



## سرانجام گذر برنامه پنجم به بهارستان افتاد

# برنامه پنجم؛ بیم‌ها و امیدها

● بهاره صفاری اصفهانی

پنج سال آینده بر کل اقتصاد ایران از یک سو و ارائه تصویری کلان اما شفاف از چشم‌انداز اقتصاد ایران در زمان اجرای برنامه پنجم، پرونده ویژه‌ای را با عنوان برنامه پنجم؛ بیم‌ها و امیدها تقدیم می‌کند. بخش نخست این پرونده به واکاوی برخی سیاست‌های کلان لایحه پیشنهادی دولت دهم برای برنامه پنجم در حوزه‌های کلان اقتصادی نظر دارد.

### بهبود فضای کسب‌وکار؛ تشویق و تنبیه

دولت برای بهبود فضای کسب‌وکار در پنج سال آینده اجازه خواسته است فهرست مقررات و سیاست‌های تشویقی لازم، از جمله اهدای جوایز یا اعطای تسهیلات یا کمک‌های مالی برای استفاده کالاها و خدمات از نام و نشان تجاری در بازار خرده‌فروشی و عمده‌فروشی را به گونه‌ای تدوین و اجرا کند که تا پایان برنامه پنجم، تولید، عرضه، صدور و ورود محصولاتی که امکان استفاده از نام و نشان تجاری دارند فقط با نام و نشان تجاری ارائه شود. از این رو همه فعالان اقتصادی، اعم از دولتی و غیردولتی ملزم به ارائه اطلاعات شفاف و به‌روز از طریق سامانه اطلاع‌رسانی دولت خواهند بود، و گرنه مشمول جریمه‌ای حداکثر معادل مبلغ کالا یا خدمات ارائه شده خواهند شد و سازمان تعزیرات حکومتی مرجع رسیدگی به پرونده‌های متخلفان است. از سوی دیگر

سیاست‌های اقتصادی ایران در پنج سال آینده چیست؟ دولت در زمان اجرای برنامه پنجم توسعه، بویژه برای بهبود فضای کسب‌وکار، ارتقای بهره‌وری، ایجاد اشتغال پایدار، تنظیم سیاست‌های ارزی، جایگزینی صندوق توسعه ملی به جای حساب ذخیره ارزی، افق سیاست‌های پولی و بانکی، آسان‌تر شدن تجارت، قطع وابستگی بودجه عمومی به درآمدهای نفتی و اصلاح نظام مالیاتی چه اهداف و برنامه‌هایی را دنبال خواهد کرد. بهتر است به جای قضاوت و یا گمانه‌زنی به لایحه برنامه پنجم توسعه مراجعه شود؛ لایحه‌ای که نه دولت و نه مجلس پس از گذشت یک ماه از ارائه آن به مجلس، متن کامل آن را روی پایگاه‌های رسمی اطلاع‌رسانی قوای مقننه و مجریه قرار ندادند تا این پیش‌فرض اولیه اثبات شود که بررسی برنامه پنجم توسعه، بهار سال آینده در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت. اما برای پی بردن به همخوانی لایحه برنامه پنجم توسعه با اسناد بالادستی آن یعنی سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، سیاست‌های کلی برنامه پنجم تحلیلی جداگانه تقدیم شما مخاطبان ارجمند می‌شود، همچنان که در گزارشی جداگانه دو برنامه چهارم و پنجم توسعه مورد ارزیابی قرار گرفته است. ماهنامه بازار بین‌الملل نظر به اهمیت تأثیرگذاری سیاست‌های

قرار است برای تسهیل در اعطای مجوزهای دولتی به فعالان اقتصادی دستگاه دولتی اصلی در ارتباط با هر فعالیت اقتصادی، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل مجوز را به عهده گیرد، به گونه‌ای که در فرایند صدور مجوزها، سقف زمانی مورد نظر از زمان پیش‌بینی شده در قانون نحوه اجرای اصل ۴۴ بیشتر نشود. همچنین شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری به بخش غیردولتی در چارچوب قانون تجارت و قانون کار و قوانین ناظر بر بخش خصوصی اداره می‌شوند.

### بهره‌وری، سرمایه ناتمام

پیشنهاد آشکار دولت برای رقابتی کردن اقتصاد و دستیابی به افزایش سهم ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید در رشد اقتصادی این است که سازمان ملی بهره‌وری ایران، برنامه جامع بهره‌وری کشور را تدوین کند و به تصویب هیئت وزیران برساند و از آن پس تمام شاخص‌های بهره‌وری برای همه بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی چه دولتی و چه غیردولتی لازم‌الاجرا خواهد بود و حداکثر سه درصد از هر مرحله تخصیص اعتبارات هزینه‌ای دستگاه دولتی در خزانه نگهداری می‌شود تا پس از تأیید عملکرد آنها در رعایت شاخص‌های بهره‌وری پرداخت لازم صورت گیرد. از سوی دیگر دولت اجازه دارد به منظور استقرار و توسعه استاندارد به تمامی کالاهای، فعالیت‌ها و خدمات در حوزه‌های مختلف، سازمان استاندارد ملی ایران را بر اساس اساسنامه مصوب دولت به صورت مؤسسه دولتی وابسته به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تأسیس کند و سازمان جدید صلاحیت عام استانداردسازی و تدوین مقررات در مورد کالاها و خدمات و قراردادهای را برای همه بخش‌های اقتصادی خواهد داشت.

### ۶ گام برای اشتغال پایدار

ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو از جمله اهداف و سیاست‌های اشتغال در برنامه پنجم توسعه است که برای تحقق این اهداف دولت از مجلس اجازه خواسته است در گام نخست بتواند نسبت به توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌های تولیدی و ایجاد پیوند مناسب بین بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ اقدام کند و از آنها حمایت نماید. این حمایت‌ها شامل بازاریابی در بنگاه‌های کوچک و متوسط و توسعه مراکز اطلاع‌رسانی و تجارت الکترونیک هم خواهد شد. گام دوم این است که مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط برای تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر برداشته شود. گام سوم دولت این است که کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زای بخش خصوصی و تعاونی، بویژه در مناطق با نرخ بیکاری بالاتر از نرخ بیکاری متوسط کشور گسترش یابد و در گام چهارم حمایت مالی و حقوقی برای تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به تشکلهای واحدهای حقوقی صورت پذیرد. دو گام دیگر برای ایجاد اشتغال در پنج سال آینده این است که بخش غیردولتی با هدف توسعه و گسترش آموزش‌های کسب‌وکار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی-کاربردی حمایت مالی شود و در نهایت اینکه تخفیف پلکانی و یا تأمین بخشی از حق بیمه سهم کارفرمایان اعمال شود، به شرط آنکه واحد تازه تأسیس باشد و یا در سال قبل از آن، کاهش نیروی کار نداشته باشد.

### سیاست‌های ارزی؛ تکرار با کمی تغییر

برنامه پنجم در مورد سیاست‌های ارزی پنج سال آینده بیشتر به تکرار می‌زند و اشاره‌ای به آزادسازی نرخ ارز و یا افزایش آن بر اساس نرخ تورم ندارد و تنها جهت‌گیری‌های برنامه پنجم درباره وظایف دستگاه‌های دولتی در تنظیم تعهدات ارزی تکرار شده و این دستگاه‌ها ملزم شده‌اند تمامی عملیات و معاملات ارزی خود را از طریق حساب‌های ارزی بانک‌های داخل یا خارج مورد تأیید بانک مرکزی انجام دهند و برای تأمین منابع مالی طرح‌های خود از روش بیع متقابل با رعایت اصل عدم تضمین بازگشت تعهدات ایجاد شده توسط دولت، بانک مرکزی و بانک‌های دولتی پس از تصویب شورای اقتصاد استفاد کنند، البته بانک‌های تجاری و تخصصی مجازند بدون تضمین دولت،

نسبت به تأمین منابع مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی از منابع بین‌المللی اقدام کنند. اما تغییر محسوس در سیاست‌های ارزی برنامه پنجم این است که بانک مرکزی اجازه خواهد داشت جهت تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای نسبت به صدور اوراق مشارکت ارزی در بازارهای بین‌المللی اقدام کند و شرکت‌های دولتی هم می‌توانند جهت تأمین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، پس از تأیید بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت ارزی کنند، به شرط اینکه اصل و سود این اوراق را خودشان تضمین کنند.

### صندوق توسعه ملی؛ تولدی دیگر

تجربه ناقص و برداشته‌های مکرر از حساب ذخیره ارزی باعث شد این بار پیشنهاد ایجاد صندوق توسعه ملی به صورت مؤسسه عمومی و غیردولتی، با واریز حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی، با هدف تبدیل عواید ناشی از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد در برنامه پنجم مطرح شود که در صورت تصویب مجلس آیین‌نامه صندوق شش ماه پس از ابلاغ قانون توسط دولت نهایی شود. اگر مجلس نظر دولت را قبول کند، رئیس‌جمهور، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ایشان، رئیس کل بانک مرکزی و وزیر نفت و اقتصاد به همراه دو وزیر به انتخاب رئیس‌جمهور و سه نفر متخصص مالی به صورت موظف (تمام وقت) به عنوان ناظر، مسئولیت هیئت امنای صندوق را عهده‌دار می‌شوند. قرار است افزون بر تتمه حساب ذخیره ارزی، دست کم ۲۰ درصد از مازاد درآمدهای احتمالی ناشی از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی و منابع احتمالی از بازارهای پولی و مالی داخلی و بین‌المللی به حساب صندوق واریز شود و از سوی دیگر به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید، اجرای طرح‌های اقتصادی، زیربنایی، صنایع نوین و فعالیت‌های اقتصادی پرخطر و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی تسهیلات داده شود. نکته قابل تأمل تنوع مصارف صندوق است، به گونه‌ای که دولت می‌خواهد بخشی از این منابع را برای مشارکت‌های مالی توسعه‌ای با بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی اختصاص دهد و یا در بازارهای پولی و مالی داخلی و خارجی سرمایه‌گذاری کند و برای بالا بردن قدرت تسهیلات‌دهی بانک‌ها نزد بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی سپرده‌گذاری کند. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی با هدف جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران، مشارکت و اعطای تسهیلات جهت ایجاد شرکت‌ها و بانک‌های مشترک ایرانی - خارجی و پرداخت مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یا ضروری تنها بخشی از مصارف صندوق توسعه ملی است. دولت مصمم است کسری بودجه عمومی خود را دست کم معادل کاهش عواید ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی و نیازهای ارزی احتیاطی کشور در شرایط بحرانی را با تصویب شورای عالی امنیت ملی از محل حساب صندوق تأمین کند و قرار است بخشی از منابع این صندوق به عنوان کمک‌های بلاعوض، پرداخت یارانه و سود و کارمزد، پرداخت تسهیلات در قالب وجوه اداره شده و سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های زاینده اقتصادی در بخش‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و تولیدی با اولویت آب و کشاورزی، حمل‌ونقل، اشتغال و مسکن هزینه شود.

### سیاست‌های پولی؛ حمایت ویژه از قرض الحسنه

شاهبیت سیاست‌های پولی و بانکی دولت در پنج سال آینده، گسترش و نهادینه کردن سپرده‌ها و تسهیلات قرض‌الحسنه است، به نحوی که نه تنها شبکه بانکی کشور موظف است سپرده‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه را فقط برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه صرف کند، بلکه دولت اجازه خواسته است سالانه تا ۲۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی را از طریق سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها و حساب‌های قرض‌الحسنه به پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهد. آیا اختصاص سالانه ۲۰ درصد از مازاد درآمدهای نفتی به تسهیلات قرض‌الحسنه با سیاست‌های کلی برنامه پنجم و ماهیت صندوق



توسعه ملی همخوانی دارد؟ این مهم به تشخیص و تصویب مجلس بستگی دارد، اما دولت مصمم است با تشویق و حمایت مالی و حقوقی از صندوق‌های قرض‌الحسنه مردمی، ساز و کار لازم را برای توسعه آنها فراهم کند. افزون بر این یکی از سیاست‌های جدید دولت در پنج سال آینده این است که بانک مرکزی هم بتواند از ابزار مالی و پولی برای مدیریت بازار پول کشور در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا و با تصویب شورای پول و اعتبار استفاده کند و برای گسترش فعالیت‌های نظام بانکی کشور در سطح بین‌المللی، مجوز تشکیل بانک‌های مشترک ایرانی و خارجی برای فعالیت در داخل و خارج از



شده توسط شورای پول و اعتبار را به شرطی پرداخت کنند که مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه یا وجوه اداره شده توسط دولت تضمین شده باشد و نرخ تسهیلات تکلیفی هم معادل نرخ عقود مبادله‌ای مصوب شورای پول و اعتبار خواهد بود. از سوی دیگر دولت مجاز خواهد بود از محل منابع صندوق توسعه ملی سرمایه صندوق‌های حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، ضمانت صنایع کوچک، ضمانت صادرات، بیمه محصولات کشاورزی و صنعتی و بانک‌های دولتی را افزایش دهد.

### آسان شدن تجارت در گرو تنظیم بازار

دولت برای آسان‌سازی و روان‌سازی تجارت چه برنامه‌ای دارد؟ لایحه برنامه پنجم تأکید دارد برای تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، دولت مجاز خواهد بود نسبت به ساماندهی واحدهای پخش کالا، ساماندهی واحدهای صنفی بدون پروانه و توسعه نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات ایران (ایران کد) اقدام کند. البته یکی از سیاست‌های دولت، قیمت‌گذاری محدود کالا و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یا ضروری با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به کالاهای و خدمات خواهد بود که فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاهای و خدمات به تصویب شورای اقتصاد خواهد رسید و اگر قیمت فروش کالا یا خدمات به قیمت کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف شود، ما به التفاوت قیمت‌ها از محل منابع دولت در سال اجرا یا منابع صندوق توسعه ملی پرداخت می‌شود و یا از محل بدهی دستگاه ذیربط به دولت تهاوت می‌شود. از سوی دیگر وزارت بازرگانی می‌تواند امور اجرایی تنظیم بازار را به تشکلهای صنفی، تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها و همچنین تشکلهای مردمی واگذار کند. یکی از سیاست‌های کلی دولت در حوزه بازرگانی و تجارت این خواهد بود که با هدف حمایت از تولید و مصرف داخلی، پشتیبانی از صادرات و حذف جریان‌های غیررسمی تجاری دولت بتواند با اعمال حمایت‌های متناسب تعرفه‌ای در دوره زمانی محدود و منطبق بر اهداف میان‌مدت و در راستای ارتقای کیفیت، کاهش قیمت تمام شده و افزایش بهره‌وری، میانگین تعرفه‌ها در پایان برنامه پنجم را نسبت به پایان برنامه چهارم کاهش دهد و ایجاد موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی برای واردات در طول سال‌های برنامه ممنوع است و در صورت وجود چنین موانعی، دولت مجاز است با رعایت موازین شرع و وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای نسبت به رفع آن اقدام کند. بر اساس لایحه برنامه پنجم دولت اختیار خود را در اعطای کمک‌ها، تسهیلات، مشوق‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم در حوزه صادرات غیرنفتی به تشکلهای صنفی واگذار می‌کند و برقراری هر گونه مالیات بر صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع است و صادرات کالا و خدمات از اخذ هر گونه مجوز به استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل معاف خواهد بود و البته تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صادرات نمی‌شود.

### کاهش وابستگی به نفت و اصلاح نظام مالیاتی

لایحه برنامه پنجم در مورد قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز از طریق افزایش سهم درآمدهای عمومی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای دولت تأکید دارد که باید در پایان برنامه پنجم نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی حداقل به ۱۰ درصد برسد و نسبت درآمدهای عمومی به استثنای درآمدهای نفت و گاز به اعتبارات هزینه‌ای به طور متوسط سالانه ۱۰ درصد افزایش یابد، به شرطی که اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت، افزایش پیدا نکنند. از سوی دیگر دولت وظیفه خواهد داشت برای اصلاح نظام مالیاتی با رویکرد هدفمند شدن معافیت‌های مالیاتی و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی دولت در بودجه، نسبت به جایگزینی سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر معادل معافیت قانونی اقدام کند و با هدف افزایش ضمانت اجرایی وصول درآمدهای مالیاتی و جلوگیری از فرار پرداخت مالیات، آیین‌نامه‌ای که در آن مجازات‌های تنبیهی دیده خواهد شد، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. ■

کشور را صادر کند و سهم مشارکت سرمایه‌گذار خارجی در سهام بانک‌های ایرانی را تعیین کند و نسبت به صدور مجوز ایجاد شعب و نمایندگی خارجی در ایران و بانک‌های ایرانی در خارج از کشور اقدام کند. البته بر اساس لایحه برنامه پنجم ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار تغییر نمی‌کند، فقط اینکه قرار است مصوبات شورای پول و اعتبار در صورتی اجرا شود که به تأیید رئیس‌جمهور برسد. افزون بر این در پنج سال آینده، سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان بانک‌ها تشکیل خواهد شد و صحت اسناد و اطلاعات ارائه شده توسط مشتریان به بانک‌ها به صورت الکترونیکی از طریق سازمان ثبت احوال و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور کنترل می‌شود و همه مؤسسات اعتباری و بانک‌ها موظفند اطلاعات و آمار مورد درخواست را در اختیار بانک مرکزی قرار دهند و از ابتدای اجرای برنامه اعطای هر گونه وام و تسهیلات به مشتریان (اشخاص حقیقی و حقوقی) بر اساس نظام اعتبارسنجی و تعیین حد اعتباری آنها صورت می‌گیرد. همچنین بانک‌ها موظف می‌شوند تسهیلات در قالب عقود مبادله با نرخ کمتر از نرخ اعلام