

بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و  
فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»  
۲. الگوی کمی برنامه

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۵۰۵۴  
مهرماه ۱۳۹۵

## فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۳	مقدمه	۳
۶	۱. ارزیابی الگوی کمی لایحه برنامه ششم توسعه	۶
۶	۱-۱. الگوی کمی لایحه برنامه ششم توسعه	۶
۷	۱-۱-۱. الگوی کمی برنامه در سطح کلان	۷
۹	۱-۱-۲. الگوی کمی برنامه در سطح بخش‌ها	۹
۱۰	۲-۱. مهمترین محدودیت‌ها و انتقادات وارد بر برنامه‌ریزی کمی برنامه ششم توسعه	۱۰
۱۰	۱-۲-۱. نظام آماری پشتیبان برنامه‌ریزی	۱۰
۱۱	۲-۲-۱. کانون و نقطه تمرکز برنامه‌ریزی	۱۱
۱۴	۳-۲-۱. فهم صحیح از روابط اقتصادی	۱۴
۱۷	۴-۲-۱. برنامه‌ریزی منطقه‌ای	۱۷
۱۷	۵-۲-۱. سازگاری اهداف برنامه	۱۷
۱۷	۶-۲-۱. تعیین سناریوهای مناسب برای متغیرهای برونزا	۱۷
۱۸	۲. ارزیابی امکان تحقق اهداف کمی مندرج در برنامه	۱۸
۱۹	۱-۲. تحقق‌پذیری همزمان اهداف کمی برنامه ششم	۱۹
۲۲	۲-۲. امکان تحقق منابع مالی برنامه ششم	۲۲
۲۲	۱-۲-۲. منابع بخش عمومی برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۲
۲۳	۲-۲-۲. منابع مالی خارجی	۲۳
۲۴	۳-۲-۲. بازار سرمایه	۲۴
۲۵	۳-۲. ارزیابی وضعیت اقتصاد در سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سال اول برنامه ششم بر مبنای لایحه پیشنهادی دولت	۲۵
۲۵	۱-۳-۲. رشد اقتصادی	۲۵
۲۵	۲-۳-۲. رشد نقدینگی	۲۵
۲۵	۳-۳-۲. نرخ تورم	۲۵
۲۶	۳. تصویر اقتصاد ایران با فرض تحقق اهداف برنامه ششم	۲۶
۲۶	۱-۳. تولید ناخالص داخلی	۲۶
۲۷	۲-۳. تورم	۲۷
۲۷	۳-۳. بیکاری	۲۷
۲۸	۴-۳. ترکیب بخش‌های اقتصادی	۲۸
۳۲	جمع‌بندی و پیشنهادها	۳۲
۳۸	منابع و مأخذ	۳۸



بررسی «سند برنامه ششم توسعه  
اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»  
۲. الگوی کمی برنامه

چکیده

با توجه به گستردگی و درهم‌تنیدگی متغیرهای مختلف اقتصادی، همواره یکی از مهمترین وجوه برنامه‌های توسعه نحوه برنامه‌ریزی کمی و الگوهای کمی پشتیبان برنامه است که در واقع سازگاری اهداف، منابع، سیاست‌های بخشی، ملی و ... را مشخص می‌نماید. در این گزارش به ارزیابی برنامه‌ریزی کمی در برنامه ششم توسعه و همچنین هدفگذاری‌های کمی آن پرداخته شده است.

بررسی الگوی محاسبات کمی برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد عدم پشتیبانی مناسب نظام آماری از برنامه‌ریزی، مشخص نبودن کانون و نقطه تمرکز برنامه‌ریزی، عدم وجود درک صحیح از روابط اقتصادی، فقدان برنامه‌ریزی منطقه‌ای و ناسازگاری اهداف برنامه از مهمترین نقدهای وارد بر برنامه ششم (و به طور کلی کلیه برنامه‌های توسعه) می‌باشند.

بهترین رکوردهای رشد اقتصادی ۷/۲ درصد (برنامه اول)، تورم ۱۴ درصد (برنامه سوم)، بیکاری ۱۰/۷ درصد (برنامه دوم)، ضریب جینی ۰/۳۹ درصد (برنامه پنجم) و سرمایه‌گذاری ۱۰/۸ درصد (برنامه دوم) بوده است. در برنامه ششم رشد اقتصادی ۸ درصد، تورم ۸/۹ درصد، بیکاری ۹/۲ درصد، ضریب جینی ۰/۳۴ درصد و سرمایه‌گذاری ۱۵/۴ درصد تعیین شده است. در این رابطه سه نکته قابل ذکر است: اولاً هیچ یک از برنامه‌های توسعه قبلی در ایران بهترین عملکرد در همه متغیرهای ذکر شده را نداشته است، ثانیاً اهداف تعیین شده برای برنامه ششم برای همه متغیرهای اصلی از بهترین رکوردهای برنامه‌های قبلی بیشتر است. ثالثاً تفاوت ملموسی از نظر تغییر رویکرد برنامه‌ریزی در برنامه ششم نسبت به برنامه‌های قبلی از نظر اصلاحات ساختاری و نهادی مشاهده نمی‌شود و در این برنامه هم نظیر برنامه‌های قبلی تأمین منابع مالی نقطه کانونی برنامه‌ریزی کمی است.

تحقق منابع مالی پیش‌بینی شده برای برنامه به نظر دشوار می‌رسد. برای مثال در برنامه ششم منابع مالی خارجی برای سرمایه‌گذاری سالیانه حدود ۴۵ میلیارد دلار تعیین شده است که حدود ۱۱ میلیارد آن از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم و ۳۴ میلیارد آن از طرق دیگر تأمین مالی می‌شود. این در حالی است که تأمین مالی از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای کل دوره ده‌ساله منتهی به سال ۱۳۹۲ تنها ۳ میلیارد دلار و سایر انواع سرمایه‌گذاری تقریباً صفر بوده است. شواهد موجود نشان می‌دهد که تحقق اهداف کمی مندرج در برنامه ششم توسعه بدون ایجاد تحول اساسی در نظام برنامه‌ریزی و

تمرکز اصلی بر پارامترهای ساختاری و نهادی ممکن نیست.

اگر تحقق اهداف اصلی برنامه را مفروض بگیریم به معنای آن است که از نظر تولید ناخالص داخلی، اقتصاد ایران همچنان پس از ترکیه و عربستان رتبه سوم فعلی در میان کشورهای سند چشم‌انداز را خواهد داشت، اما فاصله کشور با عربستان کاهش خواهد یافت، از نظر تورم همچنان رتبه دهم بالاترین تورم در بین کشورهای جهان را حفظ خواهد کرد و رتبه ایران از نظر تورم در کشورهای سند چشم‌انداز از یک به دو (پس از ازبکستان) بهبود می‌یابد، از نظر بیکاری با کاهش نرخ بیکاری وضعیت ایران در بین کشورهای سند چشم‌انداز یک پله بهبود خواهد یافت، تنها تغییر محسوس در ترکیب تولید بخش‌های اقتصادی کاهش یک درصدی سهم بخش کشاورزی و افزایش یک درصدی سهم بخش نفت می‌باشد و از نظر سهم اشتغال بخش‌ها نیز، با فرض تحقق اهداف بخشی برنامه، سهم اشتغال در بخش کشاورزی از ۱۷/۹ به ۱۶/۲ درصد و صنعت از ۱۷/۷ به ۱۷/۲ کاهش خواهد یافت. در حالی که اشتغال در بخش خدمات (شامل حمل‌ونقل و انبارداری، ارتباطات و سایر خدمات) از ۴۸/۳ به ۵۰/۶ درصد افزایش می‌یابد. این تغییرات تقریباً جزئی است و به‌گونه‌ای نیست که تغییر ملموس در ساختار اقتصاد ایران ایجاد کند، اما نکته مثبت آن است که بخش‌های با بهره‌وری بالاتر سهم‌شان در اشتغال افزایش خواهد یافت.

با توجه به نتایج این گزارش، مهمترین پیشنهادهای قابل طرح برای در نظر گرفته شدن در فرآیند تصویب لایحه برنامه ششم در مجلس به شرح زیر است:

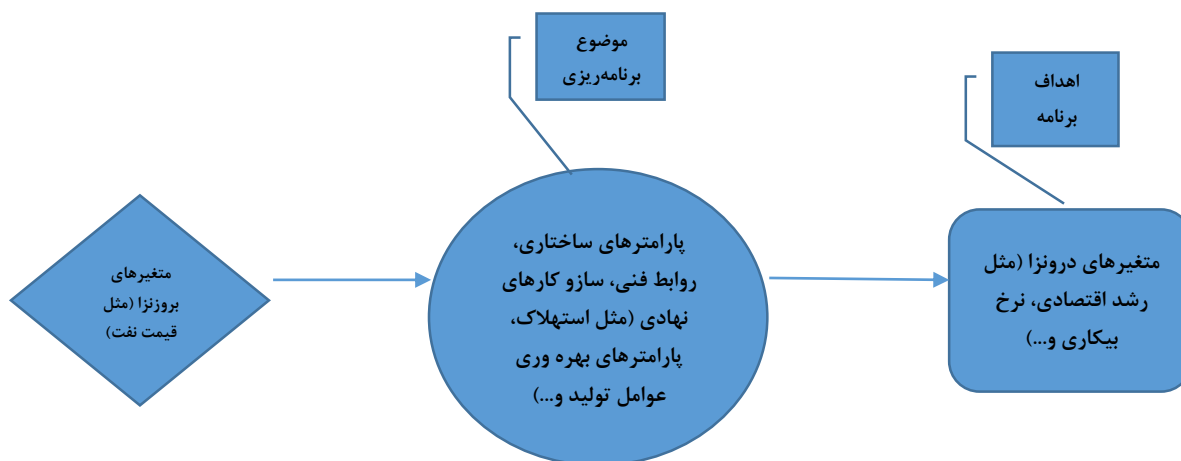
۱. الزام دولت به ارائه مستندات مرتبط با الگوهای کمی مورد استفاده در برنامه‌ریزی قبل از تصویب برنامه در مجلس،
۲. هدفگذاری اصلاح نظام آماری به‌عنوان پیش‌شرط برنامه‌ریزی و تحقق اهداف برنامه،
۳. اضافه شدن برخی شاخص‌های کمی کلیدی نظیر بدهی‌های دولت به تفکیک طلبکاران، نرخ مشارکت به تفکیک زن و مرد، سهم بنگاه‌های کوچک و متوسط از ارزش‌افزوده و اشتغال به تفکیک بخش‌ها و اندازه بخش غیررسمی در اقتصاد ایران به جداول اهداف برنامه،
۴. ارائه اهداف برنامه به تفکیک سال‌های برنامه،
۵. ارائه سناریوی جایگزین برای شرایطی که قیمت نفت مورد نظر برنامه محقق نشود یا منابع مالی برنامه تحقق پیدا نکند.



یکی از مهمترین وجوه برنامه‌های توسعه اهدافی است که به صورت کمی در آن مشخص شده یا به صورت ضمنی برنامه توسعه در پی تحقق آنهاست. بدون وجود الگوی کمی عملاً امکان طراحی برنامه وجود ندارد چرا که بررسی سازگاری از وجوه برنامه تنها از طریق الگوسازی کمی امکان پذیر است. به عنوان مثال اینکه تحقق اهداف برنامه در رشد اقتصادی نیازمند چه میزان منابع مالی، انرژی و... است و این میزان منابع چگونه تأمین می شود صرفاً با بررسی کمی امکان پاسخگویی دارد. به طور کلی می توان مقادیر کمی اقتصادی را به سه دسته تقسیم نمود:

۱. **متغیرهای برونزا:** که خارج از نظام اقتصادی مورد برنامه ریزی، تعیین و به آن تحمیل می شود. نظیر قیمت نفت، ترکیب جمعیتی در کوتاه مدت و... .
  ۲. **پارامترهای ساختاری:** که تعیین کننده شاکله اصلی و ساختاری اقتصاد مورد برنامه ریزی هستند و نوع رابطه متغیرهای اقتصادی با یکدیگر را تعیین می کنند. این پارامترها همچنین می توانند به نوعی بیان کمی روابط فنی و سازوکارهای نهادی باشند. از جمله این پارامترها می توان به نرخ استهلاک، سهم نیروی کار و سرمایه از تولید، پارامترهای تعیین کننده بهره‌وری عوامل تولید و... اشاره کرد.
  ۳. **متغیرهای درونزا:** که مقدار آنها با توجه به متغیرهای برونزا و پارامترهای ساختاری و در یک فرآیند درونزا تعیین می شود. نظیر رشد اقتصادی، نرخ تورم، سرمایه گذاری و... .
- با توجه به دسته بندی فوق از متغیرهای اقتصادی می توان دو الگوی برنامه ریزی کمی زیر را در نظر گرفت:

#### نمودار ۱. الگوی برنامه ریزی شماره ۱

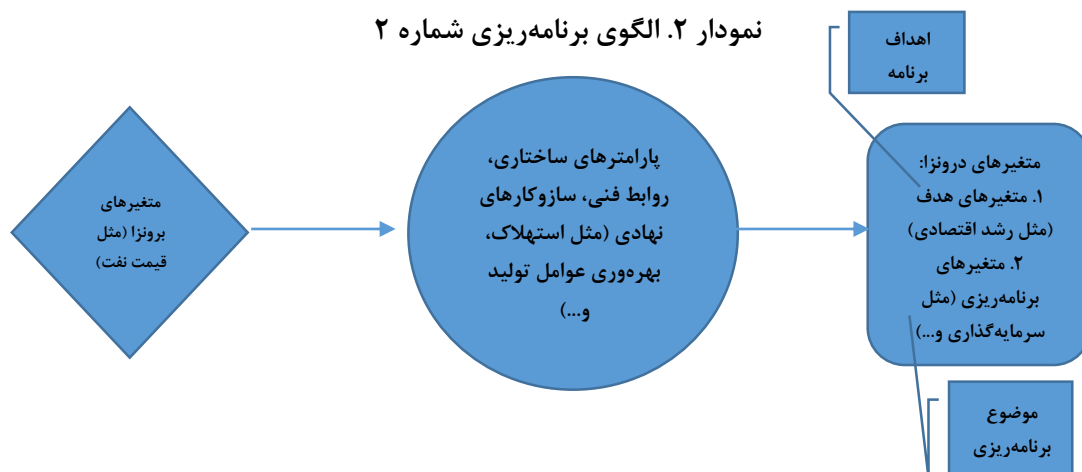


در الگوی نخست که کمتر رایج است:

**هدف:** حداکثرسازی متغیرهای درونزای مطلوب (نظیر رشد اقتصادی) و حداقل‌سازی متغیرهای نامطلوب (نظیر نرخ بیکاری) از طریق تأثیرگذاری بر پارامترهای ساختاری، روابط فنی و سازوکارهای نهادی با در نظر گرفتن متغیرهای برونزا.

**مزیت‌ها:** هدفمند بودن برنامه‌ریزی، پرداختن به مسائل اصلی و ساختاری، واقع‌گرایانه بودن اهداف کمی.

**معایب:** احتمال دست کم گرفتن مقادیر هدف برنامه، مشکل در کمی‌سازی پیشرفت برنامه، دشواری برنامه‌ریزی با توجه به ماهیت پیچیده پارامترهای ساختاری.



در الگوی دوم که همان روش متعارف است:

**هدف:** تحقق برخی اهداف کمی مشخص برای بعضی از متغیرهای درونزا (نظیر رشد اقتصادی ۸ درصدی) که لازمه آن برنامه‌ریزی جهت تحقق برخی الزامات کمی برای سایر متغیرهای درونزا (نظیر سرمایه‌گذاری ۱۵ درصدی) است. پارامترهای ساختاری و متغیرهای برونزا هم پیش‌فرض گرفته می‌شوند.

**مزیت‌ها:** هدفگذاری مقادیر مشخص برای متغیرهای اصلی، امکان ارزیابی تحقق در طول برنامه.

**معایب:** احتمال غیرواقع‌گرایانه بودن اهداف کمی، احتمال عدم پرداختن به مسائل اصلی و ساختاری.

جنس مسائل و مشکلات کشورهای در حال توسعه عموماً از نوع ساختاری است و بنابراین لازم است برنامه‌های توسعه نیز در راستای اصلاح مشخصات و پارامترهای ساختاری، روابط فنی و سازوکارهای نهادی باشد یا به عبارت دیگر برنامه‌ریزی توسعه از الگوی شماره ۱ پیروی کند. با این حال به دلیل مشکلات و دشواری‌های خاص این نوع از برنامه‌ریزی عموماً این کشورها از الگوی شماره ۲ پیروی



می‌کنند که با حفظ مشخصات و پارامترهای ساختاری فعلی به دلیل دشواری اصلاح آنها و همچنین ملموس و کمی نبودن تغییرات آن (که مشکل اخیر به خصوص برای دولت‌های مبتنی بر آرای عمومی دارای اهمیت است) به دنبال حصول برخی اهداف کمی مشخص از طریق فراهم‌سازی برخی الزامات کمی دیگر هستند. به‌عنوان مثال، در این کشورها سطح مشخصی از رشد اقتصادی هدفگذاری می‌شود و برای تحقق آن میزان سرمایه‌گذاری لازم برآورد می‌گردد که بعد از آن، تأمین این حجم سرمایه به مسئله اصلی سیاستگذار تبدیل می‌شود.

علی‌رغم اینکه در متن برنامه‌های توسعه ایران به بسیاری مسائل از جمله مسائل ساختاری و نهادی پرداخته می‌شود، در نهایت به دلایل مختلف از جمله عدم آسیب‌شناسی واقعی مسائل نهادی و توجه بیش از حد به صورت مسائل در قیاس با ارائه راه‌حل‌های واقعی، عدم وجود اولویت‌بندی مشخص در پیگیری اصلاحات ساختاری و نهادی و مقاومت‌های موجود از جمله در نظام اداری، سیاسی، اجتماعی و افکار عمومی، دولت‌ها الگوی دوم را برای تنظیم و اجرای برنامه‌های توسعه در نظر می‌گیرند. به این ترتیب که همه دستگاه‌های اجرایی برای تحقق برنامه‌ها خود بیشترین توان خود را صرف جذب منابع برای اجرای برنامه‌ها می‌نمایند و کمترین توجه را معطوف به اصلاحات ساختاری می‌کنند. با این مقدمه در ادامه به بررسی الگوی کمی لایحه برنامه ششم توسعه از منظر کلان و بخشی می‌پردازیم و مهمترین نقاط قوت و ضعف آن را بیان می‌نماییم. در این راستا این گزارش در پی پرداختن به سؤال اساسی زیر است:

۱. محاسبات کمی برنامه ششم توسعه از چه الگویی پیروی کرده است و مهمترین محدودیت‌ها و نقدهای وارد بر آن (و به‌طور کلی برنامه‌های توسعه در ایران) چیست؟
  ۲. امکان تحقق اهداف و منابع برنامه چگونه ارزیابی می‌شود؟
  ۳. با فرض تحقق اهداف اصلی برنامه، تصویر اقتصاد ایران در پایان برنامه چگونه است؟
- در راستای دغدغه‌ها و سؤالات فوق، در ادامه ابتدا به بررسی الگوی کمی برنامه ششم پرداخته می‌شود. در این قسمت مشخص می‌شود که محاسبات کمی برنامه طی چه گام‌هایی در سطح کلان و بخشی انجام شده است و مهمترین محدودیت‌های آن چیست. پس از آن به ارزیابی امکان تحقق اهداف برنامه پرداخته می‌شود. در این قسمت ابتدا به امکان‌پذیری تحقق همزمان اهداف کمی متعدد برنامه با توجه به تجربه برنامه‌های پیشین پرداخته می‌شود، سپس امکان تحقق منابع مالی برنامه ارزیابی می‌شود و در نهایت به بررسی اقتصادی ایران در سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سال اول برنامه براساس لایحه پیشنهادی دولت پرداخته می‌شود که در واقع به‌عنوان یک‌پنجم کل برنامه می‌تواند معیاری برای ارزیابی تحقق اهداف کل برنامه باشد. در ادامه گزارش با پیش‌فرض گرفتن تحقق اهداف برنامه سعی می‌شود روشن گردد که تحقق این اهداف کمی چه تصویری از ایران در سال ۱۳۹۹ به‌خصوص در مقایسه با کشورهای منطقه ارائه می‌دهد. در نهایت نیز جمع‌بندی و پیشنهادها ارائه می‌شود.

**۱. ارزیابی الگوی کمی لایحه برنامه ششم توسعه**

در این قسمت از گزارش سعی می‌شود اولاً گام‌های اصلی برنامه‌ریزی کمی برنامه ششم با بیانی ساده و غیرفنی توضیح داده شود و ثانیاً مهمترین محدودیت‌ها و ضعف‌های برنامه‌ریزی در ایران به‌طور کلی و برنامه ششم به‌طور خاص بیان گردد.

**۱-۱. الگوی کمی لایحه برنامه ششم توسعه**

برخلاف نسخه ارائه شده از برنامه ششم توسعه به مجلس نهم، نسخه جدید ارائه شده در مجلس دهم حاوی برخی برآوردهای کمی برای متغیرهای اصلی اقتصادی نظیر رشد اقتصادی، بهره‌وری، نرخ بیکاری، سرمایه‌گذاری و... می‌باشد. جدول ۱ این ارقام کمی را نشان می‌دهد.

**جدول ۱. تصویر شاخص‌های مهم اقتصاد کلان در برنامه ششم توسعه**

ردیف	نام شاخص	واحد اندازه‌گیری	۱۳۹۴	۱۳۹۹	متوسط در برنامه ششم (درصد)
۱	تولید ناخالص داخلی	هزار میلیارد ریال به قیمت ثابت ۱۳۸۳	۲۰۵۲	۳۰۱۵	(متوسط رشد سالیانه) ۸
۲	تولید سرانه	میلیون ریال به‌ازای هر نفر به قیمت ثابت ۱۳۸۳	۲۵,۹	۳۵,۸	(متوسط رشد سالیانه) ۶/۷
۳	بهره‌وری کل تولید	شاخص (۱۰۰=۱۳۹۴)	۱۰۰	۱۱۵	(متوسط رشد سالیانه) ۲/۸
۴	نرخ بیکاری	درصد	۱۱	۷	(متوسط برنامه) ۹/۲
۵	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	هزار میلیارد ریال به قیمت ثابت ۱۳۸۳	۵۲۸	۱۰۸۰	(متوسط رشد سالیانه) ۱۵/۴
۶	هزینه‌های مصرفی بخش خصوصی	هزار میلیارد ریال به قیمت ثابت ۱۳۸۳	۱۰۳۶	۱۳۷۶	(متوسط رشد سالیانه) ۵/۸
۷	صادرات غیرنفتی کالاها و خدمات (بدون میعانات گازی)	میلیون دلار	۴۲۰۸۶	۱۱۲۶۸۹	(متوسط رشد سالیانه) ۲۱/۸
۸	واردات کل	میلیون دلار	۶۶۵۵۸	۱۴۳۳۴۲	(متوسط رشد سالیانه) ۱۶/۶
۹	نقدینگی	هزار میلیارد تومان*	۱۰۱۷	۲۳۲۷	(متوسط رشد سالیانه) ۱۸
۱۰	نرخ تورم	درصد	۱۱/۳	۸/۹	(متوسط برنامه) ۹/۸

مأخذ: لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)

\* البته در متن لایحه پیشنهادی دولت «هزار میلیارد ریال!» ذکر شده است که مشخصاً اشتباه است و تعجیل و بی‌دقتی در ارائه لایحه را نشان می‌دهد.



سؤالی که مطرح می‌شود این است که این اعداد و ارقام چگونه محاسبه شده و تا چه حدی با واقعیت‌های اقتصاد ایران تطابق دارد و مهمتر اینکه آیا الگوی برنامه‌ریزی که خروجی آن این ارقام بوده است با ضرورت‌های توسعه‌ای کشور تطابق دارد یا خیر؟ در ادامه این قسمت به بررسی نحوه برآورد اعداد و ارقام کمی برنامه و الگوی برنامه‌ریزی پرداخته می‌شود. برنامه‌ریزی کمی توسعه در ایران در دو سطح کلان و بخشی صورت می‌گیرد که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

### ۱-۱-۱. الگوی کمی برنامه در سطح کلان

الگوی کمی برنامه ششم در سطح کلان از گام‌های زیر پیروی می‌کند:

#### گام اول - برآورد جمعیت، نیروی کار و جمعیت شاغل

در این گام با توجه به هرم سنی جمعیتی و برآوردهای رشد جمعیت در طول سال‌های برنامه، کل جمعیت و جمعیت در سن کار (۱۰ ساله و بیشتر) مشخص می‌شود. در مرحله بعد با توجه به برآوردهایی که از نرخ مشارکت اقتصادی گروه‌های جمعیتی مختلف وجود دارد، جمعیت فعال مشخص می‌گردد. با در نظر گرفتن نرخ بیکاری هدف برنامه که ۷ درصد در سال پایانی برنامه و ۹/۲ درصد متوسط سال‌های برنامه است و جمعیت فعال، تعداد اشتغال مورد نیاز در هر سال برای تحقق این نرخ بیکاری (۹۵۵ هزار شغل در هر سال) مشخص می‌شود. با توجه به تعداد شاغلین فعلی و فرض تحقق تعداد شغل‌های جدید، تعداد نیروی کار شاغل در هر سال مشخص می‌شود که خود در گام بعدی برای محاسبات مربوط به رشد اقتصادی دارای اهمیت است. به‌علاوه، در این محاسبات، تعداد افراد در گروه‌های سنی مختلف و نیازمند سطوح مختلف آموزشی مشخص می‌گردد که هم از نظر برنامه‌ریزی آموزشی (ابتدایی، متوسطه و عالی) دارای اهمیت است و هم از نظر ترکیب جمعیت فعال در بازار کار.

#### گام دوم - برآورد منابع مالی لازم برای تحقق رشد اقتصادی هدف

با این پیش‌فرض که رشد اقتصادی معلول سه عامل رشد نیروی کار، رشد بهره‌وری و سرمایه‌گذاری است، در ابتدا سهم هر یک از این عوامل در تحقق رشد اقتصادی مشخص می‌شود.<sup>۱</sup> نرخ رشد اقتصادی در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ۸ درصد در نظر گرفته شده و تغییر نیروی کار شاغل در گام اول مشخص شده است، مهمترین محاسبه‌ای که در این گام صورت می‌گیرد آن است که میزان رشد بهره‌وری و رشد سرمایه لازم برای تحقق این رشد چقدر است. در ادامه این گام ابتدا رشد بهره‌وری هدف برنامه مشخص می‌شود که با توجه به سهم بهره‌وری از رشد (در برنامه ششم ۳۵ درصد) و وضعیت فعلی آن تعیین می‌گردد (رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در برنامه ششم ۲/۸ درصد است). پس از تعیین رشد بهره‌وری، رشد سرمایه لازم برای تحقق رشد اقتصادی مشخص می‌گردد. (متوسط رشد موجودی سرمایه

۱. متأسفانه اسناد پشتیبان الگوی کمی از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در اختیار مرکز پژوهش‌های مجلس قرار نگرفته است و لذا سهم هر یک از عوامل از رشد برای ما مشخص نیست. تنها در سند پشتیبان فرابخشی سهم بهره‌وری ۲۵ درصد بیان شده است. این موضوع یعنی عدم انتشار عمومی اسناد پشتیبان برنامه خود یکی از معضلات برنامه‌ریزی در ایران است که امکان نقد و بهبود مدل‌های برنامه در طول زمان را از جامعه نخبگان سلب می‌کند.

در سال‌های برنامه ششم حدود ۵/۷ درصد است) گام بعدی آن است که مشخص گردد این میزان رشد سرمایه تا چه حدی با واقعیات اقتصاد ایران سازگار است و چگونه امکان تحقق دارد.

### گام سوم – روش‌های تأمین مالی سرمایه‌گذاری

پس از مشخص شدن میزان سرمایه‌گذاری لازم برای تحقق رشد اقتصادی هدف، در گام بعدی باید روش‌ها و امکان تأمین مالی این میزان سرمایه‌گذاری مشخص گردد. به‌طور کلی در ایران امکان تأمین مالی سرمایه‌گذاری از کانال‌های زیر وجود دارد:

- صادرات نفت و گاز (سرمایه‌گذاری دولت)،
- تسهیلات صندوق توسعه ملی،
- سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی از منابع داخلی،
- منابع داخلی نهادهای عمومی غیردولتی،
- منابع متقاضی سرمایه‌گذاری از محل پس‌اندازها و آورده‌ها،
- منابع بازارهای مالی،
- منابع بانکی برای سرمایه‌گذاری،
- منابع خارجی (سرمایه‌گذاری خارجی، استقراض خارجی و...).

تفکیک فوق یک تفکیک عملیاتی و کاربردی از منابع تأمین مالی است، اما به‌طور کلی می‌توان منابع مالی سرمایه‌گذاری را به‌صورت پس‌انداز عمومی، پس‌انداز خصوصی و پس‌انداز خارجی بیان نمود. در مورد اول یعنی سرمایه‌گذاری دولتی و نیز منابع سرمایه‌گذاری از محل صندوق توسعه ملی (خصوصی یا دولتی) وابسته به وضعیت درآمدهای نفت و گاز و بودجه دولت است که جداگانه به آن پرداخته شده و برآوردهای لازم صورت می‌گیرد. همچنین منابع بازارهای مالی و سیستم بانکی توسط دستگاه‌های مربوطه (سازمان بورس و بانک مرکزی) برآورد و ارائه می‌گردد. علاوه بر این، تخمین‌هایی از منابع شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی و آورده متقاضیان سرمایه‌گذاری نیز به‌طور جداگانه انجام می‌شود. در نهایت هم برآوردی از منابع خارجی توسط نهادهای مربوطه صورت می‌گیرد. یک نکته مهم در برآورد منابع مالی سرمایه‌گذاری فوق‌الذکر آن است که برآوردها باید به قیمت‌های جاری صورت گیرد این در حالی است که خروجی منابع لازم برای سرمایه‌گذاری در گام دوم به قیمت‌های ثابت است. برای تعدیل منابع لازم از قیمت‌های ثابت به قیمت‌های جاری باید از شاخص قیمت مناسب استفاده شود که این شاخص هم با توجه به نرخ تورم هدف ( ۸/۹ درصد در برنامه ششم) محاسبه می‌گردد. در اینجا نرخ تورم هدف مفروض و از قبل تعیین شده در نظر گرفته می‌شود. این در حالی است که خود شیوه تأمین مالی و سرمایه‌گذاری از جمله عوامل مؤثر بر تورم می‌تواند باشد و در اینجا این موضوع تقریباً نادیده گرفته می‌شود. رویه فعلی آن است که در صورتی که منابع برآورد شده با منابع لازم برای تحقق رشد اقتصادی



برابر باشد، این گام تمام است، اما اگر کمتر باشد (چون رشد اقتصادی هدف غیرقابل تغییر فرض می‌شود)، در رشد بهره‌وری بازنگری می‌شود (یعنی افزایش می‌یابد) که دو اشکال اساسی به آن وارد است. اولاً تغییر در رشد بهره‌وری نمی‌تواند نامحدود باشد و بازه کف و سقف آن برای برنامه‌ریز چندان گسترده نیست و ثانیاً تغییر در مقدار هدف رشد بهره‌وری اگرچه آسان است تحقق آن نیازمند اصلاحات ساختاری و نهادی در اقتصاد و اجتماع است که در واقع این بخشی از ماجرا است که سیاستگذار در این گام از برنامه‌ریزی (البته در این شیوه از برنامه‌ریزی کمی) ناچاراً کمترین توجه را به آن دارد. با توجه به اینکه به دلایل فوق‌الذکر امکان تعدیل رشد بهره‌وری محدود است، در صورتی که همچنان با این سطح از بهره‌وری و منابع مالی، رشد هدف محقق نگردد، در برآورد منابع مالی تعدیل صورت می‌گیرد و این کار تا جایی تداوم می‌یابد که رشد اقتصادی هدف روی کاغذ امکان تحقق داشته باشد.

با این حال مشخص است که تحقق عمده این منابع چون وابسته به پس‌انداز است و پس‌انداز خود وابسته به رشد اقتصادی و نیز وضعیت فعلی اقتصاد می‌باشد، دامنه تغییر آنها (حتی با فرض برخی تغییرات ساختاری و مدیریت و هدایت پس‌انداز) و متناسب کردن آن با رشد اقتصادی هدف دشوار است. در این میان از جمله منابعی که در مقیاس اقتصاد ایران به‌طور بالقوه می‌تواند حتی نامحدود باشد منبع خارجی است. به عبارت دیگر به همین دلیل است که با توجه به ساختار فعلی تعیین رشد اقتصادی هدف (که خود می‌تواند محل بحث باشد) و شیوه برنامه‌ریزی موجود، خود به خود نقش تأمین مالی از طریق منابع خارجی پررنگ می‌شود.

## ۲-۱-۱. الگوی کمی برنامه در سطح بخش‌ها

با توجه به اینکه مقادیر کلان متغیرهای اصلی نظیر تولید، سرمایه‌گذاری، اشتغال و ... قبلاً محاسبه شده است، در گام بعدی باید دید که نقش و سهم هر یک از بخش‌ها در تحقق اهداف و برخورداری از کل منابع چقدر است. در این رابطه لازم است سه گام اصلی برداشته شود. در گام اول مشخص گردد که لازم است برنامه‌ریزی در چه سطح تفصیلی از بخش‌های اقتصادی صورت گیرد یا به عبارت دیگر چه بخش‌هایی در نظر گرفته شوند. در گام دوم مشخص گردد هر بخش با چه قیود و محدودیت‌هایی مواجه است و در گام سوم سهم و نقش هر یک از بخش‌ها در تحقق اهداف کلان مشخص گردد.

### گام اول - شناسایی سطح تفصیل بخش‌های اقتصادی

با توجه به اینکه تعداد بخش‌های مورد بررسی و برنامه‌ریزی با توجه به سطح تفصیل هدف می‌تواند بسیار متفاوت باشد، لازم است مشخص گردد که برنامه‌ریزی قرار است برای چه سطح تفصیلی از بخش‌ها صورت گیرد. به عنوان مثال بخش کشاورزی به‌طور کلی می‌تواند به عنوان یک بخش در نظر گرفته شود یا با جزئیات بیشتر در سطح چهار بخش «زراعت و باغداری»، «دامداری»، «مرغداری»، پرورش کرم ابریشم و زنبور عسل و شکار»، «جنگلداری» و «ماهگیری». بخش‌های در نظر گرفته شده در لایحه برنامه ششم نسبتاً محدود و شامل بخش‌های کشاورزی، نفت، معدن، صنعت، آب و برق و گاز، ساختمان،

حمل‌ونقل و انبارداری، ارتباطات و سایر خدمات است.

### گام دوم - شناسایی قیود و محدودیت‌های بخش‌های اقتصادی

در این گام با توجه به ماهیت متفاوت بخش‌های اقتصادی لازم است که مهمترین قیود و محدودیت‌های بخش‌ها مشخص گردد تا در تعیین سهم بخش‌ها در تحقق اهداف و برخورداری آنها از منابع در نظر گرفته شوند. به‌عنوان مثال لازم است قید محدودیت منابع آبی به‌عنوان عامل مؤثر در بخش کشاورزی در نظر گرفته شود یا محدوده رشد تولید، بهره‌وری و اشتغال بخش‌ها مشخص شود چون ظرفیت هیچ یک از بخش‌ها نامحدود نیست.

### گام سوم - تخصیص منابع و تولید در سطح بخش‌ها

پس از مشخص شدن بخش‌ها و قیدها و محدودیت‌های مترتب بر آنها، میزان تولید، بهره‌وری، سرمایه و نیروی کار (اشتغال) بخش‌ها مشخص می‌شود. در برنامه ششم برای این کار از برنامه‌ریزی غیرخطی استفاده شده است که طی آن رشد کلان هدف با ترکیبی از عوامل تولید و تولید در سطح بخش‌ها حاصل می‌شود که کمترین نیاز به عوامل تولید را داشته باشد.

## ۱-۲-۱. مهمترین محدودیت‌ها و انتقادات وارد بر برنامه‌ریزی کمی برنامه ششم توسعه

### ۱-۲-۱-۱. نظام آماری پشتیبان برنامه‌ریزی

ضعف در نظام آماری همواره از جمله مسائل مهم در عدم توفیق نظام برنامه‌ریزی کشور بوده است که هیچگاه به اندازه اهمیت واقعی‌اش به آن پرداخته نشده است. به‌عنوان مثال در حالی که کشور از مشکلات عمده‌ای در حوزه اشتغال، آب، انرژی و محیط زیست رنج می‌برد و این موضوعات در کانون برنامه ششم قرار دارند، نظام آماری در حال حاضر امکانات آماری لازم برای برنامه‌ریزی در این حوزه‌ها را فراهم نکرده است: آمارهای حوزه اشتغال ناقص و حتی مورد تشکیک دستگاه‌های اجرایی مرتبط است و حداکثر طرف عرضه بازار کار را پوشش می‌دهد، حساب‌های ملی و منطقه‌ای مربوط به آب تدوین نشده است، حساب‌های محیط زیستی هم وجود ندارد و...

علاوه بر همه اینها همچنان دوگانگی در نظام آماری کشور یک معضل جدی است که به‌خصوص در برنامه‌های توسعه خود را نشان می‌دهد. به‌عنوان مثال در حالی که هم در برنامه پنجم توسعه و هم براساس مصوبه شورای عالی آمار، مرکز آمار ایران نهاد رسمی آمار حساب‌های ملی شناخته شده و اساساً مرکز آمار یک نهاد زیرمجموعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (نهاد اصلی برنامه‌ریزی کشور) است، در جدول ۱ برنامه ششم ارائه شده توسط این سازمان! آمار حساب‌های ملی بانک مرکزی مورد استفاده قرار گرفته است و در تمام مدل‌های کمی برنامه نیز از آمار حساب‌های ملی بانک مرکزی استفاده شده است. بدتر از آن اینکه در حالی که از آمار تورم بانک مرکزی در مدل‌های کمی استفاده



- می‌شود، هدفگذاری تورم براساس آمار مرکز آمار ایران صورت گرفته است. به‌طور کلی، نظام آماری کشور در حال حاضر دارای مشکلات متعددی است که نباید از آنها غافل شد که اهم آنها عبارتند از:
- فقدان سیاست کلی آماری (در ادارات آمار وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی)،
  - کمبودها و حفره‌های آماری (مانند آمار اشتغال)،
  - وجود موازی‌کاری در تولید آمار (به‌عنوان نمونه حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت هم توسط مرکز آمار و هم توسط بانک مرکزی تولید و منتشر می‌شود)<sup>۱</sup>،
  - عدم انتشار بهنگام آمار و نبود تقویم زمانی مشخص و الزام‌آور برای انتشار آمار،
  - عدم شفافیت لازم در روش‌ها و پایه‌های آماری (به‌عنوان نمونه در مورد حساب‌های ملی فصلی نیاز است تا همزمان با انتشار نتایج حساب‌های فصلی، روش‌ها و آمارهای مورد استفاده در این نتایج نیز به‌صورت شفاف گزارش شود)،
  - کمبود نیروی انسانی متخصص،
  - عدم هماهنگی کامل بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آمار و تولید آمارهایی که گاهی کاربرد ندارند،
  - نفوذپذیری آمارها (ادارات آمار در دستگاه‌های دولتی تحت نظارت فنی و اداری مدیریت سازمان متبوع قرار دارند و به ناچار تحت تأثیر هدف‌های توجیهی و تبلیغی دستگاه مربوطه عمل می‌کنند).

## ۲-۲-۱. کانون و نقطه تمرکز برنامه‌ریزی

از دیگر اشکالاتی که کمابیش به همه برنامه‌های توسعه وارد بوده است آن است که عموماً برنامه‌ها طوری نگاشته می‌شوند که گویی قرار است همه مسائل و مشکلات کشور (نه اولویت‌های مشخص) را به حد مطلوب برسانند. این در حالی است که اگر نقطه کانونی و تمرکز برنامه مشخص باشد، کاملاً می‌تواند جهت برنامه در ابعاد مختلف را مشخص نماید. به‌طور کلی دو اشکال اساسی در این خصوص به برنامه‌ها وارد است:

**الف) اولویت‌های اصلی برنامه در متن برنامه قابل ردیابی نیستند:** هرچند در همه برنامه‌ها از جمله برنامه ششم بعضی موضوعات به‌عنوان موضوعات خاص (نظیر اشتغالزایی) در نظر گرفته می‌شوند، اما در عمل در متن برنامه‌ها این اولویت‌بندی ظاهر نمی‌شود.

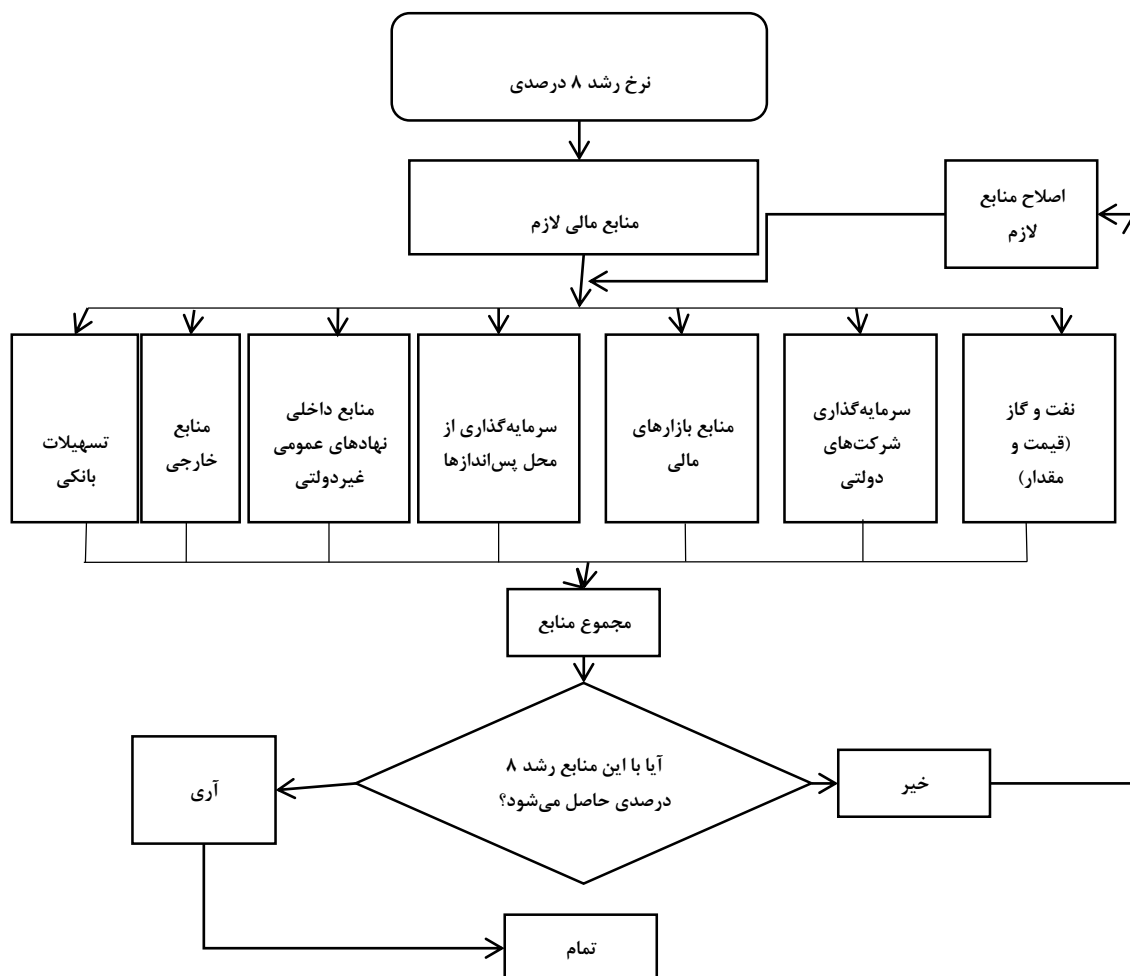
**ب) نحوه برنامه‌ریزی کمی برنامه ارتباطی با اولویت‌های برنامه ندارد:** همان‌طور که در قسمت قبلی گزارش نشان داده شد، تقریباً در همه برنامه‌های توسعه پیش از این، محور اصلی و سؤال اصلی

۱. قابل ذکر است که در بند «ه» ماده (۲) قانون مرکز آمار ایران مصوب ۱۳۵۲/۱۱/۱۰ یکی از وظایف مرکز آمار ایران محاسبه حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت است که البته تا دهه ۱۳۷۰ به‌طور عملی نسبت به مسئولیت خود در تهیه حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت عمل نکرده است ضمن اینکه تهیه حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت در چارچوب وظایف بانک مرکزی تعریف نشده است. در قانون مرکز آمار ایران با وجود تأکید بر مسئولیت مرکز آمار در خصوص تهیه حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت، این وظیفه برای سایر نهادها محدود نشده است.

مدل‌های کمی این است که برای تحقق اهداف مورد نظر (خود اینکه این اهداف کمی متناسب با اولویت‌های برنامه هستند یا خیر بعضاً محل تردید است) چه مقدار منابع لازم است و این منابع چگونه باید تأمین شود. این نوع نگرش دو اشکال جدی در برنامه‌ریزی و اجرا ایجاد می‌کند: اول آنکه سیاستگذار را از مسئله اصلی که همان اصلاحات ساختاری است منحرف کرده و صرفاً به نظام مالی متوجه می‌کند. نتیجه این موضوع گره خوردن همه مسائل به عملکرد نظام مالی کشور است که در نهایت خروجی آن سلطه مالی دولت بر نظام بانکی، عملکرد غیربهبوده نظام مالی و تورم است و به‌درستی می‌توان این رویکرد را رویکرد تورمی در برنامه‌ریزی نامید. دوم آنکه، مسئولیت‌گریزی را در میان مسئولین اجرایی ترویج و نهادینه می‌کند. چرا که با این رویکرد همه دستگاه‌های اجرایی تحقق اهداف مورد نظر و انتظار خود را به تبع کل برنامه منوط به تأمین منابع مالی می‌کنند و لذا در صورت عدم تحقق منابع از پذیرش مسئولیت عدم تحقق اهداف سرباز می‌زنند و عموماً هم منابع محقق نمی‌شود. نمودار زیر رویکرد فعلی برآورد منابع مالی در ایران را نشان می‌دهد.



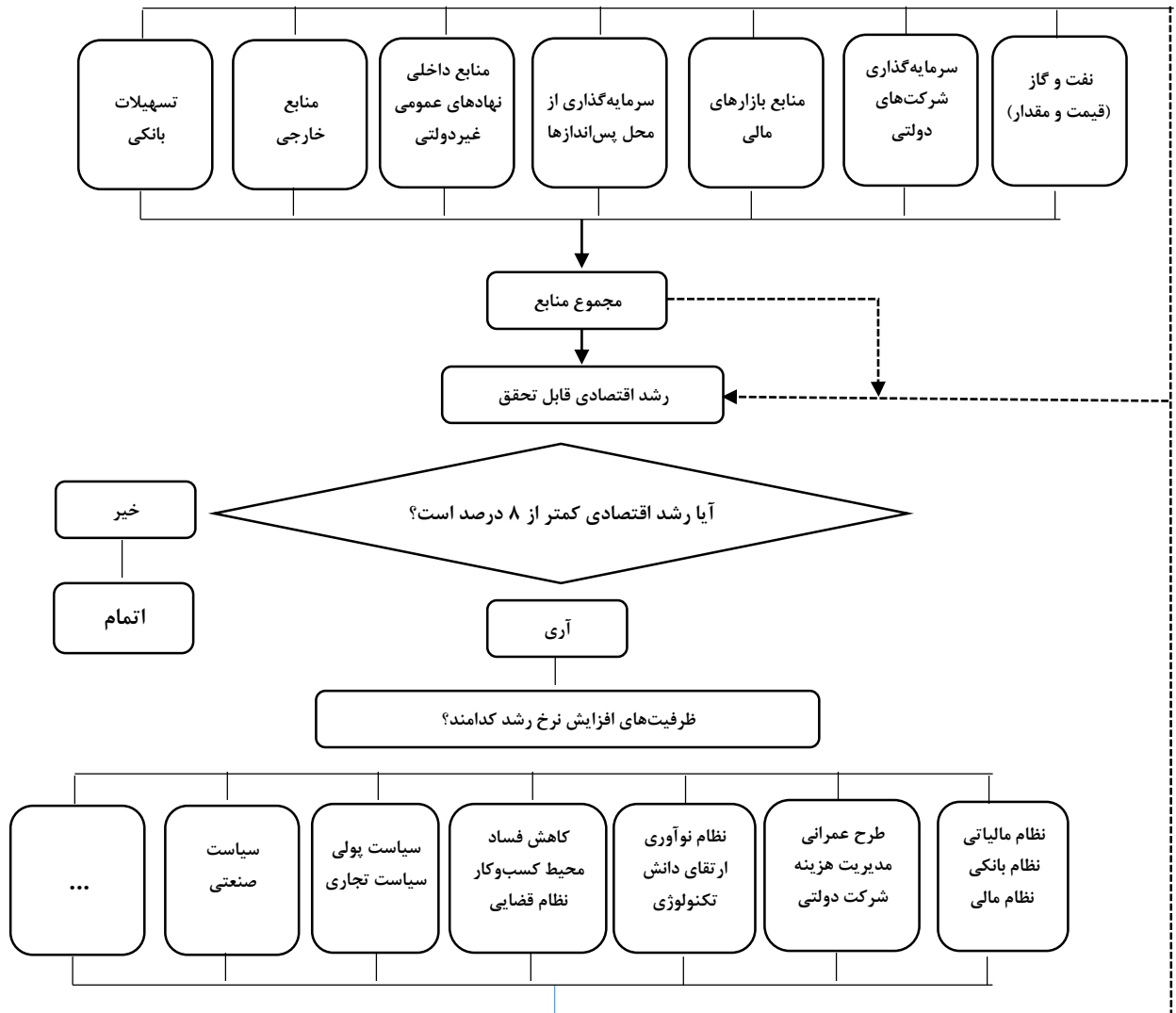
## نمودار ۳. روش معمول برآورد منابع برنامه



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۲۲۰۱۴۳۹۴، سال ۱۳۹۳.

نگرش جایگزین آن است که برنامه‌ریز ابتدا برآوردی از سناریوهای مختلف تحقق منابع ارائه دهد و سپس ارزیابی کند که برای تحقق اهداف برنامه با وجود این سطح از منابع لازم است چه اقدامات نهادی و ساختاری صورت گیرد. در این شرایط اولاً منابع برنامه به‌طور منطقی و واقع‌گرایانه تعیین می‌شود و ثانیاً نقطه کانونی و تمرکز برنامه و دستگاه‌های اجرایی پیگیری راهکارهای اصلاحات ساختاری و نهادی می‌شود نه تأمین منابع مالی. نمودار زیر روش جایگزین برآورد منابع مالی برنامه و ارتباط آن با هدف برنامه را نشان می‌دهد. این نمودار با این پیش‌فرض ارائه شده است که هدف برنامه رشد اقتصادی است، اما به‌طور کلی می‌تواند نقطه کانونی برنامه چیزی غیر از آن نظیر اشتغال یا ... باشد.

نمودار ۴. روش جایگزین برآورد منابع برنامه



مأخذ: همان.

۳-۲-۱. فهم صحیح از روابط اقتصادی

فهم صحیح از روابط اقتصادی نقش حیاتی در تحقق اهداف برنامه‌ریزی دارد. در صورتی که فهم برنامه‌ریز از روابط اقتصادی متفاوت از واقعیت آنها باشد، برنامه‌ریزی منجر به اتلاف منابع، کاهش بهره‌وری و عدم تحقق اهداف مورد نظر (و حتی حرکت در مسیر معکوس) خواهد شد. فهم صحیح از روابط اقتصادی نیز باید با اتکا به نظریات اقتصادی و شواهد تجربی حاصل گردد. به‌عنوان مثال با توجه به اینکه در عمل موضوع نحوه تأمین مالی در کانون برنامه‌ریزی کمی برنامه‌های توسعه قرار می‌گیرد، ارتباط منابع مالی با هدف اصلی برنامه‌ها که همان رشد اقتصادی باشد پیچیده‌تر از آن است که معمولاً در برنامه‌های توسعه در نظر گرفته می‌شود و عمدتاً بستگی به مجموعه‌ای از عوامل ساختاری، نهادی، سیاست‌گذاری و



غیره دارد که اساساً برنامه‌ها خود به بهتر شدن یا بدتر شدن آنها می‌انجامند. به‌عنوان یک مثال عینی می‌توان نقش نفت و منابع مالی حاصل از آن در رشد اقتصادی را در دوره‌های مختلف با یکدیگر مقایسه کرد. نمودار ۵ مقایسه میزان صادرات نفت و گاز و رشد اقتصادی در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه را نشان می‌دهد که به‌ازای منابع مختلف مالی ناشی از صادرات نفت و گاز رشدهای اقتصادی متفاوتی حاصل شده است. به‌عنوان مثال در برنامه اول توسعه به‌ازای هر یک درصد رشد اقتصادی ۲/۱ میلیارد دلار نفت صادر شده است در حالی که در برنامه چهارم این رقم ۱۴/۴ میلیارد دلار بوده است. بنابراین لازم است بر این نکته تأکید شود که حتی با فرض تحقق منابع پیش‌بینی شده در لایحه برنامه ششم، ممکن است رشد اقتصادی ۸ درصدی محقق نگردد و در این میان عوامل مهم دیگری هم وجود دارند که می‌توانند رابطه رشد و منابع مالی را کاملاً تغییر دهند.

#### نمودار ۵. نسبت صادرات نفت و گاز به رشد اقتصادی در برنامه‌های توسعه

(میلیارد دلار به‌ازای هر درصد رشد)

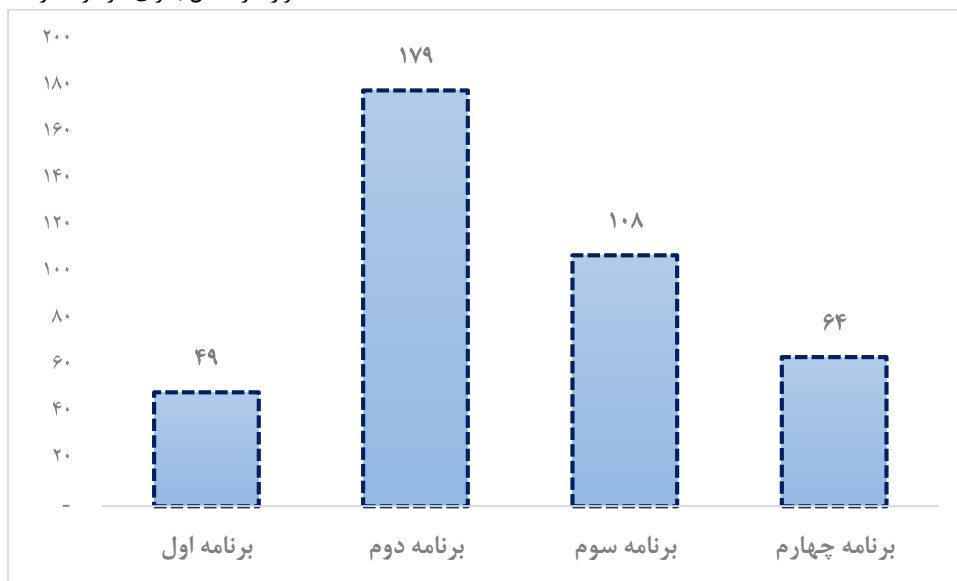


مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی بانک مرکزی و محاسبات محقق.

مثال دیگر می‌تواند رابطه رشد و اشتغال باشد. در مدل‌های کمی برنامه معمولاً رابطه بین رشد و اشتغال به‌صورت خطی در نظر گرفته می‌شود. بر این مبنا، هر درصد رشد مستلزم رشد مشخصی در تعداد شاغلین است و نیز تحقق رشد به معنای تحقق اشتغال تعیین شده نیز می‌باشد. نمودار ۶ نشان می‌دهد که چنین رویکردی با واقعیت‌های اقتصادی-اجتماعی ایران سازگاری ندارد و پدیده رشد بدون اشتغال می‌تواند خود یک موضوع جدی برای برنامه‌ریزی باشد. به‌عنوان مثال در برنامه اول توسعه به‌ازای هر یک درصد رشد اقتصادی ۴۹ هزار نفر به تعداد شاغلین اضافه شده است. این رقم در برنامه دوم ۱۷۹ هزار و در برنامه چهارم ۶۴ هزار نفر بوده است.

### نمودار ۶. نسبت تغییر خالص تعداد شاغلین به رشد اقتصادی در برنامه‌های توسعه

(هزار نفر شاغل به‌ازای هر درصد رشد)



مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی بانک مرکزی و امور اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

بنابراین، شواهد موجود نشان می‌دهد که اتکا به مدل‌های خطی و نیز مدل‌های سری زمانی گذشته‌نگر نمی‌تواند برای اهداف برنامه‌ریزی در ایران مفید و واقع‌بینانه باشد. در این شرایط بیش از هر چیز نیاز به ارائه مدل‌های نظری که بر پارامترهای ساختاری کلیدی تمرکز داشته باشند احساس می‌شود. این مدل‌ها هم خود مستلزم شناخت صحیح از ماهیت مسائل کلیدی در اقتصاد ایران است. اگر بخواهیم مهمترین موانع موجود در ظهور و به‌کارگیری این مدل‌ها در اقتصاد ایران را مورد اشاره قرار دهیم می‌توان به دو عامل اصلی اشاره کرد:

**الف) وجود برخی ملاحظه‌کاری‌های اقتصاد سیاسی در نهاد برنامه‌ریزی:** واقعیت آن است که بسیاری از مسائل اقتصاد ایران و در نتیجه نوع روابط متغیرهای اقتصادی وابسته به شرایط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی هستند، اما رد این موضوع در نظام برنامه‌ریزی کشور دیده نمی‌شود. به‌عبارت دیگر علی‌رغم اینکه شیوه برنامه‌ریزی فعلی به‌گونه‌ای است که گویی نظام اقتصادی کشور به‌طور مجزا از نظامات سیاسی، فرهنگی و اجتماعی آن عمل می‌کند، در عمل اینگونه نیست و بسیاری از متغیرهای اقتصادی برون‌داد شرایط خاص سیاسی، اجتماعی و فرهنگی هستند. با این حال، نهادهای برنامه‌ریزی، بخشی به‌دلیل دشواری انجام مطالعات بین‌رشته‌ای و بخشی هم به‌دلیل ملاحظات سیاسی از ورود به این موضوعات اجتناب می‌کنند. به‌عنوان مثال اگر رشد اقتصادی وابسته به رشد بهره‌وری است و رشد بهره‌وری وابسته به سطح شفافیت یا فساد است و افزایش شفافیت و کاهش فساد وابسته به برخی اصلاحات در نظامات سیاسی، اجتماعی و فرهنگ است، عملاً ردی از این موضوع در رویکرد کمی



برنامه‌ریزی دیده نمی‌شود.

**ب) عدم پشتیبانی مناسب نظام آماری:** نظام آماری فعلی کشور در بهترین حالت تنها از رویکردهای برنامه‌ریزی مرسوم و کلاسیک که مرزهای آن محدود به متغیرهای اصلی اقتصادی می‌شود، حمایت می‌کند و بسیاری منابع آماری لازم برای برنامه‌ریزی واقع‌بینانه‌تر ذیل چتر نظام آماری کشور قرار نگرفته است (علی‌رغم آنکه بسیاری از آمارها در عمل محاسبه می‌شوند، اما منسجم، استاندارد شده و تحت پوشش نظام آماری رسمی کشور نیستند). به‌عنوان مثال وضعیت آمار بدهی‌ها و مطالبات دولتی، وضعیت صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، آمارهای مرتبط با آب و محیط زیست، بسیاری متغیرهای مرتبط با شفافیت و فساد و... به‌طور شفاف و نظام‌مند ذیل چتر نظام آماری نیستند.

#### ۴-۲-۱. برنامه‌ریزی منطقه‌ای

همان‌طور که در قسمت قبلی گزارش نیز بیان شد، برنامه‌ریزی در اقتصاد ایران محدود به دو سطح ملی و بخشی شده است. این در حالی است که برنامه‌ریزی منطقه‌ای از درجه اهمیت بالایی هم از نظر رشد اقتصادی و هم از نظر ابعاد توزیعی برخوردار است. در حالی که مناطق ایران هر کدام دارای ویژگی‌های منحصر به فرد خود از جمله از نظر دسترسی به دریا، آب و هوا، بافت اقتصادی، ساختار قومی و... می‌باشند، عملاً هیچ یک از این ویژگی‌ها به‌طور جامع در برنامه‌های توسعه دیده نمی‌شود. به‌عنوان یک مثال در حال حاضر نرخ بیکاری در مناطق غربی و شمالی کشور تقریباً دو برابر برخی از مناطق مرکزی و شمال غربی است یا مناطق شرقی و جنوب شرقی کشور از نظر شاخص‌های رفاهی و فقر وضعیت وخیم‌تر از دیگر مناطق کشور دارند. با این حال، این موضوعات به‌صورت جامع در یک نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر آمایش سرزمینی دیده نمی‌شود و صرفاً به‌طور پراکنده و غیرسیستماتیک برخی سیاست‌ها طراحی و اجرا می‌شود.

#### ۵-۲-۱. سازگاری اهداف برنامه

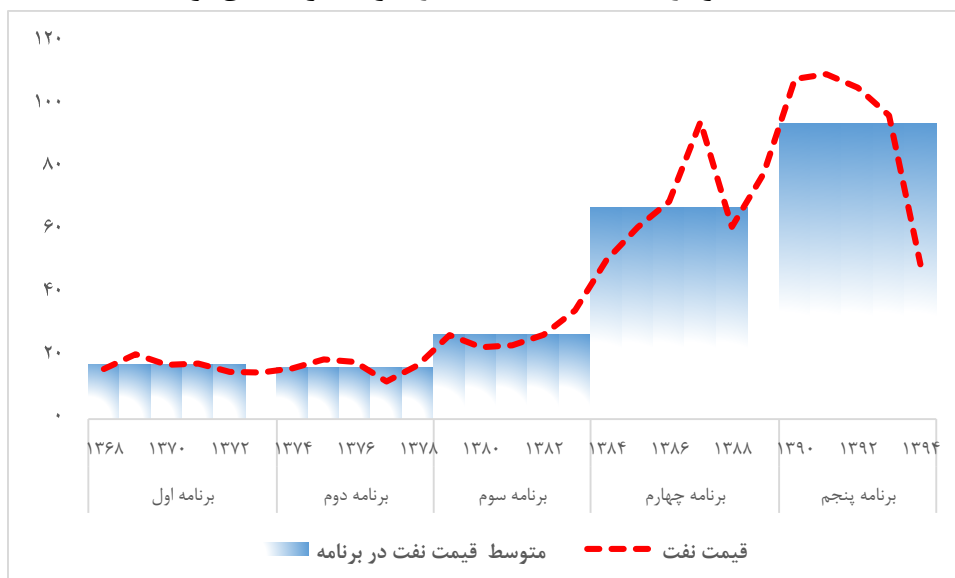
اگرچه سازگاری اهداف برنامه وابستگی زیادی به فهم صحیح از روابط اقتصادی دارد، با این حال به‌دلیل اینکه تعیین اهداف اصلی در ایران معمولاً در فرآیندی تقریباً مستقل از فرآیند برنامه‌ریزی کمی صورت می‌گیرد (معمولاً اهداف اصلی در سیاست‌های کلی مصوب مجمع تشخیص تعیین می‌شود)، ناسازگاری اهداف برنامه می‌تواند چیزی فراتر از عدم درک صحیح روابط اقتصادی باشد. به‌عنوان مثال ممکن است پیگیری رشد اقتصادی ۸ درصدی از طریق تأکید بر سرمایه‌گذاری در بخش‌هایی نظیر معدن، انرژی و فناوری اطلاعات و ارتباطات که به‌لحاظ اشتغالزایی دارای ظرفیت‌های محدودی هستند با اهداف مورد نظر در حوزه اشتغال و بهبود توزیع درآمد سازگاری نداشته باشد.

#### ۶-۲-۱. تعیین سناریوهای مناسب برای متغیرهای برونزا

نقش متغیرهای برونزا در تحقق یا عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه بسیار کلیدی است. به‌خصوص

آنکه مقدار این متغیرها در دوره زمانی برنامه توسط سیاستگذار قابل کنترل نیست. از جمله این متغیرها می‌توان به قیمت نفت اشاره کرد که در اقتصاد ایران بسیار مهم است و خارج از اقتصاد ملی تعیین می‌شود و نرخ رشد جمعیت که علی‌رغم اینکه خود می‌تواند موضوع برنامه‌ریزی باشد اما در دوره پنج‌ساله برنامه‌ها در ایران چندان امکان مدیریت توسط برنامه‌ریز را ندارد. به هر حال سیاستگذار ناچار است مقادیری برای متغیرهای برونزا را پیش‌بینی کند و برنامه خود را متناسب با آن تنظیم کند. با این حال نباید از این موضوع غفلت کند که اگر مقادیر پیش‌بینی شده برای متغیرهای برونزا با مقادیر محقق آنها متفاوت باشد، تکلیف برنامه و اجرای آن چه خواهد بود. به عبارت دیگر در هر برنامه‌ریزی معقول لازم است سناریوهای مختلف متغیرهای برونزا با تعیین میزان احتمال وقوع آنها مورد توجه قرار گیرد.

نمودار ۷. قیمت نفت سالیانه و متوسط برنامه‌های توسعه



مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی بانک مرکزی.

## ۲. ارزیابی امکان تحقق اهداف کمی مندرج در برنامه

به منظور ارزیابی امکان تحقق اهداف کمی برنامه از سه زاویه مختلف موضوع مورد بررسی قرار می‌گیرد. در ابتدا تصویری کلان از اهداف کمی اصلی برنامه ارائه و با برنامه‌های قبلی مقایسه می‌شود. این کار عمدتاً به این منظور صورت می‌گیرد که به طور شهودی تصویری ارائه دهد که آیا امکان تحقق همزمان همه اهداف برنامه با توجه به تجربه برنامه‌های قبلی وجود دارد؟ در ادامه به بررسی امکان تحقق منابع مالی به عنوان یک قید بزرگ برنامه پرداخته می‌شود. پس از آن با توجه به گذشت حدود نیمی از سال ۱۳۹۵ که براساس لایحه پیشنهادی دولت سال اول برنامه یا به عبارتی یک‌پنجم کل برنامه است بررسی می‌شود که تا چه حدی اهداف برنامه در این سال احتمال تحقق دارد که امیدوار بود در سال‌های بعدی



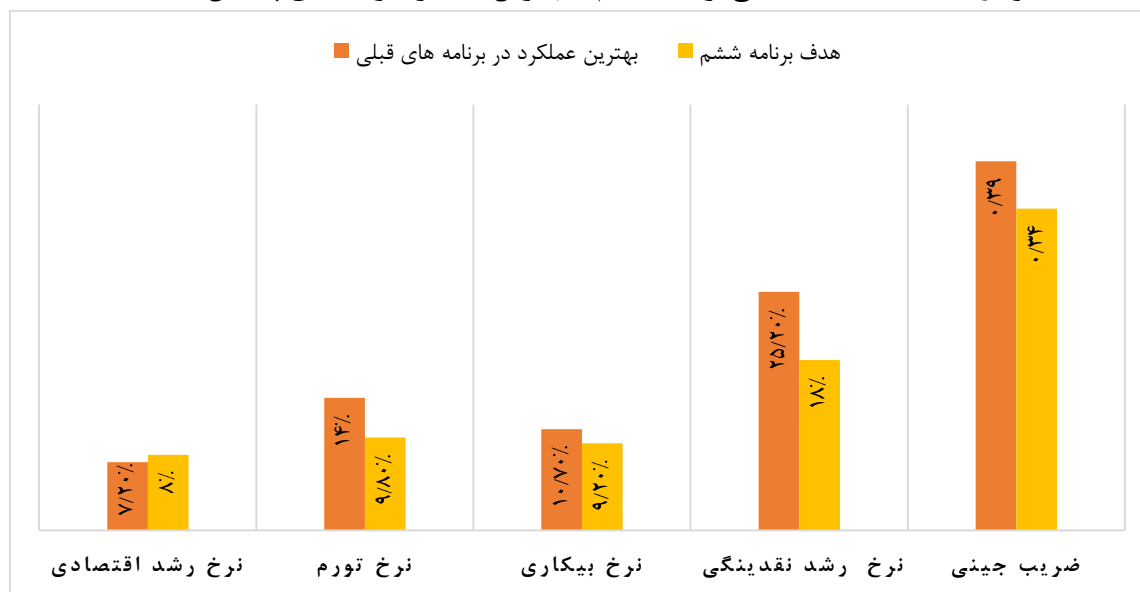
نیز این موضوع محقق می‌شود.

## ۲-۱. تحقق‌پذیری همزمان اهداف کمی برنامه ششم

در جدول ۲ اهداف کمی برنامه ششم با متوسط‌های ۵ برنامه قبلی و سال‌های بعد از جنگ مقایسه شده است. همان‌طور که در این جدول مشاهده می‌کنید همه اهداف فوق فاصله معناداری از بهترین عملکردها در برنامه‌های قبلی دارند:

- متوسط نرخ رشد اقتصادی در برنامه ششم ۸ درصد هدفگذاری شده است درحالی که بالاترین نرخ رشد کشور در طول برنامه‌های مختلف ۷/۲ درصد (برنامه اول) می‌باشد.
- متوسط نرخ تورم برنامه ششم ۹/۸ درصد هدفگذاری شده است این درحالی است که پایین‌ترین نرخ تورم کشور در طول برنامه‌های قبلی ۱۴ درصد (برنامه سوم) می‌باشد.
- نرخ بیکاری در برنامه ششم ۹/۲ درصد هدفگذاری شده است در حالی که کمترین میزان نرخ بیکاری در برنامه‌های مختلف ۱۰/۷ درصد (برنامه دوم) می‌باشد که البته نرخ مشارکت نیروی کار در این دوره به‌طور معناداری پایین‌تر از سایر دوره‌ها بوده است.
- ضریب جینی در برنامه ششم توسعه ۰/۳۴ درصد هدفگذاری شده است درحالی که پایین‌ترین ضریب جینی کشور در طول برنامه‌های توسعه ۰/۳۹ درصد (برنامه پنجم) می‌باشد.
- رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در طول برنامه ششم ۱۵/۴ درصد هدفگذاری شده است درحالی که بالاترین نرخ رشد تشکیل سرمایه ناخالص کشور در طول برنامه‌های قبلی ۱۰/۸ درصد (برنامه دوم) می‌باشد.

## نمودار ۸. مقایسه اهداف کمی برنامه ششم با بهترین عملکرد برنامه‌های پیشین



مأخذ: بانک سری‌های زمانی بانک مرکزی، امور اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

موضوع مهمی که در عملکردهای برنامه‌های توسعه قبلی باید مورد توجه قرار گیرد این است که عملکردهای نسبتاً خوب در یک شاخص با عملکرد خوب سایر شاخص‌ها همراه نبوده است. به عبارت دیگر در هیچ دوره‌ای از برنامه‌ها همزمان وضعیت همه شاخص‌ها بهتر از دوره‌های دیگر نبوده است. برای مثال کمترین نرخ بیکاری در طول برنامه‌ها در برنامه دوم بوده است با این حال متوسط نرخ تورم این دوره ۲۶ درصد و متوسط رشد اقتصادی ۲/۶ درصد می‌باشد. در نهایت، این طور به نظر می‌رسد که برنامه ششم، توسعه همه‌جانبه اقتصادی ملی را هدفگذاری کرده است. با این حال، برنامه‌ها و حتی می‌توان گفت منابع مالی لازم برای تحقق آن را در عمل مشخص نکرده یا قابلیت تحقق ندارد. در قسمت بعدی به ارزیابی امکان تحقق منابع مالی برنامه پرداخته می‌شود.



جدول ۲. مقایسه اهداف کمی برنامه با عملکرد برنامه‌های قبلی و متوسط‌های بلندمدت اقتصاد ایران

رشد واردات	رشد صادرات غیرنفتی	رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	رشد هزینه‌های مصرفی خصوصی	نرخ رشد جمعیت	ضریب جینی	نرخ رشد نقدینگی	نرخ مشارکت نیروی کار	نرخ بیکاری	نرخ تورم	نرخ رشد اقتصادی	شاخص متوسط رشد سالانه
۱۵/۲	۳۳/۳	۹/۲	۷/۶۵	۲/۱	۰/۴۰	۲۵/۲	۳۷/۹۰	۱۲/۳۰	۱۹	۷/۲۰	برنامه اول
۱/۷	-۳/۱	۶/۶	۱/۸۶	۱/۶	۰/۴۰	۲۵/۹	۳۵/۹۰	۱۰/۷۰	۲۶	۲/۶۰	برنامه دوم
۲۳/۷	۱۴/۹	۱۰/۸	۷/۶۳	۱/۶	۰/۴۱	۲۸/۹	۳۷/۷۰	۱۲/۴۰	۱۴	۵/۸۰	برنامه سوم
۱۲/۶	۲۴/۶	۵/۷	۵/۶۳	۱/۴	۰/۴۰	۲۸/۳	۳۹/۰۰	۱۲/۲۰	۱۵	۴/۴۰	برنامه چهارم
-۶/۱	۷/۸	-۵/۹	۱/۱۴	۱/۳	۰/۳۹	۲۷/۸	۳۷/۳۰	۱۱/۱۰	۲۳	-۰/۱۰	برنامه پنجم
۷/۸	۱۶/۲	۵/۰	۴/۵۴	۱/۶	۰/۴۰	۲۷/۲	۳۷/۶۰	۱۱/۸۰	۲۰	۳/۸۰	دوره بعد از جنگ (۱۳۶۸ به بعد)
۶/۶	۱۳/۷	۳/۳	۴/۳۴	۲/۳	۰/۴۱	۲۶/۱	۴۰/۴۰	۱۰/۸۰	۱۹	۱/۹۸	دوره بلندمدت (۱۳۵۴ به بعد)
۱۶/۶	۲۱,۸	۱۵/۴	۵/۸	۱/۳	۰/۳۴	۱۸	۴۲	۹/۲	۹/۸	۸	برنامه ششم

مأخذ: بانک سری‌های زمانی بانک مرکزی، امور اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.  
توضیح: خانه‌های رنگی بهترین عملکرد شاخص مورد نظر در برنامه‌های توسعه را نشان می‌دهد.

## ۲-۲. امکان تحقق منابع مالی برنامه ششم

در بخش قبل بیان شد که حتی با فرض تحقق منابع پیش‌بینی شده در لایحه برنامه ششم ممکن است اهداف کمی برنامه به‌طور همزمان محقق نگردد. با این حال در رابطه با تأمین منابع مالی برنامه نیز بحث‌های جدی وجود دارد. جدول ۳ منابع مالی سالیانه سرمایه‌گذاری برنامه ششم توسعه به تفکیک روش‌های مختلف تأمین مالی آورده شده است. در ادامه به بررسی برخی از این موارد پرداخته می‌شود.

## جدول ۳. منابع مالی سالیانه سرمایه‌گذاری برنامه ششم توسعه به تفکیک روش‌های مختلف تأمین مالی

عنوان	مبلغ (هزار میلیارد ریال)	سهم از کل
منابع بخش عمومی برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۵۰	۱۴/۵
صندوق توسعه ملی	۵۷۸	۸
بازار سرمایه	۹۵۰	۱۳/۱
تسهیلات بانکی	۱۸۰۰	۲۴/۸
از محل آورده بخش خصوصی	۲۴۰	۳/۳
منابع داخلی شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی	۱۰۲۰	۱۴/۱
منابع مالی خارجی	۱۶۰۷	۲۲/۲
جمع	۷۲۴۳	۱۰۰

مأخذ: لایحه برنامه ششم توسعه.

## ۲-۲-۱. منابع بخش عمومی برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در جدول فوق که جدول ۳ لایحه برنامه پیشنهادی دولت (ماده (۲)) است، منابع بخش عمومی برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سالیانه ۱,۰۵۰ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که مجموع پنج‌ساله برنامه برابر با ۵,۲۵۰ هزار میلیارد ریال خواهد شد. این در حالی است که رقم کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در برنامه ششم در جدول شماره لایحه (ماده (۲)) برابر با ۴,۹۳۲ هزار میلیارد ریال ذکر شده است. این دو رقم حدود ۳۱۸ هزار میلیارد ریال در خود لایحه تفاوت دارند که دلیل اختلاف آنها مشخص نیست.

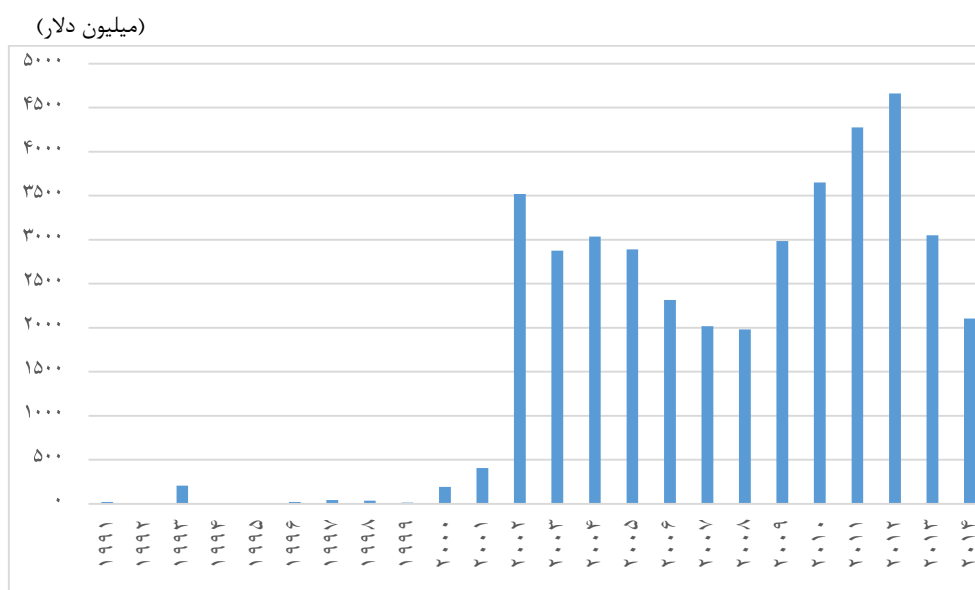
علاوه بر این، در همان جدول شماره ۴ لایحه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۹۴ برابر ۳۱۴ هزار میلیارد ریال بیان شده و عملکرد سال جاری یعنی ۱۳۹۵ نیز حدود ۲۵۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود این ارقام با ارقام پیش‌بینی شده برای سال‌های برنامه اختلاف قابل توجه دارد. به بیان دیگر تنها ۴۰ درصد از رقم پیش‌بینی شده برای سال اول برنامه امکان تحقق خواهد داشت و در صورتی که همین نسبت برای سال‌های آتی برنامه نیز محقق شود به‌جای رقم ۱,۰۵۰ هزار میلیارد ریال در هر سال تنها ۴۰۰ هزار میلیارد ریال در این بخش محقق خواهد شد.



## ۲-۲-۲. منابع مالی خارجی

رقم سالیانه برآورد شده برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ۳۸۵/۷ میلیارد ریال می‌باشد که با فرض نرخ دلار ۳۵۰۰ تومانی این رقم حدود ۱۱ میلیارد دلار خواهد بود. این درحالی است که متوسط سالیانه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور از سال ۱۳۸۳ (۲۰۰۴) تا ۱۳۹۲ (۲۰۱۳) حدود ۳ میلیارد دلار می‌باشد.

### نمودار ۹. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) در ایران

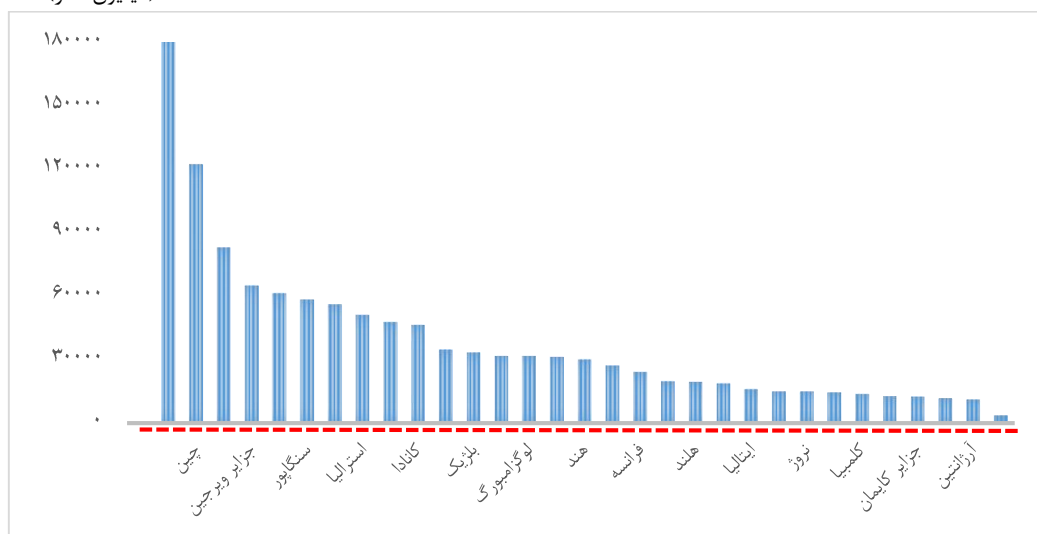


Source: United Nations Conference on Trade and Development, [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

نمودار ۹ متوسط سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشورهای مختلف جهان براساس آمار آنکتاد از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۴ را نشان می‌دهد که عملکرد ایران با رقم ۱۱ میلیارد دلار پیش‌بینی شده بسیار متفاوت می‌باشد.

## نمودار ۱۰. کشورهای با بالاترین میزان جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

(میلیون دلار)



مأخذ: همان.

علاوه بر این، سایر انواع تأمین مالی خارجی به غیر از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در برنامه حدود ۳۴ میلیارد دلار در سال پیش‌بینی شده است در حالی که عملکرد این نوع از تأمین مالی طی دوره ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۲ تقریباً صفر بوده است (جدول ۴).

## جدول ۴. تأمین مالی خارجی در برنامه ششم و عملکرد تأمین مالی خارجی طی دوره ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۲

عنوان	متوسط سالیانه برنامه		متوسط سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۲
	هزار میلیارد ریال	میلیارد دلار (با فرض دلار ۳۵۰۰ تومان)	میلیارد دلار
کل سرمایه‌گذاری خارجی	۱۶۰۷	۴۵/۹۱۴	۳/۰۴۷
سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی	۳۸۵/۷	۱۱/۰۲۰	۳/۰۳۸
تأمین مالی خارجی (فاینانس)	۶۴۲/۸	۱۸/۳۶۶	۰
قراردادهای مشارکتی	۵۷۸/۵	۱۶/۵۲۹	۰/۰۰۸

مأخذ: سند تفصیلی برنامه ششم، حوزه فرابخشی.

## ۲-۲-۳. بازار سرمایه

متوسط سالیانه تأمین مالی از طریق بازار سرمایه در برنامه ششم توسعه ۹۵۰ هزار میلیارد ریال هدفگذاری شده است. برای درک بزرگی این عدد کافی است این رقم را با رقم کل ارزش بازار سهام (حدود ۳۰۰۰ هزار میلیارد ریال در شهریورماه ۱۳۹۵) مقایسه کنیم. ضمن اینکه بهترین عملکرد تأمین مالی از طریق بازار سرمایه مربوط به سال ۱۳۹۳ (۲۹۳ هزار میلیارد ریال) می‌باشد که کمتر از یک سوم



رقم پیش‌بینی شده در برنامه ششم است.

### ۲-۳. ارزیابی وضعیت اقتصاد در سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سال اول برنامه ششم برمبنای لایحه پیشنهادی دولت

در لایحه برنامه ششم ارائه شده به مجلس سال ۱۳۹۵ سال اول اجرای برنامه ششم است. با توجه به اینکه عنوان این لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» است می‌توان استنباط کرد که از نظر دولت برنامه در حال حاضر نیز آغاز شده است مگر در مواردی که نیاز به تصویب قانون وجود دارد. در این بستر و با توجه به گذشت حدود نیمی از سال ۱۳۹۵ شاید بتوان به ارزیابی عملکرد این سال به‌عنوان یک‌پنجم از کل برنامه پرداخت تا عیار تحقق برنامه در کل دوره مشخص گردد.

#### ۱-۲-۳. رشد اقتصادی

مرکز آمار ایران رشد اقتصادی بهار سال ۱۳۹۵ را ۴/۴ درصد اعلام کرده است که ۱/۵ درصد از آن سهم رشد بخش نفت می‌باشد. براساس پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس که خوش‌بینانه‌ترین پیش‌بینی از میان تمام پیش‌بینی‌های موجود تا این لحظه است، رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵ برابر ۶/۶ درصد خواهد بود که البته حدود ۳/۹ درصد از این رشد ناشی از رشد بخش نفت خواهد بود. در حالی که با وجود برخی ظرفیت‌های تولیدی اضافه پس از یک دوره رکود اقتصادی، انتظار تجربه رشدهای اقتصادی بالا در سال‌های ابتدایی برنامه وجود دارد، رشدهای اقتصادی پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۵ پس از گذشت حدود نیمی از آن همچنان با نرخ رشد هدف برنامه فاصله دارد. به‌عبارت دیگر در سال‌های آتی باید نرخ‌های رشد بالاتری محقق گردد تا این نقیصه جبران گردد.

#### ۲-۲-۳. رشد نقدینگی

طبق اعلام بانک مرکزی، نقدینگی تا پایان خردادماه ۱۳۹۵ به رقم ۱۰,۵۹۵ هزار میلیارد ریال رسیده است که نسبت به انتهای سال ۱۳۹۴ (۱۰,۱۷۲ هزار میلیارد ریال) ۴/۲ درصد رشد داشته است. با توجه به این مشاهده و اینکه معمولاً رشد نقدینگی در نیمه دوم سال بیشتر است و نیز با توجه به عملکرد در سال ۱۳۹۴، رشد نقدینگی در سال ۱۳۹۵ حدود ۲۸ درصد برآورد می‌شود که با رقم متوسط ۱۸ درصدی هدفگذاری شده در برنامه ششم ۱۰ درصد فاصله دارد و مشخص نیست چرا و با اعمال کدام سیاست‌ها باید در سال‌های آتی این شکاف کاهش یابد.

#### ۳-۲-۳. نرخ تورم

نرخ تورم مردادماه اعلام شده توسط مرکز آمار برابر ۸/۷ درصد می‌باشد که نسبت به هدف سالیانه برنامه یعنی ۹/۸ درصد پایین‌تر می‌باشد با این وجود با توجه به تفاوت ۲۳ درصدی رشد نقدینگی و رشد اقتصادی انتظار نرخ تورم‌های بالاتر در دوره‌های آتی غیرواقعیانه نیست.

### ۳. تصویر اقتصاد ایران با فرض تحقق اهداف برنامه ششم

قسمت‌های قبلی گزارش عمدتاً به تحلیل و نقد رویکرد برنامه‌ریزی کمی و اهداف کمی برنامه پرداخته شد. با این حال، یک سؤال جدی وجود دارد که اگر همه اهداف پیش‌بینی شده برنامه را محقق شده فرض کنیم، آیا تفاوتی در تصویر اقتصاد ایران در مقایسه با سایر کشورها و یا در مقایسه با شرایط قبل از برنامه ایجاد می‌شود؟ این قسمت از گزارش بنا دارد به این سؤال بپردازد.

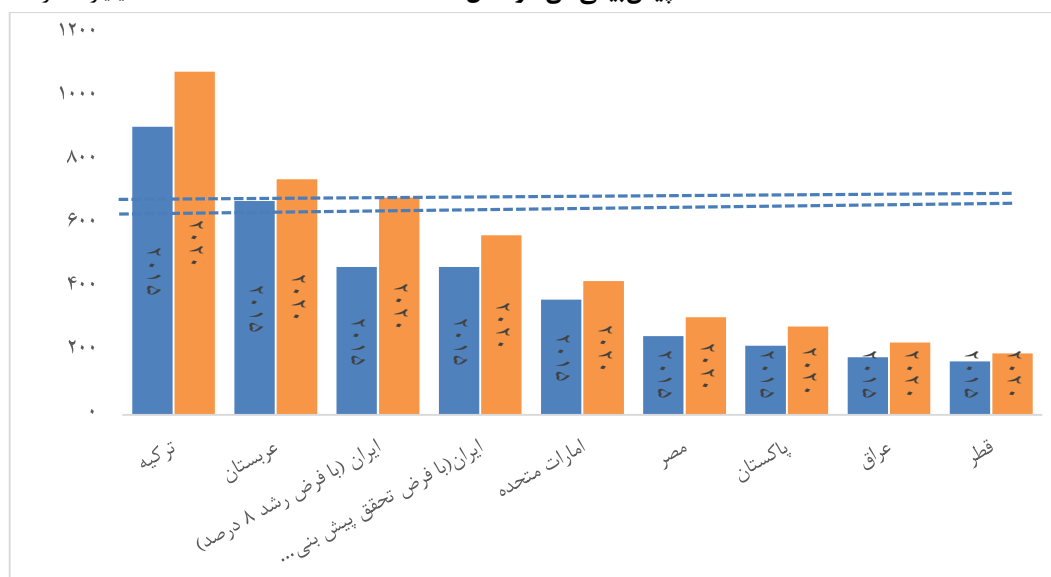
#### ۳-۱. تولید ناخالص داخلی

در ادامه به بررسی وضعیت اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۹ با فرض تحقق کامل اهداف برنامه ششم توسعه پرداخته می‌شود. متوسط رشد اقتصادی برنامه ششم ۸ درصد هدفگذاری شده است با این حال در آخرین گزارش صندوق بین‌المللی پول (آوریل ۲۰۱۶) متوسط رشد اقتصادی کشور در سال‌های برنامه ششم حدود ۴ درصد پیش‌بینی شده است. نمودار ۱۱ وضعیت تولید ناخالص داخلی کشور را در مقایسه با مهمترین کشورهای سند چشم‌انداز نشان می‌دهد. همان‌طور که در این نمودار مشاهده می‌کنید تولید ناخالص داخلی کشور در مقایسه با سایر کشورهای حوزه سند چشم‌انداز در سال ۲۰۱۵ رتبه سوم را دارا بوده است و با فرض رشد اقتصادی ۴ و حتی ۸ درصدی تغییری در این رتبه در سال آخر برنامه ششم ایجاد نخواهد شد.

نمودار ۱۱. تولید ناخالص داخلی کشورهای سند چشم‌انداز در سال ۲۰۱۵ و

(میلیارد دلار)

پیش‌بینی آن در سال ۲۰۲۰



Source: World Economic Outlook Database, IMF, April 2016.

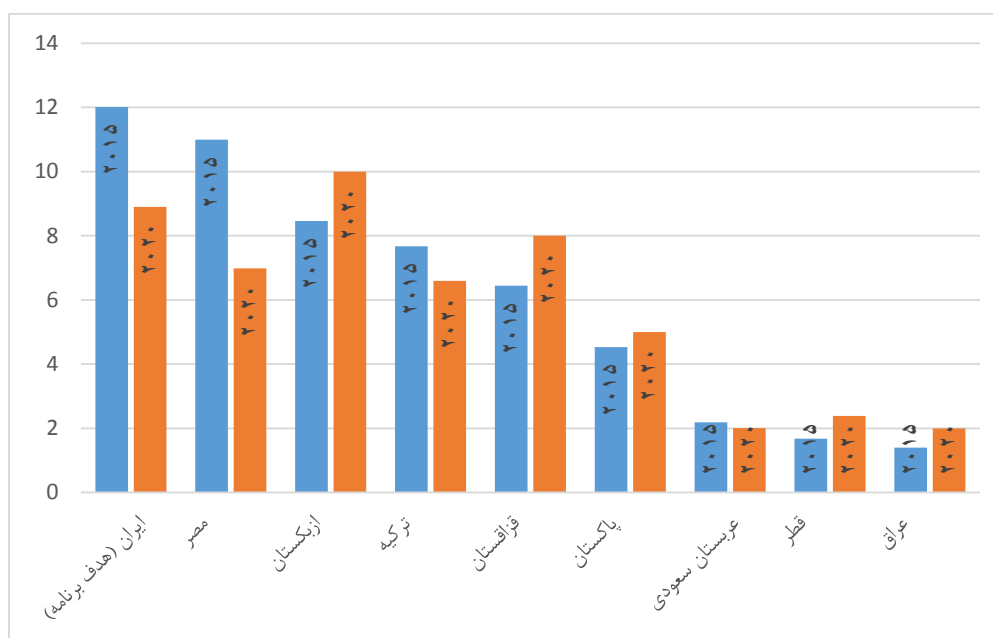
توضیح: برای مقایسه فقط هشت کشوری که دارای بالاترین تولید ناخالص داخلی در بین کشورهای سند چشم‌انداز بوده‌اند آورده شده است.



### ۲-۳. تورم

ایران در سال ۲۰۱۵ با ۱۲ درصد تورم دهمین کشور دارای بالاترین تورم بوده است و در صورت تحقق تورم هدف برنامه ششم (۸/۹ درصد) این رتبه در سال ۲۰۲۰ نیز همچنان متعلق به ایران خواهد بود. ضمن اینکه همان طور که در نمودار ۱۲ مشاهده می‌کنید در مقایسه با کشورهای حوزه سند چشم‌انداز نیز کشورمان دارای بالاترین نرخ تورم بوده و در صورت تحقق هدف برنامه پیش‌بینی می‌شود در سال ۲۰۲۰ در جایگاه دوم بالاترین نرخ تورم در بین این کشورها قرار گیرد.

#### نمودار ۱۲. مقایسه تورم کشورهای سند چشم‌انداز در سال قبل از شروع (۲۰۱۵) و پایان (۲۰۲۰) برنامه ششم



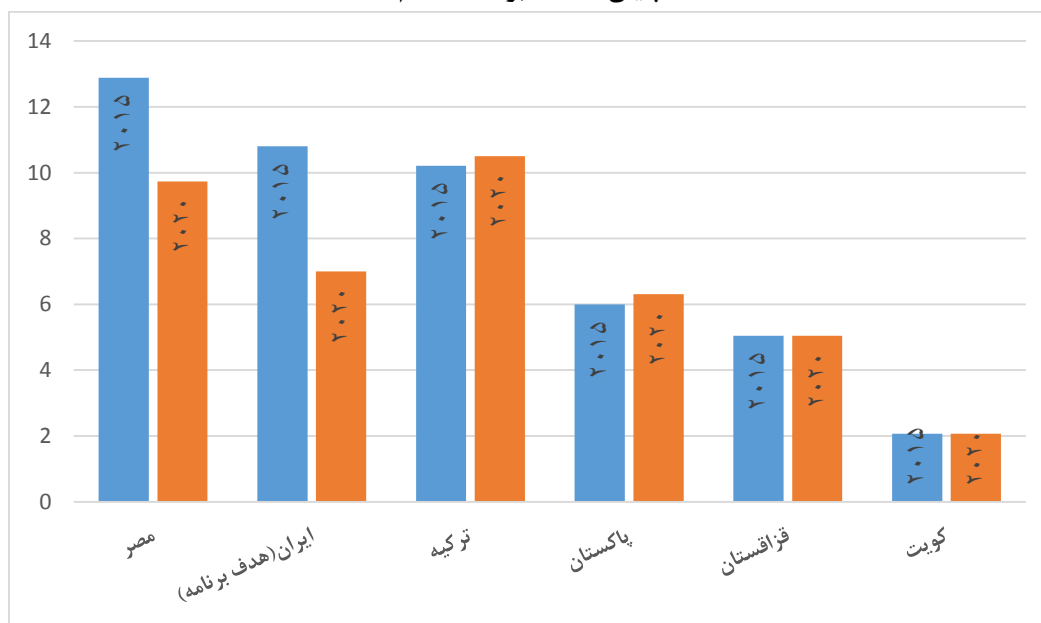
Source: Ibid.

توضیح: برای مقایسه فقط نه کشوری که دارای بالاترین تورم در بین کشورهای سند چشم‌انداز بوده‌اند آورده شده است.

### ۳-۳. بیکاری

در آمار ارائه شده توسط IMF نرخ بیکاری ۶ کشور حوزه سند چشم‌انداز گزارش شده است که در سال ۲۰۱۵ کشورمان بعد از مصر دارای بالاترین نرخ بیکاری بین ۶ کشور بوده است و پیش‌بینی می‌شود در صورت تحقق هدف برنامه این رتبه یک پله بهبود یابد.

نمودار ۱۳. مقایسه نرخ بیکاری کشورهای سند چشم‌انداز در سال قبل از شروع (۲۰۱۵) و پایان (۲۰۲۰) برنامه ششم



Source: Ibid.

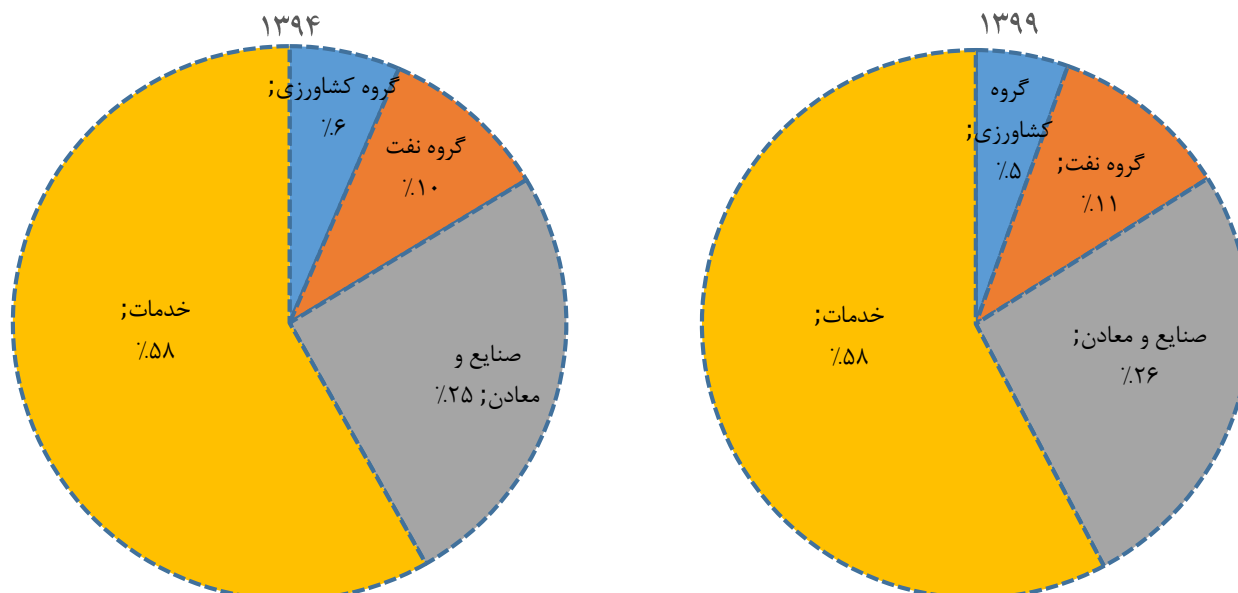
توضیح: در نمودار فوق تنها کشورهای حوزه سند چشم‌انداز که آمار آن موجود بوده آورده شده است.

#### ۳-۴. ترکیب بخش‌های اقتصادی

همچنین مقایسه وضعیت ترکیب بخش‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۹ با فرض تحقق اهداف کمی برنامه ششم (جدول شماره ۲ لایحه) نشان‌دهنده تغییر محسوس در ترکیب بخش‌های اقتصاد ایران نیست. تنها تغییر محسوس در ترکیب بخش‌های اقتصادی کاهش یک درصدی سهم بخش کشاورزی و افزایش یک درصدی سهم بخش نفت می‌باشد.



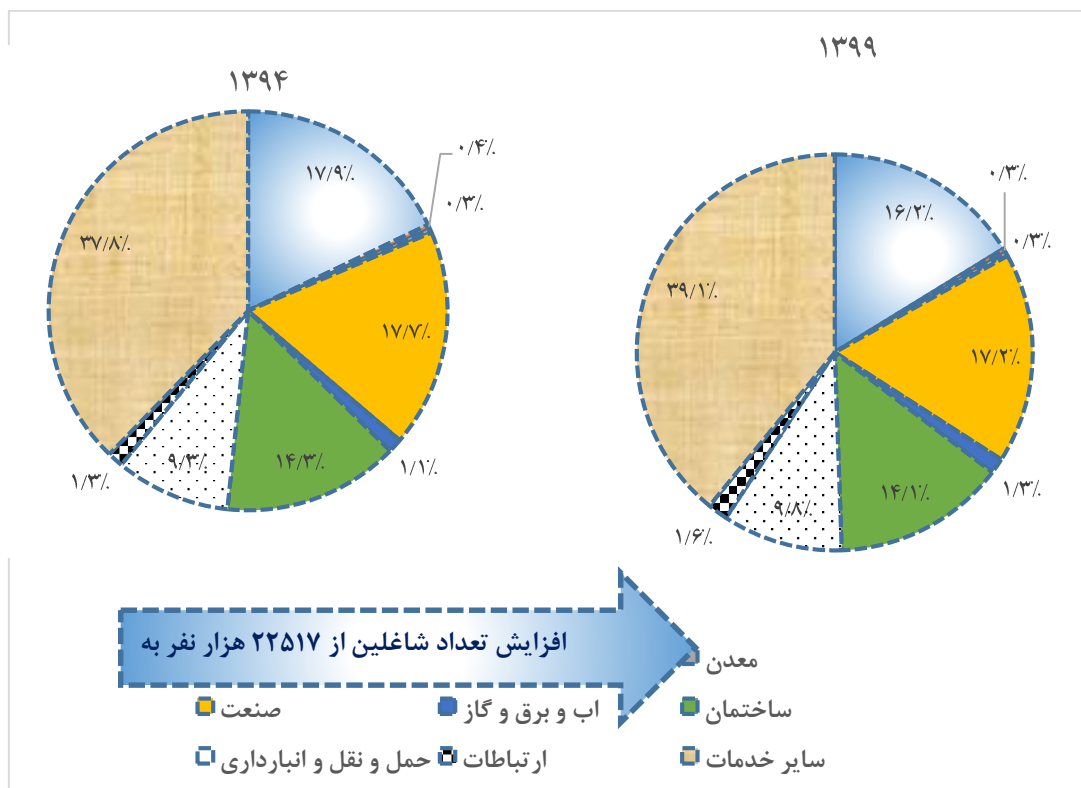
نمودار ۱۴. ترکیب بخش‌های اصلی اقتصاد در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۹  
(با فرض تحقق اهداف برنامه ششم)



مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی، سند برنامه ششم توسعه.

همچنین نمودار ۱۵ سهم اشتغال در بخش‌های مختلف از کل اشتغال در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۹ (با فرض تحقق اهداف برنامه) را نشان می‌دهد. همان‌طور که در این نمودار مشاهده می‌کنید بر مبنای برنامه موجود سهم اشتغال در بخش کشاورزی از ۱۷/۹ به ۱۶/۲ درصد و صنعت از ۱۷/۷ به ۱۷/۲ کاهش خواهد یافت. در حالی که اشتغال در بخش خدمات (شامل حمل‌ونقل و انبارداری، ارتباطات و سایر خدمات) از ۴۸/۳ به ۵۰/۶ درصد افزایش یافته است. در حقیقت بار اصلی افزایش تعداد شاغلین (۴۷۷۰ هزار نفر) را بخش خدمات به دوش خواهد کشید.

نمودار ۱۵. سهم بخش‌های مختلف از اشتغال در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۹  
با فرض تحقق اهداف برنامه

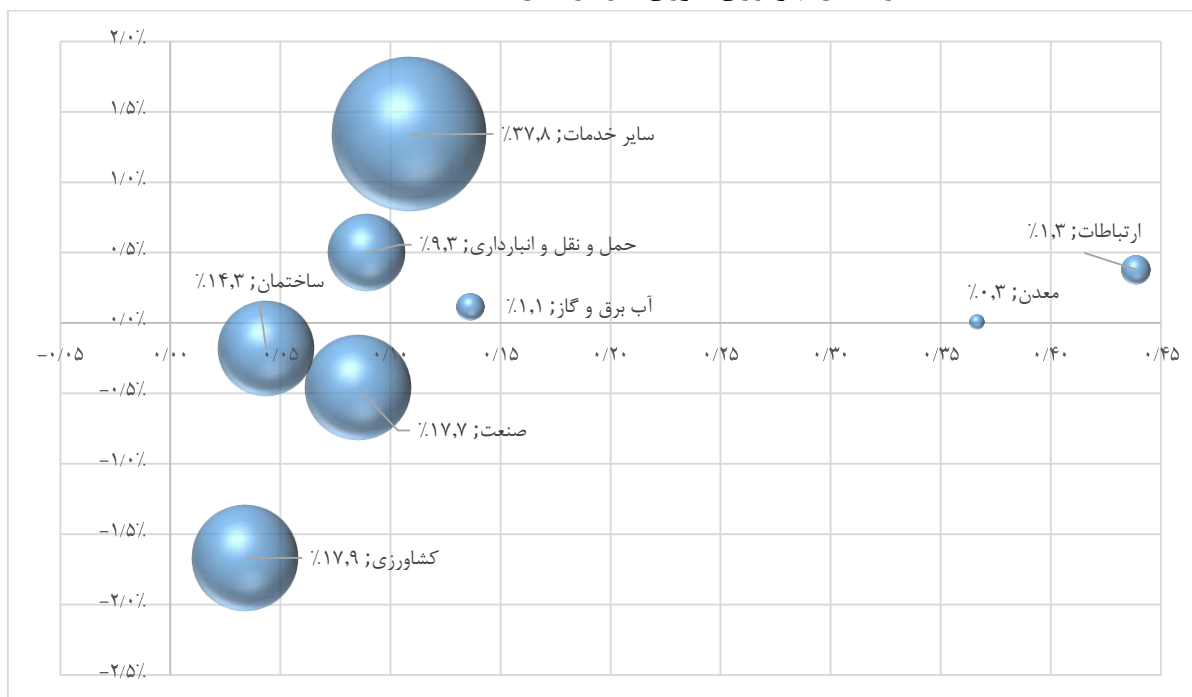


مأخذ: همان.

نمودار ۱۶ پراکنندگی تغییر در سهم اشتغالزایی بخش‌ها (از ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹) در مقابل بهره‌وری نیروی کار در سال ۱۳۹۴ را نشان می‌دهد. این نمودار نشان می‌دهد با فرض تحقق اهداف اشتغال بخشی برنامه، بخش‌های با بهره‌وری بالاتر سهم‌شان در اشتغال به نسبت بیشتری افزایش خواهد یافت و این موضوع می‌تواند امیدوارکننده باشد. زیرا براساس برخی نظریات اقتصادی موجود (که عمدتاً بر نظریه تغییرات ساختاری لوئیس اتکا دارند)، تغییر در سهم اشتغال بخش‌ها از مهمترین شواهد تغییرات ساختاری است و اگر این تغییرات با افزایش سهم بخش‌های با بهره‌وری بالاتر و کاهش سهم بخش‌های با بهره‌وری پایین همراه باشد می‌تواند به معنای حرکت به سمت رشد بیشتر و توسعه اقتصادی باشد. صعودی بودن نمودار ۱۶ نشان می‌دهد که هرچه بهره‌وری بخش‌ها بیشتر باشد، افزایش در سهم اشتغالشان بیشتر خواهد بود. اندازه گوی‌ها هم سهم فعلی اشتغال هر بخش از کل اشتغال را نشان می‌دهد.



نمودار ۱۶. تغییر در سهم اشتغالزایی بخش‌ها (از ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹)  
در مقابل بهره‌وری نیروی کار در سال ۱۳۹۴



مأخذ: همان.

## جمع‌بندی و پیشنهادات

## جمع‌بندی

## ۱. نقش و اهمیت الگوسازی کمی در برنامه‌ریزی توسعه

با توجه به گستردگی و درهم‌تنیدگی متغیرهای مختلف اقتصادی، همواره یکی از مهمترین وجوه برنامه‌های توسعه نحوه برنامه‌ریزی کمی و الگوهای کمی پشتیبان برنامه است که در واقع سازگاری اهداف، منابع، سیاست‌های بخشی، ملی و ... را مشخص می‌نماید. در حالی که برنامه‌ریزی شامل طیف گسترده‌ای از بخش‌ها و متغیرها نظیر رشد، اشتغال، سرمایه‌گذاری، بودجه، بازار پول، بازار سرمایه، بازار انرژی، منابع آبی، محیط زیست و... می‌شود که بسیاری از آنها جنبه‌های کمی پررنگ دارند، مشخص نیست بدون وجود الگوهای کمی که سازگاری این متغیرها و بخش‌ها را مشخص نماید چگونه اساساً امکان برنامه‌ریزی فراهم می‌شود. از این نظر وجود الگوهای کمی برای برنامه و مهمتر از آن قابل اتکا بودن آن بسیار دارای اهمیت است و لازم است هم دولت در مرحله تدوین لایحه برنامه و هم مجلس در مرحله بررسی و تصویب آن به این موضوع دقت کافی داشته باشد.

## ۲. ضرورت توجه به جنبه‌های کیفی در الگوسازی کمی در برنامه‌های توسعه

علیرغم اهمیت بالای وجود الگوهای کمی برنامه‌ریزی، لازم است به این نکته توجه داشت که وجود این الگوها نباید موجب غفلت از بسیاری از جنبه‌های کیفی برنامه‌ریزی شود که لزوماً مدل‌های کمی ظرفیت کافی برای پوشش آنها را ندارند یا سیاستگذار از ظرفیت‌های کافی برای پوشش آنها ذیل چتر الگوسازی ناتوان است. به عبارت دیگر مدل‌های کمی صرفاً باید ابزاری برای کمی‌سازی الگوهای توسعه بومی با تمام ابعاد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی آن باشد که سیاستگذاران قبلاً در آن به جمع‌بندی رسیده‌اند و قرار نیست که مدل‌های کمی خود الگوی توسعه را مشخص کنند هر چند می‌توانند به آن کمک کنند.

## ۳. مهمترین محدودیت‌ها و انتقادات وارد بر الگوهای کمی برنامه ششم توسعه و برنامه‌های

## پیشین

تجربه برنامه‌های توسعه قبلی و نیز لایحه برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی‌های کمی این برنامه‌ها با واقعیت‌های اقتصادی فاصله قابل توجه دارند که مهمترین دلایل آن به شرح زیر است:

## ۱-۳. عدم پشتیبانی مناسب نظام آماری از برنامه‌ریزی

نظام آماری در حال حاضر امکانات آماری لازم (از جمله در حوزه اشتغال، آب و محیط زیست) برای برنامه‌ریزی در این حوزه‌ها را فراهم نکرده است و همچنان دوگانگی در نظام آماری کشور یک معضل جدی است. این دوگانگی تا حدی است که حتی نهاد برنامه‌ریز در الگوهای کمی خود از آمارهای یک نهاد استفاده می‌کند اما اهداف را براساس نهاد دیگر مشخص می‌نماید!



### ۳-۲. مشخص نبودن کانون و نقطه تمرکز برنامه‌ریزی

برنامه‌های توسعه از جمله برنامه ششم در ایران به‌گونه‌ای است که گویی قرار است همه مسائل و مشکلات کشور (نه اولویت‌های مشخص) را حل نماید. در این برنامه‌ها اولاً اولویت‌های اصلی برنامه در متن برنامه قابل ردیابی نیستند و ثانیاً نحوه برنامه‌ریزی کمی برنامه ارتباطی با اولویت‌های برنامه ندارد. نتیجه این وضعیت آن بوده است که تقریباً در همه برنامه‌های توسعه پیش از این، محور اصلی و سؤال اصلی مدل‌های کمی این است که برای تحقق اهداف مورد نظر چه مقدار منابع لازم است و این منابع چگونه باید تأمین شود؟ این نوع نگرش دو اشکال جدی در برنامه‌ریزی و اجرا ایجاد می‌کند: اول آنکه سیاستگذار را از مسئله اصلی که همان اصلاحات ساختاری است منحرف کرده و صرفاً به نظام مالی متوجه می‌کند. دوم آنکه، مسئولیت‌گریزی را در میان مسئولین اجرایی ترویج و نهادینه می‌کند. چرا که با این رویکرد همه دستگاه‌های اجرایی تحقق اهداف مورد نظر و انتظار خود را به تبع کل برنامه منوط به تأمین منابع مالی می‌کنند و لذا در صورت عدم تحقق منابع از پذیرش مسئولیت عدم تحقق اهداف سرباز می‌زنند.

### ۳-۳. عدم وجود درک صحیح از روابط اقتصادی

در برنامه اول توسعه به ازای هر یک درصد رشد اقتصادی ۲/۱ میلیارد دلار نفت صادر شده است در حالی که در برنامه چهارم این رقم ۱۱ میلیارد دلار بوده است. همچنین در برنامه دوم به ازای هر درصد رشد اقتصادی ۱۷۹ هزار شغل به‌طور خالص ایجاد شده است اما در برنامه چهارم این به ۶۴ هزار شغل به ازای هر درصد رشد رسیده است. این موضوع نشان می‌دهد که رابطه بین متغیرها خطی نیست و لزوماً از الگوهای قبلی پیروی نمی‌کند با این حال عموماً در الگوهای کمی مورد استفاده در برنامه‌ریزی در ایران از این موضوع غفلت می‌شود.

### ۳-۴. فقدان برنامه‌ریزی منطقه‌ای

نرخ بیکاری در مناطق غربی و شمالی کشور تقریباً دو برابر برخی از مناطق مرکزی و شمال غربی است یا وضعیت مناطق شرقی و جنوب شرقی کشور از نظر شاخص‌های رفاهی و فقر وخیم‌تر از دیگر مناطق کشور است این‌گونه شواهد نشان می‌دهد که بسیاری از مسائل اقتصادی و اجتماعی کشور ماهیت منطقه‌ای دارد. این در حالی است که برنامه‌های توسعه در ایران فاقد برنامه‌های جامع آمایش سرزمین هستند و الگوهای کمی برنامه هم از این نوع برنامه‌ریزی حمایت نمی‌کنند.

### ۳-۵. ناسازگاری برخی اهداف برنامه

با توجه به اینکه برخی از اهداف برنامه در فرآیندی مستقل از برنامه‌ریزی کمی برنامه تعیین می‌شود سازگاری اهداف برنامه‌ریزی با یکدیگر تضمین نمی‌شود.

### ۳-۶. عدم تعیین سناریوهای مناسب برای متغیرهای برونزا

متغیرهای برونزایی نظیر قیمت نفت در طول زمان نوسانات قابل توجهی را تجربه کرده است. به‌عنوان مثال متوسط قیمت نفت در برنامه‌های توسعه بین ۱۶/۵ تا ۹۴ دلار نوسان داشته است. در این شرایط

تعیین سناریوهای مختلف و پیگیری برنامه‌های ویژه هر کدام ضرورت دارد اما معمولاً برنامه‌های توسعه در ایران فاقد چنین فرآیندی است.

#### ۴. ارزیابی امکان تحقق اهداف کمی برنامه ششم

شواهد موجود نشان می‌دهد که تحقق اهداف کمی مندرج در برنامه ششم توسعه بدون ایجاد تحول اساسی در نظام برنامه‌ریزی و تمرکز اصلی بر پارامترهای ساختاری و نهادی ممکن نیست. با این حال، ردی از این تحول در لایحه برنامه ششم دیده نمی‌شود. در اسناد پشتیبان برنامه هم تقریباً عمده مسائل و راهکارهای مقطعی، میان‌مدت، نهادی، ساختاری و... که می‌تواند به ذهن خطور کند در تمامی زمینه‌ها ارائه شده است و همین موضوع احتمالاً می‌تواند به این صورت تفسیر شود که این برنامه از اولویت‌بندی مشخصی برخوردار نیست و در نهایت معلوم نیست چه خط مشخصی را برای اصلاح امور اقتصادی دنبال می‌کند. در مجموع در رابطه با امکان تحقق اهداف برنامه ششم می‌توان نکات زیر را بیان کرد:

##### ۴-۱. دشواری تحقق همزمان اهداف برنامه و ناسازگاری برخی اهداف

بهترین رکوردهای رشد اقتصادی ۷/۲ درصد (برنامه اول)، تورم ۱۴ درصد (برنامه سوم)، بیکاری ۷/۱۰ درصد (برنامه دوم)، ضریب جینی ۰/۳۹ درصد (برنامه پنجم) و سرمایه‌گذاری ۱۰/۸ درصد (برنامه دوم) بوده است. در برنامه ششم رشد اقتصادی ۸ درصد، تورم ۸/۹ درصد، بیکاری ۹/۲ درصد، ضریب جینی ۰/۳۴ و سرمایه‌گذاری ۱۵/۴ درصد تعیین شده است. در این رابطه سه نکته قابل ذکر است: اولاً هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه قبلی در ایران بهترین عملکرد در همه متغیرهای ذکر شده را نداشته است ثانیاً اهداف تعیین شده برای برنامه ششم برای همه متغیرهای اصلی از بهترین رکوردهای همه برنامه‌های قبلی بیشتر است. ثالثاً تفاوت ملموسی از نظر تغییر رویکرد برنامه‌ریزی در برنامه ششم نسبت به برنامه‌های قبلی از نظر اصلاحات ساختاری و نهادی مشاهده نمی‌شود و در این برنامه هم نظیر برنامه‌های قبلی تأمین منابع مالی نقطه کانونی برنامه‌ریزی است.

##### ۴-۲. دشواری تحقق منابع مالی برنامه

در برنامه ششم منابع مالی خارجی برای سرمایه‌گذاری سالیانه حدود ۴۵ میلیارد دلار تعیین شده است که حدود ۱۱ میلیارد آن از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم و ۳۴ میلیارد آن از طرق دیگر تأمین مالی می‌شود. این در حالی است که تأمین مالی از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای کل دوره ده‌ساله منتهی به سال ۱۳۹۲ تنها ۳ میلیارد دلار و سایر انواع سرمایه‌گذاری تقریباً صفر بوده است. سرمایه‌گذاری دولتی از طریق تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سالیانه حدود ۱۰۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده در حالی که این نوع سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر هیچ‌گاه از ۳۰ هزار میلیارد تومان فراتر نبوده است. تأمین مالی در نظر گرفته شده از طریق بازار سرمایه (سالیانه ۹۵ هزار میلیارد تومان) بیش از سه برابر رقم فعلی آن و یک‌سوم ارزش کل بازار سهام است.



#### ۴-۴. عدم تحقق اهداف برنامه در سال ۱۳۹۵ به عنوان سال اول اجرای برنامه

دولت لایحه برنامه ششم را برای سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۹ در نظر گرفته است. این به آن معناست که از نظر دولت در حال حاضر هم برنامه ششم آغاز شده و تنها احکام قانونی مورد نیاز آن در مجلس در حال بررسی است. برآوردهای موجود از متغیرهای مختلف با گذشت نیمی از این سال نشان می‌دهد که بیشتر اهداف کمی برنامه در این سال به عنوان یک پنجم برنامه محقق نخواهد شد. رشد اقتصادی این سال در خوش‌بینانه‌ترین حالت ۶/۶ درصد پیش‌بینی شده است که ۱/۴ درصد از متوسط سالیانه برنامه کمتر است (با وجود ظرفیت‌های اضافی تولید بعد از دوره رکودی)، نرخ رشد نقدینگی ۲۸ درصد برآورد می‌شود که ۱۰ درصد از رقم هدف برنامه بالاتر است و نرخ بیکاری هم احتمالاً همچنان بالای ۱۰ درصد خواهد بود. با این حال نرخ تورم در مردادماه ۱۳۹۵ برابر ۸/۷ درصد بوده که ۰/۲ درصد از رقم هدف برنامه کمتر است.

#### ۵. تصویر اقتصاد ایران در صورت تحقق اهداف کمی برنامه ششم

تحقق اهداف کمی برنامه به معنای آن است که:

۵-۱. از نظر تولید ناخالص داخلی، اقتصاد ایران همچنان پس از ترکیه و عربستان رتبه سوم فعلی را خواهد داشت اما فاصله کشور با عربستان کاهش خواهد یافت.

۵-۲. از نظر تورم همچنان رتبه دهم بالاترین تورم در بین کشورهای جهان را حفظ خواهد کرد و رتبه ایران از نظر تورم در کشورهای چشم‌انداز از یک به رتبه دو (پس از ازبکستان) بهبود می‌یابد ولی همچنان سایر کشورهای چشم‌انداز وضعیت بهتری از ایران خواهند داشت.

۵-۳. از نظر بیکاری با کاهش نرخ بیکاری وضعیت ایران در بین کشورهای سند چشم‌انداز بهبود یافته و پیش‌بینی می‌شود در بین این کشورها رتبه ایران یک پله بهبود یابد. در حال حاضر در میان کشورهای سند چشم‌انداز که آمار بیکاری آنها در دسترس است مصر بالاترین نرخ بیکاری را دارد و پس از آن به ترتیب ایران و ترکیه قرار دارند. تحقق اهداف برنامه به معنای جابجایی رتبه ایران و ترکیه خواهد بود.

۵-۴. همچنین مقایسه وضعیت ترکیب تولید بخش‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۹ با فرض تحقق اهداف کمی برنامه ششم نشان‌دهنده تغییر معناداری در ترکیب بخش‌های اقتصاد ایران نیست. تنها تغییر محسوس در ترکیب بخش‌های اقتصادی کاهش یک درصدی سهم بخش کشاورزی و افزایش یک درصدی سهم بخش نفت می‌باشد. از نظر سهم اشتغال بخش‌ها نیز، با فرض تحقق اهداف بخشی برنامه، سهم اشتغال در بخش کشاورزی از ۱۷/۹ به ۱۶/۲ درصد و صنعت از ۱۷/۷ به ۱۷/۲ کاهش خواهد یافت. در حالی که اشتغال در بخش خدمات (شامل حمل‌ونقل و انبارداری، ارتباطات و سایر خدمات) از ۴۸/۳ به ۵۰/۶ درصد افزایش یافته است. در حقیقت بار اصلی افزایش تعداد شاغلین (۴۷۷۰ هزار نفر) را بخش خدمات به دوش خواهد کشید. این تغییرات تقریباً جزئی است و طوری نیست که

تغییر ملموس در ساختار اقتصاد ایران ایجاد کند اما نکته مثبت آن است که بخش‌های با بهره‌وری بالاتر سهمشان در اشتغال به نسبت بیشتری افزایش خواهد یافت و این موضوع می‌تواند امیدوارکننده باشد.

### پیشنهادها

با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته از برنامه ششم از نظر الگوی برنامه‌ریزی کمی و در راستای تقویت برنامه در مجلس شورای اسلامی، برخی پیشنهادها قابل طرح و اعمال است که در ادامه ارائه می‌شود. با این حال، این واقعیت را باید پذیرفت که به‌طور کلی دامنه تأثیرگذاری مجلس بر برنامه‌های توسعه به‌خصوص ابعاد فنی و نسبتاً پیچیده نظیر الگوی کمی آن محدود است. به‌خصوص آنکه این ابعاد معمولاً دارای نقاط مبهم زیادی است و دولت‌ها هم از ارائه جزئیات آن‌ها امتناع می‌کنند.

#### ۱. الزام دولت به ارائه مستندات مرتبط با الگوهای کمی مورد استفاده در برنامه‌ریزی قبل از

##### تصویب برنامه در مجلس

درحالی که دولت لایحه برنامه ششم را برای تصویب مجلس ارائه داده و انتظار تصویب آن با حداکثر همکاری را دارد، اولین انتظار مجلس آن باید باشد که دولت به‌طور شفاف همه مستندات پشتیبان برنامه از جمله مستندات مرتبط با جزئیات الگوهای کمی آن را ارائه نماید تا مجلس نیز با همکاری شبکه نخبگان همکار خود در مرکز پژوهش‌های مجلس، دانشگاه‌ها و سایر جوامع متخصصین کشور بهتر از ابعاد مختلف آن شناخت پیدا کرده و با بصیرت و دانش کافی به تصویب آن بپردازد. پیشنهاد می‌شود که مجلس در گام اول هرگونه بررسی و تصویب برنامه را مشروط به تحقق این مطالبه نماید.

#### ۲. هدفگذاری اصلاح نظام آماری به‌عنوان پیش‌شرط برنامه‌ریزی و تحقق اهداف برنامه‌های

همان‌طور که قبلاً اشاره شد درحال حاضر نظام آماری کشور از نظام برنامه‌ریزی حمایت کافی و مناسب را صورت نمی‌دهد و این خود یکی از اشکالات اساسی نظام برنامه‌ریزی به‌طور کلی بوده و به‌طور خاص نیز در برنامه ششم مسئله‌ساز خواهد بود. درحالی که موضوعاتی نظیر اشتغال، محیط زیست و آب از جمله موارد مورد توجه در برنامه ششم هستند، درحال حاضر نظام آماری پشتیبانی مناسبی از این موضوعات صورت نمی‌دهد. این موضوع می‌تواند به‌صورت یک ماده قانونی در برنامه ششم مورد توجه قرار گیرد. این ماده قانون باید تکلیف چهار موضوع اصلی را مشخص نماید:

- دوگانگی فعلی در نظام آماری را رفع نماید،

- اتصال آمارهای ثبتی به نظام آماری رسمی را تضمین کند،

- خلأهای آماری موجود از جمله در بازار کار، محیط زیست، آب، حساب‌های منطقه‌ای و... را رفع نماید،

- نهادهای آماری را به ارائه جدول زمانی انتشار آمار مقید کند.



### ۳. اضافه شدن برخی شاخص‌های کمی کلیدی به جداول اهداف برنامه

ارائه برنامه‌های توسعه به مجلس و تصویب آن در این نهاد از سه منظر اصلی پیروی می‌کند:

- رفع موانع قانونی اجرای برنامه‌ها،

- ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و به‌خصوص قوای مختلف،

- افزایش شفافیت برنامه‌ها و پاسخگوتر کردن مجریان.

در این بستر ارائه اهداف کمی می‌تواند سودمند باشد. در این میان بهتر است که آن دسته از اهداف کمی که معمولاً در مورد آنها اختلاف دیدگاه میان دستگاه‌ها و قوا وجود دارد یا مجریان در مورد آنها کمتر شفاف یا پاسخگو هستند به‌طور شفاف در برنامه مشخص گردد که برخی از آنها در حال حاضر در لایحه آمده است اما برخی دیگر می‌تواند به آنها اضافه شود. از جمله این موارد عبارتند از: **میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی** (به گروه‌های مختلف نظیر سیستم بانکی، بخش خصوصی و تعاونی، بخش عمومی غیردولتی و...)، **نرخ مشارکت اقتصادی به تفکیک زنان و مردان** (تمرکز بیش از حد بر نرخ بیکاری در ایران با توجه به نوسانات قابل توجه نرخ مشارکت تا حدی گمراه‌کننده است. علاوه بر این نرخ مشارکت زنان در ایران جزء پایین‌ترین نرخ‌های مشارکت در جهان است و همچنان در مورد اینکه این وضعیت مطلوب است یا خیر مفاهمه وجود ندارد)، **سهم بنگاه‌های کوچک و متوسط از ارزش افزوده و اشتغال کل** (علیرغم سهم بالای این بنگاه‌ها در اشتغال کشور، به‌نظر می‌رسد در حال حاضر این نوع بنگاه‌ها در نظام برنامه‌ریزی و اجرایی کشور کاملاً مغفول و گم‌شده هستند. به‌عنوان مثال آخرین آمار کارگاه‌های صنعتی زیر ۱۰ نفر کارکن مربوط به سال ۱۳۸۳ است!)، **سهم بخش غیررسمی در اقتصاد ایران** (این موضوع هم از جمله موارد مهم و مغفول مانده است که در برنامه‌ریزی ایران از جمله در الگوهای کمی تقریباً نادیده گرفته شده است و آوردن آن در اهداف کمی می‌تواند به جهت‌دهی به سیاستگذاران و مجریان بسیار مؤثر باشد و شامل ابعادی مثل قاچاق، اشتغال غیررسمی و... می‌شود).

### ۴. ارائه اهداف برنامه به تفکیک سال‌های برنامه

با توجه به اینکه در جداول ۱، ۲ و ۴ لایحه برنامه ششم ارقام سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ به‌صورت متوسط رشد سال آورده شده و رقم هر سال دقیقاً مشخص نشده است اساساً امکان ارزیابی اهداف برنامه قبل از سال پایانی برنامه وجود ندارد. برای مثال اگر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵ به‌عنوان سال اول برنامه ۶ درصد باشد، در توجیه می‌توان بیان کرد هدف ۸ درصدی به‌صورت متوسط بوده و در سال‌های بعد رشد اقتصادی بالای ۸ درصد خواهد بود و این وضعیت می‌تواند تا سال‌های پایان برنامه ادامه داشته باشد. در نتیجه برای ارزیابی اهداف برنامه در سال‌های اول تا چهارم برنامه باید ارقام هدف هر سال به تفکیک آورده شود تا قابلیت ارزیابی سال به سال وجود داشته باشد.

### ۵. ارائه سناریوهای مختلف در اجرای برنامه

همان‌گونه که بیان شد با توجه به حجم بالای متغیرهای برونزا و غیرقابل کنترل مثل قیمت نفت، تأمین مالی خارجی و ... در ارائه اهداف کمی برنامه منطقی‌تر این بود که سناریوسازی‌های متفاوتی در رابطه با تحقق منابع صورت پذیرد. تا در صورتی که منابع در یک زمینه خاص محقق نشود سناریوهای جایگزین در نظر گرفته شود. در این زمینه پیشنهاد می‌شود که حداقل یک سناریوی جایگزین با توجه به قیمت‌های متفاوت نفت ارائه شود تا تکلیف مجری در صورت عدم تحقق قیمت‌های پیش‌بینی اصلی برای انجام اقدامات جبرانی یا احیاناً تعدیل اهداف مشخص باشد.

#### منابع و مأخذ

۱. اسناد بخشی و فرابخشی برنامه ششم توسعه.
۲. آمار اشتغال امور اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۳. بانک سری‌های زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
4. United Nations Conference on Trade and Development, [www.unctad.org](http://www.unctad.org).
5. World Economic Outlook Database, IMF, April 2016.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۰۵۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»، ۲. الگوی کمی برنامه

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدل‌سازی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدهادی موسوی‌نیک، محمدرضا عبداللهی

ناظر علمی: احسان خاندوزی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۷/۱۴