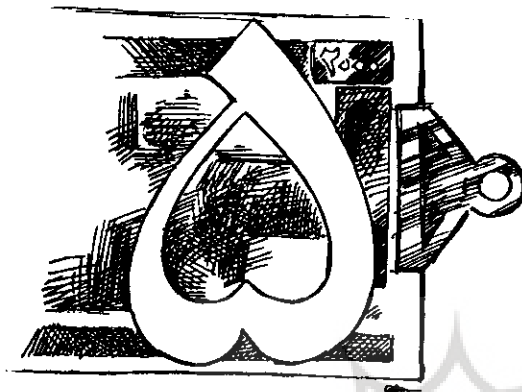
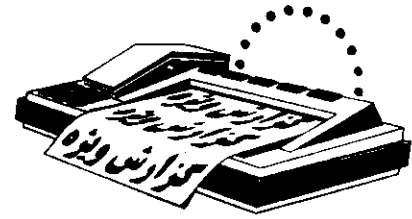


برنامه سوم توسعه از نگاه کارشناسان اقتصادی



گروه گزارش:

علی اکبر بابایی - محمدصادق بزبان - مریم چهاربالش

اشاره

برنامه سوم توسعه از ماهها پیش موضوع روز است. طبیعی است که برنامه‌ای با اهمیت، گسترده‌گی و اثرگذاری برنامه سوم، موافق و مخالف نیز بسیار دارد و حدیث نیز درباره آن فراوان گفته‌اند و خواهند گفت.

سخن گفتن درباره برنامه سوم از یک نگاه کار آسانی است و از نگاهی دیگر دشوار. آسان است از آن جهت که همگان می‌توانند بگویند از اجرای این برنامه چه انتظاری دارند و آرزوهایشان را که بهبود وضع اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است، بیان کنند. اما از طرف دیگر اگر کسی بخواهد نگاهی کارشناسانه به این برنامه داشته باشد و چند و چون آن را زیر ذره بین علمی بگذارد، آنگاه سخن گفتن دشوار است و نیاز به دانش و آگاهی کافی و تحقیق و تدبر دارد، تا این سخنان برای رفع دشواریها و هموارکردن راه، کارگشا و تاثیرگذار باشند.

برنامه سوم توسعه قرار است فاصله ما را با دنیای پیشرفته صنعتی و اقتصادی کم کند و اقتصاد سنتی و ناکارآمد را به گونه‌ای متحول سازد که در پایان برنامه به دنیای پیشرفته‌ها نزدیک شویم. به عبارت دیگر برنامه سوم توسعه به گونه‌ای طراحی و تدوین شده است که عمده‌ترین ضرورتها و نیازهای جامعه اسلامی و انقلابی ایران را مورد توجه قرار دهد. برای اینکه همه مردم و همه بخشهای کشور بتوانند در اجرای برنامه بیشترین نقش را داشته باشند و در عین حال الگوی توسعه از میانی، روشها و تجربه‌های دینی و ملی بهره‌مند باشد، بر وفاق عمومی، تحرک اجتماعی، عدالت اجتماعی و قانونمندی نظام اجرایی تاکید شده است.

در این برنامه، اهتمام به امر عدالت اجتماعی و حتی اولویت آن، به عنوان یک هدف و مبنای محوری در جامعه، مدنظر قرار گرفته است. همچنین تأمین حقوق و آزادیهای مشروع و قانونی همه

شهروندان و ایجاد و تقویت فضای مطمئن، قانونمند و باثبات برای فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی، علمی و فرهنگی، همواره در متن برنامه سوم پیگیری شده است.

یکی از مخاطبان عمده این برنامه که باید آن را چراغ راه حرکت‌های آینده خود قرار دهند، مدیران بنگاههای اقتصادی هستند. این برنامه به آنان دیکته می‌کند که در برنامه‌ریزیهای خود باید چه موضوعات عمده‌ای را در نظر بگیرند. بنابراین مدیران بنگاهها و ادارات به عنوان راهبران اهرمهای اقتصادی و اجرایی کشور بیشتر از دیگر گروههای جامعه می‌بایست نسبت به جایگاه فعالیت‌های خود در برنامه‌ریزی کلان کشور و چشم‌انداز آتی این فعالیتها آگاه باشند. خانه مدیران سازمان مدیریت صنعتی به منظور کمک به این درک و آگاهی، همچنین برای انعکاس دیدگاههای اعضا به دست اندرکاران برنامه و دولتمردان، سلسله سخنرانیهای ترتیب داد که در آنها کارشناسان و صاحب‌نظران به تشریح ویژگیهای برنامه سوم توسعه پرداختند. آنچه در پی می‌آید چکیده‌ای از سخنان چند تن از کارشناسان شرکت‌کننده در این مباحث است. این صاحب‌نظران مسایل اقتصادی عبارتند از:

- آقای دکتر مهدی عسلی مدیرکل دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه
- آقای دکتر مسعود نیلی معاون امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه
- آقای دکتر محمد مهدی بهکیش رئیس اتاق بازرگانی ایران و ایتالیا
- آقای دکتر سیداحمد میرمطهری دبیرکل سازمان بورس و اوراق بهادار تهران
- آقای دکتر مهدی فرجادی معاون امور آموزشی و پژوهشی موسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.

برخی از ویژگیهای

برنامه سوم
توسعه

آنچه در پی می‌آید نگاهی گذرا به برنامه سوم توسعه و برخی از ویژگیهای این برنامه است. در این نگاه البته موضوعات اقتصادی پیش از مسایل دیگر مورد توجه قرار گرفته است.

* یکی از مهمترین جهت‌گیریهای برنامه سوم، اصلاحات ساختاری و نهادی در بخش عمومی برای افزایش کارایی دولت، بالابردن بهره‌وری منابع ملی و تقویت بخش غیردولتی است. در این زمینه چهار موضوع مهم نظام اداری، شرکتهای دولتی، انحصارات، و تمرکززدایی در برنامه سوم مورد توجه قرار گرفته است.

* در این برنامه، راهکارهایی در جهت حذف مقررات زاید بر سر راه تولید، سرمایه‌گذاری، افزایش قدرت رقابت تولید داخلی. همچنین توسعه بخش خصوصی و تعاونی مشخص شده است.

* نظامی برای ساماندهی شرکتهای دولتی پیشنهاد شده است که هم تسهیل‌کننده امر واگذاری است و هم از طریق اصلاح ساختاری این شرکتهای، موجبات افزایش کارایی آنها فراهم خواهد شد.

* حذف انحصاراتی از قبیل دخانیات، قندو شکر، چای، راه آهن و پست و مخابرات، پیش‌بینی شده است.

* یک فصل از لایحه برنامه به استقرار نظام درآمد هزینه استانی اختصاص یافته است. براساس مواد برنامه، استانها اجازه خواهند داشت در چارچوب تعیین شده نسبت به تجهیز منابع، تامین درآمد و تخصیص آن اقدام کنند.

* فراهم آوردن تسهیلات لازم برای اعزام نیروی کار به خارج از کشور و برقرار کردن تشویقهای مالیاتی برای کارگاههایی که تعداد بیشتری نیروی کار را بکار گیرند، از

کار کنیم. متأسفانه مطالعات نشان می‌دهد که نرخ بهره‌وری در ایران منفی است. یعنی اشتغالهایی که در این سالها ایجاد شده است، حاصل تولید و بهره‌وری نبوده است، بلکه حاصل کاهش بهره‌وری نیروی انسانی شاغل بوده است.

حال چه اتفاقی رخ داده است که کشوری که سابقه رشد متوسط ۱۰ درصدی دارد برای تحقق رشد ۶ درصد تردید می‌کند. برای تحقق این هدف چند اشکال وجود دارد. مشکل اصلی این است که نهادهای موجود (قوانین، مقررات، دستورالعمل‌ها، روند کار دستگاههای دولتی و...) ما را خفه کرده‌اند. به‌عنوان نمونه برای ایجاد یک موسسه سرمایه‌گذار باید ۵۰ تا امضا بگیرد. بانکها هم به دلیل اینکه به صورت رقابتی و خصوصی عمل نمی‌کنند، انگیزه‌ای برای کارکردن ندارند. یک تولیدکننده سالها یا ماهها باید در انتظار اخذ وام باشد. بانکها هم که منتظر دستورالعمل هستند، که آیا وام بدهند یا ندهند؟ آیا به جایی که وام می‌دهند مولد هست یا نیست؟ از آن سو شرکت هم وقتی وام یا نرخ ۶ یا ۸ درصد می‌گیرد، اصلاً به این فکر نیست که آن را در بهترین جایگاه ممکن سرمایه‌گذاری کند. با این نرخ پایین و نرخ تورم ۲۰ درصد، دیگر مدیریت معنا ندارد. شما هرچه که بخرید سودمند است.

یکی دیگر از مشکلات حاکمیت اقتصاد رانتهی است. در طول ۲۰-۲۵ سال گذشته، هر فرد، نهاد یا گروهی که به ارز دولتی اعتبار دولتی یا کالاهای دولتی دسترسی داشته است، بدون کوچکترین زحمتی میلیاردر شده است.

مانع دیگر قانون کار است. در هیچ جای دنیا حق فسخ قرارداد را از کارفرما نمی‌گیرند، ولی در کشور ما این حق از کارفرما سلب شده است. طبیعی است کارفرما یک کاری را شروع می‌کند، پس از چند سال، با کاهش تقاضا روبرو می‌شود و می‌خواهد کارگر کمتری در استخدام داشته باشد، ولی قانون کار این اجازه را به او نمی‌دهد.

در این شرایط ما بدون اصلاح ساختاری نمی‌توانیم کاری از پیش ببریم. اصلاحات ساختاری نیز درگرو اصلاح نهادهای موجود است. اقتصاد ما هم‌اکنون از ۴ بازار یعنی کار، سرمایه، کالا و خدمات و پول تشکیل شده است. این ۴ بازار مانند ۴ چرخ دنده یک ساعت است که همه باید با هم درست کار کنند، تا ساعت هم درست کار کند. ما در ۲۵ سال گذشته هر ۴ تای این چرخ دنده‌ها را مختل کرده‌ایم. بازار پول را به

نخستین صاحب‌نظر آقای دکتر عسلی بود که با عنوان تحلیل سیاستهای اقتصاد کلان در برنامه سوم توسعه سخنرانی کرد. وی در بخشی از سخنانش پس از تشریح سابقه برنامه‌ریزی در ایران و اینکه چرا دولت باید برنامه‌ریزی کند، افزود: برنامه سوم تمهیدی برای انتقال اقتصاد ایران از یک اقتصاد غیرکارآمد دولتی به اقتصاد کارآمد مبتنی بر نظام بازار است. به دلیل پیچیدگیهایی که در این انتقال وجود دارد، برنامه‌ریزی آن باید به صورت یک فرایند مورد توجه قرار گیرد. به‌عنوان نمونه اگر کشور ما تا ۵ سال آینده رشد متوسط سالانه‌ای حدود ۵-۶ درصد نداشته باشد ما با دو مشکل عظیم - اشتغالزایی برای جوانان و انفول جایگاه بین‌المللی کشورمان - مواجه خواهیم بود.

در برنامه‌ریزیهای اقتصادی ما دو دسته برنامه‌ریزی بلندمدت و کوتاه‌مدت داریم. برنامه‌ریزی بلندمدت می‌تواند برای یک پنجاه ساله، برای یک شرکت پتروشیمی ۱۰ ساله و برای یک کشور ۳۰ ساله باشد. ده سال دیگر هم شاهد آن خواهیم بود که دهه سوم انقلاب به پایان می‌رسد. یعنی ما ۳۰ سال برای ایجاد زمینه‌های رشد زمان داشته‌ایم. بنابراین دهه آینده برای کشور ما یک دهه عادی نیست.

چالش دیگری که بر اهمیت دهه آینده می‌افزاید مساله جهانی‌سازی اقتصاد به‌خصوص در بازارهای مالی است. این امر هم می‌تواند وجوه مثبت و هم عوارض منفی در پی داشته باشد. جنبه منفی آن این است که دیگر نمی‌توانیم سرمایه افراد را در داخل کشور زندانی کنیم. در آینده با ایجاد یکپارچگی در بازارهای مالی، انتقال سرمایه به راحتی انجام می‌شود. تنها کاری که برای جلوگیری از خروج سرمایه و یا جذب سایر سرمایه‌ها می‌توان انجام داد، مهیا کردن یک محیط مناسب است.

رانت اقتصادی

وی افزود: آمارها نشان می‌دهند که اقتصاد ما در دهه ۴۰، در ده سال متوالی، به‌طور متوسط بالغ بر ۱۰ درصد رشد داشته است. این رشد در آن زمان در بین کشورهای در حال توسعه بی‌سابقه بوده است. این امر نشان می‌دهد که اقتصاد این کشور ظرفیت رشد ۶ درصدی را دارد. برای تحقق این نرخ رشد کافی است که هر یک از ما هر سال به‌طور متوسط ۶ درصد بهتر و بیشتر از سال قبل

عمده‌ترین سیاست‌های برنامه در زمینه اشتغال است.

* برداشتن موانع قانونی و اجرایی موجود بر سر راه توسعه صادرات غیرنفتی، حذف موانع غیر تعرفه‌ای و استقرار نظام تعرفه معادل، و توسعه صنعت در زمینه‌های صادراتی، مورد تاکید برنامه سوم توسعه است.

* در بخش بودجه و مالیات پیشنهاد شده است که سازمان امور مالیاتی کشور به صورت یک موسسه دولتی ایجاد شود تا از این طریق، کلیه امور مربوط به اخذ مالیات در یک واحد سازمانی تمرکز یابد.

* به منظور افزایش کارایی هزینه‌های عمرانی، پیش‌بینی شده است تا بخشی از اعتبارات طرح‌های عمرانی انتفاعی، در قالب تسهیلات و کمک‌های مالی و فنی، توسط بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای از طریق وجوه اداره شده، هزینه شود.

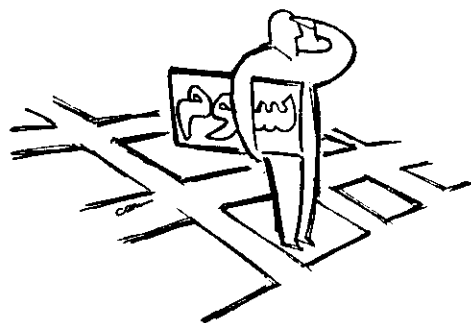
* در سیاست‌های بودجه‌ای برنامه، الگویی مشخص از تخصیص منابع بودجه عمومی و مبتنی بر اولویت‌های منطقی، ارائه شده است. براساس این الگو، وظیفه اعمال حاکمیت دولت به منظور تامین منافع عمومی جامعه از اولویت برخوردار است.

* در بخش پولی، رویکرد کلی آن است که به تدریج سازوکارهای کارآمد تعادلی بر نظام پولی کشور حاکم شود.

* در برنامه سوم، «وزارت فرهنگ و آموزش عالی» به «وزارت علوم، تحقیقات و فن‌آوری» تغییر نام می‌یابد و مسئولیت‌های آن نیز متناسب با وظایف جدید، مورد بازنگری قرار می‌گیرد.

* در برنامه سوم تلاش شده است که مبنای تنظیم روابط اجتماعی و بخش‌های مختلف نظام، تاکید بر حقوق و تکالیف دولت و مردم، فارغ از برداشتهای سلیقه‌ای باشد. از این رو حقوق مردم و حدود دولت و نیز تکالیف مردم و اختیارات دولت همانگونه که در قانون اساسی مشخص گردیده در قالب برنامه‌های هر بخش، در نظر گرفته شده است.

* یک ویژگی اصلی برنامه سوم توسعه، تاکید بر توسعه متوازن و همه‌جانبه و جلب مشارکت قانونمندان و سامان‌یافته مردم است.



برنامه سوم توسعه برای انتقال اقتصاد ایران از یک اقتصاد غیرکارآمد دولتی به اقتصاد کارآمد مبتنی بر نظام بازار است. به دلیل پیچیدگی‌هایی که در این انتقال وجود دارد، برنامه‌ریزی آن باید به صورت یک فرایند مورد توجه قرار گیرد.

ناشی از کسر بودجه است مشکل تورم و کسر بودجه هم حل می‌شود.

گسترش بازارهای مالی

از دیگر اصلاحات بخش پولی و مالی گسترش بازارهای مالی است. هم‌اکنون بازارهای مالی ما خیلی کوچکند. یکی از دلایل وابستگی اقتصاد ایران به نظام بانکی هم، همین محدود بودن بازارهای مالی است. در تمام دنیا شرکت‌های بزرگ افزایش سرمایه خود را از طریق بازارهای مالی انجام می‌دهند. ولی در کشورهای جهان سوم - مانند ایران - بازار مالی به آن مفهوم وجود ندارد. به‌عنوان نمونه ارزش سهام مبادله شده سال گذشته در ایران کمتر از ۱ درصد تولید ناخالص ملی بوده است.

وی سپس گفت برنامه‌ای که از سوی سازمان برنامه و بودجه به دولت ارائه شد با لایحه‌ای که دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد، کمی تفاوت داشت. به نظر ما برنامه و بودجه کارشناسی تر عمل کرده بود، ولی در هر صورت تصمیم‌گیرنده دولت است. ما در این برنامه ۴ هدف زیر را دنبال می‌کردیم.

- رشد اقتصادی ۶ درصد

- کنترل نرخ تورم و کاهش آن تا نرخ ۱۳ درصد

- دستیابی به میزان مشخصی از اشتغال

- تعیین سقف بدهی‌های خارجی و توزیع درآمد. ما معتقدیم اهداف برنامه با هم سازگار هستند. ولی با تغییراتی که مجلس در برنامه اعمال کرد این سازگاری از بین رفته است، به‌عنوان نمونه مجلس تصمیم گرفت هزینه حقوق و دستمزد را متناسب با نرخ تورم افزایش دهد. در صورتی که هیچ جای دنیا دستمزد کارکنان را به تورم وصل نمی‌کنند، چون خود این عامل می‌تواند تورم‌زا باشد. از آن سو تصویب کردند که شرکت‌های دولتی نمی‌توانند بهای کالاها

خاطر نرخ سود بانکی مختل کرده‌ایم. بازار سرمایه هم به خاطر بازار پول از کار افتاده است. اولین کاری که ما در برنامه پیش‌بینی کرده‌ایم، اصلاح بازارهاست. به همین دلیل ۴ فصل اول برنامه به اصلاح ساختار خود دولت اختصاص یافته است. در این ۴ فصل بحث می‌شود که دولت چگونه سهام موسسات خود را واگذار کند؟ شرکت‌های دولتی را چگونه خصوصی کند و...

اولین مسأله‌ای که پس از خصوصی‌سازی رخ می‌دهد، بیکاری است. چون اشتغال‌های ما در دهه گذشته مولود کاهش بهره‌وری بوده است، نه افزایش تولید. طبیعی است وقتی بخش خصوصی سهام چنین شرکتی را می‌خورد اولین اقدامش کاهش نیروی انسانی است. پیشنهاد ما برای حل این مشکل استقرار یک نظام تامین اجتماعی مناسب، مانند تمام کشورهای دنیا است. به این ترتیب هرکسی که بیکار می‌شود، می‌داند تا اشتغال بعدی، نظام تامین اجتماعی از او حمایت می‌کند.

سایر پیشنهاد‌های ما برای حل این مشکل اصلاح قوانین کار و نظام مالیاتی است. متأسفانه نظام مالیاتی ما بسیار قدیمی و ناکارآمد است. هم‌اکنون دولت فقط معادل ۶ درصد درآمد ملی مالیات دریافت می‌کند. مشکل دیگر در اخذ مالیات این است که مالیات‌دهندگان افراد محدودی هستند، بنابراین مجبورند مالیات‌های بالایی بپردازند. گاهی اوقات نرخ مالیات برخی به ۵۰-۶۰ درصد می‌رسد. این در حالی است که بسیاری از افراد خود را معاف از پرداخت مالیات می‌دانند.

برای اصلاح این نظام باید به جای افزایش نرخ مالیات، پایه مالیات را گسترش داد. اگر مشکل نظام مالیاتی کشور حل شود، بودجه هم اصلاح می‌شود و چون بیشتر تورم کشور

* رشد اقتصادی ۶ درصد، حداقل رشد اقتصادی قابل قبولی است که تمامی تلاشها در سالهای برنامه سوم باید در جهت تحقق آن معطوف شود.

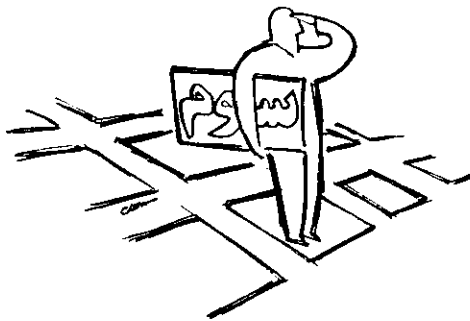
* میانگین رشد سرمایه‌گذاری کل مورد نیاز در سالهای برنامه سوم، معادل ۷/۱ درصد برآورد می‌شود. مقایسه این رقم با متوسط عملکرد سالهای برنامه دوم حدود ۱/۸ درصد بوده است نشان‌دهنده اهمیت حجم منابعی است که در برنامه سوم باید تجهیز شود.

* کل واردات کالا و خدمات مورد نیاز برنامه، معادل ۱۱۲/۴ میلیارد دلار برآورد شده است که با توجه به فروض مربوط به بخش نفت و سیاستهای تجاری برنامه، منابع ارزی لازم باید تجهیز شود. صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی معادل ۶۴/۱ میلیارد دلار، صادرات کالاهای غیرنفتی معادل ۳۴/۸ میلیارد دلار، صادرات خدمات معادل ۶/۷ میلیارد دلار و سایر منابع معادل ۶/۸ میلیارد دلار پیش‌بینی می‌شود.

* متوسط رشد سالانه درآمدهای دولت طی این دوره، معادل ۱۹/۵ درصد پیش‌بینی می‌شود. درآمدهای مالیاتی با رشد متوسط ۲۳/۲ درصد طی برنامه از بالاترین نرخ رشد، در ارقام درآمدی دولت برخوردار است. رشد متوسط سایر درآمدهای دولت طی برنامه سوم معادل ۱۳/۳ درصد است.

* رشد متوسط اعتبارات جاری طی برنامه، معادل ۱۸/۸ درصد و اعتبارات عمرانی، معادل ۲۱/۴ درصد است. بخشی از اعتبارات جاری برای پرداخت یارانه‌ها و بهبود ارائه خدمات دولتی، هزینه خواهد شد. بخش اعظم اعتبارات عمرانی نیز به طرحهای اشتغال‌زا و بهینه‌سازی مصرف انرژی اختصاص خواهد یافت.

* پیش‌بینی‌ها براساس تحولات هرم سنی جمعیت و همچنین فروض مختلف نسبت به نرخهای مشارکت نیروی کار نشان می‌دهد که متوسط سالانه عرضه نیروی کار در سالهای برنامه سوم، معادل ۶۷۶ تا ۷۳۵ هزار نفر خواهد بود. با توجه به رشد اقتصادی و سیاستهای اشتغال‌زایی برنامه، پیش‌بینی می‌شود که حدود ۳ میلیون و ۸۰۰ هزار فرصت شغلی جدید، ایجاد شود.



برنامه دوم (سالهای ۷۴ تا ۷۸) وجود داشته است، ایجاب می‌کند تا اقتصاد ما از رشد بالا و مستمری برخوردار باشد. چون اگر رشد بالا در اقتصاد عددی را حاصل کند اما مستمر نباشد ممکن است درآمدزا باشد اما اشتغال‌زایی ندارد. به عبارتی اگر میانگین نرخ رشد با حرکت نقطه سال به سال رشد، به یکدیگر نزدیک نباشند، افزایش درآمد با افزایش اشتغال، مترادف یکدیگر نخواهند بود. پس ما به یک رشد مستمر نیاز داریم که نرخ رشد ۶ درصد در برنامه بر این مبنای محاسبه شده است.

مهمترین چالشی که اقتصاد ما در سالهای آینده با آن روبرو خواهد بود، ضرورت‌های ناشی از ایجاد شغل است که به بحث رشد اقتصادی مربوط است. با توجه به قوانین و مقرراتی که ما داریم (مثل قانون کار و...)، انعطاف بازار کار بسیار کم خواهد بود و این باعث خواهد شد تا بار رشد اقتصادی برای تامین اشتغال بیشتر از خدمت‌آفرین خود باشد. اگر بازار کار منعطف داشته باشیم شاید بتوان با رشد اقتصادی پائین هم همان میزان شغل را ایجاد کرد که این به دلیل مسایل اجتماعی که در بخش نیروی کار داریم، ضرورت‌های ایجاد شغل را تشدید می‌کند. دومین ضرورت ایجاد شغل در کشور بحث جایگاه کشور در اقتصاد جهانی است. جدای اینکه ما مسایل جمعیت داشته باشیم یا نه، با توجه به مسیر حرکت دنیا که ارتباطات بین‌المللی در حال رشد است، مسایل یک کشور بر روی سایر کشورها اثری دارد، پیوستگی در سطح جهان نیز گسترش یافته است مثلاً اگر جنگ‌های یک کشور ویران می‌شود این عمل مورد انتقاد نظام جهانی قرار می‌گیرد، چون محیط‌زیست را در سطح دنیا تخریب می‌کند. در آینده دنیا، آنچه که مسلم است این است که کشورهایی که نمی‌توانند رشد مورد نظر را در مقایسه با سایر کشورها داشته باشند از جایگاه ضعیف‌تری برخوردار

مشکل ما در برنامه‌ریزی این است که برنامه‌های ما مجموعه‌ای از آمال و آرزوهاست؛ بدون این که ابزار لازم برای تحقق آنها به درستی پیش‌بینی شده باشد. صادرات غیرنفتی یکی از این نمونه‌هاست که هیچگاه نتوانسته به موتور محرکه اقتصاد تبدیل شود.

و خدماتشان را بیش از ۱۰ درصد افزایش دهند. این از آن موارد تعجب‌برانگیز است. این قبیل نظارتها فقط باعث از بین رفتن فعالیتهای اقتصادی می‌شود. اینها ابزار کنترل تورم نیست. تورم رابطه‌ای بین مجموعه کالا، خدمات و نقدینگی است. برای کنترل تورم باید نقدینگی را کنترل کرد.

سخنران دوم این مجموعه سخنرانها، آقای دکتر نیلی بود. وی با عنوان نگرشی بر کلیت برنامه سوم توسعه، برخی از ویژگیهای این برنامه را تشریح کرد.

سخنران پس از برشمردن چگونگی تدوین برنامه سوم و مقدمات کار آن، همچنین مسایل مورد توجه از جمله هرم سن جمعیت و تعیین‌کنندگی این عامل در سالهای آینده گفت: این مساله از زوایای مختلف قابل بررسی است زوایایی چون سیاسی و اجتماعی. اما اگر بخواهیم به لحاظ اقتصادی به مساله پردازیم؛ می‌توان گفت این جمعیت در سالهای آینده بطور طبیعی قدرت تعیین‌کننده بالایی در مسایل کشور خواهد داشت و دلیل آن وجود پتانسیل بالایی است که از نظر سنتی در جمعیت آینده وجود خواهد داشت. از نظر ضرورت‌های اقتصادی اولین مساله‌ای که مطرح می‌شود مساله اشتغال و دوم فشاری است که بر آموزش عالی کشور وارد خواهد شد. در طول دوران برنامه سوم حدود ۵ میلیون و سیصد هزار نفر به جمعیت کشور اضافه خواهد شد و تقریباً نیمی از این جمعیت افزایش یافته را جمعیت فاصله سنی ۱۸ تا ۱۴ سال تشکیل خواهد داد، که تاکنون چنین تجربه‌ای را نداشته‌ایم اما ابعاد آن قابل اندازه‌گیری است و می‌توان آن را سنجش کرد. و اگر بخواهیم آن را به زبان اعداد و ارقام در قالب عرضه نیروی کار تبدیل کنیم، حدود ۷۰۰ هزار نفر در سال عرضه نیروی کار خواهیم داشت و این در مقایسه با حدود ۲۳۰ هزار نفری که در

خواهند بود و قدرت چانه‌زنی و امنیت آنها در معرض مخاطره خواهد بود. و اگر حرفی برای گفتن نداشته باشند در مقایسه با درآمد سرانه‌شان با سایر کشورها و نیز مسایل علم و فن‌آوری عقب خواهند ماند.

مساله سوم، این است که اگر رشد اقتصادی و درآمدهای حاصل از صادرات نفت را ترسیم کنیم ملاحظه می‌شود که همبستگی بالایی بین این دو وجود دارد. سالهایی که درآمد نفت زیاد بوده است رشد اقتصادی بالا بوده است و برعکس. امروز هم کم‌وبیش این مساله را داریم. اما گرفتاری آن این است که بخش نفت درآمذزایی گذشته را در اقتصاد دیگر ندارد. اگر می‌خواهیم در آینده رشد شتابانی داشته باشیم باید منابعی غیر از منابع سنتی داشته باشیم تا آینده اقتصاد کشور بهتر شود.

مسایل داخلی کشور

درباره مسایل داخلی کشور که با آنها روبرو هستیم اولین مساله وجود ناهمگونی و تفاوت قابل توجهی است که بین دو منطقه اصلی کشور وجود دارد. ما به لحاظ توسعه‌یافتگی دو منطقه کاملاً متمایز از نظر توسعه‌یافتگی داریم. یعنی منطقه غرب و شمال غربی کشور و لایه شمالی کشور به میزان قابل توجهی با ناحیه شرق و جنوب شرقی کشور فاصله دارد. در حالی که حدود ۹۰ درصد از جمعیت کشور در منطقه توسعه‌نیافته زندگی می‌کند که ۴۵ درصد از مساحت کشور را تشکیل می‌دهد. و این به لحاظ اجتماعی و اقتصادی و از نظر اجتماعی - سیاسی و امنیتی قابل تداوم نیست. ما اگر توزیع فعالیتها بین این دو منطقه متفاوت از یکدیگر را بررسی کنیم می‌بینیم عدم تعادل جدی از این نظر در کشورمان وجود دارد.

بدنظر می‌رسد که دولت باید اجازه دهد تا مناطق محروم کشور با سرمایه‌های بخش خصوصی اداره شود و این جزء مسایلی است که ما به لحاظ عدم تعادل داخلی با آن روبرو هستیم. بحث بعدی که به لحاظ اقتصادی فصل مشترک مسایل اقتصادی و اجتماعی به‌شمار می‌رود، مساله فقر است؛ کشور ما از نظر توزیع درآمد شرایط بدی ندارد و به لحاظ توزیع کلی درآمد بین گروههای مختلف، درآمدی قابل مقایسه با کشورهای پیشرفته است تا کشورهای در حال توسعه اما از نظر فقر از خیلی از کشورهای در حال توسعه وضعیت نامطلوب‌تری دارد.

اگر آرمانها و راهبردهای برنامه عملیاتی مشخص نباشد، اگر به مسایل به صورت مجرد و انتزاعی نگاه شده باشد، شما نمی‌توانید اهداف توسعه را پیش ببرید. باید تمام آرمانها مشخص شده باشد، اهداف عملیاتی تعیین شده باشد، بعد برنامه‌ها طبق آن تدوین شود.

بر اساس آمار سهم آخرین دهک درآمدی از کل درآمدها، نشان می‌دهد که فقر از ۱/۵ درصد در سال ۱۳۴۸ تا حدود ۲ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. این درصد که یک دهک جمعیتی کشور را تشکیل می‌دهد، درصد پایینی است البته سهم دهک کشورهای فقیری چون برزیل از دهک آخر ما بالاتر است و بیش از ۲/۵ یا ۳ درصد است که در کشور ما زیر نرم بین‌المللی است. این نشان می‌دهد که به‌رغم اینکه همیشه در سیاستگذاریها گفته می‌شود که سیاستها با توجه به بحث عدالت اجتماعی و حمایت از محرومان تنظیم شده است اما سیاستگذاریها کارایی لازم را نداشته است تا بتواند در بلندمدت بهبودی ایجاد کند.

کیفیت جمعیت و شاخصهای اجتماعی

یکی از سیاستهایی که در سالهای گذشته اعمال شده است گسترش کمی آموزش عالی بوده است. در حالی که تعداد دانشجویان کشور در سال ۱۳۵۶ کمتر از ۲۰۰ هزار نفر بوده‌اند، امروز تعداد دانشجویان ما بیش از یک میلیون و سیصد هزار نفر است. که در این فاصله زمانی بیش از شش برابر شده است. در صورتی که جمعیت کشور در این مدت اندکی بیش از دو برابر شده است این نشان می‌دهد که درصد دانشجویان به جمعیت کشور افزایش یافته است.

اما بحث من بحث دانش و تخصص دانشجویان نیست بلکه بحث یک محیط اجتماعی است که رشد و بلوغ اجتماعی را در پی دارد که وقتی یک فرد در یک محیط آموزش عالی قرار می‌گیرد و با کتاب و درس و بحثهای جامع سروکار دارد این باعث افزایش سطح آگاهیهای این بخش از جمعیت جامعه ما خواهد شد میزان بی‌سوادی نیز به مقدار قابل توجهی کاهش یافته است. اینها همه بیانگر این است که ما با هر مقیاسی اگر بخواهیم میزان رشد

و توسعه جامعه خود را بررسی کنیم که شاخصهای مختلفی وجود دارد مثل دسترسی به پزشک، میزان ساعات پخش رادیو و تلویزیون تیراژ مطبوعات و کتاب که مجموعه اینها را که میزان آگاهیهای جامعه را نشان می‌دهد، اگر کنار یکدیگر قرار دهیم نشان می‌دهد که ما در ۲۰ سال گذشته به‌رغم اینکه شاخصهای اقتصادی مان به نوسانات زیاد و با کندی بسیار زیاد حرکت کرده است، اما شاخصهای اجتماعی ما رشد بالایی داشته است. در نتیجه نوعی تعارض و ناهمخوانی در جامعه ایجاد شده است. یعنی جامعه‌ای که درآمد سرانه پایینی دارد اما آگاهی زیادی دارد. این آگاهی زیاد انعکاس پیدا می‌کند در مشارکت‌جویی جامعه، رفتار سیاسی - اجتماعی جامعه و نوع مطالباتی که مطرح می‌سازد.

آفت جزئی‌نگری

دکتر نیلی در بخش دیگری از سخنانش به موافقتها و مخالفتهایی که با برنامه سوم توسعه شده و می‌شود اشاره کرد و آنگاه به تشریح برخی از مشکلات پیش‌روی برنامه پرداخت. وی در این زمینه گفت: یکی از مشکلاتی که برنامه در اجرا با آن روبرو خواهد بود، مساله ساختار فکری جامعه در برخورد با مقولات کارشناسی اقتصادی و تاحدی غیراقتصادی است. دو ویژگی اصلی در ساختار فکری جامعه چه تصمیم‌گیرندگان و چه قشر روشنفکر جامعه و تحصیل‌کردگان وجود دارد که جامعه ما در تصمیم‌گیری و پیش‌برد مسایل رنج می‌برد. نخست سیر در یک فضای آرمانی و حماسی و خارج شدن از این فضا، یعنی واقع‌نگر نبودن. ما باید بپذیریم در هر تصمیم‌گیری در کنار آنچه که بدست می‌آوریم، چیزی را از دست می‌دهیم و این قانون حاکم بر اداره امور است. ما اگر در مقیاس ملی تصمیمی را در بعد مسایل اقتصادی اتخاذ می‌کنیم، و به این نتیجه می‌رسیم که خصوصی‌سازی باید در کشور انجام شود پس ممکن است عوارضی نیز در پی داشته باشد. آنچه انتظار داریم این است که از قبل خصوصی‌سازی، هم درآمدهای دولت افزایش یابد و هم عدالت اجتماعی محقق شود از طرفی بهره‌وری افزایش یابد و تبعیض نیز برطرف شود. دوم، جزئی‌نگری در مسایل است. هرکس خود را نگهبان و حافظ جزیره‌ای می‌داند. یک نفر خود را مسئول مسایل بخش تعاونی می‌داند. دیگری خود را موظف می‌داند تا با گرانی

نمی‌توان از آنها عدول کرد. حال باید دید این سرعت تا کجا می‌تواند پیش برود.

تاکنون یکی از مشکلات خصوصی‌سازی ناکارآمدی قوانین بوده است. دولت تصویب می‌کرد که فلان موسسه به بخش خصوصی واگذار شود، ولی مدیر دولتی نمی‌دانست که چه کار باید بکند. ولی خوشبختانه در ماده ۷۵ بند ۶ برنامه سوم تصویب شده است که از زمان تصویب خصوصی‌سازی یک واحد، آن واحد طبق قانون تجارت عمل می‌کند. این قانون مهمی است چون به محض اینکه شرکتها تابع قانون تجارت می‌شوند، تمام ضوابطشان عوض می‌شود. به راحتی می‌توانند حسابها و اسانامه را تغییر و طبق قانون تجارت سازماندهی کنند. طبق این قانون مجمعی متشکل از چند وزیر یا نمایندگان دولت تشکیل می‌شود که آنها به نمایندگی از دولت به حل مشکلات می‌پردازند. یکی از موارد نگران‌کننده برای دولت همین سرعت زیاد واگذاری بود. منتقدان معتقدند واحد تولیدی که تاکنون ۱۴ سازمان نظارتی ناظر بر عملکردش بوده است، حال یکباره از تمام قیود آزاد شود، چه خواهد شد؟

ماده دیگری که به یک تغییر اساسی توجه کرده است، بند ۵ ماده ۵ است. طبق این قانون دولت موظف به بازنگری در قانون کار در ۶ ماهه اول اجرای برنامه شده است. با اجرای این بند امید می‌رود بسیاری از مشکلات حل شود.

روند اجرایی برای واگذاری شرکتها در برنامه سوم به این شرح پیش‌بینی شده است: «دولت موظف است با تغییر اسانامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی نسبت به تشکیل یک سازمان خصوصی‌سازی اقدام کند. سهام آن دسته از شرکتهایی که توسط هیات عالی واگذاری تعیین تکلیف شده است، روش فروش، برنامه زمانبندی و مراحل واگذاری به این سازمان وکالتاً اجرا خواهد شد.»

در ماده ۱۷ سه‌دسته اولویت برای واگذاری سهام شرکتها موضوع این قانون پیش‌بینی شده است:

الف - فروش سهام شرکتها کوچک به کارآفرینان و اشخاصی که از مدیریت توانمند برخوردارند.

ب - فروش سهام شرکتها متوسط حسب مورد به گروهها، تعاونها، تشکلهای خصوصی و تجاری

ج - فروش سهام شرکتها بزرگ با حفظ سهام کنترل‌کننده مدیریت - یعنی دولت - به عموم

ما باید بپذیریم در هر تصمیم‌گیری در کنار آنچه که بدست می‌آوریم، چیزی را از دست می‌دهیم و این قانون حاکم بر اداره امور است. ما اگر در مقیاس ملی تصمیم می‌گیریم و به این نتیجه می‌رسیم که خصوصی‌سازی باید در کشور انجام شود، ممکن است عوارضی نیز در پی داشته باشد.

را در خانه خودشان بیاموزند، بعد در بازارهای بین‌المللی حاضر شوند.

خوشبختانه در برنامه سوم تا حدودی به زمینه‌سازهای لازم برای تحقق اهداف توجه است. این امر در تاریخ ۷ دور برنامه‌نویسی و اجرا در کشور ما بی‌سابقه بوده است. برنامه سوم می‌گوید اگر صادرات می‌خواهد افزایش یابد انحصار باید از بین برود و آزادسازی اقتصادی صورت بگیرد. ضمن اینکه برنامه برای شکستن این انحصارها به دنبال راه‌حلهای قانونی هم بوده است، که این تحول مثبتی در نظام برنامه‌ریزی کشور است.

روال تهیه برنامه در کشور ما این است که تعدادی از کارشناسان برنامه را تهیه و تدوین می‌کنند. سپس برنامه برای تصمیم‌گیری به شورای تلفیق در قوه مجریه می‌رود، در آنجا یک سری مسائل حذف و اضافه می‌شود. در نهایت با اعمال نظرات هیئت دولت، تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود. تغییرات مشابهی نیز در کمیسیونها و در صحن مجلس در برنامه اعمال می‌شود. همین تغییرات است که برنامه را ناقص می‌کند و جامعیت آن را خدشه‌دار می‌کند. چون تهیه‌کنندگان برنامه در ابتدا یک مجموعه عوامل مرتبط به هم را مدنظر قرار می‌دهند، که با کم و زیاد کردنهای مکرر جامعیت آن از بین می‌رود. اصولاً بیشترین تغییرات در مجلس رخ می‌دهد. هم‌اکنون نیز برنامه در شورای نگهبان با چند اشکال قانون اساسی مواجه شده است.

ارتباط سیاست و اقتصاد

در برنامه سوم روند خصوصی‌سازی بسیار سریعتر، گسترده‌تر و فراگیرتر از حد انتظار پیش‌بینی شده است. این سرعت و وسعت برای خود من هم جای سوال دارد. معمولاً جامعه ما دارای مجموعه عقایدی است که به راحتی

مخالفت کند و یکی خود را مسئول بخش کشاورزی می‌داند. برای اینکه کل مجموعه در یک قالب حرکت کند و در یک بسته سیاستگذاری پیش برود جامع‌نگری لازم وجود ندارد. این ضعف کشور در زیرساختهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است که تفکر اداره کشور از یک منشاء گزینه‌های اداره کشور اتخاذ نشده است بلکه هرکس با ساخته‌های ذهنی خود که ناشی از تجربیات فردی اوست، مسایل را مورد ارزیابی و قضاوت قرار می‌دهد.

این مشکلی است که در نظام تصمیم‌گیری و حتی افکار عمومی مسایل مختلفی در نقد و بررسی وجود دارد. امیدواریم تا در این مرحله انسجامی ایجاد شود. نباید فراموش کرد که آسیب‌پذیری نظام تصمیم‌گیری، نظام اجرایی را آسیب‌پذیر می‌کند اما برنامه به همان شکلی که نزد شورای نگهبان است به همان شکل مورد تصویب قرارگیرد و مشکلات پیش آمده برطرف شوند، هنوز نکات مثبت و قابل توجه بسیار اساسی در برنامه وجود دارد که در نبود آنها کشور حتماً دچار مشکل خواهد شد. بنابراین نقد برنامه به معنای نفی نکات مثبت آن نیست و مسایل باید دقیقاً مورد ارزیابی قرار گیرد.

سخنران بعدی دکتر محمد مهدی بهکیش بود. عنوان سخنرانی این صاحب‌نظر جایگاه بخش خصوصی در برنامه سوم توسعه بود. وی در بخشی از سخنانش گفت:

مشکل ما در برنامه‌ریزی این است که برنامه‌های ما مجموعه‌ای از آمال و آرزوهاست. بدون اینکه ابزار لازم برای تحقق آنها به‌درستی پیش‌بینی شده باشد. به‌عنوان نمونه همواره صادرات غیرنفتی به‌عنوان یکی از آرزوهای ما در برنامه‌ها چه قبل و چه بعد از انقلاب مطرح بوده است، ولی هیچ‌گاه صادرات غیرنفتی نتوانسته است به موتور محرکه اقتصاد تبدیل شود. چون برای افزایش صادرات غیرنفتی ابتدا باید بسترهای آن فراهم شود. رقابت در عرصه بین‌المللی مثل بازی فوتبال است. ما اگر در زمین خودمان نتوانیم بر رقیب پیروز شویم، پیروزی در زمین حریف به‌مراتب دشوارتر است. صادرات هم همین‌گونه است. اگر یک کالایی در بازار داخلی قدرت رقابت نداشته باشد، قطعاً نمی‌تواند در عرصه‌های بین‌المللی موفق باشد. اولین اقدام برای حضور در بازارهای بین‌المللی، گشودن دروازه‌ها به روی کالاهای خارجی است، تا از این طریق تولیدکنندگان بتوانند قدرت رقابت

تبصره یک: اعطای سهام ترجیحی با اولویت به کارگران و کارمندان همان واحد باید مدنظر قرارگیرد. ایثارگران و سایر کارگران و کارکنان دولت در شرایط مساوی اولویت دارند.

طبق قانون، ضوابط اجرایی دبیرخانه باید به تصویب هیئت عالی واگذاری برسد. یکی از محلهای مناقشه بین شورای نگهبان، مجلس و دولت همین هیئت عالی واگذاری است. شورای نگهبان با استناد به اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی تشکیل هیئت عالی واگذاری، ریاست رئیس جمهور را نپذیرفته است. یکی از مواردی که بر سر تغییر آن مناقشه وجود دارد و اصل ۴۴ قانون اساسی است، در تعبیر این اصل دو مشکل وجود دارد یکی اینکه این اصل میگوید ضوابط اجرایی این اصل را قانون معین می‌کند، ولی ما هیچ وقت قانونی برای مشخص کردن ضوابط اجرای اصل ۴۴ نداشته‌ایم. باهمین استدلال دولت و مجلس هم به شورای نگهبان ایراد می‌گیرند که کدام قانون گفته است واگذاری ۴۹ درصد بانکها به بخش خصوصی حصر حاکمیت دولت است. ایراد دوم این است که دولت و مجلس می‌گویند اصل ۴۴ تا جایی می‌تواند تداوم یابد که موجب زیان و خسارت به مملکت نشود. هم‌اکنون برخی معتقدند، دولتی بودن بانکها به زیان کشور است.

در ماده ۱۹ قانونگذار می‌خواهد به نوعی از اصل ۴۴ بگذرد به همین دلیل می‌گوید: «دولت با رعایت اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی می‌تواند شرکتهای صنعتی، کشاورزی، خدماتی و اموائی را که به صورت اموال عمومی در اختیار دارد، در قبال دریافت وجه نقد یا کالا با حفظ سایر حقوق مالکیت و با رعایت موارد زیر در اختیار شرکتهای تعاونی یا بخش خصوصی قرار گیرد». یکی از این ضوابط این است که شرکتهای می‌توانند به صورت حبس موقت در اختیار شرکتهای تعاونی یا بخش خصوصی قرار گیرند. یعنی مالکیت شرکتهای واگذار نمی‌شود، بلکه به صورت حبس موقت در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی قرار می‌گیرد. شورای نگهبان هم همین‌جا تکلیف را روشن کرده و در یک نظر غیررسمی به دو دلیل زیر این بند را مغایر قانون اساسی دانسته است:

- چون اختیار دولت را سلب کرده است.
- چون حبس موقت مستلزم مجانی بودن است، بنابراین خلاف شرع است.
البته ما امیدواریم این مشکلات با ارجاع به

اولین مسأله‌ای که پس از خصوصی‌سازی رخ می‌دهد بیکاری است. چون اشتغالهای مادر دهه گذشته به دلیل کاهش بهره‌وری بوده است، نه افزایش تولید؛ طبیعی است که وقتی بخش خصوصی سهام جنین شرکتهای را می‌خرد، اولین اقدامش کاهش نیروی انسانی است.

مجموع تشخیص مصلحت نظام حل شود. خلاصه اینکه با رواج آزادیهای سیاسی در کشور، آزادیهای اقتصادی با سرعت بیشتری آغاز شده است نمی‌توان جامعه را از لحاظ سیاسی باز کرد ولی از نظر اقتصادی بسته نگه داشت. برای تحقق این هدف در ۳ مرحله راهکارهای زیر پیش‌بینی شده است:

- اگر مالکیت را نتوانستیم خصوصی کنیم، بهره‌برداری را خصوصی می‌کنیم.
- اگر بهره‌وری را نتوانستیم خصوصی کنیم، حبس موقت ایجاد می‌کنیم.
- در نهایت هم می‌توان اجاره داد.

آقای سیداحمد میرمطهری نیز درباره «ساماندهی بازارهای مالی و سرمایه در برنامه سوم توسعه» سخن گفت: وی ابتدا به ضرورت ساماندهی بازارهای مالی اشاره کرد؛ آنگاه به فرایند شکل‌گیری نظامهای مالی در کشورهای درحال توسعه پرداخت.

این صاحب‌نظر اقتصادی سپس بازارهای مالی و ساختارهای نوین مالی را تشریح کرد و گفت: منظور از بازارهای مالی، مجموعه‌ای از نهادها، سازمانها و مناسباتی است که به تجهیز منابع پس‌انداز و تخصیص اعتبار می‌پردازند. در یک طبقه‌بندی کلی این بازار مالی به دو بخش بازار پول و بازار سرمایه قابل تقسیم است. منظور از بازار پولی، بازاری است که تامین منابع مالی کوتاه‌مدت را بر عهده دارد. در بیشتر کشورها این وظیفه به عهده شبکه بانکی و موسسات مالی - اعتباری غیر بانکی است. وظیفه بازار سرمایه نیز تامین منابع مالی در بلندمدت است. از مهمترین دست‌اندرکاران این بازار در کشور ما بازار بورس اوراق بهادار و شرکتهای سرمایه‌گذاری هستند. البته در سایر کشورها، شبکه‌های دیگری نیز در این زمینه فعال هستند.

وی افزود: برای شکل‌گیری ساختارهای

نوین مالی اصولاً دو نوع ساختار وجود دارد:

الف: ساختارهای بانک‌مدار یا ساختارهایی که بر محور بازار پول شکل گرفته‌اند. این ساختارها عمدتاً در کشورهای توسعه نیافته شکل گرفته است.

ب: ساختارهای بورس‌مدار یا مبتنی بر بازارهای سرمایه: این ساختارها عمدتاً در کشورهای توسعه یافته وجود دارد.

گرفتاری اکثر کشورهای در حال توسعه، همین استقرار ساختارهای مالی مبتنی بر نظام بانکی است. چون نظامهای بانکی برای تامین منابع فعالیتهای اقتصادی با کمبود روبه‌رو هستند، که همین کمبود منجر به تعیین اولیتهای پرداخت از سوی دولت به طرحهای سرمایه‌گذاری می‌شود. این امر مقدمه‌ای برای اعطای وامهای توصیه‌ای به گروهی خاص است. یکی دیگر از تبعات این مسئله پیدایش بازار پولی غیر رسمی - در کنار بازار پولی رسمی - است. اصولاً این بازارها نرخ کارمزد و بهره خودشان را مستقل از نظام بانکی تعیین می‌کنند و تاثیرات بسزایی نیز بر بازارهای مالی باقی می‌گذارند. اما در ساختارهای بورس محور هریک از سرمایه‌گذاران برای تامین منابع مالی خود می‌توانند از طریق بازار بورس اقدام کنند. در این کشورها اصولاً تامین منابع کوتاه‌مدت به عهده بانکهاست. الان در کشور ما حجم فعالیتهای بازار سرمایه نسبت به تولید ناخالص داخلی نزدیک به ۲ درصد است، درحالی که این رقم برای کشوری مثل انگلیس ۱۲۱ درصد، سنگاپور ۱۹۴ درصد و ترکیه ۱۲ درصد است.

ما هر قدر که بتوانیم نظام تامین منابع مان را به سمت نظام بورس مدار اصلاح کنیم، بهتر است. یکی از اهداف برنامه سوم هم همین مطلب است. اگر این اتفاق بیفتد دیگر نیازی نیست که منابع بانکها به فعالیتهای بلندمدت اختصاص یابد.

دلایل چیرگی بازار پولی

در ایران وقتی صحبت از بازار مالی می‌کنیم، همین طبقه‌بندی بازار پول و بازار سرمایه وجود دارد. به‌اضافه اینکه بازار شبه‌پول نیز در کشور ما قوی است. شرایط موجود کشور ما نشان می‌دهد که هنوز بخش پولی بر بخش سرمایه‌ای تفوق و چیرگی کامل دارد. به‌عنوان نمونه حجم سپرده‌های بخش غیردولتی نزد بانکهای تجاری و تخصصی نسبت به تولید ناخالص داخلی ۴۵ درصد بوده است، در صورتی که حجم

است و ظاهراً بانک مرکزی تصمیمات دیگری گرفته است، از جمله وارد کردن ابزارهای نوین مالی در نظام بانکداری کشور. یکی از این ابزارها انتشار اوراق قرضه ارزی است.

اما آنچه باید در جریان اصلاح نظام پولی مورد توجه قرار گیرد، برخی از موارد از این قرار است.

۱ - آموزش نیروی انسانی شاغل در بانکها، هم‌اکنون حدود ۱۲۰ هزار نفر در بانکهای ما شاغل هستند، این افراد نیاز مبرمی به آموزش دانش مالی و آگاهی از مسائل اقتصادی دارند تا بتوانند نظام بانکی را به درستی به مردم معرفی کنند و در خدمت بخش واقعی اقتصاد قرار گیرند.

۲ - تدوین قانون جامع بازار مالی، باید جایگاه بانک مرکزی به درستی مشخص شود.

۳ - ایجاد فضای رقابتی بین بانکها، این امر برای کارکنان بانکها نیز انگیزه ایجاد می‌کند. شاید یکی از مهمترین تجلیات این رقابت عزل و نصب مدیران براساس شایستگی باشد.

۴ - ایجاد نظام شفاف اطلاع‌رسانی، باید یک رابطه مناسب از لحاظ اطلاع‌رسانی بین سیاستگذاران و فعالان اقتصادی وجود داشته باشد. سپس تمایل این گرایش باید از فعالان اقتصادی به سمت سیاستگذاران باشد.

نتیجه‌گیری

آنچه که تا اینجای بحث ترسیم شده، پیش‌شرطهای نظری موفقیت یک برنامه اقتصادی بود. ما باید برای برنامه‌هایمان یک شالوده منسجم نظری داشته باشیم که حدود مرزهای مسائل را به درستی ترسیم کند و مانع تناقض بین اصول مختلف برنامه شود. اگر آرمانها و راهبردهای برنامه عملیاتی و مشخص نباشد، اگر به مسائل به صورت مجرد و انتزاعی نگاه شده باشد، شما نمی‌توانید اهداف توسعه را پیش ببرید.

باید تمام آرمانها مشخص باشد، اهداف عملیاتی تعیین شده باشد. بعد برنامه‌ها طبق آن تدوین شود. نهایتاً اینکه اقتصاد باید برنامه‌پذیر باشد. اقتصاد کشور نباید به گونه‌ای باشد که مثل بالا یا پایین رفتن نفت مجبور باشیم تصمیم جدید بگیریم. اما چرا این اتفاق در کشور ما نیفتاده است؟

- مهمترین دلیل این امر، نوسانها و تغییرات شدید و غیرقابل پیش‌بینی بهای نفت بوده است.
- دلیل دیگر هم حجم بالای اقتصاد سایه‌ای و

گرفتناری اکثر کشورهای در حال توسعه، همین استقرار ساختارهای مالی مبتنی بر نظام بانکی است. چون نظامهای بانکی در تأمین مشکل دارند، ناچار به اعطای وامهای توصیه‌ای هستند و در کنار این نظام بازار پولی غیررسمی نیز شکل می‌گیرد.

سخنانش به مشکلات بازار پولی کشور اشاره کرد و افزود: بارزترین وجه بازار پول در کشور ما بانکها هستند، حتی تا حد زیادی فعالیتهای بازار سرمایه را نیز همین بانکها انجام می‌دهند. مهمترین مشکلات نظام بانکی در بخشهای زیر قابل بررسی است:

الف - قسمتی از مشکلات موجود نظام بانکی به ساختار و نحوه اداره آنها باز می‌گردد.

ب - مهمترین مشکل موجود نظام بانکی کشور کمبود سرمایه است. اگر قرار باشد بانکهای ما فعالیتهای فراملی، حتی در سطح منطقه‌ای انجام دهند، سرمایه‌شان به هیچ‌وجه کفایت نمی‌کند.

ج - هزینه‌های عملیاتی نظام بانکی ما خیلی بالاست. شعبی که مرتب افتتاح می‌شوند درآمدشان پاسخگوی هزینه‌هایشان نیست.

شیوه‌های اصلاح

برای اصلاح این ساختار بیمار، گریزی از ایجاد شرایط رقابتی در نظام پولی، به کارگیری ابزارهای نوین مالی و مقابله جدی با بخش شبه‌پولی زیرزمینی نیست. برای تحقق این اهداف، همانطور که در برنامه سوم پیش‌بینی شده است، گامهای زیر می‌تواند موثر باشد:

۱ - اوراق مشارکت نباید هر روز قابل نقد کردن در نظام بانکی باشند. بلکه باید دارای سررسید معین باشند که نظام بانکی در آن سررسید بازپرداخت وجوه را تعهد کرده باشد. در کنار این اقدام باید بازار دست دوم اوراق بهادار، مثل بورس، ایجاد کرد تا افراد بتوانند اوراق مشارکت خود را در آنجا مبادله کنند.

۲ - مدیریت PORTFOY بانکی ما بسیار ناکارآمد و ضعیف است. برای حل این مشکل باید نظام بانکی کشور رقابتی شود. پیش‌بینی شده بود که این رقابتی کردن فضا از طریق موسسات مالی - اعتباری غیربانکی صورت گیرد. اما هنوز لایحه آن به قانون تبدیل نشده

دادوستدهای انجام شده در بورس نسبت به تولید ناخالص داخلی حداکثر ۲ درصد بوده است. این امر نشان‌دهنده چیرگی نظام بانکی بر بازار مالی است. برخی از دلایل آن نیز از این قرار است:

- ریسک بازار سرمایه در کشور بالا است، یعنی شما وقتی در بازار سرمایه، سهام مبادله می‌کنید، بابت سود آن باید مالیات بپردازید. تضمینی وجود ندارد که بهای سهام کاهش نیابد. در بازار پول بالعکس اصل پول و سود شما تضمین شده است.

- بی‌ثباتی در سیاستگذارها افق زمانی تصمیم‌گیری را کوتاه کرده است، یعنی فعالان اقتصادی به دلیل اینکه نمی‌توانند افق بلندمدت را ترسیم کنند، به فعالیتهایی می‌پردازند که نیاز به تصمیم‌گیریهای بلندمدت نداشته باشد. بهترین جا برای این‌گونه تصمیم‌گیری بازار پولی است.

- در ساختار مالکیت ایران تفوق با مالکیت عمومی است و مالکیت خصوصی کم‌رنگ است، در ساختار مالکیت کشور، بخصوص بعد از انقلاب، عمده مالکیتها در اختیار دولت و بخش عمومی قرار گرفته، در نتیجه بخش خصوصی حاشیه‌نشین شده است.

- ساختار بازار سرمایه کشور متصلب است، به عبارت دیگر ساختار بازار سرمایه کشور ما با مشکلات متعددی مواجه است که هم‌اکنون مجال بحث آن نیست، ولی چند مصداق آن به این شرح است:

۱ - فقط بازار دست دوم برای معاملات سهام وجود دارد.

۲ - بازار دست دوم برای اوراق مشارکت وجود ندارد.

۳ - بازار بورس فقط در تهران فعالیت می‌کند.

۴ - بازار بورس ما با محدودیت موضوعی مواجه است.

۵ - پراکندگی جغرافیایی پس‌انداز و ثروت در کشور نامتوازن است. در یک تحقیق مشخص شده است که ۵ درصد پس‌اندازها در تهران است و رده‌های بعد در اختیار چند شهر بزرگ مانند اصفهان، مشهد، شیراز و... است. سهم سایر شهرهای کوچکتر بسیار اندک است.

برای حل این مشکلات، همانگونه که در برنامه سوم پیش‌بینی شده است، بازار سرمایه ما در ابعاد مختلف جغرافیایی، ساختاری، موضوعی و ابزاری باید گسترش یابد.

آقای میرمطهری در بخش دیگری از

زیرزمینی است. در کشوری مثل روسیه حدود ۱۰۰ درصد فعاليتها زیرزمینی است، این رقم در مورد آلمان و انگلیس ۱۲ درصد و برای اسپانیا ۲۰ درصد است. این رقم در اقتصاد ایران نیز بالاست. اینها دلایلی است که باعث عدم انسجام در بخشهای مختلف اقتصادی شده است. اثرات این مشکلات در نهایت بر روی بازارهای مالی نیز مشاهده می شود. نتیجه تمام این مباحث این شد که باید در برنامه سوم برای این موارد چاره اندیشی می شود. حاصل این نظرات در برنامه پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه جمع آوری شد. اما با تغییرات مختلفی که در شوراهای تلفیق به وجود آمد حاصل آن در فصل ۱۰ برنامه آمده است. طبق برنامه سوم توسعه به نظام بانکی اجازه داده شده است که ظرف ۶ ماه دستورالعملها و ضوابط اداری، استخدامی بانکها را منطبق با شرایط تدوین کند.

- به بانک مرکزی نیز اجازه داده شده است که از ابزارهای مالی گوناگون بانظر شورای پول و اعتبارات استفاده بکند، همچنین موسسات مالی و اعتباری غیربانکی برای ایجاد شرایط رقابتی ایجاد کند و بر حسن اجرای این موسسات نظارت داشته باشد. همچنین به بانکها اجازه داده شده است که سرمایه هایشان را افزایش دهند، بعضی معافیت های مالیاتی نیز برای آنها در نظر گرفته شده است. فرصتهای گسترش نیز برای بازار سرمایه در نظر گرفته شده است. پیش بینی هایی در مورد راه اندازی بورسهای منطقه ای شده است، که به این ترتیب محدودیتهای جغرافیایی موجود از بین برود.

در این سلسله سخنرانیها «آقای دکتر مهدی فرجادی» نیز با عنوان «سیاستهای اشتغال در برنامه سوم توسعه» به تشریح دیدگاههای خود در این زمینه پرداخت. وی در بخشی از سخنانش گفت: طبق سرشماری سال ۱۳۷۵ از کل جمعیت ۶۰ میلیونی کشور ۱۶ میلیون نفر آن جزو جمعیت فعال محسوب می شوند. جمعیت فعال به کسانی اطلاق می شود که مایل و قادر به کارکردن هستند، حال ممکن است عده ای از این افراد، شاغل و عده دیگری بیکار باشند. آمار و ارقام به ما می گوید که نرخ بیکاری در سال ۱۳۷۵ حدود ۹ درصد بوده است. ولی این رقم قابل تردید است که جای بحث آن اینجا نیست، ولی به طور کلی دلایل این تردید را می توان اشتباه های محاسباتی در جمعیت شاغل و بیکار، محاسبه نکردن بیکاری پنهان و اشتغالهای غیرمولد و

نداشتن اطلاعات دقیق در مورد مشاغل افراد ذکر کرد.

طبق تحقیقات انجام شده ویژگیهای بیکاری در ایران را به این شرح می توان برشمرد:

- نرخ بیکاری افراد باسواد بیش از نرخ بیکاری بیسوادان بوده است. نرخ بیکاری باسوادان ۲۵ درصد و بیسوادان ۸ درصد است.

- نرخ بیکاری زنان بیش از مردان است.

- نرخ بیکاری در روستاها بیش از شهرهاست.

- نرخ بیکاری جوانان بیش از سالمندان است.

وی سپس گفت بیشتر افراد بیکار را جوانان باسواد شهری تشکیل می دهند که زنان نیز در بین آنها، رقم چشمگیری را به خود اختصاص داده اند. بالا بودن نرخ بیکاری در میان افراد تحصیل کرده نشان دهنده ضعف نظام آموزشی و فرهنگی است. البته بالا بودن نرخ بیکاری در شهرها نیز نباید ما را فریب دهد. بالا بودن نرخ بیکاری در شهرها زائیده سیاستهای غلط در روستاهاست، که منجر به مهاجرت روستائیان به شهرها شده است. مشکل در روستاست و این مشکل تنها با آب و برق رسانی و ساخت سد حل نمی شود. دید توسعه روستایی ما تاکنون دید مناسبی نبوده است.

در برنامه اول به دلیل پایان جنگ و خالی بودن ظرفیتهای تولیدی کشور ما موفق شدیم سالیانه تا حدود ۴۰۰ هزار فرصت شغلی ایجاد کنیم. به این ترتیب در مجموع برنامه اول حدود ۲ میلیون شغل ایجاد شد. ولی متأسفانه در سالهای ۷۵-۷۸ تنها توانستیم بین ۵۰۰-۶۰۰ هزار فرصت شغلی بسازیم. در طول سه سال گذشته علاوه بر بیکاران قبلی حدود ۶۰۰ هزار نفر دیگر به جمع متقاضیان کار پیوسته اند.

افزایش بیکاری باسوادان

آمارها نشان می دهد که جمعیت شاغل کشور از ۱۶ میلیون نفر در سال ۱۳۷۵ به حدود ۱۸ میلیون نفر در سال ۱۳۷۸ رسیده است. آخرین پیش بینی سازمان برنامه و بودجه هم در مورد تعداد بیکاران حدود دو میلیون و پانصد هزار نفر بوده است. به این ترتیب نرخ بیکاری به ۱۵/۹۱ درصد می رسد.

میزان بیکاری بستگی به نرخ رشد اقتصادی دارد. هرچه رشد اقتصادی بالاتر رود، تقاضای نیروی کار هم افزایش می یابد. برای تثبیت نرخ بیکاری در ۹ درصد، نرخ رشدمان باید در ۵ سال متوالی ۷/۷ درصد باشد. اگر بخواهیم نرخ

بیکاری در ۱۴ درصد تثبیت شود، باید سالیانه رشدی حدود ۶/۲ درصد داشته باشیم. برای تحقق نرخ بیکاری ۵ درصد هم باید رشد ۱۷ درصدی داشته باشیم.

با افزایش رشد، جذابیت های اشتغال هم افزایش می یابد. مثلاً در دوران رکود خیلی از افراد، مانند زنان خانه دار، به دلیل بالا بودن هزینه های اشتغال اصلاً وارد بازار کار نمی شوند. ولی با افزایش جذابیت های شغلی این افراد نیز وارد بازار کار می شوند.

به گفته دکتر فرجادی سازمان برنامه و بودجه پیش بینی های خود را براساس نرخ رشد ۶ درصد و نرخ بیکاری ۱۰/۵-۱۲/۵ تنظیم کرده است. ولی ما پیش بینی می کنیم که با نرخ رشد ۶/۲ درصد، نرخ بیکاری به ۱۴ درصد برسد. البته تحقق نرخ رشد ۶ درصدی و بیکاری ۱۲/۵ درصدی هم شرایط مطلوبی است که نیازمند تلاش همه جانبه است. برای این کار ما باید سالیانه ۷۶۵ هزار فرصت شغلی ایجاد کنیم، در صورتی که کشور ما در مطلوبترین شرایط فقط توانسته است ۴۰۰ هزار فرصت شغلی ایجاد کند. برنامه سوم توسعه برای ایجاد اشتغال چند راهکار مهم را پیش بینی کرده است. یکی از این راهکارها اخراج کارگران خارجی است. در این مورد در افکار عمومی کسی بیش از حد واقعیت سرمایه گذاری شده است. زیرا اخراج کارگران خارجی در قسمت کارگران پیسواد و غیرماهر است، ولی همانگونه که قبلاً عرض کردم مشکل کنونی ما اشتغال افراد باسواد است. مساله دیگر این است که این افراد با حداقل هزینه کار می کنند و اخراج این افراد علاوه بر هزینه سنگینی که به جامعه تحمیل می کند، هزینه نیروی انسانی را نیز افزایش می دهد. نکته دیگر اینکه باید ببینیم آیا هموطنان خودمان حاضر به انجام این مشاغل هستند.

یکی دیگر از پیش بینی های برنامه برای ایجاد اشتغال، ایجاد انگیزه در کارفرمایان از طریق اعطای تخفیف در نرخ بیمه، مالیات و اعطای تسهیلات برای خوداشتغالی، اشتراک برق، حفر چاه و... است.

به نظر می رسد این راه حلها نمی تواند راه حل نهایی باشد. برای ایجاد اشتغال باید تولید و سرمایه گذاری کرد. برای سرمایه گذاری هرچه بیشتر باید موانع آن را برطرف کرد و امنیت سرمایه ایجاد کرد و در نهایت اینکه در جامعه ما تولید باید به فرهنگ تبدیل شود. □