

مرکز بررسی‌ها و مطالعات راهبردی - نکته روز شماره ۱۴ - هجدهم شهریور ۹۳

تحلیل مسعود نیلی از موانع پیش روی اقتصاد ایران

در اقتصادهای توسعه یافته دولت خود محور توسعه از پایین به بالا بوده و از آن جا که عملکرد دولت ها وابسته به قواعد از پیش تعیین شده بوده، اهمیت دولت به جز مواقع بحرانی در مرتبه چندم توسعه است. مسعود نیلی مشاور اقتصادی رئیس جمهور چندی پیش در جلسه ای که در اتاق بازرگانی ایران برگزار شد به بیان دیدگاه های خود در مورد وابستگی اقتصاد ایران به نفت پرداخت. آنچه می خوانید خلاصه ای از سخنرانی دکتر نیلی در اتاق ایران است.



۱- دهه ۱۳۳۰: کشاورزی (بخش مسلط کالایی)

در این دهه، ایران دارای اقتصاد کوچکی بوده با جمعیت کم و بیسواد خیلی زیاد که دارای اقتصاد معیشتی با توزیع نابرابر بوده است. ایران دارای جامعه روستایی با اقتصادی دارای تکنولوژی ساده و اقتصادی سنتی بوده که دولت نه می توانسته از یک بخش حمایت کند و نه رقابتی در آن وجود داشته است. دهه ۳۰ ده های است که نفت در آن تبدیل به منبع اصلی دولت در اقتصاد می شود و اگر به حساب های ملی مراجعه کنیم، می بینیم که ترکیب تولید ناخالصی ایران در آن سال ها نسبت به سال های اخیر، بسیار متفاوت است؛ حدود ۳۵ تا ۳۷ درصد از تولید ناخالص داخلی را نفت تشکیل می داده و تقریباً همین مقدار را هم بخش خدمات بر عهده داشته است. یعنی

بخش خدمات و بخش نفت حدود ۸۰ درصد از تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌داده‌اند و فعالیت‌های کشاورزی و صنعتی و غیره هم مربوط به ۲۰ درصد بقیه می‌شده است.

در دهه ۳۰ رویکردی که در تخصیص منابع نفتی وجود داشته، به زیربناها و آموزش توجه داشته است.

۲- دهه ۱۳۴۰: صنعت دولت محور

در دهه ۴۰، پس از اصلاحات ارضی، صنعت دولت محور شکل می‌گیرد و دولت فعالیت‌های صنعتی را با جایگزینی تولید بر واردات، رشد می‌دهد که همان تولید حمایتی است. شهرنشینی با محوریت مخارج دولت که از طریق فروش نفت خام حاصل می‌شده، گسترش پیدا می‌کند. در این جا می‌توان دید که شهرنشینی کشور ما از دل صنعتی شدن در نیامده بلکه از دل مخارج دولت از محل فروش نفت حاصل می‌شده، در آمده است. تقریباً از سال ۴۷ به بعد، کسری بودجه در دولت‌های ما شکل گرفت. در این مقطع زمانی شاهد رشد فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی بوده ایم.

۳- نیمه اول دهه ۱۳۵۰: افزایش قیمت نفت (بیماری هلندی)

در نیمه اول دهه ۵۰، قیمت نفت ناگهان از ۲ دلار به ۱۰ دلار افزایش پیدا کرد و این اتفاق باعث شد که درآمدهای نفتی بسیار افزایش پیدا کند و مخارج دولت و حجم نقدینگی بسیار زیاد شود. در این مقطع زمانی تورم افزایش یافت به این صورت که ابتدا دورقمی شد و سپس به بالای ۲۰ درصد رسید. در این دوره نرخ ارز ثابت نگه داشته شد و شاهد کاهش رقابت پذیری یعنی کاهش صادرات و افزایش واردات هستیم. در این زمان، نقش دولت در کنترل واردات خیلی زیادی می‌شود و کشاورزی تضعیف می‌شود. در این زمان، مهاجرت افزایش پیدا می‌کند و شاهد افزایش نابرابری در جامعه ایران هستیم. در چند سالی که منتهی به انقلاب شد، می‌توان دید که جابه‌جایی‌های زیادی از روستا به شهر صورت گرفت. نهایتاً می‌توان گفت که نشانه‌های بیماری هلندی هم در این مقطع در اقتصاد ایران دیده می‌شود.

۴- سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۷: اقتصاد انقلابی - جنگی

این مقطع زمانی، دهه اقتصاد بعد از انقلاب بود که علاوه بر افزایشی که قیمت نفت پیدا کرده بود، دولت به دلیل شرایط بعد از انقلاب، بانکها، بیمه‌ها و صنایع بزرگ، متوسط و مهم دولتی شدند. شاهد هستیم که زمین‌های

کشاورزی به صورت گسترده‌ای توزیع شدند، شبکه حمل و نقل ریلی و هوایی دولتی شدند. همزمان با وسعت پیدا کردن بخش دولت در اقتصاد، تولید نفت به طور داوطلبانه با کاهش زیادی از حدود ۶ میلیون بشکه در روز به ۲,۵ میلیون بشکه رسید. بنابراین منابع اقتصاد را کم کردیم اما مخارج آن را توسعه دادیم. در این دوره نظام توزیع دولتی شکل گرفت و رفاه جمعیت ساکن در شهرهای بزرگ در سیاست گذاری ها محور قرار گرفت. خدمات روستایی با جهاد سازندگی تقویت شد و تولید کشاورزی به خصوص محصولات آبی، تضعیف شد. همچنان شاهد کسری بودجه و کسری تراز پرداخت ها بودیم. نظام چند نرخ ارز حاکم شد و اقتصاد غیررسمی شکل گرفت.

۵- سال های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۷: سازندگی و تعدیل اقتصادی

در این دهه، سال های پس از جنگ بود که دولت در سرمایه گذاری و توسعه زیرساخت ها نقش پررنگی داشت. اصلاحات قیمتی اعمال شد و نقش دولت در قیمت گذاری کاهش یافت. در این دوره، شاهد رشد بالای حجم پول و بدهی های خارجی با محوریت شرکت های دولتی هستیم و تورم بالا در اقتصاد دیده می شود. در آخر این دوره نیز قیمت نفت شدیداً کاهش پیدا کرد و البته از نقش اختلال زای دولت در آخر دوره هم کاسته می شود.

۶- سال های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۳: اصلاحات ملایم ساختاری (برنامه سوم توسعه)

این دوره، سال های اجرای برنامه سوم توسعه است که افزایش تدریجی قیمت نفت اتفاق افتاده و درآمد حاصل شده از فروش نفت در توسعه زیربناها به کار رفت. بخش صنعت رشد بالا داشت، حساب ذخیره ارزی تشکیل شد و اقتصاد حمایتی رشد کرد. در این دوره، شاهد توسعه تعامل با جهان هستیم و ارتباط به شرکتهای بین المللی عمدتاً در حوزه انرژی توسعه پیدا می کند.

۷- سال های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱: اقتصاد توزیعی - نفتی

در سال های اخیر نیز قیمت نفت افزایش شدیدی پیدا کرد و مخارج دولت و نیز نقدینگی در کشور افزایش قابل توجهی داشت. تورم در این دوره افزایش یافت و رقابت پذیری با افزایش شدید واردات و وابستگی تولید به واردات همزمان با تشدید چالش های بین المللی، کاهش یافت. ما در این دوره تاریخی، شاهد افزایش شدید کسری بودجه و تراز پرداخت های غیرنفتی هستیم و همچنین، باید گفت که نرخ ارز جهش شدیدی داشت. قیمت انرژی نیز افزایش جهشی یافت و پرداخت یارانه نقدی به عموم مردم شروع و اقتصاد توزیعی با تکیه بر

درآمدهای نفتی با رشد مواجه شد. وقتی این هفت دوره تاریخی را در اقتصاد ایران مرور می کنیم، شاهد مشابهت ها و تفاوت هایی هستیم؛ یکی از موارد مشابه این است که از دهه ۳۰ به بعد که نفت در اقتصاد ما نقش پررنگی پیدا کرده، به معنی نقش پررنگ دولت در اقتصاد ایران بوده و تفاوت دولت ها در تفاوت نگاه آن ها به هزینه کردن درآمدهای نفتی، بوده است. می توان دید که در این دوره های تاریخی، برخی دولت ها قایل به بکارگیری نفت در سرمایه گذاری بوده اند و برخی دولت ها قایل به توزیع درآمدهای نفتی بین مردم بوده اند و رویکرد مصرفی و توزیعی داشته اند. اما همواره شاهد بوده ایم که بخش خصوصی، صادرات و برون گرایی همیشه در فرع محورهای اصلی فعالیت ها قرار می گرفته اند.

طبق آن چه پیش از این گفته شد، در اقتصادهای توسعه یافته دولت خود برون داد توسعه از پایین به بالا بوده و از آن جا که عملکرد دولت ها وابسته به قواعد از پیش تعیین شده بوده، اهمیت دولت به جز مواقع بحرانی در مرتبه چندم توسعه است. بنابراین دولت در کشورهای صنعتی نهاد درجه اول نیست که این یک مدل از کارکرد است. اما در اقتصادهای نوظهور، جلب رضایت مردم حاصل شکل گیری ارتباط دوطرفه قوی بین دولت و بنگاه های اقتصادی است که در نتیجه، دولت توسعه محور یک نهاد در درجه اول اهمیت است. نیروی پیشران دولت هم یا بقا و استمرار قدرت است مثل چین، یا فساد است مثل امارات متحده عربی، یا توسعه طلبی شخصی است مثل کره جنوبی و برزیل. در اقتصادهای نفتی، راه میانبری برای جلب رضایت مردم وجود دارد و آن هم این است که به جای این که دولت مردم را از طریق بنگاه های اقتصادی وارد بازی کند، خودش درآمد نفت را به کالا تبدیل و بین مردم توزیع می کند. بنابراین، بنگاه های اقتصادی و فعالان اقتصادی به نهادهای دست چندم تبدیل می شود؛ در این صورت دولت می تواند تولید را به طور کلی نادیده بگیرد و اگر خیالش از جانب واردات راحت باشد، می تواند از طریق واردات رفاه مردم را تامین کند.

نگاهی به آینده

می توان بحث را با چند سؤال شروع کرد؛ آیا در سال های قابل پیش بینی آینده، فکر می کنیم درآمدهای نفت زیاد خواهد بود یا کم خواهد بود؟ این درآمدها ثبات ساز خواهد بود یا بی ثبات کننده؟ آیا دولت از لحاظ مالی، چه در زمینه سرمایه گذاری، چه در زمینه عرضه کالاهای عمومی و چه در اختلال زایی که در اقتصاد دارد، قوی خواهد بود یا ضعیف خواهد بود؟ همچنین نقش دولت در بنگاهداری و نقش توزیعی دولت به عنوان حمایت های اجتماعی آن، چه خواهد بود؟ در سال های آینده ارتباط با دنیا چگونه خواهد بود و آیا دارای موازنه منفی یا مثبت هستیم یا

این که بدون توازن خواهیم بود؟ نقش بخش خصوصی چطور خواهد بود و آیا بخش خصوصی ضعیف، غیرمتشکل و منفعل خواهیم داشت یا متشکل بعضا فعال؟ آیا اقتصاد ما قوی و درون‌گرا خواهد بود یعنی شاهد نوعی اقتصاد حمایتی خواهیم بود که دولت رقیب بخش خصوصی نیست اما این بخش با کالاهای صادراتی هم رقابتی ندارد، یا این که اقتصادمان قوی و برون‌گرا خواهد بود؟

اگر روی پاسخ این سؤالات توافق بکنیم، شرایط اقتصاد ایران روشن خواهد شد. در گذشته در اقتصاد ایران، فعالیت های دولت در اولویت هایی قرار گرفته که شامل دخالت های استصوابی در اقتصاد، مالکیت بنگاههای اقتصادی و عرضه کالای عمومی می شده است. دولت در گذشته هر جا که دلش می خواسته و صلاح می دانسته، در اقتصاد دخالت می کرده است بدون این که چارچوب محدود کننده‌ای داشته باشد.

این درست برعکس آن چیزی است که از دولت انتظار داریم یعنی ابتدا امنیت، آموزش، بهداشت و توسعه زیرساخت های نرم افزاری توسعه اقتصادی را فراهم کند، این مسایل معمولا در مرتبه آخر اهمیت قرار می گرفته اند که در آن، تخصیص درآمدهای نفتی در دامن های از توزیع مصرفی تا سرمایه گذاری های دولت محور نوسان می کرده است. وجه اشتراک رویکردهای متفاوت، قائل بودن به نقش انفعالی و از درجه چندم برای بخش خصوصی بوده است. بخش خصوصی هم خودش این نقش را پذیرفته بود که از دولت حمایت کند؛ امتیاز یا حمایت بخواهد برای این که بتواند فعالیت کند.

به نظر می رسد ما وارد دوره‌ای در میان مدت می شویم که نفت نقش قبلی خودش را نمی تواند در اقتصاد ما ایفا کند؛ اگر این پیش فرض درست باشد، تولید نفت ما به دلیل محدودیت های بین المللی کاهش پیدا کرده و برگرداندن این تولید به رقم قبلی به سادگی امکان پذیر نیست. از طرف دیگر، چون مصرف انرژی در کشور افزایش پیدا خواهد کرد، بخش قابل توجهی از آن چه در گذشته اصل منبع دولت برای ایفای نقش خود بوده، از آن گرفته شده است. بنابراین از جهت برخورداری دولت از منابع گسستی نسبت به گذشته به وجود آمده است و اگر این گسست که خیلی هم بزرگ است، زود از سوی دولت درک و پذیرفته شود، مناسبات جدید بین دولت و بخش خصوصی می تواند برقرار کند.

اگر دولت بپذیرد که دیگر مثل گذشته نمی تواند نقش پولدار بودن خود را ایفا کند و باید خود را در چارچوب جدیدی قرار دهد، ما می توانیم برای اقتصاد برنامه های خوبی داشته باشیم. تحقق یک چشم انداز مثبت از آینده

در گروهی ایفای نقشی موثر و سازنده از جانب دولت به عنوان ترکیبی از مدل اقتصادهای در حال گذار و اقتصادهای نوظهور است. در چهار مدلی که ذکر شد، مدل اول غیر قابل تکرار است و ما نمی توانیم مشکل کشورهای پیشرفته، در ایران انتظار داشته باشیم که دولت نقشی مانند کشورهای غربی را ایفا کند و باید دولتی فعال داشته باشیم.

چه در حوزه نرخ ارز، بازار انرژی یا تجارت خارجی، ما شبیه به اقتصادهای شوروی سابق، باید یک اقتصاد در حال گذار داشته باشیم که تحولاتی در آن اتفاق بیفتد که این تحولات باید به وسیله دولت رخ بدهد و از سوی دیگر، ویژگیهای اقتصادهای نوظهور باید رخ دهد. بنابراین بار خیلی سنگینی بر عهده دولتی گذاشته می شود که از لحاظ توان خیلی ضعیف است اما از نظر نقشی که باید عهده داشته باشد، نقش بزرگی است. لازمه تحقق این شرایط، تبدیل بهره مندی از مزیت برخورداری منابع به مزیت برخورداری از قابلیت است.

آیا مدیران بخش خصوصی وقتی که به یک مقام دولتی برخورد می کردند، بیشتر به او به منزله فردی نگاه می کردند که پول زیادی در اختیارش است، به جای این که قابلیت زیادی دارد؟ یعنی می تواند مشکلات آنها را از طریق وضع سیاستهای درست حل کند یا این که به آنها منابع مالی را اختصاص دهد. به نظر می رسد، اکثر مدیران بخش خصوصی به آنها به منزله کسی نگاه می کردند که می توانسته منابع مالی برای کمک به بخش خصوصی اختصاص دهد. آن چه قابلیت محوری دولت های گذشته که درآمد نفت بوده، در حال حاضر از آنها گرفته شده است. اگر دولت بتواند این را با قابلیت اصیلی جایگزین کند، ما می توانیم چشم انداز مثبتی از آینده ترسیم کنیم. در واقع، دولت در آینده میان مدت ضمن این که باید کارهای بسیار بزرگی انجام دهد، باید به توانمندسازی خودش هم بپردازد. درک شرایط جدید و پذیرفتن آن، مستلزم قبول اقتضائات یک اقتصاد رقابتی است.

برای این کار بخش خصوصی هم باید در مناسبات خود با دولت، تغییر ایجاد کند. چندی پیش در اتاق بازرگانی گزارشی تهیه شده بود که انتظارات بخش خصوصی از دولت را به تفصیل ذکر کرده بود. به نظر من، در این گزارش، به جای این که بخش خصوصی بخواهد در هدفمندی یارانه ها سهم بخش خصوصی را به بنگاه های اقتصادی تخصیص دهد - که در مقایسه با کل فعالیتی که باید بنگاه ها انجام دهند، رقمی محسوب نمی شود - بیشتر به دولت برای ایجاد محیط رقابتی فشار بیاورد. دولت در حال حاضر امتیازی ندارد که بخواهد اختصاص بدهد و اگر خود بخش خصوصی در تغییر مناسبات با دولت ابتکار عمل داشته باشد، می تواند شروع کننده خوبی باشد.

در صورتی که دولت شرایط جدید یا اقتضائات آن را نپذیرد و بخواهد بدون پول همان نقش های قبلی را ایفا کند، خودش نحیف می شود و ممکن است که اقتصاد را هم با خودش از بین ببرد. بنابراین، لازمه این که بتوانیم این شرایط را به فرصت تبدیل کنیم، این است که بخش خصوصی گفتمان خود را با دولت تغییر دهد و از دولت بخواهد که شرایط رقابتی برقرار کند و از دولت بخواهد که نقش جدید را بر عهده بگیرد. برای دیدن مطالب بیشتر اینجا کلیک کنید

<http://modiriran.ir/1393/06/%d9%85%d8%b3%d8%b9%d9%88%d8%af-%d9%86%db%8c%d9%84%db%8c/#ixzz3C8I2cISd>

