

# برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)؛

## زمینه‌ها، اهداف، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها

عباس مصلی‌نژاد\*

اصغر محمدزاده\*\*

### چکیده

برنامه سوم توسعه طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۷۹ به مرحله اجرا در آمد. این برنامه دارای بیست‌وشش فصل و شامل سه حوزه فرابخشی، بخشی و نظارت و اجرا است. برنامه سوم توسعه با استفاده از تجربه و عملکرد برنامه‌های اول و دوم توسعه توسط دولت اصلاحات تهیه و تدوین شد. مهم‌ترین اهداف برنامه سوم توسعه شامل اصلاحات اداری و مدیریتی، رشد اشتغال، اصلاح امور مالیاتی، خصوصی‌سازی و افزایش رشد اقتصادی کشور است. اهم کامیابی‌ها و موفقیت‌های برنامه سوم عبارتند از: ایجاد حساب ذخیره ارزی؛ رشد سرمایه‌گذاری خارجی؛ اصلاح نظام ارزی (یکسان‌سازی نرخ ارز و ثبات در بازار ارز)؛ اصلاح و آزادسازی بازار مالی کشور؛ اصلاح نظام بودجه‌ریزی؛ نرخ رشد اقتصادی به نسبت مطلوب؛ کاهش تقریبی نرخ تورم؛ توجه به علم و فناوری و حوزه تکنولوژی اطلاعات و اصلاحات اداری و مدیریتی. همچنین مهم‌ترین ناکامی‌های برنامه سوم توسعه عبارتند از: افزایش بی‌رویه واردات؛ افزایش کند صادرات غیرنفتی؛ افزایش حجم نقدینگی؛ وابستگی شدید بودجه به درآمدهای نفتی؛ روند ناقص و کند خصوصی‌سازی؛ هدفمند نبودن یارانه‌ها؛ عدم وصول درآمدهای مالیاتی و رشد اشتغال پایین.

### واژگان کلیدی

برنامه سوم توسعه، اصلاحات، موفقیت‌ها، ناکامی‌ها، رشد اقتصادی

Email: mossalanejad@ut.ac.ir

Email: asg.moh1360@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۹۵/۲/۲۶

فصلنامه راهبرد / سال بیست و پنجم / شماره ۷۹ / تابستان ۱۳۹۵ / صص ۱۷۶-۱۵۷

\* استاد علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

\*\* دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه تهران

تاریخ ارسال: ۹۴/۵/۱۰

## جستار گشایی

برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ به مرحله اجرا درآمد. این برنامه با شعار «توسعه پایدار» در سه حوزه فرابخشی، بخشی و اجرا و نظارت در بیست‌وشش فصل و ۱۹۹ ماده در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید (قنبری و صادقی، ۱۳۹۰، ج ۱: ۴۲). در این برنامه سعی شد که به جنبه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... پرداخته شود و مطالب مرتبط با هر یک از این حوزه‌ها در برنامه گنجانده شود. این امر از آن رو اهمیت دارد که بدانیم توسعه به صورت شبکه‌ای است و نمی‌توان گوشه‌ای از آن را برگزید و باقی‌مانده را رها کرد (سریع‌القلم، ۱۳۸۲: ۵۵ و عظیمی، ۴۶: ۱۳۹۱). تدوین این برنامه و لایحه مربوط به آن توسط دولت اصلاحات (۱۳۸۴-۱۳۷۶) انجام پذیرفت. از نظر مسعود نیلی، یکی از کارشناسان و طراحان برنامه سوم، این برنامه پس از بحث‌ها و کارشناسی‌های فراوان و حدود ۵۵ جلسه هیئت‌دولت یا زیرمجموعه‌ای از هیئت‌دولت تدوین شد (نیلی در احمدی‌امویی، ۱۳۸۵: ۳۴۶).

چنان‌که اشاره شد، این برنامه دارای سه حوزه فرابخشی، بخشی و اجرا و نظارت و شامل ۲۶ فصل است. فصول حوزه فرابخشی عبارتند از: ۱. اصلاح ساختار اداری و مدیریت؛ ۲. ساماندهی شرکت‌های دولتی؛ ۳. واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی؛ ۴. تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی؛ ۵. نظام تأمین اجتماعی و یارانه؛ ۶. سیاست‌های اشتغال؛ ۷. نظام مالیاتی و بودجه؛ ۸. نظام درآمد- هزینه استان؛ ۹. سیاست‌های پولی و ارزی؛ ۱۰. ساماندهی بازارهای مالی؛ ۱۱. توسعه علوم و فناوری؛ ۱۲. سیاست‌های زیست‌محیطی. فصول حوزه بخشی عبارتند از: ۱۳. آب و کشاورزی؛ ۱۴. صنعت، معدن و بازرگانی؛ ۱۵. انرژی؛ ۱۶. پست و مخابرات؛ ۱۷. حمل‌ونقل؛ ۱۸. عمران شهری و توسعه؛ ۱۹. مسکن؛ ۲۰. آموزش؛ ۲۱. فرهنگ و هنر، ارتباطات جمعی و تربیت‌بدنی؛ ۲۲. امور دفاعی، سیاست داخلی و روابط خارجی؛ ۲۴. امور قضایی؛ ۲۵. بهداشت و درمان. حوزه اجرا و نظارت شامل فصل ۲۶. اجرا و نظارت است (متن قانون برنامه سوم توسعه).

این نکته قابل ذکر است که در برنامه سوم، توسعه اهداف کمی به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده و صرفاً به تأیید و اعلام سیاست‌های کلی و سیاست‌گذاری در حوزه‌های اشاره‌شده، اکتفا کرده است، ولی دولت کوشیده است جداول کمی را برای رسیدن به اهداف مورد نظر در زمینه‌ها و عرصه‌های مهم اقتصاد و با عنوان «اهداف اصلاحات اقتصادی» اعلام کند و به‌منزله مستندات برنامه پیگیری کند (قنبری و صادقی، ۱۳۹۰، ج ۱: ۴۷۰). با توجه به موارد بالا، این مقاله در چهار بخش به بررسی و تبیین زمینه‌ها، اهداف، نقاط ضعف و قوت

برنامه سوم توسعه می‌پردازد. بخش نخست به بررسی زمینه‌های طرح، بخش دوم به اهداف کلی، بخش سوم به کامیابی‌ها و نقاط قوت و بخش چهارم به بیان ناکامی‌ها و نقاط ضعف برنامه سوم می‌پردازد. در پایان مقاله نیز، نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

### ۱. زمینه‌های تدوین برنامه سوم توسعه

برنامه سوم توسعه در شرایطی تدوین شد که برنامه‌ریزان و نخبگان کشور تجربه دو برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) و برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) را پشت سر گذاشته بودند و علاوه بر آن دولت سیدمحمد خاتمی (با بستر فکری اصلاح‌طلبی) بر سر کار بود. با توجه به این موارد، مهم‌ترین زمینه‌های تدوین برنامه سوم توسعه عبارتند از:

#### ۱-۱. تجربه و عملکرد برنامه اول و دوم توسعه

از مهم‌ترین زمینه‌های تدوین برنامه سوم، تجربه و عملکرد (مثبت و منفی) برنامه‌های اول و دوم توسعه و تجارب و اظهارنظرهای موافق و مخالف پیرامون آن است. روند به‌نسبت کند اصلاحات بخش واقعی در طول برنامه‌های اول و دوم توسعه، تجارب تلخ حاصل از بحران مالی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۷۳، نوسانات شدید درآمدهای نفتی در طول برنامه دوم و به‌ویژه کاهش شدید آن در سال ۱۳۷۷، توفیق دولت در بازپرداخت بخش قابل توجهی از بدهی‌های خارجی و اصلاح ترکیب آن به سمت بدهی‌های بلندمدت‌تر و در نهایت اجرای تدریجی سیاست‌های تعدیل و اصلاح ساختار مطابق واقعیت‌های موجود در طول سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۶ تجارب ارزنده‌ای را به همراه داشت که زمینه تدوین واقع‌بینانه‌تر برنامه سوم توسعه را فراهم آورد (مصطفی‌نژاد، ۱۳۸۴: ۳۰۶ و مصطفی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۳۰۰-۲۹۹). برطبق گزارش بانک مرکزی نیز، برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور نسبت به دو برنامه قبلی تفاوت‌های عمده‌ای دارد. برنامه اول و دوم توسعه به‌طور عمده براساس نیازهای داخلی کشور پس از جنگ و بهره‌برداری از ظرفیت‌های بدون استفاده موجود (به‌خصوص در برنامه اول) و همچنین خارج شدن از اقتصاد دولتی تهیه و تدوین شد. در حالی که برنامه سوم بر اساس ضرورت‌ها و چالش‌های اساسی کشور در سال‌های آتی برنامه نظیر جوانی، افزایش سطح اشتغال، افزایش میزان رشد اقتصادی، کاهش تصدی‌های دولت (خصوصی‌سازی)، توسعه منابع انسانی و همچنین توسعه فناوری و بهره‌مندی از منابع و امکانات کشور تدوین شد (گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳ بانک مرکزی: ۲۶).

علاوه بر این، استفاده از تجارب دست‌اندرکاران برنامه‌های قبلی در تدوین برنامه سوم توسعه بسیار با اهمیت می‌نمایند. از نظر محمدعلی نجفی گسترده‌گی استفاده از کارشناسان در

برنامه سوم، بسیار بیشتر از برنامه‌های اول و دوم بود. مجموعه بزرگی از کارشناسان و مدیران دولتی در برنامه دخیل بودند (نجفی در احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۴۲۱).

## ۲-۱. بستر فکری اصلاحات

برنامه سوم توسعه در شرایطی تدوین شد که اصلاح‌طلبان و دولت خاتمی (در پی پیروزی در انتخابات ریاست جمهوری دوم خرداد ۱۳۷۶) بر سر کار بودند؛ بنابراین، این نکته بسیار با اهمیت است که برنامه سوم توسعه در فضای فکری اصلاحات و با توجه به رویکرد فکری اصلاح‌طلبان تهیه و تدوین شد. از نظر نیکی کدی، خطمشی خاتمی بر مؤلفه‌هایی همچون آزادی‌های بیشتر، حاکمیت قانون، تقویت جامعه مدنی، توسعه اقتصادی همراه با عدالت و سیاست خارجی میانه‌رو استوار بود (کدی، ۱۳۸۵: ۶۵-۶۴). از نظر بشیریه نیز، ویژگی‌های اصلی جنبش اصلاحات چنین است: ۱. در این جنبش بر اصالت قانون اساسی یا قانون‌گرایی تأکید شده است، به نحوی که اقتدار سنتی و کاریزماتیک<sup>۱</sup> از حدود شناخته‌شده برای آن در قانون اساسی فراتر نرود؛ ۲. کوشش‌هایی برای تبدیل الیگارش<sup>۲</sup> حاکم به نوعی دموکراسی محدود یا شبه‌دموکراسی صورت گرفته است؛ ۳. به همین دلیل در جهت گسترش ظرفیت مشارکت سیاسی مردم، فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی تشویق و از جمله انتخابات شوراها برگزار گردیده است؛ ۴. کوشش‌هایی برای تقویت تشکیلات و نهادهای جامعه مدنی انجام گرفته و گفتمان جامعه مدنی در افکار عمومی رسوخ یافته است؛ ۵. اقداماتی در جهت نهادمند کردن نظام سیاسی و نظارت بر اجرای قانون اساسی و شفاف‌سازی فضای رقابت‌های سیاسی پوشیده صورت گرفته و ضرورت رسیدگی قانونی و قضایی به اختلافات و مشاجرات اساساً سیاسی مطرح شده است؛ ۶. کوشش‌هایی در جهت تحکیم موقعیت و کارویژه‌های نهاد ریاست‌جمهوری و مجلس و شوراها به منظور ایجاد تعادل میان نهادهای دموکراتیک و نهادهای دینی در نظام سیاسی صورت گرفته است؛ ۷. با تشویق و برقراری مطبوعات مستقل و ترویج افکار عمومی سنجیده، کوشش‌هایی به منظور گسترش فرهنگ سیاسی دموکراتیک صورت گرفته است؛ ۸. یکی از اهداف اصلی جنبش اصلاحات تقویت کارویژه‌های اصلی دولت بوده است، از جمله کوشش‌هایی برای ایجاد نوعی وفاق اجتماعی جدید بر پایه هویت اسلامی-ایرانی و بازشناسی مطالبات و گرایش‌های اکثریت مردم؛ ۹. گسترش نسبی آزادی مطبوعات در جهت تقویت سازوکارهای ارزیابی اجتماعی عملکرد صورت گرفته است؛ ۱۰ و در مورد رفع اختلال در

---

1. Charismatic  
2. Oligarchy

فرایندهای ارتباطی با نظام بین‌المللی، دیپلماسی تازه‌ای در پیش گرفته شده است (بشیریه، ۱۳۸۵: ۱۸۸-۱۸۷).

گفتنی است مؤلفه‌های فکری دوران اصلاحات در لایحه برنامه سوم توسعه دولت گنجانده شده است که از جمله می‌توان به لزوم اصلاحات مالی، تشنج‌زدایی در روابط بین‌الملل، رشد سرمایه‌گذاری خارجی و ... اشاره کرد.

## ۲. اهداف برنامه سوم توسعه

برنامه سوم توسعه به طوری که در نامه ابلاغی از سوی رئیس‌جمهور مورد تأکید قرار گرفته است، ضرورت‌ها و چالش‌های اساسی کشور در سال‌های آتی نظیر جوانی جمعیت، افزایش سطح مشارکت اجتماعی، اهتمام به امر اشتغال و فراهم‌آوردن رشد اقتصادی مورد نیاز برای کاستن از نرخ بیکاری فعلی، توسعه منابع انسانی و فناوری و بهره‌مندی از منابع و امکانات کشور و مزیت‌های متعدد آن را مورد توجه خاص قرار داده است؛ بنابراین می‌تواند به‌عنوان سند وفاق ملی تلقی شده و مجموعه فعالیت‌های سال‌های آینده را به‌نحو منسجم و هدفمند هدایت کند (کردبچه در نیلی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳۷). در برنامه سوم توسعه پیش‌بینی شد که نرخ تورم (۱۵/۹ درصد)، رشد نقدینگی (۱۶/۴ درصد) و رشد اقتصادی (۶ درصد) باشد.

می‌توان مهم‌ترین اهداف برنامه سوم توسعه را در زمینه‌های زیر خلاصه کرد:

۱. بهسازی و اصلاح نظام اداری، کاهش تصدی‌های دولت، مدیریت منابع انسانی و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی؛
۲. ساماندهی شرکت‌های دولتی، افزایش بازدهی و بهره‌وری یا واگذاری، انحلال و ادغام و تجدید سازمان این شرکت‌ها؛
۳. تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی؛
۴. توسعه عدالت اجتماعی: نظام تأمین اجتماعی و هدفمند کردن یارانه‌ها؛
۵. توجه به اشتغال و حمایت از طرح‌های اشتغال‌زا و فرصت‌های شغلی جدید؛
۶. اصلاح قانون مالیاتی و تشکیل سازمان امور مالیاتی کشور و راه‌اندازی نظام جامع مالیاتی کشور؛
۷. تشکیل حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام (قنبری و صادقی، ۱۳۹۰، ج ۱: ۴۷۱-۴۷۰).

## ۳. کامیابی‌ها و موفقیت‌های برنامه سوم توسعه

در طی اجرای پنج‌ساله برنامه سوم توسعه در فاصله سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ ما شاهد موفقیت‌هایی در اجرا و رسیدن به اهداف پیش‌بینی‌شده (و حتی فراتر از آن) هستیم. عمده‌ترین این کامیابی‌ها عبارتند از:

### ۳-۱. ایجاد حساب ذخیره ارزی

ابتدا باید گفت کشورهای صادرکننده منابع پایان‌پذیر [مانند نفت] به‌منظور کاهش نااطمینانی و نوسان درآمدهای حاصل از صادرات این منابع و فراهم‌کردن زمینه‌ای برای سهیم‌کردن نسل‌های آینده در آن، اقدام به تأسیس صندوق‌های ذخیره حساب تثبیت درآمدهای حاصل از فروش این منابع کرده‌اند. در ایران نیز، این تجربه با ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت از سال ۱۳۷۹، طبق ماده ۶۰ قانون برنامه سوم به‌کار گرفته شد. به‌موجب این قانون دولت مکلف شد از سال ۱۳۸۰، مازاد درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام را در حساب سپرده دولت نزد بانک مرکزی با عنوان حساب ذخیره ارزی درآمد نفت خام نگهداری کند. همچنین با توجه به عملکرد نسبت موفق ماده ۶۰ قانون برنامه سوم، این ماده در قانون برنامه چهارم نیز تنفیذ شد. مهم‌ترین اهداف اصلی ایجاد این حساب، ثبات در میزان درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت خام به دیگر انواع ذخایر و فراهم‌کردن منابع مورد نیاز سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی بوده است. بر اساس قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه، دولت در صورتی مجاز به برداشت از این حساب بود که درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی‌شده کاهش پیدا کند. همچنین برداشت از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه ممنوع بوده است. برای حسن اجرای قانون و اتخاذ تصمیم در مورد اعطای تسهیلات از محل موجودی حساب ذخیره ارزی، هیئت‌امنای حساب ذخیره ارزی تشکیل شد. معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نفر به انتخاب رئیس‌جمهور، اعضای هفت‌نفره این هیئت را تشکیل می‌دهند. حساب ذخیره ارزی از دو جزء واریز به حساب و برداشت از حساب تشکیل شده است. مازاد درآمد نفت، سود متعلق به موجودی حساب و بازدریافت اعتبارات ارزی داخلی، ترکیب واریزی به حساب را تشکیل می‌دهند و برداشت از حساب نیز شامل دو قسمت اصلی برداشت‌های دولتی و برداشت برای اعطای تسهیلات است (موسوی‌آزاد کسمایی، ۱۳۹۰: ۳۷-۳۵).

طبق گزارش بانک مرکزی، بررسی عملکرد حساب ذخیره ارزی طی سال‌های برنامه سوم حاکی از آن است که در مجموع ۳۰۳۰۶/۵ میلیون دلار به این حساب واریز شد که از این مبلغ ۲۹۰۹۴/۱ میلیون دلار از محل مازاد درآمد نفتی، ۱۰۱۵/۶ میلیون دلار از محل سود تعلق‌گرفته به موجودی حساب و ۱۹۶/۸ میلیون دلار بابت بازدریافت اصل و سود تسهیلات دریافتی بود. همچنین در مجموع ۲۰۸۲۸/۵ میلیون دلار از حساب برداشته شد که از این مبلغ ۳۷۶۹/۱ میلیون دلار بابت تسهیلات اعطایی و ۱۷۰۵۹/۴ میلیون دلار بابت مصارف دولتی

طبق مجوزهای قانونی بود؛ بنابراین، موجودی حساب ذخیره ارزی در پایان برنامه سوم مبلغ ۹۴۷۸ میلیون دلار بود (گزارش اقتصادی و ترانزنامه سال ۱۳۸۳ بانک مرکزی: ۱۲۱).

### ۳-۲. رشد سرمایه‌گذاری خارجی؛ آزادسازی تجارت خارجی

برنامه سوم توسعه مقارن با انجام مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری در اقتصاد کشور بود که تمامی آنها به‌طور مستقیم و غیرمستقیم با ایجاد زمینه‌های مناسب و کاهش ریسک کشوری، فرایند جذب سرمایه‌گذاری خارجی را تسهیل نموده‌اند. از جمله این اقدامات می‌توان به ایجاد حساب ذخیره ارزی، یکسان‌سازی نرخ ارز و اصلاح نظام ارزی کشور، اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، تصویب و اجرای قانون تجمیع عوارض، لغو مقررات پیمان‌سپاری ارزی، آزادسازی تجارت خارجی، تقویت بازار سرمایه، مدیریت مطلوب بدهی‌ها و درنهایت تصویب و اجرای قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در اواخر سال ۱۳۸۰ اشاره کرد. مجموعه این اقدامات به همراه تداوم سیاست تنش‌زدایی در روابط خارجی کشور و درنهایت امضای پروتکل الحاقی از طریق بهبود شرایط اقتصادی، ثبات سیاسی و سرانجام کاهش درجه ریسک کشور، امکان حضور سرمایه‌گذاران خارجی و جذب سرمایه‌های آنها را تسهیل ساخته است... بر اساس برآوردهای انجام‌شده توسط مؤسسات رتبه‌بندی بین‌المللی همچون یورومانی،<sup>۳</sup> آی‌سی‌آر‌جی،<sup>۴</sup> مودیس<sup>۵</sup> در مقایسه با اقتصادهای دارای محیط سرمایه‌گذاری یکسان، اقتصاد ایران توان جذب سرمایه‌گذاری خارجی به میزان حداقل ۵ میلیارد دلار در سال را دارا می‌باشد که لازم است ضمن بسترسازی مناسب در جهت عملیاتی‌شدن سرمایه‌گذاری‌های پذیرفته‌شده، اقدامات تکمیلی در راستای جذب سرمایه‌گذاری‌های جدید به مرحله انجام درآیند (ربع قرن نشیب و فراز بررسی تحولات اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۵۸: ۱۰۱-۱۰۰). باید افزود میران طرح‌های سرمایه‌گذاری پذیرفته‌شده در سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۸۱ معادل ۲/۴ میلیارد دلار بوده که بیش از ۵۰ درصد کل سرمایه‌گذاری خارجی پذیرفته‌شده در طول سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۷۲ است. این امر نشان‌دهنده اثربخشی اقدامات انجام‌شده در زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی طی سال‌های اخیر است (ربع قرن نشیب و فراز بررسی تحولات اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۵۸: ۲۸). همچنین برای افزایش تعاملات اقتصادی با کشورهای جهان، رشد سرمایه‌گذاری خارجی در کشور و بهره‌گیری از فرصت‌های موجود در فرایند جهانی‌شدن،<sup>۶</sup>

3. Euromoney

4. ICRG

5. Moodys

6 globalization

ایران در خرداد ۱۳۸۴ به عضویت ناظر در سازمان تجارت جهانی درآمد (بزرگی، ۱۳۸۶: ۱۵۴، صادق‌پور در سالنامه روزنامه شرق: ۱۰۰؛ مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳).

### ۳-۳. اصلاح نظام ارزی (یکسان‌سازی نرخ ارز و ثبات در بازار ارز)

برنامه سوم توسعه اقتصادی از سال ۱۳۷۹ به اجرا درآمد. در این سال در زمینه مسائل ارزی، مقرر شد گواهی سپرده ارزی جایگزین واریزنامه‌های ارزی در بخش خارجی اقتصاد شود. در دومین سال اجرای برنامه سوم توسعه و بر اساس بند ۲۹ تبصره قانون بودجه سال ۱۳۸۰، دولت مکلف به حرکت به سمت سیاست تک‌نرخ‌شدن ارزی از ابتدای سال ۱۳۸۱ گردید... تا قبل از یکسان‌سازی نرخ ارز، تنها بازار رسمی ارز که در آن نرخ ارز به‌صورت شناور مدیریت‌شده تعیین می‌شد، بورس اوراق بهادار تهران بود که در این رابطه تحت عناوین واریزنامه صادراتی و سپس گواهی سپرده ارزی عمل می‌نمود، اما پس از یکسان‌سازی نرخ ارز، این سیاست ارزی به کل شبکه بانکی کشور تعمیم داده شد (ربع قرن نشیب و فراز بررسی تحولات اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۵۸: ۱۲۱-۱۲۰). موفقیت نظام ارزی در انتقال به سازوکار نرخ واحد برابری ریال، مهم‌ترین و به‌نوعی برجسته‌ترین دستاورد دولت در سال‌های برنامه سوم بوده است. طراحی صحیح استراتژی، اجتناب از تعجیل در اجرا، به‌کارگرفتن آموزه‌های ناشی از تجارب ناموفق قبلی و تجربه دیگر کشورها و به‌طور خاص، اندیشیدن تمهیدات مناسب و راهکارهای جانبی برای کسب اطمینان نسبت به عدم برگشت به نظام چندنرخ‌ی و البته اقدام در مقطع زمانی مناسب، مهم‌ترین عوامل دخیل در حصول این موفقیت بوده است. به‌منظور تکمیل این فرایند و نیز کسب اطمینان از تداوم این سیاست، هم‌زمان با اجرای استراتژی یکسان‌سازی نرخ ارز و تشکیل بازار منسجم ارز، نظام ارز شناور مدیریت‌شده به‌عنوان راهبرد مناسب برای کشور انتخاب و اعلام شد. این گزینه به مفهوم تأکید بیشتر بر کاربرد نیروهای عرضه و تقاضا در تعیین نرخ ارز است (گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳ بانک مرکزی: ۱۳۶؛ و نیز: خلاصه و نقد گزارش بانک مرکزی درباره عملکرد برنامه سوم توسعه: ۱۱؛ گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه: ۴۳۰).

### ۳-۴. اصلاح و آزادسازی بازار مالی کشور

در برنامه سوم توسعه، برای اصلاح و آزادسازی بازار مالی کشور اقدامات درخور توجهی انجام شد. در این قسمت ابتدا به مهم‌ترین سیاست‌های پولی و اعتباری صورت‌گرفته طی برنامه سوم توسعه پرداخته و سپس به توضیح اصلاحات در ساختارهای مالی اشاره خواهیم کرد.



### ۳-۴-۱. اهم سیاست‌های پولی و اعتباری اتخاذ شده طی برنامه سوم توسعه

۳-۴-۱. کاهش نسبت سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی از متوسط موزون ۲۱ درصد به ۱۶ درصد نسبت سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی: بر اساس مصوبه شورای پول و اعتبار در سال ۱۳۸۰ کاهش یافت تا منابع بیشتری جهت اعطای تسهیلات در اختیار بانک‌ها قرار گیرد.

۳-۴-۲. کاهش پیش پرداخت اعتبارات اسنادی: پیش پرداخت اعتبارات اسنادی در سه نوبت ابتدا از ۱۰۰ درصد حسب گروه‌های مختلف کالایی به ۶۰، ۴۰ و ۲۰ درصد و در مرحله بعدی به ۱۰ درصد کاهش یافت. در نهایت، از ابتدای سال ۱۳۸۱ تعیین این درصد به بانک‌ها واگذار شد.

۳-۴-۳. تعدیل نرخ‌های سود بانکی: عمده‌ترین اهداف شورای پول و اعتبار در اعمال این سیاست، تحرک سرمایه‌گذاری، کاهش هزینه‌های تولید و در نهایت افزایش فعالیت‌های تولیدی بوده است.

۳-۴-۴. آزادسازی بخشی از مصارف بانک‌ها: به منظور کاهش فشار بر منابع اعتباری بانک‌ها و زمینه‌سازی برای آزادسازی و ایجاد رقابت، از ابتدای اجرای قانون برنامه سوم توسعه، مصارف آزاد بانک‌ها روند صعودی داشته و به ترتیب ۲۰، ۲۵، ۲۵، ۳۵ و ۴۵ درصد از مصارف بانک‌ها خارج از سهم‌های مصوب شورای پول و اعتبار در اختیار بانک‌ها قرار گرفت تا در بخش‌های مولد و پربازده بر مبنای تصمیم مدیریت بانک‌ها به کار گرفته شود.

۳-۴-۵. انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی: هدف از انتشار و عرضه اوراق مشارکت، توسعه و بسط عملیات بازار باز اجرای سیاست‌های پولی از حیث مدیریت نقدینگی و تأثیر بر بازار پول و سرمایه است.

۳-۴-۶. افزایش سرمایه بانک‌ها: به منظور تقویت سرمایه بانک‌ها و افزایش توان حضور بانک‌های ایرانی در بانکداری بین‌المللی و در اجرای ماده ۹۳ قانون برنامه سوم توسعه، پنج‌هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت توسط دولت انتشار یافت. بانک مرکزی با خرید و اختصاص مبالغ مذکور به حساب بانک‌ها، موجبات افزایش سرمایه بانک‌ها را فراهم آورد.

۳-۴-۷. تأسیس بانک‌های غیردولتی: با هدف افزایش شرایط رقابتی بانک‌ها و گسترش بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز داخلی، در فروردین‌ماه ۱۳۷۹ قانون تأسیس بانک غیردولتی از سوی مجلس شورای اسلامی تصویب شد. تا پایان برنامه سوم، چهار بانک غیردولتی (اقتصاد نوین، کارآفرین، سامان، پارسیان) و یک مؤسسه اعتباری غیربانکی (مؤسسه اعتباری توسعه) فعالیت خود را آغاز کردند (گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳ بانک مرکزی: ۱۵۴-۱۵۲).

### ۳-۴-۲. اصلاح ساختار مالی

در طی برنامه سوم توسعه در جهت اصلاح ساختار مالی کشور نیز گام‌های مثبتی برداشته شد. مهم‌ترین این اصلاحات عبارتند از:

**الف) اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم:** حذف منابع مالیاتی غیرکارا، پیگیری لغو معافیت‌های مالیاتی نهادهای عمومی و غیردولتی، کاهش نرخ مالیات بر اشخاص حقوقی از حداکثر ۵۴ درصد به ۲۵ درصد، ایجاد زمینه قانونی لازم در قانون برای اصلاح ساختار اداری نظام مالیاتی کشور، ایجاد زمینه قانونی استفاده از خدمات حسابداران رسمی در نظام مالیاتی کشور، ایجاد ساختار منطقی برای هزینه‌های قابل قبول مالیاتی، افزایش و یکسان‌سازی معافیت‌های پایه درآمدی در بخش‌های مختلف مالیاتی و زمینه‌سازی برای خود اظهاری مالیاتی از جمله مهم‌ترین تعدیلات و اصلاحات انجام پذیرفته در اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷) بوده است؛

**ب) لغو تخفیف‌ها، ترجیحات و معافیت‌های ناکارای مالیاتی.**

**پ) تهیه و تنظیم، تصویب و اجرای قانون تجمیع عوارض:**

اهم اقدامات عملی در قانون تجمیع عوارض به این شرح است: ۱. کاهش مراجع وصول‌کننده عوارض و مالیات فقط به یک مرجع؛ ۲. اصلاح قانون مالیات‌های غیرمستقیم؛ ۳. کاهش تعداد انواع مالیات‌های غیرمستقیم؛ ۴. مرزبندی دقیق عوارض ملی و عوارض محلی؛ ۵. منع شوراها و اسلامی از وضع عوارض محلی بر کلیه تولیدات و خدمات؛ ۶. لغو اختیارات برای وضع عوارض و سایر وجوه توسط کلیه مراجع؛ ۷. لغو معافیت‌های تجاری زائد و منطقی کردن معافیت‌ها و ۸. استرداد عوارض و مالیات‌های غیرمستقیم کالاها صادراتی.

**ت) اصلاح نظام تجاری (تعرفه‌ها):** در اجرای ماده ۱۱۵ قانون برنامه سوم در طی سال‌های اجرای قانون، بخش اعظم موانع تعرفه‌ای حذف شده است.

**ث) اصلاح قانون محاسبات عمومی کشور:** از جمله نکات مهمی که به‌عنوان استراتژی در تدوین پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون محاسبات عمومی مدنظر قرار گرفته و کلیات آن مورد تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور واقع شده است، استراتژی فراگیرکردن اصول و چارچوب کلی مقررات مالی، محاسباتی و نظارتی بر کلیه دستگاه‌هایی است که به‌نحوی از منابع عمومی بودجه دولت استفاده می‌کنند (ربع قرن نشیب و فراز بررسی تحولات اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۵۸: ۱۶۲-۱۵۷).

**ج) اصلاحات در بازار بورس:** ایجاد بازار بورس منطقه‌ای مشهد، ایجاد تالار فرعی بورس، ارتقا نظام روزآمدسازی دادوستد الکترونیک سهام، تصویب آیین‌نامه افشای اطلاعات توسط

شرکت‌ها و تدوین مقررات تأسیس بازار بورس فلزات از جمله اقدامات اساسی طی این دوره (برنامه سوم توسعه) بوده است (ربع قرن نشیب و فراز بررسی تحولات اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۵۸: ۱۴۲-۱۴۱).

### ۳-۵. اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور

در راستای اصلاح و شفاف‌سازی نظام بودجه‌ریزی کشور و انطباق آن با نظام طبقه‌بندی بین‌المللی آمارهای دولت (GFS)، از ابتدای سال ۱۳۸۱ این نظام دستخوش تغییر شد. از جمله اقداماتی که در این خصوص صورت پذیرفته، عبارتند از: دسته‌بندی تبصره‌های بودجه در قالب موضوعات مشخص و خودداری از درج تبصره‌های دائمی، هماهنگ کردن طبقه‌بندی‌های بودجه با استانداردهای بین‌المللی، هماهنگ‌سازی شاخص‌های مالی دولت با حساب‌های ملی، تلاش برای به‌کارگیری شیوه بودجه عملیاتی در برآورد هزینه‌ها، حذف برخی ردیف‌های متفرقه، حذف ردیف‌های فرعی ذیل ردیف اصلی دستگاه‌ها، تنظیم بودجه عمرانی استانی در قالب نظام درآمد- هزینه استان و مصوبات هیئت‌وزیران (وزارت اقتصاد و دارایی، ۱۳۸۳: ۱۶۱).

### ۳-۶. نرخ رشد اقتصادی به نسبت مطلوب

متوسط رشد سالانه تولید ناخالص داخلی در برنامه سوم ۵/۴ درصد بوده است که با توجه به پیش‌بینی برنامه به میزان ۶ درصد، تنها ۰/۶ درصد کمتر از پیش‌بینی برنامه بوده است؛ اما در مقایسه با عملکرد برنامه دوم افزایش قابل‌ملاحظه‌ای (۳/۸ درصد) نشان می‌دهد. گفتنی است که کشور در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ به ترتیب به نرخ رشد‌های ۷/۴ و ۶/۷ درصد دست یافت که در ۱۲ سال گذشته بی‌سابقه بوده است. درآمد سرانه نیز در برنامه سوم به‌طور متوسط سالانه ۳/۸ درصد رشد یافته است. بخش صنعت در بین بخش‌های اقتصادی با متوسط رشد سالانه ۱۱/۱ درصد در برنامه سوم و سهم حدود ۱۸/۸ درصد در تولید ناخالص داخلی به همراه بخش خدمات با متوسط رشد سالانه ۴/۸ درصد و سهم ۵۱/۸ درصد در کل تولید کشور بیشترین نقش را در افزایش تولید و رشد اقتصادی داشته‌اند. بخش کشاورزی در برنامه سوم از متوسط رشد سالانه ۴/۳ درصد برخوردار بود و در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ به رشدی فراتر از پیش‌بینی دست یافت. متوسط رشد سالانه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (سرمایه‌گذاری) در دوره برنامه سوم ۹/۳ درصد است که بیش از ۲ درصد از هدف پیش‌بینی شده ۷/۱ درصد جلوتر بوده است. نرخ سرمایه‌گذاری (نسبت سرمایه‌گذاری به تولید) که در سال ۱۳۷۹ معادل ۲۹/۸ درصد بود با یک روند چشمگیر در سال ۱۳۸۳ تا حد ۳۵/۸ درصد افزایش یافته است. متوسط رشد هزینه‌های مصرفی در برنامه سوم با رقم ۶/۶ درصد حدود دو برابر هدف برنامه یعنی ۳/۳ درصد است. این امر به‌طور عمده انعکاس رشد چشمگیر درآمدهای نفتی، بهبود وضعیت

اقتصادی و رشد حجم واقعی پول است. درعین حال، سهم هزینه‌های مصرفی دولتی در تولید ناخالص داخلی در سال پایانی برنامه نسبت به سال ۱۳۷۹ حدود ۲ درصد کاهش یافته است که در جهت سیاست‌های برنامه بوده است.

شاخص بهره‌وری کل عوامل که عملکرد کلی اقتصاد را در زمینه استفاده بهینه از منابع نشان می‌دهد، در برنامه سوم توسعه سالانه به‌طور متوسط حدود ۰/۸ درصد افزایش یافته است که حاکی از تحقق کامل هدف برنامه در خصوص این شاخص است. در برنامه سوم توسعه حدود ۱۴/۹ درصد از رشد تولید ناخالص داخلی از طریق ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید حاصل شده است (خبرگزاری مهر، ۱۳۸۴/۵/۱۱).

### ۳-۷. کاهش تقریبی نرخ تورم

تورم از جمله عواملی است که می‌تواند تأثیر نامطلوبی بر تحقق عدالت اجتماعی داشته باشد. تورم یک فرایند باز توزیع درآمد، به‌ویژه از اقشار حقوق و دستمزد بگیر به صاحبان سرمایه‌های فیزیکی و نیز انتقال قدرت خرید از سپرده‌گذاران به وام‌گیرندگان شبکه بانکی به‌شمار می‌رود. شکاف اقتصادی که تورم بین این طبقات و اقشار ایجاد می‌کند، دارای جنبه‌های منفی سیاسی و اجتماعی است (نیلی و فرح‌بخش، ۱۳۷۷: ۴۷). دولت، به‌ویژه در ایران می‌تواند از طریق سیاست‌گذاری اقتصادی مناسب در کاهش نرخ تورم و تأمین رفاه عمومی شهروندان نقش مثبتی داشته باشد (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۰: ۱۷۱). گفتنی است متوسط عملکرد نرخ تورم در دوره برنامه سوم توسعه در حدود ۱۴/۱ درصد بوده است که نه تنها در مقایسه با هدف پیش‌بینی شده برنامه (۱۵/۹) کمتر نشان می‌دهد، بلکه در مقایسه با نرخ تورم ۱۳۷۸ (۲۰/۱ درصد) نیز کمتر بوده است (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه: ۴۲). باوجود اینکه دولت در طی برنامه سوم توسعه در نظر داشته نرخ تورم را کاهش دهد، اما باید گفت نرخ تورم در ایران (حدود ۱۵ درصد) همچنان بالا است.

### ۳-۸. گسترش توجه به علم و فناوری و تکنولوژی اطلاعات (آی‌تی)

از مهم‌ترین موارد مورد توجه دولت اصلاحات و برنامه سوم توسعه نگاه مثبت به گسترش و توسعه هر چه بیشتر حوزه‌های علم، فناوری و آی‌تی است. در این راستا، می‌توان از گسترش توجه دولت به اموری مانند سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، صادرات کالا با فناوری بالا، سرمایه‌گذاری در عرصه فناوری اطلاعات و ارتباطات و گسترش شبکه ارتباطی، پرداخت حق‌الامتیازها و... اشاره کرد (شهرام‌نیا، ۱۳۸۶: ۳۹۳-۳۸۸).

### ۳-۹. بهسازی و اصلاحات اداری - مدیریتی

در برنامه سوم توسعه توجه زیادی به مقولاتی همچون اصلاحات در نظام اداری کشور، بهسازی امور اداری و مدیریتی کشور، تمرکززدایی و ... شده است که در متن قانون برنامه سوم توسعه در مواد ۲، ۴۶، ۳ و ۱۵۰ مورد تأکید قرار گرفته است (مرتضوی و دیگران، ۱۳۹۰). در این راستا می‌توان از اصلاح، ادغام یا انحلال برخی مؤسسات و شرکت‌های دولتی (مانند تشکیل سازمان میراث فرهنگی، ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و ...)، تصویب ساختار سازمانی وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی، تصویب برنامه جامع نیروی انسانی، طرح طبقه‌بندی مشاغل، گسترش امکان مشارکت مردم در ارائه خدمات دولتی (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه: ۶۳-۶۰) و همچنین تمرکززدایی مالی از بودجه دولت و تفویض اختیارات هر چه بیشتر به استان‌ها اشاره کرد.

### ۴. ناکامی‌های برنامه سوم توسعه

برنامه‌ریزی در ایران اساساً از فقدان یک رویکرد نظام‌مند، پویا و مبتنی بر روش‌شناسی روشن رنج می‌برد که در ارزیابی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی مشهود است (غلامی نتاج امیری، ۱۳۸۵: ۸۵). در طی اجرای پنج‌ساله برنامه سوم توسعه در فاصله سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳، علاوه بر وجود کامیابی‌ها و موفقیت‌ها، ما شاهد ناکامی‌ها و عدم تحقق اهداف از پیش تعیین‌شده نیز هستیم. از نظر موثقی، دولت اصلاحات نتوانست از طریق یک طرح و راهبرد روشن توسعه به تحقق ظرفیت‌های تولیدی جامعه و ایجاد فرصت‌ها و امکانات کار و تولید و سرمایه‌گذاری پرداخته و به آن انتظارات و توقعات پاسخ مناسب بدهد (موثقی، ۱۳۸۵: ۳۰۰). در این بخش قصد داریم به بررسی ناکامی‌های برنامه سوم توسعه بپردازیم.

#### ۴-۱. افزایش بی‌رویه واردات

با رفع محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای واردات و آزاد شدن ورود کلیه کالاها به کشور - به‌جز چند مورد خاص - به همراه ثبات نسبی نرخ ارز در طول سال‌های برنامه سوم، واردات کالا طی سال‌های ۸۲-۱۳۷۹ از روند رو به رشد به‌نسبت بالایی برخوردار شد. مجموع واردات کالا در طول سال‌های مذکور معادل ۸۰/۴ میلیارد دلار بود که در حدود ۱۵/۷ درصد بیش از اهداف کمی پیش‌بینی‌شده در برنامه، رشد نشان می‌دهد. مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای بالاترین سهم را در ترکیب واردات به خود اختصاص داده‌اند (ربع قرن نشیب و فراز بررسی تحولات اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۵۸: ۹۳). ارقام مذکور متعلق به سال‌های ۸۲-۱۳۷۹ است، اما در طی برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) واردات کالا و خدمات در همین مدت با رشد متوسط سالانه

۲۴/۲ در مجموع معادل ۱۶۰ میلیارد دلار بود که در مقایسه با رقم پیش‌بینی شده برنامه ۳۱ درصد بیشتر است (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه: ۵۳-۵۲). از نظر گزارش بانک مرکزی نیز وضعیت مساعد درآمدهای ارزی کشور همراه با مقررات‌زدایی گسترده و جهت‌گیری تسهیل تجاری، انعکاس قابل توجهی در رشد واردات داشت (گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳ بانک مرکزی: ۱۳۷).

#### ۴-۲. افزایش کند صادرات غیرنفتی

طبق گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، در مجموع در برنامه سوم، در حدود ۲۸/۲ میلیارد دلار کالای غیرنفتی صادر شده که در حدود ۲ درصد بیشتر از برنامه محقق گردیده است (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه: ۵۵۷).

این میزان از رشد صادرات، هرچند تا حد قابل‌ملاحظه‌ای اهداف برنامه را پوشش داده، اما نمی‌تواند به مفهوم تحقق جهش صادراتی منظور شده در برنامه سوم باشد. علل عمده این امر را باید در موانع ساختاری اعم از ضعف توان و پایه‌های تولید، عدم توانایی رقابت کالاهای داخلی با کالاهای مشابه خارجی (از نظر کمیت، کیفیت و قیمت)، شکاف تکنولوژی و کمبود سرمایه‌گذاری مولد، ضعف در نظام بازاریابی و فروش، فقدان استراتژی مناسب صادراتی، عدم برنامه‌ریزی در جهت خلق مزیت‌های صادراتی، عدم عضویت در مجامع و سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان تجارت جهانی و ... جستجو کرد (ربع قرن نشیب و فراز بررسی تحولات اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۵۸: ۹۲).

#### ۴-۳. افزایش حجم نقدینگی

در گزارش رئیس دولت اصلاحات به مجلس شورای اسلامی در مرداد ۱۳۸۴ در این باره چنین آمده است: «باوجود بهبود ترکیب نقدینگی در طول برنامه سوم توسعه، یعنی افزایش سهم شبه‌پول و کاهش سهم پول در این دوره، نقدینگی بخش خصوصی به‌طور متوسط سالانه ۲۸/۹ درصد افزایش یافته که نسبت به هدف برنامه (۱۶/۴ درصد) افزایش قابل‌ملاحظه‌ای یافته است. افزایش تقاضا برای اعتبارات در جهت ساخت‌وساز بیشتر و رشد چشمگیر ذخایر ارزی از جمله دلایل عمده رشد نقدینگی بخش خصوصی است» (خبرگزاری مهر، ۱۳۸۴/۵/۱۱).

به‌طور کلی، مهم‌ترین عوامل مؤثر در رشد نقدینگی طی سال‌های برنامه سوم توسعه به شرح

زیر است:

۱. افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به دلیل برداشت مکرر از حساب ذخیره ارزی و آثار تبدیل به ریال آن بر پایه پولی و نیز عدم امکان فروش کامل ارزهای خریداری‌شده توسط بانک مرکزی در بازار ارز؛

۲. افزایش خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی عمدتاً به دلیل یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۳۸۱؛

۳. اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی به‌عنوان یکی از منابع پایه پولی که رشد آن در طول برنامه باعث رشد پایه پولی و در نهایت نقدینگی شده است

۴. تغییر در نسبت‌های سپرده قانونی و کاهش آن، رواج چک‌های بانکی و تمایل مردم به سپرده‌های مدت‌دار سبب افزایش ضریب فزاینده نقدینگی و در نتیجه نقدینگی شده است (گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳ بانک مرکزی: ۱۵۵ و رزاقی، ۱۳۹۲: ۲۲۲-۲۲۱).

۴-۴. وابستگی زیاد بودجه به درآمدهای نفتی و برداشت مکرر از حساب ذخیره ارزی از مؤلفه‌های اساسی بودجه دولتی ایران وابستگی زیاد آن به درآمد نفت است. این وابستگی به درآمد نفت تا آنجاست که به اعتقاد / زغندی بود اینکه جمهوری اسلامی [ایران] تنها با فروش سخاوتمندانه منابع خدادادی می‌تواند به حیات خود ادامه بدهد، واقعیت انکارناپذیر است (زغندی، ۱۳۸۵: ۴۴). گفتنی است وابستگی زیاد دولت به درآمدهای نفتی باعث شکل‌گیری دولت رانتیر<sup>۷</sup> در ایران شده است (زمان‌زاده و صادق‌الحسینی، ۱۳۹۲: ۲۳۹-۲۳۷). سهم درآمدهای نفتی بر حسب مجموع واریز به بودجه عمومی و استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی در کل منابع به‌طور متوسط در طول برنامه سوم ۶۱/۸ بود. نسبت مذکور از ۵۴/۹ در سال ۱۳۷۹ به ۶۳/۸ درصد در سال ۱۳۸۳ افزایش یافت (گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳ بانک مرکزی: ۱۱۹).

#### ۴-۵. روند کند و ناقص خصوصی‌سازی

برنامه‌های توسعه در ایران اغلب برنامه‌های تخصیص منابع در بخش دولتی بوده و در بسیاری از موارد ضرورت سیاست‌گذاری، علامت‌دهی و هدایت بخش خصوصی به‌عنوان یک عامل مهم اقتصادی نادیده گرفته شده است. حتی در غالب موارد، روش‌ها و ابزارهای برنامه‌ریزی در بخش‌هایی چون کشاورزی و مسکن که در فعالیت‌های اقتصادی آنها بخش خصوصی نقش مسلط را دارد، با بخش‌های دیگری چون صنعت و بازرگانی که عمدتاً توسط دولت اداره می‌شده مشابه و یکسان بوده است (غلامی‌نتاج امیری، ۱۳۸۵: ۳۶). توجه به گزارش سیدمحمد خاتمی به مجلس شورای اسلامی در مورد واگذاری شرکت‌های دولتی نشان‌دهنده آمار کم واگذاری‌ها است. مجموع تعداد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی از تعداد ۵۵۰ شرکت در سال ۱۳۷۹ به ۵۳۳ شرکت در سال پایانی برنامه رسیده است (خبرگزاری مهر، ۱۳۸۴/۵/۱۱).

همچنین طبق گزارش سازمان خصوصی‌سازی در طول برنامه سوم در مجموع تعداد ۱۸۳۶/۶ میلیون سهم به ارزش ۲۱۰۴۵/۸ میلیارد ریال توسط سازمان مذکور به فروش رسید. وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی (رقم عملکرد خصوصی‌سازی) طی سال‌های برنامه سوم نسبت به ارقام مصوب فقط ۲۳/۹ درصد تحقق یافت که حاکی از روند کند خصوصی‌سازی طی سال‌های برنامه سوم است (گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳ بانک مرکزی: ۱۲۰).

#### ۴-۶. هدفمندنبودن یارانه‌ها، به‌ویژه پرداخت یارانه سنگین به بخش انرژی

متأسفانه در طول برنامه سوم با تمام تلاش‌های صورت‌گرفته، اراده‌ای قوی در اصلاح قیمت‌های نسبی و هدفمندکردن یارانه‌ها، به‌ویژه یارانه انرژی شکل نگرفت و این اقدام اساسی به برنامه چهارم محول شد (خلاصه و نقد گزارش بانک مرکزی درباره عملکرد برنامه سوم توسعه: ۳).

هرچند که برخی اقدامات در برنامه سوم توسعه در راستای هدفمندکردن یارانه‌ها و سیاست‌های حمایتی دولت (توزیع کالابرگ‌های شهری و روستایی و همچنین هدفمندکردن یارانه مواد غذایی به سمت نیازمندان، روستاییان و ساکنان مناطق محروم؛ توزیع کالابرگ برای جمعیت تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی، اختصاص کالابرگ اضافی برای ۱۱ میلیون نفر از اقشار آسیب‌پذیر) (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه: ۸۸۳) صورت گرفت، اما یک برنامه جامع برای هدفمندکردن یارانه در برنامه سوم توسعه تدوین نشد. همچنین در این باره با توجه به منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ (با احتساب رقم شفاف‌سازی یارانه حامل‌های انرژی و به‌استثنای درآمدها و هزینه‌های اختصاصی) می‌توان گفت که مصوب یارانه‌های حامل‌های انرژی از سهم کل بودجه عمومی دولت در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ به ترتیب ۲۵ و ۲۱/۸ بوده است؛ درحالی‌که عملکرد آن ۲۹/۸ و ۳۰/۶ درصد از سهم کل بودجه عمومی دولت را نشان می‌دهد (گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳ بانک مرکزی: ۱۰۷).

#### ۴-۷. نقش ضعیف درآمدهای مالیاتی در بودجه دولت و برنامه سوم توسعه

در سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه باوجود تشکیل سازمان امور مالیاتی کشور و تأکید دولت بر وصول مالیات و نقش آن در بودجه دولت، ما شاهد رشد چشمگیر مالیات در ترکیب درآمدهای دولت نیستیم. باوجود شتاب مناسب سالانه ۱۸/۱ درصدی درآمدهای مالیاتی در طول برنامه سوم توسعه، ولی این بخش به دلیل رشد بالای درآمدهای نفتی نتوانست سهمی بیش از ۲۶/۳ درصد در ترکیب درآمدهای دولت به‌دست آورد (خبرگزاری مهر، ۱۳۸۴/۵/۱۱).



#### ۴-۸. رشد اشتغال پایین

اهداف برنامه سوم در حوزه اشتغال و کار را می‌توان چنین برشمرد: ایجاد فرصت‌های شغلی جدید به میزان ۷۶۵ هزار نفر در هر سال؛ کاهش نرخ بیکاری به ۱۲/۶ درصد در پایان برنامه؛ کاهش عدم تعادل بازار کار مناطق کشور و گروه‌های جمعیتی خاص؛ ارتقای سطح کیفی نیروی کار به لحاظ مهارت‌های فنی و حرفه‌ای؛ گسترش حمایت از بیکاران (کم‌بجانی و محمدی خیاره، ۱۳۹۰: ۸۱).

بر اساس نتایج نمونه‌گیری مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری در سال‌های ۸۳-۱۳۷۹ به ترتیب ۱۴،۲، ۱۴،۲، ۱۲،۸، ۱۱،۴ و ۱۰،۳ درصد بوده است. با وجود کاهش نرخ بیکاری در این دوره، در سال ۱۳۸۳ جمعیت بیکار کشور بالغ بر ۲،۶ میلیون نفر است. در پنج سال برنامه سوم توسعه به‌طور خالص به ترتیب ۴۳۹، ۴۴۰، ۷۱۲، ۶۹۱ و ۶۱۹ هزار شغل ایجاد شده است. بر اساس پیش‌بینی برنامه سوم، خالص اشتغال ایجاد شده در سال‌های یاد شده باید به ترتیب به ۴۹۹، ۶۸۴، ۸۰۹، ۸۷۲ و ۹۶۲ هزار نفر می‌رسید. بدین ترتیب، در دوره پنج‌ساله برنامه سوم توسعه در مجموع ۲۹۰۱ میلیون هزار شغل ایجاد شده است، در حالی که طبق هدف برنامه باید ۳۸۲۵ میلیون فرصت شغلی جدید ایجاد می‌شد که به معنی تحقق ۷۵،۸ درصد هدف برنامه است. شایان‌ذکر است که در برنامه سوم توسعه به‌طور متوسط سالانه ۵۸۰ هزار شغل ایجاد شده است که نسبت به متوسط سالانه ۳۸۳ هزار فرصت شغلی جدید در برنامه اول توسعه و ۲۸۱ هزار شغل جدید در برنامه دوم توسعه افزایش قابل‌ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه: ۲۳-۲۲).

#### فرجام

برنامه سوم توسعه طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ به مرحله اجرا درآمد. این برنامه شامل سه حوزه فرابخشی، بخشی و اجرا و نظارت (۲۶ فصل و ۱۹۹ ماده) است. برنامه سوم توسعه در شرایطی تدوین شد که برنامه‌ریزان و نخبگان کشور تجربه دو برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) و برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴) را در کارنامه خود داشتند و علاوه بر آن دولت سیدمحمد خاتمی (با بستر فکری اصلاح‌طلبی) بر سرکار بود. باید گفت تجربیات ناشی از دو برنامه قبلی و مؤلفه‌های فکری اصلاحات (مانند تأکید بر گسترش فضای باز سیاسی، تنش‌زدایی در روابط بین‌الملل، اصلاحات در حوزه‌های گوناگون اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و...) در لایحه برنامه سوم و همچنین طی سال‌های اجرای برنامه منعکس شد. در برنامه سوم توسعه پیش‌بینی شد که نرخ تورم (۱۵/۹ درصد)، رشد نقدینگی (۱۶/۴ درصد) و رشد اقتصادی (۶ درصد) شود. مهم‌ترین موفقیت‌های برنامه سوم توسعه عبارتند از: ۱. ایجاد حساب ذخیره ارزی؛ ۲. رشد

سرمایه‌گذاری خارجی و آزادسازی تجارت خارجی؛ ۳. اصلاح نظام ارزی (یکسان‌سازی نرخ ارز و ثبات در بازار ارز؛ ۴. اصلاح و آزادسازی بازار مالی کشور (شامل کاهش نسبت سپرده‌های قانونی، کاهش پیش‌پرداخت اعتبارات اسنادی، تعدیل نرخ‌های سود بانکی، آزادسازی بخشی از مصارف بانک‌ها، انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی، افزایش سرمایه بانک‌ها، تأسیس بانک‌های غیردولتی، اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، لغو تخفیف‌ها و معافیت‌های ناکارای مالیاتی، تهیه و اجرای قانون تجمیع عوارض، اصلاح نظام تجاری تعرفه‌ها و اصلاح قانون محاسبات عمومی کشور؛ ۵. اصلاح نظام بودجه‌ریزی؛ ۶. نرخ رشد اقتصادی به نسبت مطلوب؛ ۷. کاهش تقریبی نرخ تورم؛ ۸. گسترش توجه به علم، فناوری و تکنولوژی اطلاعات؛ ۹. بهسازی و اصلاحات اداری و مدیریتی.

همچنین باید گفت در طی اجرای برنامه سوم توسعه شاهد یکسری ناکامی‌ها و عدم تحقق اهداف از پیش تعیین‌شده‌ای می‌باشیم که عبارتند از: ۱. افزایش بی‌رویه واردات؛ ۲. افزایش کند صادرات غیرنفتی؛ ۳. افزایش حجم نقدینگی؛ ۴. وابستگی زیاد بودجه به درآمدهای نفتی و برداشت مکرر از حساب ذخیره ارزی؛ ۵. روند ناقص و کند خصوصی‌سازی؛ ۶. هدفمندنبودن یارانه‌ها و به‌ویژه پرداخت یارانه سنگین به بخش انرژی؛ ۷. نقش ضعیف درآمدهای مالیاتی در بودجه دولت و ۸. رشد اشتغال پایین.

باید افزود توسعه امری شبکه‌ای است که نیازمند همراهی و هماهنگی بین مؤلفه‌های داخلی (مانند وجود برنامه نظری قوی با پشتوانه علمی و دانشگاهی مناسب، نخبگان اصلاح‌گرا، حرکت در جهت تحقق و اجرای شاخص‌های برنامه و...) و مؤلفه‌های خارجی (مانند لزوم توجه به سرمایه‌گذاری خارجی و نگاه مثبت سرمایه‌گذاران خارجی به ایران در جهت سرمایه‌گذاری‌های کلان، عضویت در سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی و مشارکت در اقتصاد بین‌الملل، لزوم اتخاذ سیاست خارجی تعاملی با جهان به‌ویژه با دنیای غرب و...) است و چنانکه ذکر شد در مورد برنامه سوم توسعه به‌طور نسبی به مرحله اجرا درآمد. روی هم‌رفته، می‌توان چنین بیان کرد که برنامه سوم توسعه در رسیدن به اهداف از پیش تعیین‌شده و توجه به مؤلفه داخلی و خارجی مؤثر در امر توسعه بسیار موفق‌تر نسبت به برنامه‌های اول، دوم و چهارم توسعه عمل کرد که خود می‌تواند راهنمای عمل مناسبی برای سیاست‌گذاری‌های آتی و برنامه‌ریزان کشور باشد.

## منابع فارسی

- احمدی امویی، بهمن (۱۳۸۵)، *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی*، چاپ سوم، تهران: گام نو.
- ازغندی، علیرضا (۱۳۸۵)، *درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، تهران: قومس.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۵)، *دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران دوره جمهوری اسلامی*، چاپ چهارم، تهران: نگاه معاصر.
- بزرگی، وحید (۱۳۸۶)، *درآمدی بر سازمان تجارت جهانی و الحاق ایران*، تهران: قومس.
- خلاصه و نقد گزارش بانک مرکزی درباره عملکرد برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی <http://rc.majlis.ir>
- ربع قرن نشیب و فراز: بررسی تحولات اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۵۸، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۳.
- رزاقی، ابراهیم (۱۳۹۲)، *اقتصاد ایران زمین*، تهران: نی.
- زمان‌زاده، حمید و محمد صادق‌الحسینی (۱۳۹۲)، *اقتصاد ایران در تنگنای توسعه*، تهران: مرکز.
- سریر القلم، محمود (۱۳۸۲)، *عقلانیت و آینده توسعه‌یافتگی ایران*، چاپ سوم، تهران: مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه.
- سالنامه *روزنامه شرق*، ۱۳۸۴.
- شهرانیا، امیر مسعود (۱۳۸۶)، *جهانی‌شدن و دموکراسی در ایران*، تهران: نگاه معاصر.
- قنبری، علی و حسین صادقی (۱۳۹۰)، *تحولات اقتصادی ایران*، ج ۲، چاپ دوم، تهران: سمت.
- قانون برنامه سوم توسعه (سایت مرکز پژوهش‌های مجلس [rc.majlis.ir/fa/law/show/93301](http://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301))
- عظیمی، حسین (۱۳۹۱)، *اقتصاد ایران*، تهران: نی.
- غلامی‌نجاج امیری، سعید (۱۳۸۵)، «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور بعد از پیروزی انقلاب اسلامی» *پژوهش‌نامه اقتصاد* ۳، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- کدی، نیکی (۱۳۸۵)، *نتایج انقلاب ایران*، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، چاپ دوم، تهران: ققنوس.
- کمیحانی، اکبر و محسن محمدی خیاره (۱۳۹۰)، «تحولات جمعیتی، بیکاری و امکان ایجاد فرصت‌های شغلی در شرایط اقتصادی کلان ایران»، *پژوهش‌نامه* ۲۶، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۳، بانک مرکزی.
- خبرگزاری مهر (۱۳۸۴/۵/۱۱)، گزارش رئیس‌جمهور خاتمی درباره عملکرد برنامه سوم توسعه.
- گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج‌ساله برنامه سوم توسعه (۱۳۸۴)، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۸۴)، *آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی در ایران*، تهران: قومس.
- مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۰)، *سیاست‌گذاری اقتصادی*، تهران: رخ‌داد نو.
- مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۲)، *سیاست‌گذاری ساختار قدرت در ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۳)، *نهادگرایی و جهانی‌شدن*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران

۱۷۶ برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)؛ زمینه‌ها، اهداف، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها

---

موسوی آزاد کسمایی، افسانه (پاییز ۱۳۹۰)، «ارزیابی حساب ذخیره ارزی با رویکرد بهینه درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور»، فصلنامه راهبرد یاس، شماره ۳۰.

مجموعه مباحث و مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور (۱۳۷۷)، جلد سوم، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.

مرتضوی، مهدی و دیگران (پاییز ۱۳۹۰)، «ارزیابی مواد قانونی نظام اداری در برنامه‌های سوم تا پنجم توسعه»، مجلس و راهبرد، شماره ۶۷.

موتقی، احمد (۱۳۸۵)، *نوسازی و اصلاحات در ایران*، تهران: قومس.

نیلی، مسعود و دیگران (۱۳۸۷)، *دولت و رشد اقتصادی در ایران*، تهران: نی.

