



# مسیر دولت چهاردهم

کلان ایده حکمرانی، ۱۰ مسئله اولویت دار کشور و راهبردهای حل آن

اندیشکده اقتصاد مقاومتی |

فرداد ماه ۱۴۰۳

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

## معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت [Mett.ir](http://Mett.ir) با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

## مسیر دولت چهاردهم

### کلان ایده حکمرانی، ۱۰ مسئله اولویت دار کشور و راهبردهای حل آن

گروه موضوعی:	همه گروه‌ها
نوع گزارش:	طرح و برنامه
شناسه:	۱۴۰۳۰۳۰۰۰
تاریخ انتشار:	۱۴۰۳/۰۳/۱۹
تهیه و تدوین:	اندیشکده اقتصاد مقاومتی
مدیر مطالعه:	محمد امینی رعیا
اظهار نظر کنندگان	جمعی از خبرگان

## خلاصه مدیریتی

تحول و پیشرفت کشور نیازمند اراده حکمرانی است و این اراده، بدون داشتن ایده حکمرانی ممکن نیست. ایده حکمرانی «به مثابه یک پیشران» ارکان مختلف کشور را با خود به حرکت در می‌آورد، مسائل اولویت دار و راهبردهای حل آن را مشخص می‌کند، به تصمیمات در مواجهه با مسائل مختلف جهت می‌دهد، مانع از اتخاذ تصمیمات ناهمسان می‌شود و کشور را از بلاتکلیفی خارج می‌نماید. همچنین مشخص می‌کند کدام افراد برای نقش‌آفرینی در مسئولیت‌های کلیدی کشور مناسب هستند تا دولت در امر برنامه‌ریزی و اجرا، دچار ناهماهنگی و تعارضات نامطلوب نشود.

اندیشکده اقتصاد مقاومتی با تکیه بر «مطالعات داخلی و خارجی»، «ارزیابی شرایط ایران و جهان»، «بررسی‌های میدانی» و «شناختی که از مسائل کشور و تجربه نقش‌آفرینی در حل بعضی از آنها طی سال‌های اخیر دارد» و با استفاده از «مشورت جمع بزرگی از خبرگان در چارچوب تحلیلی از نقاط قوت و ضعف کشور و تهدیدها و فرصت‌های پیش رو»، یک بسته سیاستی تحت عنوان «مسیر دولت چهاردهم» تهیه و در ایام انتخابات منتشر نمود تا به رئیس‌جمهور منتخب و دولت جدید در بهبود کیفیت تصمیم‌گیری و تعیین مسیر دولت چهاردهم کمک نماید.

در این بسته سیاستی که متمرکز بر حوزه اقتصاد بوده و هدف آن «بزرگ کردن کیک اقتصاد ایران» است، یک «کلان ایده حکمرانی» با ۴ مولفه اصلی آن شامل «بی اثر کردن تحریم»، «توسعه صنعتی با محوریت نظم جدید جهانی»، «مدیریت بهینه تورم در حد بهینه توسعه صنعتی» و «حمایت معیشتی موثر و هدفمند» ارائه و تبیین شده و بر اساس آن، «۱۰ مسئله اولویت‌دار کشور» در برهه کنونی و «راهبردهای حل این مسائل» نیز مطرح گردیده است.

پیش‌بینی می‌شود اتخاذ این کلان ایده حکمرانی به عنوان رویکرد محوری دولت چهاردهم و حل ۱۰ مسئله مذکور از طریق راهبردهای ارائه شده، به «رفع آثار نامطلوب تحریم بر اقتصاد ایران و در نهایت برداشتن تحریم»، «توسعه صنعتی و جهش تولید رقابتی»، «رشد صادرات و ارزآوری»، «تعیین و تثبیت نقش موثر برای جمهوری اسلامی ایران در نظم جدید جهانی»، «کاهش تورم به نرخ بهینه و مدیریت آثار آن» و «بهبود وضعیت معیشت اقشار آسیب‌پذیر و افزایش سرمایه اجتماعی» منجر شود.

## فهرست مطالب

مقدمه	۵
بخش اول) کلان ایده حکمرانی: ۴ مولفه مهم	۶
۱) بی اثر کردن تحریم	۷
۲) توسعه صنعتی هدفمند با محوریت نظم جدید	۷
۳) مدیریت نرخ تورم در حد بهینه توسعه صنعتی	۷
۴) حمایت معیشتی موثر و هدفمند	۸
بخش دوم) ۱۰ مسئله اولویت دار کشور و راهبردهای حل آن	۹
۱) فروش پر مخاطره و غیر رسمی نفت	۹
۲) وابستگی به تحریم کنندگان در واردات کالای اساسی	۹
۳) هدررفت منابع ارزی در نظام پرداخت غیر رسمی	۱۰
۴) سیاست‌های ارزی تضعیف‌کننده تولید	۱۱
۵) خام فروشی نفت	۱۱
۶) حمایت بی هدف و متناقض از صنایع مختلف	۱۲
۷) ناترازی انرژی ناشی از رشد سریع مصرف نسبت به تولید	۱۳
۸) جهش‌های تورمی ناشی از رشد نرخ ارز	۱۴
۹) ناکارآمدی حمایت‌های معیشتی	۱۵
۱۰) کمبود مسکن متناسب با نیاز و سهم بالای هزینه مسکن در سبد خانواده	۱۶
بخش سوم) آثار و الزامات	۱۷

## مقدمه

عرصه انتخابات بستر مشارکت مستقیم مردم در حکمرانی و اداره کشور است. این مشارکت زمانی می‌تواند منجر به پیشرفت کشور شود که در فرآیند تعیین منتخب جمهور توسط مردم، رقابت داوطلبان به جای «مجادله‌های حاشیه‌ای و بی‌نتیجه» حول «کلان ایده‌های حکمرانی و اثبات کارآمدی آن» باشد. حال که شهادت رئیس‌جمهور مردمی، با کفایت و پرتلاش جناب آقای حجت‌الاسلام و المسلمین رئیسی و همراهان ایشان، برگزاری چهاردهمین انتخابات ریاست جمهوری را ناگزیر کرده و ملت ایران را در آستانه انتخاب مهمی قرار داده، بر همه واجب است برای فراهم کردن چنین بستری تلاش نمایند.

در همین راستا، اندیشکده اقتصاد مقاومتی با تکیه بر مطالعات داخلی و خارجی، ارزیابی شرایط ایران و جهان، بررسی‌های میدانی و شناختی که از مسائل کشور و تجربه نقش‌آفرینی در حل بعضی از آنها طی سال‌های اخیر دارد و با استفاده از مشورت خبرگان در چارچوب تحلیلی از نقاط قوت و ضعف کشور و تهدیدها و فرصت‌های پیش رو، بسته سیاستی حاضر شامل «کلان ایده حکمرانی»، «مسائل اولویت‌دار کشور» در برهه کنونی و «راهبردهای حل این مسائل» را تهیه نموده است تا ضمن فراهم‌سازی فضای گفتگو و مباحثه جمعی حول آن، به رئیس‌جمهور منتخب در «بهبود کیفیت تصمیم‌گیری» و تعیین «مسیر دولت چهاردهم» کمک نماید.

اندیشکده اقتصاد مقاومتی آماده است به منظور «تبیین و تشریح جزئیات بسته» و «مباحثه حول آن جهت تدقیق و تکمیل کار» با رسانه‌ها، گروه‌های دانشجویی و دانشگاهی، اندیشکده‌ها، خبرگان و دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی به گفتگو بنشینند. از داوطلبان شرکت در چهاردهمین انتخابات ریاست جمهوری و جمیع فعالان فضای حکمرانی کشور نیز دعوت می‌شود با بیان دیدگاه‌های خود در چنین قالبی، زمینه طرح مسائل اولویت‌دار و در نهایت انتخاب متناسب‌ترین گزینه برای اداره کشور در ۴ سال پیش‌رو را فراهم نمایند. امید است چهاردهمین انتخابات ریاست جمهوری و نتیجه حاصل از آن، به پیشرفت جمهوری اسلامی ایران بیش از پیش سرعت بخشد.

## بخش اول) کلان ایده حکمرانی: ۴ مولفه مهم

یکی از مهمترین چالش‌ها و تکانه‌هایی که کشور طی بیش از یک دهه اخیر درگیر آن شده را می‌توان تحریم‌های ظالمانه و بی‌سابقه نظام سلطه علیه ملت ایران دانست. تحریم به مثابه یک جنگ تمام عیار اقتصادی، به دلیل «نقاط غیر مقاوم اقتصاد ایران» و «ناکارآمدی در حکمرانی اقتصادی» توانست موثر واقع شود و اقتصاد کشور و معیشت مردم را متاثر نماید.

هم اکنون عمر تحریم‌های جدید به حدود ۱۵ سال می‌رسد. طی این مدت بعضی تحریم‌ها بی‌اثر شده و بعضی نیز دیگر کارکرد ندارد، اما به دلیل ماندگاری بخشی از «عواملی که منجر به اثرگذاری تحریم بر اقتصاد ایران شده است»، کماکان این مسئله به طور کامل مرتفع نشده است و آثار آن پابرجاست. به عنوان نمونه در فروش نفت، هرچند با اقدامات دولت سیزدهم نسبت به گذشته توفیقات بی‌سابقه‌ای حاصل گردید، اما شیوه نقش‌آفرینی ایران در این عرصه پس از تحریم با گذشته بسیار متفاوت شده و تا حد قابل توجهی، ابتکار عمل را از حاکمیت کشور سلب نموده است. یا در تجارت خارجی و مبادلات مالی بین‌المللی، با اینکه تلاش‌های دولت سیزدهم کشور را از شرایط بحرانی خارج کرد و تامین کالاهای مورد نیاز را تسهیل نمود، اما هزینه‌های پایدار و ثابت ناشی از غیر رسمی شدن نظامات پرداخت بین‌المللی به کشور اضافه شده است که خود را در نوسانات دوره‌ای نرخ ارز و افزایش مستمر آن نشان می‌دهد. علاوه بر این موارد، در بیش از یک دهه اخیر سرعت رشد و توسعه کشور کند شده است که از وجوه آن می‌توان به میانگین پایین نرخ تشکیل سرمایه یا نرخ رشد اقتصادی اشاره کرد. همچنین جهش‌های تورمی، معیشت مردم را با چالش مواجه کرده و تاب‌آوری نهاد خانواده در برابر تکانه‌ها را کاهش داده است.

در چنین شرایطی، امکان حکمرانی به شیوه سابق با الگوی «بچه پولدار ملی» یعنی «خام فروشی نفت و صرف کردن درآمد آن برای امور جاری» ممکن نیست و با سیاست‌های مقطعی و تسکینی نیز نمی‌توان انتظار حل مسائل ریشه‌دار و چالش‌خیز و پیشرفت پر سرعت کشور را داشت. علاوه بر این، «روند تغییر نظم جهان و شکل‌گیری قطب‌های جدید قدرت» همزمان با «تغییر معادلات منطقه» متاثر از عملیات هوشمندانه و غرورآفرین وعده صادق که مبتنی بر عمق راهبردی جمهوری اسلامی ایران در منطقه محقق شد، لزوم «نقش‌آفرینی فعالانه و سریع جمهوری اسلامی ایران» در این زمینه به عنوان یک «بازیگر کلیدی و موثر» جهت استفاده از فرصت‌های مهم و البته زودگذر آن را بیش از پیش ایجاب می‌کند.

دولت سیزدهم در این مسیر، آغازگر یک تغییر ریل مهم از «معطل‌بیرون ماندن» به «استفاده فعالانه از فرصت‌ها و ظرفیت‌های داخلی و خارجی» بود. در امتداد این جهت‌گیری، کشور نیازمند یک «کلان ایده حکمرانی» منسجم است که بتواند مبتنی بر آن، با هدف «بزرگ کردن کیک اقتصاد ایران»، مسائل اولویت‌دار را شناسایی و به صورت پایدار حل کند و با سرعت بیشتر، پیشرفت را محقق نماید. این کلان ایده حکمرانی باید ۴ مولفه مهم داشته باشد که عبارتند از:

## ۱) بی اثر کردن تحریم

یعنی «عوامل اثرگذاری تحریم» که ناشی از «نقاط غیرمقاوم اقتصاد ایران» و یا «ناکارآمدی در حکمرانی اقتصادی» است و منجر به تضعیف کشور می‌شود را برطرف نماید. برای مواجهه با تحریم، یک رویکرد تلاش برای دور زدن تحریم بوده است. چنین رویکردی که به عنوان نمونه در حوزه ارزی به ایجاد یک نظام غیررسمی (تراستی) گسترده در مبادلات تجاری بین‌المللی تبدیل شده است، هرچند مسائل جاری و بحرانی را حل کرده است اما نمی‌تواند پاسخی معتبر و بلندمدت باشد، چرا که هزینه‌ها و ریسک‌های فراوان دارد و هر زمان فروپاشی آن امکانپذیر است. رویکرد دیگر تلاش برای برداشتن تحریم بوده است. این رویکرد نیز تا زمانی که دلیل اصلی «وضع تحریم» یعنی «جلوگیری از توسعه قدرت و نفوذ منطقه‌ای و بین‌المللی ایران» مرتفع نشده است و از طرف دیگر، «تحریم آثار مدنظر دشمن بر اقتصاد کشور را داشته است» محقق نخواهد شد. البته این به معنای آن نیست که تلاشی برای برداشتن تحریم نشود، بلکه به این معناست که رویکرد کشور در مواجهه با تحریم باید «بی اثر کردن تحریم» باشد و این مهم «تنها راه برداشتن تحریم» است. در واقع زمانی که عوامل اثرگذاری تحریم در اقتصاد ایران رفع شود، تحریم بی‌اثر می‌شود و آنگاه پیگیری برداشتن تحریم می‌تواند اثربخش باشد. در غیر این صورت، برداشته شدن تحریم مگر به صورت نمایی و کم اثر ممکن نخواهد بود و امکان اعمال تحریم‌های مجدد نیز وجود خواهد داشت.

## ۲) توسعه صنعتی هدفمند با محوریت نظم جدید

یعنی برای توسعه صنعتی کشور به منظور تبدیل شدن به یک «بازیگر کلیدی و موثر در نظم جدید جهان» برنامه داشته باشد. به این منظور باید با «نقش‌آفرینی فعالانه در عرصه بین‌الملل» از فرصت تغییر نظم جهان استفاده کرد و طوری برنامه‌ریزی نمود که رهایی از سلطه غرب، به وابستگی به دیگر قطب‌های جهانی ختم نشود و توازن را فراهم کند که حاصل آن «تبدیل شدن به یک بازیگر دارای قدرت اقتصادی موثر» و «تشکیل کریدورهای اقتصادی با محوریت ایران» باشد. این مهم اولاً نیازمند توجه به «در هم تنیدگی سیاست داخلی و سیاست خارجی» و عدم تفکیک آنها از یکدیگر است و ثانیاً از طریق تمرکز بر «صنایع کارخانه‌ای، صادراتی و پیشران» و «ارتقاء بهره‌وری در استفاده از منابع طبیعی دارای زنجیره صنعتی» در «تعاملی هوشمندانه، چندجانبه و پایدار با کشورهای دارای مزیت اقتصادی-سیاسی» محقق خواهد شد.

## ۳) مدیریت نرخ تورم در حد بهینه توسعه صنعتی

یعنی نرخ تورم به گونه‌ای هدفگذاری شود و کاهش یابد که اهداف کشور در رونق تولید و توسعه صنعتی امکان تحقق داشته باشد و چشم‌انداز روشن و قابل پیش‌بینی برای اقتصاد منعکس کند. دوره‌های تورمی در اقتصاد ایران را می‌توان به دو دوره کاملاً متمایز تفکیک کرد؛ دوره‌هایی با نرخ‌های تورم در حد بهینه دو رقمی و مقطعی با نرخ تورم جهشی، پرشتاب، سرکش، نامطمئن، نوسانی و بالاتر از حد متوسط. عمده تجربه تلخ عموم مردم و فعالان اقتصادی از تورم و آثار منفی آن، به تورم‌هایی از نوع دوم باز می‌گردد. بنابراین در مدیریت این

نوع از تورم، اولویت اول «مهار نوسانات مقطعی تورم از میانگین بلندمدت آن» و اولویت دوم «کاهش میانگین تورم از سطوح بالا به حد بهینه مبتنی بر اهداف کشور در توسعه صنعتی» است. از آنجا که ویژگی بارز این نوع تورم، همراه شدن آن با نوعی تکانه منفی در ترازپرداختها و سمت عرضه اقتصاد است، رفع آن نیز از این مسیر ممکن خواهد بود که از این منظر می‌تواند با اهداف تولیدی و توسعه صنعتی همسو باشد. ضمن اینکه اتخاذ این رویکرد، آثار رکودی هدفگذاری تک رقمی برای تورم و اجرای سیاست‌های شدید انقباض پولی را نیز به همراه ندارد.

#### ۴) حمایت معیشتی موثر و هدفمند

یعنی حمایت‌های معیشتی طوری اعمال شود که بیشترین بهره‌وری و تاثیر را داشته باشد و میزان مشخصی از «ثبات معیشتی در موارد اصلی سبد خانواده» را با تمرکز بر اقشار هدف تامین کند. در شرایطی که میانگین نرخ تورم طی یک دهه اخیر افزایش یافته، آثار آن معیشت مردم را تحت تاثیر قرار داده و منجر به کاهش تقاضای موثر شده است و اهداف کشور در توسعه صنعتی نیز پذیرش حدی از تورم را ناگزیر می‌کند، «مدیریت آثار تورم» ضرورت دارد. ایجاد ثبات در تامین نیازهای اصلی مردم از جمله کالاهای اساسی و مسکن در قالب یک «نظام رفاهی یکپارچه و متمرکز» به گونه‌ای که به تولید و سیاست صنعتی کشور متصل باشد، علاوه بر بهبود وضعیت معیشتی مردم و رونق تولید، کارآیی و تاثیر اقدامات حمایتی دولت را افزایش می‌دهد و ضمن از بین بردن تداخل سیاست‌های حمایتی با سایر بخش‌ها از جمله حوزه انرژی، منجر به رشد سرمایه اجتماعی خواهد شد که یک الزام مهم در پیشبرد اقدامات بلندمدت توسط دولت در شرایط فعلی محسوب می‌شود. همچنین اتخاذ این رویکرد، آثار منفی سایر رویکردهای حمایتی از جمله تثبیت گسترده قیمت کالاها و نرخ ارز که با هدف بهبود وضعیت معیشتی دنبال می‌شود اما تولید را از صرفه می‌اندازد و در نهایت اهداف مدنظر را محقق نمی‌کند را نیز ندارد.



## بخش دوم) ۱۰ مسئله اولویت دار کشور و راهبردهای حل آن

بر اساس کلان ایده حکمرانی که ۴ مولفه مهم آن تبیین گردید، ۱۰ مسئله کشور در شرایط کنونی که باید به عنوان اولویت در دستور کار دولت چهاردهم قرار گیرد در ادامه تشریح شده است. همچنین راهبردهایی که برای حل هر کدام از این مسائل باید اتخاذ شود نیز پس از طرح مسئله تبیین گردیده است.

### ۱) فروش پر مخاطره و غیر رسمی نفت

در حال حاضر عمده نفت ایران به «یک کشور» در «چارچوب غیر رسمی» از منظر مبادلات مالی بین‌المللی فروخته می‌شود. هرچند میزان فروش طی سال‌های اخیر افزایش یافته و در مقطع فعلی یک دستاورد محسوب می‌شود، اما این شیوه فروش نفت در میان‌مدت و بلندمدت، مخاطرات متعددی ناشی از «وابستگی یکجانبه» به خریدار دارد و از این منظر پر مخاطره و ناپایدار محسوب می‌شود. علاوه بر این، غیر رسمی بودن فروش باعث ایجاد هزینه ارزی در انتقال منابع و عدم امکان استفاده از فرصت‌های حاصل از گردش مالی آن برای تامین مالی یا مدیریت ارزی منابع تجارت دوجانبه در چارچوب یک نظام پرداخت رسمی شده است. لذا شیوه فعلی فروش نفت به عنوان یک نقطه غیرمقاوم و آسیب‌پذیر اقتصاد ایران ارزیابی می‌شود که می‌تواند در آینده کشور را مجدداً در دام فشارهای اقتصادی و حتی تحریم‌های جدید بیندازد. راهبردهای حل این مسئله عبارتند از:

- فروش نفت در چارچوب رسمی با امکان ایجاد حساب رسمی و صدور فاکتور در تجارت فیما بین و بهره‌برداری از عواید حاصل از انباشت منابع آن برای تامین مالی پروژه‌های دارای آورده ارزی کشور
- ایجاد وابستگی متقابل از طریق «تامین بخشی از کالای اساسی» و «پیمانکاری پروژه‌های دارای آورده ارزی» در ازای فروش نفت
- صادرات بخشی از نفت به کشورهای دارای ظرفیت در ازای واردات کالای واسطه‌ای مورد نیاز صنایع هدف یا واردات کالای اساسی

### ۲) وابستگی به تحریم کنندگان در واردات کالای اساسی

در حال حاضر سالانه به طور میانگین حدود ۱۵ میلیارد دلار کالای اساسی وارد کشور می‌شود که قریب به ۸ میلیارد دلار از آن نهاده دام و طیور (ذرت، کنجاله و ...) است. تسویه ارزی حدود ۹۰ درصد این واردات از طریق ارزهای مشابه و وابسته به دلار یعنی یورو و درهم انجام می‌شود. همچنین بیش از ۷۵ درصد تسویه ارزی این واردات در «کشورهای ثالث همسو با تحریم‌کنندگان» در چارچوب معافیت‌های تحریمی انجام می‌شود. بنابراین واردات کالای اساسی کشور به تحریم‌کنندگان وابسته بوده و امکان هر گونه اختلال در آن

وجود دارد. این شیوه از واردات کالای اساسی و تسویه ارزی آن، هزینه واردات را نیز افزایش داده و انحصار واسطه‌گران داخلی و خارجی در واردات را تثبیت نموده است. وابستگی به تحریم کنندگان در واردات کالای اساسی به عنوان یک نقطه غیرمقاوم اقتصاد ایران ارزیابی می‌شود که ایران را تحریم پذیر کرده و امکان برداشتن تحریم را نیز سلب نموده است. راهبردهای حل این مسئله عبارتند از:

- تغییر مبدا خرید مستقیم یا غیرمستقیم کالای اساسی به کشورهای مقصد صادرات نفت ایران
- تهاتر نفت، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی با کالای اساسی در همکاری با کشورهای تولیدکننده
- ایجاد بسته‌های جایگزین نهاده‌های متعارف دام و طیور بر اساس «ظرفیت تولید نهاده‌های قابل جایگزینی در داخل کشور» مبتنی بر اقلیم و نژادهای هدف دام و طیور به منظور کاهش وابستگی به واردات کالای اساسی

### ۳) هدررفت منابع ارزی در نظام پرداخت غیر رسمی

در حال حاضر مبادلات مالی تجارت ایران در سطح بین‌المللی در چارچوب غیر رسمی و شبکه تراستی انجام می‌شود که «مهمترین چالش خارجی نظام ارزی کشور» محسوب می‌شود. این شبکه امکان صدور فاکتور، رصد منابع مالی تجارت و صحت سنجی مبادلات را از کشور سلب نموده است و باعث نشتی و ناترازی ارزی حداقل ۱۰ درصدی از محل بیش‌برآورد واردات و کم‌اظهاری صادرات شده است، هزینه‌های ارزی تجارت را ۵ تا ۱۰ درصد افزایش داده است، تامین‌کننده بخشی از منابع ارزی قاچاق ورودی به کشور است و امکان مدیریت حساب سرمایه (خروج سرمایه) را از دولت سلب نموده است. این وضعیت، حرکت به سمت رسمیت بخشی به نظام پرداخت بین‌المللی کشور را ضروری می‌نماید. رسمیت بخشی به نظام پرداخت در شرایط تحریم امکانپذیر بوده و از طریق «انطباق نقشه ارزی و تجاری کشور» به معنای ایجاد یک تجارت تراز با شرکای بین‌المللی محقق می‌شود. بنابراین حل مسئله هدررفت منابع ارزی در نظام پرداخت غیررسمی به عنوان یکی از مهمترین نقاط غیرمقاوم اقتصاد ایران و از اصلی‌ترین دلایل نوسانات متعدد و افزایش مستمر نرخ ارز، باید از این مسیر دنبال شود. راهبردهای حل این مسئله عبارتند از:

- انطباق نقشه ارزی و تجاری کشور با هدف دستیابی به تراز تجاری با شرکای بین‌المللی
- ایجاد بستر انجام مبادلات مالی بین‌المللی به صورت دوجانبه و چندجانبه با امکان صدور اسناد رسمی برای تجارت فیما بین مبتنی بر تراز تجاری با شرکای بین‌المللی

## ۴) سیاست‌های ارزی تضعیف‌کننده تولید

یکی از سیاست‌های کشور در همه ادوار به منظور ثبات قیمت کالاهای اساسی و حمایت از مصرف‌کنندگان در شرایطی که جهش نرخ ارز رخ می‌دهد، تخصیص ارز ترجیحی به واردات کالای اساسی بوده است. با این حال، چنین سیاستی نمی‌تواند به صورت دائمی در دستور کار باشد و حذف یکباره ارز ترجیحی نیز به دلیل تاثیرات منفی متعدد، ممکن نیست. در شرایطی که فاصله میان نرخ ارز ترجیحی با نرخ غیر رسمی افزایش پیدا می‌کند (مانند شرایطی که مدتی پس از وضع ارز ۴۲۰۰ رخ داد)، به دلیل تاثیرات غیرمستقیم نرخ غیر رسمی ارز در اقتصاد، هدف اصلی این سیاست یعنی کاهش قیمت کالا و حمایت از مصرف‌کننده محقق نمی‌شود. همچنین تقاضای واردات بیش از نیاز متعارف افزایش پیدا می‌کند که منجر به افزایش مجدد نرخ غیر رسمی ارز می‌شود و صرفه و رقابت‌پذیری تولیدات داخلی را نیز کاهش می‌دهد. در چنین شرایطی، حذف یا افزایش نرخ ارز ترجیحی امری لازم و ضروری می‌شود. در صورتی که برای این اقدام به عنوان یکی از موارد مهم ناکارآمدی در حکمرانی اقتصادی به درستی تدبیر نشود، پس از یک بازه زمانی کوتاه (مانند آنچه پس از وضع ارز ۲۸۵۰۰ رخ داد)، مجدداً فاصله میان نرخ ارز ترجیحی و نرخ غیر رسمی افزایش پیدا می‌کند و آثار نامطلوب آن نیز مجدداً بروز پیدا می‌کند. برای حل این مسئله به صورت پایدار به عنوان «یکی از مهمترین چالش‌های داخلی نظام ارزی کشور»، ضروری است سیاست‌های ترجیحی در حوزه ارز زاندار و مبتنی بر اهداف توسعه صنعتی کشور باشد و به گونه‌ای اعمال شود که سیاستگذار بعد از مدتی، مجبور به شوک درمانی نشود. راهبردهای حل این مسئله عبارتند از:

- کاهش حجم تخصیص ارز ترجیحی در یک بازه زمانی مشخص بر اساس یک برنامه تولید محور در محصولات دارای زنجیره صنعتی به گونه‌ای که ارز ترجیحی صرفاً به مواد اولیه در ابتدای زنجیره تولید تخصیص یابد و فرآوری و تولید محصول نهایی با استفاده از ظرفیت‌های تولیدی در داخل کشور انجام شود
- متصل کردن واردات مواد اولیه با ارز ترجیحی به میزانی از تولید داخل و افزایش نسبت آن در یک بازه زمانی مشخص به گونه‌ای که مواد اولیه مورد نیاز تا حد ممکن در داخل کشور تولید شود

## ۵) خام‌فروشی نفت

صادرات نفت خام توسط دولت (یک محصول و یک فروشنده) به راحتی قابلیت تحریم دارد و از این منظر، یک نقطه غیرمقاوم در اقتصاد ایران محسوب می‌شود. همچنین با توجه به افزایش تقاضا برای فرآورده‌های نفتی از جمله بنزین و عدم تأمین پایدار محصولی مانند نفتا به عنوان خوراک صنعت پتروشیمی، «افزایش ظرفیت پالایشی» به منظور تولید بیشتر انواع فرآورده‌های پرتقاضای کشور، یک الزام محسوب می‌شود و عدم توجه به آن زمینه تهدید امنیت انرژی، وابستگی به واردات فرآورده‌ها و ارزبری را فراهم می‌کند. علاوه بر این، توسعه

صنعت پتروشیمی و تولید محصولات پرتقاضا مبتنی بر یک سیاست صنعتی مشخص، ضمن تأمین تقاضای داخلی و جلوگیری از واردات بیش از ۲ میلیارد دلاری محصولات پتروشیمی، می‌تواند موجب افزایش بیش از ۱۰ میلیارد دلاری درآمدهای ارزی کشور از محل صادرات محصولات پتروشیمی شود و کشور را از عواید حاصل از «تولید فرآورده‌های ارزشمند نفتی» و «ایجاد زنجیره ارزش صنعتی جهت ارتقاء بهره‌وری در استفاده از منابع طبیعی» بهره‌مند نماید. بنابراین خام فروشی نفت به عنوان یک نقطه غیر مقاوم اقتصاد ایران و ظرفیت مغفول در توسعه صنعتی محسوب می‌شود. راهبردهای حل این مسئله عبارتند از:

- افزایش ظرفیت پالایشی کشور به منظور تحقق امنیت انرژی و تأمین پایدار خوراک صنعت پتروشیمی در همکاری با شرکای بزرگ بین‌المللی
- توسعه زنجیره ارزش صنعت پتروشیمی با محوریت تولید محصولات پرتقاضای داخلی دارای امکان صادرات و ارزآوری در همکاری با کشورهای مصرف‌کننده

## ۶) حمایت بی‌هدف و متناقض از صنایع مختلف

در حال حاضر به دلیل «نبود سیاست صنعتی مشخص» هیچ یک از صنایع کشور به عنوان هدف انتخاب نشده است. لذا منابع کشور که برای «حمایت افقی و غیرهدفمند از همه صنایع» به کار گرفته شده، کمترین بهره‌وری را داشته و منجر به ظهور و بروز صنایع قدرتمند در سطح بین‌المللی نشده است. همچنین «سیاست‌های ضد و نقیض حمایتی در بعضی صنایع» با وجود هزینه زیاد برای دولت منجر به تقویت آنها نشده است. نتیجه این وضعیت، ظرفیت خالی قابل توجه در بعضی صنایع مستعد و عدم شکل‌گیری صنایع رقابت‌پذیر و صادراتی در سطح بین‌المللی و در یک کلام، «بازماندن از توسعه صنعتی» بوده است. توسعه صنعتی کشور به گونه‌ای که همزمان از فرصت تغییر نظم جهان نیز استفاده شود و ایران را به یک قدرت اقتصادی موثر در سطح بین‌المللی تبدیل کند، نیازمند «تعیین چند صنعت به عنوان هدف» است؛ صنایعی که اولاً کارخانه‌ای باشد تا ظرفیت اشتغال‌آفرینی و ارتباطات پسینی و پیشینی گسترده داشته باشد، ثانیاً ظرفیت صادرات و ارزآوری برای کشور فراهم کند و قابلیت تأمین ارز مورد نیاز خود (ایجاد تراز ارزی) را داشته باشد و ثالثاً پیشران باشد، یعنی بتواند دیگر صنایع را با خود به حرکت در آورد و یا امکان ایجاد پیوندهای اقتصادی منطقه‌ای و زنجیره‌های ارزش فرامرزی حول آنها فراهم باشد تا با استفاده از آنها، تشکیل کریدورهای اقتصادی با محوریت ایران امکان‌پذیر شود. بنابراین عبور از حمایت بی‌هدف و متناقض از صنایع مختلف به توسعه صنعتی هدفمند، یکی از مسائل مهم کشور ارزیابی می‌شود. راهبردهای حل این مسئله عبارتند از:

- تعیین چند صنعت کارخانه‌ای، صادراتی و پیشران جهت حمایت متمرکز، زمان‌دار و برنامه محور از آن با محوریت شرکت‌های بزرگ مقیاس به عنوان راهبر با قید بکارگیری شرکت‌های کوچک و متوسط در زنجیره تولید

- ایجاد امکان واردات موقت مواد اولیه جهت فرآوری با استفاده از ظرفیتهای صنعتی داخلی و صادرات در صنایع هدف و تعریف همکاری چندجانبه با کشورهای دارای مزیت مبتنی بر آن به منظور ایجاد زنجیره ارزش فرامرزی
- تکمیل و بهره‌برداری از خطوط ریلی ترانزیتی و زیرساخت‌های تجاری با محوریت صنایع هدف و کشورهای دارای مزیت از طریق تعریف انتفاع متقابل حول زنجیره ارزش صنعتی
- هدایت اعتبارات بانکی به صنایع و پروژه‌های هدف از طریق ایجاد بستر، تعیین قواعد و حدود اعتباری و همسوسازی منافع فعالان اقتصادی و بانکها

## ۷) ناترازی انرژی ناشی از رشد سریع مصرف نسبت به تولید

سبد مصرف انرژی کشور شامل ۸۰ درصد گاز طبیعی و ۱۹ درصد نفت خام است. بدین ترتیب سهم سایر حامل‌های انرژی به حدود ۱ درصد می‌رسد. این امر ضرورت تأمین پایدار گاز طبیعی به‌عنوان مهم‌ترین حامل انرژی کشور در راستای تحقق امنیت انرژی را نشان می‌دهد. با این حال، «رشد تولید گاز طبیعی متناسب با مصرف آن» محقق نشده و در نتیجه منجر به ناترازی بیش از ۳۰۰ میلیون مترمکعبی گاز طبیعی در زمان اوج مصرف شده است. ناترازی فقط محدود به گاز طبیعی نیست و کشور با مسئله ناترازی برق و بنزین نیز مواجه است. به عنوان نمونه علی‌رغم رشد بیش از ۴۵ درصدی مصرف برق طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰، ظرفیت نیروگاهی طی این مدت تنها ۲۱ درصد رشد کرده و این روند منجر به ناترازی ۱۲ هزارمگاواتی برق در ساعات اوج مصرف سال ۱۴۰۲ شده است و مسائلی از جمله عدم تخصیص انرژی به صنایع عمده و عدم النفع بیش از ۷,۵ میلیارد دلاری آنها و سوزاندن سوخت مایع برای تولید برق به ارزش تقریبی حدود ۱۱ میلیارد دلار را پدید آورده است. حل مسئله ناترازی انرژی به صورت تدریجی ممکن است و با آزادسازی یکباره قیمت حامل‌های انرژی محقق نمی‌شود، چرا که به عنوان نمونه در بعضی حامل‌ها مثل گاز و برق، بخش خانگی به عنوان یکی از بزرگترین مصرف‌کنندگان، امکان کاهش مصرف بیش از حد متعارف ندارد؛ ضمن اینکه سیاست‌های دفعی در این زمینه، کشور را با چالش‌های اجتماعی مواجه کرده و امکان حل پایدار مسئله را سلب می‌نماید. تخصیص واحدهای انرژی به مردم نیز به دلیل آنکه منجر به تداخل و در هم تنیدگی سیاست‌های انرژی با سیاست‌های حمایتی می‌شود و ذینفعان گسترده‌ای به بخش انرژی کشور اضافه می‌کند، امکان سیاستگذاری برای انرژی در آینده را سلب نموده است و توصیه نمی‌شود. از آنجا که افزایش مصرف انرژی علاوه بر قیمت به عوامل مختلف و موثر دیگری نیز وابسته است و رشد تولید نیز ضرورتی انکارناپذیر است، برای حرکت به سمت حل مسئله ناترازی انرژی نیاز است اقدامات در دو سمت عرضه و تقاضا با هدف «ارتقاء بهره‌وری در استفاده از منابع طبیعی و ارزشمند کشور» در دستور کار قرار گیرد. راهبردهای حل این مسئله عبارتند از:

- افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز از طریق سرمایه‌گذاری در اکتشاف و توسعه میادین جدید با اولویت میادین مشترک و بکارگیری روش‌های ازدیاد برداشت از میادین توسعه یافته در همکاری با شرکای بزرگ بین‌المللی
- افزایش بهره‌وری نیروگاه‌های موجود از طریق ارتقاء و نوسازی و سیکل ترکیبی کردن نیروگاه‌های گازی
- تنوع بخشی به سبد تولید برق از طریق توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر، نیروگاه‌های زغال‌سنگ‌سوز و هسته‌ای
- احداث نیروگاه‌های صادرات محور توسط بخش غیردولتی با قید تامین گاز از کشورهای همسایه و تخصیص بخشی از برق تولیدی به داخل کشور
- ارتقاء تجهیزات و بهبود فناوری در همه بخش‌های مصرف کننده انرژی
- اصلاح نظام قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی مبتنی بر الگوی پلکانی با محوریت مشترکین پرمصرف (مصارف بیش از حد متعارف) و صنایع بدمصرف و غیر بهره‌ور

## ۸) جهش‌های تورمی ناشی از رشد نرخ ارز

یکی از مسائل مهمی که به‌طور توأمان هم به معیشت مردم و هم به تولید آسیب می‌زند، «جهش‌های تورمی» به معنای نوسان تورم از نرخ میانگین و یا تثبیت تورم در نرخ‌های بالاتر از میانگین است. در تحلیل تورم، معمولاً «عوامل سمت تقاضا عامل هسته اصلی تورم» و «عوامل سمت عرضه عامل جهش‌های تورمی» شناخته می‌شود. در ایران نیز تکرار جهش‌های تورمی ناشی از جهش نرخ ارز (سمت عرضه) بوده که از واقعه‌ای منحصر به مقاطع معدود، به یک فرآیند تکرارشونده تبدیل شده است؛ چرا که بخش مهمی از نهاده‌های تولید در کشور وارداتی است و هزینه تولید آن مستقیماً با نرخ ارز تعیین می‌شود، برخی دیگر از محصولات وارداتی از نوع کالاهای مصرفی هستند که از نرخ ارز تأثیر می‌پذیرند و برخی کالاهای تولید داخل نیز در عین اینکه تولید آنها هیچ نوع ارزبری ندارد، اما به دلیل امکان صادرات، قیمت آنها از نرخ ارز متأثر می‌شود. از عوامل افزایش نرخ ارز و نوسانات آن در اقتصاد ایران علاوه بر نظام پرداخت غیررسمی، تخصیص غیرهدفمند ارز ترجیحی و پایین بودن ظرفیت ارزآوری (که در موارد قبلی پرداخته شد)، می‌توان به «انتقال بخشی از تقاضای مشروع ارزی به بازار غیر رسمی» اشاره کرد. اختلالات موجود در فرایند تخصیص و تأمین ارز در بازار رسمی و شکاف نرخ رسمی و غیر رسمی از یک سو و عواملی نظیر سهولت دسترسی، ریسک ناچیز و سیالیت بالا در بازار غیر رسمی ارز از سوی دیگر، موجب انتقال بخشی از عرضه و تقاضای واقعی به بازار غیر رسمی می‌شود. در نتیجه این شرایط، حجم معاملات در بازار غیر رسمی ارز که بستر اصلی نوسانات است، افزایش یافته و نرخ این بازار تبدیل به نرخ ارز مرجع برای بسیاری از فعالان اقتصادی کشور و عامل شکل گرفتن انتظارات می‌شود. این

مسئله علاوه بر آثار مستقیم و نامطلوبی که دارد، به دلیل اثرگذاری بر انتظارات تورمی، منجر به افزایش سرعت گردش پول و همچنین رواج یافتن فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی در بازار دارایی‌ها به عنوان رقیب تولید می‌شود و از این طریق نیز همزمان به رکود و تورم دامن می‌زند. بنابراین مسئله «جهش‌های تورمی» ناشی از شوک سمت عرضه که مهمترین مصداق آن رشد نرخ ارز است، چه از منظر عوامل و چه از منظر آثار، یک مسئله اولویت‌دار محسوب می‌شود و حل آن به منظور مدیریت نرخ تورم در یک حد بهینه متناسب با توسعه صنعتی، ضرورت دارد. راهبردهای حل این مسئله عبارتند از:

- پاسخگویی به همه تقاضاهای ارزی مشروع در بستر رسمی به منظور مرجعیت بخشی به بازار رسمی و جلوگیری از انتقال تقاضا به بازار غیررسمی
- افزایش ریسک مبادلات و کاهش سرعت، سیالیت و نقدشوندگی در بازار غیررسمی با استفاده از ابزارهای حکمرانی ریال
- تضعیف فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازانه از طریق کاهش سودآوری و افزایش ریسک آن
- کاهش سرعت گردش پول از طریق افزایش هزینه سپرده‌گذاری سیال و کوتاه مدت بانکی

## ۹) ناکارآمدی حمایت‌های معیشتی

اعطای یارانه ریالی، تخصیص ارز ترجیحی به واردات کالای اساسی و پایین نگهداشتن نرخ حامل‌های انرژی به صورت عمومی، ۳ روش اصلی دولت‌ها در حمایت از معیشت مردم به ویژه در شرایط نوسان اقتصادی و جهش‌های تورمی بوده است. با این حال، این روش‌ها به دلیل تغییر ارزش به مرور زمان (یارانه ریالی)، تضعیف تولید و انحراف از اهداف تعیین شده (ارز ترجیحی) و بهره‌وری پایین (حامل‌های انرژی)، از کارایی و کارآمدی لازم در ایجاد ثبات معیشتی برخوردار نبوده است و منابع ریالی، ارزی و انرژی کشور را هدر داده است. علاوه بر این، عمده این سیاست‌ها همه دهک‌های درآمدی و حتی اقشار پردرآمد را پوشش داده است و صرفاً بر اقشار آسیب‌پذیر و دهک‌های پایین متمرکز نبوده و از این منظر نیز بهره‌وری کمی داشته است. یکپارچه‌سازی حمایت‌های دولت در قالب یک نظام رفاهی و تمرکز آن بر اقشار هدف، اثر مستقیم و قابل توجهی بر بهبود معیشت دهک‌های پایین درآمدی دارد و آثار منفی بر هم زدن نظامات اقتصادی و تولیدی نیز برای آن وجود ندارد؛ لذا مسئله ناکارآمدی حمایت‌های معیشتی باید از این طریق مرتفع شود. راهبردهای حل این مسئله عبارتند از:

- جایگزینی بعضی اقلام مصرفی با یارانه ریالی به مرور زمان
- حذف ارتباط میان حمایت‌های معیشتی با سیاست‌ها و قیمت‌گذاری انرژی به مرور زمان از طریق کاهش سهمیه مصرف با نرخ ترجیحی به یک حد متعارف

- یکپارچه‌سازی حمایت‌های معیشتی از طریق استقرار نظام رفاهی متمرکز بر دهک‌های هدف و تخصیص سبد معیشتی ثابت از کالاهای اساسی مورد نیاز خانواده مبتنی بر یک برنامه تولید محور در چارچوب آن

## ۱۰) کمبود مسکن متناسب با نیاز و سهم بالای هزینه مسکن در سبد خانواده

بررسی وضعیت موجودی مسکن و تقاضای بالقوه آن نشان می‌دهد با میزان تولید فعلی، شهرها و روستاها طی ۵ سال آتی با تهدید کمبود حداقل ۲ میلیون مسکن مصرفی مواجه خواهند شد. این میزان با احتساب حداقل ۳ میلیون واحد مسکونی ناپایدار، نیاز به تولید مسکن را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. همچنین افزایش قابل توجه سهم هزینه مسکن در سبد خانواده به ویژه در دهک‌های پایین، تدبیر برای این حوزه را غیرقابل اجتناب کرده است. کاهش قدرت خرید این اقشار باعث می‌شود بهره‌مندی آن‌ها از طرح‌های حمایتی به دلایل مختلف از جمله عدم توان پرداخت اقساط تسهیلات مسکن و تامین آورده، دشوار و غیر ممکن شود. این درحالیست که افزایش سهم زمین در قیمت تمام شده مسکن، منجر به کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری در ساخت مسکن از طرف عرضه و کاهش قدرت خریداران در سمت تقاضا شده است. از آنجا که مسکن به عنوان یک صنعت پیشران و دارای زنجیره‌های پسینی و پیشینی متعدد محسوب می‌شود، می‌توان عرضه و تقاضا را مبتنی بر یک برنامه توسعه شهری با تکیه بر اشتغال پایدار به یکدیگر متصل نمود تا مسئله کمبود مسکن متناسب با نیاز مرتفع گردد و ضمن آن نیز برای حل مسئله سهم بالای هزینه مسکن در سبد خانواده از منظر «یکی از اصلی‌ترین عوامل عدم ثبات معیشتی» تدبیر شود. راهبردهای حل این مسئله عبارتند از:

- تعیین و توسعه مناطق جاذب جمعیت مبتنی بر ظرفیت‌های صنعتی، کشاورزی و گردشگری با استفاده از شاخص‌های آمایشی به منظور تمرکززدایی از کلانشهرها
- افزایش محدوده شهرها و روستاها در نقاط قابل بارگذاری جمعیت جهت ایجاد شهرک‌ها و محله‌های جدید از طریق واگذاری اراضی و کاهش سهم هزینه زمین در ساخت
- بازآفرینی محله‌محور بافت‌های ناکارآمد در کلانشهرها از طریق تهاتر مسکن با زمین یا مسکن با مسکن در داخل بافت یا خارج از آن
- تامین مسکن حمایتی برای دهک‌های پایین ذیل طرح‌های توسعه شهری در چارچوب نظام رفاهی یکپارچه و متمرکز



## بخش سوم) آثار و الزامات

پیش‌بینی می‌شود حل ۱۰ مسئله مذکور از طریق راهبردهای ارائه شده به «رفع آثار نامطلوب تحریم بر اقتصاد ایران»، «توسعه صنعتی و جهش تولید»، «رشد صادرات و ارزآوری»، «تعیین و تثبیت نقش موثر برای جمهوری اسلامی ایران در نظم جدید جهانی»، «کاهش تورم به نرخ بهینه و مدیریت آثار آن» و «بهبود وضعیت معیشت اقشار آسیب پذیر و افزایش سرمایه اجتماعی» منجر شود.

این مهم در بازه زمانی فعالیت یک دولت امکانپذیر است، اما الزاماتی دارد که از جمله آن می‌توان به «تبدیل شدن به اولویت و دستور کار کلان دولت»، «ایجاد ساختار نهادی دارای قدرت برای پیگیری و پیشبرد کار در سطح عملیاتی و رفع موانع آن»، «توجه به یکپارچگی مسائل و راهبردهای ارائه شده و ممانعت از بخشی‌نگری یا اتخاذ تصمیمات مغایر» و «فرماندهی واحد و هماهنگی بین دستگاهی در اجرا» اشاره کرد.

