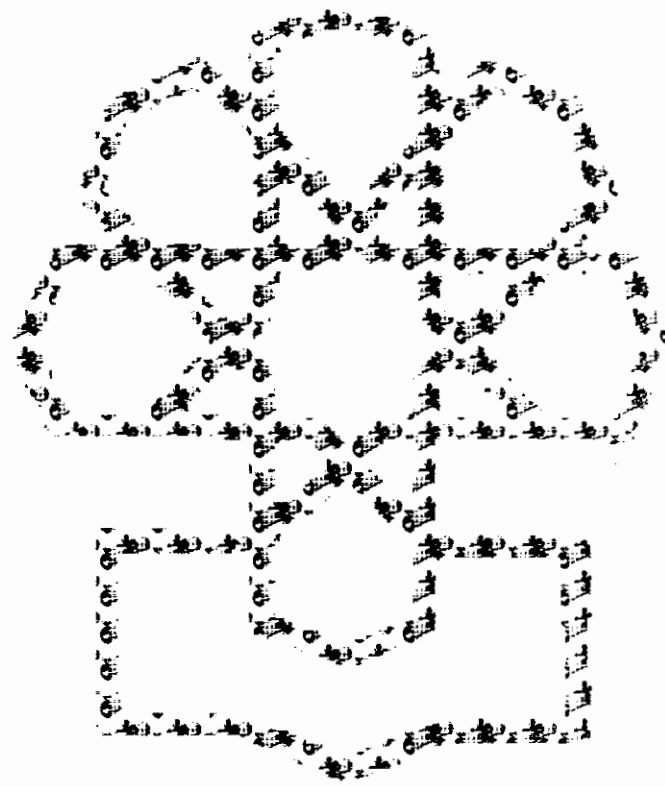


۵۲۲۴



خطوط اساسی سیاست‌های اقتصادی پیشنهادی در جهت تحقق:
عدالت اجتماعی، مهار تورم، رشد تولید و اشتغال و
توسعه مشارکت مردمی



معاونت پژوهشی
بهمن ۱۳۷۷

کار: سازمان برنامه و بودجه

کد گزارش: ۴۱۰۴۳۱۰

۱۴۸۰۸

خطوط اساسی سیاست‌های اقتصادی پیشنهادی در جهت تحقق:
«عدالت اجتماعی، مهار تورم، رشد تولید و اشتغال و توسعه مشارکت مردمی»

کد گزارش: ۴۱۰۴۳۱۰

پیش درآمد

پس از شروع کار دولت حضرت حجت‌الاسلام والمسلمین جناب آقای خاتمی، ستادی متشکل از اعضای منتخب هیئت دولت، مسئول بررسی وضعیت اقتصادی کشور و ارائه پیشنهادهایی برای ساماندهی آن شد. در بهمن ماه سال ۱۳۷۶ وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان دبیرخانه ستاد مزبور طرحی را تحت عنوان «طرح ساماندهی اقتصاد کشور» برای نظرخواهی از صاحب‌نظران و کارشناسان و دست‌اندرکاران دستگاه‌های اجرائی منتشر ساخت. طرح مذکور در سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به طور مجزا مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت و در نهایت با توجه به اشتراک نظرات این دو دستگاه در خصوص مسائل اساسی اقتصاد کشور، توافق گردید که مجموعه نظرات و پیشنهادهای در قالب گزارش مشترکی تهیه و ارائه گردد. طرح ضمیمه که چارچوب کلی آن قبلاً در مؤسسه عالی پژوهش و برنامه‌ریزی و توسعه تهیه گردیده بود مورد بررسی مجدد معاونت امور اقتصادی سازمان برنامه و بودجه و اداره بررسی‌های اقتصادی بانک مرکزی قرار گرفت که گزارش حاضر حاصل این نگرش مشترک می‌باشد. امید است کارشناسان و استادان صاحب‌نظران و نیز مدیران و مسئولان دستگاه‌های اجرائی کشور این گزارش را مورد نقد و بررسی قرار داده و به حول و قوه الهی نقاط ضعف آن را برطرف و همراه با طرح پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، دولت را در اتخاذ تدابیر اقتصادی و تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه یاری نماید.

مقدمه

اقتصاد کشور ظرف سال‌های پس از جنگ تحمیلی تحولاتی اساسی را شاهد بوده است که مجموعه این تحولات را می‌توان حول دو محور «بهبود ساختار اقتصاد و سازندگی کشور» خلاصه نمود. رشد مستمر تولید ناخالص داخلی سرانه و اصلاح ساختار تولید از طریق کاهش سهم بخش خدمات و افزایش سهم بخش‌های اساسی. رشد مستمر اجزای هزینه ملی که بیانگر بهبود شرایط رفاهی مردم می‌باشد، انجام سرمایه‌گذاری‌های گسترده در جهت ایجاد زیربنای از قبیل، راه‌ها، بنادر، نیروگاه‌ها، توسعه، شبکه برق و گازرسانی، پالایشگاه‌ها، صنایع ماشین‌سازی، صنایع پتروشیمی...، انجام سرمایه‌گذاری در مناطق محروم و افزایش قابل توجه نرخ رشد اشتغال در مناطق روستایی و نیز نرخ بهره‌مندی از امکانات و تسهیلات رفاهی بیانگر بروز تحولات اساسی در هشت ساله سازندگی بوده است. به‌طور طبیعی منابع انسانی و مالی محدود این امکان را نمی‌دهد که ظرف مدت زمانی کوتاه همه

مشکلاتی که کشور طی سال‌های متمادی با آن مواجه بوده است برطرف گردد. لذا چاره‌ای نیست جز آن که در هر مقطع زمانی مشکلات پیش روی را شناسایی نموده و بر حل آن همت گماشت. این سیر تکاملی توسعه کشور را ترسیم می‌نماید. بر همین مبنا با توجه به مرور تحلیلی به عمل آمده از اقتصاد کشور طی سال‌های گذشته می‌توان جمع‌بندی‌های زیر را ارائه نمود.

۱- نرخ رشد بالای جمعیت طی سال‌های گذشته هرم سنی جمعیت را به نحوی سابقه‌ای متحول کرده و با گذشت زمان و به تدریج موجب خواهد شد تا حجم عظیمی از نیروی انسانی با گذر از مرحله نوجوانی یا به عرصه جوانی بگذارند. قدرت تأثیر تعیین‌کننده این حجم عظیم از جمعیت، نیازهای شغلی، درآمدی، اجتماعی و فرهنگی آنان را تبدیل به اصلی‌ترین مسئله کشور طی سال‌های آتی خواهد نمود.

۲- ساختار موجود تکنولوژی در کشور به گونه‌ای است که افزایش تولید نیازمند حجم بالایی از تجارت با جهان خارج است و منابع مورد نیاز برای تحقق این حجم از تجارت به‌طور عمده از طریق درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت تأمین می‌گردد. از سوی دیگر عملکرد سال‌های گذشته نشان‌دهنده آن است که مصرف فراورده‌های نفتی به‌طور روزافزون سهم بالاتری از تولید نفت خام کشور را به خود اختصاص داده است. تداوم این روند به تدریج سهم کمتری از منابع نفت تولید شده را برای صادرات باقی می‌گذارد و این امر تحقق رشد پایدار را با مخاطره جدی مواجه خواهد ساخت. نوسانات قیمت نفت در بازار جهانی و به‌خصوص کاهش شدید آن در ماه‌های اخیر، خطرات ناشی از وابستگی شدید اقتصاد ملی به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام را به شدت افزایش داده است.

۳- اقتصاد کشور طی بیست سال گذشته دچار مشکل تورم مزمن بوده به گونه‌ای که نرخ‌های تورم کمتر از ۲۰ درصد تنها به صورت گذرا محقق گردیده است. از سال ۱۳۷۰ به بعد نرخ تورم به‌طور متوسط بیش از ۲۰ درصد بوده است. بدیهی است استمرار شرایط تورمی در اثر افزایش قابل توجه مخارج دولت و حجم نقدینگی، می‌تواند موجب نامطلوب‌تر شدن توزیع درآمد، کاهش قدرت خرید صاحبان درآمد ثابت، منفی شدن نرخ سود سپرده‌های بانکی و کاهش قدرت بین‌المللی کشور گردد. نکته قابل توجه آن است که براساس مطالعات آماری به عمل آمده، در نرخ‌های تورم بالا، رابطه متعارف مثبت بین تولید و تورم دگرگون گردیده و افزایش تورم موجب کاهش تولید می‌گردد. این مطلب بیانگر آن است که کاهش نرخ رشد تورم نه تنها دارای پیامدهای رفاهی کوتاه مدت است بلکه می‌تواند در درازمدت موجب افزایش رشد اقتصادی نیز گردد.

۴- سیاست‌های تعدیل اقتصادی عمدتاً با تأکید بر آزادسازی قیمت‌ها و تعدیل نوسانی نرخ ارز و در فضایی بی‌ثبات در سطح کلان (افزایش شدید و نوسانی حجم پول و مخارج دولت، نوسان شدید واردات و بی‌ثباتی در سیاست‌گذاری به اجرا درآمد، براساس مبانی نظری، شرط حصول به موفقیت در این سیاست‌ها، برخورداری از ویژگی‌های شش‌گانه ذیل می‌باشد:

آزادسازی قیمت‌های داخلی، آزادسازی تجارت خارجی و تبدیل‌پذیری ارزهای خارجی، فضای باثبات در سطح کلان، اصلاح ساختار بنگاه‌ها و خصوصی‌سازی، ایجاد شبکه‌های تأمین اجتماعی و بالاخره ایجاد و توسعه چارچوب‌های قانونی و نهادهای لازم برای کارکرد صحیح اقتصاد متکی بر سیستم قیمت‌ها، سیاست‌های اجرا شده در کشور به دلیل عدم برخورداری از چهار شرط آخر به صورت ناموفق به اجرا درآمد و پس از مدتی با توقف شرط دوم به صورت عمده در قسمت اول (آزادی قیمت‌ها در طیف وسیعی از

کالاها و خدمات) تداوم پیدا نموده و در نتیجه با ناکامی‌هایی مواجه گشت.

۵- علی‌رغم آن‌که ملاحظات مبهم مربوط به عدالت اجتماعی بر بسیاری از تصمیمات اقتصادی سایه گسترانیده است. کشور از یک نظام تأمین اجتماعی فراگیر فارغ از تداخل و دوباره کاری‌ها که بتواند در ابعاد مختلف حقوقی، اقتصادی و اجتماعی و نهادی اقشار محروم جامعه رازیر پوشش گرفته و متناسب با امکانات موجود از آنان حمایت به عمل آورد، برخوردار نیست.

۶- رشد اقتصادی و بهبود توزیع درآمد در کشور حرکت هم‌جهت دارند. عملکرد گذشته نشان می‌دهد که در شرایط رکود، توزیع درآمد بدتر شده و در شرایط افزایش تولید، شاخص‌های توزیع درآمد وضعیت مضروب‌تری را نشان می‌دهد. بنابراین تأکید بر افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی می‌تواند دستیابی به عدالت اجتماعی را نیز تسهیل نماید.

۷- یکی از نقاط ضعف عملکرد اقتصاد کشور را ابعاد حقوقی و نهادی تشکیل می‌دهد که در این ارتباط می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱-۷ نبود تشکیلات منسجم ارائه خدمات تأمین اجتماعی؛

۲-۷ فعال نبودن بازار بورس و برخوردار نبودن آن از جایگاه متناسب با نیاز مقطع حاضر؛

۳-۷ نبود رقابت در عملکرد سیستم بانکی؛

۴-۷ برخورداری نابرابر حقوقی و مالی نهادهای دولتی (در مقایسه با بخش خصوصی) از عواید ناشی از سیاست‌های تعدیل اقتصادی؛

۵-۷ عدم اجرای جدی و با برنامه مشخص و همه‌جانبه خصوصی‌سازی که منجر به حفظ شرایط انحصاری در ساختار تولید و در نتیجه، بی‌بهره ماندن کشور از منابع اجتماعی مترتب بر آزادسازی قیمت‌ها گردید.

۸- ظرف سال‌های اخیر نرخ ارز به عنوان ابزاری در جهت کنترل تورم به کار گرفته شده است. این در حالی است که عوامل اصلی و تعیین‌کننده نرخ تورم مانند حجم پول و مخارج دولت بدون تطبیق با برنامه مصوب افزایش یافته‌اند. این نحو استفاده از نرخ ارز، مسلماً به حذف صادرات غیرنفتی تازه پا گرفته، از صحنه تجارت خارجی کشور منجر می‌گردد.

۹- علی‌رغم آن‌که تغییرات نرخ ارز و تورم همواره مورد توجه مسئولان قرار داشته و از حساسیت بسیار زیادی برخوردار بوده است. سیاست‌های مالی، پولی و ارزی در اکثر موارد به صورت ناسازگار با یکدیگر و بدون تناسب با حساسیت فوق‌عمل نموده است.

۱۰- یکی از نقاط ضعف اساسی در عملکرد اقتصاد کشور وجود نوسانات زیاد در متغیرهای کلان است. تشکیل می‌دهد. چنین شرایطی علاوه بر آن‌که آثار رفاهی کوتاه مدت نامطلوبی را به دنبال دارد پیش‌بینی آینده را نیز همواره با خطای بسیار زیاد می‌نماید. این از یک طرف افق زمانی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را تقلیل می‌دهد و از سوی دیگر برآوردهای مالی را در بخش دولتی مخدوش می‌نماید. عوامل اساسی در بروز این پدیده را نوسانات زیاد واردات، حجم نقدینگی و مخارج دولت تشکیل می‌دهد.

۱۱- بودجه‌های سالانه رابطه مشخصی را با اهداف کلان اقتصاد کشور دنبال نمی‌کند و در اجزای نیز رابطه‌ای بین ارقام مالی و اهداف عملیاتی برقرار نیست. این باعث گردیده است که نظام کنترل و نظارت

نیز صرفاً بعد مالی داشته باشد.

۱۲- عملکرد شرکت‌های عمده دولتی ظرف سال‌های گذشته نقش تعیین‌کننده‌ای در افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی داشته است. این درحالی است که بودجه این شرکت‌ها خارج از بودجه عمومی و در قالب بودجه شرکت‌های دولتی تنظیم و تصویب می‌شود و لذا نظارت‌ها و کنترل‌های متعارف بر آنها اعمال نمی‌گردد.

۱۳- ظرف سال‌های گذشته سیاست‌های پولی به شدت تحت تأثیر سیاست‌های مالی تعیین گردیده و هرگونه عدم توازن در بودجه دولت همراه با اثرات انبساطی پولی گسترده بوده است. با توجه به موارد فوق، سیاست‌های پیشنهادی این گزارش، حول چهار محور: «عدالت اجتماعی، مهار تورم، رشد تولید و اشتغال، توسعه مشارکت مردمی» تنظیم گردیده است. مهم‌ترین ویژگی که سعی شده است در حد امکان رعایت شود جامعیت در سطح کلان و سازگاری درونی سیاست‌های پیشنهادی است. در تنظیم گزارش حاضر مباحث مربوط به عدالت اجتماعی، اشتغال و توسعه مشارکت مردمی تحت عناوین مستقل ارائه گردیده‌اند لکن مباحث مرتبط با مهار تورم و رشد تولید به دلیل هم‌پوشی با سایر اجزای صورت‌فراگیر و به عنوان معیارهای اصلی تنظیم سیاست‌های مالی، پولی، ارزی و تجارت خارجی در گزارش نقش ایفا نموده‌اند.

۱- عدالت اجتماعی

تحقق عدالت اجتماعی به عنوان مهم‌ترین هدف نظام جمهوری اسلامی ایران به طور مستمر مورد توجه و تأکید مسئولان کشور قرار داشته است. اهمیت این موضوع در حدی است که همواره به صورت معیاری تعیین‌کننده برای اتخاذ تصمیمات اقتصادی - اجتماعی کشور عمل نموده است. بدیهی است حصول به موفقیت در این زمینه در گرو تبیین مصادیق معین عدالت اجتماعی و مفاهیم مرتبط با آن و اتخاذ سیاست‌های اجرایی مشخص و هماهنگ می‌باشد. در غیر این صورت نقش آفرینی این عامل در قالب حرکت‌های شعاری بدون پیامدهای مطلوب و ماندنی اجرایی خلاصه شده یا به صورت مانعی برای انجام اصلاحات اقتصادی در خواهد آمد.

توجه به نکات فوق نشان می‌دهد که، حساسیت نسبت به تحولات فقر، توزیع درآمد و رفاه اجتماعی چنانچه مستند به مطالعات دقیق آماری و بررسی‌های کمی نباشد مقرون به خطاست و ممکن است به دلیل تأثیرگذاری از منافع گروه‌هایی که از پایگاه سیاسی - اجتماعی قوی‌تری برخوردارند به اتخاذ سیاست‌هایی با عواقب نامطلوب و ناسازگار با اهداف عدالت طلبانه نظام منجر شود.

مفهوم‌شناسی و اندازه‌گیری عدالت اجتماعی

برای نهادینه کردن حساسیت نظام اقتصادی - اجتماعی کشور نسبت به تحولات عدالت اجتماعی و پرهیز از آن که تجارب و برداشت‌های شخصی با تکیه بر نمودهای ظاهری عدالت اجتماعی مبنای تصمیمات و اتخاذ سیاست‌ها قرار گیرد پیشنهاد می‌شود:

- ۱- مفاهیم مرتبط با عدالت اجتماعی تعریف شده و بین سیاست‌گذاران مورد توافق قرار گیرد.
- ۲- عدالت اجتماعی بر حسب شاخص‌های کمی و قابل استحصال، در یک تفاهم عمومی بین مسئولان و سیاست‌گذاران، تبیین شود.

۳- تولید اطلاعات مورد نیاز برای اندازه گیری شاخص های فوق در دستور کار مراکز تولید اطلاعات (از قبیل مرکز آمار ایران و بانک مرکزی) قرار گیرد. همچنین طرح های آمارگیری موجود که اندازه گیری برخی از ابعاد عدالت اجتماعی را امکان پذیر می سازد (مانند طرح نمونه گیری از «هزینه و درآمد خانوار» و «بررسی خصوصیات اجتماعی و اقتصادی خانوار») تقویت شده و با دقت بیشتری ادامه یابد.

۴- اهداف مربوط به میزان تحقق عدالت اجتماعی، برحسب شاخص های یادشده، در برنامه های کلان اقتصادی هدف گذاری شود. اهداف مزبور می باید حتی المقدور با دیگر اهداف کلان اقتصادی سازگاری داشته باشند.

۵- عملکرد اقتصاد کشور در بعد تحقق عدالت اجتماعی، برحسب شاخص های مورد اشاره در بند ۲ مستمراً ارزیابی شده و نتیجه ارزیابی طی گزارش های سالانه منتشر گردد. گزارش مزبور می باید با این هدف تهیه شود که حساسیت اجتماعی موجود نسبت به عدالت اجتماعی را، که نوعی احتیاط همراه با ابهام را بر نظام تصمیم گیری کشور حاکم نموده است، برطرف نموده و سیاست گذار را به دیدگاهی مجهز نماید که:

۵-۱- دستاوردها و کاستی های اقتصادی کشور در زمینه تحقق عدالت اجتماعی را یکجا و با هم دیده و به تصویری واقع بینانه در این زمینه دست یابد.

۵-۲- این تصویر را برحسب مقادیر شاخص هایی گویا و قابل اندازه گیری ترسیم کند به گونه ای که همواره قابل نقد، ارزیابی و تکمیل باشد.

۶- طرح های مطالعاتی ناظر به تبیین ارتباط بین متغیرهای کلان اقتصادی و شاخص های عدالت اجتماعی انجام پذیرد و دیدگاه های رسمی در مورد عدالت اجتماعی به گونه ای نظریه پردازی شود که بتواند مرجع بررسی های کارشناسی و هدف گذاری کمی قرار گرفته و امکان عملی برنامه ریزی در سطح کلان فراهم آید. انجام این ۶ مرحله که به ترتیب می تواند آنها را تحت عناوین مفهوم شناسی، شاخص سازی، ایجاد پایگاه اطلاعاتی، هدف گذاری، ارزیابی عملکرد و بالاخره تنوری سازی خلاصه نمود، اساسی ترین کار برای نهادینه کردن تحقق عدالت اجتماعی درون نظام تصمیم گیری و دستگاه کارشناسی کشور است.

نظام حقوق و قضائی و آیین نامه ها و مقررات

عدالت اجتماعی اساساً مقوله ای ارزشی بوده و بعضی از ابعاد آن دارای جنبه های حقوقی و قضائی است و هرچند لازم است اصلاح ساز و کارهای اقتصادی را با هدف تحقق عدالت اجتماعی دنبال نماییم، اما راه حل بخش اعظم مسئله در گرو عادلانه بودن قوانین و اجرای بدون تبعیض آنها و تضمین دادرسی و احقاق حق و پشتیبانی حقوقی از قشرهای ضعیف جامعه در استیفای حقوق ایشان از اقویا و قدرتمندان است. در این رابطه توجه به نکات زیر ضروری به نظر می رسد:

۱- بی ثباتی در قوانین و اعمال مقررات و رویه های اداری خلق الساعه، علاوه بر آن که بدون ضابطه خسارت زیادی به عده ای وارد کرده و سود و درآمد بادآورده را نصیب عده ای دیگر می گرداند. قاعده مندی را در جامعه متزلزل نموده و آینده را مبهم و نامعین می کند. هرچه آینده مبهم تر باشد افق تصمیم گیری های اقتصادی کوتاه تر شده و نظم و نسق فعالیت های اقتصادی، فرو خواهد ریخت. توصیه اخلاقی به سیاست گذاران برای پرهیز از تغییر در قوانین و مقررات هرچند مفید است ولی به هیچ وجه اطمینان بخش نیست و لازم است از طریق نهادهای قضائی یا شرکت های بیمه، تضمین های اطمینان بخش تری

برای ایجاد ثبات در رویه‌های اداری و جبران خسارت زیان دیدگان از تغییر در قوانین و مقررات اندیشیده شود.

۲- یکی از موارد بارز ضعف نظام حقوقی و قضائی، عدم تبیین حقوق معاملات و قراردادهاست. این مسئله دو پیامد جدی به همراه دارد:

اولاً: مغبون شدن هر یک از طرفین قرارداد در اکثر موارد قابل پیگیری قضائی نیست و این مسئله معمولاً به تضييع حق اقشار ضعيف تر (به لحاظ اقتصادی - اجتماعی یا سیاسی) می‌انجامد.

ثانیاً: در برخی موارد طرفین معامله را و می‌دارد تا با گرفتن تضمین‌های مالی، مخاطره ناشی از مغبون شدن در معامله را کاهش دهند و خود رأساً بر حسن اجرای معامله نظارت نمایند. نمونه بارز این مسئله را (پس از اجرای قانون مالک و مستأجر) در تضمین‌های مالی که صاحب‌خانه در هنگام عقد قرارداد از مستأجر مطالبه می‌کند می‌توان مشاهده نمود. این‌گونه ترتیب‌ها هزینه معامله را افزایش داده و موجب کاهش کارایی می‌شود.

۳- علاوه بر حقوق معاملات، تدوین قوانین مربوط به تجارت منصفانه و حق مالکیت (شامل مالکیت معنوی) علاوه بر نظم بخشیدن به فعالیت‌های اقتصادی، امکان تضييع و حقوق اقتصادی اقشار ضعيف جامعه را به میزان قابل توجهی تخفیف می‌دهد.

وجود یک شخصیت حقوقی نافذ و عادل که به عنوان شخص ثالث بر این‌گونه معاملات نظارت و صحت اجرای آن را تضمین نماید هزینه مبادله را کاهش داده و رفاه آحاد جامعه را به ارمغان می‌آورد. ارائه این‌گونه خدمات که از طریق نهادسازی در جامعه صورت می‌گیرد، بخش عمده‌ای از هزینه مبادله را از دوش مردم برمی‌دارد و امکان افزایش حجم مبادلات و مراودات اقتصادی را فراهم می‌نماید. قوه قضائیه و در مواردی نهادهای ذی‌ربط در قوه مجریه باید این نقش را به عهده گیرند.

۴- آخرین پیشنهاد در این زمینه، ایجاد یک نهاد حقوقی برای حمایت از اقشار کم درآمد در هنگام تظلم است. افراد ضعیف جامعه که در اکثر موارد از سواد بی‌بهره یا کم‌بهره‌اند و دسترسی به مراکز با نفوذ ندارند و از پایگاه سیاسی - اجتماعی قوی‌ای برخوردار نیستند، در استیفای حقوق خود در نظام قضائی دچار مشکل می‌گردند. یک راه حل این موضوع، ایجاد یک سیستم مددکاری حقوقی است که با ارائه خدمات حقوقی به اقشار ضعیف جامعه، احقاق حق ایشان را تسهیل نماید. این سیستم با در دست داشتن بودجه‌ای کافی می‌تواند با استخدام وکلای قوی و ارائه مشاوره‌های حقوقی لازم، افراد ضعیف جامعه را در احقاق و استیفای حقوق از دست رفته‌شان یاری دهد.

اثر رشد اقتصادی بر رفاه اجتماعی

مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که برای رفع فقر و محرومیت و ایجاد رفاه و بهروزی مردم، رشد اقتصادی و توزیع درآمد ملازم یکدیگرند و غفلت از هر یک می‌تواند اثر مثبت بهبود بخشی در مؤلفه دیگر را خنثی کند. تجربه برخی کشورهای آسیای جنوبی مانند بنگلادش و سری‌لانکا نشان می‌دهد که توجه به بهبود توزیع درآمد و غفلت از رشد اقتصادی، ثمری جز توزیع عادلانه فقر ندارد. بنابراین آنچه بی‌مجامله می‌توان گفت این است که هرگونه سیاست اقتصادی که رشد و رونق اقتصادی را به ارمغان آورد و وضعیت توزیع درآمد را بدتر نکند قطعاً در افزایش رفاه آحاد جامعه مؤثر است. بدین منظور پیشنهاد می‌شود:

۱- با تدوین و تصویب و اعمال قوانین ضد انحصار، زمینه افزایش رقابت و بروز کارایی فراهم آید تا شرایط

- توزیع امکانات متناسب با استحقاق‌ها به میزان بیشتری فراهم آید.
- ۲- میزان دخالت دولت در فعالیت‌های اعمال تصدی (به خصوص فعالیت‌های تولیدی) کاهش یابد تا آحاد جامعه میدان عمل وسیع‌تری برای فعالیت اقتصادی بیابند.
- ۳- سطح درآمد و حجم مبادلات بخش سنتی اقتصاد، که بخش قابل توجهی از اقشار کم درآمد جامعه در آن شاغلند، از طرق زیر افزایش یابد:
- ۳-۱- ایجاد زیرساخت‌ها و تسهیلات لازم از قبیل توسعه سیستم‌های ارتباطی و توزیع اطلاعات مربوط به تحولات بازار جهانی محصول.
- ۳-۲- تضمین در زمینه امکان صادرات در یک افق بلندمدت و قابل برنامه‌ریزی.
- ۳-۳- ایجاد زمینه‌های جذب نیروی متخصص و تحول تکنولوژی تولید در این بخش‌ها.
- ۳-۴- ارائه خدمات ترویجی و مشاوره‌ای در زمینه افزایش کیفیت محصول.
- ۳-۵- ایجاد صنایع جانبی از قبیل بسته‌بندی، سردخانه و صنایع تبدیلی.
- ۳-۶- ایجاد پوشش بیمه برای کاهش ریسک فعالیت‌های اقتصادی فعالان در بخش.
- ۴- استراتژی رشد از طریق توسعه صادرات غیرنفتی، نه تنها منافاتی با عدالت اجتماعی ندارد بلکه بنا به دلایل زیر به گسترش آن کمک می‌کند:
- ۴-۱- در کوتاه مدت، بالاترین ظرفیت صادراتی در بخش‌های سنتی اقتصاد وجود دارد و توسعه صادرات موجب رونق این بخش‌ها شده و مشخصاً مقیاس اقتصادی آنان را، به دلیل هدف‌گیری بازارهای جهانی، افزایش می‌دهد و باعث اشتغال بیشتر و رفاه فزون‌تر شاغلان در این بخش‌ها می‌گردد.
- ۴-۲- صادرات در یک تجربه چندساله به نوعی یادگیری می‌انجامد و دانش فنی و مهارت صادرکنندگان را افزایش داده و تکنولوژی تولید در بخش‌های سنتی صادراتی را متحول می‌کند.
- ۴-۳- در بلندمدت، توسعه صادرات به دلیل افزایش کارایی، افزایش مقیاس فعالیت‌های تولیدی، افزایش حجم مبادلات و مراودات تجاری، توسعه و تحول تکنولوژی و ایجاد اشتغال، افزایش رفاه اجتماعی همه آحاد جامعه را به دنبال خواهد داشت.
- تذکر: اشباع نبودن بازار داخلی نباید مانع صادرات شود چراکه اولاً، صادرات فرایندی دیرپاست و نوسانات بازار داخلی نباید آن را تحت الشعاع قرار دهد؛ ثانیاً، کمبود محصولات صادراتی در بازار داخلی می‌تواند از طریق واردات کالای جایگزین ارزان‌تر جبران و تأمین شود؛ ثالثاً، فشار تقاضا در بازار داخلی، در دور بعدی تولید را بالا می‌برد. تجربه کشورهای امریکای لاتین نشان می‌دهد که استراتژی جایگزینی واردات و حرکت به سمت خودکفایی منجر به پایین آمدن حجم مبادلات و تنزل مقیاس فعالیت‌های تولیدی به سطح بازار محدود داخلی، بهره نبردن از تقسیم کار و در نهایت گسترش فقر می‌شود.
- بهبود توزیع درآمد از طریق افزایش کارایی
- بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که بسیاری از فقیران کشور، علی‌رغم شاغل بودن فقیرند. این امر دو نکته را نشان می‌دهد. اول آن که سیاست‌های اشتغال‌زایی و فقرزدایی لزوماً با یکدیگر انطباق ندارند دوم آن که سیاست‌هایی که منجر به افزایش دستمزد حقیقی نیروی کار شود، مستقیماً بر کاهش فقر مؤثر است. فقر بخشی از شاغلان کشور، می‌تواند ناشی از علل زیر باشد:

- ۱- نامناسب بودن ساز و کارهای بازار کار و بازار محصول که وجود انحصارات و اختلالات قیمتی از اهم آنهاست.
 - ۲- تضییع حق و تبعیض علیه بخشی از نیروی کار، من جمله زنان شاغل، حقوق بگیران بخش خصوصی و شاغلان روستایی.
 - ۳- پایین بودن سطح مهارت، دانش و تخصص نیروی کار.
 - ۴- پایین بودن مقیاس تولید و حجم مبادلات اقتصادی در واحدهای تولیدی و تجاری.
 - ۵- ریسک گسترش و توسعه فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری به دلیل بی‌ثباتی‌های بازار محصول و بازار کار.
 - ۶- وجود محدودیت‌های متعدد در زمینه تجارت داخلی.
 - ۷- عدم سرمایه‌گذاری کافی توسط مردم در کارگزینی به دلایل مختلف.
- نکات فوق نشان می‌دهند که رفع فقر از شاغلان کم درآمد از طریق مجموعه سیاست‌های زیر امکان‌پذیر است:

- ۱- حذف انحصار، اصلاح قیمت‌ها و رقابتی کردن بازار محصول.
- ۲- پشتیبانی حقوقی از اقشار ضعیف جامعه به خصوص زنان شاغل، حقوق بگیران بخش خصوصی و شاغلانی که از پایگاه اجتماعی قوی‌ای برخوردار نیستند.
- ۳- آزادسازی بازرگانی خارجی.
- ۴- ایجاد پوشش بیمه‌ای برای فعالیت‌های اقتصادی بخش سنتی به خصوص در زمینه تضمین خرید محصولات کشاورزی.
- ۵- گسترش مهارت و آموزش‌های موردنیاز در بازار کار از طریق امکانات دولتی و خصوصی.
- ۶- حذف درآمدهای بادآورده‌ای که از طریق توزیع اداری مجوزها یا وجود قیمت‌های دوگانه ایجاد می‌شود.

تمرکز دولت بر فعالیت‌های اعمال حاکمیت

بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد که اقشار ضعیف جامعه، علاوه بر پایین بودن سطح درآمد، از نظر امنیت امرار معاش، پشتیبانی حقوقی و قضائی، برخورداری از اطلاعات موردنیاز، سطح دانش و مهارت، برخورداری از بهداشت و درمان مناسب و بسیاری از دیگر ضروریات زندگی نیز در وضعیت رفاهی نامناسبی به سر می‌برند. این همه از ضعف حضور مقتدر دولت در عرصه ایجاد امنیت، دادگستری، بازرسی، اخذ مالیات، آموزش و پرورش، بهداشت و اطلاع‌رسانی حکایت دارد که همه مصداق کالاهای عمومی هستند. بنابراین به موازات توصیه به کاهش حجم فعالیت‌های اعمال تصدی دولت، باید به لزوم و ضرورت حضور قوی و کارآمد دولت در عرضه اعمال حاکمیت اشاره نمود.

تأمین امنیت در همه ابعاد آن، وجود یک دادگستری قوی، با نفوذ مستقل و عدالت طلب، دستگاه‌های بازرسی کارآمد و خبیر، دستگاه مدرن و با کفایت در زمینه وصول مالیات، وجود نیروهای با کیفیت و برخورداری از منزلت اجتماعی در آموزش و پرورش و دارای انگیزه و تخصص در بهداشت و مانند اینها همه از لوازم و ضروریات توسعه یافتگی است و متأسفانه فرهنگ موجود در کشور توسعه یافتگی را عمدتاً با ابعاد سخت‌افزاری آن می‌شناسد و ابعاد نرم‌افزاری توسعه، کمتر در جامعه تشریح و تبیین شده است.

پایین بودن کارایی دولت در فعالیت‌های اعمال تصدی و عدم حضور کارآمد دولت در فعالیت‌های اعمال حاکمیت، مقرون به دینوع خطاست که در ادبیات اقتصادی به «خطای مداخله» و «خطای غفلت» موسوم است. منظور از خطای مداخله، ارتکاب کارهایی توسط دولت است که بخش خصوصی بهتر می‌تواند آنها را انجام دهد مثل توزیع کود و سم، خرید محصولات کشاورزی، تولید محصولات صنعتی، اداره کشت و صنعت‌ها، توزیع مایحتاج مردم و مانند اینها و منظور از خطای غفلت، غافل شدن دولت از کارهای ضروری‌ای است که انجام آنها از عهده مردم بر نمی‌آید یا بخش خصوصی، انگیزه‌ای برای انجام آنها ندارد مانند توسعه علم و دانش، توسعه زیربنایها، تنظیم خط مشی‌های اساسی، ایجاد امنیت، حفظ محیط زیست، توسعه بهداشت و مانند اینها، انتقال وظایف از حوزه فعالیت‌های اعمال تصدی به حوزه فعالیت‌های اعمال حاکمیت مستلزم یک تجدید سازمان جدی در درون دولت است.

یارانه‌ها و اصلاح قیمت‌های نسبی

۱- نفت یکی از باارزش‌ترین سرمایه‌های فیزیکی اقتصاد کشور است. اگر قیمت نسبی فرآورده‌های کاهنده باشد، نه تنها نسل فعلی را به تشدید مصرف این منبع کمیاب ترغیب و نسل بعدی را از نعمت برخورداری از آن محروم می‌کند که با عدالت بین نسلی ناسازگاری جدی دارد، بلکه در بهره‌مند ساختن نسل حاضر نیز نقض کننده هدف عدالت اجتماعی است. شیوه فعلی برخورداری جامعه از یارانه پنهان موجود در مصرف فرآورده‌های نفتی مصرف بیشتر را ترغیب و مصرف کننده عمده تر را حمایت بیشتر می‌نماید. محدودیت منابع نفتی و نیاز حیاتی کشور به منابع ارزی حکم می‌نماید که شیوه موجود قیمت‌گذاری فرآورده‌های نفتی که منجر به مصرف روزافزون داخلی گردیده است غیر قابل تداوم باشد. عدم اتخاذ تصمیم برنامه‌ریزی شده در این مورد، در نهایت تغییر روش را به نظام تصمیم‌گیری کشور به شیوه‌ای پرهزینه تحمیل خواهد نمود. لذا پیشنهاد می‌شود تغییر روش قیمت‌گذاری و توزیع فرآورده‌های نفتی به گونه‌ای که متضمن کنترل رشد مصرف این فرآورده‌ها باشد در دستور کار قرار گیرد. افزایش قیمت به همراه سیاست‌های جبرانی یا توزیع جیره‌بندی شده به میزان حداقل نیاز تعریف شده و عرضه مابقی به قیمت‌های بین‌المللی گزینه‌های مختلفی است که پس از بررسی پیامدها قابل تصمیم‌گیری خواهد بود.

۲- حجم وسیع یارانه‌هایی که دولت پرداخت می‌کند، مداخلات وسیع دولت در فعالیت‌های اقتصادی و اعمال محدودیت‌های کمی و موانع اداری در زمینه فعالیت‌های اقتصادی و تخصیص دستوری منابع و امکانات، همه باعث می‌شوند که نظام قیمت‌ها در اقتصاد ما کارکرد صحیح و منطقی خود را از دست بدهد. انحراف قیمت به معنی منحرف کردن منابع از یک محل به محل دیگر است و چنانچه پذیرفته باشیم که قیمت تحقق یافته در بازار (در صورت کارکرد صحیح عوامل و ساز و کارهای اقتصادی) برآیند کارایی آحاد اقتصادی و کمیابی منابع پس از هرگونه انحراف از قیمت‌های واقعی با تخصیص منابع برحسب استحقاق‌ها (که یکی از شقوق عدالت اجتماعی است) منافات خواهد داشت.

بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد که آزادسازی قیمت‌ها، به جز اقلام به خصوص، اگر با کنترل تورم همراه باشد، شکاف‌های درآمدی را گسترش نمی‌دهد، در حالی که اثر مستقیم و بلاتردید بر رشد اقتصادی و کارکرد صحیح نهادها و مکانیزم‌های اقتصادی به همراه دارد. فقر، برآیند دو عامل عدم رشد اقتصاد و توزیع نامناسب درآمد است و در نتیجه اصلاح قیمت‌ها در کوتاه مدت فقر را تشدید نمی‌کند.

درحالی که در بلندمدت اثر مشخصی بر کاهش آن دارد.

۳- حمایت از طریق تغییر در قیمت‌ها، سهل‌الوصول‌ترین و ناکارآمدترین روش حمایت است. یک مثال بارز آن کنترل قیمت محصولات غذایی است که طی دهه‌های گذشته همواره ادامه داشته و کاهش درآمد کشاورزان را به نفع رفاه و برخورداری مصرف‌کنندگان شهری به ارمغان آورده است. مثال دیگر آن پایین نگه داشتن قیمت فراورده‌های نفتی است که اقشار پردرآمد و بهره‌مندتر جامعه از آن بهره می‌برند. از توصیه‌های مؤکد این گزارش حرکت به سمت انتقال سیاست‌های حمایتی از روش‌های قیمتی به روش‌های

پرداخت مستقیم و نیز حمایت‌های بیمه‌ای است.

۴- پرداخت یارانه به شکل فعلی آن، دارای اشکالات قابل توجهی است که اهم آنها عبارتند از:

۱-۴- تبعیض بین مناطق شهری و روستایی به نفع شهرنشینان.

۲-۴- پرداخت عام یارانه بر روی قیمت کالا به همه مصرف‌کنندگان که به معنی بهره‌مندی از یارانه متناسب با میزان مصرف است.

۳-۴- حمایت از مصرف‌کننده در مقابل تولیدکننده.

۴-۴- پرداخت یارانه به کالاها و خدماتی که اقشار بهره‌مند جامعه از آنها بیشتر استفاده می‌کنند از قبیل حمل و نقل هوایی، بنزین و گازوئیل (به عنوان سوخت حرارتی).

البته تردیدی نیست که ارائه یارانه به شکل یک نظام حمایتی غیرمستقیم عمل می‌کند و این سیاست، به‌رغم هزینه‌های هنگفت اقتصادی و اجتماعی آن، امنیت معیشت (به خصوص امنیت غذایی) شهروندان جمهوری اسلامی را در برابر تلاطمات اقتصادی (اعم از نوسانات قیمت‌ها و کاهش قدرت خرید مصرف‌کنندگان) به خصوص طی سال‌های جنگ تحمیلی حفظ نموده است. بنابراین پیام گزارش حاضر، انکار منافع اجتماعی پرداخت یارانه‌های مصرفی در شرایط اضطراری نیست، بلکه داعیه آن، لزوم جایگزینی این سیستم حمایتی با سیستمی کارآمدتر و سازگار با توانایی‌ها و الزامات اقتصادی کشور به‌خصوص در شرایط غیر اضطراری پس از جنگ است. بدیهی است تا زمانی که نظام جایگزین طراحی شده و اطمینان از موفقیت آن در اجرا حاصل نگردیده است نظام فعلی به همراه اصلاحات درونی به لحاظ جمعیت تحت پوشش و قیمت محصول، به ناچار باید تداوم یابد.

حمایت‌های مستقیم

۱- نظام حمایت مستقیم فعلی که از طریق نهادها و دستگاه‌های متعددی چون سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان، ستاد امور آزادگان، بنیاد ۱۵ خرداد و دیگر نهادها اعمال می‌شود دارای اشکالات متعددی است که عدم هماهنگی بین دستگاه‌ها، شفاف نبودن حمایت، کارکرد دوگانه و چندگانه برخی نهادهای حمایتی، ساختار تشکیلاتی چندلایه (در اصطلاح عمودی) و غیرکارا و بوروکراسی اداری از اهم آنهاست. برای رفع این اشکالات پیشنهاد می‌شود سازمان تأمین اجتماعی از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی منتزع و همراه با دیگر نهادهای حمایتی در قالب تشکیلات واحدی در سطح وزارتخانه با عنوان وزارت رفاه و تأمین اجتماعی سازماندهی شود.

۲- مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که فقر قابل تشخیص است. به استناد مطالعات مزبور پیشنهاد می‌شود در زمینه حمایت مستقیم، روش خود تشخیصی ملاک باشد به گونه‌ای که هر فرد نیازمند و متقاضی

حمایت، از طریق پرکردن یک برگ اعلام نیاز، مشخصات خود را اعلام کند. مشخصات فوق براساس ضریب اهمیت‌های تعیین شده در مدل تشخیص فقر، احتمال ابتلا به فقر را در مورد فرد متقاضی تعیین می‌کند. براساس مرز حمایت^۱ و احتمال ابتلا به فقر فرد متقاضی، نسبت به حمایت از فرد و میزان آن تصمیم‌گیری می‌شود. به تنوع، زیر مجموعه‌ای از افراد مشمول حمایت به طور تصادفی انتخاب و توسط مددکاران اجتماعی خبره، مورد تحقیق و بررسی دقیق قرار می‌گیرند. در صورت عدم انطباق اظهارات فرد متقاضی حمایت با واقعیت، وی به طور دائمی از حمایت و برخی حقوق اجتماعی محروم می‌گردد.

۳- حمایت‌های مستقیم از طریق ساختارهای منطقه‌ای اعمال شده و از سلسله مراتب اداری آنها کاسته شود به گونه‌ای که حتی المقدور مرز حمایت و توزیع کمک‌ها، به صورت منطقه‌ای اداره شود و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی در ستاده تدبیر شود.

۴- تأسیس نهادهای مردمی و سازمان‌های خیریه تسهیل شده و این نهادها از نظر حقوقی و مالی توسط دولت حمایت شود.

۵- خصوصیات اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی و جغرافیایی خانوارهای کم درآمد، برای اصلاح مدل تشخیص فقر، از طریق اجرای طرح‌های نمونه‌گیری و نیز استفاده از سیستم مددکاری اجتماعی، مستمرآ استخراج شود.

رفع تبعیض در بازار کار

۱- بررسی‌های به عمل آمده در مورد بودجه خانوار نشان می‌دهد که تفاوت چشمگیری در سطح درآمد حقوق‌بگیران بخش دولتی و بخش خصوصی وجود دارد. این تفاوت در شرایطی که حقوق‌بگیران بخش دولتی و خصوصی از نظر سایر خصوصیات از قبیل سطح تحصیلات، تخصص، منطقه محل سکونت در وضعیت یکسان قرار داشته باشند نیز بارز و به لحاظ آماری معنی‌دار است. وجود امکانات قابل توجهی از قبیل تعاونی مسکن، تعاونی مصرف، بیمه درمان و بازنشستگی که در ارقام ریالی هزینه خانوار انعکاس ندارد نیز کارمندان دولت را از سطح رفاهی بالاتری برخوردار می‌سازد. به عبارت دیگر با توجه به وجود امکانات رفاهی فوق، حقوق‌بگیران بخش خصوصی در شرایط مساوی باید از سطح دستمزد بالاتری در مقایسه با حقوق‌بگیران بخش دولتی برخوردار باشند در حالی که بررسی‌های آماری خلاف این الزام عدالت‌طلبانه را نشان می‌دهد. برای جلوگیری از گسترش این شکاف پیشنهاد می‌شود نرخ رشد متوسط حقوق در بخش دولتی به میزان نرخ رشد حداقل دستمزد در بخش خصوصی باشد و سطح حقوق و دستمزد در بخش دولتی، با بهره‌وری و کارایی کارمندان مرتبط گردد.

۲- مطالعات به عمل آمده حاکی از آن است که تعداد شاغلان در یک خانوار اثر مثبت و معنی‌داری بر سطح رفاه خانوار دارد. بررسی‌های دیگر نشان می‌دهد که محدودیت‌های موجود در قانون کار هزینه تولید را افزایش می‌دهد که در نتیجه آن فعالیت تولیدی کم شده و دستمزد حقوق‌بگیران بخش خصوصی کاهش خواهد یافت. لذا بازنگری و اصلاح قانون کار به نحوی که متضمن افزایش انگیزه بخش خصوصی به ایجاد اشتغال باشد سطح رفاه خانوار را ارتقا می‌دهد. همچنین فراهم آوردن زمینه‌های ترغیب بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری و نیز ایجاد زمینه‌های کارآفرینی در این رابطه توصیه می‌گردد.

۱. منظور از مرز حمایت، سطحی از درآمد است که دولت براساس توان مالی و دیگر ملاحظات اجرایی، تصمیم می‌گیرد خانوارهای با سطح درآمد کمتر از آن را مورد حمایت مستقیم قرار دهد. مرز حدیث معمولاً از حطر فقر پایین‌تر است و در حالت ایده‌آل بر آن انطباق دارد.

بازار سرمایه و عدالت اجتماعی

۱- بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که شاغلان میانسال در صورت ثابت بودن سایر شرایط، در مقایسه با شاغلان جوان و کهنسال، از وضعیت رفاهی مناسب‌تری برخوردارند. این امر نشان می‌دهد که به دلیل فقدان بازارهای مالی، شاغلان امکان توزیع رفاه ناشی از بازدهی نیروی کار خود را به ادوار آغازین و پایانی اشتغال خود ندارند و ادوار بازدهی نیروی کار و بهره‌مندی ناشی از عواید این بازدهی از نظر دوران زندگی با یکدیگر هم‌زمانند.

سازماندهی مؤسسات اعتباری به گونه‌ای که شاغلان بتوانند براساس ضمانت ناشی از بازده انتظاری سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی خود، در دوران نیاز معیشتی قرض گرفته و دوران برخورداری، بازپرداخت کنند به رفع این مشکل کمک می‌کند. همچنین وجود چنین مؤسساتی به دلیل امکان دسترسی شاغلان جوان به سرمایه فیزیکی، بازدهی اقتصادی و مقیاس تولید فعالیت ایشان را به میزان قابل توجهی افزایش خواهد داد.

۲- اختلاف معنی‌دار بین سطح درآمد کارفرمایان و کارکنان مستقل و حقوق‌بگیران بخش خصوصی را میزان دسترسی به سرمایه توضیح می‌دهد. بنابراین هرچه توزیع اعتبارات بانکی و دسترسی به سرمایه‌های فیزیکی براساس کارایی و قابلیت آحاد اقتصادی باشد توزیع درآمد نیز از توجیه منطقی‌تری برخوردار خواهد بود. لذا حمایت از سهامداران کوچک در بازار سرمایه، ایجاد مؤسسات اعتباری کوچک برای رفع نیازهای اعتباری مشاغل و حرف (تجربه بانک گرامین در بنگلادش)، کارآمد کردن و اقتدار نظام حقوقی و جزایی به نحوی که نیاز به وثیقه را کمتر و برخورداری از اعتبار را تسهیل نماید و بالاخره کارآمد نمودن صندوق‌های بازنشستگی و ممانعت از کاهش قدرت خرید سرمایه آنان از اقداماتی است که می‌تواند در بهبود عدالت اجتماعی مؤثر افتد.

سرمایه انسانی

بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که سرمایه انسانی اثر معنی‌داری بر رفاه خانوارها دارد، لذا برای توزیع متعادل‌تر سرمایه انسانی پیشنهاد می‌شود:

۱- با اعمال سیاست‌های تشویقی همچون تغذیه رایگان و خدمات بهداشتی اساسی در مدرسه، انگیزه خانوارهای کم‌درآمد روستایی به فرستادن فرزندان خود به مدرسه تقویت شود.

۲- دسترسی اقشار کم‌درآمد به سرمایه انسانی از طرق زیر تسهیل شود:

۱-۲- کامل نمودن پوشش آموزش ابتدایی و راهنمایی؛

۲-۲- کاهش شکاف بین دختران و پسران در برخورداری از تحصیلات؛

۲-۳- گسترش مهارت‌آموزی‌های فنی و حرفه‌ای و تسهیل دسترسی اقشار کم‌درآمد به این نوع آموزش‌ها.

۳- با افزایش مقیاس واحدهای اقتصادی غیردولتی، باید امکان تقسیم کار و انباشت سرمایه انسانی را برای حقوق‌بگیران بخش خصوصی، که ضعیف‌ترین گروه شاغلان را به لحاظ اقتصادی تشکیل می‌دهند، فراهم کرد.

عدم تعادل‌های منطقه‌ای

شکاف در آمدی بین شهر و روستا و نیز فاصله بین مناطق شهری و روستایی از حیث برخورداری از امکانات و تسهیلات زندگی نشان می‌دهد که راهی طولانی برای رفع تبعیض بین جامعه شهری و روستایی در پیش روست. وجود آریب در الگوی توزیع مخارج دولت به نفع شهرنشینان و نیز پرداخت بخش قابل توجهی از یارانه‌ها به مصرف کنندگان شهری راه صعب و طولانی تحقق عدالت اجتماعی را طولانی‌تر می‌نماید. برای رفع این تبعیض پیشنهاد می‌شود:

ارائه خدماتی از قبیل توسعه خدمات ترویجی به کشاورزان، توسعه و گسترش صنایع تبدیلی در مجاورت روستاها و مراکز تولید. کارآمد نمودن خدمات اعتباری بانک کشاورزی، توسعه و گسترش آموزش‌های ابتدایی، تغذیه و بهداشت رایگان در مدارس روستایی، آگاه‌سازی مادران در زمینه مسائل بهداشتی خانواده، اطلاع‌رسانی به کشاورزان در زمینه قیمت محصولات کشاورزی و تسهیل دسترسی کشاورزان کم درآمد به اعتبار برای پرهیز از مغبون شدن ایشان توسط سلف‌خران در اولویت قرار گیرد.

۴- از طریق توسعه و تشویق صادرات محصولات اقتصاد روستایی از قبیل فروش، صنایع دستی و محصولات کشاورزی، فقر روستایی با استفاده از درآمد ارزی حاصل از صادرات غیرنفتی تخفیف داده شود.^۱

۵- توجه اکید به کیفیت آموزش روستایی باعث می‌شود تا این تبعیض حتی المقدور به نسل بعدی تسری پیدا نکند.

۲- بودجه دولت

نتایج بررسی‌های به عمل آمده در زمینه بودجه دولت حاکی از ساخت کاملاً وابسته آن به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام است به طوری که در سال‌هایی که دریافت‌های ارزی حاصل از صادرات نفت رضایت بخش بوده، کسری بودجه کل کشور در سطح متعادل‌تری قرار داشته که خود سبب گردیده فشار کمتری به منابع سیستم بانکی جهت تأمین کسری بودجه وارد آید و در نتیجه روند افزایش قیمت‌ها کنترل شود. در بسیاری از سال‌ها نیز کاهش درآمد نفت موجب بروز کسری بودجه و حتی تغییر در هدف‌های برنامه‌های عمرانی گردیده است. نکته دیگر این که در حالی که از درآمد نفت باید بیشتر در جهت انجام سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی استفاده می‌گردید، در بسیاری از سال‌ها این درآمد عمده‌تاً صرف تأمین هزینه‌های جاری دولت شده و در نتیجه اعتبارات عمرانی از طریق توسل به منابع سیستم بانکی تأمین شده است.

در سال‌های گذشته هم‌زمان با گسترش بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌های دولتی نیز به سرعت متورم گردیده است. گسترش فعانیت این شرکت‌ها منطقی‌اً می‌باید از طریق افزایش تولیدات داخلی موجبات کاهش وابستگی اقتصادی را به خارج فراهم آورده و در عین حال با ایجاد منابع جدید ناشی از سود این شرکت‌ها از اتکای دولت به منابع نفتی بکاهد. لیکن در عمل سرمایه‌گذاری‌ها و عملیات این واحدها به گونه‌ای انجام گرفته که برای گردش کار و عملیات جاری خود نیز به منابع عمومی و سیستم بانکی متکی

۱. تجربه اتحادیه صادرکنندگان پسته در رفسنجان نشان می‌دهد که ترکیب عوامی چون آزادی بازرگانی خارجی فارغ از بوروکراسی اداری، بهبود تکنولوژی تولید و پرورش، توجه به صنایع سسته‌بندی، حمایت سیستم حقوقی و امکان افزایش قیمت محصول موجب شد تا در یکی از بخش‌های سستی اقتصاد کشور، مقیاس تولید افزایش یابد، سطح رفاه فعالان بخش ارتقا یابد و تکنولوژی تولید متحول گردد.

گردیده‌اند و از این طریق ساختار نامناسب هزینه‌های خود را بر منابع عمومی تحمیل کرده‌اند. در کنار مشکلات کلی فوق، بودجه کل کشور با مشکلات ساختاری و اجرایی دیگری نیز مواجه بوده است که در ذیل ابتدا به اهم این مشکلات اشاره شده و سپس سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی جهت رفع این مشکلات ارائه خواهد گردید.

الف- مشکلات و تنگناها

- ۱- وابستگی منابع درآمدی دولت به درآمد نفت و در نتیجه آسیب‌پذیر بودن ساختار درآمدی بودجه در مقابل نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی.
- ۲- ناکارآمد بودن نظام مالیاتی به دلیل نارسایی‌های موجود در امر تشخیص و وصول درآمدهای مالیاتی و وجود معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی در سطحی وسیع.
- ۳- وجود حجم قابل توجهی از درآمدهای دولت به صورت درآمدهای اختصاصی و درآمد- هزینه، که علاوه بر مغایرت با اصول متعارف بودجه‌ریزی، موجب نابسامانی‌های فراوان در امر اجرای بودجه شده است.
- ۴- فقدان ارتباط مطلوب بین عملکرد درآمدها و توان‌های تولیدی- خدماتی دستگاه‌های اجرایی.
- ۵- عدم شفافیت ردیف‌های درآمدی بودجه و عدم انطباق آن با طبقه‌بندی‌های استاندارد.
- ۶- پیچیدگی و فقدان شفافیت و فراگیری ناکافی قوانین درآمدی، به خصوص مالیاتی کشور.
- ۷- مخلوط بودن وظایف مربوط به اعمال تصدی و اعمال حاکمیت دولت. (مبادرت و وزارتخانه‌ها به اعمال بنگاه‌داری و مبادرت شرکت‌ها به سیاست‌گذاری).
- ۸- تعدد، پراکندگی و ناهمگونی وظایف یک دستگاه یا اعطای یک وظیفه به دو یا چند دستگاه اجرایی.
- ۹- ساختار نامتوازن نیروی انسانی از بعد کمی و همچنین بافت نیروی انسانی از دیدگاه تخصص‌ها، مهارت‌ها و رشته‌های مورد نیاز و نیز ترکیب مشاغل تخصصی و اصلی و مشاغل غیر اصلی و پشتیبانی.
- ۱۰- ناخالص بودن اعتبارات جاری و عمرانی (وجود اقلام دارای ماهیت جاری در اعتبارات عمرانی و برعکس).
- ۱۱- کنترل هزینه‌ها در قالب فصول هزینه. (این امر اگرچه از یک طرف تسهیلاتی را برای دستگاه‌های اجرایی فراهم می‌آورد. لیکن از سوی دیگر اولاً، ماهیت اجزای هزینه از دست می‌رود و ثانیاً، استفاده از اطلاعات مربوط به مواد هزینه در محاسبات ملی میسر نخواهد بود).
- ۱۲- تعدد ردیف‌های اعتباری مستقل در ذیل دستگاه‌های اجرایی اصلی و تجمع سهمی بالغ بر ۳۰ درصد از اعتبارات بودجه عمومی در ردیف‌های متمرکز (بدون برنامه).
- ۱۳- برآورد هزینه‌ها بر مبنای عملکرد و نه بر اساس حجم واقعی عملیات دستگاه ذی‌ربط.
- ۱۴- حجم قابل توجه طرح‌های عمرانی در دست اجرا و در عین حال شروع طرح‌های جدید فاقد توجیه مالی، فنی و اقتصادی.
- ۱۵- فقدان ضوابط قانونی لازم به منظور برآورد قیمت تمام شده اجرای طرح‌های عمرانی و استاندارد نبودن نحوه برآورد هزینه‌های اداری و پرسنلی و هزینه اجرای طرح‌های عمرانی.
- ۱۶- حجم وسیع یارانه‌های پنهان و آشکار در ترکیب بودجه عمومی دولت.
- ۱۷- تعدد تبصره‌های بودجه و حجم وسیع تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی.

۱۸- فقدان شفافیت لازم هزینه‌های بودجه عمومی، انجام پاره‌ای هزینه‌ها در خارج از چارچوب بودجه و عدم انعکاس آثار ریالی تعهدات ارزی در بودجه عمومی.

ب- سیاست‌ها و خط‌مشی‌های پیشنهادی

۱- اصلاح نظام مالیاتی با توجه به اصول زیر:

۱-۱- شفاف نمودن و ساده‌سازی قوانین فعلی مالیاتی و طبقه‌بندی موضوعی آن به نحوی که کاربرد آن برای آحاد مؤدیان آسان شود.

۲-۱- حذف تدریجی معافیت‌ها و بخشودگی‌ها و مستثنیات از قوانین مالیاتی و کاربرد نرخ مالیاتی صفر برای موارد ضروری.

۳-۱- پایه‌گذاری روش تشخیص مالیات براساس اظهارات صاحبان درآمد.

۴-۱- بالا بردن هزینه‌های گریز از مالیات برای کسانی که درآمدهای خود را پنهان می‌سازند از طریق وضع قوانین مناسب و پیش‌بینی جریمه‌های سنگین مالی و اجتماعی برای آنان.

۵-۱- تجهیز نظام اطلاعاتی مالیاتی برای کنترل صحت اظهارات صاحبان درآمد کشف جرایم مالیاتی.

۶-۱- برطرف ساختن محدودیت‌هایی که باعث می‌شوند فعالیت‌های اقتصادی به ویژه داد و ستدهای تجاری به صورت مطلوب انجام گیرد.

۷-۱- ایجاد نظام لازم برای اخذ مالیات در سال وقوع درآمد برای جلوگیری از کاهش ارزش واقعی درآمدهای مالیاتی.

۸-۱- افزایش مالیات غیرمستقیم از طریق تدوین قانون جامع مالیات بر مصرف و فروش.

۹-۱- اتخاذ یک سیاست روشن در خصوص مالیات بر واردات و میزان تعرفه‌ها و ساده کردن نحوه تعیین و محاسبه آن.

۱۰-۱- تعیین تعرفه‌های حقوق گمرکی مورد نظر برای هر سال در قانون بودجه همان سال.

۱۱-۱- بالا بردن کارایی نظام مالیاتی در پاسخ‌گویی به مراجعات مردم برای تسویه حساب‌های مالیاتی.

۱۲-۱- اخذ مالیات بر سر جمع درآمدهایی که افراد از محل‌های مختلف به دست می‌آورند.

۲- به حداقل رساندن تکانه‌های ناشی از نوسانات قیمت نفت بر بودجه عمومی دولت از طریق:

۱-۲- برآورد قیمت نفت مبنای درآمد نفت در بودجه‌های سالانه بر مبنای بررسی دقیق حساسیت‌های قیمت نفت صادراتی کشور به تحولات بازار جهانی نفت.

۲-۲- ذخیره مازاد درآمد نفت ناشی از افزایش قیمت نفت نسبت به مبالغ پیش‌بینی شده.

۳-۲- تأمین کسری درآمدی ناشی از کاهش قیمت نسبت به مبلغ پیش‌بینی شده از محل ذخایر درآمد نفت.

۴-۲- استفاده از مازاد ذخایر درآمد نفت نسبت به حد مشخص جهت تسریع در اجرای پروژه‌های عمرانی.

۳- شفاف کردن رابطه بودجه کل کشور با نظام‌های ارزی پولی از طریق:

۱-۳- تعیین انواع تعهدات خارجی کشور برحسب غیردولتی و دولتی و نرخ ارز.

۲-۳- انعکاس آثار ریالی تعهدات جدید ارزی در درآمدهای بودجه عمومی.

۳-۳- انعکاس آثار ریالی تعهدات خارجی سررسید شده در مخارج بودجه عمومی.

- ۳-۴- کاهش حجم تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی در قوانین بودجه سالانه.
- ۳-۵- برقراری ضوابط یکسان برای پرداخت تسهیلات بانکی به شرکت‌های دولتی و غیردولتی.
- ۴- تجدید نظر در طبقه‌بندی فعلی درآمدهای بودجه عمومی و در جای مناسب قرار گرفتن اقلام مختلف درآمدی.
- ۵- استاندارد نمودن الگوی برآورد هزینه‌ها (هزینه‌های پرسنلی، فضای سرانه ساختمان اداری، هزینه سرانه نگهداری و تعمیرات، هزینه سرانه سوخت و تلفن و آب و غیره) با توجه به شرح قیمت محصول یا خدمات.
- ۶- مبری شدن وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از اعمال بنگاه‌داری و واگذاری آن دسته از فعالیت‌ها که اعمال حاکمیت دولت در آن نقشی ندارد به بخش غیردولتی.
- ۷- ارائه هزینه‌های جاری برحسب مواد هزینه و براساس الگویی استاندارد به طوری که از یک طرف ماهیت اجزای هزینه حفظ گردد و از سوی دیگر امکانات لازم برای تجزیه و تحلیل‌های مربوط به حساب‌های ملی فراهم گردد.
- ۸- حذف ردیف‌های اعتباری مستقل ذیل دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌های متمرکز هزینه‌ای، به استثنای ردیف‌هایی که خاص یک دستگاه اجرایی نیستند و منظور شدن آنها در قالب بودجه دستگاه ذی‌ربط.
- ۹- تأکید بر مدیریت تقاضا و صرفه‌جویی در مصرف از طریق روش‌های کنترلی و سازوکارهای اقتصادی.
- ۱۰- کاهش و حذف تدریجی یارانه‌های آشکار و پنهان از بودجه و پیش‌بینی اقدامات جبرانی برای ابقای کم درآمد.
- ۱۱- استفاده از سازوکار عرضه و تقاضا در تعیین قیمت خدمات دولتی در محدوده احکام قانون اساسی.
- ۱۲- بهینه‌سازی عملیات دستگاه‌های اجرایی تشکیلات دولت به منظور اقتصادی شدن هزینه‌های عمومی (حذف عملیات، تکالیف و وظایف موازی و متداخل و ادغام وظایف مشابه).
- ۱۳- یکپارچه نمودن نظام تصمیم‌گیری استانی و کاهش مراجع متعدد، شوراها و کمیته‌های تصمیم‌گیری در سطح استان.
- ۱۴- برآورد قیمت تمام شده طرح‌های عمرانی و تهیه استاندارد هزینه خدمات قراردادی و هزینه‌های جانبی از کل اعتبار طرح برای فعالیت‌های مختلف، به منظور جلوگیری از اتلاف هزینه طرح‌های عمرانی.
- ۱۵- برقراری ارتباط و هماهنگی بین درصد پیشرفت فیزیکی طرح‌های عمرانی و تخصیص اعتبارات.
- ۱۶- ممنوعیت شروع طرح‌های عمرانی فاقد گزارش توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی.
- ۱۷- گسترده شدن امر نظارت بر طرح‌های عمرانی توسط سازمان برنامه و بودجه به ابعاد اقتصادی، مالی و فنی طرح‌ها.
- ۱۸- واگذاری طرح‌ها به پیمانکاران از طریق سازوکار مناقصه و اجتناب از هرگونه ترتیب دیگر.
- ۱۹- پیش‌بینی جریمه و پاداش برای مجریان و پیمانکارانی که طرح‌های عمرانی را دیرتر یا زودتر از موعد مقرر به اتمام می‌رسانند.
- ۲۰- ممنوعیت واگذاری پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی به صورت کلید در دست (Turn Key) به شرکت‌های خارجی.

- ۲۱- اصلاح نظام استخدامی براساس توانایی‌ها، استحقاق‌ها و صلاحیت‌ها.
- ۲۲- انعطاف‌پذیر نمودن دستمزدها و به‌کارگیری سازوکارهای تعیین حقوق و دستمزد متناسب با بهره‌وری ضمن رعایت قانون حداقل دستمزد.
- ۲۳- انجام اقدامات لازم جهت اصلاح سیستم‌های ثبت و نگه‌داری حساب‌ها و تنظیم گزارشات مدیریت و بهنگام نمودن حساب‌های معوق و ارائه ترازنامه حساب سود و زیان شرکت‌های دولتی و عملیاتی کردن بودجه شرکت‌های دولتی.
- ۲۴- تدوین سیاست تدوین بودجه‌های متعادل و تأمین کسری احتمالی بودجه از محل فروش اوراق مشارکت و سرور به.

۳- شرکت‌های دولتی

به منظور رفع مشکلات و نارسایی‌ها موجود شرکت‌های دولتی، لازم است بدو شرایط اجرای کامل تبصره ۳ قانون برنامه دوم توسعه کشور، در اسرع وقت به منظور شناسایی شرکت‌های دولتی موجود فراهم گردد. سپس با اصلاح ماده ۴ قانون محاسبات کشور در جهت تصریح و رفع ابهامات موجود، تعریف دقیق و جامع و مانعی از شرکت‌های دولتی ارائه گردد. پس از شناسایی دقیق شرکت‌های دولتی، انجام امور ذیل پیشنهاد می‌گردد:

- ۱- دسته‌بندی شرکت‌های دولتی در دو دسته اصلی مضمون اصل ۴۴، قانون اساسی و سایر شرکت‌ها. دسته اول که الزاماً باید دولتی باقی بمانند و دسته دوم کلیه شرکت‌های دولتی که به دلایل مختلف دولتی شناخته شده‌اند و می‌توانند به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار شوند.
- ۲- انحلال آن دسته از شرکت‌ها و مؤسساتی که عهده‌دار قسمتی از وظایف ستادی دولت می‌باشند و ضرورتی در مورد اداره آنها به صورت مستقل وجود نداشته و باید در وزارتخانه ذی‌ربط ادغام شوند.
- ۳- تأسیس شرکت‌های جدید و مشارکت در آنها توسط شرکت‌های دولتی صرفاً بنابر تصویب قانون انجام گیرد.
- ۴- به روز کردن ارزش‌داری‌های شرکت‌های دولتی به منظور واقعی نمودن هزینه‌ها و شفاف شدن قیمت تمام شده آنها.
- ۵- بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات مرتبط و ناظر بر فعالیت شرکت‌های دولتی از حیث:
 - الف- تفاوت نحوه اداره آنها با وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی؛
 - ب- حفظ استقلال منی - عملیاتی و ارتباط با وزارتخانه‌ها و مؤسسات ذی‌ربط صرفاً در سطح تبعیت از سیاست‌گذاری‌های دولت؛
 - ج- پاسخ‌گویی دقیق در قبال عملکرد به دولت و سایر مراجع ذی‌ربط؛
 - د- ضمانت اجرایی بخشیدن به وظایف موضوع اساسنامه‌ها.
- ۶- با توجه به بررسی اهمیت فعالیت شرکت‌های دولتی به شرح بند ۱ فوق، ضرورت دارد در خصوص نحوه فعالیت شرکت‌های دولتی دسته دوم تا مرحله واگذاری (که ممکن است سال‌ها به طول انجامد)، از این حیث که آیا کاملاً مشابه بخش خصوصی ادامه فعالیت دهند یا همانند شرکت‌های دولتی دسته اول (که مضمون اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشند) اداره گردند تصمیم جدی اتخاذ گردد.

۷- رفع کلیه موانع و مسائل و مشکلات شرکت‌های دولتی اعم از مشکلات عمومی ناشی از عملکرد مجموعه اقتصاد کشور، ناشی از دولتی تلقی شدن این‌گونه شرکت‌ها و ناشی از نوع فعالیت برخی شرکت‌ها، تا امکان فعالیت سالم و مؤثر آنها فراهم گردد.

۸- بررسی و تدوین نظام انتصاب و ارزشیابی، مدیران شرکت‌های دولتی و ایجاد نهادی جهت تشخیص صلاحیت آنها و اعمال نظارتی که در عین کنترل مداوم و مستمر آنها، موجبات تداخل یا تلاقی در تصمیمات آنها را فراهم نیاورد و در نهایت تدوین نظام تشویق و تنبیه مدیران بدون توجه به هرگونه ملاحظات سیاسی و اجتماعی و اجرای احکام صادره در زمینه تشویق یا تنبیه آنها.

۴- توسعه مشارکت مردمی

رشد مستمر و باثبات اقتصادی اکثر کشورهای در حال توسعه ظرف سال‌های گذشته و توجه به ضرورت حفظ جایگاه با عزت جمهوری اسلامی در صحنه جهانی از یک سو و ورود خیل عظیم نیروی جوان و جویای شغل به بازار کار ظرف سال‌های آینده از سوی دیگر اقتضا می‌نماید که اقتصاد کشور طی سال‌های آتی رشدی شتابان و باثبات داشته باشد. واقعیت‌های موجود نشان می‌دهد که رشد اقتصادی با اتکا به منابع دولت هیچ یک از دو هدف فوق را تأمین نمی‌نماید. منابع محدود دولت و نیازهای روزافزون جاری، به تدریج امکان کمتری را برای سرمایه‌گذاری بخش دولتی باقی می‌گذارد و این امکان محدود نیز دچار نوسانات ناشی از تغییرات قیمت جهانی نفت است. نسبت بسیار پایین سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی در حد موجود به هیچ وجه جوابگوی نیازهای آینده کشور نخواهد بود و لذا سیاست‌گذاری‌ها باید به گونه‌ای تنظیم شود که بیشترین انگیزه‌ها برای سرمایه‌گذاری شکل بگیرد و بخش غیردولتی اعم از تعاونی و خصوصی نقش گسترده‌تری را در اقتصاد کشور به عهده بگیرد.

عملکرد بخش خصوصی در سال‌های قبل از انقلاب اسلامی و نیز رفتار سوداگرانه در بازار ارز و کالا ظرف سال‌های جنگ تحمیلی این تلقی عمومی را ایجاد نموده است که اساساً بخش خصوصی به مصالح نظام نمی‌اندیشد و توسعه میدان عمل این بخش به تضعیف نظام و نیز خدشه وارد کردن به عدالت اجتماعی می‌انجامد. این تلقی باعث گردیده تا بخش غیردولتی از حضور در فعالیت‌های تولیدی فیزیکی که به طور مستقل و بدون منافع مشترک با بخش دولتی انجام می‌گیرد سرباز زند که عمدتاً به خروج سرمایه از کشور و توسعه فعالیت‌های تجاری زودبازده انجامیده است. حال که حضور گسترده بخش غیردولتی به صورت ضرورتی اجتناب‌ناپذیر درآمده است لازم است اقدامات ذیل صورت بگیرد:

۱- ضرورت توسعه مشارکت بخش غیردولتی مورد توافق همه مسئولان کشور قرار گیرد و متناسب با این توافق جمع‌بندی‌های قبلی مورد اصلاح واقع شود.

۲- امنیت سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی توسط دولت تضمین گردد و متناسباً مکانیسم‌های تشویقی مالیاتی برای حرکت سرمایه به داخل کشور و جابه‌جا شدن سرمایه از فعالیت‌های تجاری به فعالیت‌های تولیدی طراحی گردد.

۳- فعالیت بخش غیردولتی در امور تولیدی در زمینه‌های مربوط به قیمت محصول، صادرات، واردات و دستمزد نیروی کار به جز فعالیت‌های انحصاری آزادی عمل داشته باشد و در مقابل هزینه‌های مربوط به دریافت تسهیلات بانکی و ارز را نیز به صورت واقعی پرداخت نماید.

- ۴- سود حاصل از فعالیت‌های قانونی بخش غیردولتی پس از کسر مالیات و عوارض، به هر میزان به رسمیت شناخته شود. بدیهی است نقش دولت در عادلانه نمودن سود، تنها از طریق برقراری تسهیلات برای گسترش رقابت و ورود واحدهای رقیب به صحنه فعالیت‌ها و رفع انحصارات ممکن خواهد بود.
- ۵- قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت‌های سیستم بانکی، بیمه و بازارهای مالی به گونه‌ای اصلاح شود که منتهی به پایین آوردن هزینه‌های معاملاتی در امور مربوط به تولید، صادرات و واردات گردد.
- ۶- در بازار هر محصول بخش خصوصی و دولتی توأمأ حضور دارند، بخش دولتی نمی‌باید به خاطر دولتی بودن از امکانی برخوردار باشد که منجر به تضعیف یا خروج غیر عادلانه بخش دیگر از بازار گردد.
- ۷- حدود مالکیت‌های انفرادی در برنامه پنج‌ساله دولت تعیین گردد.
- ۸- شرکت‌های دولتی به جز آن دسته از شرکت‌ها که براساس اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باید در اختیار دولت باشند به بخش‌های تعاونی و خصوصی واگذار شوند.
- ۹- اولویت واگذاری از طریق بورس بوده و حسب ضرورت واگذاری از طریق مزایده با اعلام عمومی و ایجاد اماکن رقابت متقاضیان صورت بگیرد.
- ۱۰- سیستم مناسب نظارت و ارزیابی در فرایند واگذاری و پس از خصوصی‌سازی از طریق مطالعه عملکرد شرکت‌های واگذار شده ایجاد گردد.
- ۱۱- بازنگری در قانون و تشکیلات بورس در جهت شفاف‌سازی معاملات، افزایش قدرت بورس در حساب‌های عملیاتی و ترازنامه‌ای ایجاد شرکت‌ها، ایجاد نهاد نظارت کارآمد برای معاملات بورس ایجاد نظام ارزشیابی مدیران شرکت‌های سهامی عام و اطلاع‌رسانی به متقاضیان و خریداران سهام.

۵- سیاست‌های پولی، اعتباری و ارزی

۵-۱- سیاست‌های پولی

عملکرد اقتصاد کشور نشان می‌دهد که:

- ۱- طی ۲۰ سال گذشته رشد حجم نقدینگی منجر به افزایش نرخ رشد تولید ناخالص داخلی نگشته و افزایش نرخ تورم بعضاً اثر منفی بر سطح تولید داشته است.
- ۲- رشد حجم پول و نقدینگی منجر به افزایش متوسط نرخ تورم شده است و فشارهای تورمی در سال‌های اخیر تشدید یافته است.

برای کنترل نرخ تورم و ایجاد یک فضای با ثبات کلان که بتواند بستری مناسب برای توسعه اقتصادی کشور باشد احتیاج به برخی از اصلاحات اساسی است. نگرشی اجمالی بر محیطی که بر فرایند سیاست‌گذاری پولی در کشور ما غالب است نشان‌دهنده آن است که اجرای سیاست‌های مؤثر و آگاهانه پولی برای کنترل و تعدیل متغیرهای اقتصاد کلان احتیاج به دو شرط لازم دارد که تقریباً هیچگاه در اقتصاد ایران موجود نبوده‌اند.

اول: کنترل کافی بانک مرکزی بر عواملی که در عرضه پول مؤثر می‌باشند.

دوم: ثبات نسبی تقاضا برای پول و نقدینگی

برای تحقق این شروط موارد زیر پیشنهاد می‌گردد:

الف- مشخص کردن اهداف بانک مرکزی

ب- محول نمودن اختیارات لازم جهت تدوین سیاست‌ها یا انتخاب ابزار لازم برای دستیابی به اهداف سیاستی

ج- ایجاد ابزار اطلاعاتی و مالی لازم برای اجرای سیاست پولی

الف- اولین مرحله برای پایه‌ریزی یک سیاست پولی کارا و کارساز مشخص کردن اهداف بانک مرکزی است. اهدافی که بر اساس ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور برای بانک مرکزی تعیین شده است. عبارتند از: حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور. این قانون برای تأمین این اهداف، ابزارها و اختیاراتی را به بانک مرکزی داده بود که به مرور با تصویب قوانین دیگر این ابزارها و اختیارات از بانک مرکزی سلب شده است تعیین سقف‌های اعتباری و تعیین نرخ سود بانکی از این قبیل اند.

ب- برای اجرای سیاست پولی و دستیابی به اهداف چهارگانه، بانک مرکزی باید قدرت تصمیم‌گیری کافی داشته باشد. بنابراین لازم است اختیارات و ابزارهای سلب شده از بانک مرکزی به آن بازگردانده شود. اختیارات بانک مرکزی را به دو مقوله می‌توان تقسیم کرد:

۱- حق تدوین و هدف‌گذاری سیاست پولی و اعتباری

۲- حق انتخاب ابزار مناسب برای اجرای سیاست پولی بانک مرکزی باید به صورت نهادی باشد که بتواند فارغ از دیدگاه‌های بخشی و سیاسی و تنها با در نظر گرفتن مصالح اقتصادی کلان، سیاست‌های پولی و اعتباری را در جهت رسیدن به اهداف یادشده اتخاذ و اجرا نماید.

برای تفویض اختیارات لازم به بانک مرکزی باید قوانین و مقررات جاری مورد بازنگری قرار گرفته و به خصوص ساختار تصمیم‌گیری سیاست پولی اصلاح شود. به طوری که ضمن منطقی کردن ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار، اختیارات و مشمولیت تعیین نرخ رشد سالانه متغیرهای پولی و اعتباری به عهده این شورا گذاشته شود. لازم به یادآوری است که طی سال‌های گذشته مبارزه و جلوگیری از تورم برای شورای پول و اعتبار از اولویت لازم برخوردار نبوده مگر در شرایط اضطراری. بنابراین تعدیل ساختار شورای پول و اعتبار برای کاهش تمایل این شورا به سیاست‌های انبساطی، اولویت دادن به مبارزه با تورم، اجرای سیاست‌های مناسب برای پیشگیری افزایش نرخ تورم و اختیار کردن یک نقطه‌نظر و موضع کلان اقتصادی از اقدام‌های اساسی است.

ج- بانک مرکزی همواره با این مشکل روبه‌رو است که برای دست یافتن به هر یک از اهداف فوق، مثلاً مهار تورم، مستقیماً نمی‌تواند اقدام نماید، برای دست یافتن و نائل شدن به هدف نهایی (مثلاً کنترل تورم)، بانک مرکزی از ابزارهای سیاستی خود باید استفاده نماید.

در خصوص ابزارهای لازم برای اجرای سیاست پولی باید تذکر داد که به طور کلی بانک‌های مرکزی در جهان سه ابزار عمده برای کنترل حجم پول در اختیار دارند که عبارتند از: نسبت سپرده قانونی، نرخ تنزیل مجدد و عملیات بازار باز (خرید و فروش اوراق بهادار دولتی). استفاده از دو ابزار اول در ایران دارای محدودیت‌هایی است. لیکن استفاده از اوراق مشارکت طی سه سال گذشته به تدریج افزایش یافته و طبق برنامه دوم، استقرار از طریق انتشار این اوراق ادامه خواهد یافت. بنابراین بانک مرکزی می‌تواند با خرید و فروش اوراق مشارکت برای حساب خود عملیات به اصطلاح بازار باز را انجام دهد. با افزایش تدریجی حجم اوراق مشارکت در پورتفوی بانک مرکزی در میان مدت و درازمدت حجم این دارایی‌ها به حدی

خواهد رسید که از طریق عملیات بازار باز بانک مرکزی بتواند اثر قابل توجهی بر تغییرات پایه پولی و به تبع آن حجم پول و نقدینگی بگذارد.

این ابزار برای اجرای سیاست پولی لازم است ولی کافی نیست. چنانچه قبلاً ذکر گردید همکاری بخش مانی در اجرای این امر مهم الزامی است. در کوتاه مدت یکی از مهم ترین عواملی که می تواند به کنترل حجم پایه پولی کمک کند حل مشکل حساب ذخیره تعهدات ارزی است.

طبق مطالعات موجود نرخ بازدهی منفی بر سپرده های بانکی عامل اصلی کاهش تقاضا برای نقدینگی است. بنابراین برای معکوس کردن روند کاهش تقاضای واقعی پول سیاست منطقی مثبت کردن نرخ سود واقعی (نرخ سود منتهی نرخ تورم) سپرده های بانکی است. این هدف از دو طریق قابل انجام می باشد.

۱- کاهش نرخ تورم

۲- افزایش سود سپرده های بانکی

بالا بردن سود بانکی به مرز نرخ تورم ممکن است تبعات منفی بر استحکام مانی بانک ها داشته باشد. افزایش شدید و ناگهانی نرخ سود بانکی از یک طرف هزینه های جذب پس انداز را بالا می برد و از طرف دیگر موجب افزایش سهم وام های مشکوک الوصول و اعاده ناپذیر به کل پرتفولیوی وام سیستم بانکی می شود. لذا توصیه می شود که با اتخاذ تدبیر مالی و پولی مناسب نرخ تورم تدریجاً کاهش یافته و با افزایش نرخ سود بانکی بر کمی سپرده ها به مقدار چند درصد در سال های آینده مشکل منفی بودن نرخ واقعی سود سپرده ها برطرف شود. برای تسهیل این امر لازم است تسهیلات جدیدی با نرخ های شناور اعطا گردد. تلفیق سیاست افزایش اندک سود سپرده ها و تسهیلات و ادامه روند کاهش تدریجی نرخ تورم نیاز به استفاده از سیاست ها و شوک های سنگین را رفع می کند و هزینه های اجتماعی کاهش نرخ تورم را مرتفع می سازد. برای بهبود عملکرد سیستم بانکی در تخصیص اعتبارات چند نکته مهم باید مورد توجه قرار گیرد:

۱- منطقی کردن نرخ تسهیلات اعطایی از سوی سیستم بانکی (در خصوص آن دسته که به صورت یارانه ای توزیع می گردند) از طریق مثبت کردن نرخ تسهیلات نرخ های پایین اعتبار، با توجه به شرایط تورمی اقتصاد هزینه خصوصی و تسهیلات را بسیار نازل می کند. در صورتی که به خاطر کمبود منابع سرمایه ای هزینه اجتماعی سرمایه در اقتصاد کشور، پایین نیست ارزان بودن اعتبارات آن دسته از وام گیرندگان که دسترسی به سیستم بانکی دارند موجب بروز انگیزه برای اسراف در هزینه کردن سرمایه می شود.

۲- حذف نرخ های متنوع و متعدد ارائه اعتبارات بانکی و به کاربردن یک نرخ برای تمام مصارف چنانچه دولت تمایل به پرداخت یارانه جهت تشویق فعالیت های اقتصادی به بخش های دارای اولویت را دارد بهتر است که این کمک ها به صورت شفاف در بودجه دولت منظور گردد. بدین صورت بخش های مورد نظر کمک های مانی را دریافت می کنند بدون آن که در قیمت گذاری اعتبارات ناهنجاری ایجاد گردد. همچنین تبصره های تکلیفی که درجه آزادی سیستم بانکی برای تخصیص سرمایه را کاهش می دهد باید به تدریج حذف و مکانیزم های بودجه ای جایگزین آن گردد.

۳- با قانون مند کردن و ایجاد و گسترش مؤسسات اعتباری غیربانکی، زمینه برای رقابت بیشتر در بازار سرمایه ایجاد شود که این می تواند به کزایی بازار پول و سرمایه کمک شایانی بنماید.

۲-۵- بازار سرمایه

برای جذب پس اندازها و تخصیص مطلوب آن به فعالیت های مولد، بازار سرمایه باید فعال تر و کارا تر گردد.

در حال حاضر بازار سرمایه متشکل از بازار سهام و اوراق مشارکت می‌باشد. حجم سرمایه‌گذاری مالی که از طریق دو کانال فوق انجام گردیده است در صد نسبتاً پایین از کل سرمایه‌گذاری‌ها (زیر ۵ درصد) است. با توجه به محدودیت سیستم بانکی در تأمین مالی تقاضا برای اعتبارات نقش بازار سرمایه در فرایند تجمع پس‌اندازها و سرمایه‌گذاری باید گسترش یابد بدین منظور موارد زیر پیشنهاد می‌گردد:

۱- تدوین مقررات مناسب و ایجاد نهادهای نظارتی به منظور اعمال کنترل بر فعالیت‌ها و نحوه عملکرد شرکت‌های سرمایه‌گذاری و جلوگیری از ایجاد شرکت‌های جدید سرمایه‌گذاری قبل از آن که نحوه عملکرد شرکت‌های موجود بررسی شوند. بررسی تجارب گذشته برای شناسایی نقاط قدرت و ضعف عملکرد شرکت‌های سرمایه‌گذاری لازم می‌باشد. کسب این دانش جهت بازنگری قوانین و مقررات و نیز تدوین مقررات جدید برای بهبود عملکرد شرکت‌های سرمایه‌گذاری مفید به فایده است.

۲- بررسی حذف مالیات مضاعف شرکت‌های سرمایه‌گذاری، که این تعدیل می‌تواند موجب تشویق بخش خصوصی به ایجاد چنین شرکت‌هایی گردد.

۳- دسترسی همگانی به امکانات بازار سرمایه. برای تحقق این هدف هم باید در جهت اطلاع‌رسانی عمومی اقدام نمود و هم در جهت فراهم آوردن امکانات معاملات برای کلیه افراد حقیقی، هم‌اکنون به جز تهران و چند شهرستان بزرگ در بقیه نقاط کشور امکان معاملات وجود ندارد. تعداد شرکت‌های کارگزاری محدود است و باید در نقاط مختلف کشور افزایش یابد.

۴- انتشار اطلاعات صحیح و بهنگام راجع به فعالیت شرکت‌ها، حساب سود و زیان و ترازنامه‌ها، بسیاری از شرکت‌های پذیرفته شده در بورس سیستم حسابداری صنعتی ندارند و تأکید در رفع این نقیصه لازم است.

۵- حمایت قانونی از حقوق سهامداران کوچک.

۶- بررسی ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری که به عنوان بازارساز عمل کنند.

۷- بررسی امکان مبادله اوراق مشارکت در قیمت‌هایی خارج از قیمت رسمی در بورس.

۳-۵- سیاست‌های پولی و اعتباری و سیاست‌های بعد عرضه

با توجه به مشاهدات آماری می‌توان نتیجه گرفت که افزایش اشتغال و درآمد ملی از طریق بالا بردن مخارج دولتی و حجم نقدینگی راه حل صحیح اصولی و نتیجه بخش نیست. تجربه بیست و پنج ساله اقتصاد ایران گواه این مدعاست. در شرایط رکودی تمسک به سیاست‌های انبساطی تقاضا موقعی می‌تواند مؤثر باشد که میانگین نرخ تورم (و بنابراین انتظارات تورمی) پایین باشد. استراتژی برتر و اصولی عبارت است از تعقیب آن مجموعه از سیاست‌هایی که بر تولید و بخش عرضه اثر مثبت دارند. در میان مدت و درازمدت عواملی که بر رشد تولید و اشتغال اثر خواهند داشت عبارتند از:

۱- ایجاد یک محیط باثبات اقتصاد کلان، که لازمه آن ثبات سیاست‌های مختلف و از جمله سیاست‌های مالی و پولی و در نتیجه مهار تورم است.

۲- ایجاد انگیزه کافی برای پس‌انداز و سالم‌سازی بازار سرمایه برای تخصیص بهینه سرمایه.

۳- اتخاذ روش‌های مناسب برای کنترل رشد مصرف داخلی منابع نفت و گاز. که این امر اثرات بسیار مهمی بر پس‌اندازهای ارزی، درآمد دولت و نیز حفظ محیط زیست دارد.

۴- گسترش امنیت قضائی و قانون‌مندی کردن فعالیت‌های اقتصادی، که بستر اساسی رشد و توسعه پایدار

است.

۵- اتخاذ سیاست‌های مناسب ارزی و مالیاتی.

۶- تنظیم سیاست‌های اعتباری به گونه‌ای که بخش‌های تولیدی بتوانند منابع مورد نیاز خود را در ازای پرداخت هزینه اقتصادی به راحتی تأمین نمایند.

جزئیات نکات فوق در پیشنهاد‌های بخش‌های مختلف این گزارش ارائه شده است.

۴-۵- نظام ارزی

از نقطه نظر سیاست‌گذاری چندین گزینه برای مدیریت ارزی کشور وجود دارد. سیاست فعلی، نرخ ارز را در یک حد معین ثابت نگه می‌دارد، اما تثبیت اداری نرخ ارز از طریق بانک مرکزی لزوماً به معنی ثابت بودن و یک‌نرخ بودن ارز در بازار نیست. هم‌اکنون که بانک مرکزی قیمت ارز را به صورت رسمی ۱۷۵۰ ریال اعلام کرده است و ارز حاصل از صادرات را از صاحبان آن به قیمت ۳۰۰۰ ریال خریداری می‌کند، صادرکننده می‌تواند امتیاز حق واردات در مقابل صادرات خود را به واردکننده بفروشد بدین ترتیب نرخ ارز حاصل از صادرات بیش از ۳۰۰۰ ریال هر دلار می‌باشد. نرخ ارز در بازار آزاد حدود ۵۰ تا ۶۰ درصد بالاتر از قیمت ارز صادراتی می‌باشد. این تعدد نرخ‌ها و وجود بازار آزاد به این اشارت دارد که نرخ تعادلی در بازار ارز نرخ رسمی نیست. هر چند که بانک مرکزی می‌تواند واردکنندگان را وادار به استفاده از سیستم بانکی برای ثبت سفارش و پرداخت برای واردات و صادرات نماید و از این طریق میزان واردات را کنترل و نیز نرخ ارز برای واردات را ثابت نگه دارد. اما مضار این سیستم همان است که قبل از آزادسازی ارز و تک‌نرخ شدن بود که مهمترین آنها نارسایی‌های تخصیص اداری ارز، رانت جویی در بازار ارز، مخدوش شدن قیمت‌های نسبی و جلوگیری از رشد صادرات غیرنفتی است. این سیاست، تحت شرایط تورمی، موجب بروز معضل مهم کاهش شدید نرخ ارز واقعی رسمی نیز می‌گردد. درازمدت بدون آن که تغییر اساسی در عملکرد پولی و مالی انجام گیرد و نرخ سود سپرده‌های بانکی مثبت شود، بانک مرکزی نمی‌تواند ثبات ارزی را تأمین یا تضمین کند.

گزینه دوم، برای سیاست‌گذاری ارزی، شناور کردن و تک‌نرخ کردن آن طبق آنچه که در اول سال ۱۳۷۲ مدنظر بوده می‌باشد. یکی از مسائل مهم این گزینه امکان افزایش شدید نرخ ارز بر اثر حملات سوداگرانه می‌باشد. در حالتی که بازدهی سپرده‌های ریالی بانکی پس از احتساب تورم، منفی است و نرخ‌ها در بازار پول و سرمایه انعطاف لازم را ندارند (و بنابراین امکان افزایش نرخ سودهای بانکی برای بالابردن هزینه فرصت حملات سوداگرانه ارزی نیست) سیاست ارز شناور ممکن است موجب بی‌ثباتی زیادی در این بازار گردد. پیش‌نیاز آزادی سازی بازار و نرخ ارز، انضباط مالی و پولی و کنترل نرخ تورم است. فقدان یک سیاست میان مدت برای کنترل تقاضای کل احتمال تلاطمات شدید ارزی را افزایش می‌دهد که این به نوبه خود می‌تواند باعث افزایش درجه ناطمینانی گردد و به این لحاظ بر فرایند سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی اثرات نامطلوبی بر جای گذارد. چنانچه ثبات کافی و سیاست‌های منضبط مالی در بعد کلان اقتصاد حاکم گردد و نیز نرخ بازدهی دارایی‌های مالی منطقی گردد، آزادسازی تدریجی نرخ ارز در مرحله اول موجب افزایش نرخ ارز می‌شود (زیرا که این نرخ از زیر قیمت تعادلی به سطح تعادل میل خواهد کرد) اما در مراحل بعدی، افزایش و نوسانات نرخ ارز محدود می‌شود.

گزینه سوم، رژیم قفل تعدیل شونده (یا قفل‌های خزننده) است. در این سیستم ارزی نرخ ارز در کوتاه

مدت ثابت است. برای جلوگیری از کاهش زیاد نرخ ارز واقعی نرخ ارز رسمی در فواصل زمانی معین تعدیل می‌شود. مزیت این سیاست نسبت به رژیم ارز ثابت آن است که اقتصادها دچار تورم هر چند یک بار با تعدیل نرخ ارز فزاینده درجه رقابتی محصولات خود در بازارهای بین‌المللی را کنترل می‌کنند. این گزینه برای اقتصادی که تصمیم به کاهش تدریجی نرخ تورم دارد مناسب است. در شرایطی که صادرات غیرنفتی و حفظ توان رقابتی در این زمینه از اولویت اول برخوردار باشد این سیاست بهترین گزینه به شمار می‌رود برای اجرای این گزینه موارد زیر پیشنهاد می‌گردد:

- ۱- تعدیل تدریجی نرخ اداری ارز
- ۲- حذف تدریجی اختلاف بین نرخ‌های اداری، به طور مشخص نرخ ارز موسوم به نرخ شناور و نرخ صادراتی.
- ۳- برای ایجاد انگیزه جهت بازگشت ارزش‌های صادراتی به داخل کشور نظام سپرده‌های ارزی باید از دو بعد قانونی و اجرایی تحکیم و تقویت گردد. جریان یافتن ارزش‌های صادراتی به شبکه بانکی کشور از طریق سپرده‌های ارزی مکان مبادله بین منابع ارزی (صادرات) و مصارف (واردات) را به صورت گسترده‌تر، کاراتر، سریع‌تر و به طور قانونی از طریق شبکه بانکی فراهم می‌آورد.
- ۴- برای اجرای موفقیت‌آمیز هر کدام از گزینه‌های ایجاد ثبات ارزی مسئولان پولی و مالی باید در هدف‌گیری نرخ تورم همکاری و پایمردی داشته باشند.
- ۵- شرایط لازم برای ثبات نرخ ارز را باید در ابعاد مختلف ایجاد کرد. برای پیشگیری از بروز حملات سوداگرانه در بازار ارز، بازارهای مالی داخلی باید عمق بیشتر و انعطاف‌پذیری در قیمت داشته باشند. چنانچه به واسطه وقوع یک شوک منفی تقاضای پول عاملین اقتصادی تمایل به تغییر پور تفوی دارایی خود (به طور اخص کاهش پول و تقاضا برای دارایی‌های دیگر) داشته باشند، وجود بازارهای فعالی مالی داخلی (بورس و اوراق مشارکت) تا حد زیادی قادر به جذب این شوک می‌گردد. بنابراین گسترش و تعمیق بازارهای مالی داخلی موجب آن می‌گردد که شوک‌های اقتصادی در بازارهای مختلف توزیع گشته و از شدت اثر آن بر بازار کاسته شود.
- ۶- برای محدود کردن دامنه نوسانات قیمت ارز در اطراف نرخ تعادلی بانک مرکزی باید تدارکات لازم را فراهم آورد. در این صورت بانک قادر خواهد بود نوسانات (واریانس) نرخ ارز را محدود ساخته و نااطمینانی ناشی از نوسانات قیمت ارز را کنترل نماید. برای اجرای موفقیت‌آمیز این گزینه عنایت به نکات فوق الزامی است در غیر این صورت احتمال بروز نوسانات شدید نرخ ارز به طور قابل توجهی افزایش می‌یابد.

۶- تجارت خارجی

سیاست‌های تجارت خارجی می‌باید متضمن افزایش سهم جمهوری اسلامی ایران از تجارت جهانی، افزایش نسبت تجارت خارجی به تولید ناخالص داخلی، بهبود ترکیب منابع ارزی کشور از طریق افزایش سهم صادرات غیرنفتی در صادرات کل و اصلاح ترکیب واردات از طریق افزایش سهم واردات واسطه‌ای و سرمایه‌ای در واردات کل می‌باشد.

حصول به اهداف فوق حائز اهمیت حیاتی برای رشد و توسعه پایدار کشور است. لازمه حصول به این

اهداف اتخاذ سیاست‌های مناسب و ثبات سیاست‌هاست. با فراهم آوردن شرایط سیاسی و اقتصادی مناسب، کشور می‌تواند به قطب تجارت منطقه تبدیل گردد. برای تحقق اهداف فوق سیاست‌های ذیل پیشنهاد می‌گردد:

۱- ایجاد ثبات در قوانین و مقررات حاکم بر بازرگانی خارجی به منظور کاهش نوسانات در اقتصاد کشور از ناحیه بازرگانی خارجی و ایجاد هماهنگی میان تشکیلات ذی‌ربط در امر سیاست‌گذاری بازرگانی خارجی.

۲- انتخاب نرخ ارز مناسب و کنترل نوسانات آن از طریق اعمال سیاست‌های پولی و مالی کارآمد بر اساس آنچه که در قسمت‌های قبلی ذکر گردید.

۳- اخذ پیمان ارزی از صادرکنندگان کالاهای غیرنفتی و آزاد گذاشتن صادرکنندگان کلیه کالاهای غیرنفتی در استفاده از ارز حاصل از صادرات برای ورود کالا - فروش آن به سیستم بانکی بانرخ ارز بازار.

۴- رفع محدودیت‌های کمی و حذف سهم‌ها در آن بخش از بازرگانی خارجی که توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد و کنترل واردات بخش خصوصی از طریق اعمال نرخ ارز مناسب و نرخ‌های تعرفه.

۵- واگذاری بخش بیشتری از تجارت خارجی به بخش خصوصی.

۶- افزایش کارایی نظام بانکی برای پشتیبانی از بازرگانی خارجی و انجام امور مالی و اعتباری مربوط به تجارت خارجی از طریق شبکه بانکی.

۷- ایجاد زمینه‌های لازم برای توسعه صادرات انواع خدمات از قبیل صادرات خدمات فنی، توسعه صنعت گردشگری و جدی گرفتن این فعالیت و رفع موانع موجود بر سر راه توسعه آن، رفع موانع موجود برای ارائه خدمات حمل و نقل به کشورهای آسیای میانه و کسب درآمد از طریق ترانزیت کالا و مسافر.

۸- کاهش هزینه‌های مربوط به استفاده از اعتبارات خارجی با تنظیم بهتر منابع و مصارف ارزی و پرداخت به موقع تعهدات و کاهش ریسک تجارت جمهوری اسلامی ایران برای کاهش هزینه‌های مربوط به پوشش‌های بیمه‌ای و ضمانت‌نامه‌های بانکی.

۹- اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ بازارهای خارجی و پیشگیری از اقداماتی که به قطع وصل صادرات منجر می‌شوند.

۱۰- حمایت سیاسی و دیپلماتیک از توسعه صادرات غیرنفتی برای گسترش بازرگانی خارجی و افزایش مبادله با دنیای خارج.

۱۱- فراهم ساختن امکان حفظ و تداوم صادرات نفت و درآمدهای ارزی حاصل از آن در آینده از طریق کنترل مصرف داخلی فرآورده‌های نفتی.

۷- بازار کار و اشتغال

فراهم آوردن فرصت‌های شغلی برای خیل عظیم جمعیت جوان جوینای کار طی سال‌های آتی مهمترین رکن سیاست‌گذاری خواهد بود. میزان اشتغال علی‌الاصول تابع سه عامل درجه تحرک اقتصادی (تولید و سرمایه‌گذاری) فن‌آوری تولید و در نتیجه نسبت کار و سرمایه در ترکیب تولید و در نهایت قوانین و مقررات ناظر به بازار کار و در نتیجه درجه انعطاف در این بازار می‌باشد. سیاست‌های پیشنهادی ذیل به افزایش اشتغال‌زایی اقتصاد کمک می‌نماید:

- ۱- تدوین و تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی مناسب در ارتباط با قانون کار به گونه‌های که بتوان برخی از فعالیت‌های اشتغال‌زارا از شمول قانون کار معاف نمود.
- ۲- کاهش هزینه‌های غیرمستقیم استفاده از نیروهای انسانی از طریق کاهش تعرفه‌های مربوط به پرداخت‌های تأمین اجتماعی به ویژه برای کارگاه‌های کوچک تولیدی.
- ۳- توسعه و تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی (خصوصی‌سازی - تثبیت حقوق مالکیت - استفاده از مکانیسم قیمت‌ها - عدم دخالت ارگان‌های مختلف در امور واحدهای تولید، خدماتی - عدم دریافت وجوه از تولیدکنندگان به استثنای وجوهی که طبق قانون تصریح شده است) و رفع موانع استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی.
- ۴- مقررات زدایی و روان‌ساختن دستورالعمل و قوانین و تدوین روش‌ها و دستورالعمل‌ها برای افزایش بهره‌وری نیروی کار و سرمایه در واحدهای تولیدی و خدماتی.
- ۵- افزایش قدرت خرید دستمزدها از طریق کنترل و کاهش تورم و افزایش بهره‌وری نیروی کار.
- ۶- ایجاد ارتباط معقول بین دستمزدها و بهره‌وری نیروی کار، برای این منظور لازم است رشد دستمزدها را در بخش دولتی به رشد بهره‌وری مرتبط نمود و از افزایش دستمزدها بدون افزایش بهره‌وری خودداری کرد.
- ۷- تصحیح نرخ سود تسهیلات بانکی و تصحیح نرخ ارز به گونه‌ای که منعکس‌کننده درجه کمیابی سرمایه بوده و بتواند به صرفه‌جویی بیشتر منابع سرمایه‌ای کمیاب بیانجامد و به عکس استفاده از عامل فراوان نیرو کار را تشویق کند.
- ۸- با توجه به این که درجه اشتغال‌زایی بخش‌های اقتصادی با یکدیگر متفاوت است لذا گسترش برخی از بخش‌ها اثر بیشتری بر اشتغال دارد. بخش‌هایی که از درجه اشتغال‌زایی بالاتری برخوردارند و توسعه آنها موجبات اشتغال بیشتری را فراهم می‌کند عبارتند از:
 - الف- توجه به بخش کشاورزی (شامل زراعت، دامپروری، جنگلداری و شیلات - آبخیزداری) و توسعه روستایی.
 - با توجه به این که ایجاد اشتغال بیشتر در شهرها موجبات مهاجرت بیشتر و بیکاری بالاتر را در مناطق شهری موجب می‌شود و به بیانی دیگر ریشه بیکاری در مناطق شهری تا حدودی مربوط به عدم وجود فرصت‌های شغلی در روستاهاست لذا توجه به بخش کشاورزی و توسعه روستایی در شکوفایی مناطق روستایی و جلوگیری از مهاجرت نقش بسزایی دارد.
 - ب- بخش صنایع تبدیلی کشاورزی. بخش صنایع تبدیلی کشاورزی از یک طرف می‌تواند با استفاده از مازاد بر مصرف محصولات کشاورزی از تلف شدن محصولات جلوگیری کند و از طرف دیگر با استفاده از امکانات صادراتی درآمد ارزی زیادی را برای کشور فراهم آورد. به علاوه بخش صنایع تبدیلی از جمله بخش‌های کاربر بوده و در ایجاد اشتغال بسیار با اهمیت است.
 - ج- بخش توریسم (ایرانگردی و جهانگردی)، بخش توریسم نیز از جمله بخش‌های بسیار اشتغال‌زاست و توسعه آن به ایجاد اشتغال کمک می‌کند. بدیهی است رفع موانع مختلف اقتصادی، اجتماعی از ضروریات توسعه این بخش است. در این ارتباط یکی از فعالیت‌هایی که دارای اهمیت زیادی بوده و از اشتغال‌زدایی بالایی برخوردار است توسعه موزه‌ها و فعال کردن موزه‌های موجود

است که علاوه بر حفظ و شناسایی میراث فرهنگی کشور در ایجاد اشتغال نیز مهم می‌باشد.
د- تشویق و ایجاد اماکن تفریحی سالم، توسعه فعالیت‌های هنری و مجتمع‌های فرهنگی، در این ارتباط ضروری است انگیزه‌های مناسب برای بخش خصوصی در جهت فعالیت‌های فوق فراهم آید.
ه- توسعه صادرات غیرنفتی بر اساس آنچه که در قسمت قبل ذکر گردید.
با توجه به این که صادرات غیرنفتی کشور ما از اشتغال‌زایی زیادی برخوردار است لذا توسعه و گسترش صادرات غیرنفتی در ایجاد اشتغال به ویژه اشتغال نیروهای غیرماهر نیمه ماهر و کم سواد اهمیت زیادی دارد.

و- توسعه بخش ساختمان مسکونی و غیرمسکونی

۹- تشویق بخش خصوصی کارا، نوآور و مدرن که بتواند موجبات اشتغال نیروی انسانی آموزش دیده را فراهم نماید. در صورتی که توجه لازم به این امر مبذول نگردد و بخش خصوصی پویا و مدرن نتواند شکوفایی لازم را به دست آورد نیروی انسانی آموزش دیده و بینیم و بالاتر مأوایی به جز بخش دولتی جهت اشتغال‌زایی نخواهد داشت که این امر گسترش بی‌رویه بخش دولتی را اجتناب‌ناپذیر خواهد کرد.
۱۰- محدود کردن استفاده از نیروی کار ساده بی‌سواد و نیمه ماهر خارجی و جایگزین کردن آنان به وسیله افراد بومی در جستجوی کار از طریق انجام اصلاحات قانونی و مقرراتی که مانع استفاده از نیروی کار داخلی می‌شود.

۱۱- ایجاد و گسترش نظام آماری مناسب به منظور گردآوری اطلاعات لازم درباره نیازهای شغلی سازمان‌ها و واحدهای تولیدی و خدماتی در بخش‌ها و مناطق مختلف به طور ماهانه یا فصلی و ارائه و انتشار این اطلاعات به متقاضیان.