

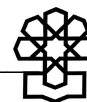
درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۸):

حوزه اقتصاد کلان

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱- بیان نظری ارتباط برنامه توسعه با سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز
۳	۲- خلاصه‌ای از سیاست‌های کلی در حوزه اقتصاد کلان
۵	۳- بررسی مواد مرتبط با حوزه اقتصاد کلان در لایحه برنامه پنجم توسعه
۵	۳-۱- نگاه کلی مترتب بر مواد لایحه برنامه پنجم
۶	۳-۲- رشد بهره‌وری عوامل تولید
۸	۳-۳- قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به عواید نفت
۱۲	۳-۴- ارتقای رفاه عمومی و تحقق عدالت در عرصه اقتصاد
۱۵	۳-۵- اشتغال و بیکاری
۱۸	۳-۶- تحقق رشد مستمر و پایدار
۱۹	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۲	منابع و مأخذ



درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۸):

حوزه اقتصاد کلان

چکیده

برنامه پنجم توسعه دومین برنامه پنج‌ساله کشور در مسیر سند چشم‌انداز بیست‌ساله است و به همین علت بسیار مهم است که اهداف این برنامه به‌درستی محقق شود چراکه در پایان آن نیمی از مسیر پیموده شده است. سیاست‌های ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه پنجم توسعه از حیث کمی و کیفی تفاوت‌های زیادی با برنامه چهارم دارد.

براین اساس مواد مرتبط با چهار محور کلان سیاست‌های کلی برنامه پنجم یعنی قطع وابستگی دولت به عواید نفت، ارتقای رفاه عمومی و تحقق عدالت، تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی و ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی که در متن لایحه انعکاس یافته است مورد بازکاوی قرار می‌گیرند. با نگاهی کلی بر مواد لایحه به‌ویژه در حوزه اقتصاد کلان، این نکته استنباط می‌شود که مجموعه ارائه شده شامل بخش‌هایی گسسته است و مشخص نیست از چه طریق به یکدیگر مربوط می‌شوند. آنچه مسلم است اینکه اقدامات غیرمنسجم و ناپیوسته نمی‌تواند شاکله یک برنامه مدون و تأثیرگذار را ایجاد نماید. از نکات مهم دیگر اینکه نظارت‌پذیری از سوی قوه مقننه در میان مواد خیلی ملموس نیست؛ این موضوع از آن جهت اهمیت بیشتر می‌یابد که از طریق این برنامه مقرر گردیده، پیشرفت و عدالت بر مبنای الگوی توسعه اسلامی - ایرانی محقق شود. در کل تدقیق بیشتر توصیه می‌گردد و براین اساس شاکله بررسی در این گزارش به این ترتیب استوار است که ابتدا هدف از هر یک از محورهای چهارگانه برنامه در حوزه اقتصاد کلان بیان شده، سپس اقدامات در نظر گرفته شده مورد تدقیق و ارزیابی قرار گرفته است.

مقدمه

تعیین هدف، اولین و مهمترین مرحله در تنظیم و تدوین برنامه توسعه است. اگرچه تمامی برنامه‌ها به شکلی برای به حداکثر رساندن رفاه اجتماعی طراحی می‌شوند، لکن ضروری است که مقیاس‌های اصلی رفاه اجتماعی مشخص و با دقت هرچه ممکن به زبان کمی بیان شود (تودارو، ۱۳۷۸: ۴۵).



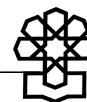
از این رو در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی شاهد ارائه برخی مقادیر و شاخص‌های کمی هستیم، آنچه در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه وجود نداشت. در این گزارش ابتدا ارتباط میان برنامه پنجم توسعه با سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز از حیث نظری تبیین شده است، سپس خلاصه‌ای از سیاست‌های عملی در حوزه اقتصاد کلان یعنی بهره‌وری، اشتغال، کاهش وابستگی به نفت و ارتقای رفاه عمومی و تحقق عدالت ارائه شده است. در بخش سوم مواد مرتبط با حوزه اقتصاد کلان در لایحه مورد بررسی قرار گرفته‌اند و در انتها جمع‌بندی بحث ارائه شده است.

۱. بیان نظری ارتباط برنامه توسعه با سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز

یک برنامه پنج‌ساله توسعه جزئی از الزامات و رهنمودهای سیاستی است که به واسطه آن در بلندمدت به اهداف کلی و چشم‌انداز و به عبارتی نقشه راه در نظر گرفته شده می‌بایست دست یافت. در ذیل در قالب شکل ۱ ارتباط میان چشم‌انداز با اسناد توسعه بخشی و فرابخشی و در واقع یک حرکت از «کل» به «جزء» ترسیم شده است.

شکل ۱. ارتباط میان چشم‌انداز با اسناد توسعه بخشی، استانی و فرابخشی





چنانچه از شکل ۱ ملاحظه می‌شود یک متدولوژی علمی برنامه‌ریزی جهت نیل به هریک از اهداف موردنظر در سند چشم‌انداز تعقیب می‌شود. یعنی برای نیل به مقصود در برنامه پنجم توسعه لازم است مراحل ذیل به‌ترتیب به انجام رسد:

۱. تعیین استراتژی ملی توسعه،
 ۲. تعیین اهداف بلندمدت کلان،
 ۳. تعیین اهداف میان‌مدت کلان،
 ۴. تعیین اهداف میان‌مدت بخشی،
 ۵. تعیین میزان منابع مختلف برای رسیدن به اهداف میان‌مدت بخشی،
 ۶. روش‌های رسیدن به اهداف فوق،
 ۷. بهینه کردن منابع و تأمین مورد نیاز آن جهت رسیدن به اهداف و میزان تعیین شده،
 ۸. ارائه پیشنهاد لایحه قانونی برنامه پنجم توسعه.
- با این توصیف اکنون که نگاه دقیق‌تری از ماهیت و نقشی که یک برنامه می‌تواند در نیل به اهداف در نظر گرفته شده ایفا کند، داریم خلاصه‌ای از سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مرتبط با حوزه اقتصاد کلان ارائه می‌شود.

۲. خلاصه‌ای از سیاست‌های کلی در حوزه اقتصاد کلان

برنامه پنجم توسعه به‌دلیل اینکه دومین برنامه پنج‌ساله در مسیر سند چشم‌انداز بیست‌ساله است، از اهمیت بالایی برخوردار است. به‌طور خلاصه از مهمترین نکات مورد نظر در سیاست‌های کلی برنامه پنجم در حوزه اقتصاد کلان موارد ذیل قابل طرح به‌نظر می‌آید:^۱

۱. براساس سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه به‌منظور قطع وابستگی دولت به نفت، صندوق پس‌انداز توسعه ملی طراحی شده است. تفاوت برنامه پنجم با برنامه چهارم این است که در برنامه پنجم بجای به کار بردن عبارت «تلاش برای قطع اتکای هزینه‌های جاری به نفت»، «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و ایجاد صندوق توسعه ملی با تصویب اساسنامه آن در مجلس شورای اسلامی» مورد تأکید و تصریح قرار گرفته است. بدون تردید تعبیه سازوکار نظارتی و تدارک ابزارهای تحقق این سهم از جانب دستگاه مقننه به‌عنوان امری ضروری جلوه می‌کند.

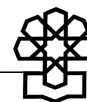
۱. جهت اطلاع بیشتر مراجعه شود به: گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «تبیین سیاست‌های کلی برنامه پنجم در حوزه اقتصاد کلان»، شماره مسلسل ۹۸۱۴، مردادماه ۱۳۸۸.



۲. یکی دیگر از دغدغه‌های اقتصاد کلان، توزیع عادلانه درآمد و رسیدگی به وضع اقشار ضعیف و آسیب‌پذیر است. براین اساس در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه به تأسی از الگوی ایرانی - اسلامی توسعه یک محور از امور اقتصادی به گسترش عدالت اجتماعی اختصاص یافته است. به طور خاص کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به طوری که ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه برسد، مورد هدف واقع شده است. بی‌شک اهتمام دستگاه‌های متولی و اتخاذ سیاست‌های اجرایی کارآمد و تأثیرگذار جهت دستیابی به این هدف برنامه، ضروری و لازم است. براساس اطلاعات موجود در مورد ضریب جینی مطابق جدول ۴، از میان ۱۶ کشور منطقه، ایران در جایگاه ۱۲ کشورهای منطقه قرار دارد. رتبه‌های اول تا سوم منطقه به ترتیب متعلق به کشورهای آذربایجان، ازبکستان و اوکراین است و کشورهای پایین‌تر از ایران، گرجستان، ترکیه و ارمنستان به ترتیب در رتبه‌های ۱۲، ۱۵ و ۱۶ قرار دارند (رتبه کمتر نشان‌دهنده وضعیت بهتر است).

۳. از دیگر حوزه‌های چالشی و دغدغه‌های پیش روی سیاستگذاران در عرصه اقتصاد کلان کشور، نرخ بالای بیکاری است. شواهد تحولات نرخ بیکاری ایران در سال‌های گذشته همگی از نرخ بیکاری دو رقمی حکایت می‌کند. این مهم در سیاست‌های کلی برنامه مورد تدقیق قرار گرفته و کاهش آن به ۷ درصد را توصیه کرده است. نباید فراموش کرد که بیکاری یک پدیده معلول است زیرا اشتغال تابعی است از تولید و تولید به نوبه خود تابعی است از سرمایه‌گذاری و لذا هر علت یا مجموعه عللی که سبب کاهش حجم سرمایه‌گذاری مولد از طرف دولت یا کاهش سرمایه‌گذاری از جانب بخش خصوصی شود، سبب شیوع بیشتر بیکاری و دور شدن از اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه خواهد شد. به طور خاص جهت تحقق این مهم اتخاذ سیاست‌های فعال بازار کار توسط سیاستگذاران و برنامه ریزان بازار کار مورد تأکید قرار می‌گیرد. چراکه تأثیر بیشتر سیاست‌های فعال در کاهش نرخ بیکاری در مقایسه با سیاست‌های منفعل بازار کار در تجربیات کشورهای موجود به اثبات رسیده است. در حال حاضر کشور ایران با دارا بودن نرخ بیکاری ۱۱ درصدی (در سال ۱۳۸۷) در زمره یکی از کشورهای دارای نرخ بالای بیکاری در جهان و کشورهای منطقه است.

از جمله نکات دیگر مورد تأکید در بند «۲۱» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، تحقق رشد مستمر و پایدار اقتصادی است. بی‌شک تحقق این امر مستلزم ارتقای درجه رقابت‌پذیری ایران، بهبود شاخص‌های فضای کسب و کار، ارتقای سهم بهره‌وری عوامل تولید و... است که همگی این موارد در اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم مورد تأکید قرار گرفته است. طبعاً در زمان ارائه لایحه برنامه پنجم توسعه کشور می‌توان مواد مورد نظر را در این راستا و در جهت این مهم پیگیری کرد. به ویژه آنکه لازمه تنوع و شتاب بخشی به رشد پویای اقتصادی ایران، بهبود فناوری و



دانش فنی، نوآوری، افزایش کارایی، ارتقای امنیت و... است که خود موجب جهش و پیشرفت عمیق اقتصاد ایران خواهد شد.

این مهم را نیز نباید از نظر دور داشت که بهتر است به دو مقوله دستیابی به رشد شتابان و مستمر و نیز توزیع برابر ثمرات رشد به صورت همزمان و توأمان نگریست. درخصوص ارتقای سهم بهره‌وری از رشد اقتصادی، مورد تأیید سیاست‌های کلی، متأسفانه مشاهدات حاکی از آن است که در تمام سال‌های مورد بررسی ارتقای رشد اقتصادی از طریق بهبود بهره‌وری عوامل تولید محقق نشده است. لذا به نظر می‌رسد ایجاد زیرساخت‌ها و نهادهای لازم و نیز قانونگذاری برای تسهیل و تنوع صادرات کشور می‌تواند به جریان واردات فناوری شتاب بخشیده که این به ارتقای توان رقابت‌پذیری خواهد انجامید و بی‌تردید این مهم از طریق ارتقای شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید قابل انجام خواهد بود.

۳. بررسی مواد مرتبط با حوزه اقتصاد کلان در لایحه برنامه پنجم توسعه

در این بخش موارد مرتبط با حوزه اقتصاد کلان لایحه برنامه پنجم مورد بررسی قرار گرفته است، به‌طور خاص موضوعاتی نظیر بهره‌وری، اشتغال و کاهش وابستگی به نفت به‌دلیل وجود مواد مرتبط مورد دقت قرار گرفته و علاوه بر آن موضوعات کلان اقتصادی نظیر رشد مستمر اقتصادی، ارتقای رفاه عمومی و تحقق عدالت به‌دلیل اهمیتی که علیرغم انتظار می‌بایست در لایحه می‌آمده و مورد غفلت واقع شده نیز بررسی شده است.

۳-۱. نگاه کلی مترتب بر مواد لایحه برنامه پنجم

مجموعه ارائه شده شامل بخش‌هایی گسسته است که مشخص نیست با چه پیوندی به یکدیگر مربوط می‌شوند. به‌عنوان مثال در لایحه برنامه پنجم موضوعاتی نظیر فضای کسب‌وکار، بهره‌وری، اشتغال، ارز، کاهش وابستگی به نفت، اصلاح نظام مالیاتی ... در چه چارچوب و با چه نگرشی مدنظر قرار می‌گیرد؟ پیوندهای این موارد به یکدیگر چیست و چطور برنامه‌ریزان اثر اینها را بر کل اقتصاد می‌خواهند ببینند؟ آنچه مسلم است اینکه اقدامات غیرمنسجم و ناپیوسته نمی‌تواند شاکله یک برنامه مدون و تأثیرگذار را ایجاد کند. لذا کل سندی که با عنوان «لایحه برنامه پنجم» ارائه شده است، از همین مشکل رنج می‌برد.

مشکل دیگر این است که در هیچ مورد خواسته‌های کمی وجود ندارد. در واقع مواردی که اشاره گردید به‌دلیل آنکه نظارت‌ناپذیر است، نمی‌تواند یک برنامه باشد. مشخص نیست منابع مورد نیاز



برای این خواسته‌ها چقدر است زیرا در واقع خواسته‌ها ابعادی ندارد. بنابراین در بهترین حالت می‌توان گفت که این خواسته‌ها در جریان کارهای روزانه وزارتخانه‌ها هم قابل اجراست و کسی اعتراضی به آن نمی‌تواند داشته باشد. از این منظر در واقع خواسته‌های مطرح شده، جدا از ماهیت آنها که در نفس خود قابل بحث است، نمی‌تواند موضوع یک برنامه اقتصادی با هر چارچوب باشد. یکی از موارد قابل مشاهده این است که بندهای از هم گسسته در واقع از نظر نگارش و روش اجرا هم به کلی با یکدیگر تفاوت دارند. در یک جا ذکر شده است که آیین‌نامه اجرایی خواهد داشت و در جای دیگر حرفی از آیین‌نامه اجرایی نیست. در واقع لازم است رویه واحدی در مورد اجرای بندهای برنامه وجود داشته باشد و این رویه به صورت یک قاعده کلی در شروع سند برنامه یا در پایان آن، آورده شود.

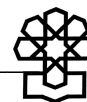
۳-۲. رشد بهره‌وری عوامل تولید

۳-۲-۱. بیان مسئله

جدول ۱ شاخص‌های بهره‌وری نیروی کار، بهره‌وری سرمایه و بهره‌وری کل عوامل تولید و سهم بهره‌وری کل در رشد تولید ناخالص داخلی و همچنین نسبت فزاینده سرمایه به تولید که مقیاسی از شاخص بهره‌وری است را به تصویر کشیده است.

جدول ۱. شاخص بهره‌وری به تفکیک عوامل تولید و سهم بهره‌وری در رشد تولید (۱۳۴۴=۱۰۰)

سال	بهره‌وری نیروی کار		بهره‌وری سرمایه		بهره‌وری کل عوامل تولید		نسبت فزاینده* سرمایه به تولید	تولید ناخالص داخلی (درصد رشد)*
	عدد شاخص	درصد رشد	عدد شاخص	درصد رشد	عدد شاخص	درصد رشد		
۱۳۶۷	۱۴۸/۹	-۷/۶	۴۲/۶	-۴/۸۶	۷۳/۱	-۷	-۵/۴	-۵/۶
۱۳۶۸	۱۵۳/۷	۳/۱۶	۴۴	۳/۴	۷۵/۵	۳/۲۸	۵/۹	۴/۴
۱۳۶۹	۱۶۶/۷	۸/۴۸	۴۸/۷	۱۰/۷	۸۲/۸	۹/۶۷	۱۴/۱	۱/۹
۱۳۷۰	۱۷۹/۱	۷/۴۳	۵۱/۳	۵/۲	۸۸/۴	۶/۷۶	۱۲/۲	۲/۲
۱۳۷۱	۱۸۲/۲	۲/۳۲	۵۰/۷	-۱/۰۶	۸۸/۷	۰/۳۴	۴/۰	۸/۶
۱۳۷۲	۱۸۲/۵	-۰/۳۸	۴۹/۵	۲/۵	۸۷/۳	-۱/۵۸	۱/۴	۲۱/۵
۱۳۷۳	۱۷۸/۸	-۲/۰۶	۴۸/۶	-۱/۸۳	۸۵/۵	-۲/۰۶	۰/۵	۵۷/۰
۱۳۷۴	۱۷۸/۴	-۰/۲۱	۴۸/۹	-۰/۷۵	۸۵/۹	۰/۴۷	۲/۹	۸/۱
۱۳۷۵	۱۸۲/۲	۲/۱۳	۵۰/۲	۲/۵۹	۸۸	۲/۴۴	۶	۳/۷
۱۳۷۶	۱۸۵/۱	۱/۵۸	۴۹/۵	-۱/۴۴	۸۷/۸	-۰/۲۳	۲/۸	۹/۴
۱۳۷۷	۱۸۵/۵	۰/۲۳	۴۸/۹	-۱/۱۰	۸۷/۳	-۰/۵۷	۲/۸	۱۰/۰
۱۳۷۸	۱۸۲/۳	-۱/۷	۴۷/۶	-۲/۵۹	۸۵/۴	-۲/۱۸	۱/۶	۱۸/۰



نسبت فزاینده* سرمایه به تولید	تولید ناخالص داخلی (درصد رشد)*	بهره‌وری کل عوامل تولید		بهره‌وری سرمایه		بهره‌وری نیروی کار		سال
		درصد رشد	عدد شاخص	درصد رشد	عدد شاخص	درصد رشد	عدد شاخص	
۶/۰	۴/۹	۱/۴۱	۸۶/۶	۰/۷۶	۴۸	۲/۱۶	۱۸۶/۳	۱۳۷۹
۹/۱	۳/۳	-۰/۸۱	۸۵/۹	-۱/۵۱	۴۷/۳	۰/۵۹	۱۸۷/۴	۱۳۸۰
۶/۴	۷/۶	۲/۶۸	۸۸/۲	۱/۹۲	۴۸/۲	۳/۲۱	۱۹۳/۴	۱۳۸۱
۵/۰	۶/۸	۱/۷	۸۹/۷	۰/۷۵	۴۸/۶	۲/۷۹	۱۹۸/۸	۱۳۸۲
۷/۳	۴/۸	-۰/۱۱	۸۹/۶	-۱/۲۴	۴۸	۱/۳۷	۲۰۱/۵	۱۳۸۳
۶/۴	۵/۷	۰/۵۹	۹۰/۱	۰/۷۵	۴۷/۶	۱/۵۲	۲۰۴/۳	۱۳۸۴
۵/۸	۶/۲	۱/۰۳	۹۱/۰۵	۰/۴۱	۴۷/۸	۲/۰۹	۲۰۸/۵	۱۳۸۵

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی).

* پرتال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (<http://www.cbi.ir>).

چنانچه ملاحظه می‌شود در سال‌های مورد بررسی بهره‌وری کل عوامل تولید کمتر از سال پایه ۱۰۰=۱۳۴۴ بوده است. لذا در کل دوره مورد بررسی ارتقای رشد اقتصادی از طریق بهبود بهره‌وری عوامل تولید محقق نشده است. این موضوع ضرورت توجه بیش از پیش با هدف حرکت از جایگاه فعلی به وضعیت مطلوب را ایجاب می‌نماید.

۲-۲-۳. هدف

- فراهم آوردن سازوکارهای لازم برای ارتقای بهره‌وری.

- حرکت هدفمند برای ارتقای بهره‌وری و ارزیابی آن.

۳-۲-۳. اقدام

مواردی از ماده (۶۹) لایحه برنامه پنجم

- تدوین برنامه جامع بهره‌وری کشور شامل شاخص‌های استاندارد بهره‌وری از طریق سازمان ملی بهره‌وری ایران (به‌صورت مؤسسه دولتی) و بر مبنای دستورالعملی که هیئت وزیران مصوب خواهد کرد.

- تدوین نظام اجرایی ارتقای بهره‌وری.

مواردی از ماده (۷۰) لایحه برنامه پنجم

- مجاز کردن شرکت‌ها به استفاده از منابع مازاد حاصل از ارتقای بهره‌وری در بودجه‌های سنواتی سال‌های بعد آنها.

- ایجاد سازمان استاندارد ملی ایران (به‌صورت مؤسسه دولتی)



۳-۲-۴. ارزیابی هدف

- هیچ یک از خواسته‌های سیاست‌های کلی مدنظر قرار نگرفته است.
- از هر دو هدف دیده می‌شود که باید بهره‌وری با رفتاری هدفمند ارتقای پیدا کند و قابل ارزیابی شود.
- ذکر شده است که برای ارتقای بهره‌وری تمام سازوکارها فراهم شود ولی برای قابل سنجش شدن آن چنین الزامی وجود ندارد.
- هیچ یک از این دو هدف با معیارهای کمی مشخص نشده است. بنابراین دستیابی به هدف‌ها یا شکست در رسیدن به آنها قابل اندازه‌گیری نیست.

۳-۳. قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به عواید نفت

۳-۳-۱. بیان مسئله

به‌طور کلی در بخش اقتصاد به‌ویژه در حوزه اقتصاد کلان، راهکارهای مناسبی برای کاهش وابستگی دولت به نفت پیش بینی شده که از آن جمله می‌توان به طراحی صندوق پس انداز توسعه ملی اشاره کرد. در سیاست‌های کلی برنامه چهارم بند «۵۱» آمده است: «تلاش برای قطع اتکای هزینه‌های جاری به نفت و تأمین آن از محل درآمدهای مالیاتی و اختصاص عواید نفت برای توسعه سرمایه‌گذاری براساس کارآیی و بازدهی» اما در سیاست‌های کلی برنامه پنجم در بند «۲۲» تصریح شده است: «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و ایجاد صندوق توسعه ملی با تصویب اساسنامه آن در مجلس شورای اسلامی در سال اول برنامه پنجم و برنامه‌ریزی برای استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در زنجیره صنعتی و خدماتی و پایین‌دستی».

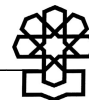
جدول ۲ متوسط سالیانه اتکا به درآمدهای نفتی (سهم درآمدهای نفتی نسبت به کل درآمدهای عمومی دولت) را در سه مقطع نشان می‌دهد:

جدول ۲. نسبت درآمدهای نفتی به کل درآمدهای

دولت در سه دوره مختلف (ارقام به درصد)

متوسط سالیانه	دوره
۶۱/۸	۱۳۷۵-۱۳۶۸
۵۷/۰	۱۳۸۳-۱۳۷۶
۶۲/۱	۱۳۸۶-۱۳۸۴

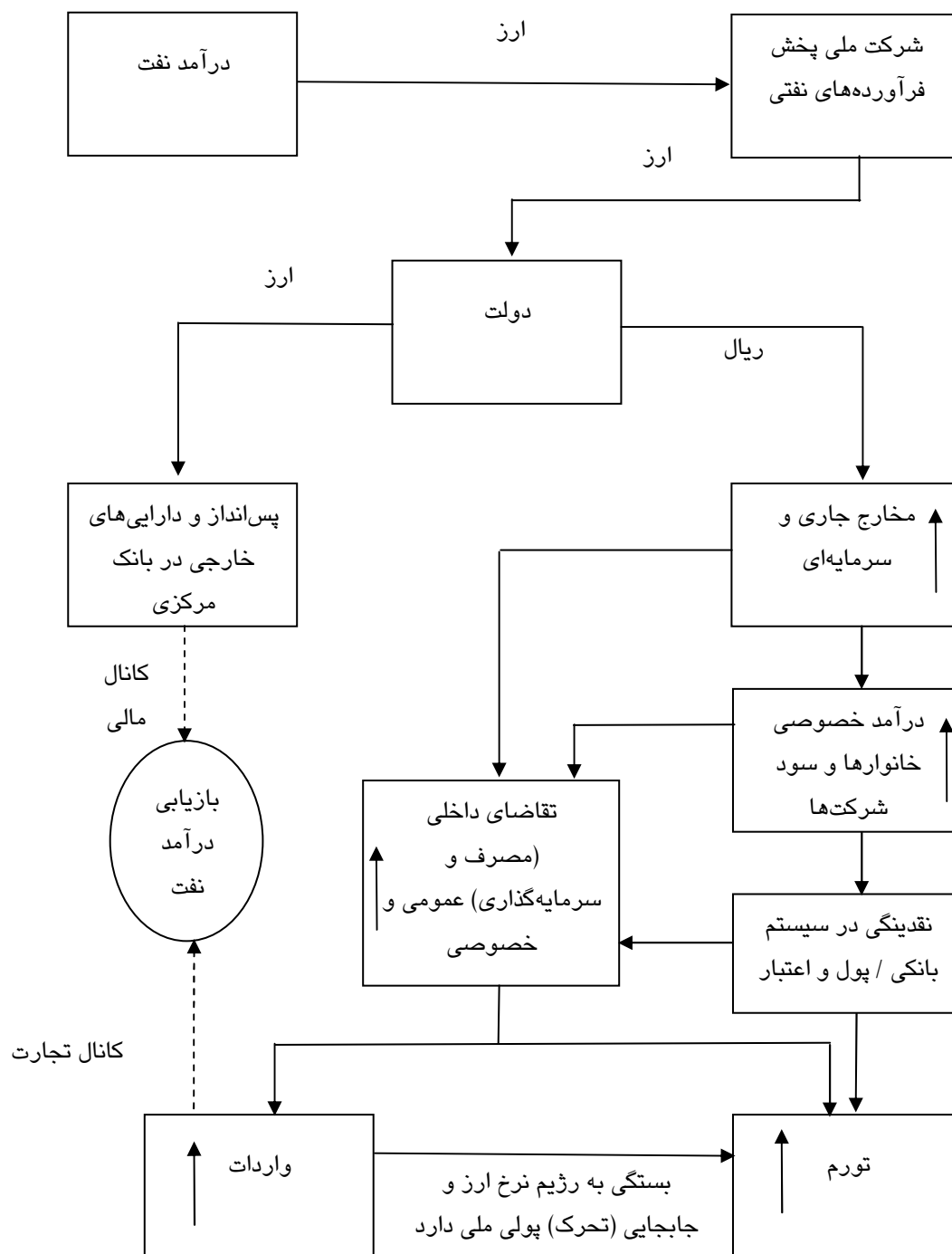
مأخذ: محاسبه از داده‌های پرتال بانک مرکزی.



به هر حال منابع و مصارف دولت، قاعده‌تاً باید از طریق مالیات‌ها و سایر درآمدهای غیرنفتی متوازن شود و درآمد نفت اصولاً باید در صندوق مشخصی که به تصویب مجلس و با نظارت مجلس در طرح‌ها و پروژه‌های با ارزش افزوده بالا استفاده شود، برسد.

در شکل ۲ فرآیند ارتباط عواید نفت با مخارج دولت و اقتصاد به تصویر کشیده شده است.

شکل ۲. فرآیند ارتباط عواید نفت با مخارج دولت و اقتصاد





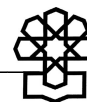
به طوری که در شکل ۲ ملاحظه می شود ورود عواید ناشی از فروش نفت، در نهایت منجر به افزایش واردات و تورم اقتصاد می شود.

در تحقیقی که توسط استورم و دیگران در ژوئن سال ۲۰۰۹ با عنوان چالش های سیاست مالی در کشورهای صادرکننده نفت صورت پذیرفته، میزان کشش پذیری (حساسیت) بودجه کشورهای منتخب نسبت به افزایش عواید ناشی از فروش نفت محاسبه شده است که در جدول زیر ارائه می شود.

جدول ۳. کشش پذیری مخارج عمومی (بودجه) با در نظر گرفتن درآمدهای عمومی در کشورهای منتخب صادرکننده نفت نسبت به افزایش عواید ناشی از فروش نفت

کشور	زمان (دوره)	کشش پذیری	
		مخارج عمومی	مخارج سرمایه ای عمومی
الجزایر	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۸۲۳	۱/۰۴۰
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۰/۸۸۰	۱/۴۰۱
ایران	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۷۷۹	۰/۸۴۳
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۰/۹۹۱	۰/۵۸۸
کویت	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۴۰۷	۰/۰۲۴
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۰/۶۷۷	۱/۰۴۰
لیبی	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۸۳۴	۱/۲۶۶
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۰/۷۸۵	۱/۳۶۳
نیجریه	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۶۶۵	۰/۵۶۴
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۰/۹۱۸	۱/۱۲۵
نروژ*	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۶۹۵	۰/۰۶۰
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۰/۴۵۷	۰/۹۴۰
روسیه	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۸۸۴	۱/۲۴۹
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۰/۸۶۴	۰/۶۹۹
عربستان سعودی	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۶۴۹	۰/۴۳۸
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۰/۶۷۵	۱/۵۸۸
امارات متحده عربی	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۵۹۰	۰/۷۴۰
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۰/۴۱۷	۰/۵۱۲
ونزوئلا	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۸۸۹	۰/۹۵۰
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۱/۰۷۹	۱/۱۷۳
متوسط غیروزنی (میانگین)	۲۰۰۰-۱۹۹۸	۰/۷۷۲	۰/۷۹۱
	۲۰۰۷-۲۰۰۳	۰/۷۷۴	۱/۰۵۱

مأخذ: استورم و دیگران (۲۰۰۹)، ص ۳۰ براساس داده های IMF.
* اطلاعات مربوط به نروژ از اداره آمار نروژ به دست آمده است.



به طوری که در جدول ۳ مشاهده شد، بالاترین کتشیس‌های مخارج کل نسبت به تغییرات درآمدی از ابتدای سال ۲۰۰۳ برای دو کشور ایران و ونزوئلا به علت اجرای سیاست‌های مالی انبساطی مشاهده شده است. البته برای کشورهای الجزایر، عربستان سعودی و لیبی به دنبال تغییرات عواید ناشی از نفت بالاترین کتشیس مخارج سرمایه‌ای به دست آمده است. لذا ضرورت تغییر نگاه در استفاده از منابع انرژی تجدیدناپذیر در این مقطع خاص از سند چشم‌انداز - دومین برنامه پنج‌ساله - ضروری است. به بیان دیگر یکی از الزامات بنیادین برای اصلاح نظام اقتصادی و به‌ویژه عملیاتی کردن سند چشم‌انداز در جهت تحقق اهداف آن بی‌تردید، مبدل ساختن نظام اقتصادی ایران از یک «نظام متکی بر نفت» به «یک نظام مبتنی بر نفت» به عنوان یک واقعیت انکارناپذیر است.

براین اساس در ذیل هدف «کاهش وابستگی به نفت» آورده شده است:

۲-۳-۳. هدف

- قطع کامل وابستگی هزینه‌های جاری بودجه به نفت.
- در پایان برنامه سهم مالیات به محصول ناخالص داخلی به دست کم ۱۰ درصد برسد.
- نسبت درآمدهای عمومی به استثنای درآمدهای نفت و گاز به اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط سالیانه ۱۰ درصد افزایش یابد.
- اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت افزایش پیدا نکند.

۳-۳-۳. اقدام

ماده (۱۱۰) لایحه برنامه پنجم توسعه

- امکان ایجاد جوه اداره شده توسط دستگاه‌های اجرایی برای وام دادن از طریق بانک‌ها برای طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی.

۴-۳-۳. ارزیابی هدف و اقدام

از چهار هدف اعلام شده فقط یک مورد به موضوع کاهش وابستگی به نفت مربوط است. سه هدف دیگر به نفت ارتباطی ندارد و در واقع منابع درآمدی برای بودجه ایجاد می‌کند یا افزایش اعتبارات را ممنوع می‌سازد. هدف موضوع بند «۴»، «اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت افزایش پیدا نکند» نیز در نفس خود معنا ندارد زیرا صرف اینکه اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت تغییر نکند، نشانه کارآمد شدن بودجه نیست. اگر دولت کوچک شود، وضعیت ذکر شده در واقع می‌تواند حالتی از ناکارایی را برساند و اگر دولت بزرگ شده باشد، خلاف این وضعیت هم می‌تواند با کارایی دولت سازگار باشد. بنابراین اندازه هزینه با حجم عملیات ارتباط مستقیم دارد و نباید بدون آن از اندازه بودجه جاری صحبت کرد.



به بیان دیگر هیچ یک از این اقدامات به کاهش وابستگی بودجه جاری به نفت منجر نمی‌شود.

۳-۴. ارتقای رفاه عمومی و تحقق عدالت در عرصه کلان اقتصاد

۳-۴-۱. بیان مسئله

یکی دیگر از دغدغه‌های اقتصاد کلان، توزیع عادلانه درآمد و رسیدگی به وضع اقشار ضعیف و آسیب‌پذیر است. بر این اساس در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه یک محور از امور اقتصادی به گسترش عدالت اجتماعی اختصاص یافته است و بندهای «۲۴» و «۳۵» سیاست‌های کلی به این مهم اختصاص یافته‌اند:

بند «۳۴» - «تنظیم همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی برپایه عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقاتی و رفع محرومیت از قشرهای کم‌درآمد».

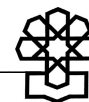
بند «۳۵» - «اقدامات لازم برای جبران عقب‌ماندگی‌های حاصل از دوران‌های تاریخی گذشته».
به‌طور خاص در عرصه اقتصاد کلان کشور اجزای ۳ و ۴ ذیل بند «۳۵» از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند:

بند «۳-۳۵» - کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به‌طوری که ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه برسد.

بند «۳-۴» - انجام اقدامات ضروری برای رساندن نرخ بیکاری در کشور به ۷ درصد.
در ارتباط با نگاه عدالت‌محور، به‌طور خاص سه شاخص ضریب جینی، بیکاری و تورم به‌عنوان سنجه‌های رفاه عمومی تلقی می‌شوند.
در جدول ۴ روند عمومی تغییرات شاخص‌های مزبور طی سال‌های ۱۳۶۷ الی ۱۳۸۶ به تصویر کشیده شده است.

جدول ۴. نمایش تغییرات و تحولات شاخص‌های رفاه عمومی (ضریب جینی، دهک‌ها، تورم و بیکاری)

مقاطع	سال	ضریب جینی*	نسبت ۱۰ درصد* ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین	نرخ تورم* (درصد)	نرخ بیکاری**
۱۳۷۵-۱۳۶۸	۱۳۶۷	۰/۴۰۴۳۰	۱۷/۳۰ برابر	۲۹	—
	۱۳۶۸	۰/۴۰۹۲۰	۱۷/۶۰	۱۷/۴	۱۴/۱
	۱۳۶۹	۰/۳۹۶۹۰	۱۵/۹	۹	۱۲/۸
	۱۳۷۰	۰/۳۹۹۶۰	۱۶/۳	۲۰/۷	۱۱/۱
	۱۳۷۱	۰/۳۸۷۰۰	۱۵/۹	۲۴/۴	۱۱/۳
	۱۳۷۲	۰/۳۹۷۶۰	۱۶	۲۲/۹	۱۱/۵



مقاطع	سال	ضریب جینی*	نسبت ۱۰ درصد* ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین	نرخ تورم* (درصد)	نرخ بیکاری**
	۱۳۷۳	۰/۳۹۹۳۰	۱۵/۷	۳۵/۲	۱۱/۱
	۱۳۷۴	۰/۴۰۷۴۰	۱۶/۱۰	۴۹/۴	۱۱/۲
	۱۳۷۵	۰/۳۹۱۰۰	۱۴/۵	۲۳/۲	۹
۱۳۸۳-۱۳۷۶	۱۳۷۶	۰/۴۰۲۹۰	۱۵/۷	۱۷/۳	۱۳/۱
	۱۳۷۷	۰/۳۹۶۵۰	۱۴/۲	۱۸/۱	۱۲/۴
	۱۳۷۸	۰/۴۰۰۹۰	۱۵/۴	۲۰/۱	۱۳/۵
	۱۳۷۹	۰/۳۹۹۱۰	۱۵/۰۰	۱۲/۶	۱۴/۳
	۱۳۸۰	۰/۳۹۸۵۰	۱۴/۴	۱۱/۴	۱۴/۷
	۱۳۸۱	۰/۴۱۹۱۰	۱۶/۹	۱۵/۸	۱۲/۲
	۱۳۸۲	۰/۴۱۵۶۰	۱۶/۲	۱۵/۶	۱۱/۳
	۱۳۸۳	۰/۳۹۹۶۰	۱۴/۶	۱۵/۲	۱۰/۴
	۱۳۸۴	۰/۴۰۲۳۰	۱۴/۵	۱۰/۴	۱۱/۵
	۱۳۸۵	۰/۴۰۰۴۰	۱۴/۹	۱۱/۹	۱۱/۳
۱۳۸۶	*۱۳۸۶	۰/۴۰۴۵	۱۵/۲۰	۱۸/۴	۱۰/۵

مأخذ:

* پرتال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (www.cbi.ir).

** پرتال مرکز آمار ایران (www.sci.org.ir).

ضریب جینی یکی از شاخص‌های شناخت وضعیت توزیع درآمد است که روند تحولات آن در طی دوره ۱۸ ساله (۱۳۶۸-۱۳۸۵) در جدول ۲ به تصویر آمد. به طوری که ملاحظه می‌شود ضریب جینی در طول مدت مذکور، حول و حوش ۰/۴۰۰ است. شایان اشاره است که اندازه ضریب جینی در طیفی بین صفر (نماینده جامعه‌ای با برابری کامل توزیع درآمد) و یک (معرف نابرابری کامل درآمد در جامعه) می‌تواند تغییر کند.

هرچند در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، تلاش‌های فراوانی برای اتخاذ سیاست‌های بازتوزیعی درآمد به عمل آمد، اما نباید فراموش کرد میزان شاخص ضریب جینی همچنان بالاست که این امر مستلزم و نیازمند بازکاوی عمیق در سیاست‌های عدالت اجتماعی است.

به همین ترتیب علیرغم اقدامات مؤثر و بسیار در جهت بهبود وضعیت شاخص‌های رفاه عمومی نظیر بیکاری و تورم همچنان شاهد دو رقمی بودن این دو شاخص هستیم که این امر مؤید وجود موانع ساختاری و نهادی در بروز نرخ بیکاری و تورم بالاست. بی شک چنانچه بیکاری و تورم با نرخ‌های فزاینده روبرو شوند، نتیجه آن افزایش در نابرابری درآمدها خواهد بود. چراکه با افزایش تورم و بیکاری سرمایه‌گذاری‌ها و دارایی‌ها بجای فعالیت‌های تولیدی و اشتغال‌زا به فعالیت‌های غیرمولد که در سطح اشتغال تأثیری ندارند معطوف خواهد شد که همین امر به نوبه خود



می‌تواند سبب وخیم‌تر شدن توزیع درآمدها شود.

هرچند در مطالعات تطبیقی بین‌المللی، متأسفانه اطلاعات مربوط به ضریب جینی برای همه کشورهای خاورمیانه و آسیای میانه در دست نبوده است و از این جهت اطلاعات ۱۶ کشور منطقه مورد مقایسه قرار می‌گیرد. ضریب جینی در ایران (سال مطالعه ۲۰۰۵، منتشره در سال ۲۰۰۷) به شرح جدول ۵ معادل ۰/۴۰۱ در جایگاه ۱۲ کشورهای منطقه قرار دارد. رتبه‌های بالاتر کشورهای منطقه عمدتاً اوکراین، ازبکستان و آذربایجان و رتبه‌های پایین‌تر از ایران، گرجستان، ترکیه و ارمنستان به ترتیب در رتبه‌های ۱۳، ۱۵ و ۱۶ (سال مطالعه آنها ۲۰۰۳ بوده است) قرار دارند. میانگین ضریب جینی کشورهای منطقه ۰/۳۴۶ است.^۱

جدول ۵. مقایسه کشورها و جایگاه ایران از نظر ضریب جینی با کشورهای منطقه

ردیف	نام کشورها	سال مورد مطالعه	ضریب جینی	
			رتبه در منطقه	عدد شاخص
۱	آذربایجان	۲۰۰۲	۱	۰/۰۱۹
۲	ازبکستان	۲۰۰۰	۲	۰/۲۶۸
۳	اوکراین	۲۰۰۳	۳	۰/۲۸۱
۴	قرقیزستان	۲۰۰۳	۴	۰/۳۰۳
۵	پاکستان	۲۰۰۳	۵	۰/۳۰۶
۶	بنگلادش	۲۰۰۰	۶	۰/۳۱۸
۷	تاجیکستان	۲۰۰۳	۷	۰/۳۲۶
۸	یمن	۱۹۹۸	۸	۰/۳۳۴
۹	قزاقستان	۲۰۰۳	۹	۰/۳۳۹
۱۰	اردن	۲۰۰۳	۱۰	۰/۳۸۸
۱۱	رژیم اشغالگر قدس	۲۰۰۱	۱۱	۰/۳۹۲
۱۲	ایران	۲۰۰۵	۱۲	۰/۴۰۱
۱۳	گرجستان	۲۰۰۳	۱۳	۰/۴۰۴
۱۴	ترکمنستان	۱۹۹۸	۱۴	۰/۴۰۸
۱۵	ترکیه	۲۰۰۳	۱۵	۰/۴۳۶
۱۶	ارمنستان	۲۰۰۳	۱۶	۰/۴۴۷

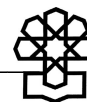
مأخذ: مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۶: ۲۹.

۲-۴-۳. هدف

- ارتقای وضعیت رفاه عمومی.

- کاهش ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه پنجم توسعه.

- افزایش سهم تعاونی‌ها به ۲۵ درصد بازار پولی کشور.



- استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی.

۳-۴-۳. اقدام

- تدوین سیاست‌ها و سازوکارهای اجرایی در چارچوب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (ماده (۴۳)).
- فراهم نمودن تسهیلات لازم جهت صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی و بانک‌های تعاونی (ماده (۱۱۶)).
- ایجاد ساختار مناسب فرابخشی برای مدیریت هماهنگ توسعه روستایی و عشایری (ماده (۱۷۴)).

در راستای بندهای «۳۴» و «۳۵» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و به‌منظور کاهش ضریب جینی به میزان حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه و کاهش فقر و نابرابری، دولت موظف است سیاست‌های ذیل را به اجرا گذارد:

الف) اجرای برنامه‌های توانمندسازی متناسب و ساماندهی خدمات حمایت‌های اجتماعی برای پوشش کامل جمعیت زیر خط فقر مطلق و نظام تأمین اجتماعی برای پوشش جمعیت بین خط فقر مطلق و خط فقر نسبی تا پایان برنامه.

ب) شناسایی و تحت پوشش قرار دادن کلیه خانوارهای زیر خط فقر مطلق توسط دستگاه‌ها و نهادهای متولی نظام تأمین اجتماعی حداکثر تا پایان سال دوم برنامه.

ج) طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال، توانمندسازی جلب مشارکت‌های اجتماعی، آموزش مهارت‌های شغلی و مهارت‌های زندگی به‌ویژه برای جمعیت‌های سه دهک پایین درآمدی کشور.

تبصره - اجرای برنامه توانمندسازی به‌گونه‌ای باشد که حداقل سالیانه ۱۰ درصد از خانوارهای تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی، به‌استثنای سالمندان و معلولین ذهنی و حرکتی، توانمند شده و از پوشش حمایت‌های مستقیم خارج شوند.

د) اتخاذ رویکرد توانمندسازی و مشارکت محلی، براساس الگوی نیازهای اساسی توسعه و تشخیص نیاز توسط جوامع محلی برای ارائه خدمات اجتماعی، از طریق نظام انگیزشی برای پروژه‌های عمرانی کوچک متناسب با ظرفیت‌های محلی با تأکید بر روستاییان، عشایر و مناطق محروم.

ه) تداوم اجرای طرح ساماندهی و توانبخشی سالمندان با پوشش حداقل ۳۰ درصد جمعیت هدف.

و) تداوم اجرای طرح ساماندهی و توانبخشی بیماران روانی مزمن با پوشش حداقل ۸۰ درصد جمعیت هدف.

ز) تداوم اجرای طرح توانمندسازی زنان خودسرپرست و سرپرست خانوار و افزایش مستمری ماهیانه خانواده‌های نیازمند و بی‌سرپرست و زنان سرپرست برنامه خانواده تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی برمبنای ۴۰ درصد حداقل حقوق و دستمزد در سال اول

۳-۵. اشتغال و بیکاری

۳-۵-۱. بیان مسئله

بیکاری بی‌تردید یکی دیگر از حوزه‌های چالشی و دغدغه‌های پیش روی سیاستگذاران عرصه اقتصاد کلان کشور است. در میان بازارهای متعدد اقتصاد کشور (نظیر بازار سرمایه، بازار پول، بازار کالاها و خدمات و سرانجام بازار کار)، بازار اخیر به‌خاطر حضور جنبه‌های انسانی از پیچیدگی به‌مراتب بیشتر از سایر بازارها برخوردار است. بررسی تغییرات و تحولات نرخ بیکاری در کشور حکایت از این دارد که طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۸۵ هیچ‌زمان شاهد نرخ یک رقمی بیکاری نبوده‌ایم (جدول ۶).



جدول ۶. تغییرات و تحولات نرخ بیکاری طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۸۷

برنامه	سال	نرخ بیکاری
برنامه اول	۱۳۶۸	۱۴/۱
	۱۳۶۹	۱۲/۸
	۱۳۷۰	۱۱/۱
	۱۳۷۱	۱۱/۲
	۱۳۷۲	۱۱/۵
برنامه دوم	۱۳۷۳	۱۱/۱
	۱۳۷۴	۱۰/۳
	۱۳۷۵	۹
	۱۳۷۶	۱۳/۱
	۱۳۷۷	۱۲/۴
برنامه سوم	۱۳۷۸	۱۳/۵
	۱۳۷۹	۱۴/۳
	۱۳۸۰	۱۴/۷
	۱۳۸۱	۱۲/۲
	۱۳۸۲	۱۱/۳
چهارساله برنامه چهارم	۱۳۸۳	۱۰/۴
	۱۳۸۴	۱۱/۵
	۱۳۸۵	۱۱/۳
	۱۳۸۶	۱۰/۵
	۱۳۸۷	۱۰/۴

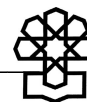
مأخذ: پرتال مرکز آمار ایران.

آنچه اهمیت دارد و می‌باید مورد توجه قرار گیرد، اینکه بیکاری یک معلول است. زیرا اشتغال تابعی است از تولید و تولید به نوبه خود تابعی است از سرمایه‌گذاری و لذا هر علت یا مجموعه علی که سبب کاهش حجم سرمایه‌گذاری‌های مولد از طرف دولت یا کاهش حجم سرمایه‌گذاری از طرف بخش خصوصی شود، سبب شیوع بیشتر بیکاری و دور شدن از اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم خواهد شد.^۱

براساس آخرین آمار منتشره در سال ۲۰۰۸ میانگین جهانی نرخ بیکاری معادل ۷/۹ درصد و میانگین منطقه‌ای آن ۹/۶ درصد است.

این در حالی است که کشور ایران با دارا بودن نرخ بیکاری ۱۱ درصد، رتبه ۲۵ کشورهای دارنده بالاترین نرخ بیکاری در جهان و پنجمین کشور دارنده بالاترین نرخ بیکاری در بین

۱. ذکر این نکته ضروری است که در صورتی که تکنولوژی تولید سرمایه‌بر باشد ممکن است سرمایه‌گذاری زیاد و در عین حال اشتغال نیز کم شود. لذا بی‌شک نوع تکنولوژی نیز بر میزان بیکاری تأثیرگذار است.



کشورهای منطقه بوده که به این ترتیب نرخ بیکاری ایران از متوسط جهانی این نرخ (یعنی ۷/۹ درصد) و متوسط منطقه‌ای آن (یعنی ۹/۶ درصد) به مراتب بالاتر است.^۱

۲-۵-۳. هدف

- ایجاد اشتغال پایدار.
- توسعه کارآفرینی.
- کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای.
- توسعه مشاغل نو.
- کاهش نرخ بیکاری (به صورت ضمنی در ماده (۲) مربوط به این موضوع آورده شده است).

۳-۵-۳. اقدام

- حمایت مالی و تشویق خوشه‌های تولیدی، کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور (ماده (۷۱)) بند «الف» و «ج».
- رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط (ماده (۷۱) بند «ب»).
- حمایت حقوقی و تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به تشکرها و واحدهای حقوقی (ماده (۷۱) بند «د»).
- اعمال تخفیف پلکانی به کارفرمایانی که نیروی کار جدید را استخدام می‌کنند با این شرط که واحد به‌تازگی تأسیس یافته باشد یا در سال پیش از دریافت تخفیف کاهش نیرو نداشته باشد (ماده (۷۱) بند «و»).

۴-۵-۳. ارزیابی هدف و اقدام

- مشخص نیست نقش هر یک از هدف‌ها در کل مجموعه منابع انسانی چیست و هر کدام چه جایگاهی دارد.
- مشخص نیست هر یک از چهار هدف مطرح شده در چه حدی باید باشد. به عنوان مثال به چه میزان کاهش نابرابری منطقه‌ای مطلوب است؟
- هیچ یک از خواسته‌های سیاست‌های کلی مدنظر قرار نگرفته است.
- مشخص نیست ارتباط بین اقدامات و خواسته‌ها چیست. به عنوان مثال نمی‌توان فهمید کدام یک از اقدامات در جهت توسعه کارآفرینی است.
- از سوی دیگر اصطلاحی با عنوان «خوشه کسب‌وکار خانگی» نداریم. همه نهادها (خوشه‌ها) زنجیره‌هایی است که از تمام گروه‌ها در آنها حضور دارند و یک عامل پیوند بین آنها سبب ارتباط آنها به یکدیگر می‌شود.

۱. جهت اطلاع بیشتر مراجعه شود به گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «موقعیت شاخص‌های اقتصادی ایران در اقتصاد جهان و کشورهای منطقه در سال ۲۰۰۸»، آبان‌ماه ۱۳۸۸.



- مشخص نیست تلاش در جهت خارج کردن فعالیت‌های غیررسمی خانوارها از بخش غیرمتشکل به اشتغال چه ربطی دارد. این تلاش زمانی انجام می‌شود که هدف ثبت ارزش تولید آنها در ارقام رسمی کشور باشد. در هر صورت فقط تلاش به بخش خانوار ربط پیدا نمی‌کند و به تمام فعالیت‌های غیرمتشکل باید تسری داده شود.

۳-۶. تحقق رشد مستمر و پایدار

۳-۶-۱. بیان مسئله

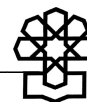
تحولات نرخ رشد تولید ناخالص داخلی ایران در دوره ۱۳۶۸-۱۳۸۶ نشان‌دهنده حرکت کند این متغیر است. جدول ۷ این تحولات را به خوبی نشان می‌دهد.

جدول ۷. تغییرات و تحولات نرخ رشد تولید ناخالص داخلی ایران طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۸۶

مقطع	سال	نرخ رشد اقتصادی (درصد)	رشد متوسط دوره (درصد)
۱۳۶۸-۱۳۷۵	۱۳۶۸	۵/۹۱	۵/۵
	۱۳۶۹	۱۴/۱۲	
	۱۳۷۰	۱۲/۱۲	
	۱۳۷۱	۳/۹۹	
	۱۳۷۲	۱/۴۸	
	۱۳۷۳	۰/۴۹	
	۱۳۷۴	۲/۹۵	
۱۳۷۶-۱۳۸۳	۱۳۷۶	۲/۸۱	۴/۱
	۱۳۷۷	۲/۸۷	
	۱۳۷۸	۱/۶	
	۱۳۷۹	۴/۹۶	
	۱۳۸۰	۲/۳	
	۱۳۸۱	۷/۶	
	۱۳۸۲	۶/۸	
۱۳۸۴-۱۳۸۶	۱۳۸۳	۴/۸	۵/۱
	۱۳۸۴	۵/۷	
	۱۳۸۵	۶/۲	
	۱۳۸۶	۶/۹	
	۱۳۸۷*	۲/۸	

مأخذ: پرتال بانک مرکزی.

* شش ماهه اول ۱۳۸۷، نماگرهای شماره ۵۵ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.



جدول ۸. تحولات نرخ رشد اقتصادی در دهه‌های مختلف

سالها	نرخ رشد (درصد)
متوسط دهه ۱۳۵۰	۴/۳۷
متوسط دهه ۱۳۶۰	۲/۳۶
متوسط دهه ۱۳۷۰	۳/۹۴
متوسط سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۸۶	۵/۶۷

مأخذ: پرتال آماری بانک مرکزی.

عدم تحقق رشد اقتصادی مستمر و بالا طی چهاردهه گذشته، ریشه در دو پدیده دارد که از دهه ۱۳۵۰ شکل گرفته و به تبع، مدیریت اقتصادی کشور را تاکنون در جهت کاهش رقابت‌پذیری متأثر کرده است.

۲-۶-۳. هدف

- تحقق رشد مستمر و پایدار اقتصادی.

- ارتقای درجه رقابت‌پذیری ایران.

- شتاب‌بخشی به رشد پویای اقتصادی ایران.

- توزیع عادلانه ثمرات رشد.

۳-۶-۳. اقدام

- ساماندهی و ایفای نقش مؤثر مناطق آزاد و ایجاد رشد اقتصادی مناسب (ماده (۱۰۵)).

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌طور که ذکر شد برنامه پنجم توسعه به دلیل اینکه دومین برنامه پنج‌ساله در مسیر سند چشم‌انداز بیست‌ساله است از اهمیت بالایی برخوردار است. مهمترین نکات مطرح شده در این گزارش به صورت ذیل قابل جمع‌بندی است:

۱. براساس سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه به منظور قطع وابستگی دولت به نفت، صندوق پس‌انداز توسعه ملی طراحی شده است. تفاوت برنامه پنجم با برنامه چهارم این است که در برنامه پنجم بجای به کار بردن عبارت «تلاش برای قطع اتکای هزینه‌های جاری به نفت»، «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و ایجاد صندوق توسعه ملی با تصویب اساسنامه آن در مجلس شورای اسلامی» مورد تأکید و تصریح قرار گرفته است. بدون تردید تعبیه سازوکار نظارتی و



تدارک ابزارهای تحقق این سهم از جانب دستگاه مقننه به‌عنوان امری ضروری جلوه می‌کند.

۲. یکی دیگر از دغدغه‌های اقتصاد کلان، توزیع عادلانه درآمد و رسیدگی به وضع اقشار ضعیف و آسیب‌پذیر است. براین اساس در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه به تأسی از الگوی ایرانی - اسلامی توسعه یک محور از امور اقتصادی به گسترش عدالت اجتماعی اختصاص یافته است. به‌طور خاص کاهش فاصله دو دهک بالا - پایین درآمدی جامعه به‌طوری که ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه برسد، مورد هدف واقع شده است. بررسی مواد لایحه حاکی از آن است که متأسفانه اهتمام لازم برای این مهم صورت نپذیرفته است.

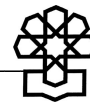
۳. از دیگر حوزه‌های چالشی و دغدغه‌های پیش روی سیاستگذاران در عرصه اقتصاد کلان کشور، نرخ بالای بیکاری است. شواهد تحولات نرخ بیکاری ایران در سال‌های گذشته همگی از نرخ بیکاری دو رقمی حکایت می‌کند. این مهم در سیاست‌های کلی برنامه مورد دقت نظر قرار گرفته و کاهش آن به ۷ درصد توصیه شده است. به‌طور خاص جهت تحقق این مهم اتخاذ سیاست‌های فعال بازار کار توسط سیاستگذاران و برنامه‌ریزان بازار کار مورد تأکید قرار می‌گیرد. چراکه تأثیر بیشتر سیاست‌های فعال در کاهش نرخ بیکاری در مقایسه با سیاست‌های منفعل بازار کار در تجربیات کشورهای موجود به اثبات رسیده است.

۴. از جمله نکات دیگر مورد تأکید در برنامه پنجم توسعه، تحقق رشد مستمر و پایدار اقتصادی است. بررسی مواد حاکی از آن است که آن‌گونه که انتظار است در جهت هدف مذکور مواد لایحه برنامه پاسخگو نیست.

این مهم را نیز نباید از نظر دور داشت که بهتر است به دو مقوله دستیابی به رشد شتابان و مستمر و نیز توزیع برابر ثمرات رشد به‌صورت همزمان و توأمان نگریست.

۵. درخصوص ارتقای سهم بهره‌وری از رشد اقتصادی، مورد تأیید سیاست‌های کلی متأسفانه مشاهدات حاکی از آن است که در تمام سال‌های مورد بررسی ارتقای رشد اقتصادی از طریق بهبود بهره‌وری عوامل تولید محقق نشده است. از مفاد سیاست‌های کلی برنامه پنجم چنین مستفاد می‌شود که افزایش بهره‌وری باید در پایان برنامه پنجم دست کم ۲/۷ درصد بر رشد اقتصادی سالیانه کشور اضافه کند.

جدول ۹ جدول احکام پیشنهادی برنامه پنجم توسعه در حوزه اقتصاد در تطبیق با قانون اساسی و سیاست‌های کلی را به تصویر کشیده است.



جدول ۹. احکام پیشنهادی برنامه پنجم در حوزه اقتصاد کلان

ردیف	موضوع	شماره ماده در لایحه	هدف / اقدام	انطباق با سیاست کلی برنامه	نیاز به اصلاح	مغایرت با قانون اساسی
۱	رشد بهره‌وری عوامل تولید و ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی	ماده ۶۹	ایجاد سازمان ملی بهره‌وری	بند ۲-۲۱	ندارد	کلیت موضوع مغایرتی ندارد - مصرح در اصل ۳ بند (۱۰) ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور و در راستای اصل ۸۵ قانون اساسی
		ماده ۷۰	مجاز کردن دستگاه‌ها به استفاده از منابع آزاد در بودجه‌های سنواتی	بند ۲-۲۱	ندارد	نیاز به تصویب مجلس ندارد مطابق با اصل ۱۲۶
۲	کاهش وابستگی به نفت	ماده ۱۱۰	تلاش برای کاهش وابستگی بودجه دولت به نفت	بند ۳-۲۲	دارد، متن لایحه مکفی نیست (به بخش ۳-۳-۵ مراجعه شود)	ندارد
۳	کاهش نابرابری و ارتقای رفاه عمومی	ماده ۱، ۲۳ و ۲۱، ۱۱۶، ۱۷۴	ارتقای رفاه عمومی و تحقق عدالت در عرصه کلان اقتصاد	بند ۳۴، ۳۵	دارد و متن لایحه مکفی نیست نیاز به پیشنهاد جدید و جایگزین دارد (به بخش ۳-۴-۴ مراجعه شود)	ندارد
۴	ایجاد اشتغال پایدار و مولد کاهش بیکاری	ماده ۷۱	ایجاد اشتغال پایدار و کاهش بیکاری	بند ۳۱، ۳۵-۴	دارد و متن لایحه مکفی نیست نیاز به پیشنهاد تکمیلی دارد (بخش ۵-۳-۵ مراجعه شود)	ندارد
۵	رشد اقتصادی	ماده ۱۰۵ (اشاره ناقص)	تحقق رشد مستمر و پایدار اقتصادی	بند ۲۱	لایحه کافی نیست به بخش ۳-۶-۴ مراجعه شود	ندارد. مصرح در اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی



منابع و مآخذ

۱. تودارو، مایکل، «توسعه اقتصادی در جهان سوم»، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران، بازتاب، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی توسعه، ۱۳۷۸.
 ۲. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجموعه مقالات همایش ملی سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، جلد سوم، ۱۳۸۵.
 ۳. ستاد تحول اقتصادی دولت، گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی، ۱۳۸۷.
 ۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «ضرورت‌های تقنین در عرصه سند چشم‌انداز»، گزارش شماره مسلسل ۹۳۶۷، آذرماه ۱۳۸۷.
 ۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «موقعیت شاخص‌های اقتصادی ایران در اقتصاد جهان و کشورهای منطقه، با رویکرد اهداف سند چشم‌انداز»، شماره مسلسل ۸۶۴۴، آبان‌ماه ۱۳۸۶.
 ۶. مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی»، فصلنامه راهبرد، ش ۲۰، تیرماه ۱۳۸۰.
7. Human Development Report, 2008.
8. Sturm. M, Gurtner.F, Alegre.G, "Fiscal Policy Challenges in Oil-Exporting countries, A Review of Key Issues", European Central Bank, Occasional Paper Series, No104, June 2009.

آدرس وبسایت‌ها

۱. پرتال بانک مرکزی ایران (www.cbi.ir)
 ۲. پرتال مرکز آمار ایران (www.sci.org.ir)
3. <http://www.hdr.undp.org/har 2008.pdf-page 335, table 5>.



شماره مسلسل: ۱۰۲۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۸): حوزه اقتصاد کلان

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات اقتصاد کلان)
تهیه و تدوین‌کنندگان: دفتر مطالعات اقتصادی (فیروزه خلعت‌بری، افشین حیدرپور)
همکاران: دفتر مطالعات حقوقی (ابوالفضل درویش‌وند، علی بهادری)، دفتر اجتماعی
(مظفر کریمی، علی اخوان)
ناظر علمی: رؤیا طباطبایی یزدی
داور: حسن سبحانی
منتقاضی: کمیسیون اقتصادی
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. شاخص‌های اقتصاد کلان
۲. سیاست‌های کلی
۳. برنامه پنجم توسعه

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۶