

خلاصه نقدهایی بر

لایحه برنامه پنجم توسعه

از منظر بخش خصوصی

تهیه کنندگان :

آیدا ابوئی

منیره امیرخانیلو

احمد پرخیده



خلاصه مدیریتی:

برنامه‌های پنج ساله توسعه به دلیل اینکه چارچوب‌های اجرایی رشد و توسعه اقتصادی یک کشور هم به حساب می‌آیند از اهمیت خاصی برخوردارند. از دیگر سو برنامه‌های توسعه همواره مبنای تهیه برنامه‌های سالانه توسعه یا همان بودجه‌های سنواتی محسوب می‌شوند. اگر چه فرآیند تصویب، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه در جمهوری اسلامی ایران همواره با فراز و نشیب‌های زیادی روبه‌رو بوده است و گاهی مواقع عملکردها با رویکرد اصلی برنامه همخوانی نداشته و یا اینکه بعضاً مشاهده شده که در میانه راه برنامه توسعه به کلی به فراموشی سپرده شده است، اما این امر به هیچ وجه از جایگاه و اهمیت برنامه‌های توسعه نمی‌کاهد. در همین راستا و با توجه به اهمیت برنامه‌های توسعه در برنامه‌ریزی اقتصاد کلان کشور و همچنین با در نظر گرفتن جایگاه اتاق ایران به عنوان نماینده بخش خصوصی، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی ایران سعی دارد در گزارش پیش رو علاوه بر مطالعه و بررسی جوانب مختلف اقتصادی لایحه برنامه پنجم، دغدغه‌های بخش خصوصی را نسبت به این لایحه بیان نماید.

این گزارش از سه بخش کلی و در عین حال مرتبط به هم تهیه شده است که از دو رویکرد متفاوت نسبت به لایحه برنامه پنجم برخوردارند. بخش اول (نقد اول) که اوایل دیماه ۱۳۸۸ تهیه شده در واقع دربردارنده نگاهی کلی و جامع‌محور به لایحه برنامه بوده و در این بخش تلاش شده است تا با توجه به مواد مطروحه در خود برنامه، به کمبودهای احتمالی، فقدان ضمانت اجرایی یا جنبه‌های مغفول مانده در لایحه برنامه پرداخته شود. به عنوان مثال، سرمایه‌گذاری خارجی، توانمندسازی بخش خصوصی، اشتغال، سیاست‌های پولی و مالی، بهبود فضای کسب و کار، جایگاه و ساز و کارهای مربوط به صندوق توسعه ملی، قطع وابستگی به عواید ناشی از نفت و بهره‌وری از جمله موارد مورد نقد و بررسی در گزارش اول است. در این راستا نکات زیادی مورد توجه قرار گرفته که به تفصیل در متن گزارش آمده است. بی‌تردید اهتمام برنامه به هر یک از موارد مورد اشاره می‌تواند بسیاری از کاستی‌هایی که ممکن است در جریان اجرای برنامه موجب اختلال در فرایند توسعه شود را جبران نماید.

پس از این نقد کلی، در نقد دوم به یکی از دغدغه بخش خصوصی و فعالین اقتصادی در ایران یعنی الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پرداخته شد، چرا که قوانین برنامه پنج ساله به عنوان سند ملی توسعه که



در نهایت سیاست‌های آن در قوانین بودجه سالانه متجلی خواهد شد باید در راستای سند چشم‌انداز و همچنین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی گام‌های ویژه و اساسی بردارند. به عبارت دیگر نگرش برنامه به حمایت از گسترش بنگاهداری در بخش خصوصی باید بیش از هر زمان دیگری مورد توجه قرار گیرد.

یکی از اهداف عمده‌ای که در روند واگذاری شرکت‌های دولتی باید مورد توجه قرار گیرد مسأله تغییر ساختار مدیریتی به نفع بخش خصوصی است، به نحوی که این تغییر ساختار در راستای نیل به هدف بهبود کارایی منجر به توانمندسازی و استفاده از خلاقیت‌های بخش خصوصی گردد. اما برخلاف اهداف تعیین شده یکی از مشکلاتی که در سال‌های اخیر در حوزه خصوصی‌سازی با آن مواجه بوده‌ایم رقابت نابرابر بخش شبه دولتی با بخش خصوصی به منظور کسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری است. این وضعیت نتیجه تبعیضی است که در برخی موارد میان خریداران بخش خصوصی و دولتی اعمال شده است. همچنین عدم وجود ثبات در سیاست‌ها و عدم پایبندی به اجرای قوانین از مواردی است که خاصیت پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد کشور را به شدت تضعیف نموده و از انگیزه بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت در امر تولید کاسته است. علاوه بر موارد یاد شده، عدم برقراری جریان‌های شفاف اطلاعاتی در خصوص ضوابط مربوط به واگذاری، اطلاعات مربوط به سود و زیان شرکت‌ها و عدم ایجاد فرصت‌های برابر در زمینه خرید سهام نیز خصوصی‌سازی را در سال‌های اخیر با چالش‌های مضاعفی مواجه ساخته است.

بررسی‌های مختلف نشان می‌دهد که عملکرد درست سیاست‌های مربوط به خصوصی‌سازی در گرو پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی و ایجاد بستر مناسبی است که زمینه ایجاد رقابت در عرصه بازارهای داخلی و همچنین فعالیت حداکثری بخش خصوصی را فراهم آورد. به این ترتیب نکته مهمی که پیش از واگذاری شرکت‌های دولتی باید مد نظر سیاستگذاران قرار گیرد فراهم آوردن بسترهای مناسب برای موفقیت این واگذاری‌هاست. از جمله این الزامات می‌توان به اجرای همزمان سیاست‌های بازارمحور (تشویق سیاست‌های رقابتی در بازار پول، کار، سرمایه و تولید)، ثبات سیاستی و اقتصادی، ایجاد فضای رقابتی برابر، توجه به اهمیت انتقال مدیریت به بخش خصوصی و کنترل پیامدهای منفی ناشی از بیکاری نیروی کار غیرمتخصص در روند خصوصی‌سازی اشاره نمود.



شواهد نشان می‌دهد که هر گاه الزامات مذکور به درستی در اقتصاد طراحی و یا پیش‌بینی نشده باشند فرایند خصوصی‌سازی نمی‌تواند به هدف اصلی خود که همانا افزایش کارایی در اقتصاد است نایل آید و در پاره‌ای موارد مشاهده شده است که واگذاری بنگاه‌های دولتی که باید به مثابه ابزار دستیابی به کارایی اقتصادی تعبیر شوند عملاً به هدف تبدیل شده‌اند بنابراین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تنها موقعی به موفقیت نسبی دست خواهد یافت که برنامه پنجم توسعه این مباحث را به طور جدی مورد توجه قرار دهد. لایحه برنامه پنجم در راستای توانمندسازی بخش خصوصی و یا به عبارتی به منظور تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که در بند ۲۵ از سیاست‌های کلی برنامه پنجم هم مورد تاکید مقام معظم رهبری قرار گرفته، نوآوری و اهتمام لازم را از خود نشان نداده است. در بند ۲۵ از سیاست‌های کلی برنامه پنجم بر اهمیت مواردی از قبیل الزام به رعایت هر یک از بندهای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی، ایجاد ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی (سیاست گذاری، هدایت و نظارت)، تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل (نهاد خانوار) به فعالیت‌های واحدهای حقوقی و ایجاد بازار رقابتی برای ارائه خدمات بیمه درمانی تاکید شده است.

ایجاد زمینه مناسب جهت افزودن نهاد توان و مهارت مدیریتی به مجموعه نهادهای تولیدی کشور از طریق انتقال مدیریت بخش خصوصی به شرکت‌های مشمول واگذاری، تسهیل جریان آزادانه اطلاعات و جلوگیری از انحصار اطلاعات توسط بخشی خاص در جامعه، ایجاد فرصت‌های برابر در جریان خرید سهام شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری و گسترش نظام تأمین اجتماعی و آموزش‌های کسب و کار، تعیین سازوکارهای مناسب به منظور جلب اعتماد سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و خارجی و از همه مهمتر بهبود فضای رقابتی و تسهیل شرایط کسب و کار از جمله مواردی است که برای موفقیت در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی باید در برنامه پنجم مورد توجه قرار گیرد.

در نقد سوم این گزارش، میزان اهتمام لایحه به بهبود فضای کسب و کار، مشکلات موجود فراروی تولید و بازرگانی و التزام آن به پیروی از سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران مورد بحث و بررسی قرار گرفته است، چرا که بی‌تردید بخش قابل توجهی از مقتضیات رشد اقتصادی هر کشور در گرو فضای کسب و کار مناسب در آن کشور است. محیط کسب



و کار روشن و سالم که منتج از سلامت اقتصاد و سیاست درست کشورها بوده و منجر به نتیجه‌های مثبت اقتصادی از قبیل توسعه صادرات، رشد اقتصادی و توسعه صنعتی می‌شود، از مواردی است که اکیدا باید در فهرست سیاست‌های اقتصادی دولت قرار بگیرد. از دیگر سو توسعه بخش خصوصی و اجرای صحیح اصل ۴۴ نیز بدون بهبود فضای کسب و کار امکان‌پذیر نخواهد بود. نتایج حاصل از طرح مطالعاتی مرکز تحقیقات اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران که به منظور ارزیابی نظرات مدیران بنگاه‌های اقتصادی فعال در بخش خصوصی و برای سنجش دیدگاه بنگاه‌های اقتصادی نسبت به وضعیت عوامل تاثیرگذار بر فعالیت‌های اقتصادی و در نتیجه قدرت رقابت‌پذیری اقتصاد ملی انجام شده، بیانگر آن است که عواملی همچون دسترسی به منابع مالی، بی‌ثباتی سیاست‌ها، کیفیت زیرساخت‌ها، تورم، و مقررات استخدام نیروی کار از جمله مهم‌ترین عوامل و موانع اصلی فرا روی واحدهای تولیدی به شمار می‌آیند.

در باب دسترسی به منابع مالی، نتایج نظرسنجی از بنگاه‌های اقتصادی و همچنین آمار و ارقام جهانی بیان‌گر آن هستند که سیستم بانکی کشور بنا به هر دلیلی از توانایی لازم برای حمایت از بنگاه‌های اقتصادی برخوردار نیست و به این ترتیب یکی از ویژگی‌های اصلی بهبود فضای کسب و کار در کشور که همان تخصیص بهینه و کم‌هزینه منابع مالی به کارآفرینان در جهت حمایت از رشد و توسعه پایدار است، هم‌اکنون وجود ندارد.

در مبحث بی‌ثباتی سیاست‌ها، می‌توان به این نکته اشاره کرد که ثبات سیاست‌های اقتصادی و کارآمدی این سیاست‌ها پایه‌های اساسی هر نظام سیاسی-اقتصادی را تشکیل می‌دهند. این ابعاد به صورت مستقیم و غیرمستقیم، از طریق تاثیرگذاری بر شاخص‌هایی مانند تورم، سرمایه‌گذاری، سرمایه انسانی، توزیع درآمد، حقوق مالکیت و ... بر روی رشد اقتصادی موثر هستند. نااطمینانی نسبت به سیاست‌ها و قوانین اقتصادی موجب می‌شود که صاحبان سرمایه نتوانند بازده بلند مدت سرمایه خود را با اطمینان کافی محاسبه کنند. افزایش نااطمینانی از سیاست‌های اقتصادی موجب کاهش ارزش مورد انتظار بازده سرمایه، کاهش سطح سرمایه‌گذاری و لذا ایستایی و رکود اقتصادی می‌گردد.

در رابطه با وضعیت زیرساخت‌ها همان طوری که می‌دانیم جمهوری اسلامی ایران دارای موقعیت ترانزیتی و ژئوپلیتیکی بسیار مناسبی است و این موضوع، اهمیت وجود زیرساخت‌های مناسب را به منظور بهره‌برداری از فرصت‌های موجود نشان



می‌دهد. با این وجود، شواهد نشان می‌دهد که هنوز ظرفیت‌های زیادی در این زمینه وجود دارد که باید مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

در عرصه دیوان‌سالاری باید گفت که نتایج مطالعات و تحقیقات انجام شده نشان می‌دهد که نظام اداری ایران معمولاً در انجام امور محوله به نحو ناکارآمدی عمل می‌کند و بنابراین نیازمند تحول اساسی است. برخی از مهم‌ترین چالش‌های نظام اداری را می‌توان تمرکز بوروکراسی، بی‌ثباتی مدیریت، عدم توجه به کیفیت نیروی انسانی، عدم توجه به تحقیق و پژوهش، فقدان ارزشیابی‌های سیستماتیک و عدم توجه به آموزش‌های ضمن خدمت نام برد.

و سرانجام در مبحث تورم با توجه به شرایط اقتصاد جهانی مواجه با رکود و در فضای رقابتی کنونی که بنگاه‌های خارجی از محل کمک‌های دولت و سایر امکانات خود سعی در کاهش قیمت تمام شده و رقابت‌پذیرتر نمودن کالا و خدمات تولیدی خود دارند تورم بالای ۲۰ درصدی سبب نامساعدتر شدن بستر کسب و کار در کشور و عقب ماندگی از عرصه رشد و توسعه پایدار خواهد شد. به این ترتیب یکی از اولویت‌های برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مسؤولین اقتصادی در کشور می‌بایست اتخاذ ساز و کار اجرایی لازم جهت خروج از تورم فزاینده دو رقمی مزمین باشد.

مطالعه و بررسی مواد قانونی پیشنهادی لایحه برنامه پنجم نشان می‌دهد که اگر چه موضوع فضای کسب و کار به عنوان یکی از بندهای مستقل در فصل اقتصادی لایحه برنامه مورد توجه قرار گرفته اما میزان و کیفیت سیاست‌های پیش‌بینی شده برای بهبود فضای کسب و کار در حد مطلوبی نیست و در واقع می‌توان نتیجه گرفت که لایحه برنامه پنجم نتوانسته است آنچنان که باید و شاید به رفع یکی از مشکلات اصلی بنگاه‌ها در ایران یعنی سختی فضای کسب و کار بپردازد. بنابراین پیشنهاد می‌شود که برنامه پنجم از طریق اتخاذ سازوکارهای مناسب برای تامین ثبات سیاست‌گذاری در اقتصاد کلان؛ شفافیت در سیاست‌گذاری؛ پایداری به اجرای سیاست‌های مشوق تولید؛ فراهم آوردن زیرساخت‌های ارتباطی، اطلاعاتی، حقوقی، علمی و فناوری مورد نیاز؛ پایداری به اجرای سیاست‌های کنترل‌کننده تورم؛ استقلال سیاست‌های پولی؛ تخصیص بهینه منابع اعتباری از طریق توسعه مهارت‌ها، تکنیک‌ها و روش‌های اعتبارسنجی مشتریان و همچنین کاهش دخالت دولت در فرایند اعطای تسهیلات و در نهایت اهتمام بیشتر در استقرار دولت الکترونیک بخشی از مهمترین معضلات گریبانگیر بخش خصوصی مانند ثبات اقتصادی، تورم، دسترسی به منابع مالی و مشکلات دیوانسالاری را مرتفع سازد.