

بررسی قانون جدید تأمین مال تولید و زیرساخت‌ها از منظر امنیت اقتصادی

مصطفی سمیعی نسب^۱

چکیده

در دنیا روش‌های تأمین مالی متعدد و متنوعی در حوزه‌های اقتصادی رایج است، اما در ایران در بحث تأمین مالی به‌ویژه در حوزه تولید و زیرساخت‌ها مشکلات و محدودیت‌هایی وجود دارد که تصویب قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها این امکان را فراهم کرده است که روش‌ها و ابزارهای متفاوتی برای تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی ایجاد شود و تا حدودی مشکلات نظام تأمین مالی کشور را حل کند. قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها بستر قانونی و مطمئن برای تسهیل تأمین مالی فعالان اقتصادی و بخش تولید است که فرصت مطلوبی را در اختیار فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران و هرگونه فعالیت اقتصادی و تولیدی در کشور قرار می‌دهد. در این قانون، مواردی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های تولیدی و زیرساختی توسط بانک‌ها از جمله کاهش وثایق و ضمانت‌ها و تخفیف در نرخ سود تسهیلات و نیز افزایش سقف تسهیلات در نظر گرفته شده است. همچنین، اقداماتی برای تسهیل حضور بخش‌های تولیدی و زیرساختی در بازار سرمایه مانند ایجاد اوراق رهنی و اوراق منفعت، توسعه ابزارهای تأمین مالی مانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری پروژه و تسهیل حضور شرکت‌های تولیدی و زیرساختی در بازار سرمایه پیش‌بینی شده است. در این گزارش ضمن بررسی قانون یادشده، به ابزارها و شرایط لازم برای تحقق هرچه بهتر این قانون پرداخته می‌شود. در همین زمینه، پیشنهادهایی مانند تصویب و پیگیری دستورالعمل‌ها توسط شورای ملی تأمین مالی، تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی، ایجاد سامانه جامع اطلاعات سرمایه‌گذاری کشور، ایجاد زیرساخت‌های لازم، اطلاع‌رسانی و آموزش، نظارت و پایش مستمر و حمایت از سرمایه‌گذاران ارائه می‌شود.

واژگان کلیدی: تأمین مالی، تولید، زیرساخت.

مقدمه

برنامه هفتم توسعه، میانگین رشد ۸ درصدی برای اقتصاد در مدت پنج سال هدف‌گذاری شده است. این مهم نیازمند الزاماتی است که از آن جمله می‌توان به موضوع تشکیل سرمایه و رشد سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد اقتصاد اشاره کرد. یکی از مهم‌ترین الزامات تشکیل سرمایه،

تأمین مالی است که رابطه مستقیمی با سرمایه‌گذاری دارد. برای تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی راه و روش‌های متعددی از جمله سرمایه‌گذاری سود بنگاه‌ها و منابع بیرونی شامل تسهیلات بانکی، بازار سرمایه و... وجود دارد (چیت‌سازان، طالبی و محب‌علی، ۱۳۹۶). در سالیان گذشته، در اقتصاد ایران

۱. استادیار، گروه اقتصاد سیاسی، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران / رئیس اندیشکده اقتصاد سیاسی امنیت و دفاع، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران
samiee@isu.ac.ir

حاصل از آن برای تأمین مالی طرح‌های تولیدی و زیرساختی اقدام کنند. بنابراین، قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها از جمله قوانین مهم و کلیدی برای حمایت از بخش تولید و توسعه زیرساخت‌هاست و انتظار می‌رود اجرای آن به افزایش سرمایه‌گذاری، ایجاد اشتغال و رشد اقتصادی کمک کند. این قانون در مراحل اولیه اجراست و هنوز آثار آن به‌طور کامل مشخص نشده است.

در این گزارش ضمن بررسی قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها، به ابزارها و الزامات به‌منظور اجرای این قانون پرداخته می‌شود. برای این منظور در بخش نخست، روند تشکیل سرمایه در اقتصاد ایران و الزامات قانون یادشده مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش دوم، به بررسی موانع و الزامات قانون فوق پرداخته می‌شود. بخش سوم به ملاحظات امنیت اقتصادی اختصاص دارد و بخش آخر نیز نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی را دربرمی‌گیرد.

۱- بررسی روند تشکیل سرمایه در اقتصاد ایران

روند تشکیل سرمایه ثابت در سال‌های اخیر کاهش یافته و نظام تأمین مالی تولید، کارآمدی لازم را نداشته است. اهمیت سرمایه‌گذاری در فرایند رشد و توسعه اقتصادی در بیشتر نظریات رشد و توسعه مورد تأکید قرار گرفته است. سرمایه‌گذاری شرط لازم برای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی است و عملکرد نامناسب در حوزه سرمایه‌گذاری، وضعیت رشد اقتصادی در سال‌های آتی را به شدت محدود می‌کند. طبق آمارهای اعلامی، رشد تشکیل سرمایه ناخالص در

ابزارها و روش‌های مختلفی در بخش بازار سرمایه و نظام پولی و بانکی به‌منظور تأمین مالی به‌فعالان اقتصادی پیشنهاد شده، اما هنوز انتظارات واقعی محقق نشده است. از این‌رو بحث تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها در چند سال گذشته مطرح و در نهایت، قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها در اردیبهشت سال ۱۴۰۳ تصویب و ابلاغ شد.

این قانون مشتمل بر ۶ فصل شامل تعاریف، توسعه نظام مالی و سنجش اعتبار و ضمانت، تسهیل تأمین مالی از طریق مؤسسات اعتباری، تسهیل تأمین مالی از طریق بازار سرمایه، تسهیل تأمین مالی خارجی و صدور بسته‌های سرمایه‌گذاری بدون نام و تأمین مالی از طریق مشارکت و مولدسازی دارایی است. بر اساس این قانون، به‌منظور توسعه و ترویج الگوهای تأمین مالی، هم‌افزایی نهاده‌ها و روش‌های تأمین مالی، تقویت نظارت یکپارچه در تأمین مالی، توسعه دامنه وثایق و تضامین و تقویت نظام سنجش اعتبار، شورای ملی تأمین مالی به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی تشکیل می‌شود. وزیر صنعت، معدن و تجارت، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار، رئیس هیئت‌عامل صندوق توسعه ملی و یک نفر از میان اعضای کمیسیون اقتصادی و یک نفر از میان اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر، از اعضای این شورا هستند.

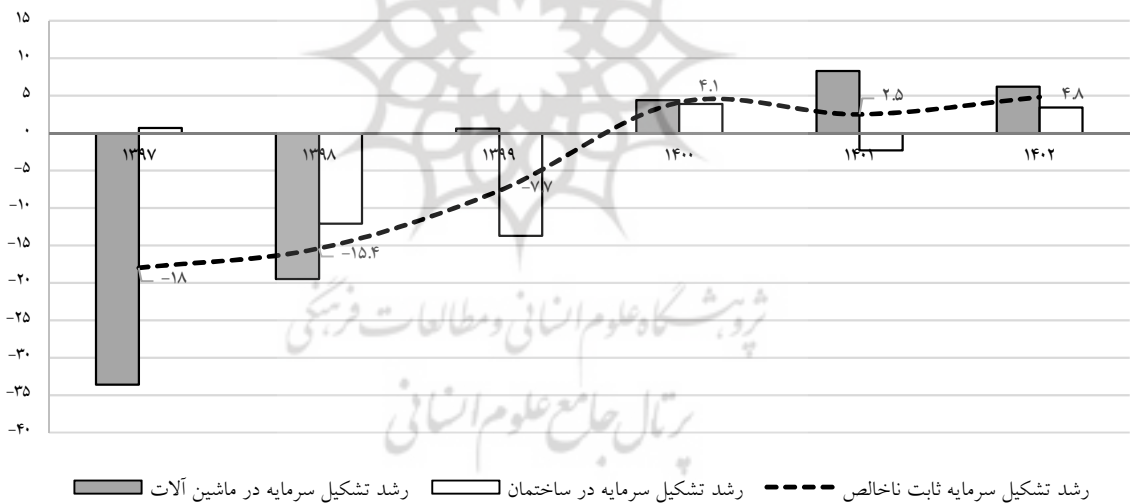
در قانون یادشده، دستگاه‌های دولتی موظف‌اند نسبت به مولدسازی دارایی‌ها و استفاده از منابع

شود، باین حال به نظر می‌رسد به‌رغم بهبود وضعیت تشکیل سرمایه، این متغیر همچنان تا سطح مثبت اثرگذار بر رشد فاصله دارد. طبق پژوهش‌ها برای رشد اقتصادی حدود ۴ درصدی، باید سالانه ۱۵ درصد رشد سرمایه‌گذاری در کشور اتفاق بیفتد. با توجه به این آمارها به نظر می‌رسد نباید انتظاری برای رشد بالا و مبتنی بر تشکیل سرمایه در سال‌های آینده وجود داشته باشد. در نمودار شماره ۱، رشد تشکیل سرمایه در ساختمان، ماشین‌آلات و ثابت ناخالص در دوره زمانی ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲ نشان داده شده است.

سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ به ترتیب ۱/۴، ۲/۵ و ۴/۸ درصد بود. همچنین، رشد تشکیل سرمایه ناخالص در سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به ترتیب ۱۸-، ۱۵/۴- و ۷/۷- بود.

بررسی روند بلندمدت آمارها نشان می‌دهد رندهای مثبت دهه ۱۴۰۰، پس از رشد منفی تشکیل سرمایه ناخالص در سال‌های دهه ۱۳۹۰ رخ داده است. تشکیل سرمایه نقشی اساسی در رشد باکیفیت و ماندگار در اقتصاد کشور دارد. تشکیل سرمایه مثبت در سال‌های اولیه دهه ۱۴۰۰ ممکن است نویدبخش رشد اقتصادی بالا در سال‌های آینده تلقی

نمودار ۱- رشد تشکیل سرمایه در ساختمان، ماشین‌آلات و ثابت ناخالص (۱۳۹۷-۱۴۰۲)



مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۴۰۲.

تأمین مالی کشور اصلاح شود و بهبود یابد. هدف از این قانون، توسعه و تسهیل تأمین مالی برای بخش‌های تولیدی و زیرساختی است. این قانون موارد متعددی را در زمینه تأمین مالی از جمله توسعه نظام مالی و سنجش اعتبار و ضمانت، اقداماتی برای

در این راستا و با تمرکز بر بازسازی نظام تأمین مالی به‌خصوص در حوزه تولید، قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها در سال ۱۴۰۳ در مجلس به تصویب رسید. در این قانون سعی شده است با ایجاد شورای ملی تأمین مالی و برخی سازوکارها، نظام



مشارکت با بخش عمومی، تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های سرمایه‌بر و پرخطر و انتقال یا داخلی‌سازی دانش فنی از طریق الزام دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تضمین تأمین ماده اولیه یا تضمین خرید محصولات در قالب قراردادهای بلندمدت اقدام شود.

- تقویت نظام سنجش اعتبار با رعایت «قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» مصوب سال ۱۴۰۱ با تکمیل پایگاه داده‌های اعتباری کشور:

تقویت نظام سنجش اعتبار با رعایت «قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» مصوب ۱۴۰۱/۶/۳۰ با تکمیل پایگاه داده‌های اعتباری کشور از طریق تعیین مراجع تأمین‌کننده داده‌های مورد نیاز پایگاه داده اعتباری کشور و الزام مراجع مزبور به تأمین داده، تعیین نوع، کیفیت و کفایت داده‌های لازم برای تکمیل پایگاه داده اعتباری کشور، تعیین سطح و کیفیت دسترسی اشخاص به خدمات پایگاه داده اعتباری کشور و شرکت‌های اعتبارسنجی و تصویب دستورالعمل‌های اجرایی لازم در خصوص چگونگی استفاده آن‌ها، تأیید اساسنامه و صدور موافقت اصولی تأسیس و مجوز فعالیت شرکت‌های اعتبارسنجی و نظارت بر شرکت‌های اعتبارسنجی از طریق تدوین آیین‌نامه‌های مرتبط با رعایت بند ۱ ماده ۱ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام خواهد شد.

- تدوین و تصویب دستورالعمل انتشار اوراق وثیقه و تضمین بر پایه انواع دارایی‌های قابل توثیق: در این قانون، توسعه دامنه وثایق قابل قبول نزد نهادهای وثیقه‌پذیر و تصویب دستورالعمل‌های لازم پیش‌بینی شده است. در خصوص عدالت در

تقویت نظام سنجش اعتبار و ضمانت در کشور (ایجاد سابقه اعتباری واحد برای اشخاص حقیقی و حقوقی)، تأسیس صندوق‌های ضمانت خطرپذیری برای حمایت از کسب‌وکارهای نوپا، توسعه ابزارهای نوین تأمین مالی (مانند اوراق گام) و... پیش‌بینی شده است. در ادامه، به برخی از مهم‌ترین موارد قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها پرداخته می‌شود.

- توسعه الگوهای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و زیربنایی: در قانون پیش‌بینی شده است که در راستای توسعه الگوهای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و زیربنایی اقداماتی مانند طراحی و تصویب الگوهای نوین تأمین مالی ویژه طرح‌های دستگاه‌های اجرایی یا طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و طرح‌های تولیدی و زیربنایی بخش‌های غیردولتی، تعیین نرخ سود دوران مشارکت متناسب با مخاطره (ریسک) طرح‌های تولیدی و زیربنایی دستگاه‌های اجرایی در صورت ضرورت، شناسایی و اقدام قانونی به منظور رفع عوامل دارای تأثیر منفی بر انگیزه سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و زیربنایی یا طرح‌های مرتبط با تصفیه و بازیافت منابع و مواردی مانند شیوه قیمت‌گذاری محصولات یا نهادهای مرتبط (اعم از مستقیم و جانشین یا مکمل محصولات و نهادهای طرح)، تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های مرتبط با تأمین، تصفیه و بازیافت منابع و کالاها از طریق توسعه قراردادهای تهاتر (سواپ)، پیش‌خرید یا خرید تضمینی از سوی بخش غیردولتی، تهیه و تصویب قراردادهای همسان مشارکت بخش غیردولتی در طرح‌های تولیدی و زیربنایی مبتنی بر زمان، حجم و از قبیل آن با هدف توسعه و کاهش مخاطره (ریسک)

- **تأمین مالی خارجی:** در قانون یادشده موانع و محدودیت‌های موجود در زمینه تأمین مالی خارجی برای بخش‌های تولیدی و زیرساختی تا حد امکان برطرف شده است. همچنین، مواردی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش‌های تولیدی و زیرساختی و تسهیل صدور اوراق قرضه بین‌المللی دیده شده است. افزون‌براین، امکان صدور بسته‌های سرمایه‌گذاری بدون نام برای جذب سرمایه‌گذاری و تسهیل مشارکت خارجی در بخش‌های تولیدی و زیرساختی و افزایش شفافیت و نظارت بر فرایند سرمایه‌گذاری فراهم شده است.

۲- موانع و الزامات اجرای قانون

این قانون در نخستین گام، نهادسازی جدیدی برای تأمین مالی تولید پیش‌بینی کرده است. در سال‌های گذشته برای برطرف کردن موانع تولید و جهش آن به تناسب نام‌گذاری چند سال پیاپی با محوریت تولید، قوانینی تصویب شده، اما به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، قانون حاضر تلفیقی از تمام مواردی است که قرار است از تولید گره‌گشایی کند. با اجرای این قانون که با سخت‌گیری در زمینه ترازنامه بانک‌ها و کنترل نقدینگی همراه است، می‌توانیم شاهد رونق تولید باشیم؛ البته مرحله پس از تصویب و ابلاغ این قانون، تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی است که در این زمینه انتظار می‌رود دولت با متولیان امر مشورت و آیین‌های مربوط را تنظیم کند. با وجود نقاط قوت زیاد قانون یادشده از جمله نهادسازی و مفاهیمی مانند اعتبارسنجی آژانس‌های سرمایه‌گذاری خارجی و

برخوررداری و نیز شمول استفاده از منابع تأمین مالی، سامانه جامع وثایق ایجاد شده است. در نظام بانکی برای دریافت تسهیلات، وثایقی دریافت می‌شود که گاه بنگاه توان تأمین آن را ندارد. این سبب می‌شود تا عده‌ای خاص و محدود از تسهیلات استفاده کنند. این قانون به این مسئله پرداخته است که با ایجاد سامانه وثایق و ایجاد شورای ملی تأمین مالی بتوان اعلام کرد که دارایی‌های مختلف قابلیت‌های وثیقه‌گذاری را دارد و قابل رصد است.

- **آزادسازی بخشی از وثایق و نیز وثیقه‌گذاری به تناسب تسهیلات:** یکی دیگر از ویژگی‌های قانون یادشده این است که فرد برای دریافت تسهیلات مثلاً ۵۰۰ میلیون تومانی مجبور به ارائه سند ۱۰ میلیاردی که تا پایان تسویه تسهیلات در گروی بانک می‌ماند و غیرقابل استفاده می‌شود، نباشد؛ یعنی سند را قطعه‌قطعه و مشخص می‌کند که این دارایی جایی هست و در سامانه وثایق تنها همان میزان اعلام می‌شود که فقط بخشی از آن به عنوان وثیقه تعریف می‌شود و بقیه برای استفاده‌های دیگر آزاد می‌ماند.

- **توسعه و ترویج نهادها و ابزارهای تضمین:** شورای تأمین مالی موظف است توسعه و ترویج نهادها و ابزارهای تضمین را نیز از طریق صدور مجوز تأسیس و فعالیت صندوق‌های تضمین غیردولتی، تدوین و نظارت بر اجرای آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های نظارت بر صندوق‌های تضمین دولتی و غیردولتی و اعمال مقررات انتظامی متناسب با تخلفات صندوق‌های تضمین و مدیران صندوق به انجام برساند.

ضعف در زیرساخت‌های اساسی هم مستقیماً تنگنایی برای رشد اقتصادی شمرده می‌شود و هم به‌طور غیرمستقیم مانع جذب سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی می‌شود. سرمایه‌گذاری ثابت و افزایش ظرفیت تولید در اقتصاد، نیازمند تجهیز منابع مالی است. از این‌رو، توسعه‌یافتگی ابزارهای مالی و عمق بازارهای مالی یکی از پیش‌نیازهای توسعه سرمایه‌گذاری ثابت در اقتصاد است. به‌طور کلی، تورم دورقمی بالا و بی‌ثبات باعث غلبه رویکرد کوتاه‌مدت در سرمایه‌گذاری و تشدید فعالیت‌های سوداگرانه که دوره بازگشت سرمایه در آن‌ها کوتاه است، می‌شود. در غیاب تشکیل سرمایه، زیرساخت‌های تولید و اشتغال در اقتصاد ضعیف می‌شود که مشکلات گوناگون اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایجاد می‌کند. اگر روند متغیرهای کلان اقتصادی کشور در چهار دهه اخیر بررسی شود، این نتیجه حاصل می‌شود که رشد متغیرهای پایه پولی و نقدینگی با رشد تولید در بخش حقیقی اقتصاد ایران تناسبی نداشته است.

- چالش نظام بانکی: به نظر می‌رسد در اقتصاد ایران، مشکلات نظام بانکی و ضعف بازار سرمایه و عدم تنوع و توسعه‌نیافتگی ابزارهای تأمین مالی به‌عنوان تنگنا، دسترسی بنگاه‌ها به منابع مالی را دشوار کرده و هزینه تجهیز منابع مالی را افزایش داده است. بخش خصوصی قاعداً باید سهم عمده‌ای در سرمایه‌گذاری‌های جدید داشته باشد، اما در عمل، تضعیف بنگاه‌داری خصوصی مانع ایفای نقش مؤثر بخش خصوصی در توسعه سرمایه‌گذاری‌ها شده است. در اقتصاد کشور عواملی مانند دخالت دولت در قیمت‌گذاری محصول، تعیین

صندوق‌های تضمین، اوراق مشارکت گام و اصلاح فرایندهای افزایش سرمایه، سرمایه‌گذاری خارجی و ابلاغ الکترونیک آن، موفقیت این قانون در گروه بهره‌گیری از تجارب بخش خصوصی است. از این‌رو اگر بخواهیم الزامات و پیش‌شرط‌های اجرای قانون یادشده را فراهم کنیم، توجه به چند نکته در خصوص موانع شکل‌گیری سرمایه ضروری است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

- اثر تورم مزمن در ناپایداری: تورم مزمن در اقتصاد کشور، در کنار عوارض مختلفی که دارد، موجب می‌شود منابع اقتصاد به شکل ناکارا تخصیص یابند. به‌طور خاص، بررسی عملکرد بخش‌های اقتصادی در ادوار مختلف نشان می‌دهد با افزایش تورم، انگیزه سرمایه‌گذاری در مستغلات افزایش می‌یابد. این مسئله موجب سرمایه‌گذاری مازاد در بخش مستغلات می‌شود. در اقتصاد، ایجاد زیرساخت‌های اساسی مانند جاده‌ها، پل‌ها، بنادر، زیرساخت‌های انرژی و ارتباطات، به‌عنوان کالای عمومی بر عهده دولت است. دولت می‌تواند در قالب مشارکت عمومی و خصوصی، ظرفیت بخش خصوصی را نیز برای ایجاد زیرساخت‌های اساسی به کار بگیرد، اما درنهایت، مسئولیت سرمایه‌گذاری در این‌گونه موارد با دولت است. با توجه به اینکه در اقتصاد ایران، بودجه عمومی همواره در معرض کسری بودجه پنهان قرار دارد، در اغلب سال‌ها، اعتبارات پیش‌بینی شده عمرانی صرف جبران این کسری‌ها شده است. همین عامل موجب شده است در بسیاری از زمینه‌ها مانند شبکه‌های بزرگراهی، بنادر، انرژی، ارتباطات و مانند آن، فاصله معناداری میان زیرساخت‌های ایران و کشورهای مشابه وجود داشته باشد.

منابع مالی خارجی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با دشواری‌های بیشتری مواجه شده که آن نیز بر روند سرمایه‌گذاری و انتقال فناوری تأثیر گذاشته است.

- سرمایه ازدست‌رفته: بررسی‌ها حاکی است که شکاف بزرگی در سرمایه‌گذاری ایجاد شده و سرمایه‌گذاری جاری از مسیر بلندمدت خود منحرف شده است. ابعاد سرمایه‌گذاری ازدست‌رفته در مقایسه با دیگر شاخص‌های اقتصاد ایران از قبیل ظرفیت بودجه عمرانی دولت، مقدار کل سپرده‌های بانکی، میزان کل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و مانند آن بسیار بزرگ است. این موضوع، دشواری بازگشت به روند بلندمدت را نشان می‌دهد.

- چالش تهیه ماشین‌آلات جدید: در حال حاضر فعالان اقتصادی نسبت به سخت‌گیری بانک مرکزی در تأمین ارز واردات ماشین‌آلات تولید گلايه‌مند هستند و معتقدند بانک مرکزی باید با رجوع به قوانین و مصوبات اجازه دهد تولیدکنندگان صادراتی نیاز خود به ماشین‌آلات را در قبال صادرات تأمین کنند و دست‌کم بتوانند از ۲۰ درصد ارز صادراتی خود برای تأمین و واردات ماشین‌آلات مورد نیاز استفاده کنند. بر اساس قوانین بانک مرکزی، صادرکنندگان و تولیدکنندگان باید تمام ارز صادراتی خود را وارد سامانه کنند و برای واردات ماشین‌آلات مورد نیاز واحد تولیدی حداقل شش ماه در صف تخصیص ارز منتظر بمانند. گزارش‌ها نشان می‌دهد که بنگاه‌ها با کمبود تجهیزات تولید به دلیل قیمت‌های بسیار بالا به‌ویژه در صنایع فلزی روبه‌رو هستند.

تکلیف دولت برای بنگاه‌های خصوصی، عدم‌حمایت لازم از حقوق مالکیت، محیط کسب‌وکار نامساعد، انحصارات و سهم بالای بخش عمومی در اقتصاد و مانند آن موجب تضعیف بخش خصوصی و کاهش توان سرمایه‌گذاری بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی شده است. در اقتصاد ایران، کمتر می‌توان بنگاه خصوصی‌ای را یافت که توانسته باشد به اتکای دانش و نوآوری و مهارت‌های کارآفرینی، به بنگاه بزرگ‌مقیاس اقتصادی تبدیل شود. محیط کسب‌وکار در اقتصاد ایران به‌گونه‌ای است که مانع شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ‌مقیاس اقتصادی با توان سرمایه‌گذاری‌های گسترده می‌شود. از این‌رو می‌توان ضعف بنگاه‌داری خصوصی را از جمله عوامل محدودکننده رشد سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران دانست.

- اثر تحریم‌های خارجی: در کنار انواع موانع و تنگناهای سرمایه‌گذاری، تشدید تحریم‌های خارجی نیز بر مشکلات افزوده است. تشدید تحریم‌های خارجی از سویی به کاهش درآمدهای ارزی و بی‌ثباتی بازار ارز و از سوی دیگر، به افزایش نااطمینانی و بی‌ثباتی در اقتصاد کشور منجر شده است. افزون‌براین، تحریم‌های بانکی و تجاری با ایجاد مانع در تجارت خارجی و ایجاد محدودیت در واردات مواد اولیه و تجهیزات سرمایه‌ای و صادرات محصول، چرخه تولید را در بیشتر فعالیت‌های اقتصادی تحت تأثیر قرار داده است. مسائل یادشده موجب کاهش توان و انگیزه سرمایه‌گذاری بنگاه‌های اقتصادی شده است. این نکته را نیز باید افزود که در شرایط تحریم، جذب

روند به این معناست که اقتصاد ایران نه تنها امکان رشد اقتصادی را از دست می‌دهد، بلکه با خطر کاهش سطح تولید کنونی روبه‌روست. این مسئله در سال‌های اخیر خود را در عدم سرمایه‌گذاری در صنعت انرژی و قطعی برق صنایع و مشترکان خانگی در فصل گرما به نمایش گذاشته است.

۳- ملاحظات امنیت اقتصادی

یکی از شاخص‌های مهم در ارزیابی محیط کسب و کار هر کشور، توانایی صاحبان آن کسب‌وکارها به تأمین مالی و جذب سرمایه در آن کشورهاست. یکی از عمده‌روش‌های تأمین مالی در ایران استفاده از تسهیلات بانکی است که در این زمینه مشکلات متعددی وجود دارد که در نهایت، منجر به عدم استفاده بخش خصوصی از این ظرفیت می‌شود. این در حالی است که این شیوه کارایی لازم برای تأمین مالی بنگاه‌ها را ندارد. بر همین اساس، قانونی با عنوان قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها در سال ۱۴۰۳ تصویب و اجرا شد که به شرط تأمین شرایط و زیرساخت‌ها بسیار کمک‌کننده است.

دست‌کم سه کارکرد را می‌توان از قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها انتظار داشت. نخست، رفع خلأهای نظام مالی تولید و توسعه روش‌ها و ابزارهای آن. دوم، سازگاری نظام تأمین مالی بنگاه‌ها با شرایط کنونی بانک‌ها که با محدود شدن ترانزنامه، قدرت تسهیلات‌دهی‌شان افت کرده است و سوم، تأمین مالی تولید بدون ایجاد تورم. با نگاه به آمارهای بلندمدت در اقتصاد ایران این نتیجه حاصل می‌شود که رشد نفتی

- تغییر دائمی قوانین و مقررات: گزارش پایش ملی محیط کسب‌وکار در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که تغییر دائمی قوانین و مقررات از سوی سازمان‌ها به‌ویژه وزارت صمت و گمرک از جمله صدور بخش‌نامه‌های جدید و لغو بخش‌نامه‌های قبلی در مورد تسهیل حقوق گمرکی و مالیات ارزش‌افزوده ورود ماشین‌آلات خطوط تولیدی یکی از موانع و مشکلات فعالان اقتصادی در سالیان گذشته بوده است. برای مثال، افزایش تعرفه واردات ماشین‌آلات مشکلات زیادی برای واردکنندگان ماشین‌آلات به وجود آورده است یا اینکه طبق بند ۱۱۹ ماده قانون امور گمرکی، ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی از پرداخت حقوق ورودی معاف هستند، اما در بودجه سال ۱۴۰۱ این معافیت لغو شد. این موضوع با برهم زدن محاسبات تولیدکنندگان، علامت منفی به سرمایه‌گذار در این بخش مخابره می‌کند.

- زنگ خطر تضعیف تولید: بدون شک سرمایه‌گذاری اصلی‌ترین پیش‌زمینه تولید است. بدون سرمایه‌گذاری تولیدی در کار نخواهد بود و رشد اقتصادی مستلزم سرمایه‌گذاری جدید است. این در حالی است که حفظ سطح کنونی تولید مستلزم این است که سرمایه مستهلک‌شده با سرمایه‌گذاری نو جبران شود. در سال‌های اخیر به گواهی گزارش‌های مراجع آماری کشور، استهلاک سرمایه از سرمایه‌گذاری‌های جدید در ایران پیشی گرفته است و حجم سرمایه‌گذاری‌های جدید کفاف جبران استهلاک را نمی‌دهد. این موضوع زنگ خطر تضعیف توان تولید کشور را به صدا درآورده است. تداوم این



کسب‌وکار یا توان سرمایه‌گذاری ندارد یا اینکه فعالان این بخش به دنبال این هستند که سرمایه خود را به‌جای تولید، در بازارهای دارایی غیرمولد سرمایه‌گذاری کنند. بررسی‌ها حاکی است که کاهش نرخ تورم می‌تواند باعث شود که روند تشکیل سرمایه در کشور وضعیت بهتری داشته باشد. این در حالی است که تورم‌های بالا در سال‌های اخیر شرایط را برای جذب سرمایه‌گذاری وخیم کرده است.

در اقتصاد ایران، عوامل مختلفی به‌عنوان موانع سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی نقش ایفا کرده‌اند. برای مثال، در مقاطعی، عامل سرکوب نرخ ارز مانع اصلی سرمایه‌گذاری داخلی و در برخی مقاطع دیگر، عامل تحریم‌های خارجی مهم‌ترین مانع سرمایه‌گذاری بوده است. آنچه باید بر آن تأکید شود، این است که در تمام مقاطع، تورم مزمن و دخالت دولت در بازارها اصلی‌ترین موانع سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی در اقتصاد ایران بوده است. تورم مزمن و بی‌ثباتی اقتصاد کلان، انگیزه سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت را در اقتصاد کاهش می‌دهد. پایداری و ماندگاری تورم به بی‌ثباتی بازارها، کاهش کارایی برنامه‌ریزی‌های اقتصادی، افزایش انگیزه سفته‌بازی و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری بلندمدت منجر می‌شود. یکی از الزامات اساسی سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در دارایی‌های مولد، ثبات و پایداری اقتصاد کلان و پیش‌بینی‌پذیر بودن سیاست‌های اقتصادی است. در این زمینه، یکی از مهم‌ترین عوامل بی‌ثبات‌کننده اقتصاد کلان، ناپایداری بودجه و ناکارایی سیاست‌های مالی دولت است. از سویی الزام بانک

در اقتصاد ایران رشدی ناپایدار است و کشور در حوزه سیاست خارجی و صادرات نفتی با مشکلات متعددی دست‌وپنجه نرم می‌کند. از سویی رشد اقتصادی مبتنی بر تشکیل سرمایه و بهبود بهره‌وری در کشور می‌تواند رشدی ماندگار باشد. با توجه به در پیش بودن انتخابات آمریکا در ماه‌های آینده، ریسک‌های سیاسی می‌تواند تهدیدکننده رشد اقتصادی نفتی ایران باشد. همچنین، با توجه به ارتباط شدید وضعیت ارزی کشور با درآمدهای نفتی، این ریسک‌ها می‌توانند وضعیت تورمی کشور را تحت تأثیر قرار دهند. از سوی دیگر، رشد تورم در بازه تورم دورقمی می‌تواند اثر منفی و معناداری بر اقتصاد کشور بگذارد.

آمارها نشان می‌دهد که در یک دهه اخیر میزان رشد تشکیل سرمایه در کشور روند نزولی داشته و حتی میزان آن کمتر از رشد استهلاک بوده است؛ موضوعی که باعث می‌شود هم سرمایه‌گذاری در بخش ماشین‌آلات و هم در بخش زیرساخت‌ها و ساختمان‌ها روند نزولی داشته باشد؛ البته آخرین آمارها نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر اوضاع کمی بهتر شده است، اما درکل نمی‌توان امیدوار بود که با این وضعیت سرمایه‌گذاری، صنایع بتوانند جهش شایان توجهی داشته باشند. لازم است که بخش زیادی از سرمایه‌گذاری در صنایع به شکل اعتبارات یا سرمایه‌گذاری از کشورهای دیگر جذب شود؛ زیرا در حال حاضر هزینه‌های جاری اقتصاد ایران به‌گونه‌ای است که خود دولت نمی‌تواند به شکل شایان توجهی از صنایع حمایت کند. از سوی دیگر، بخش خصوصی نیز به دلیل شرایط نامساعد

بورسی تأمین مالی، قراردادهای بازخرید (ریپو) و قراردادهای بیع با سررسید معین و همچنین، شرکت‌های تأمین سرمایه، صندوق‌های تضمین، مؤسسات اعتباری، شرکت‌های بیمه، شرکت‌های فاکتورینگ و دیگر نهادهای مالی دارای مجوز از سازمان بورس یا بانک مرکزی و تأمین مالی خارجی تکالیف و چهارچوب‌های مربوط را تدوین کرده است. دستیابی به اهداف یادشده، نقش مهمی در تقویت امنیت اقتصادی کشور دارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

مرکز تأمین مالی تولید و زیرساخت و نیز قانون مربوط به آن یکی از اتفاقات خوب و حاصل کار مجلس و دولت بوده است. یکی از مهم‌ترین اهداف این قانون، تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی است که باید مورد توجه قرار گیرد. اگر اقتصاد ایران به دنبال توسعه سرمایه‌گذاری، برطرف کردن اصطکاک‌ها و نیز ایجاد مشوق برای سرمایه‌گذاری و رفع موانع است، این قانون این موارد را رفع می‌کند. اهمیت این قانون را می‌توان از سه جنبه بررسی کرد. نخست از جنبه نهادسازی می‌توان به مفاهیمی مانند اعتبارسنجی، آژانس‌های سرمایه‌گذاری خارجی، صندوق‌های تضمین و سامانه جامع اطلاعات سرمایه‌گذاری اشاره کرد. از جنبه دیگر می‌توان به اوراق مشارکت گام، مشارکت عمومی-خصوصی و اوراق وثیقه پرداخت. جنبه سوم نیز اصلاح فرایندهاست که عبارت است از افزایش سرمایه، سرمایه‌گذاری خارجی و ابلاغ الکترونیک.

مرکزی به خرید ارز نفتی سبب کاهش کارایی سیاست‌های پولی بانک مرکزی می‌شود و در عمل، در دوران وفور درآمدهای نفتی موجب افزایش پایه پولی می‌شود. از سوی دیگر، ناترازی بودجه و وابستگی شدید مخارج بودجه به درآمدهای نفتی، زمینه کسری بودجه‌های گسترده را در دوره‌های کاهش درآمدهای نفتی ایجاد می‌کند. بودجه عمومی کشور به علت وابستگی به درآمدهای ناپایدار نفتی و در اثر تعهدات ناشی از سیاست‌های حمایتی بی‌قاعده، منشأ انتقال ناترازی سیاست‌های مالی به شبکه بانکی و درنهایت، به منابع بانک مرکزی است. یکی دیگر از عوارض رشد بالای نقدینگی، بی‌ثباتی و ناکارایی سیاست‌های ارزی در اقتصاد است. در اقتصاد ایران در اغلب دوره‌ها، دولت‌ها از طریق لنگر اسمی نرخ ارز و تثبیت نرخ ارز اسمی، سعی در کنترل انتظارات تورمی داشته‌اند. در این شرایط، رشد بالای نقدینگی مانع پایداری نرخ ارز شده و در طول چند سال، جهش نرخ ارز رخ داده است. قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها را می‌توان مقدمه‌ای بر رفع خلأهای قانونی در تنوع‌بخشی به تأمین مالی تولید دانست و امیدوار بود که با اجرایی شدن درست آن انقلابی در تأمین مالی تولید رخ بدهد. قانون یادشده برای تأمین مالی طرح‌های زیربنایی از قبیل تأمین و انتقال انرژی، تلفن، اینترنت، آب و فاضلاب، احداث خطوط راه‌آهن، جاده، فرودگاه، بندر، سردخانه، اسکله، پایانه و... و نیز طرح‌های تولیدی مرتبط با تولید کالا یا خدمات ایرانی در همه بخش‌های اقتصادی، صندوق‌های



سامانه‌ای با عنوان سامانه جامع توثیق (سامانه ستاره) تجمیع شوند و امکان آزادسازی تدریجی و برخط آن وجود داشته باشد.

- در موضوع ایجاد سامانه جامع اطلاعات سرمایه‌گذاری کشور، دستگاه‌ها مکلف‌اند نسبت به تهیه بسته‌های سرمایه‌گذاری بدون نام برای سرمایه‌گذاران خارجی اقدام کنند. همچنین، این مجوز به وزارت امور اقتصادی و دارایی داده شده است که نسبت به صدور ضمانت‌نامه اقدامات لازم را انجام دهند. در گذشته میان وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی و سازمان برنامه اختلافاتی در این زمینه وجود داشت.

در ادامه، پیشنهادهایی برای ارتقای ساختار تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها ارائه می‌شود.

- **تصویب و پیگیری دستورالعمل‌ها توسط شورای ملی تأمین مالی:** به‌کارگیری و توسعه روش‌های تأمین مالی تولید و زیرساخت مزایا و منافع گسترده‌ای برای بنگاه‌های اقتصادی و بخش واقعی اقتصاد خواهد داشت. از این‌رو ضروری است توسعه این روش‌ها به‌عنوان قانون جدید در دستور کار شورای ملی تأمین مالی قرار گیرد. همچنین، باید اقداماتی مانند توسعه زیرساخت‌ها و ابزارهای مالی و ابلاغ سیاست‌های تشویقی و پیگیری آن توسط شورای ملی تأمین مالی در دستور کار قرار گیرد.

- **ایجاد سامانه جامع اطلاعات سرمایه‌گذاری کشور:** ایجاد سامانه جامع اطلاعات سرمایه‌گذاری کشور یکی از ظرفیت‌های قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌هاست. در این راستا، پیشنهاد می‌شود

خوشبختانه این قانون تمام بخش‌های بازار سرمایه را شامل می‌شود و می‌تواند همه بنگاه‌ها از جمله کوچک، متوسط و بزرگ را پوشش دهد. در ادامه، با توجه به قانون یادشده، الزامات و نهادهای متولی به‌منظور اجرای بهتر این قانون بررسی می‌شود.

- بحث مهم، ایجاد و توسعه پایگاه داده‌های اعتباری در سرفصل اعتبارسنجی است. پیش از این در هیچ قانونی متولی این کار مشخص نشده است. این مسئله در برخی مقررات وجود داشت، اما دستگاه‌ها برای اشتراک‌گذاری داده‌ها تمکین نمی‌کردند. اکنون و در این قانون، دستگاه‌ها مشخص و مکلف به این کار شده‌اند و مرکز آن نیز بانک مرکزی است، اما تأیید صلاحیت شرکت‌های اعتبارسنجی به وزارت امور اقتصادی و دارایی محول شده است.

- در سرفصل ضمانت‌نامه، شرکت‌هایی هستند که مطابق قانون تجارت، پوشش ریسک را تحت انواع ضمانت‌نامه‌ها انجام می‌دهند. این مسئله برای کاهش بار بانک‌ها در این زمینه انجام شده است. قراردادهای آن هم در حکم سند لازم‌الاجرا و قوانین بانکی است. پیش از این، این وظیفه برعهده بانک مرکزی بود، اما اکنون به وزارت امور اقتصادی و دارایی محول شده است.

- در سرفصل توثیق وثایق مردم دارایی‌های زیادی از جمله سیم‌کارت، بیمه عمر و طلا قرار دارند که این موارد به دلیل هزینه و زمان بالای توثیق هیچ‌گاه استفاده نشده است. از این‌رو در قانون یادشده پیش‌بینی شده است که این دارایی‌ها در

دیگر ذی‌نفعان انجام دهد. همچنین، باید آموزش‌های لازم را به این گروه‌ها ارائه دهد تا بتوانند از مزایای این قانون به بهترین شکل استفاده کنند. در همین زمینه می‌توان با بالا بردن سواد مالی و فرهنگ‌سازی برای فعالان مالی در سراسر کشور، گامی بزرگ در راستای تحقق قانون برداشت.

- نظارت و پایش مستمر: باید وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه بر اجرای قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها نظارت و پایش دقیق و مستمری داشته باشد. این نظارت باید در همه مراحل از جمله اعطای تسهیلات، استفاده از منابع و عملکرد شرکت‌ها انجام شود.

- حمایت از سرمایه‌گذاران: تمام نهادهای مالی باید از حقوق و منافع سرمایه‌گذاران در این زمینه حمایت کنند. همچنین، سازوکاری برای جبران خسارات احتمالی سرمایه‌گذاران ایجاد شود و با سوءاستفاده‌ها و تخلفات در این زمینه به‌صورت قاطع برخورد شود.

منابع

- چیت‌سازان، هستی؛ طالبی، کامبیز؛ و محب‌علی، امیر (۱۳۹۶). شناسایی و اولویت‌بندی رایج‌ترین روش‌های تأمین مالی خودراه‌انداز در کسب‌وکارهای نوپای حوزه IT. توسعه کارآفرینی، ۱۰(۳۷)، ۸۰-۶۱.

- قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها (۱۴۰۳)

(<https://media.dotic.ir/uploads/org/2024/05/06/171500738117752500.pdf>)

- مرکز آمار ایران (۱۴۰۲)

(<https://amar.org.ir/statistical-information>)

اتاق‌های بازرگانی استان‌ها با همکاری استانداردها نسبت به تدوین اطلاعات و ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری هر استان در این سامانه اقدام کنند و اطلاعات به‌صورت مداوم به‌روزرسانی شود. همچنین، در این سامانه می‌توان فهرستی از بسته‌های سرمایه‌گذاری تهیه کرد.

- تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی: نهادهای مالی از جمله بانک‌ها، بورس و شرکت‌های بیمه باید در اسرع وقت آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مربوط به قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت را تدوین و ابلاغ کنند. این آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها باید شفاف، جامع و کارآمد باشند و به‌گونه‌ای طراحی شوند که انحراف از مسیر قانون و تخلفات را به حداقل برسانند. در همین زمینه لازم است به‌طور مستمر قوانین و مقررات مربوط به این قانون با توجه به شرایط بازار و نیازهای سرمایه‌گذاران به‌روزرسانی و از نوآوری‌ها و ایده‌های جدید در این زمینه استقبال شود.

- ایجاد زیرساخت‌های لازم: تمام نهادهای مالی باید زیرساخت‌های لازم برای اجرای این قانون را در زیربخش‌های خود ایجاد کنند. این زیرساخت‌ها شامل سامانه‌های الکترونیکی، نیروی انسانی متخصص و فرایندهای کارآمد است. در همین راستا، نهادهای مالی باید برای اجرای این قانون با دیگر دستگاه‌های ذی‌ربط مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه همکاری کنند.

- اطلاع‌رسانی و آموزش: تمام نهادهای مالی باید اطلاع‌رسانی گسترده‌ای در مورد این قانون و چگونگی اجرای آن به سرمایه‌گذاران، شرکت‌ها و

