

انجمن مدیران صنایع



مجموعه پیشنهادهای انجمن در خصوص

مواد مرتبط با بخش صنعت

در

لایحه برنامه پنجم توسعه



به نام خدا

مجموعه پیشنهادهای انجمن در خصوص مواد مرتبط با بخش صنعت در لایحه برنامه پنجم توسعه

صفحه	فهرست مطالب
۱	پیشگفتار
۲	بخش اول: ارزیابی چارچوب لایحه برنامه پنجم
۲	۱- مقدمه
۲	۲- خطوط راهنمای برنامه پنجم
۳	۳- ساختار فصول لایحه
۵	۴- تحلیلی بر چارچوب کلی لایحه
۹	بخش دوم: بهبود فضای کسب و کار
۱۱	۱- عملکرد برنامه چهارم توسعه
۱۴	۲- آسیب شناسی دلایل عدم دستیابی
۱۴	۳- بررسی احکام برنامه پنجم
۱۶	۴- راهبردهای پیشنهادی برای برنامه پنجم
۱۸	بخش سوم: صنعت
	مقدمه
۱۹	۱- دلایل عدم تحقق برخی از مواد برنامه چهارم توسعه
۲۲	۲- بررسی احکام برنامه پنجم توسعه
۲۵	۳- جمع‌بندی پیشنهادها
۲۸	بخش چهارم: حوزه انرژی (نفت، گاز و انرژی‌های پاک)
۲۸	۱- احکام ارایه شده در لایحه
۲۹	۲- بررسی و ارائه پیشنهاد در حوزه انرژی



بخش پنجم: سیاست‌های پولی و ارزی لایحه

۳۳	
۳۳	۱- مقدمه
۳۴	۲- سیاست‌های ارزی
۳۴	۲-۱- بررسی احکام ارزی
۳۸	۲-۲- جمع‌بندی و راهبردهای پیشنهادی در حوزه سیاست‌های ارزی
۳۹	۳- سیاست‌های پولی
۳۹	۳-۱- بررسی احکام پول و بانک
۴۵	۳-۲- جمع‌بندی و راهبردهای پیشنهادی در حوزه سیاست‌های پولی
۴۸	بخش ششم: سیاست‌های بازرگانی
۴۸	۱- نگاهی به عملکرد قانون برنامه چهارم توسعه در بخش بازرگانی
۴۹	۲- چالش‌های پیش روی بخش بازرگانی
۵۰	۲-۱- چالش‌های حوزه سیاست‌گذاری کلان بازرگانی
۵۳	۳- بررسی احکام بازرگانی در لایحه برنامه پنجم توسعه
۵۷	۴- راهبردهای پیشنهادی در برنامه پنجم

پیشگفتار

برنامه‌های توسعه پنج ساله خطوط راهنمای بخش‌های مختلف اقتصادی برای سیاست‌گذاری، پیش‌بینی اقدامات اجرایی و یا هر اقدام لازم برای توسعه میان مدت است. براین اساس انجمن مدیران صنایع از زمان ارائه ویرایش‌های اول برنامه پنجم با تشکیل کمیته‌های کارشناسی متشکل از کارشناسان و اعضای انجمن با ارزیابی عملکرد برنامه چهارم توسعه در حوزه‌های مرتبط، راهکارها و پیشنهادهایی در خصوص برنامه پنجم ارائه کرده است. گزارش حاصل جمع‌بندی نظرات انجمن مدیران صنایع در پنج محور شامل کلیات برنامه و رویکرد آن، حوزه کسب و کار، مواد مرتبط با حوزه صنعت، سیاست‌های انرژی، سیاستهای پولی و ارزی و سیاستهای بازرگانی می‌باشد.

بخش اول: ارزیابی چارچوب کلی لایحه برنامه پنجم

۱- مقدمه

در این بخش از گزارش ابتدا خطوط راهنمای برنامه پنجم توسعه ارایه شده است. خطوط راهنما از مقدمه لایحه برنامه پنجم استخراج شده و نگرش حاکم بر برنامه را نشان می‌دهد. سپس ساختار فصول (به همراه موضوعات طرح شده در آنها) آمده و سیاست‌های مهم در بخش‌های اقتصادی و فرهنگی نیز تا حدودی به تفصیل بیان شده است، سپس لایحه برنامه نقد و ارزیابی شده که مبنای ارزیابی بر ۲ محور استوار است: (۱) سازگاری راهبردهای سه حوزه اقتصادی، سیاسی، فرهنگی- اجتماعی، ظرفیت دولت در حکمرانی و فضای کسب و کار و (۲) اسناد بالادستی.

۲- خطوط راهنمای برنامه پنجم

مقدمه متن لایحه برنامه پنجم توسعه، اصول و خطوط راهنمای تهیه برنامه پنجم را ارایه کرده است. اصول مد نظر در تهیه برنامه پنجم توسعه، بر اساس مقدمه لایحه آن عبارتند از: سند چشم‌انداز؛ سیاست‌های کلی برنامه پنجم؛ الگوی ایرانی- اسلامی توسعه؛ عدالت اجتماعی، دفاع از حقوق و کرامت انسانی، تامین اجتماعی، توزیع مناسب درآمد به دور از فقر، فساد و تبعیض؛ جلب گسترده مشارکت مردم و مردمی کردن حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی و ایجاد فضای مناسب برای تحقق جهش بلند اقتصادی.

اسناد بالادستی لایحه برنامه پنجم، سیاست‌های کلی برنامه پنجم، سند چشم‌انداز و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون هدمندسازی یارانه‌ها هستند. از منظر فرهنگی، لایحه برنامه پنجم دهه پیش رو را دهه پیشرفت و عدالت تلقی می‌نماید و بر مبنای ترسیم الگویی بومی و نقشه اسلامی- ایرانی، ساختار و وظایف دولت در جهت دولت اسلامی مد نظر است. هم‌چنین در مقدمه لایحه آمده است که با ملاحظه تجارب برنامه‌های پیشین از منظر اجرایی، سند برنامه ملاحظاتی مانند هدفمندی، انسجام و هماهنگی درونی، انطباق با شرایط بومی، شفافیت، عملیاتی بودن و ... را مد نظر قرار داده است. دو شاخص پایه‌ای مد نظر لایحه برنامه پنجم، پیشرفت و عدالت است که با تغییر رویکرد از دوره‌های گذشته همراه بوده است.

۳- ساختار فصول لایحه

برای اینکه ساز و کار دست‌یابی به خطوط راهنمای ارایه شده در مقدمه لایحه برنامه پنجم توسعه قابل ارزیابی باشد، ساختار فصول لایحه برنامه پنجم به اختصار تشریح می‌شود.

لایحه برنامه پنجم توسعه چندین بار تغییر یافته است. سیر تکوینی لایحه برنامه پنجم نشان می‌دهد که این لایحه بر اساس روش شناسی شناسایی مشکلات اساسی طراحی شده است. در ابتدا ۷۲ مشکل اساسی شناسایی شده و پس از ارایه سیاست‌های کلی، این مشکلات اساسی به بیش از صد مورد افزایش یافته است. لایحه برنامه پنجم توسعه در آخرین ویرایش آن از ۹ فصل تشکیل شده است که عبارتند از: فصل اول: فرهنگ اسلامی-ایرانی؛ فصل دوم: علم و فناوری؛ فصل سوم: اجتماعی؛ فصل چهارم: نظام اداری و مدیریت، فصل پنجم: اقتصادی؛ فصل ششم: توسعه منطقه‌ای؛ فصل هفتم: دفاعی، سیاسی و امنیتی؛ فصل هشتم: حقوقی و قضایی؛ فصل نهم: بودجه و نظارت. هم چنین لایحه برنامه پنجم توسعه از ۱۹۹ ماده تشکیل شده است.

هر فصل از فصول نه گانه شامل چندین محور است که به نوعی تداعی کننده روش شناسی اولیه تهیه لایحه برنامه پنجم مبنی بر شناسایی مشکلات اساسی است. به طور نمونه محورهای چندین فصل آورده می‌شود.

در فصل اول، محورهای مهم آن عبارتند از: تدوین شاخص‌های «الگوی اسلامی-ایرانی توسعه»، تهیه پیوست فرهنگی، هویت اسلامی-ایرانی، تبیین مبانی اسلام ناب محمدی، توسعه فضاهای مذهبی، اندیشه‌های امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری، توسعه قطب‌های علمی حوزوی، تاسیس صندوق‌های غیر دولتی فرهنگی، حمایت از سینما و رسانه، ساماندهی فضای رسانه‌ای کشور، صندوق توسعه گردشگری، میراث فرهنگی، امور زائران، ورزش و تربیت بدنی.

در فصل چهارم محورهای مهم عبارتند از: فناوری اطلاعات (شامل دولت الکترونیکی و توسعه و تقویت نظام بانکداری، نظام اداری (قانون مدیریت خدمات کشوری، مسایل استخدامی، سقف معافیت مالیاتی، نظام هماهنگ پرداخت، حمایت از نخبگان، ممنوعیت گسترش ساختمان‌های اداری، شفافیت اداری و اجرایی)؛

محورهای فصل پنجم عبارتند از: بهبود فضای کسب و کار (استفاده از نام و نشان تجاری، اخذ مجوز، واگذاری شرکتهای دولتی)؛ بهره‌وری (تدوین برنامه جامع بهره‌وری تحت نظر معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی، ایجاد سازمان استاندارد ملی تحت نظارت معاونت یاد شده)؛ اشتغال (بنگاههای کوچک و متوسط، کسب و کار خانگی، تبدیل فعالیت‌های غیر متشکل خانوارها به واحدهای حقوقی، آموزش‌های کسب و کار، تخفیف حق بیمه کارفرمایان در استفاده از نیروی کار جدید)؛ ارز (تنظیم تعهدات ارزی از طریق نظارت بانک مرکزی بر حسابهای ارزی، استفاده از روش بیع متقابل، استفاده از تسهیلات مالی خارجی و اوراق مشارکت ارزی، صندوق توسعه ملی (ماده ۷۶)، پول و بانک (توجه به قرض‌الحسنه، استفاده از ابزارهای پولی و مالی (ماده ۷۸)، تشکیل بانک مشترک ایرانی و خارجی، تکمیل سامانه اطلاعات مشتریان، الزام بانکها به پرداخت تسهیلات در قالب عقود، استقرار نظام رضایت مشتری در سال اول برنامه؛ بازار سرمایه (ایجاد پایگاه اطلاعاتی مدیران بازار سرمایه کشور در سال اول برنامه، مساله تخلفات در بازار سرمایه، کاهش ریسک سرمایه‌گذاری و افزایش شفافیت اطلاعات بازار اوراق بهادار)؛ تجارت (شفاف سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات) و افزایش رقابت و بهره‌وری در شبکه توزیع (از طریق ساماندهی واحدهای پخش کالا، ساماندهی واحدهای صنفی بدون پروانه، توسعه نظام ملی طبقه‌بندی، محدود کردن قیمت گذاری به کالاها و خدمات عمومی)، واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار به تشکلهای صنفی، کاهش میانگین تعرفه‌ها برای حمایت از تولید و مصرف داخلی، پشتیبانی از صادرات و حذف جریان‌های غیر رسمی تجاری، ممنوعیت ایجاد موانع غیر تعرفه‌ای و غیرفنی، اعطای کمک‌های دولت در حوزه صادرات غیر نفتی از طریق تشکلهای مرتبط، ممنوعیت مالیات بر صادرات، تدابیر ضد دامپینگ، آزاد بودن صادرات کلیه کالاها و خدمات به جز اشیای عتیقه و میراث فرهنگی و اقلام خاص دامی و نباتی، تشکیل صندوق کمک‌های توسعه‌ای جهت اعطای کمک‌های توسعه‌ای خارجی، مجاز بودن ادغام شرکتهای، کاهش حداقل بیست درصد (۲۰٪) از مبادی ورودی و خروجی، مجاز بودن تشکیل گروههای اقتصادی، خرید کالا یا خدمات از طریق بورس بدون رعایت قانون مناقصات)؛ سرمایه‌گذاری خارجی (اعلام کردن اطلاعات شرکتهای ثبت شده، بازنگری اساسنامه سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران)؛ مناطق آزاد (ساماندهی مناطق آزاد، معاف از پرداخت ورودی کالاهای تولید و یا پردازش در مناطق آزاد، ایجاد نمایندگی دانشگاهها در مناطق آزاد)؛ بیمه‌های بازرگانی؛ کاهش



وابستگی به نفت؛ اصلاح نظام مالیاتی (جایگزینی سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر معادل معافیت قانونی، استفاده از فناوری نوین، تصویب آیین نامه برای جلوگیری از فرار مالیاتی و افزایش ضمانت اجرای وصول درآمدهای مالیاتی)، توسعه تعاون (افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون و صندوق ضمانت سرمایه گذاری تعاون)؛ نفت و گاز (توسعه میدانهای نفت و گاز، شناسایی و اکتشاف منابع نفت و گاز، تامین منابع سرمایه گذاری پالایشگاههای میعانات گازی، تامین منابع مالی مشارکت در طرحهای ایجاد و یا تکمیل پالایشگاهها توسط بخش غیر دولتی، برق (بهینه سازی تولید و افزایش راندمان نیروگاهها، اصلاح الگوی مصرف انرژی)؛ انرژیهای پاک؛ منابع آب؛ کشاورزی (خودکفایی در محصولات اساسی، صادرات کشاورزی و...)؛ صنعت و معدن (توسعه صنایع میانی و پایین دست پتروشیمی، حمایت از سرمایه گذاری خطر پذیر در صنایع نوین، تقویت سازمانهای توسعه ای، ساماندهی تشکلهای غیر دولتی و استفاده از آنها در پیشبرد برنامه ها و سیاست گذاریها از طریق ایجاد نظام مهندسی صنعت کشور، ارتباط دادن تسهیلات، تخفیفها و مالیاتها با میزان تولید، منطقه و رشته صنعتی و معدنی، افزایش سطح استاندارد محصولات صنعتی و معدنی، توسعه صنایع میانی پتروشیمی)؛ حمل و نقل؛ مسکن؛ وقف؛

۴- تحلیلی بر چارچوب لایحه

لایحه برنامه پنجم توسعه چندین بار ویرایش و در مقطعی نیز با نام لایحه برنامه پیشرفت و عدالت ارایه شده و مطابق با خطوط راهنمای لایحه برنامه که در مقدمه آن ارایه شده است، اسناد بالا دستی لایحه سیاستهای کلی برنامه پنجم توسعه، سند چشم انداز و قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ است، هم چنین در مقدمه اصول مد نظر در تهیه لایحه نیز آورده شده اند. در این بخش ابتدا از منظر تئوریک دو شاخص (۱) سازگاری درونی فرابخشی برنامه و (۲) ظرفیت دولت در حکمرانی و نهادهای تقویت کننده بخش خصوصی بررسی می شود. سپس انطباق لایحه با خطوط راهنمای لایحه (اسناد بالادستی و اصول مدنظر) بررسی می شود.

• سازگاری درونی حوزه های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی، اجتماعی

در ساده ترین شکل برنامه پنج ساله از سه حوزه اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی تشکیل می شود. مهم ترین شاخص برای تحقق اهداف مد نظر هر برنامه درجه سازگاری این سه حوزه است. حوزه اقتصادی در لایحه برنامه



تا حدی برونگراست اما ارتباط اقتصادی بر اساس واقعیت‌های اقتصادی ایران از منظر تقسیم کار بین‌المللی و رقابت‌پذیری ملی مد نظر قرار نگرفته است. در برنامه چهارم توسعه تعامل فعال با اقتصاد جهانی به عنوان یکی از محورهای اصلی برنامه مد نظر بود اما در لایحه برنامه پنجم چنین نیست، حتی در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی نیز به مسایل حاشیه‌ای پرداخته شده است. از بعد سیاسی، رویه‌های پیشین تداوم دارند و این امر عدم تحقق اهداف اقتصادی را نیز تقویت می‌کند. برای خروج از این عدم‌سازگاری اهداف سیاسی و اقتصادی لایحه می‌توان با افزایش مشارکت بخش خصوصی از طریق نهادهای مربوط (از جمله اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران)، امکان ایجاد ارتباط اقتصادی توسط بخش خصوصی را تا حد ضرورت سیاست‌زدایی کرد که این امر نیز در لایحه برنامه مورد توجه قرار نگرفته است.

• ظرفیت اقتصادی و حقوقی دولت و ظرفیت نهادی لازم برای مشارکت بخش خصوصی

در اقتصاد ایران، علی‌رغم اینکه غالب فعالیت‌های اقتصادی، دولتی است اما ظرفیت‌های اقتصادی و حقوقی دولت پایین است. منظور از ظرفیت دولت، مجموعه شرایطی است که دولت بر اساس آنها حمایت از بخش خصوصی، قواعد بنیانی فعالیت بخش خصوصی و ایفای نقش نظارتی دولت را فراهم می‌کند. دولت از طریق مکانیزم مالیات ستانی، نقش نظارتی خود را باید ایفا کند. اقتصاد ایران چون اقتصاد نفتی است ساختار پاداش بخش خصوصی و دولتی را مختل می‌کند. حرکت دولت به سمت استفاده از منابع مالیاتی و کاهش سهم منابع غیر مالیاتی، علی‌الخصوص نفت منجر به افزایش ظرفیت اقتصادی دولت می‌شود. لایحه برنامه پنجم، دولت محور است و تمرکز در دولت را افزایش می‌دهد، و ساز و کار مدیریت درآمدهای نفتی، علی‌الخصوص صندوق توسعه ملی نامشخص است. از این منظر علی‌رغم درج «کاهش وابستگی به نفت» در لایحه برنامه، ظرفیت اقتصادی دولت افزایش نمی‌یابد.

ظرفیت حقوقی دولت در واقع فراهم کردن نهادها (قوانین و قواعد بازی) برای کارگزاران اقتصادی است که در ساده‌ترین شکل بهبود فضای کسب و کار مد نظر است. در لایحه برنامه پنجم، ساز و کار خاصی برای بهبود فضای کسب و کار ارائه نشده است. در برنامه چهارم توسعه، بهبود فضای کسب و کار دولت محور بود که در عمل موفق نشد و لازم است ساز و کاری در برنامه پنجم تعبیه شود که ذی‌نفع اصلی فضای کسب و کار یعنی بخش خصوصی،



در تدوین راهبردهای آن به همراه دولت نقش محوری ایفا کند. در بخش قضایی و حقوقی نیز، ساز و کار خاصی برای بهبود فضای کسب و کار در نظر گرفته نشده است و لازم است از این منظر بازنگری شود.

• اسناد بالادستی

در مقدمه لایحه برنامه، از اسناد بالادستی مانند سیاست‌های کلی برنامه پنجم، سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ یاد شده است. در درون متن لایحه نیز به مساله هدفمند سازی یارانه‌ها اشاره شده است اما نمی‌توان به صراحت برداشت کرد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیز مد نظر بوده است.

سند چشم‌انداز یک سند بیست ساله است که در چهار برنامه پنج ساله پی‌گیری می‌شود که راهبردهای این برنامه‌ها به ترتیب عبارتند از: رشد پایدار اقتصادی دانایی محور، تثبیت مبانی رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی، توسعه پایدار و دانش بنیان و تامین عدالت اجتماعی. این چهار برنامه از طریق چهار نوع دولت پی‌گیری می‌شوند که به ترتیب برنامه‌های پنج ساله عبارتند از: دولت قابلیت ساز، دولت انطباق گرا، دولت رفاه‌گرا و عدالت محور، و دولت تعامل گرای شهروند مدار. هر چهار نوع دولت از ساز و کار ظرفیت سازی و ساز و کار نظارت و کنترل استفاده می‌کنند. برنامه چهارم در راستای ایفای راهبرد «رشد پایدار اقتصاد دانایی محور» بر اساس «دولت قابلیت ساز»، اهداف خود را به عنوان سرفصل‌های برنامه چهارم ارایه کرده است: رشد اقتصاد دانایی محور در تعامل با اقتصاد جهانی؛ حفظ محیط زیست؛ آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای؛ توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی؛ صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی- ایرانی؛ تامین مطمئن امنیت ملی؛ و نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حکومت. علی‌رغم این چارچوب ساختارمند، برنامه چهارم نتوانست به اهداف خود دست یابد. دلایل آن در دو سطح قابل ارایه هستند، یکی میزان قابلیت اجرایی شدن برنامه و دیگری متولی و مجری آن. انتظار می‌رفت که چون برنامه پنجم نیز در راستای سند چشم‌انداز تهیه می‌شود، عدم تحقق برنامه چهارم و آثار آن مبنی بر عقب ماندن از افق چشم انداز را به گونه‌ای در درون برنامه پنجم نیز مد نظر قرار دهد. در برنامه پنجم نه تنها این امر دیده نشده است بلکه نمی‌توان با بررسی سرفصل‌های لایحه انسجام سیاستگذاری برنامه به عنوان یک بسته سیاستی را نیز احصاء کرد. هم چنین در لایحه برنامه، جداول کلان ارایه نشده است، از این منظر منابع در دسترس برای اجرای برنامه، امکانپذیری حصول منابع و ... قابل بررسی نیست.



هم چنین در مقدمه لایحه آمده است که «تغییر رویکرد از دوره‌های گذشته در نظام برنامه‌ریزی نوآوری صورت گرفته است» و «به ساختار و وظایف دولت در جهت دولت اسلامی توجه ویژه شده است». نا مشخص است که تغییر رویکرد یاد شده به چه معناست آیا ممکن است که این تغییر رویکرد امکان تغییر مسیر از سند چشم‌انداز را فراهم کند. مطابق با مبانی نظری سند چشم‌انداز قرار است که دولت در برنامه پنجم، دولت انطباق‌گرا باشد با این حال نا مشخص است که منظور دولت اسلامی در مقدمه چیست و تا چه حد با دولت انطباق‌گرای مد نظر در مبانی نظری سند چشم‌انداز تطابق دارد و یا اینکه با تغییر رویکرد نسبت به گذشته و دولت اسلامی، ساز و کار نوینی برای حصول به افق چشم‌انداز مدنظر است.

هم چنین ساز و کار پیروی لایحه برنامه از سیاست‌های کلی نا مشخص است. در سیاست‌های کلی، دولت قوی و تنظیم‌گر مدنظر است که به نوعی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را نیز در بر می‌گیرد اما لایحه برنامه با تمرکز وظایف در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی حتی فضای کسب و کار را نیز تحدید کرده است (از جمله ایجاد سازمان استاندارد ملی تحت نظارت این معاونت)، ساز و کار عملیاتی شدن سیاست‌های مدنظر در اجرای اصل ۴۴ نا مشخص است و لازم است که «کوچک سازی دولت» در لایحه برنامه مورد توجه قرار گیرد^۱. از سوی دیگر به نظر می‌رسد راهبرد حاکم بر لایحه به گونه‌ای است که «بخش خصوصی از فعالیت اقتصادی دور می‌شود»^۲.

در مجموع در ارزیابی کلی در لایحه برنامه پنجم سازگاری درونی بخش‌های اقتصادی، سیاسی، و فرهنگی- اجتماعی ضعیف است. تداوم برنامه پنجم توسعه در چارچوب سند چشم‌انداز محل تردید است، ساز و کار کوچک کردن دولت و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نامشخص است. حضور بخش خصوصی با جایگزین شدن دولت تحدید می‌شود و نهادهای تنظیم‌گری و شکل دهنده و تقویت‌کننده فضای کسب و کار مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

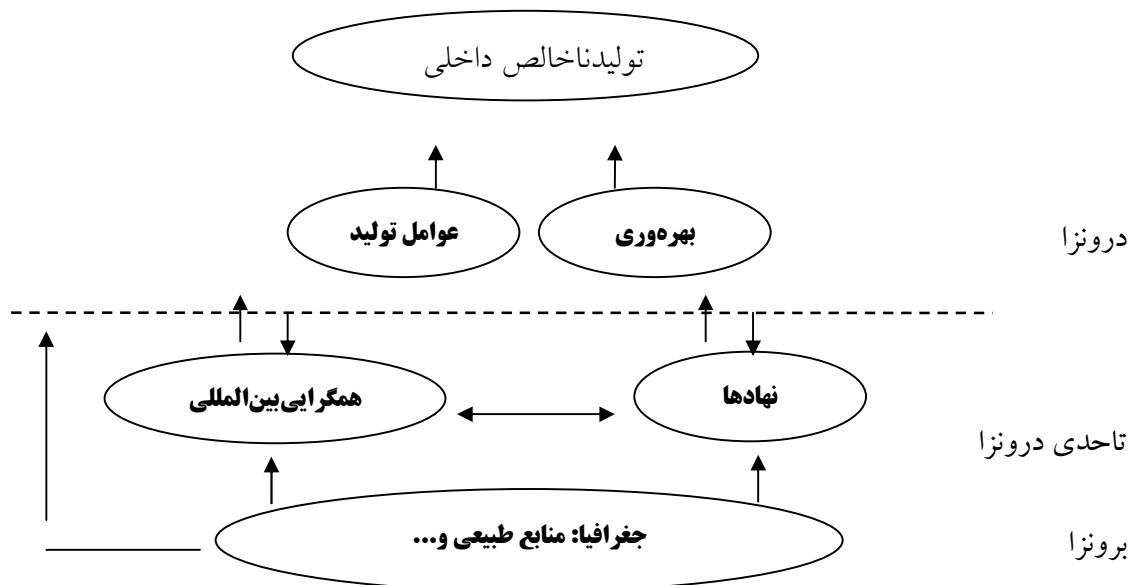
^۱ - نهادوندیان، رئیس اتاق ایران) «همایش برنامه پنجم توسعه، الزامات و دیدگاه‌های بخش خصوصی»

^۲ - (عسگر اولادی، رئیس کمیسیون صادرات اتاق ایران)، همان.

بخش دوم: ضرورت بهبود فضای کسب و کار

مطابق باتئوری‌های اقتصادی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ و تا حدودی ۱۹۸۰، کشورها باید مجموعه سیاستهای اجماع واشنگتن^۱ را اجرا می‌کردند تا بتوانند به روند رشد پایدار اقتصادی دست یابند. کشورهای آمریکای لاتین از سیاستهای تجویزی بانک جهانی و سایر نهادهای اجماع واشنگتن پیروی کردند اما کشورهای جنوب شرق آسیا سیاستهایی غیر همسو با سیاستهای تجویزی بانک جهانی را اتخاذ کردند. نتایج نشان می‌داد که حلقه مفقوده‌ای در تئوری‌های اقتصادی که بر اساس آنها سیاست بانک جهانی تجویز می‌شد وجود دارد. تئوری‌های رشد و توسعه نیز به همین صورت از دیدگاه مکانیکی به دیدگاه تبیین روی آوردند که در آن دلایل تفاوت کشورها در تبدیل (یا عدم تبدیل) پس‌انداز به سرمایه‌گذاری و زیرساختهای نهادی اجرای سیاستهای اقتصادی مطالعه می‌شد. در ساده‌ترین شکل مدل‌های رشد اقتصادی به گونه‌ای تغییر یافتند که در آن مساله نهادها و ساختار اجتماعی و حقوقی نیز وارد شد که در نمودار (۱) نشان داده شده است:

نمودار ۱- دیدگاه جدید رشد



^۱ - اجماع نهادهای پولی و مالی مستقر در واشنگتن از جمله صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی.

در این وضعیت نهادها یا مشوق رشد هستند یا مانع رشد و مدل‌های اقتصادی به جای $Y=f(K,AL)$ (یعنی به جای اینکه تولید صرفاً تابعی از سرمایه، تکنولوژی و نیروی کار باشند.) در ساده‌ترین شکل به صورت تابعی از سرمایه و عوامل اجتماعی است $(y=f(K,S))$ که در آن S نشان دهنده متغیرهای اجتماعی و نهادی است.

در تبیین موضوع و در ساده‌ترین شکل نهادهای مرتبط با بازار را می‌توان در چهار نوع نهاد طبقه‌بندی کرد:

- ۱- نهادهای ایجاد کننده بازار (حقوق مالکیت، اعمال قرارداد)
- ۲- نهادهای نظم دهنده بازار (نظامهای تنظیم کننده)
- ۳- نهادهای تثبیت کننده بازار (پولی و مالی)
- ۴- نهادهای مشروعیت دهنده بازار (دموکراسی و حفاظت اجتماعی)

این چهار نوع نهاد، قواعد بازی کارگزاران و فعالین اقتصادی را نشان می‌دهد که زیر بنای آن ساخت حقوقی و سیاسی است. در مجموع آنچه را که دولت برای بهبود فضای نهادی بازار انجام می‌دهد به دو ظرفیت مالی و حقوقی قابل تبدیل است که از مجموع آنها نیز به عنوان ظرفیت دولت یاد می‌شود. هر چقدر ظرفیت دولت بیشتر باشد در واقع دولت قوی‌تر است و شرایط بهتری برای انجام مبادلات در بازار را فراهم می‌کند. در مطالعات بانک جهانی فراهم کردن شرایط نهادی بهتر برای انجام مبادلات بازار تحت عنوان فضای کسب و کار شناخته شده است. تجربه موفق چین و شکست روسیه در سیاست‌های اقتصادی اتخاذ شده بر اعتبار بهبود فضای کسب و کار افزوده است. در مورد بهبود فضای کسب و کار ۵ مؤلفه زیر می‌بایست مورد توجه قرار گیرد:

الف - سرعت: تسهیل و سرعت لازم در امر صدور مجوز

ب - سهولت: حذف بروکراسی در جهت سهولت انجام فعالیت

ج - صرفه: کاهش هزینه‌های اجرای کار

د - سلامت ارتباط فعالین اقتصادی با مسئولین



ه - اطلاعات برابر : متقاضیان از اطلاعات برابر برخوردار گردند بطوریکه از این طریق رانت به بعضی از متقاضیان داده نشود .

فضای کسب و کار در سه سطح بلند مدت، میان مدت و کوتاه مدت قابل بررسی است. در کشور ما برنامه پنج ساله، بهبود فضای کسب و کار در میان مدت را مدنظر قرار می‌دهد برای ترسیم چارچوب دقیق برای تبیین موضوع در برنامه پنجم ابتدا عملکرد برنامه چهارم در این خصوص مورد بررسی قرار گیرد.

۱- عملکرد برنامه چهارم توسعه

در برنامه چهارم توسعه طی مواد ۶، ۸، ۳۷، ۳۹، ۴۰، ۴۱ و ۱۴۰ راهکارهایی برای بهبود فضای کسب و کار ارائه شده بود. مطابق با گزارش نهاد نظارتی از جمله گزارش معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ۱ (گزارش سال‌های اول، دوم و سوم)، گزارش مرکز پژوهش‌ها ۲ و گزارش سازمان بازرسی ۳ اهداف مدنظر حاصل نشده است.

• در ماده ۶ توانمند سازی بخش خصوصی مد نظر بوده است که در گزارش‌های نظارتی به واگذاری چند شرکت، تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و ذیل آن رفع انحصار دولتی و واگذاری سهام عدالت اشاره شده است که تاثیر آن بر توانمند سازی بخش خصوصی مشخص نیست.

• در ماده ۳۷ ایجاد فضا و بستر مناسب جهت تقویت و تحکیم رقابت پذیری مد نظر بوده است. در بند الف این ماده مقرر شده بود که نظام قانونی، حقوقی، اقتصادی، بازرگانی و فنی مناسب در جهت تقویت رقابت‌پذیری فراهم شود که بنا به گزارشات مزبور تدوین این نظام موجود در مراحل مقدماتی است و انجام نشده است.

^۱ - گزارش ارزیابی عملکرد سال سوم برنامه چهارم توسعه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۸

^۲ - ارزیابی عملکرد برنامه چهارم بر حسب مواد، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸

^۳ - گزارش عملکرد دستگاه‌های اداری کشور در تحقق مفاد قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان بازرسی کل کشور، معاونت برنامه‌ریزی و توسعه منابع انسانی، مهر ۱۳۸۸.

در بند ج ماده (۳۷) مشارکت تشکل‌های قانونی غیر دولتی صنفی، تخصصی بخش‌های مختلف در برنامه‌ریزی و سیاستگذاری مورد توجه بود که اگر چه قدمهایی در این خصوص برداشته شده است ولی زمینه کامل آن فراهم نشده است.

اطلاعات دقیقی در باره ایجاد خدمات بازرگانی، فنی، مالی، بانکی و بیمه‌ای که در بند (د) ماده ۳۷ مد نظر بوده است ارایه نشده است. بهره‌وری نیروی کار در بند (د) ماده (۳۷) باید ۳/۵ درصد افزایش می‌یافت که فقط ۲/۱ درصد افزایش یافته است.

• **در ماده (۳۸) تسهیل شرایط رقابتی و ضد انحصار مد نظر بوده است که این امر در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مد نظر قرار گرفته است ولی تاکنون از میزان تحقق آن گزارشی ارایه نشده است.**

• **در بند الف ماده (۳۹)، اصلاح ساختار و ساماندهی بنگاه‌های اقتصادی و تقویت رقابت پذیری آنها مد نظر بوده است که علی‌رغم اینکه مجموعه‌ای از اطلاعات در گزارش‌های نظارتی سه سال اول دولت ارایه شده است اما نمی‌توان دست‌یابی به هدف یاد شده را از آنها استنباط کرد. در بند (ب) همین ماده نیز قرار بوده است که استانداردهای ملی با استانداردهای بین‌المللی انطباق یابد که اطلاعات دقیقی در مورد آن ارایه نشده است.**

• **در مورد قیمت‌گذاری کالا و خدمات شبه انحصاری نیز که در بند (ج) ماده (۳۹) به آن توجه شده بود اطلاعات ارایه نشده است.**

• **در ماده (۴۰)، ارتقای فناوری و زیرساخت‌های اطلاعاتی مد نظر بوده است که ارتباط اطلاعات ارایه شده و دست‌یابی به هدف این ماده نامشخص است.**

• **در ماده (۴۱) که در واقع ماده محوری در موضوع کسب و کار است؛ در بند (الف) کنترل نوسانات نرخ ارز از طریق ساز و کار نرخ شناور مدیریت شده با حفظ توان رقابت صادراتی مورد توجه بوده است که در گزارش عملکرد برنامه، اطلاعات لازم برای ارزیابی ارایه نشده است.**

در بند (ب) مساله تنظیم تعرفه‌ها در جهت تسهیل صادرات و حمایت از صنایع با مزیت رقابت داخلی مورد توجه بوده است که در باره تحقق هدف این بند نیز اطلاعاتی ارایه نشده است.



در خصوص توسعه زیربنایها که در بند (ج) مد نظر بوده است، مجموع اقداماتی در بخش ریلی و دریایی انجام شده اما در ناوگان هوایی گسترش خاصی وجود نداشته است. البته در حوزه ICT مطابق با گزارش‌های دولت ۸۰ درصد از اهداف گسترش ضریب نفوذ و اینترنت تحقق یافته است.

در بند (د) ماده (۴۱)، بازنگری قانون و مقررات نیروی کار با ساز و کار سه جانبه‌گرایی (دولت، کارگر، کارفرما) مد نظر بوده است که گزارش عملکرد برنامه (سه سال اول) حاکی از انجام بررسی‌های اولیه است و مجموعه‌ای از اطلاعات کلی ارائه شده است که برخی از آنها عبارتند از: افزایش تعامل کارگران و کارفرمایان، افزایش تشکلهای مدنی کارگری و کارفرمایی، انجام بررسی اولیه در خصوص تغییر و اصلاح قانون کار، بررسی مقدماتی در خصوص عدم تعادل‌های بازار کار.

در بند (ه) این ماده قرار بود که لایحه جامع تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از انحصارات در سال اول برنامه به مجلس ارائه شود، که این موضوع محقق شده است.

در بند (و) دو موضوع گسترش بازار سرمایه و تعمیق بازار سرمایه مد نظر بوده است. تصویب قانون اوراق بهادار، پذیرش اوراق مشارکت در بورس، تصویب آیین‌نامه انضباطی شرکت‌های بورس از جمله اقدامات گسترش بازار سرمایه بوده‌اند. اگر چه این اقدامات قانونی انجام گرفته است ولی تحت تاثیر سایر عوامل نسبت ارزش کل بازار به تولید ناخالص داخلی (که بیانگر تعمیق بازار است) از حدود ۲۷ درصد در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ به حدود ۱۹ درصد در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ رسیده است.

• **در ماده (۱۴۰)**، به مسأله نهاد سازی در وزارتخانه‌ها توجه شده است. در بند الف، دولت مجاز شده است که به ایجاد و توسعه نهادهای غیر دولتی برای توسعه کارآفرینی، ترویج فرهنگ خدمات، توسعه سلامت و شفافیت اداری و ارتقاء استانداردهای زیست محیطی و سلامت مردم کمک کند که عملکرد دقیقی از این بند ارائه نشده است.

در بند (ب) دولت مجاز شده است که واحد سازمانی مناسب برای تقویت بخش غیر دولتی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و کلیه وزارتخانه‌ها و سازمانهای مستقل دولتی ایجاد کند. در عملکرد این بند ذکر شده است که تهیه ضوابط ایجاد واحدهای مربوط در دست اقدام است. در واقع محور شدن دولت در بهبود فضای کسب و کار باعث

شده است که دولت برای ایجاد واحد سازمانی مناسب اقدام خاصی نداشته باشد. عدم مشارکت بخش خصوصی در فرآیند کارسپاری و توانمند سازی بخش خصوصی ویژگی دستوری دارد که دولت خودش از طریق تصویب قانون (و بدون الزام به انجام آن) آن را پی گیری می کند. دولت محور بودن بهبود کسب و کار و نهاد سازی بدون حضور بخش خصوصی و تعاونی و تشکل های صنفی، مبنای کار برنامه چهارم بوده است. عدم موفقیت برنامه چهارم در این حوزه نشان می دهد که محور بودن دولت (بدون مشارکت بخش خصوصی) باید تغییر کند.

۲- آسیب شناسی دلایل عدم دستیابی به اهداف برنامه چهارم

- بنیان بهبود فضای کسب و کار دولت محور بوده است. دولت محور بودن بهبود فضای کسب و کار و تصویب قوانین برای بهبود آن بدون مشارکت بخش خصوصی عامل اصلی عدم موفقیت برنامه است.
- مجموعه برنامه چهارم در سه سطح اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ناسازگار بوده است، بدین صورت که در سطح اقتصادی برونگرا بوده اما در سطح اجتماعی و سیاسی درونگراست.
- محورهای اصلی برنامه چهارم سال اول اصلاح شد و در آن حضور و دخالت بخش دولتی از طریق اصلاح مکانیزم حساب ذخیره ارزی بیشتر شد.

۳- بررسی احکام برنامه پنجم و پیشنهادها

در مواد ۶۶، ۶۷ و ۶۸ لایحه برنامه پنجم توسعه به بهبود فضای کسب و کار پرداخته شده است. در این مواد تنها به سه مورد استفاده از نام و نشان تجاری، اخذ مجوز و واگذاری شرکتهای دولتی اشاره شده است که در مقابل انبوهی از مشکلات این حوزه راهکارهای کوچکی محسوب می شوند. در ادامه به این مواد اشاره شود:

ماده ۶۶

به منظور بهبود فضای کسب و کار در کل کشور، به دولت اجازه داده می شود 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 خرده فروشی و عمده فروشی را به گونه ای تدوین و اجرا نماید 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 گردد.

تبصره - کلیه فعالان اقتصادی اعم از دولتی و غیردولتی ملزم به ارائه اطلاعات شفاف و به روز از طریق سامانه اطلاع رسانی دولت می باشند. استنکاف از ارائه اطلاعات موضوع این تبصره بعد از مطالبه دستگاه مربوط، مشمول جریمه ای حداکثر معادل مبلغ کالا یا خدمت موضوع این ماده می باشد. مرجع رسیدگی به پرونده های این تبصره سازمان تعزیرات حکومتی می باشد.

ماده ۶۷

در مورد آن دسته از فعالیتهای اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه های متعدد می باشند، دستگاه اصلی موضوع فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل مجوز را به عهده خواهد داشت به گونه ای که ضمن رعایت اصل همزمانی صدور مجوزها، سقف زمانی مورد نظر برای صدور مجوز از زمان پیش بینی شده در قانون نحوه اجرای اصل ۴۴ تجاوز ننماید.

ماده ۶۸

شرکتهای دولتی که با تصویب هیات وزیران مشمول واگذاری به بخش غیر دولتی می شوند صرفاً طی مدت تعیین شده در مصوبه هیات وزیران برای واگذاری مشمول مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی از جمله مقررات مالی، معاملاتی، محاسباتی، استخدامی، تشکیلاتی، مالیاتی و نظارتهای خاص نظیر نظارت دیوان محاسبات و بازرسی کل کشور نخواهند بود و در چارچوب قانون تجارت و قانون کار و قوانین ناظر بر بخش خصوصی اداره می شوند. خروج شرکت از فهرست واگذاری صرفاً با تصویب هیات وزیران ممکن می باشد و در این صورت اجرای مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی از تاریخ تصویب خروج شرکت الزامی خواهد بود.

همانطور که از محتوی مواد فوق پیداست در حوزه فعالیت مربوط به کسب و کار نقش خاصی برای تعامل با بخش خصوصی و یا فرایند مشخص برای این تعامل قائل نشده است.

۴- راهبردهای پیشنهادی برای برنامه پنجم

همانطور که در بخش پیشین مشاهده شد بنیان بهبود فضای کسب و کار در برنامه چهارم توسعه دولت محور بوده است و ساز و کار اصلاح و بهبود فضای کسب و کار از طریق تقنین و قانونگذاری بوده است هر چند که در ماده ۱۴۰ برنامه چهارم نیز به ساز و کار اصلاح اداری توجه شده است. مهم‌ترین متقاضی بهبود فضای کسب و کار بخش خصوصی است و بدون مشارکت متقاضی بهبود شرایط کسب و کار، دولت انگیزه برای شناسایی نقاط قوت و ضعف ندارد. ساز و کار قانونگذاری که در برنامه چهارم مد نظر بوده است بدون الزام عملی به اجرای آن کفایت امر نمی‌کند. برای داشتن الزام عملی باید ذینفع اصلی آن یعنی بخش خصوصی در ساز و کار اجرایی بهبود فضای کسب و کار حضور داشته باشد که در این صورت هزینه مبادله کاهش و کارایی سیاست بهبود فضای کسب و کار افزایش می‌یابد از این روی در حوزه کسب و کار برنامه پنجم باید سه ویژگی زیر را پی‌گیری کند:

- ۱- بنیان تحول بر اساس تعامل دولت و بخش خصوصی باشد.
- ۲- مجموعه سیاست‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی برنامه پنجم سازگار و در راستای تقویت فضای کسب و کار باشد.
- ۳- اصلاحات برنامه پنجم در طول اجرای برنامه نباید فضای کسب و کار را تضعیف کند.

روشهای سیاست‌گذاری بهبود فضای کسب و کار به ساز و کار تعامل میان دولت و بخش خصوصی وابسته است. از این رو پیشنهاد می‌شود که در برنامه پنجم ساز و کار بهبود فضای کسب و کار بر اساس تعامل دولت و بخش خصوصی استوار باشد. تعامل در عین شناخت تفاوت در ساز و کار مدیریت و سیاستگذاری در دو بخش دولتی و خصوصی شکل می‌گیرد.

پیشنهاد می‌شود که در سطح عالی، نهادی مرکزی ایجاد شود که بر تعامل سه گانه بخش عمومی، بخش خصوصی و بخش تعاونی استوار است. بخش عمومی از دو بخش قوه مقننه و قوه قضائیه تشکیل می‌شود. قوه قضائیه بدین دلیل آورده شده است که در ایجاد مبنای حقوقی و نهادی فضای کسب و کار مؤثر است. نمایندگان این سه بخش در نهاد مرکزی حضور می‌یابند. در سطح پایین‌تر، دفاتر بهبود فضای کسب و کار وزارتخانه‌ها و دستگاههای

اجرای دولتی قرار دارد. این دفاتر با نظارت نهاد مرکزی (سطح عالی) و با مشارکت وزارتخانه و هم‌چنین تشکل‌های غیر دولتی مرتبط با وظایف وزارتخانه تشکیل می‌شود.

نهاد مرکزی وظیفه سنجش، کنترل و بهبود فضای کسب و کار را در سطح ملی بر عهده دارد و دفاتر سنجش و بهبود فضای کسب و کار در وزارتخانه‌ها نیز در سطح وزارتخانه عمل می‌کنند. نظارت پیوسته بر بهبود فضای کسب و کار، هشدار به موقع هنگام بدتر شدن وضعیت کسب و کار و شناسایی آثار سیاست‌گذاریها در دو سطح ملی و وزارتخانه‌ها بر عهده نهاد مرکزی خواهد بود.

• برای اینکه سه ویژگی پیش‌بینی شده در برنامه پنجم که در بالا آورده شد حاصل شود لازم است:

- ۱- نهاد مرکزی کسب و کار با تعامل دولت و بخش خصوصی و تعاونی تشکیل شود: اتاق تعاون، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی اعضاء هسته مرکزی باشد.
- ۲- نهاد مرکزی سازگاری مجموعه سیاست‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی برنامه را بررسی و آثار کلان برنامه پنجم بر فضای کسب و کار را ارزیابی و پیشنهادات اصلاحی خود را در طول برنامه ارایه نماید.
- ۳- نهاد مرکزی با مشارکت وزارتخانه‌ها از یکسو و تشکل‌های صنفی و تخصصی از سوی دیگر، در درون هر وزارتخانه یک دفتر سنجش و بهبود فضای کسب و کار طی دو سال اول برنامه ایجاد نماید.
- ۴- دفتر سنجش و بهبود فضای کسب و کار هر وزارتخانه در پایان سال سوم برنامه (پایان سال اول تاسیس دفتر در وزارتخانه) گزارشی از فضای کسب و کار وزارتخانه به نهاد مرکزی ارایه نماید.
- ۵- تغییر و اصلاح برنامه پنجم و سیاست‌های وزارتخانه‌ها با تایید نهاد مرکزی و دفتر سنجش بهبود فضای کسب و کار وزارتخانه انجام شود
- ۶- هر ساله گردش عملکرد برنامه در فصل جداگانه تحت بهبود عنوان فضای کسب و کار در ایران و اقدامات انجام شده در کمیسیون‌های تخصصی مجلس ارایه شود.

مقدمه

در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۳) رویکرد تسهیل در تعاملات با جهان پیرامونی و توسعه صنایع نوین در دستور کار بود ولی بدلیل وجود نواقصی چون عدم تکمیل حلقه‌های اجرایی برنامه، عدم شکل‌گیری نظام مدیریت و پایش هماهنگ و منسجم توسعه، عدم ادغام مناسب سیاست‌های کارکردی و ... برنامه مذکور نتوانست در دستیابی به اهداف کاملاً موفق باشد. با این حال این برنامه باعث شد که در شرایط عمومی کسب و کار، بهبود قابل توجهی حاصل شود. با توجه به این وضعیت، برنامه چهارم توسعه علاوه بر استمرار سیاست‌های اصلاح ساختار، اهدافی چون انتخاب هدفمند توسعه صنعت از طریق ایجاد فرایند و ساز و کارهای لازم به منظور توسعه صنایع دارای مزیت رقابتی و طبیعی با رویکرد تفکر «صنعت دانش محور و رقابت پذیر» مورد توجه قرار گرفت.

در این رویکرد، توسعه بخش صنعت به عنوان موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی ایفای نقش می‌کند. بدین منظور، صنعت کشور از طریق برقراری تعامل با جهان پیرامون و حرکت به سوی رقابت، این امکان را برای کشور ایجاد می‌کند تا اقتصاد کشور از مدار بسته اقتصاد نفتی به سمت گسترش اشتغال و توسعه صادرات حرکت کند و از این طریق در اقتصاد کشور تحول ایجاد شود. در دستیابی به این رویکرد عوامل زیر مؤثر بود:

- ۱- برونگرا بودن صنعت و حرکت به سمت رقابتی شدن فعالیت‌های صنعتی
- ۲- جلوگیری از کاهش نرخ واقعی ارز و تنظیم جریان منابع در آمدی به اقتصاد از طریق بخش صنعت
- ۳- تعامل با دنیای خارج از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به عنوان رکن اساسی مدل و دستیابی به تکنولوژی و کاهش تعرفه‌ها
- ۴- اصلاح نقش دولت در مدیریت بهره‌برداری از طریق تقویت بخش حاکمیتی دستگاهها و دولت، اصلاح عملکرد شرکت‌های دولتی با استفاده از حذف یا اصلاح قوانین ضد انحصار و شبه انحصار

۵- تقویت نقش بخش خصوصی از طریق بکارگیری نظامهای انگیزشی، بهبود فضای کسب و کار و تعامل بخشهای خصوصی و دولتی

بررسی گزارشهای مربوط به عملکرد سالهای برنامه چهارم نشان می‌دهد که در قالب ماده ۲۴ قانون برنامه چهارم توسعه به میزان ۱۹/۳۴ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خارجی به صورت طرحهای سرمایه‌گذاری به تصویب رسیده است. این در حالی است که در مورد میزان تحقق آن آماری وجود ندارد. این وضعیت در حالی است که این متغیر یکی از کلیدی‌ترین متغیرها در دستیابی به اهداف برنامه چهارم به منظور خروج از وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی بود. ضمن این که متغیر مورد نظر باعث می‌شد اقتصاد کشور رقابت‌پذیر شود و صنعت از بازار انحصاری خارج شود. به نظر می‌آید که عدم تحقق این هدف از جمله دلایلی بود که باعث شد برنامه چهارم در دستیابی به اهداف خود در بخش صنعت و دیگر اهداف مربوط به آن چندان موفق نباشد که در ادامه به اقتصاد دلایل عدم تحقق برنامه چهارم در این حوزه ارایه شود.

۱- دلایل عدم تحقق برخی از مواد برنامه چهارم توسعه

- در تبصره (۲) ماده ۳- دولت مکلف شده بود تا پایان سال دوم برنامه چهارم، تمهیدات لازم را به منظور کاهش مصرف حامل‌های انرژی، صنایع خودروسازی و دیگر کارخانجات مرتبط فراهم کند که دلایل عدم تحقق آن عبارتند از:

رقابتی نبودن فعالیت‌های صنعتی و سهم بالای دولت در فعالیت‌های صنعتی، انحصاری بودن بازار عرضه حامل‌های انرژی‌زا، نداشتن نگاه جامع به حل مشکلات و نبود مدیریت سیستمی در حل مسائل، زمانبر بودن تغییر تکنولوژی در کشور، بالا بودن هزینه تولید انرژی در کشور بدلیل مدیریت نامناسب تولید در این بخش.

- بند «الف» ماده ۵- دستیابی به بهره‌وری عوامل تولید در بخش صنعت

دلایل عدم تحقق بند (الف) ماده ۵ عبارتند از :

تولید کمتر از ظرفیت اکثر بنگاههای فعال در این بخش و نبود انگیزه به منظور توسعه فعالیت ،
مستهلك بودن کارخانجات ، فقدان مدیریت قوی .

• بند «الف» ماده ۷- تا پایان سال دوم برنامه، وظایف سیاست گذاری و اعمال حاکمیت باید از دولت به وزارت
صنایع و معادن محول شود.

دلایل عدم تحقق آن عبارتند از :

عدم واگذاری مالکیت و مدیریت بنگاهها به بخش خصوصی ، نداشتن استراتژی بلند مدت در بخش، دولتی بودن
اکثر صنایع بزرگ .

• ماده ۱۱:۳ درصد از سپرده قانونی بانکها که نزد بانک مرکزی است، به منظور تکمیل طرحهای صنعتی و معدنی
بخش غیر دولتی در اختیار سه بانک از جمله بانک صنعت و معدن قرار گیرد. کمبود منابع مالی در بانکها

دلایل عدم تحقق این ماده عبارتند از : هزینه کردن منابع بانکها در محل های دیگر، نبود انگیزه کافی به منظور
حضور بخش خصوصی در فعالیتهای صنعتی ، نداشتن برنامه بلند مدت و روشن به منظور حمایت از بخش صنعت.

• بند «ب» ماده ۲۱ - دولت موظف است مزیت های رقابتی و توسعه صنایع مبتنی بر منابع (صنایع انرژی بر، صنایع
معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره های پایین دستی آنها) را تقویت کند

دلایل عدم تحقق این ماده عبارتند از:

نداشتن برنامه مشخص و تدوین شده به منظور توسعه صنعت در کشور، وارد کردن محصولات مختلف به کشور و
عدم نیاز به تولید داخلی، نداشتن توجه اقتصادی لازم به منظور انجام فعالیتهای صنعتی.

• بند «ج» ماده ۲۱- دولت موظف است نهادهای پشتیبانی کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط را
اصلاح و تقویت کند.

دلایل عدم تحقق این ماده عبارتند از :

عدم تمایل دولت به مشارکت دادن نهادهای پشتیبانی کننده کارآفرینی بدلیل سهم اندک بخش غیردولتی در صنعت

- جز «۳» بند «و» جزء «۱» ماده ۲۱ - دولت مکلف است در طول سالهای برنامه، سرمایه بانک صنعت و معدن را به منظور تجهیز منابع لازم در توسعه صنعتی، برابر سقف مصوب اساسنامه افزایش دهد.

دلایل عدم تحقق آن عبارتند از :

کمبود منابع مالی و سرمایه، اختصاص منابع بانکها به طرحهای زودبازده.

- بند الف ماده ۲۲ - به منظور فراهم کردن زمینه لازم برای تولیدات صنعت خودرو سواری مطابق میزان مصرف سوخت در حد استاندارد جهانی و عرضه آن با قیمت رقابتی، دولت مکلف است سیاستگذاری لازم را انجام دهد.

دلایل عدم تحقق:

- عدم تمایل دولت به حذف انحصار

- نداشتن تعریفی روشن از خصوصی سازی در کشور

- قدیمی بودن تکنولوژی تولید خودرو در کشور و فاصله آن با تکنولوژی روز دنیا

- سیستمی نبودن اهداف با تصمیمات عملیاتی اتخاذ شده

- دولتی بودن کارخانههای ساخت خودرو

- عدم تناسب بین هدف و سیاستهای تعرفه‌ای در کشور

- جزء «۱» بند «الف» ماده ۳۹ - حمایت از ایجاد پیوند مناسب بین بنگاههای کوچک، متوسط و بزرگ (اعطای کمک‌های هدفمند)، توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌ها و انجام تمهیدات لازم برای تقویت توان فنی -

مهندسی - تخصصی، تحقیق و توسعه و بازاریابی در بنگاههای کوچک و متوسط و توسعه مراکز اطلاع رسانی و

تجارت الکترونیک برای آنها. نداشتن استراتژی توسعه صنعتی

دلایل عدم تحقق:

- در اولویت نبودن چنین اهدافی

- تعدد مراکز تصمیم گیری در توسعه صنعتی یا راه اندازی واحدهای صنعتی

• بند «ب» ماده ۴۰ - به منظور افزایش توان رقابت پذیری بنگاههای فعال در صنایع نوین، لازم است اقدامات زیر انجام شود:

۱- مناطق ویژه صنایع، مبتنی بر فناوریهای برتر در جوار قطبهای علمی - صنعتی کشور و در مکانهای مناسب ایجاد شود.

۲- شهرکهای فناوری در مکانهای مناسب، ایجاد شود.

۳- از طریق سرمایه گذاریهای مشترک، به سرمایه گذاری بنگاههای غیردولتی، ایجاد و توسعه نهادهای تخصصی، تأمین مالی فناوری و صنایع نوین از قبیل نهاد مالی سرمایه گذاری خطرپذیر کمک شود. ناتوانی بخش خصوصی در پوشش ریسک اینگونه فعالیتها

دلایل عدم تحقق عبارتند از:

موفق نبودن مناطق ویژه ایجاد شده در گذشته، نبود چشم انداز و آینده ای روشن و قابل پیش بینی از فعالیت های صنعتی در کشور، عدم اعتماد به اجرای اهداف تعیین شده .

۲- بررسی احکام لایحه برنامه پنجم توسعه

در مواد ۱۳۷ تا ۱۴۳ لایحه برنامه پنجم، به بخش صنعت و معدن پرداخته شده است. ابتدا این مواد ارایه شده و سپس با نقد و بررسی آنها پیشنهادات جایگزین ارایه می شود.

۲-۱ - مواد مربوط به صنعت و معدن در لایحه برنامه پنجم توسعه:

ماده ۱۳۷

به منظور توسعه صنایع میانی و پایین دست پتروشیمی، دولت مجاز است نسبت به وضع عوارض بر صادرات آن دسته از محصولاتی که برای صنایع داخلی خوراک محسوب میشوند به نحوی اقدام نماید که فروش این محصولات به صنایع میانی و پایین دستی داخلی توجیه بیشتری نسبت به صادرات آن داشته باشد.

تبصره - معافیت‌های مالیاتی صادرات غیر نفتی شامل کالاهای موضوع این ماده نمی شود.

ماده ۱۳۸

به منظور حمایت از سرمایه‌گذاری خطرپذیر در صنایع نوین به دولت اجازه داده می‌شود بخشی از سرجمع کل تسهیلات اعطایی سالانه به بخش‌های خصوصی و تعاونی که در قالب اعتبارات وجوه اداره شده برای صنایع نوین در بودجه‌های سالانه منظور می‌شود شامل اصل، سود و کارمزد تسهیلات اعطایی مورد بخشودگی قرار دهد.

ماده ۱۳۹

به دولت اجازه داده می‌شود در جهت تقویت سازمانهای توسعه‌ای از طریق اعمال اصلاحات لازم در اساسنامه و مقررات ناظر بر آنها و حذف موانع سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی با رویکرد تحرک، کارایی، خوداتکایی و ریسک‌پذیری براساس مصوبات هیات وزیران اقدام نماید.

ماده ۱۴۰

به منظور ساماندهی تشکلهای غیر دولتی فعال در بخش صنعت و معدن و استفاده از این تشکلهای در پیشبرد برنامه‌ها و سیاستگذارها، دولت ضمن ساماندهی وضعیت موجود تشکلهای متناسب با اهداف استراتژی صنعتی کشور نسبت به ایجاد نظام مهندسی صنعت در کشور اقدام می‌نماید. آئین‌نامه نحوه تشکیل این تشکلهای در مرکز و استانها، اختیارات و نحوه برخورد با تخلفات به تصویب هیات وزیران میرسد.

ماده ۱۴۱

طبقه بندی و نحوه اعطای تسهیلات، تخفیف ها و معافیتها نسبت به واحدهای تولیدی متناسب با میزان تولید، منطقه، رشته های صنعتی و معدنی مطابق مصوبه شورای اقتصاد خواهد بود.

ماده ۱۴۲

به منظور افزایش مستمر انطباق محصولات با استانداردهای ملی، بین المللی، کارخانه‌ای و تشویقی، کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند در اجرای پروژه های فنی و عمرانی خود ضوابط، مقررات و معیارهای فنی و استانداردهای ملی را رعایت نمایند و خرید هرگونه کالا و خدمات مشمول استاندارد اجباری که فاقد علامت استاندارد ایران باشد توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع این ماده ممنوع می‌باشد.

ماده ۱۴۳

به منظور توسعه صنایع میانی پتروشیمی و گسترش زنجیره ارزش صادراتی آن: شهرکهای تخصصی که به منظور توسعه زنجیره های ارزش متانول، آمونیاک، استایرن و بوتادین با تصویب دولت تاسیس می گردند، مشمول مقررات و مزایای مربوط به قانون تاسیس شرکت شهرکهای صنعتی ایران مصوب ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن بدون وابستگی به وزارت صنایع و معادن خواهند بود.

درآمدهای حاصل از قراردادهای بلند مدت تامین خوراک صنایع میانی پتروشیمی، از معافتهای صادرات غیر نفتی برخوردار خواهند بود. آیین نامه این بند مشتمل بر دامنه صنایع مشمول و چارچوب قراردادهای بلند مدت و سایر ضوابط مربوطه توسط معاونت با همکاری سایر دستگاههای مرتبط تهیه و به تصویب هیات وزیران می رسد.

۳- بررسی و ارایه پیشنهادها

همانطور که بیان شد دستیابی به بخشی از اهداف مندرج در قانون برنامه چهارم توسعه در حوزه صنعت و معدن محقق نشده است. **که در واقع دلیل عمده این عدم تحقق را می توان به تغییر در رویکرد برنامه و اقدامات عملی مربوط به آن، تعیین اهداف و عدم تناسب اهداف تعیین شده آن با ظرفیتهای موجود در این بخش جستجو کرد.** در واقع، تدوین اهدافی که ظرفیتهای موجود در اقتصاد را در نظر بگیرد از نکات بسیار مهم در برنامه‌های توسعه به

شمار می‌رود. از طرف دیگر آنچه که در موفقیت یک برنامه و دستیابی به اهداف، نقش بسیار اساسی دارد، مدیریت اجرایی حاکم بر آن است. با این فرض درخصوص بخش صنعت در برنامه پنجم پیشنهادهای زیر را مطرح می‌شوند:

- یکی از پیش نیازهای اصلی تحقق اهداف برنامه چهارم در بخش صنعت و معدن، تدوین سند توسعه بخش‌های مذکور است که این موضوع در ماده ۲۱ این قانون ذکر شده است و باید ظرف مدت ۶ ماه تهیه می‌شد. اما در طول این برنامه هنوز این سند تهیه نشده است. شاید بتوان یکی از دلایل عمده عدم موفقیت برنامه چهارم در دستیابی به اهداف مصوب این بخش، عدم تدوین این سند دانست که مطابق ماده ۲۱ برنامه چهارم باید این سند با توجه به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی کشور تهیه می‌شد. در واقع نبود این استراتژی باعث می‌شود که هر کدام از بنگاه‌های فعال موجود در صنعت و یا دیگر بخش‌ها و نهادهای مرتبط با فعالیت‌های صنعتی نظیر گمرک، وزارت بازرگانی، مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی و ... هر کدام بدون توجه به استراتژی و سند توسعه صنعتی و یا بدون حمایت‌های برنامه‌ریزی شده از بخش صنعت، با مدیریت غیر سیستمی به فعالیت خود ادامه دهند و هر یک از آنان با روش‌های خود، بدنبال حداکثر کردن منافع سازمان خود باشند. لذا پیشنهاد می‌شود:

- وزارت صنایع و معادن مکلف است با همکاری وزارت بازرگانی، وزارت نفت، مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی، وزارت کار و امور اجتماعی، وزارت تعاون، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و دیگر نهادها و سازمانهای مربوطه، ظرف مدت یکسال پس از تاریخ ابلاغ قانون برنامه پنجم، سند ملی توسعه بخش صنعت کشور را با تکیه بر استراتژی توسعه صنعتی تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. این سند باید مشتمل بر موارد زیر باشد:

- در این سند باید رشد بخشهای صنعت و معدن کشور با استفاده از روشهای مناسب و بر اساس واقعیتها و ظرفیتهای موجود تعیین شوند.

- در تهیه این سند باید رقابتی شدن فعالیت‌های موجود در بخش صنعت در الویت قرار گیرد. به گونه‌ای که در سالهای اجرای سند، وضعیت حمایت از فعالیت‌های مختلف در صنعت و معدن زمانبندی داشته باشند.

تبصره ۱- در تدوین استراتژی توسعه صنعتی باید نوسازی و تغییرات تکنولوژی بنگاههای فعال در بخش صنعت و معدن مشخص باشد.



تبصره ۲- بهره‌وری عوامل تولید اعم از سرمایه و نیروی کار در فعالیتهای گروه‌های مختلف صنعتی و معدنی باید معین باشد.

- وزارت صنایع و معادن مکلف است با استفاده از ظرفیت ایجاد شده در ماده (۹۱) قانون اصلاح موادی از برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب این قانون، علت ناتوانی نگاهها در استفاده از حداکثر ظرفیت آنها را شناسایی و احصاء کند و گزارشهای مربوط به آن را به همراه راه‌حلهای پیشنهادی به کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی ارائه کند. کمیسیون مذکور باید حداکثر ظرف مدت ۴ ماه نسبت به رفع این مشکلات، اقدامات قانونی لازم را بعمل آورد.
- با توجه به وجود قوانینی چون هدفمند کردن یارانه و قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در کشور و بررسی طرح اصلاح الگوی مصرف انرژی در مجلس شورای اسلامی، لازم است موادی از قانون برنامه چهارم که در ارتباط با توسعه کارآفرینی صنعتی با استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی، تمهیدات مربوط به کاهش مصرف انرژی در بخش صنعت، دستیابی به بهره‌وری عوامل تولید در بخش صنعت، تفکیک وظایف سیاست‌گذاری و اعمال حاکمیت در وزارت صنایع و معادن در برنامه پنجم تنفیذ شود.
- به منظور دستیابی به هدف مندرج در ماده (۱) قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۶ و فراهم کردن موجبات توسعه و پیشبرد امور صنعتی و معدنی و ایجاد تمرکز و یکپارچگی در امور صنعت و معدن، تنفیذ ماده ۲۱ قانون برنامه چهارم، حذف ماده ۱۳۹ لایحه برنامه پنجم پیشنهاد می‌شود. زیرا وجود ماده ۱۳۹ با تصویب استراتژی توسعه صنعتی معنا پیدا می‌کند.
- پیشنهاد می‌شود در ماده ۱۳۷ لایحه برنامه اصلاحات مربوط به تعیین میزان مصارف مورد نیاز بازار داخل لحاظ شود.
- پیشنهاد می‌شود ماده ۱۳۸ به گونه‌ای اصلاح شود که مغایرت آن با اصل ۷۲ قانون اساسی از بین برود.



- با توجه به این که طبق ماده ۱۰ قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه گذاری صنعتی، مصوب ۱۳۸۷/۸/۲۵، ماده ۲۷ قانون برنامه چهارم توسعه، مواد ۱۲ و ۱۴ قانون مالیات بر ارزش افزوده، وظایف مندرج در ماده ۱۴۰ لایحه برنامه پنجم جزء اختیارات دولت است، لذا پیشنهاد حذف آن را دارد.
- در مواد ۱۰۳ و ۱۰۴ مبحث سرمایه گذاری خارجی، هیچگونه سیاست و راهکاری ارائه نشده است. لازم است در قالب اساسنامه سازمان سرمایه گذاری و کمک های اقتصادی، راهکارهایی برای جذب سرمایه گذاری در برنامه دیده شود.
- با توجه به مزیت بسیار بالای ایران در تولید انرژی به ویژه در مناطق جنوبی کشور (سواحل خلیج فارس) و ضرورت اسکان جمعیت در سواحل مذکور و ایجاد اشتغال و بالابردن امنیت کشور لازم است صنایع انرژی بر در جنوب کشور توسعه یابد و همچنین در راستای جداسازی امور تجاری و فرهنگی و اجتماعی از امور صنعتی ضرورت دارد کنار این مجتمع های صنعتی شهرهایی با عملکرد اقتصادی و تجاری شکل گیرد. از این روی پیشنهاد می شود که در لایحه، ماده ذیل اضافه شود:
- وزارت صنایع با استفاده از مزیت انرژی در سواحل جنوب کشور، مجتمع هایی را برای احداث صنایع انرژی بر تدارک بیند تا بدین وسیله با استفاده از زیربنای امکان سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی در صنایع انرژی بر فراهم گردد.
- در جهت توسعه تجارت و بهبود فضای کسب و کار و جداسازی امور صنعتی از امور شهری، وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت نفت در حوالی مجتمع های صنعتی شهرهایی با امکانات و تسهیلات مطلوب ایجاد نمایند.

بخش چهارم: حوزه انرژی (نفت ، گاز و انرژی های پاک)

در لایحه برنامه ۱۱۸، ۱۱۹، ۱۲۰، ۱۲۱ به موضوع نفت و گاز اختصاص یافته است در مواد ۱۲۲، ۱۲۳ به امر برق پرداخته شده و مواد ۱۲۴، ۱۲۵ و ۱۲۶ در باره انرژی پاک است. در این بخش ابتدا مواد یاد شده به اختصار آورده شده، سپس با ملاحظه سهم بسیار حیاتی انرژی در اقتصاد کشور، پیشنهادهای جایگزین به صورت اصلاح مواد یاد شده یا ماده جدید ارائه شده‌اند.

۱- احکام ارائه شده در لایحه:

- ماده ۱۱۸: توسعه میدان‌های نفت و گاز تا سقف تولید اضافی روزانه یک میلیون بشکه نفت خام و ۲۵۰ میلیون متر مکعب گاز طبیعی
- ماده ۱۱۹: عقد قراردادهای بیع متقابل توأم برای اکتشاف و توسعه میادین جدید، به منظور شناسایی و اکتشاف هرچه بیشتر منابع نفت و گاز در سراسر کشور و نیز انتقال و به کارگیری فناوری‌های جدید در عملیات اکتشافی
- ماده ۱۲۰: تأمین منابع سرمایه‌گذاری پالایشگاه‌های میدانهای گازی در بندر عباس و فارس از محل منابع داخلی شرکت‌های تابع از طریق وزارت نفت و نیز منابع خارجی
- ماده ۱۲۱: تأمین منابع مالی مورد نیاز برای مشارکت در طرح‌های ایجاد و یا تکمیل پالایشگاهها توسط بخش غیردولتی، توسط وزارت نفت از محل منابع داخلی
- ماده ۱۲۲: بهینه‌سازی تولید و افزایش راندمان نیروگاه‌ها، کاهش اتلاف و توسعه تولید همزمان برق و حرارت.
- ماده ۱۲۳: صرفه جویی، تشویق و حمایت از مصرف کنندگان در راستای منطقی کردن و اصلاح الگوی مصرف انرژی و برق، حفظ ذخایر انرژی کشور و حفاظت از محیط زیست.
- ماده ۱۲۴: ارائه طرح جامع ارتقاء مقابله با شرایط اضطراری نیروگاه‌های هسته‌ای

- ماده ۱۲۵: ممنوع بودن تملک، جابجایی، صدور سند و تغییر کاربری ارضی در محدوده حریم پنج کیلومتری نیروگاه‌های هسته‌ای

۲- بررسی و ارائه پیشنهاد در حوزه انرژی:

در لایحه برنامه پنجم مسایل مهم و حیاتی در حوزه انرژی مغفول مانده‌اند. از جمله اینکه:

- به مسأله سیاست گذاری جامع در انرژی توجه نشده است.
 - موضوع بهینه سازی انرژی مغفول مانده است.
- از جمله مواردی که همیشه مورد توجه قانونگذاران و کارشناسان است مسأله اساسنامه شرکت‌های مادر تخصصی شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی است که در لایحه به آنها توجه نشده است.
- مشکلات چند ساله اخیر نشان داده است که لازم است به مسأله ذخیره سازی گاز توجه شود اما در لایحه روی آن وجود ندارد.
- استفاده از مزیت انرژی در سواحل جنوب کشور در راستای تشویق سرمایه گذاری بخش خصوصی در این حوزه و ایجاد تسهیلات با ملاحظه جداسازی امور تجاری و فرهنگی و اجتماعی از امور صنعتی از جمله موارد غفلت شده در لایحه است.
- با ملاحظه مسایل طرح شده فوق در جدول شماره ۱، پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده است.



جدول شماره ۱ - مسایل طرح شده در حوزه انرژی که یا در لایحه مورد توجه نبوده اند یا بهتر است که اصلاح شوند.

پیشنهاد	دلایل طرح موضوع	موضوع
<p>۱. دولت مکلف گردد ظرف حداکثر ۲ سال اول برنامه طرح جامع انرژی را تهیه و تنظیم نماید.</p> <p>۲. در جهت سامان دادن به ساختار انرژی کشور و جداسازی امور سیاستگذاری از امور اجرایی ظرف مدت یکسال بازبینی وظایف دستگاههای مربوطه وزارت انرژی تشکیل گردد، بطوریکه امور سیاستگذاری در وزارت انرژی و امور اجرایی در شرکتهای زیر مجموعه آن متمرکز گردد.</p>	<p>به رغم اهمیت سیاست گذاری جامع در امر انرژی موادی مشخص در ارتباط با مسائل کلان انرژی ارائه نگردیده است.</p>	<p>ماده جدید بخش انرژی</p>
<p>- در جهت بهینه سازی طرف عرضه انرژی مسئولیت بهینه سازی با توجه به وظایف بخش به دستگاههای مربوطه واگذار گردد.</p> <p>- در جهت بهینه سازی امور تقاضای انرژی دستگاههای تولیدکننده وسایل مصرف کننده انرژی موظف به رعایت استانداردهای تدوین شده توسط مراجع ذیربط هستند به نحوی که مصرف کننده در جهت کاهش انرژی امکان انتخاب داشته باشد.</p> <p>- در جهت کاهش شدت مصرف انرژی لازم است از فعالیتهای شرکتهای خصوصی عرضه کننده خدمات انرژی (ESCO) استفاده گردد.</p>	<p>با توجه به اهمیت بهینه سازی انرژی در بخش عرضه و تقاضا لازم است ضمن تنظیم سیاستهای مربوطه و ارائه برنامههای کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت، وظایف هر یک از دستگاهها در زمینه های مختلف بصورتی تنظیم گردد تا امکان نظارت و بازبینی فراهم شود.</p>	<p>ماده جدید (بخش انرژی)</p>
<p>در ماده ۱۱۸ پس از عبارت اولویت، میادین</p>	<p>با توجه به اهمیت اجرای سریع میدان پارس جنوبی کشور قطر در حال</p>	<p>نفت و گاز</p>



پیشنهاد	دلایل طرح موضوع	موضوع
مشترک ، عبارت به خصوص توسعه میدان گازی پارس جنوبی به نحوی برنامه ریزی شود تا به جای ۲۵۰ میلیون متر مکعب گاز طبیعی رقم ۵۰۰ میلیون متر مکعب در روز منظور گردد. - در جهت رعایت قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی ، تولیدی ، صنعتی و اجرایی کشور ، لازم است موانع و مشکلات مربوط به تشکیل کنسرسیوم شرکتهای پیمانکاری نفت و گاز مرتفع گردد.	حاضر بیش از ۳ برابر ایران از این میدان مشترک بهره برداری می نماید ، لازم است به نحوی جبران این عقب ماندگی در برنامه پنجم صورت پذیرد.	و برق ۱۱۸ ، ۱۱۹ ، ۱۲۰ ، ۱۲۱ ، ۱۲۲ و ۱۲۳
ذخیره سازی گاز بنحوی طراحی و اجرا گردد تا حداقل در زمانهای پیک مصرف امکان استفاده از ذخیره گاز طبیعی به نحو بهینه فراهم گردد.	در جهت استفاده بهینه از گاز در فصول مختلف سال و بهبود ضریب بار ، لازم است در جهت اجرای پروژه های ذخیره سازی گاز طبیعی اقدامات عاجل به عمل آید تا بدین وسیله در فصول سرد سال از قطع گاز به صنایع و نیروگاه ها جلوگیری بعمل آید	ماده جدید
بر اساس جزء ۲ بند الف ، سیاستهای کلی نظام لازم است برای برداشت صیانتی مخازن نفتی ، تا پایان برنامه امکان تزریق گاز به میزان حداقل ۲۰۰ میلیون مترمکعب در روز فراهم گردد	توجه به کاهش ضریب بازیافت مخازن نفتی و امکان افت تولید به ۶ تا ۸ درصد در سال لازم است ضمن انجام پروژه های ازدیاد برداشت به تزریق گاز نیز در جهت برداشت صیانتی از مخازن نفت مبادرت گردد.	ماده جدید
اصلاح ، بهبود و بازسازی پالایشگاه ها به نحوی انجام پذیرد که تا پایان برنامه تولید نفت کوره در حد استانداردهای بین المللی کاهش یابد و همچنین کیفیت فرآورده های نفتی نیز در سطح استاندارد جهانی قرار گیرد.	ترکیب بهینه تولیدات فرآورده های نفتی در پالایشگاه های کشور از اهمیت ویژه ای برخوردار است ، از این رو در جهت استفاده اقتصادی از منابع نفت کشور لازم است پالایشگاه های کشور به نحو مطلوب اصلاح و بازسازی گردد.	ماده ۱۲۰
- وزارت نیرو در جهت استفاده از انرژی های تجدید ناپذیر به ویژه آبی ، بادی و	با توجه به اهمیت استفاده از انرژی های تجدیدپذیر در الگوی تولید انرژی کشور لازم است با استفاده از توان داخلی و ارائه تسهیلات به	انرژی پاک



پیشنهاد	دلایل طرح موضوع	موضوع
<p>خورشیدی از طریق استفاده از توان بخش خصوصی اقدام لازم را بعمل آورد ، بنحوی که تا پایان برنامه حداقل ۲ درصد از ظرفیت تولید برق کشور از این طریق تأمین گردد.</p> <p>- در جهت خودکفایی کشور وزارت صنایع و معادن موظف است با همکاری وزارت نیرو شرایط لازم برای احداث کارخانجات تولید تجهیزات انرژیهای تجدید پذیر کشور با استفاده از توان بخش خصوصی فراهم نماید.</p>	<p>متقاضیان ظرفیت بالقوه انرژی های تجدید پذیر به خصوص نیروگاه های برق آبی کوچک، نیروگاه های خورشیدی و بادی و ... اقدام گردد و وزارت نیرو مکلف به خریداری برق تولیدی این واحدها شود.</p>	<p>ماده جدید</p>

۱- مقدمه

مجموعه اقدامات دولت در راستای دستیابی به اهداف اقتصادی نظیر رشد اقتصادی مستمر و پایدار، تثبیت قیمت‌ها، کاهش بیکاری (ایجاد تعادل در بازار کار)، ایجاد تعادل در ترازپرداخت‌ها و جزاینها از طریق تحت تأثیر قرار دادن متغیرهای اقتصادی مانند نرخ سود بانکی، نرخ مالیات‌ها، نرخ ارز (برابری پول ملی)، نرخ دستمزدها، تعرفه‌های ورود و خروج کالا و خدمات، تعیین قیمت کالاها و ... را سیاست‌های اقتصادی دولت می‌گویند. سیاست‌های اقتصادی دولت قابل تقسیم‌بندی در قالب سیاست‌های مالی (سیاست‌های معطوف به مخارج و مالیات‌های دولت)، سیاست‌های پولی (سیاست‌های معطوف به حفظ ارزش پول و ثبات قیمت‌ها)، سیاست‌های ارزی (سیاست‌های معطوف به ایجاد تعادل در ترازپرداخت‌ها)، سیاست‌های تجاری (سیاست‌های معطوف به تعیین قیمت‌ها و کنترل بازار داخلی و تجارت خارجی) و سیاست‌های درآمدی (سیاست‌های معطوف به تعیین حقوق و دستمزد) است. این مجموعه سیاست‌ها که به‌طور معمول به‌صورت بسته سیاستی در چارچوب برنامه‌های توسعه اقتصادی دیده می‌شود، متغیرهای اقتصادی را متأثر ساخته و از آن طریق امکان دستیابی به اهداف اقتصادی را میسر می‌سازند. پس طبیعی است، در تهیه یک بسته سیاستی برای دوره‌ای پنج‌ساله توجه به سازگاری سیاست‌های اقتصادی اتخاذی با اهداف مدنظر و همچنین سازگاری سیاست‌ها با یکدیگر از شروط اصلی یک برنامه توسعه کارآمد باشد.

از جمله اصول مسلم در به‌کارگیری سیاست‌های مختلف اقتصادی این است که هر سیاستی که توسط مقامات اقتصادی به‌کار گرفته می‌شود باید به‌صورت هدفدار در خدمت اهداف کلان اقتصادی نظیر تشویق رشد تولید و سرمایه‌گذاری، تسهیل تجارت، ایجاد اشتغال، تثبیت قیمت‌ها و تامین تعادل و پویایی بخش مالی و بخش خارجی اقتصاد باشد. در تنظیم و اجرای سیاست‌های کلان، از جمله سیاست پولی، باید ترکیب متوازن و با ثبات نرخ‌های بهره، ارز و تورم به‌صورت هماهنگ و در آرایشی ماندگار و بادوام در میان مدت تامین شود. بی‌توجهی به توازن و ترکیب متناسب این نرخ‌ها، اقتصاد ملی را در عدم تعادل قرار داده و تثبیت بخش مالی را به زیان بخش واقعی برهم می‌زند. برای دستیابی به اهداف نهایی یک سیاست (برای مثال دستیابی به نرخ تورم پایین)، لازم است علاوه بر

طراحی و اجرای سیاست‌های مناسب بودجه‌ای، تجاری، درآمدی و اشتغال، سیاست‌های پولی نیز در تامین همین هدف به کار گرفته شود.

در میان سیاست‌های اقتصادی، سیاست‌های پولی و ارزی از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند، زیرا دو خروجی اصلی این سیاست‌ها نرخ سود بانکی و نرخ ارز است که بخش وسیعی از تولیدکنندگان و فعالین بخش صنعت را به طور مستقیم و غیرمستقیم تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این گزارش سیاست‌های پولی و ارزی مندرج در لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲- سیاست‌های ارزی

در لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی در حوزه ارز ۵ ماده ارائه شده است که از نظر تعریف و مفاهیم مرتبط با سیاست ارزی نمی‌توان این احکام را سیاست ارزی دانست، زیرا در این مجموعه احکام شواهدی از اهداف، ابزارهای لازم برای دستیابی به اهداف، تناظر اهداف و ابزارها و امکان سنجش اهداف مشاهده نمی‌شود. در واقع احکام ارزی مندرج در لایحه برنامه پنجم عمدتاً مجموعه‌ای از مقررات اداری است که انجام آن از طریق بخشنامه‌های بانک مرکزی نیز قابلیت اجرایی خواهند داشت. در ادامه احکام مواد پنجگانه ارزی به اختصار بررسی می‌شود. لازم به ذکر است در لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی برای ترازپرداخت‌ها، به ویژه حساب جاری، هدف‌گذاری خاصی نشده است و بدین ترتیب مشخص نیست سیاست دولت برای چگونگی تعیین نرخ ارز در ۵ سال آینده چگونه خواهد بود.

۲-۱- بررسی احکام ارزی

ماده ۷۲. به موجب این ماده دستگاه‌های اجرایی ملزم شده‌اند عملیات و معاملات ارزی خود را از طریق حساب‌های ارزی بانک‌های داخل یا خارج که با تایید بانک مرکزی افتتاح کرده یا می‌کنند، انجام دهند. علاوه بر آن مکلف شده‌اند فهرست کلیه حساب‌های ارزی خارج از کشور خود را به بانک مرکزی اعلام کنند. این حکم تکرار بند «الف» ماده ۱۳ قانون برنامه چهارم توسعه است.

به نظر می‌رسد با توجه به سابقه برنامه چهارم توسعه، دو حکم مندرج در این ماده نیازی به قانون‌گذاری ندارد و از طریق بخشنامه بانک مرکزی یا تصویب‌نامه هیات وزیران قابلیت اجرایی شدن دارد.

ماده ۷۳. این ماده چند بند دارد که عبارتند از:

اجازه استفاده از روش بیع متقابل برای تامین منابع مالی طرح‌ها به دستگاه‌های اجرائی به تضمین خود پس از تصویب شورای اقتصاد؛

۱. اجازه تامین منابع مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی از منابع بین‌المللی به بانک‌های تجاری و تخصصی به تضمین خود؛

۲. شروط استفاده از تسهیلات مالی خارجی عبارت است: قبول مسئولیت وزیر و یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه ذی‌ربط و تایید شورای اقتصاد؛ دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی؛ تعیین زمان‌بندی دریافت و بازپرداخت تسهیلات؛ رعایت قانون "حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی" مصوب ۱۳۷۵؛ رعایت شرایط زیست محیطی؛ ارائه جدول زمانی و میزان تعهدات ایجاد شده و یا استفاده شده و نیز زمان‌بندی بازپرداخت بدهی‌ها و تعهدات ارزی به بانک مرکزی؛ ارائه گزارش عملکرد طرح (مشمول بر اصل و بهره و جوه دریافتی یا پرداختی و باقیمانده تعهد) در فواصل سه‌ماهه به بانک مرکزی.

این احکام تا حدودی تکرار بندهای «ب» و «ج» ماده ۱۳ و بند «الف» ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی هستند، با این تفاوت که در برنامه چهارم توسعه اقتصادی (بند «الف» ماده ۱۴) دولت موظف بود طرح‌های بیع متقابل دستگاه‌های اجرائی و همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و بانک‌ها را در لوایح بودجه سالیانه پیش‌بینی و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

اجازه استفاده از تسهیلات مالی خارجی به دستگاه‌های اجرائی و بانک‌ها در واقع تلاش دولت در جهت فعال‌سازی حساب سرمایه ترازپرداخت‌ها و در نتیجه امکان استفاده از منابع مالی دنیای خارج است. این سیاست هرچند که منجر به ایجاد تعهد برای کشور می‌شود، اما اگر از منابع حاصل از آن در بخش‌های تولیدی و صنعتی استفاده شود که دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی نیز باشد، چنان‌چه که در خود این ماده بر آن تاکید شده است، می‌تواند طی



دوره زمانی معین ضمن افزایش ظرفیت‌های تولیدی منجر به بهبود و توسعه فناوری‌های موجود شود. تاکید استفاده از منابع بین‌المللی برای طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی توسط بانک‌های تجاری و تخصصی از جمله سیاست‌های مناسب برای تامین مالی بخش‌های تولیدی است.

ماده ۷۴. بند «الف» این ماده به بانک مرکزی اجازه داده است جهت تامین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای نسبت به صدور اوراق مشارکت ارزی در بازارهای بین‌المللی اقدام نماید. در بند «ب» نیز به شرکت‌های دولتی اجازه داده شده است به تضمین خود در راستای تامین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، پس از تائید بانک مرکزی، اوراق مشارکت ارزی منتشر نمایند. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی در این زمینه حکمی مشاهده نمی‌شود. در بانکداری مرکزی، بانک‌های مرکزی خود را سبب اقدام به انتشار اوراق بهادار به منظور تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری دولتی نمی‌کنند، بلکه اوراق بهادار منتشره دولت‌ها را در قالب ابزارهای مالی به منظور اعمال سیاست پولی و یا مدیریت ذخایر بین‌المللی خرید و فروش می‌کنند. از این نظر، اجازه انتشار اوراق مشارکت ارزی در بازارهای بین‌المللی به بانک مرکزی جهت تامین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای در عملیات بانکداری مرکزی متعارف نیست. به نظر می‌رسد این اجازه باید به دولت داده شود و بانک مرکزی به نمایندگی از طرف دولت اقدام به انتشار اوراق کند.

در هر حال، انتشار اوراق مشارکت ارزی در بازارهای بین‌المللی جهت تامین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری اقدام مناسبی جهت فعال‌سازی حساب سرمایه ترازپرداخت‌ها و همچنین استفاده از منابع بین‌المللی در انجام سرمایه‌گذاری‌های داخلی است که خود می‌تواند تنوع منابع مالی برای بخش‌های دولتی و خصوصی را گسترش دهد.

ماده ۷۵. در این ماده به دولت اجازه داده می‌شود تا از محل بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی توسط بانک‌های عامل دولتی، پس از تهاتر تمامی بدهی دولت به این بانک‌ها، سرمایه بانک‌های دولتی را افزایش دهد. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی در این زمینه حکمی مشاهده نمی‌شود.

این حکم هرچند که از نظر ماهیتی به عنوان سیاست ارزی شناخته نمی‌شود، اما از نظر عملی استفاده از سهم بخش خصوصی از منابع حساب ذخیره ارزی به منظور افزایش سرمایه بانک‌های دولتی است. در واقع، این حکم به دولت اجازه می‌دهد که برخلاف اهداف و مصارف پیش‌بینی شده برای «صندوق توسعه ملی» مصرح در



سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه اقتصادی و ماده ۷۶ همین لایحه، بخشی از منابع قابل واریز به «صندوق توسعه ملی» که می‌بایست در جهت پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی صرف شود را به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص دهد. هرچند که، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اقدامی مناسب جهت افزایش قدرت وام‌دهی این بانک‌های است، اما استفاده از منابع «صندوق توسعه ملی» سهم بخش خصوصی برای این اقدام مناسب نیست. از این نظر این حکم ضمن این که با سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه اقتصادی و ماده ۷۶ همین لایحه مغایر است و با هدف حمایت از بخش‌های تولیدی خصوصی نیز سازگاری ندارد.

ماده ۷۶. در این ماده اهداف، ارکان، منابع مالی و مصارف «صندوق توسعه ملی» پیشنهاد شده است. در واقع صندوق توسعه ملی جایگزین حساب ذخیره ارزی در برنامه چهارم توسعه اقتصادی است.

از جمله مهم‌ترین مصارف پیش‌بینی شده برای منابع صندوق توسعه ملی که می‌تواند بر تحرک بخشی به بخش صنعت خصوصی اثرگذار باشد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اعطای تسهیلات 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؛

- مشارکت‌های مالی توسعه‌ای با بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی یا کمک به آنها؛

- سپرده‌گذاری در بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی به منظور ارتقاء قدرت تسهیلات‌دهی آنها؛

- اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی به منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران.

افزایش صادرات غیرنفتی و خصوصی‌سازی در صنایع باعث تقویت نقش بخش خصوصی خواهد شد با این حال در ترکیب اعضاء صندوق توسعه ملی (ارکان صندوق ، هیأت امنای صندوق ، هیأت نظارت) بخش خصوصی حضور ندارد. لازم است که نماینده ای (نمایندگانی) از بخش خصوصی در ترکیب اعضاء صندوق توسعه ملی حضور داشته باشند.

۲-۲- جمع‌بندی و راهبردهای پیشنهادی در حوزه سیاست‌های ارزی

بررسی احکام ارزی مندرج در لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که دولت راهبرد مشخص و معینی درخصوص چگونگی حل مشکلات و چالش‌های فعلی نظام ارزی و مسیر آینده نظام ارزی کشور پیش بینی نکرده است، تصویری از نظام ارزی کشور ارائه نشده است و معلوم نیست در پنج سال آینده نظام ارزی کشور چگونه خواهد بود و چه اهدافی را دنبال می‌کند و برای دستیابی به این اهداف از چه ابزارهایی استفاده می‌کند.

با توجه به وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و به تبع آن وابستگی حدود ۶۰ درصدی بودجه عمومی دولت^۱ به ریال‌های ناشی از تبدیل دلار نفتی، به نظر می‌رسد که در اقتصاد ایران سیاست ارزی متناسب با وضعیت بازار تنظیم نخواهد شد و دولت تمایل دارد از نرخ ارز به‌عنوان نرخی برای محاسبات بودجه‌ای خود استفاده کند. در واقع در اقتصاد ایران جنبه حسابداری نرخ ارز اهمیت بیشتری نسبت به کارکرد اقتصادی آن دارد. در چارچوب تجزیه و تحلیل‌های کلان اقتصادی نرخ ارز یکی از دو متغیر کلیدی اقتصاد برای حفظ تعادل عمومی و بازگشت به آن در صورت وقوع هرگونه شوک و بی‌ثباتی اقتصادی - اجتماعی - سیاسی است. بدیهی است ایفای نقش مذکور مستلزم وجود درجه آزادی عمل برای تغییر رابطه برابری و به عبارت بهتر «انعطاف پذیر بودن» نرخ ارز است. در چنین نگاهی، بازار ارز باید براساس عرضه و تقاضا فعالیت کند، در غیراین صورت نمی‌توان به چنین نظام ارزی «نظام شناور مدیریت شده» گفت. نرخ ارز در چند ساله اخیر متناسب با تغییرات رخ داده در سطح عمومی قیمت‌های داخلی و خارجی تغییر چندانی نکرده است و تقریباً می‌توان گفت «نظام ارزی ثابت» برقرار بوده است.

برای ایجاد اعتماد و اطمینان در فعالان بخش‌های تولیدی و صنعتی به ثابت قدم بودن دولت در اعمال سیاست‌های ارزی و همچنین ارائه چشم‌اندازی از روند تغییرات نرخ ارز در پنج سال آینده، لازم است دولت در لایحه پنجم توسعه اقتصادی تصویری شفاف، هدفدار و مشخص از نظام ارزی مدنظر خود در پنج سال آینده

^۱. قاسمی، محمد و دیگران، نگاهی اجمالی به لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۸۸.



ارائه کند. چنین تصویری به فعالان بخش‌های تولیدی و صنعتی این اجازه را خواهد داد تا با اطمینان بیشتری نسبت به فرصت‌های سرمایه‌گذاری خود تصمیم‌گیری کنند.

۳- سیاست‌های پولی

۳-۱- بررسی احکام پول و بانک

ماده ۷۷ تا ۸۹، سیاست‌ها پولی لایحه را در بر می‌گیرد که در ادامه این موارد ارایه شده و با بررسی آنها پیشنهاداتی برای ارتقاء این حوزه ارایه شده است.

ماده ۷۷. هدف این ماده گسترش و نهادینه کردن سنت قرض‌الحسنه است. بدین منظور، در بند «الف» شبکه بانکی موظف شده است با تفکیک حساب‌ها و ایجاد ساز و کارهای مجزای اداری منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه صرفاً برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه صرف شود. در بند «ب» به دولت اجازه داده شده 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. در بند «ج» به دولت اجازه داده شده است تا سازوکار لازم را برای توسعه صندوق‌های قرض‌الحسنه مردمی فراهم کند. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی در این زمینه حکمی مشاهده نمی‌شود.

حکم بند «الف» نوعی از مقررات بانکی است که از جمله وظایف بانک مرکزی است و ضرورتی به تصویب آن در قانون برنامه نیست. این مقررات به آسانی از طریق بخشنامه‌های بانک مرکزی قابل اجرا است.^۱

حکم بند «ب» تبدیل ارز به ریال برای افزایش توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها در امور قرض‌الحسنه ریالی است که به نظر می‌رسد با هدف تشکیل صندوق توسعه ملی که تبدیل عواید ناشی از فروش منابع طبیعی به ثروت‌های ماندگار و مولد است، چندان سازگاری ندارد. زیرا در این تبدیل ارزی ریسک‌های ناشی از تبدیل ارز لحاظ نشده و در نتیجه ممکن است طی زمان منجر به کاهش منابع صندوق توسعه ملی شود که از این نظر می‌تواند منابع قابل تسهیلات‌دهی به بخش خصوصی از محل منابع صندوق توسعه ملی را تحت تاثیر قرار دهد.

^۱ - رجوع شود به تصویب‌نامه هیات وزیران به شماره ۲۱۱۴۲۲ ات ۳۹۳۹۴ هـ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ و همچنین بخشنامه مب/۲۵۷ مورخ ۱۳۸۷/۱/۲۸ اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی.



بند «ج»، حکمی کلی است که نه تنها به نوعی در اهداف قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ آمده است، بلکه قابل ارزیابی نیست. از آنجا که صندوق‌های قرض‌الحسنه نوعی از مؤسسات سپرده‌پذیر غیربانکی هستند، هرگونه توسعه و گسترش آنها باید در چارچوب‌های نظام مالی کشور باشد که قابلیت نظارت توسط بانک مرکزی را داشته باشند.

ماده ۷۸. در این ماده به بانک مرکزی اجازه داده شده است از ابزارهای مالی (مصوب شورای عالی بورس و اوراق بهادار) و پولی برای مدیریت بازار پول کشور در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا و با تصویب شورای پول و اعتبار استفاده نماید. این حکم مشابه حکم بند «ح» ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه است.

به نظر می‌رسد با توجه جایگاه و شأن بانک مرکزی به‌عنوان عالی‌ترین مقام پولی کشور و همچنین اهداف و اختیارات داده شده به بانک مرکزی در قانون عملیات بانکی بدون ربا، ضرورت تصویب جایگاه چنین حکمی در برنامه توسعه اقتصادی نباشد، چرا که وظیفه اصلی و بنیادی بانک مرکزی است که برای مدیریت بازار پول از کلیه ابزارهای مالی و پولی شرعی و قابل کاربرد در اقتصاد ایران استفاده کند. لذا این وظیفه نیاز به قانون‌گذاری مجدد ندارد.

ماده ۷۹. در این ماده به بانک مرکزی اجازه داده شده است مجوز تشکیل بانک‌های مشترک ایرانی و خارجی برای فعالیت در داخل و خارج از کشور و درصد مشارکت سرمایه‌گذار خارجی در سهام بانک‌های مزبور در ایران را تعیین کند. همچنین به بانک مرکزی اجازه داده شده است مجوز ایجاد شعب و نمایندگی بانک‌های خارجی در کشور و بانک‌های ایرانی در خارج از کشور را صادر کند. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی در این زمینه حکمی مشاهده نمی‌شود.

به نظر می‌رسد با توجه به مواد ۳۰ تا ۳۲ قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، که در خصوص شرایط تاسیس بانک‌های داخلی و خارجی است و همچنین اختیارات داده شده به بانک مرکزی در قانون عملیات بانکی بدون ربا، حکم این



ماده نوعی قانون گذاری مجدد باشد.^۱ شایان ذکر است در بند «د» ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی سهم مشارکت سرمایه گذار خارجی در بانک های داخلی و مشترک حداکثر ۴۰ درصد تعیین شده است، که بر اساس حکم این ماده تعیین درصد این سهم سرمایه گذار خارجی در اختیار بانک مرکزی قرار می گیرد.

ماده ۸۰. این ماده درباره ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی و چگونگی انتخاب رییس کل و قائم مقام بانک مرکزی است. این حکم مشابه حکم بند «ه» ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه است.

ماده ۸۱. این ماده درباره، ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار طی سال های برنامه پنجم توسعه است. این حکم مشابه حکم بند «و» ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه است.

تصویب احکامی در زمینه ارکان و ساختار بانک مرکزی در قوانین برنامه های توسعه (برنامه چهارم و پنجم توسعه) نشان دهنده خلاء قانون دائمی در زمینه ارکان و ساختار بانک مرکزی و عدم توجه به تبعات تغییر مداوم آن طی قوانین غیردائم بر استقلال و شأن بانک مرکزی در نظام پولی و مالی کشور است. تجربه کشورهای مختلف نشان داده است که رابطه مستقیمی میان استقلال (ساختار، اهداف و ابزارها) بانک مرکزی و کارکرد نظام پولی و مالی یک کشور وجود دارد. از این نظر مناسب است در چارچوب قانون تاسیس بانک مرکزی، تغییرات لازم برای ساختار و ارکان بانک مرکزی به منظور نیل به استقلال بانک مرکزی به عنوان قانون دائمی دیده شود.

ماده ۸۲. در این ماده به دولت اجازه داده شده است تا سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان را تکمیل کند (بند «الف»)، امکان احراز صحت اسناد و اطلاعات ارایه شده توسط مشتریان به بانک ها را به صورت الکترونیکی فراهم کند (بند «ب») و امکانات اجرایی رسیدگی به شکایات متقاضیان در مواردی که نسبت به صحت اطلاعات اعتباری ثبت شده خود نزد دفاتر ثبت اطلاعات (دولتی و غیردولتی) اعتراض دارند را فراهم کند (بند «ج»). این حکم تا حدودی شبیه حکم بند «ج» ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه است که تا اندازه ای بسط یافته است.

^۱ همچنین مقررات ورود و خروج به بازار بانکی نیز در آیین نامه نحوه تاسیس، فعالیت و انحلال نمایندگی بانک های خارجی در کشور جمهوری اسلامی ایران مصوبه خرداد ۱۳۶۳ شورای پول و اعتبار دیده شده است.



احکام فوق نه تنها سیاست پولی نیستند، بلکه مجموعه مقررات بانکی هستند که به منظور نظام مند کردن عملیات و فعالیت های پولی و بانکی از اختیارات بانک مرکزی است. شایان ذکر است در بسته های سیاستی - نظارتی شبکه بانکی سال های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ این مقررات به تصویب شورای پول و اعتبار نیز رسیده است. از این نظر نوعی قانون گذاری مجدد محسوب می شود.

ماده ۸۳. به موجب این ماده کلیه مؤسسات اعتباری موظف شده اند اطلاعات و آمار مورد درخواست بانک مرکزی را در اختیار آن بانک قرار دهند. در برنامه چهارم توسعه مشابه چنین حکمی وجود ندارد.

بانک مرکزی برای نظارت دقیق و کار آ بر سیستم پولی و بانکی کشور نیازمند دریافت اطلاعات به روز و دقیق از کلیه مؤسسات مالی فعال در نظام پولی و مالی کشور است. خلاء چنین حکمی در قوانین مرجع موجب شده است برخی از نهادهای فعال در بازار پولی و مالی کشور نظیر تعاونی های اعتباری و صندوق های قرض الحسنه از ارائه اطلاعات و آمار مورد نیاز بانک مرکزی خودداری کند. از این نظر بهتر است در این حکم مشخص شود منظور از مؤسسات اعتباری چیست تا از عدم ارائه اطلاعات توسط مؤسساتی که مایل به شانه خالی کردن از این مسئولیت هستند جلوگیری شود.

ماده ۸۴. در این ماده بانک ها و مؤسسات اعتباری موظف شده اند قبل از اعطای هر گونه وام و تسهیلات به مشتریان (اشخاص حقیقی و حقوقی) نسبت به اعتبارسنجی و تعیین حد اعتباری آنها اقدام کنند. در قانون برنامه چهارم توسعه مشابه چنین حکمی وجود ندارد.

حکم این ماده نوعی مقررات بانکی است که از جمله وظایف و اختیارات بانک مرکزی برای نظارت بر نظام پولی و بانکی کشور برای جلوگیری از معوق شدن مطالبات سیستم پولی و بانکی است. شایان ذکر است در بسته های سیاستی - نظارتی شبکه بانکی سال های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ این مقررات به تصویب شورای پول و اعتبار نیز رسیده است و از این نظر نوعی قانون گذاری مجدد محسوب می شود. لذا به نظر می رسد ضرورتی ندارد در چارچوب قانون برنامه توسعه برای آن قانون گذاری شود.

ماده ۸۵. به موجب این ماده الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله با نرخ کمتر از نرخ اعلام شده توسط شورای پول و اعتبار منوط به تأمین مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه یا وجوه اداره شده توسط دولت می‌باشد. در قانون برنامه چهارم توسعه مشابه چنین حکمی وجود ندارد.

این حکم هرچند به‌طور مستقیم مرتبط با سیاست پولی نیست و بیشتر نوعی مقررات برای انضباط بودجه‌ای و مالی دولت است، اما از نظر ماهیتی می‌توان آن را نوعی سیاست پولی دانست. بدین ترتیب که این حکم با مشروط کردن پرداخت تسهیلات با نرخ کمتر از نرخ اعلام شده به تأمین مالی آن در بودجه‌های سنواتی، از افزایش بدهی دولت به سیستم بانکی (که خود یکی از اقلام مهم پایه پولی است) از محل مابه‌التفاوت سود جلوگیری خواهد کرد. لذا چون این حکم یکی از اقلام پایه پولی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، می‌توان آن را به نوعی سیاست پولی دانست.

ماده ۸۶. این ماده به دولت اجازه می‌دهد بخشی از سود بانک‌هایی که به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در بخش دولتی باقی خواهند ماند و بیمه ایران را برای افزایش سرمایه دولت در بانک‌ها و بیمه ایران اختصاص دهد. این حکم تا حدودی شبیه حکم بند «ز» ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه است که بیمه ایران به آن افزوده شده است.

تداوم سیاست دولت در افزایش سرمایه بانک‌های دولتی به‌منظور ایجاد ساختار مالی مناسب در بانک‌ها و فراهم آوردن امکان حضور مستمر بانک‌ها در بازارهای مالی بین‌المللی و همچنین افزایش توان تسهیلات‌دهی آنها، سیاست مناسبی است که می‌تواند در تأمین مالی واحدهای تولیدی و صنعتی نقش موثری ایفا کند.

ماده ۸۷. این ماده درباره نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، موسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی است که به تصویب دستورالعملی توسط هیات وزیران ارجاع شده است. مشابه این حکم در بند «د» ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه به تصویب رسیده بود، با این تفاوت که به این دستگاه‌ها اجازه داده شده بود بانک عامل را رأساً انتخاب نمایند.



این حکم نه سیاست پولی و نه مقررات بانکی است، بلکه نوعی مقررات مالی و محاسباتی برای بخش دولتی است. از این نظر درج آن در این بخش از لایحه برنامه پنجم توسعه مناسب نیست.

ماده ۸۸. این ماده درباره ایجاد نظام بیمه و تضمین اصل سپرده و بازگشت تسهیلات با رعایت اصل حاکمیت اراده و رضایت مشتری است و وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی مکلف شده‌اند تا پایان سال اول برنامه اقدام‌های لازم را برای طراحی و استقرار نظام مذکور به عمل آورند. این حکم مشابه حکم بند «ط» ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه است.

در دو قانون ملی کردن بانک‌ها مصوب خرداد ۱۳۵۸ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ به صورت صریح و روشن هم دولت و هم بانک‌ها ملزم به تضمین و بیمه کردن سپرده‌های مردم شده‌اند. در ماده (۱) قانون ملی شدن بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸ یکی از دلایل و اهداف ملی کردن بانک‌ها تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم بیان شده است. به موجب ماده (۴) قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب شهریور ۱۳۶۲، بانک‌ها مکلف به بازپرداخت اصل سپرده‌های قرض‌الحسنه (پس‌انداز و جاری) شده‌اند و به آنها اجازه داده شده است که اصل سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار را تعهد و یا بیمه کنند. در آیین‌نامه تجهیز منابع پولی مصوب آذر ۱۳۶۹ هیأت وزیران و دستورالعمل اجرایی قبول سپرده مصوب دی ۱۳۶۹ شورای پول و اعتبار نیز ضمن تاکید بر تکلیف بانک‌ها به تعهد و تضمین سپرده‌های قرض‌الحسنه (جاری و پس‌انداز) اجازه داده شده در قانون عملیات بانکی بدون ربا برای بیمه کردن سپرده‌های مدت‌دار به صورت وظیفه درآمده و بانک‌ها موظف شدند با هزینه خود سپرده‌ها را بیمه کنند. بر مبنای معیارهای حکمرانی شرکتی، تضمین سپرده‌ها از یک سو موجب کاهش انگیزه نظارت سپرده‌گذاران بر بانک‌ها می‌شود، و از سویی دیگر، موجب گرایش بانک‌ها به ریسک بیشتر می‌شود. لذا می‌توان گفت که نظام بیمه سپرده‌ها می‌تواند اثرات منفی بر ساز و کار حکمرانی شرکتی بانک‌ها بگذارد.^۱

ماده ۸۹. این ماده به دولت اجازه می‌دهد از محل منابع صندوق توسعه ملی برای تقویت و افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، ضمانت صنایع کوچک، ضمانت صادرات، بیمه

^۱. لامعی، بهزاد و صوفی‌مجیدپور، مسعود، حکمرانی شرکتی در نظام بانکداری دولتی ایران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد فیروزکوه، ۱۳۸۵.



محصولات کشاورزی و صنعتی و بانک‌های دولتی اقدام نماید. مشابه این حکم در بند «د» ماده ۱۸ و بند «ج» ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم توسعه وجود دارد با این تفاوت که محل افزایش سرمایه منابعی غیر از صندوق توسعه ملی بوده است.

این حکم را نمی‌توان سیاستی پولی دانست و بیشتر در بخش مصارف صندوق توسعه ملی قابل طبقه‌بندی است. هرچند که افزایش سرمایه دولت در نهادهای مد نظر حکم این ماده نوعی سرمایه‌گذاری مالی دولت از محل عواید ناشی از فروش منابع طبیعی است و با اهداف صندوق توسعه ملی مغایرتی ندارد، اما این حکم به دولت اجازه می‌دهد که برخلاف مصارف پیش‌بینی شده برای صندوق توسعه ملی مصرح در سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه اقتصادی و ماده ۷۶ همین لایحه، بخشی از منابع قابل واریز به صندوق توسعه ملی که می‌بایست در جهت پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی صرف شود را به افزایش سرمایه نهادهای مد نظر حکم این ماده اختصاص دهد.

۲-۳- جمع‌بندی و پیشنهاد راهبردهای حوزه سیاست‌های پولی

بررسی احکام پول و بانک مندرج در لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که دولت راهبرد مشخص و معینی در خصوص چگونگی حل مشکلات و چالش‌های فعلی سیاست پولی (مانند متاثر بودن سیاست پولی از سیاست مالی، سرکوب مالی، متمرکز و دولتی بودن نظام بانکی، و عدم توجه به استقلال بانک مرکزی) و مسیر آینده سیاست پولی تعیین نکرده است

در این برنامه تصویری از راهبرد سیاست پولی ارائه نشده است و معلوم نیست در پنج سال آینده سیاست پولی و نظام بانکی چگونه خواهد بود و چه اهدافی را دنبال می‌کند و برای دستیابی به این اهداف از چه ابزارهایی استفاده می‌کند.

با توجه به مطالب بیان شده در بخش تعاریف، اهداف و ابزارها؛ به‌عنوان یک نتیجه‌گیری کلی و پیشنهاد راهبردی می‌توان گفت به‌منظور دستیابی به یک سیاست پولی کارآمد و اثربخش طی پنج سال آینده لازم است چارچوب سیاست پولی مدنظر دولت حاوی رویکردها، اهداف و ابزارهای لازم جهت دستیابی به اهداف در قالب احکام



مشخص و معین ارائه شود. ارائه چنین چارچوبی ضمن اینکه قابلیت ارزیابی را دارد، به فعالان بخش های تولیدی و صنعتی این اجازه را خواهد داد تا با اطمینان بیشتری نسبت به فرصت های سرمایه گذاری خود تصمیم گیری کنند. در کنار این راهبرد کلی، لازم است دولت با اتخاذ سیاست های کاربردی میان مدت پنج ساله در چارچوب برنامه پنجم توسعه از مشکلات و چالش های بخش تولیدی و صنعتی که ناشی از بخش پولی و بانکی است، بکاهد. از جمله این راهبردها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- طی سال های اخیر یکی از مشکلات عمده و اصلی صنایع کشور تأمین مالی و نقدینگی برای سرمایه در گردش است. رفع این مشکل در گرو توسعه نهادها و ابزارهای بازار مالی و همچنین گسترش ارتباط با بازارها و نهادهای بین المللی و رفع محدودیت های قانونی برای سرمایه گذاران خارجی است. با ایجاد بسترهای لازم برای چنین توسعه ای می توان امیدوار بود در میان مدت بازار مالی کشور از بانک محور بودن و متکی بر ابزار بدهی به بازاری کارآمد برای تأمین مالی واحدهای تولید تبدیل شود. در این راستا لازم است در برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی به راهبردهای کاربردی زیر توجه شود:

- ❖ تأکید بر تفکیک نهادهای مجری و ناظر در بازار سرمایه (بورس) به منظور جلوگیری دخالت زیاد سازمان بورس در بازار؛

- ❖ تأکید بر ایجاد نهادهای بازارساز (از جمله مؤسسات تأمین سرمایه، مؤسسات رتبه بندی، مشاوران سرمایه گذاری، پردازشگران و شرکت خدمات رسانی مشتریان) در بازار سرمایه؛

- ❖ فراهم کردن مبانی قانونی مورد نیاز جهت راه اندازی ابزارهای نوین مالی (مانند اوراق مشتقه) در بازار سرمایه.

- با توجه به محدود بودن توان مالی و کارشناسی بانک ها در ارائه خدمات به نیازهای متفاوت بنگاه های اقتصادی (اعم از نوظهور، کوچک و متوسط، و بزرگ) لازم است نهادهای مالی جدیدی ایجاد شوند که وظیفه آنها پیوند دادن وجوه و پروژه ها در اقتصاد است. از جمله این نهادها صندوق های سرمایه گذاری توسعه ای است. در این راستا لازم است در برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی مبانی قانونی مورد نیاز برای ایجاد و گسترش صندوق های سرمایه گذاری توسعه ای در بخش صنعت فراهم گردد.



- به منظور رفع مشکلات واحدهای صنعتی در زمینه تأمین وثیقه برای دریافت تسهیلات از نظام بانکی می توان از نهاد صندوق های ضمانت استفاده کرد. در این راستا لازم است در برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی مبنای قانونی مورد نیاز برای ایجاد و گسترش صندوق های ضمانت فراهم گردد.
- به منظور کاهش مشکلات ناشی از سلیقه ای اجرا کردن فرایند دریافت تسهیلات از بانک ها، بانک مرکزی ملزم شود با همکاری بانک ها با بازنگری در تشریفات دریافت تسهیلات و کاهش مراحل زاید، مقررات یکسانی را برای پرداخت تسهیلات تهیه و تدوین کند.
- به منظور جلوگیری از اجرای سلیقه ای تشریفات اعتبارات اسنادی در بانک ها، بانک مرکزی ملزم شود با توجه به مقررات بین المللی، مقررات و تشریفات ناظر بر اعتبارات اسنادی را در قالب مجموعه ای یکسان تهیه و تدوین کند.

بخش ششم: سیاستهای بازرگانی

در این بخش ابتدا عملکرد برنامه چهارم در حوزه بازرگانی ارایه می شود، سپس چالش های فراروی این بخش به اجمال بررسی می شوند. پس از آن احکام لایحه برنامه پنجم در حوزه بازرگانی ارائه می شوند و در نهایت پیشنهاداتی برای ارتقاء لایحه در این حوزه ارایه می شود.

۱- نگاهی به عملکرد قانون برنامه چهارم توسعه در بخش بازرگانی

در اینجا به جای ارایه احکام مرتبط در برنامه چهارم، مجموعه سیاست های اتخاذ شده در سالهای اجرای برنامه مورد توجه قرار گرفته است.

۱- یکی از مواردی که برخلاف قانون برنامه چهارم توسعه، عدم ثبات اقتصادی در سیاست های دولت در زمینه بازرگانی به خصوص در تغییر مستمر نرخ های تعرفه واردات و اعمال مجوزهای صادراتی است. هرچند در بند «ز» ماده ۳۳ به حذف کلیه موانع غیرتعرفه ای و غیرفنی با رعایت موازین شرعی و وضع نرخ های معادل تعرفه ای با زمانبندی معین و در قالب پیش آگهی حداکثر تا پایان سال اول برنامه اشاره شده است ولی مشاهده می شود که نرخ های تعرفه بسیاری از کالاها از جمله لاستیک، برنج، تراکتور و بسیاری از کالاهای اساسی با تغییرات متعدد مواجه شده است. در این راستا تنها میزان تعرفه نیست که مورد اعتراض قرار می گیرد بلکه نحوه و شیوه محاسبه تعرفه نیز مهم است. برای مثال در مواردی به جای استفاده از تعرفه های شفاف به صورت درصدی از تعرفه های خاص به صورت ثابت استفاده شده است. برای مثال نرخ تعرفه برنج در سال ۱۳۸۶ معادل ۱۵۰ درصد بود که در سال ۱۳۸۷ به ۴ درصد به علاوه ۱۵۰ تومان کاهش و پس از آن مجدداً به ۲۵ درصد افزایش یافت.^۱

۲- یکی دیگر از موارد نقض برنامه اعمال مجوزهای صادراتی در موارد مختلف است. مقرراتی که در موارد

۱ - اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح دریافت مابه التفاوت از واردات برنج و صرف آن در توسعه و بهبود کشت برنج، دفتر مطالعات اقتصادی، حقوقی و زیربنایی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۷۳۳، تیر ۱۳۸۸.

مختلف برای تخم مرغ، سیمان و دیگر کالاها اعمال شد و موجب بروز مشکلاتی برای صادرکنندگان گردید.

- ۳- وجود نرخ‌های تعرفه بالا در برخی کالاها خاص موجب بروز پدیده قاچاق در کشور شد.
- ۴- وجود معافیت‌های وسیع و مکرر منطقه‌ای، کالایی و ... که موجب بروز تخفیف‌ها، استثنائات، ترجیحات و ... می‌شد و زمینه‌ساز بروز رانت‌ها و عدم تخصیص بهینه منابع است نیز می‌انجامد،
- ۵- وجود تعارضاتی میان سیاست‌های بازرگانی و سیاست‌های حمایت از تولید داخلی کشور نیز موجب بروز نارسایی در بازار و خروج بازار از تعادل در برخی کالاها می‌شد.
- ۶- عدم عضویت در سازمان جهانی تجارت و وجود قوانین متفاوت با کشورهای شریک تجاری و عدم استفاده کامل از ظرفیت تجارت آزاد.
- ۷- وجود ضعف‌های قانونی متعدد در قوانین بخش بازرگانی از جمله قانون تجارت، مقررات صادرات و واردات، امور گمرکی، مناطق آزاد و ویژه، قانون اتاق بازرگانی، قوانین حوزه قاچاق کالا و قوانین مربوط به موافقت‌نامه‌های منعقد شده دو یا چندجانبه.
- ۸- عدم رعایت مراحل قانونی وضع تعرفه توسط کمیسیون ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات و اعمال نظرات مختلف توسط دولت و مجلس از دیگر نارسائی‌هاست برای مثال در برخی موارد مانند لاستیک ابتدا موضوع تغییر تعرفه در هیأت وزیران تصویب می‌شود و پس از آن به کمیسیون ماده (۱) برای تأیید داده می‌شود در حالی که این اقدام باید برعکس صورت پذیرد، و ...

۲- چالش‌های پیش روی بخش بازرگانی

نتایج حاصل از مطالعات و پژوهش‌های متعدد و جمع‌بندی برخی اظهارنظرها^۱ از مراجع ذی‌ربط نشان می‌دهد که چالش‌های متعددی در حوزه بازرگانی وجود دارند که عبارتند از: چالش‌های حوزه سیاستگذاری

^۱ - صورتجلسه کمیته بازرگانی مورخ ۸۸/۳/۱۷ و گزارش درباره برنامه پنجم توسعه ۱۳۸۸ و سه جلسه هم‌اندیشی اعضای کمیته بازرگانی و گمرکی انجمن مدیران صنایع در ۱۳۸۸/۴/۲۱، ۱۳۸۸/۵/۱۳ و ۱۳۸۸/۶/۱.



کلان بازرگانی، چالشهای حوزه واردات، چالشهای حوزه صادرات، چالشهای حوزه سیاستگذاری در حوزه گمرکی و چالشهای سیاستگذاری در حوزه بازرگانی داخلی^۱ در ادامه فقط چالش های حوزه سیاستگذاری کلان بازرگانی به عنوان نمونه ارایه شده است.

۱-۲- چالش های حوزه سیاستگذاری کلان بازرگانی

بسیاری از چالش های موجود در بازرگانی به سیاستگذاری در حوزه کلان بازرگانی مربوط می شود که می توان این موارد را به شرح ذیل تقسیم بندی نمود:

۱. عدم رعایت و اجرای احکام قانونی برنامه های توسعه (به خصوص برنامه چهارم) در حوزه بازرگانی و ضعف در نظارت بر حسن انجام قانون.
۲. عدم انسجام سیاست های بخش بازرگانی در حوزه برنامه ریزی،
۳. وجود پیش بینی های به دور از واقعیت در اهداف کمی بخش بازرگانی و فاصله زیاد ارقام پیش بینی و عملکرد و عدم تقید به اصلاح آنها،
۴. مشخص نبودن رویکردهای دولت در سیاستگذاری در حوزه بازرگانی در برنامه پنجم
۵. عدم ثبات اقتصادی در سیاست های دولت در زمینه بازرگانی
۶. عدم هماهنگی و نگاه سیستمی میان سیاست های بخش بازرگانی با بخش های دیگر از جمله تولید، فضای کسب و کار، سیاست خارجی و ... ،
۷. پایین بودن رتبه ایران در شاخص های فضای کسب و کار از جمله فضای تجاری شامل بالابودن تعداد مراحل اداری، زمان طولانی، هزینه بالا و تأییدیه های متعدد در صادرات و واردات کالا
۸. به روز نبودن اطلاعات و مستندات پایگاه های الکترونیکی و شبکه ای دستگاه های دولتی متولی بازرگانی در کشور
۹. مشکلات ساختاری و نقش و جایگاه سازمان توسعه تجارت، بانک توسعه صادرات، صندوق ضمانت صادرات در بخش بازرگانی،

۱۰. عدم برگزاری جلسات شورای عالی صادرات علی رغم تکلیف قانونی مجلس، و ناکارآمدی آن،
۱۱. وجود معضلاتی در بحث کارکرد مناطق آزاد تجاری و تبدیل آن‌ها به مبادی واردات به جای سکوی صادرات،
۱۲. وجود خلأهایی در قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، استقلال اتاق‌های شهرستان‌ها و میزان دخالت دولت در فعالیت‌های اتاق.
۱۳. تأثیر بالای روابط سیاسی بر روابط تجاری و اقتصادی
۱۴. وجود تنش در روابط بین‌الملل، سطح پایین تعاملات و مناسبات سیاسی با کشورهای دارای قدرت اقتصادی و بسنده کردن به کشورهای خاص و وجود ریسک سیاسی و تجاری بالا.
۱۵. عدم ثبات استراتژی کشور در انتخاب کشورهای طرف همکاری و کالاهای مورد مبادله
۱۶. عدم استفاده از ظرفیت‌های منطقه‌ای، تجاری میان کشورهای آسیایی، اسلامی و منطقه‌ای در تعیین ترتیبات تجاری برای تجارت خارجی،
۱۷. عدم استفاده کامل از ظرفیت‌های مربوط به نمایندگان ایران در خارج کشور در روابط اقتصادی و تجاری و رایزنان بازرگانی خبره،
۱۸. تعدد موافقت‌نامه‌های منعقد شده با کشورهای مختلف در حوزه بازرگانی بدون توجه به کارایی آنها
۱۹. مشکلات موجود در راستای حل دعاوی حقوقی تجار در ابعاد داخلی و خارجی و هزینه‌های ناشی از آن
۲۰. مشکلات ناشی از عدم آشنایی تجار با قراردادهای خارجی و پرهیز از انعقاد قراردادها
۲۱. شناسایی آثار تحریم‌های اقتصادی بر تجارت و لزوم تدوین راهکارهای مواجهه با آن
۲۲. مشکلات موجود در تسعیر نرخ ارز و عدم وجود سیاست مناسب ارزی برای تنظیم بازار داخلی و تجارت خارجی
۲۳. آسیب‌های ناشی از تغییر دلار به یورو برای تجارت،

۲۴. وجود ضعف‌های قانونی متعدد در قوانین بخش بازرگانی از جمله قانون تجارت، مقررات صادرات و واردات، امور گمرکی، مناطق آزاد و ویژه، قانون اتاق بازرگانی، قوانین حوزه قاچاق کالا و قوانین مربوط به موافقت‌نامه‌های منعقد شده یا چندجانبه و الزام برای اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در حوزه بازرگانی
۲۵. عدم تجمع فعالیت‌های اقتصادی افراد و شفاف‌سازی آن توسط کدهای اقتصادی شخصی،
۲۶. بی‌توجهی به اقتصاد جهانی و روند جهانی شدن اقتصاد و اختلاف نظرهای اساسی در زمینه الحاق ایران به سازمان جهانی تجارت (WTO).
۲۷. عدم عضویت در سازمان جهانی تجارت و وجود قوانین متفاوت با کشورهای شریک تجاری و عدم استفاده کامل از ظرفیت تجارت آزاد،
۲۸. عدم وجود زیرساخت‌های مناسب از جمله ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای، هوایی، دریایی، ریلی و ...
۲۹. عدم استفاده کامل از بستر تجارت الکترونیک و ابزارهای نوین.
۳۰. عدم اعتماد به زیرساخت‌های تجارت الکترونیک از جمله قطعی‌های متعدد اینترنت
۳۱. عدم استفاده از ظرفیت بیمه‌های تجاری در حفظ امنیت اقتصادی و محیط کسب‌وکار تجاری،

۳- بررسی احکام بازرگانی در لایحه برنامه پنجم توسعه

مواد این بخش دارای مفادی به شرح جدول ذیل هستند:

جدول ۲- فهرست و موضوع مواد بخش بازرگانی لایحه برنامه پنجم

ردیف	شماره ماده	موضوع ماده
۱	ماده ۹۳	اجازه به دولت برای تنظیم بازار و ...
	بند الف ماده ۹۳	ساماندهی واحدهای پخش کالا
	بند ب ماده ۹۳	ساماندهی واحدهای صنفی بدون پروانه
	بند ج ماده ۹۳	توسعه ایران کد
	بند د ماده ۹۳	قیمت گذاری کالاهای عمومی، انحصاری، اساسی و ضروری
۲	ماده ۹۴	واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار به تشکل ها
	تبصره ۱ ماده ۹۴	پاسخگویی تشکل ها در مقابل اختیارات
	تبصره ۲ ماده ۹۴	جبران نیازهای داخلی از طریق واردات بدون انتقال ارز
۳	ماده ۹۵	کاهش میانگین تعرفه ها در پایان برنامه نسبت به پایان برنامه چهارم
۴	ماده ۹۶	ممنوعیت موانع غیر تعرفه ای و غیر فنی برای واردات و رفع آنها
۵	بند الف ماده ۹۷	کمک های صادراتی از طریق تشکل ها
	تبصره بند الف ماده ۹۷	پاسخگویی تشکل ها در مقابل اختیارات
	بند ب ماده ۹۷	ممنوعیت برقراری هر گونه مالیات بر صادرات کالاهای غیر نفتی و وضع عوارض ویژه برای صادرات مواد خام یا دارای ارزش افزوده پایین
	بند ج ماده ۹۷	معافیت صادرات از اخذ هر گونه مجوز به استثنای ...
	بند د ماده ۹۷	اتخاذ تدابیر و اقدامات مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضد دامپینگ



ردیف	شماره ماده	موضوع ماده
	بند ه ماده ۹۷	عدم ممنوعیت صدور به واسطه تنظیم بازار مگر در مواردی مانند
	تبصره بند ه ماده ۹۷	شرایط صدور کالاهای یارانه‌ای و کالایی که صدور آن موجب ضرر است
۶	ماده ۹۸	صندوق کمک های توسعه ای
۷	ماده ۱۰۰	کاهش ۲۰ درصدی مبادی گمرکی
۸	ماده ۱۰۲	خرید کالا یا خدمات از طریق بورس یا بدون تشریفات قانون برگزاری مناقصات
	بند الف ماده ۱۰۵	اعطای مسئولیت دستگاه‌های اجرایی و شوراهای شهر و روستا به مدیر منطقه
	بند ب ماده ۱۰۵	معافیت حقوق ورودی کالاهای تولید منطقه به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه و قطعات داخلی
	تبصره ۱- بند ب ماده ۱۰۵	تلقی کالای خارجی واسطه‌ای به عنوان مواد اولیه و کالای داخلی به شرط پرداخت حقوق ورودی
	تبصره ۲- بند ب ماده ۱۰۵	معافیت کالای خارجی وارد شده به منطقه از داخل کشور
۹	بند ج ماده ۱۰۵	اخذ هزینه‌های بندری و حقوق و عوارض توسط سازمان منطقه
	بند د ماده ۱۰۵	معافیت مبادلات بین مناطق و منطقه با خارج از مالیات و حقوق ورودی
	بند ه ماده ۱۰۵	اجازه تأسیس نمایندگی دانشگاه خارجی و تأسیس دانشگاه خصوصی
	بند و ماده ۱۰۵	تعمیم منطقه آزاد قشم به کل جزیره به استثنای نقاط نظامی
	بند ز ماده ۱۰۵	ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و تعیین محدوده آن با مصوبه هیأت وزیران
۱۰	ماده ۱۳۷	وضع عوارض برای محصولات که خوراک صنایع داخلی محسوب می‌شوند
۱۱	تبصره ماده ۱۳۷	عدم تعلق معافیت‌های صادراتی به کالاهای موضوع این ماده

مأخذ: لایحه برنامه پنجم توسعه



همانطور که مشاهده می‌شود در این لایحه به موضوعات مانند تنظیم بازار داخلی (مواد ۹۳ و ۹۴)، نظام تعرفه‌ای (مواد ۹۵ و ۹۶)، کمک به صادرات (ماده ۹۷)، کاهش مبادی گمرکی (ماده ۱۰۰)، خرید کالا از طریق بورس (ماده ۱۰۲) و مناطق آزاد (ماده ۱۰۵) اشاره شده است. بررسی کلی و اجمالی این مواد نشان‌دهنده نکات ذیل است:

۱. بسیاری از احکام ارائه شده در این بخش از جمله اولین ماده (ماده ۹۳) به دولت اجازه انجام اقداماتی را می‌دهد که این اجازه مؤید تکلیف دولت به اقدامی خاص نیست و به همین دلیل احکام ارائه شده فاقد ضمانت اجرایی است و نمی‌توان از نهادهای نظارتی در خصوص نظارت بر اجرای آنها انتظاری داشت.

۲. در احکام ارائه شده به منظور اعطای امتیازاتی به بخش خصوص مانند استفاده از تشکلهای در تنظیم بازار (ماده ۹۴) و اعطای کمک صادراتی از طریق تشکلهای (ماده ۹۷) نیز دولت به انجام این اقدام مجاز شده و بخش خصوصی نمی‌تواند برای اجرایی شدن این موارد از دولت مطالبه کند. ارائه احکام به این صورت در شرایطی که دولت از اقدامات قانونی محول شده به ایشان در راستای خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش خصوصی سرباز می‌زند به معنای عبث‌شدن احکام قانونی برنامه می‌شود.

۳. یکی از اصلی‌ترین مشکلات بخش بازرگانی کشور نظام تعرفه‌ای فعلی است به نحوی که از برخی کالاها که حمایت از آنها ضروری است، حمایت لازم نمی‌شود و برخی دیگر از کالاهاست با برخورداری از حمایت طولانی سال‌هاست که بار ناکارایی و کیفیت پایین خود را به مصرف‌کننده داخلی تحمیل می‌کنند. با این حال حکم ارائه شده در ماده ۹۵ حکمی کلی بوده و اصلاً مشخص نیست که چرا برای دستیابی به این اهداف تنها از ابزار کاهش نرخ تعرفه استفاده کرده و با توجه به اینکه میزان کاهش در طول برنامه نیز پیش‌بینی نشده این حکم قابل ارزیابی نیست، زیرا ۰/۰۱٪ کاهش نیز می‌تواند به معنای اجرای این حکم باشد.

۴. توجه و تمرکز مواد لایحه به بخش صادرات، علی‌رغم اهمیت این بخش و تمرکز سیاستهای کلی ابلاغی برنامه بسیار سطحی و ناچیز است. در ماده ۹۷ تنها در بند الف دولت مجاز (و نه مکلف) به ارائه کمک صادراتی از طریق تشکلهای شده و بقیه بندها به اخذ عوارض ویژه و یا گواهی‌های مرسوم و استانداردهای اجباری و برخی ممنوعیت‌های صادراتی توجه دارد. پراکندگی و عدم انسجام این مواد تا اندازه‌ای است که علی‌رغم اینکه این ماده



به بحث صادرات متمرکز است در بند (د) آن به اقدامات حفاظتی و ضد دامپینگ برای واردات اشاره شده است که با متن ماده نامأنوس است.

۵. یکی دیگر از بخش‌های اصلی بازرگانی کشور که با مشکلات و چالش‌های جدی مواجه است، نظام گمرکی است. در این لایحه به جای برداشتن گام‌های اساسی برای حل مشکلات گمرک و ارائه راهکارهای عملی به کاهش ۲۰ درصدی مبادی ورودی و خروجی اشاره کرد. هدفی که در چند سال گذشته به عنوان طرح آزمایش گمرک مطرح شده ولی در همین سال‌ها با توجه به فشارهای منطقه‌ای بر تعداد گمرکات افزوده نیز شده است. این اقدام بدون توجه به جوانب آن عملی نخواهد بود و ارتباط مستقیمی با تسهیل تجارت و کنترل دقیق محموله‌های خارجی ندارد بلکه موضوعی مدیریتی در توزیع گمرکات در کشور است و این به معنای مغفول ماندن مشکلات اساسی گمرک برای ایفای نقش و رسیدن به جایگاه واقعی آن است.

۶. مواد مربوط به مناطق آزاد و ویژه اقتصادی نیز ناظر بر ایفای امتیازات و مزایای خاص برای این مناطق است. در حالی که در این بخش باید راهکارهایی برنامه‌ای برای برون‌رفت مناطق آزاد و ویژه از شرایط فعلی یعنی تبدیل آنها به مبادی وارداتی و افزایش سرمایه‌گذاری و صادرات مورد نظر قرار گیرد که این چنین نشده است.

۷. برخی از احکام ارائه شده در لایحه نیز بدون توجه به قوانین اصلی کشور تنظیم شده و با آنها در تعارض است. برای مثال در حالی که مطابق قانون چگونگی اداره مناطق آزاد (مصوب ۱۳۷۲) و قانون تشکیل مناطق ویژه (۱۳۸۴) ایجاد مناطق آزاد و ویژه و تعیین محدوده مناطق آزاد به واسطه مصوبه مجلس صورت می‌پذیرد در بند «ز» ماده ۱۰۵ این لایحه، اختیار مذکور به دولت سپرده شده است.

۸. همانطور که قبلاً عنوان شد در این لایحه به بحث صادرات توجه خاص نشده و حتی اشاره به موادی مانند ماده ۱۳۷ و تبصره آن می‌توان بخش عمده‌ای از صادرات غیرنفتی کشور که شامل مواد اولیه، مواد معدنی و محصولات پتروشیمی است را تحت‌الشعاع قرار دهد.

۹. در ماده ۹۸ صندوق کمک‌های توسعه‌ای مدنظر است اما نامشخص است که منابع مربوط به تشکیل کمک‌های توسعه تأمین خواهد شد. پیشنهاد می‌شود که این موضوع رفع ابهام شود.

۴- راهبردهای پیشنهادی در برنامه پنجم

باتوجه به چالش عمده موجود در حوزه بازرگانی و مواد لایحه برنامه پنجم که هر دو در صفحات قبل بررسی شدند مواد ذیل در مفاد مربوط به حوزه بازرگانی مدنظر قرار گیرد:

ماده پیشنهادی الحاقی ۱: اصلاح نظام تعرفه‌ای در قالب برنامه‌ای با اهداف ذیل:

- ایجاد ثبات در سیاست‌های تعرفه‌ای به منظور ایجاد فضای رقابت سالم، جلوگیری از انحصار، امکان برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت

- مدیریت نرخ تعرفه کالاهای خاص برای ایجاد رقابت، جلوگیری از قاچاق، رفع شکاف‌های تعرفه‌ای و...

- لغو معافیت‌های وسیع و مکرر اعطا شده در قالب تخفیفات، استثنائات و ترجیحات

ماده پیشنهادی الحاقی ۲: تدوین بسته سیاستی مقابله با سیاست‌های تبعیض آمیز طرف‌های تجاری با هدف تسهیل تجاری از طریق:

- تسهیل فرایند واردات و ترخیص کالا برای تولید کنندگان و صادر کنندگان

- انعطاف در ارائه مدارک و مستنداتی از قبیل گواهی مبدأ، تأییدیه‌های اتاق بازرگانی و ...

ماده پیشنهادی الحاقی ۳: تسهیل شرایط بازرسی ورود کالاها از کشورها

- مشارکت فعال در مجامع و سازمان‌های بین‌المللی برای رفع اختلافات حقوقی در زمینه‌های تجاری

ماده پیشنهادی الحاقی ۴: اصلاح نظام توزیع کالا و خدمات در قالب برنامه‌هایی با هدف:

- حذف واسطه‌های غیرضرور

- استفاده از ابزارهای تجارت الکترونیک در شناسایی کالا و خدمات و کدگذاری کالا



ماده پیشنهادی الحاقی ۵: ایجاد بانک اطلاعات جامع از کالا و خدمات جهت نظارت و کنترل شبکه توزیع

ماده پیشنهادی الحاقی ۶: اصلاح ساختار سازمانی گمرک و بهبود فرآیندهای گمرکی با اهداف ذیل:

- تغییر نقش گمرک از دستگاه متولی وصول مالیات بر واردات به دستگاه مجری سیاست‌های بازرگانی،

- بهبود فرایندها جهت اصلاح فضای کسب و کار گمرکی با هدف کاهش هزینه‌ها، مدارک، مراحل و تأییدیه‌های

موردنیاز برای واردات و صادرات

- توجه به نقش به‌سزای گمرک در بهبود فضای کسب و کار تجاری و تغییر جایگاه سازمانی آن از دستگاه

زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی به سازمانی مستقل و یا سازمان زیرمجموعه وزارت بازرگانی