

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

۴۴. تأثیر بودجه بر محیط کسب و کار

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۳۴۹۳
بهمن‌ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	بودجه و نظام بودجه‌ریزی
۹.....	محیط نهادی کسب‌وکار
۱۷.....	محیط اقتصادی کسب‌وکار
۲۳.....	فرآیند کارآفرینی و کسب‌وکار
۲۶.....	خلق ثروت
۳۲.....	نتیجه‌گیری
۳۵.....	پيوست
۳۶.....	منابع و مآخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۴۴. تأثیر بودجه بر محیط کسب و کار

چکیده

در این گزارش به تأثیر بودجه دولت بر محیط کسب و کار (شامل محیط نهادی و محیط اقتصادی) پرداخته شده است. براساس این مطالعه، بودجه به‌عنوان کانال اصلی تزریق رانتهای حاصل از صادرات نفت به اقتصاد و به مثابه ابزار سیاست مالی دولت در کشورهای صادرکننده نفت سبب تخریب محیط نهادی و اقتصادی کسب و کار می‌شود که این امر سطح فعالیت‌های کارآفرینی را در کشور کاهش داده و بقای کسب و کارهای موجود را به خطر می‌اندازد. در نتیجه خلق ثروت به‌عنوان نتیجه عملکرد کارآفرینان و کسب و کارها کاهش یافته و از سطح پایین‌تری نسبت به سایر کشورهای غیرنفتی جهان برخوردار شده به نوعی که اقتصاد کشور را در دام توسعه‌نیافتگی قرار داده است.

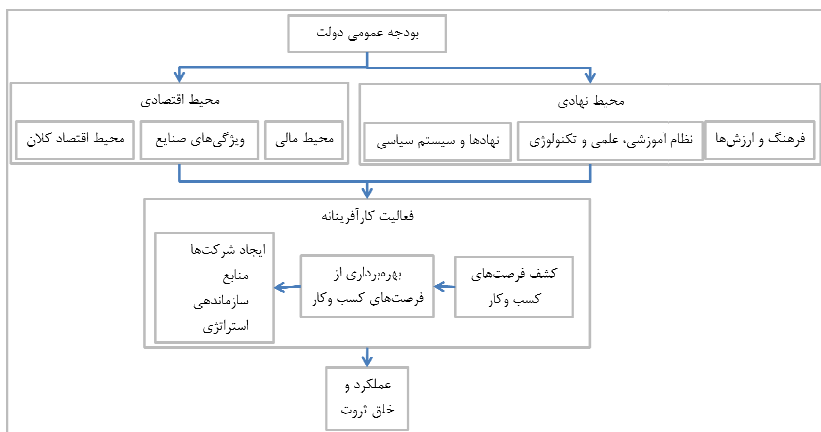
مقدمه

بودجه به مثابه ابزار سیاست مالی دولت از طریق تأثیر بر مؤلفه‌های مهم محیط کسب‌وکار بر فرآیند کارآفرینی و کسب‌وکار اثر می‌گذارد (نمودار ۱). مؤلفه‌های مهم محیط کسب‌وکار، مجموعه عواملی هستند که بر اداره و عملکرد بنگاه‌ها در جامعه مورد مطالعه اثر می‌گذارند، اما تقریباً خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها هستند. به‌طور کلی می‌توان دو مجموعه عوامل، محیط نهادی و محیط اقتصادی را نام برد. عوامل محیط اقتصادی شامل محیط اقتصاد کلان، ویژگی‌های صنایع و محیط مالی و عوامل محیط نهادی شامل نهادها و سیستم سیاسی، نظام آموزشی، علمی، تکنولوژی، فرهنگ و ارزش‌ها می‌شود. این دو مجموعه عوامل بر فرآیند کارآفرینی که در واقع نقطه آغازین کسب‌وکار است، اثر می‌گذارد. فرآیند کارآفرینی شامل کشف، ارزیابی و بهره‌برداری از فرصت‌ها به‌منظور معرفی محصولات و خدمات، روش‌های سازماندهی، بازارها، فرآیندها و مواد اولیه جدید، از طریق تلاش‌های سازمان‌یافته‌ای است که قبلاً صورت نگرفته است (شین و ونکاتارامن، ۲۰۰۰). هر چه محیط کسب‌وکار (محیط نهادی و اقتصادی) شرایط بهتری داشته باشند، بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی بیشتر است و هر چه بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی در جامعه‌ای بیشتر باشد، عملکرد اقتصاد آن کشور و خلق ارزش و ثروت در آن جامعه بیشتر می‌شود.

تأثیر بودجه یا سیاست مالی دولت بر محیط کسب‌وکار بسیار قابل توجه و تعیین‌کننده است که در این گزارش به ابعاد آن می‌پردازیم.



نمودار ۱. مدل مفهومی تأثیر بودجه عمومی دولت بر محیط کسب و کار



مأخذ: اقتباس از شین ۲۰۰۳.

بودجه و نظام بودجه‌ریزی

همانطور که اشاره شد بودجه یا به‌طور کلی سیاست مالی دولت از طریق تأثیر بر مؤلفه‌های مهم محیط کسب و کار (محیط نهادی و محیط اقتصادی) بر فرآیند کارآفرینی و کسب و کار اثر می‌گذارد. ویژگی مهم بودجه دولت در کشورهای صادرکننده نفت، وابستگی به منابع درآمدی نفتی است. منابع درآمدی نفتی سهم بزرگی را از بودجه عمومی در کشورهای صادرکننده نفت دارد و بر تمام عرصه‌های اقتصاد شامل محیط نهادی و اقتصادی کسب و کار سایه انداخته است و تأثیر شدید آن بر سیاست‌های پولی، مالی و ارزی آشکار است. همه ساله در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، این مسئله مهم یادآوری می‌شود و براساس

شاخص کسری بودجه غیرنفتی میزان آن سنجیده می‌شود. این شاخص، تقاضای خالص دولت برای کالا و خدمات را در اقتصاد نشان می‌دهد. در واقع این شاخص مهمترین شاخص بودجه است و شدت تأثیرگذاری بودجه بر اقتصاد را نشان می‌دهد و هر چه بالاتر باشد به معنی آن است که دولت تقاضای بیشتری برای کالاها و خدمات داشته که براساس سازوکارهای مختلف اقتصادی سبب از دور خارج شدن بخش خصوصی از صحنه اقتصاد می‌شود. این سازوکارها در واقع همان تأثیر بودجه بر محیط‌های نهادی و اقتصادی کسب‌وکار هستند که در بخش‌های بعدی این گزارش به آنها خواهیم پرداخت.

براساس مطالعات خارجی^۱ نیز شاخص کسری بودجه غیرنفتی، به‌عنوان مهمترین شاخص بودجه در کشورهای تولیدکننده نفت مطرح است و کاهش برنامه‌ریزی شده آن باید در دستور کار دولت‌ها باشد. کسری بودجه غیرنفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ در حدود ۸۶۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ در حدود ۱۱ درصد کاهش یافته است، اما نکته‌ای که باید به آن دقت کرد این است که دولت با کاهش شدید اعتبارات طرح‌های عمرانی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ (منفی ۳۳ درصد) توانسته است به امر کاهش کسری بودجه غیرنفتی دست یابد. این اقدام دولت موجب شده که لایحه بودجه واقع‌بینانه‌تری به مجلس شورای اسلامی ارائه شود ولی می‌تواند تحقق پدیده سیاست مالی ادواری در کشور را رسمیت می‌دهد. سیاست مالی ادواری به این معنی است که در کشورهای

۱. ر.ک. کتاب تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت، فصل سوم، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



صادرکننده نفت با کاهش درآمدهای نفتی ناشی از کاهش قیمت نفت و غیره، دولت سیاست مالی انقباضی را در پیش می‌گیرد و با افزایش درآمدهای نفتی ناشی از افزایش قیمت نفت و غیره، دولت سیاست مالی انبساطی را اعمال می‌کند که این امر سبب بی‌ثباتی در اقتصاد و محیط کسب‌وکار می‌شود. اشکال کار در این است که اگر دولت اعتبارات عمرانی را به شدت کاهش دهد سبب بی‌ثباتی در اقتصاد شده و سیاست مالی ادواری را به دنبال دارد و اگر اعتبارات عمرانی را افزایش دهد کسری بودجه غیرنفتی افزایش یافته و سبب از دور خارج شدن بخش خصوصی از اقتصاد و ارائه یک بودجه غیرواقع‌بینانه می‌شود.

این مسئله از آنجا ناشی شده است که دولت در عوض کاهش اعتبارات هزینه‌ای و افزایش درآمدهای مالیاتی (از طریق افزایش پایه مالیاتی) و افزایش سایر درآمدهای غیرمالیاتی و غیرتعهدزا، مانند روال دولت‌های گذشته اعتبارات عمرانی را کاهش داده است با این تفاوت که دولت‌های قبلی در ضمن اجرای بودجه این کار را انجام می‌دادند، اما دولت فعلی در مرحله تدوین بودجه این کار را انجام داده است.

اما کاهش اعتبارات هزینه‌ای و افزایش درآمدهای مالیاتی (از طریق افزایش پایه مالیاتی) و افزایش سایر درآمدهای غیرمالیاتی و غیرتعهدزا به راحتی امکانپذیر نیست و در واقع تحت نظام بودجه‌ریزی فعلی امکان ندارد. این هدف از طریق لایحه بودجه ۱۳۹۳ و اضافه یا کم کردن (شدت) ارقام جداول لایحه بودجه یا حتی تغییر در تبصره‌های آن قابل حصول نیست بلکه تنها از طریق تغییر نوع نظام بودجه می‌توان به آنها دست یافت.

مهمترین عاملی که هر سازمانی (شامل سیستم اقتصاد) را به جلو می‌برد، نظام انگیزشی افراد آن است. اگر نظام انگیزشی در جهت اهداف سازمان باشد آن سازمان موفق خواهد بود وگرنه شکست خواهد خورد. تجربه جهانی، شکست نظام‌های برنامه‌ریزی شده متمرکز را نشان داده است. در نظام‌های مذکور، واحدهای مرکزی مسئول برنامه‌ریزی برای کل نظام بودند که به تشخیص خود بودجه‌هایی را به سازمان‌های مستقر در کل کشور اختصاص می‌دادند و از طرف دیگر سازمان‌ها را مسئول واریز درآمدهای خود به خزانه می‌کردند. در این بین به دلیل عدم وجود انگیزه برای پرداخت درآمدهای خود توسط سازمان‌ها و وصول آن توسط مأمورین وصول استانی و محلی، سطح درآمدهای دولت پایین بود. از طرف دیگر سازمان‌ها به شدت برای هزینه کردن درآمدها انگیزه داشتند تا به بقای خود ادامه دهند. این شرایط در نظام بودجه‌ریزی کشور به‌طور آشکار مشاهده می‌شود (البته شاید با شدتی کمتر).

نظام انگیزشی در سطح بخش عمومی کشور، آنطور نیست که در جهت اهداف سازمان (دولت) بتواند اعتبارات هزینه‌ای را کاهش و درآمدهای مالیاتی (از طریق افزایش پایه مالیاتی) و سایر درآمدهای غیرمالیاتی و غیرتعهدزا را به‌طور قابل توجه در طی دوره‌ای معقول افزایش دهد. در واقع تمام نظام‌های بودجه‌ای متمرکز اینچنین هستند. کشورهای مختلف (که اغلب غیرنفتی هستند) برای اصلاح نظام انگیزشی در سطح بخش عمومی خود دست به تمرکززدایی مالی زده‌اند.^۱

1. Shah, Anwar, Fiscal Federalism and Economic Governance: For Better or For Worse?, 1997.



متأسفانه در کشورهای صادرکننده نفت، وجود منابع نفتی خود مانع اصلاح نظام بودجه‌ریزی می‌شود به طوری که در کمتر کشور صادرکننده نفتی، نظام غیرمتمرکز بودجه‌ریزی وجود دارد زیرا منابع حاصل از صادرات نفت خود عاملی است که نظام بودجه‌ریزی متمرکز را در این کشورها حفظ کرده است. همانطور که در بودجه سال قبل دیدیم دولت با افزایش نرخ ارز، منابع حاصل از صادرات نفت را در بودجه افزایش داد و نیاز به اصلاح نظام بودجه‌ریزی مرتفع گردید. از دیدگاه سیستمی، بر اساس قاعده انتخاب طبیعی سیستم موجود به حیات خود ادامه می‌دهد تا آنکه به تدریج ضعیف شده و به اجزای کوچک‌تر تقسیم شود (به عبارت دیگر دچار فروپاشی شود) اما اگر سیستم به طور آگاهانه دست به اصلاح بزند می‌تواند به حیات خود ادامه داده و قدرت بیشتری به دست آورد.

در ادبیات مربوط به دولت کارآفرین نیز به تمرکززدایی مالی پرداخته شده و بر آن تأکید شده است. در یک دولت کارآفرین است که دولت به دنبال ایجاد درآمد از راه‌هایی غیر از نفت و مالیات نیز می‌گردد که این امر مستلزم تمرکززدایی مالی است. همچنین در دولت کارآفرین هزینه‌های دولت حیفاومیل نمی‌شود، بلکه در جهت ارائه خدمات بهتر به کسب‌وکارها و شهروندان هزینه می‌شود که مستلزم وجود نظام انگیزشی مناسب در سطح استانی و محلی است. در یک دولت کارآفرین به مشارکت شهروندان در امر بودجه‌ریزی توجه می‌شود. بر این اساس باید توجه کرد که در نظام بودجه‌ریزی فعلی کشور تا چه حد حتی مسئولین استان‌های کشور در مورد

حجم کل بودجه‌ای که در استان‌شان هزینه می‌شود، می‌توانند تصمیم بگیرند و یا چقدر از آن توسط مأمورین وصول استانی جمع‌آوری شده است.

مسئله وجود بودجه پنهان در کشورهای تولیدکننده نفت و گاز (از جمله ایران)، ویژگی مهم دیگری است که باید به آن پرداخت. در کشورهایی که واردکننده محض نفت و گاز هستند، معمولاً بازار تعیین‌کننده قیمت‌هاست و وضع مالیات‌های غیرمستقیم بر فرآورده‌های نفت و گاز نیز رایج است. بنابراین قیمت‌های خرده‌فروشی فرآورده‌های نفتی پس از وضع مالیات، به نوعی بالاتر از آن چیزی است که در صورت نبود هرگونه مالیات یا دخالت دولت وجود داشت. اما در کشورهای صادرکننده محض نفت، دولت‌ها معمولاً قیمت‌های داخلی نفت و گاز را بسیار پایین‌تر از سطح آزاد نگه می‌دارند. در بیشتر این کشورها، بخش نفت (شامل شرکت‌های پالایشگاهی و پتروشیمی) در سلطه چند شرکت بزرگ است. نتیجه این قیمت‌های پایین‌تر از بازار، اعطای یارانه‌های ضمنی یا رانت برای مصرف نفت و گاز است. دولت با فروش نفت و گاز در داخل کشور با قیمتی پایین‌تر از آنچه می‌تواند در خارج کسب کند، درآمد خود را کم می‌کند. بنابراین در واقع بودجه‌ای پنهان در این کشورها (شامل ایران) وجود دارد که ارقام آن در لایحه بودجه موجود نیست و وزن بالایی از اقتصاد را داراست. این بودجه پنهان تأثیرات قابل توجهی بر محیط کسب و کار می‌تواند داشته باشد.

ادامه این گزارش بر تأثیر بودجه، بودجه پنهان و نظام بودجه‌ریزی بر محیط نهادی و محیط اقتصادی کسب و کار متمرکز شده است.



محیط نهادی کسب و کار

همانطور که اشاره شد بودجه از دو مسیر محیط نهادی و محیط اقتصادی بر فرآیند کارآفرینی تأثیر دارد. محیط نهادی خود مفهوم پیچیده‌ای است که تعریف آن مستلزم تعریف مفهوم نهاد است. به‌طور کلی نهادها در شکل قواعد و روال‌های تقویت‌کننده توسعه بخش خصوصی ظاهر می‌شوند و بازدهی حاصل از تولید بخش خصوصی را افزایش می‌دهند. محیط نهادی را می‌توان شامل اجزای نهادها و سیستم سیاسی، فرهنگ و ارزش‌ها، نظام آموزشی، علمی و تکنولوژی دانست.

الف) نهادها و سیستم سیاسی

در اغلب مطالعات انجام شده در زمینه نهادها، به تعاریف نورث استناد شده است. بنابر تعریفی که نورث از نهادها کرده است نهادها محدودیت‌هایی هستند که از جانب افراد بر تعاملات بین آنها تحمیل می‌شود. این محدودیت‌ها عبارتند از:

- قواعد رسمی شامل قانون اساسی، قوانین موضوعه، قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها،

- محدودیت‌های غیررسمی شامل هنجارها، عرف و قوانین رفتاری خودتحمیل.

نورث با تمایز قائل شدن بین سازمان‌ها و نهادها، سازمان‌ها را به بازیگران و

نهادها را به قواعد بازی تشبیه می‌کند (نورث، ۱۹۹۱).

شومپیتر نیز از اصطلاح «جو اجتماعی»^۱ استفاده کرده که مفهومی پیچیده است و کل محیط سیاسی - اجتماعی که کارآفرین در آن عمل می‌کند را دربر می‌گیرد و آن شامل ارزش‌های اجتماعی یک کشور خاص که کارآفرین باید در آن عمل کند و نظام آموزشی نیز می‌شود. یک عامل مهم در «جو»، فهم کارآفرین از قواعد بازی است. تغییرات در قواعد بازی می‌تواند تأثیر قابل توجهی بر کارآفرینی در اقتصاد بگذارد (هیگینز، ۱۹۶۸: ۹۴). بر این اساس می‌توان محیط نهادی را بر اساس تعریف شومپیتر از جو اجتماعی در نظر گرفت که یک عامل آن «نهادها» خواهند بود که با قواعد بازی نورث منطبق است.

به گفته نورث، نهادها رفتار را شکل می‌دهند: «نهادها ساختار انگیزشی یک اقتصاد را تعیین می‌کنند، با تغییر ساختارها جهت تغییر اقتصادی به سمت رشد، رکود یا سقوط تغییر می‌یابد» (نورث، ۱۹۹۱: ۹۷). بر این اساس، نهادهای قوی، نهادهایی هستند که ساختار انگیزشی اقتصاد را به صورتی شکل دهند که تغییر اقتصادی به سمت رشد اقتصادی باشد. به عبارت دیگر نهادهای قوی، رفتار بازیگران اقتصاد مانند دولت، کارآفرینان و سایرین را از طریق ساختار انگیزشی آنها در جهت رشد و توسعه اقتصادی شکل می‌دهند. نظام‌های حسابداری و حسابرسی و چارچوب‌های قانونی و نظارتی از جمله نهادهایی هستند که رفتار رانت‌جویانه افراد و رفتار غیرمحتاطانه مالی دولت را محدود می‌کنند و رفتار آنها را در جهت رشد و توسعه اقتصادی هدایت می‌کنند.



نهادهای مهم در کشورهای صادرکننده نفت، نهادهایی هستند که تخصیص منابع عمومی (شامل بودجه پنهان) را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در این کشورها، رانتهای حاصل از منابع طبیعی فراوان به مدیران دولتی فرصتهای بیشتر و انگیزههای بزرگتری می‌دهند تا با پرداخت رشوه به حمایت‌کنندگان سیاسی‌شان، در قدرت بمانند. به عبارت دیگر، آنچه که مهم است نهادهایی هستند که از طریق آن یک سیاستمدار در مقابل استفاده از منابع عمومی مسئول می‌شود یعنی نهادهایی که توانایی او را در مصون کردن قدرت سیاسی‌اش و ثروتمند شدنش از طریق سرمایه‌های عمومی محدود می‌کند. همچنین قیمتگذاری داخلی فرآورده‌های نفت و گاز پایین‌تر از بازار آزاد جهانی (بودجه پنهان) می‌تواند برای برخی افراد و شرکت‌ها رانتهای قابل توجهی را ایجاد کند. عدم وجود نهادهای لازم (شامل نهاد بازار) برای قیمتگذاری فرآورده‌های نفت و گاز سبب ایجاد رانتهای فوق می‌شوند. برخی از شرکت‌های خصوصی که از فرآورده‌های نفت و گاز ارزان قیمت نسبت به بازار آزاد جهانی استفاده می‌کنند مانند شرکت‌های پتروشیمی و شرکت‌های انرژی بر مثل فولاد که از خوراک گاز ارزان استفاده می‌کنند، می‌توانند به قدرت اقتصادی بالایی دست یابند که حتی فرآیند تصمیم‌گیری در سیستم سیاسی را تحت نفوذ خود قرار دهند. به عبارت دیگر فساد مالی را در سیستم سیاسی افزایش داده که این امر اعتماد به سیستم سیاسی را کاهش داده و در نتیجه در بلندمدت بر سرمایه‌گذاری کل تأثیر منفی خواهد داشت.

بنابراین مجموعه‌ای از نهادها برای منفعت بردن اجتماع مهم هستند که شامل نهادهای تقویت‌کننده کارآیی بخش خصوصی و نهادهای تقویت‌کننده پاسخگویی مسئولین بخش عمومی می‌شوند. اولین مجموعه از نهادها امکانات تصرف خصوصی را محدود کرده در حالی که مجموعه دوم نهادها، امکانات تصرف مقامات دولتی را محدود می‌کنند.

در کشورهای صادرکننده نفت، رانت حاصل از صادرات نفت و گاز غالباً از طریق بودجه سنواری دولت و رانت ناشی از قیمتگذاری داخلی فرآورده‌های نفت و گاز پایین‌تر از قیمت آزاد (جهانی) از طریق بودجه پنهان توزیع می‌شود و بازدهی رانت‌جویی در اقتصاد افزایش می‌یابد و چون رانت‌جویی و کارآفرینی دو فعالیت رقیب محسوب می‌شوند، افزایش بازدهی حاصل از رانت‌جویی، میزان کارآفرینی کشور را کاهش می‌دهد.

ب) فرهنگ و ارزش‌ها

توزیع رانت‌های حاصل از فروش نفت و گاز از طریق بودجه (شامل بودجه پنهان) و با افزایش بازدهی رانت‌جویی بر فرهنگ و ارزش کار و کارآفرینی به‌عنوان یک عامل محیط نهادی کسب‌وکار تأثیر منفی دارد.

ج) نظام آموزشی، علمی و تکنولوژی

با تزریق منابع حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق بودجه به اقتصاد و ایجاد رخوت و رکود در فعالیتهای کسب‌وکار از طریق سازوکارهای مختلف، انتظار



می‌رود یادگیری از طریق انجام دادن^۱ کمتری در کشورهای صادرکننده نفت رخ دهد زیرا کار کمتری انجام می‌شود. در واقع این تأثیر، حاصل بازخورد ناشی از تأثیر مخرب تزریق منابع حاصل از نفت و گاز بر محیط نهادی و اقتصادی کسب‌وکار و در نتیجه بر فرآیند کارآفرینی و کسب‌وکار است.

قیمتگذاری داخلی فرآورده‌های نفت و گاز پایین‌تر از بازار آزاد جهانی نیز در کشورهای تولیدکننده نفت بر سطح تکنولوژی در کشورهای مزبور تأثیر منفی دارد به عبارت دیگر قیمت‌های پایین فرآورده‌های نفت و گاز در کشورهای مزبور سطح تکنولوژی در آن کشورها را پایین نگه می‌دارد زیرا سرمایه‌گذاری در فناوری‌های پیشرفته‌تر با مصرف انرژی کمتر، بازدهی مورد انتظار را نخواهد داشت.

بودجه پنهان در برخی از کشورهای تولیدکننده نفت (شامل ایران) کارکرد توزیع یارانه ضمنی به افراد بیکار را نیز برعهده دارد. به این ترتیب که افراد بیکار که اغلب از مهارت کافی برخوردار نیستند به جابجایی مسافر در سطح شهرهای بزرگ و کوچک می‌پردازند و بدین ترتیب شغلی برای خود دست‌وپا می‌کنند. هرچند با مشغول شدن این افراد در شغل مسافرکشی، مرکز آمار ایران آنها را در زمره افراد بیکار محسوب نمی‌کند اما باید اذعان کرد که با در نظر گرفتن هزینه‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی (مانند آلودگی هوا، ترافیک و...) این فعالیت بیش از تعداد شاغل مطلوب آن، می‌تواند شغل تعداد زیادی از آنها را کاذب محسوب کرد. از طرف دیگر تعداد زیادی از خانوارها به یارانه ضمنی توزیع شده از طریق بودجه پنهان وابسته هستند

و نادیده گرفتن آنها در امر قیمتگذاری داخلی فرآورده‌های نفت و گاز می‌تواند پیامدهای اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی ناگواری به همراه داشته باشد.

در کشورهای پیشرفته تا سه دهه پیش از طریق سیستم سنتی تأمین اجتماعی یا مزایای رفاهی^۱ به بیکاران حق بیکاری پرداخت می‌شد تا زمانی که شغلی برای خود بیابند. این افراد بیکار باید در سیستم کاریابی دولتی ثبت‌نام می‌کردند تا بتوانند از مزایای بیکاری استفاده کنند و با پیدا شدن شغل برای آنها مزایای مذکور قطع می‌شد. بنابراین دولت از طریق سیستم فوق هم تعداد دقیق بیکاران را ثبت کرده و هم از آسیب‌های اجتماعی به خانوارها جلوگیری می‌کرد. منابع این سیستم نیز در واقع از مالیات‌ها (شامل مالیات بر واردات فرآورده‌های نفت و گاز) تأمین می‌گردید. بنابراین می‌توان گفت که این کشورها قیمت حامل‌های انرژی را افزایش داده و به بیکاران پرداخت می‌کردند تا آنکه سیستم حمل‌ونقل شهرها فلج^۲ نشود.^۳

از سه دهه پیش به تدریج کشورهای پیشرفته شیوه خود را در این سیاست بهبود داده‌اند. بدین ترتیب که از سیستم فوق برای بالا بردن سطح دانش تولید در کشور نیز بهره می‌برند. به ترتیبی که نیروی کار غیرماهر بیکار را به نیروی کار ماهر تبدیل می‌کنند. در واقع افراد بیکار برای دریافت مزایای بیکاری علاوه بر ثبت‌نام در سیستم کاریابی دولتی باید در کلاس‌های آموزشی حرفه‌ای شرکت کنند تا به مهارت‌های لازم برای ایجاد کسب‌وکار دست یابند. بدین ترتیب سیستم سنتی مزایای

1. Welfare Benefits Systems

2. Overload or Overcrowd

۳. زیرا ورود افراد بیکار به سیستم حمل‌ونقل، خود کارآیی سیستم حمل‌ونقل عمومی (اتوبوسرانی) را کاهش می‌دهد.



رفاه اجتماعی جای خود را به سیستم رفاهی همراه با آموزش حرفه‌ای^۱ داد. وجود چنین سیستمی در کشور می‌تواند دانش تولید در کشور و سطح فعالیت‌های کارآفرینی را ارتقا داده و در ساماندهی سیستم حمل‌ونقل نیز کمک کند.

د) متغیر عملیاتی محیط نهادی کسب‌وکار

همانطور که گفته شد مفهوم شومپتر از «جو اجتماعی» بسیار پیچیده است، اما از نوشته‌های بعدی وی می‌توان دریافت که توزیع درآمد یک «دماسنج»^۲ خوب برای اندازه‌گیری جو عمومی است (هیگینز، ۱۹۶۸: ۹۵). بر این اساس می‌توان از ضریب جینی به‌عنوان متغیری که می‌تواند وضعیت متغیر محیط نهادی را به تصویر بکشد، استفاده کرد. از آنجایی که در کشورهای نفتی قواعد بازی به نفع رفتار رانت‌جویانه است، انتظار می‌رود که در این کشورها ضریب جینی بزرگتر باشد.^۳ در واقع رانت‌های ناشی از وفور درآمدهای نفتی سبب توزیع درآمد نابرابرتر در کشورهای نفتی می‌شود و رانت‌جویی در این کشورها بیشتر از کشورهای غیرنفتی است. همانطور که در جدول ذیل مشاهده می‌شود ضریب جینی در کشورهای صادرکننده نفت (شامل ایران) بزرگتر از کشورهای غیرصادرکننده نفت است. شایان ذکر است که جدول ۱ براساس اطلاعات موجود کشورها در دوره ۱۹۸۰ - ۲۰۱۲ تهیه شده است. برخی از کشورهای عربی صادرکننده نفت مانند عربستان و کویت از ارائه آمار

1. Workfare Benefits Systems
2. Thermometer

۳. ضریب جینی بزرگتر به معنای توزیع درآمد ناعادلانه‌تر است.

ضریب جینی خود خودداری کرده‌اند که در این جدول لحاظ نشده است، شاخص ضریب جینی در واقع در اینجا متغیر عملیاتی سنجش محیط نهادی کسب‌وکار است. رانت حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق بودجه و رانت ناشی از قیمتگذاری داخلی فرآورده‌های نفتی پایین‌تر از قیمت آزاد جهانی از طریق بودجه پنهان به اقتصاد تزریق شده و سبب تخریب محیط نهادی کسب‌وکار می‌شود که این امر به توزیع درآمد ناعادلانه‌تر در کشورهای صادرکننده نفت (از جمله ایران) نیز انجامیده است. همانطور که در جدول زیر مشاهده می‌شود متوسط ضریب جینی ایران از متوسط ضریب جینی در جهان بیشتر است که مغایر با ارزش‌های اسلامی ایرانی تلقی می‌شود.

جدول ۱. متوسط ضریب جینی (۱۹۸۰-۲۰۱۲) به تفکیک

صادرکننده نفت و غیر صادرکننده نفت

کشورها	ضریب جینی
صادرکننده نفت	۴۱/۲
ایران	۴۳/۳
غیرصادرکننده نفت	۴۰/۶
جهان	۴۰/۷

مآخذ: داده‌های بانک جهانی و محاسبات نویسنده.



محیط اقتصادی کسب‌وکار

همانطور که اشاره شد بودجه از دو مسیر محیط نهادی و اقتصادی بر فرآیند کارآفرینی تأثیر دارد. محیط اقتصادی خود شامل عناصر محیط اقتصاد کلان، محیط مالی و ویژگی‌های صنایع می‌شود.

بر اساس ۱۲ دوره پایش فصلی محیط کسب‌وکار توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دو مشکل اساسی بنگاه‌های اقتصادی «مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها» و «بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه» بوده است.^۱ «ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی» نیز همواره در رتبه‌های بعدی بوده است که همگی نشان‌دهنده نامناسب بودن محیط اقتصادی کسب‌وکار کشور است.

الف) محیط مالی

«مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها» و «ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی» مربوط به محیط مالی می‌شود. محیط مالی ارتباط تنگاتنگی با سیاست مالی دولت (بودجه دولت) دارد. در کشورهای صادرکننده نفت، افزایش کسری بودجه غیرنفتی به معنی سیاست مالی انبساطی است و سبب افزایش تقاضای دولت برای کالاها و خدمات می‌شود که به‌نوبه خود به

۱. شاخص‌های بین‌المللی مانند ناگر شاخص رقابت‌پذیری جهانی نیز همین امر را نشان می‌دهد برای مثال در سال ۲۰۱۳ ایران در میان ۱۴۲ کشور رتبه ۱۲۳ را برای پیشرفته بودن بازار مالی کسب کرده است.

افزایش تقاضا برای پول و در نتیجه افزایش نرخ بهره (با فرض آنکه به صورت دستوری کنترل نشود) منجر می‌شود. اما از آنجا که نرخ بهره به صورت دستوری کنترل می‌شود، محدودیت‌های مقداری در دستور کار سیستم بانکی قرار می‌گیرد و دریافت تسهیلات از بانک‌ها برای کسب‌وکارها سخت می‌شود. سیاست مالی نامناسب دولت، بازار سرمایه و بازار غیررسمی را نیز تحت الشعاع خود قرار می‌دهد به طوری که تأمین مالی سرمایه از بازار غیررسمی با هزینه بالایی صورت می‌گیرد زیرا بازارها با هم ارتباط داشته و تغییرات در یک بازار، سایر بازارها را نیز تغییر می‌دهد، به خصوص در بازارهای پول و سرمایه که تغییرات به سرعت صورت می‌گیرد. به طور خلاصه، سیاست مالی نامناسب دولت در کشورهای صادرکننده نفت سبب می‌شود که کسب‌وکارها و کارآفرینان با مشکل تأمین مالی سرمایه مواجه شوند و محیط مالی از شرایط مناسبی برای کسب‌وکار برخوردار نباشد.

ب) ویژگی‌های صنایع

ویژگی‌های صنایع نیز به عنوان عامل دوم محیط اقتصادی کسب‌وکار از بودجه دولت در کشورهای صادرکننده نفت تأثیر منفی می‌گیرد. در این کشورها به واسطه وجود بیماری هلندی، صنایع از ویژگی منحصر به فردی برخوردار هستند.

نیری (۱۹۸۶) بیماری هلندی را اینچنین تعریف می‌کنند: افزایش درآمدهای حاصل از منابع طبیعی مانند نفت ظرفیت بیشتری را برای واردات کالاهای قابل تجارت ایجاد می‌کند، اما معمولاً موجب تقاضای بیشتر برای همه کالاهای شامل کالاهای غیرقابل تجارت می‌شوند، کالاهایی که نمی‌توان وارد کرد و باید در داخل



تولید کرد. اقتصاد به منظور گسترش تولید کالاهای غیرقابل تجارت مانند ساختمان و خدمات، باید منابع را از بخش کالاهای قابل تجارت غیر منابع طبیعی مانند تولیدات صنعتی بیرون آورد. بنابراین رونق نفتی به رکود تولیدات صنعتی منجر می‌شود و تقویت واقعی پول سازوکاری است که این کار را انجام می‌دهد و این بیماری هلندی است.

با توجه به وجود بیماری هلندی در کشورهای صادرکننده نفت (از جمله ایران)^۱، با یک سیاست مالی انبساطی ناشی از سرازیر شدن منابع نفتی به بودجه، قیمت مسکن به شدت افزایش می‌یابد و صنایع ساختمانی و خدماتی رونق می‌گیرند و در عوض صنایع مربوط به کالاهای قابل تجارت به کساد می‌روند و با یک سیاست مالی انقباضی ناشی از کاهش منابع نفتی در بودجه (مانند کاهش قیمت نفت یا تحریم)، صنایع ساختمانی و خدماتی به کساد می‌روند (مانند اتفاقی که در یک سال و نیم اخیر در کشور رخ داده است) و در عوض صنایع مربوط به کالاهای قابل تجارت رونق می‌گیرند. این بی‌ثباتی بقای کسب‌وکارها را به خطر می‌اندازد. کارآفرینی که یک کسب‌وکار را تازه راه‌اندازی کرده است، نمی‌تواند در برابر این نوسانات مقاومت کرده و از پا درمی‌آید اما شرکت‌های بزرگ ممکن است بتوانند در برابر این نوسانات مقاومت کنند؛ شرکت‌های بزرگی که کالاهای غیرقابل تجارت تولید می‌کنند مانند شرکت‌های تولید مواد لبنی فاسد شدنی، اما وجود شرکت‌های کوچک برای اقتصاد از جنبه اشتغال و تنوع‌سازی تولید و نوآوری حیاتی هستند.

۱. به کتاب مدیریت اقتصاد کلان در کشورهای صادرکننده نفت، فصل نهم، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس مراجعه شود.

در کشورهای تولیدکننده نفت و گاز (از جمله ایران) معمولاً سطح قیمت فرآورده‌های نفت و گاز بسیار پایین‌تر از سطح قیمت بین‌المللی آن تعیین می‌شود که این امر به معنای پرداخت یارانه ضمنی (یا رانت) به شرکت‌هایی است که از این منابع نفتی و گازی استفاده می‌کنند. می‌دانیم که سهم یارانه یا رانت تعلق گرفته به هر صنعت یکسان نیست. به طوری که برخی از صنایع از سهم بیشتری برخوردار می‌شوند (مانند صنایع پتروشیمی و صنایع انرژی‌بر مثل فولاد) و به برخی از صنایع دیگر سهم بسیار ناچیزی تعلق می‌گیرد (مانند صنایع پوشاک). بنابراین در کشورهای مزبور، سود ناشی از فعالیت در برخی از صنایع بالاتر بوده که در نتیجه منابع مالی، انسانی و فیزیکی بیشتری را به خود جذب کرده و بزرگ می‌شوند و برخی صنایع دیگر (شامل شرکت‌های کوچک و متوسط (SME)^۱) که قدرت رقابت در جذب منابع مذکور را نسبت به صنایع برخوردار از رانت ندارند، از بین می‌روند یا رشدی نخواهند داشت. حال آنکه متنوع‌سازی^۲ تولید از سیاست‌های مهمی است که در کشورهای صادرکننده نفت به‌منظور رهایی از اقتصاد تک‌محصولی و وابستگی به منابع نفت و گاز باید اتخاذ گردد.

شایان ذکر است که هرچند صنایع مختلف از یارانه ضمنی یا رانت بودجه پنهان به‌طور برابر استفاده نمی‌کنند اما در هر صورت به‌طور نسبی برحسب مصرف کالای حامل انرژی از آن بهره‌مند می‌گردند. به عبارت دیگر در مجموع، هزینه پایین کالای حامل انرژی می‌تواند هزینه‌های تولید را نسبت به رقبای خارجی کاهش داده و برای صنایع

1. Small and Medium – Sized Enterprises (SME)

2. Diversification



کشور به‌طور نسبی مزیت رقابتی ایجاد کند و با توجه به محیط نامناسب کسب‌وکار در کشور، این مزیت رقابتی برای صنایع کشور از اهمیت بالایی برخوردار است. بنابراین از یک طرف توزیع یارانه ضمنی یا رانت موجود در بودجه پنهان به محیط اقتصادی کسب‌وکار آسیب می‌رساند و از طرف دیگر برای صنایع کشور مزیت رقابتی ایجاد می‌کند. بنابراین باید به‌گونه‌ای سیاستگذاری کرد که مزیت رقابتی فوق حفظ شود اما آسیب‌ها حذف شوند.

ج) محیط اقتصاد کلان

محیط اقتصاد کلان نیز در کشورهای صادرکننده نفت از شرایط مناسبی برای کسب‌وکار برخوردار نیست. «بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه» که در ۱۲ دوره پایش محیط کسب‌وکار ایران به‌عنوان دومین مشکل اصلی کسب‌وکارها شناخته شده، ناشی از بی‌ثباتی در محیط اقتصاد کلان است. سیاست مالی ادواری خود می‌تواند به‌عنوان یک عامل مهم در بی‌ثبات کردن محیط اقتصاد کلان نقش داشته باشد. دولت به‌عنوان یک مجموعه عریض و طویل که در آن منابع مالی بر اساس منطق اقتصادی هزینه نمی‌شود، در بی‌ثبات کردن محیط اقتصاد کلان نقش دارد. یک فرد یا سازمان با مدیریت معقول در سال‌ها یا در ماه‌هایی که قیمت جهانی مواد اولیه افزایش می‌یابد، سعی می‌کند که سرمایه خود را پس‌انداز کند و سرمایه‌گذاری عمرانی خود را در زمان مناسب‌تری انجام دهد یا حداقل در این شرایط سرمایه‌گذاری خود را افزایش نمی‌دهد. اما دولت‌ها در کشورهای صادرکننده نفت (از جمله ایران براساس تجربه چند سال گذشته) با افزایش قیمت جهانی مواد اولیه، سرمایه‌گذاری

عمرانی خود را افزایش می‌دهند و با کاهش قیمت جهانی مواد اولیه، سرمایه‌گذاری عمرانی خود را کاهش می‌دهند چون قیمت مواد اولیه با قیمت جهانی نفت و قیمت جهانی نفت نیز با درآمدهای نفتی این کشورها همبسته است. این امر سبب افزایش قیمت مواد اولیه تولیدی در کشور، گاهی حتی بیشتر از قیمت جهانی آن می‌شود. همچنین دولت برای اجرای طرح‌های عمرانی در طول سال تقاضای یکنواخت برای مواد اولیه ایجاد نمی‌کند، بلکه در برخی از ماه‌ها با توجه به وصول درآمدهایش تقاضای بیشتری ایجاد می‌کند که این موضوع سبب نوسانات در قیمت مواد اولیه طی ماه‌های مختلف می‌شود.

همچنین در کشورهای صادرکننده نفت با وجود درآمدهای حاصل از منابع طبیعی فراوان، سیاست‌های اقتصاد کلان سست در مدت‌زمان طولانی‌تری دوام می‌یابند. به عبارت دیگر نهادهای دولتی، تعادل در بازارهای مختلف را با استفاده از منابع فوق حفظ می‌کنند و اجازه تغییرات در بازار را نمی‌دهند. این امر سطح فرصت‌های کارآفرینی را کاهش می‌دهد زیرا تغییر در طرف عرضه یا تقاضا، فرصت‌های کارآفرینی را ایجاد می‌کنند. مشکل اصلی این است که اهمال در تنظیم بازار، تنوع رقابتی را کم کرده و یکی از علل اصلی کارآیی پایین کشورهای دارای منابع طبیعی فراوان است (آوتی و کایسک،^۱ ۲۰۰۱). بنابراین سیاست‌هایی که امکان تغییرات در بازار را نمی‌دهند مانند سیاست‌های تثبیتی و وارداتی مختلف سطح فرصت‌های کارآفرینی در اقتصاد را کاهش می‌دهند.

از سیاست‌های تثبیتی می‌توان به قیمتگذاری داخلی فرآورده‌های نفت و گاز پایین‌تر از بازار آزاد جهانی (بودجه پنهان) اشاره کرد که سبب کم شدن تنوع رقابتی



می‌شود زیرا بزرگ شدن صنایع برخوردار از رانت (مانند صنایع پتروشیمی و صنایع انرژی بر مثل فولاد) مصادف با کوچک شدن صنایع دیگر است که این امر به بی‌ثباتی محیط اقتصادی کسب‌وکار منجر می‌شود زیرا سهم صنایع برخوردار از رانت از کل بازار افزایش یافته و تغییرات کوچکی در بازدهی سهام آنها می‌تواند کل بازار را تحت تأثیر قرار دهد. کاهش قابل توجه شاخص بازار اوراق بهادار ناشی از احتمال کاهش بازدهی سهام شرکت‌های صنایع رانتی نشانه آن است که رانت‌هایی از سرمایه‌های عمومی وارد شرکت‌های مذکور شده است. براین اساس سهامداران عمده شرکت‌های رانتی قدرت اقتصادی قابل توجهی از رانت به دست آورده‌اند که می‌توانند کل بازار بورس اوراق بهادار را تحت تأثیر قرار دهند و بورس اوراق بهادار را به نفع خود مدیریت کنند. این شرایط بی‌ثبات ناشی از آن است که دولت در برخی از موارد سیاست‌های بازار آزاد از جمله خصوصی‌سازی را اجرا کرده اما در قیمتگذاری داخلی فرآورده‌های نفت و گاز سیاست‌های ضد بازار آزاد (تثبیتی) را اجرا کرده است که این دو سیاست ناسازگار به ضرر منفعت عمومی و به نفع برخی از افراد (شامل افراد حقوقی) عمل می‌کند.

فرآیند کارآفرینی و کسب‌وکار

همانطور که در بخش‌های قبل گفته شد بودجه (شامل بودجه پنهان) از طریق محیط نهادی و اقتصادی کسب‌وکار بر فرآیند کارآفرینی و کسب‌وکار کشورهای

صادرکننده نفت (از جمله ایران) تأثیر منفی دارد بنابراین انتظار می‌رود که سطح کارآفرینی در این کشورها پایین‌تر از سایر کشورهای جهان باشد.

در تعریف فرآیند کارآفرینی، فرصت‌های کارآفرینی از اهمیت بالایی برخوردار هستند و بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی، متغیر عملیاتی در این فرآیند محسوب می‌شود که توسط دو شاخص فرصت‌های نوآورانه^۱ و شاخص فرصت‌های آربیتراژ فنی^۲ محاسبه می‌شود.

مقایسه متوسط ده ساله (۱۹۹۳-۲۰۰۲) شاخص فرصت‌های نوآورانه و شاخص فرصت‌های آربیتراژ فنی کشورهای صادرکننده نفت و کشورهای غیرصادرکننده نفت (جدول ۲) را نشان می‌دهد که کشورهای صادرکننده نفت از فرصت‌های نوآورانه و آربیتراژ فنی کمتری نسبت به کشورهای غیرصادرکننده نفت بهره‌برداری کرده‌اند و حتی شرایط ایران از متوسط کشورهای صادرکننده نفت نیز وخیم‌تر است.

-
1. Innovative Opportunities
 2. Technological Arbitrage Opportunities



جدول ۲. شاخص فرصت‌های نوآورانه و فرصت‌های آربیتراژ فنی به تفکیک کشورهای صادرکننده نفت و غیرصادرکننده نفت متوسط ده ساله (۱۹۹۳-۲۰۰۲)^۱

متوسط شاخص طبقه کشورها	تعداد کشورها	شاخص فرصت‌های نوآورانه	شاخص فرصت‌های آربیتراژ فنی
غیرصادرکننده نفت	۴۹	۱/۰۶۵	۱/۱۰۸
صادرکننده نفت	۱۷	۱/۰۳۶	۱/۰۸۱
شامل ایران	—	۱/۰۲۸	۰/۹۹۴
جهان	۶۶	۱/۰۵۷	۱/۱۰۱

مأخذ: محاسبات نویسنده، داده‌های آنوکین و دیگران، ۲۰۱۱.

سایر شاخص‌هایی که شرایط کارآفرینی و کسب‌وکار را در کشورهای صادرکننده نفت از جمله ایران نشان می‌دهد نیز همین نتایج را نشان می‌دهند از جمله شاخص توسعه و کارآفرینی جهانی (GEDI)^۲. مقایسه شاخص توسعه و کارآفرینی جهانی (۲۰۱۳) کشورهای صادرکننده نفت و کشورهای غیرصادرکننده نفت (جدول ۳) نشان می‌دهد که کشورهای صادرکننده نفت از شاخص توسعه و کارآفرینی پایین‌تری نسبت به کشورهای غیرصادرکننده نفت برخوردارند.

۱. شایان ذکر است که به‌روز کردن این جدول نیازمند اجرای مدل آنوکین است که نیاز به محاسبات پیشرفته دارد.

2. The Global Entrepreneurship and Development Index (GEDI)

جدول ۳. متوسط شاخص توسعه و کارآفرینی و اجزای اصلی آن به تفکیک کشورهای صادرکننده و غیرصادرکننده نفت

طبقه کشورها	تعداد کشورها	شاخص توسعه و کارآفرینی جهانی
غیر صادرکننده نفت	۸۴	۰/۳۰
صادرکننده نفت	۳۴	۰/۲۸
شامل ایران	—	۰/۱۸
جهان	۱۱۸	۰/۲۹

مآخذ: محاسبات نویسنده، داده‌های آماری بانک جهانی و مؤسسه توسعه و کارآفرینی جهانی.

سایر شاخص‌های ناظر بر متغیرهای کارآفرینی و محیط کسب‌وکار مانند شاخص سهولت انجام کسب‌وکار و شاخص رقابت‌پذیری جهانی و شاخص آزادی اقتصادی جهانی نیز همین نتایج را نشان می‌دهند. به‌طور خلاصه، همانطور که در جداول قبلی مشاهده می‌شود سطح بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی در کشورهای صادرکننده نفت به مراتب پایین‌تر از سایر کشورهاست. این مسئله ناشی از تزریق رانت‌های حاصل از فروش نفت و گاز به اقتصاد این کشورها، عمدتاً از کانال بودجه و بودجه پنهان است.

خلق ثروت

از آنجا که سیاست مالی (بودجه) در کشورهای صادرکننده نفت به تضعیف محیط نهادی و اقتصادی کسب‌وکار در این کشورها انجامیده است و این امر به فرآیند کارآفرینی و کسب‌وکار در این کشورها آسیب می‌رساند، انتظار بر این است که خلق



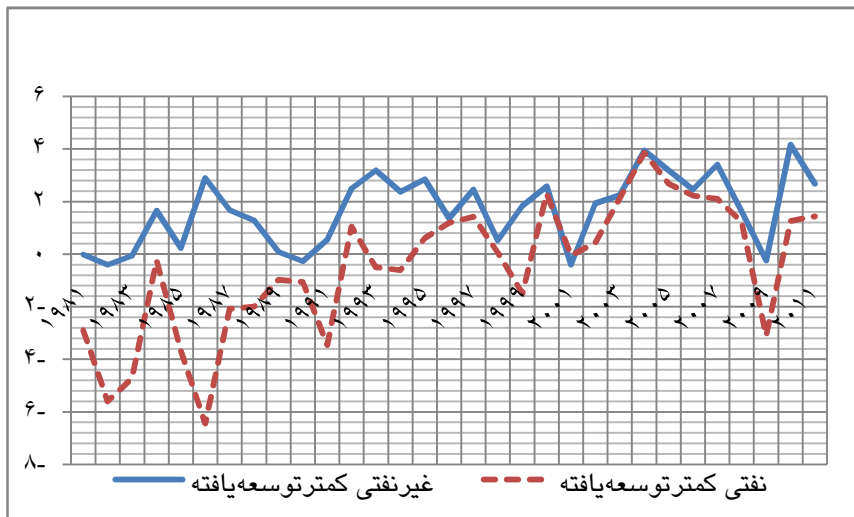
ارزش و ثروت در این کشورها از سطحی به مراتب پایین‌تر از سایر کشورها برخوردار باشد. به عبارت دیگر عملکرد اقتصادی این کشورها پایین‌تر از سایر کشورهاست. متغیر عملیاتی خلق ثروت یا عملکرد اقتصادی را می‌توان درآمد سرانه نیروی کار (به قیمت‌های ثابت و براساس برابری قدرت خرید) در نظر گرفت که در واقع رشد تولید ناخالص داخلی سرانه نیروی کار است.

مقایسه رشد درآمد سرانه نیروی کار کشورهای نفتی و غیرنفتی کمتر توسعه‌یافته نشان می‌دهد که کشورهای نفتی در طی دوره ۱۹۸۰ - ۲۰۱۱ میلادی همواره از رشد اقتصادی به مراتب پایین‌تری نسبت به کشورهای غیرنفتی برخوردار بوده‌اند (نمودار ۲). به عبارت دیگر عملکرد اقتصادی کشورهای نفتی کمتر توسعه‌یافته همواره پایین‌تر از کشورهای غیرنفتی کمتر توسعه‌یافته بوده است.^۱ این در حالی است که براساس منطق اقتصادی کشورهایی که به منابع طبیعی فراوان‌تر مانند نفت و گاز دسترسی دارند باید از رشد اقتصادی بالاتری برخوردار باشند یا حداقل از رشد اقتصادی برابر با کشورهای غیرنفتی برخوردار باشند. تزریق رانت‌های حاصل از نفت به اقتصاد که عمدتاً از کانال بودجه صورت می‌گیرد، موجب شده است که عملکرد اقتصادی کشورهای کمتر توسعه‌یافته برخوردار از نفت از عملکرد اقتصادی کشورهای کمتر توسعه‌یافته فاقد نفت بدتر باشد.

۱. شایان ذکر است که کشورهایی را می‌توان با هم مقایسه کرد که در شروع بررسی، در مرحله برابری از توسعه بوده باشند به این منظور کشورهایی که در سال ۱۹۸۰ از شاخص توسعه انسانی بالاتر از ۰/۷۱۲ برخوردار بودند از نمونه مورد بررسی حذف شدند.

نمودار ۲. رشد تولید ناخالص داخلی سرانه نیروی کار

(به قیمت‌های ثابت برای قدرت خرید ۱۹۹۰)



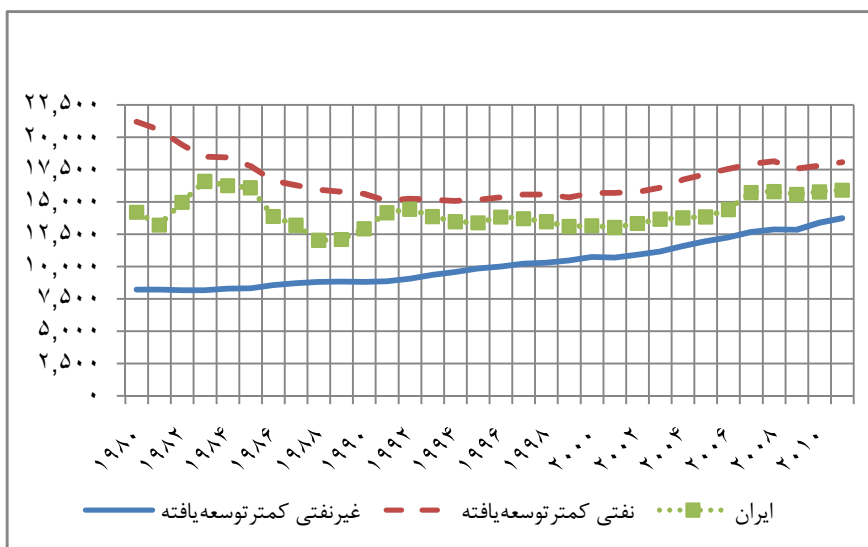
مآخذ: داده‌های بانک جهانی، UNDP و محاسبات نویسنده.

مقایسه متوسط روند درآمد سرانه نیروی کار (به قیمت‌های ثابت ۱۹۹۰ و برابری قدرت خرید) کشورهای نفتی و غیرنفتی کمتر توسعه یافته نیز نشان می‌دهد که کشورهای غیرنفتی از درآمد سرانه‌ای حدود ۸,۰۰۰ دلار در سال ۱۹۸۰ به درآمد سرانه‌ای حدود ۱۴,۰۰۰ دلار در سال ۲۰۱۱ دست یافته‌اند. به عبارت دیگر این کشورها در این دوره ۷۵ درصد رشد خلق ثروت داشته‌اند. این در حالی است که درآمد سرانه کشورهای نفتی از حدود ۲۱,۰۰۰ دلار در سال ۱۹۸۰ به حدود ۱۸,۰۰۰ دلار در سال ۲۰۱۱ کاهش یافته است. به عبارت دیگر این کشورها در دوره مورد بررسی ۱۵ درصد رشد منفی در خلق ثروت داشته‌اند (نمودار ۳). ایران نیز با درآمد



سرانه‌ای در حدود ۱۴,۰۰۰ دلار در سال ۱۹۸۰ به درآمد سرانه‌ای در حدود ۱۶,۰۰۰ دلار در سال ۲۰۱۱ دست یافته است (رقمی که در سال ۱۹۸۳ به آن دست یافته بود!) که تنها ۱۴ درصد رشد را در این دوره ۳۱ ساله نشان می‌دهد. به عبارت دیگر رشد درآمد سرانه ایران بیش از ۶۰ درصد کمتر از کشورهای غیرنفتی در دوره مورد بررسی بوده است.

نمودار ۳. درآمد سرانه نیروی کار (به قیمت‌های ثابت برابری قدرت خرید ۱۹۹۰)



مأخذ: محاسبات نویسنده، داده‌های آماری از بانک جهانی.

مشاهده دقیق روند درآمد سرانه نیروی کار ایران در نمودار قبل نشان می‌دهد که آن حول یک خط ثابت با شیب صفر در حال نوسان است. در مورد سایر

کشورهای صادرکننده نفت نیز همین امر صادق است، اما درباره کشورهای غیرنفتی اینطور نیست. روند درآمد سرانه نیروی کار این کشورها (کشورهای غیرنفتی) با شیب مثبت در حال افزایش است و تا چند سال دیگر منحنی روند درآمد سرانه آنها از منحنی روند درآمد سرانه کشورهای نفتی عبور خواهد کرد. به عبارت دیگر درآمد سرانه کشورهای غیرنفتی از کشورهای نفتی بیشتر خواهد شد مگر آنکه کشورهای نفتی هر چه زودتر از دوره باطل یا دامی که در آن گرفتار شده‌اند، بیرون آیند.

نظریه‌پردازان اقتصاد توسعه سازه‌هایی از قبیل دام‌های فقر^۱، دام‌های توسعه‌نیافتگی^۲ یا دام‌های با رشد صفر^۳ و دام‌های تعادل در سطح پایین^۴ را تعریف کرده‌اند. دام‌های فقر^۵ به عنوان «سازوکارهای خودتقویت‌کننده‌ای که سبب پایداری فقر می‌شود»، تعریف شده‌اند (آزارادیس، ۲۰۰۵). دام‌های توسعه‌نیافتگی، وضعیتی پایدار است که در آن اقتصاد گرفتار یک دور باطل شده و از توسعه‌نیافتگی دائمی رنج می‌برد. به‌طور کلی ویژگی مشترک سازه‌های مذکور قرار گرفتن اقتصاد در یک وضعیت پایدار نامطلوب است. مدل‌های پویای زیادی برای سازه‌های مذکور ارائه شده است که ویژگی مشترک آنها، وجود علیت دوار^۶ است. در مورد کشورهای صادرکننده نفت سازه دام‌های توسعه‌نیافتگی مناسب‌تر به نظر می‌رسند.

-
1. Poverty Traps
 2. Underdevelopment Traps
 3. Zero growth Traps
 4. Low-level Equilibrium Traps
 5. Poverty Traps
 6. Circular Causation



حقوق مالکیت نامطمئن، رفتار رانت‌جویانه و فساد مالی احتمالاً منجر می‌شوند که کشورها در دام فقر قرار گیرند (زاک، ۲۰۰۲). در کشورهای با منابع طبیعی فراوان که کیفیت نهادی پایین است، فساد مالی و رفتار رانت‌جویانه افزایش یافته و سرمایه‌گذاری کاهش می‌یابد و آنگاه نفرین منابع اتفاق می‌افتد و احتمال گرفتاری در دام فقر نیز وجود دارد (لهوت، ۲۰۱۲). از نگاه نویسنده، این تبیین‌ها برای گرفتار شدن کشورهای صادرکننده نفت (از جمله ایران) در دام فقر یا دام توسعه‌نیافتگی کامل نیست زیرا تنها محیط نهادی را مد نظر قرار داده است و تبیین بهتر در نظر گرفتن محیط نهادی و اقتصادی کسب‌وکار است.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت که از نگاه تئوری رشد اقتصادی ممکن است شرایطی بر اقتصاد حاکم شود که جامعه را در دام توسعه‌نیافتگی قرار دهد. در همه دیدگاه‌های تبیین‌کننده، نظریه‌پردازان به دنبال یافتن عامل رشد اقتصادی نازل کشورهای غنی به لحاظ منابع نسبت به کشورهای فقیر به لحاظ منابع هستند. در این ارتباط براساس مقاله‌های زاک (۲۰۰۲) و لهوت (۲۰۱۲) احتمال دارد که کشورهای غنی به لحاظ منابع طبیعی دارای نهادهای ضعیف در دام توسعه‌نیافتگی قرار گیرند که روند درآمد سرانه نیروی کار کشورهای صادرکننده نفت و ایران، قرار گرفتن این کشورها را در دام مذکور تأیید می‌کند.

نتیجه‌گیری

همانطور که در قسمت قبل گفته شد کشور ما چندین دهه است که در دام توسعه‌نیافتگی قرار گرفته است و بودجه (شامل بودجه پنهان) به‌عنوان کانال اصلی تزریق رانتهای حاصل از منابع نفت و گاز به اقتصاد از مهمترین دلایل وضع موجود است. کارآفرینان و مدیران کسب‌وکارها در واقع گرفتار محیط نامناسب نهادی و اقتصادی کسب‌وکار هستند که کنترلی بر آن ندارند.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت که بودجه‌های سالیانه در کشورهای صادرکننده نفت (مانند ایران) بیشتر از آنکه به رونق محیط اقتصادی کسب‌وکار کمک کنند، سبب کسادى آن می‌شوند.^۱ گرچه گفته می‌شود که بودجه‌های عمرانی دولت با فراهم آوردن زیرساخت‌ها مانند زیرساخت‌های تأمین برق و حمل‌ونقل سبب بهبود محیط اقتصادی کسب‌وکار می‌شوند؛ همانطور که در ۱۲ دوره پایش محیط کسب‌وکار، «ضعف زیرساخت‌های تأمین برق» و «ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل» بهتر ارزیابی شده‌اند. اما باید در این گفته تردید کرد زیرا در واقع منابع مالی که باید از طریق سیستم بانکی به کسب‌وکارها تسهیلات می‌داد از طریق بودجه صرف اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی بی‌بازگشت شد. در حالی که اگر این منابع مالی در سیستم بانکی پس‌انداز می‌شد و با پشتوانه آن به کسب‌وکارها تسهیلات داده می‌شد، با بازگشت سرمایه دوباره در اقتصاد چرخش ایجاد و به رونق اقتصاد کمک می‌کرد و از مالیات بر سود کسب‌وکارها زیرساخت‌هایی حتی به مراتب بهتر ایجاد می‌شد زیرا نه تنها با

۱. البته بودجه پنهان اثر دوگانه‌ای دارد که اثر خالص آن بر محیط اقتصادی کسب‌وکار به برآیند نیروها بستگی دارد.



هزینه کمتری انجام می‌شد (با توجه به همبستگی مثبت قیمت مواد اولیه طرح‌های عمرانی و قیمت جهانی نفت و درآمدهای نفتی دولت) بلکه همراه با پاسخگویی دولت نیز بود.

کوچک کردن بودجه پنهان باید از مهمترین اهداف دولت در کشورهای تولیدکننده نفت باشد. قیمتگذاری داخلی فرآورده‌های نفت و گاز پایین‌تر از قیمت بازار آزاد، بر محیط نهادی و اقتصادی کسب‌وکار تأثیر مخرب دارد. در امر قیمتگذاری داخلی فرآورده‌های نفت و گاز باید به‌طوری عمل کرد که یارانه ضمنی یا رانت به صنایع خاصی تعلق نگیرد که کارآمدترین اقدام، تعیین قیمت فرآورده‌های نفت و گاز داخلی برابر با قیمت خالصی است که می‌توان از بازار جهانی دریافت کرد و قیمت خالص مساوی است با مجموع قیمت نقدی عمده‌فروشی فرآورده‌های نفتی و گازی پالایش شده (منهای هرگونه هزینه‌های حمل‌ونقل بین‌المللی) به‌علاوه هزینه‌های توزیع و انتقال در کشور.^۱ قیمت خوراک گاز صنایع پتروشیمی و مواد معدنی ازجمله مواردی است که باید بر این اساس تعیین شود.

البته همانطور که گفته شد هزینه پایین کالای حامل انرژی می‌تواند برای صنایع کشور (هرچند به‌طور نابرابر) مزیت رقابتی ایجاد کند که به‌منظور حفظ مزیت رقابتی فوق، منابع حاصل از افزایش قیمت فرآورده‌های نفت و گاز داخلی (آن بخشی که از صنایع اخذ می‌شود) باید در جهت منافع همه صنایع به‌کار برده شود به‌طوری که بر سودآوری همه صنایع تأثیر مثبت بگذارد. ازجمله سیاست‌هایی که می‌توان برای این

۱. به کتاب تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت، فصل پانزدهم، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مراجعه شود.

منظور استفاده کرد، عبارتند از کاهش نرخ مالیات بر سود شرکت‌های بخش خصوصی (از طریق جایگزینی منابع استحصالی با مالیات) یا پرداخت تسهیلات به صنایع (از طریق پس‌انداز منابع مالی استحصالی در سیستم بانکی که می‌تواند نرخ سود بانکی را نیز کاهش دهد).

همچنین همزمان با اجرای سیاست کوچک کردن بودجه پنهان توصیه می‌شود سیستم رفاهی همراه با آموزش حرفه‌ای ایجاد شود که از منابع سیاست فوق تأمین مالی می‌شود. وجود چنین سیستمی در کشور می‌تواند دانش تولید در کشور و سطح فعالیت‌های کارآفرینی را ارتقا داده و در ساماندهی سیستم حمل‌ونقل نیز کمک کند.

شاخص کسری بودجه غیرنفتی به‌عنوان مهمترین شاخص بودجه در کشورهای تولیدکننده نفت مطرح است که تقاضای خالص دولت برای کالاها و خدمات را در اقتصاد نشان می‌دهد و کاهش برنامه‌ریزی شده آن باید در دستور کار دولت‌ها باشد اما کاهش کسری بودجه غیرنفتی به‌طور قابل توجه و در طی دوره‌ای معقول و از طریق کاهش اعتبارات هزینه‌ای و افزایش درآمدهای مالیاتی (از طریق افزایش پایه مالیاتی) و سایر درآمدهای غیرمالیاتی و غیرتعهدزا در نظام بودجه‌ریزی متمرکز امکانپذیر نیست. منابع حاصل از صادرات نفت خود عاملی است که نظام بودجه‌ریزی متمرکز را حفظ می‌کند. همانطور که در بودجه سال قبل دیدیم دولت با افزایش نرخ ارز، منابع حاصل از صادرات نفت را در بودجه افزایش داد و نیاز به اصلاح نظام بودجه‌ریزی مرتفع گردید.

البته کاهش کسری بودجه غیرنفتی می‌تواند نقطه مثبتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ باشد. یادگیری تک‌حلقه‌ای (پیوست را ببینید) می‌تواند به بهبود محیط



کسب‌وکار کمک کند و با تغییر شدت متغیرهای بودجه (به لحاظ کاهش مقدار شاخص کسری بودجه غیرنفتی)، محیط کسب‌وکار از شرایط بهتری برخوردار خواهد بود اما آن راه حل مسئله اقتصاد، کارآفرینی و کسب‌وکار نیست و تغییر شدت متغیرهای بودجه و نوع نظام بودجه‌ریزی (تمرکززدایی مالی)؛ هر دو (یادگیری دو حلقه‌ای) لازم هستند.

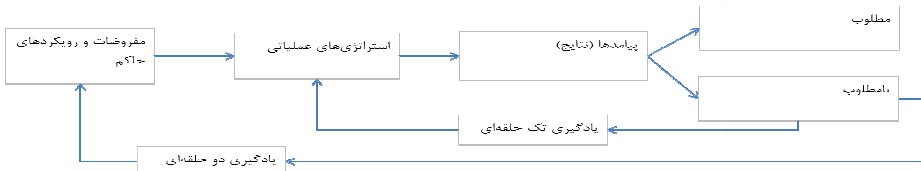
پیوست

در رویکرد سیستمی به سازمان‌ها (شامل دولت) گفته می‌شود که سازمانی موفق است که سازمان یادگیرنده باشد. یعنی بتواند از خطاهای خود درس بگیرد و آنها را اصلاح کند و گرنه شکست خواهد خورد. یادگیری را به دو نوع تک‌حلقه‌ای و دو حلقه‌ای تقسیم می‌کنند (آرجیس، ۱۹۷۸).^۱ در یادگیری تک‌حلقه‌ای سازمان بعد از اجرای استراتژی عملیاتی خود پیامدهای اقدامش را ارزیابی می‌کند که در صورت نامطلوب بودن به اصلاح استراتژی خود تحت افزودن یا کاستن (شدت) متغیرهای اصلی اقدام می‌کند (مانند کاهش کسری بودجه غیرنفتی) و آنقدر این کار را ادامه می‌دهد که به وضعیت مطلوب برسد یا آنکه راه حل دیگری بیابد یا سازمان دچار فروپاشی (آنتروپی) شود. در سازمان یادگیرنده دو حلقه‌ای، سازمان با تکرار نتایج نامطلوب به این نتیجه می‌رسد که مفروضات و رویکردهای حاکم بر آن (مانند نظام

۱. یادگیری سه‌حلقه‌ای پیچیده‌تر است که در مقاله‌های آرجیس توضیح داده شده است و در اینجا لزومی به ذکر آن نیست.

بودجه‌ریزی) نقص داشته و آنها را اصلاح می‌کند که به آن یادگیری دوحلقه‌ای می‌گویند (نمودار).

نمودار یادگیری دوحلقه‌ای در سازمان‌های یادگیرنده

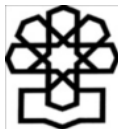


منابع و مآخذ

۱. مدیریت اقتصاد کلان در کشورهای صادرکننده نفت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۲. تدوین و اجرای سیاست‌ها در کشورهای تولیدکننده نفت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۳. پایش محیط کسب‌وکار ایران در تابستان ۱۳۹۲، ارزیابی ۳۰۴ تشکل اقتصادی سراسر کشور از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲.
4. Acemoglu, Daron, Johnson, Simon, , Robinson, James, Thaicharoen, Yunyong, 2003. Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth, Journal of Monetary Economics 50 (2003) 49–123.
5. Anokhin, S., Wincent. J., Autio. E., 2011. Operationalizing opportunities in entrepreneurship research: use of data envelopment analysis. Springe, Small Bus Econ 37:39–57.
6. Argyris, Chris, Schon, Donald (1978). Organizational Learning: A Theory Of Action Perspective, Addison-Wesley Publishing Company.



7. Auty, R., Kiiski, S., 2001. Natural resources, capital accumulation, structural change and welfare. Chapter 2 in Auty, R. (ed.) *Resource Abundance and Economic Development*, WIDER Studies in development Economic, Oxford University Press.
8. Azariadis, Costas, Stachurski, John, 2005. Poverty Traps, the Handbook of Economic Growth, chapter 5.
9. Higgins, Benjamin, 1968. *Economic Development, Problems, Principles and Policies*, Norton company.
10. LHOTE, Xavier, 2012. Resource curse.
11. Neary and Wijbergen, V.E., 1986. *Natural Resources and the Macroeconomy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
12. North, Douglass, (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5.
13. Shane, S. and Venkataraman, S. (2000). The promise of entrepreneurship as a field of research. *Academy of Management Review*, 26(1): 217-226.
14. Shane, Scott, 2003, *A General Theory of Entrepreneurship, The Individual – Opportunity Nexus*, Edward Elgar.
15. Shah, Anwar, 1997, *Fiscal Federalism and Economic Governance: For Better or For Worse?*
16. Zak, Paul, 2002, *Institutions, property rights, and growth*, Claremont Graduate University.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۴۹۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۴۴. تأثیر بودجه بر محیط کسب‌وکار

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین: شاهین جوادی

ناظران علمی: محمد خضری، محمد قاسمی

مقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. فرآیند کارآفرینی

۲. دام توسعه نیافتگی

۳. سیاست مالی

۴. محیط کسب‌وکار

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۸