

Examining the strengths and weaknesses of the law of the ۷th economic development plan of the Islamic Republic of Iran from the perspective of modern economy

Mohammad Farzan Hossein Nakhaei^۱

Hossein Dana^۲

Ph.D. in Oil and Gas Law, University of Tehran
Master's student in financial law, University of Tehran, Tehran, Iran.

Abstract.

One of the serious challenges of the executive system of the country is the concentration in the government structure, the concentration of authority and power in the hands of the ministries and executive bodies, which leads to the slowness of doing things and the government's lack of agility, bureaucratic procedures and corruption, people's dissatisfaction, lack of Planning and decision-making has been done in a timely manner to carry out the affairs of the country's progress, many of which are related to correct economic planning, so in the present study, we will review the Law of the Seventh Development Plan of the Islamic Republic of Iran from an economic point of view. This article has been prepared and compiled by reviewing books, articles and reliable internal websites in a scientific, promotional and analytical manner. The findings indicate that the ۷th plan pays attention to popularizing the economy and reducing the role of the government in entrepreneurship and increasing the share of the cooperative and non-governmental private sector in the economy. One of the secrets of the success of the development programs in achieving their goals is the continuity and continuity of the programs with each other, which the government should pay special attention to for economic progress and growth.

Keywords: economy, development, ۷th country development plan.

^۱ Farzan.nakhaii۱۹۹۲@gmail.com

^۲ Hossein Dana۳۳۳@gmail.com

بررسی نقاط قوت و ضعف قانون برنامه هفتم توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران از منظر اقتصاد مدرن

محمد فرزانه حسین نخعی^۱

حسین دانا^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۰۱

چکیده

یکی از چالش‌های جدی نظام اجرایی کشور، تمرکز در ساختار دولتی، تمرکز اختیارات و قدرت در دست وزارتخانه‌ها و ارگان‌های اجرایی است که منجر به کندی انجام امور و چالاک نبودن دولت، تشریفات دیوان‌سالاری و فساد، نارضایتی مردم، عدم برنامه ریزی و تصمیم‌گیری به موقع جهت انجام امور پیشرفت کشور گردیده است که موارد بسیاری از آن به برنامه ریزی‌های صحیح اقتصادی مرتبط است لذا در پژوهش حاضر به نقد و بررسی قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران از منظر اقتصادی خواهیم پرداخت. مقاله حاضر با مرور کتب، مقالات و سایت‌های داخلی معتبر بصورت علمی ترویجی تحلیلی، تهیه و تدوین گردیده است. یافته‌ها حاکی از توجه برنامه هفتم به مردمی‌سازی اقتصاد و کاهش نقش دولت در بنگاه داری و افزایش سهم بخش خصوصی تعاونی و غیر دولتی در اقتصاد است. یکی از رازهای موفقیت برنامه‌های توسعه در مسیر تحقق اهداف خود، تداوم و پیوستگی برنامه‌ها با یکدیگر است که دولت می‌بایست جهت پیشرفت و رشد اقتصادی به آن توجه ویژه نماید.

واژگان کلیدی: اقتصاد مدرن، توسعه، برنامه هفتم توسعه، نقاط قوت، نقاط ضعف.



^۱ - دانشجوی مقطع دکتری، رشته حقوق نفت و گاز، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

^۲ - دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق مالی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

مقدمه

کشور ایران با سابقه طولانی در امر برنامه ریزی جزء اولین کشورهای جهان در برنامه ریزی توسعه است. اما با این جایگاه و سابقه نه فقط به هدف های توسعه متعارف و رشد اقتصادی دست نیافته بلکه مشکلات فراوان دیگری نیز برایش ایجاد شده است. (بهرامی پاره، ۱۳۹۷) برنامه هفتم توسعه برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، (علیزاده، ۱۴۰۱) و فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران است که از ابتدای سال ۱۴۰۳ تا پایان سال ۱۴۰۷ اجرا خواهد شد. این برنامه در قالب یک لایحه تدوین شده و شامل ۲۲ فصل و هفت بخش مختلف است که بخش های اقتصادی، زیربنایی، فرهنگی و اجتماعی، علمی، فناوری و آموزشی، سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی، اداری، حقوقی و قضایی را شامل می شود. (شکری، ۱۴۰۲) این لایحه ۸ خرداد ۱۴۰۲ در دولت سیزدهم تصویب و در ۲۸ خرداد ۱۴۰۲ توسط سید ابراهیم رئیسی رئیس جمهور به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. (آمریکا، ۱۴۰۲) سال ۱۴۰۳ از سوی رهبر معظم انقلاب به جهش تولید با مشارکت مردم نام گرفت (ایرنا، ۱۴۰۳).

حضرت آیت الله خامنه ای در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست های کلی برنامه هفتم را که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و با اولویت پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت تعیین شده است، به سران سه قوه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت و رئیس ستاد کل نیروهای مسلح ابلاغ کردند. رهبر انقلاب اسلامی با تشکر از فعالیت فشرده اعضا و دبیرخانه مجمع در ارائه نظرات و مشارکت فعال قوای سه گانه و سایر ارکان نظام، تهیه و تصویب قانون برنامه هفتم بر پایه این سیاستها را گامی دیگر در تحقق اهداف نظام خواندند و بر نظارت فعال بر حسن اجرای سیاستها تأکید کردند. (، ۱۴۰۱ farsi.khamenei)

مشارکت مردم در اقتصاد به معنای استفاده از منابع در اختیار بخش غیردولتی، ظرفیت های انسانی و نیز رفع موانع پیش روی مردم برای مشارکت در حوزه های مختلف تولید است. این بخش ها می تواند از صنایع بالادستی نفت و گاز و صنایع مادر و نیز پروژه های عظیم توسعه ای

از جمله حوزه ریلی و جاده ای باشد تا حتی حوزه های آبخیز داری و آبخوان داری در بخش کشاورزی و صنایع کوچک و کارگاه های خرد در حوزه صنعت و معدن. به لطف خدا و بر اساس سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه هفتم توسعه هر دو جهت شعار سال در فصول و مواد برنامه هفتم توسعه دیده شده است. هدف گذاری رشد ۸ درصدی به همراه جدول میزان رشد هر بخش اعم از صنعت، معدن، کشاورزی، بخش سلامت، صنایع دانش بنیان، حوزه انرژی، صنایع هوایی و موشکی، خودرو سازی، صنایع شیمیایی و ... در کنار مواد متعددی که به رفع موانع تولید پرداخته و لوازم تحقق این رشد را فراهم نموده، نقشه عملی و برنامه ای منسجم برای تحقق جهش تولید در سال اول برنامه هفتم است. مهمتر از این توجه برنامه هفتم به مردمی سازی اقتصاد و کاهش نقش دولت در بنگاه داری و افزایش سهم بخش خصوصی تعاونی و غیر دولتی در اقتصاد است.

برای اولین بار حتی امکان مشارکت بخش خصوصی از طریق صندوق توسعه و استفاده از ظرفیت های این صندوق در حوزه صنایع بالادستی نفت و گاز فراهم شده است و امکان مشارکت مردم در اکتشاف و استخراج میادین جدید و یا توسعه میادین فعلی با ساز و کاری مشخص پیش بینی شده است. در ماده ۵ لایحه برنامه هفتم به امر مردمی سازی به طور خاص توجه شده است و با لزوم عملیاتی سازی دقیق قانون سیاست های اصل ۴۴ توسط دولت، واگذاری بنگاه های دولتی به مردم و خروج دولت از اقتصاد طی دو سال اول برنامه می تواند بستر مناسبی را برای ایجاد فضای رقابتی و ورود بخش غیر دولتی به اقتصاد فراهم آورد.

در مواد مربوط به صندوق های بازنشستگی نیز تاکید دولت بر خروج این صندوق ها از تعدد بنگاه داری های اقتصادی و واگذاری شرکت های تابعه به مردم است حتی در مواردی هم که انتقال مالکیت با استقبال مردمی مواجه نشود، دولت ملزم شده تا از طریق پیمان های مدیریت، مدیریت این بنگاه ها را به مردم واگذار نماید. تبصره ماده ۵ و بند الحاقی همین ماده دولت را مکلف می کند تا با استفاده از همه ظرفیت های مردمی اعم از تشکل ها و سازمان های مردم نهاد، بخش های خصوصی و تعاونی، حلقه های میانی و حتی اردوهای جهادی و غیره، تا

حد امکان مشارکت مردم در حوزه های گوناگون اقتصادی را فراهم نماید. تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، جهت دهی اعتبارات بانکی به سمت اشتغال های خرد و خانگی، اصلاح نظامات، تعرفه ها و پایه های مالیاتی به نفع تولید واقعی و جذابیت زدایی از فعالیت های غیر مولد و سوداگرایانه، اصلاح نظام بیمه تامین اجتماعی به نفع تولید، الکترونیکی شدن خدمات دولتی به مردم، تامین زیر ساخت های تولید اعم از تامین انرژی، گسترش و توسعه خدمات اینترنتی، توسعه و بهبود زیر ساخت های حمل و نقل اعم از جاده ای و ریلی، تقویت ناوگان هوایی و تکمیل اولویت های توسعه بخش ترانزیت، ثبات بخشی به قوانین حوزه تولید و تجارت و لزوم حفظ ارزش پول ملی برای پیش بین پذیر بودن اقتصاد و کاهش ریسک های سرمایه گذاری، تعمیق و توسعه ابزارهای بازار سرمایه جهت تامین مالی، امکان واگذاری پروژه های عمرانی و تملک سرمایه ای دولت به مردم، نظارت بر بازارهای پولی و نظام بانکی برای جهت دهی به تسهیلات به سمت تولید، طراحی ابزارهای متعدد از جمله گواهی صرفه جویی انرژی یا گواهی های زیست محیطی و ایجاد بازارهای اوراق گواهی برای تشویق بخش تولید و استفاده از مشارکت مردمی در مدیریت انرژی و حفظ محیط زیست، مدیریت و محدود سازی قیمت گذاری های دستوری و لزوم جبران ضرر و زیان بخش تولید از محل این اقدامات، ایجاد فضای رقابتی و توجه به نهادهای تنظیم گر در برنامه هفتم از جمله مواردی است که اجرای دقیق آنها می تواند مشارکت واقعی مردم در امر اقتصاد را محقق سازد. بنابر این ضمن تاکید بر جهش تولید بعنوان تنها راه برون رفت از مشکلات اقتصادی به تحقیق می توان تحقق این امر از طریق افزایش مشارکت مردم با اجرای دقیق برنامه هفتم میسر خواهد بود و نیازی نیست تا فرصت زیادی از دولت و مجلس برای پیش بینی راه حل ها و اقدامات یا تدوین برنامه ها و دستورالعمل ها مصروف گردد. سند برنامه هفتم اکنون پیش روی دولت و مجلس است و اجرای دقیق آن و نظارت بر حسن اجرای آن توسط مجلس که در ماده ۱۱۸ برنامه هفتم، راهکار این نظارت نیز بدقت دیده شده می تواند اهداف مد نظر رهبر معظم انقلاب را فراهم سازد.

تولید تنها مسیر رفع بسیاری از تنگناهای امروز کشور است. کسری تجاری بالای کشور طی

سال ۱۴۰۲ که یکی از دلایل افزایش قیمت ارز نیز می باشد تنها از طریق افزایش تولید و سبقت گرفتن صادرات غیر نفتی از واردات و تغییر موازنه تجارت ممکن است. مهار رشد نقدینگی که از اقدامات در خور تحسین دولت طی سال گذشته بوده چنانچه نتواند سرمایه مورد نیاز تولید جهت افزایش سرمایه ثابت و تامین سرمایه در گردش آن را تامین نماید، چه بسا از طریق افزایش هزینه های تولید موجب تشدید تورم از سمت عرضه گردیده و رکود تورمی رو باعث گردد و رفع این نگرانی نیز تنها از طریق هدایت اعتبارات بانکی به سمت جهش تولید و تامین سرمایه بخش واقعی تولید کشور می باشد. سیاست های ارزی کشور که طی یک سال گذشته و با تغییر مدیریت بانک مرکزی بر ایجاد ثبات و کاهش نوسانات ارزی متمرکز شده چنانچه جهت گیری آن به جز مسیر تامین نیاز بخش تولید کشور باشد نمی تواند در سال پیش رو، حفظ ارزش پول ملی را موجب گردد و همچنان می تواند نوسانات ارزی یکی از موتورهای ایجاد تورم مانند ۵ سال گذشته باشد. بازگشت مجدد ارز ترجیحی و اختلاف معنا دار ارز بازار آزاد و حتی ارز مرکز مبادله با ارزهای ترجیحی و یا برخی سیاست های ارزی دولت در اختصاص ارز ارزان به موارد غیر ضرور و نیز عدم توجه به واردات محصولات نهایی و سبقت گرفتن کالاهای لوکس از مواد اولیه و قطعات و ماشین آلات بخش تولید، سیاست هایی است که می تواند اقدامات خوب بانک مرکزی در ثبات بخشی بازار ارز را دچار اختلال و کم اثری نماید. با توجه به کاهش نرخ رشد نقدینگی از کانال ۴۰ به حدود ۲۶ درصد طی دو سال گذشته از طریق نظارت شدید بانک مرکزی بر فعالیت های بانک ها، این نگرانی وجود دارد که از انقباضی عمل نمودن نظام بانکی بخش تولید دچار مشکل شده و با توجه به بالا رفتن قیمت ارز و نیز افزایش هزینه های تولید در کنار بالا رفتن هزینه تامین سرمایه مورد نیاز، طی سال جاری شاهد تورم سمت عرضه گردیم و لذا مهمترین کار دولت آزاد سازی منابع تبصره ۱۸ بودجه ۴۰۲ و اجرای دقیق بودجه ۴۰۳ در تخصیص اعتبارات لازم جهت تامین سرمایه مورد نیاز بخش تولید است. اما سمت دیگر تولید که موجب جهش آن می گردد مشارکت واقعی مردم و بعبارتی مردمی سازی اقتصاد است. (ایرنا، ۱۴۰۳).

فهرست قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

فصل ۱- رشد اقتصادی

تجهیز منابع-محیط کسب و کار-مردمی سازی اقتصاد-اشتغال

فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و مهار تورم

ساختار مالی نظام بانکی-نظارت بر مؤسسات اعتباری و بازارهای غیرمتشکل پولی-

سیاست های پولی-سیاست های ارزی

فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه

کلیات بودجه-درآمد نفت و گاز-مولدسازی-سایر درآمدها-اعتبارات هزینه ای-طرح های

تملك دارایی های سرمایه ای-تعهدات و بدهی ها-شرکت های دولتی

فصل ۴- اصلاح نظام مالیاتی

فصل ۵- اصلاح صندوق های بازنشستگی

اصلاحات مدیریتی و مالی-اصلاحات سنجه ای

فصل ۶- تأمین اجتماعی، حمایتی و توزیع عادلانه درآمد

فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی

فصل ۸- نظام مدیریت یکپارچه منابع آب

نظام مدیریتی آب-مدیریت مصرف و بهره وری آب-منابع آب های سطحی و زیرزمینی-

بازچرخانی پساب

فصل ۹- انرژی

نظام راهبری انرژی-تولید و (سیاست) دیپلماسی انرژی-مصرف انرژی

فصل ۱۰- طرح های صنعت، معدن و رشد تولید

فصل ۱۱- توسعه مسکن

مسکن حمایتی-مسکن روستایی-مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد شهری-سایر روش های

ساخت-تأمین منابع مالی-ارتقای بهره‌وری

فصل ۱۲- گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور

مدیریت گذر (ترانزیت)-مشوق‌ها و حمایت‌ها-زیرساخت-اقتصاد دریامحور

فصل ۱۳- توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)

شبکه ملی اطلاعات-اقتصاد رقومی (دیجیتال)

فصل ۱۴- ارتقای نظام سلامت

ارتقای کیفیت خدمات-راهبری نظام سلامت-دارو و تجهیزات پزشکی-بیمه سلامت

فصل ۱۵- ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه

فصل ۱۶- زن، خانواده و جمعیت

فصل ۱۷- میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

فصل ۱۸- سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی

فصل ۱۹- ارتقای نظام آموزشی

سرمایه انسانی-کیفیت و عدالت تربیتی-بازماندگان از تحصیل-نظام مدیریتی-آموزش و

پرورش به مثابه امر ملی

فصل ۲۰- ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی

تحقیقات و پژوهش-آموزش-منابع مالی

فصل ۲۱- سیاست خارجی دیپلماسی سیاسی

سیاست (دیپلماسی) اقتصادی

فصل ۲۲- دفاعی و امنیتی

فصل ۲۳- اصلاح نظام اداری

ساختار دولت-سرمایه انسانی دولت-هوشمند سازی و دولت الکترونیک-ارزیابی عملکرد و

ارتقای رقابت‌پذیری-نظام بهره‌وری

فصل ۲۴- تحول قضائی و حقوقی

اهداف اقتصادی برنامه هفتم

از جمله اهداف اقتصادی این برنامه هفتم می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد. بر اساس این برنامه، برای افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز طبیعی و محصولات پتروشیمی و حفظ ظرفیت فعلی، نیاز به سرمایه‌گذاری حدود ۲۵۰ میلیارد دلاری وجود دارد. (شکری، ۱۴۰۲)

- رشد اقتصادی ۸ درصدی
- متوسط رشد صادرات نفتی ۱۲٫۴ درصدی
- متوسط رشد صادرات غیرنفتی ۲۲٫۶ درصدی
- متوسط رشد نقدینگی ۲۰٫۴ درصدی و در سال پایانی برنامه
- رشد ۱۳٫۸ درصدی

همچنین در سیاست‌های کلی پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها و نوآوری و آینده‌نگری بر تحقق رشد اقتصادی فراگیر و پایدار با افزایش نقش بخش غیر دولتی و بر تکیه بر هسته‌های کلیدی رشد مشتمل بر موارد ذیل تاکید کرد: (زاگری، ۱۴۰۲) نظام نوآوری-اقتصاد دیجیتال-شبکه حمل و نقل کشور-توسعه دریا محور(با شروع از بندر جاسک)-زنجیره‌های ارزش و تامین صنعتی و معدنی-انرژی‌های تجدید پذیر-گردشگری اجتماعی محور-سرمایه‌گذاری و توسعه زیر ساخت‌های نظری بر هسته‌های کلیدی-افزایش صادرات دانش بنیان-اشتغال مولد.

سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه

اقتصادی:

- ۱- هدف کلی و اولویت اصلی برنامه هفتم با رعایت سیاست‌های کلی مصوب، پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت با نرخ رشد اقتصادی متوسط ۸ درصد در طول برنامه تعیین می‌شود با تأکید بر افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید (منابع انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت).
- ۲- ایجاد ثبات در سطح عمومی قیمت‌ها و نرخ ارز و تک‌رقمی کردن تورم طی پنج سال و جهت‌دهی به نقدینگی و اعتبارات بانکی به سمت فعالیتهای مولد و جذابیت‌زایی از فعالیتهای غیرمولد.

۳- اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق:

- احصاء و شفاف سازی بدهی ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی ها.
 - واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه.
 - تعیین تکلیف طرحهای عمرانی نیمه تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرحهای عمرانی انتفاعی.
 - شفاف سازی و ضابطه مند نمودن درآمدها و هزینه های شرکت نفت و سایر شرکت های دولتی در بودجه.

۴- ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت، ایجاد پایه های مالیاتی جدید، جلوگیری از فرار مالیاتی و تقویت نقش هدایت و تنظیم گری مالیات در اقتصاد با تأکید بر رونق تولید و عدالت مالیاتی.

۵- استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی مشتمل بر حوزه های امداد، حمایتی و بیمه ای در سطوح پایه، مازاد و مکمل به منظور ارائه عادلانه خدمات. (رضایی، ۱۴۰۳)
 ماده ۲ - در اجرای بند (۱) سیاست های کلی برنامه پنج ساله هفتم ابلاغی ۲۰/۶/۱۴۰۱ از سوی مقام معظم رهبری و به منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل اقدام می شود:

جدول شماره (۱) اهداف کمی سنجه های عملکردی رشد اقتصادی (رضایی، ۱۴۰۳)

سنجه عملکردی	واحد متعارف	متوسط رشد سالانه در برنامه
رشد اقتصادی	درصد	۸
رشد بهره‌وری کل عوامل تولید	درصد	۸.۲ (سهم سی و پنج درصدی (۳۵٪) در تأمین رشد اقتصادی هشت درصدی (۸٪))
خالص رشد شاغلان	درصد	۹.۳ (متوسط سالی، یک میلیون شغل)
رشد صادرات نفتی	درصد	۱۲
رشد صادرات غیرنفتی	درصد	۲۳
رشد بخش نفت	درصد	۹
رشد بخش آب، برق و گاز	درصد	۸

۱۰	درصد	رشد بخش حمل و نقل و انبارداری
۱۳	درصد	رشد بخش معدن
۸/۵	درصد	رشد بخش صنعت
۹	درصد	رشد بخش ساختمان
۵/۵	درصد	رشد بخش کشاورزی
۱۱	درصد	رشد بخش ارتباطات
۶/۵	درصد	رشد بخش سایر خدمات

راهبرد برنامه هفتم برای رشد اقتصادی ۸ درصد

محمد حقیگو می گوید: قرار گرفتن «رشد اقتصادی» در صدر فصول برنامه هفتم، نشانه اهمیت آن است. در این برنامه ضمن برشمردن اهداف کمی برای رشد اقتصادی و به طور مشخص متوسط رشد ۸ درصدی در طی سال های برنامه، به این سرفصل مهم از ۴ جنبه تجهیز منابع، محیط کسب و کار، مردمی سازی اقتصاد و اشتغال پرداخته که نشان می دهد دستیابی به اهداف کمی، نیازمند اجرای متوازن هر ۴ محور یادشده است. متوسط رشد ۸ درصدی در ۵ ساله هفتم بخش رشد اقتصادی برنامه هفتم به مانند سایر بخش های این برنامه، در ابتدا اهداف کمی این حوزه را بیان کرده است.

بارزترین هدف در این میان، دستیابی به متوسط رشد ۸ درصد در طی سال های برنامه است. موضوعی که اگر چه برخی کارشناسان درباره تحقق آن اظهار تردید کرده اند و به عنوان مثال در سال های گذشته ارقام بزرگی به عنوان حجم سرمایه گذاری لازم برای دستیابی به آن مطرح شده، اما به نظر می رسد نمی توان صرفاً به این محاسبات اتکا کرد. چراکه از یک سو تحقق این میزان رشد اقتصادی در اقتصاد ایران تنها منوط به سرمایه گذاری نیست و در این راستا، حوزه های دیگری همچون محیط کسب و کار، اقدامات ناظر به مردمی سازی اقتصاد و همچنین سیاست های ناظر به تولید اشتغال را هنوز جای کار زیادی دارد. از سوی دیگر نیز تجربه دولت سیزدهم نشان داد در شرایط اوج فشارهای تحریمی، می توان راهکارهایی برای

رسیدن به متوسط نرخ رشد ۵ درصد آن هم برای سه سال پیدا کرد. هرچند باید این نکته مهم را در نظر داشت که استمرار این موضوع، خود نیازمند به روز رسانی رویکردهای اقتصادی است. چراکه استمرار رشد اقتصادی به مراتب دشوارتر از حصول آن است. در بین سایر اهداف کمی، اشتغال زایی به طور متوسط سالانه یک میلیون شغل بیان شده است. این در حالی است که طبق آمارهای مرکز آمار ایران، خالص اشتغال ایجاد شده در دو سال گذشته به ترتیب بیش از ۲۶۸ هزار نفر در سال ۱۴۰۱، و بیش از ۷۷۴ هزار نفر در سال ۱۴۰۲ بوده است. همچنین رشد صادرات نفتی به طور متوسط می بایست به ۱۲ درصد در طول سال های برنامه برسد. اگر رشد بخش نفت را به عنوان نماینده ای از این شاخص در نظر بگیریم ملاحظه می شود که رشد تولید نفت در ۴ سال اخیر به طور متوسط ۱۰,۳۷ درصد و در سه سال اخیر ۱۲,۲ درصد بوده است.

ایجاد زمینه ورود سرمایه های عموم مردم به طرح های پربازده سرمایه گذاری یکی از دشوارترین حوزه های عملکرد دولت با توجه به شرایط تحریمی کنونی، تجهیز منابع و تامین مالی اقتصاد است. در این راستا، وزارت اقتصاد مکلف شده با همکاری نهادهای دیگر از جمله بانک مرکزی و سازمان برنامه، برنامه تامین مالی رشد اقتصادی هدف در سال بعد از نظر میزان منابع مورد نیاز و نحوه تامین آن (بازار سرمایه، منابع بانکی، سرمایه گذاری خارجی، مولدسازی، صندوق توسعه ملی و ..) را تهیه و تصویب کند و هر سه ماه یک بار گزارش آن را به مجلس ارائه کند. و رای برنامه ریزی، برنامه هفتم یک راهکار عملی و نسبتاً جدید را برای تجهیز منابع به وزارت اقتصاد تکلیف کرده و آن ایجاد بستر مناسب برای سرمایه گذاری عموم مردم در طرح های با بازدهی و یا ارزآوری بالاست. این کار در قالب عرضه عمومی سهام شرکت سهام عام پروژه و نیز انتشار اوراق بدهی ریالی ارزی انجام خواهد شد ۴. اقدام مهم برای بهبود محیط کسب و کار یکی از پایه های رشد اقتصادی، فراگیر شدن آن است و در این میان سهولت کسب و کارها اهمیت فراوانی دارد. در این باره در میان احکام متعدد برنامه هفتم، ۴ محور بیشتر خودنمایی می کند.

۱- حمایت های تعرفه ای زمان دار می شود: بر این اساس دولت مکلف شده تا ظرف سه

ماه از لازم الاجرا شدن این قانون، حمایت های تعرفه ای (تجارت خارجی) را مقید به زمان کرده و نرخ سود بازرگانی واردات را متناسب با سیاست های تجاری و صنعتی بازنگری کند. به نظر می رسد زماندار کردن حمایت های تعرفه ای گام مهمی در راستای تقویت تولید صادرات گرا و همچنین کاهش انحراف و رانت های ارزی به شمار می رود.

۲- اصلاح مهم در سیستم گزارش دهی گمرک: منفی شدن تراز تجارت گمرکی در شرایطی سال گذشته رخ داد که چالشی عجیب ناظر به ضعف آماری در گمرک توجه ها را به خود جلب کرد. این که به دلایلی از جمله وجود سیاست ارز ترجیحی، واردکنندگان به دنبال بیش اظهاری و صادرکنندگان نیز (برای این که تعهد ارزی کمتری داشته باشد) بعضاً به دنبال کم اظهاری هستند. با این اوصاف، برنامه هفتم به دولت تکلیف کرده تا این نقیصه گزارش دهی گمرکی را رفع کند. بر این اساس بانک مرکزی مکلف شده سیاست های ارزی و زیرساخت های تبادلات ارزی را به نحوی اصلاح کند که زمینه و امکان بیش اظهاری در واردات و کم اظهاری در صادرات کالاها وجود نداشته باشد.

۳- تجمیع فرایند دریافت بیمه و مالیات در سازمان مالیاتی: فرایند پرداخت مالیات و بیمه یکی از مسائل پیش روی کسب و کارها در سال های گذشته بوده است. در این راستا، قانون برنامه هفتم به وزارت اقتصاد و کار تکلیف کرده که تا پایان سال اول برنامه، می بایست فرایند وصول حق بیمه توسط سازمان مالیاتی ایجاد شود. در این راستا، سازمان تامین اجتماعی مکلف است برای الکترونیکی کردن فرایند صدور مفاصا حساب اقدام کند. همچنین سازمان مالیاتی می بایست به گونه ای عمل کند که حق بیمه توسط کارفرمایان مستقیم به حساب سازمان های بیمه گر واریز شود.

۴- سوابق قضایی برای طرفین معاملات شفاف می شود: طبق ماده ۴ قانون برنامه هفتم، قوه قضاییه مکلف شده به منظور شفاف سازی محیط کسب و کار، امکان استعلام برخط سوابق محکومیت های مالی قطعی و اعسار اشخاص در محاکم حقوقی و کیفری را بین استعلام کننده و استعلام شونده برقرار کند رویکرد مردمی سازی اقتصاد یکی از مهم ترین مسائل پیش روی

اقتصاد ایران در حال حاضر، مردمی سازی اقتصاد است. در این راستا، قانون برنامه هفتم در بندهایی بر واگذاری سهام شرکت‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی و همچنین زمینه سازی برای استفاده از ظرفیت‌های مردمی در طرح‌های عمرانی و اقتصادی تاکید کرده است. بند الف ماده ۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت، دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده تا تمامی سهام خود در شرکت‌ها (به استثنای مواردی که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آمده) به صورت تدریجی تا پایان سال دوم اجرای قانون، واگذار کنند. از سوی دیگر در بند ج ماده مذکور، دولت مکلف شده با استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و تعاونی، گروه‌های جهادی (با شرایط احراز یادشده)، سازمان‌های مردم‌نهاد و ... امکان مشارکت مردم در فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی را فراهم کند. تمرکز بر اشتغال‌زایی از مسیر بنگاه‌های خرد و کوچک در ماده ۶ قانون برنامه هفتم، برنامه اشتغال‌کشور در ۵ سال آینده ترسیم شده که نشان می‌دهد بار اصلی سیاست‌های اشتغال‌زایی بر دوش کسب و کارهای خرد خانگی (تا دو نفر شاغل)، کارگاه‌های خرد (تا هفت نفر شاغل) و کارگاه‌های کوچک (تا ۲۰ نفر شاغل) خواهد بود. در این راستا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برنامه کمی سالانه به تفکیک سهمیه وزارتخانه‌های مرتبط برای اشتغال‌زایی را می‌بایست تهیه کند. همچنین موسسات، نهادها و تسهیل‌گران در این عرصه به عنوان رابط میان دولت و مردم تعیین خواهند شد و هر یک بخشی از بار شناسایی ظرفیت‌های محیط کسب و کار و تسهیل‌گری و ارتقای کسب و کارها را بر دوش خواهند گرفت. از سوی دیگر نهادها و دستگاه‌های متولی اشتغال با همکاری وزارت اقتصاد، موظفند مشوق‌های لازم را برای توسعه و تقویت نهادهای پشتیبان مشاغل خرد خانگی نظیر شرکت‌های فعال در توسعه بازار، تامین‌نهاد و خدمات کسب و کار ایجاد کنند. سایر تکالیف دولت در مسیر رسیدن به نرخ رشد ۸ درصدی علاوه بر مواردی که در بالا به آن اشاره شد، قانون برنامه هفتم تکالیف دیگری را در مجموع ۴ محور یادشده برای دولت و در راستای رسیدن به نرخ رشد ۸ درصدی مقرر کرده که برخی از مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر است:

- ۱- تهیه برنامه ارتقای بهره وری به تفکیک بخش های مختلف با هدف تحقق سهم ۳۵ درصد از ۸ درصد رشد اقتصادی تا پایان سال اول برنامه
- ۲- ایجاد بسترهای لازم برای ایجاد، توسعه و حمایت از شرکت های خصوصی، تعاونی و شرکت های وابسته به موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی واسطه صادراتی
- ۳- راه اندازی سامانه دفاتر تجاری به صورت الکترونیکی به جای مهر و موم دفاتر تجاری.
- ۴- اطلاع رسانی ممنوعیت خروج از کشور افرادی که توسط محاکم قضایی صادر شده است ظرف ۲۴ ساعت و از طریق سامانه ثنا
- ۵- تعیین ذی نفعان واحد شرکت های اصلی و سهام قابل واگذاری و واگذاری سهام مورد نظر با رعایت سیاست های کلی اصل ۴۴
- ۶- ارائه تسهیلات بانکی به کسب و کارهای خرد خانگی و کارگاه های خرد به صورت قرض الحسنه و کارگاه های کوچک به صورت تسهیلات ارزان قیمت
- ۷- تدوین برنامه توسعه کسب و کارهای خرد روستایی بر اساس مزیت رقابتی و تکمیل زنجیره ارزش، ایجاد شبکه ملی تعاونی های زنان، ارائه تسهیلات اشتغال زایی و حمایت های مالیاتی از تعاونی ها بر اساس نظام رتبه بندی و راه اندازی بازارهای محلی. (روزنامه خراسان، ۱۴۰۳)

نقد اقتصادی

اول؛ برنامه هفتم توسعه آشکارا اهداف بلندپروازانه‌ای را حتی در مقیاس جهانی دنبال می‌کند. رشد اقتصادی سالانه ۸ درصدی، ایجاد سالانه یک میلیون شغل، نیل به متوسط رشد صادرات نفتی ۴/۱۲ درصد و متوسط رشد صادرات غیرنفتی ۴/۲۲ درصد، بخشی از اهداف این برنامه هستند. این در حالی است که در مقدمه لایحه، اشاره شده است میزان رشد اقتصادی ایران در سال‌های اجرایی سه‌برنامه توسعه پیشین به‌طور متوسط تنها ۸/۱ درصد بوده است. سازوکارهای تامین منابع برای رشد ۸ درصدی اقتصاد، رشد صنعتی ۵/۸ درصدی، تکریمی

کردن تورم تا سال آخر برنامه و... نیز مشخص نشده و تنها به این اکتفا شده که دولت، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط، برنامه‌های سالانه را برای تامین مالی رشد هدف‌گذاری شده و مهار تورم ارائه دهند که تفاوت آن با روندهای فعلی معلوم نیست. (معدن، ۱۴۰۲) پرهام پهلوان (۱۴۰۳) بیان میکند: دستیابی به رشد اقتصادی ۸ درصدی که یکی از اهداف مهم برنامه هفتم توسعه کشور است، از مهم‌ترین چالش‌های دولت چهاردهم ایران و از شاخص‌ترین موضوعات مطرح‌شده در کارزارهای انتخاباتی است. تحریم‌های اقتصادی ظالمانه که بر بخش‌های مختلف کشور اثرات منفی شدیدی گذاشته‌اند، از بزرگ‌ترین موانع برای رسیدن به این میزان رشد به شمار می‌روند. وابستگی زیاد تولید ناخالص داخلی ایران به صادرات نفتی، دستیابی به این رشد را بدون رفع تحریم‌ها و افزایش صادرات نفت و مشتقات آن، بسیار دشوار کرده است. افزایش تنوع در سبد صادراتی و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، صنعت و خدمات می‌تواند یکی از راهکارهای مهم برای رسیدن به توسعه و افزایش تاب‌آوری در برابر تحریم‌ها، به‌خصوص تحریم‌های نفت و انرژی باشد. (اقتصاددانان، ۱۴۰۳)

دوم؛ پیش‌فرض‌های برنامه به‌روشنی مشخص نشده است. آیا در صورت تداوم تحریم‌های ظالمانه کنونی، می‌توان رشد اقتصادی فوق را محقق کرد؟ برآوردهای سازمان برنامه و بودجه حاکی از نیاز به سرمایه‌گذاری سالانه ۷۰ میلیارد یورویی برای دستیابی به این رشد (با لحاظ سهم بهره‌وری) است (در صورت عدم تحقق بهره‌وری، منابع موردنیاز به ۱۰۰ میلیارد یورو در سال افزایش می‌یابد). از بین منابع تامین سرمایه لازم برای رشد، نظام بانکی و بودجه دولت دچار مشکلات عدیده هستند و خود برنامه به دنبال تامین منابع برای رفع مشکلات جاری آنهاست. از دیگر سو تامین منابع برای رشد ۸ درصدی، خارج از توان بازار سرمایه و بخش خصوصی کشور است. ضمن آنکه به دلیل انواع مداخلات دولت در بازارها (مانند قیمت‌گذاری دستوری محصولات تولیدی، نهاده‌ها، عدم رعایت حقوق مالکیت، تغییر مداوم قوانین و مقررات اثرگذار بر کسب و کار و...)، در عمل بازار سرمایه و بخش خصوصی، توان و اطمینان لازم برای جلب سرمایه‌های مردم و سرمایه‌گذاری را ندارند. تحقق اهداف فوق‌الذکر، نیازمند نوع جدیدی از

دیپلماسی اقتصادی است که در آن دیپلماسی تجاری روشن و شفافیت تدوین شود، رویکردهای مشخصی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی تدوین شده و کمک‌های بین‌المللی توسعه‌ای در راستای حمایت از دیپلماسی تجاری و جذب سرمایه خارجی ارائه شود. لایحه برنامه هفتم درباره این موضوعات تقریباً مسکوت است و راه‌حل‌های جدیدی ارائه نکرده است. (معدن، ۱۴۰۲)

سوم، نبود رویکرد جامع و عملی مبارزه با فساد اقتصادی و حذف رانت‌های اقتصادی اشاره کرد. یکی از مشکلات اصلی اقتصاد کشور که موفقیت سیاست‌گذاری‌های اقتصادی را کمرنگ می‌کند، رانتی بودن بدنه اصلی اقتصاد کشور است، بنابراین تا زمانی که در اقتصاد رانت و فساد وجود دارد، موفقیت برنامه‌های مناسب توسعه امکانپذیر نخواهد بود. به رغم اینکه تمهیدات برنامه برای گسترش دولت الکترونیک در مواد ۱۰۷ تا ۱۱۱ و افزایش شفافیت در بدنه قضایی و حقوقی کشور در مواد ۱۱۲ تا ۱۱۷ که از رویکردهای مثبت برنامه است، نبود قانون جامع و مناسب در رابطه با تعارض منافع و عدم شفافیت در بدنه قضایی کشور و وجود معافیت‌های مالیاتی در بخش‌های کشاورزی و فرهنگی کشور که علت وجود پولشویی گسترده در این دو بخش است، موفقیت برنامه هفتم در مبارزه با فساد و رانت اقتصادی با تردید همراه خواهد بود. پیشنهاد می‌شود اخذ مالیات در بخش‌های کشاورزی و فرهنگی با حداقل نرخ مالیات در برنامه گنجانده شود، ولی دولت موظف شود این مبالغ را در جهت بیمه سلامت و بازنشستگی و محصولات تولیدی این دو قشر محترم جامعه هزینه کند. (محسنی‌زنوزی، ۱۴۰۲)

نتیجه‌گیری

از زمان پذیرش اقتصاد به منزله علم تا کنون، هیچ جریان نظری در اقتصاد به اندازه رویکرد نئوکلاسیک گسترده و پذیرفته نشده است. به طوری که این رویکرد را به منزله جریان اصلی اقتصاد به رسمیت شناخته‌اند، صرف نظر از اینکه چه عوامل درونی و بیرونی در چارچوب اندیشه اقتصادی موجبات چنین محوریتی را فراهم کرده است. آنچه به این رویکرد اقتصادی

چنین توانایی بخشیده است مفروضاتی است که در سراسر مفاهیم نظری سایه افکنده است. این مفروضات، رفتار عقلایی به مفهوم عقلانیت ابزاری فرد است، روش شناسی فردگرایانه، اطلاعات کامل است. (نایب، ۱۳۹۵) بر اساس مفروضات غیر واقعی اقتصاد مرسوم در دنیای عقلانیت ابزاری، نهادها غیر ضروری هستند، ایده‌ها و، ایدئولوژیها اهمیتی ندارند و بازارهای کارآمد عملکرد اقتصادی را مشخص میکنند. اما اگر اندکی به سوی دنیای واقعی حرکت کنیم، ملاحظه میشود که اطلاعات ما کامل نیست و همین اطلاعات ناقص در میان بازیگران به صورت نامتقارن توزیع شده است. و ظرفیت ذهن انسان‌ها برای پردازش اطلاعات در دسترس نیز محدود است. در چنین دنیایی، ایده‌ها و ایدئولوژیها و منافع ناهمگون نقش مهمی در انتخاب بازی میکنند و به این ترتیب حرکت به سمت تبیینی روشمند از نهادها و نقش آنها در عملکرد اقتصادی اجتناب ناپذیر میشود. (مومنی، ۱۳۹۷) با وجود اینکه ایران بیشترین منابع مادی را صرف امور توسعه ای و برنامه ریزی در آن راستا کرده است، اما کارنامه توسعه با منابع انسانی و مادی صرف شده تناسب ندارد. بررسیها نشان میدهد که تدوین برنامه توسعه بدون توجه به شرایط و ملاحظات فرهنگی، اجتماعی، قومی، جغرافیائی و اقتضائات سیاسی و امنیتی کشور نتایج چندانی را به دنبال نخواهد داشت. برای خروج از وضعیت موجود باید به این عرصه حیاتی (اقتصاد) به شدت پرداخته شود. (علیزاده، ۱۴۰۱) یکی از رازهای موفقیت برنامه های توسعه در مسیر تحقق اهداف خود، تداوم و پیوستگی برنامه ها با یکدیگر است. (کرمانی، ۱۴۰۲) همچنین در سیاست های کلی برنامه هفتم توسعه باید به استعدادهای منطقه و مشارکت های محلی باید توجه ویژه نمود. (رنجی جفرودی، ۱۴۰۲) در میان انبوه اقداماتی که هر مجلس در دوره قانونی خود انجام میدهد، شاید بتوان بررسی و تصویب برنامه های پنج ساله توسعه کشور را مهمترین آنها بر شمرد. برنامه های تاکتیکی که مهمترین سند هم افزایی و همگرایی برنامه های عملیاتی هستند و به عنوان مفصلی بین راهبردهای آرمانی اسناد فرادست و فنون پیاده شده در برنامه های کوتاه مدت نقش ایفا میکنند. همچنین اهمیت برنامه های توسعه به دلیل فراگیری و جامعیت موضوعی از یکسو و سنجش پذیری ماهوی آنها از سوی دیگر است. از این رو شایسته است برنامه های توسعه، تمامی

حوزه های کاری را در همه انواع و سطوح حکمرانی دربرگرفته و برای تخمین تعالی آتی در هر یک از آنها، شاخصها و معیارهای کیفی و کمی تعریف شود که قابلیت محاسبه دارد. (جلیلی صدرآبادی، سمیه-عبدلی، ۱۴۰۲).

منابع و مآخذ

- farsī.khamenei (۱۴۰۱) ابلاغ سیاستهای کلی برنامه هفتم با اولویت پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت. Retrieved from <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=۵۰۹۲۰>
- اقتصاددانان، ب. (۱۴۰۳). نقشه راه رشد اقتصادی. شماره روزنامه: ۶۰۶۹.
- آمریکا، ص. (۱۴۰۲). تصویب لایحه برنامه هفتم در دولت جمهوری اسلامی؛ یک تشکل کارگری: علیه زندگی کارگران است.
- آنلاین، ا. (۱۴۰۲، اعتمادآنلاین). آرزوهای بزرگ گنجانده شده در برنامه هفتم توسعه را فراموش کنید.
- ایرنا. (۱۴۰۳). برنامه هفتم توسعه؛ نقشه عملی و منسجم برای تحقق اقتصاد مردمی. کد خبر: ۸۵۴۲۳۰۷۶. Retrieved from <https://www.irna.ir/news>
- بهرامی پاره، ر. ا. (۱۳۹۷). حلیلی بر روند پارادایم توسعه یافتگی و تأثیر آن بر همگرایی ملی در ایران. سیاستهای راهبردی و کلان.
- جلیلی صدرآبادی، سمیه-عبدلی، م. ر. (۱۴۰۲). بررسی لایحه برنامه هفتم. مطالعات زیربنایی.
- رضایی، ر. (۱۴۰۳). قانون برنامه پنج ساله هفتم. انتشارات اداری ها-کاری از گروه پژوهش شناسنامه قانون .
- رنجی جفرودی، ن. (۱۴۰۲). رویکرد آینده نگرانه در تدوین برنامه هفتم توسعه. نشریه علمی آینده پژوهی انقلاب اسلامی.
- روزنامه خراسان. (۱۴۰۳).

<http://www.khorasannews.com/newspaper/page/۰/۸۱۳۷۲۰/۱/۲۱۵۴۷>

- زاکری، ز.ح. ز. (۱۴۰۲). مستند سازی برنامه پنج ساله هفتم توسعه اقتصادی- اجتماعیو فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات اقتصادی.
- شکری، ا. (۱۴۰۲). اهداف رویایی بخش انرژی، در برنامه هفتم توسعه ایران.
- علیزاده، س.م. (۱۴۰۱). جغرافیا، اقتصاد و توسعه: توصیههایی برای برنامه هفتم توسعه کشور. فصلنامه جغرافیا، دوره ۲۰، شماره ۷.
- کرمانی، م.ی. و.م.خ.گ. (۱۴۰۲). بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه ارزیابی کلیات لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه کنترل و کاهش آسی بهای اجتماعی. دفتر مطالعات اجتماعی.
- محسنی زنوزی، س. (۱۴۰۲). ضعفها و قوتهای اقتصادی لایحه برنامه هفتم توسعه. روزنامه جوان. کد خبر: ۱۱۷۹۹۵۷.
- معدن، ص. و. (۱۴۰۲). ۶ انتقاد از برنامه هفتم. شماره روزنامه: ۵۷۷۵.
- مومنی، ف. (۱۳۹۷). درهم تنیدگی بحرانهای اقتصادی - اجتماعی. مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور.
- نایب، س. (۱۳۹۵). ویژگی های تبیین در دستگاه نظری نهادگرایی جدید. اقتصاد تطبیقی، دوره ۳، شماره ۱.