



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی،
اجتماعی و فرهنگی با تاکید بر بخش اقتصادی

۱۴۰۲
خردادماه



گزارش شماره (۱)



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

پیشگفتار

زمانی که در آذر ۱۳۸۲ چشم‌انداز بیست‌ساله کشور ابلاغ شد، مقرر گردید، در افق چشم‌انداز، یعنی سال ۱۴۰۴، ایران از لحاظ اقتصادی، علمی و فناوری در منطقه (خاورمیانه، شمال آفریقا و آسیای میانه) در رتبه اول قرار گیرد. برای رسیدن به این هدف، پیش‌بینی شده بود چهار برنامه توسعه تهیه و اجرا شود. برنامه چهارم، اولین برنامه پنج‌ساله بود که در قالب چشم‌انداز و در راستای تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌المللی تهیه شد و در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۶ قانون آن آماده گردید. شروع برنامه چهارم توسعه با روی کار آمدن رئیس‌جمهور جدید در سال ۱۳۸۴ همراه گردید. در این دوران ضمن عدم اجرای برنامه چهارم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هم غیرفعال گردید. این امر سبب شد که لایحه برنامه پنجم توسعه با یک سال تأخیر به مجلس تقدیم گردد. نتیجه این امر تغییر دوره برنامه پنجم از ۱۳۸۹-۱۳۹۳ به دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۴ بود. بعد از پایان دوره برنامه پنجم، به دلیل نامعلوم بودن وضعیت روابط بین‌المللی، برنامه ششم هم با یک سال تأخیر تصویب رسید. دوره این برنامه هم از ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ تعیین شد. متأسفانه دولت نتوانست بعد از دوره برنامه ششم، برنامه هفتم را تدوین و جهت تصویب به مجلس تقدیم دارد. مجلس و دولت اظهار داشتند که برنامه ششم یک سال تمدید شده است، یعنی برنامه پنج‌ساله به شش‌ساله تبدیل گردید! . بنابراین برنامه ششم در سال ۱۴۰۱ خاتمه یافته است. از این رو بایستی قانون برنامه هفتم توسعه در نیمه اول سال ۱۴۰۱ تقدیم مجلس می‌گردید. در این راستا لایحه‌ای که دولت تقدیم مجلس کرده است، دوره برنامه هفتم را از ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۶ مشخص کرده است که این امر به دلیل ماه‌ها بررسی و تصویب آن در مجلس، منطقی به نظر نمی‌رسد و لازم است دوره برنامه هفتم توسعه، دوره ۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷ تعیین شود.

ملاحظه می‌شود از ابتدای آغاز چشم‌انداز بیست‌ساله (۱۳۸۴-۱۴۰۴) اراده محکم برای تحقق آن وجود نداشته است. این امر در پیشگفتار لایحه مقدماتی برنامه هفتم نیز نوشته شده و قید شده بود که تولید ناخالص داخلی که قرار بود از ابتدای سال ۱۳۸۴ تا پایان برنامه ششم، سالانه ۸ درصد رشد کند، فقط ۱/۸ درصد در سال رشد کرده است! به عبارتی تولید ناخالص داخلی ایران (مطابق با محاسبات مرکز آمار ایران) از رقم ۵۷۲۱۱۵ میلیارد ریال (به قیمت سال ۱۳۹۰) به ۱۹۶۰۱۲۴۰ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ باید می‌رسید؛ در حالی که میزان تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۰ برابر ۷۵۶۹۴۰۸ میلیارد ریال شده است که معادل ۳۸/۶ درصد رقم برنامه‌ریزی شده است. این آمار و ارقام به خوبی نشان دهنده تفاوت برنامه نگارش شده با واقعیت‌های تجربی و ثبت شده است. بنابراین عدم اجرای برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم، خسارت جبران‌ناپذیری به اقتصاد کشور وارد



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

کرده است. با توجه به موارد بیان شده، می‌توان بیان کرد که دو عامل در پیشبرد توسعه اقتصادی کشور اهمیت دارد. مورد اول داشتن برنامه مناسب است و مورد دوم اجرای صحیح همان برنامه است. از این رو، در گام اول باید بررسی شود که آیا برنامه هفتم توسعه مطابق با واقعیت‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور است و برنامه‌های تنظیم شده از نظر عقلانی می‌تواند مشکلات کشور را کاهش دهد. در مرحله بعدی لازم است نقاط ضعف این برنامه مشخص و با ارائه آمارهای تجربی، برنامه و سیاست‌گذاری‌های مهمی که می‌توانند جایگزین برنامه‌های ضعیف شوند، معرفی شوند.

مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی تبریز با بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه، درصدد است کلیاتی از ضعف‌های این برنامه را بیان کند و راه‌های منطقی در کارآمدسازی آن ارائه نماید. با توجه به شرایط اقتصادی کشور و اهمیت بسیار بالای رشد اقتصادی و مهار تورم که تأکید ویژه‌ای از سوی مقام معظم رهبری در سال‌های اخیر بر آن شده است، اهداف کلان اقتصادی برنامه هفتم توسعه به طور دقیق و با جزئیات علمی بررسی کارشناسی می‌شود تا با اعمال و اجرای این اهداف، نقش مؤثری در سیاست‌گذاری و پیشرفت برنامه‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور داشته باشد. در این راستا و پیشنهادهایی برای رفع نقائص مطرح می‌شود.

رئیس شورای راهبردی مرکز پژوهش اتاق بازرگانی تبریز

سیدباقر شریف‌زاده



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

ویژگی‌های لایحه برنامه هفتم توسعه

مروری بر تاریخچه برنامه‌ریزی ایران در بیش از ۷۵ سال گذشته بیانگر این است که اگر اشتباه بدفرجام و فاجعه‌بار تجدیدنظر در برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب اسلامی صورت نگرفته بود و فرایند برنامه‌ریزی توسعه در ادامه فرایند تکاملی برنامه سوم و چهارم تا برنامه ششم ادامه پیدا می‌کرد، به احتمال قوی اقتصاد ایران می‌توانست به‌رغم فرهنگ خودمداری و ناکارآمدی‌های بوروکراسی، به تدریج مسیر تکامل به‌سوی برنامه‌ریزی توسعه پایدار و آمایش سرزمین را طی کند. روند تکاملی شناخت تنگناها، ارائه راه حل‌ها و تنظیم برنامه‌های ملی، منطقه‌ای و استانی از برنامه سوم تا ششم، تا حدودی امیدوارکننده بود. بعد از انقلاب اسلامی، به دلیل حاکم بودن رویکردهای متفاوت گروه‌های سیاسی، تحریم‌های خارجی و جنگ تحمیلی، عملاً برنامه‌ریزی ملی با ده سال تأخیر انجام گرفت که این دوره بیشتر با رکود و تعطیلی مصادف بود. پس از آن نیز تصمیم‌گیری‌های سیاسی همواره بر تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و فنی غلبه داشته است. ارزیابی تطبیقی و نقد علمی عملکرد ۱۱ برنامه توسعه پیش و بعد از انقلاب، می‌تواند تصویری شفاف از کاستی‌های توسعه را نشان دهد. بخشی از موانع توسعه‌یافتگی ایران به بی‌اطلاعی از مفاهیم توسعه و بخش دیگر آن به ساختار اجتماعی، فرهنگی و تاریخی جامعه مربوط می‌شود. توسعه‌یافتگی محصول خرد جمعی، کارگروهی، هم‌گرایی و تفاهم میان دولت پاسخگو با مردم، نهادهای مدنی و بخش خصوصی است. از آنجاکه توسعه محصول تفکر نظام مند، انضباط جمعی و قاعده مند بودن جامعه است. بنابراین تا زمانی که هماهنگی و انسجام فکری و مدنی میان خبرگان و اندیشمندان و نخبگان جامعه تحقق پیدا نکند، موتور توسعه در جامعه روشن نخواهد شد. برای تحقق توسعه در جامعه، باید شرایط و بستری فراهم شود تا فرایند توسعه در آن آغاز گردد. در این راستا، اولاً ساختار اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی برای تحقق اهداف توسعه مطلوب، باید ساختاری باشد که در آن نظم، قواعد اجتماعی و قانون حاکم و عناصر مسئول پاسخگو باشند؛ دوم اینکه ذهن مردم با مفاهیم و آثار ملموس توسعه آشنا شود و سوم اینکه نهادهای مردمی، انجمن‌های صنفی و تخصصی، نخبگان، صاحب‌نظران و دانشگاهیان در برنامه‌ریزی توسعه مشارکت داده شوند. با توجه به سابقه برنامه‌ریزی اقتصادی رسمی و مدون در ایران، در کنار کامیابی‌ها و شکست‌هایی که در طراحی و اجرای برنامه‌های گذشته وجود داشته است، می‌توان از دستاوردهای آن‌ها به‌عنوان تجربه ارزشمند برای طراحی و تدوین برنامه باهدف کاهش زیان‌های اجتماعی و ارتقای جنبه‌های مثبت استفاده کرد که این امر مستلزم انجام تحقیق



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

پیرامون آسیب‌شناسی در ارتباط با برنامه‌های توسعه‌ای هست. آسیب‌های اساسی برنامه‌های توسعه را در چهار محور کلی زیر می‌توان جمع‌بندی نمود.

➤ عدم رعایت پیش‌نیازهای برنامه ریزی؛

این گونه ضعف‌ها و آسیب‌ها عمدتاً ناشی از عدم توجه کافی به شرایط حاکم بر محیط برنامه‌ریزی در مراحل تدوین و اجرا بوده است. این شرایط شامل عواملی چون فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه، عدم وجود اطلاعات و آمارهای جامع، به هنگام و در دسترس، ابهام و کاستی‌ها و ناهماهنگی‌های قانونی ساختار سیاسی-اجتماعی کشور در خصوص برنامه‌ریزی است.

➤ مشکلات و نواقص فرآیند برنامه ریزی

شامل ضعف‌هایی است که در جریان طراحی و تدوین برنامه‌های توسعه وجود دارد؛ از آن جمله می‌توان به عدم استفاده از مشارکت ذی‌نفعان و عدم حصول اجماع و توافق در برنامه‌های توسعه، دخالت دیدگاه‌های غیرکارشناسی، اشکالات مربوط به زمان‌بندی فرآیند برنامه‌ریزی، آسیب‌های ناشی از تقدم و تأخرهای زمانی غیرمنطقی در فرآیند تدوین برنامه، نگاه بودجه‌ای به برنامه در دستگاه‌ها و بخش‌ها، نگرش مقطعی و عدم استمرار برنامه‌ریزی، عدم استفاده از ترکیب کارشناسی مناسب برنامه‌ریزی و تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی می‌باشد.

➤ محتوای برنامه‌ها

ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان‌مدت، عدم توازن بین هزینه و مطلوبیت‌های نیل به هدف، جامعیت برنامه‌ها و عدم اولویت‌گذاری صحیح در اهداف برنامه، کلی و تفسیربردار بودن برخی مواد و تفصیلی بودن افراطی برخی دیگر، عدم وجود الگوی روشن و رابطه‌ی علی و معلولی صحیح میان اجزای برنامه، باثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به نا اطمینانی‌ها و سناریوهای احتمالی در آینده، عدم وجود پروگرام‌های اجرایی و عملیاتی، عدم همخوانی با برنامه‌های توسعه قبلی، بلندپروازانه بودن اهداف برنامه، عدم پیوند بین بودجه سالانه با برنامه‌های مصوب، دولتی، زدگی در برنامه، عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای، تداخل مفاد برنامه‌ای توسعه با شرح وظایف دستگاه‌ها، عدم همسویی و یکپارچگی برنامه بخش‌ها در مسیر نیل به اهداف ملی و غلبه رویکردهای کمی بر تحلیل‌های سیاستی از جمله ایرادات مربوط به محتوای برنامه‌ها می‌باشد.



➤ حوزه اجرا و نظارت

در این بعد می‌توان سرعت و گستردگی تحولات سیاسی - اقتصادی در کشور، وجود برنامه‌های دیگر با اولویت بالاتر، ضعف اداری دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده، ضعف سازوکارهای نظارتی، ابهامات در نحوه ارائه گزارش‌ها، بی تأثیر بودن گزارش عملکردها بر روندهای اجرایی، عدم درک صحیح مجریان از مفاد قانون، انگیزه کم مجریان برای اجرای قانون، تداخل تقویم زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور، عدم توجه به بسترهای اجتماعی لازم برای اجرای قوانین، عدم انتخاب صحیح مجری، فقدان معیارهای مشخص برای انتخاب موضوعات سیاستی، فقدان ارتباط منطقی بین جداول کمی و محتوای برنامه‌ها و فقدان ابزارهای سیاستی متناسب با اهداف از ضعف‌های برنامه است.

رشد اقتصادی

در تدوین هر برنامه توسعه، لازم است اولویت‌بندی‌هایی صورت بگیرد و مشخص شود که در میان مسائل و مشکلات موجود کدام عامل نقش مهمی ایفا کرده است و مرتفع کردن آن مسئله بر سایر مشکلات اولویت دارد. **رشد اقتصادی و تورم** جزو آن دسته از مشکلاتی است که حل آن‌ها باید در اولویت قرار بگیرد. در تدوین برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر لزوم حل مسائل متعدد تأکید شده است؛ این در حالی است که اگر حل یک سری مسائل در اولویت قرار بگیرد، می‌توان انتظار داشت امکان حل مسائل دیگر نیز فراهم شود. به عبارتی در تدوین برنامه هفتم توسعه، به مسائل متفاوتی همچون مشکلات مسکن، ناترازی بانک‌ها، ثبات نرخ ارز و اشتغال و ... تأکید شده است. این در حالی است که حل بیشتر این معضلات از راه افزایش رشد اقتصادی و مهار تورم می‌گذرد. بنابراین اولویت‌دارترین مسئله اقتصادی و فرهنگی و اجتماعی کشور تقویت رشد اقتصادی است. این بخش از تحلیل به بررسی اهمیت عوامل مؤثر بر رشد اقتصادی می‌پردازد و بعد از مشخص کردن این عوامل، راهکارهای لازم در این حوزه به تفصیل بیان می‌گردد تا با برنامه‌ریزی در جهت تقویت این عوامل، ۸ درصدی تولید ناخالص داخلی محقق گردد.

طبق لایحه برنامه هفتم، توسعه رشد تولید ناخالص داخلی ۸ درصدی طی پنج سال و در بازه زمانی ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۶ پیش‌بینی شده است. در این راستا لازم است پیش شرط لازم در اجرای این طرح بیان گردد. طبق تئوری‌های رشد اقتصادی، سه عامل بسیار مهم در افزایش رشد اقتصادی یک کشور تاثیر به‌سزایی دارند. مورد اول سرمایه، مورد دوم نیروی کار و مورد سوم دانش است. بنابر اعتقاد اقتصاددانان به ترکیب نیروی کار و دانش، نیروی کار مؤثر گفته می‌شود که اهمیت بسیار زیادی



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

در رشد و توسعه اقتصادی کشور دارد. بنابراین لازم است بررسی شود که نیروی کار مؤثر تا چه اندازه بر فرایند رشد اقتصادی کشور نقش داشته باشد. به نظر می‌رسد مهاجرت افراد متخصص تأثیر بسیار زیادی در مختل شدن فرایند رشد اقتصادی ایران داشته است؛ ولی از آنجایی که آمارهای رسمی در این باره وجود ندارد، نمی‌توان با قطعیت در مورد اثرگذاری نیروی کار مؤثر اظهار نظر کرد و راهکاری در این باره ارائه داد.

در کنار این بحث، وجود سرمایه در هر اقتصادی جز لاینفک در رشد اقتصادی آن کشور محسوب می‌گردد. تجربیات اقتصادی ایران حاکی از آن است که بیشتر محصولات سرمایه‌ای نیازمند جایگزینی هستند؛ ولی با توجه به موارد زیر امکان چنین چیزی مقدور نبوده است:

✓ به نظر می‌رسد نبود محیط مناسب کار در جهت به‌کارگیری نیروی کار مؤثر، سبب شده اقتصاد در حوزه پیشرفت تکنولوژیکی با مشکل مواجه گردد و اکثر تحصیل‌کردگان که توانایی لازم در پیشرفت و ساخت منابع سرمایه‌ای دارند، از کشور مهاجرت کرده یا در حال مهاجرت هستند.

✓ از آنجا که اقتصاد ایران به محصولات واسط و سرمایه‌ای وابسته است و از سوی دیگر به دلیل وابستگی این محصولات به ارز، تحریم‌های اقتصادی مانع بسیار بزرگی در جایگزینی محصولات سرمایه‌ای است؛ به طوری که عدم توجه به رفع تحریم‌های اقتصادی، مشکلات رشد اقتصادی را دوچندان خواهد نمود. به عبارت دیگر، وجود تحریم‌های اقتصادی سبب می‌شود منبع اصلی تأمین ارز که صادرات نفت و گاز باشد، با مشکل مواجه گردیده و با عدم تأمین ارز، محصولات سرمایه‌ای و واسطه‌ای جایگزین نشوند و اقتصاد با استهلاک سرمایه مواجه گردد. بنابراین در راستای رسیدن به رشد تولید ناخالص داخلی ۸ درصدی در هر سال، لازم است تا مسئله تحریم‌های اقتصادی هرچه سریع‌تر حل گردد. با حل شدن تحریم‌های اقتصادی، می‌توان با استفاده از افزایش درآمدهای ارزی و مدیریت بهینه آن و لزوم توجه به نیروی کار مؤثر، رشد تولید ناخالص داخلی ۸ درصدی در اقتصاد را محقق نمود. با توجه به اینکه در سال اول اجرای برنامه هفتم توسعه قرار داریم و همچنان مسئله تحریم به قوت خود باقی مانده است، لذا تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی غیرممکن به نظر می‌رسد.

✓ مبحث رشد اقتصادی با جزئیات و بر اساس داده‌های تجربی در پیوست شماره ۲ ارائه شده است.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

تورم

تورم یکی از متغیرهای کلیدی در اقتصاد است که ضمن ناپایدار کردن محیط اقتصاد کلان برای سرمایه‌گذاری و مختل کردن اشتغال و تولید، صدمات جبران‌ناپذیری از بُعد اجتماعی و فرهنگی برای کشور دارد. نکته بسیار مهمی که در لایحه برنامه هفتم توسعه به آن اشاره نشده، انسجام در تعیین هدف گذاری متغیرهای اقتصادی است. براین اساس که چون رشد تولید ناخالص داخلی ۸ درصدی سالانه برای پنج سال آینده ترسیم شده است، لازم است بررسی شود که این رشد در چه نرخ از تورم اتفاق می‌افتد. در دهه‌های اخیر اثبات شده است که تورم تا حدی رشد اقتصادی را افزایش می‌دهد و بعد از عبور از حد آستانه‌ای منجر به کاهش رشد اقتصادی می‌گردد. در لایحه برنامه هفتم توسعه بر نرخ تورم ۹٫۵ درصدی تأکید شده است. به نظر می‌رسد تعیین این هدف با توجه به ساختار اقتصاد ایران، نیازمند سرکوب مالی و سرکوب ارزی از جانب دولت و بانک مرکزی است. اجرای این دو راهکار سبب خواهد شد اقتصاد در کوتاه‌مدت از تورم رها شود؛ اما به محض نا اطمینان شدن اوضاع اقتصادی و سیاسی، تورم‌های بسیار بالا بر اقتصاد تحمیل خواهد شد که حاصلی جز نتیجه فعلی نخواهد داشت.

در این راستا مهمترین پیشنهاد در زمینه تورم که در لایحه برنامه هفتم توسعه باید تغییر یابد، میزان هدف گذاری تورم ۹٫۵ درصدی است.

در پیوست شماره ۳، معایب این نرخ هدف‌گذاری شده تورم با جزئیات بیان شده و سایر نکات مهار تورم درباره مدیریت ارزی و سیستم خلق نقدینگی بیان شده است.

مدیریت نرخ ارز و مالیات

با توجه به اولویت بالای رشد اقتصادی و مهار تورم در وضعیت فعلی کشور و نقشی که مدیریت نرخ ارز در افزایش رشد اقتصادی و ایجاد تورم دارد، لازم است این عامل مهم اقتصادی به نحو مطلوب تحلیل و در برنامه هفتم توسعه لحاظ شود تا شعار رشد اقتصادی همراه با مهار تورم و همچنین فرایند توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور محقق شود. نرخ ارز از چند لحاظ دارای اهمیت بوده و از چندین کانال مهم، قدرت خرید بخش تولید، دولت و مصرف کنندگان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این راستا، وجود تعادل بهینه در نرخ ارز می‌تواند مطلوبیت هر دولت، خانوار و تولیدکنندگان را تامین نماید. مهم‌ترین پیشنهاد در راستای مدیریت نرخ ارز، تک‌نرخ کردن نرخ ارز و عدم دخالت دولت و بانک مرکزی در بازار نرخ ارز می‌باشد و بهتر است نرخ تعادلی در بازار آزاد تعیین شود.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

یکی دیگر از متغیرهای اقتصاد کلان که نقش تعیین‌کننده‌ای در افزایش رشد اقتصادی و مهار تورم دارد، تعیین نرخ بهیمنه مالیاتی است. در اقتصاد ایران تأکید بسیار ویژه‌ای بر پایین بودن درآمد مالیاتی شده است و در لایحه برنامه هفتم توسعه تلاش می‌شود تا این مشکل حل گردد. نکته‌ای که باید در برنامه‌ریزی اقتصاد کلان مدنظر قرار گیرد، این است که چه عاملی سبب شده است که درآمد مالیاتی دولت نتواند هزینه‌های جاری آن را پوشش دهد؟ علت این امر عدم اجرای برنامه صحیح برای مالیات‌گیری نیست. علت آن این است که در دهه ۱۳۸۰ با فروش نفت و درآمد ارزی بالا و سرکوب نرخ ارز، تولید داخل به شدت آسیب‌دیده است و دولت وقت با استفاده از درآمدهای ارزی، هزینه‌های جاری خود را افزایش داد و از آنجایی که تولید با هزینه‌های جاری همراه نبوده، به تبع مالیاتی ستانی نیز به نسبت کاهش یافت. دومین نکته بسیار مهم آن است که در زمان رکود، علی‌الاصول، نرخ مالیات باید کاهش یابد تا فضای تولید و انگیزه تولیدکنندگان افزایش یابد و از این طریق، تولید در اقتصاد تحریک گردد. این در حالی است که در لایحه برنامه هفتم توسعه برخلاف این روال نوشته شده است.

پیشنهاد اصلی در زمینه مالیات، توجه به تقویت تولید و عرضه کل اقتصاد است؛ چراکه با افزایش نرخ مالیات، این امر محقق نمی‌شود و بهتر است دولت رشد اقتصاد را مدنظر قرار دهد، نه پوشش هزینه‌ها از طریق مالیات ستانی. دولت در برنامه هفتم توسعه به دنبال پوشش کسری بودجه است و نه در جهت تقویت تولید.

با توجه به اینکه ارز و مالیات در بودجه دولت نقش مهمی دارد و از سوی دیگر به رشد اقتصادی و مهار تورم منجر می‌شوند، دلایل عدم کنترل نرخ ارز و چگونگی تأثیر مالیات بر اقتصاد در پیوست شماره ۴ ذکر شده است.

این گزارش در راستای تحلیل برنامه هفتم توسعه و اشاره به نقاط ضعف این برنامه، با تأکید بیشتر بر مسائل و مباحث اقتصادی نگارش شده است. با این وجود، کلیات برنامه هفتم توسعه همچنان با ابهام‌های متنوعی روبه‌رو است و این برنامه نیازمند اصلاح جدی در تمامی سرفصل‌های اشاره شده دارد. ضعف‌های اساسی لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی عبارت است از:

❖ منظور کردن سال ۱۴۰۲ به عنوان سال آغاز که درست نیست؛

❖ عدم تعریف مفهوم توسعه و راهبردهای توسعه؛



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

- ❖ مشخص نبودن اهداف برنامه؛
- ❖ بی ارتباط بودن با سند چشم‌انداز بیست ساله؛
- ❖ ضعف شدید از لحاظ تکنیک‌های برنامه‌ریزی، نه سال پایه معلوم است و نه ارقام سال‌های برنامه و نه روش‌های تأمین مالی (داخلی و خارجی)؛
- ❖ موارد متعددی در لایحه هست که جزو اختیارات دستگاه‌هاست یا ارتباطی با برنامه ندارند؛
- ❖ ناهماهنگی درون برنامه و گسیخته بودن بخش‌های مختلف؛
- ❖ به نظر نمی‌رسد تصویب یا عدم تصویب لایحه برنامه هفتم، تأثیری در توسعه کشور داشته باشد؛
- ❖ در کل برنامه، توجه شایسته به جایگاه بخش خصوصی نشده است؛ در حالی که در سیاست‌های

کلی اصل ۴۴ مقرر شده بود سهم دولت در اقتصاد به ۲۰ درصد محدود باشد.

با توجه به موارد بیان شده، رویکردهای مجلس در برخورد با لایحه برنامه هفتم باید به این صورت باشد:

- رد کلیات لایحه برنامه و بازگرداندن به دولت
 - تایید کلیات و اعمال اصلاحات اساسی (نوشتن برنامه توسط مجلس)
- به نظر می‌رسد لایحه بدون توجه به روشن ساختن مبانی و مفاهیم و پارادایم‌های شفاف و نیز بدون جلب مشارکت اقشار ذی‌نفع و مرجع تهیه شده است؛ بنابراین از پختگی و انسجام کافی برخوردار نیست و در عمل نیز از پشتوانه و ضمانت اجرایی کافی برخوردار نخواهد بود. طوری که به‌جای محصول ارائه‌شده، سند راهبردی توسعه باشد صرفاً مجموعه‌ای از مواد و احکام و تبصره‌ها است که برخی موارد تکرار احکام و قوانین موجود و احياناً در برخی موارد نیز متفاوت و جدید است و در واقع معارض و متباین با قوانین دائمی است. لذا پیشنهاد اساسی این است که مجلس با بازگرداندن لایحه، دولت را موظف کند در بازه زمانی مشخص، با رویکردی مشارکت‌جویانه در اهداف و سیاست‌گذاری‌ها، نسبت به ارائه لایحه در چارچوبی متفاوت به صورت یک سند راهبردی توسعه اقدام نماید.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

بدیهی است اعمال اصلاحات اساسی توسط مجلس، از یک طرف مداخله قوه مقننه در وظایف قوه مجریه است و از طرفی اغلب به از بین رفتن انسجام حداقلی لایحه هم منجر می‌شود؛ ضمن اینکه دولت در دوره اجرای برنامه را از آن خود نمی‌داند و لذا ضمانت اجرایی برنامه به شدت تضعیف می‌شود. اعمال اصلاحات جزئی و موردی نیز که اغلب به صورت وصله پینه انجام می‌شود، چاره کار نخواهد بود؛ چه بسا ایرادات اساسی که بر لایحه و تحقق ناپذیری اهداف آن مطرح است، همچنان پابرجا خواهد بود و سو نوشت محتوم و تجربه تلخ برنامه‌های پیشین، بعد از دست دادن فرصت طلایی پنج ساله، مجدداً تکرار خواهد شد که نتیجه آن بر باد دادن بیش از پیش سرمایه اجتماعی و گسست روزافزون دولت و مردم خواهد بود. به نظر می‌رسد به جای تلاش در جهت تصویب برنامه جامع، موارد زیر مورد توجه واقع شوند:

۱. عادی سازی شرایط اقتصادی و سیاسی کشور و برقراری روابط سازنده و مؤثر در روابط بین‌المللی (که تأکید بر چشم‌انداز بیست ساله و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است)؛
۲. ابهام زدایی از نظام اقتصادی کشور در راستای اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و پیوستن به سازمان تجارت جهانی و ارتقای جایگاه بخش خصوصی در اقتصاد؛
۳. افزایش سهم تولید ناخالص داخلی ایران از تولید ناخالص داخلی جهانی (از کمتر از ۰/۴ درصد به ۱/۱ درصد) که سهم جمعیت ایران از جمعیت جهان ۱/۱ درصد است؛
۴. اجرای مصوبات آمایش سرزمین و جلوگیری از بدتر شدن وضعیت زیست‌محیطی، آب، خاک، انرژی و آلاینده‌ها؛
۵. کاهش تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی از طریق واگذاری اختیارات به مناطق و استان‌ها؛



پیوست ۱:

الزامات تدوین برنامه توسعه کارآمد

لایحه برنامه هفتم توسعه که سند بالادستی کشور محسوب شده و چشم‌انداز و مسیر حرکت سه قوه را در پنج سال آینده ترسیم می‌کند، در ۲۴ فصل (۱۱۷ ماده) و در چهارچوب اسناد بالادستی و ۴۲ سیاست ابلاغی مقام معظم رهبری و سند تحول دولت مردمی تدوین شده است. برنامه تدوین شده در ۲۴ فصل با ایرادهایی مواجه است که به شرح زیر توضیح داده می‌شود:

(۱) عدم رعایت اصول اولیه برنامه:

یکی از ابتدایی‌ترین الزامات برنامه‌های توسعه، داشتن اصول اولیه یک برنامه است؛ به صورتی که برمبنای واقعیت‌ها و آنچه هست تدوین شده باشد و زمینه‌های لازم و مسائل موجود را در برنامه‌ریزی در نظر بگیرد. در برنامه هفتم توسعه رشد تولید ناخالص داخلی ۸ درصدی و ایجاد ۱ میلیون شغل سالانه و ... هدف‌گذاری شده است. گزاره‌هایی که در این برنامه به آن‌ها اشاره شده است، بیشتر از آنکه در شمایل یک برنامه بتوان به آن‌ها نگاه کرد، به شکل ایدئال و آرزو تنظیم شده است. اعدادی که در برنامه برنامه گنجانده شده است، امکان تحقق آن نزدیک به صفر است و در این وضعیت، این پرسش طرح است که چرا آن را تکرار می‌کنیم؟ نکته دیگر اینکه در این لایحه، واقعیت‌های محیط بیرونی اقتصاد، از جمله تحریم در نظر گرفته نشده است.

(۲) عدم پیش بینی ابرچالش‌های کشور:

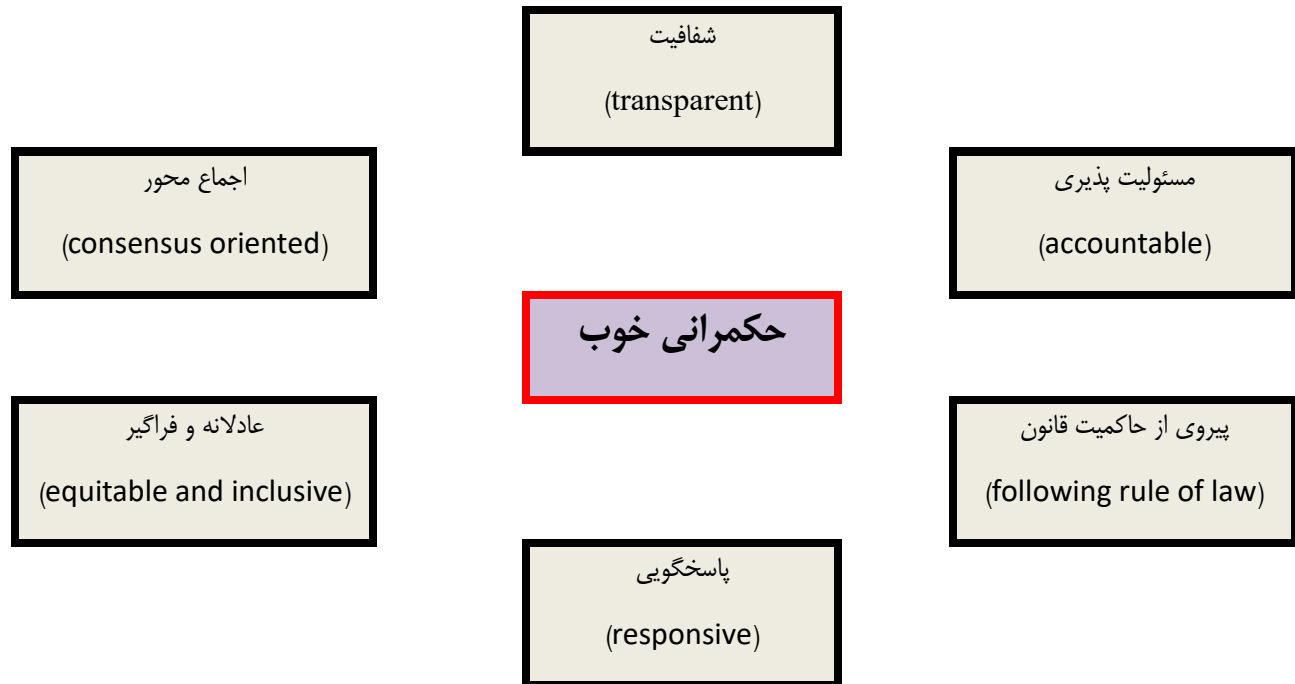
از الزامات یک برنامه توسعه، پیش‌بینی ابرچالش‌های کشور در برهه زمانی اجرای برنامه است که متأسفانه این برنامه فاقد این مسئله نیز می‌باشد. مهم‌ترین ابرچالش‌های اقتصادی ایران شامل آب، کسب‌وکار و اشتغال‌زایی، روابط بین‌الملل، مشکل صندوق‌های بازنشستگی، مردمی کردن اقتصاد و رشد تعاونی‌ها، بهبود شاخص‌های محیط‌زیست و ... است که برای به سرانجام رسیدن برنامه هفتم توسعه، باید چاره‌ای برای این ابرچالش‌ها اندیشید و ریل‌گذاری برنامه را از پیچ‌وخم این مشکلات انجام داد. بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی که در مرحله اول زمینه‌های اعتمادساز برای اجرای برنامه نیاز دارد، ندارد و همچنان فضای سیاسی داخلی و سیاست خارجی دچار بی‌ثباتی است و تحریم نیز پابرجاست. مهمتر اینکه تیم اقتصادی دولت که باید برنامه را اجرا کند، توانایی لازم را ندارد و علاوه بر آن هماهنگی لازم بین دستگاه‌های اجرایی برنامه وجود ندارد.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

عدم تخصص گرایی در برنامه

در واقع بیشتر از مشکلی که در خود برنامه وجود دارد، باید به نحوه تنظیم این برنامه و نبود سازوکار مناسب، تعریف و بر پایه منافع ملی در تنظیم آن اشاره کرد. برنامه هفتم مبتنی بر تخصص گرایی تنظیم نشده است. در واقع قبل از تنظیم برنامه، باید به این پرسش پاسخ داده شود که برنامه توسعه چیست و چگونه باید تنظیم شود. برای رسیدن به یک برنامه خوب، باید مبنای نظری برنامه مشخص شود و شاخص‌های حکمرانی خوب در آن مدنظر قرار گیرد.



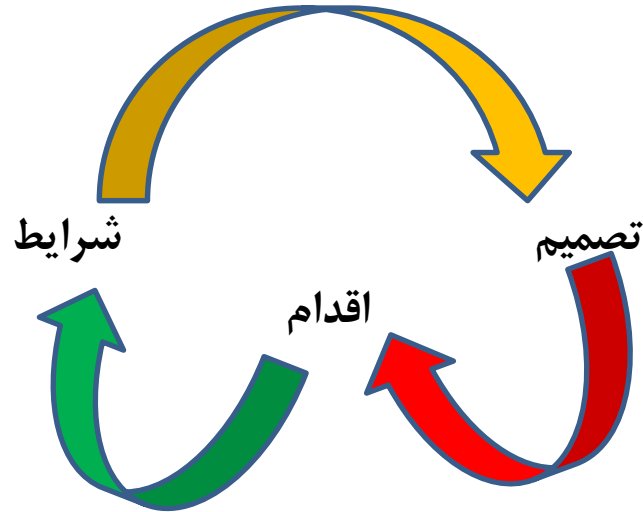
۳) تدوین برنامه از لحاظ ضعف ساختاری، اقدامات اصلاحی و نگرش سیستمی

فقدان تعریف سازوکاری برای مشارکت در تدوین برنامه، آشفتگی در نگرش و ساخت برنامه و عدم پابندی به اولویت‌های برآمده از راهبرد انتخابی، اهم ایرادهایی است که به نظامنامه برنامه هفتم توسعه وارد است. برای دستیابی به تصویری از شرایط صفر برنامه، پرداختن به حداقل سه مسئله دلایل توفیق یا عدم توفیق برنامه‌های گذشته، شرایط محیطی (بین‌المللی) تدوین برنامه و وضعیت اقتصاد سیاسی و شرایط نهادی حاکم بر طراحی برنامه اهمیت دارد. فقدان توجه به این موضوعات نشان می‌دهد که مسئله شناسی مشخصی مبنای طراحی برنامه هفتم توسعه و رویکردهای مطرح در آن نیست. اگر آسیب‌شناسی برنامه توسعه گذشته صورت نگیرد، دلایلی که موجب ناکامی در اجرای آن‌ها شد، می‌توانند در برنامه هفتم توسعه نیز تکرار



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

شوند و این خطای غیرقابل بخشش است. نگرش سیستمی راه حل علمی برای تدوین ارتباط اجزا با کل برنامه است که باید مدنظر قرار گیرد.



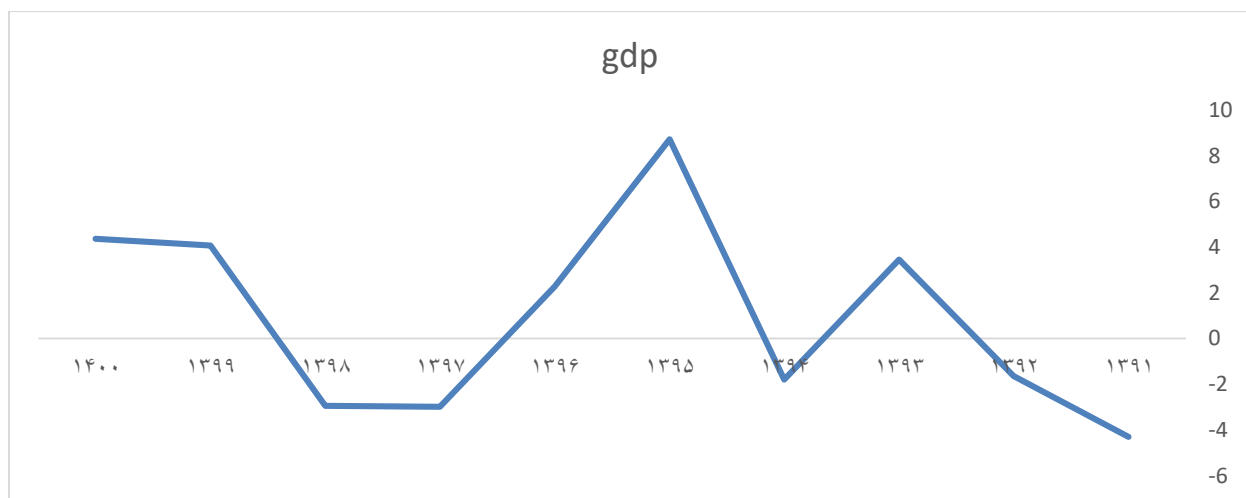
۴) عدم تجربه برنامه‌های قبلی

یکی از مهم ترین مؤلفه های اثرگذاری در تدوین یک برنامه توسعه، در نظر گرفتن نقاط ضعف و قوت برنامه‌های قبلی و چگونگی اجرا و اثرگذاری برنامه‌های قبلی است. با بررسی برنامه‌های گذشته و واقعیت‌های صورت پذیرفته، می‌توان برنامه توسعه کاربردی و مفید را تصویب و اجرا کرد. این در حالی است که در برنامه هفتم توسعه، واقعیت‌ها و کاستی‌های تجربه شده در برنامه‌های قبلی اصلاً مورد توجه قرار نگرفته است.

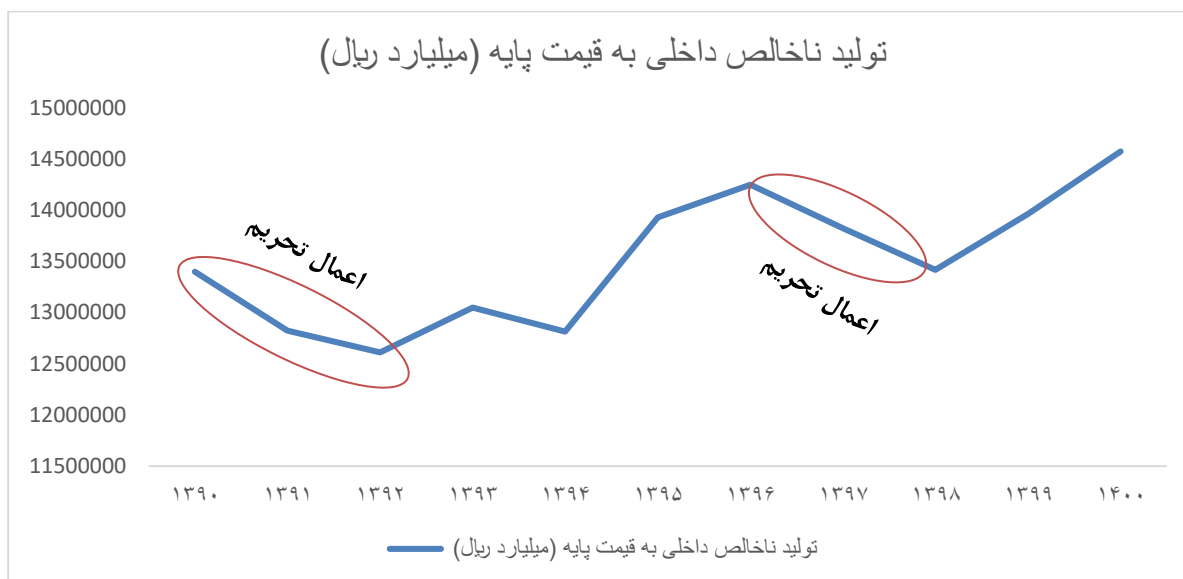
۵) عدم حضور بخش خصوصی در تدوین برنامه:

برنامه توسعه قرار است مسیر حرکت کشور را در یک دوره زمانی میان مدت مشخص کند؛ بنابراین این سند که تفاهم نامه‌ای میان سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان، مدیران و ذی‌نفعان برنامه است که یکی از مهمترین ذی‌نفعان برنامه، بخش خصوصی است. چگونه می‌توان بدون حضور بخش خصوصی و نظرسنجی از آن به تدوین برنامه توسعه اقدام کرد؟ حضور مؤثر نمایندگان بخش خصوصی، از جمله اتاقها و انجمن‌ها، در فرایند تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه اهمیت فراوانی دارد؛ اما به نظر می‌رسد تدوین نظام نامه برنامه هفتم در چهارچوب برنامه‌ریزی غیرمشرکتی و از بالا به پایین صورت گرفته است و این یکی از آفت‌های برنامه هفتم توسعه می‌باد، چرا که بیشتر سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان از نزدیک ملزومات محیط‌های اقتصادی عوامل دخیل در آن را لمس نکرده‌اند؛ بلکه این بخش خصوصی است که در میانه میدان حضور دارد.

پیوست ۲: رشد تولید ناخالص داخلی



طبق نمودار فوق، تولید ناخالص داخلی در دهه ۱۳۹۰ به طور میانگین رشد ۰/۹ درصدی را تجربه کرده است. طی این ده سال کمترین آمار رشد تولید در سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ تجربه شده است. در مقابل، سال ۱۳۹۵ پررونق‌ترین سال از لحاظ رشد تولید بوده است. از آنجایی که رشد اقتصادی نشان دهنده بزرگی اقتصاد در مقایسه با سال گذشته است، لازم است وضعیت تولید ناخالص داخلی حقیقی بررسی شود و مشخص شود در چه سال‌هایی تولید ناخالص داخلی وضعیت مناسبی داشته است.





نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

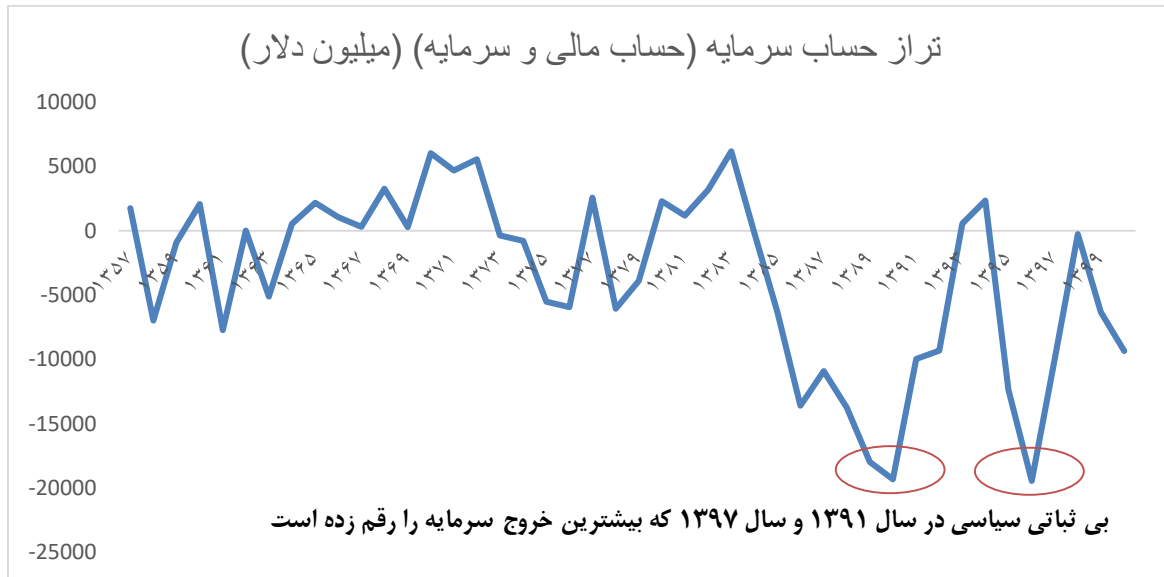
ملاحظه می شود که تولید ناخالص داخلی در ابتدای دهه ۱۳۹۰ روند نزولی داشته است و این روند تا سال ۱۳۹۴ ادامه دار بوده است. درمقابل این فرایند، طی سال ۱۳۹۵ متوقف شده و در سال ۱۳۹۶ به اوج خود رسیده است. مجدداً در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، تولید ناخالص داخلی روند نزولی به خود گرفته است.

به نظر می رسد تحریم های اقتصادی سبب شده است که عدم سرمایه گذاری در کشور با مشکل مواجه گردیده و با عدم ورود تجهیزات سرمایه ای، هزینه تولید بسیار بالا رفته و منجر به کاهش رشد اقتصادی شود.

در راستای رسیدن به رشد اقتصادی مناسب در ایران، لازم است وضعیت سیاسی کشور در جامعه بین الملل مشخص گردد. وجود تحریم های اقتصادی این شوک را به اقتصاد و مردم منتقل می کند که آینده مبهم است و این مسئله چه از لحاظ اقتصادی کلان که واردات و صادرات را تهدید می کند، از لحاظ رفتاری نیز شجاعت و ریسک پذیری در جهت سرمایه گذاری را از سرمایه گذاران سلب می کند و همین روند به افزایش مداخله دولت در اقتصاد که مسلماً با افزایش هزینه دولت همراه است، منجر خواهد شد. از سوی دیگر، پیش بینی ناپذیر بودن اقتصاد و آینده مبهم، فضای اقتصادی کشور را به فضای سفته بازانه و رانتی تبدیل خواهد کرد و رقابت جای خود را به رفاقت خواهد داد. در کنار مشکلات داخلی، ابهام در آینده کشور، ضمن خروج نخبگان از کشور، به خروج سرمایه، مهاجرت سرمایه گذاران و کارآفرینان از کشور می شود. در جهان امروز، تمام کشورها با منابع و سرمایه محدودی روبه رو هستند و برای پیشرفت و توسعه اقتصادی نیاز دارند که از طریق برقراری ارتباط مؤثر با جهان، مازاد سرمایه خود را صادر کرده و کمبودهای خود را نیز تامین نمایند. این در حالی است که تحریم های اقتصادی ضمن ناکارآمد کردن جذب سرمایه های خارجی در اقتصاد ایران، به پدیده خروج سرمایه از کشور منجر شده است.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی



روند حساب سرمایه نشان می‌دهد که طی سال ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۰ تراز این متغیر، معادل منفی ۱۵۵ میلیارد دلار در کشور است. منفی بودن حساب سرمایه در کشور این حقیقت را آشکار می‌کند که با وجود عدم توسعه یافتگی ایران و فراهم بودن شرایط سرمایه‌گذاری، به دلیل نااطمینانی از بی‌ثباتی اقتصاد، نه تنها سرمایه‌ای جذب نشده، بلکه خروج سرمایه از کشور نیز بالا بوده است. این مورد نشان می‌دهد که ازدست رفتن یکی از دو عامل مهم تولید در ایران، عامل مهم در عقب ماندن رشد اقتصادی است. با در نظر گرفتن حساب سرمایه و اشاره به لایحه برنامه هفتم توسعه به بهبود فضای کسب و کار و عدم اشاره به چگونگی بهبود فضای نااطمینانی و عدم ثبات وضعیت کشور، به نظر می‌آید که هیچ راهکار منطقی برای رسیدن به رشد اقتصادی تصور پذیر نیست و برنامه نویسان هفتم توسعه صرفاً به رفع تکلیف و کلی‌گویی پرداخته‌اند. روند برنامه‌نویسی رفع تکلیفی نه تنها در بحث سرمایه، بلکه در راهکارهای ارائه شده درباره نیروی کار نیز صادق است؛ به طوری که هیچ گونه بحث کارشناسی در این حوزه صورت نگرفته است و راهکارهای مطرح شده نیز بسیار سطحی تنظیم شده است که نمی‌تواند در این فضای اقتصاد کلان بر رشد اقتصادی مؤثر واقع شود. راهکار ارائه شده توسط برنامه هفتم توسعه در جهت استفاده از مددجویان کمیته امداد و بهزیستی و زندانیان با دستمزدهای کمتر، به صورت مستقیم می‌تواند سود بنگاه‌های اقتصادی را افزایش دهد؛ اما پیشرفت و توسعه تولید در قالب کیفیت و رقابت‌پذیری بالا نیازمند استفاده از نیروی کار آموزش دیده و عوامل انسانی موثر است. نیروی انسانی مؤثر می‌تواند ضمن انجام فعالیت یک نیروی انسانی عادی، خلاقیت و دانش را با تولید همراه کند و قدرت رقابتی بنگاه‌ها را افزایش دهد. برنامه هفتم توسعه باید به نحوی طراحی شود که ضمن مانع‌شدن از خروج و مهاجرت نخبگان از کشور، سبب شود نیروی انسانی مؤثر با انگیزه بسیار زیادی در فرایند تولید کشور مشارکت داشته باشد.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

یکی دیگر از موارد مهم که برنامه هفتم توسعه و در ارتباط با رشد اقتصادی به آن اشاره نشده است، نحوه مدیریت نرخ ارز است. در ماده ۱۲ اشاره شده است که وزیران امور اقتصادی و دارایی مکلفاند با همکاری کمرگ، از بیش اظهاری واردات و کم اظهاری در صادرات جلوگیری نمایند. به نظر می‌رسد که دولت کاملاً آگاه است که وجود چند نرخ ارز در کشور، به احتکار ارز هم از سوی واردکننده و صادرکننده منجر می‌شود؛ ولیکن راهکار غیرعلمی در این باره را طراحی کرده است. به طوری که در لایحه برنامه هفتم توسعه اشاره شده است که برای جلوگیری از چنین رویکردی لازم است کارگروهی از وزارت اقتصاد و گمرک تشکیل شود و به این مسئله رسیدگی گردد. این فعالیت ضمن آنکه برای دولت بسیار پرهزینه خواهد بود، احتمال موفقیت آن بسیار ضعیف است.

از آنجا که چند بازار ارز در کشور داریم و بیشتر منابع ارزی در اختیار دولت و در بازار رسمی دولتی توزیع می‌شود و با توجه به تورم موجود و بازار ارز آزاد که نرخ بسیار بالاتر از نرخ دولتی است، بالطبع منافع خیلی بالایی از تصاحب ارز توسط واردکننده و صادرکننده وجود دارد. بنابراین با عدم ریشه‌یابی و ارائه راهکار مناسب، نه تنها نتیجه مطلوب ایجاد نخواهد شد، بلکه احتمال فساد و رشوه‌گیری برای کارکنان وزارت اقتصاد و گمرک بسیار محتمل است. از آنجایی که نظام جمهوری اسلامی نظامی مبتنی بر اخلاق‌مداری و کمالات انسانی است، بهتر است دولت نحوه مدیریت نرخ ارز در برنامه هفتم توسعه را مدنظر قرار دهد و هدف‌گذاری نرخ ارز را به نحوی دنبال کند که احتمال فعالیت رانت‌جویانه و فسادزا به صفر برسد. در این راستا دولت می‌تواند با برچیدن نظام ارز چندنرخه و فراهم آوردن شرایط مناسب در جهت تعیین **نرخ ارز بهینه**، از احتکار نرخ ارز جلوگیری به عمل آورد. بنابراین مساله مدیریت نرخ ارز در رشد اقتصادی بسیار تعیین‌کننده است و عدم توجه به این مسئله در برنامه هفتم توسعه می‌تواند عدم موفقیت برنامه توسعه را افزایش دهد. به عنوان مثال، اقتصاد ایران سال‌هاست با پدیده کولبری مواجه است و این پدیده ضمن آنکه سبب افزایش هزینه دولت در راستای مبارزه با این پدیده می‌شود، سبب می‌شود محصولات خارجی با قیمت‌های کمتر از قیمت داخلی وارد بازار شوند و قدرت رقابتی ضعیف تولیدکنندگان داخلی به دلیل تورم موجود و قیمت‌گذاری دستوری، سبب تعطیلی این بنگاه‌ها می‌شود. در این راستا، می‌توان با فراهم کردن شرایط مناسب و مدیریت صحیح نرخ ارز، این پدیده را برای همیشه ریشه‌کن کرد و قدرت رقابتی و رشد اقتصادی را تقویت کرد و زمینه اشتغال پایدار و سالم را برای همه مردم به ارمغان آورد.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

برنامه‌های اشاره شده برای افزایش رشد اقتصادی به بازبینی مجدد نیاز دارند و لازم است مباحث ریشه‌های اثرگذار بر رشد اقتصادی مطرح و راهکارهای لازم نیز در این راستا تنظیم گردد. از ۲۴ ماده بیان شده برای تقویت رشد اقتصادی می‌توان به محاسبات غیرکارشناسانه این برنامه پی برد. لازم است در برنامه هفتم توسعه به وضعیت درآمدهای نفتی، مدیریت نرخ ارز، وضعیت نرخ بهره، چگونگی به‌کارگیری نیروی انسانی در فرایند تولید، بحث صادرات و واردات، سرمایه‌گذاری داخلی و خصوصی، نقش بازار بورس و شبکه بانکی در تأمین نقدینگی بنگاه‌های تولیدی، میزان نقش بخش خصوصی در فرایند رشد اقتصادی و بسیاری از متغیرهای کلان مؤثر توجه شود.

با توجه به موارد بیان شده، مشخص است که اگر برنامه‌هایی در اقتصاد ایران طراحی شود که شرایط استفاده از نیروی کار مؤثر و سرمایه را به مطلوب‌ترین و بهینه‌ترین حالت ممکن فراهم آورد، می‌توان با دید مثبت به رقم خوردن رشد اقتصادی بالا و پایدار امیدوار بود. در کنار سه عامل اصلی یادشده، متغیرهای کلان دیگری نیز وجود دارند که در اثرگذاری بر رشد اقتصادی بسیار مؤثر عمل می‌کنند. یکی از این عوامل درآمدهای نفتی دولت است. در سال‌های اخیر بر این موضوع تأکید شده است که میزان وابستگی اقتصاد به نفت کاهش یابد. برطبق این ادعا وجود درآمدهای نفتی موجب رکود در اقتصاد شده و مانع مهم در پیشرفت و توسعه اقتصادی کشور است. با در نظر گرفتن این بحث، نظریه‌های تجارت بین‌الملل بر این حقیقت تأکید دارند که همواره کشورها با محدودیت‌هایی در منابع روبه‌رو هستند و لازم است مازاد تولیدات خود را صادر کنند و در تولید محصولات که مزیت ندارند، واردات را در پیش بگیرند. بنابراین اقتصاد کشور در تولید نفت و گاز مزیت دارد و از طریق صادرات نفت می‌تواند محدودیت‌ها و کمبودهای اقتصادی کشور را مرتفع سازد. لهذا به نظر می‌رسد که نفت و درآمدهای نفتی می‌تواند رفاه بیشتری را برای کشور به همراه آورد؛ اما مشکلی که از ناحیه درآمدهای ارزی بر کشور تحمیل شده است، به قضاوت ناصحیح در مورد درآمدهای نفتی گردیده است. تجربیات اقتصاد ایران نشان می‌دهد که با افزایش درآمدهای نفتی، ثابت نگه داشتن نرخ ارز، ثبات قیمت‌ها در کشور فراهم شده است و ابتدا رشد اقتصادی نیز افزایش یافته است؛ ولی با ادامه درآمدهای سرشار نفتی و مهیا شدن دسترسی بهتر به ارز و با نرخ ارزان‌تر، به افزایش واردات بی‌رویه و رکود در کشور منجر شده است.

مهم‌ترین عامل در فرایند سرمایه‌گذاری در کشور، وجود زیرساخت‌های مناسب است. زیرساخت‌های مناسب سبب می‌شود هزینه تولیدات کاهش یابد و از این طریق، باعث افزایش تولید گردد. بنابراین درآمدهای نفتی اگر صرف ساخت و تعمیر و



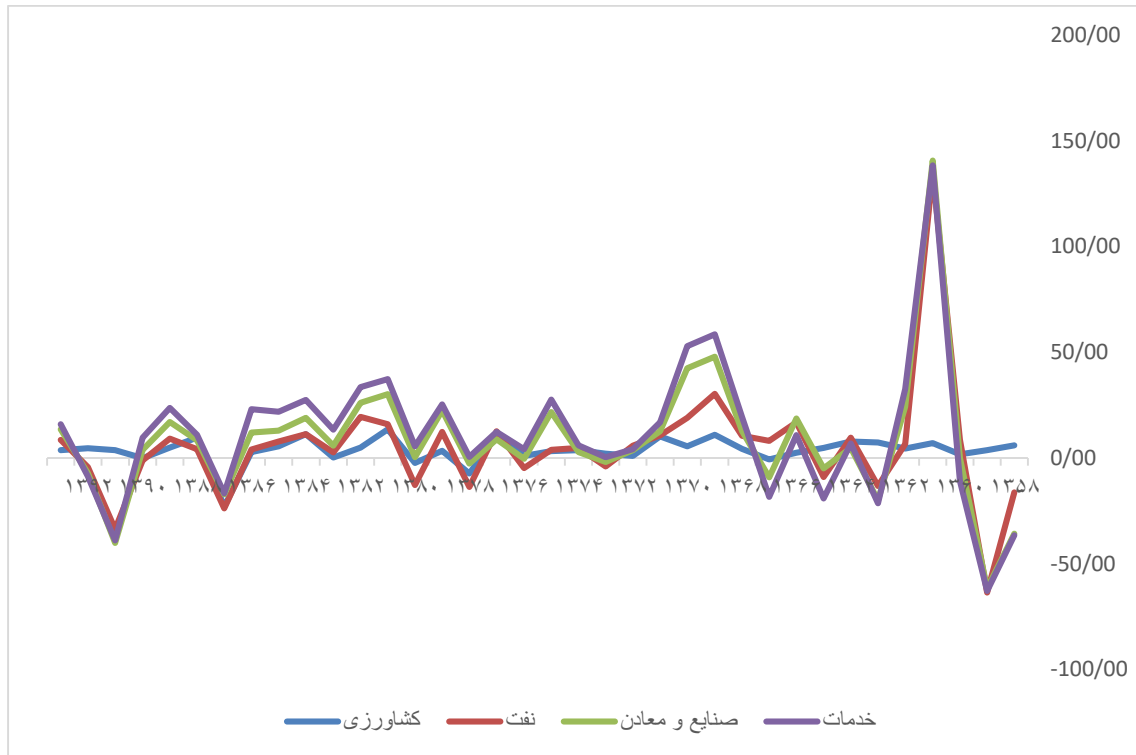
نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

بازسازی زیرساخت‌های کشور طبق استانداردهای قابل قبول صورت می‌پذیرفت، می‌توانست در فرایند رشد اقتصادی مفید واقع شود. این در حالی است که در اقتصاد ایران، درآمدهای ارزی از دو طریق بر اقتصاد ایران ضربه مهلک وارد کرده است. درمورد اول وارد کردن درآمد نفتی در طیف درآمدهای دولتی است. این امر سبب شده است که هر وقت درآمدهای نفتی افزایش پیدا کند، دولت با خیال راحت هزینه‌های جاری خود را افزایش دهد. درمورد دوم، وجود درآمدهای نفتی سبب شده است تا ارزش لازم برای واردات مهیا شود. در این راستا دولت با ثابت نگه داشتن نرخ ارز و همچنین وجود درآمدهای ارزی در ترازنامه بانک مرکزی و تبدیل ارز به ریال، به افزایش پایه پولی منجر به افزایش پایه پولی شده است. این فرآیند سبب تشدید تورم در کشور شده و از این حیث، قدرت رقابتی تولیدکنندگان داخلی کاهش یافته و تعدیل نشدن نرخ ارز، سبب ارزان بودن و سودآورد بودن واردات شده است. در این راستا واردات بی رویه به حاکم شدن محصولات خارجی در اقتصاد ایران منجر شده است و از این طریق، کارخانه‌های داخلی به دلیل فقدان توان رقابت قیمتی، از بازار خارج شده و رکود اقتصادی را بر اقتصاد تحمیل کرده است. اما اگر برخورد عقلانی از درآمدهای نفتی صورت پذیرد و برنامه مدون در این راستا تنظیم شود، می‌توان از موهبت الهی به نحو احسن استفاده کرد و راه توسعه و پیشرفت اقتصادی بسیار زودتر از آنچه باید اتفاق بیفتد، رخ دهد. بنابراین توصیه می‌شود در برنامه هفتم توسعه به بحث هزینه کرد درآمدهای نفتی پرداخته شود و در ماده و تبصره‌های گوناگون، نحوه مدیریت آن مشخص گردد. درآمدهای نفتی اگر به صورت ایده‌آل و بهینه مدیریت شود، توانایی کنترل تورم و افزایش رشد اقتصادی را خواهد داشت و بهترین توصیه در راستای مدیریت درآمدهای نفتی، تفکیک بودجه ارزی و ریالی و هزینه کرد درآمدهای نفتی در تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و محصولات سرمایه‌ای و واسطه‌ای که نقش مهمی در تولید ایفا می‌کنند و امکان تولید آن‌ها در اقتصاد وجود ندارد.

در آخرین بخش از تحلیل رشد اقتصادی، لازم است این بحث مهم از زاویه دیگری نیز بررسی قرار گیرد. برای تحلیل عوامل مؤثر در ایجاد رشد اقتصادی، باید به سهم بخش‌های مختلف اقتصادی در افزایش رشد اقتصادی نیز پرداخته شود. بر اساس نموداری که از داده‌های بانک مرکزی ترسیم شده است، می‌توان سهم بخش‌های مختلف اقتصادی در بازه زمانی ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۳ را ترسیم کرد.

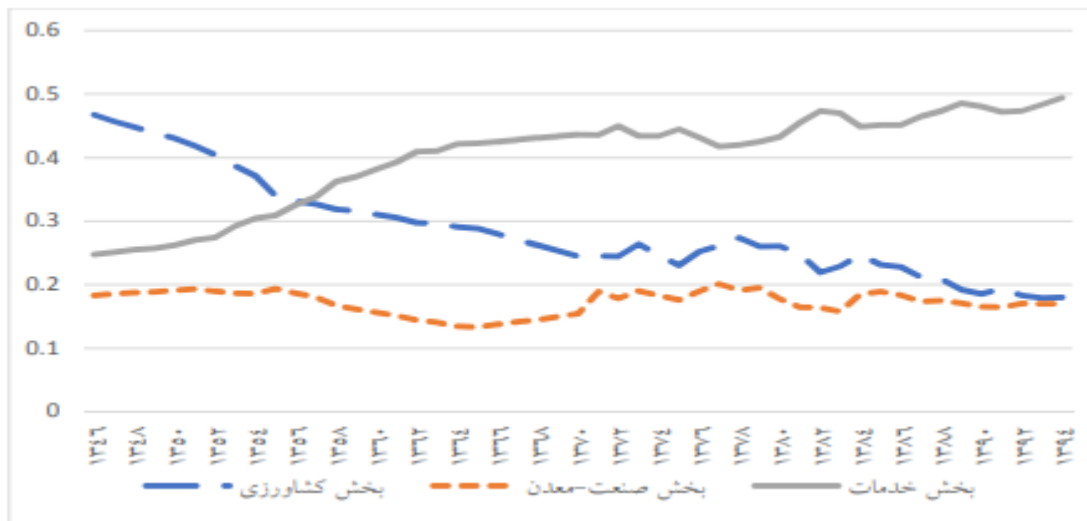


نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی



با توجه به رشد بخش‌های مختلف اقتصادی و با ترسیم وضعیت رشد اقتصادی کشور، ملاحظه می‌شود که دو بخش اقتصادی نقش بسیار سازنده‌ای در تقویت رشد اقتصادی کشور دارد. مورد اول بخش خدمات کشور و مورد دوم بخش صنایع و معادن است. براین اساس در تمامی سال‌هایی که رشد اقتصادی چشمگیر بوده و به میزان هدف‌گذاری برنامه هفتم توسعه نزدیک شده است، هر دو بخش صنایع و معادن و بخش خدمات روند روبه‌رشدی را تجربه کرده‌اند. از سوی دیگر، در سال‌هایی که بخش نفت رشد منفی داشته است، ولی رشد بخش خدمات و صنایع مثبت بوده است، رشد اقتصادی نیز آمارهای مثبتی را تجربه کرده است. با توجه به آمارهای ارائه شده، به نظر می‌رسد تقویت عوامل مؤثر بر بخش خدمات و صنایع و معادن اهمیت دوچندان دارد و لازم است این عوامل شناسایی و در دستور برنامه هفتم توسعه قرار گیرد تا هدف رشد تولید ناخالص داخلی ۸ درصدی محقق شود.

در بخش اول اشاره شد که نیروی کار در توسعه و رشد اقتصادی سهم بسیار زیادی دارد. در این راستا لازم است سهم نیروی کار در بخش‌های مختلف اقتصادی تبیین و سیاست‌های مناسب در این راستا اعمال شود تا با رشد بخش‌های مختلف اقتصاد، رشد کل اقتصاد تقویت شود.



با توجه به آمارهای ارائه شده (صمصامی و اردیزی، ۱۳۹۹، ۱۴۷) مشخص است که خدمات، سهم اشتغال بیشتری را به خود اختصاص داده است. طبق نمودار، اشتغال بخش کشاورزی در طول زمان روند کاهشی داشته و بخش صنعت نیز تقریباً تغییرات چندانی را تجربه نکرده است. این رویکرد می‌تواند به دلیل رشد ضعیف بهره‌وری در بخش خدمات نسبت به بخش کشاورزی و صنعت و معدن باشد. در این راستا به نظر می‌رسد اگر رشد بخش خدمات همراه با رشد بخش صنعت و کشاورزی باشد، می‌تواند به افزایش رشد اقتصادی منجر شود. در این راستا لازم است سیاست‌های برنامه هفتم توسعه بر مبنای تقویت رشد بخش صنعت و معدن و بخش کشاورزی استوار باشد.

نمودار سهم اشتغال این نکته را بیان می‌کند که وجود اقتصاد دولتی در ایران، سبب توزیع رانت شده و اشتغال در بخش خدمات را شامل شود که بیشتر ناشی از وضعیت سفته بازانه است و همین توزیع رانت عظیم سبب شده است تا بخش‌های کشاورزی و صنایع و معادن محل سرمایه‌گذاری نباشند. با توجه به نمودار می‌توان اشاره کرد که راه‌حل افزایش رشد اقتصادی و افزایش اشتغال، توجه بیشتر به دو بخش صنایع و معادن و بخش کشاورزی است. شایان ذکر است این آمار و تحلیل‌ها بر بی‌اهمیت بودن بخش خدمات دلالت ندارند؛ بلکه باید رونق بخش خدمات بعد از رونق بخش صنعت-معدن و بخش کشاورزی باشد. رونق این سه بخش مسلماً به تقویت بخش خدمات منجر خواهد شد، ضمن اینکه با وضعیت فعلی، رونق بخش خدمات نمی‌تواند وضعیت سالمی از رشد اقتصادی ایران را بازگو کند.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

مهم ترین عامل عقب ماندگی بخش صنایع و معادن و کشاورزی در ایران می تواند از عدم رقابت پذیری و ریسک بالای سرمایه گذاری به دلیل دخالت های بی مورد دولت در اقتصاد نشئت گرفته باشد. در این خصوص چند نکته بیان می شود و لازم است تا دولت این مکانیسم ها را در نظر بگیرد و با حمایت صحیح از بخش خصوصی، راه نجات اقتصاد کشور را تضمین کند:

۱. یکی از سیاست هایی که دولت ها همواره به دنبال آن بوده اند، سرکوب نرخ ارز بوده است. ثابت ماندن نرخ ارز از یک طرف و چاپ پول برای تأمین پوشش کسری بودجه دولت که سبب به وجود آمدن تورم شده است، نقش مؤثری در کاهش رقابت پذیری صنعت در کشور داشته است. در سال های اخیر نیز وجود چندنرخ در بازار ارز سبب می شود صادرکنندگان درآمدهای ارزی خود را با نرخ بسیار کمتر از نرخ بازار آزاد بفروشند و همین رویکرد سبب کاهش سود و جذابیت سرمایه گذاری در بخش صنعت می شود. نتیجه چنین سیاست هایی، خروج سرمایه از بخش صنعت و ورود به بخش های غیرمولد است که بیشتر در بخش خدمات نمود می یابد است. همچنین در وضعیت بسیار بدبینانه و نبود شرایط سرمایه گذاری در صنعت، باعث خروج سرمایه از کشور و سرمایه گذاری در کشورهای دیگر است. در این راستا لازم است تمهیدات لازم برای مدیریت صحیح نرخ ارز در برنامه هفتم توسعه در دستور قرار گیرد و تمامی موارد اشاره شده درباره نرخ ارز در این برنامه بازبینی و اصلاح شود.

۲. با وجود نقدینگی بسیار بالا در اقتصاد ایران، تأمین نقدینگی بخش صنایع و معادن همواره با مشکل مواجه است. با توجه به اوضاع تورم رکودی در اقتصاد ایران و وجود تله نقدینگی، لازم است تا جیره بندی اعتبارات در اقتصاد و سیستم بانکداری اجرایی گردد. به عبارت بهتر، توزیع وام و اعتبارات به آحاد مردم سبب تقویت تورم می شود. از سوی دیگر، قطع وام دهی گرچه به کنترل تورم منجر می شود، اما وضعیت رکودی را در اقتصاد ایران تقویت خواهد کرد. بنابراین دولت می تواند با جیره بندی اعتبار، وام دهی را به بخش صنایع و معادن و کشاورزی که تولیدکنندگان اصلی کالا در کشور هستند هدایت کرده و با جلوگیری از وضعیت سفته بازی در اقتصاد، تولید را تقویت کند. در این سیستم جیره بندی می توان به طور شفاف کارآفرینان و صنعتگران را شناسایی کرد و با توجه به وضعیت ترازنامه شرکت ها و وضعیت تولیدی آن ها، تخصیص اعتبار بهینه را دستور کار قرارداد. از آنجایی که رونق بخش صنعت مقدم بر بخش خدمات است، تخصیص اعتبار به بخش صنعت مطمئناً باعث رونق بخش خدمات نیز خواهد شد. اما هدایت اعتبار به بخش خدمات زمینه ساز سفته بازی بوده و احتمال رکود در بخش صنعت را افزایش می دهد.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

نکته بسیار بارزی که باید به آن اشاره شود، این است که احتمال اینکه بخش خدمات به دلیل رونق بخش صنعت افزایش یافته باشد، بسیار محتمل است. به عبارت بهتر، ارتباط بالایی بین بخش صنعت و سایر بخش‌های اقتصادی وجود دارد ارتباط بخش صنعت با سایر بخش‌های اقتصادی مانند کشاورزی، نفت، انرژی و بخش ساختمان و بخش خدمات وجود دارد و رونق این بخش می‌تواند موجب رونق سایر بخش‌های اقتصادی شود و سهم بسیار بالایی در افزایش اشتغال کشور داشته باشد. در این راستا، حمایت ویژه از بخش صنعت و معدن و تأمین مالی این بخش، نقشی غیرقابل انکاری در زمینه افزایش رشد اقتصادی و مرتفع کردن مشکلات اقتصادی کشور خواهد داشت.

۳. یکی از شیوه‌های مرسوم در وضعیت بانکداری و تخصیص وام در اقتصاد ایران، حاکم بودن روابط و سفارش و رفاقت است. ثمره چنین وضعیتی، عدم تأمین مالی بنگاه‌ها و شرکت‌های تولیدی و وجود رکود و افزایش بیکاری در اقتصاد و رشد سفته‌بازی در اقتصاد که حاصل آن تورم بسیار شدید در کشور می‌باشد، است. بنابراین لازم است تا مقرراتی منسجم درباره دسترسی آسان بنگاه‌های باارزش افزوده زیاد به اشخاص و سازمان‌هایی که در فعالیت‌های غیرمولد سروکار دارند، به عمل آید. برای مرتفع کردن دسترسی آسان بنگاه‌های با ارزش افزوده بالا، لازم است نحوه دسترسی به اعتبارات توسط سیستم بانکداری در کشور تعیین شود و مشخص شود کدام‌یک از بانک‌های تجاری باید با بخش‌های اقتصادی تعامل داشته باشد. در اقتصاد ایران بانک‌های تجاری نقش مهمی در ایجاد تورم یا تقویت رشد اقتصادی دارند. در این راستا اگر بانکی ترازنامه ضعیف یا بدهی‌های زیادی داشته باشد، احتمال اینکه از اعتبارات دولتی و بانک مرکزی در راستای فعالیت سفته‌بازانه در جهت پوشش بدهی استفاده کند، بسیار زیاد است. این در حالی است که بانک‌های تجاری دارای ترازنامه مثبت که نقش مفیدی در تخصیص بهینه منابع انجام می‌دهند، در دسترسی به اعتبارات بانک مرکزی با مشکل مواجه می‌شوند. در این راستا لازم است در برنامه هفتم توسعه به‌طور سلسله‌مراتبی مشخص شود که بانک مرکزی از چه بانک‌هایی حمایت اعتباری انجام خواهد داد و همین‌طور بانک‌های تعیین شده نیز باید مشخص کنند که با چه شرکت‌هایی ارتباط وام‌دهی خواهند داشت. در این برنامه ترازنامه شرکت‌ها و بانک‌ها نقش مؤثری می‌تواند داشته باشد و برای پیشبرد اهداف لازم است تا دولت نظارت مؤثر و کارآمدی بر این اصل داشته باشد.

۴. بخش کشاورزی مهم‌ترین بخشی است که توسط بخش خصوصی سرمایه‌گذاری شود و دولت رغبت و تمایل چندانی بر حمایت از این بخش ندارد. در صورتی که حمایت مهمی از این بخش صورت نگیرد، در بلندمدت این بخش، اقتصاد ایران را با



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

چالش بسیار بزرگی مواجه خواهد کرد. بیشتر کشاورزان جزو اشخاص سن بالای جامعه هستند و به دلیل بازدهی و سودآوری کمتر، جوانان تمایلی چندانی به اشتغال در این بخش ندارند. بنابراین محتمل است که با این روند، بیشتر زمین‌های کشاورزی توسط کشاورزان فروخته شود و در فعالیتهای سفته‌بازانه که عامل مهم در ایجاد تورم است، به کار گرفته شود. همچنین وجود حاشیه‌نشینی در شهر و گسترش شهرنشینی ثمره عدم حمایت از این بخش است. در کنار این امر، دولت برای تأمین معاش مردم از جیب کشاورزان خرج کرده و با قیمت‌گذاری دستوری و با خرید محصولات کشاورزان با قیمتی کمتر، به ازدست رفتن سود و جذابیت کم این بخش می‌شود. بنابراین اولین راهکار مهم برای حمایت از بخش کشاورزی، تعیین قیمت محصولات کشاورزی توسط مکانیسم بازار و بر اساس وضعیت تورمی کشور است. متأسفانه مهم‌ترین دلیل سنتی اداره کردن بخش کشاورزی، نبود سرمایه‌گذاری توسط بخش کشاورزی به دلیل نبود پس‌اندازی است که توسط قیمت‌گذاری دستوری دولت اتفاق افتاده است. اگر کشاورزان بتوانند محصولات خود را با قیمت منطقی روانه بازار سازند، می‌توانند با پس‌انداز و انباشت سرمایه به سرمایه‌گذاری در این بخش روی آورند و ضمن افزایش رشد اقتصادی و افزایش اشتغال این بخش، سهم بسیار بزرگی در کاهش سایر ابر چالش‌های مهم اجتماعی و فرهنگی داشته باشند.

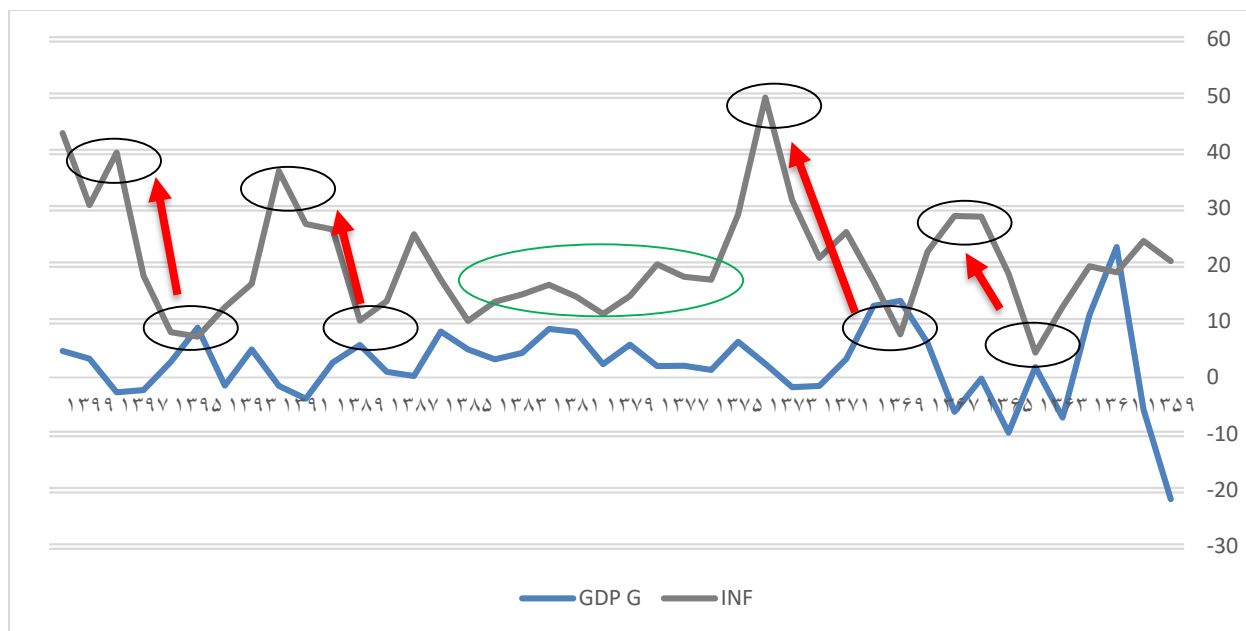
وجود ریسک زیاد سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی موجب می‌شود این بخش از وضعیت نامناسبی در افزایش اشتغال و تولید کشور برخوردار باشد. مهم‌ترین ریسکی که بخش کشاورزی کشور با آن مواجه است، حوادث غیر قابل پیش‌بینی است که کشاورزان با آن روبرو هستند. احتمال وجود سیل، تگرگ و سرمازدگی از یک طرف و عدم پوشش بیمه و خسارت از طرف دیگر موجب می‌شود تا جذابیت سرمایه‌گذاری در این بخش تولیدی مهم با مشکل بسیار بزرگی مواجه شود. در برنامه هفتم توسعه و در بخش سیاست پولی، در بند «پ» ماده ۱۰ اشاره شده است که هرگونه پرداخت تسهیلات و بخشش جرائم و... ممنوع خواهد بود. عملی نمودن این رویکرد بدون در نظر گرفتن راه‌های جایگزین برای حمایت از بخش کشاورزی و همچنین وجود حوادث پیش‌بینی‌ناپذیر، به عدم سرمایه‌گذاری در این بخش تولیدی منجر خواهد شد که با هدف ۸ درصدی تولید ناخالص داخلی مغایر است.

پیوست ۳. تورم:



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

برای پاسخ به این پرسش که آیا هدف گذاری ۹,۵ درصدی برای تورم می‌تواند رشد اقتصادی پایدار را به دنبال داشته باشد؟ مجدداً لازم است روند تورم در ایران مورد توجه قرار گیرد و مشخص شود که طی تورم‌های مختلف، وضعیت شاخص‌های اقتصادی به چه شکلی بوده است.



با توجه به روند تورم در سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۴۰۰ مشاهده می‌شود که طی چهار سال میزان تورم تک‌رقمی بوده است و طی این سال‌ها رشد اقتصادی مثبتی نیز در اقتصاد ثبت شود است. اما نکته بسیار مهم که باید مدنظر قرار گیرد، این است که فرایند استمرار کنترل تورم در اقتصاد ایران پایدار نبوده است و دقیقاً یک سال بعد از تورم‌های تک‌رقمی، جهش تورمی در اقتصاد ایران مشاهده شود است. این رویکرد می‌تواند ناشی از سرکوب مالی در سیستم بانکی باشد. به عبارت بهتر، با استفاده از نرخ بهره بالا می‌توان سهم شبه پول از نقدینگی را افزایش داد و اثرگذاری نقدینگی بر تورم را کاهش داد. اما از آنجایی که سیستم بانکی نمی‌تواند بهره پول را بپردازد، بعد از مدتی و با کاهش نرخ بهره بانکی، به اثرگذاری پول جاری و شبه پول دوره گذشته در تورم جاری می‌شود. از سوی دیگر مشاهده می‌شود که تورم‌های دورقمی مابین ده تا بیست درصدی پایداری بالایی داشته است و در دهه ۱۳۸۰ رشد اقتصادی مثبتی را نیز به ارمغان آورده است.

در کنار هدف گذاری تورمی، برنامه هفتم توسعه، هدف گذاری رشد نقدینگی ۱۳,۸ درصدی را در نظر گرفته است. از این رو می‌توان سه هدف گذاری را مدنظر قرارداد؛ به طوری که رشد تولید ناخالص داخلی ۸ درصد، رشد نقدینگی ۱۳/۸ درصد و نرخ



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

تورم ۹,۵ درصد خواهد بود. بر اساس نظریه‌های اقتصاد کلان، عامل چهارمی وجود دارد که با سه متغیر اشاره شود، ارتباط و تناسب دارد. این عامل، رشد سرعت پول است. اگر سه هدف‌گذاری اشاره شود، محقق شود، باید سرعت گردش پول ۳/۷ درصد در سال باشد. بررسی آمارهای اقتصادی نشان می‌دهد که در دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۲ مقدار سرعت گردش پول ۳ بوده است و رکود اقتصادی در کشور حاکم شود، است. به نظر می‌رسد هدف‌گذاری تورمی انجام شود، به‌دوراز واقعیت‌های اقتصادی ایران است و لازم است این سیاست‌گذاری و این هدف‌گذاری برای پنج سال و طی دوره برنامه کاملاً تغییر یابد. با توجه به آمارهای ثبت شده، برای تورم، به نظر می‌رسد وجود تورم در حدود ۱۵ یا ۱۶ درصدی امکان تحقق رشد تولید ناخالص داخلی ۸ درصدی را فراهم می‌آورد.

قابل ذکر است که ویژگی‌های اقتصادی هر کشور متفاوت از دیگر کشورها است. اگر کشورهای دیگر بر تورم‌های زیر ۱۰ درصد برای تقویت تولید اصرار و تأکید دارند، دلیلی بر استفاده از آن سیاست برای ساختار اقتصادی ایران نیست. چراکه ایران سال‌هاست که با تورم‌های دورقمی روبه‌رو بوده است و کاهش یک‌باره تورم شاید مستلزم هزینه‌های بسیار سنگین دیگری مانند از دست رفتن تولید در همین برنامه هفتم توسعه باشد. بنابراین بهتر است هدف‌گذاری تورم در حدود ۱۵ یا ۱۶ درصد باشد و تورم‌های زیر ۱۰ درصد برای برنامه توسعه بعدی برنامه ریزی شود.

در وهله دوم، ذکر این نکته بسیار ضروری بوده و آن این است که با چه ابزارهایی دولت درصدد است تورم را از میزان ۴۳,۳۸ در سال ۱۴۰۰ به میزان ۹,۵ درصد در سال ۱۴۰۶ برساند؟

قبل از بررسی راهکارهای اشاره شده، در لایحه برنامه هفتم توسعه در جهت کنترل تورم، باید به این مسئله پرداخته شود که از لحاظ علمی چه عاملی به تورم می‌شود. یکی از پذیرفته شده‌ترین مباحث موجود درباره تبیین تورم، نظریه مقداری پول است. این تئوری بیان می‌کند که اگر رشد نقدینگی بیشتر از رشد اقتصادی باشد، تورم حتماً به وجود خواهد آمد. بر اساس آمارهای اقتصادی، متوسط رشد نقدینگی طی سال‌های ۱۳۷۱ تا ۱۳۹۹ حدود ۲۷ درصد در هر سال بوده و رشد تولید نیز در این بازه ۲/۴۴ درصد بوده است. این مورد نشان می‌دهد که رشد نقدینگی جذب فرایند تولید نشود و می‌توان انتظار داشت که رشد نقدینگی در بروز تورم اقتصاد ایران نقش مؤثری داشته باشد. در راستای دستیابی به اهداف تعیین شده، در حوزه تورم لازم است اجزای مختلف نقدینگی بررسی شود و با کنترل عوامل آن، از ایجاد تورم جلوگیری شود.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

عوامل به وجود آورنده نقدینگی بدین صورت است که پول ایجاد شود، توسط بانک مرکزی (پایه پولی) در سیستم بانکی و در فرایند اعطای وام با ضریبی که بیشتر از واحد است، تبدیل به نقدینگی می شود.، از سوی دیگر، عوامل مختلفی موجب می شوند که پایه پولی و ضریب تکاثر پول دستخوش تغییر شود و از این طریق، به تغییرات خلق نقدینگی در سیستم بانکی می شوند. بررسی اجزای پایه پولی حاکی از آن است که سه عامل مهم در تغییرات پایه پولی نقش مهمی ایفا می نمایند. این سه عامل عبارت است از دارایی های خارجی بانک مرکزی، بدهی بانک ها به بانک مرکزی و بدهی دولت به بانک مرکزی. با توجه به اجزای مختلف پایه پولی و مکانیسم خلق نقدینگی به عنوان مهم ترین عامل ایجاد تورم در ایران، به بررسی راهکارهای لایحه برنامه هفتم توسعه پرداخته می شود.

طبق لایحه برنامه هفتم توسعه

- تدوین برنامه سالانه کنترل تورم توسط بانک مرکزی؛
- افزایش نسبت کفایت سرمایه بانک ها از طریق الزام سهام داران به افزایش سرمایه؛
- الزام بانک مرکزی به ارزیابی کیفیت دارایی های بانک ها و تشکیل شرکت مدیریت دارایی های بانک ها؛
- تصویب اختیاراتی برای شورای پول و اعتبار برای نظارت و برخورد با بانک های ناتراز؛
- توسعه اختیارات بانک مرکزی در خصوص اشراف اطلاعاتی به موجودی ارزش های صرافی ها و صادرکنندگان؛
- مجاز شدن بانک مرکزی به هرگونه مداخله در بازارهای ارز و طلا

بر همین اساس، بانک مرکزی ملزم است که سالانه هدف گذاری تورم داشته باشد و با استفاده از ابزارهای پولی نرخ تورم تعیین شود، را محقق نماید. در ادامه راهکارها اشاره شود، در راستای کنترل بدهی های بانک های تجاری است و در دو مورد آخر سیاست های کلی تعریف نشود، در راستای مدیریت ارزی صورت گرفته است.

به نظر می رسد مسائل بسیار مهم تری وجود دارد که در راستای کنترل تورم به آن ها اشاره نشود و عملیاتی کردن این راهکارها با توجه به موارد زیر در حاله ای از ابهام قرار دارد:

یکی از ویژگی های مهم اقتصاد ایران، بزرگ بودن اندازه دولت است. دولت از سه طریق ممکن سعی می کند این هزینه ها را تأمین نماید. یکی با استفاده از اوراق قرضه می تواند از مردم تأمین مالی کند و این کار را می تواند بدون تغییر پایه پولی انجام دهد. به عنوان راهکار دوم، می تواند با تبدیل درآمدهای ارزی به ریال و تغییرات پایه پولی، هزینه های خود را پوشش دهد.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

راه حل سوم می‌تواند چاپ پول یا با استفاده از منابع بانک‌های تجاری باشد. بنابراین برای داشتن برنامه کارآمد در توسعه اقتصادی و حرکت طبق آن برنامه لازم است تا چند شاخص کلیدی مورد ارزیابی قرار گیرد. در راه کارهای ارائه شده، هیچ توجهی به مسئله تحریم و فروش نفت و درآمد ارزی و جایگاه دارایی خارجی ایران نشود، است. در مورد دوم هیچ اشاره‌ای به این مسئله وجود ندارد که نقش دولت در به وجود آمدن بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی در چه حدی خواهد بود. به عبارت بهتر، اگر دولت از منابع بانک‌های تجاری در راستای پوشش هزینه استفاده کند، آیا می‌توان به مثبت کردن ترازنامه بانک‌های تجاری امیدوار بود؟

به عبارت دیگر، دولت با استفاده از منابع بانک‌های تجاری، بهانه‌ای لازم برای بانک‌ها فراهم می‌کند تا بدهی خود به بانک مرکزی را افزایش دهند. ثمره چنین فرایندی افزایش بی‌رویه پایه پولی بوده و به دنبال آن افزایش تورم در کشور است. شایان ذکر است که تأمین نقدینگی بانک‌های تجاری تنها به این امر ختم نشود و بانک‌های تجاری با توجه به اوضاع تورمی به بنگاهداری رو آورده و اقدام به خرید طلا، ارز، زمین و مسکن کرده و اوضاع تورمی کشور را شعله‌ور می‌نمایند. در این راستا سیاست‌ها و راهکارهای ارائه شده، توسط لایحه برنامه هفتم توسعه مبنی بر نظارت بر عملکرد ترازنامه و وضعیت دارایی بانک‌های تجاری، زمانی می‌تواند محقق شود که از تأمین مالی دولت توسط بانک تجاری خودداری شود. در راستای این بحث، در تدوین برنامه هفتم توسعه درباره کنترل تورم، اختیارات بیشتر به شورای پول و اعتبار در راستای کنترل ناترازی بانک‌های تجاری داده شود، است. نکته‌ای که بسیار مهم است و باید به آن پرداخته شود، این است که اگر دولت نقشی در به وجود آمدن این ناترازی داشته باشد، چگونه با آن بانک برخورد خواهد شد. به نظر می‌رسد این بند از برنامه توسعه قابلیت اجرایی ندارد و در صورت اجرا نیز ناموفق خواهد بود. برای داشتن انضباط پولی در سیستم اقتصادی کشور، لازم است تمامی تصمیمات پولی و بانکی توسط بانک مرکزی و با استقلال بیشتری انجام شود و تا زمانی که دولت در تعیین اعضای یک شورا یا سازمان نقش داشته باشد، احتمال موفقیت آن طرح بسیار کمتر است. در راستای کنترل ترازنامه بانک‌های تجاری و جلوگیری از بنگاهداری این بانک‌ها و خلق تورم، بهتر است سازمانی مستقل تعریف شود که تعاملی با دولت و بانک‌های تجاری نداشته باشد و از تخصص کافی نیز در حوزه پول و بانکداری باشد، تعریف شود. بنابراین لازم است نظامی در بدنه اجرایی کشور به وجود آید که تحت آن نظام، اعضای شورا یا نهادهایی که متولی کنترل تورم هستند، با اختیار کامل و به صورت تخصصی در درون نهاد انتخاب شوند و از عزل و نصب دستوری این نهادها جلوگیری به عمل آید. یکی از این نهادها، سازمان شورای پول



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

و اعتبار است و لازم است نحوه تعیین اعضای این شورا به طور کامل در برنامه هفتم توسعه تشریح شود و میزان استقلال آن و عدم ارتباطش با تمامی دستگاه‌های دولتی مشخص شود.

دربارۀ سوم، بانک مرکزی ملزم می‌شود تا با دخالت در بازار ارز و طلا، از تلاطم قیمت این دو متغیر بکاهد. اشاره نشود، است که دخالت بانک مرکزی چگونه می‌تواند با کنترل نرخ ارز از تغییرات نقدینگی جلوگیری کند. دولت برای داشتن انضباط پولی و مالی لازم است تا بین دو هدف کوتاه‌مدت و میان‌مدت تفکیک قائل شود. اگر هدف دولت از طراحی برنامه توسعه اهداف میان‌مدت است، لازم است بر این نکته توجه داشته باشد که کنترل نرخ ارز مستلزم دخالت در بازار ارز است و نیازمند تزریق و جمع‌آوری پول ملی است. بنابراین کنترل نرخ ارز می‌تواند در کوتاه‌مدت آثار ضدتورمی داشته باشد؛ ولی در میان‌مدت و با تغییرات نقدینگی می‌تواند تورم یا رکود را به اقتصاد تحمیل نماید. بهترین راه‌حل برای حل مسئله تورم، داشتن انضباط پولی می‌باشد. از آنجایی که در اقتصاد ایران نرخ بهره به صورت دستوری تعیین می‌شود، لازم است هدف عملیاتی بانک مرکزی پایه پولی و هدف میانی تغییرات نقدینگی باشد و دولت با رصد عوامل به وجود آمدن نقدینگی، تمهیدات لازم را در دستور کار قرار دهد تا مسئله تورم در کشور حل شود، و در هدف‌گذاری نقدینگی اصلاً توجهی به تغییرات نرخ دلار و طلا نداشته باشد.

مهم‌ترین اصل در تحلیل ارتباط پول و تورم، نحوه تبدیل پول به تورم است. تجربیات اقتصادی نشان می‌دهد که اگر پول خلق شود، توسط سیستم‌های مالی جذب شود، نه تنها تورم‌زا نخواهد بود، بلکه با تبدیل به سرمایه‌گذاری، فرایند تولید را تقویت خواهد کرد. اما اگر پول خلق شود، به تقاضا تبدیل شود، به شدت بر تورم اثر می‌گذارد. بنابراین لازم است در اقتصاد کشور بر نهادهای مالی و بازار سهام و سرمایه‌های کارآمد تأکید و حمایت ویژه‌ای شود تا این بخش‌ها بتوانند نقش مؤثری در مهار تورم و تقویت رشد اقتصادی ایفا نمایند. در برنامه هفتم توسعه لازم است برنامه‌هایی مشخص شود که در آن به کارآمدسازی مؤسسات مالی پرداخته شود و حیطة وظایف نظارتی دولت و شرکت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاران در آن به صورت شفاف بیان شود.

یکی از مباحث مهم در اثرگذاری پول، برخورداری بانک‌های تجاری از منابع بانک مرکزی است. در این راستا لازم است نحوه تخصیص اعتبار توسط بانک مرکزی بر اساس ترانزنامه بانک‌های تجاری صورت گیرد. از آنجایی که که بانک‌های تجاری در



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

به وجود آمدن تورم نقش مهمی ایفا می کند، لازم است تخصیص اعتبار از سوی بانک مرکزی به بانک‌های تجاری بر اساس ترانامه بانک‌ها باشد و از تجهیز نقدینگی بانک‌هایی که زیان انباشته بالایی دارند، به شدت جلوگیری شود.

پیوست شماره ۴: مدیریت نرخ ارز و نرخ مالیات

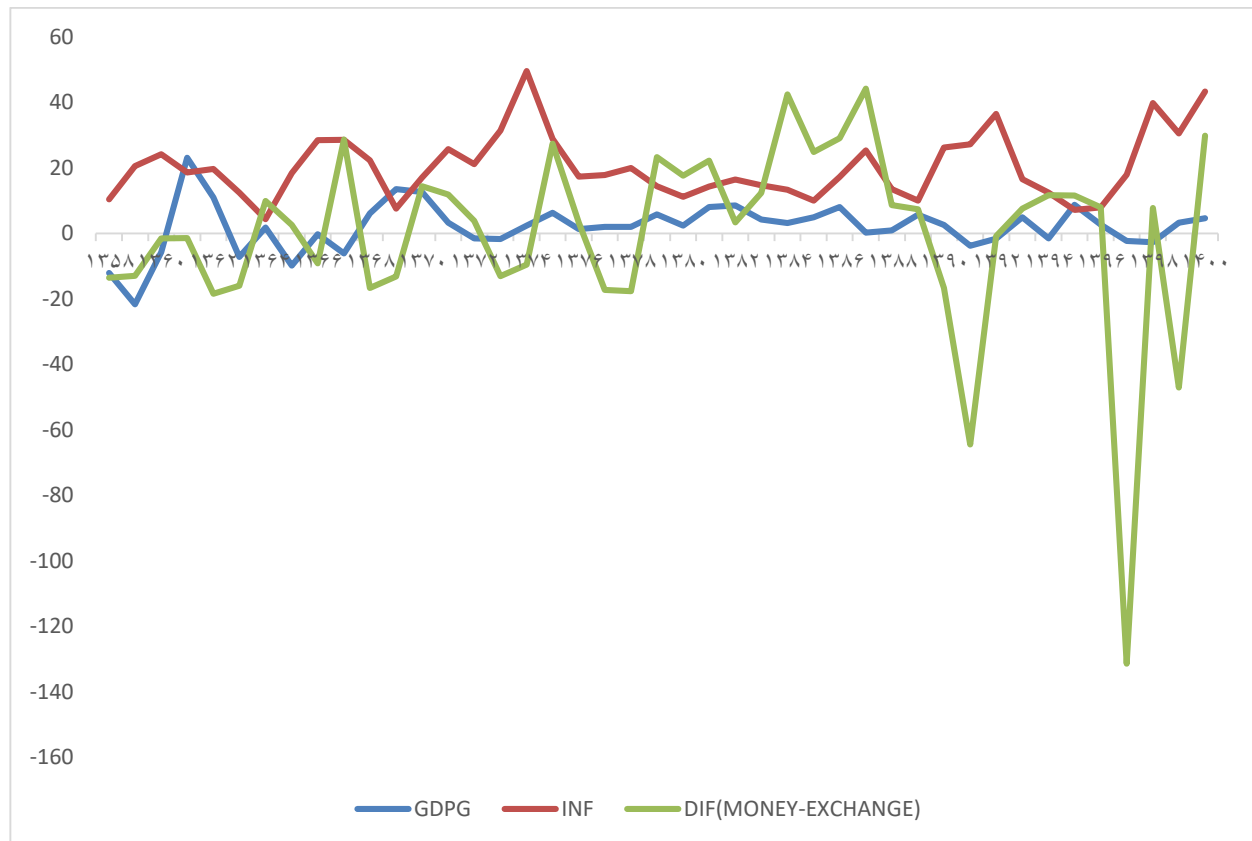
تأثیر نرخ ارز بر معیشت مردم را می‌توان با اثرگذاری نرخ ارز بر رشد اقتصادی و تورم محاسبه کرد. به عبارت بهتر، اگر نرخ ارز موجب شود، تا رشد اقتصادی کاهش یابد و تورم افزایش یابد، می‌توان بیان کرد که نرخ ارز نقش منفی بر زندگی و معیشت خانوار دارد. بر این اساس، در نمودارهای زیر روند تورم و رشد اقتصادی و تغییرات نرخ ارز با استفاده از داده‌های بانک مرکزی بررسی شده است تا اهمیت تغییرات نرخ ارز بر زندگی خانوار مشخص شود... شایان ذکر است که از نظر علمی، تغییرات نرخ ارز یکی از متغیرهایی است که جزو سیاست‌های پولی محسوب می‌شود و نقدینگی با اثرگذاری بر نرخ ارز به تغییرات تولید و تورم منجر می‌شود.

داده‌های تجربی نشان می‌دهند که رشد هم‌زمان و متناسب نرخ ارز با رشد پایه پولی در مقاطع و شرایط مختلف، تأثیرات متفاوتی بر تورم داشته است. در نمودار زیر، روند تورم‌های بالای ۲۰ درصد در ایران ترسیم شده است. بر این اساس، وقتی نرخ ارز بسیار بالاتر (با شدت زیاد) از رشد پایه پولی (چاپ پول توسط بانک مرکزی) تغییر یافته و افزایش یافته است، تورم شدیدی در اقتصاد ایران به وجود آمده است. از سوی دیگر زمانی که تغییرات نرخ ارز همگام و به میزان تغییرات پایه پولی رشد یافته است، میزان تورم در کشور متوسط بوده است.

از سوی دیگر، این فرایند برای رشد اقتصادی نیز صادق بوده و وقتی نرخ ارز همگام و به میزان رشد چاپ پول افزایش یافته است، رشد اقتصادی نیز تحریک شده و افزایش یافته است. دلیل اصلی در آثار مثبت افزایش نرخ ارز بر تولید و رشد اقتصادی ایران، تحریک صادرات و گران شدن واردات و رقابت‌پذیری تولیدات داخلی است.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی



طبق این نمودار، تورم بالاتر از ۲۵ درصدی در وضعیتی به وقوع پیوسته است که رشد نرخ ارز به شدت بالاتر از رشد پایه پولی (چاپ پول توسط بانک مرکزی) بوده است. همچنین در شرایطی که رشد پایه پولی بالا بوده و نرخ ارز ثابت مانده است، رشد اقتصادی کاهش یافته است. ضمناً در شرایطی که اختلاف رشد پایه پولی و رشد نرخ ارز کاسته شود، رشد اقتصادی آمار بهتری با تورم متوسط را ثبت کرده است. بنابراین ملاحظه می شود که ثابت ماندن نرخ ارز و جهش ارزی هر دو به ضرر مصرف کنندگان است و لازم است ارز با نرخ معقولی تعدیل شود تا با حفظ رشد اقتصادی و افزایش اشتغال، از بروز تورمهای سنگین در سالهای بعد جلوگیری شود.

علاوه بر این، قدرت خرید و سوددهی تولیدکنندگان مطرح است. ارز جزو یکی از متغیرهای تأثیرگذار بر رشد اقتصادی است که با داشتن ویژگی افزایش قدرت رقابتی، به افزایش در میزان این متغیر منجر می شود. تغییرات نرخ ارز از آنجایی با اهمیت است که اگر تورم در کشوری کمتر از جاهای دیگر باشد، در این صورت، صادرات در آن کشور رقابتی تر خواهد شد و باعث افزایش ارزش پول آن کشور خواهد شد. با توجه به اینکه در اکثر سالها، کشور ایران در مقایسه با کشورهای دیگر تورم



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

زیادی داشته است، ثابت نگه داشتن نرخ ارز به این منجر می شود که قیمت کالاهای خارجی برای چندین سال در کشور ایران ثابت بماند و اجازه ندهد تورم کشور های خارجی بر کشور وارد شود، درحالی که قیمت محصولات داخلی با توجه به تورم داخلی هر سال افزایش می یابد. این رویکرد موجب می شود تا میزان رقابت پذیری تولید داخلی کاهش یابد و با اعمال این سیاست در سال های متوالی، قدرت رقابتی تولید داخلی کاهش یابد یا عملاً از صحنه رقابت جهانی خارج شود و جای خود را به محصولات وارداتی ارزان قیمت بدهد. بنابراین آنچه مسلم است این است که در راستای افزایش صادرات و تقویت تولید داخلی، نرخ ارز نقش تعیین کننده ای در حفظ رقابت خارجی خواهد داشت و با توجه به وضعیت فعلی اقتصاد که تورم به شدت بالا موید آن است، عدم توجه به تغییرات نرخ ارز نخواهد توانست توسعه درونزا و رشد اقتصادی منطقی را بر کشور به ارمغان آورد. این حقایق نشان می دهد که رشد نرخ ارز می تواند تولید را تحریک کند و با افزایش اشتغال، وضعیت مناسب تری در جامعه رقم بزند. بنابراین تغییرات نرخ ارز اگر به صورت کارشناسانه باشد، می تواند وضعیت تولید و تولیدکنندگان را تقویت کند.

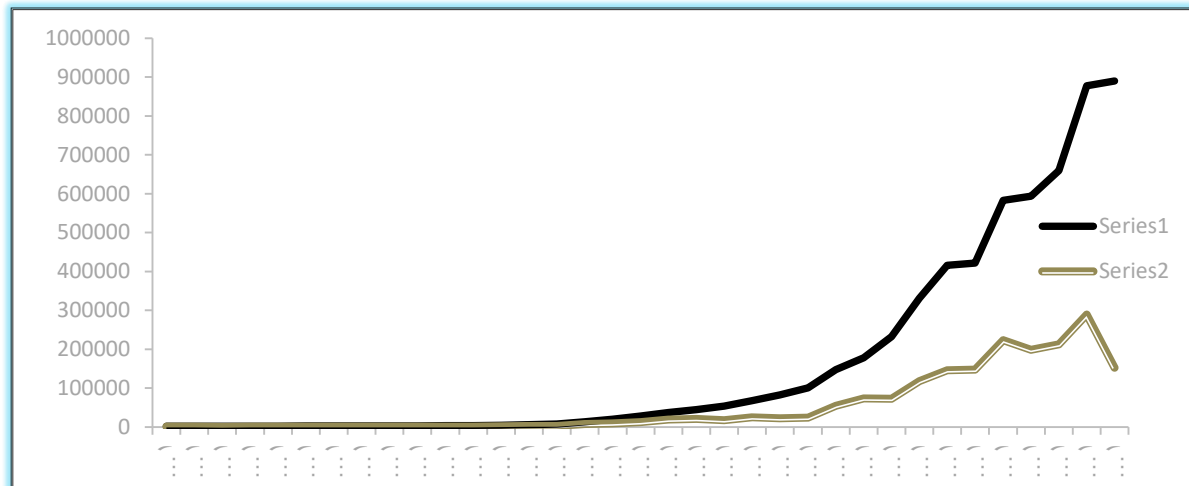
در کنار قدرت خرید مردم و تولیدکنندگان، قدرت خرید دولت مطرح است. در اقتصاد ایران، دولت هر قدر بیشتر از بودجه داشته باشد، بهتر می تواند توسعه زیرساخت های اقتصادی را پیش ببرد؛ درمقابل وجود دولت پرهزینه و دارای کسری و تأمین کسری از طریق چاپ پول، به تورم و کاهش قدرت خرید مردم منجر می شود. بررسی بودجه دولت نشان می دهد که همواره دولت با کسری بودجه مواجه بوده است.

هزینه های دولت:

کسری بودجه عبارت است از فزونی هزینه های دولت نسبت به درآمدهای دولت. این تعریف از کسری نشان می دهد که دو راهکار برای کاهش کسری وجود دارد که عبارت اند از: کاهش هزینه ها و افزایش درآمدها که در این راستا هزینه های کلی دولت از دو بخش تشکیل شود: هزینه های جاری و هزینه عمرانی که روند هزینه های دولت در نمودار زیر شود.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی



سری ۱: هزینه های جاری و سری ۲: هزینه های عمرانی منبع: بانک مرکزی

از فرایند هزینه های دولت مشخص است که در بیشتر سال ها این هزینه ها روبه رشد بوده است. گرچه هزینه های عمرانی رشد منفی هم تجربه کرده است؛ ولی به طور متوسط رشد مثبتی داشته است و این روند نشان می دهد که دولت نتوانسته است در کاهش هزینه های جاری و عمرانی موفق عمل کند که در این راستا وجود جمعیت زیاد در ایران موجب شود، خدمات بهداشتی، آموزشی، نظامی و غیره برای افراد کم رفاه و افراد با حقوق ثابت امری ضروری به نظر برسد و همچنین عدم توسعه یافتگی منجر به این امر شود. برای رشد و توسعه اقتصادی، داشتن زیرساخت های عمرانی و زیربنایی بسیار حائز اهمیت باشد، که عدم توجه به هر دو مورد می تواند مشکلات خاص خود را به همراه داشته باشد، بنابراین کاهش هزینه ها در اقتصاد ایران امری غیر محتمل به نظر می رسد.

درآمدهای مالیاتی:

از راه های افزایش تراز بودجه، افزایش درآمد مالیاتی است افزایش درآمد مالیاتی از دو طریق می تواند افزایش یابد که عبارت اند از تغییر در نرخ مالیات و افزایش در پایه مالیاتی. نحوه تعیین نرخ مالیات بحث بسیار متفاوتی نسبت به پایه مالیاتی است، به طوری که الزاماً افزایش در نرخ مالیات می تواند موجب متضرر شدن بنگاه اقتصادی شود و نتیجه مناسبی برای اقتصاد به همراه نداشته باشد و از سوی دیگر، کاهش در نرخ مالیات نیز درآمد مالیاتی دولت را کاهش می دهد و کسری بودجه را تشدید می کند. بنابراین برآیند کلی نرخ مالیات بر درآمد مالیاتی مشخص نیست. نظام مالیاتی در ایران با محدودیت هایی مواجه است که هنوز نتوانسته است کارایی خود را به نحو احسن نشان دهد که یکی از مهم ترین محدودیت ها مربوط به پایه های



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

مالیاتی است به طوری که نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ۵ درصد است که نسبت به کشورهای دیگر از میزان کمتری برخوردار است.



منبع: بانک مرکزی

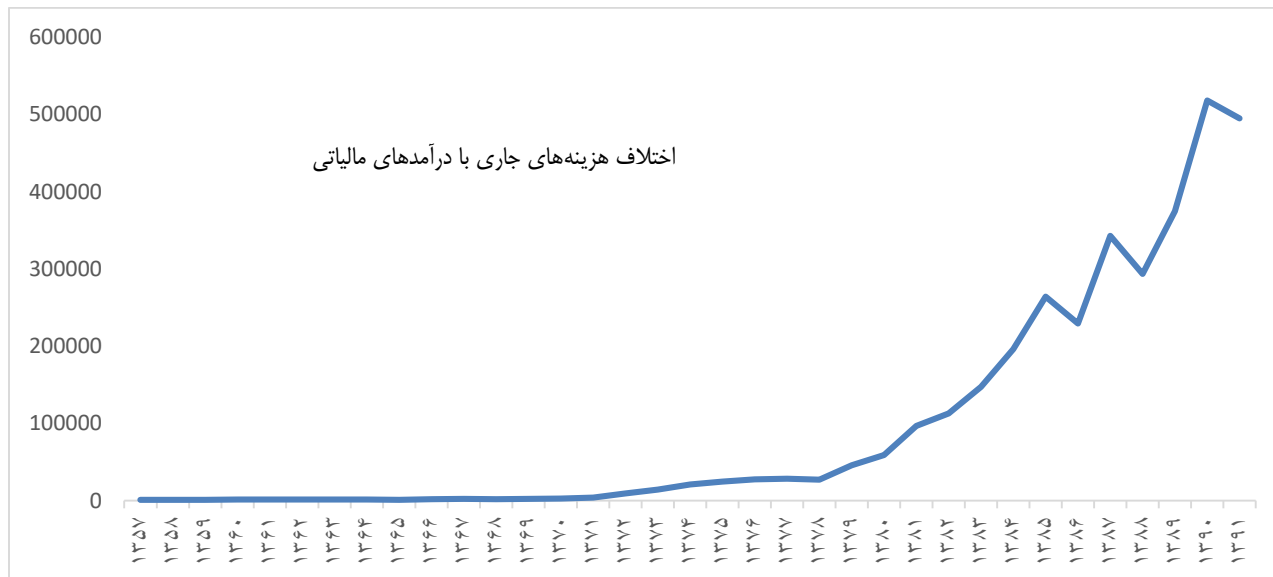
نمودار ۳: روند درآمد مالیاتی

روند درآمدهای مالیاتی در ایران حاکی از آن است که مقدار آن به حدی است که حتی نمی‌تواند جواب‌گوی هزینه‌های جاری باشد.

نکته بسیار مهم درباره درآمدهای مالیاتی آن است که از سال ۱۳۸۵ و با افزایش درآمدهای نفتی، اختلاف هزینه‌های جاری نسبت به درآمدهای مالیاتی افزایش یافته است. به عبارت دیگر، رشد درآمدهای مالیاتی به اندازه هزینه‌های جاری نبوده است. در ظاهر ماجرا شاید دلیل آن افزایش درآمدهای نفتی باشد؛ اما به نظر می‌رسد با افزایش درآمدهای نفتی و ثابت نگه داشتن نرخ ارز، قدرت رقابت تولیدات داخلی کاهش یافته و با وجود ارزهای نفتی و افزایش واردات بی‌رویه، تولید داخلی کم شود و طبقاً میزان مالیات ستانی نیز در طول زمان کاهش یافته است. این مورد نشان می‌دهد که وجود وضعیت مناسب در رشد اقتصادی تا چه اندازه می‌تواند در بهبود وضعیت درآمدهای مالیاتی مؤثر واقع شود و در اصلاح ساختار اقتصاد لازم است تا رشد اقتصادی در اولویت قرار گیرد و پوشش کسری بودجه از ناحیه درآمدهای مالیاتی نه تنها نمی‌تواند درآمد مالیاتی را تضمین کند، بلکه به رشد اقتصادی نیز صدمات جبران‌ناپذیری وارد خواهد کرد.

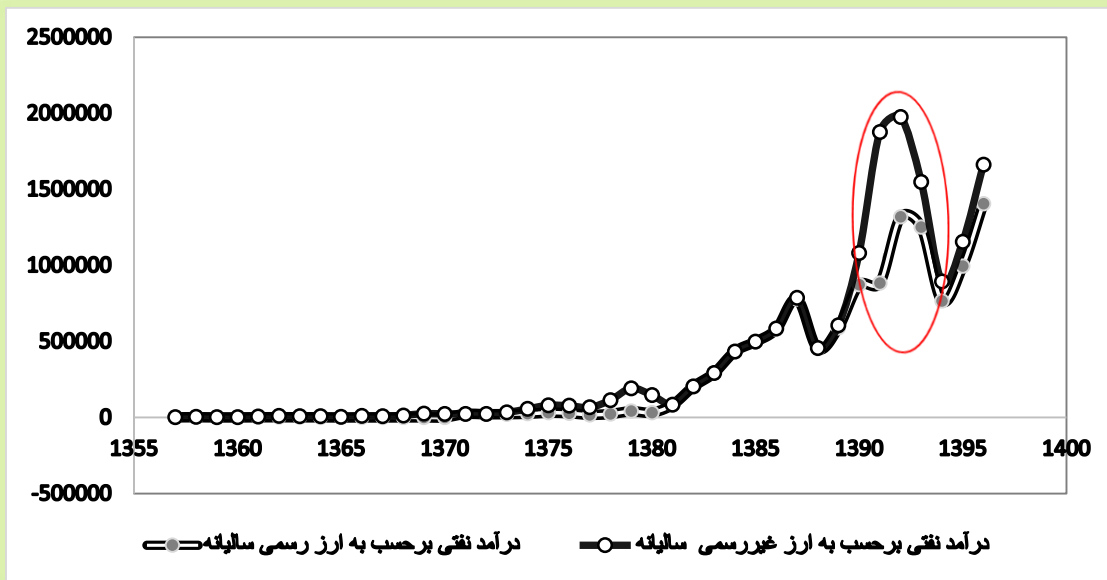


نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی



سومین و مهم‌ترین منبع تأمین مالی دولت، درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت است. همان‌گونه که در بخش قبلی توضیح داده شد، مالیات جواب‌گوی هزینه‌های دولت نبوده است؛ بنابراین دولت برای پوشش هزینه‌های خود از درآمدهای نفتی استفاده کرده است. درآمدهای ارزی دولت برحسب نرخ ارز رسمی و غیررسمی در نمودار زیر ترسیم می‌شود و نشان می‌دهد که اگر دولت به‌جای نرخ ارز رسمی، برحسب نرخ ارز غیررسمی، درآمدهای ارزی را به ریال تبدیل می‌کرد، چه اندازه عوایدی دولت از این ناحیه افزایش می‌یافته است. نکته قابل‌توجه در این مورد، آن است که منظور از افزایش نرخ ارز به‌صورت دستوری نیست، بلکه عرضه و تقاضای ارز در ایران توانایی افزایش نرخ ارز را دارد.

از آنجایی که اقتصاد ایران در دهه ۱۳۹۰ نرخ‌های متفاوتی از ارز را تجربه کرده و پیش از آن، نرخ ارز به‌صورت تک‌نرخ بوده است، امکان محاسبه تغییرات درآمد دولت از طریق نرخ ارز بازار آزاد یا تعادلی فراهم نبوده است. بعد از دهه ۱۳۹۰، چندنرخ در بازار ارز رایج شد و همان‌طور که ملاحظه می‌شود، ثابت نگه داشتن نرخ ارز به‌ازدست رفتن قدرت خرید دولت منجر شود، است. بنابراین اگر دولت در دهه‌های قبل، ارزهای نفتی را با نرخ‌های منطقی مبادله می‌کرد، قدرت خرید خود را می‌توانست حفظ کند و کمتر به چاپ پول روی می‌آورد.



راه خروج از وضعیت تورم-رکودی در ایران:

مباحث علمی نشان می‌دهند که ارتباط غیرخطی بین تورم و رشد اقتصادی وجود دارد. به عبارت بهتر، سطحی از نرخ تورم وجود دارد که رشد اقتصادی در آن حداکثر می‌شود. با ارائه شواهد آماری مشخص شد که هدف‌گذاری تورم ۹٫۵ درصدی در اقتصاد ایران می‌تواند بسیار هزینه بر باشد و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی ۸ درصدی را محقق نسازد. از سوی دیگر، مشکلات تولید حاکی از آن است که نبود تأمین نقدینگی مناسب در دو بخش صنایع و معادن و بخش کشاورزی، بزرگ‌ترین چالش تولیدی و رشد اقتصادی کشور است. همچنین وجود نقدینگی زیاد در اقتصاد ایران و ورود این نقدینگی به بازارهای غیرمولد منجر به افزایش تورم می‌شود. بر اساس نظریه‌های اقتصادی، اگر میزان پول کمتر از میزان تورم در اقتصاد باشد، به معنی آن است که در جامعه سیاست انقباضی اعمال شود که این سیاست به کاهش رشد اقتصادی منجر خواهد شد. بنابراین سیاست‌گذاران باید به نحوی رشد پول را مدیریت کنند که پول ضمن تقویت تولید، آثار تورمی برجای نگذارد.

در این راستا پیشنهادهایی صورت می‌گیرد که می‌تواند در درمان وضعیت تورم رکودی مؤثر باشد و لازم است در برنامه هفتم توسعه طرح ریزی و مورد اجرا قرار گیرد.

۱. پول از طریق کانال‌های بازار سهام، نرخ ارز، اعتبارات، نرخ بهره و انتظارات تورمی منجر به اثرگذاری بر تورم و تولید می‌شود. در بین این کانال‌ها، انتظارات تورمی نقش بسیار مؤثری در اثرگذاری پول بر تورم و ایجاد رکود اقتصادی ایفا می‌کند؛ بنابراین



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

لازم است طرحی در برنامه هفتم توسعه ارائه شود که طرق مختلف کنترل انتظارات تورمی در آن تشریح شود و با اجرایی کردن کنترل انتظارات تورمی، از اثرگذاری پول بر تورم کاسته شود و بدون اعمال سیاست انقباضی پولی، بتوان بدون اعمال محدودیت در وام‌دهی بانک‌ها، تأمین نقدینگی شرکت‌های تولید را فراهم آورد.

۲. نسبت کفایت سرمایه‌بر اساس مصوبه کمیته بالای ۱۲ درصد است. این در حالی است که بیشتر بانک‌های داخلی کفایت سرمایه بسیار کم و بعضاً منفی برخوردار هستند. برای کاهش ریسک عملیات بانک‌ها، بانک مرکزی باید نظارت موثری برای افزایش کیفیت سرمایه و ترکیب و کیفیت دارایی بانک‌ها اعمال کند.

۳. عدم جایگزین شدن تجهیزات کارخانه‌ای و عدم انتقال تکنولوژی، مهم‌ترین عامل مسلط در ایجاد رکود اقتصادی و تورم‌های ناشی از شوک عرضه خواهد بود. در این راستا لازم است به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور اهمیت بسیار زیادی داشته باشد. اگر بر اهمیت نوسازی و سرمایه‌گذاری تکنولوژی و تجهیزات کارخانه‌ای برنامه وجود نداشته باشد، آلاینده‌گی محیط‌زیست موجب خواهد شد تا هرچه سریعتر کارخانه‌های تولید کننده آینده تعطیل گردند. نتیجه چنین رویکردی کاهش رشد اقتصادی و افزایش بیکاری خواهد بود. بنابراین لازم است در سند هفتم توسعه بر اهمیت جایگزین کردن تکنولوژی و تجهیزات کارخانه‌ای اهتمام ویژه‌ای به عمل آورده شود و برنامه دقیقی در این باره تنظیم شود.

۴. یکی از موارد تحدیدکننده رشد اقتصادی، نبود سرمایه و خروج سرمایه از کشور است. در این راستا لازم است با تقویت مناسب محیط سرمایه‌گذاری و پیش‌بینی‌پذیر کردن اقتصاد، از خروج سرمایه از کشور جلوگیری به عمل آید. شایان ذکر است فراهم آوردن شرایط برای جذب سرمایه‌گذاران خارجی در کشور، ضمن آنکه می‌تواند این سیگنال را به عاملان اقتصاد بدهد که وضعیت اقتصادی در ایران در حال بهبود است، از خروج سرمایه جلوگیری کرده و می‌تواند به برگشت سرمایه‌های خروجی در سال‌های قبل منجر شود و کارآفرینان و سرمایه‌گذاران داخلی مهاجر را به سرمایه‌گذاری در اقتصاد داخل ترغیب کند.

۵. در راستای حمایت از تولید، لازم است از کلی‌گویی و اعمال سیاست‌های کلی پرهیز شود. تولید در ایران از بخش‌های مختلفی تشکیل می‌شود که هرکدام از آن‌ها از نظر ماهیت تولیدی، نحوه تأمین مالی، نقش راهبردی و... متفاوت هستند. در این راستا باید سیاست‌های رشد اقتصادی به بخش‌های اقتصادی تفکیک شود و برای هر بخش متناسب با آن‌ها سیاست‌ها و برنامه مناسب طراحی شود. سهم بخش‌های صنعت، معدن، کشاورزی، بازرگانی و خدمات در توزیع اعتبارات و تسهیلات از منابع بانکی به صورت کلان برای متعادل‌سازی و جبران عقب‌ماندگی احتمالی سنوات گذشته بخش‌ها و عندالزوم شتاب‌دهی



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

برای توسعه اشتغال در برنامه مشخص نشود، است. در برنامه توسعه هفتم، دولت می‌تواند با مشخص کردن سهم بخش‌ها از منابع، بانک‌ها را مکلف سازد تا در مصارف کلان سهم اختصاص یافته و هدف‌گذاری شود، مطابق اهداف برنامه توسعه رعایت کند.

۶. برای مراودات مالی بین‌المللی، پیوستن به کنوانسیون‌های بین‌المللی FATF و CFT از اهمیت فراوانی برخوردار است که هیچ توجهی به آن نشود و این نشان‌دهنده محدودیت مالی و بانکی ما در معاملات بین‌المللی است که توان رقابتی و فعالیت بانک‌ها و فعالان اقتصادی ما را در مقابل رقبای بین‌المللی کاهش می‌دهد.

۷. وجود شایسته‌سالاری در بدنه اجرایی کشور و به ویژه در سطح مدیران ارشد و وزرای مدنظر برنامه هفتم توسعه قرار بگیرد. این رویکرد می‌تواند این سیاست را به عموم مردم منتقل کند که توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی در دستور کار قرار گرفته است و این فرایند به خوش‌بینی در بین آحاد مردم منجر خواهد شد و مردم و سرمایه‌گذاران با امیدواری بیشتری به فعالیت‌های مولد خواهند پرداخت. در این راستا لازم است مکانیسم طراحی شود که افراد با دانش و مجرب در فعالیت و پست‌های حساس به کارگرفته شوند و قانونی تعریف شود که وجود ارتباطات جناحی در به‌کارگیری افراد را محدود کند و صرفاً بر اساس شایسته‌سالاری باشد. این فرایند می‌تواند تأثیر بسیار زیادی در کاهش مهاجرت نخبگان داشته باشد و همچنان روند بازگشت سرمایه‌های انسانی به کشور را تقویت کند.

۸. برنامه‌ای در سند هفتم توسعه معرفی شود که نحوه توسعه شفافیت در بازار بورس، اعم از نحوه تأمین نقدینگی شرکت‌ها، نحوه سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران، نحوه توزیع سود، نحوه به‌کارگیری سرمایه‌گذاری در بازار بورس توسط شرکت‌ها، نحوه مالیات‌گیری و نظارت دولت و در حالت کلی، تمامی فرایندهای این بازار ترسیم شود. بازار بورس جزو ملزومات مهم توسعه و رشد اقتصادی است. اگر دولت بتواند برنامه شفافیت در این بازار را افزایش دهد و حمایت مؤثری از این بازار صورت گیرد، می‌توان به جذب نقدینگی توسط بازار بورس و تأمین نقدینگی شرکت‌های تولیدی از این بازار با ریسک کمتر امیدوار بود. ثمره یک بازار بورس کارآمد و شفاف، وجود تورم کم و رشد اقتصادی بالا است. شایان ذکر است که شفافیت بازار بورس و نظارت کارآمد دولت نقش تعیین‌کننده‌ای در مهار تورم و افزایش تولید دارد و عدم توجه به این موضوع می‌تواند اقتصاد ایران را با چالش جدید مواجه نماید. به عبارت بهتر، اگر بازار بورس با شفافیت و نظارت کارآمد دولت همراه نباشد، بسیاری از شرکت



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

ها (شرکت‌هایی که با بدهی زیادی روبه‌رو هستند و از بازار بورس برای تأمین و پوشش بدهی خود استفاده می‌کنند) می‌توانند با تأمین نقدینگی از این بازار به فعالیت‌های غیرمولد روی آورند.

۹. مبحث ارز در اقتصاد ایران به قدری مهم است که نقش تعیین‌کننده‌ای در تأمین مواد اولیه، تقویت رقابت‌پذیری تولیدات داخلی، تغییرات سطح عمومی قیمت‌ها، وضعیت تراز پرداختی، وضعیت کسری بودجه دولت، نقش غیرقابل انکار در مدیریت نقدینگی و ... دارد. همچنین این متغیر بسیار مهم اثرپذیری بسیار زیادی از تغییرات نقدینگی دارد و لازم است یکی از فصل‌های مهم برنامه هفتم توسعه بر این بحث استوار باشد و با تحلیل تمامی موارد اشاره شود، سیاست‌های کلی و همه‌جانبه درباره مقدار و نرخ ارز طراحی شود و با مدیریت این عامل، وضعیت مهار تورم رکودی در کشور مهیا شود (نرخ ارز نقش تعیین‌کننده‌ای در تمامی مباحث اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی دارد و تعیین یک سرفصل برای آن بسیار بااهمیت است).

۱۰. در برنامه هفتم توسعه، به میزان و نقش درآمد نفتی اشاره نشود، است. لازم است بر این نکته توجه شود که در صورت فروش نفت چه چیزی در قبال آن دریافت خواهد شد. اگر قرار است در قبال فروش نفت ارز وارد شود، لازم است در سرفصل مربوط به نرخ ارز، نحوه مدیریت آن مشخص شود. در مقابل، اگر قرار است در قبال فروش نفت ارز وارد شود، لازم است در سرفصل مربوط به نرخ ارز، نحوه مدیریت آن مشخص شود. در مقابل اگر قرار است فروش نفت به صورت تهاتری انجام شود، باید مشخص شود که چه کالاهایی در مقابل آن دریافت خواهد شد. از آنجایی که اقتصاد ایران وابستگی بسیار زیادی به محصولات واسط و سرمایه‌ای دارد، بهتر است در صورت فروش نفت تحت گزینه دوم، سامانه‌ای در اقتصاد ایران تعریف شود و نیازهای صنعتگران و کارآفرینان به محصولات واسط و سرمایه‌ای در آن سامانه ثبت شود. در این صورت می‌توان با استفاده از فروش نفت، نیاز بخش‌های مختلف اقتصادی را شناسایی کرد و در تهاتر نفتی این محصولات مدنظر قرار گیرند. مهم‌ترین ویژگی این نظام آن است که دولت مستقیماً می‌تواند با مشکلات تولید کشور درگیر شود و ضمن شناسایی و رفع آن‌ها، نیازهای نقدینگی خود را در قبال فروش کالاهای واسط و سرمایه‌ای تأمین کند و از آن‌ها در پوشش بودجه خود بهره‌مند شود. در مقابل در روش اول، نیازمند دخالت بانک مرکزی و تغییرات عمده پایه پولی است که منبع بی‌ثباتی و تورم است.

۱۱. یکی از الزامات مهم در تقویت رشد اقتصادی و مهار تورم، مباحث مربوط به نرخ مالیات است. از آنجایی که اقتصاد ایران با مشکل عرضه تولید روبه‌رو است، افزایش نرخ مالیات در وضعیت رکودی به افزایش هزینه سرمایه‌گذاری در تولید از جانب بخش خصوصی منجر خواهد شد. بنابراین دو رویکرد موجب می‌شود تا دولت در فرایند نرخ‌گذاری مالیات با حساسیت بالایی



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

عمل نماید. براین اساس اگر دولت نرخ مالیات را افزایش دهد، سرمایه‌گذاری در بخش تولیدی چندان جذاب نخواهد بود و فعالیت‌های سفته‌بازانه در اولویت قرار گرفته و به تشدید تورم در کشور منجر می‌شود. از سوی دیگر اگر نرخ مالیات به میزان زیادی کاهش یابد، قدرت خرید دولت کاهش خواهد یافت. در این راستا، نظریه‌های اقتصاد کلان نشان می‌دهد که نرخ مالیاتی وجود دارد که ضمن حداکثر کردن درآمدهای مالیاتی، میزان رشد اقتصادی را حداکثر می‌نماید. این تئوری در اقتصاد کلان به نظریه لافر معروف است و لازم است نرخ بهینه مالیات در ایران اندازه‌گیری شود و همانند هدف‌گذاری تورمی، هدف‌گذاری نرخ مالیات صورت پذیرد. عدم اجرای نرخ مالیات بهینه و اصرار در افزایش نرخ مالیات موجب می‌شود تا وضعیت تولید در کشور با ابهام روبه‌رو شود. در چنین وضعیتی، ورود دولت و دادن اختیارات به شرکت‌های دولتی به ایجاد انحصار منجر می‌شود و در وضعیت انحصار، برقراری مالیات به انتقال مالیات به مصرف‌کنندگان منجر می‌شود و بر وضعیت تورمی کشور می‌افزاید. بنابراین با محاسبه و هدف‌گذاری نرخ بهینه مالیات و میدان دان به بخش خصوصی، فضای رقابتی در اقتصاد ایران شکل می‌گیرد و با افزایش تولید توسط بخش خصوصی، درآمدهای مالیاتی دولت نیز حداکثر شود.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها کلی درباره لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛

با توجه به وسعت و اهمیت مطالب و اثرگذاری برنامه هفتم توسعه در جامعه، لازم است تا فصلها و ماده‌ها و تبصره‌ها بررسی و بازبینی شود و نقاط قوت و ضعف این لایحه مشخص شود. اما از آنجایی که زمان کافی برای مطالعه و بررسی همه مطالب، نیازمند زمان طولانی است، مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی تبریز صرفاً به بررسی بخش اقتصادی که اولویت دارترین مسئله امروز کشور است، پرداخت و تحلیل‌های مبتنی بر تجربه اقتصاد ایران ارائه داد. در پایان این تحلیل‌ها، لازم است یک‌بار دیگر نواقص این لایحه مرور شود و راهکارهای اساسی در این باره بیان شود.

۱. روند گذشته، وضعیت حال و چشم‌انداز اقتصاد ایران در بستر محیط کلان داخلی و تحولات منطقه‌ای و جهانی دیده نشود.

۲. بسیاری از چالش‌ها و بحران‌های موجود یا پیش رو کشور دیده نشود و برنامه حل آن‌ها دیده نمی‌شود.



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۳. عمده احکام ناظر بر فعالیت‌های مستمر گذشته و جاری دستگاه‌های دولتی و نظارتی بوده و برنامه جدی بخشی یا فرابخشی تحول‌آفرین و متمایز از گذشته ملاحظه نمی‌شود.
۴. برنامه فاقد روزه‌های امیدبخش، بسترسازی و سیاست‌های تحول‌آفرین برای تحقق اهداف کلان اقتصادی است.
۵. تا حد زیادی اهداف حالت آرمانی داشته و با واقعیت‌ها سازگار نیست و لذا امکان تحقق اهداف کلان اقتصادی تعیین شود، بسیار ضعیف است.

کاهش شدید سرمایه اجتماعی و در رأس آن، روند نزولی اعتماد مردم به دولت، مهاجرت معنی‌دار سرمایه انسانی به خارج، خروج سرمایه مالی، تثبیت و تداوم تورم بالا، وجود نقدینگی بسیار زیاد و نامتناسب با تولید ناخالص داخلی، ساختار نامناسب بودجه دولت، نامناسب بودن فضای کسب و کار و نبود چشم‌انداز روشن آن، انعطاف‌ناپذیری و عدم اصلاح حکمرانی، نبود باور علمی و ضعف عملی دولت در مدیریت علمی کشور، سیستم پولی شکننده و پرریسک (مانند افزایش مطالبات غیرجاری)، کارایی کم بازار سرمایه، بحران آب و محیط‌زیست، عدم انعطاف‌پذیری انتقال فناوری به کشور، عدم نگاه ملی‌گرایانه در روابط خارجی، مناقشات و روابط سیاسی خارجی کشور و مشکلات تحریم، مشکلات FATF، عدم استفاده به‌موقع فرصت‌ها و ازدست‌دادن بازار انرژی جهانی، سطح پایین تعاملات و ارتباطات جهانی و.... باعث می‌شود، چشم‌انداز مناسبی از محیط کلان اقتصادی کشور دیده نشود، و از این رو نه تنها تحقق اهداف کلان اقتصادی را بسیار تضعیف می‌نماید، بلکه عدم توجه به مسایل اساسی و نداشتن سیاست‌های مشخص و روشن برای حل این مسایل و چالش‌های عمده در برنامه هفتم، امکان بروز بحران‌های اقتصادی و نیز اجتماعی بیشتری را فراهم می‌نماید. از مهمترین پیامدهای عدم توجه به مسائل اساسی کشور در برنامه پنج ساله هفتم می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- ✓ ورشکستگی صندوق‌های بازنشستگی و در نتیجه بروز بحران‌های اجتماعی و در نتیجه فشار مضاعف در جهت بدتر شدن ساختار بودجه دولت؛
- ✓ کاهش معنی‌دار بهره‌وری نیروی کار، به‌ویژه در بخش دولتی، به واسطه تداوم تورم بالا
- ✓ گسترش فقر و فساد و انواع جرایم، مشکلات و پیامدهای اساسی برای جامعه در نتیجه تداوم و انباشت مشکلات اساسی اقتصادی



نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

- ✓ گسترش خروج سرمایه‌های مالی و انسانی در نتیجه تداوم وضعیت موجود یا بدتر شدن وضعیت فعلی به واسطه نداشتن برنامه مشخص برای جذب و نگهداشت سرمایه‌های مالی و انسانی؛
- ✓ گسترش انگیزه سوداگری و کاهش انگیزه برای فعالیتهای حقیقی مولد
- ✓ کاهش معنی‌دار سرمایه اجتماعی و افزایش شکاف بین مردم و دولت
- ✓ عقب ماندن اقتصاد کشور از قطار پیشرفت جهانی به دلیل عدم حل مسایل خارجی و فضای کسب و کار داخلی
- ✓ قفل‌شدگی فعالیتهای حقیقی به واسطه گسترش کسری بودجه دولت، افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی، گسترش شدید نقدینگی، تداوم تورم و کاهش ارزش پول ملی و فشارهای مالیاتی؛
- ✓ گسست بنیادهای اجتماعی، مانند افزایش معنی‌دار نسبت طلاق به ازدواج، به علت مشکلات اقتصادی
- ✓ تضعیف بخش خصوصی؛
راهکارهای اساسی:
- ✓ شفاف‌سازی، هوشمندسازی و علم محوری رفتارها و عملکرد دولت و مجلس و قوه قضائیه؛
- ✓ ایجاد اعتماد بین مردم و دولت
- ✓ اصلاح ساختار مالی دولت؛
- ✓ اصلاح ساختار بانکی؛
- ✓ مشارکت‌دادن ذی‌نفعان مردم و بخش خصوصی در تصمیمات دولت و ارزیابی عملکردها
- ✓ ایجاد ثبات در محیط کلان اقتصادی و اجتماعی و سیاسی
- ✓ بازنگری اساسی در جهت گسترش روابط خارجی با جهت‌گیری منافع ملی
- ✓ اصلاح ساختار آموزش و پرورش به عنوان سنگ بنای توسعه کشور؛



تهیه شده در مرکز پژوهش های اتاق بازرگانی تبریز