



جمهوری اسلامی ایران
وزارت امور اقتصادی و دارایی

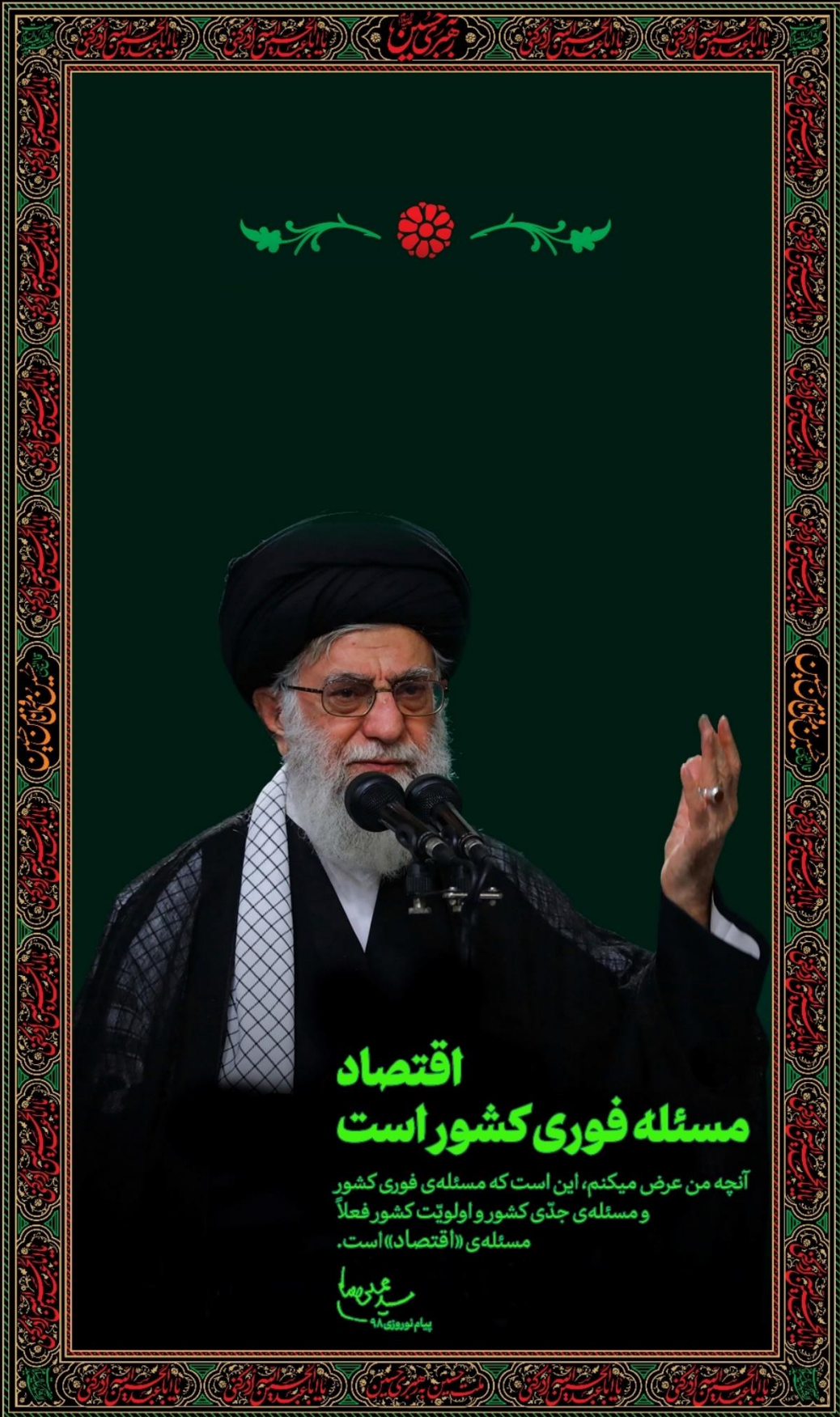
برنامه‌های اولویت‌دار در وزارت امور اقتصادی و دارایی

مرداد ۱۴۰۰

دکتر سید احسان خاندوزی

گزینه پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی

رسالة محمد



اقتصاد مسئله فوری کشور است

آنچه من عرض میکنم، این است که مسئله‌ی فوری کشور
و مسئله‌ی جدی کشور و اولویّت کشور فعلاً
مسئله‌ی «اقتصاد» است.

عیدها
پیام نوروزی ۹۸

برنامه‌های اولویت‌دار در وزارت امور اقتصادی و دارایی



سید احسان خاندوزی
گزینه پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی

مرداد ماه ۱۴۰۰



فهرست مطالب:

۱	..... مقدمه
۳	..... (الف) فعال کردن ستاد اقتصادی دولت در جهت ایجاد هماهنگی بین دستگاهی
۳	..... (ب) اصلاحات نظام مالیاتی و گمرک
۴	..... (ج) اصلاحات در نظام تامین مالی (بانکی)
۶	..... (د) بازار سرمایه و بیمه
۷	..... (ه) اصلاحات محیط کسب و کار
۸	..... (و) شفاف سازی و ارتقای بهره‌وری در مدیریت دارایی‌ها و شرکت‌های دولتی
۱۱	..... (ز) مدیریت تعارض منافع
۱۱	..... (ح) مدیریت بدهی‌های دولت
۱۳	..... (ط) اصلاحات خزانه‌داری کل
۱۴	..... (ی) اصلاحات مربوط به مناطق آزاد

مقدمه

دولت سیزدهم در شرایطی پا به عرصه گذاشته است که در بعد داخلی کشور از توانمندی‌های عظیم مدیریتی و سرمایه انسانی از جمله وجود رهبری حکیم، جوانان عالم و بصیر، مدیران متخصص، متعهد و علاقه‌مند به خدمت و ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های فراوان اقتصادی برخوردار است. در مقابل، استکبار جهانی تمام ظرفیت خود را برای مقابله با مردم به میدان آورده و با بهره‌انداختن جنگ تمام عیار اقتصادی تلاش می‌کند به گمان خود مسیر انقلاب اسلامی را تغییر دهد. در چنین شرایطی، لازم است با تدبیر در چارچوب سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، و با استفاده از خرد عالمان و دانشمندان متعهد و توانا و جوانان انقلابی و نیروی عظیم ملت ایران و توانمندی‌های فکری و اقتصادی بالقوه و بالفعل، مسیر رسیدن به قله‌های پیشرفت و عدالت را هموار نمود.

جمهوری اسلامی ایران طی چهار دهه گذشته، پیشرفت‌ها و دستاوردهای شگرفی در بسیاری از زمینه‌ها بدست آورده و اکنون به یک قدرت مطرح در سطح منطقه و حتی نظام بین‌الملل تبدیل شده است. البته در مقایسه با ظرفیت‌ها، امکانات و توانایی‌های موجود و بالقوه کشور، و در قیاس با شایستگی‌های ملت فهیم ایران و قیاس با مسیری که رهبر معظم انقلاب در رسیدن به تمدن نوین اسلامی مطرح فرموده‌اند، کارهای نکرده و راه‌های نرفته زیادی باقی است.

باید اذعان داشت نتیجه اقدامات گذشته بویژه شرطی کردن اقتصاد و گره زدن آن به روابط سیاسی با غرب و ایالات متحده، در کنار مدیریت نادرست در مواجهه با شیوع ویروس کووید ۱۹، منجر به تداوم روندهای نامناسب نماگرهای اقتصاد کلان کشور شده و وضعیت نگران‌کننده‌ای از اقتصاد کشور را به تصویر کشیده است. کسب‌وکارها عمدتاً زیر ظرفیت تولید به حیات و فعالیت خودشان ادامه می‌دهند و یا حتی بخشی از کسب‌وکارها فعالیت خود را متوقف و یا تعطیل کرده‌اند. خانوارها به دلیل کاهش پیوسته ارزش پول ملی و تقلیل قدرت خریدشان، زندگی سختی را سپری می‌کنند. دولت نیز در تأمین حقوق و دستمزد کارکنان خود در انتهای ماه با چالش جدی مواجه است.

قرار گرفتن اقتصاد ایران در چنین شرایطی، آسیب‌پذیری اقتصاد ایران را افزایش داده و می‌طلبد کل حاکمیت با پشتیبانی و همراهی مردم، دست به تصمیمی همه‌جانبه برای نجات اقتصاد کشور بزند تا بتواند ضمن حل چالش‌های اساسی آن، تاب‌آوری و مقاومت اقتصاد ایران را افزایش دهد. هدایت اقتصاد کشور به این مسیر باعث می‌شود در کنار امنیت ملی و دفاعی، امنیت اقتصادی به‌عنوان یکی دیگر از بال‌های امنیت ملی، زمینه پیشرفت و توسعه کشور را فراهم نموده، و به تبع آن، آسیب‌پذیری اقتصادی کشور

کاهش یابد. همان‌گونه که ثبات و امنیت سیاسی و دفاعی کشور در سطح بین‌المللی با اتکای به دانش، فناوری و نوآوری در داخل کشور، افزایش یافته است، تحکیم بنیان‌های اقتصادی نیز با بهره‌گیری از دانش، فناوری و نوآوری و مشارکت اقتصادی مردم، نخبگان و جوانان کشور حاصل شده و کشور را از آسیب‌پذیری‌های بین‌المللی و ملی در امان نگاه خواهد داشت.

تجارب مدیریت اقتصادی کشور و راهبردها و سیاست‌گذاری‌های اتخاذ شده در دهه‌های اخیر مؤید این است که تداوم سیاست‌گذاری‌های دهه‌های گذشته، هیچ‌گونه تحول اساسی در حوزه اقتصاد ایجاد نکرده و تنها باعث شده است اقتصاد کشور در سطح حداقلی، مدیریت و اداره شود و این نوع مدیریت، اقتصاد کشور را به مخاطره انداخته است. بنابراین، مجموعه حاکمیت تنها با تغییرات بنیادی در راهبردها و سیاست‌های اقتصادی است که قادر خواهد بود چالش‌های اساسی و مزمن اقتصادی کشور را که در دهه‌های گذشته به دلیل عملکرد ضعیف دولت‌ها انباشته شده، برطرف کرده و زمینه‌های تحول در تولید و رشد اقتصادی، بهرهوری، اشتغال، تورم و توزیع درآمد را به‌صورت بنیادی فراهم نماید و مشارکت و پشتوانه مردم را نیز به همراه داشته باشد.

از این رو، تلاش شده است با یک نگاه آسیب‌شناسانه و با توجه به مسائل کلیدی اقتصاد کشور و با ابتدای به سیاست‌های کلان اقتصادی کشور ابلاغی از سوی رهبر معظم انقلاب و برنامه ششم توسعه کشور، چارچوب مشخصی از اولویت‌ها برای یک دوره چهارساله برای وزارت امور اقتصادی و دارایی که وظیفه خطیر تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور و ایجاد هماهنگی در امور مالی و اجرای سیاست‌های مالیاتی و تنظیم و اجرای برنامه همکاری‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های مشترک با کشورهای خارجی را بر عهده دارد، تدوین گردد.

در این راستا برنامه تحولی و اولویت‌هایی که می‌تواند با تکیه بر برنامه‌ریزی دقیق و استفاده از توان کارشناسان و نخبگان در مجموعه بزرگ وزارت امور اقتصادی و دارایی دنبال گردد، در محورهای ذیل به صورت خلاصه و فهرست‌وار تدوین شده است.

الف) فعال کردن ستاد اقتصادی دولت در جهت ایجاد هماهنگی بین دستگاهی در راستای:

۱. اولاً ایجاد ثبات اقتصاد کلان و ثانیاً افزایش رشد اقتصادی و اشتغال با تمرکز بر رفع موانع کسب‌وکار، کاهش هزینه تولید و مبادله، اتکاء بر پیشران‌های اقتصاد
۲. توسعه صادرات، دیپلماسی اقتصادی، خنثی‌سازی تحریم‌ها و رشد سرمایه‌گذاری خارجی
۳. تقویت اقتصاد هوشمند و فناوری حکمرانی که بستر سایر سیاست‌های تحولی خواهد بود.

ب) اصلاحات نظام مالیاتی و گمرک

اصلاح نظام مالیاتی یکی از محورهای اساسی تحول اقتصادی در کشور است. ثبات بودجه و متعاقب آن ثبات تأمین کالاها و خدماتی که دولت در اختیار جامعه قرار می‌دهد و همچنین کنترل تورم در گرو تأمین درآمدهای مطمئن و پایدار برای دولت است. منشأ درآمدهای پایدار دولت، فرایندهای جاری درون‌زای اقتصاد هستند که تحت تأثیر شوک‌های بیرونی مانند نوسانات درآمدهای نفتی و تحریم‌های بین‌المللی قرار نمی‌گیرند. با این نگاه، جهت مدیریت بهینه بودجه و نیل به هدف جداسازی بودجه دولت از درآمدهای نفتی، لازم است راهکارهایی برای افزایش پایدار درآمدهای عمومی در نظر گرفته شود. این موضوع مورد توجه جدی مقام معظم رهبری بوده است به نحوی که در بیانات متعدد از جمله ۲۹ بهمن سال ۱۳۹۳ بر تسریع بر انجام اصلاحات در این حوزه تأکید فرمودند اما این موضوع در عمل دنبال نشده است.

در حال حاضر عدم وجود پایه‌های جدید مالیاتی، فرار مالیاتی گسترده، وجود طیف وسیعی از معافیت‌های غیرهدفمند، عدم وجود زیرساخت‌های لازم جهت افزایش تمکین مالیاتی و ... از جمله دلایل نیاز به انجام اصلاحات در نظام مالیاتی است.

❖ رؤس اقدامات اصلاحی در این رابطه عبارتند از:

۱. افزایش شاخص مالیات به تولید ناخالص داخلی به میزان ۵۰ درصد وضعیت فعلی تا انتهای دولت سیزدهم با هدف کاهش فاصله طبقاتی از طریق:
 - وضع پایه‌های جدید مالیاتی (مالیات بر مجموع درآمد، مالیات بر عایدی سرمایه، مالیات بر ثروت و ...)
 - هدفمندکردن معافیت‌های مالیاتی؛
 - کاهش فرار مالیاتی.
۲. اصلاح مالیات بر درآمد تولید (کاهش بار مالیاتی، مشوق‌ها، تأمین مالی، هزینه‌های قابل قبول، فعالیت‌های دانش‌بنیان و ...)
۳. اجرای کامل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان و تکمیل آن مبتنی بر تفکیک حساب‌های تجاری و غیرتجاری و ارتقای حکمرانی ریال
۴. هوشمندسازی نظام مالیاتی و استفاده از اطلاعات اشخاص ثالث (موضوع ماده ۱۶۹ مکرر ق.م.م) و استقرار موتور ریسک جهت حسابرسی مبتنی بر ریسک (رفع مساله ممیز محوری)

۵. وضع، اصلاح و اجرای مالیات‌های مختلف جهت افزایش نقش تنظیمی مالیات در اقتصاد
۶. تلاش در جهت یکپارچه‌سازی نظام اطلاعات تجارت، گمرک و مالیات و سیستمی کردن کلیه فرآیندهای مربوط به صادرات و واردات کالاها و خدمات
۷. افزایش شفافیت مالیاتی و استفاده از ظرفیت گزارش‌های مردمی و بازطراحی نظام انگیزشی سازمان مالیاتی
۸. اصلاح نظام دادرسی مالیاتی (استقلال، اطلاع دادرسی و ...)
۹. اصلاح نظام استرداد مالیاتی جهت به حداقل رساندن زمان استرداد و کاهش فرایندهای اداری
۱۰. تلاش در جهت ایجاد شناسنامه عملکرد مالیاتی بنگاه‌ها و مینا قرار گرفتن آن در رتبه‌بندی اعتباری در تعامل با نظام بانکی و سایر مشوق‌های بخش تولید

ج) اصلاحات در نظام تامین مالی (بانکی)

تامین‌مالی بنگاه‌های اقتصادی در ایران، بانک محور است و اگر مساله یا مانعی موجب کاهش توانایی بانک‌ها در تامین مالی شود، باید آن را تهدیدی برای توسعه بنگاه‌ها و در نهایت رشد اقتصادی تلقی کرد. برای بهبود تامین مالی بنگاه‌ها و ارتقای توان تولید کشور نیز باید به این نکته توجه کرد و با حل کردن مسائل مربوطه، توانایی بانک‌ها را در تامین مالی افزایش داد. نگاهی به وضعیت نظام بانکی حاکی از آن است که چالش‌ها و معضلات جدی در نظام بانکی وجود دارد که مانع از تحقق هدف بانک در خدمت بخش واقعی اقتصاد شده است. ناکارایی قوانین حوزه بانکی، نظارت‌های ناکارآمد، خلا جدی قواعد حاکمیت شرکتی و شفافیت در حوزه بانکداری و بانک مرکزی، عدم مدیریت تعارض منافع، نبود الگوی مناسب تخصیص منابع در نظام بانکی و تامین مالی نامطلوب بخش‌های مولد و تولیدی در کشور همگی از موانع جدی برای تحقق نظام بانکی مطلوب هستند.

یکی دیگر از مسائل و موانع مهم در این راه، ناترازی بانک‌هاست که با کاهش توان تامین مالی آن‌ها و در نهایت از مسیر تنگنای اعتباری بنگاه‌ها بر رشد اقتصادی موثر می‌شود و شتاب دادن به رشد اقتصادی را عملاً غیر ممکن می‌سازد. در این میان بانک‌های دولتی و خصوصی شده نیز بویژه در یکی دو دهه اخیر از نظر ترازنامه‌ای با چالش‌های جدی روبرو هستند. علاوه بر ناترازی، تامین مالی بنگاه‌ها به زیرساخت‌هایی نیاز دارد که متأسفانه برخی از آن‌ها در کشور به میزان کافی توسعه نیافته است. انحراف تسهیلات از مقاصدی که توسط بانک برای آن در نظر گرفته شده می‌تواند ضمن ایجاد تخصیص غیر بهینه منابع (انحراف آن به سوی فعالیت‌های نامولد) منجر به ایجاد مطالبات غیر جاری برای بانک‌ها و به نوبه‌ی خود کاهش توان تسهیلات دهی بانک‌ها گردد. از جمله این زیر ساخت‌ها می‌توان به اعتبارسنجی و رتبه‌بندی، نظارت بر اعتبارات بانکی توسط بانک مرکزی و تجدید نظر در سازوکار اعطای تسهیلات حمایتی اشاره کرد. در مجموع باتوجه به سهم بالای بانک‌های دولتی و خصوصی شده در نظام تامین مالی

کشور، اصلاحات در این حوزه می‌تواند کمک جدی به جهش و رونق تولید در کشور نماید.

۱. افزایش سهم تامین مالی داخلی بنگاه‌ها با پیگیری تصویب مالیات بر سود تقسیمی و همزمان کاهش نرخ مالیات بر سود شرکت‌ها
۲. تلاش برای ارائه لایحه اصلاح بانکداری با هدف: افزایش عدالت در دسترسی به تسهیلات در هر دو بخش خانوارها و بنگاه‌های تولیدی، تغییر پارادایم تنظیمگری نظام بانکی به سمت مدیریت انگیزه‌های سهامداران و کاهش عدم تقارن‌های اطلاعاتی سهامداران-سپرده‌گذاران و بانک-تسهیلات‌گیرندگان، رفع شبهه ربوی بودن عملیات بانکی و واقعی‌شدن اجرای قراردادها، استقرار نظام تامین مالی مبتنی بر زنجیره ارزش و حذف تعارضات منافع فردی و نهادی در نظام بانکی، اصلاح نظارت بر شبکه بانکی، ارتقا نظارت بر خلق پول بانک‌ها
۳. کمک به ایجاد بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران و تنظیم بهینه رابطه آن با صندوق توسعه ملی و بانکهای تخصصی به منظور تامین مالی موثر و بهینه پروژه‌های پیشران توسعه
۴. اصلاح ترازنامه و عملکرد بانکهای دولتی و ارتقای توان آنها در تامین مالی از طریق: رفع ناترازی بانکهای تخصصی و دولتی، استقرار نظام حاکمیت شرکتی مطلوب، توسعه نظام اعتبار سنجی و رتبه بندی، استقرار نظام تامین مالی مبتنی بر زنجیره ارزش، افزایش سرمایه بانکهای تخصصی و تجاری دولتی،

د) بازار سرمایه و بیمه

بازار سرمایه یکی از بازارهایی است که می‌تواند منابع مالی دارندگان مازاد منابع مالی را به متقاضیان منابع که دولت و بخش غیردولتی (بنگاه‌ها) هستند، منتقل کند. با بررسی و مقایسه میزان تامین مالی بخش بازار سرمایه با شبکه بانکی این نتیجه حاصل می‌شود که سهم بازار سرمایه از تامین مالی اقتصاد سهم ناچیزی است. علاوه بر این؛ در بازار اوراق مالی اسلامی نیز؛ حجم بسیار زیادی از جذب منابع مالی توسط دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای شبه دولتی مانند شهرداری‌ها صورت می‌پذیرد که نشان‌دهنده حجم اندک تامین مالی بخش غیردولتی و وقوع پدیده برون‌رانی در بازار سرمایه است.

به طور خلاصه؛ تامین مالی بخش تولیدی در بازار سرمایه با چالش‌های مختلفی مواجه است. در حوزه بازار سهام نیز چالش‌های زیادی وجود دارد که عمق کم بازار سهام و حبایی شدن قیمت برخی سهام‌های کوچک در بازار، عرضه عمومی اولیه کم شرکت‌های بزرگ (عدم پاسخ به نیازهای سرمایه‌گذاری افراد و رفع نیازهای مالی بنگاه‌ها)، عدم تعیین تکلیف سهام شرکت‌های بازار پایه فرابورس و عدم تناسب زمانی در عرضه عمومی اولیه شرکت‌ها از مهمترین آنهاست. در خصوص بازار اوراق مالی اسلامی (صکوک) نیز تعیین دستوری نرخ اوراق و عدم تناسب میان نرخ اوراق دولتی و غیردولتی، سهم پایین بنگاه‌های غیردولتی در بازار اوراق، عدم شفافیت هزینه‌های تامین مالی در بازار سرمایه و توزیع منافع انتشار اوراق و عدم افشای رتبه اعتباری بانی اوراق (عدم بهره‌گیری از موسسات رتبه بندی اعتباری اوراق) از مهمترین چالش‌های این حوزه است.

حوزه دیگر که در اقتصاد ایران معمولاً مورد غفلت قرار می‌گیرد و کمتر به آن توجه می‌شود، صنعت بیمه و نقش آن در نظام اقتصادی کشور است. در صنعت بیمه کشور چالش‌هایی وجود دارد که پایین بودن ضریب نفوذ بیمه، عدم توسعه محصولات بیمه‌ای و وجود چالش‌های ساختاری در حوزه بیمه مرکزی به عنوان نهاد ناظر از مهمترین آنهاست. فعالیت بیمه‌گری بیمه مرکزی از جمله مسائلی است که بخش خصوصی همواره به آن نقد داشته است. در واقع پرداختن به فعالیت بیمه‌گری، نهاد ناظر را از پرداخت به فعالیت اصلی خود باز می‌دارد. از طرف دیگر، ارتقای مکانیزم نظارت مالی بیمه مرکزی، ماهیت پشتیبانی اتکایی اجباری بیمه مرکزی از شرکت‌های بیمه (در مواقع بحرانی) را از حیث موضوع خارج می‌کند. راهبردهای اصلاحی در این زمینه عبارت‌اند از:

۱. افزایش نقش بازار سرمایه در تامین مالی تولید با توسعه بازار بدهی،
۲. متنوع‌سازی ابزارها و محصولات مالی در بازار سرمایه،
۳. حذف تنظیم‌گری‌های غیرضروری و مضر،
۴. تسهیل ورود شرکت‌ها به بازار سهام،
۵. کاهش هزینه انتشار اوراق با تسهیل مقررات مربوطه،
۶. لغو انحصارات و تسهیل مجوزدهی در ارائه خدمات مرتبط با بازار سرمایه مانند سبدگرانی، بازارگردانی و کارگزاری،

۷. اصلاح نظام حکمرانی شرکتی به منظور مدیریت تعارض منافع میان سهامداران عمده و خرد و ارایه مشوق برای سرمایه‌گذاری غیرمستقیم مردم در بازار سرمایه

۸. تفکیک نقش نظارتی و اجرایی بیمه مرکزی، بازنگری در مدل نظارتی بیمه مرکزی، تقویت ساختارهای بیمه اتکایی داخلی، توسعه انواع مجوزها و محصولات بیمه‌ای، تسهیل ورود استارت‌آپ‌ها و فناوران مالی در حوزه بیمه و بهره‌گیری از دانش نوین بیمه‌گری با پیگیری تصویب قوانین و مقررات لازم

۵) اصلاحات محیط کسب‌وکار

محیط کسب‌وکار که متشکل از عوامل بیرونی اثرگذار بر فعالیت‌های اقتصادی افراد است، همواره یکی از چالش‌های اساسی اقتصاد ایران و بنگاه‌های تولیدی بوده است. در طول سال‌های گذشته احکام قانونی متعددی برای بهبود محیط کسب‌وکار در ایران وضع شده است اما بسیاری از آنها یا اجرا نمی‌شوند و یا اجرای آنها اثربخشی کمی دارد. این واقعیت در پیمایش‌های داخلی و بین‌المللی محیط کسب‌وکار قابل مشاهده است.

بخش مهمی از چالش‌های محیط کسب‌وکار کشور را می‌توان به فقدان امنیت سرمایه‌گذاری تعبیر کرد. علاوه بر نااطمینانی و بی‌ثباتی در محیط اقتصاد کلان، تغییرات مکرر و غیرقابل پیش‌بینی قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی و مصادیق مشاهده شده تعدی به «امنیت سرمایه‌گذاری» که در سال‌های اخیر مرتباً به‌عنوان شکایت یا مطالبه از سوی فعالان اقتصادی مطرح می‌شود، حاکی از این است که حقوق مالکیت فعالان اقتصادی، توسط بسیاری از نهادها و دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی زیرپا گذاشته می‌شود و امنیت سرمایه‌گذاری، رعایت و محقق نمی‌شود.

یکی دیگر از مهم‌ترین چالش‌های موجود در حوزه کسب‌وکارها، سختی و پیچیدگی دریافت مجوزهای شروع و فعالیت کسب‌وکار و وجود انحصارهای قدیمی و پر رانت است که این مشکل عمدتاً ناشی از تعارض منافع مانع حذف انحصار و عدم وجود نهاد ستادی و نظامی واحد برای مدیریت و پایش عملکرد مراجع صدور مجوز است.

نکته بسیار مهم آن است که با وجود شرایط نااطمینانی و هزینه‌ها و مشکلات سرمایه‌گذاری و تولید، جذابیت و سودآوری فعالیت‌های نامولد (نظیر کسب سود از خریدوفروش مکرر مسکن، خودرو، سکه، طلا، ارز و...) به دلیل سود بالای این نوع سوداگری‌ها، مانع هدایت منابع کشور به سوی سرمایه‌گذاری تولیدی و اشتغالزای شده است.

در مجموع مهم‌ترین چالش‌های محیط کسب و کار را در موارد زیر می‌توان خلاصه کرد:

- دشواری اخذ مجوزهای کسب و کار
- فقدان امنیت سرمایه‌گذاری
- جذابیت و سودآوری سرمایه‌گذاری در بخش‌های رقیب تولید
- دشواری تامین مالی تولید

اقدامات اصلاحی در این زمینه به شرح ذیل خواهد بود :

۱. تلاش برای افزایش اقتدار هیات مقررات‌زدایی با هدف تسهیل نظام مجوزدهی، پنجره واحد مجوزها و حرکت به سمت نظارت پسینی بعلاوه قاعده‌مندکردن صدور مقررات موثر بر کسب‌وکار
۲. تلاش برای پیگیری کاهش قیمت‌گذاری در موارد غیرشکست بازار پس از مهار پایدار تورم
۳. افزایش اقتدار و احیای کارکرد اصلی شورای رقابت مبنی بر تقویت رقابت در بازارها و کاستن از انحصارات در صنعت و تجارت

و) شفاف‌سازی و ارتقای بهره‌وری در مدیریت دارایی‌ها و شرکت‌های دولتی

در اغلب کشورها، دارایی‌های دولت به نسبت اندازه اقتصاد، ارقام قابل توجهی هستند؛ این موضوع بیانگر آن است که افزایش هر چند اندک در بازده دارایی‌های دولتی می‌تواند درآمد چشمگیری ایجاد نماید. بنابراین در دوره‌های اخیر دولت‌های مرکزی و محلی، افزایش بازدهی دارایی‌های خود را به عنوان یکی از مسیرهای تحریک رشد اقتصادی، تامین درآمد پایدار و پوشش کسری بودجه در نظر می‌گیرند.

تامین درآمد پایدار از دارایی‌ها، عموماً با مفهومی تحت عنوان مولدسازی دارایی‌ها گره خورده است. مولدسازی دارایی‌ها به معنای انجمادزایی از آن‌ها و به تعبیری، حداکثرسازی ارزش دارایی‌ها و کسب بیشترین بازده از محل مدیریت آن‌ها است. با این وجود، در حال حاضر دولت در مدیریت این دارایی‌ها با مجموعه‌ای از مشکلات همچون کمبود اطلاعات، افزایش هزینه مدیریت و نگهداری، برنامه‌های ناسازگار، استفاده غیربهبهانه از اموال، نارضایتی کاربران نهایی روبرو است.

متأسفانه پایگاه اطلاعات یکپارچه از دارایی‌های دولت یا بخش عمومی در کشور وجود ندارد. بسیاری از دستگاه‌ها اطلاعات املاک و مستغلات خود را جمع‌آوری می‌کنند، اما اولاً این اطلاعات به راحتی به اشتراک گذاشته نمی‌شود و ثانیاً به دلیل عدم پیروی از استاندارد یکسان در جمع‌آوری اطلاعات، تجمیع آن‌ها بسیار چالش‌ساز است. در چنین شرایطی نیاز است تا وزارت امور اقتصاد و دارایی به عنوان مسئول اصلی دارایی‌های بخش دولتی، با همکاری شهرداری‌ها، شرکت پست جمهوری اسلامی ایران، مرکز آمار و دیگر دستگاه‌های ذیربط، پایگاه اطلاعات جامع و معتبر دارایی‌ها را علی‌الخصوص در حوزه اراضی و ساختمان‌ها تکمیل نماید. به کارگیری سامانه سادا در سال‌های اخیر چالش‌های فراوانی داشته به طوری که بسیاری از دستگاه‌ها همکاری لازم را برای تکمیل اطلاعات این سامانه نداشته‌اند. دلایل عدم توفیق این سامانه اعم از همکاری ضعیف دستگاه‌ها می‌بایست به سرعت بررسی و تدابیر لازم برای تغییر رویه تکمیل این سامانه مانند تعریف مشوق‌ها و ضمانت‌های اجرایی یا بهره‌گیری از دیگر روش‌ها همچون آمارگیری میدانی در دستور کار قرار گیرد. یکی دیگر از چالش‌های مهم این حوزه عدم تحویل اسناد مالکیت املاک و مستغلات دستگاه‌ها به وزارت اقتصاد است.

به علاوه تعدد قوانین موازی و احکام مختلف یکی دیگر از چالش‌های مهم مدیریت اموال دولتی است. قوانین موجود در مرز مشترک احکام مرتبط به انفال، اموال عمومی و اختصاصی و تملیکی، سبب سوگیری‌های سلیقه‌ای و غیرموثر در بسیاری از مسائل

مرتبط با این حوزه می‌گردد. بسیاری از قوانین موجود نیز مستقیماً با اصول مدیریت دارایی مدرن در تعارض هستند. لذا به نظر می‌آید یکی از نیازهای قطعی در دوران جدید وزارت اقتصاد، تلاش در جهت ارائه پیشنهادات در قالب لایحه قانونی و آیین‌نامه‌های هماهنگ با سوگیری‌های علمی در خصوص مدیریت دارایی‌های دولت باشد.

شاید بتوان گفت اصلی‌ترین چالش در این حوزه عدم تثبیت نقش وزارت اقتصاد به عنوان مدیر اصلی دارایی‌های دولت است؛ این امر نشأت گرفته از برخی نقصان‌های قوانین و مقررات و البته نحوه عملکرد بوده است. در حال حاضر تمامی مقامات دستگاه‌های اجرایی به نوعی خود تصمیم‌گیر بخشی از دارایی‌های دولت هستند که این امر با اصول مدیریت دارایی یکپارچه در تعارض است. برخی دستگاه‌ها املاک مازادی را در اختیار دارند در حالی که در دیگر بخش‌های دولت نیاز به ملک وجود دارد و همچنین ساختمان‌های متروکه‌ای در مالکیت دستگاه‌ها وجود دارد که اراضی با ارزش شهری محسوب می‌گردند. راحل‌های مختلفی برای ساماندهی این شرایط وجود دارد که می‌بایست به سرعت پیگیری شود تا در جهت کاهش هزینه‌های عملیاتی دولت و همچنین کمک به کاهش کسری بودجه عمل شود، گام اول تمامی این راحل‌ها تثبیت نقش وزارت اقتصاد به عنوان مدیر دارایی‌های دولت است.

از سویی دیگر با توجه به حجم بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور و آثار و تبعات بسیار زیاد بالای آن در اقتصاد کشور، اصلاحات در حوزه شرکت‌های دولتی از اهمیت بسزایی برخوردار است. اصلاحات در این بخش به دو حوزه بیرونی و درونی قابل تقسیم است. اصلاحات درونی، اصلاحاتی هستند که مربوط به روابط درون شرکت بوده و بخش زیادی از آن ذیل سرفصل کلی حاکمیت شرکتی قابل گنجاندن است. البته وضع قوانین و تمهید مکانیزم‌های کنترلی، در اصل، اصلاح ریل برای قطاری است که لوکوموتیو آن معیوب است. به بیان روشن‌تر، اصلاح مکانیزم‌های درونی شرکت‌های دولتی که بخش مهم آن از رهگذر اصلاح حاکمیت شرکتی این شرکت‌ها امکان‌پذیر است، می‌بایست در کنار وضع و اصلاح قوانین نظارتی و کنترلی، مورد توجه جدی سیاستگذاران قرار گیرد.

بخش بسیار مهم دیگر از اصلاحات درونی، انضباط بخشی مالی به فعالیت شرکت‌های دولتی است. این هدف از رهگذر پیاده‌سازی سیستم متمرکز دریافت و پرداخت در شرکت‌های دولتی قابل پیاده‌سازی است به نحوی که کلیه پرداخت‌های انجام شده در شرکت‌ها، به قرارداد، زیر پروژه، پروژه، طرح و در نهایت مصوبه هیئت مدیره متصل گردد. پیاده‌سازی این سیستم در شرکت‌های دولتی تحول بزرگی در شفافیت و انضباط مالی این شرکت‌هاست. حوزه دیگر اصلاحات، اصلاحات حوزه بیرونی است. اصلاحات حوزه بیرونی اصلاح مکانیزم‌های تأثیرگذار بر فعالیت شرکت هستند که مربوط به بیرون شرکت بوده و عمدتاً از طریق ریل‌گذاری‌های قانونی و مقرراتی قابل اصلاح هستند. با عنایت به این موارد، اقدامات ذیل مورد توجه قرار خواهد گرفت:

۱. مستندسازی تکمیل بانک اطلاعاتی معتبر اراضی و املاک دولتی از طریق تثبیت مرکزیت وزارت امور اقتصادی و دارایی در مدیریت دارایی‌ها و اموال دولتی.
۲. مدیریت استراتژیک و مولدسازی دارایی‌ها در جهت افزایش درآمدها و

تقویت زیرساخت‌ها.

۳. بازطراحی فرآیند خرید دارایی‌های منقول و غیرمنقول توسط دستگاه‌های اجرایی.
۴. تلاش برای پیاده‌سازی سیستم متمرکز دریافت و پرداخت در شرکت‌های زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی
۵. تقویت حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی اعم از تدقیق و تقویت نقش مجمع عمومی، اصلاح رابطه مجمع عمومی و هیئت مدیره، رابطه هیئت مدیره و هیئت عامل و همچنین ارتقای شفافیت و پاسخگویی.
۶. تدوین نظام طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی به‌منظور شفاف شدن اهداف شرکت‌ها، ایجاد امکان سنجش عملکرد و پاسخگویی مدیران شرکت‌ها، طراحی برنامه‌های اصلاحات، طراحی ضوابط سرمایه‌گذاری و سایر موارد متناسب با نوع شرکت‌های دولتی.
۷. تکمیل بانک جامع اطلاعات شرکت‌های دولتی در کوتاه‌مدت و ایجاد بانک جامع اطلاعات شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی در میان‌مدت.
۸. ایجاد امکان سنجش عملکرد و پاسخگویی مدیران شرکتهای دولتی و تقویت حاکمیت شرکتی در آنها
۹. ارائه لایحه اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به‌منظور اصلاح موضوعات مهمی همچون نگاه درآمدی به خصوصی‌سازی، روش‌های واگذاری، قیمت‌گذاری، تشریفات واگذاری، واگذاری مدیریت و غیره.
۱۰. استفاده فعال از نقش نظارتی سازمان حسابرسی.

ز) مدیریت تعارض منافع

- بخش مهم پیش رفتن اصلاحات اقتصادی در اقتصاد ناشی از منافع مدیران کزارتخانه‌هاست که در دولت قوی لازم است تدابیر زیر در دستور کار قرار گیرد:
۱. تلاش در جهت شمول کامل سامانه ستاد، شفافیت تمام قراردادهای بزرگ در شرکتهای دولتی و شفافیت انتصابات بخش عمومی
 ۲. شناسایی و مدیریت تعارض منافع فردی و ساختاری در زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی
 ۳. الزام کارکنان موثر وزارتخانه و سازمان‌های متبوع به ثبت داوطلبانه موقعیتهای تعارض منافع و استفاده حداکثری از مشارکت‌های مردمی برای مدیریت تعارض منافع

ح) مدیریت بدهی‌های دولت

مطابق با آخرین آمار منتشره خزانهداری کل کشور، میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در پایان سال ۱۳۹۹ برابر ۱۵۰۰ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به پایان سال ۱۳۹۸ حدود ۲۹ درصد افزایش یافته است

انتشار گسترده اوراق بدهی به‌منظور پوشش کسری بودجه سال ۱۳۹۹، یکی از دلایل اصلی افزایش بدهی‌های دولت بوده است. دو مشخصه‌ی قابل توجه در رابطه با بودجه‌ی سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، کسری بسیار بالای آن‌ها و تامین آن از طریق انتشار اوراق بدهی است. در سال ۱۳۹۸ از مجموع ۱۷۵ هزار میلیارد تومان کسری بودجه، حدود ۸۲ هزار میلیارد تومان آن از طریق انتشار اوراق بدهی تامین شده است. در سال ۱۳۹۹ نیز در مجموع حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی دولتی از طرق مختلف منتشر شده و بخشی از کسری بودجه‌ی عظیم این سال را پوشش داده است. این اتفاق در تاریخ اقتصاد ایران بی‌سابقه بوده و توجه آحاد اقتصادی را به مسأله‌ی بدهی‌های دولت و بازار اوراق بدهی جلب کرده است.

با توجه به کسری بودجه گسترده دولت علاوه بر اصلاحات مالیاتی به منظور ایجاد درآمد پایدار برای دولت، ایجاد درآمد پایدار از دارایی‌های دولت و پیش‌گیری از رشد غیر متعارف هزینه‌ها، مسئله مدیریت بدهی و توسعه بازار بدهی از اهمیت بالایی برخوردار است.

اقدام فوری دولت در حوزه مالیّه عمومی به منظور ایجاد فرصت اصلاحات اساسی، گذار از کسری بودجه سال ۱۴۰۰ با کمترین هزینه اقتصاد کلان است. با توجه به هزینه‌های استقراض از بانک مرکزی در اقتصاد کلان، ایجاد تقاضا برای اوراق فوری‌ترین اقدام در این حوزه است. با این وجود تاکنون عملکرد دولت در سال ۱۴۰۰ در حوزه فروش اوراق مناسب نبوده است.

برنامه اقدامات اولویت‌دار در این زمینه عبارتند از:

۱. ارتقای مدیریت بدهی دولت با تاکید بر تامین مالی بخش عمده کسری بودجه از طریق اوراق و ارتقای نقش خزانه در پیوند با عملیات بانک مرکزی و تشکیل شورای ثبات مالی
۲. اوراق بهادارسازی بدهی‌های فعلی دولت و محدود کردن ایجاد بدهی غیراوراقی جهت شفاف‌سازی و ممکن ساختن مدیریت موتور خلق بدهی
۳. توسعه بازار بدهی در راستای کاهش هزینه تامین مالی دولت از بازار با انتشار اوراق، با افزایش تنوع اوراق مالی اسلامی در نرخ و سررسید و افزایش نقد شوندگی اوراق دولتی
۴. تدوین استراتژی سالانه مدیریت بدهی و برنامه استقراض دولت در راستای مشخص شدن برنامه استقراض دولت و ریسک‌های آن و ارائه آن به مجلس
۵. تشکیل مرتب شورای هماهنگی پولی مالی و مشخص کردن نیاز دولت به وجوه نقد در مقاطع زمانی مختلف در راستای مدیریت نقدینگی دولت
۶. تدوین و انتشار برنامه زمانی انتشار اوراق بدهی برای کمک به برنامه ریزی خریداران اوراق دولتی

ط) اصلاحات خزانه‌داری کل

علیرغم تکالیف قانونی، بخش مهمی از درآمدهای دولت که به سازمان‌های درآمدزای دولت نظیر سازمان امور مالیاتی و گمرک و هم‌چنین شرکت‌های دولتی نظیر شرکت ملی نفت و پالایش و پخش تعلق دارد، به‌طور کامل نزد بانک مرکزی منتقل نشده است. در صورتی که با تکمیل اجرای این قانون و حذف حساب‌های رابط در آمدی، درآمدهای عمومی مستقیماً از مبداء پرداخت به حساب واحد خزانه منتقل می‌شود و از طریق تعریف شناسه و اریز مشخصات مبالغ وصولی از نظر مشخصات پرداخت‌کننده، نوع و موضوع پرداخت و ... همزمان ثبت و نگهداری خواهد شد. این تمرکز وجوه و داده‌ها و دسترسی بر خط خزانه و سایر نهادهای سیاستگذار به حساب‌ها، قابلیت‌های جدیدی در عرصه سیاست‌گذاری مالی و پولی برای کشور بوجود می‌آورد و از مشکلاتی همچون رسوب منابع و خلق پول و مفاصد احتمالی جلوگیری می‌کند.

از سوی دیگر در سمت پرداخت‌های صورت گرفته توسط خزانه به عنوان يك مسئله اساسی در نظام بودجه ریزی کشور عدم اطلاع دولت از نحوه هزینه کرد و اختصاص منابع در دستگاه‌های اجرایی است. در حال حاضر ترکیب دقیق هزینه‌های دولت مشخص نیست. دلیل اصلی این امر نیز آن است که در سازوکار فعلی، اعتبارات دستگاه‌ها به صورت سرجمع از طرف خزانه به ایشان داده شده و دستگاه‌ها اقدام به هزینه کرد آنها می‌نمایند. لذا اطلاعات تفصیلی و طبقه‌بندی شده از نحوه هزینه‌کرد اعتبارات نزد خزانه به صورت متمرکز وجود نداشته و طبیعتاً زمینه برای کنترل و قاعده‌گذاری برای هزینه‌ها فراهم نیست. در حال حاضر بخش قابل توجهی از عملیات مالی دستگاه‌های اجرایی که مشمول قانون حساب واحد خزانه نزد بانک مرکزی هستند، از طریق حواله الکترونیک بانک مرکزی انجام می‌شود. البته به دلیل فقدان وجود شناسه پرداخت قابلیت طبقه‌بندی و تحلیل مخارج دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد. برای تکمیل این فرآیند نیاز است که این پرداختها تنها به ذینفع نهایی پرداخت شود. چرا که در غیر اینصورت اطلاعات بدست آمده در این روش دقیق نخواهد بود. با استقرار کامل نظام پرداخت به ذینفع اطلاعات طبقه‌بندی شده مخارج دستگاه‌های اجرایی از محل منابع عمومی و اختصاصی به صورت سیستمی قابل دسته‌بندی بر اساس سرفصل‌های مختلف از جمله بر اساس ذینفع نهایی دریافت‌کننده خواهد بود. ایجاد این زیرساخت گامی اساسی در ارتقاء نظارت مالی، اصلاح نظام بودجه ریزی و مدیریت هزینه‌های دولت خواهد بود. بر این اساس اقدامات ذیل در دستور کار قرار خواهد گرفت:

۱. حذف حساب‌های رابط در آمدی و هزینه‌ای و انتقال کلیه حساب‌های بخش دولتی به بانک مرکزی، الکترونیکی کردن کلیه فرایندها و روال‌های خزانه‌داری (درآمدی و هزینه‌ای) و فراهم نمودن امکان نظارت آنلاین خزانه و بانک مرکزی بر گردش کلیه حساب‌های دولتی
۲. فراهم نمودن امکان نظارت سیستمی حین هزینه‌کرد منابع و شفاف‌سازی اطلاعات ذینفعان نهایی پرداخت-های دولتی با محدود کردن استفاده از روش پرداخت مبتنی بر تخصیص به جز در موارد خیلی خاص با مجوز هیات دولت، تکمیل پروژه حساب واحد خزانه، اعطای اعتبار به دستگاه اجرایی به جای پول نقد و پرداخت نقدی به ذینفع نهایی پس از کنترل هوشمند عملکرد و اسناد مالی

۳. مدیریت نقدینگی دولت با هدف کاهش هزینه تامین مالی دولت از طریق کسب بیشترین عایدی از مانده وجوه و جلوگیری از رسوب اعتبارات در حساب دستگاه‌ها. تعریف کارت خرید برای خریدهای کارپرداز دستگاه‌های اجرایی با هدف شفاف سازی مبلغ و جنس خریداری شده و طرف فروشنده و اعلام عمومی آن‌ها.
۴. تقویت نظارت ذیحسابی از طریق ممنوعیت معرفی ذیحساب از طرف دستگاه اجرایی و حمایت از استقلال ذیحسابان.

ی) اصلاحات مربوط به مناطق آزاد

مناطق آزاد تجاری - صنعتی در ایران با نزدیک به سه دهه فعالیت نتوانسته‌اند آنچنان که مورد انتظار قانونگذار بوده است به اهداف افزایش صادرات، انتقال فناوری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی دست یابند اگرچه در بعد توسعه منطقه‌ای و محرومیت زدایی برخی اقدام‌های مثبت انجام شده است. عدم دستیابی به اهداف تشکیل مناطق آزاد در راستای بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج) و همچنین در مقایسه با مناطق آزاد موفق جهانی ریشه در عوامل متعددی دارد که مهم‌ترین آنها عبارتست از:

- وابستگی منابع درآمدی مناطق آزاد به واردات؛
 - نبود زیرساخت‌های متناسب با اهداف مولد؛
 - تعیین نامناسب وسعت و مکان یابی غیردقیق مناطق آزاد؛
 - عدم تمرکز بر وظایف تخصصی
- برای حل و فصل این چالش‌ها اقدامات ذیل در دستور کار قرار خواهد گرفت:

۱. تمرکز بر بهینه‌سازی عملکردی مناطق آزاد موجود تا پایان دولت سیزدهم و ارائه لایحه اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و کاهش امکان سوءاستفاده در قالب شرکتهای پوششی یا فرار مالیاتی.
۲. اصلاح نحوه تأمین مالی مناطق آزاد برای تکمیل زیرساخت‌های اساسی.