

■ برنامه دوم؛ خط مشی ها و سیاستهای کلان در بوطه نقد

کار: گروه تحقیق

مسئول گروه: دکتر مرتضی قره باغیان

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

اشاره

سیاستهای دولت در زمینه درآمدها و هزینه‌ها، پول و اعتبار، قیمت‌گذاری و سوبسید و اختصاصی سازی، چهار محور عمده خط‌مشی‌های کلان برنامه دوم را تشکیل می‌دهد.

گزارش حاضر، ضمن مروری بر مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در زمینه چهار محور بالا، دیدگاههای سازمان برنامه و بودجه و شورای اقتصاد را نیز درباره هر یک از محورهای یاد شده قیاس کرده و به طور موازی به نقد آنها پرداخته است.

مرکزی قادر است که از طریق برقراری تسهیلات خاص، بانکها را وادار نماید که وامهای مختلف خود را افزایش دهند. بنابراین با توجه به اینکه بانکهای تجاری به تنهایی قادر نیستند نقش فعال و اولیه را در سیستم اعطای اعتبار داشته باشند، از اینرو لازم است که مقامات مجری سیاستهای پولی آنقدر کارآ و مؤثر عمل کنند که بتوانند با تحولات بستگامهای تجاری و صنعتی هماهنگی داشته باشند.

در هیچ جای خط‌مشی‌های برنامه در زمینه پول و اعتبار از نقش بانک مرکزی بمنظور جلوگیری از جریان یافتن منابع مالی به فعالیتهای سفته‌بازی صحبتی به میان نیامده است. در حالیکه بانک مرکزی در این شرایط می‌تواند از نرخهای سود تبعیضی استفاده نماید، بطوریکه برای پروژه‌های غیرمولد نرخهای سود بالاتر و برای پروژه‌های مولد و با صرفه، نرخهای سود کمتری را اعمال نماید.

همچنین یکی از اصول مهم در خط‌مشی‌های بخش پول و اعتبار، کنترل کمی و کیفی اعتبارات است که در این بخش از برنامه دوم دیده نشده است. نظام پرداخت پولی را می‌توان از طریق سیاست پولی کنترل کرد تا بتوان بر روند سرمایه‌گذاری و تولید، اثر مثبت گذاشت. هدف اصلی از سیاست کنترل اعتبار، تخصیص منابع محدود سرمایه در کانالهای موردنظر و سرمایه‌گذاری و نیز جلوگیری از فشارهای تورمی است که در جریان توسعه اقتصادی بوجود می‌آید. در کشورهای روبه‌رشد، کنترل کیفی و کمی

۱ - سیاستهای پول و اعتبار:

از مهمترین ویژگیهای سیاستهای پولی، ایجاد تعادل صحیح بین عرضه و تقاضای پول، تخصیص مطلوب تسهیلات اعتباری برای اقتصادهای روبه‌رشد و جلوگیری از رشد نامتناسب آن و تقسیم اعتبارات موجود بین استفاده‌کنندگان براساس پروژه‌های سرمایه‌گذاری موردنظر، ایجاد گسترش و تعیین نوع فعالیت مؤسسات مالی و پولی و مدیریت بدهیها و وامها می‌باشد.

یکی از خط‌مشی‌های اساسی بخش پول و اعتبار طی برنامه دوم توسعه اقتصادی، «خودداری بانک مرکزی از اعطای هر نوع تسهیلات به شرکتها و مؤسسات دولتی و وابسته به آن می‌باشد. این مؤسسات تنها می‌توانند از طریق ارائه گزارش توجیهی و پیش‌بینی گردش نقدی خود از بانکهای تجاری اعتبار دریافت نمایند.»

از نظر اقتصادی، یکی از وظایف مهم بانک مرکزی، تنظیم پول می‌باشد. کنترل بانکهای تجاری توسط بانک مرکزی ضربه اصلی اعمال سیاستهای پولی است. بانک

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۲- حذف معافیتهای مالیاتی اعطا شده به بخشها، رشته فعالیتهای و مؤسسات مختلف و بازنگری مجدد نظام مالیاتی براساس تعریف پایه درآمد.

- نظر شورای اقتصاد:

۲- حذف معافیتهای مالیاتی غیر موثر در جریان تولید بخشها، فعالیتهای و مؤسسات مختلف با هدف استمرار مداوم تولید و بازنگری مجدد در نظام مالیاتی کشور براساس تعریف متعارف از پایه درآمد.

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۳- تصحیح و تکمیل قوانین مالیاتی، جهت برقراری تعرفههای مالیاتهای غیر مستقیم صرفاً براساس ارزش کالاها.

- نظر شورای اقتصاد:

۳- تصحیح و تکمیل قوانین مالیاتی، جهت برقراری تعرفههای مالیاتی غیر مستقیم، براساس ارزش و نوع کالاها، بطوریکه مالیاتهای غیر مستقیم مصارف تجملی را کاهش دهد، موجب افزایش قیمت کالاهای ضروری نگردد و در نتیجه، تولید کالاهای ضروری را تشویق و تولید کالاهای تجملی را تقلیل دهد.

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۴- بررسی جهت برقراری روشهای جدید و غیر متداول در نظام مالیاتی کشور مانند مالیات بر افزایش ارزش سرمایه، مالیات بر خالص ثروت، مالیات بر ارزش افزوده.

- نظر شورای اقتصاد:

۴- بررسی جهت برقراری روشهای

جدید و غیر متداول در نظام مالیاتی کشور مانند مالیات بر افزایش ارزش سرمایه، مالیات بر خالص ثروت، مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر هزینههای اضافی.

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۵- بازنگری در تشکیلات روشهای اخذ مالیات با هدف مدرنیزه کردن و افزایش کارایی نظام مالیاتی و به حداقل رساندن زمان جمع بندی مالیات، بویژه در مورد مالیاتهای مستقیم.

- نظر شورای اقتصاد:

۵- موارد بند فوق صحیح است.

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۶- افزایش امکانات کسب درآمد توسط دستگاههای استانی و واگذاری اختیار هزینه کردن آن از طریق ایجاد حسابهای معین خزانه در استانها.

- نظر شورای اقتصاد:

۶- افزایش امکانات کسب درآمد توسط دستگاههای استانی و واگذاری اختیار هزینه کردن آن از طریق ایجاد حسابهای معین خزانه در استانها، زیر نظر یک مدیریت صحیح تنظیم بودجه بمنظور تداوم فعالیتهای عمرانی منطقه ای در جهت سیاستهای کلان اقتصادی و نیز ایجاد ارتباط منطقی بین رشد اقتصادی مناطق شهری و مناطق روستایی با انگیزه کاهش نابرابریهای منطقه ای و تحقق رشد متعادل در کشور.

ب) خط مشی های هزینه ای:

معمولاً در کشورهای در حال توسعه، بخش خصوصی تمایل به سرمایه گذاری در

پروژه‌های مخاطره‌آمیز و آن دسته از پروژه‌هایی که نرخ بازده سرمایه آنها نازل است، ندارد. به همین علت، غالباً سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش تسهیل کالاهای مصرفی، معادن و ساختمان‌سازی تمرکز یافته است. تحت این شرایط، توسعه سریع اقتصادی و رشد مداوم اقتصادی تنها زمانی بوقوع می‌پیوندد که دولت مخارج و هزینه‌های خود را افزایش دهد.

از آنجا که یکی از اهداف برنامه دوم، تخفیف فاصله موجود در توزیع درآمد و ثروت از یکطرف و کاهش دخالت‌های دولت در اقتصاد از طرف دیگر می‌باشد، مخارج عمومی باید ابزاری در جهت کاهش مؤثر نابرابریها گردد. بدین ترتیب، مخارج دولت در زمینه‌های آموزش و پرورش، بهداشت عمومی و تسهیلات درمانی، سوسپید پر روی کالاهای ضروری و غیره، نوعی سوسپید به طرف عرضه اقتصاد تلقی می‌گردد و لذا تداوم آن می‌تواند ابزاری در جهت تقویت بنیه‌های تولید کشور و سرمایه انسانی گردد.

نظر سازمان برنامه و بودجه:

۱-۴: تجدیدنظر در مبانی ارزیابی و گزینش طرحها بر مبنای توجیه فنی - اقتصادی و تجدیدنظر در سازماندهی اجرایی و نظارت متناسب با آن.

- نظر شورای اقتصاد:

۱-۴: هزینه - فایده طرحهای

سرمایه‌گذاری دولتی بر مبنای نوع سرمایه‌گذاریها در قالب - هزینه - فایده فنی - اقتصادی و نیز هزینه فایده اقتصادی - اجتماعی و تجدیدنظر در سازماندهی اجرایی و نظارتی متناسب با آن.

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۲-۴: اولویت دادن به اتمام طرحهای نیمه‌تمام و به بهره‌برداری رساندن آنها.

- نظر شورای اقتصاد:

۲-۴: اولویت کامل به اتمام طرحهای

نیمه‌تمام و به بهره‌برداری رساندن آنها و جلوگیری از سرمایه‌گذاریهای جدید در پروژه‌هایی که هم‌اکنون طرحهای نیمه‌تمامی از آنها وجود دارد.

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۱-۵: تثبیت و در صورت امکان کاهش تعداد پرسنل بخش دولتی از طریق حذف بعضی تشکیلات، ادغام وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و کاهش پرسنل دستگاههای باقیمانده.

- نظر شورای اقتصاد:

۱-۵: تثبیت و در صورت امکان کاهش تدریجی و مزمن تعداد پرسنل بخش دولتی از طریق حذف بعضی تشکیلات، ادغام وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و کاهش پرسنل دستگاههای باقیمانده.

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۸-۵: واگذاری ایجاد بعضی از تسهیلات خدمات عمومی مانند مراکز آموزشی، بهداشتی و بهزیستی از محل درآمد

شهرداریها و ایجاد زمینه‌های لازم در جهت اخذ مالیات (عوارض) بر دارایی توسط شهرداریها در محدوده شهرها.

- نظر شورای اقتصاد:

۵-۸: وظیفه اخذ مالیات باید متمرکز باشد و این کار را باید صرفاً وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام دهد. به هر حال وزارت دارایی می‌تواند از نظرات مشاوره‌ای شهرداریها در تنظیم پایه‌های مالیاتی و شکل آن استفاده نماید.

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۵-۹: علنی کردن سوبسیدهای پنهان در مرحله نخست و سپس تأمین کمکهای سوبسیدی بصورت کمک مستقیم و در مراحل بعدی حذف سوبسیدها در زمان تثبیت نظام فراگیر تأمین اجتماعی.

- نظر شورای اقتصاد:

۵-۹: حذف تدریجی سوبسیدهای غیرضروری تا زمان تثبیت نظام فراگیر تأمین اجتماعی و تداوم رشد اقتصادی کشور.

۳- سیاست‌های قیمت‌گذاری و سوبسید^(۱)

معمولاً در جریان اعمال برنامه‌های توسعه اقتصادی، تقاضا برای کالاها و خدمات، در نتیجه اعمال سرمایه‌گذاری در مقیاس و ایجاد وسیع و افزایش درآمدهای پولی، افزایش یافته و باعث افزایش قیمت‌ها می‌گردد. از طرف دیگر، عرضه کالا و خدمات قادر نیست با افزایش ناشی از اعمال طرح‌های سرمایه‌گذاری در جریان توسعه اقتصادی، مقابله نماید، چون به زمان طولانی

برای رسیدن به بهره‌وری نیاز دارند. در ایران تورم از دو منبع نشأت می‌گیرد:

- افزایش هزینه‌های تولید بدلیل افزایش سود بانکی، تضعیف ریال در مقابل دلار و غیره.

- رشد شتابان هزینه‌های دولتی و در نتیجه رشد تقاضای کل. بنابراین، سیاست قیمت‌گذاری، تنها محدود به تثبیت سطح قیمت‌ها نمی‌شود، بلکه نوسانات نسبی و عمومی قیمت کالاها (ساخته، نیمه‌ساخته و مواد اولیه) و خدمات را نیز دربرمی‌گیرد.

در نتیجه سیاست‌های قیمت‌گذاری نباید تنها خدمات و کالاهای دولتی را دربرگیرد، بلکه این نظارت با کنترل باید فعالیتهای بخش خصوصی را شامل شود.

سیاست قیمت‌گذاری در برنامه دوم، بایستی اهداف ذیل را دنبال نماید:

۱- قیمت یک مکانیسم مهم اقتصادی است که وظایف مهمی دارد و در نتیجه هر سیاست قیمت‌گذاری، باید با این مهم ارتباط داشته باشد و در اولین گام، وظیفه اولیه سیاست قیمت‌گذاری، ایجاد توازن لازم بین عرضه و تقاضای کالا و عوامل تولید است. زمانی که سیاست قیمت‌ها توانست به این هدف نائل آید، نوسانات قیمت خودبخود محو می‌گردد و هیچ اثر مخربی بر روند توسعه اقتصادی نخواهد گذاشت. به منظور اجتناب از افزایش در سطح عمومی قیمت‌ها، با انتقال منابع اقتصادی استفاده نشده به آن بخش اقتصادی که تولید کمتر از تقاضاست،

۱- نظر شورای اقتصاد در زمینه سوبسید در قسمت سیاست‌های دولت آمده است.

عرضه را باید افزایش داد.

۲- هرگونه افزایش سطح قیمت‌ها از نظر اجتماعی نامطلوب نیست. افزایش قیمت‌ها زمانی نامطلوب است که بر افزایش تولید و یا کاهش تقاضای مؤثر تأثیر نداشته باشد. در این صورت، افزایش قیمت زیان‌آور نخواهد بود. بنابراین، یکی از اهداف و سیاست‌گذاری قیمت‌ها، انعطاف‌پذیر بودن سطح قیمت‌هاست تا بتواند سبب تخصیص مجدد منابع مولد، هدایت مجدد تقاضا و قراردادن تولید در کانال‌های جدید و مطلوب گردد.

۳- سیاست مناسب قیمت‌گذاری برای محصولات کشاورزی، نقش بنیادی در جریان برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی ایفا می‌کند. دلیل این امر، سهم بالای بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی کشور است. سیاست قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی، باید در صدد جلوگیری از نوسانات قیمت فرآورده‌های کشاورزی برآید، زیانهای تولیدکنندگان این محصولات را که ناشی از کاهش سریع قیمت محصولات کشاورزی است، به حداقل برساند و نیز مشکلات مصرف‌کنندگان که ناشی از افزایش سریع قیمت این محصولات به علت کاهش عرضه تسوید است را کاهش دهد. بدین منظور، سیاست قیمت‌گذاری در بخش کشاورزی، باید آنقدر گسترده و جامع باشد که تمام زمینه‌های تولید، توزیع و مصرف را در بر داشته باشد.

۴- همانگونه که تثبیت قیمت مواد اولیه

و فرآورده‌های کشاورزی، عامل مؤثری در تثبیت قیمت محصولات صنعتی از طریق کاهش هزینه‌های ثابت و متغیر است، تثبیت قیمت مواد اولیه صنعتی نیز به تثبیت قیمت محصولات صنعتی و کشاورزی کمک می‌نماید. سیاست قیمت‌گذاری باید استفاده و توزیع مطلوب و مناسب این مواد را تضمین نماید تا جلوی فشارهای تورمی گرفته شود.

۵- نکته بسیار مهم و اساسی که در سیاست‌های قیمت‌گذاری و اهداف آن، بایستی مدنظر قرار گیرد، آنست که این سیاست بایستی در جهت کاهش ارتباط و پیوند خودکار بین سطح قیمت‌ها و دستمزدها عمل نماید. درآمدهای حاصل از دستمزد و قیمت‌ها، مسلماً از نظر اقتصادی با یکدیگر ارتباط تنگاتنگی دارند. در صورت افزایش قیمت‌ها، دستمزدگیرندگان تلاش خواهند کرد که از طرق اقتصادی و غیراقتصادی، دستمزدهای خود را افزایش دهند. زمانی که سطح دستمزدهای بولی افزایش می‌یابد قیمت‌ها نیز افزایش پیدا می‌کند. این امر از طریق افزایش هزینه‌های تولید صورت می‌گیرد، زیرا سرمایه‌داران حاضر به کاهش سود خود نخواهند بود که این امر نیز از فقدان عرضه کافی کالاهای ضروری مصرفی سرچشمه می‌گیرد. از آنجا که سیاست تثبیت سطح دستمزدها بطور معکوس بر کارآیی و بازدهی تولید تأثیر می‌گذارد، نمی‌تواند چاره قطع رابطه بین قیمت‌ها و دستمزدها باشد. بنابراین، داشتن یک سیاست تعیین دستمزد، به نفع

شده واقعی قابل بررسی خواهد بود.

- نظر شورای اقتصاد:

۲- در مورد کالاهای همگانی نظیر آب، برق و سوخت و... بگونه‌ای اقدام خواهد گردید که امکان استمرار اینگونه خدمات توسط دولت فراهم گردد. در مورد مؤسسات ارائه‌دهنده این خدمات تعدیل قیمت‌ها از یکسو با کاهش هزینه‌های تولید و از سوی دیگر بارش تقاضا هماهنگی داشته باشد.

۴- خصوصی‌سازی

در تداوم برنامه عمرانی اول، یکی از اهداف برنامه دوم باید تلاش در جهت تکمیل سیاست‌های واگذاری قسمتی از مؤسسات و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی باشد. بطوریکه این واگذاریها از یکسو، منجر به واگذاری بخشهایی از فعالیتهای غیرمؤثر دولتی به بخش خصوصی و از سوی دیگر، تبعیت از اصل رشد کارایی و توانمندی اقتصادی بنگاههای تولیدی باشد. بدین منظور لازم است که در فرآیند خصوصی‌سازی اهداف و ملاحظات زیر دنبال گردد:

- تداوم جریان خصوصی‌سازی از طریق تداوم اصلاح نظام پولی و بازار به منظور جذب سرمایه‌های داخلی به فرآیند تولید با هدف افزایش و ارتقاء سطح کارایی در بخشهای مختلف اقتصادی.

- تشویق و گسترش بازار سرمایه در داخل به منظور تسهیل روند خصوصی‌سازی از طریق عرضه سهام آنها در بین اقشار مختلف مردم.

جریان توسعه اقتصادی خواهد بود. افزایش حساب‌شده و یکنواخت سطح دستمزدها، بهتر از واکنش دستمزدها در مقابل نوسانات مقطعی در سطح قیمت‌هاست. در نتیجه، افزایش دستمزد بایستی با کارایی و بازدهی تولید ارتباط داشته باشد و یکی از اهداف مهم سیاست قیمت‌گذاری، تضعیف و گسستن رابطه بین هزینه‌ها، قیمت‌ها و دستمزدها از طریق ایجاد روابط متقابل در جامعه می‌باشد.

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۱- قیمت‌گذاری اقتصادی در مورد انحصارات طبیعی نظیر آب و برق و... بر مبنای هزینه نهایی واقعی و تقاضا ادامه خواهد یافت.

- نظر شورای اقتصاد:

۱- قیمت‌گذاری اقتصادی در مورد انحصارات طبیعی نظیر آب و برق و... بر مبنای هزینه نهایی واقعی و تقاضا ادامه خواهد یافت، بطوریکه از یک طرف گروه‌های پرمصرف مجبور به قبول نرخهای تصاعدی خواهند شد و از طرف دیگر، با تفکیک فعالیتهای مولد از غیر مولد، قیمت‌های تبعیضی اعمال می‌شود تا از رشد هزینه‌های تولید جلوگیری گردد و بدین وسیله تولیدکنندگان تشویق گردند.

- نظر سازمان برنامه و بودجه:

۲- در مورد کالاهای همگانی نظیر آب، برق و سوخت و... بگونه‌ای اقدام خواهد گردید که امکان استمرار اینگونه خدمات توسط دولت فراهم گردد. در مورد مؤسسات ارائه دهنده این خدمات درخواست افزایش قیمت همزمان با برنامه کاهش هزینه تمام

بهره‌آورد تورم و خط‌مشی‌ها

است که در این دوره گذرا، با اعمال برنامه‌های حمایتی، از اقتشار آسیب‌پذیر جامعه در مقابل این ناملایمات حمایت گردد.

□□□

- تهیج جریان خصوصی‌سازی از طریق عرضه سهام به مردم و کارکنان واحدها و نیز فروش یکباره آنها به خریداران در جهت کاهش دخالت دولت در تصمیم‌گیریهای جزئی و تمرکز تصمیمات آن بر فعالیتهای مهم در ارتباط با امنیت ملی.

- تشویق خصوصی‌سازی به منظور بهبود ارائه خدمات و کالاها با کیفیت بهتر برای مصرف‌کنندگان داخلی و خارجی و نیز ایجاد درآمد برای دولت و تقلیل بار هزینه‌های آن.

- از آنجا که خصوصی‌سازی یک روند پیچیده و زمان‌بر است، تداوم آن نیز به زمان و تدبیر و مطالعه همه‌جانبه نسبت به خریداران و ایجاد جو سرشار از اطمینان، نیاز دارد، بطوریکه بتواند نه تنها باری از مشکلات دولت بردارد، بلکه هدف رشد کارآیی و افزایش تولید را نیز دنبال کند، چه، منظور از خصوصی‌سازی صرفاً رفع مسئولیت از واحدهای تحت تملک نمی‌باشد.

- قیمت‌گذاری واحدهای قابل واگذاری، باید به نحوی باشد که جریان تولید و توزیع بعد از انتقال را تسهیل نماید.

- لازم است قوانین دست و پاگیر برای مالکان خصوصی رفع گردد تا بتوانند در شرایط عادی به فعالیت خود استمرار دهند.

- از آنجا که در جریان خصوصی‌سازی و انتقال واحدهای دولتی به بخش خصوصی، یک دوره گذر با ناملایمات عدیده، اقتصاد را فرا خواهد گرفت، و نیز تسلط مکانیسم بازار بر اقتصاد، تورم قیمت‌ها را تشدید می‌کند، لازم