



OPEX

www.opex.ir
mail@opex.ir

اظهار نظر درباره سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله هفتم توسعه و محورهای پیشنهادی برای احکام برنامه

بدر: «شما ایران و ایرانی را نمی‌شناسید، ولی من می‌شناسم. اصلاً برنامه بلندمدت یعنی چه؟»

ابتهاج: «در کارهای مربوط به مملکت نباید روزمره و بدون برنامه زندگی کرد.»

بدر: «من اعتقاد دارم در ایران باید روزمره زندگی کرد. من فکر فردا را نمی‌توانم بکنم. آن وقت شما می‌خواهید نقشه تهیه کنید که پنجسال

دیگر چه کار بکنید؟ انجام این کار در این مملکت غیرممکن است و این فکر اصلاً عملی نیست.»

بخشی از گفتگوی ابوالحسن ابتهاج (نخستین رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور) با محمود بدر (کفیل وقت وزارت دارایی)

شناسنامه گزارش:

نویسندگان: محمدرضا مجلل و فریدون اسعدی

ناظر: سیدحمید حسینی

تاریخ انتشار: آذر ۱۴۰۱



مقدمه

ایران از نخستین ممالکی است که دولت برای شکستن دور باطل فقر و دستیابی به رشد و توسعه در اقتصاد به برنامه‌ریزی روی آورد. این کشور سابقه‌ای هفتاد ساله در این زمینه دارد و از اواخر دهه بیست خورشیدی تاکنون ۱۲ برنامه مورد اجرا قرار گرفته است. ارزیابی چندین دهه برنامه‌ریزی در ایران بیشتر از همه، حاوی این پیام است که حجم عظیم منابع انسانی، مالی و طبیعی مصرف شده، با دستاوردهای آن تناسبی نداشته و با وجود پیشرفت‌های مهمی که در برخورداری از مواهب توسعه نسبت به گذشته پدید آمده، شکاف و فاصله تاریخی ایران با کشورهای پیشرفته چندان کاهش نداشته و حتی در بسیاری از موارد اهداف و آرمان‌های ملی تعریف شده در اجرا به توفیق نسبی نائل نیامده است. به عبارتی، هدف غایی توسعه یعنی بهبود وضعیت رفاهی و زیست عادلانه برای احاد کشور، تحقق نیافته است. دلایل موفق نبودن برنامه‌های توسعه را می‌توان به هر یک از مراحل تهیه و تدوین برنامه، تصویب برنامه، اجرای برنامه، ارزیابی و پایش برنامه نسبت داد یا برای هر یک از آنها سهمی را قائل شد. در این نوشتار، هدف مطالعه این وضعیت نیست. بلکه با قرارگیری در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه به عنوان اولین برنامه بعد از تصویب سند ملی آمایش سرزمین، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ و آخرین برنامه سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ کشور، لازم است با تأکید بر اصلی‌ترین مسائل و چالش‌های موجود کشور، پیشران‌های اصلی توسعه مورد توجه قرار گیرد و با اتخاذ سیاست‌ها و راهبردهای مندرج در سند ملی آمایش سرزمین همسویی لازم ایجاد شود و در قالب محدودیت‌های موجود در منابع کشور و فرصت‌های جدید، برنامه هفتم با واقع‌بینی مناسب تدوین و تنظیم شود.^۱

اظهار نظر درباره سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه

بررسی سیاست‌های ابلاغی نشان می‌دهد تعداد بندهای سیاست‌های برنامه هفتم نسبت به برنامه قبلی کاهش قابل توجهی داشته و از ۸۰ به ۲۶ بند تقلیل یافته است. این امر موجب شده سیاست‌های کلی، شفافیت بیشتری نسبت به برنامه قبلی داشته باشد. به طور خاص در فصل اقتصادی این کاهش کاملاً مشهود است به طوری که ۳۰ بند سیاست قبلی به ۵ مورد کاهش یافته است.

اولین اولویت سیاست‌های کلی تحت عنوان پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت با نرخ رشد اقتصادی متوسط ۸ درصد است. دومین بند به تکریمی شدن تورم طی ۵ سال آینده و هدایت نقدینگی به سوی فعالیت‌های مولد اختصاص یافته، بند سوم مربوط به اصلاح ساختار بودجه است و دو بند پایانی، به ایجاد تحول در نظام مالیاتی در جهت تبدیل آن به منبع اصلی

۱ - کشور در حالی در آستانه ورود به تهیه برنامه هفتم توسعه قرار گرفته است که دوره برنامه ششم در سال ۱۴۰۰ به پایان رسیده است و به دلیل بی‌توجهی به این زمان از دست رفته توسط دولت‌های دوازدهم و سیزدهم، زمان اجرای برنامه ششم یکسال تمدید شده است. این نوع نگاه به برنامه، مقوله برنامه‌ریزی را دچار اشکال کرده است.



بودجه و در نهایت استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی به منظور ارائه عادلانه خدمات مربوط می‌شود. سؤال اینجاست که این اهداف به چه میزان قابل دستیابی است؟

واقعیت این است ارزیابی‌های انجام شده از میزان اجرایی شدن کلیت برنامه‌های توسعه قبلی، عملکردی در حدود ۳۰ درصد را نشان می‌دهد، حتی طبق بررسی‌های انجام شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحقق اهداف برنامه ششم را زیر ۱۰ درصد اعلام کرده است. در خصوص بخش اقتصاد، آمارها حکایت از آن دارد که در طول یک دهه گذشته، میانگین رشد اقتصادی ایران به قیمت‌های ثابت تقریباً ۰/۵ درصد و میانگین نرخ تورم حدود ۲۵ درصد بوده است. آمارها نشان از استهلاک شدید سرمایه‌گذاری‌های کشور دارند، یعنی نرخ سرمایه‌گذاری‌های جدید در سال‌های گذشته از نرخ استهلاک سرمایه کمتر بوده است، لذا دستیابی به رشد اقتصادی ۸ درصد و کاهش تورم به زیر ۱۰ درصد بعید به نظر می‌رسد. با توجه به نقشی که تمامی ارکان یک کشور در دستیابی به اهداف رشد اقتصادی دارد، این وضعیت محصول عملکرد کل دستگاه‌های حاکم در کشور به شمار می‌رود. اگر کشور بخواهد با بحران اجتماعی و سیاسی و اقتصادی مواجه نشود، لازم است در برنامه هفتم متوسط نرخ رشد اقتصادی ۵ تا ۶ درصد را محقق کند. در غیر اینصورت بحران‌ها قابل مدیریت نخواهد بود.

واقعیت اینکه اگر بناسط برنامه هفتم توسعه، تجربه‌ای جدید نسبت به برنامه‌های گذشته داشته باشد، حاکمیت و دولت و سایر دستگاه‌های تصمیم‌گیر باید راهی برای برون رفت اقتصاد از این سیکل معیوب را پیدا کنند. تحقق رشد اقتصادی در وهله اول به سرمایه‌گذاری نیاز دارد و برای این امر، سرمایه‌گذار باید نسبت به آینده مطمئن باشد. یعنی هم در داخل و هم در روابط خارجی ثبات وجود داشته باشد، عدم وجود ثبات موجب فرار سرمایه‌گذاران خواهد شد.

برای مثال دولت در بودجه سال ۱۴۰۱ برای افزایش درآمدهای خود به راحتی و بدون در نظر گرفتن عواقب آن، تصمیم می‌گیرد با یک قانون یک ساله، قوانین دائمی و حمایتی را زیر سؤال برده است. در این بودجه عدد نرخ مالیات بر ارزش افزوده افزایش ندارد اما دولت به یکباره چتر مشمولین مالیاتی را گسترش داد و فعالین اقتصادی در مناطق آزاد تجاری و صنعتی (که به موجب قوانین مرتبط از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده معاف بودند) را نیز مشمول پرداخت مالیات کرده تا درآمدهای خود را افزایش دهد، اما به این موضوع توجه نشد که اجرای چنین تصمیماتی در قالب یک تبصره در قوانین بودجه سنواتی در تناقض با قانون مناطق آزاد است و ضرباتی سنگین بر اعتماد سرمایه‌گذاران نسبت به سیاست‌های اقتصادی دولت وارد می‌کند و انگیزه آنها را برای سرمایه‌گذاری در این مناطق از بین می‌برد. یا در نمونه‌ای دیگر، طبق ماده ۱۴۱ قانون مالیات‌های مستقیم، ۱۰۰ درصد درآمدهای حاصل از صادرات خدمات و کالاهای غیر نفتی و محصولات بخش کشاورزی و ۲۰ درصد از درآمد حاصل از صادرات مواد خام مشمول مالیات با نرخ صفر می‌باشد. اما دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۱ با حذف معافیت درآمدهای حاصل از صادرات مواد معدنی، فلزی، غیر فلزی، نفت، گاز و پتروشیمی و نیمه‌خام



عملاً تعهد خود را که مبنای تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران بود نقض کرد. با این روش چگونه می‌توان به مصوبات قانونی دولت اعتماد کرد؟

با این ترتیب و مطابق با شرایط و اتفاقات سال‌های گذشته، بخش خصوصی که توان و دانش خوبی در سرمایه‌گذاری دارد عملاً به حاشیه رفته و سهم نحیفی در اقتصاد ایران پیدا کرده است. برعکس، بخش دولتی و خصوصی فربه‌تر شده و سهم بالایی را به خود اختصاص می‌دهد. حال دولت که باید بار اصلی سرمایه‌گذاری‌ها را به دوش بکشد، به علت وابستگی شدید به فروش نفت و وجود تحریم‌های سنگین و کاهش سطح تبادلات اقتصادی و مالی با دیگر کشورها، توان انجام سرمایه‌گذاری‌های جدید را هم ندارد.

وقتی بین منابع و هزینه‌های دولت تعادل وجود ندارد و کشور هر ساله با کسر بودجه‌های فراوان روبرو است، بهره‌وری کشور طی یک دهه گذشته صفر بوده، فضای کسب و کار در قعر جدول جهانی یعنی رتبه ۱۲۷ را در دنیا داراست، تکنولوژی مورد استفاده در کشور از نسل دوم است در حالی که کشورهای پیشرفته، از تکنولوژی نسل چهارم استفاده می‌کنند و کالاهای صادراتی ایران توان رقابت با نمونه خارجی را ندارند، تورم بسیار بالاست. خروج نخبگان از کشور شدت یافته، به ثبات قوانین اعتمادی نیست و صدها مورد دیگر؛ چگونه می‌توان رسیدن به اهداف فوق را باور داشت؟

واقعیت این است که برنامه هفتم توسعه در شرایطی تدوین می‌شود که کشور با عدم قطعیت‌های بسیار جدی در فضای بین‌المللی مواجه است. ریسک موجود در اقتصاد ایران یعنی احتمال بروز یک اتفاق یا شرایطی است که باعث تحمیل هزینه‌های مبادله بالا برای اقتصاد کشور در طی بازه زمانی ده ساله آتی به دنبال داشته باشد، بسیار بالاست. به عنوان مثال:

- در حوزه اقتصاد، مسئله تورم افسارگسیخته، به خصوص حباب قیمتی که روی بخشی از دارایی‌ها مثل زمین بوجود آمده و هر لحظه ممکن است ترکیده و موجب بهم ریختگی بازارها شود، مسئله بحران صندوق‌های بازنشستگی و احتمال ورشکستگی آنها، استمرار کساد بازاریها؛
- در بعد محیط زیست، تغییرات آب و هوایی شدید و کاهش بارندگی‌ها، بحران آب در کشور که در آینده نه چندان دور به یک معضل بزرگ تبدیل خواهد شد، آسیب‌های زیست محیطی که به جنگل‌ها، مراتع و تالاب‌ها وارد شده است.
- در بعد ژئوپولیتیک دائم با مسائل جدیدی در عرصه بین‌المللی مواجه هستیم و تحولات جدی در جامعه جهانی در حال وقوع است و تصمیمات بین‌المللی پرهزینه‌ای در حال اتخاذ برای ایران است. هم اکنون که این متن در حال تنظیم است، «شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد با اکثریت قاطع آراء، به ایجاد یک هیأت حقیقت‌یاب، برای



تحقیق در مورد نقض حقوق بشر در ایران رأی داد.» علاوه بر این، ابهام در تحریم‌های بین‌المللی، نامشخص بودن وضعیت مذاکرات هسته‌ای بسیار جدی است.

- در بعد اجتماعی هم که بحران‌های معیشتی و اشتغال موجب فرسایش انسجام در جامعه شده و سرمایه اجتماعی به شدت آسیب دیده‌اند، سلامت روانی مردم تخریب گردیده و جوانان به دلیل فشارهای اقتصادی سرخورده شده‌اند و موج مهاجرت و خروج نیروهای متخصص قابل تأمل است.
- در مجموع تمامی وضعیت نامناسب فوق در نرخ رشد اقتصادی انعکاس پیدا کرده است و باعث شد متوسط نرخ رشد اقتصادی در برنامه ششم توسعه صفر درصد اعلام شود. این در حالی است که قرار بود مطابق سیاست‌های کلی برنامه ششم، این نرخ ۸ درصد باشد. این زنگ خطر بسیار جدی است که در کشور به صدا درآمده است. در کنار این وضعیت نامناسب، نرخ رشد سرمایه‌گذاری نیز در کشور بسیار نامناسب گزارش می‌شود.

همه موارد فوق حاکی از آن است که تحقق اهداف برنامه هفتم با توجه به وضعیت کنونی و تجربه حاصل شده از نتایج برنامه‌های قبلی با تردیدهای بسیار جدی روبروست.

محورهای پیشنهادی برای برنامه هفتم

از زمانی که واگذاری‌ها در بخش پایین‌دستی صنعت نفت، گاز و پتروشیمی از ابتدای دهه ۸۰ خورشیدی آغاز شد، ارتباطات بین بنگاه‌های فعال در یک مجموعه مشخص نظیر پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها به لحاظ ساختار نهادی دچار اشکال شد. به عنوان مثال بین پالایشگاه اصفهان، پالایش نفت سپاهان و پتروشیمی اصفهان که زیر مجموعه دولت و یا وزارت نفت بودند، روابطی سیستماتیک وجود داشت و این واحدها، تأمین‌کننده خوراک مورد نیازشان بودند. از زمانی که این واحدها تحت عنوان رد دیون و یا به شیوه‌های دیگر به نهادها و دستگاه‌های دیگر واگذار شدند، نوع مدیریت و اداره بر این بنگاه‌ها متفاوت شد و هر کدام از آنها با متصل شدن به انواع روش‌ها در تلاش هستند تا منافع خود را در قالب مدیریت شرکتی حداکثر کنند. این شیوه واگذاری و مدیریت باعث شد بعضاً تضاد و تعارض‌های بسیار جدی بین این بنگاه‌ها و واحدها شروع شود. متأسفانه هیچ نهاد یا سازمان و دستگاهی هم تاکنون نتوانسته است این تعارض‌ها و تضادها را برطرف کند. این باعث شده است برخی از مجموعه‌ها و بنگاه‌ها قادر نباشند با حداکثر ظرفیت به فعالیت خود ادامه دهند و موضوع رقابت‌پذیری آنها هم دچار مشکل شود.

^۲ - <https://fararu.com/fa/news/588527/%D9%88%D8%A7%DA%A9%D9%86%D8%B4-%D8%A2%D9%85%D8%B1%DB%8C%DA%A9%D8%A7-%D8%A8%D9%87-%D8%AA%D8%B5%D9%88%DB%8C%D8%A8-%D9%82%D8%B7%D8%B9%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87-%D8%B4%D9%88%D8%B1%D8%A7%DB%8C-%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82-%D8%A8%D8%B4%D8%B1-%D8%B9%D9%84%DB%8C%D9%87-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86>



این یکی از مشکلات بسیار جدی است که واحدهای پایین‌دستی صنعت نفت، گاز و پتروشیمی با آن مواجه هستند.

موضوع دومی که در حال حاضر صنایع پایین‌دستی نفت، گاز و پتروشیمی با آن مواجه هستند، وضع برخی قوانین و مقررات یکساله توسط مجلس و دولت است که با بسیاری از قوانین و احکام دائمی کشور مغایرت دارد. نمونه آن وضع قانون مربوط به مواد خام و نیمه‌خام در قالب قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ در تبصره (۶) قانون بودجه سال‌های مذکور است. متأسفانه به دلیل کسری بودجه چشمگیری که دولت با آن مواجه است، باعث گردید برخی محصولات و فرآورده‌های نفتی که به عنوان محصول نهایی از آنها یاد می‌شود، مشمول احکام و قوانین مورد نظر گردند. در همین قسمت هم به دلیل نداشتن الگو و چارچوب مشخص برای شناسایی مواد مورد نظر باعث شده است بدون در نظر گرفتن شاخص‌های مناسب، برخی از محصولات و فرآورده‌هایی مشمول این حکم شوند که برای آنها بازار مصرف داخل وجود ندارد و یا به تناسب موادی که قرار است بر آنها عوارض و مالیات وضع شود، ظرفیت و امکان زیرساختی وجود ندارد.

موضوع دیگری که بخش خصوصی فعال در عرصه پایین‌دستی نفت، گاز و پتروشیمی را در حال حاضر دچار مشکل جدی کرده است، فروش ارز حاصل از صادرات فعالیت‌های تولیدی به قیمتی پایین‌تر از نرخ ارز نیما است. این موضوع در آن دسته از صنایع و بنگاه‌هایی که از مواد اولیه غیربازارانه‌ای استفاده می‌کنند و یا مواد اولیه خود را از طریق بازار سرمایه تأمین می‌کنند، باعث شده است به دلیل اختلاف نرخ ارز در بازارها، انگیزه فعالیت را از آنها بگیرد. موضوع از این قرار است که برخی صنایع و بنگاه‌های فعال در حوزه پایین‌دستی نفت، گاز و پتروشیمی، مواد اولیه خود را با ارز آزاد خریداری می‌کنند، اما به دلیل سیاست‌های ارزی کنونی کشور، این صنایع و بنگاه‌ها باید ارز حاصل از فعالیت خود را با نرخ نیمایی به فروش برسانند که این باعث شده است به میزان فاصله بین نرخ فرخته شده و نرخ ارز در بازار، خسارت و زیان به این گونه بنگاه‌ها وارد شود. با توجه به توضیحات فوق، محورهای فوق برای برنامه هفتم توسعه پیشنهاد می‌شود:

۱- اجرای ناقص قانون اصل (۴۴) قانون اساسی علی‌الخصوص عدم اجرای ماده (۵۹) این قانون و عدم اجرای اصلاحات بعدی آن باعث شده است تضاد و تعارض منافع بسیار زیادی در صنایع پایین‌دستی صنعت نفت، گاز و پتروشیمی شکل بگیرد. اجرای این قانون و تأسیس نهاد رگولاتور مستقل در بخش‌های مذکور که دارای ماهیت انحصار طبیعی هستند، باعث می‌شود این نگرانی‌ها برطرف شود.

۲- تکمیل زنجیره ارزش در بخش نفت، گاز و پتروشیمی با رعایت یک سلسله اصول مشخص

۳- آن دسته از صنایعی که مواد اولیه مورد نیاز خود را از طریق بازار سرمایه و به قیمت غیربازارانه‌ای دریافت می‌کنند، ارز حاصل از صادرات خود را به قیمت آزاد در بازار به فروش برسانند.

۴- در حال حاضر رقابت بسیار مخربی در برخی بازارهای هدف صادراتی فرآورده‌های نفتی مورد نظر ایران شکل گرفته است و در برخی از بازارها، شرکت‌های دولتی جایگزین بخش خصوصی در این بازارها شده است. لذا برای



برطرف کردن این ناهماهنگی‌ها، لازم است سیاست کشور در عرصه صادرات فرآورده‌های نفتی تبیین و روشن گردد و نقش و جایگاه بخش خصوصی واقعی در این سیاست مشخص شود.

۵- در حوزه صادرات فرآورده‌های نفتی برخی قوانین و مقررات نظیر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و دستورالعمل‌های مربوط برخی مواد آن نظیر دستورالعمل ماده (۴۵) با نگاهی مضیق و امنیتی تدوین و تنظیم شده‌اند که اصلاً با فضای موجود تحریمی در کشور مناسبتی ندارد و خود باعث شده است دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی در اجرای این قانون در بخش صادرات و واردات با سردرگمی بسیار جدی مواجه شوند. این وضعیت سبب گردید بخش خصوصی هم در بخش‌های صادرات و واردات با هزینه مبادله زیادی مواجه شوند. لذا اصلاح چنین قوانین و دستورالعمل‌ها باید در دستور کار قرار گیرد.

۶- ناپایداری و مانا نبودن تأمین خوراک، یکی از دغدغه‌های بسیار جدی تولیدکنندگان در عرصه پایین‌دستی صنعت نفت، گاز و پتروشیمی است که لازم است این نگرانی‌ها برطرف شود. ناترازی که در این بخش وجود دارد باعث شد که در برخی ایام سال تأمین خوراک بخش‌های تولیدی به بهانه تأمین انرژی بخش خانگی قطع شود.