



«ارزیابی عملکرد امور اقتصاد در برنامه هفتم پیشرفت (فصول یکم الی ششم)»

مقدمه؛

در اجرای مفاد جزء (۲) بند «الف» ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم و ناظر به گزارش شورای عالی راهبری در خصوص عملکرد سال اول برنامه مشتمل بر گزارشات سازمان برنامه و بودجه، گزارشات ناظران مالی و اجرایی و گزارشات کمیسیون های تخصصی مجلس، کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس طی جلسات متعدد و با حضور اعضای هیأت دولت و نمایندگان کمیسیون های تخصصی به بررسی گزارشات مزبور پرداخت و نهایتاً در اجرای مفاد آیین نامه داخلی مجلس گزارش تلفیقی کمیسیون به شرح ذیل تقدیم می گردد.

گزارش امور اقتصادی، شامل فصل های اول تا پنجم برنامه هفتم پیشرفت شامل فصول رشد اقتصادی، اصلاح نظام بانکی و مهار تورم، اصلاح ساختار بودجه، اصلاح نظام مالیاتی و اصلاح صندوق های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجه ای) و تأمین اجتماعی و سیاست های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد بوده و مواد (۱) الی (۳۱) را شامل می شود. دستگاه های اجرایی متولی فصول مذکور؛ وزارت اقتصاد و دارایی، سازمان برنامه و بودجه کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بخشی از وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی می باشند که در گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات منعکس شده است.

ارزیابی فصل ۱- رشد اقتصادی

رشد اقتصادی هشت درصد (۸٪) مهمترین هدف برنامه هفتم پیشرفت و از سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری است که قانونگذار تحقق آن را از طریق؛ مردمی سازی اقتصاد و استفاده حداکثری از ظرفیت بخش خصوصی و تعاونی و خروج دولت از تصدی‌گری و بنگاه داری، اصلاحات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی با تأکید بر افزایش منابع پایدار و کاهش هزینه‌های جاری، اصلاح نظام بانکی و جلوگیری از خلق بی‌ضابطه پول و هدایت منابع بانکی به سمت تولید، اصلاح سیاست‌های ارزی و پولی در جهت ایجاد ثبات اقتصادی و کاهش تورم، اصلاح نظام مالیاتی با تأکید بر کاهش فرارهای مالیاتی و حذف و کاهش معافیت‌ها، اصلاح صندوق‌های بازنشستگی و قطع وابستگی به بودجه عمومی، رفع ناترازی‌ها در حوزه‌های انرژی، توسعه علم و فناوری و نهایتاً افزایش بهره‌وری در فصول مختلف برنامه دنبال می‌کند.

کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات معتقد است ضمن آنکه تحریم‌های اقتصادی و عدم امکان استفاده لازم از سرمایه‌گذاری خارجی و نیز ناترازی‌های متعدد در حوزه‌های انرژی، بودجه، بانک، صندوق‌ها و غیره قطعاً مسیر دسترسی به رشد هشت درصد (۸٪) را مشکل می‌سازد اما قطعاً توجه و اهتمام دولت به اجرای دقیق احکام برنامه در فصول مختلف می‌تواند تحقق این هدف را تسهیل و تسریع نماید.

در سال نخست اجرای برنامه، شکاف معناداری میان اهداف کمی فصل رشد (رشد هشت درصد (۸٪) با سهم سی و پنج درصدی (۳۵٪) بهره‌وری و نتایج مشاهده شده وجود دارد. بر اساس گزارش فصل اول، رشد اقتصادی در سال ۱۴۰۳ برابر سه و یک‌دهم درصد (۳,۱٪) و برآورد شش‌ماهه نخست سال ۱۴۰۴ منفی سه دهم درصد (۰,۳٪-) است؛ اشتغال خالص ایجاد شده حدود ۲۹۸ هزار نفر بوده و رشد بهره‌وری کل عوامل حدود یک و نهم‌دهم درصد (۱,۹٪) برآورد می‌شود. بخش مهمی از رشد ۱۴۰۳ متکی بر افزایش موقتی تولید / صادرات نفت بوده و به‌جای اصلاحات بهره‌ورانه، عمدتاً از استفاده از ظرفیت‌های خالی ناشی شده است.

نگاهی به عملکرد بخش‌های مختلف اقتصاد نشان می‌دهد که در سال ۱۴۰۳ و شش‌ماهه نخست ۱۴۰۴ روند رشد، ناپایدار و غیرهمگن بوده است. برخی بخش‌ها مانند معدن با رشد کُند در سال ۱۴۰۳، در نیمه اول ۱۴۰۴ شتاب قابل توجهی گرفته‌اند، در حالی که بخش‌هایی مثل نفت، صنعت و کشاورزی پس از تجربه رشد مثبت در سال ۱۴۰۳، در شش‌ماهه ۱۴۰۴ با کاهش فعالیت مواجه شده‌اند. بخش‌های خدماتی نیز رشد کمتری نسبت به سال قبل داشته‌اند اما همچنان روند مثبت خود را حفظ کرده‌اند.

جدول شماره (۱) - اهداف کمی سنجه‌های عملکردی رشد اقتصادی

سنجه عملکردی	متوسط رشد سالانه هدف برنامه هفتم	عملکرد سال ۱۴۰۳	برآورد عملکرد شش ماهه نخست ۱۴۰۴
رشد اقتصادی	۸	۳,۱	-۰/۳
رشد بهره‌وری کل عوامل تولید	۲/۸	۱/۹	
رشد تعداد شاغلین	یک میلیون نفر	۲۹۸ هزار نفر	-
رشد بخش نفت	۹	۶,۲	-۰/۱
رشد بخش آب، برق و گاز	۸	۰/۸	۶/۴
رشد بخش حمل و نقل، انبارداری	۱۰	۳/۳	-۱/۷
رشد بخش معدن	۱۳	۰/۵	۸/۷
رشد بخش صنعت	۸/۵	۱/۶	-۳/۹
رشد بخش ساختمان	۹	۰/۵	-۵/۴
رشد بخش کشاورزی	۵/۵	۳/۲	-۴/۷
رشد بخش ارتباطات	۱۱	۲,۴	۴,۲
رشد بخش سایر خدمات	۶,۵		

از مهمترین احکام فصل اول برنامه، بند «الف» ماده (۳) در خصوص تجهیز منابع است که طی آن وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرائی تا پایان هر سال، برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف، در سال بعد را تهیه نموده و به تصویب هیأت وزیران برساند. طی بررسی‌های صورت گرفته، این امر طی سال اول برنامه بدرستی انجام نپذیرفته که طبق گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی، تأخیر در تصویب آیین‌نامه بند «الف» ماده (۳) در هیأت وزیران (۱۴۰۴/۰۱/۲۴) و عدم امکان تدوین برنامه سال ۱۴۰۴ در سال قبل، مقرر شد به صورت استثنایی، برنامه تأمین مالی سال ۱۴۰۴ در همان سال ۱۴۰۴ تصویب گردد.

بر اساس گزارش امور اقتصادی و دارایی به منظور تحقق رشد اقتصادی هشت درصد (۸٪) با فروض نرخ استهلاك سرمایه چهار و شش دهم درصد (۴,۶٪)، سهم عامل نیروی کار از رشد اقتصادی هدف گذاری شده یک و نه دهم واحد درصد (۱,۹٪)، سهم عامل سرمایه از رشد اقتصادی سه و سه دهم واحد درصد (۳,۳٪) و سهم بهره‌وری از رشد اقتصادی دو و هشت دهم واحد درصد (۲,۸٪) در سال ۱۴۰۴، در مجموع (۷,۹۸۴) هزار میلیارد تومان سرمایه‌گذاری مورد نیاز است که تأمین این میزان منابع مالی از بخش‌های مختلف اقتصادی به شرح زیر می باشد:

جدول شماره (۲) - اهداف کمی سنج‌های عملکردی انتشار گواهی سپرده و انتشار گواهی سپرده سرمایه‌گذاری

ردیف	شرح	عملکرد ۱۴۰۳	عملکرد شش ماهه اول ۱۴۰۴	ظرفیت تأمین مالی ۱۴۰۴		منابع مالی مورد نیاز برای رشد اقتصادی هدف گذاری شده (۸ درصد)	
				سال ۱۴۰۴	مصوب ۱۲/۶	سال ۱۴۰۴	۱۲/۶
۱	تسهیلات بانکی ایجاد و توسعه‌ای	۱۲۰۶,۲	۴۹۷,۷	۱۴۹۲	۷۴۶	۱۴۹۲	۷۴۶
	شبکه بانکی انتشار گواهی سپرده سرمایه‌گذاری خاص (با اهداف ایجاد و توسعه‌ای)	۵	۴,۵ (مجوز انتشار گواهی سپرده خاص صادره)	۷۰	۳۵	۲۰۰	۱۰۰
۲	افزایش سرمایه شرکت‌های سهامی عام (به غیر از تجدید ارزیابی دارایی‌ها و تشکیل شرکت پروژه سهامی عام)	۴۵۷	۹۸,۶	۵۰۰	۲۵۰	۵۷۰	۲۸۵
	عرضه اولیه سهام شرکت‌ها در بورس و فرابورس	۷,۱	۰,۹	۵۰	۲۵	۵۰	۲۵
	شرکت پروژه سهامی عام	۱,۶	۰,۲	۳۰	۱۵	۳۰	۱۵
	ارزش انتشار اوراق بدهی شرکتی (به جز اوراق گام)	۷۴,۱	۳۵,۷	۱۵۰	۷۵	۱۵۰	۷۵
	ارزش انتشار اوراق مشارکت شهرداری	۱۱,۹	۳,۹	۳۰	۱۵	۳۰	۱۵
	به‌کارگیری ابزارها و نهادهای مالی نوین (تأمین مالی جمعی، صدور واحدهای صندوق‌های خصوصی و جسورانه)	۱۴,۸	۶,۱	۲۰	۱۰	۲۰	۱۰
۳	منابع بودجه عمومی (تملك دارایی سرمایه‌ای)	۴۳۳	۲۲۵,۸	۴۵۰	۲۲۵	۷۶۴	۳۸۲
	سرمایه گذاری بخش دولتی سرمایه گذاری شرکت‌های دولتی در طرح‌های تملك از محل منابع داخلی هزینه‌های سرمایه‌ای	۴۹۰	۴۲۷,۸	۸۶۵	۴۳۲,۵	۱۰۶۶	۵۳۳

۴	سرمایه گذاری و تامین مالی خارجی	سرمایه گذاری خارجی (مستقیم) ۱	۵۱,۱	۲۳,۲	۶۸	۳۴	۳۴۰	۱۷۰
		تامین مالی خارجی ۲	-	۹,۷	۶۸	۳۴	۱۷۰	۸۵
۵	صندوق توسعه ملی	تسهیلات ارزی و سرمایه گذاری در تامین مالی ارزی طرح ها ۳	۶۷	۹۹,۳	۴۱۰	۲۰۵	۶۸۰	۳۴۰
۶	بیمه	سرمایه گذاری از محل منابع شرکت های بیمه ای	۲۰	۱۳,۳	۲۰	۱۰	۲۵	۱۲,۵
۷	تأمین مالی ارزی	انتشار اوراق مرابحه ارزی ۴	۲,۸	۱۱,۹	۴۸	۲۴	۱۳۶	۶۸
		منابع آزاد شده ارزی	-	-	-	-	۵۴۴	۲۷۲
۸	آورده بخش خصوصی	آورده اشخاص در طرح های مشارکت عمومی - خصوصی و آورده تسهیلات مشارکتی ۵	۵۳۰	۲۲۰	۷۰۰	۳۵۰	۱۰۰۰	۵۰۰
۹	سایر (نهادهای عمومی غیردولتی)	شهرداری ها و دهیاری ها	۲۵۰	۱۵۰	۳۲۰	۱۶۰	۳۲۰	۱۶۰
		صندوق های بازنشستگی	-	-	-	-	-	۳۹۷
		بنیادها، اوقاف و سایر	-	-	-	-	-	۱۹۸,۵
		مجموع	۳۶۲۱,۶	۱۸۲۸,۶	۵۲۹۱	۲۶۴۵,۵	۷۹۸۴	۳۹۹۲

بر اساس این گزارش ظرفیت تأمین مالی طی سال ۱۴۰۴ حدود ۵,۲۹۱ هزار میلیارد تومان می باشد که شصت و شش درصد (۶۶٪) منابع پیش بینی شده جهت تحقق هدف برنامه است. با توجه به مجموعه اقدامات و برنامه های دولت طی سال های ۱۴۰۳ و نیمه اول ۱۴۰۴ عملکرد خاصی درخصوص اجرای الزامات مذکور

۱ بر مبنای تبدیل دلار ۶۸۰۰۰۰ ریال

۲ بر مبنای تبدیل یورو ۷۰۰۰۰۰ ریال

۳ بر مبنای تبدیل دلار ۶۸۰۰۰۰ ریال

۴ بر مبنای تبدیل یورو ۷۰۰۰۰۰ ریال

۵ عملکرد شش ماهه براساس الزام به آورده اشخاص در قراردادهای بانکی، به صورت تقریبی برآورد شده است. در واقع محاسبه سهم آورده اشخاص بر مبنای تسهیلات پرداختی انجام شده است. (طبق الزامات بانکی، در اغلب قراردادها حداقل بیست درصد (۲۰٪) از منابع باید توسط متقاضی (شخص) تأمین شود، اما این نسبت بسته به نوع قرارداد بین بیست درصد (۲۰٪) تا چهل درصد (۴۰٪) متغیر است، در این برآورد، میانگین سی درصد (۳۰٪) برای سهم آورده اشخاص در نظر گرفته شده است. به بیان دیگر، فرض شده است که در قراردادهایی که هفتاد درصد (۷۰٪) از منابع از محل تسهیلات بانکی تأمین می شود، سی درصد (۳۰٪) مابقی از محل آورده اشخاص بوده است).

قابل مشاهده نیست. در این زمینه الزاماتی از جمله تحقق ثبات اقتصاد کلان، کاهش مداخلات دولت در اقتصاد به ویژه در قیمت گذاری، توسعه ابزارهای تأمین مالی زنجیره تولید، تمهیدات انتشار گواهی سپرده خاص برای طرح های با بازدهی بالا، عدم قطع برق و گاز واحدهای تولیدی، مجوزهای بی نام و مشوق هایی برای سرمایه گذاران خارجی، ارائه برنامه زمان بندی انتشار اوراق دولتی و... تا حد زیادی در دسترس دولت بوده و گام های اساسی دولت و تمرکز بر حل آنها قطعاً می تواند به تحقق اهداف برنامه کمک نماید. البته دولت معتقد است بدون تصمیم گیری در خصوص برخی مسایل اصلی اقتصاد ایران از جمله سیاست های ارزی و تعیین تکلیف قیمت انرژی بدون مشارکت سایر قوای کشور نمی توان تصویر روشنی از رشد اقتصادی در سال های برنامه داشت.

ایجاد بستر مناسب جهت سرمایه گذاری عموم مردم در طرح های با ارز آوری بالا از طریق شرکت های سهامی عام طرح (پروژه)، امکان انتشار اوراق بدهی (ارزی و ریالی) توسط بخش خصوصی و تعاونی (بند «ب» ماده (۳))، مقید سازی حمایت های تعرفه ای به زمان و بازنگری نرخ سود بازرگانی واردات، حمایت از تشکیل شرکت های مدیریت صادرات و کنسرسیوم ها و شتاب دهنده های صادرات (بندهای «الف» و «ب» ماده (۴)) از دیگر احکام این فصل در جهت حمایت از اشتغال و تولید است که به یا طور کامل اجراء نشده و یا در صف تأیید آیین نامه می باشند.

ارزیابی فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و مهار تورم

اصلاح ساختار نظام بانکی و رفع ناترازی مؤسسات اعتباری از طریق تقویت شاخص کفایت سرمایه به حداقل هشت درصد (۸٪)، تقویت نظارت بر مؤسسات اعتباری و بازارهای غیر متشکل پولی با شفاف سازی و پاکسازی ترازنامه ها از طریق راه اندازی سامانه املاک و مستغلات و سامانه سهامداری شبکه بانکی و شرکت مدیریت دارایی های شبکه بانکی، انضباط اعتباری و پولی از طریق وثیقه محور شدن تأمین نقدینگی و اوراق سازی مطالبات دولت از شبکه بانکی و در نهایت اصلاح سیاست های ارزی از جمله اهداف این بخش می باشد.

بررسی ها نشان می دهد که سرمایه ثبتي (۲۹) بانک و مؤسسه اعتباری دولتي و خصوصي طی سال اول برنامه از ۵۱۷ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۱۴۰۲ به ۸۵۱,۵ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۱۴۰۳ و در پایان شهریور ماه سال ۱۴۰۴ این رقم به ۱۰۳۵,۴ هزار میلیارد تومان رسیده است که رشد بیست و دو درصدی (۲۲٪) را طی شش ماه نشان می دهد. بر اساس پیش بینی بانک مرکزی با توجه به افزایش سرمایه بانک ملی از ۱۲۴ هزار میلیارد تومان به ۴۲۰ هزار میلیارد تومان بعد از گزیر بانک آینده، تا پایان سال ۱۴۰۴ سرمایه ثبتي بانک ها به رقم ۱۴۶۰ هزار میلیارد تومان خواهد رسید که حکایت از رشد هفتاد و یک درصدی (۷۱٪) نسبت به پایان سال ۱۴۰۳ می باشد.

بر اساس گزارش بانک مرکزی شاخص کفایت سرمایه شبکه بانکی در پایان سال ۱۴۰۳، یک و هفتاد و پنج صدم درصد (۱,۷۵٪) بوده که این شاخص در پایان شهریور ماه ۱۴۰۴ با کاهش مواجه شده و به یک و بیست و سه صدم درصد (۱,۲۳٪) رسیده که نشان از عدم تحقق اهداف برنامه در سال اول و حتی منفی بودن شاخص عملکرد می باشد. در پایان شهریورماه، نسبت کفایت سرمایه برای (۵) بانک منفی، (۱۳) بانک، (۸) و بالای آن و مابقی مثبت و زیر (۸) می باشد. بانک مرکزی معتقد است با شروع فرایند گزیر بانک آینده این شاخص در پایان مهرماه سال ۱۴۰۴ به چهار و پنجاه و چهار صدم درصد (۴,۵۴٪) بهبود یافته است. سرمایه مورد نیاز برای برآورد کسری سرمایه ثبتي تا هدف برنامه، ۸۷۳,۲ هزار میلیارد تومان پیش بینی می گردد که سهم بانک های دولتي و بانک های مشمول اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، پنجاه و هفت و چهاردهم درصد (۵۷,۴٪)، بانک های غیردولتي چهل و یک و هشت دهم درصد (۴۱,۸٪) و بانک های قرض الحسنه هشت دهم درصد (۰,۸٪) می باشد.

در زمینه تحقق عدالت در توزیع منابع بانکی در استان ها، به رغم افزایش نسبت تسهیلات به سپرده ها

از هشتاد و پنج و دودهم درصد (۸۵,۲٪) در پایان سال ۱۴۰۲ به هشتاد و هفت و چهاردهم درصد (۸۷,۴٪) در پایان سال ۱۴۰۳، اهداف برنامه در بند «پ» ماده (۱۰) محقق نشده است. در مجموع طی شش ماه ابتدایی سال ۱۴۰۴، ۴,۵۰۵ هزار میلیارد تومان تسهیلات توسط شبکه بانکی پرداخت شده که نسبت به مدت مشابه قبل چهل و دو و سه دهم درصد (۴۲,۳٪) رشد داشته و در این میان شصت و پنج و یک دهم درصد (۶۵,۱٪) آن صرف تأمین سرمایه در گردش و تنها هشت و نه دهم درصد (۸,۹٪) به تشکیل سرمایه ثابت شده است.

از هفتاد و هفت و سه دهم درصد (۷۷,۳٪) سهم صاحبان کسب و کار از مجموع تسهیلات اعطایی، بخش صنعت و معدن با سی و سه و چهاردهم درصد (۳۳,۴٪) بیشترین و مسکن و ساختمان با دو و هفت دهم درصد (۲,۷٪) و کشاورزی با سه و چهار دهم درصد (۳,۴٪) ن سهم را دارا هستند.

مجموع تسهیلات تکلیفی پرداختی قرض الحسنه در سال ۱۴۰۳ شامل ازدواج، فرزند آوری و اشتغال، ۳۴۰,۸۱ هزار میلیارد تومان بوده است که از مجموع تسهیلات ۷۶۶,۳ هزار میلیارد تومانی پرداختی در سال ۱۴۰۳، سهم چهار و چهاردهم درصدی (۴,۴٪) را به خود اختصاص می‌دهد. در سال ۱۴۰۳ میزان تحقق تسهیلات بخش مسکن از مجموع ۷۹۷,۳ هزار میلیارد تومان، تنها پانزده درصد (۱۵٪) یعنی ۱۱۶,۹ هزار میلیارد تومان بوده است. این میزان تحقق در شش ماهه ابتدای سال ۱۴۰۴ تنها سه درصد (۳٪) بوده که در میزان رشد بخش مسکن طی سال اول برنامه قطعاً مؤثر است.

گزارشات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که در حوزه انضباط پولی اقدامات خوبی در جهت احکام برنامه صورت پذیرفته است که تدوین برنامه اصلاح و بازسازی مؤسسات اعتباری، الزام بانک‌های دارای اضافه برداشت به ارائه وثایق، تهیه دستورالعمل‌های اجرایی سامانه‌های املاک، مستغلات، سهامداری شبکه بانکی، شرکت مدیریت دارایی‌ها، نحوه اداره و نظارت بر مؤسسات اعتباری، تأسیس و فعالیت صندوق‌های قرض الحسنه و پرداخت تسهیلات اعتبار در حساب جاری و نیز اقدامات سختگیرانه در زمینه بانک‌های ناتراز از آن جمله‌اند.

اما در خصوص نقدینگی و تورم آمارها حکایت از آن دارد که رشد نقدینگی از بیست و چهار و سه دهم درصد (۲۴,۳٪) در ابتدای سال ۱۴۰۳ به بیست و هفت و هشت دهم درصد (۲۷,۸٪) در پایان سال ۱۴۰۴ رسیده و در شش ماهه ابتدای سال ۱۴۰۴ نیز این رقم با جهشی (۹) واحدی به سی و شش و هشت دهم درصد (۳۶,۸٪) که بالاترین رقم طی سه سال گذشته می‌باشد رسیده است. گزارشات بانک مرکزی نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از دلایل افزایش نقدینگی، بی انضباطی‌های دولت بویژه تنخواه‌های موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت و قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و تأمین ریال برداشت‌ها از

صندوق توسعه است.

اضافه برداشت شبکه بانکی نیز به رغم تمهیدات انضباطی بانک مرکزی طی سال اول برنامه از ۴۵۰ هزار میلیارد تومان در ابتدای شهریور ماه سال ۱۴۰۳ به بیش از ۹۶۵ هزار میلیارد تومان در مهرماه سال ۱۴۰۴ رسید که پیش‌بینی می‌شود با اجرای فرایند گزیر توسط بانک مرکزی این رقم کاهش محسوسی داشته باشد. شاخص نرخ تورم نیز در سال اول برنامه مسیری بر خلاف اهداف برنامه را طی نمود و تورم نقطه به نقطه از به بیست و چهار و پنج دهم درصد (۲۴,۵٪) در شهریورماه سال ۱۴۰۳ به چهل و هشت و شش دهم درصد (۴۸,۶٪) در ابتدای شهریورماه سال ۱۴۰۴ افزایش یافت. تورم دوازده ماهه نیز طی این یکسال از به بیست و هشت و شش دهم درصد (۲۸,۶٪) به سی و پنج و شش دهم درصد (۳۵,۶٪) رسیده است که با هدف تورم تک رقمی مندرج در برنامه فاصله معناداری دارد. بانک مرکزی؛ اضافه برداشت‌های بانک‌ها، انتشار اوراق بدهی دولت، آزاد سازی سپرده‌های قانونی، افزایش یکصد و هفت درصدی (۱۰۷٪) حجم عملیات ریو اوراق بانک مرکزی نسبت به سال قبل، تسویه بخشی از مطالبات بانک‌ها از بانک مرکزی مصوب ماده (۴۶) قانون رفع موانع تولید و افزایش ذخایر طلای بانک مرکزی را، عمده عوامل انحراف نقدینگی از اهداف برنامه دانسته است.

بانک مرکزی در خصوص سیاست‌های ارزی جزء (۱) بند «پ» ماده (۴) قانون برنامه را که بر اصلاح سیاست‌های ارزی و زیرساخت‌های تبادلات ارزی به منظور جلوگیری از هرگونه بیش‌اظهاری یا کم‌اظهاری در واردات یا صادرات کالاها تأکید دارد به جهات مختلف از جمله محدودیت‌های تحریمی، سیاست‌های ارزی مصوب از جمله ارز ترجیحی، مغایرت با بندهای دیگر برنامه از جمله جزء (۱) ماده (۱۱) و انگیزه خروج سرمایه و وجود قاچاق، غیرممکن دانسته است و از سویی جهت انجام تکالیف ماده (۱۱)، مجموعه اقداماتی را به انجام رسانیده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد به رغم برخی اقدامات خوب انجام شده طی یکسال اول برنامه اما به دلایل مختلف شاهد افزایش قیمت ارز در بازار آزاد از ۵۹,۴۰۰ تومان به ۱۰۰,۳۰۰ تومان می‌باشد که رشد شصت و نه درصدی (۶۹٪) را نشان می‌دهد. در بازار رسمی نیز نرخ ارز نیما از حدود ۴۵,۰۰۰ تومان به ۷۱,۹۰۰ تومان در بازار توافقی رسیده که رشد شصت درصدی (۶۰٪) را نشان می‌دهد.

عدم راهبرد مشخص ارزی و تغییر مکرر سیاست‌ها، ادامه چند نرخی در بازار ارز، عدم وجود سیاست‌های تشویقی برای بازگشت ارز، عدم برخورد با اشخاص حقیقی و حقوقی که ارز خود را باز نگردانده‌اند، عدم اجرای قانون مبارزه با قاچاق ارز و کالا، عدم سیاست‌های تشویقی سرمایه‌گذاری، کاهش درآمدهای ارزی کشور از محل صادرات غیر نفتی و سایر دلایل از جمله عوامل بی‌ثباتی در قیمت ارز است.

ارزیابی فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه

اصلاح ساختار بودجه در برنامه هفتم ذیل هشت بخش شامل کلیات بودجه، اصلاح نظام پرداخت و تخصیص، شفافیت و نظم بخشی به منابع از جمله درآمدهای فروش و صادرات نفت و گاز، انضباط بخشی در اعتبارات هزینه‌ای، مولدسازی دارایی‌های دولت، ساماندهی طرح‌های عمرانی، نظم بخشی به تعهدات و بدهی‌های دولت و نهایتاً شرکت‌های دولتی تنظیم شده است.

حذف احکام غیر بودجه‌ای در قانون بودجه به رغم تأکید برنامه، در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ به طور کامل انجام نشد و موجب گردید مجلس با اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی خود، تحقق این امر را طی سال‌های آتی صد در صد (۱۰۰٪) نماید. در ماده (۱۸) برنامه هفتم پیشرفت، کاهش اعتبارات هزینه‌ای غیرضرور و افزایش بهره‌وری مورد توجه قرار گرفته و بر مبنای آن دولت مکلف است با استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برای افزایش بهره‌وری اعتبارات هزینه‌ای اقدام نماید. بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد اقدامات اولیه در این زمینه صورت گرفته اما پیشرفت بسیار کمی داشته است. ممنوعیت ایجاد بار مالی توسط دولت مازاد بر بودجه‌های سنواتی نیز که در بند «ت» این ماده ذکر شده در سال اول برنامه مورد اهتمام دولت نبوده و دولت به دفعات با استفاده از ظرفیت‌های جلسه هماهنگی سران قوا، شورای عالی امنیت ملی و غیره این ماده را نقض کرده است. از سوی دیگر نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی به بیش از چهل درصد (۴۰٪) می‌رسد که از خط قرمز مندرج در ماده (۲۴) برنامه هفتم عبور نموده است.

مواد (۱۹) و (۲۰) در کنار تلاش برای ساماندهی طرح‌های عمرانی، رویکرد جذب منابع بخش خصوصی را دنبال می‌کنند. همچنین ماده (۲۱) با هدف افزایش کیفیت سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های عمرانی، بازرنگری در نظام فنی و اجرایی کشور را تکلیف کرده است.

در این خصوص آیین نامه بند «الف» ماده (۱۹) و ماده (۲۰) با موضوع ساماندهی طرح‌ها تدوین و به تصویب هیأت وزیران رسیده است. در بخش اجرایی یعنی واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌گذاری مسئولیت متوجه تمام دستگاه‌های اجرایی است و در این موضوع نیز لازم است تا در گزارش‌های بعدی سازمان برنامه و بودجه کشور بخشی اختصاص یابد تا عملکرد دستگاه‌ها در حوزه مشارکت مشخص شود.

در موضوع ساماندهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، موارد مهمی نظیر تکلیف دستگاه‌ها به واگذاری بهره‌برداری از زیرساخت‌های خود به طرف خصوصی و استفاده سازمان از مشاوران ذیصلاح برای بررسی گزارش‌های توجیهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به سالهای بعد موکول شده است.

در موضوع سند جدید نظام فنی و اجرایی کشور که تکلیف دیگر برنامه هفتم بوده است، سند مربوطه تدوین و مصوب شده است ولی ارزیابی نشان می‌دهد که رویکرد سند نسبت به نسخه‌های قبلی تغییر خاصی نداشته و در واقع تصویب سند بیشتر به منزله رفع تکلیف دولت در این بخش بوده است.

ماده (۲۵) قانون برنامه هفتم به موضوع شرکت‌های دولتی پرداخته است. در خصوص افزایش سرمایه از محل تجدید ارزیابی دارایی‌ها (بند «الف» ماده (۲۵))، آیین‌نامه مربوطه تدوین و به تصویب هیأت وزیران رسیده است و تکلیف دولت در این زمینه انجام شده تلقی می‌گردد. در خصوص بازنگری در نمایندگان سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی (بند «پ» ماده (۲۵)) نیز، پیش‌نویس اولیه تهیه و در دولت در دست بررسی است. همچنین در خصوص تدوین چهارچوب پرداخت پاداش سالانه اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل (بند «ت» ماده (۲۵))، پیش‌نویس مربوطه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و بنابر اطلاعات دریافتی به تصویب شورای حقوق و دستمزد رسیده است.

در نهایت «نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به بودجه عمومی» که در انتهای برنامه بیست و پنج درصد (۲۵٪) هدف‌گذاری شده است در سال ۱۴۰۴ به دوازده درصد (۱۲٪) رسیده است که دولت بار مالی سنگین و فقدان ظرفیت عملیاتی تحقق این امر را به عنوان دلایل کاهش این نسبت در سال اول برنامه ذکر نموده است.

ارزیابی فصل ۴- اصلاح نظام مالیاتی

در ماده (۲۶) قانون برنامه، سازمان امور مالیاتی مکلف شده است از طریق شفافیت مالیاتی، انضباط بخشی به معافیت‌های مالیاتی و مالیات‌های با نرخ صفر و اصلاح نظام مالیات ستانی کشور سهم درآمدهای مالیاتی را در بودجه کشور افزایش به نحوی که هشتاد درصد (۸۰٪) هزینه‌های جاری دولت توسط درآمدهای مالیاتی جبران گردد و نیز نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی را به ده درصد (۱۰٪) افزایش دهد.

جدول شماره (۳)- اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح نظام مالیاتی

سنجه‌های عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی پایان برنامه	تحقق ۱۴۰۳
نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی (مرکز آمار ایران)	درصد/سالانه	۱۰	۶,۴
نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)	درصد/سالانه	۱۰	۸,۳
نسبت مالیات تحقق‌یافته به اعتبارات هزینه‌ای	درصد/سالانه	۸۰	۷۲,۴

ضمن ممنوعیت هرگونه تخفیف مالیاتی جدید در قوانین بودجه و قوانین دائمی، در بند «ب» ماده (۲۷) وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده، به‌صورت سالانه فهرست تمامی تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی را تهیه و میزان درآمد از دست‌رفته دولت، ناشی از موارد مذکور را محاسبه نموده، سازمان آن را در قالب پیوست بودجه سنواتی منتشر نماید که این امر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ انجام نشده است.

مهمترین حکم این بخش بند «پ» این ماده می‌باشد که وزارت امور اقتصاد و دارایی را ملزم می‌سازد طی شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن قانون برنامه، لوایح قانونی مورد نیاز برای کاهش تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی را به‌منظور جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد، ساماندهی معافیت‌های غیرضرور و تقویت معافیت‌های منجر به رشد تولید، تنظیم و ارائه نماید.

سازمان امور مالیاتی مدعی شده است طی نامه شماره ۱۳۵۱۵/۲۰۰/ص مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۱۰ اقدام لازم را انجام داده است. اهمیت این موضوع از آن جهت است که بر اساس گزارشات سازمان امور مالیاتی درحالی که درآمدهای مالیاتی سال ۱۴۰۴ در قانون بودجه حدود ۲,۰۰۰ هزار میلیارد تومانی برآورد شده، بیش از این مقدار حجم معافیت‌های مالیاتی و مالیات‌های با نرخ صفر است که مغایر اهداف برنامه و عدالت در توزیع منابع است.

ارزیابی فصل ۵- اصلاح صندوق‌های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنج‌ای)

فصل پنجم برنامه هفتم پیشرفت در راستای افزایش پایداری صندوق‌های بازنشستگی به طور کلی به سه حوزه «ساماندهی بخش سرمایه‌گذاری‌ها»، «سامان‌بخشی معافیت‌های بیمه‌ای» و «اصلاح برخی از پارامترهای بیمه‌ای» ورود کرده است. آئین‌نامه این بند در مهرماه سال جاری به تصویب هیأت وزیران رسیده و هنوز عملکردی ندارد.

بند «ت» ماده (۲۸) برنامه مربوط به واگذاری دارایی‌های کوچک و کم اثر است. برنامه زمان‌بندی واگذاری سهام متعلق به صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی و شرکت‌های تابع و وابسته به آن‌ها در دیماه سال ۱۴۰۳ توسط هیأت وزیران تصویب شده و صندوق‌ها اقداماتی در راستای معرفی برخی شرکت‌های مشمول انجام داده‌اند، بر اساس گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تا انتهای سال اول برنامه، (۷۴) شرکت از مجموع صندوق‌های بازنشستگی کشوری (۲۵) صندوق فولاد (۶) و سازمان تأمین اجتماعی (۴۳) مشمول این بند قرار گرفته‌اند که (۹) شرکت متعلق به سازمان تأمین اجتماعی در فرایند انحلال می‌باشند. با این حال واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌ها در اجرا دچار موانع متعددی است و در برخی موارد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پیشنهاد اصلاح احکام مربوط به واگذاری بنگاه‌های زیرمجموعه صندوق‌های بازنشستگی شده است. از اقدامات مناسب وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارائه پیشنهاد پیمان مدیریت و خروج از مدیریت به جای خروج از بنگاه‌داری می‌باشد که با امضای مشترک وزراء وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و امور اقتصادی و دارایی در انتظار تصویب مراجع ذیربط است.

بند «ث» ماده (۲۸) برنامه درخصوص الزام صندوق‌های بازنشستگی به احراز صلاحیت حرفه‌ای مدیران زیرمجموعه است. آئین‌نامه این بند نیز در مهرماه سال جاری به تصویب هیئت وزیران رسیده و در حال پیگیری است و در سال اول عملکردی نداشته است.

بندهای «خ»، «ح» و «د» ماده (۲۸) برنامه هفتم پیشرفت، مربوط به ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای است که آئین‌نامه همه این احکام به تصویب هیأت وزیران رسیده و در حال اجراء است.

آئین‌نامه اجرایی ماده (۲۹) برنامه هفتم پیشرفت که مربوط به اصلاح سن و سابقه در صندوق‌های بازنشستگی است در بهمن‌ماه سال ۱۴۰۳ به تصویب هیأت وزیران رسیده و در حال اجراء می‌باشد. هر چند وزرات تعاون، کار و رفاه اجتماعی نسبت به انجام اقدامات قانونی برای تحقق احکام برنامه در سال اول برنامه اقدامات مناسبی را انجام داده اما به جهت عدم اجرایی شدن همه این اقدامات، در سال اول برنامه شاهد افزایش ناترازی صندوق‌های بازنشستگی و افزایش سهم صندوق‌ها از بودجه عمومی دولت بودیم.

انجام متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان نیز که از مفاد ماده (۲۸) این قانون می‌باشد با توجه به ادامه ناترازی صندوق‌ها و کسری بودجه دولت، در سال اول برنامه با مشکلاتی از جمله تأخیر در پرداخت مطالبات بازنشستگان مواجه بود.

ارزیابی فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد

یکی از ارکان اصلی برنامه هفتم در کنار رشد اقتصادی، عدالت در توزیع درآمدها و انجام اقدامات حمایتی برای اقشار کم درآمد و بویژه قشر آسیب‌پذیر جامعه می‌باشد. بر این اساس در فصل ششم در بند «الف» ماده (۳۱) مقرر گردیده تا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با شناسایی اقشار کم درآمد تا دهک هفتم درآمدی نسبت به ارائه اقلام ضروری، در قالب بسته معیشتی به صورت کالابریگ الکترونیکی مازاد بر یارانه‌های قانونی اقدام نماید. با تصویب آیین‌نامه مربوطه در تاریخ ۱۴۰۳/۱۱/۲۴ در هیأت وزیران، از تاریخ ۱۲ اسفندماه سال ۱۴۰۳ طی چهار مرحله تا ۲۰ شهریورماه سال ۱۴۰۴ در سال اول برنامه اجراء گردید. در هر یک از این چهار مرحله بین ۲۰،۴ میلیون تا ۲۱،۵۷ میلیون خانوار- معادل بیش از ۶۰ میلیون نفر جمعیت - شامل دریافت کالا برگ می‌شدند بگونه‌ای که به ازای هر نفر از خانوارهای دهک‌های یک تا سه، مبلغ پنج میلیون (۵,۰۰۰,۰۰۰) ریال و به ازای هر نفر از خانوارهای دهک‌های چهارم تا هفتم مبلغ سه میلیون و پانصد هزار (۳,۵۰۰,۰۰۰) ریال تخصیص یافته است. در مجموع اعتبار تخصیص داده شده برای این چهار مرحله ۱۰۲,۲۶۵ هزار میلیارد تومان بوده است. اگر چه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تکلیف خود را در صدور کالابریگ به انجام رسانیده است، اما این ارقام با واقعیت جامعه و فشار معیشتی بر مردم تناسب ندارد.

در بند «ب» همین ماده، ایجاد «پنجره واحد خدمات حمایتی ایرانیان» مورد تأکید قرار گرفته که به رغم همکاری دستگاه‌های مربوطه در یکپارچه‌سازی و استانداردسازی خدمات حمایتی، همچنان این سامانه عملیاتی نگردیده است. بنا بر گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سامانه مذکور بعد از ارائه گزارش دولت به مجلس بصورت آزمایشی در حال فعالیت می‌باشد اما هنوز به طور رسمی افتتاح نشده است.

در بند «ث» ماده (۳۱)، مبلغ مستمری خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی به میزان بیست درصد (۲۰٪) حداقل حقوق تعیین شده که با پرداخت ۴۳,۰۱ هزار میلیارد تومان برای کمیته امداد امام خمینی (ره) ۲۵,۰۱ هزار میلیارد تومان برای سازمان بهزیستی در پنج ماهه نخست سال ۱۴۰۴ این امر محقق شده است با این حال، همچنان موضوع کفایت این مبالغ در برابر هزینه‌های زندگی یکی از دغدغه‌های جدی در سیاست‌گذاری اجتماعی محسوب می‌شود که لازم است دولت در این زمینه تمهیدات لازم را به انجام رساند.

افزایش ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی به هفتاد و شش درصد (۷۶٪) از سنجه‌های جدول شماره (۵) قانون برنامه است که طی گزارش وزرات تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بیمه شدگان فعال مشمول قانون تأمین اجتماعی از ۱۶,۳۰۵,۱۳۲ نفر در سال ۱۴۰۲ به تعداد ۱۶,۵۳۱,۴۶۵ نفر در تیر ماه سال ۱۴۰۳ ارتقاء یافته که نشان دهنده یک و سی و نه صدم درصد (۱,۳۹٪) رشد در دوره مذکور می‌باشد. بر این اساس ضریب پوشش بیمه‌ای در سال ۱۴۰۲ معادل شصت و شش و شش دهم درصد (۶۶,۶٪) بوده است که پیش‌بینی می‌گردد این رقم در سال ۱۴۰۳ معادل شصت و هشت و پنج دهم درصد (۶۸,۵٪) می‌باشد.

وزرات تعاون، کار و رفاه اجتماعی در گزارش خود با اشاره به هدف برنامه مبنی بر صفر شدن فقر مطلق این امر را ناشدنی دانسته و خواستار اصلاح این سنجه در برنامه شده است.

در بند «ت» ماده (۳۱)، دولت مکلف شد تا پایان سال اول برنامه جهت اصلاح و تجمیع کلیه قوانین و مقررات موجود در حوزه خدمات‌رسانی به ایثارگران اقدام قانونی را انجام دهد که این بند نیز به رغم آماده‌سازی لایحه توسط بنیاد شهید و ایثارگران و ارسال به دولت به جهت عدم تصویب در هیأت وزیران، فاقد عملکرد است.