

شماره چاپ: ۱۱۵

شماره ثبت: ۱۰۴

دوره دهم - سال اول

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۴/۳۰

«لایحه احکام مورد نیاز اجرای

برنامه ششم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

(۱۳۹۵-۱۳۹۹) - ویرایش جدید»

(پیشنهاد‌های مهم در حوزه امور اقتصادی)

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۵۰۵۲

مهرماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۲.....	راهبردهای پیشنهادی
۲.....	۱. تغییر نحوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت به بودجه
۶.....	۲. چارچوب مالی میان مدت
۶.....	۳. قاعده بدهی
۸.....	۴. تورم
۹.....	۵. اشتغال
۱۰.....	۶. بودجه و استفاده از منابع بانکی
۱۱.....	۷. مدیریت انرژی و تعیین تکلیف یارانه ها
۱۳.....	۸. تسهیل کسب و کار و قوانین
۱۴.....	۹. مناطق آزاد
۱۶.....	۱۰. حساب متمرکز خزانه و شفاف سازی نظام بانکی
۱۸.....	۱۱. پیمانهای پولی دو جانبه و چندجانبه
۱۸.....	۱۲. رتبه بندی بانکها و مؤسسات مالی
۱۹.....	۱۳. اصلاح نظام بانکی
۱۹.....	۱۴. نظارت بر اجرای برنامه
۲۲.....	۱۵. نظارت بر تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی
۲۲.....	۱۶. مواجهه هوشمندانه با سرمایه گذاری خارجی



«لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی،
اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
(۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید»
(پیشنهادهای مهم در حوزه امور اقتصادی)

مقدمه

صرفنظر از مباحثی که پیرامون نوع رویکرد دولت به برنامه ششم توسعه از حیث محتوی برنامه، سطح تفصیل و جایگاه مجلس شورای اسلامی در آن و نحوه تعیین اولویت‌های کشور برای ۵ سال آتی (دوره برنامه) وجود دارد، معمولاً از ظرفیت تهیه و تصویب برنامه‌های میان‌مدت برای طرح برخی از مشکلات اقتصادی بلندمدت و میان‌مدت و ارائه راه‌حل برای آنها استفاده می‌شود. بر مبنای مجموعه‌ای از مطالعات انجام شده در مرکز پژوهش‌ها، برخی از مهمترین موانع رشد بلندمدت اقتصادی در عرصه داخلی عبارتند از:

- وجود چالش‌هایی در حوزه حاکمیت حکمرانی (کیفیت مقررات، حاکمیت قانون، کارآمدی دولت، حق اظهارنظر و پاسخگویی به ثبات سیاسی و کنترل فساد)،

- اجزای ناهمگون و متعارض نظام اقتصادی (بخش دولتی و شبه‌دولتی بزرگ، بخش غیررسمی و غیرمتعارف فربه و بخش خصوصی ضعیف)،

- ساختار اقتصادی وابسته به نفت (سلطه سیاست‌های مالی دولت بر سیاست‌های پولی و ارزی، رانت‌جویی، بیماری هلندی، اجرای سیاست‌های عوام‌گرایانه، تصدی امور اقتصادی توسط دولت)،

- فقدان سیاست‌های اقتصادی در برخی حوزه‌ها و کیفیت پایین سیاست‌ها (نبود قواعد مالی در حوزه سیاست‌های مالی، ناکارایی سیاست‌های پولی بانک مرکزی، فقدان سیاست ارزی و ممتنع بودن اتخاذ سیاست‌های تجاری، سیاست‌های اعتباری بعضاً مخرب بانک‌ها، فقدان سیاست صنعتی، فقدان انسجام و کارایی در سیاست‌های حمایتی و رفاهی).^۱

طبعاً انجام اصلاحات در اغلب حوزه‌های مزبور در ظرفیت یک برنامه پنج‌ساله نیست و اصولاً در اغلب موارد نیازمند اصلاح قوانین و مقررات پایدارمانند قانون برنامه و بودجه، قوانین پولی و بانکی و حتی در پاره‌ای موارد قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ریاست‌جمهوری است. با در نظر گرفتن این نکته و با هدف استفاده حداکثری از ظرفیت برنامه پنج‌ساله برای رفع برخی از مسائل فوق و بر مبنای

۱. بهروز هادی‌زنوز، موانع ساختاری و نهادی رشد پایدار اقتصادی در ایران، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.

مجموعه مطالعات انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۶ پیشنهاد، به‌عنوان اساسی‌ترین پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها درباره برنامه ششم توسعه در امور اقتصادی انتخاب شده است. در این گزارش، ابتدا مقدمه توجیهی هر پیشنهاد ذکر شده و سپس در داخل کادر مربوطه، متن پیشنهاد آمده است. لازم به ذکر است که پیشنهادهای ارائه شده در این گزارش علاوه بر مجموعه احکام لایحه برنامه ششم توسعه و اسناد پیشینیان آن است.

راهبردهای پیشنهادی

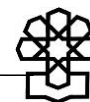
۱. تغییر نحوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت به بودجه

از جمله ویژگی‌های بودجه عمومی دولت در ایران، وابستگی آن به منابع ریالی حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی است. منابع ریالی حاصل از فروش نفت نیز متأثر از سه متغیر قیمت نفت خام، میزان صادرات و نرخ تبدیل ارز (دلار) به ریال است. دو متغیر قیمت نفت خام و میزان صادرات از جمله متغیرهای برون‌زای اقتصاد ایران است که مقدار آنها علاوه بر شرایط حاکم بر بازار جهانی نفت تابع تحولات سیاسی نیز هست، از این رو میزان دستیابی به مقادیر هدف‌گذاری شده برای آنها با ریسک عدم تحقق مواجه است. عدم توجه به چنین ریسکی، آسیب‌پذیری بودجه دولت را افزایش داده است. ورود بودجه‌های سنواتی به بحث نرخ تبدیل دلار به ریال موجب شده است تا تضمین نرخ ارز تابع سیاست‌گذاری مالی (بودجه‌ای) شود و این رابطه میان سیاست بودجه‌ای (مالی) و متغیر ارزی، سبب‌ساز پیروی سیاست‌های ارزی از سیاست‌های بودجه دولت شده است. برقراری چنین ارتباطی واجد اشکالات و تبعات منفی به شرح زیر است:

۱. در سه دهه گذشته دولت‌ها همواره هنگام مواجهه با کاهش منابع حاصل از نفت (به دلیل کاهش قیمت نفت یا محدودیت‌های صادراتی)، از طریق افزایش نرخ ارز (و در حقیقت کاهش ارزش پول ملی) بودجه را تراز کرده‌اند. بدین ترتیب به جای محدود کردن مصارف یا برنامه‌ریزی برای افزایش منابع غیرنفتی همواره ساده‌ترین راه انتخاب شده است (نمونه اخیر آن دو برابر شدن قیمت محاسباتی ارز در هنگام تنظیم بودجه سال ۱۳۹۲ در پی کاهش حدود ۵۰ درصدی صادرات نفت به دلیل تحریم‌ها بود).

۲. تثبیت نرخ ارز در بودجه، به معنی تداخل سیاست مالی و ارزی و متأثر شدن تصمیم‌گیری‌های ارزی از سیاست مالی دولت است. چنین امری آسیب‌های جدی بر تراز تجاری کشور (صادرات و واردات کالاها و خدمات) و ایجاد رانت از طریق ایجاد شکاف میان نرخ ارز رسمی (تثبیتی) و نرخ ارز در بازار غیر رسمی (آزاد) خواهد داشت.

۳. با توجه به اینکه خریدار نهایی ارز در کشور بانک مرکزی است، تثبیت نرخ ارز در بودجه و هدف‌گذاری منابع ریالی از محل درآمدهای ارزی نفتی با مبنا قرار دادن چنین نرخ، در صورت عدم



فروش ارزهای نفتی در بازار به هر دلیلی (از جمله فقدان تقاضای مؤثر در نرخ تعیین شده) و رسوب ارزهای تبدیل شده به ریال در ترازنامه بانک مرکزی، سیاست پولی و نقدینگی کشور از ارتباط ارز با بودجه نیز متأثر شده و در نتیجه می‌تواند تبعات منفی بر اقتصاد کشور داشته باشد. نکته مهم آنکه این پدیده فقط مختص زمان وفور منابع ارزی نیست، بلکه در حال حاضر که بخشی از منابع ارزی در دسترس نیست به دلیل نیاز خزانه به ریال به بانک مرکزی ممکن است وارد شود تا معادل ریالی این ارزها را به خزانه واریز و در مقابل با خرید صوری ارز از دولت، خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش می‌یابد.

تجربه سال‌های تثبیت نرخ ارز از طریق بودجه دولت در کشور، شواهد بسیاری برای آسیب‌های فوق‌الاشاره که بر اقتصاد کشور وارد شده است، به دست می‌دهد. با توجه به موارد گفته شده و در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین شفاف‌سازی عملیات مالی دولت و قطع پیروی سیاست‌های ارزی و پولی از سیاست بودجه‌ای (مالی) دولت، پیشنهاد می‌شود از طریق راهکار زیر، نحوه استفاده از منابع حاصل از نفت در بودجه‌های سالیانه واقع در برنامه ششم توسعه تغییر یابد.

طبق این راهکار، منابع حاصل از فروش نفت به عنوان یک منبع ریالی از منابع بودجه عمومی دولت خارج شده و به عنوان کسری بودجه دولت نشان داده می‌شود. با تصویب مجلس شورای اسلامی، شرکت ملی نفت ایران، مکلف می‌شود منابع سهم دولت از منابع حاصل از نفت را نیز به حساب صندوق توسعه ملی نزد بانک مرکزی واریز نماید و به دولت اجازه داده می‌شود تا سقف معینی از صندوق توسعه ملی استقراض نماید. صندوق توسعه ملی وجوه ریالی استقراضی دولت را از محل فروش ارزهای واریزی شرکت ملی نفت ایران از طریق بانک مرکزی با حفظ سهم صندوق توسعه ملی، در بازار ارز به فروش رسانده و وجوه حاصله را به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌کند. چنانچه وجوه ریالی حاصله از فروش ارز با حفظ سهم صندوق توسعه ملی، سقف مذکور را پوشش ندهد دولت مکلف است به منظور تأمین مالی کسری حاصله، لایحه اصلاحیه/ متمم بودجه را با لحاظ روش‌های پیشنهادی تأمین مالی از جمله کاهش هزینه‌ها، افزایش فروش اوراق مشارکت و خزانه اسلامی و یا استقراض بیشتر از صندوق توسعه ملی به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

پیشنهاد:

در اجرای بندهای «۹»، «۱۶»، «۱۷»، «۱۸» و «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند «۱۰» سیاست کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران:

۱. سقف اعتبارات هزینه‌ای بودجه عمومی دولت در سال‌های برنامه ششم مطابق با ارقام جدول ۲ تعیین می‌شود.

۲. دولت موظف است با اصلاح نظام درآمدی نسبت به تأمین اعتبارات مصارف بودجه عمومی دولت از محل درآمدهای غیرنفتی به‌ویژه درآمدهای مالیاتی اقدام کند. کسری احتمالی درآمدها، به روش بند «۳» تأمین می‌شود.

۳. در سال‌های برنامه ششم، تمام سهم دولت از محل صادرات نفت خام و میعانات گازی (سهم دولت از نفت خام و میعانات گازی صادراتی بعد از کسر سهم صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت ایران)، به حساب ذخیره ارزی (موضوع ماده (۱۸) لایحه قانون تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور) واریز می‌شود. به دولت اجازه داده می‌شود هر ساله کسری ناشی از مابه‌التفاوت درآمدهای غیرنفتی و سقف اعتبارات مذکور در بند «۱» را از محل منابع حساب ذخیره ارزی به‌صورت ریالی طبق بند «۴» برداشت نماید.

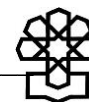
۴. تبدیل ارزشهای حساب ذخیره ارزی به ریال با نرخ روز ارز انجام خواهد شد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است، نرخ ارز را با توجه به شرایط اقتصاد کلان به‌صورت شناور مدیریت شده تعیین نماید به نحوی که فاصله بین نرخ ارز بازار آزاد و نرخ ارز اعلامی بانک مرکزی بیش از ۵ درصد نباشد.

۵. چنانچه وجوه ریالی حاصل از فروش ارز با رعایت بند «۴»، کسری مذکور در بند «۳» را پوشش ندهد، دولت مکلف است به‌منظور تأمین مالی کسری بودجه، لایحه اصلاحیه یا متمم بودجه را با لحاظ روش‌های پیشنهادی تأمین آن از جمله کاهش هزینه‌ها و یا فروش اوراق تعهدزا به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

۶. در صورت مازاد سهم دولت از محل صادرات نفت بعد از پوشش کسری مذکور در بند «۳»، این منابع صرفاً به‌صورت ارزی در حساب ذخیره ارزی نگهداری می‌شود و منابع مذکور در این حساب صرفاً به منظور پوشش نوسانات احتمالی ناشی از کاهش درآمدهای نفت در طول برنامه ششم توسعه استفاده خواهد شد. برداشت از حساب مذکور به هر نحوه دیگر در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.

۷. در صورت مازاد درآمدهای غیرنفتی دولت نسبت به کسری مذکور در بند «۳»، این منابع صرفاً بابت پرداخت بدهی‌های دولت با اولویت بدهی بخش خصوصی، بخش عمومی غیردولتی، نظام بانکی و بانک مرکزی استفاده خواهد شد. استفاده از منابع مذکور به هر نحوه دیگر در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.

۸. قوانین مغایر با این ماده از جمله احکام مندرج در بند «ب» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۱۸) لایحه قانون تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور، ملغی می‌شود.



بدیل دوم - هزینه‌ها مطابق سند برنامه

جدول ۱.

۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	شاخص
۳۷۴۸/۵	۳۰۸۵	۲۴۷۶/۰	۱۹۸۳/۵	۱۷۱۳	۱۲۹۶	منابع بدون نفت و فروش اوراق
۳۶۶۵	۲۹۵۱	۲۳۳۰	۱۷۸۹/۵	۱۴۹۰	۱۱۳۰	۱ درآمدها
۲۹۳۳	۲۳۲۵	۱۸۰۲	۱۳۵۴	۱۰۱۱	۸۰۶	۱-۱ درآمدهای مالیاتی
۷۳۲	۶۲۶	۵۲۸	۴۳۵/۵	۴۷۹	۳۲۴	۲-۱ سایر درآمدها
□	□	□	□	□	□	□
۶۵/۵	۶۰/۵	۵۵/۵	۵۰/۵	۴۵	۵	۲ واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۵/۵	۱۵/۵	۱۵/۵	۱۵/۵	۱۵	۵	۱-۲ فروش اموال منقول و غیرمنقول
۵۰	۴۵	۴۰	۳۵	۳۰	۰	۲-۲ واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۸	۷۳/۵	۹۰/۵	۱۴۳/۵	۱۷۸	۱۶۱	۳ واگذاری دارایی‌های مالی
۰	۵۵/۵	۹۰/۵	۱۲۵/۵	۱۶۰	۱۱۰	۱-۳ فروش سهام شرکت‌های دولتی
۱۸	۱۸	۰	۱۸	۱۸	۵۱	۲-۳ سایر دارایی‌های مالی
□	□	□	□	□	□	□
۵۴۴۷	۴۵۹۶	۳۸۳۲	۳۱۸۷	۲۶۷۴	۲۰۳۷	مصارف
۳۴۷۱	۲۹۹۹	۲۶۰۸	۲۲۶۷	۱۹۷۲	۱۶۵۳	۱ اعتبارات هزینه‌ای
۱۵۲۱	۱۲۹۳	۱۰۷۶	۷۷۸	۵۹۷	۳۱۴	۲ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۴۵۵	۳۰۴	۱۴۸	۱۴۲	۱۰۵	۷۰	۳ اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
□	□	□	□	□	□	□
-۱۶۹۹	-۱۵۱۱	-۱۳۵۶	-۱۲۰۴	-۹۶۱	-۷۴۱	کسری بودجه بدون نفت:
□	□	□	□	□	□	راه‌های جبران کسری بودجه بدون نفت:
۱۱۹۹/۵	۱۰۷۱	۹۵۳	۸۷۴	۶۸۵	۶۴۱	۱ برداشت از حساب ذخیره ارزی
۵۰۰	۴۴۰	۳۸۵	۳۳۰	۲۷۵/۰	۱۰۰	۲ فروش اوراق مشارکت و اوراق مالی اسلامی
۱	۰	-۱۸	۱	-۱	۰	کسری بودجه
۱۹۴	-۴۸	-۲۷۸	-۴۷۷/۵	-۴۸۲	-۵۲۳	تراز عملیاتی

بدیل سوم - هزینه‌ها با ۱۰ درصد رشد سالیانه

جدول ۲.

۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	شاخص
۳۷۴۹	۳۰۸۵	۲۴۷۶	۱۹۸۴	۱۷۱۳	۱۲۹۶	منابع بدون نفت و فروش اوراق
۳۶۶۵	۲۹۵۱	۲۳۳۰	۱۷۸۹/۵	۱۴۹۰	۱۱۳۰	۱ درآمدها
۲۹۳۳	۲۳۲۵	۱۸۰۲	۱۳۵۴	۱۰۱۱	۸۰۶	۱-۱ درآمدهای مالیاتی
۷۳۲	۶۲۶	۵۲۸	۴۳۵/۵	۴۷۹	۳۲۴	۲-۱ سایر درآمدها
۶۵/۵	۶۰/۵	۵۵/۵	۵۰/۵	۴۵	۵	۲ واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۵/۵	۱۵/۵	۱۵/۵	۱۵/۵	۱۵	۵	۱-۲ فروش اموال منقول و غیرمنقول
۵۰	۴۵	۴۰	۳۵	۳۰	۰	۲-۲ واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۸	۷۴	۹۱	۱۴۴	۱۷۸	۱۶۱	۳ واگذاری دارایی‌های مالی
۰	۵۶	۹۱	۱۲۶	۱۶۰	۱۱۰	۱-۳ فروش سهام شرکت‌های دولتی
۱۸	۱۸	۰	۱۸	۱۸	۵۱	۲-۳ سایر دارایی‌های مالی
۴۸۶۳	۴۲۲۲	۳۶۱۰	۳۰۸۹	۲۶۷۴	۲۰۳۷	مصارف
۲۸۸۷	۲۶۲۵	۲۳۸۶	۲۱۶۹	۱۹۷۲	۱۶۵۳	۱ اعتبارات هزینه‌ای
۱۵۲۱	۱۲۹۳	۱۰۷۶	۷۷۸	۵۹۷	۳۱۴	۲ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

۴۵۵	۳۰۴	۱۴۸	۱۴۲	۱۰۵	۷۰	اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
-۱۱۱۵	-۱۱۳۷	-۱۱۳۴	-۱۱۰۶	-۹۶۱	-۷۴۱	کسرس بودجه بدون نفت:
□	□	□	□	□		راه‌های جبران کسری بودجه بدون نفت:
۱۱۱۵	۱۰۷۱	۹۵۳	۸۷۴	۶۸۵	۶۴۱	۱ برداشت از حساب ذخیره ارزی
۰	۶۶	۱۸۱	۲۳۲	۲۷۶	۱۰۰	۲ فروش اوراق مشارکت و اوراق مالی اسلامی
۰	۰	۰	۰	۰	۰	کسری بودجه
۷۷۸	۳۲۶	-۵۶	-۳۸۰	-۴۸۲	-۵۲۳	تراز عملیاتی

توجه: در این پیشنهاد فروش اوراق تعهدزا از سال سوم برنامه کمتر از ارقام مندرج در سند برنامه خواهد شد و در سال ۱۳۹۹ نه تنها نیازی به فروش اوراق تعهدزا نیست، بلکه برداشت از حساب ذخیره ارزی نیز کمتر از رقم مندرج در سند برنامه (۱۱۹۹/۵ هزار میلیارد ریال) خواهد شد.

۲. چارچوب مالی میان‌مدت

یکی از دلایل اصلی نوسان در وضعیت مالی کشورهای نفتی و عوارض گوناگون مترتب بر آن از جمله تسلط نفتی و تسلط مالی، کسری‌های بودجه مزمن و تورم ساختاری، مفهومی است که از آن به‌عنوان **نزدیک‌بینی** یاد می‌شود. نزدیک‌بینی یعنی اینکه سیاستگذار علیرغم اینکه به دلیل ماهیت نوسانی منابع در اختیار باید دوراندیشانه رفتار کند، توجه خود را صرفاً به سال پیش رو معطوف می‌کند و در نتیجه در هنگام نوسان درآمدها با مشکل مواجه می‌شود.

یکی از علاج‌های مهم نزدیک‌بینی نفتی، چارچوب مالی میان‌مدت و بودجه‌ریزی بر مبنای بودجه میان‌مدت^۱ است. در این چارچوب، بودجه‌ریز محتاطانه‌تر و با دید دوراندیشانه‌تری منابع و مصارف خود را تنظیم می‌کند و در هنگام نوسان، با مشکل کمتری مواجه می‌شود که به معنای آسیب‌پذیری کمتر در مقابل شوک‌های بیرونی و مقاوم تر شدن اقتصاد نیز هست.

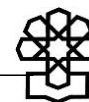
پیشنهاد

به منظور مدیریت مؤثر و بهینه منابع و مصارف عمومی و اطلاع نمایندگان از تصمیمات آتی دولت، سازمان برنامه و بودجه مکلف است از سال دوم اجرای برنامه، بودجه‌های سالیانه را در یک چارچوب میان‌مدت مالی شامل پیش‌بینی منابع و مصارف عمومی سه سال آینده مشتمل بر جدول منابع و مصارف و سقف مخارج وزارتخانه‌ها ارائه کند. چارچوب میان‌مدت مالی به همراه بودجه سالیانه که به تصویب مجلس می‌رسد، همه ساله به همراه بودجه سالیانه جهت اطلاع به مجلس ارائه می‌شود.

۳. قاعده بدهی

نسبت بدهی ناخالص داخلی بخش عمومی شامل مجموع بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (Debt/GDP) در پایان سال گذشته نزدیک ۴۴ درصد بوده است. بر اساس

1. MTFE & MTBF



الگوسازی‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس، در شرایط خوشبینانه سالی حداقل یک درصد به این شاخص اضافه می‌شود به‌گونه‌ای که شاخص بدهی به تولید ناخالص داخلی در میان‌مدت و در صورت وارد نشدن شوک خاص به اقتصاد، به احتمال زیاد در پایان برنامه ششم بالای ۵۰ درصد قرار خواهد بود و وارد ناحیه حساسیت برانگیز بدهی - براساس استاندارد صندوق بین‌المللی پول^۱ - خواهد شد. سطح قرمز و بحرانی این شاخص ۷۰ درصد است.

همچنین، شاخص نسبت نیاز تأمین مالی به تولید ناخالص داخلی (GFN)^۲ (مبالغ لازم برای تأمین مالی در سال جاری به‌علاوه مبالغ لازم برای تأدیه تعهدات پیشین در سال جاری به GDP) نیز هم اکنون حدود ۱۰ درصد و در مرز ناحیه حساسیت برانگیز است. این شاخص، در صورت وارد نشدن شوک خاص به اقتصاد، به احتمال زیاد، در میان‌مدت در نزدیکی رقمی اندکی بالای ۲۰ درصد (۵ درصد بیش از ناحیه قرمز این شاخص یعنی ۱۵ درصد) قرار خواهد گرفت. بنابراین، ایجاد و تأدیه بدهی باید با توجه بیشتر و در قالب قواعد مالی مناسب بدهی صورت گیرد.

نکته بسیار مهمی که در زمینه انتشار اوراق توسط دولت وجود دارد آن است که اوراق بهادار تسویه تنها باید بابت بدهی‌های قبلی دولت منتشر شده و دولت نمی‌تواند بدهی‌های جدید را از طریق انتشار اوراق بدهی تسویه تأمین مالی کند. زیرا در این صورت ممکن است این رویه ایجاد شود که دولت به جای پول به طلبکاران اوراق بدهی تسویه دهد. بنابراین ذکر این نکته در قانون ضروری است. از طرف دیگر، به‌منظور سامان‌بخشی به بدهی‌های دولت و همچنین تقویت انضباط مالی دولت، لازم است تا پس از تسویه بدهی‌ها از طریق اوراق، هر گونه ایجاد بدهی جدید برای دولت از طریق انتشار اوراق بهادار اسلامی در بازار اوراق بهادار صورت گرفته و تأمین مالی دولت از این طریق صورت گیرد. به منظور فراهم آوردن ابزار مناسب برای بانک مرکزی برای انجام سیاست پولی و دستیابی به اهداف تعیین شده و اجرای سیاست عملیات بازار باز لازم است تا بانک مرکزی اجازه خرید و فروش اوراق بهادار اسلامی را داشته باشد.

از آنجایی که این احتمال وجود دارد که دولت بانک مرکزی را وادار به خرید اوراق بدهی دولت کند، لازم است تا در قانون سقفی برای سهم اوراق بهادار از دارایی‌های بانک مرکزی وجود داشته باشد. از طرف دیگر به‌منظور اجتناب از سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی و اجبار بانک مرکزی به خرید اوراق بدهی دولت، لازم است تا خرید این اوراق به‌طور مستقیم توسط دولت ممنوع باشد. باید توجه داشت که بانک مرکزی می‌تواند نسبت به خرید و فروش سایر اوراق بهادار اسلامی (بجز

۱. جدول پایداری بدهی برای کشورهای با شرایط ایران (DSA-MAC):

GFN/GDP		Debt/GDP	
قرمز	زرد	قرمز	زرد (حساس)
۱۵	۱۰	۷۰	۵۰

2. Gross financing needs

اوراق بدهی دولت) که شامل اوراق رهنی می‌شود اقدام کرده و از آنجایی که این اوراق توسط دولت منتشر نمی‌شوند نیازی به تعیین سقف برای آنها نیست.

پیشنهاد

در راستای پایداری مالی دولت، سازمان برنامه و بودجه مکلف است:

الف) منابع و مصارف بودجه دولت و شرکت‌های دولتی را به‌گونه‌ای تنظیم کند که طی سال‌های برنامه ششم توسعه، شاخص «مجموع بدهی ناخالص دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی» حداکثر ۵۰ درصد و شاخص «مجموع نیاز تأمین مالی ناخالص دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی» حداکثر ۱۰ درصد باشد. «بدهی ناخالص»، تمام بدهی‌های ایجاد شده اعم از کوتاه‌مدت و بلندمدت بدون در نظر گرفتن دارایی‌های دولت است و «نیاز تأمین مالی ناخالص»، مجموع تراز عملیاتی و مبالغ لازم برای بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسید شده در سال اجرای بودجه بدون در نظر گرفتن دارایی‌های دولت است. در صورت عدم رعایت حدود مزبور، سقف بودجه جاری برای سال بعد به قیمت اسمی قابل افزایش نیست.

ب) در چارچوب حدود تعیین شده برای شاخص‌های فوق، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری سازمان برنامه و بودجه، حداکثر ۶ ماه پس از تصویب این قانون، راهبرد مدیریت بدهی میان‌مدت دولت را تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.

ج) دولت مجاز است براساس راهبرد فوق، در طی سال‌های اجرای برنامه به منظور ساماندهی بدهی‌های گذشته یا تأمین مالی نیازهای فعلی و آتی و با رعایت موازین شرعی، اوراق بدهی منتشر کند. اعتبار لازم برای بازپرداخت اصل و سود این اوراق در بودجه هر سال درج خواهد شد. اوراق منتشره بدهی جدید، برای مخارج دیگر دولت نباشد و باید صرفاً بابت بدهی‌های قبلی و یا سود آنها منتشر شود. هر نوع بدهی جدید دولت در قوانین بودجه سنواتی باید از طریق انتشار اوراق بهادار اسلامی صورت گرفته و منابع لازم برای اصل و فرع آن در قوانین بودجه سنواتی و چارچوب میان‌مدت بودجه لحاظ شود.

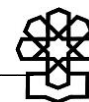
د) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به منظور انجام سیاست‌های پولی باز و دستیابی به هدف حفظ ارزش پول ملی مجاز به خرید و فروش انواع اوراق بهادار منتشر شده توسط دولت با رعایت الزامات زیر است:

الف) حجم اوراق بدهی دولت خریداری شده در ترازنامه بانک مرکزی نباید از ۴۰ درصد کل دارایی‌های بانک مرکزی فراتر رود.

ب) خرید اوراق بدهی دولت توسط بانک مرکزی به‌صورت مستقیم از دولت ممنوع است.

۴. تورم

کاهش تورم و دستیابی به تورم تک رقمی و پایدار همواره از اصلی‌ترین مسائل اقتصادی کشور ایران بوده و از این‌رو در اسناد بالادستی مانند سند برنامه نیز باید مورد توجه قرار گیرد. بنابراین لازم است تا هدف تورمی برنامه به‌صورت سالیانه مشخص شود که تعیین هدف تورمی ۶ رقمی (به عنوان نرخ تورمی که بیشتر کشورهای جهان به آن دست یافته و میانگین جهانی نرخ تورم نیز طی چند سال گذشته به زیر ۶ درصد رسیده است) برای سال انتهایی برنامه مناسب خواهد بود.



تعیین هدف تورمی برای بانک مرکزی باید با پاسخگویی؛ در نظر گرفتن دامنه انحراف یعنی موارد تخطی از هدف و تنبیه همراه باشد. یعنی در مرحله اول بانک مرکزی لازم است در دوره‌های مشخص گزارشی از سیاست‌های اعمال شده برای دستیابی به هدف تعیین شده را ارائه دهد، همچنین تعیین هدف باید همیشه با در نظر گرفتن موارد غیر قابل پیشبینی دارای قابلیت انعطاف باشد. همچنین در مرحله آخر، لازم است تا موارد تنبیهی برای عدم دستیابی به هدف نیز در نظر گرفته باشد، در غیر این صورت هدف تعیین شده ضمانت اجرایی را نخواهد داشت.

پیشنهاد:

به منظور دستیابی پایدار به هدف تورم تک‌رقمی و پایدار، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است طی سال‌های برنامه ششم در خصوص وظیفه حفظ ارزش پول ملی، هدفگذاری تورم را به شرح زیر محقق نماید:

الف) متوسط نرخ تورم طی سال‌های برنامه ۶ درصد باشد. دولت مکلف است تا پایان ماه اول از تصویب قانون برنامه ششم، مسیر سالیانه دستیابی به نرخ تورم هدف را با مشخص کردن نرخ تورم در پایان هر سال به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

ب) نرخ تورم هدف تعیین شده در هر سال تنها به واسطه تکانه‌های برون‌زا در اقتصاد ایران می‌تواند تا ۳ واحد درصد نوسان داشته باشد.

ج) بانک مرکزی موظف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارشی از برنامه‌های اجرایی برای دستیابی به هدف تورمی تعیین شده در آن سال را به دولت و مجلس ارائه دهد.

د) در صورت افزایش نرخ تورم خارج از دامنه فوق رئیس بانک مرکزی موظف است در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی دلایل آن را تشریح کند. در صورت عدم اقناع سه‌چهارم نمایندگان حاضر در جلسه از توضیح رئیس کل بانک مرکزی، رئیس‌جمهور موظف به حضور در صحن علنی و پاسخگویی در این خصوص است.

۵. اشتغال

در بند اول سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه «رشد اقتصادی شتابان، پایدار و اشتغال‌زا» به عنوان یکی از موضوعات خاص تعیین شده است. با این حال، در متن برنامه ششم تقریباً هیچ سیاست مشخصی برای اشتغالزایی ارائه نشده است و مشخص نیست رشد اشتغالزای چگونه محقق خواهد شد. بازار کار دارای این ویژگی است که علیرغم اهمیت آن، سیاستگذاران در عمل کمتر به آن توجه می‌کنند. دلیل آن عمدتاً به پیچیدگی سیاستگذاری و دشواری برنامه‌ریزی در مورد آن باز می‌گردد و لذا سیاستگذاران ترجیح می‌دهند سیاست‌های رشد اقتصادی را پیگیری نمایند و امیدوار باشند که اشتغالزایی در نتیجه آن ایجاد خواهد شد. با این حال، تجربه جهانی و ایران نشان داده است که این موضوع صحیح نیست و اگر به موضوع اشتغال و بازار کار به‌طور مجزا از رشد اقتصادی توجه نشود، دیر یا زود تبعات و معضلات اقتصادی، اجتماعی آن خود را نشان داده که می‌تواند بحران‌زا و غیرقابل کنترل باشد.

تجربه کشورهای موفق در زمینه ایجاد شغل در دوره‌های میان‌مدت نظیر برخی کشورهای OECD و آمریکای لاتین نشان می‌دهد که اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در این زمینه مؤثر بوده است. این کشورها به‌طور متوسط بین ۵٪ تا ۱ درصد تولید ناخالص داخلی‌شان را صرف اجرای این سیاست‌ها می‌کنند که شامل طیف وسیعی از سیاست‌های مرتبط با یارانه اشتغال، تخفیف بیمه، تخفیف مالیات، مهارت‌آموزی، جستجوی شغل و... در رسته‌های مختلف فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مختلف می‌شود.

با توجه به ابعاد نگران‌کننده بیکاری و خوف بدتر شدن اوضاع در آینده که تبعات مختلف اقتصادی، اجتماعی و... را می‌تواند به دنبال داشته باشد، به‌نظر می‌رسد لازم است موضوع اشتغالزایی در دستور کار فوری دولت قرار گیرد. در این راستا لازم است اولاً منابع مالی لازم برای اجرای این سیاست‌ها از بودجه عمومی پیش‌بینی شده و دولت در این زمینه مسئول پاسخگویی گردد و ثانیاً مشکلات نهادی و ساختاری بازار کار که رفع آنها نیازمند قانونگذاری یا هماهنگی بین دستگاه‌ها باشد در متن قانون برنامه دیده شود. ثانیاً با توجه به ابعاد وخیم بیکاری در بعضی استان‌ها، توازن منطقه‌ای در موضوع اشتغال و بیکاری مورد توجه قرار گیرد.

پیشنهاد:

۱. در راستای اجرای بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم مبنی بر رشد شتابان، پایدار اشتغالزای، دولت مکلف است اجرای سیاست‌های فعال بازار کار و اشتغالزایی مصوب شورای عالی اشتغال را در دستور کار قرار داده و به این منظور هر ساله ردیف مستقلی تحت عنوان «توسعه کسب‌وکار و اشتغال پایدار» با اعتبار حداقل به اندازه ۲ درصد بودجه عمومی دولت را در لویح بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان دبیرخانه شورای عالی اشتغال موظف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارش اجرای این ماده را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

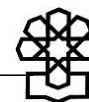
۲. در اجرای طرح‌های اشتغالزایی، استان‌ها و شهرستان‌هایی که دارای نرخ بیکاری بالاتر از میانگین کشوری طی مدت پنج سال منتهی به برنامه هستند، در اولویت می‌باشند و سهم بودجه هر استان از طرح‌های اشتغالزایی با توجه به میزان اشتغال مورد نیاز برای ایجاد توازن در نرخ بیکاری استان‌ها تعیین می‌شود.

۳. دولت موظف است ساختار سازمانی، اداری و مدیریتی صندوق کارآفرینی امید در سطح ملی و استانی را به نحوی مورد بازنگری قرار دهد که اولاً کارآیی آن در اجرای سیاست‌های اشتغالزایی شورای عالی اشتغال افزایش یابد ثانیاً استان‌ها دارای نرخ بیکاری بالاتر و درآمد سرانه کمتر برخوردار بیشتری از منابع و تسهیلات صندوق داشته باشند ثالثاً امکان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای این صندوق فراهم شود.

ضوابط اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۶. بودجه و استفاده از منابع بانکی

کاهش تورم و دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار بدون رعایت انضباط مالی توسط دولت امکان‌پذیر نیست. رعایت انضباط مالی دولت نیز مستلزم موارد متعددی است که به‌طور خلاصه عبارتند از تعریف یک قاعده



مالی برای دولت و مشخص شدن رابطه درآمدهای نفتی و بودجه، گسترش بازار بدهی و تأمین هرگونه ایجاد بدهی برای دولت از طریق بدهی و ممنوعیت ایجاد بدهی توسط دولت از طرق دیگر (مانند تأمین منابع از طریق بانکها).

در حال حاضر استقراض از بانکها به یکی از روشهای اصلی تأمین منابع مورد نیاز برای دولت شده است. ممنوعیت در استقراض از بانک مرکزی توسط دولت و نبود بازار بدهی رونق یافته برای تأمین مخارج مورد نیاز از طریق انتشار اوراق باعث شده است تا دولت هر ساله بخش قابل توجهی از منابع مورد نیاز خود را از طریق استقراض از شبکه بانکی تأمین کند. الزام به بانکها برای تأمین منابع مورد نیاز دولت موجب کاهش مدیریت ریسک در بانکها شده و بر مطالبات غیر جاری بانکها می‌افزاید و در نهایت بخش زیادی از این تکالیف با اضافه برداشت بانکها از بانک مرکزی همراه شده و منجر به افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم می‌شود.

بررسی قوانین بودجه سنواتی نشان می‌دهد^۱ که حجم زیاد تکالیف اعمال شده به شبکه بانکی (بانکها و مؤسسات اعتباری دولتی و خصوصی و بانک مرکزی) در این قانون (در صورتی که قانون به‌طور کامل اجرا شده و با فرض آنکه تکالیف دولتی به بانکها منجر به اضافه برداشت بانکها از بانک مرکزی شود) تا حدی است که پایه پولی تنها به واسطه بدهی دولت به بانکها می‌توانست در سالهای ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به ترتیب ۳۱/۸۰، ۱۳/۱۶ و ۶/۳۴ درصد رشد کند.

پیشنهاد:

الف) هرگونه استفاده از منابع بانک مرکزی و بانکها و مؤسسات اعتباری غیردولتی (بجز در مورد تسهیلات قرض‌الحسنه) در طول سال‌های برنامه ششم در قوانین بودجه سنواتی ممنوع خواهد بود.
ب) هرگونه تکالیف به بانکها و مؤسسات اعتباری دولتی در راستای استفاده از منابع آنها در طول سال‌های برنامه ششم تنها مشروط به تأمین منابع مورد نیاز توسط دولت در قانون بودجه سالیانه مجاز است.

۷. مدیریت انرژی و تعیین تکلیف یارانه‌ها

اکنون و پس از گذشت حدود ۵ سال از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، به جرئت می‌توان گفت نه تنها عمده اهداف مورد نظر از اجرای آن محقق نشده (و یا حداقل گزارشی در خصوص بهبود شاخص‌های مرتبط ارائه نشده است) بلکه اجرای آن تبعات سنگین اجتماعی و اقتصادی برای کشور به همراه داشته است.

بر این مبنا انتظار می‌رفت، دولت که در اجرای قانون مذکور با چالش‌های فراوانی روبرو بوده است، از فرصت برنامه ششم به منظور توقف چرخه معیوب اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها و اصلاح فرآیند اجرای

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس در مطالعه‌ای تفصیلی با عنوان «مجلس، بودجه و تورم» به بررسی تکالیف متعدد وارده بر شبکه بانکی در قوانین بودجه سنواتی پرداخته که برای اطلاعات بیشتر می‌توان به این گزارش مراجعه کرد.

آن استفاده کند. به علاوه اتمام دوره قانونی اجرای قانون هدفمندی همزمان با اتمام برنامه پنجم و نیز تأکید سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر تحقق کامل هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی (ماده (۱۴))، ضرورت پرداختن به اصلاحات اساسی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را آشکارتر ساخته بود.

علیرغم الزامات مذکور، شاهد آن هستیم که این موضوع بسیار مهم، در لایحه برنامه ششم مغفول واقع شده و حتی پایبندی به خود قانون هدفمندی در بُعد مصارف آن نادیده گرفته شده است. لازم به ذکر است که تجربه اجرای هدفمندی یارانه‌ها نشان داده است که افزایش صرف قیمت حامل‌های انرژی منجر به افزایش بهره‌وری یا کاهش در مصرف انرژی کشور نشده است. آنچه در این میان مغفول واقع شده ضرورت توجه توأمان به بهینه‌سازی و اصلاح ناکارآمدی‌ها در حوزه تولید، انتقال، توزیع و مصرف انرژی است. توضیح آنکه تلفات عمده انرژی، نه در حوزه مصرف، بلکه در بخش تولید، انتقال و توزیع انرژی رخ می‌دهد و مشاهده روند رو به افزایش آن، ضرورت توجه جدی برای کنترل این حجم از تلفات را نشان می‌دهد. بر این مبنا، اگر بهینه‌سازی مصرف انرژی به‌عنوان یکی از اهداف سیاستی دولت مطرح است، ضروری است که سیاست‌های غیرقیمتی به نحوی بازآرایی شوند که مسیر دستیابی به اهداف این قانون را هموارتر سازند نه اینکه خود، مانعی جدی بر سر راه آن باشند.

پیشنهاد:

الف) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸ در آخر سال دوم برنامه ششم توسعه لغو می‌شود و دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با حوزه انرژی که در حال حاضر به‌موجب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها انجام می‌شود پس از تاریخ مذکور طبق قانون مدیریت بازار انرژی که تا پایان سال دوم برنامه بر مبنای محورهای زیر به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید مجاز است:

اول: بهینه‌سازی و اصلاح ناکارآمدی‌ها در حوزه تولید، انتقال، توزیع و مصرف انرژی همزمان با اصلاح قیمت‌های انرژی؛

دوم: توزیع منابع آزاد شده میان گروه‌های اولویت‌دار و اهداف مرتبط با سیاست‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی؛ سوم: صرفه‌جویی در مصرف انرژی‌های آلاینده و حفظ ثبات زیست‌محیطی از طریق جایگزینی مصرف انرژی‌های فسیلی با انرژی‌های نو و پاک،

چهارم: توسعه متوازن و پایدار فعالیت‌های بخش انرژی با هدف تأمین مقادیر مورد نیاز انرژی و منابع انرژی در راستای برآورده ساختن نیازهای مصرف‌کنندگان انرژی؛

پنجم: ایجاد رقابت در بازار انرژی براساس اصل شفافیت و اجتناب از تبعیض.

ب) تا پایان سال دوم قانون برنامه ششم توسعه (زمان آغاز اجرای قانون مدیریت بازار انرژی)، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با اصلاحات زیر اجرا خواهد شد:

۱. به‌منظور ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی، هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب، حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی



برای صنایع و تولیدات، مطابق مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۸ و اصلاحات بعدی آن افزایش داده و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات غیرنفتی، بهره‌وری، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند و تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذریبط در چارچوب بودجه‌های سالانه اقدام لازم را به عمل آورد.

۲. وزارت تعاون، کار، و رفاه اجتماعی مکلف است حداکثر تا پایان سال اول برنامه ششم توسعه به منظور شناسایی افراد نیازمند دریافت یارانه، پایگاه اطلاعاتی مشتمل بر اطلاعات هویتی، مالی، پولی، اعتباری، سرمایه‌ای و ملکی اشخاص حقیقی را ایجاد نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف به ارائه اطلاعات مذکور به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشند.

۳. دولت مکلف است مبتنی بر این پایگاه اطلاعاتی، افراد نیازمند را تشخیص داده و حداکثر تا سقف ۶۰ درصد منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را، برای مصارف موضوع ماده (۷) قانون مذکور با اولویت پوشش خدمات لایه مساعدت و استقرار بیمه اجتماعی فراگیر خاص اقشار غیرمزد و حقوق‌بگیر پرداخت نماید.

۸. تسهیل کسب‌وکار و قوانین

یکی از مشکلات اساسی فعالیت اقتصادی در ایران، ابهام در قوانین و مقررات ناظر به تولید و سرمایه‌گذاری و تجارت است. این مشکل از تعدد قوانین مصوب طی یکصد سال اخیر، عدم فسخ صریح اغلب قوانین پس از پایان موضوعیت یا ضرورت آنها، اقدام به قانونگذاری موازی و مکرر در یک موضوع و ابهام در حاکمیت یا فسخ بسیاری از احکام قانونی مرتبط با کسب‌وکار ناشی شده است. این امر باعث شده است که هم فعالان اقتصادی، داوطلبان سرمایه‌گذاری و هم مجریان قوانین دچار سردرگمی و تفسیرها برداشت‌های بعضاً متناقض از مجموعه قوانین موجود شوند.

با اجرای حکم پیشنهادی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری موظف می‌شود با تنقیح همه قوانین ناظر به کسب‌وکار و فعالیت اقتصادی در ایران در ۱۰ قانون، تکلیف و محدوده اختیارات و حقوق فعالان اقتصادی و داوطلبان سرمایه‌گذاری را روشن کند و به سال‌ها تفسیرهای متناقض از قوانین موجود پایان دهد. فعالیت تنقیح قوانین از سال‌ها پیش در معاونت حقوقی ریاست جمهوری آغاز شده است و در سال‌های اخیر با تشکیل سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران انتظار می‌رود دولت محترم موفق شود طی دوره زمانی تعیین شده در حکم ماده پیشنهادی (۳ سال)، خدمتی اساسی و تاریخی به بهبود محیط کسب‌وکار و کارآفرینان و فعالان اقتصادی در ایران ارائه دهد.

پیشنهاد:

معاونت حقوقی ریاست جمهوری موظف است تا پایان سال سوم برنامه، با همکاری معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، کلیه قوانین و مقررات مرتبط با کسب‌وکار را با رویکرد تسهیل کسب‌وکار، تدوین و تنقیح کرده و حاصل را در قالب لوایح قوانین جامع ده‌گانه کار و تأمین اجتماعی، بانک و بازار سرمایه، مالیات،

مناقصات، سرمایه‌گذاری خارجی، تجارت، ساختمان، استاندارد، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و حقوق مصرف‌کننده، به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

۹. مناطق آزاد

چند دهه از ایجاد اولین مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی با هدف جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و رونق تولید و صادرات در ایران می‌گذرد و به نظر می‌رسد این مناطق علیرغم تلاش‌های انجام شده در حال حاضر با چالش‌های کارکردی متعددی روبرو هستند.

ایجاد مناطق آزاد متعدد در محدوده‌هایی با مساحت زیاد و عدم امکان فنس‌کشی بخشی از این محدوده‌ها موجب ایجاد زمینه برای عدم نظارت کامل گمرک بر تمامی محدوده وسیع این مناطق و امکان بروز پدیده قاچاق کالا در قالب رسوب کالا به سرزمین اصلی شده و منجر به عارضه‌هایی همچون فروش اراضی، تردد خودروهای لوکس وارداتی، واردات کالاهای مصرفی و ورود کالای همراه مسافر شده است.

از طرف دیگر وجود نقاط جمعیتی شهری و روستایی در محدوده مناطق فعلی موجب انحراف سازمان‌های مناطق از اهداف اصلی خود و تمرکز مدیران این مناطق به امور شهری و روستایی شده و موجب بروز ناهماهنگی‌هایی با سایر سازمان‌های مستقر در این مناطق شده است و مدیریت یکپارچه مناطق در خصوص تفویض اختیار سازمان‌های اجرایی و شهرداری‌ها را با مشکل مواجه کرده و همچنین موجب تورم نیروی انسانی در سازمان‌های این مناطق و ناکارایی ساختار اداری و تشکیلاتی و بروز پرونده‌های موردی مفاسد اقتصادی و تغییر پیاپی مدیریت‌ها در این مناطق شده و در برخی موارد به توسعه نامتوازن در محدوده‌های بومی منطقه و تأثیر نامطلوب بر مناطق همجوار منجر شده است.

یکی دیگر از نکات قابل توجه در عملکرد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ضعف در ارائه مستمر آمار عملکردی مربوط به این مناطق است که بخشی از آن به نحوه نظارت بر عملکرد کمی و کیفی و نظارت بر عملکرد بودجه‌ای مناطق بازمی‌گردد زیرا در حال حاضر ساختار کارآمدی برای نظارت مجلس بر عملکرد این مناطق تعریف نشده است.

با توجه به موارد فوق، ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌هایی با وسعت زیاد و فاقد زیرساخت‌های موردنیاز با هدف محرومیت‌زدایی، موجب آن شده است که سازمان‌های مناطق آزاد در اولین گام باید به دنبال ایجاد زیرساخت‌های اولیه این محدوده‌ها باشند که این امر نیازمند تأمین درآمد مکفی است که از محل تولید و صادرات حاصل نخواهد شد. اتکای درآمدهای منطقه به فروش اراضی، اخذ عوارض از واردات کالاهای مصرفی و پلاک‌گذاری خودروهای سواری لوکس منجر به کم‌توجهی به مقوله‌های اصلی مانند تقویت تولید صادراتگرا و جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی شده و در نتیجه انحراف در عملکرد



این مناطق را به دنبال داشته است. شایان توجه است که عمران و آبادانی منطقه‌ای ایجاد شده در مناطق مصوب نیز به قیمت تضعیف اقتصاد ملی و ایجاد عدم مزیت در مناطق همجوار بوده که با مؤلفه‌های اصلی اقتصاد مقاومتی در تضاد است.

علیرغم وجود چالش‌های کارکردی فوق در عملکرد مناطق آزاد و ویژه فعلی، این مناطق در تئوری راهکاری برای تمرین آزادسازی تجاری و تقویت فضای رقابتی در راستای تسهیل فضای کسب و کار بوده و در عمل نیز مسئولان محلی از آن به عنوان ابزاری برای توسعه منطقه‌ای، تقویت مرزها، ایجاد اشتغال پایدار، افزایش امنیت مرزی، محرومیت‌زدایی، تمرکززدایی و... استفاده نموده‌اند. همچنین در بیان هر پیشنهادی لازم است به بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج نیز توجه نمود.

از این رو پیشنهاد می‌شود هرگونه پیشنهادی برای توسعه کمی تعداد مناطق، منوط به ایجاد زیرساخت‌ها و تشکیل مناطق جدید در مساحت‌هایی محدود شود تا منجر به رفع مشکلاتی از جمله، زمینه بروز قاچاق کالا، ایجاد زیرساخت، تردد خودرو، فروش اراضی و... شود. همچنین شایسته است در خصوص مناطقی که علیرغم مدت زمان متناهی هنوز عملیاتی نشده‌اند و همچنین نحوه نظارت بر عملکرد این مناطق توسط مجلس شورای اسلامی، راهکاری مناسب پیش‌بینی شود. از این رو پیشنهادی به شرح ذیل ارائه می‌شود:

پیشنهاد:

ایجاد هرگونه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و منطقه ویژه اقتصادی منوط به تأمین کلیه زیرساخت‌های مورد نیاز برای استقرار واحدهای تولیدی، اخذ مجوزهای مورد نیاز از قبیل تأییدیه‌های زیست‌محیطی، نظامی، امنیتی و معرفی سازمان اداره‌کننده توانمند، صرفاً در محدوده‌هایی یکپارچه و متصل محصور شده و خارج از نقاط جمعیتی شهری و روستایی تا سقف هزار هکتار برای مناطق آزاد تجاری - صنعتی و سیصد هکتار برای مناطق ویژه اقتصادی در هر شهرستان با رعایت قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و قانون چگونگی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی امکانپذیر می‌باشد.

تبصره «۱» - مساحت بنادر و فرودگاه‌های مستقر در مناطق پیشنهادی جزء سقف محدوده محسوب نمی‌شوند.

تبصره «۲» - دولت می‌تواند در صورت بهره‌برداری صنایع فعال در منطقه از تمامی محدوده مصوب مناطق فوق، لایحه توسعه محدوده منطقه در مناطق همجوار را حداکثر تا سقف مقرر در این ماده تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

تبصره «۳» - عملیاتی شدن امتیازات قانونی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی منوط به تأیید محصور شدن کل محدوده قانونی منطقه توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

تبصره «۴» - تردد خودرو وارداتی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی فوق صرفاً در محدوده قانونی مصوب فنس‌کشی شده امکانپذیر می‌باشد.

تبصره «۵» - شماره‌گذاری خودرو وارداتی در محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی که قبل از این قانون ایجاد شده‌اند بعد از گذشت ۵ سال صرفاً محدود به اشخاصی است که دارای پروانه بهره‌برداری صنعتی در منطقه می‌باشند. دولت پس از تصویب این قانون، مجاز به افزایش محدوده تردد خودروهای وارداتی پلاک منطقه نخواهد بود.

تبصره «۶» - خرید و فروش کالای همراه مسافر در مناطق آزاد پیشنهادی صرفاً محدود به کالاهایی است که در محدوده همان مناطق تولید و یا پردازش شده باشد. سازمان‌های اداره‌کننده مناطق آزاد مکلفند خرده‌فروشی کالاهای تولید و یا پردازش شده در محدوده مناطق را صرفاً در مراکز خرده‌فروشی محصور، ساماندهی نمایند.

تبصره «۷» - هیئت وزیران مکلف است تا پایان سال دوم برنامه با بررسی محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و توجه به عملکرد اقتصادی مناطق و ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه، حسب مورد در صورت لزوم نسبت به بازنگری در محدوده این مناطق اقدام و نقشه‌های پیشنهادی را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

تبصره «۸» - دولت مکلف است پیشنهاد انحلال آن دسته از مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی را که بیش از سه سال از تاریخ تصویب آنها گذشته و به مرحله عملیاتی نرسیده‌اند را تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.

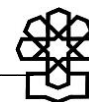
تبصره «۹» - کلیه وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر مربوط مسئول اجرای قوانین مربوط به حوزه مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی خواهد بود.

تبصره «۱۰» - وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارش عملکرد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی را به کمیسیون‌های اقتصادی و صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

۱۰. حساب متمرکز خزانه و شفاف‌سازی نظام بانکی

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور (مصوب سال ۱۳۵۱) به عنوان بانکدار دولت، عهده‌دار وظیفه نگاهداری حساب‌های بانکی متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات وابسته به دولت و شرکت‌های تابعه آنها و نیز حساب‌های بانکی متعلق به شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه شهرداری‌ها و همچنین انجام عملیات بانکی دستگاه‌ها و سازمان‌های مزبور در داخل و خارج کشور می‌باشد. اما اعطای اختیار عمل به دستگاه‌های دولتی و عمومی برای انتخاب بانک عامل در برنامه چهارم توسعه (بند «د» ماده (۱۰))، امکان نظارت بانک مرکزی و شفافیت نظام مالی و بودجه‌ای دولت را به شدت کاهش داد و موجب بروز مسائل و مشکلات جدی در این زمینه شد:

- عدم دسترسی آنلاین به کلیه حساب‌های دولتی و عدم امکان تهیه گزارشات به‌هنگام و دقیق از موجودی این حساب‌ها.



- عدم امکان اعمال نظارت مؤثر بر امور خزانه‌داری و بانکداری دولت و کنترل گردش حساب‌های هزینه‌ای و درآمدی دولت.
 - کندی گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای دستگاه‌های دولتی و عدم تخصیص به موقع منابع مورد نیاز برای انجام معاملات و طرح‌های دولتی.
 - استفاده بانک‌ها از رسوب وجوه حساب‌های دولتی نزد خود، به منظور اعطای تسهیلات و ایجاد اعتبار و به تبع آن رشد فزاینده تورم.
 - تشدید رفتارهای رانت‌جویی و بروز مفسد متعدد در تعامل میان بانک‌های عامل و نهادهای دولتی به منظور انتقال حساب‌ها به بانک مذکور.
- مهمترین راهبرد برای اصلاح وضعیت کنونی که منطبق بر توصیه نهادهای بین‌المللی نیز می‌باشد، **انتقال کلیه حساب‌های دولتی به بانک مرکزی و بهره‌برداری کامل از «حساب واحد خزانه»** است. بدین منظور، طی سال‌های اخیر چندین مصوبه از سوی شورای پول و اعتبار، هیئت وزیران و ستاد مبارزه با مفسد اقتصادی ابلاغ شده است که به دلیل مقاومت شدید برخی بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی و نوعی تعارض منافع در نهادهای دولتی متولی این امر، تا کنون به طور کامل اجرایی نشده است. بر این اساس و با توجه به در پیش بودن برنامه ششم توسعه، توجه جدی قانون‌گذار به این موضوع، هم در بُعد تقنینی و هم در بُعد نظارتی ضروری است.

پیشنهاد:

به منظور افزایش سرعت و کارایی گردش حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت، شفاف‌سازی و ایجاد امکان نظارت بر خط بر کلیه حساب‌های دستگاه‌های اجرایی و کاهش آثار منفی عملیات مالی دولت بر نظام بانکی، کلیه حساب‌های بانکی اعم از ریالی و ارزی برای وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی، باید صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح شود. دستگاه‌های فوق موظفند تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را صرفاً از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند.

تبصره «۱» - بانک مرکزی موظف است تمهیدات لازم برای بانکداری متمرکز و نگاهداری حساب‌های مورد نیاز هر یک از دستگاه‌های فوق و همچنین دسترسی بر خط خزانه‌داری کل کشور به اطلاعات حساب‌های دستگاه‌های فوق‌الذکر را فراهم نماید.

تبصره «۲» - نحوه انتقال حساب‌های دستگاه‌های مذکور به بانک مرکزی مطابق دستورالعملی خواهد بود که حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ قانون، به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و بانک مرکزی، به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

تبصره «۳» - بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در صورت هر نوع تخلف از مفاد این ماده و دستورالعمل مذکور، مشمول مجازات انتظامی موضوع ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور خواهند شد. همچنین هر نوع تخلف از این مقررات از سوی دستگاه‌های مذکور، در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب می‌شود.

۱۱. پیمان‌های پولی دوجانبه و چندجانبه

اعمال تحریم‌های بانکی از سوی آمریکا (و اتحادیه اروپا) و محدودیت در نقل و انتقال دلار موجب شده است بانک‌های ایرانی (از جمله بانک مرکزی) امکان انتقال پول در خارج از کشور را نداشته باشند. با توجه به اینکه تاکنون مشکلات زیادی از این ناحیه متوجه ایران شده است و با توجه به وضعیت مبهم آینده، اتکای کامل به ارزهایی همچون دلار و یورو هزینه‌های زیادی را به کشور تحمیل می‌نماید. این پیشنهاد که در کشورهای دیگری نیز نظیر روسیه، چین، هند و... به کار گرفته می‌شود و در سیاست‌های کلی برنامه ششم نیز اشاره شده است می‌تواند راهکار مطلوبی باشد که البته انعقاد این پیمان‌ها به معنای حذف کامل دلار یا یورو از مبادلات خارجی نیست.

پیشنهاد:

به منظور تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در حوزه پولی و اجرای بند «۹» این سیاست‌ها، تقویت نقش ارزهای ملی در تجارت فرامرزی و تسهیل پرداخت‌ها برای انجام مبادلات تجاری، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است با هماهنگی وزارت امور خارجه و همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، نیرو، نفت و صنعت، معدن و تجارت، با کشورهای عمده طرف تجاری ایران، نسبت به انعقاد پیمان پولی دوجانبه یا چندجانبه اقدام نموده و شرایط را برای استفاده از پول‌های ملی هموار نماید.

تبصره «۱»- آیین‌نامه اجرایی این ماده، حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

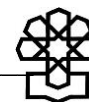
تبصره «۲»- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است گزارش عملکرد این ماده را هر ۶ ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

۱۲. رتبه‌بندی بانک‌ها و مؤسسات مالی

بر اساس تجربه بسیاری از کشورها، رتبه‌بندی بانک‌ها در شفافیت عملکرد بانک‌ها و تمییز بانک‌ها با عملکرد مناسب از نامناسب می‌تواند نظارتی بانک مرکزی را ارتقا ببخشد.

پیشنهاد:

بانک مرکزی موظف است نظام رتبه‌بندی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی را بر اساس شاخص‌های مختلف عملکردی از جمله تطابق با قانون بانکداری بدون ربا، وضعیت ریسک، نسبت‌های احتیاطی و مالی و رعایت ضوابط شرعی تهیه نموده و در دوره‌های زمانی ۳ ماهه به صورت عمومی منتشر نماید.



۱۳. اصلاح نظام بانکی

۱۳-۱. اصلاح کلی نظام بانکی

موضوع اصلاح نظام بانکی دارای ابعاد مختلفی است که نیازمند توجه به همه ابعاد آن است. در وضعیت کنونی نظام بانکی هرگونه اصلاح نیازمند نگرش جامع و توجه به ابعاد مختلف مسئله است. مجموعه بررسی‌های آسیب‌شناسانه نظام بانکی و خلأها و مشکلات قانونی که در سال‌های اخیر بروز پیدا کرده است، در چند موضوع محوری خلاصه می‌شود که در این پیشنهاد تلاش شده است مهمترین ابعاد چالش‌های نظام بانکی با ارائه راهبردهای اصلاحی مد نظر قرار گیرد.

پیشنهاد:

دولت و بانک مرکزی مکلفند تا پایان سال اول برنامه ششم توسعه تمهیدات قانونی و مقرراتی لازم را برای اصلاح شبکه بانکی در محورهای ذیل فراهم نموده و نسبت به اجرای آن اقدام نمایند:

(الف) طراحی سازوکار تسویه، انحلال، ادغام و ورشکستگی بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی
(ب) واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانکها و بیمه‌های خصوصی شده در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
(ت) استقرار نظام حاکمیت شرکتی در بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از طریق تدوین و ابلاغ مقررات الزامی و بازنگری در اساسنامه بانکهای خصوصی و دولتی
(ث) بازنگری در ساختار، وظایف و اختیارات صندوق ضمانت سپرده‌ها
(ج) تشکیل و توسعه انواع نهادهای مالی مکمل نظام بانکی همانند مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری و مؤسسات تضمین تعهدات
(چ) کاهش نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات به حداکثر ۵ درصد تا انتهای سال چهارم برنامه از طریق اصلاح و ارتقای نظام وثایق، بازنگری در رویه‌های اخذ وجه التزام (تأخیر تأدیه)، بازاری کردن بخشی از مطالبات شبکه بانکی

۱۴. نظارت بر اجرای برنامه

یکی از مهمترین ابعادی که باید در قوانین برنامه مورد توجه قرار گیرد نحوه نظارت بر حسن اجرای برنامه‌ها و شناسایی موانع تحقق اهداف برنامه است. ازسوی دیگر، با توجه به اینکه دولت لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه را تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده و بسیاری از اهداف کمی و اقدامات اساسی برنامه را به سند تفصیلی برنامه ششم توسعه ارجاع داده به نظر می‌رسد بهتر آن است که مجلس شورای اسلامی با توجه به شأن نظارتی خود ماده ذیل را به مواد برنامه بیافزاید تا امکان نظارت مؤثر بر برنامه فراهم شود.

در این ماده لزوم ارائه گزارش عملکرد هم ازسوی دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه و بودجه و ارائه آن به مجلس توسط ریاست جمهوری در نظر گرفته شده است و هم خود مجلس از طریق سازمان

تابعه خود (دیوان محاسبات کشور) می‌تواند به ارزیابی مستقلی از برنامه بپردازد تا میزان پیشرفت برنامه و تحقق آن ارزیابی شود.

همچنین با توجه به اینکه اهداف کمی و برخی اقدامات اساسی برنامه مبتنی بر برخی پیش‌بینی‌ها صورت گرفته، مناسب است در صورت تغییر شرایط، اهداف و اقدامات نیز اصلاح و برنامه‌ریزی انعطاف‌پذیرتر شود. برای این امر تبصره‌ای ارائه شده و بر اساس آن اصلاح جداول مربوطه (بجز جداولی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده) امکان‌پذیر شده است.

پیشنهاد:

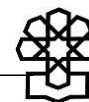
به‌منظور حسن اجرای قانون برنامه و ارزیابی میزان پیشرفت کشور در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه، دستگاه‌های اجرایی مکلفند تا پایان شهریورماه هر سال، گزارش عملکرد و پایش شاخص‌های معرفی شده در جدول «اهداف کمی» و «اقدام‌های اساسی» موجود در «سند تفصیلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»، تهیه و به سازمان برنامه و بودجه تسلیم نمایند. سازمان موظف است گزارش ارزیابی عملکرد و پایش شاخص‌های مذکور را به همراه «بررسی عملکرد مواد قانونی برنامه» و «ارائه پیشنهادها» لازم به‌منظور بهبود عملکرد برنامه» به رئیس‌جمهور ارائه نماید. رئیس‌جمهور مکلف است گزارش مذکور را همزمان با لایحه بودجه سالیانه تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس شورای اسلامی ارائه و خلاصه آن را در جلسه علنی به اطلاع نمایندگان برساند.

تبصره «۱»- در صورتی که هدفگذاری سالانه دولت از ۲۰ درصد از اقلام مندرج در جدول «اهداف کمی» مندرج در «سند تفصیلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» عدول کند، سازمان برنامه و بودجه موظف است جداول مربوطه را اصلاح و مجدداً به تصویب هیئت وزیران برساند.

تبصره «۲»- دیوان محاسبات کشور موظف است با بررسی فعالیت‌های مالی و نقل و انتقال‌های به عمل آمده، سازگاری آنها با مأموریت‌های سازمانی و میزان دستیابی به اهداف برنامه را بررسی و سه ماه پس از ارائه گزارش توسط رئیس‌جمهور، نتایج ارزیابی خود از گزارش عملکرد را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

- اصلاح ترکیب شورای پول و اعتبار

طی سه دهه گذشته مباحث نظری فراوانی در لزوم استقلال بانک مرکزی از دیگر قوای نظام و به‌ویژه قوه مجریه صورت گرفته است. مطالعات تجربی نیز مؤید توفیق بیشتر بانک‌های مرکزی مستقل‌تر در دستیابی به اهداف قانونی خود است. در حال حاضر، در قوانین اکثر بانک‌های مرکزی، اهداف این نهاد مهم ملی و حاکمیتی، در حفظ «ثبات قیمت‌ها»، «کمک به رشد تولید ملی»، «کمک به ایجاد اشتغال» و «کمک به ایجاد و حفظ ثبات مالی» محدود می‌شود. در این بین تأکید بر حفظ «ثبات قیمت‌ها»، به مفهوم «حفظ قدرت خرید پول رایج» به‌عنوان هدف اصلی بانک مرکزی است. بانک‌های مرکزی عموماً دارای یک رکن سیاستگذاری هستند. طبق قانون پولی و بانکی کشور (مصوب سال ۱۳۵۱) این رکن در



بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شورای پول و اعتبار خوانده می‌شود. رکن مزبور وظیفه اصلی تنظیم سیاست پولی و به عبارت دیگر گزینش ابزارهای سیاستگذاری مناسب جهت تحقق اهداف قانونی بانک مرکزی را برعهده دارد؛ در نتیجه استقلال رکن سیاستگذاری یکی از اساسی‌ترین موضوعات استقلال در بانک‌های مرکزی است که با توجه به اهمیت آن و تا زمان اصلاح قانون پولی و بانکی به نظر می‌رسد در کوتاه‌مدت می‌تواند از طریق برنامه ششم توسعه محقق شود. در این راستا ترکیب اعضای تشکیل‌دهنده شورای پول و اعتبار از این نظر که بایستی تأمین‌کننده استقلال و ثبات تصمیم‌گیری‌ها در بانک مرکزی باشد، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده و مواد مشخصی را در قوانین بانک‌های مرکزی کشورها به خود اختصاص می‌دهد. حسن شهرت، تخصص و تجربه در حوزه‌های اقتصادی و مالی، عدم وابستگی به سایر قوای حاکم، احزاب سیاسی و گروه‌های اقتصادی، فرآیند انتصاب و برکناری و طول دوره خدمت، از مهمترین ملاحظات است که در قوانین بانک‌های مرکزی راجع به اعضای هیئت سیاستگذاری (شورای پول و اعتبار) بیان می‌شود. لذا با توجه به ایراد شورای نگهبان به ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار در لایحه احکام دائمی برنامه توسعه، باید در لایحه برنامه ششم توسعه تعیین تکلیف شود.

لازم به ذکر است که در صورت عدم تصویب پیشنهاد ذیل و با توجه به حذف ماده مربوطه در احکام دائمی برنامه‌های توسعه در عمل ترکیب شورای پول و اعتبار شامل اعضای تعیین شده در قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ و اصلاحات بعدی آن خواهد شد که عمدتاً اعضای دولتی هستند که استقلال بانک مرکزی را خدشه‌دار خواهد کرد.

پیشنهاد:

ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح ذیل تعیین می‌شود:

۱. رئیس کل بانک مرکزی به عنوان رئیس هیئت
 ۲. قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی
 ۳. وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی
 ۴. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور یا معاون وی
 ۵. رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
 ۶. رئیس اتاق تعاون
 ۷. یک نفر کارشناس و متخصص اقتصادی، مالی و بانکی به انتخاب اکثریت مدیران عامل بانک‌ها
 ۸. دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس‌جمهور
 ۹. دو نفر از نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی، هر کدام یک نماینده، به عنوان ناظر با انتخاب مجلس
- تبصره «۱»-** در شرایطی که بانک مرکزی توسط قائم مقام رئیس کل بانک اداره می‌شود، یکی از معاونان بانک به انتخاب وی با حق رأی در جلسات شورا شرکت می‌کند.

تبصره «۲»- در صورت عدم حضور قائم‌مقام رئیس کل، یکی از معاونان بانک به انتخاب رئیس کل و با حق رأی در جلسات شورا شرکت می‌کند.

تبصره «۳»- مدت عضویت اعضای کارشناس شورا دو سال و قابل تمدید است؛ در صورت فوت، غیبت متوالی بیش از سه جلسه یا استعفا، افراد جدید برای باقی‌مانده مدت منصوب می‌شوند.

۱۵. نظارت بر تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی

با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری، یکی از رویکردهای مهم در تمامی برنامه‌ها و سیاستگذاری‌های کشور باید اقتصاد مقاومتی باشد. بر این اساس، برای اطمینان از حرکت بر مبنای رویکرد اقتصاد مقاومتی شایسته است دولت مکلف شود تا در تمامی لوایح اقتصادی رابطه آن لایحه با رویکرد اقتصاد مقاومتی را تبیین نماید.

همچنین برای پایش وضعیت تحقق اقتصاد مقاومتی باید ارزیابی دقیقی از میزان مقاومت اقتصادی کشور در دوره‌های زمانی مشخص صورت گیرد. به نظر می‌رسد، شاخص‌های اقتصاد مقاومتی که در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به تصویب رسیده است می‌تواند بهترین پایه برای ارزیابی میزان مقاومت اقتصادی کشور و تحقق اقتصاد مقاومتی باشد بنابراین پیشنهاد می‌شود سازمان برنامه و بودجه ارائه گزارش‌های مربوطه را در بازه‌های زمانی ۶ ماهه برعهده بگیرد.

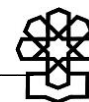
بدین ترتیب هم از میزان تحقق و تغییرات اقتصاد مقاومتی در کشور ارزیابی مناسبی صورت می‌گیرد و هم اطمینان حاصل می‌شود که قوانین آتی کشور مبتنی بر رویکرد اقتصاد مقاومتی بوده یا حداقل در تقابل با آن نیستند.

پیشنهاد:

طی سال‌های برنامه ششم سازمان برنامه و بودجه موظف است هر ۶ ماه گزارش تحقق یا عدم تحقق شاخص‌های اقتصاد مقاومتی مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. همچنین دولت موظف است در لوایح اقتصادی ارسالی به مجلس شورای اسلامی، توضیحات لازم درباره نسبت احکام لایحه با الزامات سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را در قالب یک پیوست ارائه نماید.

۱۶. مواجهه هوشمندانه با سرمایه‌گذاری خارجی

با توجه به اینکه نقش‌آفرینی سرمایه‌گذاری خارجی در کمک به اهداف توسعه اقتصاد ملی یا تضعیف نیروهای داخلی و ایجاد وابستگی، نقشی دوگانه و مشروط است و از سوی دیگر در دوره پسابرجام تلاش‌های متعددی از سوی بخش‌های مختلف دستگاه‌های دولتی آغاز شده و به صراحت در لایحه احکام برنامه ششم توسعه سهم ۲۵ درصدی از تأمین منابع مالی برنامه به منابع خارجی اختصاص داده شده



است، تدوین قاعده‌ای برای بهره‌گیری از فرصت قراردادهای بین‌المللی و سرمایه‌های خارجی، با مراعات اقتضات اقتصاد مقاومتی ضروری به نظر می‌رسد.

تجربه ناموفق دولت‌هایی که بی‌محابا و بدون برنامه درهای اقتصاد کشور را به روی انواع تسهیلات کوتاه‌مدت و وام‌های خارجی یا سرمایه‌گذاری‌های مستقیم و به‌ویژه مالی خارجی گشوده‌اند و بروز شرایطی همچون بحران بدهی‌ها و ایجاد مشکل در مرحله بازپرداخت، سیاستگذاران را بر آن می‌دارد که به نهادسازی برای مواجهه هوشمندانه با این مقوله مبادرت نمایند. گرچه به ظاهر سازمان سرمایه‌گذاری خارجی و کمک‌های فنی و مهندسی ایران در ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی، مسئولیت اصلی در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی را برعهده دارد اما در عمل از توانایی و اقتدار لازم برای ایفای نقش فعال بر تصمیمات سایر وزارتخانه‌ها برخوردار نیست. اکنون مرکزیتی برای پذیرش یا عدم پذیرش طرح‌های سرمایه‌گذاری خارجی و تطابق آن با هدف‌های توسعه ملی وجود ندارد. همچنین مرکزیتی برای رصد برخط تمام قراردادهای خارجی، تعهدات و سرمایه‌گذاری‌های خارجی که توان ارائه تصویر روشن از شاخص‌های وضع سفید یا قرمز سرمایه‌گذاری‌های خارجی در بخش‌های مختلف را داشته باشد به چشم نمی‌خورد. برای رفع این کاستی پیشنهاد ذیل مطرح شده است.

پیشنهاد:

رئیس سازمان برنامه و بودجه به عنوان دبیر شورای عالی اقتصاد موظف است ضمن راه‌اندازی سامانه قراردادها و سرمایه‌گذاری‌های خارجی در بخش عمومی کشور در سال نخست برنامه ششم، هر ۶ ماه گزارشی از مجموع، انواع و مشخصات تمام موارد ثبت شده در سامانه مذکور را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. با پیشنهاد هریک از اعضای شورا در خصوص مغایرت مفاد قرارداد یا سرمایه‌گذاری خارجی با اهداف اقتصاد ملی یا عدم بازده مناسب به‌گونه‌ای که بازپرداخت اصل و سود منابع ارزی آن طرح را تضمین نماید، شورای اقتصاد می‌تواند خواستار بازنگری و اصلاح مفاد آن گردد. بالاترین مقام هر یک از دستگاه‌های مشمول ماده (۵) قانون محاسبات عمومی که تا یک‌ماه پس از قطعی شدن قرارداد، از ارائه اطلاعات قراردادهای خارجی و سرمایه‌گذاری‌های خارجی مربوطه به شورای اقتصاد استنکاف نمایند، متخلف محسوب و به انفصال موقت درجه ۵ از پنج تا پانزده سال محکوم می‌شود.



شماره مسلسل: ۱۵۰۵۲	مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی	شناسنامه گزارش
<p>عنوان گزارش: «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) - ویرایش جدید» (پیشنهادهای مهم در حوزه امور اقتصادی)</p>		
<p>نام دفتر: مطالعات بخش عمومی</p>		
<p>تهیه و تدوین کنندگان: کارشناسان دفتر مطالعات اقتصادی و بخش عمومی</p>		
<p>ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی، سیداحسان خاندوزی</p>		
<p>ویراستار تخصصی: _____</p>		
<p>ویراستار ادبی: _____</p>		
<p>واژه‌های کلیدی: _____</p>		
<p>تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۷/۱۳</p>		
		