باشگاه اقتصاددانان
۵۲۱۸۹۳۱۸
eco.club@den.ir
دنیای اقتصاد

پرونده امروز

نسخه هفت و یک

پیش‌نویس لایحه اصلاح برنامه هفتم توسعه قرار است در همین چند هفته آینده به مجلس تقدیم شود. این خبری است که معاون سازمان برنامه و بودجه اعلام کرده است. محمد قاسمی در آخرین روزهای مهر ماه گفته بود که این پیش‌نویس حاضر شده و تا دو هفته آینده به مجلس تقدیم می‌شود. ماجرا این است که دولت قصد دارد برنامه هفتم را اصلاح کند و این اصلاح در حالی رخ می‌دهد که رئیس جمهور، در مناظره‌های انتخاباتی خود به کرات گفته بود که برنامه دولت، همان برنامه هفتم توسعه است؛ اما به نظر می‌رسد که شرایط پساجنگ، سبب شده است که دولت برخی از موارد این برنامه را اصلاح و دوباره تدوین کند. برنامه هفتم توسعه با هدف گذاری رشد اقتصادی سالانه ۸درصد تدوین شد؛ هدفی بلندپروازانه که تحقق آن به رشد ۲٫۸ درصدی بهره‌وری کل عوامل تولید، ایجاد سالانه یک‌میلیون شغل و تحقق اهداف کمّی در بخش‌های مختلف اقتصاد وابسته بود. با این حال، از همان زمان تدوین برنامه نیز بسیاری از اقتصاددانان درباره فاصله میان اهداف تعیین‌شده و ظرفیت‌های واقعی اقتصاد هشدار می‌دادند. اکنون، با گذشت زمان و تغییر شرایط اقتصادی و سیاسی کشور، محدودیت منابع مالی و دشواری تحقق بخش قابل توجهی از احکام برنامه بیش از گذشته خود را نشان داده است؛ تا جایی که دولت نیز درصدد اصلاح قانون برنامه هفتم و ارائه لایحه‌ای به مجلس برآمده است.

این تصمیم، پرسش مهمی را پیش روی سیاستگذاران و کارشناسان قرار می‌دهد: اصلاح برنامه توسعه باید بر چه مبنایی انجام شود؟ آیا مساله صرفا تعدیل اهدافی است که تحقق آنها دور از دسترس به نظر می‌رسد یا باید در منطق هدف گذاری، اولویت‌بندی و سازوکارهای اجرایی برنامه نیز بازنگری کرد؟ کدام اهداف و احکام همچنان باید حفظ شوند، کدام‌یک به تعدیل و بازتعریف نیاز دارند و چه بخش‌هایی از برنامه باید کنار گذاشته شوند؟ در این پرونده، باشگاه اقتصاددانان از صاحب‌نظران و کارشناسان دعوت کرده است تا با بررسی ضرورت‌ها و الزامات اصلاح برنامه هفتم، درباره چگونگی بازنگری در اهداف و احکام آن و مسیر واقع‌بینانه‌تر دستیابی به توسعه اقتصادی اظهارنظر کنند.

بازسازی ظرفیت‌های نهادی و بهره‌وری



دکتر فاطمه پاسبان
اقتصاددان

بشنوید

برنامه هفتم توسعه در شرایطی با هدف رشد اقتصادی سالانه ۸درصد تدوین شد که اقتصاد ایران با محدودیت‌های ساختاری، ناترازی‌های مالی و انرژی، تحریم‌های اقتصادی، تورم مزمن همراه بار کود، نااطمینانی سرمایه‌گذاری، کاهش سرمایه اجتماعی و ضعف بهره‌وری و حکمروایی مواجه بود. بنابراین، فاصله میان اهداف برنامه تعیین شده و ظرفیت‌های واقعی اقتصاد، از همان مرحله تدوین قابل پیش‌بینی بود. اکنون که دولت درصدد اصلاح این برنامه است، پرسش اساسی این نیست که کدام اعداد باید کاهش یابند، بلکه این است که چگونه می‌توان برنامه‌ای واقع‌بینانه، قابل اجرا و اثربخش برای توسعه پایدار اقتصادی کشور طراحی کرد.

یکی از مشکلات مزمن برنامه‌ریزی توسعه در ایران، غلبه رویکرد هدف گذاری کمّی بر تحلیل ظرفیت‌های نهادی، مالی، اجرایی، اجتماعی و فرهنگی اقتصاد است. در برنامه‌ها معمولا نرخ رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری، اشتغال، صادرات و بهره‌وری به‌عنوان اهداف تعیین می‌شوند، اما سازوکار تحقق این اهداف، مسوولیت بازیگران، منابع مورد نیاز، تعارض منافع و الزامات اصلاحات نهادی و حکمروایی به اندازه کافی مورد توجه قرار نمی‌گیرد. تعیین هدف رشد اقتصادی ۸درصدی، به‌خودی خود سیاست توسعه‌ای محسوب نمی‌شود. تحقق چنین رشدی مستلزم سرمایه‌گذاری مولد، ثبات اقتصاد کلان، دسترسی به فناوری، توسعه بازارها، ارتقای سرمایه انسانی، بهبود محیط کسب‌وکار، افزایش بهره‌وری و پیاده‌سازی الگوی حکمرانی خوب است. در غیاب این پیش‌شرط‌ها، هدف گذاری‌های کمّی به‌تدریج به احکامی تبدیل می‌شوند که در گزارش‌های عملکرد تکرار می‌شوند، اما اثر معناداری بر زندگی اقتصادی و معیشت مردم ندارند. از منظر اقتصاد نهادی، عملکرد اقتصادی تنها تابع منابع طبیعی، سرمایه و نیروی کار نیست، بلکه کیفیت نهادها، قواعد بازی، حقوق مالکیت، ثبات قوانین، شفافیت، پاسخگویی و کیفیت تصمیم‌گیری نیز در آن نقش تعیین‌کننده دارند. بنابراین، اصلاح برنامه هفتم باید بر بهبود کیفیت حکمرانی اقتصادی متمرکز شود. یکی از الزامات اساسی، مشخص شدن مسوولیت هر دستگاه در قبال نتایج برنامه است. تعدد دستگاه‌های تصمیم‌گیر، تداخل وظایف، سیاست‌های متناقض، تعبیرات مکرر مقررات و نبود نظام موثر ارزیابی عملکرد، هزینه مبادله را افزایش می‌دهد و انگیزه سرمایه‌گذاری بلندمدت را کاهش می‌دهد و چه بسا منجر به نااطمینانی در اقتصاد می‌شود.

همچنین باید از سیاستگذاری بخشی و جزیره‌ای فاصله گرفت. نمی‌توان همزمان از رشد تولید سخن گفت، اما با سیاست‌های ارزی، تجاری، مالیاتی و قیمت‌گذاری، انگیزه تولیدکننده و سرمایه‌گذار را تضعیف کرد. اصلاح برنامه باید مبتنی بر هماهنگی سیاست‌های اقتصادی و ارزیابی آثار متقابل آنها باشد. در شرایطی که امکان اتکای گسترده به منابع مالی جدید محدود است، بهره‌وری باید به یکی از محورهای اصلی اصلاح برنامه تبدیل شود. با این حال، بهره‌وری را نباید صرفا به افزایش تولید با نهاده ثابت یا کاهش هزینه‌های جاری دستگاه‌ها تقلیل داد. بهره‌وری نتیجه مجموعه‌ای از عوامل فنی، مدیریتی، اقتصادی، نهادی و رفتاری است. کیفیت مدیریت، انگیزه نیروی انسانی، دسترسی به دانش و فناوری، نظام انگیزشی، رقابت‌پذیری، اعتماد اقتصادی و کیفیت حکمرانی بر بهره‌وری اثر می‌گذارند. در نتیجه، افزایش بهره‌وری بدون اصلاح ساختارهای ناکارآمد و انگیزه‌های نامناسب امکان‌پذیر نیست. اصلاح برنامه هفتم باید از نگاه صرفا تولیدمحور به سمت نگاه اکوسیستمی و زنجیره ارزش حرکت کند؛ به این معنا که عملکرد هر محصول در ارتباط با شرایط اقلیمی، اقتصادی، اجتماعی، نهادی، فرهنگی و رفتاری تولیدکنندگان و سایر بازیگران زنجیره، تحلیل شود. همچنین حمایت‌های دولتی باید از توزیع پراکنده و بعضا غیرهدفمند منابع به سمت توسعه زیرساخت‌های مشترک، دانش و فناوری، تحقیقات کاربردی، ترویج، تشکل‌های تولیدی، بازاررسانی، کاهش ضایعات و ارتقای بهره‌وری واحدهای خرد و کوچک هدایت شود. یکی از ابعاد مغفول در برنامه‌های توسعه، رفتار اقتصادی مردم و بنگاه‌هاست. سیاستگذار غالبا فرض می‌کند که با ابلاغ یک قانون با تخصیص اعتبار، رفتار اقتصادی نیز مطابق انتظار تغییر خواهد کرد؛ درحالی که تصمیم‌های اقتصادی تحت تاثیر اعتماد، انتظارات تورمی، ریسک، تجربه‌های گذشته و انگیزه‌های فردی و جمعی قرار دارند. برای مثال، بی‌ثباتی سیاست‌ها و نااطمینانی نسبت به آینده می‌تواند موجب ترجیح فعالیت‌های کوتاه‌مدت و دارایی‌محور بر سرمایه‌گذاری مولد شود. بنابراین، اصلاح برنامه باید به جای اتکای صرف به ابزارهای دستوری، از سازوکارهای انگیزشی، مشارکت اجتماعی، تقویت سرمایه اجتماعی و افزایش اعتماد عمومی بهره بگیرد. به نظر می‌رسد در اصلاح برنامه باید میان اهداف راهبردی و احکام اجرایی تمایز قائل شد. اهدافی مانند رشد پایدار اقتصادی، ارتقای بهره‌وری، ایجاد اشتغال مولد، کنترل تورم، امنیت غذایی، کاهش نابرابری، حفاظت از منابع طبیعی و بهبود کیفیت زندگی مردم باید حفظ شوند؛ زیرا این اهداف وابسته به یک دوره برنامه‌ریزی نیستند و ضرورت‌های بلندمدت اقتصاد ایران محسوب می‌شوند. در مقابل، اهداف کمّی که بدون پشتوانه منابع مالی، ظرفیت اجرایی و پیش‌شرط‌های نهادی تعیین شده‌اند، باید بر اساس سناریوهای واقع‌بینانه تعدیل و زمان‌بندی شوند. احکام تکراری، موازی، فاقد متولی مشخص یا دارای تعارض با سایر سیاست‌ها نیز باید اصلاح یا حذف شوند. در این میان، نباید اصلاح برنامه به حذف مسوولیت دولت در قبال توسعه، عدالت اجتماعی و تامین کالاهای عمومی منجر شود.

اصلاح برنامه باید بر چند محور عملیاتی استوار باشد: نخست، تعیین اولویت‌های محدود و راهبردی به جای انباشت اهداف و احکام متعدد؛ دوم، پیوند دادن هر هدف با منابع مالی، متولی اجرایی، زمان‌بندی و شاخص قابل سنجش؛ سوم، طراحی نظام پایش و ارزیابی مستقل و انتشار عمومی گزارش پیشرفت؛ چهارم، اصلاح سیاست‌های متناقض و کاهش نااطمینانی در محیط کسب‌وکار؛ پنجم، هدایت منابع محدود به سرمایه‌گذاری‌های مولد و دارای آثار سرریز اقتصادی و اجتماعی؛ ششم، تقویت نظام تحقیق، آموزش، ترویج و نوآوری به‌عنوان زیرساخت افزایش بهره‌وری.

در نهایت، اصلاح برنامه باید با مشارکت واقعی بخش خصوصی، تشکل‌های تولیدی، دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی، کارشناسان و جامعه مدنی انجام شود؛ زیرا توسعه صرفا محصول تصمیم دولت نیست، بلکه حاصل تعامل دولت کارآمد، بازار رقابتی و جامعه مشارکت‌جو است. به نظر می‌رسد مهم‌ترین خطر در اصلاح برنامه هفتم، آن است که به جای اصلاح سازوکارهای تولید و تخصیص منابع، صرفا اهداف کمّی کاهش یابند و برنامه جدید نیز به فهرستی از آرزوهای تعدیل‌شده تبدیل شود. مساله اقتصاد ایران فقط کمبود منابع نیست، بلکه چگونگی استفاده از منابع موجود، کیفیت تصمیم‌گیری، ساختار انگیزه‌ها و ظرفیت نهادها برای تبدیل منابع به ارزش اقتصادی و اجتماعی نیز اهمیت اساسی دارد. بنابراین، معیار موفقیت اصلاح برنامه هفتم نباید تعداد احکام اصلاح‌شده یا میزان کاهش اهداف باشد، بلکه باید میزان بهبود کیفیت حکمرانی، افزایش بهره‌وری، تقویت سرمایه‌گذاری مولد، ارتقای تاب‌آوری اقتصادی و بهبود رفاه و امنیت اقتصادی مردم باشد.

گریز از توسعه



کمال اطهاری
پژوهشگر توسعه و اقتصاد شهری

جناحی که در نهایت نام خود را «پایداری» نهاد، از ابتدای برپایی جمهوری اسلامی، با برنامه‌ریزی توسعه مخالف بود. از این رو احمدی‌نژاد در اقدامی شگفت‌انگیز از اجرای برنامه چهارم توسعه سر پیچید و بعد سازمان برنامه و بودجه را منحل کرد تا پروژه‌های مورد نظر خود را پیش برد. لکوموتیو اعلام کردن بخش مسکن (به‌جای اقتصاد دانش‌بنیان) و پروژه مسکن مهر (به‌جای طرح جامع مسکن)، از زمره آنها بود و در هیچ کدام از این موارد نیز مجلس شورای اسلامی واکنشی نشان نداد. تنها چون بنا بر قانون، تخصیص بودجه باید از برنامه‌ای پنج ساله تبعیت کند، در هنگام قرار داشتن این جناح در قدرت، موادی به‌نام برنامه برای تحت اختیار گرفتن بودجه تصویب می‌شود و در هنگام قدرت‌گیری رقیب نیز تمام سعی این جناح این است که با «ناخت‌زنی» (logrolling) قانون‌گذاری، برنامه‌های توسعه و اجزای آنها را از جامعیت و مکملیت انداخته و به پروژه‌های تضمین‌کننده منافع خود تقلیل دهد. اگر هم میسر نشد با تصویب «طرح» به‌جای «لایحه»، به این امر موفق شود. در واقع می‌توان گفت که جناح پایداری اصرار به گریز از توسعه داشته و یک عامل اصلی تحقق نیافتن چشم‌انداز بلندمدت و اقتصاد مقاومتی بوده که هر دو مبتنی بر اقتصاد دانش‌بنیان بوده‌اند. شاخص دانش جهانی (Global Knowledge Index) که توسط برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) تهیه شده، نشان می‌دهد در سال ۲۰۲۱ رتبه ایران بین ۱۵۴ کشور ۱۰۴، و متوسط امتیاز جهان ۴۸٫۴ اما ایران ۴۲٫۴ بوده است. می‌دانیم که ورود نیافتن به اقتصاد دانش از دلایل اصلی درافتادن در «تله جدید توسعه» است که ایران دچار آن شده است. با این زمینه بار روی کار آمدن «دولت یک‌دست»، برنامه پنج‌ساله هفتم تدوین شد که در آن واژه مبهم «پیشرفت» جای واژه جاافتاده «توسعه» را گرفت که برای آن معیار و شاخص وجود دارد. قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران پس از شهادت رئیس جمهور پیشین و قبل از برگزاری انتخابات رئیس جمهور جدید (که دور اول آن در ۸ تیر ۱۴۰۳ برگزار شد)، با شتابی نالازم در جلسه اول خرداد ۱۴۰۳ مجلس شورای اسلامی تصویب و در جلسه ۲ تیرماه ۱۴۰۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام تایید شد، آن هم در شرایطی که با شتاب رو به بحرانی شدن می‌رفت، برنامه را دچار کاستی‌های فراوان کرد. قانون‌گذاران خود نیز از این کاستی‌ها با خبر بوده‌اند؛ به‌طوری که ماده ۱۱۹ قانون برنامه عنوان می‌کند: «دولت مکلف است حداکثر ظرف یکسال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به موارد زیر با تاکید بر ایجاد نهاد پیشران مطابق نظر هیات عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و تعیین تکلیف نسبت به ارتقای نحوه اداره و مدیریت مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی، اقدام لازم را در چارچوب قوانین به عمل آورد.» موارد مذکور، ۲۶ بند (برخی با چند زیربند) هستند که ذکر تنها سه بند آنها منظور ما را از کاستی‌ها می‌رساند: «۱. تدوین جدول کمّی و روش‌های تجهیز منابع مالی برای تحقق رشد اقتصادی هشت درصد؛ ۲. برنامه رفع ناترازی‌های اقتصادی کلان؛ ۳. تعیین سهم بخش خصوصی و تعاونی در رشد اقتصادی». یعنی برنامه هفتم فاقد «روش‌های تجهیز منابع مالی» با تخصیص منابع، جدول روابط بین‌بخشی و سیاستگذاری لازم برای فعالان اقتصادی بوده است. در نتیجه خصلت احکام داشته است، نه برنامه. این شیوه تدوین و ارائه برنامه چیزی جز گریز از توسعه معنا نمی‌دهد. به‌طور مثال باید در نظر داشت که طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۱، با توجه به روند مصرف کنونی انرژی، نیازمند سرمایه‌گذاری حدود ۱۰۰ میلیارد دلاری برای افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز خواهیم بود. یا صنعت برق باید بتواند حدود ۲۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری جدید انجام دهد و به بهره‌برداری برساند. درحالی که در گذشته کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص ایران در سال (پاروندی کاهش‌یابنده) حدود ۱۰۰ میلیارد دلار بوده است. حال توجه کنید که جناح موسوم به پایداری به‌جای توجه به موارد بالا در این شرایط جنگی، تنها به اجرای قانون واگذاری زمین برای مسکن آن هم در روستاها تاکید دارند تا برنامه تامین امنیت غذایی که از اصول اقتصاد مقاومتی است نیز اجرا نشود؛ همان‌طور که برخی به پروژه انتقال پایتخت اصرار داشته‌اند. آنچه روشن است اقتصاد ایران پیش از آغاز تجاوز نظامی توامان اسرائیل و ایالات‌متحده که در دولت حاضر صورت گرفت، در لبه جدید توسعه در افتاده و با تورم مزمن، نوسانات ارزی و وابستگی به نفت مواجه بوده است. این تجاوز با تحمیل هزینه‌های نظامی، تخریب کارخانه‌ها و زیرساخت‌ها... و تشدید تورم وارداتی، کشور را تحت فشار بسیار بیشتر اقتصادی و اجتماعی قرار داده است. این تجاوز نظامی هم درست بعد از روی کار آمدن دولت جدید رخ داد؛ چراکه دولت اسرائیل به‌خوبی می‌داند که بیرون آمدن ایران از لبه توسعه، به‌معنای برباد رفتن آرزوهای سلطه‌جویانه‌اش در منطقه، نه با قدرت نظامی که با توسعه اقتصاد و جامعه دانش در ایران است. با این زمینه بازبینی برنامه هفتم توفیق برای تحقق اقتصاد مقاومتی ضرورت تام دارد.

ضرورت اصلاح احکام



دکتر نرگس اکبرپور روشن
عضو هیات‌علمی پژوهشکده اقتصاد پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

برنامه هفتم پیشرفت شامل احکام و بندهایی درباره مطلوبیت‌های مدنظر سیاستگذاران و کارشناسان در حوزه‌های مختلف است، ایده‌آل‌هایی که الزاما در تطابق با ظرفیت واقعی اقتصاد تعریف نشده‌اند و در صورت وجود ظرفیت هم، دوره پنج‌ساله برای تحقق آنها کافی نیست. از این رو، دور از انتظار نبود که با ابلاغ برنامه، اقتصاددانان زیادی بر غیرواقعی و ناممکن بودن اهداف برنامه تاکید کنند. به‌طور ویژه، شرایط خاص ناشی از تحریم و جنگ این اهداف را غیرواقعی‌تر و احتمال تحقق آنها را کمتر هم کرد.

این اشکال در برخی احکام مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی و به‌طور مشخص، احکام مرتبط با واگذاری شرکت‌های مربوط به این صندوق‌ها هم مشاهده می‌شود. بر اساس جزء ۲ بند الف ماده ۵، کلیه صندوق‌های بازنشستگی مکلف شده‌اند حداکثر تا پایان سال دوم برنامه نسبت به واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی و شرکت‌های تحت مالکیت خود اقدام کنند. گرچه شرکت‌های ماموریتی و همچنین مواردی که مصلحت ملزمه‌ای در حفظ سهام مدیریتی یا کنترلی وجود دارد در این بند مستثنی شده‌اند، اما فشار زیادی به واسطه این حکم برای واگذاری سایر شرکت‌ها به صندوق‌ها وارد شده است. به‌علاوه، در بند ت ماده ۲۸، صندوق‌های بازنشستگی مکلف شده‌اند کلیه سهام متعلق به خود و شرکت‌های تابعه و وابسته را که سهمشان بیش از ۲۰درصد و ارزش آن از ۳۰۰ برابر سقف نصاب معاملات متوسط کمتر است، حداکثر ظرف ۲ سال اول برنامه واگذار کنند.

با وجود این احکام محکم، پرسش مهم و کلیدی این است که چقدر بازار سرمایه کشور ظرفیت جذب این حجم گسترده دارایی‌ها را به‌خصوص در وضعیت کنونی دارد؟ آیا بخش خصوصی واقعی، در این شرایط، قابلیت خرید سهام این شرکت‌ها را دارد یا قرار است نهادهای عمومی غیردولتی دیگری از این شرایط بهره‌مند شوند؟ بعد از این، دامنه گسترده‌ای از سوالات دیگر مطرح می‌شود: در صورت ممکن بودن واگذاری، چقدر فرصت‌های سرمایه‌گذاری مطلوب برای تبدیل سریع درآمد حاصل از فروش دارایی‌ها به سهام وجود دارد؟ (و این سریع بودن در شرایط تورمی و بی‌ثبات کنونی از اهمیت زیادی برخوردار است؛ امری که در معاملات روزانه شخصی هم قابل لمس است.) آیا در شرایط تورمی کنونی، سرمایه‌گذاری صندوق‌ها در سهام می‌تواند به اندازه افزایش ارزش دارایی‌ها و شرکت‌ها سودآوری داشته باشد؟ در شرایطی که تحریم‌ها شرکت‌های وابسته به واردات را با افزایش هنگفت هزینه‌ها مواجه کرده و جنگ و محاصره اقتصادی به بسیاری از صنایع صادرات‌محور آسیب زده، آیا می‌توان سبد بهینه‌ای از سهام را برای صندوق‌ها تعیین کرد؟ یا در حالی که جنگ به برخی از شرکت‌های صندوق‌ها آسیب وارد کرده، آیا اساسا واگذاری آنها در این شرایط معنادار است؟ نکته مهم دیگر این است که سرمایه‌گذاری‌های خارجی در بسیاری از صندوق‌های بزرگ جهان رکن مهمی در سبد دارایی‌ها محسوب می‌شود. این امر باعث توزیع ریسک در کشورهای مختلف می‌شود. این در حالی است که این امکان سال‌هاست از صندوق‌های بازنشستگی کشور سلب شده است.

با این اوصاف، گرچه خروج از بنگاه‌داری در صندوق‌های بازنشستگی براساس استانداردهای بین‌المللی مورد تاکید بسیاری از کارشناسان است، آیا با توجه به ارزش قابل‌ملاحظه شرکت‌های متعلق به صندوق‌ها و عمق کم بازارهای مالی و سرمایه در کشور، به‌خصوص در شرایط بی‌ثبات و محدودکننده کنونی، در یک بازه زمانی محدود قابلیت اجرا دارد؟

افزون بر این موارد، باید توجه داشت که صندوق‌های بازنشستگی با تعهداتی بین‌نسلی مواجه هستند که برای تضمین آنها نیازمند سرمایه‌گذاری‌هایی با بازدهی مطلوب و مطمئن و ایمن هستند. بنابراین، اینکه تلاش شود با صدور یک یا چند حکم کلی، صندوق‌ها به واگذاری‌های سریع و غیرمنطقی شرکت‌ها وادار شوند نه مطلوب است و نه الزاما ضامن تحقق مزایای ناشی از خروج از شرکت‌داری. به جای آن بهتر است با اصلاح بندهای مرتبط در برنامه هفتم، ضمن ایجاد یک روال شفاف و قاعده‌مند برای کسب درآمد از ذخایر صندوق‌ها، برنامه مشخصی برای بهینه‌سازی سبد دارایی‌ها در یک بازه زمانی گسترده‌تر ارائه شود.

از بحران تا بقا



دکتر وحید محمودی
عضو هیات علمی دانشکدگان مدیریت و حسابداری دانشگاه تهران

۱. برنامه هفتم توسعه همانند برنامه‌های پنجم و ششم معجونی از اهداف و ارزوهایی است که در قالب یک برنامه‌ریزی جامع (Comprehensive Planning) و در قالب مجموعه‌ای از راهبردها و احکام بعضا متعارض به تصویب رسیده و برای اجرا ابلاغ شده است. چند نکته مهم در این خصوص قابل ذکر است. اول، برنامه‌ریزی جامع به تجربه برنامه‌ای شکست‌خورده است و انتظار توفیق چنین برنامه‌ای عبث است. این برنامه باید بر پایه برنامه‌ریزی هسته‌ای (Core Planning) هسته‌های محور خط‌دهنده شناسایی و برآن تمرکز می‌شد و با نگاه ارشادی و ترسیم نقشه راه و خوشه‌های صنعتی بر اهداف و تعادل‌های توسعه متمرکز می‌شد، چراکه همه برنامه‌های جامع دچار پدیده شکست در هماهنگ‌سازی (Coordination Failure) می‌شوند. علاوه بر این در سطوح راهبردی تمرکز بر سیاست‌های شکست‌خورده جایگزینی واردات و خودکفایی در برنامه هفتم نیز در عصر حکمرانی جهانی و هوش مصنوعی دال بر این است که این برنامه نسبتی با مقتضیات زمانه ما ندارد.

۲. آقای پزشکیان در زمان انتخابات و بعد از آن اعلام کرد که برنامه دولت من همان برنامه هفتم است که توسط دولت آقای رئیسی تدوین شده است.

اگر آقای جلیلی چنین حرفی می‌زد جای تعجب نبود. شوربختانه نخبگان نیز از کنار این موضوع به راحتی عبور کردند. به نظر می‌رسد دولت پزشکیان یک دولت بدون برنامه است. اگر جنگ هم نمی‌شد از دل برنامه هفتم توفیق و توسعه‌ای بیرون نمی‌آمد.

۳. اهدافی چون نرخ رشد ۸درصدی، سهم بهره‌وری از رشد به میزان ۲٫۸ درصد، اشتغال سالانه یک‌میلیونی، ضریب جینی ۰٫۳۶ و نرخ فقر مطلق صفر آرزوهایی بیش نبودند و بدیهی بود که محقق نمی‌شوند؛ همان‌گونه که در برنامه‌های قبلی نیز این اهداف بود و محقق نشدند.

۴. اکنون که دولت یک سال و نیم درگیر جنگ است و اساسا در شرایط جنگ، توسعه و برنامه توسعه به محاق می‌رود، تورم به مرز سه رقمی رسیده، نابرابری و فقر به شدت افزایش یافته است، نرخ رشد اقتصادی منفی ۶٫۵درصدی برای امسال پیش‌بینی می‌شود، درآمدهای نفتی به صفر نزدیک شده، رکود و تورم رکودی تعمیق شده، کسری بودجه عمومی افزایش یافته، نرخ ارز از کنترل خارج شده و بسیاری از مشکلات و چالش‌های دیگر حادث شده است. بنابراین در این شرایط حرف از بقا باید زد، نه توسعه.

۵. باتوجه به آنچه گفته شد، دولت باید برنامه عبور از بحران و بقا تدوین کند؛ برنامه‌ای که بتواند کشور را از این شرایط بحرانی و جنگ عبور دهد. در چنین شرایطی بنیادها و نیمه‌دولتی‌ها باید در تامین مالی برنامه بحران به کمک دولت بیایند.

اولویت‌های اجرایی



دکتر سعید امیریان
کارشناس برنامه‌ریزی و بودجه

همان‌گونه که می‌دانیم برنامه هفتم توسعه یک ویژگی بارز دارد و آن این است که تا حدی توانسته از برنامه‌ریزی جامع فاصله بگیرد و به سمت برنامه‌ریزی مساله‌محور حرکت کند. البته این جهت‌گیری در مسیر تصویب برنامه تا حدی دستخوش تغییر شد و از فرط طرح مسائل مختلف برای حل در طول برنامه، مجددا برنامه هفتم به برنامه جامع نزدیک شد. در واقع ما نتوانستیم قانون گذاران را تفهیم کنیم که به برنامه هفتم به‌عنوان فرصتی برای حل برخی مشکلات کلیدی نگاه کنند. بلندپروازی تصویب‌کنندگان برنامه برای حل جزئی‌ترین مسائل کشور و تحمیل بار مالی غیرقابل تامین از یک‌سو و تشدید تحریم‌ها و وقوع دو دوره جنگ و محاصره دریایی و هوایی از سوی دیگر باعث شد تا حل مشکلات معیشت مردم، جلوگیری از فروپاشی سامانه‌ها و شبکه‌های آب، برق، گاز، تلفن و اینترنت، نظام بانکی، آموزش، حمل‌ونقل، امنیت و قضا و سایر خدمات حیاتی برای گذران روزمره مردم در اولویت بدون قید و شرط کشور قرار داده شود و از این در پچه ما فرصت کمی برای بهبود کشور مطابق برنامه هفتم داریم و فعلا باید بر پابداری آنها بیندیشیم. از زاویه‌ای دیگر اما بحران فوق و کمبود شدید منابع مالی می‌تواند فرصتی برای بازنگری در روش‌ها و فرآیندهای قدیمی و ساختارهای مقاوم در مقابل تغییر و رفع برخی کاستی‌ها نیز باشد، چراکه دیگر آن منابع همیشگی برای اداره پرهزینه دولت و حکومت در دسترس نیست. سابقه کشور ما در سال‌های بین ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۹ و ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴ که درآمدهای نفتی به شدت کاهش یافته بودند، نشان می‌دهد که ما در این گونه مواقع بهتر می‌اندیشیم و جدی‌تر به سمت اصلاح روش‌ها و بهبود حرکت می‌کنیم. می‌دانیم که لایحه اصلاحی برنامه هفتم به این شکل تنظیم شده است که دولت از مجلس اجازه خواهد گرفت تا اجرای برخی از احکام را در اولویت بالاتری قرار دهد. اگر از این منظر به موضوع نگاه کنیم و بخواهیم بخش‌هایی از برنامه هفتم را برای اجرا اولویت‌گذاری کنیم، نا با تغییراتی باعث بهبود شرایط کشور و افزایش توان تاب‌آوری در مقابل نهاجم دشمن شویم، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ● اولویت قائل شدن به اجرای احکام مربوط به اصلاح نظام بانکی و خارج کردن بانک‌ها از شرکت‌داری و بهبود کیفیت دارایی‌های بانک‌ها و افزایش کفایت سرمایه آنها یکی از ضروری‌ترین اقدامات در برنامه هفتم است. این اقدام برای دولت هزینه‌ای ندارد، بلکه حتی می‌تواند باعث ثبات اقتصادی و کاهش فشار تورمی شود و تاب‌آوری جامعه را افزایش دهد.

نظام بودجه در شرایط موجود کارکرد دوگانه دارد. در شرایط جنگی، تحریم و محاصره، دولت باید هزینه کند و ضمن تامین نیازهای مالی بخش دفاع و نیازهای اساسی مردم، با افزایش مخارج دولت از افتادن اقتصاد در ورطه رکود جلوگیری کند. از سوی دیگر افزایش مخارج دولت می‌تواند بدهی‌های دولت را افزایش دهد و زمینه بی‌ثباتی در آینده را فراهم کند. لذا اینکه دولت چگونه بتواند هزینه‌های فوق را تامین کند کلید ثبات یا بی‌ثباتی خواهد بود. برنامه هفتم دولت را مکلف کرده است تا میزان بدهی‌های خود را شفاف و کنترل کند. از سوی دیگر برای تامین مالی بودجه بر مولدسازی دارایی‌ها تاکید کرده است. این در حالی است که تجربه چند سال اخیر نشان می‌دهد فروش دارایی‌های دولت امری پیچیده است و از این محل تاکنون نتوانسته است منابع قابل توجهی به‌دست آورد و منابع حاصل از این بخش نقریبا صفر بوده است. شاید راه‌حل مساله در ترکیب این دو روش باشد، یعنی انتشار اوراق بدهی به پشتوانه اموال و دارایی‌های دولتی که به نوعی صکوک نیز خواهد بود. این روش اگرچه تاکنون چند باری در سازمان برنامه و بودجه مطرح شده ولی هنوز فرصت اجرا پیدا نکرده است. باید فرصت بروز روش‌های جدید و نوآورانه و البته پیچیده را فراهم کرد. انتشار اوراق بدهی با پشتوانه املاک و مستغلات با توجه به روحیه مردم در خوش‌بینی به خرید و انباشت دارایی‌های مبتنی بر املاک می‌تواند با استقبال همراه شود. علاوه بر این انتشار این نوع اوراق فشار بر نرخ بهره بازار را نیز می‌تواند کاهش دهد.

اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، چشم‌اسفندیار برنامه هفتم و دولت است. در بودجه سال ۱۴۰۵ بیش از ۲۴درصد از اعتبارات هزینه‌ای کل کشور صرف تامین کسری منابع صندوق‌های بازنشستگی می‌شود و این یک فاجعه برای نظام اداری، مالی و حکمرانی کشور است که نتوانسته اصلاحات پارامتریک و ساختاری را برای تعادل بخشی بین منابع و مصارف این صندوق‌ها اعمال کند. در برنامه هفتم برای اولین بار موضوع اصلاح صندوق‌های بازنشستگی از یک خواسته کارشناسی به قانون اجرایی تبدیل شد و تحت هر شرایطی باید با قدرت اجرایی شود؛ چراکه نه تنها برای دولت هزینه‌ای ندارد، بلکه تا حدی می‌تواند از تشدید وابستگی صندوق‌های فوق به منابع عمومی جلوگیری کند.

متاسفانه در حال حاضر توزیع یارانه و کالابرگ به شکلی نامطلوب و با عامیانه‌ترین روش‌ها انجام می‌شود و آنچه در صحنه دیده می‌شود اتلاف هزاران میلیارد تومان از منابع قانون هدفمندی است بدون آنکه تاثیری بر کاهش فقر در جامعه داشته باشد، بلکه برعکس، تورم ناشی از اجرای نادرست آن باعث گسترش فقر نیز می‌شود.

به نظر می‌رسد آنچه در برنامه هفتم درخصوص وسیع‌سنجی و شناسایی خانوارهای فقیر و اختصاص منابع هدفمندی به آنها لحاظ شده است، باید در اولویت اجرا قرار گیرد. ضمن آنکه پس از شناسایی فقرا، توانمندسازی آنها باید در اولویت بالاتری نسبت به تامین معیشت قرار گیرد. ذکر این نکته ضروری است که آنچه ۴۰ درصد مردم ایران را در دامان فقر گرفتار کرده، بی‌ثباتی و تورم‌های بالاست و نباید به بهانه فقرزدایی شوک‌های تورمی به جامعه تحمیل کرد. اصلاحات قیمتی در حوزه انرژی با ارز برای تامین منابع فقرزدایی برای آنکه بر ضد خود عمل نکند یک شرط دارد، نخست باید از خلق و انتشار پول پرهیز کرد تا اصلاحات قیمتی منجر به تورم‌های افسارگسیخته نشود. توسل به خلق و انتشار پول همزمان با اجرای طرح‌های اصلاحی فوق منطقا این طرح‌ها را از یک طرح اصلاح ساختاری به یک طرح عامه‌پسند که از توهم پولی مردم کوچه و بازار سوءاستفاده می‌کند، تنزل می‌دهد.