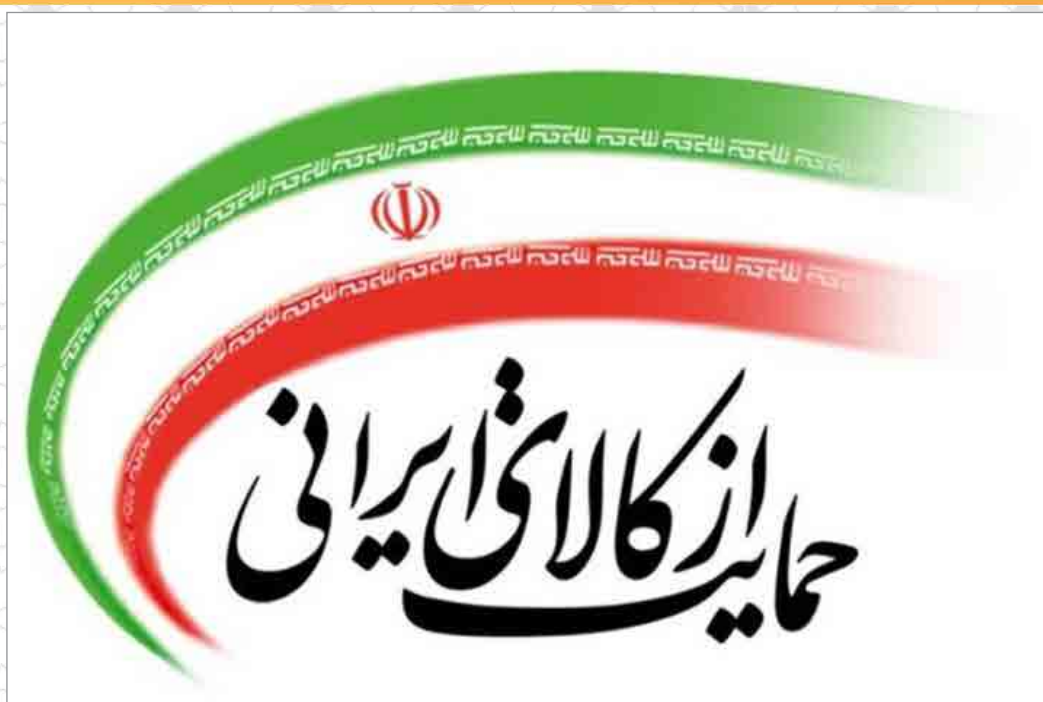
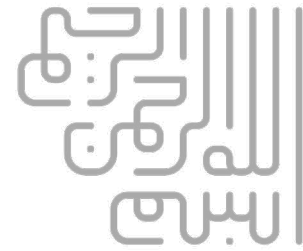


اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تمدید ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸»





عنوان: اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تمدید ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸»
تهیه و تدوین کنندگان (Authors): فاطمه میرجلیلی، محمد هادی عامری شهرابی
واژه‌های کلیدی: سیاست صنعتی، حمایت از تولید داخل، ممنوعیت، ثبت سفارش، تعرفه
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21876>

Permanent Link https://report.mrc.ir/article_11947.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل: ۲۱۸۷۶
کد موضوعی: ۳۱۰
ثبت: ۲۶۴
دوره دوازدهم - سال سوم

عنوان: اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تمدید ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸»

نوع گزارش: طرح/ لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □، پیش نویس قانونی □

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

مدیر مطالعه: محمد هادی عامری شهرابی

همکاران: زهرا کاویانی، حسین هرورانی، محمد حسام محمدی فرد (دفتر مطالعات اقتصادی)

ناظران علمی: میلاد بیگی، حبیب اله ظفریان

اظهار نظر کننده: وحید فولادگر (دفتر مطالعات اقتصادی)

گرافیک و صفحه آرایی: نفیسه حاجی صفری

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۲/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. کلیاتی درباره طرح تمديد ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان توليدي و خدماتي کشور و حمايت از کالای ایرانی	۱۲
۴. آسیب شناسی ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان توليدي و خدماتي کشور و حمايت از کالای ایرانی	۱۴
۵. بررسی وضعیت توليد صنايع منتخب مشمول قانون.....	۱۶
۶. ضرورت اصلاح ماده (۱۶) و طراحی شرايط سخت گیرانه جهت اعمال ممنوعيت.....	۱۸
۷. ارزیابی کلی ماده واحده طرح پیشنهادی	۱۹
۸. جمع بندی و پیشنهادها	۱۹
منابع و مأخذ.....	۲۴

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه قانونی طبقه بندی کالاهای صادراتی و وارداتی و سیاست های تجاری کشور	۱۰
جدول ۲. خلاصه موضوعی مواد قانون حداکثر استفاده از توان توليدي و خدماتي کشور و حمايت از کالای ایرانی	۱۲
جدول ۳. مقدار ارزش واردات و صادرات کشور طی سال های ۱۳۹۶-۱۴۰۳.....	۱۶
جدول ۴. آمار توليد برخی از کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام در طی سال های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۳	۱۷
جدول ۵. ارزیابی کلی ماده واحده طرح پیشنهادی	۲۰



اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تمدید ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸»

چکیده



مطابق ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ مقرر شده بود که ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی با رعایت شرایط مندرج در قانون تا پایان مدت قانون برنامه ششم توسعه ممنوع و یا از طریق موانع تعرفه‌ای و فنی، واردات این کالاها مدیریت شود. با اتمام برنامه ششم توسعه، طرح تمدید ماده (۱۶) در طول برنامه هفتم پیشرفت مطرح شده، که هدف این گزارش بررسی طرح پیشنهادی است. حمایت از تولید داخلی از طریق مدیریت واردات کالاهایی که مشابه داخلی دارند یکی از اقدام‌های کلیدی سیاستگذاری تجاری و صنعتی محسوب می‌شود. با این حال، سیاست اعمال ممنوعیت در واردات به عنوان ابزار سیاست صنعتی - در شرایطی که امکان استفاده از سیاست تجاری مبتنی بر تعرفه وجود دارد - به عنوان چاقوی دوله‌ای عمل می‌کند که صرفاً در شرایطی خاص و محدود و ضمن رعایت شروط اساسی موفقیت آن (حمایت هوشمند و مشروط، نهادسازی قوی، زمان‌مندی دقیق) قابل استفاده است. نتایج این گزارش حاکی از آن است که گرچه اجرای ماده (۱۶) در کوتاه‌مدت به افزایش تولید و سهم بازار برخی از کالاهای صنعتی تولید داخلی کمک کرده، اما ضعف‌هایی نظیر نبود «شاخص‌های شفاف برای تعیین مصادیق»، «کیفیت کالای ایرانی، تعارض در دامنه شمول کالاها» و «نقص در سازوکارهای نظارتی و نبود شاخص‌های برون‌دادی در ازای حمایت» می‌تواند عرضه‌هایی را در پی داشته باشد. بر همین اساس در این گزارش، سعی شده پیشنهادی با توجه به موارد مذکور و ضرورت برقراری انسجام میان سیاست‌های تجاری و سیاست صنعتی کشور ارائه شود.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

یکی از قوانینی که با هدف حمایت از به کارگیری ظرفیت‌های داخلی بخش تولید مصوب شده، قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی است. مطابق ماده (۱۶) این قانون مقرر شده بود که ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی با رعایت شرایط مندرج در قانون تا پایان مدت قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ممنوع و یا از طریق موانع تعرفه‌ای و فنی، واردات این کالاها مدیریت شود. با توجه به اتمام زمان مقرر در این قانون طرح تمدید ماده (۱۶) در طول برنامه هفتم پیشرفت مطرح شده است.

در خصوص طرح پیشنهادی، نکته حائز اهمیت این است که استفاده مفرط از ابزار ممنوعیت ثبت سفارش واردات، به مثابه یک «چاقوی دولبه»، منافع کوتاه مدت را در پی داشته اما ساختار رقابتی بلندمدت را تضعیف می‌کند. این رویکرد، در غیاب مکانیزم‌های نظارتی و حمایتی مکمل، به ایجاد رانت، کاهش انگیزه برای نوآوری و در نهایت، افزایش قیمت و کاهش کیفیت محصولات داخلی منجر می‌شود. اگرچه شواهد تجربی حاکی از آن است که رشد موفقیت‌آمیز اقتصادی در کشورهای صنعتی، حاصل دخالت استراتژیک دولت و حمایت هدفمند بوده، اما سیاست صنعتی کارآمد نیازمند سه رکن اساسی به شرح ذیل بوده که طرح پیشنهادی فاقد آنهاست.

۱. **حمایت هوشمند و مشروط:** حمایت باید مشروط به تعهدات عملکردی تولیدکننده باشد (مانند افزایش بهره‌وری، سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، دستیابی به استانداردهای کیفی مشخص و افزایش صادرات).

۲. **نهادسازی قوی:** دولت باید نهادهای توانمندی برای پایش عملکرد، اعطای مشوق‌ها و اعمال محدودیت‌ها ایجاد کند، نه اینکه صرفاً از ابزار سلبی ممنوعیت استفاده کند.

۳. **زمان‌بندی دقیق:** حمایت باید در مراحل خاصی از توسعه صنعتی اعمال شود و با بلوغ صنعت، به تدریج کاهش یابد. در همین رابطه ممنوعیت‌ها باید استثنایی، مقطعی و دارای هدف مشخص باشند، و به قاعده اجرایی بدل نشوند. به عبارتی حمایت باید موقتی و دارای مسیر خروج شفاف باشد.

از این‌رو هدف این گزارش بررسی طرح پیشنهادی و ارائه پیشنهاد جایگزین با هدف ساماندهی ساختار محتوایی و اجرایی ماده (۱۶) با رعایت موارد مزبور است.

نقاط قوت و ضعف طرح

با توجه به منقضی شدن زمان اجرای حکم ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، تصمیم‌گیری در خصوص ضرورت تمدید یا عدم تمدید آن با توجه به اهمیت مسئله مدیریت واردات در کشور و حمایت از تولید داخلی، حائز اهمیت است. اما از آنجاکه تداوم هر گونه حمایت از تولید داخلی باید در چارچوب سیاست صنعتی کشور به صورت هدفمند، مشروط و محدود به زمان مشخص باشد، تمدید حکم ماده (۱۶) با رعایت ارکان مذکور پیشنهاد می‌شود. بررسی حکم ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی و روند اجرایی آن در طول برنامه ششم توسعه حکایت از ایراداتی از جمله موارد ذیل دارد که تلاش برای رفع آنها در طرح پیشنهادی ضروری است.

■ فقدان چارچوب سیاست صنعتی هدفمند و مبتنی بر عملکرد؛

■ گسترده‌گی دامنه حمایت و فقدان اولویت‌بندی رشته فعالیت‌ها،

■ عدم تعیین شاخص‌های برون‌دادی در ارزیابی حمایت از بخش تولید و پایش و رصد آنها.

■ فقدان سازماندهی نهادی پایدار و انتقال وظایف کارگروه به وزارت صمت؛



■ عدم تعیین شاخص‌های شفاف و قابل سنجش برای کیفیت و کفایت تولید؛

■ خطای دامنه شمول ماده (۱۶).

با توجه به موضوعات مطرح شده، تمدید طرح ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی با اصلاحات مورد تأیید است.

پیشنهاد مرکز

در حمایت از تولیدات داخلی، استفاده از ساختار تعرفه‌ای البته مشروط به اصلاح سازوکار موجود، تعیین تعرفه اولویت است. اما با توجه به شرایط فعلی کشور و اعمال ممنوعیت‌ها از یک سو و ضعف در سازوکار اجرایی کمیسیون ماده (۱) در فرایند تعیین و تأیید تغییرات تعرفه‌های گمرکی از سوی دیگر، به منظور ساماندهی وضع موجود هم‌زمان با پیگیری اقدام‌ها در خصوص نهادسازی و اصلاحات این حوزه، تمدید مشروط و مقید ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی به شرح پیشنهاد ذیل قابل بررسی است:

۱. ماده ذیل جایگزین ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ می‌شود: «وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی در بخش‌های اولویت‌دار وفق سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» موضوع بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت را که با کیفیت مناسب و به میزان کافی تولید شده باشد تا پایان مدت قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت ممنوع نموده و یا براساس ماده (۲۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از موانع تعرفه‌ای و فنی جهت مدیریت واردات استفاده کند».

تبصره ۱: کالاهای موضوع این ماده شامل مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای، تجهیزات، ماشین‌آلات و کالاهای سرمایه‌ای نمی‌شود.
تبصره ۲: ممنوعیت ثبت سفارش کالاهای موضوع این ماده صرفاً تا پایان سال سوم اجرای برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت اجرا می‌شود. تداوم ممنوعیت ثبت سفارش این کالاها مشروط به رشد سالیانه صادرات این کالاها نسبت به سال پایه (تاریخ ابلاغ قانون) و یا افزایش میزان ارز وارد شده به کشور نسبت به ارز خارج شده از کشور از محل صادرات این کالاهاست.

تبصره ۳: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است حداکثر تا ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، در راستای اجرای بند «الف» ماده (۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت در خصوص تعرفه‌های وارداتی این ماده، برنامه تعرفه‌ای بلندمدت را در بازه زمانی پنج‌ساله در بخش‌های اولویت‌دار وفق سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» موضوع بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، تدوین و ابلاغ نماید.

تبصره ۴: تعریف شاخص‌های کمی تعیین مصادیق ممنوعیت یا اعمال موانع تعرفه‌ای یا فنی براساس معیارهای کیفیت و کمیت تولید، تعریف کالاهای ایرانی مشمول این ماده مبتنی بر معیارهای سهم ساخت داخل و نشان تجاری، میزان رشد صادرات و ارزآوری کالاهای مصرفی مشمول این ماده، ظرف مدت سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون در آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت نفت، وزارت نیرو و اقتصاد و امور دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین خواهد شد. وضع هر گونه ممنوعیت در ثبت سفارش کالاها، صرفاً براساس آیین‌نامه موضوع این ماده صورت می‌گیرد.

تبصره ۵: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارش کاملی از عملکرد اجرای این ماده را به کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. این گزارش شامل میزان پیشرفت در اجرای مفاد ماده، روند تغییرات قیمت کالاهای مصرفی که ثبت سفارش آنها به موجب این ماده ممنوع یا مشمول تعرفه شده، میزان تولید داخلی و صادرات این کالاها و میزان افزایش عمق ساخت داخل است.

۲. به منظور حمایت از تولید داخل و برای شفاف‌سازی رویه دولت در ارجاع کار توسط دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون، عبارت زیر به انتهای ماده (۵) حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ قانون اضافه می‌شود:

«وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت نفت، وزارت نیرو و وزارت اقتصاد و امور دارایی نسبت به تهیه آیین‌نامه بند «ب» ماده (۵) این قانون با تعیین شاخص‌هایی از جمله کیفیت و کمیت تولید و سهم ساخت داخل اقدام نموده و ظرف مدت ۶ ماه به تصویب هیئت وزیران برساند».

۱. مقدمه

حمایت از تولید داخل، یک اصل اساسی در سیاست‌های توسعه اقتصادی است؛ با این حال، رویکردهای حمایتی زمانی موفقیت‌آمیز خواهند بود که مبتنی بر استراتژی‌های سنجیده، هدفمند و منعطف باشند. تجربه جهانی نشان می‌دهد که حمایت‌های کور، افراطی و مبتنی بر ممنوعیت مطلق، اغلب به نتایج معکوس منجر شده و تولید داخلی را از مسیر رقابت‌پذیری بین‌المللی خارج می‌سازد. آثار متقابل تجارت خارجی و تولید داخلی در شرایط مختلف از جمله دلایل تبیین سیاست‌های تجاری حمایتی در طیف سیاست‌های توسعه صادرات و استراتژی جایگزینی واردات در هر کشور است. سیاست‌های استراتژیک تجاری که مبتنی بر استراتژی توسعه صنعتی است، نسبت به دوگانه صرف «سیاست توسعه صادرات» و «سیاست جایگزینی واردات»، رویکردی متوازن‌تر و اثر بخش‌تر محسوب می‌شود؛ در این رویکرد با انتخاب صنایع و زنجیره‌های ارزش اولویت‌دار بر پایه مزیت‌های نسبی موجود و مزیت‌های رقابتی قابل خلق، حمایت‌های موقت و مشروط از تولید داخلی تا زمان دستیابی به اقتصاد مقیاس، ارتقای کیفیت و توان رقابت اعمال می‌شود. همزمان، نگاه‌ها به حضور تدریجی در بازارهای منطقه‌ای و جهانی، جذب فناوری و افزایش بهره‌وری و رعایت استانداردهای صادراتی سوق داده می‌شوند. به عبارتی سیاست‌های استراتژیک تجاری که مبتنی بر استراتژی توسعه صنعتی است با ترکیب هوشمندانه جانشینی واردات در حوزه‌های دارای اهمیت راهبردی و توسعه صادرات در بخش‌های برخوردار از قابلیت رقابت، می‌تواند همزمان به کاهش آسیب‌پذیری خارجی، ارتقای توان فناورانه و افزایش پایداری رشد اقتصادی منجر شود.

در همین راستا مطالعات تطبیقی کشورهای مختلف حاکی از آن است که در حمایت از صنایع اولویت‌دار، قوانین مشخص تدوین و سیاست‌های حمایتی هدفمند و مشروط اتخاذ شده و دستیابی به اهداف در زمان مقرر همواره رصد و پایش می‌شود. در همین رابطه قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ یکی از بسترهای قانونی به‌منظور استفاده از ظرفیت‌های داخلی در فرایند تولید و تعمیق ساخت داخل است. با توجه به انقضای مهلت ماده (۱۶) این قانون، طرحی در خصوص تمدید این ماده پیشنهاد شده که با توجه به اهمیت موضوع، در این گزارش ابعاد مختلف آن بررسی شده است.

۲. پیشینه پژوهش

در رابطه با موضوع مورد بررسی، گزارش‌های متعددی در مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه شده که در ادامه به اهم آنها اشاره شده است. در گزارش نظارتی با عنوان «ارزیابی عملکرد قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (۲): ارزیابی تفصیلی احکام قانون» کیفیت اجرای قانون مذکور به تفکیک مواد ارزیابی شده است [۱]. مطابق نتایج این گزارش به رغم تأثیرهای مثبت تصویب و اجرای این قانون بر عمق بخشی به ساخت داخل، احکام قانون به صورت کامل اجرا نشده و در برخی موارد، اثربخشی پایینی داشته‌اند. در گزارش مذکور اشاره شده که اجرای این قانون با موانع گوناگونی روبه‌رو شده که از جمله آنها می‌توان به ضعف در اثربخشی و کارآمدی مطلوب نهادسازی در قانون، عدم اثربخشی احکام مرتبط با ابزارهای تسهیلگری و عدم اثربخشی به دلیل تغییر شرایط در طول اجرای قانون اشاره کرد. برای مواجهه با این مشکلات، توصیه‌هایی شامل «تسریع در اجرای اثربخش قانون»، «رفع ابهام در اجرای قانون» و «اصلاح روند انحراف در اجرای قانون» پیشنهاد شده است. در گزارش دیگری با عنوان «مدیریت واردات لازمه حمایت از تولید داخلی در راستای اقتصاد مقاومتی» به این نکته اشاره شده که حمایت از تولید، با توجه به ضرورت حراست از منابع محدود کشور، مستلزم احصای بخش‌ها و کالاهای تولیدی دارای مزیت‌های نسبی و مطلق در تولید و بخش‌های نوپا و استراتژیک و ضروری و توجه به خلق مزیت‌های جدید است و این امر با تدوین و اجرای «استراتژی توسعه رشته فعالیت‌های اقتصادی» و متعاقب آن تدوین «استراتژی تجاری بلندمدت» محقق خواهد شد [۴].

■ پیشینه قانونی

در قوانین متعددی به طبقه‌بندی کالاهای صادراتی و وارداتی و سیاست‌های تجاری کشور پرداخته شده که در جدول ۱ به مهم‌ترین آنها اشاره شده است.

جدول ۱. پیشینه قانونی طبقه‌بندی کالاهای صادراتی و وارداتی و سیاست‌های تجاری کشور

ردیف	عنوان قانون/ ماده	سال تصویب	محور اصلی	شرح و نکات اجرایی
۱	ماده (۳) قانون مقررات صادرات و واردات	۱۳۶۵	طبقه‌بندی کالاهای صادراتی و وارداتی	تقسیم‌بندی مجاز، مشروط، غیرمجاز و ممنوع بر اساس مقررات در خصوص کالاهای صادراتی و وارداتی
۲	ماده (۲) قانون مقررات صادرات و واردات	۱۳۷۲	تجدید نظر در طبقه‌بندی کالاهای صادراتی و وارداتی و تشخیص مصادیق	تعریف روشن‌تر و مکلف‌سازی دولت برای تعیین مصادیق در قالب آیین‌نامه
۳	ماده (۱۵) برنامه سوم توسعه	۱۳۷۹	حذف موانع غیرتعرفه‌ای تجارت	حذف موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی با رعایت ممنوعیت‌های شرعی و تهیه برنامه زمان‌بندی اصلاح نرخ‌های معادل تعرفه‌ای
۴	مواد (۳۳) و (۴۱) برنامه چهارم توسعه	۱۳۸۳	تسهیل تجارت و حمایت هدفمند از تولید	– تأکید بر حذف موانع غیرتعرفه‌ای و وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای با زمان‌بندی معین – تنظیم تعرفه‌های واردات نهاده‌های کالایی تولید (ماشین‌آلات و مواد اولیه) مبتنی بر حمایت منطقی و منطبق با مزیت‌های رقابتی از تولید داخلی آنها و در جهت تسهیل فعالیت‌های تولیدی صادرات‌گرا

ردیف	عنوان قانون/ماده	سال تصویب	محور اصلی	شرح و نکات اجرایی
۵	مواد (۱۰۳) و (۱۴۵) برنامه پنجم توسعه	۱۳۸۹	ممنوعیت ایجاد موانع غیرتعرفه‌ای و غیر فنی به جز موارد شرعی	مکلف بودن دولت به وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای، الزام وزارت بازرگانی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی به اخذ مجوز جهاد کشاورزی در واردات محصولات کشاورزی
۶	ماده (۱) قانون امور گمرکی	۱۳۹۰	طبقه‌بندی کالاهای صادراتی و وارداتی	تشریح سه‌گانه کالاهای مجاز، مشروط و ممنوع
۷	ماده (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز با اصلاحات و الحاقات بعدی	۱۳۹۲	تعریف و تعیین نحوه برخورد با واردات غیرقانونی	تعریف کالاهای ممنوع، مجاز و مجاز مشروط و نحوه برخورد با صدور و ورود کالاهای ممنوع
۸	ماده (۲۲) قانون احکام دائمی توسعه	۱۳۹۶	ممنوعیت موانع غیرتعرفه‌ای و غیر فنی	ممنوعیت وضع موانع غیرتعرفه‌ای واردات به‌جز قیود شرعی
۹	مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی	۱۳۹۷	ممنوعیت واردات برخی ردیف‌های کالایی	ممنوعیت ورود ۱۳۳۹ ردیف کالایی موسوم به گروه چهارم کالایی جهت مدیریت منابع ارزی
۱۰	ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸	۱۳۹۸	مدیریت واردات کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام	ممنوعیت ثبت سفارش کالاهای وارداتی مصرفی و مصرفی بادوام دارای مشابه داخلی و یا مدیریت واردات از طریق وضع موانع تعرفه‌ای و فنی
۱۱	بند «الف» ماده (۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت	۱۴۰۲	زمان‌بندی حمایت‌های تعرفه‌ای و هدفمند کردن آن	مقید کردن حمایت‌های تعرفه‌ای به زمان و بازنگری نرخ سود بازرگانی متناسب با سیاست‌های تجاری و صنعتی کشور

مأخذ: بررسی‌های پژوهش.

تغییر رویکردها یا وضع قوانین جدید در خصوص طبقه‌بندی کالاهای صادراتی و وارداتی عمدتاً در راستای کاهش ابهام در مقررات گمرکی و تجاری و هماهنگ‌سازی رویه‌های اجرایی با الزامات سیاست تجاری انجام گرفته است. در خصوص قانون حداکثر از منظر تاریخی، تصویب قانون حداکثر و اصلاحات بعدی آن به سه دوره ۱۳۹۷، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۸ برمی‌گردد. به گونه‌ای که قانون اخیر، نسخه بازنگری شده قوانین پیشین و مصوب ۱۳۹۸ محسوب می‌شود. بررسی گزارش‌های مرتبط با آسیب‌شناسی این قانون در دوره‌های مختلف، گویای آن است که از جمله موانع اجرای مطلوب این قانون در دوره‌های مختلف، عدم پایبندی به مفاد قانون و برداشت‌های ناصحیح از آن و همزمانی تصویب قانون با دوره‌هایی از اقتصاد ایران است که با تنگنای ارزی مواجه بوده است. به عبارتی شرایط کشور این اقتضار را به وجود آورد که عمق بخشی به ساخت داخل بیشتر با رویکرد مدیریت بازار ارز همراه باشد [۷]. در حال حاضر هر چند اولویت حمایت از تولیدات داخلی، برقراری نظام تعرفه‌گذاری هوشمند و ارائه برنامه تعرفه‌ای بلندمدت است، اما در شرایط فعلی کشور و اعمال ممنوعیت‌ها از یک سو و ضعف در ساز و کار اجرایی کمیسیون ماده (۱) در فرایند تعیین و تأیید تغییرات تعرفه‌های گمرکی از سوی دیگر، تعیین تکلیف ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، با هدف ساماندهی وضع موجود و البته رفع ایرادات و ابهامات ماده (۱۶) قانون مذکور مصوب سال ۱۳۹۸ حائز اهمیت است.



۳. کلیاتی درباره طرح تمدید ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی

قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، شامل ۴ فصل و ۲۴ ماده به شرح فصل اول تعاریف (ماده (۱))، فصل دوم حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه‌ای) در ارجاع کار (مواد (۲) الی (۱۵)) و فصل سوم حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر طرحی (غیر پروژه‌ای) (مواد (۱۶) الی (۱۸)) و فصل چهارم نظارت و بازرسی (مواد (۱۹) الی (۲۴)) است. در جدول ۲ به صورت خلاصه موضوعات مواد مختلف این قانون ارائه شده است.

جدول ۲. خلاصه موضوعی مواد قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی

فصل اول: تعاریف
ماده (۱): تعاریف و اصطلاحات
فصل دوم: حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه‌ای) در ارجاع کار
ماده (۲): مشمولان قانون
ماده (۳): رعایت قانون حداکثر در قانون مناقصات
ماده (۴): ایجاد سامانه توانیران و لزوم ثبت توانمندی‌ها و نیازمندی‌ها
ماده (۵): ارجاع کار و ملاحظات آن
ماده (۶): الزام به ثبت سفارش کالا یا خدمت خارجی قبل از واردات کالا و خرید خدمات و اعلام اسامی پیمانکاران طرح‌ها
مواد (۷) و (۸): فراهم نمودن سازوکار تأمین مالی معطوف به حداکثر استفاده از توان داخلی
ماده (۹): تأسیس و شکل‌گیری فعالیت مؤسسات تضمین غیردولتی و تضامین برای تولید داخلی و ارائه انواع پوشش‌های بیمه‌ای
مواد (۱۰) و (۱۱): حق بیمه کارکنان و قراردادهای
ماده (۱۲): تقویت تحقیق و توسعه، مشوق‌های بیمه‌ای، مالیاتی و ارتقای علمی
ماده (۱۳): پرداخت مالیات و حق بیمه و ... پیمانکاران و مشاوران
ماده (۱۴): معافیت مالیاتی افزایش سرمایه ناشی از تجدید ارزیابی
ماده (۱۵): الزام به تهیه و تصویب آیین‌نامه «تشویق به مشارکت» با رویکرد تجمیع توان فنی، مالی، تسهیلاتی و اعتباری و ثبت شرکت
فصل سوم: حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر طرحی (غیر پروژه‌ای)
ماده (۱۶): ممنوع نمودن ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای تولید مشابه داخلی یا استفاده از موانع تعرفه‌ای و فنی
ماده (۱۷): الزام دستگاه‌های اجرایی به تدارک و تأمین کالاهای غیر طرحی (پروژه‌ای) از کالاهای ایرانی (مطابق فهرست صمت)
ماده (۱۸): حمایت از کالای ایرانی با تبلیغ صدا و سیما، تابلوهای شهری و ...

فصل چهارم: نظارت و بازرسی

ماده (۱۹): به منظور حسن اجرای این قانون:

الف) هیئت نظارت این قانون با استفاده از امکانات و نیروهای موجود دستگاه‌های اجرایی به شرح ذیل تشکیل می‌شود:

۱. نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت (مسئول و دبیر هیئت)
۲. نماینده سازمان برنامه و بودجه کشور
۳. نماینده وزارت جهاد کشاورزی
۴. نماینده دستگاه مرکزی مرتبط با موضوع (بدون حق رأی)
۵. نماینده معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور
۶. نماینده تشکل حرفه‌ای صنفی مربوطه با معرفی کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران و همکاری اتاق ایران
۷. نماینده اتاق ایران و حسب مورد با توجه به موضوع، نماینده اتاق تعاون و یا اتاق اصناف

تبصره: مصوبات این هیئت با تأیید وزیر صنعت، معدن و تجارت لازم‌الاجراست.

مواد (۲۰) - (۲۴): وظایف هیئت نظارت و ضمانت‌های اجرایی قانون

مأخذ: همان.

همان‌طور که از رؤس مواد مختلف قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مشخص بوده، اهدافی مانند تجمیع تقاضا، توان فنی، مالی و تسهیلاتی برای کاهش وابستگی و داخلی‌سازی تجهیزات و مواد اولیه مورد نیاز، انتقال دانش فنی در قالب ارجاع کار عمدتاً در فصل دوم قانون مدنظر بوده است.

ماده (۱۶) این قانون ذیل فصل سوم آن با عنوان «حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر طرحی (غیر پروژه‌ای)» به شرح ذیل قرار گرفته است:

«ماده (۱۶): وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی را که با کیفیت مناسب و به میزان کافی تولید شده باشد تا پایان مدت قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ممنوع نموده و یا براساس ماده (۲۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از موانع تعرفه‌ای و فنی جهت مدیریت واردات استفاده کند.»

تبصره «۱»: مصادیق کالاهای ایرانی مشمول این ماده براساس معیارهای متناسب با شرایط اقتصادی و تجاری کشور از قبیل ارزش آفرینی، سهم ساخت داخل، حق‌الامتیاز، اشتغال‌زایی، انتقال دانش فنی، زنجیره ارزش، مزیت‌های نسبی و غیره ظرف مدت دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با عضویت نمایندگان وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان برنامه و بودجه کشور و اتاق‌های مرتبط تعیین خواهد شد و در مواقع ضروری و نیز در اسفندماه هر سال این فهرست توسط کارگروه مذکور مورد بازنگری قرار خواهد گرفت و حداکثر تا پانزده روز بعد ابلاغ خواهد شد.

تبصره «۲»: وزارت صنعت، معدن و تجارت و حسب مورد وزارت جهاد کشاورزی مکلف‌اند نسبت به نصب برچسب نشان‌دهنده درصد عمق ساخت داخل در کالاهای صنعتی و یا بسته‌بندی شده مشمول این ماده توسط تولیدکنندگان پیگیری و نظارت لازم را اعمال کنند.

همان‌طور که از متن ماده (۱۶) این قانون مشخص است، محورهای کلیدی این ماده به شرح ذیل خلاصه می‌شود:

■ حمایت از کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام با دو قید «کیفیت مناسب» و «به میزان کافی» از طریق ممنوعیت ثبت سفارش یا وضع موانع تعرفه‌ای و فنی تا پایان مدت قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه.

■ تعیین مصادیق کالای ایرانی براساس معیارهای متناسب با شرایط اقتصادی و تجاری کشور از قبیل ارزش آفرینی، سهم ساخت داخل، حق‌الامتیاز، اشتغال‌زایی، انتقال دانش فنی، زنجیره ارزش، مزیت‌های نسبی و غیره، توسط کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن،



تجارت و با عضویت نمایندگان وزارتخانه‌های امور اقتصاد و دارایی، جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان برنامه و بودجه کشور و اتاق‌های مرتبط.

■ اعلام فهرست کالاهای ایرانی در مواقع ضروری و نیز اسفندماه هر سال.

■ پیگیری و نظارت بر عمق ساخت داخل.

مطابق طرح پیشنهادی با عنوان «اصلاح ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» مقرر شده در ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۰۲/۱۵ عبارت «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به عبارت «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» اصلاح شود.

۴. آسیب‌شناسی ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی

ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (مصوب ۱۳۹۸) با هدف حمایت از تولید ملی کالاهای مصرفی و مصرفی بادیوم از طریق جایگزینی واردات تدوین شده است. این ماده، در مقام اعطای اختیار به دولت برای وضع محدودیت بر واردات کالاهایی است که امکان تولید مشابه داخلی آنها وجود دارد. در عمل، اجرای این ماده به‌ویژه از طریق ابزار «ممنوعیت ثبت سفارش واردات»، بدون طی مراحل نهادسازی و سازماندهی متناسب، کاستی‌هایی را به همراه داشته که در ادامه به تشریح آن پرداخته شده است:

الف) فقدان چارچوب سیاست صنعتی هدفمند و مبتنی بر عملکرد

فقدان چارچوب سیاست صنعتی هدفمند و مبتنی بر عملکرد در تنظیم و اجرای این قانون، ذیل دو دسته اصلی قابل بحث اصلی شامل «گسترده‌گی دامنه حمایت و فقدان اولویت‌بندی رشته‌فعالیت‌ها» و «نبود شاخص‌های برون‌دادی و سازوکار پایش و ارزیابی حمایت‌ها» قابل مشاهده است. در ارتباط با این موضوع، توجه به مطالب ذیل قابل تأمل است:

- گسترده‌گی دامنه حمایت و فقدان اولویت‌بندی رشته‌فعالیت‌ها

بررسی حکم ماده (۱۶) و رویه اجرایی آن نشان می‌دهد که حمایت از تولید داخلی بدون تفکیک میان رشته‌فعالیت‌ها، سطوح بلوغ صنعتی و مزیت‌های نسبی و رقابتی انجام شده است. شمول عام حکم نسبت به «کالاهای دارای مشابه داخلی» در عمل به تعمیم حمایت به تمامی رشته‌فعالیت‌ها منجر شده، در حالی که تجربه سیاست‌گذاری صنعتی حاکی از آن است که حمایت اثربخش مستلزم تمرکز بر بخش‌های اولویت‌دار، صنایع پیشران و حلقه‌های دارای ظرفیت ارتقاد زنجیره ارزش است. فقدان اولویت‌بندی روشن، علاوه بر پراکندگی منابع حمایتی، می‌تواند به تداوم حمایت از فعالیت‌های کم‌بازده، کاهش انگیزه ارتقای بهره‌وری و تضعیف جهت‌گیری صادرات‌محور تولید داخلی منجر شود. از این منظر، تداوم اجرای ماده (۱۶) بدون اتکا به سند راهبردی مشخص برای تعیین بخش‌ها و کالاهای اولویت‌دار، با الزامات یک سیاست صنعتی هدفمند و کارآمد هم‌خوانی ندارد.

- نبود شاخص‌های برون‌دادی و سازوکار پایش و ارزیابی حمایت‌ها

یکی دیگر از چالش‌های اساسی ماده (۱۶)، عدم پیش‌بینی شاخص‌های برون‌دادی مشخص در ارزیابی اعمال محدودیت‌های تجاری و حمایت از تولید داخلی است. در اجرای حکم فعلی، ممنوعیت یا مدیریت واردات با تعیین مصادیق برون‌دادی قابل سنجش مانند افزایش تولید رقابت‌پذیر، بهبود کیفیت، رشد صادرات، ارتقای عمق ساخت داخل یا کاهش ارزش‌بری همراه نبوده و سازوکار منسجمی برای پایش و ارزیابی تحقق این اهداف نیز پیش‌بینی نشده است. در نتیجه، امکان سنجش اثربخشی حمایت‌ها، تصمیم‌گیری درباره تداوم، اصلاح یا توقف آنها را با محدودیت جدی مواجه کرده است. این خلأ می‌تواند به ماندگاری حمایت‌های غیرضرور، شکل‌گیری رانت و کاهش کارایی سیاست تجاری

منجر شود؛ امری که ضرورت طراحی نظام شاخص‌های کمی و کیفی و الزام به گزارش‌دهی منظم را در تمدید ماده (۱۶) برجسته می‌کند.

ب) فقدان سازماندهی نهادی پایدار و انتقال وظایف کارگروه به وزارت صمت

همان‌طور که از متن ماده (۱۶) قانون موضوعه مشخص است، هدف قانونگذار اجرای ماده (۱۶) توسط کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با عضویت نمایندگان وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان برنامه و بودجه کشور و اتاق‌های مرتبط است. اما در عمل به دلیل به نتیجه نرسیدن این کارگروه، این اختیار براساس شرایط خاص با مصوبه سران به وزارت صمت منتقل شده است. این در حالی است که تمرکز اختیارات تصمیم‌گیری برای اعمال ممنوعیت واردات در یک وزارتخانه (وزارت صمت) بدون پشتوانه نهادی قوی، می‌تواند عدم توازن منافع تولیدکننده و مصرف‌کننده را به همراه داشته باشد.

ج) عدم تعیین شاخص‌های شفاف و قابل سنجش برای کیفیت و کفایت تولید

در قانون دو قید «کیفیت مناسب» و «به میزان کافی تولید شده باشند» وجود دارد که شواهد حاکی نشان می‌دهد که مبنای تصمیمات وزارت صنعت، معدن و تجارت در تحقق این قیود براساس روال قبل از اجرای این قانون است. مطابق گزارش نظارتی «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (۲): ارزیابی تفصیلی احکام قانون»، مبنای تعیین اولیه فهرست کالاهای ایرانی، محصولاتی هستند که حقوق ورودی آنها بیشتر از ۳۲ درصد است. این لیست حدود ۸۵۰ مورد کالا را شامل می‌شود. به عبارتی وزارت صنعت، معدن و تجارت، به منظور تعیین مصادیق کالای ایرانی و تهیه فهرست مربوط عکس قاعده‌گذاری موجود در قانون عمل کرده است. به جای اینکه ابتدا شاخص‌هایی را برای قیود «کیفیت مناسب» و «به میزان کافی تولید شده باشند» احصا کند و سپس فهرست نهایی براساس آنها در کارگروه تشخیص مصادیق کالای ایرانی، تهیه شود، از طریق ممنوعیت‌های وارداتی و تعرفه‌های موجود در فهرست مصادیق کالای ایرانی تهیه شده است [۱].

شایان ذکر است مطابق ماده (۱۶) برای تعیین مصادیق کالای ایرانی معیارهایی مانند ارزش آفرینی، سهم ساخت داخل، حق امتیاز، اشتغال‌زایی، انتقال دانش فنی، زنجیره ارزش، مزیت‌های نسبی مدنظر قرار گرفته است. وزارت صنعت، معدن و تجارت برای سنجش این مؤلفه‌ها از ظرفیت سامانه کار تابل فنی که پیش از این قانون در این وزارتخانه وجود داشت استفاده کرده و ارزیابی فنی داخلی یا وارداتی بودن کالا و اعمال محدودیت‌ها از طریق آن انجام می‌شود. لذا تمدید ماده (۱۶) منوط به فعال بودن این سامانه و اصلاح سازوکارهای اجرایی آن است. به عبارتی اثرگذاری کار تابل فنی در مدیریت واردات نیازمند تعیین رویه‌های صحیح و معین کردن شاخص‌های کمی و کیفی برای آن است. عدم تصریح معیارها به‌ویژه به صورت شاخص‌های کمی یا معیارهای استاندارد کیفیت، بر تضعیف عملکرد این فرایند تأثیر جدی دارد [۵]. لذا اصلاح تبصره ذیل ماده (۱۶) که شاخص‌گذاری و شفاف بودن معیارها را افزایش دهد، موضوعی است که باید به آن توجه شود.

د) خطای دامنه شمول ماده (۱۶)

همان‌طور که اشاره شد هدف ماده (۱۶) حمایت از کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی است، اما تعریف دقیقی از این مفاهیم، به‌ویژه «کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام» ارائه نشده است. ابهام در این تعاریف می‌تواند به تفسیرهای متفاوت و سلیقه‌ای منجر شود که در نهایت انحراف در تحقق هدف قانون را در پی داشته باشد. در تأیید موضوع پیش گفته شایان ذکر است در فهرست منتشر شده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت که مشمول ممنوعیت واردات موضوع ماده (۱۶) شدند کالاهای سرمایه‌ای از جمله ماشین‌آلات نیز مشاهده شده، در حالی که موضوع ماده (۱۶) مشمول کالاهای سرمایه‌ای نمی‌شود و از این رو تدقیق تعاریف و رفع ابهام‌های موجود در اصلاح ماده (۱۶) ضروری است. نکته حائز اهمیت این که عمده کالاهای سرمایه‌ای که دارای مشابه داخلی هستند توسط بخش‌هایی وارد می‌شوند که مشمول ماده (۲) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی می‌شوند و واردات آنها مشروط به رعایت مفاد این قانون صورت می‌گیرد.



۵. بررسی وضعیت تولید صنایع منتخب مشمول قانون

حمایت از تولید داخلی در برابر واردات، توسعه صادرات و بهبود تراز تجاری از جمله اهداف سیاست‌های تجاری و صنعتی است که با ابزارهایی همچون تعرفه‌ها، محدودیت‌های مقداری و سهمیه‌بندی واردات، پیمان‌های تجاری دو یا چند جانبه و موانع غیر تعرفه‌ای از جمله استانداردها و مقررات فنی اجرا می‌شود. در جدول ۳ روند واردات و صادرات کشور طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۳ ارائه شده است.

جدول ۳. مقدار ارزش واردات و صادرات کشور طی سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۳ (مقدار: میلیون تن - ارزش: میلیارد دلار)

شرح	۱۳۹۶		۱۳۹۷		۱۳۹۸		۱۳۹۹		۱۴۰۰		۱۴۰۱		۱۴۰۲		۱۴۰۳	
	مقدار	ارزش	مقدار	ارزش	مقدار	ارزش	مقدار	ارزش	مقدار	ارزش	مقدار	ارزش	مقدار	ارزش	مقدار	ارزش
صادرات	۱۳۳	۴۷	۱۱۸	۴۵	۱۳۴	۴۱	۱۱۳	۳۵	۱۲۲	۴۸/۷	۱۲۴	۵۴	۱۳۸	۵۰	۱۵۲	۵۸
واردات	۳۹	۵۴	۳۲	۴۳	۳۶	۴۴	۳۴	۳۹	۴۱	۵۳	۳۷	۶۰	۳۹	۶۷	۳۹	۷۳

براساس جدول ۳، هم‌زمان با محدودیت‌های ارزی ناشی از شرایط تحریمی، مقدار واردات به لحاظ ارزشی تا سال ۱۳۹۹ روند کاهشی داشته و پس از آن روند افزایشی پیدا کرده است. بدین ترتیب تراز تجاری کشور از منفی چهار میلیارد دلار در سال ۱۳۹۹ به منفی پانزده میلیارد دلار در سال ۱۴۰۳ رسیده است. با توجه به اینکه سهم قابل توجهی از واردات کشور به کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای اختصاص دارد، باید تلاش شود تا در چارچوب استراتژی توسعه صنعتی مشخص، با ارتقای تولید داخل به لحاظ کمی و کیفی و افزایش صادرات و مدیریت واردات تراز تجاری کشور بهبود یابد.

اعمال محدودیت بر واردات کالاها از جمله ابزارهایی است که در برخی کشورها با هدف حمایت از تولید داخلی استفاده شده است. با این حال، میزان تحقق اهداف مورد انتظار از این سیاست‌ها و آثار و تبعات آن در کوتاه‌مدت و بلندمدت، تابع شرایط نهادی، کیفیت طراحی سیاست، میزان رقابت‌پذیری تولید داخلی و نحوه اجرای هم‌زمان سیاست‌های تجاری، صنعتی و ارزی است. در ماده (۱۶)، قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی نیز ابزارهایی مانند ممنوعیت ثبت سفارش و اعمال موانع تعرفه‌ای و فنی برای مدیریت واردات کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام پیش‌بینی شده بود. با این حال، ارزیابی اثربخشی این ماده در شرایط خاص اقتصاد ایران طی سال‌های اجرای برنامه ششم توسعه و تفکیک آثار آن از سایر متغیرهای مؤثر، نیازمند دسترسی به آمار و اطلاعات دقیق است.

به‌طور کلی انتظار می‌رفت که با محدود شدن واردات و در اختیار قرار گرفتن بازار داخلی، تولید برخی کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام افزایش یابد. در جدول ۴ روند تولید برخی از این کالاها طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۳ ارائه شده است. بنابراین اقلام مندرج در این جدول صرفاً به‌عنوان نمونه‌ای از حوزه‌های اثرگذاری این ماده قانونی انتخاب شده‌اند؛ به‌گونه‌ای که لوازم خانگی به‌عنوان شاخصی از گروه کالاهای مصرفی بادوام و کفش و دارو به‌عنوان شاخصی از گروه کالاهای مصرفی بررسی شده است.

جدول ۴. آمار تولید برخی از کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام در طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۳ [۳]

نام محصول	واحد	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳
یخچال و فریزر	هزار دستگاه	۱۱۰۱	۱۰۸۲	۱۲۰۹	۲۰۹۱	۲۲۷۷	۲۷۰۸	۲۵۳۷	۲۶۱۴
ماشین لباسشویی		۸۹۰	۵۵۹	۷۴۲	۱۲۱۳	۱۴۵۷	۱۶۷۱	۱۶۸۵	۱۸۴۶
کولر آبی		۷۸۱	۹۸۷	۱۰۴۶	۱۲۶۸	۱۲۵۸	۱۰۱۵	۱۱۵۰	۱۰۶۰
تلویزیون		۱۱۱۷	۷۹۷	۸۲۶	۱۲۶۰	۱۳۳۳	۱۹۲۲	۱۹۲۷	۱۵۹۱
انواع پاپوش و کفش	میلیون زوج	۱۳۵	۱۳۹	۱۳۹	۱۴۳	۱۳۷	۱۲۸	۱۱۹	۱۲۰
داروی انسانی	میلیارد عدد	۳۸	۳۹	۴۹	۲/۵۰	۶/۵۰	۴۹	۵۰	۵۰

اگر چه جدول فوق نشان می‌دهد تولید برخی اقلام، به‌ویژه در گروه لوازم خانگی، در بخشی از دوره مورد بررسی افزایش یافته، اما این افزایش لزوماً به معنای اثربخشی مطلوب سیاست ممنوعیت واردات نیست. همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد برای ارزیابی دقیق اثرگذاری سیاست حمایتی، بررسی میزان واقعی ارزش افزوده داخلی، سهم قطعات و نهاده‌های وارداتی، سهم تولیدات مونتاژی، میزان ارزبری، روند قیمت مصرف‌کننده، کیفیت، تنوع، خدمات پس از فروش، فناوری و وضعیت صادرات محصولات مورد حمایت ضروری است. به بیان دیگر، رشد کمی تولید، لزوماً معادل تعمیق ساخت داخل، کاهش وابستگی ارزی، ارتقای رقابت‌پذیری یا بهبود رفاه مصرف‌کننده نیست. همچنین تأثیر اعمال سیاست ممنوعیت بر عملکرد حلقه‌های پیشین و پسین تولید در طول زنجیره ارزش تولید کالای نهایی، ضرورت حمایت از مصرف‌کنندگان در کنار تولیدکنندگان و رابطه حمایت از تولید در برابر قاچاق کالا و ممانعت از تأثیر معکوس بر حمایت از تولید ناشی از کاهش کیفیت و افزایش قیمت تولیدات داخلی موضوعاتی است که باید برآیند آثار آنها مورد توجه قرار گیرد. برآورد ارزش قاچاق ورودی طی سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۴۰۱ حاکی از کاهش ۵ میلیارد دلاری قاچاق از ۱۷ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۲ به ۱۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۶ و پس از آن روند تقریباً افزایشی در طول سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۲ است. به‌طوری‌که براساس برآوردهای موجود ارزش قاچاق ورودی در سال ۱۴۰۳ به حدود ۲۰ میلیارد دلار رسیده است. نکته حائز اهمیت اینکه قاچاق ورودی در خصوص اقلام مصرفی مانند پوشاک، کفش، لوازم آرایشی و بهداشتی در طی سال‌های اخیر با رشد بیشتری همراه بوده است. این آمار حاکی از آن است که اعمال سیاست‌های تجاری باید هم‌راستا با سیاست‌های صنعتی کشور به صورت ضابطه‌مند اجرا شود، در غیر این صورت علاوه بر عدم النفع دولت، آثار زیان‌باری بر بخش تولید و در مقابل بر مصرف‌کننده از طریق کاهش رفاه خواهد داشت. نکته دیگر اینکه در اعمال سیاست‌های تجاری و به کارگیری ابزارهای تعرفه‌ای باید به تناسب تعرفه‌های تعیین شده و توان واقعی تولید توجه شود.

به‌طور کلی ممنوعیت‌های بلندمدت می‌تواند به شکل‌گیری یا تقویت ساختارهای انحصاری در بازارهای داخلی بینجامد. در چنین فضایی، تولیدکننده داخلی در غیاب فشار رقابت خارجی، الزام کمتری برای ارتقای مستمر کیفیت، کاهش قیمت تمام شده، نوآوری و حرکت به سمت بازارهای صادراتی احساس می‌کند. در نتیجه، حمایت غیرمشروط و بدون زمان‌بندی مشخص، به جای آنکه سکویی برای ارتقای رقابت‌پذیری باشد، ممکن است به تثبیت ناکارآمدی و کاهش بهره‌وری منجر شود. از این رو، رشد تولید در بازار بسته و کمرقابت، الزاماً نشان‌دهنده موفقیت سیاست صنعتی نیست؛ لذا طراحی سیاست‌های آتی مدیریت واردات باید بر ابزارهای دقیق‌تر، شفاف‌تر و قابل ارزیابی مانند تعرفه‌گذاری هوشمند، ضوابط فنی، استانداردهای کیفیت، الزامات خدمات پس از فروش، کنترل‌های کیفی و حمایت‌های زمان‌دار و مشروط متمرکز شود.



۶. ضرورت اصلاح ماده (۱۶) و طراحی شرایط سخت گیرانه جهت اعمال ممنوعیت

در خصوص رفع ایرادات ناشی از طراحی و اجرای این قانون به شیوه سابق، لازم است اعمال ابزار ممنوعیت ثبت سفارش واردات باید از رویه جاری خارج شده و مشمول شرایط سخت گیرانه، استثنایی، مشروط و زمان مند شود. در این رابطه توجه به موضوعات ذیل حائز اهمیت است:

الف) ضرورت ساماندهی به وضع موجود اعمال ممنوعیت‌ها در بخش تولید کشور

مطابق ماده (۲۲) قانون احکام دائمی، برقراری موانع غیر تعرفه‌ای و غیرفنی برای واردات، جز در مواردی که رعایت موازین شرعی اقتضا می‌کند، ممنوع است. باین حال، سیاست تجاری کشور به‌ویژه از سال ۱۳۹۷ و هم‌زمان با تشدید بحران ارزی و محدودیت‌های ناشی از تحریم، به سمت اعمال ممنوعیت‌های گسترده واردات حرکت کرد؛ به‌طوری که در سال ۱۳۹۷ براساس مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ۱۳۳۹ قلم کالا مشمول گروه چهارم کالایی شدند و ثبت سفارش آنها ممنوع شد [۸]. مجدداً در اواسط دی ماه سال ۱۳۹۷ تغییراتی در خصوص ۳۲۲ ردیف تعرفه و گروه کالایی جدید آنها اعمال شد. در اوایل سال ۱۳۹۸ تعداد ۵۵۰ ردیف کد تعرفه شامل تعرفه‌های جدید سال ۱۳۹۸ و تعرفه‌های سال قبل که گروه کالایی آنها تغییر پیدا کرده بود، ابلاغ شد [۹]. در ادامه نیز با تصویب قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸، حدود ۸۵۰ مورد کالا در رعایت اجرای این قانون، به فهرست کالاهای ممنوع اضافه شد.

براساس اطلاعات موجود در حال حاضر، همچنان تعداد ۲۰۹۱ کد تعرفه مشمول ممنوعیت کالایی هستند که تعداد ۱۳۹۹ کد تعرفه براساس مصوبه سران در فهرست ممنوعیت‌ها قرار گرفتند و واردات تعداد ۶۹۲ کد تعرفه براساس اجرای ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ ممنوع است. اعمال ممنوعیت‌ها در شرایطی انجام می‌شود که بازه زمانی اجرای ممنوعیت‌های مذکور هم براساس مصوبات و هم براساس ماده (۱۶) خاتمه یافته است. این در حالی است که در شرایط فعلی کشور، در فرایند واردات مشاهده می‌شود که برخی کدهای تعرفه، هرچند از نظر شکلی در فهرست ممنوعه قرار ندارند و ثبت سفارش آنها باز بوده، اما به دلیل عدم تخصیص یا تأمین ارز عملاً تفاوتی با ممنوعیت واردات ندارند. این گستره وسیع محدودیت‌ها، نشان می‌دهد که سیاست تجاری کشور در عمل از منطق مدیریت هوشمند واردات فاصله گرفته و به سمت محدودسازی گسترده و غیرشفاف حرکت کرده است.

لذا هر چند روش اولویت‌دار حمایت از تولیدات داخلی، برقراری نظام تعرفه‌گذاری هوشمند و ارائه برنامه تعرفه‌ای بلندمدت است، اما در شرایط فعلی کشور و اعمال ممنوعیت‌ها از یک سو و ضعف در سازوکار اجرایی کمیسیون ماده (۱) در فرایند تعیین و تأیید تغییرات تعرفه‌های گمرکی از سوی دیگر، تعیین تکلیف ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، با هدف ساماندهی وضع موجود و البته رفع ایرادات و ابهامات ماده (۱۶) قانون مذکور مصوب سال ۱۳۹۸ حائز اهمیت است.

ب) ضرورت انتقال تمرکز از «ممنوعیت» به «تعرفه هدفمند»

ماده (۱۶) باید براساس سازوکار انتقال سیاست تنظیم‌گری تجاری از ابزار پرهزینه و غیرمنعطف «ممنوعیت» به سمت «برنامه تعرفه‌ای بلندمدت و هدفمند» اصلاح شود؛ به گونه‌ای که تعرفه به عنوان ابزار اصلی حمایت از تولید و تکمیل زنجیره ارزش ایفای نقش کند. براساس ماده (۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت مکلف است حمایت‌های تعرفه‌ای را مقید به زمان کرده و نرخ سود بازرگانی واردات را متناسب با سیاست‌های تجاری و صنعتی کشور بازنگری کند.

این تحول مستلزم تدوین برنامه تعرفه‌ای بلندمدت است که بتواند امنیت سرمایه‌گذاری و ثبات قیمت‌ها را در زنجیره ارزش فراهم آورد. تعرفه‌های بلندمدت نه تنها از نوسانات مقطعی و تصمیم‌های پراکنده جلوگیری می‌کنند، بلکه با ایجاد افق روشن برای فعالان اقتصادی، زمینه‌ساز ارتقای بهره‌وری و توسعه فناوری و افزایش رقابت‌پذیری در سطح ملی و بین‌المللی خواهند شد. در همین راستا اعمال ممنوعیت واردات در ماده (۱۶) باید صرفاً در موارد استثنایی و بر پایه یک استراتژی صنعتی شفاف، زمان مند و مشروط مجاز باشد و به تدریج نظام تعرفه جایگزین آن شود. به نحوی که هم‌زمان با حمایت از تولید داخلی، از ایجاد انحصار، کاهش رقابت‌پذیری و اختلال در تأمین مواد اولیه، کالاهای

واسطه‌ای و تجهیزات مورد نیاز بخش تولید جلوگیری شود. در این چارچوب، جایگزینی ممنوعیت‌های گسترده با نظام تعرفه‌ای پایدار و قابل پیش‌بینی، ضمن کاهش رانت و نااطمینانی، امکان پایش اثربخشی سیاست‌ها و اصلاح تدریجی آنها را فراهم کرده و مسیر حرکت از حمایت‌های دفاعی و کوتاه‌مدت را به سمت حمایت‌های هدفمند، ارزیابی‌پذیر و منطبق با اهداف استراتژی صنعتی کشور هموار می‌کند.

۷. ارزیابی کلی ماده واحد طرح پیشنهادی

حمایت از تولید داخلی از طریق مدیریت واردات کالاهایی که مشابه داخلی دارند یکی از اقدام‌های کلیدی سیاست‌گذاری تجاری و صنعتی محسوب می‌شود. با این حال، سیاست اعمال ممنوعیت در واردات به عنوان ابزار سیاست صنعتی - در شرایطی که امکان استفاده از سیاست تجاری مبتنی بر تعرفه وجود دارد - به عنوان چاقوی دولبه‌ای عمل می‌کند که صرفاً در شرایطی خاص و محدود و ضمن رعایت شروط اساسی موفقیت آن (حمایت هوشمند و مشروط، نهادسازی قوی، زمان‌مندی دقیق) قابل استفاده است. در غیر این صورت این ابزار به عنوان بالاترین سطح حمایت تجاری، عارضه‌های گسترده‌ای ایجاد می‌کند. لذا هر چند روش اولویت‌دار حمایت از تولیدات داخلی، برقراری نظام تعرفه‌گذاری هوشمند و ارائه برنامه تعرفه‌ای بلندمدت است، اما در شرایط فعلی کشور و اعمال ممنوعیت‌ها از یک سو و ضعف در سازوکار اجرایی کمیسیون ماده (۱) در فرایند تعیین و تأیید تغییرات تعرفه‌های گمرکی از سوی دیگر، به منظور ساماندهی وضع موجود ارزیابی کلی ماده واحد طرح پیشنهادی بررسی شده و در جدول ذیل ارائه شده است.



جدول ۵. ارزیابی کلی ماده واحده طرح پیشنهادی [۶]

ماده واحده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	پیشنهاد مرکز	توضیحات
در ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۰۲/۱۵ عبارت «قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به عبارت «قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» اصلاح شود.				۱. ماده ذیل جایگزین ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ می‌شود: «وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی در بخش‌های اولویت‌دار وفق سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» موضوع بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت را که با کیفیت مناسب و به میزان کافی تولید شده باشد تا پایان مدت قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت ممنوع کرده و یا براساس ماده (۲۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از موانع تعرفه‌ای و فنی جهت مدیریت واردات استفاده کند. تبصره «۱»: کالاهای موضوع این ماده شامل مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای، تجهیزات، ماشین‌آلات و کالاهای سرمایه‌ای نمی‌شود. تبصره «۲»: ممنوعیت ثبت سفارش کالاهای موضوع این ماده صرفاً تا پایان سال سوم اجرای برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت اجرا می‌شود. تدویم ممنوعیت ثبت سفارش این کالاهای مشروط به رشد سالیانه صادرات این کالاهای نسبت به سال پایه (تاریخ ابلاغ قانون) و یا افزایش میزان ارز وارد شده به کشور نسبت به ارز خارج شده از کشور از محل صادرات این کالاهای است. تبصره «۳»: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است حداکثر تا ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، در راستای اجرای بند «الف» ماده (۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت در خصوص تعرفه‌های وارداتی این ماده، برنامه تعرفه‌ای بلندمدت را در بازه زمانی پنج ساله در بخش‌های اولویت‌دار وفق سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» موضوع بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، تدوین و ابلاغ نماید. تبصره «۴»: تعریف شاخص‌های کمی تعیین مصادیق ممنوعیت یا اعمال موانع تعرفه‌ای یا فنی براساس معیارهای کیفیت و کمیت تولید، تعریف کالاهای ایرانی مشمول این ماده مبتنی بر معیارهای سهم ساخت داخل و نشان تجاری، میزان رشد صادرات و ارزش‌آوری کالاهای مصرفی مشمول این ماده، ظرف مدت سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون در آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت نفت، وزارت نیرو و وزارت اقتصاد و امور دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد تعیین خواهد شد. وضع هرگونه ممنوعیت در ثبت سفارش کالاهای مصرفی براساس آیین‌نامه موضوع این ماده صورت می‌گیرد. تبصره «۵»: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارش کاملی از عملکرد اجرای این ماده را به کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. این گزارش شامل میزان پیشرفت در اجرای مفاد ماده، روند تغییرات قیمت کالاهای مصرفی که ثبت سفارش آنها به موجب این ماده ممنوع یا مشمول تعرفه شده است، میزان تولید داخلی و صادرات این کالاهای و میزان افزایش عمق ساخت داخل است. ۲. به منظور حمایت از تولید داخل و جهت شفاف‌سازی رویه دولت در ارجاع کار توسط دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون، عبارت زیر به انتهای ماده (۵) حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ قانون اضافه می‌شود: «وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت نفت، وزارت نیرو و وزارت اقتصاد و امور دارایی نسبت به تهیه آیین‌نامه بند «ب» ماده (۵) این قانون با تعیین شاخص‌هایی از جمله کیفیت و کمیت تولید و سهم ساخت داخل اقدام نموده و ظرف مدت ۶ ماه به تصویب هیئت وزیران برساند».	با توجه به سابقه اجرای این ماده قانونی در طول سال‌های برنامه ششم توسعه و ضرورت اعمال سیاست‌های تجاری منسجم با سیاست‌های صنعتی به صورت هدفمند، تمهید این ماده با اصلاحات مورد تأیید است.

۸. جمع‌بندی و پیشنهادها

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، مدیریت واردات کالاهای دارای مشابه تولید داخل، یکی از ارکان اصلی سیاست‌گذاری تجاری و صنعتی کشور است. با این حال، استفاده از «ممنوعیت واردات» به عنوان یک ابزار سیاست صنعتی، به ویژه در شرایطی که امکان بهره‌گیری از ابزارهای تعرفه‌ای وجود دارد، راهکاری حساس و دو وجهی است. این سیاست تنها در صورت رعایت الزامات اساسی، یعنی «حمایت هوشمند و مشروط»، «استقرار نهادهای کارآمد» و «تعیین زمان‌بندی دقیق»، می‌تواند به اهداف خود دست یابد. در غیر این صورت، استفاده نامحدود از این ابزار که بالاترین سطح حمایت تجاری محسوب می‌شود، می‌تواند پیامدهای منفی ایجاد کند. بنابراین، اگرچه روش اولویت‌داری برای حمایت از تولید داخلی باید استقرار نظام تعرفه‌گذاری هوشمند و برنامه‌ریزی بلندمدت باشد، اما با توجه به شرایط فعلی کشور، تداوم محدودیت‌های وارداتی از یک سو، و نواقص موجود در سازوکار اجرایی کمیسیون ماده (۱) در فرایند تعیین تعرفه‌های گمرکی از سوی دیگر، ایجاب می‌کند که طرح پیشنهادی با هدف ساماندهی به وضعیت موجود، دقیق‌تر ارزیابی شود.

بررسی نحوه اجرای ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور گویای آن است که این سیاست با چالش‌هایی در زمینه تعریف مفهومی، تعیین مصادیق و طراحی فرایندهای اجرایی همراه بوده است. نبود معیارها و شاخص‌های دقیق برای شناسایی «کالای ایرانی» و سنجش «کیفیت مناسب» یا «تولید به میزان کافی»، زمینه را برای تفسیرهای متفاوت فراهم کرده و برخی مسیرهای اجرایی با روح قانون فاصله داشته است. همچنین ابهام در تعاریف، عدم تشکیل مستمر و منظم کارگروه تخصصی مندرج در قانون، ضعف سامانه‌های نظارتی و فقدان رویه‌های شفاف برای به‌روزرسانی فهرست کالاهای مشمول، کارآمدی اجرای قانون را تضعیف کرده است. بر این اساس، تمدید اجرای ماده (۱۶) قانون مذکور منوط به بازنگری در تعاریف، تعیین شاخص‌های کمی و کیفی روشن و تقویت سازوکار نظارتی و ارزیابی آن و رعایت انسجام سیاست‌های صنعتی و تجاری کشور است.

در ادامه و براساس آسیب‌شناسی طرح شده، پیشنهاد اصلاحی مرکز که در آن تلاش شده متن ماده (۱۶) به لحاظ محتوایی و ساختار اجرایی ساماندهی شود و چارچوب آن براساس چند دسته ملاحظه اصلی که در ذیل توضیح داده شده اصلاح شود، آمده است:

■ رعایت اعمال محدودیت‌ها در چارچوب سیاست‌های صنعتی کشور

مطابق بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» با توجه به صنایع اولویت‌دار مندرج در این قانون تدوین و مقرر شده هرگونه حمایت قانونی معطوف به این صنایع و در چارچوب سند تنظیم شده، وضع شود. در راستای اجرای این حکم برنامه هفتم، ممنوعیت ثبت سفارش واردات در حمایت از کالاهای مشابه داخلی موضوع ماده (۱۶) محدود به صنایع اولویت‌دار وفق سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» موضوع بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت شد.

■ تعیین دامنه شمول کالاهای موضوع ماده (۱۶)

همان‌طور که اشاره شد یکی از ایرادات اجرای ماده (۱۶) در طول برنامه ششم توسعه، عدم تعریف دقیق از کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های تدوین شده و برخورد سلیقه‌ای با این موضوع و شمول کالاهای سرمایه‌ای شده است. به منظور رفع این مشکل در تبصره «۱» ذیل ماده (۱۶) بر عدم شمولیت این ماده بر کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مواد اولیه تصریح شده است.

■ مشروط شدن حمایت‌ها به رعایت شاخص‌های عملکردی

نکته حائز اهمیت دیگر این که در متن پیشنهادی تلاش شده تا الزامات اجرای سیاست صنعتی از جمله اتخاذ حمایت‌ها به صورت هدفمند، مشروط و محدود به زمان رعایت شود. به همین منظور در تبصره «۲» ذیل ماده (۱۶) پیشنهاد شده تا ممنوعیت ثبت سفارش کالاهای موضوع این ماده صرفاً تا پایان سال سوم اجرای برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت اجرا شود و تداوم ممنوعیت ثبت سفارش این کالاها مشروط به رشد



سالیانه صادرات این کالاها نسبت به سال پایه و یا افزایش میزان ارز وارد شده به کشور نسبت به ارز خارج شده از کشور از محل صادرات این کالاهاست. بنابراین شاخص صادرات به عنوان معیاری که قیود صدر ماده از جمله کیفیت را پوشش می‌دهد به عنوان شاخص کمی انتخاب شده است.

■ رعایت انتقال تمرکز از ممنوعیت به برنامه تعرفه‌ای بلندمدت

همان‌طور که اشاره شد مطابق بند «الف» ماده (۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت مکلف است ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، حمایت‌های تعرفه‌ای را مقید به زمان کرده و نرخ سود بازرگانی واردات را متناسب با سیاست‌های تجاری و صنعتی کشور بازنگری کند. شایان ذکر است مقصود سیاستگذار در بند قانونی مذکور، توجه دادن به تعرفه‌گذاری هوشمند برای سیاستگذاری صنعتی کشور بوده و با توجه به روح این ماده قانونی می‌توان برداشت کرد که تداوم استفاده از ممنوعیت‌ها به صورت عام مورد نظر قانونگذار نیست. در همین راستا در تبصره «۳» حکم پیشنهادی، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شده حداقل در خصوص تعرفه‌های وارداتی این ماده، برنامه تعرفه‌ای بلندمدت را در بازه زمانی پنج‌ساله در بخش‌های اولویت‌دار وفق سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» موضوع بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، تدوین و ابلاغ کند.

■ ساماندهی ساختار اجرایی ماده (۱۶)

موضوع دیگری که در فرایند اجرای این ماده در طول برنامه ششم توسعه محقق نشد تشکیل کارگروه و به نتیجه رسیدن آن در خصوص موضوعات مرتبط بود. به منظور رفع این مشکل در تبصره «۴» ذیل ماده (۱۶) تعریف شاخص‌های کمی تعیین مصادیق ممنوعیت یا اعمال موانع تعرفه‌ای یا فنی بر اساس معیارهای کیفیت و کمیت تولید، تعریف کالاهای ایرانی مشمول این ماده مبتنی بر معیارهای سهم ساخت داخل و نشان تجاری، میزان رشد صادرات و ارزآوری کالاهای مصرفی مشمول این ماده، به آیین‌نامه‌ای که وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت نفت، وزارت نیرو و وزارت اقتصاد و امور دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، منوط شده است.

■ ایجاد سازوکار پایش اجرای ماده (۱۶)

با توجه به اهمیت پایش اجرای ماده (۱۶)، در تبصره «۵» وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شده هر ۶ ماه یک‌بار گزارش کاملی از عملکرد اجرای این ماده را به کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

– پیشنهاد

در حمایت از تولیدات داخلی، استفاده از ساختار تعرفه‌ای البته مشروط به اصلاح سازوکار موجود تعیین تعرفه اولویت است. اما با توجه به شرایط فعلی کشور و اعمال ممنوعیت‌ها از یک سو و ضعف در سازوکار اجرایی کمیسیون ماده (۱) در فرایند تعیین و تأیید تغییرات تعرفه‌های گمرکی از سوی دیگر، به منظور ساماندهی وضع موجود هم‌زمان با پیگیری اقدام‌ها در خصوص نهادسازی و اصلاحات این حوزه، تمدید مشروط و مقید ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی به شرح پیشنهاد ذیل قابل بررسی است: ۱. ماده ذیل جایگزین ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ می‌شود: «وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی در بخش‌های اولویت‌دار وفق سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» موضوع بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت را که با کیفیت مناسب و به میزان کافی تولید شده باشد تا پایان مدت قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت ممنوع نموده و یا براساس ماده (۲۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از موانع تعرفه‌ای و فنی جهت مدیریت واردات استفاده کند.

تبصره «۱»: کالاهای موضوع این ماده شامل مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای، تجهیزات، ماشین‌آلات و کالاهای سرمایه‌ای نمی‌شود.

تبصره «۲»: ممنوعیت ثبت سفارش کالاهای موضوع این ماده صرفاً تا پایان سال سوم اجرای برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت اجرا می‌شود.

تداوم ممنوعیت ثبت سفارش این کالاها مشروط به رشد سالیانه صادرات این کالاها نسبت به سال پایه (تاریخ ابلاغ قانون) و یا افزایش میزان ارز وارد شده به کشور نسبت به ارز خارج شده از کشور از محل صادرات این کالاهاست.

تبصره «۳»: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است حداکثر تا ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، در راستای اجرای بند «الف» ماده (۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت در خصوص تعرفه‌های وارداتی این ماده، برنامه تعرفه‌ای بلندمدت را در بازه زمانی پنج‌ساله در بخش‌های اولویت‌دار وفق سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» موضوع بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، تدوین و ابلاغ نماید.

تبصره «۴»: تعریف شاخص‌های کمی تعیین مصادیق ممنوعیت یا اعمال موانع تعرفه‌ای یا فنی براساس معیارهای کیفیت و کمیت تولید، تعریف کالاهای ایرانی مشمول این ماده مبتنی بر معیارهای سهم ساخت داخل و نشان تجاری، میزان رشد صادرات و ارزیابی کالاهای مصرفی مشمول این ماده، ظرف مدت سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون در آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت نفت، وزارت نیرو و وزارت اقتصاد و امور دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین خواهد شد. وضع هر گونه ممنوعیت در ثبت سفارش کالاها، صرفاً براساس آیین‌نامه موضوع این ماده صورت می‌گیرد.

تبصره «۵»: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارش کاملی از عملکرد اجرای این ماده را به کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. این گزارش شامل میزان پیشرفت در اجرای مفاد ماده، روند تغییرات قیمت کالاهای مصرفی که ثبت سفارش آنها به موجب این ماده ممنوع یا مشمول تعرفه شده است، میزان تولید داخلی و صادرات این کالاها و میزان افزایش عمق ساخت داخل است.

۲. به منظور حمایت از تولید داخل و جهت شفاف‌سازی رویه دولت در ارجاع کار توسط دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون، عبارت زیر به انتهای ماده (۵) حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ قانون اضافه می‌شود:

«وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت نفت، وزارت نیرو و وزارت اقتصاد و امور دارایی نسبت به تهیه آیین‌نامه بند «ب» ماده (۵) این قانون با تعیین شاخص‌هایی از جمله کیفیت و کمیت تولید و سهم ساخت داخل اقدام نموده و ظرف مدت شش ماه به تصویب هیئت وزیران برساند».



منابع و مأخذ

- [۱] گزارش نظارتی «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (۲): ارزیابی تفصیلی احکام قانون»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۳۵۸، ۱۴۰۲.
- [۲] گزارش آمار صادرات و واردات کشور، گمرک جمهوری اسلامی ایران، سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۳.
- [۳] گزارش عملکرد صنعت، معدن و تجارت، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۳.
- [۴] مدیریت واردات لازمه حمایت از تولید داخلی در راستای اقتصاد مقاومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۳۴۹، ۱۳۹۶.
- [۵] اعلام نظر در خصوص پیشنهاد «تمدید ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۴.
- [۶] طرح اصلاح ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، مجلس شورای اسلامی، شماره ثبت ۲۶۴، ۱۴۰۳.
- [۷] گزارش نظارتی قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (مصوب ۱۳۹۸)، (۱). آسیب شناسی اجرای قانون از دید مجریان و فعالان اقتصادی، شماره مسلسل ۱۹۲۸۶، ۱۴۰۲.
- [۸] نامه وزارت صنعت، معدن و تجارت، شماره ۶۰/۸۲۵۶۷ مورخ ۱۳۹۷/۳/۳.
- [۹] نامه وزارت صنعت، معدن و تجارت، شماره ۶۰/۶۶۶۴۹ مورخ ۱۳۹۸/۲/۳۱.



عنوان: اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تمدید ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸»

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21876>

Permanent Link https://report.mrc.ir/article_11947.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

تمدید ماده (۱۶) فقط در صورت حمایت هدفمند، مشروط و زمان‌مند، با جایگزینی تدریجی ممنوعیت واردات با تعرفه‌های شفاف و تقویت نظارت توصیه می‌شود.



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