



خلاصه گزارش پژوهشی:

الگوی راهبردی حمایت از تولید

۳. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه^۱

مقدمه

می‌توان گفت دغدغه اصلی این روزهای سیاستگذاران و قانونگذاران کشور، حمایت از تولید ملی است. تقریباً این اجماع شکل گرفته است که با تقویت تولید رقابت‌پذیر و دانش‌بنیان، می‌توان شاخص‌های اقتصادی، به‌ویژه اشتغال را بهبود بخشید و اقتصاد کشور را در مقابل شوک‌های داخلی و خارجی، مصون داشت. در این گزارش، پس از استخراج مواد معطوف به حمایت از تولید در قوانین برنامه‌های توسعه اول تا ششم، تلاش شده اولاً نوع حمایت از تولید توسط قانونگذار در قوانین برنامه توسعه و ثانیاً کمیت هر یک از انواع حمایت‌ها، روشن شود.

دستاورد تحقیق

در این تحقیق، با به‌کارگیری روش تحلیل محتوا، انواع حمایت‌ها از تولید به ۲۰ گونه دسته‌بندی شده‌اند که عبارتند از: ارزی، بیمه‌ای، تأمین مالی، ترجیحی، تشکیلاتی، تضمین خرید محصولات، تعرفه‌ای، دسترسی به بازار، دیپلماتیک، رسانه‌ای - تبلیغاتی، رقابت و تسهیل ورود، زیرساختی، فنی و آموزشی، قضایی، کلی، مالکیت معنوی، مالیاتی، مقرراتی، منطقه‌ای و یارانه نهاده‌ها. یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که از مجموع ۸۷۲ ماده قوانین توسعه اول تا ششم، ۱۶۰ ماده (حدود یک‌پنجم؛ ۱۸ درصد) به حمایت از تولید اختصاص داده شده است. بیشترین مواد حمایت از تولید در قانون برنامه چهارم توسعه (۲۵ درصد) و کمترین این نوع حمایت در قانون برنامه اول (۱۵ درصد) مقرر شده است.

علاوه بر این، ۳۵۸ حکم مربوط به حمایت از تولید در انواع بیست‌گانه در ۶ قانون برنامه توسعه احصا شده است. بیشترین احکام حمایت از تولید در قانون برنامه چهارم توسعه (۹۸ حکم) و کمترین احکام با هدف مورد بحث در قانون برنامه اول توسعه (۱۱ حکم) مقرر شده است. بیشترین نوع حمایت، حمایت از طریق تأمین مالی (در مجموع ۷۹ حکم؛ ۲۲ درصد) و کمترین نوع حمایت، حمایت دسترسی به بازار (در مجموع ۲ حکم؛ ۱ درصد) بوده است. بدین ترتیب، به‌لحاظ کمی، قانونگذاران در برنامه‌های ۶‌گانه، حدود یک‌پنجم از احکام حمایت از تولید را به تأمین مالی به‌ویژه از طریق تسهیلات بانکی به تولید اختصاص داده‌اند.

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۲۰۱۵۴۷۴-۱

تاریخ انتشار:
۱۳۹۶/۹/۱۸

۱. این گزارش با مشخصات زیر منتشر شده و در وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس قابل دسترسی است:

احمد مرکزالمیری و سیدامیر سیاح، «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۳، رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مردادماه ۱۳۹۶.

در بخش پایانی گزارش، حمایت از تولید از حیث بخشی مورد توجه قرار گرفته است. این حمایت‌ها به ۱۰ بخش انرژی، حمل‌ونقل، ساختمان و مسکن، سایر خدمات، صادرات غیرنفتی، صنعت، چندبخشی، فنی و مهندسی، کشاورزی و معدن تفکیک شده است. بررسی صورت گرفته نشان می‌دهد در مجموع قانونگذار در ۶ قانون برنامه توسعه، در ۱۸۳ حکم از بخش‌هایی خاص (۱۰۶ حکم) و همچنین بخش‌های متعدد (چندبخشی) (۷۷ حکم) حمایت کرده است. طبق بررسی صورت گرفته، بیشترین حمایت موردی درخصوص بخش کشاورزی (۲۷ حکم؛ ۱۵ درصد) و کمترین حمایت موردی درخصوص بخش ساختمان و مسکن (۶ حکم؛ ۳ درصد) صورت گرفته است، اما مجموعاً در ۶ قانون برنامه توسعه، بیشترین مواد از بخش‌هایی متعدد، نه یک بخش خاص حمایت کرده‌اند (مجموعاً ۷۷ حکم؛ ۴۲ درصد).

نتایج و توصیه‌ها

۱. از آنجا که براساس اغلب گزارش‌های نظارتی، تحقق و عملکرد قوانین برنامه‌های توسعه اندک بوده است، می‌توان نتیجه گرفت تعداد مواد بیشتر هر قانون برنامه توسعه نسبت به قانون برنامه توسعه دیگر، به معنای حمایت واقعی بیشتر از تولید در دوره آن قانون برنامه نیست. برای مثال، گاه افزایش حجم احکام حمایت از تولید در یک قانون برنامه توسعه، ناشی از عدم اجرای مفاد حمایتی در قانون برنامه توسعه پیشین است؛ بنابراین، موارد مکرر و مشابه، می‌تواند بیانگر ناکارایی عملکرد نظام قانونگذاری و نظام حقوقی در این باره نیز تلقی شود.

۲. براساس یافته‌های این پژوهش، از مجموع ۱۸۳ حکم حمایتی بخشی در ۶ قانون برنامه توسعه، ۷۷ حکم (۴۲ درصد) به حمایت‌های «چندبخشی» (بخش‌های متعدد) اختصاص داشته است. با توجه به اینکه هر یک از بخش‌های اقتصادی در ایران با مشکلات خاصی مواجهند، سهم بالای حمایت‌های چندبخشی، رویکردی غیراثربخش و صرفاً برای رفع تکلیف سیاستگذار تلقی شده و لازم است از اتخاذ چنین رویکردی پرهیز شود.

۳. به نظر می‌رسد نوع حمایت‌ها و بخش‌های حمایت شده در هر قانون برنامه، نشان‌دهنده وجود تشتت آرا در سیاستگذاران، نبود یک نگرش منظم و واحد درخصوص راهکارهای رشد تولید داخلی، فقدان راهبرد مشخص توسعه صنعتی، نبود یک نهاد مرکزی مدیریت‌کننده و تعیین‌کننده نوع حمایت‌ها و موارد دیگر است.

۴. با توجه به نتایج به‌دست آمده، اکنون سؤال مهم این است که آیا راهبردهای انتخابی قانونگذار در برنامه‌های توسعه در حمایت‌های خاص از تولید در بخش‌های خاص، به تحقق آن اهداف منجر شده است یا خیر؟ برای مثال، یکی از سؤالات قابل طرح آن است که با وجود اینکه براساس این پژوهش، حدود یک‌پنجم از احکام حمایت از تولید به تأمین مالی به‌ویژه از طریق تسهیلات بانکی به تولید اختصاص داده شده، چرا همچنان بدترین مؤلفه در نظرسنجی پایش محیط کسب‌وکار، مؤلفه «مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها» است؟

۵. این مطالعه نیز تأییدکننده این ادعاست که صرف تصویب انبوه قوانین و مقررات، برای حمایت از تولید کافی نیست، بلکه باید بستر و زمینه اجرای عادلانه و بی‌طرفانه این قوانین را نیز در نظر گرفت تا به نتیجه مطلوب و مد نظر قانونگذار دست یافت. به‌عبارت دیگر، وجود قوانین برای هدفی خاص - در اینجا حمایت از تولید ملی - صرفاً بخشی از منظومه ضروری برای تحقق حاکمیت قانون است؛ حاکمیت قانون، همچنین مستلزم اجرای برابر و بی‌طرفانه قوانین است.