



اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران
مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از نگاه بخش خصوصی:

“رشد اقتصادی”، “اصلاح نظام بانکی و مهار تورم” و “اصلاح ساختار بودجه”

شناسنامه گزارش



عنوان گزارش:

**ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از نگاه بخش خصوصی:
"رشد اقتصادی"، "اصلاح نظام بانکی و مهار تورم" و "اصلاح ساختار بودجه"**

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه‌کنندگان: حسین رجب پور، مجتبی اسلامیان

با همکاری: فرزانه صمدیان

ارائه نظرکنندگان: کمیسیون‌های تخصصی اتاق ایران، تشکل‌ها، اتاق‌های استانی و محمد زائری

ناظران علمی: محمد قاسمی، منیره امیر خانلو، شیما حاجی نوروزی

تاریخ انتشار: مرداد ۱۴۰۲

طبقه‌بندی موضوعی: اقتصاد ایران

واژه‌های کلیدی: برنامه هفتم توسعه، رشد اقتصادی، اصلاح نظام بانکی، مهار تورم، اصلاح ساختار بودجه

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵



فهرست

- ۱- مقدمه ۱
- ۲- چارچوب نظری ۲
 - ۱-۲- مدلی برای ارزیابی رویکرد برنامه به رشد اقتصادی ۳
- ۳- چالش‌های دستیابی به رشد اقتصادی در آستانه برنامه هفتم توسعه ۵
 - ۱-۳- سطح فراکلان ۵
 - ۲-۳- سطح کلان ۷
 - ۳-۳- سطح بخشی ۸
 - ۳-۴- رویکرد دولت به رفع چالش‌های دستیابی به رشد اقتصادی در برنامه هفتم ۱۱
- ۴- ارزیابی سیاست‌های کلان دولت برای تحقق رشد اقتصادی ۱۳
 - ۱-۴- اقدامات هدفگذاری شده برای تحقق رشد اقتصادی ۱۴
 - ۲-۴- ارزیابی رویکرد دولت در تحقق رشد اقتصادی ۱۵
 - ۳-۴- سیاست‌های پولی برنامه برای تحقق رشد اقتصادی ۲۲
 - ۴-۴- ارزیابی سیاست‌های پولی برنامه ۲۳
 - ۵-۴- سیاست‌های مالی برنامه برای تحقق رشد اقتصادی ۲۷
 - ۶-۴- ارزیابی سیاست‌های مالی برنامه ۲۹
- ۵- اظهار نظر روی جزئیات سیاست‌های اقتصاد کلان دولت برای تحقق رشد اقتصادی ۳۳
- ۶- احکام پیشنهادی اتاق ایران برای درج در لایحه برنامه هفتم توسعه ۵۱

۱- مقدمه

لایحه برنامه پنجساله هفتم توسعه (۱۴۰۲-۰۶) که در هفتمین سال از دوره اجرای قانون برنامه ششم در دست بررسی است، هفتمین تلاش دولت در طول سال‌های پس از خاتمه جنگ تحمیلی برای دستیابی به بهبود پایدار کیفیت زندگی ایرانیان و نیز جبران عقب‌ماندگی نسبت به سایر اقتصادهای جهان محسوب می‌شود. برنامه‌ای که پس از شکست سه برنامه توسعه گذشته در دستیابی به رشد سریع (متوسط سالانه ۸ درصد) تهیه شده و درصدد جبران شکست‌های گذشته و تحقق رشد ۸ درصدی با آن تحولی است که می‌توان دستیابی به «چرخش‌های تحول‌آفرین» خواند^۱.

علی‌رغم چشم‌انداز امیدبخشی که مقدمه لایحه برنامه با ادعای توجه به مسائل مبتلابه کشور و ارائه راهکار برای آن‌ها ترسیم می‌کند، عدم ارتباط میان مطالعات پشتیبان و احکام لایحه و از آن مهم‌تر تغییرات جدی نسخه‌های پیش‌نویس و نهایی لایحه، ادعای طراحی احکام لایحه بر یک مبنای نظری محکم را با ابهامات جدی روبرو می‌سازد. در واقع عدم انتشار سند مشخصی به‌عنوان سند برنامه که مبنای شناسایی گلوگاه‌های قانونی تحقق اهداف برنامه و سپس ارائه لایحه احکام برنامه باشد، موجب می‌شود که ارزیابی برنامه‌ای احکام مذکور به سختی ممکن باشد. با این وجود، از آنجا که یک «برنامه توسعه» در تحلیل نهایی «دستورکاری برای آینده» و ابزاری برای ایجاد هماهنگی‌های میان‌مدت است، ارزیابی احکام برنامه از منظر توسعه‌ای هنگامی مطلوب است که با ترسیم چارچوب‌های بنیادین برنامه برای ایجاد هماهنگی میان اقدامات سطوح و دستگاه‌های مختلف همراه باشد.

با وجود ابهامات و دشواری‌های ارزیابی تحلیلی سند مذکور، بررسی حاضر، رویکرد لایحه مذکور را برای دستیابی به رشد اقتصادی مورد توجه قرار می‌دهد. در این بررسی به دنبال آن هستیم که اگر رشد اقتصادی سریع مورد توجه برنامه است، آیا احکام ارائه شده با اقتضات دستیابی به این هدف انطباق دارد؟ چه ارزیابی‌ای از این الگوی رشد می‌توان داشت و چه توصیه‌هایی برای بهبود آن در فرایند تصویب و اجرا می‌توان ارائه داد. به عبارت دیگر، بررسی حاضر واجد چهار گام تحلیلی است:

- در گام اول؛ یک بررسی نظری به دنبال آن است که نشان دهد، یک الگوی رشد سریع، باید واجد چه ویژگی‌هایی باشد؟ با توجه به دستاوردهای نظری ادبیات رشد و توسعه؛ چه الگویی برای اقتصادهایی نظیر اقتصاد ایران می‌توان ارائه داد.

- در گام دوم، اگر احکام ارائه شده در لایحه، با همین هدف طراحی شده‌اند، این احکام، سرجمع چه الگویی از رشد را نشان می‌دهند؟ آیا این الگوی رشد، الگویی قابل دفاع است؟ آیا قابلیت تحقق نتایج را دارد؟

^۱ اصطلاح «چرخش‌های تحول‌آفرین» جزو اصطلاحاتی است که در مقدمه پیش‌نویس لایحه آمده بود اما در لایحه نهایی حذف شده است.

- در گام سوم، باتوجه به اینکه برنامه توسعه، سندی است که از یکسو واجد دستورهای برای اقدامات بخش‌های دولتی است و از سوی دیگر، اقدامات ارشادی دولت برای تنظیم کل فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی میان مدت و حل مسائل و چالش‌های اصلی اقتصادی و اجتماعی را به اطلاع عموم می‌رساند، بخش خصوصی به‌عنوان یکی از کارگزاران توسعه و نیز یکی از ذی‌نفعان اصلی آن، چه ارزیابی‌ای از این مسائل و چالش‌ها و چه توصیه‌هایی برای حل آن دارد؟

- و در گام چهارم، با عطف توجه به لایحه مذکور، پیشنهادات اتاق برای اصلاح و بهبود لایحه مذکور چیست؟

باتوجه به در هم تنیدگی رشد اقتصادی با ثبات اقتصاد کلان و توازن بودجه، این بررسی عمدتاً معطوف به سه فصل «رشد اقتصادی»، «اصلاح نظام بانکی و مهار تورم» و «اصلاح ساختار بودجه» است، اما باتوجه به اینکه تحقق اهداف رشد اقتصاد مستلزم ایجاد هماهنگی در سایر بخش‌ها و تحقق الزامات و لوازم ایجاد این هماهنگی در بخش‌های غیراقتصادی است، برخی اشارات به بخش‌های دیگر برنامه نیز در سند مذکور مورد توجه است. این بررسی به چهار بخش تقسیم شده است، در بخش اول، چارچوب نظری بحث ارائه می‌شود، بخش دوم به بررسی نسبت لایحه مذکور با چارچوب نظری اختصاص دارد، بخش سوم، نگاه بخش خصوصی به چالش‌ها و رویکرد برنامه را مورد کاوش قرار داده و دست آخر، نیز پیشنهادات اتاق برای احکام لایحه ارائه شده است.

۲- چارچوب نظری

در طول بیش از ۷ دهه که از پایان جنگ جهانی دوم و تدوین برنامه‌های توسعه در کشورهای مختلف جهان می‌گذرد، نظریه‌های گوناگونی برای تبیین توسعه و توسعه نیافتگی مطرح شده و مبنای تدوین استراتژی و سیاستگذاری توسعه‌ای در جوامع مختلف قرار گرفته‌اند. دستیابی به رشد سریع اقتصادی در ابتدا تابعی از انباشت منابع و بویژه سرمایه در نظر گرفته می‌شد. بر همین اساس اتخاذ سیاست‌های اقتصادی که به تجهیز منابع بیانجامد مهم‌ترین رویکرد برنامه‌ریزی را تشکیل می‌داد. در این چارچوب تحقق انباشت سرمایه به شکل‌های گوناگون مهم‌ترین هدف برنامه‌ریزی بود و دولت به روش‌های گوناگون برای انجام این هدف تلاش می‌کرد. در این رویکرد، بسته به شرایط اقتصادی دولت می‌توانست کاملاً جایگزین بخش خصوصی شده و توسعه را با محوریت سرمایه‌گذاری دولتی و به شکلی آمرانه به پیش ببرد.

در مقابل این رویکرد، نسل دوم نظریه‌ها، بر لزوم توجه به انگیزه سایر بازیگران اقتصادی تاکید کرد. در این رویکرد، انباشت سرمایه نه از طریق تامین دولتی منابع، بلکه از طریق اصلاح انگیزه‌ها قابل تحقق است. در یک خوانش غالب از این رویکرد، اگر دولت مداخلات خود را کاهش داده و تخصیص منابع را به سازوکارهای بازار بسپارد، با اصلاح قیمت‌های نسبی، بخش خصوصی می‌تواند به‌عنوان پیشران انباشت سرمایه ظاهر شده و اهداف رشد و رفاه را برای همه جامعه به ارمغان بیاورد. البته در این رویکرد اصلاح انگیزه‌ها، خوانش دیگری هم وجود دارد که با دیدن نقش جامعه مدنی نشان می‌دهد که اگر توسعه بخواهد رفاه را برای همه جامعه به ارمغان بیاورد باید با اتخاذ سیاست‌های اشتغال‌زا، ایجاد کننده تور حمایت اجتماعی و جلوگیری کننده از نابرابری‌های ناموجه، این تضمین را برای سایر بخش‌های جامعه به وجود آورد

که قواعد فعالیت اقتصادی بر انصاف استوار است و همگان در صرفه‌های رشد سهیم هستند. قواعدی که انگیزه‌های بهره‌وری و سخت‌کوشی را ارتقاء می‌دهد و استمرار و پایداری رشد سریع را تضمین می‌کند. به عبارت دیگر، برای تضمین رشد سریع، اتخاذ سیاست‌های رشد اشتغال‌زا و نیز اتخاذ سیاست‌های اجتماعی و فرهنگی اهمیت دارد.

دست آخر اینکه در نسل سوم نظریه‌ها، اصلاح کیفیت دولت با اصلاح بوروکراسی و نیز توجه به قیود سیاسی سیاست‌گذاری اهمیت پیدا کرد. در این چارچوب، هر توصیه سیاستی نمی‌تواند نتیجه بخش باشد بلکه با توجه به آرایش سیاسی موجود در جامعه، برنامه‌ریزی باید به گونه‌ای صورت گیرد که تنش‌آفرین و زمینه‌ساز اعمال خشونت از سوی گروه‌های مختلف اجتماعی نباشد. به عبارت دیگر، دستیابی به رشد اقتصادی سریع واجد یک وجه سیاسی است که در طراحی سیاست‌ها باید به آن توجه کرد.

بنابراین باید گفت که مرور ادبیات نظری نشان می‌دهد که دستیابی به رشد سریع، مسئله‌ای صرفاً تکنیکی و اقتصادی نیست بلکه واجد وجوه مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است. توسعه اقتصادی تابعی خطی از انباشت سرمایه فیزیکی و مادی نیست بلکه تابعی غیرخطی، چندمتغیره و همراه با روابط دوسویه و چندسویه از متغیرهایی چندبعدی است که تحقق توسعه در گرو ایجاد تناسب‌های تحول‌آفرین میان این متغیرها و نه لزوماً انباشت سرمایه است. علاوه بر این، توسعه نه فقط از منظر دولت، بلکه از منظر دولت، بخش خصوصی، نهادهای صنفی و مدنی باید مورد توجه قرار گیرد، درواقع توسعه سندی است که باید مورد وفاق همه این گروه‌ها باشد تا بتواند به اهداف خود دست یابد.

۲-۱- مدلی برای ارزیابی رویکرد برنامه به رشد اقتصادی

از منظر برنامه‌ریزی رشد، دولت هم یک بازیگر اقتصادی است (هم عرض بخش خصوصی) و هم نهادی است که قواعد بازی را مشخص می‌کند. در این چارچوب، دولت با استفاده از شرکت‌های دولتی می‌تواند مستقیماً جریان سرمایه‌گذاری و رشد را به پیش ببرد. اما همچنین می‌تواند محوریت فعالیت‌های سرمایه‌گذاری را به بخش خصوصی بسپارد و با استفاده از ابزارهای تسهیل^۲، تنظیم^۳ و حمایت^۴، رویکردی ارشادی نسبت به این فعالیت‌ها در پیش گرفته و آنها را در جهت انطباق با اهداف ملی توسعه هدایت کند.

^۲ . Facilitation

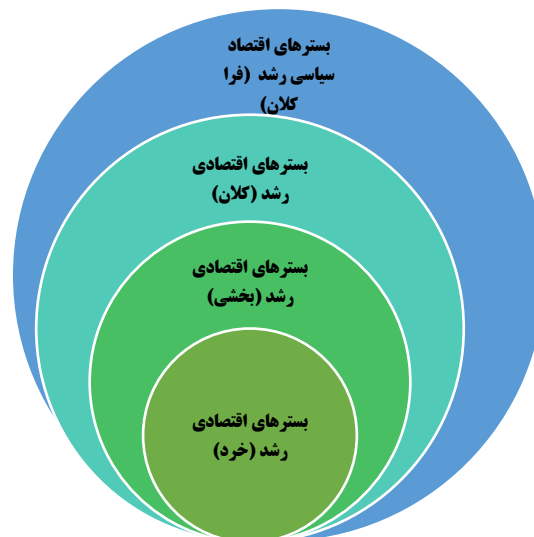
^۳ . Regulation

^۴ . Protection

در این تعبیر دوم، اصطلاحاً دولت می‌تواند با ایجاد محیط توانمندساز کسب و کار^۵، رشد اقتصادی را با محوریت بخش خصوصی و سایر نهادهای صنفی و مدنی به پیش ببرد.

در این چارچوب دوم، اگر دولت تلاش دارد تا سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه را تقویت کرده و رشد اقتصادی را تسریع کند نیازمند آن است که محیط عمل بنگاه‌ها و عوامل موثر بر رفتار تولید و سرمایه‌گذاری آن‌ها را به صورت همه جانبه مورد توجه قرار دهد و اصطلاحاً اگر رشد اقتصادی را تابعی از زاد و رشد بنگاه‌ها و کسب و کارها در نظر می‌گیرد، با نگاهی همه جانبه به عوامل موثر بر رقابت‌پذیری آن‌ها، اقتضات رشد و رقابت‌پذیری را برای آن‌ها فراهم کند. به عبارت دیگر، دولت نه فقط در حیطه اقتصادی، بلکه در حیطه‌های مختلف باید اقتضات رشد و توسعه بنگاه‌ها را فراهم کند. برای دستیابی به یک چارچوب مفهومی از عوامل موثر بر رشد، باتوجه به مقاله میر-استامر (۱۹۹۸)، چارچوب مفهومی زیر ارائه شده است.

نمودار ۱- بسترهای مولد رشد اقتصادی در سطوح مختلف



منبع: (Meyer-Stamer 1998)

همچنان که نمودار (۱) نشان می‌دهد سرمایه‌گذاری، گسترش فعالیت و رشد اقتصادی، فعالیتی است که نهایتاً در سطح خرد و بنگاه رخ می‌دهد، با این وجود فعالان اقتصادی هنگام تصمیم‌گیری برای آغاز یا گسترش فعالیت، از مجموعه متغیرهای دیگری که در سطوح بالاتر هستند تاثیر می‌پذیرند. این متغیرهای سطوح بالاتر که خارج از کنترل بنگاه هستند، دقیقاً همان عواملی هستند که دولت بر آن‌ها موثر است. به تعبیر کمیسیون رشد (Commission , 2008)، سرمایه‌گذاری و رشد در نهایت، فعالیتی خرد است که توسط بنگاه‌ها به پیش برده می‌شود. اگر رشد اقتصادی را مشابه رویش سالانه یک جنگل در نظر بگیریم، آنچه در نهایت بالندگی این جنگل را تعیین می‌کند، رشد و نمو تک تک درختان

⁵ . Business-Enabling Environment

است، جایی که جوانه‌های تازه جانشین چوب‌ها و درختان مرده می‌شود. واحدهای اقتصادی این درختان هستند که با نوآوری و فرایندی از تخریب خلاق^۶، جایگزین یکدیگر شده یا جایگاه خود را در بازارها تثبیت و تقویت می‌کنند، اما این واحدها برای توسعه با مجموعه‌ای از نیازمندی سروکار دارند که بیرون از آن‌ها است. بر همین مبنا **بانک جهانی تاکید دارد که «عامل تعیین کننده توسعه، به رغم تجربه‌های متفاوت، کارآمد بودن دولت است. وجود دولت کارآمد برای فراهم کردن کالاها و خدماتی (مقررات و نهادهایی) که به بازار اجازه رشد و شکوفایی دهد و مردم را به سوی زندگی سالم‌تر و سعادت‌مندتر سوق دهد حیاتی است... دولت در فرایند توسعه اجتماعی و اقتصادی نقش مرکزی دارد؛ با این حال نه به عنوان فراهم کننده مستقیم رشد بلکه به عنوان یک شریک، عامل تسریع و تسهیل کننده در روند توسعه است (بانک جهانی، ۱۳۸۴)».**

۳- چالش‌های دستیابی به رشد اقتصادی در آستانه برنامه هفتم توسعه

برنامه‌ریزی توسعه در عالی‌ترین سطح می‌تواند با تحت تاثیر قراردادن این سطوح موثر بر بنگاه، کارآمدی دولت و مداخلات آن را تقویت کند. در این برداشت، برنامه‌ریزی توسعه هنگامی در تحقق هدف رشد اقتصادی موثر است که مسئله را نه فقط در قالب تجهیز منابع سرمایه‌گذاری یا بهبود فضای کسب و کار، بلکه در قالب بررسی جامع همه این سطوح در نظر گرفته و برای مواجهه با چالش‌های این سطوح، سیاست‌هایی مشخص اتخاذ کند. در ادامه، اقتضائات سطوح مختلف رشد در ایران در آستانه تصویب برنامه هفتم توسعه تشریح شده و سپس نسبت جهت‌گیری‌های برنامه با این اقتضائات مورد بررسی قرار گرفته است.

۳-۱- سطح فراکلان

سطح فراکلان برای رشد را می‌توان به دو صورت در نظر گرفت، در درجه اول، سطح فراکلان به بستریایی که فراتر از محیط ملی و بالاتر از سطح دولت‌ها هستند اشاره دارد. به هم پیوستگی کشورها در اقتصاد جهانی، موجب می‌شود که امروزه سطح بین‌المللی نقشی مهم در رشد و رکود اقتصادی کشورها ایفا کند. همچنین پایان جنگ سرد و استقرار نظم جدیدی که به شکل‌گیری زنجیره‌های جهانی ارزش و قرار گرفتن کشورها در طول این زنجیره‌ها کمک کرده، از یکسو توان دولت‌ها برای تاثیرگذاری بر اقتصاد بومی را کم‌رنگ و در مقابل، اثر تحولات بین‌المللی بر بازار داخلی کشورها را بیشتر کرده است. مسئله‌ای که یک نمونه آن در تسری یافتن سریع بحران‌های اقتصادی بین‌المللی به درون محیط‌های ملی (اهمیت یافتن تاب‌آوری) و نمونه دیگر آن در قالب گسترش سریع اپیدمی‌ها (مانند کرونا) قابل مشاهده است. در

^۶ Creative Destruction

درجه بعدی، سطح فراکلان، همه بسترهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را که عملکرد اقتصادی و فعالیت‌های تولید و سرمایه‌گذاری به آن وابسته است را در بر می‌گیرد.

از منظر ارتباط با محیط بین‌المللی، اقتصاد ایران در آستانه برنامه هفتم توسعه، در شرایط خاصی قرار دارد. اعمال تحریم‌ها و قرار گرفتن در لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی (FATF) با تنگنایهای جدی در زمینه مراودات بین‌المللی روبرو است و انجام هر تراکنش بین‌المللی یا هر نوع مبادله و فروش، با هزینه‌های سربار بیشتری نسبت به رقبا روبرو است. واحدهای اقتصادی چه در تعاملات بین‌المللی برای تامین کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای زنجیره تامین خود و چه در فروش محصولات نهایی و خدمات پس از فروش در بازار بین‌المللی، با معضلات برآمده از تحریم و لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی روبرو هستند. هزینه‌های بالاتر انبارداری و حمل و نقل، مسائل و مشکلات نقل و انتقال ارز، مواجهه با ریسک‌های بالاتر مشارکت با طرف‌های خارجی، نااطمینانی مستمر نسبت به مشمول تحریم شدن و ... همگی افق سرمایه‌گذاری و تجارت را نامطلوب کرده و بنگاه‌ها را در برنامه‌ریزی برای رشد سریع فعالیت‌های خود با مشکل جدی مواجه می‌کند.

علاوه بر تنگنایهای تجاری، تحریم با کاهش درآمدهای دولت و بی‌ثبات کردن منابع ارزی، نوسانات گسترده نرخ ارز را به دنبال داشته است، چندان که از ابتدای آغاز برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶) تا کنون، نرخ ارز جهشی تقریباً ۱۲ برابری را تجربه کرده است. این جهش سریع بی‌ثباتی و نااطمینانی گسترده‌ای را برای کسب و کارها به بار می‌آورد. بر این اساس، تحریم، کاهش درآمدهای نفتی و جهش‌های ارزی، زنجیره‌ای از علل را بوجود می‌آورند که نهایتاً به رشد منفی و یا رشد بطئی و غیرمستمر منجر می‌شود. باید توجه داشت که بی‌ثباتی نرخ ارز، هم پیامد و هم نشانه نااطمینانی‌های عمیق است، جهش نرخ ارز، از یکسو نااطمینانی نسبت به آینده سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد و از سوی دیگر، نشانه ناتوانی ساختارهای سیاسی در مهار اقتصاد ملی است و سرمایه‌گذاران را نسبت به ریسک‌ها و نااطمینانی‌های سیاسی تولید بیمناک می‌سازد. از این نظر، برنامه هفتم توسعه برای تحقق رشد سریع اقتصادی نیازمند جهت‌گیری مشخصی در زمینه حل تنش‌های بین‌المللی و خروج از لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی (FATF) است.

علاوه بر موضوع تنگنایهای بین‌المللی رشد سریع، دیگر موضوع مهم در سطح فراکلان، افزایش فقر و آسیب‌های اجتماعی در طول دو برنامه پنجم و ششم توسعه است. براساس آمارهای رسمی، جمعیت زیر خط فقر ایران در فاصله سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۰ به حدود دو برابر افزایش پیدا کرده و از حدود ۱۸٪ جمعیت اکنون به حدود ۳۰٪ جمعیت رسیده است. جمعیت بالغ بر ۲۵ میلیونی فقرا، محملی برای بروز نارضایتی و بی‌ثباتی است. امروزه مشخص شده است که رشد سریع در جامعه‌ای با فقر گسترده و نابرابری زیاد نمی‌تواند پایدار باشد مگر آنکه همراه با وقوع این رشد، کاهش جدی فقر و کنترل نابرابری را شاهد باشیم. وقوع مکرر نارضایتی‌ها در دوره اجرای برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که برنامه هفتم توسعه باید واجد سیاست‌های متناسب و شایسته برای مواجهه با چالش‌های بستر اجتماعی رشد باشد.

درواقع فقر و نابرابری یک قید مهم فراکلان برای رشد اقتصادی محسوب می‌شود که پاسخ‌های متناسب را در سطح کلان می‌طلبد. بر این اساس، برنامه هفتم توسعه باید هم در زمینه سیاست‌های رفع پایدار فقر و هم سیاست‌های جبران فقرا واجد جهت‌گیری‌های مشخص بوده و برای پاسخ به این معضل، استراتژی رشد انتخابی باید رشد اشتغال‌زا و فراگیر باشد. به عبارت دیگر اشتغال‌زایی، بویژه ایجاد اشتغال شایسته (همراه با امنیت شغلی و مزایای کافی) به‌عنوان یک راه پایدار خروج از فقر در کنار یک تور حمایت اجتماعی فراگیر (تامین اجتماعی گسترده)، دو نیازمندی مهم تحقق رشد اقتصادی سریع در برنامه هفتم توسعه محسوب می‌شود.

۳-۲- سطح کلان

در سطح کلان، همه متغیرهایی که بر ثبات اقتصاد کلان و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی کمک می‌کنند قرار می‌گیرند. در این حوزه، سیاست‌های پولی و مالی دولت که شاکله ثبات اقتصاد کلان را می‌سازد در کنار مسائل محیط کسب و کار یعنی همه مقررات و رویه‌های قانونی و مقرراتی که بر فعالیت اقتصادی تاثیر می‌گذارد مورد توجه است.

اگر متوسط نرخ تورم در دوره اجرای برنامه‌های توسعه حدوداً ۲۰٪ بوده است، اقتصاد ایران در دوره اجرای برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۲)، تورم سالانه ۴۰٪ را تجربه کرد. این درحالی است که ثبات اقتصاد کلان، نیازمند تورم‌های اندک یعنی کمتر از ۱۰٪ یا کمتر از ۵٪ است. از آنجایی که تورم‌های بالا، پیش‌بینی‌پذیری متغیرها را برای فعالان اقتصادی سخت می‌کند، مخرب سرمایه‌گذاری است، علاوه بر آن، تورم شدید، عایدی سرمایه‌گذاری روی دارایی‌ها را افزایش می‌دهد و خود عاملی برای انتقال منابع از تولید و فعالیت‌های اقتصادی به سوداگری روی دارایی‌ها است. فراتر از این، از آنجا که جهش‌های تورمی در سال‌های اخیر، پس از جهش‌های ارزی رخ داده، ناتوانی برنامه در کنترل نوسانات ارز، سیاست‌های پولی برنامه را متزلزل خواهد ساخت. بنابراین می‌توان گفت که در این مورد، توفیق سیاست‌های پولی در سطح کلان، تابع توفیق در حل مسائل سطح بالاتر است.

نکته دیگر در سیاست‌های پولی، تناقض نقدینگی است. به این معنا که علی‌رغم رشد سریع نقدینگی در تمام دوره اجرای برنامه‌های توسعه، همواره یکی از اصلی‌ترین مسائل فعالان اقتصادی، سختی دسترسی به تسهیلات و منابع بانکی عنوان شده است. تداوم این موضوع در گزارش‌های پایش فضای کسب و کار اتاق و منفی شدن خالص تشکیل سرمایه ثابت بیانگر جدی بودن این موضوع در آستانه برنامه هفتم توسعه است. اصلاح سازوکارهای بانکی، توسعه سازوکارهایی نظیر بانکداری توسعه‌ای و ارتقاء کیفیت منابع بانکی، از جمله الزامات تحقق رشد اقتصادی سریع در برنامه هفتم توسعه محسوب می‌شود.

در حوزه سیاست‌های مالی، تامین منابع و مصارف بودجه، همواره تاثیرات جدی بر عملکرد رشد اقتصادی دارد. باتوجه به محدودیت‌های ناشی از کاهش فروش نفت، مخارج عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) دولت از حدود ۴۰٪ بودجه در سال‌های ابتدای دهه ۱۳۸۰ (برنامه چهارم توسعه) به حدود ۱۵٪ در سال‌های اخیر (انتهای برنامه ششم توسعه) رسیده است. بنابراین دولت برای تسریع رشد اقتصادی با افزایش سرمایه‌گذاری دولتی با موانع جدی روبرو است. از طرف دیگر،

کاهش منابع و کسری بودجه شدید به استفاده از روش‌های ناپایدار تامین منابع مانند انتشار اوراق، واگذاری دارایی و تغییر پی‌درپی سیاست‌های مالیاتی منجر شده که فضای فعالیت را برای تولید و سرمایه‌گذاری نامساعد می‌سازد. بنابراین برنامه هفتم نیازمند مواجهه روشمند با این مسائل است.

علاوه بر نیاز برنامه هفتم به سیاست‌های پولی و مالی ثبات‌ساز، دولت نیازمند اصلاح محیط کسب و کار و تسهیل فضای است. باتوجه به اینکه نتایج پیمایش‌های محیط کسب و کار نشان می‌دهد که در دوره تحریم «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار» در دوره‌هایی حتی اهمیت بیشتری نسبت به «دشواری تامین مالی از بانک‌ها» پیدا کرده است، بهبود محیط کسب و کار اهمیت بسزایی برای عملکرد برنامه دارد. در این چارچوب، بخشنامه‌هایی که ممنوعیت یا عدم ممنوعیت خرید و فروش کالایی را سیاستگذاری می‌کند یا حوزه‌ای که مشمول منع واردات یا صادرات می‌شود یا کالایی که مشمول قیمت‌گذاری شده یا قیمت آن تغییر می‌کند، مهم‌ترین شکل‌های بی‌ثباتی مقررات را می‌سازند. برنامه هفتم توسعه باید رویکردی روشمند برای حل معضلات این حوزه داشته باشد. همچنین اصلاح اداری، رفع مراحل اداری انجام کارها، شفافیت و پاسخگویی دولت همگی موضوعاتی هستند که در بهبود محیط کسب و کار نقش دارند.

۳-۳- سطح بخشی

دست آخر در سطح بخشی، برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی اهمیت می‌یابد. سیاست‌های صنعتی را مداخلات آگاهانه دولت در بخش‌ها برای تسریع رشد اقتصادی دانسته‌اند. باتوجه به اینکه رشد اقتصادی نه تنها برآمده از افزایش کمیت منابع بلکه برآمده از دستیابی به روش‌های کارا تر تولید و نیز ایجاد و توسعه فعالیت‌های جدید و کارا است، موضوع بهره‌وری در فرایند رشد اهمیت می‌یابد. در برنامه هفتم توسعه (مشابه برنامه ششم توسعه)، تامین یک سوم از نرخ رشد اعلامی از محل تغییر بهره‌وری سیاستگذاری شده است. این موضوع زمانی ممکن است که کشور از استراتژی توسعه صنعتی مشخصی برخوردار باشد که رویکردهای دولت برای استقرار صنایع نوین و بهره‌ور را سیاستگذاری کرده باشد. به عبارت دیگر، رشد اقتصادی مستمر و سریع هنگامی اتفاق می‌افتد که نه فقط بهره‌وری فعالیت‌های موجود افزایش یابد، بلکه ساختار و ترکیب فعالیت‌های اقتصادی هم از فعالیت‌های کم‌بهره‌ور به سمت فعالیت‌های بهره‌ورتر حرکت کند.

دستیابی به استراتژی توسعه صنعتی نیازمند اقداماتی نظیر هدف‌گیری (اولویت‌بندی و تعیین صنایع پیشران)، انسجام سیاسی، انسجام دستگاهی و تنظیم توالی اقدامات است. به عبارت دیگر، دولت برای مداخله در بخش‌ها و سیاستگذاری در آنها ابتدا نیازمند آن است که بخش‌های هدف خود را مشخص کند تا باتوجه به محدودیت منابع و ظرفیت‌های اجرایی دولت، مداخلات را در کارا ترین حوزه‌ها مصروف کند.

علاوه بر این سیاست‌های صنعتی مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های هدایت سرمایه‌گذاری، سیاست‌های تجاری، اعتباری، آموزشی و فناوری هستند که در هر کدام از آنها دولت با دامنه نسبتاً گسترده‌ای از ابزارها برای دستیابی به اهداف سیاستی

روبرو است، به‌طور مثال دولت می‌تواند برای توسعه برخی بخش‌ها مستقیماً خود سرمایه‌گذاری کند یا اینکه می‌تواند از طریق ارائه مشوق‌های مالیاتی (معافیت مالیاتی زمان‌دار) یا اعطای تسهیلات ترجیحی (با نرخ بهره کمتر از نرخ بهره تجاری و با دوره بازپرداخت متفاوت)، سرمایه‌گذاری را به سمت بخش‌های هدف هدایت کند. همین موضوع در مورد سایر سیاست‌ها هم مطرح است. بطور مثال نظام تعرفه‌گذاری، محدودیت‌های مقداری و حتی ممنوعیت واردات در کنار معافیت‌های مالیاتی صادرات، جوایز صادراتی یا مشوق‌های ارزی صادرات (در زمان چندنرخ بودن ارز) ابزارهای گوناگونی هستند که دولت می‌تواند برای اعمال سیاست تجاری از آن بهره‌گیرد. آنچه در این میان اهمیت دارد، ایجاد انسجام سیاستی میان این سیاست‌های گوناگون است، بگونه‌ای که اعطای مشوق‌ها، معافیت‌ها و اعمال ترجیحات به صنایع و فعالیت‌های گوناگون در راستای یکدیگر قرار داشته و موجب هم‌افزایی شوند.

البته باید این نکته را هم اضافه کرد که هنگامی که استراتژی توسعه صنعتی مطرح می‌شود، دامنه اقدامات را به فراتر از اقدامات معمول در بخش صنعت می‌توان گسترش داد. امروزه این نکته مورد توجه قرار گرفته است که ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها (جاده، پل، بندر، فرودگاه، ترانزیت ریلی و دریایی و هوایی)، و ایجاد تاسیسات زیربنایی (برق، آب، گاز، شهرک صنعتی و ...) همگی بر توسعه بخش‌ها تاثیرگذار بوده و توسعه هر کدام زمینه‌های متفاوتی برای توسعه بخش‌های مختلف ایجاد کرده و نوعی سیاست‌گزینش ضمنی محسوب می‌شود. علاوه بر این، با توجه به پیوستگی و درهم‌تنیدگی بخش‌ها و تأثیرات سیستماتیک و نظام‌مند هر کدام بر دیگری، توسعه بخش‌های مختلف (کشاورزی، خدمات، نفت، صنعت) و سیاست‌های بخشی نیز وجه دیگری از نیازمندی‌های انسجام سیاستی را تشکیل می‌دهد. در واقع برنامه به‌عنوان ابزاری برای هماهنگی، نیازمند توجه به انسجام سیاستی در بالاترین سطح ممکن است.

در کنار انسجام سیاستی، انسجام دستگاهی اهمیت دارد. دولت به‌عنوان مجموعه‌ای از وزارتخانه‌های مختلف که هر کدام انبوهی از دستگاه‌ها و سازمان‌ها را زیر مجموعه خود دارند، در هنگام اجرای سیاست‌ها با معضل موازی‌کاری، پراکنده‌کاری و دوباره‌کاری روبرو است. احکام و قوانین برنامه توسط دستگاه‌ها به‌صورت‌های مختلف تفسیر شده و هر کدام از آنها به‌صورت جزیره‌ای اقداماتی را صورت می‌دهند که نه فقط مکمل یکدیگر نیست، بلکه موجب تأخیر و تعارض اقدامات با یکدیگر نیز می‌شود. به‌ویژه از آنجا که اعمال سیاست‌های صنعتی با دستگاه‌های گوناگون سروکار دارد، برخورداری از انسجام سیاستی عامل مهمی در موفقیت سیاست‌های دولت است.

آخرین نکته اجرایی برای توفیق سیاست‌های بخشی، تنظیم توالی اقدامات است، به این معنا که اگر برنامه دستورکاری را برای پنج سال معین می‌کند، شاید همه اقدامات را نتوان به‌یکباره انجام داد و اساساً برخی اقدامات مقدمه لازم انجام برخی دیگر باشند. در این چارچوب برنامه باید توالی اقدامات و سیاست‌های بخشی را مشخص کند.

علاوه بر نکات بالا، این موضوع را باید افزود که برنامه‌ریزی و تدوین استراتژی توسعه، نه فقط برپایه تعریف و تصریح ابزارهای مورد استفاده بلکه برپایه محدودیت‌های پیش روی توسعه و قیود پیش رو اهمیت می‌یابد. رشد اقتصادی سریع اگرچه در وهله اول، هدفی مطلوب به‌نظر می‌رسد، اما هنگامی که به تبعات این رشد برای سایر مطلوب‌های اجتماعی

توجه کنیم، مجموعه‌ای از قیود بر برنامه‌ریزی و بویژه تدوین استراتژی توسعه صنعتی تحمیل می‌شود. در کنار چهار موضوع هدفگیری، انسجام سیاستی، انسجام دستگاهی و تنظیم توالی اقدامات که در بالا بحث شد، **حداقل چهار محدودیت مهم هم باید در تدوین استراتژی و نیز برنامه‌ریزی برای تحقق رشد اقتصادی باید مورد توجه قرار گیرد که عبارتند از محدودیت‌های سیاسی، محدودیت‌های اجتماعی، محدودیت‌های زیست‌محیطی و محدودیت‌های آمایشی.**

از منظر سیاسی، یکی از وجوه برنامه‌ریزی، تبعیت صریح آن از آرایش سیاسی است. برنامه‌ریزی توسط دولت انجام می‌شود و دولت‌ها (سیاستمداران و بوروکرات‌ها) در طراحی سیاست‌ها با اقتضانات سیاسی (کسب و حفظ قدرت) روبرو هستند. این موضوع می‌تواند در شکل تنگناهای بین‌المللی ظاهر شود یا در قالب محدودیت‌هایی که گروه‌های ذی‌نفع برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری ایجاد می‌کنند. سیاستمداران همواره برای اتخاذ سیاست‌هایی برای تغییر ترکیب فعالیت‌های اقتصادی با قید حفظ تعادل‌های سیاسی روبرو هستند و بعضاً صرف‌نظر کردن از دومی به‌خاطر اولی می‌تواند با دامن زدن به بروز خشونت در جامعه، دستاوردهای انتظاری را به بار نیاورد. بنابراین تدوین استراتژی توسعه صنعتی باید این موضوع را مورد توجه قرار دهد.

استراتژی توسعه صنعتی نمی‌تواند بی‌توجه به بستر اجتماعی صرفاً حداکثرسازی بهره‌وری را هدف گیرد. قیودی مانند اشتغال بر هدف‌گذاری توسعه تاثیر می‌گذارد و بطور مثال اولویت صنایع اشتغال‌زا را به‌همراه دارد. بنابراین دولت فراتر از بهره‌وری، انطباق با اهداف دیگری را هم در دستور کار قرار می‌دهد.

سومین قید در رابطه با محیط زیست مطرح می‌شود. اگرچه تسریع رشد اقتصادی ممکن است در ابتدا هدفی مطلوب به‌نظر رسد، اما هنگامی که این تسریع با استفاده هر چه بیشتر از منابع طبیعی یا با تاثیرات منفی بر آن همراه باشد، این سوال پیش می‌آید که آیا بهره‌گیری بیشتر از منابع و تولید هر چه بیشتر همواره خوب است؟ آیا دستیابی به رشد بیشتر به هر قیمتی از جمله با بیش بهره‌برداری از منابع کاری درست است؟ از این منظر، اصطلاحاً قید «محدودیت‌های سیاره‌ای» قید دیگری در برابر هدف‌گذاری رشد اقتصادی است که در سطح بخشی اهمیت می‌یابد.

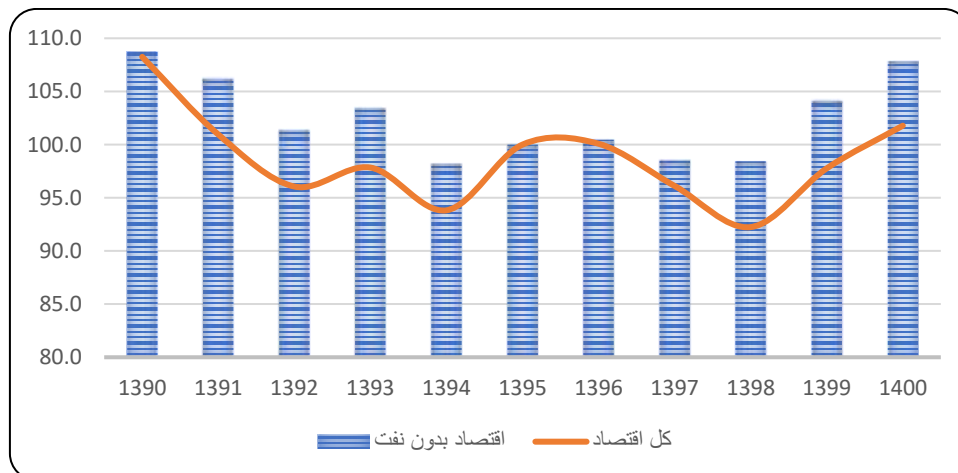
چهارمین قید هم موضوع آمایش سرزمین است. بهره‌گیری درست از منابع سرزمینی و توجه به همه پهنه‌های سرزمین، باتوجه به تفاوت توزیع جمعیت و نابرابری توزیع امکانات در جغرافیای ملی، یک قید دیگر برای رشد ایجاد می‌کند. درحالی که بازارها تمایل به تجمع و تمرکز فعالیت‌ها در نقاط خاصی از فضا داشته و نابرابری‌های سطحی را تشدید می‌کنند، برنامه‌ریزی ممکن است با قید کاهش نابرابری‌های محیطی روبرو باشد و مجبور باشد تا رشد اقتصادی را با اقتضانات آمایشی مورد تعدیل قرار دهد.

هر چهار وجه تدوین استراتژی توسعه صنعتی و هر چهار محدودیت آن، سیاست‌های بخشی را دارای پیوند با سطوح بالاتر از خود می‌سازد. بصورت مشخص هنگامی که از قید سیاسی و اجتماعی تدوین استراتژی توسعه صنعتی و اتخاذ

سیاست‌های بخشی صحبت می‌شود، بسترهای سیاسی و اجتماعی در سطح کلان در ایجاد این قیود موثر هستند و خود اتخاذ این سیاست‌ها بر آن بسترها تاثیرگذار است. بنابراین برنامه‌ریزی توسعه و تدوین سیاست‌های میان‌مدت هنگامی موفق است که میان سطوح پیش‌گفته در رفت و آمد بوده و به اتخاذ خط‌مشی‌هایی با رعایت همه جوانب بیانجامد.

برنامه هفتم توسعه، درحالی در آستانه تصویب قرار دارد که ناکامی سه برنامه گذشته در تدوین استراتژی توسعه صنعتی و دستیابی به یک منظومه همگرا و کارآمد از سیاست‌های بخشی، در کنار شوک‌هایی که از سطوح فراکلان و کلان به بخش‌های تولیدی و بویژه بخش صنعت وارد می‌شود موجب شده است تا سهم بخش صنعت در یک دهه گذشته از ۲۰٪ به حدود ۱۳٪ تولید ناخالص داخلی کاهش یابد. همچنین در فاصله (۱۳۹۰-۱۴۰۰) شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید حدود ۷ واحد کاهش یافته و از حدود ۱۰۸ (براساس سال پایه ۱۳۹۵) به حدود ۱۰۱ رسیده است. نمودار (۲) این موضوع را نشان می‌دهد.

نمودار ۱- بهره‌وری کل عوامل تولید براساس ارزش افزوده (۱۳۹۰-۱۴۰۰)



ماخذ: سازمان ملی بهره‌وری

عقب‌افتادگی تکنولوژیک و استفاده از فناوری منسوخ برای بسیاری از صنایع مشکلات فراوان ایجاد کرده و نتیجه آن کاهش بهره‌وری است. در همین مدت روند سرمایه‌گذاری نیز نزولی بوده و در چهار سال اخیر، خالص سرمایه‌گذاری منفی شده است. علاوه بر اینها بر اساس گزارش‌های موجود، در یک دهه گذشته، تا ۵۰ درصد اشتغال جدید فاقد بیمه بوده‌اند و این رقم در برخی استان‌ها تا ۷۵٪ هم می‌رسد، بنابراین، دو برنامه گذشته از نظر تامین اشتغال نیز با چالش‌های جدی مواجه بوده‌اند که نتیجه آن، تشدید مشکلات صندوق‌های بازنشستگی بدلیل کاهش ورودی منابع است. این مسائل نیاز به استراتژی توسعه صنعتی را در برنامه هفتم توسعه جدی‌تر می‌سازد.

۳-۴- رویکرد دولت به رفع چالش‌های دستیابی به رشد اقتصادی در برنامه هفتم

لایحه برنامه هفتم توسعه در شرایطی به مجلس تقدیم شده است که سه برنامه توسعه قبلی در دستیابی به اهداف خود، بویژه تحقق رشد اقتصادی شکست خورده‌اند. در مقدمه پیش‌نویس لایحه (که حدود یک ماه قبل از خود لایحه منتشر

شد)، نرخ رشد متوسط سه برنامه توسعه گذشته، در حدود ۱٫۸٪ ذکر شده که فاصله بسیار معنی‌داری با رشد ۸٪ دارد. علاوه بر این، تمرکز بر برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که نرخ رشد اقتصادی براساس گزارش بانک مرکزی^۷ (۱۴۰۰-۱۳۹۶) برابر با ۱٪ و براساس گزارش مرکز آمار تا انتهای ۱۴۰۱ برابر ۱٫۲٪ بوده است. بنابراین این برنامه‌ها در دستیابی به هدف‌گذاری رشد سریع ناکام بوده‌اند. متوسط نرخ رشد بهره‌وری ۰٫۴-٪ بوده است. خالص سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نزولی بوده و سرمایه‌گذاری دولتی هم باتوجه به کسری بودجه بیش از ۳۰ درصدی دولت و ناتوانی آن در به بهره‌برداری رساندن طرح‌های عمرانی (طولانی‌تر شدن دوره اجرای پروژه‌های عمرانی از ۹ سال به ۱۷ سال) کاهش یافته و به‌طور کل سهم بودجه عمرانی از حدود ۴۰ درصد بودجه در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰ به حدود ۱۵ درصد در سال‌های اخیر کاهش یافته است. فراتر از آن، از نظر اجتماعی، در یک دهه گذشته، متوسط نرخ تورم در طی برنامه ششم توسعه ۳۷٪ بوده است. به عبارت دیگر با پولی که صرف خرید ۱۶ سکه طلا در سال ۱۳۹۶ که سال شروع برنامه ششم توسعه بوده، امروز در آستانه شروع برنامه هفتم توسعه تنها یک سکه می‌توان خرید. بر این اساس باید تاکید کرد که نابرابری و فقر افزایش داشته است.

در چنین شرایطی، سوال مهم درباره لایحه برنامه هفتم توسعه، راهکار آن برای تحقق رشد اقتصادی، تسریع سرمایه‌گذاری و بهبود بهره‌وری است. برنامه هفتم برای پرهیز از تکرار سرنوشت سه برنامه گذشته، چه راهکاری را در پیش گرفته است؟ این برنامه چه آسیب‌شناسی نسبت به گذشته ارائه داده و چه تغییرهایی در سیاست میان‌مدت را برای تحقق اهداف مورد توجه قرار داده است؟

اگرچه لایحه فاقد هرگونه آسیب‌شناسی نسبت به عملکرد برنامه قبل است، اما در پیش‌نویس لایحه از دلایل عدم توفیق برنامه ششم توسعه، بصورت خلاصه ۵ موضوع مورد توجه قرار گرفته بود که عبارتند از:

- ۱- اثرپذیری تولید ناخالص داخلی از مشکلات ساختاری بودجه
- ۲- نفت محور بودن رشد اقتصادی
- ۳- وابستگی دولت و اقتصاد ملی به درآمدهای حاصل از صدور نفت
- ۴- اثرپذیری شدید اقتصاد از تداوم تحریم‌های بین‌المللی
- ۵- نااطمینانی در مواجهه با شوک‌ها و اختلالات بیرونی

در چهارچوب تحلیل بالا می‌توان گفت که از نظر این آسیب‌شناسی، تحریم‌ها و ساختار بودجه مهم‌ترین عوامل ناکامی برنامه در تحقق رشد اقتصادی بوده‌اند. به عبارت دیگر سرمایه‌گذاری مولد به‌عنوان محرک رشد، از یکسو به چشم‌انداز ثبات یا بی‌ثباتی سیاسی وابسته است و هر تحولی در آنجا بر نااطمینانی‌ها و کیفیت محیط کسب و کار موثر است. از

^۷. براساس محاسبات مبتنی بر سال پایه ۱۳۹۵

سوی دیگر، باتوجه به تاثیر بودجه بر همه متغیرهای اقتصاد کلان، از چشم‌انداز آتی بودجه و عملکرد آن تاثیر می‌پذیرد. اگر درآمدهای نفتی افزایش یافته و بودجه با کسری کمتر و مخارج عمرانی بیشتری روبرو باشد، چشم‌انداز رشد اقتصادی بیشتر است. این مقدمه خود بیانگر تاثیرپذیری شدید رشد اقتصادی از تحولات سطوح بالاتر است.

همان تحلیل در ادامه مقدمه یاد شده، نیاز برنامه هفتم را دستیابی به «چرخش‌های تحول آفرین» معرفی می‌کند. چرخش‌هایی که به عدول از روندهای گذشته و دستیابی به روندهای تازه بیانجامد. در این چارچوب، ده چرخش تحول آفرین در این مقدمه فهرست شده‌اند که در اینجا به صورت شماره‌گذاری شده معرفی می‌شوند:

- ۱- ایجاد انضباط مالی و تنظیم رابطه مالی دولت با نفت و صندوق توسعه ملی
- ۲- ارتقای بهره‌وری، مشارکت حداکثری بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد
- ۳- افزایش سرمایه‌گذاری خارجی
- ۴- ایجاد فرصت‌های عادلانه برای فعالان و کارگزاران اقتصادی از طریق بهبود محیط کسب و کار
- ۵- تعامل جدی، مثبت و سازنده با کشورهای منطقه و توسعه صادرات غیرنفتی
- ۶- کاهش انحصار و مداخلات دولتی در اقتصاد و افزایش رقابت و شفافیت
- ۷- استقرار تدبیر نظام شایسته‌سالاری در عمل و تسهیل‌گری و افزایش سطح پاسخگویی
- ۸- حذف نهادهای ناکارآمد و گذار به استقرار نهادهای توسعه‌گرا و فراگیر
- ۹- ارتقای مدیریت سرمایه انسانی و افزایش سرمایه اجتماعی
- ۱۰- ارتقای عدالت سرزمینی از طریق رعایت ملاحظات آمایشی و فضایی در طراحی و تنظیم برنامه هفتم

این محورها چشم‌انداز خوبی برای ارزیابی لایحه برنامه ایجاد می‌کنند، آیا لایحه برنامه در تحقق این اهداف توفیقی داشته است؟ آیا برنامه توانسته است چرخش‌های تحول آفرین و اقتضات آن را محقق سازد؟

۴- ارزیابی سیاست‌های کلان دولت برای تحقق رشد اقتصادی

همچنان که در بخش قبل بحث شد، برنامه هفتم توسعه برای تحقق رشد اقتصادی متوسط ۸٪ با چالش‌ها و موانع گوناگونی روبرو است که تحقق این رشد در گرو توجه به آن‌ها و حل همه مسائل مرتبط است. با این وجود، بررسی لایحه نشان می‌دهد که احکام مندرج در این لایحه، بیشتر حول محور حل مسائل دستگاه‌های دولتی و نه ترسیم چشم‌انداز مشخصی برای آینده طرح شده‌اند و اگر هم احکام با هدف تسریع رشد تدوین شده‌اند، رویکردهای جزیره‌ای و پراکنده موجود در این لایحه مانع از تحقق هدف مذکور می‌شود. بصورت مشخص در سه فصل «رشد اقتصادی»، «اصلاح نظام بانکی و مهار تورم» و «اصلاح ساختار بودجه» تمرکز روی تجهیز منابع برای رشد و سپس اصلاح سیاست‌های پولی و مالی قرار دارد. کلیات لایحه در ادامه این بخش بررسی می‌شود.

۴-۱- اقدامات هدفگذاری شده برای تحقق رشد اقتصادی

در برنامه هفتم توسعه، دولت در فصول مختلف، هدف‌گذاری‌های کمی خود برای پایان برنامه را در ابتدا گزارش کرده است. بر این اساس، دولت در تلاش است تا در سال‌های برنامه، به رشد متوسط سالیانه ۸٪ دست یابد. ۲٫۸ واحد از این رشد (۳۵٪) باید از طریق بهبود بهره‌وری بدست آید. همچنین دولت اعلام کرده است که تحقق این رشد باید با افزایش ۳٫۵ درصدی اشتغال سالیانه (سالیانه یک میلیون شغل) همراه شود. علاوه بر این رشد صادرات غیرنفتی ۲۳ درصدی در این برنامه هدف گرفته شده و در زیربخش‌ها هم به ترتیب رشد بخش نفت، معدن، صنعت، ساختمان و کشاورزی برابر با ۹، ۱۳، ۸٫۵، ۹ و ۵٫۵ درصد است. بنابراین از منظر پیشران‌های بخشی رشد، رشد سریع صادرات و بخش معدن برای دستیابی به رشد ۸ درصد هدف‌گذاری شده است.

در ادامه این فصل، مهمترین معضلات دستیابی به رشد اقتصادی از سوی دولت، تجهیز و بسیج منابع، کیفیت محیط کسب و کار، حضور و فعالیت شرکت‌های دولتی و بهره‌گیری از منابع انسانی (اشتغال) در فرایند رشد است. این موضوعات در ادامه تشریح شده است.

تجهیز منابع

با توجه به اهمیت استفاده از منابع برای تسریع رشد، دولت وزارت اقتصاد را مکلف کرده است تا برنامه سالیانه تامین مالی رشد و ترکیب منابع را هر ساله تهیه کند. همچنین در این سند، برای منابع صندوق توسعه ملی شرح وظایف خاصی در نظر گرفته شده به این معنی که این نهاد مجاز است تا با مشارکت با بخش‌های غیردولتی (سرمایه‌گذاری کمتر از ۵۰٪) به فعالیت در توسعه و بهره‌برداری میدین جدید نفت و گاز پرداخته و پس از دو سال سهام خود را واگذار کند. دیگر بندهای این فصل به نحوه تامین مالی پروژه‌ها از طریق عرضه سهام عمومی، انتشار اوراق گواهی سپرده مدت‌دار خاص تامین پروژه توسط بانک‌ها و پذیرش دارایی‌های نامشهود به‌عنوان وثیقه تمرکز دارد.

جذب سرمایه‌گذاری خارجی

باتوجه به آنکه یکی از مهم‌ترین موانع رشد اقتصادی سریع در دوره برنامه هفتم توسعه، کمبود منابع مالی عنوان شده، برنامه ذیل تلاش برای تجهیز منابع، استفاده از سرمایه‌گذاری و تامین مالی خارجی به میزان حداقل ده میلیارد یورو در سال را هدف‌گذاری کرده است.

محیط کسب و کار

دیگر موضوع مورد توجه دولت، تسهیل فضای کسب و کار است. این تسهیل در چند بخش صورت گرفته است که عبارتند از تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، محدود و مشروط و کنترل رانتهایی که در قالب تعرفه‌ها در اختیار تولیدکنندگان داخلی قرار می‌گیرد و تسهیل تجارت، تسهیل صادرات از طریق توسعه کنسرسیوم‌های صادراتی (تسهیل فضای کسب و کار برای شکل‌گیری و توسعه این کنسرسیوم‌ها) و همچنین تسهیل امور مالیاتی (یکی کردن مراحل اخذ بیمه و مالیات

کسب و کارها)، بیمه‌ای (الکترونیکی کردن مفاصا حساب) و کاهش ریسک‌های قضایی (تسهیل استعلام برخط محکومیت قضایی افراد) ریسک‌های انتظامی (امکان ممنوع الخروجی افراد).

مردمی سازی اقتصاد

از نظر برنامه، دیگر مانع رشد، حضور و فعالیت شرکت‌های دولتی هستند. بر این اساس شرکت‌های دولتی ملزم شده است تا جز در مواردی که در قانون اصل ۴۴ تصریح شده است، شرکت‌های زیرمجموعه خود را ظرف سه سال به بخش خصوصی واگذار کنند. همچنین این شرکت‌ها مکلف شده‌اند تا اطلاعات فعالیت شرکتی خود را افشا کنند.

اشتغال

از آنجا که نیروی انسانی هم یک عامل در فرایند تولید است که سیاستگذاری برای بکارگیری مناسب از آن می‌تواند ظرفیت‌های رشد را تقویت کند و هم اینکه نیروی انسانی و رفاه و بهزیستی آن غایت برنامه‌ریزی توسعه و از جمله هدف از دنبال کردن رشد اقتصادی را تشکیل می‌دهد، در این بخش، موضوع اشتغال نیز مورد توجه قرار گرفته است. البته دولت نگاه متفاوتی به مقوله اشتغال داشته و در این بخش، گسترش «کسب و کارهای خرد خانگی، کارگاه‌های خرد و کوچک» هدف‌گذاری شده است. برای دستیابی به این هدف، توسعه موسسات ارائه دهنده خدمات کسب و کار، تعیین سهمیه اشتغال‌زایی برای وزارتخانه‌ها، انتخاب نهادهای توسعه‌ای حمایت از کسب و کارها (با مشارکت بخش غیردولتی) و اعطای تسهیلات مورد توجه قرار گرفته است.

۴-۲- ارزیابی رویکرد دولت در تحقق رشد اقتصادی

اگرچه در لایحه برنامه کوشیده شده است تا احکامی برای رفع موانع رشد اقتصادی مورد توجه قرار گیرد و بویژه توجه به مسئله تامین مالی و بهبود فضای کسب و کار مورد توجه قرار گرفته است، اما از منظر شرایط خاصی که برنامه هفتم توسعه در آن در حال تصویب و اجرا است، این مدل ارزیابی موانع، نسبت چندانی با اصلی‌ترین چالش‌های پیش‌روی رشد اقتصادی ندارد.

مسئله تحریم‌ها و لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی

اقتصاد ایران در یک دهه گذشته و بویژه در چند سال اخیر با نااطمینانی‌های گسترده‌ای روبرو بوده است که سازوکارهای سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی را با موانع جدی روبرو ساخته است. بر این اساس، وقوع تحریم‌های بین‌المللی، قرار گرفتن در لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و نیز کلان روندهایی که در قالب تغییر محیط ژئوپولیتیک کشور قابل ردیابی است، بر فرایند و سازوکارهای رشد موثر است.

برنامه ششم توسعه در شرایطی تصویب شد که اقتصاد ایران در فضای پس از امضاء برجام و در آستانه عادی‌سازی روابط اقتصادی و تجاری خارجی خود قرار داشت و پیش‌بینی می‌شد که رفع تحریم‌ها با کاهش نااطمینانی‌های اقتصاد ایران، موجب تحریک سرمایه‌گذاری شده و رشد اقتصادی سریع را حداقل برای دو سال اول برنامه به ارمغان خواهد آورد.

افزایش فروش نفت و عدم محدودیت کشورها در خرید نفت ایران و پرداخت منابع آن، عدم مشکل در بیمه کشتی‌ها، عدم محدودیت در نقل و انتقال بانکی و لغو تحریم‌های بانک مرکزی و مهم‌تر از همه دسترسی بانک مرکزی به منابع ارزی حاصل از فروش نفت یا سایر منابع خارج از ایران، چشم‌انداز ثبات قیمت‌ها را فراهم کرده و با کاهش نااطمینانی‌ها، محرک سرمایه‌گذاری بود. البته سه عامل، یکی ترس طرف‌های خارجی از قرار گرفتن در تحریم‌های مربوط به تروریسم و عدم حل و فصل مسائل مربوط به گروه ویژه اقدام مالی، دومی سقوط قیمت نفت از انتهای سال ۱۳۹۳ و عدم افزایش جدی درآمدهای نفتی (حتی با وجود افزایش میزان تولید) و دست آخر روی کار آمدن غیرمنتظره ترامپ (از انتهای ۱۳۹۵) و مطرح شدن بحث خروج آمریکا از برجام، سطوحی از نااطمینانی را باقی گذاشته بود که موانعی برای تحقق اهداف رشد اقتصادی برنامه محسوب می‌شد.

در مقابل، لایحه برنامه هفتم توسعه در شرایطی به مجلس ارائه شده است که نه تنها تحریم‌ها لغو نشده است، بلکه چشم‌انداز لغو آن در کوتاه‌مدت هم به چشم نمی‌خورد. فراتر از آن، جهت‌گیری مشخصی هم از سوی دولت در این زمینه اعلام نشده و فعالان اقتصادی نسبت به راهبرد میان‌مدت دولت در این زمینه، اطلاعات قابل اتکائی در دست ندارند. تجربه مذاکرات صورت گرفته در دو سال گذشته هم این نامشخص بودن جهت‌گیری دولت را نشان می‌دهد. بازگشت تحریم‌ها اکنون موجب شده تا در دو سال گذشته نرخ ارز بازار آزاد تا دو و نیم برابر ابتدای روی کار آمدن دولت سیزدهم افزایش یابد و با حذف ارز مرجع، قیمت ارز برای این نوع کالاها هم بیش از ۶ برابر افزایش یابد. موضوعی که به تورم‌های سنگین چند سال اخیر دامن زده و همچنان که در ادبیات اقتصادی مورد تاکید است، تورم بالا خود مهم‌ترین عامل در تخریب فضای کسب و کار و عاملی برای انصراف فعالان اقتصادی از سرمایه‌گذاری مولد است.

علاوه بر موضوع بالا، دو عامل دیگر نیز در آستانه تصویب برنامه هفتم توسعه برضد رشد اقتصادی عمل می‌کنند. اولی تداوم محدودیت‌های حاصل از قراردادن در لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی است. دومی هم، جنگ روسیه و اوکراین است که به جز تبعات سیاسی- نظامی، از نظر اقتصادی به صورت رقابت مخرب در بازار نفت ظاهر می‌شود. به عبارت دیگر روسیه با تخفیف‌هایی که به خریداران نفت خود می‌دهد به صورت رقیب ایران در ارزان‌فروشی نفت ظاهر شده است.

موضوعات بالا تحولات بسیار مهمی هستند که فضای تصویب و اجرای برنامه هفتم توسعه و امکانات و محدودیت‌های دستیابی به رشد اقتصادی در این برنامه را تحت تاثیر قرار می‌دهند اما در لایحه توجهی به آن نشده است. در واقع برنامه هفتم توسعه درحالی همان هدف‌گذاری‌های برنامه قبل را تکرار کرده است که از نظر فضای تولید و سرمایه‌گذاری در شرایط بسیار متفاوتی قرار دارد. اقتصاد ایران در آستانه برنامه ششم توسعه، تورم حدود ۹ درصدی را تجربه می‌کرد، حال آنکه در آستانه برنامه هفتم توسعه با تورم نزدیک به ۵۰ درصد مواجه است.

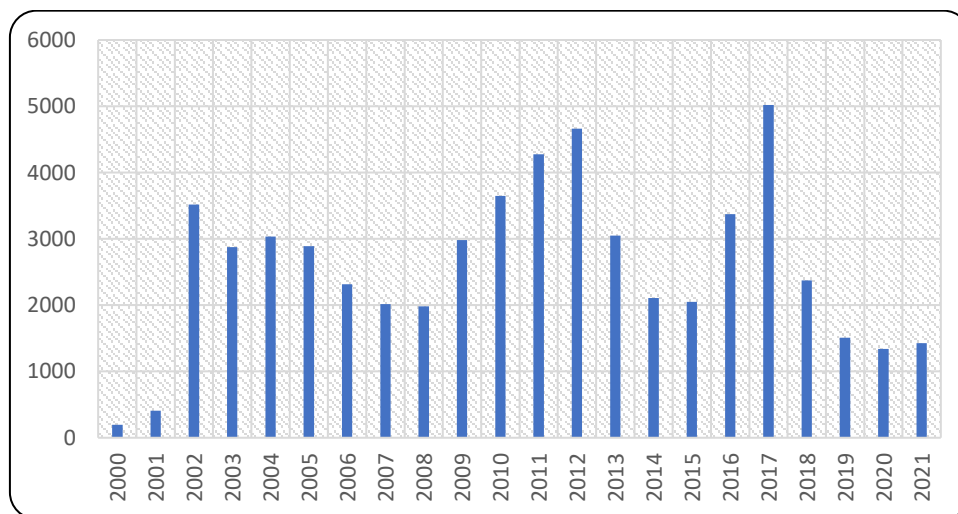
رشد اقتصادی مبتنی بر جهان خارج، بدون توجه به اقتضائات

از منظر توسعه، این موضوع همواره یکی از مسائل جنجال‌برانگیز در استفاده از منابع خارجی بوده است که آیا هر نوع تامین مالی خارجی (شامل فاینانس) می‌تواند برای یک کشور مفید باشد؟ به صورت مشخص، کشورهایی که توانایی

مدیریت مالی مناسبی ندارند و اصطلاحاً دولت‌های آن‌ها دولتهایی نامنضبط هستند، با دستیابی به وام‌ها و تامین مالی خارجی، بجای تسريع توسعه، ممکن است بدهی خارجی به بار آورند که تبعات جدی روی بازارهای این کشورها داشته و در میان مدت اتفاقاً بار بی‌انضباطی مالی دولت از طریق نوسانات ارزی و غیره بر دوش فعالان اقتصادی و عموم مردم بیفتد، بحران بدهی‌های آمریکای لاتین در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در این زمینه تامل برانگیز است. همچنین این نوع تامین مالی، اثر انتقال فناوری و دانش مدیریتی را که برای تقویت بنیه تولیدی در فرایند رشد اقتصادی مهم است، در پی ندارد.

بر این اساس، معمولاً بهترین نوع جذب سرمایه‌گذاری خارجی، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) عنوان می‌شود که طی آن شرکت خارجی مستقیماً در داخل سرمایه‌گذاری کرده و تاسیسات و تجهیزات تولیدی ایجاد می‌کند. بر این اساس، برنامه درحالی از حداقل ده میلیارد یورو جذب سرمایه‌گذاری خارجی سالانه بحث کرده است که در دو دهه گذشته، هیچ‌گاه اقتصاد ایران بیش از ۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خارجی جذب نکرده است. این موضوع در نمودار (۳) نشان داده شده است.

نمودار ۲- جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران (۲۰۰۰-۲۰۲۱)



ماخذ: کنفرانس توسعه و تجارت ملل متحد (UNCTAD)

همچنان که نمودار (۳) نشان می‌دهد بهترین عملکرد ایران مربوط به دوره پیش از بازگشت تحریم‌ها و در فاصله زمستان ۱۳۹۵ الی زمستان ۱۳۹۶ (۲۰۱۷) بوده و با بازگشت تحریم‌ها جذب سرمایه‌گذاری خارجی در ایران به شدت افت کرده و در سال ۲۰۲۱ به حدود ۱,۵ میلیارد دلار رسیده است. باتوجه به موانعی که در زمینه نقل و انتقال پول، احتمال تشدید تحریم‌ها و تشدید تنش در اقتصاد ایران وجود دارد به نظر نمی‌رسد، چشم‌اندازی برای جهش چند برابری سرمایه‌گذاری وجود داشته باشد و بنابراین این نوع هدف‌گذاری رشد و تامین مالی خارجی، کاملاً غیرواقعی به نظر می‌رسد.

علاوه بر این، پیشران‌های رشد اقتصادی برنامه را می‌توان صادرات دانست. صادرات نفت (رشد سالانه ۹ درصد) و صادرات غیر نفتی (رشد سالانه ۲۳ درصد). از منظر اقتصاد سیاسی، هنگامی می

توان محور توسعه را صادرات قرار داد که زیرساخت سیاسی آن فراهم باشد، به عبارت دیگر مشکلی در زمینه روابط تجاری با سایر کشورها وجود نداشته باشد، این در حالی است که شرایط تحریم با نااطمینانی‌های گسترده‌ای که ایجاد می‌کند چون مانعی در این زمینه ظاهر می‌شود. نکته مهم‌تر این است که از مطالعه لایحه به نظر نمی‌رسد دولت برنامه‌ریزی خاصی برای تحقق این میزان صادرات در شرایط تحریم داشته باشد، ایجاد کنسرسیوم‌های صادراتی پیشتر هم مورد توجه برنامه‌ها یا سیاستگذاری‌های قبلی کشور بوده است و اقدامی جدید در پاسخ به شرایط کشور محسوب نمی‌شود. در واقع، برنامه درحالی پیشران رشد را بخش خارجی قرار داده است که با نگاه به احکام برنامه می‌توان گفت که از نظر برنامه مشکل رشد صرفاً مشکلات داخلی است و هیچ ارتباطی با شرایط بیرونی ندارد، فقدان منابع کافی برای سرمایه‌گذاری و معضلات محیط کسب و کار (اعم از مقررات‌گذاری و فعالیت بخش دولتی)، مهم‌ترین موانع رشد در برنامه است.

فقدان استراتژی توسعه صنعتی

حتی اگر چارچوب برنامه برای داخلی دانستن موانع رشد را هم مدنظر قرار دهیم، احکام برنامه، مجموعه‌ای متناقض از رویکردها را نشان می‌دهند که اقتضائات آن بدرستی مورد توجه قرار نگرفته است. به‌طور مثال در حوزه فضای کسب و کار، بجز موضوعات مربوط به تسهیل مجوزها و لغو انحصارات، مسئله تنظیم تعرفه‌ها با سیاست‌های صنعتی و تجاری برای تسهیل تجارت مورد توجه قرار گرفته است. در متن لایحه درحالی از الزام تنظیم تعرفه‌ها با سیاست‌های صنعتی و تجاری بحث شده که در هیچ جای دیگر سند اشاره‌ای به سیاست‌های صنعتی و تجاری وجود ندارد و اساساً بدون برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی، تدوین سیاست‌های صنعتی و تجاری ناممکن است. در واقع لایحه به موضوعی ارجاع داده است که هنوز تدوین و تصویب نشده و برنامه فاقد هرگونه حکمی برای بهبود آن است.

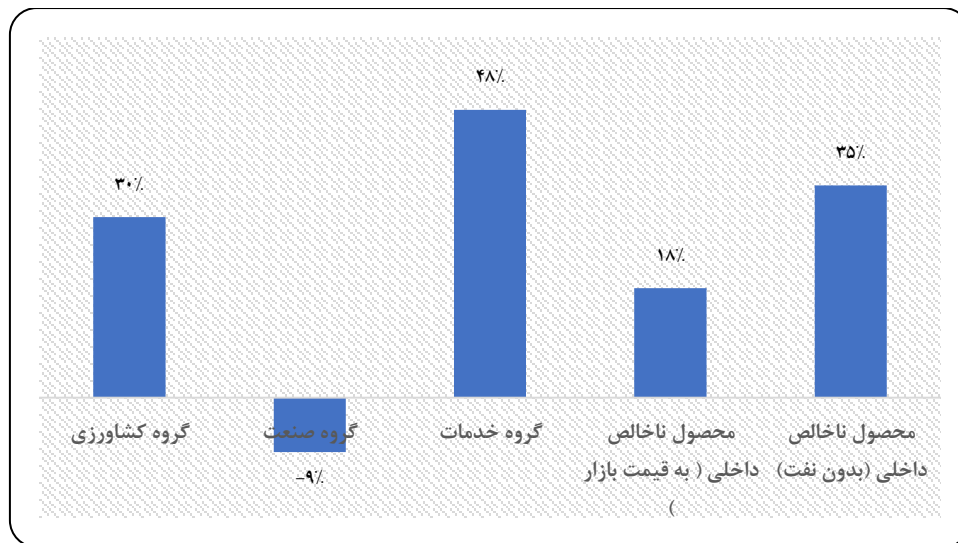
بصورت مشخص در حوزه سیاست تجاری پس از بازگشت تحریم‌ها، دولت برای کنترل تقاضای ارز نه فقط اقدام به تغییر تعرفه‌ها کرد بلکه واردات بسیاری از اقلام کالایی را ممنوع کرد. این ممنوعیت‌ها که از سال ۱۳۹۷ و خروج آمریکا از برجام آغاز شد ابتدا حدود ۱۱۰۰ کالا را در بر می‌گرفت، در سال ۱۳۹۸ و براساس تصمیمات وزارت صمت این میزان به بیش از ۱۵۰۰ قلم کالا در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ افزایش یافته و در سال ۱۴۰۱ به ۲۱۵۰ قلم کالا افزایش یافت. بر این اساس، در شرایط تحریم که دولت با تنگنای ارزی روبرو است و کنترل مقداری واردات بر تسهیل تجارت غالب است، تسهیل تجارت و محدود و مشروط و زمان‌دار کردن تعرفه‌ها با مشکلات بسیار روبرو است. از آن مهم‌تر، کاهش تعرفه‌ها که به افزایش دسترسی تولیدکنندگان خارجی به بازار داخلی می‌انجامد زمانی مفید است که با تسهیل دسترسی تولیدکنندگان داخلی به بازار جهانی همراه باشد، یعنی به کاهش متقابل تعرفه‌ها بیانجامد، مسئله‌ای که پیوستن به معاهدات بین‌المللی نظیر سازمان تجارت جهانی لازمه آن است که در شرایط تحریم، امکان‌پذیر به‌نظر نمی‌رسد. حتی اگر تلاش برای پیوستن به معاهدات منطقه‌ای مانند پیمان شانگهای هم مورد توجه قرار گیرد، پیوستن به این پیمان در شرایط برقراری تحریم‌های ثانویه ایالات متحده که مجازات‌هایی برای طرف‌های تجاری با ایران در نظر می‌گیرد، چندان

نتیجه‌بخش نخواهد بود. بنابراین در مجموع، برنامه موضوعی را خواستار شده که هیچ‌کدام از الزامات آن را مورد توجه قرار نداده است.

در حوزه سیاست‌های صنعتی و هدایت سرمایه‌گذاری هم برنامه فراتر از عدم تدوین استراتژی توسعه صنعتی و بی‌توجهی به آن، موضوعاتی را در دستور کار قرار داده که با الزامات توسعه صنعتی ناهمخوان است. به‌صورت مشخص در این سند، هیچ‌کدام از صنایع ساخت مورد توجه قرار نگرفته و فصلی که به حوزه صنعت می‌پردازد عنوان «طرح‌های کلان پیشران و زنجیره‌های ارزش» را بر خود دارد. در این فصل هم احکام ارائه شده عمدتاً معطوف به معادن و صنایع نفتی است.

بر اساس بررسی عملکرد بخش‌های گوناگون در یک دهه گذشته (۱۳۹۰-۱۴۰۱)، از میان بخش‌های مختلف اقتصاد ایران، بخش خدمات بیشترین رشد و بخش صنعت کمترین میزان رشد را تجربه کرده است. به‌عبارت دیگر می‌توان گفت بخشی که بیشترین آسیب را از تحولات اقتصادی یک دهه گذشته دیده، بخش صنعت بوده است. این موضوع در نمودار (۴) آمده است.

نمودار ۳- میزان رشد ارزش افزوده بخش‌ها (۱۳۹۰-۱۴۰۱) (ثابت سال ۱۳۹۰)



ماخذ: داده‌های فصلی مرکز آمار

همچنان که نمودار (۴) نشان می‌دهد گروه صنعت که تولید معادن و نفت و گاز را هم در بر می‌گیرد، با کاهش جدی در یک دهه گذشته روبرو شده است. یعنی اقتصاد ایران، حتی به اندازه میزان تولیدی که در آغاز برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰) داشته است در حال حاضر تولید نمی‌کند، این موضوع موجب می‌شود تا تمرکز جدی بر رشد صنعتی در برنامه هفتم برای بازیابی ظرفیت‌های از دست رفته اهمیت پیدا کند، حال آنکه در برنامه هفتم توجه جدی به این موضوع نشده است.

علاوه بر این باید تاکید کرد که اگر برنامه بخواهد تحول آفرینی در پی داشته باشد، باید فعالیت‌هایی را تقویت کند که از بهره‌وری و رقابت‌پذیری بالایی برخوردار باشند، به‌عبارت دیگر باید با تلاش برای تنوع‌یابی تولید بر صنایع ساخت تمرکز کند که محل بروز بهره‌وری و نوآوری است، حال آنکه در برنامه هفتم توسعه ردی از ساخت صنعتی به عنوان پیشرانهای

اقتصادی نیست. بنابراین حتی اگر اقتصاد ایران به رشد سریع در کوتاه‌مدت دست پیدا کند، از آنجا که این رشد سریع، صرفاً با بهره‌برداری بیشتر از منابع موجود و نه ایجاد ظرفیت‌های رقابت‌پذیر بدست می‌آید، تداوم بخشی به رشد سریع ممکن به نظر نمی‌رسد.

بهبود محیط کسب و کار با عبارات مبهم

اگرچه برنامه کوشیده است تا بهبود محیط کسب و کار را برای تسریع رشد اقتصادی مورد توجه قرار دهد اما عباراتی که برای این زمینه به کار گرفته است، بعضاً عباراتی مبهم و قابل تفسیر است که نتایج عملیاتی مشخصی در پی ندارد. به‌طور مثال اشاره به ایجاد «بسترهای لازم»، یا «اصلاح سازوکارها»، از نظر اجرایی به معنی انجام اقداماتی مشخص نیستند و در نتیجه این نوع حکم‌نویسی نمی‌تواند تاثیر عملیاتی تعیین‌کننده‌ای در بر داشته باشد.

مردمی‌سازی

در حوزه خصوصی‌سازی، واگذاری شرکت‌های دولتی شاید از نظر توجه به بخش خصوصی، به‌عنوان نمادی از رویکرد مناسب دولت به گسترش بخش خصوصی به‌نظر آید و منع نهادهای عمومی غیردولتی به مشارکت در فرایند خصوصی‌سازی جز در جایی که بخش خصوصی راغب به تملک واحدهای واگذاری نیست، شاید نشانی از این موضوع باشد. با این وجود، نکته مهم آنجا است که مردمی‌سازی واقعی هنگامی رخ می‌دهد که دولت برای تنظیم سیاست‌ها و اقدامات خود نظر سایر ذی‌نفعان از جمله بخش خصوصی را پذیرا بوده و سازوکارهای اصلاح و بازخورد سیاست‌ها را تکمیل کند، حال آنکه در برنامه، جایی برای مشارکت سایر ذی‌نفعان در فرایند برنامه ریزی و نیز اخذ نظرات آنها در فرایند اجرا و اساساً جدی‌گرفتن مشارکت آنها در فرایند برنامه‌ریزی مشاهده نمی‌شود.

اشتغال نامولد

فقدان استراتژی توسعه صنعتی و عدم اولویت‌بندی مهم‌ترین نتایج خود را در سردرگمی دولت در زمینه سیاست‌گذاری برای اشتغال در پی دارد. در پیش‌نویس لایحه راهکار دولت برای بهبود اشتغال، لغو حداقل حقوق برای نیروی کار تازه استخدام شده بود، در لایحه کنونی مواد پیشین حذف شده است و به جای آن دولت مسئله حمایت از اشتغال خرد و خانگی و کارگاه‌های تولیدی کوچک را مورد توجه قرار داده است. در این چارچوب وزارتخانه‌ها مکلف شده‌اند که هر کدام حداقل مقدار سهمیه اشتغالی مشخصی را محقق کنند. همچنین اعطای تسهیلات برای تقویت اشتغال مهم‌ترین راهکار برنامه است.

ناتوانی برنامه در تحریک اشتغال از این نوع سیاست‌گذاری آن مشخص است. درحالی که اقتصاد ایران سالانه به‌صورت متوسط سالی ۲۰۰ تا ۴۰۰ هزار شغل ایجاد می‌کند، برنامه افزایش سالانه ۱ میلیون شغل را سیاست‌گذاری کرده است، این درحالی است که:

- در درجه اول برنامه در ذات خود سیاست فعالی برای اشتغال ندارد،

- دوم؛ اشتغال خرد و خانگی فاقد توان افزایش بهره‌وری است،
- سوم؛ اشتغال خرد و خانگی، در اقتصاد غیررسمی و عمدتاً خارج از توان سیاستگذاری و نظارت دولت قرار دارد.
- چهارم، بین اهداف اشتغال و سیاست پولی همگامی وجود ندارد.
- پنجم؛ برنامه با رویکردی آمرانه به ایجاد اشتغال نظر دارد.

هنگامی که برنامه توسعه معادن، صنایع معدنی و نفتی را مد نظر دارد که صنایعی بسیار سرمایه‌بر و غیراشتغال‌زا هستند یا سیاست مشخصی درباره توسعه صنایع اشتغال‌زا در بر ندارد، چگونه اهداف اشتغال‌زایی قرار است محقق شود؟ علاوه بر این، توسعه معادن و صنایع معدنی بدلیل سرمایه‌بر بودن، سرریز به پایین اندکی داشته و توسعه این صنایع ناتوان از انتقال قدرت خرید و ایجاد بازار برای فروش سایر کالاها و رونق سایر کسب و کارها است، یعنی فاقد یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های صنایع پیشران یعنی ایجاد پیوندهای درونی و سرریز برای سایر کسب و کارها است.

نکته دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد این است که گسترش کسب و کارهای خانگی که فاقد بهره‌وری هستند و اساساً ظرفیت‌های اندکی برای توسعه و درونی‌سازی بهره‌وری ایجاد نمی‌کنند چگونه اهداف اشتغال را با رشد پیوند می‌دهند؟ باید این نکته را تاکید کرد که بیکاری تحصیلکردگان دانشگاهی، مهم‌ترین معضل امروز بازار کار است حال آنکه توسعه صنایع خرد و خانگی در محیط‌های روستایی توانایی مواجهه با این معضل را ندارد.

سومین نکته اینکه اشتغال خرد و خانگی، مشاغلی هستند که تاسیس آنها نیاز به کسب مجوز کسب و پروانه شغلی و ... ندارد و معمولاً با فرار مالیاتی همراه است، این نوع اشتغال، در بخش غیررسمی قرار گرفته و بدلیل آنکه گسترش این مشاغل، آنها را از فضای نظارت پذیر خارج کرده و تحت نظارت دولت قرار می‌دهد، ظرفیت‌های توسعه آنها ضعیف است. دولت‌ها معمولاً تلاش می‌کنند تا بجای این فعالیت‌ها، کسب و کارهای کوچک و متوسط را گسترش دهند که حداقل‌های قانونی فعالیت و نظارت‌پذیری را در بر دارند، اشتغال ایجاد شده توسط آنها در مقابل نوسانات اقتصادی پایداری بیشتری دارد و امکان‌های بیشتری برای یادگیری و درونی کردن صرفه‌ها دارند.

چهارمین نکته مهم برای بررسی ناکامی و عدم کفایت لازم از سوی برنامه، تکرار روش‌های تجربه شده قبلی برای اشتغال‌زایی است که طی آن دولت با اعطای تسهیلات به دنبال ایجاد اشتغال است. نکته مهم اینجاست که حتی روش‌های کارآمدتر اشتغال‌زایی نظیر ایجاد خوشه‌ها یا دینامیک کسب و کار که در دو دهه اخیر مبنای توجه دولت به کسب و کارهای کوچک شده است در این رویکرد مورد توجه نیست و طرح‌های توسعه‌ای کسب و کار به نهادهای عمومی غیردولتی واگذار شده و نوعی رویکرد واگذاری مناقصه و مزایده به‌جای تدوین راهکارهای توسعه این کسب و کارها مورد توجه قرار گرفته است.

دست آخر اینکه، اتخاذ سیاست‌هایی نظیر تعیین سهمیه برای وزارتخانه‌ها در جهت ایجاد اشتغال، نوعی رویکرد کاملاً آمرانه به اشتغال‌زایی است که فضای چندانی برای مواجهه با معضلات توسعه

اشتغال و اصلاح و بازخورد رویکردها در مواجهه با شرایط ایجاد نمی‌کند و می‌توان این سیاست را با توجه به تجربه‌های قبلی شکست خورده در نظر گرفت.

در کل باید این نکته را مورد تاکید قرار داد که برخورد با اشتغال به صورت غیرنظام‌مند و مجزا از سازوکار رشد اقتصادی و نگاه به اشتغال به عنوان نوعی سیاست اجتماعی و تلاش برای اعطای یارانه سود و ... برای ایجاد مشاغلی که فاقد بهره‌وری و تاب‌آوری لازم برای حفظ خود در فرایندهای رقابتی هستند، حتی اگر در کوتاه‌مدت بخشی از مشکل اشتغال را حل کند، در میان‌مدت و بلندمدت هیچ نتیجه پایداری به بار نخواهند آورد.

۴-۳- سیاست‌های پولی برنامه برای تحقق رشد اقتصادی

در بخش تدوین سیاست‌های پولی برنامه نیز ابتدا هدف‌گذاری‌های کمی مورد توجه قرار گرفته است. بر این مبنای برنامه دستیابی به رشد نقدینگی سالانه ۱۳٫۸٪ در طول برنامه، تورم ۹٫۵٪ و کاهش سالانه ۲۰٪ از ناترازی بانک‌ها را هدفگذاری کرده است. علاوه بر این موضوع باید گفت که از نظر دولت مهم‌ترین معضلات سیاست‌گذاری منسجم پولی، ناترازی بانکی، عدم نظارت موثر بانک مرکزی بر بانک‌ها و بازار غیرمتمشکل پولی (عدم تنظیم‌گری مناسب)، فقدان سیاست‌گذاری تورم و عدم سیاست ارزی است. بر این مبنای احکامی در این حوزه‌ها در طول برنامه سیاست‌گذاری شده که در ادامه می‌آید.

ساختار مالی نظام بانکی

مهم‌ترین معضل در حوزه نظام بانکی در احکام برنامه، مواجهه با عدم کفایت سرمایه بانک‌ها و بحران قراردادن بسیاری از بانک‌ها و موسسات مالی و اعتباری در مرز ورشکستگی است. بر این اساس، بانک مرکزی مکلف شده است تا در مورد بانک‌هایی که کفایت سرمایه آن‌ها زیر ۸٪ است، اقدامات تنظیم‌گری را از جمله با ارزیابی دقیق کیفیت دارایی بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی، جداسازی موسسات و برخورد با موسسات بی کیفیت را انجام دهد. در این چارچوب، موسسات بانکی مکلف به اصلاح ترانزنامه و بانک‌های متخلف مشمول حکم انحلال شده‌اند. دیگر اقدامات نظارتی در این زمینه در خصوص صندوق‌های قرض الحسنه، تکالیف و اختیارات صندوق‌های ضمانت سپرده پیشنهاد شده و دست آخر برای تکمیل اقدامات نظارتی بانک مرکزی، چارچوبی برای رسیدگی به وضعیت انتظامی بانک‌ها پیشنهاد شده است.

نظارت بر موسسات بانکی و موسسات و بازارهای غیرمتمشکل پولی

دیگر بخش بازار پول یعنی موسسات بانکی و غیربانکی و بازار غیرمتمشکل پولی است که در این حوزه هم وظایفی برای بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار در جهت نظارت معین شده است. بانک مرکزی مکلف به تعیین ضوابط ناظر بر فعالیت این موسسات شده است. بر همین اساس موسسات غیربانکی مکلف شده‌اند تا صورت‌های مالی و گزارش‌های مالی خود را به بانک مرکزی ارائه دهند. همچنین «گروه بانکی» به عنوان یک نهاد مالی دیگر مکلف به رعایت قواعد بانک مرکزی شده است. شورای پول و اعتبار هم به عنوان دیگر نهاد تنظیم‌گر در این بخش تعیین شده و انجام همه عملیات بانک، واسپاری (لیزینگ) و صرافی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی نیازمند اخذ مجوز از شورای پول و اعتبار شده است. همه بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی موظف به رعایت مصوبات شورای پول و اعتبار شده‌اند. به جز

احکام تنظیمی که وظایفی را برای دو نهاد پیش گفته در نظر گرفته بود، در برنامه برخی ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها برای فعالیت‌های پولی و مالی معین شده است، از جمله انجام فعالیت‌های بازارگردانی توسط شرکت‌ها، موسسات و نهادهای مالی تابعه و وابسته بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی ممنوع شده است. البته برنامه فراتر از احکام پیش گفته احکام تنظیمی برای بانک مرکزی هم در بر دارد و بانک مرکزی مکلف شده تا اعتباردهی خرد را با توسعه نظام اعتبارسنجی و مدل وثیقه‌گیری تسهیل کند.

در حوزه بازار سرمایه نیز احکام تنظیمی بر افشاء اطلاعات متمرکز است. بنابراین سازمان ثبت اسناد و املاک مکلف شده است تا اطلاعات تمامی مالکانی که حداقل یک درصد (۱٪) از سهام یا سرمایه اشخاص حقوقی غیر از شرکت‌های ثبت شده را در اختیار دارند ثبت و نگهداری کند.

سیاست‌های پولی

آنچه در برنامه ذیل عنوان سیاست پولی آمده، سیاست‌گذاری حجم نقدینگی و مقدار تورم است. بر این اساس برای دو نهاد موثر بر پایه پولی یعنی بانک مرکزی و دولت وظایفی مشخص شده و شورای پول و اعتبار به‌عنوان نهاد ناظر و تنظیم‌گر رفتار آن‌ها شناخته شده است. در احکام برنامه بانک مرکزی مکلف شده است تا برنامه عملیاتی کاهش سالیانه تورم را تهیه و به تصویب شورای پول و اعتبار برساند. همچنین برای اعطای خط اعتباری یا اعتبار جدید به بانک‌ها یا موسسات اعتباری غیربانکی بدون دریافت وثیقه، بانک مرکزی مکلف به اخذ مصوبه شورای پول و اعتبار شده است. برای کنترل پایه پولی نیز بخشودگی جرائم و تهاتر بدهی بانکی اشخاص و انتقال بدهی به دولت و بانک مرکزی ممنوع شده است. همچنین دولت مکلف شده است تا نحوه تسویه بدهی بخش دولتی به بانک‌ها را تعیین کرده و برای پرداخت تدریجی آن در لوایح بودجه سنواتی بگنجانند. دولت همچنین مکلف شده است تا بدهی خود به بخش بانکی را پیش‌بینی کرده و بخش از اصل و سود بدهی حسابرسی شده خود به بانک‌ها را در لوایح بودجه سنواتی بگنجانند تا کیفیت ترانزنامه بانک‌ها بهبود یابد.

سیاست ارزی

در قالب سیاست‌های ارزی اختیاراتی به بانک مرکزی داده شده است تا برای مدیریت بازارهای ارز و طلا و سکه، مطابق صلاحدید خود مداخله و این بازارها را مدیریت کند.

۴-۴- ارزیابی سیاست‌های پولی برنامه

در حوزه سیاست‌های پولی، رویکرد برنامه به تنظیم نظام بانکی و پولی اگرچه رویکردی قابل تقدیر است اما از چند منظر با نقد روبرو است. ناتوانی این سیاست‌ها برای ترسیم نسبت میان سیاست‌گذاری پولی و شوک‌های بیرونی یکی از مهم‌ترین نقدهای وارد بر آن و فقدان آسیب‌شناسی دلیل وقوع روندهای گذشته و عدم تاثیرگذاری سیاست‌های پیشین بر آن، از جمله این نقدها است که در ادامه به آن پرداخته شده است.

بررسی جزیره‌ای سیاست پولی

یکی از مهم‌ترین نکاتی که درباره سیاست پولی در ایران همواره مطرح بوده است، سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی و یا به عبارت دیگر، تبعیت بازار پول از وضعیت بودجه‌ریزی دولت بوده است. در این چارچوب، حتی در برنامه سوم توسعه برای مدیریت بازار پول و تورم، دولت از استقراض از بانک مرکزی منع شد، با این وجود عدم اصلاح بودجه‌ای منجر به استقراض دولت از بانک‌ها و تورم‌زایی از محل بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی شد. در این برنامه هم در حالی وزارت اقتصاد متولی تهیه برنامه سالانه کاهش تورم شده است که گویی سیاست پولی مجزا از سیاست مالی قابل تحقق است. به عبارت دیگر درحالی که سازمان برنامه و بودجه متولی رسیدگی به سیاست مالی است، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی متولی رسیدگی به رشد نقدینگی و تورم هستند که نوعی از سیاست‌گذاری جزیره‌ای را در برخورد با نقدینگی نشان می‌دهد. علاوه بر این، این نوع سیاست‌گذاری، پیوستگی سیاست‌گذاری پولی با سایر سیاست‌های کلان و فراکلان اقتصادی را در نظر نمی‌گیرد و در حالی خواهان کاهش تورم است که کنترل تورم با وجود شوک‌های بیرونی به سختی ممکن است. بخش مهمی از فشارهای تورمی در سال‌های اخیر ناشی از جهش نرخ ارز بوده است. حال با توجه به تبعات جهش نرخ ارز برای تورم و اساساً تاثیر تحریم‌ها بر نوسان قیمت‌ها، انتظار این بود که برنامه از طریق سناریو نویسی با شرایط متغیر روبرو شود، حال آنکه برنامه هفتم به مانند برنامه ششم، همچنان به دنبال تورم تک رقمی است. در ضمن درباره نحوه تعیین نرخ سود به عنوان یکی از کلیدی‌ترین متغیرهای سیاست‌گذاری اقتصادی که همه بازارها را به هم پیوند می‌دهد، برنامه هیچ رهیافتی ندارد.

ناتوانی در تنظیم سیاست‌های ارزی

یکی از گرفتاری‌های سال‌های اخیر فعالان اقتصادی جهش‌های غیر قابل پیش‌بینی نرخ ارز به عنوان یک متغیر کلیدی در کشور بوده است. همچنان که پیش‌تر گفته شد، در طول دوره برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۱)، نرخ ارز جهش حدوداً ۱۲ برابر را تجربه کرد. در مجموع دو برنامه توسعه اخیر (۱۳۹۰-۱۴۰۱)، این رقم به ۵۰ برابر می‌رسد. چنین نوسانات شدیدی، هرگونه مبادله یا تجارت بین‌المللی را که وابسته به واردات ماشین‌آلات و تجهیزات باشد، با مشکلات متعدد روبرو می‌کند. در این مدت، بسیاری از وام‌گیرندگان ارزی که برای واردات تجهیزات و فناوری نیاز به سرمایه داشتند، جزو بدهکاران ارزی کشور قلمداد شده‌اند که به دلیل افزایش‌های بی‌سابقه نرخ ارز قادر به پرداخت بدهی‌های خود نیستند و با صندوق توسعه یا بانک عامل درگیر هستند. در برنامه اختیاراتی کلی به بانک مرکزی برای مداخله در بازار داده شده که به معنی رویه‌ای مشخص نیست، اما از آن مهم‌تر، این اختیارات که می‌تواند با تغییر سیاست بانک مرکزی درقبال تغییر نرخ ارز همراه باشد، ریسک‌ها و ناطمینانی‌هایی را برای فعالان اقتصادی ایجاد می‌کند که برای پوشش این ریسک‌ها و ناطمینانی‌های فراروی تولید و سرمایه‌گذاری، لایحه برنامه هیچ نوع تمهیداتی در نظر نگرفته است.

این نکته را باید مورد تاکید قرار داد که رشد سریع اقتصادی نیازمند تغییر ظرفیت‌های تولیدی و ارتقای فناوری است. در مقابل جهش‌های دفعی رخ داده در نرخ ارز و کاهش ارزش پول ملی، موجب شده قیمت ماشین‌آلات خط تولید فوق‌العاده افزایش یابد، و امکان بروزرسانی ماشین‌آلات خطوط تولید وجود نداشته باشد. عدم بروزرسانی فناوری موجب کاهش بهره‌وری، افزایش انرژی‌بری و افزایش آلاینده‌گی می‌شود و این موضوع در یک دهه گذشته که با شوک‌های عظیم ارزی همراه بوده، برنامه را نیازمند توجه ویژه به مدیریت ارزی و نوسازی صنعتی می‌سازد، اما برنامه هفتم برای این چالش نیز راهکاری در نظر نگرفته است. برنامه در حالی رشد بیش از ۲۰ درصدی سالانه صادرات غیرنفتی را هدفگذاری کرده است که در عمل درباره سیاست کشور درباره تعیین نرخ ارز مسکوت است.

ناتوانی در تنظیم نظام بانکی

برنامه درحالی هدف‌گذاری مشابه برنامه‌های قبل برای کنترل نظام بانکی را در بر دارد که این هدف‌گذاری همراه با آسیب‌شناسی مشخصی از دلایل عدم توفیق برنامه‌های قبلی نیست. به‌عنوان نمونه می‌توان به ماده (۱۴) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اشاره کرد که بسیاری از احکام تنظیمی یاد شده در متن برنامه هفتم، در آن قانون نیز مورد تاکید قرار گرفته بود^۸. سوال مهم اینجاست که اختیارات اعطا شده به بانک مرکزی برای مقابله با نهادهای متخلف، تقریباً ۷

^۸ ماده ۱۴- برای اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی جهت ارتقای شفافیت و سلامت و کاهش نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات:

الف - بانک مرکزی مجاز است مطابق قوانین مربوطه در چهارچوب مصوباتی که به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد، علاوه بر اختیارات قانونی خود مقرر در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۸/۴/۱۳۵۱ حسب مورد یک یا چند مورد از اقدامات نظارتی و انتظامی زیر را در قبال بانکها و مؤسسات اعتباری متخلف اعمال نماید: ۱- اعمال محدودیت، ممنوعیت توزیع سود و اندوخته‌ها بین سهامداران مؤثر، سلب حق رأی از آنها به‌طور موقت و سلب حق تقدم خرید از سهامداران مؤثر، ۲- تعلیق موقت مجوز بخشی از فعالیت برای مدت معین و یا لغو مجوز فعالیت، ۳- اعمال محدودیت یا ممنوعیت پرداخت پاداش و مزایای مدیران، ۴- سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره،

تبصره ۱- مرجع رسیدگی به تخلفات نظارتی و انتظامی موضوع این بند هیأت انتظامی بانکها خواهد بود.
تبصره ۲- سهامدار مؤثر، سهامداری است که یک یا چند عضو هیأت‌مدیره را انتخاب می‌کند و یا به تشخیص بانک مرکزی در انتخاب عضو هیأت‌مدیره نقش دارد.

ب - انجام هرگونه عملیات بانکی، واسپاری (لیزینگ)، صرافی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و مشارکت بانکها و مؤسسات اعتباری و اشخاص حقوقی تابعی که بانکها بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها را دارند و یا در تعیین هیأت مدیره آنها مؤثرند در تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری و شرکتهای تأمین سرمایه بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی ممنوع است و مرتکب حسب مورد به یک یا چند مورد از مجازات‌های تعزیری درجه شش ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱/۲/۱۳۹۲ به‌جز حبس و شلاق محکوم می‌شود.

تبصره ۱- مسؤولیت بازپرداخت کلیه تعهدات و بدهیهای مؤسسات مذکور بر عهده هیأت امناء، هیأت مدیره، هیأت مؤسس و سهامدار مؤثر متناسب با اشتغال ذمه (متناسب با مراتب و شرایط بروز خسارت) می‌باشد.

تبصره ۲- علاوه بر مواردی که در قانون پولی و بانکی کشور استثناء شده است صندوق قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای در سراسر کشور براساس جذب منابع سالانه تا سی میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال نیز از حکم این بند مستثنی بوده و براساس اساسنامه و مجوزهای موجود ادامه فعالیت می‌دهد.

بند (ب) ماده (۱۴) در طول اجرای برنامه در قسمت مغایرت، بر تبصره (۴) ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۲۲/۱۰/۱۳۸۳ حاکم است و نسبت به ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱/۲/۱۳۹۲ حکم خاص تلقی گردیده و حاکم است.

پ - نیروی انتظامی موظف است در مواردی که بانک مرکزی رأساً شعبه یا مؤسسات را فاقد مجوز اعلام می‌نماید، نسبت به توقف فعالیت یا تعطیل نمودن آنها اقدام کند.

سال پیش نیز در متن قانون برنامه ششم توسعه گنجانده شده بود، اما چه عاملی موجب شده تا این حکم مجدداً مورد تاکید قرار گیرد.

تکرار احکام برنامه قبل در برنامه فعلی بدون ارزیابی دلایل عدم تحقق احکام پیشین (که بویژه یک عامل آن عدم انتشار اسناد پیوست برنامه است)، موجب می‌شود تا سند فعلی با همان عبارتی که به اسناد پیشین اطلاق شده بود، یعنی بیان آرزوها و نه تلاش هدفمند برای تغییر واقعیت‌ها همراه شود. تلاش برای افزایش کفایت سرمایه بانک‌ها از طریق تشدید اقدامات انتظامی بانک مرکزی علیه بانک‌ها در شرایطی که علی‌رغم تاکید ماده (۱۴) قانون برنامه ششم مبنی بر اختیارات گسترده بانک مرکزی در جهت مقابله با بانک‌ها و موسسات مالی - اعتباری متخلف، کفایت سرمایه بانک‌ها نسبت به ابتدای برنامه ششم، اگر نگوییم بدتر شده است، می‌توان حداقل گفت که بهبودی ایجاد نشده، نشان می‌دهد که تکرار این حکم در برنامه هفتم توسعه نیز تاثیری نخواهد داشت. به عبارت دیگر، مشکل عدم پایبندی موسسات بانکی به کفایت سرمایه، خلاء قانونی یا فقدان احکام انضباطی و پیش‌بینی جریمه نیست بلکه ریشه مشکل را می‌توان در عدم اراده جدی در نهاد ناظر پولی برای اجرایی کردن این حکم ارزیابی کرد.

فقدان ماموریت محوری

علاوه بر همه موارد یاد شده، این نکته را باید افزود که یکی از مسائل و مشکلات اساسی که فعالان اقتصادی همواره عنوان می‌کنند سختی دسترسی به منابع بانکی و سختی دریافت تسهیلات است. باتوجه به اینکه نظام تامین مالی در ایران بانک محور بوده و محل اصلی تامین منابع برای فعالان اقتصادی، استفاده از تسهیلات بانکی است، اتخاذ تمهیداتی برای تسهیل دسترسی فعالان اقتصادی به منابع بانکی و استفاده از تسهیلات می‌توانست مورد توجه برنامه قرار گیرد. این نکته از آن رو مهم است که از نظر دولت، تجهیز منابع یکی از مشکلات دستیابی به رشد سریع است و باتوجه به تاکید دولت در استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی برای توسعه دارد، انتظار بر این بوده است که دولت در جهت بهبود تامین مالی، اقدامات لازم را صورت دهد. اقداماتی که می‌توانست به صورت بانکداری توسعه‌ای، برای ارزیابی و

ت - هرگونه تبلیغ برای ارائه خدمات پولی و بانکی براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف مدت چهارماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون توسط بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد. علاوه بر اقدامات نظارتی انتظامی که بر مؤسسه پولی بانکی و اعتباری اعمال می‌گردد، تخلف رسانه‌ها از این حکم مستوجب جریمه نقدی تا میزان ده برابر هزینه تبلیغ صورت گرفته می‌باشد که به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود.

ث - بانک مرکزی موظف است با همکاری قوه قضائیه و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، به نحوی برنامه‌ریزی کند که با تکمیل و توسعه پایگاه داده ملی اعتبارسنجی و سایر اقدامات اجرائی و نظارتی، نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات (ارزی و ریالی) سالانه یک واحد درصد کاهش یابد.

ج - طرح هرگونه دعوی که منشأ آن اقدامات نظارتی بانک مرکزی باشد، باید به طرفیت بانک مزبور صورت پذیرد و افراد ذی‌مدخل در امر نظارت را نمی‌توان طرف دعوی قرار داد، جز در مواردی که موضوع دعوی، انتساب جرم باشد.

تبصره - منظور از اقدامات نظارتی، اقداماتی است که در راستای اعمال نظارت بر بانکها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، تعاونی اعتبار و صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌جز صندوق‌های قرض‌الحسنه زیر نظر سازمان اقتصاد اسلامی و موضوع تبصره (۲) بند (ب) این ماده، صرافی‌ها و شرکتهای واسپاری (لیزینگ) در صلاحیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بوده و مشتمل بر اقدامات به‌عمل آمده در تمامی مراحل تأسیس، اعطای مجوز، نظارت بر فعالیت، تغییرات ثبتی، بازسازی، ادغام، انحلال و تصفیه می‌باشد.

غریب‌ال طرح‌های توسعه‌ای و تامین مالی این طرح‌ها با تسهیلات ترجیحی یا ایجاد سازوکارهای دسترسی آسان‌تر فعالان اقتصادی به تسهیلات صورت گیرد، با این وجود، در بخش مربوط به اصلاح نظام بانکی، تمرکز دولت بر مدیریت نقدینگی و حذف اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی به‌عنوان یک شکل خلق پول و رشد نقدینگی است و دولت کمتر به تسهیل دسترسی فعالان به منابع بانکی پرداخته است.

۴-۵- سیاست‌های مالی برنامه برای تحقق رشد اقتصادی

در سیاست‌های مالی برنامه یا بخش بودجه که احکام متعددی را به خود اختصاص داده است، اولین موضوع، هدف‌گذاری کمی متغیرهای سیاست مالی است. بر این اساس، نسبت اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به بودجه عمومی تا پایان برنامه باید به ۲۵٪ برسد، نسبت میزان بازپرداخت بدهی دولت به بودجه عمومی به ۱۰٪، نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی نیز از ۴۰٪ فراتر نرود.

در این بخش، هر دو بخش بودجه یعنی منابع و مصارف بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی مبنای سیاست‌گذاری قرار گرفته است. مهم‌ترین رویکردهای دولت در برنامه برای تنظیم سیاست‌های مالی در بودجه عمومی، جداسازی احکام غیربودجه‌ای از بودجه، اصلاح رابطه مالی دولت و درآمدهای نفتی، بهره‌گیری مولد از دارایی‌های دولت، بهبود مخارج دولت و شفاف و برنامه‌ای کردن آن، بهبود کارایی دولت در اجرای طرح‌های عمرانی است. در حوزه بودجه شرکت‌های دولتی نیز بهبود مدیریت شرکت‌های دولتی مورد توجه است. کلیات موضوع در ادامه بحث شده است.

تغییر ساختار بودجه

در مورد بودجه عمومی، اولین اقدام برای اصلاح بودجه، دوسالانه کردن بودجه‌ریزی برای افزایش سطح برنامه‌ای آن است. همچنین این دوسالانه کردن باید به‌گونه‌ای باشد که بودجه متعرض احکام غیربودجه‌ای (سیاست مالی و تجاری و ...) نباشد. علاوه بر این برای اصلاح مخارج، دولت مکلف شده است تا نظام یکپارچه و هوشمند مدیریت مالی دولت را ایجاد و مستقر کند. اصلاح امور خزانه‌داری، تعریف حساب‌های بانکی فرعی دستگاه‌های اجرایی در قالب حساب اعتباری ذیل حساب اعتباری بانک اصلی و الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه برنامه عملیاتی سالانه خود دیگر احکام مهم این بخش است.

اصلاح رابطه مالی دولت و نفت

در سمت منابع بودجه، دولت مکلف شده است تا منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز پس از کسر سهم وزارت نفت را به حساب صندوق توسعه ملی واگذار کرده و از آن درون بودجه استفاده نکند.

مولدسازی

مولدسازی دارایی‌های دولت را به دو بخش می‌توان تقسیم کرد، یک بخش که به موضوع نفت می‌پردازد و بخش دیگری که معطوف به سایر حوزه‌ها است. در بخش نفت و گاز، وزارت نفت مکلف به تسریع در توسعه میادین نفت و گاز و اصلاح

رابطه مالی دولت با شرکت ملی نفت با تغییر روش عقد قرارداد شده است. در این روش، وزارت نفت مکلف شده است تا با عقد قراردادهای بلندمدت در خصوص میادین دارای قرارداد توسعه فعلی، واگذاری توسعه، اکتشاف و بهره‌برداری از میادین به شرکت‌های اکتشاف دولتی و غیردولتی با فرایند رقابتی، این میادین را توسعه دهد.

در حوزه مولدسازی دارایی‌های غیرنفتی دولت، شفافیت اطلاعات با الزام به ثبت اطلاعات اراضی و املاک مورد توجه قرار گرفته و وزارت اقتصاد مکلف به مستندسازی و تثبیت مالکیت دولت شده است. علاوه بر این وزارت اقتصاد مکلف شده است تا استاندارد میزان اموال غیرمنقول مورد نیاز دستگاه اجرایی را متناسب با مأموریت تعیین کرده و سپس مابقی اموال را واگذار یا اصطلاحاً مولدسازی کند. علاوه بر این وزارت اقتصاد مکلف به فروش اموال غیرمنقول مازاد دستگاه های اجرایی یا اصطلاحاً مولدسازی آنها شده است.

سایر درآمدها

در مورد درآمدهای اختصاصی، دولت مکلف شده است تا در راستای انجام اقداماتی برای افزایش درآمدهای دولت، همه وجوه واریزی جریمه‌ها و عناوین مرتبط را تحت عنوان درآمد عمومی دولت تلقی کرده و به خزانه واریز کند. علاوه بر این ایجاد درآمد اختصاصی جدید برای دستگاه‌ها به استثنای دانشگاه‌ها، موسسات آموزش عالی و پژوهشی و فناوری، ممنوع شده است. به جز این دو، سازمان برنامه و بودجه مکلف به طراحی و استقرار نظام نوین درآمد-هزینه استانی شده است تا استان‌ها توان بهتری در مدیریت منابع و مصارف خود بیابند.

اعتبارات هزینه‌ای

در بخش مصارف بودجه عمومی، لایحه برنامه شامل احکامی برای مخارج جاری و عمرانی است. در قالب مخارج جاری یا اصطلاحاً اعتبارات هزینه‌ای، دولت مکلف به استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در جهت ارتقای بهره‌برداری از منابع و ارتقای شفافیت در هزینه‌کرد دستگاه‌های اجرایی شده است. در مورد اختصاص منابع به بخش‌های غیردولتی یا اصطلاحاً کمک به بخش غیردولتی، کمک به این بخش‌ها مشروط به قرار داشتن در راستای مأموریت‌ها و وظایف دولت یا الزام قانون و متناسب با قیمت تمام شده محصول بوده است. همچنین در این بخش، ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی جدید به دولت ممنوع بوده و افزایش تعهدات بودجه‌ای نیز ممنوع است. علاوه بر این، ارائه تسهیلات تکلیفی یا تحت تضمین دولت باید در پایان شهریور هر سال در چارچوب برنامه کنترل تورم بانک مرکزی برآورد و اجرا شود.

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

طولانی شدن پروژه‌های عمرانی کشور یکی از مهم‌ترین ضعف‌های موجود در وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور است زیرا علاوه بر صرف منابع مالی بیشتر، عوارضی همچون ایجاد تورم و افزایش قیمت‌ها، عدم امکان بهره‌برداری از پروژه‌ها را به همراه دارد. مطابق گزارش‌های منتشر شده عمر متوسط اجرای پروژه‌ها حدود ۱۷ سال است که بدون غربالگری و تعیین اولویت نمی‌توان آنچه تا کنون تصویب شده‌است را اجرا کرد.

در حوزه ساماندهی مخارج عمرانی یا اصطلاحاً «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» مواد گوناگونی مطرح شده است که برای ایجاد طرح جدید، نحوه اجرای طرح‌ها، شیوه ارزیابی و مدیریت تعهدات دولت در این زمینه، احکام متعددی را در بر دارد. در صدر این بخش، برای ساماندهی طرح‌های عمرانی، واگذاری، حذف، خاتمه، توقف عملیات اجرایی مجوز داده شده و مشارکت عمومی - خصوصی در برنامه توصیه شده است. همچنین شروع ساخت طرح‌ها یا پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بدون اخذ مجوز ماده ۲۳ الحاق مقررات مالی دولت ممنوع دانسته شده است.

در زمینه نحوه اجرا، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند تا طرح‌های قابل مشارکت با بخش خصوصی را از طریق مناقصه و مزایده واگذار کنند. همچنین برای جذابیت این طرح‌ها، امتیازاتی برای آن در نظر گرفته شده است از جمله اینکه بهای آن از مشمولیت قیمت تکلیفی معاف است، به درآمدهای این پروژه‌ها مشوق‌های مالیاتی تعلق می‌گیرد. صدور مفاصاحساب برای کارگران این پروژه‌ها تسهیل می‌شود. دستگاه‌ها می‌توانند از انواع مشوق‌ها برای توجیه مالی این طرح‌های مشارکتی استفاده کنند و تا ۱۰٪ سرجمع اعتبارات طرح‌های عمرانی دولت می‌تواند به این طرح‌ها اختصاص یابد. همچنین سازمان برنامه و بودجه برای راهبری مشارکت عمومی - خصوصی مکلف شده است. در کنار این‌ها اجازه عقد قرارداد بهره‌برداری بلندمدت از زیرساخت‌های تکمیل شده نیز اعطا شده است.

همچنین برای بهبود عملیات اجرایی طرح‌های عمرانی، سازمان مکلف به تهیه سند نظام فنی - اجرایی یکپارچه کشور شده است. برای رعایت ملاحظات زیست محیطی نیز، رعایت این استانداردها در کلیه طرح‌ها (پروژه‌های بزرگ جدید، الزام دستگاه‌ها به ارزیابی راهبردی محیط زیستی طرح‌های راهبردی و تکلیف این سازمان به توسعه تاسیسات ارزیابی آلودگی محیط زیستی در این بخش مورد توجه قرار گرفته است. آخرین ماده این بخش هم به حکمی در زمینه میزان هزینه خدمات مدیریت طرح‌های عمرانی اختصاص دارد که طی آن، ۲٫۵ درصد عملکرد تخصیص اعتبارات ذی‌ربط اخذ خواهد شد. علاوه بر آن نظم‌بخشی به تعهدات و تادیه بدهی‌های دولت نیز در این ماده مشمول احکام شده است.

شرکت‌های دولتی

در مورد بودجه شرکت‌های دولتی، احکامی در جهت تنظیم این بودجه مطرح شده است. از جمله اینکه اختصاص درصدی از هزینه، درآمد و یا سود شرکت‌های دولتی تحت هر عنوان و به هر میزان ممنوع است. علاوه بر آن دولت اجازه دارد تا شرکت‌های زیانده خود را در دوران برنامه برای یک دوره تحت تجدید ارزیابی دارایی قرار دهد. علاوه بر آن شرکت‌های دولتی برای طرح‌های بزرگ خود که از منابع داخلی‌شان تامین مالی می‌کنند ملزم به اخذ تاییدیه شورای اقتصاد خواهند بود. دولت همچنین مکلف به بازنگری در ترکیب اعضای مجامع عمومی شرکت‌ها است و پرداخت پاداش اعضای هیات مدیره نیز صرفاً براساس نتایج بهره‌وری شرکت اعطا خواهد شد.

۴-۶- ارزیابی سیاست‌های مالی برنامه

بودجه مهم‌ترین سند حکمرانی مالی بخش عمومی کشور در سال است. بودجه سند خط‌مشی مرکزی حاکمیت است که نشان می‌دهد دولت چگونه اهداف سالیانه خود را اولویت‌بندی می‌کند. این سند سهم هر قسمت از منابع و مصارف عمومی

کشور را با توجه به اولویت و اهمیت همچنین مأموریت‌های مشخص شده برای هر حوزه مشخص می‌کند. تخمین میزان اعتبار و شرایط آن در تقسیم منابع محدود کشور به بخش‌های مختلف نظیر سلامت، آموزش، فرهنگ، دفاع و دیگر موضوعات مختلف در بودجه سالیانه کشور باید مشخص شود. در بسیاری از کشورها دولت پیش و یا همراه سند بودجه سند برنامه سالیانه دولت را برای تبیین مأموریت‌ها و اولویت‌های تعیین شده سال پیش رو به تفکیک دستگاه‌های دولتی منتشر یا برای بررسی و تصویب به مجلس ارسال می‌کند. در این صورت سند بودجه به‌گونه‌ای تدوین می‌شود که ارتباط مشخصی با مأموریت‌ها و اولویت‌های دولت در سال پیش رو داشته باشد. لایحه برنامه هفتم به عنوان سند بالادستی بودجه سنواتی در پنج سال رویکرد بودجه را مشخص می‌کند عاری از الگوی نظام بودجه‌ریزی در کشور است. در برنامه ششم توسعه الگوی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بر دولت تکلیف شد و مقرر شد تا پایان برنامه این استقرار این نظام مالی در دولت به اتمام برسد اما مطابق با آمارهای سازمان برنامه این دستور عملکرد مناسبی نداشته است. در برنامه هفتم نیز مجدداً بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تاکید شده است اما باید دانست بدون برنامه‌ریزی مشخص و تعیین برنامه عملیاتی برای اجزاء مختلف بودجه نمی‌توان به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دست یافت. به عبارت ساده پیشنهاد می‌شود بودجه به‌صورت برنامه محور تنظیم شود که بر اساس آن مشخص است هر دستگاه در سال پیش رو چه میزان اعتبار برای انجام چه وظیفه‌ای دریافت می‌کند. در انتهای سال مالی نیز دستگاه باید به نسبت بودجه دریافتی پاسخگوی پیشبرد برنامه‌های تعیین شده باشد. از این‌رو نظارت عملکردی در این نوع بودجه‌ریزی برای دولت و مجلس ممکن است. برنامه‌های توسعه پنج ساله تعیین کننده چارچوب تدوین و مشخص کننده قواعد بودجه‌های سالانه است. اثربخشی برنامه‌ریزی کلان با اجرایی شدن برنامه توسعه در بودجه سنواتی مشخص می‌شود. اگر برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور جهت‌گیری مشخصی در حوزه‌های مهم بودجه نداشته یا تکالیفی که تعیین می‌کند قابلیت اجرایی نداشته باشد منجر به آشفتگی و نابسامانی شرایط کلان اقتصادی می‌شود.

آشفتگی در تغییر ساختار بودجه

در برنامه هفتم توسعه برخی قواعد مالی^۹ به مانند برنامه توسعه ششم توسعه آورده شده که عملکرد آن در برنامه توسعه قبل نشان می‌دهد که هیچ‌کدام از نسبت‌ها مطابق قانون پیش نرفته است. برنامه هفتم در شرایطی این قواعد مالی را مکرراً وارد برنامه می‌کند که توجهی به علل عدم رعایت آن‌ها نشده است و مطابق با واقعیت‌ها و شرایط اجرایی موجود هدف‌گذاری نشده است. هرچند در ایران به دلیل افزایش سهم مخارج غیرقابل برنامه‌ریزی در سال‌های اخیر برنامه محور کردن بودجه با دشواری‌هایی همراه است ولی باید توجه داشت که تنها در این صورت است که می‌توان از بودجه بی‌هدف فاصله گرفت و کارایی مخارج دولت را افزایش داد که آسیب‌شناسی درستی از موانع عدم اجرای برنامه‌های توسعه صورت گیرد. برنامه‌های توسعه قابلیت حل تمامی مشکلات تخصصی را ندارند و در خصوص حوزه‌های مهم باید در قانون مجزا

^۹ نسبت کسری تراز عملیاتی، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، نسبت بدهی‌های عمومی، نسبت درآمد مالیاتی

که به صورت تخصصی به آن‌ها پرداخته شده است، تصمیم‌گیری کرد. در این میان نباید از برخی قوانین تنظیمی که به صورت خاص موضوعی از نظام مالی را حل می‌کند غافل شد. لایحه مشارکت عمومی و خصوصی که در سال ۱۳۹۷ به مجلس تقدیم شد و می‌توانست بخش عمده‌ای از تعارضات مالیه عمومی در حوزه دارایی‌های سرمایه‌ای دولت را حل کند پس از گذشت پنج سال هنوز عاقبت مشخصی ندارد.

در قانون برنامه ششم توسعه، استقرار نظام مالی مبتنی بر عملکرد بدون توجه به آنکه چقدر امکان سنجش آن در کشور فراهم است دستور کار قرار گرفت اما شاهد بودیم که منجر به بودجه‌ریزی افزایشی شد. به این نحو که مصارف سال گذشته برای سال جدید با ضریب تصاعدی تکرار می‌شود. در این میان افزایش هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر (شامل هزینه‌های جبران خدمت کارکنان، بازپرداخت بدهی‌های دولت در قالب اوراق یا بدهی به نهادهای عمومی غیردولتی نظیر صندوق‌های بازنشستگی و...) بخش عمده منابع بودجه را بلعیده و سهمی برای سایر کارکردهای دیگر بودجه که در شرایط کنونی اقتصاد اهمیت دارد، باقی نگذاشته است. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز آورده شده است اما پیش از شفافیت عملکردی و مسئولیت‌پذیری دستگاه‌ها مطابق برنامه آن‌ها نمی‌توان انتظاری برای پیاده‌سازی و نظارت بر عملکرد آن داشت.

ابهامات جدی در تنظیم رابطه دولت و نفت

درباره موضوع نفت در لایحه برنامه هفتم (ماده ۱۴)، عنوان شده که درآمدهای حاصل از آن به حساب صندوق توسعه ملی واریز شود و این صندوق مبلغی که در بودجه سالانه مشخص شده را به حساب دولت نزد خزانه‌داری واریز کند. این ماده در عمل هیچ یک از مشکلاتی که بواسطه ورود مستقیم منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز به بودجه در طول نیم قرن اخیر بوجود آمده است را رفع نمی‌کند. ادبیات این حوزه به قدر غنی و در دسترس است که عدم توجه به آنها در این سطح در قرن ۲۱ ام تاسف برانگیز است. با پیشنهاد فعلی دولت، همچنان اقتصاد ایران در معرض بیماری هلندی خواهد بود و همچنان نرخ ارز، مقدار صادرات نفت و قیمت نفت متغیرهای سیاست مالی قلمداد خواهند شد که خود موجب می‌شود تا نوسانات اقتصادی و سیاست مالی هم جهت شوند. تورم‌های بالا در زمان بالا رفتن قیمت نفت یا مقدار صادرات نفت و رکود تورمی در موقع کاهش قیمت نفت، پیامد قابل پیش بینی سیاست پیشنهادی دولت است. در صورت استفاده از لنگر نرخ ارز برای کنترل دوم روی دیگر بیماری هلندی ظاهر می‌شود که نتیجه آن تضعیف اقتصاد ملی است.

ابهام در تنظیم سازوکار کنترل بدهی‌های دولت

کسری بودجه و وجود بدهی برای دولت‌ها امری غیرعادی نیست؛ اما مقدار کسری و حجم انتشار اوراق برای کشورهای مختلف متفاوت است. آنچه برای اقتصاد ایران باعث نگرانی می‌شود رشد مصارف غیرقابل اجتناب و کاهش نسبت درآمدهای پایدار دولت است. لایحه برنامه هفتم نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی را ۴۰ درصد پیشنهاد داده است که نسبت مناسبی برای شرایط کشور به نظر می‌رسد اما باید توجه داشت که بدون پایش و کنترل همراه با شفافیت عمومی بدهی، تعهدات و تضامین دولتی این حوزه را ساماندهی پیدا نخواهد کرد.

ناتوانی در اجرای طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای

مطابق داده‌های مربوط به بودجه سال ۱۴۰۲ میانگین عمر درج شده در پیوست یک بیش از ۱۶ سال است که برای اتمام همه طرح‌های عمرانی اعتباری معادل ۱۳۷۵ میلیارد تومان لازم است. با توجه به رقابت شدید اعتبارات هزینه‌ای با اعتبارات عمرانی در جذب منابع عمومی دولت، توجه به سازوکارهایی برای مدیریت کارای طرح‌های عمرانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. ایجاد فرایند غربالگری جهت تسریع، تعویق و منحل کردن طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای می‌توانست در لایحه برنامه هفتم اثربخش باشد. اما صرفاً به موضوع مولدسازی و ثبت اطلاعات املاک دولتی اکتفا شده است. برای حل این مسائل پیشنهاد می‌شود گزارش وضعیت طرح‌های عمرانی افشا شود و مشخصات آن‌ها مشتمل بر اهداف کمی، پیشرفت فیزیکی، زمان‌بندی، اعتبارات و گزارش‌های توجیهی مربوطه در لوایح بودجه سنواتی درج گردد.

ضعف در ایجاد ثبات اقتصاد کلان

یکی از موارد مطرح شده در سیاست‌های کلی برنامه هفتم که باید در برنامه هفتم توسعه مورد توجه قرار گیرد بحث «احصاء و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» است. برای بهبود وضعیت اقتصاد کشور و کنترل تورم باید ناترازی‌هایی که در نهایت خود را در رشد نقدینگی بالاتر نسبت به تولید نشان می‌دهند حل و فصل شود.

کسری بودجه و پولی شدن آن یکی از مجموعه ناترازی‌های موجود و عاملی برای رشد نقدینگی بالاتر نسبت به سطح تولید است که می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به تورم منجر شود. در تبصره ۱۶ بودجه‌های سنواتی نیز تسهیلات تکلیفی به بانک‌ها حکم می‌شود که بر ناترازی شبکه بانکی می‌افزاید. سازوکار تأثیر غیرمستقیم کسری بودجه بر رشد نقدینگی در اشکال زیر قابل صورت‌بندی است:

- ۱) دولت با عدم ایفای تعهدات خود به بنگاه‌های خصوصی، جریان نقدی آن بنگاه‌ها را دچار اختلال می‌سازد و بنگاه‌های مذکور مجبور می‌شوند برای رفع آن، بیش‌ازپیش، متقاضی دریافت تسهیلات باشند.
- ۲) عملیات فرابودجه‌ای دولت از طریق شرکت‌های دولتی (نظیر خرید تضمینی گندم و برق و تعهدات دولت به تأمین اجتماعی) باعث انتقال این ناترازی به بانک‌های دولتی و نهایتاً رشد نقدینگی و لذا تورم خواهند شد.
- ۳) تأخیر بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی و ناترازی آن‌ها نیز در کنترل نقدینگی و تورم اثرگذار است.

نکته قابل توجه این است که حتی اگر دولت و مجلس رویکرد انضباطی را در کنترل کسری بودجه پیش بگیرند ولی سایر ناترازی‌ها (از جمله ناترازی شبکه بانکی) چاره‌اندیشی نشود، سایر ناترازی‌ها می‌تواند تا حدودی جانشین ناترازی بودجه شده و همان رشد نقدینگی ناشی از کسری بودجه را به اقتصاد تحمیل کنند. برای مثال اگر دولت به دلیل کنترل کسری بودجه و عدم امکان ایجاد درآمد پایدار، نخواهد یارانه اقشار نیازمند را افزایش دهد ولی با قیمت‌گذاری بر کالاها بخواهد از جامعه حمایت کند، عملاً ناترازی بنگاه‌ها تشدید شده و جانشین کسری بودجه می‌شود و در نهایت همان میزان رشد نقدینگی برای پوشش این ناترازی‌ها افزایش می‌یابد. به منظور شفافیت و جامعیت بودجه و پیشگیری از تحمیل ناترازی

بودجه به بانک‌ها و بنگاه‌ها، لازم است تا همه ارقام مندرج در تبصره‌ها که مربوط به منابع عمومی هستند در سقف بودجه منعکس شوند. بخشی از این منابع و مصارف که در بودجه سال‌های گذشته در سقف بودجه محاسبه نشده است شامل موارد زیر است.

- منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در تبصره «۱۴» بودجه‌های سالانه،
- منابعی در تبصره «۱» برای تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های محرومیت‌زدایی و پیشران،
- بار مالی خرید تضمینی گندم و خرید برق که در واقع یارانه پرداختی دولت به این دو کالا بوده و بخشی از آن از طریق استقراض شرکت‌های دولتی از شبکه بانکی یا عدم پرداخت مطالبات بخش خصوصی تأمین می‌شود،
- تعهدات سالیانه دولت به سازمان تأمین اجتماعی.

در لایحه برنامه هفتم توسعه اعتنایی به قانون‌گذاری جهت التزام به جامعیت بودجه و تعبیه مراتب اجرای آن نشده است. تبصره ۱۴ که در خصوص یارانه‌ها است خود به بودجه‌ای جدای از فرایند دیگر تبصره‌ها و محلی غیرشفاف تبدیل شده. لایحه برنامه هفتم توسعه در راستای کارایی و شفافیت اعتباراتی که به صورت «کمک» در بودجه پرداخت می‌شوند بیان کرده که این اعتبارات در راستای اهداف دولت و شفاف شود.

۵- اظهار نظر روی جزئیات سیاست‌های اقتصاد کلان دولت برای تحقق رشد اقتصادی

در این بخش، احکام فصول «رشد اقتصادی»، «اصلاح نظام بانکی و مهار تورم» و «اصلاح ساختار بودجه» بررسی شده و پیشنهادهایی درباره هر کدام ارائه شده است.

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
فصل ۱- رشد اقتصادی		
تجهیز منابع		
<p>اولویت اول: حذف بند (ب) ماده (۳): پیشنهاد می‌شود، بند (ب) ماده (۳)، حذف شود.</p> <p>اولویت دوم: پیشنهاد جایگزین به دولت اجازه داده می‌شود به منظور تسویه بدهی‌های خود به صندوق توسعه ملی از طریق وزارت نفت (شرکت ملی نفت ایران) نسبت به عقد قرارداد توسعه و بهره‌برداری از میادین جدید نفت و گاز مشترک با صندوق توسعه ملی اقدام نماید. صندوق مکلف است در سقف ۳۰ درصد از منابع ورودی سالانه را به این موضوع تخصیص دهد و با جذب سرمایه‌های مردمی و سرمایه‌گذاری خارجی و از طریق شرکت‌های غیردولتی اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید دارای صلاحیت، با اولویت بخش خصوصی و بر اساس قانون برگزاری مناقصات، به توسعه و بهره‌برداری از این میادین بپردازد، مشروط بر آنکه سرمایه‌گذاری صندوق در هر پروژه کمتر از سی درصد (۳۰٪) باشد و طی پنج تا ده سال</p>	<p>این ماده اولاً، مخالف اساسنامه دائمی صندوق است. ثانیاً، به موجب این تصمیم همه منابع صندوق صرف بخش نفت خواهد شد، در حالی که اقتصاد ایران نیاز به سرمایه‌گذاری در همه حوزه‌ها برای تکمیل زنجیره‌های ارزش و زنجیره‌های تأمین دارد. ثالثاً، این ماده موجب گسترش تشکیلات صندوق توسعه ملی و تبدیل این صندوق از یک نهاد تأمین مالی به یک سازمان اجرایی شده و تأمین مالی طرح‌های دیگر را که صندوق در آنها حضور ندارد سخت می‌کند.</p>	<p>بند (ب) ماده (۳) - به دولت اجازه داده می‌شود به منظور تسویه بدهی‌های خود به صندوق توسعه ملی از طریق وزارت نفت (شرکت ملی نفت ایران) نسبت به عقد قرارداد توسعه و بهره‌برداری از میادین جدید نفت و گاز مشترک با صندوق توسعه ملی اقدام نماید. صندوق مکلف است با جذب سرمایه‌های مردمی و سرمایه‌گذاری خارجی و از طریق شرکت‌های غیردولتی اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید دارای صلاحیت، به توسعه و بهره‌برداری از این میادین بپردازد، مشروط بر آنکه سرمایه‌گذاری صندوق کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) باشد و طی پنج تا ده سال پس از بهره‌برداری، نسبت به واگذاری سهم خود به بخش غیردولتی اقدام نماید.</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
محیط کسب و کار		
<p>پس از بهره‌برداری، نسبت به واگذاری سهم خود به <u>بخش خصوصی</u> اقدام نماید.</p>		
<p>حذف بند (الف) ماده (۴): پیشنهاد می‌شود، بند (الف) ماده (۴)، <u>حذف شود</u>.</p>	<p>این بند دارای همپوشانی با قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دارد. همچنین، این بند دارای ابهام است. علاوه بر این برای صدور مجوز از درگاه ملی مجوزها صرفاً به الزام بخش خصوصی، تشکلهای و NGOها پرداخته و برای دستگاه‌های اجرایی این تکلیف را در نظر نگرفته است.</p>	<p>بند (الف) ماده (۴) - از ابتدای سال دوم برنامه، صدور و تمدید هرگونه مجوز کسب و کار توسط سازمان‌های مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی و دستگاههای خودانتظام و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی مانند اتحادیه‌ها، کانون‌ها و تشکلهای صنفی فقط از طریق درگاه ملی مجوزها صورت می‌پذیرد.</p>
<p>اصلاح بند (ب) ماده (۴): در متن این بند تصریح شود که "<u>سند ساینست تجاری و صنعتی در سال اول برنامه تدوین می‌شود</u>".</p>	<p>با عنایت به آنکه در حال حاضر سند ساینست تجاری و صنعتی وجود ندارد، در عمل این حکم قابلیت اجرا ندارد و در صورت اجرا نیز ممکن است باعث انحراف در تخصیص منابع شود، لذا پیشنهاد می‌شود.</p>	<p>بند (ب) ماده (۴) - دولت مکلف است ظرف شش‌ماه پس از ابلاغ این قانون، حمایت‌های تعرفه‌ای را مقید به زمان نموده و نرخ سود بازرگانی واردات را متناسب با سیاست‌های تجاری و صنعتی کشور بازنگری کند.</p>
<p>اصلاح بند (پ) ماده (۴): پیشنهاد می‌شود، عبارت "<u>صرفاً توسط بخش خصوصی</u>" به انتهای بند (پ) ماده (۴) اضافه شود.</p>		<p>بند (پ) ماده (۴) - وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان توسعه تجارت ایران) مکلف است، تا پایان سال دوم برنامه، بسترهای لازم برای ایجاد، توسعه و حمایت از شرکتهای واسطه صادراتی شامل</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
		شرکتهای مدیریت صادرات، مشارکت (کنسرسيوم)های صادراتی و شتاب‌دهنده‌های صادراتی را به عمل آورد.
	وجود عبارت "مشروط به رضایت شخص استعمال" در انتهای این بند، در عمل امکان اجرای این سیاست را بی اثر می‌کند.	بند (ج) ماده (۴) - قوه قضائیه مکلف است به منظور تسهیل محیط کسب‌وکار و تسهیل محاسبه خطر (ریسک) انجام معاملات و تعاملات مالی با اشخاص از جنبه سوابق قضائی، ظرف شش‌ماه پس از ابلاغ این قانون، امکان استعمال برخط سوابق محکومیت‌های قطعی و اعسار اشخاص در محاکم حقوقی و کیفری از قبیل تعدد و تکرار محکومیت‌ها، نوع عمل ارتكابی، نوع و میزان محکومیت، میزان محکومیت‌های مالی پرداخت‌شده و پرداخت‌نشده، وضعیت اعسار از پرداخت محکوم‌به و هزینه دادرسی و وضعیت ایفای تعهدات اشخاص در دواير اجرای ثبت را به صورت ساختاریافته از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات و مشروط به رضایت شخص استعمال‌شونده فراهم نماید.
مردمی‌سازی اقتصاد		
اصلاح بند (الف) ماده (۵): پیشنهاد می‌شود، در متن این بند تصریح شود " واگذاری صرفاً به بخش خصوصی و تعاونی صورت گیرد ".	با عنایت به آنکه تجربه خصوصی‌سازی در سنوات گذشته گویای آن است که به جای نقش آفرینی بخش خصوصی واقعی، در عمل موجب پدیده خصولتی‌ها و رشد فراگیر بخش عمومی غیر دولتی شده است، لذا پیشنهاد می‌شود:	بند (الف) ماده (۵) - دستگاههای اجرائی موظفند تمامی شرکتهای متعلق به خود اعم از شرکتهای تولیدی، خدماتی و بازرگانی، به استثنای مواردی که در سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، منع واگذاری آنها تصریح شده است را به صورت

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
		<p>تدریجی، حداکثر تا پایان سال سوم برنامه واگذار نمایند. سازمان خصوصی‌سازی موظف بر اجرای این بند بوده و در صورتی که در موعد مقرر اقدامات لازم از طریق دستگاههای ذی‌ربط انجام نشود، این سازمان موظف است رأساً نسبت به انجام فرایند خصوصی‌سازی در مورد واحدهای مشمول این ماده، تا پایان برنامه اقدام نماید.</p>
<p>اصلاح جز (۳) بند (پ) ماده (۵): پیشنهاد می‌شود، سازوکار در نظر گرفته شده در جز (۳) بند (پ) ماده (۵)، برای مولدسازی نیز در نظر گرفته شود.</p>		<p>جز (۳) بند (پ) ماده (۵) - وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است تا پایان سال اول برنامه، برای جلب مشارکت بخش خصوصی و تسهیل فرایند واگذاری، شرایط زیر حاکم است:</p> <p>۳ - واگذاری اموال و دارایی‌های دولت به نهادهای عمومی تنها پس از دو بار فراخوان عمومی و عدم استقبال بخش خصوصی از فراخوان مجاز است.</p>
اشتغال		
<p>حذف بند (ب) ماده (۶): پیشنهاد می‌شود، بند (ب) ماده (۶)، به طور کامل حذف شود.</p>	<p>دولت مسئول ایجاد اشتغال نیست. دولت باید با سیاستگذاری بستر مناسب برای ارتقای سرمایه‌گذاری و تولید را ایجاد نماید. افزایش فعالیت‌های مولد اقتصادی و ایجاد تولید پایدار می‌تواند اشتغال پیادار ایجاد نماید. لذا این چنین احکامی در عمل موجب صرف منابع بدون ایجاد اشتغال پایدار می‌شود.</p>	<p>بند (ب) ماده (۶) - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با همکاری دستگاههای اجرائی و نهادهای توسعه‌ای، برای ایجاد یا توسعه کسب‌وکارهای خرد خانگی (تا دو نفر شاغل)، کارگاههای خرد (تا هفت نفر شاغل) و کوچک (تا بیست نفر شاغل)، اقدامات زیر را انجام دهد:</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
		<p>۱- نسبت به تهیه برنامه کمی سالانه به تفکیک سهمیه وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، آموزش و پرورش، ارتباطات و فناوری اطلاعات و تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی و همچنین نهادهای توسعه‌ای، با توزیع استانی برای اشتغال‌زایی از محل ایجاد و توسعه کسب‌وکارها اقدام نماید.</p> <p>۲- نسبت به انتخاب نهادهای توسعه‌ای کسب‌وکار برخوردار از مدل، تجربه و شبکه تسهیل‌گری، به‌عنوان رابط میان دولت و مردم و دارای ماهیت غیردولتی، اعم از نهادهای عمومی غیردولتی مانند بنیاد برکت ستاد اجرائی فرمان حضرت امام (ره) و کمیته امداد امام خمینی(ره)، سازمان‌های خیریه‌ای، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی و تعیین سهمیه برای هر یک از آنها با وظایف شناسایی ظرفیت‌های محیط کسب‌وکار، شناسایی و اهلیت‌سنجی متقاضیان، تسهیل‌گری، ارتقای کسب‌وکارها و کمک به تشکیل نهادهای مردمی مرتبط با محوریت اعضای جوامع محلی، اقدام نماید.</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و مهار تورم		
نظارت بر مؤسسات بانکی و مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی		
<p>اصلاح بند (ب) ماده (۹): پیشنهاد می‌شود، بند (ب) ماده (۹)، به شرح ذیل اصلاح شود: <u>وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با همکاری بانک مرکزی، به منظور کنترل ریسک سیستمی نظام بانکی، برنامه زمان‌بندی اعمال نظام مدیریت ریسک را بر اساس استانداردهای بال، ظرف سال اول برنامه، اعلام و اجرا کند؛ به گونه‌ای که به تدریج ظرف پنج سال، استانداردهای بال ۲، ۳ و IFRS، مبنای اعمال نظام مدیریت ریسک باشد. در همین چارچوب، بانک مرکزی موظف است ذخایر احتیاطی بانک‌ها را پایش و در مقاطع سالانه برای اطلاع عموم گزارش نماید.</u></p>	<p>برنامه هفتم توسعه در شرایطی در حال تهیه است که وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور ملتهب و نامطلوب است. کلان‌روندهای بین‌المللی در عرصه اقتصاد و تجارت بین‌الملل، بلوک بندی سیاسی و توسعه فن‌آوری در حال تغییرات شگرفی است و اگر کشور بخواهد به مسیر گذشته خود ادامه دهد، امید چندانی به سرعت گرفتن توسعه و پیشرفت اقتصاد ایران نسبت به کشورهای منطقه و جهان وجود ندارد. از سوی دیگر، زیرساخت‌های مبادله در عرصه بین‌الملل شامل زیرساخت‌های مالی، بیمه و حمل‌ونقل عمدتاً متأثر از کشورهای غربی و سیاست‌های آن عمل می‌کند، با توجه به جمیع موارد مورد اشاره تعامل سازنده با جهان و بروز رسانی سیستم بانکی یک الزام اساسی برای ترغیب سرمایه‌گذاران خارجی به سرمایه‌گذاری در کشور است.</p>	<p>بند (ب) ماده (۹) - بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مکلفند صورتهای مالی و گزارش‌های مالی خود را مطابق رویه‌های ابلاغی از طرف بانک مرکزی تهیه و افشاء کنند. در صورتی که ضوابط ابلاغی بانک مرکزی مانند حاکمیت شرکتی، نظارت (کنترل) داخلی، مقررات احتیاطی، ضوابط تهیه صورتهای مالی و رویه‌های گزارشگری مالی با ضوابط ابلاغی از سایر نهادها و مراجع ذی‌ربط در تعارض و تضاد باشند، بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مکلف به رعایت مقررات و ضوابط بانک مرکزی می‌باشند.</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
سیاست‌های پولی		
<p>اصلاح بند (ب) ماده (۱۰):</p> <p>پیشنهاد می‌شود، عبارت "بدون دریافت وثیقه ممنوع است" جایگزین عبارت "صرفاً منوط به اخذ مصوبه شورای پول و اعتبار است" شود.</p> <p>تبصره. تعیین دستوری نرخ سود بانکی از سال دوم برنامه ممنوع است. بانک مرکزی مجاز است از طریق ابزارهای سیاست پولی با مداخله در بازار بین‌بانکی، نرخ سود را در محدوده مطلوب سیاستگذار پولی مدیریت کند.</p>		<p>بند (ب) ماده (۱۰) - اعطای اعتبار جدید به بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی بدون دریافت وثیقه، صرفاً منوط به اخذ مصوبه شورای پول و اعتبار است. نوع و میزان وثایق قابل‌پذیرش توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود.</p>
سیاست‌های ارزی		
<p>اصلاح ماده (۱۱):</p> <p>پیشنهاد می‌شود، اقدامات ذیل، جایگزین ماده (۱۱)، شود:</p> <p>به منظور مدیریت بازار ارز در طول برنامه هفتم توسعه:</p> <p>۱- در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر فعال‌سازی منابع مالی و همچنین اصلاح و تقویت نظام مالی کشور، ترویج مصرف کالاهای داخلی، ارتقاء رقابت‌پذیری در تولید، حمایت</p>	<p>این ماده ابهام دارد و باید تکمیل شود. اینکه سیاست ارزی چگونه باید اتخاذ شود و.. باید مشخص شود. اینکه میزان عرضه و زمان عرضه و ... ارز را بانک مرکزی تعیین کند، به نوعی گویای مداخله و اقدامات دستوری و عدم به رسمیت شناختن سازوکار بازار است.</p>	<p>ماده ۱۱ - به‌منظور ساماندهی و ثبات‌بخشی به بازار ارز، اقدامات زیر انجام می‌گیرد:</p> <p>الف - دستگاه‌های اجرائی، بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، صرافی‌ها و کلیه صادرکنندگان (حقیقی و حقوقی) شامل دولتی، عمومی، خصوصی و تعاونی موظفند کلیه اطلاعات موجودی ارزی و جریان درآمد ارزی خود را تحت ضوابط و مطابق با شیوه‌ای که بانک مرکزی مشخص می‌کند در اختیار این بانک قرار دهند و در رابطه با</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاها، افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز، نظام ارزی کشور «شناور مدیریت‌شده» است. برای حفظ رقابت‌پذیری در تجارت خارجی با لحاظ تورم داخلی و جهانی و جلوگیری از جهش‌های ارزی، نرخ حقیقی ارز در انتهای برنامه باید برابر با مقدار متوسط خود در سال ۱۴۰۱ باشد. نرخ حقیقی ارز در طول دوره نباید بیش از ۱۵٪ مقدار متوسط ۱۴۰۱ کاهش پیدا کند. بانک مرکزی، مسئول گزارش فصلی نرخ حقیقی ارز از سال ۱۴۰۰ تا انتهای برنامه توسعه هفتم است.</p> <p>۲- هرگونه قیمت‌گذاری ارز حاصل از صادرات بنگاه‌های خصوصی در طول برنامه ممنوع است. بانک مرکزی با مشارکت دستگاه ذی‌ربط و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران موظف است سازوکار لازم را برای عرضه ارز بنگاه‌های فوق به قیمت روز به متقاضیان مجاز در کشور، فراهم کند.</p> <p>۳- اولویت اول: در طول دوره برنامه، هرگونه پیمان‌سپاری ارزی درباره صادرات محصولات و خدمات تولیدی بخش خصوصی، ممنوع است. بانک مرکزی موظف است سازوکارهای لازم را برای تضمین</p>		<p>زمان و میزان عرضه و نحوه آن با هماهنگی بانک مرکزی عمل نمایند.</p> <p>ب- بانک مرکزی مجاز به هر نوع مداخله ارزی و ریالی در بازارهای ارز و طلا و خرید یا فروش ارز و طلا، اوراق بهادار مبتنی بر ارز و طلا یا مشتقات آنها می‌باشد.</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>ورود ارزهای کلیه صادرکنندگان به چرخه اقتصادی کشور، متناسب با سیاست ارزی و سیاست تجاری کشور، طراحی و اجرا کند.</p> <p>اولویت دوم: در طول دوره برنامه، پیمان‌سپاری ارزی درباره صادرات محصولات کشاورزی، فرش و صنایع دستی، خدمات فنی و مهندسی و صادرات محصولات دانش‌بنیان ممنوع است. بانک مرکزی موظف است سازوکارهای لازم را برای تضمین ورود ارزهای کلیه صادرکنندگان به چرخه اقتصادی کشور، متناسب با سیاست ارزی و سیاست تجاری کشور، طراحی و اجرا کند.</p> <p>۴- در طی سال‌های برنامه هفتم توسعه، تخصیص ارزهای بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی به واحدهای تولیدی به‌منظور واردات مواد اولیه، ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز در فرایند تولیداتی که یا زنجیره‌های ارزش در کشور را تکمیل می‌کنند و یا مزیت‌های صادراتی دارند، مطابق با اولویت‌های تعیین شده در سند راهبرد توسعه صنعتی، در اولویت قرار دارد.</p> <p>تبصره- گزارش ارزهای تخصیص داده‌شده به بخش‌ها و شرکت‌های مختلف و نحوه استفاده، توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و با همکاری بانک مرکزی و گمرک، هر شش ماه یک‌بار اعلام می‌شود.</p>		

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه		
<p style="text-align: center;">اصلاح ماده (۱۲):</p> <p>پیشنهاد می‌شود، ماده (۱۲)، به شرح ذیل اصلاح شود: نسبت‌ها در جدول شماره (۳) به صورت زیر نوشته شود:</p> <p>- حداقل نسبت اعتبارات تملک دارایی به بودجه عمومی</p> <p>- حداکثر نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی</p>	<p>دولت به عنوان بزرگترین بازیگر اقتصاد زمانی که رشد نیاز مبرم اقتصاد است باید با افزایش سرمایه‌گذاری در دارایی‌های سرمایه‌ای باعث خروج از رکود شود. پیشنهاد مذکور بستر را در صورتی که گشایش اقتصادی برای کشور رخ دهد فراهم می‌کند تا امکان افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای رخ دهد. تنها ملاحظه جدی آن است که جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی در امور صورت نگیرد و دولت از توان انحصاری خود در پروژه‌ها استفاده نکند.</p> <p>در جدول شماره ۳، نسبت اعتبارات تملک دارایی به بودجه عمومی ۲۵ درصد مقرر شده است. باید منظور از تملک دارایی سرمایه‌ای مشخص شود. اگر به جهت افزایش تولید داخلی و سرمایه‌گذاری منظور این حکم تعیین نسبت برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نوشته شده است، امری پسندیده و قابل دفاع است. پیشنهاد می‌شود:</p>	<p>ماده ۱۲- در اجرای بند (۳) سیاست‌های کلی برنامه هفتم و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود:</p>
کلیات بودجه		
	<p>دولت‌ها نسبت به شرایط اجرایی دستگاه‌ها و مسیر نیل به اهداف خود اطلاع بیشتری دارند و در صورتی که خود برنامه</p>	<p>ماده ۱۳- به‌منظور نظم‌بخشی و انسجام بودجه اقدامات زیر انجام می‌گیرد:</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
	<p>اجرائی میان مدت را ارائه دهند واقع بینانه تر و عملیاتی خواهد بود. عدم تطابق اهداف مجلس یا دولت گذشته با دولت مستقر باعث شده است تا ناهماهنگی‌هایی در اجرا و پیگیری برنامه‌های کلان کشور صورت گیرد.</p>	<p>الف- دولت می‌تواند لوایح بودجه سالانه کل کشور را برای دو سال متوالی به‌طور همزمان ارائه نماید، به‌نحوی که در هر سال ضمن ارائه اصلاحیه بودجه سال بعد، لایحه بودجه سال دوم را نیز به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.</p>
درآمد نفت و گاز		
<p>اصلاح ماده (۱۴): پیشنهاد جایگزین پیشنهاد می‌شود، ماده (۱۴) به شرح ذیل اصلاح شود: به منظور کاهش وابستگی هزینه‌های جاری به منابع حاصل از صادرات نفت و گاز، سقف سهم دولت از محل منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی قابل استفاده در تأمین منابع عمومی بودجه سالانه، در طول برنامه حداکثر به اندازه معادل ریالی ۲۰ میلیارد دلار در سال ۱۴۰۲ تعیین می‌شود که بر مبنای رقم دلاری در سال‌های بعد سالانه ۱۰ درصد کاهش می‌یابد و منابع به صندوق توسعه ملی اضافه می‌شود. برای دستیابی به این هدف و کنترل هزینه‌های جاری، کمیته بازنگری در وظایف دولت با مسئولیت معاون اول رئیس‌جمهور، رئیس سازمان برنامه و بودجه،</p>	<p>نحوه ورود منابع حاصل از نفت و گاز به بودجه چند مشکل اصلی برای اقتصاد کشور ایجاد کرده است. اولاً قیمت ارز، میزان صادرات نفت و قیمت نفت را تبدیل به متغیر بودجه‌ای کرده است و از این گذر منجر شده است که نوسانات این متغیرها، اقتصاد کشور را متاثر سازد. ثانیاً، موضوع بیماری هلندی و تشدید نوسانات اقتصادی به دلیل نوسانات بودجه ای همچنان با این راه حل دولت وجود خواهد داشت. ثالثاً بدون تعیین سقف ریالی برای بودجه دولت (منابع و مخارج) نمی‌توان به صورت ریشه‌ای گسترش شدید مخارج دولت در اثر منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز را علاج کرد.</p>	<p>ماده ۱۴- با هدف کاهش ناپایداری منابع مالی دولت، منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز پس از کسر سهم وزارت نفت، به حساب صندوق توسعه ملی نزد بانک مرکزی واریز می‌شود. صندوق توسعه ملی مکلف است سهم دولت از این منابع را که در قوانین بودجه تعیین می‌شود، به‌صورت یک‌دوازدهم در اختیار دولت قرار دهد. بانک مرکزی معادل ریالی منابع ارزی سهم دولت را به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز می‌نماید.</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، دیوان محاسبات کشور و وزیر ذی ربط تشکیل می شود. کمیته مذکور موظف است سالانه به اندازه ۵ درصد مصارف عمومی، پیشنهاد صرفه جویی و کاهش هزینه ارائه نماید.</p> <p>تبصره- هیأت وزیران، صلاحیت انحلال و ادغام دستگاه های اجرایی و همچنین تغییر شیوه ارائه خدمات عمومی به پیشنهاد کمیته فوق را دارد. نتایج فرایند بازنگری هزینه ها، تغییر شیوه ارائه خدمات دولت و پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات، هر شش ماه یک بار به مجلس شورای اسلامی ارائه خواهد شد.</p>		
مولدسازی		
<p>اصلاح بند (الف) ماده ۱۵: پیشنهاد جایگزین</p> <p>پیشنهاد می شود این بند جایگزین بند (الف) ماده ۱۵ گردد:</p> <p>وزارت نفت مکلف است در خصوص میداین دارای تولید فعلی قرارداد توسعه فعلی، نسبت به عقد قرارداد با شرکت ملی نفت و سایر شرکتهای بهره برداری نفت و گاز در قالب قرارداد بلندمدت به تفکیک میدان/مخزن نفت و گاز و در چهارچوب شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفتی و</p>		<p>ماده ۱۵- به منظور مولدسازی ذخایر نفت و گاز کشور، سرعت بخشی به توسعه میداین نفت و گاز و اصلاح رابطه مالی دولت با شرکت ملی نفت، اقدامات زیر انجام می گردد:</p> <p>بند (الف) ماده ۱۵- وزارت نفت مکلف است در خصوص میداین دارای قرارداد توسعه فعلی، نسبت به عقد قرارداد با شرکت ملی نفت و سایر شرکتهای بهره برداری نفت و گاز در قالب قرارداد بلندمدت به تفکیک میدان/مخزن نفت و گاز و در چهارچوب شرایط عمومی،</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>گازی با تصویب هیأت وزیران اقدام نماید.</p>		<p>ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفتی و گازی با تصویب هیأت وزیران اقدام نماید.</p>
<p>اصلاح بند (ب) ماده ۱۵: پیشنهاد جایگزین</p> <p>پیشنهاد می شود این بند جایگزین بند (ب) ماده ۱۵ گردد:</p> <p>ب- وزارت نفت موظف است درخصوص سایر میادین، نسبت به واگذاری توسعه، اکتشاف و بهره برداری از میادین به شرکتهای اکتشاف و تولید اعم از دولتی و غیردولتی، با استفاده از سازوکارهای رقابتی از جمله صدور پروانه فعالیت و با رعایت سقف سهم سرمایه گذار که به تصویب شورای اقتصاد میرسد، اقدام نماید.</p> <p>تبصره ۱- فهرست بلوکهای اکتشافی و میادین مستعد اعطای پروانه و درصد متعلقه به دارنده پروانه در سالهای تولید از میادین به عنوان سهم از نفت و گاز تولیدی به پیشنهاد وزارت نفت به تصویب شورای اقتصاد می رسد و پس از تصویب شورای اقتصاد، صدور پروانه فعالیت نیازمند اخذ هیچ مصوبه یا مجوز دیگری نمی باشد.</p> <p>تبصره ۲- سهم متعلقه به دارنده پروانه بابت تمامی هزینه های مرتبط با اکتشاف، توسعه و تولید از منابع نفتی از محل حداکثر ۵۰ درصد حجم تولید نفت و گاز استحصالی از مخزن یا میدان به تشخیص</p>	<p>ساز و کار پروانه که در کشورهای دیگر نیز تجربه شده و موفقیت آمیز هم بوده است با رعایت شرایط، جا دارد که مورد توجه قرار بگیرد. این ساز و کار بخش عمومی را در موقعیت حاکمیتی و تأمین مصالح و منافع ملی ترغیب می کند تا اشتغال به شرکت داری و ...</p>	<p>بند (ب) ماده ۱۵- وزارت نفت با عاملیت شرکت ملی نفت موظف است درخصوص سایر میادین، نسبت به واگذاری توسعه، اکتشاف و بهره برداری از میادین به شرکتهای اکتشاف و تولید اعم از دولتی و غیردولتی، با استفاده از سازوکارهای رقابتی و با رعایت سقف سهم سرمایه گذار که به تصویب شورای اقتصاد می رسد، اقدام نماید.</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>صادرکننده پروانه، قابل تحویل خواهد بود. پس از کسر سهم شرکت تولیدکننده نفت و گاز مابقی نفت و گاز تولیدی به عنوان سهم حاکمیت از نفت و گاز تولیدی به صندوق توسعه ملی تحویل خواهد شد.</p> <p>تبصره ۳- وزارت نفت مکلف است از طریق شرکت‌های اصلی تابعه نسبت به تجهیز نقاط اندازه‌گیری مواد نفتی مبادلاتی مشتمل بر نفت خام، میعانات و مایعات گازی، گاز غنی و شش فرآورده اصلی از سر زنجیره تولید تا توزیع به سامانه‌های اندازه‌گیری دقیق خودکار اقدام نماید. بدین منظور وزارت نفت می‌بایست سامانه یکپارچه کنترل و اندازه‌گیری تولید، فرآورش، توزیع و صادرات نفت، گاز و فرآورده‌های اصلی مبتنی بر بانک اطلاعات و داده‌های دریافتی از اندازه‌گیری‌های دقیق را ایجاد نماید. بودجه لازم جهت اجرای این طرح می‌بایست از محل صادرات و فروش داخلی نفت، گاز و شش فرآورده اصلی تأمین گردد و در اختیار وزارت نفت و شرکت‌های اصلی تابعه قرار گیرد.</p>		
طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای		
<p>اصلاح بند (الف) ماده (۲۰): بند (الف) ماده (۲۰) به شرح ذیل اصلاح شود:</p>		<p>بند (الف) ماده ۲۰- بهای محصول طرح (پروژه) در قرارداد سرمایه‌گذاری و مشارکت تابع الگوی مالی قرارداد مشارکت بوده و از</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>الف- بهای محصول طرح (پروژه) در قرارداد سرمایه‌گذاری و مشارکت تابع الگوی مالی قرارداد مشارکت بوده و از شمول تعرفه‌گذاری مندرج در تمامی قوانین و مقررات عام و خاص مستثنی است. در صورت تعیین قیمت تکلیفی، دخالت در و شمول نظام تعرفه‌گذاری یا جلوگیری از دریافت تعرفه برای بهای محصول طرح (پروژه)، طبق مدل مالی و شرایط قراردادی، مابه‌التفاوت قیمت محصول محاسبه‌شده بر مبنای الگوی مالی و قیمت تکلیفی از سرجمع اعتبارات دستگاه اجرائی با محاسبه خسارات مربوط پرداخت می‌شود، در غیر این صورت در حکم تصرف غیرمجاز در اموال سرمایه‌گذار است.</p>		<p>شمول تعرفه‌گذاری مندرج در تمامی قوانین و مقررات مستثنی است. در صورت تعیین قیمت تکلیفی، دخالت در تعرفه‌گذاری یا جلوگیری از دریافت تعرفه برای بهای محصول طرح (پروژه)، مابه‌التفاوت قیمت محصول محاسبه‌شده بر مبنای الگوی مالی و قیمت تکلیفی از سرجمع اعتبارات دستگاه اجرائی با محاسبه خسارات مربوط پرداخت می‌شود، در غیر این صورت در حکم تصرف غیرمجاز در اموال سرمایه‌گذار است.</p>
<p>اصلاح بند (الف) ماده (۲۲): پیشنهاد می‌شود، بند (الف) ماده (۲۲)، به شرح ذیل اصلاح شود: کلیه طرح (پروژه)های بزرگ جدید و طرح‌های توسعه‌ای بزرگ طرح (پروژه)های مشمول ارزیابی اثرات که توسط دستگاه‌های اجرایی، بخش‌های خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی در پهنه سرزمین از جمله مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی اجرایی می‌شود، می‌بایست قبل از اجرا براساس شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای محیط‌زیستی که به تصویب شورای عالی حفاظت</p>	<p>اصطلاح «طرح (پروژه)های بزرگ جدید و طرح‌های توسعه‌ای بزرگ» نادرست و فاقد تعریف شروشن است. اصطلاح درست این است «طرح (پروژه)های مشمول ارزیابی اثرات» با توجه به اثر مسلم این طرح‌ها یا پروژه‌ها بر زیست مردم و نیز آثار اقتصادی و اجتماعی و آنها حق مردم است که از کیفیت و چگونگی دقت و صحت این گزارش‌ها مطلع باشند و شایسته است که کارشناسان و اهل فن و صاحب‌نظران نیز دسترسی به این گزارش‌ها داشته باشند. بخش عمده‌ای از چالش‌ها یا بحران‌های محیط‌زیستی کشور ناشی از عدم کفایت و عمق و دقت این گزارش‌ها است.</p>	<p>بند (الف) ماده ۲۲- کلیه طرح (پروژه)های بزرگ جدید و طرح‌های توسعه‌ای بزرگ که توسط دستگاه‌های اجرایی، بخش‌های خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی در پهنه سرزمین از جمله مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی اجرایی می‌شود، باید قبل از اجرا بر اساس شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای محیط‌زیستی که به تصویب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست می‌رسد، توسط مشاوران ذی‌صلاح مورد ارزیابی اثرات محیط‌زیستی قرار گرفته و در صورت تأیید مشاور حداکثر ظرف سه ماه توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست تعیین تکلیف شود. عدم تعیین تکلیف ظرف مدت مقرر</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>محیط‌زیست می‌رسد، توسط مشاوران ذی‌صلاح مورد ارزیابی اثرات محیط‌زیستی قرار گرفته و در صورت تأیید مشاور و انتشار عمومی آن در سامانه‌ای که به همین منظور ایجاد خواهد شد، حداکثر ظرف مدت سه ماه توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست تعیین تکلیف شود و در صورت نقص گزارش، نقایص آن در همان سامانه منتشر شود تا ذینفعان امکان رفع نقص گزارش خود را داشته‌باشند. عدم تعیین تکلیف ظرف مدت مقرر به منزله تأیید می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این حکم شامل شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای محیط‌زیستی، ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ برنامه به پیشنهاد سازمان حفاظت محیط‌زیست تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>	<p>در عین رعایت حقوق سرمایه‌گذاران نباید تضییع شود نباید هم حکم کلی و غیر منتطبق با واقعیت داد که تبعات خطرناک اجتماعی و یا آثار منفی محیط‌زیستی ایجاد کند. برخی گزارش‌ها و پروژه‌ها پیچیده و برخی گزارش‌ها نیز ناقص و غیر قابل بررسی و اظهار نظر هستند که در چنین مواردی باید قانون از دقت و اثربخشی لازم برخوردار باشد.</p>	<p>به منزله تأیید می‌باشد. آیین‌نامه اجرائی این حکم شامل شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای محیط‌زیستی، ظرف سه‌ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد سازمان حفاظت محیط‌زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>
<p>اصلاح بند (ب) ماده (۲۲): پیشنهاد می‌شود، بند (ب) ماده (۲۲)، به شرح ذیل اصلاح شود: دستگاه‌های اجرایی مکلفند طرح‌های کلان توسعه‌ای خود طرح(پروژه) های مشمول ارز یابی اثرات را مورد ارزیابی راهبردی محیط‌زیستی قرار داده و گزارش آن را برای تأیید به سازمان محیط‌زیست ارسال نمایند. آیین‌نامه اجرایی این موضوع، ظرف چهارماه پس از ابلاغ این قانون، توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>	<p>اصطلاح « طرح‌های کلان توسعه‌ای » نادرست و فاقد تعریف روشن است. اصطلاح درست این است «طرح(پروژه)های مشمول ارزیابی اثرات» است.</p>	<p>بند (ب) ماده ۲۲- دستگاه‌های اجرائی مکلفند طرح‌های کلان توسعه‌ای خود را مورد ارزیابی راهبردی محیط‌زیستی قرار داده و گزارش آن را برای تأیید به سازمان حفاظت محیط‌زیست ارسال نمایند. آیین‌نامه اجرائی این موضوع، ظرف چهارماه پس از ابلاغ این قانون، توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.</p>

پیشنهادات (اصلاحی / حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
محیط‌زیست تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.		

۶- احکام پیشنهادی اتاق ایران برای درج در لایحه برنامه هفتم توسعه

به نظر می‌رسد که برای دستیابی به رشد اقتصادی، احکام برنامه در محورهای اولویت‌دار، موارد مطرح در جدول (۲) را اتخاذ کرده‌اند.

جدول ۱- وضعیت مهمترین محورهای ایجاد رشد اقتصادی در برنامه هفتم توسعه

ردیف	محور اولویت دار	جایگاه در برنامه
۱	بسترهای فراکلان	به عوامل فراکلان مانند سیاست خارجی و تحریم بانکی توجه نشده است.
۲	ثبات اقتصاد کلان	در قالب سیاست پولی و سیاست مالی خلاصه شده است.
۳	زیرساخت	توجهی صورت نگرفته است.
۴	فضای کسب و کار	در قالب مجوزها، تسهیل صادرات و استعلام برخط مورد توجه قرار گرفته و به کیفیت قضایی توجه نشده است.
۵	انحصار و رقابت	صرفاً موضوع مجوزها مورد توجه قرار گرفته است.
۶	استفاده از ظرفیت بخش خصوصی	خلاصه شده در خصوصی سازی اما با عدم تفکیک بخش خصوصی از بخش غیردولتی
۷	تامین مالی	در قالب ماموریت‌هایی برای صندوق توسعه ملی و انتشار اوراق خلاصه شده است. همچنین تصور شده که جذب سرمایه‌گذاری خارجی با محدودیت ویژه ای روبرو نیست.
۸	سیاستگذاری بخشی	به بخش معدن و صنایع نفتی پرداخته شده و اساساً تنظیم سند استراتژی توسعه صنعتی برای انتخاب پیشران مورد توجه قرار نگرفته است.

باتوجه به اهمیت رشد اقتصادی به نظر می‌رسد و الزاماتی که دستیابی به رشد پایدار با آن روبرو است، احکام زیر را می‌توان ارائه داد.

جدول ۲- احکام پیشنهادی اتاق ایران برای درج در لایحه برنامه هفتم توسعه

ردیف	پیشنهادات
فصل ۱- رشد اقتصادی	
۱	<p>قیمت‌گذاری محصولات و خدمات تولیدی کلیه بنگاه‌هایی که سهام آنها در بازار بورس اوراق بهادار معامله می‌شود، بنگاه‌هایی که کالاها و محصولات آنها در بورس کالا عرضه می‌شود و بنگاه‌هایی که مالکیت آنها کاملاً خصوصی است، در طول برنامه ممنوع است.</p> <p>تبصره ۱- دولت مکلف است برنامه اصلاح قیمت نهاده‌های تولیدی محصولات و خدمات فوق از جمله انرژی و خوراک را بر اساس اولویت‌های تعیین‌شده در سند راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی و تقویت تولید داخلی در شش ماهه اول برنامه هفتم به تصویب هیأت وزیران برساند و اعلان عمومی کند.</p> <p>تبصره ۲- حمایت دولت از تولید کالاهای فوق از طریق حمایت‌های قیمتی مانند تعیین کف قیمت، یا اعطای یارانه به نهاده‌ها مانند اعطای وام یا انرژی ارزان قیمت، به‌جز اولویت‌های تعیین‌شده در سند راهبرد توسعه صنعتی، ممنوع است.</p>
۲	<p>حوزه‌های مجاز برای فعالیت اقتصادی کلیه مؤسسات، شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و سایر نهادهایی که به هر نحو، عهده‌دار وظایف و خدماتی بوده که جنبه عمومی دارد، منحصر به حوزه‌هایی است که بخش خصوصی و تعاونی به هر دلیلی، توان یا تمایلی به فعالیت در آنها ندارند. حضور این نهادها در صنایع و سرمایه‌گذاری‌های بزرگ، مادر، با فناوری بالا و خطرپذیر در قالب مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی و یا به‌صورت شرکت‌های سهامی عام، مجاز است.</p> <p>تبصره- واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به نهادهای موضوع این ماده به هر صورت (از جمله رد دیون دولت) ممنوع است.</p>
۳	<p>در راستای توسعه سهم و نقش بخش خصوصی در اقتصاد ملی، دولت مکلف است الزامات لازم را به نحوی اتخاذ کند که سهم بخش تعاون ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی (طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) و بخش خصوصی ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی، تا پایان سال چهارم برنامه تحقق یابد.</p> <p>تبصره- گزارش نحوه محاسبه سهم این بخش‌ها و روند تحقق مفاد این بند سالانه از سوی وزارت امور اقتصاد و دارایی (حداکثر تا پایان ۳ ماهه سال بعد) منتشر می‌شود.</p>
۴	<p>به منظور تشویق سرمایه‌گذاری در شرکت‌های تولیدی خصوصی و تعاونی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارتخانه‌های ذی‌ربط و ترغیب آنها به عدم تقسیم بخش بیشتری از سود اکتسابی و استفاده از منابع حاصل برای افزایش سرمایه و</p>

پیشنهادات	ردیف
در نتیجه توسعه بخش‌های تولیدی و ایجاد فرصت‌های شغلی در طول مدت برنامه هفتم، مالیات بر درآمد آن بخش از سود تقسیم‌نشده شرکت‌های مذکور که به حساب سرمایه انتقال می‌یابد، مشمول نرخ صفر مالیاتی است.	
با هدف افزایش امنیت سرمایه‌گذاری و ترغیب فعالان اقتصادی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی، برای آن دسته از طرح‌های سرمایه‌گذاری که در طی سال‌های برنامه هفتم توسعه اجرا می‌شوند یا به بهره‌برداری می‌رسند، تحمیل هر گونه مالیات یا وضع عوارض جدید یا احکام جدیدی که محدودیتی در فعالیت طرح‌های سرمایه‌گذاری موضوع این ماده ایجاد می‌کنند ممنوع است. دولت موظف است با انعقاد قراردادهای حداقل ۵ ساله، فرمول یا روش قیمت‌گذاری انرژی یا نرخ خوراک و سایر نهاده‌های در اختیار دولت را که در این طرح‌ها استفاده می‌شوند، تعیین کند. تغییر این نرخ‌ها ضمن قوانین بودجه سنواتی یا دیگر قوانین ممنوع است.	۵
فصل ۲ – اصلاح نظام بانکی و مهار تورم	
وزارت امور اقتصادی و دارائی موظف است به منظور توسعه نظام اعتبارسنجی، پایگاه داده اعتباری کشور را ایجاد نماید. کلیه تامین‌کنندگان اطلاعات نظیر سازمان امور مالیاتی، قوه قضاییه، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاه‌ها به تشخیص این وزارتخانه مکلفند اطلاعات مورد نیاز را در اختیار پایگاه داده اعتباری کشور قرار دهند. اطلاعات این پایگاه مبنای پرداخت تسهیلات به بنگاه‌ها، قرار می‌گیرد. تعیین سطح و کیفیت دسترسی دستگاه‌های اجرایی، بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی، موسسات رتبه‌بندی موضوع بند (۲۱) ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، صندوق‌های تضمین تعهدات، شرکت‌های کارگزاری فروش مطالبات (فاکتورینگ) و سایر اشخاص به پایگاه داده اعتباری کشور، در چارچوب آیین نامه ای خواهد بود که در طول سال اول اجرای برنامه به پیشنهاد مشترک وزارت اقتصاد و بانک مرکزی به تصویب هیات وزیران می‌رسد.	۱
تعیین دستوری نرخ سود بانکی از سال دوم برنامه ممنوع است. بانک مرکزی مجاز است از طریق ابزارهای سیاست پولی با مداخله در بازار بین‌بانکی، نرخ سود را در محدوده مطلوب سیاستگذار پولی مدیریت کند.	۲
فصل ۳ – اصلاح ساختار بودجه	
دولت موظف است بدهی معوق خود به بخش خصوصی را از ابتدای برنامه، اوراق بهادارسازی کرده و برای آن‌ها جریان نقدی با سررسیدهای مشخص تعیین کند. این اوراق می‌تواند حداکثر ۱۰ ساله باشد. برنامه زمانی ورود این اوراق به بازار سرمایه در ابتدای هر سال توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی اعلام می‌شود.	۱

ردیف	پیشنهادات
	تبصره- در صورت دیرکرد دولت در بازپرداخت بدهی بخش خصوصی، جریمه این دیرکرد معادل وجه التزام نظام بانکی است و اصل بدهی، مطابق با نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار تعدیل می‌شود.
۲	<p>الف- در طول دوره برنامه هر نوع بدهی دولت که در چارچوب قراردادهای موجود و فعال ایجاد می‌شود، به صورت نقدی و تا پایان سال مالی تسویه خواهد شد. علاوه بر این، هر نوع بدهی جدید دولت با افق زمانی بیشتر از یک سال صرفاً در چارچوب انتشار اوراق بدهی صورت پذیرد و ایجاد بدهی به صورت تعهدی ممنوع است. دولت صرفاً مجاز است با فروش اوراق بدهی در بازار اولیه، منابع مالی نقد جمع‌آوری کرده و تعهدات خود در چارچوب قراردادهای فعال نقداً پرداخت کند.</p> <p>ب- در صورت دیرکرد دولت در بازپرداخت بدهی بخش خصوصی، جریمه این دیرکرد معادل وجه التزام نظام بانکی است و اصل بدهی، مطابق با نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار تعدیل می‌شود.</p>
۳	تهاتر زنجیره‌ای بدهی بخش خصوصی به نظام بانکی با بدهی بخش دولتی به بخش خصوصی از طریق اوراق در طول برنامه مجاز است؛ به طوری که بدهی دولت به بخش خصوصی و بدهی بخش خصوصی به نظام بانکی و دستگاه‌های اجرایی از طریق این اوراق تسویه شود. بانک‌ها می‌توانند این اوراق را برای دریافت منابع به‌عنوان وثیقه نزد بانک مرکزی قرار دهند یا از این اوراق برای تسویه بدهی خود به بانک مرکزی استفاده کنند.