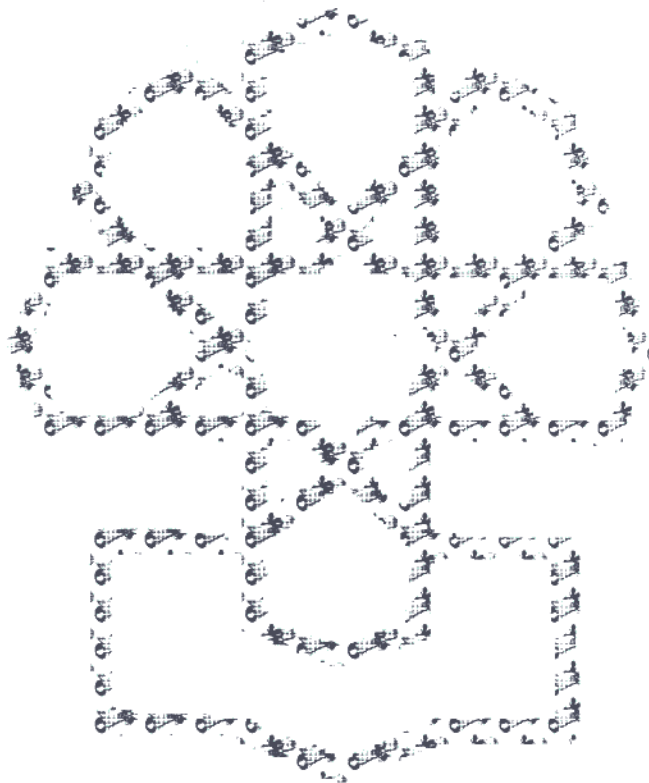


۴۵۵۷  
X X



# طرح ساماندهی اقتصاد کشور

(متن اصلی ارائه شده توسط ریاست محترم جمهوری)



معاونت پژوهشی  
مهر ۱۳۷۷

مرکز پژوهش‌ها، سازمان اسناد و کتابخانه ملی  
کتاب  
شماره: ۹۲۲۶  
خ: ۷۷/۸/۲۴

کد گزارش: ۱۶۰۳۵۵۷

در بررسی‌های مربوط به ساماندهی اقتصادی، سه بحث عمده از یکدیگر تفکیک شده‌اند. عنوان‌های این سه بحث عبارتند از:

۱- دغدغه‌های خاطر مسئولان اجرایی کشور در خصوص مسائل اقتصادی جاری: برای این دل‌مشغولی‌ها براساس سیاست‌های اجرایی باید پاسخ‌های مناسب جستجو شود؛

۲- سیاست‌های اقتصادی: این سیاست‌ها، جهت‌گیری‌ها و راه‌حل‌هایی را عرضه می‌کنند که براساس آنها مسائل عمده‌ای که در مبحث اول بدان‌ها اشاره شده است، به یاری خداوند و در حد مقدور حل خواهند شد؛

۳- تصمیم‌های اجرایی کوتاه مدت: این تصمیم‌ها، مبتنی بر راه‌حل‌هایی‌اند که در مبحث دوم عرضه شده‌اند و هدف‌شان پاسخگویی سریع به برخی از مسائل و دل‌مشغولی‌های عمده مبحث اول می‌باشد. روشن است که سیاست‌های اقتصادی اعلام شده، مبنای تصمیم‌های اجرایی کوتاه‌مدت و در برخی از موارد میان مدت و دراز مدت نیز خواهد بود. توجه به این نکته بایسته است که طراحی سیاست‌های کوتاه مدت باید به گونه‌ای باشد که با جهت‌گیری‌های بلندمدت در تعارض قرار نگیرد.

متن کنونی در بردارنده دو مبحث اول و دوم یعنی دغدغه‌ها و سیاست‌های اقتصادی است. کوشش شده است که عنوان‌های مبحث اول و دوم از ترتیب یکسانی پیروی کنند. در ضمن هرچند ترتیب عناوین، بیش و کم گزارشگر اهمیت دغدغه‌های خاطر یا سیاست‌های اقتصادی است، با این همه باید به این مطلب مهم نیز توجه داشت که هریک از مسائل اقتصادی که راه‌حلی را می‌طلبد در ارتباط نزدیک و گهگاه بسیار پیچیده با مسائل مهم دیگر است و هریک از راه‌حل‌ها، همراهی و همکاری، حمایت و پشتیبانی چند دستگاه و سازمان و در بسیاری از موارد هم‌زمانی راه‌حل‌ها را طلب می‌کنند.

بنابراین پیروی از روش علمی مقتضی آن است که همه مسائل و همه سیاست‌ها را در حد ممکن به طور جامع و «یک جا» بنگریم و ترتیب و ترتب آنها را نسبی تلقی کنیم.

### مبحث اول - دغدغه‌های اقتصادی مهم

#### ۱- تأمین اشتغال و کاهش نرخ بیکاری

رشد قابل ملاحظه جمعیت در سال‌های گذشته و در نتیجه جوانی جمعیت کنونی کشور، بر شمار متقاضیان کارافزوده است. بنابراین فوری‌ترین هدف برای مدیریت و برنامه‌های اقتصادی کشور تأمین اشتغال و کاهش بیکاری است.

نرخ بیکاری موجود و توزیع نابرابر آن در شهرها و روستاهای مختلف، ایجاب می‌کند که تدابیر لازم برای ایجاد فرصت‌های شغلی اتخاذ گردد و از این طریق به نیاز و همچنین خواست قانونی جوانان کشور پاسخ داده شود. بنابراین مدیریت کشور و برنامه‌های اقتصادی آن باید تأمین اشتغال و کاهش نرخ بیکاری را به عنوان اقدام فوری مدنظر قرار دهد.

برنامه‌ریزی برای ایجاد اشتغال و سرمایه‌گذاری دارای سه مرحله خواهد بود:

۱- جلوگیری از افزایش درصد بیکاری؛

۲- جلوگیری از افزایش تعداد بیکاران؛

۳- کاهش تعداد بیکاران.

## ۲- تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری و رشد تولید

سرمایه‌گذاری و رشد تولید در درجه اول به تأمین منابع لازم نیاز دارد و لازمه تحقق مرحله اول تأمین اشتغال در ده سال آینده نیز نرخ متوسط رشد سالانه تولید به میزان حداقل ۶ درصد است.

نظر به این که اعتبارات و منابع دولتی محدودند و وظایف خدماتی و اعمال حاکمیت دولت نیز خواه‌ناخواه روزافزون می‌باشند و بهبود کیفی تولید هم علاوه بر رشد کمی باید مورد توجه باشد، در نتیجه اعتبارات دولتی، با فرض افزایش بهره‌وری، فقط منابع مورد نیاز برای انجام وظایف مربوط به اعمال حاکمیت را تأمین می‌کنند و برای سرمایه‌گذاری در آن دسته از طرح‌های اقتصادی که رشد یاد شده را تحقق می‌بخشد منبعی باقی نمی‌ماند. علاوه بر این رسیدن به رشد و توسعه اقتصادی مستلزم مدیریت کارا و اداره صحیح سرمایه‌های مالی و به کارگیری نوآوری‌ها و ابتکارهای متعدد در بهره‌برداری از واحدهای تولیدی و خدماتی است، نیل به این هدف نیز تنها با حضور و مشارکت مردم در ایجاد و اداره واحدهای اقتصادی متعلق به خود آنها عملی است.

بنابراین برای تأمین منابع لازم جهت سرمایه‌گذاری و رشد تولید و ایجاد فرصت‌های شغلی و بهره‌برداری مطلوب از واحدهای تولیدی و شکوفا ساختن بخش‌های ساختمان، راه، کشاورزی، معدن و... در کشور، باید منابع مالی بخش خصوصی و اعتبارات و سرمایه‌های خارجی، به کارگرفته شوند و محدودیت‌های موجود در زمینه به کارگیری این منابع برطرف گردند و در واقع امنیت سرمایه‌گذاری و حمایت از آن مدنظر باشد.

## ۳- انحصارات اقتصادی و قوانین و مقررات بازدارنده برای سرمایه‌گذاری و تولید

شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی، قوانین و مقررات مصوب، ضرورت‌ها و الزامات مربوط به دوران جنگ تحمیلی، مقررات مصوب سال‌های ۱۳۷۴ به بعد برای مهار بحران‌های ناشی از برنامه تعدیل، سبب شده‌اند که بسیاری از زمینه‌های اقتصادی و تولیدی و تجاری در انحصار یک یا چند سازمان یا شرکت یا نهاد عمومی در آیند. برخی از این انحصارات طبیعی و برخی قانونی و دسته‌ای هم به صورت انحصارات عملی‌اند، که دسته سوم با استفاده از روابط و همکاری‌های عملی سازمان‌ها و شرکت‌های ذی‌نفع شکل گرفته‌اند.

علاوه بر انحصارات یادشده، در زمینه‌هایی هم که انحصار وجود ندارد. سرمایه‌گذاری، راه‌اندازی

تولید، انجام معاملات داخلی، واردات و صادرات اشخاص و بنگاه‌های اقتصادی با تعدد مقررات و ضوابط مربوط به مجوزها و پیچیدگی آنها مواجه‌اند و اشخاص و بنگاه‌ها باید برای سامان دادن کار خود به سازمان‌ها و مؤسسات و وزارتخانه‌های متعددی مراجعه کنند روشن است که این امور سرمایه‌گذاری و راه‌اندازی واحدهای تولیدی را کاری زمان‌بر، سخت و در مواردی غیرممکن می‌سازند.

وجود شرایط انحصاری و قوانین و مقررات پیچیده باعث می‌شوند که آزاد کردن قیمت کالاها و خدمات، به عنوان مشوق افزایش سرمایه‌گذاری و رشد تولید، مؤثر واقع نشوند و تنها سبب افزایش بهای کالاها و خدمات مورد نظر گردند. بدیهی است که این افزایش قیمت موجب افزایش تولید نخواهد شد و چنانچه در پی آزادی قیمت و عدم افزایش تولید، دولت بخواهد تورم را مهار و سطح قیمت‌ها را حفظ کند تها راه‌حل، اجازه ورود کالای خارجی است اما نتیجه این امر نیز افزایش تعهدات ارزی و رشد کسری تراز پرداخت خارجی و بازکردن میدان رقابت کالای خارجی با تولیدات داخلی و در نتیجه توقف تولید داخلی خواهد بود. در این حالت چنانچه نرخ ارزی که برای خرید کالا تخصیص داده می‌شود پایین‌تر از نرخ ارز آزاد باشد یا انتظارات تورمی وجود داشته باشد با بالانمایی (Over Invoice) و خروج ارز، بدون آن که عرضه کالا افزایش یابد و نیز تشدید کسری تراز پرداخت ارزی مواجه خواهیم شد.

بنابراین حذف انحصارات و اصلاح مقررات و ضوابط سرمایه‌گذاری را باید از ضرورت‌های اصلاح ساختار اقتصادی دولت تلقی کرد.

#### ۴- ساختار بودجه عمومی دولت و وابستگی شدید آن به درآمد صدور نفت خام

۴-۱- عواید حاصل از صدور نفت خام، که در واقع «فروش دارایی» است، در بودجه کشور به عنوان «درآمد» دولت منظور می‌شود. وابستگی دخل و خرج کشور به منابع حاصل از فروش نفت خام موجب دو عارضه نامطلوب می‌شود.

اول- بودجه کشور را همواره در معرض نوسان قرار می‌دهد.

دوم- از ساماندهی و استقرار روش‌های عملیاتی لازم به منظور تأمین «درآمد»‌های مناسب، غفلت می‌شود و ظرفیت‌های درآمدی موجود به نحو مطلوب مورد استفاده قرار نمی‌گیرند.

۴-۲- در سال‌های گذشته هزینه‌های دولت به طور پیوسته و مستمر روند فزاینده‌ای داشته‌اند.

این دو پدیده فاصله دائم التزاید بین درآمدها و هزینه‌های دولت را سبب می‌شوند. در گذشته و در مقاطع مختلف این فاصله به انحای گوناگون جبران شده است. بیشتر روش‌ها نیز در صدد ایجاد نظام درآمدی جدید یا اصلاح اساسی ساختار درآمدی نبوده‌اند.

در تهیه بودجه سال ۱۳۷۷، دولت برای اصلاح ساختار بودجه سیاست‌های زیر را دنبال کرده است:

- ۱- عدم استفاده از ساز و کار افزایش نرخ ارز به منظور کسب درآمد و تأمین کسری خزانه.
- ۲- عدم تغییر قیمت کالاها و خدمات اضافه بر آنچه قوانین موجود به عنوان منبع درآمدهای دولت پیش‌بینی کرده‌اند.
- ۳- تفکیک سیاست‌های پولی و مالی و عدم استفاده وسیع از اعتبارات بانک‌های تجاری، به صورت تسهیلات تکلیفی، برای تأمین نیازهای دولت.
- ۴- خودداری از درج درآمدهای صوری و غیر واقعی در بودجه کل کشور تا حد ممکن.

۵- ادامه سیاست عدم استقراض از بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه.

۶- انجام حداکثر صرفه‌جویی در هزینه‌ها.

این اقدام‌ها و تصمیم‌های اصلاحی مشکلاتی را در جریان تهیه لایحه و در مراحل تصویب قانون بودجه فراهم کرد، به نحوی که با وجود توفیق نسبی در ۶ محور یاد شده بودجه مصوب مجلس در حدود ۴۴۰۰ میلیارد ریال کسر درآمد نسبت به هزینه دارد و مجلس شورای اسلامی تکلیف کرده است که دولت این کسری را از طریق صرفه‌جویی ضمن اجرای بودجه تأمین کند. کاهش شدید قیمت نفت خام نیز موجب گسترش ابعاد مسئله شده است.

با این همه نظر به اهمیت نقش بودجه دولت در اقتصاد کشور دولت مصمم است که روند اصلاح ساختار بودجه را دنبال کند. ثبت عواید حاصل از فروش نفت خام به عنوان «دارایی» و درج مصارف آن به صورت «تبدیل دارایی» و سامان دادن به وضعیت درآمد و هزینه دولت از مهم‌ترین دل‌مشغولی‌های دولت خواهد بود.

## ۵- تورم

مجموع عوامل اقتصادی و اجتماعی، باعث شده‌اند که نه تنها نرخ تورم در بیشتر سال‌های چنددهه گذشته دو رقمی باشد و موجب افزایش بهای کالاها و خدمات مصرفی مردم گردد، بلکه همواره فشار تورمی بالقوه بیشتری، در بطن اقتصاد ایران موجود بوده و دولت را به منظور خنثی کردن یا جلوگیری از بروز و ظهور آن، پیوسته به تکاپو واداشته است.

هم اکنون نیز تورم‌های بالقوه و بالفعل وجود دارند. شناخت ریشه‌ها، مراقبت، مهار و خنثی کردن آثار بالفعل و فشارهای بالقوه این تورم نیز از دل‌مشغولی‌ها و نگرانی‌های مهم مدیریت اقتصادی است.

## ۶- حفظ قدرت خرید مردم و تأمین حداقل معیشت آنها

قدرت خرید مردم را دو آفت تهدید می‌کند:

۱-۶ پایین بودن نرخ رشد تولید و سرمایه‌گذاری. این امر همراه افزایش جمعیت، موجب کاهش تولید سرانه ملی و تقلیل سطح زندگی افراد می‌شود.

۲-۶ تورم ناشی از برخی تصمیمات اقتصادی (شامل برخی اصلاحات ساختاری اقتصادی یا توسعه سرمایه‌گذاری‌های تولیدی یا طرح‌های عمرانی یا استقراض برای تأمین کسری بودجه دولت) این تصمیمات که بنا به مصلحت‌های مختلف از طرف دولت اتخاذ می‌شوند، موجب گران شدن برخی کالاها یا خدمات می‌گردند و کاهش قدرت خرید افراد را در پی دارند.

به منظور رفع فقر بالفعل و نیز دفع فقر بالقوه و نیز زدودن جلوه‌های خشن فقر، دولت باید سیاست‌های لازم را در زمینه اقدامات حمایتی و تأمین نیاز قشرهای کم درآمد تدوین کند و «تصمیم‌های جبرانی» اتخاذ کند و به مرحله اجرا درآورد.

## ۷- تراز پرداخت ارزی کشور

از اوایل دهه ۵۰ تراز پرداخت ارزی مشابه ساختار مالی و بودجه کشور و هم زمان با آن، به درآمدهای ارزی

حاصل از فروش نفت خام وابسته شد و در پی نوسان درآمدهای ارزی و بروز مشکل در تراز پرداخت ارزی، طراحی و اجرای روش‌هایی مانند «تخصیص ارز» و «کنترل مصرف ارز» و «محدودیت واردات» و «خرید نسبه (یوزانس)» معمول گردید.

در حال حاضر، ایفای تعهدات ارزی کشور، تأمین کالاهای اساسی و مواد اولیه هزینه‌های اداری و نظامی و تکمیل طرح‌های سرمایه‌گذاری از یک سو و کاهش قیمت نفت خام از سوی دیگر تنظیم تراز پرداخت ارزی کشور را هم به صورت یکی از دغدغه‌های خاطر و دل مشغولی‌های مهم مدیریت اقتصادی کشور درآورده است.

## مبحث دوم- سیاست‌های اقتصادی

در سال‌های آینده دولت از سیاست‌های اقتصادی زیر پیروی می‌کند. بند ۱ توجه به هدف‌ها و جنبه‌های اجتماعی را یادآور می‌شود و بند ۲ جهت‌گیری اصولی را در ساماندهی اقتصادی بیان می‌کند و بندهای بعد ساز و کارهای اقتصادی را مدنظر دارند.

### ۱- دیدگاه «اقتصادی-اجتماعی»

مسائل اقتصادی و سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و تصمیمات مرتبط با آن مسائل «اقتصادی-اجتماعی» اند، در نتیجه پیش از تصمیم‌گیری درباره هر مسئله اقتصادی، باید پیش‌نیازها و آثار و نتایج این تصمیم از جنبه‌ها و جهت‌های اجتماعی بررسی گردند و با در نظر گرفتن مسائل اجتماعی مربوط راه حل مناسب برگزیده شود. در این خصوص امور زیر باید مورد توجه باشند:

الف- ایجاد نظام تأمین اجتماعی کارآمد، به گونه‌ای که بتواند از گروه‌های محروم و کم درآمد جامعه حمایت کند. این حمایت همان طور که قانون اساسی تأکید کرده است باید حق همگانی تلقی شود و در نتیجه اعضای جامعه باید درباره این حق و حمایت‌های مبتنی بر آن توجیه گردند و بدانند که افراد واجد شرایطی که تحت حمایت قرار می‌گیرند حق خود را دریافت می‌کنند.

ب- در توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور جوانان و بانوان باید سهم و اثر اساسی داشته باشند و برای فعالیت‌های سازنده آنها برنامه‌های اجرایی تدوین گردد.

ج- حفاظت محیط زیست که ضامن حیات اجتماعی سالم نسل امروز و نسل‌های آینده است باید وظیفه عمومی دانسته شود و دولت برنامه خود را با توجه به این زمینه تدوین کند.

د- مشارکت مردم در توسعه و ساماندهی کشور امری اساسی است و عامه مردم را باید به عنوان عاملان اقتصادی و به صورت واقعی در فعالیت‌های اقتصادی شرکت داد و فرصت‌های بهره‌مندی از امکانات عمومی را در اختیار همگان گذاشت.

### ۲- تقدم عدالت اجتماعی

در برنامه‌های توسعه استقرار عدالت اجتماعی، سیاست همیشگی نظام جمهوری اسلامی ایران است. بنابراین عدالت اجتماعی به هیچ عنوان نباید از نظر دور بماند. در واقع برنامه‌های توسعه باید یکی از

ابزارهای تحقق این عدالت باشند.

در سیاست اقتصادی کارآمد میان «توسعه» واقعی و «عدالت اجتماعی» تضادی وجود ندارد برنامه‌های توسعه علاوه بر تأمین و گسترش عدالت اجتماعی باید رشد تولید و ایجاد فرصت‌های شغلی را به همراه آورند و با ارتقای سطح زندگی، جلوه‌های خشن فقر را از زندگی مردم بزدایند. با این همه چنانچه تضادی میان این دو مقوله به وجود آید استقرار عدالت اجتماعی تقدم و اولویت خواهد داشت و دولت مسائل اقتصادی مربوط را به نفع عدالت اجتماعی حل خواهد کرد.

### ۳- ایجاد اشتغال

لازمه رشد اقتصادی مناسب، برای ایجاد رونق در بازار کار و اشتغال، سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف تولیدی و زیربنایی و رفع موانع و مشکلات مربوط به آن است. براین اساس باید اقدامات زیر به عمل آید:

۳-۱- بهره‌برداری کامل از ظرفیت‌های تولیدی موجود کشور.

۳-۲- حذف مقررات غیرضرور و تسهیل گردش عملیات و مکلف ساختن دستگاه‌های مسئول به پاسخگویی و ارائه خدمات سریع و مناسب به متقاضیان.

۳-۳- طراحی و اجرای «طرح ویژه اشتغال»: طرح یاد شده باید از طریق حذف سریع محدودیت‌ها و مشکلات دست‌وپاگیر و ارائه خدمات ویژه به کارآفرینان داوطلب، محیط مناسب را در کوتاه مدت برای ایجاد فرصت‌های شغلی قابل ملاحظه ایجاد کند و بستر لازم را به منظور اصلاحات بلندمدت فراهم آورد.

### ۴- تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری

به منظور نیل به رشد مطلوب، منابع مالی موجود محدود و ناکافی‌اند. برای تأمین منابع لازم و تجهیز وسائل و سرمایه‌گذاری و در نتیجه رونق تولید:

۴-۱- باید بازدهی منابع موجود دولتی و عمومی به میزان زیاد افزایش یابد و سهم بیشتری از این منابع به سرمایه‌گذاری‌های مولد اختصاص داده شود.

۴-۲- برای حضور فعال بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی کشور باید زمینه‌های لازم و شرایط کافی فراهم شود و با جلب اعتماد مردم و گسترش آن، منابع بخش خصوصی در اقتصاد کشور فعال گردد. به این منظور اقدامات زیر باید انجام شود:

- حذف انحصارات در بازار تولید و توزیع کالاها و خدمات.
- کاهش مقررات مربوط به صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری و منطقی کردن آنها.
- ایجاد اطمینان و برقراری شرایط مناسب کار و فعالیت برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دادن تضمین‌های لازم مبنی بر مصونیت از تعرض به سرمایه و سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی قانونی.
- ۴-۳- جلب منابع و سرمایه‌های خارجی. اعم از سرمایه‌های ایرانیان در خارج از کشور، سرمایه‌های ایرانیان مقیم در دیگر کشورها و سرمایه‌های افراد حقیقی و حقوقی خارجی.

در جذب سرمایه‌های خارجی وجود تضمین‌های لازم برای سرمایه‌گذاران خارجی اعم از اصل و سود سرمایه و نیز تسهیل مراحل عملیاتی و اجرایی صدور مجوزهای مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی ضرورت دارند. بدیهی است که این سرمایه‌ها باید به سمت زمینه‌هایی هدایت شوند که موردنیازند و از

اونویت برخوردارند.

## ۵- حذف انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی

لازمه ایجاد زمینه مناسب برای افزایش تولید آن است که تکلیف انحصارات چهارگانه موجود به شرح زیر معین شود:

۵-۱- محدود فعالیت و شمول انحصار در هر یک از انحصارات طبیعی و نیز انحصاراتی که در قانون اساسی ذکر شده‌اند. (از قبیل بیمه، صنایع بزرگ، بانک، برق، آب و...) باید به طور دقیق، تعریف، تبیین و تصویب شوند. در محدوده شمول انحصار، با حفظ انحصار دولت، باید روش‌های قانونی به منظور رقابتی کردن بهره‌برداری از امکانات بررسی و تنظیم گردد و در محدوده فراتر از آن، مجوز فعالیت به صورت رقابتی و آزاد برای عموم مردم اعلام شود.

۵-۲- انحصاراتی که بنا به شرایط محیطی و ضرورت‌های مقطعی یا شرایط جنگ تحمیلی شکل گرفته و تصویب شده‌اند، اما پس از برطرف شدن آن ضرورت‌ها همچنان برقرارند باید شناسایی شوند و در اولین فرصت ممکن، نسبت به لغو تصمیمات و مقررات انحصار کننده اقدام شود.

۵-۳- انحصاراتی که به دلیل حمایت از تولیدات داخلی در رشته‌های مختلف صنعتی، کشاورزی یا خدمات برقرار شده‌اند (نظیر خودرو و...) باید بررسی شوند و در هر یک از رشته‌های مهلت مناسبی، حداکثر تا آخر برنامه سوم توسعه، داده شود تا برای بهبود مدیریت و بهره‌وری و ارتقای کیفیت اقدام کنند. از هم اکنون نیز به واحدهای تولیدی مورد حمایت و همچنین به مردم باید اعلام شود که انحصار مذکور به صورت تدریجی یا یک باره، در مهلت مقرر، لغو خواهد شد.

۵-۴- انحصاراتی که به دلیل روابط سازمانی و اداری و نهادی بین دستگاه‌های مختلف برقرار شده‌اند و بدون وجود قانون یا مقررات خاص، عملاً انحصار بازار را در اختیار یک فرد حقیقی یا حقوقی دولتی یا غیردولتی قرار داده‌اند باید مورد بررسی قرار گیرند و در اولین فرصت نسبت به لغو آنها و حذف موانعی که ایجاد کرده‌اند اقدام گردد.

## ۶- اصلاح ساختار مالیاتی

در اصلاح ساختار مالیاتی هدف‌های زیر پیگیری می‌شوند:

- هدایت عوامل اقتصادی و واحدهای تولیدی و خدماتی، به سمت سرمایه‌گذاری و فعالیت در زمینه‌هایی که مورد حمایت دولت‌اند. این هدایت از طریق افزایش سود و منافع فعالیت‌هایی صورت می‌گیرد که متضمن منافع کلان اقتصادی و اجتماعی می‌باشند.

- توزیع مجدد درآمد.

- افزایش سهم مالیات در بودجه کل کشور و سهم شدن بیشتر شهروندان در تأمین هزینه‌ها و خدمات دولتی. نظام مالیاتی کشور باید، در دو زمینه: «قوانین و تعرفه‌ها» و «نظام اجرایی و وصول» بررسی و بازنگری و اصلاح گردد. سیاست‌های ناظر بر اصلاح نظام مالیاتی، به شرح زیر می‌باشند:

۶-۱- عادلانه بودن نظام مالیاتی به نحوی که از سودهای بیشتر، مالیات با ضریب بالاتری اخذ شود. اجرای این سیاست، بارعایت سیاست دیگر دولت، درخصوص تشویق سرمایه‌گذاران به فعالیت در بخش‌های



تولیدی همراه خواهد بود.

۶-۲- جلب اعتماد مردم در نتیجه اجرای ساختار اصلاح شده.

۶-۳- طراحی نظام مالیاتی براساس اعتماد بر مردم و روش «خود اظهاری» و پیش بینی مجازات مناسب مالی برای متخلفان.

۶-۴- تشویق تولید و سرمایه گذاری و اشتغال مولد.

۶-۵- محاسبه مالیات. براساس درآمد. هزینه و سود واقعی و در حد امکان خودداری از اخذ مالیات سهمیه ای یا علی الرأس یا برآوردی.

۶-۶- تعریف و تبیین «درآمدهای اتفاقی» و تعیین مصادیق آنها و نرخ های مالیاتی هر یک از آنها، متناسب با شرایط روز.

۶-۷- سهل و روان کردن و سرعت عمل نظام اجرایی و وصول، تا حد ممکن و استفاده از ابزار فناوری جدید.

۶-۸- ارائه تصویر کامل و اطلاعات لازم از مجموعه نظام مالیاتی به مردم، با بهره گیری از ابزار و وسائل و روش های مناسب (از جمله رسانه های همگانی).

#### ۷- نظام تعیین و کنترل قیمت کالاها و خدمات

۷-۱- کالاها و خدمات به دو گروه تقسیم می شوند:

اول- کالاهای اساسی و دارو و کالاها و خدماتی که تولید و عرضه آنها انحصاری اند و همچنین کالاهایی که سهم بزرگی از هزینه مصرف خانوارهای کم درآمد را تشکیل می دهند. قیمت این گروه از کالاها و خدمات را دولت معین می کند. این قیمت ها برای دوره های معین، ترجیحاً یک ساله، محاسبه و اعلام می شوند.

دوم- بقیه کالاها و خدمات، قیمت این گروه براساس نرخ روز و بر مبنای عرضه و تقاضا در بازار، تعیین می شود و دولت از محاسبه و اعلام نرخ برای آنها خودداری می کند.

۷-۲- به منظور جلوگیری از کاهش تولید کالاهای مشمول بند (اول) که ممکن است به دلیل سیاست قیمت گذاری به وجود آید، نرخ فروش آن کالاها برای واحدهای تولیدی یا شرکت های تجاری تأمین کننده آن، براساس واقعیت های روز و هزینه های واقعی مواد اولیه، نیروی انسانی، هزینه مالی، هزینه های عملیاتی تولید، هزینه استهلاك و با در نظر گرفتن سود عادلانه تعیین می شود.

۷-۳- تأمین کنندگان کالاهای مشمول بند (دوم)، اعم از تولید کننده، واردکننده یا توزیع کننده، براساس اصول تجاری قانونی و عادلانه و شرعی و قانون تجارت و اصول مکاسب، مجازند تجارت و کسب و کار نمایند و باید از اقداماتی نظیر احتکار یا بازار شکنی (دامپینگ) برای برهم زدن مصنوعی تعادل بازار خودداری کنند.

تولیدکنندگان موظف خواهند بود مشخصات فنی و قیمت فروش کالا را برای مصرف کننده بر روی کالاهای خود درج و ثبت نمایند. از اصناف و فروشندگان نیز خواسته خواهد شد تا قیمت کالاهای خود را به نحوی که قابل تشخیص باشد بر روی کالاهای خود نصب کنند. دولت ضمن اعمال نظارت بر نظام توزیع این کالاها و عدم دخالت عملی و اجرایی، در صورت لزوم با استفاده از اختیارات قانونی و حقوقی

تکلیف خود را در تنظیم بازار و جلوگیری از احتکار، بازارشکنی (دامپینگ) یا ایجاد انحصارهای مختلف، انجام خواهد داد.

۴-۷- چنانچه، قیمت‌های تعیین شده برای کالاها و خدمات، لزوم پرداخت یارانه به واحد تولیدی یا تجاری تأمین کننده کالاها و خدمات را نشان دهد یا اخذ مابه‌التفاوت را ممکن سازد دولت با استفاده از اختیارات خود نسبت به پرداخت یارانه یا اخذ مابه‌التفاوت، حسب مورد اقدام می‌کند و بدین ترتیب منافع مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان را تأمین می‌کند.

۵-۷- به منظور کاستن از نوسانات و چند نرخ شدن کالاها و خدمات، دولت از دادن امکانات یا مزایای ویژه یا فروش نهاده‌های تولید به نرخ پایین تر از قیمت واقعی به برخی از واحدهای تولیدی و تجاری، خودداری خواهد کرد و در موارد لازم برای تنظیم قیمت کالاها و خدمات، از روش مندرج در بند ۴ استفاده خواهد کرد.

#### ۸- پرداخت یارانه

دارو، کالاهای اساسی و مواد غذایی اصلی، که بخش قابل توجهی از هزینه مصرفی خانواده‌های کم درآمد را تشکیل می‌دهند کماکان مشمول پرداخت یارانه خواهند بود و دولت مانع انتقال تکانه‌های اقتصادی بر این کالاها، خواهد شد و برای تأمین و حفظ قیمت آنها اعتبارات لازم را پیش بینی خواهد کرد. حذف یا کاهش یارانه مربوط به هر کالا نیز، در صورت اقتضا، منوط به طراحی و استقرار نظام اجرایی و اقتصادی کارا و مطمئنی است که قادر باشد پرداخت یارانه به مصرف کنندگانی را که نیاز به دریافت یارانه ندارند، حذف کند یا کاهش دهد و هم زمان تأثیر این حذف یا کاهش را باروش آبرومندانه و اطمینان بخش بر گروه‌های کم درآمد خنثی سازد.

#### ۹- تأمین معاش و حفظ قدرت خرید مردم

حفظ کرامت و عزت انسان‌ها از سیاست‌های اساسی جمهوری اسلامی است. اثر عملی این سیاست در امور اقتصادی باید به شرح زیر نمودار باشد:

۹-۱- در برابر تغییر سطح قیمت‌ها باید قدرت خرید مردم را حفظ کرد. بنابراین هم زمانی با تصمیم‌هایی که منجر به افزایش قیمت کالاها و خدمات می‌شوند باید برای حمایت از کسانی که دارای درآمد ثابت هستند، تصمیم‌های جبرانی اتخاذ گردد. عواید و وجوه حاصل از تصمیم‌هایی که قیمت‌ها را افزایش می‌دهند، به دو بخش تقسیم می‌شوند، یک بخش برای تأمین هزینه اجرای تصمیمات جبرانی اختصاص می‌یابد و بخش دیگر صرف امور دیگر دولت خواهد شد.

۹-۲- حداقل نیاز کسانی را که در دهک اول درآمدی هستند و برای تأمین معاش خود توان کار و فعالیت ندارند، باید از طریق کمک‌های مستقیم تأمین کرد.

ساماندهی این امر به گونه‌ای خواهد بود که اعطای کمک‌ها، جنبه صدقه نداشته باشد، بلکه به عنوان انجام وظیفه دولت در قبال این گروه تلقی شود.

۹-۳- به منظور تأمین حقوق و دستمزد، متناسب با سطح عمومی قیمت‌ها، باید زمینه‌های سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال را برای اشخاصی فراهم آورد که در دهک‌های دیگر درآمدی قرار گرفته‌اند و توان کار و

فعالیت دارند.

۹-۴- برای تأمین کالاهای اساسی به قیمت‌های باثبات باید به همه مردم اطمینان کافی داده شود.

#### ۱۰- توسعه صادرات غیرنفتی

صادرات کالاها و خدمات از جمله اولویت‌های سیاست اقتصادی کشور است و صادرات غیرنفتی با هدف‌های زیر باید مدنظر قرار گیرد و گسترش یابد:

- کمک به اصلاح تراز پرداخت ارزی کشور و کاهش قابل توجه وابستگی تراز پرداخت ارزی و بودجه عمومی کشور به ارز نفتی.

- کمک به ارتقای کیفی و بهبود مدیریت کالاها و خدمات واحدهای تولیدی صنعتی، کشاورزی و خدماتی و به دست آوردن توان رقابت با کالاها و خدمات خارجی.

- افزایش سهم اقتصاد ایران و ارتقای موقعیت آن در تجارت بین‌المللی و اقتصاد جهانی.

برای رسیدن به این هدف‌ها، برنامه‌ها و تصمیم‌های زیر باید به مرحله اجرا گذاشته شوند.

۱۰-۱- تهیه و تصویب فهرست کالاهای قابل صدور. این فهرست برای یک دوره معین و قابل قبول تغییر نخواهد کرد.

۱۰-۲- تشویق و توسعه صادرات با ارزش افزوده بالاتر.

۱۰-۳- تسهیل مراحل و مقررات اجرایی برای صدور کالا.

۱۰-۴- تشویق قراردادهای بیع متقابل، یا مشارکت شرکت‌های خارجی برای سرمایه‌گذاری و صدور بخشی از کالاهای تولید شده به بازارهای بین‌المللی.

۱۰-۵- اتخاذ تدابیر و سازماندهی لازم برای هماهنگ کردن فعالیت‌های چندوجهی که باید با هماهنگی و همکاری چند دستگاه اجرایی و ستادی مختلف دولتی انجام شوند، در ضمن ضرورت دارد که مراقبت لازم برای خنثی نشدن فعالیت یک دستگاه توسط دستگاه‌های دیگر به عمل آید.

#### ۱۱- نظام توزیع امتیازات و امکانات در اختیار دولت

دولت به تبع وظیفه اعمال حاکمیت خود، اختیار اعطا و توزیع امکانات و امتیازات را در زمینه‌های مختلف دارد و می‌تواند به ایجاد محدودیت در این زمینه‌ها بپردازد. سیاست دولت در استفاده از این اختیار به شرح زیر است:

۱۱-۱- توزیع امکانات و امتیازات دولت برای تشویق و تسهیل سرمایه‌گذاری و تولید در زمینه‌ها و رشته‌ها و مناطق موردنظر دولت.

۱۱-۲- خودداری از واگذاری امکانات و اموال دولتی به قیمتی کمتر از قیمت واقعی (به جز در مواردی که در بندهای فوق بدان‌ها اشاره شده است).

هرگونه معافیت یا تخفیف در قیمت کالاها و خدمات و دارایی‌های دولت به کارآفرینان، در چارچوب قانون و صرفاً در جهت توسعه سرمایه‌گذاری و ایجاد فرصت‌های شغلی انجام خواهد شد.

۱۱-۳- تعیین دقیق زمینه‌ها، رشته‌ها و مناطق اولویت دار توسط دولت. این موارد در قالب ضوابط مشخص و روشن و مبتنی بر شرایط عادلانه و مساوی به اطلاع عموم مردم خواهد رسید.

۱۱-۴- تحقق شروط و اهداف مورد توافق، براساس بندهای فوق، مبنای واگذاری قطعی امکانات و امتیازات دولتی خواهد بود. بنابراین از توزیع مزایا، براساس پیش بینی توفیق در اجرای طرح، یا موقعیت ویژه شخصیت حقیقی یا حقوقی، باتوجه به روابط اداری یا مالکیت دولتی یا نهادی متقاضی خودداری خواهد شد.

۱۱-۵- دریافت سهم جامعه از «درآمدهای اتفاقی» در قالب قوانین، ضوابط و دستورالعمل‌های روشن مالیاتی.

## ۱۲- خصوصی سازی و متمرکز ساختن فعالیت‌های اساسی دولت در حوزه اعمال حاکمیت و کاستن دامنه دار از تصدی‌ها

صرف نظر از فعالیت‌های سیاست‌گذاری و اعمال حاکمیت، که از وظایف اصلی دولت است، علی‌الاصول تصدی فعالیت‌های اقتصادی، به غیر از موارد مندرج در اصل ۴۴ قانون اساسی، باید به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار شود بدین منظور:

۱۲-۱- در حد امکان باید از ایجاد و توسعه کمی واحدهای اقتصادی و گسترش تصدی دولت در آنها، جلوگیری شود و هر نوع توسعه فعالیت یا شروع کار جدید اقتصادی به عهده بخش خصوصی و غیردولتی گذاشته شود و فقط در موارد لازم و غیر قابل اجتنابی که ضرورت قطعی آنها باید به تأیید هیئت دولت برسد، اجازه توسعه کمی یا گسترش فعالیت اقتصادی موجود یا اجرای یک طرح اقتصادی جدید توسط دولت یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی داده خواهد شد.

۱۲-۲- باید مردم و بخش‌های غیردولتی و تعاونی به سرمایه‌گذاری در امور اقتصادی دعوت شوند و برای حضور هر چه بیشتر بخش خصوصی در امور اقتصادی موانع موجود رفع گردند.

۱۲-۳- به جز مواردی که براساس اصل ۴۴ قانون اساسی، برای اداره شرکت یا شرکت‌های دولتی وزارتخانه‌ای ایجاد شده است (نظیر وزارت نفت یا نیرو) باید تصدی و اداره امور شرکت‌های دولتی، از سیاست‌گذاری وزارتخانه‌های ستادی ذی‌ربط، تفکیک شوند. وزارتخانه‌ها باید رابطه نظارتی خود را با شرکت‌های دولتی، مشابه رابطه نظارتی در شرکت‌های خصوصی تنظیم کنند. همچنین وظیفه نظارتی و سیاست‌گذاری دولت باید از وظیفه مربوط به مجمع عمومی و اجرایی شرکت تفکیک شود. رابطه مالی شرکت‌های دولتی با وزارتخانه‌های متبوع نیز باید اصلاح گردد.

## ۱۳- سیاست‌های پولی و نرخ سود بانکی (سود سپرده‌ها و تسهیلات)

سیاست‌های پولی به عنوان یک جزء مهم اقتصاد کشور، با رعایت اصول زیر سامان خواهد یافت:

۱۳-۱- سیاست‌های پولی و سیاست‌های مالی ضمن تمایل و هماهنگی با یکدیگر به شکل روشن و قاطع از یکدیگر تفکیک می‌گردند و هر یک توسط مراجع مسئول و ذی‌ربط خود اداره خواهند شد.

۱۳-۲- قانون عملیات بانکی بدون ربا، در تمامی بخش‌ها و همه شرایط آن: شامل رابطه سپرده‌گذاران با بانک‌ها نحوه پرداخت تسهیلات، نحوه محاسبه و دریافت سود تسهیلات و نحوه پرداخت سود سپرده‌ها، به طور کامل باید به مرحله اجرا درآید.

۱۳-۳- نظر به این که رقابتی کردن خدمات بانکی، از لوازم اصلی سیاست‌های پولی و بالخصوص قانون عملیات بانکی بدون رباست، ضوابط، مقررات و ملاک‌های مدیریت سیستم بانکی باید به نحوی اصلاح

شوند که بانک‌ها بتوانند با حفظ مالکیت دولت، به صورت رقابتی، فعالیت کنند.

۱۳-۴- برای تضمین و اطمینان از اجرای صحیح و دقیق ضوابط قانون عملیات بانکی بدون ربا، قدرت و دقت نظارت بانک مرکزی به عملیات بانک‌ها، افزایش خواهد یافت.

#### ۱۴- سیاست‌های ارزی و روش تعیین نرخ برابری آن

مدیریت نظام ارزی به عنوان مفصل ارتباطی اقتصاد کشور با اقتصاد جهانی، شامل مقررات تجاری، مقررات معاملات ارزی و تعیین نرخ ارز، براساس سیاست‌های زیر اعمال می‌گردد:

۱۴-۱- نرخ ارز دولتی تا پایان سال ۱۳۷۸ افزایش نمی‌یابد. در سال‌های بعد هم با بررسی دقیق و علمی، در مورد آن تصمیم‌گیری می‌شود.

۱۴-۲- ارز صادراتی برای انجام سرمایه‌گذاری و تأمین مواد اولیه‌ای اختصاص می‌یابد که مورد نیاز برخی از تولیدات و کالاهای ضروری و حساس است و در جهت حمایت از این نوع تولیدات و جلوگیری از افزایش قیمت آنها، نرخ ارز تخصیصی شان تا زمان تعیین سیستم حمایتی جانشین، افزایش نمی‌یابد.

۱۴-۳- چنانچه درآمدهای ارزی، از مقدار پیش‌بینی شده در بودجه هر سال بیشتر شود، مازاد منابع جهت حفظ و حمایت و رونق تولید و کاهش هزینه تمام شده واحدهای تولیدی و توسعه سرمایه‌گذاری مولد، به نرخ صادراتی اختصاص می‌یابد.

۱۴-۴- به منظور تشویق صادرات غیرنفتی، ارز حاصل از صادرات غیرنفتی، برای واردات کالاهای مجاز، متعلق به صادرکننده و در اختیار وی خواهد بود. صادرکننده در صورت تمایل به فروش ارز یاد شده می‌تواند آن را از طریق عرضه و تقاضا در بازار واریزنامه بورس، مورد معامله قرار دهد.

فهرست کالاهای قابل ورود با ارز حاصل از صادرات (واریزنامه‌ای) توسط دولت تعیین می‌شود. هرگونه تغییر در فهرست فوق، که منجر به افزایش قیمت ارز واریزنامه‌ای شود، با دقت مورد بررسی علمی و کارشناسی قرار خواهد گرفت.

۱۴-۵- بانک‌های ایرانی در کلیه شعب داخل و خارج خود مجاز به افتتاح حساب ارزی برای اشخاص حقیقی و حقوقی، داخلی و خارجی، خواهند بود و به حساب‌های ارزی، براساس نرخ بین‌المللی، متناسب با نوع سپرده و مدت سپرده ارزی، سود ارزی پرداخت خواهند کرد و جوه حساب‌های ارزی مذکور قابل نقل و انتقال و حواله به داخل و خارج کشور و به اشخاص دیگر خواهند بود.

موجودی حساب‌های ارزی، براساس نرخ واریزنامه‌ای به میزان ۹۰ درصد قابل توثیق است و به استناد آن وثیقه، می‌توان برای صاحب حساب، اعتبار اسنادی (LC) باز نمود.

به حساب‌های وثیقه، در مدت توثیق، سود ارزی پرداخت می‌شود و از اعتبارات ریالی سود دریافت می‌گردد و برای خدمات بانکی (اعتبارات اسنادی و...) حق الزحمه بانکی دریافت می‌شود.

۱۴-۶- ورود و جلب منابع و سرمایه‌های خارجی، از طریق قراردادهای مختلف شامل «سرمایه‌گذاری»، «مشارکت»، «بیع متقابل»، «ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT)»، «تبدیل مواد اولیه به کالاهای ساخته شده (Offset)» با تضمین‌های منطقی و معقول حمایت می‌شود. این تضمین‌ها باید حاوی منافع طرفین باشند و برای سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی اطمینان و امنیت کافی نسبت به مصونیت فعالیت اقتصادی سالم ایجاد کنند و در ضمن امکان نظارت دولت را برای اطمینان از صحت عملیات و تعهدات، فراهم سازند.