

قواعد کاربردی اصلاح مدیریت بخش عمومی

۲. شیوه‌های اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۱۵۱
آذرماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	مخاطبان گزارش
۴.....	تعاریف و تقسیمات
۶.....	دلایل عدم موفقیت اصلاحات
۱۱.....	روش OECD
۳۰.....	روش GCR
۳۸.....	روش EBRD
۴۰.....	سایر روش‌ها
۴۱.....	نتیجه‌گیری
۴۲.....	منابع و مآخذ



قواعد کاربردی اصلاح مدیریت بخش عمومی ۲. شیوه‌های اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری

چکیده

سیاستگذاران اقتصادی یا قانونگذاران معمولاً با حجم انبوهی از مسائل مواجهند. ذینفعان حل این مشکلات در بخش‌های عمومی و خصوصی و نیز نهادهای سیاستگذاری یا مشورتی، معمولاً در فهرست کردن مسائل و حتی ارائه راه‌حل برای آنها مشکل چندانی ندارند. اما مشکل آنجا به وجود می‌آید که نوبت به اولویت‌بندی مسائل برسد.

اینکه در روند سیاستگذاری و در مراحل مختلف بعد از آن، از تخصیص منابع تا نظارت، کدام مسائل اهمیت داشته باشند و پاسخ به این سؤال که «اصلاحات را از کجا شروع کنیم و چطور در روند اجرا، بهترین مسیر را انتخاب کنیم»، معمولاً محل مناقشه پایان‌ناپذیر فرآیندهای تصمیم‌گیری و اولویت‌بندی است.

رویه معمول به این صورت است که با شروع عوارض بیماری و در مراحل اولیه آن، نسخه پیچی و درمان اولیه نیز در قالب تهیه برنامه‌های اصلاحی آغاز می‌شود، اما سیکل تدوین استراتژی جدید، اصلاح استراتژی و تغییر استراتژی تا مدت‌ها در این کشورها ادامه پیدا می‌کند تا بدان جا که ساختار سیاستگذاری و اجرایی و نیز جامعه کسب‌وکار و حتی عموم مردم به نوعی خستگی سیاستی دچار شده و هر اصلاح ساختاری جدید را نیز تا حدود زیادی، نشدنی و حتی فرمالیته تلقی می‌کنند. در چنین فضایی است که بدنه بوروکراتیک و تقنینی، صرفاً به خاطر انجام وظیفه بوروکراتیک، درست همانند یک ماشین تولید سند، به تدوین و تصویب قانون و سیاست و استراتژی مشغول است، بدون آنکه به سرانجام آنها امید چندانی داشته باشد.

به نظر می‌رسد بی‌تفاوتی نسبی بدنه کارشناسی و حتی افکار عمومی نسبت به برنامه‌های مقطعی تحول و اصلاح ساختار یا برنامه‌های میان‌مدت توسعه در ایران نیز از این عارضه بی‌نصیب نمانده باشد. در آسیب‌شناسی سردرگمی در تعیین اولویت‌ها، تغییرات پی‌درپی در راهبردهای اصلاح ساختار و به‌طور کلی عدم موفقیت برنامه‌های اصلاح ساختاری، معمولاً به یک یا چند مورد از دلایل زیر اشاره می‌شود:

- روش اولویت‌بندی غیرمستترک یا غیرشفاف،
- اشتباه گرفتن ابزار مناسب در فرآیند تعیین اولویت،
- نداشتن ابزار انتقال مناسب در فرآیند تصمیم‌گیری و تعیین اولویت،

- روش شناسی پیچیده و غیرقابل فهم برای عموم،
- نبود متولی معتبر پایش اصلاحات،
- مسئله ذینفعان،
- آربیتراژ سیاسی در برنامه‌های تحول.

برای رفع این مناقشه‌ها و رسیدن به مبنای مناسب برای تعیین اولویت اصلاحات اقتصادی ساختاری، شیوه‌های خاصی پیاده‌سازی شده است که گزارش حاضر، به معرفی برخی از این شیوه‌ها می‌پردازد. روش‌های معرفی شده در این گزارش، شامل روش ارزیابی و اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، روش تعیین اولویت اصلاحات ساختاری بر مبنای گزارش رقابت‌پذیری جهانی مجمع جهانی اقتصاد (GCR) و روش بانک بازسازی و توسعه اروپا (EBRD) است. هر سه این روش‌ها در کنار در نظر گرفتن موارد ذکر شده در فوق، در نکات زیر مشترک هستند:

- کمی (با در نظر گرفتن متغیرهای کیفی) هستند،
- منطق ساده، قابل فهم و قابل انتقال دارند،
- پایش آنها به راحتی امکانپذیر است.

به نظر می‌رسد می‌توان براساس شیوه‌های مذکور یا تلفیقی از آنها و با در نظر گرفتن یا اضافه کردن مقتضیات بومی کشور (مثلاً تعیین کشورهای حوزه چشم‌انداز به‌عنوان ناحیه مورد مقایسه)، شیوه اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری مناسب ایران را پیاده‌سازی کرده و در طی برنامه‌های میان‌مدت، میزان پیشبرد آنها را ارزیابی کرد.

مقدمه

افراد معمولاً در شناسایی آسیب‌ها و مشکلات و اولویت‌بندی آنها، مصمم هستند. آنها باور ندارند که نگاهشان به مشکلات ممکن است محدود یا ناقص باشد. در چنین فضایی است که:

- عده‌ای حلال اصلی مشکلات را کوچک کردن دولت با تأکید بر مثلاً آموزش و درمان می‌دانند،
- برخی دیگر مشکلات مربوط به محیط کسب‌وکارها را درمان اصلی می‌دانند،
- برخی دیگر آزادسازی (اعم از آزادسازی بازار کالا، بازار کار، تجارت، حساب سرمایه و...) را به‌عنوان حلال مشکلات تجویز می‌کنند،
- برخی توجه به بهره‌وری و رشد متکی بر بهره‌وری را توصیه می‌کنند،
- برخی مقررات‌زدایی و بوروکراسی گسترده را دوی درد می‌دانند،
- برخی مسئله آب را اولویت اول می‌دانند،
- برخی کنترل و پایدارسازی تورم در سطوح پایین را مقدمه حل بقیه مشکلات می‌دانند،



- برخی اشتغال را مسئله اصلی ارزیابی می‌کنند،
 - برخی مسئله اختلاف درآمد و ثروت را آسیب اصلی می‌دانند،
 - برخی ساختار متمرکز دولت را مشکل اصلی می‌دانند،
 - برخی ساختار بودجه دولت را مشکل اصلی می‌دانند،
 - برخی سیاست خارجی را مسئله و حلال مشکلات می‌دانند،
 - برخی استقلال درآمدهای دولت از نفت و مالیات‌ستانی درست را تجویز می‌کنند،
 - عده‌ای دواى درد را در کاهش مداخله و واگذاری شرکت‌های دولتی جستجو می‌کنند،
 - برخی نسبت به اقتصاد غیررسمی حساسیت بیشتری دارند،
 - برخی دیگر اصلاح وضعیت نهادهای عمومی غیردولتی را معضل بزرگ می‌شمارند،
 - عده‌ای اولویت را به اصلاح سیستم مدیریت انرژی و یارانه‌ها می‌دهند،
 - برخی مشکلات کشاورزی را شایسته توجه بیشتر می‌دانند،
 - برخی صنعتی شدن را تجویز می‌کنند،
 - برخی توجه به بنگاه‌های خرد و متوسط را اولویت می‌دانند،
 - برخی حاشیه‌نشینی و آسیب‌های اقتصادی و اجتماعی را خطر اول می‌دانند،
 - برخی نبود سرمایه‌گذاری را مشکل اول می‌دانند،
 - برخی دانش‌بنیان‌سازی و حمایت از دانش‌بنیان‌ها را اولویت اول می‌دانند،
 - برخی مبارزه با فساد و شفاف‌سازی را علاج اساسی می‌دانند،
 - برخی نسبت به آینده تأمین اجتماعی هشدار می‌دهند و تلاش دارند آن را در اولویت قرار دهند،
 - برخی نسبت به مسئله بدهی‌های دولت توجه بیشتری دارند،
 - عده‌ای دیگر اصلاحات سلامت را اولویت اصلی ارزیابی می‌کنند.
- اما مگر یک اقتصاد چه مقدار منابع انسانی و اجتماعی و اقتصادی برای در اولویت قرار دادن این همه مشکل و پیاده‌سازی راهکار برای حل آنها را دارد؟

مثال‌های فوق همچنین نشان می‌دهد که افراد، بسته به نوع تخصص، سطح تخصص، نوع و میزان تجربه و... در زوایا یا ارتفاعات دید متفاوت نسبت به هم و اقتصاد قرار دارند. به این ترتیب، قابل تصور است که چگونه و به راحتی، مدتی از تدوین و اجرای یک استراتژی بر اساس یک یا چند اولویت خاص گذشته است که گروه‌ها یا افرادی که در زوایا یا ارتفاع‌های دیگر نگاه به اقتصاد قرار دارند، با استفاده از روش‌های مختلف، عمدتاً در سیکل‌های سیاسی، عنان کار را در دست گرفته و روز از نو، روزی از نو. همچنین، به سادگی قابل تصور است که در چنین فضایی که افراد در فضاهای مختلف سیر می‌کنند، اجماع‌سازی و حتی گفتگو به راحتی ممکن نیست. به همین دلیل است که معمولاً در ادبیات اصلاحات

ساختاری توصیه می‌شود که سعی کنید در مواجهه با مشکلات، نمای دید پرنده^۱ داشته باشید و از بالا به مسائل نگاه کنید. اما چطور؟ آیا چنین چیزی ممکن است؟

برای پاسخ به این سؤال، این گزارش ابتدا با مروری بر طبقه‌بندی سیاست‌های اقتصادی، به جایگاه اصلاحات ساختاری در اقتصاد می‌پردازد و در ادامه، روش‌های توسعه داده شده برای اولویت‌بندی مشکلات و چگونگی پایش اصلاحات ساختاری در اقتصاد توضیح داده می‌شود.

مخاطبان گزارش

مخاطبان اصلی این گزارش افراد مختلفی هستند که در معرض تصمیم‌گیری‌های کلان یا انتخاب بین اولویت‌های گوناگون برای اجرا یا قانونگذاری قرار دارند. مطالعه این گزارش همچنین می‌تواند برای طراحان سیاست‌های اقتصادی و مشاوران سیاستی مفید باشد. احزاب سیاسی و رسانه‌ها نیز از بابت شیوه جهت‌دهی به مطالبات و یا پرهیز از تقویت مطالبات غیراولویت‌دار در افکار عمومی می‌توانند از آن بهره‌مند شوند.^۲

تعاریف و تقسیمات

در ادبیات اقتصادی مرسوم است که برای قابل توضیح‌تر کردن فرآیندها و سیاست‌های اقتصادی، هر اقتصاد را به چهار بخش مختلف تقسیم‌بندی می‌کنند. هر بخش حوزه‌ای خاص را دربرمی‌گیرد، با نشانگرهای مخصوص به خود سنجش می‌شود و ابزار دخالت و اثرگذاری مخصوص به خود دارد.

جدول ۱. بخش‌های مختلف اقتصاد

بخش	حوزه عمل	نشانگر یا ابزار کلیدی
پولی	بانک مرکزی و شبکه بانکی	نرخ سود، میزان نقدینگی
مالی	دولت	درآمدها و مخارج، بدهی
خارجی	تجارت خارجی	نرخ ارز، حجم واردات و صادرات
واقعی	خانوارها، تولیدکنندگان و...	رشد، تورم، اشتغال

این بخش‌ها به شدت به همدیگر مرتبط هستند و هرگونه تغییر در یک بخش، مستقیماً یا با واسطه، سایر بخش‌ها را متأثر کرده و تعادل اقتصاد را از یک نقطه به نقطه دیگر حرکت می‌دهد. به این ترتیب،

1. Bird's-eye view

۲. برای استفاده راحت‌تر از گزارش، جزئیات فنی، ساده شده یا نادیده گرفته شده است.



این گونه نیست که تصور کنیم که با تغییر در یک بخش، صرفاً بخش خاصی متأثر می‌شود و سایر بخش‌ها را می‌توان در آرامش، به شیوه دیگری برنامه‌ریزی کرد.

دولت‌ها یا حاکمیت‌های اقتصادی برای تأثیرگذاری بر بخش‌های چهارگانه فوق، از سیاست‌های مختلف اقتصادی استفاده می‌کنند. همان‌طور که اشاره کردیم، سیاست در اینجا یعنی طرح خاص برای اثرگذاری بر یک هدف خاص.

در ادبیات اقتصادی، تقسیم‌بندی‌های مختلفی از این سیاست‌ها وجود دارد. یکی از تقسیم‌بندی‌ها، تقسیم سیاست‌ها به سه دسته مختلف براساس محل تأثیر و اصابت سیاست است.

جدول ۲. انواع سیاست‌های اقتصادی

نوع سیاست	نقطه اصابت مستقیم	زیرمجموعه
سیاست‌های مدیریت تقاضا ^۱ (سیاست‌های تثبیت‌کننده)	مقدار تقاضای کل از کالاها و خدمات	<ul style="list-style-type: none"> سیاست‌های مرتبط با پول (سیاست پولی) سیاست‌های مرتبط با بودجه دولت (سیاست مالی)
سیاست‌های جابجایی مخارج ^۲	تجارت خارجی	سیاست‌های مرتبط با نرخ ارز ^۳
سیاست‌های ساختاری ^۴ (اصلاحات ساختاری)	توان تولید کل اقتصاد، اقتصاد سیاسی، نهادهای مرتبط با توان تولید	ارتقای بهره‌وری، متنوع‌سازی تولیدات، ارتقای دانش و فناوری تولید، بهبود محیط کسب‌وکار، رقابت‌پذیر کردن تولید، مقررات تجارت، منعطف یا مقاوم‌سازی در مقابل شوک‌های داخلی و خارجی، سیاست‌های ضدفساد، تغییر روش انجام وظایف دولت و ...

نتیجه منطقی تقسیم‌بندی فوق این است که از هر سیاست می‌توان انتظار هدف خاص را داشت. برای مثال می‌توان انتظار داشت افزایش بودجه دولت و مثلاً افزایش حقوق کارمندان، تقاضای کل کالا و خدمات را افزایش دهد، اما نمی‌توان انتظار داشت سیاستگذار مالی (دولت) با اجرای این سیاست مالی، بهره‌وری را هم افزایش دهد یا بر انعطاف یا استحکام در مقابل شوک‌های خارجی تأثیرگذار باشد. زیرا این مسائل اساساً موضوعات مربوط به ساختار اقتصاد هستند. به قول معروف اینجاست که پول، دواي هر دردی نیست.

سیاست‌های اقتصادی همچنان که نقطه اصابت مستقیم مشخص دارند، معمولاً در محدوده زمانی مشخصی نیز عمل می‌کنند و از هر سیاست باید انتظار اثرگذاری زمانی مشخصی را داشت.

1. Demand Management Policies

2. Expenditure Switching Policies

۲. با کاهش و افزایش نرخ ارز، توان و میزان واردات و صادرات تغییر می‌کند، به همین دلیل این دسته از سیاست‌ها، سیاست تغییر مخارج نامیده می‌شوند.

4. Structural Policies

جدول ۳. انواع سیاست‌های اقتصادی به تفکیک زمان تأثیر

نوع سیاست	محدوده زمانی تأثیر
سیاست‌های مدیریت تقاضا	کوتاه‌مدت و میان‌مدت
سیاست‌های تغییر مخارج	کوتاه‌مدت و میان‌مدت
سیاست‌های اصلاح ساختار	بلندمدت

به این ترتیب مثلاً کمک به افزایش دانش فنی تولیدکنندگان می‌تواند ساختار اقتصاد در بلندمدت را متحول کند، اما بعید است با کاهش و افزایش حجم پول بتوان چنین تغییری را ایجاد کرد.

دلایل عدم موفقیت اصلاحات

معروف است که کشورهایی که ساختار اقتصادی آنها معیوب است، تا آن هنگام که می‌توانند از طریق رانت منابع طبیعی یا روش‌های تسکین‌دهنده دیگر، نقایص ساختار اقتصادی و عوارض آن از جمله بهره‌وری پایین یا رقابت‌پذیری اندک را جبران کنند و تا زمانی که فضای مالی لازم برای سیاستگذاری یا انجام وظایف دولت وجود دارد، یا شرایط فضای اقتصادی به عرصه سیاسی منتقل نشده است، اقدام خاصی در جهت اصلاح ساختار اقتصاد انجام نمی‌دهند.

روبه معمول به این صورت است که با شروع عوارض بیماری و در مراحل اولیه آن، نسخه‌پیچی و درمان اولیه نیز در قالب تهیه برنامه‌های اصلاحی آغاز می‌شود، اما به دلایلی که گفته خواهد شد، سیکل *تدوین استراتژی جدید، اصلاح استراتژی و تغییر استراتژی* تاملت‌ها در این کشورها ادامه پیدا می‌کند تا بدان جا که ساختار سیاستگذاری و اجرایی و نیز جامعه کسب‌وکار و حتی عموم مردم به نوعی *خستگی سیاستی دچار شده و هر اصلاح ساختاری جدید را نیز تا حدود زیادی، نشدنی و حتی فرمالیته تلقی می‌کنند*. در چنین فضایی است که بدنه بوروکراتیک و تقنینی، صرفاً به خاطر انجام وظیفه بوروکراتیک، درست همانند یک ماشین تولید سند، به تدوین و تصویب سیاست و استراتژی مشغول است، بدون آنکه به سرانجام آنها امید چندانی داشته باشد. در ادبیات اصلاح ساختاری، معمولاً از گرجستان پیش از آغاز اصلاحات ساختاری سال ۲۰۰۳ به عنوان مثال بارز خستگی از سیاستگذاری اصلاحات ساختاری نام برده می‌شود، به طوری که طی چهارده سال پس از استقلال از شوروی سابق در سال ۱۹۹۱، چندین برنامه کوتاه‌مدت و میان‌مدت تحول ساختاری تدوین، اجرا و با شکست مواجه شد، به طوری که صحبت از یک برنامه جدید، معمولاً با بی‌تفاوتی در سطوح سیاستگذاری و افکار عمومی مواجه می‌شد. این پدیده در بسیاری از کشورهای در حال توسعه دیگر نیز مشاهده می‌شود. ایران، یکی از این کشورهاست که برای مثال می‌توان آن را در نوع برخورد عمومی با برنامه‌های میان‌مدت توسعه مشاهده کرد.



در آسیب شناسی بروز این مسئله از عوامل مختلفی یاد می‌شود. برخی از مهمترین این دلایل عبارتند از:

۱. اشتباه گرفتن ابزار مناسب

هنگامی رخ می‌دهد که سیاستگذار یا قانونگذار تصور می‌کند، می‌تواند برخی عیوب ساختاری را با ابزار تثبیتی مدیریت تقاضا، یا جابجایی مخارج تغییر دهد. عکس این اتفاق نیز متعارف است و در هنگامی که به وضوح، سیاست‌های مدیریت تقاضا اعم از انضباط، انبساط و انقباض پولی و مالی می‌تواند مشکل را حل کند، سیاستگذار به تصور ساختاری بودن مشکل، درمان را به تعویق می‌اندازد یا به گفتار درمانی یا ایده‌پردازی عجیب و غریب پرداخته و از ابزار در دسترس استفاده نمی‌کند.

۲. نداشتن ابزار انتقال مناسب

فراهم شدن امکان انتقال تصویر به افرادی که در افق‌ها یا ارتفاعات متنوع سیر می‌کنند می‌تواند به تکمیل نگاه فردی و شکل‌گیری نگاه جمعی دیده‌پرنده کمک کند. ابزار مذکور همچنین باید امکان سنجش را نیز به افراد بدهد. در غیر این صورت، افراد صرفاً با تکرار داده‌های تبادل شده بدون امکان سنجش آنها مواجه خواهند شد. یکی از مفیدترین رویکردها برای فراهم شدن امکان گفتگو و مهمتر از آن، قابل سنجش کردن گفته‌ها، کمی کردن آنهاست. البته نباید فراموش کرد که همه پدیده‌ها، کمی و حتی اقتصادی نیستند و محدود کردن تحلیل به تحلیل‌های مقداری یا صرفاً اقتصادی محض، خطا و حتی خطرناک است، اما این نکته را نیز نباید فراموش کرد که می‌توان برای متغیرهای کیفی نیز از طرق مختلف، از جمله پیمایش‌های متعارف سنجش متغیرهای کیفی، مقدار کمی تعریف کرده و روابط آنها را با سایر متغیرها مورد سنجش قرارداد (شاخص‌های اعتماد مصرف‌کننده، احساس فساد، احساس تبعیض، اعتماد به حاکمیت، پیچیدگی رفتار مصرف‌کننده و ... مثال‌هایی از این شاخص‌های کیفی مقداری شده هستند). تأکید بر کمی‌گرایی، فصل مشترک تمام برنامه‌های اصلاح ساختار است، زیرا بدون آن، امکان مقایسه اولویت‌ها و پایش آنها در هنگام اجرا وجود ندارد، برای مثال، کمیسیون اروپایی، بانک بازسازی و توسعه اروپا (EBRD)، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) و سایر نهادها یا مراکز متولی اصلاح ساختار اقتصاد در کشورهای مختلف، به کرات در روش شناسی برنامه‌های اصلاح ساختار یا گذار خود برای کشورهای زیرمجموعه، بر اهمیت کمی‌گرایی تأکید می‌کنند.^۱

۱. برای اطلاع بیشتر به لینک‌های زیر مراجعه کنید:

- <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/forecasts-macro-data-transition-indicators.html>

- <http://www.oecd.org/economy/growth/goingforgrowth.htm>

- http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

۳. روش اولویت‌بندی غیرمشتربندی یا غیرشفاف

ممکن است:

- جعبه ابزار مناسب انتخاب شده باشد (مثلاً نیاز به ساختاری بودن اصلاحات و نه حل آنها صرفاً با کم و زیاد کردن بودجه دولت یا کل‌های پولی مورد اجماع باشد).
 - افراد یا سیاستگذاران دغدغه رسیدن به دیدجمعی را داشته باشند،
 - ابزار مناسب انتقال و قابل سنجش زوایای دید مختلف هم فراهم باشد (طرفین در کنار تحلیل‌های کیفی، از ابزارهای کمی استفاده می‌کنند)،
- اما روش‌شناسی مشترک اولویت‌بندی وجود نداشته باشد. در چنین فضایی، دیدن و شنیدن و نگاه کردن و گوش دادن هست، اما همه آنچه بدان نگاه می‌کنیم یا گوش می‌دهیم به یک اندازه اهمیت دارد! مناظر نزدیک و دور و بزرگ و کوچک، همه به یک اندازه دیده می‌شوند و مشکل نگاه جامع مشترک همچنان باقی است.

۴. روش‌شناسی پیچیده و غیرقابل فهم برای عموم

ممکن است سیاستگذار و مجریان در نهایت به نمای دید مشترک رسیده باشند، اما روش‌شناسی پیاده شده برای رسیدن به فهم مشترک به اندازه‌ای پیچیده باشد که برای عامه مردم (و حتی سایر بخش‌های بدنه کارشناسی) همانند جعبه سیاه بوده و قابل فهم نباشد. در چنین حالتی بعید نیست که همراهی اجتماعی با سیاست‌های پیاده شده ایجاد نشده و اجرای سیاست با مشکل مواجه باشد. این مسئله ریشه در پدیده‌ای دارد که اصطلاحاً از آن به **غفلت عقلایی**^۱ نام برده می‌شود و منشأ بسیاری از مشکلات اقتصاد سیاسی در کشورهای با منبع طبیعی زیاد است. براساس این پدیده، هنگامی که هزینه (عمدتاً ذهنی) کسب اطلاع یا سردرآوردن از یک فرآیند اقتصاد سیاسی، بیش از منافع آن افراد باشد، افکار عمومی تمایلی به فهم و در نهایت، همراهی با آن اصلاح پیدا نمی‌کند. به این دلیل، توصیه می‌شود که اصلاحات ساختاری تا حد امکان برای عامه مردم، ساده و قابل فهم شود.

۵. نبود متولی پایش اصلاحات

تصور کنید نگاه مشترک ایجاد شده، برای سیاستگذار، مجری و مردم هم قابل فهم است، اما نهادی وجود ندارد (نه الزاماً به معنای نهاد جدید از سایر نهادهای سنتی اقتصادی، بلکه به معنای مشخص شدن متولی معین) که به‌طور معتبر بر شیوه اجرای این نقشه راه نظارت مؤثر داشته باشد. در چنین فضایی، احتمال کندی یا انحراف از مسیر یا تغییر مسیر اصلاحات ساختاری کاملاً متصور است. به همین دلیل،



معمولاً گفته می‌شود که در مسیر اصلاحات ساختاری، ایجاد یا تعیین متولی معتبر پایش سیاست‌های اصلاح ساختار^۱ ضروری است. در این زمینه، تجربه مؤثر وجود نهاد پایش‌کننده برای کشورهای عضو OECD در قالب «بخش پایش ساختار» (Structural Surveillance Division) یا «کمیسیون اروپایی» در زمینه پایش اصلاحات ساختاری در کشورهای عضو این اتحادیه^۲ قابل ذکر است.

۶. مسئله ذینفعان

ممکن است موارد فوق رعایت شده باشد، اما عامل مهمی به نام مسئله ذینفعان، مانع موفقیت فرآیند اصلاح ساختاری گردد. این مشکل ممکن است در دو حالت به وجود آید:

الف) نادیده گرفتن ذینفعان در فرآیند رسیدن به راه‌حل مسئله یا اصلاح ساختار،

ب) فشار ذینفعانی که دارای قدرت اقتصادی، سیاسی یا رسانه‌ای بالقوه هستند در فرآیند اجماع‌سازی یا اجرای اصلاح ساختاری.

بسته به نوع ارتباط مسئله ذینفعان با اصلاح ساختاری مورد نظر، می‌توان از طریق دخالت دادن ذینفعان در فرآیند تصمیم‌گیری و یا روشننگری اجتماعی در مورد فشار ذینفعان خاص با هدف کاهش فشار، این مسئله را تخفیف داد.

۷. آربیتراژ سیاسی در طرح‌های تحول

یکی از مواردی که به کرات در مسیر برنامه‌های تحول ساختار مشکل ایجاد می‌کند، تلاش طرفین درگیر در برنامه تحول، برای بهره‌برداری سیاسی از برنامه اصلاح ساختاری است. این عارضه غالباً به دو صورت بهره‌برداری مستقیم از ثمرات طرح تحول (از مسیر افزایش رضایت سیاسی) و یا بهره‌برداری غیرمستقیم (از مسیر تحمیل هزینه‌های سیاسی اجرای طرح به طرف مقابل) بروز می‌کند. در چنین فضایی است که معمولاً گروه‌های سیاسی در عرصه حزبی یا مجلس یا دولت و رسانه‌های متمایل به هر گروه، نسبت به اجرای طرح‌های تحول، موضع‌گیری سیاسی پیدا می‌کنند و کار، در نهایت، ناقص یا غیرمؤثر شروع می‌شود و یا اندکی پس از آغاز با مشکلات متعدد مواجه می‌شود. در چنین ساختاری، شکست سیاسی برنامه‌های اصلاحی، نه اشکال (Bug) سیستم که به مشخصه (Feature) آن تبدیل می‌شود. برای رفع این عارضه معمولاً دو راهکار پیش‌بینی می‌شود:

• راهکارهای فنی غیرسیاسی کردن اصلاحات: به گونه‌ای که نفع یا هزینه سیاسی اجرای طرح‌های اقتصادی تحول ساختاری برای طرفین حاضر در فضای سیاسی متعادل شود تا اولاً طرف‌های تصمیم‌گیر،

1. Structural Policies Surveillance Division

2. http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/index_en.htm

مصوب‌کننده و مجری، از بیم هزینه سیاسی، از آن شانه خالی نکنند و ثانیاً به طرف‌های منتقد یا معارض سیاسی امکان بهره‌برداری سیاسی از هزینه احتمالی برای طرف مقابل را ندهد. برای مثالی از این شیوه‌ها می‌توان به خودکارسازی قیمت‌گذاری سوخت برای اصلاح پارانه حامل‌های انرژی اشاره کرد.^۱

• **راهکار سیاسی غیرسیاسی کردن اصلاحات:** به‌صورتی که که مجری و طرف سیاسی مقابل، با مشارکت همدیگر طرح را به اجرا در می‌آورند و توافق می‌کنند از هرگونه رفتاری که بهره‌برداری سیاسی مستقیم یا غیرمستقیم از طرح را تشدید کند خودداری کنند. نمونه‌ای از این روش، در جریان اصلاح ساختار بودجه‌ریزی در اتریش پیاده‌سازی شد. به این صورت که مجری با دعوت از طرف‌های دیگر سیاسی به توافق رسیدند که طرح را به نام همدیگر و با مشارکت هم اعلام و اجرا کنند و در جریان اجرا نیز قصد بهره‌برداری گروهی یا تحمیل هزینه به گروه مقابل را نداشته باشند. نتیجه موارد گفته شده را می‌توان به این صورت خلاصه کرد که برای رسیدن به نمای مشترک جامع در اصلاحات ساختاری و اجرای موفق آنها موارد زیر نباید فراموش شود:

- جعبه ابزار و ابزار مناسب را انتخاب کنید،
- ابزار کمی انتقال مناسب (قابل سنجش و بازخواست) را فراموش نکنید^۲،
- روش شما باید تا حد امکان برای عموم قابل فهم باشد^۳،
- روش مشترک اولویت‌بندی موضوعیت دارد،
- مسئله ذینفعان را در نظر بگیرید،
- اصلاح ساختار را غیرسیاسی کنید،

در صفحات بعدی این گزارش، چندین روش سنجش و اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری بررسی می‌شود و تلاش می‌شود، در هر بخش، در صورت وجود داده ایران، اولویت‌های اصلاحات ساختاری ایران نیز ارائه شود.

این روش‌ها:

- کمی (با در نظر گرفتن متغیرهای کیفی) هستند،
 - منطق ساده قابل فهم و قابل انتقال دارند،
 - پایش آنها به راحتی امکانپذیر است،
- قابل ذکر است که تفاوت چندانی در رویکرد روش‌های فوق وجود ندارد، همپوشان بوده و قابل اجماع یا استفاده همزمان هستند.

۱. برای تفصیل مراجعه کنید به گزارش «بررسی ادبیات نظری سازوکار قیمتگذاری خودکار سوخت با تأکید بر هموارسازی تدریجی قیمت»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۷۸۹، اردیبهشت ۱۳۹۵.

2. Quantifiable and Accountable

3. Communicable



سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در برنامه‌ای تحت عنوان «تحصیل رشد» (Going for growth)، اصلاحات ساختاری در کشورهای عضو این سازمان را توصیه و بر آن نظارت می‌کند. در روش مورد استفاده این سازمان، شاخص‌های اقتصادی از دو نگاه کلی - جزئی و عملکردی - سیاستی تقسیم‌بندی شده و سپس بر مبنای اصول زیر، اصلاحات ساختاری مورد نیاز برای هر کشور استخراج می‌شود:

۱. حرکت از کل^۱ به جزء^۲،

۲. شناسایی شاخص‌های عملکردی^۳ ضعیف،

۳. شناسایی شاخص‌های سیاستی^۴ ضعیف،

۴. انطباق ضعیف‌ترین شاخص‌های عملکردی با شاخص‌های سیاستی ضعیف مرتبط،

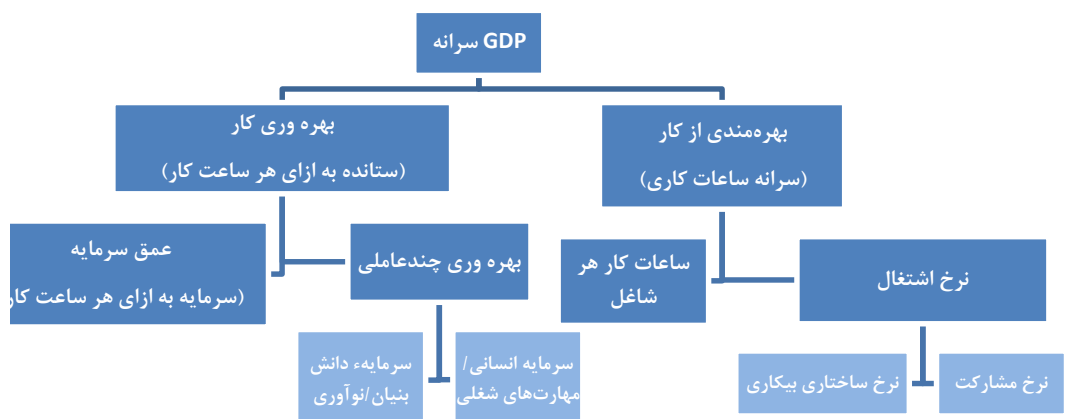
۵. شناسایی سیاست‌های اصلاح ساختار.

نکته مهم در روش OECD این است که، نه تنها شاخص‌های عملکردی، بلکه شاخص‌های سیاستی نیز، چه در حوزه متغیرهای اقتصادی و چه در حوزه نهادی، باید کمی‌پذیر یا قابل کمی شدن بوده و در نتیجه قابل مقایسه یا نظارت باشند.

در این روش و بر مبنای حرکت از کل به جزء، تولید ناخالص داخلی سرانه به‌عنوان کلی‌ترین شاخص اقتصادی (که با عملکرد کلی اقتصاد و رفاه اقتصادی مرتبط است، آمار آن برای مقایسه و نظارت در کشورهای مختلف معمولاً با حساسیت زیادتری تولید و به‌روز می‌شود و نسبت به شاخص‌های دیگر، قابلیت ریز شدن به شاخص‌های جزئی متنوع بیشتری را دارد) انتخاب شده است. سپس این شاخص به دو شاخص کلی دیگر شامل سرانه اشتغال و بهره‌وری اشتغال تجزیه شده و هر کدام از آنها نیز به شاخص‌های جزئی‌تر دیگر تجزیه می‌شود. مثلاً بهره‌وری اشتغال به بهره‌وری چند عاملی^۵ و تعمیق سرمایه^۶ (سرمایه به ازای هر ساعت کار) تجزیه می‌شود و این تقسیم‌بندی تا آخرین لایه ممکن ادامه پیدا می‌کند. ازسوی دیگر، هر کدام از اجزای ریز شده در این ساختار با شاخص‌های کمی سیاستی، مرتبط می‌شود به‌طوری که در لایه‌های مختلف می‌توان سیاست‌های بازارها (مانند بازار کالا، بازار مالی و بازار کار)، سیاست‌های معطوف به ابداع و خلاقیت، سیاست‌های آموزشی و شاخص‌های نهادی کمی مختلف را مشاهده کرد. نمودار کلی این تجزیه و تطبیق به‌شرح زیر است.

1. Top-level Aggregate
2. Dissagregated Indicators
3. Performance Indicators
4. Policy Indicators
5. Multi-factor Productivity
6. Capital Deepening

نمودار ۱. تجزیه و تطبیق لایه اول و دوم در روش شناسی اصلاحات ساختاری OECD



سیاست‌های بازار کار	سیاست‌های بازار آموزشی	سیاست‌های نوآوری	سیاست‌های مالی	سیاست‌های بازار کالا
---------------------	------------------------	------------------	----------------	----------------------

شاخص‌های نهادی و مرتبط با شرایط

هر کدام از لایه‌های فوق، با پشتوانه‌ای نظری که در مطالعات تجربی مورد تأکید قرار گرفته پشتیبانی می‌شوند. برای مثال، نحوه تجزیه در طرف سمت راست نمودار فوق به شرح روابط ۱ و ۲ است:

رابطه ۱. تجزیه تولید ناخالص داخلی سرانه (تولید ناخالص داخلی به جمعیت) به **بهره‌وری کار**^۱ (تولید ناخالص داخلی به مجموع ساعات کار) و **بهره‌مندی از کار**^۲ (مجموع ساعات کار به جمعیت):

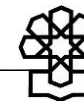
$$\frac{\text{ساعات کار}}{\text{جمعیت}} = \frac{\text{تولید ناخالص داخلی}}{\text{ساعات کار}} \times \frac{\text{تولید ناخالص داخلی}}{\text{جمعیت}}$$

رابطه ۲. تجزیه استفاده از کار به چهار شاخص زیرمجموعه شامل **متوسط ساعات کاری هر شاغل**، **نرخ اشتغال**، **نرخ مشارکت نیروی کار** و **نسبت سن افراد شاغل به کل جمعیت**:

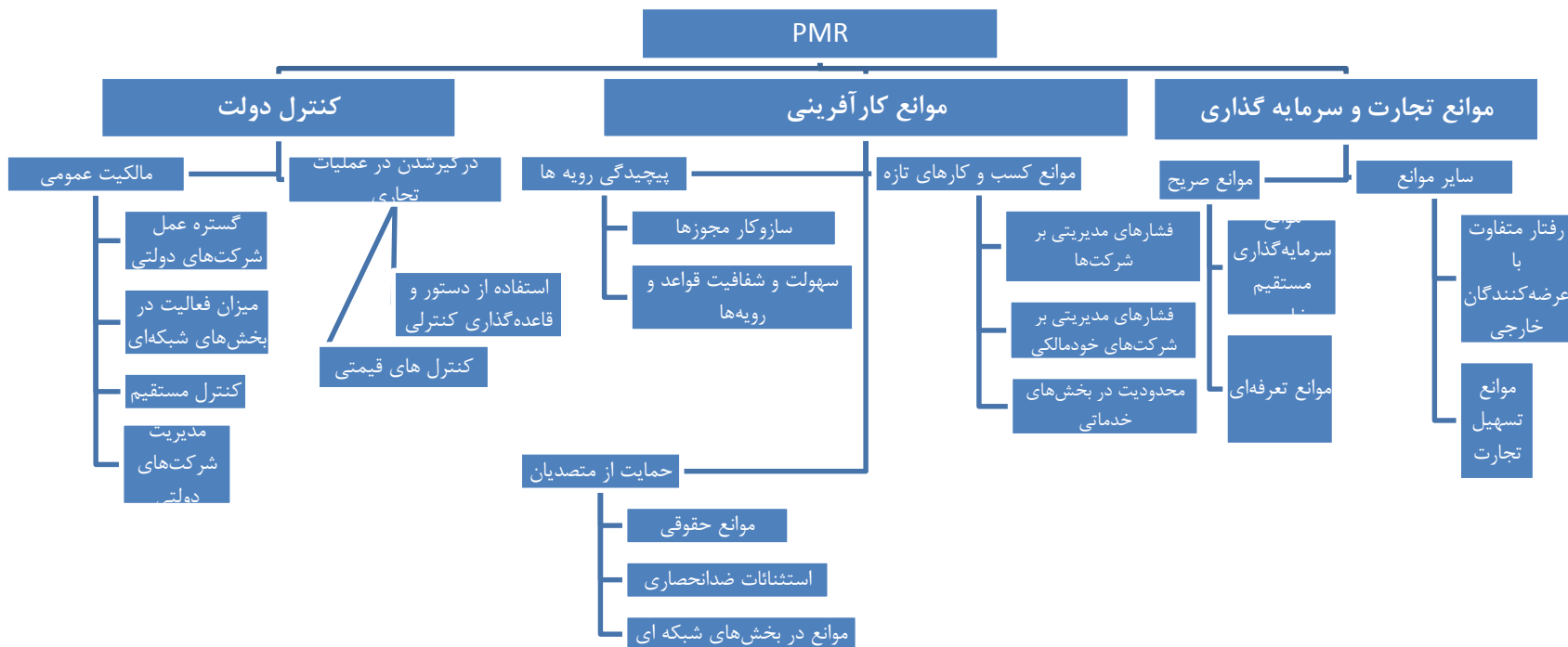
$$\frac{\text{جمعیت در سن اشتغال}}{\text{جمعیت}} = \frac{\text{جمعیت فعال}}{\text{جمعیت در سن اشتغال}} \times \frac{\text{نرخ اشتغال}}{\text{جمعیت فعال}} \times \frac{\text{ساعات کار}}{\text{نرخ اشتغال}} \times \frac{\text{ساعات کار}}{\text{جمعیت}}$$

یا برای مثال دیگر، در زمینه شاخص‌های سیاستی، برای سیاست‌های مقررات‌گذاری بازار کالا، وضعیت به صورت نمودار ۲ است.

1. Labour Productivity
2. Labour Resource Utilisation



نمودار ۲. لایه‌های سیاستی مرتبط با مقررات‌گذاری بازار کالا (PMR)



متدولوژی OECD شامل حدود ۲۰ شاخص عملکردی (جدول ۴) و ۸۰ شاخص سیاستی (جدول ۵) است. شاخص‌های رنگ زرد عملکردی و سیاستی در این جداول، اصطلاحاً «شاخص‌های منفی» نامیده می‌شوند به این معنی که مقدار بیشتر آنها نامطلوب‌تر است (مثلاً هر چقدر مالکیت عمومی در بازار کالا بیشتر باشد نامطلوب‌تر است). در عین حال، شاخص‌های عملکردی و سیاستی آبی رنگ، اصطلاحاً «شاخص‌های مثبت» نامیده می‌شوند به این معنی که هر چقدر مقدار آنها بیشتر باشد، مطلوب‌تر است (مثلاً حمایت از تحقیق و توسعه). پشتوانه تحلیلی ارتباط تمام این شاخص‌ها با لایه‌ها و زیرلایه‌های روش OECD، همانند دو مثال فوق و نیز جزئیات فنی چگونگی محاسبه آنها، در سایت مربوطه در دسترس قرار دارد.^۱ علاوه بر جداول شاخص‌های عملکردی و سیاستی، جدول سومی نیز به عنوان **جدول تطابق**^۲ تهیه شده است که در آن، هر شاخص عملکردی به چندین شاخص سیاستی مرتبط شده است (جدول ۶). این جدول حاوی نزدیک به ۲۰۰ ردیف تطابق است.

به این ترتیب، کافی است، ضعیف‌ترین شاخص‌های عملکردی (عمدتاً ۳ شاخص ضعیف‌ترین) شناسایی شده (نکته ۱) و سپس در جدول تطابق، شاخص‌های سیاستی مرتبط با آن را ردیابی کرد. قید ردیابی نیز به این صورت است که **تنها هنگامی شاخص‌های سیاستی ضعیف، مورد توجه قرار می‌گیرند که شاخص عملکردی مرتبط با آن (حداقل یک شاخص عملکردی) ضعیف شناخته شده باشد.**

نکته ۱: ضعیف در تعریف OECD یعنی شاخص‌های دارای مقادیر نرمال شده^۳ پایین در کشور مورد بررسی در مقایسه با دیگر کشورها. OECD تعمداً مقدار مطلق شاخص‌ها را در نظر نمی‌گیرد، زیرا علاوه بر محدودیت‌های ناظر به مقدار مطلق که ممکن است امکان تفسیر را قائم به شخص کند، مقایسه با میانگین کشورها به معنای نسبی بودن عملکرد و در نتیجه به معنای نامحدود بودن میزان بهبود است.

همان‌طور که گفته شد، در هنگام مقایسه با دیگر کشورها جهت تشخیص شاخص‌های عملکردی و سیاستی ضعیف، مقدار عملکرد هر کشور با استفاده از میانگین و انحراف معیار عملکردی و سیاستی کل کشورهای حاضر در تحلیل، نرمال شده و سپس مقایسه صورت می‌گیرد. برای روشن تر شدن توضیحات داده شده، یک مثال کاربردی از اعمال این روش در کادر ۱ انجام شده است.

نکته ۲: تعدادی از شاخص‌های سیاستی یا عملکردی جداول زیر در ایران تولید نمی‌شوند. بنابراین در صورت استفاده از این روش برای ایران، بسته به نوع شاخص می‌توان در صورت امکان، پروکسی

1. <http://www.oecd.org/eco/growth/goingforgrowth.htm>

2. Policy-Performance Matching

۳. یادآوری می‌شود که مقدار نرمال شده عبارت است از تفاضل مقدار شاخص از میانگین کشورهای مورد بررسی در آن شاخص، تقسیم بر انحراف معیار آن شاخص در کشورهای مورد بررسی. این مقدار برای شاخص‌های زرد (منفی)، باید در منفی یک ضرب شود.



نزدیک (متغیر جایگزین) مربوطه را استفاده کرد و یا تولید آن را در دستور کار قرار داد و یا اینکه در صورت ضروری نبودن از آن چشم‌پوشی کرد و شاخص‌های دیگری را جایگزین کرد.

جدول ۴. شاخص‌های عملکردی روش OECD

Performance indicator	عنوان شاخص عملکردی
Informality in employment	نرخ اشتغال غیررسمی
NAIRU	نرخ بیکاری همراه با تورم غیرشناخته
Unemployment rate	نرخ بیکاری
Unemployment rate (age 15-24)	نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۴ ساله
Share of long-term (1 year and over) unemployed in total unemployment (%)	نسبت بیکاری بلندمدت (۱ سال به بالا) به کل جمعیت بیکار (درصد)
Employment to population ratio (age 15-24)	نسبت اشتغال به کل جمعیت (۱۵ تا ۲۴ سال)
Employment to population ratio (age 55-64, Men)	نسبت اشتغال به جمعیت مردان (۵۵ تا ۶۴ سال)
Employment to population ratio (age 15-64)	نسبت اشتغال به جمعیت (۱۵ تا ۶۴ سال)
Employment to population ratio (age 15-64, Women)	نسبت اشتغال به جمعیت زنان (۱۵ تا ۶۴ سال)
Hours worked	ساعات کار
Labour productivity (level)	بهره‌وری کار (مقدار)
Labour Productivity growth (trend)	رشد بهره‌وری کار (روند)
Labour efficiency growth (trend)	رشد کارایی کار (روند)
Business R&D (% of GDP)	تحقیق و توسعه تجاری (درصد از تولید ناخالص داخلی)
Seed and Early Stage Venture capital (% of GDP)	سرمایه خطرپذیر مراحل اولیه آغاز فعالیت (درصد از تولید ناخالص داخلی)
Index of participation in global value chain participation	شاخص مشارکت در زنجیره ارزش جهانی
Investment in information and communication technology (ICT), %	سرمایه‌گذاری در فناوری اطلاعات و ارتباطات (درصد از کل سرمایه‌گذاری ناخالص)
Share of foreign affiliates in employment	نسبت اشتغال ملی توسط شرکت‌های خارجی یا وابسته به خارجی
FDI openness (% of GDP)	باز بودن سرمایه‌گذاری خارجی (انباره سرمایه ورودی) (درصد از تولید ناخالص داخلی)
Trade openness	باز بودن تجاری: نسبت صادرات به تولید ناخالص داخلی + (نسبت صادرات به تولید ناخالص داخلی - ۱) * نسبت واردات به مصرف آشکار (مصرف آشکار عبارت است از: تولید داخلی منهای صادرات به علاوه واردات)
Entry density	تراکم ورود (ثبت شرکت جدید در ۱۰۰۰ نفر بین ۱۵ تا ۶۴ سال)

جدول ۵. شاخص‌های سیاستی روش OECD^۱

Policy Indicator	عنوان شاخص سیاستی
Net income replacement rates for unemployment - Initial	نرخ خالص جایگزینی درآمد برای بیکاری در آغاز بیکاری
Net income replacement rates for unemployment - after 60th month	نرخ خالص جایگزینی درآمد برای بیکاری پس از ۶۰ ماه
Unemployment benefit duration (Duration regressivity)	دوران بهره‌مندی از پرداختی‌های دوران بیکاری
Average Tax wedge Single 67 % average earnings no child	میانگین اختلاف مالیاتی (تفاوت آنچه کارفرما پرداخت می‌کند و شاغل دریافت می‌کند) برای شاغلین تنها بدون فرزند (در ۶۷ درصد درآمد متوسط)
Average Tax wedge Average, couple 2 children, 100% and average of 0%, 67%, 33% for the second earner	میانگین اختلاف مالیاتی (تفاوت آنچه کارفرما پرداخت می‌کند و شاغل دریافت می‌کند) برای شاغلین متأهل (برای یک زوج، ۱۰۰ درصد میانگین دریافتی‌ها و برای دیگری، میانگین صفر، ۶۶ و ۳۳ درصد میانگین دریافتی‌ها)
Marginal Tax wedge Single 67 % average earnings no child	اختلاف مالیاتی حاشیه‌ای برای شاغلین تنها بدون فرزند در ۶۷ درصد درآمد متوسط
Marginal Tax wedge Single 100 % average earnings no child	اختلاف مالیاتی حاشیه‌ای برای شاغلین تنها بدون فرزند در ۱۰۰ درصد درآمد متوسط
Marginal Tax wedge Single 167 % average earnings no child	اختلاف مالیاتی حاشیه‌ای برای شاغلین تنها بدون فرزند در ۱۰۰ درصد درآمد متوسط
Top marginal tax rates, Personal income tax	نرخ حاشیه‌ای مالیاتی حداکثری (مالیات درآمد شخصی)
Implicit tax on returning to work for lone parents	مالیات ضمنی برگشت به کار برای والدین (نفر اول)
Implicit tax on returning to work for the second earner	مالیات ضمنی برگشت به کار برای والدین (نفر دوم)
EPL Regular employment (individual dismissal)	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج فردی)
EPL Temporary employment	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال موقت
EPL regular employment (individual and collective dismissal), regular worker	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج فردی و جمعی) برای شاغل عادی

۱. برای جزئیات روش محاسبه هر کدام از شاخص‌ها به پایگاه مربوطه OECD یا دفتر بخش عمومی مرکز پژوهش‌ها مراجعه شود.



Policy Indicator	عنوان شاخص سیاستی
EPL Regular employment (collective dismissal)	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج جمعی)
Number of weeks lost due to sickness	تعداد روزهای کاری از دست رفته بر اثر بیماری
Minimum cost of labour (% of labour cost of median worker)	حداقل هزینه شغل (درصد از هزینه شاغلی که در میانه شاغلین قرار دارد)
Index of extension of collective wage bargaining	شاخص گسترش چانه‌زنی جمعی برای دستمزد
Corporate income tax rate	نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها
Share of direct taxes (% of total tax revenue)	نسبت مالیات‌های مستقیم (درصد از کل درآمد مالیاتی)
Stringency of bankruptcy legislation	میزان سختگیری در قانون ورشکستگی
PMR Economy-wide	مقررات بازار کار (PMR) - کل اقتصاد
PMR 7 Upstream nonmanufacturing industries	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - برای ۷ صنعت بالادستی بزرگ غیر ماشین‌آلات
PMR Transport	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - حمل‌ونقل
PMR Air	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - حمل‌ونقل هوایی
PMR Rail	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - حمل‌ونقل ریلی
PMR Energy	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - انرژی
PMR Telecom	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - ارتباطات
PMR Post	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - پست
PMR Professional services	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - خدمات حرفه‌ای
PMR Retail	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - خرده‌فروشی
PMR Domestic regulation	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - مقرراتگذاری داخلی
PMR Public ownership	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - مالکیت عمومی
PMR Administrative burdens for corporations and sole proprietor firms	مقررات بازار کالا (PMR) - فشارهای مدیریتی بر شرکت‌ها و بنگاه‌های خودمالکی
PMR legal barriers to entry	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع قانونی ورود به بازار
PMR Regulatory protection of incumbents	مقررات بازار کالا (PMR) - حمایت قانونی از متصدیان فعلی

Policy Indicator	عنوان شاخص سیاستی
PMR Overall administrative regulation	مقررات بازار کالا (PMR) - مقررات‌گذاری مدیریتی (در کل)
PMR Involvement in business operation	مقررات بازار کالا (PMR) - درگیر شدن در عملیات تجاری
PMR barriers in network sectors	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع در بخش‌های شبکه‌ای
PMR Barriers in services sectors	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع در بخش‌های خدماتی
PMR Complexity of Regulatory procedure	مقررات بازار کالا (PMR) - پیچیدگی فرآیند مقررات‌گذاری
PMR Barriers to foreign direct investment (FDI)	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)
PMR Explicit barriers to trade and investment	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع صریح تجارت و سرمایه‌گذاری
PMR Differential treatment of foreign suppliers	مقررات بازار کالا (PMR) - رفتار متفاوت با عرضه‌کنندگان خارجی
PMR Barriers to trade facilitation	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع تسهیل تجارت
Burden to Economy due to Environmental Policy (BEEP) - Total	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاست‌گذاری محیط زیستی - کل
Burden to Economy due to Environmental Policy (BEEP) - Administrative burden	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاست‌گذاری محیط زیستی - فشار مدیریتی
Burden to Economy due to Environmental Policy (BEEP) - Direct Impediments to Competition	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاست‌گذاری محیط زیستی - موانع مستقیم رقابت
Burden to Economy due to Environmental Policy (BEEP) - Administrative burden comp	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاست‌گذاری محیط زیستی - فشار مدیریتی ناشی از پیچیدگی
Burden to Economy due to Environmental Policy (BEEP) - Evaluation of policies (new) + Evaluation of policies (existing)	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاست‌گذاری محیط زیستی: ارزیابی سیاست‌های جدید + ارزیابی سیاست‌های فعلی
Direct government funding of business R&D (% of GDP)	تأمین مالی مستقیم دولتی در تحقیق و توسعه (درصد از تولید ناخالص داخلی)
Indirect government support through R&D tax incentives (% of GDP)	حمایت غیرمستقیم دولتی از تحقیق و توسعه از طریق مشوق‌های مالیاتی (درصد از تولید ناخالص داخلی)
PSE to agriculture (% of farm receipts)	انتقالات حمایتی پولی به بخش کشاورزی (درصد از دریافتی مزارع)



Policy Indicator	عنوان شاخص سیاستی
Rail density (km per 100 km ² , less forest area)	تراکم راه آهن (کیلومتر در هر ۱۰۰ کیلومتر مربع، نواحی کمتر جنگلی)
Road density (km per km ² , less forest area)	تراکم جاده (کیلومتر در هر ۱۰۰ کیلومتر مربع، نواحی کمتر جنگلی)
Telephone density	تراکم تلفن
Government R&D (% of GDP)	تحقیق و توسعه دولت (درصد از تولید ناخالص داخلی)
Share of Higher education R&D financed by industry	نسبت تحقیق و توسعه تأمین مالی شده توسط صنایع
Debt bias in tax treatment of corporate finance	تفاوت متوسط نرخ مالیات مؤثر میان تأمین مالی از طریق سهام و ایجاد بدهی
Interest rate spread (lending rate minus deposit rate, %)	اسپرد بهره (تفاوت نرخ تسهیلات از نرخ سپرده‌گذاری به درصد)
Active labour market policies expenditure per unemployed (% of GDP per capita)	مخارج سیاست‌های فعال بازار کار به ازای هر بیکار (درصد از تولید ناخالص داخلی سرانه)
Gender neutrality of tax system	خنثی بودن جنسیتی نظام مالیاتی
Public expenditure on childcare services (childcare + pre-primary) (% of GDP)	مخارج عمومی برای خدمات مراقبت از کودکان (مراقبت از کودکان + مراقبت قبل از دبستان)
Official retirement age	نرخ بازنشستگی رسمی
Changes in net pension wealth for men (60-64) at 50%	تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۶۰-۶۴ سال) (برای افرادی که درآمد آنها نصف درآمد متوسط است)
Changes in net pension wealth for men (60-64) at 200%	تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۶۰-۶۴ سال) (برای افرادی که درآمد آنها دو برابر درآمد متوسط است)
Changes in net pension wealth for men (60-64) at 100%	تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۶۰-۶۴ سال) (برای افرادی که درآمد آنها معادل درآمد متوسط است)
Changes in net pension wealth for men (55-59) at 50%	تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۵۵-۵۹ سال) (برای افرادی که درآمد آنها نصف درآمد متوسط است)
Changes in net pension wealth for men (55-59) at 200%	تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۵۵-۵۹ سال) (برای افرادی که درآمد آنها دو برابر درآمد متوسط است)

Policy Indicator	عنوان شاخص سیاستی
Changes in net pension wealth for men (55-59) at 100%	تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۵۵-۵۹ سال) (برای افرادی که درآمد آنها معادل درآمد متوسط است)
Graduation rates - upper secondary education	نرخ فارغ‌التحصیلی - سال‌های پایانی دوره متوسطه
Graduation rates - tertiary education	نرخ فارغ‌التحصیلی - آموزش آکادمیک بعد از دبیرستان
Educational attainment - upper secondary education for 25-64 year-olds	آخرین مدرک تحصیلی - سال‌های پایانی دوره متوسطه - برای جمعیت ۲۵ تا ۲۶ ساله
Educational attainment - tertiary education for 25-64 year-olds	آخرین مدرک تحصیلی - آموزش آکادمیک بعد از دبیرستان - برای جمعیت ۲۵ تا ۲۶ ساله
PISA average of mean scores in maths, sciences and reading	نمره متوسط در ریاضیات، علوم و توانایی خواندن طبق ارزیابی بین‌المللی OCED (برنامه PISA) ^۱
PISA Total variance in student performance (sum of variance in maths, sciences and reading)	واریانس توانایی دانش‌آموزان در ریاضیات، علوم و توانایی خواندن طبق ارزیابی بین‌المللی OCED (برنامه PISA)
Trade facilitation indicator (Information availability)	شاخص تسهیل تجارت (در دسترس بودن اطلاعات)
Trade facilitation indicator (Advance Ruling)	شاخص تسهیل تجارت (استعلامات پیش از ورود کالا در گمرک)
Trade facilitation indicator (Formality-Procedure)	شاخص تسهیل تجارت (تشریفات رسمی - روبه)
Trade facilitation indicator (Involvement of the Trade Community)	شاخص تسهیل تجارت (مشورت و درگیر کردن جامعه تجاری)

جدول ۶. تطابق^۱ شاخص‌های عملکردی و سیاستی

شاخص عملکردی (Y)	شاخص سیاستی (X)
نسبت اشتغال به جمعیت (۱۵ تا ۶۴ سال)	میانگین اختلاف مالیاتی (تفاوت آنچه کارفرما پرداخت می‌کند و شاغل دریافت می‌کند) برای شاغلین تنها بدون فرزند (در ۶۷ درصد درآمد متوسط)
	میانگین اختلاف مالیاتی (تفاوت آنچه کارفرما پرداخت می‌کند و شاغل دریافت می‌کند) برای شاغلین متأهل (برای یک زوج ۱۰۰ درصد میانگین دریافتی‌ها و برای دیگری، میانگین صفر، ۶۶ و ۳۳ درصد)
	نرخ خالص جایگزینی درآمد برای بیکاری در آغاز بیکاری
	نرخ خالص جایگزینی درآمد برای بیکاری پس از ۶۰ ماه
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - برای ۷ صنعت بالادستی بزرگ غیر ماشین‌آلات
	شاخص گسترش چانه‌زنی جمعی برای دستمزد
	دوران بهره‌مندی از پرداختی‌های دوران بیکاری
	مخارج سیاست‌های فعال بازار کار به‌ازای هر بیکار (درصد از تولید ناخالص داخلی سرانه)
	مقررات بازار کالا (PMR) - فشارهای مدیریتی بر شرکت‌ها و بنگاه‌های خودمالکی
	نسبت اشتغال به جمعیت زنان (۱۵ تا ۶۴ سال)
مالیات ضمنی برگشت به کار برای والدین (نفر دوم)	
نرخ خالص جایگزینی درآمد برای بیکاری در آغاز بیکاری	
میانگین اختلاف مالیاتی (تفاوت آنچه کارفرما پرداخت می‌کند و شاغل دریافت می‌کند) برای شاغلین متأهل (برای یک زوج ۱۰۰ درصد میانگین دریافتی‌ها و برای دیگری، میانگین صفر، ۶۶ و ۳۳ درصد)	
مخارج عمومی برای خدمات مراقبت از کودکان (مراقبت از کودکان + مراقبت قبل از دبستان)	
خنثی بودن جنسیتی نظام مالیاتی	
نرخ بازنشستگی رسمی	
تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۶۰-۶۴ سال) (برای افرادی که درآمد آنها نصف درآمد متوسط است)	
تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۵۵-۵۹ سال) (برای افرادی که درآمد آنها نصف درآمد متوسط است)	
تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۶۰-۶۴ سال) (برای افرادی که درآمد آنها معادل درآمد متوسط است)	
نسبت اشتغال به جمعیت مردان (۵۵ تا ۶۴ سال)	تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۵۵-۵۹ سال) (برای افرادی که درآمد آنها معادل درآمد متوسط است)
	تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۶۰-۶۴ سال) (برای افرادی که درآمد آنها دو برابر درصد درآمد متوسط است)
	تغییرات در ثروت بازنشستگی خالص برای مردان (۵۵-۵۹ سال) (برای افرادی که درآمد آنها دو برابر درصد درآمد متوسط است)
	حداقل هزینه شغل (درصد از هزینه شاغلی که در میانه شاغلین قرار دارد)
	نسبت اشتغال به کل جمعیت (۱۵ تا ۲۴ سال)
	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج فردی)
	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال موقت
	میانگین اختلاف مالیاتی (تفاوت آنچه کارفرما پرداخت می‌کند و شاغل دریافت می‌کند) برای شاغلین تنها بدون فرزند (در ۶۷ درصد درآمد متوسط)
	نرخ بیکاری همراه با تورم غیرشتابنده

شاخص عملکردی (Y)	شاخص سیاستی (X)
نرخ بیکاری	میانگین اختلاف مالیاتی (تفاوت آنچه کارفرما پرداخت می‌کند و شاغل دریافت می‌کند) برای شاغلین متأهل (برای یک زوج ۱۰۰ درصد میانگین دریافتی‌ها و برای دیگری، میانگین صفر، ۶۶ و ۳۳ درصد)
	نرخ خالص جایگزینی درآمد برای بیکاری در آغاز بیکاری
	نرخ خالص جایگزینی درآمد برای بیکاری پس از ۶۰ ماه
نسبت بیکاری بلندمدت (۱ سال به بالا) به کل جمعیت بیکار (درصد)	شاخص گسترش چانه‌زنی جمعی برای دستمزد
	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج فردی)
	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال موقت
	دوران بهره‌مندی از پرداختی‌های دوران بیکاری
نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۴ ساله	حداقل هزینه شغل (درصد از هزینه شاغلی که در میانه شاغلین قرار دارد)
	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج فردی)
	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال موقت
	مخارج سیاست‌های فعال بازار کار به‌ازای هر بیکار (درصد از تولید ناخالص داخلی سرانه)
	نرخ فارغ‌التحصیلی - آموزش آکادمیک بعد از دبیرستان
بهره‌وری کار (مقدار)	نرخ فارغ‌التحصیلی - سال‌های پایانی دوره متوسطه
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - برای ۷ صنعت بالادستی بزرگ غیر ماشین‌آلات
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - حمل‌ونقل
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - انرژی
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - ارتباطات
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - پست
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - خدمات حرفه‌ای
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - خرده‌فروشی
	مقررات بازار کار (PMR) - کل اقتصاد
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - مقرراتگذاری داخلی
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - مالکیت عمومی
	مقررات بازار کالا (PMR) - درگیر شدن در عملیات تجاری
	مقررات بازار کالا (PMR) - فشارهای مدیریتی بر شرکت‌ها و بنگاه‌های خودمالکی
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع قانونی ورود به بازار
	مقررات بازار کالا (PMR) - پیچیدگی فرآیند مقرراتگذاری
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع در بخش‌های شبکه‌ای
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع در بخش‌های خدماتی
	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج فردی)
	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج جمعی)
	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال موقت
	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج فردی و جمعی)
	نرخ فارغ‌التحصیلی - آموزش آکادمیک بعد از دبیرستان



شاخص عملکردی (Y)	شاخص سیاستی (X)	
	نمره متوسط در ریاضیات، علوم و توانایی خواندن طبق ارزیابی بین‌المللی OECD (برنامه PISA)	
	تراکم جاده (کیلومتر در هر ۱۰۰ کیلومتر مربع، نواحی کمتر جنگلی)	
	تراکم راه‌آهن (کیلومتر در هر ۱۰۰ کیلومتر مربع، نواحی کمتر جنگلی)	
	تراکم تلفن	
	تفاوت متوسط نرخ مالیات مؤثر میان تأمین مالی از طریق سهام و ایجاد بدهی	
	اسپرد بهره (تفاوت نرخ تسهیلات از نرخ سپرده‌گذاری به درصد)	
	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - کل	
	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - فشار مدیریتی	
	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - موانع مستقیم رقابت	
	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - فشار مدیریتی ناشی از پیچیدگی	
	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - ارزیابی سیاست‌های جدید + ارزیابی سیاست‌های فعلی	
	رشد بهره‌وری کار (روند)	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - حمل‌ونقل
		مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - انرژی
		مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - ارتباطات
		مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - پست
مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - خدمات حرفه‌ای		
مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - خرده‌فروشی		
مقررات بازار کار (PMR) - کل اقتصاد		
مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - مقرراتگذاری داخلی		
مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - مالکیت عمومی		
مقررات بازار کالا (PMR) - درگیر شدن در عملیات تجاری		
مقررات بازار کالا (PMR) - فشارهای مدیریتی بر شرکت‌ها و بنگاه‌های خودمالکی		
مقررات بازار کالا (PMR) - موانع قانونی ورود به بازار		
مقررات بازار کالا (PMR) - پیچیدگی فرآیند مقرراتگذاری		
مقررات بازار کالا (PMR) - موانع در بخش‌های شبکه‌ای		
مقررات بازار کالا (PMR) - موانع در بخش‌های خدماتی		
قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج فردی)		
قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج جمعی)		
قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال موقت		
قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال عادی (اخراج فردی و جمعی)		
نرخ فارغ‌التحصیلی - آموزش آکادمیک بعد از دبیرستان		
نرخ فارغ‌التحصیلی - آموزش سال‌های پایانی دوره متوسطه		
نمره متوسط در ریاضیات، علوم و توانایی خواندن طبق ارزیابی بین‌المللی OECD (برنامه PISA)		
تراکم جاده (کیلومتر در هر ۱۰۰ کیلومتر مربع، نواحی کمتر جنگلی)		
تراکم راه‌آهن (کیلومتر در هر ۱۰۰ کیلومتر مربع، نواحی کمتر جنگلی)		
تراکم تلفن		
فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - کل		

شاخص عملکردی (Y)	شاخص سیاستی (X)
رشد کارآیی کار (روند)	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - فشار مدیریتی
	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - موانع مستقیم رقابت
	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - فشار مدیریتی ناشی از پیچیدگی
	فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP)؛ ارزیابی سیاست‌های جدید + ارزیابی سیاست‌های فعلی
	واریانس توانایی دانش‌آموزان در ریاضیات، علوم و توانایی خواندن طبق ارزیابی بین‌المللی OECD (برنامه PISA)
	نسبت مالیات‌های مستقیم (درصد از کل درآمد مالیاتی)
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - برای ۷ صنعت بالادستی بزرگ غیر ماشین آلات
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - حمل‌ونقل
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - انرژی
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - ارتباطات
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - پست
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - خدمات حرفه‌ای
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - خرده‌فروشی
	مقررات بازار کار (PMR) - کل اقتصاد
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - مقرراتگذاری داخلی
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - مالکیت عمومی
	مقررات بازار کالا (PMR) - درگیر شدن در عملیات تجاری
	مقررات بازار کالا (PMR) - فشارهای مدیریتی بر شرکت‌ها و بنگاه‌های خودمالکی
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع قانونی ورود به بازار
	مقررات بازار کالا (PMR) - پیچیدگی فرآیند مقرراتگذاری
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع در بخش‌های شبکه‌ای
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع در بخش‌های خدماتی
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - حمل‌ونقل ریلی
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - حمل‌ونقل هوایی
	نرخ فارغ‌التحصیلی - آموزش آکادمیک بعد از دبیرستان
	نمره متوسط در ریاضیات، علوم و توانایی خواندن طبق ارزیابی بین‌المللی OECD (برنامه PISA)
	انتقالات حمایتی پولی به بخش کشاورزی (درصد از دریافتی مزارع)
	نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها
	نرخ حاشیه‌ای مالیاتی حداکثری (مالیات درآمد شخصی)
	تحقیق و توسعه دولت (درصد از تولید ناخالص داخلی)
	نسبت تحقیق و توسعه تأمین مالی شده توسط صنایع
	میزان سختگیری در قانون ورشکستگی
فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - کل	
فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - فشار مدیریتی	
فشار بر اقتصاد به‌خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - موانع مستقیم رقابت	



شاخص عملکردی (Y)	شاخص سیاستی (X)
	فشار بر اقتصاد به خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - فشار مدیریتی ناشی از پیچیدگی
	فشار بر اقتصاد به خاطر سیاستگذاری محیط زیستی (BEEP) - ارزیابی سیاست‌های جدید + ارزیابی سیاست‌های فعلی
سرمایه‌گذاری در فناوری اطلاعات و ارتباطات (درصد از کل سرمایه‌گذاری ناخالص)	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - برای ۷ صنعت بالادستی بزرگ غیر ماشین‌آلات
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - حمل‌ونقل
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - انرژی
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - ارتباطات
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - پست
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - خدمات حرفه‌ای
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - خرده‌فروشی
	مقررات بازار کار (PMR) - کل اقتصاد
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - مقرراتگذاری داخلی
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - مالکیت عمومی
	مقررات بازار کالا (PMR) - درگیر شدن در عملیات تجاری
	مقررات بازار کالا (PMR) - فشارهای مدیریتی بر شرکت‌ها و بنگاه‌های خودمالکی
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع در بخش‌های شبکه‌ای
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع در بخش‌های خدماتی
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع قانونی ورود به بازار
تحقیق و توسعه تجاری (درصد از تولید ناخالص داخلی)	تأمین مالی مستقیم دولتی در تحقیق و توسعه (درصد از تولید ناخالص داخلی)
	حمایت غیرمستقیم دولتی از تحقیق و توسعه از طریق مشوق‌های مالیاتی (درصد از تولید ناخالص داخلی)
	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - برای ۷ صنعت بالادستی بزرگ غیر ماشین‌آلات
ساعات کار	میزان سختگیری در قانون ورشکستگی
	اختلاف مالیاتی حاشیه‌ای برای شاغلین تنها بدون فرزند در ۶۷ درصد درآمد متوسط
	اختلاف مالیاتی حاشیه‌ای برای شاغلین تنها بدون فرزند در ۱۰۰ درصد درآمد متوسط
	اختلاف مالیاتی حاشیه‌ای برای شاغلین تنها بدون فرزند در ۱۰۰ درصد درآمد متوسط
باز بودن تجاری	تعداد روزهای کاری از دست رفته بر اثر بیماری
	انتقالات حمایتی پولی به بخش کشاورزی (درصد از دریافتی مزارع)
	شاخص تسهیل تجارت (در دسترس بودن اطلاعات)
	شاخص تسهیل تجارت (استعلامات پیش از ورود کالا در گمرک)
	شاخص تسهیل تجارت (تشریفات رسمی - رویه)
	شاخص تسهیل تجارت (مشورت و درگیر کردن جامعه تجاری)
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع تسهیل تجارت
	مقررات بازار کالا (PMR) - رفتار متفاوت با عرضه‌کنندگان خارجی
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع صریح تجارت و سرمایه‌گذاری
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)
باز بودن سرمایه‌گذاری خارجی	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع صریح تجارت و سرمایه‌گذاری
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع صریح تجارت و سرمایه‌گذاری

شاخص عملکردی (Y)	شاخص سیاستی (X)
نسبت اشتغال ملی توسط شرکت‌های خارجی یا وابسته به خارجی	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع صریح تجارت و سرمایه‌گذاری
تراکم ورود	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع قانونی ورود به بازار
	مقررات بازار کالا (PMR) - فشارهای مدیریتی بر شرکت‌ها و بنگاه‌های خودمالکی
	نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها
نرخ اشتغال غیررسمی	میانگین اختلاف مالیاتی (تفاوت آنچه کارفرما پرداخت می‌کند و شاغل دریافت می‌کند) برای شاغلین تنها بدون فرزند (در ۶۷ درصد درآمد متوسط)
	میانگین اختلاف مالیاتی (تفاوت آنچه کارفرما پرداخت می‌کند و شاغل دریافت می‌کند) برای شاغلین متأهل (برای یک زوج ۱۰۰ درصد میانگین دریافتی‌ها و برای دیگری، میانگین صفر، ۶۶ و ۳۳ درصد)
	آخرین مدرک تحصیلی - سال‌های پایانی دوره متوسطه - برای جمعیت ۲۵ تا ۲۶ ساله
سرمایه خطرپذیر مراحل اولیه آغاز فعالیت (درصد از تولید ناخالص داخلی)	نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها
	مقررات بازار کالا (PMR) - حمایت قانونی از متصدیان فعلی
شاخص مشارکت در زنجیره ارزش جهانی	شاخص تسهیل تجارت (در دسترس بودن اطلاعات)
	شاخص تسهیل تجارت (استعلامات پیش از ورود کالا در گمرک)
	شاخص تسهیل تجارت (تشریفات رسمی - رویه)
	شاخص تسهیل تجارت (مشورت و درگیر کردن جامعه تجاری)
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع تسهیل تجارت
	مقررات بازار کالا (PMR) - رفتار متفاوت با عرضه‌کنندگان خارجی
	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع صریح تجارت و سرمایه‌گذاری

در ادامه، یک نمونه از اعمال روش OECD برای شناخت اولویت‌های اصلاح ساختار در یکی از کشورهای این سازمان به صورت عملی پیاده‌سازی می‌شود (کادر ۱).



کادر ۱. استخراج اولویت‌های اصلاح ساختار برای ترکیه در روش OECD^۱

- ابتدا میانگین و انحراف معیار کشورهای عضو OECD را برای تمام شاخص‌های عملکردی و سیاستی حساب می‌کنیم.
- سپس با توجه به میانگین و انحراف معیار حساب شده، مقدار نرمال شده شاخص‌های عملکردی و سیاستی ترکیه را حساب می‌کنیم.
- سپس مقدار نرمال شاخص‌های زرد رنگ (شاخص‌های با ماهیت منفی) را در یک منفی یک ضرب می‌کنیم.
- سپس شاخص‌های سیاستی و عملکردی را از کوچکترین به بزرگترین مرتب می‌کنیم. به طوری که ضعیف‌ترین شاخص‌ها در ابتدای دو فهرست قرار داشته باشند.
- ابتدا به فهرست شاخص‌های عملکردی نگاه می‌کنیم. شاخص‌هایی که در صدر فهرست قرار دارند (ضعیف‌ترین شاخص‌ها) عبارتند از:

جدول ۷. شاخص‌های عملکردی ضعیف ترکیه

مقدار شاخص	شاخص عملکردی
-۳/۰۱۷۹	نسبت اشتغال به جمعیت زنان (۱۵ تا ۶۴ سال)
-۲/۸۴۴۹	نرخ اشتغال غیررسمی
-۲/۲۸۲۹	نسبت اشتغال به جمعیت (۱۵ تا ۶۴ سال)
-۱/۴۹۱۰	شاخص مشارکت در زنجیره ارزش جهانی
-۱/۲۰۷۵	نسبت اشتغال به جمعیت مردان (۵۵ تا ۶۴ سال)
-۱/۱۹۰۲	بهره‌وری کار (مقدار)
-۱/۱۰۲۹	تحقیق و توسعه تجاری (درصد از تولید ناخالص داخلی)

سپس به فهرست شاخص‌های سیاستی نگاه می‌کنیم. ضعیف‌ترین شاخص‌ها عبارتند از:

جدول ۸. شاخص‌های سیاستی ضعیف ترکیه

مقدار شاخص	شاخص سیاستی
-۳/۰۵	مقررات بازار کالا (PMR) - موانع تسهیل تجارت
-۳/۰۳	مقررات بازار کار (PMR) - کل اقتصاد
-۳/۰۱	مقررات بازار کالا (PMR) - فشارهای مدیریتی بر شرکت‌ها و بنگاه‌های خودمالکی
-۲/۹۹	مقررات بازار کالا (PMR) - مقرراتگذاری مدیریتی (در کل)
-۲/۸۵	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - حمل و نقل
-۲/۷۵	قانونگذاری حامی اشتغال (EPL) - اشتغال موقت
-۲/۷۴	نرخ بازنشستگی رسمی
-۲/۶۹	آخرین مدرک تحصیلی - سال‌های پایانی دوره متوسطه - برای جمعیت ۲۵ تا ۲۶ ساله
-۲/۴۱	حداقل هزینه شغل (درصد از هزینه شاغلی که در میانه شاغلین قرار دارد)
-۲/۴۰	مقرراتگذاری بازار کالا (PMR) - برای ۷ صنعت بالادستی بزرگ غیر ماشین‌آلات

۱. برای سهولت دنبال کردن این بخش، فایل اکسل محاسبات مربوطه از سایت مرکز پژوهش‌های مجلس قابل دانلود است.
http://rc.majlis.ir/cdn/assets/reforms_oecd_tur.xlsx

سپس به جدول تطابق مراجعه می‌کنیم و تلاش می‌کنیم براساس قید تطابق، ضمن فیلتر کردن شاخص‌های سیاستی ضعیف براساس قید، ارتباط ضعف‌های سیاستی را با ضعف‌های عملکردی شناسایی کنیم. جهت یادآوری، قید تطابق این عبارت است:

تنها هنگامی شاخص‌های سیاستی ضعیف، مورد توجه قرار می‌گیرند که شاخص عملکردی مرتبط با آن (حداقل یک شاخص عملکردی) ضعیف شناخته شده باشد.

در نهایت، اولویت‌های سیاست‌های ساختاری ترکیه (ضعف‌های سیاستی) براساس ضعف‌های عملکردی آن، به شرح زیر مرتبط می‌شود. تلاش می‌کنیم اولویت سیاستی از سه اولویت بیشتر نشود:

جدول ۹. تطابق شاخص‌های عملکردی ضعیف و شاخص‌های سیاستی ضعیف برای ترکیه

شاخص سیاستی مرتبط	شاخص عملکردی
مقررات بازار کالا (PMR) - موانع تسهیل تجارت	شاخص مشارکت در زنجیره ارزش جهانی
مقررات‌گذاری بازار کالا (PMR) - برای ۷ صنعت بالادستی بزرگ، غیر از ماشین‌آلات	- نسبت اشتغال به جمعیت (۱۵ تا ۶۴ سال) - بهره‌وری کار (مقدار) - تحقیق و توسعه تجاری (درصد از تولید ناخالص داخلی)
سن بازنشستگی رسمی	نسبت اشتغال به جمعیت مردان (۵۵ تا ۶۴ سال)

به این ترتیب می‌توان برای ترکیه توصیه کرد که اصلاحات ساختاری را به شرح زیر در دستور کار قرار دهد:

- برای بهبود وضعیت خود در فرآیند زنجیره ارزش جهانی، بهره‌وری کار، تحقیق و توسعه تجاری و نسبت اشتغال به جمعیت ۱۵ تا ۶۴ ساله، مقررات‌گذاری بازار کالا را با تأکید بر تسهیل تجارت را مد نظر قرار دهد و نیز مقررات‌گذاری‌های مرتبط با بازار کالاهای صنایع بزرگ را کاهش دهد یا تسهیل کند.

- نسبت اشتغال مردان ۵۵ تا ۶۴ در ترکیه نسبت به کشورهای دیگر پایین است. اگر این شاخص با ملاحظه شرایط داخلی برای سیاستگذار دارای اولویت در نظر گرفته شود، باید سن بازنشستگی رسمی نیز افزایش یابد. ممکن است این سؤال پیش بیاید که اساساً چرا تقویت ترکیه در زنجیره ارزش افزوده مسئله مهمی است و باید در صدر اصلاحات ساختاری این کشور قرار داشته باشد. تفصیل این بحث در این گزارش نمی‌گنجد، اما برای یک مثال ساده به کادر ۲ مراجعه کنید.



کادر ۲. «چرا زنجیره ارزش^۱ (GVC) چیز مهمی است» به زبان خیلی ساده!

به جدول ۱۰ دقت کنید. براساس ردیف اول این جدول، چین از بابت صادرات گوشی آیفون به آمریکا، ۱۶۴۶ میلیون دلار تراز تجاری مثبت دارد. به عبارت دیگر، شرکت اپل از بابت صادرات گوشی آیفون مونتاژ شده در کارخانه فاکسکن در چین به آمریکا، کسری تراز تجاری قابل توجهی را به ایالات متحده تحمیل می‌کند.

جدول ۱۰. تراز تجاری آمریکا در آیفون (میلیون دلار)

تراز تجاری آمریکا در آیفون	چین	تایوان	آلمان	کره	بقیه کشورها	کل
ناخالص	-۱۶۴۶	۰	۰	۰	۰	-۱۶۴۶

اما این ارقام ممکن است گمراه‌کننده باشد. چرا که کافی است گوشی را صرفاً به‌عنوان یک محصول کامل و آماده استفاده که از کارخانه تولید آیفون در چین به بازار آمریکا صادر شده، نگاه نکنیم و تحلیل خود را براساس اجزای داخل گوشی انجام دهیم. جدول ۱۱ را ملاحظه کنید.

جدول ۱۱. تراز تجاری آمریکا در آیفون براساس ارزش‌افزوده (میلیون دلار)

تراز تجاری آمریکا در آیفون	چین	تایوان	آلمان	کره	بقیه کشورها	کل
ارزش‌افزوده	-۶۵	-۲۰۷	-۱۶۱	-۸۰۰	-۴۱۳	-۱۶۴۶

جدول فوق نشان می‌دهد که چین در حوزه تولید این گوشی صرفاً یک مونتاژکار است و ارزش‌افزوده تولیدی این کشور در گوشی مذکور از بابت مزیت در مونتاژ ایجاد می‌شود و در مقابل، تایوان، آلمان و کره که در زنجیره ارزش جهانی این محصول تأمین‌کنندگان عمده اجزای داخل گوشی هستند، ارزش‌افزوده اصلی را تولید می‌کنند.

چنین مسائلی هستند که باعث شده نقش کشورها در زنجیره ارزش جهانی به‌عنوان یکی از کلیدی‌ترین مسائل مرتبط با رقابت‌پذیری مطرح شده و مفاهیمی مانند «مزیت زنجیره ارزش آشکار شده»^۲ یا جداول داده و ستانده جهانی در راستای آن توسعه داده شود. در چنین فضایی است که مفاهیم سنتی همانند سهم بازار، ترازهای تجاری، مزیت رقابتی آشکار شده، نرخ ارز مؤثر و ... به تنهایی قادر به توضیح مسئله رقابت‌پذیری و در نتیجه وضعیت تولید نیستند.

1. Global Value Chain
2. Revealed Supply Chain Advantage

روش GCR

یکی دیگر از روش‌های متعارف شناسایی اولویت‌های اصلاح ساختاری، روش موسوم به GCR^۱ (شاخص رقابت‌پذیری جهانی) است که سازمان‌ها یا وزارتخانه‌های متولی امور برنامه‌ریزی یا راهبری اقتصادی در برخی کشورها از آن برای سنجش موقعیت خود و اولویت‌بندی سیاست‌های اصلاح ساختار از آن استفاده می‌کنند. این روش براساس شاخص رقابت‌پذیری جهانی تولید شده توسط مجمع جهانی اقتصاد^۲ توسعه داده شده است. ابتدا در کادر ۳ با این شاخص و دلیل انتخاب آن در برخی کشورها به‌عنوان معیار اصلاحات ساختاری بیشتر آشنا می‌شویم و سپس در مرحله بعد، چگونگی محاسبه شکاف اصلاح ساختاری براساس این شاخص و ملاحظات مرتبط با آن را دنبال می‌کنیم.

کادر ۳. دلیل انتخاب شاخص GCR برای شناسایی اولویت‌های اصلاح ساختار

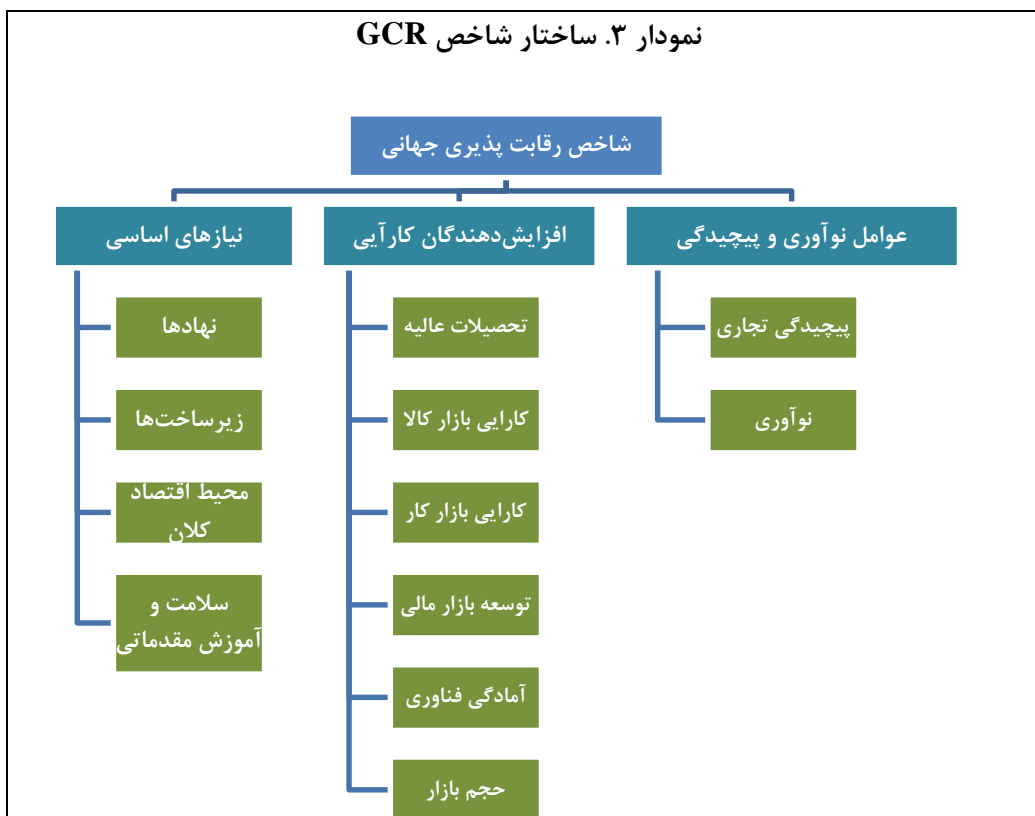
اگرچه شاخص مجمع جهانی اقتصاد، تحت نام کلی رقابت‌پذیری جهانی تولید می‌شود که با تولید ناخالص سرانه به‌عنوان معیار نسبتاً مناسب سنجش عملکرد و رفاه اقتصادی (نسبت به سایر شاخص‌های موجود) ارتباط مستقیم دارد، اما اجزای این شاخص، دامنه وسیعی از نشانگرهای اقتصادی را از نهادها تا وضعیت زیرساخت‌ها تا سلامت و آموزش و نوآوری را دربرمی‌گیرد. این شاخص از آنجا که همه‌ساله برای تمام کشورهای جهان محاسبه می‌شود امکان مقایسه و تولید شاخص نسبی را نیز فراهم می‌کند.

شاخص GCR از سه جزء^۳ و ۱۲ رکن (ستون)^۴ به شرح نمودار ۳ تشکیل شده است.^۵ سه جزء اصلی این شاخص همان‌طور که در نمودار ۳ قابل مشاهده است عبارتند از: نیازهای اساسی،^۶ افزایش‌دهنده‌های کارآیی،^۷ و نوآوری و پیچیدگی.^۸ معمول است که کشورها را براساس میزان فاصله ارکان این اجزا از میانگین جهانی در دسته‌های مختلف طبقه‌بندی می‌کنند. کشورهایی که وضعیت آنها در اجزای دوم و سوم و ارکان این اجزا مناسب نیست، اصطلاحاً اقتصادهای مرحله اول یا مبتنی‌بر عوامل،^۹ کشورهایی که وضعیت آنها در جزء سوم و ارکان این جزء مناسب نیست، اقتصادهای مرحله دوم یا مبتنی‌بر کارآیی^{۱۰} و کشورهایی که اقتصاد دانش‌بنیان ممتاز داشته و بازار تجاری توسعه یافته دارند، کشورهای مرحله سوم یا مبتنی‌بر نوآوری^{۱۱} نامیده می‌شوند. برخی کشورها نیز در میانه عبور از مراحل مختلف قرار دارند. برای مثال‌هایی از این دسته‌بندی به جدول ۱۲ مراجعه کنید.

1. Global Competitiveness Report
2. World Economic Forum
3. Subindex
4. Pillar
5. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/methodology/>
6. Basic Requirements
7. Efficiency Enhancers
8. Innovation and Sophistication Factors
9. Factor-driven Economics
10. Efficiency-driven Economies
11. Innovation-driven Economies



نمودار ۳. ساختار شاخص GCR



جدول ۱۲. مثال‌هایی از وضعیت کشورها در اجزا و ارکان شاخص رقابت‌پذیری^۱ (۲۰۱۶-۲۰۱۵)

اقتصادهای مرحله ۱ (مبتنی بر عوامل)	اقتصادهای در حال عبور از ۱ به ۲	اقتصادهای مرحله ۲ (مبتنی بر کارآیی)	اقتصادهای در حال عبور از ۲ به ۳ (محور نوآوری)	اقتصادهای مرحله ۳ (محور نوآوری)
ویتنام	مالزی	چین	سوئیس	سوئیس
کلمبیا	لتونی	تایلند	سنگاپور	سنگاپور
تاجیکستان	لهستان	رومانی	آلمان	آلمان
کنیا	روسیه	اوکراین	ژاپن	ژاپن
نپال	کرواسی	گرجستان	کانادا	کانادا
قرقیزستان	ترکیه	مونتنگرو	قطر	قطر
پاکستان	آرژانتین	آلبانی	امارات	امارات

* در این جدول، برای تسهیل مقایسه، کشورهای همسایه ایران برجسته شده‌اند. افغانستان، عراق و ترکمنستان در این شاخص قرار ندارند.

– محاسبه شکاف اصلاح ساختار در روش GCR

در مرحله اول، ابتدا داده‌های این شاخص را از سایت مجمع جهانی اقتصاد دانلود می‌کنیم.^۱ این پایگاه داده علاوه بر اجزای سه‌گانه و ارکان ۱۲ گانه، زیرشاخص‌های زیرمجموعه هر رکن را نیز به تفصیل برای سال‌های مختلف و کشورهای مختلف تجمیع کرده است. اما آنچه که ما بر آن متمرکز می‌شویم، سطح دوم تجمیعی یعنی سطح ارکان ۱۲ گانه است.

در مرحله دوم، با استفاده از داده‌های ۱۴۰ کشور موجود در پایگاه داده GCR، برای هر کدام از ارکان ۱۲ گانه، رابطه میزان ارتباط تولید ناخالص داخلی با رکن مربوطه را برآورد می‌کنیم.^۲ متغیرهای توضیح‌دهنده در این رابطه عبارتند از تولید ناخالص داخلی سرانه و ۴ متغیر مجازی تعلق کشور به گروه کشورهای مختلف شامل:

۱. اروپا و آسیای مرکزی،

۲. OECD،

۳. آفریقا،

۴. کشورهای دارای منبع طبیعی زیاد. هرچند به فهرست متغیرهای مذکور می‌توان موارد دیگری را نیز اضافه کرد، اما در بیشتر مطالعات، همین تعداد متغیرها به اندازه کافی توضیح‌دهنده دانسته شده‌اند. در مرحله سوم و پس از برآورد ضرایب رابطه فوق، از این ضرایب و مقادیر هر کشور برای متغیرهای فوق، برای برآورد شکاف ساختار^۳ در هر رکن هر کشور استفاده می‌کنیم.^۴ شکاف اصلاح ساختار به زبان غیرفنی یعنی اینکه، با توجه به رابطه کلی برآورد شده در مرحله قبلی میان رتبه کشورها در ارکان رقابت‌پذیری با مشخصات کشورها (مانند تولید ناخالص داخلی یا قرار گرفتن در حوزه کشورهای دارای منبع طبیعی زیاد) برای ۱۴۰ کشور، هر کشور، تا چه میزان از خط کلی برآورد شده (با توجه به مشخصات خاص خود) فاصله دارد. به زبان خیلی ساده، یعنی اختلاف میان جایگاهی که هر کشور با توجه به قابلیت‌هایش باید در آنجا قرار داشته باشد با موقعیت فعلی آن.

در مرحله چهارم و برای افزایش دقت محاسبه و قابل مقایسه کردن شکاف‌های محاسبه شده برای هر رکن هر کشور با هر رکن هر کشور دیگر، یک تبدیل فنی دیگر نیز بر روی داده‌ها انجام می‌دهیم. برای این کار از انحراف معیار عبارت پسماند رابطه اولیه، استفاده می‌کنیم. به این ترتیب که شکاف ساختاری هر رکن هر کشور را بر پسماند رابطه اولیه برای هر رکن تقسیم می‌کنیم. نتیجه، شکاف اصلاح ساختار قابل مقایسه نام دارد. مفهوم غیرفنی و ساده نتیجه این مرحله، همان مفهوم نتایج

1. http://www2.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/GCI_Dataset_2006-2015.xlsx

2. $Ln_score^{pillar\ i} = const + b_1 * ln_GDPpercap \dots + b_n * dummy_{..} + \epsilon$

3. Structural reform gap estimate

4. $Gap^{pillar\ i} = Ln_score^{pillar\ i} - const - b_1 * ln_GDPpercap \dots - b_n * dummy_{..}$



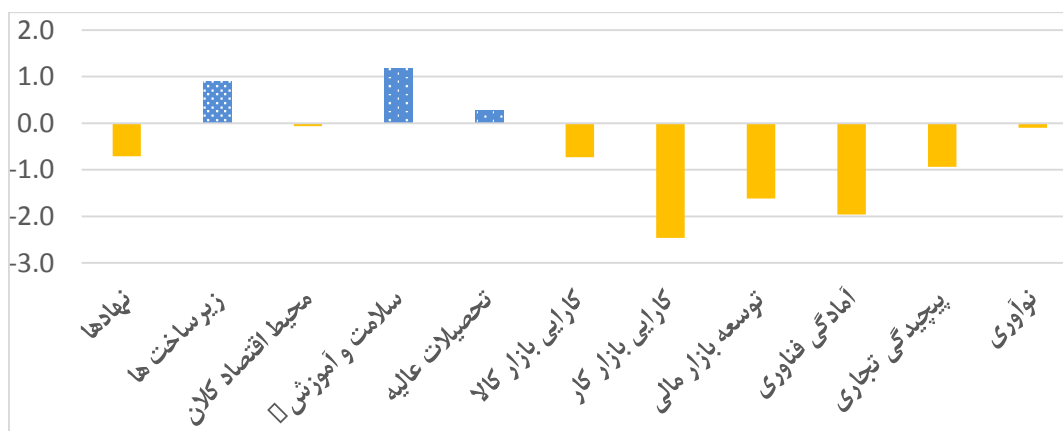
مرحله قبل است، با این تفاوت که رتبه کشورها با دقت بیشتری قابل مقایسه است. تفسیر نتایج نهایی به این شرح است که اگر شکاف محاسبه شده مثبت باشد، به معنای جلو بودن کشور در شاخص مذکور نسبت به سایر کشورهاست و اگر منفی باشد، به معنای عقب ماندگی کشور در شاخص مورد مقایسه است.

برای مثال، اعمال روش فوق تا مرحله چهارم، بر روی داده‌های ایران در سال ۲۰۱۴ به نتیجه نشان داده شده در جدول ۱۳ و نمودار ۴ می‌انجامد.^۱

جدول ۱۳. اعمال روش GCR برای شناسایی اولویت‌های اصلاح ساختار در ایران

شکاف قابل مقایسه	شکاف اصلاح ساختار	رکن
-۰/۷۱۲	۰/۱۴۲	نهادها
۰/۸۸۳	۰/۱۴	زیرساخت‌ها
-۰/۰۶۵	۰/۱۸	محیط اقتصاد کلان
۱/۱۸۱	۰/۱۰	سلامت و آموزش مقدماتی
۰/۲۷۷	۰/۱۱	تحصیلات عالی
-۰/۷۲۹	۰/۰۹	کارآیی بازار کالا
-۲/۴۶۴	۰/۱۲	کارآیی بازار کار
-۱/۶۱۵	۰/۱۴	توسعه بازار مالی
-۱/۹۶۰	۰/۱۰	آمدگی فناوری
-۰/۹۳۷	۰/۰۹	پیچیدگی تجاری
-۰/۰۹۹	۰/۱۳	نوآوری

نمودار ۴. برآورد شکاف‌های اصلاح ساختار در ایران
آبی: شکاف مثبت ساختاری، زرد: شکاف منفی ساختاری



۱. فایل اکسل محاسبات مربوطه از سایت مرکز پژوهش‌های مجلس قابل دانلود است:
http://rc.majlis.ir/cdn/assets/reforms_gcr_iran.xlsx

در نمودار فوق، نواحی آبی، وضعیت مساعد (شکاف مثبت) و نواحی زرد، وضعیت نامساعد (شکاف منفی) ساختاری به‌شمار می‌روند.

به این ترتیب، مشخص می‌شود که:

- همان‌گونه که انتظار داریم، ایران در زیرساخت‌ها، سلامت و آموزش مقدماتی و نیز تحصیلات عالی، وضعیت مساعدی دارد (شکاف ساختاری مثبت) و در سایر شاخص‌ها، شکاف ساختاری ملاحظه می‌شود.
- بدترین شاخص ایران در ناحیه شاخص‌های مبتنی بر عوامل (۴ جزء اول شاخص GCR، ویژگی کشورهای مرحله اول)، وضعیت نهادهاست. هرچند وضعیت محیط اقتصاد کلان نیز در ناحیه منفی است (مسئله‌ای که معمولاً در ایران در صدر توجهات کارشناسی یا عمومی قرار دارد) و باید بهبود یابد اما اولویت اول براساس روش GCR در این ناحیه، اصلاح نهادهاست.
- شاخص‌های افزایش‌دهنده کارآیی در اقتصاد ایران (ویژگی کشورهای ناحیه دوم) به غیر از وضعیت تحصیلات عالی در وضعیت مناسبی قرار ندارند. کارآیی بازارهای کار، کالا و مالی در وضعیت کاملاً نامساعدی قرار دارد و در وضعیت شاخص آمادگی فناوری نیز وضع خراب است.
- در میان شاخص‌های معطوف به نوآوری نیز اگرچه در حوزه نوآوری چندان با نرم جهانی فاصله نداریم، اما در حوزه تجارت، مشکل عدیده وجود دارد.

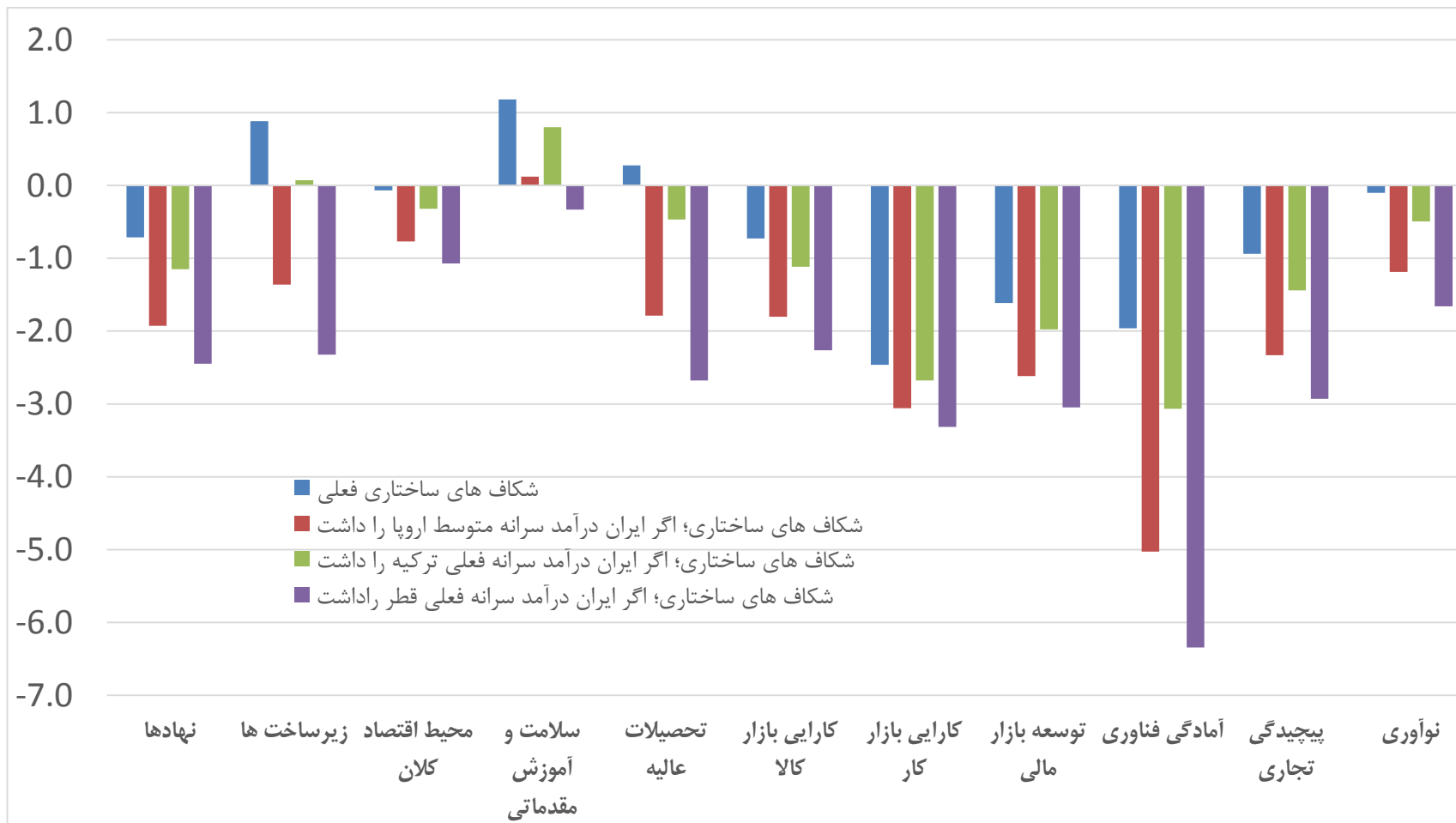
به این ترتیب، با توجه به اینکه ایران در وضعیت فعلی در مرحله عبور از ناحیه ۱ (کشورهای مبتنی بر عوامل) به ناحیه ۲ (مبتنی بر کارایی) قرار دارد، توصیه اصلاح ساختار به این صورت قابل انجام است که با بهبود وضعیت نهادها به مرحله دوم منتقل شده و با بهبود بازارهای کالا، کار و مالی، مقدمات رسیدن به مرحله ۳ و دانش‌بنیان شدن را فراهم کند. تجربه برخی کشورها نشان داده است که عبور سریع از ۱ به ۳ یا (۲ به ۳ بدون نیاز به قرار داشتن در مرحله عبور میانی) نیز امکانپذیر است. روش GCR یک مرحله دیگر نیز دارد، به این صورت که معمولاً توصیه می‌شود در اولویت‌شناسی اصلاح ساختار صرفاً به محاسبه شکاف ساختار براساس درآمد سرانه فعلی بسنده نشود، بلکه برای به‌دست آوردن تصویری واقع‌بینانه‌تر، شکاف‌های ساختاری با فرض قرار گرفتن در سطوح دیگر درآمدی (به‌ویژه سطوح بالاتر) اما با شرایط ساختاری ثابت (مثلاً نهادها و زیرساخت‌ها و آموزش و نوآوری در وضعیت فعلی) نیز محاسبه شود.

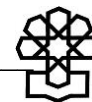
برای مثال، فرض می‌شود که اگر ایران درآمد ترکیه یا اتحادیه اروپا را داشت و سایر شرایط

ساختاری‌اش مثل الان بود، شکاف‌های ساختاری چگونه بود؟

نتیجه محاسبه مرحله پنجم روش GCR (مرحله مقایسه با چند سطح درآمدی دیگر) در نمودار ۵ آمده است. برای مثال، اگر ایران درآمد سرانه فعلی قطر را داشت (مثلاً به‌دلیل افزایش شدید قیمت نفت یا جهش در بهره‌برداری بیشتر از میدان‌های گاز)، تمام ارکان (حتی زیرساخت‌ها و سلامت و آموزش مقدماتی) دارای شکاف ساختاری منفی شدید می‌شد. به عبارت دیگر، با سطح درآمد سرانه قطر، ساختارهای ما به شدت عقب‌مانده هستند. سعی کنید با تأمل در نمودار ۵، آن را بیشتر تفسیر کنید.

نمودار ۵. شکاف‌های اصلاح ساختاری برآورد شده برای ایران، با درآمد سرانه فعلی و با سایر درآمدهای سرانه



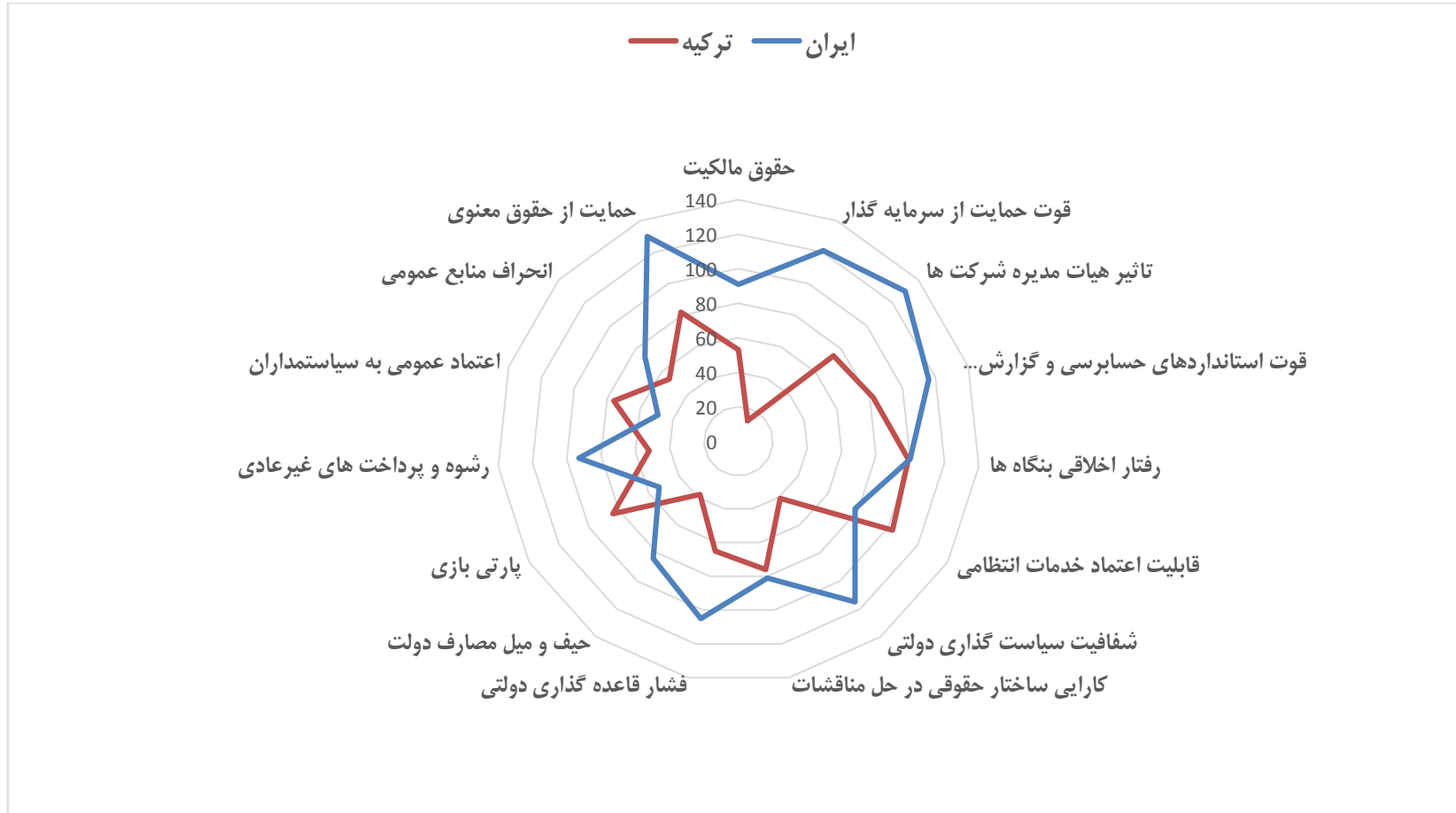


اما برای اصلاح هر رکن چه کار باید کرد؟ مثلاً برای اصلاح ساختاری رکن ۱ که بدترین مشخصه ایران در جزء «۱» است چه باید کرد؟ پاسخ در شاخص‌های زیرمجموعه هر جزء قرار دارد. به عنوان مثال، برای ملاحظه وضعیت ایران در رتبه شاخص‌های زیرمجموعه نهادها در سال جاری به نمودار ۶ نگاه کنید. برای درک بهتر، وضعیت رتبه ایران با ترکیه در این شاخص‌ها مقایسه شده است. در این نمودار، رتبه بیشتر (نزدیکی به حاشیه نمودار راداری) به معنای وضعیت بدتر است.

به عنوان مثال در این نمودار مشاهده می‌شود که اگرچه وضعیت ایران در زیرشاخص‌های اعتماد عمومی به سیاستمداران، کارآیی ساختار انتظامی و رابطه بازی در تصمیم‌گیری مقامات، از ترکیه بهتر است، اما در قریب به اتفاق شاخص‌های نهادی دیگر، در وضعیت نامناسب‌تری قرار دارد.

مثلاً در حقوق مالکیت، حمایت از حقوق معنوی تولیدکنندگان، انحراف منابع عمومی از قانون مصوب، رشوه و پرداخت‌های غیرعادی، حیف و میل مصارف دولتی، فشار مقررات‌گذاری دولتی بر تولیدکنندگان، کارآیی ساختار حقوقی در حل مناقشات، شفافیت سیاست‌گذاری دولتی، قوت استانداردهای حسابرسی و گزارشی‌دهی و به‌ویژه حمایت از سرمایه‌گذار، ایران وضعیت نامناسب‌تری دارد. به طوری که مثلاً در حمایت از سرمایه‌گذار، ایران رتبه ۱۲۱ و ترکیه رتبه ۱۳ را دارد. بدیهی است که در چنین وضعیتی، سرمایه‌گذاران رغبت چندانی به ورود و فعالیت اقتصادی نداشته باشند، هرچند شعارهای زیادی در حمایت از سرمایه‌گذار شنیده و خوانده و با لبخندهای گرم استقبال مقامات نیز مواجه شده باشند.

نمودار ۶. وضعیت ایران در برخی شاخص‌های نهادی GCR (2015-2016)





روش EBRD

بانک اروپایی بازسازی و توسعه (EBRD)^۱ که محدوده فعالیت اصلی آن کشورهای اروپایی است، برای اصلاح ساختار کشورهای واقع در این ناحیه، مجموعه‌ای از شاخص‌های اصلاح ساختار که عمدتاً بر حرکت از اقتصاد با مداخله زیاد دولت به اقتصاد با دخالت کمتر دولت است، تعریف کرده و براساس عملکرد کشورهای اروپایی، گزارش سالانه‌ای موسوم به گزارش‌گذار^۲ تهیه و منتشر می‌کند. این بانک طی دهه گذشته برای تولید گزارش سالانه، مجموعه شاخص‌هایی تحت عنوان «شاخص‌های‌گذار»^۴ تعریف کرده و به سنجش آنها می‌پرداخت.

- خصوصی‌سازی (گسترده و خرد)،
- بازسازی دولت و بنگاه‌ها،
- آزادسازی در بازار کالا (قیمت)،
- ساختار تجارت و بازار ارز،
- سیاست رقابت.

شاخص‌های فوق، زیرشاخص نداشته و صرفاً به صورت کلی، عملکرد کشورها را در دامنه ۱ تا ۴+ ارزیابی می‌کنند.

از آنجایی که در سال‌های اخیر، بیشتر کشورهای اروپایی به سطح مناسب در حوزه‌های فوق نزدیک شده‌اند، بنابراین این بانک در کنار تولید شاخص‌های‌گذار، برای پایش دقیق‌تر عملکرد کشورها در حوزه اصلاحات ساختاری، شاخص‌های جزئی‌تر دیگری تحت عنوان «شاخص‌های اصلاح ساختار»^۵ تعریف کرده و براساس آن، حرکت کشورها برای اصلاح ساختار را پایش می‌کند. حوزه‌های ارزیابی فوق در چهار جزء زیر شاخص‌بندی شده‌اند:

۱. بازارها و تجارت،
۲. بنگاه‌ها،
۳. بخش مالی،
۴. زیرساخت‌ها.

هر کدام از اجزای چهارگانه نیز خود به چندین زیرجزء تقسیم‌بندی می‌شود.

1. The European Bank for Reconstruction and Development
2. EBRD Transition Report

۲. برای گزارش سال ۲۰۱۶ مراجعه کنید به:

<http://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/ebrd-transition-report-۲۰۱۵۱۶.html>

4. Transition Indicators
5. Structural Change Indicators



زیرشاخص‌های حوزه بازارها و تجارت

- سهم قیمت‌های کنترل شده در شاخص تورم (CPI)
- سهم کالاهای با قیمت کنترل شده در سبد تعیین شده توسط EBRD
- سهم تجارت با کشورهای دیگر
- سهم تجارت در تولید ناخالص داخلی
- درآمدهای تعرفه‌ای (درصد از کل واردات)
- شاخص آزادسازی قیمتی (EBRD)
- شاخص آزادسازی ارز و تجارت (EBRD)
- شاخص سیاست رقابت^۱ (EBRD)

زیرشاخص‌های حوزه بنگاه‌ها

- سهم بخش خصوصی از تولید ناخالص داخلی
- سهم بخش خصوصی از اشتغال
- یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی (درصد از تولید ناخالص داخلی)
- سهم صنعت در کل اشتغال
- رشد بهره‌وری کار در صنعت
- درآمدهای خصوصی‌سازی و شاخص‌های مربوطه
- شاخص اصلاح بنگاه (EBRD)

زیرشاخص‌های حوزه مالی

- سهم بانک‌های دولتی از کل دارایی‌های سیستم بانکی
- سهم تسهیلات معوق از کل تسهیلات
- سهم اعتبارات بخش خصوصی از تولید ناخالص داخلی
- سهم اعتبارات خانوارها از تولید ناخالص داخلی
- حجم تجارت در بازار سهام
- حجم سرمایه بازار سهام
- شاخص اصلاح بانکی (EBRD)
- شاخص اصلاح مؤسسات مالی غیربانکی (EBRD)

زیرشاخص‌های حوزه زیرساخت‌ها

- ضریب نفوذ تلفن،
 - ضریب نفوذ اینترنت،
 - بهره‌وری نیروی کار در راه آهن،
 - تعرفه برق،
 - شدت مصرف انرژی در هر واحد تولید ناخالص داخلی.
 - شاخص‌های اصلاحات زیرساختی EBRD در حوزه برق، راه آهن، جاده، ارتباطات، آب و فاضلاب
- فایل اکسل و جزئیات این روش نیز بر روی سایت بانک توسعه‌ای مذکور قرار دارد.^{۲۱} گزارش سالیانه بر مبنای روش مذکور، تلاش می‌کند، همه ساله بر روی موضوعی خاص که مهمترین اولویت اصلاح ساختار در حوزه‌های فعالیت این بانک به‌شمار می‌رود متمرکز شده و تحت عنوان همین اولویت منتشر شود. برای مثال گزارش سال ۲۰۱۵-۲۰۱۶ این بانک تحت عنوان متعادل‌سازی بخش مالی منتشر شده و مهمترین اولویت اصلاح ساختار را به این بخش داده است.^{۲۲}

سایر روش‌ها

روش‌های دیگری نیز برای سنجش اولویت‌های اصلاح ساختار معرفی شده و در برخی سازمان‌های بین‌المللی یا کشورها نیز استفاده می‌شود، اما به دلیل قرار داشتن روش در مراحل ابتدایی اجرا یا مخصوص هدف یا منطقه خاص بودن آن کمتر با استقبال مواجه شده‌اند. هرچند، روش شنایی این رویکردها نیز تقریباً با روش‌شناسی دو رویکرد معرفی شده در این گزارش مشابهت دارد. یکی از این روش‌ها، **روش کمیسیون اروپایی** برای رسیدن به رشد در نظر گرفته شده در چشم‌انداز ۲۰۲۰ این اتحادیه است. کمیسیون اروپایی که در واقع قوه مجریه اتحادیه اروپا به‌شمار می‌رود در حوزه اقتصاد، رسیدن به اقتصاد دارای رشد هوشمند، پایدار و فراگیر را برای سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۰ پیش‌بینی کرده است.

سه اولویت یا سه رکن اساسی سیاست‌گذاری اقتصادی انجام شده در این سند عبارتند از:^{۲۳}

- اصلاحات ساختاری،
- سرمایه‌گذاری،
- مسئولیت‌پذیری و انضباط مالی.

این کمیسیون اصلاحات ساختاری را در چهار حوزه زیر دنبال می‌کند:

1. <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/macrodats/sci.xls>
 2. <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/forecasts-macro-data-transition-indicators.html>
 3. <http://۲۰۱۵.tr-ebrd.com/en/reforms/>
 4. http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/index_en.htm



- سیاست‌های دولت رفاه و سالخوردگی،
- سیاست‌های بازار کار،
- سیاست‌ها بازار کالا،
- سیاست‌های بخشی.

الگوی پایش اصلاحات ساختار در این کمیسیون، منسجم و مستند نیست و تلاش می‌شود برای هر سیاست، رویکرد خاص آن اتخاذ شود. ضمن اینکه تأکید کمیسیون اروپا تاکنون بیشتر از آنکه بر اصلاحات ساختاری متمرکز باشد، بر رعایت مقررات مالی - بودجه‌ای (به‌ویژه مقررات بدهی) بوده است. گزارش‌های کمیسیون اروپا در مورد اصلاحات ساختار نیز به‌صورت پراکنده منتشر می‌شود و عمدتاً تلاش می‌شود با استفاده از داده‌های OECD، WEF-GCR، بانک جهانی و نیز خود اتحادیه اروپا، در مورد کم و کیف پیشرفت اصلاحات اظهار نظر شود.^۱ شاید به‌دلیل همین رویکرد غیرمنسجم نیز باشد که این سند در رسیدن به اهداف خود تاکنون، به غیر از بخش کاهش گازهای گلخانه‌ای موفقیت چندانی نداشته است، هرچند این کاهش نیز عمدتاً در سال‌های اولیه بعد از سند و در نتیجه رکود اقتصادی حاکم بوده است.

نتیجه‌گیری

شکست برنامه‌های تحول ساختاری و نشانگان جانبی آن مانند بی‌تفاوتی و سیاست‌زدگی نسبت به برنامه‌های اصلاح یا توسعه میان‌مدت، معمولاً به‌دلایل مشترکی بروز می‌کند. برخی از این دلایل عبارتند از شیوه اولویت‌بندی غیرمشترک یا غیرشفاف، اشتباه گرفتن ابزار مناسب در فرآیند تعیین اولویت، روش‌شناسی پیچیده و غیرقابل فهم برای عموم، نبود متولی معتبر پایش اصلاحات، مسئله ذینفعان و بهره‌برداری سیاسی از طرح‌های تحول.

مطالعات نشان می‌دهد که در تعیین اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری، شیوه‌ای موفق‌تر است که بتواند ویژگی‌های زیر را داشته باشد:

- کمی (با در نظر گرفتن متغیرهای کیفی) باشد،
- منطق ساده، قابل فهم و قابل انتقال داشته باشد،
- پایش آن به‌راحتی امکانپذیر باشد.

روش‌های متعارفی در دنیا برای اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری پیاده‌سازی شده و اجرا می‌شود که از جمله مهمترین آنها می‌توان به روش‌های OECD، GCR و EBRD اشاره کرد که در این

۱. به عنوان يك نمونه از این گزارشات به این سند نگاه کنید:

گزارش به تفصیل در مورد آنها صحبت شده است.

به نظر می‌رسد، می‌توان براساس شیوه‌های مذکور یا تلفیقی از آنها و با در نظر گرفتن یا اضافه کردن مقتضیات بومی کشور (مثلاً تعیین کشورهای حوزه چشم‌انداز به‌عنوان ناحیه مورد مقایسه)، شیوه اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری مناسب ایران را پیاده‌سازی کرده و در طی برنامه‌های میان‌مدت، میزان پیشبرد آنها را ارزیابی کرد.

منابع و مأخذ

1. Aghion, Philippe, 2006, "A Primer on Innovation and Growth," Bruegel Institute Policy Brief, Issue 06/2006, Brussels, http://aei.pitt.edu/1/8329/PB8_InnovationGrowth.pdf
2. Bayoumi, Tamim, et. al., 2013, "Measuring Competitiveness: Trade in Goods or Tasks?" IMF Working Paper No. 100/13, Strategy, Policy, and Review Department, International Monetary Fund, Washington, D.C., <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13100.pdf>
3. Benkovskis, Konstantins, Wörz, Julia, 2015, "'Made in China' – How Does it Affect our understanding of global market shares?" Working Paper Series No. 1787, European Central Bank (ECB), April 2015., <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1787.en.pdf>
4. Dabla-Norris, Era, Ho, Giang, et. al., 2013, "Anchoring Growth: The Importance of Productivity-Enhancing Reforms in Emerging Market and Developing Economies," International Monetary Fund Staff Discussion Note, Strategy, Policy, and Review Department, International Monetary Fund, Washington, D.C., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1308.pdf>
5. European Bank for Reconstruction and Development, 2014, Transition Report 2014, Office of the Chief Economist, European Bank for Reconstruction and Development, <http://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-2014.html>
6. European Commission, 2014, "Taking Stock of the Europe 2020 Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth," COM(2014) 130final/2, Brussels, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf
7. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015, "Taking Stock of Reform Actions and Identifying Priorities," Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth, <http://www.oecd.org/eco/growth/Going-for-Growth-2015-Taking-stock-of-reform-action-and-identifying-priorities-in-2015.pdf>
8. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015, "The Future of Productivity Growth", Policy Note, <http://www.oecd.org/eco/growth/The-future-of-productivity-policy-note-July-2015.pdf>
9. Ostry, Jonathan D., et. al., 2008, "Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries," International Monetary Fund, Research Department, Washington, D.C., <https://www.imf.org/external/np/res/docs/2008/pdf/061008.pdf>
10. Rajan, Raghuram 2004, "Why are Structural Reforms so Difficult?" Finance & Development, Volume 41, Number 2, International Monetary Fund, Research Department, Washington, D.C., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/06/2004/pdf/straight.pdf>
11. Schwab, Klaus (ed.), 2014, The Global Competitiveness Report -2015-2014, World Economic Forum, Geneva, <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2014>.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۱۵۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: قواعد کاربردی اصلاح مدیریت بخش عمومی ۲. شیوه‌های اولویت‌بندی
اصلاحات ساختاری

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار

مشاوران: الن دسرس (رئیس بخش نظارت بر اصلاحات ساختاری OECD)، مارتین شیندلر
(کارشناس ارشد اداره اروپایی صندوق بین‌المللی پول)

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. اصلاحات ساختاری

۲. اصلاحات

۳. اولویت‌بندی

۴. سیاست‌گذاری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۱