

آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی از بخش صنعت (قوانین بودجه پنج سال اخیر)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۹/۶

شماره مسلسل: ۲۰۲۶۰
کد موضوعی: ۳۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:
آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی از بخش صنعت
(قوانین بودجه پنج سال اخیر)

نوع گزارش: طرح/ لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:
مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین کنندگان:
فاطمه میرجلیلی، حسن حیدری، سحر بشیری

ناظران علمی:
حبیب‌اله ظفریان، سعید شجاعی، سید عباس پرهیزگاری

گرافیک و صفحه آرایی:
نفیسه حاجی صفری

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:
۱. سیاست‌های حمایتی
۲. بخش صنعت
۳. قوانین بودجه

تاریخ شروع:
۱۴۰۳/۱/۱۵



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه
۱۰	۳. پیش درآمدی بر سیاست‌های صنعتی
۱۱	۴. بخش صنعت از منظر اسناد بالادستی کشور
۱۲	۵. بررسی عملکرد کلان بخش صنعت
۱۴	۶. ارزیابی عملکرد احکام مرتبط با بخش صنعت در قوانین بودجه
۳۱	۷. آسیب‌شناسی دلایل عدم تحقق احکام حمایتی از بخش صنعت در قوانین بودجه کشور
۳۳	۸. جمع‌بندی و پیشنهادها
۳۴	منابع و مأخذ

فهرست شکل‌ها

۱۱	شکل ۱. محورهای اصلی راهبرد صنعتی کشور مبتنی بر سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه
۱۲	شکل ۲. نمودار رشد ارزش افزوده بخش صنعت و رشد اقتصادی
۱۳	شکل ۳. نمودار روند ارزش افزوده بخش صنعت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ و رشد آن
۱۵	شکل ۴. نمودار روند تغییرات سهم بخش‌های اقتصادی از کل اقتصاد ایران

فهرست جداول

۱۳	جدول ۱. رشد ارزش افزوده بخش صنعت در مقایسه با سایر بخش‌های اقتصادی
۲۲	جدول ۲. منابع مالی اختصاص یافته جهت اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷
۲۲	جدول ۳. توزیع منابع مالی بند «الف» تبصره «۱۸» از محل اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (ردیف‌های متفرقه) مرتبط با وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۷
۲۳	جدول ۴. منابع مالی اختصاص یافته از محل منابع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۷
۲۳	جدول ۵. برنامه تولید و اشتغال وزارت صنعت، معدن و تجارت
۲۴	جدول ۶. عملکرد پرداخت تسهیلات برنامه تولید و اشتغال در بخش صنعت تا پایان سال ۱۳۹۸
۲۴	جدول ۷. عملکرد تسهیلات برنامه تولید و اشتغال تبصره «۱۸» از اسفند سال ۱۳۹۷ تا پایان سال ۱۳۹۹
۲۵	جدول ۸. عملکرد منابع مالی اختصاص یافته به وزارت صنعت، معدن و تجارت از محل جزء (۱) بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰
۲۶	جدول ۹. منابع اختصاص یافته به جزء (۱) بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
۲۷	جدول ۱۰. عملکرد مالی منابع جزء (۱) بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
۲۷	جدول ۱۱. منابع تخصیصی به وزارت صنعت، معدن و تجارت از محل ردیف‌های متفرقه در سال ۱۴۰۱
۲۹	جدول ۱۲. اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی بخش صنعت مصوب سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ و برآورد سال ۱۴۰۳



آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی از بخش صنعتی (قوانین بودجه پنج سال اخیر)

چکیده



هدف این گزارش ارزیابی و آسیب‌شناسی سیاست‌های حمایتی از بخش صنعت ایران در قالب قوانین بودجه سنواتی است. یافته‌های تحقیق بیانگر آن است که با وجود مشکلات اقتصادی در کشور، سیاست‌های حمایتی بودجه‌ای طراحی شده، در مقایسه با آسیب وارده به این بخش کافی نبوده است. نتایج این گزارش نشان می‌دهد اکثر تبصره‌ها و بندهای حمایتی که مخاطب آن بخش صنعت کشور بوده، یا اجرا نشده یا به صورت ناقص اجرا شده است. مشکلات در سطح اجرای سیاست‌ها و ناهماهنگی در دستگاه‌های اجرایی، تفاسیر متفاوت از متن قانونی و در برخی موارد شناخت ناکافی از مسائل بخش صنعت و عدم تحقق منابع مالی در نظر گرفته شده در قوانین بودجه از جمله دلایل عدم موفقیت قوانین بودجه در دستیابی به اهداف بوده است. همچنین بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد بسیاری از طرح‌های تملک‌داری‌ها سابقه طولانی و بعضاً چند دهه‌ای دارد. این موضوع در خصوص برخی از طرح‌ها، استمرار یک سیاست بلندمدت را نشان می‌دهد (مثلاً طرح‌های کمک به نوسازی صنایع) که موضوعی قابل قبول و مهم است، اما در خصوص برخی از طرح‌ها به ویژه طرح‌های ایجاد زیرساخت، این یک نقطه ضعف است چراکه طولانی شدن این طرح‌ها سبب می‌شود زیرساخت ایجاد شده با وجود تحمیل بار مالی، در زمان مناسب به چرخه فعالیت اقتصادی وارد نشود. یکی از دلایل اصلی تأخیر، تخصیص کم منابع نسبت به بودجه مصوب طرح‌های تملک‌داری است. این وضعیت در میان مدت و بلندمدت سبب از دست رفتن جایگاه کشور در رقابت بین‌المللی می‌شود.

بیان / شرح مسئله

بخش صنعت همواره مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی کشور بوده و تأکید زیادی بر انجام فعالیت‌های تولیدی و صنعتی صورت گرفته است. ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در بخش «صنعت» مصوب سال ۱۳۹۱ نشان از اهمیت این بخش در سیاستگذاری کلان کشور دارد. نظر به اهمیت بخش صنعت در سیاستگذاری کلان کشور، همه‌ساله تبصره‌ها و احکام مختلفی در قوانین بودجه سالیانه در این خصوص تصویب می‌شود. تحلیل نحوه توجه به بخش صنعت در این قوانین می‌تواند نکات مهمی درباره مسیر گذشته و نقاط قوت و ضعف این نوع سیاستگذاری فراهم کند تا بتوان در ادامه با اصلاح رویکردها، سیاستگذاری اثر بخش تری را اعمال کرد.

نقطه نظرها / یافته‌های کلیدی

بررسی محتوایی احکام بودجه حاکی از آن است که همه احکام قوانین بودجه در بخش صنعت مطابق با راهبرد کلان صنعتی کشور مستتر در سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه است. درباره یافته‌های گزارش برای ارزیابی سیاست‌های حمایتی بودجه‌ای از بخش صنعت، مطالب در دو بخش بررسی ارزیابی تبصره‌ها و ارزیابی عملکرد طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای به شرح زیر مطرح می‌شود.

الف) ارزیابی تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای

نتایج این گزارش نشان می‌دهد اغلب تبصره‌ها و احکام حمایتی قوانین سالیانه بودجه که مخاطب آن بخش صنعت کشور بوده است، یا اجرا نشده یا به صورت ناقص اجرا شده و اثربخشی لازم را ندارد. در تبیین این نتیجه می‌توان به سه سطح از دلایل اشاره کرد:

۱. سطح کلان

در سطح کلان، اقتصاد ایران طی ۱۳ سال گذشته با فشارهای سنگینی از ناحیه شرایط خاص کشور، شوک ناشی از کرونا و مشکلات مشابه روبه‌رو بوده است. این مشکلات سبب شده است که بخش صنعت آسیب بسیار زیادی ببیند. در این شرایط، سیاست‌های حمایتی که در قالب احکام بودجه‌ای طراحی می‌شود، در مقایسه با آسیب وارده به این بخش کافی نیست و تأثیرگذاری لازم را در رفع مشکل ندارد.

۲. سطح سیاستگذاری

بخشی از دلایل ناموفق بودن سیاست‌های حمایتی نیز به فرایند تدوین این سیاست‌ها باز می‌گردد. به عبارتی به دلیل شناخت ناکافی از مسائل بخش صنعت، در تدوین سیاست‌ها مسئله مورد نظر به درستی مخاطب قرار نمی‌گیرد. در مواردی هم که مسئله به درستی شناسایی شده و سیاست‌های حمایتی متناسب با مسئله در قانون درج شده است به دلیل صرف منابع در امور ضروری و روزمره، اجرای این سیاست‌ها کنار گذاشته می‌شود.

۳. سطح اجرا

در بسیاری از موارد، قانونگذاری‌های مناسبی صورت گرفته است اما به دلیل ناهماهنگی در دستگاه‌های اجرایی، تفاسیر متفاوت از یک متن قانونی مشخص، یا درگیر بودن دستگاه اجرایی هدف در امور روزمره خود (به‌ویژه وزارت صنعت، معدن و تجارت با طیف وسیعی از مأموریت از بازرگانی و معدن تا امور صنعتی)، یا این سیاست اجرا نمی‌شود، یا به صورت ناقص یا به صورتی اجرا می‌شود که با آنچه هدف قانونگذاران بوده است، فاصله زیادی دارد. تعارض بین کارکردهای دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی، ضعف در نظام پایش برنامه‌ها، فقدان استراتژی توسعه صنعتی، ضعف اسناد آمایش سرزمین و عدم التزام به آن، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور به عنوان مهم‌ترین کاستی‌های این سیاست‌های بودجه‌ای در جهت دستیابی به کارایی لازم برای رونق تولید و اشتغال مطرح است.

ب) ارزیابی عملکرد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

یکی از ابزارهای بودجه‌ای متداول در سیاستگذاری اقتصادی و سیاستگذاری صنعتی، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) است. این اعتبارات عمدتاً برای ایجاد زیرساخت‌ها یا طرح‌های صنعتی با هدف ایجاد و توسعه ظرفیت‌های تولیدی تعریف می‌شود و هدف اصلی آنها توانمندسازی تولید صنعتی در افق بلندمدت است. نتایج این گزارش بیان می‌کند که بسیاری از این طرح‌ها سابقه طولانی



و بعضاً چند دهه‌ای دارد. این موضوع در خصوص برخی از طرح‌ها، استمرار یک سیاست بلندمدت را نشان می‌دهد (مثلاً طرح‌های کمک به نوسازی صنایع) که موضوعی قابل قبول و مهم است، اما در برخی از طرح‌ها به‌ویژه طرح‌های ایجاد زیرساخت، این یک نقطه ضعف است؛ چراکه با طولانی شدن ایجاد زیرساخت‌ها سبب می‌شود در زمان مناسب به چرخه فعالیت اقتصادی وارد نشود، ضمن اینکه در این مدت بار مالی خود را نیز به بودجه تحمیل کرده است. همچنین تخصیص بودجه و عملکرد منابع به طرح‌های تملک دارایی با مبلغ بودجه مورد نیاز برای آنها تطابق کمی دارد که این خود سبب طولانی شدن مدت زمان اجرای طرح و تأثیر نامطلوب آن می‌شود که در نکته قبلی به آن اشاره شد. این وضعیت در میان مدت و بلندمدت سبب از دست رفتن جایگاه کشور در رقابت بین‌المللی می‌شود که تبعات آن را باید از یک نگاه راهبردی و بلندمدت بررسی کرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به موارد مطرح شده، پیشنهادهای ذیل در این زمینه قابل طرح است:

۱. تجمیع بندهای حمایتی بودجه‌ای و تبدیل آنها به احکام دائمی در قالب راهبرد توسعه بخش صنعت

پیشنهاد می‌شود سیاستگذاران، اعم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه و وزارت صنعت، معدن و تجارت که در تدوین سیاست‌های حمایتی مشارکت دارد، سیاست‌هایی که ماهیت دائمی دارد را در قالب قوانین دائمی (از جمله برنامه‌های پنج‌ساله توسعه) به صورت منسجم تدوین کند تا هم انسجام قانون بودجه حفظ شود و هم الزام به اجرای برنامه‌های توسعه کشور افزایش یابد.

۲. بازبینی مأموریت سازمان‌های مهم مرتبط با بخش صنعت، از جمله سازمان‌های توسعه‌ای

بسیاری از احکام و تبصره‌هایی که در قوانین بودجه سالیانه با هدف حمایت تدوین می‌شود، با بازبینی و اصلاح مأموریت سازمان‌های مهم توسعه‌ای از ایدرو و ایمیدرو گرفته تا بانک توسعه صادرات و بانک صنعت و معدن به صورت دائمی قابل انجام است و به تدوین هر ساله آنها در قوانین نیاز نیست. به عنوان مثال، تقویت سرمایه بانک صنعت و معدن و تسهیل تأمین مالی از طریق آن می‌تواند بخش بزرگی از مشکلات تأمین مالی بخش صنعت را حل کند. لذا تمرکز بر اصلاحات ساختاری این سازمان‌ها و رفع موانع اجرای سیاست‌های توسعه‌ای این سازمان‌ها اثربخشی بیشتری خواهد داشت.

۳. تقویت نقش نظارتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی

در بسیاری از موارد، تأکید بر نظارت بر اجرای قوانین مصوب از جمله قانون بودجه از سوی مجلس شورای اسلامی می‌تواند اثربخشی سیاست‌های حمایتی را افزایش دهد. از مصادیق این رویکرد، نظارت بر اجرای بند «ح» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت به منظور ارتقای جایگاه صنایع کوچک و خوشه‌های صنعتی در رشد اقتصادی به‌ویژه جزء «۳» آن در خصوص تأمین منابع صندوق حمایت از سرمایه‌گذاری صنایع کوچک و بند «چ» قانون برنامه هفتم پیشرفت ناظر بر تأمین مالی سازمان‌های توسعه‌ای از مسیر قوانین بودجه سنواتی است. در صورت نظارت صحیح بر اجرای قوانین موجود، اثربخشی این قوانین نیز افزایش می‌یابد.

۱. مقدمه

بخش صنعت اهمیت ویژه‌ای در فرایند توسعه کشورها دارد. در جریان تبدیل اقتصاد سنتی مبتنی بر یک بخش کشاورزی با بهره‌وری پایین به یک اقتصاد روبه‌رشد با بهره‌وری بالا، بخش صنعت نقشی اساسی داشته است و این مهم در تاریخ توسعه اقتصادی بسیاری از کشورهای موفق، از جمله انگلستان، آمریکا، ژاپن، آلمان، کره جنوبی و اخیراً چین، ترکیه، برزیل و آفریقای جنوبی نیز به صورت بارزی دیده می‌شود. اگرچه در مراحل بعدی توسعه، سهم بخش صنعت از اقتصادهای صنعتی کاهش یافته است و در مقابل بخش خدمات اهمیت بیشتری پیدا کرده، اما به هر حال بخش صنعت همچنان نقشی راهبردی در اقتصاد این کشورها دارد و بخش خدمات در این کشورها نیز خود وابستگی و ارتباطات بسیار زیادی با بخش صنعت آنها دارد.

در ایران بخش صنعت همواره مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی کشور بوده و تأکید زیادی بر فعالیت‌های تولیدی و صنعتی صورت گرفته است. اهمیت توجه به بخش صنعت را می‌توان در ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در بخش «صنعت» مصوب سال ۱۳۹۱ و در قوانین برنامه دنبال کرد. نظر به اهمیت بخش صنعت در سیاستگذاری کلان کشور، همه‌ساله احکام و تبصره‌های مختلفی با هدف حمایت از این بخش در قوانین بودجه سالیانه تصویب می‌شود. با این حال، پرسش مهم کارشناسی که برای امر سیاستگذاری اهمیت دارد این است که این سیاست‌ها تا چه میزان اثر بخش بوده و آیا این سیاست‌ها در سطح اجرا نیز موفق بوده یا خیر. در همین راستا گزارش حاضر بدین شرح سازمان‌دهی شده است. پس از مقدمه و پیشینه پژوهش، در بخش سوم پیش درآمدی بر سیاست‌های صنعتی ارائه شده و در بخش چهارم بخش صنعت از منظر اسناد بالادستی کشور تحلیل شده است. در بخش پنجم، به وضعیت کلان بخش صنعت به صورت اجمالی پرداخته شده و در بخش ششم عملکرد قوانین بودجه در پنج سال اخیر (۱۳۹۸ الی ۱۴۰۲) بررسی شده است. در بخش هفتم دلایل عدم تحقق اهداف احکام قوانین بودجه آسیب‌شناسی و سپس در نهایت جمع‌بندی و پیشنهادها ارائه شده است.

۲. پیشینه

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز پژوهش‌های مجلس

با توجه به اهمیت ارزیابی عملکرد قوانین بودجه در سال‌های مختلف و ارائه پیشنهادها راهبردی در فرایند تصویب لوایح بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس سالیانه با تقدیم لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی، تدوین گزارش بررسی لایحه بودجه را در دستور کار قرار می‌دهد. در همین راستا می‌توان به گزارش‌های «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، ۳۳. بخش صنعت، معدن و پتروشیمی» [۱]، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، ۲۹. بخش صنعت، معدن و پتروشیمی» [۲]، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، ۶۶. بخش صنعت» [۳]، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، ۲۳. بخش صنعت» [۴]، و بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، تبصره «۹» (حوزه صنعت و معدن) [۵] اشاره کرد.

۲-۲. سوابق تقنین

قوانین مرتبط با موضوع گزارش، قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۳ است که در ادامه تحلیل و بررسی شده است.



۳. پیش در آمدی بر سیاست‌های صنعتی

سیاست‌گذاری در قالب قوانین بودجه سالیانه، یکی از انواع اقدام‌هایی است که در قالب کلی «سیاست صنعتی»^۱ یا «راهبرد صنعتی»^۲ قرار می‌گیرد. از این رو، در این بخش نگاهی اجمالی بر اصول کلی سیاست صنعتی و نقش آن در توسعه صنعتی کشورها خواهیم داشت. نتایج این بخش می‌تواند مبنای خوبی برای ارزیابی سیاست‌های حمایتی بودجه از بخش صنعت ایران باشد که در بخش‌های بعدی به آنها پرداخته شده است.

در تعریفی که سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه از سیاست صنعتی ارائه کرده است، سیاست صنعتی به کمک دولت در خصوص مشاغل برای تقویت یا تغییر شکل فعالیت‌های اقتصادی مورد نظر، به‌ویژه به شرکت‌ها و انواع بنگاه‌ها بر اساس فعالیت، فناوری، مکان، اندازه یا سن آنها اشاره دارد. دولت‌ها از سیاست‌های صنعتی برای رسیدگی به چالش‌های مهم اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی استفاده می‌کنند که بازارها به تنهایی نمی‌توانند به آنها رسیدگی کنند، مانند تسهیل سازگاری فعالیت‌های اقتصادی با محیط زیست، یا ارتقای تاب‌آوری زنجیره‌های ارزش برای محصولات و خدمات مهم اقتصادی [۶].

در تعریف دیگری، «سیاست صنعتی، سیاست دولت برای تشویق توسعه و رشد تمام یا بخشی از اقتصاد در تعقیب برخی از اهداف عمومی است» [۷]. البته باید توجه کرد که سیاست صنعتی تنها مختص به بخش صنعت نیست و می‌تواند همه بخش‌های اقتصادی را نیز دربرگیرد. برای مثال، رودریک (۲۰۰۴) از اصطلاح سیاست صنعتی به شکل گسترده‌تری استفاده می‌کند که حتی شامل «فعالیت‌های غیر سنتی در کشاورزی یا خدمات» نیز می‌شود [۸]. با این حال، تجربیات جهانی نشان می‌دهد که دولت‌ها طیف گسترده‌ای از سیاست‌های مختلف را با هدف اصلی، (اما نه لزوماً تنها هدف)، تقویت صنعتی شدن به کار گرفتند.

همچنین می‌توان سیاست صنعتی را به‌عنوان تلاش راهبردی دولت برای تشویق دگرگونی اقتصادی، یعنی تغییر از فعالیت‌هایی با بهره‌وری پایین‌تر به بالاتر، بین یا درون بخش‌ها تعریف کرد. به‌طور خاص، سیاست صنعتی به هر نوع مداخله یا سیاست انتخابی دولت اطلاق می‌شود که تلاش می‌کند ساختار تولید را به نفع بخش‌ها یا فعالیت‌هایی تغییر دهد که انتظار می‌رود چشم‌اندازهای بهتری برای رشد اقتصادی ارائه دهند، به نحوی که در نبود چنین مداخله‌ای در تعادل بازار این اتفاق رخ نمی‌دهد [۹].

در طراحی سیاست صنعتی باید به نکات مهمی توجه شود. اولین نکته این است که باید اهداف مشخص و واضحی از قبل تعیین شده باشد. نکته دیگر این است که اگرچه این اهداف ممکن است شفاف و مشخص باشند، اما در عمل چالش‌های زیادی ممکن است رخ دهد که باید هم در مرحله طراحی و هم در مرحله اجرای سیاست صنعتی به آنها توجه شود. موضوع دیگر این است که سیاستگذاران نه تنها باید به اهداف و محتوای سیاست صنعتی در کشور توجه کنند، بلکه باید به موارد مشابه در کشورهایی که شریک تجاری خود هستند نیز توجه کنند، چرا که سیاست صنعتی قرار است ترکیب تولیدات و صادرات و واردات کشور را تغییر دهد که این موضوع می‌تواند در رقابت‌پذیری محصولات کشورها و در نهایت تغییر محتوای مبادلات تجاری نمایان شود.

اهداف سیاست صنعتی می‌تواند فراتر از رشد بهره‌وری و نوآوری باشد و مواردی مانند پایداری، انعطاف‌پذیری و استقلال استراتژیک کشورها را نیز دربرگیرد. تجربیات جدید جهانی نشان می‌دهد که فراتر از جهت‌گیری‌های سنتی بخشی یا مبتنی بر جغرافیا، استراتژی‌های صنعتی اخیراً به‌طور فزاینده‌ای بر فناوری‌های خاص یا «مأموریت‌های» خاص (مثلاً حرکت به سمت اقتصاد سبز) نیز تمرکز می‌کند.

در جریان سیاست‌گذاری صنعتی، ابزارهای سیاستی گوناگونی را دولت‌ها استفاده می‌کنند که می‌توان آنها را در چند دسته کلی قرار داد. دسته اول شامل ابزارهایی است که عملکرد شرکت‌ها را بهبود می‌بخشد مانند اعتبارات مالیاتی، کمک‌های بلاعوض، وام یا تضمین وام و حمایت عمومی از آموزش در شرکت‌ها. دسته دوم آنهایی است که بر پویایی‌های صنعت تأثیر می‌گذارد از جمله می‌توان به سیستم مالیاتی، سیاست‌های مرتبط با سرمایه و بازار کار، سیاست‌های مرتبط با رقابت یا تجارت اشاره کرد.

1. Industrial Policy
2. Industrial Strategy

۴. بخش صنعت از منظر اسناد بالادستی کشور

از جمله مهم‌ترین اسنادی که در آن به راهبردهای توسعه صنعت اشاره شده است سیاست‌های کلی نظام «در بخش صنعت» و سیاست‌های کلی «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» (ابلاغی در سال ۱۳۹۱) است. در این سیاست‌ها به موارد مهمی اشاره شده است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم ترسیم‌کننده راهبرد کلان کشور در زمینه بخش صنعت هستند. در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ابلاغی در سال ۱۳۹۲) نیز به مواد مهمی اشاره می‌شود که می‌تواند در کنار سیاست‌های کلی بخش صنعت و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، ابعاد اصلی راهبرد کلی کشور در زمینه تولید به صورت عام و بخش صنعت به صورت خاص را ترسیم کند. علاوه بر سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های توسعه نیز هر یک به بخش صنعت پرداخته‌اند و بر آن تأکید کرده‌اند. به عنوان مثال، در قانون برنامه هفتم توسعه نیز تأکید چشمگیری بر بخش صنعت و همچنین صنایع اولویت‌دار شده است. وجوه مشترک عناصر اصلی راهبردهای صنعتی کشور در سطح کلان که در مجموعه سیاست‌های کلی نظام و همچنین برنامه‌های توسعه قرار می‌گیرد، به طور کلی شامل این موارد کلی است:

۱. افزایش سهم بخش صنعت در تولید داخلی و افزایش ارزش افزوده بخش صنعت،
 ۲. افزایش توان رقابت‌پذیری صنعت ملی و رشد مستمر صادرات کالا و خدمات صنعتی کشور،
 ۳. افزایش بهره‌وری عوامل تولید به‌ویژه نیروی کار و سرمایه،
 ۴. ارتقای سطح فناوری صنایع کشور و هدایت و تقویت تحقیق و توسعه و نوآوری‌ها با هدف ارتقای کیفی و افزایش کمی تولید ملی و بالا بردن درجه ساخت داخل تا محصول نهایی،
 ۵. توسعه تشکلهای تخصصی و افزایش نقش آنها در تصمیم‌سازی‌ها با نهادینه‌سازی داوری‌های تخصصی و حرفه‌ای،
 ۶. ایجاد توازن منطقه‌ای در فعالیتهای تولیدی و صنعتی در سطح جغرافیای کشور،
 ۷. اصلاح و بازسازی ساختار تولید ملی و کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت تولید،
 ۸. افزایش سهم تولید داخلی صنایع و تکمیل زنجیره ارزش، ایجاد خوشه‌های صنعتی از طریق تقویت صنایع کوچک و متوسط و برقراری پیوند آنها با صنایع بزرگ به منظور هم‌افزایی صنعت و ارتقای توان رقابتی،
 ۹. حمایت از تولید محصولاتی که عرضه رقابتی آنها با خالص ارزآوری مثبت یا خالص ارزی منفی همراه باشد،
 ۱۰. بهبود فضای کسب و کار و مدیریت منابع ارزی با تأکید بر تأمین نیازهای تولید ملی و کارآفرینی و ثبات ارزش پول ملی و ارتقای رقابت و جلوگیری از شکل‌گیری انحصار.
- در شکل ۱ محورهای اصلی راهبرد صنعتی کشور مبتنی بر سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه ارائه شده است.

شکل ۱. محورهای اصلی راهبرد صنعتی کشور مبتنی بر سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه



مأخذ: یافته‌های گزارش.



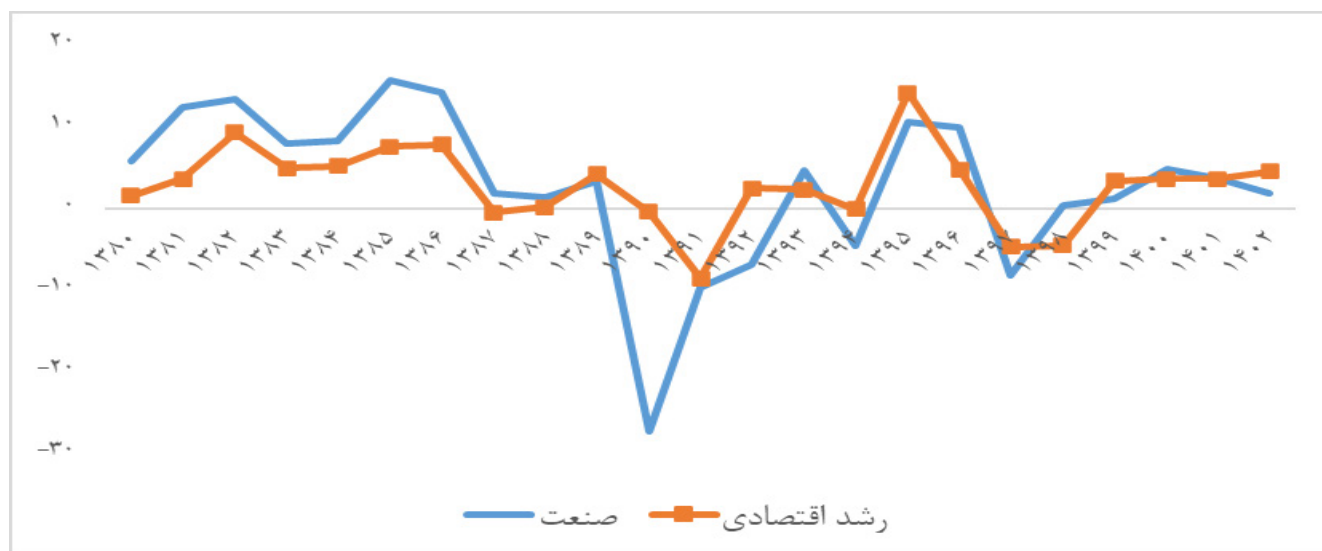
از مطالب پیش گفته مشخص است که سطح راهبردی در کشور، بخش صنعت همواره مورد توجه بوده و حتی در سطح سیاستگذاری میان مدت نیز این تأکید در قالب قوانین برنامه‌های پنج ساله نمود یافته است. این تأکیدات سبب شده است که بخش صنعت در قوانین بودجه سنواتی نیز مورد توجه قرار گیرد و بخشی از احکام و تبصره‌های قوانین بودجه کشور به این بخش و نحوه حمایت از آن بپردازند. با این حال، با توجه به اینکه قوانین بودجه سالیانه باید در تطابق با سیاست‌های کلی نظام و نیز برنامه‌های توسعه تنظیم شوند، پرسش مهم این است که این قوانین در خصوص بخش صنعت تا چه اندازه‌ای توانسته در زمینه اجرایی شدن این راهبردهای کلان که در واقع راهبرد صنعتی کشور را تشکیل می‌دهند، گام بردارند و آیا همه وجوه این راهبرد کلان را شامل می‌شوند یا خیر. در بخش‌های بعدی به صورت تفصیلی این موارد بررسی می‌شود. در ادامه به طور اجمالی عملکرد بخش صنعت در سطح کلان مطرح شده است.

۵. بررسی عملکرد کلان بخش صنعت

بخش صنعت یکی از ارکان مهم اقتصاد ایران و همچنین یکی از بخش‌های تأثیرگذار در رشد اقتصادی است. در سال ۱۴۰۲ بخش صنعت ایران سهمی بالغ بر ۱۷ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده است [۱۰]. با توجه به اهمیت و نقش صنعت در رشد و توسعه اقتصاد کشور، ایجاد بستر و زیرساخت‌های لازم و کافی از منظر سیاست‌های حوزه کلان کمک شایانی به رشد و توسعه این بخش می‌کند. گام اول در سیاستگذاری صنعتی، شناخت وضعیت موجود و تحلیل کلان بخش صنعت است. لذا قبل از اینکه به موضوع سیاست‌های حمایتی از بخش صنعت در قوانین بودجه سالیانه پرداخته شود، لازم است عملکرد بخش صنعت در سال‌های گذشته بررسی شود تا مختصات کلی این بخش از منظر کلان مشخص شود.

همان‌طور که از شکل ۲ مشخص است رشد ارزش افزوده بخش صنعت تقریباً هماهنگ با رشد اقتصادی افت و چیزهایی را داشته است. نکته مهم این است که بخش صنعت در سال‌هایی که فشار تحریم‌های ظالمانه به یکباره بر این بخش وارد شده است، از جمله سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ و همچنین سال ۱۳۹۷ افت بیشتری نسبت به کل اقتصاد ایران داشته است که نشان می‌دهد این بخش حساسیت بیشتری نسبت به فشار ناشی از شرایط خاص کشور داشته است.

شکل ۲. نمودار رشد ارزش افزوده بخش صنعت و رشد اقتصادی (درصد) [۱۰]



در جدول ۱ مقایسه رشد ارزش افزوده بخش صنعت در دوره‌های مختلف پنج ساله نشان داده شده است. مطابق آمار جدول ۱ ارزش افزوده این بخش از میانه دهه ۱۳۸۰ تا میانه دهه ۱۳۹۰ از رشد منفی برخوردار بوده است (که البته رشد منفی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰ عمدتاً تحت تأثیر رشد منفی ۲۷ درصدی در سال ۱۳۹۰ و در پی تحریم‌های ظالمانه اقتصادی بوده است). مقایسه وضعیت متوسط رشد ارزش افزوده

بخش صنعت با رشد اقتصادی در کشور نشان می‌دهد که عمدتاً رشد ارزش افزوده بخش صنعت از رشد اقتصادی کشور پایین‌تر بوده است که این موضوع می‌تواند یک اخطار به سیاستگذاران در خصوص تضعیف بلندمدت بخش صنعت در صورت تداوم این موضوع باشد. البته باید تأکید کرد که بخش صنعت از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ تقریباً مشابه با رشد بخش غیرنفتی اقتصاد ایران رشد کرده است و توانسته تا حدی خود را بازیابی کند، اما به‌عنوان مثال در مقایسه با بخش خدمات و همچنین بخش نفت همچنان بخش صنعت در وضعیت نامناسبی به سر می‌برد. اگرچه بخش صنعت در مقایسه با بخش ساختمان و همچنین بخش کشاورزی از ثبات بالاتری برخوردار بوده است، اما به‌طور کلی این بخش رشدی کند را تجربه می‌کند که می‌تواند خود را در از دست دادن سهم از اقتصاد ایران نشان دهد.

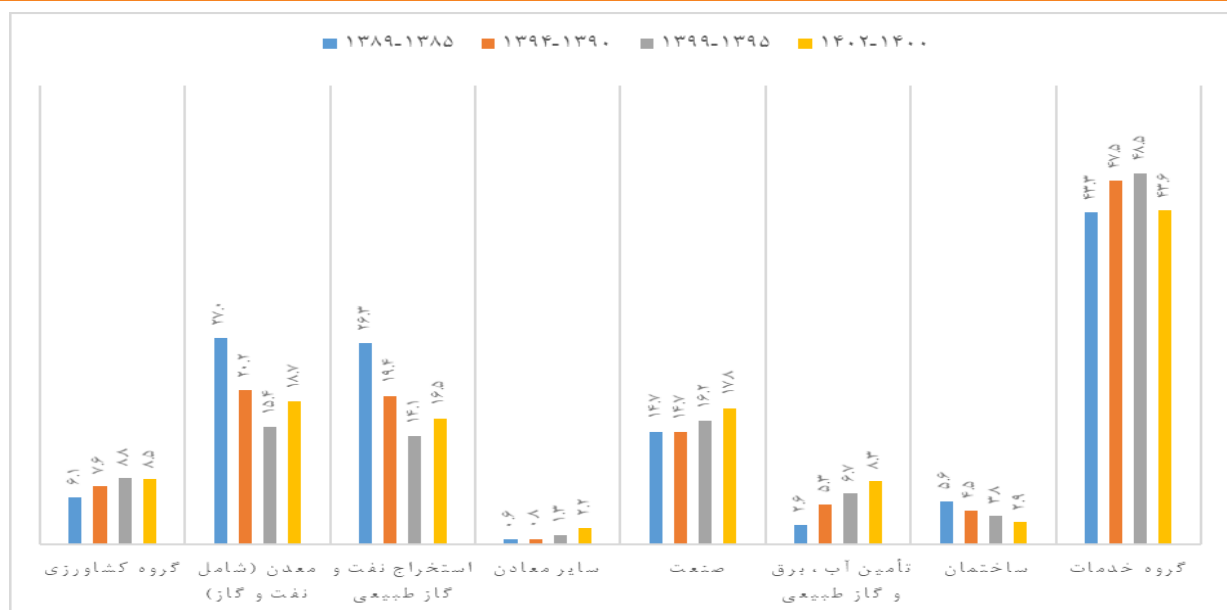
جدول ۱. رشد ارزش افزوده بخش صنعت در مقایسه با سایر بخش‌های اقتصادی

زمان	کشاورزی	استخراج نفت و گاز	صنعت	ساختمان	خدمات	رشد اقتصادی	رشد اقتصادی بدون نفت
۱۳۸۶-۱۳۹۰	۰.۴	-۰.۸	-۱.۳	۵.۷	۵.۰	۲.۳	۳.۵
۱۳۹۱-۱۳۹۵	۴.۳	۱.۰	-۱.۲	-۲.۳	۲.۹	۲.۱	۲.۷
۱۳۹۶-۱۴۰۰	۲.۱	-۶.۶	۱.۳	-۵.۷	۴.۴	۰.۹	۲.۸
۱۴۰۰	-۳.۶	۹.۷	۳.۱	۳.۹	۵.۹	۵.۶	۵.۰
۱۴۰۱	-۳.۳	۶.۶	۷.۷	-۲.۳	۴.۷	۵.۱	۴.۸
۱۴۰۲	-۲.۲	۲۰.۳	۲.۱	۳.۴	۵.۷	۵.۷	۳.۴
۱۴۰۰-۱۴۰۲	-۳.۰	۱۲.۲	۴.۳	۱.۷	۵.۴	۵.۵	۴.۴

مأخذ [۱۰]

در شکل ۳ روند تغییرات سهم بخش‌های اقتصادی از کل اقتصاد ایران نشان داده شده است. همان‌طور که در شکل ۳ مشهود است سهم بخش صنعت از اقتصاد ایران در یک دوره بلندمدت حدود ۱۵ درصد بوده است، اما از سال ۱۳۹۸ شاهد افزایش سهم بخش صنعت بوده‌ایم که می‌تواند به دلیل کاهش سهم بخش خدمات به دلیل آثار منفی کرونا باشد.

شکل ۳. نمودار روند تغییرات سهم بخش‌های اقتصادی از کل اقتصاد ایران [۱۰]





۶. ارزیابی عملکرد احکام مرتبط با بخش صنعت در قوانین بودجه

همان‌طور که در بخش قبل بیان شد، بخش صنعت در اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی همواره مورد تأکید بوده است. این موضوع سبب شده است که همواره بخشی از احکام و تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی به بخش صنعت اختصاص داشته باشند. برای بررسی این موارد، دسته‌بندی و تجزیه و تحلیل آنها در این بخش، قوانین بودجه پنج سال اخیر شامل سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۶. بررسی تبصره‌های مرتبط با بخش صنعت در قوانین بودجه سال‌های مختلف

اگرچه بندها و تبصره‌های بودجه‌ای تنها دارای یک وجه و یک هدف و منظور نیستند و می‌توان از آنها برای تحقق اهداف مختلف استفاده کرد، با این حال برای بررسی بهتر و ساده‌تر و تحلیل آنها، در این بخش سعی شده است تا از یک دسته‌بندی و تقسیم‌بندی کلی برای بررسی این تبصره‌ها استفاده شود. مبنای این تقسیم‌بندی نیز عناصر کلی راهبرد صنعتی کشور است که در بخش سوم گزارش به آن اشاره شد. این تقسیم‌بندی کمک می‌کند میزان تطابق قوانین بودجه سالیانه با این راهبردها سنجیده شود. همچنین، با توجه به اینکه بسیاری از بندها و تبصره‌های بودجه در سال‌های مختلف با تعدیلاتی تکرار می‌شوند، در این بخش سعی شده است تا با دنبال کردن این موارد سیر تغییرات و تکامل این مواد نیز مد نظر قرار گیرد.

۱. تأمین مالی سازمان‌های توسعه‌ای در بخش صنعت و معدن

شرح بندها و تبصره‌ها	جزء «۲» بند «الف» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، جزء «۲» بند «الف» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و جزء «۲» بند «الف» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۰
محتوا	تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی سازمان‌های توسعه‌ای بخش صنعت و معدن و تشویق مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی در طرح‌های توسعه‌ای از طریق اعطای اختیار به بانک‌های تجاری و توسعه‌ای برای تأمین مالی
عملکرد براساس گزارش‌های تفریغ بودجه	براساس گزارش‌های تفریغ بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰، این بندها فاقد عملکرد بوده است. مطابق اعلام سازمان‌های توسعه‌ای، آنها فاقد طرح‌های موضوع جزء «۲» این بند بودند.
دسته‌بندی بر مبنای سیاست‌های کلان	<ul style="list-style-type: none"> ■ حمایت از بخش صنعت و افزایش سهم صنعت از اقتصاد ■ تسهیل فضای کسب‌وکار از طریق تأمین مالی ■ ایجاد توازن منطقه‌ای

جزء «۲» بند «الف» تبصره «۴»
قانون بودجه سال ۱۴۰۰

جزء «۲» بند «الف» تبصره «۴»
قانون بودجه سال ۱۳۹۹

جزء «۲» بند «الف» تبصره «۴»
قانون بودجه سال ۱۳۹۸

هدف از این بندها در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۰ تقویت سازمان‌های توسعه‌ای از طریق تأمین مالی بوده است که علاوه بر توسعه فعالیت‌های صنعتی، به توازن منطقه‌ای با تأکید بر مناطق محروم کشور نیز کمک شود. با این حال، براساس گزارش‌های تفریغ بودجه، این دو بند عملکردی نداشته است. همان‌طور که اشاره شد مطابق اعلام سازمان‌های توسعه‌ای، آنها فاقد طرح‌های موضوع جزء «۲» یعنی طرح‌هایی با مشارکت حداقل ۵۱ درصد بخش خصوصی و تعاونی با اولویت مناطق محروم و کمتر توسعه یافته بودند. به نظر می‌رسد به همین دلیل نیز در سال‌های بعد در قوانین بودجه به آن اشاره‌ای نشده است.

۲. تسهیل تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای بخش‌های خصوصی و تعاونی

شرح بندها و تبصره‌ها	بند «ه» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و بند «ب» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۰
محتوا	تأمین مالی سرمایه‌گذاری در برنامه‌های رشد تولید و صادرات و برنامه‌های توسعه‌ای بخش‌های خصوصی و تعاونی از طریق منابع داخلی شرکت‌ها و سازمان‌های توسعه‌ای در قالب وجوه اداره شده، کمک‌های فنی و اعتباری و پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود.
عملکرد براساس گزارش‌های تفریغ بودجه	در بخش صنعت عملکرد نداشته است. مشکلات سازمان‌های توسعه‌ای در تأمین منابع مالی این حکم و فرایند طولانی اجرای آن از دلایل عملکرد ضعیف این بند است.
دسته‌بندی بر مبنای سیاست‌های کلان	<ul style="list-style-type: none"> ■ حمایت از بخش صنعت و افزایش سهم صنعت از اقتصاد ■ تسهیل فضای کسب‌وکار از طریق تأمین مالی ■ تکمیل زنجیره‌های ارزش محصولات ■ تشویق صادرات

**بند «و» تبصره «۲» قانون
بودجه سال ۱۴۰۲**

**بند «ه» تبصره «۱۸»
قانون بودجه سال ۱۴۰۱**

**بند «ب» تبصره «۴»
قانون بودجه سال ۱۴۰۰**

براساس این بندها که در قوانین بودجه سال‌های گذشته تکرار شده، مقرر شده است که از محل منابع داخلی سازمان‌های توسعه و شرکت‌های دولتی برای حمایت از طرح‌های توسعه‌ای و تشویق تولید و صادرات با تأکید بر بخش‌های خصوصی و تعاونی استفاده شود. نحوه استفاده از این منابع به صورت‌های مختلف از جمله پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود تسهیلات بانکی، کمک‌های فنی و اعتباری و وجوه اداره شده تعریف شده است. با این حال و براساس گزارش‌های تفریغ بودجه سال‌های مختلف این حکم عملکردی نداشته است. به نظر می‌رسد که مشکلات مالی که شرکت‌های دولتی و سازمان‌های توسعه‌ای بخش صنعت و معدن با آن روبه‌رو هستند و نیز بوروکراسی طولانی از دلایل اصلی عدم تحقق هدف این احکام است. برای مثال در سال ۱۴۰۱ آیین‌نامه اجرایی این بند در تاریخ مهرماه سال ۱۴۰۱ ابلاغ شده است، اما تأیید موافقت‌نامه نهایی از سوی سازمان برنامه و بودجه برای انعقاد قرارداد در تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۸ انجام شده و عملاً کاری صورت نگرفته است. شایان ذکر



است در خصوص موضوع تشویق تولید و صادرات با تأکید بر بخش‌های خصوصی و تعاونی، افزایش سرمایه دولت در صندوق ضمانت صادرات در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ مصوب و اجرایی شد. تداوم حمایت از صندوق‌های ذیل وزارت صمت در تسهیل تأمین مالی و ضمانت‌های مورد نیاز بخش صنعت می‌تواند راهگشا باشد.

۳. تأمین مالی طرح‌های صنایع تبدیلی و تکمیلی

جزء «۳» بند «الف» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و جزء «۳» بند «الف» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۰	شرح بندها و تبصره‌ها
تأمین مالی طرح‌های صنایع تکمیلی و تبدیلی و نوسازی واحدها با تأکید بر استان‌های محروم از طریق اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی و بسیج سازندگی	محتوا
فاقد عملکرد	عملکرد براساس گزارش‌های تفریغ بودجه
<ul style="list-style-type: none"> ■ تکمیل زنجیره‌های ارزش محصولات ■ حمایت از بخش صنعت و افزایش سهم صنعت از اقتصاد ■ ایجاد توازن منطقه‌ای 	دسته‌بندی بر مبنای سیاست‌های کلان

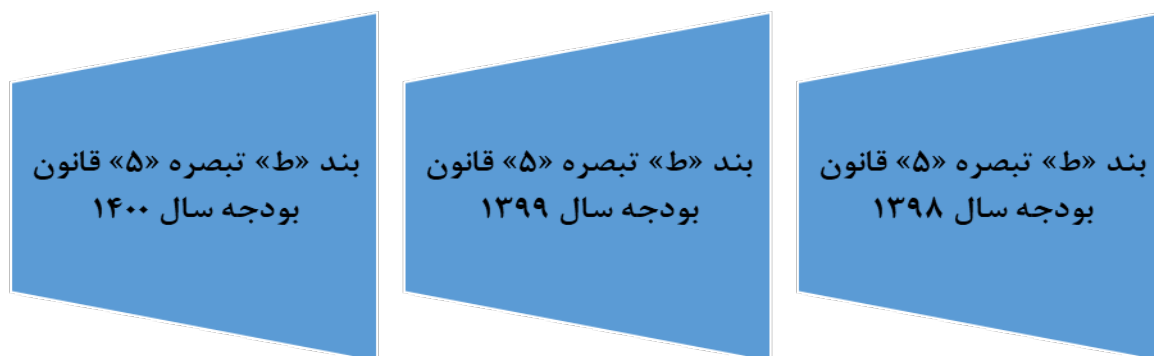
جزء «۳» بند «الف» تبصره «۴» قانون
بودجه سال ۱۴۰۰

جزء «۳» بند «الف» تبصره «۴» قانون
بودجه سال ۱۳۹۹

هدف اصلی این احکام تکمیل زنجیره ارزش صنایع تبدیلی و تکمیل حلقه‌های میانی بخش صنعت با تأکید بر استان‌های محروم با هدف ایجاد توازن منطقه‌ای بوده است که از طریق اعطای اختیار به بانک‌های تجاری و تخصصی و از محل منابع در اختیار نظام بانکی به صورت تسهیلات ارزی و ریالی صورت می‌گیرد. براساس گزارش‌های تفریغ بودجه، در این زمینه عملکردی ثبت نشده است. به نظر می‌رسد که مشخص نشدن منابع مورد نیاز برای اعطای تسهیلات به صورت هدفمند به طرح‌های مذکور و عدم توجیه اقتصادی یکی از اصلی‌ترین دلایل این موضوع است.

۴. تأمین مالی طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای مرتبط با بخش صنعت و معدن

شرح بندها و تبصره‌ها	بند «ط» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، بند «ط» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و بند «ط» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰.
محتوا	تأمین مالی طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای از طریق اعطای اجازه انتشار اوراق اسلامی (ریالی یا ارزی) به وزارتخانه‌های نفت، صنعت، معدن و تجارت و نیرو از طریق شرکت‌های تابعه و وابسته ذی‌ربط.
عملکرد براساس گزارش‌های تفریغ بودجه	وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ عملکردی نداشته است.
دسته‌بندی بر مبنای سیاست‌های کلان	<ul style="list-style-type: none"> ■ تسهیل فضای کسب‌وکار از طریق تأمین مالی طرح‌های زیربنایی ■ حمایت از بخش صنعت و افزایش سهم صنعت از اقتصاد ■ ارتقای بهره‌وری ■ ارتقای دانش فنی



در این بندها نیز بر تسهیل تأمین مالی از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی با هدف توسعه طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای تأکید شده است که می‌توانند ضمن حمایت از بخش صنعت، موجب ارتقای بهره‌وری و دانش فنی بخش نیز شود. با این حال، گزارش‌های تفریغ بودجه نشان می‌دهد که وزارت صنعت، معدن و تجارت در این زمینه عملکردی نداشته است و بعد از سال ۱۴۰۰ نیز این بندها تکرار نشده است. به نظر می‌رسد ناکافی بودن تمهیدات لازم در وزارت صنعت، معدن و تجارت برای بهره‌برداری از فرصت این حکم می‌تواند در اجرایی نشدن آن مؤثر باشد.

۵. توسعه زنجیره ارزش و جهش تولیدات دانش بنیان

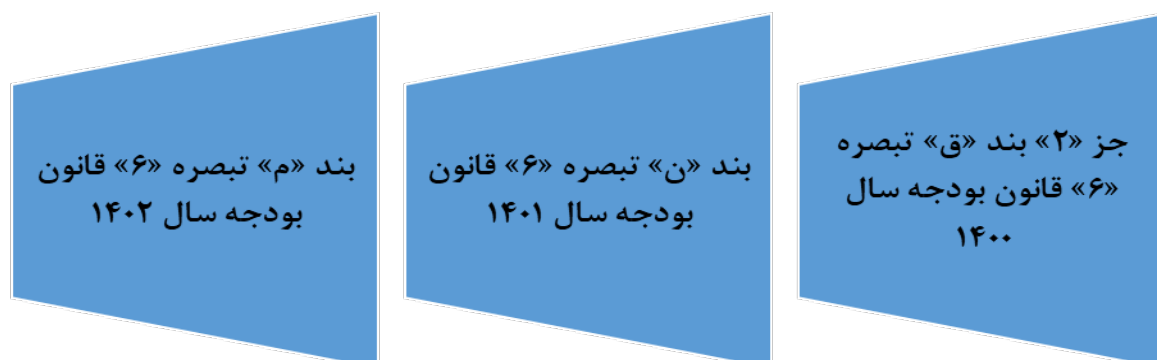
شرح بندها و تبصره‌ها	بند «ب» تبصره «۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ و بند «ص» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بند «ز» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۲.
محتوا	اجرای قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب سال ۱۴۰۱ و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام‌فروشی از طریق حذف معافیت درآمد صادراتی و وضع عوارض صادراتی برای برخی از محصولات خام و نیمه‌خام
عملکرد براساس گزارش‌های تفریغ بودجه	فهرست مواد خام و نیمه‌خام توسط هیئت وزیران تصویب و برای اجرا ابلاغ شد. شایان ذکر است در سال ۱۴۰۱ وضع عوارض صادراتی علاوه بر مالیات بر درآمد صادراتی در قانون بودجه آمده بود که در این سال هیچ‌گونه عوارض صادراتی وصول نشد. مطابق گزارش‌های تفریغ بودجه اهداف قانونگذار در این حکم به‌طور کامل محقق نشده است.
دسته‌بندی بر مبنای سیاست‌های کلان	<ul style="list-style-type: none"> ■ ارتقای دانش و فناوری ■ ارتقای بهره‌وری ■ توسعه زنجیره ارزش تولید



مجموعه بندها و تبصره‌های مرتبط با این بخش با تصویب قانون جهش تولید دانش بنیان در سال ۱۴۰۱ و در اجرای این قانون در قوانین بودجه سال‌های بعد به صورت مفصل و تکامل یافته‌تری ظاهر شده است. محتوای اصلی این بندها ارتقای دانش و فناوری و توسعه زنجیره ارزش تولید است. مطابق با گزارش‌های تفریغ بودجه، این احکام به صورت ناقص اجرا شده است. تأخیر در ابلاغ آیین‌نامه اجرایی، عدم تحقق درآمد وصولی نسبت به مبلغ پیش‌بینی شده، تأخیر در تخصیص اعتبار به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و عدم اختصاص اعتبار به وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت به منظور تکمیل زنجیره ارزش از دلایل عدم تحقق اهداف قانونگذار در این حکم است.

۶. ارائه مشوق‌های مالیاتی و گمرکی

جز «۲» بند «ق» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بند «م» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۲	شرح بندها و تبصره‌ها
تشویق فعالیت‌های تولیدی از طریق کاهش نرخ مالیات بر عملکرد و کاهش نرخ حقوق ورودی ماشین‌آلات و تجهیزات	محتوا
به دلیل ناهماهنگی در اجرای قانون به صورت ناقص اجرا شده است. به عنوان مثال، برخی از ادارات مالیاتی در برخی از استان‌ها تفاسیر یکسانی از نحوه اجرای قانون نداشته‌اند.	عملکرد بر اساس گزارش‌های تفریغ بودجه
<ul style="list-style-type: none"> ■ حمایت از بخش صنعت و افزایش سهم صنعت از اقتصاد ■ تشویق صادرات ■ ارتقای دانش و فناوری ■ ارتقای رقابت و رقابت‌پذیری صنعت ■ ارتقای بهره‌وری 	دسته‌بندی بر مبنای سیاست‌های کلان



هدف این مجموعه از احکام و تبصره‌ها در قوانین بودجه چند سال اخیر، حمایت از تولید صنعتی، تشویق صادرات، ارتقای بهره‌وری و رقابت‌پذیری و ارتقای تولید دانش‌بنیان بوده است. این مجموعه از احکام نیز در اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان در سال ۱۴۰۱ صورت تکامل یافته‌تری به خود گرفته است. ابزارهای سیاستی در این بندها نیز مشوق‌های مالیاتی و گمرکی است که به‌ویژه برای واردات ماشین‌آلات و تجهیزات با هدف نوسازی صنایع (با توجه به حذف نرخ ارز ترجیحی) طراحی شده است. این حکم نیز به دلیل ناهماهنگی در اجرای قانون به صورت ناقص اجرا شده است. ناهماهنگی بین دستگاه‌ها و تفاسیر متفاوت از متن قانون سبب اجرای ناقص و ناهماهنگ قانون شده است.

۷. تقویت بانک‌ها و سازمان‌های توسعه‌ای و تخصصی

شرح بندها و تبصره‌ها	بند «ه» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، بند «ه» تبصره «۷» قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰، بند «د» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بند «الف» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲.
محتوا	حمایت از سازمان‌های توسعه‌ای از طریق تهاتر مطالبات سازمان‌های توسعه‌ای ایدرو و ایمیدرو بابت مشارکت در تأمین سرمایه بانک تخصصی صنعت و معدن و همچنین مطالبات سازمان‌های توسعه‌ای مذکور و تابعه وزارت نفت بابت واگذاری سهام با بدهی آنها به دولت
عملکرد براساس گزارش‌های تفریغ بودجه	در اکثر موارد موافقت‌نامه‌ها مبادله و تهاتر صورت گرفته است
دسته‌بندی بر مبنای سیاست‌های کلان	حمایت از بخش صنعت و افزایش سهم صنعت از اقتصاد تسهیل فضای کسب‌وکار از طریق تأمین مالی



این احکام مرتبط با تبصره «۷» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در خصوص تخصیص ۷۰ درصد از وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور به این سازمان‌هاست. بنا به محدودیت‌های مالی دولت، این منابع در اختیار این سازمان‌ها قرار نگرفته و مطابق این حکم از این محل مبالغی با بدهی آنها به دولت بابت مالیات و سود سهام به صورت جمعی - خرجی از طریق گردش خزانه تهاتر می‌شود. عدم تخصیص منابع به سازمان‌های توسعه‌ای مطابق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی سبب عدم تناسب ابزارهای در اختیار و وظایف آنها به‌ویژه در مشارکت سرمایه‌گذاری در مناطق محروم و کمتر توسعه یافته شده است.



۸. ارتقای بهره‌وری آب

شرح بندها و تبصره‌ها	بند «ع» تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۲
محتوا	ارتقای بهره‌وری منابع آب از طریق بازتخصیص آب مصرفی رشته فعالیت‌های صنایع و معادن و ابللاغ زمان‌بندی آب جایگزین با اولویت منابع آبی نامتعارف و تعیین بهای آب تحویلی / برداشتی رشته فعالیت‌های صنایع آب‌بر و معادن از منابع آبی
عملکرد براساس گزارش‌های تفریغ بودجه	اقدام‌هایی درخصوص تهیه دستورالعمل انجام شده است
دسته‌بندی برمبنای سیاست‌های کلان	ارتقای بهره‌وری

با توجه به اینکه آب نهاده‌ای کمیاب به‌ویژه در اقلیم ایران است، ارتقای بهره‌وری آب در صنایع یکی از ضرورت‌های فعلی کشور است. بر این اساس، می‌توان به این بند در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نیز با این رویکرد توجه کرد و آن را در راستای سیاست‌های کلی مرتبط با بخش صنعت از منظر ارتقای بهره‌وری یکی از عوامل تولید تفسیر کرد. در این زمینه براساس گزارش‌های تفریغ بودجه اقدام‌هایی به‌صورت تهیه دستورالعمل‌های مربوطه صورت گرفته است.

۹. تأمین زیرساخت

شرح بندها و تبصره‌ها	بند «ز» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بند «ط» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، بند «م» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۲
محتوا	مشارکت توانیر در برق‌رسانی به شهرک‌ها و نواحی صنعتی در سقف مشخص شده در قانون
عملکرد براساس گزارش‌های تفریغ بودجه	به‌صورت ناقص اجرا شده است
دسته‌بندی برمبنای سیاست‌های کلان	<ul style="list-style-type: none"> ■ حمایت از بخش صنعت و افزایش سهم صنعت از اقتصاد ■ تسهیل فضای کسب‌وکار از طریق تأمین زیرساخت ■ توسعه زنجیره ارزش تولید ■ ایجاد توازن منطقه‌ای

بند «م» تبصره «۱۵» قانون
بودجه سال ۱۴۰۲

بند «ط» تبصره «۱۵»
قانون بودجه سال ۱۴۰۱

بند «ز» تبصره «۱۵»
قانون بودجه سال ۱۴۰۰

یکی از ابزارهای مهم در بسترسازی حمایت از تولید، تأمین زیرساخت‌های تولید در شهرک‌ها و نواحی صنعتی است. اهمیت این موضوع در قوانین کشور از جمله ماده (۵۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و ماده (۸۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) با تأکید بر تأمین زیرساخت‌های اصلی تا ورودی واحدهای مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی قابل پیگیری است. بررسی عملکرد این حکم در سال‌های مختلف حاکی از آن است که منابع مدنظر قانون در سقف‌های مشخص شده به شرکت‌های برق منطقه‌ای اختصاص یافته، اما بخشی از منابع برای برق‌رسانی به شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی هزینه شده است. به‌عنوان نمونه در سال ۱۴۰۱ از کل منابع تخصیص داده شده، حدود ۴۷ درصد هزینه شده است.

۱۰. حمایت از تولید در قالب تبصره «۱۸»

شرح بندها و تبصره‌ها	تأمین منابع مالی مشخص در حمایت از تولید و ایجاد اشتغال پایدار
محتوا	تخصیص منابع با هدف ایجاد و توسعه، تولید و اشتغال و کارآفرینی با اولویت مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته
عملکرد براساس گزارش‌های تفریغ بودجه	در برخی از سال‌ها عملکردی نداشته و منابع به سال‌های بعد منتقل شده و در برخی از سال‌ها عملکرد ناقص داشته است
دسته‌بندی بر مبنای سیاست‌های کلان	حمایت از بخش صنعت و افزایش سهم صنعت از اقتصاد تسهیل فضای کسب‌وکار از طریق تأمین مالی توسعه زنجیره ارزش تولید ایجاد توازن منطقه‌ای اصلاح و بازسازی ساختار تولید



طی سال‌های اخیر کمبود منابع مالی و دشواری تأمین مالی از بانک یکی از چالش‌های اصلی واحدهای تولیدی و فعالان بخش صنعت کشور بوده است. قانونگذار با هدف حمایت از بخش تولید و کمک به رفع این مشکل، منابع مالی مشخصی را در قالب تبصره «۱۸» ترکیب و برای اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال پایدار و رونق تولید در قوانین بودجه سنواتی مصوب کرد. در ادامه مصوبات و عملکرد تبصره «۱۸» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ الی ۱۴۰۱ به‌عنوان مهم‌ترین منبع تأمین مالی بخش تولید در قوانین بودجه برگرفته از گزارش‌های تفریغ بودجه تشریح شده است.^۱

۱. به‌علت عدم دسترسی به اطلاعات عملکرد تبصره «۱۸» در سال ۱۴۰۲، ارزیابی عملکرد تا پایان سال ۱۴۰۱ انجام شده است. از سویی به‌علت پیوستگی منابع درآمدی این تبصره عملکرد از سال ۱۳۹۷ بررسی شده است.



تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷

مطابق قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مقرر شد با هدف اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد برای حمایت از طرح‌های تولیدی اشتغال‌زا با اولویت بازسازی و نوسازی صنایع، تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های کشاورزی، صنعتی و معدنی نیمه تمام بخش خصوصی با پیشرفت فیزیکی بالای ۶۰ درصد، اجرای طرح‌های صنایع کوچک و حمایت از خوشه‌های صنعتی، بافت‌های فرسوده و طرح حمل‌ونقل عمومی و ریلی، کارورزی جوانان و طرح‌های اشتغال‌زایی مناطق مرزی منابعی تأمین و هزینه شود.

براساس آیین‌نامه اجرایی این بند، سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت کار و رفاه اجتماعی پس از تأیید برنامه ایجاد و تثبیت اشتغال سال ۱۳۹۷ هر دستگاه، فرایند اجرای این بند را تدوین کرد.

مطابق قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مبلغ سی هزار میلیارد ریال (۳۰۰۰۰ میلیارد ریال) در قالب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌عنوان یکی از منابع اجرای این بند پیش‌بینی شد. با توجه به محدودیت‌های بودجه عمومی کشور و عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده به‌منظور پشتیبانی از طرح‌های تولید و اشتغال براساس تصویب‌نامه شورای عالی هماهنگی اقتصادی معادل ریالی یک میلیارد دلار (۱۰۰۰۰۰۰۰۰ دلار) از صندوق توسعه ملی اختصاص یافت که بخشی از منابع در سال ۱۳۹۷ و بخشی در سال ۱۳۹۸ تخصیص داده شد. در جدول ۲ کل منابع مالی اختصاص یافته برای اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» در سال ۱۳۹۷ ارائه شده است.

جدول ۲. منابع مالی اختصاص یافته جهت اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

منابع مالی اختصاص یافته						
جمع	تسهیلات بانکی	منابع صندوق توسعه ملی	از محل اعتبارات قانون بودجه			
			جمع	افزایش منابع ناشی از فروش داخلی فراورده‌های نفتی موضوع جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۴» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۷	ردیف متفرقه ۷۶-۵۵۰۰۰۰	ردیف متفرقه ۵۴-۵۵۰۰۰۰
۱۲۶۵۹۰۰۷۲	۴۴۶۵۰۰۰۰	۴۴۶۵۰۰۰۰	۳۷۲۹۰۰۷۲	۰ (*)	۳۶۱۹۰۰۷۲	۱۱۰۰۰۰۰

* به‌علت عدم افزایش منابع ناشی از فروش داخلی فراورده‌های نفتی نسبت به مبلغ پیش‌بینی شده، مبلغی از محل تبصره «۱۴» به این منظور اختصاص نیافته است.

توزیع منابع مالی بند «الف» تبصره «۱۸» از محل اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (ردیف‌های متفرقه اشاره شده در جدول ۲) مرتبط با وزارت صنعت، معدن و تجارت به شرح جدول ۳ است.

جدول ۳. توزیع منابع مالی بند «الف» تبصره «۱۸» از محل اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (ردیف‌های متفرقه) مرتبط با وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

عنوان دستگاه اجرایی	اعتبار ابلاغی	تخصیص	پیش‌پرداخت
وزارت صنعت، معدن و تجارت	۲۱۳۵۴۰۰	۲۱۳۵۴۰۰	۰
جمع کل	۳۷۲۹۰۰۷۲	۱۶۲۹۵۳۰۸(*)	۳۸۸۵

* دلیل تفاوت سرجمع اعتبار ابلاغی و تخصیصی مربوط به توزیع اعتبار بین استان‌ها است.

منابع اختصاص یافته از محل منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، بابت موضوع این بند به شرح جدول ۴ است.

جدول ۴. منابع مالی اختصاص یافته از محل منابع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۷ [۱۱] (میلیون ریال)

مبالغ اختصاص یافته مطابق مصوبات هیئت امنای صندوق توسعه ملی	منابع سپرده‌گذاری شده نزد بانک‌های عامل	مبالغ اختصاص یافته بابت اجرای مواد این بند	مبالغ پرداخت شده بابت اجرای مفاد این بند
۴۴۶۵۰۰۰۰۰	۴۴۶۵۰۰۰۰۰	۴۴۶۵۰۰۰۰۰	۸۰۰۰

توضیح: مطابق قرارداد عاملیت بین بانک‌های عامل و صندوق توسعه ملی مقرر شد تسهیلات از محل منابع مذکور به نسبت مساوی از منابع داخلی بانک‌ها و منابع سپرده‌گذاری صندوق توسعه ملی، در اختیار متقاضیان معرفی شده قرار گیرد.

همان‌طور که اشاره شد براساس ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی این بند، سازمان برنامه و بودجه کشور موظف بود با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پس از تأیید برنامه ایجاد و تثبیت اشتغال سال ۱۳۹۷، فرایند اجرا را ابلاغ کند. اما از آنجاکه برنامه مورد نظر در دی ماه سال ۱۳۹۷ را سازمان منتشر کرد، وزارت صنعت، معدن و تجارت در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۶ پیش‌نویس قرارداد عاملیت با بانک‌های عامل را برای صندوق توسعه ملی ارسال کرد و دستورالعمل اجرایی ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی این بند را بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۶ ابلاغ کرد. با توجه به تأخیر اختصاص مبالغ از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور، تأخیر در سپرده‌گذاری منابع صندوق توسعه ملی نزد بانک‌های عامل و زمان بردن فرایند بررسی، اکثر متقاضیان معرفی شده به بانک‌های عامل موفق به دریافت تسهیلات نشدند. شایان ذکر است فرصت تعیین شده برای اختصاص منابع مذکور به طرح‌های اولویت‌دار و معرفی شده از سوی متولی هر بخش تا پایان سال ۱۳۹۸ تعیین شد.

مطابق گزارش تفریغ بودجه قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، صندوق توسعه ملی جمعاً مبلغ دو هزار میلیارد ریال (۲۰۰۰ میلیارد ریال) معادل ۳/۵ درصد جهت سپرده‌گذاری در بانک کشاورزی به بند مذکور اختصاص داده است. صندوق توسعه ملی دلایل عدم تحقق این موضوع را عدم تقاضای بانک عامل، نبود متقاضی واجد شرایط و همچنین عدم جذب کامل منابع سپرده‌گذاری شده در سال ۱۳۹۷ عنوان کرده است.

تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۸

به استناد گزارش برنامه تولید و اشتغال بخش صنعت و معدن برنامه تولید و اشتغال وزارت صنعت، معدن و تجارت از محل اجرای تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به شرح جدول ۵ است.

جدول ۵. برنامه تولید و اشتغال وزارت صنعت، معدن و تجارت [۱۲] (میلیاردریال)

برنامه	تسهیلات از محل منابع بانکی	تسهیلات ریالی صندوق توسعه ملی	جمع کل تسهیلات	یارانه سود تسهیلات	کمک‌های فنی و اعتباری	اشتغال (نفر)
تسهیلات برنامه تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام	۲۰۱۰۹	۲۰۱۰۹	۴۰۲۱۸	۳۱۸۴	-	۱۲۹۸۶۱
تسهیلات برنامه بازسازی و نوسازی	۳۵۲۱۷/۵	۳۵۲۱۷/۵	۷۰۴۳۵	۵۵۷۷	-	۵۱۷۱۰
تأمین سرمایه در گردش واحدها	۴۵۳۷۳	۴۵۳۷۳	۹۰۶۴۶	۱۴۵۰	-	۸۷۴۲۹
توسعه خوشه‌های صنعتی و خدمات کلینیکی	-	-	۰	-	۴۶۶	۱۰۰۰
جمع کل	۱۰۰۶۴۹/۵	۱۰۰۶۴۹/۵	۲۰۱۲۹۹	۱۰۲۱۱	۴۶۶	۲۷۰۰۰۰



مطابق جدول ۵ در مجموع مبلغ ۲۰۱۲۹۹ میلیارد ریال تسهیلات برای زیر برنامه‌های تسهیلات برنامه تکمیل طرح‌های نیمه تمام، تسهیلات برنامه بازسازی و نوسازی و تأمین سرمایه در گردش واحدها و برای پرداخت این تسهیلات مبلغ ۱۰۲۱۱ میلیارد ریال یارانه سود تسهیلات در نظر گرفته شد. اما به گزارش وزارت صنعت، معدن و تجارت عملکرد پرداخت تسهیلات برنامه تولید و اشتغال به شرح جدول ۶ بود.

جدول ۶. عملکرد پرداخت تسهیلات برنامه تولید و اشتغال در بخش صنعت تا پایان سال ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)

شرح	۱۳۹۷	۱۳۹۸
سپرده‌گذاری صندوق توسعه ملی		۵۵۲۰۰
منابع داخلی بانک‌ها		۵۵۲۰۰
مجموع منابع ایجاد شده		۱۱۰۴۰۰
کل تسهیلات پرداختی به متقاضیان	-	۱۸۷۱۶

در مورد منابع در نظر گرفته شده برای یارانه نرخ سود و نیز کمک‌های فنی و اعتباری از محل بودجه عمومی، تنها ۴۱۷۷ میلیارد ریال از ۱۰۶۷۷ میلیارد ریال برنامه‌ریزی شده (تحقق ۳۹ درصدی) تخصیص یافت.

تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۹

عملکرد تسهیلات برنامه تولید و اشتغال تبصره «۱۸» از اسفند سال ۱۳۹۷ تا پایان سال ۱۳۹۹ به شرح جدول ۷ است.

جدول ۷. عملکرد تسهیلات برنامه تولید و اشتغال تبصره «۱۸» از اسفند سال ۱۳۹۷ تا پایان سال ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)

سال	ثبت نام	معرفی به بانک		مجموع پرداختی	
		تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ
از سال ۱۳۹۷ تا پایان سال ۱۳۹۹	۷۵۲۷	۲۹۱۳	۲۱۹۲۵۳/۷	۱۴۸۹	۹۵۴۱۸/۴

بر اساس آمار وزارت صنعت، معدن و تجارت از ابتدای سال ۱۳۹۷ تا پایان سال ۱۳۹۹ از محل منابع بند «الف» تبصره «۱۸» تعداد ۲۹۱۳ پرونده به مبلغ ۲۱۹۲۵۳/۷ میلیارد ریال به بانک معرفی شدند که از این تعداد به ۱۴۸۹ پرونده به مبلغ ۹۵۴۱۸/۴ میلیارد ریال تسهیلات پرداخت شده است. به گزارش وزارت صنعت، معدن و تجارت از کل تسهیلات پرداخت شده ۲۳ درصد به برنامه تکمیل طرح‌های نیمه تمام، ۷ درصد به برنامه بازسازی و نوسازی صنایع و حدود ۷۰ درصد به تأمین سرمایه در گردش اختصاص یافته است.

بررسی تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰

مطابق جزء «۱» بند «الف» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مقرر شد مبلغ سیصد و بیست هزار میلیارد ریال (۳۲۰۰۰۰ میلیارد ریال) از منابع ردیف (۲۸) مصارف جدول تبصره «۱۴» این قانون به ایجاد و توسعه، تولید و اشتغال و کار آفرینی با اولویت استان‌های با نرخ بیکاری بالاتر اختصاص یابد. همچنین بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در سال ۱۴۰۰ تنفیذ و وجوه حاصل از آن به منابع این جزء اضافه شد. مطابق مطالب پیش گفته در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، متولی اجرای این تبصره سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بود. اما اجرای برنامه‌ها با مشکل تأمین منابع و هدایت بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات در چارچوب موازین مواجه شد. لذا برای غلبه بر چالش هدایت بانک‌های عامل در اجرای سیاست‌های این بند، در سال ۱۴۰۰ اجرای آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی سپرده شد. در راستای اجرای این جزء، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها مبلغ یکصد و هشتاد و نه هزار و ششصد و سی و هشت میلیارد و هشتصد میلیون ریال

۱۸/۸۹۶۳۸/۱ میلیارد ریال) معادل ۵۹٪ از اعتبارات موضوع ردیف (۲۸) مصارف جدول تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور را بابت ایجاد و توسعه، تولید، اشتغال و کار آفرینی به دستگاه‌های اجرایی مشمول پرداخت کرد. شایان ذکر است سازمان برنامه و بودجه کشور در سال ۱۴۰۰، از محل حکم تنفیذ بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، هیچ مبلغی برای افزایش منابع این جزء پرداخت نکرده است و علت آن را عدم ردیف اعتبار متناظر این حکم در جداول ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ذکر کرده است. در جدول ۸ عملکرد اعتبارات اختصاص یافته به وزارت صنعت، معدن و تجارت و مبالغ سپرده‌گذاری در بانک‌های عامل و تسهیلات ارائه شده است.

**جدول ۸. عملکرد منابع مالی اختصاص یافته به وزارت صنعت، معدن و تجارت از محل جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ [۶]
(میلیارد ریال)**

عنوان دستگاه اجرایی	منابع مالی اختصاص یافته		مبالغ پرداختی سازمان هدفمندی یارانه‌ها	مبلغ سپرده‌گذاری شده در بانک‌های عامل	منابع داخلی بانک / صندوق	جمع منابع	مانده	مبلغ تسهیلات پرداختی
	ردیف (۲۸) مصارف تبصره «۱۴»	بند «و» تبصره «۱۶» بودجه سال ۱۳۹۸						
وزارت صنعت، معدن و تجارت	۶۴۳۱۲/۵	۰	۳۲۱۵۶	۲۹۴۷۸	۶۸۲۲۸	۹۷۷۰۶	۲۶۷۸	۲۴۶۰۴
جمع کل	۳۲۰۰۰۰	۰	۱۸۹۶۳۸/۸	۱۷۴۰۳۸/۷۵	۳۰۹۸۰۷	۴۸۳۸۴۵/۷۵	۱۵۶۰۰/۰۵	۳۱۳۱۴/۱

مطابق جدول ۸ وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۴۰۰ از ۳۲۱۵۶ میلیارد ریال مبالغ دریافتی، نسبت به سپرده‌گذاری ۲۹۴۷۸ میلیارد ریال اقدام کرده و پس از تلفیق این منابع با منابع داخلی بانک‌های عامل و صندوق کار آفرینی امید در مجموع معادل ۹۷۷۰۶ میلیارد ریال، نسبت به پرداخت تسهیلات مربوط برای اشتغال‌زایی به میزان ۲۴۶۰۴ میلیارد ریال اقدام کرده است. شایان ذکر است برای تخصیص منابع این تبصره، وزارت صنعت، معدن و تجارت پنج برنامه ارائه داد که عبارت از «فعال کردن ظرفیت خالی محصولات صنعتی و واحدهای راکد»، «نهضت ساخت داخل»، «تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، پیشران و گلوگاهی»، «توسعه مناطق محروم و کمتر برخوردار» و «حمایت از اصناف تولیدی آسیب‌دیده از کرونا و بازسازی و نوسازی صنوف تولیدی» بود. اما به دلیل تأخیر در اجرا، عملکرد تسهیلات پرداختی حدود ۲۵ درصد کل منابع شده بود.

بررسی تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱

مطابق جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مقرر شد به منظور رشد و پیشرفت استان‌های کشور از طریق ارتقای بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها، تکمیل واحدهای نیمه‌تمام و ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولیدی بر پایه آمایش سرزمین و همچنین حمایت از طرح (پروژه)‌های دانش‌بنیان و پیشران و بسط و عدالت سرزمینی منابع زیر برای ایجاد و افزایش تولید، اشتغال و کار آفرینی و ارتقای رشد اقتصادی اختصاص یابد:

۱. مبلغ هفتصد و هفتاد هزار میلیارد (۷۷۰۰۰۰ میلیارد ریال) از ردیف‌های ۹۷-۵۵۰۰۰۰ و ۱۴۸-۵۵۰۰۰۰ و تبصره «۱۴» این قانون،
 ۲. بیست درصد از اعتبار قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته،
 ۳. مبلغ ده هزار میلیارد ریال از ردیف ۱۰۱۰۰۵ جدول (۸) این قانون،
 ۴. و جوه مربوط به بند «ز» تبصره «۷» این قانون،
 ۵. بازگشتی منابع تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور،
 ۶. مولدسازی و منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیر منقول مازاد در سطح ملی و استانی،
 ۷. سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن و مازاد درآمدهای استانی.
- در جدول ۹ مبالغ منابع اختصاص یافته به جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ارائه شده است.



جدول ۹. منابع اختصاص یافته به جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور [۶] (هزار میلیارد ریال)

جمع منابع		بند «۱-۷»		بند «۱-۶»		بند «۱-۵»		بند «۱-۴»		بند «۱-۳»		بند «۱-۲»		بند (۱-۱)							
		ردیف ۵۸- ۵۵۰۰۰۰	ردیف ۷۲-۵۳۰۰۰۰	مولدسازی		منابع برگشت تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰		بند «ز» تبصره «۷»		ردیف ۵-۱۰۱۰۰۰		۲۰٪ از اعتبارات قانون استفاده متوازن		تبصره «۱۴»		ردیف ۱۴۸-۵۵۰۰۰۰		ردیف ۹۷-۵۵۰۰۰۰			
تخصیص	پیش‌بینی قانون	تخصیص	پیش‌بینی قانون	تخصیص	پیش‌بینی قانون	تخصیص	پیش‌بینی قانون	تخصیص	پیش‌بینی قانون	تخصیص	پیش‌بینی قانون	تخصیص	پیش‌بینی قانون	تخصیص	پیش‌بینی قانون	تخصیص	پیش‌بینی قانون	تخصیص	پیش‌بینی قانون		
		۳۷۸/۹	۹۴۷/۶	۴/۸۷	۴/۸۷	۸/۱	۸/۱	۱۱/۷۴	۱۱/۷۴	۸/۲۵	۸/۲۵	۰	۱۰۰	۱۰	۱۰	۵۶	۶۷/۷	۰	۱۰۰	۲۴۰	۲۷۰

مطابق گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۱، صرفاً از محل ردیف‌های متفرقه ۹۷-۵۳۰۰۰۰ با عنوان «اعتبارات موضوع بند «الف» تبصره «۱۸»» و ۹۷-۵۵۰۰۰۰ با عنوان «اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» در اجرای حکم این بند منابع توزیع شده است. عملکرد مالی ردیف‌های مذکور به شرح جدول ۱۰ است.

جدول ۱۰. عملکرد مالی منابع جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور [۶] (میلیارد ریال)

عنوان	شماره ردیف متفرقه	اعتبار	تخصیص	حوالات	دریافتی از محل اعتبارات تخصیص یافته	مانده واریزی به خزانه	مانده انتقال به سال بعد
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۵۵۰۰۱۳	۵۶۰۰۰	۵۶۰۰۰	-	۵۶۰۰۰	۰	۵۶۰۰۰
	۵۳۰۰۹۷	۸۲۵۰	۸۲۵۰	۸۲۵۰	۰	۰	۰
	۵۵۰۰۹۷	۴۰۰۰۰	۴۰۰۰۰	۳۷۹۰۰	۲۱۰۰	۲۱۰۰	۰
جمع		۱۰۴۲۵۰	۱۰۴۲۵۰	۴۶۱۵۰	۵۸۱۰۰	۲۱۰۰	۵۶۰۰۰

وفق گزارش تفریغ بودجه، مبلغ ۵۶ هزار میلیارد ریال از محل ردیف متفرقه ۱۳-۵۵۰۰۰۰ در قالب اوراق مالی اسلامی به وزارت امور اقتصادی و دارایی تخصیص یافت که وزارت مذکور اوراق یادشده را تا پایان سال ۱۴۰۱ مصرف نکرده و به سال مالی بعد منتقل کرده است. همچنین در اجرای این بند، وزارت امور اقتصادی و دارایی صرفاً از محل اعتبارات ردیف‌های متفرقه مبالغ ۸۲۵۰ و ۳۷۹۰۰ میلیارد ریال را به ترتیب بین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر دستگاه‌های اجرایی توزیع کرده است که مبلغ تخصیصی به وزارت صنعت، معدن و تجارت در جدول ۱۱ آمده است.

جدول ۱۱. منابع تخصیصی به وزارت صنعت، معدن و تجارت از محل ردیف‌های متفرقه [۶] (میلیارد ریال)

شماره ردیف متفرقه	عنوان دستگاه اجرایی	اعتبار
۵۳۰۰۹۷	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۸۲۵۰
	جمع اعتبار ابلاغی از محل ردیف ۵۳۰۰۹۷	۸۲۵۰
۵۵۰۰۹۷	وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۰۰۰۰
	جمع اعتبار ابلاغی از محل ردیف ۵۵۰۰۹۷	۳۷۹۰۰

با توجه به ابلاغ اعتبار موضوع این بند به دستگاه‌های اجرایی در پایان سال ۱۴۰۱، به استثنای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سایر دستگاه‌های اجرایی اعتبارات را به سال بعد منتقل کردند. بقیه منابع نیز به وزارت امور اقتصادی و دارایی تخصیص نیافته است. شایان ذکر است در اجرای این تبصره، وزارت صنعت، معدن و تجارت پنج برنامه «طرح‌های فناورانه و دانش بنیان»، «تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های نیمه تمام، پیشران و گلوگاهی و پروژه‌های بزرگ»، «فعال کردن ظرفیت خالی و واحدهای راکد صنعتی و معدنی و تأمین سرمایه در گردش واحدهای صادراتی»، «تأمین مالی اصناف تولیدی» و «تعمیق ساخت داخل» را در نظر گرفته بود.

در مجموع همان‌طور که ملاحظه می‌شود، با وجود اینکه یک تبصره بودجه به موضوع تولید و اشتغال و رفع مشکلات واحدهای تولیدی اختصاص یافته است، اما عملکرد این تبصره نیز در هیچ‌یک از سال‌ها کامل نبوده است. مواردی از قبیل عدم پیش‌بینی منابع مالی پایدار، عدم توجه به شروط لازم برای تولید و اشتغال (ثبات اقتصاد کلان، تسهیل محیط کسب و کار و ...)، مشکلات اجرایی، تعارض بین کارکردهای دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی، ضعف در نظام پایش برنامه‌ها، فقدان استراتژی توسعه صنعتی، ضعف اسناد آمایش سرزمین و عدم التزام به آن، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور به عنوان مهم‌ترین کاستی‌های این تبصره در

جهت دستیابی به کارایی لازم برای رونق تولید و اشتغال مطرح است.

۲-۶. ارزیابی عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

یکی از ابزارهای بودجه‌ای متداول در سیاستگذاری اقتصادی و سیاستگذاری صنعتی، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) است. این اعتبارات عمدتاً برای ایجاد زیرساخت‌ها یا طرح‌های صنعتی با هدف ایجاد و توسعه ظرفیت‌های تولیدی تعریف می‌شوند و هدف اصلی آنها توانمندسازی تولید صنعتی در یک افق بلندمدت است. از این رو، این طرح‌ها در بودجه عمومی کل کشور به‌طور عام و بخش صنعت به‌طور خاص اهمیتی راهبردی دارد. به‌عنوان مثال، طرح‌های مطالعاتی با هدف تولید محصولات جدید، یا بهبود روش‌های تولیدی، ایجاد شهرک‌های صنعتی و امثال آن، می‌تواند ظرفیت تولید صنعتی و حتی کیفیت آن را برای مدت‌ها ارتقا دهد. با توجه به رقابت فناورانه که در وضعیت فعلی میان اقتصادهای دنیا برقرار است، این طرح‌ها در سیاستگذاری صنعتی کشورها اهمیتی خاص دارد. در کشورمان نیز این طرح‌ها عمدتاً با عنوان کمک‌های فنی و اعتباری در بودجه‌های سالیانه تعریف می‌شود و هدف آنها نیز عمدتاً یا ایجاد زیرساخت‌های لازم برای تولید صنعتی است، یا ارتقا ظرفیت‌های تولید.

در جدول ۱۲ وضعیت عملکرد برخی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مرتبط با بخش صنعت و معدن ارائه شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، اکثر طرح‌های تعریف شده یا با هدف ایجاد زیرساخت مرتبط با بخش صنعت بوده است، یا با هدف ایجاد یا توسعه ظرفیت‌های تولیدی. بنابراین، اهداف تعریف شده طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مرتبط با بخش صنعت در قوانین بودجه در ایران نیز بلندمدت و راهبردی بوده است و از این نظر این طرح‌ها اهمیتی راهبردی دارند؛ اما در این زمینه برخی نکات مطرح است.

نکته اول این است که بسیاری از این طرح‌ها سابقه طولانی و بعضاً چند دهه‌ای دارد. این موضوع در خصوص برخی از طرح‌ها، استمرار یک سیاست بلندمدت را نشان می‌دهد (مثلاً طرح‌های کمک به نوسازی صنایع) که موضوعی قابل قبول و مهم است، اما در خصوص برخی از طرح‌ها، به‌ویژه طرح‌های ایجاد زیرساخت، این یک نقطه ضعف است، چراکه طولانی شدن ایجاد زیرساخت‌ها سبب می‌شود زیرساخت ایجاد شده در زمان مناسب به چرخه فعالیت اقتصادی وارد نشود و با تغییرات فناوری ممکن است در برخی از موارد زیرساخت مورد نظر زمانی به بهره‌برداری برسد که کمک‌چندانی به رقابت‌مندی بنگاه‌های صنعتی کشور نکند، ضمن اینکه در این مدت بار مالی خود را نیز به بودجه تحمیل کرده است.

نکته دوم که با نکته اول نیز ارتباط دارد، این است که تخصیص بودجه و عملکرد منابع به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با مبلغ بودجه مورد نیاز برای آنها تطابق کمی دارد. دو ستون آخر جدول ۱۲ نشان می‌دهد که این تخصیص‌ها در خصوص اکثر طرح‌ها بسیار پایین بوده است که این خود سبب طولانی شدن مدت زمان اجرای طرح و تأثیر نامطلوب آن می‌شود که در نکته قبلی به آن اشاره شد.

البته باید به این نکته اشاره کرد که وضعیت مزمن کسری بودجه دولت، به‌ویژه در دهه ۱۳۹۰ و شرایط خاص کشور در طولانی شدن اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور به‌صورت عام و طرح‌های بخش صنعت به‌صورت خاص مؤثر بوده است، چراکه سبب شده است دولت‌ها بیشتر به اولویت‌های عاجل بپردازند و طرح‌های بلندمدت اولویت کمتری در تخصیص بودجه‌ها داشته باشد، با این حال، در میان مدت و بلندمدت این وضعیت سبب از دست رفتن جایگاه کشور در رقابت بین‌المللی می‌شود که تبعات آن را باید از یک نگاه راهبردی و بلندمدت بررسی کرد.

جدول ۱۲. اعتبار طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی بخش صنعت مصوب سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ و برآورد سال ۱۴۰۳ [۱۵] (میلیارد ریال)

شماره طبقه‌بندی طرح	عنوان طرح	اهداف طرح و مقدار	سال شروع	سال اتمام	عملکرد سال‌های لغایت ۱۴۰۰	عملکرد سال ۱۴۰۱	مصوب سال ۱۴۰۲	نسبت عملکرد تا سال ۱۴۰۱ به کل بودجه عمومی طرح (درصد)	مانده اعتبارات از کل اعتبار طرح در بودجه پنج سال اخیر (درصد)
سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران									
۱۳۰۴۰۱۲۰۱۴	توسعه خدمات فناوری و کسب‌وکار	احداث مرکز (۱۰۰ هزار مترمربع) تجهیز (مرکز) ایجاد شهرک فناوری و مناطق ویژه (۱۱ شهرک)	۱۳۸۴	۱۴۰۷	۱۶۱۱	۱۱۶	۶۵,۴	۱۶,۶	۸۰,۹
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۷	کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع کوچک و متوسط	اعطای تسهیلات و پرداخت یارانه سود (۸۰۰ فقره)، تسهیلات ایجاد اشتغال (۲۰۰۶۷ نفر)	۱۳۷۹	۱۴۰۷	۱۷۰۳	۱۷۹	۱۷۷	۱۶,۵	۷۹,۸
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۱	کمک به ایجاد و توسعه خوشه‌های صنعتی	ایجاد خوشه صنعتی (۱۱۰ خوشه)	۱۳۹۱	۱۴۰۷	۲۷۳	۷۵	۷۸	۱۰,۲	۸۱,۴
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۲	کمک به تکمیل و ایجاد تصفیه‌خانه‌های فاضلاب شهرک‌های صنعتی	تسویه پساب صنعتی (۲۹۷/۳ هزار مترمکعب در روز)، تسویه مجدد پساب صنعتی (۶۰ هزار مترمکعب در روز)	۱۳۸۱	۱۴۰۷	۴۷۴۳	۲۴۰۹	۱۲۶۴	۱۴,۳	۷۸,۱
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۳	کمک به نوسازی و تجدید ساختار صنایع	کمک به نوسازی و تجدید ساختار صنایع (۳۵۰۰ بنگاه)	۱۳۸۲	۱۴۰۷	۹۸۹	۴۰	۵۲	۱۰,۸	۸۶,۵
۱۳۰۴۰۱۲۰۳۷	کمک به زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی	۳۱ استان	۱۳۹۳	۱۴۰۷	۸۵۰	۸۰۴	۰	۴,۷	۸۹,۹
وزارت صمت									
۱۳۰۴۰۱۲۰۱۷	طرح مطالعات کاربردی صنعتی و معدنی	مطالعات کاربردی (۸۰۰ قرارداد)	۱۳۶۹	۱۴۰۷	۲۰۳	۸	۹	۳۳,۰	۶۳,۸

شماره طبقه‌بندی طرح	عنوان طرح	اهداف طرح و مقدار	سال شروع	سال اتمام	عملکرد سال‌های لغایت ۱۴۰۰	عملکرد سال ۱۴۰۱	مصوب سال ۱۴۰۲	نسبت عملکرد تا سال ۱۴۰۱ به کل بودجه عمومی طرح (درصد)	مانده اعتبارات از کل اعتبار طرح در بودجه سال ۱۴۰۳ (درصد)
۱۳۰۴۰۱۲۰۰۹	اعطای کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع	تشکیل سرمایه ثابت در ایجاد و توسعه تکنولوژی و ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی (۶۵۰۰ پروژه)	۱۳۷۹	۱۴۰۷	۸۲۰۷	۱۷۷۳	۶۹۷	۲۳,۵	۷۱,۳
۱۳۰۴۰۱۱۰۲۶	ارتقای شاخص‌های نظارتی و احصای حقوق دولتی معادن از طریق مکانیزاسیون و سامانه‌های اطلاعاتی	کنترل، نظارت و احصای حقوق دولتی معادن ۷۰۰۰ معدن	۱۴۰۰	۱۴۰۷	۲۴۱۱	۵۵۵۴,۷		۳۴,۷	۰,۰
۱۳۰۴۰۱۲۰۱۱	اعطای کمک‌های فنی و اعتباری به طرح‌های معدنی غیردولتی	تشکیل سرمایه ثابت بخش معدن (۷۰۰۰ مورد)	۱۳۷۹	۱۴۰۷	۲۸۸۲	۳۷۴۰	۱۴۸	۳۶,۵	۲۸,۷
۱۳۰۴۰۲۰۰۰۴	افزایش سرمایه صندوق‌های صنعتی و معدنی	افزایش سرمایه صندوق‌های حمایتی (۳۰۰۰۰۰۰ ریال)	۱۳۹۹	۱۴۰۷	۵۶۲۶	۱۰۹۹۵		۳۴,۲	۰,۰
سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران									
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۶	کمک‌های فنی و اعتباری برای ایجاد و توسعه مجتمع‌های تولیدی صادرات‌گرا در سواحل جاسک و گواتر	کمک‌های فنی و اعتباری (۵۵ پروژه)	۱۳۹۱	۱۴۰۷	۱۴۱۸	۱۹۰	۳۴۹	۱۱,۲	۸۳,۳
صنعت پتروشیمی									
۱۳۰۴۰۱۲۰۱۹	احداث خط لوله انتقال گاز اتیلن به شهرهای مهاباد، سنندج و ممسنی	احداث خط لوله انتقال اتیلن (۲۱۰۰ کیلومتر)	۱۳۸۳	۱۴۰۷	۴۶۴۶	۱۰۰۰	۱۲۲	۳۳,۶	۳۴,۲
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۰	احداث خط لوله انتقال گاز اتیلن مرکزی	احداث خط لوله گاز اتیلن (۶۰۰ کیلومتر)	۱۳۸۸	۱۴۰۷	۱۷۹	۰	۴	۱۱,۴	۸۸,۰



۷. آسیب‌شناسی دلایل عدم تحقق احکام حمایتی از بخش صنعت در قوانین بودجه کشور

از بررسی مواد و تبصره‌های مرتبط با قوانین بودجه سال‌های اخیر در خصوص بخش صنعت که در بخش قبل انجام شد می‌توان به‌طور خلاصه به نتایج زیر دست یافت:

الف) هم‌راستایی احکام بودجه‌ای مرتبط با بخش صنعت با اهداف اسناد بالادستی

بیشتر تبصره‌ها و بندها در قوانین بودجه سال‌های مختلف تکرار می‌شوند. این موضوع نشان می‌دهد که لحاظ کردن آنها در قوانین بودجه سنواتی از یک راهبرد کلان از سوی سیاستگذاران (چه در دولت و چه در مجلس شورای اسلامی) تبعیت می‌کند. این راهبرد مطابق با سیاست‌های کلان و قوانین برنامه‌های پنج‌ساله و البته تداوم معضلات و مشکلات موجود در سال‌های مختلف است. در واقع تمامی احکام قوانین بودجه در بخش صنعت مطابق با راهبرد کلان صنعتی کشور مستتر در سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه بوده است. از این رو می‌توان گفت که در سطح کلان درک مشترکی از اهمیت این راهبردها بین دولت‌ها و مجالس مختلف وجود داشته که سبب تکرار این موارد در قوانین بودجه سال‌های مختلف شده است.

عمده احکام بودجه‌ای با هدف تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای و تکمیل زنجیره‌های ارزش وضع شده‌اند. علاوه بر موارد پیش گفته در خصوص توازن منطقه‌ای و توسعه دانش و فناوری نیز تأکید زیادی در بین احکام بودجه‌ای شده است.

ب) دلایل عدم تحقق احکام حمایتی از بخش صنعت در قوانین بودجه کشور

مطابق مطالب پیش گفته در مرحله اجرا، بسیاری از بندها و تبصره‌ها یا به کلی اجرا نشده‌اند، یا به صورت ناقص اجرا شده‌اند. بررسی محتوای گزارش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی از جمله گزارش‌های تفریغ بودجه نشان می‌دهد که عدم اجرای این موارد یا اجرای ناقص می‌تواند به دلایل زیر باشد:

بورو کراسی پیچیده دستگاه‌های دولتی و ناهماهنگی دستگاه‌ها، به‌ویژه در موضوع‌هایی که نیازمند هماهنگی چند دستگاه با هم است. عدم تأمین منابع مالی به‌رغم تصویب در قانون، به دلایل کلان از جمله کسری بودجه مزمن دولت و لزوم تأمین مصارف با ضرورت بیشتر، به‌عنوان نمونه طی سال‌های اخیر کمبود منابع مالی و دشواری تأمین مالی از بانک یکی از چالش‌های اصلی واحدهای تولیدی و فعالان بخش صنعت کشور بوده است. از این‌رو از سال ۱۳۹۷ الی ۱۴۰۲ منابع مالی مشخصی در قالب تبصره «۱۸» در قوانین بودجه کشور به اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال و رونق تولید تخصیص داده شد. اما بررسی عملکرد این حکم در سال‌های مختلف بر گرفته از گزارش‌های تفریغ بودجه، حاکی از آن است که در برخی از سال‌ها عملکردی نداشته و در برخی سال‌ها پرداختی به بخش صنعت حدود ۳۰ درصد است.

نیاز به تصویب آیین‌نامه، دستورالعمل و شیوه‌نامه برای برخی از احکام قانون بودجه و طولانی شدن این فرایند به دلیل بوروکراسی پیچیده یا اختلاف در تفسیر قانون.

در برخی از موارد عدم توجه به زمینه اصلی مشکلات مربوط به بخش صنعت و کارآفرینان و سرمایه‌گذاران در تصویب احکام مربوطه در قانون بودجه سبب شده برخی از این احکام اجرایی نشوند. به‌عنوان نمونه در برخی از موارد بخش خصوصی و تعاونی تمایلی به سرمایه‌گذاری نداشته است که علت آن لزوماً مشکلات تأمین مالی نیست و به این دلیل تأمین منابع از سوی دولت نیز نتوانسته است سبب مشارکت آنها در طرح‌های صنعتی و معدنی شود.

در نهایت وجود مشکلات زمینه‌ای در فضای کلی اقتصاد کشور سبب شده است تا بسیاری از این طرح‌ها حتی در صورت اجرا نیز نتواند زمینه‌ساز ایجاد تحرک جدی در بخش صنعت کشور شود. مشکلاتی مانند وجود شرایط خاص کشور، مشکلات ارزی، فضای کسب و کار و تأمین انرژی، دخالت دولت در قیمت‌گذاری محصولات صنعتی و مانند آن سبب ایجاد فضایی می‌شود که این تبصره‌ها و بندهای حمایتی عملاً تأثیر چشمگیری نداشته باشد.

ج) آسیب‌شناسی دلایل عدم تحقق احکام حمایتی از بخش صنعت در قوانین بودجه کشور

همان‌طور که در بخش‌های قبل بیان شد، اکثر تبصره‌ها و بندهای حمایتی که مخاطب آن بخش صنعت کشور بوده است، یا اجرا نشده یا اینکه به صورت ناقص اجرا شده است. سؤال مهمی که مطرح می‌شود این است که چرا با وجود تأکید بر حمایت از بخش صنعت و توجه به این بخش از اسناد بالادستی گرفته تا قوانین بودجه سالیانه، بندها و تبصره‌هایی که با هدف حمایت از این بخش و رشد این بخش تدوین شده است، اجرا نشده یا به‌طور ناقص اجرا می‌شود؟ در پاسخ به این پرسش می‌توان به سه سطح از دلایل اشاره کرد:



۱. سطح کلان

در سطح کلان، اقتصاد ایران طی ۱۳ سال گذشته با فشارهای سنگینی از ناحیه تحریم‌های ظالمانه اقتصادی، شوک ناشی از کرونا و مشکلات مشابه با آن روبرو بوده است. این مشکلات سبب شده بخش صنعت آسیب بسیار زیادی ببیند. همان‌طور که نتایج گزارش نشان می‌دهد افت ارزش افزوده در بخش صنعت نسبت به کل اقتصاد ایران در مواقع بروز شوک‌های تحریمی بسیار بیشتر بوده و لذا این بخش از این شرایط آسیب بیشتری دیده است. در این شرایط، سیاست‌های حمایتی که در قالب بندهای بودجه‌ای طراحی می‌شود، در مقایسه با آسیب وارده به این بخش کافی نیست.

فضای کسب و کار در ایران طی یک دهه گذشته برای سرمایه‌گذاری مناسب نبوده است. انواع مقررات پیچیده (از مقررات ارزی تا مقررات مربوط به تجارت خارجی و دخالت در قیمت گذاری)، ریسک‌های مختلف اقتصاد ایران و نوسان‌های شدید نرخ ارز و قیمت مواد اولیه و امثال آن فضای نامناسبی را برای سرمایه‌گذاری، به‌ویژه سرمایه‌گذاری در بخش صنعت که نسبت به سرمایه‌گذاری در بازارهای موازی دیربازده‌تر است، ایجاد کرده است. در چنین شرایطی، سیاست‌های حمایتی چه در قالب قوانین بودجه و چه در قالب سایر قوانین و مقررات کشور نمی‌تواند ریسک‌ها و مشکلات ناشی از این شرایط را بر اقتصاد کشور جبران کند.

۲. سطح سیاست‌گذاری

بخشی از دلایل ناموفق بودن سیاست‌های حمایتی نیز به فرایند تدوین این سیاست‌ها باز می‌گردد. در بسیاری از موارد اصولاً به تدوین قانون مشخصی برای حمایت از تولید نیازی نیست، بلکه باید مشکلات در سطح اجرا رفع شود. در برخی از موارد نیز سیاست‌گذاران شناخت کافی از مسائل بخش صنعت ندارند و لذا در تدوین سیاست‌ها، مسئله مورد نظر به درستی مخاطب قرار نمی‌گیرد. به‌عنوان مثال، مسئله تأمین مالی در اقتصاد کشور همواره جدی است، اما در سال‌های اخیر به دلیل مشکلات بخش بانکی کشور و نیز کمبود منابع نظام بانکی کشور جدی‌تر نیز شده است. همچنین به دلیل کسری بودجه مزمن، دولت نیز توان تزریق منابع بودجه‌ای بیش از مقادیر جاری در این امر ندارد. در این شرایط، منابع محدودی که برای تسهیل تأمین مالی بخش صنعت به صورت یارانه سود و وجوه اداره شده در نظر گرفته می‌شود، به هیچ‌عنوان تکافوی حمایت کافی را از این بخش نمی‌دهد. شاید راه حل مناسب در این زمینه، اصلاح نظام بانکی است، اما به‌طور معمول در قالب تبصره‌های بودجه منابعی برای تأمین یارانه نرخ سود یا وجوه اداره شده در نظر گرفته می‌شود که یا تأمین نمی‌شود، یا اینکه در گرداب مشکلات نظام بانکی با طولانی شدن دسترسی به این منابع، عملاً کارایی خود را از دست می‌دهد. در بسیاری از موارد منابع مالی در نظر گرفته شده در قوانین بودجه محقق نمی‌شود و لذا دولت مجبور است منابع خود را صرف امور ضروری‌تر و روزمره کند و بنابراین اجرای این احکام کنار گذاشته می‌شود.

۳. سطح اجرا

در بسیاری از موارد، قانونگذاری‌های مناسبی صورت گرفته است اما به دلیل ناهماهنگی در سطح دستگاه‌های اجرایی، تفاسیر متفاوت از یک متن قانونی مشخص، یا درگیر بودن دستگاه اجرایی هدف در امور روزمره خود (به‌ویژه وزارت صنعت، معدن و تجارت با طیف وسیعی از مأموریت از بازرگانی و معدن تا امور صنعتی)، یا این سیاست اجرا نمی‌شود، یا اینکه به صورت ناقص یا به صورتی اجرا می‌شود که با آنچه که هدف قانونگذاران بوده است، فاصله زیادی دارد. نمونه این موضوع در بخش قبل در خصوص سرنوشته تبصره «۱۸» بودجه که با هدف ایجاد جهش و رشد در تولید و تأمین مالی آن تدوین شده بود، ملاحظه شد. در بسیاری از موارد بررسی گزارش‌های نظارتی نشان می‌دهد که اجرای یک سیاست حمایتی برای یک سال مشخص در نهایت به تدوین آیین‌نامه یا توافق‌نامه بین دو دستگاه ختم می‌شود و با تغییراتی که در قانون بودجه سال بعد صورت می‌گیرد، اجرای این آیین‌نامه نیز عملاً کنار گذاشته می‌شود. در مجموع به نظر می‌رسد تعارض بین کارکردهای دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی، ضعف در نظام پایش برنامه‌ها، فقدان استراتژی توسعه صنعتی، ضعف اسناد آمایش سرزمین و عدم التزام به آن، فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان سازمان متولی توسعه در کشور به‌عنوان مهم‌ترین کاستی‌های این سیاست‌های بودجه‌ای در جهت دستیابی به کارایی لازم برای رونق تولید و اشتغال مطرح است.

یکی از ابزارهای بودجه‌ای متداول در سیاست‌گذاری اقتصادی و سیاست‌گذاری صنعتی، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) است. این اعتبارات عمدتاً برای ایجاد زیرساخت‌ها یا طرح‌های صنعتی با هدف ایجاد و توسعه ظرفیت‌های تولیدی تعریف می‌شود و هدف اصلی آنها توانمندسازی تولید صنعتی در افق بلندمدت است. از این رو، این طرح‌ها در بودجه عمومی کل کشور به‌طور عام و بخش صنعت به‌طور خاص اهمیتی راهبردی دارد. بررسی‌ها در این گزارش نشان می‌دهد اکثر طرح‌های تعریف شده یا با هدف ایجاد زیرساخت مرتبط با

بخش صنعت، یا با هدف ایجاد یا توسعه ظرفیت‌های تولیدی بوده است. بنابراین، اهداف تعریف شده طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مرتب با بخش صنعت در قوانین بودجه ایران نیز بلندمدت و راهبردی بوده است و از این نظر این طرح‌ها اهمیتی راهبردی دارد. اما در این زمینه برخی نکات مطرح است.

نکته اول این است که بسیاری از این طرح‌ها سابقه طولانی و بعضاً چند دهه‌ای دارد. این موضوع در خصوص برخی از طرح‌ها، استمرار یک سیاست بلندمدت را نشان می‌دهد (مثلاً طرح‌های کمک به نوسازی صنایع) که موضوعی قابل قبول و مهم است، اما در خصوص برخی از طرح‌ها، به‌ویژه طرح‌های ایجاد زیرساخت، این یک نقطه ضعف است، چراکه طولانی شدن ایجاد زیرساخت‌ها سبب می‌شود زیرساخت ایجاد شده در زمان مناسب به چرخه فعالیت اقتصادی وارد نشود، ضمن اینکه در این مدت بار مالی خود را نیز به بودجه تحمیل کرده است. نکته دوم که با نکته اول نیز ارتباط دارد، این است که تخصیص بودجه و عملکرد منابع به طرح‌های تملک دارایی با مبلغ بودجه مورد نیاز برای آنها تطابق کمی دارد که این خود سبب طولانی شدن مدت اجرای طرح و تأثیر نامطلوب آن می‌شود که در نکته قبلی به آن اشاره شد. این وضعیت در میان مدت و بلندمدت این وضعیت سبب از دست رفتن جایگاه کشور در رقابت بین‌المللی می‌شود که تبعات آن را باید از یک نگاه راهبردی و بلندمدت بررسی کرد.

۸. جمع‌بندی و پیشنهادها

بررسی اسناد بالادستی کشور در خصوص بخش صنعت از جمله «سیاست‌های کلی نظام در بخش صنعت» و «سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» حاکی از آن است که حمایت از بخش صنعت و افزایش سهم صنعت از اقتصاد، ارتقای رقابت‌پذیری بخش صنعت، تکمیل زنجیره ارزش و ایجاد توازن منطقه‌ای از اهداف مورد تأکید این اسناد است. به عبارتی در سطح راهبردی در کشور، بخش صنعت همواره مورد توجه بوده است و حتی در سطح سیاست‌گذاری میان مدت نیز این تأکید در قالب قوانین برنامه‌های پنج‌ساله نمود یافته است. این تأکیدات سبب شده است که بخش صنعت در قوانین بودجه سنواتی نیز مورد توجه قرار گیرد و بخشی از احکام و تبصره‌های قوانین بودجه کشور به این بخش و نحوه حمایت از آن بپردازد. نتایج این گزارش پیرامون ارزیابی عملکرد احکام قوانین بودجه مرتب با بخش صنعت در پنج سال اخیر (۱۴۰۲-۱۳۹۸) حاکی از آن است که اگرچه احکام بودجه‌ای هم‌پوشانی مناسبی با اهداف اسناد بالادستی در بخش صنعت دارد، ولی بسیاری از بندها و تبصره‌ها یا به کلی اجرا نشده، یا به صورت ناقص اجرا شده است. عدم تأمین مالی به‌رغم تصویب در قانون، طولانی شدن فرایند اجرا به دلیل بوروکراسی پیچیده یا اختلاف در تفسیر قانون، عدم توجه به زمینه اصلی مشکلات مربوط به بخش صنعت و وجود مشکلات زمینه‌ای در فضای کلی اقتصاد کشور سبب شده است تا بسیاری از این احکام حتی در صورت اجرا نیز نتواند زمینه‌ساز ایجاد تحرک جدی در بخش صنعت کشور شود. به‌منظور بهبود شرایط موجود پیشنهادهای ذیل قابل بررسی است.

پیشنهاد‌های سیاستی

با توجه به موارد مطرح شده، پیشنهادهای زیر در این زمینه قابل طرح است:

۱. **تجمیع بندهای حمایتی بودجه‌ای و تبدیل آنها به احکام دائمی در قالب راهبرد توسعه بخش صنعت**

پیشنهاد می‌شود سیاستگذاران، اعم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه و وزارت صنعت، معدن و تجارت که در تدوین سیاست‌های حمایتی مشارکت دارند، سیاست‌هایی که ماهیت دائمی دارد را در قالب قوانین دائمی (از جمله برنامه‌های پنج‌ساله توسعه) به صورت منسجم تدوین کنند تا هم انسجام قانون بودجه حفظ شود و هم الزام به اجرای برنامه‌های توسعه کشور افزایش یابد.

۲. **بازبینی مأموریت سازمان‌های مهم مرتب با بخش صنعت، از جمله سازمان‌های توسعه‌ای**

بسیاری از بندها و تبصره‌هایی که در قوانین بودجه سالیانه با هدف حمایت تدوین می‌شود، با بازبینی و اصلاح مأموریت سازمان‌های مهم توسعه‌ای از ایدرو و ایمیدرو گرفته تا بانک توسعه صادرات و بانک صنعت و معدن به صورت دائمی قابل انجام است و نیازی به تدوین هر ساله آنها در قوانین نیست. به‌عنوان مثال، تقویت سرمایه بانک صنعت و معدن و تسهیل تأمین مالی از طریق آن می‌تواند بخش بزرگی از مشکلات تأمین مالی بخش صنعت را حل کند. لذا تمرکز بر اصلاحات ساختاری این سازمان‌ها و رفع موانع اجرای سیاست‌های توسعه‌ای این سازمان‌ها اثربخشی بیشتری خواهد داشت.



۳. تقویت نقش نظارتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی

در بسیاری از موارد، تأکید بر نظارت بر اجرای قوانین مصوب، از جمله قانون بودجه از سوی مجلس شورای اسلامی می‌تواند اثربخشی سیاست‌های حمایتی را افزایش دهد. از مصادیق این رویکرد، نظارت بر اجرای بند «ح» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت به منظور ارتقای جایگاه صنایع کوچک و خوشه‌های صنعتی در رشد اقتصادی به‌ویژه جزء «۳» آن در خصوص تأمین منابع صندوق حمایت از سرمایه‌گذاری صنایع کوچک و بند «ج» قانون برنامه هفتم پیشرفت ناظر بر تأمین مالی سازمان‌های توسعه‌ای از مسیر قوانین بودجه سنواتی است. در صورت نظارت صحیح بر اجرای قوانین موجود، اثربخشی این قوانین نیز افزایش می‌یابد.

منابع و مآخذ

- [۱] میر جلیلی، فاطمه، ابراهیم مقصودی و مهدی صادق احمدی. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۳۳. بخش صنعت، معدن و پتروشیمی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.
- [۲] میر جلیلی، فاطمه، بابک بهادری و محمدابید. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۲۹. بودجه بخش صنعت، معدن و پتروشیمی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
- [۳] میر جلیلی، فاطمه، سعید شجاعی و محمدرضا عبداللهی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۶۶. بودجه بخش صنعت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰.
- [۴] میر جلیلی، فاطمه، حسین رجب‌پور، سعید شجاعی و سایر همکاران. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۳): بخش صنعت. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۵] میر جلیلی، فاطمه، محمدحسین پیروی، سعید شجاعی و حسین رجب‌پور. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: تبصره «۹» حوزه صنعت و معدن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [6] <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/industrial-policy.html>
- [7] Juhász, R.a.S., C. , *Industrial Policy and the Great Divergence*. Annual Review of Economics, 2024.
- [8] Rodrik, D., *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. 2004: Industrial Policy for the 21st Century .UNIDO.
- [9] Pack, H.a.S., K. , *Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey*. The World Bank Research Observer, 2006.
- [۱۰] مرکز آمار ایران، حساب‌های ملی فصلی از سال ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۲. ۱۴۰۳.
- [۱۱] دیوان محاسبات کشور، گزارش‌های تفریغ بودجه ۱۴۰۲-۱۳۹۷.
- [۱۲] سازمان برنامه و بودجه، برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد، ۱۳۹۸.
- [۱۳] وزارت صنعت، معدن و تجارت. خلاصه عملکرد تجمعی پرداخت تسهیلات برنامه تولید و اشتغال در بخش صنعت تا پایان سال ۱۳۹۸. ۱۳۹۹.
- [۱۴] وزارت صنعت، معدن و تجارت. گزارش عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۴۰۰.
- [۱۵] مجلس شورای اسلامی، پیوست شماره یک-اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

گزیده سیاستی

اکثر احکام بودجه‌ای در قوانین بودجه سال‌های اخیر که مخاطب آن بخش صنعت کشور بوده، یا اجرا نشده‌اند یا به صورت ناقص اجرا شده‌اند، عدم تحقق اهداف مورد نظر ریشه در سه سطح کلان، سیاست‌گذاری و اجرا دارد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir