

برنامه پنجم توسعه بازار سرمایه، بخش نفت، مالیات‌ها، کشاورزی و مسکن

دکتر پرستو شجری*

۱. مقدمه

هدف اصلی این مقاله بررسی چالش‌های پیش رو در برنامه پنجم توسعه می‌باشد زیرا با وجود سابقه طولانی در امر برنامه‌ریزی در اکثر موارد با عدم تحقق اهداف برنامه‌ها در ایران مواجه بوده‌ایم. بنابراین، می‌بایست قبل از اجرای برنامه، اهداف و ابزارهای سیاستی به دقت تعریف شده و در این راستا امکان تحقق‌پذیری آنها مورد مطالعه قرار بگیرد.

مرکز پژوهش‌های مجلس، آسیب‌های فرآیند برنامه‌ریزی را به چهار دسته تقسیم می‌کند.^۱ یکی از آسیب‌هایی که همواره در برنامه‌ریزی‌های کشور با آن مواجه هستیم، عدم توجه کافی به شرایط حاکم بر محیط برنامه‌ریزی در مراحل تدوین و اجرای برنامه است. دسته دوم آسیب‌ها معطوف به مشکلات و نواقص فرآیند برنامه‌ریزی و دسته سوم آسیب‌ها مربوط به بعد از فرآیند تدوین و در محتوای برنامه می‌باشد. دسته چهارم آسیب‌ها، به حوزه اجرا معطوف بوده و در حقیقت، برآمده از مراحل قبل می‌باشد، اما خود را در مرحله اجرا به نمایش می‌گذارد.

سیاست کلی برنامه چهارم، رشد سریع اقتصادی، رقابت‌پذیری، توسعه مبتنی بر دانایی و تعامل فعال با اقتصاد جهانی عنوان شده که این موضوع، برنامه چهارم را از برنامه‌های قبلی متمایز ساخته بود. اما وجه تمایز برنامه پنجم، پیشرفت و عدالت اجتماعی معرفی شده است. مفهوم عدالت اجتماعی که در برنامه پنجم توسعه مطرح شده است مفهومی بسیار وسیع و مهم است که برنامه‌ریزی بسیار دقیق با تکیه بر معرفی ابزارهای

مناسب در جهت اهداف تعریف شده را می‌طلبد.

۲. بازار سرمایه

بازار سرمایه در اقتصاد هر کشور از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بوده و از این روست که رویکرد برنامه‌های پنج ساله در قبال توسعه و رونق این بازار و سهولت دسترسی به آن، بسیار با اهمیت می‌باشد. تجهیز بازار سرمایه و تأمین مالی مورد نیاز اجرای پروژه‌های جدید و توسعه پروژه‌های موجود در بازار سرمایه از بخش‌های مهم پیشبرد برنامه‌های توسعه اقتصادی است. این بازار در جهان سرمایه‌داری به عنوان یکی از پیشرفته‌ترین ابزار تکاملی سرمایه به شمار می‌رود؛ زیرا جایگاه تبدیل دارایی‌های واقعی به ثروت کاغذی است. در این بازار در قبال دارایی واقعی (پول، وجه نقد، آورده غیرنقدی، اموال) که سهامداران جهت خرید سهام ارائه می‌دهند، ورقه‌های کاغذی به آنان داده می‌شود که نمایانگر ثروت آنها است. بازار بورس جایگاه سرمایه و ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری و تولیدی کشور بوده و حجم عملیات، میزان عرضه سهام و مجموع سود و بازده سهام می‌توانند نمایانگر وضعیت اقتصادی کشور باشد.

در برنامه چهارم توسعه، گسترش جغرافیایی بورس اوراق بهادار و کالا، ایجاد و گسترش بازارهای تخصصی، ایجاد بازارهای اوراق خارج از بورس^۲ و برقراری ارتباط با بورس‌های منطقه‌ای و جهانی به منظور مبادله اطلاعات و پذیرش متقابل اوراق بهادار، به طور مشخص مدنظر قرار گرفته بودند.

در برنامه پنجم توسعه رویکردی متفاوت در رابطه با بازارهای سرمایه اتخاذ شده است. در این برنامه سازمان بورس و اوراق بهادار موظف شده است در سال اول برنامه پایگاه اطلاعاتی مدیران بازار سرمایه کشور را که در

نهادهای مالی و یا ناشران اوراق بهادار سمت یا مسئولیت دارند ایجاد نماید. همچنین باید صلاحیت مدیران نهادهای مالی (شامل اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل) و ناشران اوراق بهادار به تأیید سازمان بورس و اوراق بهادار برسد. در ماده ۹۱ در مورد اخذ جریمه به هنگام نقض مقررات قانونی، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط به فعالیت هر یک از آنها و در

ماده ۹۲ این برنامه بر افزایش شفافیت اطلاعات بازار اوراق بهادار به منظور کاهش ریسک سرمایه‌گذاری تأکید شده است. احکام ارائه شده در این برنامه را می‌توان به دو دسته تقسیم نمود: دسته نخست دولت را به ارائه لوایحی به مجلس شورای اسلامی مکلف می‌نماید تا مشکلات و موانع قانونی موجود در زمینه توسعه بازار سرمایه مرتفع گردد. دسته دوم احکام مربوط به وظایفی است که سایر وزارتخانه‌ها و یا سازمان‌ها در قبال بازار سرمایه بر عهده خواهند گرفت.

از مواد ذکر شده مربوط به بازار سرمایه در برنامه پنجم می‌توان این‌گونه استنباط کرد که رویکرد این برنامه در جهت شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی و در مجموع، کاهش ریسک‌های بازار سرمایه در بازارهای بورس بوده است. همچنین در این برنامه، بر افزایش حوزه اختیارات سازمان بورس و اوراق بهادار در تعیین صلاحیت مدیران و دریافت اطلاعات و جایگاه بازار سرمایه در مناسبات اقتصادی کشور تأکید شده است. در مجموع در این برنامه

از مواد ذکر شده مربوط به بازار سرمایه در برنامه پنجم می‌توان این‌گونه استنباط کرد که رویکرد این برنامه در جهت شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی و در مجموع، کاهش ریسک‌های بازار سرمایه در بازارهای بورس بوده است

سعی شده است مباحث نظارت و قانون‌گذاری در بورس اوراق بهادار پرنرنگ‌تر از برنامه‌های قبلی مطرح و ارتقای کمی و کیفی بازارهای مالی (سرمایه، پول و بیمه) با تأکید بر کارایی، شفافیت و سلامت مورد توجه قرار بگیرد. اما (توجه به بخش تقاضا همچون آشناسازی مردم و تشویق آنها با بازار بورس کشور، ارتقای دانش عمومی و فرهنگ بازار سرمایه در میان مردم و بازارهای خارج از بورس از جمله مواردی است که در این برنامه نادیده گرفته شده است؛ زیرا سهامداران به عنوان متقاضیان خدمات واسطه‌ای مالی، می‌توانند مستقیماً به بالا بردن کیفیت عملکرد این نهاد کمک کنند.

در برنامه چهارم توسعه، بر گسترش جغرافیایی بازارهای بورس تأکید شده بود و حال، عدم توجه به این مسئله در برنامه پنجم این سؤال را مطرح می‌کند که آیا توسعه بازارها به اندازه کافی و مناسب صورت گرفته است؟ از موارد دیگری که در این برنامه نادیده گرفته شده است توجه به برداشتن موانع و مشکلات جذب سرمایه‌های خارجی می‌باشد؛ زیرا علی‌رغم ذکر شدن این مورد در برنامه چهارم توسعه این قسمت به دلیل مشکلات، بخصوص در بخش قوانین و مقررات، نتوانسته بود از موفقیتی برخوردار باشد.^۲

۳. وابستگی به نفت و گاز

طی سال‌های (۱۳۸۳-۱۳۸۸) وابستگی بودجه به نفت به طور مستقیم بین ۴۶ تا ۶۸ درصد در نوسان بوده است که نشان‌دهنده سهم بالای نفت در درآمدها و بودجه کشور است. بخش نفت در برنامه‌های توسعه همیشه از اهمیت خاصی برخوردار بوده و همواره بر کاهش وابستگی به آن در تمام برنامه‌های توسعه تأکید شده است. در برنامه پنجم توسعه نیز به منظور قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز از طریق افزایش سهم درآمدهای عمومی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای دولت، به سه سیاست اشاره شده است: ۱- در پایان برنامه پنجم نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی حداقل به ۱۰ درصد برسد. این شاخص در حال حاضر حدود ۷ تا ۸ درصد است؛ ۲- نسبت درآمدهای عمومی به استثنای درآمدهای نفت و گاز به اعتبارات هزینه‌ای به طور متوسط سالانه ۱۰ درصد افزایش یابد؛ ۳- اعتبارات هزینه‌ای دولت به قیمت ثابت، افزایش پیدا نکند.

براساس متن لایحه پیشنهادی برنامه پنجم، تا پایان آخرین سال برنامه، اختصاص درآمد نفت و گاز به بودجه جاری دولت ممنوع می‌شود براساس اهداف اولیه تشکیل سازمان برنامه و بودجه، درآمد نفت صرفاً باید برای توسعه و عمران کشور هزینه شود.

در زمینه تفکیک هزینه‌های جاری و عمرانی اقتصاددانان تعاریف متفاوتی از عمران و توسعه ارائه داده و معتقد هستند که عمران و توسعه به فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که باعث ایجاد ارزش افزوده، رشد و بهره‌وری نیروی انسانی و سرمایه شود. برای مثال اگر چنانچه ایجاد سد، فرودگاه و کارخانه‌ها به گونه‌ای باشد که این طرح‌ها پس از مدتی نتوانند هزینه اولیه سرمایه‌گذاری خود را بازگردانند و به سایر پروژه‌های عمرانی کشور کمک کنند نمی‌توانند به عنوان هزینه‌های عمرانی تلقی شوند. البته این موضوع از آن جهت قابل انتقاد است که بسیاری از طرح‌ها به‌طور مستقیم هزینه‌های خود را باز نمی‌گردانند و فایده آنها از طریق تأثیر بر سایر بخش‌ها اندازه‌گیری می‌شود.

دولت باید بتواند از طریق درآمدهای مالیاتی به وظایف خود همچون اعتلای آموزش و پرورش و ایجاد امنیت پرداخته و حجم بودجه جاری خود را کم کند تا بتواند در تأمین هزینه‌های جاری نیاز خود را به برداشت از منابع حاصل از فروش نفت کم کند.

گسترش پایه مالیاتی، کاهش فرار مالیاتی و معافیت‌های مالیاتی و افزایش سهم مالیات‌ها جهت کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی می‌توانند جایگزین‌های مناسبی باشند اما در این راستا، افزایش نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی حداقل به ۱۰ درصد را نمی‌توان نرخی قابل قبول برای رسیدن به این هدف دانست. رسیدن به نرخی بالاتر اصلاح نظام مالیاتی را طلب می‌کند.

طبق آمارهای بانک مرکزی و عملکرد بودجه عمومی دولت، در حال حاضر وابستگی بودجه جاری به مالیات‌ها حدود ۵۲ درصد است. البته بخش قابل توجهی از رقم مالیات‌ها شامل مالیات بر واردات و مالیات بر شرکت‌هایی است که از طریق درآمدهای ارزی حاصل از نفت و واردات فعالیت می‌کنند و این خود به نوعی وابستگی به نفت محسوب می‌شود. در شش سال اخیر، رقم بودجه جاری از حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان در سال ۸۳ به ۵۷ هزار میلیارد تومان در بودجه مصوب ۸۸ افزایش یافته و اگر اصلاحات آخر سال، که حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان بوده، را نیز اضافه کنیم و اصلاحات احتمالی در دو ماه پایان سال را نیز در نظر بگیریم، رقم بودجه جاری در سال ۸۸ بالغ بر ۷۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود که ۴۰ هزار میلیارد تومان بالاتر از رقم مالیات‌ها است.^۴

افزایش بودجه جاری در برنامه چهارم بین ۵۰ تا ۷۰ درصد بوده و کنترل حجم بودجه جاری در سطح فعلی در برنامه پنجم توسعه کار دشواری به نظر می‌رسد. رسیدن به عدم وابستگی به درآمد نفت و گاز هدفی بسیار

بزرگ است که عزمی همه‌جانبه می‌طلبد و نمی‌توان انتظار داشت که به یکباره بتوان قسمت بزرگی از این حجم عظیم درآمدهای نفتی را، از طریق افزایش مالیات‌ها و یا اصلاح سیستم مالیاتی جبران نمود، چرا که افزایش واقعی مالیات‌ها زمانی صورت می‌پذیرد که پویایی و رشد اقتصادی در کشور افزایش یافته باشد و این امر، خود مستلزم سیاستگذاری‌های منسجم و دقیق در تمامی بخش‌های اقتصادی می‌باشد.

به عبارت دیگر، در ایران کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی با توجه به هزینه‌های جاری و عمرانی سنگین دولت به یکباره امکان پذیر نمی‌باشد و وابستگی به نفت باید هر سال و به تدریج صورت پذیرد. در سال‌های آینده، دولت باید تعهدات خود را کنترل کند و جلوی رشد هزینه‌های جاری را بگیرد و تا جایی که امکان‌پذیر است فعالیت‌هایی را که امکان واگذاری به بخش خصوصی دارند، با توجه به رعایت اصول درست خصوصی‌سازی، به بخش خصوصی واگذار نماید.

توجه به بخش تقاضا همچون آشناسازی مردم و تشویق آنها به بازار بورس کشور، ارتقای دانش عمومی و فرهنگ بازار سرمایه در میان مردم و بازارهای خارج از بورس از جمله مواردی است که در برنامه پنجم توسعه نادیده گرفته شده است

نمی‌توان انتظار داشت که بتوان به یکباره قسمت بزرگی از حجم عظیم درآمدهای نفتی را از طریق افزایش مالیات‌ها و یا اصلاح سیستم مالیاتی جبران نمود، زیرا افزایش واقعی مالیات‌ها زمانی صورت می‌پذیرد که پویایی و رشد اقتصادی در کشور افزایش یافته باشد و این امر خود مستلزم سیاستگذاری‌های منسجم و دقیق در تمامی بخش‌های اقتصادی می‌باشد

۴. اصلاح نظام مالیاتی

از آنجا که مالیات‌ها می‌بایست از منابع اصلی درآمدی دولت باشند، توجه به اصلاح نظام مالیاتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در برنامه پنجم، تمرکز اصلی بر اصلاح نظام مالیاتی، به ویژه هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی از طریق جایگزینی سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر به جای معافیت قانونی، ثبت معافیت‌ها به صورت جمعی - خرجی و استرداد مبلغ معافیت، الکترونیکی کردن دریافت اظهارنامه‌های مالیاتی و ابلاغ اوراق مالیاتی، تهیه ابزارهایی برای جلوگیری از فرار مالیاتی نظیر محرومیت مؤدیان متخلف از خدمات عمومی دولتی، تعلیق و ابطال کارت‌های کسب‌وکار آنها، منوط کردن تصدی پست‌های سیاسی به عدم سابقه فرار از پرداخت مالیات و نداشتن بدهی مالیاتی، محرومیت از معافیت‌های مالیاتی در صورت عدم تسلیم اظهارنامه مالیاتی در هر سال، عدم ارائه دفاتر حقوقی و اسناد و مدارک مربوط و عدم استفاده از سیستم‌های مکانیزه فروش (صندوق فروش) است.

اگرچه رقم مالیات‌ها رشدی بیش از سه برابر داشته است اما برای افزایش سهم آن از تولید ناخالص داخلی تا ۱۰ درصد، باید پایه مالیاتی افزایش و فرار مالیاتی کاهش یابد و در جهت تحقق اهداف ذکر شده در برنامه پنجم راهکارهای اجرایی مناسبی در نظر گرفته شود.

۵. نفت و گاز

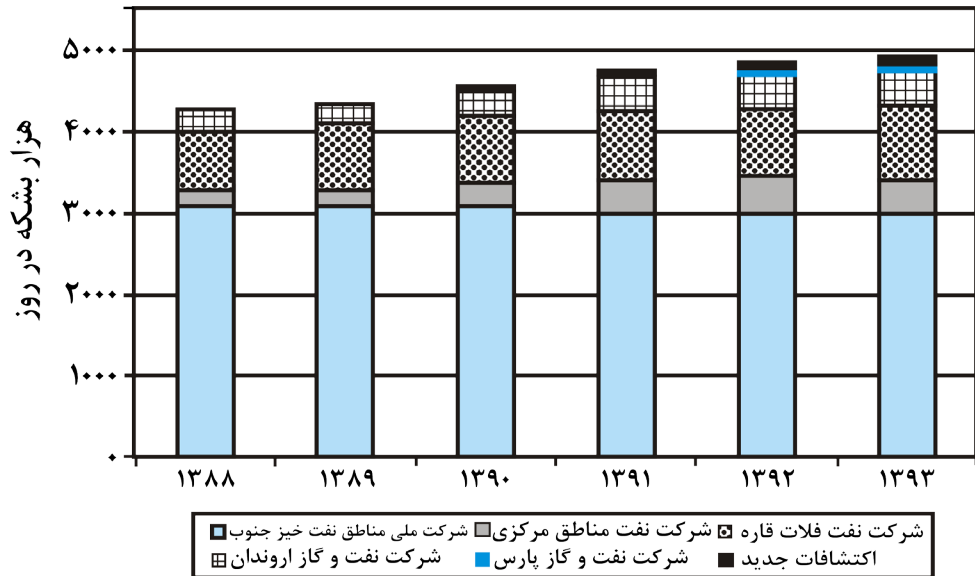
در برنامه چهارم بر مالکیت منابع نفتی ایران با دولت جمهوری اسلامی ایران و اینکه باید این حق مالکیت، براساس «قانون نفت مصوب ۱۳۶۶» از طریق وزارت نفت اعمال شود، تأکید شده بود. در برنامه پنجم بر توسعه میدان‌های نفت و گاز تا سقف تولید اضافی روزانه یک میلیون بشکه نفت خام و دویست میلیون متر مکعب گاز طبیعی تأکید شده است.

لازم است در برنامه توسعه چگونگی تأمین مالی امکانات مناسب جهت توسعه و انجام طرح‌ها به روشنی بیان شده باشد. اینکه به طور مشخص چه میزان از صادرات نفت خام به بهینه‌سازی مصرف انرژی و سرمایه‌گذاری در این بخش اختصاص داده خواهد شد. در برنامه چهارم این میزان ۱۰ درصد از درآمد ناشی از افزایش مقادیر صادرات نفت خام نسبت به مقادیر مشابه در سال قبل بوده است که در برنامه پنجم اشاره‌ای به آن نشده است

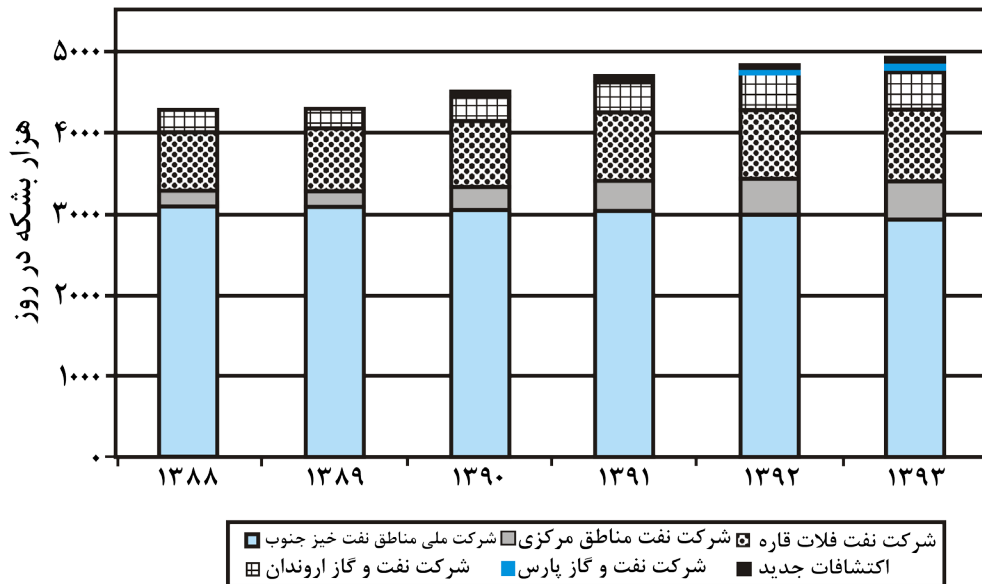
بررسی سبد انرژی اولیه مصرفی در ایران نشان می‌دهد که بیش از ۹۰ درصد آن به نفت و گاز اختصاص یافته است و با توجه به عوامل سیاست جایگزین گاز با انواع فرآورده‌های نفتی، سهم گاز در مقابل نفت نیز در حال افزایش است.

بر اساس پیش‌بینی‌های انجام شده در برنامه پنجم توسعه با انجام فعالیت‌های توسعه‌ای مرتبط با ۳۰ میدان جدید نفتی و نیز با بهبود ضریب بازیافت و جلوگیری از افت تولید میادین، ظرفیت تولید نفت خام کشور تا پایان این برنامه به ۵/۱۵ میلیون بشکه / روز و تولید نفت خام به ۴/۸۶ میلیون بشکه / روز خواهد رسید. انجام سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در چهارچوب صیانت از مخازن و تلاش برای نگهداری و افزایش توان تولید، نقش بسیار قابل ملاحظه‌ای در جهت تداوم افزایش تولید نفت خام کشور طی این برنامه خواهد داشت.

نمودار (۱) پیش بینی ظرفیت تولید نفت خام در کشور
(برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ۱۳۸۹-۱۳۹۳)

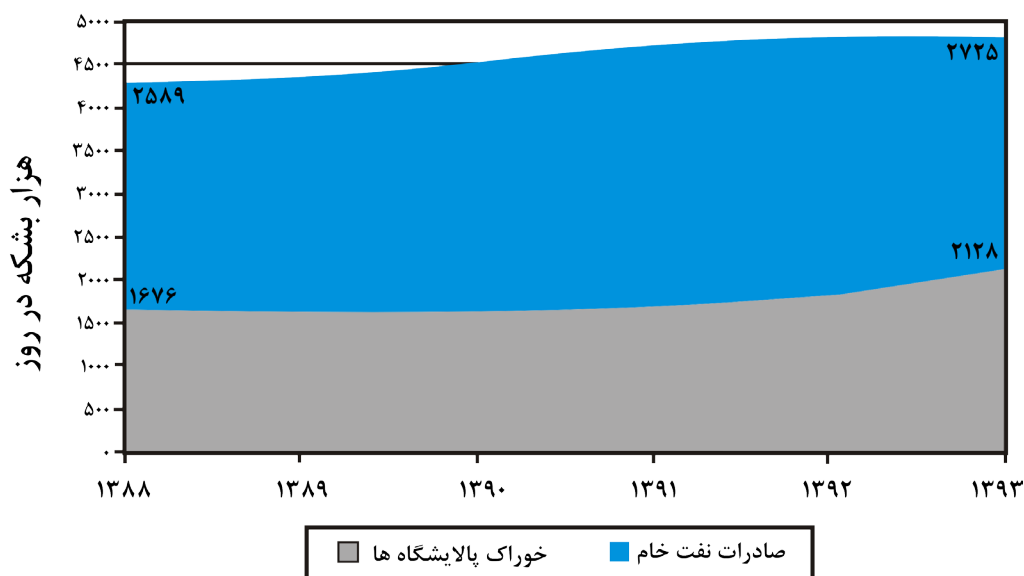


نمودار (۲) پیش‌بینی تولید نفت خام در کشور
(برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ۱۳۸۹-۱۳۹۳)



صادرات نفت خام طی دوره برنامه از ۲/۶ میلیون بشکه / روز در سال ۱۳۸۸ به حداکثر ۳ میلیون بشکه در سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و ۲/۷ میلیون بشکه در سال ۱۳۹۳ خواهد رسید. متوسط صادرات نفت خام کشور طی دوره این برنامه، قریب ۲/۷ میلیون بشکه / روز خواهد بود. (نمودار ۳)

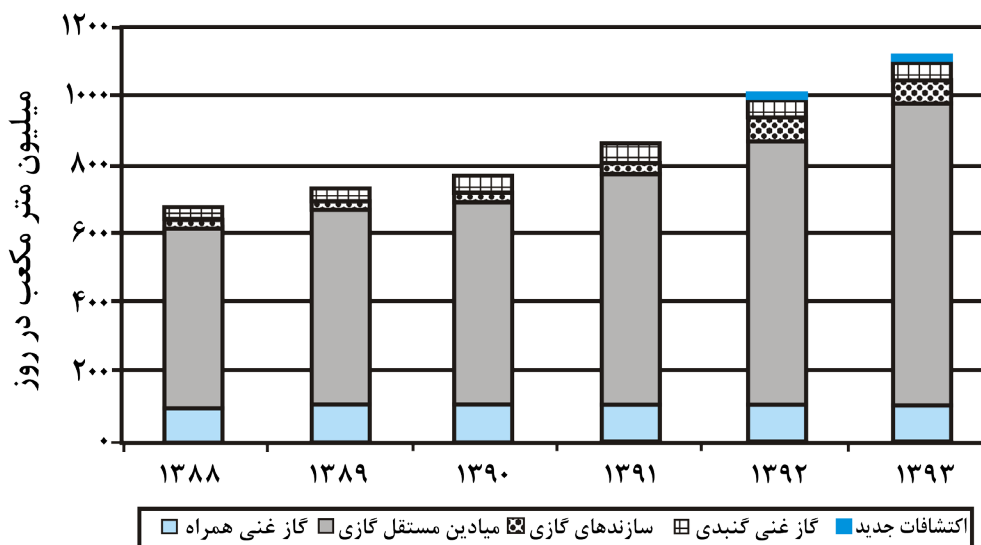
نمودار (۳) پیش‌بینی چگونگی مصرف نفت خام
(برنامه پنج ساله پنجم توسعه ۱۳۸۹-۱۳۹۳)



دوره جدید ● سال هفتم ● شماره صد و بیست و شش

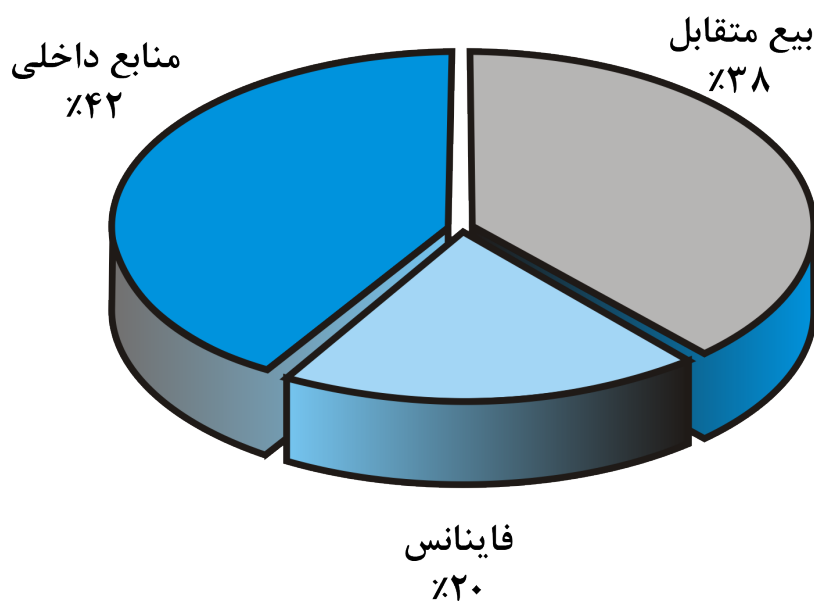
در این برنامه پیش‌بینی شده است که شتاب تولید گاز نزدیک به ۵ برابر تولید نفت خام خواهد شد به طوری که تولید گاز کشور، طی برنامه با توسعه ۲۰ میدان گازی جدید از متوسط رشد سالانه‌ای به میزان ۱۰ درصد برخوردار خواهد شد. اعمال سیاست جایگزینی گاز با انواع فرآورده‌های نفتی و حصول به سهم مناسبی از بازار بین‌المللی گاز از عوامل مهم شتاب تولید گاز طی این دوره می‌باشند. در برنامه پنجم پیش‌بینی شده است که تولید گاز غنی کشور به بیش از یک میلیارد متر مکعب / روز خواهد رسید که قریب به ۵۰ درصد آن به میدان گازی پارس جنوبی اختصاص یافته است. (نمودار ۴)

نمودار (۴) پیش‌بینی تولید گاز غنی در کشور
(برنامه پنج ساله پنجم توسعه ۱۳۸۹-۱۳۹۳)



بررسی‌های انجام شده حاکی از این است که برای انجام طرح‌های پیش‌بینی شده در برنامه پنجم توسعه به طور متوسط ۳۱ میلیارد ریال در سال (۱۵۵ میلیارد دلار سرمایه در طی دوره برنامه) مورد نیاز خواهد بود که از این میزان ۵۹ درصد آن از طریق منابع خارجی (فاینانس و بیع متقابل) و ۴۱ درصد آن از طریق منبع داخلی شرکت ملی نفت ایران تأمین خواهد شد. (نمودار ۵)

نمودار (۵) پیش‌بینی ترکیب سرمایه‌گذاری مورد نیاز طرح‌های بالادستی نفت و گاز (برنامه پنج ساله پنجم توسعه ۱۳۸۹-۱۳۹۳)



اگر این برنامه بتواند به توسعه میدان‌های نفت و گاز، آن‌گونه که در برنامه مطرح شده است، برسد به اهداف بزرگی دست یافته است. ولی لازم است تا در برنامه با دقت بیشتری به چگونگی تأمین مالی طرح‌های نفت و گاز و نیز دسترسی به دانش فنی روز پرداخته شود. چرا که این امر، تنها از طریق همکاری‌های فنی و مالی

در برنامه پنجم توسعه بر تقلیل نرخ بیکاری در پایان دوره به حدود ۷ درصد و رسیدن رشد اقتصادی کشور به ۸ درصد و همچنین سهم ۲/۷ درصدی عوامل تولید و بهره‌وری نیروی کار در تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی تأکید شده است

برنامه‌ریزی شده و همچنین از طریق تسهیلات مناسب مالی که می‌تواند جریان مالی را هموار سازد، امکان‌پذیر است. در نتیجه می‌بایست چگونگی تأمین مالی امکانات مناسب جهت توسعه و انجام طرح‌ها به روشنی بیان شده باشد به طور مشخص چه میزان از صادرات نفت خام ما به بهینه‌سازی مصرف انرژی و سرمایه‌گذاری در این بخش اختصاص داده خواهد شد. در برنامه چهارم این میزان ۱۰ درصد از درآمد ناشی از افزایش مقادیر

صادرات نفت خام نسبت به مقادیر مشابه در سال قبل بوده است که در این برنامه اشاره‌ای به آن نشده است. اگر چه در این برنامه، بر اساس پیاده‌سازی اصل ۴۴، بر افزایش قابل ملاحظه سهم بخش خصوصی در فعالیت‌های نفت و گاز و تأثیر آن بر سرعت جریان سرمایه تأکید شده است، اما مسائل موجود در این بخش،

از جمله عدم قدرت مالی بخش خصوصی، فقدان بانک انرژی، فعال نبودن بورس انرژی، فقدان صندوق‌های سرمایه‌گذاری تخصصی، تک محور بودن شرکت‌های خصوصی در برنامه نادیده گرفته شده است.

۶. اشتغال

در برنامه چهارم توسعه نرخ بیکاری سند چشم‌انداز در دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ به میزان ۷ درصد تعیین شده بود و رسیدن به آن مستلزم ایجاد اشتغال با متوسط رشد سالانه ۴ درصد و رشد اقتصادی با متوسط سالانه ۸/۶ درصد دانسته و مقرر شده بود که نرخ بیکاری در برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ به ۸/۴ درصد کاهش یابد. این در حالی است که نرخ بیکاری حدود ۱۲/۵ درصد در سال ۱۳۸۷ اعلام شده است که بالاتر از آنچه که پیش‌بینی می‌شد محقق شده است.

در برنامه توسعه پنجم بر ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو و همچنین بر رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیری تأکید شده است. در بخشی دیگر بر حمایت مالی از بخش غیردولتی، به منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب‌وکار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی و اعمال تخفیف پلکانی و یا تأمین بخشی از حق بیمه سهم کارفرمایان کارگاه‌هایی که با تأیید و یا معرفی واحدهای وزارت کار و امور اجتماعی نسبت به به‌کارگیری نیروی کار جدید مبادرت می‌نماید تأکید شده است. برنامه پنجم بر تقلیل نرخ بیکاری در پایان دوره به حدود ۷ درصد و رسیدن رشد اقتصادی کشور به ۸ درصد و همچنین بر سهم ۲/۷ درصدی عوامل تولید و بهره‌وری نیروی کار در تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی تأکید کرده است.

که این امر مستلزم رشد بالای اقتصادی می‌باشد و باید برنامه‌ریزی‌های دقیقی در این رابطه صورت گیرد. چرا که اشتغال امری است که با دیگر محورهای اقتصادی رابطه‌ای تنگاتنگ دارد و رسیدن به این نرخ، تحقق اهداف را در تمامی این زمینه‌ها طلب می‌کند. همچنین برای حمایت از مناطق محروم می‌بایست تدابیر ویژه در جهت اشتغال‌زایی اندیشیده شود و در این راستا، اقدامات لازم با جزئیات کامل تدوین شود.

در برنامه پنجم در بخش مسکن، بر اساس رویکرد توسعه پایدار بر مواردی همچون کاهش نابرابری‌ها و توانمندسازی قشر کم‌درآمد توجه کمتری شده است

۷. کشاورزی

در برنامه پنجم بر بخش کشاورزی تأکید خاصی شده و بر بسیاری از موارد همچون نیل به خودکفایی ارتقای راندمان آبیاری و شاخص بهره‌وری مصرف آب تأکید شده است. همچنین در حمایت از این بخش، مواردی نظیر توسعه صادرات و رقابت‌پذیری و کاهش قیمت تمام شده و سازماندهی مدیریت منابع دیده شده است. در راستای اصلاح الگوی بهره‌برداری از مراتع و جنگل‌ها و تأمین امنیت غذایی نیز تدابیری در نظر گرفته شده است.

اما سیاست‌های حمایتی دولت از کشاورزان از جمله جبران خسارات ناشی از خشکسالی و ایجاد بیمه مناسب جهت تثبیت درآمد کشاورزان به نحوی که ریسک حاصله از تغییرات قیمت‌ها را دربرگیرد، از جمله

مواردی هستند که در این برنامه نادیده گرفته شده‌اند. در مجموع این‌گونه به نظر می‌رسد که سیاست‌های حمایتی از این بخش در برنامه پنجم کم‌رنگ‌تر از برنامه‌های قبلی مطرح شده است.

۸. مسکن

در برنامه پنجم توسعه، موارد ذیل در بخش مسکن مطرح شده است: ۱- حمایت از تولید و تأمین مسکن، به ویژه مسکن زوج‌های جوان و گروه‌های کم‌درآمد، توسعه کیفی مسکن و ساختمان و جلوگیری از آسیب‌های اجتماعی، به دولت؛ ۲- مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و اصلاح الگوی مصرف (به ویژه مصرف انرژی) در بخش ساختمان و مسکن؛ ۳- ترویج الگوهای معماری و شهرسازی ایرانی - اسلامی (معماری بومی) و تقویت تعاملات اجتماعی در فضاهای شهری و روستایی؛ ۴- رعایت اصول معماری ایرانی - اسلامی (معماری بومی) در طراحی و ساخت نمای ساختمان‌ها (براساس ضوابط و مقرراتی که تا پایان سال دوم برنامه به تصویب شورای معماری ایرانی - اسلامی می‌رسد)؛ ۵- تدابیری به منظور تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی. همچنین بر احیای ۱۶ درصد بافت‌های فرسوده تا پایان برنامه پنجم تأکید شده است. مواردی از قبیل تأکید بر توسعه تسهیلات مسکن به سازندگان واحدهای مسکونی ارزان قیمت در شهرهای کوچک و متوسط و کلیه روستاهای کشور و همچنین اعطای کمک‌های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و حمایت از ایجاد کارگاه‌های تولید مصالح ساختمانی و عرضه‌کنندگان خدمات فنی (که در برنامه توسعه چهارم بر آن تأکید شده بود) در این برنامه دیده نشده است. نادیده گرفتن و حذف این موارد می‌تواند تأثیرات سوئی را بر قشر محروم جامعه وارد آورد. در مجموع در برنامه پنجم در بخش مسکن، بر اساس رویکرد توسعه پایدار بر مواردی همچون کاهش نابرابری‌ها و توانمندسازی قشر کم‌درآمد توجه کمتری شده است.

۹. جمع‌بندی

برنامه‌ریزی به معنای تغییر از وضعیت موجود و رسیدن به وضعیت مطلوب است و یکی از شرایط اولیه و مهم، یک برنامه‌ریزی دقیق شناخت و آگاهی لازم و کافی از شرایط موجود می‌باشد. از این رو، بررسی دقیق عملکرد دولت طی اجرای برنامه چهارم توسعه لازم و ضروری است و می‌بایست نقاط ضعف و قوت برنامه چهارم و مشکلات اجرایی این برنامه به دقت مورد بررسی قرار گیرد تا از آنچه که در عدم تحقق اهداف برنامه چهارم، با وجود درآمدهای سرشار نفتی، اتفاق افتاد، جلوگیری نماید. به طور مثال، دلایل عدم تحقق رشد ۸ درصدی در برنامه چهارم می‌بایست مورد بررسی قرار گرفته و سعی شود که در برنامه پنجم با معرفی سیاست‌های پولی و مالی مناسب، به اهدافی که به طور دقیق تعریف شده است دست یافت. در راستای رسیدن به هدف عدم وابستگی به درآمدهای نفتی و معکوس کردن روند فزاینده وابستگی به درآمدهای نفتی طی برنامه چهارم، دولت می‌بایست انضباط مالی و پولی دقیقی را در سیستم اقتصادی اجرا نماید.

به نظر می‌رسد که بندهای ذکر شده در این برنامه نیاز به شفافیت بیشتر در مباحث کمی داشته و می‌بایست ابزارهای مناسب جهت تحقق هدف عدالت اجتماعی با دقت و مطالعه بیشتری معرفی شوند و چگونگی سیاست‌های کلان اقتصادی در راستای رسیدن به اهداف ذکر شده در برنامه، به دقت مورد بررسی قرار بگیرند.

به این ترتیب، امکان سنجش پیشرفت کار فراهم آمده و می‌توان ارزیابی دقیقی از هماهنگی اهداف با ابزار، در پایان دوره ارائه داد.

در ارزیابی این برنامه می‌توان به ۳ نکته مهم اشاره کرد:

- ۱- با توجه به اینکه برنامه پنجم، برنامه‌ای برای پیشرفت و عدالت اجتماعی نام‌گذاری شده است در همین راستا ابتدا می‌بایست ابتدا تعریف دقیق و جامعی از عدالت اجتماعی مدنظر در این برنامه صورت پذیرد؛
- ۲- ابزار ارائه شده جهت دستیابی به اهداف ذکر شده بسیار کلی مطرح شده است. می‌بایست راهبردهای اجرایی تحقق برنامه به روشنی بیان شده و اهداف برنامه به صورت کمی ارائه شود؛
- ۳- در این برنامه می‌بایست ارتباط کمی و کیفی میان بودجه‌های سالانه در چهارچوب میان‌مدت منابع و مصارف مدنظر قرار گیرد. به‌طور مثال اگر چه رد پای حذف کمک‌های دولتی را در بخش‌های مختلف می‌توان مشاهده نمود (در بخش مسکن و یا کشاورزی) اما طرح هدفمند کردن یارانه‌ها می‌بایست به‌طور مجزا در این برنامه دیده شود. اگر اهداف برنامه به دقت و درستی بیان شده باشد هیچ طرحی نمی‌بایست خارج از برنامه توسعه تعریف شود.

پانوشت‌ها:

- * عضو هیئت علمی پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ج.ا.ا.
- ۱- آسیب‌شناسی برنامه پنجم توسعه، ویژه‌نامه برنامه پنجم، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸.
- ۲- Over the Counter
- ۳- چالش‌های بازار سرمایه در قانون برنامه چهارم توسعه و ارائه پیشنهادهاى قانونی برای برنامه پنجم توسعه، ویژه‌نامه برنامه پنجم، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸.
- ۴- صد سال آرزوی حذف وابستگی به نفت، سیاست روز، ۱۳۸۸.
- <http://www.siasatrooz.ir/CNewsRDetail.aspx?QSCNID=34064>
- ۵- آمار کمی ارائه شده در این بخش برگرفته از گزارش ارائه شده توسط شرکت ملی ایران می‌باشد. خالقی شهلا، اهداف کمی و سرمایه‌گذاری مورد نیاز در برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۹۳) می‌باشد.

منابع و مأخذ

- ۱- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۸). آسیب‌شناسی برنامه پنجم توسعه. ویژه‌نامه برنامه پنجم.
- ۲- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۸). بررسی چالش‌های بازار سرمایه در قانون برنامه چهارم توسعه و ارائه پیشنهادهاى قانونی برای برنامه پنجم توسعه. ویژه‌نامه برنامه پنجم.
- ۳- خالقی، شهلا. (۱۳۸۸). اهداف کمی و سرمایه‌گذاری مورد نیاز در برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۹۳-۱۳۸۸). ماهنامه اکتشاف و تولید، ۶۱، ص. ۶۸.
- ۴- صد سال آرزوی حذف وابستگی به نفت. (۲۷ دی ۱۳۸۸)، روزنامه سیاست روز.
- ۵- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۸۳). لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸). تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.