

ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۱- رشد اقتصادی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۰۵۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۱- رشد اقتصادی

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات اقتصادی، (دفتر مطالعات بخش عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدرضا عبداللهی، عالیه ناظمی، مهدی اباذری (گروه اقتصادکلان و مدل‌سازی)، مهدی دارابی (گروه پولی‌بانکی)، فاطمه عزیزخانی، (گروه مطالعات بازار کار)، محمدامین صلواتیان، محمدحسن معماریانی (گروه مالی)، رضا بختیاری‌نژاد، مصطفی اکبری، ابوالفضل حاجی‌زاده (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)، حسین هرورانی (گروه بازرگانی)، سیدمحمدحسین فاطمی (معاونت دفتر بخش مطالعات عمومی)، مهدی قاسمی (دفتر مطالعات بخش عمومی)،

مدیر مطالعه: سیدمهدی بنی‌طبا (معاونت پژوهش‌های اقتصادی)

ناظر علمی: وحید فولادگر (سرپرست معاونت دفتر اقتصادی)

اظهارنظرکننده: سیدمحسن علوی‌منش (سرپرست گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

صفحه آرا: منیره حاجی محمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. رشد اقتصادی
۲. برنامه هفتم پیشرفت
۳. اشتغال
۴. کسب‌وکار

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۶/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۷/۲۰

به نام خدا

فهرست مطالب

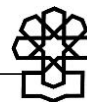
۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	۱. نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه
۴	۱-۲. وضعیت اسناد تدوینی
۶	۱-۳. وضعیت اجرای احکام
۷	۲. نظارت بر فصل با نگاه به ابرچالش اصلی مورد هدف
۹	۱-۲. ماده ۲: اهداف اقتصاد کلان برنامه هفتم
۱۱	۲-۲. ماده ۳. تجهیز منابع
۱۴	۲-۳. ماده ۴. محیط کسب و کار
۱۴	۱-۳-۲. تبیین احکام و مقصود قانونگذار
۱۵	۲-۳-۲. ارزیابی محتوایی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی
۱۷	۲-۴. ماده ۵. مردمی‌سازی اقتصاد
۱۷	۱-۴-۲. مرور و تلخیص گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه
۱۷	۲-۴-۲. ارزیابی محتوایی
۱۸	۳-۴-۲. ارزیابی مختصر دستگاه‌های اجرایی مربوطه
۱۹	۴-۴-۲. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات اصلاحی
۱۹	۲-۵. ماده ۶. اشتغال
۲۱	۳. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها
۲۳	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۳	جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی فصل
۳	جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی فصل در سال اول
۴	جدول ۳. دلایل عدم تحقق اهداف کمی فصل در سال اول
۴	جدول ۴. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی
۵	جدول ۵. نتایج امتیاز دهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی
۶	جدول ۶. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول
۷	جدول ۷. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول
۱۰	جدول ۸. اهداف کمی سنجه‌های عملکردی رشد اقتصادی و عملکرد سال ۱۴۰۳ و شش ماهه اول ۱۴۰۴

فهرست شکل‌ها

۵	شکل ۱. نتایج ارزیابی اسناد تدوینی
۶	شکل ۲. امتیاز بندی اسناد تدوینی
۷	شکل ۳. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول
۸	شکل ۴. رشد اقتصادی ایران ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۳
۹	شکل ۵. درآمد خالص ملی سرانه به قیمت ثابت ۱۴۰۰ (میلیون ریال)



ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۱- رشد اقتصادی

[DOI: ۱۰,۲۲۰۳۴/report.mrc.۲۰۲۵,۱۴۰۴,۳۳,۷,۲۱۰۵۲](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.337.21052)

چکیده

فصل نخست قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با عنوان «رشد اقتصادی» به‌عنوان زیربنای سایر فصول برنامه، مأموریت دارد تا مسیر اصلی اقتصاد کشور، یعنی دستیابی به رشد اقتصادی پایدار را هدف‌گذاری و ساماندهی کند. از این‌رو، نظارت بر این فصل نه‌تنها به‌عنوان سنجش تحقق اهداف کمی و کیفی آن، بلکه به‌منزله ارزیابی کارآمدی کل برنامه پیشرفت ضروری است. در همین راستا در این گزارش دو بخش نظارتی پیش‌بینی شده است: نخست، نظارت بر تمامی احکام شامل اهداف، اسناد و اقدامات اجرایی؛ و دوم، نظارت ویژه بر چالش‌های اصلی متناسب با مواد این فصل از قانون. تحلیل عملکرد سال ۱۴۰۳ و نیمه نخست ۱۴۰۴ نشان می‌دهد شکاف عمیقی میان اهداف برنامه (رشد اقتصادی ۸ درصد و سهم ۳۵ درصدی بهره‌وری) و عملکرد واقعی وجود دارد. در این خصوص عوامل مؤثری چون ناترازی انرژی، تحریم‌ها، خروج سرمایه، تورم بالا و قیمت‌گذاری دستوری از مهم‌ترین موانع تحقق اهداف بوده‌اند. همچنین در بخش تجهیز منابع مالی و اجرای الزامات رشد ۸ درصدی، عملکرد دستگاه‌های اجرایی با تأخیر و ابهامات جدی در نسبت منابع مصوب با سرمایه‌گذاری واقعی همراه بوده است. در حوزه‌های محیط کسب‌وکار، مردمی‌سازی اقتصاد و اشتغال نیز علی‌رغم تصویب احکام متنوع، اثربخشی اجرایی محدود بوده است. ضعف در هماهنگی نهادی، عدم تحقق واگذاری‌ها، و تأخیر در تأمین منابع مالی اشتغال‌زایی نشان‌دهنده فاصله میان مسیر فعلی و اهداف برنامه است. بدین ترتیب، نظارت مستمر و تحلیلی بر اجرای مواد این فصل، نه‌تنها برای اصلاح مسیر تحقق رشد اقتصادی بلکه برای اعتبار کل نظام برنامه‌ریزی کشور ضرورت راهبردی دارد.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در فصل اول به موضوع «رشد اقتصادی»، به‌عنوان شاکله اصلی و اساسی‌ترین مسئله اقتصاد کلان کشور طی سال‌های برنامه پرداخته است. رشد اقتصادی به‌عنوان یک هدف کلان، نیازمند مجموعه منسجم و درعین‌حال پیچیده‌ای از سیاست‌ها است که تحقق هر یک از اجزای آن، مانند یک زنجیره،

بقیه اجزا را تحت تأثیر قرار می‌دهد و پایش و مراقبت و راهبری مداوم سیاستگذاران و تحلیلگران را می‌طلبد. به همین علت ارزیابی عملکرد سالانه کشور در این حوزه علاوه بر الزام قانونی، نقش بسزایی در آسیب‌شناسی و اصلاح سیاست‌ها و رویه‌ها طی سال‌های بعد و گام برداشتن در مسیر پیشرفت و دستیابی به اهداف مورد نظر قانونگذار خواهد داشت. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با توجه به مسئولیت ذاتی خود برای تهیه محتوای نظارتی در خصوص قوانین و همچنین وظیفه خاص در زمینه اظهارنظر در مورد گزارش عملکرد اجرای این قانون (موضوع ماده ۱۱۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت)، این ارزیابی را در دستور کار خود قرار داده و با استفاده از بررسی متغیرهای اقتصادی و همچنین تحلیل کارشناسی اسناد تدوین شده طی سال اول اجرای قانون برنامه هفتم، سعی دارد فاصله بین تصویب و تحقق اهداف قانون را بررسی و آسیب‌شناسی نموده و راهکارهایی برای بهبود عملکرد طی دوره‌های آتی ارائه نماید.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

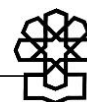
بررسی فصل اول از قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران متشکل از تحلیل اسناد تدوینی، اهداف کمی و احکام اجرایی است که در ادامه به اهم یافته‌های مربوط به هر بخش از آن بیان می‌گردد:

۱. **اسناد و احکام:** بررسی اسناد تدوین شده از نظر کارشناسان بیانگر کیفیت پایین اسناد (۷۵ درصد نیازمند بهبود جدی) و اجرای ناموفق احکام (۵۲ درصد انجام‌نشده) که این مسئله نشان‌دهنده گلوگاه «انضباط در اجرا» و «طراحی ابزارهای اجرایی قابل‌اتکا» است. همچنین حدود نیمی از عدم تحقق در زمینه اسناد تدوینی این فصل به کمبود اراده یا توان مدیریتی و نیاز به مقررات تکمیلی برمی‌گردد.

۲. **اهداف کلان (ماده ۲):** شکاف قابل توجه بین هدف رشد ۸ درصدی و عملکرد واقعی، و وابستگی رشد ۱۴۰۳ به افزایش موقتی در بخش نفت، پایداری مسیر رشد را طی سال دوم زیر سؤال برده است. همچنین بهره‌وری کل عوامل حدود ۱.۹ درصد برآورد می‌شود که کمتر از نیاز برنامه و عمدتاً ناشی از استفاده از ظرفیت‌های خالی، نه اصلاحات بهره‌ورانه است. از سوی دیگر اشتغال خالص نیز طی سال اول حدود ۲۹۸ هزار نفر بوده است که با هدف برنامه فاصله معناداری دارد.

۳. **تجهیز منابع (ماده ۳):** برنامه مصوب تأمین مالی ۱۴۰۴ با فرض رشد ۸ درصدی، شکاف جدی بین منابع موردنیاز و ظرفیت‌های بالفعل (۸۰۰۰ در برابر ۵۳۰۰ همت) دارد و برای جبران این کسری مجموعه‌ای از الزامات را منظور کرده که در بخشی از آنها تحقق یا حرکت در مسیر مشاهده نمی‌شود. از سوی دیگر برخی اقلام برآوردی مانند عرضه اولیه، شرکت‌های پروژه و اوراق بدهی شرکتی با روندهای عملکردی و عمق بازار همخوان نیست و برآورد تأمین منابع از طریق آنها تا حد زیادی خوش‌بینانه است. همچنین نسبت این برآوردها با آمار تشکیل سرمایه ثابت ناخالص نیز ابهام دارد و نیازمند شفاف‌سازی روشی است.

۴. **محیط کسب‌وکار (ماده ۴):** درحالی‌که در زمینه پلمب الکترونیک دفاتر تجاری پیشرفت محسوس مشاهده می‌شود، سایر احکام این بخش (از جمله زمان‌بندی حمایت‌های تعرفه‌ای، بازنگری پویا در سود بازرگانی، شرکت‌های



واسطه صادراتی، مهار بیش یا کم‌اظهاری، یکپارچگی بیمه و مالیات، استعلام برخط قضایی و اطلاع‌رسانی ممنوع‌الخروجی) با تأخیر، اجراهای حداقلی یا کاستی‌های نهادی مواجه‌اند.

۵. **مردمی‌سازی اقتصاد (ماده ۵):** در این بخش واگذاری معنادار به بخش خصوصی رخ نداده و انتقال سهام عمدتاً در قالب رد دیون بوده است. در صندوق‌های بازنشستگی اقدامات مقدماتی مانند ارزش‌گذاری، برنامه‌های بورسی‌سازی و فراخوان انجام شده ولی به واگذاری واقعی منجر نشده است. محدودیت تقاضای مؤثر، زیان انباشته، ریسک‌های حقوقی و تجربه‌های گذشته را می‌توان مهم‌ترین موانع این بخش دانست.

۶. **اشتغال (ماده ۶):** با وجود پیش‌بینی ۱۰۰ همت تسهیلات قرض‌الحسنه در بودجه ۱۴۰۴ برای اشتغال خرد و خانگی، تا شهریور ۱۴۰۴ تخصیصی گزارش نشده و در نتیجه، همسویی ابزارهای مالی با هدف ایجاد یک میلیون شغل برقرار نشده است.

۱. نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای نظارت بر عملکرد برنامه هفتم پیشرفت، احکام آن قانون را در دو دسته اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی مورد ارزیابی قرار داده است که تصویر کلی نتایج ارزیابی فصل اول (رشد اقتصادی) قانون و مقایسه آن با ارزیابی کل برنامه در قالب جداول ذیل ارائه می‌شود.

۱-۱. وضعیت عملکرد اهداف کمی سال اول

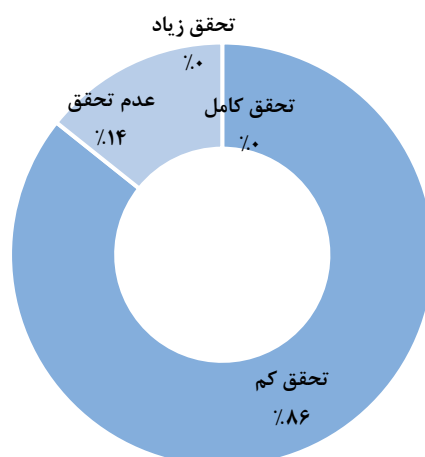
جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی فصل

ندارد	دارد	فصل
۰	۱۴	فصل ۱- رشد اقتصادی

جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی فصل در سال اول

عدم تحقق	تحقق کم	تحقق زیاد	تحقق کامل
۲	۱۲	۰	۰

ارزیابی میزان تحقق اهداف کمی فصل در سال اول



جدول ۳. دلایل عدم تحقق اهداف کمی فصل در سال اول

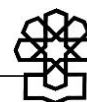
کمبود منابع مالی	فقدان توان کارشناسی	زمان‌بندی نامناسب	تداخل با سایر اهداف
۱۴	-	-	-
۱۰۰٪	۰٪	۰٪	۰٪

۱-۲. وضعیت اسناد تدوینی

در این قسمت اسناد تدوینی برنامه بر اساس شاخص‌های انطباق با قانون، کارایی برای نیل به اهداف، شفافیت تقسیم کار نهادی و میزان تعویق در اتخاذ تصمیمات مورد بررسی کارشناسی قرار گرفته است.

جدول ۴. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی	
۱	کاملاً منطبق
۲	نسبتاً منطبق
۱	مغایرت جزئی
۰	مغایرت جدی
کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف	
۰	کاملاً مؤثر
۱	نسبتاً مؤثر
۲	کم‌اثر
۱	بی‌اثر
تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی	
۰	شفاف
۱	تاحدی شفاف
۲	نامتوازن
۱	ناهماهنگ
تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)	
۰	بدون تعویق
۳	تعویق جزئی
۱	تعویق مهم
۰	تعویق گسترده



شکل ۱. نتایج ارزیابی اسناد تدوینی

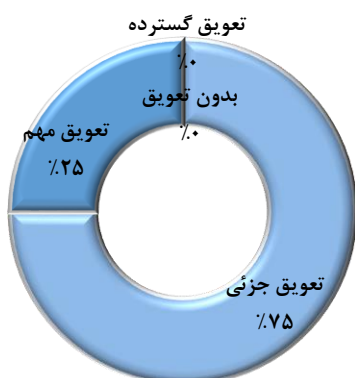
کارایی اقدامات پیش‌بینی‌شده برای نیل به اهداف



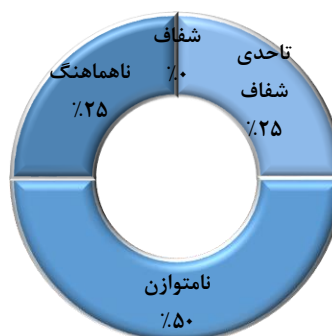
انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی



تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)



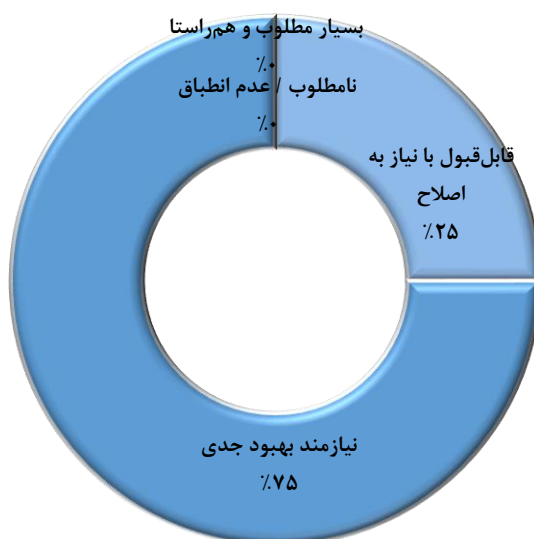
تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی



جدول ۵. نتایج امتیاز دهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

۰	بسیار مطلوب و هم‌راستا	امتیازبندی اسناد تدوینی
۱	قابل قبول با نیاز به اصلاح	
۳	نیازمند بهبود جدی	
۰	نامطلوب / عدم انطباق	

شکل ۲. امتیاز بندی اسناد تدوینی



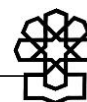
همان‌گونه که از نتایج بررسی فوق مشخص است، ۷۵ درصد از اسناد تهیه شده مرتبط با این فصل نیازمند بهبود جدی ارزیابی شده‌اند و تنها ۲۵ درصد از اسناد در دسته قابل قبول قرار می‌گیرند. از آنجاکه کیفیت اسناد و آیین‌نامه‌ها گام اول برای دستیابی به اهداف برنامه به‌شمار می‌رود، ضروری است در اولین فرصت این اسناد براساس اهداف و سازوکارهای اجرایی مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرند.

۳-۱. وضعیت اجرای احکام

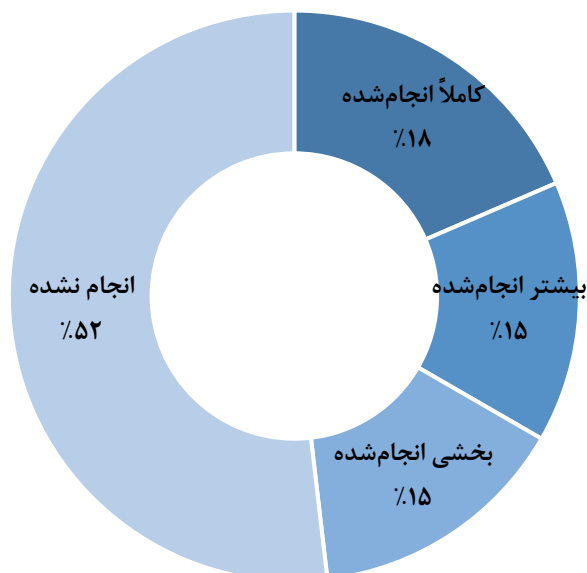
در این قسمت احکام موجود در فصل از لحاظ میزان تحقق به چهار گروه تقسیم‌بندی شده‌اند که نتایج آن به شرح جدول و نمودار ذیل قابل مشاهده است. براساس ارزیابی‌های کارشناسی، نزدیک به ۵۲ درصد از احکام این فصل انجام نشده‌اند که این مسئله می‌تواند دستیابی به اهداف برنامه را با چالش جدی مواجه نماید. همچنین بر اساس نتایج جدول شماره ۳، علت عدم تحقق بخش قابل توجهی از احکام این فصل (حدود ۵۰٪)، کمبود اراده یا توان مدیریتی و نیاز به آیین‌نامه و سایر مقررات بوده است که از این منظر می‌توان آن را مرتبط با قصور دستگاه‌های اجرایی دانست.

جدول ۶. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول

انجام نشده	بخشی انجام شده	بیشتر انجام شده	کاملاً انجام شده
۱۴	۴	۴	۵
۵۱/۸۵٪	۱۴/۸۱٪	۱۴/۸۱٪	۱۸/۵۲٪



شکل ۳. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول



جدول ۷. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول

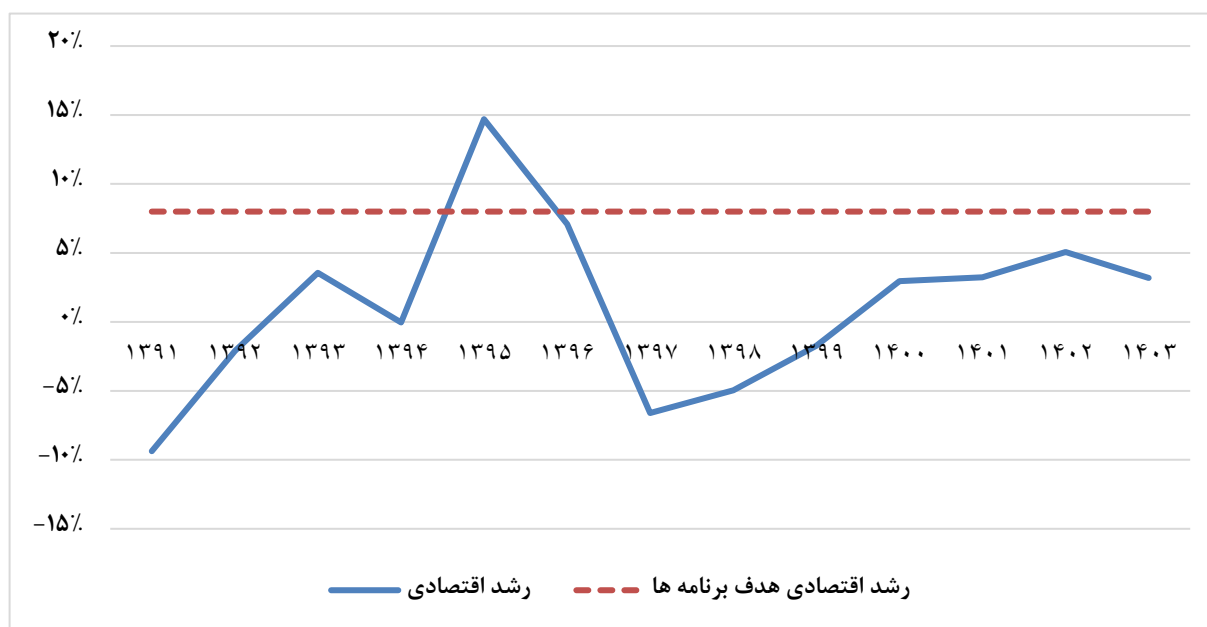
درصد	تعداد	دلایل عدم تحقق کامل
۰٪	۰	عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه
۴۰/۷۴٪	۱۱	کمبود اراده یا توان مدیریتی
۱۸/۵۲٪	۵	نیازمند آیین‌نامه یا سایر مقررات
۰٪	۰	وابسته به سایر احکام برنامه
۲۵/۹۳٪	۷	زمان‌بندی آن نرسیده
۳/۷۰٪	۱	اجرای نامناسب
۱۱/۱۱٪	۳	سایر موارد

۲. نظارت بر فصل با نگاه به ابرچالش اصلی مورد هدف

فصل اول قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با عنوان «رشد اقتصادی» به‌عنوان پایه‌گذار سایر بخش‌های برنامه، بر تحقق رشد پایدار و متوازن در اقتصاد کشور تمرکز دارد. هدف کلیدی این فصل دستیابی به میانگین رشد اقتصادی ۸ درصد در سال است که سهم بهره‌وری کل عوامل تولید در آن ۳۵ درصد می‌باشد. همچنین در این فصل، افزایش اشتغال خالص سالانه ۳.۹ درصد و رشد چشمگیر صادرات نفتی (۱۲٪) و غیرنفتی (۲۳٪)

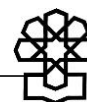
به‌عنوان شاخص‌های عملکردی تعیین شده‌اند. برای دستیابی به این اهداف، در احکام مختلف فصل بر تجهیز منابع مالی، بهبود محیط کسب‌وکار، تقویت بخش خصوصی و تعاونی‌ها و مردمی‌سازی اقتصاد تأکید شده است. به‌طور کلی بررسی تطابق عملکرد رشد اقتصادی ایران با اهداف برنامه‌های پنجم تا هفتم نشان می‌دهد در دهه ۹۰ تنها در یک سال رشد اقتصادی کشور بیش از ارقام هدف‌گذاری شده در برنامه‌های توسعه بوده که آن هم ناشی از تغییر قابل‌توجه صادرات نفتی در مقطع زمانی پس از توافق برجام (به دلیل جبران افت شدید صادرات نفت نسبت به پیش از برجام) رخ داده است. به بیان دیگر به نظر می‌رسد رشد اقتصادی کشور در سال‌های اخیر چنین ظرفیتی را نیز نداشته است.

شکل ۴. رشد اقتصادی ایران ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۳

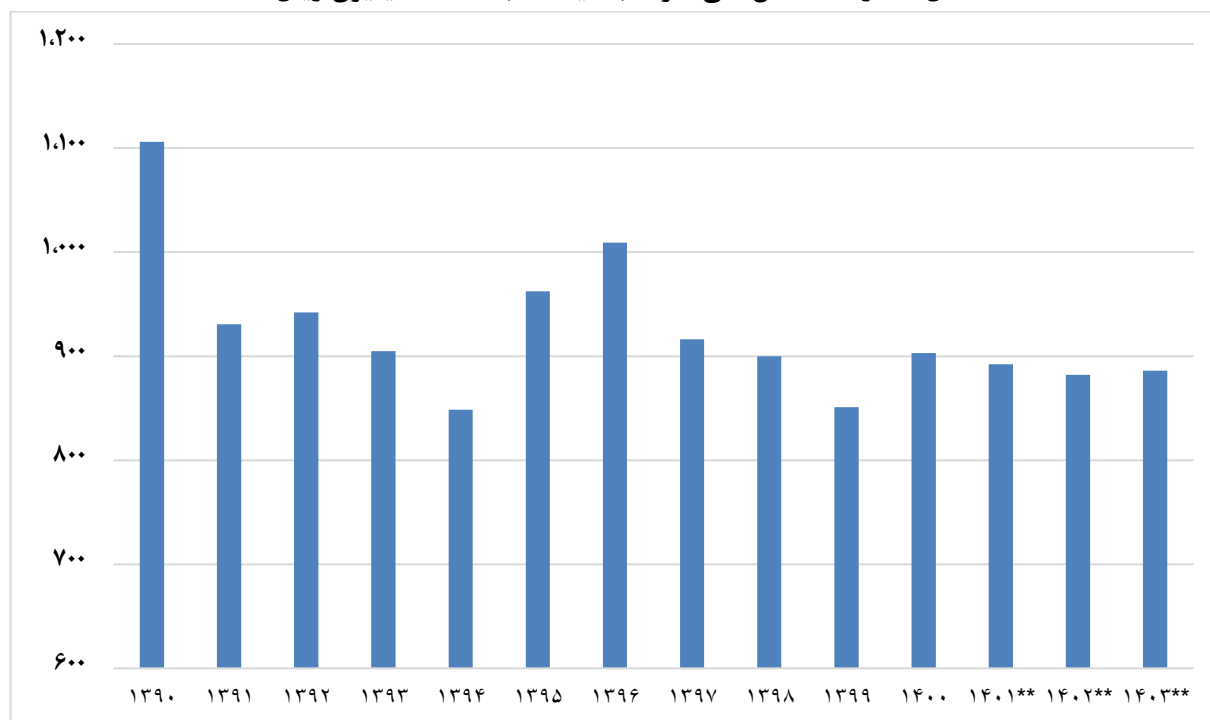


مأخذ: مرکز آمار ایران

چنین تصویری از رشد اقتصادی سبب شده تا درآمد سرانه کشور طی سال‌های مذکور روندی کاهشی داشته باشد و این موضوع چالش‌های قابل‌توجهی را از منظر رفاهی و افزایش نرخ فقر متوجه اقشار مختلف جامعه نموده است. به همین جهت اهمیت دستیابی به رشدهای اقتصادی بالا و پایدار در سال‌های پیش رو دوچندان شده و تمرکز بر رشد اقتصادی مورد تأکید سیاستگذاران قرار گرفته است.



شکل ۵. درآمد خالص ملی سرانه به قیمت ثابت ۱۴۰۰ (میلیون ریال)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

در ادامه مواد فصل اول قانون برنامه هفتم پیشرفت از منظر دستیابی به اهداف و عملکرد دستگاه‌های اجرایی طی سال اول از برنامه مورد بررسی قرار گرفته است.

۱-۲. ماده ۲: اهداف اقتصاد کلان برنامه هفتم

ماده ۲ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷) در اجرای بند (۱) سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ از سوی مقام معظم رهبری، مطابق با اهداف مندرج در ستون دوم جدول ۱ تنظیم شده است.

مهم‌ترین هدف اقتصاد کلان برنامه هفتم رشد اقتصادی ۸ درصدی است که بررسی عملکرد رشد اقتصادی سال ۱۴۰۳ و شش‌ماهه نخست ۱۴۰۴ گویای ارقام متفاوتی است. بر اساس گزارش مرکز آمار ایران، رشد اقتصادی در سال ۱۴۰۳ معادل ۳/۱ درصد و براساس گزارش مرکز آمار از رشد بهار ۱۴۰۴ و برآورد رشد تابستان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، رشد شش‌ماهه نخست اقتصاد ایران معادل منفی ۳/۰ درصد بوده است که با رشد هدف سالانه برنامه هفتم پیشرفت اختلاف بسیار زیادی دارد. این تفاوت در هدف و عملکرد برای همه بخش‌های اقتصادی مشهود بوده و در هیچ یک از بخش‌های اقتصادی هدف برنامه محقق نشده است.

به‌علاوه بررسی رشد اقتصادی از منظر عوامل تولید نیز نشان می‌دهد تعداد شاغلین در سال ۱۴۰۳ علی‌رغم هدف‌گذاری یک میلیون نفری به میزان ۲۹۸ هزار نفر محقق شده و رشد موجودی سرمایه نیز براساس برآوردهای این مرکز در سال ۱۴۰۳ کمتر از ۱/۵ درصد بوده است. نتایج برآوردهای این مرکز نشان می‌دهد رشد بهره‌وری در سال ۱۴۰۳ معادل ۱/۹ درصد بوده است که هرچند کمتر از رشد بهره‌وری مورد هدف برنامه بوده با این حال مهم‌ترین عامل رشد اقتصادی ۳/۱ درصدی سال ۱۴۰۳ رشد بهره‌وری کل عوامل تولید بوده است. هرچند در نگاه اول این موضوع مثبت ارزیابی می‌شود ولی بررسی رشد بخش‌های اقتصادی نشان می‌دهد عمده رشد اقتصادی در نتیجه رشد ۶ درصدی بخش نفت ناشی از افزایش صادرات نفتی بوده است. به بیان دیگر رشد بهره‌وری اقتصاد نیز در این سال عمدتاً ناشی از استفاده از ظرفیت‌های خالی تولید به‌خصوص در بخش نفت بوده و این رشد بهره‌وری در سال‌های بعد در صورت تداوم وضعیت موجود قابل انتظار نخواهد بود.

جدول ۸. اهداف کمی سنج‌های عملکردی رشد اقتصادی و عملکرد سال ۱۴۰۳ و شش ماهه اول ۱۴۰۴

سنجه عملکردی	متوسط رشد سالانه هدف برنامه هفتم	عملکرد سال ۱۴۰۳	برآورد عملکرد شش ماهه نخست ۱۴۰۴
رشد اقتصادی	۸	۳/۱	-۰/۳
رشد بهره‌وری کل عوامل تولید	۲/۸	۱/۹	-
رشد تعداد شاغلین	یک میلیون نفر	۲۹۸ هزار نفر	-
رشد بخش نفت	۹	۶/۲	-۰/۱
رشد بخش آب، برق و گاز	۸	۰/۸	۶/۴
رشد بخش حمل‌ونقل، انبارداری و ارتباطات	۱۰	۳/۳	-۱/۷
رشد بخش معدن	۱۳	۰/۵	۸/۷
رشد بخش صنعت	۸/۵	۱/۶	-۳/۹
رشد بخش ساختمان	۹	۰/۵	-۵/۴
رشد بخش کشاورزی	۵/۵	۳/۲	-۴/۷
رشد بخش سایر خدمات	۱۱	۲/۴	۴/۲

مأخذ: مرکز آمار ایران. برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس.



سازمان برنامه در تشریح دلایل عدم تحقق این اهداف موارد ذیل را بیان کرده است:

- ناترازی در حوزه انرژی و عدم انجام اصلاحات قیمتی برای بهبود الگوی مصرف از سمت دولت
- محدودیت دسترسی به منابع ارزی مسدود شده،
- عدم جذب سرمایه خارجی،
- قیمت‌گذاری دستوری دولت،
- تحریم‌های بین‌المللی و محدودیت‌های اقتصادی،
- افزایش نرخ تورم،
- افزایش هزینه تولید (شاخص قیمت تولیدکننده بخش صنعت بیش از ۳۰ درصد رشد داشته است)
- افزایش هزینه واردات مواد اولیه و کالاها به دلیل تغییرات ناگهانی و شدید نرخ ارز،
- خروج سرمایه و افزایش ریسک سرمایه‌گذاری،
- رشد کمتر از انتظار تولید نفت از سال ۱۴۰۳ تا کنون (رشد متوسط ۷ درصدی)،
- کاهش صادرات نفتی،
- کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری به دلیل ریسک‌های سیاسی، اقتصادی و تحریم‌ها،
- کاهش ظرفیت تولید و توسعه فناوری به دلیل کاهش سرمایه‌گذاری.

هرچند برخی از موارد مذکور در نتیجه متغیرهای برون‌زا همچون تحولات بین‌المللی و بعضاً تحمیل تحریم‌های ظالمانه به کشور اجتناب‌ناپذیر بوده است با این حال بخش قابل توجهی از آنها از جمله قیمت‌گذاری دستوری و ناترازی انرژی و به تبع آن قطعی گاز و برق صنایع، بیشتر متوجه عملکرد دولت بوده و به نظر می‌رسد با برنامه‌ریزی بهتر، عملکرد متغیرهای اقتصاد کلان می‌توانست بهبود یابد.

۲-۲. ماده ۳. تجهیز منابع

طبق بند الف ماده ۳ قانون برنامه هفتم پیشرفت وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است تا با همکاری سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرایی تا پایان هر سال برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف سال بعد از جمله برآورد میزان منابع مالی مورد نیاز و نحوه تأمین آن از بازار سرمایه، منابع بانکی و سایر منابع تدوین کند و گزارش آن را سه ماه یک بار به مجلس ارائه نماید.

آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۳) قانون برنامه هفتم با موضوع برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده [۳] مصوب هیئت وزیران به تاریخ ۱۴۰۴/۰۲/۰۹ منابع تأمین مالی را کلیه ظرفیت‌های تأمین مالی داخلی و خارجی از جمله بازار سرمایه، نظام بانکی، سرمایه‌گذاری و تأمین مالی خارجی با رعایت اصل (۸۰) قانون اساسی، صندوق توسعه ملی، بیمه، مولدسازی و فروش اموال و دارایی‌ها، اعتبارات تملک دارایی سرمایه ای دولت، سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها و بنیادها و مشارکت عمومی - خصوصی و سایر

منابع تأمین مالی اعلام می‌کند. طبق ماده ۲ تا ماده ۸ این آیین‌نامه نیز هر کدام از دستگاه‌ها و سازمان‌ها با محوریت وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف می‌شوند منابع مالی مورد نیاز برای تحقق هدف برنامه، روش تأمین مالی، برآورد کسری و گزارش عملکردهای سه ماهه را ارائه نمایند.

در همین راستا برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده در سال ۱۴۰۴ به تاریخ ۱۴۰۴/۰۶/۱۲ به تصویب هیئت وزیران رسید. طبق ماده ۱ این برنامه، با فرض نرخ استهلاک ۴.۶ درصدی، سهم هر عامل از رشد اقتصادی به ترتیب نیروی کار ۱.۹ درصد، سرمایه ۳.۳ درصد و بهره‌وری ۲.۸ درصد تعیین شده است. برای تحقق این رشد در مجموع حدود ۸۰۰۰ هزار میلیارد تومان منابع مالی نیاز دیده شده است که از طرف بخش‌های خصوصی، دولتی و تعاونی باید تأمین شوند.

طبق جدول (۱) ماده (۲) برنامه تأمین مالی مذکور، از حدود ۸ هزار همت منابع مالی مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری جهت تحقق رشد ۸ درصدی در سال ۱۴۰۴ تنها حدود ۵.۳ هزار همت ظرفیت منابع مالی برآورد شده و حدود ۲.۷ هزار همت به عنوان کسری مورد نیاز باقی مانده است. در نتیجه برای تأمین این کسری طبق جدول ۲ ماده (۲) ارقامی برای تأمین کسری منابع از بخش‌های مختلف اقتصادی کشور تعیین شده است.

در این خصوص باید توجه داشت که برخی از ارقام ذکر شده در جداول این برنامه به لحاظ امکان تحقق احتمالاً با چالش‌هایی روبرو خواهند بود که از آن جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- **افزایش سرمایه شرکت‌های سهامی عام:** هدف‌گذاری ۵۰۰ هزار میلیارد تومان با رشد ۹٪ نسبت به سال قبل صورت گرفته، اما عملکرد پنج‌ماهه کاهش نشان می‌دهد و ضروری است به این نکته نیز توجه داشت که تنها افزایش سرمایه از محل آورده نقدی سهام‌داران و ۲- افزایش سرمایه از محل صرف سهام می‌تواند به تأمین مالی و سرمایه‌گذاری منجر شود.

- **عرضه اولیه سهام:** هدف ۵۰ هزار میلیارد تومان با رشد ۶۰٪ تعیین شده ولی در پنج‌ماهه ابتدایی کمتر از ۱ هزار میلیارد تومان تحقق یافته و اساساً عرضه اولیه منبع تأمین مالی جدید محسوب نمی‌شود.

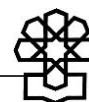
- **شرکت‌های پروژه سهامی عام:** هدف ۳۰ هزار میلیارد تومان با رشد بیش از ۱۸ برابری تعیین شده که با توجه به جدید بودن این ابزار، غیرواقع‌بینانه است.

- **انتشار اوراق بدهی شرکتی:** پیش‌بینی برنامه تحقق ۱۵۰ هزار میلیارد تومان است، اما تاکنون فقط حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان منتشر شده و نرخ‌های بالای بهره مانع اصلی تحقق این هدف به شمار می‌آید.

- **انتشار اوراق مشارکت شهرداری:** هدف ۳۰ هزار میلیارد تومان بیان شده، در حالی که عملکرد پنج‌ماهه حدود ۴ هزار میلیارد تومان است و تحقق کامل آن به دلیل عمق کم بازار بدهی دشوار خواهد بود.

- **سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم:** در این زمینه استفاده از تعاملات کشور با شرکای تجاری همسو ممکن است راهگشا باشد ولی تحقق کامل این هدف نیازمند پیاده‌سازی الزامات ویژه است

- **انتشار اوراق مرابحه ارزی و منابع آزاد شده ارزی:** هدف ۶۳۲ همت در نظر گرفته شده که با توجه به شرایط عمومی کشور و تحولات منطقه تحقق آن با موانعی روبرو خواهد بود.



- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای: در این بخش هدف ۷۶۴ همت منظور شده که با توجه به کسری بودجه، تحقق آن نیازمند اصلاحات اساسی در بودجه و سایر بخش‌های اقتصادی خواهد بود.

- انتشار گواهی سرمایه‌گذاری خاص: دستیابی به هدف ۲۰۰ همت در نظر گرفته شده در سال نیازمند تعیین نرخ بهره جذاب و محیط پیش‌بینی‌پذیر و قابل اعتماد برای سرمایه‌گذاران می‌باشد.

در ماده ۴ آیین‌نامه الزامات تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی بیان شده است. به نظر می‌رسد این الزامات در جهت کاهش کسری منابع برآورد شده در ماده ۳ این آیین‌نامه است. الزامات مذکور در حوزه‌های اقتصاد کلان، شبکه بانکی، بازار سرمایه، بیمه، سرمایه‌گذاری بخش دولتی، سرمایه‌گذاری خارجی و ... ارائه شده است. با توجه به مجموعه اقدامات و برنامه‌های دولت محترم طی سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ عملکرد خاصی در خصوص اجرای الزامات مذکور قابل مشاهده نیست. در این زمینه الزاماتی از جمله تحقق ثبات اقتصاد کلان، کاهش مداخلات دولت در اقتصاد به‌ویژه در قیمت‌گذاری، توسعه ابزارهای تأمین مالی زنجیره تولید، تمهیدات انتشار گواهی سپرده خاص برای طرح‌های با بازدهی بالا، عدم قطع برق و گاز واحدهای تولیدی، مجوزهای بی‌نام و مشوق‌هایی برای سرمایه‌گذاران خارجی، ارائه برنامه زمان‌بندی انتشار اوراق دولتی و... تا حد زیادی در دسترس دولت بوده ولی به طور کامل محقق نشده یا بعضاً در راستای رعایت این الزامات گام‌های مؤثری برداشته نشده است. همچنین برخی از این الزامات از جمله ایجاد ثبات اقتصادی در کنار افزایش بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا نظارت بر سود سپرده در کنار انتشار اوراق گواهی سپرده خاص و سیاست‌های منتهی به کاهش نرخ تورم، در لایه اجرا با تعارض‌هایی روبرو هستند که در این برنامه راهکار شفاف و دقیقی برای رفع آنها در نظر گرفته نشده است.

نکته دیگر در خصوص برنامه تأمین مالی رشد ابهام در خصوص نسبت آن با سایر آمارهای رسمی مربوط به رشد اقتصادی کشور است. به طوری که مطابق با جدول (۱) ماده (۲) برنامه در سال ۱۴۰۳ در بخش‌های گوناگون در مجموع به میزان ۳.۶ هزار همت منابع مالی گردآوری شده است در حالی که با مراجعه به آمار حساب‌های ملی مرکز آمار تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت جاری در سال ۱۴۰۳ حدود ۴.۲۵ هزار همت اعلام شده است و این رقم به اندازه حدود ۸۰۰ همت بیشتر از منابع مالی گردآوری‌شده اعلامی در سال ۱۴۰۳ در برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی مصوب ۱۴۰۴ است. همچنین گزارش تحولات بخش واقعی اقتصاد ایران در سال ۱۴۰۳ توسط بانک مرکزی نیز تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت‌های جاری را حدود ۶ هزار همت اعلام نموده است که فاصله ۲.۶ هزار همت با ارقام درج شده در برنامه تأمین مالی دارد.

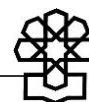
با بررسی این اطلاعات چندین سؤال و ابهام پیش می‌آید. چه نسبتی بین آمارهای تشکیل سرمایه ثابت ناخالص مرکز آمار و بانک مرکزی با منابع تأمین‌شده برای سرمایه‌گذاری در سال ۱۴۰۳ مورد اشاره در برنامه تأمین مالی رشد مصوب در سال ۱۴۰۴ وجود دارد؟ آیا می‌توان مطمئن بود که با تحقق منابع هدفگذاری شده در آیین‌نامه مذکور رشد تشکیل سرمایه اقتصاد و در نتیجه رشد اقتصادی محقق شود یا خیر؟

۳-۲. ماده ۴. محیط کسب و کار

۱-۳-۲. تبیین احکام و مقصود قانونگذار

ماده ۴ برنامه هفتم پیشرفت با هدف بهبود محیط کسب و کار و تقویت تولید، مجموعه‌ای از احکام هماهنگ اما مشترک بین چند دستگاه را مدنظر قرار داده است تا از مسیر اصلاح سیاست‌های تجاری و ارزی، ارتقای شفافیت گمرکی و قضایی، و ساده‌سازی فرایندهای مالیات و بیمه، هزینه و ریسک فعالیت‌های اقتصادی کاهش یابد. در بند «الف»، دولت، با محوریت وزارت صنعت، معدن و تجارت، موظف شده است ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن قانون، حمایت‌های تعرفه‌ای را مقید به زمان کرده و نرخ سود بازرگانی واردات را متناسب با سیاست‌های تجاری و صنعتی بازنگری نماید تا به این ترتیب هم از تداوم حمایت‌های بلندمدت و غیرهدفمند اجتناب شود و هم سود بازرگانی به جای تثبیت اداری، به صورت پویا با راهبرد صنعتی کشور همسو گردد. بند «ب» این ماده در امتداد همین منطقی، ایجاد بسترهای نهادی برای شرکت‌های واسطه صادراتی (از جمله شرکت‌های مدیریت صادرات، شتاب‌دهنده‌های صادراتی و ...) را تا پایان سال اول برنامه بر عهده وزارت صمت (سازمان توسعه تجارت) گذاشته و این وزارتخانه را مکلف به گزارش‌دهی در بازه‌های زمانی شش‌ماهه به مجلس شورای اسلامی نموده است.

بند «پ» این ماده به یک شکاف مزمن در تجارت خارجی کشور یعنی بیش‌اظهاری در واردات و کم‌اظهاری در صادرات می‌پردازد. در جزء نخست، بانک مرکزی ملزم شده تا سیاست‌ها و زیرساخت‌های ارزی را چنان بازآرایی کند که امکان این رفتارها از بین برود. در جزء دوم، گمرک مأمور شده تا از سال اول برنامه، هر سال برای ده قلم وارداتی با بالاترین مأخذ تعرفه و ده قلم صادراتی با بیشترین ارزش، «شناسه اختصاصی تعرفه (TSC) صادر و ارزش‌گذاری کند تا مرجع واحد و به‌روزی برای تشخیص ارزش شکل بگیرد. بند «ت» به‌عنوان حلقه اتصال سیاست مالیاتی و بیمه‌ای عمل می‌کند و بر مبنای آن سازمان امور مالیاتی و سازمان‌های بیمه‌گر با ابلاغ آیین‌نامه مشترک باید فرایندی فراهم کنند که حق بیمه واحدهای کسب و کار از مجرای سازمان امور مالیاتی وصول و مستقیماً به حساب سازمان‌های بیمه‌گر واریز شود. تبصره همین بند نیز سازمان تأمین اجتماعی را ملزم کرده تا فرایند صدور مفاصاحساب را کاملاً الکترونیکی نموده و نوع قرارداد، نرخ حق بیمه و تعهدات طرفین را در لحظه صدور ردیف پیمان به‌صورت سیستمی تعیین نماید. بند «ث» ناظر بر شفافیت قضایی در بُعد ریسک معاملاتی است و براساس آن قوه قضائیه باید ظرف شش ماه امکان استعلام برخط و ساختاریافته وضعیت محکومیت‌های مالی و اعسار اشخاص را از مسیر مرکز ملی تبادل اطلاعات را با اطلاع و تأیید استعلام‌شونده فراهم نماید. بند «ج» به دیجیتالی‌سازی رویه‌های ثبتی پرداخته و سازمان ثبت اسناد و املاک را مکلف کرده از ابتدای سال دوم برنامه پلمب دفاتر تجاری را به‌صورت تمام الکترونیکی و در قالب «سامانه دفاتر تجاری» انجام دهد. نهایتاً بند «چ» با رویکرد صیانت از حقوق شهروندی، دو تکلیف را مقرر می‌نماید: اعلام ممنوع‌الخروجی ظرف ۲۴ ساعت از طریق سامانه ثنا توسط قوه قضائیه با ذکر علت، و ابلاغ ممنوع‌الخروجی‌های صادره توسط فرماندهی انتظامی مطابق قانون گذرنامه؛ با تصریح به استثنائات امنیتی به تشخیص قاضی. بدین ترتیب می‌توان گفت، ماده ۴ مجموعه‌ای از اصلاحات نهادی و سامانه‌ای را به هم پیوند می‌زند تا «پیش‌بینی‌پذیری»، «شفافیت» و «سهولت تعاملات» در محیط کسب و کار ارتقا یابد.



۲-۳-۲. ارزیابی محتوایی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی

مرور اسناد تصویب شده در خصوص این ماده ارزیابی کارشناسی طی مدت اجرای برنامه در خصوص مجموعه اقدامات مرتبط با آن نشان‌دهنده آن است که در «اراده اجرایی، زمان‌بندی و کارایی نهادی» خلأ قابل توجهی وجود دارد. در بند «الف»، اگرچه از منظر حقوقی و هم‌سویی با قوانین گمرکی و سیاست‌های کلی، حکم کاملاً منطبق ارزیابی شده است، اما در عمل زمان‌مند کردن حمایت‌های تعرفه‌ای و بازنگری پویای سود بازرگانی در مهلت سه‌ماهه محقق نشده است. اقداماتی که بعدتر انجام شد عمدتاً به کاهش سود بازرگانی محدود بوده و بخش اصلی حکم یعنی ایجاد نظام زمان‌بندی برای پایان‌بخشی به حمایت‌های بلندمدت، عملاً معطل مانده است. از جمله علل اصلی در این حوزه می‌توان به نبود یک استراتژی صنعتی مصوب برای زمان‌بندی حمایتی، نگرانی از شوک به تولید در صورت آزادسازی سریع و کندی هماهنگی بین نهادها اشاره نمود. با توجه به این موارد، اقدامات مرتبط با این بند، امتیاز نسبتاً پایین کسب نموده و «نیازمند بهبود جدی» ارزیابی می‌شود.

در بند «ب»، مأموریت سازمان توسعه تجارت برای ایجاد و تقویت شرکت‌های واسطه صادراتی هنوز به خروجی ملموس منتهی نشده است. گزارش‌ها بیشتر بر اهمیت موضوع و برنامه‌ریزی‌های مقدماتی تأکید دارند و شاهد افزایش قابل‌اتکا در تعداد شرکت‌ها یا شتاب‌دهنده‌های جدید نیستیم. فضای اجرایی نیز نیازمند آیین‌نامه‌ها و بسته‌های حمایتی مشخص است تا نقش واسطه‌های صادراتی از سطح شعار به سطح قرارداد، خدمات تخصصی و شبکه‌سازی بازار ارتقا یابد.

در بند «پ» و در خصوص تکالیف بانک مرکزی، بخشی از اصلاح سیاست‌ها و زیرساخت‌های ارزی انجام شده است و علی‌رغم این اقدامات و به دلیل برخی مشکلات فنی و نهادی از جمله چسبندگی رویه‌ها، ناهم‌زمانی سامانه‌ها و تقدم مدیریت نوسانات ارزی بر اصلاحات ساختاری، هنوز زمینه بیش‌اظهاری و کم‌اظهاری به‌طور کامل از بین نرفته است. در خصوص تکالیف گمرک نیز شایان ذکر است، الزام به صدور سالانه شناسه اختصاصی تعرفه (TSC) برای اقلام منتخب وارداتی و صادراتی تا حدودی انجام شده ولی تا تکمیل همچنان فاصله دارد. در این زمینه باید اشاره داشت که تأخیر در ابلاغ و آماده نبودن زیرساخت‌ها، نبود آیین‌نامه‌های تکمیلی و به‌روزرسانی‌های ناکافی در سامانه ارزش‌گذاری باعث شده هدف مهار بیش/کم‌اظهاری با ابزار TSC به‌طور کامل محقق نشود و البته در عمل، دشواری کارشناسی ارزش‌گذاری و نیاز به همکاری ذی‌نفعان بازار، پیشروی این جزء را کند کرده است.

در خصوص بند «ت» ماده (۴) شایان ذکر است با وجود شباهت‌های حق بیمه و مالیات حقوق، فرایندهای سازمانی آن‌ها سال‌ها جدا بوده و همین جدایی به تکرار رویه‌ها، ناهماهنگی بین دستگاه‌ها، کاهش شفافیت و هم‌پوشانی داده‌ها، هزینه‌های اضافی برای کارفرمایان و دولت، کندی رسیدگی و مشکل در صدور مفاصاحساب قراردادها انجامیده است. بر همین مبنا، ادغام وظایف وصول و دادرسی بیمه و مالیات ضروری دانسته می‌نماید. ادغامی که هم از تعارض اطلاعات و حسابرسی مضاعف جلوگیری می‌کند، هم دوگانگی «ذی‌نفع/مجری» در سازمان تأمین اجتماعی را می‌کاهد، محاسبه بیمه پیمان‌ها را ساده‌تر می‌کند و استقلال و عدالت در دادرسی را افزایش می‌دهد. تجربه بین‌المللی هم تاثیر قابل توجه

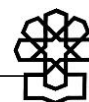
این رویکرد برای هر دو طرف دولت و فعالان اقتصادی را به خوبی شهادت می‌دهد و در تعداد قابل توجهی از کشورها وصول حق بیمه بر عهده اداره مالیات قرار دارد.

بر پایه بند «ت» ماده ۴ برنامه هفتم، دولت موظف بوده حداکثر تا پایان سال اول برنامه، فرایند وصول حق بیمه را در سازمان امور مالیاتی مستقر کند. آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۴۰۴/۳/۱۱ دارای یک نقطه قوت مهم یعنی تأکید بر «فهرست واحد و تلفیقی» برای محاسبه هم‌زمان مالیات و حق بیمه است که می‌تواند جلوی ارائه لیست‌های متفاوت و فرارهای مالیاتی و بیمه‌ای را بگیرد. باین‌حال، متن آیین‌نامه به‌طور حداقلی به همین فهرست بسنده کرده و از ادغام کامل فرایندهای وصول و حسابرسی و امکان محاسبه حق بیمه در سامانه مالیاتی غافل مانده است. این آیین‌نامه همه سازمان‌های بیمه‌گر و همه کسب‌وکارها را پوشش نمی‌دهد و سازوکارهای اجرایی روشنی نیز در آن تعیین نشده است. از نظر پیشرفت کار، در بخش وصول صرفاً آیین‌نامه تصویب شده و اجرای مؤثری رخ نداده و در بخش دادرسی نیز فراتر از چند جلسه، خروجی مقررهای دیده نمی‌شود.

با توجه به موارد فوق باید اذعان نمود که نیت قانون‌گذار در این بند و نیز بند «ت» ماده ۲۷، یکپارچه‌سازی واقعی و بازطراحی کامل مسیر از درگاه پرداخت تا فهرست کارکنان، وصول، رسیدگی و دادرسی با یک متولی واحد بوده، اما برداشت فعلی دستگاه‌ها حداقلی است و آیین‌نامه بیشتر بر «فهرست تلفیقی» تمرکز دارد. لذا اکیداً توصیه می‌شود، بازنویسی آیین‌نامه با رویکرد حداکثری، پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی و در صورت نیاز ارائه لایحه اصلاح قوانین به مجلس در دستور کار قرار گیرد و همچنین با توجه به پایان مهلت مقرر، لازم است تطبیق برخط اطلاعات و وصول هم‌زمان مالیات و حق بیمه توسط سازمان امور مالیاتی هرچه سریع‌تر عملیاتی گردد.

در بند «ج»، مربوط به پلمب دفاتر تجاری به‌صورت الکترونیکی، اقدامات مؤثرتری به وقوع پیوسته و سامانه مربوطه راه‌اندازی و به‌طور کامل اجرایی شده است و زمان انجام کار از بازه‌های یک تا سه‌ماهه به «آنی تا کمتر از ۲۴ ساعت» کاهش یافته است. این مصداق نشان می‌دهد در بخش‌هایی که تکلیف شفاف‌تر، ساده‌تر، دامنه‌ذی‌نفعان محدودتر و اتصال سامانه‌ای دقیق‌تر بوده، تحقق اهداف کیفی برنامه محسوس‌تر است. در مقابل، در بند «ث» (استعلام برخط سوابق محکومیت‌های مالی و اعسار) و بند «ج» (اطلاع‌رسانی ۲۴ ساعته ممنوع‌الخروجی از طریق ثنا و ابلاغ فراجا)، اقدامات یا آغاز نشده یا به سطح اجرای کامل نرسیده‌اند. به‌این‌ترتیب می‌توان گفت در احکامی که مستلزم حکمرانی داده میان‌قوه‌ای و تعامل‌پذیری گسترده است، نبود آیین‌نامه‌های جزئی و پروتکل‌های تبادل امن داده، مانع از تحقق اهداف خواهند شد.

بر اساس موارد فوق‌الذکر می‌توان این‌گونه جمع‌بندی نمود که به‌صورت کلی ماده ۴ در لایه «تصویب اسناد» و «ایجاد چارچوب‌های حقوقی» پیشروی نامتوازن اما نسبتاً قابل‌قبولی داشته، اما در لایه اثربخشی اجرایی و کاهش واقعی هزینه و ریسک فعالیت‌های اقتصادی، هنوز به نقطه تعادل نرسیده است.



۴-۲. ماده ۵. مردمی سازی اقتصاد

۴-۲-۱. مرور و تلخیص گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه

ماده ۵ در راستای مردمی کردن اقتصاد، به طور کلی دو رویکرد را دنبال می کند؛ اول، واگذاری تصدی های دولت و به طور کلی بخش عمومی به بخش خصوصی و تعاونی و دوم، تسهیل رقابت. در خصوص رویکرد اول، دو راهبرد عمده در این ماده دنبال شده است، اولین راهبرد، الزام دولت به واگذاری تصدی های قابل واگذاری باقیمانده و دومین راهبرد، الزام سایر اجزای بخش عمومی، مانند صندوق های بازنشستگی و نهادهای عمومی غیردولتی به واگذاری تصدی ها تا رسیدن به سطح غیر کنترلی و غیر مدیریتی.

مطابق گزارش ارائه شده توسط ناظران، در راهبرد اول تاکنون توفیقی حاصل نشده. توضیح اینکه آنچه از واگذاری بنگاه های دولتی در سال اول اجرای برنامه در دستور کار قرار گرفته، منحصر در مصوبات انتقال مستقیم سهام به سازمان تأمین اجتماعی (رد دیون) بوده که توسط هیئت وزیران انجام پذیرفته است^۱. به عبارت دیگر، می توان گفت واگذاری قابل توجهی در سال اول اجرای برنامه، به معنای واگذاری بنگاه های دولتی به بخش خصوصی، انجام پذیرفته است.

اما در خصوص راهبرد دوم که مخاطب اصلی آن با توجه به حجم بالای بنگاه های زیرمجموعه، عمدتاً صندوق های بازنشستگی بوده اند، دستگاه های مربوطه اقداماتی را انجام داده اند از جمله، تصویب پیش نویس آیین نامه اصلاح ساختار بنگاه داری در هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی، ارزشگذاری برخی از بنگاه ها، تلاش برای عرضه برخی شرکت های زیرمجموعه در بازار بورس، انتشار آگهی فراخوان عمومی جهت شناسایی خریداران بالقوه برای برخی از شرکت ها و تلاش در جهت استفاده از واگذاری مدیریت در برخی بنگاه های زیرمجموعه. لیکن هیچ یک از اقدامات مذکور تاکنون منجر به واگذاری بنگاه های زیرمجموعه صندوق های بازنشستگی نشده است. در خصوص عملکرد سایر نهادهای عمومی نیز گزارشی در دست نیست و به نظر نمی رسد عملکردی در خصوص سایر نهادها در این زمینه وجود داشته باشد.

۴-۲-۲. ارزیابی محتوایی

در خصوص تکلیف به دستگاه های اجرایی برای واگذاری سهام تا سال دوم برنامه، ذکر این نکته ضروری است که تعیین ضرب الاجل زمانی برای انجام واگذاری ها دارای سابقه طولانی در حوزه خصوصی سازی است؛ توضیح اینکه در ابتدا در قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، پایان برنامه چهارم به عنوان ضرب الاجل اتمام واگذاری ها تعیین گردید و با انقضای مهلت مذکور و عدم اتمام واگذاری ها، ضرب الاجل تا انتهای سال ۱۳۹۳ تعیین گردید. مجدداً با انقضای مهلت مذکور، تا چندین سال در قوانین بودجه سنواتی مجوز واگذاری ها به صورت سالانه تمدید می گردید. مقصود اینکه تعیین ضرب الاجل زمانی در این زمینه راهگشا نبوده و این نحوه از سیاستگذاری تاکنون موفق نبوده است. دلایل عدم واگذاری بنگاه های دولتی متعدد است که بیان آنها در چهارچوب موضوع این گزارش نیست، البته برنامه هفتم در بند پ ماده ۵ تلاش کرده برخی موارد از موانع و چالش های واگذاری ها را مرتفع نماید، لیکن در مجموع به دلیل پابرجا ماندن موانع اجرایی این حکم از جمله عدم امکان واگذاری تمام بنگاه های باقی مانده مشمول واگذاری طی

۱. از جمله واگذاری بخشی از سهام ۷ شرکت به ارزش ۵۶.۹۶۹ میلیارد تومان به سازمان تأمین اجتماعی بابت رد دیون دولت در سال ۱۴۰۴.

دو سال (هم به جهت امکان‌پذیری ارزش‌گذاری به دلیل تعداد بالای بنگاه‌های باقیمانده غیربورسی و هم به دلیل زمانبر بودن فرایندهای واگذاری)، چالش‌های نظارتی، چالش در ارزش‌گذاری بنگاه‌ها و امکان‌پذیر نبودن اصلاح ساختار بنگاه‌های مشمول واگذاری، اجرایی شدن کامل این حکم با تردید جدی مواجه بوده و به نظر نمی‌رسد در سال دوم برنامه نیز در این زمینه تغییر محسوسی روی دهد، به نحوی به واگذاری تمام بنگاه‌های باقی‌مانده طی یک سال امکان‌پذیر گردد.

درخصوص موضوع دوم، یعنی تکلیف سایر نهاد‌های بخش عمومی به واگذاری بنگاه‌های زیرمجموعه، برخی از مهم‌ترین چالش‌های موجود در مسیر واگذاری به شرح ذیل قابل ذکر است:

- ارزش بالای شرکت‌های ملزم به واگذاری و عدم وجود بخش خصوصی با منابع کافی جهت خرید این دارایی‌ها؛
- زیان انباشته برخی شرکت‌ها و عدم تمایل بخش خصوصی برای خرید این شرکت‌ها؛
- عدم اعتماد خریداران به واگذارکنندگان با توجه به تجربه خصوصی‌سازی در ایران؛
- چالش مسئولان از ناحیه حساسیت‌های نظارتی درخصوص واگذاری شرکت‌ها و مسائل حقوقی-قضایی مربوطه با توجه به تجربه خصوصی‌سازی؛
- هزینه بالای ارزش‌گذاری شرکت‌ها و اعتبار اندک آن (۶ماهه).

در این خصوص نیز به نظر می‌رسد حکم برنامه هفتم به جهت حجم بسیار بالای بنگاه‌های مشمول و حجم عظیم دارایی‌های مربوطه و همچنین فرصت دوساله جهت واگذاری تمام بنگاه‌ها، از زاویه امکان‌پذیری اجرا محل تردید است. یکی از مهم‌ترین دلایل این امر، تردید در وجود حجم متناسب دارایی و توان نقدینگی در بخش خصوصی و تعاونی اقتصاد، برای جذب این میزان دارایی از سوی صندوق‌های بازنشستگی است. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد تاکنون بیشتر به طرف عرضه در این حوزه توجه شده و طرف تقاضا تا حدی مغفول مانده است. این در حالی است که خود دولت در عمل، با انتقال مستقیم سهام بنگاه‌های دولتی به سازمان تأمین اجتماعی جهت رد دیون، باعث انتقال بنگاه‌های بیشتری به سازمان تأمین اجتماعی و سنگین‌تر شدن بار اجرایی این حکم برای صندوق مذکور می‌شود. تمام این موارد، امکان‌پذیری اجرای کامل حکم مربوطه را با تردید جدی مواجه می‌کند. البته ذکر این نکته ضروری است که ایجاد دغدغه و طرح موضوع در صندوق‌های بازنشستگی برای حرکت به سمت کاهش تصدی‌گری و سهام‌داری غیرفعال که در نتیجه این حکم برنامه هفتم روی داده است، از نتایج مثبت این حکم بوده که نباید از آن غفلت کرد.

۳-۴-۲. ارزیابی مختصر دستگاه‌های اجرایی مربوطه

در حوزه واگذاری سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی، متصدی اصلی سازمان خصوصی‌سازی بوده که با توجه به آنچه درخصوص عملکرد واگذاری‌های تحقق یافته عنوان شد، عملکرد سازمان مذکور مطلوب ارزیابی نمی‌شود؛ البته ذکر این نکته ضروری است که این ارزیابی، تنها نتیجه عملکرد خود سازمان خصوصی‌سازی نیست، بلکه سایر موارد مانند تعدد نهاد‌های نظارتی، عدم همکاری دستگاه‌ها در فرایندهای آماده‌سازی و چالش‌های ارزش‌گذاری در این عملکرد سهیم هستند.

نکته دیگر در این زمینه اینکه محول نمودن وظیفه واگذاری بنگاه‌های دولتی به دستگاه‌های اجرایی مربوطه (صاحب سهام) نوعی چالش و ابهام حقوقی در زمینه واگذاری‌ها ایجاد کرده است زیرا در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل



۴۴ قانون اساسی و همچنین اساسنامه سازمان خصوصی سازی، انجام کلیه عملیات مربوط به واگذاری بر عهده سازمان خصوصی سازی گذاشته شده است و از این جهت، وظیفه محول شده به دستگاه‌های اجرایی دارای تداخل با وظایف سازمان خصوصی سازی است. البته ذکر این نکته مفید است که در عمل، کماکان رویه سابق، یعنی انجام واگذاری از طریق سازمان خصوصی سازی دنبال شده و دستگاه‌های اجرایی تحرک خاصی در این زمینه نداشته‌اند، لیکن ابهام حقوقی ایجاد شده می‌تواند تضعیف پاسخگویی را سبب شود.

۴-۴-۲. جمع بندی و ارائه پیشنهادات اصلاحی

با عنایت به آنچه عنوان شد، بخشی از دلایل عدم تحقق کامل اهداف ماده ۵ قانون برنامه هفتم در حوزه واگذاری تصدی‌های دولت و به‌طور کلی بخش عمومی، به خود حکم مربوطه باز می‌گردد. به بیان دقیق‌تر، ظرفیت‌های اجرایی بخش عمومی و همچنین ظرفیت مالی و تخصصی بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ایران، امکان‌پذیری واگذاری و انتقال این حجم عظیم دارایی از بخش عمومی به بخش خصوصی و تعاونی طی دو سال را با تردید جدی مواجه می‌کند. از سوی دیگر، طبیعتاً تمام چالش مربوط به سنگین بودن تکلیف قانونی نبوده و احکام مربوطه از سوی دستگاه‌ها به‌صورت ناقص نیز اجرایی نشده‌اند. البته همان‌طور که عنوان شد، ایجاد دغدغه و طرح موضوع در صندوق‌های بازنشستگی برای حرکت به سمت کاهش تصدی‌گری و سهامداری غیرفعال، از نتایج مثبت این حکم بوده که فارغ از نتیجه نهایی، نباید از آن غفلت کرد.

بر این اساس، به‌منظور کمک به تحقق اهداف ماده ۵ برنامه در حوزه واگذاری‌ها، اولاً بازبینی در تکالیف دستگاه‌های اجرایی در احکام مربوطه، هم از جهت ضرب‌الاجل‌های زمانی و هم از جهت حجم دارایی مشمول واگذاری (در جهت تطبیق بیشتر با ظرفیت اجرایی بخش عمومی و توان مالی و تخصصی بخش خصوصی)، ضروری است. ثانیاً درخصوص واگذاری سهام دولت و شرکت‌های دولتی، تلاش در جهت بورسی کردن بنگاه‌های مشمول واگذاری غیربورسی و واگذار کردن آنها از طریق بورس که بخش مهمی از چالش‌های مربوط به ارزش‌گذاری و البته برخی چالش‌های نظارتی را مرتفع می‌کند می‌تواند به‌عنوان راهبرد اصلی در این زمینه در دستور کار قرار گیرد. درخصوص واگذاری بنگاه‌های زیرمجموعه صندوق‌های بازنشستگی نیز، اتخاذ هم‌زمان راهبردهای متنوع خروج از بنگاه‌داری (اعم از واگذاری مالکیت و سهام‌داری غیرفعال یا واگذاری مدیریت) و همچنین ارتقای مدیریت دارایی‌های فعلی (به‌عنوان مثال از طریق زنجیره‌سازی بنگاه‌های زیرمجموعه در صنایع مشخص) قابل پیشنهاد است.

۵-۲. ماده ۶. اشتغال

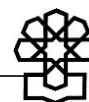
در ماده ۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت، توسعه اشتغال در قالب اشتغال حاصل از ایجاد کسب‌وکارهای خانگی (تا دو نفر شاغل)، کارگاه‌های خرد (تا هفت نفر شاغل) و کارگاه‌های کوچک (تا بیست نفر شاغل) با اولویت استقرار در مناطق محروم و روستایی به عنوان هدف معرفی شده است. بر این اساس اقداماتی برای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بانک مرکزی، وزارت امور اقتصاد و دارایی، سازمان برنامه و بودجه و جهاد کشاورزی تعیین شده است. دستگاه‌های

مجری این نوع اشتغالزایی شامل وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، آموزش و پرورش، ارتباطات و فناوری اطلاعات، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، فرهنگ و ارشاد اسلامی و معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش بنیان ریاست جمهوری، بنیاد شهید و امور ایثارگران، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، سازمان بسیج سازندگی، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور و همچنین مؤسسات، نهادها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکار هستند. از آنجایی که رویکرد اصلی این ماده قانونی اشتغالزایی از طریق پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه و ارزان‌قیمت به کسب‌وکارهای خانگی، خرد و کوچک در سطح استان‌ها است، لذا تحقق این ماده قانونی منوط به تأمین مالی در قوانین بودجه سنواتی است. در تبصره ۲ بند «ب» ماده ۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز آمده است: «سازمان مکلف است در سقف اهداف سالانه این نوع کسب‌وکارها که با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب شورای عالی اشتغال می‌رسد و همچنین میزان تسهیلات موردنیاز آن‌ها منابع قرض‌الحسنه موردنیاز و منابع بودجه عمومی برای کمک به زیرساخت، یارانه سود تسهیلات، کمک و تسهیلات و تلفیق با منابع بانکی را در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید.» علاوه بر این در این ماده قانونی، تکالیفی نیز برای برخی از دستگاه‌های اجرایی تعیین شده است که نیازمند تأمین مالی است (برای مثال پیش‌بینی مشوق‌های لازم برای توسعه و تقویت نهادهای پشتیبان کسب‌وکارهای خانگی، خرد و پایگاه‌های آمار و اطلاعات بازار کار و سامانه‌های کاریابی). البته برخی تکالیف هم نیازی به تأمین مالی ندارند: از جمله می‌توان به تکالیف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در خصوص تهیه برنامه کمی سالانه به تفکیک سهمیه دستگاه‌ها، انتخاب مؤسسات، نهادها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکار برخوردار از الگو (مدل)، یا تعیین جابجایی سهمیه‌ها، تکلیف وزارت جهادکشاورزی برای تدوین برنامه توسعه کسب‌وکارهای خرد روستایی اشاره کرد.

این مطالب نشان می‌دهد که احکام اشتغالزایی قانون برنامه هفتم پیشرفت در وهله نخست نیازمند تأمین مالی و تخصیص منابع در بودجه‌های سنواتی است به‌عبارت‌دیگر بودجه‌های سنواتی، برش‌های کوتاه‌مدت سند مالی اجرای برنامه هستند. البته بررسی‌ها نشان می‌دهد که هر ساله در قوانین بودجه سنواتی از محل منابع قرض‌الحسنه بانکی تسهیلاتی به کسب و کارخانگی و خوداشتغالی اعطا می‌شود (در سال ۱۴۰۳ از محل تبصره ۲ قانون بودجه و در جزء ۳ و ۴ بند «ب» بودجه در نظر گرفته شده است). با توجه به اینکه قانون بودجه سال ۱۴۰۴، اولین برنامه مالی دولت در سال اجرای برنامه هفتم پیشرفت است، لازم است عملکرد دولت در تحقق احکام اشتغالزایی ماده ۶ قانون برنامه هفتم از چند زاویه بررسی شود:

۱-۵-۲. بررسی لحاظ منابع مالی اشتغالزایی در قانون بودجه سال ۱۴۰۴:

بررسی شکلی و محتوایی قانون بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که در تبصره ۱۵ قانون بودجه ۱۴۰۴ بر تأمین اهداف رشد اقتصادی، تحقق اهداف سالانه ایجاد اشتغال و تبصره ۲ بند «ب» ماده ۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت تأکید شده است. در جز ۹ بند «الف» این تبصره، در حدود یکصد هزار میلیارد تومان، تسهیلات قرض‌الحسنه برای اجرای ماده ۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت در نظر گرفته شده است که بر اساس جزء ۷ بند «ب» این تبصره، چهل هزار میلیارد تومان از این منابع در راستای بند «ب» ماده ۶ قانون برنامه، به طور مساوی در اختیار هیئت امنای حساب‌های پیشرفت و عدالت



استانی قرار می‌گیرد و شصت هزار میلیارد تومان از آن در راستای اجزا یک و دو بند «الف» ماده ۶ قانون برنامه هفتم با اولویت زنان سرپرست خانوار تخصیص می‌یابد. همچنین منابع اجرای احکام موضوع جز ۳ بند «ب» ماده ۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت (توسعه و تقویت نهادهای پشتیبان و پایگاه‌های آمار و اطلاعات بازار کار) در ۵ درصد از منابع تلفیقی اشتغالزایی موضوع جز ۴ بند «الف» تبصره ۱۵ دیده شده است. بنابراین از نظر شکلی و محتوایی، تطابق خوبی بین قانون بودجه و ماده ۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت وجود دارد.

۲-۵-۲. بررسی تحقق منابع تسهیلات قرض‌الحسنه اشتغالزایی در قانون بودجه ۱۴۰۴:

بنابر گزارش شهریورماه سال ۱۴۰۴ وزارت اقتصاد و دارایی در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی، تاکنون از این محل، منابعی برای اجرای ماده ۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت تخصیص نیافته است. البته سوابق عملکرد تخصیص منابع قرض‌الحسنه اشتغالزایی در قوانین بودجه سنواتی، به‌طور میانگین یک سال تأخیر را نشان می‌دهد. در جدول اهداف کمی قانون برنامه هفتم پیشرفت، یک میلیون شغل در سال هدف‌گذاری شده است. این در حالی است که در سال اول اجرای برنامه، عملکرد مشخصی از سوی دولت (تخصیص منابع مالی و یا فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم) در جهت تحقق این میلیون شغل دیده نمی‌شود.

۳. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

در این گزارش ارزیابی اجرای فصل اول قانون برنامه هفتم پیشرفت با موضوع «رشد اقتصادی» با تمرکز بر اهداف کلان، تجهیز منابع، محیط کسب‌وکار، مردمی‌سازی اقتصاد و اشتغال مورد نقد و بررسی قرار گرفت. بررسی اسناد، احکام و قوانین این فصل از قانون نشان می‌دهد که علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته و با عنایت به پیچیدگی‌های مربوط به شرایط بین‌المللی و منطقه‌ای، هنوز فاصله‌ای معنادار میان اهداف برنامه هفتم و عملکرد سال ۱۴۰۳ و شش‌ماهه نخست ۱۴۰۴ وجود دارد و سهم اصلی این شکاف عمدتاً به کاستی‌های نهادی و ضعف‌های اجرایی بازمی‌گردد.

در حوزه اهداف کلان، رشد اقتصادی سالانه ۸ درصد به‌عنوان هدف اصلی برنامه طی دوره در نظر گرفته شده است. این در حالی است که رشد محقق شده در سال ۱۴۰۳ تنها ۳.۱ درصد و برآورد رشد نیمه نخست ۱۴۰۴ منفی ۰.۳ درصد می‌باشد. در این خصوص باید توجه داشت که رشد سال ۱۴۰۳ عمدتاً ناشی از جهش موقت در بخش نفت بوده و تداوم آن با توجه به تحولات داخلی و خارجی، ناترازی‌ها و نیاز داخلی محل تردید است. همچنین رشد بهره‌وری که براساس اهداف برنامه باید ۳۵ درصد از رشد اقتصادی کشور (یعنی ۲.۸ واحد درصد) را ایجاد نماید طی سال گذشته ۱.۹ درصد برآورد شده و در سال جاری بهبود قابل توجهی در روند آن مشاهده نمی‌شود. از سوی دیگر آمار اشتغالزایی بسیار کمتر از هدف یک میلیون نفر (حدود ۲۹۸ هزار نفر) تحقق یافته است و این مؤلفه نیز نشان از فاصله متغیرهای اقتصادی از اهداف مدنظر قانونگذار دارد.

در بخش اجرای احکام، بررسی‌ها نشان می‌دهد که حدود ۵۲ درصد احکام مربوط به این فصل عملیاتی نشده است و مهم‌ترین علل عدم تحقق آنها شامل ضعف مدیریتی (۴۰.۷۴ درصد) و نیاز به تدوین آیین‌نامه و مقررات (۱۸.۵۲ درصد)

بوده است که هر دو در حوزه اختیارات و توان دستگاه‌های اجرایی قرار دارند و انتظار می‌رود با اهتمام مسئولان مربوطه، بخشی از این نقیصه طی ادوار آتی برطرف گردد. همچنین در خصوص ارزیابی تکالیف قانونی برای تصویب و تدوین اسناد از جمله آیین‌نامه‌ها، براساس نظر متخصصان هر حوزه ۷۵ درصد اسناد تدوین شده مرتبط با این فصل کیفیت مطلوب نداشته‌اند که این امر نیز مانعی بر اجرای مؤثر احکام بوده است.

در حوزه تجهیز منابع، براساس برنامه تأمین مالی مصوب، برای دستیابی به رشد ۸ درصدی در سال ۱۴۰۴ حدود ۸۰۰۰ همت منابع مالی موردنیاز است، اما با در نظر گرفتن امکانات و شرایط موجود برآورد می‌شود تنها ۵۳۰۰ همت این منابع قابلیت تأمین از طریق بخش‌های مختلف اقتصادی کشور را داشته باشد و به‌منظور جبران کسری نزدیک به ۲۷۰۰ همت آن، برنامه مصوب مزبور مجموعه الزاماتی را برای هریک از حوزه‌های مرتبط در نظر گرفته است که قاعدتاً عدم رعایت این الزامات، جبران کسری منابع را با چالش جدی روبه‌رو خواهد کرد. در این خصوص شایان ذکر است برخی الزامات کلیدی یاد شده در این مصوبه همچون ثبات اقتصاد کلان، کاهش مداخلات قیمتی و تضمین تأمین انرژی واحدهای تولیدی که به‌صورت مستقیم در حوزه اختیارات دستگاه‌های اجرایی قرار داشته نیز طی این مدت به‌طور کامل اجرا نشده است که در این زمینه قصور دستگاه‌ها برای تأمین الزامات و حرکت به سمت تحقق اهداف برنامه باید مورد توجه قرار گیرد.

در ماده ۴ قانون که به موضوع محیط کسب‌وکار می‌پردازد، پیشرفت‌ها پراکنده و نامتوازن بوده است. اقداماتی همچون زمان‌بندی حمایت‌های تعرفه‌ای، بازنگری پویا در سود بازرگانی و ایجاد شرکت‌های واسطه صادراتی خروجی ملموسی نداشته‌اند ولی در حوزه الکترونیکی شدن کامل پلمب دفاتر تجاری و کاهش زمان انجام کار به کمتر از ۲۴ ساعت اقدامات موثر و قابل تقدیری صورت گرفته است. همچنین بند «ت» ماده (۴) قانون بر انتقال فرایند وصول حق بیمه به سازمان امور مالیاتی تأکید داشته است؛ چراکه تفکیک تاریخی مسیر بیمه و مالیات باعث چندگانگی رویه‌ها، هزینه‌های مضاعف برای بنگاه‌ها و دولت، و دشواری در صدور مفاصاحساب شده است و ادغام این فرایندها ضمن جلوگیری از تعارض اطلاعات و حسابرسی مضاعف، عدالت در رسیدگی و شفافیت را تقویت می‌کند. با وجود این، آیین‌نامه این بخش که در خرداد ۱۴۰۴ به تصویب رسیده است، بیشتر بر «فهرست تلفیقی» متمرکز شده و از ادغام کامل فرایندها و استقرار واقعی وصول بیمه در نظام مالیاتی غافل مانده است. لذا در این زمینه نیز تحقق هدف قانون‌گذار نیازمند بازنگری آیین‌نامه با رویکرد حداکثری و پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی روشن است.

در بخش مردمی‌سازی اقتصاد، طی سال اول از اجرای برنامه واگذاری معناداری به بخش خصوصی صورت نگرفته است که البته بخشی از ناکامی این بخش به‌واسطه تحولات منطقه و شرایط کشور اجتناب‌ناپذیر بوده است. در این فاصله اندک واگذاری‌های صورت گرفته عمدتاً برای رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی بوده و صندوق‌های بازنشستگی نیز اقدامات مقدماتی در این زمینه انجام داده‌اند، اما این اقدامات تاکنون به واگذاری واقعی منتهی نشده است. بررسی‌ها حاکی از آن است که محدودیت توان خریداران، زیان انباشته شرکت‌ها و چالش‌های حقوقی را می‌توان از جمله دلایل مهم این ناکامی‌ها دانست.



در زمینه اشتغال، ماده ۶ بر توسعه اشتغال خانگی و خرد با تسهیلات قرض الحسنه تأکید دارد، اما تا پایان نیمه نخست سال ۱۴۰۴ هیچ تخصیصی از منابع پیش‌بینی‌شده (۱۰۰ همت) گزارش نشده است. هرچند به لحاظ نظری هدف ایجاد سالانه یک میلیون شغل در سال اول برنامه لزوماً به‌طور کامل با تخصیص تسهیلات قرض الحسنه اشتغال قابل پوشش نیست ولی عدم تخصیص در این بخش می‌تواند بخشی از فاصله با اهداف در این حوزه را توضیح دهد.

با توجه به نکات فوق باید بیان داشت که فاصله چشمگیر میان اهداف و عملکرد در رشد اقتصادی، بهره‌وری، تجهیز منابع و اشتغال طی سال اول اجرای برنامه، نیازمند توجه و آسیب‌شناسی دقیق است و بی‌توجهی به این مسئله، چالش جدی در ادامه مسیر برنامه را به دنبال خواهد داشت. این فاصله که بخشی از آن ناشی از ضعف‌های مدیریتی، تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌ها، ناهماهنگی نهادی و ناپایداری سیاست‌هاست با مجموعه‌ای از اقدامات قابل بهبود است که اهم این اقدامات بدین شرح است:

- بازبینی فوری و ارتقای کیفیت اسناد تدوینی،
- رفع کسری منابع با فرضیات واقع‌بینانه،
- اجرای جدی الزامات ثبات‌ساز و کاهش مداخلات قیمتی،
- انجام اصلاحات ضروری برای تقویت پایداری شرایط اقتصادی کشور و محدود کردن ناترازی‌ها،
- تسریع در یکپارچه‌سازی سامانه‌های تجارت خارجی و مالیات و بیمه،
- بازنگری در زمان‌بندی و مقیاس واگذاری‌ها،
- تضمین تخصیص به‌موقع منابع اشتغال.

منابع و مأخذ

- [۱] قانون برنامه هفتم توسعه مصوب ۱۴۰۳.
- [۲] قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور.
- [۳] برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده در سال ۱۴۰۴ موضوع بند (الف) ماده (۳) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران.

گزیده سیاستی

در این گزارش ارزیابی اجرای فصل اول قانون برنامه هفتم پیشرفت با موضوع «رشد اقتصادی» با تمرکز بر اهداف کلان، تجهیز منابع، محیط کسب‌وکار، مردمی‌سازی اقتصاد و اشتغال مورد نقد و بررسی قرار گرفت. بررسی اسناد، احکام و قوانین این فصل از قانون نشان می‌دهد که به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته و با عنایت به پیچیدگی‌های مربوط به شرایط بین‌المللی و منطقه‌ای، هنوز فاصله‌ای معنادار میان اهداف برنامه هفتم و عملکرد سال ۱۴۰۳ و شش‌ماهه نخست ۱۴۰۴ وجود دارد و سهم اصلی این شکاف عمدتاً به کاستی‌های نهادی و ضعف‌های اجرایی بازمی‌گردد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir