

۲۹۱۲

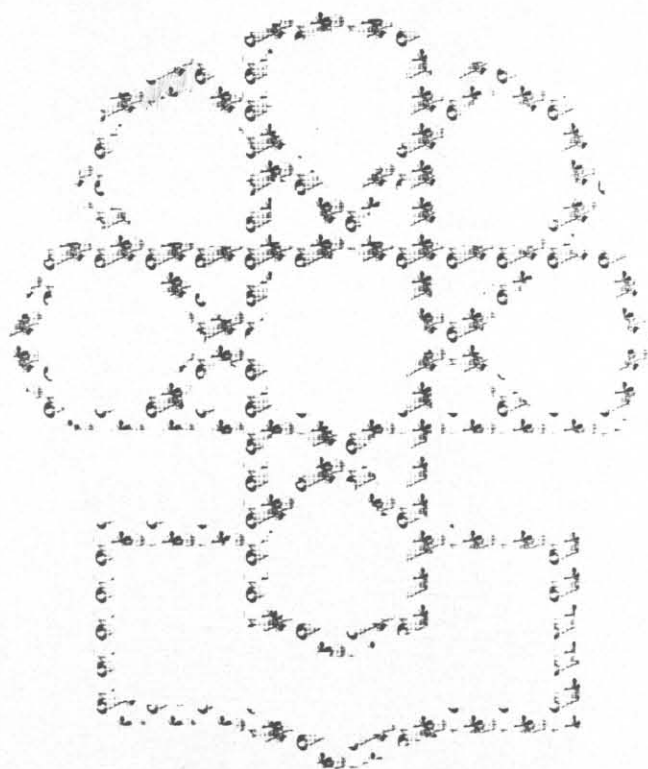


۲۰۴۸۲۱

هم‌سنجی لایحه برنامه سوم

با برنامه‌های پیشین

(جنبه‌های مثبت و منفی لایحه)



معاونت پژوهشی
مهر ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی
شماره: ۱۱۷۴۷
تاریخ: ۷۸/۷/۲۲

کد گزارش: ۲۰۰۴۸۲۱

بسمه تعالی

هم سنجی لایحه برنامه سوم با برنامه‌های پیشین (جنبه‌های مثبت و منفی لایحه)

کد گزارش: ۲۰۰۴۸۲۱

● مقدمه

ارائه لایحه برنامه سوم به صورتی است که مستندات توضیحی آن بسیار کم می‌باشد. این لایحه در دو جزوه بسیار کوچک ارائه شده که فقط به سرفصل‌های اصلی برنامه پرداخته است. به طور حتم تلاش زیادی برای تدوین این لایحه صورت گرفته ولی متأسفانه لایحه ارائه شده گویای این موضوع نیست و این فکر را در ذهن خواننده متبلور می‌سازد که لایحه مربوطه جمع‌آوری آرای مختلف جهت بهبود اوضاع کلی کشور طی سال‌های برنامه می‌باشد. برنامه دوم حاوی مستندات زیادی بود. گرچه برخی از مفاد این مستندات استظهاری و در طراحی و تدوین برنامه به کار نرفته بود؛ ولی خواننده‌ای که سطحی این مستندات را ملاحظه می‌نمود لاقلاً یقین می‌نمود که اصول علمی برنامه‌ریزی در برنامه دوم به کار بسته شده است. به هر حال این گمان را در مورد برنامه سوم به راحتی نمی‌توان کرد. ولی بررسی هماهنگی اهداف و سیاست‌ها و امکان‌پذیری و قابلیت حصول آنها از دیدگاه کسانی که از سوابق اقتصاد ایران و ظرفیت‌های کشور اطلاع دارند خواننده را به این نتیجه می‌رساند که برنامه سوم همانند برنامه‌های قبل از اشکالات اساسی در تدوین یک برنامه برخوردار است. در این رابطه موارد زیر قابل طرح می‌باشد.

۱- نگاهی به اهداف، سیاست‌ها و رهنمودهای کلی لایحه

همان‌گونه که در برنامه‌های قبل شاهد بودیم بخش اهداف برنامه‌ها، حاوی مجموعه هدف‌های متعالی بود که می‌توان برای بهبود شرایط کشور در نظر گرفت. به عبارت دیگر هر هدفی که از لحاظ تهیه کنندگان برنامه خوب تشخیص داده شده بود جزو اهداف برنامه آورده شده است. جمع‌آوری این اهداف فارغ از این موضوع بود که حصول برخی از اهداف ایجاد تناقض در سیاست‌ها می‌نماید. برای مثال هدف رشد اقتصادی سیاست‌های انبساطی می‌طلبد ولی، هدف کاهش نرخ رشد قیمت‌ها یا هدف حفظ ارزش پول ملی نیازمند سیاست‌های انقباضی است. هدف افزایش اشتغال و کاهش بیکاری نیازمند سیاست‌های مشوق انباشت سرمایه می‌باشد ولی، هدف توزیع عادلانه درآمد با سیاست انباشت سرمایه مغایرت پیدا می‌کند. از این قبیل مثال‌ها در متن برنامه‌های قبل بسیار دیده می‌شود. متأسفانه در برنامه سوم این پدیده همچنان ملاحظه می‌شود. برای مثال در بند یک فصل یک، سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه سوم عنوان شده است که «تمرکز دادن همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سمت و سوی عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات، رفع محرومیت از قشرهای کم درآمد» همان‌طور که ذکر آن رفت اهداف رشد اقتصادی و تعادل در درآمدها یک جا جمع شده‌اند. یا در بند ۳ همین فصل آمده: «تلاش برای مهار تورم و حفظ قدرت خرید گروه‌های متوسط و کم درآمد جامعه و کمک به سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال برای آنان». همان‌گونه که اشاره شد مهار تورم با سیاست‌های سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال همسو نیستند. مثال‌های بیشتری را در این مورد در متن لایحه می‌توان یافت که از ذکر آن خودداری می‌شود.

۲- جنبه‌های مثبت لایحه

برخی از سیاست‌هایی که در لایحه برنامه سوم آمده است نسبت به برنامه‌های اخیر بالاخص برنامه دوم تازگی دارد. این سیاست‌ها به دلیل نگرش جدیدی است که در مورد مسائل اقتصادی کشور مطرح می‌باشد. مثلاً به دلیل این که دیده شد عملاً ادامه روند سیاست‌های برنامه‌های قبل چندان تغییری در اوضاع کشور بالاخص از لحاظ اقتصادی نمی‌نماید در نتیجه دیدگاه‌های جدید مطرح گردید. از جمله این دیدگاه‌ها می‌توان به انحصار زدایی اشاره نمود. چنانچه این سیاست‌ها تنها بخش خصوصی را مدنظر قرار ندهد و دامنه آن شامل بخش دولتی و بخش‌هایی که کارگزاران آن دولتمردان در بخش‌های دولتی و غیردولتی هستند ولی به صورت خصوصی عمل می‌نمایند تسری یابد منجر به افزایش کارایی اقتصاد خواهد شد.

حفظ امنیت سرمایه‌گذاری و ارج نهادن به سازندگی و کارآفرینی و حفظ حرکت دارایی‌های ناشی از راه‌های قانونی و مشروع موضوع بند ۱۰ از فصل یک پیوست شماره یک لایحه بودجه و نظام درآمد- هزینه استان که وجهی از عدم تمرکز می‌باشد نیز از مواردی است که در این لایحه به چشم می‌خورد و در برنامه‌های قبل به آن اشاره‌ای نشده بود.

مسائل دیگری نظیر ساماندهی شرکت‌های دولتی، امنیت غذایی یا توجه به نظام تأمین اجتماعی، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای گرچه در برنامه‌های اول و دوم مدنظر بوده‌اند ولی در لایحه برنامه سوم بیشتر مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

۳- جنبه‌های قابل نقد لایحه

۳-۱- فقدان نظریه مبنای تدوین برنامه

غالباً برنامه‌ها برای معضلات مقطعی طراحی نمی‌شوند و سعی دارند تا حدودی مسائل اساسی تر کشور را در یک دوره زمانی میان مدت حل نمایند. لذا نیازمند آن هستند که از پایگاه نظری منسجم برخوردار شوند. این پایگاه نظری در اصل چارچوب اصلی برنامه را مشخص می‌نماید. متأسفانه نه در لایحه برنامه سوم و نه در برنامه‌های قبل چنین چیزی به چشم نمی‌خورد. به عبارت دیگر اهداف برنامه و روش رسیدن به آنها و سیاست‌هایی که در این ارتباط قرار می‌گیرند همگی باید از چارچوب نظری خاصی تبعیت کنند. در این بین باید دید چه مکانیسم‌هایی مورد استفاده قرار خواهد گرفت و میزان آگاهی و به کارگیری نسبت به این مکانیسم‌ها چگونه است. هم در لایحه برنامه سوم و هم در برنامه‌های قبل این موضوع تصریح نمی‌شود. برای مثال برنامه از حصول نرخ‌های رشدی صحبت می‌کند که باید در طول برنامه حاصل شوند. در لایحه برنامه سوم میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی ۶ درصد و تولید ناخالص داخلی بدون نفت ۶/۸ درصد طی پنج سال پیش‌بینی شده است. ولی چگونه این رشد و با چه ابزار سیاستی اتفاق خواهد افتاد معلوم نیست. عملاً نمی‌توان متوجه شد که موتور محرک رشد اقتصادی چیست؟ اگر این موتور محرک، رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به میزان متوسط ۸/۵ درصد است، چطور می‌توان به این نتیجه رسید که بخش خصوصی به‌طور متوسط سالی ۸/۵ درصد بر سرمایه‌گذاری خود می‌افزاید. چه ابزار سیاستی را به کار خواهیم گرفت که سبب تشویق بخش خصوصی برای این مقدار رشد در سرمایه‌گذاری شود؟ یا چه موانعی را از سر راه موتور محرک اقتصاد رفع خواهیم کرد که چنین واقعه‌ای اتفاق بیافتد؟ این‌گونه مسائل به دلیل عدم وجود نظریه منسجم در طراحی مبنای برنامه می‌باشد.

۲-۳- عدم توجه به اصلاح ساختار بخش شبه دولتی

یکی از مواردی که برنامه‌های گذشته و همچنین لایحه برنامه سوم به آن توجهی نداشته‌اند مسئله اصلاح ساختار بخش شبه دولتی است. در برنامه‌های اول و بالاخص دوم کم و بیش مسئله اصلاح ساختار دولت تا حدودی مدنظر قرار گرفته است. در برنامه سوم تأکید بر این موضوع بیشتر شده است تا حدی که به طور اخص شوراها برای اصلاح ساختار دولت و اغلب در برخی از سیاست‌های پیشنهادی موارد اصلاح ساختار مدیریت و اداره دستگاه‌های اجرایی مورد توجه واقع شده، ولی هیچ کدام از برنامه‌ها به اصلاح ساختار بخش شبه دولتی توجهی ننموده‌اند. منظور از بخش شبه دولتی سیستم بانکی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت نیست.

نهادهایی همانند نهاد رهبری و واحدهای تحت پوشش، بنیادها، بالاخص بنیاد مستضعفان و جانبازان و سایر نهادهایی که اغلب پس از انقلاب تشکیل شد و برخی از آنها درصدی از هزینه خود را از محل بودجه عمومی تأمین می‌کنند و برخی نیز مستقل هستند از لحاظ مالی و عملکرد به عنوان بخش شبه دولتی تلقی می‌شوند.

بخش شبه دولتی از لحاظ نحوه فعالیت موازی با بخش دولت می‌باشد ولی از لحاظ مالی غالباً مستقل بوده و مشمول قانون محاسبات و سایر قوانین نظارتی واقع نمی‌شوند و از لحاظ مدیریت نیز تحت اداره و مدیریت دولت نیستند و با توجه به خصوصیات ویژه این بخش بعضاً از نفوذ اجرایی و اقتصادی زیادی نیز برخوردار خواهند بود و فعالیت آنان می‌تواند با فعالیت دولت همسوم نباشد.

۳-۳- عدم توجه به شفاف نمودن سیستم‌ها

در برنامه‌های اخیر کم توجهی زیادی به شفاف نمودن سیستم‌های اداری، مالی، اقتصادی و... شده است. گرچه در برنامه دوم مسائلی نظیر کارایی اقتصادی و برخورد کلامی با موازی کاری‌ها مطرح گردید ولی عملاً قدم مؤثری در این زمینه برداشته نشد. در لایحه برنامه سوم تا حدودی به طور غیرمستقیم و ضمنی به این بعد از اصلاحات توجه شده است. به طوری که توجه بیشتری به جداسازی سیاست‌های پولی و مالی از یکدیگر، سوق دادن نظام مالیاتی به سمت مالیات بر ارزش افزوده، نظام درآمد - هزینه استان، ساماندهی بازارهای مالی و سایر سیاست‌های مشابه گردید. گرچه از لحاظ اجرا و مسائل مرتبط با آن ضعیف به نظر می‌رسند ولی حداقل گامی در جهت شفاف نمودن سیستم تلقی می‌شوند. هر چه قدر شفافیت سیستم‌ها بارزتر شوند مدیریت و هدایت سیستم بزرگ‌تر به راحتی صورت خواهد پذیرفت.

۴-۳- نامشخص بودن اندازه قدم‌های اجرایی

جداول پیوست در لایحه برنامه سوم حاکی از طراحی اهدافی است که در زمینه‌های مختلف رشد اقتصادی باید حاصل شوند. مروری در متن لایحه برنامه مشخص نمی‌نماید که اندازه قدم‌های اجرایی به چه میزان باید باشند تا اهداف مطروحه حاصل گردد. در ماده ۱۹۸ لایحه به جای این که ریز سیاست‌های اجرایی آن هم به صورت کمی طرح شوند این مسئله را به صورت یک مسئله باز می‌سازد و اتصال اهداف به ابزارهای سیاستی کمی با یک جمله به اتمام می‌رسند. در این ماده آمده است: دولت موظف است با رعایت مفاد این قانون و تنظیم سیاست‌های اجرایی فرابخشی و بخشی تمهیدات لازم را به گونه‌ای به عمل آورد که عملیات اجرایی در سال‌های برنامه در جهت تحقق ارقام مندرج در جداول ۱ تا ۶ پیوست این قانون قرار گیرد. این

ماده کلیت لایحه برنامه را به گونه‌ای جدید و غیرمنتظره تعریف نموده که در ستون برنامه‌ریزی قبلاً مشاهده نشده است. به عبارت دیگر اندازه و میزان و چگونگی اجرای سیاست‌ها نامشخص تعریف می‌شوند و دولت اختیار می‌یابد که هر طور که مصلحت می‌داند آنها را مشخص نماید. اگر چنین چیزی از اول مدنظر بوده است پس چه احتیاجی به طرح لایحه برنامه وجود دارد.

در برنامه‌های قبل علی‌رغم این که اندازه قدم‌های اجرایی به طور منسجم با اهداف مطابقت نداشت ولی حتی به صورت صوری در متن لایحه آورده شده بود.

۳-۵- هنوز توجه به بخش تقاضاست تا عرضه

برای ایجاد تحرک در اقتصاد ایران باید توجه را به افزایش انگیزه تولید معطوف نمود. متأسفانه در دو دهه گذشته همواره تلاش بر این بوده که فشارهای هزینه به بخش عرضه آورده شود تا به بخش تقاضا، به عبارت دیگر تولیدکننده همیشه تحت فشار بوده و کمک‌های مالی و غیرمالی به سمت مصرف‌کننده معطوف می‌شده است. برنامه‌های اول و دوم نیز گرچه ملاحظاتی در مورد رشد عرضه بالاخص در بخش خصوصی داشته‌اند ولی کافی نبوده و در لایحه برنامه سوم این موضوع به شکل دیگری طرح می‌گردد. در برخی قسمت‌ها مثلاً یارانه‌ها می‌بینیم که این عمل برعکس اتفاق می‌افتد. یارانه‌های تولیدی همانند یارانه‌های سموم دفع آفات نباتی و کود شیمیایی به کلی حذف می‌شوند ولی یارانه‌های معدنی طرح می‌گردند. افزایش قیمت فراورده‌های نفتی و رسیدن آن تا سطح میانگین نرخ‌های خلیج فارس پیش‌بینی می‌شوند ولی افزایش قیمت تضمینی خرید محصولات کشاورزی به حد میانگین قیمت آن در کشورهای همسایه یا قیمت‌های بین‌المللی مطرح نمی‌گردد. حتی در مورد استفاده از آب کشاورزی هزینه‌هایی قائل می‌شود که در ماده ۱۰۳ به این اشاره شده است. از تقویت بخش خصوصی صحبت به میان می‌آید ولی همچنان سیاست‌هایی در مورد نرخ‌گذاری در قیمت‌گذاری کالاها در نظر گرفته می‌شود و حمایتی از تولیدکننده در جهت کاهش هزینه‌های تولید نظیر کاهش سهم کارفرما در حق بیمه تأمین اجتماعی مطرح نمی‌گردد.

این گونه به نظر می‌رسد که جهت بهبود شرایط اقتصادی کشور حتماً باید بخش عرضه حمایت شود تا بخش «تقاضا و مصرف» و روش آن برداشتن موانع بخش عرضه و استفاده از مکانیسم‌های خودجوش اقتصادی است.

۳-۶- سیاست‌های شعارگونه

همانند برنامه‌های گذشته برخی سیاست‌های ارائه شده در لایحه برنامه سوم شعارگونه هستند. به عبارت دیگر این اهداف می‌توانند به راحتی قابل حصول نباشند. گرچه کم و بیش در متن لایحه می‌توان به این موضوع‌هایی برد ولی به چند مورد خاص می‌توان اشاره نمود. مثلاً در فصل ۱۱ ماده ۹۶ لایحه جهت حصول توسعه در علوم و فن‌آوری نام وزارت فرهنگ و آموزش عالی به وزارت علوم، تحقیقات و فن‌آوری تغییر می‌یابد و مقرراتی برای گسترش تحقیقات مطرح می‌شوند که همانند ریختن آب در چاهی است که هنوز به آب نرسیده است. در فصل ۱۶ پست و مخابرات غیردولتی مطرح می‌شود که در مقابل نفوذ وزارت پست و تلگراف و تلفن ایجاد شبکه‌های موازی و مستقل پستی و مخابراتی را توصیه می‌کند که اجرای آن قابل تأمل است. گرچه صورت مسئله بسیار برای کشور مفید به فایده است. در فصل ۱۷ ماده ۱۲۶ به وزارت راه و ترابری اجازه ایجاد شرکت‌های مشترک راه‌آهن جمهوری اسلامی و بخش غیردولتی مطرح می‌شود تا

بخشی از فعالیت‌های مربوط به حمل و نقل بار و مسافر یا تعمیر، نگه داری و بازسازی شبکه و ناوگان حمل و نقل ریلی را به بخش خصوصی واگذار نماید. تا به حال دیده نشده است که مدیریت حمل و نقل بار و مسافر در ناوگان حمل و نقل ریلی به صورت غیرمتمرکز اداره شود. در بند (ه) ماده ۱۵۰ اجازه ایجاد و توسعه واحدهای آموزش عالی آورده شده است در صورتی که عملاً مراکز آموزش عالی غیردولتی در سال‌های گذشته تعطیل و دانشجویان آن به دانشگاه‌های دولتی منتقل شدند و از طرفی ضوابط اعطای مجوز از پیچیدگی‌های گزینشی زیادی برخوردار است که عملاً این سیاست را متوقف می‌نماید. این مسئله در مورد سیاست توسعه مدارس غیرانتفاعی نیز صادق است. در ماده ۱۰۶ آمده است که برای دسترسی بخش آب و کشاورزی به حداکثر رشد پیش‌بینی شده در لایحه منابع و عوامل مؤثر در فعالیت‌ها با اولویت‌های زیر مورد نظر قرار خواهد گرفت: الف- تأمین ماشین‌آلات و ادوات کشاورزی و بهبود مدیریت بهره‌برداری از ماشین‌ها و تجهیزات تارفع بحران مکانیزاسیون! این گونه اهداف و سیاست‌گذاری‌ها در لایحه متن لایحه بسیار مشاهده می‌شود.

۳-۷- عدم تمرکز

در لایحه برنامه سوم از نظام درآمد - هزینه استان گفتگو شده است که در برنامه‌های گذشته دیده نشده - علی‌رغم محاسن زیاد عدم تمرکز، در سیستم‌های مدیریتی به نظر می‌رسد که تمرکز در این بخش بهتر از عدم تمرکز می‌باشد که لایحه آن را مطرح می‌نماید. سیستم طرح شده بالاخص در مسائلی که درآمد استان باید صرف تأمین هزینه همان استان شود ابهامات زیادی را در ایجاد و شدت عدم تعادل‌های استانی ایجاد می‌نماید. برای مثال استان‌های کمتر توسعه یافته وضعیت بدتری پیدا خواهند کرد نظیر چهارمحال و بختیاری و کهگیلویه و بویراحمد و در عوض توسعه بیشتر به سمت استان‌های برخوردار همانند اصفهان جهت خواهد گرفت. طرح ستادهای درآمد استان نیز موضوع جدیدی نیست عملاً در سال ۱۳۶۱ این ستاد در استان‌ها طرح شد ولی عملاً توفیق چندانی نیافت و پس از مدتی فراموش گردید.