■ نخستین ویرایش سند تحول دولت سیزدهم ۱۸ اسفند سال جاری منتشر شد و پس از انتشار سند تحول دولت مردمی، این سند به یکی از موضوعات مورد بحث در محافل مختلف تبدیل شد؛ سندی که مشروط به اجرای صحیح به نظر می‌رسد در ۳۷ موضوع اساسی کشور منجر به اصلاحات ساختاری مطلوبی شود. این سند در ۲ سطح طبقه‌بندی شده است؛ یکی موضوعات فرابخشی مانند بودجه و دیگری پیشران‌های تحول مثل فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان

«وطن‌امروز» بخش‌های اقتصادی «سند تحول دولت مردمی» را بررسی کرد

عزمی برای تغییر ریل اقتصاد

سند تحول دولت با وجود اشراف و پرداختن به مسائل کلان کشور ۲ مشکل نظام‌مندنبودن و نبود الزام‌های اجرایی را دارد

گروه اقتصادی: نزدیک ۶ ماه از عمر دولت سیزدهم سپری شده و تیم اقتصادی دولت، تحقق رشد اقتصادی و توسعه اقتصاد را به عنوان یکی از اهداف اصلی خود از ابتدای فعالیت در دستور کار قرار داده است. بتازگی سندی موسوم به سند تحول دولت مردمی منتشر شده که خط‌مشی‌های اصلی دولت را در حوزه‌های مختلف مشخص کرده است. در واقع سند تحول در بخش اقتصادی سعی کرده چالش‌های اساسی کشور در حوزه‌های تولید و اشتغال، محیط کسب‌وکار، خصوصی‌سازی، بازار سرمایه، نظام بانکی، بیمه، رمزارزها، بودجه، مالیات، زیرساخت‌ها، مسکن و... را مورد بررسی قرار دهد و راهکارهایی را جهت حل موانع پیشرفت این حوزه‌ها ارائه دهد.

به گزارش «وطن‌امروز»، نخستین ویرایش سند تحول دولت سیزدهم ۱۸ اسفند سال جاری منتشر شد و پس از انتشار سند تحول دولت مردمی، این سند به یکی از موضوعات مورد بحث در محافل مختلف تبدیل شد؛ سندی که مشروط به اجرای صحیح به نظر می‌رسد در ۳۷ موضوع اساسی کشور منجر به اصلاحات ساختاری مطلوبی شود. این سند در ۲ سطح طبقه‌بندی شده است؛ یکی موضوعات فرابخشی مانند بودجه و دیگری پیشران‌های تحول مثل فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان.

برای درک بهتر این سند خوب است در ابتدا بدانیم اساسا سند تحول چیست. این سند برنامه توسعه ۵ساله نیست (هر چند در صورت اجرا، روی سند هفتم توسعه اثرگذار خواهد بود)، سند چشم‌انداز هم نیست، سیاست‌های کلان یا اسناد مرسوم راهبردی نیز نیست؛ به عبارت ساده سند تحول دولت، سندی است که بر اساس آن جمعی از کارشناسان بیرون از بدنه دولت، با تمرکز بر چالش‌های اساسی کشور، با کمک بدنه اجرایی دولت به راهکارهای عملیاتی در حوزه‌های مختلف رسیده‌اند. یکی از نکات قابل توجه سند، زمانمند بودن هر یک از اقدامات - در قالب‌های یک، ۲ یا ۴ ساله- است که پیگیری اجرای آن را سهل‌تر می‌کند.

■ **چالش‌های اجرایی سند تحول**

عزم دولت سیزدهم در تدوین سند تحول جای تقدیر دارد و نشان از توجه دولت به ضرورت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری آن هم در قالب کلان‌ایده‌ای دارد که به پیشرفت کشور منجر می‌شود. اما جدا از اینکه نفس تهیه سند بالادستی برای تغییر ریل سیاست‌گذاری کشور اقدام رو به جلویی است، وجود تفکر واحد و خط فکری مشخص الزامی است که در صورت رعایت نشدن این اصل، اجرای سند با مشکل روبه‌رو خواهد شد. یکی از چالش‌هایی که در برخی بخش‌های اقتصادی سند تحول تدوین دیده می‌شود، وجود تعارضاتی در سیاست‌های اتخاذ شده است که به نظر می‌رسد این اتفاق ناشی از برون‌سپاری تهیه هر بخش از سند به یک تیم مجزای کارشناسی است که رویکرد واحدی در سیاست‌ورزی ندارند. در واقع اندیشکده‌ها و پژوهشکده‌های مختلف، رویکردهای متفاوتی در قبال سیاست‌های اقتصادی دارند و نمی‌توان نظرات کارشناسی آنها را در یک قالب گنجاند. از دیگر چالش‌هایی که سند تحول تدوین‌شده با آن مواجه است، کل‌نگر نبودن سند است و اینکه بشدت درگیر برخی جزئیات شده است. به عنوان مثال سند تحول در بخش حقیقی اقتصاد باید بتواند مسیر ارتباط صنایع مختلف را تدوین کند، در حالی که در برخی اجزای سند تحول این مساله رعایت نشده است و در ویرایش‌های آتی، باید به این موضوع توجه ویژه‌ای شود.

بخش اقتصادی سند تحول باید مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌های بلندمدت دولت را تعیین کند که در بعد خارجی چارچوب و نحوه ارتباط بخش صنعت کشور با اقتصاد جهانی را تعریف کند و در بعد داخلی نیز به طور غیرمستقیم بر اختصاص منابع بین صنایع یا گروه‌های صاحب‌نفوذ جامعه اثر بگذارد.

در این راستا هر ترکیبی از سیاست‌های اقتصاد کلان، سیاست‌های صنعتی و ساختار تولید را باید به کار برد که در نهایت نحوه ارتباط کشور با اقتصاد بین‌المللی را تعیین کند و بتواند منجر به تحقق الگوی خاصی از تولید شود. این اتفاق در بخش اقتصادی سند تحول به طور جدی رعایت نشده که دولت می‌تواند در قالب پیوست‌هایی این الگو را برقرار کند.

در پایان باید گفت کشور از فقدان استراتژی توسعه صنعتی رنج می‌برد؛ صنعت کشور به عنوان بخش حقیقی اقتصاد راهبرد مشخصی ندارد و سند تحول هر چند تلاش کرده است این نگاه را داشته باشد اما قطعا کافی نیست و دولت - یا به بیان دیگر وزارت صمت - باید وظیفه خود را در تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور انجام دهد تا با عزمی که در بدنه دولت برای تغییر ریل سیاست‌گذاری کشور وجود دارد، شاهد توسعه ایران باشیم.

تولیدواشتغال

یکی از محورهایی که در سند تحول به آن اشاره شده، موضوع تولید و اشتغال است که در قالب مباحثی همچون محیط کسب‌وکار، ساخت داخل، مهارت و اشتغال، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان، خصوصی‌سازی، ارز و تجارت خارجی مورد بررسی قرار گرفته است.

در مباحث مختلف این حوزه، چالش‌های مختلفی صورت‌بندی شده است. به عنوان مثال اگر مبحث محیط کسب‌وکار را مورد بررسی قرار دهیم، در این بخش ۴ چالش اساسی احصا شده است. قیمت بالا و کیفیت پایین کالا و خدمات، آسیب کسب‌وکارها از نظام اداری، بانکی، مالیاتی و بیمه‌ای، بی‌ثباتی قیمت‌ها در بازار و فضای حقوقی نامناسب برای فعالیت اقتصادی از اساسی‌ترین چالش‌های حوزه کسب‌وکار بیان شده است که برای هر یک از چالش‌ها، عواملی در نظر گرفته شده و برای هر عامل، راهکارهایی ارائه شده است.

حذف محدودیت‌های مقداری در مجوزهای شغلی با پیشنهاد قوانین لازم، اصلاح فرآیند صدور مجوزها با تمرکز بر نظارت‌های پسینی، شفافیت پیش‌نیازهای کسب مجوز و سامانه محورشدن فرآیند صدور مجوز با اجرای ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اجرای قاعده صدور خودکار مجوز در صورت عدم پاسخگویی نهاد مجوزدهنده در مهلت مشخص با پیشنهاد قوانین لازم، پیش‌بینی‌پذیر کردن رویه‌های دولتی با اعمال قواعدی برای ممانعت از مداخلات ناگهانی و وضع مقررات دفعی در تدوین و ابلاغ مقررات از طریق تعیین مواعد مشخص برای ابلاغ مقررات، لزوم وجود فاصله زمانی مشخص از زمان تصویب تا زمان ابلاغ مقررات، ممنوعیت تغییر مقررات مرتبط با فضای کسب وکار در بازه زمانی کمتر از ۲ سال، تصریح مقررات نسخ شده به موجب وضع مقررات جدید، شناسایی و حذف مقررات مخل تولید از طریق پیگیری اجرای بند «ب» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، تقویت مقابله با رویه‌های ضدرقابتی از طریق تحقق فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و اقدامات لازم جهت اجرایی‌سازی ماده ۵۹ این قانون با تأسیس تنظیم‌گران بخشی و پیگیری رفع نواقص این قانون با پیشنهاد اصلاح قانون، فراهم‌سازی امکان عقد قراردادهای رسمی بر بستر سامانه‌های مورد تأیید، مشتمل بر متون قراردادی استاندارد، شروط معین ثابت و قابل تغییر، با قابلیت احراز و اعمال غیرقضایی شروط و رویه‌های حل‌وفصل مطالبات خارج از دادگاه و امکان اخذ ثمن قرارداد و انتقال آن به طرف دیگر، پس از احراز اجرای تعهدات مجری از طریق حساب‌های واسط وجوه (حساب‌های امانی) با استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود و در موارد مورد نیاز، پیشنهاد قوانین لازم، ثبت الکترونیکی و برخط دفاتر تجاری اشخاص حقوقی، مشتمل بر ثبت تمام اطلاعات مؤثر در پیگیری دعاوی و به رسمیت شناخته شدن آن به مثابه سند رسمی در محاکم قضایی، با پیشنهاد قوانین لازم و... از جمله راهکارهایی است که سند تحول در مبحث کسب‌وکار ارائه کرده است.

برنامه‌نجات‌بازارسرمایه‌درسندتحول

بررسی سند تحول دولت مردمی حاکی از آن است که دولت سیزدهم در ۲ محور اصلی «سهم پایین بازار سرمایه در تامین مالی» و «رفتار هیجانی بازار سرمایه و تضییع حقوق سهامداران خرد» در بخش سرمایه‌گذاری و نظام تامین مالی به مبحث بازار سرمایه پرداخته است. بر این اساس ۵ نشانگر وضعیت مطلوب در زمینه بازار طرح شده که عبارت است از: افزایش سهم تأمین مالی از بازار سرمایه در نظام تأمین مالی تولید، افزایش نسبت بازار اوراق بدهی به تولید ناخالص داخلی، افزایش حجم سرمایه‌گذاری مردم در بازار سرمایه، ارتقای شاخص حمایت از حقوق سهامداران خرد و ارتقای شاخص حاکمیت شرکتی. در بخش چالش سهم پایین بازار سرمایه در تامین مالی تولید موضوع ناکارآمدی فرآیند تامین مالی از بازار، طرح شده و اقداماتی را برای وزارتخانه‌های مختلف طراحی کرده است. در این بخش وزارت اقتصاد موظف به ایجاد بازار اختصاصی عرضه اوراق بدهی به سرمایه‌گذاران نهادی با تسهیل فرآیند انتشار اوراق و اختیاری کردن رکن بازارگردان برای انتشار اوراق بدهی، اختیاری کردن رکن ضامن در انتشار اوراق رتبه‌بندی شده برای عرضه خصوصی به سرمایه‌گذاران نهادی، شفاف‌سازی و هوشمندسازی فرآیند بررسی درخواست‌های افزایش سرمایه شرکت‌ها و اعطای مجوز با اعتبار طولانی برای انتشار تدریجی اوراق و افزایش سرمایه شرکت‌ها و در نهایت تسهیل تامین مالی از بازار سهام با اقداماتی نظیر تسهیل ورود شرکت‌ها به بورس، امکان عرضه اولیه سهام با فروش سهام جدید و مانع‌زدایی از فرآیند افزایش سرمایه، نظیر افزایش سرمایه با صرف سهام و سلب حق‌تقدم شده است. در ادامه بخش چالش سهم پایین بازار سرمایه در تامین مالی تولید به موضوع تقویت صندوق‌ها و اصلاح سازوکارهای تجهیز منابع در بازار بدهی پرداخته شده و در این بخش هم ماموریت‌هایی برای وزارت اقتصاد تدوین شده است: راه‌اندازی صندوق‌های سرمایه‌گذاری کوتاه به منظور توسعه ظرفیت تامین مالی برای اوراق دولتی و شرکتی از طریق تجهیز منابع مالی خرد با استفاده از ظرفیت صندوق‌های با درآمد ثابت، کاهش تدریجی سرمایه‌گذاری در سهام و اعمال تدریجی محدودیت بر خرید هر انتشار توسط صندوق‌های تحت مدیریت نهادهای متعهد پذیره‌نویسی و بازارگردانی، شناور کردن ارزش واحد صندوق‌ها و برخورد با دستکاری قیمتی اوراق، کاهش تدریجی سقف گواهی سپرده بانکی و سپرده بانکی در صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت و ممنوعیت سپرده‌گذاری در بانک‌های دارای رابطه سهامداری مستقیم و غیرمستقیم با مدیر صندوق. در بخش دوم یعنی چالش رفتار هیجانی بازار سرمایه و تضییع حقوق سهامداران خرد به ۳ عامل اصلی، راهکارها و عوامل پدیدآورنده پرداخته شده است. عامل اول این اتفاق تمرکز نظام حکمرانی شرکتی بر حقوق سهامداران عمده در مقایسه با سهامداران خرد بود، عامل دوم، رواج دستکاری قیمتی و معاملات مبتنی بر اطلاعات نهانی در بازار بود که برای این مهم ۳ راهبرد عنوان شده است که عبارت است از: توسعه روش‌های شناسایی دستکاری قیمتی و معاملاتی مبتنی بر اطلاعات نهانی، تقویت زیرساخت‌های اطلاعاتی و رویه‌های ثبت، نگهداری و طبقه‌بندی اطلاعات در شرکت‌های بورسی و نهادهای مالی و تشدید تبعات دستکاری و معاملات مبتنی بر اطلاعات نهانی. در عامل سوم به ورود توده‌وار و هیجانی سرمایه‌گذاران خرد به بازار پرداخته شده و ۴ راهبرد در مقابل دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته است. ۱- تقویت زیرساخت‌های سرمایه‌گذاری غیرمستقیم ۲- توسعه ابزارهای مدیریت ریسک برای پوشش زیان سرمایه‌گذاران خرد در صورت سقوط بازار ۳- حذف دامنه نوسان ۴- ارتقای سواد مالی سرمایه‌گذاران خرد و آحاد جامعه. در این موضوع برای وزارت اقتصاد تدوین شده است که به صورت تدریجی دامنه نوسان را در میان‌مدت افزایش دهد. همچنین با اقداماتی باعث تسهیل اعطای مجوز به سبد سرمایه‌گذاری نظیر صندوق‌های شاخص شود.

ارزوتجارت‌خارجی

یکی از چالش‌های اساسی کشور که در سال‌های اخیر، اقتصاد کشور را تحت تاثیر قرار داده، موضوع ارز و تجارت خارجی است که در سند نیز به آن پرداخته شده است.

هدفی که به عنوان وضعیت مطلوب در سند در نظر گرفته شده عبارت است از: افزایش میزان سرانه ارزش صادرات غیرنفتی، افزایش نسبت ارزش به وزن صادرات غیرنفتی، کاهش نسبت ارزش به وزن کالاهای وارداتی، کاهش سهم درآمدهای نفت و گاز از منابع تأمین بودجه عمومی دولت، کاهش ناترازی در تراز تجاری با کشورهای مقصد صادرات غیرنفتی، افزایش سرمایه‌گذاری خارجی در کشور، افزایش تعداد توافقنامه‌های تجاری دو یا چندجانبه مؤثر و فعال کشور و کاهش وابستگی به زیرساخت‌های تحریم‌پذیر در تعاملات اقتصادی.

هدف از ارائه راهکارها و چالش‌های این حوزه، چرخش از اقتصاد کم‌پیوند با خارج به اقتصاد برونگرا با پیوندهای پایدار با اولویت منطقه و آسیا، چرخش از دولت متمرکز بر تثبیت یا چندگانه‌سازی نرخ ارز به دولت تقویت‌کننده ذخایر ارزی و هموارساز نوسانات بازار ارز، چرخش از تمرکز بر منابع تجدیدناپذیر به عنوان عامل مزیت‌ساز کشور به فعالسازی ظرفیت‌های جغرافیای سیاسی و جغرافیای فرهنگی و دیپلماسی انرژی برای تقویت جایگاه بین‌المللی کشور و چرخش از تحریم به مثابه یک مساله صرفا اقتصادی و سیاسی به تحریم به عنوان یک مقوله حقوقی، اجتماعی و ایدئولوژیک است.

نظام‌مالیه‌عمومی

هدف مطلوب از تدوین این بخش، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی، کاهش مستمر نسبت هزینه‌های فرابودجه‌ای به بودجه عمومی و افزایش شمولیت و شفافیت بودجه، کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی، حذف کسری تراز عملیاتی بودجه و زیان شرکت‌های دولتی و افزایش پایداری بدهی دولت و شرکت‌های دولتی، افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع دولت، فراگیری (پوشش‌ها) و کارآمدی نظام تأمین‌اجتماعی و پایداری مالی نظام بازنشستگی، محدود شدن تصدی‌گری دولت و کاهش نقش مدیریتی آن در شرکت‌های با وظایف غیرحاکمیتی و افزایش شفافیت و اصول حاکمیت شرکتی در شرکت‌های با وظایف حاکمیتی است.

خصوصی‌سازی

در حوزه خصوصی‌سازی نشانگرهای وضعیت مطلوب عبارتند از ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع انسانی، مادی و فناوری، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاهش بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و صرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها در سرمایه‌گذاری‌ها، امور توسعه‌ای و فقرزدایی ارائه شده است. چالش‌ها و راهکارهای این حوزه باید چرخش در حوزه سیاست‌گذاری این حوزه را رقم بزنند که عبارتند از تغییر واگذاری دستوری برای تسویه دیون به واگذاری رقابتی برای یافتن بهترین خریدار، تغییر از تمرکز بر واگذاری مالکیت به اولویت‌دهی واگذاری مدیریت و واگذاری مالکیت در ازای مدیریت بهره‌ور، تغییر از خصوصی‌سازی برای تأمین هزینه‌های جاری کشور به خصوصی‌سازی برای تأمین منابع امور توسعه‌ای و زیرساختی و تغییر از رویکرد انفعالی در انتخاب خریدار به شناسایی فعالانه و هوشمندانه اشخاص حقیقی و حقوقی خریدار.

نظام‌بانکی

استقرار بانکداری اسلامی، تاسیس بانک توسعه، محدود شدن تنخواه بودجه دولت از بانک مرکزی، ممنوعیت استقراض دولت از بانک‌ها مشروط به فروش اوراق بدهی، اصلاح ساختار صندوق توسعه ملی و اختصاص بخشی از منابع صندوق به توسعه زیرساخت‌های کشور، تاکید بر ضرورت تعریف فرآیند ورشکستگی، انحلال و تصفیه بانک‌ها، ممنوعیت استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی و اخذ اعتبار مشروط بر ارائه وثیقه به بانک مرکزی و اصلاح رابطه دولت با بانک مرکزی و بانک مرکزی یا بانک‌ها مواردی از راهبردهای حل چالش نظام بانکی است. هدف از این برنامه‌ها مهار تورم، افزایش قدرت تامین مالی اقتصاد و انضباط‌بخشی به نظام بانکی است. بازتعریف ساختار، ارکان و وظایف بانک مرکزی به منظور حذف تعارض منافع حاکم بر اعضای شورای پول و اعتبار، افزایش شفافیت و اجرای اصول حکمرانی صحیح در بانک مرکزی و همچنین استقرار رفتار مبتنی بر قاعده در پوشش ناترازی‌های مالی دولت و شبکه بانکی و نیز تعیین اولویت برای اهداف بانک مرکزی از طریق پیشنهاد اصلاح قانون پولی و بانکی، اجرای سیاست پولی فعالانه و افزایش اعتبار عمومی بانک مرکزی از طریق تدوین برنامه عملیاتی کنترل تورم در میان‌مدت در جهت پیش‌بینی‌پذیر کردن تورم متناسب با اولویت‌های تعیین شده برای بانک مرکزی، به منظور تثبیت لنگر اسمی ریالی کشور، اتخاذ سیاست‌های ارتباطی مناسب توسط بانک مرکزی و انتخاب دالان سیاستی برای لنگرهای اسمی مقطعی از جمله راهکارها برای تغییر ریل نظام بانکی در سند ارائه شده است.