومی قیمت‌ها و کاهش تورم شده است. بعلاوه، نتایج آزمون مدل تصحیح خطا (ECM) بیانگر آن است که بیش از دو سال طول می‌کشد تا عدم تعادل‌های کوتاه‌مدت تورم از بین رفته و به رابطه بلندمدت خویش برسد. کمیجانی و نقدی (۲۰۰۹) با استفاده از الگوهای VAR و الگوی تصحیح خطای برداری و داده‌های نتیجه گرفتند که در ایران ریشه تورم صرفاً پولی نیست و تورم یک رابطه بلندمدت با تولید دارد. به آن مفهوم که در بلندمدت افزایش تولید موجب کاهش تورم می‌شود. جعفری صمیمی و قلی‌زاده کناری (۲۰۰۷) به بررسی عوامل مؤثر بر رشد اقتصادی در

کشورهای در حال توسعه پرداختند. محققان با استفاده از الگوی معادلات همزمان و داده‌های بازه زمانی ۲۰۰۳-۱۹۹۵ نتیجه گرفتند که در کشورهای مورد بررسی، تورم اثر منفی بر رشد اقتصادی دارد. همچنین نقدینگی و سکون تورمی، اثر معناداری بر سطح تورم خواهد داشت. گیردزیجانوسکا و همکاران^۱ (۲۰۲۲) در مقاله‌ای به بررسی جنبه‌های تاریخی رشد تورم و نگرش اقتصاددانان نسبت به آن می‌پردازد. این مقاله با ارائه یک مدل تحلیلی جدید از تورم کل، رویکرد جدیدی به مطالعه تورم ارائه می‌کند و دلایل اصلی شکل‌گیری آن را تحلیل می‌کند. بر اساس این مدل، تحلیل نظری تشکیل حباب اقتصادی بر اساس پدیده اشباع ارائه شده و پیامدهای خرد و کلان اقتصادی آن مورد بحث قرار گرفته است. نوآوری اصلی این مقاله ایجاد یک مدل تورم گسترده (جزئیات) است که محرک‌های اصلی تورم را نشان می‌دهد و بنابراین به مفهوم رشد اقتصادی کنترل شده کمک می‌کند که برای تضمین رشد اقتصادی پایدار کشور ضروری است.

الینگتون و مایلز^۲ (۲۰۱۹) در مقاله خود با استفاده از نظریه کلاسیک تورم برای تورم قیمت مصرف کننده بریتانیا از سه ماهه اول ۱۹۷۰ تا سه ماهه چهارم ۲۰۱۷ و با استفاده از مدل‌های غیرخطی نشان دادند که توضیح تورم بر مبنای تغییرات پول در دوره‌های تورم بالا مشهود است. همچنین نتایج تاکید می‌کنند که در دوره‌های تورم بالا، بانک مرکزی انگلستان باید شرایط پولی را در ارتباط با موضع سیاست پولی بررسی کرده و مورد توجه قرار دهد؛ زیرا می‌تواند به کاهش تداوم تورم کمک کند.

بادو و مسیح^۳ (۲۰۱۸) در مطالعه خود بر عوامل تعیین کننده رشد اقتصادی ترکیه تمرکز کردند. یافته‌ها نشان داده که در این کشور، تولید ناخالص داخلی درون‌زاترین متغیر (یعنی وابسته) و نرخ تورم برون‌زاترین متغیر (یعنی مستقل) است. بر اساس تجزیه واریانس تعمیم یافته، به نظر می‌رسد که زنجیره علی گرنجر عمدتاً توسط نرخ تورم هدایت می‌شود که منجر به تشکیل سرمایه ناخالص، مصرف دولت، بازبودن تجارت و تولید ناخالص داخلی می‌شود.

کاکرمن^۴ (۲۰۱۷) با استفاده از نظریه مقداری پول نشان داد که تورم پایدار مستلزم افزایش مداوم در عرضه پول است. همچنین محقق بیان کرد که این بدان معنا نیست که همه افزایش‌ها در عرضه پول تورمی هستند. این مطالعه موضوع را با مقایسه پیامدهای تورمی ناشی از فروپاشی لمن برادرز^۵ با تجربه ابر تورم آلمان پس از جنگ جهانی اول، بررسی و نشان می‌دهد که یک عامل کلیدی که تجربیات بسیار متفاوت تورم بین این دو قسمت را توضیح می‌دهد، نحوه تبدیل انبساط پولی به تقاضا است. در واقع گسترش پایه پولی فدرال رزرو به تقاضا برای کالاها و خدمات تبدیل نشد زیرا بیشتر آن با افزایش شدید تقاضا برای نقدینگی توسط موسسات مالی جذب گردید. در مقابل، انبساط پولی آلمان بلافاصله به تقاضا برای کالاها و خدمات تبدیل شد، زیرا انگیزه آن گرسنگی دولت برای درآمدهای حقوقی بود.

1. Girdzijauskas et al
2. Ellington and Milas
3. Baddou and Masih
4. Cukierman
5. Lehman Brothers

بوزکرت^۱ (۲۰۱۴) در مقاله خود با عنوان «رابطه پول، تورم و رشد: مورد ترکیه» به بررسی رابطه پول، تورم و رشد در ترکیه با استفاده از آزمون هم انباشتگی می‌پردازد. برای این منظور دوره ۱۹۹۹:۲ - ۲۰۱۲:۲ گرفته شده و از داده‌های فصلی عرضه پول (M2)، تولید ناخالص داخلی، سرعت پول و کاهش تورم استفاده شده است. بر اساس نتایج این مقاله، حجم پول و سرعت گردش پول یکی از عوامل تعیین کننده اصلی تورم در بلندمدت در ترکیه است. از سوی دیگر کاهش ۱ درصدی درآمد به‌طور مستقیم تورم را ۱ درصد کاهش می‌دهد.

اکتار^۲ (۲۰۰۵) در مقاله خود با عنوان «استفاده از داده‌های سالانه بازه زمانی ۱۹۵۴ تا ۲۰۰۲ رابطه علی بین رشد پول، تورم، کاهش ارزش پول و رشد اقتصادی در اندونزی را آزمون کردند. نتایج نشان داد که بین رشد عرضه پول و تورم و بین کاهش ارزش پول و تورم یک رابطه علیت دو سویه کوتاه‌مدت وجود دارد. برای دوره نمونه کامل، علیت از تورم به رشد عرضه پول محدود قوی‌تر از رشد محدود عرضه پول به تورم بود. این نتیجه با این دیدگاه مطابقت دارد که در یک اقتصاد با تورم بسیار بالا، تورم اثر بازخوردی بر رشد عرضه پول دارد و این یک فرآیند تورمی خود پایدار را ایجاد می‌کند. باین‌حال، علیت کوتاه‌مدت دو جهته بین کاهش ارزش پول و تورم برای دوره کامل یا هر دوره نمونه کوتاه‌تری ضعیف یا قوی برقرار نبوده است. در رابطه بین تورم و رشد اقتصادی، نتایج حاکی از آن است که هیچ‌گونه علیت کوتاه‌مدت از تورم به رشد اقتصادی برای دوره کامل یا هر دوره فرعی وجود ندارد.

اورفانیدیز^۳ (۲۰۰۳) با استفاده از یک مدل اقتصادسنجی نشان داد که وقتی محدودیت‌های اطلاعاتی به‌درستی محاسبه می‌شوند، سیاست‌های فعال از تورم بالا جلوگیری نمی‌کنند، بلکه در عوض منجر به عملکرد اقتصاد کلان بدتر از تجربه تاریخی واقعی می‌شوند. این مشکل را می‌توان تا حد زیادی به اتکای معکوس این سیاست‌ها به شکاف تولید نسبت داد. این تحلیل نشان می‌دهد که نتایج ناگوار اقتصادی تورم بالا ممکن است ناشی از پیگیری ناخوشایند سیاست‌های فعال در مواجهه با اندازه‌گیری‌های نادرست، به‌ویژه، ارزیابی‌های بیش‌ازحد خوش‌بینانه از شکاف تولید مرتبط با کاهش بهره‌وری در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ باشد.

پارک^۴ (۱۹۹۶) در مقاله خود با عنوان «سطح و تغییرپذیری رشد تولید تورم و سهم تحلیل تجربی مقطعی پول» ارتباط بلندمدت بین نوسانات تورم، رشد تولید و عرضه پول را در بیش از ۹۱ کشور مورد بررسی قرار داد. نتایج این مطالعه بر وابستگی نوسانات تورم نسبت به سطح تورم و نیز عدم وجود ارتباط بین تغییرات تورم و سطح تولید دلالت داشت. نتایج مطالعه مذکور همچنین نشان داد که در کشورهای مورد بررسی، تورم پدیده‌ای به شدت پولی است و نیز ارتباط معنی‌دار بین نرخ رشد عرضه پول و نرخ رشد بلندمدت محصول در این کشورها وجود ندارد. از طرف دیگر نوسانات عرضه بلندمدت محصول شدیداً تحت تأثیر نوسانات تورم و عرضه

1. Bozkurt
2. Akhtar
3. Orphanides
4. Park

پول قرار دارد و ارتباط مثبت و معنی‌دار بین این متغیرها مشاهده شده است. در نهایت نتایج نمایانگر، این واقعیت است که بالا بردن تورم و عرضه پول، هزینه‌های قابل توجهی را بر کل اقتصاد تحمیل می‌نمایند که از این طریق، کاهش عرضه محصول و لذا کاهش رفاه اجتماعی را در پی خواهند داشت.

۳- روش‌شناسی پژوهش

در پژوهش حاضر رابطه علیت کوانتایل میان متغیرهای رشد اقتصادی، حجم نقدینگی و نرخ تورم از داده‌های تولید ناخالص داخلی حقیقی (gdpr)، حجم نقدینگی (M2) و شاخص قیمت مصرف‌کننده (cpi) به صورت فصلی مربوط به اقتصاد ایران در بازه زمانی ۱۳۸۳:۱-۱۴۰۱:۲ و بر اساس حداکثر اطلاعات موجود استفاده شده است. با عنایت به نظریات مطرح شده در مطالعات مختلف از جمله اومپا و اوجدا^۱ (۲۰۲۲)، وق و همکاران^۲ (۲۰۱۷)، والش (۲۰۱۰) و کامینسکی و همکاران^۳ (۲۰۰۵)، تکانه نرخ ارز و اثر آن بر اقتصاد از کانال سیاست‌های پولی اتفاق می‌افتد. به این مفهوم که در صورت افزایش نرخ ارز، سیاست گذار پولی با انتخاب نظام ارزی متناسب، به این تکانه پاسخ نشان می‌دهد و در صورت حرکت مقام پولی به سمت تثبیت نرخ ارز، به نوعی سیاست پولی درونزا می‌شود که این امر می‌تواند بر نرخ تورم تاثیر گذار باشد. در این راستا با توجه به اینکه نرخ بهره به عنوان ابزار مرسوم سیاست پولی در اغلب کشورها در ایران استفاده نمی‌شود، مقام پولی با تعیین کریدور نرخ ارز و یا تثبیت آن، به نوعی عرضه پول را درونزا می‌کند.

یکی از مشکلات در تخمین الگوهای اقتصادسنجی، امکان بروز مشکل مقدار حدی می‌باشد. این مشکل زمانی حادث می‌شود که یک مقدار حدی، یا نادیده گرفته شده و یا کنار گذاشته می‌شود. در این شرایط اگر توزیع عبارت خطا نرمال نباشد و مقادیر حدی وجود داشته باشد، آنگاه برآوردگرهای مرسوم بر مبنای مدل گاوسی که به منظور بررسی رابطه میان متغیرها استفاده می‌شود بطور معمول تورش‌دار و غیر کارا خواهند بود. در این وضعیت لازم است از تخمین‌زن‌های استوار دیگری استفاده شود (لیو و همکاران، ۲۰۲۱: ۴). از این رو در مطالعه حاضر نیز از مدل رگرسیونی کوانتایل در داده‌های تابلویی استفاده شده است.

در خصوص رگرسیون‌های کوانتایل نیز به اختصار می‌توان اشاره کرد که این رویکرد توسط کونکر و باست (۱۹۷۸) به عنوان جایگزینی برای روش رگرسیون حداقل مربعات که کاربردهای بیشتری دارد معرفی شده است. در این رویکرد به منظور بررسی تاثیر متغیر مستقل بر متغیر وابسته، چولگی توزیع در نظر گرفته می‌شود که باعث می‌شود تصویر کامل‌تری از این عملکرد ارائه شود. کونکر (۲۰۰۴) بیان می‌کند که از رگرسیون کوانتایل زمانی که تخمین کوانتایل‌های مختلف جامعه مورد نیاز باشد، می‌توان استفاده کرد. یکی از مزایای این نوع رگرسیون نسبت به رگرسیون حداقل مربعات، در تخمین میانه و یا سایر شرایط مشابه در این

1. Ocampo and Ojeda-Joya

2. Vegh et al

3. Kaminsky

است که تخمین‌ها در شرایط وجود داده‌های دور افتاده (داده‌های پرت)، قابل اطمینان‌تر خواهد بود. زیرا تابع هدف رگرسیون کوانتایل، مجموع وزنی انحراف‌های مطلق است که نتایج قابل اطمینانی را به همراه خواهد داشت. از این رو بردار ضرایب تخمین زده شده روی متغیر وابسته نسبت به مشاهدات پرت حساس نیست. علاوه بر این، این رویکرد زمانی که توزیع جملات خطا نرمال نبوده و دنباله‌های توزیع بلند و نامتقارن باشد، نسبت به روش حداقل مربعات معمولی کارا تر خواهد بود.

در روش رگرسیون کوانتایل، بر خلاف رگرسیون حداقل مربعات، توابع کوانتایل گوناگون از یک توزیع شرطی برآورد می‌شود (در این میان کوانتایل ۰/۵ که میانه می‌باشد، یک استثنا خواهد بود). از این رو هر رگرسیون کوانتایلی در واقع یک نقطه منحصر بفرد (روی دو دنباله توزیع و یا مرکز توزیع) از توزیع شرطی را نشان می‌دهد که با قراردادن این رگرسیون‌های مختلف کنار هم، نمای جامع‌تری از توزیع شرطی نمایان خواهد شد. این وضعیت زمانی که توزیع شرطی شکل استاندارد نداشته باشد، بطور نمونه در شرایط نامتقارن بودن شکل توزیع، وجود توزیع‌های دم پهن و یا توزیع‌ها منقطع، می‌تواند بسیار مفید باشد (مالیکوف و همکاران، ۲۰۲۰:۳). در نهایت شاید بتوان بیان کرد که مهم‌ترین نقش رگرسیون کوانتایل، شناسایی شکل توزیع متغیر وابسته در سطوح مختلف متغیر مستقل می‌باشد. این اتفاق با برآزش الگوهای رگرسیون متعدد بر یک مجموعه داده‌ها به ازای کوانتایل‌های مختلف امکان پذیر می‌باشد. در پژوهش حاضر به منظور بررسی وجود ریشه واحد علاوه بر آزمون^۱ ADF، از آزمون ریشه واحد خودرگرسیون کوانتایل^۲ (QAR) معرفی شده توسط ژیاو^۳ (۲۰۰۴) و گالوا^۴ (۲۰۰۹) استفاده شده است. با استفاده از این روش، مانایی هر یک از سری‌های زمانی نه تنها در میانگین شرطی سری، بلکه در هر یک از کوانتایل‌های توزیع شرطی نیز مورد بررسی قرار خواهد گرفت (تروستر و همکاران^۵، ۲۰۱۸). این روش در ابتدا توسط کوئکر و ژیاو (۲۰۰۹) معرفی شد. با این حال گالوو (۲۰۰۹) آن را به صورت زیر تعمیم داد.

$$Q_{\tau}^Y(Y_t | I_t^Y) = \mu_1(\tau) + \mu_2(\tau)t + \alpha(\tau)Y_{t-1} + \sum_{j=1}^p \alpha_j(\tau)\Delta Y_{t-j} + F_{\tau}^{-1}(\tau) \quad (1)$$

در معادله فوق $Q_{\tau}^Y(\cdot | I_t^Y)$ کوانتایل τ ام $F_Y(\cdot | I_t^Y)$ ، جزء رانش، t روند زمانی، $\alpha(\tau)$ ضریب پایداری یا سکون و F_{τ}^{-1} معکوس توزیع شرطی جزء خطا هر کوانتایل $\tau \in [0,1]$ می‌باشد. بدین ترتیب ضرایب پایداری مختلف هر کوانتایل $(\hat{\alpha})$ توزیع شرطی Y_t تخمین زده خواهد شد.

در ادامه از آزمون هم‌انباشتگی جوهانسون (۱۹۹۵) استفاده خواهد شد تا وجود رابطه هم‌انباشته میان متغیرهای تحقیق مورد آزمون قرار گیرد. در این روش وجود هم‌انباشتگی میان دو جفت داده سری زمانی با استفاده از یک مدل VECM به صورت زیر آزمون خواهد شد.

1. Augmented Dicky Fuller
2. Quantile auto-regressive
3. Xiao
4. Galvao
5. Troster et al.

$$Y_t = \alpha + \beta Z_t + \sum_{j=1}^p \Pi_j Y_{t-j} + \sum_{j=1}^q \gamma_j Z_{t-j} + u_t \quad (2)$$

در معادله فوق Y_t و Z_t درجه انباشتگی از مرتبه ۱ و u_t درجه مانایی می‌باشد. همچنین به منظور انتخاب وقفه بهینه نیز از معیار اطلاعاتی AIC استفاده شده است.

نتایج مطالعات تجربی نشان داده است که امکان تغییر بردار هم‌انباشتگی روی توزیع داده‌ها وجود دارد. از این رو در پژوهش حاضر، از آزمون هم‌انباشتگی کونتایل معرفی شده توسط ژیانو (۲۰۰۹) استفاده شده است. مدل هم‌انباشتگی کونتایل می‌تواند تاثیرات سیستماتیک متغیرهای شرطی را بر اساس مکان، مقیاس و شکل توزیع شرطی متغیر پاسخ نشان دهد (تروستر و همکاران، ۲۰۱۸). بر این اساس، مدل هم‌انباشتگی کونتایل شامل مدل هم‌انباشتگی مرسوم انگل و گرنجر (۱۹۸۷) است که به عنوان یک مورد خاص در آن $\beta(\tau)$ بردار مقادیر ثابت می‌باشد.

$$Y_t = \alpha + \beta' Z_t + \sum_{j=-k}^k \Delta Z'_{t-j} \Pi_j + u_t \quad (3)$$

و

$$Q_t^Y(Y_t | I_t^Y, I_t^Z) = \alpha(\tau) + \beta(\tau)' Z_t + \sum_{j=-k}^k \Delta Z'_{t-j} \Pi_j + F_u^{-1}(\tau) \quad (4)$$

همچنین به منظور لحاظ ویژگی‌های غیرخطی سری، یک عبارت درجه دوم از رگرسیون در مدل هم‌انباشتگی کونتایل به صورت زیر وارد می‌شود.

$$Q_t^Y(Y_t | I_t^Y, I_t^Z) = \alpha(\tau) + \beta(\tau)' Z_t + \sum_{j=-k}^k \Delta Z'_{t-j} \Pi_j + \sum_{j=-k}^k \Delta Z_{t-j}^2 \Gamma_j + F_u^{-1}(\tau) \quad (5)$$

در نهایت به منظور پاسخ به سؤال اصلی پژوهش نیز از آزمون علیت گرنجر مبتنی بر کونتایل معرفی شده تروستر (۲۰۱۶) استفاده شده است. در این چارچوب، گرنجر (۱۹۶۹) بیان کرد که اگر گذشته سری Z_t نتواند به پیش‌بینی آینده Y_t کمک کند، آنگاه سری Z_t علیت گرنجر سری Y_t نمی‌باشد. بر این اساس می‌توان فرضیه صفر عدم علیت گرنجر از Z_t به Y_t را به صورت زیر نوشت.

$$H_0^{z \rightarrow y}: F_y(y | I_t^Y, I_t^Z) = F_y(y | I_t^Y), \quad y \in \mathbb{R} \quad (6)$$

در رابطه فوق $F_y(\cdot | I_t^Y, I_t^Z)$ تابع توزیع شرطی Y_t به شرط (I_t^Y, I_t^Z) می‌باشد. با این حال از یک سو وجود رابطه علیت در میانگین، وابستگی احتمالی در دنباله توزیع‌های شرطی را نادیده می‌گیرد. از سوی دیگر، حتی در صورت رد فرضیه صفر عدم علیت گرنجر توزیع معادله ۶ اطلاعاتی در خصوص سطح علیت نشان نمی‌دهد. از این رو می‌توان بجای رابطه فوق، از فرضیه صفر زیر که دربردارنده عدم علیت در کونتایل شرطی هست، به منظور آزمون رابطه علیت استفاده کرد.

$$H_0^{QC:z \rightarrow y}: Q_t^{Y,Z}(Y_t | I_t^Y, I_t^Z) = Q_t^Y(Y_t | I_t^Y), \quad \tau \in \mathcal{B}, \quad \mathcal{B} \subset [0,1] \quad (7)$$

در نهایت تروستر (۲۰۱۶) نشان داد که آماره آزمون از رابطه زیر قابل محاسبه می‌باشد.

$$S_T = \frac{1}{Tn} \sum_{j=1}^n |\psi'_j \mathcal{W} \psi_j| \quad (۸)$$

در این معادله، W ماتریس $T \times T$ با عناصر ψ'_j و $w_{t,s} = \exp[-5/0 (I_t - I_s)^2]$ نشان دهنده ستون Ψ می‌باشد. باید توجه داشت که Ψ ماتریس $T \times n$ با عناصری زیر است.

$$\psi_{i,j} = \left(Y_i - m \left(I_i^Y, \theta_T(\tau_j) \right) \right) \quad (۹)$$

به منظور انجام آزمون S_T به پیروی از تروستر و همکاران (۲۰۱۸) می‌توان از سه مدل QAR برای تمام کوانتایل‌های مورد نظر (بین صفر و یک) تحت فرضیه صفر عدم علیت گرنجری به صورت زیر استفاده کرد.

$$\begin{aligned} \text{QAR}(1): m^1(I_t^Y, \theta(\tau)) &= \mu_1(\tau) + \mu_2(\tau)Y_{t-1} + \sigma_t \Phi_u^{-1} \\ \text{QAR}(2): m^2(I_t^Y, \theta(\tau)) &= \mu_1(\tau) + \mu_2(\tau)Y_{t-1} + \mu_3(\tau)Y_{t-2} + \sigma_t \Phi_u^{-1} \\ \text{QAR}(3): m^3(I_t^Y, \theta(\tau)) &= \mu_1(\tau) + \mu_2(\tau)Y_{t-1} + \mu_3(\tau)Y_{t-2} + \mu_4(\tau)Y_{t-3} + \sigma_t \Phi_u^{-1} \end{aligned} \quad (۱۰)$$

در معادله فوق کلیه ضرایب با استفاده روش MLE تخمین زده خواهد شد و $\Phi_u^{-1}(\cdot)$ معکوس تابع توزیع نرمال است. در نهایت به منظور شناسایی علامت رابطه علیت میان متغیرهای تحقیق، می‌توان از تخمین معادله زیر استفاده کرد که در آن به پیروی از تروستر و همکاران (۲۰۱۸) از معادله ۱۰ به همراه وقفه سایر متغرها استفاده شده است.

$$Q_T^Y(Y_t | I_t^Y, I_t^Z) = \mu_1(\tau) + \mu_2(\tau)Y_{t-1} + \mu_3(\tau)Y_{t-2} + \mu_4(\tau)Y_{t-3} + \beta(\tau)Z_{t-1} + \sigma_t \Phi_u^{-1} \quad (۱۱)$$

تروستر (۲۰۱۶) نشان داد به منظور محاسبه مقادیر بحرانی آزمون S_T می‌توان از یک فرآیند نمونه‌گیری استفاده کرد. به اینصورت که با فرض سری $\{X_t = (Y_t, Z_t)\}$ از نمونه‌ای به اندازه T ، می‌توان زیر نمونه‌هایی به تعداد $1+B=T-b$ با اندازه b به فرم $\{X_i, \dots, X_{i+b-1}\}$ تولید کرد. سپس آماره آزمون S_T برای هر زیرنمونه محاسبه خواهد شد. در این فرآیند، مقادیر احتمال P به وسیله میانگین‌گیری از مقادیر آمار آزمون به تعداد B زیر نمونه محاسبه خواهد شد.

۴- یافته‌های پژوهشی

در این راستا و در جدول ۱، توصیف آماری داده‌های تحقیق آورده شده است. همانطور که آماره جاگ-برا نشان می‌دهد، هیچ یک از متغیرها توزیع نرمال ندارند. همچنین نتایج محاسبات نشان می‌دهد که ضریب همبستگی میان متغیرها به صورت قدرمطلق بزرگتر از ۰/۴۶ می‌باشد.

جدول ۱. توصیف آماری داده‌های پژوهش و ضریب همبستگی میان متغیرها

cpi	M2	gdpr	
105/54	10444/50	3219/52	Mean
66/33	4729/53	3207/00	Median
532/32	51049/60	4016/00	Maximum
14/90	552/12	2453/00	Minimum
121/22	12392/81	357/38	Std. Dev
1/95	1/66	0/16	Skewness
6/15	5/04	2/94	Kurtosis
76/60	46/08	0/33	Jarque-Bera
0/35	0/31	0/85	Probability
ماتریس همبستگی			
0/51	0/54	1/00	gdpr
0/99	1/00	0/54	M2
1/00	0/99	0/51	cpi

منبع: محاسبات تحقیق

در جدول ۲، نتایج مربوط به آزمون ریشه واحد متغیرها آورده شده است. همانطور که این داده‌ها نشان می‌دهند، تمام متغیرها در سطح نامانا اما با یک بار تفاضل گیری مانا هستند.

جدول ۲. نتایج آزمون ریشه واحد ADF

وضعیت	تفاضل مرتبه اول		در سطح		نام متغیر
	احتمال	آماره t	احتمال	آماره t	
I(1)	۰/۰۱	- ۳/۸۵	۰/۰۹	- ۳/۲۲	lgdpr
I(1)	۰/۰۹	-۳/۲	۰/۶۹	-۱/۸	Lm2
I(1)	۰/۰۲	-۳/۷	۰/۹۶	-۰/۷۷	Lcpi

منبع: یافته‌های پژوهش

همانطور که پیش‌تر اشاره شد، در این مطالعه علاوه بر آزمون‌های ریشه واحد مرسوم، از آزمون‌های مبتنی بر کوانتایل نیز استفاده شده است که امکان تحلیل‌های دقیق‌تری را فراهم می‌کند. بر این اساس نتایج آزمون مربوطه در جدول ۳ آورده شده است. بر اساس نتایج بدست آمده، متغیر $lcpi$ در تمام کوانتایل‌ها در سطح معناداری ۵ درصد نامانا می‌باشد که این نتیجه هم راستا با نتایج آزمون ADF می‌باشد. با این حال متغیر $lgdpr$ و $lm2$ در کوانتایل‌های $[۰/۰۵$ ، $۰/۹۵]$ و متغیر $lm2$ در کوانتایل‌های $[۰/۱$ ، $۰/۳۵]$ و $[۰/۸$ و $۰/۹]$ نامانا و در مابقی کوانتایل‌ها مانا می‌باشد.

جدول ۳. نتایج آزمون ریشه واحد کوانتایل

lcp1		Lm2		lgdpr		
t	alpha	T	Alpha	t	alpha	
۰/۲۳	۰/۹۸	۱/۰۸	۰/۹۲	۳/۲۲	۰/۱۵	۰/۰۵
۰/۱۸-	۰/۹۹	۱/۴۵-	۰/۹۴	۵/۱۷-	۰/۰۸	۰/۱۰
۰/۲۶	۱/۰۱	۱/۷۱-	۰/۹۲	۳/۸۹-	۰/۲۷	۰/۱۵
۰/۰۵	۱/۰۰	۱/۲۰-	۰/۹۴	۶/۳۸-	۰/۲۲	۰/۲۰
۰/۲۷	۱/۰۱	۱/۵۵-	۰/۹۳	۵/۳۰-	۰/۲۵	۰/۲۵
۰/۳۱	۱/۰۱	۱/۸۴-	۰/۹۲	۵/۷۸-	۰/۱۹	۰/۳۰
۰/۱۰	۱/۰۰	۲/۱۷-	۰/۹۰	۶/۱۱-	۰/۱۸	۰/۳۵
۰/۱۱-	۱/۰۰	۳/۰۶-	۰/۸۸	۶/۲۲-	۰/۱۸	۰/۴۰
۰/۰۹-	۱/۰۰	۳/۰۷-	۰/۸۸	۵/۷۰-	۰/۱۳	۰/۴۵
۰/۸۱-	۰/۹۶	۲/۶۸-	۰/۸۸	۵/۶۸-	۰/۱۱	۰/۵۰
۰/۹۸-	۰/۹۵	۳/۰۹-	۰/۸۶	۵/۲۸-	۰/۰۹	۰/۵۵
۱/۹۰-	۰/۹۰	۳/۳۸-	۰/۸۶	۴/۵۵-	۰/۱۰	۰/۶۰
۱/۸۷-	۰/۹۰	۳/۶۴-	۰/۸۵	۵/۲۵-	۰/۰۸-	۰/۶۵
۱/۱۳-	۰/۹۳	۴/۸۸-	۰/۸۲	۴/۹۰-	۰/۱۶-	۰/۷۰
۱/۶۶-	۰/۸۹	۳/۲۳-	۰/۸۴	۴/۶۴-	۰/۲۶-	۰/۷۵
۱/۵۷-	۰/۹۰	۲/۲۸-	۰/۸۶	۴/۵۲-	۰/۲۱-	۰/۸۰
۱/۲۲-	۰/۹۱	۱/۸۹-	۰/۸۶	۵/۵۸-	۰/۳۰-	۰/۸۵
۰/۳۲	۱/۰۳	۱/۳۱-	۰/۸۶	۷/۶۱-	۰/۳۹-	۰/۹۰
۰/۲۸-	۱/۰۳	۱/۴۶	۰/۹۱	۳/۷۵	۰/۱۵-	۰/۹۵

منبع: یافته‌های تحقیق

با توجه به نامانای بودن متغیرها، در ابتدا وجود هم‌انباشتگی میان متغیرها با استفاده از آزمون جوهانسون (۱۹۹۵) مورد بررسی قرار گرفته است. بر این اساس، نتایج جدول ۴ نشان می‌دهد که میان همه متغیرها رابطه هم‌انباشتگی خطی وجود دارد.

جدول ۴. آزمون هم‌انباشتگی جوهانسون

آماره اثر $H_0=15/41$	آماره مقادیر ویژه $H_0=14/07$	
۲۱/۱۷	۲۰/۱۴	lgdpr vs lm2
۱۹/۵۲	۱۸/۱	lgdpr vs lcpi
۲۱/۶۹	۲۰/۲۷	lm2 vs lcpi

منبع: یافته‌های تحقیق

در ادامه به منظور بررسی امکان وجود رابطه هم‌انباشتگی غیرخطی و همچنین ثبات آن، از آزمون معرفی شده توسط ژائو (۲۰۰۹) استفاده گردید که نتایج آن در جدول ۵ آورده شده است. همانطور که نتایج نشان می‌دهد، یک رابطه هم‌انباشتگی غیرخطی میان کوانتایل‌های متغیرهای تحقیق در سطح معناداری ۵ درصد وجود دارد.

جدول ۵. آزمون هم‌انباشتگی کوانتایل

ضریب	آماره	$CV\%1=1$	$CV\%5=2$	$CV\%10=3$	
beta	۴۲۴۱/۹	۳۹۲۲/۱	۳۱۳۹/۸	۲۷۳۷/۹	lgdpr & lm2
gamma	۸۷۹/۶	۶۳۱/۹	۴۸۸/۷	۴۰۵/۴	
beta	۱۶۱۴/۷	۱۹۱۹/۱	۱۵۴۲/۹	۱۳۴۹/۲	Lgdpr & lcpi
gamma	۱۳۵۸/۳	۱۳۶۴/۷	۱۰۸۴/۱	۹۲۸/۵	
beta	۱۱۳۴/۱	۴۹۸/۱	۳۱۷/۲	۲۴۳/۲	Lm2 & lcpi
gamma	۱۵۶/۷	۸۱/۵	۵۳/۲	۳۹/۸	

منبع: یافته‌های تحقیق

در جدول ۶ نتایج تخمین ضرایب معادله هم‌انباشتگی کوانتایل آورده شده است. همانطور که این نتایج نشان می‌دهد، ضرایب میان متغیرهای lgdpr و lm2 در کوانتایل‌های $[0.05, 0.15]$ ، $[0.15, 0.4]$ ، $[0.45, 0.55]$ و $[0.55, 0.95]$ مثبت و معنادار است. نتایج نشان می‌دهد که در کوانتایل‌های مختلف، ضرایب به طور نسبی برابر یا متقارن هستند. همچنین نتایج در خصوص رابطه هم‌انباشتگی میان lgdpr و lcpi نیز نشان می‌دهد که در کوانتایل ابتدایی این رابطه منفی و در سایر کوانتایل‌ها این رابطه بی‌معنا است. در نهایت، رابطه هم‌انباشتگی میان دو متغیر lcpi و lm2 نیز تا کوانتایل 0.2 مثبت و معنادار است.

جدول ۶. نتایج تخمین ضرایب هم‌انباشتگی کوانتایل

IM2 & lcp1		lgdpr & lcp1		lgdpr & Im2		
$\gamma(\tau)$	$\beta(\tau)$	$\gamma(\tau)$	$\beta(\tau)$	$\gamma(\tau)$	$\beta(\tau)$	
*** ۰/۳۰۲-	*** ۱/۸۴۸	*** ۰/۰۵۳	*** ۰/۲۱۷-	*** ۰/۰۲۴-	*** ۰/۳۱۷	۰/۰۵
*** ۰/۲۸۰-	*** ۱/۷۱۷	۰/۰۳۸	۰/۱۱۱-	*** ۰/۰۱۹-	*** ۰/۳۱۳	۰/۱۰
*** ۰/۲۳۷-	*** ۱/۴۵۷	۰/۰۱	۰/۰۵۷	* ۰/۰۱۸-	* ۰/۳۲۶	۰/۱۵
*** ۰/۲۱۲-	*** ۱/۳۰۶	۰/۰۳۲	۰/۰۸۱-	۰/۰۱-	۰/۱۹۶	۰/۲۰
۰/۱۹۹-	۱/۲۱	۰/۰۲۳	۰/۰۱۳-	۰/۰۱۱-	۰/۲۱۲	۰/۲۵
		۰/۰۲۱	۰/۰۰۱	۰/۰۱۷-	۰/۳۲۴	۰/۳۰
		۰/۰۲۳	۰/۰۴۲-	۰/۰۲-	۰/۳۴۶	۰/۳۵
		۰/۰۲۱	۰/۰۲۷-	* ۰/۰۲۲-	* ۰/۳۸۰	۰/۴۰
		۰/۰۲۳	۰/۰۵۶-	* ۰/۰۲۳-	* ۰/۳۸۶	۰/۴۵
		۰/۰۱۳	۰/۰۱۸	* ۰/۰۱۹-	* ۰/۳۳۱	۰/۵۰
		۰/۰۱۳	۰/۰۱۸	۰/۰۱۷-	* ۰/۳۱۳	۰/۵۵
		۰/۰۱۴	۰/۰۱۷	۰/۰۱۴-	۰/۲۷۸	۰/۶۰
		۰/۰۱۵	۰/۰۰۵-	۰/۰۱۴-	۰/۳	۰/۶۵
		۰/۰۱۶	۰/۰۰۶-	۰/۰۱۴-	۰/۳۰۱	۰/۷۰
		۰/۰۰۸	۰/۰۵۷	۰/۰۱۳-	۰/۲۸۹	۰/۷۵
		۰	۰/۱۲۲	* ۰/۰۱۶-	* ۰/۳۲۴	۰/۸۰
		۰/۰۰۲-	۰/۱۵۲	* ۰/۰۱۳-	* ۰/۳۳۸	۰/۸۵
		۰/۰۱۶	۰/۰۸۳	* ۰/۰۱۳-	* ۰/۳۴۱	۰/۹۰
		*** ۰/۱۰۶	*** ۰/۵۹۰-	* ۰/۰۰۶-	** ۰/۱۹۲	۰/۹۵

***بیانگر سطح معناداری ۱ درصد، ** سطح معناداری ۵ درصد، * سطح معناداری ۱۰ درصد
منبع: یافته‌های تحقیق

به منظور آزمون رابطه علیت کوانتایل از آماره آزمون S_p استفاده خواهد شد. برای این منظور معادله ۱۰ تا سه وقفه مورد بررسی قرار گرفت که مقادیر سطح معناداری (p-value) در جداول ۷ آورده شده است. نتایج نشان می‌دهد که با در نظر گرفتن همه کوانتایل‌ها، دو متغیر رشد پول و تورم در شرایط وجود یک تا سه وقفه در سطح معناداری ۵ درصد علیت گرنجری رشد اقتصادی هستند. با این حال نتایج بررسی دنباله‌های توزیع نتایج به نسبت متفاوتی به همراه دارد. به اینصورت که در وقفه اول، اثرات به صورت حدی بوده و در کوانتایل‌های ۰/۵، ۰/۷ و ۰/۸، ۰/۹ [شواهدی از رابطه علیت از سوی متغیرهای مذکور به رشد اقتصادی بدست آمد.

وقفه دوم نیز در اکثر کوانتایل‌ها رابطه علیت از سوی lcp_i و lm_2 به رشد اقتصادی وجود دارد (بجز در کوانتایل‌های $[0/2, 0/4]$ و $0/75$)؛ این نتایج در وقفه سوم هم به صورت ضعیف‌تر و در کوانتایل‌های $0/1$ ، $0/45$ و $0/95$ مشاهده می‌شود. در خصوص رابطه علیت گرنجر از متغیرهای رشد اقتصادی و تورم به حجم نقدینگی، نتایج تایید کننده وجود علیت در سطح معنادار داری ۵ درصد با یک تا سه وقفه نمی‌باشد. هرچند این نتایج در برخی از کوانتایل‌ها دنباله‌های مورد تایید قرار گرفت.

در این راستا نتایج نشان می‌دهد که با در نظر گرفتن همه کوانتایل‌ها، متغیرهای رشد اقتصادی و رشد حجم نقدینگی در یک تا سه وقفه علیت نرخ تورم هستند. نتایج نشان می‌دهد که این اثر در برخی از کوانتایل‌ها معنادار و در برخی دیگر بی‌معنا می‌باشد. آنچه مشخص است، بیشترین اثر در کوانتایل‌های حدی $[0/05, 0/1]$ و همچنین کوانتایل $0/35$ ، $[0/55, 0/6]$ و کوانتایل $0/95$ در تمام وقفه‌ها این رابطه علیت وجود دارد.

جدول ۷. نتایج آزمون علیت گرنجر

lgdpr & lm2 to lcp_i			lgdpr & lcp_i to lm2			Lm2 & lcp_i to lgdpr			کوانتایل
سه وقفه	دو وقفه	یک وقفه	سه وقفه	دو وقفه	یک وقفه	سه وقفه	دو وقفه	یک وقفه	
0/233	0/233	0/47	0/8372	0/5581	0/558	0/465	0/233	0/23	[0/95: 0/05]
0/233	0/233	0/23	1/000	1/000	0/581	1/000	0/233	0/23	0/05
0/233	0/233	0/23	0/3953	0/698	0/721	0/465	0/233	0/140	0/10
0/4884	0/6512	0/698	0/2558	0/233	0/558	1/000	0/233	0/674	0/15
0/2326	0/1860	0/140	1/000	0/3023	0/186	0/6977	0/6977	0/744	0/20
0/1442	0/6744	0/256	0/465	0/6279	0/47	0/5116	0/8372	0/884	0/25
0/9070	0/6977	0/442	0/2093	1/000	0/186	0/7209	0/1395	0/116	0/30
0/2558	0/465	0/23	0/5116	0/7209	0/837	0/7442	0/2326	0/123	0/35
0/6512	0/7442	0/721	0/5814	0/7907	0/23	0/2791	0/1162	0/302	0/40
0/3488	0/2791	0/395	0/7209	0/4651	0/163	0/233	0/233	0/326	0/45
0/930	0/1860	0/233	0/6279	0/9070	0/907	0/1162	0/233	0/419	0/50
0/465	0/465	0/23	1/000	1/000	0/279	0/698	0/233	0/419	0/55
0/233	0/233	0/23	1/000	0/3256	0/512	0/5581	0/233	0/233	0/60
0/698	0/233	0/70	0/7209	0/7907	0/651	0/6279	0/233	0/419	0/65
0/1628	0/1162	0/140	0/7209	0/7442	0/814	0/3721	0/233	0/23	0/70
0/1162	0/698	0/116	0/9525	0/7442	0/977	0/2093	0/2791	0/419	0/75
0/7209	0/6512	0/698	0/5814	0/2093	0/860	0/2093	0/233	0/23	0/80

۰/۵۸۱۴	۰/۸۱۴۰	۰/۸۸۴	۰/۷۶۷۴	۰/۱۱۶۳	۰/۸۸۴	۰/۶۲۷۹	۰/۰۲۳۳	۰/۰۲۳	0/85
۰/۱۱۶۳	۰/۰۶۹۸	۰/۷۶۷	۱/۰۰۰۰	۰/۰۲۳۳	۰/۹۰۷	۱/۰۰۰۰	۰/۰۲۳۳	۰/۰۲۳	0/90
۰/۰۴۶۵	۰/۰۴۶۵	۰/۰۲۳	۱/۰۰۰۰	۱/۰۰۰۰	۱/۰۰۰	۰/۰۴۶۵	۰/۰۴۶۵	۰/۱۴۰	0/95

منبع: یافته‌های تحقیق

در نهایت به منظور شناسایی علامت علیت میان متغیرهای تحقیق، نتایج تخمین ضرایب $\beta(\tau)$ معادله ۱۱ برای تمام کوانتایل‌های آن تخمین زده می‌شود که در جدول ۸ گزارش شده است. بطور نمونه، نتایج نشان می‌دهد که رشد اقتصادی در تمام کوانتایل‌ها اثر منفی بر تورم دارد (ستون دوم). همچنین بجز کوانتایل‌های حدی، رشد نقدینگی اثر مثبت بر تورم دارد (ستون سوم). در خصوص اثر مثبت نقدینگی بر رشد اقتصادی نیز نتایج نشان می‌دهد که در کوانتایل‌های میانی [۰/۶۵، ۰/۵] این اثر وجود دارد و در مابقی کوانتایل‌ها این اثر منفی است (ستون چهارم). بررسی نتایج تخمین نشان می‌دهد که اثر تورم بر رشد اقتصادی به صورت نامتقارن است. به این صورت که در کوانتایل‌های [۰/۷۵، ۰/۰۵] تورم اثر مثبت بر رشد اقتصادی و در کوانتایل‌های بالاتر اثر منفی داشته است (ستون پنجم).

جدول ۸. تخمین ضرایب رگرسیون کوانتایل

lcpir to lm2	lcpir to lgdpr	lm2 to lgdpr	lm2 to lcpir	lgdpr to lcpir	lgdpr to lm2	
۰/۳۲۱	۰/۰۵۹	۰/۰۹۵	۰/۱۶۲-	۰/۴۲۷-	۰/۱۹۵-	۰/۰۵
۰/۲۶۰	۰/۰۱۹	۰/۰۱۴-	۰/۱۱-	۰/۵۳۱-	۰/۴۳۵-	۰/۱۰
۰/۲۳۷	۰/۰۰۶	۰/۰۱۷-	۰/۱۴۵	۰/۶۱۹-	۰/۴۰۵-	۰/۱۵
۰/۱۷۴	۰/۰۰۹	۰/۰۲۵-	۰/۱۵۷	۰/۶۵۷-	۰/۲۲۱-	۰/۲۰
۰/۱۴۵	۰/۰۰۹	۰/۰۴۲-	۰/۱۴۱	۰/۷۰۵-	۰/۱۹۷-	۰/۲۵
۰/۰۹۲	۰/۰۱۹	۰/۰۰۵-	۰/۱۷۹	۰/۶۷۶-	۰/۱۰۹	۰/۳۰
۰/۰۹۷	۰/۰۰۲	۰/۰۳۷-	۰/۱۶۸	۰/۶۷۳-	۰/۲۴۶	۰/۳۵
۰/۱۰۹	۰/۰۲۶	۰/۰۲۸-	۰/۱۵۳	۰/۳۴-	۰/۳۵	۰/۴۰
۰/۰۸۴	۰/۰۲۹	۰/۰۵۲-	۰/۱۶۴	۰/۳۳۴-	۰/۴۲۵	۰/۴۵
۰/۰۹۱	۰/۰۰۳	۰/۰۰۸	۰/۱۴۷	۰/۳۳۶-	۰/۲۹۳	۰/۵۰
۰/۰۱۸	۰/۰۳۹	۰/۰۱۴	۰/۱۰۷	۰/۱۶۲-	۰/۲۷	۰/۵۵
۰/۰۱۶	۰/۰۳۵	۰/۰۱۵	۰/۰۸۶	۰/۳۴۳-	۰/۱۸۹	۰/۶۰
۰/۰۰۲	۰/۰۲۸	۰/۰۰۶	۰/۰۲۱	۰/۳۵۸-	۰/۳۵	۰/۶۵
۰/۰۴۹	۰/۰۱۷	۰/۰۱۱-	۰/۰۸۶	۰/۳۸۳-	۰/۲۸۸	۰/۷۰

۰/۰۹۴	۰/۰۱۲	۰/۰۴-	۰/۰۹۱	۰/۴۰۳-	۰/۴۵۶	۰/۷۵
۰/۰۵۹	۰/۰۰۴-	۰/۰۵۷-	۰/۱۲۶	۰/۲۶۵-	۰/۵۳۴	۰/۸۰
۰/۰۲۱-	۰/۰۰۷-	۰/۰۵۵-	۰/۰۸۶	۰/۲۴۱-	۰/۴۰۹	۰/۸۵
۰/۱۷۷-	۰/۰۳۹-	۰/۰۰۹-	۰/۰۹۸	۰/۲۳۹-	۰/۴۹۵	۰/۹۰
۰/۱۷۳-	۰/۰۰۴-	۰/۰۰۶-	۰/۰۰۸-	۰/۲۲۱-	۰/۴۰۶	۰/۹۵

منبع: یافته‌های تحقیق

در انتها باید اشاره کرد که نتایج بدست آمده در پژوهش حاضر نشان داد که در مجموع کوانتایل‌ها، یک رابطه علیت گرنجر دو طرفه میان رشد اقتصادی و تورم در سطح معناداری ۵ درصد وجود دارد؛ هرچند که این نتایج در تمام کوانتایل‌ها و وقفه‌های آنها به صورت یکسان نیست، به این صورت که در وقفه اول کوانتایل حدی ۰/۰۵ و همچنین وقفه دوم کوانتایل‌های [۰/۰۵، ۰/۰۱]، [۰/۵۵، ۰/۶۵] و کوانتایل ۰/۹۵ رابطه علیت به صورت دو طرفه و در مابقی کوانتایل‌ها به صورت یکطرفه است. از این نمونه اخیر نیز می‌توان به کوانتایل میانه (۰/۵) اشاره کرد که در آن رابطه علیت به صورت یکطرفه از تورم به رشد اقتصادی و یا در کوانتایل ۰/۳۵ که علیت از رشد اقتصادی به تورم است. در مجموع باید توجه داشت که رابطه علیت از تورم به رشد اقتصادی بیشتر در مقادیر بالای نرخ تورم مشاهده می‌شود. در خصوص جهت علیت نیز نتایج نشان می‌دهد که در تمام کوانتایل‌ها علیت از رشد اقتصادی به تورم به صورت منفی و علیت از تورم به رشد اقتصادی نیز در کوانتایل‌های [۰/۷۵، -۰/۰۵] به صورت مثبت و در مابقی کوانتایل‌های به صورت منفی می‌باشد.

این شواهد نشان می‌دهد در اقتصاد ایران نگرانی از افزایش نرخ تورم در شرایط ایجاد رشد اقتصادی مشکل قابل توجهی محسوب نمی‌شود. به نظر می‌رسد چالش مذکور بیشتر در کشورهایی دیده می‌شود که به شرایط اشتغال کامل نزدیک شده باشند. همچنین باید توجه کرد که اثر نرخ تورم بر رشد اقتصادی در برخی کوانتایل‌های مثبت است و با افزایش تورم این اثر مثبت کمتر و کمتر شده و از کوانتایل ۰/۸۵ به بعد منفی می‌شود. به بیان دیگر اثر تورم بر رشد اقتصادی در ایران هم غیرخطی و هم نامتقارن است.

در خصوص رابطه علیت میان نقدینگی و رشد اقتصادی نیز نتایج نشان می‌دهد که در مجموع کوانتایل‌ها یک رابطه علیت یک طرفه میان این دو متغیر وجود دارد؛ به این صورت که این رابطه از رشد نقدینگی به رشد اقتصادی است. هر چند در برخی کوانتایل‌ها مانند وقفه اول کوانتایل ۰/۲۵ و ۰/۴ و وقفه دوم کوانتایل ۰/۱۵ و ۰/۹ شواهدی از رابطه علیت از رشد اقتصادی به رشد نقدینگی نیز دیده می‌شود. نکته قابل توجه در این است که در کوانتایل‌های ابتدایی [۰/۲۵- ۰/۰۵] علامت علیت از رشد اقتصادی به رشد نقدینگی به صورت منفی است. به این مفهوم که رشد اقتصادی می‌تواند موجب کاهش رشد نقدینگی شود (باید توجه شود تا حدود چارک اول، نرخ رشد اقتصادی در ایران منفی است)؛ با این حال در سایر کوانتایل‌ها، اثر رشد اقتصادی بر رشد نقدینگی مثبت است. همچنین اثر رشد نقدینگی بر رشد اقتصادی

در اغلب کوانتایل‌ها به صورت منفی می باشد (بجز کوانتایل‌های ۰/۰۵ و [۰/۵۵، ۰/۶۵]). به این مفهوم که افزایش رشد نقدینگی باعث کاهش رشد اقتصادی می‌شود. به بیان دیگر این نتایج تایید می‌کند که با سیاست‌های پولی انبساطی از جنس افزایش رشد نقدینگی نمی‌توان موجب افزایش تولید و رشد اقتصادی در ایران شد.

یکی دیگر از نتایج مطالعه حاضر، در خصوص بررسی رابطه علیت میان نقدینگی و تورم است. نتایج نشان می‌دهد که در مجموع کوانتایل‌ها، یک رابطه علیت یک طرفه از حجم نقدینگی به تورم برقرار است. هر چند در برخی کوانتایل‌ها از جمله وقفه اول کوانتایل ۰/۲۵ و ۰/۴ و همچنین وقفه دوم کوانتایل‌های ۰/۱۵ و ۰/۹ شواهدی از رابطه علیت از تورم به رشد نقدینگی نیز دیده می‌شود. این در حالی است که علیت از رشد نقدینگی به تورم در کوانتایل‌های حدی و اغلب کوانتایل‌های میانی دیده می‌شود. در خصوص جهت علیت نیز نتایج نشان می‌دهد که در کوانتایل‌های حدی، رشد نقدینگی اثر منفی بر تورم و در سایر کوانتایل‌ها اثر مثبت بر تورم دارد. این اثر منفی مقطعی در برخی مطالعات دیگر از جمله شوائی^۱ (۲۰۰۲) و وو^۲ (۲۰۰۲) نیز دیده شده است.

در این راستا نتایج نشان می‌دهد که اثر نقدینگی بر تورم در کوانتایل‌های مختلف به یک اندازه نیز نمی‌باشد که این نشان می‌دهد رابطه میان این دو متغیر به صورت نامتقارن و غیرخطی می‌باشد. در خصوص اثر تورم بر رشد نقدینگی نیز نتایج بجز در کوانتایل‌های [۰/۸۵ - ۰/۹۵] به صورت مثبت می‌باشد. این موضوع تایید کننده افزایش نیاز به نقدینگی اقتصاد در شرایط افزایش تورم می‌باشد. همچنین باید توجه داشت که نتایج نشان می‌دهد در برخی شرایط نرخ تورم، رابطه میان نقدینگی و تورم به صورت خود تقویتی یا خود پایدار وجود دارد. به این مفهوم که نقدینگی باعث افزایش تورم و متقابلاً تورم موجب افزایش نقدینگی می‌گردد.

جدول ۹. خلاصه نتایج آزمون علیت

علیت کوانتایلها به تفکیک	علیت مجموع کوانتایلها	
متفاوت در کوانتایلهای مختلف	علیت دو طرفه	علیت میان رشد اقتصادی و تورم
متفاوت در کوانتایلهای مختلف	علیت یک طرفه از نقدینگی به رشد اقتصادی	علیت میان رشد نقدینگی و رشد اقتصادی
متفاوت در کوانتایلهای مختلف	علیت یک طرفه از نقدینگی به نرخ تورم	علیت میان تورم و رشد نقدینگی

۵- تحلیل و نتیجه‌گیری

با توجه به اهمیت موضوع رشد عرضه پول، رشد اقتصادی و نرخ تورم، در پژوهش حاضر رابطه میان متغیرهای مذکور مورد بررسی قرار گرفت. برای این منظور داده‌های مورد نیاز از پایگاه داده‌های بانک مرکزی ایران استخراج گردید. همچنین باتوجه به سؤال اصلی پژوهش، روش علیت گرنجر مبتنی بر کوانتایل انتخاب گردید.

بررسی نظرات موجود در زمینه رابطه بین تورم و رشد اقتصادی حاکی از آن است که

دیدگاه‌های متفاوتی در مورد رابطه میان این دو متغیر وجود دارد. برخی از دیدگاه‌ها تصریح می‌کنند که تورم می‌تواند تأثیر مثبت بر رشد اقتصادی داشته باشد؛ برخی دیدگاه‌ها نیز به تأثیر منفی تورم بر اشاره کرده و برخی دیگر استدلال می‌کنند که هیچ رابطه‌ای بین این دو متغیر وجود ندارد. همچنین برخی دیدگاه‌ها تصریح می‌کنند که رابطه تورم و رشد اقتصادی غیرخطی است. بدین معنا که تورم تا یک نرخ تأثیر مثبت یا خنثی بر رشد اقتصادی دارد و بعد از آن این تأثیر منفی می‌شود.

مطالعات بسیاری نشان داده است که تورم‌های خفیف ممکن است در کوتاه‌مدت اثر مثبت بر رشد اقتصادی داشته باشد؛ اما نرخ‌های تورم‌های بالا آثار منفی بر رشد اقتصادی دارد. نگاهی به حل معضل تورم در کشورهای منتخب نشان می‌دهد که نمی‌توان به یک نتیجه قطعی در مورد تأثیر تورم بر رشد اقتصادی دست‌یافت و این مسئله در مورد هر کشور به شرایط و ویژگی‌های آن کشور بستگی دارد. اغلب کشورهایی که در مقطعی از زمان درگیر تورم شدید بوده‌اند، با استفاده از سازوکار عملی توانسته‌اند تا حد زیادی بر نوسانات تورم غلبه کرده و اقتصاد خود را از مضرات چنین نوساناتی مصون نگه‌دارند که از آن جمله می‌توان به کشورهای شیلی، برزیل و ترکیه اشاره کرد. به‌طور کلی، سیاست‌های اقتصادهای در حال توسعه جهت رشد اقتصادی با تورم پایین شامل سیاست‌های طرف عرضه و تقاضا، اجتناب از کاهش ارزش پول، بهبود عرضه نیروی کار تحصیل‌کرده، فناوری جدید/ شیوه‌های کاری پیشرفته، تنوع‌بخشی از نیازهای وارداتی انرژی می‌باشد. بررسی تجربه کشورهای موفق در این زمینه در هر یک از حوزه‌های اجرایی، پاسخ‌گویی، شفافیت و اطلاع‌رسانی می‌تواند حاوی درس‌های مهمی برای سیاست‌گذاری پولی در ایران باشد و سیاست‌گذار را در این مسیر یاری رساند. با توجه به موارد نتایج مطالعه حاضر، رابطه میان متغیرهای اصلی تحقیق به صورت زیر هستند:

* نتایج نشان می‌دهد که در ایران و در مجموع کوانتایل‌ها یک رابطه علیت دو طرفه میان رشد اقتصادی و تورم وجود دارد؛ هرچند در همه کوانتایل‌های این رابطه به صورت یکسان نمی‌باشد. به این مفهوم که در برخی کوانتایل‌های حتی رابطه علیت یک سویه و منفی از رشد اقتصادی به تورم و در برخی دیگر از کوانتایل‌ها جهت علیت به صورت معکوس و مثبت است. به این مفهوم که در برخی کوانتایل‌ها افزایش رشد اقتصادی موجب کاهش تورم و در برخی دیگر از کوانتایل‌ها افزایش رشد اقتصادی همراه با افزایش تورم است (و بالعکس برای علیت از تورم برای رشد اقتصادی). علاوه بر این، بر اساس نتایج بدست آمده، اثر تورم بر رشد اقتصادی به صورت غیرخطی و نامتقارن است.

* یکی دیگر از یافته‌های پژوهش نشان داد که در مجموع کوانتایل‌ها رابطه علیت یک سویه از رشد تقدینگی به رشد اقتصادی است؛ هر چند در برخی کوانتایل‌ها رابطه علیت در جهت معکوس نیز مشاهده می‌شود. در خصوص جهت علیت نیز نتایج نشان داد که در کوانتایل‌های ابتدایی علامت علیت از رشد اقتصادی به رشد تقدینگی به صورت منفی و در سایر کوانتایل‌ها، این اثر به صورت مثبت است. در این راستا با توجه به اینکه در اغلب کوانتایل‌ها اثر رشد تقدینگی بر رشد اقتصادی به صورت منفی می‌باشد، می‌توان بیان نمود که با سیاست‌های پولی انبساطی نمی‌توان موجب رشد اقتصادی شد.

* در ارتباط با رابطه علیت میان رشد نقدینگی و تورم نیاز نتایج بیانگر رابطه علیت یک سویه و در اغلب کواتایل‌ها مثبت از نقدینگی به تورم است؛ هرچند این رابطه در تمام نرخ‌های رشد نقدینگی به یک اندازه نیست. به بیان دیگر در ایران نیز دیدگاه‌های مرسوم در خصوص اثرات تورمی رشد نقدینگی مورد تایید قرار می‌گیرد.

* در مجموع، شواهد نشان می‌دهد در اقتصاد ایران نگرانی از افزایش نرخ تورم در شرایط ایجاد رشد اقتصادی مشکل قابل توجهی محسوب نمی‌شود. به‌طور کلی برای نجات کشور از این چالش، باید برنامه ثبات اقتصادی تدوین و اجرا گردد. البته ذهنیت و انتظار مردم در مهار تورم نیز نقش کلیدی دارد. اصلاحات پولی و مالی، به مهار تورم و بحران اقتصادی منجر خواهد شد. اصلاحاتی که در نهایت، کاهش نرخ تورم و به دنبال آن افزایش ثبات اقتصادی و شکوفا شدن اقتصاد را در پی دارد در این راستا لازم است دولت و بانک مرکزی برای دستیابی به اهدافی مانند کاهش تورم و افزایش نرخ رشد اقتصادی برنامه‌ای دقیق و علمی در دستور کار قرار دهند. برای رسیدن به این مهم می‌بایست حجم نقدینگی کنترل شود و با اتخاذ سیاست‌های مناسب انتظارات تورمی کاهش یابد؛ امید است با استفاده از تجربیات موفق کشورهای دیگر و بهره‌گیری از نتایج پژوهش‌های اقتصادی معتبر و قوی، نرخ تورم در ایران تا چند سال آینده کاهش چشمگیری را تجربه کرده و ایران به جمع بالغ بر ۱۰۰ کشور دارای نرخ تورم زیر پنج درصدی بپیوندد.

منابع:

- اثنی عشری امیری، ابوالقاسم، ابوالحسنی هستیانی، اصغر، رنجبر فلاح، محمدرضا، شایگانی، بیتا، علی زاده کلاگر، سید قربان (۱۳۹۸)، «اثر حجم نقدینگی بر رشد اقتصادی در ایران (با رویکرد مدل پارامتر زمان متغیر)»، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال نهم، شماره ۳۵، صفحات ۳۴-۱۵
- اثنی عشری امیری، ابوالقاسم، ابوالحسنی هستیانی، اصغر، رنجبر فلاح، محمدرضا، شایگانی، بیتا، علیزاده کلاگر، سید قربان (۱۳۹۸)، «اثر حجم نقدینگی بر رشد اقتصادی در ایران (با رویکرد مدل پارامتر زمان متغیر)»، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال نهم شماره سی و پنجم (پیاپی)، (۳۵) صفحات ۳۴-۱۵
- پورعلی، منیره، رجایی، یداله دالمن پور، محمد (۱۴۰۲)، «برآورد مدل رشد اقتصادی در کشورهای منتخب در حال توسعه: رهیافت گشتاورهای تعمیم یافته». فصلنامه اقتصاد مالی، دوره ۱۷، شماره ۶۲، صفحات ۱۲۲-۱۰۵
- توکلیان، حسین، شاهمرادی، اصغر، (۱۳۹۱)، «بررسی رابطه غیرخطی بین تورم و رشد تولید در ایران»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی رویکرد اسلامی - ایرانی، سال دوازدهم، شماره ۴۷، صفحات ۷۰-۵۱
- ختایی، محمود، سیفی پور، رویا (۱۳۹۴)، «بررسی الزامات تورم یک‌رقمی در اقتصاد ایران»، فصلنامه علمی - پژوهشی برنامه‌بودجه، سال بیستم، شماره ۳
- خداوردی زاده، محمد، خداوردی زاده، صابر، جانی، سیاوش، خلیلی، علی (۱۳۹۸)، «تأثیر آستانه‌ای تورم بر رشد اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه: رویکرد مدل رگرسیون انتقال مالیم پانلی (PSTR)»، فصلنامه اقتصاد مقداری (بررسی‌های اقتصادی سابق)، دوره ۱۶، شماره ۱، صفحات ۷۷-۴۹
- جعفری صمیمی، احمد، قلی‌زاده کناری، صدیقه (۱۳۸۶)، «تورم و رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه: شواهد جدید». مجله مطالعات و سیاست‌های اقتصادی، دوره ۱۳، شماره ۳، صفحات ۵۸-۴۵
- خواجه محمدلو، علی، مانی، کامران، (۱۴۰۰)، «اثرات غیرخطی حجم پول بر نرخ ارز واقعی با تأکید بر نرخ بهره و تورم در ایران»، دوفصلنامه مطالعات و سیاست‌های اقتصادی، دوره هشتم، شماره ۱، شماره پیاپی ۱۵، صفحات ۲۲۱-۲۴۶
- روشن، قرهی (۱۳۹۱)، «بررسی رابطه حجم پول، سطح عمومی قیمت‌ها و رشد اقتصادی در ایران در طول دوره پس از انقلاب (۸۹-۱۳۵۸)»، فصلنامه علوم اقتصادی، سال ششم، شماره نوزدهم، صفحات ۱۰۹-۸۹
- سحابی، بهرام، سلیمانی، سیروس، خضری، سمیه، خضری، محسن (۱۳۹۲)، «اثرات رشد نقدینگی بر تورم در اقتصاد ایران: مدل‌های تغییر رژیم»، فصلنامه راهبرد اقتصادی، سال دوم، شماره ۴
- سلطان تویه، محدثه، رسائیان، امیر، میرعسکری اکبری، (۱۳۹۱)، «بررسی رابطه بین تورم و رشد اقتصادی در ایران با استفاده از مدل رگرسیون خطی غلتان»، فصلنامه پژوهش‌های پولی و بانکی، سال ششم، شماره ۱۴، صفحات ۶۸-۴۹
- کمیحانی، اکبر، نقدی، (۲۰۰۹)، «بررسی رابطه تولید و تورم در اقتصاد ایران (با تأکید بر تولید بخشی)». فصلنامه پژوهشی اقتصاد کلان، دوره ۱، شماره ۳۲، صفحات ۱۲۴-۹۹
- عبدی سیدکلایی، محمد، طاهری بازخانه، صالح (۱۳۹۹)، «بازبینی رابطه میان رشد اقتصادی و تورم در ایران با استفاده از تحلیل در حوزه زمان - فرکانس»، فصلنامه علمی پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال بیست‌وپنجم، شماره ۸۵، صفحات ۹۱-۱۱۵

موسوی، سید حبیب‌الله، سلطانی، شیوا (۱۳۹۶)، «تحلیل تورم، رشد تولید و پایداری اقتصادی در ایران»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال هفدهم، شماره سوم، صفحات ۹۹-۷۷

Aguiar-Conraria, L. Martins, M.F. & Soares, M.J. (2023). "The Phillips curve at 65: Time for time and frequency". *Journal of Economic Dynamics and Control* 15-151:1.

Ahmad, T.(2022). "Investigating the Relationship between Inflation and Economic Growth: A Case of Pakistan". *Acta Pedagogica Asiana* 8-1 :(1)1.

Baglan, D. & Yoldas, E. (2014). "Non-linearity in the inflation-growth relationship in developing economies: Evidence from a semiparametric panel model". *Economics Letters* 96-93 :(1)125.

Ball, L. Mankiw, N. & D.Romer, G. (1991). «The New Keynesian Economics & the Output-Inflation Trade-off». *Brooking Papers economic Activity* 19.

Bernanke, B.S. Gertler, M. (1995). "Inside the Black Box: the Credit Channel of Monetary Policy Transmission". *Journal of Economic Perspectives* 48-9:27.

Bozkurt, C. (2014). "Money, Inflation and Growth Relationship: The Turkish Case". *International Journal of Economics and Financial Issues* :(2)4 322-309.

Branson, W. H. (2007). "Macroeconomic Theory and Policy". Translated by Shakeri, A., 10th edition, Ney Publisher.

Baddou, M. & Masih, M. (2018). "What are the factors that drive economic growth? evidence from Turkey". *Munich Personal RePEc Archive.(MPRA)* Paper No. 111202, posted 24 Dec 01:49 2021 UTC.

Bittencourt, M. (2010). "Inflation and Economic Growth in Latin America: Some Panel Time-Series Evidence". *Working Paper*: 1-2010.

Cooley, T. F. & Hansen, G. D. (1989). "The Inflation Tax in a Real Business Cycle Model". *American Economic Review* 48-733 :(4)79.

Cukierman, A. (2017). "Money growth and inflation: Policy lessons from a comparison of the US since 2008 with hyperinflation Germany in the 1920s". *Economics Letters* 112-109 :154.

Daly, M. Hobijn, B. (2015). "Why Is Wage Growth So Slow?". *Federal Reserve*

- Bank of San Francisco Economic Letter 5,01-2015 January.
- De gregorio, j. (1992). "The effects of inflation on economic growth: lessons from Latin America". *European Economic Review* 425-417 :(3-2)36.
- Dayioğlu ,T. Aydın, Y. (2020)."Relationship between Economic Growth, Unemployment, Inflation and Current Account Balance: Theory and Case of Turkey". <https://www.intechopen.com>
- Ellington, M. & Milas, C. (2019). "Global liquidity, money growth and UK inflation". *Journal of Financial Stability* 74-67 :42.
- Friedman, M. & Meiselman, D. (1963). "The Relative Stability of Monetary Velocity and the Investment Multiplier in the United States". 1958-1897. In *Commission on Money and Credit: Stabilization Policies*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall: 268-165.
- Friedman, M. & Schwartz, A.J. (1963). "A Monetary History of the United States". 1960-1867. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Galí, J. & Gertler, M. (2007). "Macroeconomic Modelling for Monetary Policy Evaluation". *Journal of Economic Perspectives* 46-25 :(4)21.
- Girdzijauskas, S. Streimikiene, D. Griesiene, I. Mikalauskiene, A. L. & Kyriakopoulos, G. (2022). "New Approach to Inflation Phenomena to Ensure Sustainable Economic Growth". *Sustainability* 532-518 :14.
- Jha, R. & Dang, T.N. (2012). "Inflation variability and the relationship between inflation and growth". *Macroeconomics and Finance in Emerging Market Economies* 17-3:(1)5.
- Kaminsky, G., Reinhart, C. & Végh, C. (2005). "When It Rains It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies ". NBER Chapters, in: *NBER Macroeconomics* 82-11 :9 .
- Kremer, S. Bick, A. & Nautz, D. (2009). "Inflation and Growth: New Evidence from a Dynamic Panel threshold Analysis". SFB 649 Discussion Paper, Humboldt University, Berlin, Germany.
- Khojani, R. & Nademi, Y. (2017). "Reviewing the relationship between production gap and inflation for the Iranian economy using the wavelet transformation approach". *Economic Research Quarterly* -334 :(69)18 307. (In Persian)

- King, R. G., Plosser, C. & Rebelo, S. T. (2002). "Production, Growth and Business Cycles: Technical Appendix. Computational Economics". Society for Computational Economics 116-87 :(2-1)20.
- Kydland, F. E. & Prescott E. (1982). «Time to Build and Aggregate Fluctuations». *Econometrica* 1370-1345 :(50)6.
- Montoriol, G.J. (2015). "Lead economist Growth without inflation: what does the Phillips curve tell us". <https://www.caixabankresearch.com/en/economics-markets/activity-growth/growth-without-inflation-what-does-phillips-curve-tell-us>
- Mukoka, S. (2018). "An econometric assessment of the impact of inflation on economic growth: A case study of Zimbabwe economy". *Economics* 22-17 :(1)7.
- Niken, K., Haile, M.A. & Berecha, A. (2023). "On the nexus of inflation, unemployment, and economic growth in Ethiopia". *Heliyon* 18-1 :(4)9.
- Nyongesa, D. N. Amleg, E. L. & Scholastica, O. (2017). "The relationship between inflation and economic growth in East African community countries". *Noble International Journal of Economics and Financial Research* 162-152 :(12)2.
- Ocampo, J.A. & Ojeda-Joya, J. (2022). "Supply shocks and monetary policy responses in emerging economies". *Latin American Journal of Central Banking* 18-1 :(4)3.
- Orphanides, A. (2003). "The quest for prosperity without inflation". *Journal of Monetary Economics* 663-633 :50.
- Uhlig, H. (2005). "What Are the Effects of Monetary Policy on Output? Results from an Agnostic Identification Procedure". *Journal of Monetary Economics* 419-381 :(2)52.
- Park Y. C. (1996). "The Level and Variability of Inflation, Output Growth and Money: Cross-Section Empirical Analysis". A Dissertation Presented to the Faculty of Graduate School, University of Missouri- Columbia
- Pesaran, M H. Evans, R.A. (1984). "Inflation, Capital Gains and U.K. Personal Savings: 1981-1953". *Economic Journal, Royal Economic Society* 257-237 :(374)94.

- Phelps, E. S. (1967). "Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Employment over Time". *Economica* 281-254 :(3)34.
- Phillips, A. W. (1958). "The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1957-1861.". *Economica* 299-283 :(100)25.
- Sargent, T. J. Surico. P. (2008). "Monetary Policies and Low-Frequency Manifestations of the Quantity Theory". Discussion Papers 26, Monetary Policy Committee Unit, Bank of England.
- Seleteng, M., Bittencourt, M. & Eyden, R. (2013). "Non-linearities in inflation-growth nexus in the SADC region: A panel smooth transition regression approach". *Economic Modelling* 156-49 :30.
- Shuai, Y. (2002). "The effect of money demand on capital stock monetization". *Economic Issue in China* 35-30:3.
- Sidrauski, M. (1967). "Rational Choice and Patterns of Growth in a Monetary Economy". *American Economic Review*, 544-534 :(2)57.
- Stockman, A. (1981). "Anticipated Inflation and Capital Stock in a Cash-in-Advance Economy". *Journal of Monetary Economics* 393-387 :8
- Snowdon, B. & Vane, H.R. (2005). "Modern Macroeconomics (Its Origins , Development and Current State)". Edward Elgar Press.
- Troster, V. Shahbaz, M. & Uddin, G.S. (2018). "Renewable energy, oil prices, and economic activity: A Granger-causality in quantiles analysis". *Energy Economics* 452-440 :70.
- Tiwari, K.A. Oros. C. & Albulescu, C. T. (2014). "Revisiting the inflation-output gap relationship for France using a wavelet transform approach". *Economic Modelling* 475-464 :37.
- Tiwari, A. K. Olayeni, R. O. Olofin, S. A. & Chang, T. (2019). "The Indian inflation- growth relationship revisited: robust evidence from time-frequency analysis". *Applied Economics* 5576-5559 :(51)51.
- Tobin, J. (1965). "Money and Economic Growth". *Econometrica* 68-671 :33.
- Végh, C., L. Morano, D. Friedheim, & D. Rojas, (2017). "Between a rock and a hard place: the monetary policy dilemma in Latin America and then Caribbean". LAC Semiannual Report (October), World Bank, Washington,

DC. 0-1217-4648-1-978/ 10/1596.

Walsh, C.E. (2010). "Monetary Theory and Policy". MIT Press.

Wu, Z. W. (2002). "Unusual relationship between money supply and prices: theory and empirical study for China". *Management World* 25-15 :12.

Uddin, G. S. Muzaffar, A. T. Arouri, M. & Sjö, B. (2017). "Understanding the relationship between inflation and growth: A wavelet transformation approach in the case of Bangladesh". *The World Economy* -1918 :(9)40 1933.



برنامه‌ریزی توسعه در ایران: از آرمان تا واقعیت «آسیب‌شناسی برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه راهکارهای پیشنهادی برای برنامه هفتم»^۱

حسن دلیری^۲

چکیده

برنامه‌ریزی را می‌توان هنر تعیین و تدبیر مسیر باتوجه‌به اولویت‌های متعدد و منابع در دسترس دانست. ایران به‌عنوان یکی از قدیمی‌ترین کشورهای آسیایی است که مبادرت به تدوین برنامه جامع توسعه کرده است؛ اما بررسی تجربه برنامه‌های توسعه اخیر در کشور، نشان از آن دارد که این برنامه‌ها در دستیابی به بسیاری از اهداف خود ناموفق عمل کرده‌اند. این پژوهش با تحلیل محتوای برنامه‌های توسعه و استفاده از روش فراترکیب مطالعات انجام‌شده در این حوزه، مهم‌ترین آسیب‌ها و دلایل شکست برنامه‌های توسعه چهارم تا ششم را در ایران شناسایی کرده است. این آسیب‌ها در پنج دسته کلی قرار می‌گیرند که عبارتند از: ۱- آسیب‌های مربوط به پیش‌نیازی‌های برنامه (۱۳ مورد)؛ ۲- آسیب‌های مربوط به فرایند تدوین برنامه (۲۶ مورد)؛ ۳- آسیب‌های مربوط به اهداف و متن برنامه (۳۱ مورد)؛ ۴- آسیب‌های مربوط به فرایند اجرا (۲۳ مورد) و ۵- آسیب‌های مربوط به فرایند نظارت بر برنامه (۱۷ مورد). در ادامه، این موارد در دو سطح ملی و استانی طبقه‌بندی شد: ۳۸ آسیب در سطح ملی و ۲۳ آسیب در سطح استانی. باتوجه‌به آسیب‌های شناسایی شده، برای هر یک از مراحل برنامه‌ریزی توسعه در ایران، راهکارهای اجرایی ارائه شد؛ مهم‌ترین مواردی که می‌توان به‌عنوان راهکار بیان کرد، استفاده از برنامه‌ریزی غلتان، بهره‌گیری از رویکرد مبتنی بر سناریو و وجود برش استانی برای برنامه است.

واژگان کلیدی: برنامه‌ریزی توسعه، آسیب‌شناسی، برنامه‌ریزی غلتان، برنامه هفتم.

۱. مقاله برگرفته از نتایج طرح پژوهشی است که با حمایت مالی اداره کل اقتصاد و دارایی استان گلستان به انجام رسیده است.

۲. دانشیار اقتصاد، گروه مدیریت و اقتصاد دانشگاه گلستان، گرگان.
پست الکترونیک: h.daliri@gu.ac.ir

۱- مقدمه

برنامه‌ریزی را می‌توان هنر تعیین و تدبیر مسیر با توجه به اولویت‌های متعدد و منابع در دسترس دانست. برنامه‌ریزی جریانی است آگاهانه که هر سازمان یا جامعه بر مبنای امکانات و منابع محدود سعی در ایجاد تغییر و تحول در وضع موجود جهت نیل به مطلوب‌ترین وضعیت ممکن در مقطع زمانی معین را دارد (بیگدلی، ۱۳۹۳). با تصویب برنامه اول در سال ۱۳۲۷ برنامه‌ریزی توسعه در ایران آغاز شد، اما چالش‌های موجود سبب شد تا برنامه اول توسعه اجرا نشود (رجب پور، ۱۳۹۸). البته اسناد تاریخی نشان از آن دارد که برنامه‌ریزی در ایران قدمتی طولانی‌تر داشته است. ایران دارای یکی از قدیمی‌ترین سنت‌های برنامه‌نویسی توسعه در میان کشورهای در حال توسعه و تازه صنعتی شده است. در حالی که اولویت برنامه توسعه کشور در سال ۱۳۲۷ (۱۹۴۸ م) نوشته شد، اولین برنامه توسعه ملی چین در سال ۱۹۵۳ م. ژاپن در سال ۱۹۵۶ م؛ و کره جنوبی در سال ۱۹۶۲ م. آغاز شده است. تأکید بر برنامه‌ریزی در ایران پیش و بعد از انقلاب همواره وجود داشته است و همواره برنامه‌های توسعه برای رسیدن به آرمان‌های اقتصادی و اجتماعی تدوین شده است؛ اما علی‌رغم قدمت بالای برنامه‌ریزی در ایران، مطالعات انجام شده و بررسی‌های آماری نشان از آن دارد که برنامه‌های توسعه جامع در ایران (حداقل در سه برنامه گذشته) تا حد زیادی نتوانسته‌اند به اهداف خود دست یابند. عدم دستیابی به اهداف برنامه دلایل متعددی دارد که می‌توان آن را به عنوان آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه گذشته بررسی کرد. به منظور ارائه راهکارهای اجرایی برای برنامه هفتم توسعه، نیاز است مهم‌ترین آسیب‌هایی که به برنامه‌های توسعه گذشته وارد شده و به عنوان ادله مهم برای عدم دستیابی به اهداف آن قلمداد می‌شود، شناسایی شود. برنامه‌ریزی برای آنکه در عمل موفق باشد باید کل مسیر تدوین برنامه تا نظارت و پایش و دریافت بازخورد از برنامه به درستی عمل کند. در این نوشتار در ادامه ابتدا مفاهیم اساسی برنامه‌ریزی مرور خواهد شد، سپس روش پژوهش معرفی شده و نتایج حاصل از پژوهش در چارچوب راهکارهای پیشنهادی ارائه خواهد شد.

۲- ادبیات موضوع

برنامه‌ریزی در کشورهای توسعه‌یافته با بحث‌های مارکس درباره لزوم جایگزین کردن آشفتگی بازار توسط مدیریت آگاهانه و ارادی اقتصاد پدیدار شد (توفیق، ۱۳۸۳)؛ اما در کشورهای در حال توسعه این مسئله بیشتر تابع تلاش کشورهای در حال توسعه برای برخورد فعالانه با معضلات ناشی از توسعه‌نیافتگی یا ایجاد یک بستر به نسبت باثبات برای انجام فعالیت‌های اقتصادی و نیز ارزیابی منظم کلیه امکانات و محدودیت‌ها بود (مؤمنی، ۱۳۷۴). تا سال‌های اولیه بعد از جنگ جهانی دوم یعنی سال‌های ۱۹۴۶-۱۹۴۸ بر اساس نظرهای اولیه مکتب اقتصاد کلاسیک نظام سرمایه‌داری، دخالت دولت در اقتصاد و بازار مردود و دخالت آن یا مالیه عمومی، محدود به هزینه‌های تأمین امنیت داخلی و خارجی بود. برعکس، نظام کمونیستی، به دخالت کامل و برنامه‌ریزی شده دولت در اقتصاد به جای سازوکار بازار اعتقاد داشت. بعد از جنگ جهانی دوم، متأثر از دیدگاه‌های کینز، دیدگاه دخالت دولت‌ها در اقتصاد و به تبع آن

دولت‌های در حال توسعه پذیرفته شد؛ به طوری که در این دوران، بیشتر اقتصاددانان بزرگ، نوشته‌هایی در مورد برنامه‌ریزی ارائه کردند و از سال ۱۹۳۰ پذیرفته شد که برنامه‌ریزی، تنها برای کمونیسم به جهت جایگزینی بازار نیست؛ بلکه دخالت آگاهانه دولت برای تحقق شرایط بهتر بازار است (عرب مازار و نورمحمدی، ۱۳۹۵).

برای شناسایی برنامه‌ریزی، مفید خواهد بود دسته‌بندی از انواع برنامه‌ریزی هم داشته باشیم.

به صورت خلاصه می‌توان مدل‌های برنامه‌ریزی توسعه را در سه دسته برنامه‌ریزی جامع، برنامه‌ریزی غلتان و برنامه‌ریزی هسته‌ای قرار داد. برنامه‌های تدوین شده در دوره بعد از انقلاب اسلامی و برنامه‌های توسعه چهارم تا ششم از نوع برنامه جامع هستند.

برنامه‌ریزی را می‌توان از جنبه‌های متفاوت دسته‌بندی کرد. برای مثال ماهیت برنامه، دوره زمانی برنامه، موارد کاربرد، سطح مدیریتی، سطح جغرافیایی شمول برنامه و ... هر یک دسته‌ها و زیر بخش‌های متفاوتی از برنامه‌ریزی را معرفی خواهند کرد. اما از نظر نگاه مکتبی به برنامه‌ریزی، به طور کلی شاید بتوان چهار نگرش متفاوت به برنامه‌ریزی را دسته‌بندی کرد: برنامه‌ریزی بدون برنامه، برنامه‌ریزی جامع کمونیستی، برنامه‌ریزی ضد چرخه‌ای و برنامه‌ریزی توسعه. دو نگرش اول را می‌توان از منظر میزان دخالت دولت در اقتصاد به مثابه دو حد یک طیف در نظر گرفت؛ نگرش سوم یعنی برنامه‌ریزی ضد چرخه‌ای را می‌توان واکنش به بحران بزرگ سال ۱۹۲۹ و در ذیل مکتب اقتصاد کینزی برشمرد و در نهایت برنامه‌ریزی توسعه را نیز به لحاظ ماهیتی کاملاً متفاوت و مختص کشورهای در حال گذار یا در حال توسعه در نظر گرفت^۱ (نور محمدی و حسین زاده، ۱۴۰۰).

از دیدگاه دیگری می‌توان انواع برنامه‌ریزی‌ها را در سه دسته کلی قرار داد: الف. برنامه راهبردی^۲ ب. برنامه هسته‌ای ج. برنامه غلتان. برنامه‌ریزی راهبردی یا استراتژیک بیش از آنکه یک فن و تکنیک باشد، یک نحوه تلقی و باور است که برنامه ریزان را به نگرش بلندمدت و آینده‌نگری و پیش‌بینی افق‌های دور ترغیب می‌کند (مبینی دهکردی و همکاران، ۱۳۸۵:۱۸۸). در برنامه‌ریزی استراتژیک، اولویت‌ها و همچنین اقدام‌های اصلی و کلیدی برای رسیدن به هدف تعیین می‌شوند.

برنامه‌ریزی غلتان^۳، برنامه‌ای است که به صورت دوره‌ای مورد بازنگری قرار می‌گیرد. در جوامعی که نا اطمینانی و بی‌ثباتی زیاد است، اتخاذ برنامه‌ریزی منعطف و پویا نقشی اساسی در توسعه کشور دارد. شرایط محیطی کشور به ندرت بدون تغییر باقی می‌ماند و تغییرات بسیار گسترده و اثرگذار هستند. در این شرایط برنامه‌ریزی ایستا کارایی چندانی ندارد و ضرورت نگاهی منعطف و غلتان به برنامه‌ریزی بسیار وجود خواهد داشت.

نوع دیگری از ساختار برنامه‌ریزی، برنامه هسته‌ای^۴ است. این نوع از برنامه‌ریزی روشی

۱. برای مطالعه بیشتر می‌توان مراجعه کرد به عظیمی (۱۳۹۳)

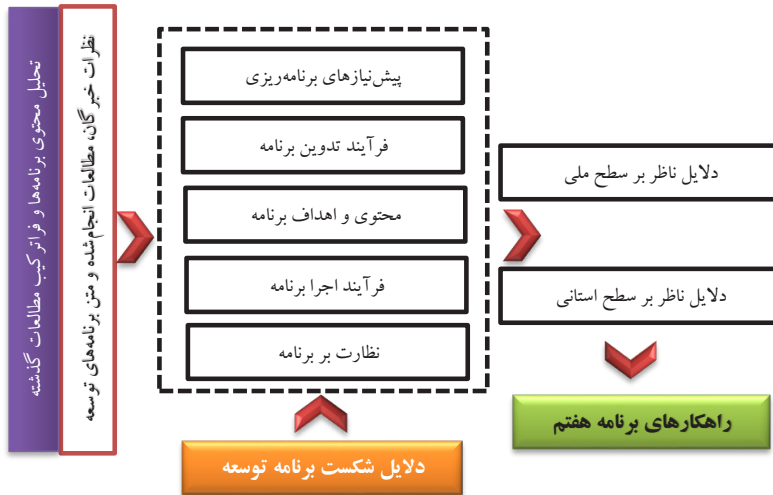
2. Strategic Planning
3. Rolling Planning
4. Core Planning

بود که سازمان مدیریت در ابتدای برنامه چهارم توسعه به عنوان پیشنهاد جایگزینی آن با روش برنامه‌ریزی جامع ارائه داد. این نوع برنامه، برنامه‌ای است که متکی بر برنامه‌های اجرایی است. در این شکل از برنامه‌ریزی برنامه‌های اجرایی متشکل از هدف، پروژه‌های مشخص، سازمان‌دهی و تشکیلات اجرایی برای حذف یک مانع توسعه یا ایجاد یک قطب توسعه هستند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳:۵).

۳- روش پژوهشی

برنامه‌ریزی یک فرآیند است که ساختار بازخوردی آن کمک می‌کند تا در هر مرحله نقص‌های خود را جبران کند؛ بنابراین برای آنکه برنامه جامع در کشور موفق باشد، نیاز است کل این فرآیند برنامه‌ریزی به‌درستی عمل کند. در اینجا به‌منظور بررسی دقیق آسیب‌های برنامه‌ریزی در ایران، فرآیند برنامه‌ریزی و با توجه به ساختار طراحی برنامه به پنج مرحله کلی تقسیم می‌شود، این پنج بخش کلی را می‌توان بدین شکل معرفی کرد: ۱- پیش‌نیازی‌های برنامه، ۲- فرآیند تدوین برنامه، ۳- اهداف و محتوی برنامه، ۴- فرآیند اجرا برنامه و ۵- ساختار نظارت بر برنامه. در ادامه تلاش خواهد شد تا مهم‌ترین آسیب‌های وارد شده بر ساختار برنامه‌ریزی توسعه چهارم تا ششم در این پنج بخش شناسایی شود. در گام اول مهم‌ترین آسیب‌های برنامه در ۵ سطح کلی فوق‌الذکر دسته‌بندی و در به‌صورت بسیار خلاصه تشریح خواهد شد؛ اما از آنجایی که این آسیب‌ها در دو سطح ملی و استانی می‌تواند بروز یابد، در گام بعدی، مهم‌ترین آسیب‌های شناسایی شده در دو دسته الف. دلایل سطح ملی و ب. دلایل سطح استانی دسته‌بندی و تلخیص شد. به‌عبارت‌دیگر مهم‌ترین ادله عدول برنامه توسعه از اهداف اصلی آن در دو سطح ملی و استانی شناسایی خواهد شد. سپس با استفاده از موارد شناسایی شده، تلاش می‌شود تا راهکارهای اجرایی برای بهبود تدوین برنامه هفتم توسعه ارائه گردد. شکل ۱ نشان‌دهنده فرآیند اجرایی مربوط به آسیب شناسایی دلایل شکست برنامه‌های توسعه چهارم تا ششم است. با توجه به شکل در گام نخست، تحلیل محتوی برنامه‌های توسعه چهارم تا ششم انجام می‌شود. در همین راستا با بهره‌گیری از روش کیفی فرا ترکیب مقوله‌های اصلی شناسایی شده در مطالعات، مقالات و گزارش‌ها انجام شده در باب آسیب‌ها و کاستی‌های برنامه‌های چهارم تا ششم جمع‌بندی خواهد شد. هم‌راستا با این مرحله، با بررسی برنامه‌های توسعه فوق‌الذکر، بر اساس روش کیفی تحلیل محتوی، سایر آسیب‌هایی که بعضاً در مطالعات گذشته کمتر به آن‌ها توجه شده است، شناسایی می‌شود. در گام دوم؛ آسیب‌های شناسایی شده در ۵ دسته کلی (که پیش از این معرفی شده است) دسته‌بندی می‌شود. گام سوم به بررسی و تلفیق آسیب‌های مشابه و متناظر با هم و همچنین رتبه‌بندی آسیب‌ها در پانل خبرگان اختصاص می‌یابد. نتایج این بخش شامل مهم‌ترین آسیب‌های شناسایی شده در ۵ بخش و در دو دسته ملی و استانی خواهد بود. در گام سوم با توجه به آسیب‌های اصلی شناسایی شده، راه‌حل‌های بهینه با توجه به نظرات خبرگان برای آسیب‌ها ارائه می‌شود، به‌عبارت‌دیگر نشان داده خواهد شد که هر یک از راه‌حل‌ها تا چه اندازه می‌توانند سبب بهبود آسیب‌های برنامه‌ریزی توسعه در ایران شود.

شکل ۱. فرآیند بررسی دلایل شکست برنامه‌های جامع توسعه چهارم تا ششم



همانطور که پیش از این بیان شد برای جمع بندی مطالعات انجام شده گذشته و شناسایی مهمترین آسیب ها از روش فراترکیب استفاده شده است. فراترکیب نوعی مطالعه کیفی است که اطلاعات و یافته‌های استخراج شده از مطالعات کیفی موجود و مرتبط با موضوع را بررسی و تحلیل می کند. بر این اساس، نمونه مورد نظر برای فراترکیب، از مطالعات کیفی منتخب و براساس ارتباط آن ها با پرسش پژوهش تشکیل می شود. فراترکیب به جای ارائه خلاصه جامعی از یافته ها، به نوعی ترکیب تفسیری از یافته ها ارائه می دهد. می توان گفت فراترکیب از طریق ترکیب پژوهش های کیفی مختلف، نگرشی نظام مند فراهم کرده و به کشف موضوع ها و استعاره های جدید و اساسی می پردازد (شهبانواز و آزاده، ۱۳۹۷). نوبلت و هیر^۱ سه مرحله اصلی برای روش فراترکیب تعیین کرده اند که شامل انتخاب مطالعات، ترکیب ترجمه ها و ارائه تلفیق می باشد. روش دیگر مورد استفاده در فراترکیب، روش هفت مرحله ای سندلوسکی و باروسو^۲ (۲۰۰۷) است که مراحل آن بدین ترتیب است: ۱- تنظیم سوال پژوهش ۲- مرور ادبیات به شکل نظام مند ۳- جستجو و انتخاب متون مناسب ۴- استخراج اطلاعات متون ۵- تجزیه و تحلیل و ترکیب ۶- کنترل کیفیت و ۷- ارائه یافته ها (شهبانواز و آزاده، ۱۳۹۷). در پژوهش حاضر نیز این مراحل به انجام رسیده است.

1. Noblit and Hare
2. Sandelowski and Barroso

۴- نتایج

در ادامه نتایج حاصل از آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران در ۵ بخش دسته‌بندی و معرفی خواهد شد.^۱ لازم به ذکر است بدین منظور دو مسیر به صورت موازی به انجام رسید اولاً تحلیل محتوی برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه انجام شد و ثانیاً با استفاده از روش فراترکیب مطالعات انجام شده در باب آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران ارزیابی و دسته‌بندی شد. در نهایت با تلفیق این دو مسیر، آسیب‌های ذیل شناسایی و مقوله‌بندی شده است.

۵-۱- آسیب‌شناسی بر اساس ساختار برنامه‌ریزی

۵-۱-۱- آسیب‌های مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی یا شروع صفر

یکی از مهم‌ترین نقدهایی که همواره به ساختار برنامه‌های توسعه وارد است، عدم توجه کافی به شرایط حاکم بر محیط برنامه‌ریزی در مراحل تدوین و اجرای برنامه بوده است. این شرایط که بعضاً به عنوان شروط صفر برنامه یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی یاد می‌شود، شامل مواردی چون فهم و برداشت مشترک در مفاهیم اساسی، دستیابی به نظام آماری قابل اطمینان و اثربخش و مواردی از این دست است. بدیهی است برای تدوین برنامه کاربردی نیاز است ابتدا این مرحله از ایرادات و ابهامات برنامه‌ریزی حل شود. در این دسته از آسیب‌ها می‌توان موارد و نقایص پیش از شروع برنامه‌ریزی را نیز گنجانند. در این بخش می‌توان دسته‌های متفاوتی از آسیب‌ها در سطوح ملی و منطقه‌ای را نام برد. برای مثال، فقدان ساختار منسجم، نگرش واحد و فهم مشترک از مفاهیم اولیه مندرج در برنامه است. بررسی‌ها نشان از آن دارد که برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه هیچ‌کدام فهم واضح و مشخصی از مفهوم توسعه ندارند. علاوه بر این پارادایم مورد نظر آن‌ها برای رسیدن به توسعه مشخص نیست. به صورت کلی مهم‌ترین آسیب‌هایی که می‌توان در این بخش برشمرد، در جدول ۱ خلاصه شده است؛ به عبارت دیگر با استفاده از تحلیل برنامه‌های گذشته، ۱۳ آسیب اصلی برای پیش از شروع برنامه یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی وجود دارد که می‌توان از آن‌ها به عنوان عواملی که سبب شکست برنامه توسعه شدند، یاد کرد.

جدول ۱. آسیب‌های مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی

ردیف	آسیب‌های مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی
۱	فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم اصلی برنامه، همانند مفهوم توسعه
۲	عدم دسترسی به اطلاعات و آمارهای جامع، به‌روز و در دسترس
۳	تفاوت در ساختار سیاسی و اجتماعی کشور و همچنین ساختار مناطق مختلف آن

۱. با توجه محدودیت صفحات مقاله و با علم به حجم بالای مطالب و تشریح جزئیات مربوط به آسیب‌ها ناچار به حذف پیشینه مطالعه و بسیاری از تشریح جزئیات مربوط به آسیب‌ها شده‌ام. بدیهی است در صورت نیاز خوانندگان، می‌توان جزئیات دقیق‌تری از هر یک از موارد ارائه کرد.

۴	کاستی‌ها و ناهماهنگی‌های قانونی در خصوص برنامه‌ریزی
۵	عدم برخورداری از بدنه کارشناسی متخصص در حوزه برنامه‌ریزی به‌خصوص در سطوح منطقه‌ای
۶	دشواری ایجاد هماهنگی میان سیاست‌ها در برنامه‌های جامع توسعه
۷	فقدان نگرش کارشناسی اقتصاد و مدیریت استراتژیک در برش استانی برای تدوین برنامه اجرایی
۸	تعدد برنامه‌های استانی موجود و عدم استفاده از آن‌ها برای تدوین برش استانی
۹	(بعضاً) مجزا بودن فرآیند تدوین سیاست‌های کلی از فرآیند تدوین برنامه
۱۰	عدم همخوانی دوره زمانی دولت‌های تدوین کننده و اجرا کننده برنامه‌های توسعه
۱۱	مشخص نبودن محدوده عمل قانونی مجلس شورای اسلامی در تغییر لایحه برنامه
۱۲	عدم اجماع بر مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه
۱۳	عدم شناخت جامع و درست قوت‌ها و ضعف‌های اقتصادی و زیربنایی استان از سوی برنامه ریزان

۵-۱-۲- آسیب‌های مربوط به فرآیند تدوین برنامه و نظام برنامه‌ریزی

در صورتی که پیش‌نیازهای لازم برای تدوین برنامه رعایت شده، باید به آسیب‌هایی که می‌تواند در فرآیند تدوین برنامه‌ریزی وارد آید توجه داشت. فرآیندی که برای تدوین و تکمیل برنامه طی می‌شود، برای هر برنامه مختصات ویژه‌ای دارد. با توجه به تعدد آسیب‌های شناسایی شده، تنها به تشریح چند مورد از مهم‌ترین آن‌ها پرداخته خواهد شد و بقیه در جدول ۲ معرفی شده است. یکی از مهم‌ترین آسیب‌های فرآیندهای تدوین برنامه در سطوح ملی و منطقه‌ای، به تعدد برنامه‌های موجود و به‌گونه‌ای تورم برنامه بر می‌گردد. به‌گونه‌ای که بعضاً حرکت‌های موازی در تهیه طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای انجام شده است و چندین دستگاه بدون ارتباط با یکدیگر و بی‌توجه به نتایج طرح‌های هم و تعارض‌های اهداف با یکدیگر، طرح‌های منطقه‌ای را تهیه کرده و هر کدام مسیری متفاوت را طی می‌کنند که بعضاً هم‌راستا با هم تولید شده و هزینه‌های مازادی را به نظام برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای تحمیل کرده است و در بسیاری از موارد توجهی به برهمکنش‌های بین بخشی در مسیر توسعه منطقه‌ای نشده است. این عدم توجه به ارتباطات بین بخشی سبب شد تا در مواردی، تعارض‌های جدی بین توسعه بین بخشی رخ داده و منابع محدود در دسترس برای سرمایه‌گذاری از بین برود. برنامه جامع باید ساختاری را داشته باشد که سناریوهای متفاوتی برای آینده را در نظر بگیرد. متأسفانه عدم در نظر گرفتن روش‌های آینده‌پژوهی و آینده‌نگاری در تدوین برنامه‌های توسعه سبب شده است تا پس برنامه به‌صورت ایستا اجرا شود و عدم حصول در مسیر برنامه در سال اول، عملاً تأیید کننده شکست برنامه در سال‌های آتی نیز باشد. نیاز است با توجه به نا اطمینانی اقتصادی بالایی که در اقتصاد ایران و استان وجود دارد، این مورد مهم در تدوین برنامه لحاظ شود. به‌گونه‌ای که بتوان سناریوهای متفاوتی برای ساختار برنامه جامع و اهداف کمی و کیفی برنامه در نظر گرفت. این رویه در سطوح استانی برنامه نیز بسیار حائز اهمیت

خواهد بود. متأسفانه در برش‌های استانی برنامه جامع و حتی اسناد بالادستی استانی، فقدان نگرش پویا به برنامه‌ها و اهداف به شدت هویدا است.

جدول ۲. آسیب‌های فرآیند تدوین برنامه و نظام برنامه‌ریزی

ردیف	آسیب‌های فرآیند تدوین برنامه و نظام برنامه‌ریزی
۱	عدم مشارکت ذی‌نفعان و عدم حصول اجماع و توافق و ایجاد تمرکزگرایی در برنامه
۲	عدم دسترسی به اطلاعات و آمارهای جامع، به‌روز و در دسترس و سهل‌الوصول
۳	مداخله قانونی دیدگاه‌های غیر کارشناسی در تدوین برنامه
۴	ملاحظات مربوط عدم رعایت زمان‌بندی فرآیند برنامه‌ریزی
۵	آسیب‌های ناشی از تقدم و تأخر زمانی غیرمنطقی در فرآیند تدوین برنامه
۶	نگاه بودجه‌ای به تدوین برنامه در دستگاه‌ها و بخش‌ها
۷	نگرش فصلی به تدوین برنامه و برنامه‌ریزی
۸	ترکیب کارشناسی برنامه ریزان و تورش ناشی از تغییر در این ترکیب
۹	تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی
۱۰	غلبه تصمیمات سیاسی بر تصمیمات کارشناسی در زمان تدوین برنامه
۱۱	عدم استقرار و توجه به رویکرد آینده‌پژوهی و آینده‌نگاری در تدوین برنامه
۱۲	عدم تفکیک جزء دستوری و ارشادی در برنامه‌های توسعه (تمایز ارشاد و دستور به بخش خصوصی)
۱۳	تدوین برنامه بر اساس اهداف بلند پروازانه و عدم بازنگری در سند چشم‌انداز
۱۴	تهیه برش‌های استانی برنامه توسعه به صورت کاملاً مجزا از برنامه اصلی و حتی پس از تصویب آن
۱۵	عدم استفاده از مشارکت فعالان بخش خصوصی و نهادهای مدنی در تدوین برنامه توسعه
۱۶	عدم ضمانت اجرایی برنامه‌های توسعه
۱۷	تفصیلی بودن برنامه‌ها و نبود منطق روشن در تعیین حد تفصیل
۱۸	نبود برنامه‌ریزی غلطان و مشکلات فراوان مربوط به اصلاح برنامه در فرآیند اجرا
۱۹	نگاه سیاسی در مجلس و نگاه سازمانی در دستگاه‌های اجرای در تدوین اهداف برنامه
۲۰	تغییر مواد قانونی برنامه حتی بعد از تصویب آن
۲۱	مداخله قانونی در مواد و اهداف برنامه توسط غیر کارشناسان
۲۲	عدم هماهنگی و همخوانی در کمیت و کیفیت کارشناسان استفاده شده در تدوین برنامه
۲۳	نامشخص بودن سازوکار قانونی جلب مشارکت بخش‌ها و مناطق در تدوین برنامه‌های توسعه

عدم انسجام و یکپارچگی برنامه‌ها به دلیل بی‌توجهی الزامات بین بخشی و شرایط محیطی بیرونی و داخلی تأثیرگذار بر برنامه توسعه	۲۴
عدم هماهنگی بین برنامه‌های توسعه با قوانین بودجه سالانه	۲۵
دولت زدگی در برنامه (دولت‌محوری بودن)	۲۶

۵-۱-۳- آسیب‌های مربوط به محتوی و اهداف برنامه

قاعدتاً خروجی فرآیند برنامه‌ریزی، محتوی برنامه است. در این بخش برنامه تدوین شده از نظر محتوی و همخوانی با اولویت‌های کشور، میزان عملیاتی بودن و مواردی از این دست بررسی خواهد شد. به صورت کلی مهم‌ترین آسیب‌هایی که به محتوی و اهداف برنامه وارد می‌شود را می‌توان در ۳۱ آسیب اصلی مندرج در جدول ۳ نمایش داد.

جدول ۳. آسیب‌های مربوط به محتوی و اهداف برنامه

ردیف	آسیب‌های مربوط به محتوی و اهداف برنامه
۱	ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان‌مدت
۲	نیاز به منابع مالی و اقتصادی فراوان برای تحقق اهداف برنامه و نامشخص بودن محل تأمین آن‌ها
۳	جامعیت برنامه‌ها، تعدد اهداف و عدم اولویت‌گذاری درست در اهداف برنامه
۴	کلی و تفسیر بردار بودن برخی مواد و تفصیلی بودن افراطی برخی دیگر
۵	عدم وجود الگوی روشن و رابط علی و معلولی صحیح بین اجزا برنامه
۶	با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی آینده
۷	عدم وجود برنامه اجرایی و عملیاتی
۸	عدم توازن بین هزینه و مطلوبیت نیل به هدف
۹	عدم همخوانی با برنامه‌های توسعه قبلی
۱۰	بلند پروازانه بودن اهداف برنامه
۱۱	فقدان پیوند بین بودجه سالانه با برنامه‌های مصوب
۱۲	عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای
۱۳	تداخل مفاد برنامه‌های توسعه با شرح وظایف دستگاه‌ها
۱۴	عدم همسویی و یکپارچگی برنامه‌های بخش‌ها، در مسیر نیل به اهداف ملی
۱۵	غلبه رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی بر تحلیل‌های سیاستی
۱۶	عدم وجود تعاریف دقیق و مشخص از اصلاحات برنامه‌ای
۱۷	وجود تعارض بین برنامه جامع با نظریه پایه توسعه استان یا برنامه آمایش استانی

۱۸	نبود تفکیک میان اهداف بلندمدت و میان مدت
۱۹	فقدان راهبرد بلندمدت واقع‌بینانه برای نحوه تعیین اهداف
۲۰	عدم توجه به پیش‌بینی درصد تحقق اهداف بر اساس محدودیت‌ها و ظرفیت‌های کشور و منطقه
۲۱	عدم دقت کافی در سیاست‌گذاری و تعیین اهداف کمی متغیرهای سیاستی
۲۲	عدم تناسب بین اهداف و ابزارهای رسیدن به آن، توان اجرا و نیز الزامات ساختاری، فرآیندی و حقوقی
۲۳	انتخاب اهداف متعارض و متکثر
۲۴	فقدان ارتباط منطقی و دقیق بین جداول کمی و محتوای برنامه‌ها
۲۵	شناسایی نشدن اهداف جزئی در هر یک از بخش‌ها (مثلاً صنایع ارجح یا کشاورزی با اولویت ...)
۲۶	تعدد اسناد و آیین‌نامه‌های پیوست در هر برنامه که باید در طول برنامه تدوین و سپس اجرا شود
۲۷	عدم توجه به اهداف اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به عنوان زیربنای توسعه در متن برنامه
۲۸	ضعف ارزیابی و کنترل آثار زیست‌محیطی اهداف برنامه و عدم توجه به مقابله با تهدیدهای زیست‌محیطی
۲۹	نامشخص بودن نحوه مواجهه با بحران‌های اساسی پیش رو در سال‌های آینده
۳۰	غلبه اهداف برنامه بر اساس اهداف استان‌های بیشتر برخوردار
۳۱	عدم مشخص بودن ابزارهای لازم برای رسیدن به برخی اهداف

۵-۱-۴- آسیب‌های مربوط به اجرا برنامه

با توجه به شرایطی که در اقتصاد ایران حاکم است، یکی از مهم‌ترین آسیب‌های وارد بر برنامه، پیش‌بینی ناپذیری زیاد و نا اطمینانی موجود در اقتصاد ایران است. یکی از مواردی که می‌توان در بخش اجرای برنامه به آن اشاره کرد، نحوه تخصیص بودجه بین بخشی و بین استانی در صورت بروز مشکلات درآمدی برای دولت بوده است. به‌گونه‌ای که بررسی‌ها نشان از آن دارد در صورت کاهش درآمدهای دولت نسبت به اهداف پیش‌بینی شده، میزان کاهش بودجه در بخش کشاورزی شدیدتر از سایر بخش‌ها بوده است (نصیری و همکاران، ۱۳۸۹). جدول ۴ نشان‌دهنده مهم‌ترین آسیب‌هایی است که می‌تواند به فرآیند اجرای برنامه توسعه وارد آید. با توجه به جدول ذیل ۲۳ مورد از مهم‌ترین آسیب‌ها در این بخش لیست شده است.

جدول ۴. آسیب‌های مربوط به فرآیند اجرای برنامه

ردیف	آسیب‌های مربوط به اجرای برنامه
۱	اولویت دستگاه‌ها به اجرای برنامه‌های خود در مقایسه با اجرای اهداف برنامه توسعه
۲	وجود برنامه‌های دیگر با اولویت بالاتر
۳	قابلیت‌های اداری ضعیف جهت اجرای برنامه‌های گسترده به‌خصوص در مناطق کمتر برخوردار

۴	عدم درک صحیح مجریان از مفاد قانون
۵	انگیزه پایین مجریان برای اجرای قانون
۶	تداخل تقویم زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور
۷	عدم توجه به بسترهای اجتماعی لازم برای اجرای قانون
۸	عدم انتخاب درست مجری
۹	فقدان معیارهای مشخص برای انتخاب موضوعات سیاستی
۱۰	فقدان ابزار سیاستی متناسب با هدف
۱۱	پدیده جلوتر بودن از برنامه و رقابت بین دستگاه‌ها در پیشی گرفتن از برنامه
۱۲	وجود تکرانه‌های بیرونی خارج از کنترل دولت و یا کنترل ناقص سیاست‌ها
۱۳	گسست بین برنامه میان مدت و بودجه‌های سالانه کشور
۱۴	عدم تهیه برنامه عملیاتی و یا تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه‌ای پنج‌ساله
۱۵	نبود توافق ملی برای اجرای برنامه
۱۶	عدم انطباق دوره‌های اجرایی برنامه‌های توسعه با دوره‌های قانونی فعالیت مجلس و دولت
۱۷	تغییر برخی از احکام قانونی برنامه‌های توسعه در زمان اندکی پس از تصویب
۱۸	عدم تحلیل هزینه و فایده دقیق طرح‌های عمرانی
۱۹	محدودیت دامنه پذیرش محتوای برنامه در جامعه و نقص اجرای برنامه‌ها در راستای تحقق اهداف (عدم مشارکت در نظام برنامه‌ریزی و تدوین برنامه)
۲۰	عدم وجود ارتباط دقیق بین برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالانه دولت
۲۱	نبود تشکیلات با ثبات برای سازمان مجری و ناظر و تغییرات مداوم آن
۲۲	نا اطمینانی اقتصادی و شوک‌های متعدد اقتصادی پیش‌بینی نشده در کشور
۲۳	فقدان وظیفه مشخص برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی برای مشخص شدن مسیر حرکت به اهداف برنامه

۵-۱-۵- آسیب‌های مربوط به نظارت بر اجرای برنامه

مسئله نظارت بر برنامه نیز بسیار مهم و حیاتی است. می‌توان گفت که اهمیت و ضرورت امر نظارت و ارزیابی بیش از دو مرحله تدوین و اجرای برنامه است (عبادی و رضایی، ۱۳۹۷). نظارت و ارزیابی در سه مرحله پیش از اجرای برنامه و در زمان تدوین آن، حین اجرای برنامه و پس از اجرا باید به طور مؤثر و کارآمد اعمال شود. برای نظارت و ارزیابی می‌توان سطوح تحلیلی متفاوتی را برشمرد. ۱- سطح ارزیابی ارتباط برنامه ۲- سطح دوم اثربخشی برنامه ۳- سطح اثر و دستاوردهای برنامه ۴- سطح کارایی برنامه ۵- سطح پایدار برنامه ۶- سطح تکرارپذیری برنامه است. یک برنامه

نظارت مؤثر و کارآمد باید تمامی سطوح نظارتی فوق را دارا باشد. جدول زیر به صورت خلاصه مهم‌ترین آسیب‌هایی که می‌توان در مراحل اجرا و نظارت بر برنامه توسعه حادث شود را نمایش می‌دهد.

جدول ۵. آسیب‌های مربوط به نظارت بر اجرا

ردیف	آسیب‌های مربوط به نظارت بر اجرا
۱	ضعف سازوکارهای نظارتی بر برنامه
۲	ابهام در نحوه ارائه گزارش‌های سالانه به‌خصوص در گزارش‌های منطقه‌ای
۳	بی‌تأثیر بودن گزارش عملکردها بر روند اجرایی
۴	محدود بودن به نظارت عملیاتی و پیشرفت فیزیکی بر برنامه‌های توسعه در بهترین شرایط
۵	دولتی بودن مراکز آماری و فقدان مراکز خصوصی و مستقل آماری و تأخیر در ارائه و انتشار آمار
۶	عدم ارائه به موقع گزارش‌های سالانه و در نتیجه عدم امکان اصلاح انحراف احتمالی از مسیر تعیین شده
۷	تداخل وظایف دستگاه‌های نظارتی و دائمی و مستمر نبودن فرآیند نظارت
۸	استفاده از شاخص میزان دستیابی به اعتبار هزینه‌ای به عنوان شاخصی برای کیفیت عملکرد
۹	عدم وجود ضمانت اجرا برای دستگاه‌های تخطی کننده از برنامه و اهداف آن
۱۰	عدم وجود سازوکار مشخص در نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه توسط سازمان‌های زی ربط
۱۱	یکی بودن وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه برای یک نهاد
۱۲	عدم آشنایی کارشناسان سازمان ناظر با ساختار دستگاه‌های اجرایی
۱۳	ناکارآمدی نظارت مجلس بر اجرای برنامه
۱۴	مداخله مقامات سیاسی در موضوع نظارت و جهت‌دار کردن نظارت‌ها
۱۵	کلی بودن شیوه گزارش دهی برای پایش و نظارت
۱۶	ضدونقیز بودن اطلاعات ارائه شده در گزارش‌های مختلف
۱۷	عدم مشخص بودن متولی و مجری برای هر یک از مواد و اهداف برنامه

۵-۲- مهم‌ترین آسیب‌ها با توجه به تصمیم‌گیری در سطوح ملی و استانی

با توجه به آسیب‌های شناسایی شده در مرحله قبل، مهم‌ترین علل مربوط عدم تحقق برنامه‌های توسعه در برش ملی و استانی شناسایی شد. به منظور رسیدن به راهکار اجرایی برای بهبود برنامه هفتم توسعه، آسیب‌های شناسایی شده در مرحله قبل در دو بخش آسیب‌های ناظر بر تصمیم درون استانی و آسیب‌های ناظر بر تصمیمات برون استانی دسته‌بندی شده است. ۱۱۷ آسیب شناسایی شده در دو دسته آسیب‌های سطح ملی با ۳۸ مورد و آسیب‌های سطح استانی با ۲۳ مورد دسته‌بندی شده است. این موارد از تلفیق مهم‌ترین آسیب‌ها و علل

شکست برنامه‌های توسعه در ۵ سطح فوق‌الذکر به دست آمده است.

جدول ۶. دسته‌بندی آسیب‌های ملی و استانی مسبب شکست در برنامه‌های توسعه

کد	آسیب‌های مربوط به سطح ملی N
N1	فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم اصلی برنامه، همانند مفهوم توسعه و عدم اجماع بر مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه
N2	عدم دسترسی به اطلاعات و آمارهای جامع، به‌روز و در دسترس در سطح ملی
N3	قابلیت‌های اداری ضعیف دستگاه‌های اجرایی جهت تدوین، اجرا و نظارت بر برنامه
N4	عدم همخوانی دوره زمانی دولت‌های تدوین کننده و اجرا کننده برنامه‌های توسعه
N5	مشخص نبودن محدوده عمل قانونی دستگاه‌های تصمیم گیر در مورد لایحه و قانون برنامه (مانند از مجلس شورای اسلامی)
N6	مجزا بودن فرآیند تدوین سیاست‌های کلی از فرآیند تدوین برنامه
N7	غلبه تصمیمات سیاسی بر تصمیمات کارشناسی در زمان تدوین، اجرا و نظارت بر برنامه در سطح ملی
N8	عدم رعایت زمان بندی در فرآیند برنامه‌ریزی (اعم از تأخیر در تدوین، تصویب و اجرا) و مراحل اجرای آن
N9	نگاه بودجه‌ای به برنامه در دستگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی در سطح ملی
N10	عدم استقرار و توجه به رویکرد آینده‌پژوهی و آینده‌نگاری در تدوین برنامه و بی‌توجهی به سناریوهای متفاوت آینده
N11	تدوین برنامه بر اساس اهداف بلند پروازانه و غیرقابل حصول
N12	عدم مشخص بودن دقیق ابزارهای لازم برای رسیدن به اهداف برنامه
N13	عدم برقراری پیوند دقیق و منطقی بین مواد برنامه با جداول کمی آن
N14	تهیه برش‌های استانی برنامه توسعه به صورت کاملاً مجزا از برنامه اصلی و حتی پس از تصویب آن
N15	عدم استفاده از مشارکت فعالان بخش خصوصی و نهادهای مدنی در تدوین برنامه توسعه
N16	نبود برنامه‌ریزی غلطان و مشکلات فراوان مربوط به اصلاح برنامه در فرآیند اجرا
N17	عدم هماهنگی و همخوانی در اهداف متعدد در برنامه و داشته‌های مالی و بودجه‌ای موجود برای رسیدن به آن‌ها
N18	عدم هماهنگی بین برنامه‌های توسعه با قوانین بودجه سالانه
N19	غلبه اهداف برنامه بر اساس اهداف و ساختار استان‌های بیشتر برخوردار
N20	جامعیت برنامه‌ها، تعدد اهداف و عدم اولویت‌گذاری درست در اهداف برنامه
N21	عدم وجود الگوی روشن و رابط علی و معلولی صحیح بین اجزا برنامه و وجود تعارض بین مواد برنامه‌های توسعه
N22	عدم توجه به تفاوت‌ها و مزیت‌های منطقه‌ای و استانی در تدوین برنامه‌های توسعه ملی
N23	تداخل و بعضاً تضاد مفاد برنامه‌های توسعه با شرح وظایف دستگاه‌ها
N24	عدم تناسب بین اهداف و ابزارهای رسیدن به آن، توان اجرا و نیز الزامات ساختاری، فرآیندی و حقوقی
N25	تعدد اسناد و آیین‌نامه‌های پیوست در هر برنامه که باید در طول برنامه تدوین و سپس اجرا شود

N26	نا اطمینانی بالای اقتصادی ناشی از شوک‌های بیرونی (تحریم) و داخلی (رخدادهای طبیعی و مدیریتی) در کشور
N26	بی تأثیر بودن گزارش‌های عملکرد بر روند اجرایی برنامه
N28	عدم توجه به اهداف اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به عنوان زیربنای توسعه در متن برنامه
N29	عدم تهیه برنامه عملیاتی و یا تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه
N30	نبود وفای ملی برای اجرای برنامه
N31	عدم تحلیل هزینه و فایده دقیق طرح‌های عمرانی
N32	دولتی بودن مراکز آماری و فقدان مراکز خصوصی و مستقل آماری و تأخیر در ارائه و انتشار آمار
N33	عدم ارائه به موقع گزارش‌های سالانه و در نتیجه عدم امکان اصلاح انحراف احتمالی از مسیر تعیین شده
N34	استفاده از شاخص میزان دستیابی به اعتبار هزینه‌ای به عنوان شاخصی برای کیفیت عملکرد
N35	عدم وجود سازوکار مشخص در نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه توسط سازمان‌های زی ربط
N36	یکی بودن وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه برای یک نهاد
N37	تعدد سازمان‌های ناظر در متن قانون و عدم روشن شدن متولی اصلی
N38	نامشخص بودن نحوه مواجهه با بحران‌های اساسی (ملی) پیش رو در سال‌های آینده
ردیف	آسیب‌های مربوط به سطح منطقه‌ای و استانی R
R1	عدم شناخت جامع و درست قوت‌ها و ضعف‌های اقتصادی و زیربنایی استان از سوی برنامه ریزان و تصمیم گیران
R2	عدم دسترسی به اطلاعات و آمارهای جامع، به‌روز و در دسترس در سطح استان
R3	عدم برخورداری از بدنه کارشناسی متخصص و ضعف ساختار اداری در دستگاه‌های اجرایی زی ربط برای تدوین، اجرا و نظارت برنامه در سطح استان
R4	تعدد برنامه‌های استانی موجود و عدم استفاده از آن‌ها برای تدوین برش استانی (تورم برنامه و اسناد بالادستی)
R5	غلبه تصمیمات سیاسی بر تصمیمات کارشناسی در زمان تدوین، اجرا و نظارت بر برنامه در سطح استانی
R6	بلند پروازانه و آرمان‌گرایانه بودن اهداف توسعه‌ای و سند چشم‌انداز در استان
R7	عدم استفاده از مشارکت فعالان بخش خصوصی و نهادهای مدنی در تدوین برنامه توسعه و اسناد بالادستی استانی
R8	عدم همخوانی اهداف برنامه توسعه در سطح ملی با مسیر حرکت و پتانسیل‌های موجود در برخی از استان‌ها
R9	عدم استقرار و توجه به رویکرد آینده‌پژوهی و آینده‌نگاری در تدوین برنامه‌های استانی و عدم توجه به سناریوهای متفاوت آینده
R10	عدم وجود برنامه اجرایی و عملیاتی در سطح استان برای رسیدن به اهداف برنامه‌های توسعه
R11	وجود تعارض بین برنامه جامع با نظریه پایه توسعه استان یا برنامه آمایش استانی
R12	عدم وجود اسناد آمایش بخشی در استان‌ها و مشخص نبودن قوت‌ها و ضعف‌های بخشی
R13	عدم توجه به پتانسیل‌های منطقه‌ای موجود در زمان تدوین برنامه ملی و برش استانی
R14	رقابت بین دستگاه‌های استانی در پیشی گرفتن از برنامه به‌منظور دریافت بودجه بالاتر

R15	عدم ارائه به موقع گزارش‌های سالانه از سوی دستگاه‌های اجرایی در استان و در نتیجه عدم امکان اصلاح انحراف احتمالی از مسیر تعیین شده
R16	عدم وجود سازوکار مشخص در نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه در استان
R17	نااطمینانی اقتصادی و شوک‌های متعدد اقتصادی و طبیعی پیش‌بینی نشده در سطح استان
R18	نبود وفاقی در بین دستگاه‌های اجرایی استان برای اجرای برنامه توسعه
R19	فقدان گزارش‌های سالانه برای پایش و نظارت برنامه توسعه در سطح استان
R20	عدم وجود ساختار بازدارنده برای تخطی دستگاه‌های اجرایی استانی از اهداف برنامه توسعه
R21	ضعف ارزیابی و کنترل آثار زیست‌محیطی اهداف برنامه و عدم توجه به مقابله با تهدیدهای زیست‌محیطی
R22	عدم مشخص بودن متولی و مجری برای هر یک از مواد و اهداف برنامه در برش استانی
R23	نامشخص بودن نحوه مواجهه با بحران‌های اساسی (منطقه‌ای اعم از اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی) پیش رو در سال‌های آینده

۳-۵- راهکارهای اجرایی برای بهبود عملکرد برنامه توسعه در سطوح ملی و استانی

در این بخش با توجه به نتایج به دست آمده در پژوهش حاضر، تلاش خواهد شد تا بر اساس آسیب‌های موجود در برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه، مهم‌ترین راهکارهای اجرایی برای بهبود عملکرد برنامه هفتم توسعه ارائه شود. در این راستا هر یک از راهکارهای اجرایی که در این بخش معرفی شده است، ناظر به آسیب‌های شناسایی شده در مراحل قبل است که با کد مندرج در جداول آسیب‌ها به یکدیگر مرتبط شده است. علاوه بر این در ارائه راهکارهای اجرایی نیز دسته‌بندی انجام شده در بخش شناسایی آسیب‌ها رعایت شده است، به عبارت دیگر راهکارها در ۵ دسته کلی پیش از شروع برنامه، تدوین برنامه، محتوی برنامه، اجرای برنامه، نظارت بر برنامه تنظیم شده است.

راهکارهای اجرایی برای بهبود پیش از شروع برنامه: مهم‌ترین راهکارها در این بخش در جدول ۷ نمایش داده شده است.

جدول ۷. راهکار اجرایی برای بهبود آسیب‌های پیش از شروع برنامه

استانی	ملی	راهکار اجرایی برای بهبود آسیب‌های پیش از شروع برنامه
R1/ R21/ R6/	N11/	شناسایی واقع‌بینانه و دقیق وضعیت موجود (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی) و طراحی سناریوهای آینده در هر دو سطح ملی و استانی
	N1/	تصمیم روشن و مشخص در مورد پارادایم و روش مورد استفاده برای رسیدن به توسعه اقتصادی بر اساس مبانی نظری و مدل‌های توسعه و معرفی دقیق و شفاف متغیرهای کلیدی (همانند توسعه و عدالت و ...)
R12/ R1/ R13/ R8/ R11/	N14/ N22/	برنامه‌ریزی به منظور تهیه اسناد آمایش بخشی در استان‌ها با هدف شناسایی اهداف و پیشران‌های هر یک از بخش‌های اقتصادی

R3/ R7/ R18/	N3/ N30/	تقویت بدنه کارشناسی دستگاه‌های تصمیم گیر در تدوین، اجرا و نظارت بر برنامه با استفاده از نیروهای متخصص و مشاورهای جامعه دانشگاهی و فعالان بخش خصوصی
R9/ R17/ R23/	N10/ N11/ N16/ N26/ N38	نگرش دقیق بر آسیب‌ها و خطراتی که می‌تواند به کشور و استان وارد شود (همانند مسئله کم‌آبی، بروز سیل و ...) و در نظر گرفتن موادی برای مقابله آن‌ها در برنامه
R2/	N2/ N32/	اصلاح نظام آماری، به منظور ارائه آمارهای به‌روز، دقیق و جامع

راهکارهای اجرایی برای بهبود عملکرد در فرآیند تدوین برنامه: در بخش‌های گذشته مشخص شد که یکی از دلایل مهم شکست برنامه‌های توسعه، به دلیل نگاه غیر جامع به فرآیند تدوین برنامه بوده است. در همین راستا می‌توان به منظور بهبود عملکرد در فرآیند تدوین برنامه راهکارهای ذیل را ارائه داد.

جدول ۸. راهکار اجرایی برای بهبود عملکرد در فرآیند تدوین برنامه

استانی	ملی	راهکار اجرایی
R9/ R17/ R23/	N16/ N26/ N38/ N4/	استفاده از ساختار برنامه‌ریزی پویا و منعطف همانند برنامه‌ریزی غلتان یا برنامه‌ریزی هسته‌ای به جای برنامه‌ریزی جامع ایستا
R3/ R7/	N15/ N7/ N3/ N30/	مشارکت همه ذینفعان (بخش خصوصی، نخبگان دانشگاهی، جامعه مدنی و مشارکت تمام سطوح استانی و منطقه‌ای) در فرآیند تدوین برنامه
R8/ R13/ R21/ R12/	N14/ N19/ N22/ N14/	تدوین اهداف برنامه توسعه به صورت منطقه‌ای و با توجه به ساختار اقتصادی و اجتماعی مناطق و سطح توسعه یافتگی آن‌ها
R4/ R11/	N6/ N21	مشخص شدن ارتباط بین برنامه تدوین‌شده با سیاست‌های بالادستی ملی و استانی و عدم تعارض بین آن‌ها
R8/ R6/	N12/ N13/ N14/ N17/	تهیه جداول کمی منطبق بر اهداف کیفی و همچنین جداول کمی با تفکیک اهداف بخشی و برش منطقه‌ای (استانی)
R4/ R6/	N6/ N11/	بازنگری واقع‌بینانه سند چشم‌انداز اقتصادی اجتماعی و اسناد بالادستی به عنوان پشتوانه تهیه برنامه هفتم
R10/	N17/ N13/ N12/ N18/ N24/ N31/	وجود پیوست نحوه تأمین منابع مالی و بودجه‌ای برای اهداف برنامه و برقرار ارتباط دقیق بین اهداف برنامه و منابع هزینه‌ای قابل تأمین برنامه در بودجه

راهکار اجرایی برای بهبود محتوی و اهداف برنامه: راهکارهایی که می‌توان نسبت به محتوی و اهداف برنامه توسعه هفتم ارائه داد، قاعدتاً وابسته به موضوع مورد بحث خواهد بود. بدیهی است در هر یک از بخش‌های اقتصادی و اجتماعی و زیر بخش‌های فرعی آن می‌توان راهکارهای جزئی ارائه کرد که مجزا از اهداف این پژوهش است. به عبارت دیگر برای تدوین اهداف در بخش‌های کشاورزی، صنعت، گردشگری، ساختمان، متغیرهای اجتماعی و فرهنگی، آموزش عالی و ... می‌توان به صورت جزئی اشاره داشت؛ اما به‌منظور جمع‌بندی، در این

بخش راهکارهای اجرایی که می‌تواند در کلیات محتوی و اهداف برنامه، راهگشا باشد، ارائه خواهد شد. اهداف برنامه باید بر اساس محدودیت‌های بودجه‌ای تنظیم شود. به عبارت دیگر برای هر یک از اهداف، مسیر رسیدن به آن و منابع مالی تأمین‌کننده حرکت در مسیر مشخص باشد. منابع لازم برای اجرای هر یک از احکام و رسیدن به هر یک از اهداف برنامه توسط دستگاه‌های اجرایی تخصصی (پیشنهاددهنده) برآورد شده و سپس در دولت جمع‌بندی شود. در تدوین اهداف برنامه توسعه لازم است به اهداف زیربنایی، اجتماعی، فرهنگی، نهادی، سیاسی که خود ملزومات توسعه هستند توجه ویژه شود.

جدول ۸. راهکار اجرایی برای بهبود محتوی و اهداف برنامه

استانی	ملی	راهکار اجرایی برای بهبود محتوی و اهداف برنامه
R5/ R4/	N24/ N28/	توجه ویژه به ساختارهای نهادی، اجتماعی، حقوقی، سیاسی و فرهنگی برنامه و همچنین اهداف مرتبط با بهبود محیط کسب‌وکار
R9/ R17	N10/ N26/ N38/ N16/	تدوین برنامه‌های استان بر اساس سناریوهای آینده‌نگاری شده و با در نظر گرفتن محتمل‌ترین وقایع و رخداد‌های آتی و جداول کمی بر اساس سناریوهای مختلف
R22/ R10/	N11/ N13/ N17/ N18/	برقراری ارتباط دوطرفه و منطقی بین اهداف و محدودیت‌های بودجه‌ای و منابع تأمین آن‌ها و قوانین بودجه سالانه در سطح ملی و برش استانی
R19/ R10/	N11/ N12/ N13/ N14/ N24/	تأکید بر تدوین اهداف کمی قابل نظارت و پایش و مشخص شدن برش استانی، بخشی و سری زمانی در هر یک از اهداف طراحی شده
R8/ R10/ R11/ R22/	N12/ N13/ N14/ N21/ N22/ N23/ N24/	تدوین اهداف بخشی با توجه به اثرات مقابل دستیابی به هر هدف بین بخش‌های مختلف (ارزیابی دقیق تضادها و توافقاتی اهداف بین بخش‌های اقتصادی و مناطق)
R4/ R6/	N6/ N11/	بازنگری واقع‌بینانه سند چشم‌انداز اقتصادی اجتماعی و اسناد بالادستی به عنوان پشتوانه تهیه برنامه هفتم

راهکار اجرایی برای بهبود فرآیند اجرا بر برنامه: برای تکمیل عملکرد برنامه‌های توسعه، نیاز است ساختار اجرایی برنامه نیز به درستی تنظیم شود. با توجه به آسیب‌هایی که در بخش قبل برای فرآیند اجرا برنامه شناسایی شد، می‌توان راهکارهای اجرایی در سطوح ملی و استانی برای بهبود عملکرد آن ارائه نمود. در اینجا نیز راهکارها می‌تواند در دو سطح ملی و استانی مورد استفاده قرار گیرد.

جدول ۸. راهکار اجرایی برای بهبود فرآیند اجرا بر برنامه

استانی	ملی	راهکار اجرایی برای بهبود فرآیند اجرا بر برنامه
R2/ R19/	N2/ N33/	الزام دستگاه‌های اجرایی استان به ارائه گزارش‌های به‌روز و دقیق آماری در قالب شاخص‌های برنامه توسعه

R3/ R7/ R18/	N3/ N15/ N30/	تشکیل کارگروه برنامه‌ریزی استان متشکل از تمامی ذینفعان و صاحب‌نظران (دستگاه‌های اجرایی، نمایندگان فعالان بخش خصوصی و صاحب‌نظران دانشگاهی)
R10/ R22/	N12/ N29/ N5/ N12	تهیه نقشه راه و وظایف هر یک از دستگاه‌های اجرایی استان برای رسیدن به اهداف طراحی شده برای آن‌ها
R10/ R22/	N29/ N12/ N25/	تدوین برنامه‌های عملیاتی و آیین‌نامه‌های پیوست برنامه، هم‌زمان با تدوین برنامه

راهکار اجرایی برای بهبود فرآیند نظارت بر برنامه: نظارت بر برنامه با توجه به مکانیسمی پایش و بازخوردی که خواهد داشت، می‌تواند کمک شایان توجهی به بهبود کارایی برنامه توسعه داشته باشد. در بخش نظارت نیاز مبرم وجود دارد که ضمانت اجرای برای هر یک از وظایف مندرج دستگاه‌های اجرای در طول برنامه مشخص شود.

جدول ۹- راهکار اجرایی برای بهبود فرآیند نظارت بر برنامه

استانی	ملی	راهکار اجرایی برای بهبود فرآیند نظارت بر برنامه
R16/ R22	N3/ N36/ N37/	معرفی نهادی مستقل برای نظارت و پایش بر اجرا برنامه، مجزا از نهاد مجری و تدوین‌کننده برنامه
R15/ R16/ R19/ R2/	N3/ N2/ N33/ N35/	تنظیم نظام جامع ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سطوح ملی و استانی، به همراه مشخص بودن شاخص‌های جامع‌ومانع برای ارزیابی عملکرد
R15/ R16/ R19/ R10/ R15/	N33/ N26/ N33/ N34/	تعریف دقیق نحوه و زمان گزارش دهی نظارتی، تعیین دقیق شاخص‌های ارزیابی و به‌روزرسانی آن‌ها و استفاده از روش‌های مکمل برای انجام ارزیابی و کنترل بر اجرای برنامه برای دستگاه‌های اجرایی در سطح ملی و استانی
R16/ R22	N35/ N26/ N32/ N35/	تعریف ساختار مشخص و دقیق برای نهاد ناظر و تعیین نمودن ارتباط آن با سایر نهادها نظارتی که وظیفه ارزیابی بخشی از برنامه را بر عهده دارند
R14/ R16/ R19/ R10/	N9/ N34/	تدوین ساختار پایش و نظارت بر دستگاه‌های اجرای مبتنی بر عملکرد نه مبتنی بر هزینه کرد
R15/ R19/ R20/ R15/	N26/ N33/	شفاف‌سازی ساختار تأثیر گزارش عملکرد و نظارت بر اجرای برنامه و ضمانت اجرا آن

۶- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مطالعه حاضر با تأکید بر آسیب‌های وارد بر برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه و دلایل مهم عدم دستیابی به اهداف آن، تلاش داشت تا راهکارهایی برای بهبود برنامه هفتم ارائه نماید. تعداد زیادی از راهکارهای ارائه شده در جداول ۶ تا ۹ با توجه به ساختار برنامه‌ریزی معرفی شد؛ اما لازم است چند راهکار زیربنایی برای بهبود عملکرد برنامه‌ریزی توسعه در کشور ارائه شود که قاعدتاً گام اول برنامه‌ریزی دقیق را شامل خواهد شد. پدیهی است با توجه به عملکردی که برنامه‌های جامع در سال‌های گذشته داشته است و عملاً تا اندازه زیادی از اهداف دور بوده، نیاز است در ساختار طراحی برنامه بازنگری جدی صورت گیرد. برنامه‌ریزی غلطان، هسته‌ای یا

هر نوع برنامه‌ریزی منعطف که قابلیت بازنگری در حین مسیر را داشته باشد، می‌تواند بسیار مفیدتر باشد. به عبارت دیگر مهم‌ترین پیشنهادی که می‌توان پیش از شروع برنامه ارائه داد، تبدیل برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی غلطان، یا برنامه‌ریزی هسته‌ای است. قاعدتاً این تغییر نگرش می‌تواند برای بهبود اثرگذاری برنامه توسعه بسیار مهم و حیاتی باشد.

یکی دیگر از مهم‌ترین آسیب‌های برنامه جامع توسعه که به صورت ایستا و غیر منعطف طرح‌ریزی شده است، عدم انعطاف‌پذیری برنامه است. به گونه‌ای که با اولین شوک وارده به اقتصاد، عملاً اهداف آن قدر دور از دسترس خواهند شد که برنامه توسعه از دستور کار خارج می‌شود؛ بنابراین نیاز است برای افزایش کارایی برنامه توسعه، آن را با رویکرد آینده‌پژوهی و مبتنی بر سناریوهای محتمل تدوین کرد. قاعدتاً در این رویکرد نیاز است تا به سؤالات و چالش‌های اساسی قابل پیش‌بینی چه در سطح ملی و چه در سطح استانی، نگاهی ویژه صورت گیرد. در نظر نگرفتن این مسئله مهم، قاعدتاً سبب خواهد شد تا با کوچک‌ترین انحراف و بروز اولین شوک، کلیات برنامه قابل استفاده نباشد؛ بنابراین دومین پیشنهاد مهمی که می‌توان برای تدوین برنامه هفتم توسعه چه در سطح ملی و چه برنامه‌های تدوین شده در برش استانی ارائه کرد، بدین شکل خواهد بود: تدوین برنامه بر اساس سناریوهای آینده‌نگاری شده، با در نظر گرفتن محتمل‌ترین وقایع و رخداد‌های آتی

علاوه بر این مورد مهم دیگری که می‌تواند به عنوان پیشنهادی پایه‌ای برای تدوین برنامه توسعه قلمداد شود، ارائه راهکاری برای خروج از مرکز‌گرایی در برنامه است. از آنجایی که در بخش‌های قبل بیان شد که انتخاب یک مسیر یکسان برای توسعه کل کشور، به دلیل تفاوت‌های ساختاری، پتانسیل‌های محیطی و ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی موجود در استان‌های ایران، نمی‌تواند چندان مفید و قابل استفاده باشد. از این رو بهتر است توجهی ویژه به این تفاوت‌ها شود. در دید آرمانی شاید بهتر باشد در برنامه توسعه ملی دورنمای ملی و مسیر توسعه کشور مشخص شود، اما جزییات برنامه و مسیر توسعه هر یک از استان‌ها با توجه به اهداف کلان مندرج در برنامه اصلی، در برنامه توسعه هر یک از استان‌ها تعیین شود (طی مسیر از پایین به بالا). به عبارت دیگر برای هر یک از استان‌ها به فراخور ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و محیطی، وظیفه‌ای در راستای مسیر توسعه کشور تعیین گردد و برنامه توسعه ملی، زیر مجموعه برنامه‌های توسعه استانی را نیز شامل شود. تهیه این برنامه می‌تواند با مشارکت شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان و با توجه به اسناد آمایش استانی انجام شود. به منظور کاهش بوروکراسی‌های اداری و هزینه فرصت تهیه برنامه‌های متعدد استانی، می‌توان برنامه‌های را بر اساس پیوست منطقه‌ای تهیه و تدوین کرد؛ بنابراین سومین پیشنهاد بنیادی برای برنامه توسعه هفتم می‌تواند تهیه پیوست استانی است. به صورت کلی علاوه بر راهکارهایی که پیش از این برای هر بخش از نظام برنامه‌ریزی ارائه شد، می‌توان راهکارهای پایه‌ای ذیل را هم معرفی نمود.

جدول ۱۰. راهکارهای اجرایی پایه‌ای برای تدوین برنامه توسعه

راهکار اجرایی	حل آسیب
استفاده از برنامه‌ریزی غلطان یا هسته‌ای، به‌جای تدوین برنامه جامع	R17/ N38/ N26/ N16/ N10/
تدوین برنامه بر اساس سناریوهای آینده‌نگاری شده، با در نظر گرفتن محتمل‌ترین وقایع و رخدادهای آتی	R23/ R17/ R9/ N38/ N10/
تهیه پیوست برنامه‌های توسعه استانی یا منطقه‌ای برای برنامه توسعه هفتم با در نظر گرفتن تفاوت‌های مهم ساختاری، توسعه‌یافتگی و محیطی استان‌های ایران	R13/ R12/ R11/ R8/ N30/ N22/ N14/

بنابراین نگارنده با توجه به مطالعه انجام‌شده باور دارد که برای موفقیت در برنامه‌ریزی توسعه در ایران و دستیابی به اهداف مندرج در برنامه، ناگزیر به درس از گذشته و پرهیز از آسیب‌های قبل خواهیم بود. در غیر این صورت برنامه هفتم نیز به آرمانی دور از واقعیت تبدیل خواهد شد.

منابع

- ۱- اصغر زاده، شیدا (۱۳۹۵). بررسی سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۹-۱۳۹۵؛ توسعه پایدار با تأکید بر محیط‌زیست، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۳۱۲.
- ۲- آتش بهار، توحید و حسن ورمزیار (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۲. مدل‌های کمی برنامه‌ریزی توسعه، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۳۲۱.
- ۳- آرابی، سید محمدمهدی و ایمان تهرانی (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۳. بررسی تطبیقی سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های مختلف و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۴۱۴.
- ۴- برمکی، افشین (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری
- ۵- بیگدلی، وحید (۱۳۹۳). درباره برنامه ششم توسعه ۴ تأملی بر روش برنامه‌ریزی، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۸۶۴.
- ۶- پاسبانی صومعه، ابوالفضل (۱۳۹۵). برخی اقتضائات بنیادین برنامه‌های توسعه، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۹۳۲.
- ۷- پوست‌فروش تهرانی، ایمان و حسن ورمزیار (۱۳۸۹). ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۲۹۹.
- ۸- پوست‌فروش، ایمان و محمد غلامی و کوروش جوادی (۱۳۸۹). درباره لایحه برنامه پنجم توسعه ۳ مقایسه تطبیقی لایحه برنامه پنجم توسعه با قانون برنامه‌های چهارم و سوم توسعه، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۲۰۰.
- ۹- توکلی نیا، جمیله و سعید ضرغامی (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری، فصلنامه جغرافیای و مطالعات محیطی، ۷ (۲۷).
- ۱۰- توکلی نیا، جمیله و سعید ضرغامی (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی برنامه‌های ملی پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری، فصلنامه مطالعات ساختار و کارکرد شهری، ۵ (۱۶)، ۸۲-۴۲.
- ۱- تهرانی، ایمان (۱۳۹۱). مستندسازی سیر تحول برنامه پنجم توسعه از لایحه تا قانون، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۵۷۴.
- ۱۲- تهرانی، ایمان (۱۳۹۳). درباره برنامه ششم توسعه ۶ فرآیندهای بهبود دهنده برنامه ششم، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۰۲۸.
- ۱۳- تهرانی، ایمان (۱۳۹۳). درباره برنامه ششم توسعه ۲ ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌ای توسعه، گزارش کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۸۰۵.
- ۱۴- تهرانی، ایمان (۱۳۹۵). مقایسه تطبیقی لایحه برنامه ششم توسعه با قانون برنامه پنجم توسعه و ویرایش جدید، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۰۶۴.

- ۱۵- خاندوزی، احسان (۱۳۸۹). ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران، برنامه‌ریزی و بودجه، دوره ۱۵، شماره ۱، ۹۹-۱۲۷.
- ۱۶- خاندوزی، احسان و محسن مقیسه (۱۳۹۷). نقد برنامه‌های توسعه ایران از منظر ارتباط بخش مالی و واقعی، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، ۱۸ (۹)، ۱۱۵-۱۳۸.
- ۱۷- خوانساری، محمدمبین و رضا مستمع (۱۴۰۱). ارزیابی مفاد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله پیرامون نهادهای دینی حوزوی ملاحظات سیاسی درباره برنامه هفتم توسعه، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۲۳۴.
- ۱۸- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۸۹). درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۸): حوزه اقتصاد کلان، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۲۶۹.
- ۱۹- ذاکری، زهرا (۱۳۹۴). فرا تحلیل مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی «درباره برنامه پنجم توسعه»، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۳۵۹. (۸۲)
- ۲۰- ذاکری، زهرا (۱۳۹۴). مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران ۲. بررسی نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران با تأکید بر ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۴۷۷.
- ۲۱- رجب پور، حسین (۱۳۹۵). ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور، گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس
- ۲۲- رجب پور، حسین (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی ۱. مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۷۶۸.
- ۲۳- سلیمانی، الهه (۱۳۹۴). جایگاه محیط‌زیست در برنامه‌های توسعه کشور، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۵۵۵.
- ۲۴- سلیمانی، الهه (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی بخش محیط‌زیست به‌منظور دستیابی به محورهای برنامه هفتم توسعه، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۶۳۵.
- ۲۵- سیف‌الدینی، فرانک و پناهنده خواه موسی (۱۳۸۹). چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعه در ایران، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۳، ۹۸-۸۳.
- ۲۶- شاکری، عباس (۱۳۹۴). درباره برنامه ششم توسعه ۱۲. مشکلات برنامه‌ریزی در ایران، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۲۴.
- ۲۷- شاهچرا، مهشید (۱۳۸۹). بررسی برنامه پنجم توسعه کشور، گزارش پژوهشکده پولی.
- ۲۸- شکوهی، الهام (۱۳۸۹). درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۶): پیش‌نیازها اجرایی برنامه، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۲۶۷.
- ۲۹- شهانواز، سارا و اعظم آزاده، منصوره. (۱۳۹۷). فراترکیب مطالعات تجرد در ایران. مطالعات اجتماعی روان شناختی زنان، ۱۶ (۴). ۴۳-۷۸.
- ۳۰- صمدیان، فرزانه و سلطانی نژاد، الهه (۱۳۹۹). بایسته‌های راهبردی تدوین برنامه هفتم توسعه، اتاق بازرگانی ایران.
- ۳۱- عبادی، محمدحسین و رضایی، محمد جواد (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی

- توسعه ایران، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، ۶ (۲۱)، ۲۳-۱.
- ۳۲- عرب مازار، عباس و نورمحمدی، خسرو (۱۳۹۵). تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران، مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۵، شماره ۱، ۱۹-۴۲.
- ۳۳- عزیزخانی، فاطمه و رضا زمانی و حسن ورمزیار (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۱۱. ارزیابی و مقایسه تطبیقی مستندات برنامه‌های دوم، سوم، چهارم و پنجم توسعه، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۸۲۴.
- ۳۴- عزیزخانی، فاطمه و رضا زمانی و علی چشمی و رضا غزال (۱۳۸۹). ارزیابی سازوکار نظارتی برنامه چهارم توسعه و چگونگی نظارت بر برنامه پنجم توسعه، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۴۷۸.
- ۳۵- عطار، سعید (۱۳۹۵). بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجربه کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین و هند (بررسی موردی ماده ۱۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه)، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۳۲۷.
- ۳۶- کریمی فرد، حسن و خیراله خیری اصل و غلامرضا ابراهیم‌آبادی (۱۳۹۴). درباره برنامه ششم توسعه ۱۵. شاخص‌های توسعه‌یافتگی سیاسی: پیشنهادهایی برای برنامه ششم توسعه کشور، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۴۴.
- ۳۷- گزارش کارشناسی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸)، درباره برنامه پنجم توسعه ۱ آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، گزارش کارشناسی مجلس، شماره مسلسل ۹۷۰۷.
- ۳۸- مظاهری، مهدی و نرجس السادات عبدالمنافی (۱۳۹۴). درباره برنامه ششم توسعه: ۱۱. جایگاه آب در برنامه ششم توسعه، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۵۸۶.
- ۳۹- موسوی خطاط، محمد و علی خلیلی (۱۳۹۴). نگاهش به وضعیت موجود بیمه‌های اجتماعی و سلامت کشور و احکام برنامه‌های توسعه در این خصوص، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۲۰.
- ۴۰- موسوی، سید سعید و محمد مختاری و محسن اختیاری (۱۳۹۴). بررسی نسبت برنامه‌های توسعه با اهداف اقتصاد مقاومتی، گزارش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۲۷.
- ۴۱- نورمحمدی، خسرو، توفیق حسین زاده لنج آبادی (۱۴۰۰). تأملی بر روش‌های برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی جامع در برابر برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط دهنده، گزارش‌های کارشناسی مجلس، شماره ۱۷۵۲۷.



چکیده

از آنجا که نظام تأمین اجتماعی به عنوان پیش نیاز اساسی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در هر کشور و اهرم بااهمیت برقراری عدالت اجتماعی در جوامع مدنی به شمار می رود، ایجاد یک سیستم حمایت اجتماعی پایدار و جامع برای اولویت های توسعه اجتماعی ضروری است و این پایداری پیش از هر چیز دیگر باید از نظر مالی رخ دهد تا امکان تحقق اهداف، وظایف و تعهدات اجتماعی را فراهم آورد. در همین راستا هدف از این مطالعه، شناسایی وضعیت موجود و چالش های حمایت اجتماعی و ارائه راهکارها جهت پایدارسازی این نظام در کشور با استفاده از مجموعه ظرفیت دولت و مردم است. روش تحقیق در پژوهش حاضر اسنادی است؛ نتایج نشان می دهد نظام حمایت و تأمین اجتماعی مسیر پر فراز و نشیبی را طی کرده اما هنوز نتوانسته است نابسامانی های معیشتی و اجتماعی در جامعه را رفع نماید و چتر ایمنی آن به طور کامل، جامعه ایران را پوشش نداده است؛ چنان که شاخص هایی چون فقر شدید، فقر مطلق و فقر نسبی، جمعیت قابل توجهی را متأثر می نماید. عدم پایداری به معنای عدم توانایی در تأمین نیازهای اجتماعی در طولانی مدت، کمبود منابع مالی و فشار مالی بر بودجه دولت و نیز نوسانات بازار، تأمین مالی برای پرداخت مطالبات این نظام را به چالش کشیده است. برای این منظور، هم افزایی در نظام حمایت اجتماعی و هم سویی منابع بودجه ای دولت، وجوهات شرعی و کمک های مردمی، به عنوان یک راهبرد مؤثر در بهبود شرایط زندگی افراد نیازمند می باشد. برای رسیدن به هم افزایی لازم در نهادهای فعال در نظام حمایت اجتماعی، ایجاد نظام ملی احسان و نیکوکاری راهگشا خواهد بود. واژگان کلیدی: حمایت اجتماعی پایدار، مالیات های اسلامی، نظام احسان و نیکوکاری، مشارکت غیردولتی

۱- مقدمه

مقوله تأمین اجتماعی از موضوعاتی است که در یک قرن اخیر به دلایل بسیاری از جمله نقش آن در توسعه اقتصادی کشورها، بازتوزیع ثروت، احیا و ارتقای سلامت و تأمین معیشت جامعه، بیشترین توجه را به خود معطوف ساخته است (محمودزاده، ۱۳۹۶). تأمین اجتماعی یک عنصر کلیدی از استراتژی‌های ملی برای ارتقای توسعه انسانی، ثبات سیاسی و رشد فراگیر است (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۴). تقریباً در همه کشورها نظام تأمین اجتماعی نوعی امنیت اقتصادی را برای اشخاص تحت حمایت خود تضمین می‌کند. این نظام با توجه به نقشی که در ارائه خدمات و حمایت‌های اجتماعی ایفا می‌کند، به‌عنوان شاخص و معیار عمده‌ای در تحقق و تضمین توسعه جوامع محسوب می‌شود و به‌عنوان یکی از شاخصه‌های حقوق بشر، یک ضرورت اقتصادی و اجتماعی در دنیای مواجه با بحران‌های اقتصادی و مالی است که این امر در توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۱۲ با عنوان کف حمایت اجتماعی نیز منعکس شده است (طباطبائی حصار، ۱۳۹۶: ۲۰۴). مهم‌ترین رسالت نظام‌های تأمین اجتماعی در کشورهای مختلف نیل به تحقق عدالت اجتماعی با تأمین سطح متناسب معاش و تضمین آن برای آحاد مردم، فراهم کردن زمینه مناسب برای تحقق رشد و توسعه پایدار، ایجاد آرامش روانی و اجتماعی و بالأخره ایجاد امنیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است. از این‌رو، به‌ویژه طی سال‌های اخیر تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار شده و با ایجاد سازمان‌های تخصصی بین‌المللی و ملی جنبه اصولی‌تری به خود گرفته‌اند. بر این اساس، این نهادهای جدید تبدیل به سازمان‌های ضروری برای ارتقای امنیت اجتماعی - اقتصادی جوامع امروزی شده‌اند.

ثبات و پایداری یکی از مهم‌ترین عناصر سیستم‌های تأمین اجتماعی است. منظور از پایداری، توانایی سیستم تأمین اجتماعی در تأمین نیازهای اجتماعی اقشار نیازمند در طول مدت نیازمندی آنها است. به عبارتی پایداری سیستم تأمین اجتماعی در حمایت از افراد آسیب پذیر به معنای ارائه دائمی این سیستم در ارائه خدمات به این افراد است. سیستم‌های حمایت اجتماعی پایدار در اولویت بحث‌های جهانی قرار دارند. از این‌رو، دولت‌ها باید کارایی سیستم درآمد و هزینه را برای ارتقای گستره و عمق برخورداری افراد جامعه و همچنین اثر آن بر رشد اقتصادی ارزیابی کنند. حمایت اجتماعی برای دگرگونی تولید در اقتصاد، به‌ویژه تغییر ساختاری به سمت فعالیت‌های با بهره‌وری بالاتر، کلیدی است. یک سیستم حمایت اجتماعی قوی با افزایش عرضه نیروی کار، تقویت و تثبیت تقاضای کل و بهبود تخصیص نیروی کار به رشد و توسعه اقتصادی کمک می‌کند.

تغییرات منفی یا نقض حمایت‌های اجتماعی علاوه بر آثار مخرب اقتصادی و اجتماعی، می‌تواند با کاهش اعتماد و حمایت از سیستم، کارایی و مشروعیت آن را تضعیف کند. برای سیاست‌گذاران مطلوب و اغلب ضروری است که حمایت اجتماعی را بازسازی کنند و ثبات آینده را تضمین نمایند. از این‌رو، سیستم‌های تأمین اجتماعی باید به‌نحوی طراحی شوند که در برابر تغییرات طولانی‌مدت محیطی دوام بیشتری داشته باشند. عصر «بحران دولت‌های رفاه» را

می‌توان به‌عنوان یک آزمون عملی برای ضرورت ثبات سیستم‌های تأمین اجتماعی در سراسر جهان درک کرد. (هاید^۱ و دیگران، ۲۰۰۷، یاشیدا^۲ و دیگران ۲۰۰۶)

به‌طور کلی تأمین حمایت اجتماعی پایدار، محشی مهم در ارائه خدمات به نیازمندان است. به طوری که می‌توان اثرات آن را در چند دسته به شرح زیر بیان کرد:

* حفظ عدالت اجتماعی: پایداری در تأمین اجتماعی به معنای فراهم کردن فرصت‌های برابر برای همه افراد است. این به معنای حفظ عدالت اجتماعی است که با فراهم کردن فرصت‌های برابر برای همه افراد، اثر تفاوت‌ها و تبعیض‌ها را کاهش می‌دهد.

* کاهش فقر و نابرابری: سامانه‌های تأمین اجتماعی پایدار، به خصوص در کشورهای در حال توسعه، می‌توانند نقش مؤثری در کاهش فقر و نابرابری داشته باشند. با حمایت‌های مالی و خدمات به شکل مناسب و فراهم ساختن بستر لازم برای تأمین نیازهای اساسی همگان، محرومان قادر خواهند بود چالش‌های روزانه خود را راحت‌تر پشت سر بگذارند.

* استحکام اقتصاد ملی: سامانه‌های حمایت اجتماعی پایدار می‌توانند با فراهم کردن شرایط مناسب برای رشد و توسعه اقتصادی و ایجاد شرایط مناسب برای حفظ سلامت و آموزش و تأمین نیروهای کار قابل استفاده و مؤثر در بازار کار، به حفظ استحکام نظام مالی و اقتصادی کشور کمک کنند.

* حفظ آرامش اجتماعی: پایداری در تأمین اجتماعی می‌تواند با فراهم آوردن شرایط مناسب برای رفاه و خوشبختی همگان، سطح نارضایتی و نگرانی در جامعه را کاهش داده و با حفظ آرامش عمومی به ثبات اجتماعی کمک کند. افرادی که از حمایت‌های اجتماعی بهره‌مند هستند، احساس امنیت و ثبات بیشتری در زندگی دارند و برای شرکت فعال در جوامع خود توانایی بیشتری پیدا می‌کنند.

* پاسخگو بودن به چالش‌های جامعه: سامانه‌های تأمین اجتماعی پایدار قادر خواهند بود به چالش‌های جامعه پاسخ داده و با توجه به تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در برابر شوکها و تغییرات سازگار باشند.

با توجه به تحولات اجتماعی و اقتصادی، نظام تأمین اجتماعی باید به‌روزرسانی شده و تغییر کند تا بتواند به نیازهای اجتماعی و اقتصادی جدید پاسخ دهد و به کاهش فقر، نابرابری‌های اجتماعی و بیکاری کمک کند. تقویت سیستم‌های حمایت اجتماعی مستلزم تضمین کیفیت مزایا و خدمات و ساختارهای تأمین مالی پایدار و عادلانه است. کشورها باید سیاست‌های حمایت اجتماعی که ظرفیت فنی و مالی را برای اجرای آن‌ها در نظر می‌گیرد، توسعه دهند. آن‌ها باید گزینه‌های تأمین مالی متنوع، اعم از مشارکتی و غیرمشارکتی، اجباری و داوطلبانه را به‌عنوان ترکیب مناسبی از سیاست‌ها که می‌تواند پایداری را تقویت کند، بررسی کنند. در این فرآیند، هماهنگی بین کارفرمایان و کارگران برای دستیابی به انسجام بیشتر برنامه‌ها و سیاست‌ها، ایجاد هم‌افزایی و اعمال حداکثر تأثیر ضروری است. تنها زمانی که اولویت‌ها و اهداف هماهنگ باشند، کشورها می‌توانند طرح‌هایی را برای دستیابی به پیشرفت‌های اجتماعی تعریف کنند. (سازمان بین‌المللی کارفرمایی، ۲۰۲۳)^۳ در همین راستا هدف از این مطالعه شناسایی وضعیت موجود و چالش‌های تأمین مالی نظام حمایت اجتماعی و ارائه راهکارها جهت پایداری نظام

1. Hyde

2. Yoshida

3. International Organization of Employers (IOE)

- حمایت اجتماعی در کشور با استفاده از مجموعه ظرفیت دولت و مردم است. از این رو، سوالاتی که این مطالعه به دنبال پاسخ دادن به آنهاست عبارتند از:
۱. وضعیت موجود و چالشهای تامین مالی نظام حمایت اجتماعی کدامند؟
 ۲. مالیات، وجوهات و کمکهای مردمی چه جایگاهی در پایدارسازی نظام حمایت اجتماعی دارند؟
 ۳. سازوکار اجرایی شدن هم افزایی نهادها در راستای داشتن نظام حمایت اجتماعی پایدار کدام است؟

۲- چارچوب مفهومی

چارچوب مفهومی پژوهش حاضر حول دو مفهوم «پایدارسازی» و «حمایت اجتماعی» شکل گرفته که در ادامه به آنها پرداخته می شود. پایدارسازی منابع مالی سازمانها، پنج معیار به شرح زیر دارد:

* تداوم پذیری: بدین معنا که اقلام درآمدی در طول زمان مستمر بوده و تحت تأثیر شوکها قرار نگیرد و دو زیر معیار مستمر و همیشگی بودن و عدم وابستگی به نوسانات بازار و تحریم های اقتصادی را شامل می شود.

* مطلوبیت: یعنی درآمدها به گونه ای باشند که دستیابی به آنها شرایط کیفی سازمان به عنوان یک پدیده زنده و پویا را تهدید نکند، به عبارتی کسب درآمد موجب ارتقاء رویکرد عدالت محوری شده و به ساختارهای زیست محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی آن نهاد آسیب نزنند. زیر معیارهای آن عبارتند از: عدم تخریب محیط زیست و ایجاد انواع آلودگیها، عدم تخریب ساخت فضایی کالبدی سازمان، عدم تخریب ساختارهای اقتصادی سازمان، برخورداری تمام شهروندان از منابع و ثروتهای عمومی.

* انعطاف پذیری: پایه درآمدی در طی زمان بزرگ شده و همپا با گسترش مخارج افزایش یابد. زیر معیارهای آن عبارتند از: اشتغالزایی و کارآفرینی پایدار، افزایش توان تولیدی جامعه در طولانی مدت، ایجاد رقابت در بخش خصوصی برای سرمایه گذاری و نوآوری در ارائه طرحهای اقتصادی.

* مشارکت پذیری: مشارکت شهروندان، نهادهای ملی و بین المللی در تأمین مالی سازمان بیشتر شود تا به تدریج سازمانها تبدیل به سازمانهایی جامعه محور و مردم نهاد گردند. زیر معیارهای آن عبارتند از: افزایش مشارکت مالی، افزایش مشارکت بخش خصوصی، افزایش مشارکت بخش بین المللی و واگذاری تصمیم گیریها و کارها به مردم (مظفری و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۷).

* ساختار زیست بوم: ابعاد کالبدی، گستردگی جامعه هدف، تنوع مخاطبین و منابع درآمدی به تناسب خدمات قابل ارائه، سهم و جایگاه نهادهای موازی غیررسمی و غیر حاکمیتی و نحوه تعاملات فیما بین البته لازم به ذکر است که در این نوشتار پایداری به تبعیت از موضوع مورد بررسی و با توجه به وضعیت حاکم بر نظام جاری حمایت اجتماعی و کمرنگ بودن ابعاد غیر مالی و اقتصادی آن در کشور به تامین پایدار منابع مالی و تخصیص هدفمند آن در طول زمان تقلیل یافته است. در تبیین مفهوم حمایت اجتماعی می توان به دو دسته از نظریه ها اشاره کرد که هر یک با چشم انداز خاصی به این مسئله پرداخته اند: دسته اول به انواع حمایت های اجتماعی اشاره دارد دسته دوم به تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم حمایت اجتماعی می پردازند.

(۱) تقسیم حمایت اجتماعی به سه مقوله عاطفی، ابزاری و اطلاعاتی

* حمایت اجتماعی عاطفی: حمایت عاطفی به معنی در دسترس داشتن فردی برای تکیه کردن و اعتماد داشتن به وی به هنگام نیاز می باشد (درنتا^۱ و همکاران، ۲۰۰۶). حمایت اجتماعی عاطفی در بردارنده احساس همدلی، مراقبت و توجه و علاقه نسبت به یک شخص است. این نوع از حمایت می تواند شخص را به داشتن احساس راحتی و آسایش، اطمینان، تعلق داشتن، و مورد محبت قرار داشتن به هنگام فشار و تنش مجهز نماید (سارافینو^۲، ۱۹۹۸).

* حمایت اجتماعی ابزاری: حمایت ابزاری به کمک های مادی، عینی و واقعی دریافت شده توسط یک فرد از سوی دیگران اطلاق می گردد. این نوع حمایت به افراد کمک می کند تا نیازهای روزانه خود را تأمین نمایند و شامل عناصری از کمک های مادی و عینی نظیر قرض دادن پول، کمک کردن در نظافت منزل، جا به جایی و حرکت کردن، حمام رفتن و رانندگی کردن است (درنتا و همکاران، ۲۰۰۶).

* حمایت اجتماعی اطلاعاتی: به دست آوردن اطلاعات ضروری از طریق تعامل های اجتماعی با دیگران را حمایت اطلاعاتی تعریف کرده اند (گاجل^۳ و دیگران، به نقل از ریاحی و دیگران، ۱۳۸۹). به عبارت دیگر، حمایت اطلاعاتی شامل دادن توصیه ها، جهت گیری ها، پیشنهادات یا بازخوردها به یک فرد راجع به چگونگی عملکردش می باشد (سارافینو، ۱۹۹۸).

(۲) تاثیرات مستقیم یا غیرمستقیم حمایت اجتماعی

* مدل تأثیر مستقیم حمایت اجتماعی: مطابق این مدل نظری، حمایت اجتماعی، صرف نظر از این که فرد تحت تأثیر استرس و فشارهای روانی باشد یا نه، باعث می شود فرد از تجارب منفی زندگی پرهیز کند و این امر، تحت هر شرایطی (چه موقعیتهای پرتنش و چه موقعیتهای کم استرس) رخ میدهد (سارافینو، ۱۹۹۸).

* مدل تأثیر غیرمستقیم یا فرضیه ضربه گیر: بر اساس این مدل، حمایت اجتماعی صرفاً برای افرادی مفید و مؤثر است که تحت فشار روانی و استرس قرار دارند. در این حالت، حمایت اجتماعی همانند سپری در مقابل ضربات ناشی از استرس، عمل می کند و نقش تعدیل کننده آثار منفی حوادث استرس زا را ایفا می نماید. به تعبیری دیگر، مدل ضربه گیر، حمایت اجتماعی بیان می کند که حمایت اجتماعی، عمدتاً هنگامی که سطح استرس بالاست بر زندگی و سلامت انسان تأثیر می گذارد (قدسی، ۱۳۸۲). بر اساس آنچه بیان شد، در این پژوهش منظور از مفهوم پایدارسازی، معیار مشارکت پذیری و مشارکت دولت با شهروندان و به ویژه سازمانهایی جامعه محور و مردم نهاد است و در مفهوم حمایت اجتماعی نیز ابعادی همچون ابزاری، عینی و مستقیم بیشتر مدنظر بوده است.

۳- روش تحقیق

روش پژوهش حاضر، اسنادی است؛ پژوهش اسنادی، تحقیقی مبتنی بر شواهد برگرفته از مطالعه اسناد؛ مانند آرشیوها یا آمار رسمی است (مجدفر، ۱۳۸۳: ۲۷۶). اسنادی که در پژوهش اسنادی مورد استفاده قرار می گیرند به طور عمده شامل اطلاعات و نتایجی است که توسط نویسندگان

و پژوهشگران قبلی در حوزه مورد بحث فراهم گردیده‌اند (گیدنز، ۱۳۹۸: ۷۲۶). نمونه گیری مورد استفاده، از نوع هدفمند بوده است؛ بدین معنا که سندی انتخاب شده است که پژوهشگران را به هدف مطالعه نزدیکتر نماید. پژوهشگران با مراجعه به منابع علمی به متون دست یافته‌اند و آنها را براساس اهداف و جهت گیری مطالعه دسته بندی نموده‌اند. البته باید توجه نمود که همه منابع دارای ارزش علمی و محتوایی یکسانی نیستند و بر این اساس، از بین منابع به دست آمده، دست به گزینش و نمونه گیری زدند.

در ابتدا وضعیت موجود و چالش‌های تأمین مالی نظام حمایت اجتماعی به همراه اهمیت جایگاه مالیات و وجوهات مردمی در پایدارسازی این نظام تشریح گردیده در ادامه به سازوکار اجرایی شدن هم افزایی نهادها در راستای داشتن نظام حمایت اجتماعی پایدار اشاره شده است.

۴- یافته های تحقیق

در پاسخ به سوالات مطرح شده در پژوهش حاضر، یافته ها در سه بخش شامل وضعیت موجود و چالش‌های تأمین مالی نظام حمایت اجتماعی، تکالیف قانونی و تعهدات مورد انتظار از نظام حمایتی، هم افزایی نهادهای ذربط از طریق نظام ملی احسان و نیکوکاری و برخی الزامات نهادی و اجرایی این حوزه ارائه شده است:

۴-۱- وضعیت موجود و چالش‌های تأمین مالی نظام حمایت اجتماعی

در ایران نظام تأمین اجتماعی مسیر پر فراز و نشیبی را طی کرده است. هرچند از شکل گیری دولت مدرن رضاخانی تا سقوط پهلوی رشد تدریجی زیرساخت‌ها، شکل گیری نظام بیمه‌ای کارگری، صندوق‌های حمایت، تولد نهادها و بنیادهای مختلف و سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفت اما پراکندگی و نبود سیاست‌گذاری یکپارچه در کنار افزایش و کاهش درآمد دولت (به‌ویژه درآمدهای نفتی پهلوی دوم) نوسان در کمیت و کیفیت خدمات اجتماعی و رفاهی را رقم زد. بعد از انقلاب اسلامی نیز شعارهایی با محور عدالت‌خواهی، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و تأمین همگانی مطرح شده و مهم‌ترین سند برای تحقق رفاه اجتماعی در قالب اصل ۲۹ قانون اساسی متولد شد. این اصل دولتی را وعده می‌دهد که بسیاری از وظایف دولت رفاه را داراست (مسعودی اصل، ۱۳۸۸). همچنین شکل‌گیری بنیادها و نهادهای موازی با دولت در عرصه حمایت‌های اجتماعی، دورنمای تأمین اجتماعی حداکثری را نوید می‌داد، اما کارکرد پراکنده تأمین اجتماعی و کاستی‌های ناشی از آن، لزوم تمرکز و تجمیع اقدامات حمایتی، بیمه‌ای و امدادی را روشن‌تر کرد (سعیدی، ۱۳۸۷ به نقل از نیمایمی و شکوری ۱۳۹۵).

برآیند بیش از ۸۰ سال سابقه دولت متمرکز و قریب به ۵۰ سال برنامه‌ریزی در جهت رشد، توسعه و ارتقای زندگی اجتماعی، شکل‌گیری و تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران بود که در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید تا بتواند اقدامات رفاهی ناهماهنگ را در قالب ساختار، اهداف و کارکردهای توسعه‌ای بلندمدت قرار دهد. از اولین سازمان‌های متولد شده از

این قانون، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بود. نهادهای و بنیادهای موجود نیز در کنار این وزارتخانه جدید به حیات خود ادامه دادند. با گذشت بیش از ۱۰ سال از آن زمان انتظار می‌رفت که تأمین اجتماعی شکلی فراگیر و پوششی حداکثری پیدا کند و بتواند بخش بیشتری از جامعه را تحت پوشش قرار دهد. اما آنچه در عمل و متفاوت از متون قانون رخ داد، نتوانست صورت اجرایی و تحقق‌پذیر به خود بگیرد و برنامه‌ای که قرار بود جامعه را از گزند نابسامانی‌های معیشتی و اجتماعی در امان دارد دچار چالش‌ها و موانع فراوان شد. و با وجود توفیقات مقطعی و نوسانی هنوز هم چتر ایمنی به‌طور کامل جامعه را پوشش نمی‌دهد. چنان که شاخص‌هایی چون فقر شدید، فقر مطلق و فقر نسبی، جمعیت قابل توجهی را متأثر می‌نماید (نعیمایی و شکوری، ۱۳۹۵: ۹ و ۱۴).

ادغام وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، تشکیل سازمان هدفمندی یارانه‌ها و پرداخت یارانه سراسری و یکسان و سپس شکلگیری بانک اطلاعات رفاه ایرانیان در این مسیر فراز و نشیب‌های قابل توجهی را موجب شده که بررسی و تحلیل مجزایی را می‌طلبد. انتظار بر این است این تحولات با ابلاغ سیاستهای کلی تأمین اجتماعی و مشخص شدن راهبردهای کلان نظام ملی حمایتی در کشور از مسیر تدوین و اجرای برنامه‌های هماهنگ و هم‌افزا مجموعه اقدامات متولیان امر را بسامان نماید.

بخش عمده‌ای از حمایت‌های اجتماعی و خدمات بیمه‌ای در بستر اشتغال و ارتباطات مزدی سامان یافته است. پوشش‌های بیمه‌ای در چارچوب روابط کار و قانون تأمین اجتماعی نسبت به فعالان بخش غیررسمی و شاغلین غیر رسمی فاقد حساسیت و منفعل بوده است. اشتغال غیررسمی و فقر رابطه‌ای دو سویه دارند. اغلب افراد به اجبار و به دلیل فقیر بودن به اشتغال غیررسمی روی می‌آورند یا به دلیل اینکه اشتغال غیررسمی را انتخاب کردند فقر را تجربه می‌کنند. کسب اشتغال غیررسمی برای یک فرد در خانواده فقیر که پیش از این بیکار بوده به معنای کسب درآمد و کاهش شدت فقر آن خانواده است. اما عدم وجود حمایت‌های اجتماعی و عدم شمول این مشاغل در قانون کار سبب می‌شود تا فرد همچنان نتواند از ساده‌ترین امکانات بهره‌مند شده و در فقر خود باقی بماند. براساس اطلاعاتی که مرکز آمار ایران از وضعیت اشتغال در بخش‌های رسمی و غیررسمی مسترمان منتشر کرده، همواره بیش از نیمی از اشتغال ایران در بخش غیررسمی بوده و بخش رسمی اقتصاد کمتر از ۵۰ درصد از اشتغال را به خود اختصاص داده است^۱. یکی از مسائلی که با افزایش سهم اشتغال غیررسمی باید مدنظر سیاستگذاران قرار بگیرد، رعایت‌نشدن حداقل‌های قانون کار در قبال شاغلان این بخش است که با توجه به شرایط نامساعد مزد و معیشت کارگری، می‌تواند به گسترش فقر و افراد نیازمند حمایت اجتماعی دامن بزند.

در سیستم تأمین اجتماعی موجود، هنوز مشکلاتی وجود دارد که حل نشده است و مخاطرات و چالش‌های بسیاری نظام تأمین اجتماعی ایران را تهدید می‌کند؛ از جمله نسبت به رکوردهای جمعیتی، مخاطرات بین نسلی و دیگر متغیرهای مربوط به تغییرات جمعیتی دارای مشکلاتی است،

در اغلب موارد قابلیت حفظ ارزش مستمری‌ها در مقابل نوسانات تورمی را ندارد و از سوی دیگر باعث تشویق بازنشستگی زود هنگام و توزیع ناعادلانه درآمدها می‌شود. همچنین فرمول‌های محاسبه مستمری، سخاوتمندانه است و در نهایت از آنجا که صندوق‌های بیمه اجتماعی بر مبنای تعادل بین منابع و مصارف اداره می‌شوند، این تعادل در نظام بازنشستگی ایران عملاً از بین رفته است (نجارپور، ۱۳۹۶: ۴۲). مبنای قانونی و تعهدات سازمان تأمین اجتماعی، در حال حاضر همان است که در قانون مصوب سال ۱۳۵۴ آمده است. اما طی سالیان، اضافات و الحاقاتی بر این قانون انجام گرفته که بعضاً به سبب عدم پیش‌بینی منابع لازم برای مصارف ایجاد شده یا تقبل انجام تعهدات مذکور از سوی دولت و عدم ایفای کامل آن، مشکلاتی در نظام تأمین مالی سازمان پدید آورده است. وقوع بحران‌ها و نوسانات اقتصادی بخصوص جنگ تحمیلی، رشد بیکاری، رکود اقتصادی و رشد ناموزون سطح دستمزدها در کنار افزایش مستمری بگیری و رشد فزاینده انتظارات اجتماعی ناشی از وضع قوانین گاه و بیگاه برای حمایت از اقشاری از جامعه، سازمان را به شدت آسیب‌پذیر کرده و بی تردید سازمان تأمین اجتماعی بدون درک صحیح از میزان و اندازه بار تحمیل شده قادر به فعالیت نیست (مشیری، ۱۴۰۰). ابعاد این وضعیت در صندوق بازنشستگی کشوری به مراتب بحرانی‌تر بوده و تقریباً در سایر صندوق‌های حمایت اجتماعی کوچکتر هم نامتوازن و پرچالش می‌باشد.

به‌طور کلی، نظام حمایت اجتماعی در ایران با چالش‌هایی جدی مواجه است که رفع آنها نیاز به تغییر دیدگاه و رویکرد جدید دارد. برخی از مهمترین چالش‌ها عبارتند از:

- * کمبود منابع مالی: یکی از مشکلات اصلی این نظام، کمبود منابع مالی است. به دلیل فشار مالی بر بودجه دولت و نیز نوسانات بازار، تأمین منابع مالی برای پرداخت مطالبات این نظام به چالش کشیده شده است. این امر باعث محرومیت برخی از اقشار آسیب‌پذیر از مزایای این نظام شده است.
- * نابرابری‌های اجتماعی: در ایران، نابرابری‌های اجتماعی در سطح جامعه وجود دارد و بسیاری از افراد هنوز نمی‌توانند به کف قانونی حمایت‌های اجتماعی دسترسی داشته باشند. برای مثال، بعضی از مناطق روستایی و عشایری به دلیل فاصله زیاد از مراکز شهری و شرایط اقتصادی ضعیف، نمی‌توانند به حمایت‌های اجتماعی دسترسی داشته باشند.
- * پوشش ناکافی: در برخی موارد، پوشش حمایت‌های اجتماعی در ایران به کمبود می‌خورد. به‌عنوان مثال، در برنامه نوزادان و کودکان، درصد بالایی از کودکان در مناطق محروم به حمایت اجتماعی دسترسی ندارند. همچنین، در برخی از برنامه‌های تأمین اجتماعی، پوشش برخی خدمات ضعیف است و افراد برای استفاده از خدمات پزشکی هم نیاز به پوشش بیشتری دارند.
- * کیفیت پایین خدمات: در برخی از برنامه‌های حمایتی، کیفیت خدمات ارائه شده نیاز به بهبود دارد. برای مثال، در برنامه بهداشتی، کیفیت خدمات پزشکی در بیمارستان‌ها و مراکز بهداشتی به دلیل کمبود منابع و نیروی انسانی ضعیف و پایین است.

* مدیریت نامناسب: در برخی موارد، مدیریت نامناسب و نظارت ناکافی می‌تواند باعث شود که برخی از برنامه‌های حمایتی به سوء استفاده بیفتند و منابع مالی این نظام به‌طور نادرست استفاده شوند. عدم پایداری در نظام حمایت اجتماعی (به معنای عدم توانایی در تأمین نیازهای اجتماعی در

طولانی مدت) یکی از مشکلات جدی در بسیاری از کشورهاست. دلایل مختلفی مانند تغییرات ساختار جمعیتی، تحولات اقتصادی (مانند رکود، بیکاری و کاهش رشد اقتصادی)، تغییرات سیاست‌های دولت (مانند تغییر در سیاست‌های مالی و سیاست‌های اشتغال)، عدم تعادل در نظام پرداخت، تورم و افزایش هزینه‌ها، مشکلات مالی دولت (مانند افزایش بدهی و هزینه‌های دولتی و کاهش درآمد دولت) و سایر عوامل مربوط به نظام تأمین اجتماعی، می‌تواند باعث کاهش پایداری این نظام شود.

از آنجا که نظام حمایت اجتماعی برای حفظ سلامت مالی مردم و پشتیبانی از آن‌ها در شرایط بیکاری، بیماری، پیری و دیگر موارد ضروری است، ناپایداری آن می‌تواند به شیوع فقر و عدم توانایی در پرداخت هزینه‌های ضروری روزمره افراد منجر شود. در نهایت، عدم پایداری در نظام حمایت اجتماعی، کاهش اعتماد مردم به دولت و نظام سیاسی و بروز ناامنی اجتماعی و اقتصادی را نیز ممکن است در پی داشته باشد.

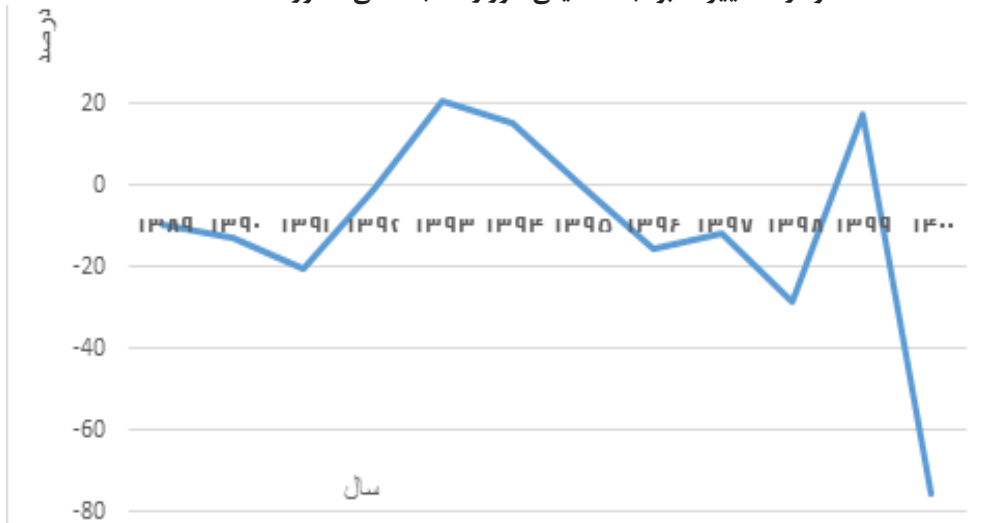
برای حل مشکل عدم پایداری در نظام حمایت اجتماعی، باید به دو رویکرد اصلی توجه کرد: افزایش درآمدها و کاهش هزینه‌ها. افزایش درآمدها می‌تواند از طریق افزایش خدمات، افزایش بهره‌وری اقتصادی، توسعه کسب و کار و اشتغال بخش خصوصی، تغییر در سیاست‌های حمایتی و اشتغالی و بهبود تعادل در بخش‌های مختلف اقتصادی به دست آید. همچنین، باید برای کاهش وابستگی مالی نظام حمایت اجتماعی به درآمدهای دولت و بودجه، درآمدهای جایگزین و مکمل تمهید کرد. کاهش هزینه‌ها هم می‌تواند از طریق بهبود مدیریت و کاهش هدررفت‌ها در نظام تأمین اجتماعی و همچنین بهره‌گیری از تکنولوژی‌های مدرن در ارائه خدمات اجتماعی به دست آید.

در ایران، با وجود مداخلات جدی دولت و سایر نهادهای حمایتی و هزینه‌های قابل توجه امور رفاهی، گسترش نرخ فقر، به‌ویژه در دهه اخیر، رشد واقعی (تورمزدایی شده) بودجه حمایتی حوزه رفاه اجتماعی مطابق نمودار ۱ در بخش اعظم دوره روند کاهشی داشته و در سال انتهایی دوره بررسی با سقوط شدید همراه بوده است. نتیجه رشد شدید تورم در سال‌های اخیر سقوط دهک‌های متوسط درآمدی و افزوده شدن بر شمار افراد فقیر و نیازمند حمایت بوده است. کاهش رشد واقعی اعتبارات حمایتی در کنار گسترده‌تر شدن دامنه فقر به معنای آن است که ضمن آنکه بر شمار افراد فاقد پوشش حمایتی افزوده می‌شود، سرانه پوشش حمایتی نیز هم به دلیل افزایش انبار افراد فقیر و هم به دلیل کاهش بودجه، رو به نزول گذاشته است.

چنین شواهدی بیانگر کاهش سطح و عمق آرایه خدمات حمایت اجتماعی است و تا حدودی نوسانی و کاهشی بودن تأمین منابع مالی برای مداخلات رفاه اجتماعی و پایداری آن را تبیین می‌نماید. افزایش در یارانه‌های نقدی دهک‌های پایین و نیازمند توانسته جبران کاهش قدرت خرید سبب دریافتی را بنماید و این خود به مفهوم ناپایداری در توان بالفعل ساختار حمایتی می‌باشد. به طور کلی، نظام حمایت اجتماعی در ایران همچنان به بهبود و به‌روزرسانی نیاز دارد تا بتواند به نیازهای جامعه پاسخ دهد و به کاهش فقر، نابرابری‌های اجتماعی و رفع بیکاری کمک کند. برای بهبود این نظام، توسعه منابع مالی، مدیریت بهتر منابع مالی، اصلاح سیاست‌های

حمایتی، افزایش پوشش برنامه‌های حمایتی و توسعه برنامه‌های جدید و عادلانه و نیز کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی مورد نیاز است.

نمودار ۱ تغییرات بودجه حمایتی امور رفاه اجتماعی کشور (۱۳۸۹-۱۴۰۱)



لوايح بودجه سنواتي

پایداری مالی همچنان یکی از عواملی است که در کشورهای در حال توسعه و شرکت‌های فعال در آن جوامع، نقش مهمی در تصمیم‌گیری مدیران درون‌سازمانی و حتی استفاده‌کنندگان برون‌سازمانی دارد (آقاسالاری و پیری، ۱۳۹۹). از آنجا که نظام تأمین اجتماعی به‌عنوان پیش‌نیاز اساسی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در هر کشور و اهرم با اهمیت برقراری عدالت اجتماعی در جوامع مدنی به شمار می‌رود، بنابراین ایجاد یک سیستم تأمین و حمایت اجتماعی پایدار و جامع برای اولویت‌های توسعه اجتماعی ضروری است؛ و این پایداری پیش از هر چیز دیگر باید از نظر مالی رخ دهد تا امکان تحقق اهداف، وظایف و تعهدات نظام حمایت اجتماعی را فراهم آورد. لذا باید برای توسعه و ثبات منابع مالی این نظام به فوریت چاره‌اندیشی شود.

۴-۲- تکالیف قانونی و تعهدات مورد انتظار از نظام حمایتی

دولت در جایگاه یک عنصر اجتماعی نهادساز در عملکرد مناسب بازارها، توزیع عادلانه درآمدها و ایجاد نهادهای کارآمد نقش مهمی ایفا می‌کند؛ به‌نحوی که زمینه‌ساز رشد اقتصادی می‌شود (مهدوی عادل و همکاران، ۱۳۸۷: ۹۲). انجام موفقیت‌آمیز این وظایف در چارچوب حکمرانی خوب مطرح می‌شود. یکی از هدف‌های دولت‌ها در قالب حکمرانی خوب، دستیابی به توسعه انسانی پایدار است که در آن بر کاهش فقر، ایجاد شغل و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط زیست و رشد و توسعه زنان تأکید می‌شود (داناوی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۱).

تأمین اجتماعی به‌عنوان یک وظیفه حاکمیتی، وظیفه خاص و غیرقابل انتزاع دولت است و مدیریت بر این بخش نمی‌تواند به کلی از دولت منفک شود (عصمتی و کرمی، ۱۴۰۰: ۵۵). حمایت از اقشار محروم یکی از وظایف اساسی دولت در هر کشوری است، این وظیفه در ایران نیز وجود دارد. دولت به‌عنوان مسئول ارائه خدمات و حمایت‌های اجتماعی به افراد و خانواده‌های نیازمند، به انجام تعهدات و تکالیف قانونی از جمله موارد زیر مکلف است:

* تأمین نیازهای اساسی: دولت باید نیازهای اساسی افراد را تأمین کند، از جمله غذا، مسکن، بهداشت، آب و برق، تحصیل و آموزش، و دسترسی به خدمات پایه ایمنی اجتماعی، مانند بیمه درمانی و بیمه تأمین اجتماعی. (اصول ۲۹ و ۴۳ قانون اساسی و مواد ۱ و ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی).
* توسعه برنامه‌های حمایتی: دولت باید برنامه‌ها و سیاست‌های مناسب را برای حفاظت از کودکان و نوجوانان محروم شامل آموزش، بهداشت، تغذیه و حقوق آن‌ها تنظیم کند. همچنین دولت باید در جهت حفظ حقوق زنان محروم تلاش کند و قوانین منصفانه‌ای را در این خصوص تعیین کند. به‌علاوه، دولت باید به افراد با ناتوانی فیزیکی یا روحی کمک کند تا بتوانند به خودکفایی رسیده و در جامعه مشارکت داشته باشند. (اصول ۲۱ و ۲۹ قانون اساسی و مواد ۴ و ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی).

* توزیع عادلانه منابع: دولت باید منابع مالی خود را به صورت عادلانه توزیع کند، تا افراد و خانواده‌های نیازمند به اندازه کافی از حمایت‌های اجتماعی بهره‌مند شوند. (اصل ۳ قانون اساسی و ماده ۱۳۳ قانون کار).

* تضمین عدم تبعیض: دولت باید تأکید کند که به هیچ کس به دلیل جنسیت، نژاد، مذهب، ملیت، زبان و دیگر ویژگی‌های شخصی تبعیض نمی‌شود، و همه افراد حق دارند به حمایت‌های اجتماعی دسترسی داشته باشند. (اصول ۳ قانون اساسی، ماده ۳۸ قانون کار).

* نظارت و کنترل: دولت باید به نظارت و کنترل برنامه‌های حمایتی خود توجه کند، تا از سوء استفاده‌ها و تلفیقی شدن این برنامه‌ها با کارهای غیرقانونی جلوگیری شود. (اصول ۲۹ و ۴۳ قانون اساسی، ماده ۱۶ قانون تأمین اجتماعی و ماده ۸ قانون ساختار).

* ارائه آموزش‌های مهارتی: دولت باید برای افراد محروم آموزش‌های مهارتی مناسبی را فراهم کند تا از طریق توانمندی بتوانند به آسانی به بازار کار بازگردند. (اصل ۱۰۸ قانون کار، اصل ۴۳ قانون اساسی و ماده ۴ قانون ساختار).

* توسعه مشارکت اجتماعی: دولت باید برای توسعه مشارکت اجتماعی افراد و سازمان‌های غیردولتی در حوزه حمایت‌های اجتماعی، اقداماتی انجام دهد و آن‌ها را به‌عنوان شریکان خود در ارائه خدمات حمایتی تشویق کند. (اصول ۲۹ و ۴۳ قانون اساسی و مواد ۱ و ۹ قانون ساختار).

* ساماندهی بافت‌های شهری: دولت باید در ساماندهی بافت‌های شهری و اولویت توسعه مناطق محروم کمک کند تا زیرساخت‌های لازم برای بهبود شرایط زندگی در این مناطق فراهم شود. (اصول ۳ و ۲۹ قانون اساسی، ماده ۳۰ قانون کار و مواد ۴ و ۶ قانون تأمین اجتماعی).

هدف این تعهدات، تأمین حقوق اساسی و بهبود شرایط زندگی افراد و خانواده‌های نیازمند است. منابع مختلف، از جمله بودجه دولت، کمک‌های مالی، کمک‌های غذایی و کالایی، خدمات

بهداشتی، تأمین اجتماعی و بیمه‌های مختلف، برای این منظور استفاده می‌شوند. به‌طور کلی، نظام حمایت اجتماعی یک قسمت مهم از سیاست‌های دولت در جهت حفظ حقوق اجتماعی و بهبود شرایط زندگی آحاد جامعه است.

۴-۳- همسوئی با تکالیف شرعی و رویکرد دینی به حمایتها

در دین مبین اسلام، حمایت از نیازمندان به‌عنوان یکی از عمده‌ترین وظایف اجتماعی و مسئولیت‌های دینی در نظر گرفته شده است. در واقع، حمایت از نیازمندان و کمک به آن‌ها یکی از اصول اساسی تعلیمات دینی می‌باشد. به همین دلیل، در اسلام تأکید شده است که همه افراد باید متناسب با توان خود، در حمایت از نیازمندان و کمک به آن‌ها فعال باشند. به‌عنوان مثال، در قرآن کریم آمده است: «وَأَتِ ذَا الْقُرْبَىٰ حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَلَا تَبْذُرْ تَبْذِيرًا»، به این معنی که «حق خویشاوند و بیچاره و در راه مانده را ادا کن و هیچ‌گونه ریخت و پاش و اسراف‌ی نکن» (سوره اسراء، آیه ۲۶).

همچنین، در دین اسلام، از افراد خواسته شده است که در مواردی که شخصی نیاز به کمک دارد، به او کمک کنند. در واقع، این به‌عنوان یکی از وظایف شخصی هر فرد در اسلام در نظر گرفته شده است. به‌عنوان مثال، در روایات اهل بیت (ع) آمده است: «مَنْ نَفَسَ عَنْ مُؤْمِنٍ كُرْبَةً مِنْ كُرْبِ الدُّنْيَا نَفَسَ اللَّهُ عَنْهُ كُرْبَةً مِنْ كُرْبِ يَوْمِ الْقِيَامَةِ»، یعنی «هر کس برای یک مؤمن کمک کوچکی انجام دهد، خداوند برای او در روز قیامت، کمک بسیار بزرگی انجام می‌دهد» (بحارالأنوار، ج ۷۲، ص ۲۰).

بنابراین، در اسلام، مساعدت اجتماعی به‌عنوان بخش مهمی از مقوله حمایت اجتماعی، یکی از تکالیف شرعی و دارای رویکرد دینی در نظر گرفته شده است. به همین دلیل، در جامعه اسلامی، افراد برای ارائه کمک به نیازمندان و همچنین حمایت از آن‌ها، به شیوه‌های مختلفی مانند پرداخت زکات، صدقات، کمک به خیریه‌ها، ایجاد صندوق‌های امدادی و ... پرداخته‌اند.

در اسلام موضوع مساعدت اجتماعی از یک سو وظیفه ذاتی حکومت و حاکم اسلامی تلقی می‌شود و تأمین آن را مسئولیت و مأموریت حاکم و دریافت آن را حق مردم می‌داند و از سوی دیگر وظیفه تک تک افراد و آحاد مسلمین نسبت به هم‌نوعان (گروندگان سایر ادیان که در ممالک اسلامی ساکن هستند و تحت قیومیت حکومت اسلامی قرار دارند) و هم‌کیشان (مسلمانان) قلمداد می‌نماید. در باور اسلامی هیچگاه فقر امر پسندیده‌ای نبوده است و برخی توصیه‌ها را که مستمسک تحسین فقر قرار گرفته است ناظر به نوعی از فقر انتخابی و اختیاری با رویکرد مذمت دنیاخواهی مفرط و دنیاپرستی از یک سو و نیز مذمت تکاثر و مال‌اندوزی از سوی دیگر بوده است و گرنه براساس قاعده «الْإِسْلَامُ يَغْلُو وَ لَا يُغْلَى عَلَيْهِ» می‌بایست تمامی وجوه یک جامعه اسلامی دارای برتری و رجحان بر سایر جوامع باشد و یکی از جلوه‌های بارز توسعه و تعالی جوامع، موضوع نظامات رفاهی و مقوله حمایت اجتماعی است.

به هر روی اگر رفاه را نقطه مقابل فقر در نظر بگیریم و با توجه به تعریف موسعی که از رفاه در ابعاد گوناگون می‌شود فقر را می‌توانیم از منظر جسمی (معلولیت، محجوریت و ...)،

فرهنگی و اجتماعی (خانواده و ...)، روحی (ذهنی، فکری) و مالی مورد توجه قرار دهیم، هرچند که وجه مالی آن بر سایر وجوه غلبه دارد و زمینه‌ساز بروز و ظهور سایر وجوه آن می‌شود. اسلام اهمیت بالایی به حفظ حقوق اجتماعی و تأمین نیازهای اقتصادی و اجتماعی افراد می‌دهد و رویکردی قوی به کمک‌های اجتماعی دارد. همان‌طور که اشاره شد، در اسلام، تأمین نیازهای جامعه به‌عنوان چشم‌انداز کلان دین قرار گرفته و در قرآن کریم و روایات، حقوق اجتماعی به‌عنوان حقوق غیرقابل تحقیر شناخته شده و هر فرد مسلمان مسئول است که در جامعه خود نقشی فعال داشته باشد و به تأمین نیازهای سایر افراد هم بپردازد. به‌عنوان مثال، در اسلام، زکات به‌عنوان یکی از پنج رکن اسلام شناخته می‌شود که به منظور تأمین نیازهای اجتماعی و کمک به فقرا و نیازمندان است. در این رویکرد دینی، دولت نیز مسئول است تا با برپایی سیستم‌های عادلانه تأمین اجتماعی، حفظ حقوق شهروندان را تضمین کند.

به‌طور کلی، رویکرد دین اسلام به حمایت اجتماعی بر پایه مفهوم عدالت اجتماعی و مسئولیت اجتماعی استوار است و تأکید دارد که همه افراد جامعه حق برابر برای دسترسی به منابع ضروری زندگی را دارند و ثروت و منابع طبیعی باید به‌طور عادلانه تقسیم شود. در قرآن کریم، توصیه‌های فراوان درباره رفاه و تأمین نیازهای جامعه وجود دارد. سازوکارهای تأمین منابع طرح‌های حمایت اجتماعی اسلامی بر پایه اراده فردی (تأمین و ترغیب فرد برای دادن حق فقرا از ثروت خود در قالب خمس و زکات، صدقه، انفال، وقف و ...) و اراده جمعی و حکومتی (اعمال سیاست‌های بازتوزیعی نظیر سهم از بیت‌المال، خراج، جزیه، مالیات و نیز بهره‌برداری از انفال و ...) قرار دارد.

همسویی مساعدت اجتماعی با تکالیف شرعی و رویکرد دینی در اسلام، به منظور ایجاد جامعه‌ای پویا و پایدار با تأکید بر ارزش‌های انسانی و اخلاقی، مورد تأکید قرار گرفته است. این رویکرد به افراد کمک می‌کند تا در جامعه بهتر و با احترام به یکدیگر زندگی کرده و به نیازهای یکدیگر پاسخ دهند.

۴-۴- اهمیت مالیات‌ها و کارکردهای آن در نظام حمایت اجتماعی اسلامی

در روند تکامل جوامع بشری، حضور دولت‌ها چه از نظر کمی (حجم فعالیت‌ها) و چه از نظر کیفی (عمق و پیچیدگی وظایف) در زمینه مسائل مختلف اقتصادی و اجتماعی، به‌طور مداوم افزایش یافته است. از سوی دیگر، عملیات مالی دولت‌ها، اثرات غیرقابل انکاری بر زندگی اقتصادی مردم دارد. نقش دولت‌ها در اقتصاد درجات مختلف دارد و هر چه این نقش در اقتصاد افزایش می‌یابد، ضرورت بحث از تأمین مالی بیش‌تر می‌شود. در این بین، مالیات‌ها به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار کسب درآمد برای دولت‌ها جهت دستیابی به اهداف اقتصادی و اجتماعی شایان توجه هستند. مالیات به‌عنوان اصلی‌ترین منبع درآمد دولت‌ها، ابزاری قوی جهت تصحیح انحرافات بازار و همچنین توزیع مجدد درآمدها به شمار می‌رود.

در اسلام نیز، دولت دارای اختیارات وسیعی در حوزه اقتصاد است و نظام آن دارای اهمیت ویژه‌ای است. شناسایی ظرفیت‌ها و شاخص‌هایی که مالیات‌های اسلامی از آن برخوردارند، برای بررسی امکان استفاده از قابلیت‌های آن‌ها امری ضروری است.

نظام مالیاتی، سیاست‌ها و ساختارهای مالیاتی یکی از عوامل مهمی بوده است که به‌طور مستقیم بر فعالیتهای اجتماعی و اقتصادی هر ملتی تأثیر می‌گذارد. شریعت و حکومت اسلامی در بدو پیدایش و به‌انگیزه تشکیل نظام اقتصادی اسلام مالیاتهای شرعی را وضع نمود. زکات، خمس، جزیه و خراج مهمترین منابع درآمد دولت اسلامی و عرصه تعامل مالی بین دولت اسلامی و شهروندان بوده است (بوسعیدی و همکاران ۱۳۹۸). مالیاتهای اسلامی با هدف تأمین مخارج دولت اسلامی و همچنین گسترش تأمین اجتماعی وضع شده‌اند و هریک از مالیاتهای اسلامی دارای مصارف معین هستند. عمده درآمدهای مالیات اسلامی به نفع افراد فقیر، نیازمند و کم‌برخوردار جامعه است. در یک تقسیم‌بندی کلی مالیات‌های اسلامی به دو دسته مالیات‌های ثابت و متغیر تقسیم می‌شوند:

مالیاتهای ثابت: مالیاتهایی هستند که مورد و مقدار آن مستقیماً از طرف شارع وضع شده است. این مالیات‌ها شامل زکات، خمس، جزیه و خراج است.

مالیاتهای متغیر: مالیات‌هایی هستند که حاکم اسلامی در موارد و شرایط خاصی وضع نموده و در شرع مقدس مقدار و نسبت خاصی برای آنها در نظر گرفته نشده است؛ بلکه تابع هزینه‌های ضروری و یا مطابق مصلحتی است که حاکم اسلامی در نظر دارد. به عبارت دیگر مالیات متغیر، ابزاری است که در شرایط متحول، به حاکم اجازه می‌دهد تا با استفاده از آن، مشکلات برطرف گردد و در مواردی که هماهنگ و همسو با حرکت نظام اسلامی است، به کار گرفته شود. از این مالیات‌ها تحت عنوان مالیات‌های حکومتی نام برده می‌شود، بسیار محدود بوده و سهم ناچیزی را در بر می‌گیرد.

شبه مالیات‌ها: در اسلام پرداخت‌های مالی دیگری نیز وجود دارد که جنبه مالیاتی ندارند؛ به این معنی که یا به‌طور معمول به‌وسیله دولت دریافت و هزینه نمی‌شوند و یا پرداخت‌هایی هستند که براساس الزام و قانون انجام نمی‌گیرد. بنابراین یکی از دو مشخصه اساسی که مالیات‌ها دارند در این‌گونه پرداخت‌ها وجود ندارد؛ ولی در عین حال از نظر عملکرد و نتیجه شباهت‌های فراوانی با مالیات دارند. البته برخی به‌صورت وجوبی و برخی به‌صورت مستحبی انجام می‌گیرد. پرداخت کفارات مالی، نذورات مالی و هدیه، شبه مالیات‌های واجب هستند؛ اما صدقه، اطعام، بخشش، دین، وقف، هبه، هدیه و غیره مستحب هستند.

بنابراین برخورداری از تکافل اجتماعی در ساحت امروزی خدمات اجتماعی «تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی» (برای آحاد افراد جامعه با هر نوع مذهب، تفکر سیاسی، جنسیت، قومیت و ... «تکلیف دولت و حاکم اسلامی و «حق» مردم می‌باشد و دولت یا حاکم اسلامی مکلف است با استفاده از منابع عمومی مزیتی و موهبتی نظیر انفال، نفت و گاز و ... و منابع حاصل از سیاست‌های بازتوزیعی قابل تحصیل (مالیات، عوارض، تعرفه‌ها، حق بیمه و ...) نسبت به برقراری و تضمین معیشت و حداقل درآمد، وضعیت جسمی خدمات درمانی و بازتوانی (وروحی) خدمات مددکاری اجتماعی (آحاد مردم به‌طور اعم و اقشار خاص و گروه‌های هدف و نیازمند به‌طور اخص اقدام نماید و این امر در اصول ۳، ۲۱، ۲۹، ۴۳، ۴۵ و ۵۱ قانون اساسی بخوبی تبیین شده است. در عصر حاضر مالیات‌ها دارای دو کارکرد عمده تأمین مخارج دولت (کارکرد خدماتی، یعنی

تأمین هزینه های جاری و عمرانی دولت) و تأمین و حمایت اجتماعی (کارکرد حمایتی، یعنی بازتوزیع منابع) می باشند. بیان شد که کارکرد دوم به صورت خاص همزمان با شکل گیری دولتهای رفاه برجسته شد. پیش از آن، اقتصاد کلاسیک و نئوکلاسیک به واسطه تکیه بر کارکرد مکانیزم بازار آزاد، توجه کمتری به جنبه های بازتوزیعی مالیاتها و اصلاح آن داشت و توزیع از طریق بازار را کافی و بهینه می دانست.

نظام مالیاتی از طریق تأمین منابع مورد نیاز دولت در بودجه عمومی از یک طرف به دولت در تأمین اعتبارات مورد نیاز نظام تأمین اجتماعی چند لایه کمک می کند و از سوی دیگر دولت با هزینه کرد این منابع و افزایش اشتغال و پرداخت حق بیمه به تقویت نظام حمایت اجتماعی کمک می نماید. نظام مالیاتی به عنوان یکی از ابزارهای کنترلی و نظارتی جانبی بر نحوه پرداخت حق بیمه از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی تاثیر مثبت میگذارد.

مالیتهای اسلامی نیز با توجه به مصارف آن به دو دسته مالیتهای حمایتی (بازتوزیعی) و مالیتهای خدماتی تقسیم می شوند. به بیان ساده، مالیات حمایتی مالیاتی است که برای اهداف بازتوزیعی، و مالیات خدماتی مالیاتی است که برای تأمین هزینه های جاری و عمرانی اخذ می شوند. بیشتر مالیتهای شرعی وضع شده در اسلام را می توان از مالیتهای حمایتی قلمداد کرد که با هدف بازتوزیع منابع اخذ می شوند. مالیتهای خدماتی به اقتضای گسترش دولتهای اسلامی و افزایش هزینه های جاری و عمرانی مطرح شد. اسلام با تفکیک مصارف مالیتها در کنار مسایل دیگر از قبیل جنبه های معنوی، شفافیت در درآمد و مصرف در قالب یک روند ساده و عملیاتی انگیزه قدرتمندی برای پرداخت این گونه مالیتها در مسلمانان ایجاد کرده است (توکلی و بحرینی، ۱۳۹۴: ۲۲۳). در شرع مالیتهای خدماتی و حمایتی به طور مشخص از هم تفکیک شده اند. جدول ۱ تاحدودی این دسته بندی را نشان می دهد:

جدول ۱ مالیتهای اسلامی و چارچوب خاص هزینه کرد آنها

مصارف	موارد	
مصارف تأمین اجتماعی: تأمین مخارج فقرا، مساکین، در راه ماندگان، آزاد کردن بردگان، پرداخت بدهی های بدهکاران هزینه های عمومی: ایجاد الفت بین مسلمانان و غیرمسلمانان، هزینه در راه خدا هزینه جاری: حق العمل کارگزاران زکات	زکات اموال	مالیات حمایتی
تأمین اجتماعی: تأمین مخارج فقرا، مساکین و...	زکات بدن (فطره)	
تأمین اجتماعی خاص: تأمین مخارج فقرا، یتیمان و در راه ماندگان سادات	سهم سادات از خمس	
تأمین اجتماعی: تأمین مخارج فقرا، مساکین، هزینههای عمومی	زکات مستحب	
تقسیم مساوی بین مسلمانان (توانمندسازی عمومی، عدم استفاده در هزینه دولت در حالت عادی)	خراج (مالیات زمین مفتوح العنوة)	

در اختیار امام و دارای جنبه اداره مملکت و جبران کننده کمبودهای سایر منابع	سهام امام از خمس	مالیات خدماتی
مصرف مقدار معادل یا بخشی از آن در امور خدماتی و عمرانی برای جزیه اهل کتاب، مازاد در اختیار امام	جزیه	
مصرف مقدار معادل یا بخشی از آن در امور خدماتی و عمرانی اهل کتاب، مازاد در اختیار امام	فیه (اراضی غنایم بدون جنگ)	
تأمین بودجه جاری تأمین هزینه‌های عمومی مانند امنیت تأمین بودجه عمرانی	مالیات حکومتی (مثل مالیات بر اسب و مصادیق امروزی آن)	

آن گونه که از جدول فوق بر می آید تأمین عدالت اجتماعی و توازن طبقاتی، عامل اساسی در وضع مالیات‌های اسلامی بوده است. بر این مبنای مالیات‌های حمایتی با توجه به توان مالی افراد برای هدف فقرزدایی و گسترش عدالت به عنوان حق افراد ضعیف جامعه در اموال ثروتمندان در نظر گرفته شده است.

ملاحظه می‌شود دین اسلام، اهمیت بسیاری به حفظ عدالت اجتماعی و کمک به نیازمندان و محرومان داده و بر ضرورت ایجاد ساختار حمایتگر و تأمین هزینه‌های آن از طریق ابزارهایی مانند زکات و خمس تأکید شده است. این ابزارها به‌عنوان یک شکل از حقوق دولتی و حقوق نیازمندان در نظر گرفته شده‌اند و برای توسعه حمایت اجتماعی و کمک به نیازمندان و محرومان استفاده می‌شوند. با استفاده از ابزارهای مالیات اسلامی نظام حمایت اجتماعی منبعث از آن تقویت شده و بهبود یافته و در نتیجه عدالت اجتماعی نیز تقویت می‌شود. بنابراین، حفظ نظام حمایت اجتماعی و توسعه آن از طریق ابزارهای مالیاتی به‌عنوان یکی از راه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی و حفظ عدالت اجتماعی بسیار مهم است.

۴-۵- اهمیت منابع مردمی و سازوکارهای جهت دهی نظام حمایت اجتماعی

در اغلب جوامع، منابع مردمی با اولویت کار کردهای غیر اقتصادی به عنوان یکی از عوامل یاریگر تأمین هزینه‌های نظام حمایت اجتماعی محسوب می‌شوند. این منابع شامل درآمدهای حاصل از کار، تجارت، سرمایه‌گذاری و سایر فعالیت‌های اقتصادی مردم است. در واقع، سازوکارهایی مانند اعمال مالیات بر درآمدهای مختلف، تعیین حداقل دستمزد و حقوق کارگران، تنظیم قوانین برای بهبود شرایط کار، تأمین کمک‌های مالی برای نیازمندان و محرومان و سایر اقدامات مشابه برای جلوگیری از فقر و تضعیف کمک‌های اجتماعی، به کار گرفته می‌شود.

به اعتقاد نگارنده کمک‌های مردمی می‌توانند به‌عنوان پل ارتباطی بین دولت و جامعه عمل کنند. سازمان‌های مردم‌نهاد مدنی و نهادهای خیریه به‌عنوان مرجعی برای جمع‌آوری کمک‌های مردمی و تأمین نیازهای اجتماعی شناخته می‌شوند. این سازمان‌ها می‌توانند به‌عنوان مشاورانی برای دولت در خصوص تأمین نیازهای اجتماعی و توسعه برنامه‌های حمایتی عمل کنند. علاوه بر این، کمک‌های مردمی می‌توانند به‌عنوان یکی از راهکارهای کاهش

فقر و توسعه اقتصادی نیز عمل کنند. به‌عنوان مثال، ایجاد بنیادهای خیریه و تشویق به اهدای دارایی‌های مالی می‌تواند با هدفگذاری درست به کاهش فقر و تقویت نظام حمایت اجتماعی کمک کند.

در نهایت، کمک‌های مردمی می‌توانند به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عواملی که به ارتقای فرهنگ مشارکت و همبستگی در جامعه کمک می‌کنند نیز نام برده شوند. با ایجاد فرهنگ اهدا و کمک در جامعه، می‌توان به توسعه نظام حمایت اجتماعی و کاهش فقر و به‌طور کلی به بهبود شرایط زندگی افراد خصوصاً در بعد محلی و منطقه ای کمک کرد.

با توجه به اینکه استفاده از منابع مردمی برای متعادل سازی هزینه‌های نظام حمایت اجتماعی حائز اهمیت است، سازوکارهای جهت‌دهی و مدیریت درست این منابع مردمی در مسیر کاهش تلاطمات نظام حمایت اجتماعی، برای تضمین عدالت اجتماعی و کمک به نیازمندان و محرومان نیز بسیار مهم هستند. این سازوکارها باید به گونه‌ای طراحی و اجرا شوند که بتوانند بهبود شرایط زندگی نیازمندان و محرومان را تضمین و به توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور کمک کنند. برای جهت‌دهی منابع مردمی در نظام حمایت اجتماعی، سازوکارهای مختلفی وجود دارد که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

مالیات: این سازوکار به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین سازوکارهای هدایت منابع مردمی به سمت سیستم حمایت اجتماعی در بسیاری از کشورها استفاده می‌شود. با افزایش درآمد از طریق مالیات‌ها، دولت می‌تواند برای ارائه خدمات حمایت اجتماعی به شهروندان اقدام کند.

ارائه اطلاعات: یکی از مهم‌ترین سازوکارهای هدایت منابع مردمی به سمت تأمین مالی سیستم حمایت اجتماعی، ارائه اطلاعات و آموزش در مورد این سیستم به افراد است. ارائه اطلاعات به شکل شفاف و هدفمند، به افراد کمک می‌کند تا درک بهتری از این سیستم داشته باشند و در نتیجه، بیشتر به آن اعتماد کنند. دولت و سازمان‌های مرتبط می‌توانند برنامه‌های آموزشی و کمپین‌های تبلیغاتی را برای آگاهی بخشیدن به افراد در مورد این سیستم و فواید آن، اجرا کنند. به عبارت دیگر دسترسی فعالان اجتماعی و نهادهای مردمی به اطلاعات روزآمد از وضعیت معیشت و مشکلات اقتصادی گروه‌ها و دهک‌های کم برخوردارتر هدفمندی تخصیص منابع حمایتی را بهبود می‌بخشد.

مقررات: قوانین و مقررات تنظیمی، می‌تواند به تأمین هزینه‌های نظام حمایت اجتماعی کمک کند. به‌عنوان مثال، قواعدی مانند مداخلات تنظیم بازار، می‌تواند با کنترل قیمت‌ها و بهبود نسبی شرایط اقتصادی مردم، به صورت غیرمستقیم دولت را در تأمین هزینه‌های نظام حمایت اجتماعی کمک کند.

ارائه تخفیف‌های مالیاتی: ارائه انواع معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی به افرادی که به سیستم حمایت اجتماعی کمک مالی کنند، می‌تواند به‌عنوان یک سازوکار هدایت منابع مردمی به تأمین مالی سیستم حمایت اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد. این تخفیف‌های مالیاتی می‌تواند به‌عنوان انگیزه برای افرادی که به سیستم حمایت اجتماعی کمک مالی می‌کنند، ارائه شوند و به این ترتیب، افراد بیشتری تمایل به کمک به این سیستم داشته باشند.

ارائه بسته‌های تشویقی: این بسته‌ها می‌توانند شامل نرخهای ترجیحی دسترسی به خدمات دولتی و تخفیف‌هایی برای خرید اجناس و دیگر خدمات باشند که برای افرادی که به سیستم حمایت اجتماعی کمک بیشتری می‌کنند، قابل استفاده می‌باشد.

برنامه‌های مشارکتی: این برنامه‌ها می‌توانند شامل برنامه‌هایی باشند که افراد با شرکت در آنها، به سیستم حمایت اجتماعی کمک مالی و غیر مالی کنند. به‌عنوان مثال، مشارکت خیرین با دولت در ساخت مراکز ویژه خدمت رسانی و برنامه‌هایی که به افراد این امکان را می‌دهند که با خرید محصولات خاص، یا شرکت در رویدادهای خاص، به نفع سیستم حمایت اجتماعی نقش آفرینی کنند.

به‌طور کلی، برای جهت‌دهی منابع مردمی به سمت نظام حمایت اجتماعی، نیاز است که سیاست‌های دولت و قوانین و مقررات متناسب با نیازهای جامعه روزآمد شود و همچنین فرهنگ و آگاهی عمومی نیز به سوی حمایت از این سیاست‌ها و قوانین بالا برود. در این راستا، مشارکت فعال اقشار مختلف جامعه، سازمان‌های مدنی و نهادهای حمایتی بسیار مهم است. سازوکارهای هدایت منابع مردمی به تأمین مالی سیستم حمایت اجتماعی بسته به شرایط اقتصادی و اجتماعی متفاوت است و می‌تواند شامل یک یا چند مورد فوق‌الذکر باشد.

۴-۶- هم‌افزایی حداکثری در نظام حمایت اجتماعی

هم‌افزایی در نظام حمایت اجتماعی و همسوئی منابع بودجه‌ای دولت، وجوهات و کمک‌های مردمی، به‌عنوان یک راهبرد مؤثر در بهبود شرایط زندگی افراد نیازمند، در بسیاری از کشورها مورد استفاده قرار گرفته است. این راهبرد با تأکید بر هماهنگی و همکاری بین بخش‌های مختلف نظام حمایتی و محوریت دولت به‌عنوان نهاد سیاستگذار، برنامه ریز و هماهنگ کننده باعث اثربخشی و بهبود عملکرد این نظام می‌شود.

به‌طور کلی هدف از این هم‌افزایی، همکاری و هماهنگی بین نهادها و سازوکارهای مختلف مرتبط با نظام حمایتی است تا کمک به افراد نیازمند و بهبود شرایط زندگی آنها بهینه شود. به عبارت دیگر، در هم‌افزایی، منابع به صورت هماهنگ و استاندارد مدیریت می‌شود تا اثربخشی نظام حمایتی افزایش یابد. به‌عنوان مثال، دولت می‌تواند در بودجه خود، بخشی را به‌عنوان کمک به افراد نیازمند در نظر بگیرد و از طریق همکاری با بنیادها و مؤسسات خیریه، به دلیل دسترسی به اطلاعات بیشتر و دقیقتر بخشی از این کمک‌ها را با وجوهات و کمک‌های مردمی به صورت اهرمی ترکیب کند تا هدف حمایتی بهتر یا با هزینه بودجه‌ای کمتر محقق شود. همچنین هماهنگی مجموعه بازیگران با دولت احتمال پوشش بهینه جامعه هدف و اجتناب از موازی کاریهای معمول را تا حد زیادی کاهش خواهد داد.

همچنین، ایجاد شوراهایی که از اعضا و نمایندگان دولت و مردم تشکیل شده‌اند، می‌تواند به‌عنوان یک راهبرد دیگر در جهت هم‌افزایی اثربخش در نظام حمایتی بویژه در سطح محلی به کار گرفته شود. این شوراها می‌توانند به صورت هماهنگ با دولت و مؤسسات خیریه، با افزایش تقارن اطلاعات و تدقیق آن برنامه‌هایی برای جمع‌آوری و هدایت هدفمند کمک‌های

مردمی به افراد نیازمند تدوین کنند و برای افزایش هماهنگی و هم‌افزایی بین بخش‌های مختلف نظام حمایتی اقدامات موثری را انجام دهند.

استفاده از رویکرد هم‌افزایی در نظام حمایتی، علاوه بر افزایش اثربخشی و کارایی این نظام، می‌تواند به کاهش هدررفت منابع و مدیریت هزینه‌ها نیز کمک کند. با همکاری و هماهنگی بین بخش‌های مختلف نظام حمایتی، از تکرار و پوشش‌های مضاعف جلوگیری می‌شود و به جای آن، منابع به صورت هدفمند و بهینه، برای پوشش جامع‌تر به کار می‌رود. علاوه بر این، هم‌افزایی در نظام حمایتی، می‌تواند باعث تقویت اعتماد عمومی و ارتقای آگاهی مردم درباره نظام حمایتی شود. با فعالیت مردم به‌عنوان شرکای فعال در حمایت از افراد نیازمند، اعتماد عمومی به نظام حمایتی نیز بیشتر می‌شود.

۴-۷- نظام ملی احسان و نیکوکاری

یکی از نکات مهمی که در راستای مباحث پیشین تاکنون کمتر به آن توجه شده، «استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری» به منظور ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف است. یکی از آسیب‌ها در کنار کمبودهای فراگیری و گستره ناهمگون برخورداری آحاد نیازمند جامعه از کمک‌های حمایتی، پراکندگی و آشفتگی در کمک‌رسانی و پوشش نیازمندان واقعی است که گاه، منتهی به برخورداری چندباره عده‌ای خاص و محرومیت دیگران می‌شود. توجه به این نکته در متن سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی با همین هدف، تا حد ممکن خواهد توانست از موازی‌کاری‌ها و برخی نقایص شیوه‌های کنونی بکاهد.

نظام ملی احسان و نیکوکاری، با هدف ترویج فرهنگ احسان و نیکوکاری در جامعه و کمک به افراد نیازمند تشکیل می‌شود؛ و با تأکید بر ارزش‌های مدنی و اخلاقی، به ترویج روحیه احسان و نیکوکاری در جامعه و افزایش توانمندی‌های افراد نیازمند و محروم کمک می‌کند. منابع مالی نظام ملی احسان و نیکوکاری، شامل کمک‌های مردمی، اعانه‌های دولتی، سپرده‌گذاری‌های خیریه و موارد دیگر است. همچنین، کمیته امداد امام، سازمان بهزیستی کشور و سایر نهادها، ستادها و بنیادها، با جذب منابع و سپرده‌های خیریه و اعطای تسهیلات به افراد و مؤسسات، در تأمین منابع مالی برای این نظام نقش مهمی ایفا می‌کنند. بدین ترتیب، نظام ملی احسان و نیکوکاری با بهره‌گیری از منابع مختلف، به ترویج فرهنگ احسان و نیکوکاری در جامعه و کمک به افراد نیازمند به صورتی متمرکز و هدفمندتر همگام و هم‌راستا با نظام حمایتی موجود کمک می‌کند مشروط به اینکه در چارچوب نظام اطلاعات یکپارچه حمایت اجتماعی ساماندهی شده باشد.

نظام ملی احسان و نیکوکاری علاوه بر اینکه به ترویج فرهنگ احسان و نیکوکاری در جامعه کمک می‌کند، می‌تواند در بهبود شرایط زندگی افراد نیازمند و کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی نقش مهمی ایفا کند. در این نظام، افراد و مؤسسات خیریه، کمک‌های خود را به صورت نقدی و غیرنقدی، مانند کمک‌های اقلام غذایی، پوشاک، مسکن، درمان و غیره اعطا می‌کنند و این کمک‌ها پس از ثبت و اشتراک‌گذاری با نظام فراگیر حمایتی کشور به صورت مستقیم یا از طریق نهادهای مربوطه، به افراد نیازمند تخصیص داده می‌شود. علاوه بر این،

نظام ملی احسان و نیکوکاری می‌تواند به‌عنوان یک ابزار مهم در جهت تحقق اهداف توسعه پایدار و انسان‌محور مورد استفاده قرار گیرد. با ارتقای سطح آگاهی جامعه درباره نیازهای اجتماعی و افزایش مشارکت مردم در کمک به افراد نیازمند، ضمن افزایش شفافیت می‌توان به کاهش فقر و نابرابری‌های اجتماعی، افزایش سطح سلامت و آموزش و ایجاد فرصت‌های اشتغال و رشد اقتصادی کمک کرد. بنابراین، نظام ملی احسان و نیکوکاری به‌عنوان یک راهکار مؤثر در جهت ساماندهی اقدامات و تلاش‌های خودجوش و پراکنده و همسویی با اقدامات سازمان یافته در نهادهای عمومی و حاکمیتی برای بهبود شرایط زندگی افراد نیازمند و تحقق حمایت اجتماعی پایدار مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۴-۸- بررسی سازوکارهای همافزایی و پایداری در نظام حمایت اجتماعی کشور

هم‌افزایی در نظام حمایتی کشور، به معنای همکاری و هماهنگی بین مردم، دولت، نهادهای خیریه و برخی نهادهای حاکمیتی فعال در حوزه حمایت اجتماعی خصوصاً کمیته امداد امام خمینی، ستاد اجرایی فرمان امام، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی و بنیاد ۱۵ خرداد است. این همکاری می‌تواند به بهبود روند ارائه خدمات به افراد نیازمند، افزایش کیفیت و کارایی خدمات، کاهش هزینه‌ها و بهبود شرایط اجتماعی جامعه کمک کند. سازوکارهای هم‌افزایی و پایداری در نظام حمایتی کشور، برای بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی جامعه و پایداری این نظام بسیار مهم هستند. در ادامه به برخی از این سازوکارها اشاره می‌شود:

- * توسعه منابع مالی پایدار: برای پایداری نظام حمایتی کشور، توسعه منابع مالی و پایدارسازی این منابع بسیار مهم است. این منابع می‌توانند شامل مالیات‌های عادلانه، اعانه‌های دولتی، وجوهات شرعی و کمک‌های داوطلبانه مردمی باشند.
- * افزایش شفافیت و حسابرسی: افزایش شفافیت و حسابرسی در نظام حمایتی کشور می‌تواند با بهره‌گیری از فناوریهای روزآمد و نوین ثبت، ساماندهی، نگهداری، تجمع و تحلیل داده‌ها و اطلاعات در قالب سامانه‌های ملی همچون پایگاه رفاه ایرانیان به بهبود روش‌های مدیریتی و پایدارسازی این نظام کمک کند. این امر می‌تواند با افزایش شفافیت در اعطای کمک‌ها، حسابرسی منظم و مناسب و افزایش تعامل با مردم و مؤسسات خیریه انجام شود.
- * ایجاد شبکه‌های همکاری بین نهادهای حمایتی، خیریه‌ها و جامعه مدنی: با توسعه همکاری بین نهادهای حمایتی، خیریه‌ها و جامعه مدنی، می‌توان به بهبود شرایط اجتماعی جامعه کمک کرد. در این رویکرد، نهادهای حمایتی، خیریه‌ها و جامعه مدنی می‌توانند با همکاری و تقسیم کار در ارائه خدمات به افراد نیازمند، از منابع موجود در دسترس خود به بهترین نحو استفاده کنند و پایداری نظام حمایتی را تضمین کنند. نهادهای خیریه و جامعه مدنی می‌توانند به‌عنوان شریک دولت در ارائه خدمات به افراد نیازمند عمل کنند. این همکاری می‌تواند شامل توزیع کمک‌های مالی و غذایی، درمان و مشاوره، و موارد دیگر باشد.
- * توسعه اقتصادی: با توسعه اقتصادی و افزایش سطح رفاه عمومی، می‌توان شرایط اجتماعی جامعه را بهبود بخشید و به ارائه خدمات بهتر به افراد نیازمند کمک کرد. به‌عنوان مثال، با ایجاد فرصت‌های شغلی، می‌توان به بهبود شرایط اقتصادی خانوارهای نیازمند کمک کرد. همچنین، با توجه به اهمیت

بخش خصوصی در توسعه اقتصادی، می‌توان سازوکارهایی برای تشویق شرکت‌ها به کمک به نیازمندان ایجاد کرد.

* استفاده بهینه از منابع: با توجه به اینکه منابع مالی موجود محدود هستند، می‌توان سازوکارهایی برای توزیع بهینه منابع مالی بین نهادهای حمایتی تدوین کرد. اولویت تخصیص منابع به بخش‌هایی که به کاهش فقر و رفاه جامعه کمک بیش‌تری می‌کنند و بهبود بهره‌وری نهادهای حمایتی با افزایش توانمندی آن‌ها، برخی از این سازوکارها هستند.

* توزیع عادلانه منابع: با توجه به اینکه هدف اصلی نظام حمایت اجتماعی، کمک به افراد و خانواده‌های نیازمند و آسیب‌دیده است، توزیع عادلانه منابع با بهبود شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی و افزایش اعتماد و رضایت‌مندی افراد نسبت به نظام حمایت اجتماعی به پایداری نظام حمایت اجتماعی کمک می‌کند.

* توسعه سواد و فرهنگ مالی: با ترویج فرهنگ مالی در جامعه، می‌توان به بهبود رفتارهای مالی افراد و کاهش نیازمندی‌های مالی در جامعه کمک کرد و با کاهش جریان بازتولید فقر، پایداری مالی در نظام حمایتی را بهبود بخشید.

* در کشورهای اسلامی، مالیات‌ها به دلیل تطابق با اصول شرعی، در بین مردم و کسب‌وکارها رواج دارد. در این کشورها می‌توان از همسویی این سیستم مالیاتی با بودجه نظام حمایتی کمک گرفت. با توجه به اینکه از مالیات‌های اسلامی نیز مطابق اصول شرعی برای تأمین بودجه دولت و ارائه خدمات عمومی استفاده می‌شود، هم‌افزایی این دو نظام می‌تواند به بهبود و گسترش نظام حمایت اجتماعی کمک کند. به‌ویژه آنکه، استفاده از مالیات‌های اسلامی در نظام حمایت اجتماعی می‌تواند به تحقق اهداف نظام اسلامی نیز کمک کند. یکی از اصول مورد تأکید اسلام، توزیع عادلانه منابع و ثروت در جامعه است. با هم‌افزایی مالیات‌های اسلامی و نظام حمایت اجتماعی، می‌توان منابع بودجه‌ای حمایت اجتماعی را با ثبات‌تر نموده و در نتیجه، به محتاجان و نیازمندان به موقع و بهتر کمک کرده و نظام حمایت اجتماعی را تقویت نمود.

* پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان که از بهمن ۱۳۹۲، برای ایجاد شناسنامه اقتصادی و اجتماعی مردم آغاز گردید، با تجمیع ۴۶ منبع داده‌ای (که اصلی‌ترین آن‌ها سازمان ثبت احوال، سازمان ثبت اسناد و املاک، نیروی انتظامی، سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی، بانک مرکزی، سازمان امور مالیاتی، اتاق بازرگانی و اصناف، وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است) مجموعه‌ای از اطلاعات درباره دارایی و رفتارهای مالی شهروندان فراهم می‌آورد. این بانک، یکی از بزرگترین بانک‌های اطلاعاتی در ایران است که توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اداره می‌شود و اطلاعات مربوط به نیازمندان، خانواده‌های کم درآمد و افرادی که به دلیل ناتوانی مالی، جسمی یا روحی به حمایت نیاز دارند را ساماندهی می‌کند. اطلاعات موجود در بانک اطلاعات حمایت اجتماعی شامل اطلاعات شناسایی، خانوادگی، درآمد، مسکن، بیمه و سایر اطلاعات مربوط به نیازمندی‌های اجتماعی می‌باشد.

۵- الزامات نهادی و اجرائی

نظام حمایت اجتماعی شامل مجموعه‌ای از اصول، نهادها، ساختارها، سازوکارها و روابط بین آنهاست که از طریق سیاست‌گذاری‌ها، هدف‌گذاری‌ها، برنامه‌ها و راهبردها در جهت حفظ ارزش‌های انسانی، اجتماعی، سطح مطلوب زندگی افراد جامعه و ارتقای رفاه عمومی گام

- برمی‌دارد. این نظام برای ثبات و پایداری، مستلزم الزامات نهادی و اجرایی زیر است:
- * تعیین استانداردهای مشخص: این استانداردها می‌توانند شامل نحوه ارائه خدمات، توزیع منابع، ارزیابی عملکرد و... باشند.
 - * تنظیم قوانین و مقررات: لازم است که قوانین و مقررات مشخصی برای کارکرد اثربخش همه بازیگران خصوصاً نهادهای حمایتی و خیریه تنظیم شوند. این قوانین و مقررات می‌توانند شامل مواردی مانند استفاده از منابع مالی، رعایت حقوق کارکنان، مقررات مالیاتی، حسابداری و دیگر قوانین مربوط به فعالیت‌های آنها باشد.
 - * ارزیابی و پایش عملکرد: نهادهای حمایتی و خیریه باید عملکرد خود را مورد ارزیابی و پایش مداوم قرار دهند. این عملکرد شامل عملکرد مالی، عملکرد برنامه‌های ارائه شده و عملکرد کارکنان آنها و اطمینان از اصابت حمایت‌هاست.
 - * رعایت اصول شفافیت: برای تضمین پایداری در نظام حمایتی، لازم است که اصول شفافیت در کارکرد نهادهای حمایتی و خیریه رعایت شوند. این اصول می‌توانند به بهبود عملکرد نهادها و افزایش اعتماد عمومی به آنها کمک کنند. نهادهای حمایتی و خیریه باید اطلاعات مالی خود را به صورت شفاف منتشر کنند. این اطلاعات شامل درآمدها، هزینه‌ها، دارایی‌ها و بدهی‌های آنها می‌شود. آنها باید گزارش‌های مالی سالانه را تهیه و به سازمان‌های نظارتی و متولیان دولتی ارائه کنند.
 - * سامانه اطلاعات رفاه ایرانیان به عنوان مرجع قابل استناد داده‌های ثبتی مبنای نظام حمایت اجتماعی کشور ضمن الزام به تکمیل و روزآمدسازی مستمر می‌بایست فراگیری بیشتری برای پوشش کلیه اطلاعات عرضه‌کنندگان خصوصاً مجموعه بنیادها، کمیته‌ها، ستادها و سمنهای فعال در ارایه حمایت‌های اجتماعی داشته باشد. با استفاده از این بانک اطلاعاتی، می‌توان برنامه‌های حمایتی و کمک‌های مالی و غیرمالی را برای افراد نیازمند و خانواده‌های کم‌درآمد بهینه‌سازی کرد و از تداوم و بهبود این برنامه‌ها اطمینان حاصل کرد. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از این پایگاه برای ملاک قرار دادن اطلاعات دارایی‌های خانوارها و دهک بندی اقتصادی آنها جهت ساماندهی و هدفمند کردن حمایت‌های اجتماعی (فعلاً پرداخت یارانه‌های نقدی) استفاده می‌کند. در جریان هم‌افزایی مالیات‌های اسلامی با نظام حمایت اجتماعی، استفاده از این بانک اطلاعاتی می‌تواند مفید باشد. این بانک شامل اطلاعات جامع در مورد نیازمندان و فقرا در جامعه، برنامه‌های حمایتی دولت و میزان پوشش نظام حمایتی می‌باشد. نیازمندان و فقرا به بهترین شکل ممکن توسط این بانک اطلاعاتی قابل شناسایی هستند. با هم‌افزایی اطلاعاتی کمکه‌های مردمی، مالیات‌های اسلامی و منابع نظام تأمین اجتماعی، به ویژه در زمان شوکهای اقتصادی، می‌توان به‌نحوی بهینه منابع مورد نیاز برای پایداری نظام حمایت اجتماعی را برنامه‌ریزی و مدیریت کرد. هم‌افزایی بانک اطلاعاتی نظام حمایتی و مالیات‌های اسلامی کمک می‌کند تا برنامه‌های حمایتی براساس نیازهای واقعی جامعه و افراد، تنظیم شده و از موازی کاریها جلوگیری به عمل آید. چنین هم‌افزایی می‌تواند به دولت کمک کند تا به بهترین شکل ممکن از منابع مالی استفاده کند و هدررفت‌ها را کاهش دهد و منابع بیشتری برای تقویت نظام حمایت اجتماعی فراهم شود.
 - * ایجاد سیستم‌های کنترل داخلی: نهادهای حمایتی و خیریه باید سیستم‌های کنترل داخلی مناسبی را برای رعایت الزامات نهادی و اجرایی پایداری نظام حمایتی ایجاد کنند.

* همکاری با سایر نهادها: نهادهای حمایتی و خیریه باید با سایر نهادهای مرتبط، به ویژه سازمان‌های دولتی و نظارتی، همکاری کنند و در تضمین پایداری نظام حمایتی و بهبود شرایط کمک کنند.

* توجه به این الزامات نهادی و اجرایی، می‌تواند به بهبود عملکرد و توفیق نهادهای حمایتی در این عرصه کمک کند. همچنین، با اجرای این الزامات، می‌توان به افزایش اعتماد عمومی به نهادهای حمایتی و تضمین شفافیت و حساب‌پذیری در فعالیت‌های آن‌ها کمک کرد و همه اینها می‌تواند نوسانات منابع و شوک‌های وارده بر آن را تقلیل داده و ثبات رفتاری و پایداری مورد انتظار را تقویت نماید.

۶- جمع بندی و پیشنهادات

نظام حمایتی در کشور ما از دیرباز وجود داشته و خیلی‌ها به دنبال کمک به نیازمندان در جامعه هستند. اما هرچند نهادهایی در این زمینه در کشور فعالیت می‌کنند اما با مشکلات متعددی مانند عدم شفافیت و در دسترس نبودن اطلاعات و کمبود منابع مالی و انسانی مواجه هستند. چالش‌های کلان اقتصاد ملی خصوصاً ناتوانی در کنترل نرخ تورم دورقمی و بادوام و رشد پایین اقتصادی آثار سوء بر توزیع درآمد و بازتولید فقر داشته است. عدم پیش‌بینی و تجهیز منابع لازم برای مصارف ایجاد شده، تقبل انجام تعهدات مذکور از سوی دولت و عدم ایفای کامل آن، مشکلاتی در تأمین مالی نظام حمایت اجتماعی پدید آورده است که نتیجه‌ی آن را در اغلب شاخص‌های کلان رفاهی در جامعه شاهد هستیم. مهم‌ترین نکاتی که برای رفع مشکلات این سیستم و پایداری نظام حمایت اجتماعی باید در نظر گرفت عبارتند از:

- * رعایت الزامات نهادی و اجرایی: رعایت الزامات نهادی و اجرایی می‌تواند به بهبود عملکرد نهادهای حمایتی و خیریه و بهبود شرایط نظام حمایتی کمک کند.
- * افزایش همکاری و هماهنگی: افزایش تعاملات و هماهنگی بین نهادهای حمایتی (نهادهای حمایتی حکومتی و دولتی، نهادهای حمایتی غیردولتی، سمنها و خیریه‌ها، سازمان هدفمندی و وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، مسئولیت اجتماعی شرکتهای و مالیاتها و وجوهات شرعی) می‌تواند به بهبود کیفیت و محتوای خدمات ارائه شده توسط آن‌ها و در نتیجه به بهبود شرایط و ثبات و قابلیت اعتماد پذیری نظام حمایتی کمک کند.
- * افزایش آگاهی جامعه: افزایش آگاهی جامعه نسبت به نیازمندی‌های اجتماعی و توسعه امور خیریه می‌تواند به بهبود شرایط نظام حمایتی کمک کند.
- * توسعه برنامه‌های آموزشی: توسعه برنامه‌های آموزشی برای جامعه هدف و کارکنان نهادهای حمایتی و خیریه می‌تواند به افزایش توانمندی‌های آن‌ها و در نتیجه، به بهبود عملکرد حمایتها کمک کند.
- * ایجاد سیستم‌های کنترل داخلی: ایجاد سیستم‌های کنترل داخلی مناسب برای رعایت الزامات نهادی و اجرایی پایداری نظام حمایتی می‌تواند به بهبود شرایط نظام حمایتی کمک کند.
- * توسعه برنامه‌های مشارکتی: توسعه برنامه‌های مشارکتی با جامعه محلی می‌تواند به افزایش همبستگی و تعامل بین نهادهای حمایتی و خیریه و جامعه محلی و اثربخشی حمایتها کمک کند.

منابع

- بوسعیدی فرشته، چلونگر محمدعلی، | منتظرالقائم اصغر، | حسین هاشمی زهرا (۱۳۹۸). خراج نگاری در چهار قرن نخست هجری با تأکید بر نقش شیعیان، سیره پژوهی اهل بیت (ع)، ۵(۹): ۷۷-۹۵.
- توکلی محمدجواد، بحرینی حسین. (۱۳۹۴). تمایز مالیات‌های حمایتی و خدماتی در نظام مالیاتی اسلام. پژوهشنامه مالیات، ۲۳(۲۵): ۲۳۰-۲۰۱.
- دانایی فرد، حسن؛ باباشاهی، جبار؛ آذر، عادل؛ کرد نائیج، اسدالله (۱۳۹۱). تحول در رفاه ملی: آیا حکمرانی خوب نقش مهمی ایفا می‌کند؟. پژوهش‌های مدیریت در ایران، ۴، ۴-۶۲.
- ریاحی، محمد اسماعیل؛ علی وردی نیا، اکبر و پورحسین، زینب (۱۳۸۹). بررسی بین حمایت اجتماعی و سلامت روان، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال دهم، شماره ۳۹.
- ستاری فر، محمد (۱۳۸۱). طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور. فصلنامه برنامه و بودجه، ۲(۷)، ۳-۳۱.
- طباطبائی حصارى، نسرین (۱۳۹۶). نظارت مالی بر سازمان تأمین اجتماعی. پژوهش حقوق عمومی، ۱۹(۵۷)، ۲۰۳-۲۲۵.
- عصمتی، زینب و کرمی، حامد (۱۴۰۰). حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی با تأکید بر استقلال اداری و مالی. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۰(۳۴)، ۵۵-۸۲.
- قدسی، علی محمد (۱۳۸۲). بررسی جامعه شناختی بین حمایت اجتماعی و افسردگی، پایان نامه دکتری رشته جامعه شناسی، دانشگاه تربیت مدرس.
- گاچل، رابرت، جی و دیگران (۱۳۷۷). ۱۳۷۷ زمینه روان شناسی تندرستی ترجمه، غلامرضا خوی نژاد: تهران انتشارات آستان قدس.
- محمودزاده، شهریار (۱۳۹۶). صندوق‌های بازنشستگی و بخش عمومی. در مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، گردآورنده: صفرازاده، اسماعیل، مقاله‌هایی درباره اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۶، تهران: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی، صبا.
- مسعودی اصل ایروان، اخوان بهبهانی علی، زارع. حسین (۱۳۸۸) نظام رفاه اجتماعی در جهان: مطالعه تطبیقی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- مشیری، حسین (۱۴۰۰)، ارزیابی مالی قوانین تاثیرگذار بر جریان منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (در دسترس در: iranthinktanks.com)
- مظفری، غلامحسین؛ پاپلی یزدی، محمد حسین؛ وثوقی، فاطمه و حاتمی نژاد، حسین (۱۳۹۵). ارائه الگوی پایدارسازی نظام درآمدی و تأمین مالی شهرداری ها (مطالعه موردی: شهرداری تهران)، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال سی و یکم، شماره پیاپی ۱۲۳.
- مهدوی عادل، محمدحسین، حسین زاده بحرینی، محمدحسین، و جوادی، افسانه (۱۳۸۷). تاثیر حکمرانی خوب بر جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در کشورهای با درآمد متوسط. نشریه. دانش و توسعه، ۱۵(۲۴)، ۸۵-۱۰۲.
- نجارپور، حسینعلی (۱۳۹۸). ارائه مدل ترکیبی برای شناسایی چالش‌های مؤثر بر پیاده‌سازی نظام تأمین اجتماعی چندلایه. فصلنامه تأمین اجتماعی، ۱۵(۴)، ۵۴-۳۹.
- نعیمایی، بنیامین، شکوری علی (۱۳۹۵) چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه ۱۳۹۰. سال ، - فصلنامه رفاه اجتماعی ۱۶(۶۳): ۹-۵۳.

- Drentea, Patricia et al., (2006). «Predictors of Improvement in Social Support». *Social Sciences & Medicine*, 63. pp: 67 -957.
- Hyde, M., Dixon, J. and Drover, G. (2007) “Assessing the capacity of pension institutions to build and sustain trust: A multidimensional conceptual framework”, *Journal of Social Policy*, 19-1 : (3)36.
- International Organisation of Employers (2023). “Sustainable Social Protection Systems: Existing and new challenges”
- ILO. (2014). “World Social Protection Report: Building economic recovery, inclusive development and social justice”. Geneva: International Labour Organization.
- OECD. (2016). «Making all voices count: Why it matters for effective development cooperation.»
- Sarafino, Edward. P (1998). *Health Psychology*, Third Edition, New York, John Wiley & Sons
- Yoshida, M., Takada, T, Kawarada, Y. et al. (2006) Health insurance system and payments provided to patients for the management of severe acute pancreatitis in Japan. *Journal of Hepato-Biliary-Pancreatic Surgery* ,13 9-7. <https://doi.org/10.1007/s4-1046-005-00534>



چکیده

رشد نرخ ارز پس از رشد نقدینگی یکی از کلیدی‌ترین متغیرهای مؤثر بر تورم محسوب می‌شود. وقوع شوک‌های متعدد ارزی در طول دهه نود در اقتصاد کشور به‌وضوح ارتباط رشد نرخ ارز و تورم را نمایان می‌سازد. از سویی دیگر، وقوع شوک‌های نرخ ارز و افزایش توأمان سطح عمومی قیمت‌ها منجر به تبدیل شدن نرخ ارز به لنگر انتظارات تورمی در اقتصاد ایران شده است. از این رو در این مطالعه سعی بر آن بوده است که میزان تأثیر انتقال تغییرات نرخ ارز بر شاخص قیمت مصرف‌کننده در اقتصاد ایران طی سال‌های ۱۳۹۳ الی ۱۴۰۱ با استفاده از الگوی خودرگرسیون برداری، مورد ارزیابی قرار گیرد. بر اساس برآورد صورت گرفته، در صورت وقوع یک تکانه مثبت در رشد نرخ ارز، پس از گذشت ۹ ماه حدود ۷۰ درصد تغییرات رشد شاخص قیمت مصرف‌کننده توسط تکانه رشد نرخ ارز توضیح داده می‌شود. با توجه به اهمیت بالای ثبات قیمت ارز در کنترل تورم و به‌منظور تأمین منابع ارزی موردنیاز در شرایط تحریم، اقدامات ذیل پیشنهاد می‌شود: (۱) اتخاذ دیپلماسی فعال اقتصادی و تلاش در جهت رفع موانع تحریم؛ (۲) هدف‌گذاری تورمی و تلاش در جهت کنترل رشد نقدینگی؛ (۳) تلاش در جهت گسترش و تنوع‌بخشی در اقلام صادراتی با لحاظ وجود مزیت نسبی محسوس آن اقلام در کشور؛ (۴) تلاش در جهت گسترش و تنوع‌بخشی مبادی ورود نرخ ارز و پرهیز از تمرکز در مبادی ورود؛ (۵) تلاش در جهت ایجاد روابط عمیق اقتصادی با شرکای منطقه‌ای و نفوذ در عمق استراتژیک آنها. واژگان کلیدی: گذر نرخ ارز، شاخص قیمت مصرف‌کننده، سیاست‌گذاری، تورم

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد اقتصاد مالی دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: ali.rostami@isu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری اقتصاد مالی دانشگاه امام صادق (ع)

پست الکترونیک: m.reza.shahbazi.1998@gmail.com

۱- مقدمه

در دهه‌های اخیر اقتصاد ایران همواره تورم‌های دو رقمی را تجربه کرده است. یکی از متغیرهای مهم تاثیرگذار بر تورم در اقتصاد ایران، افزایش نرخ ارز و نوسانات شدید آن است. این تلاطم‌ها و این نوسانات پی‌درپی به میزان قابل توجهی بر سطح عمومی قیمت‌ها تاثیر گذاشته است. تغییر در نرخ ارز موجب افزایش قیمت کالاهای وارداتی می‌شود و همچنین بر هزینه‌های تولید اثر می‌گذارد، چراکه قیمت مواد اولیه وارداتی افزایش می‌یابد. از طرفی هم با توجه به این افزایش قیمت‌ها، دستمزدها نیز افزایش می‌یابد و در نتیجه محصول نهایی در بازار برای مصرف‌کننده هم با افزایش قیمت همراه است.

اینکه چه میزان از تغییرات شاخص قیمت کالای مصرفی متأثر از تغییرات نرخ ارز است همواره یکی از موضوعات مورد علاقه اقتصاددانان بوده است. اثر تغییرات نرخ ارز بر شاخص قیمت مصرف‌کننده^۱ در کشورهای مختلف به عوامل بسیاری وابسته است عواملی همچون درجه باز بودن یا بسته بودن اقتصاد، تورم‌های بالا یا پایین، اقتصاد آرام یا اقتصادی متأثر از شوک‌های متعدد و برخی دیگر از عوامل که در ادامه به آن اشاره می‌کنیم، منجر می‌شوند که میزان اثر انتقال نرخ ارز در کشورهای مختلف در زمان‌ها و شرایط گوناگون بر بخش‌های مختلف اقتصادی، متفاوت باشد. در نتیجه با توجه به تفاوت مولفه‌های اثرگذار بر انتقال نرخ ارز در هر کشور، ضروری است که اثر نرخ ارز بر قیمت‌های داخلی در هر بازار و هر بخشی به صورت جداگانه بررسی شود تا رابطه میان نرخ ارز و قیمت‌های داخلی مشخص شود. به همین دلیل بررسی چگونگی اثرگذاری تغییرات نرخ ارز بر قیمت‌های داخلی، برای سیاست‌گذاری که کنترل تورم را در دستور کار خود قرار داده، از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است.

از طرف دیگر تغییرات شاخص قیمت کالاهای مصرفی هم متأثر از عوامل متعددی است که می‌توان آن‌ها را از منظر زمان تاثیرگذاری به دو دسته عوامل موثر در کوتاه‌مدت (عوامل فشار عرضه) و موثر در بلندمدت (عوامل فشار تقاضا) تقسیم نمود. منظور از عوامل کوتاه‌مدت، مولفه‌هایی هستند که به صورت یکباره افزایش سطح عمومی قیمت‌ها را منجر می‌شود^۲ و منظور از عوامل بلندمدت، مولفه‌هایی هستند که به صورت مستمر منجر به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌شود و تحت تاثیر سیاست‌های پولی و مالی قرار دارد^۳. بر اساس دسته‌بندی فوق، جهش نرخ ارز اصلی‌ترین عامل رشد شاخص قیمت کالاهای مصرفی در کوتاه‌مدت ارزیابی می‌شود. از آنجایی که قیمت تولیدکننده بخش صنعت به مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای وارداتی وابسته است، بنابراین هر نوع تغییری در نرخ ارز بر روی قیمت تمام شده بسیاری از کالاها نیز اثرگذار است. در ادامه این مقاله، با توجه به اهمیت انتقال نرخ ارز برای اقتصاد ایران، به بررسی زمان و میزان اثرگذاری نوسان نرخ ارز بر شاخص قیمت مصرف‌کننده می‌پردازیم.

در بخش دوم و سوم ادبیات نظری و پیشینه پژوهش انجام شده در این خصوص پرداخته

1. Consumer Price Index
2. level effect
3. Growth Effect

می‌شود. در بخش چهارم با استفاده از آزمون علیت گرنجری به بررسی وجود رابطه معناداری بین دو متغیر رشد ماهانه نرخ ارز و رشد شاخص قیمت کالاهای مصرفی پرداخته شده است. همچنین در بازه زمانی فروردین ۱۳۹۳ الی فروردین ۱۴۰۱، به منظور تبیین تاثیر شوک ناشی از رشد ماهانه نرخ ارز بر رشد شاخص قیمت‌ها، در یک سیستم دو متغیره، اقدام به مدلسازی با استفاده از الگوی خودرگرسیون برداری^۱ شده است. و بخش پایانی نیز به نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهاى سیاستى اختصاص یافته است.

۲- مبانی نظری

گذر نرخ ارز^۲ به معنای تاثیرگذاری نوسانات نرخ ارز بر روی قیمت کالاها و خدمات داخلی یک کشور است. یعنی در صورت تغییر نرخ ارز در یک کشور، این تغییرات به تدریج بر روی قیمت‌های داخلی آن کشور نیز اثرگذار است. اندازه‌گیری مناسب گذر نرخ ارز برای پیش‌بینی تورم و تعیین سیاست‌های پولی مهم است. گلدبرگ و کنتز (۱۹۹۷) گذر نرخ ارز را «درصد تغییر قیمت واردات در نتیجه یک درصد تغییر در نرخ ارز بین کشور واردکننده و صادرکننده» در نظر گرفتند. در صورتی که میزان تغییر نرخ ارز از یک کمتر باشد گذر ناقص و در صورتیکه به طور یک به یک به قیمت واردات منتقل شود گذر کامل صورت گرفته است.

«گذر نرخ ارز زمانی به صورت کامل اتفاق می‌افتد که همزمان با افزایش نرخ ارز (تنزل ارزش پول داخلی) به میزان یک درصد، قیمت داخلی کالاهاى وارداتى نیز به میزان یک درصد افزایش یابد. در صورتی که تغییر نرخ ارز به میزان یک درصد، منجر به تغییر یک درصد در قیمت داخلی کالاهاى وارداتى نشود، در آن صورت بیان می‌شود که گذر نرخ ارز جزئى یا ناقص بوده است. (کازرونى و همکاران، ۱۳۹۱: ۸۶)»

گذر نرخ ارز به قیمت‌های داخلی از دو طریق مستقیم و غیرمستقیم صورت می‌گیرد. اثر مستقیم، نشان دهنده انتقال تغییرات نرخ ارز از طریق واردات کالاها و خدمات واسطه‌ای و نهایی بر شاخص قیمت کالاهاى وارداتى است. و بعد از آنکه تغییراتى در قیمت‌های واردات ایجاد شد این تغییرات صورت گرفته بر قیمت واردات بر قیمت‌های داخلی هم اثر خواهد گذاشت.

اثر غیرمستقیم نشان‌دهنده اثر انتقال تغییرات نرخ ارز به رقابت پذیری کالاها در بازارهای بین‌المللی نیز ارتباط دارد. تضعیف ارزش پول داخلی باعث ارزان شدن کالاهاى داخلی برای خریداران خارجی شده که منجر به افزایش صادرات و تقاضای کل می‌شود؛ و با وجود مازاد تقاضا در بازار داخلی، سطح قیمت‌های داخلی افزایش می‌یابد. از آنجا که در قراردادهای کوتاه‌مدت سطح دستمزد اسمی ثابت است؛ سطح دستمزد واقعی در نتیجه این تحولات سیر نزولی یافته و تولید نیز افزایش می‌یابد. با گذشت زمان که دستمزدها تعدیل شوند و به سطح اولیه خود برسند با افزایش هزینه تولید، سطح قیمت‌ها افزایش و در نتیجه تولید کاهش می‌یابد. بنابراین کاهش ارزش پول، موجب افزایش دائمی در سطح قیمت‌ها و افزایش موقتی در تولید می‌شود. (هافنر و اسشرودر ۲۰۰۲)

1. Vector Autoregressive model
2. Exchange rate pass through

میزان انتقال تغییرات نرخ ارز به درجه باز بودن آن اقتصاد، در واقع حجم تجارت (میزان واردات و صادرات) یک کشور وابسته است. هر چه تعاملات یک کشور با سایر کشورها بیشتر باشد و هرچه سهم واردات در کالاهای مصرفی بالاتر باشد، میزان انتقال تغییرات نرخ ارز بالاتر است. در اینصورت تغییر در قیمت واردات موجب تغییر در قیمت مصرف کننده می شود. درحالتی که تعدیل قیمت برای تولیدکنندگان دارای هزینه باشد و یا اینکه اگر آنها نسبت به دائمی یا ادواری بودن تغییرات قیمت واردات اطمینان نداشته باشند در این شرایط انتقال ناقص تغییرات نرخ ارز صورت می گیرد. اگر بانک مرکزی در مورد تکانه های قیمت واردات اقدامات فعالانه و موثر انجام ندهد انتقال تغییرات نرخ ارز به میزان چمگشیری صورت خواهد گرفت. یکی دیگر از عوامل موثر بر گذر نرخ ارز نوسانات تورم است. هرچه میزان نوسانات تورم افزایش یابد تغییر پی درپی قیمت ها را افزایش می دهد. در اینصورت افزایش نرخ ارز، تاثیر بیشتری بر تغییرات قیمت های داخلی دارد. همچنین بی ثباتی در بازار ارز و افزایش نوسانات نرخ ارز نیز افزایش گذر نرخ ارز را به همراه دارد. چرا که افزایش نوسانات نرخ ارز موجب افزایش نااطمینانی واردکنندگان می شود. از این رو آنها برای پوشش ریسک و کاهش نااطمینانی به تغییرات نرخ ارز واکنش بیشتری نشان می دهند.

کاهش بسیار شدید میزان فروش نفت و یا قیمت آن هم یکی دیگر از عوامل موثر بر گذر نرخ ارز است. از آنجایی که نفت مهمترین صادرات اقتصاد ایران است تغییرات آن می تواند بر میزان عرضه دلار و واردات کالا و خدمات اثر بگذارد. البته اگر این تغییرات آن بسیار قابل توجه باشد بر گذر نرخ ارز اثرگذار خواهد بود و در غیر این صورت اثر معنی داری ندارد.

۳- پیشینه پژوهش

کروگمن (۱۹۸۹) و داروس (۲۰۰۱) استدلال می کنند که رژیم ارزی در هر کشوری نقش تاثیرگذاری در تاثیرگذر نرخ ارز به قیمت های داخلی دارد. در رژیم های نرخ ارز شناور تعدیل قیمتی دفعی صورت نمی پذیرد چراکه فعالان اقتصادی آگاه هستند که این تغییرات کوتاه مدت است. اما در رژیم ارزی ثابت، فعالان اقتصادی معتقدند که تغییرات نرخ ارز به صورت مستمر ادامه دارد و این تداوم تغییر نرخ ارز، بر هزینه های تولید آنها اثرگذار است در نتیجه قیمت های فروش را بی درنگ تعدیل می کنند.

رازا فیماهوا (۲۰۱۲) با بررسی کشورهای جنوب صحرای آفریقا طی سال های ۲۰۰۸-۱۹۸۵ با استفاده از مدل خودرگسیون برداری در موضوع گذر نرخ ارز به قیمت های داخلی و عوامل موثر بر آن چنین نتیجه گرفته است که میزان گذر نرخ ارز در کشورهای با نظام ارزی دارای انعطاف پذیری بیشتر و در کشورهایی با درآمدهای بالا کمتر است. همچنین اشاره می کند که در یک محیط دارای تورم کم، سیاست مالی پایدار و سیاست پولی محتاطانه با انتقال نرخ ارز کمتری همراه است.

گلدفجان و ورنلگ (۲۰۰۰) اثر انتقال نرخ ارز را برای ۷۱ کشور در بازه زمانی ۱۹۹۸-۱۹۸۰ مورد بررسی قرار داد و یافته های آنها بیانگر آن است که اثر انتقال نرخ ارز در طی زمان افزایش

یافته و بعد از یکسال به میزان حداکثر خود می‌رسد. آن‌ها به این نتیجه رسیدند که اثر انتقال تغییرات نرخ ارز در اقتصادهای نوظهور نسبت به کشورهای توسعه یافته به میزان قابل توجهی بیشتر است.

تیلور (۲۰۰۰) این فرضیه را که نرخ تورم اثر افزایش‌دهی بر درجه‌ی گذر نرخ ارز دارد را تایید کرده و می‌گوید درجه گذر نرخ ارز در کشورهایی که با تورم‌های پایین و شرایط اقتصادی باثبات‌تری مواجه هستند کمتر است.

آگوئری و جمعی از همکاران (۲۰۱۲) تاثیر عدم ثبات نرخ ارز و محیط تورمی بر میزان گذر نرخ ارز را در ۳۷ کشور توسعه یافته و در حال توسعه را در بین سال‌های ۲۰۰۹-۱۹۸۰ بررسی می‌کنند. آنها به این نتیجه رسیده‌اند که در صورت قرار گرفتن در محیط با تورم پایین و دارای نوسانات کم، میزان انتقال نرخ ارز کاهش یافته و عدم ثبات نرخ ارز در هر دو گروه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه تاثیر مثبت و معنی‌دار بر کالاهای وارداتی دارد.

جیمورین (۲۰۱۳) گذر نرخ ارز به قیمت مصرف‌کننده، تولیدکننده و واردات را برای ۱۰ کشور اروپای مرکزی و شرقی، با استفاده از مدل پنل دیتا پویا و تخمین زنده گشتاور تعمیم یافته، از سال ۱۹۹۶ تا سال ۲۰۱۱ را بررسی کرده و نتیجه می‌گیرد که نوسانات نرخ ارز و عدم ثبات تورم تاثیر معناداری هم در کوتاه‌مدت و هم در بلندمدت بر گذر نرخ ارز در این کشورها دارد. مک کارتی (۲۰۰۰) اثر انتقال تغییرات نرخ ارز را با الگوی خود رگسیون برداری در طی سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۷۶ برای برخی از اقتصادهای صنعتی را مورد بررسی قرار داده و این نتیجه رسیده در بیشتر کشورهای بررسی شده نرخ ارز بر قیمت مصرف‌کننده داخلی تاثیر متوسطی دارد در حالی که بر قیمت‌های وارداتی تاثیر قوی‌تری دارند.

چوردی و هاگورا (۲۰۰۶) آنها فرضیه تیلور (۲۰۰۰) که می‌گوید در محیط با تورم پایین، گذر نرخ ارز به قیمت‌های داخلی کمتر است را برای ۷۱ کشور توسعه یافته و در حال توسعه در طی سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۷۹ بررسی می‌کنند و نتایج مطالعات آنها نشان می‌دهد گذر نرخ ارز در محیط‌های تورمی آرام، پایین‌تر است.

ایتو و ساتو (۲۰۰۸) پیامدهای کاهش ارزش پول در پی بحران ارزی در کشورهای آسیای شرقی در سال ۱۹۹۸ و ۱۹۹۷ را با مدل خودرگسیون برداری بررسی کردند و معتقدند که این در این دوره، تعامل نرخ ارز و قیمت‌های داخلی در کشورهای مختلف متفاوت بوده است. آنها به این نتیجه رسیدند که در کشورهایی که اقتصاد آنها با بحران مواجه بود درجه انتقال ارز به قیمت واردات بسیار بالا بود. در اندونزی که به واسطه‌ی کاهش ارزش اسمی بسیار زیاد روپیه، به تورم بسیار بالا دچار بود، پاسخ تکانه متغیرهای سیاست پولی به شوک‌های نرخ ارز و هم واکنش شاخص قیمت مصرف‌کننده به شوک‌های سیاست پولی مثبت، بزرگ و معنی‌دار بود اما در سایر کشورها انتقال نرخ ارز به شاخص قیمت مصرف‌کننده عموماً پایین بود.

تختامانوا (۲۰۰۸) به مطالعه در مورد گذر نرخ ارز و تورم شاخص مصرف‌کننده برای چهارده کشور از کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۱، در آغاز دهه ۱۹۹۰ در مقایسه با

دهه ۱۹۸۰ می‌پردازد. نتایج تحقیقات ایشان نشان می‌دهد که یک عامل تاثیرگذار در گذر نرخ ارز، درجه باز بودن اقتصاد است و بر این باورند که هرچه این درجه باز بودن بیشتر باشد این انتقال بزرگتر خواهد بود.

مک کارتی (۲۰۰۷) اندازه بازار را به عنوان یکی دیگر از متغیرهای مهم و اثرگذار بر گذر نرخ ارز مطرح می‌کند. او به این نتیجه رسید که در اقتصادهای بزرگتر، به دلیل کاهش تقاضا برای کالاها و خدمات خارجی در اثر افزایش نرخ ارز، سطح عمومی قیمت‌ها کاهش می‌یابد و از این رو انتقال نرخ ارز پایین است. بنابراین گذر نرخ ارز در اقتصادهای کوچک بیشتر و در اقتصادهای بزرگتر کمتر است.

هلمی و فاید و خلودحسین (۲۰۱۸) گذر نرخ ارز را به قیمت‌های داخلی برای کشور مصر بین سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۰۳ با استفاده از مدل خودرگرسیون برداری ساختاری^۱ محاسبه کردند آنها مشاهده کردند که گذر نرخ ارز در مصر نسبتاً قابل توجه است اما در شاخص قیمت مصرف‌کننده، شاخص قیمت تولیدکننده ناقص و کند است اما اثر آن بر قیمت مصرف‌کننده بیشتر از سایر شاخص‌هاست.

سیمونیان (۲۰۲۰) گذر نرخ ارز بر شاخص بهای کالاهای مصرفی و وارداتی را برای ترکیه در بین سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۰۴ با استفاده از روش خودرگرسیونی غیرخطی با وقفه توزیعی بررسی کرده و نتیجه می‌گیرد که با اتخاذ رژیم نرخ ارز شناور، اثرات بی‌ثباتی نرخ ارز بر شاخص قیمت کالاهای مصرفی و وارداتی در ترکیه کاهش می‌یابد.

ابراهیمی و مدنی‌زاده (۱۳۹۵) با استفاده از روش خودرگرسیون برداری ساختاری، میزان تاثیر تغییرات نرخ ارز در اقتصاد ایران را طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۷۱ مورد مطالعه قرار دادند و گذر نرخ ارز را در طی این سال‌ها بین ۳۰ تا ۴۰ درصد تخمین زده‌اند. و برآورد آنها اینست که کاهش نوسانات تورم و نرخ ارز می‌تواند منجر به کاهش گذر نرخ ارز و بازتر شدن اقتصاد منجر به افزایش گذر نرخ ارز می‌شود. اما دوره‌هایی با تورم پایین در گذر نرخ ارز در ایران رخ نمی‌دهد.

۴- وقوع شوک‌های ارزی در دهه نود

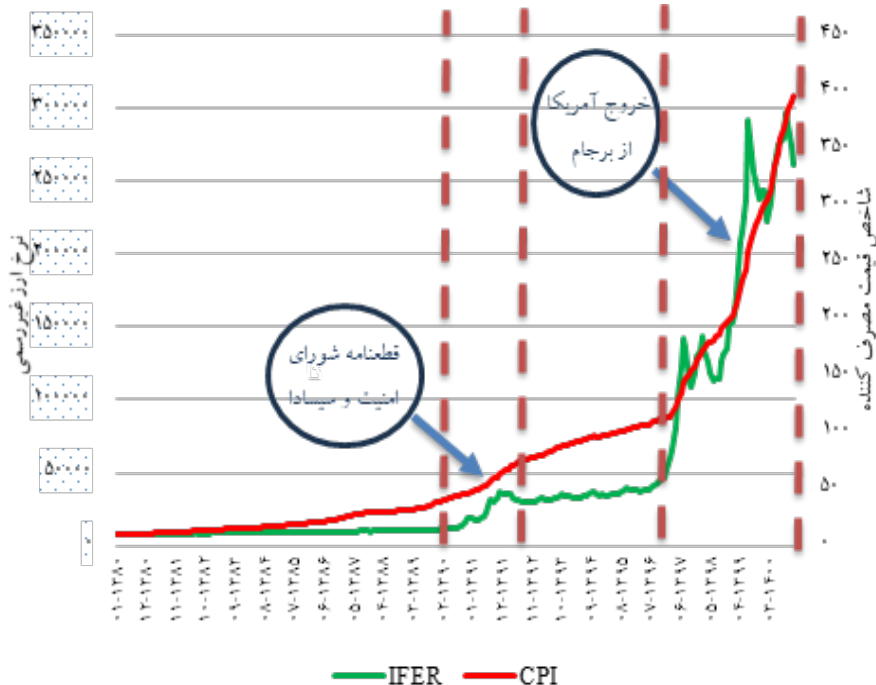
در ایران در بازه زمانی ۱۳۶۲ الی ۱۴۰۰ به طور میانگین در هر سال رشد نقدینگی منهای رشد تولید حقیقی معادل ۲۲٫۵ درصد بوده است. در همین مدت میانگین تورم سالانه نیز معادل ۲۰٫۵ درصد بوده است. که این رشد نقدینگی و تورم در بازه زمانی فوق با رشد متناسب قیمت نرخ ارز همراه بوده است. همانطور که در نمودار یک مشخص است اقتصاد ایران در دهه‌ی گذشته با دو شوک ارزی مواجه شده است. نخست شوکی که به واسطه‌ی اعمال تحریم اقتصادی پس از صدور قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل و اعمال قانون تحریم‌های جامع ایران «سیسادا» بر ایران تحمیل شد و شوک بعدی زمانی که ایالات متحده آمریکا اجرای تعهدات خود را در برنامه جامع اقدامات مشترک کنار گذاشت و سیاست فشار حداکثری علیه اقتصاد ایران را دنبال کرد. و طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۶ به نوعی ثبات در قیمت نرخ ارز مشهود است. همچنین در

این مدت ارتباط شهودی روند رشد نرخ ارز و رشد شاخص قیمت مصرف کننده کاملاً مشهود است. در پی اعمال این دو سیاست، اقتصاد ایران با مشکلات عدیده‌ای در تامین ارز مواجه شد و این شوک‌ها پس از خروج آمریکا از برجام به طور ویژه بر انتظارات تورمی جامعه تاثیر گذاشت و موجب کاهش عرضه مورد نیاز ارز جهت پاسخ به تقاضای مصرفی و تقاضای سوداگری متاثر از انتظارات افزایش نرخ ارز شد، میزان تقاضای ارز در بازار رسمی و غیررسمی متناسب با نیاز و انتظارات افزایش یافت اما کشور در جهت تامین ارز مورد نیاز متقاضیان به خصوص در سال ۱۳۹۷، در شرایط بحرانی قرار گرفت. تجربه نشان می‌دهد که در چنین شرایطی سیاستگذار پولی باید فعالانه عمل کند تا هر شوکی خود را در میزان عرضه پول نشان ندهد.

شایان ذکر است نظر به بالا بودن گذر نرخ ارز در ایران این مورد بیان کننده این است که اقتصاد از طریق شوک‌های خارجی بسیار تحت تاثیر قرار خواهد گرفت و بر رفاه اعضای جامعه موثر خواهد بود. هرچه گذر نرخ ارز پایبندتر باشد تاثیرپذیری اقتصاد داخل از شوک‌های خارجی کمتر بوده و ثبات اقتصادی کشور افزایش می‌یابد و هدف‌گذاری تورمی می‌تواند به ثمر بنشیند. بر این اساس، عبور موفقیت آمیز از نظام ثابت ارزی به شناور به میزان گذر نرخ ارز بستگی دارد. از آنجایی که کاهش بی‌ثباتی اقتصاد کلان، در کاهش گذر نرخ ارز بسیار بااهمیت است، توصیه می‌شود توجه بیشتری به اجرای سیاستهای اقتصادی باثبات شود. پیشنهاد می‌گردد سیاستگذاران اقتصادی و مقامات پولی و ارزی با اتخاذ سیاستهای ارزی مناسب تکانه‌های ارزی را مهار نموده و با اطمینان سازی فضای کسب و کار بی‌ثباتی نرخ ارز را به حداقل برسانند. چراکه کاهش شدت نوسانات نرخ ارز می‌تواند به سطح ثبات قیمتهای داخلی کمک کند.

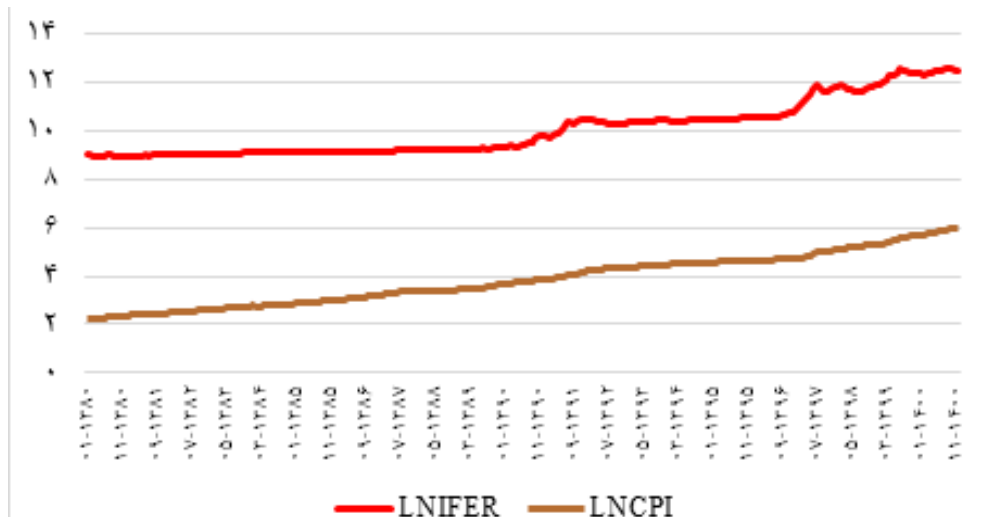
شوک‌های ارزی در اقتصاد ترکیه تا قبل از سال ۲۰۰۱ که هدف‌گذاری تورمی و سیاستگذاری پولی فعال انجام دهد، با سرعت و شدت بیشتری بر سطح عمومی قیمت‌ها اثر می‌گذاشت اما بعد از هدف‌گذاری تورمی در سال ۲۰۰۱، این نسبت از حالت یک به یک خارج و میزان شدت و سرعت اثر نرخ ارز بر سطح عمومی قیمت‌ها کاهش یافت.

نمودار (۱) روند شاخص قیمت مصرف کننده و نرخ ارز



ماخذ: مستخرج از داده‌های مرکز آمار

نمودار (۲) رشد شاخص قیمت مصرف کننده



ماخذ: مستخرج از داده‌های مرکز آمار

در ادامه به منظور ارزیابی کمی ارتباط شوک در رشد نرخ ارز و رشد شاخص قیمت مصرف کننده اقدام به بررسی ارتباط دو متغیر فوق با استفاده از روش الگوی خودرگرسیون برداری شده است.

۵- برآورد مدل

۵-۱ آزمون علیت گرنجری

آزمون علیت گرنجری به منظور تشخیص علیت میان سری‌های زمانی استفاده می‌شود، آزمون علیت گرنجری به صورت علیت دو طرفه است و بین تمامی متغیرها به صورت دو به دو برقرار است. فرض صفر در این آزمون بیانگر این است که متغیر توضیحی علت ایجاد تغییرات در متغیر وابسته است. بنابراین رد فرض صفر در هر یک از روابط علیت، بیانگر تأیید رابطه علیت بین دو متغیر مذکور است.

prob	فرضیه صفر
۰/۰۰۰۸	رشد نرخ ارز علیت گرنجری رشد شاخص قیمت مصرف کننده نیست
۰/۴۳۷۸	رشد شاخص قیمت مصرف کننده علیت گرنجری رشد نرخ ارز نیست

ماخذ: یافته‌های پژوهش

بر اساس نتایج آزمون علیت گرنجری رشد نرخ ارز به عنوان علت تغییرات رشد شاخص قیمت مصرف کننده شناسایی شده است.

۵-۲ الگوی خودرگرسیون برداری

۵-۲-۱ پایایی متغیرهای مدل

بررسی مانایی متغیرها یکی از شروط لازم جهت برآورد مدل بردارهای خود برگشتی است که در این مجال از طریق آزمون دیکی فولر به بررسی درجه انباشتگی متغیرهای نرخ سود حقیقی سپرده و رشد نقدینگی پرداخته شده است. آزمون دیکی فولر در سطح ۵ درصد و با فرض صفر وجود ریشه واحد اجرا شده است و نتایج آن حاکی از درجه انباشتگی یک (۱) برای هر دو متغیر بوده است. و هر دو متغیر پس از یک مرتبه تفاضل‌گیری مانا شده‌اند.

۵-۲-۲ تعیین وقفه بهینه مدل

با توجه به مبانی نظری و بر اساس تعداد مشاهدات که شامل ۳۰ مورد است به منظور تعیین وقفه بهینه از آماره شوارتز استفاده شده است. که بر این اساس وقفه بهینه مدل ۱ بوده است و مدل VAR(۱) برآورد خواهد شد.

۵-۲-۳ فروض کلاسیک مدل

با توجه به اینکه در آزمون نرمال بودن داده در سطح معناداری ۵ درصد، احتمال بیش از ۵ درصد است لذا داده‌ها نرمال هستند. به منظور بررسی خودهمبستگی اجزای خطا از آزمون خود

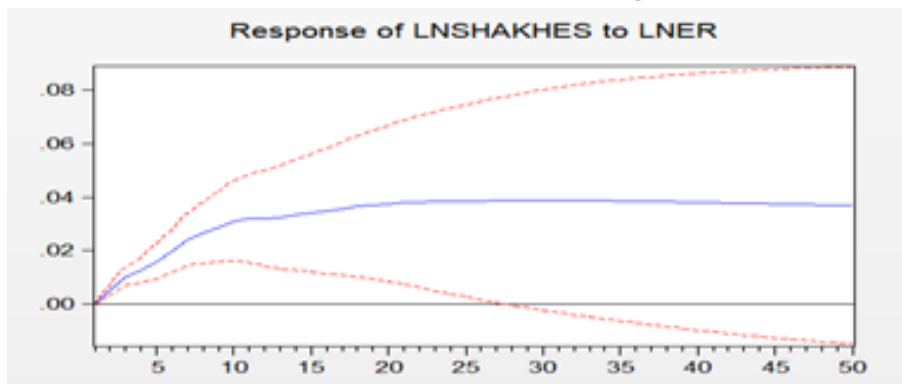
همبستگی^۱ مورد استفاده قرار گرفته که در این آزمون فرض صفر عدم وجود خودهمبستگی بوده، که با تایید فرض صفر عدم وجود خود همبستگی در وقفه بهینه^۱، فرض صفر تایید شده است. همچنین به منظور بررسی واریانس ناهمسانی از آزمون واریانس ناهمسانی در سطح معناداری ۵ درصد بهره گرفته شد که در نتیجه همسانی واریانس تایید شده است.

۴-۲-۵ نتایج مدل

۱-۴-۲-۵ توابع واکنش آنی

نمودارهای توابع واکنش آنی تبیین کننده کیفیت اثرپذیری یک متغیر از وقوع تکانه در متغیر دیگر است. خطوط قرمز بیانگر حدود تغییرات متغیر در واکنش به شوک وارد شده است و خط آبی بیانگر میانه تغییرات متغیر در واکنش به شوک وارد شده است. بر اساس نتایج توابع واکنش آنی در شکل ۱، در صورت وقوع شوک مثبت در رشد نرخ ارز معادل یک انحراف معیار، رشد نرخ ارز افزایش خواهد یافت که بر این اساس بیشترین تاثیر تکانه نرخ ارز مربوط به ۱۰ ماه نخست است و پس از گذشت ۱۰ ماه افزایش رشد شاخص قیمت مصرف کننده کاهش محسوس می‌یابد. همانطور که در شکل مشخص است شوک نرخ ارز تا حدود ۲۸ ماه معنادار بوده است و تکانه مذکور معنادار است.

شکل ۱) واکنش آنی رشد شاخص قیمت مصرف کننده به شوک رشد نرخ ارز



۲-۴-۲-۵ تجزیه واریانس:

تجزیه واریانس تبیین کننده نحوه توزیع اثر حاصل از شوک هر متغیر بر متغیر وابسته در یک سری زمانی است. در واقع تجزیه واریانس تبیین کننده این مورد است که چه مقدار از تغییرات یک متغیر وابسته در طول زمان متأثر از شوک وارد شده به سایر متغیرهای مطرح در مدل است. که به نوعی نتایج مدل تجزیه واریانس در تعیین درونزایی یک متغیر نیز موثر خواهد بود.

جدول ۲) تجزیه واریانس رشد شاخص قیمت مصرف کننده

رشد نرخ ارز	رشد شاخص قیمت مصرف کننده	دوره زمانی (ماهانه)
۰/۰۰	۱۰۰	۱
۲۹/۸۳	۷۰/۱۶	۳
۴۶/۰۱	۵۳/۹۹	۵
۶۱/۵۹	۳۸/۰۴	۷
۶۹/۱۳	۳۰/۸۶	۹
۷۲/۶۷	۲۷/۳۲	۱۱
۷۸/۰۷	۲۱/۸۱	۲۷

ماخذ: یافته‌های پژوهش

بر اساس برآورد صورت گرفته در صورت وقوع یک تکانه مثبت در رشد نرخ ارز، پس از گذشت ۹ ماه حدود ۷۰ درصد تغییرات رشد شاخص قیمت مصرف کننده توسط تکانه رشد نرخ ارز توضیح داده می‌شود. همچنین بیشترین تغییرات رشد شاخص قیمت مصرف کننده پس از وقوع شوک در رشد نرخ ارز مربوط به ماه سوم خواهد بود. به بیان دیگر بیشترین تأثیرات ناشی از وقوع شوک نرخ ارز در ماه سوم در رشد شاخص قیمت مصرف کننده تخلیه خواهد شد. شایان ذکر است مطابق انتظار نتایج آزمون علیت گرنجری، نتایج برآورد توابع واکنش آنی و تجزیه واریانس حاکی از تأثیرپذیری محسوس متغیر رشد شاخص عمومی قیمت‌ها از رشد نرخ ارز بوده است.

نتایج تجزیه واریانس و توابع واکنش آنی حاکی از معناداری اثر شوک ارزی بر رشد شاخص عمومی قیمت‌ها بوده است به طوری که در صورت وقوع یک شوک ارزی تا ۲۷ ماه تأثیر معناداری بر رشد شاخص عمومی قیمت‌ها می‌گذارد، بیشترین تأثیر شوک ارزی در رشد سطح عمومی قیمت‌ها در ماه سوم رخ می‌دهد. همچنین بیش از ۸۰ درصد شوک ارزی نهایتاً تا ماه ششم در رشد سطح عمومی قیمت‌ها بروز می‌کند.

۶- نتیجه گیری

همانطور که اشاره شد اقتصاد ما در دهه‌ی اخیر با شوک‌های ارزی متعددی مواجه بود که اثرات مخرب هریک از آن شوک‌ها تا ۲۷ ماه بر سطح عمومی باقی می‌ماند و ما را وارد یک مارپیچ تورمی کرده است. بر اساس برآورد صورت گرفته در صورت وقوع یک تکانه مثبت در رشد نرخ ارز، پس از گذشت ۹ ماه حدود ۷۰ درصد تغییرات رشد شاخص قیمت مصرف کننده توسط تکانه رشد نرخ ارز توضیح داده می‌شود. همچنین بیشترین تأثیرات ناشی از وقوع شوک نرخ ارز در ماه سوم در رشد شاخص قیمت مصرف کننده تخلیه خواهد شد. شایان ذکر است نظر به بالا بودن گذر نرخ ارز در ایران این مورد بیان کننده این است که اقتصاد از طریق

شوکه‌های خارجی بسیار تحت تاثیر قرار خواهد گرفت و بر رفاه اعضای جامعه موثر خواهد بود. بنابراین هرچه گذر نرخ ارز پایین‌تر باشد تاثیرپذیری اقتصاد داخل از شوکه‌های خارجی کمتر بوده و ثبات اقتصادی کشور افزایش می‌یابد هدف‌گذاری تورمی به سهولت موثر خواهد شد لذا عبور موفقیت آمیز از نظام ثابت ارزی به شناور به میزان گذر نرخ وابسته است. سیاستگذاران اقتصادی و مقامات پولی و ارزی باید با اتخاذ سیاستهای ارزی مناسب تکانه‌های ارزی را مهار نموده و با اطمینان سازی فضای کسب و کار بی‌ثباتی نرخ ارز را به حداقل برسانند. چراکه کاهش شدت نوسانات نرخ ارز می‌تواند به سطح ثبات قیمتهای داخلی کمک کند. در نهایت با توجه به اهمیت بالای ثبات قیمت ارز در کنترل تورم و به منظور تامین منابع ارزی مورد نیاز در شرایط تحریم اقدامات ذیل پیشنهاد می‌شود:

- ۱) اتخاذ دیپلماسی فعال اقتصادی و تلاش در جهت رفع موانع تحریم
- ۲) هدف‌گذاری تورمی و تلاش در جهت کنترل رشد نقدینگی
- ۳) تلاش در جهت گسترش و تنوع بخشی در اقلام صادراتی با لحاظ وجود مزیت نسبی محسوس آن اقلام در کشور
- ۴) تلاش در جهت گسترش و تنوع بخشی مبادی ورود نرخ ارز و پرهیز از تمرکز در مبادی ورود نرخ ارز
- ۵) تلاش در جهت ایجاد روابط عمیق اقتصادی با شرکای منطقه‌ای و نفوذ در عمق استراتژیک ایشان

فهرست منابع:

ابراهیمی، سجاد و مدنی زاده، سیدعلی. (۱۳۹۵). «تغییرات گذر نرخ ارز و عوامل موثر بر آن و عوامل بر آن در ایران»، فصلنامه مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، ۵(۱۸)، صص ۱۷۰-۱۴۷.

قدرت آبادی، ندا، دقیقی اصلی، علیرضا، افشاری راد، مجید، و دامن کشیده، مرجان. (۱۴۰۰). اثر بی ثباتی نرخ ارز و رژیم‌های تورمی بر شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی (رهیافت هم جمعی Panel FMOLS). پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۲۹(۹۹)، ۴۳۷-۴۶۵.

کازرونی، علیرضا؛ سلمانی، بهزاد و مجید فشاری (۱۳۹۱). «تأثیر بی ثباتی نرخ ارز بر درجه عبور نرخ ارز در ایران (رهیافت (TVP))»، فصلنامه مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، ۱(۲)، صص ۱۱۴-۸۵.

1. Aguerre, R. B., A. M. Fuertes. & K. Phylaktis.(2012). Exchange Rate Pass-Through into Import Prices Revisited. *Journal of International Money*,:31 844-818
2. Ahmed Mohammed, Abdullahi and Mati, Sagir and Hussain, Mustapha (2017): Exchange Rate Pass-Through to Domestic Consumer Prices in Nigeria and Taylor's Hypothesis: A Structural Vector Auto Regression Analysis. Published in: *American Journal of Economics* , Vol. 5)7), No. 10) 210-201 :(5)7 ,2017 August 2017): p. 210.
3. Choudhri E.U. and D.S. Hakura (2006). "Exchange Rate pass-through to Domestic Prices: does the Inflationary Environment Matter?" *Journal of International Money and Finance*, 4)25), pp. 639-614.
4. Darvas, Z. (2001), "Exchange rate pass-through and real exchange rate in EU candidate countries", National Bank of Hungary, Discussion Paper 10, Economic Research Centre of the Deutsche, Bundes Bank, Bruegel.
5. Goldberg, P. K. and M. Knetter. «Goods Prices and Exchange Rates: What Have We Learned?», *Journal of Economic Literature*, No. 1997), 35), pp. 72-1243.
6. Goldfajn, P.K. and Werlang, S. (2000), "The pass-through of depreciation to inflation: a panel study", Working Paper Series No. 5, Banco Central do Brasil.
7. Helmy, O., Fayed, M. and Hussien, K. (2019), «Exchange rate pass-through to inflation in Egypt: a structural VAR approach», *Review of Economics and Political Science*, Vol. 3 No. 2, pp. 19-2. <https://doi.org/10.1108/REPS001-2018-07->

8. Hufner, Felix P. and Michael Schroder. «Exchange Rate Pass-Through to Consumer Prices: A European Perspective», ZEW Working Paper, No.-2 20, (March 2002). <http://ssrn.com>.
9. Ito, T., & Sato, K. (2008). Exchange Rate Changes and Inflation in Post-Crisis Asian Economies: Vector Autoregression Analysis of the Exchange Rate Pass-Through. *Journal of Money, Credit and Banking* , -1407, (7)40 1438. <http://www.jstor.org/stable/25096316>.
10. Jimborean, R. (2013). The Exchange Rate Pass-Through in the New EU Member States. *Economic Systems*, Elsevier, 329-302:(2)37.
11. Khoshbat, Amina, & Akhbari, Mohammad. (1386). Investigating the effect of exchange rate changes on the inflation of consumer and import price indices in Iran. *Economic Journal*, 82-51 ,(27)7.
12. Krugman, p. (1989), Exchange Rate Instability: The Delinking of Exchange Rates from Reality, MIT Press, Cambridge, MA.
13. Mc Carthy, Jonathan. «Pass-Through of Exchange Rates and Import Prices to Domestic Inflation in Some Industrialized Economies», Manuscript, Federal Reserve Bank of New York, (September 2000).
14. McCarthy, J. (2007). “Pass-Through of Exchange Rates and Import Prices to Domestic Inflation in Some Industrialized Economies”. *Eastern Economic Journal* ,4)33), pp. 537-511.
15. Pham, V.A. (2019), «Exchange rate pass-through into inflation in Vietnam: evidence from VAR model», *Journal of Economics and Development*, Vol. 21 No. 2, pp. 155-144. <https://doi.org/10.1108/JED-0013-2019-07>.
16. Razafimahefa, I.F. (2012), “Exchange rate pass-through in sub-saharan African economies and its determinants”, IMF Working Paper 141, June, IMF, Washington, DC.
17. S. S. Monfared And F. Akin, «The Relationship Between Exchange Rates and Inflation: The Case of Iran,» *EUROPEAN JOURNAL OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT* , vol.6, no.4, pp.2017 ,340-329.
18. Simonyan S. (2020), “Asymmetric Exchange Rate Pass-Through to Import and Export Prices for Turkey: A Nonlinear Autoregressive

- Distributed Lag (NARDL) Approach”, Asian Academy of Management Journal of Accounting and Finance (AAMJAF), 1(16), pp. 44-35
19. Takhtamanova, Y. (2008), “Understanding changes in exchange rate pass-through”, Working paper 13, Federal Reserve Bank of San-Francisco.
20. Tamizhi, Alireza. (2014). Examining the amount of exchange rate transmission on the price index of export goods in Iran, taking into account the effects of the inflation rate and the degree of trade openness. Quantitative Economics Research Quarterly, 79-61 ,(3)11.
21. Taylor, J. (2000), “Low inflation, pass-through, and the pricing power of firms”, European Economic Review, Vol. 44 No. 7.
22. Yazdani, M. (2018). Monetary Policies, Exchange Rate Pass-through and Prices in Asian Economies: A Long and Short-run Analysis. Iranian Economic Review, 1064-1034 ,(4)22. doi: 10.22059/ier.2018.67854



تبیین منطق جغرافیایی - اقتصادی نقش یابی کشورها در تغییر نظم جهانی؛ مطالعه موردی ۸ کشور

میلاد ترابی فرد^۱

چکیده

تغییر در نظم جهانی موضوعی است که به صورت پربسامدی در محافل سیاست گذاری در حال طرح است. در این راستا پژوهشگران مختلفی نسبت به تبیین جانمایی جدید کشورها در این نظم در حال تغییر، کوشیده اند. مسئله پژوهش حاضر آن است که به منظور تمهید مقدمات لازم برای توسعه راه حل های مورد نیاز برای جمهوری اسلامی ایران در دوره تغییر نظم جهانی، شناخت عمیق و دقیقی را نسبت به وضعیت جغرافیای سیاسی و جغرافیای اقتصادی ارائه دهد. فهم دقیق بافت قدرت در حال شکل گیری در محیط جغرافیایی ایران، به سیاست گذار کمک می کند تا موضعی دقیق و سنجیده را در روابط خارجی شکل دهد. یافته های مقاله مبتنی بر روش مطالعه موردی کیفی ابزاری انجام شده است و از نوع تحقیق تحلیلی می باشد. اطلاعات و مواد اولیه تحلیل به روش کتابخانه ای و با استفاده از کتب و مقالات علمی و همچنین وبگاه های معتبر و یا مرجع به دست آمده است. یافته های تحقیق حاکی از آن است که در این تغییر نظم، ابرقدرت ها اگرچه در ظاهر در حال تعامل با یکدیگر هستند اما در زیر پوست جغرافیا، در حال هدف قرار دادن زنجیره های ارزش و تأمین یکدیگر هستند. در دنیای جدید که دنیایی تکه تکه شده است، پدیده هایی نظیر تحریم، پلتفرم های مالی و بانکی، زنجیره های ارزش جهانی و منطقه ای، میزان کارکرد ارز جهان روا، حمایت گرایی و سیاست های صنعتی، تحولات فناورانه و نحوه تسری آن در فضای جهانی، رقابت بر سر دسترسی به مواد اولیه حیاتی و...، شکل جدیدی به خود خواهند گرفت. واژگان کلیدی: ژئو اکونومی، ژئو پلتیک، نظم جهانی، جانمایی جدید کشورها

۱. کارشناس گروه اقتصاد بین الملل دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی
پست الکترونیک: mstorabifard91@gmail.com

۱- مقدمه

نظم‌های جهانی معمولاً در زمان بسیار کمی تعیین تکلیف می‌شوند ولی برای دهه‌ها یا شاید قرن‌ها باقی می‌مانند. به‌عنوان مثال قدرت‌های پیروز در جنگ جهانی دوم نظم جهانی را به مدت ۵ دهه پس از آن در دست گرفتند. این شکل‌گیری نظم دو طرف دارد؛ طرفی که نظم را اعمال می‌کند و طرفی که فارغ از اینکه بازنده یا بی‌طرف در درگیری باشد در نظم طرف پیروز زیست خواهد کرد.

دوران کنونی از این جهت با دوران پیشین تاریخی متفاوت است که وجود تسلیحات فوق مخرب اتمی و فناوری‌های پیشرفته نظامی، بروز جنگ‌های نظامی برای تعیین تکلیف جهان را پرهزینه و ناشدنی ساخته است. به همین دلیل انتظار می‌رود الگوی رقابت جهانی کاملاً متفاوت باشد و ترکیبی از رقابت‌ها در عرصه‌های مختلف تجربه شود. اما باید در نظر داشت که تعبیر تغییر در نظم جهانی به خصوص پس از بحران اوکراین سوبه‌های جدی ژئوپلتیکی به خود گرفته است. افول نظم سابق جهانی و نوید ظهور نظم نوین از جمله موضوعات مهمی محسوب می‌شود که طی سال‌های اخیر در بیانات مقام معظم رهبری مورد توجه قرار گرفته است. رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار مسئولان وزارت امور خارجه و سفیران جمهوری اسلامی ایران در اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۲ با اشاره به تحول در نظم کنونی و پُر تکرار شدن این موضوع در ادبیات سیاست‌گذاران و متفکران در سطح جهانی، اشاره فرمودند که: «تحول در نظم جهانی یک فرآیند پرفراز و نشیب و بلندمدت و متأثر از حوادث احتمالی پیش‌بینی‌نشده است و کشورهای مختلف نظرات و رویکردهای متعارض و گوناگونی به آن دارند». ایشان همچنین لازمه‌های مناسب ایران در نظم نوین را هوشیاری مضاعف فکری و عملی، و رصد و ارزیابی تحولات جهانی و شناخت دقیق سمت‌وسو و پشت‌پرده حوادث دانستند. بنابراین مسئله شناخت نظم در حال شکل‌گیری جهانی و جایگاه‌یابی جمهوری اسلامی ایران ذیل این نظم تحول‌یابنده حائز اهمیت است.» (خامنه‌ای دات آی آر، ۱۴۰۲)

مساله پژوهش حاضر آن است که به منظور تمهید مقدمات لازم برای توسعه‌ی راه‌حل‌های مورد نیاز برای جمهوری اسلامی ایران در دوره‌ی تغییر نظم جهانی شناخت عمیق و دقیقی را نسبت به وضعیت جغرافیای سیاسی و جغرافیای اقتصادی ارائه دهد. فهم دقیق بافت قدرت در حال شکل‌گیری در محیط جغرافیایی ایران به سیاست‌گذار کمک می‌کند تا موضعی دقیق و سنجیده را در روابط خارجی شکل دهد. عمده تلاش این پژوهش بر توصیف ژئواکونومیک‌ی از وضعیت جهان است. منطق انتخاب کشورهای منتخب در این مقاله نیز بر همین اساس بوده و سعی شده است تا شورهای در هرم قدرت جهانی که اولاً صاحب ابتکار هستند و ثانیاً در محیط سیاست خارجی ایران در آینده اثرگذاری کلان خواهند داشت مد نظر قرار گیرند. حسب جایگاه جغرافیایی و نقش هر یک از کشورها در سیاست بین‌الملل این مقاله نقش‌یابی‌های عمده در چهارسوی جغرافیای ایران را ذکر خواهد کرد. این امر بدین دلیل است که بررسی کامل این محیط تکافو مناسبی برای تمهید راه‌حل‌های لازم برای مقام سیاست‌گذار است. نکته لازم به ذکر در این مقاله آن است که از کریدورها یا کمربندهای اقتصادی مکرراً یاد

شده است مستند به داده‌های نهاد عالی توسعه چین (NDRC) کمربندهای اقتصادی تنها اتصالات زیرساختی نیستند، بلکه مجموعه‌ی وسیعی هماهنگی سیاستی، همگرایی مالی و تجاری، روابط اجتماعی و اتصالات زیرساختی می‌باشد. در واقع در کمربندهای اقتصادی موضوعات عدیده‌ای نظیر صنعت، انرژی و روابط چندوجهی در جریان است.

۲- پیشینه تحقیق

ضرورت تفسیر دقیق وقایع جهانی در این راستا ذهن پژوهشگران بسیاری را درگیر کرده است. به فراخور موضوع این مقاله که کشورهای زیادی را شامل می‌شود دایره‌ی پژوهشی موسع شکل گرفته است از همین رو پیشینه پژوهشی مفصلی نیز مورد بررسی و تدقیق قرار گرفته است. در سطح بررسی‌های ژئواکونومیکی در منطقه و جهان موارد ذیل مورد بررسی و واکاوی قرار گرفته است؛ ریسی نژاد (۱۴۰۰) در کتاب خود به بررسی تحولات عمده جهانی حول مفهوم ژئوپلیتیک راه و دیپلماسی راه پرداخته است. ترابی‌فرد و رزم آهنگ (۱۴۰۲) در گزارشی پژوهشی به بررسی سازوکار نظم جهانی در دوره‌ی تغییر نظم پرداخته‌اند و تصویری کلی از وضعیت کنونی جهان و رقابت قدرت‌های ارائه کرده‌اند. نورعلی و احمدی (۱۴۰۱) به واکاوی نقش ژئوپلیتیک ایران پرداخته و در رابطه با ایران دست به توسعه مفهومی به نام هارتلند کریدوری زده‌اند. فرجی راد و دیگران (۱۴۰۰) در بررسی‌های خود نسبت به چین به این نتیجه رسیده‌اند که اجرای موفق طرح ابتکار یک پهنه یک راه، موجب افزایش همکاری‌های اقتصادی در منطقه، احیای موقعیت ژئواکونومیک ایران و حضور فعالتر ایران در همکاری‌های غیر غربی می‌گردد. حلال‌خور و سعیدی راد (۱۴۰۱) روندهای کلان جهانی را در نسبت با دریای خزر مورد بررسی و واکاوی قرار داده‌اند، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد قدرت‌گیری چین در منطقه و تلاش ایالات متحده آمریکا برای ممانعت از این روند؛ مهار روسیه و تأکید آمریکا بر تحت فشار قرار دادن اقتصاد این کشور از طرق تجاری؛ نظیر تحریم و انحصارزدایی و مهار هژمونی یابی احتمالی ایران در منطقه دریای خزر شواهدی بر تأیید فرض تحول جایگاه دریای خزر بر مبنای معادلات ژئواکونومیک بوده‌اند. رحمتی (۱۳۹۹). ترابی‌فرد و دیگران (۱۴۰۱) در واکاوی علت‌های بروز و امتداد تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران به بررسی وضعیت ژئواکونومیک ایران پرداختند و معتقدند جغرافیای ایران به دلیل قرارگیری در نقطه گرانیگاهی شکل‌گیری نظم نوین جهانی عاملی مهم در ماندگاری تحریم است. پاسخ دقیق به تحریم عبارت است از «خروج از زیست نفتی و جانمایی جدید کشور در عرصه بین‌الملل». در این رویکرد جدید چندبعدی، چالش‌هایی که به واسطه تحریم بر ایران بار شده‌اند اکنون ذیل پرونده‌های متعدد (ابتکارهای مبتنی بر جغرافیای سیاسی) مورد حل و فصل قرار می‌گیرند.

۳- روش تحقیق

به منظور توسعه‌ی روشی برای تصویرسازی وضعیت ژئواکونومیک کشور در منطقه و جهان باید دانست که نیاز است تا از مفاهیم قدرتمند و توضیح‌دهنده برای تبیین این وضعیت بهره

برد. در این تحقیق سعی می‌شود تا با گزینش مناسبی از این مفاهیم تصویر مناسبی ارائه گردد، یافته‌های مقاله که مبتنی بر روش مطالعه موردی کیفی انجام شده است، روش مطالعه موردی یکی از متداولترین استراتژی‌های تحقیق کیفی محسوب می‌شود. این رویکرد یک روش یا شیوه نیست بلکه نوعی استراتژی پژوهشی است. درون این استراتژی روشها و شیوه‌های متعددی مورد استفاده قرار میگیرند. تحقیق حاضر از نوع تحقیق تحلیلی بوده و اطلاعات و مواد اولیه تحلیل به روش کتابخانه‌ای و با استفاده از کتب و مقالات علمی و همچنین وبگاه‌های معتبر و یا مرجع به‌دست آمده است.

این نوشتار بر پایه‌ی مفهوم جغرافیای سیاسی و اقتصاد ژئوپلیتیکی (ژئواکونومی) بنا شده است؛ ژئوپلیتیک شامل سه عنصر جغرافیا، سیاست و قدرت است. اقتصاد از طرفی یکی از ابعاد فضای جغرافیایی و از طرف دیگر یکی از ابعاد قدرت است. ژئوپلیتیک به‌طور ذاتی در دو عنصر از سه عنصر تشکیل‌دهنده خود یعنی جغرافیا و قدرت با اقتصاد پیوند خورده و به آن توجه می‌نماید. بنابراین چنانچه اقتصاد با قدرت و سیاست پیوند بخورد و با جغرافیا نیز عجین شود، در حوزه ژئوپلیتیک قرار میگیرد که در این صورت ژئواکونومی به‌عنوان بُعد اقتصادی ژئوپلیتیک شکل میگیرد که در زیر مجموعه جغرافیای سیاسی قرار دارد. اگرچه از قدیم استفاده از ابزارهای اقتصادی در سیاست وجود داشته ولی پس از جنگ سرد و جهانپوشدن که رویکردهای اقتصادی مورد توجه بیشتر قرار گرفتند، بحث ژئواکونومی نیز روزبه‌روز در سیاستهای داخلی و خارجی و به‌عنوان یک روش نوین کشورداری مطرح شد. با وجود اینکه از نظر نسبت، ژئواکونومی شاخه‌های از ژئوپلیتیک است، ولی تفاوت‌هایی با آن دارد و بازیگران متعددی در آن درگیر میشوند که بر پیچیدگی این رویکرد می‌افزاید. ابزارهای مورد استفاده در ژئواکونومی نیز علاوه بر تعدد و تنوع زیاد، عمدتاً از نوع ابزارهای قدرت نرم بوده بر پیچیدگی نظام بینالملل می‌افزایند. در سیاست داخلی و امور کشورداری نیز توجه به این رویکرد موجب تقویت زیربناها و زیرساخت‌های قدرت ملی شده و به افزایش وزن ژئوپلیتیکی کشور کمک میکند که این امر موجب تغییر رفتار و جایگاه کشور در نظام ژئوپلیتیک در راستای تحویل منافع ملی میشود. در خصوص ایران به‌نظر میرسد تحلیل مسائل کشور از دیدگاه ژئواکونومیک میتواند موجب باز شدن زاویه جدید و واقعبینانه‌ای به فهم مسائل شده و راهکارها و راهبردهای تجویزی را بیش از پیش دقیقتر و مفیدتر می‌نماید. (مختاری هشی، ۱۳۹۷)

۴- تحلیل موردی کشورهای مورد مطالعه در این تحقیق

موسسه‌ی لاوی^۱ در ارزیابی قدرت کشورها سه دسته از کشورها را برشمرده است که شامل بر قدرت‌ها، قدرت‌های بزرگ و قدرت‌های میانی هستند (انستیتو لاوی، ۲۰۲۳). البته هرچند قدرت‌های ریزدانه نیز قابل بررسی هستند. در این قسمت از پژوهش تصویری از وضعیت فعلی هر یک از قدرت‌های اثرگذار در سیاست خارجی ایران ارائه می‌گردد.

۴-۱- آمریکا در حال امنیتی‌سازی مسیرهای اقتصادی رقبا و تولید اجماع جدید واشنگتن

در دنیای پس از جنگ سرد، ایالات متحده آمریکا به‌عنوان کشوری نظم‌ساز در جهان مطرح بود به گونه‌ای که می‌توانست قواعد مد نظر خود را به صورت اجباری در جهان تولید کند. بروز بحران مالی سال ۲۰۰۸ و رویدادهای پس از آن، بسیاری از کشورها را به این نتیجه رساند که آمریکا در مواقع بحرانی، دیگر نه تمایل دارد و نه قادر است از همپیمانان خود دفاع کند. از آن زمان به بعد، آمریکا همچنان نقش سلبی خود را حفظ کرده است به گونه‌ای که قادر است نظم‌های در حال شکل‌گیری را تخریب کند، هر چند نوع سیاست ضد‌صده‌ژمونیک آمریکا علیه رقبا دقیقاً از جنس ساختن ابزارها و نظم‌های جدید است. امنیتی‌سازی مسیرهای اقتصادی^۱ رقبا (با استفاده از تحریم یا بروز پدیده تروریسم و اختلال در زنجیره تامین) و تولید اجماع جدید واشنگتن از مهمترین دستور کارهای فعلی آمریکا در بعد بین‌المللی هستند.

الف. امنیتی‌سازی محیط و دسترسی‌های اقتصادی رقبا

آمریکا به دنبال امنیتی‌سازی فضا برای شکل دادن به گسل‌های ژئواکونومیکی است؛ از این طریق، آمریکا علاوه بر تنگ کردن مسیرهای اقتصادی بر رقبا، سیادت امنیتی-نظامی خود بر سایر کشورهای جهان را تحکیم خواهد کرد. نفس امنیتی شدن فضا امکان رقابت با چین را سهل خواهد کرد، چراکه چین هنوز به مرحله بلوغ قدرت دست نیافته است. توضیح اینکه به دست آوردن برتری در سطح جهانی نیازمند سه توانمندی است: ۱. قدرت اقتصادی برای تامین توان تغییر؛ ۲. توانمندی نظامی-امنیتی برای حفظ و شکل‌دهی به نظم مطلوب؛ ۳. گفتمان ایدئولوژیک برای ترسیم چارچوب نظم و افق. تا به حال چین صرفاً توانسته است ذیل محور اول توانمندی خوبی به دست آورد ولی در حوزه توانمندی نظامی و گفتمان ایدئولوژیک همچنان مسیر زیادی تا رسیدن به یک قدرت هژمون، پیش رو دارد (انسیتو لاوی، ۲۰۲۳). در همین شرایط، برای آمریکا مطلوب است که مادامی که چین به سه گانه فوق دست نیافته است، آن کشور را وارد تخصص و درگیری نظامی و گفتمانی کند تا کشور چین، به مثابه یک نوزاد نارس در عرصه هژمون جهانی مطرح شده و پس از مدتی، با شکست، صحنه برتری بین‌المللی را ترک کند.

در این راستا به نظر می‌رسد آمریکا از الگوی جنگ با شدت کم (جنگ ترکیبی) به سمت الگوی تکثیر اپیدمی اوکراین شدن سایر مناطق جهان (از جمله تایوان و قفقاز) حرکت میکند؛ در یک دهه‌ی گذشته به وضوح آمریکا به دنبال ترتیب دادن یک جنگ با شدت کم با چین در طول مسیر یک پهنه یک کمر بند بوده است؛ هیث و دیگران (۲۰۲۲)^۲ در گزارشی تحت عنوان «بازگشت جنگ قدرت‌های بزرگ، سناریوهای درگیری نظام‌مند بین ایالات متحده و چین» بیان می‌دارد در سناریوی جنگ کم‌شدت، پیش‌بینی می‌شود تقابل بین آمریکا و چین در امتداد مسیرهای ابتکار کمر بند و راه (یعنی مسیرهایی که چین به‌عنوان مبنای جغرافیایی قدرت

۱. از جمله کمربندهای اقتصادی در حال شکل‌گیری یا زنجیره تامین اقتصادها

بین‌المللی خود اولویت‌بندی کرده است) رخ خواهد داد. این گزارش معتقد است درگیری بین چین و آمریکا را نه صرفاً یک نبرد یا جنگ واحد، بلکه باید مجموعه‌ای از تقابل‌های متوالی مرتبط و پراکنده پهن شده در گستره جغرافیا تلقی کرد؛ مصادیق این تقابل عبارت خواهند بود از مناقشات سایبری مداوم، تقابل‌های اقتصادی و جنگ‌های متعارف نیابتی. (2022, Heath et.al)

در شرایطی که قدرت اقتصادی مسلط با ابزارهای اقتصادی صرف توان مهار رقبای بالقوه را ندارد به استفاده از ابزارهای ترکیبی اقتصادی و غیراقتصادی برای متوقف کردن رقبای می‌آورد. یکی از این ابزارهای ترکیبی ناامن سازی پیرامون رقبای نوظهور از سوی قدرت مسلط است. تا از این طریق اولاً امکان بسط و توسعه قدرتهای نوظهور از آنها گرفته شود و ثانیاً تا حد امکان این نامنیها به داخل قدرتهای نوظهور سرایت داده شود تا از این طریق سرعت رشد و قدرت یابی آنها کند شود.

در این راستا تحریم ایران در کنار ظهور طالبان در سال ۲۰۲۰ و نابسامانی شام و عراق از سال ۲۰۱۴ و آسیای میانه معنادار به نظر می‌رسد، اتفاقاتی که اگرچه در دوره‌های تاریخی پیشین معنایی دیگر داشتند ولی به نظر می‌رسد در سیاست خارجی آمریکا معنای صریحی از مهار چین را دریافت کردند. ولی به مرور آمریکا در حال ارزیابی این روند بوده و در این راستا به نظر می‌رسد با درس گرفتن از جنگ اوکراین، راهبرد جنگ ترکیبی را به بلوغ رسانده و با استفاده بیشتر از ابزار نظامی و ساخت اوکراین‌های جدید برای رقبای (از جمله موضوع تایوان برای چین و قفقاز و کردستان عراق برای ایران) به دنبال تشدید این روند است. این راهبرد برای کنترل رفتار بازیگرانی به کار برده خواهد شد که قصد فاصله‌گیری از آمریکا را داشته باشند.

ب. تولید اجماع جدید واشنگتن، صنعت‌زدایی از سایر مناطق جهان و فراخوانی صنایع به داخل خاک آمریکا:

اجماع واشنگتن^۱ اصطلاحی است که به سیاست‌های جهانی آمریکا از سال ۱۹۷۹ اشاره دارد که در دوره‌ی اوج خود به جهانی‌سازی اقتصاد انجامید. این دوره با ریگان‌سیسم و تاچریسم آغاز شد و در دوره‌ی پس از جنگ سرد و فروپاشی شوروی به شدت دنبال شد. در نظم پس از جنگ سرد است مؤلف‌هایی به شرح زیر در صدر اولویتها قرار داشته‌اند: افزایش جهانروایی دلار، آزادسازی بازارها، مقررات‌زدایی، آزادسازی تجاری، خصوصی‌شدن شرکت‌های دولتی و سیاست‌های مشوق سرمایه‌گذاری خارجی. به صورت خلاصه، در یک دنیای مسطح و فاقد هر گونه عوارض سیاسی و امنیتی، هر عامل تولیدی از هر جای جهان باید به کار گرفته شود تا تولید بیشینه شود؛ کارگر ارزان چینی، تأمین مالی آمریکایی، بنگاه‌های صنعتی آلمانی و انرژی از خاورمیانه. اینک نظم حاصل از دوره اجماع واشنگتن با چالش‌های گسترده جهانی مواجه شده‌است؛ این چالشها عبارتند از: بروز گسل‌های ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیکی، تلاش کشورها برای حمایت گرایشی و پیگیری سیاست صنعتی ملی، کنش منطق‌های و تاب‌آور کردن زنجیره‌های ارزش در مقابل تخاصم قدرتهای بزرگ، کاهش کارایی سیستم پرداخت جهانی و متمرکز شدن بخش

1. Washington consensus

زیادی از زنجیره تأمین جهانی در قلمرو ژئوپلتیکی رقیب با نظم آمریکایی مانند کشورهای عضو بریکس یا شانگهای. (صندوق بین المللی پول، ۲۰۲۳)

از طرفی آمریکا درون کشور خود دچار مشکلات عدیده شده است: یکی از این مشکلات آن است که در پیامد دهه‌ها مالی‌سازی اقتصاد و خروج صنایع از آمریکا، طبقه متوسط این کشور از تولید فاصله گرفته است و ضعف زیرساخت تولید، بحران بدهی این کشور را روز به روز تشدید خواهد کرد. آمریکا برای برآمدن از پس چین باید بتواند زنجیره‌های تأمین و ارزش جدیدی را خلق کرده و زنجیره‌های ارزش و تأمین خود را تا حد ممکن در نقاط جغرافیایی تحت ائتلاف با خود بگستراند. در این راستا سالیوان مشاور امنیت ملی کاخ سفید و چند تن دیگر از سران کاخ سفید رویکرد اجماع جدید واشنگتن را معرفی کرده‌اند. (کاخ سفید، ۲۰۲۳)

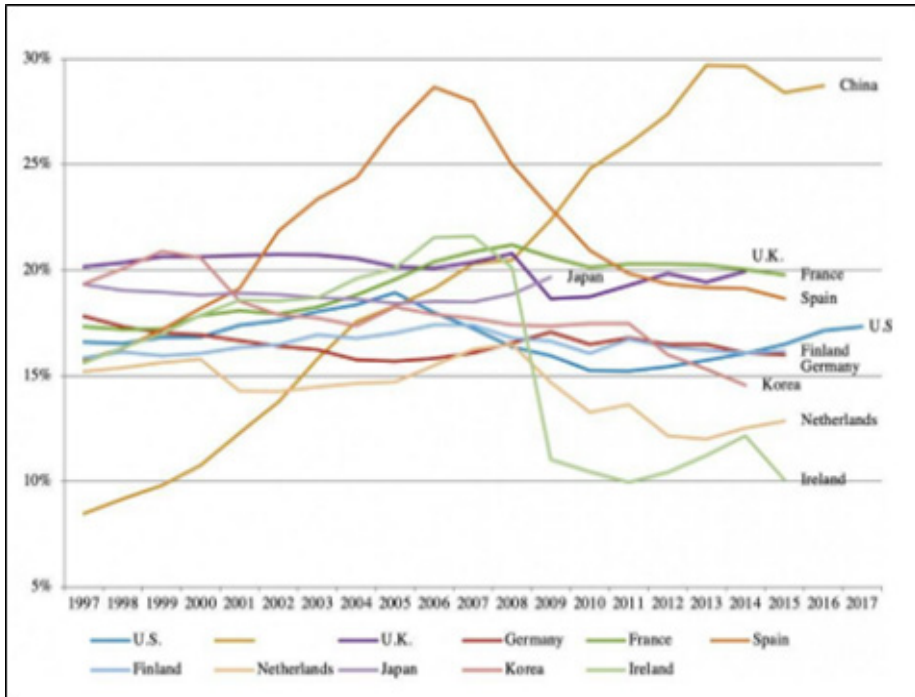
۴-۲- چین؛ نیاز راهبردی به سرمایه‌گذاری در پهنه جغرافیایی به سمت غرب و چالش‌های پیش رو

چین هنوز به سهولت از رکود دوره‌ی کرونا خارج نشده است و بررسی‌های فنی-اقتصادی نشان می‌دهد چین در آستانه‌ی ورود به دوره‌ای از تنش مالی است که ژاپن در دهه‌ی نود تجربه کرد و به مرور گوی سبقت را در بازی جهانی از دست داد. این کشور دو چالش اساسی در امور داخلی و خارجی اقتصاد خود دارد:

الف. اقتصاد داخلی چین

بخش مسکن چین که پیش‌تر ۳۰ درصد از اقتصاد این کشور است (یانگ و راگوف، ۲۰۲۲) دچار مشکلاتی شده که بخشی از آن حاصل اشباع ظرفیت درونی این کشور و مهاجرت نیروی کار به شهرهای بزرگ است. در این بحران که منجر به تولید مسکن مازاد به اندازه نیاز ۹۰ میلیون نفر به خصوص در شهرهای درجه سوم شده است شرکت‌های عمرانی چینی در معرض بحران مالی جدی قرار گرفته‌اند (همان) و باید راه مفری برای خود در خارج از چین بیابند. نمونه اخیر این موضوع شرکت معظم اورگراند بوده است که اعلام ورشکستگی نمود.

نمودار ۱. اثر اجزای بخش املاک و مستغلات در تولید ناخالص داخلی کشورهای مختلف (یانگ و راگوف، ۲۰۲۳)



ب. اقتصاد خارجی چین

در حساب سرمایه این کشور یک ریسک بزرگ در حال پدید آمدن است؛ به دلیل تراز تجاری فوق مثبت^۱ این کشور، اقتصاد چین باید بخشی از این مازاد تجاری را به صورت دارایی‌های خارجی نگه دارد. یکی از دارایی‌های بالقوه اوراق قرضه دلاری دولت آمریکاست^۲ که البته این اوراق تحت نظارت و مدیریت آمریکا قرار دارند و همچنین آمریکا مستند به اسناد امنیت ملی این کشور نیز سر ناسازگاری جدی با چین داشته و هر لحظه ممکن است مشکلاتی را برای چینی‌ها ایجاد نماید. فلذا چین لاجرم باید دارایی خارجی را به صورت سرمایه‌گذاری خارجی به سمت پروژه‌های جهانی خود نظیر یک پهنه یک کمر بند هدایت کند. ولی طرف آمریکایی با ایجاد بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی در طول مسیر یک پهنه یک کمر بند ارزی سرمایه‌گذاری اقتصادی و بازدهی این سرمایه‌گذاری را دچار چالش میکند.

یعنی به صورت همزمان چین باید در یک پروژه امنیتی-سیاسی-اقتصادی موفق به بسط حضور اقتصادی در فرامرز خود شود و زنجیره تأمین باثباتی در قالب مسیرهای لجستیک زمینی ایجاد نماید. افغانستان و آسیای میانه از این زاویه دید معنادار هستند، چراکه نواحی‌ای هستند که ائتلاف متخاصم با آن‌ها ضعیف‌تر است.

۱. به میزان ۸۷۷٫۶ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۳ و به صورت متوسط ۴۰۰ میلیارد دلار طی ده سال پیش از آن (statista، ۲۰۲۳)

۲. به میزان ۸۵۹ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۳ (وزارت خزانه داری آمریکا)

با بررسی روند تحولات، میتوان دریافت که عمده رفتار چین در قبال توسعه یک پهنه یک کمربند چند ویژگی جدی دارد:

الف. چینی‌ها بر مبنای یک چرخه بازخوردگیری از طرف‌ها، این مسیر را توسعه می‌دهند: درست است که مسیری که از ایران بگذرد به دلایل عمده از جمله سکونت جمعیت بیشتر، ضعف نفوذ امنیتی-نظامی آمریکا و دارا بودن منابع برای چین بهتر است ولی رفتار طرف چینی نشان‌دهنده آن است که آنها تا ابد منتظر طرف ایرانی برای پیوستن به این طرح نیستند. بلکه بر اساس رویه بازخوردگیری برای قدم‌های بعدی تصمیم می‌گیرند. بر این اساس نشانه‌های جدی وجود دارد که اگرچه چینی‌ها دریچه فرصت را برای ایران باز کرده‌اند ولی آنها به مرور در حال چرخش به سمت رقبای منطقه‌ای ایران هستند. به‌عنوان مثال در حال حاضر شرکت حمل و نقل بین‌المللی‌ای که مسیر کریدور میانی (در شمال ایران و در نسبت با ترکیه) در شمال ایران را مدیریت می‌کند، شرکتی چینی کاسکو است. همچنین چینی‌ها در پاکستان در حال تنظیم روابط اقتصادی-امنیتی با امارات هستند (روزنامه خراسان، ۱۴۰۲). از این جهت بیم آن می‌رود که به مرور با کاهش جایگاه آمریکا، چین به سمت جنوب خلیج‌فارس تمایل پیدا کند و این مسیر را تا رژیم صهیونیستی ادامه دهد. نکته جدی ماجرا این است که در خلال این روند، در دستگاه حکمرانی چین جناحی که طرفدار روابط با محور عبری-عربی است از جناح طرفدار روابط با ایران قوی‌تر شود. این مسیر امکان استفاده اعراب از اهرم‌های فشار چین علیه ایران را تشدید خواهد کرد. ب. زبان گفتگوی چین با طرف‌های خارجی حتی در امنیتی‌ترین موارد، اقتصادی است: زمین بازی‌ای که چین طی سالیان گذشته طراحی کرده و تا حد زیادی موفق بوده عبارت است از استفاده از ابزار اقتصادی برای پیشبرد همه‌ی اهداف سیاسی و امنیتی. چین زبان اقتصادی را برای هر گونه گفتگوی مؤثری برگزیده است. در مقابل آمریکا با امنیتی کردن هر فضایی امکان گفتگوی اقتصادی را برای چین سخت می‌کند. چه اینکه پس از بحران اوکراین، آمریکا موفق شده‌است رویکرد بسیاری کشورها در قبال چین را تغییر دهد.

۴-۳- اروپای قاره‌ای (آلمان و فرانسه)؛ شکست و عقب‌نشینی‌های مکرر در نظم جهانی

به نظر می‌رسد پرونده کلان جبهه‌ی انگلوساکسون‌ها (از جمله آمریکا و بریتانیا) در تضعیف اروپای قاره‌ای و سردمداران آن اعم از فرانسه و آلمان، تحمیل نامنی و فشار اقتصادی و بروز ریسک‌هایی است که در برآیند آن، این قاره صنعت‌زدایی شده و در حوزه صنعت و انرژی وابستگی وثیقی به آمریکا داشته باشد. چنانکه در اثنای بحران انرژی گران‌قیمت پس از جنگ اوکراین بسیاری از شرکت‌های انرژی‌محور از این قاره رفتند. همچنین انگلوساکسون‌ها در اقدامی دیگر در صدد بردن ارز یورو به زیر چتر دلار و پوند هستند، چنانچه نقش جهانی یورو در ۲۰ سال اخیر ۲۰ درصد افت کرده است (بلومبرگ، ۲۰۲۳).

ضربات متعدد انگلوساکسون‌ها بر پیکره‌ی اروپای قاره‌ای، فرانسه را نیز تحت فشار قرار داده است؛ فرانسه طی سالیان اخیر مکرر در پرونده‌های سیاست خارجی خود شکست خورده است؛

از شکست در پرونده ۱۰۰ میلیارد یورویی فروش زیردریایی به استرالیا بهوسیله ائتلاف آکوس^۱ تا به محاق رفتن ایده‌ی ارتش اروپایی. از سویی دیگر آمریکا در حال برکشیدن شمشیر داموکلس لهستان در شرق اروپا است که به صورت همزمان علیه آلمان و روسیه به مثابه یک سد آهنین ناتو و همزمان ابزاری برای کنترل رفتار این قاره به کار برده خواهد شد، لهستان با سرعت بالایی در حال تجهیز به بروزترین تسلیحات نظامی آمریکایی و کره‌ی جنوبی است. در کلان ماجرا از بین رفتن یک اروپای قاره‌ای مستقل و وابسته شدن آن به ایالات متحده آمریکا، تمام دلایلی که چین قصد دارد بهوسیله یک پهنه یک کمربند خود را به این قاره برساند را از بین می‌برد.

۴-۴- کنش بین‌المللی هند در نسبت با قدرت‌های جهانی

هند در دوره‌ی اخیر به دنبال شکل دادن به یک موازنه مثبت است و تلاش میکند با همه اطراف قدرت، روابط سیاسی-امنیتی-اقتصادی برقرار کند. از یک طرف این کشور سیاست امنیتی کنش شرق و مهار چین^۲ را در دستور کار قرار داده است و از طرف دیگر، پس از جنگ روسیه و اوکراین، خرید انرژی از روسیه را به شدت افزایش داده است. هند حتی حاضر به معامله با طرف‌های چینی (که رقیب ژئوپلیتیکی خود محسوب می‌شود) نیز هست. در همین راستا ضربه اساسی آمریکا به شرکت آدانی هند طی چند ماه گذشته قابل فهم است؛ این شرکت که نزدیکی زیادی با مودی دارد به دنبال یک معامله بزرگ با چین بود، انتشار گزارشی در یکی از نهادهای اعتبارسنجی آمریکایی منجر به سقوط چند ده میلیارد دلاری ارزش دارایی‌های آدانی شد. تمامی این نشانه‌ها نمایانگر آن است که هند آخراً باید امتیازاتش را در تناسب با آمریکا تعریف کند. در یک سال گذشته، هند حجم قابل توجهی از اوراق قرضه آمریکا را خریداری نموده است. بخش زیادی از این عواید از محل واردات نفت از روسیه پس از جنگ اوکراین حاصل شده‌است. یعنی همزمان هند به دو طرف امتیازاتی را داده است. این سیاست موازنه مثبت هند باعث شده‌است تا سازمان‌های بین‌المللی که این کشور در آنها حضور دارد (از جمله شانگهای یا بریکس) عملاً از حیز انتفاع خارج شوند چرا که هند در موضعی در هماهنگی با سیاستهای ایالات متحده اقدام میکند و در موضعی نیز خلاف آن حرکت میکند؛ همین امر باعث شده‌است که حضور هند در پیمانهای نظیر شانگهای و بریکس (که عملاً پیمانهایی در خلاف جهت خواست و میل ایالات متحده آمریکا هستند) چالشهایی ایجاد کند.

ولی نشانه‌های فوق تنها نشان‌دهنده‌ی سیاست منفعل این کشور نیست بلکه این کشور سیاست‌های فعالانه‌ای را نیز برگزیده است، از جمله این موارد میتوان به حاکمیت طبقه الیگارش هندی بر بخش‌های وسیعی از زنجیره تأمین بریتانیا اشاره نمود. همچنین این کشور در مسیر کریدور هند-خاورمیانه-اروپا^۳ (که از هند آغاز شده، از مسیر امارات متحده عربی تداوم یافته و تا رژیم صهیونیستی و دریای مدیترانه و اروپا میرسد) و بر پایه‌ی سهم ۵۰ درصدی از

۱. آکوس یک ائتلاف امنیتی با عضویت استرالیا، انگلستان و ایالات متحده آمریکا است که در سال ۲۰۲۱ و با هدف کنترل

بر منطقه ایدوپاسیفیک ایجاد شد.

2. Act east

3. IMEC

جمعیت امارات متحده عربی، نقش بسزایی ایفا خواهد کرد. در این مسیر رژیم صهیونیستی نیز حضوری جدی خواهد داشت. این کریدور با عملیات الاقصی به میزان زیادی زیر ضربه رفته است چراکه یکی از نقاط گرانیگاهی آن یعنی رژیم صهیونیستی زیر ضربه رفته است و پرونده عادی سازی اعراب با رژیم صهیونیستی نیز تا مدت نامعلومی امکان بروز و ظهور ندارد. همچنین آبراهه های اصلی در دریای سرخ نیز به دلیل حساسیت دولت یمن نسبت به کشتی های مرتبط با رژیم صهیونیستی به دچار ناامنی شده است.

۴-۵- توسعه امارات متحده عربی همگام با خروج دوم انگلوساکسون ها از منطقه

این کشور طی دهه های گذشته زیرساخت دو خروج راهبردی انگلوساکسونی از منطقه غرب آسیا را فراهم ساخته است؛ در مرتبه اول با خروج بریتانیا و حرکت این کشور به مناطق غرب کانال سوئز در دهه های ۶۰ و ۷۰ میلادی، شکل گیری امارات متحده عربی معنادار شد. این مسیر تا بحران مالی ۲۰۰۹ ادامه داشت تا به واسطه ی بحران مالی، امارت ابوظبی توانست بخش زیادی از حاکمیت سایر امارت ها را بخرد و حاکمیت ملی این کشور را به صورت کاملاً متفاوتی بنا کند.

خروج راهبردی دوم، پس از خارج شدن آمریکا از منطقه ی غرب آسیا رخ داد که به اقتضای آن آمریکا جریان مالی معتابیهی را به سمت این کشور هدایت نمود و متعاقباً جایگاه راهبردی امارات افزایش پیدا کرد؛ یکی از اضلاع این چینش نظم، فروش شرکت معظم آمریکایی P&O به امارات و شکل گیری شرکت DP WORLD بود که یکی از بزرگترین اپراتورها و دارندگان بنادر جهان است. این کشور از آنجا که یک قلمرو تسویه ارز دلاری است برای آمریکا ارزش راهبردی دارد و ایالات متحده به وسیله این ابزار رفتار بازیگرانی نظیر ایران را کنترل می نماید؛ هر چند امارات برای حفظ این جایگاه ناچار به برقراری حدی از کنترل تنش با ایران است. با این تفسیر منظور از خروج آمریکا از منطقه به معنای جای گذاری نظم آمریکایی به جای حضور آمریکا است.

این کشور از پیش از بحران مالی ۲۰۰۹، توسعه ی دریایی خود را آغاز کرد؛ به همین دلیل در دوره های بعدی مناطق ساحلی منطقه برایش مهم بود. در همین راستا حضور در جنگ یمن و تلاش برای تسلط این کشور بر دو تنگه باب المندب و کانال سوئز قابل تفسیر است. اما مسیر دریایی اصلی ای که امارات ترتیب داده است عبارت است از یک اتصال قومیتی بزرگ؛ در حال حاضر نیمی از جمعیت این کشور هندی هستند، بر همین مبنا این کشور با تمرکز بر مزیت های اقتصادی هند و رژیم صهیونیستی در قلب پیمان راهبردی آمریکایی I2U2 قرار گرفت. در این پیمان، منابع انسانی فنآور، طلا و جواهرات و کالاهای با ارزش افزوده بالا و همچنین استقرار نمایندگی شرکت های مطرح جهانی اهمیت می یابد. این اجزا به وسیله توسعه زیرساختی شبکه ریلی رد-مد و شبکه ی فرودگاهی تقویت خواهد شد.

به دلیل تمرکز بالای این مسیر بر کالاهای فناورانه و نرم افزاری تهدید چین توسعه ای برای ایران تخلیه توان نیروی انسانی متخصص و فنآور و غلبه ی فناورانه امارات بر محیط اقتصادی ایران خواهد بود. ضمن آنکه امارات با تحت اختیار درآوردن مسیرهای دریایی تجارت منطقه، ابزارهای کنترل ایران را روز به روز تقویت خواهد نمود.

۴-۶- روسیه: درگیر بحران اوکراین ولی فعال

روسیه یکی از کشورهای است که کنشگری قابل توجهی در تجارت کامودیتی‌ها و کالاهای اساسی اعم از غلات، فلزات معدنی و انرژی دارد؛ صادرات قابلتوجه انرژی به اروپا و چین و همچنین تجارت قابل توجه غلات، این کشور را طی سالیان اخیر به عنوان اقتصاد دارای وضعیت شبه‌انحصاری در بازار کامودیتی‌هایی مانند غلات، کود شیمیایی، نفت و گاز مطرح کرده است؛ هدف اصلی تقابل‌های ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک آمریکا با روسیه، از بین بردن وضعیت شبه‌انحصاری مذکور است. آمریکا در تقابل ژئوپلیتیک با روسیه چند هدف عمده را دنبال می‌کند:

الف) چرخش و ابستگی راهبردی اتحادیه اروپا از روسیه به سمت آمریکا؛

ب) ایجاد تنش امنیتی و از رونق انداختن مسیر شمالی کمربند و راه چین (مسیری که تا پیش از بحران، محل عبور حدود میلیون‌ها تن کالا از چین به اروپا و بالعکس بود)؛

ج) کاهش قابل توجه درآمدهای ارزی روسیه از محل تجارت کالاهای اساسی.

رفتار روسیه نیز کاملاً مبتنی بر قواعد ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک است؛ به این معنا که این کشور تلاش می‌کند مزیت‌های مبتنی بر جغرافیای خود را حفظ کرده و وضعیت شبه‌انحصاری در بازار کامودیتی‌ها و کالاهای اساسی را تداوم بخشد. بر این اساس به نظر می‌رسد جنگ روسیه و اوکراین، نمودی از فرایند تغییر نظم بین‌المللی بوده و تداوم آن، عاملی مهم در تغییر آرایش ژئواکونومیک جهانی خواهد بود؛ این کشور وارد زد و خوردی بزرگ با غرب شده است که این درگیری در شرایط حاضر از آفریقا به وسیله شکل دادن به کودتا تا آسیا را نیز در برمی‌گیرد. رویدادهای فوق دلالت‌های مهمی برای اقتصاد ایران خواهد داشت که در ادامه به اختصار به دو مورد از آنها اشاره میشود:

الف. به صورت تاریخی، یکی از چالش‌های مهم روسیه دسترسی به آب‌های گرم در راستای تداوم تجارت بوده است. از دست رفتن روابط سابق با اروپا به موجب تحریم‌های غرب و بروز چالش‌های امنیتی، روسیه را ناچار به روی آوردن به جنوب کرده است. از این منظر، جغرافیای ایران از زندگی بیشتری پیدا کرده است و ایران میتواند نقش مهمی در بازصادرات غلات روسیه و همچنین صادرات اقلام صنعتی به آن پهنه ایفا کند. اما از طرف دیگر و در نقطه مقابل، امارات نقش مهمی در عرضه و بازصادرات انرژی روسیه به دست آورده است؛ به گونه‌ای که به زعم برخی نویسندگان، دبی به ژنو جدید روسیه مبدل شده است (فایننشال تایمز، ۲۰۲۳). همکاری بزرگ‌مقیاس با کشور روسیه، در اختیار قرار دادن مخازن ذخیره‌سازی نفت و فراهم ساختن زمینه نقل و انتقال وجوه، امارات را به مقصد شرکتهای بزرگ انرژی روسیه تبدیل کرده است. زمانی که سوئیس به نظام تحریم‌ها علیه مسکو پیوست، بخشی از تجارت نفت جهان به خاورمیانه منتقل شده و برخی از پیش‌بینی‌ها مبنی بر این است که این رویه ادامه دار خواهد بود (ویلسون، ۲۰۲۳). این رویداد، زمینه را برای کنشگری تقابلی امارات در نسبت با ایران فراهم آورده است. همراهی روسیه با طرح بحث ادعایی امارات در مورد جزایر سه گانه ایران، شاهد مثالی از این موضوع است.

همچنین یک مانع دیگر که جدیداً ایجاد شده آن است که به دلیل تحریم، شبکه مالی روسیه به سمت دوی کوچ کرده است به نحوی که این کشور نیز در صف متقاضیان درهم

قرار گرفته است. همین امر، فشار زیادی را بر شبکه ارزی ایران وارد می‌کند. ب. مشکل دوم ایران و روسیه در ناترازی تجاری بزرگ دو کشور است؛ در حالی که روسیه حدود ۳ میلیارد دلار به ایران صادرات دارد ایران تنها ۱ میلیارد دلار صادرات به این کشور را دارد. همین امر، از توسعه روابط جلوگیری به عمل می‌آورد.

۴-۷- توسعه ژئوپلیتیکی ترکیه در مسیر دنیای ترک و کریدور لاجورد

این کشور به صورت تاریخی تراز تجاری منفی را تجربه می‌کند. دلیل چنین امری آن است که این کشور منابع انرژی ندارد و باید تمام توان اقتصادی خود را به کار بگیرد تا انرژی وارد کند. همین امر باعث شده است تا این کشور در چند سال گذشته به سمت کشورهایی که دارای منابع انرژی هستند (نظیر لیبی، آذربایجان و آسیای میانه) تمایل ژئوپلیتیکی از خود نشان دهد. در کلان ماجرا در ادامه این سیاست ترکیه تراز تجاری ترکیه نزدیک به صفر خواهد شد که معنای سیاسی آن توسعه قدرت این کشور و توانایی خلق نظم منطقه‌ای خواهد بود. در همین راستا روابط رو به توسعه‌ی این کشور با باکو قابل فهم است. باکو سکویی برای توسعه‌ی دو مسیر ژئوپلیتیکی است که ترکیه در حال تنظیم پیچ آن است؛ این دو مسیر عبارتند از:

الف. کریدور میانی: این مسیر که اروپا را از طریق ترکیه و قزاقستان تا چین به هم متصل می‌سازد متشکل از زنجیره وسیعی از شبکه ریلی، جاده‌ای و فرودگاهی است که به وسیله‌ی آن ترکیه به دنبال توسعه زنجیره ارزش خود در کشورهای در طول مسیر است.

شکل ۱. امتداد کریدور میانی (وزارت خارجه ترکیه)



ب. کریدور لاجورد: این مسیر، ترکیه را از طریق ترکمنستان به افغانستان و از آنجا به پاکستان و هند می‌رساند. ترکیه به خصوص با کشورهای در طول این مسیر توسعه‌ی روابط نظامی را در دستور کار دارد که یکی از سرفصل‌های آن تقویت نیروی دریایی ترکمنستان است. این مسیر به صورت قابل توجهی میزان دسترسی ایران به آسیای میانه و در نتیجه چین را زیر ضربه خواهد برد.

شکل ۲. مسیر لاجورد

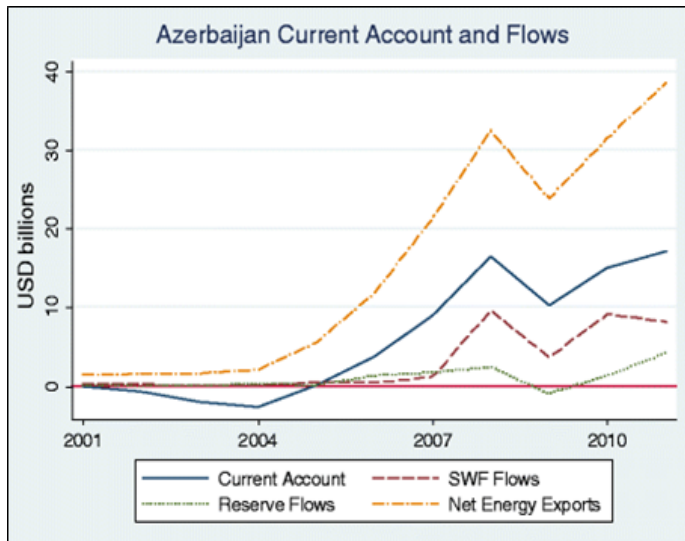


هر دوی مسیرهای فوق به دلیل عبور کالا در فضایی خارج از جغرافیای ایران، قابلیت شکل‌دهی به زنجیره‌های صنعتی و اقتصادی قدرتمند در خارج از مرزهای ایران را خواهند داشت به نحوی که مناطق شمال غرب ایران در حاشیه تمدنی قرار گرفته و مردمان این مناطق به دلیل ایجاد اختلاف پتانسیل رفاهی دو سوی مرز، دچار معضلاتی نظیر تجزیه‌طلبی و درون‌ماندگی خواهند شد. در موضوع ارمنستان نیز باید دانست که حتی اگر ترکیه موفق به پیشبرد اهداف ژئوپلیتیکی خود در توسعه مسیر زنگزور از مسیر فشارهای نظامی و امنیتی نشود قادر خواهد بود تا با فشار به ارمنستان این مسیر را از طریق ژئواکونومیکی و با استفاده از ابزارهای اقتصادی پیش برد و رضایت ارمنستان را جلب کند. اجزای این کریدور تماما به‌عنوان تهدید امنیت ملی ایران محسوب می‌شود. باید به این نکته توجه داشت که جریان کالا از چین بعد از عبور از ایران به ترکیه می‌رسد؛ به عبارت دیگر تلاش ترکیه برای توسعه مسیر ترانس کاسپین، تغییری در سهم این کشور در ترانزیت کالا ایجاد نمی‌کند. در نتیجه به نظر می‌رسد هدف از توسعه چنین کریدوری بیشتر ژئوپلیتیکی است تا اقتصادی.

۴-۸- جهش توسعه‌ای دوم آذربایجان؛ نشانه‌هایی از چشم‌داشت باکو به خاک ایران

این کشور تا ابتدای دهه‌ی ۲۰۰۰ همواره کشوری بود که به دلیل نداشتن یک حساب جاری قدرتمند قادر به برقراری روابط گسترده با جهان نبود و از یک تنهایی راهبردی رنج می‌برد. ولی به مرور از سال‌های ۲۰۰۵ این کشور توانست با استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی جذب شده از یک کنسرسیوم به رهبری شرکت بریتیش پترولیوم، خط لوله باکو-تفلیس-جیحان را با ظرفیت حداکثر یک میلیون بشکه نفت در روز توسعه دهد؛ این خط لوله یک تراز تجاری فوق مثبت را برای آذربایجان شکل داد.

نمودار ۲. اثر احداث خط لوله نفت باکو-جیحان بر حساب جاری آذربایجان (گائون و دیگران، ۲۰۱۷)



همین عامل باعث شد تا رژیم باکو به مرور قدرت توسعه‌طلبی ژئوپلیتیکی پیدا کند؛ این قدرت‌یابی در زمانی بود که باکو دچار یک تحقیر ژئوپلیتیکی از سوی ارمنستان شده بود و در جنگ قره‌باغ در دهه‌ی پیشین شکست خورده بود. سایر کشورها نیز هر یک به دلایلی منافع لازم برای کمک به باکو برای بازپسگیری قره‌باغ را نداشتند. همین امر عاملی شد تا سران این کشور برای پیشبرد اهداف ژئوپلیتیکی خود به سمت ایجاد روابط امنیتی با بازیگری حرکت کنند که مسئله‌ی مشترکی با آنها داشت، این بازیگر جایی نبود جز رژیم صهیونیستی که سیاست سنتی‌اش محاصره‌ی رقیب به وسیله‌ی تعریف مجموعه‌ای از ائتلاف‌ها بوده است (درست مانند اتحاد با رژیم طاغوت برای مهار اعراب).

همچنین از سال ۲۰۰۸ ترکیه (کشوری که از سال‌های ۱۹۲۱ و از زمان تشکیل اولیه‌ی جمهوری آذربایجان، سابقه‌ی تاریخی مشترک با باکو داشت) طرح جاده‌ی ابریشم ترکی را کلید زد که شامل پیشبرد سیاست‌های تجاری و توسعه زیرساختی برای اتصال کشورهای ترک‌زبان می‌شد. عامل اساسی در پیشبرد یک گذرگاه تجاری هزینه‌ی حمل و نقل است و مبتنی بر محاسبات حمل و نقلی، دور زدن محدوده‌ی جغرافیایی ارمنستان برای رسیدن به دریای کاسپین هزینه‌های احداث چنین کریدوری را سخت می‌نمود، همین امر، تمایل ترکیه به پیوستن به آذربایجان از طریق پهنه جغرافیایی ارمنستان را به موضوعی مهم در پیشبرد کریدور جدید تبدیل کرد. باکو در نقطه‌ای قرار دارد که برای رسیدن به نخجوان تمامی اصلاحات سیاسی^۱ و نظامی و اقتصادی و اطلاعاتی لازم را صورت داده ولی قادر نیست از منظر ژئوپلیتیک سوالش را پاسخ دهد. اما به نظر می‌رسد بتواند از منظر ژئواکونومیک این مسئله را پاسخ دهد و ارمنستان را راضی

۱. مجموعه وسیعی از اقدامات از جمله لغو خودمختاری نخجوان، تصفیه فرماندهان و نیروهای طرفدار روس و ایران و ..

به احداث کریدور زنگزور کند؛ امری که با حضور پاشینیان در جشن تحلیف اردوغان به نظر میرسد دور از دسترس نباشد. چنانچه این آرزو محقق شود نقشه ژئوپلیتیکی منطقه قفقاز دستخوش دگرگونی میشود و دسترسی ایران به شمال از غرب دریای کاسپین با مشکل مواجه میشود. باکو همزمان با توسعه‌ی مسیر زمینی، روی مزیت تاریخی خود از زمان شوروی (که مالک عمده کشتی‌های تجاری دریای کاسپین است) تمرکز کرده و با تاسیس کارخانه‌ی کشتی‌سازی آلت آن مزیت را تقویت خواهد کرد.

۵- بحث و نتیجه‌گیری

با نظر به تحولات اشاره شده در متن حاضر می‌توان دید که هر کشور به دنبال نقش‌یابی جدید در نظم جهانی است اما عموماً همه از شرایط حال حاضر تغییر در نظم تبعیت می‌کنند. در الگوی رقابت جدید، می‌توان انتظار داشت پدیده‌هایی به شرح زیر بروز یافته و تشدید شود، مطابق با بررسی‌های این مقاله وضعیت‌های ذیل محتمل است:

۱. چندپاره شدن زنجیره تأمین جهانی در قالب ائتلاف‌های امنیتی و کمربندهای اقتصادی مجزا
۲. افزایش رویه‌های غیرمبتنی بر ارز جهانروا مانند رویه‌های مالی منطقه‌ای و دو و چندجانبه به دلیل تلاش قدرت‌های رقیب آمریکا برای کاهش اثرگذاری ابزارهای این کشور بر محیط اقتصاد ملی‌شان
۳. پدیدآیی زنجیره ارزش‌های چندقطبی رقیب
۴. گسترش تجارت زمینی و قدرت‌گیری جریان تجارت زمینی در برابر مسیرهای تجارت دریایی به وسیله‌ی گسترش اتصالات زیرساختی به دلیل اهمیت یافتن کمربندهای اقتصادی زمینی
۵. رقابت قدرت‌ها بر سر راهبردهای صنعتی غیرمبتنی بر زنجیره‌های ارزش جهانی و رقابت روی لبه‌های تکنولوژی همانند فناوری‌های ساخت چیپ و قابلیت‌های نرم‌افزاری هوش مصنوعی و بسیاری فناوری‌های دیگر

به صورت محتمل می‌توان گفت که جهان فعلی، واجد یک ویژگی مهم است و آن عبارت است از تکه‌تکه شدن پهنه‌های جغرافیایی و تمرکز بیشتر بر رویه‌های منطقه‌ای. در این تغییر نظم، کشورها اگرچه در ظاهر در حال تعامل با یکدیگر بوده و به طور مثال، اوراق قرضه یکدیگر را خریداری می‌کنند اما در زیر پوست جغرافیا، در حال هدف قرار دادن زنجیره‌های ارزش و تأمین یکدیگر هستند؛ اما رویدادهای فوق، به خودی خود زمینه را برای رها شدن ایران از چالش‌های تحریمی فراهم نمی‌آورند؛ در همین فضا و هم‌زمان با گذار قدرت در عرصه بین‌الملل، ابرقدرت‌ها، کنشگران بزرگ و کنشگران میانه، در حال بازتعریف نقش خود در عرصه بین‌الملل هستند.

<http://www.khorasannews.com/newspaper/page/0/785058/1/21243>

<https://www.bloomberg.com/news/articles/24-08-2023/dollar-usage-in-global-payments-in-july-rises-to-record-swift-says>

<https://www.ft.com/content/7ac-92047b49-306d-9811-0dde5c916dd6>

<https://power.lowyinstitute.org/>

<https://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>

<https://www.statista.com/statistics/>

واکاوی نقش ژئوپلیتیکی ایران در کریدورهای بین‌المللی و ارائه مدل مقاله، نورعلی، حسن؛ احمدی، سید عباس؛ پژوهش‌های جغرافیای انسانی پاییز ۱۴۰۱ - شماره ۱۲۱ رتبه ب (وزارت علوم/ISC (۲۷ صفحه - از ۱۱۶ تا ۱۱۸۷)

ایران و راه ابریشم، از ژئوپلیتیک تا دیپلماسی راه، رئیسی نژاد، آرش، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۴۰۰

تبیین مفهوم ژئواکونومی (اقتصاد ژئوپلیتیکی) و توصیه‌هایی برای ایران، مختاری هشی، حسین، فصلنامه بین‌المللی ژئوپلیتیک، دوره ۱۴، شماره ۵۰ - شماره پیاپی ۵۰، شهریور ۱۳۹۷
صفحه ۵۶-۸۲

تبیین تاثیر طرح ابتکار کمربند-پهنه چین بر ژئواکونومی ایران، حاجی زاده قوچان عتیق، زهرا؛ احمدی نوحدانی، سیروس؛ مهکویی، حجت؛ فرجی راد، عبدالرضا؛ اقتصاد و توسعه منطق‌های پاییز و زمستان ۱۴۰۰ - شماره ۲۲ رتبه ب (وزارت علوم/ISC (۲۲ صفحه - از ۱ تا ۲۲)

خنش‌سازی تحریم و جانمایی جدید اقتصاد ایران در عرصه بین‌الملل به‌مثابه نقشه راه جدید دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، ترابی فرد، میلاد؛ رزم‌آهنگ، مهدی؛ قاسمی، فرزانه؛ روابط خارجی زمستان ۱۴۰۱ - شماره ۵۶ رتبه ب (وزارت علوم/ISC (۳۵ صفحه - از ۱۴۱ تا ۱۷۵)

- ابراهیمی، مهدی (۱۴۰۲)، راهبرد آمریکا برای ایجاد بازار جهانی گاز، مرکز آیسا، ۱۸ مرداد ۱۴۰۲

- Wilson, tom (2023), How Dubai became 'the new Geneva' for Russian oil trade, Financial Times, JULY 2023 19.

- Heath, Timothy, Guinness, Kristen & Tristan Finazzo (2022), The Return of Great Power War, Scenarios of Systemic Conflict Between the United States and China, RAND corporation.

- Wilson, tom (2023), How Dubai became 'the new Geneva' for Russian oil trade, Financial Times, JULY 2023 19.

- Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing

American Economic Leadership at the Brookings Institution, the white house, April 2023

- Direct and Spillover Effects of Unconventional Monetary and Exchange Rate Policies, Joseph E. Gagnon, Tamim Bayoumi, Juan M. Londono, Christian Saborowski, Open Economies Review, April 2017

Goeconomic Fragmentation and theFuture of Multilateralism, Prepared by Shekhar Aiyar, Jiaqian Chen, Christian Ebeke, Roberto, Garcia-Saltos, Tryggvi Gudmundsson, Anna Ilyina, Alvar Kangur,Tansaya Kunaratskul, Sergio Rodriguez, Michele Ruta, Tatjana Schulze, Gabriel Soderberg, and Juan Pedro Trevino. International fund, 2023



چکیده

یکی از انواع واسطه‌های مالی که در برخی اقتصادها بیشترین نقش را دارد، بانک است. بانک نوعی بنگاه اقتصادی است که در چارچوب اساسنامه و قوانین ناظر بر آن، به‌منظور کسب سود، ضمن توجه به رشد و سلامت کشور، فعالیت می‌کند. از آنجاکه کارکرد بهینه بانکها، تأثیر بسزایی بر رشد و توسعه اقتصادی کشور بر جای می‌گذارد، ایجاد شرایط و بستری لازم در جهت ارتقا کیفیت و کمی عملکرد بانکها در سایه فضای رقابتی سالم، می‌تواند نقش قابل توجهی در دستیابی به اهداف داشته باشد. در این راستا، یکی از روش‌هایی که به بانکها در جهت شناسایی جایگاه و موقعیت رقابتی و کیفیت عملکرد خویش کمک می‌کند، سنجش عملکرد بانکها در ابعاد گوناگون و رتبه‌بندی آنها است. این مقاله با روش تحلیلی و توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، به دنبال پاسخ به این سؤال است که «برای کاهش زیان انباشته بانکها چه باید کرد؟» و در نهایت پاسخی که به آن می‌رسد، ارزیابی کیفیت دارایی بانکها است. در مقاله به‌صورت تحلیلی بیان می‌شود که یکی از ریشه‌های تورم، خلق پول از هیچ است که در سایه عدم نظارت بر دارایی بانکها، در حال انجام است.

واژگان کلیدی: ارزیابی کیفیت دارایی، بانکهای سیستمی، بهبود عملکرد

۱. مقدمه

جوزف شومپیتر^۱ در سال ۱۹۱۱ استدلال کرد که خدمات ارائه شده توسط واسطه‌های مالی از طریق تجمیع پس‌انداز، ارزیابی پروژه‌ها، مدیریت ریسک، نظارت بر مدیران و تسهیل مبادلات باعث نوآوری تکنولوژیکی و توسعه اقتصادی می‌شود. لوین^۲ و جی. کینگ^۳ شواهدی را ارائه کردند که این دیدگاه را تأیید می‌کند. آن‌ها با بررسی مقطعی از حدود ۸۰ کشور برای دوره ۱۹۶۰-۱۹۸۹، دریافته‌اند که معیارهای مختلف توسعه مالی به شدت با نرخ رشد اقتصادی فعلی و آتی مرتبط است. هر معیاری کاستی‌هایی دارد، اما همگی داستان یکسانی را بیان می‌کنند: امور مالی، سه یافته اصلی آن‌ها شامل موارد زیر است: ۱- سطح متوسط توسعه مالی پیش‌نیاز و مقدم سال‌های ۱۹۶۰-۱۹۸۹ به شدت با رشد این دوره مرتبط است ۲- توسعه مالی پیش‌نیاز و مقدم بر رشد است. به‌عنوان مثال، عمق مالی در سال ۱۹۶۰ (نسبت نقدینگی به تولید ناخالص داخلی) به‌طور مثبت و قابل توجهی با رشد تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی طی ۳۰ سال آینده حتی پس از کنترل انواع ویژگی‌ها و شاخص‌های سیاستی خاص کشور، مرتبط است. توسعه مالی به‌طور مثبتی با نرخ سرمایه‌گذاری و نیز با کارایی استفاده از سرمایه مرتبط است. داده‌ها با دیدگاه شومپیتر که خدمات ارائه شده توسط واسطه‌های مالی باعث رشد بلندمدت می‌شود، سازگار است.

در این مقاله بدنبال نشان دادن اهمیت و ضرورت ارزیابی کیفیت دارایی بانک به صورت تحلیلی است و به نوعی در پی نشان دادن این موضوع است که ریشه تورم، خلق پول از هیچ و ریشه خلق پول از هیچ، عدم ارزیابی کیفیت دارایی در بانک‌ها است.

۲. مبانی نظری

یک سیستم بانکی سالم و پایدار نقش مهمی در تصمیم‌گیری در مورد سرعت توسعه یک اقتصاد ایفا می‌کند زیرا باعث تقویت تجهیز منابع می‌شود و به‌عنوان یک کاتالیزور در روند رشد کشور عمل می‌کند. محققان مختلف به‌طور تجربی رابطه بین تحولات بخش مالی و رشد اقتصادی را برقرار کرده‌اند. (King & Levine, 1993). از این رو نیاز است ارزیابی‌های کامل و منسجمی در رابطه با عملکرد این نهاد صورت پذیرد.

ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دارای فعالیت مشابه و بررسی نتایج حاصل از عملکرد آن‌ها در یک دوره‌ی معین، فرآیندی مهم و راهبردی محسوب می‌شود که ضمن تعیین جایگاه رقابتی سازمان، نقش قابل توجهی در امر بهبود مستمر و افزایش کیفیت و اثربخشی تصمیمات مدیریت دارد. بانک‌ها به‌عنوان مهم‌ترین نهاد بازار پولی، از این امر مستثنا نیستند. از آنجاکه کارکرد بهینه‌ی بانک‌ها، تأثیر بسزایی بر رشد و توسعه‌ی اقتصادی کشور بر جای می‌گذارد، ایجاد شرایط و بسترهای لازم در جهت ارتقاء کیفی و کمی عملکرد بانک‌ها در سایه‌ی فضای رقابتی سالم، می‌تواند نقش قابل توجهی در دستیابی به اهداف داشته باشد.

1. Joseph Schumpeter
2. Ross Levine
3. Robert G. King

در این راستا، یکی از روش‌هایی که به بانک‌ها در جهت شناسایی جایگاه و موقعیت رقابتی و کیفیت عملکرد خویش کمک می‌کند، سنجش عملکرد بانک‌ها در ابعاد گوناگون و رتبه‌بندی آن‌هاست (شاهچرا و ابوالفتحی، ۱۳۹۵).

تجربه‌ی وقوع بحران مالی و آثار مخرب ناشی از انتقال بحران از بخش پولی به بخش واقعی اقتصاد، منجر به افزایش تلاش‌های جهانی در زمینه‌ی ارتقاء کیفیت نظارت بر بانک‌ها و قرار گرفتن حرکات بانک‌ها در مسیر سلامت مالی و همچنین پرداختن به موضوع شاخص‌های سلامت بانکی شده است (فتاحی و همکاران، ۱۳۹۵). به دنبال اهمیت موضوع نظارت و ارزیابی عملکرد بانک‌ها به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای تأثیرگذار بر شرایط اقتصادی جامعه و با افزایش روزافزون حجم و تنوع مبادلات مالی، این امر به فرآیندی پیچیده تبدیل شده است که این فرآیند مستلزم زمان و هزینه‌های زیادی است؛ بنابراین در سال‌های اخیر سعی بر آن بوده است تا هم‌زمان با توسعه‌ی بازارها و فعالیت‌های مالی، روش‌های نظارت بر عملکرد بانک‌ها گسترش یابد.

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، مهم‌ترین استانداردها و کدهای شناخته شده بین‌المللی نظارت را در ۱۵ حوزه دسته‌بندی و تأیید کرده و هرساله گزارش‌هایی با عنوان (ROSCs)^۱ ارائه می‌دهند که در آن میزان رعایت این استانداردها از سوی کشورهای مورد مطالعه بررسی می‌شود. از این تعداد، دو استاندارد مربوط به بازارهای سرمایه، یک استاندارد مربوط به بیمه و چهار استاندارد مربوط به سیاست‌گذاری در حوزه شفافیت مالی است که ارتباط مستقیمی به عملکرد بانک‌ها ندارد. هشت استاندارد باقیمانده نیز حوزه‌های مشترکی دارند که با تجمیع آن‌ها می‌توان پنج دسته استاندارد اصلی با عناوین ایزوهای بانکی^۲، استانداردهای بازل^۳، استانداردهای گزارش‌گری مالی^۴ (IFRS)، استانداردهای ارزیابی بخش مالی^۵ (FSAP) و توصیه‌های مبارزه با پولشویی^۶ (AML) و تأمین مالی تروریسم^۷ (CFT) را بیان کرد (فرهمند معین، ۱۳۹۷). علاوه بر استانداردهای فوق، نهادها و سیستم‌های تخصصی و شناخته شده‌ای برای این امر ایجاد شده است که با به‌کارگیری معیارهای مختلف اقدام به سنجش سلامت و ثبات بانک‌ها می‌نمایند؛ از آن جمله می‌توان به سیستم رتبه‌بندی بنکر، سیستم رتبه‌بندی کملز، سیستم رتبه‌بندی ایگلز و غیره اشاره کرد (قاسم‌پور و همکاران، ۱۳۹۵).

بانک‌ها، به‌عنوان یکی از نهادهای بازار مالی، در مقایسه با دیگر واحدهای اقتصادی ویژگی‌های خاصی دارند. تفاوت اول، بانک‌ها درجه‌اهرم بسیار بالاتری نسبت به سایر صنایع دارند؛ برای مثال، متوسط درجه‌اهرم بانک‌های ایرانی ۷۹ درصد است (کرمی و صدیقی، ۱۳۹۴). دوم، بانک‌ها ساختار راهبردی شرکتی متفاوتی نسبت به واحدهای غیرمالی دارند. سوم:

1. Reports on the Observance of Standards and Codes
2. ISO(International Standard Organization)
3. Basel Committee on Banking Supervision
4. International Financial Reporting Standards
5. Financial Sector Assessment Program
6. Anti Money Laundering
7. Combating the Financing of Terrorism

بانک‌ها با درجه بالاتری از نبود قطعیت اطلاعات درگیر هستند. چهارم: برخلاف سایر صنایع، بانک‌ها تحت نظارت شدید و چندجانبه قرار دارند. پنجم: اطلاعات منتشره بانک‌ها نسبت به شرکت‌های فعال در بخش‌های دیگر اقتصادی، شفافیت کمتری دارد؛ زیرا بانک‌ها دارایی‌های خاصی مانند انواع تسهیلات را با ریسک‌های مختلف ارائه می‌کنند که ارزیابی این ریسک‌ها متغیر و دشوار است (مورگان^۱ و همکاران، ۲۰۰۲). شاخص‌هایی همچون اندازه بانک‌ها، به هم پیوستگی آن‌ها، فقدان جایگزین یا زیرساخت‌های قابل دسترس برای خدماتی که ارائه می‌کنند، فعالیت‌های جهانی، منعکس‌کننده پیچیدگی بانک‌ها است (کمیته بازل در نظارت بانکی، ۲۰۱۱).

از عمده دلایل ایجاد و تشدید بحران مالی سال ۲۰۰۷ میتوان به نقص سیستم‌های بانکی اشاره کرد. از طریق اثر سرریز، بحران از حوزه مالی به حوزه واقعی اقتصادهای سراسر جهان به میزان زیادی منتقل شد. مراجع ذی صلاح و سایر نهادهای نظارتی از بروز بحران جلوگیری نکردند. یکی از دلایل اصلی تشدید بحران در عدم استقرار سیستم مدیریت ریسک کارآمد در بانک‌ها بود. از آنجایی که رکود بر اقتصاد جهانی حاکم شده بود دولت‌ها برای نجات بانک‌های بزرگ دخالت کردند مداخلات دولت با هدف حمایت از مؤسسات مالی سیستمی^۲ انجام شد، زیرا نقش زیادی در سیستم بانکی داشتند. بدیهی است که پیامدهای مالی و اقتصادی مداخلات دولت، همراه با رفتار بانک، نیازمند مقررات کافی در حوزه بانک‌های سیستمی است.

کمیته بازل اسنادی را در زمینه نظارت بانکی بر مؤسسات سیستمی برای دستیابی به اهداف زیر منتشر کرد.

* تعیین میزان و کیفیت سرمایه مورد نیاز در نظام بانکی.

* بهبود در زمینه مدیریت ریسک.

* معرفی نسبت اهرمی به عنوان ابزار حمایتی در فرآیند افزایش کیفیت مدیریت ریسک در بانک‌ها.

* تعریف دو شکل عمده ذخایر سرمایه یعنی سپر حفاظت از سرمایه^۳ و سپر سرمایه‌ای ضد دوره‌ای^۴ که توسط استانداردهای بازل ۳ معرفی شده‌اند.

اقدامات فوق مبنای قابل اعتمادی برای حفظ ثبات در سیستم مالی ایجاد کرد، اما به تنهایی کافی نیست. دلایل آن وجود اثرات منفی خارجی بانک‌های سیستمی است که به بهترین شکل در نظریه «بسیار بزرگ برای شکست» اشاره شده است. بن برنانکه، رئیس سابق فدرال رزرو در ایالات متحده، شرکتی را «بسیار بزرگ برای شکست» تعریف می‌کند،

1. Morgan & All

۲. بانک‌هایی که در یک سیستم بیشترین دارایی را دارند و اگر دچار مشکل شوند بیشترین تاثیر را بر اقتصاد می‌گذارند بانک‌های سیستمی نامیده می‌شوند.

۳. سپر حفاظت از سرمایه که عمل به آن اجباری بوده و معادل ۲٫۵ درصد از دارایی‌های موزون شده به ریسک می‌باشد که از سال ۲۰۱۷ به مرحله اجرا درآمده و از سال ۲۰۱۹ به‌طور کامل قابل اجرا است.

۴. سپر سرمایه‌ای ضد دوره‌ای که عمل به آن اختیاری بوده و به قانون‌گذاران داخلی اجازه می‌دهد تا ۲٫۵ درصد دارایی‌های موزون شده به ریسک اضافی را به عنوان سرمایه در دوره‌های رشد اعتباری بالا درخواست کنند. که باید توسط سرمایه عادی لایه ۱ برآورده شود.

که: «اندازه، پیچیدگی، به هم پیوستگی و عملکردهای حیاتی آن به گونه‌ای است که اگر شرکت به طور غیرمنتظره‌ای در حال انحلال قرار گیرد، سایر شرکتها در معرض انحلال قرار می‌گیرند و نظام مالی و اقتصاد با پیامدهای نامطلوب شدیدی مواجه خواهد شد.» (برنانکه^۱، ۲۰۱۰) واضح است که اقدامات نظارتی سخت گیرانه برای جلوگیری از رفتار منفی بانکها ضروری است. از جمله این اقدامات می‌توان به کنترل کیفی و کمی سمت راست ترازنامه بانکها اشاره کرد. با توجه به ادبیات جدید خلق پول، بانکها از طریق اعطای وام، سپرده ایجاد می‌کنند یعنی حرکت خلق پول توس بانکهای تجاری از سمت دارایی به سمت بدهی صورت می‌پذیرد، از این رو بررسی کیفیت سمت راست ترازنامه بانکها اجتناب ناپذیر است.

۳. مدیریت دارایی

صورت‌های مالی مهم‌ترین منبع اطلاعاتی برای انعکاس نتایج عملکرد، وضعیت مالی و جریان‌های نقدی واحدهای تجاری شناخته شده است و به همین دلیل مبانی تهیه صورت‌های مالی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است (میکر^۲ و گری^۳، ۱۹۸۷).

مدیریت صورت‌های مالی به رویه‌های استراتژیک روزانه اطلاق می‌شود که به وسیله آن یک موسسه دارایی‌ها و بدهی‌های خود را به منظور پاسخگویی به ترجیح نقدینگی و سود مورد نظر خود مدیریت می‌کند. ظاهراً بدیهی است که اهداف مختلفی به عنوان تکیه‌گاه مدیریت ترازنامه بانک در نظر گرفته شده است. به عنوان مثال، ماسنسکین^۴ (۲۰۰۰) معتقد است که بانک‌ها برای دستیابی به سه هدف اصلی اطمینان از سودآوری بالا، حفظ سطح نقدینگی مطلوب و تضمین امنیت، مدیریت دارایی-بدهی را دنبال می‌کنند. همچنین، آنجل^۵ (۲۰۰۸) معتقد است که استراتژی حفظ دارایی و بدهی بانک امکان دستیابی به هماهنگی بانکی را فراهم می‌کند که منعکس‌کننده عملکرد مناسبی است که حداکثر سود و دستیابی به اولویت نقدینگی مورد نظر را تحقق می‌بخشد. ماکیل^۶ (۲۰۱۱) معتقد است که مدیریت کارآمد ترازنامه بانک با هدف حداکثر کردن بازده و در نظر گرفتن همزمان اهداف متضاد مانند به حداقل رساندن ریسک، مشروط به محدودیت‌های نظارتی و مدیریتی است.

مدیریت دارایی و بدهی، دربر گیرنده مجموعه‌ای از ابزارها و روش‌های فنی است که خلق ارزش برای سهامداران و کنترل ریسک را مد نظر قرار می‌دهد. از آنجا که یکی از وظایف اصلی مدیریت مالی بانکها، مدیریت دارایی و بدهی است از این رو به منظور افزایش سودآوری خود با نظارت بر ریسک به منظور حداقل نمودن ضرر و زیان ناشی از معاملات خود از تکنیک‌های مدیریت دارایی و بدهی استفاده می‌نمایند (اکبرزاده، ۱۳۸۹).

تعهد بانک نسبت به سهامداران برای حداکثر سازی سود و تعهد نسبت به سپرده‌گذار از

1. Ben Shalom Bernanke
2. Meeker
3. Grey
4. Macenskiene
5. Angele
6. Michael

جهت بازگشت اصل سرمایه در هر زمان، بانک‌ها را بر آن داشته تا به منظور ایجاد تعادل بین ریسک و بازده و تامین رضایت هر دو گروه سپرده‌گذار و سهامدار به عنوان دو منبع اصلی تامین وجوه در بانک، اقدام به راه اندازی واحدهای تحقیق و مدیریت انواع ریسک، کمیته‌های دارایی-بدهی و سایر واحدهای مرتبط پردازند و این خود اهمیت موضوع مدیریت دارایی-بدهی و ریسک نقدینگی را بیش از پیش مشخص می‌نماید (ایزدی‌نیا و همکاران، ۱۳۸۴)

به تملک دارایی‌های با نرخ پایین نکول و تنوع پذیر کردن آنها برای افزایش سود، مدیریت دارایی گویند (میشکین^۱، متیوس^۲ و جیلیودوری^۳، ۲۰۱۳)

کیفیت دارایی در بانک‌ها مستقیماً با عملکرد مالی آن‌ها در ارتباط است. ارزش تسهیلات، وابسته به ارزش نقد شدن وثایق آن است، در حالی که ارزش سرمایه‌گذاری‌ها وابسته به ارزش بازار است. از بانک‌ها انتظار می‌رود که از دارایی‌های با ثبات در پرتفوی خود استفاده نمایند و برای جبران کاهش ارزش دارایی‌های خود یک برنامه زمان‌بندی شده و ذخایر مناسب در نظر بگیرند (عباس قلیپور، ۱۳۸۹).

از آنجایی که کیفیت دارایی یک عامل مهم تعیین‌کننده ریسک است که بر نقدینگی و هزینه‌ها تأثیرگذار است، تحلیلگران تمام تلاش خود را می‌کنند تا مطمئن شوند که دقیق‌ترین ارزیابی‌های ممکن را انجام می‌دهند. در واقع، اظهارات آن‌ها می‌تواند تا حد زیادی بر وضعیت کلی یک تجارت، بانک یا سبد سهام در سال‌های آینده تأثیر داشته باشد (FDIC^۴، 2021). دارایی‌ها بر توانایی عملیاتی بانک‌ها تأثیر می‌گذارد و به طور پی‌درپی بر سودآوری، نقدینگی و پرداخت بانک‌ها تأثیر می‌گذارد (مایکل^۵، واسانتی^۶، و سلواراجو^۷، ۲۰۰۶). از این رو کیفیت دارایی عامل مهمی در وضعیت مالی کلی یک بانک است.

قابل ذکر است که بهینه‌سازی ساختار دارایی بانک‌ها از آنجایی که یک مسئله چند عاملی و چند هدفه است، کار دشواری است. بانک‌ها نه تنها به شدت به محیط اقتصاد کلان وابسته هستند، بلکه رفتار آن‌ها تابعی از رژیم نظارتی (به ویژه از طریق محدودیت‌های سرمایه و نقدینگی) است و در معرض انواع مختلفی از مشکلات نمایندگی قرار دارد. مشکلات نمایندگی مربوط به منافع متفاوت طلبکاران (سپرده‌گذاران) و سهامداران است. علاوه بر این، بانک‌ها مؤسساتی با اهرم بسیار بالا هستند که بخشی از بدهی آن‌ها توسط دولت‌ها تضمین شده است (هالای^۸، ۲۰۱۳).

موفه‌ی کیفیت دارایی از جمله مهم‌ترین شاخص‌های موجود در سیستم بانکی است که می‌توان از آن برای ارزیابی عملکرد صنعت بانکداری بهره جست. بنابراین شناخت، سنجش، بررسی تمامی ابعاد و تلاش در جهت بهبود این شاخص می‌تواند در زمینه‌ی سلامت شبکه‌ی

1. Mishkin
2. Matthews
3. Giuliodori
4. Federal Deposit Insurance Corporation
5. Machiel
6. Vasanthi
7. Selvaraju
8. Hataj

بانکی یاری‌دهنده باشد. هفت اصل از بیست و پنج اصل اساسی کمیته نظارت بانکی بال ۱ مربوط به کیفیت دارایی بانک‌ها و مدیریت ریسک مطالبات است که این نشان می‌دهد، کیفیت دارایی به عنوان یک جنبه‌ی مهم برای نظارت مقامات در هر کشوری به حساب می‌آید (کمیته بازل، ۲۰۱۹).

در چارچوب استاندارد کاملز، کیفیت دارایی یک بانک طبق موارد زیر ارزیابی می‌شود:

* میزان، توزیع و شدت دارایی‌های طبقه بندی شده؛

* میزان و ترکیب دارایی‌های غیرتعهدی و نرخ استهلاک دارایی‌ها؛

* کفایت ارزش ذخایر

* توانایی محرز در مدیریت و وصول اعتبارات واگذار شده (اداره مطالعات و مقررات بانکی، ۱۳۸۷).

ضرورت مدیریت بهینه ترانزنامه که با ثروت سهامداران در ارتباط مستقیم است، امروزه بیش از گذشته احساس می‌شود، چرا که با مدیریت بهینه دارایی و بدهی، ثروت سهامداران را می‌توان حداکثر کرد. امروزه مدیریت دارایی و بدهی، یکی از مهمترین مسائل در شبکه بانکی هر کشور بوده و نقش بسیار مهمی در طراحی فعالیت های مختلف بانک دارد (محمودی و همکاران، ۱۴۰۰).

گریب (۲۰۰۷) در پژوهش خود چنین بیان می‌کند که کیفیت ضعیف دارایی‌ها دلیل اصلی ورشکستگی‌های بانکی است ارزیابی بیشتر کیفیت دارایی نشان‌دهنده‌ی میزان ریسک اعتباری موجود در وام‌ها، پرتفوی سرمایه‌گذاری، دارایی‌های ثابت و سایر دارایی‌های سیستم بانکی می‌باشد

ارزیابی کیفیت دارایی (AQR)^۱ توسط ناظران برای بررسی ارزیابی دارایی‌های بانک‌ها از منظر محتاطانه، افزایش شفافیت در شرایط ترانزنامه و ارزیابی کفایت سطح سرمایه آن‌ها انجام می‌شود (بانک مرکزی اروپا، ۲۰۱۸).

فرآیند بررسی کیفیت دارایی به دنبال ارائه موارد زیر است: اطلاعات بیشتر در مورد بانک‌ها و ریسک‌هایی که در معرض آن‌ها قرار دارند، شناسایی مشکلات و اعمال اقدامات اصلاحی لازم به منظور تقویت ثبات سیستم مالی.

بررسی کیفیت دارایی موجب کنترل و نظارت بر کیفیت دارایی - که باید به سطح بالاتری از شفافیت در پوشش ریسک بانک از جمله ارزیابی کافی دارایی‌ها و وثیقه‌ها و همچنین محاسبه ذخیره دقیق کمک کند- می‌شود. در سال ۲۰۱۴، بانک مرکزی اروپا بررسی جامع کیفیت دارایی‌ها را انجام داد که شامل ۱۳۰ بانک در منطقه یورو بود که تقریباً ۸۲ درصد از کل دارایی‌های بانک را تشکیل می‌داد و ۲۶ مؤسسه نظارتی ملی را شامل می‌شد. بررسی کیفیت دارایی‌ها منجر به تعدیل کل ۴۷٫۵ میلیارد یورو بر اساس صورت‌های مالی بانک‌ها تا ۳۱ دسامبر ۲۰۱۳ شد. همچنین، مواجهه غیرعملکردی (وضعیت NPE) ۱۳۵٫۹ میلیارد یورو افزایش یافت. همزمان در فرآیند بررسی کیفیت دارایی‌ها، ۲۴٫۶ میلیارد یورو کسری سرمایه مربوط به ۲۵ بانک مشارکت کننده شناسایی شد. (بانک مرکزی اروپا، ۲۰۱۴)

۴. وضعیت سیستم بانکی در ایران

در ایران بانک‌ها علاوه بر تأمین مالی کوتاه‌مدت، تأمین مالی بلندمدت بخش واقعی اقتصاد را هم بر عهده دارند و اندازه بازار پول بسیار بزرگ‌تر از بازار سرمایه است. این اندازه به‌طور تقریبی ۸۰ به ۲۰ است (حاجی دولابی، ۱۳۹۶). به عبارتی دیگر، بازار پول کاستی و کمبودهای بازار سرمایه را به دوش می‌کشد که نشان از بانک‌محور بودن اقتصاد کشور است و می‌توان اذعان داشت که بانک‌ها در ایران موتور محرک اقتصاد هستند.

سیستم بانکی در ایران از نظر شاخص‌های بین‌المللی در وضعیت مناسبی قرار ندارد از طرفی بخش عمده‌ای از تأمین مالی در اقتصاد، توسط بانک‌ها انجام می‌شود. بنابراین اگر وضعیت فعلی ادامه یابد بحران بانکی روز به روز بیشتر می‌شود و به سایر بخش‌های اقتصاد سرایت می‌کند و در نهایت اقتصاد کشور فلج می‌شود.

بررسی‌ها نشان‌دهنده آن است که چالش‌های خاصی، نظام بانکی کشور را تهدید می‌کند؛ برای مثال، منجمد شدن نزدیک به ۳۰ درصد از دارایی‌های بانک در قالب مطالبات معوق بانکی (ملک محمدی و دیگران، ۱۳۹۹) زیان‌ده بودن تعدادی از شعب بانک‌های کشور (بنکر، ۱۴۰۰) پایین بودن کفایت سرمایه اغلب بانک‌ها، تحریم‌های یک‌جانبه‌ای که تحریم‌کنندگان بر نظام بانکی کشور وضع کرده‌اند، ورشکستگی و ادغام برخی مؤسسات مالی و اعتباری و پرونده‌های فساد مالی در این صنعت که از طریق دادگاه‌ها و رسانه‌های کشور اعلام می‌شود (شیخی و دیگران، ۱۴۰۱)، همه نشان از وضعیت ناسامان این صنعت است. چالش‌های موجود و به تبع آن گزارشگری مالی بانک‌ها، از جمله نگرانی و نکاتی است که همواره کاربران گزارش‌های مالی به آن توجه کرده‌اند. هرچند کیفیت صورت‌های مالی از موضوعات محبوب استفاده‌کنندگان، تدوین‌کنندگان استاندارد، نهادهای ناظر و پژوهشگران است، شواهد تجربی و بحران‌های رخ داده نشان از آن دارد که مدیران در ارائه صورت‌های مالی باکیفیت رغبت چندانی نداشتند؛ حتی دلیل اصلی ظهور رسوایی‌های عظیم مالی اغلب با تقلب و دست‌کاری در اطلاعات حسابداری همراه بوده است. به‌علاوه، انباشت دارایی‌های موهوم و منجمد در سمت راست ترازنامه نظام بانکی، باعث خلق نقدینگی بی‌پشتوانه شده است. این واقعیت باعث شده که ترازنامه نظام بانکی از نظر اقتصادی و نقدینگی بی‌پشتوانه باشد و حسابداری بد، توازن ظاهری آن را برقرار کرده است (بدری و زمان‌زاده، ۱۳۹۶). از سوی دیگر ریشه وضع فعلی اقتصاد ایران، اعم از شاخص‌های کلان اقتصادی مانند نرخ رشد، نرخ تورم و نرخ ارز، همچنین شاخص‌های بانکی مانند زیان انباشته بانک‌ها، نسبت مطالبات غیرجاری، نسبت کفایت سرمایه و... تا حدی به نقصان در قوانین پولی و بانکی موجود برمی‌گردد و این مسئله نیز بیانگر ضرورت اصلاح قوانین این حوزه است. علاوه بر این در طول دهه‌های گذشته تحولات زیادی چه در حوزه دانش بانکداری مرکزی و جایگاه آن‌ها در اقتصاد و چه در حوزه فرایندهای بانکی صورت گرفته است. به‌طور مشخص در حوزه فرایندهای نظارت بانکی و نیز عملیات بانکی، با ظهور فناوری‌های جدید، نظام بانکی در جهان و ایران به‌طور کلی دگرگون شده است و این موضوع نیز اصلاح قوانین را ضروری می‌سازد (بنی طبا و دولت‌آبادی، ۱۳۹۸).

۵. مدیریت دارایی در ایران

تیین رفتار ترازنامه نظام بانکی ایران نشان می‌دهد که کیفیت دارایی‌های نظام بانکی بر کیفیت بدهی‌های آن و در نتیجه کیفیت نقدینگی مؤثر است. انباشت دارایی‌های موهوم و منجمد در سمت دارایی‌های ترازنامه نظام بانکی، جریان ناسالمی از خلق نقدینگی را شکل می‌دهد که در آن بخشی از نقدینگی متأثر از دارایی‌های موهوم نظام بانکی است که نقدینگی بی‌پشتوانه نامیده می‌شود. چنین وضعیتی مبین این واقعیت است که ترازنامه نظام بانکی به مفهوم اقتصادی و مالی ناتراز است.

ناترازی به این معنی است که ارزش واقعی دارایی‌های نظام بانکی از مجموع تعهدات بانک به سپرده‌گذاران کمتر باشد. در وجه عملیاتی ناترازی هنگامی است که دارایی‌های بانک جریان نقد ورودی برای بانک ایجاد نمی‌کند. برای مثال طبق استانداردهای حسابداری، تجدید ارزیابی دارایی‌ها در صورت‌های مالی ذکر می‌شود. با توجه به اینکه اقتصاد ایران یک اقتصاد تورمی است و دارایی‌های فیزیکی تورم بالایی را تجربه کرده‌اند همواره تجدید ارزیابی دارایی‌ها منجر به افزایش دارایی‌ها می‌شود و بانک‌ها بر اساس این افزایش شروع به ایجاد بدهی از طریق اعطای وام و ایجاد سپرده می‌کنند. در صورتی که این تجدید ارزیابی هیچ جریان وجه نقدی را برای بانک نداشته است و عملاً قدرت بانک را افزایش نداده است. حال برای این سپرده‌هایی که ایجاد شده است بانک باید ذخیره به بانک مرکزی بدهد و از آنجایی که بانک‌ها با مشکل ذخایر مواجه هستند در تامین ذخیره به مشکل برمی‌خورند که در نهایت به اضافه برداشت از بانک مرکزی و افزایش پایه پولی می‌شود.

جدول ۱. آمارهایی از نظام بانکی ایران (واحد: هزار میلیارد تومان)

دارایی‌های سالم	دارایی‌های موهومی	حقوق صاحبان سپرده	زیان انباشته
۲۰۱۰	۶۳۱	۲۵۱۷	۱۲۴

منبع: (شریف‌زاده و همکاران، ۱۴۰۲)

این وضعیت نه تنها نظام بانکی را به مخاطره می‌افکند، بلکه پیامدهای اقتصادی نامطلوبی را در بخش اسمی و حقیقی اقتصاد کلان نیز به دنبال دارد که در وضعیت کنونی اقتصاد ایران قابل مشاهده است. (بدری و زمانی، ۱۳۹۶). بنابراین در این شرایط، برای کاهش زیان‌های وارده بر بانک‌ها و ارتقای شفافیت مالی بانک‌ها با توجه به توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک جهانی، مرحله اول ایجاد تحول بانکی بازمینی کیفیت دارایی‌های (AQR) نظام بانکی کشور است. الگوی بازنگری کیفیت دارایی، میزان سرمایه لازم برای پوشش این زیان را برآورد می‌کند. اغلب، بازنگری کیفیت دارایی در نظام بانکی و یا بانک‌هایی صورت می‌گیرد که دچار بحران‌های اقتصادی و مالی شده‌اند.

برنامه بازمینی کیفیت دارایی‌ها در بانک برنامه جامعی است شامل بازنگری در فرایندها و چارچوب‌های حسابداری، ذخیره‌گیری، ارزش‌گذاری واقعی و وثایق، شناسایی و ارزش‌گذاری نوع

تسهیلات و طبقه واقعی آن‌ها و در نهایت ارزیابی اثر رویه‌های نام‌برده‌شده در وضعیت سرمایه پایه نوع اول است. مهم‌ترین جزء برنامه بازنگری کیفیت دارایی‌های شامل سبد تسهیلات بانک است که موارد مهمی مانند بررسی روندهای تسهیلاتی، ارزش جاری وثیقه‌ها، و ارزش‌گذاری مجدد تسهیلات را شامل می‌شود. بازبینی کیفیت دارایی مرحله‌ای ضروری برای برقراری ارتباط بین بانک و بخش واقعی است که مهم‌ترین اهداف آن ارزیابی دارایی‌های نگهداری‌شده توسط بانک، محاسبه ارزش در معرض خطر آن‌ها و محاسبه ارزش جاری وثایق مرتبط با آن‌هاست.

رویکردهای پیاده‌سازی ارزیابی کیفیت دارایی‌ها با توجه به استانداردهای موجود در دنیا و قوانین بالادستی یک کشور می‌تواند دارای تفاوت‌های جزئی باشد. این تفاوت‌ها می‌تواند با توجه به ساختارهای موجود در اقتصاد هر کشور و همچنین قوانین بالادستی شناسایی و در نهایت در قالب همان رویکرد استاندارد قابل قبول طراحی و پیاده‌سازی شود. مسئله اصلی که در پیاده‌سازی این استانداردها در بخش بانکی کشور باید مورد تاکید قرار داد این است که بومی‌سازی نسخه‌های اصلی نباید خارج از قوانین مورد تایید کارشناسان و موسسات مشاوره‌ی مالی قرار گیرد و همچنین نحوه برخورد با آن‌ها نباید اقتضایی باشد.

برای دستیابی به این اهداف فرایند بازبینی کیفیت دارایی دارای سه مرحله است؛ در مرحله نخست، ریسک‌های بانک به‌ویژه نقدینگی و اعتباری بررسی می‌شود و در مرحله دوم بازنگری کیفیت دارایی صورت می‌گیرد که در این مرحله، تسهیلات و اوراق بهادار تجزیه و تحلیل می‌شوند و در نهایت نیز آزمون تنش صورت می‌گیرد تا مشخص شود کیفیت دارایی‌ها تا چه حد تحت‌تأثیر تحولات اقتصاد کلان صورت می‌گیرد. نتایج حاصل از پیاده‌سازی برنامه بازبینی کیفیت دارایی‌ها در بانک‌های منتخب و مهم ۱۶ کشور عضو اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۴ در جدول ۲ آورده شده است.

جدول ۲. میانگین موزون نسبت سرمایه پایه پیش و پس از برنامه بازبینی کیفیت دارایی‌ها

نام کشور	میانگین موزون نسبت سرمایه نوع اول پس از سناریوی بدبینانه سال (۲۰۱۶) (درصد)	میانگین موزون نسبت سرمایه نوع اول پس از سناریوی پایه سال (۲۰۱۶) (درصد)	میانگین موزون نسبت سرمایه نوع اول پس از پیاده‌سازی برنامه AQR	میانگین موزون نسبت سرمایه نوع اول پس از سناریوی پایه سال (۲۰۱۳) (درصد)
اتریش	۷,۵	۱۰,۶	۱۰,۶	۱۱,۵
بلژیک	۷,۴	۱۲,۱	۱۴,۱	۱۴,۶
قبرس	-۰,۴	۹,۸	۵,۰	۷,۲
دانمارک	۹,۱	۱۲,۸	۱۲,۹	۱۳,۱
اسپانیا	۹,۰	۱۱,۶	۱۰,۴	۱۰,۶
فنلاند	۱۱,۳	۱۵,۹	۱۴,۸	۱۵,۳
فرانسه	۹,۰	۱۱,۸	۱۱,۳	۱۱,۵

آلمان	۲,۰	۸,۰	۹,۰۹	۱۲,۸
ایرلند	۷,۴	۱۱,۶	۱۳,۲	۱۳,۶
ایتالیا	۶,۱	۹,۳	۹,۵	۱۰,۲

منبع: مجاب و حیدری، ۱۳۹۸

این جدول شامل چهار ستون اصلی است که برای هر کدام از کشورها بر اساس دستورالعمل بانک مرکزی اتحادیه اروپا مقدار موزون نسبت کفایت سرمایه پایه در سال ۲۰۱۳ که قبل از اجرای برنامه بازبینی کیفیت دارایی‌هاست، با سال پس از اجرای برنامه یعنی سال ۲۰۱۴ مقایسه شده است. همچنین، مقدار میانگین موزون کفایت سرمایه نوع اول مجموعه بانک‌های منتخب هر کشور در دو سناریوی پایه و سناریوی بدبینانه آزمون بحران پس از پیاده‌سازی برنامه بازبینی کیفیت دارایی‌ها در سال ۲۰۱۶ نیز نشان داده شده است. همان‌طور که در جدول نیز آمده، برای عمده کشورها مقدار میانگین موزون نسبت کفایت سرمایه نوع اول در سال ۲۰۱۴ و پس از اجرای برنامه بازبینی کیفیت دارایی‌ها دارای کاهش چشمگیری بوده است. همچنین، نکته قابل توجه این است که در سناریوهای متفاوت برای آزمون تنش تحت برنامه AQR مقدار موزون کفایت سرمایه نوع اول در عمده کشورهای اتحادیه اروپا کاهش شدیدی دارد، به‌گونه‌ای که در برخی از کشورها مانند قبرس و ایتالیا این سقوط چشمگیرتر است.

نسخه مشابه بازبینی قوانین نظارتی در آمریکا نیز پس از بحران‌های مالی دهه اخیر رخ داد و موجب شد ساختار نظارتی و ارزیابی وضعیت سلامت مالی بانک‌ها به‌شکل انفرادی و سیستمیک مورد تغییر و تحول اساسی قرار بگیرد. در این میان، بحران مالی سال ۲۰۰۷ آمریکا باعث ایجاد تحولی هم در قوانین نظارت بر بانک‌ها و هم در استانداردهای صورت‌های مالی شد. پس از این بحران، بانک مرکزی ایالت متحده (Fed)^۱ به پیاده‌سازی قوانین بانکی و نظارتی مانند داد-فرانک^۲ و قانون گزارش منصفانه اعتبار^۳، که به تصویب کنگره رسیده بود، ملزم شد. محور اصلی این قوانین تغییر نظارت بر بانک‌ها و نظام بانکی هم در بخش نظارت حضوری و هم در بخش نظارت غیرحضوری از رویکرد اسمی به رویکرد تحلیل بر اساس ریسک و سناریوسازی بود. همان‌طور که می‌دانیم، پیش از بحران‌های مالی دهه اخیر، نحوه نظارت بر بانک‌ها عمدتاً به‌شکل نظارت غیرحضوری و با استفاده از برخی نسبت‌های سلامت مالی برگرفته از صورت‌های مالی مانند کملز بود. این نسبت‌ها سلامت مالی بانک را در پنج بخش

1. Federal Reserve

2. Dodd-Frank

این قانون در ۲۱ ژوئیه ۲۰۱۰ به امضای باراک اوباما، رئیس‌جمهور وقت آمریکا، رسید. تغییرات بسیاری را بر رویه‌های مربوط به شرکت‌های مالی و غیر مالی آمریکا تحمیل کرده است. این قانون بیش از ۲۳۰۰ صفحه است و همه جنبه‌های صنعت خدمات مالی آمریکا را تحت تأثیر قرار داده است. این قانون ۱۶ سرفصل دارد و موضوعات گوناگونی را در ارتباط با اصلاحات مالی در بر می‌گیرد.

3. Fair Credit Reporting Act

قانون گزارش منصفانه اعتبار با کد ۱۵ و ۱۶۸۱ در نظام کدگذاری قوانین ایالات متحده آمریکا، قانونی است که برای ارتقای حریم خصوصی، انصاف و صحت اطلاعات مصرف‌کننده موجود در سوابق آژانس‌های رتبه‌بندی اعتباری، تصویب شد

اصلی کیفیت سرمایه، کیفیت دارایی، مدیریت، سودآوری و درآمدزایی، و حساسیت به ریسک بازار تحلیل و بررسی می‌کرد و بر اساس آن، بانک را از نظر سلامت مالی رتبه بندی می‌کردند. اگرچه تکامل استفاده از این نسبت‌های صورت‌های مالی بانک‌ها از سال ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۷ رخ داده بود، اصلی‌ترین نقطه ضعف آن‌ها عدم توانایی پیش‌بینی وضعیت سلامت مالی بانک در سال‌های آتی بود. برای کمتر شدن اثر این نقطه ضعف اساسی طرح‌های ارزیابی وضعیت سلامت مالی بانک‌ها و نظام بانکی با تغییر نگاه از یک رویکرد بر اساس نسبت مالی به رویکرد ارزیابی بر اساس ریسک مواجه شده است. در طرح جدید بانک مرکزی اتحادیه اروپا برای این مهم سه مرحله اساسی وجود دارد که عبارت‌اند از: ۱- نظارت بر اساس ارزیابی ریسک بانک، ۲- ارزیابی کمی و کیفی وضعیت ریسک‌های برنامه بازبینی کیفیت دارایی‌های بانک ۳- پیاده‌سازی آزمون استرس. هدف نهایی از پیاده‌سازی این سه مرحله ارتقای سلامت مالی بانک و در نهایت نظام بانکی برای کاهش ریسک سیستمیک است. از آنجا که بر اساس اصول و قوانین حسابداری عمدتاً دارایی‌های موجود در صورت‌های مالی بانک‌ها بر اساس قیمت اسمی ثبت می‌شوند، اما این ثبت حسابداری ممکن است با ارزش بازاری یا ارزش منصفانه دارایی دارای اختلاف زیادی باشد، بنابراین بازبینی کیفیت دارایی به این مفهوم است که گاهی اوقات ارزش دارایی‌های بانک بیشتر از حد واقعی برآورد می‌شود. در این شرایط، بانک برای جلوگیری از منفی شدن خالص ارزش دارایی‌های خود نیاز به تامین سرمایه برای پوشش زیان ناشی از این موضوع دارد.

به طور خلاصه برای ارزیابی وضعیت سلامت سیستم بانکی یک کشور از روش ارزیابی جامع^۱ استفاده می‌شود که خود شامل ارزیابی کیفیت دارایی و آزمون استرس است. آنچه که در ارزیابی کیفیت دارایی مهم است بررسی فرآیندهای حسابداری بر اساس IFRS است. از مشکلاتی که در نظام بانکی داخلی در مورد پیاده‌سازی استانداردهای بین‌المللی وجود دارد طبقه‌بندی دارایی‌ها، وثایق، ارزش منصفانه و ذخیره‌گیری است. که برای هر کدام از این موارد استانداردهای بین‌المللی وجود دارد اما از آنجایی که در نظام بانکی علاوه بر سیستم حسابداری داخلی، قانون بانکداری بدون ربا وجود دارد نیاز است این استانداردها با توجه به محیط داخلی بومی‌سازی شوند تا بهترین کارایی را داشته باشد.

برای مثال در استاندارد گزارشگری بین‌المللی افزایش سرمایه از محل تجدید ارزیابی مجاز نیست در صورتی که در ایران بانکها از تورم موجود حداکثر سود را برده و با افزایش قیمت دارایی‌ای خود سرمایه و سود شناسایی میکنند در صورتی فلسفه افزایش سرمایه، افزایش قدرت نقدینگی بانک است و این تجدید ارزیابی فقط در طمان فروش باید در سرمایه بانک وارد شود نه زمانی که هیچ تاثیر واقعی بر سرمایه ندارد. لذا برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود این قوانین را بررسی کرده و نسخه داخلی ارائه شود.

نتیجه گیری

بانک نوعی بنگاه اقتصادی است که در چارچوب اساسنامه و قوانین ناظر بر آن به منظور کسب سود، ضمن توجه به رشد و سلامت کشور، فعالیت می‌کند. وظایف اصلی بانک شامل: تخصیص و تجهیز منابع، عرضه انواع خدمات مالی مانند ضمانت‌نامه بانکی، اعتبارات اسنادی، حواله، بروات، خریدوفروش ارز و ... است. با توجه به ادبیات جدید، بانک‌ها حتی وظایف حاکمیتی همچون خلق پول را انجام می‌دهند و نقش بسزایی در تحولات پولی و مالی کشورها ایفا می‌کنند در واقع بانک‌ها با فعالیت‌های خود به سودآوری، تولید، اشتغال و رشد اقتصادی کمک می‌کنند. از این رو بررسی وضعیت بانک‌ها از الزامات حیاتی به حساب می‌آید. یکی از الزامات، ارزیابی کیفیت دارایی بانک‌ها است. از آنجایی که بانک‌ها قادر به خلق پول از طریق دارایی‌ها هستند هر چقدر دارایی بیشتری داشته باشد خلق پول بیشتری می‌تواند انجام دهند و در کشوری همچون ایران که تولید با نااطمینانی بالایی روبه‌رو است این خلق پول وارد بازارهای سفته‌بازی شده است. از عوامل اصلی افزایش تورم در کشور، می‌توان به سفته‌بازی که توسط بانک‌های صورت می‌گیرد اشاره کرد. در قسمت دارایی بانک‌های داخلی انواع دارایی موهومی، تجدیدی، امهالی و منجمد و ... وجود دارد با اوجود اینکه این موارد دارایی‌های بی‌کیفیت یا کم‌کیفیتی هستند ولی بانک‌ها بر اساس همین موارد خلق پول انجام می‌دهند از این‌رو برای مقابله با این روش از خلق پول باید ترازنامه بانک‌ها بخصوص سمت راست، مورد ارزیابی قرار گیرد تا دارایی‌های بی‌کیفیت از ترازنامه خارج شود و خلق پول صورت گرفته بر اساس دارایی‌های باکیفیت باشد. زمانی که دارایی با کیفیت باشد جریان نقدینگی مناسبی را با خود وارد بانک می‌کند که باعث افزایش قدرت واقعی بانک می‌شود در این صورت بانک‌ها اگر وام بدهند بر اساس این دارایی‌های با کیفیت، جریان ایجاد شده از سمت چپ با راست ترازنامه بوده و بانک برای تامین ذخایر با مشکل مواجهه نخواهد شد و در نهایت به استقراض از بانک مرکزی منتهی نمی‌گردد و همچنین تورم ناشی از خلق پول از هیچ‌از بین می‌رود. برای این مهم استفاده از تجارب سایر کشورها البته با توجه به محیط نهادی داخلی، امری ضروری است. با این روش ترازنامه بانک‌ها کوچکتر اما با کیفیت تر خواهد شد و همچنین خلق پول بدون پشتوانه به صفر می‌رسد.

منابع

- اکبرزاده، محمدرضا (۱۳۸۹). ارائه مدلی جهت بهینه سازی ارقام ترازنامه با استفاده از رویکرد برنامه ریزی آرمانی (مطالعه موردی بانک پارسیان). دانشکده علوم اقتصادی گروه مدیریت مالی، پایان نامه کارشناسی ارشد. اداره مطالعات و مقررات بانکی (۱۳۸۷). مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ایزدی‌نیا، ناصر، قندهاری، مهسا، عابدینی، احمد، عابدینی نایینی، مهدی (۱۳۹۶). مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌ها در بانک با به‌کارگیری تحلیل شبکه‌ای فازی و الگوی آرمانی (مطالعه موردی: بانک تجارت). مدیریت دارایی و تامین مالی، ۵(۴)، ۱۵۵-۱۶۶.
- بدری، احمد، زمان زاده، حمید (۱۳۹۶). تحلیل آثار ناترازی ترازنامه نظام بانکی بر متغیرهای پولی و راهکارها تعدیل این ناترازی. فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی، ۱۰(۳۴): ۱۶۷-۱۴۴
- بنی طباطبائی، سید مهدی؛ حسینی دولت آبادی، سید مهدی (۱۳۹۸). اصلاح قوانین نظام بانکی بررسی ابعاد و نحوه مواجهه با طرح‌ها و لوایح پولی و بانکی. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مطالعات اقتصادی، گروه بازارهای مالی.
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۸). برنامه ریزی هدف، پروسه تصمیم‌گیری اپتیمم با اولویت‌های متفاوت و روش حل آن با کامپیوتر، انتشارات مولف.
- حاجی دولابی، هدی (۱۳۹۶). افزایش سهم بازار بدهی در تأمین مالی اقتصاد ایران: فرصت‌ها و تهدیدها. فصلنامه روندها، ۲۴(۸۰): ۱۱۲-۸۱
- حیدری، هادی، مجاب، رامین (۱۳۹۸). ارائه روش‌شناسی بازبینی کیفیت دارایی‌ها در شبکه بانکی کشور، دو ماهنامه تازه‌های اقتصاد شماره ۱۵۶: ۱۳۲-۱۳۵.
- سلیمی، محمدجواد، ابراهیمی سروعلیا، محمدحسن، و قاسم‌پور، شیوا (۱۳۹۵). طراحی مدل بومی رتبه بندی بانک‌های ایرانی بر مبنای سلامت بانکی. تحقیقات مالی، ۱۸(۴)، ۶۵۳-۶۷۴
- شاهچرا، مهشید، ابوالفتحی، فرزانه (۱۳۹۵). بررسی عوامل مؤثر بر کیفیت دارایی‌های بانکی در شبکه بانکی کشور ایران. تحلیل‌های اقتصادی توسعه ایران، ۴(۳)، ۱۵۱-۱۸۱
- شریف زاده، محمدجواد. چنارانی، حسن، یابوری، کاظم، حیدری، حسن (۱۴۰۲). اثر بحران بانکی (ناترازی) بر متغیرهای کلان اقتصادی در چارچوب مدل تعادل عمومی پویای تصادفی. فصلنامه مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، ۱۲(۴۶)، ۹-۳۸.
- شیخی، خالد، متین فرد، مهران، سعیدی، علیف، حسنی، محمد (۱۴۰۱). شناسایی عوامل بالقوه راهبردی شرکتی، افشا و شفافیت مؤثر در ارزیابی کیفیت صورت‌های مالی بانک‌ها به روش دلفی فازی. نشریه مدیریت دارایی و تامین مالی، ۱۰(۲)، ۲۳-۵۲.
- عباسقلیپور، محسن (۱۳۸۹). عوامل مؤثر بر بهبود عملکرد بانک‌ها، فصلنامه بانک و اقتصاد، شماره ۱۰۶، خردادماه.
- فتاحی، شهرام، رضایی، مهدی، جاهد، طاهره (۱۳۹۶). تأثیر سلامت بانکی بر سودآوری بانک‌های تجاری: رویکرد رگرسیون پانل آستانه. راهبرد مدیریت مالی، ۵(۱)، ۲۹-۵.
- فرهمنده معین، حامد (۱۳۹۷). موانع غیرتحریمی توسعه روابط بانکی ایران با سایر کشورها. تهران، مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مطالعات اقتصادی، گروه بازارهای مالی. قائمی، علی (۱۳۹۴). شناسایی و اولویت بندی عوامل موثر بر وضعیت امور مالی بانک‌ها، دیدگاه مدیریت مالی. ۹: ۴۳-۵۵.

کرمی، غلامرضا، صدیقی خویدک، فریده (۱۳۹۴). سطح افشا و عوام تعیین‌کننده آن در بانک‌ها با تأکید بر سازوکارهای راهبری شرکتی محوریت اسلامی. تحقیقات مالی. ۱۷ (۲): ۳۷۶-۳۵۷. محمودی، وحید، عباسیان، عزت‌اله، فلاح پور، سعید، امام دوست، مصطفی (۱۴۰۰). ارائه مدلی جهت مقایسه ساختار بهینه و واقعی دارایی‌ها و بدهی‌های بانک‌های تجاری در ایران. فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی; ۲۹ (۱۰۰): ۶۵-۱۰۳.

ملک محمدی، محمدرضا، سعیدی، علی، متین فرد، مهران (۱۳۹۹). بررسی عوامل سیستماتیک و غیر سیستماتیک موثر بر ریسک اعتباری در نظام بانکداری ایران. فصلنامه بورس و اوراق بهادار ۳ (۴۹) ۱۳۴-۱۵۹.

M. I. Kusy and W. T. Ziemba (1986). A bank asset and liability management model. *Oper. Res.*, 3(34), June.

Ajibola Arewa¹, John Ayodele Owoputi² & Lezaasi Lenee Torbira³, Financial Statement Management, Liability Reduction and Asset, Accumulation: An Application of Goal Programming Model to a Nigerian Bank, Department of Accounting and Finance, Faculty of Management Sciences, Lagos State University, Lagos, Nigeria

FDIC (2021). «Asset Quality.» Accessed June 23.

Lifson, K.A., & Blackman, B.R. (1973). Simulation and optimization models for asset deployment and funds sources balancing profit liquidity and growth. *Journal of Bank Research*, 255-239, (3)4.

Robertson, M. (1972). A bank asset management model. In S. Eilon and T.R. Fowkes (Eds.), *Applications of management science in banking and finance* (pp. 158-149). Gower Press. Epping. Essex.

Machiel, K. (2011). A goal programming approach to strategic bank balance sheet management. Center for BMI, North-West University, South African.

Angele, L. (2008). Analysis of chosen strategies of asset and liability management in commercial banks. *Journal of Economics of Engineering Decision*, (57), (2).

Veerakumar, K. (2012). Non-performing assets in priority sector: A threat to Indian scheduled commercial banks. *International Research Journal of Finance and Economics*, 23-6, 93.

- Zeng, S. (2012). Bank non-performing loans (NPLs): A dynamic model and analysis in China. *Modern Economy*, 110–100 ,3.
- Michael, J. N., Vasanthi, G., & Selvaraju, R. (2006). Effect of non-performing assets on operational efficiency of Central-Cooperative banks. *Indian Economic Panorama*, 39–33 ,(3)16.
- Bernanke, B. S. (2010). Causes Of The Recent Financial And Economic Crisis.
- Meeker, L. G., & Gray, L. (1987). A note on non-performing loans as an indicator of asset quality. *Journal of Banking & Finance*, Elsevier, ,(1)11 168–161.
- Soheyla, N., Mehizad M., & Hadi, P.G. (2013). Asset and liability optimal management mathematical modeling for banks. *Journal of Basic and Applied scientific Research*, 493-484 ,(1)3.
- Kamrul, A. M. (2016). Measuring Financial Performance Based on CAMEL: A Study on Selected Islamic Banking in Bangladesh, *Asian Business Review* . Mar, 57- 47
- King, Robert G. Levine, Ross, (1993). Finance and growth : Schumpeter might be right,» Policy Research Working Paper Series 1083, The World Bank
- Lall, r. (2009). Why basel II failed and why any basel III is doomad. *Lobal economic governance programe*. GEG working paper, 52.
- Mishkin F. S., Matthews, K., Giuliadori, M. (2013). The economics of money, banking, and financial markets. Pearson education, 599.
- Panichi, Renato (2010), Response to the Basel Committee's Proposals on Bank Capital and Liquidity. New york. : Standard& Poor's Financial Services LLC.
- Hałaj ,Grzegorz .(2013), Optimal Asset Structure of a Bank Bank Reactions to Stressful Market Conditions. European Central Bank.
- Basel Committee on Banking Supervision. 15 Dec 2019
- Faculty of Economics, University of Niš, (2016) Major Aspects Of Asset Quality Review Process In European Union And Serbia

Vladimir Mirković, Branislav Dudić ,Zdenka Dudić,Morgan, D. P. (2002).
Rating banks: risk and uncertainty in an opaque industry. The
American Economic Review. 888-874 :(4) 92. [https://www.jstor.org/
stable/3083285](https://www.jstor.org/stable/3083285).



چکیده

برنامه‌های توسعه پنج‌ساله جمهوری اسلامی ایران، جهت‌دهی سیاستی اقتصاد کشور در میان‌مدت را تعیین می‌کند. بررسی نقاط ضعف و قوت این برنامه‌ها در تقویت برنامه‌ریزی‌های آتی مؤثر است. در این راستا، اندیشه‌شناسی برنامه‌های توسعه یکی از ضرورت‌ها است. در مقاله حاضر، برنامه تعدیل ساختاری و نسبت آن با برنامه‌های توسعه ۵ساله جمهوری اسلامی ایران با روش تحلیل محتوا، مورد بررسی قرار گرفته است؛ بدین ترتیب که هر یک از بندهای برنامه تعدیل ساختاری، شامل: توسعه صادرات، آزادسازی (قیمت‌ها، تجاری و مالی)، انضباط مالی، کوچک‌سازی دولت و خصوصی‌سازی، به‌عنوان مقولات، از برنامه‌های توسعه اول تا ششم پس از انقلاب استخراج و سیر تطور هر یک از این مقولات، ملاحظه شده و سپس برنامه‌های توسعه به لحاظ سازگاری با تعدیل ساختاری با یکدیگر مقایسه شده است. نتایج، نشان‌دهنده غلبه برنامه تعدیل ساختاری از برنامه دوم است؛ برنامه سوم و چهارم، یک برنامه منسجم تعدیل ساختاری است؛ در برنامه پنجم، سیاست‌های دیگری نیز در کنار بسته تعدیل اضافه‌شده است اما برنامه اول و ششم را نمی‌توان یک برنامه تعدیل ساختاری نامید. حمایت از تولید در تمامی برنامه‌ها مدنظر بوده اما با سیاست‌های مقتضی دیگر همراه نشده و برخی سیاست‌ها مانند آزادسازی مالی کاملاً بر ضد تولید جهت‌دهی شده‌اند. همچنین نهادهای لازم برای اجرای موفق سیاست‌ها، تعبیه و پیش‌بینی نشده است. در انتها پیشنهادهایی نیز برای تدوین برنامه هفتم توسعه، ارائه شده است. واژگان کلیدی: اقتصاد ایران، برنامه‌های ۵ساله اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی توسعه، استراتژی، تعدیل ساختاری

۱. دکترای اقتصاد از دانشگاه علامه طباطبایی و پژوهشگر پژوهشکده امور اقتصادی پست الکترونیک: zahrakheiridoust@gmail.com

۱- مقدمه

استراتژی یا راهبرد به معنی داشتن یک نقشه راه^۱ شامل سیاست‌های اقتصادی متعدد برای دستیابی به هدف توسعه اقتصادی است. توسعه اقتصادی یک فرایند تدریجی و مرحله به مرحله است. لذا برای دستیابی به اهداف چشم انداز، برنامه های میان مدت در یک سیر منطقی تنظیم می شوند. با این حال تفاهمی در خصوص اینکه مراحل توسعه یافتن چیست وجود ندارد. در این زمینه طی دهه های گذشته، استراتژی های مختلفی برای توسعه پیشنهاد شده است. هریک از این استراتژی ها در یک شرایط خاص تاریخی مورد توجه اقتصاددانها قرار گرفته و برخی از آنها همچنان استفاده می شود. یکی از این استراتژی ها بسته تعدیل ساختاری است. برخی از این استراتژی ها قائل به دولت حداقل و درهای باز هستند. اما برخی دیگر می گویند کشورهای توسعه یافته ابتدا استراتژی جایگزینی واردات و سپس توسعه صادرات را اتخاذ کرده اند و این چرخش پس از قدرت یافتن اقتصادشان بوده است. این استراتژی در خصوص کشورهای توسعه یافته ای چون آمریکا و انگلستان صادق است و در خصوص کشورهای تازه صنعتی شده مانند سنگاپور و سایر بره های جنوب شرقی آسیا نیز صدق می کند.

در کشور ایران با وجود سابقه ۷۰ ساله برنامه ریزی، درحالیکه بسیاری از اهداف توسعه اقتصادی محقق نشده است، هنوز در مورد نحوه تعیین و پیگیری و ارزیابی اهداف توسعه وفاق علمی و حتی عمومی وجود ندارد (عرب مازار و نورمحمدی ۱۳۹۵). با این حال بررسی مسیر طی شده فارغ از این دیدگاه های رقیب می تواند صورت پذیرد. بررسی اینکه برنامه های توسعه تاکنون چه مسیری را طی کرده اند و هر برنامه بر پایه کدام استراتژی های توسعه نگاشته شده و چه مسیری بر برنامه های توسعه حاکم بوده است ضروری است و می تواند مسیر پیش رو را روشن نماید. خصوصا با توجه به اینکه برنامه هفتم توسعه هنوز به تصویب نرسیده است این بررسی اهمیتی دوچندان می یابد.

مقاله حاضر با در نظر گرفتن این ضرورت به روشی کیفی سیاستهای اتخاذ شده در برنامه های توسعه اقتصادی پس از انقلاب را مورد بررسی قرار می دهد. یکی از مهمترین استراتژی هایی که در این برنامه ها غلبه دارد، برنامه تعدیل ساختاری است. لذا گزاره های استراتژی تعدیل ساختاری شامل توسعه صادرات، آزادسازی (قیمت‌ها، تجاری و مالی)، انضباط مالی، کوچک سازی دولت و خصوصی سازی در هریک از برنامه ها دنبال شده استخراج و با یکدیگر مقایسه می شود. همچنین به طور ضمنی حضور استراتژی های مختلف توسعه اقتصادی مانند توسعه انسانی و قابلیت‌ها، توسعه پایدار، رفع فقر، اصلاحات نهادی و قانونی، اقتصاد مقاومتی و ... نیز ملاحظه می شود.

مقاله در بخش های زیر ساماندهی شده است. بخش دوم مبانی نظری تحقیق است که شامل مروری بر تحول در اندازه و نقش دولت در اقتصاد و همچنین تعریف بسته تعدیل ساختاری است. در بخش بعد مروری بر تحقیقات صورت گرفته انجام می شود. بخش سوم به بررسی اجزاء استراتژی تعدیل ساختاری در برنامه های توسعه اختصاص دارد. بخش چهارم

تحلیل برنامه‌ها و بخش پنجم جمع‌بندی و نتیجه‌گیری است.

۲- مبانی نظری تحقیق: بسته سیاستی تعدیل ساختاری

دو نگرش حدی از حضور دولت در اقتصاد وجود دارد که در دهه ۹۰ میلادی تحولات تاریخی از سر گذراند. پیش از رکود جهانی ۱۹۳۰، غلبه با نگرش دولت حداقل کلاسیکی بود. پس از رکود بزرگ اقبالی به نظریات کینز ایجاد شد که در آن به نقش دولت برای ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی، محافظت از محیط زیست، رفع فقر، بهبود تکنولوژی، گسترش بهداشت و آموزش عمومی و ... تاکید می‌شد. در این دیدگاه کار مناسب برای دولت آن است که نگذارد فقر، مشروب خواری، بیکاری یا اجبار به کار فرد را برده خود کند.

در این دورانه‌میت عدالت اقتصادی-اجتماعی مورد نفی و انکار قرار نمی‌گرفت. اما بحث بر سر اولویت آن نسبت به رشد اقتصادی مطرح بود. ابتدا رشد اقتصادی بیشتر مورد توجه قرار گرفت اما آثار بی‌اعتنایی به فقر چنان با شدت نمودار شد که عدالت در متون توسعه از دهه ۱۹۶۰ به بعد به هدفی محوری تبدیل شد. این دیدگاه در قوانین رفاهی لیوید جرج پیش از جنگ جهانی تئودور روزولت در فاصله میان دو جنگ جهانی و رشد انفجار گونه فعالیت‌های دولت رفاه، پس از جنگ جهانی دوم باز تاب یافت (ریان، ۱۳۹۱).

در دهه ۷۰ سیاست‌های کینزی به شکست انجامید. به نظر می‌رسد در اثر افراط در خلق پول توسط دولتها چنین اتفاقی رخ داده باشد. در نتیجه این سیاستها بیکاری، تورم و بحران جدی انباشت سرمایه دامن گیر شد و سازمان همکاری اقتصادی کشورهای صادرکننده نفت در ۱۹۷۳ اوضاع را پیچیده تر کرد. از اواخر در دهه ۷۰ یکبار دیگر دولت حداقلی مکتب نئوکلاسیک مورد توجه قرار گرفت. در همین زمان که بحران بدهی گریبانگیر برخی کشورهای در حال توسعه بود، آنها مجبور به استقراض از نهادهای بین‌المللی شدند. بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول درازای پرداخت کمک، آن‌ها را مجبور به اجرای برنامه ای منسجم موسوم به تعدیل ساختاری نمودند. وزارت خزانه داری ایالت متحده آمریکا ۳ نیز در طرح این بسته مشارکت داشت. به علت حضور این سه سازمان در واشنگتن و همچنین منافیی که واشنگتن در این دوران داشت، این بسته سیاستی «اجماع واشنگتن» نام گرفت.

برنامه تعدیل ساختاری عبارت از مجموعه فعالیت‌های زمان‌بندی شده بر اساس بنیان ایدئولوژیک آزادی اقتصادی و نوعی برنامه اصلاح اقتصادی^۱ است که هدف ایجاد مجموعه توانایی‌ها در ساختار اقتصادی و اجتماعی برای واکنش خودجوش به تغییرات و دگرگونی‌های را دنبال می‌کند (مؤمنی، ۱۳۷۷: ۱۱۳).

استراتژی تعدیل ساختاری یک بسته سیاستی است که در دهه ۱۹۸۰ و پس از بحران بدهی کشورهای آمریکای لاتین، درازای پرداخت وام به ایشان از جانب صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مطرح شد که بعدها به دلیل قرار داشتن این سازمان‌ها در واشنگتن اجماع واشنگتن

1. Economic Reform

با وجود آنکه «اصلاح اقتصادی»، تغییرات نهادی گسترده به‌خصوص افزایش انعطاف‌پذیری یا گسترش ظرفیت جوابگویی اقتصادی به مسائل مختلف است. برای مثال سخت شدن شرایط عرضه پول یک سیاست تثبیتی است اما وقتی دولت بانک مرکزی را به‌عنوان نهادی مستقل به رسمیت بشناسد اقدام مزبور یک «اصلاح اقتصادی» خواهد بود (رحیمی بروجردی، ۱۳۷۳: ۴ و ۵).

نام گرفت. این کشورها مجبور به اجرای این استراتژی‌ها درازای دریافت وام بودند. پیشینه تاریخی این استراتژی به تاریخ نئولیبرالیسم بازمی‌گردد. در دهه ۱۹۳۰ و در هنگامه رکود بزرگ، اقتصاد کینزی مورد پذیرش کشورهای انگلیس و آمریکا و سایر کشورها قرار گرفت. کینز انتقادات جدی به لیبرالیسم داشت و در اصول آن تعدیلاتی ایجاد کرد که به نئولیبرالیسم مشهور است (منان، ۱۳۹۴: ۱۷۹، ریان، ۱۳۹۱، Mercille & Murphy (۲۰۱۵)). در همین دوران هابیک، فریدمن و گروهی دیگر در مونت پلرین دورهم آمدند و برای احیای ارزش‌های لیبرالی تلاش‌هایی را آغاز کردند. در دهه ۱۹۷۰ و با تجزیه اقتصاد کینزی، نئولیبرالیسم در اوج و یک دهه بعد بسته‌سیاستی متناسب با آن یعنی بسته تعدیل ساختاری مورد پذیرش قرار گرفت. اجرای بسته تعدیل توسط کشورهای آمریکای لاتین آنها را از دستیابی به مزایای تحولات در دانش توسعه اقتصادی که دقیقاً در همین زمان در حال شکل‌گیری بود، عملاً ناتوان ساخت.

برنامه تعدیل ساختاری دارای دو استراتژی مهم است: اتکا به نیروهای بازار در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی و تأکید بر بخش خصوصی به‌عنوان موتور توسعه یا تعدیل ساختاری. برنامه تعدیل ساختاری به چهار بخش کلی «تثبیت»، «آزادسازی»، «مقررات زدایی» و «خصوصی‌سازی» تقسیم می‌شود و استراتژی صنعتی شدن از طریق توسعه صادرات را دنبال می‌کند. سیاست‌هایی که به‌منظور دستیابی به هدف تعدیل ساختاری دنبال می‌شود به‌قرار زیر است:

- * تحدید جانشینی واردات و انگیزه برای گسترش صادرات از طریق کاهش ارزش پول ملی، ایجاد یک نرخ تبدیل واقعی ثابت، و حذف مالیات‌های وضع‌شده بر صادرات و آزادسازی تجاری
- * آزادسازی تجاری از طریق آزادسازی نرخ تسعیر و رژیم‌های تجاری و فعال کردن صرافی‌ها، همچنین کاهش محدودیت‌های تجاری شامل محدودیت‌های مقداری، مالیات بر صادرات و تعرفه‌های وارداتی

۳- پیشینه تحقیق

تاکنون ابعاد مختلف برنامه‌های توسعه در مطالعات گوناگون مورد توجه قرار گرفته است. از آن جمله غفاری و جعفری مقدم (۱۳۹۸) تحولات گفتمانی برنامه‌های توسعه، توکلی نیا و ضرغامی (۱۳۹۷) سیاست‌های مسکن، زارعان و همکاران (۱۳۹۷) توانمندسازی زنان سرپرست خانوار، جغتایی و همکاران (۱۳۹۵)، قاراخانی (۱۳۹۳) مؤلفه‌های توسعه اجتماعی، مجیدی و فرهادی (۱۳۹۵) اخلاق، ارغوانی پیرسلامی و غلامی (۱۳۹۷) دیپلماسی اقتصادی ایران، شقاقی (۱۳۹۶) نزدیکی به اهداف سند چشم‌انداز، عرب مازار و نورمحمدی (۱۳۹۵) اهداف اقتصادی، شاکری و همکاران (۱۳۸۶)، مسیرهای بهینه برای متغیرهای کنترل (سیاسی) و حالت (درونزا) اقتصاد ایران و هادی زنونز (۱۳۸۳) جایگاه صنایع فلزات اساسی و معادن وابسته را در برنامه‌های توسعه مورد مطالعه قرار داده‌اند. مقاله حاضر نیز در آستانه نگارش برنامه هفتم توسعه یکی دیگر از ابعاد برنامه‌های توسعه یعنی نوع نگاه آن‌ها به استراتژی تعدیل ساختاری را مورد بررسی قرار می‌دهد.

همچنین تحقیقاتی در زمینه استراتژی تعدیل در ایران صورت گرفته است. به‌عنوان مثال رحیمی بروجردی (۱۳۷۲)، مؤمنی (۱۳۷۷) و دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه‌بودجه (۱۳۷۳) مبنای

نظری تعدیل ساختاری را معرفی کرده اند. فهد^۱ (۲۰۲۱)، مک گالا^۲ (۲۰۲۱)، دونکور^۳ (۲۰۱۹)، فورستر^۴ و همکاران (۲۰۱۹) احمدی و مهرگان (۱۳۸۴)، و بابایی (۱۳۸۰) اثرات اجتماعی سیاست تعدیل را مورد بررسی قرار داده‌اند. سبحانی (۱۳۸۷)، خاندوزی (۱۳۸۹)، مظفری نیا (۱۳۹۵) بر غلبه رویکرد تعدیل بر برنامه‌های توسعه تأکید کرده‌اند اما به‌طور دقیق میان برنامه‌های توسعه و تعدیل ساختاری نسبت سنجی نشده است.

مقاله حاضر نحوه نگاه هریک از برنامه‌های ۵ ساله توسعه ایران به «استراتژی تعدیل ساختاری» و تحول برنامه‌ها در ارتباط با این استراتژی را بررسی می‌کند. همچنین به سایر استراتژی‌های توسعه نیز توجه اجمالی می‌نماید.

۱. آزادسازی قیمت‌ها از طریق حذف کنترل‌های مستقیم پولی و تصحیح قیمت‌های داخلی به‌گونه‌ای که

نمایانگر شرایط بازار باشد؛ آزادسازی تجاری یکی از مسیرهای دستیابی به این هدف است.

۲. آزادسازی مالی به معنای گسترش و تعمیق بازار پولی، مالی و سرمایه از طریق کاهش ذخایر قانونی،

آزادسازی نرخ سود بانکی، کاهش اعتبارات تکلیفی، کاهش موانع ورود به بخش بانکی، تقویت بازار

بورس و همچنین انتشار سپرده بین‌المللی، ایجاد صندوق‌های کشوری و تصویب قوانین و مقرراتی که به

خارجیان اجازه خرید و فروش سهام در بازار داخلی را می‌دهد (حاضری و سیف الهی، ۱۳۹۵)

۳. خصوصی‌سازی به معنای واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی

۴. تعدیل بودجه دولتی از طرق کاهش هزینه‌های دولتی، واگذاری بنگاه‌های دولتی به خصوصی، کاهش

یا حذف یارانه‌ها، شفافیت هزینه‌های دولتی و در نتیجه راحت‌تر کردن تصمیم‌گیری در مورد مخارج

دولتی، افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق گسترش پایه مالیاتی، کاهش یا حذف معافیت‌های مالیاتی

و آزادسازی مالی.

با شروع دهه ۱۹۹۰ اصول فوق همچنان پابرجا بود و کاهش فقر و بهبود محیط‌زیست نیز

در برنامه گنجانده شد. ضمن آنکه نهادهای مالی بین‌المللی از تعدیلات بودجه‌ای فراتر رفته و

مسائلی از قبیل کیفیت تعدیل بودجه مالی دولت، چتر حمایتی، مسائل محیط زیستی، اوضاع

سیاسی و دهها موضوع دیگر را نیز تحت پوشش قرار دادند (رحیمی بروجردی، ۱۳۷۲: ۶).

۴- اندیشه شناسی برنامه‌های توسعه ایران

در این بخش هریک از اجزاء سیاست تعدیل ساختاری در برنامه‌های توسعه بیان و سیاست‌های

اجرایی آن‌ها با یکدیگر مقایسه می‌شود.

جدول ۱: صنعتی شدن جایگزینی واردات - توسعه صادرات

برنامه سوم توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه اول توسعه
<p>*حمایت از تولید نرخ‌های ترجیحی برق، آب، گاز و ... تسهیلات اعتباری سیستم بانکی برای حمایت از صنایع کوچک و اشتغال‌زا اجازه به دولت برای خرید بخشی از کالاهای اساسی و دارو از داخل افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی و آبزیان، تولید علوفه به‌ویژه ذرت، سویا و پودر ماهی حمایت از تولیدکنندگان کود و سم داخلی برای کاهش واردات. حذف موانع غیرتعرفه‌ای و غیر فنی</p> <p>*توسعه صادرات تحقق جهش صادراتی از طریق استرداد حقوق گمرکی کالاهای صادرشده، حذف عوارض، مالیات و مجوز، حمایت از صندوق‌های غیردولتی توسعه صادرات، افزایش سرمایه بانک توسعه صادرات، مجوز استفاده از منابع مالی خارجی به بانک‌های صنعت و معدن، کشاورزی و توسعه صادرات پیش‌بینی اعتبار در بودجه سالیانه جهت مشارکت دولت در تأمین مالی توسعه صادرات با اولویت دانه‌های روغنی و زیتون و محصولات باغی. راه‌اندازی شبکه جامع اطلاع‌رسانی بازرگانی، فراهم کردن خدمات فنی و مهندسی (صدور ضمانت‌نامه بانکی با حداقل سپرده‌گذاری، امکان خروج ماشین‌آلات موردنیاز اجرای قرارداد بدون وثیقه گذاری، ارائه خدمات بیمه‌ای و بانکی با حداقل هزینه و کارمزد، ایجاد نظام اعطای اعتبار صادراتی به طرح‌های عمرانی، تعیین سهمیه خاص در سهمیه‌بندی اعتبارات نظام بانکی، تشکیل شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی و کمیته توسعه صادرات استان</p>	<p>*جایگزینی واردات جایگزین کردن مواد خام و نیمه ساخته داخلی به جای مواد وارداتی الزام شرکت‌های خارجی به انتقال دانش فنی و آموزش نیروی انسانی جلوگیری از ایجاد انحصار در امر واردات. جلوگیری از تبلیغات گمراه‌کننده در مورد کالاهای وارداتی. الزام واردکنندگان به ارائه خدمات بعد از فروش</p> <p>*حمایت از تولید از اهداف برنامه رسیدن به خودکفائی و صادرات کالاهای اساسی، دارو و سایر موارد از طریق نرخ‌های تعرفه‌ای و خرید تضمینی احداث و گسترش صنایع لازم و انبارهای فنی و سردخانه و تقویت سیستم حمل‌ونقل، تسهیلات بانکی ارزان قیمت، ایجاد زمینه عرضه مستقیم محصولات تولیدی بخش کشاورزی و حذف واسطه‌ها ادامه حمایت‌ها مشروط به سرمایه‌گذاری جدید انتقال و بهبود فناوری و مدرن کردن فرآیندهای تولیدی استفاده از توان داخلی کشور در ساخت و نصب تجهیزات و ماشین‌آلات ایجاد و توسعه حمایت از صنایع تبدیلی و روستایی و دستی، بافندگان فرش دستباف حمایت از مخترعین و مبتکرین توسعه و حمایت از صنایع کوچک، صنایع تبدیلی، صنایع و مشاغل خانگی، خدمات فنی و توسعه و احیاء صنایع دستی با اولویت مناطق روستایی و هدایت منابع عمومی به سمت طرح‌های زودبازده و کوچک منطقه‌ای</p> <p>*توسعه صادرات اتخاذ سیاست‌های ارزی و تعرفه‌ای مناسب حمایت از صادرکنندگان (تسهیلات و ارائه خدمات و اطلاعات)، تقویت بانک توسعه صادرات اصلاح قانون صادرات و واردات و حمایت از سرمایه‌گذاری جهت افزایش ارزش افزوده صنایع تبدیلی برقراری مشوق‌های صادراتی، عودت حقوق و عوارض گمرکی کالاهای صادراتی، و روش‌های گوناگون بازاریابی، مالی و بیمه مانند صندوق ضمانت صادرات و بیمه صادراتی، و کمک‌های سیاسی</p>	<p>*جایگزینی واردات جایگزین کردن مواد خام و نیمه ساخته داخلی به جای مواد وارداتی</p> <p>*حمایت از تولید حمایت از بهبود کیفیت تولید تجدیدنظر در روش قیمت‌گذاری حمایت از تولیدکنندگان بخش کشاورزی () تضمین خرید، تأمین خسارت و بیمه، بهبود قیمت‌های نسبی و ایجاد زمینه‌های تعادل و هماهنگ کردن سایر بخش‌ها با این بخش). حمایت صنعت خصوصاً ماشین‌سازی و واسطه‌ای (جلوگیری تدریجی از ورود کالاهای صنعتی مصرفی به کشور هم‌زمان با رشد صنایع مادر، لغو تدریجی بخشودگی‌های حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای (به‌جز کشاورزی و فناوری) افزایش تولیدات بخش صنایع، معادن و کشاورزی به منظور صادرات</p> <p>*توسعه صادرات تجدیدنظر در روش قیمت‌گذاری برخورداری واحدهای تولیدی صادراتی از تسهیلات خاص گمرکی و بازرگانی جهت ورود مواد اولیه، قطعات یدکی و ماشین‌آلات، برداشتن کلیه موانع و ایجاد همه‌گونه تسهیلات برای توسعه صادرات کالاهای صنعتی ایجاد مناطق آزاد صنعتی جهت استقرار صنایع تولیدکننده محصولات صادراتی و جذب سرمایه این صنایع</p>

ادامه جدول ۱: صنعتی شدن جایگزینی واردات - توسعه صادرات

برنامه ششم توسعه	برنامه پنجم توسعه	برنامه چهارم توسعه
<p>* سهم بخش صنعت و معدن از تسهیلات پرداختی سالانه حداقل ۴۰٪ در نظر گرفته شده و طرح نوسازی و بازسازی صنایع، اقدامات حمایتی و تشویقی، تأمین تسهیلات اعتباری، تقویت صادرات غیرنفتی و حمایت مؤثر از فعالیت صنایع کوچک و متوسط و دریایی، توسعه فعالیت‌های معدنی و حمل‌ونقل در دستور کار قرار دارد.</p> <p>صنایع زیر به‌طور خاص مورد توجه این برنامه قرار گرفته است:</p> <p>بخش تعاون، صنعت بیمه، صنعت هوا و فضا و دفاعی،</p> <p>صنایع کوچک و متوسط، دارو، فرش، پتروشیمی، حمایت از سازندگان داخلی تجهیزات حمل‌ونقل زمینی به‌نحوی که تا پایان اجرای قانون برنامه حداقل ۸۵٪ دانش در داخل صورت گیرد. واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی شهرستان‌ها، توسعه صادرات روستاها و توسعه حداقل ۵۴ خوشه کسب‌وکار روستایی و ساخت ۹۸ ناحیه صنعتی روستایی</p>	<p>* تدوین سند ملی توسعه بخش‌های صنعت و معدن، تهیه راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی و معدنی با اهداف زیر:</p> <p>۱- ارتقاء سطح رقابت‌مندی صنایع کشور و انتقال مزیت‌های نسبی از مواد اولیه و خام به توانایی‌های فناورانه ۲- متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی و افزایش سهم محصولات دارای پردازش بیشتر ۳- شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی، ۴- نشان تجاری ۵- ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ رقابت‌پذیر، ۶- توسعه زنجیره ارزش پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیرفلزی)</p> <p>۷- افزایش همکاری صنعت و دانشگاه، ۸- ساخت تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی، تمهیدات تعامل صنایع با شهرک‌های فناوری و پارک‌های علم و فناوری ۹- نوسازی و ارتقاء بهره‌وری ۱۰- معافیت مالیاتی، ۱۱- تحقق شاخص‌های اصلی علم و فناوری سیاست‌ها:</p> <p>اعطای تسهیلات به شرکت‌هایی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند و طرف‌های خریدار کالا و خدمات ایرانی در بازارهای هدف صادراتی، کمک‌ها، تسهیلات، مشوق‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم خود در حوزه صادرات غیرنفتی</p> <p>* سیاست‌های واردات:</p> <p>تنظیم تعرفه‌های مؤثر واردات برای کالاهای کشاورزی، ممنوعیت برقراری موانع غیرتعرفه‌ای و غیر فنی برای واردات به‌جز محصولات کشاورزی، معاف بودن واردات نهاده‌های تولید از تعرفه</p>	<p>* حمایت از تولید</p> <p>هدف تحقق رشد تولید صنعتی و معدنی متوسط سالانه ۱۱٫۲٪ و سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی ۱۶٫۹٪ از طریق تجهیز منابع لازم در توسعه صنعتی و معدنی از طرق مختلف، سیاست‌گذاری در زمینه تولیدات صنعت خودرو سواری، خرید کالاها و خدمات در عرصه‌های نوین مورد تقاضای دولت از داخل</p> <p>تقویت مزیت‌های رقابتی و توسعه صنایع انرژی بر، معدنی، پتروشیمی، تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره‌های پایین‌دستی، تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط، بهبود و گسترش سیستم‌های اطلاع‌رسانی، توسعه فناوری و بهره‌مندی از جریان‌های سرریز فناوری، گسترش تجارت الکترونیک، انجام مناقصه‌ها، مزایده‌ها و مسابقه‌های و عملیات مالی اعتباری، ایجاد بازارهای مجازی، ایجاد شعبی برای بررسی جرایم الکترونیکی، ایجاد زمینه مشارکت تشکلی‌های قانونی غیردولتی صنفی - تخصصی در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های صادرات و رقابت</p> <p>* توسعه صادرات</p> <p>هدف افزایش سهم صادرات غیرنفتی از (۲۳٫۱٪) در سال ۸۲ به (۳۳٫۶٪) در سال ۸۸ ممنوعیت مالیات و عوارض و هرگونه مجوز برای صادرات کالاها غیرنفتی و خدمات، عوارض ویژه‌بر صادرات مواد اولیه فرآوری نشده، تنظیم تعرفه واردات نهادهای مبتنی بر حمایت از صادرات، جلب سرمایه‌گذاری خارجی، افزایش سرمایه صندوق ضمانت صادرات ایران و گسترش پوشش بیمه‌ای آماده‌سازی سواحل و جزایر ایرانی خلیج فارس تجهیز مبادی و مجاری ورودی، ساماندهی بازارچه‌ها و مبادلات مرزی، یارانه‌ها و جوایز صادراتی، حذف کلیه موانع غیرتعرفه‌ای و غیر فنی تدابیر و اقدامات مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضد دامپینگ راه‌اندازی دفاتر نمایندگی‌های سازمان توسعه تجارت در کشورهای هدف نوین‌سازی شبکه‌های توزیع کشور و پیوستن به سازمان تجارت جهانی</p> <p>برقراری هماهنگی میان سیاست‌های مالی و پولی با سیاست‌های استراتژیک تجاری، بازنگری قانون مقررات صادرات و واردات، قانون امور گمرکی و قانون مناطق آزاد</p>

طبق جدول ۱ ملاحظه می شود که برنامه اول و دوم استراتژی جایگزینی واردات را دنبال کرده اند و از برنامه سوم توسعه صادرات استراتژی غالب به حساب می آید. سازوکارهای حمایتی در برنامه اول از روش های قیمتی تا محدودیت های تعرفه ای و غیرتعرفه ای وارداتی، تضمین خرید، معافیت ها و بخشودگی ها و ... انجام می شود. در برنامه دوم علاوه بر تعرفه و خرید تضمینی بعضی سیاست های دیگر مثل گسترش حمل و نقل و حذف واسطه ها مورد توجه قرار گرفته است. در مورد موانع غیرتعرفه ای در این برنامه صحبت نشده است. برنامه سوم حمایت از تولید داخلی به صورت محدود و از طریق اعطای تسهیلات و نرخ های ترجیحی دنبال می شود و حتی به حمایت های تعرفه ای اشاره ای نمی شود. بلکه حذف کلیه موانع غیر تعرفه ای و غیر فنی اهمیت می یابد. برای توسعه صادرات نیز تلاش برنامه اول در جهت برداشتن موانع صادرات، همه نوع تسهیل صادرات کالاهای صنعتی اولیه و واسطه ای و ایجاد مناطق آزاد صنعتی و تجاری است. در برنامه دوم مشوق های صادراتی و حمایت های تعرفه ای حمایت های فنی مانند ایجاد صندوق ضمانت صادرات به چشم می خورد و حذف موانع غیرتعرفه ای در دستور کار قرار می گیرد. توسعه صادرات از روش های مالی تا کمک های فنی، مهندسی و اطلاعاتی (راه اندازی شبکه جامع اطلاع رسانی بازرگانی کشور)، تشکیل شورای عالی توسعه صادرات و استفاده از منابع خارجی صورت می گیرد. در برنامه چهارم توسعه صنعتی از مهم ترین اهداف این برنامه است که عمدتاً در دو گروه صنایع مبتنی بر منابع و صنایع نوین مبتنی بر فناوری و تجارت الکترونیک و قدری هم در کشاورزی و خودروسازی تمرکز و حمایت از تولید و جهش صادرات در همین راستا قرار دارد. بسیاری از الزامات غیرتعرفه ای و پولی خیلی بیشتر از برنامه سوم مورد توجه قرار دارد. مانند ایجاد بازارچه های مرزی، فراهم کردن اطلاعات، زمینه های فروش در بازارچه های مرزی و کشورهای مبدأ... . در برنامه پنجم تهیه راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی در دستور کار قرار می گیرد و راهکارهای متنوعی برای گسترش صنعت در نظر گرفته می شود. در برنامه ششم یک هدف کلی پرداخت ۴۰٪ از تسهیلات به بخش صنعت مورد توجه است. برخی صنایع خاص مانند حمل و نقل، دفاعی، انرژی و پتروشیمی، صنایع کوچک و متوسط، صنایع روستایی، فرش و دارو مورد توجه خاص قرار گرفته و برنامه هایی برای حمایت و خودکفایی در آنها به چشم می خورد.

جدول ۲: آزادسازی تجاری

برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه
وجود موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای	سکوت در زمینه موانع غیرتعرفه‌ای	یکسان‌سازی نرخ ارز حذف موانع غیرتعرفه‌ای و غیر فنی،
برنامه چهارم توسعه	برنامه پنجم توسعه	برنامه ششم توسعه
آزادسازی نرخ ارز کنترل نوسانات شدید نرخ ارز در تداوم سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز، به‌صورت نرخ شناور مدیریت‌شده حذف موانع غیرتعرفه‌ای و غیر فنی	تعیین نرخ ارز به‌صورت شناور مدیریت‌شده پیوستن به سازمان تجارت جهانی و سیاست‌هایی در جهت توسعه صادرات و حذف موانع غیرتعرفه‌ای واردات توسعه مناطق آزاد	اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر ساختن کالاهای تولید داخل برای صادرات تلاش برای الحاق به سازمان تجارت جهانی برای جلوگیری از اعمال تبعیض‌های ناروا علیه صادرات ایران با رعایت مصالح کشور

منبع: یافته‌های پژوهش

طبق جدول ۲ شکل‌گیری مناطق آزاد از برنامه اول دنبال می‌شود. برنامه سوم حذف موانع غیرتعرفه‌ای و غیر فنی و یکسان‌سازی نرخ ارز را در دستور کار دارد که در برنامه چهارم و پنجم آزادسازی تجاری گسترش می‌یابد. در برنامه ششم تلاش برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی مطرح است اما دلیل آن نه آزادسازی تجاری بلکه کسب قدرت به‌منظور جلوگیری از تبعیض بیان‌شده و سیاست‌های تجاری نیز باهدف آزادسازی نیست بلکه با رویکرد رقابت‌پذیر کردن در جهت صادرات بیان‌شده است.

جدول ۳: آزادسازی قیمت‌ها

برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه
قیمت‌گذاری محصولات تولیدی، وارداتی و صادراتی به‌نحوی که از تولید و صادرات حمایت گردد. تعیین قیمت کالاهای اساسی، کشاورزی صنعتی و خدماتی که لازم به تعیین قیمت آن است و همچنین کالاهای وارداتی در راستای تعیین قیمت‌های تعادلی اعمال نرخ تصاعدی بر تعرفه‌های مصرف آب، برق و گاز و ...	قیمت فرآورده‌های نفتی افزایش می‌یابد. اعمال نرخ تصاعدی بر تعرفه‌های مصرف آب، برق و گاز ساماندهی قیمت‌گذاری برای به وجود آوردن امکان نظارت و کنترل	بیارانه نهاده‌های کشاورزی مانند کود، سم و بذر در طی مهر و موم‌های برنامه حفظ و ادامه می‌یابد و دولت وظیفه دارد قیمت تضمینی برای کالاهای اساسی و برق تعیین می‌شود. قیمت حامل‌های انرژی هر سال اعلام می‌شود.
برنامه چهارم توسعه	برنامه پنجم توسعه	برنامه ششم توسعه
آقیمت‌گذاری نفت کوره، نفت گاز و بنزین بر مبنای قیمت‌های عمده‌فروشی خلیج فارس سیاست‌گذاری لازم برای خودرو سواری مطابق با میزان مصرف سوخت در حد استاندارد جهانی و عرضه آن باقیمت رقابتی - قیمت‌گذاری به کالاهای و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد و قیمت تضمینی برق اعلام می‌شود.	قیمت‌گذاری محدود به خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای می‌شود. وزارت بازرگانی مجاز است امور اجرائی تنظیم بازار اعم از تأمین، ذخیره‌سازی، توزیع، بازرسی و قیمت‌گذاری کالاهای و خدمات را به تشکلهای صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها و همچنین تشکلهای مردم‌نهاد حمایت از مصرف‌کننده واگذار نماید. قراردادهای بلندمدت خرید تضمینی برق، انرژی‌های نو و انرژی‌های پاک آزادسازی کامل نرخ حمل‌ونقل هوایی	اکاهش حداقل ۱۰٪ در شکاف قیمت دریافتی تولیدکنندگان و قیمت پرداختی مصرف‌کنندگان نهایی این محصولات در طول اجرای قانون برنامه اصلاح قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاهای و خدمات یارانه‌ای با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات وزارت نیرو باید قیمت خرید برق را با توجه به ساز و کار بازار در بورس تعیین نماید.

منبع: یافته‌های پژوهش

جدول ۳ نشان می‌دهد در برنامه اول کالاهای زیادی مشمول قیمت گذاری بوده‌اند. در سال‌های برنامه دوم تأکید بر نظارت و کنترل بر قیمت‌هاست اما روش آن ذکر نشده است. در این برنامه با افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی و نرخ تصاعدی تعرفه کالاهای اساسی مواجه هستیم. در برنامه سوم قیمت‌گذاری کالاهای محدود به کالاهای اساسی، حامل‌های انرژی و قیمت تضمینی محصولات کشاورزی و برق است. در برنامه چهارم هم روال برنامه سوم وجود دارد. برنامه چهارم برای آزادسازی قیمت خودرو نیز هدف‌گذاری کرده است اما آن را نه از طریق کاهش تعرفه‌ها و آزادسازی تجاری بلکه با سیاست‌گذاری برای بهبود کیفیت خودروها دنبال می‌کند. در برنامه پنجم نیز قیمت‌گذاری محدود است و علاوه بر موارد برنامه‌های قبل آزادسازی نرخ حمل‌ونقل هوایی مورد تأکید است. تلاش شده است تا امور اجرائی تنظیم بازار به شکل‌ها، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها واگذار شود. در برنامه ششم اصلاح قیمت آب و حامل‌های انرژی در دستور کار قرار دارد و کاهش قیمت محصولات از طریق کاهش هزینه‌های واسطه‌گری دنبال می‌شود.

جدول ۴: آزادسازی مالی

برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه
<p>آزادسازی مالی از طریق اصلاح نظام بانکی و ایجاد بانک‌های خصوصی، تقویت بازار بورس (راه‌اندازی بورسهای منطقه‌ای و کالایی)</p> <p>به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود از اوراق مشارکت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران استفاده نماید.</p> <p>سقف تسهیلات و اعتبارات بانکی در این برنامه وجود ندارد. کاهش نرخ ذخیره قانونی در این برنامه.</p> <p>تک‌نرخ شدن تسهیلات بانکی</p> <p>شروع استفاده از بانکداری الکترونیک</p>	<p>افزایش سقف تسهیلات بانکی در طول برنامه تا حداکثر (۴۳۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال</p> <p>شروع شکل‌گیری بانک‌های خصوصی و کاهش ذخایر قانونی بانک مرکزی</p>	

برنامه ششم توسعه	برنامه پنجم توسعه	برنامه چهارم توسعه
<p>هدف دولت گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه) است. به این منظور سیاست‌های زیر دنبال می‌شود:</p> <p>پرداخت بدهی‌های دولت از طریق انتشار اوراق بهادار و انتشار اسناد خزانه اسلامی</p> <p>افزایش نقش صنعت بیمه در نظام تأمین مالی و در کنار آن اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمشکل پولی جهت ارتقای شفافیت و سلامت و کاهش نسبت مطالبات غیر جاری به تسهیلات</p> <p>تدوین سازوکار لازم و کارآمد برای کاهش فاصله بین نرخ سود تسهیلات و سپرده‌های بانکی سالانه به میزان ۱۰٪</p> <p>ارتقای شفافیت اطلاعات در بازار سرمایه و راه‌اندازی مؤسسات رتبه‌بندی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تأمین مالی بین‌المللی</p> <p>توسعه بازار سرمایه با تأکید بر طراحی و مهندسی ابزارهای مالی و کالایی، توسعه بازار انرژی و عرضه نفت خام و فرآورده‌های نفتی در بورس انرژی، اصلاح نهادی حاکمیت شرکتی برای شرکت‌های عام و نهادهای مالی</p> <p>اجازه حضور و مشارکت مؤسسات مالی و اعتباری خارجی در ایران</p> <p>اختصاص حداقل ۱۵٪ تسهیلات بانک‌های عامل غیرتخصصی کشور به بخش کشاورزی کاهش اختلاف حقوق و مزایای بین مقامات، رؤساء مدیران و کارکنان در مشاغل و شرایط مشابه از ۲۰٪ تجاوز نکند</p>	<p>افزایش شفافیت و رقابت سالم بانک‌ها و افزایش نظارت بانک مرکزی و همچنین تکمیل سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان و</p> <p>حمایت مالی از ایجاد و توسعه بورس ایده و بازار فناوری</p> <p>تعیین فعالیت شرکت‌های در حال واگذاری از ضوابط سازمان بورس</p> <p>در این برنامه بخش جداگانه‌ای تحت عنوان بازار سرمایه به منظور ارتقاء بازار سرمایه و بورس وجود دارد.</p> <p>در این برنامه ارتباط میان بازار سرمایه و سایر بخش‌های اقتصادی (بازرگانی، اسناد و املاک و ...) مورد توجه است.</p> <p>تعریف سه ابزار جدید تأمین مالی: عقوداسالمی استصناع؛ مراجعه و خرید دین برای بازار پول</p>	<p>از ابتدای برنامه چهارم، هرگونه سهمیه‌بندی تسهیلات بانکی (تفکیک‌بخش‌های مختلف اقتصادی و منطقه‌ای) و اولویت‌های مربوط به بخش‌ها و مناطق، با تصویب هیأت‌وزیران، از طریق تشویق سیستم بانکی با استفاده از یارانه نقدی و وجوه اداره شده صورت می‌گیرد.</p> <p>گسترش و تعمیق بازار پولی، مالی و سرمایه؛ ایجاد تنوع در ابزارهای مورد استفاده، ایجاد بانکداری الکترونیک، گسترش بورس، ایجاد بازارهای اوراق بهادار خارج از بورس و ارتباط با بورس‌های منطقه‌ای و جهانی و راه‌اندازی شبکه ملی دادوستد الکترونیک اوراق بهادار، سه درصد (۳٪) از سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران</p> <p>بر مبنای درصد سال ۱۳۸۳ در اختیار بانک‌های کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن (هر بانک ۱٪) قرار گیرد.</p>

منبع: یافته‌های پژوهش

بر اساس جدول ۴ در برنامه اول آزادسازی مالی و استفاده از سیاست‌های پولی به صورت محدود دیده می‌شود و نرخ ذخیره قانونی و تعیین حداقل سود مهم‌ترین سیاست‌های پولی در سال‌های این برنامه است. برنامه دوم شروع آزادسازی مالی با تشکیل بانک‌های خصوصی است. در برنامه سوم آزادسازی با شدت بیشتری دنبال می‌شود. نرخ تسهیلات بانکی که در سال‌های قبل در بخش‌های مختلف به میزان مختلفی اعمال می‌شد در این برنامه تک‌نرخ می‌شود. نرخ ذخیره قانونی کاهش یافته و اوراق مشارکت به عنوان یکی دیگر از ابزارهای سیاست پولی (ابزار عملیات بازار باز) مورد استفاده قرار می‌گیرد. خصوصی‌سازی بانک‌ها با سرعت بیشتری دنبال می‌شود. در برنامه چهارم این روند گسترش می‌یابد. در برنامه پنجم به ابزار جدید برای بازار پول تعریف می‌شود و تقویت بازار سرمایه در دستور کار دولت قرار می‌گیرد. در برنامه

ششم نیز یکی از اهداف گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه) است. استفاده از اعتبارات خارجی نیز در این برنامه مورد تأکید است. شفافیت اطلاعات در بازار سرمایه و پول در کنار نظارت در این برنامه مورد توجه قرار گرفته است. یکی دیگر از اقدامات این است که کف ۲۰ درصدی میان حقوق و مزایای افراد سازمان وجود داشته باشد اما سقف تفاوتها دیده نشده است.

جدول ۵: انضباط مالی دولت

برنامه سوم توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه اول توسعه
اصلاح نظام بودجه‌ریزی به روش هدفمند و عملیاتی، تقویت نظم و انضباط‌اداری و مالی، ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام» و «حساب ذخیره ریالی»، ممنوعیت تأمین کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی، طراحی سیاست‌های پولی و ارزی به‌منظور کاهش بدهی دولت،	حذف استقراض در بودجه عمومی دولت و امحاء تدریجی آن در بودجه کل کشور و امحاء تدریجی تعهدات خارجی.	نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی از ۹٫۶ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۰٫۲ درصد در سال ۱۳۷۲ کاهش می‌یابد. خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی از ۱۱۶۷۶٫۵ میلیارد ریال در سال ۶۷ به ۱۷۴۸۹٫۲ میلیارد ریال در سال ۷۲ افزایش خواهد یافت که نشان‌دهنده رشد سالانه‌ای به‌طور متوسط ۸٫۴ درصد است.

برنامه ششم توسعه	برنامه پنجم توسعه	برنامه چهارم توسعه
<p>بخش ۲- بودجه و مالیه عمومی است. اهداف آن تحقق صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی، اصلاح نظام درآمدی دولت و همچنین قطع وابستگی بودجه به نفت، انطباق بودجه‌های سنوایی با قانون برنامه ششم، انضباط مالی، اصلاح فرآیند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و نظارت بر عملکرد و هزینه‌های دولت از طریق:</p> <p>سیاست‌هایی از قبیل برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید ممنوع است. تعیین عوارض مالیات بر ارزش‌افزوده آلاینده‌گی ارزش‌افزوده گاز طبیعی و شماره‌گذاری خودروها</p> <p>سهم ۳۰٪ صندوق توسعه ملی از صادرات نفت و گاز در سال اول و اضافه شدن سالانه حداقل ۲٪ به این سهم.</p> <p>تنظیم سالیانه اعتبارات ۲۰٪ دستگاه‌های اجرایی به‌صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد</p> <p>سالانه حداقل ۱۰٪ بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی تسویه گردد.</p> <p>پراورد منابع و مصارف عمومی در جدول ۶ آمده.</p> <p>بر اساس اقتصاد مقاومتی مبنی بر تحول اساسی در ساختارها و اصلاح و ارتقای نظام مدیریت مالی و محاسباتی دولت و همچنین مدیریت بدهی‌ها اقداماتی نظیر ساماندهی خزانه‌داری کل کشور، ساماندهی نظام مالی - محاسباتی کشور، ارتقاء و انطباق نظام نظارت مالی با نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، ساماندهی بدهی‌های دولت از طرق مختلف در دستور کار است.</p> <p>بخش ۳- نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد است که اهدافی نظیر اصلاح نظام اداری، صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری و هزینه‌های زائد است. راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا با امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم تکلیف قوه قضاییه به ایجاد سامانه سجل محکومیت‌های مالی و امکان استعلام برخط کلیه محکومیت‌های مالی برای بانک‌ها، مؤسسات مالی، دستگاه‌های اجرایی و دفاتر اسناد رسمی</p>	<p>انضباط مالی دولت تداوم فعالیت حساب ذخیره ارزی با اعمال برخی اصلاحات، تنظیم تعهدات و بدهی ارزی کشور، ممنوعیت تأمین کسری بودجه دولت از محل استقرار از بانک مرکزی و سیستم بانکی و تحمیل کسری بودجه به دولت قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز با اجرای کامل قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و گسترش پایه‌های مالیاتی، اعتبارات هزینه‌ای دولت سالانه حداکثر دو درصد (۲٪) کمتر از نرخ تورم افزایش یابد و</p>	<p>تأمین کسری بودجه از طریق استقرار از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیستم بانکی ممنوع است. تداوم فعالیت حساب ذخیره ارزی و ممنوعیت استفاده از آن برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه عمومی</p>

بر اساس یافته های جدول ۵ انضباط مالی در تمام برنامه ها مدنظر است اما انضباط مالی به شکل عدم استقراض از بانک مرکزی از برنامه سوم مورد توجه قرار گرفته است. همچنین حساب ذخیره ارزی از برنامه سوم تعریف شده است. در برنامه ششم نامی از استقراض از بانک مرکزی نیامده اما برنامه های متعددی برای انضباط مالی دولت، قطع وابستگی بودجه به نفت و همچنین اهداف تحول اساسی در ساختارها و اصلاح و ارتقای نظام مدیریت مالی و محاسباتی دولت و مدیریت بدهی ها بیان شده است.

جدول ۶: کاهش تصدی گری، تقویت حاکمیت دولت و کوچک سازی

برنامه سوم توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه اول توسعه
<p>کاهش حجم تصدی ها و کوچک سازی دولت، کاهش تعداد کل کارکنان دولت، واگذاری کلیه خدمات کارکنان دولتی به بخش غیردولتی و کاهش تعداد و وظایف شرکت های دولتی از اهداف برنامه است.</p> <p>جلب گیری از مفاسد اداری، و رضایت و تکریم ارباب رجوع، افزایش کارایی و بهره وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول، به جای کنترل مراحل انجام کار و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود به صورت مستقل، شفافیت و قانون گرایی با ایجاد «سازمان امور مالیاتی کشور»، طراحی و راه اندازی نظام جامع اطلاعات مالیاتی و ترویج خود اظهاری، تأمین نیروی انسانی کمی و کیفی و ایجاد فضاهای آموزشی و پرورشی و فراهم نمودن تجهیزات آموزشی و وسایل نقلیه به گونه ای که تبعیض بین مناطق و روستایی نباشد و برای ورود دانش آموزان از ابتدائی به راهنمایی و متوسطه امکانات لازم فراهم گردد.</p> <p>استمرار تصدی دولت در درمان بستری برای مناطق کمتر توسعه یافته و شهرهای کوچک و واگذاری توسعه مراکز درمان بستری شهرهای بزرگ به بخش غیردولتی</p>	<p>تدوین حدود وظایف دولت، تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش وظایف تصدی تا حد ضرورت.</p> <p>اصلاح ساختار و کاهش هزینه های دولت، کاهش بودجه جاری بخش های اقتصادی از طریق کاهش تصدی.</p> <p>کاهش نیروی کار غیر ضرور.</p> <p>واگذاری بخشی از فعالیت های اقتصادی و اجرائی و عمرانی دولت به مردم و کاهش تشکیلات دولت به گونه ای که نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی کاهش یابد.</p> <p>تحت پوشش قرار دادن کلیه کودکان و نوجوانان لازم التعلیم و تقویت آموزش های عمومی.</p> <p>مجوز ایجاد دوره های شبانه و خاص دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و تشویق بخش غیردولتی به سرمایه گذاری در زمینه آموزش عالی با اعطای تسهیلات بانکی و سایر حمایت های تشویقی</p> <p>تأمین بهداشت عمومی و گسترش بیمه همگانی.</p>	<p>تعیین حدود حاکمیت، انتقال پاره ای از وظایف دولت به بخش غیردولتی در جهت کاهش بار مالی دولت و ارتقاء کیفیت خدمات،</p> <p>تعدیل هزینه های جاری مربوط به زبان شرکت های دولتی، کاهش تدریجی کارکنان پشتیبانی دولت،</p> <p>تغییر سیستم سهمیه بندی کالاهای اساسی، اصلاح در ساختار سازمانی دولت، آموزش به تمام کودکان لازم التعلیم، ایجاد و گسترش مراکز آموزش عالی در بخش های محروم</p> <p>تأسیس دوره های شبانه و دوره های خاص، سطح پوشش خدمات آموزشی دولتی بخش های اجتماعی (آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی) از اولویت خاصی برخوردار بوده و در کل هزینه های دولت از ۳۲٫۸٪ در سال ۶۷ به ۴۵٫۷٪ در سال ۷۲ افزایش می یابد.</p> <p>تأمین هزینه ها از افزایش درآمدهای مالیاتی و اختصاص درآمدهای حاصل از صادرات نفت است.</p> <p>جلب مشارکت مردم در ایجاد و اداره مؤسسات آموزش و تأمین هزینه شهرهای متوسط و بزرگ توسط ساکنان آن ها.</p>

برنامه ششم توسعه	برنامه پنجم توسعه	برنامه چهارم توسعه
<p>موارد زیر در زمینه کاهش تصدی‌گری دولت در این برنامه اشاره شده: کاهش نقش مردمی شدن اقتصاد و کاهش نقش تصدی‌گری دولت در صنعت بیمه خرید راهبردی خدمات و واگذاری امور تصدی‌گری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، تصدی‌گری فرهنگی و هنری زارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صداوسیما کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان ۱۵٪ نسبت به وضع موجود از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضروری، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری</p>	<p>در برنامه قیدشده که مواردی که در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری وظایف تصدی دولت به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار می‌شود، واگذاری وظایف، رافع مسؤولیت حاکمیتی دولت در مقابل شهروندان نیست. تنظیم رابطه دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی که عهده‌دار وظیفه تصدی‌های واگذارشده دولت شده‌اند. ایجاد دفاتر پیشخوان دولت کاهش تعداد کل کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل‌واگذاری به‌استثناء اعضاء هیئت‌علمی سالانه حداقل (۲٪) تهیه برنامه جامع مدیریت شهری از طریق واگذاری تصدی‌های دستگاه‌های دولتی. برون‌سپاری فعالیت‌های غیر حاکمیتی و تصدی‌گری‌های بخش کشاورزی، حمل‌ونقل و امور رفاهی دانشگاه‌ها، عملیات اجرائی سنجش کیفیت و رتبه‌بندی وزارت علوم و بهداشت تقویت حاکمیت وزارت علوم با مدیریت واحد برای امور دانشجویی زمینه‌سازی حضور فعال و مؤثر بخش غیردولتی در توسعه آموزش‌های رسمی و غیررسمی مهارتی و علمی کاربردی کشور. افزایش و تسهیل مشارکت بهره‌برداران از آموزش فنی و حرفه‌ای در بخش‌های دولتی و غیردولتی.</p>	<p>بخش ششم این برنامه نوسازی دولت و ارتقاء اثربخشی حاکمیت است. در این بخش نقش و وظایف دولت در حوزه‌های «امور حاکمیتی»، «امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور تصدی‌های اقتصادی» تعریف و شرح می‌شود. وظایف امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولت با استفاده از شیوه‌های متعدد (اعمال حمایت‌های لازم برای توسعه بخش غیردولتی مجری این وظایف، خرید خدمات از بخش غیردولتی، اجاره و واگذاری امکانات و واگذاری بخشی از مدیریت، و در غیر این صورت ایجاد و اداره واحدهای دولتی با رویکرد هدفمند و نتیجه‌گرا توسط بخش غیردولتی) انجام خواهد شد. وظایف مربوط به تصدی‌های اقتصادی دولت به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد. کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیت دولت از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی محول می‌گردد. تفکیک کامل وظایف دستگاه‌ها برای اعمال حاکمیت و بر اساس محورهای مختلف استخدام‌های جدید در دستگاه‌های دولتی از ۵۰٪ تعداد کارکنانی که خارج می‌شوند تجاوز نکند. توسعه زمینه‌های برنامه آموزش برای همه و اجباری کردن آموزش تا پایان راهنمایی، در کنار اتخاذ تدابیر لازم برای توسعه استقلال مالی، مدیریتی و اجرائی مدارس و تنوع‌بخشی به شیوه‌های ارائه آموزش عالی با هزینه.</p>

منبع: یافته‌های پژوهش

بر اساس جدول ۶ از برنامه اول ضرورت تعیین امور حاکمیتی و تصدی دولت موردتوجه قرار داشته است. در برنامه اول تأکید بر ارائه و گسترش سطح خدمات آموزش، بهداشت و بیمه است و البته با ایجاد دوره‌های شبانه و مدارس غیردولتی اجازه مشارکت مردم فراهم می‌شود. کاهش تعداد کارکنان دولت نیز در دستور کار قرار دارد. برنامه دوم نیز همانند برنامه اول است. در برنامه سوم واگذاری کلیه خدمات کارکنان دولتی به بخش غیردولتی و کاهش تعداد و وظایف شرکت‌های دولتی نیز اضافه می‌شود و نیز شفافیت نظام مالیاتی موردتوجه قرار می‌گیرد. در برنامه چهارم وظایف تصدی و حاکمیتی مفصل شرح شده و در حاکمیت فرهنگی مشارکت بخش خصوصی و در حاکمیت اقتصادی واگذاری به بخش خصوصی موردنظر قرار گرفته است. در استخدام کارکنان جدید، کوچک کردن دولت مدنظر قرار دارد. همچنین ساماندهی شرکت‌های

دولتی در دستور کار قرار گرفته است. تلاش جهت توسعه استقلال مالی مدارس و انواع دوره‌های آموزش عالی دارای هزینه مدنظر است. در برنامه پنجم علاوه بر کاهش تعداد کارکنان دولت و موارد ذکر شده در قوانین قبل، در هر بخش به‌طور مجزا نسبت به واگذاری امور تصدی‌گری دولت تأکید شده است. در برنامه ششم کاهش تصدی‌گری به بیمه، سازمان میراث فرهنگی و وزارت بهداشت محدود شده است. کوچک‌سازی دولت به میزان ۱۵٪ طی برنامه مورد هدف است.

جدول ۷: خصوصی‌سازی

برنامه سوم توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه اول توسعه
<p>در این زمینه در برنامه قید شده است که شرکت‌های دولتی برای باقی ماندن در بخش دولتی ضروری است دارای فعالیت‌هایی که به‌طور طبیعی در آن‌ها انحصار وجود دارد، فعالیت‌هایی که بخش غیردولتی انگیزه‌ای برای وارد شدن به آن فعالیت‌ها ندارد. در این برنامه خصوصی‌سازی از طریق واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، تشکیل سازمان خصوصی‌سازی، واگذاری شرکت‌های صنعتی و کشاورزی (تولید، بسته‌بندی و توزیع)، چای، واگذاری سهام کلیه شرکت‌های تحت پوشش بانک صنعت و معدن، مجوز احداث پالایشگاه و واحدهای تولید صنایع نفت، احداث نیروگاه و تولید برق، واگذاری خدمات شرکت‌های مخابراتی، واگذاری سهام شرکت‌های هواپیمایی، کشتیرانی و شرکت‌های تابعه آن و شرکت نفت‌کش، واگذاری بخشی از فعالیت‌های مربوط به حمل‌ونقل، تعمیر، نگهداری و بازسازی شبکه و ناوگان حمل‌ونقل ریلی حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی در محیط روستایی، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایجاد و توسعه واحدهای آموزش عالی، ارائه خدمات مراکز بهداشت و درمان شهری موجود با مشارکت بخش خصوصی و تعاونی)</p>	<p>اعطای (۱۵۵) از تسهیلات بانکی به بخش خصوصی و تعاونی واگذاری فعالیت‌های اجرایی، فرهنگی، هنری، ورزشی و حمایت‌های مالی و اعتباری از فعالیت‌های فرهنگی و تأمین و توسعه، انجمن‌ها، کانون‌ها و مراکز علمی، آموزشی، دینی، فرهنگی، هنری، تلویزیونی، سینمایی و ورزشی تا واگذاری بخشی از فعالیت‌های اقتصادی و اجرایی و عمرانی دولت و واگذاری خدمات اجتماعی، تولید، اشتغال، تجارت، تحقیقات و نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات زیربنایی و عمومی به بخش خصوصی و تعاونی مورد تأکید قرار گرفته است ایجاد صنایع لازم و انبارهای فنی و سردخانه و تقویت سیستم حمل‌ونقل مورد نیاز با تأکید بر استفاده از تسهیلات بانکی ارزان قیمت و با اولویت بخش‌های خصوصی و تعاونی ایجاد تعادل در بخش‌های اقتصادی (تعاونی، خصوصی و دولتی) از طریق حمایت‌های قانونی، پرداخت تسهیلات، واگذاری و ...) حمایت از بخش خصوصی در صادرات افزایش سهم فعالیت‌های اقتصادی بخش تعاونی و همچنین اجرای طرح‌های اشتغال‌زا (خوداشتغالی)، از طریق پرداخت تسهیلات هدف این است که روح تفاهم اجتماعی، وحدت و انسجام ملی گسترش یابد. دولت و ملت باید تبادلی نظر و خیرخواهی و دلسوزی متقابل داشته باشند و حسن نظارت عمومی در کلیه امور کشور تقویت شود.</p>	<p>پرداخت تسهیلات توسط بانک مرکزی هدایت نقدینگی بخش خصوصی به تولید با اتخاذ سیاست‌های مالی، پولی، مالیاتی و تنظیم مقررات اجازه واردات و صادرات به بخش خصوصی و تعاونی با اولویت تأمین از طریق صادرات کالاهای غیرنفتی و یا خدمات تشویق و حمایت از ایجاد تشکلهای صنعتی و معدنی و تخصصی واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده (به استثنای صنایع بزرگ و مادر) به مردم، تشویق و سازمان‌دهی مشارکت‌های عمومی و جذب و هدایت سرمایه‌های غیردولتی در زمینه تقویت و توسعه ایران‌گردی و جهانگردی همگانی کردن فعالیت‌های فرهنگی و اجتناب از تفکر دولتی نمودن امور فرهنگی با تأکید بر سیاست‌های نظارتی و هدایتی دولت و ...</p>

برنامه ششم توسعه	برنامه پنجم توسعه	برنامه چهارم توسعه
<p>بخش ۴ برنامه خصوصی سازی و مناطق آزاد است. از اهداف برنامه رشد واگذاری دارایی های سرمایه ای سالی ۱۲ و دارایی های مالی سالی ۰,۳، رسیدن بخش تعاون به ۲۵، کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاههای اجرایی و نظارت بیشتر بر نگاههای واگذار شده، از طریق اعلام اسامی آنها به سازمان ثبت اسناد و بانک مرکزی است. مواردی که به طور خاص در برنامه به آنها اشاره شده</p> <p>واگذاری سهام بیمه مرکزی و بیمه مرکزی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران، کاهش تدریجی نقش تصدی گری بیمه مرکزی و کاهش بیمه اتکایی اجباری در صنعت بیمه بازرگانی، تکلیف دستگاههای اجرایی به واگذاری و خرید کلیه خدمات قابل ارائه در خارج از محیط اداری خود، توسعه روستایی، واگذاری خدمات بخش دولتی، بخشهای فرهنگی و هنری، جنگل و آبخیزداری، تبدیل پسماند به کود یا انرژی، دفع بهداشتی فاضلاب، استفاده از ظرفیت مازاد صنعت دفاعی، طرحهای سازمانهای توسعه ای، زایش توان تولید برق، فعالیتهای اکتشاف، تولید و بهره برداری (نه مالکیت) میدانها نفت و گاز، سرمایه گذاری و بهره برداری از بندرها، ساخت و تولید انواع هواپیما و بالگردها، طرحهای حمل و نقل ریلی، فیبرنوری، زیرساختی ارتباطات و فناوری اطلاعات، الکترونیکی کردن فرآیندها و خدمات دستگاههای اجرایی، افزایش صدور مجوز ایجاد دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات روستایی، ایجاد شهرکهای دانش سلامت، تولید کتاب و محصولات فرهنگی، زیرساختهای مناطق گردشگری از قبیل راه، خدمات رفاهی و اقامتی، توسعه مشاغل خانگی، بنگاههای زودبازده اقتصادی.</p>	<p>واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار و قیمت گذاری کالاها و خدمات به تشکلهای اتحادیه ها و تعاونیها، و ارتقاء مالی سهم تعاون به (۲۵) از اهداف برنامه است و دولت از طریق اعطای تسهیلات مالی، تسهیلات صادرات و خدمات فنی و مهندسی از بخش خصوصی حمایت می کند. موارد زیر به طور خاص در برنامه ذکر شده:</p> <p>حمل و نقل: در زمینه های گوناگون چون ایجاد پارکهای پشتیبانی (لجستیک)، احداث پایانهها، شهرکهای حمل و نقل ترکیبی، خصوصی سازی بخشی از حمل و نقل و زیرساختهای آن، مکان یابی پایانههای کانتینری و حمل و نقل ترکیبی، واگذاری بخشهای غیرحاکمیتی راه آهن، گردشگری: احداث پایانههای مسافری و باری و مجتمعهای رفاهی بین راهی، راه اندازی موزههای تخصصی، ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ سنتی عشایری و روستایی، احداث، توسعه و تکمیل واحدهای ورزشی انرژی: زیرساختهای تولید انرژیهای پاک و نیروگاههای با مقیاس کوچک تولید برق و خرید تضمینی برق آنها به نحوی که میزان آن به ۱۰۰۰۰ مگاوات برسد، تکمیل پالایشگاههای موجود، کشاورزی: سد ها و شبکه های آبرسانی، برون سپاری تصدیگریهای بخش کشاورزی آموزش: تأسیس و توسعه مراکز آموزش دوره های کاردانی، تأسیس دانشگاههای خصوصی در مناطق آزاد</p> <p>اقتصاد دانایی: جاری سازی دانش و فناوری به ویژه تولید محصولات مبتنی بر فناوریهای پیشرفته و صادرات خدمات فنی و مهندسی، صنعت فناوری اطلاعات کشور به ویژه بخش نرم افزار و امنیت</p> <p>بخش مالی: ممنوعیت انجام هرگونه فعالیت بنگاهداری جدید برای صندوقهای دولتی و ایجاد صندوقهای بازنشستگی خصوصی، اعطای سهام عدالت</p> <p>سایر: ایجاد شهرکهای دانش سلامت، افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه گذاری تعاون، گسترش کسب و کار خانگی</p>	<p>تعیین اهداف کمی برنامه خصوصی سازی به نحوی که نسبت اعتبارات شرکت های دولتی به تولید ناخالص داخلی هرسال حداقل (۲) کاهش یابد.</p> <p>از طریق همه روش های امکان پذیر اعم از مقررات زدایی، واگذاری مدیریت (نظیر اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت) و مالکیت (نظیر اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) تجزیه به منظور واگذاری، انحلال و ادغام و تجدید سازمان شرکت های دولتی) واگذاری سهام شرکت های بیمه تجاری، فعالیت مربوط به اکتشاف، استخراج و تولید نفت و گاز، پالایش، پخش و حمل و نقل مواد نفتی و گازی، تولید و توزیع برق، (توسعه زیرساخت های ارتباطی با تکیه بر منابع خصوصی و تعاونی حتی شرکت های مادر تخصصی قابل واگذاری است.</p> <p>توسعه آموزش عالی توسط بخش خصوصی رشد فعالیت های فرهنگی بخش خصوصی، بهره برداری مناسب از بناها و اماکن تاریخی، اعطای تسهیلات برای ایجاد مناطق توریستی، خصوصی سازی گسترده ورزش گسترش بخش خصوصی در بازار محصولات دانایی محور و دانش بنیان، تجاری سازی پژوهشی و نوآور سیاستهای حمایتی دولت: اصلاح اساسنامه صندوق بیمه برای توسعه نهادهای پوشش دهنده مخاطرات سرمایه گذاری در زمینه اکتشاف مواد معدنی و سرمایه گذاری خطرپذیر در صنایع نوین. پایه گذاری و تضمین بنیادهای حقوق مالکیت خصوصی و معنوی، در قلمرو قضائی. ایجاد، توسعه و قانونمندی نهادهای غیردولتی لازم برای توسعه کارآفرینی، ترویج فرهنگ خدمت، توسعه سلامت و شفافیت اداری و حفاظت از محیط زیست و ارتقاء استانداردهای زیست محیطی و.....</p> <p>تشکیل واحد سازمانی مناسب برای تقویت و حمایت از بخش غیردولتی، در زمینه نهادسازی، آموزش، ایجاد تسهیلات، توجیه و رفع موانع اداری در سازمان مدیریت و وزارتخانه ها و سازمانهای مستقل دولتی از محل پست های سازمانی موجود.</p>

بر اساس جدول ۷ خصوصی سازی و تقویت بخش خصوصی از برنامه اول مورد توجه دولت‌ها قرار داشته است. در برنامه اول خصوصی سازی به صورت محدود و با پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی، اجازه صادرات و واردات به آن، هدایت نقدینگی بخش خصوصی به تولید، گردشگری و همگانی کردن فرهنگ دیده می‌شود. در برنامه دوم اعطای تسهیلات به بخش خصوصی جدی تر دنبال می‌شود و واگذاری‌ها به بخش خصوصی در گستره بیشتری مشخص می‌شود. از فعالیت‌های فرهنگی تا فعالیت‌های اجرایی و عمرانی تأکید شده است. در برنامه سوم ابتدا قید شده که شرکت‌های دولتی تنها در شرایط انحصار طبیعی یا نبود انگیزه بخش خصوص می‌توانند دولتی بمانند و بدین وسیله گستره واگذاری‌ها را در سطح وسیعی اعلام می‌کند. و برای خصوصی سازی بخش‌های مختلف صنعتی، معدنی و کشاورزی برنامه ریزی شده است. تشکیل سازمان خصوصی سازی از دیگر اهداف این برنامه است. در برنامه چهارم با ذکر روش‌های مختلف خصوصی سازی ابعاد جدیدی به برنامه‌های قبل افزوده می‌شود. خصوصی سازی گسترده گردشگری و ورزش نیز مدنظر قرار دارد. در این برنامه برخی الزامات نهادی خصوصی سازی چون پوشش مخاطرات، شفافیت و تضمین حقوق مالکیت به صورت محدود مورد توجه قرار گرفته است. در برنامه پنجم توجه ویژه به بخش تعاون و رساندن آن به ۲۵ درصد اقتصاد، سهام عدالت، خصوصی سازی حمل و نقل و گردشگری، اقتصاد دانایی و ... ابعاد خصوصی سازی را در این برنامه گسترده تر کرده است. در برنامه ششم نیز سهم ۲۵ درصدی برای بخش تعاونی در نظر گرفته شده. در این برنامه بخش ۴- محیط کسب و کار، خصوصی سازی مناطق آزاد اختصاص دارد. اما در این فصل تنها به بیمه و خدمات دولتی اشاره شده ولی در بخش‌های دیگر برنامه نیز به حضور بخش خصوصی توجه شده است. همچنین برخی الزامات نظارتی مانند اعلام اسامی بنگاه‌های خصوصی شده، اجرای سامانه جامع اطلاعات اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرائی (سادا) دیده شده است.

۵- انسجام برنامه های توسعه از منظر استراتژی تعدیل ساختاری

پس از بررسی جزء به جزء اجزاء تعدیل ساختاری در برنامه‌های توسعه اول تا ششم در این بخش نگاهی کوتاه به هر برنامه صورت می‌پذیرد. در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا. جایگزینی واردات خیلی پررنگ دیده می‌شود و برای حمایت از تولید داخلی تمام انواع تعرفه‌ها و محدودیت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. قیمت گذاری در مورد بسیاری از کالاها وجود دارد. آزادسازی مالی به طور محدود وجود دارد و سیاست‌های پولی شامل نرخ ذخیره قانونی و تعیین حداقل سود است. تمرکززدایی، انضباط مالی، جدا کردن امور حاکمیتی از تصدی و خصوصی سازی نیز به طور محدود در این برنامه وجود دارد. در این برنامه استراتژی جایگزینی واردات مهم ترین استراتژی قابل تشخیص است.

در برنامه دوم توسعه صادرات جای جایگزینی واردات را می‌گیرد. در این برنامه قیمت گذاری کالاها محدود شده و تأکید بر نظارت و کنترل بر قیمت‌هاست. آزادسازی مالی با تشکیل بانک‌های خصوصی از این برنامه آغاز می‌شود. خصوصی سازی با اعطای تسهیلات به بخش

خصوصی و دامنه واگذاری‌ها از فعالیتهای فرهنگی تا فعالیتهای اجرایی و عمرانی مورد تأکید قرار گرفته است. دامنه رقابت‌ها نیز در این برنامه گسترش یافته است. بنابراین این برنامه بیشتر از برنامه قبل به استراتژی تعدیل ساختاری نزدیک است.

در برنامه سوم حمایت از تولید داخلی به صورت محدود و از طریق اعطای تسهیلات و نرخهای ترجیحی دنبال می‌شود و حتی به حمایت‌های تعرفه‌ای اشاره‌ای نمی‌شود. «توسعه صادرات» از روش‌های مالی تا کمک‌های فنی، مهندسی و اطلاعاتی (راه‌اندازی شبکه جامع اطلاع‌رسانی بازرگانی کشور)، تشکیل شورای عالی توسعه صادرات و استفاده از منابع خارجی صورت می‌گیرد. «آزادسازی تجاری» با حذف موانع غیر تعرفه‌ای و یکسان‌سازی نرخ ارز در دستور کار قرار می‌گیرد. «آزادسازی مالی» با تک‌نرخ شدن نرخ تسهیلات بانکی، کاهش نرخ ذخیره قانونی، استفاده از اوراق مشارکت به عنوان یکی دیگر از ابزارهای سیاست پولی (ابزار عملیات بازار باز) و گسترش دامنه خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی به وضوح دنبال می‌شود. «آزادسازی قیمت‌ها» با محدود کردن قیمت‌گذاری به کالاهای اساسی، حامل‌های انرژی و قیمت تضمینی محصولات کشاورزی و برق دنبال می‌شود. «خصوصی‌سازی» با تشکیل سازمان خصوصی‌سازی شدت می‌گیرد. در برنامه سوم ابتدا قیدشده که شرکت‌های دولتی تنها در شرایط انحصار طبیعی یا نبود انگیزه‌بخش خصوص می‌توانند دولتی بمانند و بدین وسیله گستره واگذاری‌ها را در سطح وسیعی اعلام می‌کند. برای خصوصی‌سازی بخش‌های مختلف صنعتی، معدنی و کشاورزی و بانک‌ها برنامه‌ریزی شده است. انضباط مالی به شکل «عدم استقراض از بانک مرکزی» مورد تأکید قرار گرفته و به تشکیل حساب ذخیره ارزی مبادرت می‌شود و به این ترتیب «لغو انحصار» و «ایجاد رقابت» در بانک‌ها، بازارهای مالی، بیمه، خدمات حل و نقل هوایی و ریلی و حتی در بازار نفتی پیگیری می‌شود. همچنین «مقررات زدایی» به شکل حذف مقررات انحصارگرایانه دولت و خصوصی‌سازی و کاهش نرخ ذخیره قانونی از دیگر سیاست‌های این برنامه است. در این برنامه کلیه کلیدواژه‌های تعدیل ساختاری مشاهده می‌شود و می‌توان گفت استراتژی غالب اقتصادی در این برنامه استراتژی تعدیل ساختاری است. پس از این برنامه در برنامه چهارم و پنجم سیاست‌های پیش‌گفته با شدت و گستره بیشتری دنبال می‌شود که در جدول به‌طور کامل شرح شده است.

بنابراین می‌توان گفت در این دو برنامه نیز رویکرد تعدیل ساختاری دنبال شده است. با این حال از برنامه چهارم توجه به ساختارها و زمینه‌ها و همچنین قوانین و حقوق مالکیت نیز مورد توجه قرار گرفته است. در برنامه پنجم واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار به شکل‌ها، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها، اقدامات قانونی لازم برای اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و روابط کار با ایجاد انعطاف برای حل اختلاف کارگران و کارفرمایان و همسو کردن منافع دو طرف، تقویت بیمه بیکاری، حمایت از تولید و سه‌جانبه‌گرایی، تقویت شرایط و وضعیت‌های جدید کار با توجه به تغییرات فناوری و مقتضیات خاص تولید کالا و خدمات، تقویت تشکلهای کارگری و کارفرمایی متضمن حق قانونی اعتراض صنفی برای این تشکلهای، تشکیل شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی از موارد جدیدی است که در برنامه‌های پیشین وجود

ندارد. با این حال این رویکردهای جدید ذیل سیاست‌های تعدیل ساختاری و نه به‌عنوان رویکرد غالب مطرح شده‌اند.

در برنامه ششم تلاش بر این است که بخش‌های پیشرو در صنعت و کشاورزی مورد حمایت ویژه تا خودکفایی قرار بگیرد که این کار از طریق سرمایه‌گذاری، ایجاد زیرساخت‌ها، برنامه‌ریزی جهت انتقال دانش در صورت خرید خارجی، حمایت مالی و ... دنبال می‌شود. اینکه بخش‌های موردنظر چگونه شناسایی شوند و یا یک برنامه جامع در این خصوص دیده نمی‌شود، حتی به راهبرد توسعه صنعتی یا خوشه‌های صنعتی که در برنامه ششم در نظر گرفته شده بود، توجه نشده است. بندهای سیاست تعدیل مانند قبل در این برنامه دنبال نشده است. لفظ اقتصاد مقاومتی ۱۶ بار در این برنامه به کار رفته و اصلاحات نهادی مانند محترم شمردن و حمایت از حقوق مالکیت و تولید ثروت و نگاه ارزشی به کار و ثروت آفرینی از راه‌های قانونی و مشروع و عدم مداخله در تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی و تدوین نظام به نگاه‌داری نوین در بخش دولتی، کاهش هزینه‌های واسطه‌گری، شفافیت اطلاعات در بازار سرمایه و پول، کاهش تفاوت در حقوق و مزایای افراد سازمان به حداکثر ۲۰٪، اصلاح ساختار دولت، اعلام اسامی بنگاه‌های خصوصی شده و اجرای سامانه جامع اطلاعات اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی از سیاست‌های مهم معرفی شده در این برنامه است. لذا این برنامه را نمی‌توان یک برنامه تعدیل ساختاری دانست.

جدول ۸: استراتژی‌های کلی برنامه‌های توسعه

برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه	برنامه پنجم توسعه	برنامه ششم توسعه
برنامه سازندگی جایگزینی واردات	برنامه ثبات اقتصادی توسعه صادرات غیرنفتی، توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی، فقرزدایی، از تولیدات داخلی	برنامه اصلاح ساختاری سیاست‌های تعدیل ساختاری توسعه صادرات، سبز	برنامه توسعه پایدار با رویکرد جهانی سیاست تعدیل ساختاری، سبز، توسعه صادرات، توسعه پایدار فرهنگی	سیاست تعدیل ساختاری، توسعه پایدار، اشتغال و تولید پایدار	اقتصاد مقاومتی، توسعه پایدار، تعیین بخش‌های پیشرو و پیشتاز در عرصه علم و فناوری، تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی

منبع: یافته‌های پژوهش

۶- بحث و نتیجه‌گیری

برنامه تعدیل ساختاری مجموعه سیاست‌هایی به‌منظور تحول اقتصادی است. در این برنامه به‌منظور موازنه بودجه دولت یعنی کاهش هزینه‌های دولت و افزایش درآمد آن، باید اولاً با خصوصی‌سازی بخشی از شرکت‌های دولتی را واگذار شود. ثانیاً دولت باید به کاهش یارانه‌های تولیدی و مصرفی، افزایش مالیات‌ها و کاهش هزینه‌های غیرضروری خود اقدام نماید. از جهت دیگر فرض بر این است که یک رژیم آزاد تجاری می‌تواند منجر به افزایش کارایی، تشخیص

مزیت‌های نسبی در اقتصاد شود. حذف محدودیت‌های تعرفه‌ای به‌جای آن‌ها، کاهش تعداد و سطح نرخ‌های تعرفه‌ای و آزادسازی تجاری باعث می‌شود تولیدکنندگان داخلی و مصرف‌کنندگان باقیمت‌های جاری جهانی مواجه شوند و بنابراین شرکت‌ها بر اساس مزیت نسبی تولید نمایند و مصرف‌کنندگان رفاه خود را به حداکثر برسانند. کاهش ارزش پول داخلی موجب تشویق صادرات و تحدید واردات خواهد شد. حذف سهمیه‌های مقداری و پیمان‌های ارزی تجاری، آن دسته از منابعی را که سابقاً به دنبال رانت جویی بودند به‌طرف فعالیت‌های تولیدی سوق می‌دهد و افزایش صادرات به دلیل کاربر بودن صنایع صادراتی دارای مزیت نسبی، اشتغال را افزایش می‌دهد. برای کاهش مشکلات بیکاری ناشی از خصوصی‌سازی و کاهش منابع اختصاص یافته به صنایع دولتی، خصوصی‌سازی تدریجی و استفاده از یک سیاست کلان باثبات، اصلاحات بخش عرضه مانند افزایش ظرفیت‌های صادرات، افزایش بهره‌وری و کارایی تولید، اتکا به پروژه‌های سرمایه‌گذاری که از کیفیت بالایی برخوردار است یعنی به حرکت درآوردن سرمایه هم‌زمان با کاهش کسری بودجه و تراز پرداخت‌ها پیشنهاد می‌شود. آزادسازی مالی آخرین مرحله این سیاست‌هاست.

اما نکته مهم آن است که سیاست‌های اقتصادی تنها نوک کوه قله یخ هستند (استیگلیتز، ۱۳۹۵: ۳۱) و در بستر نهادهای عملی می‌شوند. سیاست‌های اقتصادی از دل مکاتب اقتصادی زاده شده‌اند و هر مکتب بر مبانی ارزشی و فلسفی استوار است. از طرف دیگر سیاست‌های اقتصادی در جوامع انسانی اجرا می‌شود. هر جامعه با نهادهای خاص خود شناخته می‌شود و نهادها تعیین‌کننده اجرای موفق سیاست‌های اقتصادی هستند. اجرای موفق بسته تعدیل ساختاری نیز نیازمند نهادسازی مناسب است.

در این مقاله استراتژی تعدیل ساختاری در برنامه‌های توسعه موردتوجه قرار گرفت. نتایج نشان می‌دهد برنامه‌های دوم تا پنجم توسعه اقتصادی بدون در نظر گرفتن اقتضائات نهادی و فرهنگی بر محور بسته سیاستی تعدیل ساختاری استوار شده‌اند. اما از میان این برنامه‌ها برنامه سوم و چهارم یک برنامه تمام‌عیار تعدیل ساختاری است. از برنامه پنجم علامه بر برنامه تعدیل از طرفی توجه به استراتژی صنعتی شدن و تقویت خوشه‌های صنعتی پررنگ شده و از طرف دیگر برخی اصلاحات نهادی موردتوجه قرار می‌گیرد. و در برنامه ششم دیگر رنگ و بوی تعدیل ساختاری، ظاهر نیست. برخی صنایع پیش‌تاز تولید در نظر گرفته شده و توجه به مقاومت‌سازی اقتصاد و ایجاد بسترهای نهادی مانند شفافیت در کنار سیاست‌هایی مثل خصوصی‌سازی به چشم می‌خورد. اما در این برنامه نیز استراتژی منسجمی جهت دستیابی به اهداف وجود ندارد. برخی از مهم‌ترین نتایج تحقیق در زیر خلاصه شده است:

- * علی‌رغم ضرورت پویا بودن استراتژی‌های توسعه معلوم نیست تغییرات اندکی که در هر برنامه نسبت به برنامه‌های دیگر مشاهده می‌شود به چه دلیلی است. برای نمونه آیا کشور به لحاظ توانمندی در تولید به مرحله‌ای رسیده که طی برنامه دوم به سوم از جایگزینی واردات به توسعه صادرات تغییر جهت دهد.
- * حمایت از تولید که در برنامه‌های مختلف روی آن تأکید شده است، مستلزم شکل‌گیری نهادهایی است که حیات بلندمدت بنگاه‌ها را تضمین و نا اطمینانی را کاهش دهد. داشتن یک استراتژی توسعه

صنعتی برای حرکت به سمت کالاهای پیچیده‌تر و تقویت خوشه‌های صنعتی در این میان ضروری است. کاهش تورم در کاهش نا اطمینانی مؤثر است و خود نتیجه افزایش تولید است. از طرف دیگر حمایت از تولید در کنار توسعه صادرات می‌تواند به بهبود رابطه مبادله و افزایش نرخ ارز نیز منجر شود که واردات کالاهای اولیه و واسطه‌ای را آسان‌تر و به کاهش تورم در کنار افزایش تولید می‌انجامد. در تمام برنامه‌های توسعه حمایت از تولید دیده می‌شود اما استراتژی یا روند مشخصی برای حمایت‌ها وجود ندارد. همچنین با سیاست‌های ارزی، قیمتی و مالی مناسب همراه نیست.

* سیاست‌های آزادسازی قیمت‌ها با نهادهای لازم به‌منظور کاهش واسطه‌ها یا کاهش تورم همراه نشده است. تجربه افزایش قیمت کالاهای کلیدی مانند بنزین در جهت رساندن آن به فوب خلیج فارس نشان می‌دهد این سیاست‌ها با افزایش تورم و کاهش نسبی مجدد قیمت کالاهای کلیدی همراه است که دوری باطل را رقم می‌زند. لذا آزادسازی قیمت‌ها به‌تنهایی نمی‌تواند هدفی را برآورده کند و حتماً باید با نهادهای مناسب همراه شود.

* آزادسازی مالی یکی از سیاست‌هایی است که در برنامه‌های مختلف تدریجاً گسترش یافته است و از شکل‌گیری بانک‌های خصوصی و کاهش ذخیره قانونی و باز گذاشتن دست بانک‌ها برای ایجاد نقدینگی بیشتر و از جهت دیگر توسعه بازار سرمایه و اجازه حضور و مشارکت مؤسسات مالی و اعتباری خارجی در ایران ادامه می‌یابد. نسبت این سیاست با حمایت از تولید و راه‌یابی منابع مالی به سمت تولید، روشن نیست. معمولاً چنین سیاست‌هایی در کشورهایی که جریان سرمایه به سمت داخل آنهاست موفق تر عمل می‌کند، نه کشوری مانند ایران که تنها فعالیت‌های سفته‌بازانه و ضدتولیدی را رقم می‌زند.

* کاهش تصدی دولت در تمام برنامه‌ها مدنظر بوده اما اینکه دولت چه نقاط ضعفی در اداره اقتصادی کشور دارد، چگونه باید برطرف شود و نقش دولت در کدام زمینه‌ها باید تقویت شود اشاره‌ای نشده است. برای نمونه انتظار می‌رود نقش حمایتی اجتماعی دولت با برنامه‌های تعدیل تقویت شود. سوکول در این زمینه می‌گوید: در دوره ۲۰۰۸-۲۰۱۱، اکثر کشورهای اروپایی بسته‌های تعدیل مالی و ریاضت بودجه‌ای را اجرا کرده، اما آن را با اقداماتی برای بهبود وضعیت اجتماعی بین سال‌های ۲۰۱۲ و ۲۰۱۷ تکمیل کرده اند (Socol et al, 2018). همچنین تقویت حاکمیت قضایی و حاکمیت قانون از الزامات توسعه است که در کنار کاهش نقش تصدی‌گری دولت باید تقویت شود.

* در زمینه خصوصی‌سازی مشاهده می‌شود طی برنامه‌های مختلف تنها گستره خصوصی‌سازی بیشتر شده، اما توجه بایسته‌ای به موانع پیش روی خصوصی‌سازی و الزامات نهادی لازم برای خصوصی‌سازی موفق نشده است. در این زمینه لوی و اسپیلر (۱۹۹۴ و ۱۹۹۶) ماهیت خصوصی‌سازی، را به کیفیت استقلال قضایی و تقسیم قدرت میان شاخه اجرایی و قانون‌گذاری و صلاحیت بروکراسی منظم‌کننده مقررات و امنیت قراردادی می‌دانند. ویلیامسون (۲۰۰۰) با نقد تجربه روسیه که تنها به مزایده بسنده کرده بود دورنگری و آشکارسازی مخاطرات قراردادی پیش از وقوع و پس‌از آن اعمال طبقه‌بندی و اصلاح شیوه‌های بدیل حکمرانی را الزام خصوصی‌سازی موفق می‌داند. در میان برنامه‌های توسعه در برنامه چهارم برخی از الزامات به‌صورت محدود بیان شده اما در برنامه‌ی بعدی همین میزان هم پی گرفته نشده است. در برنامه ششم نیز برخی الزامات نهادی مانند اعلام اسامی بنگاه‌های خصوصی شده، اجرای سامانه جامع اطلاعات اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرائی (سادا) دیده شده است.

آنچه به‌عنوان مهم‌ترین آسیب در برنامه‌ریزی توسعه به چشم می‌خورد فقدان اسناد پشتیبانی است که مبانی نظری و فکری برنامه‌های اقتصادی را تعیین و ارتباط سیاست‌ها با یکدیگر را روشن کند. همچنین تحلیل‌های جامعی از میزان موفقیت یا شکست یک برنامه و علل آن وجود ندارد تا راهگشای برنامه‌های بعد باشد. پیشنهادهایی که برای تدوین برنامه هفتم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی ایران می‌توان ارائه نمود علاوه بر تدوین سند نظری پشتیبان، برنامه‌ای منسجم برای تولید صنعتی به سمت تولیدات پیچیده‌تر و گسترش کشاورزی با در نظر گرفتن اصلاحات نهادی به‌عنوان زمینه‌ساز توسعه موفق، پایدار و مقاوم است. همچنین استراتژی حمایت و گسترش تولید باید با سیاست‌های دیگری از جمله سیاست‌های مالی به‌منظور جلوگیری از فعالیت‌های سفته‌بازانه و هدایت جریان مالی به سمت تولید، تقویت حاکمیت دولت و قوه قضائیه، حمایت‌های زمانمند و هدفمند تعرفه‌ای به‌عنوان یک استراتژی منسجم اقتصادی همراه شود.

منابع

- Donkor, K. (2019). Structural adjustment and mass poverty in Ghana. Routledge.
- Fahad, A. Y., & Jassim, S. F. A. (2021). IMPACT OF STRUCTURAL ADJUSTMENT PROGRAMS FOR IMF ON SOCIAL INDICATORS (HEALTH AND EDUCATION OF TURKEY AS A MODEL). *Academy of Accounting and Financial Studies Journal*, 16-1 ,25
- Forster, T., Kentikelenis, A. E., Reinsberg, B., Stubbs, T. H., & King, L. P. (2019). How structural adjustment programs affect inequality: A disaggregated analysis of IMF conditionality, 2014–1980. *Social science research*, 80 ,113-83
- Levy, Brian and Pablo Spiller. 1994. "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment," *J. Law Econ. Org.* 10:2, pp. 46–201.
- Levy, Brian and Pablo Spiller. 1996. *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. NY: Cambridge U. Press.
- Makgale, B. J. (2021). Economic structural adjustment programme and Zimbabwe's social developmental challenges 2000-1990 (Doctoral dissertation, North-West University (South Africa)).
- Mercille, J., & Murphy, E. (2015). Neoliberalism, a Class Project. In *Deepening Neoliberalism, Austerity, and Crisis* (pp. 31-8). Palgrave Macmillan, London.
- Ryan, M. (2015). Contesting actually existing neoliberalism. *Journal of Australian Political Economy*, The, (76 ,102-79
- Socol, C., Marinas, M., Socol, A. G., & Armeanu, D. (2018). Fiscal adjustment programs versus socially sustainable competitiveness in EU countries. *Sustainability*, 3390 ,(10)10
- Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of economic literature*, 613-595 ,(3)38

ارغوانی پیرسلامی، فریبرز، غلامی، محمدحسن. (۱۳۹۷). دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه‌های چهارم تا ششم. مطالعات حقوقی، (۲) ۱۰، ۲۷-۱-
استیگلitz، ژوزف (۱۳۹۵). ضرورت بازنویسی قوانین اقتصادی، مترجم زهرا کریمی، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران

بابایی، فاطمه. (۱۳۸۰). عدیل ساختاری، فقر و ناهنجاری‌های اجتماعی، کویر، تهران.
توکلی نیا، جمیله، ضرغامی، سعید (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در زمینه تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری. جغرافیا و مطالعات محیطی (۲۷) ۷ : ۱۰۷-۱۲۲

جغتایی فائزه، موسوی میرطاهر، زاهدی مازندرانی محمدجواد. ابعاد و مؤلفه‌های توسعه اجتماعی در برنامه‌های پنج‌گانه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. رفاه اجتماعی. ۱۳۹۵؛ ۱۶ (۶۳): ۵۵-۸۸
حاضری، هاتف، سیف‌اللهی، ناصر. (۱۳۹۵). اثر آزادسازی مالی بر توسعه بازار سرمایه: کاربرد هم‌جمعی در داده‌های تابلویی پویا. اقتصاد و الگوسازی (۲۵): ۷: ۱۲-۱۰۳
خاندوزی، سید احسان. (۱۳۸۹). ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران (۸۸-۱۳۶۸)، برنامه و بودجه دوره ۱۵ بهار و تابستان، شماره ۱۱۰

دفتر اقتصاد کلان. (۱۳۷۳). گزارشهایی در زمینه تعدیل اقتصادی، سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول
رحیمی بروجردی، علیرضا، (۱۳۷۲). درآمدی بر سیاستهای تعدیل ساختاری، دانشگاه آزاد اسلامی، مرکز انتشارات علم

ریان، آلن، ۱۳۹۱، لیبرالیسم یا لیبرالیسمها: کنکاشی در گونه‌های لیبرالیسم به مثابه یک مکتب سیاسی، مترجم: محسن رنجبر، روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۲/۲/۱۳۹۱

زارعان منصوره، زارعی معصومه، هنردوست عطیه. (۱۳۹۷) توانمندسازی زنان سرپرست خانوار با تأکید بر برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران زن در توسعه و سیاست (پژوهش زنان). ۳۱۹-۳۳۸: ۱۶(۲)

سبحانی، حسن. (۱۳۸۷). نشست علمی تحلیل و بررسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، بهار و تابستان ۵: ۲۹-۷

شاکری عباس، محمدی تیمور، موسالو یوشع. (۱۳۸۶) سیاستگذاری اقتصادی برنامه‌های توسعه در چارچوب یک الگوی کنترل بهینه. پژوهشنامه اقتصادی. ۱۷ (پیاپی ۲۴): ۱۵-۴۶.
شقایق شهری، وحید (۱۳۹۷) ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز، مجلس و راهبرد، شماره ۹۴: ۲۳۷-۲۰۹

عرب مازار عباس، نورمحمدی خسرو (۱۳۹۵). تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی). (۱) ۵، ۴۲-۱۹

غفاری، غلامرضا، جعفری مقدم، محسن. (۱۳۹۸). علوم انسانی، تحولات گفتمانی و برنامه‌ریزی توسعه در ایران ۱۳۹۲-۱۳۵۷. مطالعات میان رشته‌ای در علوم انسانی (۳) ۱۱: ۱۰۷-۷۷

غفاری، غلامرضا. (۱۳۹۵). پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی، مطالعات و

تحقیقات اجتماعی در ایران، (۱) ۵: ۱۸-۱
 قاراخانی، معصومه. (۱۳۹۳). شرایط امکان و دلایل امتناع میان‌رشته‌ای «سیاست اجتماعی» در ایران. فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی (۲) ۶.
 مجیدی، فرهادی، روح‌الله. تبیین نسبت اخلاق و سیاست در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران. رهیافت انقلاب اسلامی (۳۶) ۱۰، ۱۲۲-۹۹
 مظفری نیا، مهدی، منوچهری، عباس، مؤمنی، فرشاد، غفاری، مسعود. (۱۳۹۵). اندیشه‌شناسی سیاسی برنامه‌های توسعه در ایران (برنامه اول تا پنجم بعد از انقلاب)، رساله دکتری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران.
 منان، پی‌یر. (۱۳۹۴). تاریخ فکری لیبرالیسم، ترجمه عبدالوهاب احمدی، نشر آگه، تهران
 مؤمنی، فرشاد. (۱۳۷۷). اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری، نقش و نگار.
 هادی زنوز، بهروز. (۱۳۸۳). بررسی جایگاه صنایع فلزات اساسی و معادن وابسته در اقتصاد ملی و تحول آن در برنامه چهارم (۱۳۸۴ - ۱۳۸۸) بر اساس تکنیک داده - ستانده. پژوهشنامه اقتصادی، ۴(۴) (پیاپی ۱۵)، ۱۳۳-۱۶۸.



چکیده

در دنیا، از دهه ۱۹۸۰ به بعد با ورود ادبیات تنظیم‌گری به صنایع شبکه‌ای به‌ویژه حوزه انرژی، علاوه بر سطوح حاکمیتی و تصدی‌گری، سطح جدیدی با عنوان «تنظیم‌گری» در عرصه مدیریت انرژی مطرح شده است. در ایران، با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به‌ویژه ماده ۵۹ قانون مذکور که مرتبط با نهادهای تنظیم‌گر بخشی است، چارچوب نظام تنظیم‌گری در ساختار حقوقی ایران شکل گرفت. این مقاله با روش تحلیلی - توصیفی، از طریق مطالعه اسنادی به‌ویژه واکاوی قوانین مرتبط با حوزه صنعت نفت و گاز، به بررسی جایگاه تنظیم‌گری در صنعت مذکور پرداخته و چالش‌های به‌وجود آمده در این عرصه را مورد واکاوی قرار داده است؛ نهایتاً نیز راهکار سیاستی پیشنهاد می‌شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که هر چند پس از انقلاب اسلامی، امور حاکمیتی و تنظیم‌گری تا حد زیادی از امور تصدی‌گری تفکیک گردید؛ ولی کماکان وزارت نفت، متولی امور حاکمیتی و تنظیم‌گری به‌صورت یکپارچه است و اقدامات صورت‌گرفته برای ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی در صنعت مذکور، بی‌نتیجه بوده است. مواردی نظیر: ۱- عدم توجه به روند تدریجی شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر در ایران؛ ۲- نبود سازوکاری مناسب برای انتقال مسئولیت‌های حوزه تنظیم‌گری از وزارتخانه به این نهادها و ۳- ایجاد نهادهای تنظیم‌گر حوزه انرژی بدون تغییر ماهوی در قوانین اصلی، از مهم‌ترین چالش‌های نظام تنظیم‌گری در این حوزه به‌شمار می‌آیند؛ راهکار پیشنهادی در گام اول برای غلبه بر چالش‌های مذکور، ایجاد «نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای» است. واژگان کلیدی: تنظیم‌گری، نهاد تنظیم‌گر بخش نفت و گاز، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای

۱. استادیار پژوهشگاه نیرو (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: mazimzadeh@nri.ac.ir

۲. دکتری اقتصاد، پژوهشگر پژوهشکده مطالعات فناوری

پست الکترونیک: ma_rizvandi@yahoo.com

مقدمه

تنظیم‌گری بازارها در ایران دارای سابقه طولانی است و این موضوع توجه سیاست‌گذاران را در ادوار مختلف همواره به خود جلب نموده است. تأسیس بانک مرکزی در سال ۱۳۳۹ به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر بازار پول، تأسیس بیمه مرکزی ایران در سال ۱۳۵۰ به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر بازار بیمه و ایجاد هیئت تنظیم بازار برق ایران در اوایل دهه ۸۰ شمسی در قامت نهاد تنظیم‌گر بازار برق از جمله نهادهای تنظیم‌گری است که به‌منظور پایش بازار و جلوگیری از رویه‌های ضد رقابتی ایجاد شده‌اند (هادی‌فر، ۱۳۸۱).

هر چند به یک معنا سابقه تنظیم‌گری در ایران زیاد به نظر می‌رسد، ولی تنظیم‌گری به معنای جدید آن و انتقال تمام وظایف و اختیارات تنظیم‌گری از دستگاه‌های دولتی به یک نهاد مستقل، پاسخگو و در عین حال تخصصی، سابقه چندانی در ایران ندارد. زیرا تمام نهادهای تنظیم‌گری که در ایران نامبرده شد، در یک ساختار دولتی به وجود آمده‌اند که تفاوت قابل ملاحظه‌ای در ماهیت و کارکرد با نهادهای تنظیم‌گری امروزی دارند. صنعت نفت و گاز نیز از این موضوع مستثنی نیست و تاکنون نهاد تنظیم‌گر بخشی در این صنعت مبتنی بر ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شکل نگرفته است. این مقاله ضمن بررسی جایگاه تنظیم‌گری در این صنعت، درصدد است به بیان چالش‌ها و ارائه راهکار در این زمینه بپردازد.

ترکیب‌بندی این پژوهش بدین صورت است پس از تبیین مفهوم تنظیم‌گری و جایگاه آن در بخش انرژی، به پیشینه پژوهش پرداخته می‌شود. سپس جایگاه تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران در دو بازه زمانی قبل و بعد از انقلاب مورد بررسی قرار می‌گیرد. سلسله اقدامات صورت گرفته به‌منظور ایجاد و تقویت نظام تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز از دیگر بخش‌هایی است که در مقاله مورد توجه قرار گرفته است. در ادامه، موانع ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی در صنعت مذکور مورد بررسی قرار گرفته و نهایتاً راهکار سیاستی ارائه می‌شود.

۱- تنظیم‌گری و جایگاه آن در بخش انرژی

تنظیم‌گری، موضوعی میان‌رشته‌ای و دارای ابعاد اقتصادی، حقوقی، سیاسی و فنی-مهندسی است. زمینه ورود آن به مباحث حقوقی به واسطه کاستی‌های حقوق خصوصی و مطرح شدن حقوق عمومی رقابت بوده است. از بعد سیاسی به عنوان یکی از شیوه‌های حکمرانی دولت با عنوان دولت تنظیم‌گر که توزیع قدرت نسبت به مدل‌های حکمرانی پیشینی، متکثر شده و بازیگران متعددی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دخیل هستند و به گونه‌ای از انحصار کارگزاران دولتی خارج شده، مطرح شده است. ضرورت تدوین انواع دستورالعمل‌ها و استانداردهای فنی در موضوعات متعددی نظیر محیط زیست، ایمنی، سلامت مردم، بهداشت عمومی و انرژی و اثرات هر یک از آن‌ها بر موضوعات اقتصادی نظیر رقابت و منع انحصار و موضوعات غیراقتصادی، سبب شده تا متخصصان فنی-مهندسی نیز درگیر موضوع تنظیم‌گری شوند. البته با توجه به این مطالب بدیهی است که تنظیم‌گری نسبت به مسائل سیاست‌گذاری و حاکمیتی در لایه‌ی

پایین تری قرار دارد و به نوعی قواعد و دستورالعمل‌های تنظیم‌گرانه در راستای سیاست‌ها و اسناد بالادستی هستند. بنابراین، اگر لایه‌های ساختار حکمرانی یک کشور، مشتمل بر سطوح سیاست‌گذاری (حاکمیتی)، تنظیم‌گری و تصدی‌گری باشند، لایه‌ی تنظیم‌گری به عنوان رابط میان سیاست‌گذار و تصدی‌گر به ایفای نقش خواهد پرداخت (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱).

از منظر علم اقتصاد، موضوع «تنظیم‌گری» با «شکست بازار» گره خورده است و مطالعه در زمینه‌ی شناخت بازارها نشان می‌دهد که هر بازاری با هر درجه رقابت‌پذیری اعم از رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر در معرض شکست قرار دارد و هر یک از این بازارها برای رفع شکست خود، نیازمند ابزارها و نهادهای تنظیم‌گر متناسب با نوع خود می‌باشند. ابزار حقوق عمومی رقابت به عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌پذیر و ابزار تنظیم‌گری بخشی به عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌ناپذیر می‌باشند که هر یک از آن‌ها در مواردی نظیر نوع مداخله و مدت زمان مداخله، تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای با یکدیگر دارند.

وجود این دو ابزار تنظیم‌گری به تفکیک نوع بازارها نشان می‌دهد که در اقتصادهای مبتنی بر بازار، حتی در بازارهای رقابت‌پذیر که رقابت جزء لاینفک این بازارهاست، وجود رفتارهای ضد رقابتی نظیر سوءاستفاده از موقعیت مسلط و اقدامات تبعیض‌آمیز، چنین بازارهایی را نیز تهدید می‌نماید و منجر به شکست بازار می‌گردد.

زمانی که بازارهای رقابت‌پذیر در معرض رفتارهای ضد رقابتی می‌باشند، چنین امری در بازارهای رقابت‌ناپذیر که اساساً رقابت به معنای مصطلح خود در این بازارها به دلایلی مانند انحصار طبیعی شکل نمی‌گیرد، بسیار مشهودتر است و در نتیجه ابزار تنظیم‌گری با قدرت و بازدارندگی بیشتری مورد نیاز خواهد بود. یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های این دو ابزار این است که در ابزار حقوق عمومی رقابت، دولت هیچ‌گاه جایگزین رقابت نمی‌گردد و تنها تسهیل‌کننده و تضمین‌کننده رقابت می‌باشد، در حالیکه در بازارهای رقابت‌ناپذیر به علت نبود رقابت، دولت به طور کامل جایگزین رقابت می‌گردد (کان، ۱۹۸۸).

مطالعات حوزه انرژی نشان می‌دهد که بازار انرژی به ویژه حوزه نفت و گاز به عنوان یکی از مصادیق مهم شکست بازار به شمار می‌آید. زیرا ویژگی‌های خاص بخش انرژی در زمینه‌هایی همچون عرضه، تقاضا و نحوه‌ی قیمت‌گذاری دست به دست یکدیگر می‌دهند تا این بازار را نیز با شکست مواجه سازند. به عنوان مثال در بازار گاز، وجود ویژگی شبکه‌ای این صنعت سبب شده است تا انحصار طبیعی در این صنعت شکل بگیرد. زیرا مهمترین دلیل وجود ویژگی انحصار طبیعی این صنایع به صرفه‌های ناشی از مقیاس باز میگردد، به طوری که این عامل خود، تولید در مقیاس انبوه و آن هم فقط توسط یک تولیدکننده را توجیه مینماید و برخی بر این باورند که حتی وجود رقابت در این صنایع به ضرر مصرف‌کنندگان نهایی تمام خواهد شد. به عنوان مثال، اگر در صنعت گاز دو تولیدکننده وجود داشته باشند به منظور انتقال این خدمات، دو بار زمین باید حفر شود تا خطوط گاز در آنها جاسازی شود که همین تأسیسات تکراری منجر به افزایش هزینه و در نهایت نارضایتی مصرف‌کنندگان خواهد شد (براون، ۲۰۰۴).

۲- پیشینه پژوهش

نویسنده	عنوان مقاله/کتاب	سال	یافته‌ها
مولدر	تنظیم‌گری بازارهای انرژی؛ سازوکارهای اقتصادی و ارزیابی سیاستی	۲۰۲۰	در این کتاب به معرفی انواع شکست‌های بازار انرژی پرداخته شده و سپس ابزارهای تنظیم‌گری برای تصحیح هر یک از این شکست‌ها، تبیین می‌شود. جنبه‌های اقتصاد خرد تنظیم‌گری بازار انرژی، اطلاعات نامتقارن در خرده‌فروشی بازارهای انرژی، انحصار طبیعی در انتقال و توزیع و آثار جانبی تولید و مصرف انرژی از مهم‌ترین علل شکست این بازار به شمار می‌آیند.
رودریگز پاردینا	بررسی تنظیم‌گری اقتصادی خدمات برق در جهان در حال توسعه	۲۰۱۸	در این کتاب، گروه اقتصاد جهانی ضمن تبیین چالش‌های تنظیم‌گری در کشورهای در حال توسعه، به معرفی نهادهای تنظیم‌گر مشاوره‌ای به منظور دوران گذار از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب پرداخته‌اند.
عظیم‌زاده آرانی	مقدمه‌ای بر تنظیم‌گری و اقتصاد ملی؛ واکاوی تنظیم‌گری در بخش انرژی و صنعت گاز ایران.	۱۴۰۱	به رغم اهمیت جایگاه تنظیم‌گری در فرایند تجدید ساختار صنایع شبکه‌ای، به این موضوع در صنعت گاز ایران توجهی نشده است و تنها به انتقال مالکیت به عنوان آخرین مرحله تجدیدساختار توجه شده است.
اسپنس	آیا قانون می‌تواند رقابت بازارهای انرژی را مدیریت نماید؟	۲۰۰۸	دسترسی آزادانه به شبکه، مهم‌ترین عامل افزایش رقابت‌پذیری صنعت گاز به شمار می‌آید.
والستن	تنظیم‌گری و خصوصی‌سازی در تجدیدساختار	۲۰۰۳	کشورهایی که قبل از خصوصی‌سازی، نهاد تنظیم‌گر مستقلی داشته‌اند، فرایند گذار آن‌ها از اقتصاد دولتی به اقتصاد مبتنی بر بازار با نتایج بسیار مطلوبی همراه بوده است.
لهمن	خصوصی‌سازی، تجدیدساختار و تنظیم‌گری صنایع شبکه‌ای	۲۰۰۱	در این پژوهش به بررسی تجدیدساختار و الزامات آن در بخش برق، گاز و مخابرات دو کشور انگلستان و آمریکا اختصاص داده شده است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد به لحاظ تاریخی کشورهایی که توانسته‌اند فرایند تجدید ساختار را با موفقیت سپری نمایند، به لحاظ نوع مالکیت دولتی و خصوصی دارای مشابهت‌های زیادی هستند.

بر اساس جدول ۱، تنظیم‌گری حوزه انرژی و تجربه کشورهای مختلف اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه در این زمینه مورد بررسی قرار گرفته است.

بررسی جایگاه تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران در دو بازه زمانی قبل و بعد از انقلاب، سلسله اقدامات صورت‌گرفته به‌منظور ایجاد و تقویت نظام تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز، چالش‌های پیش‌آمده در این زمینه و ارائه راهکار سیاستی از جمله مواردی است که این پژوهش را از سایر پژوهش‌ها متمایز می‌سازد.

۳- تاریخچه تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران

۲-۱- قبل از انقلاب اسلامی

تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی حوزه نفت و گاز بر اساس قانون نفت مصوب ۱۳۵۳ و اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۵۶ ساماندهی می‌شد. مطابق اساسنامه مذکور، تمام فعالیت‌های بالادستی، میان‌دستی و پایین‌دستی به‌صورت انحصاری در اختیار شرکت ملی نفت بود. به‌موجب بند «الف» ماده چهار این اساسنامه «تفحص و نقشه‌برداری و اکتشاف و استخراج و حمل‌ونقل و تصفیه نفت خام و گاز طبیعی و هیدروکربورهای طبیعی دیگر اعم از مایع و جامد (به‌استثنای ذغال‌سنگ) و ساختن و بعمل آوردن هر نوع فرآورده‌های اصلی نفت از قبیل گاز و گاز مایع و انواع مشتقات و گاز و اقسام بنزین و اقسام نفت سفید و نفت گاز و نفت‌های سوخت و قیر و آسفالت و هر نوع نفتی که تولید نیرو کند، همچنین هرگونه عملیات به‌منظور قابل عرضه کردن مواد مذکور و حمل‌ونقل و پخش و صدور و فروش آن‌ها در داخل و خارج کشور، اشتغال به مواد یادشده در سراسر کشور و فلات قاره منحصراً بعهده شرکت است...». بر اساس بند «ز» این ماده، عملیات شرکت نفت منحصر به حوزه‌های بالادستی و پایین‌دستی نبوده و هرگونه فعالیت بازرگانی و صنعتی با تصویب مجمع عمومی برای شرکت مجاز است. همچنین بخش وسیعی از وظایف حاکمیتی در قالب وظایف و اختیارات مجمع عمومی نیز به این شرکت واگذار شده بود. علاوه بر امور حاکمیتی و تصدی‌گری، حوزه تنظیم‌گری که عموماً در حیطه وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره بوده است نیز به این شرکت واگذار شده بود. مطالب فوق در قالب شکل ۱ ترسیم شده است.

شکل ۱: جایگاه نقش تنظیم‌گری در شرکت ملی نفت ایران قبل از انقلاب اسلامی



مأخذ: عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱

البته در شرایطی که شرکتی نظیر شرکت ملی نفت ایران به‌طور انحصاری تمام فعالیت‌های صنعت نفت و گاز را بر عهده داشته است، صحبت کردن در خصوص تنظیم‌گری و نهاد تنظیم‌گر بی‌معناست. زیرا فلسفه اصلی پیدایش لایه تنظیم‌گری در ساختار حکمرانی یک کشور، جلوگیری از انحصار و زمینه‌سازی برای تسهیل رقابت است و اساساً یکی از وظایف اصلی این نهادها، شکستن انحصار است و این مطلوب در شرایطی حاصل می‌شود که تنظیم‌گر و تنظیم‌شونده یکسان نباشند. زمانی که مطابق اساسنامه، انحصار در تمامی فعالیت‌های بالادستی

و پایین دستی به صورت قانونی به این شرکت اعطا می شود، و قصد و نیت قانون گذار نیز از ایجاد این شرکت، مدیریت و مالکیت یکپارچه است، در این صورت تنظیم گری بی معناست و بدیهی است که با شکست مواجه خواهد شد.

زمانی که خود شرکت ملی نفت، علاوه بر در اختیار داشتن امور حاکمیتی و تصدی گری، به تنظیم گری نیز می پردازد، اجازه نخواهد داد تا بازیگران دیگری نیز در کنار او قرار گیرند و لذا در چنین شرایطی امکان بروز رقابت منصفانه نیز وجود نخواهد داشت. لذا قبل از تفکیک وظایف حاکمیتی از تنظیم گری، در اولین گام برای اصلاح ساختار چنین شرکتی، باید وظایف حاکمیتی و تنظیم گری را از تصدی گری تفکیک کرد. چنین اصلاحی در برخی کشورها مانند برزیل نیز اتفاق افتاده است. به عنوان مثال، شرکت پتروبراس تا سال ۱۹۹۷ انحصار تمامی فعالیت های مرتبط با نفت اعم از بالادستی و پایین دستی را در کشور برزیل بر عهده داشت، سپس قانون این کشور تغییر کرد و به کشورهای خارجی اجازه حضور داده شد و به تبع شکستن این انحصار، هم اکنون شرکت نفت دیگری به نام OGX که توسط بازنشستگان صنعت نفت در برزیل تأسیس شده است، در حال بهره برداری از میادین نفت برزیل است. همچنین در برزیل آژانس ملی نفت (ANAP)^۱ به عنوان یک نهاد دولتی بر بخش نفت برزیل نظارت دارد و این آژانس مسئول صدور مجوز اکتشاف و تولید از میادین و همچنین نظارت بر اجرای قوانین و استانداردها است (طاهری فر و همکاران، ۱۳۹۴). پس از انقلاب اسلامی، سیاست گذاران به دنبال اصلاح ساختار شرکت ملی نفت ایران بودند، موضوعی که در ادامه به آن می پردازیم.

۲-۲- پس از انقلاب اسلامی

با پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب قانونی را تصویب کرد که وظایف حاکمیتی و تنظیم گری حوزه نفت و گاز و پتروشیمی را به وزارت جدیدی به نام نفت و گذار کرد و شرکت های ملی نفت، گاز و پتروشیمی زیر نظر این وزارتخانه قرار گرفتند.^۲ هرچند این اتفاق در سال ۱۳۵۸ رقم خورد، ولی تا سال ۱۳۹۱ وزارت نفت به لحاظ مالی به این شرکت وابسته بود، زیرا وزارت نفت هیچ گونه اموالی در اختیار نداشت و کلیه اموالی که در اختیار وزارتخانه قرار گرفته بود، حتی ساختمانی که وزارتخانه در آن قرار داشت، متعلق به شرکت ملی نفت ایران بود. همچنین تمامی هزینه های ستادی وزارت نفت توسط شرکت ملی نفت ایران پرداخت می شد. وابستگی مالی منجر به این شده بود تا وزارت نفت به لحاظ نیروی کارشناسی نیز وابسته به شرکت ملی نفت باشد. تا سال ۱۳۹۱، اکثر پرسنل این وزارتخانه (بیش از ۵۰۰ نفر) به صورت مأمور از شرکت نفت بودند.^۳ زمانی که بناست شرکت ملی نفت ایران تحت نظارت وزارت نفت قرار گیرد، اما در عین حال افرادی که قرار است چنین شرکتی را کنترل نمایند از خود همان شرکت باشند، چنین سازوکاری منجر به شکست تنظیم گری خواهد شد. وابستگی مالی وزارت نفت به شرکت ملی نفت تا سال ۱۳۹۱ ادامه داشت. با تصویب قانون

1. National Agency of Petroleum

۲. این لایحه در تاریخ ۸ مهر ۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب رسید.

۳. گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۸۴

وظایف و اختیارات وزارت نفت در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۹ بودجه وزارت نفت از بودجه شرکت ملی نفت مستقل گردید و در ردیف بودجه سنواتی کشور متناسب با ساختار تشکیلاتی، وظایف و اختیارات خود قرار گرفت. به موجب ماده ۸ این قانون «بودجه سالانه وزارت نفت متناسب با ساختار تشکیلاتی، وظایف و اختیارات مندرج در این قانون به عنوان دستگاه اجرایی در قانون بودجه سنواتی کل کشور درج می شود».

در حالی که در اساسنامه سال ۱۳۵۶ شرکت ملی نفت، موضوع فعالیت شرکت ملی نفت «اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی و گازی سرتاسر کشور و فلات قاره و اشتغال به عملیات صنعت نفت و گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته در داخل و خارج کشور» بوده است، با تصویب اساسنامه جدید شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۵/۱/۲۲ در کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی، شرکت ملی نفت از این پس، به عنوان یک شرکت تخصصی تجارتي، صرفاً به عملیات بالادستی نفت در داخل و خارج کشور اشتغال خواهد داشت و موضوع فعالیت شرکت، انجام عملیات بالادستی نفت و صنایع وابسته در داخل و خارج کشور خواهد بود. همچنین اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع نفت به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بر عهده وزارت نفت است و وزارتخانه مذکور به منظور تحقق اسناد بالادستی بر کلیه عملیات بالادستی و پایین دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی نظارت دارد.

شکل ۲: جایگاه نقش تنظیم‌گری در شرکت ملی نفت ایران پس از انقلاب اسلامی



مأخذ: عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱

بنابراین با تصویب قانون وظایف و اختیارات نفت در سال ۱۳۹۱ و سپس تصویب اساسنامه شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۵، گام بزرگی در جهت تفکیک وظایف و اختیارات حاکمیتی و تنظیم‌گری از تصدی‌گری برداشته شد.

۴- جایگاه تنظیم‌گری در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت

در حال حاضر وزارت نفت مطابق با قانون وظایف و اختیارات این وزارتخانه مصوب ۱۳۹۱، امور حاکمیتی و تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز را بر عهده دارد و امور تصدی‌گری به چهار شرکت اصلی تابعه این وزارتخانه، ۱- شرکت ملی نفت ایران، ۲- شرکت ملی گاز ایران، ۳- شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران و ۴- شرکت ملی پالایش و پخش ایران واگذار شده است. در این قانون، وظایف و اختیارات وزارت نفت به امور ۱- حاکمیتی، ۲- نظارتی، ۳- اجرایی، ۴- سرمایه‌گذاری و تأمین مالی، ۵- منابع انسانی، علمی و فناوری و ۶- بین‌الملل تقسیم شده است. اگر رقابت‌پذیری و منع انحصار را به عنوان مبنای تعریف نقش تنظیم‌گری در نظر بگیریم،

در این صورت وظایف و اختیارات در حیطه‌های زیادی نظیر تدوین دستورالعمل قیمت‌گذاری، صدور، تعلیق و ابطال مجوز ورود به بازار و سرمایه‌گذاری از مصادیق تنظیم‌گری خواهد بود. هر چند در این قانون به صراحت به تنظیم‌گری اشاره نشده است ولی در ماده ۱۳ همین قانون، تدوین مقررات لازم به‌منظور رقابت با مشارکت شورای رقابت به‌عنوان متولی ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی برای اولین بار در صنعت نفت و گاز ایران مطرح می‌شود. به‌موجب ماده ۱۳ «وزارت نفت مکلف است به‌منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب‌وکار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار، سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت موضوع ماده ۵۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ و اصلاحات بعدی آن به تصویب هیئت وزیران برساند». به عبارت دیگر، در صنعت نفت و گاز ایران پس از اینکه با ایجاد وزارت نفت، امور حاکمیتی و تنظیم‌گری از امور تصدی‌گری تفکیک شدند، با تصویب این ماده، زمینه برای تفکیک امور تنظیم‌گری از حاکمیتی نیز فراهم شد. بنابراین ساختار حکمرانی در صنعت نفت و گاز که قبل از انقلاب به‌صورت یکپارچه تمام امور حاکمیتی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری توسط شرکت ملی نفت ایران انجام می‌شد، پس از انقلاب به‌تدریج در دو مرحله تغییر کرد. در مرحله اول، با ایجاد وزارت نفت به‌ویژه با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ و تصویب اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵، وظایف حاکمیتی و تنظیم‌گری از امور تصدی‌گری تفکیک شدند و در مرحله بعد که هم‌اکنون در آن قرار داریم، به واسطه ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قرار است امور تنظیم‌گری از امور حاکمیتی تفکیک شوند. این تغییرات در شیوه حکمرانی صنعت نفت و گاز در جدول ۱ آمده است.

جدول ۱: سیر تغییر ساختار حکمرانی در صنعت نفت و گاز از منظر امور حاکمیتی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری

بازه زمانی	شیوه حکمرانی	نهادهای متولی	الزام قانونی
قبل از انقلاب اسلامی	مدیریت یکپارچه (حاکمیتی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری)	شرکت ملی نفت ایران	اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶
۱۳۵۸-۱۳۹۵	تفکیک امور حاکمیتی و تنظیم‌گری از تصدی‌گری	وزارت نفت (حاکمیتی و تنظیم‌گری)، شرکت‌های تابعه وزارت نفت (تصدی‌گری)	لایحه قانون تصویب وزارت نفت ۱۳۵۸، لایحه قانونی متمم لایحه قانون تصویب وزارت نفت ۱۳۵۹، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱، اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵
۱۳۹۵-تاکنون	تفکیک امور تنظیم‌گری از حاکمیتی	وزارت نفت (حاکمیتی)، شورای رقابت (تنظیم‌گری)	ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

۵- اقدامات صورت گرفته برای ایجاد نهاد تنظیم‌گر در حوزه نفت و گاز

به موجب ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، وزیر نفت در سال ۱۳۹۵ به صورت رسمی از شورای رقابت موضوع تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخشی در حوزه نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته را در قالب ارسال اساسنامه پیشنهادی درخواست می‌کند. در همین راستا، شورای رقابت در چهار جلسه ۲۵۴ تا ۲۵۷ به ترتیب در تاریخ‌های ۱۳۹۵/۴/۱۴، ۱۳۹۵/۴/۲۱، ۱۳۹۵/۴/۲۸ و ۱۳۹۵/۵/۴ اساسنامه پیشنهادی وزارت نفت را مورد بررسی قرار می‌دهد^۱ و در نهایت اعضای شورا مورخ ۱۳۹۵/۶/۸ با تغییراتی در اساسنامه پیشنهادی وزارت نفت به‌ویژه در بخش‌های ترکیب اعضاء و وظایف و اختیارات با تشکیل نهاد تنظیم‌گر موافقت می‌کنند. اساسنامه برای تصویب نهایی در هیئت دولت مورد بررسی قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد که تغییرات صورت گرفته در دو بخش مذکور در اساسنامه و در نتیجه انتقال برخی وظایف و اختیارات وزارت نفت به نهاد تنظیم‌گر مذکور، یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تمایل وزیر نفت به تصویب چنین اساسنامه‌ای در هیئت دولت بوده است و در نهایت نیز اساسنامه در هیئت دولت مورد موافقت قرار نمی‌گیرد.

فارغ از دلایل عدم تصویب اساسنامه مذکور در هیئت دولت، واکاوی در مفاد این اساسنامه نشان می‌دهد که وظایف و اختیارات تنظیم‌گری که به نهاد تنظیم‌گر در اساسنامه محول شده است، هم‌پوشانی بسیار زیادی با وظایف و اختیارات وزارت نفت در حوزه تنظیم‌گری دارد. در جدول ۲ به برخی از این موارد اشاره شده است و تا زمانی که چنین چالشی مرتفع نشود، ایجاد هرگونه نهاد تنظیم‌گر نه تنها از کارآمدی لازم برخوردار نخواهد بود، بلکه زمینه اختلافات جدی میان این نهاد و وزارتخانه مربوطه را به وجود خواهد آورد.

جدول ۲: هم‌پوشانی برخی از وظایف و اختیارات نهاد تنظیم‌گر با قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت

وظایف و اختیارات مرتبط در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت	وظایف و اختیارات نهاد تنظیم‌گر بخش نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته در اساسنامه مصوب شورای رقابت
۱- نظارت بر فرایند تجارت نفت، گاز، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی، ۲- نظارت بر فرایند تأمین، توزیع و تنظیم بازار نفت و فرآورده‌های نفتی و گاز در داخل کشور، ۳- نظارت و پایش مجوزها و پروانه‌های صادره در عملیات بالادستی و پایین‌دستی نفت، ۴- صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص واجد شرایط بخش‌های غیردولتی در عملیات پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی با رعایت قوانین و مقررات، ۵- صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص حقوقی واجد صلاحیت برای اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید از کلیه میادین نفت و گاز کشور	ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون مذکور در بخش موضوع بند (۲) ماده (۵۸) قانون.
وضع مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حسن انجام امور اکتشاف، توسعه، تولید، انتقال، حفظ حریم خطوط لوله و تأسیسات، ذخیره‌سازی، توزیع و مصرف فرآورده‌های نفت، گاز و محصولات پتروشیمی.	تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در بخش در هر مورد با رعایت مقررات مربوط، موضوع بند (۵) ماده (۵۸) قانون.

مأخذ: عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱

۱. مطالب این بخش از متن صورتجلسات ۲۵۴ تا ۲۵۷ شورای رقابت به نشانی www.nicc.gov.ir استخراج شده است.

اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق نیز در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۶ به سرنوشت اساسنامه نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته دچار شد و تصویب آن در هیئت دولت مورد موافقت قرار نگرفت. برای غلبه بر چنین چالشی، مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۷، ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را اصلاح کرد و در نتیجه شورای رقابت نسبت به وضعیت قبلی از جایگاه بالاتری برای ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی برخوردار شد. به موجب اصلاح این ماده قانونی، در حال حاضر برای ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی و از جمله بخش نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته باید مسیری که در نمودار ۳ ترسیم شده است، طی شود.

شکل ۳: فرایند ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی در ایران



مأخذ: عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱

قبل از اصلاح ماده ۵۹ قانون مذکور، هیئت وزیران مرجع نهایی تصویب اساسنامه بود و همین رویه منجر به این می‌شد تا دولت و به‌ویژه وزارتخانه‌های ذیربط تمایل نداشته باشند تا بخشی از وظایف و اختیارات خود را به نهاد تنظیم‌گر بخشی واگذار کنند و در نهایت، پس از گذشت حدود ده سال هیچ نهاد تنظیم‌گری به وجود نیامد. در ماده ۵۹ اصلاحی مصوب ۱۳۹۷، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع نهایی جایگزین هیئت دولت به‌منظور ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی شده است تا معضل پیشین مرتفع شود.

۶- موانع ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل در حوزه نفت و گاز

هرچند با تغییرات صورت‌گرفته در ماده ۵۹ تلاش شده است تا نهادهای تنظیم‌گر بخشی مستقل شکل گیرند، ولی به نظر می‌رسد نمی‌توان به یکباره، یکسری از وظایف و اختیارات تنظیم‌گری که به‌عنوان مثال تاکنون در حوزه وزارت نفت بوده است به نهاد دیگری منتقل شود و ضرورت دارد این فرایند به‌تدریج طی شود و لذا هنوز موانعی به شرح زیر، برای ایجاد چنین نهادهایی به‌ویژه در بخش‌های نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته وجود دارد:

۵-۱- عدم توجه به روند تدریجی شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر در ایران

تجربه کشورهای پیشرو و غالب کشورهای در حال توسعه هم نشان می‌دهد که ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل، به صورت یکباره اتفاق نیافتده است و نیاز دارد تا به تدریج و به مرور زمان، این فرایند طی شود. به عنوان مثال، کشورهای نظیر انگلستان و ترکیه، تاکنون نتوانسته‌اند نهادهای تنظیم‌گر مستقل را طراحی کنند و لذا در این کشورها هنوز وزارتخانه‌ها در بسیاری از امور تنظیم‌گری مداخله می‌کنند. حتی در آمریکا نیز استقلال نهاد تنظیم‌گر به تدریج و به مرور زمان اتفاق افتاده است. مثلاً هرچند نهاد تنظیم‌گر انرژی فدرال در سال ۱۹۷۷ در این کشور ایجاد شد ولی این نهاد تا سال ۱۹۸۸ به لحاظ مالی وابسته به دولت فدرال بود و از آن سال به بعد، به لحاظ مالی مستقل شد (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۸).

۵-۲- نبود سازوکار مناسب برای انتقال مسئولیت‌های حوزه تنظیم‌گری از وزارتخانه به نهادهای تنظیم‌گر

تا زمانی که کماکان طبق اسناد بالادستی و به‌ویژه قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، پاسخگویی با وزارتخانه‌ی ذیربط است، ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل در صنعت نفت و گاز امکان‌پذیر نخواهد بود. به عبارت دیگر، در ایران نه تنها وزیر نفت بلکه تمام وزرا حاضر نیستند که فقط اختیارات آن‌ها در حوزه تنظیم‌گری به نهادهای تنظیم‌گر منتقل شود، ولی در عین حال پاسخگویی از طریق مجلس تنها متوجه وزیر مربوطه باشد و حتی ممکن است وزیر به خاطر تصمیمی که به‌طور مستقیم متوجه دستگاه اجرایی خودش نبوده است، از طرف مجلس استیضاح شود. با توجه به اینکه، نهادهای تنظیم‌گر در قالب شورا با ترکیبی از اعضای دولتی و غیردولتی تشکیل می‌شوند، تصمیم‌اتخاذ شده توسط این نهادها منسوب به تمامی این افراد است، لذا در صورتی که آراء یا تصمیم‌های این شورا با اعتراض مواجه شود، مجلس توانایی نظارت نخواهد داشت.

بنابراین لازم است برای ورود چنین نهادهایی به عرصه حکمرانی کشور، در ابتدا اصلاحات لازم در قوانین صورت گیرد و اگر اختیاراتی از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی به نهادهای تنظیم‌گر منتقل می‌شود، به همین ترتیب مسئولیت‌ها نیز در این حوزه از وزیر مربوطه گرفته شود و با مکانیزی به این نهادها منتقل شود.

۵-۳- ایجاد نهادهای تنظیم‌گر حوزه انرژی بدون تغییر ماهوی در قوانین اصلی

ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که بر اساس آن نهاد تنظیم‌گر بخشی شکل می‌گیرد، به صورت برون‌زا و فارغ از ایجاد تغییرات ماهوی در قوانین اصلی، در صدد شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر بخشی است، در حالیکه در غالب کشورها، خاستگاه ایجاد چنین نهادهایی، قوانین مرتبط با همان صنعت است. به عنوان مثال، در آمریکا ساختار و وظایف نهاد تنظیم‌گر انرژی فدرال در خود قانون سازماندهی وزارت انرژی در سال ۱۹۷۷ و در رومانی، مقام تنظیم‌گری انرژی رومانی در قانون گاز و برق سال ۲۰۰۳ این کشور، تعبیه شده است

عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۷). برخی از عناوین قوانین مرتبط با تشکیل نهادهای تنظیم‌گر حوزه انرژی در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳: عناوین قوانین مادر مرتبط با تشکیل نهادهای تنظیم‌گر

کشور	عنوان نهاد تنظیم‌گر	عنوان قانون مادر	سال
آمریکا	نهاد تنظیم‌گر انرژی فدرال	قانون سازماندهی وزارت انرژی	۱۹۷۷
ترکیه	مقام تنظیم‌گری بازار انرژی	قانون بازار برق، قانون بازار گاز طبیعی، قانون بازار نفت	۲۰۰۱
هند	کمیسیون تنظیم‌گری برق مرکزی	قانون برق	۲۰۰۳
پاکستان	مقام تنظیم‌گری برق ملی	قانون تولید، انتقال و توزیع برق	۱۹۹۷
رومانی	مقام تنظیم‌گری انرژی رومانی	قانون گاز و برق	۲۰۰۳
اردن	کمیسیون تنظیم‌گری مواد معدنی و انرژی	قانون برق عمومی	۲۰۰۲

مأخذ: یافته‌های پژوهش

از آن جایی که تاکنون یکسری وظایف و اختیارات بر عهده وزارتخانه بوده است و قرار است از این به بعد، این وظایف و اختیارات به نهاد دیگری واگذار شود، طبیعی است که باید ابتدا همان قانونی که آن وظایف و اختیارات را واگذار کرده است، مورد بازنگری قرار گیرد تا در کنار همان قانون، اساسنامه نهاد تنظیم‌گری به صورت مستقل از آن قانون به موجب ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به وجود آید. نه تنها با این سازوکار، نهاد تنظیم‌گر مستقلی شکل نخواهد گرفت، بلکه سرآغاز اختلافات میان این نهاد و وزارتخانه ذیربط به واسطه هم‌پوشانی وظایف و اختیارات خواهد بود. حتی به دلیل اینکه در حال حاضر، مرز میان امور تنظیم‌گری با امور حاکمیتی نیز به طور واضح مشخص نیست، این اختلافات تشدید نیز خواهد شد^۱ (عظیم‌زاده آرانی، ۱۴۰۱).

۵-۴- عدم تفکیک امور حاکمیتی و تنظیم‌گری از امور تصدی‌گری

هر چند با تصویب قانون وظایف و اختیارات نفت در سال ۱۳۹۱ و سپس تصویب اساسنامه شرکت ملی نفت، گام بزرگی در جهت تفکیک وظایف و اختیارات حاکمیتی و تنظیم‌گری از تصدی‌گری برداشته شد، ولی هنوز هم این تفکیک به طور کامل رخ نداده است. زیرا به موجب ماده ۸ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، وزیر نفت در عین حال که به عنوان رئیس در مجمع حضور دارد، می‌تواند مطابق تبصره ماده مذکور به عنوان عضو اصلی یا علی‌البدل هیئت مدیره یا حتی مدیر عامل شرکت نیز منصوب شود. گنجانیدن چنین تبصره‌ای در اساسنامه،

۱. این عدم تفکیک نه تنها در صنعت نفت و گاز رخ نداده است بلکه در سایر بخشهای دارای انحصار طبیعی نظیر صنعت حمل و نقل ریلی زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی نیز صورت نگرفته است (عظیم‌زاده آرانی، ۱۳۹۶)

سبب می‌شود وزیر نفت هر زمان که اراده کند از همهٔ اختیارات وزارتی خود در راستای تصمیم‌گیری‌های شرکت ملی نفت استفاده کند. در این صورت وجود ساختار نظارتی وزارت نفت، نظامی زائد و اضافی به نظر می‌رسد.

علاوه بر این ماده، در مادهٔ ۲۸ قانون مذکور نیز گرچه اعضای هیئت مدیره با تصویب اعضای مجمع انتخاب می‌شوند ولی پیشنهاد آن‌ها به مجمع و در نهایت صدور حکم این اعضا نیز بر عهدهٔ وزیر نفت است. چنین فرایندی نیز منجر به مداخلهٔ زیاد وزیر در امور تصدی‌گری شرکت ملی نفت ایران خواهد شد.

شرط تفکیک وظایف تنظیم‌گری از وظایف حاکمیتی و انتقال آن‌ها به نهاد تنظیم‌گر این است که در ابتدا امور حاکمیتی و تنظیم‌گری از تصدی‌گری به‌طور کامل تفکیک شده باشد و تا زمانی که این مهم انجام نشده است، نمی‌توان در این راستا گام مؤثری برداشت. هرچند با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در سال ۱۳۹۱ و نیز تصویب قانون اساسنامهٔ شرکت ملی نفت ایران در سال ۱۳۹۵ گام‌های اساسی در زمینهٔ تفکیک امور حاکمیتی از تصدی‌گری برداشته شد، ولی کماکان نیاز به اصلاحات موادی از این قانون نظیر تبصرهٔ مادهٔ ۸ و نیز مادهٔ ۲۸ احساس می‌شود تا مسیر ایجاد نهاد تنظیم‌گر در حوزهٔ نفت و گاز هموارتر شود.

۷- ایجاد نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای؛ راهکاری برای دوران گذار

با توجه به مطالبی که تا اینجا بیان شد، این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که در حال حاضر که ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل با موانعی مواجه است، چه باید کرد؟ البته شایان ذکر است که موضوع ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل و موانع مربوط به ایجاد آن‌ها، فقط مختص صنعت نفت و گاز نیست و تمام صنایع شبکه‌ای مانند برق، مخابرات، آب و حمل‌ونقل نیازمند چنین نهادهایی هستند. نه تنها صنایع شبکه‌ای بلکه صنایع دیگری که به دلایلی نظیر انحصار طبیعی، صرفه‌های حاصل از مقیاس و موانع ورود به بازار و خروج از آن، با پدیدهٔ شکست بازار مواجه هستند، ضرورت دارد تا اقداماتی برای چنین صنایعی از طریق ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل به‌منظور تصحیح شکست بازار صورت گیرد. به همین خاطر، راهکار پیشنهادی در این بخش برای تشکیل تدریجی نهاد تنظیم‌گر مستقل تنها مختص صنعت نفت و گاز نیست و قابل استفاده برای دیگر صنایع نیز می‌باشد.

در گزارشی که با عنوان «راهنمای ارزیابی نظام‌های تنظیم‌گری صنایع زیرساختی^۱» توسط گروهی از صاحب‌نظران عرصهٔ تنظیم‌گری نگاشته شده و از سوی بانک جهانی منتشر شده است، ایجاد نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای برای کشورهای در حال توسعه و به‌طور کلی برای کشورهایی که در ابتدای مسیر ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل هستند و وزارتخانه‌ها، تمایلی به واگذاری وظایف و اختیارات تنظیم‌گری خود به این نهادها ندارند، پیشنهاد شده است. عنوان «مشاوره» به این معناست که تمام وظایف و اختیارات تنظیم‌گری در حیطهٔ وزیر و وزارتخانهٔ ذیربط است و متقابلاً تمام مسئولیت‌های ناشی از تصمیمات اتخاذشده در امور

1. Advisory Regulator

2. Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems

تنظیم‌گری نیز بر عهدهٔ شخص وزیر خواهد بود و نهاد تنظیم‌گر در اینجا فقط نقش یک شورای مشورتی ولی در عین حال مستقل را ایفا می‌کند (اشلی^۱ و دیگران، ۲۰۰۶).

برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای به شرح زیر است:

۱. بودجه و نحوهٔ تأمین مالی مستقل از بودجهٔ وزارتخانهٔ ذیربط است (استقلال مالی)،
۲. تمامی مصوبات با ذکر دلایل و نظرات اعضای موافق و مخالف نهاد تنظیم‌گر به صورت عمومی منتشر و یک نسخه از آن نیز برای نهادهای نظارتی از جمله مجلس ارسال می‌شود،
۳. اعضای نهاد تنظیم‌گر در تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند نباید به نحوی ذی‌نفع باشند و لذا تمامی روش‌ها برای جلوگیری از تعارض منافع، باید در نظر گرفته شود،
۴. وزیر مربوطه نمی‌تواند اعضای نهاد تنظیم‌گر را عزل کند و حق عزل فقط در صورت احراز شرایطی مانند ناتوانی و فساد، بر عهدهٔ دیگر اعضای این نهاد و از طریق سازوکار رأی‌گیری امکان‌پذیر خواهد بود.
۵. اعضای این نهاد، قبل از هر تصمیمی می‌بایست به هر طریقی که ممکن است، از تمامی ذی‌نفعان و کسانی که به نحوی از تصمیمات، متأثر خواهند شد، نظرخواهی کنند و به نوعی تصمیمات با مشارکت آن‌ها اتخاذ می‌شود،
۶. اعضای نهاد تنظیم‌گر، در طول دوره‌ی عضویت نمی‌توانند مدیر عامل، هیئت مدیره یا سهامدار بنگاه‌هایی که قرار است به امور تنظیم‌گری آن‌ها بپردازند، شوند. همچنین اعضای نهاد تا سه سال پس از دورهٔ فعالیت‌شان نیز نمی‌توانند مدیر عامل یا عضو هیئت مدیره بنگاه‌های مذکور شوند،
۷. اعضای نهاد تنظیم‌گر باید حداقل به مدت ۱۰ سال در حوزه‌های مرتبط با صنعت خود اعم از اقتصاد، حقوق، امور مالی و فنی، سابقه داشته باشند،
۸. مطالعات پشتیبان و انجام امور کارشناسی جهت بررسی موضوعات پیشنهادی و نیز امور ارجاعی به اعضای نهاد تنظیم‌گر در دبیرخانهٔ مستقلی که زیرمجموعهٔ همین نهاد و از طریق بودجهٔ مستقلی مدیریت می‌شود، صورت خواهد گرفت.

از آن جایی که این نهاد تنظیم‌گر مشورتی، نهادی تخصصی و در عین حال مستقل به حساب می‌آید، لذا تمام امور مربوط به حوزهٔ تنظیم‌گری می‌بایست به این نهاد برای نظرخواهی ارجاع شود. وزیر مربوطه در برابر تصمیماتی که توسط این نهاد اتخاذ می‌شود، دو گزینه پیش رو خواهد داشت: ۱- عیناً همان تصمیمی که توسط نهاد تنظیم‌گر مشورتی، پیشنهاد شده را تأیید و برای اجرا ابلاغ کند. در این صورت، با توجه به اینکه تصمیم مذکور از سوی اعضای صاحب‌نظر نهاد تنظیم‌گر به صورت شفاف و با مشارکت تمامی ذی‌نفعان اتخاذ شده، لذا کارآمد و اثر بخش خواهد بود.

وزیر به‌عنوان عالی‌ترین مقام وزارتخانه ممکن است به دلایلی موافق تصمیم اتخاذشده از سوی نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای نباشد و بخواهد دقیقاً مخالف نظر آن‌ها عمل کند. در این صورت، از آن جایی که اختیار حوزهٔ تنظیم‌گری به ایشان واگذار شده، لذا در نهایت نظر مخالف اعضای نهاد تنظیم‌گر، برای اجرا ابلاغ خواهد شد، ولی چون پیش‌تر نظر اعضا به همراه دلایل متقن به صورت عمومی منتشر شده و تمامی ذی‌نفعان نیز در طول فرایند تصمیم‌گیری،

با این نهاد مشارکت داشته‌اند، در صورتی که تصمیم وزیر مربوطه کارآمد نباشد و نتواند اهداف مورد نظر را محقق کند، ایشان باید در برابر نهادهای ناظر از جمله مجلس و همچنین افکار عمومی و ذی‌نفعان، پاسخگو باشد. بنابراین ایجاد نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای، به‌شدت هزینه تصمیمات ناسنجیده و صرفاً سیاسی وزیر را افزایش خواهد داد.

علاوه بر هزینه‌برداری شدن تصمیمات دولت در حیطه تنظیم‌گری، روند انتقال ابزارهای لازم برای تنظیم‌گری از جمله دسترسی به آمار و اطلاعات و نیز استفاده از بنیه کارشناسی که تاکنون در اختیار دولت بوده است، به نهادهای تنظیم‌گر سریع‌تر اتفاق خواهد افتاد. زیرا همان طور که قبلاً نیز به آن پرداخته شد، با ایجاد این نهادها کماکان وزرای مربوطه، تصمیم‌نهایی را در حوزه تنظیم‌گری اتخاذ می‌کنند ولی برای اینکه وزیر، از یک سو مشاوره کاملی را دریافت کند و نیز از سوی دیگر در برابر افکار عمومی به این متهم نشود که اطلاعات لازم را برای تجزیه و تحلیل حوزه تنظیم‌گری در اختیار این نهادها قرار نداده است، مجبور است تمامی امکانات و ابزارهای لازم را به این نهاد منتقل کند. این اقدامات به‌تدریج، این نهادها را توانمندتر کرده و در بلندمدت، زمینه را فراهم می‌کند تا از حالت مشاوره‌ای به حالت کاملاً تصمیم‌گر در حوزه تنظیم‌گری تبدیل شوند. این در حالی است که اگر قرار بود به یکباره تمام امور تنظیم‌گری از اختیار دولت خارج و به این نهادها واگذار شود، شرایط کاملاً متفاوتی رقم می‌خورد. زیرا در شرایطی که تاکنون، این نهادها تجربه‌ای از تنظیم‌گری نداشته و به‌نوعی تمامی این امور از سوی دولت صورت می‌گرفته است، واگذاری اختیار تنظیم‌گری به این نهادها در صورتی که دولت همراهی و همکاری لازم را با آن‌ها نداشته باشد، منجر به عدم موفقیت این نهادها در عرصه تنظیم‌گری خواهد شد و چه بسا به دلیل عملکرد نامناسب این نهادها در سال‌های ابتدایی، ممکن است تا سال‌ها، پرونده ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل در ایران مختومه شود. لذا مناسب‌تر است که در آغاز کار، نقش مشاور مستقل به این نهادها اعطا شود.

۸- جمع‌بندی

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که قبل از انقلاب اسلامی امور حاکمیتی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری در صنعت نفت و گاز به‌صورت یکپارچه توسط شرکت ملی نفت ایران صورت می‌گرفته است. هر چند پس از انقلاب اسلامی، امور حاکمیتی و تنظیم‌گری تا حد زیادی از امور تصدی‌گری تفکیک گردید، ولی کماکان وزارت نفت، به‌طور یکپارچه متولی امور حاکمیتی و تنظیم‌گری است و اقدامات صورت‌گرفته برای ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی در صنعت مذکور، بی‌نتیجه بوده است.

مواردی از قبیل ۱- عدم توجه به روند تدریجی شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر در ایران، ۲- نبود سازوکار مناسب برای انتقال مسئولیت‌های حوزه تنظیم‌گری از وزارتخانه به این نهادها، ۳- ایجاد نهادهای تنظیم‌گر حوزه نفت و گاز بدون تغییر ماهوی در قوانین اصلی، ۴- عدم تفکیک امور حاکمیتی و تنظیم‌گری از امور تصدی‌گری و ۵- درک متفاوت متولیان امور انرژی در کشور نسبت به مقوله تنظیم‌گری از جمله مهم‌ترین چالش‌های نظام تنظیم‌گری حوزه نفت و گاز به

شمار می‌آیند که سبب شده تاکنون نهاد مستقل تنظیم‌گر بخشی در این حوزه شکل نگیرد. راهکار پیشنهادی برای غلبه بر چالش‌های مذکور این است که در گام اول به‌جای تأسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل بخشی، نهاد تنظیم‌گر مشاوره‌ای ایجاد شود. عنوان «مشاوره» به این معناست که تمام وظایف و اختیارات تنظیم‌گری در حیطهٔ وزیر و وزارتخانهٔ ذیربط است و متقابلاً تمام مسئولیت‌های ناشی از تصمیمات اتخاذشده در امور تنظیم‌گری نیز بر عهدهٔ شخص وزیر خواهد بود و نهاد تنظیم‌گر در اینجا فقط نقش یک شورای مشورتی ولی در عین حال مستقل را ایفا می‌کند. به نظر می‌رسد، با شکل‌گیری چنین رویه‌ای به تدریج در گام‌های بعدی، زمینهٔ ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل در صنعت نفت و گاز فراهم خواهد شد.

منابع

- طاهری فر، علی، شیرجیان، محمد، مهرافشان، محمد رضا (۱۳۹۴). بررسی تطبیقی اساسنامه‌های شرکت ملی نفت ایران در دوره زمانی ۱۳۳۳ تا ۱۳۵۶: ارائه اصولی برای اساسنامه جدید. پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران، سال چهارم، شماره ۱۴.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد، مؤمنی، فرشاد (۱۳۹۶). نهادها و ابزارهای تنظیم‌گری و جایگاه آن در صنعت حمل‌ونقل ریلی، درس‌هایی برای ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبایی، شماره ۶۶.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد (۱۳۹۷). چالش‌های ایجاد نظام تنظیم‌گری در بازار گاز ایران و راهکارهای پیشنهادی، سیاست‌نامه انرژی پژوهشکده مطالعات فناوری، شماره ۶.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد (۱۳۹۸). ساختار حکمرانی انرژی ایالات متحده آمریکا. تهران: پژوهشکده مطالعات فناوری.
- عظیم‌زاده آرانی، محمد (۱۴۰۱). مقدمه‌ای بر تنظیم‌گری و اقتصاد ملی؛ واکاوی تنظیم‌گری در بخش انرژی و صنعت گاز ایران. چاپ اول. تهران: نشر نهادگرا.
- هادی فر، داود (۱۳۸۹). نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی. تهران: عترت نو.

- Ashley C., Stern, Jon, Tenenbaum, Bernard (2006). Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. The World Bank Washington, D.C.
- Brown, D. (2004), The Social Cost of Monopoly Power, Yale University Cowls Foundation.
- Kahn, Alfred E. (1988) The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Lehman, D.E. (2001) Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities, <https://doi.org/10.1023/A:1012560412155>
- Mulder, M. (2020). Regulation of Energy Markets: Economic Mechanisms and Policy Evaluation. (1 ed.) (Lecture Notes in Energy; Vol. 80). Springer International Publisher. <https://doi.org/4-58319-030-3-978/10.1007>
- Rodriguez Pardina, Martin and Schiro Julieta. (2018). Taking Stock of Economic Regulation of Power Utilities in the Developing World : A Literature Review. Policy Research Working Paper;No. 8461. World Bank, Washington, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/29890/10986> License: CC BY 3.0 IGO
- Spence David B. (2008). Can Law Manage Competitive Energy Markets. Cornell Law Review, Volume 93.
- Walsten, Scott (2003). Regulation And Privatization In Telecommunications Reforms. the journal of policy reform, volume 6. issue 4.

پیوست: قوانین و تارنماهای استفاده شده

- سامانه قوانین و مقررات کشور، لوح حق، «طرح اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۷/۳/۲۲ مجلس شورای اسلامی»، تهران. سامانه قوانین و مقررات کشور، لوح حق، «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام»، تهران.
- سامانه قوانین و مقررات کشور، لوح حق، «قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ مجلس شورای اسلامی»، تهران.
- سامانه قوانین و مقررات کشور، لوح حق، «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ مجلس شورای اسلامی»، تهران.
- سامانه قوانین و مقررات کشور، لوح حق، «لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۸/۰۷/۰۸ مصوب شورای انقلاب»، تهران.
- سامانه قوانین و مقررات کشور، لوح حق، «قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶/۰۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی»، تهران.

<http://cabinetoffice.ir>

<https://www.nicc.gov.ir>

<https://epdk.gov.tr>

<https://www.ferc.gov>

<https://cercind.gov.in>

<https://www.nepra.org.pk>

<https://anre.ro/en/>

<https://emrc.gov.jo>



چکیده

نظریه حکمرانی خوب از هنگام ظهور مدرنیته متأخر با اقبال گسترده‌ای در جهان مواجه شده است؛ تا جایی که هم‌اکنون می‌توان گفت به یک «پارادایم» بدل شده است؛ باین‌همه، حکمرانی، منتقدین سفت و سختی نیز دارد. آن‌ها معمولاً نقد خود را از دو زاویه معرفت‌شناسی و روش‌شناسی مطرح می‌کنند. به باور آن‌ها مهم‌ترین گزاره‌ها در فهم حکمرانی، مکان‌مندی و زمان‌مندی است؛ در واقع قبض و بسط حکمرانی در گرو «جغرافیای درک» آن است. تنها مردم یک کشور می‌توانند برای حکمرانی نسخه بنویسند و هیچ تجویزی از جانب نهادهای بین‌المللی، به‌ویژه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، بدون در نظر گرفتن شرایط بومی، تاریخی و اجتماعی جامعه مفید نخواهد بود. این مقاله بر پایه منابع کتابخانه‌ای در زمینه حکمرانی خوب، تدوین و با استفاده از روش اسنادی انجام شده است. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که نقدهای مختلف بر حکمرانی، از پست‌مدرنیسم و پساساختارگرایی تا نئومارکسیسم و تئوکراسی، جز دامن‌زدن به بحث‌های سترون و ایجاد اغتشاش مفهومی در مورد اصول حکمرانی و درنهایت، مونتاژی باسماه‌ای تحت لوای بومی‌سازی، ثمر دیگری نداشته است. بر اساس نتایج تحقیق، یک بدنه پژوهشی بسیار غنی و قدرتمند، حاکی از تأثیرگذاری مثبت حکمرانی بر توسعه و اصلاح نقاط ضعف نظام تدبیر/ تصمیم‌گیری دولت‌ها است؛ اما در مقابل، ادبیات انتقادی حکمرانی، عموماً در سطح بحث‌های آکادمیک و شکاکانه باقی‌مانده است و در هدف اعلامی خود، یعنی بازنگری و بازپیرایی تعریف حکمرانی، دستاورد خاص و قابل دفاعی نداشته است.

واژگان کلیدی: حکمرانی، حکمرانی خوب، حکمرانی دموکراتیک، معرفت‌شناسی، روش‌شناسی

۱- مقدمه

چند دهه پس از ظهور مفهوم حکمرانی در دستور کارهای توسعه دهه ۱۹۹۰ و به دنبال آن رشد و اشاعه برنامه‌های حکمرانی، شک‌وت‌رديدهایی نسبت به اثرگذاری و نقش مثبت این مفهوم به وجود آمده است. برخی از پژوهشگران و متخصصان هشدار می‌دهند که دستور کارهای امروزه حکمرانی - شامل دستور کارهای مدیریت دولتی، حاکمیت قانون و پاسخگویی به شهروندان - بیش از حد «ساختگی» و «غیرسازنده» شده‌اند. آن‌ها با برقراری این‌همانی بین اصول مورد اجماع حکمرانی و توصیه‌های نهادهایی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، به نقد این توصیه‌ها می‌پردازند و آن را بی‌ثمر و تضعیف‌کننده حاکمیت کشورهای در حال توسعه قلمداد می‌کنند. در واقع، این منتقدان، منطق متخصصان توسعه را که «فهرستی از اصول حکمرانی در اختیار دارند و آن را نسخه شفابخش همه کشورهای جهان می‌دانند»، زیر سؤال می‌برند. از این رو، آن‌ها از مشکلات و معضلات برنامه‌نویسی یکسان برای حکمرانی اظهار نگرانی می‌کنند و منطق «فهرست معیار» را به چالش می‌کشند.

با این حال، زمانی که مشکلات فراروی بهبود و ارتقای حکمرانی را مورد بررسی قرار می‌دهیم، باید مراقب باشیم که در دام جدال‌های سترون و بحث‌های گمراه‌کننده گرفتار نشویم. حکمرانی اگرچه دارای پارهای از مشکلات مفهومی - کارکردی است، اما همچنان دربردارنده اصولی راهگشا است که به‌ویژه می‌تواند به کشورهای در حال ظهور و در حال توسعه برای عبور از بحران‌های ناکارآمدی، کاهش مشروعیت، فساد اقتصادی و اداری، شکاف دولت-ملت، تضعیف قرارداد اجتماعی و معضلات خرد و کلان دیگر کمک کند. در واقع، حکمرانی به راهبرد جهان‌شمول و مورد اجماعی بدل شده است که انطباق با شاخص‌های آن از لوازم بنیادی توسعه اقتصادی و یک نظام تدبیر کارآمد به حساب می‌آید. اگرچه شک‌گرایی درست می‌تواند به اصلاح و بازاندیشی در برخی از اصول حکمرانی خوب منتهی شود، اما کلی‌گویی و نقد ایدئولوژیک حکمرانی خوب جز دامن زدن به بحث‌های سترون و ایجاد اغتشاش مفهومی در مورد اصول حکمرانی خوب، ثمر دیگری ندارد.

در مقاله حاضر، نخست سراغ چالش‌های حکمرانی و مهم‌ترین ایراداتی می‌رویم که منتقدان از منظر معرفت‌شناسی به این مفهوم ایراد می‌کنند. در گام دوم به بُعد هنجاری - اخلاقی حکمرانی می‌پردازیم و بر ایضاح بیشتر ایرادات نظری منتقدان حکمرانی خوب و به‌طور کلی ایده حکمرانی تمرکز می‌کنیم. در مرحله سوم، اختلاط و التقاط حکمرانی با سایر مفاهیم مشابه تشریح می‌شود. در ادامه، آفت نقدهای فلسفی بر حکمرانی خوب بررسی می‌شود و استدلال‌هایی در باره لزوم حکمرانی خوب مطرح می‌گردد. در نهایت نسبت میان کشورهای در حال توسعه با حکمرانی خوب مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۲- ایرادات منتقدان به ایده حکمرانی خوب

۱-۲ چالش‌های مفهومی

حکمرانی در قیاس با سایر مفاهیم و اصطلاحات علوم انسانی به‌طور اعم و علوم اجتماعی به‌طور اخص، جدیدتر است و به‌نوعی مولود مدرنیته متأخر به حساب می‌آید. با این حال، به‌لحاظ واژه‌شناختی، حکمرانی نیز به مانند غالب مفاهیم و اصطلاحات علوم انسانی، ریشه در یونان باستان دارد. ریشه حکمرانی «governance» به واژه یونانی «kubernaein» به معنای «راندان» و «هدایت کردن» بازمی‌گردد که نخستین بار در آثار افلاطون به‌طور استعاری به کار رفته است.^۱ برای افلاطون، مسئله «چگونه باید حکومت کرد؟» مادون مسئله «چه کسی باید حکومت کند؟» قرار داشت. در واقع، فلسفه سیاسی از بدو شکل‌گیری تا روزگار مدرن، دل‌بسته این پرسش افلاطونی است که «چه کسی باید حکمران جامعه باشد؟» لذا ادبیات گسترده‌ای درباره حاکم و وابستگی طبقاتی-سیاسی او وجود دارد. اما در مدرنیته متأخر و شکل‌گیری دموکراسی‌ها، پرسش از «چیستی حکمران» جای خود را به «چیستی حکمرانی» می‌دهد.

از مارکس و انگلس تا لینن و تروتسکی و حتی تا موسولینی و هیتلر در پی پاسخ به این پرسش بوده‌اند که چه کسی باید حکومت کند؟ پاسخ افلاطون این بود که «بهترین شخص [یا فیلسوف شاه] باید حکومت کند»، که آشکارا پاسخی اخلاقی بود. مارکس و انگلس پاسخ دادند که پرولتاریا باید زمام امور را در دست بگیرد و قدرت حکومت باید در دست طبقه کارگر باشد. هیتلر هم معتقد بود که فردی برگزیده از نژادی برگزیده باید حکمرانی کند.

به نظر کارل پوپر پرسش فوق، پرسشی فی‌نفسه دروغین است که به فریبکاری می‌انجامد و حاصلی ندارد جز پاسخ‌های بی‌خردانه و ساده‌لوحانه که فرصت‌طلبانه و مغایر با الزامات اخلاقی است. در نتیجه او پیشنهاد می‌کند که این پرسش را با پرسشی کاملاً متفاوت عوض کنیم و بپرسیم «آیا شکل‌هایی از حکومت وجود دارد که نکوهیده و شرم‌آور باشد؟» یا بالعکس «آیا شکل‌هایی از حکومت وجود دارد که بگذارد از شر حاکمیت‌های شیطانی و زیان‌آور رهایی یابیم؟» به نظر پوپر دیکتاتورها یا حکومت‌های تمامیت‌خواه از لحاظ اخلاقی شیطانی هستند و تحمل این گونه حکومت‌ها نه‌تنها دشوار است، بلکه چون فاقد سازوکارهای پاسخ‌گویی هستند، تحمل‌ناپذیر هم قلمداد می‌شوند.^۲ حکومت دیکتاتوری وضعیت را تحمیل می‌کند که ما مسئول آن نیستیم و غالباً قدرت تغییر آن را هم نداریم؛ بنابراین، وظیفه اخلاقی این است که هر چه در توان داریم برای پیشگیری از به قدرت رسیدن این گونه حکومت‌ها انجام دهیم و این هدفی است که ما از طریق گونه‌های مختلف حکومت‌های به‌اصطلاح دموکراتیک برای تحقق آن تلاش می‌کنیم.

با این همه، اساساً حکمرانی مفهومی مدرن است و به همین جهت با مدرنیته متأخر پیوند یافته است. بنابراین اگر از استفاده گاه‌وبی‌گاه اصطلاح حکمرانی برای اشاره به فعالیت خاص اداره یک کشور در انگلستان معاصر بگذریم، کاربرد حکمرانی، در معنای گسترده کنونی آن، که

1. Muhammad Imran, «The Concept of Good Governance in Modern World and Governance by Caliphs of Islam – Part I», <http://courtingthelaw.com/09/11/2015/>

۲. پوپر، کارل (۱۳۸۰) جامعه باز و دشمنان آن، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران، انتشارات خوارزمی؛ صص ۱۷-۲۴

شامل فعالیت‌های طیف وسیعی از نهادها و مؤسسات دولتی و خصوصی می‌شود، به میانه دهه ۱۹۹۰ و زمانی بازمی‌گردد که اقتصاددان‌ها و اندیشمندان سیاسی در آثار خود به این اصطلاح اشاره کردند و در ادامه از جانب سازمان‌های چون سازمان ملل متحد، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مورد توجه قرار گرفت و بدل به یکی از مفاهیم رایج و پر کاربرد حوزه‌های مختلف اقتصادی-سیاسی و مدیریتی در سطح جهان شد.^۱

اگرچه تعریف مورد اجماعی در زمینه حکمرانی وجود ندارد اما به‌طور کلی این توافق عام وجود دارد که حکمرانی: «شامل کلیه فرآیندهای حکومت‌داری است -چه آن‌های که توسط حکومت، دولت، بازار یا شبکه- در محدوده نظام اجتماعی (خانواده، سازمان‌های رسمی و غیررسمی، یک قلمرو یا سراسر یک سرزمین) انجام می‌شود و چه آن‌های که طریق قوانین، هنجارها، قدرت یا زبان یک جامعه سازمان‌یافته صورت می‌گیرد.^۲

از این رو، به باور منتقدان، حکمرانی با تمامی مفاهیمی که در قلمروی حکومت‌داری قرار دارند -حکومت، حاکمیت، دولت، قوانین، بوروکراسی، جامعه مدنی و غیره- در پیوند است و همین مسئله باعث ابهام «انتزاعی» و «انضمامی» می‌شود. به عبارت دیگر، حکمرانی هم در حوزه تعریف با اصطلاحات فوق‌الذکر اختلاط مفهومی دارد و هم در حوزه کارکردی و عملیاتی. برای نمونه، در دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط با اصلاح حکمرانی که از طریق نهادهای چون سازمان ملل متحد و ارگان‌های وابسته به آن، در اختیار کشورهای در حال ظهور و در حال توسعه قرار می‌گیرد، نه تنها مسئول اصلی اجرای این دستورالعمل‌ها و سهم واحدهای مختلف دقیقاً مشخص نیست، بلکه برخی از موارد بین حوزه‌های مختلف قدرت مشترک است و در نهایت شماری از آن‌ها نه در شمول حکمرانی بلکه در قلمروی صلاحیت حاکمیت یا حکومت قرار دارند. همان‌گونه که جان پیر^۳ و پیتیر گای^۴ عنوان می‌کنند: «هرچند مفهوم حکمرانی هنوز در مباحث سیاسی و آکادمیک امروزی به مفهومی رهیافتی بدل نشده است، اما طرفداران بسیاری پیدا کرده است. اقبال گسترده به یک بینش یا مفهوم، غالباً منجر به گمراهی و اعوجاج مفهومی می‌شود و در نتیجه مفاهیم را از پاسخ‌گویی به پرسش‌های که برای آن پدید آمده‌اند، باز می‌دارند. حکمرانی نیز از این قاعده مستثنی نیست.»^۵

۲-۲ حکمرانی فضیلت نیست

به باور منتقدان، حکمرانی، به‌ویژه در اواخر دهه ۱۹۹۰، به‌مانند یک نسخه شفاف‌بخش و حتی نوعی ایده‌آل یا «فضیلت سیاسی»^۶ نگریسته می‌شد که در صورت اجرای آن، مشکلات

1. Muhammad Imran, «The Concept of Good Governance in Modern World and Governance by Caliphs of Islam – Part I», <http://courtingthelaw.com/09/11/2015/>

۲. Compare: Bevir, Mark (۲۰۱۲). «Governance: A very short introduction», Oxford, UK: Oxford University Press. pp ۹-۸

3. Jon Pierre

4. Peters Guy

۵. قلیجی، حسین (۱۳۸۵)، معرفی و نقد کتاب: حکمرانی، سیاست و دولت، (جان پیر و پیتیر گای)، فصلنامه سیاست داخلی، شماره ۱

6. Political virtue

جوامع مختلف - و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه - به‌طور کامل برطرف می‌شود. اما با گذشت زمان و خصوصاً با ورود به قرن جدید، بحث‌هایی مهمی حول وحوش معرفت‌شناسی و روش‌شناسی حکمرانی شکل گرفت، از جمله جهان‌شمول بودن حکمرانی؛ قابلیت اجرای آن در تمامی جوامع صرف‌نظر از نظام سیاسی و شرایط اقتصادی و فرهنگی؛ و معیار سنجش اثرگذاری آن در جوامع مختلف.

بر این مینا، منتقدان حکمرانی بر این باورند که حکمرانی به‌مثابه مردم‌سالاری، حاکمیت قانون، عدالت، انصاف و مانند این‌ها یک فضیلت سیاسی نیست بلکه صرفاً «الگویی برای نظام تدبیر و تصمیم‌گیری» است. در حقیقت، منتقدان، حکمرانی را از فضیلت و غایت سیاسی - اقتصادی به نوعی الگو یا روش تقلیل می‌دهند. فروکاست حکمرانی به روش، به این معناست که می‌توان آن را از حالت جامع و جهان‌شمول به حالت منحصر‌به‌فرد و محلی ترجمه کرد. به عبارت دیگر، به جای حکمرانی با «حکمرانی‌ها» مواجه‌ایم، بس هر کشوری می‌تواند نسخه خود را از حکمرانی داشته باشد: نسخه چینی، نسخه روسی، نسخه غربی، نسخه ایرانی و امثالهم.

۲-۳ حکمرانی به‌مثابه یک ایده وارداتی

در دو دهه گذشته، در گفتمان‌های دانشگاهی و همچنین گفتمان‌های سیاسی و رسانه‌ای، تمرکز فزاینده‌ای بر حکمرانی به وجود آمده و بحث‌های دامنه‌داری حول «چالش‌های حکمرانی» و «پرسش از حکمرانی» شکل گرفته است. این مسئله در مقیاس‌های مختلف (جهانی، ملی، محلی) و در حوزه‌های گوناگونی مانند امور مالی و شرکتی، آموزش، خدمات عمومی، مراقبت‌های بهداشتی و انرژی بازتاب یافته است. در راستای تبیین این رخداد، سه رویکرد انتقادی ارائه شده است:

جریان نخست، کسانی هستند که معتقدند دولت-ملت‌ها در دنیای جهانی‌شده امروز افول یافته‌اند و نقش‌های سنتی دولت‌ها کمرنگ شده است؛ اما در عوض، قدرت بازیگران غیردولتی و جهانی به شکل روزافزونی شاهد رشد و گسترش بوده است. بسیاری ادعا می‌کنند که این «تقسیم قدرت» منجر به گذار از «دولت بزرگ به حکمرانی بزرگ»^۱ می‌شود و الگوهای جدیدی از «حکمرانی شبکه‌ای»^۲ و تکنیک‌های نوآورانه تسهیل «حکمرانی پیچیدگی»^۳ ظهور می‌یابد. با این همه، این تحولات به «پیچیدگی بیش از حد» جوامع - و در نتیجه شکست/بحران حکمرانی - انجامیده است که به شکل فزاینده‌ای «هدایت» بازیگران، بخش‌ها، سطح‌ها، موقعیت‌ها، عرصه‌ها، شیوه‌های حکمرانی، ابزارهای سیاستی، گروه‌های هدف و در نهایت عامه مردم را دشوار ساخته است. اگرچه، تمرکز اصلی رویکرد حاضر بر دولت است اما توجه زیادی را نیز معطوف روابط قدرت و تغییر در هنجارها و ارزش‌های حکمرانی می‌کند.^۴

جریان دوم، در حالی که استدلال‌های جریان نخست را رد می‌کند و غالباً دولت-ملت را از دایره تمرکز خود خارج کرده است، بر الگوهای و شیوه‌های حکمرانی و شبکه‌های جهانی تأکید

1. "Big government to big governance"

2. networked governance

3. governance of complexity

4. Aniko Horvath (2017), 'Governance' - in crisis? A cross-disciplinary critical review of three decades of 'governance' scholarship, Centre for Global Higher Education, p2

می‌کند. پژوهشگران این جریان استدلال می‌کنند که حکمرانی جهانی در «تحول مداوم» است و این نکته را برجسته می‌سازند که چگونه این تحولات فراگیر منجر به ظهور معماری‌های حکمرانی رقیب^۱ و تکنیک‌های جدید حکمرانی، مانند «حکمرانی آزمایش‌گرا»^۲، «حکمرانی نظارتی فراملی»^۳، «حکمرانی چندمرکزی»^۴ و «حکمرانی اجتماعی و مشارکتی»^۵ شده است.^۶

جریان سوم، منتقد حکمرانی هستند و حتی دستاوردهای قابل توجه آن را نیز زیر سؤال می‌برند. پژوهشگران این جریان استدلال می‌کنند که حکمرانی به همراه جهانی‌شدن، سرمایه‌داری، شرکت‌های بین‌المللی و سایر نهادهای غربی، «نوعی امپریالیسم جدید»^۷ است. آن‌ها معتقدند که حکمرانی اساساً از جانب کشورهای سرمایه‌داری برای تسلط بر کشورهای در حال توسعه پدید آمده و نه تنها نتیجهٔ مثبتی در بر ندارد بلکه منجر به بحران‌های اقتصادی فراگیر و مشکلات اجتماعی متعدد برای این کشورها می‌شود.^۸

۲-۴ مضرات احتمالی حکمرانی

آخرین و جدی‌ترین پرسشی که منتقدان مطرح می‌کنند این است که آیا دستیابی به حکمرانی خوب می‌تواند برای جامعه آسیب‌زا باشد یا خیر؟ همان‌گونه که استفان کراسنر^۹، استاد روابط بین‌الملل دانشگاه استنفورد، در مصر و نوار غزه مشاهده نمود، یکی از مهم‌ترین و جدی‌ترین ادعاها این است که دموکراتیک‌سازی زودرس^{۱۰} و نابهنگام باعث بی‌ثبات کردن کشورها می‌شود. چنین مواردی معمولاً با گذار سریع در شرایط اولیهٔ حکمرانی ضعیف به وقوع می‌پیوندد. گریندل اظهار داشته است که «تعهد به دستور کارهای حکمرانی خوب ... به معنای منابع و سرمایه‌هایی است که برای دستیابی به این هدف بسیار دشوار متمرکز شده‌اند، اما ممکن است ما این سوال را مطرح کنیم که بهتر نیست این منابع و انرژی بر روی جنبه‌های دیگری از توسعه تمرکز پیدا کنند.»^{۱۱} (۱۷) به عبارت دیگر، تقاضاهایی بیش از حد از دولت‌هایی ضعیف، مطرح شده است. از زاویه‌ای دیگر، لوی هشدار می‌دهد که مهندسی اجتماعی اصلاحات حکمرانی، خطر اختلال در نظام سیاسی را به دنبال دارد. جایی که «مطلوبیت» در تغییرات سریع، بدون توجه به ظرفیت‌های سیاسی-اقتصادی است. اینجاست که «بوسوسهٔ انقلاب» برای پیشبرد سریع‌تر تغییرات، برخی روشنفکران و نخبگان فکری جوامع در حال توسعه را شیفتهٔ خود می‌کند.^{۱۱}

1. global governance architectures
2. "experimentalist governance"
3. "transnational regulatory governance"
4. "polycentric governance"
5. social and participatory governance
6. ibid
7. new planetary vulgate
8. Ibid, pp 3-2
9. Stephen Krasner
10. premature democratization
11. Bettcher, ibid, p5

علاوه بر این، باید خطراتی که در نادیده گرفتن شکست‌های حکمرانی وجود دارد، مورد سنجش قرار بگیرد. شکست حکمرانی می‌تواند بسیار پرهزینه باشد. صحت این مسئله به اثبات رسیده که گاهی ثبات ظاهری به سرعت سست شده و از هم می‌پاشد. برای نمونه، همان‌گونه که در جریان خیزش‌های موسوم به بهار عربی دیدیم، در دیکتاتوری‌های باسابقه و ظاهراً باثباتی چون تونس، مصر و لیبی، شیرازهٔ امور به سرعت از هم پاشید. در مواردی از این دست، فساد تأثیرات مخربی بر نظام اقتصادی برجای گذاشته است، به نحوی که اهداف توسعه تحت‌الشعاع قرار گرفته و دچار عقبگرد شده‌اند. ناتوانی اوکراین در زمینهٔ پیشرفت اقتصادی و سیاسی، علی‌رغم دو انقلاب بزرگ و جنبش‌های اعتراضی خرد و کلان متعدد، تأحد زیادی به دلیل فساد و سلطهٔ اولیگارشی‌ها بر این کشور است.^۱

نباید از یاد برد که نهادهای مؤثر حکمرانی، ابزارهای اساسی پیش‌بینی‌پذیری و قابلیت انطباق در جوامع در حال تغییر هستند. گریندل چندان به خود مفهوم حکمرانی حمله نمی‌کند، بلکه گسترش دستورکارهای حکمرانی - که طیف وسیعی از اهداف توسعه را در برمی‌گیرد - زیر سؤال می‌برد. گریندل می‌گوید: «خطر اصلی، تحمیل بار اضافی بر دستورکارهای توسعه است، گسترش بیش از حد آنچه که «باید انجام بشود، فراتر از ظرفیت اکثر کشورها است.» در این صورت، چگونه کشورها می‌توانند ضمن برقراری تعادل در اولویت‌بندی نیازهای خود، ایجاد توانمندی در حکمرانی خوب را نیز در دستورکار خود قرار دهند.^۲

۳- آفت‌های نقد معرفت‌شناختی حکمرانی و اصرار بر ارائه نسخه‌ای متفاوت از حکمرانی

تا به این جا، مهمترین نقدهای مطرح دربارهٔ حکمرانی را مطرح کردیم. سعی بر آن بوده که این نقد در بستری فرامکانی و با یک لنز شناختی کل‌گرایانه ارائه شود، اما مهمترین سویه‌های این نقد از جانب جریان‌ات انتقادی به‌ویژه پست‌مدرن‌ها، پسا‌ساختارگرایان، چپ‌ها و تتوکراتیک‌ها (به‌ویژه در ایران) ارائه شده است.

اگر به حاصل این نقدها در عرصه عمومی و اثرگذاری آن‌ها بر ادبیات حکمرانی بنگریم، متوجه آفت‌های متعدد آن - هم از جنبه نظری و هم عملی - می‌شویم. در حقیقت، منتقدان حکمرانی نه تنها بدیلی برای آن ارائه نمی‌دهند بلکه با شک‌گرایی افراطی و بحث‌های بی‌پایان به سترونی نظام تصمیم‌گیری و «از توسعه ماندگی» جوامع در حال توسعه یاری رسانده‌اند. آن‌ها در تلاش‌اند تا با «غربی‌انگاری» حکمرانی، آن را فرآورده‌ای وارداتی و کم‌اثر نشان دهند، فارغ از اینکه در نهایت لفاظی آن‌ها می‌تواند پیامدهای خطرناکی برای کشورهای در حال توسعه به دنبال داشته باشد، تا جای که در نهایت به شورش حاشیه‌نشینان، فراگیری جنبش تهیدستان، انقلاب‌های شهری و بحران فراگیر مشروعیت/کارآمدی بدل شود.

1. ibid, p6

2. ibid

۳-۱ فلسفی کردن بیش از حد حکمرانی

تعریفی از حکمرانی که بانک جهانی، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و برنامه توسعه ملل متحد بر آن اتفاق نظر دارند، حکمرانی را سیستم پیچیده‌ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها (مسئولیت‌ها) و فرآیندها (عملکردها) که به وسیله‌ی سه ارزش کلیدی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می‌شود، تعریف می‌کند.^۱ در واقع، حکمرانی از بدو شکل‌گیری، بیش از توسعه مفهومی و نظری بر گسترش نهادسازی متکی بوده است. به عبارت دیگر، حکمرانی برای اجرای فراگیر و همه‌جانبه، بیشتر از مباحث نظری، به تأسیس و گسترش نهادهای مربوطه احتیاج دارد. از این رو، اگر نهادهای لازم برای پیش‌برد حکمرانی وجود نداشته باشد، حتی در صورت وجود اراده لازم و درک گسترده از ضرورت اجرای آن، در نهایت کاری از پیش نخواهد رفت.

این مسئله یکی از مشکلات عمده‌ای است که بر سر راه حکمرانی خوب در کشورهای در حال توسعه وجود دارد. منتقدان حکمرانی با اولویت قرار دادن نگاه فلسفی و اصرار بر بومی‌سازی حکمرانی، از نهادسازی غافل می‌شوند؛ این بدان معناست که حکمرانی در سطح یک بینش فلسفی متوقف می‌شود. اگرچه حجم زیادی از ادبیات پژوهشی آکادمیک و حتی رسانه‌ای در مورد حکمرانی خوب وجود دارد^۲ و در سطح دولت و جامعه نیز در زمینه نیاز به تحقق آن اجماع نظر وجود دارد، اما نهادهای لازم آموزشی، قضایی، قانونی، اجرایی و علمی برای تحقق و کاربست آن وجود ندارد. بنابراین، تا زمانی که حکمرانی از بحث‌های نظری فراتر نرود و وارد فاز نهادسازی نگردد، بحث‌های آکادمیک عملاً عقیم می‌مانند و دستاوردی در پی ندارند.

۳-۲ مطلق‌انگاری نسبت میان حکمرانی خوب و حکمرانی دموکراتیک

منتقدان حکمرانی با برقراری رابطه این‌همانی بین حکمرانی خوب و حکمرانی دموکراتیک به دنبال آن بوده‌اند تا با برجسته کردن ضعف‌های نظام‌های دموکراتیک، آن را به حکمرانی خوب نیز تسری بدهند. در حقیقت، رابطه میان «حکمرانی دموکراتیک» و «حکمرانی خوب» همواره محل بحث و چالش بوده است. این چالش عمدتاً به «سرشت» این دو مفهوم بازمی‌گردد. به عبارت دیگر، حکمرانی دموکراتیک به مثابه نظام سیاسی دموکراتیک و نوعی نظام سیاسی در نظر گرفته می‌شود که با حوزه معرفت‌شناختی - مشروعیت، آزادی‌های اساسی و امثالهم - در پیوند است. اما حکمرانی خوب با حوزه روش‌شناختی - نوع مدیریت یک نظام سیاسی - در ارتباط است. با این حال، به‌طور کلی، سه دیدگاه اساسی در این ارتباط وجود دارد:

- * دیدگاه تباین: این نقطه نظر، اساساً قائل به هیچ حوزه مشترکی میان دموکراسی و حکمرانی خوب نیست و این دو مفهوم را متعلق به دو قلمروی جداگانه فرض می‌کند.
- * دیدگاه تساوی: این نقطه نظر، معتقد است که بین دموکراسی و حکمرانی خوب، این‌همانی وجود دارد. در واقع، بر اساس این دیدگاه، این دو مفهوم لازم و ملزوم یکدیگر محسوب می‌شوند که بدون هم امکان تحقق آن‌ها وجود ندارد.

۱. دباغ، سروش و نفری، ندا (۱۳۸۸)، تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳، صص ۱۸-۳.
 ۲. برای نمونه، رک حجاریان، سعید (۱۳۹۸)، حکمرانی خوب؟ هفته نامه صدا، شماره ۳۱؛ همچنین، مهدوی‌زادگان، داود (۱۳۹۸)، حکمرانی خوب؛ پرسش فلسفی یا غرض سیاسی؟ روزنامه فرهیختگان، قابل دسترسی در: <http://farhikhtegadaily.com>

* دیدگاه عموم و خصوص من وجه: بر مبنای این نقطه نظر، بین دموکراسی و حکمرانی خوب، همپوشانی وجود دارد ولی بین آن‌ها این‌همانی برقرار نیست.

این مسئله شایان ذکر است که معمولاً به دنبال وقوع یک بحران جدی در سطح ملی یا جهانی -مانند کووید-۱۹- بحث ناکارآمدی دموکراسی‌ها مطرح می‌شود و برخی نیز به تمجید نظام‌های دیکتاتوری یا اقتدارگرا می‌پردازند. صحبت از ناکارآمدی دموکراسی‌ها، عمدتاً با بحران در حکمرانی در ارتباط است. به عبارت دیگر، منتقدان دموکراسی، معتقدند که این نوع نظام سیاسی از نظر حکمرانی با بحران‌های چون منابع متعدد تصمیم‌گیری، عدم اراده لازم برای پیش‌برد سیاست‌های حساس، ائتلاف منابع، سازمان‌ها و مؤسسات غیر ضروری و مسائلی از این دست، مواجه است. در کشورهای در حال توسعه، همواره این گرایش در میان برخی نخبگان و توده مردم وجود دارد که دموکراسی نوعی «کالای لوکس» محسوب می‌شود و وجود آن نه تنها ضروری نیست بلکه موجب برانگیختن تفرقه و اختلاف در کشور می‌شود. آن‌ها معمولاً ستایش‌گر «دیکتاتورهای روشن‌گر یا منور» هستند که بدون توجه به دموکراسی باعث توسعه کشورشان در مقطعی از تاریخ شده‌اند. در نتیجه، شباهت، این‌همانی و تفاوت بین دموکراسی و حکمرانی خوب، به بحث‌های زیادی در حوزه عمومی و آکادمیک دامن زده است که سعی می‌کنیم به‌طور موجز به آن‌ها بپردازیم.

۳-۲-۱ «دموکراسی» و «حکمرانی خوب» در بستر مفهومی

اگرچه در ادبیات حکمرانی دو مفهوم «حکمرانی خوب» و «دموکراسی» به هم آمیخته‌اند^۲ و به نوعی لازم و ملزوم یکدیگر به شمار می‌روند، اما این دو لزوماً این‌همان نیستند و از تمایزات و اختلافاتی نیز برخوردارند. با این حال، این دو مفهوم غالباً بر مجموعه‌ای متفاوت از شاخص‌ها استوارند و همین مسئله تشخیص این‌که آن‌ها به چه میزانی با یکدیگر در ارتباط هستند را دشوار می‌سازد. یکی از تعاریف مشهور و رایج دموکراسی، تعریف رابرت دال^۳ است که بر شاخص‌های رویه‌ای^۴ تکیه می‌کند: حق رأی همگانی؛ انتخابات به‌عنوان بازتاب ترجیحات رأی‌دهندگان؛ و انتخاب بی‌طرفانه در میان گزینه‌ها، و این گزینه‌ها و ترجیحات به مبنایی برای انتخاب صاحبان مناصب عمومی بدل می‌شود. در اینجا، اشاره‌ای به این مسئله نمی‌شود که دولت شکل‌یافته براساس این سازوکار دموکراتیک مصداق «حکمرانی خوب» است یا خیر. در انتخابات‌ها -چه دموکراتیک و چه غیر از آن- معمولاً از مباحث مربوط به حکمرانی خوب ذکر می‌شود که میان نمی‌آید. در حقیقت، از آنجا که این دو مفهوم به معیارهای متفاوتی متکی هستند، دقیقاً

1. Enlightened absolutism

۲. برای نمونه بنگرید به:

Anthony Vincent Utazi, (2019). Democracy and Good Governance: Towards a Better Understanding of Contending Issues, independently published; Dan Mou, (2016). National Security, Good Governance & Democracy in Africa, Author House UK; Subhash C Kashyap, (2017). Democracy and Good Governance, Vitasta Publishing; and Michel Zobi, (2022). Democracy: Good governance strategy, Our Knowledge Publishing.

3. Robert Dahl

4. procedural indicators

مشخص نیست که در این گفتمان، «حکمرانی خوب»، «دموکراسی» را نیز در بر بگیرد. بدون تردید، دموکراسی به تنهایی برای حکمرانی خوب کافی نیست.^۱ برای نمونه، این معضل در پژوهش مهم و تأثیرگذار اکبر زیدی^۲ با عنوان «سیاست دموکراتیک و حکمرانی خوب در پاکستان» (۲۰۰۹) مورد توجه قرار گرفته است. نویسنده در راستای اثبات ادعای خود، نمونه‌های از حکمرانی خوب بدون دموکراسی (مانند دوبی، سنگاپور و حتی خود پاکستان) و دموکراسی بدون حکمرانی خوب (مانند هند) را ذکر می‌کند. از آنجا که سازمان‌های اهداکننده کمک‌های مالی، اولویت زیادی برای حکمرانی خوب قائل هستند، انتظار دارند که دولت‌های دریافت‌کننده خدمات آن‌ها، «کارآمد، صادق، منصف، شفاف و پاسخگو باشند»؛ در عین حال، برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد^۳، انتظار دارد که حکمرانی خوب بتواند -از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد و نه فرآیندهای انتخاباتی- باعث مشارکت و توسعه انسانی پایدار شود. بنابراین، رژیم‌های نظامی -یا حتی اقتدارگرا- جزو نخستین دولت‌های هستند که از برخی مولفه‌های حکمرانی خوب برخوردارند؛ در واقع، اگرچه این رژیم‌ها فاقد حاکمیت قانون، شفافیت و رسانه‌های آزاد هستند، اما دارای مولفه‌های مانند پاسخگویی، کارآمدی و اثربخشی هستند.^۴

علاوه بر این، به نظر می‌رسد که یکی از منابع تضاد بین دموکراسی و حکمرانی خوب، نگرش مبهم شهروندان در مورد کارآمدی دموکراسی باشد. این مسئله را خلاصه می‌توان در تایلد سرراغ گرفت، در نظرسنجی که بلافاصله پس از تصویب قانون اساسی این کشور انجام شد، ۸۲٫۶ درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشتند که «دموکراسی بر سایر نظام‌های سیاسی ارجحیت دارد» اما تنها ۵۱ درصد از پاسخ‌دهندگان بر این باور بودند که دموکراسی با توسعه اقتصادی برابر است یا مهمتر از آن به حساب می‌آید. به عبارت دیگر، دموکراسی مهم است اما سایر ویژگی‌های یک نظام سیاسی ممکن است از دموکراسی مهمتر باشد. این نگرش، به «قطبیت» یا دوگانگانگاری بین دموکراسی و حکمرانی خوب انجامیده است.^۵

۳-۲-۲ مناظره بر سر اولویت دموکراسی و حکمرانی خوب

مناظره بنیادینی از اواخر دهه ۱۹۸۰ بین اندیشمندان و متخصصان توسعه در مورد اولویت دموکراسی یا حکمرانی خوب شکل گرفت. ساموئل هانتینگتون^۶ با کتاب «سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی» و فرانسیس فوکویاما^۷ با اثری تحت عنوان «نظم و زوال سیاسی: از انقلاب صنعتی تا به امروز»^۸، بدل به چهره‌های اصلی این مناظره شدند. به اعتقاد

1. Robert B. Albritton (2009), Are Democracy and "Good Governance" Always Compatible? Competing Values in the Thai Political Arena, Working Paper Series: No. 47, pp 3-2

2. Akbar Zaidi

3. The United Nations Development Programme (UNDP)

4. Akbar Zaidi (2009), The Politics of Democracy and Good Governance in Pakistan, Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency PILDAT

5. Robert B. Albritton (2009), Are Democracy and "Good Governance" Always Compatible? Competing Values in the Thai Political Arena, Working Paper Series: No. 47, pp 4-3

6. Samuel Huntington

7. Francis Fukuyama

8. Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Present Day

هانتینگتون، توسعه سیاسی-اقتصادی، بدون دموکراسی به دست نمی‌آید و پیش شرط حرکت به سمت توسعه، ایجاد، تقویت و گسترش نهادهای دموکراتیک است. در نتیجه، از آنجای که کشورهای درحال توسعه-به‌ویژه در خاورمیانه و شمال آفریقا- فاقد نهادهای دموکراتیک کافی و کارآمد هستند، به دفعات در تاریخ معاصر خود دستخوش چرخه استبداد/بی‌نظمی شده‌اند.^۱ به عبارت دیگر، به اعتقاد هانتینگتون، توسعه اقتصادی زمینه‌ساز بسیج سیاسی است و زمانی که میزان بسیج اجتماعی از ظرفیت نهادهای موجود فراتر برود و این نهادها نتوانند به مطالبات جدید برای مشارکت پاسخ دهند، نظم سیاسی در هم می‌ریزد و فرو می‌پاشد. هم جوامع فقیر سنتی و هم جوامع کاملاً مدرن باثبات هستند اما جوامع در حال مدرن شدن که در آن‌ها جنبه‌های مختلف مدرنیزاسیون هماهنگ پیش نمی‌رود دچار بی‌ثباتی هستند.^۲ اما به باور فوکویاما، حکمرانی خوب بر دموکراسی اولویت دارد. کانون نظریه او، تأکید دیگر باره بر اهمیت نهادها و در رأس آن‌ها، بوروکراسی کارآمد و حاکمیت قانون است. چیزی که در ادبیات تخصصی از آن به ارتقای «کیفیت اداره عمومی» نیز یاد می‌شود. بنابراین در نظر فوکویاما، راز توسعه کشورها را باید در کیفیت اداره عمومی آن‌ها جستجو کرد و متغیرهای دیگر نظیر جبر جغرافیایی و فرهنگ و حتی بازار، در مراحل بعدی اهمیت قرار دارند. در این دیدگاه، تا زمانی که دولت کارآمد «وبری» و حاکمیت قانون، جای پای خود را مستحکم نکرده باشد، ابعاد دیگر توسعه، مانند دموکراسی، می‌تواند آثار مخربی به دنبال داشته باشند و حتی به افزایش فساد و حامی‌پروری منجر شوند.^۳

فوکویاما به این نکته اشاره می‌کند که بر نظریه هانتینگتون چندین نقد وارد است. نخست آنکه این ادعای او که بی‌ثباتی اغلب در کشورهای در حال مدرنیزاسیون رخ می‌دهد که در حد فاصل فقر و توسعه قرار دارند، درست نیست. به باور بسیاری از پژوهشگران داشتن حکومت‌های ضعیف و نهادهای فقیر اصلی‌ترین دلیل منازعه و فقر به حساب می‌آید. همچنین مدرنیزاسیون و رشد اقتصادی الزاماً به افزایش خشونت و بی‌ثباتی منجر نمی‌شود. در واقع، برخی جوامع توانسته‌اند از طریق نهادهای سیاسی تقاضای مشارکت بیشتر را برآورده کنند. البته علی‌رغم این انتقادات او نظریه هانتینگتون را نظریه مفیدی می‌داند که قادر به تبیین رویدادهایی مانند بهار عربی است. به اعتقاد فوکویاما آنچه جهان عرب تجربه کرد، «رویدادی هانتینگتونی» بود. زیر پوستر حکومت‌های اقتدارگرای ظاهراً تسخیرناشدنی، تغییرات اجتماعی جریان داشت و بازیگران بسیج شده جدید، فضا را برای ابراز ناراحتی از رژیم‌هایی که نتوانسته بودند با ایجاد نهادهای جدید شرایط جذب آن‌ها را فراهم آورد، مساعد دیدند. ثبات آینده منطقه کاملاً به ظهور نهادهای سیاسی که بتوانند با شیوه‌های مسالمت‌آمیز مشارکت را هدایت کنند، بستگی خواهد داشت.^۴

۱. حشمت زاده، محمدباقر، حاجی یوسفی، امیرمحمد و طالبی، محمدعلی (۱۳۹۶)، بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در

فرهنگ سیاسی ایران، فصلنامه جستارهای سیاسی معاصر، دوره ۸، شماره ۲۳، صص ۱۲-۱۳

۲. فرایند توسعه از نگاه فوکویاما: قابل دسترسی در monitoreconomy.ir

۳. تقدم اصلاح بوروکراسی و حاکمیت قانون بر دموکراسی (معرفی و نقد کتاب نظم و زوال سیاسی اثر فرانسیس فوکویاما)،

معاونت پژوهش‌های اقتصادی، شهریور ۱۳۹۷

۴. متوسلی، محمود، طیب نیا، علی، و حسینی، محسن. (۱۳۹۰). سرمایه اجتماعی از دید رویکرد منفی فوکویاما در ایران.

فرایند مدیریت و توسعه، ۲۴(۷۵)، ۵-۲۴ و همچنین فرایند توسعه از نگاه فوکویاما: قابل دسترسی در monitoreconomy.ir

۳-۳ حکمرانی خوب، شرط کافی یا لازم؟

استدلال‌های منتقدان و تردیدها دربارهٔ دستور کارها و برنامه‌های حکمرانی خوب، پرسش‌های متعددی را پیش آورده که باید به نوبت به آن‌ها پاسخ داده شود. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که «آیا حکمرانی خوب لازم است؟» در حقیقت، شماری از کشورها علی‌رغم «علائم حکمرانی»^۱ یا فقدان نهادهای رسمی، رشد سریعی را تجربه کرده‌اند. برای نمونه، به نظر می‌رسد که از فساد بنگلادش کاسته نشده است یا تغییری در عدم وجود حق مالکیت رسمی در چین به وجود نیامده است. حتی برخی این استدلال را مطرح می‌کنند که رضایت نخبگانی که خواهان رانت اقتصادی هستند برای کسب حمایت آن‌ها از سرمایه‌گذاری لازم است. گریندل به جای حکمرانی خوب، مفهوم «حکمرانی به اندازهٔ کافی خوب»^۲ - حداقل میزانی از عملکرد دولت و تعامل مدنی - را پیشنهاد داده و معتقد است که این میزان برای تحقق توسعه، کافی است. گریندل معتقد است که اگرچه عوامل بسیاری منشأ توسعه محسوب می‌شوند یا با آن در پیوند هستند، اما تنها تعداد معدودی از این عوامل به عنوان پیش شرط توسعه در نظر گرفته می‌شوند. با در پیش گرفتن رویکرد «حکمرانی به اندازهٔ کافی خوب»، دولت‌ها به وسیلهٔ رفع محدودیت‌ها و موانع مرتبط با حاشیه‌ها، به دنبال رشد هستند. برای مثال، آن‌ها ممکن است سیستمی برای حل -وفصل مناقشات ایجاد کنند یا خدمات اساسی ارائه بدهند.^۳ اما فقدان پیش شرط‌های دشوار^۴ به این معنا نیست که می‌توان حکمرانی را تقلیل داد. روی هم رفته، هم‌اکنون شواهد و قرائن زیادی در دست است که نشان می‌دهد نهادها و حاکمیت قانون اهمیت زیادی برای توسعهٔ اقتصادی دارند. حتی به فرض آنکه بخش‌های از رشد بالا، با وجود کیفیت نهادی پایین محقق شود، در محیط‌های کسب و کار غیرقابل پیش‌بینی، معکوس شدن رشد اقتصادی پدیده‌ای معمول و مشترک است. کشورهای بی ثبات و غیرپاسخگو - مانند ونزوئلا و زیمبابوه در سال‌های اخیر - می‌توانند رشد وارونهٔ شدیدی را تجربه کنند.^۵

بدون توسعهٔ نهادی، دشوار بتوان رشد را حفظ نمود، به‌ویژه با توجه به پیچیدگی روزافزون اقتصادها. رشد گسترده، نیازمند دولت‌های «متعهد، معتبر و مستعد» و سیستم‌های کارآمد بازار است که مشوق‌ها و انگیزه‌های را برای شرکت‌ها و کارآفرینان فراهم می‌کنند. دولت‌های معتبر و قابل اعتماد، نهادهای فراگیری را تحت پوشش قرار می‌دهند که مشارکت در اقتصاد و انتخاب فردی را گسترش دهند. در این راستا، دموکراسی‌های که به خوبی اداره می‌شوند، از مزایای خاصی برخوردار هستند. از آنجا که دموکراسی‌ها بیشتر به تودهٔ مردم پاسخگو هستند تا به نخبگان، احتمال بیشتری می‌رود که آنها در نسبت با حکومت‌های اقتدارگرا، به تأمین کالاهای عمومی، سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی، حفظ حاکمیت قانون و حقوق مالکیت خصوصی، همت بگمارند.^۶

1. governance syndromes

2. good enough governance

3. Merilee S. Grindle (2007), "Good Enough Governance Revisited," *Development Policy Review* 25, no. 5

4. hard prerequisites

5. Kim Eric Bettcher (2017), How Good Governance Got a Bad Name - and Why Governance Still Matters, *GLOBAL PROGRAMS, DEMOCRATIC GOVERNANCE*

6. Boris Begović (2013), "How Democracy Influences Growth," *CIPE Economic Reform Feature Service*; Daron Acemoglu, Suresh Naidu, Pascual Restrepo, and James A. Robinson, "Democracy

۳-۴ عدم حصول کارکردهای مشابه در اشکال مشابه حکمرانی

علی‌رغم تحقیقات قابل توجهی که نشان می‌دهند اصول حکمرانی از اهمیت زیادی برخوردارند، کارشناسان نتوانسته‌اند این اصول را به روش‌هایی قابل‌اتکای بدل کنند. در عمل، نهادهای حکمرانی پیچیده‌اند، غالباً سیاسی هستند و همیشه براساس زمینه و بافتار یک جامعه و نظام حکومتی خاص آن شکل می‌گیرند. در واقع، تلاش‌ها برای انتقال ساختارهای حکمرانی به محل‌های جدید، صرفاً منجر به تغییرات سطحی می‌شود. همان‌گونه که مت اندروز^۱ خاطر نشان می‌سازد: «دولت‌ها غالباً اشکال مشابهی از حکمرانی را اتخاذ می‌کنند اما این اشکال مشابه حکمرانی به کارکردهای مشابهی منتهی نمی‌شود.» به‌عنوان مثال، بسیاری از دولت‌ها به تقلید از هنگ‌کنگ و سنگاپور، کمیسیون‌های مبارزه با فساد تشکیل داده‌اند، اما به ندرت توانسته‌اند که موفقیت آن‌ها را تکرار کنند.^۲ دلیل این مسئله را باید در اینجا جستجو کرد که مبارزه با فساد به‌طرز گریزناپذیری با اصلاحات در رأس سیستم سیاسی، نهادهای قضایی-تقنینی، نهادهای مجری قانون و نیز تقویت رسانه‌های آزاد در پیوند است. در نتیجه، صرف تشکیل کمیسیون مبارزه با فساد، به فسادستیزی منجر نمی‌شود.

منتقدان «حکمرانی خوب»، از گرایش روزافزون به تحمیل غیرمنطقی و شتابزده «راه‌حل‌های ایده‌آل» در هراس هستند. اگرچه «راه‌حل‌های ایده‌آل بین‌المللی»، بهینه و کارآمد به نظر می‌رسند اما این خطر وجود دارد که آن‌ها به راه‌حل‌های صوری و نامناسب بدل شوند و رویه‌های محلی را که به خوبی جواب داده‌اند، منحرف سازند. اگر سیاست-گذاری‌ها بدون توجه به فرصت‌ها و چالش‌های محلی انجام شوند، در تقابل با انگیزه‌ها و علایق قدرتمندی که در پیش‌برد این سیاست‌ها مؤثرند، قرار می‌گیرند. راه‌حل‌های ایده‌آل، روش‌هایی برای پرداختن به یک مشکل هستند؛ راه‌حل‌های که برای رفع نیازهای کشورهای دیگر و در زمان‌هایی دیگر ابداع شده‌اند.^۳

اگرچه پیشرفت حقیقی در حکمرانی دشوار است اما غیرممکن نیست. گرجستان پس از انقلاب گل سرخ،^۴ موفق به بازسازی و حرفه‌ای‌سازی^۵ نیروی پلیس ناکارآمد خود شد. هنگ‌کنگ و سنگاپور از اواسط دهه ۱۹۷۰، با موفقیت توانستند فساد را تحت کنترل خود درآورند. پرو بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۷، به حدود ۱٫۷ میلیون از املاک و مستغلات شهری رسمیت بخشید و به این ترتیب حق قانونی مالکیت را برای پرویی‌های فقیر گسترش داد و به ثبات سیاسی کمک کرد. شیلی که از سال ۱۹۷۳ و کودتای ژنرال پینوشه درگیر دیکتاتوری بود، از دهه ۱۹۹۰ به سمت دموکراسی، کاهش فقر و شمول اقتصادی بیشتر حرکت کرد.^۶

Does Cause Growth," forthcoming in Journal of Political Economy.

1. Matt Andrews

2. Bettcher, *ibid*, p4

3. Dani Rodrik (2008), "Second-Best Institutions," National Bureau of Economic Research Working Paper 14050

4. Rose Revolution

5. professionalize

6. Bettcher, *ibid*, p4

این دستاوردها زمان می‌برد و گاهی به تعویق می‌افتد. گاهی پیشرفت‌های تدریجی و توافق‌های غیررسمی، به راحتی نادیده گرفته می‌شود. برخی اوقات، اصلاحات به آرامی و بی‌سروصدا از طریق توافق‌های محلی آغاز می‌گردد. یک نمونه از این دست، برنامه «جزایر حکمرانی خوب»^۱ در فیلیپین است که وظیفه آن، تأیید آن دسته از مؤسسات بخش دولتی است که راهبردهای حکمرانی را طراحی و اجرا می‌کنند. این برنامه با هشت شهردار آغاز شد که انگیزه آن‌ها رقابتی کردن و قابل سکونت ساختن شهرهای شان بود؛ در ادامه این برنامه گسترش یافت و در حال حاضر ۴۰ بنیاد محلی دیگر را نیز دربر می‌گیرد. شهرهای مانند بالانگا^۲ و دیپولاگ^۳، بعد از اجرای راهبرد کارت امتیازی متوازن^۴ و به نمایش گذاشتن دستاوردهای خود در این مناطق، از جمله تولید درآمد عمومی، کاهش فقر و ارائه خدمات، مجوز این برنامه را دریافت کردند.^۵

۴- آمادگی کشورهای در حال توسعه برای حکمرانی خوب

سومین انتقادی که به حکمرانی خوب وارد می‌شود به این مسئله بازمی‌گردد که استانداردهای تعیین شده از جانب کشورهای توسعه‌یافته، دور از دسترس کشورهای در حال توسعه است و معیارهای نامناسبی در اختیار آن‌ها قرار می‌دهد. کشورهای در حال توسعه، بدون داشتن منابع لازم، ظرفیت نهادی، پشتیبانی سیاسی و شرایط اجتماعی نمی‌توانند به این استانداردها دسترسی پیدا کنند. بر مبنای این نقد، کشورها باید توالی‌یابی و ترتیب‌گذاری^۶ تغییرات نهادی، سیاسی و اقتصادی خود را دنبال کنند. آن‌ها باید اصلاحات مرتبط با حکمرانی را تا زمان رسیدن به شرایط مطلوب، به تعویق بیندازند.

تعقیب و پی‌جویی ترتیب‌گذاری، اشکال مختلفی را شامل می‌شود. توصیه‌های متداول عبارتند از: نشان دادن انعطاف‌پذیری در انتخاب نهادهای که باید در اولویت اصلاح قرار بگیرند؛ مدارا در مقابل نهادهای غیررسمی؛ تعویق اصلاح حکمرانی تا هنگامی که سطوح بالاتری از توسعه اقتصادی حاصل شود؛ یا تعویق دموکراسی تا زمانی که ظرفیت دولت و طبقه متوسط در جایگاه مناسب خود قرار بگیرند. لوی^۷ خواستار شناخت حدود اصلاحات شد. او عنوان نمود که شروع اصلاح حکمرانی با «جی کوچک»^۸، مانند رشد و توسعه خدمات عمومی - که به لحاظ سیاسی نیز امکان‌پذیرتر هستند - آسان‌تر به نظر می‌رسد. در مقابل، اصلاح حکمرانی با «جی بزرگ»^۹ مستلزم ایجاد نهادهای پاسخگو است که در میان نخبگان سیاسی اشتیاق چندانی نسبت به آن‌ها وجود ندارد.^{۱۰}

1. Islands of Good Governance

2. Balanga

3. Dipolog

4. balanced scorecard strategy

5. Bettcher, *ibid*, p5-4

6. sequence

7. Levy

8. "Small-g" governance

9. "Big-G" governance

10. Brian Levy (2010), "The Case for Principled Agnosticism," *Journal of Democracy* 21, no. 4 (October)

هر چقدر که استدلال‌های مرتبط با ترتیب‌گذاری می‌تواند جذاب و مفید باشد اما خطر حذف ملاحظات مهم را نیز در پی دارد. اگر رهبران، اصلاحات حکمرانی را در اولویت قرار دهند، ممکن است سایر الزامات مرتبط با توسعه را نادیده بگیرند. در حقیقت، در جاهای که اقتصاد به رغم شرایط ضعیف حکمرانی رونق می‌گیرد، هم مطالبات سیاسی کسب‌وکارهای موفق ارتقا می‌یابد و هم منافع کسب‌وکارهای قدرتمند، منافع دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد.^۱

در پاره‌ای از مواقع، هزینه‌های به تعویق انداختن اصلاحات می‌تواند به‌طور غیرقابل قبولی بالا باشد، به‌ویژه هنگامی که این تعویق، با منافع طبقهٔ مرفه در پیوند باشد. در دوران گذار کشورهای بلوک شرق، ضروری بود که اصلاحات به سرعت انجام شود تا رانت‌خواهی^۲ که منجر به توقف بسیاری از اصلاحات شده بود، متوقف گردد. این نکته از اهمیت اساسی برخوردار است که نباید دموکراسی یا حکمرانی برای توسعه قربانی شوند زیرا شواهد موجود از این مسئله پشتیبانی نمی‌کنند.

تفکر پیرامون حکمرانی به روشی پویا - و نه صرفاً به‌عنوان چیز خوبی که به ایجاد آن نیازمندیم - بسیار حائز اهمیت است. دولت با پرسش‌های مهم و محوری در ارتباط با عملکرد حکمرانی سروکار دارد. صرف‌نظر از سطح توسعهٔ یک کشور، حکمرانی مستلزم اولویت‌بندی و تصمیم‌گیری مقتدرانه است. با گذشت زمان، توسعهٔ نهادهای کارآمد به کشورها کمک می‌کند تا تصمیمات بهتر و پیش‌بینی‌پذیرتری اتخاذ کنند.^۳

۵- مسیرهای پیش رو

دیدگاه اصلی منتقدین «حکمرانی خوب» این است که راه‌حل‌های ایده‌آل، راهنمای ضعیفی برای هدایت اصلاحات در زمینه و بافتار کشورهای در حال توسعه است. واقعاً باید به آن دسته از توصیه‌های حکمرانی که فهرست‌های بازبینی و طرح‌های کلی^۴ را مورد ستایش قرار می‌دهند، با دیدهٔ شک و تردید نگریست. با این همه، شک و تردیدها نسبت به این توصیه‌های حداکثری، سد راه امکان ارتقای حکمرانی و حرکت به سمت «حکمرانی خوب» نمی‌شود. جستجوی مدل‌های حکمرانی جایگزین برای تأمین نیازهای شهروندان، همچنان از بخش‌های لاینفک توسعه باقی خواهد ماند.

پنج مسیر برای پیگیری حکمرانی بهتر

۱. جهانی اندیشیدن، محلی عمل کردن. باید شیوه‌های حکمرانی را بر مبنای پاسخ‌های تقاضا-محور به مشکلات محلی تدوین و ترسیم کرد. راه‌حل‌های بین‌المللی نباید مقدم بر معضلات محلی باشند. یک رویکرد تقاضا-محور به شکل بهتری منابع را هدایت می‌کند، طرف‌های ذی‌نفع را درگیر منافع و نگرانی‌های واقعی می‌کند و احتمال تناسب نهادی خوب را با الگوهای محلی افزایش می‌دهد.
۲. انجام گام‌به‌گام اصلاحات، تجربه‌ورزی و یادگیری از هر کشش. رویکرد «مناسب» چیزی نیست جز

1. ibid

2. rent-seeking

3. Ibid

4. blueprints and checklists

تصمیم‌گیری در میدان عمل؛ یا به قول ژاک دریدا «تصمیم در شرایط فقدان تصمیم» در واقع، سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها «زمان‌مند» و «مکان‌مند» هستند، به این معنا که در یک جغرافیای خاص و در یک زمانه منحصر به فرد اتخاذ می‌شوند. از این رو، چیزی به‌عنوان تجویز تصمیم‌گیری‌های ایده‌آل یا توصیه‌های سیاستی فرازمانی و فرامکانی وجود ندارد. باید از تجویز سیاستی و ترتیب‌گذاری متصلب پرهیز کرد زیرا حکمرانی با عملگرایی در پیوند است نه با آرمان‌گرایی.

۳. تمرکز بر جزایر حکمرانی خوب. در وضعیت حکمرانی ضعیف، باید بر روی «جزایر حکمرانی خوب» یا «نهادهای محلی ثانویه» که به این منظور ایجاد شده‌اند، تمرکز کرد. باید آنچه را که کار می‌کند و جواب می‌دهد برجسته ساخت. این نکته را نباید از یاد برد که حکمرانی را می‌توان بر پایه شیوه‌های نوظهور بنا کرد.

۴. کشف و گسترش فضای اصلاحات عملی و امکان‌پذیر. بدون تردید، بسیاری از اصلاحات از لحاظ سیاسی امکان‌پذیر نیستند. از این رو، باید به دنبال موضوعات و ائتلاف‌های جدیدی بود که می‌توانند دامنه گفتگو را گسترش دهند و اقتصاد سیاسی را دچار دگرگونی کنند.

۵. بهره‌گیری از فرآیندهای حکمرانی دموکراتیک. باید از فرآیندهای حکمرانی دموکراتیک مانند مشورت، ارتباط و گفتگو برای یافتن راه‌حل استفاده کرد. این فرآیندها به درجاتی از آزادی نیاز دارند اما با این حال می‌توانند در غیاب نهادهای دموکراتیک به صورت کاملاً مبتکرانه مورد استفاده قرار بگیرند. فرآیندهای حصول توافق و نتایج ممکن است بعداً نهادینه شده و برای مشارکت گسترده‌تر آماده باشند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

حکمرانی خوب یا به‌طور کلی، حکمرانی از جمله موضوعاتی است که در دو دهه اخیر برفضای فکری جهان سایه افکنده است. تا جای که اکنون می‌توان گفت که حکمرانی بدل به یک «پارادایم» شده است. نهادهای مختلف بین‌المللی به دنبال ارائه تعریفی موجز اما کامل از حکمرانی بوده‌اند، با این همه، هیچ تعریف جهان‌شمول و مورد اجماعی در مورد آن وجود ندارد. در قاطبه تعاریف اصول هشت گانه شفافیت^۱، مشارکت^۲، حاکمیت قانون^۳، پاسخگویی^۴، شکل‌گیری وفاق عمومی^۵، تساوی حقوقی^۶، اثربخشی و کارایی^۷، مسئولیت‌پذیری^۸ دیده می‌شود. در واقع، می‌توان گفت که حکمرانی، تمرین مدیریت (سیاسی، اقتصادی، اجرایی و...) منابع یک کشور، برای رسیدن به اهداف تعیین شده است. این تمرین دربرگیرنده راهکارها و نهادهایی است که افراد و گروه‌های اجتماعی از طریق آن، توانایی دنبال کردن علایق و حقوق قانونی

1. Transparency
2. Participation
3. Rule of Law
4. Responsiveness
5. Consensus-Oriented
6. Equity and Inclusiveness
7. Effectiveness and Efficiency
8. Accountability
9. Srivastava, Meetika, Good Governance - Concept, Meaning and Features: A Detailed Study (December 2009, 26). Available at <https://ssrn.com/abstract=1528449> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1528449>

خود را با توجه به محدودیت‌ها داشته باشند.

با وجود این، حکمرانی منتقدین سفت‌وسختی نیز دارد. آن‌ها معمولاً نقد خود را از دو زاویه معرفت‌شناسی و روش‌شناسی مطرح می‌کنند. به باور آن‌ها مهمترین گزاره مکان‌مندی و زمان‌مندی فهم حکمرانی است؛ در واقع قبض و بسط حکمرانی در گرو جغرافیای درک آن است. تنها مردم یک کشور می‌توانند برای حکمرانی نسخه بنویسند و هیچ تجویزی بدون در نظر گرفتن شرایط بومی، تاریخی و اجتماعی جامعه مفید نخواهد بود. از این رو، نسخه‌نویسی نهادهای بین‌المللی - به‌ویژه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول - لزوماً با شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی - اجتماعی جوامع مختلف سازگار نیست و ممکن است حتی در تضاد اساسی با آن‌ها باشد.

در واقع، استدلال عمده منتقدان حکمرانی بر سه محور معرفتی - روشی استوار است:

- * نخست، حکمرانی یک فضیلت یا غایت سیاسی نیست بلکه صرفاً یکی از ابزارهای توسعه سیاسی - اقتصادی است و نسخه واحدی از آن برای همه کشورها و جوامع مختلف وجود ندارد.
- * دوم، حکمرانی نیز همانند تثلیث جهان‌گستر پس از جنگ جهانی دوم - دموکراسی پارلمانی، حقوق بشر، بازار آزاد - اساساً یک مفهوم غربی و لیبرال است؛ و در نتیجه با ارزش‌های جوامع ایدئولوژیک یا دین‌سالار در تناقض است. به باور منتقدان «نکته‌ای که نباید از آن غافل شد، فلسفه وجودی مفهوم حکمرانی است. به نظر می‌رسد بانک جهانی به‌عنوان نهادی حمایت‌کننده از اقتصاد بازار آزاد، با بهره‌گیری از نظام اقتصاد نئولیبرال در کشورهای اروپای غربی و امریکا، با ارائه مفهوم حکمرانی سعی در ساخت و همگانی کردن مدلی بر مبنای نئولیبرالیسم داشته است. کما اینکه در ادامه پس از مطرح کردن این مفهوم و تحت عنوان حل و فصل بحران بدهی‌های خارجی کشورهای در حال توسعه، برنامه تعدیل ساختاری را به دولت‌های کشورهای در حال توسعه ارائه کرده است. مطالعات موجود نشان می‌دهد که بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۹ بسیاری از کشورهایی که از سر اضطرار و با فشار نظام سلطه جهانی ناگزیر به اجرای این برنامه شدند نه تنها قادر به پرداخت بدهی‌های نشدند بلکه روز به روز بر میزان بدهی‌های آن‌ها افزوده شده است.»^۱

* استدلال سوم منتقدان بر نتیجه کاربست اصول حکمرانی استوار است. آن‌ها بر این باورند که لزوماً حکمرانی به نتایج مطلوب نمی‌انجامد و حتی در مواردی ممکن است پیامدهای منفی به دنبال داشته باشد. مدل حکمرانی به‌عنوان یک مدل اقتصادی - سیاسی بر اساس ویژگی‌های نظام‌های دموکراتیک و دارای نظام اقتصادی بازار آزاد طراحی شده و بسیاری از مولفه‌های آن نه تنها در کشورهای در حال توسعه که بیشتر دارای نظام‌های سیاسی اقتدارگرا هستند، اثربخش نبوده بلکه اساساً در یک چنین بستر سیاسی بی‌معنی است. «اجرای مدل حکمرانی به‌مثابه الگویی جهان‌شمول، در کشورهایی که میزان بدهی‌های آن‌ها بنابر تخمین صندوق بین‌المللی پول برابر ۴۱ درصد درآمدهای صادراتی آن‌ها بوده است (استاندارد آن نباید از ۲۵ درصد تجاوز کند) در بیشتر مواقع نقش مؤثر دولت در اقتصاد این کشورها را با

۱. کاظم قاضی‌زاده (۱۳۹۲)، ارزیابی مدل حکمرانی خوب و پیشنهاد مولفه‌های مدل حکمرانی اسلامی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم حدیث، صص ۱-۲

ایجاد یک نظام شبه‌سرمایه‌داری^۱ و سرمایه‌داری رفاقتی^۲ تضعیف کرده است.^۳ به باور منتقدان، با گذشت زمان، این ایده که حکمرانی خوب مشکلات پیچیده اجتماعی و سیاسی را حل می‌کند، عمیقاً با چالش مواجه شد. به علاوه، برخی از منتقدان بر این باورند که دستور کار حکمرانی خوب بیشتر بر روبنای قدرت سیاسی و نظام بورکراتیک متمرکز بوده است تا زیربنایی اقتصاد و سیاست‌گذاری اقتصادی. طرفداران حکمرانی خوب، خواسته یا ناخواسته، تمایل دارند که بر ظاهر و نه باطن تمرکز کنند: یعنی پرسش «چگونه» بر پرسش «چه چیزی» ارجحیت دارد. در واقع، آن‌ها بدون ورود به ماهیت معرفت‌شناختی حکمرانی، مستقیماً بر بنیادهای روش‌شناختی آن تمرکز می‌کنند.

در همین حال، به باور منتقدان، عملاً از سوی نهادهای بین‌المللی و در رأس آن نهادهای وابسته به سازمان ملل، یک صنعت فعال برای تعریف و بازتعریف «حکمرانی خوب» و توسعه شاخص‌ها به وجود آمده است و این شاخص‌ها به یک «فناوری حکمرانی»^۴ تبدیل شده‌اند. این نهادها، حکمرانی را به‌مثابه معیاری عملکردی برای هدایت سیاست‌های اقتصادی کشورهای در حال ظهور و در حال توسعه معرفی کرده‌اند. در نتیجه، هرگونه انحراف از آن به‌منزله یک انحراف بنیادی تلقی می‌شود که با پیامدهای قابل توجهی همراه است.

منتقدان این استدلال را مطرح می‌کنند که «هزینه‌های واقعی حکمرانی خوب، از جمله کثرت روزافزون فعالیت‌های سیاسی نتیجه‌محور در چند دهه گذشته، اخیراً آشکار شده است. به‌عنوان مثال، حکمرانی خوب، ظرفیت سیاست‌گذاران را برای حل مشکلات پیچیده کاهش داده است و توجه را از نیاز به پرداختن به زیان‌های اجتماعی - اقتصادی به راه‌حل‌های سیاسی و راهکارهای زودبازده منحرف کرده است.»^۵

تنظیم و قاعده‌گذاری «درست» برای تصمیم‌گیری، به‌طور خودکار نتایج درستی ایجاد نمی‌کند. دستور کار حکمرانی خوب با تمرکز تلویحی منحصربه‌فرد خود بر رشد اقتصادی، نیاز به در نظر گرفتن پیامدهای عدالت توزیعی و اثرات خارجی منفی محیطی را کم‌اهمیت جلوه داده است. در نهایت این‌که، به اعتقاد منتقدان، حکمرانی یک صنعت رانتی متشکل از مشاوران، متخصصان روابط عمومی برای کمک به شرکت‌ها و کشورها در پیروی از برجسب‌ها و استانداردهای همیشه در حال تغییر شکل گرفته و مانند گذشته، نتایج ملموس کمی وجود داشته است.

اما این نقدها - حتی درست‌ترین و منطقی‌ترین آن‌ها - به پنج آسیب اساسی منجر شده که شوربختانه، سهم این آسیب‌ها برای کشورهای در حال توسعه به‌مراتب بیشتر از کشورهای توسعه‌یافته و در حال ظهور است. در سطور آتی، به شکلی موجز به روایت این پنج آسیب می‌پردازیم.

1. quasi-capitalism

2. Crony capitalism

۳. قابل‌رحمت، فاطمه (۱۳۹۷)، مروری انتقادی بر مفهوم حکمرانی خوب، قابل دسترسی در <http://www.faratab.com/news>

4. Governance technology

۵. موسوی، سید رحمان (۱۴۰۲)، چرا حکمرانی خوب، یک ایده بد است؟، دیپلماسی ایرانی، قابل دسترسی در: <http://www.irdiplomacy.ir/fa/news>

نخست آن که این انتقادات به هیچ وجه نتوانسته به بازنگری و بازپیرایی تعریف حکمرانی و اصلاح اصول آن کمکی کند. در واقع، این نقدها در برانگیختن بحث‌های درون و بیرون آکادمی برای اصلاح جنبه‌های نظری حکمرانی توفیقی نداشته است.

دوم، تأکید رادیکال منتقدان بر اصول معرفت‌شناسی، به آفت فلسفی کردن بیش از حد حکمرانی انجامیده است. فلسفی کردن بیش از حد حکمرانی موجب شده تا توجه و تمرکز را از نهادسازی به بحث‌های نظری منحرف شود. در واقع، آن‌ها حکمرانی را از «نهاد» به «نظریه» تقلیل داده‌اند.

سوم، منتقدین با اصرار بر روی این‌همانی و تساوی بین حکمرانی خوب و حکمرانی دموکراتیک، به دنبال آن هستند تا نقدهای تاریخی از دموکراسی را به حکمرانی تعمیم بدهند. این مسئله باعث می‌شود تا حکمرانی به‌مثابه ایده‌ای پراشتباه و پرچالش دیده شود که در نهایت نمی‌تواند برای بحران‌های کشورهای در حال توسعه کاری از پیش ببرد.

چهارم، محاجه منتقدان با حکمرانی، آن‌ها را از درک الزامات و ضرورت‌های آن بازداشته است. بسیاری از متخصصان و دست‌اندرکاران توسعه بر این باورند که اثرات حاکمیت نامطلوب عامل اصلی تأخیر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه بوده است. در حقیقت، ضعف در به‌کارگیری و عملی نمودن اصول حکمرانی خوب، یکی از مهمترین موانع رشد و توسعه در کشورهای در حال توسعه است.

پنجم، برخی منتقدان بر زمان‌مندی و مکان‌مندی حکمرانی تأکید می‌کنند و از این دریچه به نقد جهان‌شمول بودن حکمرانی می‌پردازند. از نقطه‌نظر آن‌ها، فهم حکمرانی و کاربست آن در هر کشوری متفاوت است چرا که «جغرافیای فهم» آن گوناگون و متلون است. این ایده، در نهایت ممکن است به اصرار بر بومی‌سازی حکمرانی منتهی شود؛ مونتاژی باسهم‌ای از مفاهیم گاه متناقض، که هیچ سرانجامی جز «درخودماندگی» و «ازتوسعه‌ماندگی» بیشتر ندارد.

منابع

- پوپر، کارل (۱۳۸۰)، جامعه باز و دشمنان آن، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران، انتشارات خوارزمی
- حجاریان، سعید (۱۳۹۸)، حکمرانی خوب؟ هفته نامه صدا، شماره ۳۱
- حشمت زاده، محمدباقر، حاجی یوسفی، امیرمحمد و طالبی، محمدعلی (۱۳۹۶)، بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران، فصلنامه جستارهای سیاسی معاصر، دوره ۸، شماره ۲۳، صص ۱۲-۱۳
- قهرمان‌پور، رحمان (۱۳۹۷). تقدم اصلاح بوروکراسی و حاکمیت قانون بر دموکراسی (معرفی و نقد کتاب نظم و زوال سیاسی اثر فرانسیس فوکویاما)، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، شهریور ۱۳۹۷
- دباغ، سروش. نفری، ندا (۱۳۸۸)، تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳
- فرایند توسعه از نگاه فوکویاما: قابل دسترسی در [monitoreconomy.ir](http://www.monitoreconomy.ir)
- قابل‌رحمت، فاطمه (۱۳۹۷)، مروری انتقادی بر مفهوم حکمرانی خوب، قابل دسترسی در <http://www.faratab.com/news>
- قلبجی، حسین (۱۳۸۵)، معرفی و نقد کتاب: حکمرانی، سیاست و دولت، (جان پیر و پیتر گای)، فصلنامه سیاست داخلی، شماره ۱
- کاظم قاضی‌زاده (۱۳۹۲)، ارزیابی مدل حکمرانی خوب و پیشنهاد مولفه‌های مدل حکمرانی اسلامی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم حدیث
- کرمانی، مجید و مهدی باسزا (۱۳۸۸)، نقش حکمرانی خوب در بهبود کارکرد هزینه‌های دولت: مطالعه موردی بخش بهداشت و آموزش کشورهای اسلامی؛ تحقیقات اقتصادی بهار ۱۳۸۸؛ ۴۴(۸۶)
- متوسلی، محمود، طیب نیا، علی، و حسنی، محسن. (۱۳۹۰). سرمایه اجتماعی از دید رویکرد منفی فوکویاما در ایران. فرآیند مدیریت و توسعه، ۲۴(۷۵)، ۵-۲۴.
- مهدوی‌زادگان، داود (۱۳۹۸)، حکمرانی خوب؛ پرسش فلسفی یا غرض سیاسی؟ روزنامه فرهیختگان، قابل دسترسی در: <http://farhikhtegandaily.com>
- موسوی، سید رحمان (۱۴۰۲)، چرا حکمرانی خوب، یک ایده بد است؟، دیپلماسی ایرانی، قابل دسترسی در: <http://www.irdiplomacy.ir/fa/news>
- میدری احمد (۱۳۸۵)، مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب، فصلنامه رفاه اجتماعی، پاییز ۱۳۸۵؛ ۶(۲۲): ۲۶۱-۲۸۷
- Akbar Zaidi (2009), *The Politics of Democracy and Good Governance in Pakistan*, Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency PILDAT
- Aniko Horvath (2017), 'Governance' – in crisis? A cross-disciplinary critical review of three decades of 'governance' scholarship, Centre for Global Higher Education
- Anthony Vincent Utazi, (2019). *Democracy and Good Governance: Towards a Better Understanding of Contending Issues*, independently published; Dan Mou, (2016). *National Security, Good Governance &*

- Democracy in Africa, Author House UK; Subhash C Kashyap, (2017). Democracy and Good Governance, Vitasta Publishing; and Michel Zobi, (2022). Democracy: Good governance strategy, Our Knowledge Publishing
- Boris Begović (2013), "How Democracy Influences Growth," CIPE Economic Reform Feature Service; Daron Acemoglu, Suresh Naidu, Pascual Restrepo, and James A. Robinson, "Democracy Does Cause Growth," forthcoming in Journal of Political Economy.
 - Brian Levy (2010), "The Case for Principled Agnosticism," Journal of Democracy 21, no. 4 (October)
 - Compare: Bevir, Mark (2012). Governance: A very short introduction. Oxford, UK: Oxford University Press. pp 9-8
 - Dani Rodrik (2008), "Second-Best Institutions," National Bureau of Economic Research Working Paper 14050.
 - Francis Fukuyama (2014), Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Present Day, Farrar, Straus and Giroux; First Edition
 - Kim Eric Bettcher (2017), How Good Governance Got a Bad Name – and Why Governance Still Matters, GLOBAL PROGRAMS, DEMOCRATIC GOVERNANCE
 - Merilee S. Grindle (2007), "Good Enough Governance Revisited," Development Policy Review 25, no. 5
 - Muhammad Imran, «The Concept of Good Governance in Modern World and Governance by Caliphs of Islam – Part I», <http://courtingthelaw.com/09/11/2015/>
 - Robert B. Albritton (2009), Are Democracy and "Good Governance" Always Compatible? Competing Values in the Thai Political Arena, Working Paper Series: No. 47
 - Srivastava, Meetika, Good Governance - Concept, Meaning and Features: A Detailed Study (December 2009 ,26). Available at <https://ssrn.com/abstract=1528449> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn>



احمد رضا ملکی مقدم^۱

محمد احمدی^۲

احمد محمدزکی^۳

حکمرانی داده در کشور از ایده تا اجرا (بررسی شرایط امکان حکمرانی داده در نظام احسان و نیکوکاری)

چکیده

اگر حکمرانی داده به مجموعه‌ای از سیاست‌ها، اقدامات، فرایندها، استانداردها و نظارت‌هایی اطلاق شود که به‌منظور اداره داده‌ها، رفع و به‌حداقل‌رساندن چالش‌های موجود در زمینه‌های مختلف قانونی، اجتماعی، محیطی، عملیاتی و کسب‌وکاری، وضع و اجرا می‌شوند؛ بررسی شاخص‌های مرتبط با حکمرانی داده، نشان‌دهنده فاصله زیاد ایران با کشورهای همسایه است و آخرین گزارش‌ها، جایگاه ایران را در بین ۱۸۷ کشور، در رتبه ۱۳۱ نشان می‌دهد. این رتبه را می‌توان نشأت گرفته از مواردی همچون: فقدان، ضعف یا نقص قوانین مرتبط با حکمرانی داده، نامشخص بودن مسئله مالکیت داده، نگرانی در رابطه با کیفیت انتشار داده‌ها، انحصار داده و... دانست و چنین قلمداد نمود که «داده» در ایران همچون «ثروت و قدرت شخصی شده» قلمداد می‌گردد که می‌تواند به تداوم حیات یک شخص، گروه، سازمان، نهاد و... خاص، کمک نموده و چه‌بسا علیه «دیگری» استفاده گردد. این در حالی است که تجربیات بررسی شده گویای آن است که داده‌های موجود در کشور، قابلیت اتکای چندانی نداشته و تحلیل‌های برآمده از آنها و یا تصمیمات متکی بر آنها، از «تزلزل» قابل توجهی برخوردار است. در نهایت، این مقاله با توجه به بیش از پنج سال تمرکز کمیته امداد امام خمینی (ره) بر موضوع، سامانه ملی سخا را به‌عنوان یک پلت‌فرم، جهت ساماندهی داده‌های حوزه احسان و نیکوکاری و پیاده‌سازی سیاست حکمرانی داده، معرفی می‌کند.

واژگان کلیدی: کلان‌داده، احسان و نیکوکاری، حاکمیت داده، کمیته امداد امام خمینی (ره)

۱. مشاور در مرکز پایش فقر و شناسایی نیازمندان، کمیته امداد امام خمینی (ره) - کارشناس ارشد MBA (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: ar.malekimoghadam@gmail.com

۲. مدیر پایش و جغرافیای فقر در مرکز پایش فقر و شناسایی نیازمندان، کمیته امداد امام خمینی (ره) - دکترای حرفه‌ای

۳. کارشناس مسئول در مرکز پایش فقر و شناسایی نیازمندان، کمیته امداد امام خمینی (ره) - کارشناس برنامه‌ریزی اجتماعی و کارشناس ارشد جغرافیای انسانی

۱- مقدمه

از جمله مفاهیم ارزشمندی که به عنوان یکی از اصول مورد توجه همه شریعت‌ها و سنت‌ها به ویژه اسلام در طول تاریخ بوده و در آموزه‌های دین اسلام نیز بسیار مورد توجه قرار گرفته و به آن سفارش شده است احسان و نیکوکاری در جامعه است. احسان و نیکوکاری به جهت برانگیختن احساسات انسانی و لذات روحانی و رضای ربانی امری است شایسته و ارزشی که فطرت انسان‌ها نیز با آن عجین و نسبت به آن تحسین‌کننده است. لذا بررسی مفهوم احسان در کاربردهای متعدد آن، تصویر ارزش و جایگاه آن را در نظام فکری و ارزشی اسلام به خوبی تبیین می‌نماید. احسان و نیکوکاری کارکردهای زیادی در عرصه‌های فردی، اجتماعی، فرهنگی، معنوی و... افراد دارد (حسنی، ۱۳۹۷). بی‌شک یکی از اساسی‌ترین اصول اقتصاد اسلامی این است که افراد با استفاده از امکانات و فرصت‌های موجود در جامعه به تناسب توانایی‌ها و علائق خود در جهت کسب روزی حلال بکوشند و علاوه بر تأمین نیازهای معیشتی خود، در افزایش تولید و رفاه جامعه مؤثر بوده و فرصت‌های بیشتری برای رشد و توسعه مادی و معنوی خود و جامعه فراهم آورند. در جوامع امروزی استمرار این فرآیند با موانع و

پیچیدگی‌های متعددی روبه‌رو است که بسیاری از افراد به تنهایی قادر به برطرف کردن آن‌ها نیستند. براین اساس در ایران نیز نهاد کمیته امداد امام خمینی(ره) به نمایندگی از سایر نهادها و سازمان‌ها به پشتوانه احکام اسلامی و اصول قانون اساسی و ظرفیت عظیم نیت‌های خیرخواهانه مسلمانان، عهده‌دار این مسئولیت خطیر است (صادقی، ۱۳۹۷). پس از انقلاب اسلامی به منظور مدیریت، فقرزدایی و به دلیل اهمیت امر نیکوکاری، کمیته امداد امام خمینی(ره) بر اساس اندیشه و تفکر دینی و فقهی حضرت امام خمینی(ره) و به دست ایشان با هویتی دینی و مردمی، جهادی، عام‌المنفعه و غیرانتفاعی تأسیس شد تا پیام‌آور فرهنگ احسان، ایشار، انفاق و نیکوکاری در جامعه اسلامی بوده و غیرت و کرامت انسانی را در حمایت از محرومان حفظ کند. از طرفی سیستم حساب‌های ملی از یک مجموعه منسجم، سازگار و یکپارچه مبتنی بر تعاریف و مفاهیم، طبقه‌بندی و قواعد حسابداری توافق‌شده در سطح بین‌المللی تشکیل شده است که در آن چارچوب، داده‌های اقتصادی در قالبی جامع برای برنامه‌ریزی‌ها،

سیاست‌گذاری‌ها و تجزیه و تحلیل‌های اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد. با استفاده از اطلاعات این سیستم می‌توان عملکرد اقتصاد هر کشور را همانند یک بنگاه اقتصادی برای یک دوره زمانی معین به تصویر کشید. در سیستم حساب‌های ملی بخش‌های نهادی هر کشور به پنج گروه به شرح ذیل

طبقه‌بندی می‌شوند:

- * شرکت‌های مالی
- * شرکت‌های غیرمالی
- * دولت عمومی
- * خانوارها

* موسسات غیرانتفاعی در خدمت خانوار^۱

در واقع داده‌های مربوط به بخش‌های نهادی امکان اندازه‌گیری اثرات رفتار یک بخش نهادی بر روی سایر بخش‌ها را از طریق حرکت جریان مالی و درآمدی فراهم کرده و باعث تخصیص بهینه منابع متناسب با حجم و کارایی نهادهای اقتصادی می‌شوند (لعلی، ۱۳۹۰: ۱۵۳). در حال حاضر و علی‌رغم تخصیص یارانه‌های پنهان و آشکار و نیز عملکرد قابل توجه نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد، بهزیستی و سایر عناصر نظام خیر و احسان در کشور، رفع فقر به یکی از مسائل اصلی دولت تبدیل شده است. در واقع فشار بالای سیاست‌های فقرزدا یا نادیده گرفتن تاثیر بخش‌های نهادی مالی و غیرمالی بر سایر بخش‌ها، نتایج سیاست‌های فقرزدا را بی‌اثر و یا

کم‌اثر نموده است. مسائل حوزه فقرزدایی، از جمله تاثیر سیاست‌های حوزه اقتصاد کلان بر توسعه فقر، به چه کسی فقیر گفته می‌شود و میزان پراکندگی آن در جغرافیای کشور، چگونگی خروج از فقر، اولویت نیازها در خانوار، رتبه‌بندی نیازهای مشابه در خانوارهای نیازمند از سطح محله تا سطح کشور، مدیریت منابع کشور در حوزه فقرزدایی و نظارت بر گردش مالی آن، چگونگی پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دولتی، سطح‌بندی و رتبه‌بندی موسسات خیریه، چگونگی پاسخ‌دهی مستقیم به نیاز نیازمندان از سوی خیرین حقیقی و حقوقی با حفظ عزت و کرامت خانوار نیازمند، در ایده حکمرانی داده در حوزه خیر و احسان مورد مطالعه قرار گرفته است. این مطالعه از نظر روش، توصیفی - تحلیلی و از نظر هدف کاربردی است و با استفاده از روش اسنادی به گردآوری اطلاعات پرداخته شده است. پس از بررسی مباحث نظری و تجارب سایر کشورها و توصیف پدیده خیر و احسان، قوانین و اسناد بالادستی مورد مذاقه قرار گرفته و در انتها با توجه به دانش سازمانی و تجربه بیش از چهار دهه فعالیت کمیته امداد در حوزه خیر و احسان (فقرزدایی) کشور، سامانه‌ای تحت عنوان سامانه سخا، به عنوان ابزاری به منظور حکمرانی مبتنی بر داده در حوزه خیر و احسان و رفع مسائل حوزه فقر معرفی گردیده است.

۲- مبانی نظری

الف- احسان و نیکوکاری

نیکوکاری در لغت‌نامه دهخدا به معنی لطف، کرم، احسان، برّ (السامی)، خوبی، میرت، خیر، کار خیر کردن و دستگیری کردن آمده است (دهخدا، ۱۳۸۹). در اصطلاح، نیکوکاری به معنای انجام دادن کار نیک است که خداوند متعال مردم را به انجام دادن آن تشویق و ترغیب می‌کند و به طور عمده در آیاتی از قرآن غالباً از نیکوکاران با واژه «محسنین» یاد می‌کند و به خوبی می‌ستاید و نیز به تبیین ویژگی‌های خاص‌شان می‌پردازد و آن‌ها را در صراط هدایت و رستگاری می‌خواند و می‌فرماید: «ولئک علی هدی من ربهم و لئک هم المفلحون» (لقمان، آیات ۳ تا ۵). به طور کلی احسان و نیکوکاری در آموزه‌های دینی به معنای انجام دادن کار نیک در ارتباط تنگاتنگ میان انسان با خدا و خدمت به دیگران بدون چشم داشت و انجام هرگونه کار شایسته است به طوری که رضای خدا و خلق را در پی داشته باشد (نساء، آیه ۵۱۲) و بنابر آنچه که از آیات قرآن کریم استفاده می‌شود، احسان و نیکوکاری، مصادیق فراوانی داشته و در

شکل‌های مختلفی ظهور و بروز می‌کند از جمله: تحمل سختی‌ها و مشکلات، عفو و گذشت (مائده آیه، ۸۳ و ۸۵) خیرخواهی، اجتناب از گناه، پرداخت زکات و نیز هدیه دادن و انفاق به دیگران (بقره، آیه ۶۲۳). علاوه بر این برخی از مسائل را تحت عنوان موانع احسان مورد بررسی قرار می‌دهد تا همگان با شناخت آن موارد به تزکیه درون‌شان بپردازند تا بتوانند به مقام و جایگاه محسنین دست پیدا کنند (حسینی، ۱۳۹۰).

ب- مبانی اخلاقی نیکوکاری در جامعه از منظر قرآن

دوستی و الفت بین مومنین

در بسیاری از آیات این تغییر وجود دارد که خدا اهل نیکوکاری را دوست می‌دارد زیرا خودش نیکوکار است و محسنین را هم که این صفت الهی را در وجود خودشان به وجود آورده‌اند دوست دارد. احسان و نیکوکاری در امور مادی و عاطفی به طور قطع، دوستی و صمیمیت بیشتر و عمیق‌تری را به همراه خواهد داشت و این یک امر بدیهی و واقعیت انکارناپذیر است که در زندگی روزمره مشاهده می‌شود (یوسفی مقدم، ۱۳۹۲). احسان و نیکوکاری باعث ایجاد دوستی و صمیمیت بین افراد جامعه می‌شود (عطایی، ۱۳۹۳). خدای سبحان درباره روش‌های تأثیرگذار در امر تبلیغ می‌فرماید: «و لا تستوی الحسنه و لا السيئة اذفع بالتی هی أحسن فاذا الذی بینک و بینه عداوة كأنه ولی حمیم»، «هرگز نیکی و بدی یکسان نیست؛ بدی را با نیکی دفع کن! ناگاه خواهی دید همان کس که میان تو و او دشمنی است، گویی دوستی گرم و صمیمی است» (فضلت، آیه ۳۴).

سعادت در دنیا و آخرت

از جمله آثار ارزشمند احسان و نیکوکاری، اجر و پاداشی است که در دنیا، نصیب انسان‌های خیر می‌شود. در واقع خدای سبحان به نوعی اعمال و رفتار خوب و شایسته نیکوکاران را در همین دنیا، مورد لطف و عنایت قرار داده و جبران می‌نماید انسان‌هایی که اهل نیکوکاری هستند یک آرامش خاص در وجودشان پدیدار می‌شود و این آرامش در دنیا و آخرت همراه آن‌ها است (یوسفی مقدم، ۱۳۹۲). خداوند در آیه ۱۱۲ سوره بقره می‌فرماید: «و هو محسن فله أجره عند ربه و لا خوف علیهم و لا هم یحزنون. انسان‌های نیکوکار هیچ خوف و هراسی به خود راه ندهند و آسوده باشند». همچنین با نیکوکاری و احسان در حق دیگران دعاهای مان اجابت می‌شود و خداوند در سوره آل عمران وعده داده است که «اگر می‌خواهید دعاهای‌تان به اجابت برسد، اهل نیکوکاری باشید».

رسیدن به آرامش روحی و روانی

زمانی که ما به دیگران کمک کنیم حتی اگر این کمک در حد کمی وقت گذاشتن و نشستن پای درددل یک نفر دیگر باشد، به طور ناخودآگاه خود را در برابر احساس تنهایی و انزوا بیمه کرده‌ایم و حس مفید بودن خواهیم داشت. هم‌چنین این کمک باعث می‌شود احساس

همبستگی و ارتباط ما با دیگران بیش از پیش تقویت شود، همه این‌ها به آرامش درونی ما کمک خواهد کرد. تعامل با دیگران و کمک به سایرین حتی می‌تواند باعث افزایش طول عمر شود و در حفظ سلامت افراد تاثیر بسزایی دارد (عسکری، ۱۳۹۴). خداوند در آیه ۲۷۴ سوره بقره در این زمینه می‌فرماید: «الذین ینفقون أموالهم باللیل و النهار سزا و علانیة فلهم أجرهم عند ربهم و لا خوف علیهم و لا هم یحزنون»؛ آن‌ها که اموال خود را شب و روز، پنهان و آشکار، انفاق می‌کنند، مزدشان نزد پروردگارشان است؛ نه ترسی بر آن‌هاست و نه غمگین می‌شوند». از این آیه به خوبی می‌توان نتیجه گرفت که احسان و نیکوکاری از جمله اعمالی است که آرامش روحی و روانی در دنیا و امنیت کامل در آخرت را به دنبال دارد. چه سعادت‌ی بالاتر از آن است که انسان در دنیا اضطراب و دلهره را از خود دور سازد و از وحشت جانکاه قیامت نیز در امان باشد (عطایی، ۱۳۹۳).

ج- عدالت در توزیع منابع

بخش قابل ملاحظه‌ای از جرم و جنایت، ناشی از فقر و تنگ‌دستی است؛ چرا که فقر و تنگ‌دستی، به دین و ایمان انسان لطمه می‌زند، عقل را از کار انداخته، قوت و قدرت تشخیص درست را از او می‌گیرد و باعث کدورت و دشمنی می‌شود. لذا در قرآن کریم می‌خوانیم: «وأتفقوا فی سبیل الله و لا تلقوا بأیدیکم إلی التهلکة و أحسنوا إن الله یحب المحسنین»؛ و در راه خدا، انفاق کنید و با ترک انفاق، خود را به دست خود، به هلاکت نیندازید و نیکی کنید که خداوند نیکوکاران را دوست می‌دارد» (سوره بقره، آیه ۱۹۵).

د- کار خیر و حاکمیت داده

همان‌گونه که پیش از این بدان اشاره شد، حاکمیت داده (DG) فرآیندی است که در آن دسترس‌پذیر بودن، قابلیت استفاده، یکپارچگی و امنیت داده‌ها در سیستم‌های سازمانی، بر اساس استانداردها و سیاست‌های داده محور، مدیریت و کنترل می‌گردد. حاکمیت داده تضمین‌کننده آن است که داده‌ها سازگار و قابل اعتماد هستند و مورد سوءاستفاده قرار نمی‌گیرند. یک برنامه حاکمیت داده که به خوبی طراحی شده معمولاً شامل یک کمیته راهبری است. بدون حاکمیت داده موثر، تناقضات داده‌ها در سیستم‌های مختلف در سراسر یک سازمان ممکن است حل نشود. برخی از دلایل اصلی برای داشتن یک برنامه حاکمیت داده را به صورت ذیل می‌توان مورد اشاره قرار داد:

- ۱-۵- جلوگیری از ناهماهنگی منابع داده در بخش‌ها و واحدهای تجاری مختلف.
- ۲-۵- توافق بر روی تعاریف داده‌های رایج برای درک مشترک داده‌ها.
- ۳-۵- بهبود کیفیت داده‌ها از طریق تلاش برای شناسایی و رفع خطاها در مجموعه داده‌ها.
- ۴-۵- افزایش دقت تجزیه و تحلیل و دادن اطلاعات قابل اعتماد به تصمیم‌گیرندگان.
- ۵-۵- اجرای سیاست‌هایی که به جلوگیری از خطاها و سوءاستفاده از داده‌ها کمک می‌کند.

۳- نگاهی به تجارب کشورها

در این قسمت تجارب و اقدامات برخی از کشورها در خصوص بهره‌گیری از حکمرانی مبتنی بر داده در بخش حمایت‌های اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. این تجارب گویای اهمیت موضوع بوده و ضرورت بهره‌گیری از آن‌ها را گوشزد می‌نماید. به سخن دقیق‌تر می‌توان با مرور این تجارب و بومی‌سازی آن‌ها به روند شکل‌گیری و یا تقویت این نوع حاکمیت در کشور کمک نمود.

در این راستا آژانس درآمد کانادا از سال ۲۰۱۳، تمام مجموعه داده‌های خود از سال ۲۰۰۰ به بعد را از طریق پورتال داده دولت، در دسترس عموم قرار داده است (مک‌مورن، ۲۰۱۶). در ادامه مجمع خیریه برای انگلیس و ولز بطور مشابه توانایی دسترسی به داده‌های ثبت موسسات خیریه را برای عموم مردم امکان‌پذیر ساخته است (وبسایت کمیسیون، ۲۰۱۹) مجمع خیریه‌ها و موسسات غیرانتفاعی استرالیا نیز اطلاعات ارسالی توسط موسسات خیریه در آن کشور را در پایگاه اطلاعاتی خود در سال ۲۰۱۵ در دسترس قرار داده است (وبسایت کمیسیون، ۲۰۱۷). آژانس خدمات نیکوکاری نیوزلند یک موتور جستجوگر قوی با امکان دسترسی گسترده مراجعه‌کنندگان به داده‌های موجود در وبسایت خود را فراهم کرده و تنظیم‌کنندگان امور خیریه در ایرلند و اسکاتلند علاوه بر این خدمت، امکان دسترسی آنلاین و عمومی به شعبه‌های خیریه خود را فراهم می‌کنند. در ایرلند، یک شریک خصوصی پیش قدم شده است تا یک پایگاه اطلاعاتی قابل دسترس عموم از اطلاعات سازمان‌های غیرانتفاعی در آن کشور را، مشابه آنچه در ایالات متحده اتفاق افتاده است، ایجاد کند (مایر، ۲۰۱۹). این مطالب گویای آن است که اولاً کار خیر تا چه میزان در کشورهای دیگر نیز دارای اهمیت است و سوی دیگر در دسترس بودن و شفافیت داده‌ها تا چه حد برای نظام اجتماعی و سیاسی دارای اهمیت است. به عبارت دقیق‌تر حکمرانی داده در کشورهای مختلف توانسته است در افزایش سرمایه اجتماعی و بازتوزیع دقیق منابع سهم بسزایی داشته باشد.

۴- قوانین و اسناد بالادستی مرتبط با حاکمیت داده در حوزه احسان و نیکوکاری

قوانین مرتبط با این نوع از حاکمیت را می‌توان به صورت ذیل مورد اشاره قرار داد:

۱-۴- آیین‌نامه اجرای ماده ۷ قانون هدفمندی یارانه‌ها

۱-۴-۱- مطابق ماده ۲ و ۳ این آیین‌نامه، ایجاد پایگاه اطلاعات اقتصادی خانوار در سازمان هدفمندی یارانه‌ها پیش‌بینی شده است.

۲-۴-۱- مطابق ماده پنج، گروه‌بندی خانوارهای جامعه هدف با توجه به میزان درآمد بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشد.

۳-۴-۱- مطابق تبصره یک ماده ۷، برای پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی به اقشار آسیب‌پذیر تحت پوشش امداد امام(ره) و بهزیستی پس از تایید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اقدام می‌گردد.

۲-۴- ماده ۲۷ برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور

۱-۲-۴- مطابق این ماده دولت مجاز بوده است نسبت به برقراری و استقرار نظام جامع تامین اجتماعی چند لایه و با لحاظ حداقل سه لایه، از جمله لایه مساعدت‌های اجتماعی شامل خدمات حمایتی و توانمندسازی اقدام نماید و آئین‌نامه‌های اجرایی این ماده را به تصویب هیات وزیران برساند.

۳-۴- ماده ۸۱ برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور

۱-۳-۴- براساس این ماده دولت مکلف شده است نسبت به ایجاد و پیاده‌سازی نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی چند لایه مشتمل بر حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌های اجتماعی و ... بر اساس غربالگری اجتماعی و آزمون وسع و نیازمندی‌های فعال و مبتنی بر دستمزد و یا درآمد افراد و ... اقدام نماید.

هم‌چنین اجرای این نظام از طریق ایجاد پایگاه اطلاعات پیش‌بینی شده است و مقرر شده است که آیین‌نامه اجرایی مربوط به این ماده با پیشنهاد مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیات وزیران برسد.

۴-۴- بند ت و ث ماده ۶۷ برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور

۱-۴-۴- براین اساس، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند تا پایان سال دوم برنامه، امکان تبادل الکترونیکی اطلاعات و پاسخ‌گویی الکترونیکی به استعلام‌های مورد نیاز سایر دستگاه‌های اجرایی را حسب شرح وظایف آنان و در چارچوب قوانین خاص و موضوعی به صورت رایگان فراهم نماید.

۵-۴- بند ۴ ماده یک و تبصره یک ماده ۱۴ قانون بیمه همگانی خدمات درمانی

۱-۴-۵- بر اساس این قانون مقرر شده است که آیین‌نامه چگونگی تشخیص و تعیین افراد نیازمند، مشتمل بر تعاریف، ضوابط و موازین تشخیص به پیشنهاد مشترک امداد امام(ره) و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیات وزیران برسد.

۶-۴- بند ح تبصره ۱۷ قانون بودجه سال ۱۳۹۹

۱-۴-۶- مطابق این بند از قانون بودجه سال ۱۳۹۹، کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه کشور که به هر شکلی از اқشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند، مکلف هستند، حمایت‌ها و کمک‌های خود را به افراد در سامانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ثبت نمایند.

۷-۴- بند یک ماده شش اساسنامه امداد امام(ره)

۱-۴-۷- مطابق این بند، شناسایی افراد و خانواده‌های لازم‌الحمايه در شهر، روستا و عشایر از وظایف امداد امام(ره) می‌باشد.

۸-۴- بند ۲ سیاست‌های احسان و حمایت از نیازمندان ابلاغی هیئت محترم امناء
 ۸-۴-۱- براین اساس مقرر شده است: امداد امام(ره) در تعامل با قوای سه‌گانه و استفاده حداکثری از ظرفیت و تکالیف آن‌ها، نسبت به تبیین و تعیین شاخصه‌های فقر و محرومیت به منظور شناسایی نیازمندان اقدام نماید.

۹-۴- حکم شماره ۹ برنامه پنج‌ساله ششم امداد امام(ره)

۹-۴-۱- مطابق این حکم، کمیته امداد امام(ره) مکلف است نسبت به تکمیل بانک اطلاعات نیازمندان در بستر الکترونیکی و با بهره‌گیری از بانک اطلاعات سایر دستگاه‌ها اقدام نماید. این همه در حالیست که علی‌رغم تصویب قوانین متعدد در حوزه شناسایی نیازمندان و چگونگی ارائه و ثبت خدمات حمایتی و توانمندسازی به ایشان، همچنان کشور از عدم هم‌افزایی منابع به جهت عدم اجرای کامل قوانین رنج می‌برد. در برخی قوانین وظیفه شناسایی نیازمندان به دولت و در برخی به کمیته امداد امام(ره) واگذار شده است و به دلایل متعددی از جمله عدم لحاظ تجربیات در شناسایی میدانی نیازمندان، نبود فرایند و الگوی بومی شناسایی نیازمندان و تعیین خط فقر، عدم برخط بودن داده‌های دستگاه‌های اجرایی، موازی‌کاری دستگاه‌های اجرایی، عدم تنظیم و ابلاغ به موقع آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین و ... و در نهایت عدم تعیین یک دستگاه اجرایی به عنوان متولی شناسایی نیازمندان، این مهم محقق نشده است.

۵- ایده حاکمیت داده و نهادهای حمایتی (کمیته امداد حضرت امام(ره)) در ایران

یکی از رسالت‌های مهم کمیته امداد به عنوان بزرگترین سازمان و نهاد خیریه در کشور، ترویج و تبلیغ سنت‌های حسنه الهی در جامعه و شکل‌دهی به نظام خیر و احسان کشور است. با توجه به این‌که تعامل با خیریه‌ها، اصلاح ارتباط با حامیان و خیران، تقسیم‌کار منطقی و رسیدن به تعریف مشترک از فقر در کاهش محرومیت و بازتوزیع منابع به نفع محرومان موثر است، لذا حاکمیت داده و حاکمیت مبتنی بر داده برای این نهاد بسیار حیاتی تلقی می‌گردد. کمیته امداد امام خمینی(ره) را با توجه به تقسیم‌بندی ساندارم (۱۹۹۹) می‌توان زیرگروه سازمان‌های غیردولتی رفاهی، امدادی، احیایی و بازسازنده و خیریه قرار داد. در عین حال این نهاد مجموعه

فعالیت‌های ذکر شده را به صورت توأمان انجام می‌دهد و از این نظر در نوع خود بی‌نظیر است. از نگاهی دیگر، این نهاد را می‌توان زیر مجموعه سازمان‌های غیردولتی خدمت‌گرا و سازمان‌های

ظرفیت‌ساز که با هدف ایجاد خوداتکایی در طبقات ضعیف جامعه فعالیت دارند، جای داد و با توجه به این‌که مشارکت مردمی در این‌گونه سازمان‌ها یک اصل اساسی و کلیدی است، لذا می‌بایست با ارزیابی درونی و مستمر خویش و بهره‌گیری از توان انسانی و سیستمی، به

دنبال تقویت سرمایه اجتماعی و توان حاکمیتی خویش باشند. لذا در ادامه ایده‌هایی برای حکمرانی هرچه بهتر این نهاد بر عرصه احسان و نیکوکاری ارائه شده است:

- ۱-۶- ارتقاء اعتماد و سرمایه اجتماعی.
- ۲-۶- اجرای جدی راهبرد شفافیت و تبدیل شدن به شفاف‌ترین نهاد خیریه کشور.
- ۳-۶- ایجاد پورتال شفافیت کمیته امداد و انتشار حداکثری هر میزان از آمار و اطلاعات که ممکن است.
- ۴-۶- اجرای یک پروژه‌ی جامع‌ری‌برندینگ.
- ۵-۶- تدوین آیین‌نامه‌های مبارزه با فساد (نظیر تعارض منافع فردی و گزارش‌گری تخلفات).
- ۶-۶- انجام مطالعات آسیب‌شناسی تعارض منافع و سنجش ریسک فساد.
- ۷-۶- مشارکت‌جویی عمومی (راهی به سوی توسعه حاکمیت داده).
- ۸-۶- تحلیل داده‌های موجود و کشف خطاها.
- ۹-۶- ساخت اینفو و تحلیل‌های «اینفورماتیو» مبتنی بر داده‌های موجود.
- ۱۰-۶- جذب حداکثری خیریه‌ها و بازیگران نظام احسان و نیکوکاری کشور.
- ۱۱-۶- تبدیل از مجری به رگولاتور.
- ۱۲-۶- ارتباط سیستمی و حداکثری با پلت‌فرم‌های تأمین مالی.
- ۱۳-۶- استقرار پلت‌فرم فعالیت مجموعه‌های خرد خیریه در کشور.
- ۱۴-۶- استقرار نظام رتبه‌بندی مجموعه‌های خیریه کشور.
- ۱۵-۶- استقرار نظامات جدی مرتبط با حکمرانی داده به منظور شکل‌بخشی و ارتقاء کیفیت نظام خیر و احسان کشور.

برای این منظور، کمیته امداد امام خمینی (ره) می‌تواند به جای این که مستقیماً در نظام خیر و احسان کشور نقش‌آفرینی نماید، با توجه به تجربه ذی‌قیمت سالیان گذشته، به عنوان یک سازمان مادر تخصصی برای خیریه‌ها اقدام نماید. در این صورت کمیته امداد امام خمینی (ره) هدایت‌گر صدها بنیاد خیریه به سمت نیازهای واقعی جامعه خواهد بود، که البته برای این کار به یک پشتوانه علمی و تحقیقاتی گسترده نیاز است (لطیفی، ۱۳۸۷). این نهاد به عنوان حلقه میانی نیکوکاران با محرومین و نیازمندان جامعه، با توجه به ضرورت حفظ عزت نفس، حرمت و کرامت محرومین، نیت خیر مردم را در جهت کمک و مساعدت به افراد نیازمند عملی می‌سازد (رستگار و برخوردار، ۱۳۸۷).

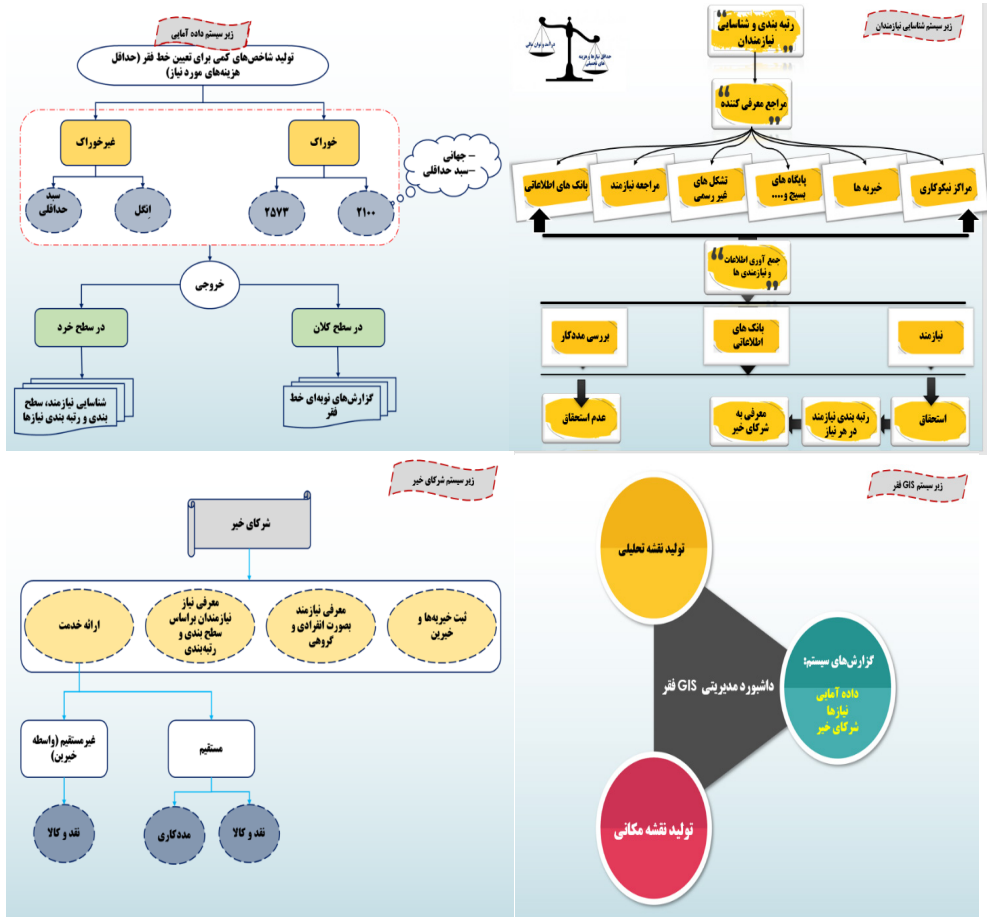
در این راستا می‌توان به تجربیات پیشین امداد امام (ره) در خصوص ایجاد و یا تقویت حاکمیت داده در نظام خیر و احسان کشور نظری افکند. این نهاد در برنامه ششم توسعه خود ضمن نقد رویکردهای پیشین، جهت تقویت جایگاه مادر تخصصی خود به ایده حاکمیت داده اشاره داشته و در ادامه ضمن نقد رویکرد خود در ایجاد شبکه نیکوکاری در کشور و متناسب با سیاست‌های کلی نظام تأمین اجتماعی (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری) نسبت به ایجاد سامانه ملی سخا (سامانه ملی شناسایی نیازمندان و خیر و احسان کشور) اهتمام ورزیده است. در

ماده ۶ اساسنامه امداد امام(ره) ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۴، برنامه مورد اشاره در بالا و در بندهای ۱، ۱۱ و ۱۲ آن ماده می‌توان ریل‌گذاری امداد جهت نیل به حاکمیت داده را مشاهده نمود. به عبارت دیگر، بررسی و شناخت انواع محرومیت‌های مادی و معنوی نیازمندان و تبیین آن‌ها و شناسایی افراد و خانواده‌های لازم‌الحمايه در شهر، روستا و عشایر، ارتباط و هماهنگی با موسسات خیریه و تشکل‌های مردمی داخل و خارج کشور به منظور تعامل و تبادل تجربه و بهره‌گیری از ظرفیت‌های آن‌ها در جهت انجام حمایت‌های مادی و معنوی از محرومان با تقویت و گسترش مشارکت‌های مردمی و ایجاد ساز و کار قانونی به منظور هماهنگی و ساماندهی نظارت بر حسن عمل موسسات خیریه رسمی مرتبط با فعالیت‌های این نهاد را می‌توان گام‌های موثری جهت ایجاد و یا بسط حکمرانی داده و از این مسیر تولید سامانه ملی سخا قلمداد نمود. همچنین بند ۱۰ سیاست‌های توسعه و ساماندهی مشارکت‌های مردمی در امر خیر و احسان نیز با اشاره به تلاش مستمر برای استفاده حداکثری از ظرفیت‌های مردمی در انجام حمایت مادی و معنوی از محرومان و تاکید بر ساماندهی موسسات خیریه و تسهیل و هماهنگ‌سازی خدمت‌رسانی متوازن به محرومان از طریق تهیه، تصویب و اجرای نظام ملی احسان و نیکوکاری با لحاظ کردن استانداردهای فعالیت‌ها، شناسایی، تعیین صلاحیت، رتبه‌بندی، توانمندسازی موسسات خیریه، نظارت و ارزیابی عملکرد آن‌ها با تاسیس شورای عالی نظارت که دبیرخانه آن در کمیته امداد مستقر باشد و نهایتاً حکم ۸۰ برنامه پنج‌ساله ششم امداد در خصوص تهیه و ارائه نظام ملی خیر و احسان شاهد دیگری بر گام نهادی امداد در مسیر حکمرانی داده می‌باشد.

۶- حکمرانی داده در حوزه خیر و احسان در قالب سامانه ملی سخا

این سامانه از ۴ زیرسیستم، داده‌آمایی، شناسایی نیازمندان، GIS و شرکای خیر (شکل شماره ۱) تشکیل شده است که هر یک از ذی‌نفعان و بازیگران نظام خیر و احسان کشور با توجه به نقش خود وارد این سامانه شده و نسبت به ایفای نقش، اهتمام می‌ورزند. این سامانه اگر چه توسط کمیته امداد حضرت امام(ره) تولید و با کمک وزارت محترم کشور به جامعه خیرین و نیکوکاران معرفی شده است، اما کاملاً مثنی مردمی داشته و از قواعد بروکراتیک پیروی نمی‌کند. لذا این سیستم را می‌توان ابزاری جهت شفافیت و به عبارت دقیق‌تر حاکمیت داده برشمرد. ذیلاً شمایی از سامانه ملی سخا که در مرکز پایش فقر و شناسایی نیازمندان کمیته امداد حضرت امام(ره) تولید گشته است مورد اشاره قرار خواهد گرفت. البته خوانندگان محترم برای آشنایی بیشتر با این سامانه می‌توانند به آدرس esakha.ir مراجعه نمایند. همان‌گونه که در تصویر شماره ۱ و ۲ مشاهده می‌شود سامانه ملی سخا دقیقاً با هدف حکمرانی داده در کشور و در بخش احسان و نیکوکاری تولید گردیده است.

شکل شماره ۱: زیرسیستم‌های سامانه ملی سخا



شکل شماره ۲: ویژگی‌های عمومی سامانه ملی سخا



شکل شماره ۳: دستاوردهای کلان سامانه ملی سخا



فرایندها و گام‌های طی شده جهت حصول به سامانه ملی سخا را به صورت ذیل می‌توان نام برد:

۱- تشکیل کمیته علمی متشکل از اعضای هیات علمی دانشگاه‌های شهید بهشتی و علامه طباطبائی.

۲- تدوین سند مفهومی سامانه.

۳- تدوین و مستندسازی مفاهیم مرتبط با پایش فقر و مدل شناسایی نیازمندان^۱.

۴- پیاده‌سازی سند مفهومی در سامانه ملی سخا.

۵- اجرای پایلوت زیرسیستم داده‌آمایی (تولید خط فقر خوراک) در ۵ استان.

۶- اجرای عملیاتی زیرسیستم داده‌آمایی به صورت سراسری در کشور.

۷- اجرای پایلوت زیرسیستم داده‌آمایی (خط فقر غیرخوراک) در ۵ استان.

۸- اجرای پایلوت زیرسیستم داده‌آمایی (خط فقر غیرخوراک) در کل کشور.

۹- اجرای پایلوت شناسایی نیازمندان در یک استان (شهرستان فردیس استان البرز).

۱. این مستندسازی توسط دکتر سامان نادى زاده-PhD در GIS، صورت پذیرفته است که بدین‌وسیله از ایشان قدردانی می‌گردد.

- ۱۰- اجرای پایلوت زیرسیستم شناسایی نیازمندان و زیرسیستم شرکای خیر در ۵ استان.
- ۱۱- اجرای پایلوت سامانه ملی سخا با مدیریت و راهبری وزارت کشور در استان البرز و با عاملیت کمیته امداد.

۷- نتیجه گیری

۱. کمیته امداد امام خمینی(ره) علاوه بر حمایت‌های مالی هدفمند و برنامه‌ریزی شده، با انجام مطالعات و پژوهش‌های همه جانبه، شرایط جامعه را رصد کرده و ضمن تعامل با سایر سازمان‌ها جهت رفع موانع شکل‌گیری حاکمیت داده اقدام نموده است. ضروری است سایر نهادها و سازمان‌ها نیز در حرکتی همسو با اهداف این نهاد، از افزایش تعداد نیازمندان در جامعه جلوگیری کرده و این نهاد را در انجام مسئولیت خطیر خود یاری نمایند. مسئولان امر ضمن توجه به میراث ماندگار تجربه افرادی که طی سال‌های گذشته مخلصانه در این مسیر اقدام نموده‌اند، بایستی مباحث نوین مدیریتی را در این حوزه باز تعریف نموده و تحول درخوری برای این امر مهم به وجود آورند. به منظور دستیابی به این مهم ضمن پیشنهاد بازنگری و بازتعریف عالمانه چشم‌انداز کمیته امداد امام خمینی(ره) و بالاخص چشم‌انداز حوزه مشارکت‌های مردمی پیشنهاد می‌شود که رویکرد سیستمی و اقتضایی در اداره امور مشارکت‌های مردمی با تأکید بر اعتمادسازی و حاکمیت داده مدنظر قرار گیرد.
۲. مجموعه قوانین و سیاست‌های موجود در خصوص حاکمیت داده و استفاده از آن در حوزه خیر و احسان کشور، فاقد ضمانت‌های اجرایی و یا ارزیابی تأثیرات سیاستی و اجتماعی بوده و لاجرم تاکنون نتوانسته‌اند به اهداف خود نائل آیند؛ لذا در این ارتباط آسیب‌شناسی و ارزیابی مجموعه آن قوانین می‌تواند به‌نوعی، تسهیل‌گر عبور از وضع موجود به سمت وضع مطلوب باشد.
۳. با اجرای سامانه سخا در واقع بانک اطلاعات نیازمندان، بانک اطلاعات افراد حقیقی و حقوقی خیر، جغرافیای فقر و نیازها در کشور و ... به مرور کامل خواهد شد و ضمن ارایه راهبرد در تخصیص یارانه‌های آشکار و پنهان و هم‌افزایی ظرفیت‌های مردمی و دولتی در رفع فقر، ساختار اقتصادی کشور در حوزه فقرزدایی بازسازی خواهد شد که این امر می‌تواند موضوع مطالعات آتی قرار گیرد.
۴. در سایر بخش‌های نهادی نیاز به شفافیت و پایه‌ریزی حکمرانی داده وجود دارد و تنها در این صورت است که می‌توان امکان اندازه‌گیری اثرات رفتار یک بخش نهادی بر روی سایر بخش‌ها را از طریق حرکت جریان مالی و درآمدی فراهم کرد و باعث تخصیص بهینه منابع متناسب با حجم و کارایی نهادهای اقتصادی شد.

منابع و مآخذ

- ۱- قرآن کریم
- ۲- نهج البلاغه
- ۳- بابایی ردویی، مهران. (۱۳۸۷). نظام جامع مشارکت در کمیته امداد خمینی (ره). مجموعه مقالات همایش ملی توسعه مشارکت‌های مردمی.
- ۴- حسنی، سید محمدابراهیم. (۱۳۹۰). جایگاه نیکوکاری و آثار آن در فرهنگ اسلامی. روزنامه کیهان.
- ۵- حسنی، سید محمدابراهیم. (۱۳۹۷). جایگاه نیکوکاری و آثار آن در فرهنگ اسلامی. بانک مقالات علوم انسانی و اسلامی پژوهشکده باقرالعلوم.
- ۶- خمر، محمدرضا. (۱۳۹۷). مبانی فقهی و اخلاقی نیکوکاری در جامعه و کارکردهای آن در پیشبرد مأموریت‌های کمیته امداد امام خمینی (ره). کنگره بین‌المللی فرهنگ و اندیشه دینی، سازمان‌ها و مراکز غیردولتی، مؤسسه سفیران فرهنگی مبین.
- ۷- دهخدا، علی‌اکبر. (۱۳۸۹). لغت‌نامه دهخدا. تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- ۸- رستگار، ابوالقاسم و برخوردار، علی. (۱۳۸۷). بررسی راه‌کارهای توسعه مشارکت‌های مردمی کمیته امداد امام خمینی (ره). مجموعه مقالات همایش ملی توسعه مشارکت‌های مردمی.
- ۹- سیف‌الدینی، فرانک. (۱۳۷۶). مشارکت مردمی و برنامه‌ریزی توسعه. مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره دوم، شماره دوازدهم.
- ۱۰- صادقی، فرزانه. (۱۳۹۷). بررسی راهکارهای ایجاد اشتغال پایدار توسط کمیته امداد امام خمینی (ره) (مطالعه موردی: کمیته امداد امام خمینی (ره) شهرستان اسلام‌شهر طی سال‌های ۹۵-۱۳۹۱). پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد اقتصاد اسلامی، دانشکده اقتصاد و مدیریت، دانشگاه قم.
- ۱۱- عسکری، حسن. (۱۳۹۴). راه‌های رسیدن به آرامش روانی از نگاه قرآن. اولین همایش ملی اسلام و سلامت روان.
- ۱۲- عطایی، محمد آصف. (۱۳۹۳). آثار نیکوکاری در قرآن. روزنامه کیهان.
- ۱۳- لطیفی، میثم. (۱۳۸۷). درآمدی بر الزامات مدیریت مشارکت مردمی در کمیته امداد امام خمینی (ره). مجموعه مقالات همایش ملی توسعه مشارکت‌های مردمی.
- ۱۴- لعلی، محمدرضا. (۱۳۹۰). بخش‌های نهادی در اقتصاد ایران و ضرورت اصلاحات ساختاری آن‌ها در برنامه‌های توسعه‌ای. فصل‌نامه روند پژوهش‌های اقتصادی، سال نوزدهم، شماره ۵۸.
- ۱۵- مجله گلبرگ. (۱۳۸۹). سالروز تأسیس کمیته امداد امام خمینی (ره). شماره ۳۸.
- ۱۶- محترم، سمیه؛ محبوبی، محمدرضا و عبدالله زاده، غلامحسین. (۱۳۹۵). نقش تأمین مالی خرد در کمیته امداد امام خمینی (ره) در خود اشتغالی مددجویان. کنفرانس بین‌المللی کسب و کار، فرصت‌ها و چالش‌ها، رشت.
- ۱۷- مکارم شیرازی، ناصر. (۱۳۹۱). تفسیر نمونه. قم: دارالکتب اسلامی.
- ۱۸- یوسفی مقدم، محمدصادق. (۱۳۹۲). آثار و فواید احسان و نیکوکاری. خبرگزاری ایسنا، کد خبر ۹۲۱۲۲۱۱۳۸۴۸.

- 19 Mayer, L. H. (2019). The Promises and Perils of Using Big Data to Regulate Nonprofits. Wash. L. Rev., 1281 ,94.
- 20 McMurrin, J. (2016). Open Data's Impact: Opening Canada's T3010 Charity Information Return Data: Accountability of Charities Through Open Data 3.
- 21 <http://odimpact.org/case-opening-canadas-t-3010charity-information-return-data.html>
- 22 England and Wales, CHARITY COMMISSION, <http://data.charitycommission.gov.uk/datadefinition.aspx>



چکیده

باتوجه به قدرت فزاینده چین و چرخش قدرت از غرب به شرق، رابطه با پکن تبدیل به ضرورتی انکارناپذیر برای بسیاری از دولت‌ها شده است. از سوی دیگر انواع فشارهای سیاسی و اقتصادی بر علیه کشورهای تجدیدنظرطلب، اهمیت پکن را در سیاست خارجی این گروه از کشورها دوچندان کرده است. در همین راستا، بیش از دو دهه است که جایگاه چین در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران ارتقا یافته است؛ به طوری که چین در کانون سیاست نگاه به شرق جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است. رابطه تهران - پکن علاوه بر وجوه دوجانبه، به شدت دارای ابعاد منطقه‌ای است؛ علاوه بر این، ماهیت سیاست خارجی دو کشور، تمایلات بین‌المللی تهران و پکن را به یکدیگر نزدیک کرده است. بدین منظور، مقاله حاضر با استفاده از روش سناریونویسی، مناسبات تهران - پکن را در سه سطح دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی، مورد کنکاش قرار داده است. در این چارچوب، هشت سناریو شامل «سه سناریوی یک وجهی»، «سه سناریوی دووجهی» و «دو سناریوی سه‌وجهی» از یکدیگر تفکیک شده‌اند. پیش‌بینی‌های موجود در روابط تهران - پکن، مانع از تحقق بدترین سناریو یعنی «واگرایی در سطوح سه‌گانه روابط» می‌شود. محتمل‌ترین سناریو، «همراهی دوجانبه / همسویی منطقه‌ای» است؛ در عین حال، تعمیق روابط چین با عربستان، سناریوی محتمل را با پیچیدگی‌های قابل توجهی همراه خواهد کرد. شایان ذکر است که سناریوهای مطرح شده در این مقاله، در پرتو تعامل پکن - ریاض ارزیابی خواهد شد؛ زیرا ارزیابی روابط چین و ایران زمانی واقع‌بینانه خواهد بود که نه در خلأ بلکه در مقایسه با سایر رقبای منطقه‌ای سنجیده شود.

واژگان کلیدی: سیاست خارجی، ایران، جانمایی، چین، سناریونویسی

۱. دانشجوی دکتری، روابط بین‌الملل دانشگاه اصفهان (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: Eh.Fallahi@gmail.com

۱- مقدمه

در ۲۰ اسفندماه ۱۴۰۱ تهران و ریاض با میانجیگری چین بیانیه‌ای را در پکن به منظور احیای روابط امضاء کردند. بر این اساس مقرر شد که تهران و عربستان سفارتخانه‌های خود را به طور متقابل بازگشایی کنند. با توجه به تحرکات دیپلماتیک گسترده پکن در کشورهای خلیج فارس، به نظر می‌رسد این توافق نه تنها تنش میان ایران و عربستان را کاهش داده است؛ بلکه سرآغاز تحولی مهم در روابط تهران-پکن در سطح دوجانبه و منطقه‌ای خواهد بود. چین در حال حاضر دارای توافقنامه «مشارکت جامع راهبردی» با ایران و عربستان است. این سبک از توافقنامه‌ها ماهیتی بالقوه دارند. یعنی تا زمانی که قراردادهای موردی الزام‌آور در چارچوب «مشارکت جامع راهبردی» به امضای طرفین نرسد؛ روابط با کشورهای طرف مشارکت صرفاً بر روی کاغذ استراتژیک است. به همین دلیل تهران و ریاض در تلاش هستند که در امضای قراردادهای اقتصادی با چین از یکدیگر پیشی بگیرند.

با در نظر گرفتن رقابت ایران و عربستان برای توسعه روابط با چین، پس از چندین دور مذاکره در بغداد، توافق نهایی برای عادی سازی روابط نه در عراق بلکه با میانجیگری چین و در پکن امضاء شد. این امر نشان از اهمیت فزاینده چین در مناسبات دوجانبه و منطقه‌ای در خلیج فارس دارد. بر همین اساس توافق ایران-عربستان فضای منطقه را برای تعامل تهران و پکن تلطیف کرده است. از سویی دیگر، چین به منظور بهره‌برداری کم‌خطر از منافع اقتصادی خلیج فارس به شدت نیازمند امنیت در منطقه است. بدین منظور پکن تحرکات دیپلماتیک گسترده‌ای را از اواخر سال ۲۰۲۲ با کشورهای منطقه آغاز کرده است. بدون شک ایران و عربستان به عنوان دو کشور مهم منطقه در کانون توجه چین قرار دارند. البته جایگاه و اهمیت این دو کشور برای پکن یکسان نیست و هر کدام کارویژه خاص خود را در سیاست خارجی چین دارند.

با عنایت به آنچه بیان شد توافق تهران-ریاض (با میانجیگری چین) محدود به روابط ایران و عربستان نخواهد ماند؛ این توافق حامل دلالت‌هایی نانوشته در روابط ایران و چین است. لذا مقاله حاضر این پرسش را مطرح می‌کند که روابط همزمان چین با ایران و عربستان از چه منطقی پیروی می‌کند؟ در پرتو پاسخ به این پرسش عوامل پیشران، سدکننده و شگفتی‌ساز در تعامل پکن با ایران و عربستان مشخص می‌شود. بخش عمده‌ای از این عوامل بالذات اقتصادی و یا حامل دلالت‌های اقتصادی هستند. از رهگذر پاسخ به سؤال اصلی بالا، سؤال فرعی زیر نیز مطرح می‌شود که سمت و سوی روابط آتی تهران-پکن در چارچوب سیاست نگاه به شرق جمهوری اسلامی ایران چگونه خواهد بود؟ پرسش دوم در واقع مکمل سؤال اول است. زیرا با مشخص شدن منطق چینی‌ها در تعامل همزمان با ایران و عربستان (به عنوان جدی‌ترین رقیب منطقه‌ای تهران) سمت و سوی روابط آتی تهران-پکن به ویژه در سطح منطقه‌ای نمایان خواهد شد.

بدین منظور در مقاله حاضر ابتدا رویکرد سناریونویسی به عنوان یکی از روش‌های آینده پژوهی توضیح داده شده است. سپس راهبرد جمهوری خلق چین در مورد روابط همزمان با

ایران و عربستان تبیین شده است. با مشخص شدن رویکرد چینی‌ها، عوامل پیشران، سدکننده و شگفتی‌ساز در روابط ایران و چین احصاء و بررسی شده است. در گام پایانی سناریوهای احتمالی در روابط ایران و چین تعیین و ارزیابی شده است. شواهد حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد که سناریوی «همراهی دوجانبه/همسویی منطقه‌ای» احتمال وقوع بیشتری در روابط ایران و چین دارد. زیرا انتظارات مبتنی بر هم‌نوای بین‌المللی پکن - تهران برای چین حساسیت‌زا محسوب می‌شود. گفتنی است که عادی‌سازی روابط ایران و عربستان ارتقای همسویی منطقه‌ای چین و ایران را تسهیل خواهد کرد.

۲- روش پژوهش

پیش‌گویی مناسبات روابط بین‌الملل اساساً امکان‌ناپذیر است. اما پیش‌بینی (نه پیش‌گویی) روابط کشورها بر اساس آنچه که تا کنون رخ داده است روشی علمی و امکان‌پذیر است. با استفاده از رویکر آینده‌پژوهانه و روش سناریونویسی امکان تحلیل و ارزیابی آینده‌های ممکن، محتمل و مطلوب فراهم خواهد آمد. بر اساس روش سناریونویسی چالش‌ها و فرصت‌های موجود در حوزه مورد نظر شناسایی و طبقه‌بندی می‌شوند. سپس بر اساس شواهد و اطلاعات گردآوری شده روندهای پیش‌رو در قالب سناریو بازسازی می‌شود. در گام نخست از روش سناریو نویسی بافتی که موضوع در بستر آن شکل گرفته است تشریح می‌شود. گام مذکور در مقاله حاضر تحت عنوان استراتژی چین در تعامل هم‌زمان با ایران و عربستان مطرح شده است.

در مرحله دوم، سدکننده‌ها، پیشران‌ها و شگفتی‌سازها به عنوان عوامل شکل دهنده به سناریوها احصاء و تحلیل می‌شوند. منظور از پیشران‌ها پتانسیل‌های قدرتمندی هستند که قابلیت جریان‌سازی و یا تغییر در جریان‌های موجود را دارند. به عبارت دیگر مهم‌ترین عوامل در شکل‌گیری سناریوها پیشران‌ها هستند. منظور از سدکننده‌ها (یا بازدارنده‌ها) عواملی هستند که موانع اصلی در تحقق سناریوها به شمار می‌روند. به عبارت دیگر تحقق سناریوی مطلوب مستلزم مهار عوامل سدکننده و پویایی عوامل پیشران است. منظور از شگفتی‌سازها رویدادهایی در آینده هستند که قدرتی شگرف در شکل‌دهی به روندهای پیش‌رو دارند در عین حال احتمال وقوع شگفتی‌سازها بسیار کم است. شگفتی‌سازها دورنمای پیش‌رو را متلاطم می‌سازند. شگفتی‌سازها معمولاً پدیده‌هایی خارج از تصور محسوب می‌شوند از این‌رو کشف این دست از عوامل اگر غیرممکن نباشد؛ بسیار دشوار است (طالبی‌آرانی و طامه، ۱۳۹۹: ۶۰-۶۱). بر اساس دو گام پیش‌گفته، در مرحله سوم سناریوها طراحی می‌شوند. هر کدام از سناریوها دارای عنوان و توضیحاتی مختصر به منظور تشریح وضعیت مورد نظر هستند. در گام چهارم سناریوها تحلیل خواهند شد. در این مرحله سناریوها به سه دسته ممکن، محتمل و مطلوب تقسیم می‌شوند. آینده‌های ممکن همه آن چیزهایی هستند که می‌توانند در آینده رخ دهند. این آینده‌ها فارغ از این که چقدر احتمال وقوع دارند بر مبنای فهمی فراتر از دانش کنونی دایر گشته‌اند و این درست نقطه افتراق آن‌ها با آینده‌های محتمل است. از این رو شگفتی‌سازها به عنوان عواملی کمتر قابل شناسایی بیشترین نقش را در شکل‌گیری آینده‌های ممکن

ایفا می‌کنند. برخلاف آینده‌های ممکن، آینده‌های محتمل بر محور دانش کنونی بشر بنا نهاده شده است. لذا پیشران‌ها و سدکننده‌ها بیشترین نقش را در وقوع یا عدم وقوع آن‌ها ایفا می‌کنند. آینده‌های محتمل عاری از هرگونه ارزش هستند و صرفاً بر مبنای سازوکارهای مادی و غیرمادی پژوهش تعریف می‌شوند. حال آن که آینده یا آینده‌های مطلوب، ارزش محور هستند. به عبارت دیگر آینده‌های مطلوب همان جریاناتی هستند که پژوهشگر تمایل به تحقق آن‌ها دارد و چه بسار راه‌کارهایی برای عملیاتی کردن آن‌ها ارائه نماید.

۳- استراتژی چین در تعامل همزمان با ایران و عربستان

چین و ایران در فروردین ۱۴۰۰ «قرارداد جامع استراتژیک ۲۵ ساله» امضاء کردند. از آن پس این انتظار (حداقل از جانب تهران) ایجاد شده است که روابط دو کشور به سطح راهبردی ارتقاء پیدا کند. از سوی دیگر پکن نمونه مشابه این توافقنامه را با بسیاری از کشورهای جهان از جمله عربستان امضا کرده است. قرارداد جامع استراتژیک چین با کشورهای مختلف زمانی عملیاتی خواهد شد که در قالب قراردادهای مشخص تعریف شود. به همین منظور سید ابراهیم رئیسی جهت نقد کردن پتانسیل‌های موجود در روابط دوجانبه ایران با چین در سفری سه روزه در اواخر بهمن ماه ۱۴۰۱ از پکن بازدید کرد. این سفر در حالی به انجام رسید که در آذرماه ۱۴۰۱ «هو چون‌هوا» معاون نخست وزیر چین به ایران سفر کرده بود. در طرف مقابل یک هفته قبل از سفر چون‌هوا به ایران، «شی جین‌پینگ» رئیس جمهور چین از ریاض بازدید کرده بود. ماحصل سفر شی به عربستان قراردادهایی در حوزه‌های مختلف با ارزشی بالغ بر ۲۹ میلیارد دلار بود. در جریان سفر شی، بن سلمان طی یک ابتکار عمل دیپلماتیک دو نشست چند جانبه میان چین- سران اتحادیه عرب و چین- شورای همکاری خلیج فارس برگزار کرد. حضور شی در این نشست‌ها نشان می‌دهد که چین عربستان را دروازه ورود به جهان عرب ویژه کشورهای خلیج فارس می‌داند. در چارچوب سفر مذکور دو بیانیه میان چین- عربستان و چین- شورای همکاری خلیج فارس امضاء شد. در آن بیانیه‌ها به لزوم پیابندی ایران به رژیم منع اشاع هسته‌ای، عدم مداخله در امور کشورهای عربی و حل مسالمت‌آمیز مساله جزایر سه‌گانه اشاره شده بود. این بیانیه‌ها با واکنش صریح و منطقی تهران مواجه شد. لذا طرف چینی بلافاصله اعلام کرد روابط چین- شورای همکاری خلیج فارس علیه هیچ طرف سوم نیست و پکن از بهبود روابط کشورهای منطقه با ایران بر اساس اصل همسایگی خوب حمایت می‌کند (2023, Kalin).

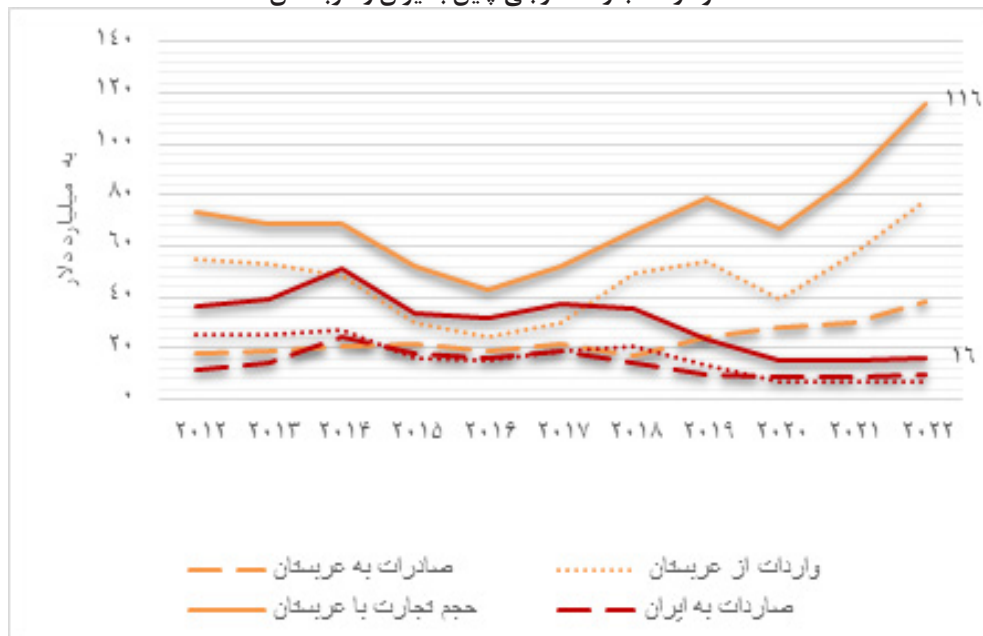
حدود یک ماه بعد، در سفری از پیش برنامه ریزی شده از سید ابراهیم رئیسی برای دیدار از پکن دعوت به عمل آمد. هر چند دستاورد اقتصادی سفر ابراهیم رئیسی در مقایسه با سفری که شی به عربستان داشت چندان قابل توجه نبود؛ اما این سفر بستر مناسبی برای توافقی گسترده میان ایران و عربستان با میانجیگری چین فراهم آورد. تحرکات دیپلماتیک چین در یک بازه زمانی محدود (کمتر از سه ماه) نشان می‌دهد که پکن در پی برقراری توازن در تعامل با تهران و ریاض است. پکن همواره تلاش داشته است که از طریق تعامل همزمان با ایران

و عربستان خود را از عواقب احتمالی ناشی از سوءگیری به نفع یکی از این دو رقیب منطقه‌ای مصون نگاه دارد. با توجه به افزایش تنش‌ها میان ایران و عربستان در سال‌های اخیر احتمال به دام افتادن چین در «تله اتحادهای منطقه‌ای» در خلیج فارس بسیار بالا رفته بود. میانجیگری چین میان ایران و عربستان در راستای گریز «تله اتحادها» قابل تفسیر است. از راهبرد مذکور تحت عنوان «مصون‌سازی استراتژیک» یاد می‌شود (فلاحی، ۱۳۹۹).

شایان ذکر است که دو مکتب عمده در سیاست خارجی چین با عنوان مکتب پکن و مکتب شانگهای نحوه تعامل با کشورها را از یکدیگر تفکیک می‌کند. ماهیت مکتب پکن بیشتر بر اساس مولفه‌های اقتصادی شکل گرفته است. حال آن که مکتب شانگهای بیشتر حاکی از دغدغه‌های امنیتی چین است. جمهوری اسلامی ایران به سبب موقعیت ژئوپلیتیک و ماهیت حاکم بر سیاست خارجی آن بیشتر در چارچوب مکتب شانگهای برای چینی‌ها تعریف شده است. کشورهایی که در چارچوب مکتب شانگهای قرار دارند به طور بالقوه دارای «جایگاه راهبردی» برای چین هستند. اما به سبب ملاحظاتی که چین در تعامل با قدرت‌های بزرگ جهانی دارد «جایگاه راهبردی» کشورها برای آن‌ها لزوماً به معنای «روابط راهبردی» به ویژه از منظر اقتصادی نیست. در نقطه مقابل عربستان سعودی بیشتر در چارچوب مکتب پکن قرار می‌گیرد. به همین سبب جایگاه اقتصادی عربستان به شکل قابل توجهی در مراودات اقتصادی با چین ارتقاء یافته است (Dorraj, 2020, Malla, 2022, Houghton, 2022).

برای تشریح بهتر این دیدگاه می‌توان به اهمیت کره شمالی در سیاست منطقه‌ای چین اشاره کرد. پیونگ یانگ دارای «جایگاه راهبردی» در سیاست خارجی چین است. اما روابط اقتصادی چین با کره جنوبی (متحد آمریکا) بسیار عمیق‌تر از روابط اقتصادی پکن - پیونگ یانگ است. همین وضعیت در مورد تعامل همزمان چین با ایران و عربستان نیز صدق می‌کند. این مساله جلوه دیگری از «راهبرد مصون‌سازی» چینی‌ها در تعامل همزمان با کشورهای تجدید نظرطلب در سطح منطقه‌ای را بازنمایی می‌کند. نمودار زیر تعامل اقتصادی چین با ایران و عربستان در یک دهه اخیر را نشان می‌دهد.

نمودار ۱: تجارت خارجی چین با ایران و عربستان



(2022, UN Comtrade Database)

بر اساس اطلاعات نمودار بالا، حجم تجارت خارجی چین و عربستان در سال ۲۰۲۲ اندکی بیش از ۱۱۶ میلیارد دلار با تراز تجاری مثبت ۴۰ میلیارد دلار به نفع عربستان بوده است. در نقطه مقابل حجم تجارت خارجی ایران و چین در همین سال کمتر از ۱۶ میلیارد دلار با تراز تجاری منفی ۳ میلیارد دلار به ضرر ایران بوده است. البته باید به این نکته توجه داشت که بخشی از تجارت میان ایران و چین به دلیل تحریمها در آمار رسمی کمرگ دو کشور ثبت نمی‌شود.

۴- عوامل تاثیرگذار بر روابط چین با ایران و عربستان

شکل‌گیری تکانه‌های اساسی در روابط عربستان و آمریکا باعث تمایل ریاض برای گسترش روابط با چین شده است. در سوی دیگر معادله «سیاست نگاه به شرق» جمهوری اسلامی ایران عامل اصلی گرایش تهران به توسعه روابط با چین است. بنابراین در سال‌های اخیر پکن نقش حلقه واسط میان ایران و عربستان را ایفا کرده است. وضعیت مذکور متضمن مقدمات و محذوراتی در روابط چین با ایران و عربستان شده است. این عوامل در بُعد ایجابی نقش پیشران و در بُعد سلبی نقش سدکننده را برای ایران ایفاء می‌کند. پیشران‌ها و سدکننده‌ها نه تنها از منظر مراودات دوجانبه بلکه در سطح تعاملات منطقه‌ای و بین‌المللی نیز اهمیت دارند. توافق تهران-ریاض با میانجیگری چین باعث تقویت حالت ایجابی در روابط ایران و چین شده است.

۱-۴- پیشران‌ها / سدکننده‌ها

پیشران‌ها و سدکننده‌ها عواملی متشکل از اقدامات، رویکردها و روندهایی هستند که با اثرگذاری بر سیاست خارجی چین و ایران زمینه‌های شکل‌گیری سناریوهای متعدد در روابط دو کشور را ایجاد می‌کنند. پیشران‌ها و سدکننده‌ها کارکرد دوسویه دارند. یعنی در وضعیت‌های منجر به توسعه روابط و در وضعیت‌های سلبی باعث واگرایی می‌شوند. عوامل مذکور شامل موارد زیر است:

۱-۴-۱- تجدیدنظرطلبی در سیاست خارجی

رویکرد مسلط در سیاست خارجی چین و ایران تجدید نظرطلبی است. اما رهیافت تجدیدنظرطلبی چینی‌ها چالش بنیادین با نظام بین‌الملل ندارد؛ بلکه بیشتر در پی افزایش قدرت، کسب نفوذ و بازتوزیع منابع در چارچوب ساختار بین‌المللی و منطقه‌ای موجود است. چین به عنوان یکی از قدرت‌های دارای حق و تو در شورای امنیت تأملی برای تغییرات بنیادین در نظام بین‌الملل ندارد. حال آن که جمهوری اسلامی ایران بنا به آرمان‌های انقلاب اسلامی رویکرد تجدید نظرطلبی انقلابی اتخاذ کرده است. تهران نه تنها در پی بازتوزیع منابع است؛ بلکه ساختار ارزش‌های حاکم بر نظام بین‌الملل را بر نمی‌تابد. در مقام مقایسه تجدیدنظر طلبی چینی امکان بیشتری برای سازش با مراکز ثروت و قدرت جهانی قائل است. هرچند تجدید نظر طلبی ماهیت سیاست خارجی دو کشور را تشکیل می‌دهد؛ اما تفاوت در راه‌کارها گاهی باعث ناسازواری این دو سبک از تجدید نظرطلبی می‌شود.

یکی از نمونه‌های اصلی تجدیدنظر طلبی ایران در سال‌های اخیر مقابله با عربستان سعودی در یمن، سوریه و خلیج فارس بوده است. اکنون با تثبیت رژیم بشار اسد، مقاومت پایدار مردم یمن و خروج تدریجی واشنگتن از غرب آسیا ریاض ناچار به توافق با ایران شده است. در نتیجه توافق تهران-ریاض باعث کاهش تنش و نزدیکی رویکرد تجدیدنظرطلبانه ایران و چین در خلیج فارس خواهد شد. با محقق شدن بخش اساسی از اهداف منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران به نظر می‌رسد که تهران از این پس، بیش از تلاش برای تغییر نظم منطقه‌ای درصدد تعدیل آن خواهد بود.

۱-۴-۲- تغییر/تعدیل وضع موجود نظام بین‌الملل

از رهگذر تجدید نظرطلبی چینی و ایرانی در قبال نظام بین‌الملل عامل دوم در قالب رفتار سیاست خارجی تهران و پکن در راستای تغییر، تعدیل یا حفظ وضع موجود در نظام بین‌الملل حاصل خواهد شد. تفسیر رفتار سیاست خارجی چین در چارچوب تلاش برای تغییر وضع موجود با اندکی اغراق همراه است. چین خود را به عنوان یک سهامدار مسئول در نظام بین‌الملل معرفی کرده است که خواهان تغییر وضع موجود به شکل ناگهانی و با استفاده از ابزارهای سخت‌افزاری نیست. مفاهیمی همچون خیزش صلح‌آمیز و ظهور مسالمت‌آمیز در سیاست خارجی چین ناظر بر همین رویکرد تلطیف شده در قبال نظام بین‌الملل است. از این‌رو صحبت از نظم جدید جهانی و تغییر ساختار منطقه‌ای و بین‌المللی محلی از اعراب در راهبرد عملیاتی چینی‌ها ندارد.

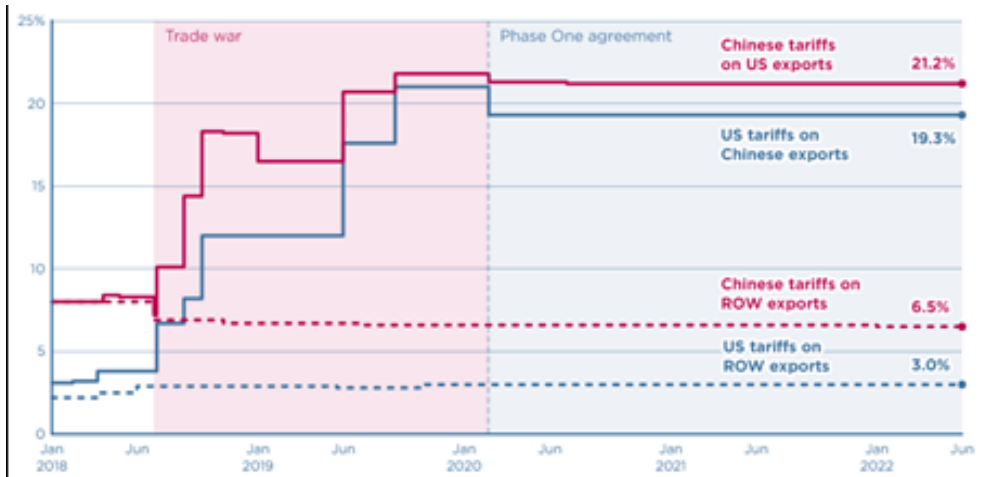
در حالی که جمهوری اسلامی ایران بنا به رسالت حق طلبانه خود همواره از فرصت‌های موجود برای مقابله با سیاست‌های زورگویانه در غرب آسیا و خلیج فارس بهره‌برداری کرده است. در عین حال تاکید بر «تغییر وضع موجود» در مواضع اعلامی چینی‌ها عامل نزدیکی تهران و پکن بوده است. چنان که شی در دیدار بهمن ۱۴۰۱ با ابراهیم رئیسی از لزوم مقابله با یکجانبه‌گرایی و قلدری در نظام بین‌الملل سخن گفته بود (Ministry of foreign affairs of China, 2023). با این وجود چینی‌ها در مقام عمل از مقابله سخت‌افزاری برای تغییر وضع موجود خودداری می‌کنند و معمولاً با موازنه نرم (اقدامات دسته جمعی در نهادهای بین‌المللی و دیپلماسی اقتصادی) به جای تغییر وضع موجود درصدد تعدیل آن هستند. حال آن‌که توافق ایران و عربستان باعث راه افتادن موجی از تنش‌زدایی در روابط ایران با کشورهای عربی شده است.

با این وجود آمریکای‌ها و رژیم صهیونیستی نگران عادی‌سازی روابط ایران با عربستان و متعاقب آن با سایر کشورهای عربی هستند. واشنگتن با آگاهی از این امر عادی‌سازی روابط ایران با عربستان را به معنای تعدیل نظم منطقه‌ای خلیج فارس در راستای منافع چین ارزیابی می‌کنند. بدین منظور در اردیبهشت ماه ۱۴۰۲ جیک سالیوان (مشاور امنیت ملی کاخ سفید) برای تسریع در روند عادی‌سازی ریاض-تلاویو با سفر به رژیم صهیونیستی و عربستان سعودی درصدد نزدیک کردن دو طرف برای برهم زدن روابط تهران-ریاض بود که این سفر به نتیجه دلخواه آمریکایی‌ها نرسید.

۳-۱-۴- جنگ / صلح تجاری با آمریکا و اروپا

جنگ تجاری میان چین و آمریکا ماهیت پیچیده و گسترده‌ای در سطح جهانی دارد که پیامدهای آن فراتر از روابط پکن-واشنگتن است. جنگ تجاری دو کشور در سال ۲۰۱۸ توسط ترامپ آغاز شد. این مساله علاوه بر مراودات اقتصادی میان دو کشور بر تعامل اقتصادی چین با سایر کشورها نیز اثرگذار بوده است. نمودار زیر سیر افزایش میزان تعرفه‌های تجاری میان چین و آمریکا از سال ۲۰۱۸ تا اواسط سال ۲۰۲۲ را به درصد نشان می‌دهد. تعرفه‌های تجاری میان دو کشور تا ژوئن ۲۰۲۲ به بیش از ۲۰ درصد رسیده است.

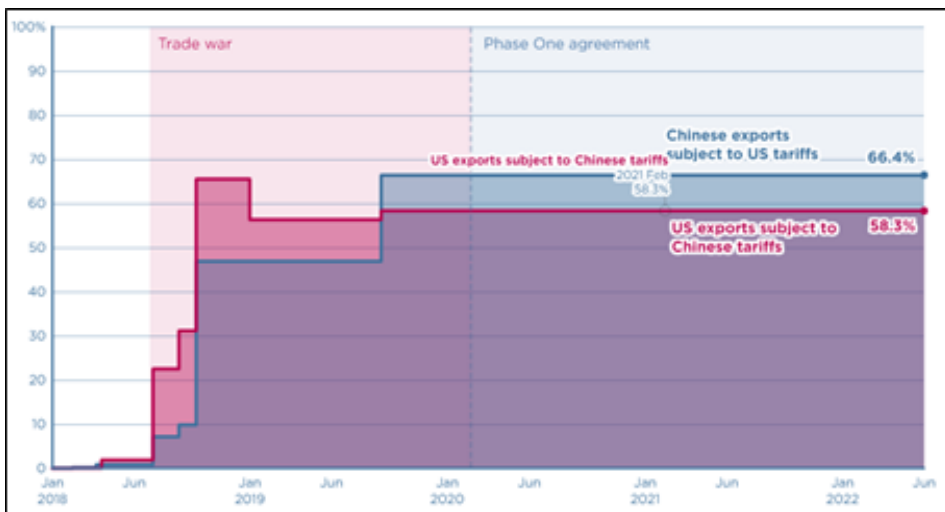
نمودار ۲: افزایش تعرفه تجاری میان چین و آمریکا



(2023 ,Bown)

چنان که در نمودار فوق مشهود است پس از پایان جنگ تجاری (روی کار آمدن بایدن) تعرفه‌های تجاری میان طرفین کاهش پیدا نکرده است. لذا تشدید جنگ تجاری پکن-واشنگتن چندان دور از ذهن نیست. ریشه این موضوع به تلاش برای تسلط بر اقتصاد جهانی برمی‌گردد. در حال حاضر چینی بر بیش از ۶۶ درصد کالاهای وارداتی از آمریکا تعرفه وضع کرده‌اند. آمریکاهای نیز بر بیش از ۵۸ درصد کالاهای چینی تعرفه وضع کرده‌اند. این رقم در سال ۲۰۱۸ و پیش از آن نزدیک به صفر بوده است.

نمودار ۳: کالاهای مشمول تعرفه تجاری میان چین و آمریکا (به درصد)



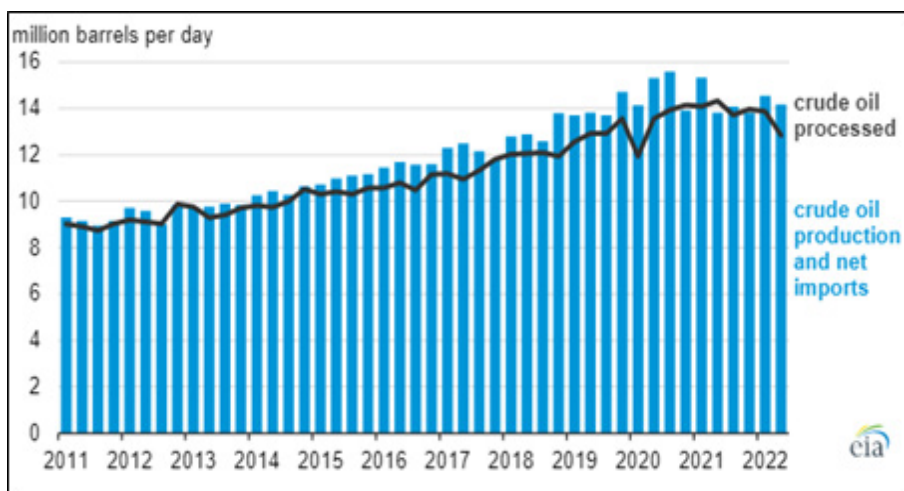
(2023 ,Bown)

اطلاعات فوق شواهدی مبنی بر فروکش کردن جنگ تجاری میان چین و آمریکا نشان نمی‌دهد؛ هرچند از سرعت آن کاسته شده است. تشدید جنگ تجاری چین و آمریکا می‌تواند به عنوان پیشرانی در روابط تهران- پکن عمل کند. زیرا عملاً منجر به شکل‌گیری دو قطب تجاری متضاد در بلندمدت خواهد شد. در نتیجه وابستگی متقابل دوطرف به یکدیگر کاهش خواهد یافت. از این رهگذر دغدغه‌های اقتصادی چین بابت گسترش تعاملات خارجی با کشورهای تجدیدنظر طلبی مانند ایران تقلیل خواهد یافت. در حالی که تقویت وابستگی متقابل اقتصادی میان چین و آمریکا باعث در حاشیه ماندن ایران در روابط با چین خواهد شد.

۴-۱-۴- ناامنی/امنیت در عرضه و تقاضای انرژی

چین و ایران در عرصه روابط اقتصادی مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند. این مساله آشکار در عرضه و تقاضای انرژی میان دو طرف نمود یافته است. از این رو ناامنی/امنیت در عرضه و تقاضای انرژی یکی از مهم‌ترین عوامل در روابط چین و ایران است. این موضوع با تکیه بر آمار و ارقام به شکل مبسوط‌تری بررسی شده است. چین در حال حاضر به موتور رشد تقاضای جهانی نفت تبدیل شده است. در طول دوره ۲۰۰۰ تا ۲۰۲۰ از هر دو بشکه تقاضای جدید برای نفت یک بشکه توسط چین خریداری شده است. البته به دلیل کساد بازارهای جهانی پس از همه‌گیری کرونا میزان واردات نفت چین از ۱۵/۷ میلیون بشکه در سال ۲۰۲۰ به حدود ۱۴/۳ میلیون بشکه در روز کاهش یافته است. نمودار زیر روند رو به رشد مصرف نفت توسط چین در یک دهه گذشته را نشان می‌دهد.

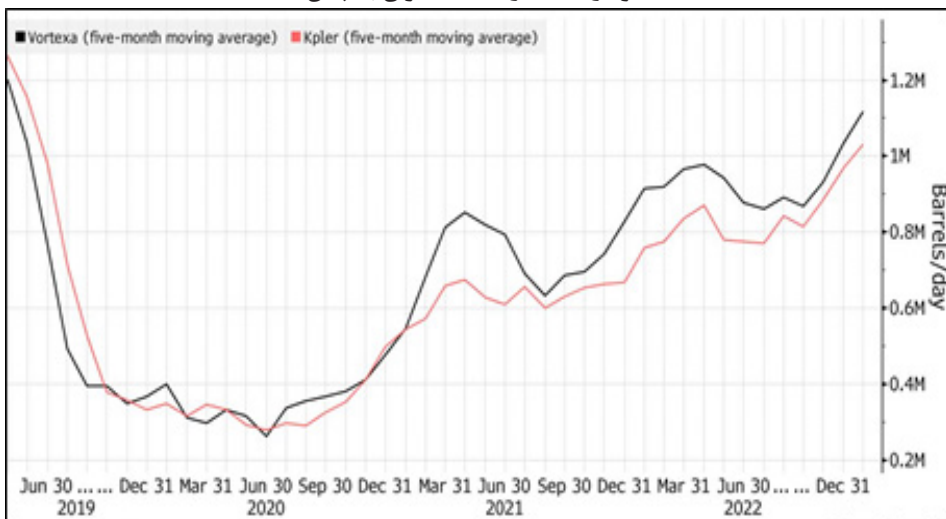
نمودار ۴: وضعیت تولید، واردات و فرآوری نفت در چین



(2022a, eia)

پیش‌بینی شده است که میزان مصرف نفت چین به حدود ۱۶ میلیون بشکه در روز برسد و با اندکی افت و خیز تا سال ۲۰۴۰ ثابت باقی بماند. به همین دلیل روابط حسنه با چین برای کشورهای صادره کننده نفت بسیار حائز اهمیت است. افزون بر این میزان تولید نفت توسط آمریکا افزایش یافته است. لذا امکان اعمال فشار توسط آمریکا و متحدان آن بر صنایع نفت ایران تسهیل شده است. چنان که بایدن نوامبر ۲۰۲۱ در یادداشتی به وزارت خارجه آمریکا یادآوری کرده بود که «اینجا [آمریکا] عرضه نفت به اندازه کافی وجود دارد. تا سایر کشورها بتوانند میزان خرید خود از ایران را کاهش دهند» (2021, Reuters). بنابراین اهمیت تقاضای چینی‌ها در بازار نفت ایران انکارناپذیر است. به ویژه که چین یکی از مهم‌ترین بازارهای صادراتی نفت ایران بعد از خروج غیرقانونی ترامپ از برجام بوده است. اگرچه تحریم‌های یکجانبه واردات نفت از ایران با روی کار آمدن بایدن کاسته نشد. با این وجود تهران موفق شده است که با دور زدن تحریم‌ها میزان صادرات نفت خود را از حدود ۳۰۰ هزار بشکه در ژانویه ۲۰۲۰ به حدود ۱ میلیون بشکه در ژانویه ۲۰۲۳ برساند. نمودار زیر میزان صادرات نفت ایران از ۲۰۱۹ تا آخر ۲۰۲۲ را نشان می‌دهد.

نمودار ۵: صادرات نفت ایران به چین

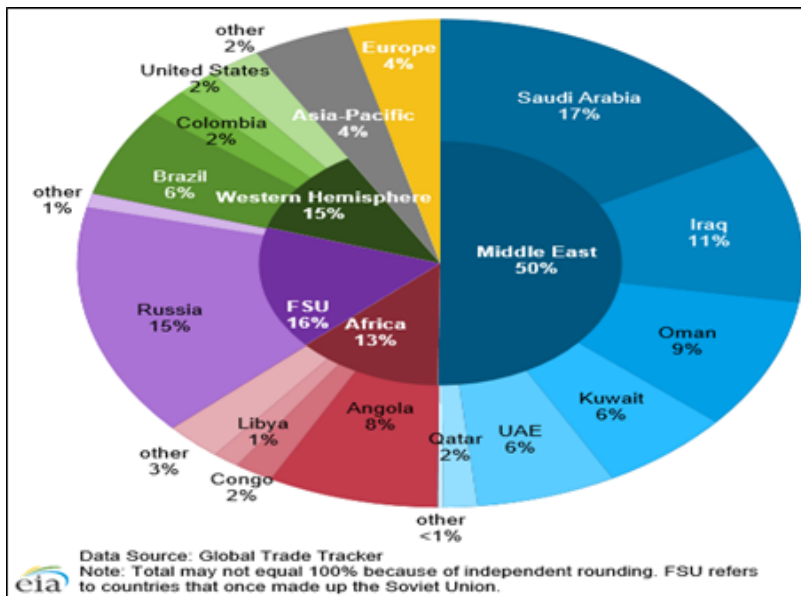


(2023, Bloomberg)

به گفته بسیاری از ناظران مقصد اصلی نفت ایران چین است که معمولاً با تخفیف نیز همراه است. از سوی دیگر به نتیجه نرسیدن مذاکرات رفع تحریم‌ها منجر شده است که دولت بایدن رایزنی‌هایی با طرف چینی برای توقف خرید نفت از ایران داشته باشد. لذا یکی از محورهای مهم سفر رئیسی مساله فروش نفت به چین بوده است. ضمن این که مشکلات کسری بودجه ۱۴۰۲ اهمیت فروش نفت به چین را دوچندان کرده است. شایان ذکر است جواد اوجی

وزیر نفت، ابراهیم رئیسی را در سفر به چین همراهی می‌کرد. علی‌رغم صادرات نفت ایران به چین و دور زدن تحریم‌ها، آمار واردات نفت چین از ایران در مقایسه با سایر رقبای منطقه‌ای در خلیج فارس چندان امیدوارکننده به نظر نمی‌رسد. بر اساس نمودار زیر حدود ۵۰ درصد نفت چین در سال ۲۰۲۱ از کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس تامین شده است که با توجه به میزان تولید نفت ایران در نمودار ۶ می‌توان گفت که سهم ایران زیر ۱ درصد بوده است. در حالی که عربستان سعودی به تنهایی ۱۷ درصد نفت چین را تامین کرده است. البته گفتنی است که بخشی از صادرات نفت ایران به چین به دلیل تحریم‌ها به صورت رسمی ثبت نمی‌شود.

نمودار ۶: منابع نفت وارداتی چین



(2022b, eia)

۵-۱-۴- پروژه‌های ژئواکونومیک و ابتکار کمربند راه

از مهم‌ترین پیشران‌ها در روابط تهران- پکن کریدورهای ترانزیتی عبوری از پهنه ایران در قالب «ابتکار کمربند راه» است. زیرا افزون بر موضوع انرژی، مهم‌ترین مزیت ایران برای چین، جایگاه ژئواکونومیک کشور در عرصه ترانزیتی است. ضمن این که بحران اوکراین باعث محدودیت‌هایی در استفاده از کریدور اقتصادی موسوم به «پل زمینی جدید اوراسیا»^۱ به عنوان یکی از کریدورهای شش‌گانه ابتکار کمربند راه شده است. لذا در پرتو بحران اوکراین اهمیت کریدور آسیا مرکزی- غرب آسیا با عبور از ایران افزایش یافته است. اما با توسعه تکنولوژی‌های حمل‌ونقل و غلبه

1. New Eurasian Land Bridge Economic Corridor (NELBEC)

بر موانع طبیعی جایگاه ترانزیتی ایران برای چین ضمانت مادام العمر ندارد. توسعه تدریجی سایر مسیرهای جایگزین اگر جایگاه ژئواکونومیکی ایران را برای چین از بین نبرد دست کم اهمیت آن را به شکل قابل توجهی در بلندمدت کاهش خواهد داد.

چنان که ذکر شد؛ ایران در مسیر یکی از کریدورهای شش گانه ابتکار کمربند راه تحت عنوان چین- آسیای مرکزی- غرب آسیا قرار دارد. به همین منظور شی در دیدار با ابراهیم رئیسی بر همکاری مشترک میان ایران و چین برای پیوند متقابل^۱ در قالب ابتکار کمربند راه تاکید کرده بود. همچنین یکی از محورهای مهم در نشست اخیر بریکس مساله ترانزیت بود. با این وجود مسیرهای جایگزینی همچون کریدور لاجورد (پاکستان- افغانستان- ترکمنستان- خزر- آذربایجان- گرجستان- ترکیه) و یا کریدور میانی نیز وجود دارند که در صورت تکمیل و بهره برداری گسترده از آنها مزیت ترانزیتی ایران را در بلندمدت برای چین تقلیل خواهد داد. نقشه های زیر دو مسیر مذکور را به تصویر کشیده است. شایان ذکر است که کریدور زنگزور حلقه تکمیلی برای حذف ایران از مسیرهای مهم ترانزیتی است.

نقشه ۱: کریدور میانی



(Eldem, 2022: 3)

توسعه هر چه سریع تر مسیرهای ترانزیتی کشور در قالب ابتکار کمربند راه و کریدور بین المللی شمال- جنوب پیشرانی مهم در توسعه روابط دوجانبه و منطقه ای ایران و چین خواهد شد. این امر به نوبه خود نیازمند سرمایه گذاری خارجی است. چین از انگیزه و توانایی کافی برای سرمایه گذاری در این زمینه برخوردار است.

نقشه ۲: کریدور لاپیس-لازولی (لاجورد)

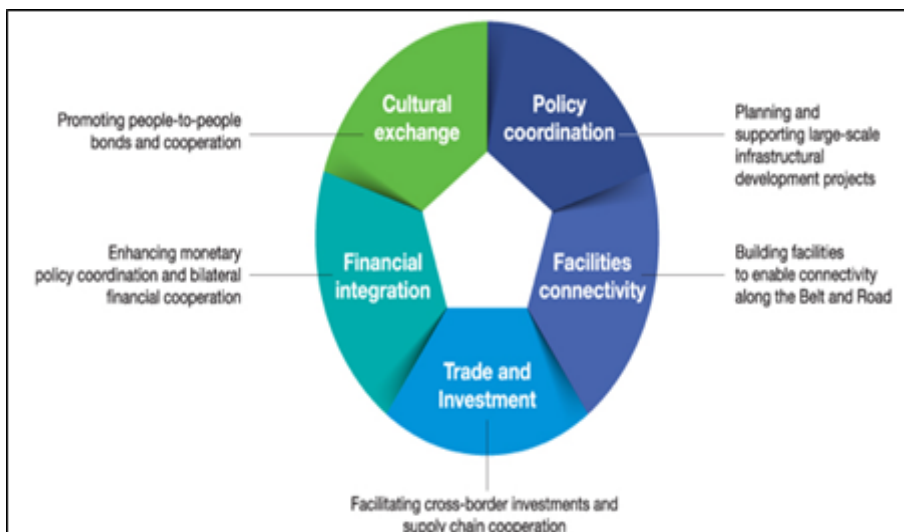


(2023, TRACECA)

۶-۱-۴- همگرایی/واگرایی منطقه‌ای و میان منطقه‌ای

پروژه‌های ترانزیتی چین به نوبه خود همگرایی میان کشورهای منطقه را به لحاظ زیر ساختی تسهیل می‌کند. البته ابتکار کمربند راه چین صرفاً جنبه پیوندهای زیر ساختی ندارد. در وب سایت رسمی مربوط به ابتکار کمربند راه پنج حوزه همکاری شامل: ۱- همگرایی مالی ۲- تجارت و سرمایه‌گذاری ۳- امکانات ارتباطی ۴- هماهنگی‌های سیاسی و ۵- تبادلات فرهنگی به عنوان ابعاد مختلف این ابرپروژه مطرح شده است (Belt and Road, 2023). ابعاد و اهداف ابتکار کمربند راه در داده نمای زیر به تصویر کشیده شده است.

نمودار ۷: ابعاد و اهداف ابتکار کمربند راه



(2018, Silk Road Briefing)

اگرچه ابتکار کمربند راه ابعاد متفاوتی دارد؛ اما بدون شک مهم‌ترین بُعد آن جنبه‌های ترانزیتی و اقتصادی موضوع است. عقب ماندن از تعاملات اقتصادی و جدا افتادگی از زنجیره ارزش تولید منطقه‌ای به طور ناخواسته باعث واگرایی در پیوندهای منطقه‌ای و میان منطقه‌ای با مرکزیت چین خواهد شد. به عنوان مثال چین و شورای همکاری خلیج [فارس] مراودات اقتصادی خود را در قالبی چند جانبه آغاز کرده‌اند. در سال ۲۰۱۰ سازوکار گفتگوی راهبردی بین چین و شورای همکاری خلیج فارس راه‌اندازی شد و تا سال ۲۰۲۰ بیش از ۱۰ دور گفتگو میان طرفین در راستای ایجاد منطقه آزاد تجاری برگزار شده است.

با تقویت همکاری‌های اقتصادی چندجانبه میان چین و شورای همکاری خلیج فارس انتظار می‌رود که این همکاری‌ها به تدریج به حوزه‌های سیاسی و امنیتی نیز تسری پیدا کند و نقشی واگرایانه در رابطه میان ایران و چین ایفا نماید. نخستین نشانه‌های این امر در بیانیه اخیر چین و کشورهای خلیج فارس به منصفه بروز رسید. البته جنبه‌های مثبتی از همکاری منطقه‌ای میان ایران و چین نیز وجود دارد. در سپتامبر ۲۰۲۱ در بیست و دومین نشست سران سازمان همکاری شانگهای با پیوستن ایران به سازمان همکاری شانگهای توافق شد. اخیراً نیز شی در دیدار با رئیس‌ی برتایل چین برای تقویت همکاری با ایران در پلتفرم‌های مختلف مانند سازمان همکاری شانگهای و سازمان ملل متحد و دیگر سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی تاکید کرد. همچنین قرار است که تا ژانویه ۲۰۲۳ عضویت ایران در بریکس نهایی شود.

۷-۱-۴- مقابله با تروریسم، افراط‌گرایی و جدایی‌طلبی

مبنای تشکیل سازمان همکاری شانگهای سه شر تروریسم، افراطی‌گری و جدایی‌طلبی بوده است. چین و ایران با توجه به تنوع قومی، نژادی، مذهبی و گستردگی سرزمینی با این سه شر در نواحی پیرامونی خود مواجه هستند. از این‌رو همکاری مشترک میان دو کشور در این زمینه محرکی مناسب برای تقویت روابط در ابعاد سیاسی و امنیتی است. وتوی قطعنامه شورای امنیت برای جلوگیری از مداخله خارجی در بحران سوریه نمونه بارزی از مقابله چینی‌ها به منظور مقابله با تروریسم و افراطی‌گری بود. زیرا مداخله خارجی نه تنها این تهدیدات را از بین نبرده بلکه آن‌ها را تشدید کرده است. همچنین بازگشت تعدادی از اویغورهای افراطی که در جنگ سوریه به عنوان نیروهای تروریست فعال بودند تهدیدی جدی بر علیه امنیت و تمامیت ارضی چین در ایالت سین کیانگ تلقی شده است (Lin, 2015: 3). لذا مقابله با تروریسم و افراطی‌گری به طور مستقیم با امنیت و تمامیت ارضی چین و ایران گره خورده است که با توجه به همسویی دو کشور می‌تواند مبنایی برای توسعه روابط در حوزه‌های امنیتی در منطقه غرب آسیا باشد.

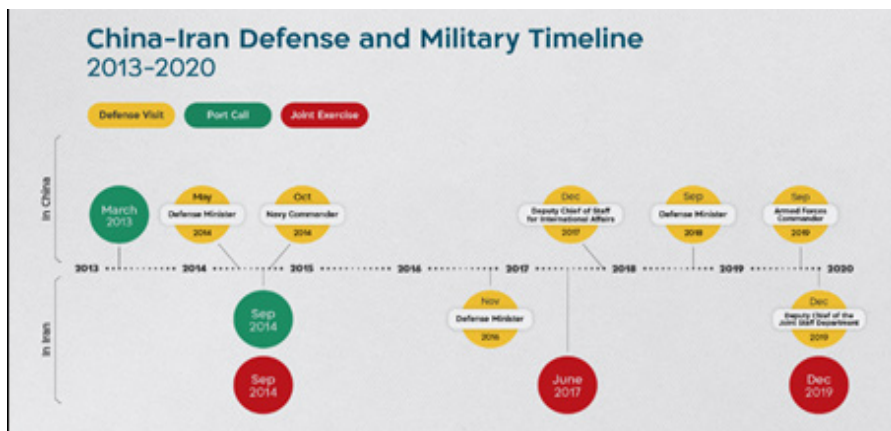
۸-۱-۴- مخالفت با مداخله خارجی

یکی از اصول سیاست خارجی چین مخالفت با مداخله خارجی در امور داخلی کشورها است. چین برخلاف نهادها و کشورهای غربی برای گسترش روابط سیاسی و اقتصادی با طرف‌های مقابل پیش شرط‌های مبتنی بر مداخله در امور کشورها تعیین نمی‌کند. این مساله باعث تسهیل و تسریع روابط چین با بسیاری از کشورهای در حال توسعه شده است. جمهوری اسلامی ایران نیز از این امر مستثنی نیست. از سوی دیگر چین نیز همسو با جمهوری اسلامی ایران مخالف هرگونه دخالت نظامی غربی‌ها در دیگر مناطق جهان است. با این وجود چین به منظور مقابله با مداخله خارجی بیشتر به موازنه نرم روی آورده است که سازمان همکاری شانگهای و بریکس دو نمونه بارز و موثر آن است.

۹-۱-۴- همکاری نظامی - تسلیحاتی

سابقه همکاری تسلیحاتی نظامی میان جمهوری اسلامی ایران و چین به دوران جنگ تحمیلی ۸ ساله بر می‌گردد. مرادوات نظامی - تسلیحاتی دو کشور در اوایل قرن بیست و یکم به دلیل فشارهای آمریکا و تحریم‌های شورای امنیت به تدریج کاهش یافت. در سال ۲۰۲۰ تحریم تسلیحاتی ۱۳ ساله ایران پایان یافت. در این چارچوب مرادوات نظامی چین و ایران بیش از پیش فراهم شد. البته همزمان با روی کار آمدن شی جین‌پینگ در سال ۲۰۱۳ میزان بازدید متقابل مقامات نظامی دو کشور به شکل قابل توجهی افزایش یافته بود. نمودار زیر رزمایش‌های مشترک نظامی دو کشور، دیدارهای نظامی و پهلو گرفتن کشتی‌های نظامی دو طرف در بنادر را نشان می‌دهد.

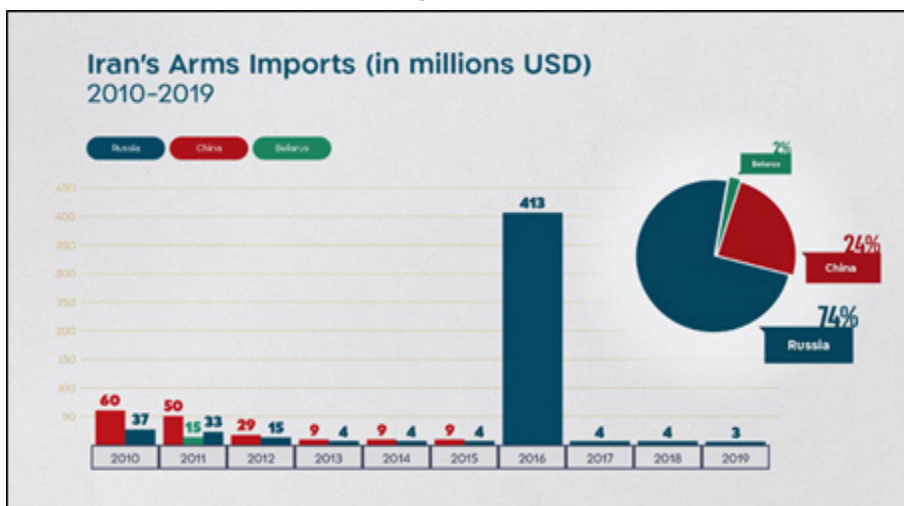
نمودار ۸: تعاملات نظامی چین و ایران



(2021, Segev)

اگرچه همکاری‌های تسلیحاتی یکی از پیشران‌های مهم در توسعه روابط میان چین و ایران است. اما با توجه به ماهیت پنهان تبادلات نظامی - تسلیحاتی اطلاع دقیقی از حجم و میزان تبادلات تسلیحاتی میان دو کشور در دسترس نیست. با این وجود دیدارهای متعدد میان مقامات نظامی رده بالای دو کشور در سال‌های اخیر ابعاد این موضوع را تا حدودی روشن می‌سازد. اطلاعات قابل دسترسی در مورد واردات نظامی ایران از چین بر اساس داده‌های موسسه صلح استهکلم در طول یک دهه گذشته به شرح نمودار زیر است.

نمودار ۹: واردات نظامی ایران از چین



(2021, Segev)

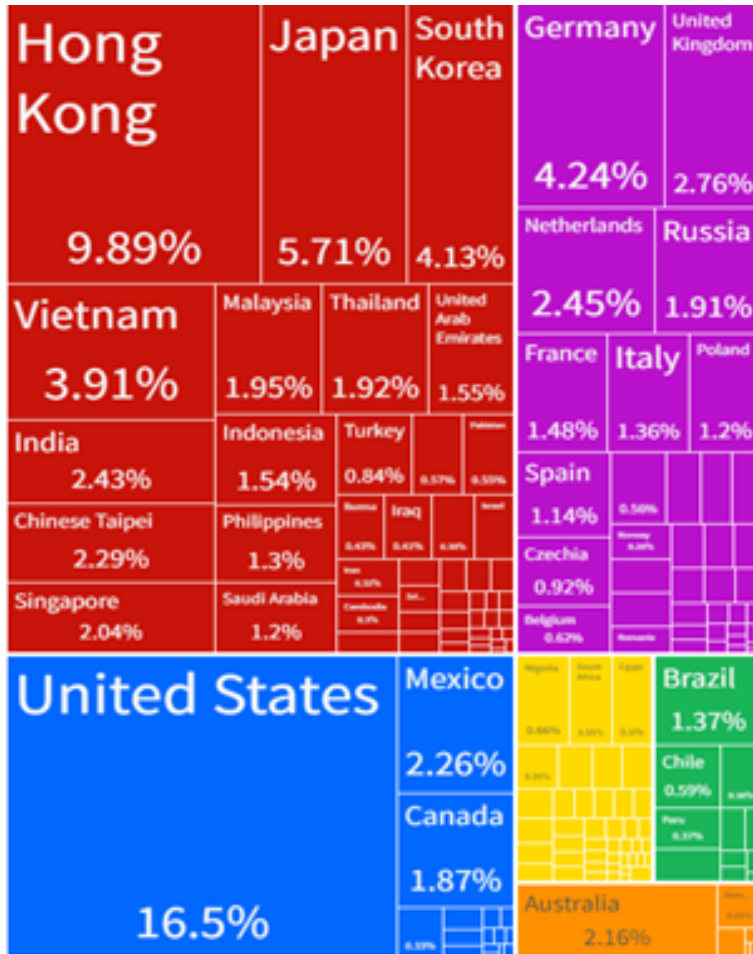
۱۰-۱-۴- پرونده هسته‌ای

پرونده هسته‌ای ایران به عنوان مهم‌ترین موضوع سیاست خارجی کشور اساساً ماهیت بین-المللی به خود گرفته است. لذا تاثیر این عامل در روابط ایران و چین بیشتر در سطح بین-المللی مطرح است که بر روابط دو جانبه سایه افکنده است. پرونده هسته‌ای ایران از زمانی که به شورای امنیت سازمان ملل ارجاع شد بیشتر نقش سد کننده در تعامل بین‌المللی چین با ایران ایفا کرده است. چینی‌ها در حال حاضر نیز از افزایش تنش پیرامون پرونده هسته‌ای و مساله پادمان چندان راضی به نظر نمی‌رسند. زیرا به نوبه خود نگران فعال شدن مکانیسم ماشه توسط غربی‌ها و افزایش هزینه‌های پکن به دلیل تعامل با تهران هستند. تجربه نشان داده است چینی‌ها منافع اقتصادی خود را قربانی حمایت سیاسی از طرف ثالث نخواهند کرد.

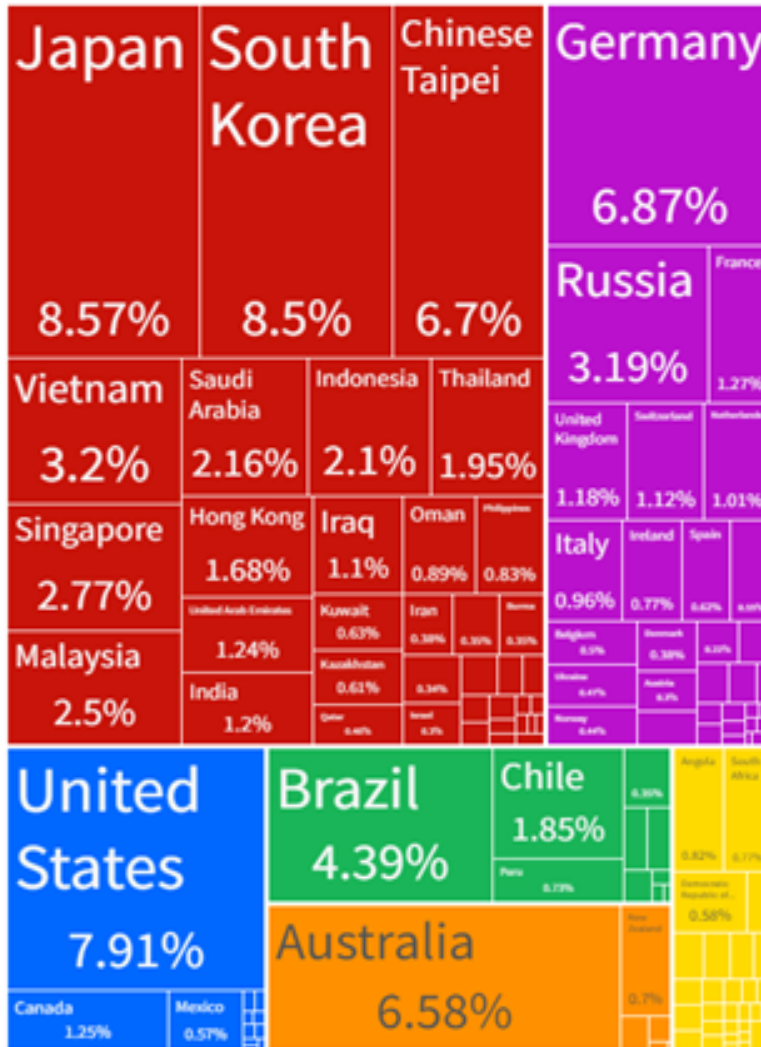
۱۱-۱-۴- رکود/ارشد مرادات تجاری

چین در حال حاضر نخستین شریک تجاری جمهوری اسلامی ایران با حدود ۱۵/۷ میلیارد دلار است. اما سهم ایران در بازار صادرات و واردات چین در مقایسه با رقبای منطقه‌ای پائین‌تر است. نمودار ۱۰ و ۱۱ سهم کشورهای آسیایی در بازار صادرات و واردات چین در سال ۲۰۲۰ را نشان می‌دهد. سهم ایران از صادرات به چین حدود ۰/۳۲ درصد و در واردات از چین ۰/۳۸ درصد بوده است. این رقم بنا به آمار غیر رسمی به زیر ۰/۳ کاهش یافته است. سهم سایر کشورها در نمودارهای زیر مشخص است. قسمت قرمز رنگ نمودار سهم کشورهای آسیایی را نشان می‌دهد. آمریکا نخستین شریک تجاری چین است

نمودار ۱۰: سهم کشورها از بازار صادراتی چین



نمودار ۱۱: سهم کشورها از بازار وارداتی چین



ظرفیت‌های اقتصادی مغفول مانده ایران بدون شک نقش پیشران برای جذب چین به بازار کشور را دارد. اما تاخیر در این امر باعث افزایش اهمیت رقبای منطقه‌ای در اقتصاد رو به رشد چین و در نتیجه حذف تدریجی ایران از معادلات اقتصادی چین خواهد شد.

۱۲-۱-۴- سرمایه‌گذاری خارجی

ریسک سرمایه‌گذاری در ایران به دلیل تحریم‌های ظالمانه غرب افزایش یافته است. چینی‌ها معتقدند که امکان سرمایه‌گذاری‌های مشابه با ریسک کمتر در کشورهای منطقه وجود دارد.

میزان سرمایه‌گذاری چینی‌ها در ایران از سال ۲۰۱۴ تا ۲۰۲۲ حدود ۱۱/۸ میلیارد دلار بوده است. میزان سرمایه‌گذاری در همین بازه زمانی در ترکیه حدود ۵/۸ میلیارد دلار در عربستان حدود ۳۱/۸ میلیارد دلار، در امارات متحده عربی ۳۱/۶ میلیارد دلار و در پاکستان ۵۲/۵ میلیارد دلار بوده است (AEI, 2022). شایان ذکر که چین اخیراً قرارداد سرمایه‌گذاری برای توسعه و صادرات گاز با قطر امضاء کرده است. عقب ماندن از جریان سرمایه‌گذاری خارجی باعث حذف تدریجی از زنجیره ارزش چین محور در پهنه اوراسیا خواهد شد. شایان ذکر است که زنجیره ارزش چینی رقیبی بالقوه برای زنجیره ارزش اروپایی-آمریکایی است که عملاً درصدد اعمال سیاست «همه چیز بدون ایران» است. جبران نارسایی مذکور در بلندمدت بسیار دشوار و تبدیل به عاملی سدکننده در توسعه روابط تهران-پکن خواهد شد با این وجود اگر بسترهای مناسب فراهم شود پتانسیل‌های سرمایه‌گذاری در ایران برای چین بسیار جذاب و پیشرانی قوی برای توسعه روابط به ویژه در بعد منطقه‌ای و در قالب ابتکار کمربند راه است.

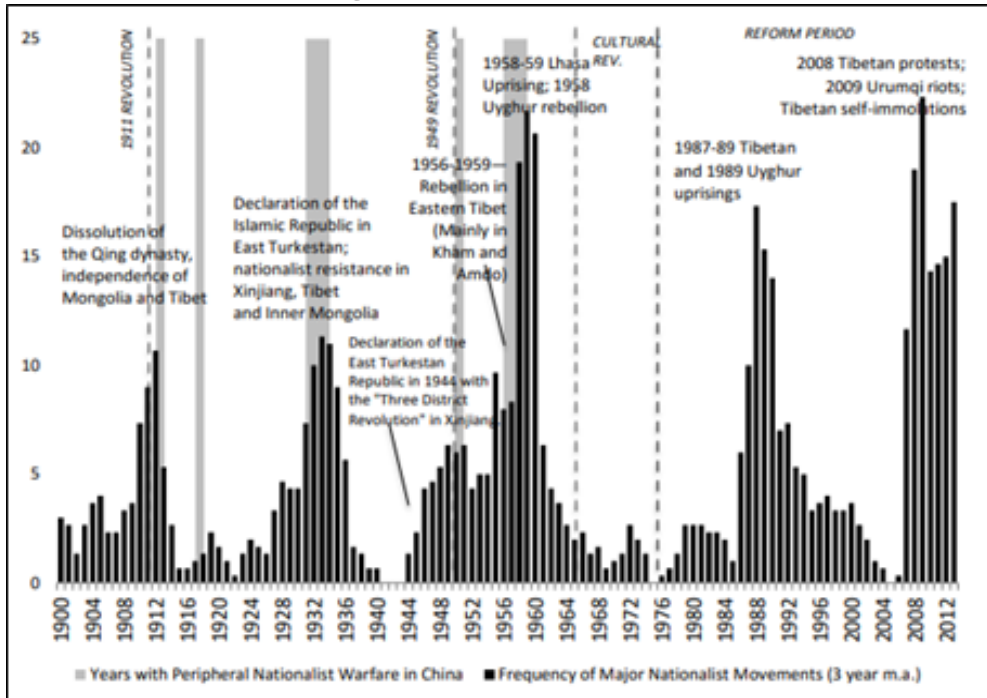
۲-۴- شگفتی‌سازها

منظور از شگفتی‌سازها عواملی هستند که می‌توانند تاثیر قابل توجهی بر کاهش یا گسترش روابط میان ایران و چین به صورت خارج از انتظار داشته باشند. زیرا شگفتی‌سازها روند تحولات پیش‌رو را با تغییرات اساسی مواجه می‌کنند.

۱-۲-۴- آشوب داخلی و فروپاشی نظام سیاسی در چین

چین با جمعیت بالغ بر ۱ میلیارد و ۴۰۰ میلیون نفر پرجمعیت‌ترین کشور جهان با قومیت‌ها و ادیان متفاوت است. این موضوع باعث تنش و آشوب‌های سیاسی در برهه‌هایی از تاریخ سیاسی چین شده است. نمودار زیر روند اعتراضات و جنگ‌های مبتنی بر خیزش‌های قومی را از آغاز قرن بیستم میلادی تا یک دهه اخیر نشان می‌دهد.

نمودار ۱۲: اعتراضات و جنگ‌های داخلی در چین



(17:2017, Karatasli)

علاوه بر تنش‌های قومی-سرزمینی مبنای مشروعیت حزب کمونیست چین تداوم رشد اقتصادی است. بنابراین اگر رشد اقتصادی با افت شدید مواجه شود نظم سیاسی این کشور ممکن است با آسیب‌های جدی مواجه شود. رشد اقتصادی چین در دو دهه گذشته باعث افزایش جمعیت طبقه متوسط در این کشور شده است. انتظارات طبقه متوسط محدود به مولفه‌های اقتصادی نیست و در بلندمدت با خواست‌های سیاسی همراه خواهد شد. البته برخی از جامعه‌شناسان سیاسی معتقدند که طبقه متوسط چینی لزوماً مانند طبقات متوسط غربی عمل نخواهند کردند و دارای تمایلات محافظه کارانه هستند. در هر صورت به نظر می‌رسد تا زمانی که رشد اقتصادی در چین بتواند انتظارات اقتصادی طبقه متوسط را برآورده کند انتظارات سیاسی در سایه دولت توسعه‌گرا مهار خواهد شد. اما کاهش رشد اقتصادی چین و یا گرفتار شدن در «دام درآمد متوسط» ممکن است که انگیزه‌های سیاسی طبقه متوسط چینی را تحریک و نظم سیاسی این کشور پرجمعیت را به چالش بکشد. جدول زیر میزان رشد جمعیت طبقه متوسط در کشورهای عضو بریکس از ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۸ را نشان می‌دهد.

جدول ۲: رشد طبقه متوسط در چین

کشور	درصد طبقه متوسط از کل جمعیت در سال ۲۰۰۰	درصد طبقه متوسط از کل جمعیت در سال ۲۰۱۸	نرخ تغییرات
چین	۳/۱	۵۰/۸	۴۷/۷
روسیه	۲۸/۲	۷۱/۵	۴۳/۳
برزیل	۳/۳۰	۵۱/۴	۲۱/۱
آفریقای جنوبی	۱۵/۱	۲۲/۵	۷/۴
هند	۲/۱	۷/۵	۴/۵

(2021, CSIS)

۲-۲-۴- جنگ نظامی چین و آمریکا

چینی‌ها پیشبرد توسعه کشور خود را در سایه صلح و آرامش امکان‌پذیر می‌دانند. با این وجود پکن بارها اعلام کرده است که مساله تایوان خط قرمز چین است. رویکرد تهدیدزای آمریکا در تنگه تایوان ممکن است که منجر به لبریز شدن کاسه صبر پکن و شعله ور شدن جنگ شود. اهداف آمریکا از مداخله در موضوع تایوان اعمال فشار نظامی بر چین است. تا بدین وسیله پیشرفت فزاینده چین را مهار و یا به تاخیر بیندازد. جنگ نظامی مرحله‌ای پیشرفته‌تر از تقابل هیبریدی آمریکا و چین است. واشنگتن در گام اول تلاش دارد از طریق اقداماتی همچون جنگ تجاری و رقابت‌های تکنولوژیکی پکن را متوقف کند. اگر چنین اقداماتی به نتیجه دلخواه آمریکا نینجامد گام بعدی مساله تایوان و گرفتار کردن چین در یک جنگ فرسایشی خواهد بود. لذا به عنوان یک عامل شگفتی‌ساز تایوان ممکن است به سرنوشت اوکراین دچار شود.

۳-۲-۴- گسترش جنگ اوکراین

اوکراین به سبب موقعیت ژئواکونومیکی یکی از کشورهای مهم در بستر ابتکار کمربند راه محسوب می‌شود. از این رو چین جایگاهی راهبردی برای اوکراین قائل است. از سوی دیگر چین و روسیه دو متحد مهم یکدیگر به شمار می‌آیند. پکن و مسکو معمولاً اقدامات هماهنگ شده‌ای به عنوان اعضای دائم شورای امنیت با یکدیگر دارند. از این رو گسترش جنگ اوکراین ممکن است چین را وادار به حمایت از روسیه در عرصه بین‌المللی کند. چنان که آنتونی بلینکن وزیر امور خارجه آمریکا جدیداً از احتمال تحویل سلاح‌های راهبردی توسط چین به روسیه برای استفاده در جنگ اوکراین اشاره کرده و چین را تهدید به عواقب ناگوار این اقدام کرده است. وزارت خارجه چین در پاسخ بلینکن اعلام کرده است که جامعه بین‌المللی بخوبی می‌داند که در اوکراین چه کسی طرفدار صلح و دیالوگ است و چه کسی آتش جنگ را بر می‌افروزد. به هر حال چین نگران به دام افتادن در منازعه‌ای ناخواسته است. از این رو پکن در آستانه یک سالگی جنگ اوکراین طرحی سیاسی ا پایان دادن مسالمت‌آمیز به جنگ فراهم کرده است. با

این وجود جنگ اوکراین قابلیت تبدیل شدن به عاملی شگفتی ساز را دارد که پیامدهای آن در روابط ایران و چین قابل توجه خواهد بود.

۴-۲-۴- فعال شدن گسل‌های منازعه در آسیای جنوبی

اختلافات ارضی قدیمی میان هند و چین در نواحی مرزی هیمالیا پتانسیل ایجاد درگیری میان طرفین را دارد. به طوری که در طول ۵۰ سال گذشته پکن و دهلی نو بیش از ۲۰ دور گفتگو بر سر اختلافات مرزی داشته‌اند. اما اختلافات طرفین همچنان حل نشده باقی مانده است. چنان که در بحبوحه بحران کووید ۱۹ در تابستان ۲۰۲۰ درگیری شدیدی بین دو کشور در نواحی مورد اختلاف در گرفت. واشنگتن در تنش موجود میان چین و هند حامی دهلی نو است. به نظر می‌رسد آمریکا برای مهار چین به این بحران نیز توجه خاص دارد و در صورت لزوم به تحریک شرکای خود در این منطقه مبادرت خواهد کرد. از سوی دیگر چین نیز به حمایت از پاکستان در مقابل هند می‌پردازد. از این رو معادلات آسیای جنوبی ممکن است چین را وارد درگیری مستقیم با هند و یا جنگ نیابتی با هندوستان از طریق پاکستان نماید. لذا معادلات امنیتی در آسیای جنوبی ممکن است که وارد مرحله‌ای حاد شود. به طور کلی هرگونه درگیری چین در منازعات منطقه‌ای می‌تواند به عنوان عاملی شگفتی ساز روابط دوجانبه ایران و چین را دستخوش تغییراتی کند که منجر به همنوایی بیشتر چین با ایران در سطح بین‌المللی خواهد شد.

۵- تدوین سناریوها در روابط ایران و چین

بر اساس عوامل احصاء شده (پیشران‌ها/سداکننده‌ها و شگفتی‌سازها) دورنمای روابط ایران و چین در سه سطح دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی در جدول زیر نشان داده شده است. بر این اساس هشت سناریو طراحی شده است که در ادامه بررسی می‌شوند.

۱-۵- سناریوهای تک وجهی

منظور از این سناریوها حالتی است که صرفاً یک بعد از روابط ایران و چین را پوشش می‌دهد. سناریوهای مذکور به شرح زیر است:

۱. همراهی دوجانبه: در این سناریو ایران و چین به دنبال توسعه روابط با یکدیگر بر اساس نیازها متقابل داخلی هستند. در این قالب پیشران‌های مرتبط با مسائل انرژی، تجارت، سرمایه‌گذاری، همکاری تسلیحاتی و عدم مداخله در امور داخلی بیش از سایر پیشران‌ها ایفای نقش می‌کنند. به تناسب حالت سلبی، پیشران‌های موجود ممکن است در قامت سداکننده روابط دوجانبه نیز ظاهر شوند.
۲. همسویی منطقه‌ای: در این سناریو ایران و چین نقش مکمل در قبال سیاست منطقه‌ای یکدیگر ایفا خواهند کرد. نمود این سناریو بیشتر در قالب تمایلات ژئواکونومیک- ژئوپلیتیکی دو کشور معنا خواهد یافت. در سناریوی مذکور پیشران‌هایی از قبیل مبارزه با تروریسم، همگرایی منطقه‌ای، ابتکار کمربند راه و جنگ/صلح تجاری بیش از سایر موارد تاثیر گذار هستند.
۳. همنوایی بین‌المللی: در این سناریو ایران و چین در مورد اقدامات بین‌المللی خود در سطح کلان همنا

خواهند شد. بدین صورت که در مورد موضوعاتی که جنبه بین-المللی دارد نه تنها موضع مشترک بلکه عملکرد هماهنگ از خود نشان خواهند داد. در این سناریو پیشران‌ها/ سدکننده‌هایی مانند پرونده هسته‌ای ایران، رویکرد تجدید نظرطلبانه دو کشور، انگیزه برای تغییر و تعدیل نظم بین‌المللی برجسته خواهند شد.

۲-۵- سناریوهای دو وجهی

منظور از سناریوهای دو وجهی حالت‌هایی است که دو سطح از روابط در تناظر با یکدیگر قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر سناریوهای دو وجهی متضمن ترکیب دو سطح از روابط با یکدیگر هستند.

۱. همراهی دوجانبه/ همسویی منطقه‌ای: در این سناریو همراهی دوجانبه و همسویی منطقه‌ای در یک راستا قرار خواهند گرفت. بر این اساس پیشران‌هایی که در سطح روابط دوجانبه مطرح بودند در کنار پیشران‌های موثر در سطح منطقه‌ای قرار خواهند گرفت. لذا انگیزه‌ها و تمایلات ژئواکونومیکی-ژئوپلیتیکی دو طرف در سطح منطقه‌ای روابط در سطح دوجانبه را نیز ارتقا خواهد داد.
۲. همسویی منطقه‌ای/ همنوایی بین‌المللی: در این سناریو انگیزه‌های منطقه‌ای و تمایلات بین‌المللی در تعامل با یکدیگر همسو و هم‌نوا خواهند شد.
۳. همراهی دوجانبه/ همنوایی بین‌المللی: همانگونه که از عنوان سناریو پیداست در این حالت همسویی منطقه‌ای و همنوایی بین‌المللی نقش مکمل یکدیگر را ایفا خواهند نمود. لذا پیشران‌ها/ سدکننده‌های مرتبط تاثیر و تاثیر متقابل بر سطح روابط خواهند داشت.

۳-۵- سناریوهای سه وجهی

در سناریوهای سه وجهی هر سه سطح از روابط ایران و چین یا با یکدیگر هم‌راستا خواهند شد. در نقطه مقابل نیز ممکن است که هر سه سطح از روابط در مقابل یکدیگر قرار گرفته و حالت واگرا پیدا کند.

۱. هم‌افزایی در سطوح سه گانه: در این سناریو عوامل شگفتی‌ساز از جمله جنگ نظامی چین و آمریکا، گسترش جنگ اوکراین و فعال شدن گسل‌های منازعه در آسیای جنوبی تاثیرگذار خواهند بود و به شکل بنیادین روابط ایرن و چین را به سمت هم‌افزایی سوق خواهند داد.
۲. واگرایی در سطوح سه گانه: در این سناریو عامل شگفتی‌ساز «آشوب سیاسی و فروپاشی نظام داخلی» در جمهوری خلق چین به طور برجسته ایفای نقش می‌کند. جایگزین شدن نظام سیاسی لیبرال به جای حزب کمونیست (مثلا به قدرت رسیدن حزب کومیتانگ) روابط ایران و چین را در هر سه سطح به سمت و سوی واگرایانه سوق خواهد داد.

۶- ارزیابی سناریوهای روابط ایران و چین در پرتو توافق تهران-ریاض

واکاوی آینده پژوهانه روابط ایران و چین نشان می‌دهد که عوامل پیشران و سدکننده در مناسبات دو کشور ماهیت یکسان اما پرنوسان دارند. بدین معنا که پیشران‌ها و سدکننده‌ها به صورت آونگی مابین حالت ایجابی و سلبی در حرکت هستند. عوامل مذکور در حالت ایجابی

نقش پیشران و در حالت سلبی نقش سدکننده را ایفاء می‌کنند. توافق ایران و عربستان باعث تقویت حالت ایجابی و دگرذیسی سدکننده‌ها به حالت پیشران در روابط ایران- چین می‌شود. به عبارت دیگر توافق ایران- عربستان به طور مستقیم روابط ایران و چین را به ویژه در سطح دوجانبه و منطقه‌ای تحت تاثیر قرار می‌دهد.

چنان که در قسمت بالا بیان شد پس از تنش‌زدایی ایران با عربستان و تعدادی از کشورهای عربی، هشت سناریو شامل «سه سناریوی تک وجهی»، «سه سناریوی دو وجهی» و «دو سناریوی سه وجهی» در روابط ایران و چین قابل تصور است. به منظور انسجام ذهنی خوانندگان سناریوهای مذکور در جدول ۱ طبقه‌بندی شده است.

جدول ۱: سناریوهای هشت‌گانه در روابط ایران و چین

سناریوهای سه وجهی			سناریوهای دو وجهی			سناریوهای تک وجهی			وجه
بین-المللی	منطقه‌ای	دوجانبه	بین-المللی	منطقه‌ای	دوجانبه	بین-المللی	منطقه‌ای	دوجانبه	سطوح
همنوابی	همسویی	همراهی	-	همسویی	همراهی	-	-	همراهی	سناریوها
واگرایی	واگرایی	واگرایی	همنوابی	همسویی	-	-	همسویی	-	
-	-	-	همنوابی	-	همراهی	همنوابی	-	-	

منبع: نگارنده

از میان سناریوهای هشت‌گانه فوق سه سناریو جز سناریوهای محتمل و پنج سناریو جز سناریوهای ممکن است. علت تعدد سناریوهای ممکن در روابط تهران- پکن را باید در رویکرد بین‌المللی چین جستجو کرد. چین در نظام بین‌الملل از موقعیت نسبتاً مطلوبی برخوردار است. رفتار نخبگان اجرایی چین در عرصه بین‌المللی مهر تأییدی بر این ادعا است. با این وجود جایگاه بین‌المللی چین با وضعیت ایدئال آن فاصله زیادی دارد.

چین در صدد بهبود تدریجی جایگاه بین‌المللی خویش و در عین حال معرفی خود به عنوان یک قدرت مسئولیت‌پذیر جهانی است. پکن تلاش دارد تا گام به گام به وضعیت ایدئال مدنظر خویش نزدیک شود. در همین راستا رویکرد چینی‌ها در سال‌های اخیر و بعد از روی کار آمدن شی جین‌پینگ قاطعانه‌تر شده است. اصطلاح رایج شده «شی‌پلماسی» ناظر به روند مذکور است. بدین معنا که شی رئیس‌جمهور چین هم‌زمان با پیشبرد سیاست خارجی توسعه‌گرا رویکرد قاطعانه در عرصه سیاست خارجی اتخاذ کرده است.

بر اساس آن چه بیان شد امکان هم‌نوابی چین با ایران در عرصه بین‌المللی افزایش یافته است. اما پکن کماکان نگران واکنش‌های مجموعه غرب و آمریکا به علت هم‌نوا شدن با ایران در عرصه بین‌المللی بر سر موضوعاتی همچون پرونده هسته‌ای، سرمایه‌گذاری گسترده در ایران، همکاری‌های منطقه‌ای، مراودات تسلیحاتی و همکاری در بحران‌های منطقه‌ای به ویژه در غرب آسیا است. بنابراین چینی‌ها اگرچه در مواضع اعلامی با ایران هم نظر هستند اما

گاهی در سیاست اعمالی به گونه‌ای دیگر عمل می‌کنند. از این‌رو «همنوایی بین‌المللی» چین با ایران تا آینده قابل پیش‌بینی در زمره آینده‌های محتمل قرار نخواهد گرفت هرچند که پدیده‌ای امکان‌پذیر است.

بر این اساس سناریوی تک وجهی «همنوایی بین‌المللی» و آن دسته از سناریوهای دو وجهی که با «همنوایی بین‌المللی» ترکیب شده در قالب آینده ممکن مطرح شده است که تحقق آن‌ها بیش از پیش‌ران‌ها متکی بر شگفتی‌سازها است. در عالم واقع، روابط کشورها به طور همزمان در سطوح متفاوت جریان دارد. به همین جهت سناریوی دو وجهی «همراهی دوجانبه/ همسویی منطقه‌ای» احتمال وقوع بیشتری دارد. زیرا انتظارات مبتنی بر هم‌نوای بین‌المللی در آن کم‌رنگ‌تر است. فارغ از ممکن/ محتمل بودن سناریوها مطلوب/ نامطلوب بودن آن‌ها نیز حائز اهمیت است. بدون شک هر سناریویی که همکاری متقابل ایران و چین را ایجاب کند؛ مطلوب جمهوری اسلامی ایران است. در نقطه مقابل نیز هر سناریویی که بر اساس عوامل سدکننده منجر به واگرایی در روابط ایران و چین شود نامطلوب تلقی خواهد شد. از ترکیب محتمل/ ممکن بودن سناریوها با مطلوب/ نامطلوب بودن آن‌ها در سه سطح دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی ماتریس زیر شکل خواهد گرفت.

جدول ۳: ماتریس سناریوهای هشت‌گانه

سطح	مطلوب			نامطلوب		
	یک وجهی	دو وجهی	سه وجهی	یک وجهی	دو وجهی	سه وجهی
محتمل	همراهی دوجانبه	همراهی دوجانبه	---	---	---	---
	همسویی منطقه‌ای					
ممکن	همنوایی بین‌المللی	همراهی دوجانبه همنوایی بین‌المللی	هم‌افزایی در سطوح سه‌گانه	---	---	واگرایی در سطوح سه‌گانه
	همسویی منطقه‌ای همنوایی بین‌المللی					

منبع: نگارنده

جمع‌بندی

در جهان در حال گذار کنونی توسعه مناسبات با قدرتهای نوظهور صرفاً یک انتخاب نیست؛ بلکه ضرورتی راهبردی برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران و عربستان است.

چین سرآمد قدرت‌های نوظهور در سطح بین‌المللی است. این کشور کاندید اصلی تبدیل شدن به قدرت برتر جهان در آینده نه چندان دور است. از این رو دولت‌ها به عنوان واحدهای آینده‌نگر در پی توسعه مناسبات سیاسی و اقتصادی با چین هستند. همچنین تجربه جمهوری اسلامی ایران در طول دو دهه گذشته ثابت کرده است که مناسبات سیاسی، اقتصادی و نظامی تهران با پکن کم‌ریسک‌تر، پربازده‌تر و بدون پیش‌شرط‌های تحمیلی غرب است.

در عین حال باید توجه داشت که سطح تعامل ایران و چین نباید به صورت مجزا مورد ارزیابی قرار گیرد. چین به عنوان قدرتی نوظهور در حال گسترش روابط خود با بسیاری از کشورهای همپایه ایران است. از این رو ضروری است که مناسبات ایران و چین به طور نسبی و در مقایسه با سایر رقبای ارزیابی شود. تهران و ریاض تلاش دارند که روابط خود را در چارچوب «توافق جامع استراتژیک» با پکن ارتقاء دهند. این مقاله با رعایت ملاحظه فوق، روابط آینده ایران و چین را در پرتو تعامل همزمان چین با ایران و عربستان مورد کنکاش قرار داد. علی‌رغم روابط حسنه پکن- تهران عوامل سدکننده تحقق آینده مطلوب به ویژه در سطح بین‌المللی را با دشواری‌هایی مواجه کرده است. اما عوامل پیشران، آینده مطلوب دو وجهی (همراهی دوجانبه/ همسویی منطقه‌ای) در روابط ایران و چین را محتمل ساخته است. در این چارچوب هشت سناریو مطابق جدول ۱ تدوین گردید.

تحلیل و ارزیابی سناریوها نشان داد که چین روابط خود را در سطح بین‌المللی بر مبنای وابستگی متقابل با مراکز ثروت و قدرت جهانی تعریف کرده است. لذا عوامل سدکننده، همنوایی بین‌المللی چین و ایران را با محذورات جدی مواجه کرده است. به عبارت دیگر پکن تلاش دارد روابط خود را با تهران به گونه‌ای هدایت کند که نه موجب رنجش تهران شود و نه خشم جهان غرب را برانگیزد. بنابراین محتمل‌ترین آینده مطلوب در روابط ایران و چین سناریوی دو وجهی «همراهی دوجانبه/ همسویی منطقه‌ای» است. در پایان ذکر این نکته ضروری است که سناریوهای موجود پیش‌بینی دقیق و قطعی از آینده روابط دو کشور نیست؛ بلکه توصیفی از رویدادهای چندگانه بر اساس شواهد موجود است. بر اساس شواهد مذکور احتمال وقوع برخی از سناریوها بیش از سایر موارد است. سناریوهایی موجود بر مبنای امتداد گذشته نزدیک (دو دهه گذشته) و حال در روابط آتی ایران و چین تدوین شده است.

منابع و مأخذ:

طالبی‌آرانی، روح‌اله و کاظمی طامه، علی (۱۳۹۹)، نقش قدرت‌های بزرگ در نظام سرمایه‌داری جهانی پساکرونا، سیاست جهانی، دور ۹، شماره ۳۳، صص ۷۸-۵۵.

فلاحی، احسان (۱۳۹۹)، راهبرد مصون‌سازی چین در بستر رقابت منطقه‌ای ایران و عربستان، مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه، قابل دسترسی در: <https://www.cmess.ir/Page/4659/14-02-2021/View>، (تاریخ دسترسی: ۹ شهریور ۱۴۰۲).

AEI (2022), China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, Available at: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>, (Accessed on: 12 September 2023).

Bloomberg (2023), Iran's Oil Gushes Into Global Market as China Imports Surge, Bloomberg, Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/20-01-2023/iran-s-oil-exports-are-surg-ing-and-much-of-the-crude-is-going-to-china>, (Accessed on: 12 July 2023).

Bown, Chad P. (2023), US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart, Peterson Institute For International Economics, Available at: <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>, (Accessed on: 12 August 2023).

CSIS (2021), How Well-off is China's Middle Class, Center for Strategic & International Studies, Available at: <https://chinapower.csis.org/china-middle-class>, (Accessed on: 14 September 2023).

Dorraj, Manochehr (2020). The Belt and Road Initiative and China's Relations with Iran and Saudi Arabia: A Delicate Balancing Act. In: Chong, A., Pham, Q.M. (eds) Critical Reflections on China's Belt & Road Initiative. Palgrave Macmillan, Singapore. https://doi.org/-13-981-978/10.1007_7_9-2098.

Eia (2022a), China processed the least crude oil since early 2020 in second-quarter 2022, U.S Energy Information Administration, Available at: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=54139>, (Accessed on: 19 July 2023).

Eia (2022b), Country Analysis Executive Summary: China, U.S Energy Information Administration, Available at: <https://www.eia.gov/international/analysis/countrv/CHN>, (Accessed on: 12 July 2023).

- Eldm, Tuba (2022), Russia's War on Ukraine and the Rise of the Middle Corridor as a Third Vector of Eurasian Connectivity, German Institute for International and Security Affairs (Stiftung Wissenschaft und Politik).
- Houghton, Benjamin (2022) China's Balancing Strategy Between Saudi Arabia and Iran: The View from Riyadh, Asian Affairs, Vol. 53, No. 1.
- Kalin, Stephen (2023), China's Xi Jinping Deepens Saudi Ties in Pivotal Trip, The Wall Street Journal, Available at: <https://www.wsj.com/articles/chinas-xi-jinping-to-meet-saudi-crown-prince-in-pivotal-visit11670480051->, (Accessed on: 12 August 2023).
- Karatasli, Sahan Savas (2017), Territorial Contradictions of the Rise of China: Geopolitics, Nationalism and Hegemony in Comparative-Historical Perspective, Journal Of World-Systems Research, Vol. 23, No. 1, pp 35-2.
- Lin, Christina (2015). Chinese General: Anti-Chinese Uyghurs are in Syria's Anti-Assad Force, ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security, No. 353.
- Malla, Mohmad Waseem (2022). China's Approach to the Iran-Saudi Arabia Rivalry, Middle East Policy, Vol. 29, No. 1.
- Ministry of foreign affairs of China (2023), Xi Jinping Holds Talks with Iranian President Ebrahim Raisi, Available at: https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_202302/662805/t11025776_20230216.html, (Accessed on: 12 September 2023).
- OEC (2020), China, The Observatory of Economic Complexity available at: <https://oec.world/en/profile/country/chn>, (Accessed on: 10 July 2023).
- Reuters (2021), Biden says there is enough petroleum to reduce amount purchased from Iran, Reuters, Available at: [https://www.reuters.com/business/energy/biden-says-supplies-petroleum-sufficient-reduce-amount-purchased-iran12-11-2021-/,](https://www.reuters.com/business/energy/biden-says-supplies-petroleum-sufficient-reduce-amount-purchased-iran12-11-2021-/) (Accessed on: 18 July 2023).
- Segev, Hiddai (2021), China and Iran: Resurging Defense Cooperation?, Available at: <https://www.inss.org.il/publication/china-iran/>, (Accessed on: 17 September, 2023).

Silk Road Briefing (2018), The Belt and Road: Five Opportunities for Foreign Investors, Available at: <https://www.silkroadbriefing.com/news/30/03/2018/belt-road-five-opportunities-foreign-investors/>, (Accessed on: 16 December, 2022).

TRACECA (2023), Transport Corridors Lapis Lazuli, Transport Corridor Europe Caucasus Asia (TRACECA), Available at: <http://www.traceca.org/am/countries/azerbaijan/transport-corridors/lapis-lazuli/>, (Accessed on: 16 September, 2023).

UN Comtrade Database (2022), Trade data, Available at: <https://comtradeplus.un.org/TradeFlow>, (Accessed on: 10 August 2023).



چکیده

نوسان و بی‌ثباتی در متغیرهای اقتصادی مانند رشد اقتصادی، بهره‌وری، تجارت خارجی، قیمت‌ها و مخارج دولتی، باعث انحراف نرخ ارز واقعی از میزان تعادلی می‌شود؛ علاوه بر آنکه عوامل بیرونی مثل نظام چندنرخ‌ی ارز و تحریم‌های مالی، بر ایجاد انحراف نرخ ارز بی‌تأثیر نیست. انحراف نرخ ارز، سرمایه‌گذاری، رشد و توسعه اقتصادی، جریان تجارت، تعادل تراز پرداخت‌ها، تخصیص بهینه منابع و سایر متغیرها و شاخص‌های مهم اقتصادی را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد. از آنجایی که اقتصاد ایران به‌صورت دوره‌ای، نوسان‌های نرخ ارز را در دهه‌های مختلف تجربه کرده است و با توجه به اهمیت انحراف‌های به‌وقوع پیوسته در نرخ ارز و آثار آن بر اقتصاد کشور، در این مطالعه ابتدا به تعیین‌کننده‌های نرخ ارز واقعی و چگونگی انحراف از آن پرداخته شده است و در ادامه، نحوه اثرگذاری سیاست‌های ارزی مانند یکسان‌سازی نرخ ارز در تعدیل انحراف از نرخ تعادلی، بررسی شده است. بدین منظور، با اشاره به مبانی نظری موضوع و با استفاده از داده‌های سری زمانی متغیرهای اقتصاد کلان کشور در دوره ۲۰۲۰-۱۹۷۵ (۱۳۹۹-۱۳۵۴)، الگوی تجربی انحراف نرخ ارز واقعی به روش بردار خودرگرسیون (VAR)، برآورد شده است. نتایج تجربی، واکنش معنی‌دار انحراف نرخ ارز به اتخاذ سیاست ارزی از طریق یکسان‌سازی نرخ ارز یا بهبود کیفیت نهادها، در طول دوره زمانی مورد اشاره را نشان می‌دهد. در مجموع، یک سیاست ارزی مطلوب ناشی از یکسان‌سازی نرخ ارز، موجب میرایی انحراف نرخ ارز واقعی می‌شود و به متعادل‌سازی آن کمک می‌کند.

واژگان کلیدی: نرخ ارز واقعی، متعادل‌سازی انحراف نرخ ارز، سیاست ارزی

۱. استاد اقتصاد، مدیر قطب اقتصاد بین‌الملل، دانشگاه اصفهان (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: sk.tayebi@ase.ui.ac.ir

۲. استادیار اقتصاد، پژوهشگر قطب اقتصاد بین‌الملل، دانشگاه اصفهان

پست الکترونیک: z_zamani85@yahoo.com

۱- مقدمه

از آنجایی که نرخ ارز اقتصاد ملی را به اقتصاد جهانی پیوند می‌دهد، بدیهی است که هر کشوری سعی در دستیابی به سطح تعادلی آن دارد. در واقع مدیریت نرخ ارز در دامنه مورد نظر می‌تواند زمینه دستیابی سیاستگذاران را به اهداف و الویت‌های اقتصادی را فراهم نماید. در واقع تعادل نرخ ارز می‌تواند به سیاستگذاران در مدیریت حساب جاری و سرمایه، تورم داخلی، رقابت‌پذیری ملی و تخصیص منابع یاری رساند. در غیر این صورت، انحراف نرخ ارز ممکن است منجر به عدم تعادل در تراز پرداخت‌ها، قیمت‌های نسبی، رقابت‌پذیری و مانند آن شود. در واقع رفتار بازارهای نرخ ارز کشورها به ویژه در کشورهای در حال توسعه بر انحراف قابل ملاحظه از سطح تعادلی نرخ ارز دلالت دارد.

انحراف نرخ ارز که از انحراف نرخ ارز واقعی از مقدار تعادلی آن حاصل می‌شود اثرات نامطلوبی مانند کاهش رشد اقتصادی، کاهش صادرات، کاهش تنوع صادراتی و افزایش ریسک بحران‌های ارزی و ناپایداری سیاسی را برای اقتصادها به همراه دارد. در واقع به نظر می‌رسد که سیاستگذاران از معایب و زیان‌های ناشی از انحراف نرخ ارز در اقتصاد داخلی مطلع هستند با این حال برای دستیابی به نیازهای اقتصاد داخلی آن را در دامنه خاصی مدیریت می‌کنند به عنوان مثال کشورهای نفت خیز با تکیه بر درآمدهای نفتی از ارزش گذاری بیش از حد نرخ ارز استفاده می‌کنند. این در حالی است که ارزش گذاری بیش از حد نرخ ارز به عنوان یکی از موانع دستیابی به رشد اقتصادی پایدار است (گورا و گرینس،^۱ ۱۹۹۳). همچنین کاهش مداوم نرخ ارز واقعی می‌تواند منجر به گرمای بیش از حد اقتصاد^۲ شود، که بر قیمت‌های داخلی فشار وارد می‌کند و سبب تخصیص نادرست منابع بین بخش‌های قابل تجارت و غیرقابل تجارت می‌شود. از سوی دیگر، ارزش گذاری بیش از حد مستمر نشان‌دهنده اقتصاد کلان ناپایدار یک اقتصاد است که آسیب‌پذیری آن اقتصاد را در برابر حملات سفته‌بازی و بحران ارزی به همراه دارد فیدورا و دیگران^۳ (۲۰۱۷). بنابراین برای اجتناب از انحراف نرخ ارز طولانی سیاستگذار باید درک درستی از پویایی‌های نرخ ارز واقعی و ایده برآورد واقعی از نرخ ارز واقعی تعادلی داشته باشد.

در این مطالعه به این پرسش پاسخ داده می‌شود که چه عواملی بر انحراف نرخ ارز واقعی از میزان تعادلی آن در اقتصاد ایران تأثیرگذار است؟ چنانچه سیاست‌های اقتصادی به ویژه اتخاذ استراتژی یکسان‌سازی نرخ ارز در دستور کار مقامات اقتصادی قرار گیرد انحراف‌های نرخ ارز نسبت به میزان تعادلی آن تا چه حدی تعدیل می‌شود؟ از این رو، برای دستیابی به یافته‌های نظری و تجربی و ارائه توصیه‌های سیاستی، این مقاله با اشاره به مبانی نظری موضوع و با استفاده از داده‌های سری-های زمانی متغیرهای اقتصاد کلان کشور در دوره ۲۰۲۰-۱۹۷۵ (۱۳۹۹-۱۳۵۴) الگوی تجربی انحراف نرخ ارز واقعی کشور را بر مبنای یک الگوی پویای رگرسیون که از رهیافت بردار خودرگرسیون (VAR) تبعیت می‌کند، برآورد نموده و نتایج کسب شده را تحلیل می‌کند. دلیل کاربرد یک الگوی پویا نیز به پویایی روابط بین متغیرها از جمله رابطه

1. Ghura and Grenne
2. Overheating
3. Fidora et al

بین شاخص انحراف نرخ ارز و شاخص یکسان‌سازی نرخ ارز برمی‌گردد که در یک مسیر زمانی کوتاه‌مدت و سپس بلندمدت شکل می‌گیرد.

بنابراین این مطالعه در ۷ بخش تنظیم شده است. بخش (۲) مبانی نظری انحراف نرخ ارز را ارائه می‌دهد. بخش (۳) و (۴) به ترتیب به روند تاریخی انحراف نرخ ارز در ایران و پیشینه موضوع اختصاص دارد. بخش (۵) به الگوسازی انحراف ارزی می‌پردازد. بخش (۶) نتایج تجربی حاصل از برآورد الگو را شرح می‌دهد. بخش (۷) به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری اختصاص دارد.

۲- مبانی نظری انحراف نرخ ارز

این که ارزش پولی یک کشور با مقدار تعادلی آن برابر است یا خیر از موضوعاتی است که در همه اقتصادها مورد سوال است. در واقع تعیین نرخ ارز تعادلی مساله دشواری است و در تعیین آن اتفاق نظر وجود ندارد. معمولاً مفهوم نرخ ارز واقعی تعادلی برای تعیین انحراف نرخ ارز به کار می‌رود که به صورت تفاوت بین نرخ واقعی ارز و نرخ واقعی بالقوه ارز تعریف می‌شود (معصومی و تهرانچیان، ۲۰۱۵).

نرخ واقعی ارز تعادلی از نسبت قیمت کالاهای تجاری به کالاهای غیرتجاری به دست می‌آید و در شکل‌گیری آن خالص جریان سرمایه به داخل کشور، پیشرفت تکنولوژی، سهمیه وارداتی و صادراتی و حتی تغییر در منابع عرضه ارز نقش دارد به طوری که تعادل همزمان در اقتصاد داخلی و خارجی ایجاد می‌شود. (ادواردز، ۱۹۸۹). بر اساس این تعریف نرخ تعادلی ارز قابل تغییر است و در صورتی که متغیرهای اثرگذار تغییر کند این نرخ تعادلی نیز تغییر می‌یابد. همچنین نرخ تعادلی عددی منحصر به فرد نیست و طی زمان دامنه‌ای از نرخ‌های تعادلی واقعی ارز وجود دارد و نه تنها مقادیر جاری عوامل تعیین‌کننده اساسی بلکه مقادیر مورد انتظار آنها در آینده نیز بر این نرخ اثر گذارند. از آنجایی که تغییر در نرخ ارز در قلمرو اقتصاد کلان اتفاق می‌افتد، اعمال یک سیاست اقتصادی (پولی، مالی یا ارزی) بر پایداری نرخ‌های تعادلی ارز نیز اثرگذار است.

نرخ واقعی ارز قیمت نسبی کالا را در دو اقتصاد نشان می‌دهد و معیاری برای تعیین قدرت رقابت-پذیری اقتصادی یک کشور در بازارهای جهانی است. مطابق با نظریه برابری قدرت خرید نرخ واقعی ارز به صورت نسبت سطح شاخص قیمت‌های داخلی و خارجی محاسبه می‌شود (ژانگ، ۲۰۰۲):

$$RER = ER \left(\frac{P^f}{P^d} \right) \quad (1)$$

RER نرخ واقعی ارز، ER نرخ اسمی ارز، P^f شاخص قیمت‌های خارجی و P^d شاخص قیمت‌های داخلی است. حال با محاسبه اختلاف این نرخ از نرخ ارز واقعی تعادلی می‌توان انحراف نرخ ارز را محاسبه نمود. عوامل متعددی در شکل‌گیری انحراف نرخ ارز نقش دارد از جمله سیاست‌های پولی و ارزی که مانع از تغییر نرخ اسمی ارز در واکنش به تغییرات اقتصادی داخلی و خارجی

شده و انعطاف‌ناپذیری نرخ ارز را در فاصله گرفتن از نرخ تعادلی سبب می‌شود. برخی از مطالعات عامل اصلی انحراف نرخ ارز را ناسازگاری میان سیاست‌های پولی و مالی و سیستم ارزی موجود در یک کشور معرفی می‌کند (قاسملو، ۱۳۷۷). در واقع تأثیر سیاست پولی بر نرخ ارز در دیدگاه دور‌نبوش منوط به تغییرات غیرقابل پیش‌بینی حجم پول است که منجر به نوسان در نرخ ارز واقعی می‌شود. براساس نظریه جهش نرخ ارز چنانچه اقتصاد در معرض انبساط پولی غیرمنتظره قرار گیرد نرخ ارز در کوتاه‌مدت از روند بلندمدت خود بیشتر شده و در صورت کارآمد بودن سیاست پولی نرخ ارز مجدداً به سطح تعادل بلندمدت خود برمی‌گردد (اریرو و دیگران^۱، ۲۰۱۴). دیدگاه‌های متفاوتی نیز در انحراف نرخ ارز از نرخ تعادلی و بویژه ناترازی نرخ ارز مطرح است. رودریک^۲ (۲۰۰۸) استراتژی ناترازی فعال نرخ ارز را در زمانی که نهادهای داخلی ضعیف هستند، پیشنهاد می‌دهد. در مقابل آقیون و دیگران^۳ (۲۰۰۹) و الباداوی و دیگران^۴ (۲۰۱۲) دریافتند که اثر انحراف نرخ ارز بر رشد اقتصادی در مواقعی که سیستم مالی کشور توسعه یافته است قابل چشم‌پوشی است، زیرا در فرایند توسعه مالی پایدار که ثبات در بازارهای مالی ایجاد می‌شود، انحراف نرخ ارز کوتاه‌مدت بوده و هزینه مبادله کمتری را به اقتصاد وارد نموده و آن کشور را نسبتاً در برابر انحرافات نرخ ارز مصون‌پذیرتر می‌سازد (اسلیمانی و خواولا^۵، ۲۰۱۹).

۱-۲- چه عواملی در ایجاد انحراف نرخ ارز موثرند؟

بهبود در شاخص‌های اقتصادی مثل رشد مداوم اقتصادی در یک کشور، بهبود محیط کسب و کار، افزایش بهره‌وری عوامل تولید و رشد اشتغال، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، توسعه مالی، کوچک شدن اندازه اقتصادی دولت و آزادسازی تجارت به ثبات در بازار مالی از جمله بازار ارز کمک می‌کند و با توجه به کشش‌پذیرتر شدن عرضه و تقاضای ارز نسبت به تغییر در چنین شاخص‌هایی نرخ ارز در کانون نرخ تعادلی تغییر می‌کند و در بلند مدت گرایش به ثبات ادامه‌دار پیدا می‌کند.

رویکرد ادواردز (۱۹۸۹) گویای این حقیقت است که نرخ ارز واقعی تعادلی، در طول مسیری حرکت می‌کند که اقتصاد به‌طور همزمان در تعادل داخلی و خارجی قرار می‌گیرد. زیرا نرخ ارز تحت تأثیر عوامل بنیادی مانند موقعیت‌های پولی، مالی، تجاری و ساختاری قرار می‌گیرد به طوری که نرخ ارز واقعی تعادلی، قیمت نسبی کالاهای تجاری به قیمت کالاهای غیرتجاری است که در آن برای رسیدن به یک تعادل بلندمدت مشخص قابل دوام و کشش‌پذیر متغیرهایی نظیر تعرفه‌های تجاری، قیمت‌های بین‌المللی، جریان‌های سرمایه و تکنولوژی موجب دستیابی همزمان به تعادل داخلی و خارجی می‌شود (بنرجی و گوپال، ۲۰۲۱).

از نظر ادواردز نرخ ارز واقعی در بلندمدت بویژه در کشورهای در حال توسعه، تابع یک سری از عوامل واقعی از جمله رابطه مبادله، نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی، باز بودن

1. Oreiro, et al.
2. Rodrik
3. Aghion, et al
4. Elbadawi, et al.
5. Slimani and Khawla

تجاری، شاخص پیشرفت فناوری، خالص ورود سرمایه و نسبت سرمایه‌گذاری به تولید است. مک دونالد^۱ (۱۹۹۷)، مونتیل^۲ (۱۹۹۹)، بیرئو و دیگران^۳ (۲۰۰۸)، ترا و والادارس^۴ (۲۰۱۰) و شرودر^۵ (۲۰۱۳) نیز بر این عوامل تأثیرگذار صحنه گذاشته‌اند. رابطه مبادله که بیانگر نسبت شاخص قیمت کالاهای صادراتی به وارداتی است، می‌تواند اثر تغییرات خارجی را در اقتصاد کشور وارد کند. با بدتر شدن رابطه مبادله تجاری (افزایش دائمی قیمت نسبی کالاهای وارداتی)، از یک سو درآمد واقعی کاهش یافته و در نتیجه تقاضای کالاهای غیرقابل مبادله (و نیز قابل مبادله)، کاهش می‌یابد (اثر درآمدی). از سوی دیگر با افزایش قیمت کالاهای وارداتی نسبت به کالاهای غیرقابل مبادله و با فرض جانشینی دو کالا در مصرف، تقاضای کالاهای غیرقابل مبادله افزایش خواهد یافت (اثر جانشینی). در اثر درآمدی، با بهبود رابطه مبادله، درآمد واقعی کشور افزایش می‌یابد و به دنبال آن تقاضا برای همه کالاها و خدمات افزایش یافته که موجب بالا رفتن سطح قیمت‌های داخلی می‌شود. به این ترتیب، با توجه به شاخص اندازه‌گیری اندازه‌گیری نرخ ارز واقعی^۶، این نرخ کاهش‌یابنده می‌شود. از سوی دیگر، در اثر جانشینی، بهبود رابطه مبادله باعث افزایش منابع ارزی برای تولیدکنندگان شده به طوری که با افزایش تولید قیمت‌های داخلی کاهش می‌یابد و در نتیجه موجب افزایش نرخ ارز واقعی می‌شود. در عمل اثر رابطه مبادله تجاری بر روی نرخ واقعی ارز مبهم است که به فزونی اثر درآمدی بر جانشینی بستگی دارد.

نسبت مجموع صادرات و واردات به تولید ناخالص داخلی به‌عنوان بازبودن تجاری یا بازبودگی اقتصادی برای تبیین اثر سیاست‌های تجاری بر نرخ ارز واقعی به‌کار می‌رود. افزایش درجه بازبودن تجاری منجر به افزایش حجم و ارزش تجارت در اقتصاد یک کشور می‌شود به طوری که جریان بیشتری از عرضه و تقاضای ارز در بازار ارز بوجود می‌آید و سبب کاهش ناترازی نرخ ارز می‌شود. اثر بازبودگی تجاری چنانچه از طریق آزادسازی تجاری و کاهش نرخ تعرفه دنبال شود اثرات متفاوتی را روی حساب جاری ایجاد می‌کند. افزایش واردات در نتیجه کاهش واردات منجر به کسری تجاری می‌شود که این می‌تواند قیمت‌های داخلی و وارداتی را افزایش دهد. بسته به این که نرخ تغییر در کدام یک از قیمت‌ها بیشتر است و از طرفی کسری بودجه شرایط تورمی را بوجود می‌آورد و کسری بودجه را تشدید می‌کند، پاسخ نرخ واقعی ارز به تغییرات قیمتی مبهم است و به تأثیر میزان و درجه بازبودن تجاری بر حساب جاری بستگی دارد. اما ادبیات تجربی به طور کلی یک تأثیر منفی بازبودگی اقتصاد را روی انحراف نرخ ارز از مقدار تعادلی نشان می‌دهد (کولیبالی و گنیماسون^۷، ۲۰۱۳).

1. MacDonald

2. Montiel

3. Bereau et al

4. Terra and Valladares

5. Schröder

۶. نرخ ارز واقعی از حاصل ضرب نرخ ارز اسمی در شاخص قیمت‌های جهانی (شاخص قیمت کشور آمریکا) تقسیم بر قیمت‌های داخلی به‌دست می‌آید، به طوری که: $RER = (ep^a f) / p$

7. Coulibaly and Gnimassoun

در واقع یکی از عوامل تأثیرگذار بر نرخ ارز واقعی که حرکات آن را در بلندمدت تحت تأثیر قرار میدهد، محدودیتهای تجاری است. کاهش در تعرفه، موجب کاهش قیمت داخلی کالاهای وارداتی و به دنبال آن افزایش تقاضای واردات خواهد شد. افزایش واردات، موجب عدم تعادل خارجی، یعنی کسری تراز خارجی و در نهایت کاهش ذخایر و داراییهای خارجی بانک مرکزی میشود. در این حالت با فرض صادق بودن شرط مارشال - لرنر، برای رسیدن به تعادل مجدد در بخش خارجی اقتصاد، نرخ ارز واقعی افزایش می‌یابد و از شدت انحراف نرخ ارز می‌کاهد. ذخایر بانک مرکزی بر انحراف نرخ ارز از طریق تغییر در نرخ ارز واقعی نیز اثرگذار است. افزایش در خالص داراییهای خارجی که به منزله ورود سرمایه به اقتصاد داخلی است، ارزش پول ملی را افزایش می‌دهد و در نهایت منجر به کاهش نرخ ارز واقعی می‌شود. درحالیکه کاهش در این ذخایر، پول داخلی را تضعیف کرده و نرخ ارز واقعی را افزایش می‌دهد. از طرف دیگر، وقتی کشورها داراییهای خالص خارجی نسبتاً بالایی دارند، با وجود احتمال ایجاد کسری حساب جاری، نرخ ارز واقعی آنها افزایش می‌یابد، زیرا این کسری تجاری در کوتاه مدت اثر بیشتری بر نرخ ارز واقعی ایجاد می‌کند و شکاف ناشی از انحراف نرخ ارز را ترمیم می‌کند (لی و دیگران^۱، ۲۰۰۸).

تغییر در شاخص بهره‌وری به‌عنوان یک متغیر اثرگذار بر نرخ ارز واقعی نیز مطرح است که به اثر بالاسا-ساموئلسون شناخته می‌شود. این اثر در دو بخش قابل تجارت و غیرقابل تجارت در یک اقتصاد بررسی می‌شود. از آنجا که رشد بهره‌وری در بخشهای قابل تجارت، با سرعت بیشتری نسبت به بخشهای غیرقابل تجارت رخ میدهد، دستمزد نیروی کار که بر اساس بهره‌وری آن تعیین میشود، در این بخش بیشتر شده و در نتیجه، دستمزد بخش غیرقابل تجارت را نیز افزایش میدهد؛ این هزینه اضافی که بر بخش غیرقابل تجارت وارد می‌شود، قیمت نسبی کالاهای تولیدی آن را افزایش داده و نهایتاً تورمزا می‌شود که این امر میتواند موجب کاهش نرخ ارز واقعی شود (اگرت و لاهریش - راویل^۲، ۲۰۰۳).

دخالت دولت از طریق افزایش مخارج مصرفی منجر به تغییر در نرخ واقعی ارز می‌شود. افزایش مخارج دولت روی کالاهای قابل تجارت از طریق افزایش واردات باعث ایجاد کسری تراز تجاری خواهد شد، و در نتیجه، با افزایش نرخ ارز اسمی، نرخ ارز واقعی نیز افزایش می‌یابد. افزایش نرخ ارز اسمی همچنین باعث کاهش مصرف بخش خصوصی از کالاهای قابل تجارت خواهد شد که تعدیل در تراز پرداختها را به دنبال دارد، اما به‌طور معمول کاهش مصرف بخش خصوصی کمتر از افزایش مخارج دولتی به ویژه در کشورهای با اندازه بزرگ دولت است. بنابراین، در مجموع انتظار می‌رود افزایش مخارج دولت بر کالاهای قابل تجارت باعث افزایش نرخ واقعی ارز شود. علاوه بر این، افزایش هزینه‌های دولت روی کالاهای غیرقابل تجارت که بر تقاضای کل داخلی اثرگذار است سطح عمومی قیمت‌های بخش غیرقابلتجارت را افزایش داده و باعث کاهش نرخ ارز واقعی می‌شود. ازسویدیگر، تقاضای بخش خصوصی برای کالاهای غیرقابل تجارت به دلیل افزایش سطح قیمت کالاهای غیرقابل تجارت با کاهش

1. Lee et al

2. Egert and Lahreche-Revil

مواجه خواهد شد که این کاهش تقاضا ضمن تأثیر کاهشی بر قیمت‌های بخش غیرقابل تجارت باعث افزایش نرخ ارز واقعی خواهد شد. حال، با توجه به این که خالص افزایش و کاهش تقاضا برای کالاهای غیرقابل تجارت مثبت یا منفی باشد، نرخ واقعی ارز به ترتیب کاهش و افزایش نشان خواهد داد. از آنجا که افزایش تقاضای دولت برای کالاهای غیرقابل تجارت در کشورهای با اندازه بزرگ دولت، معمولاً بیش از کاهش تقاضای بخش خصوصی است، بنابراین، کاهش نرخ واقعی ارز محتمل‌تر است. بنابراین افزایش مخارج مصرفی دولت، نه تنها از طریق تحریک تقاضای کل می‌تواند بر نرخ ارز واقعی مؤثر باشد، بلکه ترکیب این مخارج نیز می‌تواند بر نرخ ارز واقعی تأثیر بگذارد. به طوری که اگر دولت مخارج خود را به سمت کالاهای غیرتجارت تغییر دهد، مازاد تقاضای ایجاد شده در این بخش موجب افزایش قیمت نسبی این کالاها شده و می‌تواند موجب کاهش نرخ ارز واقعی شود و در هر صورت انحراف در نرخ ارز ایجاد شود (سالتو و تورینی، ۲۰۱۰).

نقش نسبت سرمایه‌گذاری به تولید (انباشت سرمایه) به‌عنوان یکی از متغیرهای طرف عرضه اقتصاد، در الگوهای نرخ ارز واقعی مورد مطالعه قرار می‌گیرد. با افزایش انباشت سرمایه، توان تولیدی اقتصاد را افزایش می‌دهد و در نتیجه منجر به افزایش عرضه کالاها و خدمات می‌شود. حال اگر افزایش سرمایه‌گذاری در بخش غیر قابل تجارت انجام شده باشد، عرضه کالاهای غیرقابل مبادله افزایش یافته و در نتیجه قیمت آنها در بازار داخلی کاهشی می‌شود به طوری که نرخ واقعی ارز در بلندمدت کاهش می‌یابد. از سوی دیگر افزایش در سرمایه‌گذاری در بخش قابل تجارت سبب رشد سطح بهره‌وری میشود و بر اساس اثر بالاسا-ساموئلسون نرخ واقعی تعادلی ارز تقویت می‌شود و در نتیجه انحراف ارز کاهش می‌یابد. در مجموع افزایش در نرخ سرمایه‌گذاری نسبت به تولید ناخالص داخلی اگر در بخش کالاهای قابل تجارت اتفاق بیفتد، منجر به افزایش تولید می‌شود. این افزایش در تولید، چه در بخش کالاهای جایگزین واردات و چه در بخش کالاهای صادراتی صورت پذیرد، به کاهش نرخ ارز واقعی منجر خواهد شد. در واقع اگر سرمایه‌گذاری منجر به افزایش تولید کالاهای جایگزین واردات شود، نتیجه آن کاهش واردات، کاهش تقاضای ارز و در نتیجه کاهش نرخ ارز و تعدیل انحراف ارزی می‌شود (اگرت و راویل، ۲۰۰۳).

۲-۲- ارتباط بین سیاست ارزی و انحراف نرخ ارز

علاوه بر عوامل تاثیرگذار بحث‌شده در بخش قبلی، سیاست‌های اقتصادی در شکل‌گیری انحراف نرخ ارز نیز نقش دارند. در واقع، چنانچه سیاست‌های پولی و ارزی مانع از تغییر نرخ اسمی ارز در واکنش به تغییرات در اقتصاد داخلی و اقتصاد خارجی شود و موجب انعطاف ناپذیری نرخ ارز گردد، می‌تواند به عنوان عامل انحراف نرخ ارز در ناسازگاری میان سیاست‌های پولی و مالی و سیستم ارزی موجود در یک کشور معرفی شود (محمدی و غلامی، ۱۳۸۷).

هر چند در خصوص ارتباط رژیم ارزی و انحراف نرخ ارز اتفاق نظر وجود ندارد ولی برخی مطالعات از جمله سلیمانی و خواولا^۲ (۲۰۱۹) نشان دادند که انحراف نرخ واقعی ارز اغلب با

1. Salto and Turrini

2. Slimani and Khawla

رژیم ارزی یک کشور در ارتباط است. همچنین مطالعه دوباس^۱ (۲۰۰۹) تایید کرد که انحراف نرخ ارز در کشورهای در حال توسعه با رژیم ارزی شناور آزاد بیشتر مشاهده می‌شود. در مقابله کودرت و کوهرد^۲ (۲۰۱۵) و هولتمولر و مالیک^۳ (۲۰۱۲) به این نتیجه دست یافتند که رژیم ارزی ثابت در مقایسه با رژیم ارزی شناور انحراف بیشتری را در اقتصاد القا می‌کند. البته این نتایج متناقض می‌تواند حاصل به کارگیری روش‌های متفاوتی در مطالعات تجربی باشد. باید توجه داشت که درجه انحراف نرخ ارز به عوامل اقتصادی و سیاسی دیگری مانند فشار تورمی و سیاست‌های هدف‌گذاری تورم نیز بستگی دارد. دو عامل مهم دیگر در انحراف نرخ واقعی ارز شامل کیفیت نهادها و سیاست توسعه مالی است. چنانچه توسعه مالی مبتنی بر یکسان‌سازی نرخ ارز باشد که به رونق جریان مالی بین‌المللی منجر شود ثبات را در بازار ارز ایجاد می‌کند و از شدت انحراف از نرخ تعادلی ارز کاسته می‌شود.

یکسان‌سازی نرخ ارز به این مفهوم است که نرخ واحد برای تخصیص نرخ ارز بین کلیه بخش‌های اقتصاد اعم از تولیدی مصرفی، خدماتی و غیره اعمال شود. در واقع یکسان‌سازی نرخ ارز تلاشی در جهت رفع اختلال‌های ناشی از اعمال نرخ‌های چندگانه ارزی است به طوری که اختلال‌ها به دلایل زیر ناشی می‌شود و انحراف نرخ ارز را نیز ایجاد می‌کند:

۱. اختلال‌ها در تخصیص نامناسب ارز خارجی به علت مقررات ارزی و محدودیت ارزی است که موجب نرخ‌های چندگانه و اختلاف آنها با نرخ بازار می‌شود.
۲. اختلال در قیمت‌های نسبی به علت یارانه‌ها و مالیات‌های ناکارآمد است که به طور ضمنی در سیستم نرخ ارز چندگانه وجود دارد.

۳. انحراف قیمتی که ناشی از دخالت دولت و انحصار در نظام قیمت‌گذاری است.

کشور تانزانیا در اوایل دهه ۱۹۹۰ سیستم نرخ ارز خود را براساس اتکای بیشتر به عوامل بازار یکسان‌سازی نمود. بدین لحاظ، تفاوت نرخ ارز ۷۰۰ درصد در سال ۱۹۸۶ به رقم تقریبی ۵۰ درصد در سال ۱۹۹۰ کاهش یافت. اصلاحات همه‌جانبه به تدریج، موفقیت‌های خود را در زمینه آزادسازی بازارها و ایجاد ثبات در سطح اقتصاد کلان نشان داد. با این حال، یک عامل مشترک برای کسب موفقیت در سیستم تک‌نرخ، قدرت و توان اقتصادی اعم از تجاری و تولیدی لازم برای حفظ و تداوم آن و مدیریت کارآمد هزینه‌های ناشی از آزادسازی قیمت‌ها است. برای نمونه کشورهای آرژانتین، مکزیک و ترکیه در این کار موفق بوده‌اند (محمدی و غلامی، ۱۳۸۷).

تجربه ایران نیز در اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز که در سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۸۱ اجرا شد، قابل توجه است. در سال ۱۳۷۲، نرخ ارز رسمی با جهش ۲۴ برابری، از ۷۰ ریال به ۱۷۵۰ ریال افزایش پیدا کرد؛ اما به علت ناهمگونی در این نوع سیاست ارزی در یکسان‌سازی با سایر سیاست‌های اقتصاد کلان مانند اجرای سیاست‌های پولی و مالی انبساطی که منجر به کسری در تراز پرداخت‌ها شد و همزمان با کاهش شدید در درآمدهای نفتی که روند نرخ تورم داخلی را صعودی نمود، برنامه یکسان‌سازی نرخ ارز دوام چندانی نیافت؛ به طوری که پس

1. Dubas

2. Coudert and Couharde

3. Holtmoller and Mallick

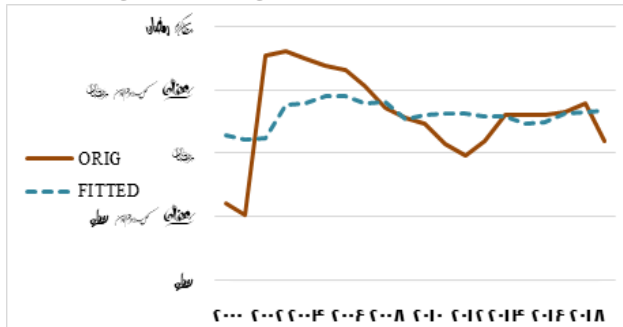
از مدتی مجدداً سیاست نرخ ارز چندگانه در اقتصاد کشور دنبال شد. این تجربه ناموفق موجب شد تا سیاست‌گذاران با احتیاط و دقت بیشتری نسبت به اجرای سیاست ارزی در یکسان‌سازی نرخ ارز در بار دوم اقدام کنند. به‌گونه‌ای که در ابتدای دوره آماده‌سازی شامل برقراری انضباط مالی و ایجاد صندوق ذخیره ارزی اعمال گردید. سپس در سال ۱۳۸۱ نرخ ارز رسمی با یک جهش حدود ۴ برابری، از ۱۷۵۰ ریال به حدود ۸۰۰۰ ریال افزایش یافت. نتیجه این سیاست ارزی افزایش چشمگیر صادرات غیرنفتی و کاهش کسری تراز پرداخت‌ها بود. البته این سیاست هم به تدریج با شکست مواجه شد. مرور این دو تجربه (که در یکی در کوتاه‌مدت و دیگری در میان‌مدت ناموفق بوده) به خوبی نشان می‌دهد که تعهد و پایبندی مسئولان به تداوم اجرای سیاست ارز تک‌نرخ، یکی از عوامل موفقیت پس از اجرای سیاست ارزی است.

۳- روند تاریخی نرخ ارز در ایران

انحراف نرخ ارز واقعی از مقادیر متغیرهای برون‌زا در الگوی نرخ ارز واقعی از تفاوت مقادیر واقعی با مقادیر تحقق‌یافته به‌دست می‌آید. نرخ ارز واقعی تعادلی در واقع نرخ ارز مبتنی بر مقادیر جاری متغیرهای توضیحی است. بدین منظور به پیروی از کمه و روی^۱ (۲۰۰۶)، دوباس (۲۰۰۹)، تارا و والادارس (۲۰۱۰) و هالت‌مولر و مالیک^۲ (۲۰۱۲) مقادیر پسماند^۳ حاصل از برآورد الگوی نرخ ارز واقعی به‌عنوان انحراف در نظر گرفته شده و بر اساس پسماندها، انحراف‌های نرخ ارز به‌صورت تفاوت نرخ ارز واقعی تحقق‌یافته از نرخ ارز واقعی تعادلی استخراج می‌شود. در واقع، انحراف نرخ ارز بیان‌گر فاصله مقدار تحقق‌یافته از مقادیر تعادلی نرخ ارز واقعی است. ایران به‌عنوان یکی از کشورهای مهم در حال توسعه که نوسان‌های زیادی را در بازار ارز خود تجربه کرده است، زیرا اقتصاد ایران همواره با چالش‌هایی نظیر اختلال در تراز تجاری، ناطمینانی در بازار ارز، کاهش رقابت‌پذیری تولیدات داخلی و غیره روبه‌رو بوده که می‌توان آن‌ها را به انحراف نرخ ارز واقعی از مقادیر تعادلی آن نسبت داد. همان‌طور که در بالا اشاره شد، با قراردادن مقادیر متغیرهای توضیحی در الگوی نرخ ارز واقعی و برآورد این الگو، مقادیر نرخ ارز واقعی تعادلی به‌دست می‌آید و پسماندها به‌عنوان انحراف استخراج می‌شوند. نمودار (۱) روند نرخ ارز واقعی تعادلی حاصل از برآورد الگو و نرخ ارز واقعی تحقق‌یافته در ایران را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود تا سال ۲۰۰۲ نوسان‌های نرخ ارز واقعی و انحراف آن از سطح تعادلی شدیدتر بوده، در حالی که پس از آن تا حدودی میزان این انحراف‌ها کاهش یافته است. روند تغییرات انحراف نرخ ارز واقعی نیز در نمودار (۲) نشان داده شده است.

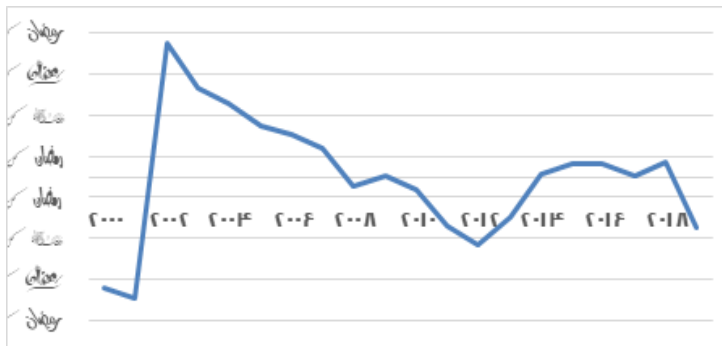
1. Kemme and Roy
2. Holtemöller and Mallick
3. Residuals

نمودار (۱) مقادیر تحقق یافته و تعادلی نرخ ارز واقعی در ایران



منبع: یافته‌های پژوهش

نمودار (۲) روند تغییرات انحراف‌های نرخ ارز واقعی از مقادیر تعادلی در ایران



منبع: یافته‌های پژوهش

همان‌طور که مشاهده می‌شود در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ نرخ ارز واقعی تحقق یافته کمتر از نرخ ارز واقعی تعادلی بوده که بیان‌گر این واقعیت است که کشور ما در این سال‌ها با پدیده ارزش‌گذاری کمتر از حد نرخ ارز واقعی روبه‌رو بوده و مقادیر انحراف نرخ ارز منفی بوده است. همان‌طور که در نمودارها مشاهده می‌شود، از سال ۲۰۰۲ به بعد انحراف نرخ ارز به تدریج شروع به کاهش کرده، به طوری که طی سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۰، از شکاف بین این دو نرخ کاسته شده و نرخ ارز واقعی به مقدار تعادلی خود نزدیک شده است. دلیل این روند کاهشی را باید در اجرای موفقیت‌آمیز سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز جست‌وجو کرد؛ زیرا در این دوره اقتصاد ایران از ثبات نسبی در جریان منابع و مصارف ارزی برخوردار شده بود. در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۳ دوباره با ارزش‌گذاری کمتر از حد روبه‌رو بوده‌ایم و مقادیر انحراف نرخ ارز منفی بوده است. طی سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۸ نیز دوباره نرخ ارز واقعی به مقادیر تعادلی خود نزدیک شده، تا این‌که در سال ۲۰۱۹ باز هم نرخ ارز واقعی نسبت به مقادیر تعادلی خود کاهش یافته و انحراف نرخ ارز منفی بوده است. دلیل وجود این انحراف‌ها را باید در شدت یافتن تحریم‌های

بین‌المللی وضع شده بر اقتصاد کشور و محدودیت دستیابی به منابع و درآمدهای ارزی و محدودیت در انتقال آن‌ها به کشور جست‌وجو کرد. انحراف نرخ ارز به دو صورت انحراف حاصل از ارزش‌گذاری بیش از حد پول ملی و ارزش‌گذاری کمتر از حد پول ملی بروز می‌کند (ادواردز و احمد، ۱۹۸۶).

۴- پیشینه موضوع

در ادبیات اقتصادی مطالعات متعددی به ارزیابی موضوع تعادل نرخ ارز واقعی و انحراف مرتبط با آن در کشورهای مختلف از جمله ایران با متدولوژی‌های مختلفی پرداخته شده است. در این بخش به برخی از آنها اشاره می‌شود.

همتی و دیگران (۲۰۲۳) به بررسی اثر تحریم‌های بین‌المللی بر انحراف نرخ ارز در ایران طی دوره ۲۰۱۹:۴-۱۹۹۶:۱ با استفاده از رهیافت رگرسیون انتقال آرام (STR) و روش خودرگرسیونی غیرخطی با وقفه‌های توزیعی (NARDL) پرداختند. مطابق با نتایج به دست آمده در این پژوهش تحریم‌ها به طور معناداری بر انحراف نرخ ارز در کوتاه‌مدت و بلندمدت تاثیر داشت و بنابراین افزایش عدم تعادل در اقتصاد ایران را افزایش می‌دهد.

در مطالعه‌ای با عنوان «انحراف نرخ ارز واقعی و نوسان‌های چرخه تجاری در آسیا و اقیانوسیه» توسط آمبوا و دیگران (۲۰۲۲)^۲ اثر انحراف نرخ ارز را بر چرخ‌های تجاری کشورهای آسیا و اقیانوسیه با استفاده روش خودرگرسیونی برداری برای داده‌های تابلویی با استفاده از داده‌های فصلی ۲۲ اقتصاد نمونه طی ۱۹۹۰ الی ۲۰۱۸ مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج حاصل از این مطالعه نشان داد که ارزش‌گذاری بیش از حد نرخ واقعی ارز ممکن است سبب کاهش تورم شاخص عمومی قیمت‌ها و نرخ بهره کوتاه‌مدت شود. همچنین در این مطالعه مشخص شد کشورهای مورد مطالعه به میزان زیادی ناهمگن هستند به ویژه کشورهای جنوب شرق آسیا که نسبت به شوک‌های انحراف نرخ ارز بسیار حساس هستند.

فیدورا و دیگران (۲۰۱۷) پایداری و درجه انحراف نرخ ارز مؤثر را با بهره‌گیری از الگوی رفتاری نرخ ارز تعادلی (BEER) و استفاده از داده‌های فصلی از سال ۱۹۹۹-۲۰۱۶ در ۵۷ کشور منتخب مورد ارزیابی قرار دادند. هر چند مشخص شد که انحراف نرخ ارز در منطقه یورو کمتر از شرکای عمده تجاری آنهاست اما ماندگاری آن بیشتر بود. همچنین نتایج نشان داد که انحراف نرخ ارز نسبت با مقادیر گذشته آن هم‌جهت است و وقفه‌های این متغیر سبب تشدید انحراف نرخ ارز می‌شود اما بعد از بحران مالی اخیر ماندگاری آن کمتر بوده است. همچنین بر اساس این مطالعه در غیاب مجرای تعدیل نرخ اسمی ارز انحراف نرخ ارز بهبود در کیفیت قانون‌گذاری و نهادها پایداری انحرافات نرخ ارز واقعی را کاهش می‌دهد.

در مطالعه‌ای با عنوان «انحراف نرخ ارز تحت رژیم‌های نرخ ارز متفاوت در نیجریه» توسط اسین^۳ و دیگران (۲۰۱۷) الگوی رفتاری نرخ ارز تعادلی پویایی‌های نرخ ارز واقعی و میزان

1. Edwards and Ahmed
2. Ambaw et al
3. Essien et al.

انحراف از مسیر تعادلی بلندمدت با استفاده از داده های فصلی کشور نیجریه طی دوره زمانی ۲۰۱۶:۱-۲۰۰۰:۱ ارزیابی شد. نتایج مطالعه حاکی از آن بود که سیاست های ارزی، بهره‌وری و دیفرانسیل نرخ بهره تعیین کننده های معنی دار حرکات نرخ ارز هستند.

سعدوی و دیگران^۱ (۲۰۱۳) در کشورهای صنعتی و کشورهای دارای بازارهای نوظهور به ارزیابی تعیین کننده های انحراف نرخ ارز طی دوره ۲۰۰۸-۱۹۸۲ پرداختند. نتایج این مطالعه حاکی از آن بود که بازبودگی تجاری، بازبودگی مالی و تخصصی شدن منطقه ای تعیین کننده های مهم انحراف نرخ ارز است.

اسکار^۲ (۲۰۱۲) با استفاده از روش حداقل مربعات معمولی به ارزیابی انحراف فرانک در منطقه CFA^۳ پیش از کاهش ارزش نرخ ارز در ژانویه ۱۹۹۴ با استفاده از داده های کشور گابن پرداخت. در این مطالعه با استفاده از مخارج دولت، سیاست تجاری، توازن تجاری و نرخ مبادله طی ۱۹۹۳-۱۹۸۰ این نتیجه بدست آمد که طی ۱۹۸۵-۱۹۸۰ فرانک در این منطقه ۵/۵۷ درصد کمتر از حد ارزش گذاری شده و ۷/۷۸ درصد طی ۱۹۹۳-۱۹۸۶ بیش از حد ارزش گذاری شده بود. بر اساس نتایج حاصل از این مطالعه کاهش ارزش فرانک CFA تعدیل شد.

اوموتوشو^۴ (۲۰۱۵) انحراف نرخ ارز واقعی نایرا^۵ نیجریه را به میزان ۰/۰۳ درصد طی ۲۰۱۱:۲-۱۹۹۰:۱ برآورد نمود و نشان داد که انحراف نرخ ارز واقعی یکی از شاخص های پیشرو در بحران ارزی است.

همچنین ابراهیم^۶ (۲۰۱۳) تعادل نرخ ارز واقعی تعادلی کشور ایتالیا طی دوره ۲۰۱۱-۱۹۶۰ را مورد مطالعه قرار داد و به شواهدی دال بر انحراف نرخ ارز یافت که به صورت منفی بر جریان سرمایه گذاری مستقیم خارجی اثر می گذارد.

هوسفولد^۷ (۲۰۱۰) به تحلیل نرخ ارز مؤثر واقعی تعادلی و انحراف نرخ ارز واقعی ایالات متحده و ۱۶ شریک عمده تجاری آن با استفاده از داده های فصلی ۲۰۰۶:۴ - ۱۹۸۶:۱ با استفاده از رهیافت رفتاری نرخ ارز تعادلی پرداخت. نتایج این مطالعه نشان داد که شواهد قوی در حمایت از اثر بالاسا-ساموئلسون وجود دارد که دلالت می کند بهره‌وری برای حرکات نرخ ارز مهم است و درجه انحراف نرخ ارز واقعی برای کشورها متفاوت است.

نتایج مطالعه ای با عنوان برآورد نرخ ارز واقعی تعادلی توسط هانسن و روجر^۸ (۲۰۰۰) نشان داد که طی ۱۹۹۹-۱۹۸۰ نرخ ارز واقعی در آلمان، فنلاند، سوئد، دانمارک و کانادا نسبت به انحراف نرخ ارز خنثی و برای آمریکا، ایتالیا، اتریش، هلند، بلژیک و یونان انحراف نرخ ارز وجود داشته در حالی که نرخ ارز انگلستان در مسیر اختصاص یافته یا بنیادهای اقتصادی بود و انحرافی در آن وجود نداشت.

1. Saadaoui et al.

2. Oscar

3. Communauté Financière Africaine

4. Omotosho

5. Naira

6. Ibrahim

7. Hossfel

8. Hansen and Roeger

اسلاملوئیان و خلیل نژاد (۱۳۹۴) با استفاده از یک الگوی پولی تعیین نرخ ارز در چارچوب مدل غیرخطی رگرسیون ملایم طی دوره زمانی ۱۳۹۰-۱۳۵۷ به این نتیجه دست یافتند که با کاهش انحراف نرخ ارز ماندگاری تورم کم می شود. همچنین طبق یافته های این مطالعه انحراف نرخ ارز از مجرای تاثیر بر تورم برای اقتصاد ایجاد هزینه می کند. همچنین مزینبی و پرویزی (۲۰۱۶) به برآورد یک الگوی پایه تعیین کننده های نرخ ارز طی دوره ۲۰۱۲-۱۹۹۰ پرداختند. نتایج این مطالعه حاکی از آن است که کشورهای OPEC انحراف نرخ ارز را نیز تجربه کرده اند.

هر چند در ادبیات نرخ ارز مطالعات زیادی در خصوص برآورد نرخ ارز واقعی تعادلی، انحراف نرخ ارز و عوامل مؤثر بر این انحراف انجام شده است اما مطالعه حاضر در تلاش است با استفاده از شاخص جامع تر از پسماند الگوی برآورد نرخ ارز واقعی تعادلی و عوامل مؤثر بر آن را در ایران مورد ارزیابی قرار دهد. با این حال نوآوری این مطالعه در بررسی میزان تأثیرگذاری عوامل برونزا مانند سیاست ارزی بویژه یکسان سازی نرخ ارز و کیفیت نهادهای مالی بر تعدیل انحراف نرخ ارز واقعی است که در ادبیات نرخ ارز کمتر بدان پرداخته شده است.

۵- الگوسازی انحراف ارزی

با توجه به مباحث مطرح شده در بخش های قبلی و به پیروی از جیان^۱ (۲۰۰۷) و دوباس (۲۰۰۹) عوامل اثرگذار بر انحراف نرخ ارز را می توان به شرح زیر معرفی نمود:

$$RER = f(TOT, TFP, GEX, I, FDI) \quad (۱)$$

RER نرخ واقعی ارز است. TOT رابطه مبادله است که از نسبت صادرات به واردات به دست می آید و تغییرات فضای بین المللی را به اقتصاد کشور انتقال می دهد و با دو اثر درآمدی و جانشینی نرخ ارز واقعی کشور را تحت تأثیر قرار می دهد. بهبود رابطه مبادله سبب افزایش تولید کالاهای قابل تجارت و تخصیص مجدد منابع به نفع این بخش می شود. در نتیجه تراز تجاری از طریق افزایش صادرات بهبود می یابد که سبب افزایش نرخ ارز واقعی تعادلی می شود. این فرایند با جانشینی بین محصولات داخلی که گران تر شده با کالاهای وارداتی مبادله می شود که بنابراین سبب کاهش نرخ ارز واقعی می شود. در نتیجه اثر نرخ مبادله نامشخص است و به میزان اثر جانشینی بستگی دارد. در عین حال مطالعات تجربی حکایت از غلبه اثر درآمدی بر اثر جانشینی دارد (ملکی و کومارک^۲، ۲۰۰۷).

TFP نشانگر بهره روری است که در بیشتر مطالعات تجربی، به عنوان عامل اثرگذار بر نرخ ارز واقعی شناخته شده است که به اثر بالا-ساموئلسن^۳ معروف است. این شاخص از نسبت کالاهای غیرقابل تجارت به کالاهای قابل تجارت بدست می آید که افزایش آن سبب افزایش ارزش نرخ ارز می شود (اسین و دیگران، ۲۰۱۷). بنابراین هر فرایندی که سبب افزایش بهره روری

1. Jian
2. Meleck and Komarek
3. Balassa-Samuelson

در بخش قابل مبادله نسبت به بخش غیرقابل مبادله شود سبب تقویت نرخ ارز واقعی می‌شود. در واقع طبق اثر بالا-ساموئلسن بهره‌وری به طور مستقیم قابل اندازه‌گیری نیست، لذا از تولید سرانه به عنوان شاخصی برای آن استفاده می‌شود. اگر ت و روپل (۲۰۰۳) نشان می‌دهند که رشد بهره‌وری در بخش‌های تجاری نسبت به بخش‌های غیرتجاری سرعت بالاتری دارد و بنابراین دستمزد نیروی کار که بر اساس بهره‌وری تعیین می‌شود در این بخش با سرعت بیشتری افزایش می‌یابد و دستمزد در بخش غیرتجاری را همراه با خود افزایش می‌دهد. این فشار هزینه‌ای در بخش غیرتجاری سبب افزایش قیمت نسبی کالاها می‌شود و تورم کلی اقتصاد را به همراه خواهد داشت که کاهش نرخ ارز واقعی را سبب می‌شود.

GEX نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی است که شرایط مالی دولت را نشان می‌دهد و از تقسیم کل مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی به دست می‌آید. اثر این متغیر بر نرخ ارز واقعی مبهم است زیرا این امکان وجود دارد که اثر مستقیم درآمدی از طریق تحت تأثیر قرار دادن تقاضا برای کالاهای غیرتجاری بر اثر جانشینی (غیرمستقیم) که از طریق عرضه کالاهای غیرتجاری اثرگذار است، چیره شود. افزایش در مخارج دولت در زمینه کالاهای غیرقابل تجارت افزایش قیمت کالاهای غیرقابل تجارت را به همراه دارد که افزایش نرخ ارز واقعی را سبب می‌شود. در مورد کشورهای در حال توسعه فرض می‌شود که مخارج دولت به طور عمده شامل کالاهای قابل تجارت است و بنابراین افزایش در مخارج عمومی سبب افزایش قیمت‌های داخلی می‌شود که افزایش نرخ ارز تعادلی واقعی را به همراه دارد. اثر این متغیر بر نرخ ارز واقعی مثبت خواهد بود (آسین و دیگران، ۲۰۱۷ و گولیبالی و گنیماسون^۱، ۲۰۱۳). این در حالی است که برخی از مطالعات از جمله سالتو و تورینی (۲۰۱۰) اشاره دارند در صورتی که افزایش مخارج مصرفی دولت بیشتر در قالب کالاهای غیرتجاری باشد، قیمت نسبی این گروه از کالاها افزایش یافته که می‌تواند سبب کاهش نرخ ارز واقعی شود. البته این اثر چندان طولانی مدت نیست و اگر دولت این مخارج را با خلق پول پوشش دهد هیچ‌گونه اثر بلندمدتی برای آن متصور نیست. بنابراین اثر مخارج دولت بر نرخ ارز واقعی مبهم خواهد بود. I سرمایه‌گذاری داخلی به تولید ناخالص داخلی (انباشت سرمایه) یکی از عوامل اثرگذار بر نرخ ارز واقعی است که با افزایش آن توان تولیدی اقتصاد افزایش می‌یابد. اگر افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کالاهای با مصرف داخلی (غیرمبادله باشد) باشد افزایش نرخ ارز واقعی را به دنبال خواهد داشت. افزایش نسبت سرمایه‌گذاری منجر به بهبود بهره‌وری می‌شود که سبب افزایش نرخ ارز واقعی می‌شود. اگر افزایش سرمایه‌گذاری در بخش قابل مبادله رخ دهد هر چند مستقیماً نرخ ارز واقعی را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد اما به دلیل افزایش بهره‌وری به طور غیرمستقیم سبب افزایش نرخ ارز واقعی می‌شود. این در حالی است که در کشورهای در حال توسعه به دلیل وابستگی ساختار تولید به نهاده‌های وارداتی افزایش سرمایه‌گذاری در هر بخش سبب افزایش واردات و بنابراین کسری تجاری و تضعیف نرخ ارز واقعی بلندمدت می‌شود. پس افزایش انباشت سرمایه به ویژه در بخش‌های تجاری که با افزایش تولید همراه است

اگر در بخش صادراتی یا جایگزین واردات (به دلیل کاهش تقاضای ارز) باشد به کاهش نرخ ارز منجر می شود (کیپتویی^۱، ۲۰۱۷، ملک حسینی و دیگران، ۱۴۰۰).

FDI نسبت سرمایه گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی است. جریان سرمایه بالا سبب تقاضای بالاتر برای کالاهای قابل تجارت و غیرقابل تجارت می شود و به طور نسبی سبب قیمت بالاتر کالاهای غیرقابل تجارت با افزایش ارزش در نرخ تعادلی ارز می شود پس ضریب مثبت خواهد بود. ε_t عامل اختلال است.

$$\ln(RER_t) = \alpha_0 + \alpha_1 \ln TOT_t + \alpha_2 TFP_t + \alpha_3 GEX_t + \alpha_4 I_t + \alpha_5 FDI_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

۱-۵- محاسبه انحراف نرخ ارز واقعی

پس از برآورد الگوی (۲) از ضرایب برآوردی برای محاسبه انحراف نرخ ارز واقعی تعادلی و درجه انحراف نرخ ارز استفاده می شود. در واقع انحراف نرخ ارز حاصل اختلاف بین نرخ ارز واقعی مشاهده شده با نرخ ارز تعادلی (RERE) است که به صورت زیر محاسبه می شود:

$$Mis = \left(\frac{RER}{RERE} - 1 \right) * 100 \quad (3)$$

مقادیر مثبت به دست آمده از این معادله نشان دهنده ارزش گذاری بیش از حد و مقادیر منفی ارزش گذاری کمتر از حد نرخ ارز واقعی را نشان می دهد. الگوی تجربی انحراف نرخ ارز به شرح زیر است:

$$Mis_t = \beta_0 + \beta_1 Mis_{t-1} + \beta_2 \sum_{k=1}^{k=k} X_{kt} + \varepsilon_t \quad (4)$$

Mis_t انحراف نرخ ارز طی سال t است. به منظور نادیده گرفتن بحث ارزش گذاری کمتر از حد و بیش از حد مقدار مطلق این متغیر در نظر گرفته می شود. Mis_{t-1} وقفه متغیر وابسته است، به طوری که پایداری انحراف نرخ ارز در کشور را نشان می دهد.

X_{kt} ماتریسی از متغیرهای توضیحی الگوی انحراف نرخ ارز واقعی است که شامل: تورم (INF) نیز از تعیین کننده های انحراف نرخ ارز است. کولینز^۲ (۱۹۹۶) اشاره دارد که درجه انحراف نرخ ارز واقعی به فشار تورمی بستگی دارد. کیفیت نهادی (Insq) که کیفیت بالای نهادها فرض می شود نوسان انحراف ارز را کاهش دهد. بنابراین انتظار می رود علامت ضریب منفی باشد. مطابق با مطالعه رودریک (۲۰۰۸) یک سیاست فعال عدم تعادل نرخ ارز (ارزش گذاری کمتر از حد) می تواند سبب تشویق رشد اقتصادی شود در صورتی که کیفیت نهادها در آن اقتصاد

ضعیف باشد. در این مطالعه به پیروی از اسلیمانی و خواولا (۲۰۱۹) از راهنمای ریسک کشور (ICRG¹) برای گردآوری شاخص کیفیت نهادی استفاده شده است.

به منظور تعدیل نظام چند نرخ ارز، کاهش رانت ناشی از نرخ ارز رسمی تثبیت شده، و تشویق انگیزه‌های سرمایه‌گذاری برای توسعه صادرات غیرنفتی و در نهایت تعدیل انحراف نرخ ارز تعادلی، سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز از طریق کاهش ارزش رسمی پول ملی (یا افزایش نرخ ارز رسمی) دنبال می‌شود. با پیروی از طیبی^۲ (۱۹۹۶) شاخص یکسان‌سازی نرخ ارز (EXUNI) از نسبت نرخ ارز بازار آزاد (FEX) بر نرخ ارز رسمی (OEX) قابل اندازه‌گیری است. با فرض برونزا بودن نرخ ارز رسمی، هر گونه تغییر در شاخص یکسان‌سازی نرخ ارز از طریق تغییر در نرخ ارز رسمی توسط بانک مرکزی امکان‌پذیر است.

شاخص‌های حکمرانی جهانی بانک جهانی (WGI) رتبه بندی ۲۱۵ کشور و منطقه را بر اساس شش بعد پاسخگویی، ثبات سیاسی، فقدان خشونت یا تروریسم، اثربخشی، کیفیت نظارتی، حاکمیت قانون و کنترل فساد ارائه می‌دهد. این متغیرها بر انحراف نرخ ارز مؤثر هستند به ویژه بعد اثربخشی که به استقلال کیفیت تدوین سیاست از فشارهای سیاسی اشاره دارد یا سایر موارد که بر ثبات اقتصادی اثرگذار هستند. در این مطالعه از میانگین شاخص‌های مذکور استفاده شده است. انتظار می‌رود شاخص‌های حکمرانی خوب (GOODG) سبب کاهش انحراف نرخ ارز شود.

از آن جا که در شرایط تحریم‌های بین‌المللی (Sanc) تبادل نرخ ارز با مشکل روبه رو می‌شود و درآمدهای نفتی نیز کاهش می‌یابد، بنابراین بازار ارز با نوسان‌های زیادی مواجه می‌شود. لذا در این برهه باید مدیریت ارزی مناسب در نظر گرفته شود به نحوی که نرخ ارز حاصل از صادرات محدود نفت ذخیره شود و نظم مالی بیشتری از طریق ذخایر نرخ ارز به کارگرفته شود. همچنین باید تنها کالاهای اساسی مورد نیاز از مسیر کالاهای صادراتی تهیه شود و بدین صورت مدیریت ارزی مناسب در نظر گرفته شود. در غیر این صورت انحراف نرخ ارز و نوسان‌های ارزی تشدید خواهد شد که اثرات مخربی بر اقتصاد خواهد داشت. در یک جمع‌بندی می‌توان گفت اثر تحریم بر انحراف نرخ ارز به دلیل ایجاد مشکلات در مسیر صادرات نفت و سایر درآمدهای ارزی و انتقال ارز حاصل از صادرات مثبت بوده و تشدید انحراف نرخ ارز را به همراه دارد (همتی و دیگران، ۲۰۲۳). بر این اساس، متغیر مجازی تحریم (Sanc) در سال‌هایی که تحریم‌ها علیه اقتصاد ایران تشدید شده است ارزش یک و در غیر این صورت ارزش صفر می‌گیرد. ε_t نیز عامل اختلال است.

۶- نتایج تجربی

مطابق با نتایج آزمون ریشه واحد همه متغیرها به جز متغیر کیفیت نهادی و تورم در سطح مانا هستند در حالی که تفاضل مرتبه دوم متغیر کیفیت نهادی و تفاضل مرتبه اول تورم نیز ماناست. لذا آزمون مانایی برای پسماند الگوی برآورد شده نیز اجرا شد تا هم‌جمع‌ی متغیرها نیز بررسی شود. با توجه به این که پسماند الگو ماناست، رابطه بلندمدت بین متغیرها نیز

1. International Country Risk Guide

2. Tayebi

تأیید شده است.

جدول (۱): نتایج حاصل از آزمون ریشه واحد و همجمعی

t-Statistic	Prob		t-Statistic	Prob	
۳/۹۳	۰/۰۰۸۵	D2.Linsq	۳/۳۱	۰/۰۲۴۱	LMIS
۹/۱۸۷	۰/۸۵۴	INF	۳/۳۳	۰/۰۲۹۳	GOODG
۱/۵۱۳	۰/۰۵۷۲	D.INF	۱/۷۸	۰/۳۷۷۲	Linsq
-۴/۶۱۰	۰/۰۰۰۱	e	۲/۴۶	۰/۱۳۷۸	D.Linsq

منبع: یافته‌های پژوهش

معادله (۲) با استفاده از سری‌های زمانی متغیرهای الگوی رگرسیونی مبتنی بر داده‌های اقتصادی ایران طی دوره زمانی ۲۰۲۰-۱۹۷۵ (۱۳۹۹-۱۳۵۴) برآورد شده است. بر اساس آزمون والد در کل الگو معنادار است همچنین با استفاده از آزمون ناهمسانی براوش‌پاگان^۱ مساله ناهمسانی واریانس بررسی شد که با توجه به آماره آزمون و احتمال آماره مشخص شد الگو از ناهمسانی واریانس رنج می‌برد. بنابراین از روش حداقل مربعات تعمیم یافته به منظور برطرف کردن مشکل ناهمسانی واریانس استفاده شد. نتایج حاصل از برآورد الگو در جدول (۱) گزارش شده است. مطابق با این نتایج ۸۵ درصد از تغییرات متغیر وابسته توسط متغیرهای مستقل توضیح داده می‌شود و بنابراین الگو در سطح قابل قبولی است. متغیر نرخ مبادله (TOT) اثر مثبت و به لحاظ آماری معنی‌دار است. در واقع نتایج حاکی از آن است که اثر جانشینی از اثر درآمدی پیشی گرفته است یعنی با بهبود رابطه مبادله منابع ارزی بیشتری برای تولیدکنندگان فراهم شده و افزایش تولید را به همراه دارد. در نتیجه قیمت‌های داخلی کاهش یافته و نرخ ارز واقعی را افزایش می‌دهد. این نتیجه همچنین نشان می‌دهد که بهبود رابطه مبادله به سبب وجود تحریم‌ها و محدودیت دستیابی به منابع و درآمدهای ارزی و عدم انتقال آنها به کشور سبب افزایش درآمد واقعی نشده است. هر چند بهره‌وری اثر مثبت بر نرخ ارز واقعی داشته است اما به لحاظ آماری معنی‌دار نیست. نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی (GEX) اثر مثبت و به لحاظ آماری معناداری را بر نرخ ارز واقعی دارد که با نتایج مربوط به کشورهای در حال توسعه همخوانی دارد. از آن جا که مخارج دولت بیشتر شامل کالاهای قابل تجارت است بنابراین افزایش در مخارج عمومی سبب افزایش قیمت‌های داخلی می‌شود که افزایش نرخ ارز تعادلی واقعی را به همراه دارد. در واقع این متغیر به نوعی اندازه دولت را نشان می‌دهد و حاکی از آن است که بزرگی دولت در ایران سبب تشدید انحراف نرخ ارز شده و لازم است خصوصی‌سازی واقعی با جدیت در دستور کار دولت قرار گیرد.

نسبت سرمایه‌گذاری داخلی به تولید ناخالص داخلی (انباشت سرمایه) نیز اثر منفی و معنی‌داری بر نرخ ارز واقعی داشته است. همان طور که پیشتر اشاره شد اگر افزایش

سرمایه‌گذاری در بخش غیرمبادله باشد باشد قیمت این گروه به دلیل عرضه بیشتر کاهش می‌یابد که کاهش نرخ ارز واقعی را به دنبال خواهد داشت. نسبت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی نیز اثر مثبت و معنی‌داری بر نرخ ارز واقعی داشته است.

جدول (۲): نتایج حاصل از برآورد الگوی (۳)

احتمال آماره	آماره	ضرایب	
۰/۰۰۰	۳/۹۵	۲۱/۰۹	Cons
۰/۸۹۳	۰/۱۴	۰/۰۵	TOT
۰/۸۳۸	۰/۲۱	۰/۰۱۶	TFP
۰/۰۰۰	۴/۵۲	۰/۶۰۲	GEX
۰/۰۰۰	۱/۹۵	-۰/۳۵	I
۰/۰۷۴	۱/۸۵	۰/۱۳	FDI
BPchi8/52= 2 Prob > chi0/0035 = 2 WaldF = 15/93 Prob > F = 0/000 R-squared = 0/8524			

منبع: یافته‌های پژوهش

با توجه به مباحث مطرح شده مربوط به تصریح الگو و شاخص‌سازی انحراف نرخ ارز از مقدار تعادلی آن در بخش قبلی، ضرایب حاصل از برآورد الگوی (۲) در برآورد نرخ ارز واقعی تعادلی و سپس محاسبه انحراف نرخ ارز (الگوی ۴) به کار رفته است.

معادله (۴) که بیانگر الگوی تجربی انحراف نرخ ارز واقعی کشور است، بر مبنای یک الگوی پویای رگرسیونی که از رهیافت بردار خودرگرسیونی (VAR) تبعیت می‌کند، برآورد می‌شود. همان‌طور که قبلاً اشاره شد دلیل کاربرد یک الگوی پویا برای انحراف نرخ ارز به پویایی روابط بین متغیرها بخصوص رابطه بین شاخص انحراف نرخ ارز و شاخص یکسان‌سازی نرخ ارز بستگی دارد که در یک مسیر زمانی کوتاه‌مدت و سپس بلندمدت شکل می‌گیرد. برای این منظور ابتدا تعداد بهینه وقفه محاسبه می‌شود. مطابق با نتایج گزارش شده در جدول (۳)، یک وقفه مطابق با معیار آکائیک، حنان- کوئین و شوارتز- بیزین شرایط بهینه را برای الگو فراهم می‌سازد.

جدول (۳): معیارهای انتخاب وقفه بهینه

وقفه	AIC	HQIC	SBIC
۰	-۰/۲۸۱۲	-۰/۲۵۲	۰/۰۱۲
۱	-۱/۰۵	-۱/۰۲*	-۰/۷۱۲
۲	-۰/۹۸	-۰/۹۴	-۰/۵۸

منبع: یافته‌های پژوهش

مطابق با نتایج آزمون LM که احتمال وجود مشکل خودهمبستگی را بررسی می‌کند، فرضیه صفر که حاکی از عدم وجود خودهمبستگی است رد نشده و بنابراین الگو خودهمبستگی ندارد. همچنین مطابق با نتایج آزمون ثبات ساختاری الگو از ثبات ساختاری برخوردار است و بنابراین نتایج قابل اتکا است.

جدول (۴): نتایج حاصل از آزمون ضریب فزاینده لاگرانژ (LM) و ثبات ساختاری

Prob > chi2	chi2	وقفه	LM آزمون
۰/۴۹	۰/۴۵	۱	
۰/۱۳	۲/۲۷	۲	آزمون ثبات ساختاری
Modulus	Eigenvalue	-	
۰/۵۷	۰/۵۷		

منبع: یافته‌های پژوهش

نتایج حاصل از برآورد معادله (۴) در جدول زیر گزارش شده است. مطابق با نتایج بدست آمده وقفه متغیر انحراف نرخ ارز اثر مثبت و معناداری بر انحراف نرخ ارز در ایران داشته است. این نتیجه حاکی از آن است که انباشت انحراف نرخ ارز در دوره‌های زمانی گذشته سبب تشدید انحراف نرخ ارز در سال جاری می‌شود و بنابراین بر پایداری انحراف نرخ ارز دلالت دارد که با نتایج مطالعه نویرا و دیگران (۲۰۱۱) مطابقت دارد. اثر متغیر کیفیت نهادها بر انحراف نرخ ارز منفی و به لحاظ آماری معنی‌دار است. بدین معنا که با بهبود کیفیت نهادها در کشور انحراف نرخ ارز کاهش می‌یابد. این نتیجه با نتایج حاصل از مطالعه اسلیمانی و خواولا (۲۰۱۹) مطابقت دارد.

براساس نتایج گزارش شده در جدول (۵)، متغیر یکسان‌سازی نرخ ارز دارای علامت منفی و در سطح اهمیت ۵ درصد معنی‌دار است. بدین لحاظ افزایش نرخ ارز رسمی توسط مقام بانک مرکزی که موجب کاهش در شاخص یکسان‌سازی نرخ ارز می‌شود، منجر به کاهش انحراف نرخ ارز واقعی ایران در دوره مورد مطالعه شده است. این نتیجه اثرات مثبتی را در بلندمدت بر توسعه صادرات غیرنفتی و تعدیل انحرافات ارزی ایجاد می‌کند.

مطابق با نتایج حاصل از برآورد تورم نیز سبب تشدید انحراف نرخ ارز می‌شود. در واقع تورم یکی از شاخص‌های ثبات اقتصادی کشور است. در صورتی که تورم لجام گسیخته در کشوری وجود داشته باشد می‌تواند حاکی از عدم ثبات اقتصادی و ریسک بالای آن کشور باشد. بر اساس نتایج گزارش شده در جدول (۵) تورم سبب افزایش انحراف نرخ ارز می‌شود. بنابراین سیاست‌هایی که سبب کنترل تورم می‌شود عامل مهمی در کاهش انحراف نرخ ارز محسوب می‌شود. متغیر تحریم هر چند اثر مثبت بر انحراف نرخ ارز داشته است ولی به لحاظ آماری اثر معناداری نداشته است. متغیر حاکمیت خوب نیز اثر منفی و معنی‌داری بر انحراف نرخ ارز داشته است. در

واقع حاکمیت خوب به ویژه به لحاظ اثربخشی و اتخاذ سیاست های مناسب به دور از تنش های سیاسی و بر مبنای قاعده و نه صلاحدید سبب کاهش انحراف نرخ ارز می شود.

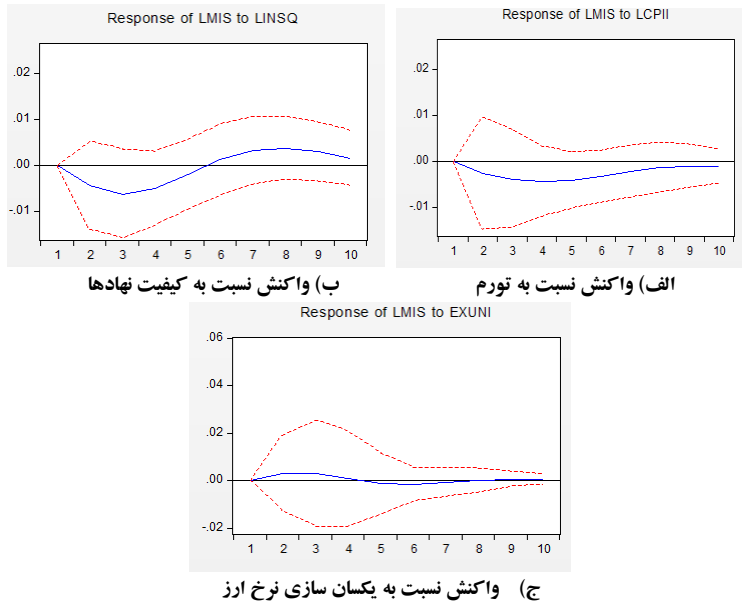
جدول (۵): نتایج حاصل از برآورد الگوی انحراف نرخ ارز معادله (۴)

احتمال آماره	آماره	ضرایب	
۰/۰۰۰	۳/۹۵	۲/۹۴	Cons
۰/۰۰۰	۴/۹۵	۰/۵۷	Mis_{t-1}
۰/۰۰۰	-۴/۴۳	-۰/۹۷	Linsq
۰/۰۲۷	۲/۲۱	۰/۰۰۱۹	INF
۰/۰۱۰	-۲/۵۷	-۰/۳۲	EXUNI
۰/۸۵۰	۰/۱۹	۰/۰۲۲	Sanc
۰/۰۰۸	-۲/۶۴	-۰/۳۶	GOODG

منبع: یافته های پژوهش

نمودار (۱) توابع واکنش ضربه ای انحراف نرخ ارز را نسبت به سه متغیر کلیدی تورم، کیفیت نهادها و یکسان سازی نرخ ارز نشان می دهد. مطابق با نتایج به دست آمده شوک ایجاد شده از ناحیه تورم سبب انحراف در نرخ ارز شده ولی در بلندمدت به سمت تعادل باز می گردد. همچنین شوک به متغیر کیفیت نهادها به صورت موج سینوسی و کسینوسی انحراف نرخ ارز را تحت تاثیر قرار می دهد. شوک مربوط به یکسان سازی نرخ ارز نیز ابتدا سبب تشدید انحراف نرخ ارز می شود اما در بلندمدت به سمت مقادیر تعادلی همگرا می شود.

نمودار (۱): توابع واکنش ضربه‌ای انحراف نرخ ارز



منبع: یافته‌های پژوهش

۷- نتیجه‌گیری و توصیه سیاستی

همان‌طور که در این مقاله نشان داده شد، نااطمینانی در یک اقتصاد در حال توسعه که با نرخ بالای فشار تورمی، موقعیت خارجی ضعیف، کمبود ارز خارجی، افزایش بدهی خارجی، کسری‌های تجاری و تراز پرداخت‌ها و نرخ بالای شکاف پس‌انداز مواجه است، پدیده انحراف نرخ ارز از نرخ تعادلی را نیز باعث می‌شود. بر این اساس، انحراف نرخ ارز واقعی ناکارایی اقتصادی را به سبب تخصیص نادرست منابع و فرار سرمایه تشدید می‌کند (ادواردز، ۱۹۸۹). بنابراین انحراف نرخ ارز یک موضوع سیاستی مهم به ویژه برای کشورهای در حال توسعه به عنوان استراتژی توسعه برون‌گرایی^۱ است (آیل^۲، ۲۰۲۲). در ایران نیز انحراف نرخ ارز از نرخ تعادلی آن در طول دهه‌ها سبب تضعیف رقابت‌پذیری بویژه در بخش خارجی اقتصاد شده است. با این حال اتخاذ سیاست گریز از صادرات تک‌محور نفت و تنوع‌گرایی در صادرات با هدف مقابله با تحریم‌های بین‌المللی از جمله اهداف دولت‌ها در دهه‌های بعد از انقلاب ضرورت استفاده از ابزارهای سیاست ارزی مطلوب و ممانعت از انحراف نرخ ارز و بحران ارزی را ایجاد نموده است. در واقع انحراف نرخ ارز به عنوان مالیات ضمنی بر صادرات و تولید داخلی است، و بر این اساس افزایش هزینه‌های تولید کالاها و خدمات داخلی قابل تجارت منجر به کاهش قدرت رقابت‌پذیری آنها می‌شود. تجربه بسیاری از کشورهای مثل ترکیه و روسیه و

1. Outward-oriented
2. Ayele

کشور ایران (در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰) گویای این واقعیت است که با اتخاذ سیاست ارزی یکسان‌سازی نرخ ارز و سیاست‌های مناسب و سازگار پولی و مالی تا حد ممکن از انحرافات نرخ ارز کاسته می‌شود.

به همین منظور در این مطالعه با الگوسازی نظری و تجربی و با استفاده از روش پویای اقتصادسنجی ابتدا اثرات عوامل تعیین‌کننده بر نرخ ارز واقعی تعادلی محاسبه و سپس بر انحراف نرخ ارز در ایران طی سال‌های ۱۳۵۴ الی ۱۳۹۹ برآورد شد. به عبارت دیگر، اثرگذاری عوامل تعیین‌کننده نرخ ارز واقعی و سپس انحراف نرخ ارز با توجه به ادبیات موجود و واقعیت‌های اقتصاد ایران شناسایی و در قالب معادلات (۲) و (۴) مورد آزمون قرار گرفت. به طور کلی، بر اساس نتایج تجربی بدست‌آمده متغیرهای کیفیت نهادها، حکمرانی خوب و یکسان‌سازی نرخ ارز اثرات منفی و معنی‌داری بر انحراف نرخ ارز داشتند. در مجموع، یافته‌های تجربی ناشی از اثر منفی و معنی‌دار شاخص یکسان‌سازی نرخ ارز بر انحراف نرخ ارز در ایران گویای این واقعیت است که در یک مسیر زمانی بلند مدت انحرافات نرخ ارز میرا شده و نرخ ارز واقعی را به ثبات تعادلی سوق می‌دهد. از این‌رو، افزایش نرخ ارز رسمی توسط مقام بانک مرکزی که موجب کاهش در شاخص یکسان‌سازی نرخ ارز می‌شود، منجر به کاهش انحراف نرخ ارز واقعی ایران در دوره مورد مطالعه شده است. این نتیجه اثرات مثبتی را در بلندمدت بر توسعه صادرات غیرنفتی و تعدیل انحرافات ارزی به سمت متعادل‌سازی نرخ ارز واقعی کشور نیز ایجاد می‌کند. لذا تمرکز بر بهبود شاخص‌های کیفیت نهادها و حکمرانی خوب و اتخاذ یکسان‌سازی نرخ ارز نه تنها از فساد و رانت در بخش‌های اقتصادی کشور جلوگیری می‌کند بلکه سبب کاهش انحراف نرخ ارز شده و در نتیجه افزایش رقابت‌پذیری و افزایش صادرات را به همراه خواهد داشت.

منابع

اسلاملوئیان، کریم و خلیل‌نژاد، زهرا (۱۳۹۴)، بررسی رابطه انحرافات نرخ ارز و ماندگاری تورم در ایران. فصلنامه تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی، شماره ۲۱، صفحات ۱۹۱-۱۵۳

قاسملو، خلیل (۱۳۷۷)، بررسی تأثیر انحراف نرخ ارز واقعی از سطح تعادلی بر متغیرهای کلان اقتصادی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی

محمدی، تیمور و غلامی، امیر (۱۳۸۷)، بررسی تأثیر سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز بر متغیرهای اساسی کلان اقتصادی. پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۲۹، صفحات ۷۴-۴۹.

- Aghion, P., P. Bacchetta, R. Ranciere and K. Rogoş (2009), Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development, *Journal of Monetary Economics*, 513-494 ,4 ,56.
- Ambaw, Dessie, Madhavi Pundit, Arief Ramayandi, and Nicholas Sim (2022), Real Exchange Rate Misalignment and Business Cycle Fluctuations in Asia and the Pacific, *ADB Economics Working Paper Series*, NO. 651
- Ayele, G.M. (2022), Real Exchange Rate Misalignment and Economic Growth in East African Least Developed Countries, *Heliyon*, 11(8;24):e11840.
- Banerjee, K. and A. Goyal (2021). Behavioural Equilibrium Real Exchange Rates and Misalignments: Evidence from Large Emerging Markets. *Economic Analysis and Policy*, 436-414 ,70.
- Bereau B., A. Lopez and V. Mignon (2008), Nonlinear Adjustment of the Real Exchange Rate towards its Equilibrium Value: A Panel Smooth Transition Error Correction Modelling. *Working Papers 23*. CEPII Research Center.
- Collins S.M. (1996), On Becoming More Flexible: Exchange Rate Regimes in Latin America and the Caribbean, *Journal of Development Economics*; 38-117 ,(1)51.
- Coudert, V., C. Couharde and V. Mignon (2015), On the Impact of Volatility on the Real Exchange Rate – Terms of Trade Nexus: Revisiting Commodity Currencies. *Journal of International Money and Finance*, 127-110 ,58
- Coulibaly, I., and B. Gninafon (2013), Optimality of a Monetary Union: New Evidence from Exchange Rate Misalignments in West Africa. *Economic Modeling*, 482-463 ,32
- Dubas, J. M. (2009), The Importance of the Exchange Rate Regime in Limiting Misalignment. *World Development*, 1622-1612 ,(10)37

- Edwards, S (1989), Exchange Rate Misalignment in Developing Countries, World Bank Occasional Paper 2, Baltimore MD: The Johns Hopkins University Press.
- Edwards, S and L. Ahmed (1986), Economic Adjustment and Real Exchange Rates in Developing Countries, Chicago University Press
- Egert, B. and A. L. Revil (2003). Estimating the Fundamental Equilibrium Exchange Rate of Central and Eastern European Countries the EMU Enlargement Perspective. CEPII Working Paper, 05.
- Elbadawi, I. A., L., Kaltani and R. Soto (2012), Aid, Real Exchange Rate Misalignment, and Economic Growth in Sub-Saharan Africa, World Development, 4)40), pp 700-681.
- Essien Sunday N., Stephen O. U. Uyaebo and Babatunde S. Omotosho (2017), Exchange Rate Misalignment under Different Exchange Rate Regimes in Nigeria, CBN Journal of Applied Statistics, 21-1 ,(1)8
- Fidora, Michael, Claire Giordano and Martin Schmitz (2017), Real exchange rate misalignments in the euro area, European Central Bank Working Paper Series, NO. 2018
- Frait, J., L. Komarek and M. Melecky (2006), The Real Exchange Rate Misalignment in the Five Central European Countries, Economic Research Papers 269632, University of Warwick - Department of Economics.
- Ghura, D., & Grennes, T.J. (1993). The real exchange rate and macroeconomic performance in Sub-Saharan Africa. Journal of Development Economics, 174-155,(1)42
- Hansen, J., & Roeger, W. (2000). Estimating the real equilibrium exchange rates” Economic Papers, No. 144
- Hemmati, Mahdi, Ebrahim Hadian, Ali Hussein Samadi and Ahmad Sadraei Javaheri (2023), The Impact of Economic Sanctions on Real Exchange Rate Misalignment in Iran, Iranian Journal of Economic Studies, 1)11)
- Holtmøller, O. and S. Mallick (2012), Exchange Rate Regime, Real Misalignment and Currency Crises, Economic Modeling, 14-5 ,34
- Hossfeld, O. (2010). Equilibrium real effective exchange rates and real exchange rate misalignments: Time series vs. panel estimates. FIW

Working Paper, No. 65

- Ibrahim, W. (2013). Equilibrium real exchange rate and capital flows in Nigeria (2011-1960). *Arabian Journal of Business and Management Review (Oman Chapter)*, 20 ,(10)2.
- Jian, Lu (2007), Empirical study on the Influence on the RMB Exchange Rate Misalignment on China's Export-Based on the Perspective of Dualistic Economic Structure, *Frontiers of Economics in China*, 236-224 ,(2)2.
- Kemme, D. M. and S. Roy (2006), Real Exchange Rate to Crisis? *Economic Systems*, 230 -207 ,30
- Kiptui, M. C. and L. Ndirangu (2015), Determinants of Equilibrium Real Exchange Rate and its Misalignment in Kenya: A Behavioral Equilibrium Exchange Rate Approach, *MPRA Paper*, 15-1 ,70542
- Lee, J., G., Milesi-Ferretti, J. Ostry, A. Prati and L. Ricci (2008), Exchange Rate Assessments: CGER Methodologies. *IMF Occasional Paper*, 261, retrieved from <https://www.imf.org/external/nft/op/261.pdf>
- MacDonald, R. (1997), What Determine Real Exchange Rates? The Long and Short of It. *IMF Working Paper*, 21, Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9721.pdf>.
- Masoumi, Esmat and Amir Mansour Tehranchian (2015), The Impact of Exchange Rate Misalignment on the Persistence of Inflation in Iran, *Journal of Money and Economy*, 68-45 ,(2)10.
- Melecky, M. and Komarek, L. (2007), The Behavioral Equilibrium Exchange Rate of the Czech Koruna, *Transition Studies Review* 121-105 ,14.
- Montiel, P. (1999), Determinants of the Long-Run Equilibrium Real Exchange Rate: An Analytical Model. Hinkle, L., Montiel, P. (Eds.), *Exchange Rate Misalignment: Concepts and Measurement for Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Mozayani, Amir H. and Sanaz Parvizi (2016), Exchange Rate Misalignment in Oil Exporting Countries (OPEC): Focusing on Iran, *Iranian Economic Review*, 276-261 ,(2)20
- Omotosho, B. S. (2015). Is real exchange rate misalignment a leading indicator of currency crises in Nigeria? *CBN Journal of Applied Statistics*,

- 179-153 ,(1)6.
- Oreiro, J. L.; Basilio, A. C., & Souza, J. G. (2014). Effects of overvaluation and exchange rate volatility over industrial investment: empirical evidence and economic policy proposals for Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 369-347 ,(3)34.
- Oscar, K. (2012), Estimating the Real Exchange Rate Misalignment: case of Gabon, <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/39625/> MPRA Paper No. 39625, posted 24 Jun 02:42 2012 UTC
- Rodrik, D. (2008), The real exchange rate and economic growth, *Brookings Papers on Economic Activity*, 439-365 ,2 ,39.
- Saadaoui, Jamel, Jacques Mazier & Nabil Aflouk (2013) On the determinants of exchange rate misalignments, *Applied Economics Letters*, ,20:18 1610-1608, DOI: 13504851.2013.829189/10.1080
- Salto, M., and A. Turrini (2010). Comparing Alternative Methodologies for Real Exchange Rate Assessment. *European Economy Economic Papers* 427, European Commission. <https://data.europa.eu/doi/44608/10.2765>
- Schröder, M. (2013), Should Developing Countries Undervalue their Currencies? *Journal of Development Economics*, 151–140 ,105.
- Slimani, Slah and Ben Allem, Khawla (2019), Determinants of real exchange rate misalignment: An empirical analysis for MENA region, <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/91605/>, MPRA Paper No. 91605.
- Tayebi, S. K. (1996), *Econometric Modeling of Import Demand in Developing Countries: The Case of Iran*, PhD Dissertation, Department of Economics, University of Wollongong, NSW, Australia
- Terra, C. and F. Valladares (2010), Real Exchange Rate Misalignment. *International Review of Economics and Finance*, 144-119 ,19
- Zhang, Z. (2001), Real Exchange Rate Misalignment in China: An Empirical Investigation, *Journal of Comparative Economics*, 94-80 ,29.



چکیده

جمهوری اسلامی ایران نظامی است که در قالب الگوهای کلاسیک اقتصاد سیاسی، قابل دسته‌بندی نبوده و فهم منطق رفتار داخلی و خارجی آن در چارچوب‌های نظری متعارف با دشواری‌هایی روبه‌رو است. این پژوهش، به دنبال ارائه الگویی مفهومی در فهم ماهیت نظم سیاسی و محرک‌های رفتاری در جمهوری اسلامی است و این الگوی مفهومی را ذیل سنت نظری اقتصاد سیاسی جستجو می‌کند. بالاتکلیفی در روابط بنیادین میان نهادهای دولت، بازار و جامعه مدنی، نظم اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی را به شکلی سامان داده است که در عین ناسازگاری با انواع نظم‌های کلاسیک لیبرالیستی، سوسیالیستی، فاشیستی و کمونیستی، عناصری از هر یک از این نظم‌ها را در خود دارد. این بالاتکلیفی، ریشه در حضور هم‌زمان دو مبنای فلسفی متعارض در باب چیستی و کارکردهای دولت دارد که در رویکردهای «اندامواره» و «ابزاری»، مفهوم‌پردازی می‌شوند و این دو مبنای فلسفی متعارض، در وجود هم‌زمان ساختارهای موازی و سلسله‌مراتبی از نقش‌های اجتماعی متعارض، تعیین یافته است. علاوه بر این، ماهیت رانتیر دولت در ایران به‌عنوان تغییری میانجی، امکان تعدیل و اصلاح در این نظم اقتصاد سیاسی را تضعیف نموده است. در این پژوهش، الگوی مفهومی مناسب در فهم این نظم اقتصاد سیاسی، در قالب سازه مفهومی «شبه سرمایه‌داری رانتیر» مفهوم‌پردازی شده است. داده‌های پژوهش از جنس داده‌های اسنادی هستند که در آن داده‌های متنی از طریق مطالعه کتابخانه‌ای و داده‌های آماری مبتنی بر جستجوی بر خط از بانک‌های داد جهانی گردآوری شده‌اند و در قالب تحلیل تبیینی به هدف تطبیق نظریه بر مورد، موضوع پردازش قرار گرفته‌اند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد، بالاتکلیفی در روابط نهادی میان دولت و بازار که ریشه در ترکیب دو فلسفه متعارض در خصوص چیستی و نقش این نهادها دارد، در کنار تأثیر میانجی ماهیت رانتیر دولت بر این بالاتکلیفی ساختاری، به کژکارکردی نهادهای دولت و بازار در جمهوری اسلامی ایران منجر شده است و اقتضائات این کژکارکردی، در تمامی زیرشاخص‌های الگوی حکمرانی، پیامدهای خاص خود را داشته است.

واژگان کلیدی: اقتصاد سیاسی، دولت اندامواره، دولت ابزاری، دولت رانتیر، شبه سرمایه‌داری رانتیر

۱- مقدمه

یکی از دلمشغولی‌های عالمان سیاست از گذشته تا به اکنون، دسته‌بندی انواع حکومت و نظم سیاسی بوده است. این دسته‌بندی‌ها، بنیانی بوده‌اند برای فهم ماهیت و علل تکثر و تعدد در رفتار سیاسی جوامع مختلف به‌گونه‌ای که متکی بر آن، بتوان تیبینی از تفاوت‌ها ارائه کرد. به عبارت دیگر، ارزیابی سیاست بر اساس این دسته‌بندی‌ها، به شکلی مقایسه‌ای میسر شده و انباشت دانش حول هر یک از این دسته‌ها امکان‌پذیر گشته است. ادبیات چشمگیری در این زمینه ذیل سیاست تطبیقی و با مفهوم‌سازی از وجوه مختلف امر سیاسی تولید شده است که مرجعی برای تحلیل‌ها نزد محققین این حوزه به حساب می‌آید. اما کدام‌یک از این دسته‌بندی‌ها فهم یا تبیین معتبرتری در تحلیل رفتار جمهوری اسلامی ایران ارائه می‌دهند؟ بسیاری از محققین جمهوری اسلامی را کمابیش قابل دسته‌بندی در انواع کلاسیک و در قالب‌های دوگانه اقتدارگرا/دموکراتیک، دینی/اسکولار، جمع‌گرا/فردگرا و از این دست می‌دانند و معتقدند رفتار سیاسی آن را می‌توان بر اساس گونه‌شناسی‌های متعارف تبیین کرد. در مقابل، برخی دیگر جمهوری اسلامی را یک گونه‌منحصربه‌فرد و خاص می‌دانند که در گونه‌شناسی‌های معمول نمی‌گنجد و خاص بوده‌گی آن متناسب با فهم منطق درونی‌اش است و نه تبیین مبتنی بر تعمیم‌های بیرونی. اما هر دو تعبیر در عین اعتبار نسبی مشمول خطاهایی شناختی هستند. تعبیر اول با ارجاع به شباهت‌های این نظم سیاسی با سایر گونه‌ها، بر تعمیم و تبیین متکی است و تعبیر دوم با تمرکز بر تفاوت‌ها بر فهم و تفسیر منطق درونی پای می‌فشارد. با توجه به تأخر دولت‌سازی مدرن و در حال گذار بودن جامعه ایران و نیز وضعیت پسا انقلابی، کمابیش اصرار بر تفاوت، رویکردی قابل پذیرش و توجیه است؛ اما در مقابل، با توجه به شباهت‌های بسیار در کنش سیاسی نوع بشر در جوامع گوناگون، فارغ از تفاوت‌های فرهنگی و انباشت دانش سیاسی حاصل از قرن‌ها تجربه زیسته ماهیتاً متنوع جوامع، اعتقاد به وجود قواعد باثبات و قابل تعمیم نیز ادعایی معتبر است. این امر آنجا اهمیت بیشتر خود را نشان می‌دهد که تأکید بر خاص‌گرایی مانع تولید دانش انباشتی شده و اقتصاد سیاسی را به‌عنوان یک علم، ناتوان از پیش‌بینی، تجویز و برنامه‌ریزی کرده و دستاوردهای آن را فاقد نتایج کاربردی می‌سازد. بنابراین پی گرفتن رویکردی ترکیبی در این زمینه دارای مزیت خواهد بود.

الگوی نظری مناسب در این خصوص، می‌بایست بتواند از وضعیت موجود و رفتار سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تحلیل معتبری ارائه کند و به‌عبارت‌دیگر، می‌بایست بتواند کلیدی در فهم مسئله اساسی آن به‌پیش نهد؛ یعنی بگوید چرا وضعیت موجود چنین است که هست. پس الگوی تحلیلی معتبر می‌بایست هم متوجه وضعیت موجود و عوامل بر سازنده آن باشد و هم متوجه ابر مسئله یا بنیادین‌ترین معضلی که مبنای وضعیت موجود است. جمهوری اسلامی ایران بنا بر شواهد آماری در مقایسه با سایر دولت‌های هم‌وزن خود، هم از سوی موافقان آن و هم از نگاه مخالفانش در وضعیت مطلوبی ارزیابی نمی‌شود. مبتنی بر آخرین گزارش موسسه «لگاتوم» که سالانه وضعیت توسعه و رفاه کشورهای جهان را ارزیابی و گزارش می‌کند، ایران در میان ۱۶۷ کشور جهان در سال ۲۰۲۱ در رتبه ۱۲۳ در رتبه‌بندی رفاه قرار

داشته و جایگاهش در زیر شاخص‌های امنیت و ایمنی در رتبه ۱۳۱، آزادی‌های فردی رتبه ۱۶۵، حکومت‌گری رتبه ۱۴۵، بازبودگی اقتصادی رتبه ۱۳۲، شرایط کسب‌وکار رتبه ۱۵۲، کیفیت اقتصاد رتبه ۱۳۸ و شاخص محیط‌زیست رتبه ۱۵۶ بوده است. به عبارت دیگر در مجموع، در عمده زیر شاخص‌ها به جز شاخص‌های آموزش و سلامت، کمابیش در میان ۱۶۷ کشور جهان در ربع آخر رتبه‌بندی‌ها جای داشته است. از سوی دیگر، این تلقی عمومی نزد برخی از متخصصین و نخبگان شکل گرفته است که مسائل و مشکلات اساسی در این نظم سیاسی هیچ‌گاه به معنای واقعی حل نمی‌شوند؛ بلکه به شکلی مزمّن تداوم یافته، انباشته شده و نظم سیاسی در همزیستی با آن‌ها تطبیق می‌یابد. «محمد فاضلی» در فصل اول کتاب «ایران بر لبه تیغ؛ گفتارهایی جامعه‌شناختی، ذیل حوزه دولت پژوهی» با عنوان «اصلاح‌جویی: تعدیل مسئله‌های بدخیم» می‌نویسد: «جامعه مسائل حل نشده؛ جامعه‌ای که در آن مشکلات به نحو رضایت‌بخش موضوع، رسیدگی یا تعدیل قرار نمی‌گیرند و هر دردی بر دردهای دیگر، بار می‌شود و چنان شبی در فضای اجتماعی باقی می‌ماند، به صورتی که حافظه جمعی آن را به مثابه زخمی رویار همواره به یاد می‌آورد، بدون اینکه التیام دهد. مسائل جامعه ایران بدخیم شده است» (فاضلی، ۱۳۹۹: ۱۸).

این پژوهش ضمن ارائه یک الگوی نظری برای شناخت رفتار سیاسی جمهوری اسلامی ایران به گونه‌ای که بتواند از چپستی و چرایی وضعیت نامطلوب و نیز علل ناکامی یا ناتوانی نظم سیاسی موجود در حل مسائل بنیادین یا به تعبیر این پژوهش «آبر مسئله» آن، تحلیلی پذیرفتنی ارائه کند تلاش دارد تبعات رفتار در قالب چنین الگویی را در حکمرانی موضوع ارزیابی قرار دهد. پاسخ به این دغدغه محوری را می‌توان از منظری مختلف جستجو کرد؛ اما در این پژوهش تلاش شده است از پنجره‌ای که اقتصاد سیاسی به تحلیل پدیدارهای اجتماعی می‌گشاید به هستی این نظم سیاسی نگریسته شود.

۲- اقتصاد سیاسی

علم اقتصاد، نخست به علم اقتصاد سیاسی معروف بوده است. ظاهراً اولین فردی که این اصطلاح را به کار برده است، نویسنده‌ای «مرکانتلیست» در قرن هفدهم میلادی به نام «دواتویل» باشد. در ادامه «جان استوارت میل» در سال ۱۷۶۴ کتابی با عنوان «تحقیق در اصول اقتصاد سیاسی» نگاشت و از آن پس اقتصاددانان کلاسیک از این لفظ برای معرفی علم اقتصاد استفاده کردند (حاجی یوسفی، ۲۴، ۲۳: ۱۳۸۸). «آدام اسمیت» هم در کتاب «ثروت ملل» بارها از لفظ اقتصاد سیاسی برای توضیح شاخه‌ای از اقتصاد که در آن به عملکرد دولت در حوزه عمومی پرداخته می‌شود، استفاده کرد (اسمیت، ۳: ۱۳۵۷).

اما در قرن نوزدهم، تخصصی سازی علوم اجتماعی، اقتصاد سیاسی را به عنوان یک شاخه علمی تا حدودی حاشیه‌ای کرد. مخالفان عمدتاً چپ‌گیش این فرایند، شکل‌گیری دانش اقتصاد به مثابه یک «علم»^۲ را تلاشی از سوی منتفعان نظام سرمایه‌داری می‌دانند که با این

1. De Watteville
2. Science

اقدام، ظرفیت‌های انتقادی را از اقتصاد سیاسی سلب کردند؛ چراکه رویکرد علمی به اقتصاد، وضع موجود را وضعیتی طبیعی و هرگونه مخالفت با قواعد آن را مقاومت در مقابل قوانین علمی تصویر می‌کند. به هر روی، علم اقتصاد کلاسیک در قرن نوزدهم داعیه نمایندگی رویکرد جریان اصلی را در اقتصاد یافت و رویکردهای انتقادی در قالب عباراتی چون «اقتصاد اجتماعی» یا «اقتصاد مارکسیستی» شناخته شدند. اما از آنجا که ماهیتاً پدیده‌های اجتماعی کلیت‌هایی یکپارچه هستند و تفکیک‌های انتزاعی به‌نوعی به نفی وجود پیوندهای وثیق میان ابعاد گوناگون پدیده‌ها می‌انجامد، با گسترش شاخه‌های میان‌رشته‌ای در قرن بیستم، اقتصاد سیاسی به‌عنوان یک میان‌رشته‌ای مهم و تأثیرگذار مجدداً احیا شد.

از منظر اقتصاد سیاسی، هیچ سیاستی نیست که اقتصادی و هیچ اقتصادی نیست که سیاسی نباشد. اما هر رهیافت نظری ممکن است سیاست و اقتصاد و ادغام این دو را در «اقتصاد سیاسی» به روش‌های مختلف تعریف کند (هتنه؛ ۵: ۱۳۸۴). در تعبیری کلی، اقتصاد سیاسی روشی برای ترکیب سیاست و اقتصاد به‌وسیلهٔ تحلیل ساختاری تأثیر دولت - هر نوع اقتدار سیاسی - بر روی بازار و متقابلاً نیروهای بازار بر روی دولت است (استرنج، ۱۳-۱۴: ۱۹۸۸). اقتصاد، علم چگونگی پیگیری «رفاه پیشرفت» توسط «فرد» انسانی از طریق نهاد یا مکانیسم «بازار» است و سیاست نیز، علم چگونگی پیگیری «عدالت» توسط «جمع»‌های انسانی از طریق نهاد «دولت». علم اقتصاد را می‌توان تلاشی برای به دست آوردن استانداردهای ممکن از منابع مادی موجود در زندگی تعریف کرد که هدف اصلی آن پیشرفت در سه بعد کارآمدی، رشد و ثبات است. در سوی دیگر، علم سیاست در تلاش برای حمایت از حقوق جمعی یا همان عدالت در ابعاد آزادی فردی، برابری در توزیع منافع و هزینه‌ها و نظم اجتماعی است. از آنجا که این تقسیم‌بندی‌ها ماهیتاً انتزاعی بوده و در واقعیت، سیاست و اقتصاد درهم‌تنیده هستند و نمی‌توان عملاً پیشرفت و عدالت را از یکدیگر تفکیک کرد، اقتصاد سیاسی رویکردی میان‌رشته‌ای است که به مطالعه حوزه‌های درهم‌تنیدگی اقتصاد و سیاست می‌پردازد. اقتصاد سیاسی متوجه نسبت میان رفاه با عدالت، کنش فردی با کنش جمعی و البته مهم‌تر از همه ارتباط میان نهاد دولت و نهاد بازار است (کلارک؛ ۳۲-۳۳: ۱۳۸۹). «جامعهٔ مدنی» نهادی است که در آن «کنش فردی» به هدف «آزادی» با «کنش جمعی» پیوند می‌خورد تا فرد انسانی بتواند از طریق نمایندگی، مطالبات سطح خرد را به سیاست‌ها در سطح کلان ترجمه نماید و متقابلاً مانع از تضییع حقوق فرد در سطح خرد متاثر از اقتضائات سطح کلان شود.

۳- جمهوری اسلامی در گونه‌شناسی نظام‌ها از منظر اقتصاد سیاسی

نهاد یا به تعبیر برساخت‌گرایانه، ساختار معنایی، مجموعه‌ای از اصول، قواعد، هنجارها و رویه‌هایی است که رفتار معنادار را در بین‌الذهان کارگزاران اجتماعی تعریف می‌کند. در طول تاریخ حیات بشر، نهادها امکان زیست اجتماعی و همکاری در گروه‌های بزرگ انسانی را فراهم کرده‌اند و به‌نوعی توانایی در نهادسازی مبتنی بر کاربرد خاص زبان، وجه تمایز و عامل برتری انسان خردمند از سایر گونه‌های زیستی بوده است (نوح هراری، ۴۵-۴۶: ۱۳۹۶). نهاد‌های

مختلفی در طول تاریخ حیات بشر، معنای حیات اجتماعی را برای انسان بر ساخته‌اند و به روابط انسانی سامان داده‌اند. این نهادها از خانواده، دین و دولت گرفته تا پول و بازار همگی کارویژه‌های خود را در انطباق با مقتضیات زیست بشری داشته و در بستر تحولات تاریخی خود را با اقتضائات جدید تطبیق داده‌اند.

اما در هستی‌شناسی حیات مدرن، نقش سه نهاد بنیادین از بقیه مهم‌تر بوده است و اقتصاد سیاسی در سطح کلان متوجه تعامل میان این سه نهاد اصلی در حیات اجتماعی است: جامعه مدنی، دولت و بازار. «جامعه مدنی»، «دولت» و «بازار» سه نهاد اجتماعی کلیدی در حیات جمعی انسان‌ها هستند که همواره با یکدیگر در تعاملی پیچیده و چرخه‌ای به سر می‌برند. اقتصاد سیاسی در تفسیری مضیق، صرفاً متوجه ارتباط نهادهای دولت و بازار و در تفسیری موسع، در بردارنده تمامی ابعاد زیست اجتماعی و تعامل هر سه نهاد است.

دولت و بازار نهادهایی ماهیتاً تمامیت‌خواه هستند و جامعه همواره ناگزیر از کنترل آن‌ها توسط یکدیگر است؛ به طوری که هم از نهاد دولت برای کنترل بازار استفاده می‌کند تا نفع پرستی فردی، خیر عمومی و عدالت را بیش از اندازه مخدوش نکند و هم از بازار برای کنترل دولت استفاده می‌کند تا اقتدار سیاسی به بهانه خیر عمومی و عدالت، حقوق و آزادی‌های فردی را ضایع نماید. برتری چرخه‌ای هر یک از این نهادها بیانگر تفوق نگرشی خاص در اقتصاد سیاسی است؛ در سوسیالیسم، جامعه مدنی، دولت را وادار می‌کند که بازار را به نفع خیر عمومی به خدمت گیرد؛ در فاشیسم، دولت، جامعه مدنی را به نفع خیر ائتلافی دولت و بازار کنترل و سرکوب می‌کند، و در لیبرالیسم، ائتلاف بازار و جامعه مدنی، با هدایت و مهار دولت، خیر خصوصی را به خیر عمومی پیوند می‌دهد. در انواعی رادیکال نیز این نهادها تلاش در انحلال یکدیگر دارند؛ در کمونیسم، دولت تلاش می‌کند بازار را در درون خود هضم کرده و آنرا از هستی اجتماعی حذف کند و در نئولیبرالیسم نیز بازار می‌کوشد نقش دولت را به ابزاری حداقلی در حمایت از بازار فرو کاهد.

در هر یک از این گونه‌ها، نوعی اجماع کلان در درون بلوکی هژمونیک - مجموعه‌ای از نیروها که از پیوند میان ارزش‌ها و قواعد معنایی با منابع مادی حمایت و آنرا تثبیت می‌کنند - در خصوص صحت و اعتبار یا ترجیح برخی ارزش‌ها شکل می‌گیرد که در ساختارها تجلی می‌یابد. در یک نظم سیاسی فاشیستی یا کمونیستی جایی برای ارزش‌های لیبرالی وجود ندارد. در یک نظم سیاسی لیبرالی نیز شاید بتوان انتظار چرخش از لیبرالیسم دولت-رفاهی به نئولیبرالیسم داشت؛ اما درون این نظم سیاسی باورمندان و متعهدان به کمونیسم در سلسله مراتب اقتدار جایی نمی‌یابند و دسترسی آن‌ها به منابع به واسطه ساختارها عملاً مسدود می‌شود. این به معنی اجماع در خصوص بنیادهای فلسفی است. اجماعی که سیاست‌گذاری اقتصادی در داخل و خارج را تابعی از خود نموده و به آن شکل می‌دهد. در جدول (۱) نسبت نهادهای دولت، بازار و جامعه مدنی در انواع نظم‌های اقتصاد سیاسی متعارف به تفکیک ارائه شده است:

جدول (۱): رابطه نهادهای دولت، بازار و جامعه مدنی در انواع نظم‌های اقتصاد سیاسی

نظم اقتصاد سیاسی	روابط نهادهای سه گانه
لیبرالیسم	هدایت دولت توسط بازار و جامعه مدنی
سوسیالیسم	کنترل بازار توسط جامعه مدنی با ابزار دولت
فاشیسم	کنترل و سرکوب جامعه مدنی توسط ائتلاف دولت و بخش هایی از بازار
کمونیسم	حذف بازار و جامعه مدنی توسط دولت
نئولیبرالیسم	تحدید جامعه مدنی و دولت توسط بازار

اما جمهوری اسلامی کدام یک از این‌ها است؟ در گونه شناسی نظام‌های سیاسی، جمهوری اسلامی در کدام دسته قرار می‌گیرد؟ به داوری نگارنده تحلیل مبانی گفتمان‌های مسلط و نیز شواهد عملی و سیاست‌گذاری‌های کلان نشان می‌دهد جمهوری اسلامی در عین اینکه هیچ یک از این گونه‌های کلاسیک نیست ترکیبی از همه آن‌ها نیز هست. این باتکلیفی در رابطه نهادهای دولت، جامعه و بازار در جمهوری اسلامی به نوعی ریشه در مبانی فلسفی در خصوص بنیادی‌ترین ضرورت‌های هستی نهادی دارد. این مبنای فلسفی، ذیل پرششی بنیادین در سیاست در خصوص فلسفه وجودی انسان و دولت نهفته است که به دو شکل بنیادین از دولت شکل داده است. در موضوع گونه‌شناسی رویکردها به دولت مبتنی بر فلسفه وجودی، دو دسته کلی را می‌توان از یکدیگر تفکیک کرد: دولت اندامواره و دولت ابزاری.

دولت اندامواره^۱ (ارگانیک)

به‌طور کلی دو دسته نظریه درباره دولت، منشأ، ماهیت و کارکرد آن مطرح شده است. یکی نظریه دولت به‌عنوان پدیده‌ای انداموار و دوم نظریه دولت به‌عنوان پدیده‌ای ابزارگونه و ساختگی. از این دیدگاه به سخن درست‌تر، دولت همانند ارگانسیم نیست، بلکه خود موجود اندامواره پیچیده‌ای است (بشیریه؛ ۸۰: ۱۳۸۱). در رویکرد اندامواره یا ارگانیک به دولت، فرض بر این است که فرد، موجودیت، معنا و هویت خود را از جمع می‌گیرد. از این منظر فرد، همواره در جمع زیسته است و خارج از آن نه فردیتی داشته است و نه هویتی. این جمع، صرفاً یک انتزاع نیست؛ بلکه کلیتی دارای هستی مستقل است که وجود فردی در پیوند با آن معنا می‌یابد. افراد در جامعه اجزای یک ارگانسیم کلان، زنده و یکپارچه‌ای هستند که ما آن را در اینجا «دولت» می‌نامیم. وجود افراد تا زمانی معنا دارد که در پیوندی زنده با این اندام بزرگ قرار دارند و در نبود چنین پیوندی آن‌ها دیگر موجودیتی نخواهند داشت؛ مانند انگشتی که تا زمانی که به دست متصل است و در راستای اراده کلیت اندام عمل می‌کند، زنده است و در انفصال از بدن موجودیتی ندارد. از این منظر، دولت نهادی نیست که روزی به‌واسطه تصمیم آحاد انسانی و برای کارویژه‌ای مشخص تأسیس شده باشد، دولت پدیده‌ای ازلی است و انسان، خارج از دولت اساساً انسان نبوده است؛

1. Organic

البته اینجا منظور از دولت در معنای مدرن آن نیست؛ بلکه کلیتی هم‌پارچه از جمعی انسانی و دارای سلسله‌مراتب اقتدار است که انواع گوناگونی پیش از الگوی دولت مدرن و ستفالیایی داشته است. دولت، ارجاع به تمامی انواع سلسله‌مراتب اقتدار سیاسی در همه اجتماعات بشری در طول تاریخ دارد که انواع گوناگونی از اقتدار سیاسی پراکنده در نظام‌های قبیله‌ای، اقتدارهای سیاسی متمرکز و کوتاه‌دامنه در دولت‌شهرها و اقتدارهای سیاسی متمرکز و بلنددامنه در امپراتوری‌ها و نیز اقتدارهای سیاسی نظام‌مند را در دولت‌های مدرن شامل می‌شود. دولت موجودیتی ازلی-ابدی است و رستگاری انسان نیز درون دولت و در فرایندی تاریخی تحقق خواهد یافت و این رستگاری بسیار فراتر از رفاه و آزادی‌ای است که در تعابیر ابزاری از آن سخن گفته می‌شود. از این منظر، این دولت نیست که در خدمت فرد است، بلکه این فرد است که سعادتش در خدمت به دولت رقم می‌خورد.

گذشته از ریشه‌های کهن این اندیشه که مشخصاً در «افلاطون و افلاطونی‌ها»^۱ نمود یافته، نماینده این اندیشه در دوران مدرن، «هگل» است که متأثر از او، می‌توان فاشیسم را نماینده هگلی‌های راست‌گیش و کمونیسم را نماینده هگلی‌های چپ‌گیش دانست (داستان فلسفه، ۱۵۹:۱۳۸۸)؛ در هر دو نمونه فرد و نیازهای فردی در قیاس با دولت و مقتضیات آن در فرع قرار می‌گیرند. از نظر هگل فقط هنگامی که فرد در جامعه‌ای منسجم (اندامواره و ارگانیک) جذب می‌شود، امکان تحقق و اثبات وجود خویش را می‌یابد و تا وقتی که فرد خودمحور باشد، تحقق این امر ناممکن است (داستان فلسفه؛ ۱۶۳:۱۳۸۸).

هگل دولت را سنتزی از خانواده و جامعه مدنی می‌داند، برای دولت قائل به وجود یک «روح» است و آن را موجودیتی مستقل و کلیتی هم‌پارچه در نظر دارد. از نظر او «دولت برترین نمود روح روی زمین است؛ ابزاری مکانیکی برای دستیابی افراد به اموری مثل شادی و سعادت و آسایش صرف نیست؛ بلکه فی‌نفسه هدف است؛ مظهر خود حقیقی فرد است. یعنی در حکم تنی واحد است که خود اجزای خویش را ایجاد می‌کند، به‌طوری که زندگی کل آن، در زندگی همه اجزایش نمایان می‌شود؛ سازمان و فعلیت زندگی اخلاقی است؛ عقلانی‌ترین موجود عقلانی است که بین منافع فردی و جمعی توازن برقرار می‌کند و در نتیجه کارویژه‌اش کلیت است» (هگل؛ ۲۸۳:۱۹۷۳ به نقل از عابدی اردکانی، ۲۵۹:۱۳۹۸). از نظر هگل، انسان کل هستی خویش را مدیون دولت و وضعیتی آرمانی است که وی در پایان تاریخ تصویر می‌کند، وضعیتی که در جامعه یک‌پارچه و منسجم هر یک از افراد آن عضوی فعال و هماهنگ با کل جامعه است و آزادانه در خدمت منافع یک کلیت بسیار بزرگ‌تر از خود، فعالیت می‌کند (داستان فلسفه، ۱۶۱:۱۳۸۸). بنابراین، اگر ما دولت را چنان در نظر آوریم که گویا ابزاری در جهت تأمین امنیت و رفاه افراد است و کارکرد پیشرفت و بسط آگاهی، عقل و آزادی انسانی دولت (کارکرد اندامواری) را نادیده بگیریم، عقلانیت دولت را درک نخواهیم کرد (پاتن^۲؛ ۱۷۶:۱۹۹۹).

۱. اگرچه ارسطو نیز رابطه فرد و دولت را به رابطه عضو با بدن تعبیر می‌کند (بشیریه؛ ۸۰:۱۳۸۱) اما به داوری نگارنده این تعبیر بیش از آنکه ساختارگرایانه باشد، کارکردگرایانه است و نمی‌توان ارسطو را مشخصاً ذیل رویکرد اندامواره به دولت مورد شناسایی قرار داد.

از نگاه هگل میان نهادهای دین و اخلاق با دولت نیز پیوندی وثیق وجود دارد و از این رو، نمی‌توان کارکرد دولت را در محدوده تولید کالای عمومی دانست. عبادت‌ترکیبی از اعمال و مناسک و باورها است و انجام آن مستلزم اموال و دارایی و مواردی از این دست است که در درون دولت فراهم می‌آید. افزون بر این، افراد درون دولت خودشان را وقف خدمت به جامعه می‌کنند و از این طریق رابطه میان دولت و جماعت دینی مستحکم‌تر خواهد شد. در این صورت، دولت یاری رساندن به جماعت دینی و تأمین نیازها و حفاظت از آن‌ها را که به پیشبرد اهداف دینی منجر خواهد شد، وظیفه قانونی خود می‌داند. از سوی دیگر، دولت خود می‌داند که دین عنصری است که موجبات وحدت و استقلال دولت را در ژرف‌ترین سطح آن فراهم می‌آورد. بنابراین، جا دارد که از همه اتباع خود بخواهد که به این جماعت دینی تعلق یابند (هگل، ۱۹۹۱، بند ۲۷۰؛ به نقل از مهرنیا؛ ۱۳۹۰). هگل معتقد است که خودآگاهی، آزادی ذاتی خود را از دولت می‌گیرد؛ به بیان دیگر، دولت عبارت است از فعلیت یافتن اراده ذاتی و رسیدن آن به عقلانیت در خود و برای خود. پس عضویت در دولت امری کاملاً اختیاری است و تنها با عضویت در آن است که فرد از عینیت، حقیقت و زندگی اخلاق‌گرایانه برخوردار می‌شود (هگل، ۱۹۹۱، بند ۲۵۸؛ به نقل از مهرنیا، ۱۳۹۰).

در مجموع، هگل از یک‌سو برای دولت، روح و موجودیتی هم‌پارچه و مستقل از فرد قائل است که به افراد معنا و هویت می‌بخشد و از دیگر سو، کارکردهای دولت را فراتر از رفع نیازها و تضمین آزادی‌های فردی دانسته و برای آن رسالتی دینی و اخلاقی مدنظر دارد؛ پس نهایتاً این فرد است که در خدمت دولت است نه اینکه دولت، ابزاری در خدمت فرد باشد. نمونه‌های مدرن دولت‌های دینی نیز در همین دسته و ذیل رویکرد هگلی به نهاد دولت قرار می‌گیرند؛ چرا که در دولت دینی نیز، رستگاری فرد در گرو تبعیت و فداکاری برای کلیت بزرگ‌تر - جامعه دینی یا امت - است. از این منظر، رستگاری فرد به امری متعالی ارجاع دارد که بسیار فراتر از نیازهای مادی و آزادی‌های فردی دنیوی بوده که بدون وجود دولت امکان‌ناپذیر است. بخشی از فلسفه وجودی دولت جمهوری اسلامی آنجا که در بعد «اسلامیت» و دینی بودن دولت تجلی می‌یابد، به نوعی ناظر بر همین تعبیر است.

امام خمینی (ره) در خصوص ضرورت تشکیل حکومت اسلامی، فراتر از رفع نیازهای فردی تأکید بسیار داشته است. از نظر ایشان «تمام تشکیلاتی که در اسلام از صدر اسلام تا حالا بوده است، و تمام چیزهایی که انبیا از صدر خلقت تا حالا داشتند و اولیای اسلام تا آخر دارند، معنویات اسلام است، عرفان اسلام است، معرفت اسلام است، در رأس همه امور این معنویات واقع است. تشکیل حکومت برای همین است، البته اقامه عدل است، لکن غایت نهایی، معرفی خداست و عرفان اسلام» (صحیفه امام، جلد ۲۰، صفحه ۲۹۸) و اینکه «در دنیای امروز، که گفته می‌شود دنیای صنعت است، رهبران فکری می‌خواهند جامعه بشری را نظیر یک کارخانه بزرگ صنعتی اداره کنند؛ درحالی که جوامع از «انسان‌ها» تشکیل شده است که دارای بعد معنوی و روح عرفانی است و اسلام در کنار مقررات اجتماعی، اقتصادی و غیره به تربیت انسان بر اساس ایمان، به خدا تکیه می‌کند و در هدایت جامعه از این بعد بیشتر برای هدایت

انسان به طرف تعالی و سعادت عمل می‌کند.» (صحیفه امام، جلد ۵، صفحه ۴۱۰) ایشان در سخنرانی ۱۲ بهمن ۱۳۵۷ تصریح دارند: «ما علاوه بر اینکه زندگی مادی شما را می‌خواهیم مرفه بشود، زندگی معنوی شما را هم می‌خواهیم مرفه باشد. شما به معنویات احتیاج دارید. معنویات ما را بردند این‌ها. دل خوش نباشید که مسکن فقط می‌سازیم، آب و برق را مجانی می‌کنیم برای طبقه مستمند، اتوبوس را مجانی می‌کنیم برای طبقه مستمند، دل خوش به این مقدار نباشید. معنویات شما را، روحیات شما را عظمت می‌دهیم؛ شما را به مقام انسانیت می‌رسانیم» (صحیفه امام، جلد ۶، صفحه ۲۷۳). لذا دولت از منظر امام (ره) کارکردی فرا ابزاری داشته و در پیوندی وثیق با نهادهای دین و اخلاق قابل تعریف است. تعبیر مهدی بازرگان، نخست‌وزیر دولت موقت نیز ناظر بر همین تلقی از دولت دینی است که «من اسلام را برای ایران می‌خواستم و مرحوم امام (ره) ایران را برای اسلام» (بازرگان، ۱۱۱، ۱۳۶۳).

دولت ابزاری

در نظریه ابزاری، دولت محصول عمل ارادی انسان است؛ ابزاری است که انسان‌ها برای رسیدن به اهدافی خاص آن را ساخته‌اند. دولت نتیجه قرارداد اجتماعی برای تأمین چیزی است که طبیعت تأمین نکرده است (بشیریه؛ ۱۳۸۱:۸۱). در رویکرد ابزاری به دولت، هر کلیتی فراتر از فرد، چیزی جز یک انتزاع نیست. آنچه واقعیت دارد «فرد» است و جامعه نیز چیزی جز مجموعه‌ای از افراد نیست. از این منظر، دولت موجودیتی ازلی نبوده است؛ بلکه انسان‌ها روزی بنا بر یک انتخاب، در قالب قراردادی اجتماعی، دولت را با هدف انجام برخی کارویژه‌ها تأسیس کرده‌اند. دولت ابزار فرد برای ارائه برخی خدمات و تولید برخی کالاهاست که با «کالای عمومی» مفهوم‌پردازی می‌شود. اصحاب قرارداد اجتماعی متنوع‌اند؛ برخی مانند «تامس هابز» دولت را ابزار امنیت، برخی مانند «جان رالز» آن را ابزار تحقق عدالت و برخی نیز مانند «جان لاک» که نظریه ابزاری دولت بیشتر با او شناخته می‌شود، دولت را ابزار رفاه می‌دانند. اگرچه امثال هابز معتقدند صلاحیتی که مبتنی بر قرارداد اجتماعی به نهاد دولت داده شده است، باز پس‌گرفتنی نیست (داستان فلسفه، ۱۳۸۸:۷۹) اما اغلب اصحاب قرارداد اجتماعی و مشخصاً لاک معتقدند که دولت زمانی که در تحقق کارکردهایش ناتوان باشد، بی‌اعتبار بوده و حتی انقلاب علیه آن نیز دارای مشروعیت است (داستان فلسفه، ۱۳۸۸:۱۰۵). از این منظر، تنها فرد است که حیات واقعی دارد، نیاز، احساس و آرزو در موردش معنادار است، درد می‌کشد و لذت می‌برد و از همه مهم‌تر تنها یک‌بار فرصت زندگی کردن دارد؛ لذا هیچ قدرتی حق سلب چنین حقوق بنیادین و طبیعی را از وی با ارجاع به کلیت‌های انتزاعی همچون ملت، امت، جامعه و طبقه ندارد. بنیادی‌ترین و طبیعی‌ترین حق انسان، حق آزادی است و رویکرد دولت ابزاری بر این باور بنیادین استوار شده است. انسان آزادانه نهاد دولت را مبتنی بر قرارداد اجتماعی تأسیس کرد تا کارویژه‌هایی را در راستای بهبود شرایط زندگی برایش فراهم کند؛ لذا این دولت است که در خدمت فرد است و نه بالعکس و با هیچ استدلالی نمی‌توان این حق ذاتی را سلب کرد. در لیبرالیسم اقتصادی، دولت در حد یک نگهبان شب تعریف شده و حدودی از وظایف و اختیارات برایش موجه شمرده

می‌شود. دولت می‌بایست امنیت بازار را تأمین نماید، پول را تعریف و توزیع کند، تعهدات را تضمین کرده و از تقلب و سواری مجانی جلوگیری نماید و البته کالاهایی که تولید آن در بازار فاقد توجیه اقتصادی است، نظیر امنیت عمومی، بهداشت و سلامت عمومی و آموزش عمومی را به هزینه عمومی تأمین کرده و به شکلی برابر در اختیار آحاد جامعه قرار دهد. دولت متولی امر تولید «کالای عمومی» است؛ اما خود یک بازیگر بازاری نیست. آنجا که دولت پا را فراتر از این حدود و اختیارات قرار دهد عملاً حقوق و آزادی‌های فردی را موضوع تحدید قرار داده است. لیبرال دموکراسی‌ها تجلی تحقق رویکرد ابزاری به دولت هستند. از این منظر از یک‌سو، خدماتی که دولت به افراد جامعه ارائه می‌کند، ملاکی برای ارزیابی عملکرد آن و سنجش میزان تحقق کارویژه‌ها و فلسفه وجودی‌اش است و از دیگر سو با ارجاع به خدماتی که ارائه می‌کند نمی‌تواند حقوق مالکیت و آزادی‌های فردی را نقض نماید؛ بلکه همواره فرد، حقوق و آزادی‌های اوست که تقدم فلسفی داشته و به وجود دولت معنا می‌بخشد. کمابیش می‌توان آن بخش از ساختار جمهوری اسلامی را که ناظر بر دموکراتیک و مردمی بودن دولت (جمهوریت) است، به نوعی تجلی رویکرد ابزاری به دولت محسوب کرد.

در هر یک از رویکردهای اندامواره و ابزاری، مبتنی بر تعریفی که از انسان، نیازهای او و فلسفه وجودی نهادها ارائه می‌شود، نوع خاصی از روابط و تعاملات میان سه نهاد دولت، بازار و جامعه مدنی امکان‌پذیر می‌گردد. اما جمهوری اسلامی ترکیبی از هر دو فلسفه وجودی متعارض است و به همین دلیل است که در هیچ‌یک از گونه‌های کلاسیک لیبرالیسم (چپ و راست)، سوسیالیسم، فاشیسم و کمونیسم قابل دسته‌بندی نیست در عین اینکه در برخی از ویژگی‌ها با آن‌ها مشابه است.

جمهوری اسلامی ترکیبی از این دو بنیاد متضاد است. این دوگانگی فلسفی در ساختار توزیع منابع نیز تجلی و تعیین مادی یافته است. به عبارت دیگر، توأمان نهادها و سازمان‌هایی تجلی رویکرد اندامواره و نهادها و سازمان‌هایی دیگر به نمایندگی از رویکرد ابزاری به دولت، در درون نظم سیاسی موجودیت یافته‌اند. در گونه‌شناسی جریان‌های سیاسی نیز به روشنی این دوگانگی قابل مشاهده است. اصولگرایان کمابیش نماینده رویکرد اندامواره به دولت هستند؛ آن‌ها آرمان‌ها و اهداف دولت اسلامی را مرجح می‌دانند و نیازهای فردی را در فرع قرار می‌دهند. لذا از مفهوم عام و بسیط «مردم» به جای «جامعه» استفاده می‌کنند. جامعه مجموعه‌ای از افراد با منافع و گرایش و اراده‌های متنوع است که دارای حقوق برابر هستند و در قالب تشکلهای و از طریق نمایندگی، خواسته‌های متنوع خود را پیگیری می‌کنند. اما مردم دال بر کلیتی توده‌وار و یکدست است که در نگاهی خیره به سوژه سیاسی اصولگرا، آنی را که او می‌خواهد به‌عنوان ترجیحات خود، واگوبه می‌کند، او را تحسین می‌کند و حاضر به فداکاری برای او است. به عبارت دیگر، از این منظر «مردم» فاقد وجهت سوژگی یا فاقد حقوق جوهری است. از این‌رو، افرادی که مدعی سوژگی باشند یا از اصول و ارزش‌های اصول‌گرایانه منحرف شوند از دایره «مردم» خارج شده و به‌عنوان «دیگری» شناسایی و طرد می‌شوند.

اصلاح‌طلبان کمابیش نماینده رویکرد ابزاری به دولت محسوب می‌شوند. رویکرد ابزاری

به دولت که با حذف ناسیونالیسم مدرن ایرانی در سقوط دولت موقت از عرصه سیاسی ایران خارج شد، کمابیش با کارگزاران سازندگی در دولت هاشمی مجدداً به هستی سیاسی جمهوری اسلامی بازگشت. از آنجا که رویکرد ابزاری در بعد جمهورییت این نظم سیاسی نمود می‌یابد، این طیف عموماً برای دسترسی به منابع اقتدار نیازمند جلب آراء عمومی در انتخابات بوده و از این رو نسبت به ارائه خدمات و تحقق کارویژه‌های دولت، تعهد نسبی بیشتری دارد. اگرچه نمی‌توان مشخصاً و به شکلی ممیز این دو جریان را از یکدیگر تفکیک کرد. آنچه نمود عینی دارد هم‌نشینی این دو رویکرد متناقض در درون یک نظم سیاسی است که سبب هم‌زمانی تعقیب دو دسته اهداف متعارض گردیده است. این دو رویکرد در ساختار دولت - در معنای عام خود و در اینجا دال بر سلسله‌مراتب اقتداری که در سازمان‌دهی تجلی می‌یابد - نمود یافته و به‌طور هم‌زمان در رقابت با یکدیگر حضور داشته‌اند.

در رویکرد اندامواره، دولت با ارجاع به آرمان‌ها و اهدافی فرا بشری توجیه می‌شود و در رویکرد ابزاری با ارجاع به ضرورت کارویژه‌هایی که به آن متعهد است. به عبارت دیگر تعهد به «خیر عمومی» در اولی با ارجاع به اهداف و آرمان‌هایی متعالی و در دومی با ارجاع به خدمات و کالای عمومی معنا می‌یابد. این دوگانگی در تعیین انواع اهداف و الگوهای اقتصادی نمود یافته و به سلسله‌مراتبی از اقتدار نیز سامان داده است.

از منظر نهادی، هر ساختار ترکیبی از قواعد تکوینی، تنظیمی و هنجارها است که رفتار درست را تعریف و آن را از رفتار نادرست متمایز می‌کند و چگونگی کاربرد قواعد توسط کارگزاران، سطوح متفاوتی از دسترسی به منابع تخصیصی و اقتداری را برای آن‌ها ممکن می‌سازد (حداد؛ ۱۴۰۰:۳۸). حضور دو ساختار متناقض، هم‌زمان در درون یک نظم سیاسی به معنای حضور دو سلسله‌مراتب اقتدار موازی است. متنعمان از هر ساختار که سطحی از منابع را در اختیار دارند و به‌واسطه آن منزلت بالاتری نیز در سلسله‌مراتب اقتدار کسب کرده‌اند، در مقابل تغییر قواعد ساختاری که مشخصاً جایگاه آنان را متزلزل می‌کند مقاومت می‌نمایند. تقابل این دو ساختار رقیب را می‌توان در تداخل‌های کارکردی یا خروجی‌های دوگانه در سیاست‌گذاری‌های کلان داخلی و خارجی مشاهده کرد. در داخل، اهداف اقتصادی متعارضی تعقیب می‌شود: سیاست طفیلی‌پروری و بارانه‌دهی در کنار خصوصی‌سازی بی‌ضابطه و لجام‌گسیخته، هم‌زمانی یا تناوب پیگیری برخی عناصر الگوی توسعه درون‌گرا و جایگزینی واردات در کنار برخی عناصر الگوی توسعه برون‌گرا و توسعه صادرات، پروتکشنیسم و تعرفه‌گرایی در کنار سیاست‌های حامی دلالی و علیه تولیدکنندگان و نژایر آن. این دوگانه در اهداف سیاست خارجی نیز نمود یافته است. هویت بین‌المللی جمهوری اسلامی عمیقاً مبتنی بر الگوی دولت اندامواره شکل گرفته است. آرمان‌های استکبارستیزی و حمایت از مستضعفین نسبی با کارکردهای ابزاری دولت در راستای ارائه خدمات به آحاد جامعه نداشته و مشخصاً در مسیر مقابل آن عمل می‌کند. اهداف سیاست خارجی ایران توسعه و رفاه ملی مبتنی بر رویکرد ابزاری به دولت نیست و منافع ملی مبتنی بر مخرج مشترک منافع آحاد جامعه تعریف نمی‌شود؛ بلکه تابعی از آرمان‌هایی است که «مردم» می‌بایست در راه نیل به آن‌ها فداکاری کنند. در مجموع می‌توان چنین نتیجه

گرفت که جمهوری اسلامی هم‌زمان به‌واسطه اسلامی بودنش تجلی رویکرد دولت اندامواره و به‌واسطه جمهوریت تجلی دولت‌ابزاری است. همچنین دولت در ایران از بُعد منبع تأمین هزینه عمومی و رابطه اقتصادی که با جامعه برقرار می‌کند، دارای ویژگی خاصی است که در گونه‌شناسی نظم اقتصاد سیاسی نمی‌توان آن را نادیده گرفت؛ دولت ایران مصداق یک «دولت رانتیر» و فرهنگ سازمانی آن متأثر از «فرهنگ رانتیرسم» است.

دولت رانتیر

از منظری دیگر ذیل تئوری‌های اقتصاد سیاسی، جمهوری اسلامی یک دولت رانتیر است و این امر به‌عنوان متغیری میانجی تأثیر قابل توجهی بر روابط دولت و جامعه دارد. بنا بر تعریف، رانت برخلاف مزد و سود که نتیجه تلاش اقتصادی هستند، پاداشی است که به مالکان منابع، بدون هرگونه تلاش تخصیص می‌یابد. دستمزدها و سودهای بالا یا پایین، مسبب قیمت‌های بالا یا پایین هستند، اما رانت بالا یا پایین مسبب قیمت نیست بلکه نتیجه آن است (اسمیت؛ ۱۹۶۰؛ به نقل از حاجی یوسفی؛ ۱۳۸۸:۵۳). در همین راستا، هر دولتی که قسمت عمده درآمد خود را از منابع خارجی و به شکل رانت دریافت کند «دولت رانتیر» نامیده می‌شود. «بیلای» و «لوچیانی» چهار شرط را برای رانتیر بودن یک دولت برشمرده‌اند: ۱- باید ۴۲٪ یا بیشتر از کل درآمدش از رانت خارجی باشد ۲- رانت باید از خارج تأمین شده و هیچ‌گونه ارتباطی با فرایندهای تولیدی در اقتصاد داخلی نداشته باشد ۳- درون دولت فقط، درصد بسیار کمی از نیروی کار درگیر تولید رانت باشند ۴- دولت، دریافت‌کننده اصلی رانت خارجی باشد و نقش اصلی در هزینه کردن آن ایفا نماید (بیلای و لوچیانی، ۱۹۸۷: ۱۱-۱۲). «رانتیرسم» به شیوه خاص سیاست و حکومت در یک دولت رانتیر اطلاق می‌شود که دارای دو ویژگی بارز است: اول اینکه رانت توسط نخبگان حاکم کنترل می‌شود و دوم اینکه نخبگان حاکم از رانت برای جلب همکاری و کنترل جامعه استفاده می‌کنند تا ثبات سیاسی دولت را حفظ کنند. رانتیرسم، دولت را از جامعه مستقل کرده و ظرفیت‌های استخراجی و باز توزیعی آن را تضعیف می‌کند؛ از دیگر سو این استقلال، میل به اقتدارگرایی را در میان نخبگان تقویت کرده و متقابلاً جامعه را در ابراز و پیگیری مطالبات سیاسی ناتوان می‌نماید و متأثر از منطق توزیع رانت، درون یک بوروکراسی اداری برای جلب رضایت، با مخدوش کردن رابطه موفقیت اقتصادی با شایستگی و کار، انگیزه تولید و کارآفرینی را در جامعه نابود می‌کند (حاجی یوسفی، ۵۵-۶۰: ۱۳۸۸).

در رویکرد ابزاری فرض بر این است که دولت، متولی تولید کالای عمومی یعنی نیازهای عام و بنیادین جامعه است و این وظیفه را با هزینه عمومی به انجام می‌رساند. به عبارت دیگر، دولت خدماتی ارائه کرده و هزینه آن را از طریق ستاندن مالیات از جامعه تأمین می‌نماید و آنچه دولت ابزاری را بابت خدماتش به جامعه پاسخگو می‌کند، همانا وابستگی اقتصادی است. اما در دولت رانتیر این وابستگی مخدوش و گاه معکوس است و بخش قابل توجهی از هزینه عمومی از منبعی خارج از جامعه تأمین می‌شود. دولتی که منابعش را خارج از جامعه و به شکلی انحصاری تأمین می‌کند، چرا می‌بایست به جامعه پاسخگو باشد؟ در چنین وضعیتی، عملکرد باز توزیعی

منابع عمومی توسط دولت با عملکرد توزیعی منابع رانتی جایگزین می‌شود. دولت با توزیع رانت در جامعه عملاً رضایت عمومی را خریداری کرده و برای توزیع این رانت، بوروکراسی که می‌بایست سازوکار تسهیل خدمات دولت در توزیع کالای عمومی باشد به سازوکاری برای توزیع رانت بدل می‌شود. دولت رانتیر، منابع را نه بر اساس اصل برابری شهروندان یا مبتنی بر منطق بهره‌وری، بلکه مبتنی بر منطق تهدید، میان آن‌ها توزیع می‌کند. به عبارت دیگر، کسانی بیشترین سهم از منابع رانت را دارا هستند که یا به هسته قدرت نزدیک‌ترند و یا تهدید بالقوه بیشتری از جانب آنان متوجه دولت است. در این راستا، نخبگان سیاسی و وابستگان آن‌ها، عوامل دستگاه کنترل و سرکوب و نیز کسانی که ظرفیت بیشتری در بسیج سیاسی علیه حکومت دارند - روشنفکران و دانشگاهیان - بیشترین سهم را از منابع رانت به خود اختصاص می‌دهند. در مرحله بعد، جمعیت شهرنشین هستند که بیشترین ظرفیت را در امکان بسیج شدن و تهدید قدرت سیاسی دارند؛ بنابر این درون سازوکار بوروکراسی سهمی میانه از منابع رانت دارند و در انتهای این زنجیره نیز جمعیت پراکنده روستاییان قرار می‌گیرند که کمترین تهدید را بالقوه متوجه قدرت سیاسی می‌کنند و بالطبع کمترین سهم را از توزیع رانت دولتی به خود اختصاص می‌دهند (کاتوزیان، ۱۳۹۴). «فرهنگ رانتیریسیم» باعث رسوب‌گذاری تبعات سوء ساختار رانتی حتی در صورت تغییر نسبت منابع درآمدهای دولتی می‌شود. در دهه‌های اخیر چرخش دولت به سمت افزایش سهم درآمدهای مالیاتی به دلیل کاهش درآمدها ناشی از تحریم‌های بین‌المللی مشهود بوده است اما به دلیل رسوب‌گذاری ساختار رانتی در قالب فرهنگ رانتیریسیم، منطق حکمرانی و میزان پاسخگویی و شفافیت مشمول تغییر نشده است. از سوی دیگر، تناقض میان منطق انتخابات که در آن همهٔ احاد جامعه فارغ از اینکه به چه قشری متعلق باشند دارای حق رأی برابر هستند و منطق توزیع نابرابر و تبعیض‌آمیز رانت، با رویکردهای پوپولیستی که در سیاست‌هایی نظیر توزیع تبعیض‌آمیز یارانه‌ها یا سهام عدالت نمود می‌یابد جبران شده است.

تأثیر رانتیریسیم بر هر دو ساختار موازی درون جمهوری اسلامی مانع تعدیل و اصلاح آن‌ها شده است. از یک سو اگرچه در بعد رویکرد اندامواره، اهداف و آرمان‌های دولت نسبتی با نیازهای احاد جامعه نمی‌یابد؛ اما در عمل، هم پیگیری اهداف متعالی نیازمند منابع است و هم دولت در جهان امروز، تنها نهادی است که جامعه مطالبهٔ بهبود استانداردهای زندگی را از آن طلب می‌کند. از این رو، معمولاً دولت‌های اندامواره امکان تعقیب درازمدت اهداف نامتناسب با نیازهای داخلی را ندارند و بسیاری از دولت‌های پسا انقلابی پس از فروکش کردن التهابات و هیجانات به واقعیت‌ها تن داده و تعدیل می‌شوند. اما منابع رانت این امکان را به جمهوری اسلامی داده است که بی‌نیاز از تعدیل و تغییر، همچنان آرمان‌های متعالی خود را با هزینهٔ عمومی تعقیب نماید. هم هزینه‌های چنین پیگیری‌هایی از منابع رانت تأمین می‌شود و هم حتی‌المقدور با توزیع رانت، رضایت نسبی عمومی خریداری می‌گردد.

رانتیریسیم بر عملکرد ساختار مبتنی بر رویکرد ابزاری نیز تأثیرگذار است. منطق حاکم بر رویکرد ابزاری، منطق خرید خدمات است؛ یعنی جامعه با پرداخت هزینه، خدماتی را تحت

عنوان کالای عمومی از نهاد دولت خریداری می‌کند و بنابراین دولت ابزاری، هم نیازمند تأیید عمومی است و هم می‌بایست نسبت به مطالبات عمومی پاسخگو باشد. اما منابع رانت شرایطی را ایجاد می‌کند که دولت برای تحقق کارویژه‌هایش نیازی به منابع تأمین‌شده از جامعه نداشته باشد و بالطبع نه نیازی به تأیید عمومی و نه ضرورتی در پاسخگویی دارد. دولت انحصار دریافت منابع رانت را مستقل از جامعه داراست و این به تضعیف مطالبه‌گری اجتماعی و متعاقباً پاسخگویی دولت منجر می‌شود.

در مجموع می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که از منظر اقتصاد سیاسی، جمهوری اسلامی در تعریف رابطهٔ نهادهای دولت و بازار دچار بلاتکلیفی است که ریشه در تلفیق دو رویکرد متعارض انداموارگی و ابزار بودگی دولت درون نظام سیاسی دارد. این دو رویکرد متعارض که در قواعد تکوینی و تنظیمی ساختار نمود یافته‌اند، در عمل به دو سلسله‌مراتب موازی از توزیع منابع شکل داده‌اند که در نظم اقتصادی تعیین یافته است. از طرف دیگر رانتی بودن ماهیت دولت در ایران به تثبیت چنین وضعی دامن زده و مانع از تعدیل و اصلاح آن شده است.

۴- عاملیت‌های ساختارهای متعارض

تلفیق رویکردهای متعارض به ماهیت و کارویژه‌های دولت، دسته‌بندی نیروهای سیاسی مبتنی بر الگوهای کلاسیک را درون نظم اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ناممکن کرده است. در الگوهای کلاسیک، بسته به میزان باز بودگی سیاسی دو طیف اقتدارگرایی و دموکراتیک و بسته به میزان دخالت دولت در بازار دو طیف چپ و راست از یکدیگر تفکیک شده و انواع نظم‌های اقتصاد سیاسی ذیل آن دسته‌بندی می‌شوند. نمودار (۱) دسته‌بندی کلاسیک را از انواع نظم‌های اقتصاد سیاسی مبتنی بر این دو شاخص نمایش می‌دهد:

نمودار (۱): دسته‌بندی نظم‌های اقتصاد سیاسی مبتنی بر دو شاخص آزادی سیاسی و مداخله اقتصادی

دموکراتیک (ساخت قدرت دوجانبه)



اقتدارطلب (ساخت قدرت یکجانبه)

اما نیروهای سیاسی در درون جمهوری اسلامی، با توجه به بلا تکلیفی روابط دولت و بازار منتج از ترکیبی «پارادوکسیکال» از فلسفه وجودی اندامواره و ابزارری دولت، قابل جانمایی در این مختصات نیستند. اطلاق چپ و راست به جریان‌های سیاسی درون جمهوری اسلامی همواره با تساهل بسیار و خطای شناختی انجام پذیرفته است و به دشواری بتوان آن‌ها را در قالب الگوهای استاندارد چپ و راست گنجانند؛ آنچه به راست معروف است گاهی پوپولیسم عدالت محور را در پیش گرفته و آنچه به چپ منتسب است، بیش از سایرین، سیاست‌های تعدیل ساختاری اقتصادی را موجه قلمداد کرده است.

کسانی که مبتنی بر دسته‌بندی‌های متداول در ادبیات سیاسی ایران به نیروهای چپ معروف‌اند، ریشه در جریانی دارند که چپ سنتی شناخته شده و در دهه اول انقلاب مجمع روحانیون مبارز را شکل داده است. آن‌ها از نظر اقتصادی با تأکید بر عدالت اجتماعی و رفع فقر، معتقد به دخالت دولت در اقتصاد و کنترل آن، دولتی کردن تولید، توزیع و تجارت خارجی، ممنوع کردن سرمایه‌گذاری خارجی و ضدیت با سرمایه‌داری و لیبرالیسم اقتصادی و سیاسی و طرفدار محدودیت مالکیت خصوصی بودند (موثقی، ۱۳۸۵: ۳۲۱). در مقابل جریانی که به راست سنتی معروف‌اند و جامعه روحانیت مبارز، جمعیت موفله اسلامی و جامعه مدرسین حوزه علمیه قم را شامل می‌شدند، از نظر اقتصادی مخالف دخالت دولت در اقتصاد، طرفدار مالکیت خصوصی و آزادی تجارت خارجی بودند (موثقی، ۱۳۸۵: ۳۲۲).

اما در دهه دوم انقلاب، نیروهایی که به چپ انقلابی موسوم بودند به اهتمام بیشتر بر جمهوری‌نیت نظام، طرفداری از برقراری تعامل با دنیا و گرایش به دخالت کمتر دین در تدبیر امور پرخش نمودند (مجتبی زاده و لیالی، ۱۳۹۶: ۲۲۷). اصلاح‌طلبان دموکرات در قالب سازمان مجاهدین انقلاب اسلامی ایران و جبهه مشارکت ایران اسلامی از چپ سنتی برآمدند و از راست سنتی محافظه‌کار نیز دو جریان کارگزاران سازندگی یا بوروکرات‌های محافظه‌کار میانه‌رو در قالب حزب اعتدال و توسعه و همچنین نو اصول‌گرایی در قالب «ائتلاف آبادگران ایران اسلامی» و «ائتلاف رایحه خوش خدمت» از راست سنتی انشعب کردند.

جالب توجه این است که اصلاح‌طلبان دموکرات به‌عنوان چپ جدید و کارگزاران سازندگی به‌عنوان راست جدید هر دو در اقتصاد به‌ویژه اقتصاد بین‌الملل کمابیش مواضع مشابهی داشته و وجه تمایز آن‌ها بیشتر در مواضع سیاسی و اهمیتی است که برای آزادی‌های سیاسی قائل‌اند و در مقابل، نو اصول‌گرایان، که راست جدید محسوب می‌شوند در اقتصاد، طرفدار مداخله حداکثری دولت در بازار بوده و در سیاست تمایلات اقتدارگرایانه داشته‌اند. نو اصول‌گرایان در اقتصاد پیگیر بازتوزیع منابع از جمله سهام عدالت، پرداخت یارانه، طرح مسکن مهر و توزیع سبد کالا و متوجه سیاست‌هایی بودند که به نفع فقرا باشد و در سیاست، ضدیت با غرب و روند جهانی‌سازی را در پیش گرفتند (سرزعی، ۳۳۶-۳۳۹: ۱۳۹۵) و این کمابیش ویژگی‌های چپ‌گرایان در سطح جهان است. اما اصلاح‌طلبان و کارگزاران در اقتصاد به سیاست تعدیل ساختاری مبتنی بر رشد اقتصادی، خصوصی‌سازی و کاهش دخالت دولت، حذف یارانه‌ها، برقراری نظام تک‌نرخ ارز و جلب سرمایه خارجی و تغییر استراتژی توسعه از جایگزینی واردات

به توسعه صادرات که آشکارا سیاست‌های اقتصادی نیروهای راست متعارف محسوب می‌شود گرایش داشتند؛ اما در عین حال کارگزاران به اندازه اصلاح‌طلبان بر طرفداری از آزادی بیان و اندیشه، مردم‌سالاری و رعایت حقوق مدنی سیاسی شهروندان مصر نبودند.

لذا دسته‌بندی نیروهای سیاسی مبتنی بر چپ و راست، چندان قابلیت کاربست در فهم اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی را ندارد و در مقام مقایسه، دسته‌بندی مبتنی بر الگوی اندامواره و ابزاری از این حیث دارای مزیت است. تمامی نیروهایی که در فرایند انقلاب اسلامی عاملیت داشتند ذیل سه دسته ملی‌گرایان مدرن، چپ‌گرایان انقلابی و اسلام‌گرایان قابل دسته‌بندی هستند. در این میان تنها ملی‌گرایان مدرن بودند که به دولت و کارویژه‌های آن رویکردی ابزاری داشتند و البته پس از استعفای دولت موقت و در ادامه، اعلام ارتداد جبهه ملی در خرداد ۱۳۶۰ عملاً از صحنه سیاسی ایران حذف شدند و رویکرد ابزاری به دولت تا شکل‌گیری کارگزاران سازندگی در غیبت به سر برد. چپ انقلابی نیز که مشخصاً ذیل رویکرد اندامواره به دولت قابل دسته‌بندی بود کمابیش تا سال ۱۳۶۲ با غیرقانونی اعلام شدن حزب توده و حذف سایر جریان‌های چپ از سپهر سیاسی حذف شد و غرب‌ستیزی و مبارزه با امپریالیسم را برای نیروهای اسلام‌گرا که مشخصاً در جریان اشغال سفارت آمریکا موسوم به انقلاب دوم نقش محوری داشتند به میراث گذاشت.

اصول‌گرایان چه سنتی محافظه‌کار و چه نو اصول‌گرا، در ذیل الگوی اندامواره و اصلاح‌طلبان و کارگزاران سازندگی ذیل الگوی ابزاری به دولت قابل دسته‌بندی هستند. اصول‌گرایان و نو اصول‌گرایان بر وجه اسلامیت نظم سیاسی و اصلاح‌طلبان و کارگزاران سازندگی بر وجه جمهوریت آن متکی هستند. «قاعده تکوینی»^۱ در ساختار معنایی اصول‌گرایان مبتنی بر وجه اسلامیت، این است که حکومت از آن خداوند است که به رسول و اولی‌الامر انتقال یافته است و قاعده تکوینی در ساختار معنایی اصلاح‌طلبان و کارگزاران سازندگی مبتنی بر وجه جمهوریت، این است که حکومت حق جمهور و آحاد جامعه است که توسط نهاد نمایندگی به نخبگان سیاسی منتقل می‌شود. ذیل این قواعد تکوینی متعارض، «قواعدی تنظیمی»^۲ و «هنجارها»^۳ برای تعریف کنش سیاسی معتبر شکل گرفته و درون ساختار، سلسله‌مراتبی از دسترسی تبعیض‌آمیز به «منابع تخصیصی»^۴ و «اقتداری»^۵ را شکل داده‌اند (حداد؛ ۳۸: ۱۴۰۰).

1. Constitutive rules

قواعد تکوینی گزاره‌هایی هستند که چپستی جهان را برای کارگزاران یک ساختار معنایی تعریف می‌کنند و مشخص می‌کنند که چه رفتارهایی معنادار و چه رفتارهایی بی‌معنا هستند.

2. Regulative rules

قواعد تنظیمی در ذیل قواعد تکوینی تعریف می‌شوند و دال بر گزاره‌هایی هستند که در قالبی از نظام پاداش و تنبیه یا مجاز دانستن سطوح دسترسی به منابع، از بایدها و نبایدهای رفتاری می‌گویند.

3. Norms

هنجارها گزاره‌هایی ذیل قواعد تکوینی و تنظیمی هستند که بایدها و نبایدها اخلاقی را تعریف می‌کنند که پیروی یا انحراف از آنها تعیین‌کننده اعتبار و پرستیژ کارگزار هستند اما مستقیماً سطوح دسترسی به منابع را متاثر نمی‌کنند.

4. Allocative sources

منابع تخصیصی دال بر منابعی مادی هستند که مولفه‌های شکل‌دهنده به قدرت محسوب می‌شوند مانند ثروت اقتصادی یا مجوزهایی که مولد ثروت و قدرت هستند

5. Authoritative sources

قاعدهٔ تکوینی ساختار معنایی اصول‌گرایان، هستی را عرصه‌ای برای تحقق ارادهٔ الهی و سیاست را چارچوبی که این اراده در قالبی کل‌گرایانه درون آن قابل اعمال می‌گردد تعریف می‌کند و در مقابل، قاعدهٔ تکوینی ساختار معنایی اصلاح‌طلبان، زندگی را بستری برای تحقق و شکوفایی ارادهٔ بشری و سیاست را تجلی تجمیع ارادهٔ فرد در قالب خود جمعی یا جمهور می‌شناسد. پس مشخصاً اولی مبتنی بر رویکردی اندامواره، فرد را در خدمت تحقق ارادهٔ الهی در دولت و دومی در رویکردی ابزاری، فرد را مبنای شکل‌گیری ارادهٔ سیاسی در دولت فرض می‌گیرد.

سلسله‌مراتبی از توزیع منابع تخصیصی و اقتداری ذیل این دو رویکرد متعارض، هم‌زمان و به‌موازات یکدیگر در درون جمهوری اسلامی شکل گرفته و در قالبی سازمانی تعین مادی یافته‌اند. از یک‌سو توزیع منابع در سلسله‌مراتبی از نقش‌های اجتماعی مبتنی بر ارجاع به ماهیت الهی و اسلامی نظم اقتصاد سیاسی انجام می‌پذیرد که جمهور مردم در آن نقشی ندارند و اصول‌گرایان کمابیش انحصار این نقش‌های اجتماعی را به خود اختصاص داده‌اند؛ نقش‌های که دال بر موقعیت‌هایی انتصابی هستند. از سوی دیگر توزیع منابعی در سلسله‌مراتبی از نقش‌های اجتماعی مبتنی بر ارجاع به ماهیت دموکراتیک نظم اقتصاد سیاسی صورت می‌گیرد که تابعی از آراء جمهور مردم در انتخابات است و نقش‌های اجتماعی آن که دال بر موقعیت‌های انتخابی هستند به‌تناوب میان اصول‌گرایان و اصلاح‌طلبان در گردش بوده است. در سلسله‌مراتب اندامواره، هر شکلی از تغییر قواعد به جابجایی‌های بنیادین در سلسله‌مراتب اقتدار می‌انجامد؛ لذا دارندگان نقش‌های مسلط عملاً در مقابل هر شکلی از تغییر قواعد مقاومت می‌کنند. اصول‌گرایان نمایندهٔ اصول و آرمان‌های انقلاب اسلامی در سیاست داخلی و خارجی هستند و جایگاهی که در سلسله‌مراتب دارند و سهمی که از توزیع منابع به خود اختصاص می‌دهند تابعی از پیروی از این قواعد است. اگر بنا باشد که به‌جای قواعدی چون تحقق «حیات طیبهٔ اسلامی» در داخل و «استکبارستیزی» در خارج، قواعدی چون پیگیری توسعه و رفاه شهروندان و به‌تبع آن سیاست خارجی توسعه‌گرا مسلط شوند که دیگر اصول‌گرایان چنین سهم و جایگاهی در سلسله‌مراتب توزیع منابع نخواهند داشت و متخصصینی که برای چنین اهدافی تربیت شده و ذی‌صلاح‌اند جایگزین آنان می‌شوند. اما در مقابل، جابجایی در نقش‌ها درون سلسله‌مراتب رویکرد ابزاری، امری متعارف و با توجه به تحول مطالبات و نیازهای جمهور اجتناب‌ناپذیر است. تفکیک سازمانی نهادهای انتصابی و انتخابی که نمود موجودیت هم‌زمان و موازی دو ساختار متعارض اندامواره و ابزاری هستند و نیز توزیع منابع تخصیصی و اقتداری آن‌ها میان نمایندگان جریان‌های سیاسی، از منظر پژوهشی هدفی دست‌یافتنی است که می‌تواند موضوع پژوهشی دیگر باشد.

منابع اقتداری دال بر منزلت‌ها و نقش‌هایی اجتماعی هستند که سلطه و تفوق را در درون سلسله‌مراتبی از اقتدار ممکن می‌کنند. به عنوان مثال وقتی در قالب قاعده‌ای تکوینی حکومت از آن خداوند و اولی الامر تعریف می‌شود در قالب قواعد تنظیمی، روحانیت دینی در سلسله‌مراتب اقتدار در جایگاه و منزلتی فرادست قرار می‌گیرد که اعمال سلطه بر سایر کارگزاران را برایش ممکن می‌نماید.

۵- شبه سرمایه‌داری رانتیر؛ الگویی برای فهم اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران

وجود هم‌زمان و موازی ساختارهای متعارض که بر فلسفه‌های پارادوکسیکال در مورد دولت و کارویژه‌های آن مبتنی است در کنار تأثیر متغیر میانجی رانتیرسم، تحلیل نظم اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی را مبتنی بر الگوهای متعارف دشوار ساخته و گونه‌شناسی اختصاصی خود را می‌طلبد و «شبه سرمایه‌داری رانتیر» الگوی پیشنهادی این پژوهش برای شناسایی و تحلیل این پدیده است. این نظم اقتصاد سیاسی از آنجا که بر رویکردی ابزاری به دولت شکل نگرفته، طبعاً نه حامی حقوق ذاتی و جوهری مالکیت فردی از نظر اقتصادی و نه مدافع حقوق و آزادی‌های فردی از نظر سیاسی است و به‌واسطه حاکم بودن فرهنگ رانتیرسم بر روابط دولت-جامعه، نمی‌تواند یک نظم سرمایه‌داری لیبرال باشد. از طرف دیگر فقدان یک نظم سیاسی متمرکز و یکپارچه که انحصار توزیع و باز توزیع منابع را داشته باشد آن‌ها از نظم‌های کمونیستی و مشخصاً پذیرش نقش‌های بازاری توسط دولت نیز آن‌ها از نظم‌های فاشیستی متمایز کرده و همچنین تسلط فائده دولت بر جامعه مدنی و بازار نیز آن‌ها از نظم‌های سوسیالیستی متفاوت می‌نماید. همان‌طور که پیش‌تر گفته شد در تمامی انواع کلاسیک نظام‌های سیاسی، دولت یک «فلسفه وجودی»^۱ دارد که معنایش در گرو تحقق بخشیدن به آن است، و گرنه ضرورتی در تحمل وجود اغلب شورانه‌اش نمی‌بود. در انواع اقتدارگرایانه و توتالیتار از فاشیسم گرفته تا کمونیسم اگرچه فلسفه وجودی دولت، ابزار بودگی‌اش نیست اما به‌واسطه معنایی که سوژه دولت از ابژه مردم می‌گیرد با اینکه فرد فاقد ارزش جوهری است، جمع اصالت می‌یابد و سطحی از ارائه خدمات عمومی در فهرست کارویژه‌ها یا فلسفه وجودی دولت قرار می‌گیرد. اما در سرمایه‌داری‌ترین الگوهای فکری نیز دولت حداقلی، حدود و تکالیفی دارد که غیرقابل چشم‌پوشی است. در لیبرالیسم، دولت خوب، دولت کمینه است که اگر در محدوده کارویژه‌های تأمینی و حمایتی باقی بماند، مکانیسم بازار با حفظ حقوق و آزادی‌های فردی، خیر خصوصی را به خیر عمومی پیوند می‌دهد. از این منظر، دولت اصطلاحاً یک نگهبان شب است؛ او خود بازیگر بازاری نیست؛ بلکه به هزینه عمومی، امنیت را تأمین و معاهدات را تضمین می‌کند؛ مادامی که چنین باشد بازار به تقاضای جامعه برای انواع کالاها پاسخ می‌دهد و دست نامرئی نیز در بستری از رقابت بهترین کیفیت را با کمترین هزینه ممکن تضمین می‌کند. اما در این میان کالاهایی هستند که ماهیتاً بازاری نیستند؛ یعنی در عین اینکه بنیاد زیست اجتماعی و نهادهای آن از جمله بازار بر وجود آن‌ها استوار است اما منفعت فردی چندانی در قالب رابطه مبادله بر آن‌ها مترتب نیست و بازیگر بازاری که مبتنی بر منفعت فردی رفتار می‌کند مزیتی در تولید و عرضه آن‌ها نمی‌یابد. کالاهایی مثل امنیت عمومی، آموزش و پرورش عمومی، و بهداشت و سلامت عمومی از جنس کالاهایی هستند که ماهیتاً بازاری نیستند و در اصطلاح به آن‌ها «کالای عمومی»^۲ گفته می‌شود. یکی از مهم‌ترین کارویژه‌های دولت کمینه در لیبرالیسم، تولید و عرضه کالاهای عمومی و جبران نقص بازار در این حوزه است.

1. Raison d'être

2. Public goods

نئولیبرالیسم که در پس بحران مالی دهه هفتاد میلادی به تدریج به رویکرد مسلط در ایالات متحده و اروپا - البته به جز دولت‌های رفاه در اسکاندیناوی - تبدیل شده و ظهور صریح آن در دولت‌های تاچر و ریگان نمود یافت، گامی فراتر از این تلقی، نهاد و محدوده کالاهای عمومی را تنگ‌تر کرده و سهمی از هر کدام را به کالای بازاری بدل کرد؛ با این توجیه که بالا بردن هزینه‌های عمومی در تعارض با حقوق مالکیت فردی است. در این راستا تولید و عرضه کالای عمومی به کمینه‌ترین سطوح کاهش پیدا کرد و شهروندان در صورت نیاز به سطوح بالاتر از خدمات عمومی ناگزیر به خرید آن از بازار شدند. از این منظر، خدمات امنیتی پلیس در سطحی عمومی ارائه می‌شود اما اگر شما بخواهید می‌توانید خدمات بیشتر و باکیفیت‌تری را از طریق شرکت‌های امنیتی و کارآگاهان خصوصی خریداری کنید؛ مدارس دولتی وجود دارند اما اگر کیفیت بالاتری در آموزش بخواهید می‌توانید آن‌را از مدارس خصوصی خریداری کنید؛ بیمه‌های عمومی حداقلی از خدمات بهداشت و درمان را ارائه می‌کنند اما اگر خدمات پزشکی بهتری می‌خواهید می‌توانید آن‌را از طریق بیمه‌های خصوصی یا مراکز درمانی خصوصی خریداری کنید. به عبارت دیگر دولت نئولیبرالی تعهدی به ارائه خدمات عمومی بهینه ندارد و این خدمات در کمینه‌ترین سطح ممکن ارائه می‌شود و شهروندان برای فراتر از آن باید پرداخت کنند؛ هر چه پول بیشتر بدهند آش بیشتری هم می‌خورند.

اما در درون نئولیبرالیسم هم نکته کلیدی در تعیین این سطح کمینه است. چه خدماتی حداقل‌ترین محسوب می‌شوند که دولت‌ها دیگر کمتر از آن نمی‌توانند تعهد کرده و از زیر آن نمی‌توانند شانه خالی کنند؟ دولت‌ها شاید بودجه آموزش عمومی را کمینه کنند و به مدارس خصوصی امکان فعالیت بدهند اما در قبال آموزش عمومی حداقلی نسبت به تمامی شهروندان به یک اندازه متعهدند؛ شاید بودجه و محدوده خدمات پلیس را کاهش دهند اما نسبت به ارائه خدمات امنیتی حداقلی به تمامی شهروندان به یک اندازه مسئول‌اند؛ و شاید بتوانند بودجه و سطح خدمات بهداشت و درمان عمومی را کاهش دهند اما نسبت به واکسیناسیون عمومی تمامی شهروندان به یک اندازه موضوع توقع هستند.

در جمهوری اسلامی تعریف مورد اجماعی از نسبت نهادهای دولت، بازار و جامعه وجود ندارد. دولت خود بزرگ‌ترین بازیگر بازاری است اما از مهم‌ترین کارویژه خود یعنی تولید کالای عمومی سرباز می‌زند. دولت که می‌بایست فرادست جامعه و با استقلال نسبی از گروه‌های هم‌سود عمل کند به نهادی در اختیار گروه‌های مسلطی تبدیل شده که یک پای‌شان در بازار و پای دیگرشان در دولت است. این نظمی ترکیبی از همه انواع سنتی و مدرن است و ترکیبی از رویکرد اندامواره و ابزاری است که معایب همه را در خود جمع کرده و از فواید هر یک بی‌بهره است. آنجا که بحث مداخله سیاسی در تمامی شئون زیست اجتماعی است از انواع چپ رادیکال نیز افراطی‌تر است و آنجا که موضوع تولید کالای عمومی، تأمین اجتماعی و ارائه خدمات در پیش است تمهداتش فروتر از نئولیبرال‌ترین نظام‌های سرمایه‌داری است.

برای تبیین چستی «شبه‌سرمایه‌داری رانتیر» می‌توان از تعبیر «منسر اولسن»، اقتصاددان

نهادگرا استمداد طلبید. در ادبیات سیاسی یک تمثیل کلاسیک حول این پرسش بنیادین شکل گرفته است که: تفاوت دولت با دار و دستۀ راهزنان در چیست؟ بخش قابل توجهی از مفاهیم بنیادین علم سیاست از جمله مشروعیت، اقتدار و حاکمیت در صورت‌بندی پاسخ به این سؤال معنا می‌یابند که همگی ریشه در مفهوم «خیر عمومی» دارند. دولت هم شبیه دار و دسته راهزنان از زور و سلطه استفاده می‌کند و به شکلی غیر داوطلبانه بخشی از دستاورد اقتصادی آحاد جامعه را می‌ستاند؛ اما دولت به «خیر عمومی» متعهد است درحالی که دار و دسته راهزنان صرفاً به خیر فردی و گروهی خود متعهدند. اولسن می‌گوید:

«در وضعیت آنارشی (یعنی در فقدان دولت)، «راهزنی رقابتی ناهماهنگ» توسط «راهزنان ولگرد» حاکم است و نتیجه آن نابودی انگیزه‌ها برای سرمایه‌گذاری و تولید است. درنهایت، نه چیز زیادی برای مردم می‌ماند، نه برای راهزنان. اگر حاکم خودکامه را راهزن بدانیم، برای همه بهتر خواهد بود که راهزن، یکی باشد. حاکم خودکامه راهزنی را در انحصار می‌گیرد و آن را، در قالب مالیات‌گیری، عقلایی می‌سازد. او منافع دربرگیرنده‌ای در قلمروی خود دارد و می‌کوشد نظم مسالمت‌آمیز و دیگر کالاهای عمومی را فراهم کند که نتیجه‌اش رشد تولید و بهره‌وری است» (اولسن به نقل از عطار زاده، ۱۳۹۸).

شبه‌سرمایه‌داری رانتیر، ائتلافی سیاسی از دار و دسته‌های راهزنان است که علیرغم وحدت سیاسی به وحدتی اقتصادی نرسیده‌اند و تعهد آن‌ها به منافع گروهی در درون تعهدی بیگانه به خیری عمومی تجمیع نشده است. تصمیم‌گیرندگان این نظم اقتصاد سیاسی تعهدی به خیر عمومی ندارند بلکه نمایندگان منافع گروه‌های مسلط در سلسله‌مراتب اقتدارند. آن‌ها تلقی‌شان از نهاد دولت، ابزاری برای خیر عمومی نیست و وجاهت رانتیر دولت نیز در این زمینه مزید بر علت شده است. از منظر نهادی آن‌ها این امکان را یافته‌اند که ترجیحات گروهی خود را به هزینه عمومی به سیاست تبدیل کنند. این الگو، کلید تحلیل اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران است و شکل‌گیری آن، حاصل برآیند پارادوکس‌های رویکردهای اندامواره و ابزاری به نهاد دولت است که عمیقاً از وجاهت رانتیر دولت نیز تأثیر گرفته است.

۶- پیامدهای الگوی شبه‌سرمایه‌داری رانتیر بر حکمرانی خوب

دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص چیستی مفهوم و معنای «حکمرانی خوب» وجود دارد اما اغلب آن‌ها کمابیش حول این مولفه‌ها اشتراک نظر دارند: پاسخگویی و شفافیت، حاکمیت قانون، اقدامات ضد فساد، تمرکززدایی، مشارکت جامعه مدنی در توسعه و نهایتاً احترام به حقوق بشر و محیط زیست (هرمس و لنسینک؛ ۲۰۰۱: ۶). گزارش‌های کنونی بانک جهانی^۱ حول این شاخص‌ها متمرکز شده‌اند: صدا و پاسخگویی^۲، ثبات سیاسی و فقدان خشونت/تروریزم^۳، کارایی

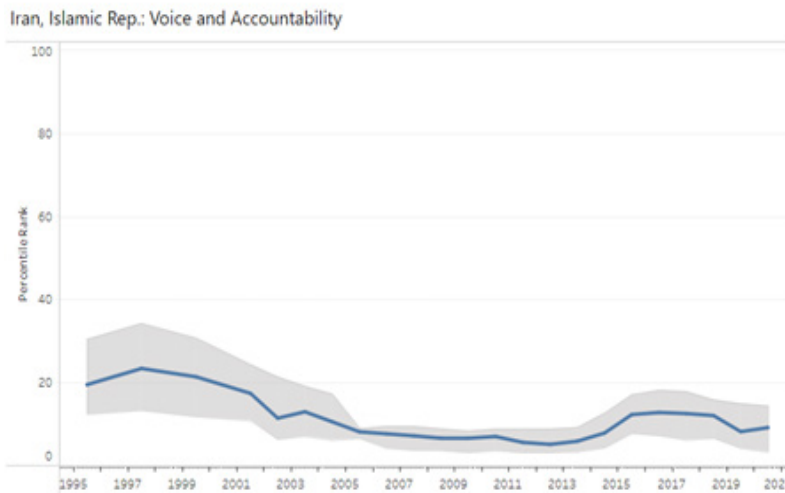
1. Hermes & Lensink
2. Worldwide Governance Indicators
3. Voice and Accountability
4. Political Stability and Absence of Violence

حکومت^۱، کیفیت تنظیم‌گری^۲، حاکمیت قانون^۳ و نهایتاً کنترل فساد^۴. در تمامی این شاخص‌ها وضعیت جمهوری اسلامی ایران در یک بازه زمانی تقریباً دو دهه‌ای (بسته به وجود داده‌ها کمابیش از ۱۹۹۸ تا ۲۰۲۱) مبتنی بر نتایج بررسی‌های نهادهای و موسسات متعدد در پایگاه داده‌های بانک جهانی در دسترس قرار دارد. در ادامه ضمن بررسی توصیفی وضعیت ایران در بازه زمانی مذکور، تاثیر ویژگی‌های الگوی شبه سرمایه‌داری رانتیر بر آنها موضوع تحلیل استنتاجی/تبیینی قرار می‌گیرد.

صدا و مسئولیت‌پذیری:

بنابر متدولوژی بانک جهانی، صدا و مسئولیت‌پذیری شاخصی است که برای درک میزان توانایی شهروندان یک کشور در مشارکت برای انتخاب حکومت خود و نیز میزان آزادی بیان، آزادی انجمن‌ها و رسانه‌های آزاد ارائه شده است^۵. بر اساس رتبه‌بندی که پایگاه اطلاع‌رسانی اقتصاد جهانی در این شاخص برای سال ۲۰۲۱ ارائه کرده است جمهوری اسلامی ایران در میان ۱۹۳ کشور جایگاه ۱۷۳ را دارد در حالیکه در سال ۱۹۹۶ جایگاه آن در رتبه ۱۵۷ قرار داشته است^۶. به عبارت دیگر جایگاه ایران نه تنها در ربع پایانی و در وضعیت نامطلوب قرار دارد بلکه در طول دو دهه اخیر نیز روندی نزولی را طی کرده است.

شکل شماره (۱): وضعیت جمهوری اسلامی ایران در شاخص صدا و مسئولیت‌پذیری^۷



1. Government Effectiveness
2. Regulatory Quality
3. Rule of Law
4. Control of Corruption
5. <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators>
6. <https://www.theglobaleconomy.com/rankings>
7. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

ساختار مبتنی بر نگاه اندامواره به دولت در جمهوری اسلامی همواره مانعی بر سر راه جلب مشارکت واقعی آحاد جامعه در انتخاب حکومت و گزینه‌های سیاستی بوده است چرا که در این رویکرد، حکومت نه در خدمت فرد و تامین نیازهای او بلکه کلیتی تصور می‌شود که برای تحقق اهداف آن می‌بایست آحاد جامعه را در خدمت گرفت. ساختار موازی که مبتنی بر جمهوریت یا نگاه ابزاری به دولت شکل گرفته است از دو سو موضوع تحدید در عملکرد بوده است. از یک طرف ساختار مبتنی بر نگاه اندامواره به شکل فزاینده‌ای در راستای کنترل و افزایش منابع خود و محدودسازی دسترسی‌های ساختار ابزاری عمل کرده است و از دیگر سو، اقتضات ناشی از رانتیر بودن دولت، کارویژه پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری حکومت را تضعیف کرده است و به موازات کاهش منابع رانت ناشی از تحریم‌های بین‌المللی به این فرایند تضعیف دامن زده است.

همچنین دو پایه بودن ساختار شبه سرمایه‌داری رانتیر در روابط میان دولت-جامعه خود در الگوی روابط «دوسویه صوری» نمود یافته است. روابط میان دولت-جامعه را می‌توان در قالب سه الگو مورد ارزیابی قرار داد: یک‌سویه (اقتدارگرایی)، دوسویه (دموکراتیک) و دو سویه صوری (شبه دموکراتیک). در رابطه یک‌سویه، سیاست بدون مشارکت عمومی در راس هرم قدرت سیاسی ساخته و بر جامعه اعمال می‌شود اما در الگوی دوسویه، سیاست توسط نهادهای نمایندگی از قاعده جامعه استخراج شده و توسط راس هرم قدرت سیاسی بر جامعه اعمال می‌شود. در الگوی دوسویه صوری یا شبه‌دموکراسی‌ها تمامی سازوکارهای دموکراتیک توسط قدرت سیاسی ساخته و کنترل می‌شود تا فضای میان دولت و جامعه با نهادهایی دولت‌ساخته اشباع شود؛ نهادهایی که به ظاهر دموکراتیک هستند اما مطالبات واقعی آحاد جامعه را نمایندگی نمی‌کنند. در شبه‌دموکراسی‌ها مانند دموکراسی‌ها پارلمان، حزب، سندیکا، اتحادیه و انجمن وجود دارند اما تمامی آنها توسط دولت ساخته و هدایت می‌شوند و نه توسط آحاد جامعه‌ای که می‌بایست آنها را نمایندگی کنند. بنابراین در شبه‌دموکراسی‌ها علیرغم صورت ظاهری سازماندهی سیاسی، شاخص‌های آزادی بیان، آزادی رسانه‌ها و آزادی انجمن‌ها در وضعیتی غیرقابل مقایسه با دموکراسی‌ها قرار دارند. روند رو به نزول جمهوری اسلامی در خلال دو دهه اخیر نشان از آن برتری نسبی ساختار مبتنی بر نگاه اندامواره در رقابت با ساختار مبتنی بر نگاه ابزاری به دولت دارد در عین اینکه محدودسازی‌های بین‌المللی در دسترسی به منابع، در عمل به تضعیف پاسخگویی و آزادی‌های سیاسی در ایران منجر شده است.

ثبات سیاسی و فقدان خشونت:

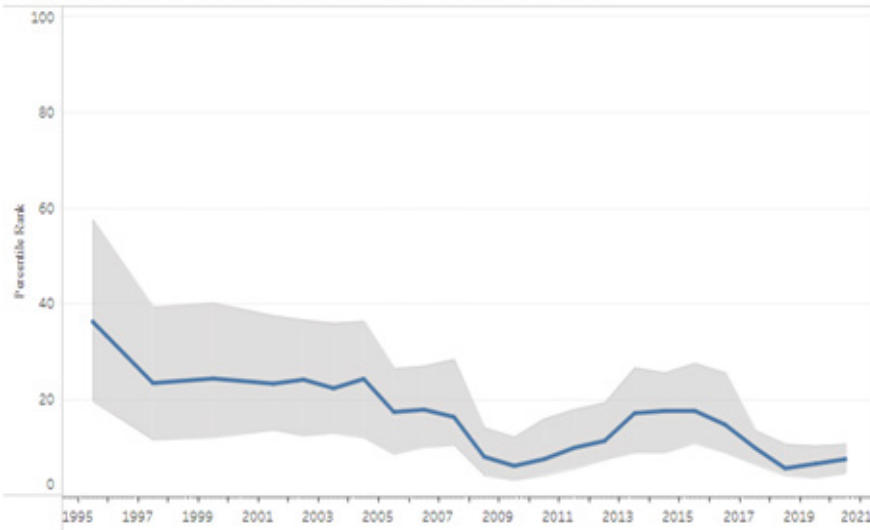
ثبات سیاسی و فقدان خشونت شاخصی است که با ترکیب داده‌های تولید شده از چند موسسه و نهاد مختلف توسط بانک جهانی حول برداشتها در مورد احتمال بی‌ثباتی سیاسی یا محرک‌های خشونت سیاسی به شکلی دوره‌ای به دست آمده و وضعیت دولت‌های مختلف در بازه عددی ۲/۵- تا ۲/۵+ برآورد می‌شود.^۱ جمهوری اسلامی ایران در این شاخص در سال ۲۰۲۱ در رتبه ۱۷۸ قرار داشته است در حالی که وضعیت آن در سال ۱۹۹۶ در جایگاه ۱۱۷ بوده است.^۲

1. <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators>

2. <https://www.theglobaleconomy.com/rankings>

شکل شماره (۲): وضعیت جمهوری اسلامی ایران در شاخص ثبات سیاسی و فقدان خشونت^۱

Iran, Islamic Rep.: Political Stability and Absence of Violence/Terrorism



به موازات کاهش پاسخگویی دولت و مشارکت سیاسی واقعی شهروندان در کنار تضعیف شاخص‌های اقتصادی که بر معیشت آحاد جامعه تاثیراتی سوء گذاشته است، کاهش ثبات سیاسی حکومت امری اجتناب ناپذیر است. وضعیت این شاخص به نوعی نشان از کاهش مشروعیت نظم سیاسی نزد شهروندان نیز دارد که می‌توان نمود آنرا در کاهش فواصل زمانی میان بحران‌های سیاسی گسترده در جمهوری اسلامی - تیرماه ۱۳۷۸؛ خرداد ۱۳۸۸؛ دی ماه ۱۳۹۶؛ آبان ۱۳۹۸؛ اسفند ۱۳۹۹ و نیمه اول ۱۴۰۰؛ شهریور و نیمه دوم ۱۴۰۱ - مشاهده کرد. مقایسه منحنی‌های صدا و پاسخگویی با ثبات سیاسی همبستگی معنادار مثبتی را نشان می‌دهد که گویای آن است که به موازات کاهش سطح پاسخگویی و محدودتر شدن آزادی‌های بنیادی، میزان ثبات سیاسی نیز کاهش یافته است.

امکان‌ناپذیری اجماع از ویژگی‌های ذاتی شبه سرمایه‌داری رانتیر است چرا که در آن دو ساختار متعارض مبتنی بر مبانی فلسفی پارادوکسیکال در دسترسی به منابع با یکدیگر رقابت می‌کنند و در چنین نظامی هیچ‌گاه نمی‌توان دستیابی به خروجی‌های واحد را متوقع بود. بنابراین با وجود بحران‌های سیاسی که نمودی از بحران مشروعیت است نیز کارگزاران چنین ساختاری امکانی برای دستیابی به وحدتی استراتژیک در جهت عبور از بحران ندارند. به عبارت ساده‌تر، عقلانیت جمعی که در فرایندهای تصمیم‌گیری نمود می‌یابد در درون چنین ساختاری غیر قابل تحقق است. ماهیت رانتیر نظم اقتصاد سیاسی که در شکلی از انحصارگرایی گروهی نمود یافته است سبب شده خروجی‌های نظام به جای اینکه مبتنی بر عقلانیتی استراتژیک

1. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

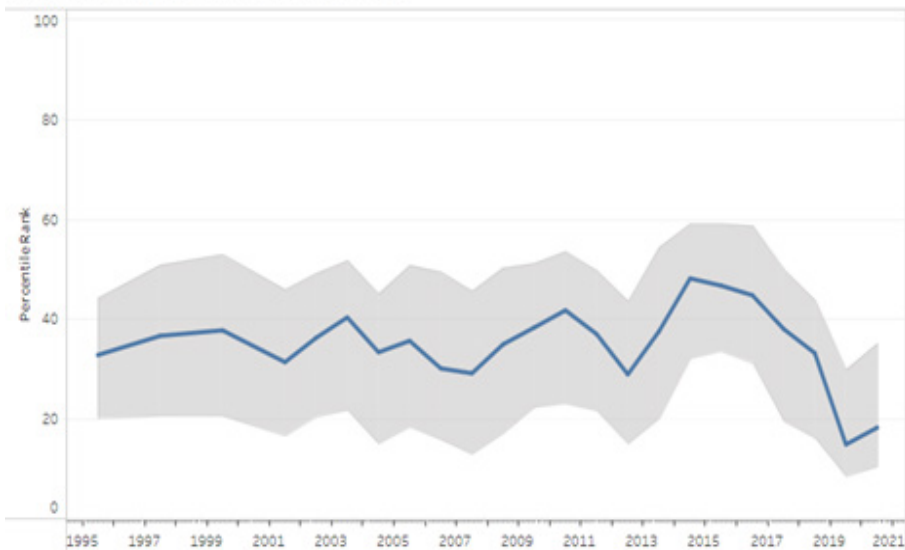
با بیشترین نزدیکی به مخرج مشترک عقلانیت فردی آحاد جامعه باشد، مبتنی بر عقلانیت گروهی و بخشی به هزینه عمومی گردد. در چنین وضعیتی منافع گروه‌های رانت‌جو در عین اینکه در تعارض با منافع آحاد جامعه قرار دارد این امکان را می‌یابد که در قالب سیاست‌های ملی و به هزینه عمومی ترجمه و پیگیری شود. از این رو در مواجهه با بحران‌های کلان، ساختار امکانی برای برون‌رفت به هدف حفظ کلیت خود مبتنی بر عقلانیت جمعی فراهم نمی‌کند و مکرراً رقابت‌های درونی را بازتولید می‌کند که نتیجه آن تداوم بی‌ثباتی سیاسی خواهد بود.

کارایی حکومت:

کارایی یا اثربخشی حکومت شاخصی است که به ارزیابی کیفیت خدمات عمومی، کیفیت خدمات مدنی و میزان استقلال آن خدمات از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین و اجرای سیاست، و میزان تعهد دولت به چنین سیاست‌هایی را می‌پردازد. مبتنی بر متدولوژی بانک جهانی و بر اساس ترکیب داده‌هایی از چند نهاد و موسسه بین‌المللی، امتیاز کشورها در شاخص کل، در واحدهای توزیع نرمال استاندارد، بین ۲٫۵- تا ۲٫۵+ ارائه به شکل دوره‌ای ارائه می‌گردد.^۱ جمهوری اسلامی ایران در شاخص اثربخشی حکومت در سال ۱۹۹۶ در جایگاه ۱۲۱ قرار داشته است در حالی که در سال ۲۰۲۱ با ۳۵ پله سقوط به رتبه ۱۵۶ تنزل یافته است.^۲

شکل شماره (۳): وضعیت جمهوری اسلامی ایران در شاخص کارایی حکومت^۳

Iran, Islamic Rep.: Government Effectiveness



1. <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators>
2. <https://www.theglobaleconomy.com/rankings/>
3. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

مطالعات متعددی در خصوص نسبت کارایی و اثربخشی با سایر شاخص‌های اقتصادی از نرخ تورم گرفته تا درآمدهای مالیاتی و رشد صنعتی صورت گرفته است و عمده این پژوهش‌ها برای افزایش اثربخشی دولت بر کوچک‌سازی اندازه دولت از طریق حداقل‌سازی شمار سطوح و مجموعه کارکنان دولتی، نهادینه کردن سیستم‌های پاسخگویی شفاف در چارچوب اداری و حقوقی، داشتن ثبات سیاستی و عدم وابستگی دولت به بانک مرکزی تاکید کرده‌اند. اما مقایسه وضعیت سایر دولت‌های رانتیر - مشخصاً دولت‌های حاشیه خلیج فارس در این شاخص و نیز سایر شاخص‌های حکمرانی خوب به جز شاخص‌های ناظر بر آزادی‌های سیاسی - نشان می‌دهد مسئله کارایی و اثربخشی بیش از اینکه وابسته به مسائل سیاستی باشد تابعی از مبانی سیاسی حکومت است^۱.

اثربخشی آشکارا تابعی از فلسفه وجودی دولت است؛ دولتی که مبنای شکل‌گیری آن ابزاربودگی برای تحقق مطالبات آحاد جامعه و تولید و توزیع کالای عمومی به تمامی شهروندان نباشد اساساً معیار ارزیابی عملکردش نیز کیفیت خدمات عمومی، کیفیت خدمات مدنی، کیفیت تدوین و اجرای سیاست و میزان تعهد دولت به چنین سیاست‌هایی نخواهد بود چرا که از بنیاد برای اهداف دیگری تاسیس شده است. ساختار مبتنی بر نگاه انداموارگی که توسط جریان اصول‌گرایی در جمهوری اسلامی نمایندگی می‌شود بر اساس قواعدی تکوینی و تنظیمی شکل گرفته است که دسترسی به منابع را نه تابعی از کارآمدی و تخصص بلکه تابعی از تعهد به اصول و آرمان‌های دولت اسلامی قرار می‌دهد. به عبارت دیگر جایگاه‌های فرادست در سلسله‌مراتب توزیع منابع در این ساختار به بازیگرانی تخصیص می‌یابد که بیشترین تعهد را به بازتولید اصول و آرمان‌های انقلابی دارند نه بازیگرانی که صاحب تخصص و شایستگی در تدوین و اجرای سیاست‌های کارآمد و اثرگذار دارند و به تبع آن بازیگران فرادست در مقابل هر شکلی از تغییر قواعد مقاومت می‌نمایند چرا که جابجایی قواعد تکوینی و تنظیمی از تعهد به اثربخشی آنها را از مراتب فرادست به زیر خواهد کشاند. به عبارت ساده‌تر در این ساختار، کارایی و اثربخشی اساساً معیار و شاخصی برای دستیابی به منابع نیست لذا خروجی‌های این نظم را نیز نمی‌توان مبتنی بر این شاخص کلان حکمرانی مورد ارزیابی قرار داد. بهترین عملکرد جمهوری اسلامی ایران در طول ۲۵ سال گذشته در شاخص اثربخشی مربوط به سال ۲۰۱۵ یعنی همان سالی است که برجام به عنوان شاخص‌ترین نمود چرخش از اصول و ارزش‌های انقلابی به سرانجام رسید؛ اگرچه تأیید چنین رابطه‌ای نیازمند مطالعه‌ای روشمند است.

کیفیت تنظیم‌گری

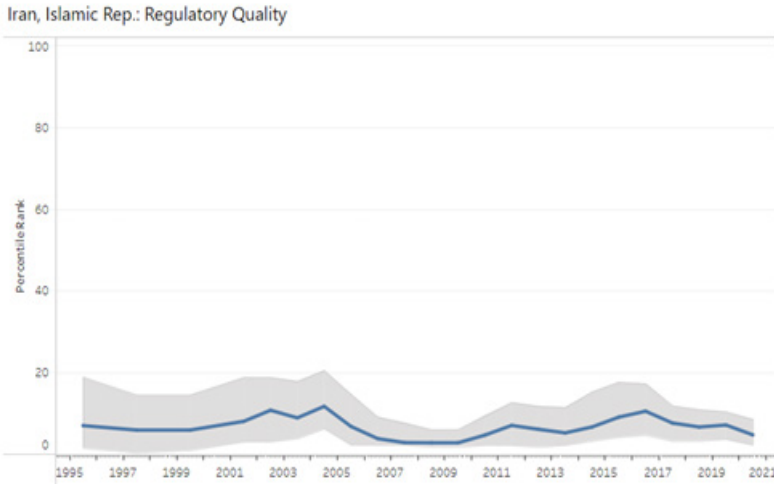
شاخص کیفیت تنظیم‌گری ناظر بر توانایی دولت در تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقرراتی است که ارتقاء و توسعه بخش خصوصی را ممکن می‌نماید. این شاخص بازه‌ای عددی بین ۰ تا ۱۰۰ را پوشش می‌دهد که در آن صفر پایین‌ترین میزان و ۱۰۰ بالاترین ارزش را نشان می‌دهد و بانک جهانی سالانه رتبه‌بندی کشورها را بر اساس آن ارائه می‌نماید.^۲ وضعیت جمهوری اسلامی ایران

۱. در بخش بعدی مختصراً به آن پرداخته خواهد شد.

۲. <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/series/RQ.PER.RNK.LOWER>

در این شاخص در طول دو و نیم دهه اخیر بسیار نامطلوب بوده و در مقایسه با سایر شاخص‌های حکمرانی کمترین نوسان را تجربه کرده است. بهترین عملکرد مربوط به اواخر دولت اصلاحات و بدترین عملکرد مربوط به دولت نهم بوده است. در خلال سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۲۱ رتبه ایران از ۱۶۷ در میان ۱۸۰ کشور به رتبه ۱۸۲ در میان ۱۹۱ کشور تغییر داشته است.^۱

شکل شماره (۴): وضعیت جمهوری اسلامی ایران در شاخص کیفیت تنظیم‌گری^۲



شاخص کیفیت تنظیم‌گری به نوعی بازنمایاننده نوع رابطه نهادهای دولت و بازار است و اختلال این رابطه در ساختار اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی را می‌توان در وضعیت این شاخص در طول زمان ارزیابی کرد. ساختار دوسویه صوری که در آن نهادهای نمایندگی میانی که می‌بایست رابطه میان دولت و قاعده اجتماعی را تنظیم کنند توسط دولت و از بالا به پایین تنظیم می‌شوند امکان شکل‌گیری سیاست‌های اقتصادی که مخرج مشترک مطالبات بخش خصوصی است را ناممکن کرده است. در این ساختار، دولت نه تنها نماینده منافع کلیت بازار نیست بلکه خود، بزرگترین بازیگر بازاری است که در عین حال نقش تنظیم‌گر را نیز ایفا می‌نماید. پدیده انحصار پیامد طبیعی چنین ساختاری است که در آن دولت که ماهیتاً می‌بایست متولی امر کنترل انحصار از طریق تنظیم‌گری باشد خود به عامل شکل دادن به آن بدل می‌شود. تداخل کارکردهای نهادهای دولت و بازار باعث شده است که بازیگران دولتی خود نقش‌های بازاری بپذیرند و قانونگذاری به ابزاری برای تضمین و تثبیت منافع بازیگران انحصاری بدل شود؛ وجود پدیده‌هایی چون شرکت‌های دولتی و نیز آنچه به خصولتی‌ها معروف شده‌اند نمودی از این تداخل کارکردی است. بازیگرانی بازاری که از رانت‌های قانونی، اطلاعاتی، مالیاتی و حتی ابزارهای غیربازاری مثل قدرت نظامی برخوردارند و در عین اینکه خارج از دسترس نظارت دستگاه‌های حاکمیتی قرار دارند و مشخصاً از منابع عمومی نیز بهره‌مند هستند.

1. <https://www.theglobaleconomy.com/rankings/>

2. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

در این ساختار دوسویه صوری امکانی برای شکل‌گیری و فعالیت تشکل‌های بازاری از اتحادیه و صنف که طرف تولیدکنندگان را نمایندگی می‌کنند گرفته تا تشکل‌های کارگری که نیروی کار و نیز سازمان‌های مردم‌نهاد که طرف مصرف‌کننده را نمایندگی می‌کنند وجود ندارد. «سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان» به عنوان زیرمجموعه‌ای از وزارت صمت حتی در نامگذاری‌اش نیز بازنمایاننده تفکری است که تنها در چنین ساختاری امکان بروز می‌یابد؛ سازمانی که هم‌زمان حقوق دو گروه با منافع متعارض را با محوریت دولت نمایندگی می‌کند. همچنین مکانیسم‌های قیمت‌گذاری‌ها که عمدتاً دستوری و از سوی نهاد دولت هدایت می‌شود مصداق دیگری از شیوه تنظیم‌گری دولت در جمهوری اسلامی است که آشکارا از تداخل کارکردهای دو نهاد دولت و بازار حکایت دارد.

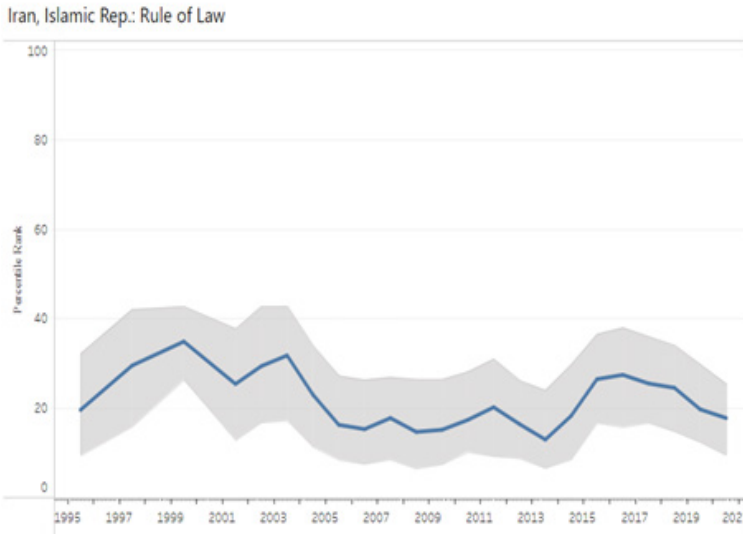
ماهیت رانتیر دولت که اقتدار فرادست این نهاد را با کنترل حداکثری بر مبادلات ارزی به عنوان یک ابزار ممکن نموده است شرایطی را فراهم آورده که دولت عملاً بی‌نیاز از همراهی بازیگران بازاری از بالا اقدام به سیاست‌گذاری اقتصادی نموده و با در اختیار داشتن حجم قابل توجهی از منابع اقتصادی در کنار استفاده ابزاری از سازوکارهای مشروعیت‌بخش به فعالیت‌های بازاری (اعطای مجوزهای رسمی و مداخلات حقوقی از جنس تعزیرات حکومتی) تنظیمات قواعد بازار را در راستای منافع گروه‌های ذی‌نفوذ و دارای نمایندگی در نهاد دولت شکل دهد که نتیجه طبیعی آن ایجاد انحصار و نابودی رقابت در بازار بوده است.

حاکمیت قانون و کنترل فساد:

حاکمیت قانون ناظر بر ارزیابی میزانی است که کارگزاران به قوانین جامعه اعتماد و پایبندی دارند؛ به ویژه در مورد کیفیت اجرای قراردادها، حقوق مالکیت، پلیس، دادگاه‌ها و نیز احتمال وقوع جرم و جنایت. برآوردها در این شاخص امتیاز کشورها را در شاخص کل با واحدهای توزیع نرمال شده استاندارد در بازه +۲,۵ و -۲,۵ نشان می‌دهد^۱. جایگاه ایران در این شاخص میان سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۲۱ از ۱۵۵ به ۱۵۸ از میان ۱۹۲ کشور مورد ارزیابی بوده است. در خلال این سال‌ها میانگین بهترین عملکرد مربوط به دولت اصلاحات و بدترین عملکرد مربوط به دولت‌های نهم و دهم بوده است^۲.

1. <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/series>

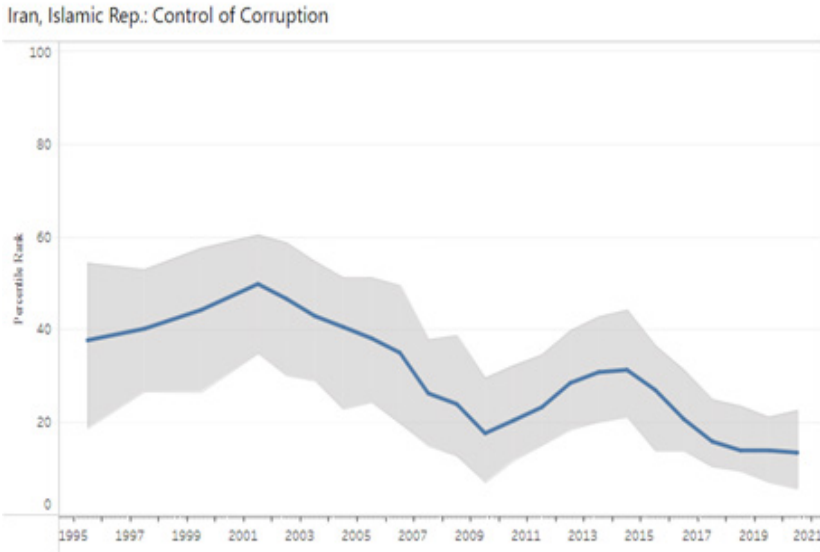
2. <https://www.theglobaleconomy.com/rankings/>

شکل شماره (۵): وضعیت جمهوری اسلامی ایران در شاخص حاکمیت قانون^۱

شاخص کنترل فساد نیز ناظر بر برداشت‌های شهروندان در خصوص میزانی است که ممکن است قدرت سیاسی در راستای منافع خصوصی در قالب فسادهای کوچک و بزرگ به کار گرفته شود و نیز میزانی که ممکن است دولت توسط نخبگان و منافع خصوصی تسخیر شده یا به اصطلاح به گروگان گرفته شود^۲. وضعیت ایران در خلال دوره مورد مطالعه بانک جهانی نزول شدیدی از رتبه ۱۱۳ به رتبه ۱۶۵ داشته است و از این بابت در میان ۱۹۲ کشور جهان در ربع پایینی رتبه‌بندی‌ها قرار داشته و از ناتوان‌ترین دولت‌ها در مهار فساد محسوب می‌شود (<https://www.theglobaleconomy.com/rankings/>).

1. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

2. <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators>

شکل شماره ۶: وضعیت جمهوری اسلامی ایران در شاخص کنترل فساد^۱

این درحالی است که اگرچه نسل اول نظریه‌های دولت‌های نفتی، وجاهت رانتیر را یکی از محرک‌های فساد سیستماتیک دانسته‌اند اما کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس همگی در این شاخص و نیز شاخص حاکمیت قانون در وضعیت نسبتاً مطلوبی (ربع اول و دوم رتبه‌بندی) قرار داشته‌اند. حاکمیت قانون در کنار کیفیت تنظیم‌گری رابطه‌ای معنادار با شاخص کنترل فساد برقرار می‌کند که در آن هر اندازه حاکمیت قانون و کیفیت تنظیم‌گری بالاتر باشد احتمال فساد سیستماتیک پایین‌تر خواهد بود. اما روند نزولی جمهوری اسلامی ایران در این شاخص آشکارا در موازات کاهش ظرفیت‌های ساختار مبتنی بر نگاه ابزاری (بعد جمهوری) در مقابل ساختار مبتنی بر نگاه انداموارگی قابل ارزیابی است.

یک دولت بزرگ با منابع عظیم رانت، رها از سازوکارهای نظارت مردمی و نهادهای جامعه مدنی که آشکارا قواعد و هنجارهای آن نه در راستای تولید و توزیع کالای عمومی بلکه مدعی تحقق آرمان‌هایی انقلابی است همواره مستعد آلوده شدن به فساد و سرشار از فرصت‌ها برای کارگزاران فاسد خواهد بود. در درون این ساختار همواره محاسبات هزینه-فایده و هزینه-فرصت بازیگران دولتی را به سمت مسیرهای فساد هدایت می‌کند چرا که پاداش و فواید تخطی از قواعد به مراتب بالاتر از تنبیهات و هزینه‌های آن است و فساد سیستماتیک ریشه در این محاسبه عقلانی در سطح فردی کارگزار دارد.

1. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

۷- ایران و عربستان: تفاوت‌های یک شبه سرمایه‌داری رانتر با یک اقتدار گرایی توسعه‌خواه

شاخص کلان رفاه که سالانه توسط موسسه لگاتوم ارائه می‌گردد ترکیبی از ۱۲ زیرشاخص اصلی و ۶۷ مولفه است که ذیل سه دسته اصلی جوامع فراگیر، اقتصادهای باز و مردمان توانمند شده و مبتنی بر یک روش‌شناسی دقیق و معتبر فرمول‌بندی شده است. در دسته شاخص‌های سیاسی-اجتماعی، زیر شاخص‌های امنیت و ایمنی، آزادی فردی، حکومتگری و سرمایه اجتماعی مد نظر قرار گرفته است. در دسته اقتصادهای باز، زیرشاخص‌های محیط سرمایه‌گذاری، شرایط کسب و کار، دسترسی به بازار و زیرساخت‌ها و نیز کیفیت اقتصاد ارزیابی می‌شود و در دسته مردمان توانمندشده نیز زیرشاخص‌های شرایط زندگی، بهداشت، آموزش و نهایتاً محیط زیست موضوع محاسبه قرار می‌گیرد. شاخص کلان رفاه و رتبه‌بندی ارائه شده مبتنی بر آن، به نوعی جمع‌بندی تمامی این ابعاد است و این یعنی وقتی فاصله عربستان با جمهوری اسلامی ایران در شاخص رفاه چیزی نزدیک به ۵۰ رتبه است معنایش این نیست در زیرشاخص‌های اقتصادی نیز این فاصله به همین میزان باشد؛ بلکه وضعیت نامطلوب عربستان در زیرشاخص‌های آزادی‌های فردی و یا امنیت و ایمنی، فاصله چشمگیر این دو را در زیرشاخص‌های اقتصادی تعدیل کرده است و در زیرشاخص‌های اقتصادی فاصله بین ایران و عربستان بسیار بیشتر از ۵۰ رتبه است. در زیرشاخص شرایط سرمایه‌گذاری، عربستان رتبه ۶۱ قرار دارد و ایران در رتبه ۱۲۶ یعنی فاصله ای ۶۵ رتبه‌ای، در زیرشاخص دسترسی به بازار، عربستان سعودی رتبه ۴۵ و ایران رتبه ۱۰۴ را دارد یعنی اختلاف ۵۹ رتبه‌ای، در زیرشاخص کیفیت اقتصادی، عربستان رتبه ۶۳ و ایران رتبه ۱۳۸ یعنی فاصله‌ای ۷۵ رتبه‌ای و در زیرشاخص شرایط کسب و کار، عربستان در رتبه ۲۸ و ایران در رتبه ۱۵۲ یعنی فاصله‌ای ۱۱۴ رتبه‌ای دارد. عاملی که باعث شده است این فاصله در شاخص کل رفاه ۵۰ رتبه باشد نزدیکی وضعیت این دو کشور در زیرشاخص امنیت و ایمنی و آزادی‌های فردی است. در شاخص امنیت و ایمنی عربستان رتبه ۱۰۸ دارد و ایران رتبه ۱۳۱ و فاصله با عربستان در شاخص آزادی‌های فردی فقط دو رتبه است عربستان ۱۶۳ و ایران ۱۶۵.^۱

در ظاهر به نظر می‌رسد عاملی که می‌تواند تفاوت ایران و عربستان را تبیین نماید کمتر سیاسی است و بیشتر اقتصادی. اما هیچ اقتصادی نیست که سیاسی نباشد و هیچ سیاسی هم فارغ از انگیزه‌های اقتصادی نیست. توجه به زیرشاخص حکومت‌گری قدری روشنگرانه است؛ این زیرشاخص که ترکیبی از شش مولفه محدودیتهای اجرایی، پاسخگویی سیاسی، حاکمیت قانون، انسجام حکومت، کارآمدی حکومت و نهایتاً کیفیت قانونگذاری است. در ظاهر اختلاف ایران و عربستان در میانگین این زیرشاخص هم نزدیک به ۵۰ رتبه است؛ آنها ۹۶ و ما ۱۴۵. اما وقتی به رتبه‌بندیهای مولفه‌های جزئی نگاه شود تفاوت اساسی بین این دو نظم اقتصاد سیاسی آشکار می‌شود. جالب است که در مولفه پاسخگویی سیاسی که مشخصاً ناظر بر بازبودگی و دموکراسی سیاسی است عربستان در رتبه ۱۶۳ و ایران در رتبه ۱۶۲ قرار دارد و در مولفه محدودیت‌های اجرایی نیز که ناظر بر مشارکت سیاسی و آزادی مثبت است نیز عربستان در رتبه ۱۱۱ و ایران در رتبه ۱۲۲ قرار دارد یعنی اختلاف چندانی وجود ندارد اما در مولفه‌های دیگری که ناظر بر حکمرانی خوب

1. <https://www.prosperity.com/rankings>

است به یکباره فاصله‌ای چشمگیر نمود می‌یابد. عربستان در مولفه‌های حاکمیت قانون، انسجام حکومت، کارآمدی حکومت و کیفیت قانونگذاری به ترتیب در رتبه‌های ۴۲، ۶۱، ۸۶ و ۷۴ قرار دارد در حالیکه رتبه ایران در همین مولفه‌ها عبارت است از ۷۹، ۱۲۲، ۱۵۰ و ۱۴۲؛ و این عاملی است که می‌تواند تفاوت این دو نظم اقتصاد سیاسی را نشان دهد. اگرچه هر دو کشور از نظر شاخص‌های سیاسی نظام‌های سیاسی غیردموکراتیک و بسته‌ای محسوب می‌شوند اما از نظر شاخص‌های سیاستی با یکدیگر تفاوتی آشکار دارند؛ نظم اقتصاد سیاسی در عربستان در مقایسه با ایران - و نه البته در مقایسه با نظام‌های توسعه‌یافته باز- منسجمتر، کارآمدتر، عقلانی‌تر، در قانونگذاری با کیفیت‌تر و در اجرای قوانین منضبط‌تر است. جالب است که اگر این شاخص‌ها در یک بازه زمانی موضوع تحلیل روند قرار گیرد آشکار می‌شود که وضعیت عربستان در این شاخص‌ها مداوماً رو به بهبود و وضعیت ایران رو به افول بوده است و این یعنی که این وضعیت یک امر اتفاقی نیست بلکه محصول برنامه‌ریزی آگاهانه در عربستان بوده است؛ برنامه‌ریزی توسعه در عربستان به شکلی منسجم و پیوسته تعقیب شده است در حالیکه در ایران بسیار پرنوسان بوده و حرکتی پاندولی داشته است. در عربستان اجماعی آشکار در مورد مطلوبیت و محتوای توسعه شکل گرفته است اما ایران از فقدان اجماع در خصوص اهداف کلان رنجور بوده است.

این وضعیت مختص عربستان نیست بلکه تمامی کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس الگوی کمابیش مشابهی را در تنظیم اقتصاد سیاسی دنبال می‌کنند و می‌توان این نظم اقتصاد سیاسی را «اقتدارگرایی توسعه‌خواه رانتیر» نامید. نظام‌های اقتدارگرایی توسعه‌خواه رانتیر، از نظر سیاسی، بسته هستند، رابطه دولت-جامعه در آنها براساس الگوی کلاسیک دولتهای رانتیر است اما رابطه دولت-بازار در آنها به الگوی اقتصاد بازار آزاد نزدیک است. در میان کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس وضعیت بقیه به مراتب از عربستان بهتر نیز هست؛ در شاخص کلان رفاه، امارات متحده رتبه ۴۱، قطر رتبه ۴۶، بحرین رتبه ۵۶ و کویت رتبه ۵۸ را دارا هستند.^۱

اما چه چیزی می‌تواند تفاوت میان نظم اقتصاد سیاسی ایران با عربستان را توضیح دهد؟ هر دو کشور که اقتصادهای نفتی هستند و به ظاهر اقتصاد دستوری دارند. تفاوت‌های این دو گونه بیش از آنکه سیاسی باشد سیاستی است؛ فارغ از اینکه هر دو نظام از نظر سیاسی بسته هستند اما حکومت سعودی حکمرانی بهتری دارد؛ چرا؟! به داوری نگارنده این به فلسفه وجودی دولت باز می‌گردد که مبنای شکل‌گیری این حکومتها است. عربستان، مهد اسلام است و مقدسترین اماکن مذهبی مسلمانان در آن کشور قرار دارد، باورهای مذهبی اسلام در سنتی‌ترین شکل خود در این کشور ریشه و هویت دارند و در مجموع عوامل ژئوپولیتیک ایجاب می‌کند حکومت در عربستان به سنت‌های اسلامی عملاً پایبند باشد. بنابراین نفوذ و تاثیر رویکردهای روحانیت مذهبی در سیاست این کشور بسیار قابل توجه است و حکومت تعهداتی عملی دارد که احکام اسلام به سنتی‌ترین تفاسیر خود در آنجا جاری شود و سختگیرانه‌ترین قوانین مذهبی در عربستان اجرا می‌شود. اما این تعهد به سنت اسلامی سایر کارویژه‌های اصلی دولت را متاثر نکرده است؛ کارویژه اصلی دولت سامان دادن به زندگی دنیوی است البته به نحوی که در

1. <https://www.prosperity.com/rankings>

2. <https://www.prosperity.com/rankings>

تعارض با احکام و سنت‌های اسلامی نباشد؛ دولت در عربستان تعهدی به تحقق آرمان‌هایی متعالی بر گرفته از اسلام ندارد. اگرچه دولت در عربستان در گونه‌ی دولتهای رانتیر طبقه‌بندی می‌شود و منابع تامین هزینه‌های عمومی‌اش کمتر وابسته به آحاد جامعه است اما در نهایت کارویژه‌اش، ابزاری است و هدف غایی آن تمشیت امور عمومی آحاد جامعه؛ نه شکل دادن به یک جامعه‌ی آرمانی که در نقطه‌ی عطف تاریخ رسالتی برای تغییر جهان داشته باشد. در دولتهای اقتدارگرای توسعه‌خواه رانتیر، علیرغم اینکه آسیب‌های رانتیرسم در آنها کمابیش مشهود است اما به دلیل کارکرد ابزاری داشتن، تعهد نهایی و هدف غایی ارائه خدمات به آحاد جامعه است از همین رو است که مولفه‌هایی مثل کارآمدی، حاکمیت قانون یا کیفیت قانونگذاری اهمیت می‌یابند. مهمترین عامل سازماندهنده در نظم اقتصاد سیاسی، روابط میان نهادهای اصلی جامعه یعنی نهادهای دولت، بازار و جامعه‌ی مدنی است. در عربستان سعودی نهاد جامعه مدنی ضعیف است و توانی برای برقراری تعادل میان نهادهای دولت و بازار را ندارد اما تکلیف رابطه بین دولت و نهاد بازار مشخص است؛ میزان صلاحیت و مداخله دولت در بازار، نقش‌ها و تعهداتی که دولت در قبال بازار برعهده دارد و نیز حدود و چارچوب‌های بازار و بخش خصوصی مشخص است. برای همین «آرامکو» می‌تواند به یکی از غولهای اقتصادی جهان تبدیل شود که سودش در سالهای اخیر با شرکت‌هایی چون اپل و آمازون رقابت کرده است یا در مشارکت بخش خصوصی عربستان با یک سرمایه‌گذار خارجی امکان شکل‌گیری بزرگترین گاوداری جهان و مهمترین تولیدکننده محصولات لبنی در جهان امکان پذیر می‌شود. این نتیجه‌ی اجماع و تعریف رابطه‌ی ساختاری میان نهادهای دولت و بازار است؛ اگرچه عربستان یک دولت رانتیر و یک نظم سیاسی اقتدارگرا مبتنی بر سلطنتی خانوادگی است که در آن توزیع نابرابری از منابع ثروت حاکم است و خانواده سعودی و اطرافیان سهم بیشتری از منابع رانت دارند اما این بدان معنا نیست که خاندان سلطنتی قواعد بازار را به نفع خودشان و در تعارض با سایرین تنظیم می‌کنند. اما در ایران مشکل اصلی این است که تکلیف بین دولت و بازار نامشخص است. اهلیت، صلاحیت و اختیار دولت به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر در ارتباط با بازار در ابهام است و این به نقش‌هایی همپوشان و متداخل شکل داده است. دولت در ایران هم تنظیم‌گر قوانین و مقررات است در عین اینکه خود بزرگترین بازیگر بازار است، اعتبار بخشیدن به سایر بازیگران بازار را در قالب اعطای مجوز در انحصار دارد اما خود را بی‌نیاز از هرگونه مجوز می‌داند، به عنوان دولت در تامین منابع عمومی از بازار پایمردی می‌کند اما به عنوان یک بازیگر بازاری از هرگونه تعهدی معاف است؛ به نوعی هم داروغه است، هم دادستان، هم وکیل مدافع، هم قاضی و هم مسئول اجرای احکام.

۸- نتیجه‌گیری

از منظر اقتصاد سیاسی، آنچه انواع دولت مدرن در معنای عام آن را می‌سازد، نوع رابطه میان نهادهای دولت، بازار و جامعه مدنی است و انواع کلاسیک نظم‌های اقتصاد سیاسی به‌نوعی تجلی همین روابط متنوع محسوب می‌شوند. اما جمهوری اسلامی ایران در قالب هیچ‌یک از انواع کلاسیک لیبرالیستی، سوسیالیستی، فاشیستی یا کمونیستی قابل دسته‌بندی نیست در عین

اینکه از هر یک از این انواع کلاسیک، مؤلفه‌ها و ویژگی‌هایی را در خود دارد. بلا تکلیفی در روابط نهادهای دولت، بازار و جامعه مدنی ریشه در وجود هم‌زمان فلسفه‌های متعارض در خصوص چیستی و کارکردهای دولت در جمهوری اسلامی دارد که در وجود هم‌پایه عناصر «اسلامیت» و «جمهوریت» تجلی یافته است. جمهوری اسلامی ایران، نظمی بر خواسته از کنش انقلابی نیروهایی است که در مبانی فلسفی در خصوص چیستی و کارکردهای دولت اختلافات و تعارضاتی بنیادین داشته‌اند و در مرحله برسازی این نظم، در قالب سوژه‌هایی فعال دروندادهای خود را به قواعد این ساختار معنایی تحمیل کرده‌اند. از یک‌سو، مبتنی بر رویکردی اندامواره، دولت جمهوری اسلامی نهادی است که به وجود و هویت «مردم» ایران معنا می‌دهد و کارکردش فراتر از ارائه خدمات و تولید کالای عمومی برای آحاد جامعه است. این دولت رسالتی اخلاقی و تاریخی برای خود قائل است که در راستای تحقق این رسالت، نیازها و مطالبات فردی فاقد اولویت ارزیابی می‌شوند. این دولت جمهوری اسلامی نیست که می‌بایست در خدمت برآورده کردن نیازهای آحاد جامعه باشد بلکه این مردم هستند که می‌بایست در خدمت تحقق آرمان‌های متعالی دولت باشند. رویکرد اندامواره به دولت که در «اسلامیت» این نظم سیاسی نمود یافته، به سلسله‌مراتبی از توزیع منابع شکل داده است که «اصول‌گرایان» به‌عنوان یک جریان سیاسی، کارگزاری هستند که با بازتولید قواعد تنظیمی و هنجارهای آن، در کسب منابع تخصیصی و اقتداری در قالب بوروکراسی انتصابی، موقعیتی انحصاری یافته‌اند و در مقابل هرگونه تغییر قواعدی که به تهدید این موقعیت انحصاری بیانجامد مقاومتی عملی می‌کنند. از دیگر سو، مبتنی بر رویکردی ابزاری، دولت جمهوری اسلامی نهادی است که مشروعیت خود را آحاد جامعه می‌گیرد و لذا ابزاری محسوب می‌شود در راستای تولید کالای عمومی و ارائه خدمات به آحاد جامعه. رویکرد ابزاری که در «جمهوریت» این نظم سیاسی تجلی یافته، به سلسله‌مراتبی از توزیع منابع شکل داده است که «اصلاح‌طلبان» و «کارگزاران سازندگی» آن‌ها نمایندگی می‌کنند اما همواره برای کسب منابع تخصیصی و اقتداری در قالب بوروکراسی انتخابی، ناگزیر از رقابت با «اصول‌گرایان» بوده‌اند. رانتیر بودن دولت و فرهنگ رانتیرسم، از یک‌سو تأمین منابع پیگیری اهداف غیر ابزاری از سوی حامیان رویکرد اندامواره را ممکن ساخته و از سوی دیگر، منطق خرید خدمات را در درون ساختار دولت ابزاری مخدوش نموده است. فقدان یک نظم اقتصاد سیاسی یکدست و هماهنگ در کنار وجود منابع رانت، جمهوری اسلامی را به یک «شبه‌سرمایه‌داری رانتیر» تبدیل کرده است. شبه‌سرمایه‌داری رانتیر، ائتلافی سیاسی از نیروهایی است که علی‌رغم وحدت سیاسی به وحدتی اقتصادی نرسیده‌اند و تعهد آن‌ها به منافع گروهی در درون تهمدی یگانه به خیری عمومی تجمیع نشده است. آن‌ها به واسطه فقدان ساختاری که مکانیسم‌های بازار را به سمت خیر عمومی هدایت کند، با حضور در نهاد دولت، رقابتی فزاینده در کسب منابع اقتداری و تخصیصی را پی گرفته‌اند که مبتنی بر منطق توزیع رانت سامان یافته است.

منابع

- اسمیت، آدام (۱۳۵۷): ثروت ملل، ترجمه سیروس ابراهیم‌زاده، تهران: انتشارات پیام
- بازرگان، مهدی (۱۳۶۳) انقلاب ایران در دو حرکت، تهران: نهضت آزادی ایران، چ پنجم
- بشیریه، حسین (۱۳۹۱): جامعه‌شناسی سیاسی: نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی، چاپ بیست و یکم، تهران: نشر نی
- بشیریه، حسین (۱۳۸۱): آموزش دانش سیاسی (مبانی علم سیاست نظری)، تهران: نشر نگاه معاصر، چاپ دوم
- پلامتانز، جان (۱۳۷۸): نظریه دولت در فلسفه سیاسی هگل؛ ترجمه: توحید عبدی؛ نامه فرهنگ، بهار ۱۳۷۸؛ شماره ۳۲: صص ۱۰۴-۱۱۱
- حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۸۸): دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی
- سرزعی، علی (۱۳۹۵): پوپولیسم ایرانی، تحلیل کیفیت حکمران محمود احمدی نژاد از منظر اقتصاد و ارتباطات سیاسی، چاپ چهارم. تهران: نشر کرگدن.
- عابدی اردکانی، محمد، باقری نژاد، سیداصغر (۱۳۹۸): امکان سنجی انطباق ویژگی‌های دولت مطلوب هگل با آموزه‌های دولت‌های توتالیتر نوین؛ دوفصلنامه پژوهش سیاست نظری، شماره ۲۵، ۲۴۹-۲۸۳
- عطارزاده، بهزاد (۱۳۹۸): منطق کنش جمعی و پیامدهای آن بر سیاستگذاری و توسعه اقتصادی؛ شرحی بر نظریه منسر اولسن؛ فصلنامه سیاستگذاری عمومی؛ دوره ۶؛ شماره ۱؛ صص ۳۴۷-۳۶۷
- غنی نژاد؛ موسی (۱۳۸۶): آزادی اقتصادی و فایده گرایی، روزنامه اقتصاد، ۱۳۸۶/۱۰/۹
- فاضلی؛ محمد (۱۳۹۹): ایران بر لبه تیغ؛ گفتارهایی جامعه‌شناختی، ذیل حوزه دولت‌پژوهی؛ تهران: انتشارات روزنه
- کلارک، باری (۱۳۸۹)، اقتصاد سیاسی تطبیق، مترجم: عباس حاتمی، تهران: انتشارات کویر
- مجتبی زاده، علی و لیالی، محمدعلی (۱۳۹۶): جریان شناسی سیاسی، نگاهی به احزاب، گروه‌ها و جریان‌های سیاسی در ایران معاصر، چاپ سوم. دفتر نشر معارف.
- موثقی، احمد (۱۳۸۵): اقتصاد سیاسی ایران در دوره جمهوری اسلامی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۱، بهار، صص ۳۱۱-۳۵۴.
- مهرنیا، حسین (۱۳۹۰): رابطه دین و دولت در نظام فلسفی هگل، فصلنامه حکمت و فلسفه، سال هفتم، شماره اول، صص ۱۰۹-۱۳۶
- نوح هراری، یوال (۱۳۹۶)، انسان خردمند؛ تاریخ مختصر بشر؛ مترجم: نیک گرگین؛ چاپ ششم؛ تهران: فرهنگ نشر نو
- هتته، جورن و دیگران (۱۳۸۴): اقتصاد سیاسی بین الملل و جهانی شدن، مترجم: حسین پوراحمدی، تهران: انتشارات قومس
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۹۴) اقتصاد سیاسی ایران؛ از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، مترجم: محمدرضا نفیسی، کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز

منابع انگلیسی:

Beblawi, H, Luciani, G (1987), *The Rentier State*, London: Croom Helm

Hegel. G. F. W, (1991), Elements of the Philosophy of Right, Ed by Allen. W. Wood, Trans by H. B. Nisbet, Cambridge University Press

N. Hermes & R. Lensink (2001) Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm?, The Journal of Development Studies, 16-1 ,37:6, DOI: 713601080/10.1080

Patten, Alan (1999), Hegels Idea of Freedom, Oxford University Press.

Strange, S. (1988) State and Market, Pinter, London and New York

منابع برخط:

<http://www.imam-khomeini.ir/fa/page/210/?kind=279>

https://docs.prosperity.com/7495/3515/8716/Iran_2021_Picountryprofile.pdf

<https://www.prosperity.com/rankings>

<https://www.theglobaleconomy.com/rankings>

<https://databank.worldbank.org/metadataglossary/worldwide-governance-indicators/serie>

<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>



شفافیت اقتصادی در سایه تحولات قانونی جدید نظام مالیاتی: به سوی سازمان‌های مالیاتی نسل ۳

مهدی موحدی بیک‌نظر^۱
احسان رستمی^۲

چکیده

هدف پژوهش حاضر، بررسی تأثیر مؤلفه‌های مؤثر در ارتقا شفافیت اقتصادی بر فرایندهای هوشمندسازی در سایه تحولات قانونی جدید نظام مالیاتی کشور، با استفاده از مصاحبه با خبرگان سازمان امور مالیاتی و بررسی مدل‌های موفق در دنیا می‌باشد. جامعه آماری تحقیق شامل کلیه مدیران شاغل در ستاد سازمان امور مالیاتی و ادارات کل امور مالیاتی می‌باشد که یک نمونه ۳۸۴ نفری از آنها با استفاده از فرمول کوکران انتخاب شده است. تجزیه و تحلیل داده‌ها با استفاده از رویکرد معادلات ساختاری انجام شده است. بر اساس یافته‌های پژوهش، مؤلفه‌های ارتقا شفافیت شامل: فناوری، ساختار و مدیریت، سطح اطلاعات و دانش، تمرکز و ساختار سازمانی، بر فرایند هوشمندسازی سازمان امور مالیاتی اثرات معناداری دارند. یافته‌های حاصل از این تحقیق و نیز بررسی آمارهای مالیاتی در کشورهای دارای نظام مالیاتی موفق در مقایسه با نظام مالیاتی کشور نشانگر آن است که مواردی مانند: فقدان پایگاه جامع اطلاعات اقتصادی و اهمیت تکمیل پایگاه داده سازمان امور مالیاتی به استناد ماده ۱۶۹ و ۱۶۹ مکرر ق.م.م از جانب سازمان امور مالیاتی، ریسک‌های مربوط به سوءاستفاده آگاهانه مؤدیان از یک راه‌حل فناوری اطلاعات و در نهایت مسائل مربوط به تبادل داده و مسائل محرمانگی و میزان به اشتراک‌گذاری اطلاعات توسط سایر بخش‌های مختلف دولت، از جمله مسائلی هستند که در راستای ارتقای شفافیت در سازمان امور مالیاتی باید مدنظر قرار گیرند تا اهداف موردنظر سازمان امور مالیاتی در سیر تحول دیجیتال و در نهایت رسیدن به سازمان مالیاتی هوشمند، محقق گردد. واژگان کلیدی: شفافیت اقتصادی، معادلات ساختاری، سازمان مالیاتی هوشمند

۱. استادیار دانشکده علوم انسانی دانشگاه شاهد (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: M.Movahedi@shahed.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری، رشته علوم اقتصادی، دانشگاه رازی

پست الکترونیک: Rostamiehsan@mail.ir

۱- مقدمه

نگاهی به نقاط ضعف و کاستی‌های نظام مالیاتی کشور نشان می‌دهد، تحول نظام مالیاتی همواره موضوع بسیار مهمی برای فعالان دولتی و بخش خصوصی بوده است. ضرورت اجرای این تحول در اسناد بالا دستی و برنامه‌های کشور نیز به دفعات مورد توجه قرار گرفته است، به نحوی که از برنامه سوم توسعه تا برنامه ششم توسعه، بر اهمیت و ضرورت اجرای این طرح تاکید شده است. طرح تحول نظام مالیاتی یکی از محورهای اصلی طرح تحول اقتصادی دولت است و براساس آن «طرح جامع مالیاتی» به عنوان طرح همه جانبه تحول نظام مالیاتی کشور از دهه پیش در دستور کار سازمان امور مالیاتی کشور قرار داشته است. طرح جامع نظام مالیاتی کشور بدون شک یکی از ابرپروژه‌های ملی و در عین حال یکی از بزرگ‌ترین طرح‌های مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات در تاریخ کشور محسوب می‌شود که به گفته مجریان طرح، نقشی اساسی در تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و کاهش اتکای درآمدهای دولت به فروش سرمایه‌های ملی دارد. خروجی‌های این طرح کلان بسیار متنوع است و از تسهیل و تسریع روند رسیدگی به پرونده مودیان مالیاتی، حذف ارتباط ممیزان و مودیان، مبارزه با فساد، ایجاد شفافیت و... گرفته تا تحقق عدالت مالیاتی، افزایش درآمدهای ملی و شناسایی فراریان مالیاتی و... را شامل می‌شود. دغدغه اهمیت شناسایی شاخص‌ها و مولفه‌های موثر بر هوشمندسازی نظام مالیاتی و بررسی وضعیت موجود و مطلوب از نظر صاحب نظران طبق بررسی‌های بعمل آمده، تاکنون در داخل کشور تحقیق مدونی در سطح راهبردی (از بالا به پایین) جهت شناسایی این شاخص‌ها و مولفه‌های موثر بر آنها، انجام نشده است. این تحقیق بعنوان نوآوری در پی یافتن شاخص‌ها و مولفه‌های تاثیر گذار بر هوشمند سازی نظام مالیاتی با استفاده از روش مدل سازی معادلات ساختاری بوده است. از این رو دارای نوآوری در بافت و روش تحقیق می‌باشد.

مسئله اصلی این تحقیق، بررسی و شناسایی شاخص‌ها و مولفه‌های شفافیت اقتصادی بر سازمان هوشمند مالیاتی است.

۲- نقش نسل‌های مختلف سازمان مالیاتی در ایجاد شفافیت اقتصادی

در سال‌های اخیر، توسعه ابزارهای دیجیتال، کانال‌های ارتباطی جدید و افزایش چشمگیر منابع کلان داده داخلی و خارجی، فرصت‌های بیشماری را برای ارائه خدمات بهتر به مودیان و افزایش اثربخشی و کارایی سازمان‌های مالیاتی فراهم کرده است. اما به باور بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای معتبر بین‌المللی، آینده سازمان‌های مالیاتی به کلی با رویکرد فعلی که به شدت به رسیدگی و حسابرسی سنتی متکی است، متفاوت خواهد بود. تحول دیجیتال سازمان‌های مالیاتی به تغییرات بنیادی در روش‌های انجام فعالیت‌های سازمان، روش‌های پاسخ به تغییرات ایجاد شده در فرآیندهای کسب و کار مودیان و سرانجام به نحوه تعامل آنها با یکدیگر اشاره دارد. تمرکز اصلی این تحول، انتقال پرشتاب فرآیندهای مالیاتی به سیستم‌های اختصاصی مودیان (API) است. البته این هدف شاید برای کشورهای در حال توسعه و حتی کشورهای توسعه

یافته در آینده نزدیک دست نیافتنی باشد، اما فراموش نکنیم که هوشمندسازی نظام مالیاتی یک فرآیند مستمر با مراحل پیشرفت متفاوت است. در مسیر انتقال به یک سازمان دیجیتال، سازمان‌های مالیاتی در یک سطح قرار ندارند، برخی از آنها در مراحل اولیه هوشمندسازی در حال تبدیل فرآیندهای کاغذی خود به الکترونیکی هستند و برخی دیگر به سطح بلوغ کامل و استفاده از کلان داده‌ها و تکنیک‌های تحلیلی پیشرفته رسیده‌اند (گزارش بانک توسعه آسیا، ۲۰۲۲).

در هر صورت هوشمندسازی یک مسیر مشترک و جهان‌شمول برای حرکت به سمت سازمان مالیاتی مدرن محسوب می‌شود. فرآیندهایی که از ابتدا کاغذمحور و تا حدی دستی بودند با روندی رو به رشد، در حال دیجیتالی شدن هستند و این موضوع به نوبه خود اشتراک‌گذاری بیشتر داده‌ها در داخل دستگاه‌های اجرائی و دولت، ترکیب داده‌های شخص ثالث و بهره‌گیری از ابزارهای تحلیلی پیشرفته داده را میسر می‌سازد (گزارش بانک توسعه آسیا، ۲۰۲۲). تحول دیجیتال سازمان‌های مالیاتی عامل مهم برای بهبود ظرفیت، کارایی و سرعت سازمان برای رسیدگی به جریان‌های کلان داده و فعالیت‌های پیچیده مؤدیان مالیاتی است که در حال حاضر در حال اجرای آن هستند، و دامنه پیچیدگی این فعالیت‌ها همچنان در حال افزایش است. در حال حاضر، تحول دیجیتال در سازمان‌های مالیاتی شامل مجموعه‌ای از پیشرفت‌های همواره در حال تکامل است. به طور کلی، سیر تحول دیجیتال سازمان‌های مالیاتی را می‌توان به سه نسل تفکیک کرد:

- * سازمان‌های مالیاتی نسل اول: یک سازمان مالیاتی مبتنی بر پرونده (کاغذ) و سیستم سنتی.
- * سازمان مالیاتی نسل دوم: یک سازمان الکترونیکی که در آن بیشتر کارها به صورت دیجیتالی انجام می‌شوند، اگرچه فرآیندهای اساسی یکسان و مشابه قبل هستند (اما سریعتر و کارآمدتر).
- * سازمان مالیاتی نسل سوم: یک تغییر پارادایم است که در آن با لینک شدن سیستم‌های مؤدیان با سازمان مالیاتی، تمکین مؤدیان خودکار و یکپارچه شده و فعالیت‌های سنتی مربوط به تصمیم‌گیری از طریق فناوری انجام می‌شود (گزارش بانک توسعه آسیا، ۲۰۲۲).

انتهای این تحول دیجیتال، یک سازمان مالیاتی کاملاً هوشمند و خودکار است که با داده‌هایی که به طور خودکار از مؤدی مالیاتی به سازمان مالیاتی جریان می‌یابد، هدایت می‌شود و پس از جمع‌آوری، پاکسازی، فیلتر، تطبیق و ذخیره سازی این داده‌ها از آنها برای ارزیابی ریسک، حسابرسی، حل و فصل اختلافات و سایر فرآیندهای مالیاتی، استفاده می‌شود (گزارش بانک توسعه آسیا، ۲۰۲۲).

* سوم، سنجش میزان شکاف موجود میان وضع موجود (AS-IS) و وضع مطلوب (To-Be).

۳- شفافیت اقتصادی

شفافیت اطلاعاتی، شاخص عملکرد مدیریت در دسترسی به اطلاعات ضروری به شکل صحیح، روشن، به موقع و قابل دسترسی است. اجتناب از پرداخت مالیات، در حال تبدیل شدن به نگرانی اصلی دولت‌هاست و آنچه در این بین اهمیت بیشتری را به خود اختصاص می‌دهد، مقوله شفافیت در گزارشگری‌های مؤدیان سازمان امور مالیاتی است. اطلاعات شفاف را می‌توان به عنوان یکی از ابزارهای ایفای مسئولیت پاسخگویی مدیران دانست. هر قدر سطح دسترسی سازمان به داده‌های اقتصادی مؤدیان بیشتر باشد، امکان تصمیم‌گیری آگاهانه و پاسخگویی بخش خصوصی و دولتی در مورد چگونگی تحصیل و مصرف منابع بیشتر و امکان رشد فساد نیز کاهش می‌یابد (واناث و کفمن، ۱۹۹۹). از سوی دیگر، به همان اندازه نیز مؤدیان در ایفای مسئولیت پاسخگویی خود نسبت به ذینفعان موفق عمل خواهند نمود و در نتیجه، ارائه اطلاعات شفاف موجب محاسبه دقیق و صحیح مالیات حقه دولت خواهد شد (نوبخت، ۱۳۸۵). از نظر داموداران (۲۰۰۲) یکی از مهمترین دلایل کاهش انگیزه شرکت‌ها برای افشاء اطلاعات در کنار دلایلی چون کنترل و تقلب، مزایای مالیاتی این واقعیت است. (آتوود و همکاران، ۲۰۱۰). از دیدگاه خبرگان سازمان امور مالیاتی کشور اهداف سازمان امور مالیاتی شامل: افزایش رضایت‌مندی مؤدیان، شناسایی مؤدیان جدید، تشخیص‌های نزدیک به واقع، کاهش فرار مالیاتی و افزایش وصولی مالیات می‌باشند. نتایج حاصل از بررسی داده‌ها در عملکرد ۱۳۹۹ دلالت بر آن دارد که از بین ۵۳۸۹۹ پرونده با اهمیت با درجه ریسک بالا، ۱۳۶۹۷ پرونده (۲۵ درصد از کل پرونده‌ها) در همان سال رسیدگی (عملکرد ۱۳۹۹)، تعیین تکلیف شده‌اند و مابقی پرونده‌ها (۴۰۲۰۲ پرونده) تا سال ۱۴۰۱ تعیین تکلیف نشده‌اند و در مراحل مختلف دادرسی اعم از هیئت بدوی، هیئت تجدیدنظر، هیئت هم‌عرض، شورای عالی مالیاتی و ... (۷۵ درصد از کل پرونده‌ها) قرار دارند و در انتظار رأی نهایی می‌باشند. در ضمن از کل مبلغ تشخیص داده شده از سوی سازمان امور مالیاتی کشور (۲۷،۴۸۸،۲۵۲،۱۸۰،۱۴۰) در حدود ۵،۹۰۷،۴۶۶،۲۵۸،۱۱۲ تومان از آن برای سازمان وصول شده و مابقی در فرآیندهای دادرسی قرار دارد و تا سال ۱۴۰۲ تعیین تکلیف نشده است و همین موضوع نشانگر آن است که از اجتناب مالیاتی در نظام مالیاتی کشور در حد بسیار بالایی قرار دارد و شفافیت در گزارشگری مالیاتی از جانب مؤدیان پیرسک سازمان امور در حد نسبتاً پایینی قرار دارد که باید این موضوع نیز مورد بازبینی قرار گیرد.

۴- ظرفیت قوانین جدید مالیاتی در ایجاد شفافیت اقتصادی

در سال‌های اخیر و در راستای تحولات نظام مالیاتی کشور قوانین جدید مالیاتی به تصویب رسیده است که در ایجاد شفافیت اقتصادی بوده است. از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

* شناسایی مؤدیان جدید: با توجه به اینکه فرار مالیاتی عمدتاً ریشه در عدم تمکین مودی دارد، برنامه‌ریزی

برای انجام اقدامات جامع و اثرگذار در جهت کاهش اشکال مختلف عدم تمکین در این زمینه بسیار ضروری است. نظام مالیاتی در حال حاضر قادر است برای مودیانی که اظهارنامه تسلیم نمی‌کنند، باتوجه به اطلاعاتی که در سامانه‌های مالیاتی در اختیار دارد، اظهارنامه برآوردی تولید کند. شناسایی ۲ میلیون و ۴۰۰ هزار مودی جدید در سال ۱۴۰۰ از طریق تولید اظهارنامه برآوردی یکی از مهم‌ترین اقدامات سازمان امور مالیاتی در این راستا می‌باشد. از دلایل مهم این امر ناشی از استفاده مؤثر از ظرفیت ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم، رصد تراکنش‌های بانکی، ساماندهی دستگاه‌های پرداخت بانکی و واحدیابی‌های مؤثر و گزارش‌های فرار مالیاتی در سامانه‌های گزارشات مردمی (سوت‌زنی) مطابق دستورالعمل ماده ۳۴ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۱۹ ق.م.م، می‌باشند.

* صدور و ارسال صدورتحساب الکترونیکی در راستای اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان: راستای تحقق نظام مالیاتی هوشمند و عدالت‌محور، نظام مالیاتی کشور درصدد یافتن رویکردهای مناسب وصول درآمدهای مالیاتی از طریق هوشمندسازی رویه‌های مالیات‌ستانی و برنامه‌ریزی برای تسهیل تمکین داوطلبانه است. در همین راستا در سال ۱۳۹۸ قانونی تحت عنوان «قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» به تصویب رسید که هدف از اجرای آن شفافیت اقتصادی، پرداخت مالیات منصفانه و منطبق با رویدادهای مالی واقعی، حذف تبعیض در اخذ مالیات، نهادینه شدن عدالت و رعایت انصاف و همچنین مبارزه با فرار مالیاتی عنوان شده است. این قانون بدو با تمرکز بر مالیات بر ارزش افزوده، صاحبان مشاغل صنفی و غیر صنفی و اشخاص حقوقی را مکلف به عضویت در سامانه مؤدیان و صدور و ثبت صورتحسابهای الکترونیکی فروش کالا و خدمات در سامانه مزبور، نموده است.

* استفاده از ظرفیت‌های داخلی و نیز ظرفیت شرکت‌های برونسپار (بند ۱ ماده ۳ و بند ۲ ماده ۴ آیین‌نامه اصلاحی تبصره ۲ ماده ۲۱۹ ق.م.م) در جهت معرفی پروژه‌های جدید در سازمان مالیاتی جهت ارتقای شفافیت و حرکت به سمت سازمان‌های مالیاتی نسل ۳:

* تشخیص فرار در هنگام وقوع با بهره‌گیری از الگوهای جدید کشف تقلب (مثل هوش مصنوعی) و با استفاده از همه اطلاعات و داده‌های داخلی (تولید شده توسط سیستم‌های سازمان امور مالیاتی) و اطلاعات و داده‌های خارجی (حاصل تبادل داده با سایر نهادها)

* مجهز و هوشمند نمودن سامانه فعلی به تشخیص گزارشات درست از گزارشات خلاف واقع و نادرست از طریق فناوری ماشین لیرنینگ و هوش مصنوعی از طریق لینک شدن آن با سامانه‌های فعلی سازمان امور مالیاتی

* تمرکز بیشتر بر مؤدیان پرریسک سازمان امور مالیاتی با استفاده شاخص‌ها (شامل شاخص‌های اظهارنامه و نیز سایر شاخص‌ها مثل شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی، روانشناختی و ...) و تکنیک‌های جدید ارزیابی ریسک (مثل داده‌کاوی و شبکه‌های عصبی)

* الزام مؤدیان به استفاده از فناوری‌های جدید مثل صدور صورتحساب‌های الکترونیکی جهت ارائه کالاها و خدمات.

* راه‌اندازی امکانات استفاده از امضای دیجیتال رمزنگاری شده (از طریق الگوریتم‌های ریاضی) جهت تسهیل در انجام تکالیف قانونی مؤدیان و سازمان مالیاتی.

* حذف پردازش‌های کاغذی (بایگانی الکترونیکی پرونده‌ها اعم از جاری و عملکردهای سال قبل در

- سامانه سنیم و عبارتی بایگانی الکترونیکی در سامانه‌های مؤدی و سازمان مالیاتی.
- * بکارگیری سیستم REAL TIME و هوش مصنوعی در بحث امنیت داده در تمامی بخش‌های سازمان امور مالیاتی.
 - * ایجاد شناسه یکتای اقتصادی جهت انجام کلیه امور مؤدی.
 - * تبدیل نمودن همه مواد قانونی به کدهای کامپیوتری و امکان بروزرسانی آن در سامانه‌های محاسبه مالیات و نیز دادرسی مالیاتی من جمله سامانه اریس و...
 - * سازوکار لازم جهت تعبیه اطلاعات و قوانین موردنیاز در سامانه‌های سازمان مالیاتی و همچنین سامانه‌های مؤدیان و امکان بروز رسانی براساس آخرین تغییرات.
 - * الگوهای شناسایی واحدهای خالی مثل GIS و... مجهز نمودن سامانه‌های نهادهای متولی به تکمیل اظهارنامه پیش‌فرض و ارسال به سازمان امور مالیاتی براساس تأیید از سوی مؤدی.
 - * استفاده از ظرفیت شرکت‌های تکستک برای طراحی و پیاده‌سازی سازوکار تخصیص اینتاكد صحیح به هر فعالیت شغلی مربوط به مؤدیان با استفاده از هوش مصنوعی و فناوری‌های نوین.
 - * مالیات بر عایدی سرمایه: در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱۹۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی طرح مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی با عنوان «طرح مالیات بر عایدی سرمایه» در ۲۹ ماده قانونی شامل دو بخش الف) بستر اجرایی و ب) محاسبه و اخذ مالیات در تاریخ ۱۴۰۲/۰۲/۱۲ تصویب شد. این طرح در راستای مقابله با توزیع ناعادلانه درآمد و ثروت در جامعه به نفع افراد ثروتمند و در نتیجه مخدوش شدن عدالت تشویق سرمایه‌گذاری و انباشت سرمایه در بخش‌های غیرمولد و معاف از مالیات تشدید تقاضای سوداگرانه در بسیاری از دارایی‌ها پیوژه املاک و مستغلات، خودرو، طلا و ... نوسانات شدید قیمتی در بازار بسیاری از دارایی‌ها و فشار تورمی ناشی از آن بر جامعه، ترغیب مودیان به انتقال درآمد از فعالیت‌های مشمول به فعالیت‌های معاف از این مالیات (عملیات تبدیل)، فرسایش پایه مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی و شرکتها از طریق ترغیب مؤدیان پریسک به معاملات و مبادلات تبدیل وضع شده است که پس از انجام اصلاحات خواسته شده می‌تواند اجرایی گردد.
 - * بدیهی است اجرای مالیات بر عایدی سرمایه، مشکلات اداری به دنبال خواهد داشت. پیامدهای دقیق این مالیات به نحوه طراحی این مالیات بستگی دارد. به طور کلی، برخی از پیامدهای فوری پیاده‌سازی نظام مالیات بر عایدی سرمایه به شرح زیر می‌باشد:
 - * افزایش تعداد مودیان مالیاتی که باید اظهارنامه مالیاتی تکمیل کنند؛
 - * نیاز به دفترچه راهنما و سایر ابزارهای خدمات به مودیان؛
 - * اعمال تغییر در انواع اظهارنامه‌های مالیاتی و سیستم‌های تنظیم اظهارنامه مالیاتی.
 - * با توجه به دامنه تغییرات ضروری، به نظر می‌رسد که اجرای مالیات بر عایدی سرمایه به روش تحقیقی، باعث افزایش پیچیدگی سیستم مالیاتی شود.
 - * علاوه بر مسائل اجرایی، مسائل دیگری نیز وجود دارد که فارغ از شیوه پیاده‌سازی این مالیات (تعهدی یا تحقق عایدی)، بایستی در هنگام طراحی نظام مالیاتی مربوط مورد توجه قرار گیرند. برخی از این مسائل عبارتند از:

- * تعریف دارایی: با وجود اینکه تعریف دارایی‌های مشمول مالیات در بسیاری از موارد روشن است، اما در برخی موارد نظیر سرقتی^۱، مالکیت معنوی و مواردی شبیه آن، اطلاق دارایی برای آنها چندان روشن نیست. این موضوع در صورت گسترده بودن پایه مالیات بر عایدی سرمایه، بسیار حائز اهمیت خواهد بود؛
- * انتقال یا واگذاری یک دارایی؛
- * نحوه برخورد با غیر مقیم‌ها؛
- * ارتباط بین عواید سرمایه و یارانه‌ها یا کمک‌های اجتماعی.
- * در حال حاضر بستر اجرائی خاصی برای نهادهای مرتبط با این حوزه در خصوص تبادل داده و نیز نحوه ارسال اطلاعات به سامانه‌های سازمان امور مالیاتی کشور وجود ندارد.
- * با عنایت به مصاحبه با خبرگان سازمان امور مالیاتی نیز بررسی تجارب کشورهای OECD می‌توان گفت پروژه تکستکی عبارت است از:

«مجهز نمودن سامانه‌های اشخاص ثالث مرتبط با مالیات بر عایدی سرمایه (دفاتر ثبت اسناد رسمی، مشاورین املاک، مراکز تعویض پلاک، پلافروشی‌ها، صرافی‌ها بورس و ...) به امکانات تهیه اظهارنامه پیش فرض و ارسال اطلاعات معاملات به سامانه‌های سازمان امور مالیاتی با تأیید از سوی مؤدی در خصوص دوره نگهداری سرمایه و عایدی کسب شده».

۵- اجزاء ارتقای شفافیت

مصاحبه با خبرگان سازمان مالیاتی و بررسی تجارب کشورهای پیشرو حاکی از آن است که برای ارتقای شفافیت گزارشگری مؤدیان باید در زمینه‌های زیر تجدیدنظر اساسی در سازمان امور مالیاتی کشور صورت گیرد:

مسائل مربوط به سازمان امور مالیاتی

داده و اطلاعات یک عنصر و جزء اصلی و موثر در مدیریت و حاکمیت هر سازمان محسوب شده و شامل تمام داده و اطلاعاتی است که در سازمان تولید و مورد استفاده قرار می‌گیرد. هم‌اکنون داده‌ها سرمایه اصلی و استراتژیک هر سازمان محسوب می‌شوند و از آن با عنوان نفت جدید یاد می‌شود. به عبارتی داده به عنوان ارزشمندترین منبع سازمان‌ها شناخته شده است. چرخه عمر اطلاعات در سازمان‌ها و بر اساس استخراج اطلاعات از داده و تحلیل اطلاعات به دانش دیده شده که در نهایت منجر به خلق ارزش برای سازمان در حوزه‌های فرایندی و عملکردی مختلف می‌شود. اهمیت و ارزش داده و اطلاعات در سازمان امور مالیاتی به مراتب بیشتر از سایر سازمان‌ها است، چرا که می‌توان آن را منبع داده‌های نظام اقتصادی کشور تلقی کرد. چنانکه اقلام اطلاعاتی مختلف از کنش‌های اقتصادی مودیان مطابق مفاد قانونی متعدد از جمله ماده ۱۶۹ و ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات مستقیم از منابع مختلف مانند بانک‌ها، گمرک، بیمه و غیره اخذ می‌شود. تحلیل این داده‌ها و استخراج اطلاعات و دانش و بینش مفید می‌تواند تحولات اثربخشی در سیستم اقتصادی کشور ایجاد کند. از این رو جایگاه داده‌ها در سازمان امور مالیاتی

به عنوان ارزشمندترین و کلیدی‌ترین سرمایه استراتژیک سازمان به صورت ویژه بایستی مورد توجه قرار گیرد. در همین راستا راهبرد اصلی سازمان امور مالیاتی با عنوان هوشمند سازی نظام مالیاتی کشور و حرکت به سمت یک سازمان داده مینا و جاری نمودن و نهادینه کردن تفکر تحلیلی داده در سازمان دنبال می‌شود.

به استناد ماده ۱۶۹ مکرر ق.م.تکمیل پایگاه اطلاعاتی سازمان امور مالیاتی کشور شامل اطلاعات هویتی، ملکی، پولی، بانکی و... به عهده خود سازمان است اما ماهه از آن اشخاص ثالث من جمله بانک‌ها، وزارتخانه‌های دولتی و حتی بعضاً شرکت‌های خصوصی مکلفند اطلاعات مورد نیاز سازمان امور مالیاتی کشور را فراهم کنند و به همین دلیل این ماده قانونی یکی از مترقی‌ترین قوانین موجود سازمان امور مالیاتی کشور است. پایگاه‌های داده سازمان شامل اطلاعات دستی (تا سال ۸۲-۸۱)، اطلاعات مکانیزه و دیجیتال (از سال ۱۳۸۱ به بعد) (شامل اطلاعات هویتی، مجوزها، تراکنش‌ها، اطلاعات معاملات فصلی، اطلاعات ارزش افزوده، اطلاعات ثبت احوال، اظهارنامه الکترونیکی، اطلاعات سببی و نسبی و...) و تکنیک‌ها و دانش‌های نوین می‌باشند که در این مورد اخیر تا حدود زیادی ضعف وجود دارد و باید از ظرفیت‌های شرکت‌های دانش‌بنیان در حوزه‌هایی همچون: نحوه شناسایی و مقابله با مصادیق فرار مالیاتی، شاخص‌ها و تکنیک‌های ارزیابی درجه ریسک مؤدیان مالیاتی، فرم تبصره ماده ۱۰۰ و تولید اظهارنامه و... استفاده نمود و برای این منظور نیاز داریم که اقدام به یکپارچه‌سازی اطلاعات (Data Lake)، تحلیل داده‌ها و رفتارسنجی مؤدیان پردازیم. در کل داده‌ها و منابع اطلاعاتی سازمان شامل: اطلاعات و داده‌های داخلی (تولید شده توسط سیستم‌های سازمان امور مالیاتی) و اطلاعات و داده‌های خارجی (حاصل تبادل داده با سایر نهادها) است. در کل انباره داده‌ای بزرگ (Ultra Big Data) در اختیار سازمان امور مالیاتی کشور قرار دارد که برای استفاده بهینه از آن باید از ظرفیت شرکت‌های دانش‌بنیان استفاده شود این مستند تحت عنوان «شیوه‌نامه برونسپاری فعالیت‌های مالیاتی قابل واگذاری به بخش غیر دولتی واجد صلاحیت» در چهار فصل با عناوین: الف) کلیات، ب) ضوابط برونسپاری، ج) تعهدات و تکالیف بخش غیردولتی واجد صلاحیت و د) تدوین استانداردهای زیرساخت مورد نیاز و امکانات اداری، تهیه و در مورخ چهاردهم اسفند سال ۱۴۰۰ ابلاغ شده است (برونسپاری فعالیت‌های مالیاتی قابل واگذاری به بخش غیر دولتی واجد صلاحیت (بند ۱ ماده ۳ و بند ۲ ماده ۴ آیین‌نامه اصلاحی تبصره ۲ ماده ۲۱۹ ق.م.ت.)).

ایجاد و توسعه یک زیرساخت قوی و مستحکم در کلیه ابعاد به ویژه فناوری اطلاعات یکی از مولفه‌های اصلی یک نظام مالیاتی کارآمد و موثر محسوب می‌شود. استراتژی‌ها و استانداردهای فناوری اطلاعات، تجهیزات شبکه‌های محلی و ملی و ارتباطات دور، تجهیزات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری و سیستم‌های نرم‌افزاری کاربردی من جمله مواردی هستند که در ارتقای فناوری و زیرساختار مورد توجه قرار می‌گیرند و از پیش نیازها و الزامات مدرن سازی و هوشمندسازی نظام مالیاتی به شمار می‌آیند، همچنان که ارتقای شبکه محلی و گسترده و ارتباطات راه دور، مطالعه امکان سنجی کانون‌های مراکز داده در طرح جامع مالیاتی نیز مورد توجه قرار گرفته و در دست توسعه است.

پذیرش قوی فناوری برای انتقال مدیریت مالیاتی از سیستم‌های سنتی و دستی طراحی شده است. افزایش دیجیتالی‌سازی و توسعه ابزارهای تحلیلی جدید، کارایی و اثربخشی سازمان‌های مالیاتی را به طرز چشم‌گیری ارتقاء داده و تا حدودی به کاهش هزینه گروه‌های مختلف مؤدیان کمک کرده است. از جمله پیشرفت‌های صورت گرفته در این خصوص می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

* افزایش ارسال گزارشات مورد تایید از سوی اشخاص ثالث (برای مثال، ادغام اطلاعات دریافتی از واسطه‌های مالی^۱، سایر بخش‌های دولت، سایر مؤدیان مالیاتی و سایر سازمان‌های مالیاتی با فرآیندهای مالیاتی سازمان).

* استفاده از سیستم‌های گزارشگری مطمئن‌تر. (به عنوان مثال، دیجیتالی کردن صورتحساب‌های مالیات بر ارزش افزوده، پایانه‌های فروشگاهی آنلاین^۲، افزودن قواعد مالیاتی پایه به نرم افزارهای حسابداری و غیره).

* بهبود شناسایی و کشف موارد احتمالی عدم تمکین از طریق مدل‌سازی بهتر ارزیابی ریسک و بهره‌گیری از حجم روزافزون داده‌های دیجیتال و فنون تحلیلی پیشرفته (تحلیل داده):

* بهبود ارائه خدمات به مؤدیان از طریق تنظیم الکترونیکی اظهارنامه، پرداخت الکترونیکی مالیات، ابزارهای سلف سرویس آنلاین و پشتیبانی هدفمند نظیر چت‌های زنده آنلاین.

* استفاده از خدمات شرکت‌های دانش‌بنیان در زمینه برونسپاری فعالیت‌های قابل واگذاری سازمان مالیاتی:

* دیجیتالی شدن جامعه با یک چنین سرعت شتابانی، در عین حال که دریچه‌ای از فرصت‌ها را به روی تمامی بخش‌های جامعه، از جمله سازمان مالیاتی گشوده است، چالش‌هایی را نیز برای آنها ایجاد کرده است. این تغییرات، فرصتی برای رفع برخی از محدودیت‌های ساختاری سیستم فعلی سازمان مالیاتی، رهایی از فرآیندهای متوالی با الزام به حضور مؤدی و آغاز ادغام فرآیندهای مالیاتی با سیستم‌های مورد استفاده مؤدیان به عنوان بخشی از زندگی روزمره و کسب‌وکار آنها ایجاد کرده است. ادغام فرآیندهای مالیاتی تا حدود زیادی اهداف و نتایج نظارت سیستمی و همچنین کاهش گام به گام هزینه‌های تمکین را برای مؤدیان مالیاتی میسر می‌سازد. البته، ادغام فرآیندهای مالیاتی یک شخص حقیقی یا حقوقی که امور مالیاتی پیچیده‌ای ندارند، آسانتر است. اما در مورد مؤدیانی که امور مالیاتی پیچیده‌ای دارند، مانند شرکت‌های چندملیتی، ممکن است همچنان برخی از جنبه‌های ساده‌تر مالیات‌ستانی از این طریق در پس زمینه قرار گرفته و ادغام نشوند.

نتایج حاصل از مصاحبه با خبرگان سازمان امور مالیاتی گویای آن است که در حال حاضر در سازمان امور مالیاتی اکثر داده‌ها برای اهداف حسابرسی جمع‌آوری و نگهداری می‌شوند و هیچگونه تحلیلی (اعم از توصیفی، استنباطی و یا تجویزی) برروری داده‌ها انجام نمی‌شود (در حال پایش بودن فرآیندهای هوش تجاری در سازمان امور مالیاتی).

مصاحبه با خبرگان سازمان امور مالیاتی و بررسی تجارب کشورهای موفق حاکی از آن است که موفقیت یک مداخله فناوری اطلاعات به شدت به طیف وسیعی از ملاحظات بستگی دارد که در زیر به آن‌ها اشاره می‌گردد:

1. financial intermediaries
2. Online Cash Registers

- * تامین مالی (بودجه کافی برای اجرا، ارتقا و نگهداری هر فناوری)
- * بستر، تجهیزات و زیرساخت کافی جهت بهره‌مندی از هر فناوری
- * آموزش و آماده‌سازی و تشویق‌های کارکنان سازمان امور مالیاتی جهت ایجاد ارتباط با یک فناوری جدید
- * مسائل مربوط به مؤدیان
- * زیرساخت و اتصال قابل اتکا جهت پذیرش مؤثر فناوری توسط مؤدیان
- * آگاهی و دانش کافی در مورد خدمات الکترونیک مالیاتی و سوء استفاده عمدی از راه حل فناوری اطلاعات.
- * در نظر گرفتن سواد فناوری اطلاعات و هزینه‌های بالای پذیرش در هنگام اجرای یک فناوری جدید در بین گروه‌های مختلف مؤدیان
- * آموزش کافی به مؤدیان در خصوص بسترهای موجود و جدید مورد استفاده در سازمان امور مالیاتی مثل سامانه مؤدیان بعنوان یک اولویت کلیدی
- * ریسک‌های مربوط به سوء استفاده آگاهانه مؤدیان از یک راه حل فناوری اطلاعات (مثلاً حساب‌های اجاره‌ای یا کارت به کارت و غیره...) با هدف کاهش بدهی‌های مالیاتی .
- * مسائل مربوط به سایر بخش‌های دولت
- * یک درس کلیدی از تجارب موفق نشانگر آن است که فناوری مالیات زمانی بهترین کار را انجام می‌دهد که در یک چشم‌انداز تحول ملی گسترده و منسجم گنجانده شود. (تنها حمایت چند بازیگر دولتی کافی نیست، بلکه کل نهادهای اداری و نهادی باید از طریق تلاش مشترک بین نهادهای عمومی و ایجاد حساسیت دائمی در افکار عمومی، از این ابتکارات استقبال کنند).
- * عدم به اشتراک‌گذاری تمام داده‌ها توسط برخی نهادها با سازمان امور مالیاتی یکی دیگر از پیامدهای کلیدی فقدان یک استراتژی فناوری اطلاعات یکسان و کل دولتی است
- * ایجاد سکسکه و تاخیر در عملکردهای کلیدی سازمان مالیاتی به دلیل تفاوت‌های سیستم‌های توسعه فناوری اطلاعات.
- * یکی دیگر از عناصر کلیدی که باید در نظر گرفته شود، به پیشینه قانونی که یک فناوری معین در آن قرار دارد، اشاره دارد. به عنوان مثال، مشخص نیست که چگونه کد مالیاتی با چشم‌انداز تکنولوژیکی در حال تحول سازگار می‌شود.
- * علاوه بر این، سردرگمی نظارتی ممکن است در هنگام به اشتراک‌گذاری داده‌ها یا ایجاد یک فناوری معین بین مؤسسات ایجاد شود. مصاحبه‌شوندگان سازمان معتقدند که قانون تصریح می‌کند که سازمان امور مالیاتی می‌تواند به هر داده‌ای که برای انجام وظایفش نیاز است دسترسی داشته باشد. با این حال، این لزوماً در عمل اتفاق نمی‌افتد. به‌ویژه بانک‌ها، اغلب به دلیل محرمانه بودن و دلایل سیاسی از اشتراک‌گذاری داده‌ها خودداری می‌کنند.

۶- نتایج حاصل از تحقق قوانین جدید مالیاتی

خروجی و پیامدهای مورد انتظار نظام مالیاتی هوشمند در بستر شفافیت اقتصادی عبارتند از:

افزایش نرخ تمکین داوطلبانه و کاهش هزینه‌های تمکین، افزایش باثبات و پایدار سهم مالیات از منابع بودجه عمومی، ارتقاء عدالت اجتماعی و ارتقاء اعتماد عمومی و فرهنگ مالیاتی، افزایش رضایت ذینفعان، افزایش شفاف‌سازی رویدادهای مالی و شفافیت مالیاتی، بهبود شناسایی مؤدیان جدید، کاهش شکایات مالیاتی و کاهش زمان دادرسی، ارتقاء سلامت اداری، کاهش هزینه‌های وصول، کاهش معوقات مالیاتی، بهبود شناسایی مؤدیان پرریسک و بهبود توزیع درآمد. (گزارش بانک توسعه آسیا، ۲۰۲۲).

سازمان امور مالیاتی به دنبال این هدف است تا به شرایطی دست یابد که در آن مؤدیان در همان مرحله ابرازی اظهارنامه میزان مالیات پرداختی واقعی خود را اعلام و پرداخت نمایند و از تطویل مراحل وصول مالیات (تسلیم اظهارنامه، تشخیص، اعتراض، بررسی مجدد و غیره) که هزینه‌ها و زمان زیادی را از سازمان گرفته و نیز ارزش پول پرداختی مؤدیان گاهی پس از سال‌ها بسیار کاهش می‌یابد (فرآیند خطی رسیدگی و دادرسی پرونده مالیاتی مؤدیان که ویژگی نظام‌های مالیاتی نسل ۱ و ۲ است)، جلوگیری نماید (در نسل ۳ نظام مالیاتی این فرآیند خطی وجود ندارد زیرا نظام مالیاتی خود بستر تولید اطلاعات و در عین حال دریافت‌کننده آن هستند و آنچه محوریت دارد بهره‌گیری از فناوری‌های نوین مثل هوش مصنوعی و الگوریتم‌هایی که روی داده‌ها پیاده می‌شود تا در همان لحظه وقوع رویداد تصمیمات مقتضی اتخاذ گردد). در این فضا نیازمندی‌های متفاوتی مثل هویت دیجیتال، تحلیل داده‌ها، بهره‌مندی از امکانات امضای دیجیتال، شناسایی فعالانه فعالیت‌های اقتصادی، تکنیک‌ها و شاخص‌های ارزیابی ریسک و حساسی لحظه‌ای، تبدیل قوانین مالیاتی به کدهای کامپیوتری و... شکل می‌گیرد. نمونه‌ای از ابعاد تحولی سازمان امور مالیاتی کشور در سال‌های اخیر مربوط می‌شود به مربوط به قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان که در راستای حرکت به سمت سازمان‌های مالیاتی نسل ۳ می‌باشد و نمونه‌ای از تعامل شرکت‌های دانش‌بنیان با سازمان امور مالیاتی کشور می‌باشد. مؤلفه‌های نیازمند تحول در سیر حرکت به سمت سازمان‌های مالیاتی نسل ۳ و نیز روند بلوغ دیجیتال شامل هویت دیجیتال، راه‌های ارتباطی با مؤدیان، مدیریت داده، قوانین و مقررات، مهارت‌های جدید و چارچوب‌های حکمرانی در سطوح مختلف از ابتدایی تا سطح آرمانی می‌باشند. در حال حاضر اکثر تعاملات سازمان امور مالیاتی کشور با شرکت‌های دانش‌بنیان در این سیر تحولی مربوط به محور مدیریت داده بوده است و شامل شناسایی شرکت‌های صوری، شناسایی مؤدیان پرریسک و... بوده است و در سایر زمینه‌ها نیاز است که بازنگری اساسی صورت پذیرد.

۷- روش‌شناسی تحقیق و تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش

این تحقیق در زمره تحقیقات کاربردی قرار دارد. در این تحقیق پس از بررسی تحقیقات قبلی و به ویژه الگوی سه‌سطحی ارائه شده توسط سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۱ و نظر خواهی از اساتید راهنما و مشاور و خبرگان مالیاتی پرسشنامه ۵ گزینه‌ای بر مبنای طیف لیکرت

تهیه گردید. جامعه آماری تحقیق شامل مدیران کل و معاونین ستاد سازمان مالیاتی و کلیه مدیران کل و معاونین و روسای امور مالیاتی و روسای گروه مالیاتی و نمایندگان هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی ادارات کل امور مالیاتی شهر و استان تهران بوده‌اند. این گروه‌ها که به نوعی جزء مدیران میانی و بالایی سازمان امور مالیاتی می‌باشند، برای تامین کیفیت نظر سنجی با توجه به سوابق کاری و دیدگاه مدیریتی به عنوان جامعه آماری لحاظ شده‌اند. نمونه آماری شامل ۳۸۴ نفر از این جامعه و بصورت طبقه‌ای با توجه به پست سازمانی و بصورت تصادفی با روش کوکران انتخاب شده‌اند. جهت برآزش مدل پژوهش از مدل‌سازی معادلات ساختاری بهره گرفته شده است.

۱-۷- بررسی نرمالیتی متغیرهای تحقیق

آزمونی که جهت بررسی نرمال بودن متغیرها استفاده می‌شود، آزمون شاپیرو-ویلکس و بررسی مقادیر کشیدگی و چولگی می‌باشند.

جدول ۱- نتایج بررسی نرمال بودن متغیرهای پژوهش

متغیر	آماره	سطح معناداری	چولگی	کشیدگی	وضعیت
مسائل مربوط به سازمان	۰/۱۰	۰/۹۶	۰/۳۶	۰/۳۴	نرمال است
مسائل مربوط به مؤدیان	۰/۱۴	۰/۹۶	۰/۲۶	۰/۵۹	نرمال است
مسائل مربوط به سایر بخش‌های دولت	۰/۰۵	۰/۹۶	۰/۴۴	۰/۳۴	نرمال است

منبع: یافته‌های تحقیق

همانگونه که یافته‌های جدول فوق نشان می‌دهد مقدار سطح معناداری آزمون شاپیرو-ویلکس برای متغیرهای پژوهش بیشتر از ۰/۰۵ است. بنابراین فرض صفر پذیرفته می‌شود یا به عبارت دیگر توزیع متغیرها نرمال می‌باشد. شاخص چولگی و کشیدگی متغیرها بین (۲ و -۲) قرار دارد که به توزیع نرمال شباهت دارد، پس می‌توان داده‌ها را هم بر اساس شاخص چولگی و کشیدگی و هم از لحاظ آزمون استنباطی شاپیرو-ویلکس نرمال در نظر گرفت.

۲-۷- روش مدل معادلات ساختاری

در این بخش به تحلیل و تبیین مدل مفهومی تحقیق پرداخته می‌شود. بدین منظور، برای مدل‌سازی معادلات ساختاری از نرم افزار AMOS نسخه ۲۴ استفاده شده است.

۳-۷- بررسی شاخص‌های برآزش مدل‌های اندازه‌گیری

نتایج شاخص‌های برآزش ۳ مدل اندازه‌گیری در جدول زیر آورده شده است.

جدول ۲- شاخص‌های برازش مدل‌های اندازه‌گیری

عوامل سایر بخش‌ها	عوامل مربوط به مؤدی	عوامل سازمانی	حد مطلوب	X2/df
۲/۰۵۴	۲/۲۳	۱/۳۶	۳ و کمتر	
۰/۹۸۹	۰/۸۹۱	۰/۹۰	۰/۹ و بالاتر	GFI
۰/۹۶۲	۰/۸۶۵	۰/۹۲	۰/۹ و بالاتر	AGFI
۰/۰۵۳	۰/۰۵۵	۰/۰۳	کوچک‌تر از ۰/۰۸	RMSEA

منبع: یافته‌های تحقیق

نتایج جداول فوق نشان می‌دهد که شاخص‌های برازش همه مدل اندازه‌گیری در حد مطلوب هستند.

۷-۴- بررسی روایی و پایایی سازه‌ها

در این پژوهش در مرحله آزمون مدل، از پایایی ترکیبی (CR)، میانگین واریانس‌های استخراج شده (AVE) و آلفای کرونباخ استفاده شد، که نتایج تحلیل عاملی تأییدی و شاخص‌های روایی و پایایی سازه‌های اندازه‌گیری در جدول زیر آورده شده است.

جدول ۳- شاخص‌های روایی و پایایی سازه‌ها

متغیر	AVE	CR
پایایی مرکب		
عوامل سازمانی	۰/۵۳	۰/۸۸
عوامل مربوط به مؤدی	۰/۵	۰/۹۳
عوامل مربوط به سایر بخش‌ها	۰/۵۱	۰/۹۰

منبع: یافته‌های تحقیق

نتایج جدول فوق نشان می‌دهد مقدار شاخص میانگین واریانس‌های استخراج شده (AVE) برای کلیه سازه‌ها بیشتر از ۰/۵ می‌باشد و شاخص پایایی مرکب نیز از ۰/۶ بیشتر است. بنابراین هر کدام از سازه‌های مدل از روایی همگرا و پایایی مرکب مطلوب و معناداری جهت اندازه‌گیری متغیرهای پژوهش برخوردار هستند.

۷-۶- برآورد و آزمون مدل ساختاری پژوهش

مدل ساختاری در نرم افزار Amos برازش شد که در نگاره زیر آمده است. برای تعیین میزان تناسب مدل ساختاری، شاخص‌های برازش محاسبه شده اند که نتایج

در جدول زیر آمده است.

جدول ۴: شاخص‌های برآزش مدل ساختاری

شاخص	حد مطلوب	مقدار گزارش شده
X ² /df	۳ و کمتر	۲/۶۳
GFI	۰/۹ و بالاتر	۰/۹۱۳
AGFI	۰/۹ و بالاتر	۰/۸۸۱
RMSEA	کوچک‌تر از ۰/۰۸	۰/۰۶۵

منبع: یافته‌های تحقیق

نتایج شاخص‌های برآزش در جدول (۴) نشان می‌دهد که مدل ساختاری از برآزش مطلوبی برخوردار است. بنابراین مدل ساختاری پژوهش مورد تایید قرار می‌گیرد. در ادامه به بررسی فرضیات پژوهش پرداخته می‌شود.

۶-۷- بررسی فرضیه‌های تحقیق

بررسی فرضیه اول: فناوری بر سازمان هوشمندمالیاتی تاثیر دارد.

یافته‌ها در جدول (۹) نشان می‌دهد متغیر فناوری بر سازمان هوشمند مالیاتی در سطح اطمینان ۹۹ درصد تاثیر معناداری دارد (نسبت بحرانی برابر با ۹/۵۱ که بیشتر از ۲/۵۶ است) با توجه به اینکه این رابطه مثبت است در نتیجه با افزایش متغیر فناوری، متغیر سازمان هوشمندمالیاتی افزایش می‌یابد به عبارت دیگر فرضیه اول تایید می‌شود (ضریب استاندارد رابطه برابر با ۰/۹۳ و معنادار است).

بررسی فرضیه دوم: اطلاعات و دانش بر سازمان هوشمندمالیاتی تاثیر دارد.

یافته‌ها در جدول (۹) نشان می‌دهد متغیر اطلاعات و دانش بر سازمان هوشمند مالیاتی در سطح اطمینان ۹۹ درصد تاثیر معناداری دارد (نسبت بحرانی برابر با ۸/۲۵ که بیشتر از ۲/۵۶ است) با توجه به اینکه این رابطه مثبت است در نتیجه با افزایش متغیر اطلاعات و دانش، متغیر سازمان هوشمندمالیاتی افزایش می‌یابد به عبارت دیگر فرضیه دوم تایید می‌شود (ضریب استاندارد رابطه برابر با ۰/۸۴ و معنادار است).

بررسی فرضیه سوم: تمرکز و ساختار سازمانی بر سازمان هوشمندمالیاتی تاثیر دارد.

یافته‌ها در جدول (۹) نشان می‌دهد متغیر تمرکز و ساختار سازمان بر سازمان هوشمندمالیاتی در سطح اطمینان ۹۹ درصد تاثیر معناداری دارد (نسبت بحرانی برابر با ۱۰/۰۴ که بیشتر از ۲/۵۶ است) با توجه به اینکه این رابطه مثبت است در نتیجه با افزایش متغیر تمرکز و ساختار سازمان، متغیر سازمان هوشمندمالیاتی افزایش می‌یابد به عبارت دیگر فرضیه سوم تایید می‌شود (ضریب استاندارد رابطه برابر با ۰/۸۱ و معنادار است).

بررسی فرضیه چهارم: بین شرایط موجود و مطلوب تفاوت معناداری وجود دارد.

با توجه به اینکه هر سه متغیر پژوهش دارای توزیع نرمال هستند برای مقایسه وضعیت موجود و مطلوب از آزمون t همبسته استفاده گردید. فرض های آماری در سطح اطمینان ۹۵ درصد بصورت زیر تعریف می شود.

نتایج آزمون t همبسته در جدول زیر آمده است:

جدول ۵- نتایج آزمون T همبسته

متغیر	وضعیت	میانگین	اماره t	سطح معناداری (P)	نتیجه آماری
عوامل سازمانی	موجود	۲/۲۳	-۳۰/۵۵	۰/۰۰۱	تایید فرض مقابل - وضعیت مطلوب از موجود بهتر است.
	مطلوب	۳/۹۸			
عوامل مربوط به مؤدی	موجود	۱/۹۷	-۳۰/۵۷	۰/۰۰۱	تایید فرض مقابل - وضعیت مطلوب از موجود بهتر است.
	مطلوب	۴/۰۳			
عوامل مربوط به سایر بخش ها	موجود	۲/۱۶	-۲۹/۳۱	۰/۰۰۱	تایید فرض مقابل - وضعیت مطلوب از موجود بهتر است.
	مطلوب	۴/۰۶			

منبع: یافته های تحقیق

در جدول (۵) میانگین متغیرها در دو حالت وضعیت موجود و مطلوب گزارش شده است. همانطور که مشاهده می شود میانگین وضعیت مطلوب در هر سه متغیر اطلاعات و دانش، فناوری، تمرکز و ساختار سازمانی از وضعیت موجود تفاوت معناداری دارد (قدر مطلق آماره t بیشتر از ۱/۵۶ است و سطح معناداری کمتر از ۰/۰۵ است). سایر یافته ها نشان می دهد میانگین وضعیت مطلوب از وضعیت موجود بیشتر است بنابراین فرضیه چهارم مورد تایید قرار می گیرد.

۷- نتیجه گیری و پیشنهادها

در این تحقیق با استفاده از الگوی سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه و سایر مطالعات انجام شده و نیز استفاده از نظرات خبرگان سازمان امور مالیاتی کشور با استفاده از روش مدل سازی معادلات ساختاری شاخص ها و مولفه های مؤثر بر سازمان هوشمند مالیاتی مورد بررسی قرار گرفته است. تحلیل های آماری و خروجی نرم افزار استفاده شده، مشخص نمودند که هر سه فرضیه اول تحقیق در سطح اطمینان ۹۹ درصد تایید شده اند. بنابراین متغیرهای مربوط به سازمان مالیاتی، متغیرهای مربوط به مؤدی و متغیرهای مربوط به سایر بخش های دولت بر ارتقای شفافیت و حرکت به سمت سازمان مالیاتی هوشمند تاثیر مثبت دارند. بر اساس نتایج تحقیق، پیشنهاد های زیر ارائه می گردد:

(۱) شناسایی ریسک عدم تمکین از مرحله ثبت نام دارای اهمیت است. مودیانی که ثبت نام نکرده اند یا با اطلاعات غلط ثبت نام کرده اند و یا شناسایی آنان با مشخصات اشتباه بوده

است، در مراحل ارائه اظهارنامه و پرداخت مالیات نیز دارای ریسک بالا هستند و لازم است در قوانین و مقررات تشکیل پرونده الکترونیکی برای تمامی اشخاص مشمول مالیات مطابق با ماده (۱) قانون مالیاتهای مستقیم الزامی شود و زیرساختهای آن برای اجرا فراهم گردد. ضروری است که سازمان مالیاتی برای کلیه این اشخاص پرونده الکترونیکی (پروفایل مالیاتی) تشکیل دهد و اطلاعات داراییها و معاملات و درآمدها و هزینه های هر شخص بطور یکپارچه ضمیمه این پرونده گردد. زیرا اگر تمام مودیان شناسایی نشوند امکان تعیین ریسک آنان نیز قابل محاسبه نخواهد بود.

(۲) با توجه به تفاوت شدید وضعیت موجود با وضعیت مطلوب، سازمان امور مالیاتی می تواند با اولویت بندی مولفه های شناسایی شده به عنوان مولفه های موثر در هر شاخص و با استفاده از روش ها، ابزارها و فناوری های جدید و به روز توانمندیهای خود را حداقل به میزان نیاز های شناسایی شده ارتقاء دهد تا امکان مدیریت سازمان مالیاتی هوشمند عملیاتی گردد.

(۳) تغییر دیدگاه مدیریتی از بررسی و حسابرسی هر پرونده یا مورد مالیاتی به سمت تمرکز راهبردی و کلان تغییر یابد.

(۴) با توجه به اینکه استراتژی و برنامه ریزی در سطح کلان به فن آوری پیشرفته و سطح دانش بالا نیازمند است بطور همزمان سطح دانش، فناوری و تمرکز خود را به سطوح بالاتر ارتقاء دهد.

(۵) ارزیابی عملکرد مدیران از میزان وصولی به میزان کارایی و اثر بخشی در راستای هوشمند سازی مالیاتی و افزایش تمکین مالیاتی اصلاح گردد.

(۶) تشخیص فرار در هنگام وقوع با بهره گیری از الگوهای جدید کشف تقلب (مثل هوش مصنوعی) و با استفاده از همه اطلاعات و داده های داخلی (تولید شده توسط سیستم های سازمان امور مالیاتی) و اطلاعات و داده های خارجی (حاصل تبادل داده با سایر نهادها)

(۷) مجهز و هوشمند نمودن سامانه فعلی به تشخیص گزارشات درست از گزارشات خلاف واقع و نادرست از طریق فناوری ماشین لیرنینگ و هوش مصنوعی از طریق لینک شدن آن با سامانه های فعلی سازمان امور مالیاتی

(۸) تمرکز بیشتر بر مودیان پرریسک سازمان امور مالیاتی با استفاده شاخص ها (شامل شاخص های اظهارنامه و نیز سایر شاخص ها مثل شاخص های اقتصادی، اجتماعی، روانشناختی و ...) و تکنیک های جدید ارزیابی ریسک (مثل داده کاوی و شبکه های عصبی)

(۹) الزام مودیان به استفاده از فناوری های جدید مثل صدور صورتحساب های الکترونیکی جهت ارائه کالاها و خدمات.

(۱۰) راه اندازی امکانات استفاده از امضای دیجیتال رمزنگاری شده (از طریق الگوریتم های ریاضی) جهت تسهیل در انجام تکالیف قانونی مودیان و سازمان مالیاتی.

(۱۱) حذف پردازش های کاغذی (بایگانی الکترونیکی پرونده ها اعم از جاری و عملکردهای سال قبل در سامانه سنیم و عبارتی بایگانی الکترونیکی در سامانه های مؤدی و سازمان مالیاتی).

(۱۲) بکارگیری سیستم REAL TIME و هوش مصنوعی در بحث امنیت داده در تمامی بخش های سازمان امور مالیاتی.

- ۱۳) ایجاد شناسه یکتای اقتصادی جهت انجام کلیه امور مؤدی.
- ۱۴) تبدیل نمودن همه مواد قانونی به کدهای کامپیوتری و امکان بروزرسانی آن در سامانه‌های محاسبه مالیات و نیز دادرسی مالیاتی من جمله سامانه اریس و...
- ۱۵) سازوکار لازم جهت تعبیه اطلاعات و قوانین موردنیاز در سامانه‌های سازمان مالیاتی و همچنین سامانه‌های مؤدیان و امکان بروزرسانی براساس آخرین تغییرات.
- ۱۶) الگوهای شناسایی واحدهای خالی مثل GIS و... و مجهز نمودن سامانه‌های نهادهای متولی به تکمیل اظهارنامه پیش فرض و ارسال به سازمان امور مالیاتی براساس تأیید از سوی مؤدی.
- ۱۷) استفاده از ظرفیت شرکت‌های تکستک برای طراحی و پیاده‌سازی سازوکار تخصیص اینتاکد صحیح به هر فعالیت شغلی مربوط به مؤدیان با استفاده از هوش مصنوعی و فناوری‌های نوین.

منابع:

- ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2022, "LAUNCHING A DIGITAL TAX ADMINISTRATION TRANSFORMATION" ISBN 2-287-9269-92-978 (print), 9-288-9269-92-978 (electronic), 6-289-9269-92-978 (ebook) Publication Stock No. TCS210343, <http://dx.doi.org/10.22617/TCS210343>.
- O. Alabede, J; Zainol Ariffin, Z. Bt. And K. Md. Idris (2011). "Does Ethnicity Matter in Individual Taxpayer Compliance Behavior? Empirical Evidence from Nigeria". *Economics and Finance Review*, Vol. 1, No. 8, pp. 30-18.
- OECD (2020). "Tax Compliance and Tax Accounting Systems". Forum on Tax Administration, Compliance sub-Group. <http://www.oecd.org/tax/administration/45045662.pdf>.
- Palil, Mohd Rizal. Ahmad Fariq Mustapha. (2011),»Determinants of Tax Compliance in Asia: A case of Malaysia«*European Journal of Social Sciences – Volume 24, Number 1*.
- Pyle. D.J. (1991). The Economics of Taxpayer Compliance, *Journal of Economic Surveys*, Volume 5, Issue 2, June, 198-163.
- Tax Administration 2017, "comparative information on OECD and other advanced and emerging economies". <http://read.oecd-ilibrary.org>.
- Wenzel, M. (2004). "An Analysis of Norm Processes in Tax Compliance". *Journal of Economic Psychology*, Vol. 25, p. 213.
- Wenzel, M. (2005). "Misperceptions of Social Norms about Tax Compliance: From Theory to Intervention". *Journal of Economic Psychology*, Vol. 26, pp. 883-862.
- http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents//taxation/tax_cooperation/gen_overview/Risk_Management_Guide_for_tax_administrations_en.pdf.



چکیده

حکمرانی و تنظیم‌گری نظام اقتصادی حاکم بر صنعت فرآورده‌های نفتی به دلایل متعددی از جمله عدم رعایت برخی معیارهای مقررات‌گذاری و تورم قوانین، فضای حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی این صنعت را با تنش و تزلزل در مراودات تجاری - بازرگانی همراه ساخته است. یکی از مشکلات اساسی نظام اقتصادی صنعت فرآورده‌های نفتی، سردرگمی نظم هنجاری حقوقی در بافتار نظام تنظیمی و رفاهی است. نه تنها مقررات‌گذاری این صنعت از یک نظام منسجم و متحدالشکلی پیروی نمی‌کند بلکه سازوکارهای مقررات‌زدایی به‌منظور بهینه‌سازی نظام تنظیم‌گری آن نیز از حیث ساختاری و عملکردی نهادهای متولی امر، ناکارآمد است. چالش جدی وضعیت نامطلوب تنظیم‌گری صنعت را می‌توان در تخصیص یارانه به سوخت مشاهده کرد که مولد عارضه قاچاق روزافزون بنزین و گازوئیل (از مهم‌ترین فرآورده‌های نفتی) در کشور شده است. از این رو، باتوجه به اهمیت به‌سزای این موضوع در اقتصاد کشور، مقاله حاضر با روش تحقیق کتابخانه‌ای و رویکرد توصیفی - تحلیلی، بر آن است تا ضمن آسیب‌شناسی تنظیم‌گری صنعت فرآورده‌های نفتی از حیث مبانی زیرساختی نظری و تبیین ناکارآمدی نظام مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی آن، به تجزیه و تحلیل سیاست تخصیص یارانه به سوخت به‌عنوان یکی از مهم‌ترین موضوعات چالشی نظام تنظیم‌گری اقتصاد این صنعت پردازد. به‌منظور برون‌رفت از معضلات، رفع نارسایی‌ها و یا اقدام مؤثر برای اصلاح آنها در این صنعت، به‌عنوان یافته‌های تحقیق در مقاله حاضر پیشنهاد می‌شود که اداره صنعت به نحو گسترده‌تری به بخش خصوصی واگذار شود و از روش‌های خود تنظیم‌گری، در انتظام بخشی به رفتار بازیگران آن استفاده شود؛ همچنین ضرورت دارد نظام مقررات‌زدایی صنعت به‌منظور گذار از وضعیت تورم قوانین و مقررات به نحو گسترده‌ای تقویت شود؛ از سوی دیگر لازم است در یک فرایند استاندارد تدریجی و مبتنی بر سیاست‌گذاری سنجیده، به حذف یارانه سوخت اقدام شود.

واژگان کلیدی: نظام اقتصادی، صنعت فرآورده‌های نفتی، تنظیم‌گری، تولید، آسیب‌شناسی

۱. استادیار، دپارتمان حقوق عمومی، مرکز تحقیقات اخلاق و حقوق پزشکی و گروه حقوق فناوری‌های زیستی، دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: Arian_petoft@sbmu.ac.ir

کد ارکید: <https://orcid.org/9632-7491-0001-0000>

۲. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

پست الکترونیک: Kaviani.hamed@gmail.com

۱. مقدمه

در نظام حقوقی کشورمان، توزیع و تخصیص مواد نفتی یارانه‌ای و مراودات تجاری در رابطه با آن در انحصار دولت قرار دارد، اما در پی اجرای سیاست‌های کلی خصوصی‌سازی ملهم از اصل ۴۴ قانون اساسی، صنعت پالایش و پتروشیمی به طور روزافزونی به بخش خصوصی و بازیگران اقتصادی آن واگذار شده است. از این رو، شرکت‌های تولیدی و بازرگانی فرآورده‌های نفتی در بخش خصوصی ایران نقش حائز اهمیتی در رونق این صنعت و حمایت از خودکفایی و رشد اقتصادی کشور در شرایط تحریم‌های ظالمانه غرب دارند. به رغم اینکه نظام حکمرانی کشورمان به سمت تنظیم‌گری سوق پیدا کرده است، اما مشکلات عدیده‌ای بر سر راه سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در صنعت فرآورده‌های نفتی وجود دارد. از جمله اینکه نظم حقوقی حاکم بر این صنعت همچنان در دوگانگی بافتار تنظیمی و رفاهی به سر می‌برد و با تورم شدید قوانین و مقررات مواجه شده است؛ در نظر سرمایه‌گذاران بخش خصوصی چنین امری به شدت بازدارنده و دست و پا گیر محسوب می‌شود.

فعالیت نهادهای متولی مقررات‌زایی در پایش و بهینه‌سازی نظام حقوقی و اصلاح و حذف مقررات مخل تولید و صادرات در این صنعت با سرعت به مراتب کمتری از نهادهای مقررات‌گذار و تولید گسترده قوانین، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و دیگر اقسام مصوبات در کشورمان انجام می‌شود. از طرفی سیاست‌ها و برنامه‌های تنظیمی دولت اغلب رنگ و بوی رفاهی دارند و لذا نظم حقوقی حاکم بر این صنعت در برزخ رفاهی-تنظیمی به سر می‌برد؛ نمونه بارز این امر را می‌توان در تخصیص یارانه به سوخت در متن سیاست‌گذاری‌های کلان دولت و انحصارگرایی دولتی در حوزه سوخت مشاهده کرد؛ بدین توضیح که دولت نه تنها بخش اعظم هزینه‌های مصرف گازوئیل و بنزین (در زمره مهم‌ترین فرآورده‌های نفتی) در کشور را تامین می‌کند، بلکه تهیه، تولید، عرضه و حتی صادرات آن‌ها را نیز در انحصار خود گرفته است. با توجه به اینکه بخش مهم و قابل توجهی از منابع مالی کشور را صنعت فرآورده‌های نفتی تامین می‌کند، تجزیه و تحلیل آسیب‌های این صنعت بسیار حائز اهمیت است. لذا مقاله حاضر درصدد پاسخ به این سوال بر می‌آید که دوگانگی رفاهی-تنظیمی نظم حقوقی حاکم بر صنعت فرآورده‌های نفتی و سازوکارهای مقررات‌زایی آن چگونه به عارضه‌های اصلی تنظیم‌گری نظام اقتصادی این صنعت مبدل شده و سیاست‌گذاری تخصیص یارانه به سوخت در زمره مهم‌ترین مصادیق این عارضه‌ها قرار می‌گیرد؟

علت اینکه در مقاله حاضر به مسئله «تخصیص یارانه به سوخت» نگاه ویژه‌ای شده اینست که سیاست‌گذاری‌های کلان حکومت - به عنوان عالی‌ترین سطح تنظیم‌گری (Baldwin, 2011) - در این رابطه، از پایه‌های نظری نظام رفاهی در ماهیت گفتمانی حکمرانی در صنعت فرآورده‌های نفتی نشأت گرفته است. تبیین پیامدها و چالش‌های تخصیص یارانه به سوخت از جمله معضل قاچاق گازوئیل و بنزین در کشور می‌تواند مثال بارز و مهمی در تبیین عارضه-های نظام تنظیم‌گری اقتصاد صنعت یادشده باشد. از سوی دیگر، تخصیص یارانه به سوخت، عارضه‌های تنظیم‌گری مطرح در این مقاله را به نحو عینی‌تر و ملموس‌تری برای مخاطبین

به تصویر کشیده و دغدغه‌های فعالین صنعت را به شیوه‌ای به مراتب روشن‌تر و با طرح یک مصداق بارز منعکس می‌نماید.

بدینسان، مقاله حاضر به روش مطالعات کتابخانه‌ای و رویکرد توصیفی-تحلیلی، در صدد است ابتدا به تجزیه و تحلیل دوگانگی رفاهی-تنظیمی نظام حقوقی حاکم بر صنعت فرآورده‌های نفتی پرداخته و سپس از رهگذر تبیین ناکارآمدی سازوکارهای مقررات‌زدایی این صنعت، ضعف نظام بهینه‌سازی هنجاری حقوقی آن را نشان دهد؛ و در نهایت با طرح مسئله تخصیص یارانه به سوخت به عنوان یکی از مهم‌ترین مصادیق عارضه‌های تنظیم‌گری این صنعت که مولد قاچاق گسترده گازوئیل و بنزین در کشور شده است، به یافته‌های مفیدی به عنوان راهکارهای برون رفت از معضلات کنونی صنعت دست یابد.

۲. نظم حقوقی صنعت در برزخ رفاهی-تنظیمی

نظام حقوقی حاکم بر صنعت فرآورده‌های نفتی کشور به رغم اینکه در گذار از شکل رفاهی به تنظیم‌گری به سر می‌برد، اما به حداقل دو دلیل مهم همچنان در نظام رفاهی قرار دارد؛ اول اینکه فرآورده‌های نفتی یارانه‌ای (از جمله مشتقات نفتی در بورس انرژی و سوخت عرضه شده در جایگاه‌ها) همچنان بخش قابل توجهی از تولیدات این صنعت را به خود اختصاص داده است که انحصار آن در ید استیلای دولت قرار دارد تا برای رفاه عموم مردم، با اختصاص یارانه گسترده، عرضه و در اختیار آنان گذارده شوند. دوم؛ متولی خاص و تخصصی برای تنظیم‌گری و مقررات‌زدایی صنعت وجود ندارد؛ عمده‌ی مقررات‌گذاری در این رابطه با قدرت حاکمیتی وزارت نفت صورت می‌گیرد و در خصوص اصلاح و لغو مقررات مخل نیز چشم امید بازبگران صنعت بر عملکرد نهادهای مقررات‌زدای نظام حقوقی است که وظیفه کلی برای این امر در تمامی صنایع را بر دوش خود گرفته‌اند.

در حقیقت، سنگ بنای تفکر دولت رفاه را نظریه عدالت توزیعی و دخالت مستقیم دولت در اداره امور جامعه تشکیل می‌دهد. عدالت توزیعی در تعریفی ساده، به وظیفه مهم دولت در تخصیص عادلانه و منصفانه منابع میان آحاد افراد جامعه تاکید دارد (Lewin-Epstein, 2003). ستاده‌ها (مثل افزایش حقوق)، قوانین تخصیص‌دهنده‌ی منابع و پایگاه اجتماعی افراد (مثل ارتقا به یک منصب اداری) از مهم‌ترین موضوعاتی است که مورد توجه نظریه عدالت توزیعی قرار دارد. این نظریه که در تقابل با آموزه‌های لیبرالیسم کلاسیک قرار دارد، با محوریت عادلانه بودن دسترسی مردم به منابع موجود در جامعه موجبات افزایش روزافزون اختیارات و اقتدارات دولت در اقتصاد (به عنوان حامی اقتصادی) شده و پایه‌های تحقق دولت‌های رفاهی را بنا نهاد (Van Hootegem, 2020). در دوره رشد و گسترش اندیشه عدالت توزیعی و لیبرالیسم مدرن، دولت‌ها به طور روزافزونی اقتصاد را تحت کنترل خود قرار دادند و با مداخله مستقیم در بازار، سرمایه و منابع اصلی را در دست گرفتند و آنرا بر اساس معیار مساوات اقتصادی میان افراد جامعه توزیع نمودند تا مانع از گسترش شکاف طبقاتی اقتصادی گردند (Hollander)؛ این نوع تفکر در اواخر قرن بیستم، نهایتاً منجر به شکل‌گیری دولت‌های رفاه گشت؛ دولت رفاه

اقتصاد را در سیطره خود داشته و بطور گسترده‌ای به ارائه خدمات عمومی می‌پردازد و ضمن توجه به توزیع یارانه‌ای منابع، سیاست‌های اقتصادی تعدیل کننده را در بازار اعمال می‌نماید (Gutmann, 1988).

در حوزه صنعت فرآورده‌های نفت و گاز، دولت رفاه خود را ملزم به تامین و بهبود رفاه کلیه افراد جامعه از طریق ارائه مستقیم خدمات دولتی در این صنعت و اداره کلیه امور پایین‌دستی می‌داند و ممکن است توزیع یارانه‌ای سوخت را به منظور فراهم آوردن حداقل امکانات رفاهی برای تامین سوخت وسایل حمل و نقل و یا تامین گرمایش و انرژی برای عموم در متن سیاست‌های کلان خود قرار دهد. دولت رفاه مبنای توجیهی این مسائل را عدالت اقتصادی و ریشه‌کن کردن فقر قلمداد می‌کند. در نظام اقتصادی این صنعت، دولت ضمن اداره اصلی‌ترین موضوعات مربوط به صنعت، برای همه افراد جامعه امکانات اولیه تامین سوخت را به عنوان یکی از کالاهای مایحتاج زندگی فراهم می‌سازد؛ البته چنین امری کلیه افراد فعال و غیر فعال اقتصادی را شامل می‌شود؛ غیرفعال منظور کلیه افراد جامعه که صرفاً مصرف کننده فرآورده‌های نفت و گاز هستند (برای نمونه همه مردم از بنزین یارانه‌ای در محدوده‌ی سهمیه کارت سوخت بهره‌مند می‌باشند) و فعال، ناظر بر بازیگران و سرمایه‌گذاران این صنعت هستند که به تولید و صادرات می‌پردازند (از جمله کلیه شرکت‌های پالایشی و پتروشیمی بخش خصوصی). این کار از طریق عرضه بنزین یارانه‌ای در جایگاه‌های سوخت (پمپ بنزین و CNG) و نیز عرضه نفت خام و میعانات گازی در بورس انرژی انجام می‌شود. در این شیوه‌ی اداره‌ی نظام صنعت نفت و گاز، سیاست‌ها و برنامه‌های دولت حول محور تامین حداقل شرایط بهره‌مندی از منابع نفتی و گازی کشور برای همه و ارتقای برابری در فرصت‌های رفاهی و اقتصادی است و در آن هیچ تردیدی در زمینه ضرورت تمرکز تمام توجه همه نهادهای رسمی دولت بر تامین خدمات همگانی به این منظور وجود ندارد (Barr, 2011).

این سیاست فکری دولت را ملزم می‌دارد که اکثر امور صنعت فرآورده‌های نفتی را بصورت خدمات دولتی انجام دهد (Titmuss, 2019) و دستگاه‌های اجرایی گسترده‌ای را برای تحت پوشش قرار دادن کلیه نواحی و امور این صنعت تاسیس نماید؛ به عنوان مثال، متولی اصلی تمامی فرآیندهای بالادستی صنعت نفت و گاز اعم از عملیات اکتشاف، حفاری، استخراج و پالایش اولیه نفت خام و نیز تولید میعانات نفتی همچون بنزین و گازوئیل برای مصرف سوخت مردم اصولاً باید از سوی دولت انجام شود و حتی بخش اعظم موضوعات پایین‌دستی (پالایشی و پتروشیمی) نیز باید تحت نظارت و اقتدار عالی دولت انجام شود و این امر حضور و نقش بخش خصوصی در این صنعت را بسیار تضعیف و کمرنگ می‌سازد. این امر موجب پیچیدگی ساختار دولت می‌شود و بوروکراسی گسترده‌ای ایجاد می‌کند و اصطلاحاً دولت فربه می‌شود؛ در چنین دولتی، در ورای کلیه امور صنعت فرآورده‌های نفتی، دست دولت نهفته است و دولت سلطه‌مقدرانه و کامل بر اقتصاد حاکم بر این صنعت دارد و اکثریت قریب به اتفاق خدمات عمومی آن تحت سیطره قدرت مرکزی بوده و یا توسط نهادهای دولتی محلی، با هماهنگی قدرت مرکزی ارائه می‌شود.

نظام رفاهی صنعت فرآورده‌های نفتی، مبتنی بر فرامین دولتی و مجریان دولتی است (Zijderfeld, 1999)؛ بدین معنا که برنامه‌ها و سیاست‌های کلی توسط مقامات سیاسی تعیین می‌شود و توسط طبقه گسترده بوروکراتیک، جامه عمل می‌پوشید. در واقع سیاستمداران به عنوان فرمان‌بران، و بوروکرات‌ها به عنوان فرمانبرداران و مجریان این فرامین، در چنین صنعتی ایفای نقش می‌کنند (پتفت، ۱۳۹۲)؛ مطالعات حقوق اقتصادی و کسب و کار به خوبی نشان می‌دهد که در این شیوه از اداره صنعت، معضلات جدی زیر در امور اقتصادی کشور پدید می‌آید:

* بخش خصوصی بسیار کم‌رنگ و بعضاً بصورت ظاهری وجود دارد؛ ظاهری بدین معنا که توسط بخش دولتی حمایت می‌شوند و عملاً تحت سیطره قدرت دولتی هستند و از استقلال عملکردی ضعیفی برخوردارند.

* اداره صنعت به طور روزافزونی با پیچیدگی بوروکراتیک دولتی مواجه می‌شود که به نوبه خود موجب کندی ارائه خدمات عمومی گشته و سد محکمی بر سر رونق اقتصادی ایجاد می‌کند.

* دولت برای تامین مخارج کارکنانش، هزینه زیادی را بر جامعه بار می‌کند و مجبور می‌شود این امر را با فروش نفت خام به کشورهای دیگر و افزایش مالیات‌ها جبران نماید که خود موجب افزایش نرخ تورم، ظهور و بروز فساد اقتصادی و عقب ماندن کشور در توسعه و پیشرفت صنعت نفت در مقایسه با کشورهای دیگر می‌شود. در این صورت، با امعان رویکرد آینده‌نگرانه نسبت به هزینه-سود عرضه سوخت یارانه‌ای کاملاً محرز است که این امر از حیث اقتصادی در بلندمدت به ضرر مردم تمام می‌شود و نه اینکه به سود و رفاه پایدار منتهی شود (Powell, 2010). همچنانکه اخیراً مطابق با اعلام رسمی وزیر نفت، دولت قریب به ۸۰ میلیارد دلار برای یارانه سوخت پرداخت کرده است و این در حالی است که کشورمان در مجموع حدود ۴۰ میلیارد دلار درآمد نفتی داشته است!^۱ در واقع ایران دو برابر درآمدهای نفتی خود را برای پرداخت یارانه سوخت هزینه کرده است و این هزینه از منابع ملی که مالک اصلی آن مردم بوده و دولت به نیابت از مردم در آن دخل و تصرف می‌کند، تامین می‌شود.

* کم‌رنگ بودن نقش بخش خصوصی و حتی سرکوب شدن آن به سبب اقتدار و تفوق قدرت دولتی در این صنعت، موجب کاهش اشتغال‌زایی و افزایش نرخ بیکاری و فشارهای پولی و تورمی حاصله می‌گردد (Deakin, 2004). با افزایش بیکاری، نرخ تخلفات و جرائم افزایش می‌یابد و نهایتاً پدیده قاچاق سوخت به طور فزاینده‌ای در جای جای کشور سر باز می‌زند.

ایران، بزرگترین پرداخت‌کننده یارانه سوخت در جهان است که سهم قابل توجهی از یارانه انرژی جهان را به خود اختصاص داده است.^۲ این میزان یارانه انرژی بر دولت فشار مالی وارد می‌کند، قیمت سوخت را به طور قابل توجهی کاهش می‌دهد و مصرف بیش از حد آن را در فرهنگ جامعه تشویق می‌کند که افزون بر کاهش رقابت‌پذیری فناوری‌های انرژی و تولید فرآورده‌های نفتی، موجب انتشار فزاینده دی‌اکسید کربن و آلودگی هوا و بروز بیماری‌هایی همچون سرطان ریه می‌شود (Li, 2018). یارانه انرژی ایران در دهه گذشته بین ۳۰ تا ۱۳۷ میلیارد دلار در نوسان بوده است؛ این تخمین آژانس بین‌المللی انرژی مبتنی بر رویکرد

1. <https://irna.ir/xjJ9Pd>

2. Subsidies IE. Tracking the Impact of Fossil-Fuel Subsidies. <https://www.iea.org/topics/energy-subsidies#methodology-and-assumptions>

شکاف قیمت است که عمدتاً ناشی از تغییر قیمت سوخت‌های فسیلی در بازارهای بین‌المللی می‌باشد؛ کشورمان حجم بسیار هنگفتی از منابع مالی خود را صرف یارانه برق، گاز طبیعی (NG) و فرآورده‌های نفتی می‌کند و این در حالی است که پتانسیل بالایی برای منابع انرژی تجدیدپذیر به ویژه انرژی خورشیدی و بادی دارد (Ghorbani, 2020). با این وجود، به دلیل طرح‌های یارانه انرژی فسیلی در مقیاس بزرگ، تعادل بازار به هم خورده است و توسعه طرح‌های بهره‌وری انرژی و فناوری‌های انرژی تجدیدپذیر غیرقابلی باقی مانده است. در این شرایط، فناوری‌های مبتنی بر سوخت فسیلی بر ترکیب تولید برق تسلط دارند. این امر موجب شده است که در سال ۲۰۱۷ بیش از ۱۷۰ میلیون تن دی اکسید کربن در هوا منتشر شود که افزون بر آسیب‌های محیطی مثل تخریب لایه اوزون و گرم شدن زمین موجب افزایش آمار بیماری‌ها به ویژه سرطان در میان مردم جهان شده است (Aryanpur, 2022). علاوه بر این، پایین بودن قیمت انرژی موجب بهره‌وری پایین در بخش‌های صنعتی، کسری بودجه و بروز ابعاد فساد مالی و جرائم اقتصادی در ایران شده است (Taiebnia, 2022).

مطالعات گسترده در کشورهای چین (Lin, 2020)، آرژانتین (Giuliano, 2020)، اکوادور (Schaffitzel, 2020)، هند (Acharya, 2017) و مصر (Breisinger, 2019) که نظام رفاهی صنعت و یارانه‌ای بودن سوخت در آن‌ها متداول بوده است، نشان می‌دهند که خصوصی‌سازی صنعت و کاهش تدریجی یارانه انرژی به مرور باعث افزایش تولید ناخالص داخلی در دوره کوتاه مدت شده و رفاه کلی جامعه را در بلندمدت افزایش داده است. یافته‌ها نشان از آن دارد که طرح هدفمندی یارانه‌ها راهکار مناسبی برای حفظ اهداف رفاهی و حمایت از خانواده‌های کم درآمد جامعه است؛ بدین معنا که افرادی که از حیث رفاه مالی و معیشتی و وضعیت اجتماعی در طبقات متوسط و بالاتر جامعه قرار دارند به مرور از عداد دریافت‌کنندگان یارانه انرژی حذف شوند. تحلیل‌های اقتصادی نشان می‌دهد که واگذاری صنعت به شرکت‌های خصوصی، بر افزایش تولید فرآورده‌های نفتی و صادرات آن به کشورهای دیگر تأثیر مثبت خواهد داشت، کارایی صنعت را بهبود بخشیده و تنوع سرمایه‌گذاری و گسترش فعالیت بازرگان اقتصادی را تقویت می‌کند.

تجارب کشورهای توسعه‌یافته به خوبی نشان داده است که سیاست‌های رفاهی فرآیند رو به شکستی را طی خواهند کرد و موجب بحران اقتصادی می‌شوند. همچنان که بحران اقتصادی دهه هفتاد میلادی در آمریکا، برنامه‌های دولت رفاه آن را زیر سؤال برد و بر بی‌کفایتی آن صحنه گذاشت (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۹). به این ترتیب دولت‌ها تلاش نمودند که تا حد ممکن از مداخله مستقیم در صنایع انرژی و دیگر امور اقتصادی اجتناب کنند و عدالت توزیعی را در این رابطه کم‌کم کاهش دهند تا شرکت‌های چندملیتی و بنگاه‌های غیردولتی ایفای نقش کرده و خصوصی‌سازی رشد کند (Lindblom, 2005)؛ این امر باعث افزایش تولید، توسعه و پیشرفت صنعت و گسترش فرصت‌های شغلی جامعه می‌شود (Sisaye, 2021). علت این امر آن بود که در پس دولت رفاه آمریکا نگاه و بینش روشنی وجود نداشت در حالی که نگرش نئولیبرال که منتقد دولت رفاه بود به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و پویایی صنایع انرژی اتکا داشت. در مجموع می‌توان خصلت توده‌وار دولت رفاه، کارکردهای کنترل‌کننده مستقیم،

بی‌توجهی به نقش حائز اهمیت بخش خصوصی، ایجاد موانع بر سر تولید و نهایتاً بحران اقتصادی را دلایل پایان بخش عصر دولت رفاه و عامل اصلی روی کار آمدن دولت تنظیمی یا همان دولت مقررات‌گذار، دانست (Sanstein, 1990).

در تفکر نئولیبرالیستی دولت تنظیمی، وظیفه دولت گشودن راه برای تحقق صنعت کارآفرین و پویا در چهارچوبی نهادی است که ویژگی آن بخش خصوصی قدرتمند، بازارهای آزاد و تجارت آزاد است. از نظر نئولیبرالیسم، نقش دولت، ایجاد و حفظ یک چهارچوب نهادی مناسب برای عملکرد این شیوه‌هاست. مثلاً دولت باید کیفیت و انسجام پول را تضمین کند. به علاوه، دولت باید ساختارها و کارکردهای قانونی لازم برای تأمین حقوق مالکیت خصوصی در صنعت فرآورده‌های نفتی را ایجاد و در صورت لزوم عملکرد درست بازیگران آن را با توسل به مقررات شایسته، تضمین کند؛ بنابراین نقش بخش خصوصی در نظریه دولت تنظیمی پررنگ می‌گردد و دولت عملاً مداخله غیر مستقیم برای تنظیم و حفظ تعادل بازار دارد و ناظر و تنظیم کننده اصلی چرخه اقتصادی است (Colin, 2004). در حقیقت، دولت تنظیمی اقتصاد صنایع انرژی را به بخش خصوصی واگذار می‌کند و خود به عنوان ناظر بر کار سرمایه‌گذاران و فعالین این صنعت کنترل دارد که چنین امری را از طریق مقررات‌گذاری سنجیده و هوشمندانه محقق می‌نماید؛ امری که تا عینیت یافتن آن در صنعت فرآورده‌های نفتی کشورمان راه بسیار زیادی باقی است.

۳. مقررات‌زدایی در مسیر تنظیم‌گری مطلوب

همانطور که بیان شد، یکی دیگر از چالش‌های اساسی نظام اقتصادی صنعت فرآورده‌های نفتی در ایران، تورم قوانین و مقررات است؛ اصلاح و حذف احکام و ضوابط قانونی زائد و غیرضرور در کشورمان به شدت احساس می‌شود. در واقع، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های تنظیم‌گری مطلوب، «مقررات‌زدایی»^۱ است. مقررات‌زدایی در صنعت فرآورده‌های نفتی به شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار یا «دست و پاگیر»^۲ حوزه این صنعت و اصلاح و بهینه‌سازی نظم هنجاری آن اطلاق می‌شود (Necoechea, 2021). در مقررات‌زدایی باید افزون بر تسهیل سرمایه‌گذاری، تعارضات و کاستی‌های قانونی که موجب هرگونه انحصارگرایی در صنعت و رفتار ناعادلانه و غیر قانونی بازیگران صنعت می‌شود، مرتفع گردد. یکی از مهم‌ترین الزامات شناسایی مقررات دست و پاگیر، اصلاح و یا حذف مقرراتی است که «بار اداری»^۳ زیادی ایجاد می‌کنند؛ منظور از بار اداری، هزینه، وقت و فرآیندهای بوروکراتیک ایجاد شده برای بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی ناشی از تبعیت یا اجرای مقررات، تشریفات اداری و مجوزهای قانونی فعالیت در صنعت است (Sapat, 2021).

نباید دخالت دولت به عنوان تنظیم‌گر صنعت، به مزاحمت در فعالیت بازیگران آن مبدل شود؛ تقید بیش از اندازه به فرآیندها و رویه‌های اداری و یا ضعف سیستمی در ارائه خدمات عمومی به مشتریان، تأخیر در طی تشریفات قانونی، ناطمینانی و بی‌ثباتی ضوابط و احکام الزام‌آور و مانند آن، جملگی از مصادیق مقررات موجب بار اداری نامتوازن هستند. در واقع ساده‌سازی اداری از

1. Deregulation
2. Red Tape
3. Administrative burden

جوانب اصلی کیفیت مقررات‌گذاری است و نقش تنظیم‌گر در مقررات‌زدایی در این رابطه حذف مقررات غیر ضرور و کاستن از بار اداری نظم هنجاری حقوقی است. همچنانکه این مهم در سند «اصول راهنمای کیفیت و اجرای مقررات سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» به روشنی مورد تأکید قرار گرفته و از ملزومات تنظیم‌گری مطلوب عنوان شده است (OECD, 2005)؛ لازم است ساده‌سازی اداری به بخش مهمی از سیاست‌های حکمرانی و تنظیم‌گری صنعت فرآورده‌های نفتی در کشورمان مبدل شود.

در نظرسنجی عمومی وزارت صمت در خصوص عوامل مخل کسب و کار، نتایج نشان داد که در صنعت فرآورده‌های نفتی مشکلات زیر در بخش صادرات، گمرک و شهرک‌های صنعتی به شرح ذیل وجود دارند که لازم است در متن توجهات نهادهای متولی مقررات‌زدایی در کشورمان قرار گیرند:

جدول ۱ - مهم‌ترین آسیب‌های بخش صادرات، گمرک و شهرک‌های صنعتی در حوزه صنعت فرآورده‌های نفتی بنا به نظرسنجی وزارت صمت.

بخش	اولویت	آسیب قوانین و مقررات
صادرات	۱	محدودیت یا از بین رفتن بازار صادراتی
	۲	افزایش هزینه‌ها (تولید، بازاریابی، توزیع حمل و غیره)
	۳	سیاست‌های ارزی برای بازگشت ارز حاصل از صادرات
	۴	مشکلات حمل بار اعم از زمینی و دریایی و بیمه
	۵	نبود امکان دریافت ضمانت‌نامه صادراتی
	۶	موانع دریافت مجوز استاندارد صادرات
	۷	تحریم‌ها و ممنوعیت صادرات به کشورهای مقصد
	۸	قوانین گمرک کشورهای مقصد
گمرک	۱	طولانی بودن زمان انجام تشریفات گمرکی
	۲	شفاف نبودن قوانین و رویه‌های گمرکی
	۳	فراهم نبودن امکان و شرایط ترخیص درصدی از فرآورده نفتی
	۴	زمان بر بودن فرآیند آزمایش نمونه شاهد
شهرک‌های صنعتی	۱	طولانی بودن زمان واگذاری زمین، تخصیص نیافتن زمین
	۲	گرانی زمین در شهرک‌ها
	۳	شفاف نبودن قوانین و مقررات واگذاری زمین
	۴	تامین نشدن آب و برق مورد نیاز در شهرک‌ها

در جهت بهینه‌سازی شکلی نظم حقوقی حاکم بر صنعت فرآورده‌های نفتی، سه نهاد وظیفه‌ی مقررات‌زدایی را بر عهده دارند: کمیته حمایت از کسب و کار؛ شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی (تحت نظارت مستقیم رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی)؛ و هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار.

۳،۱. کمیته حمایت از کسب و کار

این کمیته متشکل از شش نفر (دو نفر از هر قوه به انتخاب رییس آن قوه) موظف است گزارشات مستمر واصله از اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی، اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور در خصوص شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور و نظرات و پیشنهادات تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و مشکلات و خواسته‌های آن‌ها را مورد بررسی قرار داده و راهکار قانونی لازم را اتخاذ کند.^۱ کمیته مذکور یک نسخه از این گزارشات را به «شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» و «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و در موارد مرتبط با وظایف و اختیارات «هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» به این هیأت ارسال می‌کند.^۲ دبیرخانه زیر نظر رئیس اتاق بازرگانی، بعنوان دبیر کمیته و در محل اتاق ایران فعالیت می‌نماید.^۳

بررسی عملکرد کمیته حمایت از کسب و کار در یک دهه فعالیت خود (از بدو تاسیس [۱۳۹۱] تا پایان سال ۱۴۰۱) نشان می‌دهد که این نهاد ۸۶ جلسه مشتمل بر ۲۴۷ دستورجلسه برگزار کرده است (ضمیمه: جدول ۲؛ نمودار ۱)^۴ که تنها در ۷ مورد (کمتر از ۳٪ کل دستورجلسات) به مقررات‌زدایی حوزه صنعت فرآورده‌های نفتی اقدام کرده است. شاید بتوان مهم‌ترین اقدام کمیته حمایت از کسب و کار در حوزه مقررات‌زدایی صنعت فرآورده‌های نفتی را پیشنهاد به توقف قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز دانست. لذا دستورجلسه سال ۱۳۹۳^۵ کمیته، بحث و تامل مستقلى را می‌طلبد. با نگاهی گذرا به تصمیمات کمیته در طول حیات فعالیت آن به خوبی در می‌یابیم که دستور جلسات این کمیته را شکایت فعالان کسب و کارهای مختلف از یک یا چند ماده قانونی و مقررات تشکیل می‌دهد و این در حالی است که دستورجلسه سال ۱۳۹۳، در خصوص توقف فوری اجرای کل مواد قانون مبارزه با

۱. ماده ۷۶ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹؛ بند «ب» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.

۲. تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران؛ تبصره ۲ بند «ب» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور؛ بند «ث» ماده ۱۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰؛ تبصره ۷ ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ۱۳۹۴.

۳. ماده ۶ دستورالعمل تشکیل و اداره جلسات کمیته حمایت از کسب و کار مصوب ۱۳۹۶.

۴. کلیه دستورجلسات در وبسایت رسمی کمیته حمایت از کسب و کار به آدرس ذیل موجود است.

۵. <http://www.madeh12.ir/fa/operation/agendaandresolutions/mainmeetings>

۵. دستورجلسه یازدهم کمیته حمایت از کسب و کار مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۱

قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ می‌باشد. اینکه یک قانون مصوب مجلس شورای اسلامی - که در حوزه صادرات و واردات کالا و ارز، از قوانین بنیادین (اصطلاحاً قانون مادر) محسوب می‌شود - از اساس محل فعالیت تولیدی و بازرگانی صنعت فرآورده‌های نفتی تلقی شود، نمره منفی جدی برای کیفیت تقنین حوزه کسب و کار تلقی می‌شود. ایرادات و اشکالات مطروحه در خصوص قانون مذکور اینگونه بیان شده‌اند:

- * تعارض قانون با اهداف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی
- * مغایرت روح قانون و برخی مواد آن با قوانین دیگر همچون قانون امور گمرکی و قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
- * ناسازگار بودن قانون با شرایط اقتصادی و کسب و کار روز
- * تعارض و ناسازگاری پاره‌ای از مواد قانون با پاره‌ای از معاهدات بین‌المللی از جمله کنوانسیون شیکاگو
- * حاکم بودن رویکرد امنیتی، کیفری و قضایی بر رویکرد پیشگیرانه
- * ایرادات مربوط به حوزه سیاست کیفری از جمله توسعه دامنه و مصادیق جرم‌انگاری، تسری مسئولیت کیفری به اشخاص حقوقی، تشدید نامناسب مجازات، عدول از اصل شخصی بودن مجازات‌ها
- * مشکلات اجرایی خاص ناظر بر تداخل و تعدد متولیان اجرایی

ایرادات وارده فوق‌الذکر به قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ مورد تایید کل اعضای حاضر در جلسه یازدهم (سال ۱۳۹۳) کمیته حمایت از کسب و کار قرار گرفت. پیشنهادی که کمیته در خصوص رفع این موانع و مشکلات ارائه داد این بود که اجرای قانون مذکور به مدت یکسال از طریق ارائه لایحه دو فوریتی به مجلس شورای اسلامی متوقف شود؛ افزون بر این پیشنهاد شد که اقدام فوری به منظور عارضه‌یابی این قانون انجام شده و از ظرفیت‌های قانونی دیگر از جمله آیین‌نامه‌ها، مصوبه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها استفاده شود. با این حال، قانون مذکور هرگز متوقف نگشت و لذا پیشنهاد اصلی کمیته در این خصوص عملاً ترتیب اثر داده نشد؛ در عوض تعداد کثیری از مقررات دولتی پراکنده و گسترده در خصوص اصلاح هنجاری ضوابط این قانون در طول زمان به تصویب رسید که نظم حقوقی را بیش از پیش با پیچیدگی همراه ساخت؛ قانون مذکور نیز چندبار از جمله در سال ۱۴۰۰ مورد اصلاح قرار گرفت که مقنن نه تنها دغدغه‌های فوق‌الذکر را چندان مورد توجه قرار نداده بلکه احکام و ضوابط پیشین را تشدید بخشیده است. یکی از مشکلات اصلی نظام حقوقی کشورمان در تنظیم‌گری صنعت فرآورده‌های نفتی این است که پایه‌های آن را احکام قانونی نامناسبی تشکیل می‌دهد و دولت تلاش می‌کند که نارسایی‌ها و اشکالات قانون مصوب مجلس را از طریق وضع مقررات گسترده اصلاح و تکمیل کند؛ حال آنکه این امر نه تنها موجب تورم قانونی شده و فعالان صنعت را در مرداب قوانین و مقررات مستغرق می‌سازد (ایجاد سردرگمی و تولید روزافزون احکام دست و پا گیر)، بلکه موجب بازدارندگی سرمایه‌گذاری در صنعت شده و به چرخه اقتصادی آن آسیب وارد می‌کند.

۳,۲. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

نمونه خودتنظیم‌گری خصوصی را می‌توان در نقش اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی در شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور با همکاری اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، مشاهده کرد.^۱ اتاق بازرگانی موظف است با نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آن‌ها، به طور مستمر گزارش‌ها و پیشنهادهایی را در خصوص قوانین و مقررات موجد بار اداری، مخل کسب و کار و دست و پا گیر صنایع تهیه کند و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. کمیته مذکور موظف است ضمن بررسی پیشنهادهای ارائه شده، راهکار قانونی لازم را اتخاذ کند. این گزارش‌ها شامل موارد ذیل می‌باشد:^۲

- * قوانین و مقررات مزاحم
- * خلأها یا کاستی‌های قانونی
- * اجرای نادرست یا ناقص قوانین و مقررات
- * اصلاح قوانین و مقررات
- * ارتقای امنیت اقتصادی
- * تضمین حقوق مالکیت
- * ارتقای کیفیت و حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید و صادرات و اشتغال
- * چگونگی کاهش قیمت تمام شده کالاها و خدمات در ایران
- * استفاده بهینه از سرمایه‌گذاری‌ها و ظرفیت‌های موجود

مروری بر مجموع گزارشات ارائه شده در وبسایت رسمی اتاق بازرگانی نشان می‌دهد که در میان ۴۷۱ گزارش این مرجع، ۲۲۸ مورد به طور مستقیم با فعالیت‌های حوزه صنعت فرآورده‌های نفتی ارتباط می‌یابد (ضمیمه: جدول ۳ و نمودار ۲).^۳ این در حالی است که در هیچیک از این گزارشات به آسیب‌شناسی قوانین و مقررات کسب و کار این صنعت پرداخته نشده و پیشنهادی نیز برای مقررات‌زدایی ارائه نشده است. از این رو به نظر می‌رسد، وظیفه قانونی اتاق بازرگانی در شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری حوزه صنعت فرآورده‌های نفتی کاملاً مغفول مانده است و این وظیفه را به «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» واگذار کرده است؛ محل دبیرخانه این شورا بدون دریافت کمک از دولت در بدنه اتاق بازرگانی تعریف شده است تا مستقیماً زیر نظر رئیس اتاق ایران فعالیت نماید. شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی به موجب ماده ۷۵ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۹) تاسیس شده است؛ این ماده مقرر می‌دارد: «به

۱. بند «ب» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵. این موضوع پیش‌تر در ماده ۷۶ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ تصریح شده بود.

۲. تبصره بند «ب» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

۳. بانک اطلاعاتی در وبسایت رسمی اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران به آدرس ذیل موجود است:

منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب و کار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چهارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرائی مناسب به مراجع ذی‌ربط، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی ... تشکیل می‌شود...» این حکم در ماده ۱۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار نیز با برخی اصلاحات جزئی تصریح و به عنوان حکم قانونی دائمی وضع شد. یکی از وظایف اصلی این شورا، مقررات‌زدایی است؛ این شورا موظف به پیشنهاد اصلاح و حذف مقررات اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه یا رویه اجرائی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسئولان مربوطه می‌باشد.^۱ بررسی عملکرد شورا از آغاز فعالیت آن تاکنون نشان می‌دهد که از میان ۴۷۸ دستورجلسه این نهاد متولی تبادل نظر و ارتباط میان دولت و بخش خصوصی، ۲۷ مورد در حوزه مقررات‌زدایی صنعت فرآورده‌های نفتی می‌باشد، یعنی کمتر از ۶٪ کل دستورجلسات (ضمیمه: جدول ۴ و نمودار ۳).^۲

۳.۳. هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار

هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار به موجب ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایجاد شده است. مطابق قانون، دو وظیفه اصلی این هیأت، «تسهیل صدور مجوزهای قانونی لازم در کسب و کارها» و «مقررات‌زدایی» می‌باشد. مطالعات انجام شده در خصوص فعالیت هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار نشان می‌دهد که مصوبات این هیأت در قالب پنج موضوع کلی وضع شده‌اند (مرکز مالگیری، ۱۳۹۹: ۱) (تعیین تعداد مجوزها؛ ۲) تعامل و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی؛ (۳) اصلاح رویه‌های عملکردی؛ (۴) الزام دستگاه‌ها به تدوین و اصلاح مقررات؛ (۵) لغو مقررات.^۳

در میان ۶۳ مصوبه هیأت، ۴ مورد مقررات‌زدایی در حوزه موضوعات مربوط به صنعت فرآورده‌های نفتی می‌باشد، یعنی حدود ۶٪ (ضمیمه: جدول ۵ و نمودار ۴).^۴ که موضوعات خاصی از مسائل مالیاتی، گمرکی، خدمات استاندارد و فعالیت در شهرک‌های صنعتی را شامل می‌شود. با عنایت به اینکه نظام تنظیم‌گری صنعت فرآورده‌های نفتی کشورمان در وضعیت تورم مقرراتی به سر می‌برد و هیأت مقررات‌زدایی همان‌طور که از نامش آشکار است رسالت مهمی در امر بهینه‌سازی و اصلاح نظم هنجاری و تنظیم‌گری کشور دارد، از این هیأت انتظار می‌رود توجه به مراتب بیشتری نسبت به مقررات‌زدایی ضوابط ارزی، بانکی، پولی، صادرات و واردات، زیست‌محیطی،

۱. بند الف ماده ۱۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰

۲. کلیه دستورجلسات در وبسایت رسمی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی به آدرس ذیل موجود است:
<http://www.ppd.ir/fa/operation/enactments/main-meetings.html>

۳. مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار (وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی) «عملکرد مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار» گزارش شماره ۱۴۸۰۱/۲۰۱۴۰۰، سال ۱۴۰۰؛ مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار (وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی) «عملکرد و اقدامات مرکز مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار» گزارش شماره ۱۴۲۶۴۱/۹۹۲۰۱۳۹۹، صص ۱۵-۱۴.

۴. کلیه مصوبات هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در وبسایت رسمی آن به آدرس ذیل قابل دسترسی است:

صنعتی، گمرکی و مالیاتی در حوزه فعالیت این صنعت داشته باشد و بخش مهمی از مقررات دست و پا گیر و بازدارنده نسبت به سرمایه-گذاری در آن را اصلاح و لغو نماید.

۳,۴. مقایسه عملکرد سه نهاد مقررات‌زدا

با بررسی عملکرد سه نهاد فوق‌الذکر در مقررات‌زدایی نظام حقوقی حاکم بر صنعت فرآورده‌های نفتی به خوبی روشن می‌شود که در طول یک دهه قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری گسترده اخیر با موضوعات مختلف ارزی، بانکی، گمرکی، صادرات-واردات، مالیاتی، حمل و نقل، مجوزهای تولید مشتقات نفتی، دادرسی، تخلفات، مجازات‌ها و غیره، تنها شاهد مجموعاً ۳۸ مورد مقررات‌زدایی ضوابط و احکام زائد، بازدارنده و دست و پا گیر هستیم. هیچ آمار دقیقی از قوانین و مقررات حوزه صنعت فرآورده‌های نفتی وجود ندارد، اما با یک جستجوی ساده کلیدواژه‌ای^۱ در سامانه رسمی قوانین و مقررات می‌توان مشاهده کرد که این تعداد اسناد حقوقی که مورد اصلاح و یا لغو جزئی قرار گرفته‌اند، حتی یک درصد مجموع قوانین و مقررات موضوعه دهه اخیر را هم شامل نمی‌شود. از این رو، فعالیت این نهادها بسیار کمتر از آن چیزی است که با توجه به وضعیت نابسامان قوانین و مقررات کشور در حوزه صنعت فرآورده‌های نفتی از آن‌ها انتظار می‌رود. در میان سه نهاد مقررات‌زدای موضوع مطالعه این بخش، بیشترین آمار متعلق به شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی با ۲۷ مورد پیشنهاد اصلاح و لغو قوانین و مقررات است. جالب آنکه با عنایت به وظیفه خطیر و اصلی هیأت مقررات‌زدایی در این رابطه، در قیاس با دو نهاد دیگر عملکرد به مراتب کمتری را از خود نشان داده است (ضمیمه: جدول ۶ و نمودار ۵).

۴. سیاست تخصیص یارانه به سوخت

پیش‌تر دریافتیم که بلا تکلیفی نظام حقوقی صنعت فرآورده نفتی در بافتار رفاهی و تنظیمی و نیز مقررات‌زدایی ناکارآمد و تورم قوانین و مقررات از مهم‌ترین عارضه‌های نظام اقتصادی این صنعت هستند. یکی از مصادیق بارز و مهم این عارضه‌ها - که نشأت گرفته از اندیشه رفاهی در حکمرانی است - سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری کشور در تخصیص یارانه به سوخت می‌باشد. در ایران حدود ۹۵ درصد قیمت جهانی بنزین و ۹۹ درصد قیمت جهانی گازوئیل، یارانه پرداخت می‌شود؛ به طوری که حتی هزینه پخش و حمل و نقل این فرآورده‌ها به نقاط مختلف کشور بیش از قیمت فروش آن‌ها در کشور است. در حال حاضر (۱۴۰۲) قیمت بنزین در ایران حدوداً یک دهم برابر نرخ میانگین خاورمیانه (۳۰,۰۰۰ تومان) است (ضمیمه: جدول ۷). این امر نه تنها موجب افزایش روزافزون قاچاق سوخت و خروج سرمایه ملی از کشور شده است، بلکه با اختلال در اقتصاد صنعت و فعالیت شرکت‌های تولیدی، به نحوی که در این بخش به تفصیل بحث خواهد شد، با سیاست‌های تنظیمی در خصوصی-سازی و ایفای نقش پررنگ

۱. مثلاً با جستجوی واژگان «گمرک»، «ارز»، «فرآورده نفتی»، «صادرات» و «مالیات» در میان اسناد حقوقی سال ۱۳۹۰ تا کنون به خوبی مشاهده می‌شود که آمار مجموع اسناد حقوقی ثبت شده (قانون/مقرر دولتی) در سامانه رسمی قوانین و مقررات به ترتیب، ۱۵۹۰، ۳۷۲۲، ۳۶۱، ۱۶۴۰ و ۱۸۵۵ می‌باشد.

بخش خصوصی در صنعت در مغایرت جدی قرار گرفته است.

امروزه مطالعات حوزه حقوق اقتصادی و کسب و کار صنعت فرآورده‌های نفتی به خوبی نشان می‌دهد که یکی از عوامل مهمی که موجبات افزایش روزافزون تخلفات و جرائم قاچاق سوخت و مسائلی از قبیل آلودگی هوا و نابسامانی نظام حمل و نقل می‌شود، یارانه‌ای بودن سوخت به ویژه بنزین و گازوئیل است (Clements, 2013). به دلیل کاهش ارزش پول ملی و قوی‌تر بودن ارزهای خارجی و همچنین تفاوت قیمت بالای خرید سوخت در داخل کشور در مقایسه با خارج از کشور، سوداگران انگیزه می‌یابند که از هر راهی برای دور زدن قانون و قاچاق این سرمایه ملی استفاده کنند. لذا این دست تخلفات و جرائم قاچاق کالا در کشورمان، بیش از آنکه چالش امنیتی و کنترلی گمرکی باشد، یک مشکل اساسی در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های اقتصاد کلان کشور در صنعت فرآورده‌های نفتی به ویژه تخصیص یارانه به سوخت است.

یارانه یا سوپسید^۱ از اقسام کمک‌های مالی رفاهی است که به یک تجارت یا بخش اقتصادی پرداخت می‌شود؛ به عبارت دیگر، یارانه کمک مالی دولت به مردم از طریق تقبل بخشی از هزینه کالا یا خدمات از محل بودجه عمومی جهت افزایش رفاه معیشتی و اقتصادی جامعه است. مسئله اینست که امروزه مطالعات و تجارب کشورهای توسعه یافته به خوبی نشان می‌دهد که سیاست‌های دولت رفاهی و توزیع یارانه‌ای کالا و خدمات میان مردم بر اساس نظام فکری عدالت توزیعی اگرچه به وضعیت معیشتی مردم در یک بازه زمانی کوتاه‌مدت کمک می‌کند اما در طول زمان و به ویژه در مقیاس کلان نه تنها به پویایی و توسعه بخش خصوصی و چرخه اقتصادی کشور صدمات جدی وارد می‌آورد بلکه موجبات پدیداری روزافزون فسادهای مالی و اقتصادی از جمله قاچاق را فراهم می‌آورد (Chowdhury, 2018).

از آغاز قرن بیست و یکم میلادی، نظام‌های پیشرفته اقتصادی افزون بر ترویج فرهنگ صرفه‌جویی در مصرف سوخت، با پیشرفته کردن خودروها و هیبریدی کردن آن‌ها به سمت کاهش مصرف سوخت رفته‌اند. بررسی آماری مصرف سوخت خودروهای کشور به روشنی حاکی از آن است که غالب خودروهای کشور از حیث مصرف سوخت، پرمصرف تلقی شده و میانگین حدود ۷ لیتر در هر ۱۰۰ کیلومتر بنزین می‌سوزانند و این در حالی است که این رقم در مورد خودروهای استاندارد جهانی که هیبریدی هستند به عدد میانگین ۳٫۵ لیتر در هر ۱۰۰ کیلومتر می‌رسد، یعنی دست کم ۵۰ درصد مصرف بنزین کمتری دارند. میانگین مصرف سوخت کشور روزانه به حدود ۱۲۰ میلیون لیتر رسیده است (ضمیمه: نمودار ۶) که بر اساس نرخ جهانی، روزانه بالغ بر ۵۶۰۰ میلیارد تومان از منابع مالی کشور صرف یارانه آن می‌شود! در حال حاضر در کشورهای توسعه یافته الزامات قانونی برای مصرف سوخت تعیین شده است. برای خودروهایی که از استاندارد یورو ۵ یا ۴ پیروی نمی‌کنند مجوز استفاده و بهره‌برداری صادر نمی‌شود؛ حتی برای میزان مصرف سوخت خودروها نیز مقررات تنظیمی معین شده است که به رانندگان اجازه نمی‌دهد از خودروهای پرمصرف در جاده‌ها و مسیرهای طولانی استفاده کنند (Hooftman, 2018).

1. subsidy

2. <https://www.taadolnewspaper.ir/fa/tiny/news202017->

در ایران همواره تلاش شده است تا از مصرف بنزین کاسته شود، اما جامع‌نگری لازم برای در نظر گرفتن تمامی عوامل و متغیرها، چندان مورد توجه سیاست‌گذاران قرار نگرفته است. در دو دهه اخیر دولت تلاش نموده است تا با اتخاذ سیاست‌های کنترلی عرضه و تقاضا همچون ایجاد کارت سوخت و ساماندهی نظام بورس انرژی و عرضه محدود مواد نفتی یارانه‌ای به شرکت‌های پالایشی و پتروشیمی^۱، وضعیت افسارگسیخته مصرف بنزین در کشور را تحت کنترل قرار دهد و تا حدودی نیز در این خصوص توفیق داشته است؛ اما همچنان وضعیت قاچاق سوخت به خارج از کشور، مصرف بسیار زیاد بنزین، ترافیک و آلودگی هوا معضلات جدی کشور بوده که هنوز راهکار مؤثری برای آن‌ها ارائه و اجرایی نشده است.

به منظور تامین بنزین و گازوئیل که مصرف بسیار زیادی در کشور دارند، حجم عظیمی از فعالیت صنعت فرآورده‌های نفتی صرف تولید آن می‌شود که به غیر از تبعات مالی سنگین بر بودجه عمومی کشور، منابع انسانی و زیرساختی گسترده‌ای را به خود اختصاص می‌دهد؛ این امر توانایی بالقوه صنعت به تولید محصولات صادراتی و ارزآوری را تا حد زیادی تحت الشعاع خود قرار داده و فعالیت‌های تولیدی مربوطه را با محدودیت‌های مالی و غیر مالی روبرو می‌سازد. باید با احتیاط و سیاست‌گذاری سنجیده‌ای به حذف یارانه اقدام شود که حداقل مولفه‌های ذیل در آن رعایت شوند:

الف) حذف تدریجی یارانه سوخت: نباید به یکباره نسبت به حذف یارانه‌ی سوخت اقدام نمود بلکه این امر می‌تواند به مرور با ایجاد سقف بهره‌مندی از یارانه (مثل محدودیت سهمیه‌ها در کارت سوخت)، حذف تدریجی سهمیه طبقات مرفه جامعه و افراد بهره‌مند از خودروهای لوکس و مانند آن انجام شود؛ چیزی مشابه با سیاست‌های حذف یارانه نقدی - که به سرپرست خانوارها پرداخت می‌شود - از سبد کالای خانواده‌هایی که از توان مالی مناسبی (دهک‌های درآمدی مختلف) برخوردارند.

ب) آزاد سازی قیمت سوخت خودروها: یکی از اقدامات موفق‌ی که در کشورهایی همچون آرژانتین، چین، هند و برخی دیگر کشورها برای حذف تدریجی یارانه سوخت صورت گرفته است، اینست که خودروهای لوکس و در دهک‌های بالای رفاهی جامعه را از زمره دریافت-کنندگان یارانه سوخت حذف کرده‌اند. بدیهی است که اعطای یارانه بنزین برای خودروهای میلیاردی امری خلاف عدالت اقتصادی در جامعه است. برای نمونه می‌توان از حذف بالغ بر ۸۰۰,۰۰۰ خودروی لوکس^۲ در کشور شامل اپل، آودی، بی‌ام‌و، بنز، لامبورگینی، پورش و برخی مدل‌های جدید هیوندا، رنو، تویوتا، سوبارو و غیره از یارانه سوخت در کشور آغاز کرد.

ج) حمایت رفاهی از دهک‌های پایین جامعه: به منظور حفظ آرمان‌های رفاهی جامعه از جمله عدالت توزیعی نسبی و ریشه‌کن کردن فقر، دولت لازم است از اقشار کم‌بضاعت جامعه حمایت مالی نماید. از لوازم این امر، حفظ یارانه برای آنان البته با سقف و محدودیت مشخص در بهره‌مندی از سوخت است.

۱. ماده ۱۳ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

۲. بر اساس آخرین آمار رسمی منتشره sdata.ir

د) حمایت از تولید: یکی از مهم‌ترین وظایف دولت، رفع موانع تولید است. بدیهی است که چنانچه از سرمایه‌گذاران حمایت ویژه‌ای شود آن‌ها قادر خواهند بود منابع اولیه و خام را به محصولات نهایی و فرآوری شده تبدیل کرده و رونق اقتصادی ایجاد کنند که همه مردم از موهبات آن بهره‌مند شوند. یکی از مهم‌ترین این اقدامات، عرضه مواد اولیه نفتی با تخصیص یارانه به شرکت‌های پالایشی و پتروشیمی بخش خصوصی برای افزایش تولیدات فرآورده‌های نفتی، صادرات و ارزآوری برای کشور به ویژه در شرایط کنونی تحریم‌های اقتصادی ظالمانه غرب است. افزایش توانمندی و رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی ملی در بازار جهانی افزون بر رشد اقتصادی و خودکفایی تولیدی کشور موجب ارتقای سطح تعامل بین‌المللی کشورمان و استفاده بهینه از فرصت‌های ارزشمند تجاری بین‌المللی می‌شود.

ه) غیرسیاسی کردن: یکی از مهم‌ترین موانع حذف یارانه‌ها، سیاسی بودن فرآیند حذف است. به این معنا که فرآیند اصلاح و حذف یارانه، به‌جای سپردن به دست سازوکار، به دست اراده دولت‌ها و پارلمان‌ها واگذار می‌شود و از آنجایی که اغلب مقاومت اجتماعی شدیدی در مقابل اصلاح یارانه وجود دارد، مقامات سیاسی دولت و پارلمان به دلیل هزینه سیاسی سنگین این اصلاحات، به سختی قادر به اصلاح وضع نابسامان یارانه‌ای انرژی هستند (آتشبار، ۱۳۹۵). اصلاح و حذف موفقیت‌آمیز یارانه سوخت در کشورهای آرژانتین، چین، هند و برخی دیگر کشورها با فرآیند غیرسیاسی کردن همراه بوده است. بدین معنا که این کشورها پیش از هر اقدامی ابتدا فرهنگ‌سازی کرده و مردم را از طریق رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی نسبت به آسیب‌های اقتصادی و اجتماعی یارانه‌ای بودن سوخت آگاه و مطلع ساخته و آموزش‌های مستمر و مؤثری را طرح‌ریزی و اجرا نمودند؛ سپس بسترهای اقتصادی امر را از طرق مختلفی چون تامین وام خرید خودرو، حذف خودروهای پر مصرف و جایگزینی آن‌ها با نوع هیبریدی، وضع ممنوعیت‌های قانونی استفاده از وسائل نقلیه فرسوده و پایین‌تر از استاندارد ملی و بین‌المللی، تامین سوخت با کیفیت بسیار بالا (اکتان بالا در بنزین و ستان بالا در گازوئیل)، جایگزینی انرژی‌های برقی، بادی، لیتیومی و هسته‌ای به جای سوخت‌های فسیلی و غیره فراهم آوردند؛ و نهایتاً سیاست‌ها و برنامه‌های مقتضی را به منظور حذف یارانه‌ای بودن سوخت و عملیاتی ساختن سازوکار خودکار قیمت‌گذاری سوخت به اجرا گذارند.

و) سازوکار خودکار قیمت‌گذاری سوخت (AFPM):^۱ برخی کشورها با انگیزه حمایت از درآمدهای مالیاتی حاصل از سوخت، سازوکار قیمت‌گذاری خودکار سوخت را به کار گرفته‌اند. این سازوکار به منظور حذف یارانه و ایجاد ارتباط کامل میان قیمت‌های بین‌المللی سوخت با قیمت‌های داخلی سوخت است. هسته این مکانیسم یک فرمول قیمت‌گذاری مشخص برای سوخت است که میان قیمت داخلی سوخت و قیمت واردات محصولات سوختی، حاشیه‌های عمده فروشی و خرده فروشی داخلی و مالیات بر سوخت ارتباط برقرار می‌کند (آتشبار، ۱۳۹۵). سپس قیمت سوخت داخلی در فواصل منظم از پیش تعیین شده (به عنوان مثال، هفتگی، دو هفته‌ای یا ماهانه) تغییر می‌کند تا به طور کامل تغییرات قیمت‌های بین‌المللی را منعکس

کند. این رویکرد علاوه بر حمایت از درآمدهای مالیاتی سوخت، از اختلال در بازارهای سوخت که اغلب ناشی از پرداخت معوقات یارانه‌ای توسط توزیع-کنندگان به دلیل عدم انتقال کامل تغییرات قیمت بین‌المللی سوخت است، جلوگیری می‌کند. اتخاذ سازوکار قیمت‌گذاری خودکار سوخت باید به عنوان اولین مرحله از گذار به رژیم قیمت‌گذاری و عرضه کاملاً آزاد سوخت در نظر گرفته شود، که معمولاً رویکرد مؤثری برای حذف تدریجی یارانه‌ها و افزایش بودجه است (Chebbi, 2019). برای نیل به این سازوکار، تحقق اهداف ذیل ضرورت دارد (Coady, 2013):

۱. اطمینان از انتقال کامل تغییرات در قیمت‌های بین‌المللی سوخت به قیمت‌های خرده‌فروشی داخلی به منظور محافظت از درآمدهای مالیاتی سوخت و اجتناب از یارانه‌های قیمت؛

۲. کنترل نوسانات درآمدهای مالیاتی سوخت؛

۳. خودداری از اتکا به رویکرد موقت قیمت‌گذاری سوخت که در آن دولت‌ها قیمت‌های داخلی را در فواصل نامنظم تغییر می‌دهند؛

۴. وجود ساختار مشخص قیمت‌گذاری سوخت (به عنوان مثال، فرمول قیمت‌گذاری)؛

۵. تعیین جدول زمانی برای به روز رسانی اجزای ساختار قیمت؛

۶. تعیین قواعد مشخص‌کننده‌ی میزان و زمان تغییر قیمت‌های خرده‌فروشی سوخت؛

اگرچه انتقال کامل تغییرات قیمت بین‌المللی به قیمت‌های خرده‌فروشی سوخت در میان مدت مطلوب است، اما امکان دارد مقداری هموارسازی و تعدیل کوتاه‌مدت ضرورت یابد. گذار (انتقال کامل) به مرحله تعمیم قیمت جهانی سوخت به قیمت داخلی برای دستیابی به اهداف مالی و تشویق الگوهای مصرف سوخت کارآمد امری ضروری است؛ با این حال، دولت‌ها ممکن است بخواهند از افزایش شدید قیمت‌های داخلی اجتناب کنند، به‌ویژه اگر این افزایش‌ها موقتی تلقی شوند. برای این منظور می‌توان از روش‌های متعددی در هموارسازی قیمت استفاده کرد. طیف وسیعی از سازوکارهای هموارسازی، از جمله روش‌های باند قیمت و میانگین متغیر وجود دارند که در تمامی این روش‌ها، تامین کنندگان سوخت همیشه قیمت‌هایی را دریافت می‌کنند که منعکس‌کننده هزینه‌های واردات و توزیع واقعی سوخت بر اساس فرمول است.

نتیجه‌گیری

بررسی دقیق اهم عارضه‌های نظام اقتصادی صنعت فرآورده‌های نفتی به خوبی نشان می‌دهد که ساختار تنظیمی اداره این صنعت هنوز در مرحله گذار بوده و در برزخ رفاهی-تنظیمی به سر می‌برد. لازم است امور به مراتب بیشتری از اداره صنعت به بخش خصوصی واگذار شده و از روش‌های خودتنظیم‌گری در انتظام‌بخشی به رفتار بازیگران آن استفاده شود. همچنین ضرورت دارد نظام مقررات‌زدایی صنعت به منظور گذار از وضعیت تورم قوانین و مقررات که مبتلابه صنعت می‌باشد، به نحو گسترده‌ای تقویت شود. بر اساس استانداردها و تجارب ارزنده نظام‌های توسعه‌یافته‌ی پساتنظیمی، پیشنهاد می‌شود که نهاد مقررات‌گذار و مقررات‌زدای تخصصی و مستقل از بدنه حکومت پیش‌بینی و ایجاد شود. در تنظیم‌گری صنعت و حذف و اصلاح مقررات دست و پاگیر و مخل تولید، لازم است:

- * محدودیت‌های سرمایه‌گذاری تا حدود قابل توجهی بر طرف شود؛
 - * هزینه‌ها و مشکلات حقوقی تولید، بازاریابی، توزیع و حمل کاهش یابد؛
 - * سیاست‌های مناسبی برای بازگشت ارز حاصل از صادرات اتخاذ شود؛
 - * امکان دریافت ضمانت‌نامه صادراتی فراهم شود؛
 - * موانع دریافت مجوز استاندارد صادرات کاهش یابد؛
 - * در خصوص تحریم‌ها و ممنوعیت صادرات به کشورهای مقصد سازوکارهای مقتضی و پاسخگو به کار گرفته شود؛
 - * از تشریفات گمرکی و فرآیند آزمایش نمونه شاهد کاسته شود؛
 - * قوانین و رویه‌های تشریفات قانونی و گمرکی روشن و شفاف‌ی ایجاد شود؛
 - * شرایط واگذاری زمین در شهرک‌های صنعتی تسهیل گردیده و آب و برق مورد نیاز شرکت‌ها در این شهرک‌ها تامین شود.
- در راستای تقویت پایه‌های اقتصادی صنعت فرآورده‌های نفتی و افزایش چرخه مالی و تولیدی آن از یک سو، و مبارزه با پدیده‌ی بسیار مخرب قاچاق سوخت از سوی دیگر، لازم است با احتیاط و سیاست‌گذاری سنجیده‌ای به حذف یارانه سوخت اقدام شود که حداقل مولفه‌های ذیل در آن رعایت شده باشد:
- * حذف تدریجی یارانه‌ی سوخت
 - * آزاد سازی قیمت سوخت خودروها
 - * حمایت رفاهی از دهک‌های پایین جامعه
 - * حمایت از تولید
 - * غیرسیاسی کردن
 - * سازوکار خودکار قیمت‌گذاری سوخت

منابع

- آتشبار، توحید، مدیریت بازار انرژی در کشور (۲): بررسی ادبیات نظری سازوکار قیمت گذاری خودکار سوخت با تأکید بر هموارسازی تدریجی قیمت، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات بخش عمومی، ۱۳۹۵، شماره مسلسل: ۱۴۷۸۹.
- پتفت، آرین، سیاست زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی پاکستان، چین، انگلیس)، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲، صص ۲-۴.
- دادنامه شماره ۱۲۱۵ کلاسه پرونده ۹۰/۲۴۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴ مهر ۱۳۹۳.
- دستورالعمل تشکیل و اداره جلسات کمیته حمایت از کسب و کار مصوب ۱۳۹۶.
- دستور جلسات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی.
- دستور جلسات کمیته حمایت از کسب و کار.
- دنیای اقتصاد، نتایج فراخوان وزارت صمت برای شناسایی چالش‌های کسب و کار منتشر شد: احصای عوامل اخلال در محیط کسب و کار، ۱۳۹۹/۹/۳۰.
- زاهدی مازندرانی، محمدجواد، ظهور و افول دولت رفاه، تامین اجتماعی ۱۳۷۹ شماره ۶، صص ۸۹۷-۹۳۲.
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.
- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹.
- قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰.
- قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ۱۳۹۴.
- قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۴۰۰.
- گزارشات اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران
- مرکز مالگیری، احمد، نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب و کار، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مطالعات اقتصادی، شماره ۱۷۳۹۹، سال ۱۳۹۹، صص ۳۰-۱۶.
- مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار (وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی)، عملکرد مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار، گزارش شماره ۱۴۸۰۱/۲۰۱۴۰۰، سال ۱۴۰۰.
- مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار (وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی) عملکرد و اقدامات مرکز مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار، گزارش شماره ۱۴۲۶۴۱/۹۹۲۰، ۱۳۹۹، صص ۱۴-۱۵.
- مصوبات هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار.
- Acharya RH, Sadath AC. Implications of energy subsidy reform in India. Energy Policy. 2017 Mar 62-102:453;1.
- Aryanpur V, Ghahremani M, Mamipour S, Fattahi M, Gallachóir BÓ, Bazilian MD, Glynn J. Ex-post analysis of energy subsidy removal through integrated energy systems modelling. Renewable and Sustainable Energy Reviews. 2022 Apr 158:112116;1.

- Baldwin R, Cave M, Lodge M. Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Oxford university press; 2011 Oct 28
- Barr N., Economics of the Welfare State, Oxford University Press, 2011.
- Breisinger C, Mukashov A, Raouf M, Wiebelt M. Energy subsidy reform for growth and equity in Egypt: The approach matters. Energy Policy. 2019 Jun 71-129:661;1.
- Chebbi A. How to enlarge the fiscal space and gain efficiency when adopting automatic fuel pricing mechanisms? The Tunisian case. The Quarterly Review of Economics and Finance. 2019 Aug 43-73:34;1.
- Chowdhury F, Desai S, Audretsch DB, Chowdhury F, Desai S, Audretsch DB. Corruption, entrepreneurship, and social welfare. Springer International Publishing; 2018.
- Clements MB, Coady MD, Fabrizio MS, Gupta MS, Alleyne MT, Sdralevich MC. Energy subsidy reform: lessons and implications. International Monetary Fund; 2013, p.5.
- Coady MD, del Granado MJ, Eyraud L, Tuladhar MA. Automatic fuel pricing mechanisms with price smoothing: Design, implementation, and fiscal implications. International Monetary Fund; 2013 Jan 24.
- Colin H., Re-Stating Politics Re-Politicizing the State: Neoliberalism Economic Imperatives and the rise of the competition State, Special Issue of the Political Quarterly, 2004
- Deakin N., Welfare and the State: Crisis of the welfare states, Taylor & Francis, 2004.
- Ghorbani N, Aghahosseini A, Breyer C. Assessment of a cost-optimal power system fully based on renewable energy for Iran by 2050–Achieving zero greenhouse gas emissions and overcoming the water crisis. Renewable Energy. 2020 Feb 48-146:125;1.
- Giuliano F, Lugo MA, Masut A, Puig J. Distributional effects of reducing energy subsidies: Evidence from recent policy reform in Argentina. Energy Economics. 2020 Oct 92:104980;1.
- Gutmann A., Democracy and the Welfare State, Princeton University Press, 1988.

- Hollander J.H., *Economic Liberalism, Literary Licensing*, 2012.
- Hooftman N, Messagie M, Van Mierlo J, Coosemans T. A review of the European passenger car regulations–Real driving emissions vs local air quality. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2018 Apr -86:1;1 21.
- Lewin-Epstein N, Kaplan A, Levanon A. Distributive justice and attitudes toward the welfare state. *Social Justice Research*. 2003 Mar;27-16:1.
- Lin B, Kuang Y. Household heterogeneity impact of removing energy subsidies in China: Direct and indirect effect. *Energy Policy*. 2020 Dec 147:111811;1.
- Lindblom AK. *Non-governmental organisations in international law*. Cambridge University Press; 2005.
- Necochea-Porras PD, López A, Salazar-Elena JC. Deregulation in the energy sector and its economic effects on the power sector: A literature review. *Sustainability*. 2021 Mar 3429:(6)13;19.
- OECD. *OECD guiding principles for regulatory quality and performance*. 2005.
- Powell J.L., *The Welfare State in Post-Industrial Society: A Global Perspective*, Springer, 2010.
- Sanstein C.R., *Paradox of Regulatory State*, University of Chicago Law review, Vol.41-407 ,1990 ,57
- Sapat A, Mitsova D, Sweeting K, Esnard AM, Escaleras M. Concurrent Disasters: Perceived Administrative Burdens and Household Coping Capacities. *Public Administration Review*. 47-12 :(1)3 ;2022.
- Schaffitzel F, Jakob M, Soria R, Vogt-Schilb A, Ward H. Can government transfers make energy subsidy reform socially acceptable? A case study on Ecuador. *Energy Policy*. 2020 Feb 137:111120;1.
- Sisaye S. The influence of non-governmental organizations (NGOs) on the development of voluntary sustainability accounting reporting rules. *Journal of Business and Socio-economic Development*. 2021 Apr 23-5:(1)1;30.
- Sun C Li J,. *Towards a low carbon economy by removing fossil fuel*

- subsidies?. *China Economic Review*. 2018 Aug 33-50:17;1.
- Taiebnia A, Barkhordari S. The dismantling of reform policies in the Iranian energy sector. *Energy Policy*. 2022 Feb 161:112749;1.
 - Titmuss R. *Essays on the welfare state (reissue)*. Policy Press; 2019.
 - Van Hootegem A, Abts K, Meuleman B. Differentiated distributive justice preferences? Configurations of preferences for equality, equity and need in three welfare domains. *Social justice research*. 2020 Sep;-257:(3)33-83.
 - Zijderveld A.C., *The Waning of the Welfare State: The End of Comprehensive State Succor*, Transaction Publishers, 1999.

ضمیمه

جدول ۲ - شرح آماری یک دهه فعالیت کمیته حمایت از کسب و کار از زمان تشکیل تا انتهای سال ۱۴۰۱. صنعت: صنعت فرآورده‌های نفتی.

سال	تعداد جلسات	تعداد دستورجلسات	مصوبه مرتبط با صنعت	مقررات زدایی صنعت
۱۳۹۱	۱	۲	۱	۰
۱۳۹۲	۸	۲۴	۴	۰
۱۳۹۳	۱۳	۴۱	۱۵	۴
۱۳۹۴	۱۱	۳۵	۹	۱
۱۳۹۵	۱۴	۳۴	۱۱	۱
۱۳۹۶	۱۲	۳۰	۸	۰
۱۳۹۷	۹	۲۵	۵	۱
۱۳۹۸	۷	۲۲	۴	۰
۱۳۹۹	۵	۱۷	۷	۰
۱۴۰۰	۳	۹	۴	۰
۱۴۰۱	۳	۸	۵	۰
جمع	۸۶	۲۴۷	۷۳	۷

جدول ۳ - شرح آماری گزارشات اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ که با صنعت فرآورده‌های نفتی ارتباط دارند.

سال	گزارشات مرتبط با صنعت	گزارشات مرتبط با مقررات-زدایی صنعت
۱۳۹۵	۱	۰
۱۳۹۶	۲	۰
۱۳۹۷	۳۳	۰
۱۳۹۸	۳۴	۰
۱۳۹۹	۵۷	۰
۱۴۰۰	۶۰	۰
۱۴۰۱	۴۱	۰
جمع	۲۲۸	۰

جدول ۴ - شرح آماری حدود یک دهه فعالیت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی از زمان تشکیل تا انتهای سال ۱۴۰۱. صنعت: صنعت فرآورده‌های نفتی.

سال	تعداد جلسات	تعداد دستورجلسات	مصوبه مرتبط با صنعت	مقررات‌زدایی صنعت
۱۳۹۰	۱۷	۱۰۳	۶	۰
۱۳۹۱	۱۲	۵۲	۳	۰
۱۳۹۲	۹	۳۷	۳	۱
۱۳۹۳	۸	۵۰	۱۱	۹
۱۳۹۴	۱۱	۵۱	۸	۲
۱۳۹۵	۸	۳۶	۸	۱
۱۳۹۶	۱۰	۲۳	۱۰	۵
۱۳۹۷	۸	۱۹	۱۳	۲
۱۳۹۸	۱۰	۲۰	۲۶	۴
۱۳۹۹	۱۰	۲۸	۱۷	۰
۱۴۰۰	۵	۲۲	۱۰	۲
۱۴۰۱	۸	۳۷	۱۴	۱
جمع	۱۱۶	۴۷۸	۱۲۹	۲۷

جدول ۵ - شرح آماری مصوبات هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار از سال ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۱. صنعت: صنعت فرآورده‌های نفتی.

سال	تعداد جلسات	تعداد مصوبات	مصوبه مرتبط با صنعت	مقررات‌زدایی صنعت
۱۳۹۴	۸	۲	۱	۰
۱۳۹۵	۹	۶	۳	۰
۱۳۹۶	۷	۳	۱	۰
۱۳۹۷	۱۳	۱۲	۵	۲
۱۳۹۸	۹	۹	۱	۰
۱۳۹۹	۱۰	۱۰	۱	۰
۱۴۰۰	۱۰	۹	۲	۲
۱۴۰۱	۱۲	۱۲	۲	۰
جمع	۷۸	۶۳	۱۶	۴

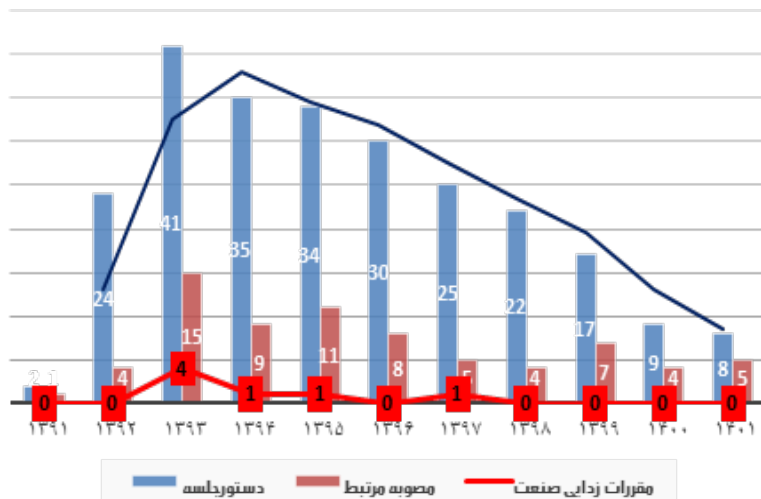
جدول ۶- آمار فراوانی موضوعات قانونی تحت مقررات زدایی سه نهاد متولی موضوع مطالعه حاضر. تنها در یک مورد به موضوع مجازات‌های تخلف و جرم قاچاق فرآورده‌های نفتی توجه شده است که به موجب آن، کمیته حمایت از کسب و کار، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز را از اساس محل فعالیت تولیدی و تجاری صنعت فرآورده‌های نفتی تشخیص داده است.

نهاد مقررات‌زدا	ارزی	گمرکی	مالیاتی	شهرک‌های صنعتی	صادرات- واردات	بانکی	مجازات‌ها	بیمه	حمل و نقل
کمیته حمایت از کسب و کار	۰	۰	۲	۰	۲	۱	۱	۱	۰
شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی	۷	۱	۹	۱	۱	۶	۰	۱	۱
هیأت مقررات‌زدایی	۰	۱	۱	۱	۱	۰	۰	۰	۰
جمع	۷	۲	۱۲	۲	۴	۷	۱	۲	۱

جدول ۷- قیمت تقریبی بنزین در کشورهای همسایه به تومان (سال ۱۴۰۲).

	قطر	۲۰,۰۰۰		یمن	۴۵,۰۰۰		عربستان	۳۰,۰۰۰
	کویت	۱۷,۰۰۰		امارات	۲۴,۰۰۰		عمان	۲۲,۰۰۰
	افغانستان	۳۵,۰۰۰		ترکیه	۷۰,۰۰۰		عراق	۳۰,۰۰۰
	ازبکستان	۵۰,۰۰۰		ترکمنستان	۱۴,۰۰۰		پاکستان	۳۹,۰۰۰

نمودار ۱- آمار یک دهه فعالیت کمیته حمایت از کسب و کار از زمان تشکیل تا انتهای سال ۱۴۰۱. صنعت: صنعت فرآورده‌های نفتی. مصوبات کمیته حمایت از کسب و کار به منظور مقررات‌زدایی در حوزه صنعت فرآورده‌های نفتی به شرح ذیل می‌باشند:



* مصوبه دهمین جلسه کمیته مورخ ۱۳۹۳/۰۱/۱۸ در خصوص تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی (اعمال حکم موضوع ماده ۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)؛ کمیته مقرر نمود که بخشنامه‌ای به منظور تأکید بر رعایت و اجراء مفاد ماده ۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار از سوی معاون اول رئیس جمهور به کلیه دستگاه‌های اجرایی، تصویب و ابلاغ گردد.

* مصوبه یازدهمین جلسه کمیته مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۰۱ در خصوص توقف فوری اجرای قانون جدید مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ و اصلاح آن؛ در این رابطه مفصلاً و به طور جداگانه بحث خواهد شد.

* مصوبه چهاردهمین جلسه کمیته مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۲۶ در خصوص بررسی تعارضات مفاد بخشنامه ۷/۱۴ جدید درآمد شماره ۱۰۰۰/۹۱/۱۷۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۳/۰۱ سازمان تأمین اجتماعی با ماده ۱۴ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور مصوب ۱۳۹۱؛ کمیته پیشنهاد نمود که بخشنامه مذکور لغو و بلااثر شود.

* مصوبه هفدهمین جلسه کمیته مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۳۱ در خصوص مغایرت اطلاعیه شماره ۵۰۰/۲۶۳۳۷ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۴ صادره از سوی مدیر بازرگانی شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران با تصویب‌نامه هیأت وزیران به شماره ۱۳۲۷۹/۱۳/۲۰۵۹ هـ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۱۳. کمیته تصویب‌نامه هیأت وزیران را حاکم و لازم‌الاجرا اعلام کرد.

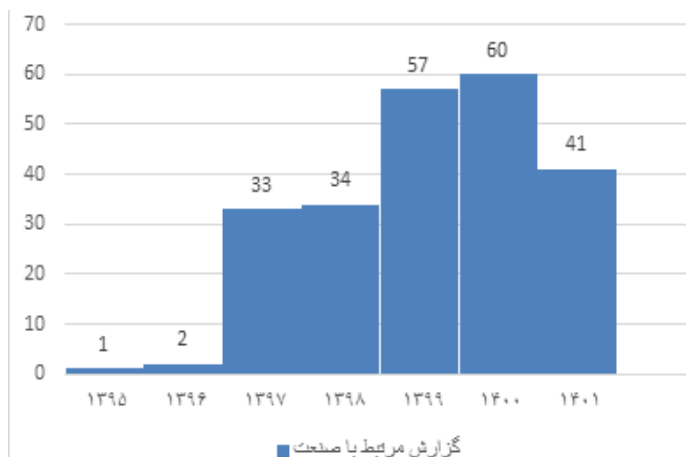
* مصوبه بیست و چهارمین جلسه کمیته مورخ ۱۳۹۴/۰۲/۲۱ در خصوص پرداخت و استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرکنندگان فرآورده های نفتی؛ این دستور جلسه کمیته در خصوص اعتراض اتحادیه صادرکنندگان فرآورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی نسبت به فرآیند طولانی و پیچیده نحوه پرداخت و استرداد مالیات بر ارزش افزوده (موضوع مواد ۱۳، تبصره ۶ ماده ۱۷ و ۲۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ و بخشنامه شماره ۶۹۱/۲۶۰/د مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۴ سازمان امور مالیاتی) می‌باشد. بنا به آنچه اتحادیه اعلام کرده است، فعالیت صادراتی در زمینه فرآورده‌های نفتی مستلزم سرمایه‌گذاری هنگفت و قابل توجهی در مقیاس کلان اقتصادی بوده و گردش معاملاتی

معمول آن نیز در طول سال مالی از حیث اتباع اینگونه فرآورده‌ها متعدد و پیچیده است؛ از آنجا که بر اساس قوانین مالیاتی حاکم بر آن زمان لازمه معاملات فرآورده‌های نفتی، پرداخت مالیات بر ارزش افزوده بوده و فرآیند استرداد آن نیز به جهت مواد قانونی و مقررات مربوطه بسیار مفصل و طولانی بود، لذا بخش قابل توجهی از منابع مالی صادرکنندگان این نوع کالاها همواره درگیر این امر بود. از این رو، کمیته ضمن وارد دانستن اعتراض (طولانی بودن فرآیند استرداد مالیات، مواجهه صادرکنندگان فرآورده‌های نفتی با کمبود نقدینگی و تضعیف توان رقابت صادرکنندگان در صحنه تجارت بین‌الملل)، به جهت تسهیل این امر، تشکیل صندوقی مشابه با صندوق ضمانت صادرات را به منظور ارائه تضمین‌های لازم برای حل این مشکل پیشنهاد نمود. این امر ضمن تسهیل فرآیند استرداد مالیات بر ارزش افزوده از سوی صادرکنندگان فرآورده‌های نفتی، موجب شد که در قانون جدیدالتصویب مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۴۰۰ این فرآیند استرداد به طور کلی حذف شده و صادرکنندگان فرآورده‌های نفتی اساساً از پرداخت مالیات مذکور معاف گردیدند (ماده ۱۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰). این اقدام کمیته، گام مؤثری برای حذف مقررات غیر ضرور و حفظ نقدینگی شرکت‌های فعال در این صنعت در چرخه مراودات تجاری آنان به ویژه در عرصه بین‌المللی محسوب می‌شود.

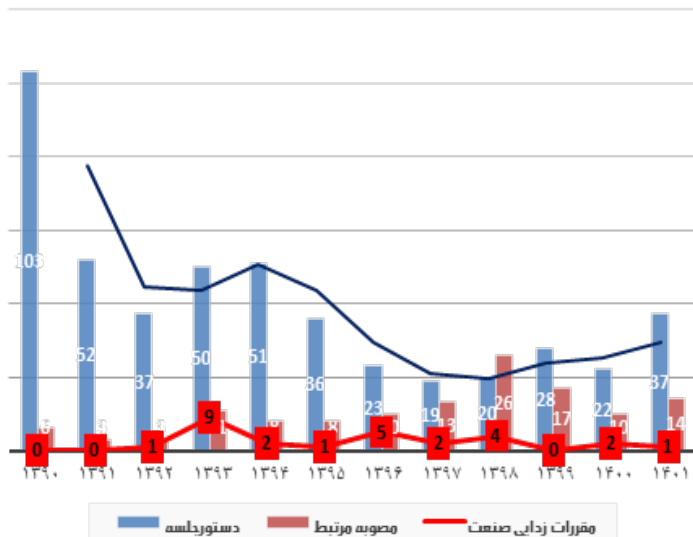
* مصوبه چهل و چهارمین جلسه کمیته مورخ ۱۳۹۵/۰۹/۱۵ در خصوص اصلاح آیین‌نامه ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به منظور تمدید مدت زمان‌های تعیین شده در آیین‌نامه؛ در این راستا، کمیته مقرر نمود که گیرندگان تسهیلات، بدهی خود را به قیمت روز گشایش با بانک عامل تأدیه و یا تعیین تکلیف کنند، مهلت پرداخت بدهی تمدید گردد و مبلغ پیش پرداخت کاهش یابد.

* مصوبه شصت و سومین جلسه کمیته مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۲۹ در خصوص معافیت از پرداخت مالیات علی الحساب واردات قطعی کالا به موجب دستورالعمل شماره ۲۰۰/۹۶/۵۳۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲ سازمان امور مالیاتی و مشکلات ایجاد شده خصوصاً برای واردات کالاهای اساسی؛ کمیته مقرر نمود که اصلاح سریع و اساسی بخشنامه مذکور با هدف رفع مشکلات موجود در رویه‌های اجرایی برای اعطای معافیت از پرداخت مالیات علی الحساب واردات قطعی در مبادی ورودی در دستور کار سازمان امور مالیاتی قرار گیرد.

نمودار ۲- آمار گزارشات اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ که با صنعت فرآورده‌های نفتی ارتباط دارند. هیچیک از این گزارشات در خصوص مقررات‌زایی نبوده‌اند.



نمودار ۳- آمار حدود یک دهه فعالیت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی از زمان تشکیل تا انتهای سال ۱۴۰۱. صنعت: صنعت فرآورده‌های نفتی. مصوبات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی به منظور مقررات‌زدایی در حوزه صنعت فرآورده‌های نفتی به شرح ذیل می‌باشند:



* در جلسه سی و هشتم شورا (مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۵) در خصوص اصلاح برخی مقررات حمل و نقل، ارزی، مالیاتی، بیمه و اساسنامه سازمان نظام مشاوره مدیریت، بحث و تبادل نظر شد. در این جلسه به چهار موضوع خاص در حوزه مقررات دولتی پرداخته شده است: (۱) اصلاح آیین‌نامه بند (ه) ماده (۱۶۳) قانون برنامه پنجم توسعه مربوط به حمل و نقل؛ پیشنهادات اصلاحی شورا موجب تسهیل ضوابط حمل و نقل در صنعت فرآورده‌های نفتی شده است. (۲) اساسنامه سازمان نظام مشاوره مدیریت (موضوع ماده ۱۷ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار). (۳) دستورالعمل نحوه رسیدگی به اعتراض مؤدیان مالیاتی و پرداخت‌کنندگان حق بیمه تأمین اجتماعی. (موضوع ماده ۲۸ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)؛ این موضوع در خصوص رسیدگی به شکایات شرکت‌های پالایشی و پتروشیمی در خصوص مسائل مالیاتی و بیمه قراردادهای خود به ویژه حوزه پیمانکاری حائز اهمیت است. (۴) نحوه جبران آثار تغییر قیمت ارز در پیمان‌های فاقد تعدیل. شورا در رابطه با سه موضوع اخیرالذکر، در جلسه سی و نهم خود (مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۸) کارگروه ویژه تشکیل داد. همچنین پیش‌نویس اساسنامه سازمان نظام مشاوره مدیریت را در قالب شخصیت حقوقی مستقل غیردولتی و غیرانتفاعی با هدف توانمندسازی، ارزیابی و ارتقاء شایستگی مدیریت بخش‌ها و بنگاه‌های اقتصادی کشور اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی و نیز هم‌افزایی و توسعه ظرفیت‌های مشاوره مدیریت در کشور، با همکاری اتاق بازرگانی و برخی نهادهای دیگر تدوین نمود و به دولت و مجلس شورای اسلامی ارائه کرد، هرچند هنوز هم پس از گذشت ۱۰ سال، این اساسنامه به تصویب مجلس نرسیده است.

* شورا در جلسه چهارم خود (مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۵) در خصوص لزوم اصلاح بخشنامه شماره ۲۳۲/۲۴۰۱/۲۸۳۴۵ مورخ ۱۳۸۵/۷/۱۸ سازمان امور مالیاتی تصمیم‌گیری نمود. هدف از وضع این بخشنامه رفع ابهامات موجود در گزارشات حسابرسی مالیاتی بود، حال آنکه این بخشنامه خود، مولد ابهامات جدیدی به مقررات موضوعه شد. در نهایت برخی

از مواد این بخشنامه از جمله بندهای ۲ و ۳ آن از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردید.^۱ شورا در همین جلسه در خصوص مقرراتزدایی دیگری در حوزه ضوابط مالیاتی نیز ورود کرد. شورا تصویب‌نامه شماره ۱۸۹۱۲۰/ت/۴۷۵۴۸ مورخ ۱۳۹۰/۹/۲۷ هیأت وزیران مربوط به معافیت مالیاتی ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های بنگاه‌های اقتصادی را دارای مغایرت قانونی تشخیص داد و ضمن ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح آن، توقف اجرای آن را تا ۳ ماه پیشنهاد نمود.

* یکی از موضوعات مهم فعالیت شرکت‌های پالایشی و پتروشیمی، احکام و ضوابط حاکم بر شهرک‌های صنعتی است که در چهل و یکمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۳/۰۴/۱۶ بدان پرداخته شد؛ شورا پیشنهادات اصلاحی لازم در خصوص اسناد قانونی شهرک‌های صنعتی را به کمیته‌ای متشکل از نمایندگان دولت، مجلس و بخش خصوصی واگذار نمود.

* مصوبه چهل و چهارمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۳ در خصوص تعارضات مفاد بخشنامه ۱۴ مورخ ۱۳۸۰/۵/۶، بخشنامه ۱۴/۵ شماره ۵۲۰۴/۱۱۸۵۴۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۸ و بخشنامه ۱۴/۷ شماره ۱۰۰۰/۹۱/۱۷۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۳/۱ سازمان تأمین اجتماعی با ماده ۱۴ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور مصوب سال ۹۱.

* مصوبه چهل و ششمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲ در خصوص پیشنهاد اصلاح ماده (۷) دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی‌ریالی، مصوب یکصد و پنجاه و یکمین جلسه شورای پول و اعتبار، مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۵ با موضوع واگذاری امکان تعیین وثایق قابل قبول برای گشایش اعتبارات اسنادی داخلی-ریالی به بانک‌های عامل.

* مصوبه پنجاهمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۲۶ در خصوص اصلاح پیشنویس لایحه قانون دائمی مالیات بر ارزش افزوده و مالیات کالاهای خاص با استعانت به احکام موضوع مواد ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰.

* مصوبه پنجاه و چهارمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۳۰ در خصوص پیشنهادات اصلاحی و تکمیلی نسبت به ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید و آیین نامه اجرایی آن.

* مصوبه شصت و یکمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۵/۰۷/۲۶ در خصوص لغو بخشنامه شماره ۹۴/۱۲۳/۱۸۳۰۹۴/۱۴۴/۷۳ مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۲ گمرک جمهوری اسلامی ایران، با موضوع دریافت چهار درصد مالیات علی‌الحساب واردات قطعی کالا و دستورالعمل شماره ۲۰۰/۹۵/۵۱۶ مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۱۵ سازمان امور مالیاتی مبنی بر چگونگی وصول مالیات مزبور؛ شورا پیشنهاد نمود که این بخشنامه‌ها ملغی گردند و برای جلوگیری از فرار مالیاتی از طریق استفاده از کارت بازرگانی اشخاص دیگر، از ظرفیت ماده ۲۷۴ قانون مالیات‌های مستقیم استفاده شود.

* مصوبه شصت و هفتمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۲ در خصوص ماده ۴۶ قانون رفع موانع تولید و دستورالعمل‌های مرتبط بانک مرکزی در رسیدگی به ایفای تعهدات ارزی گذشته واردکنندگان کالا و مواد اولیه؛ شورا پیشنهاد نمود که ضمن اصلاح قسمت دوم ماده ۴۶ قانون رفع موانع تولید، رعایت ضوابط قیمت‌گذاری از این ماده حذف گردد و فاینانس‌ها به آن اضافه شوند و مورد حمایت قرار گیرند. پیشنهادات اصلاحی این ماده مجدداً در جلسه هفتمین شورا (مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۱۱) مورد پیگیری و تأکید قرار گرفت.

* مصوبه هفتمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۱۱ در خصوص تعلق مالیات بر افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های اشخاص حقوقی؛ شورا پیشنهاد نمود شرکت‌های خصوصی از تجدید ارزیابی موضوع ماده ۱۴۱ قانون تجارت خارج شده و این ماده اصلاح شود. عمده اصلاحات پیشنهادی شورا در لایحه اصلاحی قانون تجارت لحاظ

شده است.

* مصوبه هفتادمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۱۱ در خصوص بخشنامه شماره ۱۵/۴۱۰/۰۴/۹۶ مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۴ سازمان توسعه تجارت ایران با موضوع محدودیت‌های واردات کالا؛ شورا پیشنهاد نمود که این بخشنامه ابطال شده و بخشنامه جایگزینی از سوی سازمان مذکور با مشارکت تشکل‌های اقتصادی مرتبط و اتاق‌ها وضع شود.

* مصوبه هفتادوچهارمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰ در خصوص موانع اجرای حکم ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارائه پیشنهادات بخش خصوصی در راستای تحقق اجرای حکم قانون؛ شورا پیشنهاد نمود که آیین‌نامه اجرایی این ماده اصلاح گردد؛ به طوری که سازوکارهای اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری از مرحله پذیرش طرح توسط دستگاه‌های دولتی تا مرحله پرداخت کامل ارزش حاصل از اجرای طرح به سرمایه‌گذار مجری، به طور مشخص تبیین شود.

* مصوبه هفتاد و ششمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۱۰ در خصوص مشکلات و پیشنهادهای فعالان بخش خصوصی در مورد تبصره ۱۹ قانون بودجه ۹۷ و پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی آن با موضوع واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام در قالب مشارکت عمومی و خصوصی؛ شورا پیشنهادات اصلاحی بخش خصوصی درباره پیش‌نویس آیین‌نامه مذکور را مستقیماً به هیأت وزیران ارسال نمود.

* مصوبه هشتاد و یکمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۰ در خصوص ایرادات بخشنامه نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور، مصوب بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مورخ ۱۳۹۷/۰۸/۲۸؛ شورا مجدداً در جلسه هفتاد و نهم خود (مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۱۲) با بررسی موضوع، ۹ اشکال اساسی در این بخشنامه احراز نمود، اعم از عدم تفکیک محصولات پتروشیمی و دریافت‌کننده ارز دولتی از سایر محصولات صادراتی، در نظر نگرفتن موانع جدی انتقال ارز به کشور در زمان تحریم، عدم تفکیک فعالیت صادرکنندگان بزرگ و واقعی با سابقه از کارت‌های اجاره‌ای بدون سابقه، عطف به‌سابق شدن برخی ضوابط بخشنامه، عملیاتی نبودن برخی روش‌های برگشت ارز، یکسان نبودن ارز گمرک (دلار) با بخشنامه بانک مرکزی (یورو)، کم بودن مهلت زمانی برگشت ارز، زیان‌بر بودن فروش ارز در سامانه نیما برای صادرکنندگانی که ارز آزاد تهیه می‌کنند و نادیده شدن برخی شرایط تجارت. پیشنهادات اصلاحی شورا به بانک مرکزی اعلام شد.

* مصوبه هشتاد و ششمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۰ در خصوص بررسی ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید و پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه اجرایی آن؛ حسب پیشنهاد و پیگیری شورا، هیأت وزیران طی تصویب نامه شماره ۱۶۴۵۳۷/ت ۵۶۹۶۲ هـ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۶ آیین‌نامه ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید را با لحاظ اصلاحات پیشنهادی مبنی بر بازپرداخت بدهی بدهکاران ارزی صندوق ذخیره و توسعه ابلاغ نمود.

* مصوبه هشتاد و نهمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۱۵ در خصوص مشکلات و پیشنهادات در خصوص نحوه اجرای جز (۱) بند (ج) تبصره (۸) قانون بودجه سال ۹۸ با موضوع استرداد مالیات بر ارزش افزوده پس از بازگشت ارز حاصل از صادرات؛ شورا مقرر نمود بانک مرکزی بخشنامه با موضوع چگونگی بازگشت ارز حاصل از صادرات را اصلاح نموده و یا سازمان امور مالیاتی دستورالعمل سازمان امور مالیاتی به شماره ۲۰۰/۹۸/۵۱۶ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۱۱ را اصلاح کند.

* مصوبه در خصوص دستورالعمل ضوابط اجرایی تبصره (۱) ماده ۱۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم در رابطه با مشکل اخذ گواهی برای صدور و تمدید ضمانت‌نامه‌ها و افزایش مبالغ اعلامی؛ شورا مقرر نمود که وزارت امور اقتصادی و دارایی نسبت به اصلاح ضوابط اجرایی این تبصره اقدام کند. این موضوع مجدداً در جلسه نود و سوم شورا (مورخ

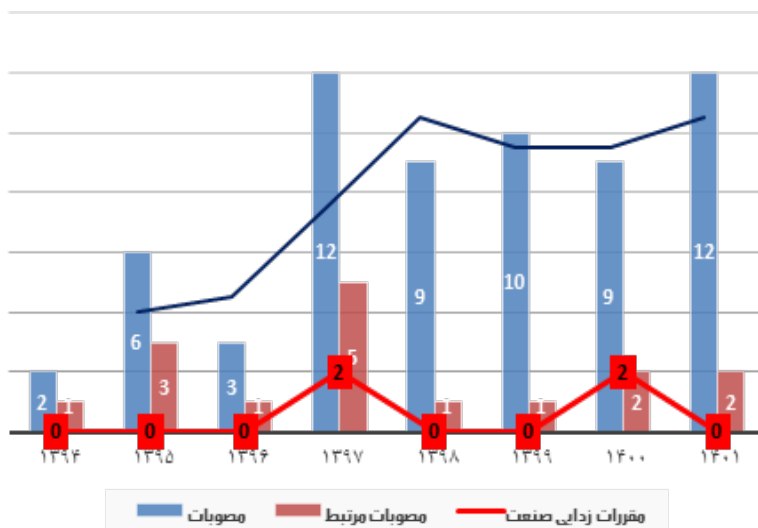
مورد پیگیری قرار گرفت. (۱۳۹۸/۱۱/۲۹)

* مصوبه صد و چهارمین جلسه شورا مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۷ در خصوص طرح اصلاح قانون بانک مرکزی؛ شورا مقرر نمود کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی پیش نویس نهایی طرح اصلاح قانون بانک مرکزی که در حال بررسی در کمیسیون مذکور می باشد را برای دبیرخانه شورای گفت و گو ارسال نماید و دبیرخانه شورا نقطه نظرات فعالان اقتصادی را در این خصوص تجمیع و به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

* مصوبه صد و هفتمین جلسه شورا مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۲۹ در خصوص معافیت مالیاتی سود تفاوت نرخ ارز ناشی از تسعیر ارز حاصل از صادرات؛ شورا مقرر نمود سازمان امور مالیاتی بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۰۰/۴۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۲۴ را در این خصوص اصلاح و ابلاغ نماید.

* مصوبه در خصوص رفع مشکل مطالبه نامه های کسر دریافتی گمرک در خصوص مابه التفاوت نرخ ارز واردات در فروردین و اردیبهشت ۱۴۰۱؛ شورا به به شورای هماهنگی سران قوا پیشنهاد نمود که تاریخ اجرای قانون الحاق یک جزء به بند (ه) تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور را برای کالاهایی که مشمول قیمت گذاری هستند، با تایید سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان از ابتدای سال ۱۴۰۱ تعیین و اصلاح و ابلاغ نماید.

نمودار ۴ - آمار مصوبات هیأت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار از سال ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۱؛ مصوبات مربوط به مقررات زدایی صنعت فرآورده های نفتی به رنگ قرمز به صورت نمودار مشخص شده است. مصوبات هیأت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در راستای بهینه سازی، اصلاح و لغو مقررات حوزه فعالیت صنعت فرآورده های نفتی به شرح ذیل می باشند:



* تصویب نامه جلسه بیست و دوم به شماره ۱۶۴۸/۸۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۳۰ در خصوص «تغییر مبنای محاسبه کارمزد گواهی ارزیابی انطباق کالاهای وارداتی مشمول استاندارد اجباری»؛ در این مصوبه مقرر شده است که قیمت تمام شده خدمات سازمان ملی استاندارد کاهش یافته و کلیه آیین های اجرایی و دستورالعمل های مربوطه اصلاح شوند. از آنجا که برای صادرات فرآورده های نفتی نیاز به کد استاندارد و اخذ خدمات دولتی از سازمانی ملی استاندارد

وجود دارد، این مصوبه در حوزه فعالیت‌های صنعت فرآورده‌های نفتی موجب کاهش هزینه‌های اخذ خدمات استاندارد می‌شود.

* تصویب‌نامه جلسه بیست و دوم به شماره ۱۶۴۶/۸۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۳۰ در خصوص «کارمزد ثبت سفارش سازمان توسعه تجارت»؛ در این مصوبه مقرر شده است که شیوه تعیین کارمزد ثبت سفارش به شکل جداگانه از حقوق ورودی و قیمت خدمات سازمان توسعه تجارت مشخص شده و مصوبات هیأت وزیران در این خصوص اصلاح شوند. موضوعات حمایتی و تشویقی صادراتی و هزینه‌های خدماتی این سازمان در حوزه فعالیت تجاری و صادراتی فرآورده‌های نفتی نقش قابل توجهی دارد و این مصوبه سردرگمی فعالان صنعت را در خصوص کارمزد ثبت سفارش سازمان توسعه تجارت مرتفع ساخته است.

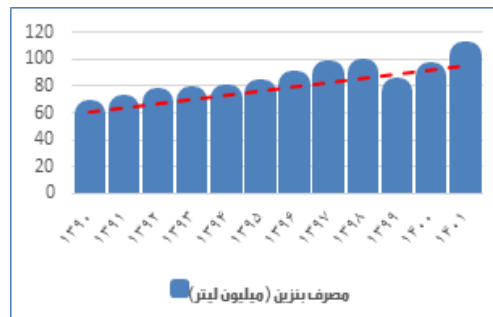
* تصویب‌نامه جلسه چهل و هفتم به شماره ۶۵۳۶/۸۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۱۸ در خصوص «اصلاح ضوابط تمدید بیمه تأمین اجتماعی قالیبافان، اصلاح ضوابط استقرار واحدها در داخل شهرک‌ها و نواحی صنعتی و رفع محدودیت‌های اعمال شده در دستورالعمل اصلاحی نحوه اجرای مواد ۲۷ و ۲۸ قانون توزیع عادلانه آب». هیأت مقررات‌زدایی، سازمان حفاظت محیط زیست را الزام نمود که ماده ۳ مقررات و ضوابط استقرار واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی موضوع ابلاغیه شماره ۹۷/۱۰/۳۴۴۰۵ این سازمان را به نحوی اصلاح کند که صدور مجوز احداث، توسعه، تغییر خط تولید، تغییر محل واحدهای صنعتی، تولیدی و معدنی در مرحله استقرار در داخل شهرک‌ها و نواحی صنعتی که تحت نظارت سازمان حفاظت محیط زیست زون‌بندی و رده‌بندی شده‌اند، مستلزم اخذ استعلام از این سازمان نباشد. بدین طریق، این مقررات-زدایی موجب تسهیل فعالیت تولیدی شرکت‌های پالایشی و پتروشیمی در شهرک‌های صنعتی صورت می‌شود، به نحوی که ضوابط دست و پا گیر اخذ مجوز از سازمان حفاظت محیط زیست در این رابطه حذف شده است.

* تصویب‌نامه جلسه چهل و هشتم به شماره ۳۰۶۲۲/۸۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱ در خصوص «تسهیل فرآیند صدور مجوز ایجاد زیرساخت طرح‌های گردشگری، تسهیل امور مالیاتی و گمرکی و الزام کانون وکلای دادگستری مرکز و مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضاییه نسبت به بازگذاری اطلاعات عنوان مجوزهای صادره در درگاه ملی مجوزهای کشور». به موجب این مصوبه، سازمان امور مالیاتی ملزم به بازنگری و اصلاح ضوابط استهلاکات مالیاتی، انجام فرآیند استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرکنندگان و تحقق برنامه ابلاغ الکترونیکی شده و گمرک جمهوری اسلامی ایران مکلف به اعتباربخشی به نمونه‌برداری‌ها برای تعیین ماهیت کالا و تسهیل و رفع موانع واردات نهاده‌های تولید شده است.

نمودار ۵- درصد فراوانی میزان مقررات‌زدایی در یک دهه اخیر از سوی کمیته حمایت از کسب و کار (۷ مورد)، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی (۲۷ مورد) و هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار (۴ مورد). با بررسی مصوبات این سه نهاد روشن می‌شود که تمرکز هر یک از این سه نهاد عمدتاً بر موضوعات مالیاتی، ارزی و بانکی بوده است (جدول ۶).



نمودار ۶- نمودار مصرف بنزین در ایران در طول دهه اخیر. عجیب آنکه ایران با جمعیتی ۸۴ میلیون نفری روزانه بیش از ۱۲۰ میلیون لیتر بنزین مصرف می‌کند، این در حالی است که مصرف بنزین در چین با جمعیتی ۱.۵ میلیارد نفری روزانه ۴۵۰ میلیون لیتر برآورد می‌شود که نشان می‌دهد سرانه مصرف بنزین در ایران چهار برابر پر جمعیت‌ترین کشور جهان است.





چکیده

نرخ تورم بالا و پرنوسان یکی از مهم‌ترین مشکلات اقتصادی کشور بوده که در سال‌های اخیر، تشدید نیز شده است. در بین صاحب‌نظران همواره دیدگاه‌های متفاوت و مختلفی در مورد عوامل ایجادکننده تورم در کشور و بالتبع نحوه حل این مشکل وجود داشته است. در این مقاله سعی شده است نظریه منسجمی از عوامل موجد تورم در کشور بیان شود و بر اساس آن، راه‌حل‌های مقابله با تورم ذکر گردد؛ بر اساس این نظریه، عوامل ایجاد تورم در اقتصاد به دو دسته عوامل بلندمدت و کوتاه‌مدت قابل تقسیم است. بر اساس شواهد آماری، عامل اصلی ایجاد تورم در بازه بلندمدت که منجر به میانگین تورم بالاتر در ایران نسبت به کشورهای دیگر گردیده، رشد بالای نقدینگی مازاد بر رشد تولید است؛ البته رشد نقدینگی خود به‌صورت درون‌زا معلول ناترازی‌های درآمد - هزینه در اقتصاد کشور است؛ ناترازی درآمد - هزینه در مقیاس اقتصاد کلان، به معنای فزونی رشد مخارج بر رشد درآمد ملی است. در مقابل، نوسانات تورم کوتاه‌مدت (حول روند بلندمدت)، وابسته به لنگر انتظارات تورمی (که در اقتصاد ایران وابسته به نرخ ارز غیررسمی است) و واکنش سیاست‌گذار پولی به این نوسانات است. با توجه به تبیین صورت‌گرفته، اقدامات پیشنهادی برای تحقق مهار تورم از منظر نحوه اثربخشی در کوتاه‌مدت (که منجر به ایجاد نوسانات تورمی می‌شود)، شامل حداقل‌سازی نوسانات نرخ ارز حول روند بلندمدت نرخ ارز حقیقی، حکمرانی ریال و تقویت سیاست‌گذاری پولی توسط بانک مرکزی است. اقدامات با دامنه اثربخشی بلندمدت نیز در موارد کنترل کمیّت و نظارت بر کیفیت نقدینگی، اصلاح نظام بانکی و گزیر بانک‌های ناسالم، اصلاح ساختار بودجه و بهبود تراز عملیاتی، عدم استفاده از استراتژی قیمت‌گذاری برای مهار تورم، اصلاح ناترازی صندوق‌های بازنشستگی، کاهش حجم نقدینگی موجود و تغییر لنگر اسمی خلاصه می‌شود که همه این موارد از فزونی مخارج و هزینه‌ها و تبدیل آنها به نقدینگی جلوگیری کرده و در نهایت در بلندمدت مانع تورم خواهد شد.

واژگان کلیدی: تورم، نرخ ارز، نقدینگی، انتظارات تورمی، ناترازی

۱. مقاله، مستخرج از گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان راهکارهای کوتاه‌مدت و بلندمدت مهار تورم است.
۲. مدیر گروه پولی و بانکی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (نویسنده مسئول)
پست الکترونیک: meysam1912@gmail.com
۳. کارشناس گروه پولی و بانکی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
پست الکترونیک: mjamour1373@gmail.com
۴. کارشناس گروه پولی و بانکی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
پست الکترونیک: M.daraby@ut.ac.ir

۱- مقدمه

نرخ تورم بالا در کنار نوسانات زیاد آن به یکی از معضلات اصلی اقتصاد ایران در طول دهه‌های گذشته تبدیل شده است. این در حالی است که با گذشت مدت طولانی هنوز در بین صاحب نظران اقتصاد ایران اجماع نظر در مورد عوامل ایجاد تورم و به طور طبیعی راهکارهای مهار آن وجود ندارد. مهار تورم می‌تواند از طریق کاهش نااطمینانی (بهبود چشم‌انداز سرمایه‌گذاری)، کمک به تخصیص بهینه‌تر منابع در اقتصاد (با کاهش اختلال در قیمت‌های نسبی) و افزایش تقاضای مصرفی (کاهش مالیات تورمی بر مصرف) منجر به بهبود وضعیت اقتصادی و رشد تولید گردد. مساله پژوهش حاضر در قدم اول ارائه تبیین سازگار از عوامل ایجاد تورم در اقتصاد ایران و در قدم بعدی ارائه راهکارهای مهار تورم مبتنی بر قدم اول است. در قدم اول تلاش شده است با استفاده از مشاهدات داده و استدلال‌های مبتنی بر نظریات اقتصادی عوامل ایجاد تورم به تفکیک بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت و بلندمدت مشخص شوند. در این قسمت رویکردهای رقیب در زمینه عوامل ایجاد تورم نیز به طور مختصر مورد نقد و بررسی قرار گرفته‌اند. در بخش دوم نیز مبتنی بر رویکرد مختار مقاله راهکارهای عینی و عملی برای تحقق مهار تورم ارائه شده است. در مقاله حاضر ابتدا تبیین مختصری از عوامل ایجادکننده تورم در اقتصاد ایران ارائه شده که در آن به عوامل کوتاه مدت و بلندمدت اشاره شده است. سپس راهکارهای مهار تورم نیز به تفکیک کوتاه مدت و بلندمدت بیان گردیده‌اند که البته لازم است هر دو دسته اقدام به طور فوری دنبال شوند، اما طبیعی است اقدامات بلندمدت پس از گذشت زمان اثرات خود را نشان خواهند داد. در نهایت جمع بندی، نتیجه گیری و پیشنهادات ناظر به نتیجه مقاله بیان شده است.

۲- پیامدهای منفی تورم در اقتصاد

پیش از پرداختن به تبیین تورم یا راهکارهای مهار آن، ابتدا لازم است روشن شود که اساساً تورم چه معضلی برای اقتصاد هر کشوری ایجاد می‌کند که با مهار تورم به دنبال حل آن هستیم؟ در ادامه توضیح داده شده است که این موضوع در مورد راهکارها واجد دلالت‌های روشنی خواهد بود.

۲-۱- اخلال در تخصیص منابع از طریق تغییر قیمت‌های نسبی

اولین پیامد تورم ایجاد اختلال در قیمت‌های نسبی و به تبع آن، اختلال در تخصیص بهینه منابع در اقتصاد متناسب با سطح تورم است. با افزایش تورم، به دلایل مختلف^۱ برخی کالاها و خدمات بیشتر از برخی دیگر افزایش قیمت را تجربه نموده و قیمت‌های نسبی کالاها و خدمات در اقتصاد تغییر می‌کنند (والش، ۲۰۱۷ و آوارز و همکاران، ۲۰۱۹). تغییر قیمت‌های نسبی که متاثر از عوامل حقیقی طرف عرضه (تغییر تکنولوژی یا بهره‌وری) و تقاضا (ترجیحات مصرف‌کننده) نباشد، خود منجر به انحراف از تخصیص بهینه منابع و در نهایت کاهش تولید و مصرف در اقتصاد خواهد شد. میزان زیان رفاهی اقتصادی آرژانتین از تورم ۵۰۰ درصد سالانه از محل تغییر

۱. به طور مثال وجود چسبندگی در قیمت‌ها و دستمزدها می‌تواند از جمله دلایل افزایش نامتناسب قیمت کالاها و خدمات در اقتصاد باشد.

قیمت‌های نسبی در حدود ۸٫۵ درصد GDP برآورد شده است (آلوارز و همکاران، ۲۰۱۹). ی از این مطلب می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که جدای از بحث تورم، هر گونه سیاستی که منجر به اختلال در قیمت‌های نسبی شود، می‌تواند منجر به ایجاد نابهینگی در تخصیص منابع و کاهش تولید در اقتصاد گردیده و پیامدهای آن معادل پیامدهای ایجاد تورم قلمداد می‌گردد.

۲-۲- ایجاد نااطمینانی

ایجاد نااطمینانی و ابهام در چشم‌انداز بازده تولید و سرمایه‌گذاری، دیگر هزینه تورم برای اقتصاد ملی است. به عبارت روشن‌تر، تورم با افزایش سطح نااطمینانی منجر به کاهش سرمایه‌گذاری (در همه انواع آن شامل سرمایه فیزیکی، انسانی و دانشی) گردیده و به افت رشد تولید منتهی می‌گردد. مکانیزم اثرگذاری تورم بر کاهش سرمایه‌گذاری بدینصورت است که تورم باعث می‌شود که سرمایه‌گذار نسبت به قیمت‌های نسبی نهاده و ستانده در دوره‌های آتی دچار تردید شده و امکان برنامه ریزی در خصوص سرمایه‌گذاری را از دست بدهد. این ابهام عملاً به معنای افزایش ریسک سرمایه‌گذاری بوده و با عنایت به اینکه اکثر فعالان اقتصادی ریسک‌گریز هستند، منجر به کاهش انگیزه‌های سرمایه‌گذاری و تولید در اقتصاد خواهد شد. البته سرمایه‌گذاری صرفاً در سرمایه فیزیکی خلاصه نمی‌شود بلکه سرمایه‌گذاری برای سرمایه انسانی و دانش و تکنولوژی نیز متأثر از تورم و نااطمینانی کاهش خواهد یافت (گریور و پری، ۱۹۹۸، فریدمن، ۱۹۷۷).

۲-۳- کاهش انگیزه تولید از طریق وضع مالیات بر مصرف

همانطور که بیان شد، نابهینگی در تخصیص منابع و تخریب چشم‌اندازهای تولید هر دو ناشی از تغییر قیمت‌های نسبی در اقتصاد است. اما تورم بالا حتی اگر به صورت کاملاً یکسان نیز بر قیمت همه کالاها و خدمات در اقتصاد اثر داشته باشد (قیمت‌های نسبی را تغییر ندهد) کماکان می‌تواند واجد پیامدهای منفی باشد، یکی از این پیامدها افزایش هزینه فرصت نگهداری پول است. به عبارت دقیق‌تر، افزایش نرخ تورم منجر به افزایش نرخ سود اسمی که همان هزینه فرصت نگهداری پول نقد (به صورت اسکناس و یا سپرده جاری که به آن سودی تعلق نمی‌گیرد) است، خواهد شد. بنابراین فردی که نیروی کار خود را عرضه می‌کند با این تصمیم مواجه است که چه بخشی از منابع خود را به خرید دارایی‌هایی که سودی معادل نرخ سود دارند (به طور مثال اوراق بهادار دولتی) اختصاص داده و چه بخشی را در قالب پول نقد نگهداری نماید. با توجه به اینکه خانوار برای انجام معاملات روزانه مصرفی، چاره‌ای جز نگهداری حداقلی از پول نقد ندارد، هر چه نرخ سود اسمی به دنبال نرخ تورم در اقتصاد افزایش یابد، گویی هزینه مصرف خانوار افزایش یافته (هزینه فرصت نگهداری پول بالا رفته) لذا تقاضای مردم برای کالاهای مصرفی کاهش می‌یابد. به عبارت روشن‌تر تورم به مثابه وضع یک مالیات بر مصرف خانوار عمل کرده و از مسیر کاهش تقاضای کالاهای مصرفی، منجر به کاهش تولید و کاهش اشتغال در اقتصاد خواهد شد (گالی، ۲۰۱۵ و والش، ۲۰۱۷).

۲-۴- افزایش هزینه‌های حقیقی مصرف‌کننده و تولیدکننده

زیان رفاهی دیگر تورم مربوط به هزینه تعدیل سبد دارایی‌های آحاد اقتصادی به واسطه تغییر بازده نسبی برآمده از تورم است. به گونه‌ای که با افزایش هزینه فرصت نگهداری دارایی‌های نقد (بدون بازده) دارندگان این دارایی‌ها درصدد تبدیل دارایی به دارایی‌های حاوی بازده بر می‌آیند. اما این کار با توجه به آنکه حجم کل دارایی‌های نقد در اقتصاد تغییر پیدا نکرده است، تنها تلاشی بی‌حاصل و جمع‌صفر است و صرفاً منجر به اختصاص وقت و پرداخت کارمزد و در نهایت ایجاد زیان رفاهی برای اقتصاد خواهد گردید (لوکاس، ۲۰۰۰).

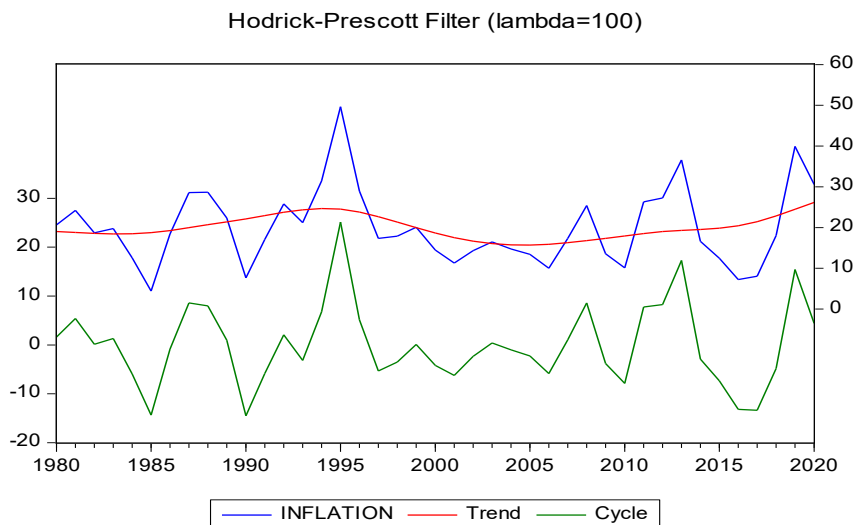
۲-۵- تغییر توزیع درآمد به نفع طبقات بالا

تغییر توزیع ثروت به نفع طبقات ثروتمند و به ضرر طبقات فقیر نیز از دیگر آثار و تبعات تورم در اقتصاد است. این نکته را می‌توان اینگونه توضیح داد که از آنجایی که توزیع دارایی‌ها میان دهک‌های اقتصادی یکنواخت نیست و معمولاً خانوارهای دهک پایین فاقد دارایی با قابلیت سپر تورمی هستند تورم شکاف ثروت بین دهک‌ها را افزایش می‌دهد. به عبارت دیگر دارایی‌های مورد استفاده برای جلوگیری از کاهش ارزش پول در شرایط تورمی (نظیر مسکن، زمین، ساختمان و ...) معمولاً نیازمند مبالغ بالا برای خریداری بوده و افرادی که درآمدهای پایینی دارند، نمی‌توانند در پی وقوع تورم متناسب با درآمد خود نسبت به خرید دارایی (سپر تورمی) اقدام نمایند. بنابراین ثروتمندان امکان پوشش ریسک تورم و افزایش ارزش دارایی‌های خود ناشی از تورم را خواهند داشت اما افراد فقیر به دلیل عدم تکافوی درآمد خود برای خرید دارایی‌های نامبرده، دچار زیان و آسیب خواهند شد که نهایتاً منجر به تغییر توزیع ثروت خواهد گردید. از جنبه دیگر می‌توان گفت که وجود تورم بالا فرصت کسب منفعت از جهش قیمت دارایی‌ها را نیز فراهم می‌کند اما تنها افراد با ثروت بالاتر هستند که هم ریسک‌گریزی کمتری داشته و هم می‌توانند هزینه مبادلاتی مرتبط با این تبدیل دارایی‌ها را متحمل شوند که این امر در نهایت سبب منتفع شدن بیشتر آنها از تورم خواهد شد. همچنین تورم می‌تواند توزیع درآمد در اقتصاد را به نفع قرض‌گیرندگان و افرادی که تسهیلات گرفته‌اند و به ضرر قرض‌دهندگان و کسانی که سپرده‌گذاری کرده‌اند، تغییر دهد چرا که قرض‌دهنده در صورت وقوع تورم غیر قابل پیش‌بینی، مابه‌ازای کمتری را به صورت حقیقی دریافت خواهد کرد.

۳- تبیین مختصر از عوامل ایجاد تورم در اقتصاد ایران

در ادبیات اقتصاد کلان گفته می‌شود تبیین جامع تورم باید حاوی توضیح در خصوص سطح تورم بلندمدت (میانگین چندساله تورم) و پویایی‌های تورم یا نوسانات آن حول روند باشد. در نمودار ۱ و جدول ۱ سطح و نوسانات تورم در اقتصاد ایران به نمایش گذاشته شده است.

نمودار ۱: تفکیک نوسانات و روند تورم از طریق فیلتر هودریک و پرسکات با اعمال ضریب لاندای ۱۰۰



ماخذ: محاسبات پژوهش

به طور خاص جدول (۱) نشان می‌دهد متوسط تورم دهه ۹۰ معادل ۱,۵ برابر متوسط تورم دهه ۸۰ و ضریب تغییرات آن بیش از دو برابر ضریب تغییرات تورم دهه ۸۰ است.

جدول ۱: میانگین و ضریب تغییرات تورم در ۴ دهه اخیر

دهه	۱۳۶۰	۱۳۷۰	۱۳۸۰	۱۳۹۰
متوسط نرخ تورم دهه	۱۴۴/۲۰	۳۵۸/۲۵	۲۹۷/۱۷	۲۸۶/۲۶
ضریب تغییرات	۰۶۱۹/۰	۰۸۱۲/۰	۰۴۴۹/۰	۰۹۵۷/۰

پیرو این نکته عوامل تورم در اقتصاد ایران را نیز می‌توان به دو دسته عوامل بلندمدت و کوتاه‌مدت تقسیم کرد. طبق ادعای نویسندگان که در ادامه شواهد و دلایل آن ذکر می‌گردد، عامل اصلی ایجاد تورم در بازه‌ی بلندمدت که منجر به میانگین تورم بالاتر در ایران نسبت به کشورهای دیگر گردیده، رشد بالای نقدینگی مازاد بر رشد تولید است. البته رشد نقدینگی علی‌رغم آنکه مهم‌ترین عامل ایجادکننده تورم است، خود به صورت درونزا معلول ناترازی‌های درآمد-هزینه در اقتصاد کشور است. ناترازی درآمد-هزینه در مقیاس اقتصاد کلان، به معنای فرونی رشد مخارج بر رشد درآمد ملی است. این توصیف از ناترازی مزبور را می‌توان در مقیاسی کوچک‌تر برای هر یک از نهادهای اقتصادی نیز بکار گرفت. به طور مشخص ناترازی مرتبط با عملیات مالی دولت شامل بودجه عمومی و عملیات فرابودجه‌ای، ناترازی شبکه بانکی، ناترازی صندوق‌های بازنشستگی، ناترازی‌های بنگاه‌ها همگی محصول ایجاد مخارجی

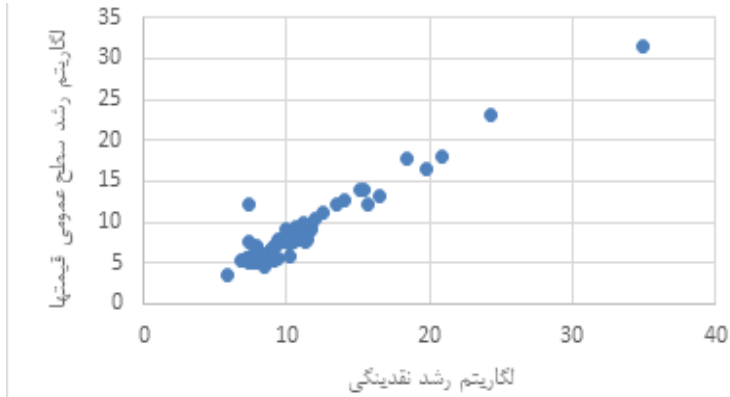
بیشتر از درآمدهای این نهادهاست. کسری بودجه بخش عمومی کشور (تراز اولیه^۱) بیانگر فزونی مصارف دولت (تقاضای خرج کردن) نسبت به منابع (غیراستقراضی) اوست. وقتی در بازه‌های بلندمدت، شرکت‌های خصوصی بیش از توان ایجاد ارزش افزوده خود (شرکت‌های با خالص ارزش حال شده منفی)، از تسهیلات برای مخارج بیشتر استفاده می‌کنند، به معنای تقاضای خرج کردن بیش از تولید است. زمانی که به طور پیوسته، پرداخت‌های هزینه‌ای یک صندوق بازنشستگی بیش از عواید آن (ناشی از سرمایه‌گذاری و سایر درآمدها) باشد، به معنای تقاضای خرج کردن بیش از تولید است. تداوم ناترازی درآمد-هزینه در بازه‌های بلندمدت تنها با دسترسی فزاینده به اعتبار امکان پذیر است. بنابراین، همه تقاضاهای مازاد بر تولید کشور (که مجموع ناترازی‌های درآمد-هزینه نهادهای اقتصاد است) با استفاده از خلق نقدینگی توسط نظام بانکی بالفعل می‌گردد^۲. نهادهای ناترازی که واجد اهمیت سیستمی هستند یا وابسته به نهادهای دارای قدرت خلق اعتبار هستند نیز خواهند توانست علی‌رغم ناترازی و با استفاده از دریافت فزاینده تسهیلات (همراه با نکول) به فعالیت خود ادامه دهند؛ البته پیامد حتمی تداوم فعالیت این نهادها، رشد نقدینگی مازاد بر رشد تولید خواهد بود که توضیح دهنده نرخ تورم در بلندمدت اقتصاد کشور است.

به منظور توضیح بیشتر در مورد رابطه رشد نقدینگی و تورم در اقتصاد، نمودارهای (۲) تا (۵) ترسیم شده است. نمودار (۲) با استفاده از داده‌های نقدینگی و سطح عمومی قیمت‌ها برای سال‌های ۱۹۸۰ و ۲۰۲۰ برای همه کشورهایی که داده آنها در دسترس بوده است استخراج شده است. در محور افقی رشد نقدینگی برای بازه ۴۰ ساله و در محور عمودی رشد سطح عمومی قیمت‌ها برای بازه ۴۰ ساله اندازه‌گیری شده است. نتایج از حاکی از همبستگی بسیار بالا ۰٫۹۹۹۹۹۹۹ (نزدیک به یک) بین دو متغیر یاد شده است. اما اگر همین رابطه بین رشد نقدینگی و تورم را برای بازه‌های زمانی کوچکتر یعنی ۲۰، ۱۰ و ۵ سال در نظر بگیریم از شدت همبستگی بین دو متغیر کاسته می‌شود که نشان می‌دهد هر چه بازه زمانی طولانی‌تر شود (رابطه بلندمدت باشد) رابطه رشد نقدینگی و تورم مستحکم‌تر است. به طور دقیق‌تر ضریب همبستگی برای سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۰۰ عدد ۰٫۹۶، برای سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۲۰ عدد ۰٫۸۵ و برای سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۲۰ عدد ۰٫۵۹ است که در نمودارهای ۳، ۴ و ۵ نمودارهای مرتبط ترسیم شده است.

1. Primary balance

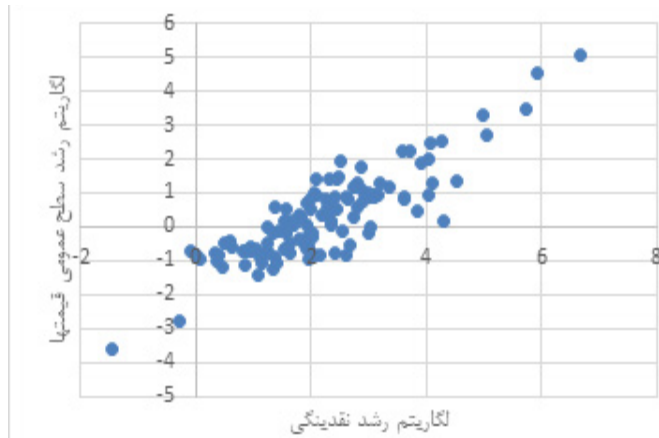
۲. ایجاد نظام ورشکستگی با کارایی بالا دقیقاً با این هدف اتفاق می‌افتد که بنگاه‌های ناترازی که فزونی مخارج بر درآمد آنها به فزونی بدهی بر دارایی آنها منتهی شده است بتوانند با هزینه کمتری فعالیت خود را متوقف کنند.

نمودار ۲: رابطه بین رشد نقدینگی و رشد سطح عمومی قیمت‌ها در بلندمدت (۱۹۸۰-۲۰۲۰) برای ۷۳ کشور در سطح جهان (کلیه کشورهایی که داده آنها در دسترس بوده است)



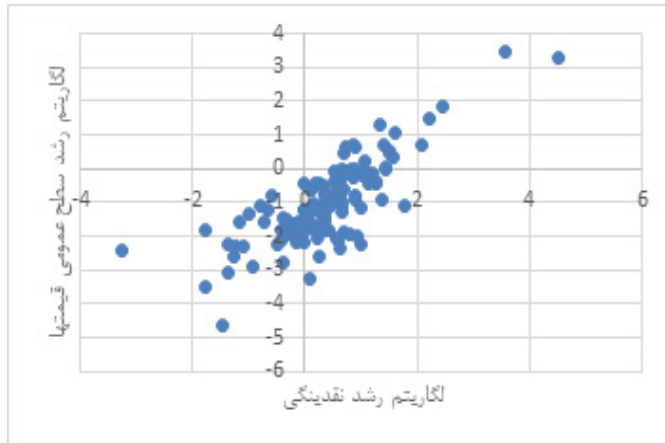
ماخذ: محاسبات پژوهش با استفاده از داده‌های بانک جهانی

نمودار ۳: رابطه بین رشد نقدینگی و رشد سطح عمومی قیمت‌ها در میان مدت (۲۰۰۰-۲۰۲۰) برای ۱۱۵ کشور در سطح جهان (کلیه کشورهایی که داده آنها در دسترس بوده است)



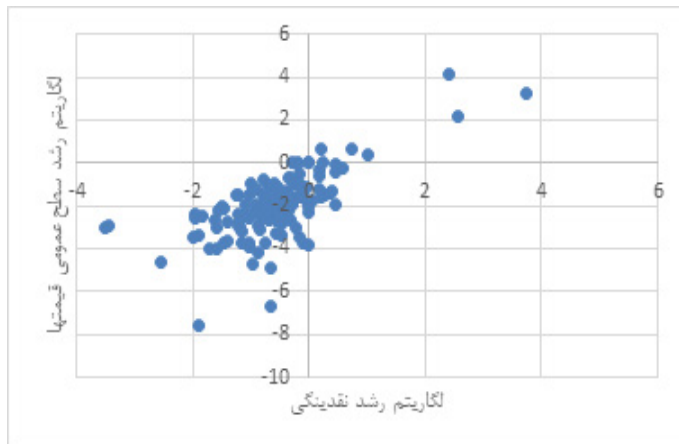
ماخذ: محاسبات پژوهش با استفاده از داده‌های بانک جهانی

نمودار ۴: رابطه بین رشد نقدینگی و رشد سطح عمومی قیمت‌ها در میان مدت (۲۰۱۰-۲۰۲۰) برای ۱۲۶ کشور در سطح جهان (کلیه کشورهایی که داده آنها در دسترس بوده است)



ماخذ: محاسبات پژوهش با استفاده از داده‌های بانک جهانی

نمودار ۵: رابطه بین رشد نقدینگی و رشد سطح عمومی قیمت‌ها در کوتاه مدت (۲۰۱۵-۲۰۲۰) برای ۱۲۷ کشور در سطح جهان (کلیه کشورهایی که داده آنها در دسترس بوده است)

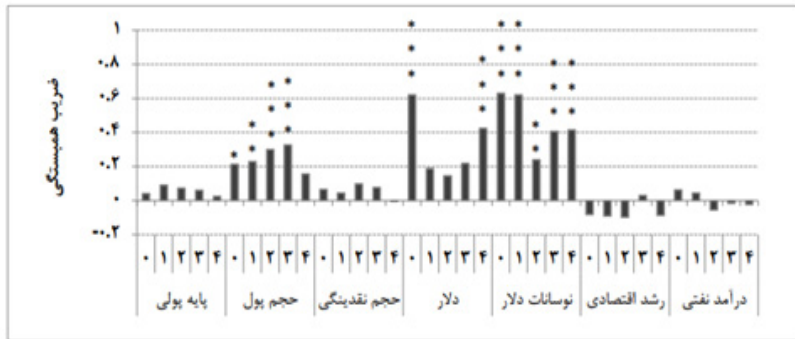


ماخذ: محاسبات پژوهش با استفاده از داده‌های بانک جهانی

رشد نقدینگی هر قدر در تبیین سطح تورم بلندمدت قدرت توضیح قابل قبولی داشته باشد در توضیح پویایی‌های تورم در کوتاه مدت لازم را ندارد. البته این مهم مختص ایران نیست و یکی از موضوعات مورد اتفاق در نظم‌های آماری اقتصاد پولی قلمداد می‌گردد. به عبارت روشن‌تر در ادبیات پویایی‌های تورم انتظار همگرایی کامل رشد نقدینگی با نرخ تورم

در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت فصلی، یکساله یا حتی دوساله وجود ندارد. همانطور که نمودار زیر نشان می‌دهد ضریب همبستگی تورم در اقتصاد ایران با رشد نرخ ارز و نوسانات آن در بازه زمانی فصلی بیشترین همبستگی و پس از آن با رشد پول بالاترین همبستگی را دارد. نکته جالب توجه این است که این بررسی آماری بر مدعای ابتدایی این پاراگراف گواهی می‌دهد که رشد نقدینگی حتی با وقفه چهار فصل نیز همبستگی معنی داری با تورم ندارد.

نمودار ۶: ضریب همبستگی تورم با متغیرهای اقتصاد کلان در بازه‌های زمانی فصلی مختلف



ماخذ: پژوهشکده پولی و بانکی: علامت *، **، *** به ترتیب سطح معناداری ۱۰، ۵ و ۱ درصد را نشان میدهد.

به منظور تبیین ضرایب همبستگی گزارش شده و ارتباط وثیق رشد و نوسانات نرخ ارز با تورم کوتاه مدت باید اشاره کرد که به واسطه اینکه سیاست‌گذار پولی در ایران همواره در عمل بدنبال تثبیت نرخ ارز اسمی بوده و در عمل نتوانسته درجه قابل قبولی از بستن حساب سرمایه را انجام دهد (آمارهای غیررسمی خروج سرمایه و قاچاق گواه بر این مدعاست) طبق سه گانه ناممکن^۱ استقلال سیاست پولی را از دست داده است. از دست دادن استقلال سیاست پولی به این معناست که اعمال سیاست در کشور از طریق معرفی نرخ برابری ارز صورت می‌گیرد و افراد مختلف در جامعه نیز تغییر آن نرخ را به منزله تغییر سیاست یا تغییر توان حکمرانی قلمداد مینمایند و انتظارات خود را نیز به آن لنگر می‌کنند. در پی تعدیل انتظارات تورمی با تغییرات نرخ ارز و کاهش نرخ سود حقیقی نگه‌داری شبه پول، افراد اقدام به تعدیل سبد دارایی خود نموده و رشد پول یا نسبت پول به نقدینگی نیز افزایش می‌یابد. با این توضیح از آنجایی که نرخ ارز اسمی لنگرگاه انتظارات تورم است و انتظارات تورمی در پویایی‌های تورم نقش محوری دارد همبستگی بالای تورم کوتاه مدت با نرخ ارز و نوسانات آن کاملاً طبیعی بوده و رشد پول معلول تغییر انتظارات تورمی است. همچنین می‌توان از منظر هزینه‌های تولید نیز اثرگذاری نرخ ارز بر پرش سطح عمومی قیمت‌ها در کوتاه‌مدت را توجیه کرد. با توجه به آنکه بخش بزرگی از واردات کشور مربوط به نهاده‌های تولید و ماشین آلات است، هنگام افزایش نرخ ارز قیمت این نهاده‌ها افزایش پیدا می‌کند که خود در مراحل بعدی منجر به افزایش قیمت محصول نهایی و پرش قیمت (تورم فشار هزینه) در کوتاه مدت خواهد شد.

بعضاً در محافل سیاستی، نقش ارز در توضیح تورم فراتر از آنچه در این مقاله آمد تبیین شده و عنوان می‌شود تورم در بازه‌های بلندمدت نیز (به عنوان مثال تورم دهه ۹۰) معلول افزایش نرخ ارز است. این در حالیست که نظریات تعیین نرخ ارز، «در بلندمدت» نرخ ارز اسمی را تابعی از تورم و رشد نقدینگی می‌دانند و عمدتاً تحلیل فوق از این نکته نشأت می‌گیرد که گفته می‌شود نظریات فوق در تعیین نرخ ارز اسمی ایران قابل بکارگیری نیستند. با توجه به اهمیت این موضوع در ادامه توضیح مختصری از آن خواهد آمد.

۴- نقدینگی، تورم و نرخ ارز در بازه بلندمدت

از آنجا که اقتصاد ایران را می‌توان مصداق «اقتصاد باز کوچک» دانست، ضروری است تا برای داشتن تصویر بهتر از روندهای بلندمدت متغیرهای اسمی مانند نقدینگی و تورم، در نسبت با اقتصاد بین‌الملل بررسی شود. منظور از اقتصاد باز کوچک (SOE)، اقتصادی است که تصمیمات در آن اقتصاد، اثر معناداری بر شرایط کلان اقتصادی جهان نداشته باشد. به نوعی سیاست‌ها و تصمیمات اقتصادی اتخاذ شده در این کشورها نمی‌تواند در مقیاس بزرگی بر بازارها و اقتصاد جهانی اثرگذار باشند. به طور خلاصه، این کشورها پذیرنده قیمت هستند و اثر معناداری در تغییرات قیمت‌های جهانی ندارند. البته از نقطه نظر بازار نفت، کشور ایران نقش اثرگذاری در این بازار داشته است. اما، از دوران اوج مربوط به دهه ۱۳۵۰، به مرور زمان این نقش کمرنگ شده است.

متغیرهای اسمی اقتصاد کلان ایران (تورم، نقدینگی و نرخ اسمی ارز) از دو کانال تغییر «سطح قیمت‌های نسبی داخلی به خارجی» و تغییر «نسبت ریسک به بازدهی سرمایه‌گذاری (اعم از سرمایه‌گذاری و نگهداری دارایی‌ها) نسبی داخلی به خارجی» تأثیر می‌پذیرند. نوسان صادرات نفتی، درجه ریسک‌های داخلی و خارجی و ناطمینانی‌ها از مهمترین دلایل این تغییرات هستند. از نقطه نظر موازنه پرداخت‌ها، کانال اول مربوط به حساب جاری و کانال دوم مربوط به حساب سرمایه است. تغییرات در موازنه پرداخت‌ها نیز در قیمت ارز منعکس می‌شود. به بیان دیگر، نرخ ارز انعکاسی از تغییر قیمت‌های نسبی و همچنین نسبت ریسک به بازدهی سرمایه‌گذاری داخلی به خارجی است. نرخ ارز از این منظر که تغییر سطح قیمت‌های نسبی داخلی به خارجی و تغییر نسبت ریسک به بازدهی سرمایه‌گذاری نسبی داخلی به خارجی را نمایندگی می‌کند، بر تورم اثرگذار است. شایان ذکر است که نرخ ارز خود معلول متغیرهای اقتصادی و ریسک‌های داخلی و خارجی است و صرفاً کانال اثرگذاری بر تورم است.

از آنجا که تحولات ناظر بر اقتصاد بین‌الملل کشور در تغییرات نرخ ارز^۱ خلاصه می‌شود، بررسی روند بلندمدت نقدینگی و تورم در کنار نرخ ارز بینش دقیق‌تری در خصوص رابطه این سه متغیر کلان اقتصادی ارائه می‌کند. برای امکان‌پذیر کردن مقایسه این سه متغیر، می‌توان هر سه متغیر را بر مبنای نرخ ارز گزارش کرد. به همین منظور، می‌توان از نرخ ارز متناسب با تورم (نرخ ارز مدل PPP) و نرخ ارز متناسب با نقدینگی (نرخ ارز مدل پولی) بهره برد. طبق نظریه برابری قدرت خرید PPP، رشد روند بلندمدت نرخ ارز می‌بایست متناسب با اختلاف

۱. در این بخش منظور از نرخ اسمی ارز، قیمت اسمی هر دلار به پول محلی (ریال) است، مگر آنکه تصریح شود.

تورم داخلی و خارجی باشد. طبق مدل پولی تعیین نرخ ارز، انتظار بر آن است که روند نرخ ارز متناسب با رشد نسبت نقدینگی به تولید در داخل و کشور خارجی (در اینجا ایالات متحده) تغییر نماید. بنابراین، انتظار بر آن است که هر سه روند نرخ ارز، نرخ ارز PPP و نرخ ارز مدل پولی بر یکدیگر منطبق باشند.

عدم انطباق نرخ ارز مدل پولی و نرخ ارز PPP، عدم تناسب روند شاخص قیمت و مازاد رشد نقدینگی را نشان خواهد داد، چرا که در بلندمدت انتظار بر آن است که روند شاخص قیمت متناسب با مازاد رشد نقدینگی باشد. این وضعیت به مانند دهه ۱۳۸۰ است که علی‌رغم وجود مازاد رشد نقدینگی نسبت به تولید سالانه ۲۲ درصد، متوسط تورم سالانه ۱۵ درصد باشد بود. مشابه این وضعیت در دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۶ تجربه شده است. البته در دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۶، بخشی مهمی از کنترل تورم، انجماد دارایی‌های بانکها و نرخ سود حقیقی بسیار بالا ناشی از آن انجماد و رقابت بانکها برای حفظ و جذب سپرده بوده است.

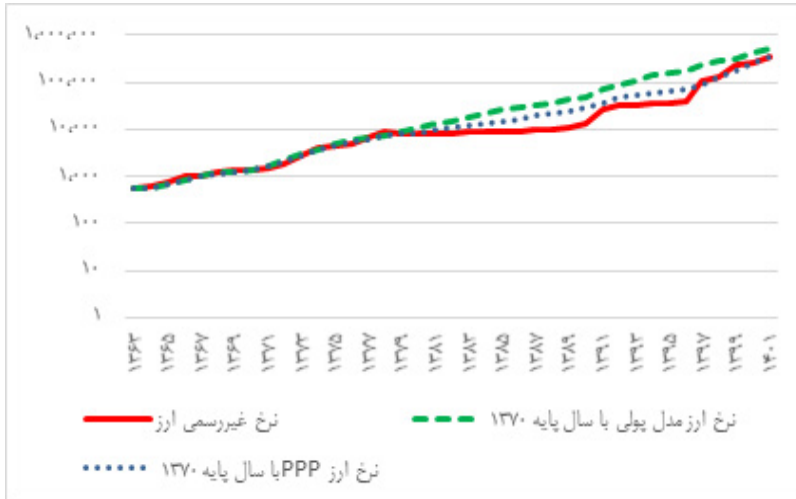
عدم انطباق روند بلندمدت نرخ ارز و نرخ ارز برابری قدرت خرید (PPP) نیز بیانگر نقض رابطه بلندمدت نرخ ارز با اختلاف تورم داخلی و خارجی است. به عنوان مثال در دهه ۱۳۸۰، با وجود آنکه مازاد رشد نقدینگی نسبت به تولید در داخل و خارج حدود ۲۲ درصد بود، اما اختلاف تورم داخل و خارج بالای ۱۲ درصد و متوسط رشد نرخ ارز کمتر از ۳ درصد بود.

با این توضیحات، بررسی دلایل انحراف نرخ ارز غیررسمی از مدل پولی و برابری قدرت خرید در اقتصاد ایران می‌تواند دلالت‌های مهمی در خصوص ارتباط تورم، نرخ ارز و نقدینگی داشته باشد. به عبارت روشن‌تر، سؤال این بود که آیا نرخ ارز مستقلاً عامل تورم است یا اینکه خود معلول رشد نقدینگی مازاد برتولید یا تورم است. حال اگر نشان داده شود که مدل پولی نرخ ارز، قدرت تفسیر روند نرخ ارز را ندارد اساساً این ادعا که نرخ ارز معلول رشد نقدینگی است زیر سوال رفته و اگر نتوان توضیح قانع‌کننده‌ای ارائه کرد که چرا نرخ ارز برابری قدرت خرید نمی‌تواند روند نرخ ارز غیررسمی را تفسیر کند، بازهم ادعای دوم مبنی بر اینکه نرخ ارز معلول تورم است نقض می‌شود. آنچه در ادامه خواهد آمد نشان می‌دهد با لحاظ دو تعدیل رانت نفتی و نرخ سود سپرده همگرایی تقریباً کاملی بین مدل‌های مختلف تعیین نرخ ارز وجود دارد و نمی‌تواند گزاره نرخ ارز معلول تورم است یا نرخ ارز معلول رشد نقدینگی است را با استناد به عدم تطابق این سه نرخ ارز رد کرد.

شکل ۱ روند نرخ ارز در ایران را در کنار روند نرخ ارز PPP و نرخ ارز مدل پولی نمایش داده است. شکل ۲ نیز متوسط نرخ ارز این سه روند برای بیست کشور صادرکننده نفت ترسیم شده است. به بیان دیگر، شکل ۲ روند متوسط نرخ ارز، نرخ ارز PPP و نرخ ارز مدل پولی برای ۲۰ کشور صادرکننده نفت است. چنانچه در دو شکل مشاهده می‌شود، انطباق، واگرایی و همگرایی سه روند در ایران مشابه با کشورهای نفتی است. بنابراین، می‌توان گفت که اتفاقات رخ داده در خصوص روند نقدینگی، تورم و نرخ ارز منحصر به ایران نبوده و در دیگر کشورهای نفتی نیز صادق است^۱.

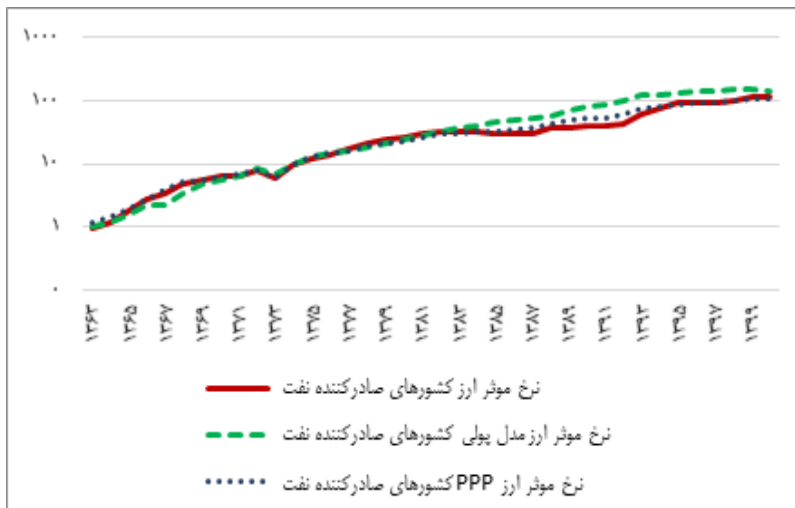
۱. علت شروع روند از سال ۱۳۶۳ مقارن با ۱۹۸۴ میلادی، دوری کردن از پیچیدگی‌های ناظر بر تغییر نظام پولی بین‌المللی برتون وودز و نوسانات قیمت نفت بوده که بررسی آن در حیطه موضوع این مقاله نیست.

شکل ۱: روند لگاریتمی نرخ ارز، نرخ ارز مدل پولی و نرخ ارز PPP در ایران ۱۳۶۳-۱۴۰۱ (ریال)



یادداشت: شکل با استفاده از داده‌های بانک مرکزی و بانک جهانی محاسبه و ترسیم شده و منظور از نرخ ارز در ایران، نرخ غیررسمی ارز است. مقیاس محور عمودی لگاریتمی بر پایه ۱۰ می‌باشد.

شکل ۲: مقایسه روند لگاریتمی متوسط نرخ غیررسمی، ارز PPP و نرخ ارز مدل پولی برای نوزده کشور صادرکننده نفت ۱۳۶۳-۱۴۰۰

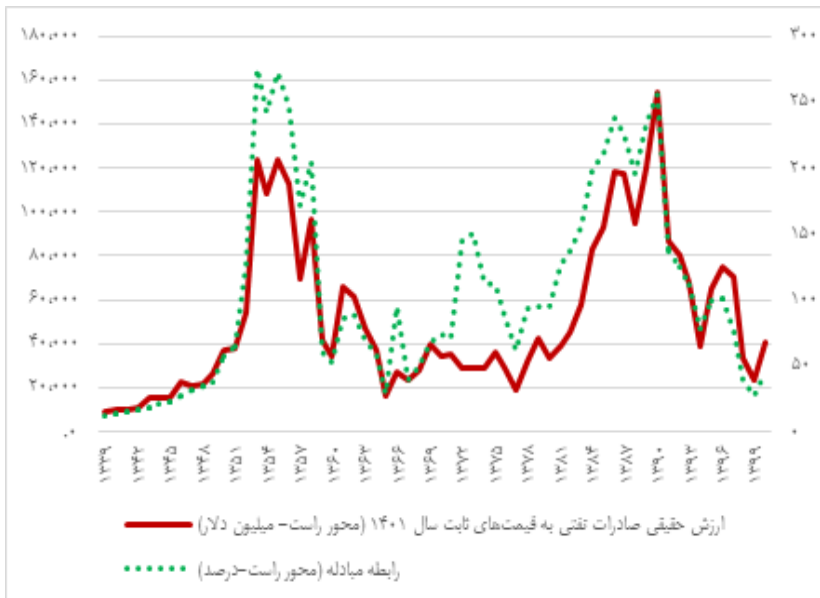


یادداشت: شکل با استفاده از داده‌های بانک جهانی و بانک‌های مرکزی محاسبه و ترسیم شده است. متوسط گیری به مانند محاسبه نرخ مؤثر ارز، به روش هندسی انجام شده و وزن هر کشور برابر با سهم از تولید است. مقیاس محور عمودی شکل، لگاریتمی بر پایه ۱۰ است. ۱۹ کشور شامل آنگولا، آذربایجان، برونئی، کنگو، الجزایر، مصر، گابن، گینه استوایی، اندونزی، قزاقستان، لیبی، مکزیک، مالزی، نیجریه، نروژ، روسیه، ترینیداد و توباگو، ونزوئلا و چاد می‌باشد. در خصوص ایران و نیجریه به دلیل اختلاف زیاد نرخ رسمی ارز و نرخ ارز در بازار آزاد، از نرخ بازار آزاد استفاده شده است.

چنانچه ملاحظه می‌شود، تا پیش از افزایش نرخ ارز از ابتدای دهه ۱۳۸۰، هر سه روند بر یکدیگر منطبق هستند، بدین معنا که تورم، نقدینگی و نرخ ارز در تناسب با یکدیگر رشد نموده‌اند. این تناسب به معنای آن است مازاد رشد نقدینگی نسبت به تولید، توضیح خوبی از تورم و نرخ ارز در بازه بلندمدت ارائه می‌کند. اما با آغاز دهه ۱۳۸۰ روند نرخ ارز PPP از روند نرخ ارز و روند نرخ مدل پولی از دو روند دیگر فاصله گرفته است. این فاصله‌ها بیان کننده آن هستند که از دهه ۱۳۸۰ تورم کمتر از مازاد رشد نقدینگی نسبت به تولید افزایش یافته و نرخ رشد نرخ ارز نیز قریب به ۱۵ سال به مراتب کمتر از اختلاف تورم داخلی و خارجی بوده است. آیا می‌توان از این واگرایی عدم وجود رابطه بلندمدت بین نقدینگی، تورم و نرخ ارز را نتیجه گرفت؟ همانطور که در ادامه بحث می‌شود، این واگرایی روندها نه تنها ناقض وجود رابطه بلندمدت نیست، بلکه پشتیبانی کننده آن است.

دلیل عمده واگرایی نرخ ارز و نرخ ارز PPP (نقض رابطه بین نرخ ارز و تورم) به افزایش در رابطه مبادله (Terms of Trade) ناشی از تغییر قیمت و صادرات نفتی باز می‌گردد (ملاحظه کنید کیوز و دیگران، ۲۰۰۷؛ کودت و میگنان، ۲۰۱۶). به جز صادرات نفتی، افزایش (کاهش) نسبی ریسک (ناشی از تحریم و تضعیف فضای کسب و کار) و همچنین افزایش (کاهش) هزینه مبادلاتی بین‌المللی نیز می‌تواند اثر به سزایی بر کاهش (افزایش) رابطه مبادله داشته باشد. به لحاظ شهودی، افزایش رابطه مبادله یک کشور به معنای آن است که این کشور می‌تواند به ازای یک مقدار هزینه ثابت برای صادرات، مقدار واردات بیشتری داشته باشد. به عنوان مثال، در کشوری که صادرات آن صرفاً نفت خام است، زمانی که قیمت نفت ۱۰۰ درصد افزایش می‌یابد، رابطه مبادله ۱۰۰ درصد افزایش می‌یابد. چرا که با همان مقدار صادرات نفت می‌تواند دو برابر واردات انجام دهد (با فرض ثابت بودن قیمت جهانی کالای وارداتی). همانطور که در شکل ۳ ملاحظه می‌شود، در کشورهای نفتی نظیر ایران، علت غالب تغییر رابطه مبادله، تغییر در ارزش حقیقی صادرات نفتی است.

شکل ۳: رابطه مبادله و ارزش حقیقی صادرات نفتی به قیمت‌های ثابت سال ۱۴۰۱ در بازه ۱۳۳۹ تا ۱۴۰۰



یادداشت: ارزش حقیقی صادرات نفتی با استفاده از داده‌های بانک مرکزی (از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۹۹) و گزارش سالانه اوپک (از ۱۳۳۹ تا ۱۳۵۱) ترسیم شده است. رابطه مبادله با استفاده از داده Terms of trade adjustment موجود در بانک جهانی محاسبه شده است.

زمانی که ارزش دلاری صادرات نفتی افزایش می‌یابد، کشور صادرکننده نفت می‌تواند بدون افزایش هزینه (استخدام نیروی کار و سرمایه) از محصولات خارجی (واردات) بیشتری بهره‌مند شود که در نهایت موجب کاهش هزینه تولید می‌گردد. از طرفی به دلیل سهم بالای انرژی در تولید، کشور صادرکننده نفت از مزیت قیمتی برخوردار است و می‌تواند با صرف هزینه انرژی کمتری به نسبت طرف خارجی، اقدام به تولید کند. به همین دلیل، با افزایش صادرات نفتی انتظار می‌رود که متوسط هزینه تمام شده یک واحد تولید صادراتی داخلی کمتر از خارجی رشد کند. این کاهش قیمت نسبی تولیدات داخلی به خارجی در تجارت باعث کاهش رشد نرخ ارز می‌شود. با افزایش قیمت نفت، سهم صادرات نفتی از مجموع ارزش صادرات افزایش می‌یابد، متوسط قیمت کالاهای صادراتی نسبت به وارداتی افزایش پیدا می‌کند. این درصد تغییرات بیشتر از تغییرات در GPI و PPI خواهد بود. چرا که در سبد محاسباتی تورم مصرف کننده کالاهای غیرقابل تجارت وجود دارد و همچنین در محاسبه تورم تولید کننده، قیمت نفت سهم به مراتب کمتری نسبت به شاخص قیمت صادراتی دارد. به همین دلیل نرخ ارز PPP محاسبه شده با شاخص قیمت‌های GPI یا PPI سرعت تعدیل کمتری نسبت به نرخ ارز دارند. به بیان دیگر، گرچه که هر دو رشد تورم مصرف کننده و تولیدکننده از محل افزایش واردات (به دلیل کاهش قیمت نسبی واردات به صادرات یا همان افزایش معکوس رابطه مبادله و کاهش رشد نرخ

اسمی (ارز) کاهش می‌یابد، اما این کاهش کمتر از قیمت نسبی کالاهای صادراتی به وارداتی خواهد بود (برای مطالعات بیشتر در خصوص نحوه اثرگذاری نفت بر نرخ ارز مراجعه شود آمانو و ون نوردن، 1998a، 1998b؛ چن و چن، ۲۰۰۷؛ کودت و مینا، ۲۰۱۶؛ بکمن و دیگران، ۲۰۲۰). در ابتدای دهه ۱۳۸۰، این مسأله موجب واگرایی نرخ ارز و نرخ ارز PPP شده که با بازگشت رابطه مبادله به سطح دهه ۱۳۷۰ و ۱۳۶۰ (شکل ۳)، این واگرایی از بین رفته است. لازم به ذکر است که در نیمه اول دهه ۱۳۹۰، علاوه بر نفت، تغییرات ترجیحات سبد دارایی جامعه (به دلیل نرخ بالای سود سپرده حقیقی) نیز مزید بر علت واگرایی تورم و نرخ ارز در ایران بوده است (ملاحظه کنید روگوف، ۱۹۹۶).

انطباق مجدد روند نرخ ارز و نرخ ارز PPP پس از بازگشت به سطح قبلی رابطه مبادله و نبود سود سپرده حقیقی مثبت، در ایران و تکرار این انطباق در دیگر کشورهای صادرکننده نفت با کاهش قیمت جهانی نفت در سال ۲۰۱۵، نشان دهنده وجود رابطه بلندمدت بین تورم و نرخ ارز است. عدم تناسب بین تورم و نرخ ارز در دهه ۱۳۸۰ و نیمه اول دهه ۱۳۹۰ ناشی از تغییر ورودی ارزهای نفتی به اقتصاد کشور و سود سپرده بانکی بود که در نبود آنها از سال ۱۳۹۷، این تناسب بازگشته است. البته با آغاز دهه ۱۳۸۰، شاهد کاهش سطح تورم بوده‌ایم که به ظاهر ناشی از کاهش نرخ ارز اما ریشه اصلی آن، نه کاهش نرخ ارز، بلکه افزایش صادرات نفتی از طریق سازوکار پیشتر گفته شده بوده است. از آنجا که افزایش صادرات نفتی و افزایش انتظاری صادرات نفتی (مانند انتظار افزایش صادرات نفتی با موفقیت مذاکرات تحریمی) موجب کاهش نرخ ارز می‌گردد و سپس کاهش نرخ تورم، این گونه به نظر می‌آید که در بازه بلندمدت و میان مدت، جهت‌علیت از نرخ ارز به تورم است. ممکن است که آزمون‌های آماری نیز این گزاره را تصدیق کنند، اما باید به این نکته متذکر بود رابطه نرخ ارز و تورم حاوی درون‌زایی است.^۱

تاکنون نشان داده شد که میان تورم و نرخ اسمی همگرایی کاملی وجود دارد و به دلیل درون‌زایی میان این رابطه نمی‌توان نرخ ارز را عامل تورم در بازه بلندمدت و میان مدت دانست اما سوال بعدی این است که چگونه ارتباط نقدینگی با این دو متغیر توضیح داده می‌شود؟ پاسخ به این سوال مستلزم پرداختن به علل واگرایی نرخ ارز مدل پولی و نرخ ارز غیررسمی در ایران است. به طور خاص، چرا از دهه ۱۳۸۰ تناسب بین نقدینگی و تورم وجود ندارد و تورم به مراتب کمتر از مازاد رشد نقدینگی به تولید بوده است؟

عدم انطباق روند نرخ ارز مدل پولی و نرخ ارز را می‌بایست از دو وجه نظر مورد بررسی قرار داد: عدم انطباق در شیب روند و عدم انطباق در سطح روند. همچون واگرایی و همگرایی نرخ ارز و تورم، عدم انطباق شیب روند نیز ریشه در افزایش صادرات نفتی از ابتدای دهه ۱۳۸۰ و نرخ بالای سود سپرده بانکی دارد. اما مسأله مطرح در خصوص نرخ ارز مدل پولی آن است که چرا شدت واگرایی نقدینگی و نرخ ارز بیشتر از واگرایی نرخ ارز و تورم بوده و فاصله نرخ ارز و نرخ ارز مدل پولی از بین نرفته است (سطح روند). این مسأله را می‌بایست در قالب چرایی شیفت روند

۱. بیشتر در این گزارش توضیح داده شد که نکات ذکر شده مربوط به بازه زمانی میان مدت و بلندمدت بوده و نافی اثرات انتظاری نرخ ارز و علت کوتاه‌مدت از نرخ ارز به تورم نیست.

نرخ ارز مدل پولی مورد بحث قرار داد. میزان شیفیت تقریباً برابر با فاصله نرخ ارز مدل پولی و نرخ ارز PPP است.

زمانی که سطح قیمت حقیقی و ارزش حقیقی صادرات نفتی افزایش می‌یابد، اثر آن از طریق کاهش هزینه نسبی تولید داخلی به خارجی، موجب کاهش رشد نسبت GPI و PPI داخلی به خارجی می‌شود. به واسطه واردات ارزاتر و هزینه انرژی کمتر، قیمت نسبی داخلی به خارجی دچار یک تغییر سطح دائمی (نامانا) می‌شود. بنابراین، تغییر ارزش صادرات نفتی به طور مستقیم بر نسبت‌های قیمتی اثر می‌گذارد. این پدیده باعث می‌شود که بر خلاف انتظار، شاخص قیمت، رشد کمتری از رشد نسبت نقدینگی به تولید داشته باشد. افزایش نامانای حجم حقیقی نقدینگی (نسبت نقدینگی به سطح عمومی قیمت‌ها) با افزایش قیمت حقیقی نفت مشاهده شده در مطالعات تجربی به این پدیده باز می‌گردد (ملاحظه کنید حسنوف و دیگران ۲۰۲۲). در واقع قطع ارتباط بین تورم و نسبت نقدینگی به تولید در دهه ۱۳۸۰ را باید به تغییر سطح قیمت‌های داخلی به خارجی ناشی از افزایش صادرات نفتی نسبت داد. در دوره ۱۳۹۳-۱۳۹۶، علاوه بر نفت، نرخ سود سپرده بانکی نقش حیاتی در این قطع ارتباط ایفا کرده است. به همین دلیل، بعد از سال ۱۳۹۷ با بازگشت رابطه مبادله به مقادیر دهه ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ و حتی کمتر، شاهد افزایش نرخ ارز و نرخ ارز PPP با شیب تندتری نسبت به نرخ ارز مدل پولی هستیم. به نوعی با از بین رفتن عامل قطع ارتباط بین رشد نسبت نقدینگی به تولید و تورم، هر سه روند در حال همگرایی هستند. در نتیجه می‌توان گفت که در سال‌های اخیر، علاوه بر رشد ناترازی‌های اقتصادی (رشد مازاد نقدینگی به تولید)، کاهش رابطه مبادله نیز موجب افزایش مضاعف تورم (نسبت به رشد نقدینگی مازاد) شده است. به جز کاهش رابطه مبادله، افزایش نسبی انواع ریسک در ایران نسبت به کشورهای خارجی و به تبع آن خروج سرمایه (افزایش سرمایه‌گذاری و نگهداری دارایی‌های خارجی به داخلی) نیز باعث افزایش قیمت‌های داخلی و به خارجی گردیده است.

لازم به ذکر است که افزایش سطح قیمت‌های داخلی و خارجی و خروج سرمایه خود را در نرخ ارز نمایش می‌دهد. در واقع افزایش نرخ ارز خود معلول کاهش رابطه مبادله و افزایش ریسک است و نمی‌توان با تثبیت دستوری آن انتظار رفع عوامل بنیادین را داشت. بدون توقف کاهش رابطه مبادله و بهبود آن و همچنین کاهش ریسک‌ها نمی‌توان انتظار داشت که افزایش تورم و نرخ ارز مازاد بر رشد نقدینگی متوقف شود. نکته حائز اهمیت آن است که نباید از رشد بالاتر شاخص قیمت و نرخ ارز نسبت به نقدینگی نتیجه گرفت که کنترل نقدینگی امری بیهوده بوده و رشد بیشتر آن تأثیری بر تورم و نرخ ارزی ندارد. کانال افزایش تورم و نرخ ارز از طریق رشد مازاد نقدینگی همچنان فعال بوده و بدون کنترل آن می‌بایست تورم و نرخ ارز بیشتری را انتظار داشت.

۵- راهکارهای مهار تورم

مبتنی بر تبیینی که از عوامل ایجادکننده تورم صورت گرفت، در ادامه راهکارهای مهار تورم ذیل دو طبقه کوتاه مدت و بلندمدت ارائه شده است. تأکید می‌گردد که تقسیم کوتاه مدت و بلندمدت ناظر به دامنه اثر گذاری اقدامات است که در کوتاه‌مدت و یا بلندمدت می‌تواند منجر به کاهش تورم گردد و نه زمان آغاز اقدامات.

۵-۱- راهکارهای کوتاه مدت

۵-۱-۱- پیشگیری از ایجاد تکانه ارزی و حداقل سازی نوسانات نرخ حول روند

بازار ارز به مثابه بازار دارایی، اطلاعات اقتصادی زیادی را نمایندگی می‌کند؛ اطلاعاتی نظیر وضعیت فروش نفت و ذخایر ارزی، وضعیت کسری بودجه دولت، کیفیت سیاست‌گذاری، میزان ناطمینانی، وضعیت روابط بین الملل همگی از دریچه نرخ ارز توسط عوامل اقتصاد دریافت می‌شود. با توجه میزان اعتبار بانک مرکزی و زمان‌بر بودن تغییر چارچوب سیاست‌گذاری پولی و همچنین نگاه فعالین اقتصادی، ادامه لنگر اسمی بودن نرخ ارز را باید به مثابه یک واقعیت تلخ انکار ناپذیر در نظر گرفت و همزمان برای تغییر آن تلاش کرد که در بخش راهکارهای بلندمدت به این موضوع مهم اشاره می‌شود. در حال حاضر، در نبود بازار ارز کارا و مصون از مداخلات دستوری، بازار غیررسمی ارز ایفا کننده نقش لنگر اسمی ارز است. بنابراین مهمترین راهکار مهار تورم کوتاه مدت (ماهانه و نقطه به نقطه سال ۱۴۰۲) در چهارچوب ثبات بخشی به نرخ ارز در قالب اقدامات زیر است:

۵-۱-۱- حذف هر نوع نرخ دستوری بالاخص نرخ ۲۸۵۰۰ تومانی و سقف دستوری در بازار مبادله و تجمیع تمام عرضه و تقاضاهای ارزی در مرکز مبادله طلا و ارز ایران و مدیریت بازار ارز با مداخلات غیر دستوری و قیمتی و پایبندی به بند «ت» ماده ۲۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و اجرای کامل ماده ۴۴ مصوبه مجلس در مورد طرح «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»؛

۵-۱-۲- در نظر گرفتن دامنه مجاز رشد و نوسان برای مسیر نرخ ارز در سال ۱۴۰۲؛ پیشنهاد می‌شود با توجه به متغیرهای کلان اقتصادی و راهبرد تثبیت نرخ حقیقی ارز، دالان مسیر نرخ ارز در مرکز مبادله طلا و ارز ایران (البته مشروط به انجام اقدام قبل و حذف مداخلات قیمتی و دستوری) در سال ۱۴۰۲ توسط بانک مرکزی هدفگذاری شود و بانک مرکزی مداخلات خود را برای عدم خروج از این دامنه تنظیم نماید. البته پیشنهاد می‌شود در نیمسال اول ۱۴۰۲ هدفگذاری ضمنی (بدون اعلام) در دستور قرار گیرد تا بانک مرکزی با دریافت بازخورد از انتظارات و این سیاست نسبت به موارد زیر مطمئن شود:

اول آنکه آیا نرخ ارز هدف به درستی انتخاب شده یا خیر؟ توضیح اینکه ممکن است پس از مدتی بانک مرکزی به این جمع بندی برسد برای لنگر کردن انتظارات لازم است متوسط نرخ ارز مرکز مبادله و نرخ ارز غیررسمی هدف‌گیری شود و دوم آنکه دامنه نوسان مناسب برای مسیر نرخ چگونه تعریف شود؟ پس از حصول اطمینان از موارد فوق، بانک مرکزی می‌تواند نسبت

به اعلام این مسیر به عموم مردم برای کنترل انتظارات آن‌ها اقدام نماید. مهمترین نکته که عدم اعلام در ابتدای این سیاست را ضروری می‌سازد مراقبت از اعتبار بانک مرکزی است.

۵-۱-۱-۳- ایجاد نظام پرداخت رسمی: افزایش کیفیت ارزهای دریافتی (به معنای کاهش هزینه مالی و زمانی انجام تراکنش دستور پرداخت برای مصارف وارداتی)، افزایش ضریب بازگشت ارز حاصل از صادرات یا پیمان سپاری ارزی و جلوگیری از خروج سرمایه، با ایجاد نظام پرداخت رسمی ممکن می‌شود. منظور از نظام پرداخت رسمی، نظام مبادلات ارزی است که بر خلاف انتقالات تراسیتی محور، تحت اشراف کامل بانک مرکزی باشد. پیشنهاد می‌شود، تسویه بین المللی کالاهای با حساسیت اندک نسبت به نرخ ارز نظیر کالاهای اساسی (۵ قلم)، موبایل و قطعات خودرو در بستر تجارت دوجانبه و مبتنی بر نظام پرداخت رسمی پیگیری شود. تغییر مبادی واردات این کالاها متناسب با مقاصد صادراتی کشور و انجام مذاکرات سیاسی برای ایجاد چنین زیرساخت پرداختی از سوی کشورهایی که دارای بیشترین اشتراک منافع راهبردی و سیاسی با ایران هستند، از جمله مهمترین لوازم ایجاد نظام پرداخت رسمی است. ایجاد نظام پرداخت رسمی برای این قسم از کالاها منجر به ارتقای شفافیت بازار ارز، کاهش شکنندگی بازار ارز و حتی کاهش قیمت تمام شده واردات کالاهای اساسی خواهد گردید.

۵-۱-۱-۴- کاهش تقاضای احتیاطی واردکنندگان با معرفی ابزارهای مشتقه ارزی؛

۵-۱-۱-۵- ایجاد امکان تاخت^۱ یا دریافت خط اعتباری ارزی توسط بانک مرکزی برای مواجهه با تکان‌های پیش بینی نشدهی مقطعی. به عنوان مثال، برخی از طرف‌های چینی که دارای ارز درهم در امارات هستند می‌توانند به ازای دریافت یوان در چین، درهم خود را (که ارز باکیفیت محسوب می‌شود) در اختیار بانک ملی امارات قرار دهند. گفتنی است که به دلیل ریسک‌های تحریمی و در اختیار بودن منابع یوانی نزد بانک مرکزی، این امکان وجود ندارد که در سطح خرد (در قالب صرافی‌ها و تراسیتی‌ها) قرارداد تاخت منعقد شود.

۵-۱-۲- افزایش هزینه سفته بازی در بازاری که از طریق بهبود حکمرانی ریال

اجرای آیین نامه اجرایی ماده (۱۴) قانون مبارزه با پولشویی با محوریت موضوعات زیر به منظور افزایش امکان شناسایی عوامل موثر بر ایجاد دستکاری یا تبانی قیمتی در بازار دارایی‌هایی نظیر خودرو، مسکن، طلا و ارز ضروری است:

۵-۱-۲-۱- شناسایی روابط اشخاص حقیقی (تکمیل سامانه روابط سببی نسبی سازمان ثبت احوال)

۵-۱-۲-۲- شناسایی روابط اشخاص حقوقی (اصلاح قانون تجارت در خصوص دریافت اطلاعات مالکیتی تمامی انواع شرکت‌ها و استفاده از اطلاعات موجود در اداره کل ثبت شرکت‌ها)

۵-۱-۲-۳- تفکیک حساب‌های تجاری و غیرتجاری و شناسه‌دار کردن تراکنش‌های ریالی توسط بانک مرکزی

۵-۱-۲-۴- به اشتراک‌گذاری داده‌ها و استفاده هوشمندانه از اطلاعات انبوه در جهت کشف و مقابله با سفته بازی در همکاری با دستگاه قضایی توسط مرکز اطلاعات مالی وزرات امور

۵-۱-۳- سیاست پولی بانک مرکزی

یکی از اهداف اصلی سیاست پولی در بانک‌های مرکزی دنیا کاهش نوسانات هدف عملیاتی و جلوگیری از ایجاد تکانه‌های قیمتی در اقتصاد کلان است. بر همین اساس لازم است بانک مرکزی سازگار با دامنه مجاز مسیر نرخ ارز غیررسمی و همچنین سیاست کنترل رشد ترازنامه‌ی بانکها نسبت به انجام عملیات بازار باز اقدام نماید به نحوی که :

۵-۱-۳-۱- ذخایر موردنیاز شبکه بانکی صرفاً از طریق عملیات بازار باز یا پرداخت تسهیلات قاعده‌مند تأمین شود. به طور مشخص بانک مرکزی باید نسبت به تراکنش‌های کلان مالی دولت که موجب نوسان و انحراف هدف عملیاتی هستند، واکنش متناسب نشان دهد. به بیان دیگر اگر تراکنش‌های مالی دولت منجر به نوسانات شدید در نرخ سود بین‌بانکی و تغییرات پایه پولی می‌شود بانک مرکزی ورود فعالانه داشته و از انحراف حجم پایه پولی و نقدینگی از میزان برنامه‌ریزی شده جلوگیری به عمل آورد. همچنین در صورتی که بانک مرکزی موظف به دخالت در بازار ارز و جبران شوک‌های ارزی شده است، لازم است عملیات خنثی‌سازی برای جلوگیری از تغییر پایه پولی از مقدار هدفگذاری شده از این محل انجام گیرد. به نظر می‌رسد دنبال کردن هدف کنترل ترازنامه و پایه پولی می‌تواند منجر به افزایش نرخ سود بین‌بانکی گردد. اما مادامی که کل‌های پولی در محدوده هدفگذاری شده خود هستند، نباید نگران افزایش نرخ سود بین‌بانکی بود (البته این افزایش نرخ سود نیز می‌تواند ناترازی شبکه بانکی را تشدید کند که از این منظر افزایش بیش از حد آن توصیه نمی‌شود).

۵-۱-۳-۲- با استفاده از سیاست‌های ارتباطی مناسب از اثر اعلام سیاست‌های پولی استفاده نموده و علاوه بر این در مسیر تغییر لنگر اسمی به سوی هدف عملیاتی بانک مرکزی اقدام نماید. برگزاری نشست‌های ویژه سیاست‌گذاری پولی، اجرای ماده ۵۴ و استفاده از ظرفیت ماده ۱۰ مصوبه مجلس در خصوص طرح «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» مورد تأکید است.

۵-۲- راهکارهای بلندمدت

۵-۲-۱- کنترل کمیته نقدینگی و نظارت جدی بر کیفیت توزیع نقدینگی و تسهیلات در اقتصاد: اجرای کامل سیاست حدگذاری ترازنامه بانکها برای کنترل کمیته نقدینگی به نحوی که متوسط نرخ رشد نقدینگی در ۳ سال آینده به زیر ۲۰ درصد تقلیل یابد. دلیل آنکه برای کنترل رشد نقدینگی سیاست حدگذاری ترازنامه بانکها پیشنهاد شده است، عملکرد بهتر سیاست هدفگذاری کل‌های پولی در برابر هدفگذاری نرخ بهره در شرایط تورم‌های بالا است (تیلور، ۲۰۱۹). جدای از آنکه در تورم‌های بالا کنترل حجم پول در مقابل کنترل نرخ بهره بهتر به نتیجه می‌رسد، افزایش نرخ‌های سود در شرایط فعلی نظام بانکی در کشور می‌تواند منجر به تشدید ناترازی بانکی و فعال شدن تورم از این محل گردد. به عبارت دیگر یکی از پیش‌نیازهای هدفگذاری

عملیاتی نرخ سود، اصلاح نظام بانکی و حل و فصل بانکهای ناتراز است. مهمترین ملاحظه اجرای این سیاست، ابعاد رکودی و برون رانی بخش غیردولتی است که به نظر می رسد انجام اقدامات زیر برای کاهش احتمال وقوع آن پیامدها ضروری است:

۱-۱-۲-۵- احصاء دقیق و تسویه بخشی از بدهی قطعی دولت به بانکها و افزایش سهم تأمین مالی شرکت های دولتی از مسیر انتشار اوراق بهادار شرکتی به جای دریافت تسهیلات از شبکه بانکی (ایجاد ظرفیت برای جلوگیری از برون رانی)

۲-۱-۲-۵- نظارت پیشینی بر پرداخت تسهیلات اشخاص مرتبط و تسهیلات و تعهدات کلان بانکها و موسسات اعتباری غیربانکی و جلوگیری از حدود مجاز مقرر در دستورالعمل های مربوطه

۲-۲-۵- اصلاح نظام بانکی و گزیر بانکهای ناسالم همانطور که اشاره شد، ناترازی های موجود در اقتصاد ریشه ی رشد بالای نقدینگی مازاد بر تولید هستند و یکی از آنها، ناترازی بانکی است. لذا بدون فیصله ی فعالیت بانکهای شدیداً ناسالم و بازسازی بانکهای ناسالم نمی توان کاهش پایدار تورم را در دسترس دانست. در این راستا انجام اقدامات زیر پیشنهاد می شود:

۱-۲-۲-۵- ارزیابی کیفیت دارایی بانکها و طبقه بندی بانکها بر اساس نسبت کفایت سرمایه (ناترازی دارایی-بدهی) و میزان اضافه برداشت از بانک مرکزی (ناترازی نقدینگی)

۲-۲-۲-۵- فیصله فعالیت بانکهای شدیداً ناسالم

۳-۲-۲-۵- به منظور بازسازی بانکهای ناسالم بر اجرای کامل مواد ۲۷ الی ۲۹ مصوبه مجلس در مورد طرح «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» (مبحث اقدامات اکتشافی، پیشگیرانه و اصلاحی در خصوص موسسات اعتباری) که اختیارات بسیار گسترده ای به بانک مرکزی داده، تاکید می گردد.

۴-۲-۲-۵- افزایش سرمایه بانکهای دولتی از محل سهم دولت از سود خالص بانک مرکزی موضوع تبصره ماده (۲۹) مصوبه مجلس در مورد طرح «قانون بانک مرکزی. جمهوری اسلامی ایران».

۵-۲-۲-۵- اوراق سازی^۱ (ABS) اموال مازاد بانکها به منظور افزایش نقدشوندگی دارایی بانکها و کاهش ریسک بحران نقدشوندگی

۳-۲-۵- اصلاح ساختار بودجه و بهبود تراز عملیاتی بودجه ۱۴۰۲

اصلاح ساختار بودجه موضوع مستقیم این پژوهش نیست اما به طور مختصر می توان به موارد زیر اشاره نمود.

۱-۳-۲-۵- افزایش سود بازرگانی به منظور جبران کاهش حقوق گمرکی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، منابع حاصل از حقوق ورودی کالاهای وارداتی معادل ۸۹ هزارمیلیارد تومان پیش بینی شده و مطابق با ارزیابی کارشناسی این پیش بینی با بیش برآوردی حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان همراه بوده است. بدون در نظر گرفتن خطای مفروضات لایحه بودجه، مجلس شورای اسلامی نرخ حقوق ورودی کالاهای وارداتی^۲ را از ۴ درصد به ۱ درصد کاهش داد. کاهش ۳ واحد درصدی حقوق گمرکی، ۳۰ هزار میلیارد تومان دیگر درآمدهای گمرکی را کاهش می دهد.

1. Asset-based securities

۲. شامل کلیه ماشین آلات و تجهیزات، قطعات، مواد اولیه و واسطه های تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی و کالاهای اساسی و دارو و شیرخشک

بنابراین، پیش‌بینی می‌شود از این محل حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان کسری منابع ایجاد شود. پیشنهاد می‌شود دولت با در نظر گرفتن ملاحظات مربوط به کالاهای مختلف، سود بازرگانی کالاهای وارداتی را به گونه‌ای افزایش دهد که مالیات بر واردات مصوب قانون بودجه محقق شود.

۵-۲-۳-۲- اصلاح نرخ تسعیر ارز نفت و گاز

فروش ارزهای حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به قیمت ۲۸۵۰۰ تومان اگرچه بالاتر از نرخ مفروض لایحه بودجه است اما به واسطه بیش‌برآورد ناشی از میزان صادرات و قیمت نفت در مفروضات لایحه بودجه، پیش‌بینی می‌شود این نرخ تسعیر منجر به عدم تحقق منابع تبصره یک گردیده و بودجه را با کسری مواجه نماید. از طرف دیگر فرض محاسبه منابع هدفمندی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ مبنی بر این بوده است که قیمت گاز خوراک پتروشیمی‌ها، بر اساس فرمول وزارت نفت، در طول سال ۱۴۰۲ همواره در سقف ریالی خود یعنی ۷۰۰۰ تومان باقی خواهد ماند. با احتساب نرخ ۲۸۵۰۰ تومان اعلامی بانک مرکزی قیمت گاز خوراک حدود ۵۰۰۰ تومان می‌باشد و هم‌چنین چشم‌انداز از قیمت گاز هاب‌های منطقه‌ای کاهش است. محاسبات نشان می‌دهد هر ۱۰۰۰ تومان کاهش نرخ گاز خوراک پتروشیمی‌ها منجر به کاهش ۳۷ هزار میلیارد تومانی منابع هدفمندی می‌گردد. در نتیجه اعلام نرخ تسعیر ۲۸۵۰۰ تومانی ۷۰ هزار میلیارد تومان از منابع تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ را کاهش می‌دهد که منجر به ناترازی بودجه دولت می‌شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود نرخ تسعیر ارز حاصل از تبصره (۱) و نرخ ارز مبنای خوراک پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها معادل متوسط نرخ فروش ارز صادراتی این شرکتها در مرکز مبادله ارز و طلای ایران، تعیین گردد.

۵-۳-۳-۲- تأمین منابع یارانه نان و خرید تضمینی گندم

بر اساس محاسبات انجام شده پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۲ حداقل ۱۲۶ هزار میلیارد تومان اعتبار برای تأمین یارانه نان مورد نیاز باشد که برای جبران آن در تبصره ۱۴ قانون بودجه تنها ۱۰۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. و با توجه به مصوبات فوق‌الذکر که منابع تبصره ۱۴ را کاهش داده است کسری تأمین یارانه نان افزایش می‌یابد. کسری یارانه نان هر ساله بر عهده شرکت بازرگانی دولتی قرار گرفته و آن شرکت نیز به دلیل عدم توان مالی با تصویب‌نامه هیات وزیران از بانک‌ها و بانک مرکزی تسهیلات دریافت کرده و ناترازی را به متغیرهای پولی تبدیل می‌کند. پیشنهاد می‌شود در سال جاری این بخش از کسری بودجه که مستقیماً به نقدینگی و پایه پولی تبدیل می‌شود از طریق انتشار اوراق بهادار تأمین مالی گردد.

۵-۲-۴- عدم استفاده از قیمت‌گذاری به عنوان استراتژی مهار تورم

قیمت‌گذاری دولتی (نهاده و ستانده) در صنایع مختلف از جمله خودروسازی^۱، لوازم خانگی و صنایع معدنی و فلزی که عمدتاً همراه با تعدیل مناسب و به موقع نیست، باعث می‌شود جریان وجوه نقد بنگاه‌های مزبور با مشکل مواجه شده و تداوم فعالیت بنگاه‌ها و تأمین سرمایه در

۱. قیمت‌هایی که به عنوان معیار در شاخص قیمت مصرف‌کننده لحاظ می‌شوند، قیمت بازاری است و نه قیمت کارخانه. بنابراین کنترل دستوری قیمت کارخانه خودروها در صورتی که قیمت بازاری آنها افزایش پیدا کرده باشد، هیچ تاثیری در کاهش نرخ تورم نخواهد داشت و فقط منجر به ایجاد ناترازی و تورم از این محل خواهد شد.

گردش آن صرفاً با استقراض از بانک‌ها امکان پذیر باشد و منجر به پایداری افزایش نقدینگی شود.^۱ همچنین باید توجه کرد از آنجایی که قیمت‌گذاری برای همه کالاها به یک میزان اتفاق نمی‌افتد و با تأخیر تعدیل می‌شود، منجر به ایجاد اختلاف قیمتی^۲ و تغییر قیمت‌های نسبی در اقتصاد خواهد شد. اختلاف قیمتی در اقتصاد نیز منجر به عدم تخصیص بهینه منابع و کاهش تولید در اقتصاد می‌شود که توضیح آن در بخش پیامدهای منفی تورم بیان شد. براین اساس به طور خلاصه اگر سیاست‌گذار از طریق قیمت‌گذاری به دنبال مهار تورم باشد با تناقض و نقض غرض مواجه است، چرا که کنترل دستوری قیمت‌ها (رویکرد تنظیم بازاری به موضوع مهار تورم) حتی اگر بتواند «در برخی اقسام» و «برای مدتی محدود» تورم را به «تعویق» بیندازد به واسطه تخصیص غیربهینه منابع در اقتصاد (تغییر قیمت‌های نسبی از طریق قیمت‌گذاری)، خود واجد مضرات تورم است. به بیان دقیقتر از آنجایی که ممکن است به واسطه عادت و تمایل سیاست‌گذار به رویکرد تنظیم بازاری کنترل دستوری قیمت‌ها در سال مهار تورم تشدید شود تأکید می‌گردد که این سیاست نه‌تنها در مهار تورم نقشی ندارد بلکه اولاً از طریق ایجاد مشکل در جریان وجوه نقد بنگاه‌ها و ایجاد ناترازی در بودجه دولت و ترازنامه بانک‌ها منجر به تشدید عوامل بنیادی ایجادکننده تورم می‌شود و ثانیاً به واسطه اختلال در قیمت‌های نسبی، اثرات منفی و مضر تورم را در خود دارد. به عبارت دیگر حتی اگر بتوان از این طریق، افزایش قیمت‌ها را مهار کرد (که چندان امکان‌پذیر نیست)، اثرات منفی راهبرد قیمت‌گذاری برای کنترل تورم می‌تواند بیشتر از اثرات منفی خود وجود تورم باشد.

۵-۲-۵- اصلاح ناترازی صندوق‌های بازنشستگی

در مورد صندوق‌های بازنشستگی نیز کلیه اقدامات اصلاحی پارامتریک و غیر پارامتریک برای حل ناترازی موجود باید در دستور کار قرار گیرد. در سال ۱۴۰۱ مجموع بار مالی ناشی از تکالیف ایجادکننده بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است و این رقم در سال ۱۴۰۲ افزایش خواهد یافت. این در حالی است که برای تامین این اعتبار صرفاً ۱۰ هزار میلیارد تومان در جدول ۷ ذیل اعتبارات وزارت رفاه در نظر گرفته شده و ۷۰ هزار میلیارد تومان دیگر مطابق مصوبه مجلس در جزء ۱ بند د تبصره ۱۹ به صورت تهاتر، واگذاری سهام و نفت خام یا تضمین اصل و سود اوراق مالی اسلامی مصوب شد. این درحالی است که سازمان تامین اجتماعی توانایی و امکانات تهاتر نفت خام را ندارد. لازم است برای بهره برداری از ظرفیت قانون بودجه و جلوگیری از ایجاد بار مالی برای شبکه بانکی حکم تبصره (۱۹) برای انتشار اوراق اجرایی شود.

۱. لازم به توجه است که منظور از قیمت‌گذاری در این قسمت آن قیمت‌گذاری است که منجر به ایجاد ناترازی و زیان انباشته در بنگاه‌های تولیدی گردد و الا به طور مثال استفاده از ابزار کنترل قیمتی برای بنگاه‌های انحصاری مادامی که منجر به ایجاد زیان نشود، می‌تواند اثرات مثبتی بر جای بگذارد. البته استفاده از ابزار کنترل قیمتی برای بنگاه‌های انحصاری نیز خود یکی از روش‌های مختلف نظارت و تنظیم‌گری بنگاه‌های انحصاری است اما لزوماً بهینه نیست.

۵-۲-۶- اقدامات ناظر به کاهش حجم نقدینگی موجود

از دیگر مجموعه اقدامات مهم برای هدم نقدینگی موجود و کاهش تورم، فروش اموال مازاد بانکها و وصول مطالبات غیرجاری است. بنابر گزارش‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی میزان اموال مازاد بانکهای دولتی و خصوصی شده حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود^۱ که می‌توان با استفاده از اختیارات هیئت مولدسازی دارایی‌ها واگذاری این اموال را سرعت بخشید. در مورد وصول مطالبات غیرجاری (به ویژه مطالبات کلان غیرجاری) نیز موارد زیر پیشنهاد می‌گردد:

- ۵-۲-۶-۱- تعریف سازوکاری برای تسریع در رسیدگی به پرونده‌های قضایی مربوط به وصول مطالبات کلان شبکه بانکی توسط قوه قضائیه
- ۵-۲-۶-۲- اصلاح یا نسخ ماده (۵۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر (ستاد تسهیل رفع موانع تولید) در خصوص امهال تسهیلات غیرجاری بدهکاران به شبکه بانکی
- ۵-۲-۶-۳- کاهش هزینه وصول مطالبات برای بانکها از طریق ایجاد امکان معرفی نماینده قانونی (به طور خاص بانکهای خصوصی و موضوع ماده ۳۲ قانون مدنی)

۵-۲-۷- تغییر لنگر اسمی

- تغییر لنگر اسمی برای مدیریت و کنترل تورم در کشور یک پروژه زمان‌بر و بلندمدتی است که با انجام اقدامات زیر می‌توان به آن نزدیک شد و مستلزم افزایش هر چه بیشتر اقتدار و اعتبار بانک مرکزی برای انتقال لنگر اسمی است :
- ۵-۲-۷-۱- اجرای واقعی نظام ارزی شناور مدیریت شده موضوع بند ت ماده ۲۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه
 - ۵-۲-۷-۲- افزایش شفافیت در تصمیمات و مصوبات بانک مرکزی و اجرای کامل ماده ۱۱ مصوبه مجلس در مورد طرح «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» با هدف تأثیر بر افکار عمومی
 - ۵-۲-۷-۳- انتشار مداوم آمار، تحلیل و پیش‌بینی‌های دقیق از مسیر متغیرهای کلان اقتصادی
 - ۵-۲-۷-۴- خودداری از بیان اظهارات با احتمال تحقق اندک با هدف مراقبت حداکثری از اعتبار بانک مرکزی

۶- جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی

هدف مقاله حاضر ارائه راهکارهای مهار تورم در اقتصاد کشور بود. در همین راستا ابتدا این سوال پاسخ داده شد که چرا تورم بد است و زبان رفاهی دارد. در پاسخ به عوامل مختلفی نظیر ناپهینگی ناشی از تغییر قیمت‌های نسبی، ایجاد ناطمینانی در اقتصاد، افزایش هزینه نگهداری پول، افزایش هزینه‌های تغییر کاتالوگ قیمت‌ها و مراجعه برای دریافت دارایی نقد اشاره شد. پس از بیان زبان‌های تورم در مورد عوامل ایجاد تورم در اقتصاد ایران مطالبی بیان شد که بر اساس آن مشخص شد عامل ایجاد تورم در بلندمدت و کوتاه مدت با یکدیگر متفاوت بوده

و در بلندمدت رشد نقدینگی مهم‌ترین عامل ایجاد تورم در کشورهاست. این موضوع با استفاده از داده‌های رشد نقدینگی و تورم برای همه کشورهایی که داده‌های آنها در دسترس بود نیز بررسی شد و مشخص گردید همبستگی بین رشد نقدینگی و تورم در بلندمدت تقریباً یک است. البته رشد نقدینگی خود معلول ناترازی‌های درآمد-هزینه در اقتصاد است که به صورت درونزا میزان نقدینگی را رشد می‌دهد. عامل اصلی ایجاد تورم در کوتاه‌مدت نیز تغییر انتظارات تورمی است که به طور تاریخی در کشور ما این انتظارات از بازار ارز اخذ می‌گردد. با توجه به مطالب فوق می‌توان راهکارهای کوتاه مدت و بلندمدت مهار تورم را بیان نمود. به طور خلاصه این راهکارها در دو حیطه کنترل رشد نقدینگی (اثر بلندمدت بر تورم) و مدیریت انتظارات تورمی (اثر کوتاه مدت بر تورم) جای می‌گیرد. برای کنترل رشد نقدینگی اقدامات ۱- ادامه سیاست حدگذاری ترازنامه و نظارت بر کیفیت توزیع تسهیلات، ۲- اصلاح نظام بانکی و گزیر بانکهای ناسالم، ۳- عدم استفاده از استراتژی قیمتگذاری برای مهار تورم، ۴- اصلاح ناترازی صندوق بازنشستگی، ۵- تغییر لنگر اسمی (ارز) و ۶- اقدامات ناظر به کاهش حجم نقدینگی موجود و برای مدیریت انتظارات تورمی: ۱- حداقل سازی نوسانات نرخ ارز حول نرخ ارز حقیقی، ۲- تقویت سیاست پولی بانک مرکزی و ۳- افزایش هزینه‌های سفته‌بازی توصیه می‌گردد.

منابع و مأخذ

- Alvarez, F., Beraja, M., Gonzalez-Rozada, M., & Neumeyer, P. A. (2019). From hyperinflation to stable prices: Argentina's evidence on menu cost models. *The Quarterly Journal of Economics*, 505-451 ,(1)134
- Amano, R. A., & van Norden, S. (1998a). Exchange rates and oil prices. *Review of International Economics*, 694-683 ,(4)6.
- Amano, R. A., & van Norden, S. (1998b). Oil prices and the rise and fall of the US real exchange rate. *Journal of International Money and Finance*, 316-299 ,(2)17.
- Beckmann, J., Czudaj, R. L., & Arora, V. (2020). The relationship between oil prices and exchange rates: Revisiting theory and evidence. *Energy Economics*, 62-1 ,88.
- Caves, R. E., Frankel, J. A., & Jones, R. W. (2007). *World Trade And Payments: An Introduction 10th Edition*. New York: Greg Tobin.
- Chen, S. S., & Chen, H. C. (2007). Oil prices and real exchange rates. *Energy Economics*, 404-390 ,(3)29.
- Coudert, V., & Mignon, V. (2016a). Reassessing the empirical relationship between the oil price and the dollar. *Energy Policy*, 157-147 ,95. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.05.002>
- Coudert, V., & Mignon, V. (2016b). Reassessing the empirical relationship between the oil price and the dollar. *Energy Policy*, 157-147 ,95. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.05.002>
- Friedman, M. (1977). Nobel lecture: inflation and unemployment. *Journal of political economy*, 472-451 ,(3)85
- Galí, J. (2015). *Monetary policy, inflation, and the business cycle: an introduction to the new Keynesian framework and its applications*.
- Grier, K. B., & Perry, M. J. (1998). On inflation and inflation uncertainty in the G7 countries. *Journal of International Money and Finance*, ,(4)17 .689-671
- Hasanov, F. J., Al Rasasi, M. H., Alsayaary, S. S., & Alfawzan, Z. (2022). Money demand under a fixed exchange rate regime: the case of Saudi Arabia. *Journal of Applied Economics*, 411-385 ,(1)25. <https://doi.org/10.1080>

15140326.2022.2039889/

Lucas, Jr, R. E. (2000). Inflation and welfare. *Econometrica*, 274-247 ,(2)68

Rogoff, K. S. (1996). The purchasing power parity puzzle. *Journal of Economic Literature*, 668-647 ,(2)34.

Taylor, J. B. (2019). Inflation targeting in high inflation emerging economies: Lessons about rules and instruments. *Journal of Applied Economics*, 116-103 ,(1)22.

Walsh, C. E. (2017). *Monetary theory and policy*. MIT press.



چکیده

مالیات بر درآمد منفی یکی از برنامه‌هایی است که در نظام مالیاتی برخی کشورها اجرا شده و هدف از آن پرداخت کمک‌های حمایتی به اقشار ضعیف جامعه بوده است. در این برنامه، خانوارها تحت نظام مالیات بر مجموع درآمد و باتوجه به میزان درآمدها در سه سطح: مالیات‌دهنده، سربه‌سر و یارانه بگیر، جای می‌گیرند؛ از این‌رو، نظام مالیاتی و حمایتی در مالیات بر درآمد منفی با یکدیگر مرتبط هستند و یارانه‌ها از مسیر مالیات پرداخت می‌شوند. در ایران به دلیل وجود منابع طبیعی و یارانه‌های قیمتی، نظام پرداخت یارانه با درآمدهای حاصل از اعمال سیاست‌های قیمتی، گره خورده و منابع مالیاتی در آن نقشی ندارند که این امر، آسیب‌هایی را به دنبال دارد. انحراف بودجه تبصره ۱۴ که نمود پرداخت‌های حمایتی حاصل از حذف یارانه‌های قیمتی است و هدررفت منابع آن، از جمله آسیب‌های این شیوه است. شکل‌دهی نظام مالیات بر درآمد منفی می‌تواند به قطع ارتباط سیاست‌های حمایتی از سیاست‌های قیمتی منجر شود و کارایی هر دو نظام مالیاتی و حمایتی را افزایش دهد. طبیعتاً دستیابی به چنین الگویی از نظام مالیاتی، نه تنها نیازمند الزاماتی ساختاری و نهادی است بلکه تغییرات پارادایمی در نوع نگاه تصمیم‌گیران، کارشناسان و عموم مردم به نظام مالیاتی را می‌طلبد.

واژگان کلیدی: تبصره ۱۴ بودجه سنواتی، قانون هدفمندی یارانه‌ها، سیاست‌های قیمتی، مالیات بر درآمد منفی

۱. دکتری فلسفه اقتصاد اسلامی - پژوهشگر اقتصادی (نویسنده مسئول)
پست الکترونیک: i.rafaee.p@gmail.com

۱- مقدمه

بررسی تاریخ اقتصادی ایران خصوصاً در دهه‌های اخیر نشان می‌دهد پرداخت یارانه به‌منظور حمایت از مصرف‌کننده از طریق پایین نگه داشتن قیمت تمام‌شده کالاهای خاص، همواره مورد توجه بوده است. اما چالش‌های این شیوه، سیاستمداران را در دوره‌های مختلف وادار کرده اقدام به تغییر رویه از یارانه‌های کالایی به سمت یارانه‌های نقدی کنند. این فرایند سبب گردیده نظام حمایتی و به‌طور خاص نظام پرداخت یارانه در ایران با افزایش قیمت‌ها گره بخورد و منبع تأمین مالی یارانه‌های نقدی، حذف یارانه قیمتی باشد. در حالی که تجربیات متعدد بین‌المللی مربوط به کشورهایی که از منابع نفتی استفاده نمی‌کنند، نشان می‌دهد یارانه‌های حمایتی نیز از منبع مالیات‌ها تأمین مالی می‌شوند. این نوع تأمین مالی نظام حمایتی قادر خواهد بود با نظام مالیاتی تجمیع شود و بانک اطلاعات داده هر دو نظام را واحد کند.

در مقاله حاضر به‌منظور تبیین این ایده جهت استفاده در نظام مالیاتی و حمایتی ایران، به روش تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و بهره‌گیری از نظر کارشناسان از طریق مصاحبه حضوری، ابتدا تاریخچه پرداخت یارانه در کشور مطرح می‌گردد و بعد از آن به بررسی تبصره ۱۴ قانون بودجه سنواری پرداخته می‌شود از این جهت که زادگاه این تبصره، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها می‌باشد. سپس مالیات بر درآمد منفی، رویکردهای بدیل و الزامات آن برای اقتصاد ایران بیان می‌شوند.

۲- پیشینه

مطالعات متعددی پیرامون موضوع مطرح شده در این مقاله صورت گرفته که به‌طور مجزا به برخی از آن‌ها اشاره می‌گردد.

برخی از این مطالعات در خصوص طرح هدفمندی یارانه‌ها بوده و به مبنای، اثرات و پیامدهای آن اشاره داشته‌اند. در این میان می‌توان به کتاب مبنای طرح تحولات اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها اشاره کرد که در سال ۱۳۹۱ توسط فرزین و همکاران نگاشته شده است. در این کتاب در بخش اصلاح نظام یارانه‌ها، پرداخت همگانی یارانه زمینه‌ساز هدررفت منابع مالی کشور دانسته شده است.

فرزین و دیگران (۱۳۹۲) در مقاله هدفمند کردن یارانه‌ها: تبیین رویکردها، آثار و نتایج اجرایی نیز عنوان داشته‌اند اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، تجربه اجرایی موفق‌تری را در سطح ملی و بین‌المللی برای کشور رقم زده که برآمده از دو دلیل است. یکم، همراهی و همکاری مردم و فعالان اقتصادی و دوم، مدیریت مناسب و بهینه اجرای قانون توسط دولت تا جایی که مجامع بین‌المللی، ضمن اذعان به موفقیت طرح، آن را الگویی مناسب برای سایر کشورها نیز معرفی کرده‌اند.

عیسی‌وند و توخیدفام (۱۳۹۴) نیز به این نتیجه دست یافتند که طرح هدفمندی یارانه‌ها در فاز اول با شکست مواجه شده و موجب ورود خانوارهای بیشتری به زیر خط فقر شده است. این دو در مقاله خود به بررسی علل شکست سیاست هدفمندی یارانه‌ها در ایران پرداخته‌اند. همچنین جلالی (۱۳۹۷) طی پژوهشی به این نتیجه دست یافته که سیاست هدفمندی

یارانه‌ها در سال‌های اولیه اجرا موجب کاهش فقر شده، اما این اثربخشی در طی زمان از بین رفته است.

شریف‌زاده و بهرمن (۱۳۹۹) معتقدند اعطای درآمد پایه همگانی به عنوان اعتبار مالیاتی برگشت‌پذیر در چارچوب نظام مالیات بر مجموع درآمد، هزینه کمی دارد، از سایر مدل‌های متعارف تضمین حداقل درآمد قابلیت اجرایی بیشتری دارد و با موازین اقتصاد اسلامی نیز انطباق دارد. برخی دیگر از مطالعات پیشینی را باید پیرامون موضوع مالیات بر درآمد منفی جستجو کرد. در این خصوص در منابع فارسی اثرات معدودی ملاحظه گردید اما منابع متعدد لاتین به معرفی و ارزیابی این نظام مالیاتی پیوندخورده با نظام حمایتی پرداخته‌اند.

کتاب مصباحی مقدم و میسمی (۱۳۹۴) با عنوان بیت‌المال در اقتصاد و مالیه اسلامی: دلالت‌هایی برای اصلاح نظام مالیات و یارانه در کشور به بیان مشروعیت و عدم وجوب پرداخت یارانه به همه افراد جامعه پرداخته است که مبنایی برای حذف یارانه خانوارهای بالاتر از خط درآمد سربه‌سر در نظام مالیات بر درآمد منفی قرار می‌گیرد.

خداداد کاشی و دیگران (۱۴۰۱) نحوه رفع فقر و نابرابری از طریق نظام مالیات بر درآمد منفی را بررسی کرده‌اند و به این نتیجه دست یافته‌اند که طرح اعمال مالیات بر درآمد منفی با نرخ ۵۰٪ باعث کاهش فقر و نابرابری تقریباً به همین میزان خواهد شد.

اتکینسون^۱ (۱۹۹۵) در کتاب اقتصاد بخش عمومی در عمل: طرح پیشنهادی درآمد پایه/ مالیات تک‌نرخ، پیشنهاد مالیات تک‌نرخ، همراه با پرداخت درآمد پایه و حذف سایر مالیات‌ها و مزایای تأمین اجتماعی را مطرح می‌کند.

فیتزپتریک^۲ (۱۹۹۹) در کتاب آزادی و امنیت به مقایسه ایده درآمد پایه همگانی و ایده مالیات بر درآمد منفی در رویکردهای مختلف می‌پردازد و اجمالاً به برتری این ایده در برخی رویکردها اذعان می‌نماید.

کپتو^۳ (۲۰۱۲) در کتاب تضمین درآمد پایه و علم سیاست: تجارب بین‌المللی و چشم‌انداز آینده تضمین درآمد، تجارب کشورهای جهان در مواجهه با درآمد پایه همگانی را بیان می‌کند. کشورهای فنلاند، آلمان، ایرلند، هلند، اسپانیا، ایران و...، هر یک فصلی از این کتاب را به خود اختصاص داده‌اند. در فصل آخر این کتاب طرح هدفمندی یارانه‌ها در ایران که به تعبیر نویسنده، گذار از یارانه قیمتی به یارانه نقدی است، تحلیل و بررسی شده است.

بر اساس این، در مقاله حاضر به مالیات بر درآمد منفی از منظر بهبود تأمین منابع نظام پرداخت یارانه و جداکردن آن از اعمال سیاست‌های قیمتی و در نتیجه حذف تبصره ۱۴ از بودجه‌ریزی کشور پرداخته شده که موضوع بدیعی است.

1. Atkinson
2. Fitzpatrick
3. Caputo

۳- بررسی تاریخی نظام پرداخت یارانه

پرداخت یارانه در ایران از سال ۱۳۱۱ آغاز گردید. در این سال دولت با تصویب قانون تشکیل سیلو اقدام به خرید و ذخیره‌سازی گندم نمود. در سال ۱۳۱۵ با خرید مازاد گندم به قیمت تضمینی و در ادامه با تثبیت قیمت نان، حمایت از مصرف‌کنندگان شروع شد و این طرح را می‌توان نقطه آغازین پرداخت یارانه‌ها در اقتصاد ایران دانست (فرزین و دیگران، ۱۳۹۱، صص ۱۵۶-۱۵۵).

در جمهوری اسلامی اولین تحول مهم یارانه‌ای، در اوایل انقلاب، در دولت شهید رجایی رقم خورد و هر لیتر بنزین از ۱ تومان به ۳ تومان افزایش قیمت یافت که هدف از آن، توزیع عادلانه یارانه سوخت اعلام شد تا مردم محروم هم از یارانه بنزین استفاده کنند. با شروع جنگ تحمیلی نظام قیمت‌گذاری کالاها به مرحله اجرا گذاشته شد و طرح سهمیه‌بندی کالاهای اساسی و پرداخت یارانه‌ها با هدف مهار شتاب تورم و تثبیت قیمت‌ها شروع شد.

در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، این نظام ادامه یافت تا جایی که در اواخر برنامه اول توسعه مقدار یارانه‌ها به اوج خود رسید. گرایش به سیاست‌های تعدیل اقتصادی در اوایل دهه ۷۰ منجر به مطرح شدن مباحث مربوط به حذف یارانه‌ها شد. به همین دلیل در برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) سهم یارانه‌ها از بودجه عمومی کشور روند کاهنده‌ای به خود گرفت.

در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) شروع بحث هدفمندکردن یارانه‌ها شکل گرفت که به دلیل مشکلاتی مثل عدم شناسایی اقشار آسیب‌پذیر و عدم وجود آمار درآمدی دهک‌های مختلف اجرا نشد.

در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) نیز به دلایلی مشابه، بحث هدفمندکردن یارانه‌ها اجرا نشد. لکن تصویب قانون هدفمندکردن یارانه‌ها و تأسیس سازمان هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۸ بستر ایجاد نظام جدید یارانه‌ای در ایران را فراهم کرد (سایت سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها).

طبق تبصره ۱ ماده ۱۲ قانون هدفمندکردن یارانه‌ها دولت مکلف شد اعتبارات منابع و مصارف این قانون را در چهار ردیف مستقل در لایحه بودجه سنواتی درج کند و این تبصره را می‌توان خاستگاه ورود هدفمندسازی یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی دانست. چنانکه بند ب ماده ۳۹ قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵) دولت را مکلف کرد به منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمندکردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند که منشأ ورود جدول هدفمندی یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی است.

بدین ترتیب بند مربوط به قانون هدفمندی از سال ۱۳۹۰ در بند ۴۶ قانون بودجه سنواتی و سپس در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب در بندهای ۴۴ و ۸۰ جای گرفت. در سال ۱۳۹۳ و با تغییر شکل سند بودجه موضوع هدفمندی در تبصره ۲۱ و در سال ۱۳۹۴ در تبصره ۲۰ مورد اشاره

قرار گرفت. از آن پس و طی سال‌های ۱۳۹۵ تا کنون تبصره ۱۴ و جدول آن، قانون هدفمندی یارانه‌ها را منعکس می‌کند که به همین نام مشهور گردیده است.

۴- آسیب‌شناسی تبصره ۱۴

آسیب‌هایی در تبصره ۱۴ چه از حیث مبنایی و چه از حیث ساختاری قابل مشاهده است که کارایی و شفافیت نظام مالی را با مشکل مواجه می‌سازد. از حیث مبنایی، ابتناء پرداخت‌های یارانه‌ای به سیاست‌های قیمتی، کارایی نظام حمایتی را کاهش داده و از حیث ساختاری عدم شفافیت تبصره ۱۴ منجر به فراهم کردن بستری برای فساد در نظام مالی کشور گشته است. ضمن اینکه جدول تبصره ۱۴ و خود سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نیز با انحرافات همراه هستند. در ادامه به توضیح هر یک از این موارد خواهیم پرداخت.

۱-۴- بررسی مبنایی

مبنای پرداخت‌های یارانه‌ای در تبصره ۱۴ بودجه سنواتی، تغییر رویکرد از یارانه‌های قیمتی به یارانه‌های نقدی به حساب می‌آید (کپتو، ۲۰۱۲، صص ۳۰۰-۲۸۵). در واقع سیاستگذار با این تصمیم، یارانه‌هایی را که برای پایین نگه داشتن قیمت کالاها در نظر گرفته بود، حذف می‌کند و به جای آن مبلغی را به صورت نقدی یا غیر نقدی به مصرف کنندگان نهایی می‌پردازد. این نوع سیاست‌های حمایتی که در تبصره ۱۴ نمایان می‌شود، به گونه‌ای است که منبع تأمین مالی آن افزایش قیمت‌ها در نظر گرفته شده؛ پس می‌توان عنوان کرد با سیاست‌های قیمتی پیوند خورده در حالی که می‌توان آن‌ها را با سیاست‌های مالیاتی و منابع حاصل از مالیات‌ها مرتبط ساخت؛ به این نحو که منابع حاصل از اجرای سیاست‌های قیمتی به عنوان منابع جدید در اختیار دولت قرار گیرد و ارتباط مستقیم آن با پرداخت یارانه‌ها قطع شود، در عین حال دولت از محل منابع درآمدی خود که مالیات‌ها هم جزوی از آن است، سیاست‌های حمایتی خود را به اجرا گذارد و یارانه‌های نقدی پرداخت کند.

این روش تأمین مالی ارتباط میان پرداخت یارانه‌های حمایتی با افزایش قیمت‌ها را از بین می‌برد و بستری را فراهم می‌سازد تا در سایه آن بتوان به نظام یکپارچه مالیاتی حمایتی دست یافت. در نظام یکپارچه مالیاتی حمایتی، ارتباط تأمین مالی منابع حوزه حمایتی با افزایش قیمت‌ها قطع می‌گردد و این ارتباط در حوزه مالیاتی شکل می‌گیرد. این امر به هیچ وجه جلوی اجرای سیاست‌های قیمتی دولت را در صورت نیاز نمی‌گیرد بلکه اگر منابعی از این طریق حاصل شد وارد منابع بودجه عمومی می‌گردد و طبق اولویت برنامه‌های بودجه در کنار سایر مصارف، هزینه می‌شود.

۲-۴- انحرافات بودجه در سایه (تبصره ۱۴)

ارقام دریافت و پرداختی‌های تبصره ۱۴ به اندازه‌ای بزرگ است که این تبصره را می‌توان یک صندوق فرابودجه‌ای دانست و از آن به بودجه در سایه یاد کرد. با این حال، این تبصره و جدول

آن یکی از منافذ انحراف در بودجه کشور به حساب می‌آید که رانتهای عظیمی را برای عده خاصی ایجاد کرده است.

انحراف این محل از زوایای مختلفی قابل پیگیری است. هم در بخش سهم ۵۰ درصدی یارانه‌های پرداختی به مردم و هم در سهم ۳۰ درصدی اشتغال و مهم‌تر از هر دوی آن‌ها مربوط به سهم ۲۰ درصدی دولت می‌باشد.

در بخش اول، معیار خانوارهایی که یارانه دریافت می‌کنند اصلاً مشخص نیست، چه بسا افرادی با درآمد بالا و به سبب بهره‌مندی از رابطه و رانت ویژه، مشمول دریافت یارانه به حساب می‌آیند و در کنار آن افرادی بدون درآمد کافی از دریافت یارانه محروم هستند.

در بخش دوم که سهم تولید است به طور کلی دچار انحراف شده و سهم این بخش به درستی پرداخت نشده است. در قانون بودجه ۱۴۰۲ جمع مبلغ حمایت از تولید در بخش انرژی در تبصره ۱۴، معادل ۲۸۰،۰۰۰ میلیارد ریال است که با توجه به مبلغ کل دریافتی‌های تبصره ۱۴ (رقم ۶،۵۹۸،۴۲۰ میلیارد ریال) حدود ۴/۲۴ درصد می‌شود.

در بخش سوم که سهم دولت از یارانه‌ها می‌باشد، از طرفی با پرداخت‌های بدون ضابطه به دستگاه‌های مختلف مواجه هستیم تا جایی که توزیع اعتبارات بین دستگاه‌ها صرفاً با چانه زنی و داشتن رابطه همراه است. از طرف دیگر چالش شفاف نبودن پرداخت‌ها و به دنبال آن عدم پاسخگویی مسئولان مربوطه در این بین دیده می‌شود. این امر تا آنجا پیش رفته که دستگاه‌ها منابع دریافتی از ردیف یارانه‌ها را جزو منابع خارج از شمول و در ردیف سایر منابع به حساب می‌آورند که امکان رصد در هیچ صورت‌حسابی را ندارد و زمینه رسیدگی را از بین می‌برد.

۳-۴- بررسی جدول تبصره ۱۴ (تعداد ردیف‌ها و سهم یارانه نقدی)

مشکل دیگری که در تبصره ۱۴ می‌توان از آن نام برد، بالا رفتن حجم ردیف‌ها و تعداد دستگاه‌هایی است که از این منبع استفاده می‌کنند. از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰، تعداد ردیف‌های مصارف جدول ۱۴ از ۸ ردیف به ۴۳ ردیف افزایش پیدا کرد. اگرچه طی سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ این روند متوقف شد و در سال ۱۴۰۲ به ۱۶ ردیف کاهش یافت.

این در حالی است که چنانچه در جدول ۱ مشاهده می‌شود، سهم یارانه از حدود ۷۰ درصد در سال ۱۳۹۶ به حدود ۱۲ درصد در سال ۱۴۰۱ کاهش پیدا کرده و بقیه منابع در سایر ردیف‌ها هزینه شده است.

جدول ۱

۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	مبالغ به میلیارد ریال
۶,۵۹۸,۴۲۰	۶,۳۶۴,۹۴۰	۳,۳۴۵,۰۰۰	۲,۵۰۷,۲۶۰	۱,۴۰۷,۴۰۴	۹۸۸,۳۴۰	۴۸۰,۰۰۰	کل منابع جدول ۱۴
۱۶	۳۳	۴۳	۳۱	۲۲	۱۱+۴	۸	تعداد ردیف‌های مصارف
۳,۱۵۰,۰۰۰	۷۳۸,۰۰۰		۴۲۸,۰۰۰	۴۲۸,۰۰۰	۴۱۱,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰	یارانه نقدی و غیرنقدی
		۷۳۸,۰۰۰	۷۳۸,۰۰۰	۳۱۰,۰۰۰	-	-	طرح حمایت معیشتی
۴۷/۷۳	۱۱/۵۹	۲۲/۰۶	۲۹/۴۳	۲۹/۲۰	۳۰/۳۵	۶۹/۷۹	سهم از کل منابع (درصد)

شایان توجه است که برخی از این منابع که در سایر ردیف‌ها هزینه شده‌اند به دستگاه‌هایی پرداخت می‌گردید که خودشان در بودجه سنواتی، ردیف بودجه داشتند. در این صورت پرداخت در ردیف‌های متعدد، یک بار از ردیف بودجه و یک بار از ردیف یارانه (تبصره ۱۴)، صرفاً باعث دشواری کار حسابرسی می‌گردید؛ چراکه دستگاه‌ها قادر هستند اسناد هزینه‌ای خود را یک بار برای حسابرسی اعتبار دریافتی از بودجه تسویه کنند و بار دیگر با توجه به گستردگی و حجم حسابرسی‌ها، همان اسناد را برای تسویه اعتبار دریافتی از محل تبصره ۱۴ ارائه کنند.

به عنوان نمونه در تبصره ۱۴ قانون بودجه ۱۴۰۲ مبلغی معادل ۲۸۰,۰۰۰ میلیارد ریال به پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) اختصاص داده شده در حالی که در ردیف ۱۲۹۶۰۰ جدول شماره ۷ (اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ذیل دستگاه سیاستگذار) همین قانون هم مبلغی به این کمیته تعلق گرفته که مبلغ موردنظر می‌تواند به این ردیف‌ها اضافه شود.

۵- ایجاد ارتباط نظام حمایتی با نظام مالیاتی (رویکرد مالیات بر درآمد منفی)

به دلیل وجود یارانه‌های قیمتی از دیرباز، استفاده از سیاست‌های قیمتی به معنای حذف یارانه‌های قیمتی و جایگزینی آن با یارانه‌های نقدی، امری متداول در سیاست‌گذاری‌های چندین سال گذشته بوده است.

چنانکه در بررسی مبنایی تبصره ۱۴ گذشت، منابع نظام پرداخت یارانه در این تبصره از محل افزایش قیمت‌ها تأمین می‌شود و ارتباطی با نظام مالیاتی ندارد که با آسیب‌هایی همراه بود. در راستای تحقق ارتباط میان نظام پرداخت یارانه و نظام مالیاتی و به منظور حذف تبصره ۱۴ از

بودجه‌های سنواتی، رویکردهای مختلفی در ادبیات مالیاتی جهانی وجود دارد که با تمرکز بر رویکرد مالیات بر درآمد منفی، به آن‌ها اشاره می‌گردد.

۱-۵- مالیات بر درآمد منفی^۱

پس از جنگ جهانی دوم دولت‌های رفاه در اروپا بر سر کار آمدند. مشخصه دولت‌های رفاه آن بود که در عین توجه به بازار آزاد از برنامه‌های توزیع ثروت نیز غافل نمی‌شدند. در همین دوران برنامه‌های متنوع کمک‌های دولتی به افراد کم‌بضاعت به اجرا درآمد. یکی از روش‌های نسبتاً مطرح که در آن پرداخت‌های مستقیم به خانوارهای کم‌درآمد مطرح می‌شود، مالیات منفی بر درآمد است که در قرن بیستم به صورت محدود مورد استفاده قرار گرفت. میلتنون فریدمن به عنوان چهره مشهور مدافع این مالیات شناخته می‌شود. او در فصل دوازدهم کتاب «سرمایه‌داری و آزادی» که در سال ۱۹۶۲ نوشت به تشریح این موضوع می‌پردازد که چنانچه درآمد فرد به سطح مشخصی نرسد، دولت درصدی از اختلاف درآمد فعلی و آن سطح مشخص را پرداخت می‌کند؛ یعنی خانوارهای پردرآمد باید به دولت مالیات پرداخت کنند و خانوارهای کم‌درآمد «مالیات منفی» پرداخت می‌کنند یا به بیانی ساده، یارانه دریافت می‌کنند.

فریدمن (۲۰۰۹، صص ۱۹۴-۱۹۱) تأکید کرد که کمک‌های پولی به فقیرترین افراد باید اولاً مانع از کارکرد بازار (مانند حداقل دستمزدها) نشود؛ ثانیاً بار اداری مداخله دولت را کاهش دهد و هزینه‌های آن به طور شفاف مشخص باشد؛ ثالثاً انگیزه‌های کاری حفظ شود.

در طرح فریدمن تنها شرط دریافت کمک، درآمد پایین است. در واقع مالیات بر درآمد منفی به فقرا پرداخت می‌شود فقط به این دلیل که آن‌ها فقیر هستند، نه به دلایلی چون پیری، ناتوانی، بیکاری یا مستأجر بودن. این عوامل اگرچه بدون شک با فقر مرتبط هستند، اما در طرح فریدمن به این ارتباط توجهی نمی‌شود.

او معتقد بود مالیات بر درآمد منفی از همه لحاظ برتری خود را نسبت به طرح‌های سابق که در حال اجرا بود، نشان داده است. در ادامه مزایا و معایب این رویکرد بررسی می‌گردند.

۱-۵-۱- مزایا

هدف از این برنامه به طور خاص، پرداختن به مشکل فقر است و براساس آن مفیدترین نوع کمک، یعنی کمک نقدی به هر فرد داده می‌شود. این برنامه از بودجه عمومی بر درآمد فقرا اضافه می‌کند و آن را تا رسیدن به سطح خاصی تکمیل می‌کند و اینگونه نیست که یارانه‌ها را بدون هدف در میان همه افراد جامعه توزیع کند به این امید که بخشی از آن به فقرا برسد. این روش از بروز مشکلاتی همچون کسری بودجه ناشی از نظام پرداخت یارانه جلوگیری می‌کند و نگرانی دولت در تأمین منابع یارانه را از بین می‌برد (خداداد کاشی و دیگران، ۱۴۰۱، ص ۱۶) چراکه در این روش، منابع مالیاتی به جای اجرای سیاست‌های قیمتی به عنوان منبع پرداخت یارانه جایگزین می‌شود.

مزایایی چون همسویی نظام‌مند مالیات‌ها و یارانه‌ها، تأثیرات مثبت بر بازار کار، شفافیت نظام حمایتی و تأثیر بر فقر و نابرابری را می‌توان برای طرح مالیات بر درآمد منفی عنوان کرد؛ البته اثرات سودمند این نظام، به سه عامل بستگی دارد: ۱. حداقل درآمدی که در این طرح به عنوان درآمد پایه تعیین می‌شود؛ ۲. نرخ‌ی که با آن مالیات منفی پرداخت می‌شود؛ و ۳. سطح منابع مالیاتی مورد نیاز برای تأمین مالی طرح (فیتزپتریک، ۱۹۹۹، ص ۹۰).

الف- همسویی نظام‌مند مالیات و یارانه

اولین مزیت این نظام آن است که نظام‌های مالیاتی و بازتوزیعی نوعی همسویی نظام‌مند با یکدیگر پیدا می‌کنند؛ موضوعی که مدنظر کارشناسان در مورد لزوم انجام این کار در کل طیف رفاه مالی و دولتی قرار گرفته است و منجر به حذف دریافت و پرداخت متقابل دولت و خانوارها در خصوص مالیات و یارانه می‌شود.

این امر سبب می‌گردد کسانی که استحقاق دریافت یارانه دارند و کسانی که ملزم به پرداخت‌های مالیاتی می‌شوند، بر اساس یک مقیاس واحد رتبه‌بندی شوند و بسته به اینکه درآمدشان نسبت به سطح درآمد تعیین شده کجا باشد، به مالیات‌دهنده (مالیات مثبت) یا یارانه گیرنده (مالیات منفی) تبدیل می‌شوند.

ب- تأثیر بر بازار کار

مالیات بر درآمد منفی می‌تواند عملکرد بازار کار را بهبود بخشد، زیرا امکان کاهش قابل توجه حداقل دستمزد را فراهم می‌کند. این امر کارفرمایان را قادر می‌سازد تا برای کارگرانی که بهره‌وری پایینی دارند، مشاغل نیازمند بهره‌وری کم تعریف کنند که منجر به کاهش بیکاری در میان این نوع کارگران می‌شود (نوت‌بوم^۱، ۱۹۸۷). در واقع وقتی حداقل دستمزدها بالا باشد، کارفرمایان نسبت به استخدام افرادی که به دلایل متعدد توان بهره‌وری معمول را ندارند، رغبتی نشان نمی‌دهند؛ اما با طرح مالیات بر درآمد منفی، از آنجاکه این طرح به همه افرادی که پایین‌تر از خط درآمد سربه‌سر زندگی می‌کنند، مبلغی را به عنوان مالیات منفی اختصاص می‌دهد، دیگر برای تأمین معاش کارگران، نیازی به تعیین حداقل دستمزد نخواهد بود و سطح اشتغال را در افراد با بهره‌وری پایین، بالا می‌برد.

اثر دیگر کاهش کف دستمزد ناخالص، تأثیر مثبت آن بر قیمت محصولات خواهد بود. هنگامی که مالیات بر درآمد منفی اجرایی شود، می‌تواند هزینه‌های نیروی کار را کاهش دهد پس می‌توان انتظار داشت که قیمت‌ها به‌ویژه در شرکت‌هایی که بیشتر متکی بر کارگر هستند، کاهش یابد.

علاوه بر این، مالیات بر درآمد منفی ممکن است سطح اشتغال را علاوه بر افراد با بهره‌وری کم در افراد بیشتری گسترش دهد و مشکل بیکاری کاهش پیدا کند؛ زیرا با توجه به دریافت یارانه بدون نیاز به اشتغال دائم، نیاز مالی افراد برای کار تمام وقت کاهش می‌یابد و

این فرصت را برای اشتغال سایرین در طول هفته فراهم می‌کند در نتیجه از تعداد افراد بیکار در طول هفته کاسته می‌شود. یعنی به‌جای آنکه یک فرصت شغلی به صورت تمام‌وقت در اختیار یک نفر قرار بگیرد، دو یا چند نفر به صورت پاره‌وقت می‌توانند از آن استفاده کنند و کاهش درآمد هر کدام از این منظر، از طریق پرداخت مالیات بر درآمد منفی جبران می‌شود. همچنین با وجود مالیات بر درآمد منفی، تعداد مشاغل کوچک نیز ممکن است افزایش یابد، زیرا کارفرمایان بالقوه و خانواده‌های آن‌ها از داشتن درآمد در اوائل کسب و کار که نامطمئن‌ترین دوره کسب و کار است، اطمینان حاصل می‌کنند (نوت‌بوم، ۱۹۸۷) و این سبب می‌گردد تشویق شوند تا وارد تجارت شوند؛ چون حتی اگر در ابتدا نتوانستند سود مناسبی به دست آورند، از بابت یارانه‌ای که دریافت خواهند کرد مایحتاج خود را تأمین می‌کنند.

ج- تأثیر بر فقر و نابرابری

یکی از سیاست‌های اصلی که دولت می‌تواند در جهت کاهش فقر و نابرابری دنبال کند طرح مالیات منفی بر درآمد است.

طبق مطالعه‌ای با استفاده از داده‌های هزینه درآمد مخارج خانوار، تأثیر اعمال سیاست مالیات بر درآمد منفی بر فقر و نابرابری به صورت تجربی در ایران مورد بررسی قرار گرفته است. در اثر وضع مالیات بر درآمد منفی مسلماً میزان درآمد قابل تصرف افراد تغییر می‌کند. وضع مالیات بر درآمد منفی، بر ضریب جینی نیز تأثیر گذار است.

طبق نتایج این مطالعه اعمال مالیات منفی بر درآمد، به اندازه ۵۰ درصد شکاف فقر، باعث می‌شود میزان فقر به اندازه ۵۵ درصد کاهش یابد. همچنین این سیاست باعث کاهش ضریب جینی به اندازه ۵۵ درصد خواهد شد. از طرفی میانگین درآمد کل جامعه به میزان ۳۴٪ درصد افزایش می‌یابد که نشان دهنده آن است که میزان مالیاتی که از ثروتمندان گرفته می‌شود بیشتر از یارانه‌ای است که به فقرا داده می‌شود. طبق محاسبات صورت گرفته مشخص است که اعمال سیاست مالیات بر درآمد منفی باعث کاهش نابرابری و از طرفی کاهش فقر می‌شود (خداداد کاشی و دیگران، ۱۴۰۱).

۲-۱-۵- معایب

با این حال، معایب متعددی نیز برای مالیات بر درآمد منفی قابل تصور است. تأخیر زمانی استحقاق یارانه و پرداخت آن، از بین بردن انگیزه کار، نگرانی‌های سیاسی و نتایج آزمایشگاهی از جمله نواقصی است که برای طرح مالیات بر درآمد منفی می‌توان ذکر کرد.

الف- تأخیر زمانی

وجود فاصله زمانی اجتناب‌ناپذیر بین محاسبه استحقاق مالیات بر درآمد منفی و پرداخت واقعی آن، کارایی این نظام مالیاتی را کاهش می‌دهد و مشکل فقر را حل نخواهد کرد. حتی اگر تصور کنیم یک جامعه پیشرفته مبتنی بر خدمات الکترونیک وجود دارد که ارزیابی مالیات میلیون‌ها

مؤدی را به سرعت ماهانه انجام می‌دهد، اگر فردی بالقوه شرایط دریافت مالیات بر درآمد منفی را داشته باشد و بخواهد آن را دریافت کند باید تا پایان ماه منتظر بماند تا اظهارنامه مالیاتی خود را تکمیل کند و سپس مبلغی دریافت نماید که این مبلغ برای ماه گذشته او فایده‌ای نخواهد بخشید.

مثلاً فردی را تصور کنید که در طول یک ماه اصلاً درآمدی نداشته باشد یا توانسته باشد مبلغ کمی از یک کار معمولی به دست آورده باشد. این واقعیت که او در انتهای ماه واجد شرایط دریافت مالیات بر درآمد منفی شناسایی خواهد شد و مبلغی را دریافت خواهد کرد، برای ماه گذشته که اصلاً پولی نداشت یا به مقدار کفاف زندگیش نداشت، فایده‌ای نخواهد کرد. در مثالی دیگر کارگری با دستمزد کم را تصور کنید که به دلیل بالابودن هزینه‌هایش، استحقاق دریافت مالیات بر درآمد منفی داشته و آن را به عنوان مکمل درآمدش دریافت می‌کرده، به طور ناگهانی اخراج می‌شود و به همین دلیل فوراً به مالیات بر درآمد منفی بیشتری نسبت به آنچه دریافت می‌کرده، نیاز دارد. در این صورت اگرچه وی به عنوان مستحق دریافت شناسایی شده بود و این مالیات را دریافت می‌کرد لکن نسبت به درآمدی که از دست داده و تأمین مخارجش را با مشکل مواجه کرده، باید منتظر گذر زمان بماند تا مبلغ دریافتی‌اش اصلاح شود. بنابراین، نظام مالیات بر درآمد منفی نمی‌تواند این اطمینان خاطر را برای افراد جامعه فراهم کند که در صورت نیاز، در زمان مناسبی به آن دست خواهند یافت تا رفاه خود را تأمین کنند؛ در حالی که برنامه رفاهی باید بتواند این امنیت را برای افراد جامعه خصوصاً کسانی که در معرض خطر هستند فراهم سازد (فیتزپتریک، ۱۹۹۹، صص ۹۸-۹۶).

در این خصوص تقویت بازارهای اعتباری و تسهیل استفاده از آن، می‌تواند این عیب را بپوشاند؛ چراکه اگر فرد اطمینان داشته باشد در آینده یارانه‌اش متناسب با شرایط جدید، افزایش پیدا خواهد کرد، با دریافت تسهیلات می‌تواند فاصله زمانی مخارج و دریافت میزان یارانه جدید را مدیریت کند تا پس از دریافت یارانه آن را تسویه کند.

ب- انگیزه سوزی

یک نگرانی عمده در مورد اعمال سیاست مالیات بر درآمد منفی این است که در صورتی که نرخ مالیات بر درآمد منفی صددرصد یا بالا باشد، باعث کاهش انگیزه کار کردن فقرا می‌شود. افراد خانوار با وجود مالیات بر درآمد منفی، ممکن است عرضه نیروی کار خود را کاهش دهند تا از این طریق، شرایط بهره‌مند شدن از مزایا و منافع برنامه را کسب کنند. این امر از آنجا ناشی می‌شود که کاهش درآمد در اثر کمتر کار کردن با افزایش مالیات منفی فرد جبران خواهد شد که این موضوع انگیزه کار را از بین می‌برد. کار کمتر و دریافت یارانه بیشتر، افزایش بودجه مدنظر برای پرداخت یارانه از طرف دولت را نیز به دنبال خواهد داشت. یعنی از بین رفتن انگیزه کار توسط کارگران، منجر به تحمیل هزینه مزاد جهت پرداخت‌های حمایتی بر دوش دولت خواهد شد.

همچنین مالیات بر درآمد منفی باعث می‌شود تلاش برای جستجوی کار توسط بیکاران

کاهش یابد. بنابراین این نظام می‌تواند خطر خالی ماندن بخش قابل توجهی از مشاغل کم درآمد و غیرجذاب را به دنبال داشته باشد (دی‌جگر^۱ و دیگران، ۱۹۹۶).

درواقع مالیات بر درآمد منفی را باید نوعی یارانه دانست که نصیب افراد تنبل می‌شود و انگیزه آنان را برای کمک به خود به شدت تضعیف می‌کند. این برنامه به جای کمک به فقرا، به تولید افراد فقیر و یک طبقه دائمی از مردم فقیر که با رفاه بادآورده زندگی می‌کنند، کمک می‌کند.

لذا باید در تعیین نرخ مالیات منفی بر درآمد دقت زیادی صورت گیرد. با جایگزین کردن نرخ مالیات به صورت درصدی از اختلاف درآمد و سطح معافیت مالیاتی، به جای نرخ صددرصد، مالیات بر درآمد منفی به افراد بی‌بضاعت انگیزه بیشتری می‌دهد تا با فعالیت خود به درآمد خود اضافه کنند. همچنین مالیات بر درآمد منفی مشروط نیز می‌تواند از جمله راهکارهایی باشد که مانع کاهش انگیزه افراد شود.

ج- نگرانی‌های سیاسی

نگرانی‌های سیاسی را می‌توان جزو یکی از موانع حرکت به سمت مالیات بر درآمد منفی دانست؛ چراکه این نوع مالیات، نظامی را برقرار می‌کند که بر اساس آن بر عده‌ای مالیات وضع می‌شود تا به عده‌ای دیگر یارانه تعلق گیرد. از این رو همواره این خطر وجود دارد که نظام مالیاتی مذکور به جای اینکه وضعی را به وجود آورد که در آن عده‌ای با رغبت، دادن مالیات را بپذیرند تا به یک قشری یاری رسانند، باعث آن شود که آن عده از قدرت خود استفاده کنند و مالیات را به گونه‌ای ببندند که قشر فقرا را از منافع آن بی‌بهره کنند. مثلاً وقتی یک سطح مشخصی از درآمد برای پرداخت یارانه در نظر گرفته می‌شود، ممکن است فشار سیاسی برای درآمدهای بالاتر از آن نیز به وجود آید تا خط درآمد سربه‌سر، بالا و بالاتر رود و این عده صاحب نفوذ نیز زیر آن خط قرار گیرند تا به جای پرداخت مالیات، یارانه دریافت کنند و افرادی که واقعاً مستحق این کمک‌ها بودند از منافع کمتری برخوردار شوند. بنابراین در مورد تأثیر این نظام مالیاتی نگرانی سیاسی وجود دارد.

چنین نگرانی‌ای به طور واضح در مالیات بر درآمد منفی وجود دارد اما باید بررسی کرد که آیا برنامه فعلی هدفمندی که در حال اجرا است، این نگرانی‌ها را ندارد. آنچه که در آسیب‌شناسی تبصره ۱۴ گذشت پاسخی به این سؤال خواهد بود. از این رو، راه حل صحیح در این خصوص، داشتن یک برنامه جامع است که هزینه آن شفاف و روشن باشد و مالیات بر درآمد منفی این ویژگی را دارد.

د- نتایج آزمایشگاهی

آزمایش‌های بزرگ مقیاسی در مورد مالیات بر درآمد منفی بین سال‌های ۱۹۶۸ و ۱۹۷۸ انجام شد که در واقع ناقوس مرگ این نظام مالیاتی را به صدا درآورد. نتایج برخی از آزمایش‌ها نشان

داد که در بین دریافت‌کنندگان مالیات بر درآمد منفی، کاهش متوسطی از اشتغال وجود دارد که البته تنها معادل دو تا چهار هفته در سال بود. همچنین گزارش دیگری به این نتیجه رسید که دریافت مالیات بر درآمد منفی باعث افزایش نرخ طلاق شده است.^۱ این نتیجه از آن جا به دست آمده که تعیین نرخ‌های مالیاتی نامناسب این زمینه را فراهم می‌کند که اگر خانواری دریا بد پر کردن اظهارنامه‌های مالیاتی به طور مجزا برای زوجین سبب می‌شود که از مزایای رفاهی بیشتری برخوردار شوند، انگیزه خانواده‌ها را برای زندگی جداگانه تقویت می‌کند و خانواده را دچار فروپاشی می‌سازد. مثلاً اگر درآمد هر یک از زوجین ۱۰۰ میلیون ریال باشد و خط درآمد سر به سر برای خانوارهای تک نفره ۱۳۰ میلیون ریال و برای خانواده دو نفره ۲۰۰ میلیون ریال تعیین شده باشد، مشخص می‌کند که این خانوار نه باید مالیات پردازد و نه اینکه یارانه‌ای دریافت می‌کند. اما از آنجاکه هر کدام از این زوجین به طور مجزا درآمدی کمتر از سطح درآمد خانوار تک نفره دارند، مستحق دریافت یارانه خواهند شد. این امر می‌تواند باعث فروپاشی خانواده‌ها شود.

در مجموع از آزمایش‌های انجام گرفته این نتایج به دست می‌آید که اجرای نظام مالیات بر درآمد منفی هزینه بالایی دارد، انگیزه‌های کاری را از بین می‌برد و از هم پاشیدگی خانواده را ترویج می‌کند. البته درستی یا نادرستی این نتیجه‌گیری‌ها بسیار مورد بحث قرار گرفته است (فیتزپتریک، ۱۹۹۹، صص ۹۳-۹۱) به طوری که نشان می‌دهد اتکا به آن‌ها جای تأمل دارد؛ در عین حال، این نکته را باید در نظر داشت که نیاز ضروری به انجام مطالعات مشابه و پیشنهاد راه‌حلی برای مقابله با آسیب‌های این نظام مالیاتی و تعیین نرخ مالیاتی بهینه وجود دارد.

۲-۵- رویکردهای بدیل

در این میان رویکردهای بدیلی برای مالیات بر درآمد منفی توسط رالف^۲ (۱۹۶۷) و اتکینسون (۱۹۹۵) نیز عنوان گردیده است که مبتنی بر اعتبار مالیاتی است. اصطلاح اعتبار مالیاتی به مقدار پولی اطلاق می‌شود که مالیات‌دهندگان می‌توانند مستقیماً از مالیاتی که بدهی دارند کم کنند.^۳

رالف معتقد است راه‌های زیادی برای طراحی یک مالیات بر درآمد و یک نظام کمک هزینه وجود دارد. در رویکرد وی که از آن با عنوان مالیات اعتباری^۴ بر درآمد یاد می‌شود، بدهی مالیاتی خالص یک شخص یا یک خانواده، از رابطه زیر به دست می‌آید:

$$T = Yr - Cu$$

در این رابطه، T بدهی مالیاتی خالص، Y درآمد مشمول مالیات، r نرخ مالیات، C میزان اعتبار (با فرض اعتبارات سرانه ثابت)، و u تعداد اعتبارات یک واحد (معمولاً خانواده) است (رالف، ۱۹۶۷).

1. <https://mitsloan.mit.edu/ideas-made-to-matter/negative-income-tax-explained>

2. Rolph

3. <https://www.investopedia.com/terms/t/taxcredit.asp#citation25->

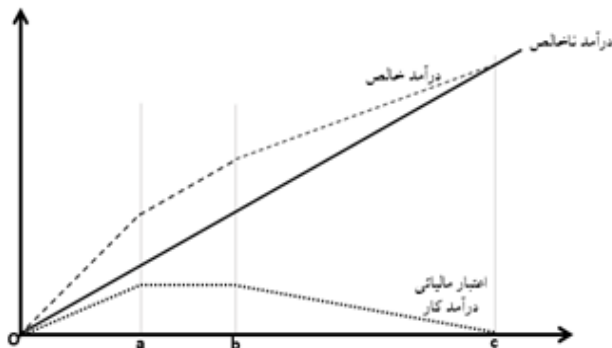
4. Credit Tax Approach

در پیشنهاد اتکینسون^۱ که در سال ۱۹۹۵ طی مجموعه سخنرانی‌هایی برای نظام مالیاتی انگلستان مطرح شده بود، درآمد پایه همگانی^۲ به صورت اعتبار مالیاتی و پس از اخذ مالیات بر درآمد تک‌نرخ^۳ اعطا می‌شود؛ به طوری که مالیات بر مجموع درآمد با نرخ واحد، جایگزین نظام پیچیده مالیاتی و درآمد پایه همگانی، جایگزین نظام حمایتی انگلستان می‌شد. (اتکینسون و دیگران، ۱۹۹۵).

نتیجه نهایی یعنی تغییرات درآمد، در طرح پیشنهادی اتکینسون، درآمد پایه همگانی همراه با مالیات بر درآمد با نرخ ثابت و بدون وجود معافیت مالیاتی، معادل همان طرح مالیات بر درآمد منفی است و تنها تفاوت پیشنهاد اتکینسون و مالیات بر درآمد منفی در نحوه بیان و تفسیر آن است (فان پاریس^۴ و وندربورگ^۵، ۲۰۱۷، ص ۳۳).

اعتبار مالیاتی درآمد کار، رویکرد دیگری است که برای ارتقای درآمد مزدبگیران طراحی شده است. در این طرح که در سال ۱۹۷۵ در آمریکا تصویب شد، افرادی که درآمد ناشی از کار داشته باشند در صورتی که درآمد آنها از آستانه مشخصی کمتر باشد با توجه به تعداد فرزندان تحت تکفل از اعتبار مالیاتی برگشت‌پذیر برخوردار می‌شوند. بنابراین این طرح، یک طرح مشوق فرزندآوری و کار محسوب می‌شود. در نمودار ۱ درآمد خالص با وضع اعتبار مالیاتی درآمد کار به طور فرضی نشان داده شده است.

نمودار ۱



در این نمودار، اعتبار مالیاتی درآمد کسب شده از کار، در صورتی که هیچ درآمدی کسب نشود و فرد شغلی نداشته باشد، صفر است (نقطه O). اما با شروع کسب درآمد و افزایش تدریجی آن، این اعتبار افزایش می‌یابد تا جایی که درآمد ناخالص به حد مشخصی برسد (نقطه a). از این نقطه تا یک بازه درآمدی مشخصی (نقطه b) میزان اعتبار مالیاتی، رقم ثابتی خواهد بود لکن

1. Universal Basic Income
2. Universal Basic Income
3. Flat Rate Income Tax
4. Van Parijs
5. Vanderborght

با توجه به افزایش درآمد فرد در این بازه، درآمد خالص او با شیب ثابتی همچنان افزایشی می‌باشد. پس از این بازه و با افزایش درآمد فرد، اعتبار مالیاتی کاهش می‌یابد تا به صفر برسد (نقطه c). در این نقطه درآمد با توجه به اینکه فرد هیچ اعتبار مالیاتی دریافت نمی‌کند، درآمد خالص و ناخالص او به یک میزان خواهد بود.

علاوه بر این رویکردها، سیاستگذار می‌تواند برای حمایت از گروه‌های هدف مورد نظر خود اعتبارات مالیاتی خاص تعیین کند به این معنا که متکفل آن هزینه شود؛ مثلاً اگر مخارج آموزشی به عنوان اعتبار مالیاتی در نظر گرفته شود، فرد هر هزینه‌ای در زمینه آموزش انجام دهد در انتهای سال دولت به میزان اعتبار مالیاتی در نظر گرفته شده برای آموزش، از بدهی مالیاتی او کسر می‌کند؛ به تعبیری دولت هزینه آموزش وی را پرداخته است. اعتبار مالیاتی آموزش، اعتبار مالیاتی همسر و فرزندان، اعتبار مالیاتی درمان برخی از موارد اعتبارات مالیاتی خاص به حساب می‌آیند. اعتبارات خاص بر خلاف اعتبار پایه شامل همه شهروندان نمی‌شود و صرفاً افرادی که مخارج خاصی داشته باشند یا حائز شرایط ویژه مورد نظر قانونگذار باشند می‌توانند از این اعتبارات مالیاتی استفاده کنند. تعدد این اعتبارات نظام مالیاتی را پیچیده می‌کند و برای دولت و مؤدیان هزینه‌آفرین است، لذا ضروری است سیاستگذار از افراط در وضع اعتبارهای مالیاتی خاص پرهیز کند.

۳-۵- الزامات برای اقتصاد ایران

همانطور که گفته شد منظور از نظام یکپارچه مالیات‌ستانی و پرداخت‌های انتقالی، ساختاری است که علاوه بر وظایف یک نظام مالیاتی اجرایی متعارف، موظف به پرداخت مالیات‌های منفی (یارانه نقدی) به افرادی که دارای جمع درآمد خالص کمتر از حد آستانه هستند، می‌باشد. طبیعتاً دستیابی به چنین الگویی از نظام مالیاتی نه تنها نیازمند الزاماتی ساختاری و نهادی است بلکه تغییراتی پارادایمی در نوع نگاه تصمیم‌گیران، کارشناسان و عموم مردم به نظام مالیاتی را می‌طلبد. دامنه این تحول به قدری گسترده است که بسیاری از نهادهای اجرایی، تقنینی و قضایی را درگیر خواهد کرد. شاید بر همین اساس در سند الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت (سند الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، تدبیر ۱۹) نیز به این موضوع اشاره شده است. یکی از اقداماتی که دولت گذشته در صدد انجام آن بود و برای نظام یکپارچه مالیاتی حمایتی الزامی است، تغییر رویکرد اخذ مالیات از بنگاه به سمت خانوار بود (نوبخت، ۱۳۹۹). یعنی به جای اینکه درآمد بنگاه مبنای محاسبه مالیات قرار گیرد، درآمد کل خانوار در نظر گرفته شود.

در راستای تحقق نظام یکپارچه، این جایگزینی با لحاظ سطح‌بندی اتفاق خواهد افتاد به گونه‌ای که تا یک سطحی از درآمد، خانوارها از پرداخت مالیات معاف می‌شوند و برای درآمدهای کمتر از آن، نه تنها مالیات نمی‌دهند، بلکه به آن‌ها یارانه پرداخت می‌شود؛ اما درآمدهای بالاتر از آن سطح باید مالیات بدهند.

در کشورهای دیگر هم معمولاً واحدی که مالیات به آن‌ها تعلق می‌گیرد خانوار است نه

فرد، یعنی مسوولین و سیاست‌گذاران کشورهای توسعه‌یافته بر مجموع درآمد خانوار مالیات می‌بندند نه فرد، و اینکه آیا درآمد کسب‌شده کفاف زندگی را می‌دهد یا خیر؟ اگر درآمد از یک حداقل معینی کمتر باشد مالیات به آن خانوار تعلق نمی‌گیرد، اما اگر بیشتر باشد به ازای میزان درآمد خانوار، مالیات به صورت طبقه‌ای و تصاعدی افزایش می‌یابد (ندری، ۱۴۰۰). به هر حال در یک نظام مالیاتی کارا و بهینه مجموعه اعتبارات، بخشودگی‌ها، هزینه‌های قابل قبول و کمک هزینه‌های عمومی و اختصاصی برای تحقق حداکثری عدالت عمودی و افقی در تعادل با یکدیگر به ایفای نقش می‌پردازند (مروی، ۱۴۰۰) که این امر می‌طلبد نظام مالیات بر مجموع درآمد محقق شود.

تحولات نظام مالیاتی و حمایتی و تبدیل ایده کلی به یک پیشنهاد مشخص، بسیاری از مسائل خاص را ایجاد می‌کند. از جمله، اصلاح قوانین مرتبط، تکمیل بانک اطلاعاتی جامع از وضعیت درآمد خانوارها، تشکیل پرونده مالیاتی برای تمامی خانوارها، تعریف نهادی که باید مالیات‌ها را دریافت کند، تعیین دریافتی‌هایی که درآمد تلقی می‌شوند و تجمیع آن‌ها، هزینه‌های قابل قبول و استثنایهایی که از درآمد کنار گذاشته می‌شوند و جزو سقف درآمدی حساب نمی‌شوند، خط درآمدی سربه‌سر خانواده‌ها با بُعد خانوارهای مختلف، نرخ‌های مالیاتی مثبت و منفی بهینه و مسئله ادغام سازمانی.

درخصوص ادغام سازمانی، باید به مزایای بخش‌بندی‌های مختلف با توجه به هزینه‌هایی که هر بخش ایجاد می‌کند، نگاه کرد. درواقع مبادله قدیمی بین تخصص و هماهنگی را باید در نظر گرفت. ایجاد بخش‌های بیشتر باعث ارتقای تخصص و هماهنگی درون‌بخشی می‌شود اما هزینه‌های هماهنگی بین بخشی را افزایش می‌دهد. از طرفی ادغام بخش‌های مختلف در یکدیگر اگرچه هزینه‌ها را کاهش می‌دهد، اما تمرکز نهاد و تخصص‌گرایی آن را کم می‌کند. می‌توان گفت از آنجاکه قرار دادن امر مربوط به رفاه (پرداخت یارانه) و امور مالیاتی در یک واحد سازمانی مزایایی به همراه دارد، ممکن است ادغام سازمانی منطقی باشد چون به طور قابل توجهی همپوشانی دارند؛ هر دو برنامه به اندازه‌گیری درآمد یا ثروت متکی هستند، هر دو به اطلاعات و پردازش مالی در مقیاس بزرگ نیاز دارند و هر دو ابزار سیاست‌های اساسی مانند سیاست توزیع مجدد هستند. بنابراین، این دو برنامه ممکن است به طور قابل توجهی از هماهنگی حاصل از ادغام سازمانی در یک نهاد منفرد بهره‌مند شوند (ویزباخ، ۲۰۰۵، ص ۴). از طرفی هماهنگی ایجاد شده در جمع‌آوری برنامه رفاهی با برنامه مالیات، هزینه‌های از دست دادن تخصص در صورتی که نهادهای جداگانه هرکدام در کار خود متخصص می‌شدند را کاهش می‌دهد. بنابراین می‌تواند سود زیادی به همراه داشته باشد.

۶- نتیجه‌گیری

وجود تبصره ۱۴ یکی از ناکارآمدی‌های نظام بودجه‌ریزی کشور است که هم از لحاظ مبنایی و هم از لحاظ محتوایی ناسازگاری‌هایی با بودجه مطلوب دارد و اصول شفافیت و جامعیت بودجه

را خدشه‌دار می‌کند. این آسیب‌ها که ریشه در تاریخچه نظام پرداخت یارانه در کشور دارد به رویه‌ای متداول تبدیل گردیده که اصلاح آن را با دشواری روبرو کرده است.

یکی از راه‌های اصلاح پیوند نامبارک نظام حمایتی و به خصوص پرداخت یارانه با سیاست‌های قیمتی و آزادسازی قیمت‌ها، نظام مالیات بر درآمد منفی است که اگرچه معایبی چون تأخیر زمانی، انگیزه‌سوزی و نگرانی‌های سیاسی دارد اما با توجه به مزایایی چون همسویی نظام‌های مالیاتی و حمایتی و تأثیر مثبت بر بازار کار و فقر و نابرابری پیشنهاد می‌گردد با حذف تبصره ۱۴ و جدول آن و تزریق منابع و مصارف آن به متن بودجه، گام‌های مؤثری به سمت پیاده‌سازی آن برداشته شود.

در نظام مالیات بر درآمد منفی منبع تأمین مالی یارانه‌ها، مالیات‌ها خواهند بود؛ به این نحو که با تعیین خط درآمد سربه‌سر خانوارهای بالای آن خط مالیات پرداخت می‌کنند و خانوارهای زیر آن خط با نرخ مالیاتی مشخصی یارانه (مالیات منفی) دریافت می‌کنند. پیاده‌سازی این نظام در کشور، الزامات متعددی را می‌طلبد که در صورت وجود اراده، باید برای آن‌ها تحقیقات عمیقی صورت گیرد تا کمترین آسیب از ناحیه اجرا به جامعه وارد شود. همچنین این برنامه رویکردهای بدیلی هم دارد که مبتنی بر اعتبار مالیاتی هستند و سنجش و تناسب آن‌ها با نظام مالی کشور نیاز به بررسی‌های بیشتر دارد.

منابع

- جلالی، محسن (۱۳۹۷). ارزیابی اثربخشی سیاست هدفمندی یارانه‌ها بر فقر. روند، سال ۲۵، شماره ۸۱ و ۸۲، صفحات ۴۱-۱۵.
- خداداد کاشی، فرهاد؛ یگانه موسوی جهرمی و حسن اعمی بنده‌قرایی (۱۴۰۱). تأثیر مالیات بر درآمد منفی بر فقر و نابرابری در ایران. فصلنامه اقتصاد محاسباتی، سال ۱، شماره ۲، صفحات ۱-۱۸.
- شریف‌زاده، محمدجواد و حمیدرضا بهرمن (۱۳۹۹). ارزیابی تطبیقی درآمد پایه همگانی در اقتصاد متعارف و تضمین حد معیشت در اقتصاد اسلامی. اقتصاد اسلامی، سال ۲۰، شماره ۷۹، صفحات ۱۷۱-۲۰۶.
- عیسی‌وند، لیلا و محمد توحیدفام (۱۳۹۴). بررسی علل شکست سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها در ایران. دانشنامه حقوق و سیاست، دوره ۱۱، شماره ۲۳، صفحات ۳۸-۱۱.
- فرزین، محمدرضا؛ سید شمس‌الدین حسینی و علی موحدنژاد (۱۳۹۱). مبانی طرح تحولات اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها. تهران: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- فرزین، محمدرضا؛ سید شمس‌الدین حسینی و علی موحدنژاد (۱۳۹۲). هدفمند کردن یارانه‌ها: تبیین رویکردها، آثار و نتایج اجرایی. سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال ۱، شماره ۲، صفحات ۳۰۰-۲۷۳.
- قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- قوانین بودجه‌های سنواتی کشور.
- مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، سلسله گزارش‌های تبیین تدبیرهای الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، عدالت مالیاتی در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، به آدرس www.olgou.ir.
- مروی، علی، اندیشکده کسب و کار شریف (۱۴۰۰). طرح پژوهشی بسته اصلاح نظام مالیاتی کشور، کارکرد سیاستگذاری مالیاتی در حکمرانی مالیاتی، ریاست جمهوری، بنیاد ملی نخبگان، تابستان ۱۴۰۰.
- مصباحی مقدم، غلامرضا و حسین میسمی (۱۳۹۴). بیت‌المال در اقتصاد و مالیه اسلامی: دلالت‌هایی برای اصلاح نظام مالیات و یارانه در کشور. تهران: دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام).
- ندری، کامران (۱۴۰۰). در گفتگو با خبرگزاری دانشجویان ایران (ISIRI) به آدرس: <https://snn.ir>
- نوبخت، محمدباقر (۱۳۹۹). در مصاحبه با پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای به آدرس:

<https://farsi.khamenei.ir/>

- Atkinson, A. B. & others (1995). Public economics in action: the basic income/flat tax proposal. USA: Oxford University Press.
- Caputo, R. K. (2012). Basic income guarantee and politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee. New York: Palgrave Macmillan US.
- De Jager, N. E. M.; J. J. Graafland; & G. M. M. Gelauff (1996), A Negative Income Tax in a Mini-Welfare State: A Simulation Exercise With MIMIC. Journal of Policy Modeling, Vol 18, Issue 2, P: 231-223.

- Fitzpatrick, T. (1999). Freedom and Security. New York: St. Martin's Press.
- Friedman, M. (2009). Capitalism and freedom. Chicago: University of Chicago press.
- Nooteboom, (1987), Basic Income as a Basis for Small Business. International Small Business Journal, vol. 5, issue 3.
- Rolph, Earl R (1967), The Case for a Negative Income Tax Device. Industrial Relations: A Journal of Economy and Society, Vol 6, Issue 2, P: 165-155.
- Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2017). Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy. London, England: Harvard University Press.
- Weisbach, D. A. (2005). The Integration of Tax and Spending Programs. University of Chicago Law Occasional Paper, No. 45.
- <https://www.investopedia.com>
- <https://mitsloan.mit.edu/>
- <https://www.hadafmandi.ir>



چکیده

در علوم کامپیوتر، تحقیقات در مورد تشخیص ناهنجاری به دهه ۱۹۸۰ برمی‌گردد و شناسایی ناهنجاری‌ها در داده‌های گرافی از ابتدا یک پارادایم داده‌کاوی مهم بوده است. به‌طور معمول، بین نمونه‌ها و ویژگی‌ها، وابستگی‌هایی وجود دارد که گراف‌ها می‌توانند برای در نظر گرفتن این وابستگی‌ها، ابزاری قدرتمند محسوب شوند. گراف‌ها برای نشان دادن اطلاعات ساختاری / رابطه‌ای استفاده می‌شوند که می‌توان از آنها برای تشخیص ناهنجاری به‌صورت کارایی بهره گرفت. گره‌های غیرعادی معمولاً به‌عنوان گره‌های منفردی شناخته می‌شوند که به‌طور قابل توجهی با سایرین تفاوت دارند. تشخیص ناهنجاری معمولاً با شناسایی داده‌های دورافتاده در فضای ویژگی حل می‌شود که به‌طور ذاتی، اطلاعات رابطه‌ای در داده‌های دنیای واقعی را نادیده می‌گیرد. تکنیک‌های تشخیص ناهنجاری سنتی به‌طور عمده بر روی ویژگی‌های عددی یا ماتریسی داده‌ها کار می‌کنند. این روش‌ها در صورتی که تعداد ویژگی‌ها کم باشد و داده‌ها از ساختار گرافی برخوردار نباشند، به خوبی عمل می‌کنند؛ اما وقتی مسئله به تشخیص ناهنجاری در گراف می‌رسد به دلیل پیچیدگی داده‌های گراف، نمی‌توانند به خوبی عمل کنند. با ظهور یادگیری عمیق، این محدودیت‌ها شکسته شده و تشخیص ناهنجاری گراف با استفاده از روش‌های یادگیری عمیق، اخیراً توجه فزاینده‌ای را به خود جلب کرده است. در این مقاله سعی بر این است که برای تشخیص ناهنجاری گراف، بررسی سیستماتیک و جامعی از تکنیک‌های یادگیری عمیق اخیر، ارائه گردد. واژگان کلیدی: تشخیص ناهنجاری، یادگیری عمیق، تشخیص تقلب، تعبیه گراف

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد علوم و فناوری شبکه، دانشگاه تهران

پست الکترونیک: z.sadrolhefazi@ut.ac.ir

۲. دانشیار، گروه علوم و فناوری داده، دانشگاه تهران

پست الکترونیک: h.zare@ut.ac.ir

۳. دانشیار، گروه مهندسی برق و کامپیوتر، دانشگاه خوارزمی (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: asghari@khu.ac.ir

۱- مقدمه

در حوزه اقتصادی، گرافها می‌توانند نمایانگر روابط و اتصالات میان عوامل مختلف مانند شرکتها، افراد، محصولات، یا تراکنش‌ها باشند. استفاده از روش‌های تشخیص ناهنجاری گرافی در این حوزه می‌تواند به شناسایی الگوهای نامعمول یا فعالیت‌های خطرناک کمک کند. در زیر چند کاربرد اصلی این روش‌ها در حوزه اقتصادی آورده شده است.

۱-۱- تشخیص کلاهبرداری مالی

تراکنش‌های ناهنجار: استفاده از روش‌های تشخیص ناهنجاری گرافی برای شناسایی تراکنش‌های مالی ناهنجار که ممکن است نشانه‌های کلاهبرداری باشند. این می‌تواند به بانک‌ها و سازمان‌های مالی کمک کند تا سریع‌تر به فعالیت‌های مشکوک پی ببرند و از جلوگیری از کلاهبرداری مالی حفاظت کنند.

۱-۲- شناسایی پتانسیل خطرها در روابط تجاری

شرکت‌ها و ارتباطات: تحلیل گراف روابط و ارتباطات بین شرکت‌ها و افراد در یک صنعت یا بازار می‌تواند به شناسایی نواحی خطرناک کمک کند. مثلاً اگر یک شرکت با شرکت‌هایی با سابقه نامناسب همکاری دارد، این ممکن است خطراتی را در پی داشته باشد.

۱-۳- تشخیص علل نوسانات بازار

ارتباط بین متغیرها: تحلیل گراف روابط بین متغیرهای اقتصادی مختلف می‌تواند به شناسایی نوسانات بازار و اتصال آنها به عوامل مختلف کمک کند. این اطلاعات می‌تواند در پیش‌بینی نوسانات و اتخاذ تصمیمات موثر در بازارهای مالی کمک کند.

۱-۴- شناسایی تقلب در امور مالی

الگوهای تراکنش: روش‌های تشخیص ناهنجاری گرافی می‌توانند الگوهای تراکنش‌های مالی ناهنجار را شناسایی کرده و به این ترتیب تقلب‌های مالی را کاهش دهند.

۱-۵- پیش‌بینی رفتار اقتصادی

الگوهای تعاملات: با تحلیل گراف تعاملات میان اقتصاد، می‌توان الگوهایی که به پیش‌بینی رفتار اقتصادی کمک می‌کنند، شناسایی کرد. این می‌تواند به سازمان‌ها و سیاست‌گذاران کمک کند تا بهترین تصمیمات را در مواجهه با چالش‌های اقتصادی بگیرند. هر یک از این کاربردها نشان دهنده اهمیت تحلیل گرافی و استفاده از روش‌های تشخیص ناهنجاری در بهبود امنیت و کاهش ریسک در حوزه اقتصادی هستند.

تشخیص ناهنجاری گراف با استفاده از یادگیری عمیق، تکیه بر دانش متخصصان انسانی را حذف و تکنیک‌های یادگیری ماشین را جایگزین کرده است. این تکنیک‌های یادگیری عمیق

نه تنها قادر به شناسایی ناهنجاری های بالقوه در گراف ها هستند، بلکه می توانند این کار را بصورت بی درنگ^۱ نیز انجام دهند. این روش ها می توانند اطلاعات بیشتری در مورد رفتار و تعامل رئیس گراف را به دست آورده و در نتیجه نواحی ناهنجار را بهتر تشخیص دهند. در طول چند دهه گذشته، تحقیقات درباره ناهنجاری به دلیل پیامدهای این موضوع در طیف گسترده ای از رشته ها مانند امنیت، امور مالی و پزشکی مورد توجه فزاینده ای قرار گرفته است. برای مثال می توان به تشخیص تقلب در امور مالی، کلاهبرداری های مالیاتی^[۱]، تهدیدات امنیتی در شبکه های اجتماعی، حملات سایبری، دسترسی غیر مجاز به سیستم ها، تقلب در پرداخت الکترونیک، و تشخیص بیماری های نادر اشاره کرد.

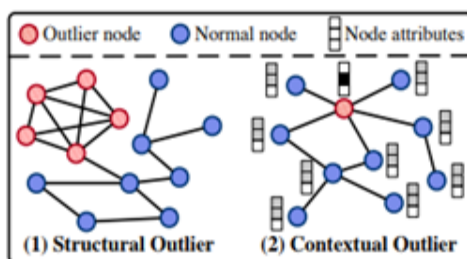
بسیاری از محققین، انواع گره های ناهنجار یا پرت را از دیدگاه های مختلف تعریف کرده اند. در این مقاله، تعاریف گره های پرت را به دو نوع عمده با توجه به الگوهای ناهنجاری در دنیای واقعی گروه بندی می کنیم: نقاط پرت ساختاری^۲ و نقاط پرت زمینه ای^[۱]، که در شکل ۱ نشان داده شده و در ادامه تعریف شده اند.

نقاط پرت ساختاری^[۲]: گره هایی هستند که برعکس گره های عادی با اتصال پراکنده، به طور متراکم به هم متصل شده اند. نقاط پرت ساختاری در بسیاری از کاربردهای دنیای واقعی به وجود می آیند. برای مثال، اعضای باندهای کلاه بردار سازمان یافته که اغلب در انجام فعالیت های مخرب تبانی می کنند، می توانند زیرگراف های متراکم از یک گراف کلی (با گره هایی که افراد مختلف را نشان می دهند) تشکیل دهند. به عنوان مثالی دیگر، حساب های ربات هماهنگ که یک توئیت مشخص را باز توئیت می کنند، یک گراف باز توئیت مشترک با پیوند متراکم را تشکیل می دهند^[۳]. گره های جدا شده ای را که به هیچ خوشه ای تعلق ندارند نیز به عنوان نقاط پرت ساختاری در نظر می گیرند.

نقاط پرت زمینه ای^[۲]: گره هایی هستند که ویژگی های آنها به طور قابل توجهی با گره های مجاورشان متفاوت است. مانند یک دستگاه در معرض خطر در یک شبکه کامپیوتری. معمولا برای طراحی تقلب های جدید از روش هایی استفاده می شود که الگوهای قبلی در تشخیص آنها ناتوان هستند. با استفاده از گراف و شبکه می توان الگوهای جدیدی را کشف کرد که روش های سنتی قادر به کشف آنها نیستند. وقتی مسئله به تشخیص ناهنجاری در گراف می رسد، به دلیل پیچیدگی داده های گراف مانند ساختارهای نامنظم، وابستگی های رابطه ای، انواع گره / یال / ویژگی ها / جهت ها / وزن ها، روش های سنتی نمی توانند به خوبی عمل کنند. در مقابل یادگیری عمیق به موفقیت بزرگی در نمایش داده ها و تشخیص الگو دست یافته است. مطالعات اخیر، مانند یادگیری بازنمایی عمیق گراف و شبکه های عصبی گرافی، قابلیت یادگیری عمیق برای داده کاوی گراف را بیشتر تقویت می کند. در این مقاله مروری، هدف ما دسته بندی روش های یادگیری عمیق موجود در حوزه تشخیص ناهنجاری گرافی و کاربرد آن در بازارهای مالی است.

-
1. Real time
 2. Structural outlier
 3. contextual outliers

شکل ۱- تصویری از ناهنجاری ساختاری در مقابل ناهنجاری زمینه ای



۲- پیشینه تحقیق

روش‌های تحلیل داده مبتنی بر گراف به دلیل عملکرد خیلی خوب و همچنین تلفیق جالب آن‌ها با روش‌های یادگیری عمیق مورد توجه فزاینده‌ای قرار گرفته و کاربردهای وسیعی در حوزه‌های مختلف پیدا کرده است. در این مقاله، به روش‌های تشخیص ناهنجاری با استفاده از روش‌های یادگیری عمیق مبتنی بر گراف پرداخته می‌شود که از جنبه کلی می‌توان به دو بخش روش‌های با ناظر و بدون ناظر اشاره کرد. در کاربردهای واقعی به دلیل عدم وجود برچسب، معمولاً استفاده از روش‌های بدون ناظر ناگزیر است. بنابر این پرداختن به روش‌های بدون ناظر از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده و تمرکز این مقاله مروری نیز بر روش‌های بدون ناظر خواهد بود. هنگام تشخیص گره‌های غیرعادی در گراف‌های استاتیک، تفاوت‌های بین ناهنجاری‌ها و گره‌های معمولی عمدتاً از اطلاعات ساختاری گراف و ویژگی‌های گره‌ها/یال‌ها استخراج می‌شوند [۴-۶]. علاوه بر اطلاعات ساختاری، شبکه‌های دنیای واقعی حاوی اطلاعاتی وابسته به گره‌ها هستند [۷]. این ویژگی‌ها اطلاعات تکمیلی در مورد اشیاء واقعی ارائه می‌دهند و به همراه ساختار گراف، ناهنجاری‌های پنهان بیشتری را می‌توان تشخیص داد. برای بررسی دقیق‌تر، کارهای پیشین در حوزه تشخیص ناهنجاری در گراف‌های با ویژگی را به سه دسته تقسیم کرده و مهم‌ترین آن‌ها شرح داده می‌شود [۵]:

۲-۱ تکنیک‌های مبتنی بر شبکه عصبی پیچشی

شبکه‌های عصبی پیچشی گراف [۸] به دلیل توانایی آن در گرفتن اطلاعات جامع در ساختار گراف و ویژگی‌های گره، در بسیاری از مسائل داده‌کاوی گراف (به عنوان مثال، پیش‌بینی پیوند و طبقه‌بندی گره) موفقیت قابل توجهی به دست آورده‌اند. دینگ و همکاران [۹] درجه ناهنجاری را برای هر گره با استفاده از خطاهای بازسازی ساختار و ویژگی شبکه اندازه‌گیری کردند. روش پیشنهادی، DOMINANT، شامل سه بخش است، یعنی رمزگذار پیچشی گراف^۱، رمزگشای

1. graph convolutional networks
2. graph convolutional encoder

بازسازی ساختار^۱، و رمزگشای بازسازی ویژگی^۲. رمزگذار پیچشی گراف، تعبیه گره ها را از طریق لایه های پیچشی گراف ایجاد می کند. رمزگشای بازسازی ساختار، تمایل به بازسازی ساختار شبکه از تعبیه گره های آموخته شده دارد، در حالی که رمزگشای بازسازی ویژگی ماتریس ویژگی گره را دوباره می سازد.

۲-۲ تکنیک های مبتنی بر یادگیری تقویتی

دینگ و همکاران [۹] از یادگیری تقویتی برای تشخیص گره غیرعادی در گراف های با ویژگی استفاده کردند. الگوریتم پیشنهادی آنها، GraphUCB، هم اطلاعات ویژگی و هم اطلاعات ساختاری را مدل سازی می کند و با گروه بندی گره ها به k خوشه ها بر اساس ویژگی هایشان، بازده انتخاب یک گره خاص را به عنوان یک ناهنجاری بالقوه برای ارزیابی اندازه گیری می کند. با بازخورد کارشناسان در مورد ناهنجاری های پیش بینی شده، استراتژی تصمیم گیری به طور مداوم بهینه می شود. در نهایت، می توان بیشترین ناهنجاری ها را انتخاب کرد.

۲-۳ تکنیک های مبتنی بر شبکه عصبی عمیق

مدل های یادگیری عمیق مانند خود رمزگذار و شبکه های عصبی عمیق، پایه محکمی را برای نمایش داده های یادگیری فراهم می کنند. اتخاذ این مدل ها برای تشخیص مؤثرتر گره غیرعادی، اخیراً مورد توجه قرار گرفته است. به عنوان مثال، Bandyopadhyay و همکاران [۱۰] یک مدل عمیق بدون نظارت، "DONE" را برای شناسایی ناهنجاری های کلی، ناهنجاری های ساختاری و ناهنجاری های جامعه در گراف های با ویژگی پیشنهاد کرد. به طور خاص، این کار سه نوع ناهنجاری را برای هر گره اندازه گیری می کند:

۱. دارای ویژگی های مشابه با گره های دیگر خوشه هاست.

۲. با خوشه های دیگر ارتباط برقرار می کند.

۳. از نظر ساختاری به یک خوشه تعلق دارد اما ویژگی های آن از الگوی خوشه دیگری پیروی می کنند.

اگر یک گره خاص هر یک از این ناهنجاری ها را نشان دهد، غیرعادی است.

برای به دست آوردن این ناهنجاری ها، DONE از دو خود رمزگذار جداگانه استفاده می کند (AE^۱)، یک AE برای ساختار و یک AE برای ویژگی. هر دو با به حداقل رساندن خطاهای بازسازی و حفظ هموفیلی آموزش داده می شوند که فرض می کند گره های متصل نمایش های مشابهی در گراف دارند. هنگام آموزش AE ها، گره هایی که ویژگی های از پیش تعریف شده را نشان می دهند، به سختی بازسازی می شوند و بنابراین خطاهای بازسازی بیشتری را منعکس می کنند زیرا ساختار یا الگوهای ویژگی آنها با رفتار استاندارد مطابقت ندارد.

در ادامه به بررسی مهم ترین کارهای مرتبط پرداخته می شود:

1. structure re-construction decoder
2. attribute reconstruction decoder
3. Autoencoder

در مقاله «یک روش کارآمد برای تشخیص نقاط پرت مبتنی بر خود رمزگذار» [۱۲] (ابهایا^۱ و پاترا^۲، ۲۰۲۳) توضیح داده می‌شود که مدل مبتنی بر خود رمزگذار ممکن است خطای بازسازی را برای نقاط عادی بیش از حد برآورد کند در حالی که برای نقاط پرت کمتر در نظر می‌گیرد. در نتیجه، با این رویکرد، موارد پرت واقعی نادیده گرفته می‌شوند. در این مقاله دو تکنیک برای رسیدگی به مسئله خطای بازسازی که بیان شد پیشنهاد می‌شود. ایده اصلی این تکنیک‌ها این است که خطای بازسازی فقط با استفاده از «نقاط عادی» محاسبه می‌شود. در تکنیک‌های پیشنهادی، نقاط دورافتاده احتمالی با استفاده از رویکردهای خوشه‌بندی هوشمندانه شناسایی شده و پس از آن، از آنها را در فرآیند به حداقل رساندن خطای بازسازی استفاده نمی‌شود. برای این کار از خوشه‌بندی پیک چگالی^۳ برای شناسایی نقاط دورافتاده احتمالی بر اساس چگالی و فاصله تا نقاط با چگالی بالاتر بهره‌برداری می‌شود. با این حال، خوشه‌بندی پیک چگالی دارای اشکال ذاتی تنظیم آستانه است که نقش مهمی در تصمیم‌گیری چگالی دارد. بنابراین، نقشه خود سازمان دهی (SOM)^۴ به عنوان یکی دیگر از رویکردهای خوشه بندی در این مقاله مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. در نهایت، آزمایش‌های انجام شده بر روی مجموعه داده‌های مصنوعی و همچنین دنیای واقعی نشان می‌دهد که این تکنیک پیشنهادی از بسیاری از مدل‌های یادگیری عمیق موجود عملکرد بهتری دارد.

در مقاله «یادگیری خود رمزگذار عمیق گراف برای تشخیص ناهنجاری در شبکه‌های با چند ویژگی» [۱۳] (شاو^۵ و دیگران، ۲۰۲۳)، با یادگیری یک چارچوب خود رمزگذار عمیق گراف به نام GDAE به تشخیص ناهنجاری پرداخته می‌شود. GDAE ابتدا به طور مشترک ساختار شبکه و ویژگی‌های گره را به عنوان ورودی برای محاسبه تعبیه برای هر گره در شبکه‌های با ویژگی با استفاده از مکانیزم توجه عمیق با توجه به گره‌های همسایه خود می‌گیرد. سپس از طریق چندین لایه تبدیل غیرخطی، GDAE به طور موثر غیرخطی بودن داده‌ها و تعاملات پیچیده اطلاعات ویژگی گره و اطلاعات ساختار شبکه را نگهداری می‌کند. سپس GDAE بر روی هدایت رمزگشاهای ساختار شبکه و ویژگی‌های گره بر اساس تعبیه گره‌های آموخته شده تمرکز می‌کند. پس از آن، خطاهای بازسازی بر اساس عملیات رمزگذار و رمزگشای فوق‌الذکر برای کشف ناهنجاری‌ها در شبکه به کار گرفته می‌شوند. آزمایش‌های گسترده با استفاده از چهار مجموعه داده دنیای واقعی از حوزه‌های مختلف نشان می‌دهد که این رویکرد نسبت به رویکردهای پایه، برتری دارد.

در مقاله «تشخیص نقاط پرت بدون نظارت مبتنی بر رمزگذار خودکار نمودار» [۱۱] (دو^۶ و دیگران، ۲۰۲۲) یک ساختار شبکه عصبی گراف جدید به نام خود رمزگذار گراف (GAE) پیشنهاد می‌شود، که قادر است تشخیص نقاط پرت را در داده‌های ساختار یافته اقلیدسی انجام

1. Abhaya
2. Patra
3. Density Peak Clustering
4. Self Organizing Map
5. Shao
6. Du

دهد. GAE می‌تواند انتشار مقدار ویژگی‌هایی را که الگوی توزیع مجموعه داده اصلی را تغییر می‌دهد، در قالب یک شبکه عصبی انجام دهد، که می‌تواند به دقت نقاط پرت را با انحراف کم تشخیص دهد. این روش ابتدا مجموعه داده ساختاریافته اقلیدسی را با استفاده از مازول تولید گراف به یک گراف تبدیل می‌کند، سپس مجموعه داده را همراه با گراف مربوط به آن برای آموزش در GAE وارد می‌کند و در نهایت n شی‌ای را که بازسازی آن‌ها در لایه خروجی دشوار است، تعیین می‌کند.

در مقاله «تشخیص بدون نظارت نقاط گراف: بازبینی مشکل، بینش جدید و روش برتر» [۱۴] (هوانگ و دیگران، ۲۰۲۲) یک چارچوب جدید به نام تشخیص نقاط پرت گراف مبتنی بر وارینانس^۱ پیشنهاد می‌شود، که ترکیبی از مدل مبتنی بر وارینانس و مدل بازسازی ویژگی‌ها برای تشخیص نقاط پرت به روشی متعادل است.

در مقاله «تشخیص ناهنجاری با خود رمزگذارهای گرافی عمیق در شبکه‌های نسبت داده شده» [۱۵] (ژو^۲ و دیگران، ۲۰۲۰) یک مدل عمیق جدید به نام DeepAE برای تشخیص ناهنجاری پیشنهاد می‌شود که (الف) می‌تواند غیرخطی بودن را در ساختار توپولوژیکی و ویژگی‌های مربوط به گره از طریق خود رمزگذار پیچشی گراف ثبت کند، (ب) به طور کامل از اطلاعات ذاتی شبکه با توصیف مجاورت‌های مختلف بهره‌ور داری کند، (ج) حفظ تفاوت بین ناهنجاری‌ها و اکثریت با اعمال Laplacian sharpening. در این روش، تشخیص ناهنجاری را با اندازه‌گیری خطاهای بازسازی گره‌ها انجام می‌شود.

در مقاله «تشخیص ناهنجاری مبتنی بر تمرکز گراف در شبکه‌های با ویژگی» [۱۶] (یو^۳ و دیگران، ۲۰۲۰) یک مدل خود رمزگذار مبتنی بر توجه گراف پیشنهاد می‌شود. در ابتدا، شبکه با ویژگی با یک شبکه توجه گراف رمزگذاری می‌شود. مکانیسم توجه نه تنها مشکل صاف کردن بیش از حد^۴ را کاهش می‌دهد، بلکه به رمزگذاری کمک می‌کند تا نمایش گره‌ها را بهتر یاد بگیرد. سپس، از دو رمزگشا برای بازسازی شبکه اصلی و به دست آوردن خطاهای بازسازی استفاده می‌شود. بنابراین این روش توانایی تشخیص ناهنجاری‌ها با اندازه‌گیری خطاهای بازسازی را دارد.

در مقاله «تشخیص عمیق ناهنجاری‌ها در گراف استاتیک با ویژگی» [۱۷] (کلکارنی^۵ و دیگران، ۲۰۲۰) به طور روشمند تشخیص ناهنجاری برای گراف با ویژگی بررسی می‌شود. از آنجایی که داده‌های گراف برچسب‌گذاری شده برای تحقیقات علمی در دسترس نیستند، با یک مجموعه داده مصنوعی تولید شده با رویکرد یادگیری بدون نظارت کار شده تا ثابت شود که هم ویژگی و هم ساختار باید در نظر گرفته شود. همچنین بررسی می‌شود که آیا یادگیری عمیق در این زمینه مزیت بیشتری در تشخیص ناهنجاری به ارمغان می‌آورد یا خیر. در این مقاله، ترکیبی نوآورانه از تعبیه گراف با ویژگی با تکنیک پیچشی گراف انجام می‌شود.

1. VGOD
2. Zhu
3. You
4. over-smoothing
5. Kulkarni

در مقاله «تشخیص ناهنجاری عمیق در شبکه های با ویژگی» [۱۸] (برگر و لوف^۱ و دیگران، ۲۰۱۹) به طور صریح ساختار توپولوژیکی و ویژگی های مربوط به گره را برای یادگیری تعبیه گره با شبکه پیچشی گراف مدل می کند و از خود رمزگذار عمیقی که از تعبیه های آموخته شده برای بازسازی داده های اصلی استفاده می کند، برای رسیدگی به مشکل تشخیص ناهنجاری بهره می برد. هم افزایی بین GCN و AE باعث می شود تا با اندازه گیری خطاهای بازسازی گره ها از هر دو دیدگاه ساختار و ویژگی، ناهنجاری ها کشف شوند.

۳- چالش ها

با توجه به پیچیدگی تشخیص ناهنجاری و داده کاوی گراف، اتخاذ تکنیک های یادگیری عمیق برای تشخیص ناهنجاری گراف با تعدادی چالش از جنبه فنی مواجه است. این چالش های مرتبط با یادگیری عمیق به شرح زیر خلاصه می شوند:

تفسیرپذیری ناهنجاری: در سناریوهای دنیای واقعی، تفسیرپذیری ناهنجاری های شناسایی شده حیاتی است، زیرا ما نیاز به ارائه شواهد قانع کننده برای پشتیبانی از فرآیند رسیدگی به ناهنجاری های بعدی داریم. به عنوان مثال، بخش مدیریت ریسک یک سازمان مالی باید قبل از مسدود کردن حساب های کاربران غیرعادی شناسایی شده، شواهد قانونی ارائه کند. چگونگی توجیه ناهنجاری های شناسایی شده گراف یک چالش بزرگ برای تکنیک های یادگیری عمیق است.

هزینه آموزش بالا: اگرچه شبکه های عصبی گرافی قادر به پردازش اطلاعات (به عنوان مثال، اطلاعات ساختاری و ویژگی ها) در داده های گراف برای تشخیص ناهنجاری هستند، این مدل ها پیچیده تر از شبکه های عصبی عمیق معمولی یا روش های یادگیری ماشین هستند. این پیچیدگی ذاتاً به هزینه های آموزشی بالا انجامیده و نیاز به منابع زمانی و محاسباتی بیشتری دارد.

تنظیم فرآیند: شبکه های عصبی گرافی به طور طبیعی دارای مجموعه بزرگی از فرآیندها مانند تعداد نورون ها در هر لایه شبکه عصبی، نرخ یادگیری، وزن ها و تعداد تکرار است که عملکرد یادگیری به طور قابل توجهی تحت تأثیر مقادیر این فرآیندها قرار می گیرد. علاوه بر این انتخاب موثر تنظیمات بهینه/زیر بهینه برای مدل های تشخیص به دلیل فقدان داده های برچسب دار در سناریوهای واقعی، یک چالش جدی است. از آنجایی که مدل های یادگیری عمیق به فرآیندهای مرتبط خود حساس هستند، تنظیم مقادیر با عملکرد خوب برای فرآیندها برای موفقیت یک کار حیاتی است. تنظیم فرآیندها در یادگیری نظارت شده زمانی که داده های برچسب گذاری شده در دسترس هستند، نسبتاً بی اهمیت است اما در تشخیص ناهنجاری بدون نظارت، هیچ داده برچسب گذاری شده قابل دسترسی برای قضاوت در مورد عملکرد مدل تحت تنظیمات فرآیند کمتر مختلف وجود ندارد. انتخاب مقادیر فرآیندها آید برای مدل های تشخیص بدون نظارت به عنوان یک مانع حیاتی برای اعمال آنها در طیف گسترده ای از سناریوهای واقعی باقی می ماند.

۴- ارزیابی

ارزیابی را می‌توان به دو شکل کمی و کیفی انجام داد. برای ارزیابی کمی می‌توان از مساحت ناحیه زیر منحنی^۱ (AUC) استفاده کرد. AUC مساحت کل زیر منحنی ROC را اندازه‌گیری می‌کند و نشان دهنده درجه یا معیار تفکیک پذیری است. مدلی با AUC بالاتر در پیش‌بینی مثبت واقعی و منفی واقعی بهتر است. برای ارزیابی کیفی می‌توان از میزان تفسیر پذیری نتایج به دست آمده استفاده کرد.

همچنین برای ارزیابی روش‌های پیشنهادی می‌توان از مجموعه داده‌های معیار^۲ گردآوری شده [۲۴] در حوزه تشخیص ناهنجاری گرافی استفاده کرد تا امکان مقایسه روش پیشنهادی با روش‌های پیشین فراهم آید. می‌توان از سه نوع مجموعه داده استفاده کرد:

۱- استفاده از مجموعه داده واقعی که حاوی مقادیر پرت طبیعی هستند. در جدول ۱ به جزئیات بیشتر شش مورد از این مجموعه داده‌ها اشاره شده است.

جدول ۲- شش مجموعه داده واقعی که حاوی مقادیر پرت طبیعی هستند

مجموعه داده	تعداد گره	تعداد یال	درجه	تعداد نقاط ناهنجار	نسبت
Weibo[۲۵]	۸۴۰۵	۴۰۷۹۶۳	۴۸٫۵	۸۶۸	۱۰٫۳٪
Reddit[۲۷]، [۲۶]	۱۰۹۸۴	۱۶۸۰۱۶	۱۵٫۳	۳۶۶	۳٫۳٪
Disney[۲۸]	۱۲۴	۳۳۵	۲٫۷	۶	۴٫۸٪
Books[۲۸]	۱۴۱۸	۳۶۹۵	۲٫۶	۲۸	۲٫۰٪
Enron[۲۸]	۱۳۵۳۳	۱۷۶۹۸۷	۱۳٫۱	۵	۰٫۴٪
DGraph[۲۹]	۳۷۰۰۵۵۰	۴۳۰۰۹۹۹	۱٫۲	۱۵۵۰۹	۰٫۴٪

۲- از آنجایی که تعداد محدودی از مجموعه داده‌های گراف منبع باز با گره‌های پرت طبیعی وجود دارد، می‌توان از مجموعه داده‌های واقعی بدون نقاط پرت طبیعی استفاده و نقاط پرت مصنوعی را به آن تزریق کرد. در جدول ۲ به سه مجموعه داده واقعی بدون نقاط پرت طبیعی با مقیاس‌های مختلف اشاره می‌شود.

جدول ۳- سه مجموعه داده واقعی بدون نقاط پرت طبیعی و با تزریق نقاط پرت مصنوعی

مجموعه داده	تعداد گره	تعداد یال	درجه	تعداد نقاط ناهنجار	نسبت
Cora[30]	۲۷۰۸	۱۱۰۶۰	۴,۱	۱۳۸	5.1%
Amazon[31]	۱۳۷۵۲	۵۱۵۰۴۲	۳۷,۲	۶۹۴	5.0%
Flickr[۳۲]	۸۹۲۵۰	۹۳۳۸۰۴	۱۰,۵	۴۴۱۴	4.9%

۳- از داده‌های مصنوعی تولید شده با استفاده از الگوریتم تصادفی [۳۳] استفاده می‌شود که قادر به تولید گراف‌هایی با مقیاس‌های متفاوت است. این روش تولید تصادفی روشی کنترل شده را فراهم می‌کند که در آن بتوان کارایی محاسباتی الگوریتم‌های تشخیص ناهنجاری مختلف را از نظر زمان اجرا و استفاده از حافظه ارزیابی کرد.

۵- نتیجه گیری

در این مقاله، ما به بررسی جامع و سیستماتیک تکنیک‌های یادگیری عمیق برای تشخیص ناهنجاری گراف پرداختیم. در حوزه اقتصادی، از آنجا که گراف‌ها می‌توانند نمایانگر روابط و اتصالات میان عوامل مختلف باشند، استفاده از روش‌های تشخیص ناهنجاری گرافی در این حوزه می‌تواند به تشخیص کلاهبرداری مالی، شناسایی پتانسیل خطرها در روابط تجاری، تشخیص علل نوسانات بازار، شناسایی تقلب در امور مالی و پیش‌بینی رفتار اقتصادی کمک کند. به دلیل پیچیدگی داده‌های گراف، استفاده از روش‌های سنتی تشخیص ناهنجاری محدودیت‌هایی ایجاد می‌کند که با ظهور تکنیک‌های یادگیری عمیق، این محدودیت‌ها به طور قابل توجهی شکسته شده است. استفاده از یادگیری عمیق در تشخیص ناهنجاری گراف نه تنها به جایگزینی مفید برای دانش انسانی انجام شده است، بلکه به شناسایی ناهنجاری‌ها بدون نیاز به قوانین یا الگوهای قبلی نیز می‌پردازد. این روش‌ها قادر به مدل‌سازی الگوهای داده‌های متناقض با الگوهای معمولی هستند و از مزایایی مانند اطلاعات بیشتر در مورد رفتار و تعامل گراف بهره‌مند می‌شوند. تکنیک‌های مختلف در تشخیص ناهنجاری گراف به وسیله خطای بازسازی [۱۹]، محاسبات مبتنی بر فاصله [۲۰]، و محاسبات مبتنی بر چگالی [۲۱] عمل می‌کنند. هر کدام از این استراتژی‌ها مزایا و محدودیت‌های خود را دارند. شهود اساسی این استراتژی‌ها این است که ناهنجاری‌ها دارای الگوهای داده‌ای متناقض با اشیاء معمولی هستند، و بنابراین: (۱) خطاهای بیشتری را معرفی می‌کنند یا بازسازی آنها دشوارتر است. یا (۲) در مناطق کم تراکم یا دور از طبقه اکثریت در یک فضای ویژگی قرار می‌گیرند. اگرچه این استراتژی‌ها می‌توانند الگوهای داده‌های انحرافی ناهنجاری‌ها را به تصویر بکشند، اما محدودیت‌های متفاوتی نیز دارند. به طور خاص، استراتژی‌های خطای بازسازی به داده‌های آموزشی نویزی حساس هستند. گره‌ها، یال‌ها یا زیرگراف‌های نویزی نیز فاصله زیاد تا مرکز و خطای بازسازی بالا را نشان می‌دهند. در همین حال، استراتژی‌های مبتنی بر فاصله و مبتنی بر چگالی تنها زمانی قابل اعمال هستند

که ناهنجاری‌ها و گره‌های غیرعادی به خوبی در فضای با ابعاد پایین‌تر از هم جدا شوند. اگر شکاف بین ناهنجاری‌ها و گره‌های غیرعادی چندان مشهود نباشد، عملکرد تشخیص نیز به شدت کاهش می‌یابد. این امر مستلزم تلاش‌های گسترده در آینده برای شکستن این محدودیت‌ها و کشف استراتژی‌های جدید شناسایی ناهنجاری است. علاوه بر این برای تشخیص ناهنجاری‌ها در گراف به کمک روش‌های یادگیری عمیق با چالش‌هایی نظیر نحوه تنظیم فرآیندها، هزینه آموزش بالا، کمبود داده برای یادگیری مدل و تفسیر پذیری روش پیشنهادی برای پشتیبانی از فرآیند رسیدگی به ناهنجاری‌های بعدی مواجه هستیم که با هدف رفع این مشکلات موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

۱- می‌توان از روش خود رمزگذار تغییرات بهره‌بردار را توانایی بالاتری نسبت به خود رمزگذار ساده در مدل کردن عدم قطعیت دارد و در کاربردهای گسترده تری دارای عملکرد بهتری بوده است [۲۲].

۲- اکثریت قریب به اتفاق کارهای قبلی بر روی تشخیص ناهنجاری‌های گره/بال/زیرگراف در یک گراف متمرکز هستند و کار بسیار کمتری بر روی تشخیص ناهنجاری در سطح گراف در پایگاه داده گرافی انجام شده است [۲۳]. می‌توان هر با استفاده از هر نمونه و ویژگی‌ها و روابط مربوط به آن یک گراف ساخت و در نهایت یک پایگاه داده گرافی تشکیل داد و با استفاده از تکنیک‌های تشخیص ناهنجاری در سطح گراف، ناهنجاری‌های موجود را کشف کرد.

۳- برای دستیابی به دقت بالاتر در تشخیص ناهنجاری‌ها، از گراف با ویژگی استفاده شود. برای انجام این کار در برخی کاربردها ویژگی‌های مرتبط با هر گره موجود است و در برخی موارد می‌توان به کمک روابط حاکم بین گره‌ها مانند گردش‌های مالی بین افراد و یا زمان و مکان وقوع یک تراکنش بانکی، ویژگی‌های مورد نیاز را استخراج کرد. در ادامه خلاصه‌ای از تکنیک‌های تشخیص گره غیرعادی و مقایسه این تکنیک‌ها در جدول ۱ آورده شده است.

جدول ۱- مقایسه تکنیک‌های تشخیص گره غیر عادی

اندازه گیری	دسته	رویکرد	نوع گراف
-	یادگیری تقویتی	NAC [۳۴]	ایستا - بدون ویژگی
-	یادگیری تقویتی	GraphUCB [۹]	ایستا با ویژگی
درجه ناهنجاری	شبکه عصبی عمیق	DONE [۱۰]	ایستا با ویژگی
درجه ناهنجاری	شبکه عصبی عمیق	NetWalk [۲۰]	پویا بدون ویژگی
درجه ناهنجاری	شبکه عصبی پیچشی	ResGCN [۳۵]	ایستا با ویژگی
تخمین چگالی	شبکه عصبی پیچشی	SpecAE [۲۱]	ایستا با ویژگی

۶- منابع

- [1] V. Van Vlasselaer, T. Eliassi-Rad, L. Akoglu, M. Snoeck, and B. Baesens, "GOTCHA! Network-Based Fraud Detection for Social Security Fraud," *Management Science*, vol. 63, no. 9, pp. 3110–3090, Sep. 2017, doi: 10.1287/mnsc.2016.2489.
- [2] L. Akoglu, H. Tong, and D. Koutra, "Graph-based Anomaly Detection and Description: A Survey," 2014, doi: 10.48550/ARXIV.1404.4679.
- [3] B. Hooi, H. A. Song, A. Beutel, N. Shah, K. Shin, and C. Faloutsos, "FRAUDAR: Bounding Graph Fraud in the Face of Camouflage," in *Proceedings of the 22nd ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining*, San Francisco California USA: ACM, Aug. 2016, pp. 904–895. doi: 2939672.2939747/10.1145.
- [4] J. Li, H. Dani, X. Hu, and H. Liu, "Radar: Residual Analysis for Anomaly Detection in Attributed Networks," in *Proceedings of the Twenty-Sixth International Joint Conference on Artificial Intelligence*, Melbourne, Australia: International Joint Conferences on Artificial Intelligence Organization, Aug. 2017, pp. 2158–2152. doi: 10.24963/ijcai.299/2017.
- [5] X. Ma et al., "A Comprehensive Survey on Graph Anomaly Detection with Deep Learning," 2021, doi: 10.48550/ARXIV.2106.07178.
- [6] A. Bojchevski and S. Günnemann, "Bayesian Robust Attributed Graph Clustering: Joint Learning of Partial Anomalies and Group Structure," *AAAI*, vol. 32, no. 1, Apr. 2018, doi: 10.1609/aaai.v32i1.11642.
- [7] W. L. Hamilton, R. Ying, and J. Leskovec, "Representation Learning on Graphs: Methods and Applications," 2017, doi: 10.48550/ARXIV.1709.05584.
- [8] T. N. Kipf and M. Welling, "Semi-Supervised Classification with Graph Convolutional Networks," 2016, doi: 10.48550/ARXIV.1609.02907.
- [9] J. S. Culpepper, *WSDM'19: proceedings of the Twelfth ACM International Conference on Web Search and Data Mining*: February 2019 ,15-11, Melbourne, Australia. New York, New York: Association for Computing Machinery, 2019.
- [10] S. Bandyopadhyay, L. N, S. V. Vivek, and M. N. Murty, "Outlier Resistant

- Unsupervised Deep Architectures for Attributed Network Embedding,” in Proceedings of the 13th International Conference on Web Search and Data Mining, Houston TX USA: ACM, Jan. 2020, pp. 33–25. doi: 3336191.3371788/10.1145.
- [11] X. Du, J. Yu, Z. Chu, L. Jin, and J. Chen, “Graph autoencoder-based unsupervised outlier detection,” *Information Sciences*, vol. 608, pp. –532 550, Aug. 2022, doi: 10.1016/j.ins.2022.06.039.
- [12] A. Abhaya and B. Kr. Patra, “An efficient method for autoencoder based outlier detection,” *Expert Systems with Applications*, vol. 213, p. 118904, Mar. 2023, doi: 10.1016/j.eswa.2022.118904.
- [13] M. Shao, Y. Lin, Q. Peng, J. Zhao, Z. Pei, and Y. Sun, “Learning graph deep autoencoder for anomaly detection in multi-attributed networks,” *Knowledge-Based Systems*, vol. 260, p. 110084, Jan. 2023, doi: 10.1016/j.knosys.2022.110084.
- [14] Y. Huang, L. Wang, F. Zhang, and X. Lin, “Unsupervised Graph Outlier Detection: Problem Revisit, New Insight, and Superior Method,” 2022, doi: 10.48550/ARXIV.2210.12941.
- [15] D. Zhu, Y. Ma, and Y. Liu, “Anomaly Detection with Deep Graph Autoencoders on Attributed Networks,” in 2020 IEEE Symposium on Computers and Communications (ISCC), Rennes, France: IEEE, Jul. 2020, pp. 6–1. doi: 10.1109/ISCC50000.2020.9219684.
- [16] Z. You, X. Gan, L. Fu, and Z. Wang, “GATAE: Graph Attention-based Anomaly Detection on Attributed Networks,” in 2020 IEEE/CIC International Conference on Communications in China (ICCC), Chongqing, China: IEEE, Aug. 2020, pp. 394–389. doi: 10.1109/ICCC49849.2020.9238879.
- [17] P. G. Kulkarni, S. Y. Praneet, R. B. Raghav, and B. Das, “Deep Detection of Anomalies in Static Attributed Graph,” in *Machine Learning, Image Processing, Network Security and Data Sciences*, A. Bhattacharjee, S. Kr. Borgohain, B. Soni, G. Verma, and X.-Z. Gao, Eds., in *Communications in Computer and Information Science*, vol. 1241. Singapore: Springer Singapore, 2020, pp. 640–627. doi: 50_8-6318-15-981-978/10.1007.

- [18] T. Berger-Wolf and N. Chawla, Eds., Proceedings of the 2019 SIAM International Conference on Data Mining. Philadelphia, PA: Society for Industrial and Applied Mathematics, 2019. doi: 1.9781611975673/10.1137.
- [19] H. Fan, F. Zhang, and Z. Li, "Anomalydae: Dual Autoencoder for Anomaly Detection on Attributed Networks," in ICASSP 2020 - 2020 IEEE International Conference on Acoustics, Speech and Signal Processing (ICASSP), Barcelona, Spain: IEEE, May 2020, pp. 5689–5685. doi: 10.1109/ICASSP40776.2020.9053387.
- [20] W. Yu, W. Cheng, C. C. Aggarwal, K. Zhang, H. Chen, and W. Wang, "NetWalk: A Flexible Deep Embedding Approach for Anomaly Detection in Dynamic Networks," in Proceedings of the 24th ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery & Data Mining, London United Kingdom: ACM, Jul. 2018, pp. 2681–2672. doi: 3219819.3220024/10.1145.
- [21] Y. Li, X. Huang, J. Li, M. Du, and N. Zou, "SpecAE: Spectral AutoEncoder for Anomaly Detection in Attributed Networks," 2019, doi: 10.48550/ARXIV.1908.03849.
- [22] G. Niknam, S. Molaei, H. Zare, D. Clifton, and S. Pan, "Graph representation learning based on deep generative gaussian mixture models," Neurocomputing, vol. 523, pp. 169–157, Feb. 2023, doi: 10.1016/j.neucom.2022.11.087.
- [23] L. Zhao, S. Sawlani, A. Srinivasan, and L. Akoglu, "Graph Anomaly Detection with Unsupervised GNNs," 2022, doi: 10.48550/ARXIV.2210.09535.
- [24] K. Liu et al., "BOND: Benchmarking Unsupervised Outlier Node Detection on Static Attributed Graphs," 2022, doi: 10.48550/ARXIV.2206.10071.
- [25] T. Zhao, C. Deng, K. Yu, T. Jiang, D. Wang, and M. Jiang, "Error-Bounded Graph Anomaly Loss for GNNs," in Proceedings of the 29th ACM International Conference on Information & Knowledge Management, Virtual Event Ireland: ACM, Oct. 2020, pp. 1882–1873. doi:

- 3340531.3411979/10.1145.
- [26] S. Kumar, X. Zhang, and J. Leskovec, "Predicting Dynamic Embedding Trajectory in Temporal Interaction Networks," 2019, doi: 10.48550/ARXIV.1908.01207.
- [27] Y. Wang, J. Zhang, S. Guo, H. Yin, C. Li, and H. Chen, "Decoupling Representation Learning and Classification for GNN-based Anomaly Detection," in Proceedings of the 44th International ACM SIGIR Conference on Research and Development in Information Retrieval, Virtual Event Canada: ACM, Jul. 2021, pp. 1248–1239. doi: 3404835.3462944/10.1145.
- [28] P. I. Sanchez, E. Muller, F. Laforet, F. Keller, and K. Bohm, "Statistical Selection of Congruent Subspaces for Mining Attributed Graphs," in 2013 IEEE 13th International Conference on Data Mining, Dallas, TX, USA: IEEE, Dec. 2013, pp. 656–647. doi: 10.1109/ICDM.2013.88.
- [29] X. Huang et al., "DGraph: A Large-Scale Financial Dataset for Graph Anomaly Detection." arXiv, Jul. 2022 ,11. Accessed: Apr. 2023 ,20. [Online]. Available: <http://arxiv.org/abs/2207.03579>
- [30] P. Sen, G. Namata, M. Bilgic, L. Getoor, B. Galligher, and T. Eliassi-Rad, "Collective Classification in Network Data," AIMag, vol. 29, no. 3, p. 93, Sep. 2008, doi: 10.1609/aimag.v29i3.2157.
- [31] O. Shchur, M. Mumme, A. Bojchevski, and S. Günnemann, "Pitfalls of Graph Neural Network Evaluation," 2018, doi: 10.48550/ARXIV.1811.05868.
- [32] H. Zeng, H. Zhou, A. Srivastava, R. Kannan, and V. Prasanna, "GraphSAINT: Graph Sampling Based Inductive Learning Method," 2019, doi: 10.48550/ARXIV.1907.04931.
- [33] D. Kim and A. Oh, "How to Find Your Friendly Neighborhood: Graph Attention Design with Self-Supervision," 2022, doi: 10.48550/ARXIV.2204.04879.
- [34] P. Morales, R. S. Caceres, and T. Eliassi-Rad, "Selective network discovery via deep reinforcement learning on embedded spaces," Appl Netw Sci, vol. 6, no. 1, p. 24, Dec. 2021, doi: 10.1007/s8-00365-021-41109.
- [35] Y. Pei, T. Huang, W. van Ipenburg, and M. Pechenizkiy, "ResGCN:

Attention-based Deep Residual Modeling for Anomaly Detection on Attributed Networks,” 2020, doi: 10.48550/ARXIV.2009.14738.



چکیده

افزایش قیمت‌های جهانی انرژی و مواد غذایی در کنار اثرات نامطلوب ناشی از همه‌گیری بیماری کرونا و تغییرات اقلیمی، بازار کشورهای مختلف را به عدم تعادل سوق داد. این موضوع، پیامدهای منفی بر اقشار مختلف به‌ویژه افراد با درآمد پایین نیز به همراه داشته و کشورهای مختلف را مجبور به اتخاذ سیاست‌های مختلفی نموده است. ایران نیز در چند سال اخیر از این تحولات مصون نبوده است؛ از این رو در این مطالعه به‌منظور شناسایی اقدامات قابل اجرا در ایران، اقدامات سیاستی کشورهای مختلف با استفاده از بانک داده‌های صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۲۲، مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج نشان می‌دهد کشورهای مختلف در مجموع چهار اقدام سیاستی شامل: روش‌های مبتنی بر مخارج، درآمدی، غیرمالی (طبقه‌بندی سایر) و زیر خط را به کار گرفته‌اند. از دیگر نتایج پژوهش حاضر، مقایسه سیاست‌های کشورهای دارای منابع طبیعی و سایر کشورها و همچنین کشورهای منطقه خاورمیانه با ایران در استفاده از انواع روش‌های اقدامات سیاستی است که نتایج نشان می‌دهد کشورهای فاقد منابع در مقایسه با کشورهای دارای منابع طبیعی، تمایل بیشتری به بکارگیری اقدامات سیاستی داشته‌اند و در این میان نیز بیشترین سیاست به کار گرفته شده، اقدام مخارج و اقدام درآمدی بوده است. همچنین مطالعات اقدامات سیاستی ایران با کشورهای منطقه خاورمیانه نیز نشان می‌دهد که در این کشورها تنها کشور عراق از هر ۴ روش اقدام استفاده کرده است؛ علاوه بر این، تمام کشورهای منطقه به جزء امارات، از روش اقدام مخارج نیز استفاده نموده‌اند؛ از این منظر، کشور ایران بعد از ترکیه و پاکستان و عراق در جایگاه چهارم قرار دارد.

واژگان کلیدی: اقدامات سیاستی، قیمت مواد غذایی، قیمت انرژی

۱. استادیار، گروه اقتصاد، پژوهشکده امور اقتصادی (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: Roosbeh_noury@yahoo.com

۲. دکتری علوم اقتصادی، پژوهشگر پژوهشکده امور اقتصادی

پست الکترونیک: Mo_milani@yahoo.com

۱. مقدمه

افزایش قیمت‌های جهانی انرژی و مواد غذایی، یک شاخص مهم در افزایش هزینه‌های زندگی است که در حال حاضر، هم در اقتصادهای پیشرفته و هم در اقتصادهای نوظهور مورد توجه قرار می‌گیرد. (آماقلوبلی^۱، ۲۰۲۳). در حال حاضر، بسیاری از کشورهای جهان از یک سو، تحت تأثیر پیامدهای ناشی از شیوع ویروس کرونا، تغییرات اقلیمی و از سوی دیگر با افزایش تقاضا و مشکلات در تأمین کالا و حمل‌ونقل و... هستند که همگی این عوامل، منجر به افزایش قیمت جهانی مواد غذایی و انرژی در جهان شده است. علی‌رغم تعدیل نسبی قیمت‌ها، قیمت‌های جهانی محصولات اصلی مانند انرژی و مواد غذایی همچنان بالا است. با توجه به سهم بالای غذا در سبد مصرفی خانوارها و جانشینی محدود آن با سایر کالاها، افزایش قیمت مواد غذایی می‌تواند اثر قابل توجهی بر خانوارهای با درآمد پایین داشته باشد.

افزایش شدید قیمت‌های مواد غذایی و انرژی در مقیاس کلان، یک تهدید برای توسعه جهانی محسوب می‌شود. در واقع روند افزایش سریع قیمت این دو نوع کالا، منجر به افزایش قابل توجه فقر، کاهش سطح تغذیه و محدود شدن بهره‌مندی از خدماتی چون آموزش و بهداشت می‌شود که همه این موارد، اثر منفی بر رشد اقتصاد جهانی در آینده دارد (ایوانیک و مارتین^۲، ۲۰۱۴). نتایج مطالعات تجربی نشان داده است که افزایش قیمت جهانی مواد غذایی و انرژی باعث کاهش رفاه بیشتری در دهک‌های درآمدی پایین نسبت به دهک‌های ثروتمند شده و امنیت غذایی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این میان برای کشورهای در حال توسعه، قیمت‌های بالاتر همراه با ناامنی غذایی بیشتر خواهد بود؛ زیرا کاهش صادرات غلات و سایر کالاها بزرگترین تهدید برای این مناطق است (ایدریسو و آلاگیدده^۳، ۲۰۲۰).

بر اساس بررسی‌های انجام شده در کشورهای مختلف، انتظار می‌رود افزایش قیمت مواد غذایی و انرژی در بازارهای جهانی به قیمت‌های داخلی در کشورها انتقال یابد. به‌ویژه اینکه تأثیرپذیری از بازارهای جهانی در کشورهایی که واردکننده مواد غذایی بوده و از تورم بالایی برخوردارند نیز بیشتر است. از این رو، دولت‌ها تلاش دارند تا با تدوین و اجرای سیاست‌های کلان اقتصادی و مداخلات مستقیم، تأثیر عوامل ایجاد تنش در بازار مواد غذایی را تقلیل دهند (لابرده و همکاران^۴، ۲۰۱۹). در این راستا، طی سال‌های اخیر، اقدامات سیاستی توسط دولت‌ها با هدف کاهش اثرات نامطلوب افزایش قیمت مواد غذایی و انرژی بر خانوارها و نگاه‌ها بکار گرفته شده است. با توجه به اینکه طی سال‌های اخیر، کشور ایران نیز از تحولاتی همچون تغییرات اقلیمی، شیوع ویروس کرونا و آثار جنگ روسیه و اوکراین و... مصون نبوده و به ویژه افزایش قیمت مواد غذایی و انرژی، اقشار کم درآمد را تحت تأثیر قرار داده است، از این رو به منظور شناسایی اقدامات سیاستی قابل اجرا در ایران، در این مطالعه مداخلات سیاستی کشورهای مختلف مورد بررسی قرار خواهد گرفت تا از این مسیر امکان تصمیم‌سازی بهتر

1. Amaghlobeli et al
2. Ivanic & Martin
3. Iddrisu & Alagidede
4. Laborde et al

برای سیاست‌گذاران فراهم شود.

بر این اساس، در این مقاله ابتدا مبانی نظری شامل روند قیمت جهانی مواد غذایی و انرژی و عوامل موثر بر افزایش قیمت آنها بررسی و سپس به پیشینه مطالعات (داخلی و خارجی) در این زمینه پرداخته خواهد شد. در بخش سوم، تجربه کشورهای منتخب با استفاده از روش‌های مداخله اقدامات سیاستی مقایسه و اقدامات سیاستی این کشورها برای کاهش اثرات منفی افزایش قیمت مواد غذایی و انرژی معرفی خواهند شد. در نهایت، واکنش‌های سیاستی ایران، بررسی و پیشنهاداتی ارائه می‌شود.

۲. مروری بر ادبیات موضوع

۲-۱- مبانی نظری

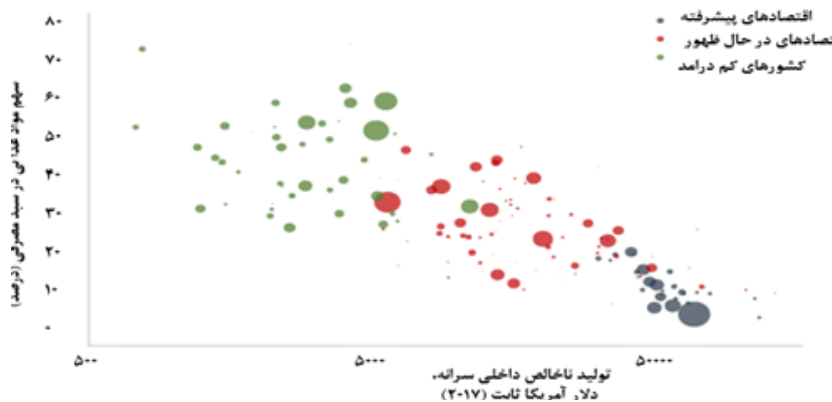
آغاز قرن بیست و یکم با تورم پایین و پایدار در سراسر جهان همراه بود. این وضعیت از اوایل دهه ۲۰۰۰ و به ویژه از سال ۲۰۰۶ به دلیل نوسانات قیمت کالاها، به ویژه قیمت مواد غذایی و انرژی، تهدید شد و باعث نگرانی سیاست‌گذاران گردید (پاکر، ۲۰۱۷). در حوزه مواد غذایی، قیمت هر تن گندم از ۱۰۵ دلار در ژانویه سال ۲۰۰۰ به ۱۶۷ دلار در ژانویه سال ۲۰۰۶ و سپس به ۴۸۱ دلار در مارس سال ۲۰۰۸ رسید. در واقع، افزایش قیمت جهانی مواد غذایی در سال ۲۰۰۸ میلادی به سطح بی‌سابقه‌ای رسید. اما پس از بحران مالی جهانی، قیمت مواد غذایی کاهش و بطور مجدد در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۱ به شدت افزایش پیدا کرد. در اواسط سال ۲۰۱۲ این روند افزایشی ادامه یافت و حتی از نقاط اوج خود در سال ۲۰۰۸ گذشت. طی سال‌های اخیر نیز، جنگ میان روسیه و اوکراین، افزایش قیمت غلات و در نتیجه قیمت مواد غذایی را تسریع و تشدید کرد؛ زیرا هر دو کشور، سهم قابل توجهی در تجارت جهانی گندم و ذرت و برخی از اقلام غذایی دیگر دارند. علاوه بر این طی این سال‌ها، تغییرات اقلیمی و شیوع ویروس کرونا نیز از دیگر عوامل افزایش قیمت جهانی مواد غذایی محسوب شدند (آماقوبلی، ۲۰۲۳).

در حوزه انرژی، شیوع ویروس کرونا در اواخر سال ۲۰۱۹ در چین و گسترش تدریجی اپیدمی، تقاضا و قیمت نفت خام را به شدت کاهش داد. اما طی سال ۲۰۲۲ تحولات اثرگذار زیادی در بازار انرژی جهان شکل گرفت که یکی از مهمترین این عوامل جنگ میان روسیه و اوکراین بود. در واقع، با بهبود اقتصاد جهانی پس از همه‌گیری کووید-۱۹ و تشدید جنگ میان این دو کشور، قیمت‌های جهانی انرژی افزایش پیدا کرده بود. طی سال‌های اخیر، ترس از رکود اقتصاد جهانی باعث کاهش قیمت‌های انرژی شد؛ با این حال، کاهش قیمت نفت آهسته‌تر از شوک قیمت نفت در سال ۲۰۰۷-۲۰۰۸ بود. در سال ۲۰۲۱، با افزایش قیمت انرژی (مانند نفت و گاز طبیعی به طور مستقیم و غیرمستقیم از طریق هزینه‌های حمل‌ونقل بالاتر) و مواد غذایی به دلیل ترکیبی از عوامل از جمله بهبود پس از کووید ۱۹، مسائل زنجیره تأمین و جنگ میان روسیه و اوکراین، تورم بسیار افزایش یافت. از آغاز سال ۲۰۲۲، قیمت گاز طبیعی بیش از سه برابر و قیمت نفت خام بیش از دو برابر شد، همچنین قیمت ذرت و گندم نیز افزایش یافت این

امر، متوسط هزینه جهانی زندگی را افزایش داد (کستل و همکاران، ۲۰۲۲). افزایش قیمت مواد غذایی و انرژی یکی از محرک‌های اصلی تورم بوده و تأثیر نسبی آنها در افزایش قیمت‌ها به طور پیوسته و مداوم در کشورهای مختلف به طور قابل توجهی متفاوت است. افزایش قیمت انرژی و مواد غذایی، هزینه زندگی خانوارها را افزایش و در نتیجه درآمد واقعی آنها را کاهش می‌دهد. با این حال، تأثیر افزایش هزینه‌های زندگی یکسان نیست و به گروه‌های درآمدی خاصی در کشورها شدیدتر از سایرین آسیب می‌زند (آماقلوبلی، ۲۰۲۳). افزایش نرخ تورم در بسیاری از کشورها، به ویژه در زمینه انرژی و مواد غذایی، مشکلات مالی جدی را به ویژه برای خانوارهای کم درآمد با سهم مخارج بالا در این اقلام ایجاد کرد (کستل و همکاران، ۲۰۲۲). بطوریکه بسیاری از این کشورهای کم درآمد سطوح بالای قیمت، کسری تجاری و محیط‌های اقتصاد کلان ناپایدار را تجربه کردند (دوروال و همکاران، ۲۰۱۳).

در سراسر کشورها، سهم بودجه تخصیص یافته به مواد غذایی به طور متوسط در کشورهای کم درآمد و کشورهای در حال توسعه بیشتر از اقتصادهای نوظهور یا پیشرفته است (نمودار ۱). مصرف مواد غذایی به طور متوسط حدود ۴۴ درصد (و در برخی موارد بیش از ۶۰ درصد) مصرف خانوارها در کشورهای کم درآمد و در حال توسعه را تشکیل می‌دهد. این در مقایسه با سهم ۲۷ درصد در اقتصادهای نوظهور و ۱۶ درصد در اقتصادهای پیشرفته است (آماقلوبلی، ۲۰۲۳). از این رو، این موضوع یکی از مهمترین دغدغه‌ها در اکثر کشورها است که لزوم شناسایی عوامل تأثیرگذار بر افزایش قیمت جهانی مواد غذایی و انرژی را به عنوان یکی از مسایل مهم پیش روی دولت‌ها را پررنگ می‌نماید. مطالعات متعددی تلاش کرده‌اند تا به دلایل اصلی این موضوع پردازند. این مطالعات معمولاً ترکیبی از عوامل شامل روندهای بلندمدت اقتصادی و جمعیتی همراه با مشکلات کوتاه مدت، مانند تغییرات اقلیمی، سفته‌بازی، قیمت‌های بالای نفت و ممنوعیت‌های صادراتی، قیمت واردات مواد غذایی، نوسان‌های تولید، قیمت انرژی و کودشیمیایی، سرمایه‌گذاری در پژوهش و توسعه، تغییر ساختاری تقاضای جهانی، تولید سوخته‌های فسیلی، کشش‌های بازار را شناسایی کرده‌اند (دوروال و همکاران، ۲۰۱۳).

نمودار ۱. سهم مواد غذایی در سبد مصرفی و تولید ناخالص داخلی سرانه



با توجه به اهمیت موضوع، کشورهای منتخب می‌بایست اقدامات سیاستی در مواجهه با افزایش قیمت مواد غذایی و انرژی را به کار گرفته‌اند که البته با در نظر گرفتن اصول کلیدی اعمال می‌شود. این اصول حول چهار محور (۱) واکنش تقاضا و عرضه (۲) کاهش بار خانوارهای فقیر و آسیب‌پذیر (۳) اطمینان از سازگاری با سایر سیاست‌ها، از جمله نیاز به ثبات اقتصاد کلان (۴) ملاحظات اقتصاد سیاسی (قدرت شبکه ایمنی اجتماعی، در دسترس بودن فضای مالی، ماهیت سازوکارهای تعیین قیمت داخلی موجود، ظرفیت نهادی، تهدیدات کمبود مواد غذایی و انرژی، سرریزهای احتمالی در بازارهای بین‌المللی و...) در نظر گرفته می‌شود (آماقوبلی، ۲۰۲۳).

۲-۲- پیشینه تحقیق

* مطالعات داخلی

سالم و همکاران (۱۴۰۰) در مقاله خود به بررسی و برآورد تأثیر عوامل گوناگون بر چندک‌های مختلف توزیع شاخص قیمت مواد غذایی با استفاده از رویکرد رگرسیونی کواتایل پرداختند که توانایی شناسایی روابط غیرخطی را نیز دارد. در این مطالعه، اثر تغییرات متغیرهای کلان و سیاستی با تأکید بر ارزش افزوده بخش کشاورزی، نرخ ارز، حجم نقدینگی، شاخص قیمت جهانی مواد غذایی و شاخص حمایت دولتی بر شاخص قیمت مواد غذایی ایران در بازه زمانی ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۸ به صورت فصلی بررسی شد. یافته‌ها نشان داد که متغیرهای شاخص قیمت جهانی مواد غذایی و نرخ ارز در تمام چندک‌های توزیعی، تأثیری مثبت، معنادار و نهایتاً غیرخطی بر شاخص قیمت مواد غذایی دارند. در حالی که ارزش افزوده بخش کشاورزی و شاخص حمایت دولتی به‌طور منفی، معنادار و غیرخطی بر متغیر وابسته تأثیرگذار بود. متغیر حجم نقدینگی در توزیع‌های پایین تورم مواد غذایی دارای بیشترین اثرگذاری بود که نشان از اثرگذاری بیشتر این متغیر نسبت به سایر متغیرها در تورم‌های پایین داشت.

ورهرامی و همکاران (۱۳۹۹) در مطالعه خود با استفاده از مدل گارچ چندمتغیره در بازه زمانی سالهای ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹ میلادی به بررسی عوامل تأثیرگذار بر قیمت نفت پرداختند. نتایج حاصل نشان داد که علاوه بر نقش بورس‌های نفتی در قیمت نفت، عوامل دیگری از جمله شاخص دلار، موقعیت‌های خرید و فروش، کیفیت نفت خام، ساختار زمانی بازار و همین‌طور نوع نفت در قیمت تأثیرگذار است. تأثیر عواملی از جمله کیفیت نفت، شاخص بازار سرمایه، ساختار زمانی و موقعیت‌های خرید و فروش بر قیمت نفت خام مثبت است و عواملی نظیر شاخص دلار، نفت خام های رقیب، دارای تأثیر منفی بر قیمت نفت خام هستند. جعفری صمیمی، فرج‌زاده (۱۳۹۸) در مقاله خود به بررسی مهم‌ترین عوامل اقتصادی تعیین‌کننده شاخص قیمت مواد غذایی در ایران با استفاده از روش خودرگرسیون با وقفه‌های گسترده (ARDL) و داده‌های سری زمانی مربوط به سال‌های ۱۳۶۲-۱۳۹۳ پرداختند. بر اساس نتایج بدست آمده، متغیرهای سرمایه‌گذاری ناخالص داخلی، درجه باز بودن تجاری و نرخ ارز حقیقی در کوتاه‌مدت و بلندمدت تأثیر منفی و متغیرهای نقدینگی و تولید ناخالص داخلی بر شاخص قیمت مواد غذایی تأثیر مثبت داشته‌اند.

قهرمان زاده و همکاران (۱۳۹۲) در پایان نامه با استفاده از متغیرهای پولی و مالی شامل حجم نقدینگی، نرخ واقعی ارز، نرخ سود بانکی، سطح دستمزدهای کشاورزی، درجه آزادی تجاری و ارزش افزوده بخش کشاورزی و داده‌های سری زمانی بین سال‌های ۹۰-۱۳۵۷ و بکارگیری تکنیک‌های سری زمانی مانند مدل خودتوضیح برداری (VAR)، مدل تصحیح خطای برداری (CPVECM) و آزمون همجمعی یوهانسن به بررسی عوامل موثر بر افزایش قیمت مواد غذایی پرداختند. نتایج برآورد رابطه تعادلی بلندمدت نشان داد که قیمت مواد غذایی با حجم نقدینگی و نرخ واقعی ارز رابطه مثبت و معنی‌دار و با ارزش افزوده بخش کشاورزی و درجه آزادی تجاری رابطه منفی و معنی‌داری دارد. بعد از ارزش افزوده متغیر نرخ ارز واقعی بیشترین اثرگذاری را بر سطح قیمت مواد غذایی در بلندمدت داشت. پس از انجام آزمون برونزایی ضعیف یافته‌های تحقیق نشان داد که سه متغیر حجم نقدینگی، درجه آزادی تجاری و ارزش افزوده برونزای ضعیف مدل هستند، بنابراین مدل CPVECM برآورد شد که نتایج نشان داد که در کوتاه‌مدت تورم مواد غذایی با تورم دوره‌های قبل و با متغیر نرخ رشد ارز واقعی رابطه مثبت و با ارزش افزوده کشاورزی رابطه منفی و معنی‌داری دارد. از طرفی متغیرهای حجم نقدینگی و درجه آزادی در کوتاه‌مدت اثری بر تورم مواد غذایی نداشت.

* مطالعات خارجی

آماقلوبلی و همکاران^۱ (۲۰۲۳) در گزارشی اقدامات سیاست‌گذاری را با توجه به پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و غذا (DEFPA)، که بر اساس دو دور از پاسخ‌های نظرسنجی تیم‌های کشور صندوق بین‌المللی پول در ماه‌های مارس/آوریل و ژوئن/ژوئیه ۲۰۲۲ انجام شد، مورد بررسی قرار دادند. پیام سیاستی کلیدی این مطالعه این است که ارائه حمایت هدفمند از خانوارها در قالب پرداخت‌های نقدی، مقرون به صرفه‌ترین راه برای کاهش بار خانواده‌های آسیب‌پذیر می‌باشد و باید بر سازوکارهای گسترده‌ای که از انتقال قیمت‌های بین‌المللی به مصرف‌کنندگان داخلی جلوگیری می‌کند، ترجیح داده شود.

کستل و همکاران (۲۰۲۲) در مقاله خود تورم قیمت و دستمزد بریتانیا، بهره‌وری و بیکاری را در طول یک قرن و نیم از داده‌ها با استفاده از ۴ معادله اقتصادسنجی مدل‌سازی کردند. تابع تولید نقش مهمی را برای نهاده‌های انرژی علاوه بر سرمایه و نیروی کار نشان داد. اگرچه معادله تورم قیمت تأثیر مستقیم کمی بر قیمت‌های انرژی نشان داد، افزایش قابل توجه قیمت‌های نفت و گاز که تا اواسط سال ۲۰۲۲ مشاهده شد، نیمی از افزایش قیمت را نشان داد. یافته‌ها حاکی از شواهد تجربی برای تعدیل غیرخطی دستمزدهای واقعی با تورم است: مارپیچ قیمت دستمزد زمانی شروع می‌شود که تورم از حدود ۶ تا ۸ درصد در روز فراتر رود. همچنین یک واکنش غیرخطی اضافی به بیکاری، مطابق با بیکاری غیرارادی یافت شد. کاهش در دسترس بودن انرژی به طور همزمان تولید را کاهش می‌دهد و تورم را تشدید می‌کند.

رادمهر و رستگاری (۲۰۲۰) در مطالعه خود از داده‌های ایران برای بررسی تأثیرات (کوتاه‌مدت و

بلندمدت) نرخ ارز و قیمت انرژی بر قیمت مواد غذایی استفاده کردند. متغیرهای مورد استفاده در این پژوهش قیمت ده محصول غذایی، نرخ ارز (ارزش ریال ایران به ازای هر دلار آمریکا) و قیمت نفت بود. در این مطالعه تکنیک‌های تخمین (PMG)، گروه میانگین (MG) و اثرات ثابت پویا (DFE)، در پانل قیمت‌های ماهانه برای ده محصول غذایی برای دوره مارس ۱۹۹۵ تا فوریه ۲۰۱۸ بکار گرفته شده است. نتایج نشان داد که در کوتاه مدت و بلندمدت، قیمت مواد غذایی در واکنش به افزایش قیمت انرژی افزایش می‌یابد. همچنین یافته‌ها حاکی از آن است که افزایش ارزش دلار آمریکا بر حسب ریال ایران در بلندمدت تأثیر مثبت و معناداری بر قیمت مواد غذایی دارد. ساسمال^۱ (۲۰۱۵) در مقاله خود روند و علل تورم قیمت مواد غذایی در هند به صورت نظری و با کمک روش اقتصادسنجی را مورد بررسی قرار داد. وی با استفاده از یک مدل تعادل عمومی دو بخشی در چارچوب مدل تجارت نشان دهد که اگر تقاضا برای کالاهای کشاورزی به دلیل افزایش درآمد و سایر عوامل خارجی به میزان قابل توجهی افزایش یابد اما عرضه نتواند به طور متناسب افزایش یابد، قیمت محصولات کشاورزی افزایش خواهد یافت. ساسمال نشان داد که افزایش درآمد سرانه به طور قابل توجهی تقاضا برای مواد غذایی را افزایش داد، اما تولیدات کشاورزی نتوانست همگام با تقاضای رو به رشد باشد. نتایج اقتصادسنجی سری زمانی نیز نشان می‌دهد که افزایش درآمد سرانه و کمبود عرضه عامل افزایش قیمت است. هیچ رابطه بلندمدتی بین عرضه پول و قیمت کالاهای کشاورزی وجود ندارد. افزایش مخارج عمومی و نرخ نامطلوب ارز تأثیرات زیادی بر قیمت مواد غذایی دارد، اگرچه نتایج آن قوی نیست. دوروال و همکاران (۲۰۱۳) در مقاله خود با استفاده از داده‌های ماهانه از ژانویه ۱۹۹۹ تا دسامبر ۲۰۰۹، مدل‌های تورم را برای شناسایی اهمیت عوامل مؤثر در تورم CPI و سه مؤلفه اصلی آن قیمت غلات، قیمت مواد غذایی و قیمت غیر خوراکی در اتیوپی برآورد کردند. یافته اصلی نشان داد که حرکت در قیمت‌های بین‌المللی مواد غذایی و کالاهاکه به ارز داخلی اندازه‌گیری می‌شوند، تحول بلندمدت قیمت‌های داخلی را تعیین می‌کنند. در کوتاه‌مدت، شوک‌های عرضه محصولات کشاورزی بر تورم مواد غذایی تأثیر گذاشتند و باعث انحرافات زیادی از روند بلندمدت قیمت شدند. آنها همچنین نشان دادند که سیاست پولی با شوک‌های قیمتی مقابله کرد، اما رشد عرضه پول بر تورم کوتاه مدت قیمت غیرمواد غذایی تأثیر گذاشتند. نتایج نشان می‌دهد که هنگام تجزیه و تحلیل تورم در اقتصادهای در حال توسعه با سهم مواد غذایی بزرگ در قیمت‌های مصرف‌کننده، قیمت‌های جهانی مواد غذایی و تولیدات کشاورزی داخلی باید در نظر گرفته شود. حذف این عوامل می‌تواند منجر به نتایج مغرضانه و تصمیمات نادرست سیاستی شود.

۳. روش شناسی

تحقیق حاضر از نظر هدف، کاربردی است و با روش توصیفی-تطبیقی انجام گرفته است. در این مطالعه، با بهره‌گیری از روش مطالعه کتابخانه‌ای، جهت کاهش اثرات منفی اجتماعی و اقتصادی ناشی از افزایش قیمت جهانی مواد غذایی و انرژی و به منظور شناسایی اقدامات

قابل اجرا در ایران، اقدامات سیاستی در کشورهای منتخب شامل کشورهای غنی از منابع طبیعی و کشورهای فاقد منابع طبیعی و همچنین کشورهای منطقه خاورمیانه (ایران، ترکیه، امارات، آذربایجان، عراق، پاکستان، عمان) معرفی می‌شود. جمع‌آوری اطلاعات با استفاده از پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و مواد غذایی^۱ (DEFPA) صندوق بین‌المللی پول (۲۰۲۲) انجام شده است. در پایگاه داده‌های مذکور، اقدامات سیاستی بر اساس نوع اقدام در واکنش به افزایش قیمت‌های انرژی و مواد غذایی در کشورهای مختلف در مجموع در چهار روش شامل مخارج، درآمدها، غیرمالی (طبقه‌بندی سایر)، زیر خط (همراه با زیرمجموعه‌ها) آورده شده است (جدول ۱). بر این اساس هر اقدام سیاستی نیز خود شامل زیر مجموعه‌هایی از اقدامات سیاستی می‌باشد.

جدول ۱. انواع مداخله/زیر مجموعه‌ها/ توصیف اقدامات سیاستی

نوع اقدام	نوع زیر مجموعه اقدام	توصیف اقدام
مخارج	پرداخت یارانه به تولیدکنندگان انرژی	یارانه برای صنعت حمل و نقل
	پرداخت یارانه به تولیدکنندگان مواد غذایی	سخت معاف از مالیات برای کشاورزان
	پرداخت‌های نقدی	انتقال موقت نقدی به خانوارهای آسیب پذیر
	حقوق بازنشستگی	افزایش حقوق بازنشستگی
	(پرداخت‌های شبه نقد (کوپن و تخفیف	حمایت از هزینه‌های حمل و نقل عمومی
	سایر هزینه‌ها/ نامشخص	معرفی ذخیره غذایی
	سایر پرداخت‌های یارانه‌ای به همه شرکت‌ها	برنامه‌های کوپن سخت
	انتقال غیرنقدی	
	دستمزد	اغلب شامل افزایش حداقل دستمزد
	محدودیت‌های صادرات	محدودیت صادرات کالاهای وارداتی
غیرمالی (طبقه‌بندی سایر)	سایر اقدامات غیر مالی	افزایش حداقل دستمزد
	ایجاد پسندگی قیمت / تلاش جهت برقراری درجه عبور ناقص	گسترش طرح‌های قیمت معیار

تعلیق افزایش مالیات بر شکر	(CIT) مالیات بر مصرف	درآمدها
تعلیق عوارض گمرکی شکر	(عوارض گمرکی) تعرفه واردات	
کاهش مالیات بر ارزش افزوده و عوارض گمرکی روغن خوراکی	مالیات بر ارزش افزوده/ مالیات بر فروش	
کاهش عوارض بخش حمل و نقل	عوارض	
افزایش آستانه مالیات بر درآمد غیر مشمول مالیات برای حقوق بگیران	مالیات بر درآمد شخصی	
	سایر/ درآمدهای نامشخص	
	درآمدهای غیر مالیاتی	
	سایر/مخارج نامشخص	
کاهش تعرفه برق صنایع	سایر یارانه‌ها به همه شرکتها	
	مالیات بر املاک	
	چسبندگی قیمت / تلاش جهت ایجاد برقراری درجه عبور ناقص	زیرخط
	سایر/ زیرخط	

منبع: آماقوبلی و همکاران، ۲۰۲۳

در این مطالعه به منظور نتایج بهتر در شناسایی اقدامات قابل اجرا در کشور، با توجه به اینکه ایران نیز جزء کشورهای غنی از منابع طبیعی می‌باشد، به صورت مجزا به بررسی انواع روش‌های اقدام در کشورهای غنی از منابع طبیعی و مقایسه آن با سایر کشورها پرداخته شده است. علاوه بر این، مقایسه روش‌های اقدامات سیاستی کشورهای منطقه خاورمیانه با ایران نیز مورد مطالعه قرار گرفته است. حاصل این تجربیات در یک نظام سیاستگذاری کارآمد می‌تواند منجر به بهینه‌کردن تصمیمات و اصلاح رویکردها و در نهایت پذیرش سازوکارهای معقول در مدیریت قیمت محصولات کشاورزی و انرژی شود.

۴. یافته‌های پژوهش

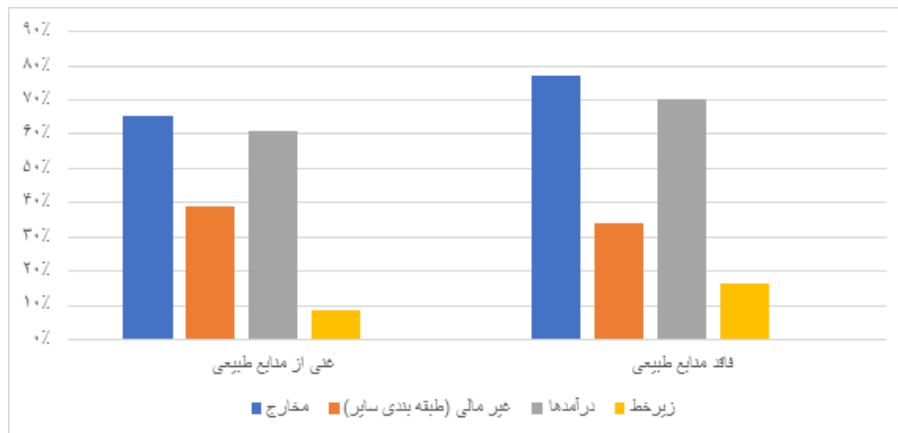
۴-۱- مقایسه واکنش‌های سیاستی کشورهای دارای منابع طبیعی با سایر کشورها

آنچه مشخص است، درآمد کشورهای دارای منابع طبیعی نسبت به سایر کشورها متفاوت بوده و به تبع نوع مداخله در اقدامات سیاستی این کشورها نیز متفاوت خواهد بود. در این راستا با توجه به اینکه ایران نیز جزء کشورهای غنی از منابع طبیعی می‌باشد، در این بخش از مقاله به صورت مجزا به بررسی انواع روش‌های اقدام در کشورهای غنی از منابع طبیعی و مقایسه آن با سایر کشورها پرداخته خواهد شد.

نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که کشورهای فاقد منابع طبیعی در مقایسه با کشورهای غنی

از منابع طبیعی، بیشتر تمایل به بکارگیری اقدامات سیاستی در مواجهه با تورم مواد غذایی و انرژی داشته‌اند. در این میان و با توجه به آمارهای موجود، این دسته از کشورها سهم بالاتری در بکارگیری روش اقدام مخارج و درآمد دارند؛ بطوریکه ۷۷ درصد کشورهای فاقد منابع طبیعی از روش مخارج و ۷۰ درصد از روش درآمد برای اقدامات سیاستی بهره برده‌اند. این در حالی است که سهم کشورهای غنی از منابع طبیعی در روش مخارج ۶۵ درصد و در روش درآمد ۶۱ درصد است (نمودار ۲).

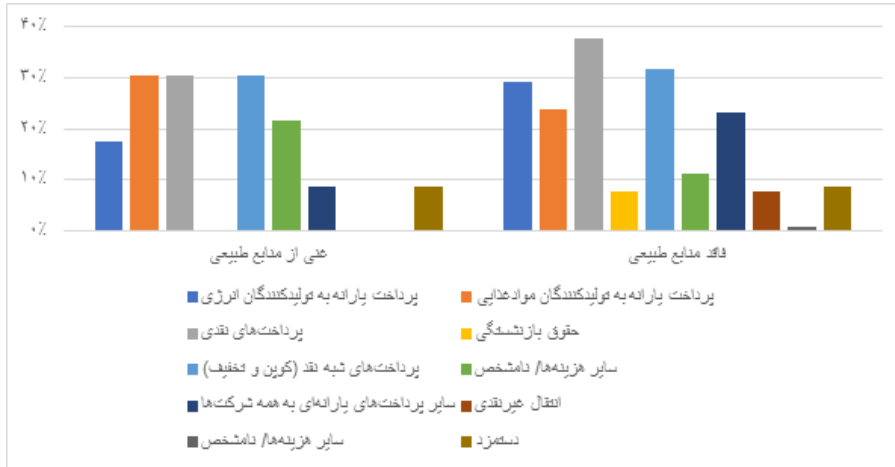
نمودار ۲. سهم کشورهای غنی از منابع طبیعی و فاقد منابع طبیعی در بکارگیری انواع روش‌های اقدام



منبع: پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و مواد غذایی (DEFPA)

در این راستا، در کشورهای فاقد منابع طبیعی، در زیر مجموعه‌های مداخله مخارج بیشترین اقدامات سیاستی مختص پرداخت‌های نقدی (۳۸ درصد) و پرداخت‌های شبه نقد (کوپن و تخفیف) (۳۲ درصد) است و در رتبه‌های بعدی یارانه به شرکت‌های تولیدکننده انرژی و سایر پرداخت‌های یارانه‌ای به تمام شرکت‌ها قرار دارد. با این حال در کشورهای غنی از منابع طبیعی، رایج‌ترین اقدامات، پرداخت یارانه به شرکت‌های تولیدکننده مواد غذایی و به دنبال آن پرداخت‌های شبه نقد (کوپن و تخفیف) است که سهم یکسانی (۳۰ درصد) را نیز به خود اختصاص داده‌اند. همچنین پایین‌ترین سهم در اقدامات سیاستی هر دو گروه کشورها مختص سایر هزینه‌ها/ نامشخص است (نمودار ۳).

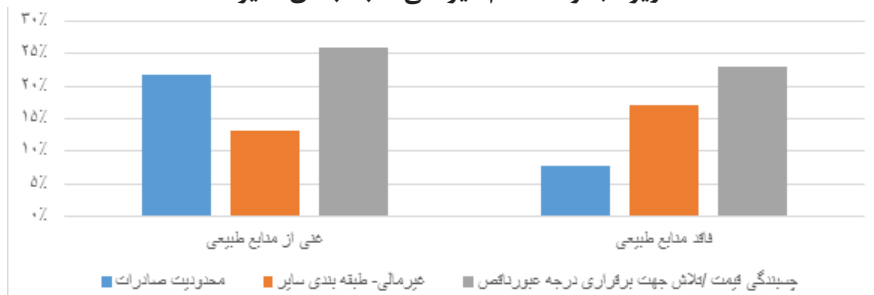
نمودار ۳. سهم کشورهای غنی از منابع طبیعی و فاقد منابع طبیعی بر اساس زیرمجموعه اقدام مخارج



منبع: پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و مواد غذایی (DEFPA)

در زیر مجموعه اقدامات غیر مالی (طبقه بندی سایر) نیز ایجاد چسبندگی قیمت و یا به نوعی تثبیت قیمت‌ها راهکار مورد استفاده در کشورهای مختلف بوده است؛ به این صورت که کشورهای غنی از منابع طبیعی (۲۶ درصد) و فاقد منابع طبیعی (۲۳ درصد) نسبت به سایر اقدامات سیاستی بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. با این حال در کشورهای غنی از منابع طبیعی در مقایسه با کشورهای فاقد منابع طبیعی، محدودیت صادرات (۲۲ درصد) پس از چسبندگی قیمت به عنوان اقدام سیاستی بکار گرفته شده است. این در حالی است که در کشورهای فاقد منابع طبیعی زیرمجموعه سایر (۱۷ درصد) پس از چسبندگی قیمت در اولویت قرار گرفته است (نمودار ۴).

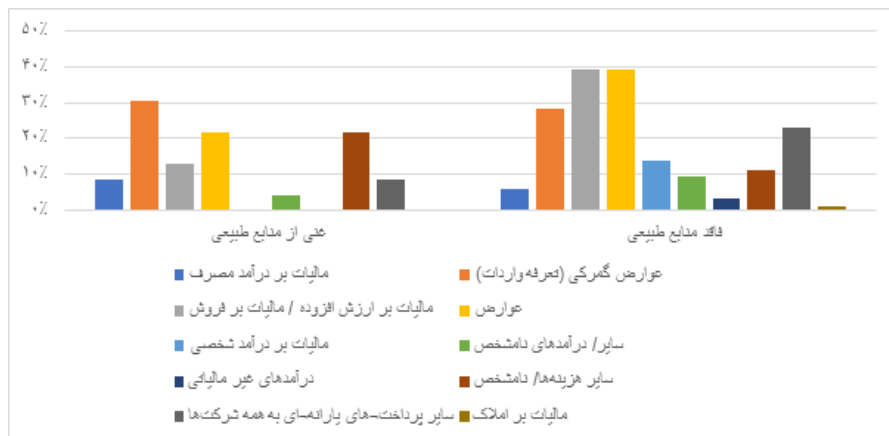
نمودار ۴. سهم کشورهای غنی از منابع طبیعی و فاقد منابع طبیعی بر اساس زیر مجموعه اقدام غیر مالی (طبقه بندی سایر)



منبع: پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و مواد غذایی (DEFPA)

در مجموعه اقدام سیاستی درآمد نیز در کشورهای فاقد منابع طبیعی رایج‌ترین اقدام عوارض (۳۹ درصد) و مالیات بر ارزش افزوده (۳۹ درصد) می‌باشد. در حالی که در کشورهای غنی از منابع طبیعی، عوارض گمرکی (۳۰ درصد) سپس عوارض و سایر هزینه‌ها/ نامشخص (۲۲ درصد) بر سایر اقدامات ترجیح داده شده است. در این میان مالیات بر املاک در هر دو گروه کشورها مورد توجه قرار نگرفته است (نمودار ۵).

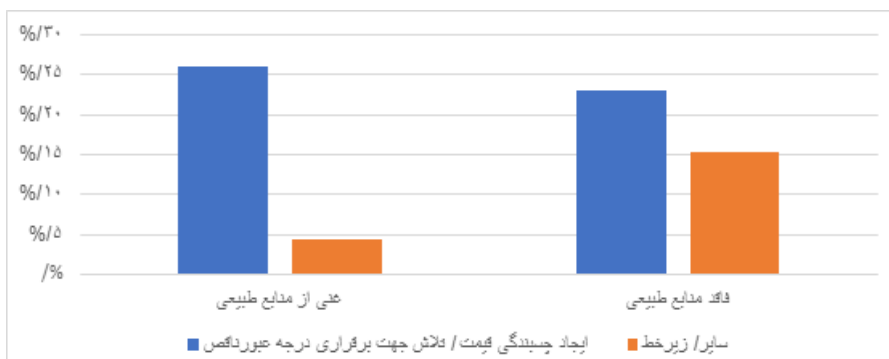
نمودار ۵. سهم کشورهای غنی از منابع طبیعی و فاقد منابع طبیعی بر اساس زیرمجموعه اقدام درآمدها



منبع: پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و مواد غذایی (DEFPA)

مقایسه کشورهای غنی از منابع طبیعی و فاقد منابع طبیعی بر اساس اقدام زیرخط نشان می‌دهد که در هر دو گروه چسبندگی قیمت به ترتیب با ۲۶ درصد و ۲۴ درصد بر سایر/ زیرخط اقدام سیاستی ترجیح داده شده است. علاوه بر این، کشورهای فاقد منابع طبیعی زیرمجموعه سایر (۱۵ درصد) را نسبت به کشورهای غنی از منابع طبیعی (۴ درصد) بیشتر مورد توجه قرار داده‌اند (نمودار ۶).

نمودار ۶. سهم کشورهای غنی از منابع طبیعی و فاقد منابع طبیعی بر اساس زیرمجموعه مداخله زیرخط

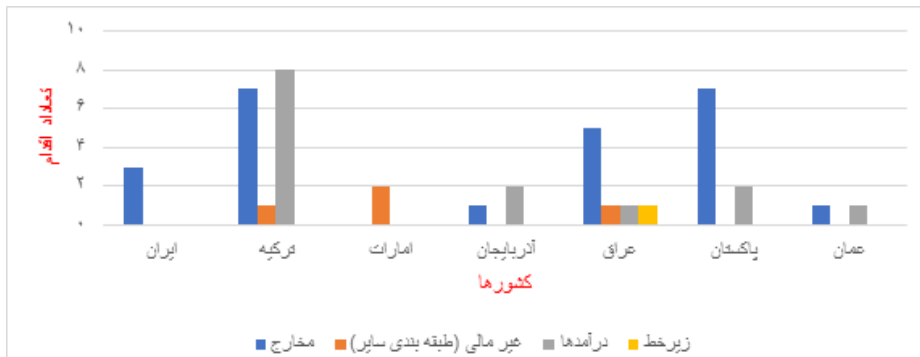


منبع: پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و مواد غذایی (DEFPA)

۴-۲- مقایسه اقدامات سیاستی ایران با کشورهای منطقه خاورمیانه (نوع اقدام و زیرمجموعه‌های آن)

افزایش قیمت انرژی و مواد غذایی در چند سال اخیر، بر منطقه خاورمیانه نیز اثرگذار بوده است. بطور نمونه یکی از حامل‌های انرژی که در جهش قیمت اخیر افزایش شدید را در بازارهای بین‌المللی تجربه کرد، گاز طبیعی بود که موجب افزایش قیمت برق در بسیاری از کشورها از جمله کشورهای خاورمیانه گردید. این امر موجب گردید که برخی از کشورها در این منطقه به منظور حمایت از اقشار مختلف اقدامات سیاستی مختلفی اتخاذ نمایند. در میان این کشورها تنها کشور عراق از هر ۴ روش مداخله (جدول ۱) استفاده کرده است. همچنین تمام کشورهای منطقه به جزء امارات از اقدام مخارج به عنوان یک اقدام سیاستی در برنامه‌های خود استفاده نمودند. از این منظر، کشور ایران بعد از ترکیه و پاکستان و عراق در جایگاه چهارم قرار دارد و البته تنها کشوری است که تنها از این روش اقدام بهره برده است. در کشور ترکیه نیز روش مداخله درآمد بر سایر روش‌ها اولویت داشته است (نمودار ۷).

نمودار ۷. مقایسه ایران با کشورهای منطقه خاورمیانه در نوع مداخله اقدامات سیاستی

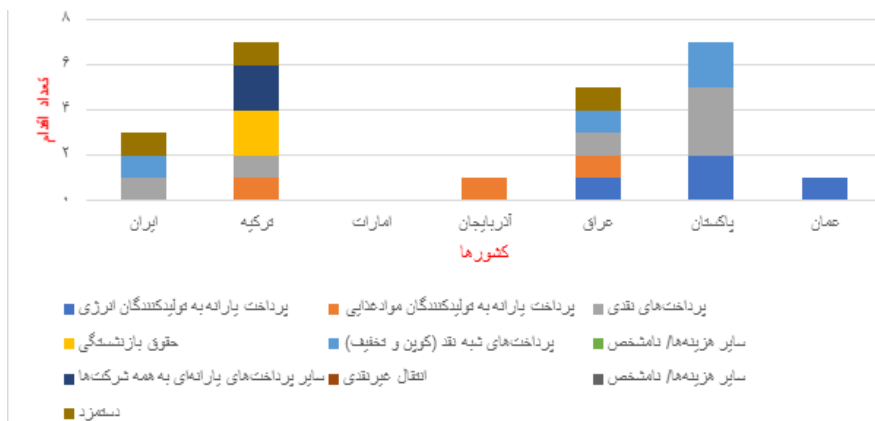


منبع: پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و مواد غذایی (DEFPA)

در ایران علاوه بر روش دستمزد^۱، از پرداخت‌های غیر نقدی (کوپن و تخفیفات) و پرداخت‌های نقدی نیز به عنوان زیرمجموعه اقدام مخارج استفاده شده است. مقایسه ایران با کشورهای منطقه نشان می‌دهد که دستمزد علاوه بر کشور ایران در کشورهای ترکیه و عراق نیز به عنوان اقدام سیاستی بکار گرفته شده است. در ترکیه سیاست‌های اتخاذ شده معطوف به حقوق بازنشستگی و انواع یارانه‌های پرداختی به شرکتها بوده است (باید اشاره کرد که کشور ترکیه بیشترین تنوع در راهکارهای اتخاذ شده را در منطقه به خود اختصاص داده است). این در حالی است که در پاکستان، اعطای کوپن و تخفیفات و سپس راهکار پرداخت‌های نقدی و پرداخت یارانه به شرکت‌های تولیدکننده انرژی مهمترین اقدامات در گروه مخارج را تشکیل داده است (نمودار ۸).

۱. افزایش حداقل دستمزد کارمندان دولت

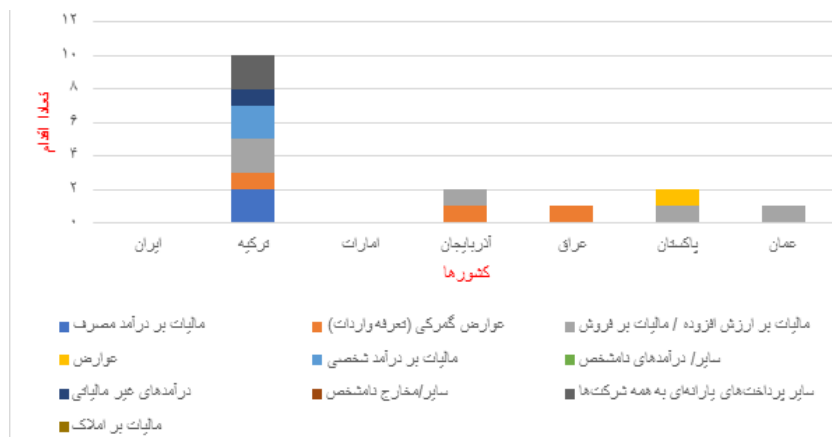
نمودار ۸. مقایسه ایران با کشورهای منطقه خاورمیانه در زیرمجموعه‌های مداخله مخارج



منبع: پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و مواد غذایی (DEFPA)

ایران و امارات در مقایسه با کشورهای منطقه، کشورهایی هستند که از روش مداخله درآمد استفاده نکرده‌اند. در مقابل، ترکیه از بیشتر زیرمجموعه‌های مداخله درآمد بهره برده است؛ بگونه‌ای که دران کشور راهکار پرداخت یارانه به شرکت‌ها، مالیات بر درآمد شخصی، مالیات بر ارزش افزوده (یا مالیات بر فروش و مالیات بر مصرف) و همچنین از یک قاعده درآمدهای غیرمالیاتی و عوارض گمرکی مورد استفاده قرار گرفت. با توجه به نمودار ۹ مشاهده می‌شود که مالیات بر ارزش افزوده رایج‌ترین اقدام سیاستی است که کشورهای ترکیه، آذربایجان، پاکستان و عمان بکار گرفته‌اند. از میان زیرمجموعه‌های مداخله درآمد، کشور پاکستان از عوارض و کشور عراق از عوارض گمرکی جهت اقدامات سیاستی بهره برده‌اند.

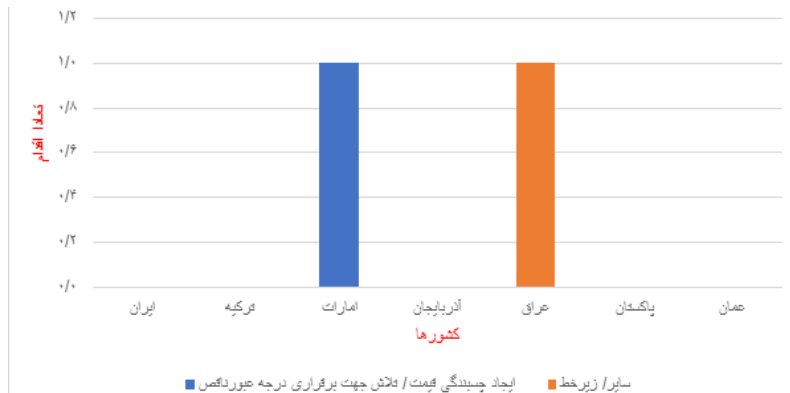
نمودار ۹. مقایسه ایران با کشورهای منطقه خاورمیانه در زیرمجموعه‌های مداخله درآمدها



منبع: پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و مواد غذایی (DEFPA)

در طبقه‌بندی اقدامات زیر خط نیز بررسی‌ها نشان می‌دهد که در میان کشورهای منطقه خاورمیانه، امارات از روش ایجاد چسبندگی در قیمت و عراق از سایر روش‌ها در طبقه بندی اقدامات سیاستی زیر خط استفاده نموده‌اند؛ سایر کشورها از جمله ایران نیز از هیچ یک از روش‌های زیرخط بهره نبرده‌اند (نمودار ۱۰).

نمودار ۱۰. مقایسه ایران با کشورهای منطقه خاور میانه در زیرمجموعه‌های مداخله زیر خط



منبع: پایگاه داده اقدامات قیمت انرژی و مواد غذایی (DEFPA)

۵. نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

در سال‌های اخیر عوامل متعددی از جمله تغییرات اقلیمی، اختلال جریان عرضه کالا و خدمات به واسطه شیوع ویروس کرونا و پس از آن جنگ میان روسیه و اوکراین تولید و دسترسی به مواد غذایی را در برخی کشورهای جهان بسیار سخت و پیچیده کرده است. علاوه بر این، افزایش قیمت انرژی نیز با بواسطه جنگ میان روسیه به اوکراین تشدید شده و این موضوع برای کشورهای واردکننده انرژی باعث ایجاد بحران هزینه‌های زندگی و همچنین تکانه قابل توجهی برای برخی کسب و کارها در کشورهای مختلف شده است. در این راستا، کشورها به منظور مواجهه با این اتفاقات، اقدامات سیاستی متفاوتی در پیش گرفته‌اند. با توجه به اهمیت این موضوع، در پژوهش حاضر اقدامات سیاستی کشورها در واکنش به افزایش قیمت‌های انرژی و مواد غذایی در کشورهای منتخب (کشورهای غنی از منابع طبیعی با سایر کشورها و همچنین کشورهای منطقه خاورمیانه با ایران) در قالب چهار اقدام سیاستی شامل مخارج، درآمدها، سایر (غیرمالی)، زیر خط (همراه با زیرمجموعه‌ها) مورد بررسی قرار گرفت.

مقایسه کشورهای غنی از منابع طبیعی با سایر کشورها نشان می‌دهد که کشورهای فاقد منابع طبیعی بیشتر تمایل به بکارگیری اقدامات و پاسخ‌های سیاستی در مواجهه با چالش افزایش قیمت مواد غذایی و انرژی داشته‌اند. در این میان، هر دو دسته کشور از میان چهار روش مداخله، بیشتر از روش مداخله مخارج و درآمد استفاده نمودند؛ هرچند در کشورهای فاقد منابع طبیعی، روش‌های مبتنی بر مخارج سهم بیشتری داشته‌اند. یکی دیگر از نکات قابل توجه

این است که در کشورهای فاقد منابع طبیعی در مقایسه با گروه دیگر، از میان اقدامات سیاستی مبتنی بر مخارج، بر خلاف باورهای عمومی سهم پرداخت های نقدی و یارانه‌ای بیشتر بوده است. در راهکار درآمدی نیز در کشورهای فاقد منابع طبیعی، سهم راهکارهای مالیاتی به مراتب بیش از کشورهای دارای منابع طبیعی بوده است. به نظر می‌رسد در کشورهای دارای منابع طبیعی تمرکز بیشتر بر راهکارها عوارض گمرکی بوده است.

در این چارچوب، مقایسه اقدامات سیاستی ایران با کشورهای منطقه نیز نتایج مهمی را به همراه داشت. در این کشورها تنها کشور عراق از هر چهار روش مداخله استفاده کرده است. همچنین تمام کشورهای منطقه به جزء امارات از روش مداخله مخارج جهت بررسی اقدام سیاستی استفاده نمودند. از این منظر، کشور ایران بعد از ترکیه و پاکستان و عراق در جایگاه چهارم از نظر تنوع راهکارهای اتخاذ شده قرار گرفته است. در میان کشورهای مورد بررسی نیز بیشترین تنوع در اتخاذ راهکارهای سیاستی مبتنی بر مخارج نیز مربوط به کشور ترکیه (۷ اقدام) و سپس عراق (۵ اقدام) بوده است. در ایران نیز تمرکز اقدام مخارج بیشتر متمرکز بر افزایش دستمزدها و پرداخت های نقدی و غیر نقد بوده است. در این میان توجه خاص به وضعیت بازنشستگان از تفاوت‌های اصلی ایران با ترکیه است.

از دیگر نکات قابل توجه در مطالعه انجام شده، اقدام سیاستی مبتنی بر درآمد در میان کشورهای منطقه بود. به این صورت که ایران و امارات برنامه‌های حمایتی خود از این راهکار استفاده‌ای نکرده‌اند. در میان کشورهای منطقه ترکیه با ۱۰ اقدام بیشترین تنوع اتخاذ اقدام درآمدی را داشته است. از جمله مهمترین اقدامات اتخاذ شده توسط این کشور می‌توان به کاهش یا به تعویق انداختن انواع مالیات‌ها می‌توان اشاره کرد.

بخش کشاورزی ایران به دلیل مسایل تغییرات اقلیمی و عدم سرمایه‌گذاری لازم در این بخش با چالش‌های بسیار زیادی مواجه است. بطور نمونه در برخی سال‌ها بیش از ۱۰ میلیارد دلار از واردات ایران به واردات روغن خام و نهاده‌های دامی مانند ذرت، جو و کنجاله اختصاص می‌یابد. از این رو، هرگونه تنش و بحران اقتصادی و سیاسی (مانند بحران روسیه و اوکراین) از طریق کاهش عرضه محصولات در کل دنیا و افزایش قیمت‌های جهانی مواد غذایی به افزایش هزینه‌های تولید محصولات غذایی در داخل کشور منجر می‌شود.

در سال‌های اخیر علاوه بر مشکلات جهانی، متأثر از تحریم‌های اقتصادی ایران، هزینه‌های تولید به‌خصوص در تولیدات کشاورزی به‌شدت افزایش یافته و این افزایش هزینه که منجر به افزایش قیمت کالاهای کشاورزی شده، در کنار کاهش محسوس و آشکار قدرت خرید خانوار، هزینه‌های زیادی را به سلامت خانوار، ثبات اجتماعی و میزان رضایت عمومی وارد کرده و می‌کند. طبیعی است که حل عوامل اصلی افزایش هزینه‌های تولید، وابسته به تغییر رویکردها و سیاست‌های بلندمدت است. بطور نمونه در دهه‌های گذشته ابزارهای حمایتی بسیاری هم در طرف عرضه و هم در طرف تقاضا در ایران به کار گرفته شده است؛ از جمله حمایت از تولید شیر (سیاست خرید تضمینی شیر، توزیع یارانه‌ای آن در مدارس و خانوارها، اتخاذ تعرفه‌های تجاری موثر، پرداخت یارانه تسهیلات برای سرمایه‌گذاری در بخش، بیمه دام، کنترل

آفات و بیماری‌ها و ایجاد زیرساخت‌ها در کشور) که بخشی از سیاست‌های حمایتی دولت بوده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که برخی از این سیاست‌ها به طور مقطعی تاثیر گذار بوده اند اما در بلندمدت شاهد رشد قیمت‌های مواد غذایی می‌باشیم. از این رو لازم است برای کاهش اثرات بحران غذا بایستی بحث امنیت غذایی در مباحث اقتصادی و سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی را هر چه بیشتر با رعایت موارد زیر، مورد توجه قرار دهد:

- * عدم قیمت گذاری دستور و تشویق به سرمایه‌گذاری در این بخش
- * اعطای یارانه به بخش تولید و مصرف به عنوان سیاست حمایتی کوتاه مدت (استفاده از سبد سیاست‌گذاری حمایتی می‌تواند در کوتاه‌مدت از مصرف‌کننده نهایی حمایت کند اما نباید همه حلقه‌های زنجیره غذایی را با یارانه حمایت کرد)
- * اعطای انواع تخفیف‌های مالیاتی هم به خانوار هم بخش تولید به عنوان یک سیاست مقطعی و کوتاه مدت
- * کاهش موقت در تعرفه گمرکی ورود برخی اقلام کشاوری و مواد غذایی با اهداف کاهش هزینه‌های تولید
- * اتخاذ سیاست‌های حمایتی از بازنشستگان از جمله حقوق بازنشستگی و در صورت لزوم افزایش پرداخت کمک هزینه‌های اجتماعی برای اشار هدف گذاری شده

منابع و مآخذ

جعفری صمیمی، احمد، فرج‌زاده، زهرا (۱۳۹۸) «بررسی عوامل مؤثر بر شاخص قیمت مواد غذایی در ایران»، فصلنامه علمی پژوهشی تحقیقات اقتصاد کشاورزی، دوره ۱۱، شماره ۴۱، شماره پیاپی ۴۱، صفحات ۱-۱۶، سالم، علی اصغر، مهاجری، پریسا، حمیدی فراهانی، امیرحسین (۱۴۰۰) «عوامل مؤثر بر افزایش شاخص قیمت مواد غذایی با استفاده از رویکرد رگرسیونی کوانتایل»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، دوره ۹، شماره ۳۵، صفحات ۷۱-۱۰۷

قهرمان زاده، محمد، پیش بهار، اسماعیل، دشتی، قادر، حسن پور، ماریا (۱۳۹۲). «تحلیل عوامل مؤثر بر افزایش قیمت مواد غذایی در ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد، وزارت علوم، تحقیقات، و فناوری، دانشگاه تبریز، دانشکده علوم کشاورزی

ورهرامی، ویدا، رضوی، سیدعبداله، یآوری مهر، کتابیون (۱۳۹۹)، «مدلسازی عوامل مؤثر بر رفتار قیمت نفت ایران در بازار شمال غرب اروپا»، ماهنامه علمی اکتشاف و تولید نفت و گاز، شماره ۱۸۴، صفحات ۵۰-۵۷

Amaglobeli, D. Gu, M. Hanedar, E. Hong, G & Thévenot, C. (2023), "Policy Responses to High

Energy and Food Prices", IMF Working Papers Fiscal Affairs Department

Durevall, D. Loening, J.L. Ayalew Birru, Y. (2013). "Inflation dynamics and food prices in Ethiopia", Journal of Development Economics -89, 104-106

Iddrisu, A. A. & Alagidede, I. P. (2020). "Monetary policy and food inflation in South Africa: A quantile regression analysis", Food Policy, 101816 :91.

Ivanic, M. and Martin, W. 2014. Implications of domestic price insulation for global food price behavior. Journal of International Money and Finance, 288-272 :42

Laborde, D. Lakatos, C. & Martin, W. J. (2019). "Poverty Impact of Food Price Shocks and Policies". World Bank Policy Research Working Paper, (8724).

Parker, M. (2017). "Global inflation: the role of food, housing and energy prices". Working Paper Series, European Central Bank Radmehr, R. Rastegari Henneberry, Sh. (2020). "Energy Price Policies and Food Prices: Empirical Evidence from Iran". Energies 4031, 13, 2020; doi:10.3390/en13154031

Sasmal, J (2015). "Food price inflation in India: The growing economy with sluggish agriculture". Journal of Economics, Finance and Administrative

Science 40-30, 20

Castle, J.L., Hendry, D. F. Martinez, A.B.(2022). "The Historical Role of Energy in UK Inflation and Productivity and Implications for Price Inflation in 2022". WORKING PAPER SERIES, H. O. STEKLER RESEARCH PROGRAM ON FORECASTING Department of Economics Columbian College of Arts & Sciences, The George Washington University Washington, DC 20052 ,<https://www2.gwu.edu/~forcpgm>.



چکیده

تورم در اقتصاد ایران پدیده‌ای ساختاری است؛ به طوری که در یک قرن گذشته اقتصاد ایران پیوسته با تورم‌های بالا و پی‌درپی مواجه بوده است. در مقاله حاضر سعی شده است ریشه‌های تورم ساختاری در اقتصاد ایران از منظر وجود و تشدید کسری‌های بودجه‌ای، تجاری، حساب سرمایه، ناترازی بانکی و شکاف تولید، با استفاده از روش اقتصادسنجی هم‌انباشتگی یوهانسون - یوسیلیوس بررسی شود. نتایج برآورد ضرایب بلندمدت مدل، حکایت از وجود رابطه بلندمدت مستقیم، مثبت و معنی‌دار بین کسری‌های بودجه‌ای، تجاری (غیرنفتی)، حساب سرمایه، ناترازی بانکی و شکاف تولید با نرخ تورم اقتصاد ایران دارد؛ به طوری که کشش بلندمدت تورم در اقتصاد ایران نسبت به ناترازی‌ها و کسری‌های بودجه‌ای، تجاری غیرنفتی، بانکی، حساب سرمایه و شکاف تولید به ترتیب $۱/۶۲$ ، $۲/۱۵$ ، $۰/۹۵$ و $۰/۳۷$ است.

واژگان کلیدی: کسری بودجه، کسری تجاری غیرنفتی، ناترازی بانکی، کسری حساب سرمایه، شکاف تولید

۱. استادیار، گروه اقتصاد اسلامی و بانکداری، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: vahidshaghghi@yahoo.com

۲. دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی

پست الکترونیک: shirinvahedi1361@gmail.com

۱. مقدمه

تورم در اقتصاد ایران پدیده‌ای ساختاری است، بطوریکه در یک قرن گذشته اقتصاد ایران مکرر با تورم‌های بالا و مستمر مواجه بوده است، بطوریکه تورم بلندمدت ۵۰ ساله اقتصاد ایران ۲۰ درصد بوده است. درضمن در دهه ۹۰ متوسط نرخ تورم اقتصاد ایران به ۲۷/۷ درصد افزایش یافت و از سال ۱۳۹۷ تاکنون هم میانگین نرخ تورم بالای ۴۰ درصد گزارش شده است (بانک مرکزی، ۱۴۰۱).^۱ درضمن از تاریخ انتشار آمارهای تورم در اقتصاد ایران (سال ۱۳۱۶ ه.ش)، در برخی مقاطع تورم‌های بالا رخ داده است. نمونه تورم‌های بالا طی دوره ۱۳۵۰-۱۳۱۵: تورم ۲۱/۲ درصدی سال ۱۳۱۶، ۴۹/۵ درصدی سال ۱۳۲۰، ۹۶/۲ درصدی سال ۱۳۲۱، ۱۱۰/۵ درصدی سال ۱۳۲۲، ۱۵/۹ درصدی ۱۳۳۳ بوده است. پس از دهه ۵۰ ه.ش با شکل‌گیری ساختارهای معیوب حاصل از اقتصاد نفت‌محو، ظهور بیماری هلندی و افزایش قابل توجه رشد نقدینگی، این پدیده آشکارا اقتصاد ایران را تحت تاثیر قرار داده است. مصادیق تورم‌های بالا طی دوره ۱۴۰۰-۱۳۵۰، تورم ۲۵/۱ درصدی سال ۱۳۵۶، ۲۸/۹ درصد سال ۱۳۶۷، ۴۹/۴ درصد سال ۱۳۷۴، ۳۴/۷ درصد سال ۱۳۹۲، ۴۷/۱ درصد سال ۱۳۹۹ و ۴۶/۵ درصد سال ۱۴۰۱ بوده است.

در تحلیل ریشه‌های تورم در اقتصاد ایران از سه منظر رشد نقدینگی، افزایش قیمت ارز و تورم ساختاری بدان پرداخته شده است، بطوریکه برخی صاحب‌نظران طرفدار نظریه پولی تورم بوده و معتقدند ریشه تورم در اقتصاد ایران به دلیل رشد نقدینگی است. طیف دیگر بر تورم حاصل از افزایش نرخ ارز تاکید دارند و معتقدند به دلیل واردات محوری اقتصاد ایران و وابستگی هزینه‌های تولید به واردات مواد و نهاده‌های اولیه و واسطه، نوسانات ارزی موجبات افزایش تورم در اقتصاد ایران شده است. دسته سوم نیز بر مسائل ساختاری اقتصاد ایران همچون ضعف بهره‌وری اقتصاد متمرکز شده و معتقدند ساختارهای اقتصاد ایران تورم‌زا است.

درمجموع ریشه تورم اقتصاد ایران چه از منظر رشد حجم پول و نقدینگی و چه از زاویه افزایش نرخ ارز به ساختارهای معیوب بودجه‌ای، تولیدی، بخش تجارت خارجی و نظام بانکی برمی‌گردد. از این‌رو در مقاله حاضر سعی خواهد شد ریشه‌های ساختاری، بنیادین و بلندمدت تورم در اقتصاد ایران از منظر وجود و تشدید ناترازی‌های اقتصاد ایران یعنی پنج ناترازی ساختاری و نهادی مشتمل بر کسری‌های بودجه‌ای، تجاری و حساب سرمایه، ناترازی بانکی و شکاف تولید بررسی شود. برای این منظور ابتدا مبانی و دیدگاه‌های نظری علل تورم بصورت کامل معرفی و در ادامه ادبیات تجربی مرتبط ارائه خواهد شد. سپس روند (تاریخی و سری زمانی) ناترازی‌های اقتصاد ایران که بر نرخ تورم اثرگذارند، به تصویر کشیده شده و تحلیل خواهند شد. در ادامه مقاله با استفاده از روش اقتصادسنجی هم‌انباشته یوهانسون - یوسیلیوس به برآورد رابطه بلندمدت بین ناترازی‌های اقتصاد ایران (پنج ناترازی و کسری) با تورم پرداخته خواهد شد. در نهایت نیز جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی ارائه خواهد شد.

۲. دیدگاهها و چارچوب نظری علل تورم

در توضیح چگونگی پیدایش و علل تورم نظریات و دیدگاههای مختلف مطرح شده است. مجموعه این دیدگاهها مبتنی بر تغییرات طرف عرضه، طرف تقاضا و یا نظریه پولیون قابل طبقه‌بندی است. درضمن تحلیل عوامل تورم در دو حالت اقتصاد بسته و اقتصاد باز هم قابل بررسی است.

۲-۱- تورم ناشی از فشار تقاضا

یکی از نظریات تورم است که بر افزایش تقاضای کل اقتصاد به هر دلیلی و با فرض ثابت ماندن عرضه کل اقتصاد (یا افزایش تقاضا بیشتر از میزان افزایش عرضه) اشاره دارد (رحمانی، ۱۴۰۰: ۷۶).

۲-۲- تورم ناشی از فشار هزینه‌ها

یکی دیگر از نظریه‌های تورمی است که با کاهش عرضه کل اقتصاد به هر دلیلی (نظیر افزایش قیمت نفت در کشورهای واردکننده نفت) رخ می‌دهد. این پدیده افزایش قیمت‌ها که معمولاً به همراه بکارگیری کمتر عوامل تولید مشاهده می‌شود، «تورم رکودی» نامیده می‌شود (همان، ۷۶).

۲-۳- تورم وارداتی

چنانچه اقتصاد باز در نظر گرفته شده و صادرات و واردات به معادله تولید ملی افزوده شود (فرض اقتصاد سه بخشی)، افزایش صادرات باعث افزایش درآمد ملی خواهد شد، در نتیجه افزایش تقاضا و به تبع آن افزایش قیمت‌ها را به دنبال دارد (تورم در اقتصاد باز). البته تنها افزایش صادرات نیست که در اقتصاد باز تورم‌زا است، بلکه کاهش واردات و یا تغییر قیمت کالاها و خدمات مصرفی و سرمایه‌ای وارداتی نیز در ایجاد تورم مؤثرند (تورم وارداتی). همچنین قابل ذکر است افزایش قیمت کالاها و خدمات وارداتی صرفاً موجب افزایش قیمت کالاها و خدمات وارداتی در داخل کشور نمی‌شود، بلکه از طریق اثرگذاری بر افزایش هزینه تولید و قیمت نهاده‌های وارداتی، افزایش قیمت کالاها و خدمات تولید شده در داخل را نیز به همراه دارد (احمدی و صفرزاده، ۱۳۸۴: ۱۷۰-۱۶۱).

۲-۴- تورم در نظریه پولی

دیدگاهی است که تاکید دارد تورم ممتد همواره و همه‌جا پدیده‌ای پولی است و افزایش حجم پول بدون افزایش تولید و یا افزایش سریعتر حجم پول از رشد تولید، منجر به افزایش سطح قیمت‌ها خواهد شد. این دیدگاه در قالب نظریه مقداری پول ارایه می‌شود. طبق این نظریه، ارزش تولیدات نهایی (PY) با حاصل ضرب حجم پول در سرعت گردش درآمدی پول (MV) برابر است. درضمن فریدمن تاثیر حجم پول بر تولید حقیقی را در کوتاه‌مدت تایید می‌کند اما معتقد

است در بلندمدت تنها سطح عمومی قیمت‌ها را متاثر می‌سازد (فریدمن، ۱۹۹۱: ۲۶).

۲-۵- تورم از دیدگاه کینزین‌ها

به منزله افزایش قیمت‌ها از انتقال به سمت بالای منحنی تقاضای اقتصاد ناشی می‌شود. لذا عامل اصلی تورم فزونی تقاضای موثر بر تولید اشتغال کامل است که این اضافه تقاضا ریشه در بخش‌های حقیقی اقتصاد دارد. از نظر کینز، تامین مالی مخارج دولت از درآمدهای مالیاتی دارای کمترین اثر تورمی و تامین مالی مخارج دولت از طریق انتشار پول تورمی‌ترین روش است (آرمن و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۰۳).

۲-۶- دیدگاه ساختارگرایان:

نظریات قبلی که آنها را به دو دسته کلی، تورم ناشی از فشار تقاضا و فشار هزینه می‌توان تقسیم بندی نمود، بیشتر برای توصیف تورم در کشورهای صنعتی قابل استفاده است و با شرایط خاص کشورهای در حال توسعه که دارای ساختار اقتصادی کشاورزی محور و نیمه صنعتی‌اند، سازگار نیست. بنابراین ناتوانی نگرش‌های پولی و مالی سنتی در مهار تورم باعث توجه فزاینده به عوامل ساختاری تورم در کشورهای در حال توسعه شده است. نظریه‌های ساختاری تورم معتقد است که ریشه‌های بنیانی تورم در ساختار اقتصادی جامعه نهفته است. ساختارهای اقتصادی-اجتماعی در جریان رشد، تنگناهای اقتصادی می‌آفریند، تنگناهای بخش کشاورزی و دولتی، تنگناهای بخش تجارت خارجی و تنگناهای بخش عمومی هر کدامیک موجب می‌شوند در کشورهای در حال توسعه بصورت پیوسته و دائمی سطح عمومی قیمت‌ها افزایش یابد. طبق نظریه ساختارگرایان، ضعف بهره‌وری در بخش کشاورزی و عدم افزایش عرضه محصولات کشاورزی همگام با فرایند رشد و توسعه زندگی شهری و تقاضای روزافزون برای غذا و مواد سرریز شده، به تورم مواد غذایی می‌انجامد. همچنین عدم رقابت-پذیری در اقتصاد و تولید سنتی و بی کیفیت و غیررقابتی در محصولات صادراتی، با افت تدریجی صادرات به تشدید کسری در تراز تجاری و ترازپرداخت‌ها منجر می‌شود که خود عامل کاهش شدید ارزش پول ملی و به تبع آن افزایش سطح عمومی قیمت‌ها است. اعمال سیاست‌های جانشینی واردات دیوار محکم تعرفه و غیرتعرفه را می‌طلبد تا فضای رقابتی به داخل نفوذ نماید. این امر موجب شکل-گیری انحصارات و بازارهای ضعیف می‌شود که خود اشکال ساختاری در بخش واقعی اقتصاد ایجاد می‌نماید و حال اگر دولت در مواجهه با کسری تراز پرداخت‌ها ارزش رسمی پول خویش را کاهش دهد، مجدداً قیمت نسبی کالاها افزایش می‌یابد. درضمن ساختار معیوب حکمرانی دولت و افزایش پیوسته هزینه‌های جاری و عمرانی دولت‌ها در کنار تنگنای منابع درآمدی و مالی دولت باعث کسری بودجه دائمی شده و تامین مالی کسری‌های بودجه از طریق سیستم بانکی عمدتاً پیامدهای تورمی به بار می‌آورد.

از اینرو به صورت خلاصه اقتصاددانان طرفدار نظریه ساختاری تورم معتقدند در کنار عوامل پولی و هزینه‌ای، عوامل ساختاری و نهادی نیز در بروز و تداوم تورم اثرگذارند. لذا ساختارهای انحصاری در تولید، پایین بودن رشد بهره‌وری در اقتصاد و نیز ضعف نظام توزیع کالا و خدمات

هرکدامیک می تواند موجبات تورم را در پی داشته باشد (شاکری، ۱۳۸۷: ۱۰۳۷).

۲-۷- نظریه انتظارات تطبیقی و عقلایی

علاوه بر علل اشاره شده برای ایجاد تورم در یک اقتصاد، اکثر اقتصاددانان بر این باورند انتظارات تورمی نیز یکی از عوامل مهم در تبیین تورم است. دسته‌ای از اقتصاددانان معتقدند مردم انتظارات تورمی خود را براساس میزان تورم دوره‌های گذشته و تصحیح خطای انتظارات گذشته شکل می‌دهند که این نظریه به انتظارات تطبیقی تورمی^۱ معروف است. با این حال دسته دیگری از اقتصاددانان معتقدند مردم انتظارات خود را در مورد تورم براساس تمام اطلاعات موجود درباره رفتار آینده آن متغیر شکل می‌دهند. بنابراین طبق این نظریه علیرغم اینکه مردم در شکل‌دهی انتظارات خود گاهی مرتکب اشتباه می‌شوند ولی این اشتباهات منظم تکرار نخواهند شد. این نظریه به تئوری انتظارات عقلایی^۲ معروف است.

۲-۸- تورم در اقتصاد بسته و اقتصاد باز

در تبیین نظری دیگری از تورم، فن ویجنبرگن^۳ (۱۹۸۵ و ۱۹۸۷) الگوی دو کشور و دو دوره را در چارچوب تعادل عمومی ارائه و در مطالعات خود به این نتیجه می‌رسد که در اقتصادی بسته، سیاست انبساطی مالی به افزایش کسری بودجه بیشتر و از این کانال موجبات کسری تجاری را فراهم می‌سازد و به دلیل بسته بودن اقتصاد و تشدید ناترازی ارزی اقتصاد بسته، به کاهش ارزش پول ملی و از این کانال به تورم وارداتی و فشار هزینه‌ای منجر می‌شود.

همچنین پناتی (۱۹۸۶) با درنظر گرفتن ترازهای حقیقی در تابع مطلوبیت مصرف کننده و زندگی با طول عمر نامحدود، به بررسی آثار سیاست مالی (مخارج دولت) و ارتباط آن با حساب تجاری و نرخ ارز واقعی می‌پردازد. تابع مطلوبیت ارائه شده در مقاله پناتی شامل مصرف کالاهای تجاری و غیرتجاری و نیز ترازهای پول واقعی بصورت زیر است:

$$U(C_T, C_n, m) = - \int_0^T \exp \left\{ - \int_0^t [u(C_T, C_n) + v(m)] d\tau \right\} d_t$$

که در آن $u, v > 0$ و $u', v' > 0$ و مشتق دوم آنها منفی می باشد. نتایج بدست آمده از الگوی پناتی نشان می‌دهند که در چارچوب کشور کوچک، تجزیه و تحلیل متداول ماندل - فلمینگ در اقتصاد باز که بسط مالی غیرتورمی را باعث کسری تجاری و افزایش ارزش پول می‌داند، در حیطه الگوهای بهینه‌یابی بین دوره ای نیز می تواند معتبر باشد. درضمن برای یک اقتصاد بسته، پناتی نیز بر اثرات تورمی حاصل از تشدید کسری‌های تجاری تاکید دارد (فلاحی، ۱۳۷۷: ۷۹-۸۴).^۴ لذا مسیر و نتایج حاصل از کسری‌های دوگانه بر ارزش پول ملی و تورم در اقتصاد باز و اقتصاد بسته متفاوت است بطوریکه در اقتصاد باز، بسط مالی غیرتورمی باعث کسری تجاری

1. Comparative Expectation

2. Rational Expectation

3. Van Wijnbergen

۴. در رساله دکتری فلاحی (۱۳۷۷) به بررسی دیدگاههای نظری مربوط به کسری بودجه و ارتباط آن با متغیرهای کلان اقتصادی پرداخته شده است.

و افزایش ارزش پول می‌شود. درحالیکه در یک اقتصاد بسته، سیاست انبساطی مالی به افزایش کسری‌های دوگانه (دوقلو) بودجه‌ای و تجاری انجامیده و به دلیل بسته بودن اقتصاد و تشدید ناترازی ارزی، به کاهش ارزش پول ملی، تورم وارداتی و فشار هزینه‌ای می‌انجامد.

۲-۹- کسری‌های بودجه و رویکردهای تورمی: در زمینه نحوه اثرگذاری کسری‌های بودجه بر تقاضای پول و به تبع آن بر تورم، سه رویکرد کینزی، نئوکلاسیکی و فرضیه برابری ریکاردویی مورد بحث قرار گرفته است (گولی، ۱۹۹۴). براساس رویکرد کینزی، افزایش کسری بودجه به واسطه تخفیف مالیاتی یا افزایش مخارج دولت و یا هر دو، با افزایش تقاضای کل، تقاضای معاملاتی پول را افزایش خواهد داد. براساس فروض رفتار عقلایی افراد در نظریه نئوکلاسیکها نیز کسری بودجه دائمی نشان‌دهنده ارزش حال بدهی‌های مالیاتی آینده است و همانند کینزین‌ها بر روی متغیرهای واقعی اثر خواهد گذاشت. با این حال براساس دیدگاه ریکاردویی و در چارچوب LM-IS، فرضیه برابری ریکاردو، دلالت بر این دارد که افزایش کسری بودجه، نقطه تعادلی منحنیهای IS و LM را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. به این ترتیب کسری بودجه، روی سطح تعادلی تقاضای پول، نرخ بهره، مصرف و پس‌انداز و سرمایه‌گذاری تأثیری ندارد و تقاضای پول تحت تأثیر کسری بودجه دولتی قرار نمی‌گیرد.

۲-۱۰- الگوی مفهومی و تئوریک تبیین‌کننده ریشه‌های تورم در اقتصاد ایران

براساس دیدگاهها و مبانی نظری اشاره شده، الگوی مفهومی برای تبیین ریشه‌های بنیادین و ساختاری تورم در اقتصاد ایران طراحی شد (نمودار شماره ۱). مطابق این الگوی مفهومی می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

پنج ناترازی مشتمل بر کسری‌های بودجه، ناترازی بانکی، کسری‌های تجاری غیرنفتی، کسری حساب سرمایه و شکاف تولید، ریشه‌های ساختاری تورم در اقتصاد ایران است. ناترازی ارزی کشور حاصل کسریهای تجاری (غیرنفتی)، کسری حساب سرمایه و خروج (فرار) سرمایه، تحریم‌ها و تکانه‌های منفی نفت در کنار افزایش قاچاق کالا به داخل اقتصاد ایران است. افزایش ناترازی ارزی به فشار بر بازارساز ارز افزوده و موجب افزایش قیمت ارز (دلار) و در نتیجه افزایش قیمت سایر دارایی‌ها شده است. افزایش قیمت دارایی‌ها به تدریج به بازار کالا و خدمات نیز سرایت کرده و افزایش قیمت کالاها و خدمات و در نتیجه تورم (مصرف‌کننده) را در پی داشته است.

تحریم‌های اقتصادی، سیاستهای کلان اقتصادی در کنار تصویر وضعیت آینده متغیرهای کلان اقتصادی شکل دهنده انتظارات تورمی (انتظارات تطبیقی و عقلایی) هستند. تورم در ایران به طور معنی‌داری به وسیله انتظارات تورمی گذشته‌نگر و آینده‌نگر تعیین می‌شود. تورم وارداتی از دو طریق شوک مثبت ارزی به تبع تشدید ناترازی ارزی و افزایش قیمت‌های جهانی به اقتصاد ایران تحمیل می‌شود (تورم وارداتی).

شکاف تولید به دلیل نهاده‌ها و ساختارهای معیوب اقتصادی کشور منجمله ساختار معیوب نظام تولیدی و توزیعی و ضعف نظام بهره‌وری تشدید می‌شود و موجبات شکاف عرضه و تقاضا،

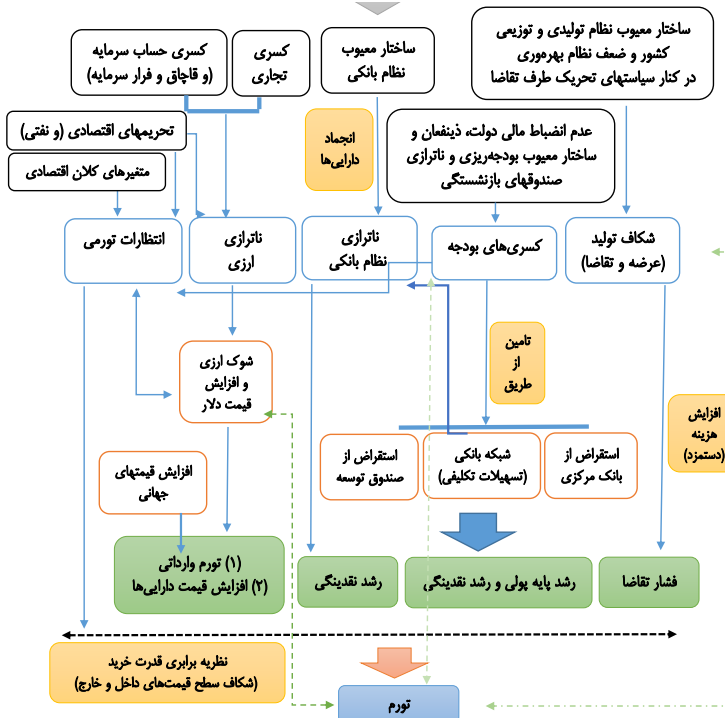
ایجاد فشار تقاضا و در نتیجه تورم را در پی دارد (تورم حاصل از شکاف تولید بعنوان مصداق تورم ساختاری اقتصاد ایران).

کسری‌های بودجه‌ای در کشور ماحصل عدم انضباط مالی دولت و سایر ذینفعان، ساختار معیوب بودجه‌ریزی (نظام بودجه‌ریزی افزایشی و چانه‌زنی) در کنار تشدید ناترازی صندوق‌های بازنشستگی است. تامین مالی مخارج دولت از طریق دست‌درازی به بانک مرکزی، شبکه بانکی (در قالب تسهیلات تکلیفی) و صندوق توسعه ملی به رشد پایه پولی و نقدینگی منتهی شده و یکی از ریشه‌های بلندمدت تورم در اقتصاد ایران است.

ساختار معیوب نظام بانکی کشور موجبات انجماد دارایی‌ها، تشدید دارایی‌های سمی و موهومی و ضعف بهره‌وری بانکی شده است. این مساله بر تشدید ناترازی نظام بانکی افزوده و به تبع آن بر خلق و رشد نقدینگی و در نتیجه تورم دامن زده است.

پنج ناترازی اشاره شده در بند (۱) به افزایش تورم می‌انجامد. با این حال با افزایش تورم دوره‌ها و چرخه‌های تورم‌زا همچون: «چرخه تورم-دستمزد» (با هدف حفظ قدرت خرید و تعدیل حقوق و دستمزدها متناسب نرخ تورم و حفظ دستمزد واقعی)، «چرخه تورم-قیمت دلار» (براساس نظریه برابری قدرت خرید و تعدیل براساس تفاوت تورم داخل و شرکای تجاری خارجی)، «چرخه تورم-کسری بودجه» شکل می‌گیرد.

نمودار (۱): چارچوب نظری (الگوی مفهومی) ریشه‌های ساختاری تورم در اقتصاد ایران



۳. پیشینه تحقیق

مروری بر مطالعات داخلی در خصوص علل تورم:

۳-۱- مطالعات صورت گرفته در خصوص «اثرات کسری بودجه بر تورم در اقتصاد ایران»
 نتایج مطالعات صورت گرفته با این موضوع نظیر مطالعه جعفری صمیمی (۱۳۷۱)، دوره ۷۰-۱۳۵۸)، تقی‌پور (۱۳۸۰)، روش معادلات همزمان، ۷۸-۱۳۴۰)، حسینی‌نسب و رضاقلی‌زاده (۱۳۸۹)، روش الگوی خودرگرسیون برداری، دوره ۸۶-۱۳۵۲)، نقوی و شاهنوشی (۱۳۹۴)، روش شبکه علی‌بیزین)، حاج امینی و همکارانش (۱۳۹۵)، روش SVARX)، برادران خانیان و همکارانش (۱۳۹۶)، روش رگرسیون کوانتایل)، منتظری و همکارانش (۱۴۰۰)، روش آزمون علیت گرنجر مارکوف سوئیچینگ) و غفاری فرد و همکارانش (۱۴۰۰)، روش: پویایی‌شناسی سیستم‌ها) نشان از اثرات مثبت و معنی‌دار کسری بودجه بر تورم از طریق افزایش پایه پولی و رشد نقدینگی دارند. درضمن طبق نتیجه آزمون علیت گرنجر مارکوف سوئیچینگ، رابطه علی یک‌طرفه از کسری بودجه دولت به تورم وجود دارد، با این حال شدت اثرگذاری کسری بودجه بر تورم در فصل‌های رژیم صفر (۱۳۷۴-۱۳۷۰ و ۱۳۹۲-۱۳۹۰) و فصل‌های رژیم یک (۱۳۹۰-۱۳۷۴ و ۱۳۹۷-۱۳۹۲) یکسان نبوده است.

۳-۲- مطالعات صورت گرفته در خصوص «اثرات رشد نقدینگی بر تورم در اقتصاد ایران»
 نتایج مطالعات صورت گرفته نظیر مطالعه التجائی (۱۳۹۹)، روش آزمون غیرخطی با استفاده از مدل خودرگرسیون برداری مارکوف سوئیچینگ)، اباذری و شکیبایی (۱۴۰۰)، روش خود توضیح برداری با وقفه‌های گسترده (ARDL))، اسماعیلی (۱۴۰۰)، روش رگرسیون انتقال ملایم)، حاج امینی و توحیدی (۱۴۰۰)، روش FMOLS)، نشان از این دارد رشد نقدینگی مهمترین عامل تغییر رژیم در رابطه میان تورم به حساب می‌آید و با لحاظ تأثیر شاخص‌های ساختار مالی و ساختار بانکی، رابطه یک‌به‌یک میان نقدینگی و تورم مطابق با آنچه پول‌گرایان ادعا می‌کنند، برقرار است. با این حال یافته‌های سه رژیم متفاوت در دوره ۱۹۶۱ تا ۲۰۱۷، در رژیم صفر که رشد نقدینگی به صورت محسوسی بزرگتر از نرخ تورم است، علیت یک‌طرفه از نقدینگی به تورم وجود دارد، در رژیم یک که هر دو متغیر نرخ‌های ملایم‌تری را تجربه کرده‌اند، علیت دو طرفه و در رژیم دو که تورم بالاست و میانگین آن نزدیک به میانگین رشد نقدینگی است، علیت یک طرفه از تورم به رشد نقدینگی وجود دارد.

۳-۳- مطالعات صورت گرفته در خصوص «اثرات انتظارات تورمی بر تورم در اقتصاد ایران»
 نتایج مطالعات صورت گرفته نظیر مطالعه حسینی و شکوهی (۱۳۹۴)، روش گشتاور تعمیم یافته (GMM))، ابوالحسنی و همکارانش (۱۳۹۸)، روش مدل انتظارات عقلایی و تطبیقی) نشان می‌دهند تورم در ایران به طور معنی‌داری به وسیله انتظارات تورمی گذشته‌نگر و آینده‌نگر تعیین می‌شود. درضمن انتظارات گذشته‌نگر مهمتر از انتظارات آینده‌نگر می‌باشد.

۳-۴- مطالعات صورت گرفته در خصوص «اثرات شوک قیمتی ارز بر تورم در اقتصاد ایران»
تعدادی مطالعه با این موضوع در داخل کشور انجام شده است. نتایج مطالعات صورت گرفته نظیر مطالعه الهی و همکارانش (۱۴۰۰)، رویکرد تغییر رژیم مارکف بیزی در مدل خودتوضیح بردای، هاشمی و همکارانش (۱۳۹۹)، روش مدل خودرگرسیون برداری ساختاری، رضازاده (۱۳۹۷)، تکنیک غیرخطی خودرگرسیون برداری آستانه‌ای (TVAR)، خوشبخت و اخباری (۱۳۸۶)، روش الگوی خودرگرسیون برداری ساختاری) نشان می‌دهد: (۱) شوک مثبت نرخ ارز (کاهش ارزش پول ملی) باعث افزایش تورم می‌شود، ولی تأثیر آن بر تورم در رژیم تورمی بالا بیشتر از رژیم تورمی پایین بوده است. (۲) انتقال تغییرات نرخ ارز بر شاخص قیمت واردات بیشتر از شاخص قیمت مصرف کننده می‌باشد. (۳) در رژیم تورمی سطح پایین، واکنش تورم به شوک وارد شده به میزان یک انحراف معیار در نرخ ارز، مثبت و کمتر از یک است. همچنین رفتار انفجاری این توابع در رژیم تورمی سطح بالا حاکی از آن است که فرضیه چرخه تشدید شونده در دوره موردبررسی در اقتصاد ایران صادق است.

۳-۵- مطالعات صورت گرفته در خصوص «اثرات شکاف تولید بر تورم در اقتصاد ایران»
نتایج مقاله منتشر شده توسط حسینی و شکوهی (۱۳۹۴) با استفاده از روش گشتاور تعمیم یافته طی دوره زمانی ۱۳۵۵-۸۷ نشان می‌دهد تورم در ایران به طور معنی‌داری به وسیله شکاف تولید تعیین می‌شود.

۳-۶- مطالعات صورت گرفته در خصوص «رشد اقتصادی و تورم در اقتصاد ایران»
عبدی و طاهری (۱۳۹۹) با روش تبدیل موجک پیوسته با تحلیل در حوزه زمان-فرکانس طی سال‌های ۱۳۹۷:۰۲ - ۱۳۶۹:۰۲ به این نتیجه می‌رسند در بلندمدت (بیشتر از ۴ سال)، افزایش (کاهش) در رشد اقتصادی با کاهش (افزایش) تورم همراه است. علاوه بر این، افزایش رشد اقتصادی به صورت محدود و در کوتاه‌مدت (سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۱) فشار تورمی ایجاد کرده است.

۳-۷- مطالعات صورت گرفته در خصوص «تورم ساختاری در اقتصاد ایران»
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۲ در گزارشی با عنوان، علل بروز تورم در ایران و راهکارهای کاهش و مهار آن، عوامل ساختاری اقتصاد ایران، همچون رشد نامتوازن بخش‌های مختلف اقتصادی، وابستگی درآمدهای دولت به درآمدهای ناشی از بخش نفت، کشتش ناپذیری عرضه در بخش کشاورزی، ماهیت و پیامدهای راهبردی صنعتی شدن با تکیه بر الگوی جانشینی واردات و محدودیت‌های موجود در عرضه نهاده‌های تولیدی مانند نیروی کار ماهر، مواد اولیه، حمل و نقل و انرژی و محدودیت‌های موجود در تجارت خارجی، ساختار هزینه‌ای و درآمدی دولت و اتکای بیش از حد دولت به درآمدهای ارزی حاصل از نفت و گاز همراه با لختی هزینه‌های جاری، را جزو علل ساختاری تورم در اقتصاد ایران معرفی می‌کنند.

با این حال باید اشاره داشت: درخصوص اثرات کسری‌های تجاری غیرنفتی، کسری‌های حساب سرمایه، ناترازی صندوق‌های بازنشستگی و ناترازی نظام بانکی بر روی تورم مطالعات روشن و مکفی در اقتصاد ایران انجام نگرفته است.

جمع بندی مطالعات داخلی نشان از: (۱) اثرات مثبت کسری بودجه بر تورم، (۲) اثرات افزایش رشد اقتصادی بر کاهش تورم، (۳) دو متغیر نفت و تورم دارای رابطه مثبت و هم فاز می‌باشند. (۴) شوک مثبت نرخ ارز باعث افزایش تورم می‌شود و تأثیر آن بر تورم در رژیم تورمی بالا بیشتر از رژیم تورمی پایین است. (۵) متغیرهای پایه پولی و رشد نقدینگی و ضریب فزاینده پولی تأثیر معنادار و مثبت بر متغیر تورم دارند. (۶) رابطه یک‌طرفه و دو طرفه بین تورم و انواع واردات برقرار است. (۷) واکنش تورم در مقابل شوک‌های سیاست پولی، سیاست مالی، ارزی و شاخص قیمت سهام مثبت است. از بین شوک‌ها، شوک‌های سیاست پولی بیشترین تأثیر را داشته است. (۸) ناترازی بانکی جریان ناسالمی از خلق نقدینگی را شکل داده است. (۹) تورم در ایران به طور معنی‌داری به وسیله انتظارات تورمی گذشته‌نگر، انتظارات تورمی آینده‌نگر، شکاف تولید، نرخ ارز و رشد حجم پول تعیین می‌شود.

مروری بر مطالعات خارجی درخصوص علل تورم

کوتارلی و همکارانش^۱ (۱۹۹۸) با استفاده از مدل پانل دیتا در ۴۷ کشور و برای دوره ۹۶-۱۹۹۳ نشان می‌دهند کسری‌های مالی اثرات معنی‌داری بر روی تورم در اقتصادهای صنعتی و درحال گذر دارد.

کاتائو و ترونز^۲ (۲۰۰۳) با مدل‌سازی غیرخطی تورم و استفاده از روش پانل برای ۱۰۷ کشور در دوره ۱۹۶۰-۲۰۰۱ نشان می‌دهند یک رابطه مثبت بین کسری بودجه و تورم در بین کشورهای با تورم بالا و درحال توسعه وجود دارد، درحالی‌که در بین اقتصادهای توسعه یافته با تورم پایین چنین رابطه‌ای برقرار نمی‌باشد.

سولومون و همکارش^۳ (۲۰۰۴) اثرات معنی‌دار تورمی حاصل از افزایش در کسری بودجه برای تانزانیا را تایید می‌کنند.

جایارامان و چن (۲۰۱۳) برای چهار کشور جزیره پاسیفیک از طریق تحلیل اقتصادسنجی پانل وجود یک رابطه قوی و مستقیم بین کسری‌های بودجه و تورم را در هر چهار کشور تایید می‌کنند. یایهیز^۴ (۲۰۱۸) نشان می‌دهد با تداوم کسری‌های تجاری و متعاقب آن کاهش ارزش واقعی پول، افزایش تورم در اوگاندا تایید می‌شود.

بانرجی و همکارانش^۵ (۲۰۲۲) با استفاده از پانل اقتصادهای توسعه‌یافته طی چهار دهه، نشان می‌دهند که اثرات تورمی کسری‌های مالی به نظام سیاست‌های مالی-پولی رایج کشورها وابسته است. تحت سلطه مالی (سیاست‌های پولی تحت تأثیر سیاست مالی)، میانگین اثر

1. Cottarelli et al. (1998)

2. L. Catão & et al, 2003

3. M Solomon and W.A Wet, 2004,

4. Yiheyis, 2018

5. Ryan Banerjee & et.al, 2022

تورمی کسری‌های بزرگتر بیش از پنج برابر شرایط سلطه پولی است. کلینچ و همکارانش^۱ (۲۰۲۲) نشان می‌دهند اقتصادهای نوظهور با کسری‌های حساب جاری بالاتر با کاهش ارزش پول بیشتر و متعاقباً افزایش تجمعی در قیمت‌های مصرف‌کننده مواجه هستند و کسری-های حساب جاری بالا همراه با فشار تورمی قوی یک معضل دوگانه ثبات مالی و قیمتی ایجاد می‌کنند.

۴. تحلیل روند تورم و ناترازی‌های اثرگذار بر تورم در اقتصاد ایران

همانطور که در چارچوب نظری علل ساختاری و نهادی تورم‌زا در اقتصاد ایران اشاره شد، ریشه‌های بلندمدت تورم در اقتصاد را باید در ناترازی‌های بودجه‌ای، بانکی، ارزی (کسریهای تجاری غیرنفتی و حساب سرمایه) و شکاف تولید دانست. در این بخش از مقاله بصورت اجمالی به تبیین و تحلیل روند نرخ تورم در کنار پنج ناترازی اثرگذار بر تورم در اقتصاد ایران پرداخته می‌شود.

۴-۱- نرخ تورم

تورم در اقتصاد ایران پدیده‌ای ساختاری است، بطوریکه در یک قرن گذشته اقتصاد ایران مکرر با تورم‌های بالا و پی در پی مواجه بوده است. طبق آمار بانک مرکزی:

۱. میانگین تورم دوره ۱۴۰۱-۱۳۱۶ معادل ۱۶/۳ درصد،

۲. میانگین تورم دوره ۱۴۰۰-۱۳۵۱ معادل ۲۰ درصد،

۳. میانگین تورم پس از انقلاب اسلامی (۱۳۵۸-۱۴۰۱) معادل ۲۱/۶ درصد،

۴. میانگین تورم پنج ساله اخیر (۱۳۹۷-۱۴۰۱) معادل ۴۲/۴ درصد،

درضمن میانگین رشد نقدینگی پس از انقلاب اسلامی (دوره ۱۴۰۰-۱۳۵۸) معادل ۲۵/۶ درصد و میانگین رشد اقتصادی (به قیمت ثابت ۱۳۷۶) دوره ۱۴۰۰-۱۳۶۰ معادل ۳/۱۵ درصد بوده است.

همچنین از تاریخ انتشار آمارهای تورم در اقتصاد ایران (سال ۱۳۱۶ ه.ش)، در برخی مقاطع

تورم‌های بالا رخ داده است. نمونه تورم‌های بالا طی دوره ۱۳۵۰-۱۳۱۵: تورم ۲۱/۲ درصدی سال

۱۳۱۶، ۴۹/۵ درصدی سال ۱۳۲۰، ۹۶/۲ درصدی سال ۱۳۲۱، ۱۱۰/۵ درصدی سال ۱۳۲۲، ۱۵/۹ درصدی

۱۳۳۳، بویژه پس از دهه ۵۰ ه.ش این پدیده آشکارا اقتصاد ایران را تحت تاثیر قرار داده است.

مصادیق تورم‌های بالا طی دوره ۱۴۰۰-۱۳۵۰: ۲۵/۱ درصد سال ۱۳۵۶، ۲۸/۹ درصد سال ۱۳۶۷،

۴۹/۴ درصد سال ۱۳۷۴، ۳۴/۷ درصد سال ۱۳۹۲، ۴۷/۱ درصد سال ۱۳۹۹ و ۴۶/۵ درصد سال ۱۴۰۱.

همچنین شواهد آماری نشان می‌دهد از دهه ۵۰ به بعد و در اکثر مقاطع و سنوات، تورم

در اقتصاد ایران دو رقمی بوده (به جز شش مقطع زمانی)، بطوریکه در دهه ۴۰ میانگین تورم

تک رقمی و ۲ درصد بوده که در دهه ۵۰ روندی شتابان به خود گرفته و با رشد ۳۱/۶ درصد

نقدینگی، به ۱۵/۲ درصد می‌رسد. سپس میانگین تورم در دهه ۶۰ تا ۹۰ به ترتیب ۱۷/۹ درصد،

۲۳/۵ درصد، ۱۵/۷ درصد و ۲۷/۷ درصد شده است (جدول شماره ۱)، بانک مرکزی ج.ا.ایران).

جدول (۱): میانگین نرخ تورم و متغیرهای کلیدی پولی در اقتصاد ایران از دهه ۴۰ تا ۹۰

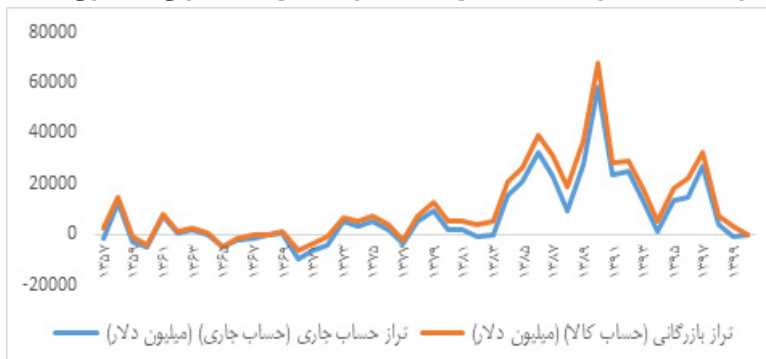
دهه	۴۰	۵۰	۶۰	۷۰	۸۰	۹۰
نرخ تورم (درصد)	۲	۱۵/۲	۱۷/۹	۲۳/۵	۱۵/۷	۲۷/۷
رشد نقدینگی (درصد)	۱۷,۲	۳۱,۶	۱۷,۸	۲۷,۱	۲۸,۲	۲۹,۱
رشد پایه پولی (درصد)	۱۳	۳۶,۸	۱۸,۷	۲۳,۴	۲۴	۲۲
ضریب فزاینده نقدینگی	۲,۴	۲,۶	۱,۷	۲,۶	۴,۱	۶,۵

ماخذ: بانک مرکزی

۴-۲- کسری تجاری (غیرنفتی)

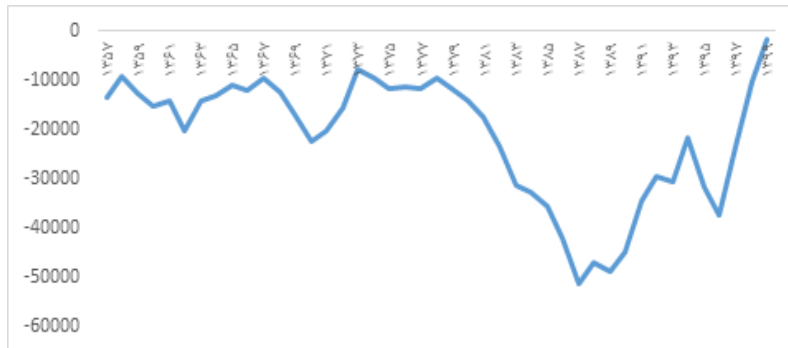
در نمودار (۲)، روند تراز حساب جاری (میلیون دلار) طی دوره زمانی ۱۴۰۰-۱۳۵۷ نشان داده شده است. طبق نمودار مشاهده می‌شود روند تاریخی تراز حساب جاری و تراز تجاری (تراز بازرگانی) کاملاً هم جهت است که حکایت از این دارد که تراز خدمات در اقتصاد ایران بسیار اندک است. خروج سرمایه در اوایل انقلاب اسلامی و تشدید واردات در دوران جنگ تحمیلی، کاهش قیمت نفت و در نتیجه کاهش صادرات پتروشیمی و سایر مشتقات نفت، بر کسری حساب جاری در دهه ۶۰ و ۷۰ هـ.ش اثرگذار بوده است. با این حال افزایش مجدد قیمت نفت و بهبود نسبی در وضعیت درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت و مشتقات نفت از اواخر دهه ۷۰ موجب شد تراز تجاری با مازاد روبرو شده و این روند مثبت تراز برای سالهای پس از برنامه سوم و طی سالهای دهه ۸۰ نیز همچنان ادامه داشته باشد. در برنامه چهارم توسعه رشد شدید قیمت نفت و مشتقات نفت موجب گردید تراز حساب جاری با افزایش معنی‌دار مثبت گردد. با این حال آغاز تحریم‌ها در دهه ۹۰ (دور اول و دوم تحریم‌های اقتصادی) موجب شد صادرات نفت و غیرنفتی افت داشته و اثرات آن بر کاهش روند تراز حساب جاری و تراز تجاری (دوره ۹۴-۱۳۹۱ و ۱۴۰۰-۱۳۹۷) مشهود است بطوریکه در دور دوم تحریم‌ها در نیمه دوم دهه ۹۰ تقریباً کسری تجاری غیرنفتی افزایش قابل توجه داشته و ارزش صادرات غیرنفتی و واردات تقریباً به یک میزان (از لحاظ ارزش دلاری) می‌رسند (نمودار ۳).

نمودار (۲): روند تراز حساب جاری (CA) و تراز تجاری (BC) ایران (میلیون دلار)



ماخذ: بانک مرکزی (گمرکی)

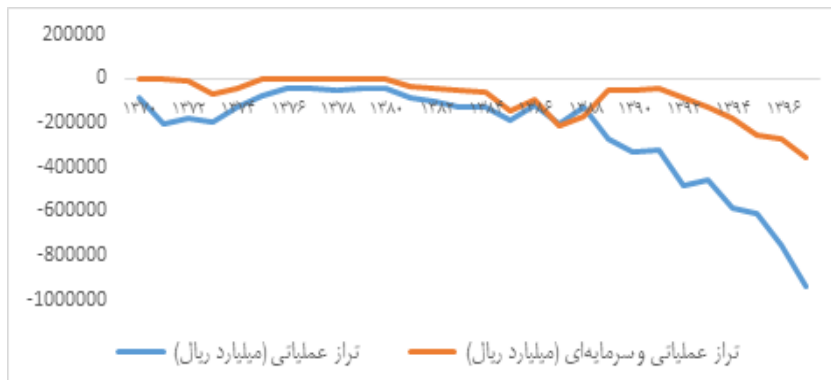
نمودار (۳): روند تراز تجاری غیرنفتی (میلیون دلار)



۴-۳- کسری بودجه

بررسی روند تاریخی کسری بودجه در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که تقریباً در تمامی سال‌های مورد مطالعه به استثنای سال ۱۳۴۵ بودجه دولت با کسری مواجه بوده است. در اوایل دهه ۵۰ علیرغم از یاد بی‌سابقه درآمدهای نفتی، فزونی پرداختها نسبت به درآمدهای دولت باعث افزایش شدید کسری بودجه شد. در غالب سالهای دهه ۶۰ بدلیل تحریم‌های اقتصادی، محدودیت صادرات نفتی و کاهش قیمت نفت و افزایش هزینه‌های جنگ، کسری بودجه دولت روندی افزایشی داشت. روند صعودی کسری بودجه در اکثر سنوات دهه ۷۰ نیز ادامه داشته بطوریکه افزایش پرداختهای مربوط به تعدیل سطح حقوق و دستمزد کارکنان دولت، کسری حساب ذخیره تعهدات ارزی و کاهش بهای نفت بودجه موجب شد دولت با کسری روبرو شد که اوج این کسری در سال ۱۳۷۷ و بدلیل لحاظ کردن بدهی دولت به بانک مرکزی بابت جوایز اوراق قرضه دولتی، و کاهش بیشتری بهای نفت بوقوع پیوست. در دهه ۸۰ بهبود وضعیت درآمدهای نفتی موجب گردید علیرغم روند تصاعدی هزینه‌ها، کسری بودجه چندان به چشم نیاید. با این حال تحریم‌ها و افت درآمدهای نفتی در دهه ۹۰ موجب شد کسری بودجه آشکار شده و روندی صعودی به خود ببیند.

نمودار (۴): روند تراز عملیاتی و تراز عملیاتی و سرمایه‌ای ایران



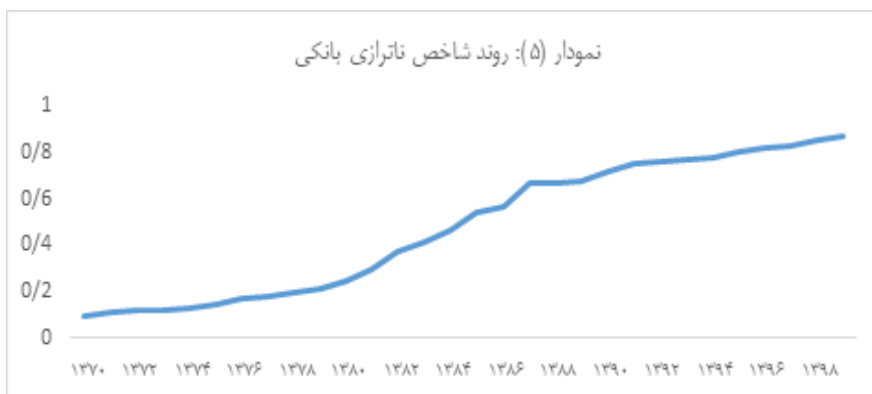
۴-۴- ناترازی بانکی

روند صعودی ضریب فزاینده شبه پول و به تبع آن نسبت شبه پول به پول، عمدتاً ناشی از روند فزاینده ناترازی ترازنامه نظام بانکی است که در نتیجه آن، سودهای بالایی به سپرده‌های غیردیداری پرداخت می‌شود که این سودها عموماً به طور خودکار مجدداً سپرده‌گذاری می‌شود. این فرآیند به رشد بالا و غیرطبیعی سپرده‌های غیردیداری یا به عبارت دیگر شبه پول دامن می‌زند که با توجه به ناترازی ترازنامه نظام بانکی ناشی از انباشت داراییهای موهوم، این سپرده‌ها، سپرده‌هایی بی‌پشتوانه است. در ضمن روند صعودی انباشت داراییهای موهوم و منجمد و به تبع آن سیر نزولی کاهش کیفیت دارایی‌ها در سمت راست ترازنامه نظام بانکی، عملاً به سیر صعودی نقدینگی بی‌پشتوانه (سپرده‌های غیردیداری نوع ۲) و به تبع آن سیر نزولی کیفیت نقدینگی می‌انجامد. لذا شاخص کیفیت نقدینگی بصورت یک منهای نسبت تسهیلات غیرجاری نظام بانکی به نقدینگی تعریف می‌شود و این متغیر سهم نقدینگی با پشتوانه از نقدینگی را به عنوان شاخص کیفیت نقدینگی نمایندگی می‌کند. براساس دو متغیر سببی «نسبت شبه پول به پول» و «کیفیت نقدینگی یعنی یک منهای نسبت تسهیلات غیرجاری نظام بانکی به نقدینگی» می‌توان برآوردی از ناترازی نظام بانکی کشور ارائه کرد. روند این شاخص ترکیبی بیانگر برآوردی از ناترازی بانکی در نمودار (۵) به تصویر کشیده شده است:

۴-۵- کسری حساب سرمایه

در اقتصاد کلان و مالیه بین‌الملل، حساب سرمایه یکی از اجزای اصلی تراز پرداخت‌ها است. هر مازاد در حساب سرمایه به معنای جریان ورودی سرمایه به کشور است و هرگونه کسری در حساب دارایی می‌تواند به علت جریان سرمایه به خارج از کشور باشد. طبق نمودار (۶) مشاهده می‌شود که از سال ۱۳۸۴ به بعد کسری حساب سرمایه در اقتصاد ایران تشدید شده و در اکثر سالهای دهه ۹۰ نیز به دلیل تحریمهای اقتصادی، روند خروج سرمایه از اقتصاد ایران مشهود است. بالاترین میزان کسری حساب سرمایه نیز در سال ۱۳۸۹ اتفاق افتاده که حدود ۲۵ میلیارد دلار برآورد شده است.

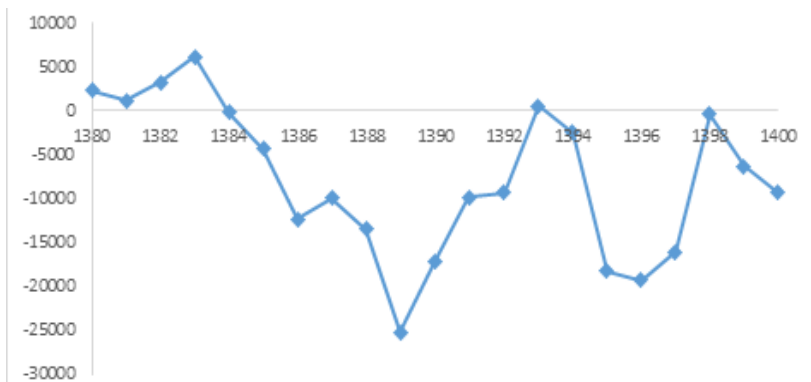
نمودار (۶): روند حساب سرمایه در اقتصاد ایران (میلیون دلار)



۴-۶- شکاف تولید

شکاف تولید^۱ در واقع تفاضل بین تولید واقعی از سطح بالقوه آن است. تولید بالفعل، ظرفیت تولید واقعی است که براساس سطوح فعالیت اسمی نهاده‌های اقتصاد در کوتاه مدت و میان مدت تنظیم شده و متاثر از سیاستهای کوتاه‌مدت (سمت تقاضا) و بلندمدت (سمت عرضه) می‌باشد. تولید بالقوه، یکی از متغیرهای مهم برای محاسبه شکاف تولید است و از دیدگاه عرضه، حداکثر تولیدی است که با استفاده از عوامل تولید بالقوه می‌توان به آن رسید. اوکان^۲ از حداکثر تولید صورت گرفته در یک اقتصاد بدون اینکه بار اضافی بر خود تحمیل کند و منجر به ایجاد وقایع ناخوشایند گردد، تحت عنوان تولید بالقوه نام می‌برد (امامی و علیا، ۱۳۹۱، ص ۶۰). شکاف تولید که به عنوان یکی از متغیرهای مؤثر بر تورم در اقتصاد ایران در این مقاله مورد بررسی قرار می‌گیرد، با استفاده از تکنیک فیلترینگ هادریک پرسکات، از داده‌های تولید ناخالص داخلی استخراج گردیده و روند آن در نمودار (۷) آورده شده است:

نمودار (۷): روند شکاف تولید ناخالص داخلی در اقتصاد ایران



ماخذ: محاسبات تحقیق

۵. معرفی الگو و برآورد و تفسیر نتایج

۵-۱- تبیین هدف و نوآوری مقاله

هدف مقاله حاضر برآورد رابطه بلندمدت اقتصادی جهت بررسی نحوه ارتباط و میزان اثرات ناترازی‌ها (پنج ناترازی و کسری متغیرهای کلان اقتصاد) بر تورم در اقتصاد ایران است. همچنین نوآوری و وجوه متمایز مقاله حاضر از سایر مطالعات در این است که: (۱) تلاش شد الگوی مفهومی جامع و دقیقی از ریشه‌های ساختاری تورم در اقتصاد ایران مبتنی بر مبانی نظری تورم و در نظر گرفتن ساختارها و نهادهای حاکم بر اقتصاد ایران طراحی شود. (۲) پنج ناترازی اصلی (کسریهای پنج‌گانه) اثرگذار بر تورم اقتصاد ایران که برگرفته از الگوی مفهومی است، همزمان

1. Output Gap
2. Okun

در مدل اقتصادسنجی مورد آزمون قرار می‌گیرند. (۳) کسری‌های تجاری غیرنفتی در کنار کسری‌های حساب سرمایه بعنوان عوامل مهم تشدید ناترازی ارزی کشور معرفی و به عنوان متغیرهای توضیحی در مدل تورم مورد آزمون قرار می‌گیرند. (۴) مطابق الگوی مفهومی طراحی شده از علل ساختاری تورم در اقتصاد ایران، ناترازی بانکی کشور به عنوان یکی از عوامل مهم رشد نقدینگی و تورم معرفی و با ساخت شاخص ترکیبی، روند ناترازی بانکی کشور برآورد و در مدل اقتصادسنجی تورم مورد آزمون قرار خواهد گرفت. (۵) تاکنون مطالعه‌ای در داخل کشور از حیث تحلیل اثرات تورمی حاصل از کسری‌های تجاری (غیرنفتی)، کسری‌های حساب سرمایه و ناترازی بانکی نپرداخته است. درضمن همانگونه که اشاره شد در این مقاله پنج ناترازی در یک مدل اقتصادسنجی به عنوان متغیرهای توضیحی تصریح و مورد آزمون قرار می‌گیرند.

۵-۲- معرفی الگو و برآورد مدل

همانطور که در ادبیات تئوریک و مطالعات تجربی اشاره شد ناترازی‌های بودجه‌ای و بانکی، کسری‌های تجاری و حساب سرمایه و شکاف تولید جزو مهمترین ریشه‌های ساختاری اثرگذار بر تورم در اقتصاد ایران هستند. در این مطالعه از روش هم‌انباشتگی یوهانسون- یوسیلیوس برای برآورد رابطه بلندمدت بین ناترازی‌ها و تورم استفاده شده است. مدل تصریح شده به این صورت است:

$$\ln inf = \alpha + \beta_1 \ln bd + \beta_2 \ln bankd + \beta_3 \ln traded + \beta_4 \ln capitald + \beta_5 \ln outputd + \varepsilon$$

براساس الگوی تصریح شده، متغیرهای وابسته و توضیحی عبارتند از:

نرخ تورم (inf): تغییرات شاخص قیمت مصرف‌کننده

متغیر کسری بودجه (bd): تراز عملیاتی بودجه

متغیر ناترازی بانکی (bankd): برآورد ناترازی نظام بانکی کشور براساس دارایی‌های موهومی نظام بانکی کشور

متغیر کسری تجاری غیرنفتی (traded): اختلاف صادرات غیرنفتی و واردات

متغیر کسری حساب سرمایه (capitald): اختلاف ورود و خروج سرمایه به کشور

متغیر شکاف تولید (outputd): تفاضل بین تولید واقعی از سطح بالقوه آن

برای برآورد مدل هم‌انباشتگی (هم‌جمعی) و تخمین رابطه بلندمدت تورم اقتصاد ایران، چهار مرحله باید انجام شود:

مرحله اول) بررسی ایستایی یا نایستایی متغیرهای مدل براساس آزمون ریشه واحد دیکی فولر تعمیم یافته به صورت‌های مختلف و ممکن و براساس معنی دار بودن هر یک از عوامل جبری (مقادیر ثابت و روند) و معنی دار بودن متغیرهای وابسته با وقفه داده‌ها (جدول ۲)

مرحله دوم) تعیین مرتبه VAR با استفاده از آزمون‌های نسبت حداکثر درست‌نمایی، حنان-کوئین، آکاییک و شوارتز (جدول ۳)

مرحله سوم) تعیین تعداد بردارهای هم‌انباشتگی براساس آزمون‌های اثر و حداکثر مقدار

ویژه (جدول ۴)

مرحله چهارم) برآورد بردار هم‌انباشته و نرمال شده رابطه بلندمدت تورم در اقتصاد ایران براساس متغیرهای توضیحی ناترازی‌های پنج‌گانه (جدول ۵) در جدول (۲) نتایج آزمون دیکی- فولر تعمیم یافته برای متغیرهای مورد نظر آورده شده است. با توجه به اینکه قدر مطلق آماره دیکی- فولر تعمیم یافته از مقادیر بحرانی برای کلیه متغیرها کوچکتر می‌باشد، لذا نتیجه‌گیری می‌شود کلیه متغیرهای مورد مطالعه در سطح ناپایا (ناایستا) می‌باشند. حال تفاضل مرتبه اول متغیرها مورد آزمون قرار گرفت. نتایج آزمون دیکی- فولر تعمیم یافته برای تفاضل مرتبه اول متغیرها نشان می‌دهد کلیه متغیرهای مدل پس از یکبار تفاضل‌گیری ساکن شده‌اند (آماره ADF برای متغیرهای Δ CapitalD، Δ BankD، Δ BD، Δ Traded، Δ OutputD و INF به ترتیب $-۳/۱۲$ ، $-۵/۰۷$ ، $-۷/۶۷$ ، $-۵/۲۴$ ، $-۵/۸$ و $-۴/۷۸$ بدست آمد).

جدول (۲): آزمون دیکی- فولر تعمیم یافته برای سطح متغیرهای مورد مطالعه

متغیر	آماره ADF	سطح ۱ درصد	در سطح ۵ درصد	در سطح ۱۰ درصد
Traded	-۱/۶۲	-۳/۶۷	-۲/۹۶	-۲/۶۲
BD	-۱/۳۸	-۴/۲۹	-۳/۵۶	-۳/۲۱
BankD	-۱/۱۹	-۳/۶۷	-۲/۹۶	-۲/۶۲
CapitalD	-۲/۱۶	-۳/۶۷	-۲/۹۶	-۲/۶۲
OutputD	-۲/۷۴	-۳/۶۷	-۲/۹۶	-۲/۶۲
INF	-۲/۸۶	-۳/۶۷	-۲/۹۶	-۲/۶۲

اینک برای بررسی تاثیر ناترازی‌ها بر تورم در مدل تصریح شده به روش هم‌انباشته یوهانسون- یوسیلیوس باید ابتدا مرتبه VAR تعیین شود. معیارهای نسبت حداکثر درست نمایی، آکائیک و شوارتز نشان از وجود مرتبه اول برای الگوی VAR طراحی شده برای اقتصاد ایران دارد. لذا جهت برآورد الگو به روش یوهانسون، مرتبه اول برای آن در نظر گرفته می‌شود.

جدول (۳): انتخاب مرتبه VAR

مرتبه	نسبت حداکثر درست نمایی LR	آکائیک AIC	شوارتز SC
۰	-	۸۸/۴۳	۸۸/۷۲
۱	۲۲۲/۴۹	۷۸/۴۱	۸۲/۴۰
۲	۴۷/۳۰	۷۹/۸۲	۸۳/۵۴
۳	۳۱/۰۹	۷۸/۹۴	۸۴/۳۶

در مرحله بعد، از آزمون‌های $\lambda trace$ ، λmax برای تعیین روابط هم‌جمعی (هم‌انباشته‌گی)

استفاده شد. نتایج آماره اثر دلالت بر وجود دو بردار هم‌جمعی و آماره حداکثر مقدار ویژه دلالت بر وجود یک بردار هم‌جمعی دارند. به عبارت دیگر حداکثر دو ترکیب خطی از متغیرهای درون‌زای مدل وجود دارند که مانا هستند. نتایج آزمون مقادیر مشخصه الگو در جداول (۴) آمده است:

جدول (۴): آماره های اثر و حداکثر مقدار ویژه تعیین تعداد روابط هم انباشتگی بین متغیرهای مدل

رتبه		$\lambda \max$			λtrace		
H_0	H_1	آماره	سطح ۹۵ درصد	احتمال	آماره	سطح ۹۵ درصد	احتمال
$\cdot = r$	$1=r$	۵۲/۹۵	۴۰/۰۷	۰/۰۰۱۱	۱۲۳/۲۵	۹۵/۷۵	۰/۰۰۰۲
$1 \geq r$	$2=r$	۲۶/۹۳	۳۳/۸۷	۰/۲۶۶۷	۷۰/۲۹	۶۹/۸۱	۰/۰۴۵۸
$2 \geq r$	$3=r$	۱۸/۳۷	۲۷/۵۸	۰/۴۶۴۳	۴۳/۳۵	۴۷/۸۵	۰/۱۲۴
$3 \geq r$	$4=r$	۱۳/۲۵	۲۱/۱۲	۰/۴۲۹۳	۲۴/۹۸	۲۹/۷۹	۰/۱۶۱۹

جدول ذیل بردار هم انباشته و نرمال شده (هنجار سازی شده) را برای متغیر وابسته تورم براساس ناترازی‌های پنج‌گانه به تصویر می‌کشد:

جدول (۵): متغیر وابسته: شاخص لگاریتم تورم

انحراف معیار	ضریب برآورد شده	متغیر توضیحی
۱/۴۵	۳/۷۶	لگاریتم کسری بودجه
۰/۸۵	۱/۶۲	لگاریتم کسری تجاری غیرنفتی
۱/۳۱	۲/۱۵	لگاریتم ناترازی نظام بانکی
۰/۴۷	۰/۹۵	لگاریتم کسری حساب سرمایه
۰/۱۲	۰/۳۷	لگاریتم شکاف تولید ناخالص داخلی

محاسبات تحقیق

۵-۳- تفسیر و تحلیل نتایج

نتایج جدول فوق بیان کننده روابط بلندمدت مابین متغیرهای مورد نظر در این مطالعه می‌باشد. طبق رابطه بلندمدت فوق عوامل ساختاری موثر بر تورم در ایران را می‌توان به شرح ذیل تبیین و تشریح نمود:

(۱) نتایج برآورد ضرایب بلندمدت، رابطه مستقیم و مثبت بلندمدت بین ناترازی‌های (کسری‌های) بودجه‌ای، تجاری غیرنفتی، حساب سرمایه، ناترازی بانکی و شکاف تولید را با نرخ تورم در اقتصاد ایران تایید می‌کنند.

(۲) کشش بلندمدت تورم در اقتصاد ایران نسبت به ناترازی‌های: بودجه‌ای، تجاری غیرنفتی،

ناترازی بانکی، حساب سرمایه و شکاف تولید به ترتیب $۳/۷۶$ ، $۱/۶۲$ ، $۲/۱۵$ ، $۰/۹۵$ و $۰/۳۷$ است. بنابراین رابطه هم‌جهت و معنی‌دار بلندمدت پنج ناترازی و کسری متغیرهای اقتصاد کلان بر تورم بلندمدت اقتصاد ایران برقرار است.

۳) در بردار هم انباشته برآورد شده، بیشترین میزان اثرگذاری بر تورم اقتصاد ایران را کسری‌های بودجه‌ای و ناترازی نظام بانکی و کمترین کشش بلندمدت را متغیرهای شکاف تولید و کسری حساب سرمایه دارند. لذا این نتایج تاییدی بر این است که تورم بلندمدت اقتصاد ایران بیشترین تاثیر را از بی-انضباطی‌های مالی دولت و دست درازی طولانی مدت دولت‌ها به بانک مرکزی و شبکه بانکی جهت تامین منابع مالی می‌پذیرد.

۴) کشش بلندمدت مثبت تورم نسبت به کسری‌های تجاری غیرنفتی و کسری حساب سرمایه تاییدی بر این واقعیت است ناترازی‌های ارزی نیز یکی دیگر از ریشه‌های ساختاری تورم‌زا در اقتصاد ایران هستند بطوریکه بخشی از تورم اقتصاد ایران حاصل تکانه‌های مثبت وارده بر نرخ ارز است.

۵) در رابطه بلندمدت هم انباشته برآورده شده، کشش تورم نسبت به شکاف تولید مثبت و معنی‌دار و معادل $۰/۳۷$ درصد است. لذا نظریه اقتصاددانان مکتب کینزی مبنی بر اینکه فزونی تقاضای کل نسبت به عرضه کل را دلیل اساسی تورم مطرح می‌کنند، برای اقتصاد ایران تایید گردید. بعبارت دیگر، اختلاف بین تولید بالقوه و بالفعل در اقتصاد ایران که حاصل ضعف نظام تولیدی و بهره‌وری و تضعیف ساختارهای رقابتی در بخش تولید است موجب شده اقتصاد ایران در بلندمدت با افزایش شکاف تولید و مازاد تقاضا مواجه شده و پیامد این شکاف نیز افزایش قیمت‌ها بوده است. شواهد این شکاف هم در بازار دارایی‌ها نظیر بخش ساختمان و هم در بازار کالاها و خدمات مشاهده می‌گردد.

۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

در مقاله حاضر براساس اتخاذ رویکرد ساختاری به پدیده تورم در اقتصاد ایران تلاش شد به ریشه‌های تورم پرداخته شود. لذا براساس مبانی نظری و ساختارهای اقتصاد کلان ایران تلاش شد چارچوب نظری عوامل ساختاری اثرگذار بر تورم در اقتصاد ایران تبیین و تشریح شود. حاصل این چارچوب نظری تورم در اقتصاد ایران حکایت از این داشت که رشد حجم پول و نقدینگی در کنار افزایش قیمت ارز پیامدهای تشدید ناترازی‌های بودجه‌ای و بانکی و کسری‌های تجاری غیرنفتی و حساب سرمایه هستند. درضمن شکاف تولید ناخالص داخلی نیز طی زمان موجبات اضافه تقاضا را در اقتصاد ایران موجب می‌سازد که خود ریشه تورم است. از اینرو براساس چارچوب نظری و الگوی مفهومی طراحی شده و با مروری بر ادبیات تجربی مشخص گردید که برای تحلیل ساختاری بلندمدت تورم باید به سراغ ناترازی‌های اقتصاد ایران رفت. با اینکه انتظارات تورمی (تطبیقی و عقلایی) هم یکی از علل تورم در اقتصاد ایران دانسته می‌شود، با این حال انتظارات تورمی متغیر کوتاه مدت قلمداد شده و ریشه انتظارات را باید در همین تشدید ناترازی‌ها جستجو کرد.

لذا با فهم این مساله تلاش گردید مبنای ساختاری تورم در اقتصاد ایران در ایجاد و تشدید کسریها و ناترازی های بودجه ای، بانکی، تجاری، حسای سرمایه و شکاف تولید پیگیری شود. لذا برای بررسی میزان اثرات بلندمدت این ناترازی ها بر تورم اقتصاد ایران، به روش هم انباشتگی ضرایب بلندمدت برآورد شدند.

طبق انتظار تئوریک و شواهد تاریخی، ضرایب بلندمدت برآورد شده، رابطه بلندمدت مستقیم و هم-جهت بین ناترازی های (کسری های) بودجه ای، تجاری غیرنفتی، حساب سرمایه، ناترازی بانکی و شکاف تولید را با نرخ تورم در اقتصاد ایران تایید نمود، بطوریکه کشش بلندمدت تورم در اقتصاد ایران نسبت به ناترازی های: بودجه ای، تجاری غیرنفتی، ناترازی بانکی، حساب سرمایه و شکاف تولید به ترتیب $۳/۷۶$ ، $۱/۶۲$ ، $۲/۱۵$ ، $۰/۹۵$ و $۰/۳۷$ برآورد شد.

لذا طبق یافته های مطالعه، تورم را باید در ساختارهای معیوب پنج نظام کلان اقتصادی یعنی: نظام بانکی، بودجه ریزی، تجاری و سرمایه ای کشور و تولیدی کشور جستجو کرد. در واقع حاصل ناترازی های بانکی، بودجه ای، تجاری (غیرنفتی)، حساب سرمایه و شکاف تولیدی دلیل ایجاد و تشدید تورم در اقتصاد ایران بوده است.

ناترازی نظام بانکی: ساختار معیوب نظام بانکی کشور در کنار بنگاه داری و شرکت داری، تسهیلات تکلیفی تزایدی و دست درازی دولت ها به منابع بانک های کشور، موجبات انجماد و بلوکه شدن منابع و ریشه ناترازی است که با خلق نقدینگی توسط بانک این ناترازی جبران می گردد و حاصل آن نیز خلق نقدینگی و تحمیل تورم بر جامعه است.

کسری های بودجه ای: ساختار معیوب نظام بودجه ریزی کشور موجبات کسری های بودجه است که با دست درازی دولت ها به منابع بانک مرکزی، بانک ها، صندوق توسعه ملی، انتشار اوراق مالی اسلامی (بدهی) و اخیرا استقراض از شرکت های دولتی تامین شده است. این دست درازی های دولت که گواه سلطه مالی دولت بر بخش پولی کشور است، عامل رشد پایه پولی و نقدینگی و تحمیل تورم بر جامعه است.

کسری های تجاری (غیرنفتی): ساختار معیوب نظام تجاری غیرنفتی (صادرات غیرنفتی و واردات) موجبات تشدید کسری های تجاری و یکی از ریشه های ناترازی ارزی در کشور است که به افزایش نرخ ارز و به تبع آن افزایش قیمت در بازار دارایی ها، افزایش هزینه های تولید و قیمت کالاها و خدمات و در نتیجه تورم منجر شده است.

کسری حساب سرمایه: روند بلندمدت حساب سرمایه در اقتصاد ایران حکایت از تداوم خروج سرمایه از کشور دارد. لذا تداوم کسری های حساب سرمایه که موجبات خروج فزاینده سرمایه در اقتصاد ایران شده، از دیگر ریشه های ناترازی ارزی کشور است که با تحمیل تکانه مثبت بر نرخ ارز، به افزایش تورم دامن می زند.

شکاف تولید: ضعف ساختارهای تولیدی در کشور به دلیل تضعیف نظام بهره‌وری اقتصاد ایران و گسترش ساختارهای انحصاری و تضعیف نظام رقابت پذیری اقتصاد ملی، موجب شده که عرضه کل اقتصاد ایران متناسب با رشد طرف تقاضا افزایش نیابد و حاصل آن تشدید شکاف تولید و اضافه تقاضا در بلندمدت و تحمیل هزینه های تولیدی فزاینده و تورم در اقتصاد ایران

بوده است.

لذا در نتیجه ناترازی‌های اشاره شده (ناترازی‌های تجاری، حساب سرمایه، بودجه‌ای و بانکی و شکاف تولید)، هم از منظر رشد نقدینگی، هم از زاویه افزایش نرخ ارز و همچنین تشدید اضافه تقاضا به استمرار تورم بلندمدت در اقتصاد ایران منجر شده است.

توصیه‌های سیاستی

براساس نتایج مقاله، توصیه‌های سیاستی برای مهار و کنترل تورم به شرح زیر ارائه می‌شود:

طبق چارچوب نظری ارائه شده و همچنین نتایج مقاله انجام گرفته برای کاهش رشد نقدینگی راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شوند:

۱-۱- اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کشور،

۱-۱-۱- پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی

۱-۱-۲- تحول نظام مالیاتی کشور، با هدف افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در بودجه

عمومی

۲-۱- اصلاح ساختار نظام بانکی کشور، با هدف حل ناترازی نظام بانکی و سالم‌سازی منابع و دارایی‌های سیستم بانکی، کاهش انجماد منابع بانکی و تقویت نظارت و کنترل ترازنامه‌های بانک‌ها، محدودیت رشد ترازنامه بانک‌های پریسک، جلوگیری از خلق پول بدون ضابطه و خروج از بنگاهداری و شرکت‌داری بانک‌ها و شفافیت صورت‌های مالی و نظارت بر تقویت و رعایت استانداردهای بین‌المللی حاکم بر شبکه بانکی برای کاهش ناترازی نظام بانکی کشور طبق چارچوب نظری ارائه شده و همچنین نتایج مقاله برای کاهش کسری بودجه دولت، در کنار اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و تحول نظام مالیاتی (اشاره شده در بندهای ۱-۱-۱ و ۱-۱-۲) راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شوند:

۱-۲- اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی، با هدف سودآوری و شفافیت

۲-۲- اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی، با هدف کاهش ناترازی

۳-۲- اصلاح ساختار هزینه‌های دولت،

۴-۲- جداسازی بودجه ریالی از بودجه ارزی کشور

طبق چارچوب نظری ارائه شده و همچنین نتایج مقاله برای جلوگیری از تکانه‌ها و نوسانات شدید ارزی، راهکارهای زیر برای کاهش ناترازی ارزی کشور پیشنهاد می‌شود:

۱-۳- کاهش کسری‌های تجاری غیرنفتی

۱-۳-۱- توسعه صادرات غیرنفتی، تنوع بخشیدن به محصولات صادراتی و شرکای تجاری

۲-۱-۳- ساماندهی و مدیریت واردات

۳-۱-۳- اجرای بند ۱۰ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی «حمایت همه‌جانبه هدفمند از

صادرات کالاها و خدمات به تناسب ارزش افزوده و با خالص ارزآوری مثبت» از طریق: تسهیل

مقررات و گسترش مشوق‌های لازم، گسترش خدمات تجارت خارجی و ترانزیت و زیرساخت‌های مورد نیاز، تشویق سرمایه‌گذاری خارجی برای صادرات، برنامه‌ریزی تولید ملی متناسب با نیازهای صادراتی، شکل‌دهی بازارهای جدید، و تنوع بخشی پیوندهای اقتصادی با کشورها به ویژه با کشورهای منطقه و ایجاد ثبات رویه و مقررات در مورد صادرات با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف.

۳-۱-۴ بهره‌مندی از ظرفیتهای بالقوه و مزیت‌های انرژی در کشور در جهت افزایش صادرات انرژی شامل: افزایش صادرات گاز، افزایش صادرات برق، افزایش صادرات پتروشیمی و افزایش صادرات فرآورده‌های نفتی (بند ۱۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) با هدف کاهش کسریهای تجاری غیرنفتی و مقابله با ضربه‌پذیری نظام تجارت خارجی کشور

۳-۲- کاهش کسری‌های حساب سرمایه

۳-۲-۱- بهبود محیط اقتصاد کلان و رفع موانع جلب سرمایه‌های خارجی

۳-۲-۲- سیاست‌گذاری برای جلوگیری از خروج سرمایه (سیاست‌های سلبی و ایجابی):

۳-۳- کاهش حجم واردات غیررسمی و مبارزه با قاچاق کالا

طبق چارچوب نظری ارائه شده و همچنین نتایج مقاله برای کاهش شکاف تولید، راهکارهای

زیر پیشنهاد می‌شود:

۴-۱- اصلاح نظام توزیعی

۴-۲- تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد ملی و انحصارزدایی

۴-۳- تکمیل زنجیره تولیدی در کشور

۴-۴- تقویت نظام بهره‌وری اقتصاد ملی

۴-۵- هماهنگی سیاست‌های تحریک طرف تقاضای کل اقتصاد با طرف عرضه

۴-۶- سیاست‌های مالیاتی فراروی فعالیت‌های غیرمولد و مخل تولید

۴-۷- بهبود محیط اقتصاد کلان همچون سهولت کسب و کار و مقررات زدایی، انحصارزدایی

و تقویت نظام رقابت‌پذیری اقتصاد ملی در جهت تقویت نظام تولیدی کشور و تقویت طرف

تقاضای اقتصاد

۵) تقویت استقلال بانک مرکزی در جلوگیری از دست‌درازی دولت به منابع بانک مرکزی،

بانک‌ها، صندوق توسعه ملی و شرکت‌های دولتی برای پوشش کسری‌های بودجه‌ای

۶) طراحی نقشه‌راه با برنامه‌زمانبندی مشخص در جهت اصلاحات ساختاری و نهادی در جهت

رفع ناترازی‌های پنجگانه مشتمل بر بخش‌های: بودجه‌ریزی و پیاده‌سازی بودجه عملیاتی،

نظام بانکی کشور، ساماندهی واردات رسمی و کنترل اقتصاد غیررسمی و قاچاق کالا، توسعه

صادرات غیرنفتی با تنوع بخشیدن به محصولات و شرکای تجاری، جلب سرمایه‌های خارجی،

کنترل خروج سرمایه از اقتصاد، تقویت نظام رقابت‌پذیری اقتصاد ملی، بهبود محیط اقتصاد کلان

و ثبات بخشیدن به اقتصاد، تقویت نظام بهره‌وری و سیاست‌های تحریک طرف تقاضا.

منابع

فهرست منابع فارسی:

- اباذری عسگری و شکیبایی علیرضا، (۱۴۰۰)، تعیین میزان و نحوه تاثیر سطح مطلوب پایه پولی و ضریب فزاینده پولی بر تورم، فصلنامه اقتصاد مالی، شماره ۵۶، صص ۱۴۹-۱۶۹
- ابوالحسنی اصغر، شایگانی بیتا، جهرمی موسوی یگانه، (۱۳۹۸)، «هدف گذاری تورم سیاستگذار پولی با لحاظ انتظارات تورمی ناهمگن در رفتار کارگزاران اقتصادی»، فصلنامه مطالعات و سیاستهای اقتصادی، دوره ۶، شماره ۱ (۱۱)، صص ۳۰۱-۳۳۰
- احمدی شادمهری محمدطاهر، مهدی حاج امینی، محمدعلی فلاحی، علی اکبر ناجی میدانی، (۱۳۹۴)، «تأثیر کسری بودجه بر نقدینگی در اقتصاد ایران با تأکید بر درون‌زایی دارایی‌های سیستم بانکی»، پژوهش‌ها و سیاستهای اقتصادی، سال بیست و سوم، شماره ۷۵، صص ۲۰۵-۲۴۵
- اسلامی بیدگلی، غلام‌رضا و باجلان، سعید (۱۳۸۷). آزمون نظریه مقداری پول در ایران و بررسی اثربخشی سیاست تثبیت قیمت-ها با استفاده از مدل گارچ. فصلنامه پژوهشهای اقتصادی. دوره ۸، شماره ۲۳، صص ۲۰۵-۲۲۵
- اصغری، برات و کازرونی، علی‌رضا (۱۳۸۱)، آزمون مدل کلاسیک تورم در ایران: روش همگرایی. پژوهشنامه بازرگانی. دوره ۶، شماره ۲۳، صص ۱۳۹-۹۷
- آقابابایی، محمدابراهیم، قوام، محمدحسین، نوری و دیگران (۱۳۹۰). تورم در اقتصاد ایران مروری بر پژوهشهای انجام شده. تهران: مرکز پژوهشی آموزشی کوثر
- باباجانی محدثه، فرخی حشمت‌اله، خوچپانی رامین، (۱۳۹۹)، بررسی هم‌حرکتی در بازارهای نفت و تورم در ایران با رهیافت اکونوفیزیک، مجله اقتصادی، سال بیستم، شماره ۵ و ۶، صص ۹۳-۱۱۴
- بابائی، مجید، توکلیان، حسین و شاکری، عباس، (۱۳۹۷)، پیش‌بینی نحوه اثرگذاری عوامل مؤثر بر تورم با استفاده از مدل‌های میانگین‌گیری پویا. فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی. سال ۱۸، شماره ۷۱، صص ۳۱۱-۲۶۱
- بخشی دستجردی، رسول، طالب باغبانی، محمدرضا، مجاهدی موخر و دیگران (۱۳۹۸). نگرش پویایی سیستم به اثر خلق پول بانکی بر تورم در اقتصاد ایران. فصلنامه پژوهشهای و سیاستهای اقتصادی. سال ۲۷، شماره ۸۹، صص ۱۳۵-۹۷
- برادران خانیان زینب، اصغرپور حسین، پناهی حسین، (۱۳۹۶)، «اثرات نامتقارن تورم بر کسری بودجه در ایران: رویکرد رگرسیون کوانتایل»، فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد، سال چهارم شماره ۳، صص ۱۶۹-۱۹۴
- التجائی، ابراهیم، (۱۳۹۹)، بررسی رابطه علی میان پول و تورم در ایران: رهیافت MS-VAR، فصلنامه اقتصاد و تجارت نوین، سال پانزدهم، شماره ۳، صص ۳-۲۶
- تشکینی، احمد، عباسی نژاد، حسین (۱۳۸۴). آیا تورم در ایران یک پدیده پولی است؟. مجله تحقیقات اقتصادی. دوره ۳۹، شماره ۴، صص ۲۱۲-۱۸۱.
- تقوی، مهدی، تراز پرداختها و رویکرد پولی نرخ ارز، مجله اطلاعات اقتصادی و سیاسی، شماره‌های ۱۳۴-۱۳۳.
- تقی پور انوشیروان، (۱۳۸۰)، «بررسی ارتباط بین کسری بودجه دولت، رشد پول و تورم در ایران، به روش معادلات همزمان»، نشریه: نشریه برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور)، دوره: ۶، شماره: ۶۶-۶۵، صفحه ۱۰۵-۱۳۲

تقی‌لو، حجت (۱۳۹۲). بررسی پایداری تورم و عوامل مؤثر بر آن در اقتصاد ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه پیام نور.

جعفری صمیمی احمد، (۱۳۷۱)، «بررسی رابطه تورم و کسری بودجه دولت در ایران: یک تحلیل نظری و تجربی»، فصلنامه آینده پژوهی مدیریت، دوره ۴، شماره ۲ (پیاپی ۱۳)، صص ۲۳-۳۴
جلالی نائینی، احمدرضا و خیابانی، ناصر، اثر متغیرهای کلان بر تراز تجاری ایران، پژوهشنامه بازرگانی، فصلنامه شماره ۳، تابستان ۱۳۷۶.

چنارانی حسن، کاظم یآوری، حسن حیدری، (۱۴۰۰)، «اثر بحران بانکی (ناترازی) بر متغیرهای کلان اقتصادی در چارچوب مدل تعادل عمومی پویای تصادفی»، فصلنامه علمی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، انتشار آن‌لاین ۱۳ آذر ۱۴۰۰

حاج امینی مهدی (۱۳۹۸)، «فرا تحلیل کیفی نقش اصلاحات بودجه‌ای در مهار تورم مزمن اقتصاد ایران»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، دوره ۲۴، شماره ۸۰ - شماره پیاپی ۸۰، مهر ۱۳۹۸، صفحه ۱۵۱-۲۰۲
حاج‌امینی، مهدی (۱۳۹۴). بررسی ارتباط کسر بودجه، حجم پول و تورم در ایران با تأکید بر تسلط بخش مالی دولت بر بخش پولی. رساله دکتری، دانشگاه فردوسی مشهد.

حسینی پور، سید محمد رضا (۱۳۹۷). بررسی روابط علت معلولی کسر بودجه، عرضه پول و نرخ تورم در ایران. فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان. سال ۶، شماره ۲۱، ۱۰۹-۹۳.

حسینی سید صفدر، شکوهی مریم (۱۳۹۴)، «بررسی عوامل مؤثر بر تورم با تأکید بر نقش انتظارات گذشته‌نگر و آینده‌نگر»، پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار) ۱۳۹۴؛ ۱۵ (۱): ۲۲۸-۲۰۹

حسینی نسب ابراهیم، رضاقلی زاده مهدیه، (۱۳۸۹)، «بررسی ریشه‌های مالی تورم در ایران (با تأکید بر کسری بودجه)»، پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار) ۱۳۸۹؛ ۱۰ (۱)

حسینی، سید صفدر و محتشمی، تکشم (۱۳۸۷). رابطه تورم و رشد نقدینگی در اقتصاد ایران؛ گسست یا پایداری. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی. سال ۸، شماره ۳، صص ۴۲-۲۱.

ختایی، محمود و سیفی‌پور، رؤیا، (۱۳۹۴). بررسی الزامات تورم یک رقمی در اقتصاد ایران. فصلنامه علمی پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه. سال ۲۰، شماره ۳، صص ۴۰-۳.

رسولی، احمد (۱۳۹۰). تعیین عوامل مؤثر بر تورم در اقتصاد ایران با تأکید بر عوامل غیر پولی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.

رضازاده، علی، (۱۳۹۸)، رابطه تورم، نااطمینانی تورم و رشد اقتصادی در ایران: رویکرد غیرخطی مارکوف-سوییچینگ، فصلنامه بررسی مسائل اقتصاد ایران، دوره ۶، شماره ۲، صص ۳۷-۶۶

زمان زاده حمید، احمد بدری، (۱۳۹۶)، «تحلیل آثار ناترازی ترازنامه نظام بانکی بر متغیرهای پولی و راهکارهای تعدیل این ناترازی»، فصلنامه پژوهش‌های پولی - بانکی، سال ۱۰، شماره ۳۴

زمان‌زاده، حمید (۱۳۹۴). گذار به تورم تک‌رقمی پایدار. فصلنامه تازه‌های اقتصاد. سال ۱۲، شماره ۱۳۵، صص ۱۵-۱۲.

شاکری، عباس (۱۳۹۵). نظریه‌ها و سیاست‌های اقتصاد کلان (جلد دوم). تهران: رافع.

شریف مصطفی، جوان سیدمحمد رضا، (۱۳۹۵)، «علیت گرنجری واردات کالاهای مصرفی، واسطه‌ای و سرمایه‌ای بر تورم ایران»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، دوره ۱۶، شماره ۶۰، صص ۲۲۱-۲۴۸

طیبنیا، علی (۱۳۷۴). تبیین پولی تورم: تجربه ایران. مجله تحقیقات اقتصادی. دوره ۳۱، شماره ۴۹، ۷۳-۴۳.

عبدی محمد، طاهری صالح، (۱۳۹۹)، بازبینی رابطه میان رشد اقتصادی و تورم در ایران با استفاده از تحلیل در حوزه زمان-فرکانس، پژوهشهای اقتصادی ایران، دوره ۲۵، شماره ۸۵، صص ۹۱-۱۱۵

عسگری، منصور، ۱۳۷۹، تعیین ارتباط متقابل علت و معلولی و پویا بین رابطه مبادله و کسری حساب جاری با روش همگرایی در ایران، پژوهشنامه بازرگانی، فصلنامه شماره ۱۷

غفاری فرد، محمد، رضایی حسین و رضایی، اسلام الدین، (۱۴۰۰)، «مدلسازی آثار تورمی کسری بودجه و بدهی نظام بانکی به بانک مرکزی در اقتصاد ایران (رویکرد پویایی سیستمی)»، فصلنامه پژوهشهای پیشرفت سیستم ها و راهبردها، دوره ۲، شماره ۲، صص ۶۵-۱۰۰

فرخناک، فردین (۱۳۸۸). بررسی ریشه‌های تورم در ایران در دوره زمانی سالهای ۱۳۸۵-۱۳۵۷. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی.

فطرس، محمدحسین و حسینیدوست، سید احسان (۱۳۹۴). برآورد غیرخطی تقاضای پول و تعیین سطح آستان‌های تورم در ایران ۹۰-۱۳۵۲. فصلنامه پژوهشها و سیاست‌های اقتصادی. سال ۲۳، شماره ۷۳، صص ۱۷۸-۱۵۳.

فلاحی، محمد علی، (۱۳۸۲)، مطالعه ارتباط متقابل کسریهای بودجه، کسری های بخش تجارت خارجی و نرخ ارز در اقتصاد ایران، رساله دکتری، دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۸۲

قرهی، آزاده (۱۳۹۱). بررسی ارتباط عرضه پول، تورم و رشد اقتصادی در ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه الزهرا

منتظری شورکچالی جلال، مهدی زاهد غروی، مجتبی احسانی، (۱۴۰۰)، «تورم و کسری بودجه در اقتصاد ایران: رهیافت علیت گرنجر مارکوف سوئیچینگ»، فصلنامه اقتصاد کاربردی، دوره ۱۱، شماره ۳۸، صص ۲۵-۵۰

قوی سمیه، شاهنوشی ناصر، (۱۳۹۴)، «استفاده از نقشه علی بیزین برای بررسی عوامل موثر بر تورم در اقتصاد ایران»، فصلنامه تحقیقات اقتصادی، دوره ۵۰، شماره ۱، اردیبهشت ۱۳۹۴، صص ۲۱۷-۲۵۲

نوراحمدی محمدجواد، علیزاده امیرخادم، شیرمهنجی محمدباقر، (۱۴۰۰) با عنوان «فرا تحلیل تاثیر استقلال بانک مرکزی بر تورم»، فصلنامه پژوهشهای اقتصادی ایران، انتشار آنلاین ۲۹ شهریور ۱۴۰۰

فهرست منابع خارجی:

- Ahmad Jafari Samimi and Sajad Jamshidibaygi, Budget Deficit and Inflation: A Sensitivity Analysis to Inflation and Money Supply in Iran, Middle East Journal of Scientific Research, 260,2011-257 ,(1)8
- Bahmani- Oskooee, Mohsen & Sayeed Payesteh (1993), «Budget deficit & the value of dollar: an application of Cointegration & Error Correction Modeling», Journal of Macroeconomics, vol, 15 (fall): pp 77 – 661
- Cottarelli, C., Griffiths, M. E.L., Moghadam, R. (1998). The nonmonetary determinants of inflation: A panel data study. IMF Working Paper, No.

23/98.

- Cragwell.Roland.C and Samaroo.Sudesh.1999. Dynamic Modeling of the Current Accounts: Evidence from the Caribbean. *International Economic Journal*.V11, No4. pp: 50-39
- Jayaraman and Chen, 2013, Budget deficits and inflation in Pacific Island Countries: A panel study. Working paper 03/2013. School of economics, the University of South Pacific, (2013),
- Khan, MS and M.D. Knight, 1993, Determinants of Current Account Balance of Non-Oil Developing Countries in the 1970: An Empirical Analysis, *IMF Staff Papers*, 42-819,30
- M Solomon and W A Wet, 2004, The Effect of a Budget Deficit on Inflation: The case of Tanzania, *SAJEMS NS*, Vol 7, No1
- Magazzino, C. (2013), The twin deficits phenomenon: evidence from Italy, *Journal of Economic Cooperation and Development*, 80-65 ,33.
- Mashiro ,Kawai, 1985, Exchange Rates, the Current Account and Monetary – Fiscal Policies in the Long Run and in the Short Run, *Oxford Economics Papers*, Vol32, No.3,PP.425-361
- Mustafa Kilinc & Tunc C and Yorukoglu M, 2022, Twin stability problem: joint issue of high current account deficit and high inflation, *Central Bank of the Republic Turkey*
- Ryan Banerjee & et.al, 2022, Fiscal deficit and inflation risks: the role of fiscal and monetary regimes, working paper, No 1028
- Van Wijnbergen, S. 1987, Government Deficits, Private Investment and the Current Account: An Intertemporal Disequilibrium Analysis, *Economic Journal*, Vol.97, PP.615-596
- Yiheyis,Z, 2018, The dynamics of inflation, exchange rates and the trade balance in a small economy: The case of Uganda, *International Journal of Development Issues*, 2)17)

An investigation of impacts of the (quintuple) economic deficits on inflation rate in Iran's Economy

Vahid shaghaghi shahri, Assistant Professor in Economics, Kharazmi University, Tehran, Iran, (Corresponding Author)

Email: v.shaghaghi@khu.ac.ir

Tel: 77622705-021) 09128181740)

Abstract

The inflation in Iran's economy is as structural phenomena and during the last century, the country has been faced by increasing and consecutive inflation rate. In this article have been made an attempt to investigating the roots of the structural inflation in the Iran's economy from the point of view of the economic deficits hypothesis, namely triple deficits (budget, nonoil trade, capital) as well as unbalanced balance sheet of banking system & output gap by using the cointegration econometric model.

The results of estimation of long-run coefficients indicate there is a positive and significant relationship between quintuple deficits and inflation rate, as with regards to the results, the long-run elasticity of inflation to the budget and (non-oil) trade deficits, unbalanced balance Sheet of Banking System, capital deficits as well as output gap are about 0.95 ,2.15 ,1.62 ,3.76 and 0.37 percent respectively. Therefor the positive and meaningful effects of the quintuple economic deficits on the inflation rate in Iran's economy are approved.

Key words:

Inflation, Budget Deficit, Non-oil Deficit, Unbalanced balance sheet of banking system, Capital Defivits, Output Gap

JEL Classification: E62, E63, F32, F42



چکیده

تورم از جمله مهم ترین مشکلات اقتصادی مردم و از عمده ترین چالش های پیش روی دولت ها و سیاست گذاران اقتصادی بوده و هست. در این راستا، اولین گام در جهت بهبود قدرت خرید و کاهش نرخ تورم، شناسایی ماهیت و علل تورم است؛ لذا این سؤال اساسی همواره در کانون توجه سیاست گذاران اقتصادی قرار داشته است که عوامل مؤثر بر افزایش سطح عمومی قیمت ها چیست؟ در این مطالعه در قالب تئوری های تورم، تأثیر انتظارات تطبیقی و عقلایی، رشد نقدینگی و شوک تقاضا، شوک نرخ ارز و کسری بودجه دولت بر پویایی های تورم در اقتصاد ایران بررسی شده است تا بتوان با درک ویژگی و اثرات آنها برای پیشبرد سیاست های کنترل و مدیریت تورم اقدام کرد. بدین منظور، از روش گشتاورهای تعمیم یافته و داده های سری زمانی در بازه ۱۳۵۲-۱۴۰۱ استفاده شده است. بر اساس نتایج پژوهش، شوک های ارزی، رشد نقدینگی و کسری بودجه دولت، اصلی ترین نیروهای افزایش نرخ تورم در اقتصاد ایران هستند. بدین منظور، اصلاح سیاست های ارزی، تعدیل نظام ارزی، کنترل رشد نقدینگی، اصلاح ساختار دولت و سیاست های انقباضی پولی و مالی مناسب باید با اولویت بیشتری در دستور کار مدیران و برنامه ریزان اقتصادی کشور قرار گیرد. واژگان کلیدی: نظریه های تورم، شوک های ارزی، مازاد نقدینگی، گشتاورهای تعمیم یافته

۱. معاون اقتصادی شورای هماهنگی بانکها و دکتری علوم اقتصادی دانشگاه علامه طباطبایی
پست الکترونیک: mg.rostami1987@gmail.com

۲. کارشناس اقتصادی شورای هماهنگی بانکها، کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی
(نویسنده مسئول)

پست الکترونیک: sani.krp71@gmail.com

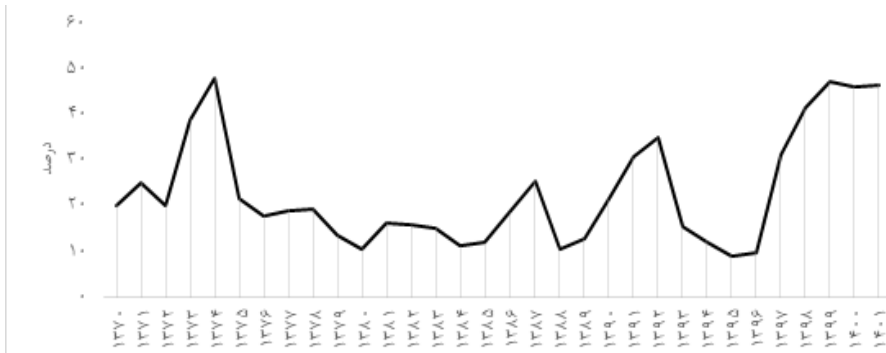
۱- مقدمه

تورم به مفهوم افزایش سطح عمومی قیمت‌ها یا کاهش مستمر قدرت خرید، از جمله مهم‌ترین مشکلات اقتصادی مردم و از عمده‌ترین چالش‌های پیشروی دولت‌ها و سیاست‌گذاران اقتصادی بوده و هست. این پدیده اقتصادی همواره متولیان امور اقتصادی را بر آن داشته تا به سیاست ثبات قیمت‌ها و کاهش تورم به‌عنوان هدفی مهم برای تقلیل آثار منفی کاهش قدرت خرید بر زندگی مردم توجه کنند و آن را در صدر برنامه‌های اقتصادی خود منظور نمایند. در این راستا اولین گام در جهت بهبود قدرت خرید و کاهش نرخ تورم، شناسایی ماهیت و علل تورم است؛ لذا این سؤال اساسی همواره در کانون توجه سیاست‌گذاران اقتصادی قرار داشته است که عوامل مؤثر بر افزایش سطح عمومی قیمت‌ها چیست و چگونه می‌توان از طریق سیاست‌های مؤثر روند رشد قیمت‌ها را مهار یا آن را به حداقل کاهش داد.

ارزیابی روند تورم در بازه ۱۴۰۱-۱۳۷۰ نشان می‌دهد اقتصاد ایران عموماً نرخ‌های تورم دورقمی را تجربه کرده و در دو بازه زمانی ۱۳۹۳-۱۳۹۰ و ۱۴۰۰-۱۳۹۷ تورم به قله‌های ۳۶٪ و ۴۳٪ رسیده است. بررسی روند تورم طی ۳ دهه گذشته نشان می‌دهد که وجود تورم دورقمی با روند افزایشی، به یک پدیده مزمن در اقتصاد ایران تبدیل شده است و این مسئله بروز انتظارات تورمی در ایران را انکار ناپذیر کرده است. با توجه به نمودار (۱) می‌توان عنوان کرد که تا قبل از سال ۱۳۹۷ روند تورم حالت چرخه‌ای داشته است و با وجود تورم‌های بسیار زیاد در برخی از سال‌ها مانند سال ۱۳۷۴، ۱۳۸۷ و ۱۳۹۲ پس از آن با اصلاح و کاهش همراه بوده است. اما از سال ۱۳۹۷ به بعد این چرخه ایجاد نشده و مدام روند افزایشی داشته است.

نرخ بالای تورم موجب کاهش توان رقابت‌پذیری اقتصادی، کاهش رشد اقتصادی و اشتغال، کاهش سطح رفاه عمومی، بی‌ثباتی در بازارهای مالی و برهم‌خوردن تخصیص منابع مالی می‌شود. زمانی که نرخ تورم بالا و نرخ سود بانکی پایین باشد (شرایط فعلی اقتصاد ایران) انگیزه سپرده‌گذار برای سپرده‌گذاری پول در بانک کاهش می‌یابد. در صورتی که چشم‌انداز مثبتی برای معکوس شدن این شرایط وجود نداشته باشد، این روند تشدید خواهد شد و پول از سپرده‌های بانکی خارج شده و به سمت بازارهای با بازده بالاتر و متناسب با تورم حرکت می‌کند. مطالبات معوق بانک‌ها از بخش خصوصی افزایش می‌یابد و مطالبات وصول نشده از ترازنامه بانکی خارج نمی‌شود، بزرگ‌شدن اندازه دولت یا به عبارتی افزایش هزینه‌های دولت را در پی خواهد داشت، تورم مستمر خود سبب ایجاد انتظارات تورمی می‌شود، این انتظارات تورمی خود موجب تورم شده و قدرت خرید را کاهش داده، هزینه‌های تولید افزایش می‌یابد، قدرت رقابت‌پذیری بخش داخلی در عرصه بین‌المللی کاهش می‌یابد و زمینه را برای سوداگری و سفته‌بازی فراهم می‌آورد و به‌تدریج اقتصاد از حالت تولید محور و مولد بودن خارج شده و به سمت مصرف‌گرایی و نامولد بودن حرکت می‌کند.

نمودار ۱- روند تورم سالانه در اقتصاد ایران در بازه زمانی ۱۴۰۱-۱۳۷۰



مأخذ: بانک مرکزی

برای کنترل موفقیت‌آمیز تورم، بررسی و ارزیابی عوامل موثر بر تورم در هر اقتصادی ضروری به نظر می‌رسد. زیرا اولاً تورم بسیاری از متغیرهای اقتصادی از جمله رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. ثانیاً تشخیص اشتباه ماهیت مسئله و به‌کارگیری روش‌های درمان نامناسب ممکن است آثار ناخواسته و معکوسی بر اقتصاد داشته باشد (منکیو، ۲۰۰۷). باگذشت زمان و بروز وقایع مختلف، نظریه‌های متفاوتی برای تشریح دلایل بروز پدیده تورم در قالب پنج گروه اصلی «نظریه پولی»، «تورم ناشی از افزایش تقاضا»، «تورم ناشی از فشار هزینه»، «تورم ساختاری» و «تورم انتظاری» ارائه شده است.

باتوجه به مطالب فوق، سؤال اصلی پژوهش این است که ریشه تورم در اقتصاد ایران چیست؟ کدام‌یک از نظریه‌های تورم با تورم اقتصاد ایران سازگاری بیشتری دارد؟ درک ویژگی و اثرات مولفه‌های مختلف در کشور می‌تواند به چگونگی تنظیم سیاست پولی کمک کند. پاسخ‌دادن به این سؤالات نیازمند تحلیل عمیقی از پویایی تورم و ارتباط آن با نظریه‌های اقتصادی است. در ادامه مقاله مبانی نظری پژوهش و ادبیات تجربی ارائه می‌گردد. سپس روش‌شناسی و الگوی تحقیق بر مبنای گشتاورهای تعمیم‌یافته ارائه شده و متغیرهای تحقیق معرفی می‌شوند. در قسمت بعدی به نتایج مطالعه پرداخته می‌شود و در پایان به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری پرداخته می‌شود.

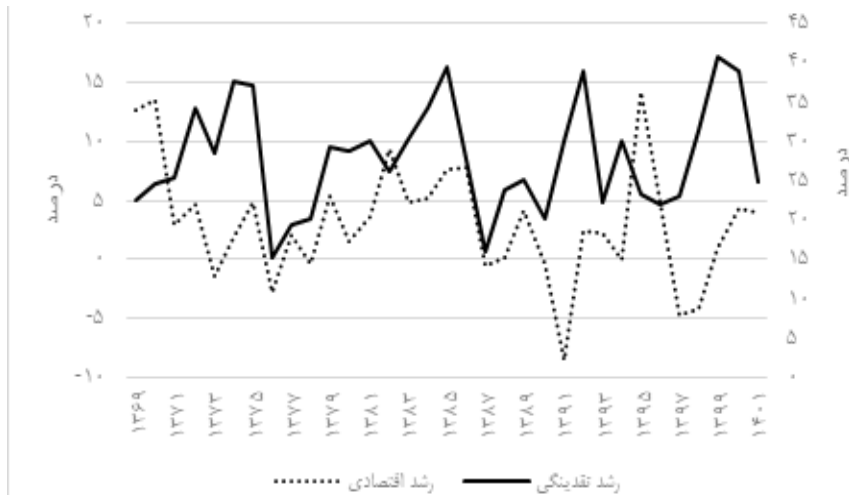
۲- مبانی نظری

۱-۲- نظریه پولی تورم

فریدمن معتقد است که تورم همیشه و همه‌جا یک پدیده‌ی پولی است. پول‌گرایان معتقدند که تورم از رشد نامتناسب عرضه اسمی پول ناشی می‌شود، به طوری که هرچه این رشد بیش‌تر باشد نرخ تورم بالاتر خواهد بود. طرفداران این نظریه معتقدند که مجموعه عوامل غیرپولی مانند افزایش تقاضا در شرایط اشتغال کامل، فشار دستمزد، تنگناهای اقتصادی و موانع ساختاری زمانی موجب تورم می‌شوند که با تغییرات حجم پول همراه باشند. همچنین بر این باورند که تنها راه درمان تورم، کنترل نرخ رشد عرضه پول است؛ یعنی نرخ رشد عرضه پول نباید به سرعت تغییر کند و مقامات پولی باید از تغییرات بسیار سریع در سیاست‌های پولی خودداری

کنند. در نمودار (۲) نرخ رشد نقدینگی و تولید ناخالص داخلی اسمی در دوره ۱۴۰۱-۱۳۶۹ رسم شده است. در این نمودار مشاهده می‌شود که در برخی از سال‌ها نرخ رشد نقدینگی بیشتر از نرخ رشد GDP است و در برخی از سال‌ها عکس این وضعیت بوده است. اما متوسط نرخ رشد این دو متغیر نشان می‌دهد که در طول دوره مطالعه نرخ رشد نقدینگی حدوداً سه درصد بیشتر از رشد GDP است. بنابراین می‌توان گفت که مازاد نقدینگی در اقتصاد ایران شکل گرفته است.

نمودار ۲- نرخ رشد نقدینگی و رشد تولید ناخالص اسمی در دوره ۱۴۰۱-۱۳۶۹



مأخذ: بانک مرکزی و یافته‌های پژوهش.

بر اساس نظر (ژانگ و پانگ^۱، ۲۰۰۸) مازاد نقدینگی دو پیامد مهم را در بردارد. اولاً اثربخشی سیاست پولی را کاهش داده و بانک مرکزی را در راه کنترل نقدینگی دچار تنگنا می‌کند. ثانیاً موجب ایجاد فشار تورمی در کشور می‌شود. اما این واقعیت به این معنی نیست که لزوماً مازاد نقدینگی مستقیماً باعث تورم می‌شود. در عمل، حرکت مازاد نقدینگی به سمت تورم قیمت مصرف‌کننده (CPI) می‌تواند از طریق تأثیر اجباری روی بازار دارایی و بازار املاک حاصل شود. برای مثال شوک بازار سرمایه، ناشی از مازاد نقدینگی ممکن است باعث ترس عمومی و انجام سرمایه‌گذاری‌های غیرمنطقی شود. به این ترتیب، احساس بالابودن تورم آتی، شایع می‌شود و باگذشت زمان بازار از شرایط انتظار تورمی شدید به شرایط واقعی تورمی حرکت می‌کند. انتظارات تورمی بالا بر مصرف، سرمایه‌گذاری و همچنین راهبردهای قیمت‌گذاری بنگاه‌ها تأثیر می‌گذارد و افزایش تورم به نوبه خود تورم بیشتر را در پی دارد. در نتیجه، تورم به صورت مارپیچی به سمت بالا حرکت می‌کند و برای دوره‌های طولانی ادامه می‌یابد. تأثیر

مازاد نقدینگی بر تورم در مطالعات (ژانگ و پانگ، ۲۰۰۸؛ دان^۱، ژانگ، ۲۰۰۹؛ یانگ^۲، ۲۰۱۰؛ بین^۳، ۲۰۱۰؛ دی فیرتاس، ۲۰۲۳) نشان داده شده است.

۲-۲- نظریه مقداری پول

اقتصاددانان براساس نظریه معروف اقتصادی به نام نظریه مقداری پول منشا ایجاد تورم را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دادند. در خصوص این نظریه دو تفسیر وجود دارد که در قرن بیستم توسط علمای نئوکلاسیک مانند ایروینگ فیشر و آلفرد مارشال مورد تجدیدنظر قرار گرفت. فیشر از طریق معادله مبادله خود به تبیین پولی تورم پرداخت و سپس مارشال از دیدگاه «مکتب کمبریج» به نظریه مقداری پول نگاه کرد که به صورت اجمالی به هر کدام از آنها اشاره می‌گردد.

۲-۲-۱- معادله مبادلاتی فیشر

ایروینگ فیشر^۴ تجزیه و تحلیل خویش را از طریق معادله مبادله (۱) آغاز می‌نماید.

$$MV=PY \quad (1)$$

در این رابطه، M: حجم کل ذخایر پول؛ V: سرعت گردش پول یا متوسط تعداد دفعاتی است که هر واحد پولی در یک دوره زمانی مشخص جهت انجام مبادله مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ P: نشانگر سطح عمومی قیمت‌ها است؛ و Y: سطح محصول تولید شده در اقتصاد را نشان می‌دهد.

سمت چپ معادله فیشر، معادل ارزش پولی است که برای کالاها و خدمات پرداخت می‌گردد.

سمت راست معادله ارزش کالاها و خدمات فروخته شده است. به عبارت دیگر سمت چپ معادله تقاضای کالا است و سمت راست معادله عرضه کالا است، اگر در این معادله سرعت گردش پول و سطح محصول ثابت در نظر گرفته شود با تغییر در حجم پول، قیمت‌ها نیز به همان میزان تغییر می‌یابد (گرجی و مدنی، ۱۳۸۴).

۲-۲-۲- روش موجودی نقدی کمبریج^۵

روش دیگری از فرمول بندی نظریه مقداری پول، شکلی است که توسط اقتصاددانان دانشگاه کمبریج مطرح شده است. این معادله را از نظر ریاضی می‌توان به صورت رابطه (۲) نوشت:

$$M=KPY \quad (2)$$

1. Dan
2. Yang
3. Bin
4. Irving Fisher
5. Cambridge Cash – Balance Approach

در این معادله متغیرها همان مفاهیم قبل را دارند. تنها جزء جدید اضافی در این معادله به K کای کمبریج مشهور است، از طریق مقایسه این معادله و معادله فیشر می‌توان به آسانی به رابطه (۳) پی‌برد.

$$K = \frac{1}{V} \cdot Y \quad (3)$$

اقتصاددانان مکتب کمبریج نیز همان فرضیه‌های قبل را پذیرفته است (سطح تولید و مقدار سرعت گردش پول ثابت است). بنابراین، نتیجه حاصله توسط فیشر در این مکتب نیز به راحتی قابل استخراج است. به این صورت که هر تغییری در حجم پول منجر به تغییر متناسب در سطح عمومی قیمت‌ها خواهد شد، چرا که سرعت گردش پول و سطح تولید ثابت هستند. در کل می‌توان بیان داشت که اقتصاددانان معتقدند به نظریه مقداری پول، یگانه عامل ایجادکننده تورم در اقتصاد را تغییرات در حجم پول، عنوان می‌نمایند (تفضلی، ۱۳۸۱).

۳-۲-۲- نظریه جدید مقداری پول و مکتب پولی

در شکل جدید نظریه مقداری پول، فریدمن ابتدا تفسیرش از نظریه مقداری پول را به صورت نظریه تقاضا برای پول بیان کرد نه نظریه سطح قیمت یا درآمد اسمی (فریدمن، ۱۹۷۰). با افزایش عرضه پول، در ابتدا تقاضا برای تراز حقیقی پول ثابت می‌ماند و نرخ بازدهی آن از دارایی‌های دیگر کمتر می‌شود. بنابراین افراد در تلاش برای تعدیل سبد دارایی خود، دارایی‌های با نرخ بازدهی بالاتر خریداری می‌کنند و بدین ترتیب تلاش می‌کنند تراز اسمی اضافی خود را کاهش دهند. با پذیرش فرض اشتغال کامل عوامل تولید، سیاست‌های انبساطی پولی از طریق افزایش قیمت‌ها بر درآمدهای اسمی تاثیر می‌گذارند. البته در این نگرش، تغییرات ذخیره پول، بر رفتار درآمد حقیقی و سرعت گردش پول کوتاه‌مدت تاثیر می‌گذارد، اما در بلندمدت فقط بر قیمت‌ها تاثیر دارد.

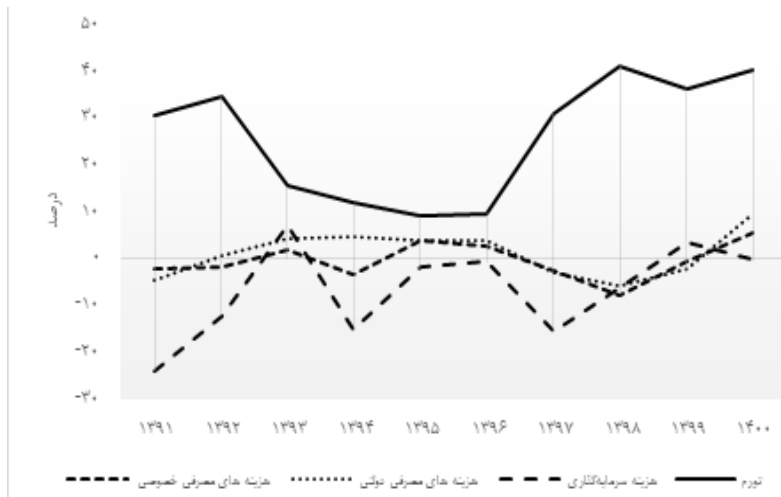
شاخه دیگر پول‌گرایان یا پیروان مکتب کلاسیک جدید معتقدند که تغییرات پیش‌بینی شده حجم پول در کوتاه‌مدت نیز در قیمت‌ها موثر است و تولید را تحت تاثیر قرار نمی‌دهد (لوکاس، ۱۹۷۳).

۲-۲-۲- تورم ناشی از فشار تقاضا

نظریه کینز تورم را ناشی از فزونی تقاضای کل نسبت به عرضه‌ی کل و وجود مازادها در بازار کالا و خدمات می‌داند. افزایش تقاضا ممکن است ناشی از افزایش مصرف، افزایش سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها، افزایش مخارج دولت، افزایش صادرات و کاهش واردات به علت تغییر سلیقه و شرایط بین‌المللی از جمله تغییر در نرخ ارز باشد (باربوسا و جونو، ۲۰۲۱). برای مثال در اقتصاد ایران، افزایش درآمدهای دولت (از طریق فروش نفت) تزریق عجولانه ارز حاصل از فروش نفت به اقتصاد را به دنبال دارد و از آنجا که مخارج کل یکی از اجزای تقاضای کل به شمار می‌رود، افزایش درآمد دولت تورم را به

همراه خواهد داشت. نحوه اثرگذاری اجزای تقاضای کل بر روی تورم در اقتصاد ایران در نمودار (۳) نشان داده شده است.

نمودار ۳- روند نرخ رشد اجزای تقاضای کل و تورم در بازه ۱۳۹۱-۱۴۰۰



مأخذ: بانک مرکزی

بر اساس این نمودار تورم با متغیرهای سمت تقاضای اقتصاد رابطه مستقیمی ندارد و ضریب همبستگی بین متغیرها با ضریب همبستگی تورم رابطه عکس را نشان می‌دهد، به طوری که خلاف جهت همدیگر حرکت می‌کنند. مشاهده می‌شود در بازه زمانی مورد بررسی با افزایش متغیرهای تقاضا، تورم کاهش یافته و با کاهش متغیرها در سال ۱۳۹۶ تورم افزایش یافته است. بنابراین می‌توان استنباط کرد که تورم موجود در اقتصاد ایران ناشی از افزایش تقاضای واقعی نمی‌باشد یعنی تقاضا باعث تورم نمی‌شود. در اقتصاد ایران به دلیل وجود ظرفیت‌های بیکار تولیدی و رکود اقتصادی، افزایش تقاضا موجب بهبود وضعیت تولید و کاهش تورم می‌شود.

۳-۲- تورم ناشی از فشار هزینه

با وقوع پدیده رکود تورمی در دهه‌ی ۱۹۷۰ نظریه تورمی دیگری به نام فشار هزینه شکل گرفت. بر اساس این نظریه، علت تورم افزایش هزینه‌های تولید است. این نظریه پدیده‌ی رکود تورمی را معلول افزایش هزینه‌های تولید و انتقال منحنی عرضه‌ی کل می‌داند که خود افزایش هزینه‌ها ناشی از افزایش دستمزدها یا افزایش قیمت مواد اولیه است. این نظریه مسئولیت تورم را بیش‌تر متوجه فعالیت‌های انحصارگرایانه‌ی اتحادیه‌های کارگری می‌کند. بر این اساس، اگر دستمزدها بیش از افزایش بهره‌وری نیروی کار افزایش نیابد، تورم ایجاد نمی‌شود (باربوسا و جونیو، ۲۰۲۱).

۴-۲- رابطه انتظارات و تورم

زمانی که فعالان اقتصادی افزایش قیمت‌ها را پیش‌بینی کنند این انتظارات افزایشی را در معاملات خود لحاظ می‌کنند بطوری که این امر سبب تاثیر انتظارات بر تورم تحقق‌یافته دوره بعد خواهد شد. با توجه به آمار تورم طی ۳ دهه گذشته مشاهده می‌شود که در اقتصاد ایران وجود تورم دو رقیمی با روند افزایشی، به یک پدیده مزمن تبدیل شده و این مسئله بروز انتظارات تورمی در ایران را انکارناپذیر ساخته است. بنابراین شاخص انتظارات تورمی یک شاخص تاثیرگذار بر نرخ تورم است. از جمله شاخص‌های تورم انتظاری می‌توان به شاخص تورم انتظاری گذشته‌نگر (انتظارات تطبیقی) و شاخص تورم آینده‌نگر (انتظارات عقلایی) اشاره کرد (گزارش شورای هماهنگی بانک‌ها، ۱۴۰۱).

۱-۴-۲- انتظارات تطبیقی: یکی از روش‌های مستدل و منطقی شکل‌دهی انتظارات، مکانیسم تصحیح خطاست. یعنی اینکه فرد باید انتظارات خود را با یک کسر و نسبتی از جدیدترین خطای خود (خطای آخرین دوره) تعدیل کند. اگر فرد نسبت به فرآیندی که بر متغیر مورد نظر (تورم) حاکم است اطمینان نداشته باشد، روش تطبیق و تصحیح خطا می‌تواند روش مناسبی باشد. وقتی که مقدار واقعی و انتظاری متغیر از هم فاصله گرفته‌اند، می‌تواند به یک دلیل تصادفی باشد و یا اینکه تغییری در فرآیند حرکت متغیر رخ داده است. اگر به خاطر عوامل تصادفی باشد، فرد انتظارات خود را تغییر نمی‌دهد اما اگر تغییر حرکت متغیر علت این تفاوت باشد، فرد انتظارات خود را تعدیل می‌کند (شاکری، ۱۳۹۲).

۲-۴-۲- انتظارات عقلایی: الگوی انتظارات عقلایی ادعا می‌کند که فرد در تورم انتظاری یا در پیش‌بینی تورم صرفاً به اطلاعات گذشته نمی‌نگرد. بلکه تمامی اطلاعات موجود را برای پیش‌بینی به خدمت می‌گیرد. در حالت افراطی، انتظارات عقلایی بدین معنی است که عوامل اقتصادی از جمله نیروی کار درست از همان اطلاعاتی که دولت برای سیاست‌گذاری و پیش‌بینی به خدمت می‌گیرد، استفاده خواهد کرد. اگر فرض عقلایی پذیرفته شود، کم و بیش نرخ تورم انتظاری حتی در کوتاه‌مدت با نرخ تورم واقعی برابر است. اگر هم نرخ تورم انتظاری با نرخ تورم واقعی برابر نباشد، خطای پیش‌بینی از قبل مشخص نبوده و تصادفی است (رحمانی، ۱۳۹۴).

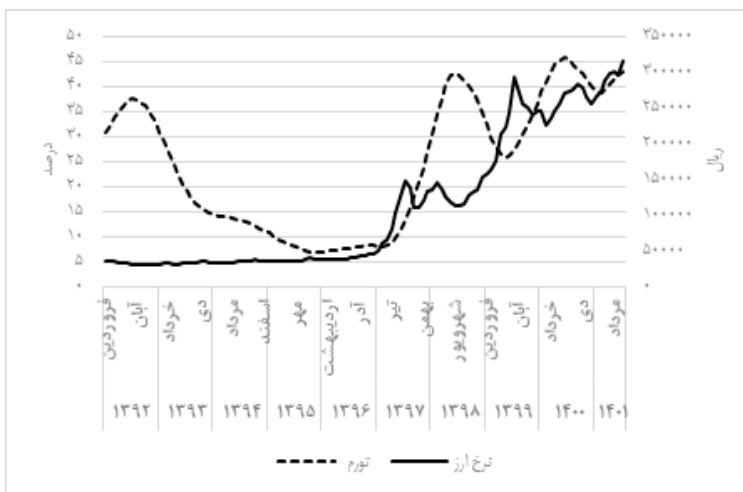
۴-۲-۵- رابطه نرخ ارز و تورم

نرخ ارز از مهم‌ترین متغیرهای اقتصاد کلان است که تغییرات آن بطور گسترده بر وضعیت تراز پرداخت‌ها و قدرت رقابت بین‌المللی یک کشور تاثیر می‌گذارد. در این میان انحراف نرخ واقعی ارز از سطح تعادلی بلندمدت و قابل دوام، معمولاً عدم تعادل‌های شدید در اقتصاد کلان به جای می‌گذارد. در چند دهه گذشته، اقتصاددانان و سیاست‌گذاران غالباً درباره عملکرد نرخ‌های واقعی ارز در کشورهای درحال توسعه مطالعات زیادی داشته‌اند و اغلب بر این اعتقاد دارند که اعمال سیاست‌های نامناسب نرخ ارز توسط برخی از کشورها موجب تشدید بحران بدهی‌های بین‌المللی، عدم تعادل تراز تجاری، عدم موفقیت سیاست‌های اصلاحی و تعدیلی

در رفع مشکلات اقتصاد شده است. در بین اقتصاددانان روی این موضوع توافق نظر وجود دارد که تثبیت نرخ ارز در سطحی نامناسب و انحراف آن از مسیر تعادلی، از طریق تاثیر نامطلوب بر عملکرد اقتصاد سبب کاهش چشم‌گیر رفاه ملی می‌شود (کندیل^۱، ۲۰۰۰).

همان‌گونه که از نمودار (۴) مشاهده می‌شود افزایش نرخ ارز، با وقفه‌های زمانی با افزایش تورم همراه شده است (این موضوع در ماه‌های فروردین ۱۳۹۷ تا مهر ۱۳۹۷ و ماه‌های آبان ۱۳۹۸ تا مهر ۱۳۹۹ به روشنی قابل ملاحظه است) درحالی‌که کاهش تورم، کاهش نرخ ارز را همراه نداشته است (سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۲). افزایش نقدینگی، انتظار افزایش نرخ ارز به دلیل خروج آمریکا از برجام و افزایش سطح تحریم‌های اقتصادی، مالی و بازرگانی از مهم‌ترین عوامل تاثیر مثبت نرخ ارز بر تورم بوده است. (توکلی و همکاران، ۱۳۹۴؛ شنگ‌شو و دیگران، ۲۰۱۷؛ هالدر، ۲۰۱۹؛ نوهو، ۲۰۲۱؛ بوساری و همکاران، ۱۴۰۱) از مطالعاتی هستند که اثر نوسانات نرخ ارز روی تورم را نشان دادند.

نمودار ۴- روند نرخ تورم و نرخ ارز در بازه زمانی فروردین ۱۳۹۲-مهر ۱۴۰۱



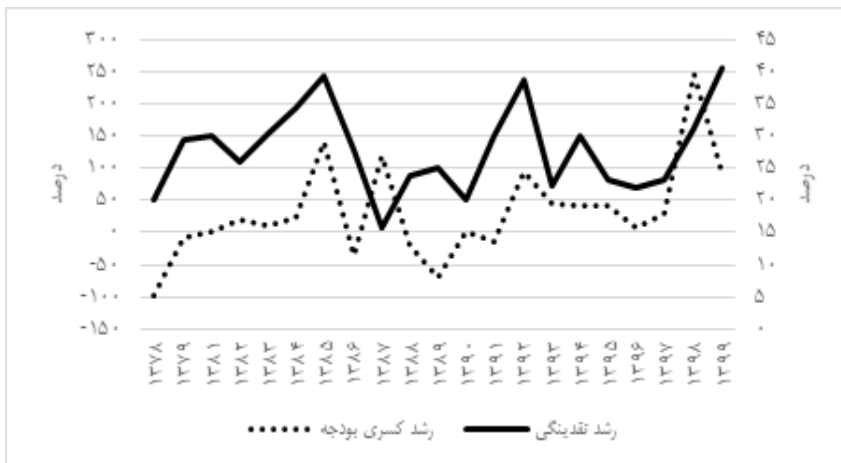
مأخذ: بانک مرکزی

۶-۲- نظریه ساختارگرایی تورم

نظریه‌های قبلی نتوانست تورم کشورهای درحال توسعه را به خوبی توضیح دهد زیرا این تئوری‌ها با اقتصادهای نیمه‌صنعتی مبتنی بر کشاورزی سازگار نبود. نظریه ساختارگرایی، ریشه‌ی تورم را نهفته در ساختارهای نامتوازن و نامتجانس کشورهای درحال توسعه می‌داند؛ پس مشکل تورم در این کشورها از تنگناهای اجتماعی، اقتصادی و نهادی آنها ناشی شده که این نیز معلول تغییرات ساختاری در فرایند رشد و توسعه است. از اینرو برخی از ساختارگرایان، تورم را محصول فرعی فرایند رشد اقتصادی دانسته‌اند. از

طرف دیگر رشد و توسعه اقتصادی، افزایش تقاضا را به همراه دارد، ولی وجود تنگناها رشد عرضه را محدود می‌کند؛ بنابراین، فشارها و برخوردهای ایجادشده تورم را افزایش می‌دهد (طیبنیا، ۱۳۷۴). در مجموع، تورم ساختاری بر اثر عواملی نظیر کمبود و نقصان موجود در زیرساخت‌های اقتصادی، گسترده بودن بخش دولتی، ضعف بخش خصوصی (وجود قوانین و مقررات بازدارنده فعالیت‌های تولیدی بخش خصوصی)، کسری بودجه مستمر و در حال گسترش دولت، گسترش بی‌رویه و شدید شهرنشینی، رشد سریع جمعیت و مواردی از این دست ایجاد می‌شود. ساختارگرایان به شیوه‌های مرسوم مقابله با تورم اعتقادی ندارند و به تغییرات ساختاری عمده نظیر تغییر در سیستم‌های تولید، ساختار اقتصادی و توزیع درآمد برای مقابله با تورم معتقد هستند (طیبنیا، ۱۳۷۴). نمودار (۵) روند حرکتی رشد کسری بودجه دولت و رشد نقدینگی را نشان می‌دهد. در این بازه زمانی در اکثر سال‌ها افزایش کسری بودجه همراستا و هم‌جهت با رشد نقدینگی بوده است. به عبارتی دولت در زمان وجود کسری بودجه با استقراض از بانک مرکزی و ایجاد نقدینگی کسری خود را تامین کرده است. بیشتر تورم‌های ایجاد شده در طول سال‌های متمادی را می‌توان ناشی از تامین کسری بودجه دولت از طریق چاپ اسکناس دانست تا تورم ناشی از فشار تقاضا و هزینه.

نمودار ۵- رشد کسری بودجه دولت و رشد نقدینگی در بازه زمانی ۱۳۷۸-۱۳۹۹



مأخذ: بانک مرکزی

۳- ادبیات تجربی

در برخی از مطالعات گذشته، ابزار مورد استفاده برای تبیین پویایی تورم، منحنی انتظارات تطبیقی فیلیپس بوده است. اما مطالعات بعدی، همانند (ژائو و بانگ، ۲۰۰۴؛ لی و دیگران، ۲۰۰۶؛ وانگ، ۲۰۰۱) نشان دادند که منحنی فیلیپس بر اساس انتظارات تطبیقی برای توصیف رفتار تورم کافی نیست. مطالعات (شیب و وینس، ۲۰۰۵) بر اساس انتظارات تطبیقی و عقلایی نشان

داد که منحنی فیلیپس نئوکینزی مدل بهتری برای تحلیل تورم است. علاوه بر این (فانک^۱، ۲۰۰۵) ثابت کرده است که منحنی فیلیپس-نئوکینزی بر اساس هر دو نظریه انتظارات تطبیقی و نسبی ویژگی‌های پویایی تورم را بهتر توضیح می‌دهد.

در داخل کشور نیز مطالعاتی تلاش کردند در قالب منحنی فیلیپس نئوکینزی پویایی تورم را بررسی کنند. (حسینی‌نسب و رضا قلی‌زاده، ۱۳۸۷) با استفاده از الگوی خود رگرسیون برداری (VAR)، توابع واکنش آنی (IRF)، تجزیه واریانس (VD) و همچنین آزمون هم‌انباشتگی، روابط کوتاه‌مدت و بلندمدت میان متغیرها را مورد توجه قرار دادند و با استفاده از آزمون تئوری‌های موجود در این زمینه، رابطه میان تورم و عوامل مالی موثر بر آن با تأکید بر نقش کسری بودجه، کسری بودجه در ایران را تجزیه و تحلیل کردند. نتیجه گرفتند که طی دوره مورد بررسی عوامل مالی نظیر شاخص کالاهای وارداتی، درآمدهای نفتی و کسری بودجه، موجب افزایش تورم در ایران شدند و افزایش رشد اقتصادی تا حدودی باعث مهار تورم شده است. (گرچی و فولادی، ۱۳۸۸) به مقایسه تطبیقی منحنی فیلیپس کینزی‌های جدید با منحنی‌های فیلیپس متعارف برای اقتصاد ایران پرداختند و نتایج آن‌ها بیانگر سازگاری و انطباق بیشتر منحنی فیلیپس کینزی‌های جدید با شرایط اقتصاد ایران نسبت به سایر مدل‌های متعارف است. بر اساس نظر (امیری و دیگران، ۱۳۹۱) منحنی فیلیپس نئوکینزی مدل بسیار محبوبی برای پویایی‌هایی تورم است؛ زیرا تورم را به هزینه نهایی واقعی و انتظارات تورمی ارتباط می‌دهد. همچنین در این مدل، روابط اقتصاد کلان از روابط اقتصاد خرد استخراج می‌شود و برای تصمیمات سیاست‌گذاران بسیار کاربردی است. (سهیلی و دیگران، ۱۳۹۱) اثر تورم‌انتظاری، رشد نقدینگی، تورم وارداتی، شکاف تولید و نرخ ارز را بر نرخ تورم در ایران بررسی کردند. نتایج مدل برآورد شده حاکی از آن است که از میان عوامل موجود در مدل، نرخ تورم‌انتظاری بالاترین تأثیر را بر نرخ تورم دارد. پس از آن، متغیرهای نرخ رشد نقدینگی، نرخ تورم وارداتی و شکاف تولید به ترتیب بیشترین تأثیر را بر نرخ تورم دارند. (حسینی و شکوهی، ۱۳۹۴) با استفاده از مدل هیبرید فیلیپس نئوکینزی^۲ عوامل مؤثر بر تورم را با تأکید بر نقش انتظارات گذشته‌نگر و آینده‌نگر بررسی کردند. نتایج مطالعه نشان داد که تورم در ایران به طور معنی‌داری به‌وسیله انتظارات تورمی گذشته‌نگر، انتظارات تورمی آینده‌نگر، شکاف تولید، نرخ ارز و رشد حجم پول تعیین می‌شود.

(حاج‌امینی و دیگران، ۱۳۹۴) در مطالعه خود به بررسی کسری بودجه دولت و تأثیر آن بر نقدینگی پرداختند و به این نتیجه رسیدند که افزایش کسری بودجه عملیاتی و یا افزایش مازاد تراز سرمایه هر دو موجب افزایش نقدینگی می‌شوند. کسری بودجه عملیاتی عامل اصلی افزایش نقدینگی از جهت تغییرات خالص دارایی‌های خارجی سیستم بانکی و بدهی بانکی دولت و همچنین عامل افزایش تقاضای اعتبارات بخش خصوصی از طریق سرکوب بیشتر نرخ بهره حقیقی است. بنابراین به این نتیجه رسیدند که کاهش و کنترل کسری بودجه عملیاتی پیش‌شرط امکان کنترل نقدینگی و مهار تورم در اقتصاد ایران است. (حسینی‌پور، ۱۳۹۶) در مطالعه خود با استفاده از مدل خود رگرسیون برداری (VAR) و الگوی تصحیح خطای

1. Funke

2. Hybrid New Keynesian Phillips Model

بررداری (VECM) به روابط کوتاه‌مدت و بلندمدت بین کسری بودجه، عرضه پول و نرخ تورم در ایران پرداخته و این نتایج حاصل شد که در بلندمدت حجم پول و کسری بودجه تاثیر مثبت و معنی‌داری بر نرخ تورم دارند. (قوامی، ۱۳۹۸) در بررسی خود نشان داد که اجرایی شدن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی از طریق عملیاتی کردن مولفه‌های آن می‌تواند معضل تاریخی اقتصاد ایران را تعدیل و برطرف سازد. به بیان دیگر راه‌حل رفع مشکل تورم ساختاری را اجرای مولفه‌های اقتصاد مقاومتی عنوان کرد.

(محمداسماعیل و دیگران، ۱۴۰۱) به بررسی اثر شوک نرخ ارز بر تورم در کشورهای درحال توسعه نفتی و غیرنفتی با استفاده از مدل خودرگرسیون برداری ساختاری پانل-Panel SVAR و خودرگرسیون برداری با پارامترهای زمان Panel-TVPVAR برای سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۰ پرداختند. آن‌ها در مطالعات خود به این نتیجه رسیدند که در دوره مورد بررسی، یکی از عوامل کلیدی و اثرگذار بر تورم، تغییرات نرخ ارز بود که سبب ایجاد تورم ساختاری در کشورهای مورد مطالعه شده و با افزایش شوک‌ها در درآمدهای ارزی، رشد ذخایر ارزی بانک مرکزی کشورهای درحال توسعه نیز کاهش یافته است.

(حسن و مندل، ۲۰۲۰) در مطالعه خود نشان دادند که نوسانات نرخ ارز و عملکرد مالی رابطه منفی ضعیفی باهم دارند و نرخ تورم سالانه در کل دوره مورد مطالعه افزایشی بوده است. همچنین رابطه بین تورم و بازده دارایی‌ها مثبت عنوان شد. نرخ‌های بهره به‌ویژه نرخ‌های وام‌دهی در طول زمان افزایش یافته است، درحالی‌که همین مشاهدات در نرخ‌های سپرده توسط بانک‌ها مشهود نبود.

(نوهو، ۲۰۲۱) با بررسی تورم در کشور نیجریه به این نتیجه دست یافت که حجم پول (MS) و نرخ ارز اسمی (NER) تاثیر مثبت و معناداری بر شاخص قیمت مصرف‌کننده دارند. به این معنی که تورم در نیجریه ناشی از نوسانات نرخ ارز و افزایش عرضه پول است. (بوساری و دیگران، ۱۴۰۱) با استفاده از توابع واکنش آنی شوک‌های ناگهانی در متغیرهای تحقیق و اثر آن‌ها بر شاخص رشد اقتصادی طی ۱۰ دوره بررسی کردند که نتایج آن‌ها حاکی از وجود تاثیر منفی نرخ ارز و نرخ تورم بر شاخص GDP و وجود رابطه مثبت بین نرخ ارز و نرخ تورم است.

۴- روش‌شناسی پژوهش

الگوی تجربی پژوهش حاضر بر اساس نظریه‌های تورم و مطالعات تجربی به شکل رابطه (۱) است.

$$INF = f(INF_{t-1}, INF_{t+1}, AD_t, BD_t, M_t, EX_t) \quad (1)$$

که در آن INF_{t-1} ، INF_{t+1} ، AD_t ، BD_t ، M_t و EX_t به ترتیب بیانگر نرخ تورم، نرخ تورم دوره گذشته (انتظارات تطبیقی)، نرخ تورم دوره آتی (انتظارات عقلایی)، شوک تقاضای کل (نظریه تورم ناشی از تقاضا)، کسری بودجه دولت (نظریه تورم ساختاری)، رشد نقدینگی (نظریه مقداری پول) و شوک نرخ ارز (نظریه تورم ناشی از هزینه) است. هر یک از این متغیرها

در تئوری‌های مذکور در بخش مبانی نظری و همچنین ادبیات تجربی پژوهش مطرح شدند.

۱-۴- متغیرهای مطالعه

نرخ تورم: نرخ رشد شاخص قیمت مصرف‌کننده (CPI) به‌عنوان نرخ تورم، در نظر گرفته می‌شود.

اثر تقاضا: بر اساس نظر (یانگ، ۲۰۱۰) از نرخ رشد واقعی مخارج (GRRE) برای اندازه‌گیری اثر تقاضای مصرف‌کننده (DS) و از نرخ رشد واقعی تشکیل سرمایه ثابت (GRRFC) برای اندازه‌گیری شوک تقاضا سرمایه‌گذاری (BR) استفاده می‌شود. از لحاظ تئوری، افزایش تشکیل سرمایه ثابت، محدودیت بودجه شرکت‌ها را تقویت می‌کند و هزینه‌های مالی و به تبع آن قیمت‌ها را افزایش می‌دهد. از طرف دیگر در بلندمدت از منظر تولیدکنندگان، افزایش سرمایه ثابت به معنای افزایش ظرفیت تولید و سود بیشتر با همان قیمت است. بنابراین این اثر جبرانی می‌تواند انگیزه شرکت‌ها برای افزایش قیمت محصولات خود را تضعیف کند (یانگ، ۲۰۱۰). (روتمبرگ، ۱۹۸۲) با استفاده از منحنی فیلیپس-نئوکینزی تحلیل کرده است که انحصارگر در مواجهه با هزینه تعدیل قیمت‌ها، قیمت‌های خود را به صورت تدریجی به سمت قیمت‌های هدف تعدیل می‌کند. (کالوو، ۱۹۸۳) نیز در رابطه با رفتار بنگاه‌های رقابت‌های انحصاری اظهار داشت که بنگاه‌ها با در نظر گرفتن شرایط هزینه، قیمت‌های خود را بصورت تدریجی تغییر می‌دهند. این مسائل حاکی از چسبندگی قیمت‌ها در زمینه تعدیل قیمت بنگاه‌ها به عنوان مرکز ثقل منحنی فیلیپس-نئوکینزی می‌باشد. البته چسبندگی قیمت‌ها می‌تواند آنقدر قوی باشد که از تأثیر سرمایه‌گذاری بر کاهش قیمت‌ها جلوگیری کند. همچنین در صورت کمبود ظرفیت‌ها و زیرساخت‌ها، افزایش سرمایه‌گذاری می‌تواند موجب افزایش تقاضای کاذب در اقتصاد و افزایش تورم شود. در این مطالعه از شوک و تغییرات تمام اجزای تقاضای کل به عنوان متغیر شوک تقاضا استفاده می‌شود.

نقدینگی: در این مطالعه برای محاسبه رشد نقدینگی با استفاده از سطح حجم پول (M1) و شبه پول (M2) استفاده خواهد شد.

متغیر انتظارات عقلایی: در این مقاله از نرخ تورم واقعی در دوره $1+t$ به‌عنوان متغیر انتظارات عقلایی در دوره t استفاده می‌شود. پس در انتظارات عقلانی خطای پیش‌بینی در دوره $1+t$ با اطلاعات در دوره t و قبل از آن ارتباطی نخواهد داشت (گالی و گرترلر، ۱۹۹۹).

متغیر شوک نرخ ارز آزاد: به‌منظور مدل‌سازی نوسانات نرخ ارز از الگوی ناهمسانی شرطی (GARCH) استفاده شده است. مدل ARCH و تعمیم‌یافته آن یعنی GARCH که توسط بالرسلف در سال ۱۹۸۶ مطرح شده به شکل زیر است.

$$Y_t = \alpha + \sum_{j=1}^P \beta_j Y_{t-j} + e_t \quad (2)$$

$$e_t = \sum_{i=1}^q \gamma_i e_{t-1} + \varepsilon_t \varepsilon_t \approx NID(0,1)$$

در این مطالعه Y_t نشان‌دهنده سری زمانی موردنظر است که دنبال به‌دست‌آوردن نوسانات آن هستیم و ϵ_t نشان‌دهنده جملات اخلال است.

$$h_t = \omega + \sum_{j=1}^q \beta_j h_{t-j} + \sum_{j=1}^p \alpha_j \epsilon_{t-j}^2 \quad (۳)$$

در معادله (۳) h_t نشان‌دهنده واریانس ناهمسانی اجزای اخلال مدل میانگین و ϵ_t بیانگر جملات اخلال در رابطه یک است.

متغیر کسری بودجه دولت: این متغیر با توجه به درآمدها و هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای دولت محاسبه شده است.

۵- روش اقتصادسنجی مطالعه

در این مطالعه برای برآورد الگوی تجربی مطالعه از روش گشتاور تعمیم‌یافته (GMM) استفاده می‌شود. دلیل استفاده از روش GMM این است که متغیر وابسته در سمت راست آمده و مشکل درون‌زایی را بوجود آورده است؛ لذا برای برآورد نمی‌توان از برآوردهای OLS استفاده کرد و لازم است از روش برآورد دومرحله‌ای SLS2 و یا روش GMM استفاده شود (دادگر و دیگران، ۱۳۹۲). (ناسون و اسمیت^۱، ۲۰۰۸؛ یانگ، ۲۰۱۰؛ رحمانی و امیری، ۱۳۹۱؛ حسینی و شکوهی، ۱۳۹۴) نیز برای برآورد این مدل از روش GMM استفاده کرده‌اند. در این روش لازم است که ابتدا متغیرهای ابزاری به‌کاررفته در مدل مشخص شوند. فرم ریاضی و جبری روش گشتاور تعمیم‌یافته به‌صورت زیر است:

$$Y_t = \alpha + \beta Y_{t-1} + \gamma x_t + \mu + \epsilon_t \quad (۴)$$

در این رابطه Y متغیر وابسته، X مجموعه‌ای از متغیرهای مستقل، μ بیانگر اثرات انفرادی و ثابت و ϵ جز اخلال است. بر اساس دیدگاه (آرلانو و باند^۲، ۱۹۹۱) روشی در ارتباط با تخمین زنده مدل گشتاور تعمیم‌یافته پیشنهاد شد که شامل حذف اثرات ثابت مستقل از زمان (μ) با گرفتن تفاضل مرتبه اول از رابطه (۴) است. بعد از این تفاضل‌گیری رابطه فوق به‌صورت زیر خواهد بود:

$$Y_t - Y_{t-1} = \beta(Y_{t-1} - Y_{t-2}) + \gamma(x_t - x_{t-1}) + (\epsilon_t - \epsilon_{t-1}) \quad (۵)$$

در این حالت $(Y_{t-1} - Y_{t-2})$ با $(\epsilon_t - \epsilon_{t-1})$ دارای همبستگی است. بنابراین تخمین حداقل مربعات معمولی این معادله تخمین سازگار و بدون تورشی از β بدست نمی‌دهد، بنابراین باید ابزار معتبری برای مدل پیدا کرد. از آنجا که مقادیر دو دوره یا بیشتر وقفه-دار Y_t نه با $(Y_{t-1} - Y_{t-2})$ و نه با $(\epsilon_{i,t} - \epsilon_{i,t-1})$ است، می‌توان آن‌ها را به عنوان متغیر ابزاری معتبری برای معادله در نظر گرفت (آرین‌مهر و دیگران، ۱۳۹۲؛ موحدمنش، ۱۳۹۵؛ بوبکری و دیگران^۳، ۲۰۰۹).

1. Nason & Smith
2. Arellano & Bond
3. Boubakri et al

سازگاری تخمین‌زننده GMM به معتبر بودن ابزارها بستگی دارد. در این روش، آماره J درستی انتخاب متغیرهای ابزاری را آزمون می‌کند. عدم رد فرضیه صفر این آزمون شواهدی دال بر معتبر بودن ابزارها فراهم می‌کند (نیووی و وست، ۱۹۷۸).

بطور کلی مزایای این روش نسبت به سایر روش‌ها را می‌توان به شرح زیر تشریح کرد:
(الف) حل مشکل درونزا بودن متغیرهای توضیحی: مزیت اصلی تخمین GMM آن است که تمام متغیرهای رگرسیون که همبستگی با جز اخلاص ندارند (از جمله متغیرهای با وقفه و متغیرهای تفاضلی) می‌توانند بطور بالقوه متغیر ابزاری باشند (گرین^۲، ۲۰۰۸).
(ب) کاهش یا رفع همخطی در مدل: استفاده از متغیرهای وابسته وقفه‌دار در مدل موجب از بین رفتن هم‌خطی در مدل می‌شود.

(ج) حذف متغیرهای ثابت در طول زمان: کاربرد این روش موجب حذف بسیاری از متغیرها همانند فرهنگ، قومیت، مذهب و اقلیم می‌شود. این متغیرهای محذوف نیز موجب ایجاد تورش در تخمین مدل می‌شوند. این شیوه این امکان را می‌دهد که تاثیر این عوامل با تفاضل-گیری از آمارها حذف شوند (بالتاقی، ۲۰۰۸).

داده‌های مورد نیاز مطالعه از بانک مرکزی (۱۴۰۲)، مرکز آمار (۱۴۰۲) برای دوره ۱۳۵۲-۱۴۰۱ جمع‌آوری شدند.

۱-۵- نتایج و بحث

در ادبیات سری زمانی بررسی ایستایی متغیرهای مطالعه امری ضروری است و عدم ایستایی آن‌ها در سطح ممکن است منجر به رگرسیون کاذب شود. بدین منظور، آزمون پایایی متغیرهای مدل به‌وسیله آزمون‌های متداول دیکی-فلور تعمیم‌یافته (ADF)، فیلیپس پرون (PP) و DF-GLS انجام شده و نتایج آن در جدول (۱) گزارش شده است. نتایج آزمون ایستایی متغیرهای مطالعه نشان می‌دهد تمامی متغیرها در سطح ایستا می‌باشند. در نتیجه می‌توان بدون نگرانی از وجود رگرسیون کاذب به برآورد مدل پرداخت.

نتایج آزمون‌ها و تخمین مدل از روش GMM و آزمون‌ها در جدول (۲) آمده است. در تخمین اولیه مدل، تعداد ۱۰ وقفه متغیر تورم (نماینده انتظارات تطبیقی) در مدل وارد شد. به دلیل اینکه تنها وقفه اول از لحاظ آماری معنی‌دار بود، در مدل نهایی فقط وقفه اول تورم در نظر گرفته شد. نتیجه آزمون J نشان می‌دهد فرضیه صفر مبنی بر استقلال متغیرهای ابزاری از اجزای اخلاص را نمی‌توان رد کرد. از این‌رو متغیرهای ابزاری به کار رفته از اعتبار لازم برخوردارند. همچنین بررسی نرمال بودن اجزای اخلاص با استفاده از آزمون جاک-برا نشان می‌دهد اجزای اخلاص دارای توزیع نرمال هستند و مدل دارای تصریح مناسبی است. با اتکا به خروجی آزمون‌های فوق می‌توان گفت نتایج حاصل از برآورد مدل، از اعتبار لازم برخوردار است.

جدول ۱- نتایج آزمون‌های ایستایی متغیرهای پژوهش

نتیجه	DF-GLS آزمون	آزمون فیلیپس پرون	آزمون دیکی- فولر تعمیم یافته	شرح	متغیر
ایستا	-۴/۵۳	-۴/۰۰۸	-۴/۸۱	نرخ تورم	INF
ایستا	-۴/۰۸	-۲/۲۲	-۴/۲۴	رشد نقدینگی	M
ایستا	-۲/۹۷	-۵/۴۱	-۵/۳۶	رشد کسری بودجه دولت	BD
ایستا	-۴/۹۸	-۵/۰۰۷	-۴/۹۸	شوگ تقاضا	AD
ایستا	-۳/۳۵	-۴/۲۷	-۳/۶۲	شوگ نرخ ارز	EX

ماخذ: یافته‌های پژوهش

جدول ۲- نتایج برآورد مدل مورد مطالعه و آزمون‌های مربوطه

سطح احتمال	ضریب	متغیر
۰/۰۲	۰/۰۹	انتظارات عقلایی
۰/۰۳	۰/۱۱	انتظارات تطبیقی
۰/۰۶	-۰/۰۵	شوگ تقاضا
۰/۰۰	۰/۶۱	شوگ نرخ ارز
۰/۰۰	۰/۱۸	رشد کسری بودجه دولت
۰/۰۱	۰/۳۹	رشد نقدینگی
۰/۱۷	۲/۱۲	J-STATISTIC آزمون
۰/۲۲	۲/۹۴	آزمون جارک-برا

ماخذ: یافته‌های پژوهش

نتایج برآورد نشان می‌دهد که رشد نقدینگی تاثیر مثبت و معناداری بر تورم دارد. در واقع همان‌گونه که فریدمن مطرح می‌کند نقدینگی شاخص بهتری برای نشان دادن اثرات پول است. این نتیجه با نتایج مطالعه (یانگ، ۲۰۱۰) مطابقت دارد. بر اساس ضریب برآوردی می‌توان گفت که کشش تورم نسبت به مازاد نقدینگی در ایران برابر با ۰/۳۹ است. به عبارتی افزایش یک درصدی مازاد نقدینگی منجر به افزایش ۰/۳۹ درصدی تورم در کشور می‌شود.

نگاهی به ضرایب متغیرهای انتظارات نشان می‌دهد که هر دو ضریب انتظارات تطبیقی و انتظارات عقلایی معناداری و دارای علامت مورد انتظار است. نکته قابل توجه، بزرگتر بودن ضریب انتظارات تطبیقی نسبت به ضریب انتظارات عقلایی است که در مطالعات (لاکستون و مردیس، ۱۹۹۴؛ فوهرر، ۱۹۹۷؛ رود و ولان، ۲۰۰۵؛ ویماندا و دیگران؛ حسینی و شکوهی، ۱۳۹۴)

نیز تایید شده است. معنادار بودن انتظارات می‌تواند حاکی از آن باشد که عدم ثبات تورم و سیاست‌های اجرایی برای مهار آن سبب شده است که تورم تحت تاثیر انتظارات تورمی جامعه باشد؛ زیرا منشا انتظارات تورمی معمولاً غیراقتصادی است. بحث شکل‌گیری انتظارات از سوی سیاست‌گذار آغاز می‌شود و به نوعی مردم را قانع می‌کند که هدف‌گذاری کاهش تورم محقق خواهد شد. در این میان، عملکرد سیاست‌گذار در گذشته موجب شکل‌گیری اعتبار سیاست‌گذار و درجه اعتماد مردم خواهد شد. در راستای بهبود این مساله، استقلال کامل بانک مرکزی و افزایش اعتبار سیاست‌های پولی کشور قطعاً مفید خواهد بود.

نتایج جدول (۲) نشان می‌دهد که نرخ تقاضای کل، تاثیر منفی و غیرمعنی‌داری بر روی تورم دارد. این نتیجه می‌تواند در مورد ایران به این دلیل باشد که بخش زیادی از ظرفیت تولیدی کشور به خصوص در دهه اخیر با رکود مواجه بوده است لذا افزایش تقاضا باعث ایجاد تورم نمی‌شود. به عبارتی با بهبود وضعیت تقاضا مطابق نظر لئونتیف دلیل وجود ظرفیت خالی تولید و توان تولیدی بخش عرضه اقتصاد، تاثیر معنی‌داری بر تقاضا ندارد.

برآورد ضریب تاثیر شوک نرخ ارز بر تورم حاکی از آن است که افزایش یک درصدی نوسانات نرخ ارز باعث افزایش ۰/۶۱ درصدی در نرخ تورم می‌شود. از این نظر نرخ ارز بیشترین تاثیر را بر نرخ تورم اقتصاد ایران دارد. با توجه به دو مولفه هزینه تولید و انتظارات عموم جامعه می‌توان بیان کرد، به دلیل وابستگی زیاد نهاده‌های تولیدی و واسطه‌ای به واردات و همچنین انتظارات عموم جامعه از تورم بدلیل جهش نرخ ارز، تاثیر قابل توجه شوک نرخ ارز بر تورم قابل توجیه است.

متغیر کسری بودجه نیز تاثیر مثبت و معناداری بر نرخ تورم دارد به طوری که با افزایش یک درصدی رشد کسری بودجه، نرخ تورم ۰/۱۸ درصد افزایش می‌یابد. افزایش این متغیر در مختصات اقتصاد ایران نهایتاً منجر به افزایش نقدینگی و حجم پول در اقتصاد می‌شود و آن نیز به نوبه خود اثرات تورمی را در پی خواهد داشت.

۶- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این مطالعه مطابق تئوری‌های تورم، تاثیر انتظارات تطبیقی و عقلایی، رشد نقدینگی و شوک تقاضا، شوک نرخ ارز و کسری بودجه دولت بر پویایی تورم اقتصاد ایران بررسی شده است تا بتوان با درک ویژگی و اثرات آن‌ها برای پیشبرد سیاست‌های کنترل و مدیریت تورم اقدام کرد. نتایج تجربی و پیشنهادی این مطالعه به شرح زیر است:

الف) نتایج برآورد تاثیر رشد نقدینگی نشان داد که نقدینگی تاثیر مثبت و معنی‌دار بر تورم دارد. این واقعیت نشان می‌دهد که رشد حجم پول یکی از عوامل اصلی در ایجاد تورم است. از آنجایی که نرخ بهره اصلی‌ترین عامل در سپرده‌گذاری در بانک‌ها است، لازم است که رابطه بین نرخ بهره و تورم تحلیل شود. یکی از سیاست‌هایی که علم اقتصاد برای مهار تورم در کوتاه‌مدت پیشنهاد می‌کند افزایش نرخ بهره برای کاهش جذابیت مصرف در دوره فعلی و به تبع آن کاهش تقاضا و نرخ تورم است. اما در بلندمدت این امر موجب می‌شود که اولاً هزینه

تمام شده کالاها و خدمات افزایش و ثانیاً سرمایه‌گذاری و در نتیجه تولید کاهش یابد و این هر دو افزایش تورم را به دنبال خواهند داشت. این مساله در اقتصاد ایران که سهم هزینه‌های مالی در هزینه‌های تولید بالاست، نقش مهم‌تری دارد. تاثیر مثبت کاهش نرخ بهره بر تورم ایران در مطالعاتی نظیر (مهرگان و دیگران، ۱۳۸۵؛ داودی و ذوالقدری، ۱۳۹۰؛ عسکری و همکاران، ۱۳۹۵) نیز نشان داده شده است. از این رو، برای کاهش تورم باید در جهت کاهش سپرده‌های پس‌انداز بانکی اقدام گردد که این نیز کاهش نرخ بهره را می‌طلبد. علاوه بر نرخ بهره، عواملی نظیر افزایش نرخ سود اوراق مشارکت در راستای کاهش سپرده‌ها مفید واقع خواهد شد (منصف و منصوری، ۱۳۸۹).

ب) با توجه به تاثیر معنی‌دار رشد نقدینگی بر تورم و رشد اقتصادی، پیشنهاد می‌شود که نقدینگی، همان‌طوری‌که فریدمن پیشنهاد کرده، متناسب با نرخ رشد اقتصادی و نیازهای بخش واقعی اقتصاد رشد کند. البته این مسئله مستلزم استقلال بانک مرکزی، به‌ویژه استقلال سیاست‌های پولی از سیاست‌های مالی است.

ج) بررسی تاثیر ضرایب انتظارات تطبیقی و عقلایی بر نرخ تورم نشان داد که هر دو این انتظارات آثار معنی‌دار و مثبتی بر تورم دارند. این نتیجه می‌تواند حاکی از این باشد که عدم ثبات تورم و سیاست‌های اجرایی برای مهار آن سبب شده است که تورم تحت تاثیر انتظارات تورمی سطح جامعه باشد. نکته مهم دیگر بزرگتر بودن تاثیر انتظارات تطبیقی (گذشته‌نگر) نسبت به انتظارات عقلایی (آینده‌نگر) است که نشان می‌دهد تغییرات تورم در گذشته در مقایسه با تلقی افراد از آینده، نقش بیشتری در توضیح پدیده تورم دارد. این نتیجه بیانگر این است که کاهش تورم و انتظارات تورمی به زمان زیادی نیاز دارد و باید تورم و سیاست‌های دولت برای مهار تورم ثبات بیشتری داشته باشد.

د) بر اساس نتایج بدست آمده نوسانات نرخ ارز، بیشترین تاثیر مثبت را بر تورم در اقتصاد ایران دارد. این نتیجه بیانگر آن است که نااطمینانی تاثیرات حاصل از نوسان‌های نرخ ارز واقعی باید به‌عنوان یک مسئله مهم از سوی سیاست‌گذاران اقتصادی مد نظر قرار گیرد و با اعمال سیاست‌های مناسب فضای مطمئن برای رشد تولید و کنترل تورم حاصل گردد. از این‌رو با توجه به روند صعودی نرخ تورم در سال‌های اخیر و وجود نرخ تورم لجام گسیخته در اقتصاد ایران استفاده از سیاست‌های کنترل نرخ ارز در جهت ثبات آن می‌تواند مکمل سیاست‌های ضد تورمی باشد. اگر چه سیاست‌های ارزی می‌تواند بر صادرات غیرنفتی موثر واقع شود، ولی این اثر تعیین‌کننده و در خور اهمیت صادرات غیرنفتی نمی‌باشد. تغییر نرخ ارز به خودی خود شانس موفقیت در برقراری تعادل در بخش خارجی اقتصاد و توسعه صادرات غیرنفتی را ندارد. لذا ضروری است که ضمن استفاده از سیاست‌های ارزی جهت حمایت و تشویق صادرات غیرنفتی، دیگر سیاست‌های کلان اقتصادی و تغییر اصلاح ساختار تولیدی کشور نیز مورد توجه قرار گیرد. هم‌زمان با ایجاد شرایط مناسب و ثبات اقتصادی موجب کاهش ریسک، تشویق سرمایه‌گذاری و تامین مالی و در نتیجه افزایش تولیدات و صادرات غیرنفتی را فراهم آورد تا بهبود ذخایر کشور فراهم شود.

منابع:

- امیری، حسن، رحمانی، تیمور، رافعی، م (۱۳۹۱). استخراج منحنی فیلیپس کینزین‌های جدید و تحلیل مدل‌های قیمت‌گذاری. فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی. سال ششم، شماره ۳: ۲۰-۱.
- آرین مهر، شهرام؛ یحیی آبادی، ابوالفضل، هرتمنی، امیر (۱۳۹۲). بررسی تأثیر خصوصی‌سازی بر رشد اقتصادی در کشورهای عضو گروه D8 با استفاده از مدل پانل پویای برآورد شده به روش GMM. فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، شماره چهارم سال ۱۳: ۲۸-۱۱.
- توکلی، اکبر، فیروزه، نگین، کریمی، فرزاد، (۱۳۹۴). تأثیر نوسان‌های نرخ ارز بر رشد اقتصادی و نرخ تورم ایران، ۱۳۸۸-۱۳۴۰، دوفصلنامه علمی-تخصصی اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی، بهار و تابستان ۱۳۹۴، سال چهارم، شماره اول.
- حاج‌امینی، مهدی، احمدی شادمهری، محمدطاهر، فلاحی، محمدعلی، ناجی‌میدانی، علی‌اکبر، (۱۳۹۴). تأثیر کسری بودجه بر نقدینگی در اقتصاد ایران با تأکید بر درون‌زایی‌های دارایی‌های سیستم بانکی، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال بیست و سوم، شماره ۷۵، پاییز ۱۳۹۴، صفحات ۱۶۶-۱۳۱.
- حسینی، صفدر، شکوهی، مریم (۱۳۹۴). بررسی عوامل موثر بر تورم با تأکید بر نقش انتظارات گذشته‌نگر و آینده‌نگر. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار). سال پانزدهم. شماره اول: ۲۸-۲۰۹.
- حسینی‌پور، سیدمحمدرضا (۱۳۹۷) بررسی روابط علت و معلولی کسری بودجه، عرضه پول و نرخ تورم در ایران، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان/ سال ششم، شماره بیست و یکم، بهار ۱۳۹۷ / صفحات ۱۰۹-۹۳
- حسینی‌نصب، ابراهیم، رضاقلی‌زاده، مهدیه، (۱۳۸۹). بررسی ریشه‌های مالی تورم در ایران (با تأکید بر کسری بودجه)، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، سال دهم، شماره اول، بهار ۱۳۸۹، صفحات ۷۰-۴۳
- دادگر، یدالله. نظری، روح‌الله. صیامی‌عراقی، ابراهیم (۱۳۹۲). دولت و مالیات بهینه در اقتصاد بخش عمومی و کارکرد دولت و مالیات در ایران. فصلنامه مطالعات اقتصاد کاربردی. شماره ۵: ۲۷-۱.
- داودی، پرویز. ذوالقدری، مهدی (۱۳۹۰). بررسی رابطه بین نرخ بهره و نرخ تورم در ایران. فصلنامه اقتصاد الگوسازی دانشگاه شهید بهشتی: ۲۵-۱.
- رحمانی، تیمور (۱۳۹۴). اقتصاد کلان. جلد دوم. انتشارات برادران. چاپ پانزدهم.
- رحمانی، تیمور، امیری، حسن (۱۳۹۱). منحنی فیلیپس هایبریدی کینزین‌های جدید و بررسی تجربی آن در ایران». مجله تحقیقات اقتصادی. شماره ۹۸: ۱۱۲-۹۱.
- سمیعی‌نسب، مصطفی، (۱۴۰۱) کسری بودجه و نقش تعیین‌کننده آن در تورم، ماهنامه علمی (امنیت اقتصادی) مقاله پژوهشی، سال دهم، شماره پنجم (پیاپی ۱۰۰)، صص ۶۸-۵۳
- سهیلی، کیومرث. الماسی، مجتبی. سقایی، مریم (۱۳۹۱). ارزیابی اثر تورم انتظاری، رشد نقدینگی، تورم وارداتی، شکاف تولید و نرخ ارز بر نرخ تورم در ایران. پژوهشنامه اقتصاد کلان. سال هفتم. شماره ۱۳: ۶۰-۳۹.
- شاکری، عباس. (۱۳۹۲). نظریه‌ها و سیاست‌های اقتصاد کلان. نشر رافع، تهران.
- عسکری، احسان. پورکاضمی، محمد حسین، بیابانی، جهانگیر. اصفهانی، رحیم (۱۳۹۵). «تحلیل آکسیوماتیک اثر نرخ بهره بر تورم و سرعت همگرایی در رسیدن به تعادل در فضای باناخ». فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد. سال سوم. شماره ۱: ۱۳۸-۱۱۵.
- قوامی، سیدحسن، (۱۳۹۸) طراحی الگوی اثربخش برای تعدیل تورم ساختاری اقتصاد ایران با رویکرد اقتصاد

- مقاومتی، نشریه علمی پژوهشی مدیریت فردا، سال هجدهم، تابستان ۱۳۹۸.
- طیب نیا، علی. تئوری های تورم با نگاهی به فرآیند تورم در ایران، انتشارات جهاد دانشگاهی دانشگاه تهران، چاپ اول، پاییز ۱۳۷۴
- گرچی، ابراهیم، فولادی، مهدی (۱۳۸۸). مقایسه تطبیقی منحنی فیلیپس کینزی های جدید با منحنی های فیلیپس متعارف برای اقتصاد ایران. مجله تحقیقات اقتصادی. دوره ۴۴. شماره ۲: ۲۰۸-۱۹۳.
- گرچی، ابراهیم، مدنی، شیمیا (۱۳۸۴). سیر تحول در تجزیه و تحلیل های تئوری کلان اقتصادی. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- محمداسماعیل، مرجان، معبودی، رضا، خرسند، محمد، (۱۴۰۱)، اثر شوک نرخ ارز بر تورم کشورهای منتخب در حال توسعه با رویکرد خودرگرسیون برداری ساختاری پانلی برای دوره ۲۰۲۰-۱۹۹۰، فصلنامه اقتصاد کاربردی، دوره ۱۲، شماره ۴۱، تابستان ۱۴۰۱.
- منصف، عبدالعلی. منصوری، نسرين (۱۳۸۹). بررسی عوامل موثر بر حجم سپرده های بانکی (با تاکید بر نرخ سود اوراق مشارکت: ۱۳۸۷-۱۳۶۷). مجله دانش و توسعه. سال هفدهم. شماره ۲۴: ۹۰-۶۹.
- موحدمنش، صادق علی (۱۳۹۵). کاربرد روش گشتاور تعمیم یافته در بررسی تأثیر ضریب نفوذ بیمه بر تولید ناخالص داخلی، مطالعه ایران. فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش های رشد و توسعه اقتصادی. شماره ۲۴: ۶۵-۷۸
- مهرگان، نادر. عزتی، مرتضی. اصغریپور، حسن (۱۳۸۵). بررسی رابطه علی بین نرخ بهره و تورم: با استفاده از داده های تابلویی. فصلنامه پژوهش های اقتصادی. سال ششم: ۹۱-۱۰۵.
- نجفی بوساری، بابک، اکبری مقدم، بیت الله، هادی زاده میرکلایی، آرش، ندا، بیات، (۱۴۰۱)، دریاچه نرخ ارز، تورم و تولید در اقتصاد سیاسی ایران: بر اساس مدل خود رگرسیون برداری ساختاری (SVAR)، ماهنامه علمی (مقاله علمی-پژوهشی) جامعه شناسی سیاسی ایران، سال پنجم، شماره نهم، آذر ۱۴۰۱، صص ۴۴.

Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *The review of economic studies*, 297-277 ,(2)58.

Baltagi, B. (2008). *Econometric analysis of panel data*. 5th Edition, John Wiley & Sons Publication

Bin, L. I. (2010). From Excess (Crunch) Liquidity to Structural Inflation (Deflation)[J]. *Journal of Financial Research*, 007 ,4.

Boubakri, N., Smaoui, H., & Zammiti, M. (2009). Privatization dynamics and economic growth. *Journal of Business & Policy Research*, 44-16 ,(2)4.

Calvo, G. A. (1983). Staggered prices in a utility-maximizing framework. *Journal of monetary Economics*, 398-383 ,(3)12.

Dan, L. Z. S. L. (2008). Empirical Research on the Cointegration between

- Excess Liquidity and Inflation in China [J]. *Modern Economic Science*, 5, 009.
- De Holanda Barbosa, F., & de Lima Junior, L. A. (2021). *Workbook for Macroeconomic Theory: Fluctuations, Inflation and Growth in Closed and Open Economies*. Springer Nature.
- Friedman M. (1968). The Role of Monetary Policy. *American Economic Review*, 17-1 : (1)58.
- Friedman, M. (1970). *The Counter-revolution in Monetary Theory*. IEA Occasional Paper, No. 33 Institute of Economic Affairs. First published by the Institute of Economic Affairs, London.
- Fuhrer, J. C. (1997). The (un)importance of forward looking behavior in price specifications; *Journal of Credit Money and Banking*, 350-338 :29.
- Funke, M. (2005). Inflation in mainland China-Modelling a roller coaster ride.
- Galí J, Gertler M (1999). Inflation dynamics: A structural econometric analysis. *Journal of Monetary Economics*, 222-195 : (2)44.
- Greene, W. H. (2008). *Econometric analysis*. 6th Edition, New Jersey, Upper Saddle River: Pearson International.
- Laxton, D., & Meredith, G. (1994). Asymmetric effects of economic activity on inflation: Evidence and policy implications.
- Lu cas, R. E. J. (1973). Some International Evidence on Output-inflation Tradeoffs. *American Economic Review*, 3)63), pp.334-326.
- Md. Shakhaowat Hossin ,Md. Fazlu Mondol Impact Of Exchange Rate Fluctuations On Financial Performance Of State-owned Commercial Banks In Bangladesh: An Empirical Study .*Noble International Journal of Economics and Financial Research* ISSN(e): 9730-2519 ISSN(p): -2523 0565 Vol. 05, No. 09, pp: 2020 ,101-92
- Miguel Lebre de Freitas, Forecasting inflation with excess liquidity and excess depreciation: the case of Angola *Economic Change and Restructuring* volume 56, pages2023) 514-473)
- Musa, Nuhu . Impact of Exchange Rate Volatility on Inflation in Nigeria. *Journal of Contemporary Research in Business, Economics and*

Finance ISSN: 0265-2641 Vol. 3, No. 1, pp. 38.2021-26

- Nason, J., & Smith, G. W. (2008). The New Keynesian Phillips curve: Lessons from single equation econometric estimation.
- Newey, Whitney and Kenneth, West. (1987). Hypothesis Testing with Efficient Method of Moments Estimation; *International Economic Review*, 787-777 :28.
- Rotemberg J J. (1982). Sticky prices in the United States. *Journal of Political Economy*, 1211-1187:(61)90.
- Rudd, J.B., Whelan, K. (2005). «New tests of the new Keynesian Phillips curve,” *Journal of Monetary Economics* 1181-1167 ,52.
- Scheibe J, Vines D (2005). A Phillips curve for China. CEPR Discussion Papers 4957.
- Sheng Xu , Hailun Zhang & Said Atri , (2017) A Comparative Analysis of Exchange Rate Pass-Through in China, Eurozone and the U.S.: A Vector Error Correction Model. *International Journal of Economics and Finance*; Vol. 9, No. 8; .
- Wimanda, R. E., Turner, P. M., & Hall, M. J. (2011). Expectations and the inertia of inflation: The case of Indonesia. *Journal of Policy Modeling*, 438-426 ,(3)33.
- Yang, J. (2010). Expectation, excess liquidity and inflation dynamics in China. *Frontiers of Economics in China*, 3)5(.
- Zhang, C. (2009). Excess liquidity, inflation and the yuan appreciation: what can China learn from recent history?. *The World Economy* ,(7)32 1018-998.
- Zhang, C., & Pang, H. (2008). Excess liquidity and inflation dynamics in China: 2007-1997. *China & World Economy*, 15-1 ,(4)16.