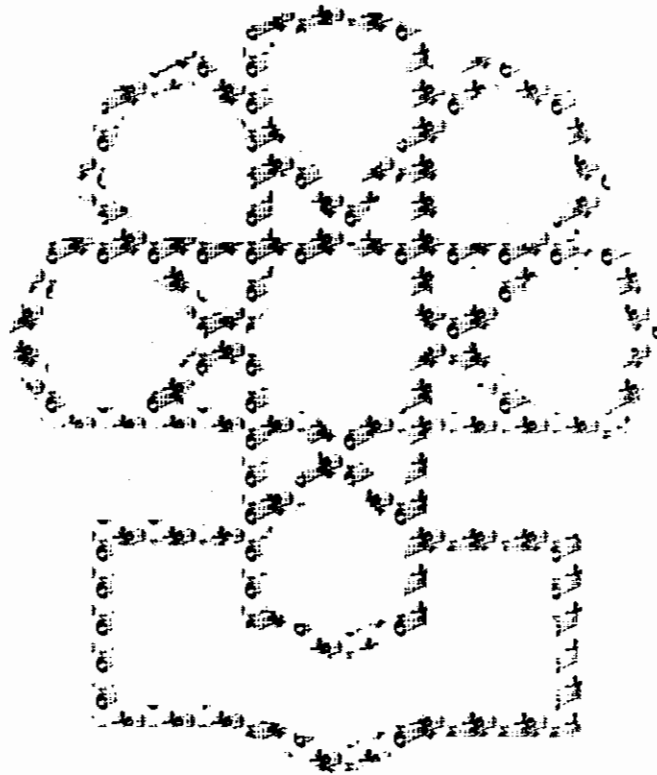




۲۷۰
مهرشای

پیشینه برنامه‌های عمرانی کشور (برنامه دوم توسعه) ۱۳۷۴-۱۳۷۸

درباره برنامه سوم توسعه - شماره (۳)



معاونت پژوهشی
شهریور ۱۳۷۷

کار: دفتر برنامه و بودجه

کد گزارش: ۲۴۰۳۲۷۰

بسمه تعالی

پیشینه برنامه‌های عمرانی کشور (برنامه دوم توسعه) ۱۳۷۴-۱۳۷۸
درباره برنامه سوم توسعه - شماره (۳)

کد گزارش: ۲۴۰۳۲۷۰

نکات برجسته

عملکرد برنامه دوم توسعه

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

سیاست‌های حاکم بر برنامه دوم محورهای عدالت اجتماعی، تقویت ارزش‌های فرهنگی و انقلابی، متعادل ساختن روابط اقتصادی خارجی، افزایش کارایی در نظام اداری، اصلاح روند خصوصی سازی و تعادل بخشیدن به اقتصاد داخلی را مورد توجه قرار داده است.

۱- نسبت عملکرد بودجه عمومی به تولید ناخالص داخلی با سهم تعیین شده در برنامه دوم طی سه سال اول برنامه در یک راستا نبوده است و با اهداف تعیین شده برنامه دوم که در ذات خود کاهش نقش دولت را در فعالیت‌های اقتصادی کشور در نظر دارد، هماهنگ نیست و عملکرد دولت در راستای کاهش فعالیت‌های دولت و خصوصی سازی بسیار ضعیف بوده است.

۲- انحراف گسترده‌ای بین بودجه دولت و ارقام مندرج در برنامه وجود دارد و بودجه تصویر شده در قوانین بودجه از هر نظر با بودجه‌ای که در برنامه آمده است تفاوت دارد.

۳- در طول سال‌های برنامه دوم نقدینگی به مراتب بیشتر از رقم مصوب برنامه بوده است و افزایش نقدینگی عمدتاً ناشی از افزایش حجم بدهی بخش دولتی و غیردولتی به سیستم بانکی و تعدیل نرخ ارز می‌باشد و همچنین تخصیص تسهیلات بانکی با توجه به اولویت‌ها و رهنمودهای کمی مندرج در برنامه صورت نگرفته است.

۴- تعداد فرصت‌های شغلی ایجاد شده در طول برنامه دوم (توسط وزارت کار و امور اجتماع) در حدود ۱۶۰ هزار شغل پیش‌بینی می‌شود که ۵۰۰ هزار فرصت شغلی کمتر از تعداد مورد نظر قانون برنامه دوم است.

۵- در هیچ یک از سه سال گذشته برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۶) پیش‌بینی نرخ تورم برنامه (۴ تا ۱۲ درصد) تحقق نیافته است و به نظر نمی‌رسد که در سال ۱۳۷۷ نیز

بتوان به آن دست یافت و دستیابی به هدف‌های کلان برنامه در مورد قیمت‌ها به طور کلی مردود است.

۶- نرخ برابری دلار آمریکا به ریال ایران در طول برنامه ثابت و در حد هر دلار معادل ۱۶۴۵ ریال در نظر گرفته شده است. نرخ مؤثر ارز در اقتصاد هم اکنون حداقل معادل ۲۷۶۰ ریال می‌باشد که $۶۸/۳$ درصد بیش از رقم منظور شده در برنامه است و اختلال‌های ناشی از گریز از نرخ ارز منظور شده در برنامه به طور عمده به دلیل نیاز دولت برای تأمین مالی بوده است.

سیاست‌های حاکم بر برنامه دوم که از انسجام به مراتب بیشتری، هم از نظر شکل و هم از نظر محتوا، برخوردار است تحولاتی اساسی را در امر سیاست‌گذاری نشان می‌دهد. اختصار و توجه به جدی‌ترین مسائل از ویژگی‌های این مجموعه سیاست است و مقولات سیاستی زیر را می‌توان در آن یافت.

۱- عدالت اجتماعی

پایان یافتن قسمت‌های عمده فعالیت‌های اجرایی بازسازی مناطق جنگ‌زده و به حرکت درآمدن فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی از سال ۱۳۶۸ (و پس از آن) و تورم قابل ملاحظه به دنبال اجرای سیاست‌های تعدیل، تک‌نرخ کردن ارز و خصوصی‌سازی شرایطی را به وجود آورد که باعث شد عدالت اجتماعی به طور مشخص در صدر سیاست‌های اعلام شده قرار گیرد. توزیع عادلانه‌تر درآمدها و کاهش اختلافات گروه‌های مختلف اجتماعی، با اعلام و اعمال سیاست‌های مطرح در این رابطه نظیر «تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی، دریافت مالیات بر حسب برخورداری از درآمد، حمایت جدی و قانونی از اقشار مستضعف جامعه، بذل توجه و کمک بیشتر به مناطق محروم و روستاها، اتخاذ تدابیر مناسب برای جلوگیری از ایجاد درآمدهای بادآورده» در برنامه دوم قابل تحقق است. ایجاد زمینه‌های اشتغال با رعایت استعدادها و اولویت‌های منطقه‌ای، از جمله اساسی‌ترین سیاست‌های عدالت اجتماعی است که تأمین‌کننده حق اساسی افراد جامعه برای داشتن شغل و درآمد مشروع با استفاده از نیروی فکر و جسم آنهاست. گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی نیز از جمله سیاست‌های تأمین عدالت اجتماعی است که اقشار آسیب‌پذیر نظیر سالمندان، از کارافتادگان، بیکاران، آسیب‌دیدگان از کار و نظایر آن را زیر پوشش قرار می‌دهد. بخشی از سیاست‌های پولی و بانکی یعنی اتخاذ تدابیر لازم برای احیای سنت قرض الحسنه در نظام بانکی کشور و تسهیل اعطای اعتبار برای کسانی که از توانایی‌های کاری و فکری و فنی برخوردارند را نیز می‌توان در راستای سیاست‌های عدالت اجتماعی دانست.

۲- تقویت ارزش‌های فرهنگی و انقلابی

به منظور مقابله بانفوذ فرهنگی غرب و تقویت پایه‌های ارزشی جامعه و نیز برای توسعه منابع انسانی که امروزه بیشترین اهمیت را در دستیابی به توسعه پایدار یافته است، سیاست‌های تقویت و ترجیح ارزش‌های انقلابی در عرضه کردن منابع مالی و امکانات دولتی و جهت دادن به کلیه فعالیت‌های اجرایی و تبلیغی به سمت رشد معنویت و فضیلت اخلاقی در جامعه اعلام شده است.

۳- متعادل کردن روابط اقتصادی خارجی

برای تنظیم روابط اقتصادی خارجی سیاست گسترش تولید داخلی به ویژه در زمینه کشاورزی و تأمین نیازهای اساسی جامعه و کاهش واردات اجناس مصرفی و غیرضروری، همراه با افزایش کیفیت فرآورده‌ها در کشور و توسعه صادرات غیرنفتی انتخاب شده است. همچنین برای بی‌نیاز کردن کشور از خارج در مصارف عمده و نیازهای اساسی، رعایت اولویت در سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و غیرزیربنایی باهدف تکمیل زنجیره تولید برای مصرف داخلی و صادرات، از جمله سیاست‌های ذکر شده است. سیاست دیگر در ارتباط با تنظیم روابط اقتصادی خارجی، اتخاذ تدابیر لازم برای دچار نشدن کشور به استقراض خارجی و تلاش برای رهایی از تعهدات فعلی است. بدین ترتیب تأکید اساسی بر تأمین نیازهای اساسی جامعه در

۱. ذبیح‌الله، عزیزی، «سیاست‌های کلان دو برنامه در یک نگاه»، مجلس و پژوهش، شماره هشتم، سال دوم، اردیبهشت ۱۳۷۳، ص ۳۶-۳۸.

داخل، کاهش واردات، توسعه صادرات غیرنفتی و حرکت به سمت تراز پرداخت‌های متعادل‌تر ضمن رهایی از وابستگی به نفت و سرانجام بی‌نیازی از استقراض خارجی است.

۴- افزایش کارایی در نظام اداری

وسعت گرفتن دستگاه اداری دولت و افزایش شدید مخارج بخش عمومی همراه با بعضی ناکارایی‌ها، اتخاذ سیاست‌هایی را در این زمینه غیرقابل اجتناب کرد. از این رو در برنامه دوم سیاست‌های تصحیحی و اصلاح نظام اداری و قضائی تا رسیدن به وضعی که بتواند برنامه را در جهت هدف‌هایش به درستی اجرا کند و همچنین اتخاذ تدابیر لازم برای نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه و جلوگیری از اعمال سلیقه‌های فردی و بخشی در این راستا مورد توجه قرار گرفته است.

۵- اصلاح روند خصوصی سازی و تعادل بخشیدن به اقتصاد داخلی

خصوصی سازی و واگذاری مؤسسات اقتصادی بخش دولتی به مردم و تأثیرات آن بر تولید به ویژه در بخش صنعت، توجه جدی به امر واگذاری مؤسسات اقتصادی در سیاست‌های حاکم بر برنامه را ضروری ساخت. از این رو سیاست‌های ویژه‌ای برای اصلاح روند خصوصی سازی اعلام شده است. واگذاری مؤسسات اقتصادی در راستای تحقق اهداف برنامه و در چارچوب قانون اساسی، بدون آن که موجب تهدید امنیت ملی یا تزلزل حاکمیت ارزش‌های اسلامی و انقلابی گردد و بدون آن که به ایجاد انحصار بیانجامد، سیاست اقتصادی مهمی است که در این رابطه مطرح شده است.

ب- عملکرد برنامه دوم

۱- سیاست‌های مالی

الف- سهم بودجه در تولید ناخالص داخلی

جدول ۱- سهم بودجه و اجزای آن در تولید ناخالص داخلی (GDP) (ارقام به هزار میلیارد ریال)

ردیف	شرح	۱۳۷۴		۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷	
		مقدار	رشد	مقدار	رشد(درصد)	مقدار	رشد(درصد)	مقدار	رشد(درصد)
۱	بودجه عمومی دولت	۴۶۴	-	۶۱/۱	۳۲	۸۱/۴	۳۳	۹۰/۶	۱۱
۲	بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی	۶۴۵	-	۸۹/۱	۳۸	۱۱۸/۶	۳۳	۱۵۳/۹	۳۰
۳	نسبت ۲ به ۳	۱۳۹	-	۱/۴۶	-	۱/۴۶	-	۱/۷۰	-
۴	(کسرمی شود) اقلام که دوبار منظور شده‌اند	۱۴۸	-	۱۳/۰	-	۱۱/۰	-	۱۴/۱	-
۵	بودجه کل کشور	۹۶۱	-	۱۳۷/۲	۴۳	۱۸۹	۳۸	۲۳۰/۴	۲۲
۶	تولید ناخالص داخلی (GDP)	۱۸۴۲	-	۲۳۹/۱	۳۰	۲۸۷	۲۰	۳۳۴	۲۰
۷	نسبت ۱ به ۶ (طبق مصوبات بودجه) (درصد)	۲۵/۲		۲۵/۶		۲۸/۴		۲۶/۳	
۸	سهم دولت (بودجه عمومی) در GDP (طبق برنامه دوم) (درصد)	۲۶/۴		۲۵/۵		۲۴/۶		۲۳/۵	
۹	نسبت ۲ به ۶ (درصد)	۳۵/۰		۳۷/۳		۴۱/۳		۴۴/۷	

مأخذ: ۱- قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۷.

۲- «درباره لایحه بودجه ۱۳۷۷، شماره ۱۷»، گزارش ۱۶۰۲۹۲۶ مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر بررسی‌های اقتصادی، آذر ۱۳۷۶، ص ۱.
 * با فرض نرخ رشد ۲۰ درصد در سال برای ناخالص داخلی (۱۶ درصد تورم + ۴ درصد رشد واقعی)

جدول شماره یک دارای نکات قابل توجهی است که به اهم آنها در ذیل اشاره شده است:

۱- رشد بودجه عمومی مصوب دولت در سه سال اول برنامه دارای روندی صعودی بوده ولی در سال ۱۳۷۷ این روند تغییر جهت داده و آهنگ رشد آن نزولی گشته است. دلیل این روند صعودی در اوضاع اقتصادی کشور نهفته است و ریشه در تورم سال ۱۳۷۴ و اثرات ناشی از آن در سال ۱۳۷۵ داشته و اگرچه اجتناب ناپذیر بوده ولی با اهداف برنامه دوم در این زمینه هماهنگی ندارد. همان گونه که ملاحظه می شود سهم عملکرد بودجه عمومی در GDP با این سهم در برنامه دوم طی سه سال اول برنامه در یک راستا نبوده است. در مورد سال ۱۳۷۶ نیز علی رغم این که فشار تورمی بسیار کمتر از سال های قبل [برنامه دوم] بوده ولی در عین حال کماکان شاهد رشد قابل توجه بودجه عمومی دولت (۳۳ درصد) و افزایش سهم آن در GDP (۲۸/۴ درصد) هستیم که اصولاً با هدف مورد نظر برنامه دوم، که در ذات خود کاهش نقش دولت را در فعالیت های اقتصادی کشور در نظر دارد، هماهنگ نیست. این امر نشانگر بی توجهی به اهداف برنامه دوم است و حکایت از گسستگی اهداف اقتصادی میان مدت (برنامه) و کوتاه مدت (بودجه) در کشور دارد. ذکر این نکته ضروری است که اهداف کوتاه مدت (اجرایی) باید حتی الامکان در راستای اهداف میان مدت و بلند مدت باشد و این نکته ای نیست که مورد فراموشی و کم توجهی قرار گیرد. در غیر این صورت نتایج اجرای بودجه به مثابه تیری خواهد بود که در تاریکی رها شده و هدف خاصی را دنبال نمی کند.

البته در سال ۱۳۷۷ این روند بسیار مطلوب تر شده است. رشد بودجه عمومی (۱۱ درصد) و سهم آن در GDP (۲۶/۳ درصد) منطقی گشته و در راستای هدف کاهش نقش دولت در اقتصاد و «تمرکززدایی»^۱ عمل شده است که می توان از آن به عنوان یکی از نکات مثبت بودجه ۱۳۷۷، از نظر هماهنگی با برنامه دوم، یاد کرد.

۲- در مورد بودجه شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت باید گفت گرچه نرخ رشد در این قسمت، از سال ۱۳۷۶ و به بعد کاهشی بوده ولی نکته حائز اهمیت این که نسبت این بودجه به بودجه عمومی روندی صعودی داشته و از ۱/۳۹ برابر به ۱/۷ برابر رسیده است. طی این ۴ سال سهم بودجه مذکور در کل بودجه کشور همواره بین ۶۲ تا ۶۷ درصد بوده است. از سویی سهم بودجه مذکور در GDP طی چهار سال اول برنامه با روندی صعودی (در کلیه سال ها) از ۳۵ درصد به ۴۴/۷ درصد بالغ گشته است. واقعیات مذکور بیانگر آن است که عملکرد دولت در این بخش در راستای کاهش فعالیت های دولت و خصوصی سازی، بسیار ضعیف بوده و به هیچ وجه تلاشی در این جهت صورت نگرفته و اگر هم تلاش شده بسیار ضعیف بوده است. البته شاید از نظر دولت این موضوع به افزایش سرمایه گذاری از سوی دولت به عنوان نقش «مکملی بخش خصوصی»^۲ و افزایش بنیان های تولید تعبیر شود که در این مورد مدرک مستدلی دال بر مکملی بودن نقش دولت وجود ندارد و احتمال دارد نقش دولت به صورت «جایگزین بخش خصوصی»^۳ عمل کرده و موجبات تضعیف سرمایه گذاری بخش خصوصی را فراهم آورد. در نهایت آنچه می توان به طور قطع گفت این که از جهت کاهش حجم فعالیت دولت و نقش آن در اقتصاد، همان گونه که مطابق اهداف اقتصادی میان مدت کشور (برنامه دوم) بوده،

1. Decentralization.

2. Market aid.

3. Market Substitution.

اقدامات اساسی و لازم صورت نگرفته است.

۳- در سال‌های اخیر بودجه دولت پیوسته به حالت تراز نمایش داده شده است در بررسی سطحی ارقام بودجه‌ای این توهم به وجود می‌آید که دولت سیاست بر خور داری از بودجه متعادل را دنبال می‌کند. نگاهی دقیق‌تر به ساخت بودجه و تبصره‌های آن نشان می‌دهد که بودجه دولت مبالغ قابل توجهی کسری دارد که آثار انبساطی آن بر تقاضای کل ظاهر می‌شود، درحالی که ارقام آن در جداول بودجه‌ای پنهان است. درحالت کلی بودجه می‌تواند میزان کسری خود را به شیوه‌های مختلف پنهان نماید از این جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- ۱- ایجاد تعهد در تبصره‌های بودجه‌ای بدون منظور نمودن رقم تعهد در محاسبات بودجه‌ای؛
- ۲- نادیده گرفتن ارقام بدهی‌های به سررسیده دولت در سطح ملی یا در حد بین‌المللی. کاربرد هر دو مورد در بودجه‌های سال‌های مختلف بسیار مرسوم می‌باشد و مخفی ماندن ارقام بودجه‌ای در حدی است که بدون مراجعه به اسناد اضافی نمی‌توان از بار هزینه‌ای دولت به درستی اطلاع یافت و بسیاری از اسناد مورد نیاز^۱ محرمانه تلقی می‌شود و به سادگی نمی‌توان بار تورمی این عملیات را محاسبه نمود.

ب- ترکیب بودجه دولت

جدول ۲- سهم هزینه‌های جاری و عمرانی در بودجه و برنامه دوم

شرح	۱۳۷۴ قطعی	۱۳۷۵ قطعی	۱۳۷۶ مصوب	۱۳۷۷ مصوب
پرداخت‌های دولت از محل درآمدهای عمومی (هزار میلیارد ریال)	۴۱/۳	۴۷/۸	۷۶/۱	۸۵/۳
سهم هزینه‌های جاری (درصد)	۶۸/۸	۶۴/۰	۶۰/۰	۶۳/۸
سهم هزینه‌های عمرانی (درصد)	۳۱/۲	۳۶/۰	۴۰/۰	۳۶/۲
سهم هزینه جاری در برنامه دوم (درصد)	۶۲/۱	۵۹/۰	۵۵/۹	۵۳/۷
سهم هزینه‌های عمرانی در برنامه دوم (درصد)	۳۷/۹	۴۱/۰	۴۴/۱	۴۶/۳

مأخذ: ۱- قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۷

۲- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل قوانین و مقررات کشور، بهار ۱۳۷۴، ص ۱۲۷.

ترکیب بودجه دولت، همان‌گونه که جدول ۲ نشان می‌دهد، در جهت و راستای برنامه دوم حرکت نکرده است. در قانون برنامه دوم توسعه پیش‌بینی شده سهم هزینه عمرانی در کل هزینه‌های پرداختی دولت از ۳۷/۹ درصد در سال اول برنامه به ۴۶/۳ درصد در سال چهارم برنامه (۱۳۷۷) افزایش یابد و در مقابل سهم هزینه‌های جاری طی همین مدت از ۶۲/۱ درصد به ۵۳/۷ درصد کاهش پیدا کند. اما ملاحظه می‌شود سهم هزینه‌های عمرانی در بودجه دولت گرچه روندی فزاینده در طی سال‌های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۶ داشته (از ۳۱/۲ درصد به ۴۰ درصد رسیده) ولی هیچ‌گاه به سهم مورد نظر در برنامه نرسیده است. نکته مهم‌تر این که گرچه در طی سه سال اول برنامه روند صحیحی در افزایش سهم هزینه‌های عمرانی در پیش گرفته شده (علی‌رغم

۱. مثل حساب ذخیره تعهدات ارزی.

تفاوت با برنامه) ولی در سال ۱۳۷۷ این روند معکوس گشته و باعث شده تفاوت برنامه و بودجه بیشتر شود. به عبارت دیگر، در این سال طبق برنامه قرار بوده که سهم هزینه عمرانی در کل هزینه‌های دولت به ۴۶.۳ درصد بالغ گردد حال آن که در سال مذکور (نسبت به سال ۱۳۷۶) این سهم حتی کاهش هم داشته و به ۳۶.۱ درصد رسیده است. اگر درآمدهای اصلی دولت از محل نفت یا درآمدهای مالیاتی تحقق نمی‌یافتند، شاید عدم تحقق سهم هزینه‌های عمرانی تا حدود زیادی قابل توجیه می‌بود. اما آمار و ارقام حکایت از آن دارد که درآمدهای نفتی کشور در سال‌های برنامه دوم، از ارقام مصوب برنامه بیشتر بوده است (جدول ۳).

بنابراین علی‌رغم کسب درآمدهای ارزی فراتر از برنامه و حتی با وجود افزایش ارزش برابری دلار در مقابل سایر ارزهای معتبر، که قدرت خرید دلار را افزایش داده، هنوز سهم هزینه‌های عمرانی در هزینه‌های پرداخت‌های دولت بسیار کمتر از حد مورد نظر (برنامه) است.

جدول ۳- درآمدهای نفتی دولت و ارقام مصوب این درآمدها در برنامه دوم (ارقام: میلیارد دلار)

شرح	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷
ارزش صادرات نفت خام و فرآورده طبق ارقام بودجه	۱۴/۲۵	۱۸/۷	۱۷/۷*	۱۷/۶
ارزش صادرات نفت خام و فرآورده طبق ارقام برنامه	۱۳/۱	۱۳/۸	۱۴/۴	۱۵/۵

* پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۷۶، برابر با ۱۶۰۰۱ میلیارد دلار است.
 مأخذ: «درباره لایحه بودجه ۱۳۷۷ - شماره ۱۷»، همان، ص ۲.

عدول سیاست‌های مالی دولت از محل بودجه عمومی از ارقام مصوب برنامه کاملاً مشخص است، به طوری که میزان بسط فعالیت‌های مالی دولت در بودجه سال ۱۳۷۵ از رقم مصوب برنامه در سال ۱۳۷۸ نیز بالاتر می‌باشد و رقم هزینه‌های مصوب در بودجه سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ نزدیک به دو برابر رقم مصوب برنامه دوم برای همان سال می‌باشد. عدول سیاست‌های مالی دولت از محل بودجه عمومی از ارقام مصوب برنامه کاملاً مشخص است به طوری که میزان بسط فعالیت‌های مالی دولت در سال ۱۳۷۶ از رقم مصوب برنامه در سال ۱۳۷۸ نیز بالاتر بوده و رقم پیشنهادی دولت در بودجه سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ نزدیک به دو برابر رقم مصوب برنامه دوم در این سال‌ها می‌باشد.

نتیجه‌ای که می‌توان بیان کرد این است که انحراف گسترده‌ای بین بودجه دولت و ارقام مندرج در برنامه وجود دارد و بودجه تصویر شده در قوانین بودجه از هر نظر با بودجه‌ای که در برنامه آمده است تفاوت دارد.

۱. «درباره لایحه بودجه ۱۳۷۷»، شماره ۱۷، همان، ص ۲.

ج- سهم مالیات‌ها در تولید ناخالص داخلی

جدول ۴- سهم مالیات‌ها در تولید ناخالص داخلی (GDP) در قوانین بودجه و برنامه دوم

شرح	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷
درآمدهای مالیاتی دولت (هزار میلیارد ریال)	۷/۲۴	۱۰/۷۴	۱۹/۰۲	۲۲/۷۵*
سهم مالیات‌ها در GDP (درصد)	۳/۹	۴/۵	۶/۶	۶/۶
سهم مالیات‌ها در GDP طبق برنامه دوم (درصد)	۵/۷	۶	۶/۲	۶/۵

* رقم لایحه.

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۷.

جدول ۴ میزان مالیات‌ها و سهم آن در GDP را طی سال‌های برنامه دوم نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در برنامه دوم قرار شده این سهم از ۵/۷ به ۶/۵ درصد افزایش یابد که این امر در راستای اصلاح ساختار بودجه و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی بوده است. در سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ این نسبت در راستای برنامه دوم عمل کرده و توانسته در جهت افزایش آن عمل کند. در مورد سال ۱۳۷۶ اگرچه ظاهراً نسبت مذکور افزایش یافته و حتی از نسبت مورد نظر برنامه هم فزونی یافته اما دلیل آن در بند (د) تبصره ۸^۱ و تبصره ۵^۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۶ نهفته است که در مجموع رقمی معادل ۴/۷ هزار میلیارد ریال به درآمدهای مالیاتی این سال اضافه نموده است. قابل ذکر است که این دو مورد در سال‌های قبل وجود نداشته است و اگرچه به عنوان یک منبع مالیاتی، مناسب به نظر می‌رسد اما طبق پیش‌بینی به عمل آمده بر مبنای عملکرد ده ماهه، صرفاً رقمی در حدود ۱/۰۷ هزار میلیارد ریال قابل وصول خواهد بود. با توجه به این که پیش‌بینی می‌شود عملکرد مالیاتی سال ۱۳۷۶ در بهترین حالت رقمی در حدود ۱۷/۲۵ هزار میلیارد ریال باشد.^۳ در این صورت نسبت ۶/۶ درصد به ۶/۰ درصد تقلیل خواهد یافت که در مقایسه با نسبت مورد نظر برنامه، (۶/۵ درصد) کمتر است. این مشکل [عملکرد ضعیف درآمدهای مالیاتی حاصل از مابه‌التفاوت‌ها و سهم آموزش و پرورش] اگرچه در سال ۱۳۷۷ به دلیل حذف دو مورد مذکور در درآمدهای مالیاتی، وجود ندارد ولی وصول قطعی درآمدهای مالیاتی قانون بودجه ۱۳۷۷ نیز بدون اشکال نمی‌باشد.^۴ بنابراین سهم مالیات‌ها در GDP باز هم در مقایسه با این سهم طبق برنامه دوم کمتر خواهد بود که این امر نشان می‌دهد اقدامات جدی و راه‌کارهای لازم جهت برآورده شدن هدف برنامه دوم در این زمینه، یعنی اصلاح ساختار بودجه دولت و افزایش سهم مالیات‌ها، در نظر گرفته نشده است.

۲- سیاست‌های پولی

۱- در قانون برنامه دوم پس از تعیین هدف‌های کلان و خط‌مشی‌های اساسی در بخش سیاست‌های کلی به

۱. درآمد موضوع بند (د) تبصره ۸ مربوط به آموزش و پرورش که معادل ۱۶۰۰ میلیارد ریال می‌باشد.

۲. مابه‌التفاوت نهایی کالاها و خدمات موضوع تبصره ۵، که معادل ۳۱۰۰ میلیارد ریال می‌باشد.

۳. با این فرض که تحقق سایر درآمدهای مالیاتی [به جز درآمدهای موضوع بند (د) تبصره ۸ و تبصره ۵] ۱۰۰ درصد باشد.

۴. لازم به توضیح است که فریبش مالیات‌ها عمدتاً از طریق افزایش نرخ‌ها صورت گرفته نه از طریق کشف منابع جدید مالیاتی (که این امر فشار مضاعفی بر بخش‌های اقتصادی جامعه است). مثلاً مالیات بر شرکت‌ها نسبت به سال ۱۳۷۶، ۲۹۲۷، ۱۳۷۶ میلیارد ریال (۵۵ درصد) رشد یافته است [منبع مالیاتی قبل] در مورد مالیات بر وراثت، افزایش مالیات‌ها نسبت به سال ۱۳۷۶، عمدتاً از طریق حقوق گمرکی (با ۱۱۶ درصد رشد) و حق الثبت سفارش کالا (با ۶۷ درصد رشد) تأمین شده است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود بار اصلی رشد درآمدهای مالیاتی بر دوش منابع مالیاتی شناخته شده قبلی است که این امر فشار مالیاتی بر بخش‌های مختلف را افزایش داده و اگرچه در ظاهر سهم مالیات‌ها در (GDP) را افزایش می‌دهد اما در راستای اصلاح ساختار بودجه و اصلاح ساختار مالیات (تنوع بخشیدن به منابع مالیاتی) عمل نمی‌کند.

سیاست‌های پولی و تنظیم بازار می‌پردازد در بند ۲-۱ در بخش بازار پول آمده است:

«۱-۲- بازار پول - انتشار اوراق مشارکت و سرمایه‌گذاری به‌عنوان یکی از روش‌های کارآمد سیاست‌های پولی و مالی مد نظر قرار گیرد و مکانیزم‌های لازم برای آن طراحی گردد. ایجاد زمینه‌های لازم برای استفاده از ابزارهای مالی جدید نظیر اوراق مشارکت، اوراق سرمایه‌گذاری، اوراق مشارکت کوتاه مدت و ... که مقبولیت عمومی داشته باشد فراهم خواهد آمد.»

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود برنامه دوم توسعه اقتصادی به یکی از ابزارهای اساسی و روش‌های نوین جذب نقدینگی یعنی اوراق قرضه تحت عنوان اوراق مشارکت و سرمایه‌گذاری توجه داشته است. اما باید به این نکته اساسی توجه نمود که استفاده از چنین ابزارهایی هنگامی کارگشا و مؤثر است که به‌طور برنامه‌ریزی در جهت افزایش نرخ سرمایه‌گذاری‌های مولد و افزایش تولید باشد. تشکیل و تأسیس بیش از ۲۰ شرکت سرمایه‌گذاری و انتشار اوراق قرضه (مشارکت) مربوط به طرح‌های بزرگ این سؤال را مطرح می‌نماید که آیا تمام این شرکت‌های سرمایه‌گذاری و اوراق مشارکت در راستای اهداف مورد نظر مجلس به سمت تولید و سرمایه‌گذاری سوق داده شده‌اند یا خیر؟ چه اثر مطلوب و مهمی در توسعه اقتصادی کشور و طرح‌های زیربنایی گذاشته‌اند؟ آیا به تورم دامن زده‌اند به کار تجارت و واسطه‌گری پرداخته‌اند یا مشکلی را از لحاظ سرمایه‌گذاری مولد رفع نموده‌اند؟ آنچه اهمیت دارد این است که امروز، عمده تأمین‌کننده منابع سرمایه‌گذاری، سیستم بانکی است و این شرکت‌های سرمایه‌گذاری و اوراق مشارکت تا حدود زیادی به سیستم بانکی وابسته‌اند. لذا چنانچه سیستم بانکی حمایت شود و در چارچوب اهداف سرمایه‌گذاری گام بردارد به مراتب بهتر از تأمین نقدینگی از طریق اوراقی است که مردم فقط به‌خاطر سود صوری بیشتر و به سبب تضمین بانک‌ها به آن روی می‌آورند. آمار نشان می‌دهد که در سال ۱۳۷۵ حدود ۶۷ درصد طرح‌های صنعتی از تسهیلات بانکی بی‌نصیب مانده‌اند و از ۱۴۴۰ طرح صنعتی معرفی شده و متقاضی دریافت تسهیلات تبصره ۵۰ بودجه فقط ۴۷۷ طرح به تصویب بانک‌های عامل رسیده است (حدود ۳۳ درصد)^۱

۲- در دیف ۲-۱-۲ سیاست‌های کلی برنامه دوم در مورد سیاست‌های پولی و تنظیم بازار تکلیف شده است: «بازنگری در قوانین، مقررات و ضوابط ناظر بر فعالیت‌های مؤسسات مالی در بازارهای پولی و سرمایه به گونه‌ای که با شرایط جدید ناشی از تحولات داخلی و بین‌المللی هماهنگی داشته باشد.»

متأسفانه این خط مشی اساسی و منطقی مورد نظر مجلس اگرچه تا حدودی مورد عنایت مسئولین ذی‌ربط قرار گرفته ولی هنوز هماهنگی و همراهی و همگامی با تحولات بین‌المللی سیستم بانکی دور از ذهن و تصور می‌باشد. برای تحقق بخشیدن به این خط مشی مهم لازم است در اصول بانکداری از ابعاد مالکیت، استقلال و سایر تحولات مورد نیاز تجدید نظر به عمل آید.

۳- در قانون برنامه دوم در بند ۲-۱-۳ بخش سیاست‌های پولی و تنظیم بازار قید شده است:

«منطقی کردن نرخ‌های سود در سطح نظام بانکی به گونه‌ای که با مثبت نمودن نرخ واقعی بازده به سپرده‌ها و نرخ بازده به تسهیلات بانکی ضمن تشویق هرچه بیشتر پس‌انداز موجبات تخصیص بهینه منابع ریالی را فراهم آورد.»

در صورتی که طبق بررسی‌های آماری به عمل آمده (جدول ۵) نرخ واقعی سود سپرده‌ها (به جز سال ۱۳۶۹) همواره منفی و نرخ بازده تسهیلات برای دریافت‌کنندگان اعتبار، همواره مثبت بوده است.

چنانچه بانک‌ها قادر نباشند در جهت سودآوری خود گام بردارند در بلند مدت مردم رغبت به نگهداری و پس انداز وجوه خود نزد سیستم بانکی نخواهند داشت و به شرکت‌های مضاربه‌ای پنهان یا بازار غیر متشکل پولی روی خواهند آورد که موجب افزایش قیمت‌ها و اثر نامطلوب در اقتصاد خواهد شد.

۴- در ردیف ۲-۱-۳ آمده است که بانک‌ها مکلفند:

«کلیه وجوهی که به حساب سپرده‌های قرض الحسنه ریخته می‌شود فقط صرف پرداخت تسهیلات قرض الحسنه گردد و طبق بند (ج) تبصره ۱۰ این قانون گفته شده که: دولت مکلف است تمام منابع سپرده گذاری مردم تحت عنوان قرض الحسنه را پس از کسر ذخایر قانونی ۲۵ درصد در اختیار متقاضیان قرض الحسنه قرار دهد. در صورتی که عملکرد سیستم بانکی حاکی از آن است که به جای ۷۵ درصد سپرده‌های قرض الحسنه فقط در حدود ۴۵ درصد به متقاضیان قرض الحسنه تسهیلات اعطا شده است. (جدول شماره ۶)

۵- در ردیف ۲-۱-۴ سیاست‌های پولی قانون برنامه دوم اشاره دارد به این که «به منظور کمک به توسعه اقتصادی و پیشرفت تکنولوژیکی کشور و نیز ایجاد توازن در پیشرفت مناطق مختلف کشور بانک‌های تخصصی، متناسب با اهداف توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت و بودجه توسعه خواهند یافت و کسری منابع مالی این بانک‌ها از طریق مشارکت با بخش خصوصی تأمین خواهد شد. آنچه در عمل مشاهده می‌شود این است که نقش این بانک‌ها در توسعه اقتصادی ملموس تر نشده است بلکه نسبت به بانک‌های تجاری کم رنگ‌تر نیز گردیده است.

در ضمن در عمل نتوانسته‌اند از طریق مشارکت با بخش خصوصی کسری منابع مالی خود را تأمین نمایند و تکیه‌گاه اساسی بانک‌های تخصصی در حال حاضر بانک‌های تجاری هستند که بخشی از اعتبارات خود را در اختیار بانک‌های تخصصی طبق تکالیف بانک مرکزی قرار می‌دهند.

۶- ردیف ۲-۱-۵ اشاره دارد به جلب مشارکت هر چه بیشتر مردم و بخش‌های خصوصی و تعاونی در ارائه خدمات بانکی، توسعه و تقویت فعالیت‌های مؤسسات اعتباری غیربانکی و فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای تکامل نظام بانکی کشور تحت کنترل و نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» این خط مشی و تفکر عالی مجلس شورای اسلامی که می‌تواند تحولات اساسی و مطلوب در اقتصاد کشور به وجود آورد و بخش خصوصی و تعاونی را در ارائه خدمات بانکی فعال نماید تاکنون مورد عنایت خاص واقع نشده است و مؤسسات اعتباری غیربانکی در حد نیاز کشور تأسیس نشده‌اند.

۷- یکی از مهم‌ترین تکالیف برنامه‌های اول و دوم به‌ویژه برنامه دوم حفظ ارزش پول ملی می‌باشد در ردیف ۲-۱-۶ تکلیف شده است حفظ ارزش پول ملی از طریق:

الف- بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات پولی و بانکی؛

ب- اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی در جهت تقویت پول ملی؛

ج- برنامه‌ریزی برای بازپرداخت تدریجی بدهی‌های دولت و شرکت‌های وابسته به دولت به بانک مرکزی؛

د- تلاش در جهت وصول معوقات سیستم بانکی؛

ه- تلاش در جهت جذب هر چه بیشتر نقدینگی جامعه و هدایت آن به سمت سرمایه‌گذاری و تولید؛

و- هدایت اعتبارات سیستم بانکی در جهت اجرای سیاست‌های برنامه دوم.

با عنایت به تکلیف معین شده فوق اگرچه بانک مرکزی در حفظ ارزش پول ملی به موفقیت‌های نسبی

ناائل آمده است اما هنوز نرخ رسمی ارزها با نرخ بازار آزاد تفاوت‌های اساسی دارد. در بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات پولی و بانکی موفقیت‌هایی کسب نشده است و معوقات سیستم بانکی نه تنها به حیطة وصول در نیامده بلکه همه ساله رشد مطالبات معوق افزایش قابل توجهی داشته است. در سال ۱۳۷۲ رشد مطالبات معوق ۲۶/۸ درصد بوده است در صورتی که در سال ۱۳۷۴ این رشد به ۴۳ درصد بالغ گردیده است. سهم مطالبات معوق در کل مطالبات بانک‌ها در بانک‌های تخصصی و تجاری طی سال‌های ۱۳۷۲ الی ۱۳۷۴ بین ۶ الی ۷/۵ درصد بوده است که بانک‌های تخصصی وضعیت نامطلوب‌تری در سهم مطالبات معوق نسبت به بانک‌های تجاری داشته‌اند.

بانک‌ها طی سال‌های برنامه اول و دوم بیش از سقف‌های تعیین شده تسهیلات پرداخته‌اند و توزیع اعتبارات بین بخش‌ها دارای انحراف می‌باشد و در ضمن در نحوه تقسیم تسهیلات به بخش خصوصی کمتر توجه شده است در صورتی که بخش دولتی توانسته است بیش از سقف تعیین شده از تسهیلات سیستم بانکی استفاده نماید. در ضمن هنوز در حدود ۹۰ درصد از پول منتشره در اختیار مردم است که بانک‌ها نتوانسته‌اند نسبت به جذب آن اقدام نمایند (اگرچه این نسبت بهبود مؤثری داشته است) و میزان نقدینگی تعیین شده طبق قانون با نقدینگی فعلی جامعه در طی سال‌های برنامه تفاوت اساسی دارد.

تبصره ۹ قانون برنامه دوم

در قانون برنامه دوم سقف تسهیلات بانکی تعیین شده است. در تبصره ۹ این قانون آمده است: «سقف تسهیلات بانکی قابل واگذاری توسط بانک مرکزی و کلیه بانک‌های کشور به بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی نسبت به مانده سال ۱۳۷۳ فقط تا حدی مجاز است که تغییر در خالص بدهی آنها به سیستم بانکی تا پایان برنامه دوم حداکثر معادل ۴۳۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یابد. دولت مکلف است سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی را در چارچوب سقف مذکور در لایحه بودجه سنواتی پیشنهاد، پس از تصویب از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شبکه بانکی کشور ابلاغ نماید. ۵۵ درصد از مبلغ مذکور در سال‌های برنامه منحصراً باید به بخش خصوصی و تعاونی و ۴۵ درصد باقی مانده به دولت و دستگاه‌های وابسته به دولت از قبیل سازمان تعاون روستایی و سازمان تعاون شهر و روستا پرداخت گردد».

اما در عمل سقف تسهیلات بانکی به جای آن که در پایان سال ۱۳۷۸ با ۴۳۰۰۰ میلیارد اضافه به ۱۱۲۳،۰۰۰ میلیارد ریال برسد در پایان سال ۱۳۷۵ بیش از این رقم شده است و مانده آن بالغ بر ۱۲۷،۳۵۵ میلیارد ریال می‌باشد و این انحراف بسیار قابل توجه و موجب افزایش نقدینگی و نرخ تورم بوده است. در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ افزایش سقف مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها در سال ۱۳۷۷ تا سقف ۶۰ هزار میلیارد ریال مجاز شده است که مشخص می‌باشد از سقف تعیین شده تبصره ۹ قانون برنامه دوم فزونی خواهد یافت.

۱. مانده پایان سال ۱۳۷۳ تسهیلات بانکی در حدود ۸۰۰۰۰ میلیارد ریال بوده که با جمع ۴۳۰۰۰ میلیارد سقف تعیین شده به ۱۲۳،۰۰۰ میلیارد ریال بالغ می‌گردد.

جدول ۵- نرخ سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری (قطعی و واقعی)

در سال‌های برنامه اول و دوم

سال	کوتاه مدت		یک ساله		دو ساله		سه ساله		پنج ساله	
	واقعی	قطعی	واقعی	قطعی	واقعی	قطعی	واقعی	قطعی	واقعی	قطعی
۱۳۶۹	۶۵	-۲۵	۹	۰	۱۰	+۱	۱۱	+۲	۱۳	+۴
۱۳۷۰	۶۵	-۱۳۱	۹	-۱۰/۶	۱۰/۵	-۹/۱	۱۱/۵	-۸/۱	۱۴	-۵/۶
۱۳۷۱	۷۵	-۱۶/۸	۱۰	-۱۴۳	۱۱/۵	-۱۲/۸	۱۳	-۱۱/۳	۱۵	-۹/۳
۱۳۷۲	۸	-۱۴/۹	۱۱/۵	-۱۱/۴	۱۳/۵	-۹/۴	۱۴/۵	-۸/۴	۱۶	-۶/۹
۱۳۷۳	۸	-۲۷/۲	۱۱/۵	-۲۳/۷	۱۳/۵	-۲۱/۷	۱۴/۵	-۲۰/۷	۱۶	-۱۹/۲
۱۳۷۴	۸	-۴۱/۴	۱۴	-۳۵/۴	۱۵	-۳۴/۴	۱۶	-۳۳/۴	۱۸/۵	-۳۰/۹
۱۳۷۵	۸	-۱۳/۸	۱۴	-۷/۸	۱۵	-۶/۸	۱۶	-۵/۸	۱۸/۵	-۳/۳

جدول ۶- مقایسه سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز با تسهیلات قرض‌الحسنه اعطایی

طی سال‌های برنامه اول و دوم

«ارقام به میلیارد ریال»

میانگین	برنامه دوم*		برنامه اول							
	برنامه اول	برنامه دوم (۱۳۷۵ به)	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	۱۳۶۹	۱۳۶۸	۱۳۶۷
مانده سپرده‌های قرض‌الحسنه	۱۹۳۴	۵۹۱۹	۴۶۱۶	۳۴۹۵	۲۶۸۳	۲۴۴۱	۱۸۶۹	۱۳۹۲	۱۲۸۱	۱۱۹۴
مانده تسهیلات قرض‌الحسنه	۷۹۰/۲	۲۷۱۳/۲	۲۰۴۸/۱	۱۵۶۱/۸	۱۲۸۸/۷	۷۷۵/۸	۶۸۲	۶۳۹/۸	۵۶۴/۵	۵۰۷/۵
نسبت تسهیلات به سپرده قرض‌الحسنه (درصد)	۴۱/۲	۴۵/۸	۴۴/۴	۴۴/۷	۴۸/۰۳	۳۱/۸	۳۶/۵	۴۵/۹	۴۴/۰۶	۴۲/۵
حدمصوب نسبت تسهیلات قرض‌الحسنه		۷۵	۷۵	۷۵						
نسبت به منافع قرض‌الحسنه* (درصد)										

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

* طبق تبصره ۱۰ قانون برنامه دوم (بندج) آمده است که «دولت مکلف است تمام منابع سپرده‌گذاری مردم تحت عنوان قرض‌الحسنه را پس از کسر ذخایر قانونی (۲۵ درصد) در اختیار متقاضیان قرض‌الحسنه قرار دهد» همان‌طور که در جدول بالا مشخص است بانک‌ها باید ۷۵ درصد سپرده قرض‌الحسنه را تسهیلات قرض‌الحسنه بدهند در صورتی که حدود ۴۴ الی حداکثر ۴۵ درصد تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت نموده‌اند.

در برنامه دوم مقرر شده است که ۵۵ درصد از اعتبارات سیستم بانکی به بخش غیردولتی اعطا گردد و ۴۵ درصد به سایر بخش‌ها، در صورتی که به بخش غیردولتی فقط ۴۵ درصد اعطا شده است (تا سال ۱۳۷۵) و در نتیجه بخش خصوصی ۱۰ درصد کمتر توانسته است از تسهیلات بانکی استفاده نماید که این سهم در کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی مؤثر بوده است.

در طول سال‌های برنامه دوم نقدینگی به مراتب بیشتر از رقم مصوب برنامه بوده است و افزایش نقدینگی عمدتاً ناشی از افزایش حجم بدهی بخش دولتی و غیردولتی به سیستم بانکی و تعدیل نرخ ارز می‌باشد.

کلاً تخصیص تسهیلات بانکی در طول برنامه اول و دوم با توجه به اولویت‌ها و رهنمودهای کمی مندرج در برنامه صورت نگرفته است و انحراف قابل توجهی در اعطای تسهیلات به بخش‌های اقتصادی، نقدینگی

و نرخ تورم مشاهده می شود.

۳- اشتغال^۱

به استناد بند ۶ از سیاست های کلی قانون برنامه دوم، حمایت از فرصت های شغلی از طریق

۱- توجیه آموزش در زمینه های مناسب شغلی؛

۲- توسعه و حمایت از صنایع کوچک؛

۳- صنایع و مشاغل خانگی و خدمات فنی؛

۴- توسعه و احیای صنایع دستی؛

در راستای برنامه های خوداشتغالی مورد تأکید خاص قرار گرفته است.

بانگامی به بند (ج) از تبصره ۹۵ قانون برنامه دوم توسعه، وزارت کار و امور اجتماعی عهده دار ایجاد ۶۶۰ هزار شغل ارزان قیمت (سالانه ۱۳۲ هزار فرصت شغلی) در طول برنامه شده است. این در حالی است که در سال ۱۳۷۴ از این بابت هیچ گونه تسهیلاتی به این امر مهم منظور نشده است. در سال ۱۳۷۵ به استناد بند (ب) تبصره ۶۲ قانون بودجه حدود ۲۹ هزار فرصت شغلی و در اجرای بند (ب) تبصره ۴۶ قانون بودجه سال ۱۳۷۶ پیش بینی می شود تعداد ۵۰ هزار فرصت شغلی ایجاد گردد. در تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۷، ۲۱۱۰ میلیارد ریال تسهیلات بانکی با اهداف اشتغال زایی در نظر گرفته شده است (۲۰۵۵ میلیارد ریال بخش خصوصی و ۵۵ میلیارد ریال بخش دولتی).

همچنین در ردیف ۱۱۲۵۱۱ وزارت کار و امور اجتماعی حمایت از فرصت های شغلی، موضوع تبصره ۹۵ قانون برنامه دوم ۳۲/۵ میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته شده است که نسبت به مصوب سال ۱۳۷۶ حدود ۲/۶ درصد رشد نشان می دهد.

حال این سؤال پیش می آید که در اجرای قانون برنامه دوم با کدام امکانات و تسهیلات می توان در طول دو سال باقی مانده از برنامه دوم ۵۸۱ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد نمود؟ به نظر می رسد که اگر مکانیسم اجرای تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ مشکل خاصی نداشته باشد و افق سال ۱۳۷۸ را نیز امیدوارانه ترسیم کنیم می توان تعداد فرصت شغلی ایجاد شده در طول برنامه دوم را حدود ۱۶۰ هزار شغل پیش بینی کرد که ۵۰۰ هزار فرصت شغلی کمتر از تعداد مورد نظر قانون برنامه دوم است.

۴- تولید ناخالص داخلی

برنامه دوم برای محصول ناخالص داخلی و اجزای آن هدف گذاری کرده است. بر این اساس، متوسط رشد محصول ناخالص داخلی واقعی باید سالانه ۵/۱ درصد باشد (جدول ۷).

۱. مأخذ: اشتغال و آموزش فنی و حرفه ای در لایحه و چند پیشنهاد درباره لایحه بودجه سال ۷۷ شماره ۲۷، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، آذرماه ۱۳۷۶.

جدول ۷- رشد محصول ناخالص داخلی در برنامه دوم توسعه

متوسط رشد دو ساله	عملکرد ۱۳۷۵ (رشد سالانه)	عملکرد ۱۳۷۴ (رشد سالانه)	برنامه دوم (رشد سالانه)	هدف برنامه، مبلغ میلیارد ریال		
				۱۳۷۸	۱۳۷۳	
۲/۹	۳/۵	۲/۳	۴/۳	۴۵۴۴/۹	۳۶۸۶/۸	کشاورزی
۱/۲	۱/۵	۰/۹	۱/۶	۲۹۰۳/۰	۲۶۸۶/۶	نفت
۶	۶/۳	۵/۶	۵/۹	۲۹۵۴/۰	۲۲۲۲/۲	صنعت و معدن
۵/۵	۵/۲	۵/۸	۸	۵۳۷/۴	۳۶۶/۲	آب و برق و گاز
۵/۷	۶	۵/۳	۴	۷۱۱/۰	۵۸۴/۲	ساختمان
۳/۷	۴/۹	۲/۴	۳/۱	۶۸۸۸/۲	۵۹۱۹/۱	خدمات
۴/۹	۵/۲	۴/۵	۵/۱	۱۷۶۳۵/۳	۱۳۷۶۶/۳	محصول ناخالص داخلی

به طور کلی به نظر می‌رسد که عملکرد بخش‌ها کم و بیش در حدی باشد که بتوان انتظار داشت به حدود برنامه برسد. از آنجا که جهت‌گیری‌های حرکتی در بودجه مشهود نیست، به نظر می‌رسد که هرگونه تحول کوتاه و میان مدت در ساخت محصول ناخالص داخلی کشور به دلیل عوامل دیگر صورت پذیرفته باشد. قابل ذکر است که این تحولات در بخش‌های اقتصاد در وضعیتی رخ داده که بودجه بسیار از مسیر برنامه دور بوده است.

۵- تورم

در برنامه دوم هدف ۱۲/۴ درصد تورم سالانه به طور متوسط برای طول دوره در نظر گرفته شده است. براساس آمار رسمی کشور نرخ افزایش قیمت‌ها در سطح خرده فروشی در ۲ سال نخست برنامه دوم به ترتیب ۴۹/۴ درصد و ۲۳/۲ درصد بوده است و به طور متوسط نرخ تورم به ۳۶/۳ درصد رسیده است. در سطح عمده فروشی، در ۲ ساله نخست برنامه دوم افزایش قیمت‌ها به ترتیب ۶۰/۲ درصد و ۲۵/۱ درصد بوده است و متوسط نرخ افزایش قیمت عمده فروشی ۴۲/۶ درصد بوده است. به طور خلاصه در هیچ یک از سه سال گذشته برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۶) پیش‌بینی برنامه تحقق نیافته است و به نظر نمی‌رسد که در سال ۱۳۷۷ نیز بتوان به آن دست یافت و دستیابی به هدف‌های کلان برنامه در مورد قیمت‌ها به طور کلی مردود شناخته می‌شود.

۶- نرخ ارز

نرخ برابری دلار آمریکا به ریال ایران در طول برنامه ثابت و در حد هر دلار معادل ۱۶۴۵ ریال در نظر گرفته شده است و برنامه برای یکسان کردن نرخ ارز تلاش می‌کند. نرخ ارز در بودجه ۱۳۷۷ دست کم ۲۴۱۰ ریال است و انحراف از مسیر برنامه همچنان ادامه دارد و دولت از راه مجاز کردن فروش ارزهای حاصل از صادرات غیرنفتی در بورس اوراق بهادار تهران در عمل رقمی متجاوز از ۳/۵ میلیارد دلار نیز به نرخ دست کم ۴۶۰۰ ریال به بازارهای ارزی روانه می‌نماید. نرخ مؤثر ارز در اقتصاد هم اکنون حداقل معادل ۲۷۶۰ ریال می‌باشد که ۶۸/۳ درصد بیش از رقم منظور شده در برنامه است و اختلال‌های ناشی از گریز از نرخ ارز منظور شده در برنامه به طور عمده به دلیل نیاز دولت برای تأمین مالی بوده است.