

درباره جهش تولید:
۱. الگوی راهبردی حمایت از تولید در ایران

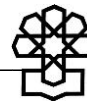
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۰۴۳
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	۱. کلیات و مفاهیم.....
۶.....	۲. آسیب شناسی تجارب حمایت از تولید در ایران.....
۱۴.....	۳. راهبرد توسعه صنعتی و پیشران های اصلی تولید.....
۲۰.....	۴. انگاره ها و بینش های نادرست در حمایت از تولید.....
۲۶.....	۵. تدوین و ارائه الگوی راهبردی حمایت از تولید.....
۲۹.....	۶. راهبردهای حمایت از تولید.....
۳۵.....	جمع بندی.....
۳۶.....	منابع و مأخذ.....



درباره جهش تولید: ۱. الگوی راهبردی حمایت از تولید در ایران

چکیده

با وجود سال‌ها سیاست‌گذاری با هدف حمایت از تولید، هم گزارش‌های بین‌المللی و هم ارزیابی‌های داخلی، نشانگر وضعیت نامناسب محیط کسب‌وکار و امنیت سرمایه‌گذاری در ایران است. انحصار و وجود موانع جدی در اعطای مجوز به کسب‌وکارها، تنگنای تأمین مالی تولید، بی‌ثباتی مقررات و اتخاذ تصمیم‌های ناگهانی، عایدی بالای فعالیت‌های نامولد و رقیب تولید، مشکلات فراوان در استیفای حقوق مالکیت و اجرای قراردادهای، در کنار برخی مسائل و مشکلات ناشی از تحریم‌های اقتصادی وضعیتی را در محیط کسب‌وکار و تولید کشور ایجاد کرده که نرخ رشد اقتصادی ایران پایین است، عمده صنایع ایران از فناوری قدیمی استفاده می‌کنند و از منافع فناوری‌های پیشرفته محرومند، کیفیت محصولات ایرانی نسبت به رقبای خارجی، معمولاً پایین بوده و سهم اغلب محصولات ایرانی در بازارهای جهانی اندک است.

گزارش حاضر، جمع‌بندی بیش از ۲۰ گزارش پژوهشی تهیه شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، در پاسخ به این سؤال است که «دولت و مجلس چگونه می‌توانند به تولید کمک کنند؟»

پاسخ به سؤال پیش‌گفته، در قالب یک مدل مفهومی ارائه شده است که روابط مؤلفه‌های اصلی حمایت از تولید در ایران را نشان می‌دهد. مؤلفه‌هایی نظیر: محیط فعلی و مطلوب فعالیت واحدهای تولیدی، مسیرهای نامولد رقیب و موازی تولید و سرمایه‌گذاری، راهبرد توسعه صنعتی یا اولویت‌های تولیدی کشور، امنیت سرمایه‌گذاری و نیروهای محرک سرمایه‌گذاری از جمله تعرفه‌های واردات، معافیت‌های مالیاتی، تسهیلات بانکی و اعتبارات حمایتی.

در پیش‌فرض این تحقیق آمده است که در هر جامعه‌ای (از جمله ایران)، برخی انسان‌ها شم کارآفرینی (توان تشخیص فرصت‌ها، تحمل خطر ورود به کسب‌وکارهای جدید و سرمایه‌گذاری و تأسیس واحد تولیدی) بالاتری نسبت به دیگران دارند که اگر فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار مناسب باشد، این افراد به نسبت شم اقتصادی و روحیه کارآفرینی خود، به میدان می‌آیند و ظرفیت‌های کارآفرینی آنها از حالت بالقوه به بالفعل تبدیل و موجب تأسیس یا توسعه کسب‌وکارها می‌شوند. به عبارت دیگر، در فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار مطلوب، بنگاه‌ها با سهولت متولد می‌شوند و رشد می‌کنند.

براساس مطالعات مرکز پژوهش‌ها، آسیب‌شناسی‌های حمایت‌های صورت گرفته از تولید در ایران،

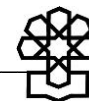
تجربیات سایر کشورها در حمایت از تولید و نیازها و ضرورت‌های تسهیل تولید در ایران، راهبردهای حمایت از تولید در ایران را می‌توان به عنوان چارچوبی برای ایجاد جهش تولید در کشور در هشت سرفصل اصلی ارائه کرد:

۱. تدوین راهبرد توسعه صنعتی و انتخاب پیشران‌ها،
 ۲. شفافیت، رقابت و تسهیل ورود به کسب‌وکارها و اداره بنگاه‌ها،
 ۳. کاهش هزینه فرصت تولید از طریق هزینه‌دار کردن فعالیت‌های نامولد رقیب تولید،
 ۴. تأمین امنیت سرمایه‌گذاری و کاهش هزینه‌های مبادله،
 ۵. توسعه و ارتقای تأمین مالی تولید،
 ۶. ثبات و پیش‌بینی‌پذیری بازار ارز و حفظ رقابت‌پذیری تولید داخل،
 ۷. دستیابی به فناوری‌های برتر و تجاری‌سازی آنها،
 ۸. رسمی شدن کسب‌وکارها و کاهش بخش غیررسمی در اقتصاد.
- به‌طور خلاصه، ایجاد جهش تولید در کشور بدون رفع چالش‌های مربوط به محیط کسب‌وکار و همچنین کاهش انگیزه در فعالیت‌های سوداگرانه رقیب تولید از طریق اتخاذ سیاست‌های مالیاتی مناسب و تعیین و معرفی اولویت‌های توسعه صنعتی (سیاست صنعتی) شامل کسب‌وکارهای پیشران به‌منظور حمایت زمان‌دار، شفاف و دارای سازوکار اصابت دقیق، ممکن نیست. همچنین حمایت‌های تعرفه‌ای، بانکی، یارانه‌ای و نظایر آن از تولید، بدون تأمین الزامات پیش‌گفته، اثری جز توزیع رانت‌های غیراثربخش (مانند سال‌های گذشته) ندارد و اهداف جهش تولید را محقق نخواهد ساخت.

۱. کلیات و مفاهیم

همه‌ساله در قوانین بودجه و نیز قوانین دیگر با هدف «حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری»، اعتبارات نسبتاً بزرگی تصویب و تخصیص داده می‌شود؛ اما از یک‌سو درباره اثربخشی این حمایت‌ها گزارش مستندی وجود ندارد و از سوی دیگر، بسیاری از فعالان اقتصادی از فقدان یا اندک بودن کمک‌های دولتی انتقاد می‌کنند. وضعیت حاضر، این گمانه را تقویت می‌کند که کمک‌های دولت به داوطلبان سرمایه‌گذاری، چندان کارآمد و مؤثر تخصیص نمی‌یابد. حتی برخی صاحب‌نظران، روش‌های فعلی حمایت از تولید در قوانین و مقررات کشور را به «پول‌پاشی» یا «رانت‌پاشی» تعبیر کرده‌اند.

با توجه به نیاز کشور به رشد تولید و اشتغال، ضروری است حمایت‌های قبلی و موجود از تولید، ارزیابی شوند و با مرور تجربیات موفق جهانی در حمایت از تولید، الگویی راهبردی برای سیاست‌گذاری در حمایت از تولید ارائه شود. این گزارش به عنوان جمع‌بندی سلسله مطالعات مربوط به الگوی حمایت از تولید، که در پی دستور ریاست محترم مجلس شورای اسلامی، طی سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۹۸ در مرکز



پژوهش‌ها صورت گرفت، تهیه شده و تلاش دارد به این سؤال پاسخ دهد که الزامات و روش مطلوب حمایت از تولید توسط دولت و مجلس شورای اسلامی کدامند؟

برای پاسخ به سؤال فوق، بیش از ۲۰ گزارش پژوهشی تحت عنوان «الگوی راهبردی حمایت از تولید» تهیه و منتشر شده که عبارتند از:

۱. مجموعه هفت گزارش «تجربه کشورهای ژاپن، چین، کره جنوبی، آمریکا، آلمان، ترکیه و برزیل در حمایت از تولید»،
۲. روایت‌های مستند از «نقض حقوق مالکیت فعالان اقتصادی در ایران»^۱،
۳. گزارش‌های «پایش محیط کسب‌وکار ایران»^۲،
۴. گزارش‌های «پایش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران»^۳،
۵. پنج گزارش درباره «راهبرد توسعه صنعتی و روش‌های تدوین و انتخاب بخش‌های پیش‌تاز»^۴،
۶. گزارش «رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در قوانین برنامه توسعه»^۵،
۷. گزارش «فعالیت‌های غیرمولد رقیب تولید، تجربه جهانی و راهکارهای مقابله با آن»^۶،

این مجموعه گزارش‌ها با روش‌های ترکیبی شامل کتابخانه‌ای و میدانی (جلسه کارشناسی، مصاحبه و پرسشنامه) تهیه شده‌اند.

در گزارش حاضر پس از تبیین مسئله و سؤال اصلی، تجربیات قبلی برای پاسخ به سؤال اصلی این تحقیق شامل تجربیات کشورهای موفق، ارزیابی قوانین حمایت از تولید در برنامه‌های توسعه، موانع تولید و مفاهیم جدیدی مانند رانت مولد، معرفی می‌شوند و در ادامه، شمای الگوی راهبردی حمایت از تولید و راهبردهای پیشنهادی برای بهبود محیط کسب‌وکار و حمایت از تولید و همچنین ملزومات اجرای مؤثر این الگو در ایران ارائه می‌شود.

۱-۱. بیان مسئله

حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری همواره یکی از سیاست‌های اعلام شده ۴۰ سال اخیر در کشور بوده و صدها حکم و مقرر قانونی، صرفاً با هدف حمایت از تولید در ایران به تصویب رسیده است. پرداخت انواع تسهیلات ریالی و ارزی، اعطای انواع یارانه، ارائه زمین و انرژی ارزان، خریدهای اجباری بخش خصوصی و دولتی از تولیدات داخلی و وضع تعرفه‌های وارداتی از آن جمله‌اند.

اگر نتیجه حمایت از تولید را رشد اقتصادی بدانیم، آمار صندوق بین‌المللی پول از تولید ناخالص داخلی کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا نشان می‌دهد در حال حاضر تولید ناخالص داخلی

۱. گزارش‌های با شماره مسلسل ۱۶۱۴۲ و ۱۶۴۴۴.

۲. گزارش شماره ۱۵۴۴۲ به‌عنوان آخرین گزارش پایش محیط کسب‌وکار در مرکز پژوهش‌های مجلس.

۳. مجموعاً ۹ گزارش از زمستان ۱۳۹۶ تا پاییز ۱۳۹۸ منتشر شده است که انتشار آنها به‌صورت فصلی ادامه دارد. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به گزارش‌های با شماره مسلسل ۱۶۰۶۱ تا ۱۶۹۹۰.

۴. مشخصات گزارش‌های مزبور در فهرست منابع ذکر شده است.

جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان سومین اقتصاد منطقه با کشور دوم یعنی عربستان سعودی بیش از ۱/۸ برابر و با کشور اول یعنی ترکیه، بیش از ۲/۴ برابر فاصله دارد.

با وجود رشد کم و منفی، برخی از حمایت‌های دولتی از تولید، واجد دستاوردهای بزرگی هم بوده است نظیر: ساخت زیرساخت‌های نسبتاً مناسب حمل‌ونقل زمینی، هوایی، راه آهن، برق، مخابرات و... همچنین ساخت واحدهای تولید بزرگی برای تأمین فولاد، سیمان، محصولات پتروشیمی و...

با وجود این همه حمایت‌ها و تسهیلات اما، طی دهه‌های اخیر، سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی ایران هم شاهد نوسانات شدیدی بوده و هم کیفیت لازم برای تحقق نرخ‌های رشد بالا (هدف برنامه‌های توسعه) را نداشته است. به‌نظر می‌رسد در حمایت از تولید و ایجاد جهش در آن، نقایص سیاستی وجود دارد که موجب می‌شود نه رشد اقتصادی و نه اشتغال بالا، محقق نشوند. بسیاری از محصولات صنعتی و تولیدی ایران، امکان رقابت در بازارهای جهانی ندارند و تولیدکنندگان

ایران نیز با وجود حمایت‌های متنوع و طولانی، شدیداً گلایه دارند. دلیل چیست؟

تحقیق حاضر، در پاسخ به سؤال محوری زیر تهیه شده است:

الزامات و روش مطلوب حمایت از تولید توسط دولت و مجلس شورای اسلامی کدامند؟

۲-۱. اهمیت و ضرورت

با وجود ده‌ها سال تجربه حمایت‌های دولتی از تولید و سرمایه‌گذاری به‌نظر می‌رسد اثربخشی این حمایت‌ها تا حد مطلوب فاصله زیادی دارد و بخشی از این حمایت‌ها به هدف اصابت نمی‌کند. خروجی این تحقیق، ارائه چارچوب‌ها و راهکارهایی به قوای سه‌گانه کشور برای پیشگیری از هدر رفت منابع اختصاص‌یافته برای حمایت از تولید و کارآمدسازی این حمایت‌هاست. انتظار می‌رود با اجرای راهکارها و توصیه‌های ناشی از این تحقیق، الزامات جهش تولید در کشور تسریع شود و در صورت ادامه روند کنونی، بیم آن می‌رود که توزیع غیرهدفمند رانت‌ها، نه فقط منابع محدود کشور را همچنان هدر دهد، بلکه عوارض ادامه این حمایت‌ها بدون توجه به نیازها، اولویت‌ها و پاسخگویی، بیش‌ازپیش به سرمایه اجتماعی و اقتصادی کشور آسیب بزند.

۳-۱. تعاریف اصطلاحات

در این بخش، تعریف عملیاتی اصطلاحات به‌کاررفته در این تحقیق ارائه می‌شود:

- فضای سرمایه‌گذاری^۱: مجموعه عوامل مؤثر بر تصمیم سرمایه‌گذاران بالقوه ولی خارج از کنترل آنها برای انجام یا انصراف از سرمایه‌گذاری.



- محیط کسب و کار: عوامل مؤثر بر اداره بنگاه‌ها که خارج از کنترل مدیران بنگاه هستند.
- امنیت سرمایه‌گذاری: در مجموعه گزارش‌های مرتبط با پایش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران در مرکز پژوهش‌های مجلس، منظور از امنیت سرمایه‌گذاری، شرایطی است که در آن، اقتصاد کلان باثبات یا قابل پیش‌بینی باشد، حاکمیت قانون برقرار باشد و اعمال شود، قوانین و مقررات، تصمیم‌های مسئولان و رویه‌های اجرایی کشور، باثبات باشند و به‌طور سهل و مؤثری اجرا شوند و در صورت ضرورت داشتن تغییر در هریک از آنها، قبلاً به‌ذی‌نفعان اطلاع داده شود؛ همچنین اطلاعات مؤثر بر فعالیت‌های اقتصادی به‌طور شفاف و برابر در دسترس همه شهروندان باشد و نهادهای قضایی و انتظامی چنان مجهز و سالم و کارآمد باشند که هرگونه نقض حقوق مالکیت شهروندان یا استفاده بدون اجازه از دارایی فیزیکی یا معنوی دیگران، برای هیچ‌کس اعم از شخص حقیقی و حقوقی از جمله مسئولان کشور، مقرون‌به‌صرفه نباشد و شهروندان مالباخته بتوانند با مراجعه به نهادهای ذی‌صلاح، در کمترین زمان، مال از دست رفته خود را به همراه خسارت مربوطه، دریافت کنند. فرهنگ وفای به‌عهد و صداقت هم برقرار و جان و مال شهروندان مصون از تعرض باشد.
- الگو: الگو نمایشی از واقعیت‌هاست. الگو بیانی ساده است که اجازه می‌دهد سیستم و روابط بین اجزای آن به‌صورت انتزاعی بررسی شود.
- الگوسازی: الگوسازی بعد از مشاهده و طبقه‌بندی، گام سوم از مراحل ساختن نظریه است که محقق، ارتباط و همبستگی بین یافته‌ها و خروجی‌های مشاهده شده را مشخص می‌کند و در یک نما، ارائه و نشان می‌دهد.
- الگوی راهبردی: الگویی است شامل اهداف و مسیر تحقق آن که در همه زمان‌ها، جهت را نشان دهد و نسبت به محیط، منعطف باشد. برآن تأثیر بگذارد یا از آن تأثیر بپذیرد.
- راهبرد توسعه صنعتی: چارچوبی که مبتنی بر اهداف بلندمدت و ملاحظات آمایش سرزمینی، حوزه‌های تولیدی دارای اولویت و قابلیت پیشرانی رشد اقتصادی، در آن مشخص و تبیین شده باشد. در این گزارش، به‌جای این اصطلاح، «سیاست صنعتی» نیز به‌کار رفته که منظور همان است.
- رانت مولد: رانت ارزش‌افزا و شتاب‌دهنده رشد بلندمدت که براساس راهبرد توسعه صنعتی به‌صورت زمان‌دار، شفاف و مؤثر به بخش‌های پیشران رشد اختصاص می‌یابد.
- فعالیت نامولد: به‌طور کلی هر فعالیت به قصد کسب درآمد، سود یا هر نوع انتفاع که با ایجاد ارزش افزوده، تولید ملی و کیک اقتصاد را بزرگ‌تر کند، مولد است و هر فعالیتی که در سطح خرد برای اشخاص سود یا منافی ایجاد کند اما در سطح کلان، ارزش‌افزوده ایجاد نکند^۱ و تولید ملی را افزایش ندهد، نامولد است.

۱ البته در تعیین مرز فعالیت مولد و نامولد در مصادیق ذکر شده باید به این نکته توجه داشت که فعالیت‌هایی نظیر خدمات واسطه‌گری در بخش مسکن و رساندن خریدار به فروشنده و دلالتی برای انجام معامله، یا بازرگانی طلا یا خدمات کارگزاری معاملات سهام و صرافی، واجد ارزش‌افزوده محسوب می‌شود.

۲. آسیب‌شناسی تجارب حمایت از تولید در ایران

۲-۱. واقعیت‌های قابل مشاهده از تولید و سرمایه‌گذاری در ایران

با وجود حجم قابل توجه احکام قانونی^۱ مصوب در ۱۰ سال اخیر برای حمایت از تولید و تخصیص منابع مالی با هدف حمایت از تولید، اما فعالان تولید و سرمایه‌گذاری در ایران معمولاً از شرایط تولید و کسب‌وکار احساس نارضایتی می‌کنند. ۴۰ گزارش فصلی پایش محیط کسب‌وکار سال‌های اخیر نشان می‌دهند تشکلهای و فعالان اقتصادی سراسر کشور در همه این فصول، ارزیابی نامطلوبی از محیط کسب‌وکار در ایران داشته‌اند.^۲ در ارزیابی‌های بین‌المللی از سهولت کسب‌وکار، رقابت‌پذیری و حقوق مالکیت نیز نه‌فقط ایران جایگاه نامطلوبی دارد، بلکه تلاش‌های دولت برای بهبود این جایگاه نیز عمدتاً مؤثر نبوده و عمده ارتقای رتبه‌ها متأثر از تغییر در تعاریف شاخص‌ها و روش‌های محاسبه بوده است.^۳ علاوه بر ارزیابی‌های کمی داخلی و خارجی، گزارش‌های مستند از نظر فعالان اقتصادی در ایران نیز نشان می‌دهد از منظر آنها، قوانین و مقررات ناظر به تولید و سرمایه‌گذاری در ایران هم بی‌ثبات هستند هم غیرقابل پیش‌بینی و هم با ضمانت اجرای اندک؛ به‌طوری‌که برای شهروندان و فعالان اقتصادی، امکان شانه خالی کردن از اجرای تعهدات خود، چندان دشوار و پرهزینه نیست.^۴ به تعبیر حقوقی، ضعف حاکمیت قانون احساس می‌شود. علاوه بر این، حمایت‌های مالی، مالیاتی، بانکی، تعرفه‌ای نسبتاً زیاد و پراکنده‌ای وجود دارد اما این حمایت‌ها در فقدان راهبرد حمایت از تولید و بدون سازوکار اصابت، بدون نظارت و حتی بدون ارزیابی تأثیر و در برخی مواقع در تناقض با سایر سیاست‌ها و تصمیمات صورت می‌گیرند و از اثربخشی آنها نیز اطلاعات روشنی در دست نیست.

شواهدی نیز وجود دارند که این حمایت‌ها گاهی در جهت معکوس عمل می‌کنند و رشد تولید را کند می‌کنند. نظیر استفاده بیش از حد کود شیمیایی ارزان نگهداشته شده در مزارع^۵ و نیز مانند واردات برخی نهاده‌های ارزان تولیدی با نرخ ارز ترجیحی (به تعبیر مشهور از سال ۱۳۹۷، با دلار ۴۲۰۰ تومانی و در سال ۱۳۹۱ با دلار ۱۲۲۶ تومانی) و غیراقتصادی شدن خطوط تولید به دلیل سود کلان فروش مواد

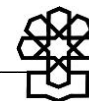
۱. مهم‌ترین قوانین مصوب حمایت از تولید در سال‌های اخیر عبارتند از: قانون رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی (۱۳۸۶)، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و اصلاحات بعدی (۱۳۸۷)، قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹)، قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (۱۳۹۰)، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر (۱۳۹۲) و قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵).

۲. به‌طور متوسط از ۶ تا ۱۰ که کمیت ۱۰ مربوط به شرایطی است که خطوط تولید تعطیل شده باشد. برای مطالعه بیشتر، ر. ک.: «گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار»، منتشره از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی) و از سال ۱۳۹۶ به بعد توسط اتاق ایران.

۳. برای اطلاعات بیشتر، ر. ک.: مریم احمدیان، «وضعیت ایران در گزارش رقابت‌پذیری جهانی سال ۲۰۱۹»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۶۹۹، آبان ۱۳۹۸؛ مریم احمدیان، «وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال ۲۰۲۰»، شماره مسلسل ۱۶۷۰۰، آبان ۱۳۹۸.

۴. برای اطلاعات بیشتر، ر. ک.: گزارش‌های فصلی «پایش امنیت سرمایه‌گذاری» منتشره توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ آخرین گزارش منتشر شده از مجموعه مذکور با این مشخصات در دسترس است: ایمان تهرانی، «پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری»، ۷. تابستان ۱۳۹۸، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۹۲۶، اسفند ۱۳۹۸.

۵. میزان مصرف کود شیمیایی در ایران نزدیک دو برابر متوسط مصرف جهانی است.



اولیه ارزان و رانتی در بازار آزاد یا صادرات آنها به کشورهای همسایه.^۱ برای کارآفرینی به معنی تأسیس نوآورانه بنگاه و رشد سریع و خلاقانه آن، مصادیق چندانی در ایران یافت نمی‌شود و کمتر کارآفرین یا تولیدکننده ایرانی را می‌توان یافت که از مقیاس کوچک شروع کرده و به تدریج به حد دستیابی به فناوری و صادرات بزرگ رسیده باشد و کمتر برند ایرانی را می‌توان در بازارهای جهانی یا حتی فروشگاه‌های کشورهای منطقه پیدا کرد. متأسفانه غالباً از منظر بسیاری از مردم، برند «ساخت ایران» جزو برندهای نامرغوب در جهان شناخته می‌شود.^۲

در ایران مشاهده می‌شود (به جز برخی حوزه‌ها نظیر صنایع غذایی و محصولات نانو و...) اغلب محصولات ایرانی از نظر کیفیت و قیمت، توان رقابت با محصولات مشابه اروپایی و آسیای شرقی را ندارند. کمتر دیده می‌شود یک کارخانه یا بنگاه اقتصادی، واحد تحقیق و توسعه داشته باشد یا فناوری مورد نیاز خود را به نهاد پژوهشی سفارش دهد. بسیاری از واحدهای تولیدی، راه دستیابی به فناوری را، خرید لیسانس و «انتقال فناوری» می‌دانند و به مونتاژ کالاهای خارجی با فناوری‌های رو به کهنه شدن، تحت لیسانس شرکت‌های خارجی عادت دارند. در نتیجه، محصولات اکثر تولیدکنندگان مونتاژکار ایرانی، از نظر فناوری، حداقل یک گام از شرکت‌های صاحب فناوری در بازار ایران و جهان عقب‌تر هستند.

به لحاظ فرهنگی و اجتماعی در ایران، از سال‌های دور و از دید برخی افراد، کار کردن، ضد ارزش تلقی شده و گاهی از زیر کار در رفتن، زرنگی و تیزهوشی تلقی می‌شود. همچنین مشاهده می‌شود بسیاری از مردم هنگام خرید در بازار، با وجود تلاش‌های حکومت برای فرهنگ‌سازی، کالای خارجی را صرفاً به دلیل خارجی بودن (چه در ظاهر و چه به کارگیری حروف خارجی و...) به کالای ایرانی ترجیح می‌دهند. تغییر نام‌گذاری نشان‌های تجاری (برندها) و بسته‌بندی آنها با نام‌های خارجی در سال‌های اخیر به جای استفاده از نام‌های ایرانی و نیز عرضه بسیاری از محصولات پوشاک با کیفیت تولید ایران با نام خارجی، شاهدی بر این موضوع است.

۲-۲. تجربه حمایت از تولید در کشورهای منتخب موفق در رشد اقتصادی

مرور تجربه حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری در کشورهای منتخب موفق در رشد اقتصادی شامل ژاپن، کره جنوبی، چین، ترکیه، آلمان، آمریکا و برزیل نشان می‌دهد:^۳

۱. در فرایند صنعتی‌شدن و شکل‌گیری زیرساخت‌های تولیدی و تولد بنگاه‌های بزرگ، تقریباً در همه کشورها، دولت‌ها نقش برجسته‌ای داشته‌اند و در هیچ‌یک از این کشورها حمایت از تولید به سازوکار بازار سپرده نشده است.

۱. اطلاعات بیشتر در: دفتر بررسی‌های اقتصادی، «بررسی تأثیر یارانه کود در تولید محصولات کشاورزی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۶۷، آبان ۱۳۷۵.

۲. برای اطلاعات بیشتر، ر. ک.: وزارت صنایع، معاونت طرح و برنامه، دفتر آمار و فراوری داده‌ها، شاخص ساخت کشور ۲۰۱۷.

۳. برای اطلاعات بیشتر، ر. ک.: ۷ گزارش پژوهشی با عنوان مشترک «الگوی راهبردی حمایت از تولید» مربوط به کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین، ترکیه، آلمان، آمریکا و برزیل. مشخصات کامل گزارش‌ها، در فهرست منابع آمده است.

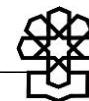
۲. در اغلب این کشورها، حمایت‌های مالی، اعتباری، تعرفه‌ای دولت از تولید، به همراه سازوکارهایی به‌منظور تضمین بیشترین تأثیر در رشد اقتصادی، طراحی شده است. مواردی نظیر سازوکار اصابت، پاسخگویی، هدفمند و مقید بودن و زمانبندی حمایت‌ها در اکثر موارد لحاظ شده است.
۳. تقریباً همه این کشورها راهبرد توسعه صنعتی (با تعاریف حداقلی تا حداکثری) مشخص و اعلام شده داشته‌اند و به آن مقید بوده‌اند.
۴. فرهنگ و بستر فرهنگی برای تولید و سرمایه‌گذاری در این کشورها وجود داشته یا تقویت و حراست شده است نظیر فرهنگ کار، پس‌انداز و مصرف. زمینه‌های ویژه‌خواری (رانت‌جویی)، راحت‌طلبی و درآمدهایی از مسیرهای خارج از کار و ابتکار هم حداقل در دهه‌های اخیر، با ابزارهای مالیاتی کنترل و مدیریت می‌شود.
۵. سازوکار تأمین مالی از نوع هدایت اعتبار (ایجاد نظام انگیزشی بانک‌ها برای پرداخت اعتبار و تسهیلات به پروژه‌ها یا واحدهای تولیدی پیشران رشد) در اکثر این کشورها به اقتضای شرایط داخلی و با حدود مشخص، وجود داشته است.
۶. رشد اقتصادی و زیرساخت‌های تولید و سرمایه‌گذاری عموماً از زمانی آغاز شده که نهادهای اجرایی حکومت، امنیت سرمایه‌گذاری را برقرار و حقوق مالکیت را تضمین کرده‌اند.^۱
۷. دولت رانت مولد (ارزش‌افزا و شتاب‌دهنده رشد بلندمدت) را از رانت بد متمایز کرده و رانت‌های بد را حذف و رانت‌های مولد را در راستای «راهبرد توسعه صنعتی» هدفمند و عملیاتی کرده است، درعین‌حال سیاست‌های مالی و مالیاتی نیز پشتیبان راهبرد توسعه صنعتی بوده و با آن تنظیم شده است.

۲-۳. آسیب‌شناسی قوانین و رویکردها در حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید

بیشترین حمایت‌های قانونی از تولید، در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه و نیز قوانین بودجه سالیانه، تدوین و تصویب می‌شود. تحلیل محتوای احکام ۶ قانون برنامه پنج‌ساله (از ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۱) درباره حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری، می‌تواند رویکرد و نگاه قانونگذاران ایرانی بعد از انقلاب به حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری را نشان دهد.

بررسی احکام قانونی حمایت از تولید در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه نشان می‌دهد از سال ۱۳۶۸ تاکنون ۲۰ نوع حمایت از واحدهای تولیدی در این قوانین تصویب شده که عبارتند از: حمایت‌های 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

۱ این گزاره به‌طور خاص درباره آمریکا توسط دسوتو مورد بررسی قرار گرفته است.



معنوی، مالیاتی، مقرراتی، منطقه‌ای و یارانه نهاده‌ها^۱. ضمن اینکه تعداد و سهم احکام قانونی مربوط به حمایت از تولید از برنامه اول توسعه تا برنامه ششم توسعه به تدریج اضافه شده است.

این حمایت‌ها همه از یک نکته مشترک برخوردارند: مستقیم یا غیرمستقیم حاوی رانت هستند. به عبارت دیگر، تعداد داوطلبان دریافت آنها، معمولاً از تعداد و ظرفیت عرضه این حمایت‌ها بیشتر است؛ اما برای انتخاب مستحق‌ترین داوطلب‌ها، از میان انبوه داوطلبان صف کشیده برای دریافت این حمایت‌های رانتی، معمولاً شاخص یا شروط شفاف و متمایزکننده‌ای ذکر نمی‌شود. در نتیجه کسی که به منبع رانت یا مسئول توزیع‌کننده حمایت، دسترسی نزدیک‌تر داشته باشد و بتواند نظر او را جلب کند، معمولاً در دریافت حمایت‌ها از سایر داوطلبان جلو می‌افتد که این مسئله، رانت و حمایت تخصیصی را به فساد آلوده می‌کند.

بررسی حمایت‌های موجود از تولید در قوانین، دو سؤال ایجاد می‌کند:

یک- معیار و نحوه انتخاب داوطلبان مستحق دریافت حمایت‌های رانتی محدود، چگونه باید باشد؟ به بیان دیگر، حکومت، منابع رانتی محدود را چگونه میان درخواست‌های نامحدود تقسیم کند؟ و چگونه تشخیص دهد کدام داوطلب دریافت این تسهیلات، کارآفرین واقعی است و این منابع را صرف تولید می‌کند؟

دو- بر فرض که بتوانیم صداقت داوطلب دریافت این تسهیلات رانتی را که مدعی استفاده از این حمایت‌ها در تولید است، درست تشخیص دهیم، از کجا معلوم این مدعی صادق، بهترین کارآفرین برای هزینه بهینه این تسهیلات در جهت اهداف رشد و اشتغالزایی است؟ و از کجا معلوم گیرنده صادق تسهیلات، به دلیل بی‌مبالاتی، منابع رانتی را هدر ندهد؟

تجربه نشان داده است که مسئولان اجرایی برای توزیع تسهیلات و رانت‌های حمایتی میان داوطلبان دریافت این حمایت‌ها، نتوانسته‌اند به‌طور دقیق به دو سؤال فوق پاسخ دهند. در فقدان معیار روشن برای انتخاب مستحق‌ترین و شایسته‌ترین شخص یا پروژه داوطلب دریافت این کمک‌ها، مسئولان اجرایی یا براساس ادراک شخصی این تسهیلات رانتی را توزیع می‌کنند و یا با روش‌های نه‌چندان دقیق (نظیر هرکدام زودتر اقدام کردند، یا اینکه هرکدام بومی محل احداث پروژه بودند و...) علاوه بر این، توزیع‌کنندگان این کمک‌های رانتی، ممکن است در معرض انحرافات مالی یا سفارش برای پارتی‌بازی قرار گیرند.

درخصوص تأمین مالی بنگاه‌ها که بخش زیادی از احکام قانونی را به خود اختصاص داده است و البته کماکان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های بخش تولید نیز محسوب می‌شود، می‌توان بیان داشت

۱ برای توضیح بیشتر درباره هریک از حمایت‌ها رجوع کنید به: مرکز مال‌میری، «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۳». رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مرداد ۱۳۹۶.

که قوانین مربوط به کمیّت و کیفیت تخصیص منابع بانکی به بخش‌ها و بنگاه‌های اقتصادی ایرادهای فراوانی داشته است. این قوانین برآمده از یک رویه و الگوی مناسب جهت قاعده‌مند کردن تخصیص اعتبارات بانکی بین بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی نبوده و عموماً مشتمل بر تکالیف پراکنده و غیرمنسجم و فاقد هدف، بستر اجرا و سازوکارهای نظارتی و انگیزشی لازم بوده است.^۱

به‌طور کلی در دهه‌های اخیر، مجلس و دولت برای حمایت از تولید، عمدتاً بر توزیع کمک‌های رانتی از مدعیان سرمایه‌گذاری و تولید و متقاضی حمایت دولتی متمرکز بوده است. این توزیع رانت، معمولاً بدون معیار مشخصی برای انتخاب مستحق‌ترین کسب‌وکارهای داوطلب دریافت این کمک‌های رانتی، عواقبی پدید آورده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

۱. هدر رفتن بخشی از منابع و کمک‌ها توسط داوطلبانی که کمک‌ها را گرفته‌اند ولی صرف تولید نکرده‌اند. چه بسیار سوله‌ها، زمین‌ها و حتی تجهیزاتی که برای دریافت این کمک‌ها ساخته یا خریده شد و خالی ماند و از چرخه تولید کشور خارج شده‌اند. حجم و پراکندگی این ظرفیت‌های معطل مانده، می‌تواند موضوع تحقیق مستقلی باشد.

۲. ایجاد زمینه فساد و امضای طلایی برای دسترسی به منابع رانتی حمایت از تولید.

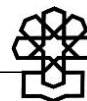
۳. انحراف واحدهای تولیدی از ترکیب بهینه عوامل تولید و رشد نامتوازن و معمولاً غیربهینه برخی اجزای این واحدها. در برخی موارد، دستگاه حمایت‌کننده برای کنترل جریان حمایت و شاید دلایل دیگر (احتمالاً ناشی از فساد یا مسائل فنی)، تولیدکننده را مجبور می‌کرده از فناوری خاصی استفاده کند یا تجهیزات خاصی بخرد. محدودیت‌هایی که اگر وجود نمی‌داشت، واحد تولیدی با ترکیب کارتری شکل می‌گرفت و کار می‌کرد.

۴. انحراف همت و دغدغه تولیدکننده ایرانی از دستیابی به فناوری بهتر، قیمت تمام شده پایین‌تر و حداکثرسازی بهره‌وری، به جستجو و دریافت رانت.

۵. انحراف در کیفیت محصول تولیدی بر اثر دریافت و به‌کارگیری کمک‌های ارزان و رانتی. وقتی محصولی به‌دلیل دسترسی به رانت ارزان باشد، کیفیت در درجه دوم اهمیت قرار می‌گیرد. مسئله اصلی تولیدکننده، نحوه دریافت این رانت و مسئله اصلی دولت، نحوه توزیع این رانت خواهد بود. مثلاً دیگر کسی به کیفیت لاستیک تولیدی با مواد اولیه وارد شده با ارز ۴۲۰۰ تومانی توجه ندارد، چراکه توجه اصلی همه، نحوه توزیع این لاستیک‌هاست.

۶. منع صدور مجوز به‌دلیل اینکه به هر دارنده مجوز، رانتی تعلق می‌گیرد. به عبارت دیگر، محدود کردن اعطای مجوز تأسیس واحدهای تولیدی به‌دلیل وجود تسهیلات حمایت از تولید در ضمن مجوز

۱ برای اطلاعات بیشتر، ر. ک.: موسی شهبازی‌غیائی و همکاران، «آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ ۱۰. تحلیل آمار عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۸۶۵، خرداد ۱۳۹۵.



صادر شده به این ترتیب که در برخی موارد، به دارنده مجوز، تسهیلات یا مواد اولیه ارزان و رانتهی هم داده شده و بسیاری از داوطلبان دریافت چنین مجوزهایی بیشتر، به دنبال رانت همراه مجوز بوده‌اند. در چنین مواردی صادرکننده مجوز، در برابر هجوم داوطلبان استفاده از این رانت‌ها، صدور مجوز را عمدتاً به دلخواه و سلیقه خود و به بهانه کمبود منابع حمایتی محدود می‌کرده و حتی به کارآفرینان واقعی که بدون درخواست حمایت‌های رانتهی همراه مجوز، فقط اصل مجوز را می‌خواسته‌اند هم مجوز اعطا نمی‌شده است. نمونه این مسئله، پتروشیمی‌هایی که گاز بسیار ارزان به مجوز آنها ملحق بوده یا مطبوعاتی که سهمیه کاغذ داشته‌اند. صادرکننده مجوز چنین کسب‌وکارهایی به همه داوطلبان سرمایه‌گذاری به چشم رانت‌جو نگاه می‌کند و چون نمی‌تواند کارآفرین واقعی را از رانت‌خوار تشخیص دهد، معمولاً تصمیم می‌گیرد به هیچ‌کس مجوز ندهد یا شرایط صدور مجوز را آنقدر دشوار کند که عملاً تعداد کمی مجوز صادر شود. در این شرایط، مجوز حاوی رانت، بیشتر به کسانی می‌رسد که متخصص جستجو و دریافت رانت هستند و نه الزاماً کسانی که واقعاً می‌خواهند تولید کنند.

البته در یک دهه اخیر برخی احکام قانونی در حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید تصویب شده که رویکرد آنها برخلاف احکام توزیع رانت در قوانین برنامه و بودجه، مبتنی بر بهبود محیط کسب‌وکار یا زمینه‌سازی برای تشویق سرمایه‌گذاری و اداره مطلوب بنگاه‌هاست. مشهورترین این احکام قانونی در قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب بهمن ۱۳۹۱ وجود دارد. قانونی که بر لزوم شفافیت، ثبات و پیش‌بینی‌پذیری رفتار حکومت با فعالان اقتصادی تأکید دارد و برخلاف همه قوانین متعارف حمایت از تولید، ماهیت توزیع رانت ندارد و در آن هیچ کلمه ریال و تومان و دلار به کار نرفته است.

۲-۴. موانع سرمایه‌گذاری و تولید در ایران

مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس در سال‌های اخیر نشان می‌دهد موانع سرمایه‌گذاری و تولید در ایران را می‌توان در محورهای ذیل دسته‌بندی کرد:

۱. فقدان راهبرد توسعه صنعتی و جهت‌گیری در حمایت‌ها

انواع کمک‌ها و تخفیف‌ها و تسهیلات حمایت از تولید، ماهیت رانت دارند و طبعاً تقاضا برای آنها بیش از عرضه و منابع تخصیص یافته است. تجربه حمایت از تولید در ایران نشان می‌دهد توزیع این حمایت‌ها عمدتاً فاقد جهت‌گیری مشخص (در چارچوب سیاستی) بوده است و در نتیجه هم بخشی از آنها هدر رفته و هم در فرایند توزیع آنها زمینه‌های فساد ایجاد شده است و در نتیجه، این رانت‌ها، به جای بهترین کارآفرین، به دست آن دسته از مدعیان کارآفرینی رسیده که در دسترسی به رانت، موفق‌تر بوده‌اند. به‌طور کلی در فقدان راهبرد توسعه صنعتی، تسهیلات و ابزارهای حمایتی دولتی، میان تعداد زیادی از حوزه‌های تولیدی تقسیم می‌شود. حوزه‌هایی که احتمالاً کشور در برخی از آنها فاقد مزیت‌های نسبی یا راهبردی است. در نتیجه، هم بخشی از منابع حمایتی هدر می‌رود و هم منابع کمتری برای حوزه‌های

دارای مزیت و قابلیت پیشرانی، تخصیص می‌یابد.

۲. ایجاد انحصار و محدودیت صدور مجوز به کسب‌وکارهای جدید

یکی از مشکلات جدی در موضوع صدور مجوز برای کسب‌وکارهای جدید، وجود انحصار در صدور مجوز است. اینکه چرا انحصارها از بین نمی‌رود یا صدور مجوز به کسب‌وکارهای جدید به سهولت صورت نمی‌پذیرد، دلایل متعددی دارد، ولی یکی از مهم‌ترین ریشه‌های آن، وجود تعارض منافع در صدور مجوز جدید است. بر همین اساس برخی نهادها یا تشکل‌های اقتصادی به اتکای قانون یا با اعمال نفوذ در دستگاه متولی صدور مجوز، از ورود رقبای جدید به کسب‌وکار خود جلوگیری می‌کنند. نظیر تبصره ماده (۱) قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت دادگستری که به موجب آن «تعیین تعداد کارآموزان وکالت برای هر کانون برعهده کمیسیون متشکل از رئیس کل دادگستری استان، رئیس شعبه اول دادگاه انقلاب و رئیس کانون وکلای مربوط می‌باشد که به دعوت رئیس کانون وکلای هر کانون، حداقل یکبار در سال تشکیل و اتخاذ تصمیم می‌نماید». در واقع ایجاد محدودیت در پذیرش داوطلبان و صدور پروانه وکالت جدید توسط افرادی که خود دارای تعارض منافع (ذی‌نفع عدم صدور پروانه وکالت) هستند، موجب ایجاد انحصار شده و با منع ورود تعداد کثیری از دانش‌آموختگان حقوق به این کسب‌وکار، جامعه فعالان اقتصادی ایران را نیز از بازار وسیع خدمات حقوقی محروم کرده است. متأسفانه قانونگذار در بسیاری از حوزه‌ها بدون توجه به مسئله تعارض منافع، صدور مجوز کسب‌وکار را به تشکل‌های صنفی و فعالان اقتصادی موجود سپرده است.

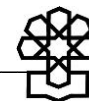
منع ورود سرمایه‌گذاران جدید، هم کثیری از حوزه‌های تولیدی را از منافع رقابت (دسترسی به فناوری جدید، رشد بهره‌وری، کاهش قیمت تمام شده و...) محروم کرده و هم باعث کاهش رشد سرمایه‌گذاری و اشتغال در ابعاد کلان شده است.

۳. وجود مسیرهای فعالیت نامولد رقیب تولید

منظور از فعالیت نامولد رقیب تولید، کسب درآمد از فعالیت‌هایی است که چندان به تولید ملی اضافه نمی‌کند، اما به‌طور متوسط، سود بیشتری از فعالیت‌های تولیدی دارد یا راحت‌تر از آنهاست. به لحاظ ماهیت رانتی اقتصاد ایران، از قبل از انقلاب، چنین فعالیت‌هایی که عمدتاً غیرشفاف هم هستند، در اقتصاد ایران شکل گرفته‌اند. نظیر معاملات سفته‌بازانه املاک، طلا، ارز و خودرو، واردات قاچاق، واردات رسمی کالاهای مصرفی با ارز ترجیحی به‌جای تولید محصول، تولید به‌صورت مونتاژ قطعات منفصله وارداتی، سپرده‌گذاری بانکی و...^۱

تجربه دیگر کشورها نشان می‌دهد که ابزارهای مناسب متعددی برای پیشگیری از حرکت سرمایه‌ها

۱. برای اطلاعات بیشتر، ر. ک.: علی حسن‌زاده و احسان پرنیان، «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۵. فعالیت‌های نامولد رقیب تولید برخی تجربه‌های جهانی و راهکارهای مقابله با آن در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۵۸۲، شهریور ۱۳۹۸.



به‌سوی فعالیت نامولد رقیب تولید وجود دارد، از جمله وضع و اخذ مالیات بر عایدی سرمایه^۱ در بازارهای زمین و مسکن، طلا و ارز و... .

۴. امنیت سرمایه‌گذاری اندک

بخشی از مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در قالب مفهوم «امنیت سرمایه‌گذاری» قابل تبیین است. کشور یا جامعه‌ای دارای امنیت سرمایه‌گذاری است که مجموعاً از هفت ویژگی به این شرح برخوردار باشد:^۲ اقتصاد کلان و نیز قوانین و مقررات آن باثبات باشند؛ تغییرات سیاست‌ها، قوانین و مقررات در آن قابل پیش‌بینی باشد؛ اطلاعات مورد نیاز کسب‌وکارها برای همه شفاف باشد؛ حقوق مالکیت به‌طور همه‌جانبه‌ای توسط قوانین و نهادهای قضایی و انتظامی تضمین شده باشد؛ فرهنگ صداقت، درستی و وفای به‌عهد در آن وجود داشته باشد؛ جان و مال شهروندان از تعرض مصون باشد؛ و بالاخره فساد در روابط بخش عمومی و بخش خصوصی، وجود نداشته باشد.

گزارش‌های فصلی «پایش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» که از سال ۱۳۹۷ با مشارکت فعالان اقتصادی سراسر کشور به‌طور فصلی مرکز پژوهش‌ها تهیه و منتشر می‌کند نشان می‌دهد در هر هفت نماگر امنیت سرمایه‌گذاری وضع موجود در پایان دهه ۱۳۹۰، با وضعیت مطلوب فاصله زیادی دارد و فعالان اقتصادی در ایران در همه این زمینه‌ها کمابیش احساس نارضایتی می‌کنند.

به‌منزله یکی از عوامل تعیین‌کننده در قیمت کالاهای خارجی (از جمله نهاده‌ها و کالاهای واسطه‌ای) نقش بسیار مهمی در میزان تقاضای کالاهای خارجی در مقایسه با کالاهای داخلی دارد. اگر همواره نرخ ارز به پشتوانه درآمدهای نفتی سرکوب شود عملاً کالاهای داخلی توان رقابت خود را در مقایسه با کالاهای وارداتی از دست می‌دهند چراکه از یکسو تورم کالاهای داخلی و از سوی دیگر عدم تغییر نرخ ارز بنگاه‌ها را مجاب می‌کند که به‌جای خرید کالاهای واسطه‌ای داخلی یا سرمایه‌گذاری در تولید آن به واردات آنها و وابستگی به خارج روی آورند.

۵. فقدان یادگیری و تسلط بر فناوری

از زمان ورود صنایع مدرن به ایران، بسیاری از واحدهای تولیدی کشور عادت کرده‌اند، فناوری مورد نیازشان را از شرکت‌های دیگر بخرند و وارد فرایند یادگیری و مالکیت و توسعه فناوری نشوند؛ به‌خصوص در بنگاه‌های بزرگ، کمتر واحد تولیدی را می‌توان یافت که براساس «خلق فناوری» تأسیس شده باشد یا نیازهای فناوری خود را به مراکز پژوهشی سفارش بدهد و براساس نیاز بازار، محصولات جدید با فناوری‌های پیشرفته روز تولید و عرضه کند. این عادت تا به امروز نیز تداوم داشته و موجب شده واحدهای تولیدی ایرانی به‌طور عمومی از نظر فناوری، نسبت به نیاز بازار و عملکرد رقبا منعطف نباشند

1. Capital Gain Tax (CGT)

۲. این هفت ویژگی در واقع، نماگرهای شاخص امنیت سرمایه‌گذاری هستند. برای اطلاعات بیشتر: سیدامیر سیاح و دیگران، «سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران: چارچوب مفهومی، روش، شاخص و نماگرها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۵۲، اردیبهشت ۱۳۹۷.

و محصولات آنها نتوانند از نظر طراحی، کیفیت و کارایی و حتی قیمت با رقبای خارجی رقابت کنند.

۶. محیط کسب‌وکار نامطلوب و اقتصاد غیررسمی

برخلاف تصور عمومی، مراد از «محیط کسب‌وکار»، رتبه ایران در گزارش سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی نیست؛ بلکه مراد این است که تولد، اداره و رشد واحدهای تولیدی در ایران چقدر راحت است؟ وقتی محیط کسب‌وکار نامطلوب باشد، فعالان اقتصادی به فعالیتهای غیررسمی و زیرزمینی روی می‌آورند و به عبارت دیگر، اقتصاد زیرزمینی نشان‌دهنده محیط کسب‌وکار نامطلوب است.

گزارش‌ها نشان می‌دهند با وجود حمایت‌های فعلی، محیط کسب‌وکار در ایران بسیار دشوار است و تولد، اداره و رشد بنگاه‌ها در ایران در هر مرحله با انواع موانع و مشکلات قانونی، فنی، ساختاری، اداری و همچنین بی‌ثباتی و نااطمینانی مواجه است؛ به طوری که بسیاری از سرمایه‌گذاران بالقوه از تأسیس بنگاه یا توسعه خطوط تولید خود منصرف می‌شوند.

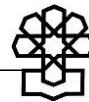
۳. راهبرد توسعه صنعتی و پیشران‌های اصلی تولید

۳-۱. مفاهیم و رویکردهای راهبرد توسعه صنعتی

از نظر متخصصان توسعه اقتصادی، الگوی حمایت از تولید، وقتی مفید و مؤثر است که از سوی دولتی توانمند طراحی و اجرا شود؛ یعنی دولتی که هم سطوح مناسبی از تعهد به اهداف توسعه‌ای در میان سیاستگذاران آن وجود داشته و هم سیاست‌های هماهنگ‌کننده‌ای اتخاذ کند.

سیاست صنعتی در دو دهه اخیر، تحولات متعددی را پشت سر گذاشته است. در واقع عدم موفقیت نظریه‌های نئوکلاسیکی توسعه (دولت حداقلی) در متحول ساختن ساختار تولیدی و ایجاد توسعه صنعتی، بازنگری در این رویکرد و ارائه پاسخ‌های تازه را به دنبال داشته است. در این چارچوب، در حالی که رویکرد نئوکلاسیکی بر مشکل عدم تصحیح قیمت‌های نسبی در کشورهای در حال توسعه به عنوان مانع اصلی توسعه‌یافتگی تأکید می‌کند، اولین بازنگری در این رویکرد با معرفی فساد و ناکارایی دستگاه دولت (مقام اجرا) به عنوان مانع تحقق انتظارات از پیامدهای تغییر قیمت‌های نسبی مشخص می‌شود. این مرحله در ادبیات توسعه با رویکردهای «حکمرانی خوب» مورد شناسایی قرار گرفته است.

پاسخ بعدی اما به خصوص در دوره پس از بحران ۲۰۰۸ مورد توجه قرار گرفته است. صنعت‌زدایی در کشورهای صنعتی و عدم توسعه‌یافتگی کشورهای در حال توسعه، نگاه هر دو کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه را به این مهم معطوف ساخته است. محور اصلی بحث‌های اخیر پیرامون سیاست صنعتی به نحوه اولویت‌بندی و انتخاب صنایع مورد حمایت و نحوه حمایت از این صنایع (فرایند سیاستگذاری صنعتی) اختصاص دارد.



در حالی که نقدهای نئوکلاسیکی، رویکردهای اولویت‌بندی و به‌اصطلاح «انتخاب برنده»^۱ را شکست خورده و «انتخاب بازنده»^۲ عنوان کرده و صرفاً استفاده از سیاست‌های صنعتی افقی (بهبود محیط کسب‌وکار) و کارکردی^۳ را ترویج می‌کرد، رویکردهای نوین، سیاست‌های صنعتی عمودی (گزینشی) را هم مجاز و حتی لازم می‌دانند.

در سطح انتخاب بخش (انتخاب رشته فعالیت‌های صنعتی) در یک دهه اخیر، سه رویکرد ساختارگرایی جدید (جاستین لین، ۲۰۱۱)^۴، همپایی فناورانه (گئون لی، ۲۰۱۰) و تقابل با مزیت نسبی (ها جون چانگ، ۲۰۰۸)^۵ از سوی نظریه‌پردازان این حوزه مطرح شده است. ساختارگرایی جدید، توسعه صنعتی را تحول ساختاری (تحول ترکیب فعالیت‌های تولیدی) عنوان می‌کند. این رویکرد دلیل عدم توفیق سیاست‌های صنعتی گزینشی در گذشته را تلاش برای استقرار صنایع کشورهای پیشرو (با اختلاف درآمد سرانه بیش از چهار برابر کشور مبدأ) دانسته است. این رویکرد، به انتخاب اولویت‌هایی که اصطلاحاً یک قدم جلوتر از مزیت نسبی فعلی کشور هستند می‌انجامد؛ در حالی که رویکرد تقابل با مزیت نسبی، این محدودیت در انتخاب اولویت‌ها را به رسمیت نمی‌شناسد. از نظر این رویکرد، بسته به میزان ریسک‌پذیری کشورها، آنها می‌توانند صنایع پیشرفته‌تری را هدف بگیرند؛ البته در این رویکرد، ریسک شکست بیشتر است؛ اما در این رویکرد، شناسایی اولویت‌ها براساس آینده‌پژوهی و شناخت صنایعی که می‌توانند بیشترین تأثیر را بر سایر فعالیت‌ها و تحول صنعتی کشور داشته باشند، بدون محدود کردن انتخاب (به جستجوی اولویت‌ها در اقتصادی با ساختار مشابه) صورت می‌گیرد. این رویه می‌تواند به انتخاب‌هایی کاملاً متفاوت با مزیت نسبی (به‌ویژه در مراحل اولیه توسعه صنعتی) بیانجامد. رویکرد فناوری‌محور در میانه این دو بوده و با تأکید بر مسائلی مانند نظام ملی نوآوری، درون‌زایی فناوری را از طریق سازوکارهای فراتر از انتخاب بخش، تعمیق می‌کند.^۶

در سطح تدوین سیاست صنعتی (نحوه سیاست‌گذاری صنعتی)، می‌توان از دو رویکرد بحث کرد: در رویکرد رودریک، مسئله سیاست صنعتی، تنوع‌بخشی و ایجاد فعالیت‌های تولیدی جدید است. در چنین شرایطی دولت از طریق رانت اولیه به برخی فعالیت‌های جدید (مانند توزیع زمین یا خدمات زیرساختی یارانه‌ای) ساختار سودآوری فعالیت‌ها را تحت تأثیر قرار داده و مشوقی برای ورود فعالان به این بخش فراهم می‌کند. همین رانت می‌تواند زمینه تجمع فعالان اقتصادی در این فعالیت، ایجاد تقسیم کار درونی، ایجاد نیروی کار ماهر و کاهش هزینه‌ها شده و توسعه بعدی این فعالیت را به‌دنبال آورد. در این رویکرد،

1. Picking The Winner

2. Picking The Loser

۳. حمایت‌هایی مانند مشوق‌های صادراتی که بدون انتخاب گروهی خاص، پاداشی را به صرف عملکرد برتر به پیشروان صادرات اهدا کرده و نسبتاً انگیزه‌ای برای تولیدکنندگان داخلی برای رقابت بر سر کسب بیشترین بازدهی در بازارهای بین‌المللی فراهم می‌کنند.

4. Justin Lin

5. Ha-Joon Chang

۶. برای مطالعه بیشتر، ر. ک.: برزین جعفرتاش، «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۹. رویکردهای انتخاب بخش‌های اولویت‌دار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۱۴، تیر ۱۳۹۷.

دولت در ابتدای بازی، رانتی موقتی را به‌عنوان مشوق اعطا کرده و سپس توسعه فعالیت به‌عهدده فعالان اقتصادی قرار داده می‌شود.

در رویکرد دوم که بیشتر مشتاق حسین‌خان، آن را تشریح کرده و به رویکرد «آرایش سیاسی»^۱ معروف است، دو گام مهم سیاست صنعتی، اولاً جهت‌گیری کسب رقابت‌پذیری از سوی بنگاه و ثانیاً اعطای رانت حمایتی با هدف افزایش رشد بلندمدت و برخورداری از قابلیت اجرا در عرصه سیاسی و نهادی آن کشور است. خان رویکرد خود را «سیاست صنعتی برای رشد فراگیر» خوانده است.^۲

۲-۳. رانت مولد و الزامات توزیع آن

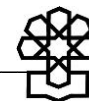
حمایت‌گرایی و سیاستگذاری صنعتی، خواه ناخواه به توزیع رانت می‌انجامد؛ اما این توزیع رانت همواره مانع توسعه نیست. بررسی تاریخی نشان می‌دهد که همه تجربیات موفق توسعه صنعتی سطوحی از توزیع رانت را تجربه کرده‌اند. رانت در کل، پاداش اضافه‌ای است که نصیب برخی فعالیت‌ها می‌شود. دولت‌هایی که توانسته‌اند رانت‌ها (پاداش‌ها)ی خود را نصیب فعالیت‌هایی کنند که به رشد بلندمدت کشور شتاب می‌بخشد، تجربه‌های موفق سیاستگذاری صنعتی را شکل بخشیده‌اند. به تعبیر دیگر، توزیع رانت مولد (رانت ارزش‌افزا و شتاب‌دهنده رشد بلندمدت) کلید دستیابی به اهداف توسعه صنعتی است. حمایت از تولید و سیاست صنعتی درست، با توزیع رانت مولد و با پاداش‌دهی به فعالیت‌هایی که بیشترین تأثیر را بر ارتقای توان تولید ملی دارد، اصلاح ساختار انگیزشی را در عرصه داخلی با تولیدمحوری و در عرصه بین‌المللی با گزینش و تقویت صنایع پیشرو در پیش می‌گیرد.

توزیع رانت‌ها توسط دولت، ساختار انگیزشی و کنش همه بازیگران اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. وقتی دولت سازوکار صلاح‌دیدگی و مبتنی‌بر تصمیمات دولتی را جانشین سازوکار بازاری تخصیص منابع می‌سازد، هم‌زمان رقابتی را بین بازیگران بخش خصوصی برای تغییر و حفظ این سازوکار ایجاد می‌کند که به رانت‌جویی تعبیر شده است.

بنابراین به‌جای «جلوگیری از توزیع رانت یا رانت‌جویی» باید بر «توزیع رانت‌های ارزش‌افزا یا مولد» تمرکز کرد. رانت مولد، رانتی است که پیامدهای آن برای رشد و کارایی در بلندمدت بیشتر از هزینه‌های آن باشد. رانت‌جویی گاهی با رشد بهره‌وری ناشی از رانت جبران می‌شود (مثلاً وقتی بنگاه‌های انحصاری با تحقیق و توسعه (R&D)، بهره‌وری را افزایش می‌دهند). به این تعبیر توزیع رانت شاید در ابتدا نامولد به نظر برسد اما به شکل غیرمستقیم «مولد» است.^۳

1. Political Settlement

۱. برای مطالعه بیشتر، ر. ک.: برزین جعفرتاش، «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۱. رویکردهای تدوین سیاست صنعتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۹۲، مرداد ۱۳۹۷.
 ۲. برای مطالعه بیشتر، ر. ک.: رجب‌پور، حسین. «الزامات حمایت مؤثر»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۵۴۶، آبان ۱۳۹۶.



باید توجه داشت که سیاستگذاری صنعتی با مخاطرات مهمی روبه‌رو است. این سیاست‌ها از یکسو با اشتباه‌های سیاستگذاری (تشخیص اشتباه یا اجرای نادرست) و ازسوی دیگر، با مخاطره رانت‌جویی عوامل اقتصادی و در مجموع با مخاطره ائتلاف منابع روبه‌رو است؛ در نتیجه بهره‌گیری مناسب از آن نیازمند رعایت الزامات آن است.

الزامات کلی توزیع رانت مولد در دو سطح زیر دسته‌بندی می‌شود:

۱. ارتقای قابلیت‌های نهادی حاکمیت: دولتی (حاکمیتی) می‌تواند سیاستگذاری صنعتی موفق داشته و از مخاطرات رانت‌جویی و ائتلاف منابع در امان بماند که:

الف) نخبگان سیاسی به لزوم سیاستگذاری صنعتی برای دستیابی به اهداف رفاهی، کسب مقبولیت و اقتدار ملی اعتقاد داشته و میان آنها نوعی اجماع در این زمینه شکل گرفته باشد.

ب) کیفیت سازمانی دولت یعنی استقلال دولت از گروه‌های ذی‌نفع و رانت‌جویی آنها، تأمین شده باشد. به بیان دیگر، تعارض منافع در بدنه حاکمیت کنترل شده باشد.

ج) بین دولت‌ها و گروه‌های ذی‌نفع در عین حفظ استقلال نوعی همکاری مستمر و اعتماد شکل گرفته باشد.

۲. اصلاح رویه‌های سیاستگذاری صنعتی: حمایت از تولید و سیاست‌های صنعتی با اهداف متعددی صورت می‌پذیرد. خودکفایی، حمایت از گروه‌های اجتماعی، تأمین اشتغال و ... گاهی به‌عنوان اهداف سیاست‌های صنعتی عنوان می‌شوند، درحالی‌که سیاست‌های صنعتی باید با هدف ارتقای بنیه تولید (بهبود تولید صنعتی مدرن و خدمات پشتیبان آن) صورت گیرد.^۱ این هدف‌گذاری نیازمند اتخاذ موارد زیر است:

الف) برنامه‌ای بودن مداخلات و ابتنا بر راهبرد توسعه صنعتی؛

ب) زمینه‌سازی برای تولیدمحوری و اصلاح نسبت بخش‌های مولد و نامولد در عرصه داخلی؛

ج) گزینش صنایع پیشرو برای اصلاح نسبت اقتصاد داخلی با اقتصاد جهانی؛

د) پاسخگویی سیاست‌ها به نتایج (وجود سازوکار بازخوردگیری و اصلاح).

همچنان که مشخص است، تحقق بخشی به الزامات گفته شده، نیازمند اقدام‌هایی در همه عرصه‌های حاکمیت است. به‌طور مثال، تمرکز سیاستگذاری صنعتی در سازمان برنامه و بودجه و ارتقای کیفیت کارشناسی و اقتدار نظارتی آن - که به بهبود کیفیت سازمان دولت می‌انجامد - اراده و اقدام‌های دولتمردان را طلب می‌کند. حمایت از تولید تنها زمانی به نتیجه منجر خواهد بود که برآمده از برنامه حاکمیت و مبتنی بر اهداف بلندمدت و ملاحظات بین‌بخشی و در درجه اول، در پی تولیدمحور کردن اقتصاد ملی باشد؛ در غیر این صورت، حمایتگری به توزیع رانت نامولد انجامیده و تشدید رانت‌جویی در

۱. سیاست‌های صنعتی به معنای هدایت تخصیص منابع بین بخش‌های صنعتی یا سازمان صنعتی يك بخش خاص است که به منظور بهبود عملکرد رفاهی اقتصاد ملی در بلندمدت اتخاذ می‌شود.

فضای سیاستگذاری کشور را به دنبال خواهد داشت. به عنوان مثال معمولاً طرح‌های حمایت از تولید که توسط نمایندگان مجلس ارائه می‌شود، دارای جهتگیری‌های منطقه‌ای یا صنفی غیرراهبردی بوده و هدف‌گذاری آن با اهداف سیاست‌های صنعتی مغایرت دارد. همچنین این طرح‌ها در صورت تصویب، رقابت نمایندگان سایر مناطق یا اصناف را بر سر کسب همان حمایت‌ها دامن می‌زند.

مهم‌ترین کمک دستگاه مقررات‌گذاری کشور، نه طراحی سیاست‌های حمایتی خاص، بلکه حمایت از تولید در وجه عام و بستن منافذ سودبری‌های بی‌قاعده و کانال‌های سوداگری غیرمولد است که به صورت رقیب تولید ظاهر شده و مانع بسط تولید در کشور می‌شود. نکته مهم اینجاست که انجام این وظیفه هر دو سطح مقررات‌زدایی و مقررات‌گذاری را دربرمی‌گیرد. بدون توجه به این مسئله، همه سیاست‌هایی که به نام حمایت از تولید اتخاذ می‌شوند، مستعد تبدیل شدن به ضد خود هستند.

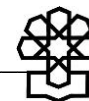
۳-۳. ملاحظات برای اولویت‌بندی

با توجه به نکات و دیدگاه‌های مطرح شده، چگونگی انتخاب بخش یا فعالیت صنعتی پیشران در اقتصاد ایران را می‌توان به صورت زیر جمع‌بندی کرد:

– رویکرد جریان اصلی اقتصاد مبتنی بر نفی سیاست صنعتی و تمرکز بر مزیت‌های نسبی، شاید در کوتاه‌مدت و میان‌مدت موجب رشد اقتصادی شود، اما در بلندمدت اقتصاد کشور متضرر خواهد شد زیرا برای رهایی از تله درآمد متوسط، کشورهای در حال توسعه باید به بخش‌های با ارزش افزوده بالا ورود کنند که معمولاً در آن دارای مزیت نسبی نیستند. از این منظر، حرکت ورای مزیت نسبی کشور، یک ضرورت محسوب می‌شود، اما شدت و زمان حرکت ورای آن، قابل بحث است.

– شدت جهتگیری ضد مزیت نسبی و نوع سیاست صنعتی اتخاذی، باید واقع‌بینانه باشد. از یک طرف «ساختارگرایی جدید»، مزیت نسبی را محور تدوین سیاست صنعتی قرار داده و از سوی دیگر رویکرد «تقابل با مزیت نسبی» به ما گوشزد می‌کند که دولت‌ها باید نیم‌نگاهی به آینده اقتصاد کشور و بخش‌های جدید اقتصادی داشته باشند. آنچه مبنای تفاوت این دو رویکرد را می‌سازد، میزان ریسک‌پذیری سیاست صنعتی است. با وجود آنکه برای تحول بخشی، رویکرد تقابل با مزیت نسبی بر اهمیت انتخاب صنایع آینده‌دار (انتخاب برنده) تأکید دارد، اما ساختارگرایی جدید بر محدودیت این رویکرد برای جلوگیری از تبدیل شدن به انتخاب بازنده تأکید دارد. با توجه به نکات مهم مورد توجه هر دو رویکرد، باید تأکید کرد که کیفیت دولت (میزان توانمندی دولت) شاخص مهمی است که بر نتیجه انتخاب تأثیرگذار خواهد بود. اگر توانمندی دولت محدود است، شاید انتخاب بخش‌های دارای مزیت نسبی، نتایج بهتری در پی داشته باشد.

– با توجه به نکته قبل، انتخاب بخش‌های دارای اولویت علاوه بر وابستگی به توانمندی دولت و نیز



توجه به صنایع پیشران کشورهای دارای وضعیت مشابه، اما برخوردار از درآمد سرانه بالاتر، باید از ویژگی‌های دیگری نیز برخوردار باشد. از جمله انتخاب صنایع با چرخه عمر کوتاه که در رویکرد فناوری‌محور بر آن تأکید شده است، برای تسهیل درونی‌سازی فناوری و فرایند رسیدن به کشورهای پیشرفته (همترازی) اهمیت دارد. به عبارت دیگر، شانس رسیدن به کشورهای پیشرفته در بخش‌های دارای فناوری با چرخه عمر کوتاه‌مدت، بیشتر است.

– علاوه بر این، قرن بیست‌ویکم، قرن است که با جهانی شدن و گسترش بی‌سابقه مبادلات تجاری بین‌المللی و تقسیم کار بین‌المللی در طول زنجیره ارزش (برون‌سپاری) همراه شده است. در چنین شرایطی در تدوین سیاست صنعتی باید به این مسئله توجه کرده و از فرصت‌های موجود استفاده کرد. – البته روی دیگر جهانی شدن، حاکمیت سازمان‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی بر تجارت بین‌الملل است که تا اندازه‌ای فضای سیاستگذاری صنعتی را برای کشورها محدود می‌کند. اما با توجه به مطالب بیان شده در این گزارش، به نظر می‌رسد حتی با پذیرش رژیم حقوقی تجارت بین‌الملل، باز هم فضای سیاستگذاری همچنان برای دولت‌ها تا اندازه قابل توجهی وجود دارد.

– نکته دیگر اینکه یک سیاست صنعتی مشخص برای همه کشورها وجود ندارد و بسته به موقعیت و شرایط اقتصادی و نیز اولویت‌ها و ارزش‌ها و اهداف کشورها، باید سیاست صنعتی مناسب اتخاذ و انتخاب کرد و بخش‌های اولویت‌دار نیز باید در این بستر گسترده‌تر و فرااقتصادی جوامع مختلف مورد ملاحظه قرار گیرد. از این رو هر کشور نیاز دارد الگوی سیاست صنعتی خود را بسته به شرایط صنعت و نهادهای سیاسی کشور خود توسعه و بهبود دهد.

– علاوه بر اینکه سیاست صنعتی برای کشورهای مختلف متنوع است، سیاست صنعتی در یک کشور در دوره‌های تاریخی مختلف نیز متفاوت است. به عبارت دیگر، سیاست صنعتی را باید یک فرایند مداوم در نظر گرفت و نه یک هدف. پویایی سیاست صنعتی در انتخاب بخش را می‌توان با برنامه‌ریزی‌های دوره‌ای مد نظر قرار داد. تجربه کره جنوبی، پویایی انتخاب برنامه‌ریزان را در بازه‌های ده‌ساله نشان می‌دهد، این پویایی و انعطاف با بهبود ظرفیت‌های اولیه و نیز توانمندی دولت قابل تحقق است.

در مجموع اقتصاد ایران، در شرایطی که عملاً فاقد استراتژی توسعه صنعتی است؛ نیاز مبرمی به توجه به اولویت‌های پیش‌گفته دارد. یک دوره انتقالی پنج تا ده‌ساله انتخاب صنایع آینده‌دار با ریسک کم، با تمرکز زیاد بر سازوکارهای حساب‌کشی از حمایت‌شوندگان، برای اقتصاد ایران توصیه می‌شود.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر، ر. ک.: جعفرتاش، «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۹. رویکردهای انتخاب بخش‌های اولویت‌دار»؛ حسین رجب‌پور، «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۲. موازین انتخاب راهبرد مطلوب»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۱۵۲، آبان ۱۳۹۸.

۴. انگاره‌ها و بینش‌های نادرست در حمایت از تولید

با وجودی که بسیاری از واحدهای تولیدی فعال و موفق کشور با استفاده از حمایت‌های دولتی، سرمایه‌گذاری و ساخته شده‌اند، اما برخی رویکردها، انگاره‌ها و پیش‌فرض‌های مردود درباره تولید در ذهنیت سیاستگذاران، مجریان و حتی کارآفرینان کشور وجود دارد که به ظاهر در جهت حمایت از تولید هستند، اما عملاً در تولید و سرمایه‌گذاری اختلال ایجاد کرده و به نظر می‌رسد برای جهش تولید در ایران، باید این ذهنیت‌ها و رویکردها متحول شوند:

۴-۱. راه حمایت از تولید، تخصیص بودجه و تزریق پول و رانت میان مدعیان کارآفرینی است

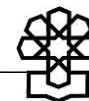
سیاستگذاران به هنگام تعیین و تصویب تسهیلات و کمک‌های رانتی با هدف حمایت از تولیدکنندگان، معمولاً تصور می‌کنند یا فرض را بر این می‌گذارند که همه داوطلبان دریافت این کمک‌ها، کارآفرین یا تولیدکننده هستند. اما شواهد موجود از میزان تسهیلات رانتی که برخلاف قرارداد، صرف امور دیگری شده و میزان بالای معوقات بانکی ناشی از این پدیده، مبین نادرست بودن این تصور سیاستگذاران حمایت از تولید است.

در هر جامعه، درصد مشخصی از افراد دارای «جوهره کارآفرینی» هستند که با بهبود محیط کسب‌وکار و مناسب شدن زمینه‌های لازم، این کارآفرینان بالقوه، فعال می‌شوند و جامعه را از فعالیت خود بهره‌مند می‌کنند.^۱ براساس این نظریه، بهترین راه حمایت از کارآفرینان، توزیع کمک‌های مالی و رانتی میان مدعیان کارآفرینی نیست، بلکه بهبود محیط کسب‌وکار و ایجاد زمینه مناسب برای تولید و سرمایه‌گذاری است. بر این اساس می‌توان توصیه کرد که دولت به جای تقسیم وجوه رانتی میان مدعیان کارآفرینی یا حتی کارآفرینان بالفعل، این وجوه را صرف بهبود محیط کسب‌وکار سازد تا همه کارآفرینان بالفعل و بالقوه از آنها بهره‌مند شوند. نظیر ارتقای کیفیت و کارآمدی دادگاه‌ها و کلانتری‌ها که باعث بهبود امنیت اقتصادی و ضمانت‌های حقوق مالکیت می‌شوند.

۴-۲. بنگاه‌های تولیدی باید در سبزه بزرگ متولد شوند

بسیاری از مسئولان کشور در دولت و مجلس تصور می‌کنند تنها راه ایجاد اشتغال به‌خصوص در مناطق محروم، احداث واحدهای عظیم تولیدی نظیر پتروشیمی و ذوب‌آهن و خودروسازی است و هرچه واحد تولیدی بزرگ‌تر باشد، موفق‌تر است. این تصور اشتباه به‌خصوص در فقدان اسناد آمایش سرزمین و انتخاب صنایع پیشران، باعث تخصیص بودجه‌هایی کلان برای احداث واحدهای تولیدی متعددی در نقاط مختلف کشور شده که بعد از به نتیجه رسیدن، هم با بهره‌وری پایینی کار می‌کنند و هم از نظر

۱. سیدامیر سیاح، درآمدی بر شناخت ماهیت و عوامل مؤثر بر عرضه آنتروپرنیور، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران، به راهنمایی دکتر محمد متوسلی، ۱۳۷۷.



فرهنگی و اجتماعی، ارتباطی با مردم منطقه برقرار نکرده‌اند. برای اشتغال هم، جوانان منطقه محروم را صرفاً برای کارهای خدماتی و نگهداری می‌خواهند و شاغلان پست‌های پردرآمد آنها معمولاً غیربومی هستند که طبعاً هزینه تمام شده محصول این بنگاه‌ها را افزایش می‌دهد. تأکید مسئولان تقنینی و اجرایی برای تخصیص بودجه‌های اشتغال‌زا و احداث کارخانه‌های بزرگ در مناطق محروم و حوزه‌های انتخابیه، در حالی است که بنگاه‌های کوچک و متوسط حدود ۶۰ درصد اشتغال و ۵۰ درصد تولید ناخالص ملی را در کشورهای با درآمد بالا به خود اختصاص داده‌اند. ضمن اینکه بزرگ‌ترین واحدهای تولیدی امروز دنیا، نظیر شرکت‌های جنرال الکتریک، سونی، هوندا، اپل، آمازون و... از یک گاراژ یا زیرزمین یا مغازه کوچک شروع کرده‌اند و به واسطه محیط کسب‌وکار مناسب، به تدریج بزرگ شده‌اند. خلاصه اینکه بنگاه‌های بزرگ برای اقتصاد لازم است، ولی تشکیل و بزرگ شدن این بنگاه‌ها باید توسط کارآفرینان و در بستر طبیعی فرصت کارآفرینی، ریسک و خلاقیت شکل بگیرد نه با تکیه بر رانت‌های کور، بدون توجه به زنجیره‌های پسینی و پیشینی و مبتنی بر چانه‌زنی سیاسی.

۳-۴. مشکل اصل تولید در ایران، کمبود زیربناها (جاده، نیروگاه، سد، فرودگاه، بندر و...) است
نتایج ۳۰ دوره «پایش فصلی محیط کسب‌وکار» که از پاییز ۱۳۸۹ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و در ادامه توسط اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران تهیه و منتشر می‌شوند و همچنین دستاوردهای «پایش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» (که از سال ۱۳۹۶ در مرکز پژوهش‌های مجلس آغاز شده)، به روشنی نشان می‌دهند فعالان و تشکلهای اقتصادی سراسر کشور مجموعاً زیربناها و سخت‌افزارهای توسعه را اخلاک‌گر و مانع اصلی در اداره بنگاه‌هایشان نمی‌دانند، بلکه امروزه مشکل اصلی در اداره و عملکرد واحدهای تولید در ایران، نرم‌افزارهای توسعه هستند؛ نظیر سازوکار هدایت پس‌اندازها به تولید، سازوکار حمایت از حقوق مالکیت و اجبار طرف‌های قرارداد (اعم از حکومتی یا خصوصی) به اجرای تعهداتشان در قرارداد، عدم شفافیت و رسوخ مفاسد اقتصادی در ارتباط مدیران واحدهای تولیدی با مأموران حکومتی.

۴-۴. هر شهروند برای شروع هر کسب‌وکاری باید از دولت مجوز بگیرد

اغلب مسئولان اجرایی تصور می‌کنند هر شهروند برای شروع هر کسب‌وکاری باید از دولت اجازه بگیرد. در اثر این ذهنیت مسئولان، دولت سال‌هاست داوطلبان سرمایه‌گذاری در ایران را برای گرفتن انواع مجوزها در ادارات دولتی، دچار سرگردانی کرده و احکام مختلف قانونی مصوب برای رفع این ناهنجاری (از جمله ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی) نیز اجرا نمی‌شوند. در صورتی که در بسیاری از حوزه‌های تولیدی و خدماتی می‌توان ورود به آن حوزه‌ها را بی‌نیاز از صدور مجوز دانست و باید هر متقاضی حق داشته باشد صرفاً با اعلام به دولت، کسب‌وکار خود را راه‌اندازی کند. در این

موارد، مسئول مربوطه در مجموعه حاکمیت نظیر شهرداری، نیروی انتظامی، وزارتخانه مربوطه و... باید مدارک و استانداردهای کار یا تولید در آن حوزه را به عموم اعلام کند و در صورت نقص مدارک یا تخطی اشخاص از آن استاندارد یا مقرره، اعمال قانون نماید.

۴-۵. با وجود تعداد کافی واحد تولیدی، آن فعالیت اشباع شده و نباید به داوطلبان جدید، مجوز فعالیت داد

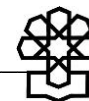
صاحبان این ذهنیت تصور می‌کنند کارمندان دولت که پشت میزهای ادارات دولتی نشسته‌اند، از صاحبان سرمایه‌ها فهیم‌تر و دلسوزترند و آنها هستند که باید تشخیص دهند که داوطلبان سرمایه‌گذاری کجا و چه نوع سرمایه‌گذاری‌ای انجام دهند و چه سرمایه‌گذاری‌ای انجام ندهند. بر اثر این ذهنیت اشتباه، بسیاری از کارآفرینان بالقوه، اجازه و امکان تولید و سرمایه‌گذاری در ایران را نمی‌یابند و اقتصاد ایران از استعدادهایی که می‌توانند با نوآوری در فرایند تولید و محصول و فروش، بهره‌وری را ارتقا دهند و ثروت و بازارهای جدید خلق کنند، محروم شده است.

لازم به یادآوری است تبصره «۲» قانون اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۳ به صراحت اعلام می‌کند «هر یک از مراجع صادرکننده مجوز کسب‌وکار موظفند درخواست متقاضیان مجوز کسب‌وکار را مطابق شرایط مصرح در پایگاه اطلاع‌رسانی مذکور دریافت و بررسی کنند. صادرکنندگان مجوز کسب‌وکار اجازه ندارند به دلیل "اشباع بودن بازار"، از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب‌وکار امتناع کنند».

۴-۶. مبارزه با فساد، باعث فرار سرمایه‌ها می‌شود

شواهد متعدد داخلی و خارجی وجود دارد که وجود مفاسد اقتصادی، باعث کاهش انگیزه‌های تولید و سرمایه‌گذاری است. برخی معتقدند مبارزه با فساد باید صرفاً به اصلاح مقررات و رویه‌ها محدود شود و به مجازات و تعقیب کیفری متهمان فساد ورود پیدا نکند؛ چراکه باعث ایجاد نگرانی و فرار سرمایه‌گذاران می‌شود. این در حالی است که نتایج اکثر مطالعه‌های تجربی صورت گرفته برای کشورهای مختلف جهان نشان می‌دهند که به‌طور کلی، فساد با ایجاد هزینه‌های بالا و نااطمینانی موجب عدم جذابیت کشور میزبان برای سرمایه‌گذاران شده و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری خارجی را از بین می‌برد.^۱

۱. درباره این ادعا مطالعات متعددی صورت گرفته است که بخشی از آنها در این مقاله گردآوری شده است: کردی، عبدالرحیم (۱۳۹۵) "تأثیر فساد بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشورهای در حال توسعه"، فصلنامه اقتصاد مالی، شماره ۳۶ پاییز ۱۳۹۵.



۴-۷. راه حمایت از تولید، تصویب قوانین و مقررات جدید است

این تصور خصوصاً در میان نمایندگان مجلس شایع‌تر است. هر چند ضابطه‌مند کردن فعالیت‌ها می‌تواند در مواردی مفید باشد، اما مجموعاً نامتناسب بودن بار مقررات، باعث فشار بر فعالان اقتصادی و کاهش انگیزه‌های فعالیت اقتصادی می‌شود. به این ترتیب اگر تصویب قوانین در جهت کاهش بار مقررات و تسهیل تولید و کسب‌وکار باشد، قابل دفاع است در غیر این صورت و به‌ویژه در شرایط حاضر که انبوهی از قوانین و مقررات حمایت از تولید در عمل اجرا نمی‌شوند، تصویب قوانین و رویه‌های جدید به نفع تولید نیست. امروزه بسیاری از اهداف و هنجارهای مدنظر حکومت را می‌توان با فناوری‌های نرم و قواعد تلنگرزی (ناچینگ) عملاً محقق کرد. متأسفانه قانونگذاران کشور با این فناوری‌ها بیگانه هستند و از آنها برای تنظیم‌گری استفاده نمی‌کنند.

۴-۸. بهبود محیط کسب‌وکار یعنی کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی

بسیاری از مسئولان کشور تصور می‌کنند بهبود محیط کسب‌وکار، یعنی کاهش رتبه ایران در گزارش بانک جهانی. لازم به یادآوری است مطالعات نشان داده اطلاعات ارسالی به بانک جهانی برای تعیین رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار، تا سال ۲۰۱۴ با واقعیت فاصله زیادی داشته است و علاوه بر این، این گزارش به دلیل اینکه برخی واقعیت‌های جاری در محیط کسب‌وکار یا مشکلات نهادی خاص هر کشور را اندازه نمی‌گیرد (نظیر مفاسد اقتصادی، فرهنگ کاری و مصرفی، تحریم‌های خارجی و...)، اصولاً معیار مناسبی برای ارزیابی محیط کسب‌وکار در ایران محسوب نمی‌شود و بهبود یا بدتر شدن رتبه ایران در این گزارش، الزاماً به معنای بهبود یا بدتر شدن شرایط کسب‌وکار در ایران نیست.

۴-۹. با خرید فناوری، می‌توان صاحب فناوری شد

صنعت نوین ایران از ابتدا عادت داشته فناوری را به‌جای اینکه یاد بگیرد و صاحب شود، بخرد. با گذشت بیش از صد سال از ورود صنعت مدرن به ایران، هنوز هم بسیاری از مسئولان و کارشناسان، تولید صنعتی در ایران را مستلزم خرید لیسانس می‌دانند و برایشان قابل تصور و فهم نیست که یک شرکت با تحقیق، به فناوری جدیدی دست یافته و آن را تجاری کرده باشد. هنوز هم وزارت صنعت ایران، تولیدکنندگان ایرانی را به تولید تحت لیسانس خارجی تشویق می‌کند و حتی شرط خرید از واحدهای تولیدی را داشتن لیسانس از شرکت‌های مشهور بین‌المللی می‌داند؛ حتی اگر واحد تولیدی ایرانی، به بهترین فناوری روز دست یافته باشد و محصولاتش را به خارج صادر هم بکند و رقیب شرکت لیسانس‌دهنده در بازارهای جهانی هم باشد.

بسیاری از محصولات به‌ویژه با فناوری متوسط (نظیر خودرو و لوازم خانگی)، که با این ذهنیت و رویکرد در ایران تولید می‌شوند در هنگام یا اندکی پس از ورود به بازار، مواجه با محصولات با فناوری

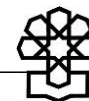
پیشرفته‌تر می‌شوند که شرکت صاحب اصلی فناوری وارد بازار کرده و در نهایت، محصول تولیدکننده ایرانی که به دلیل یاد نگرفتن فناوری، انعطاف لازم برای به‌روزرسانی را ندارد، قدیمی و بی‌مشتري یا نیازمند حمایت‌های گمرکی و مالیاتی و بانکی می‌ماند. مانند خودرو، لوازم الکترونیک و لوازم خانگی که در ایران از ابتدا معمولاً با خرید لیسانس و تحت برند خارجی و نه با فناوری یادگرفته شده تولید شده‌اند.

۱۰-۴. علت اصلی افزایش قیمت‌ها، ضعف نظارت بر قیمت‌گذاری و نبود تعزیرات است

در شرایط طبیعی بازار، قیمت‌گذاری توسط حکومت جایز نیست؛ اما در شرایط احتکار و انحصار براساس قواعد، ابتدا محتکر به عرضه کالا اجبار می‌شود و چنانچه مالک، کالا را به قیمت ظالمانه عرضه کرد، حکومت برای رفع مشکل، کالا را به قیمت‌المثل عرضه می‌کند. ولی متأسفانه در کشور ما، ضوابط و رویه‌های نادرستی در خصوص قیمت‌گذاری کالاها و خدمات به‌کار گرفته می‌شود و به‌ویژه در شرایط شوک‌های قیمتی ناشی از افزایش نرخ ارز یا تحریم، با هدف کنترل قیمت‌ها، به بسیاری از تولیدکننده‌ها اجحاف می‌شود و از توجه به ریشه‌ها و دلایل اصلی افزایش قیمت‌ها و تورم غفلت می‌شود.

در موضوع اختیارات قیمت‌گذاری در بورس کالا به‌عنوان نمونه، دستور وزارت صمت به بورس کالا برای سرکوب قیمتی کالاهایی نظیر فولاد یا پتروشیمی و توزیع دستوری به متقاضیان دارای مجوز از سامانه بهین یاب، نه فقط باعث مهار قیمت‌ها در بازار این کالاها نشده بلکه تقاضای سوداگری و رانت‌جویانه را به‌شدت بالا برده و علاوه بر افزایش قیمت در بازار آزاد و ایجاد دو نرخ دولتی و آزاد در بازار، فساد شدیدی برای خرید محصولات با قیمت سرکوب شده ایجاد می‌کند. تجربه شکست خورده در این خصوص، جهش قیمت محصولات پتروشیمی در تابستان ۱۳۹۷ بعد از دستور سرکوب قیمتی وزارت صنعت، معدن و تجارت به بورس کالا بود که موجب تبدیل شدن تولیدکنندگان محصولات پایین‌دست پتروشیمی به سوداگران محصولات پتروشیمی و صادرات آنها (قیمت‌گذاری شده براساس دلار ۴۲۰۰) از کشور شد که نهایتاً با اعتراض مکرر جامعه کارشناسی کشور، با حذف دستور قبلی وزیر صنعت، معدن و تجارت برای سرکوب قیمت این کالاها در بورس کالا، رانت حذف و تقاضای رانت‌جویانه از بازار خارج شد و قیمت این کالا نیز در بازار آزاد کاهش یافت.

مثال دیگر این حوزه، تنظیم بازار خودرو است که همواره و به‌ویژه در سال‌های اخیر با بی‌ثباتی‌های زیادی روبه‌رو بوده است. به‌گونه‌ای که قیمت خودرو دچار افزایش‌های پی در پی شده و تلاش‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت و ستاد تنظیم بازار برای مهار قیمت خودرو، با وجود اختیارات وسیع و فراقانونی



آنها، کاملاً ناموفق بوده است^۱، چرا که روش تصمیم‌گیری در ستاد تنظیم بازار، اساساً بدون توجه به منطق عرضه و تقاضا و سازوکار بازار است.

۱۱-۴. به منظور توسعه روابط اقتصادی خارجی - که لازمه جهش تولید است - تغییر بنیادی

در مناسبات سیاسی با غرب به‌ویژه آمریکا ضروری است

اکثر کشورهای جهان در تعریف و تبیین جایگاه خود در زنجیره ارزش جهانی و زنجیره تولید، تلاش می‌کنند به‌گونه‌ای عمل کنند که اولاً حداکثر بهره‌برداری از امتیازات و مزیت‌های نسبی آنها در زنجیره تولید بین‌المللی مورد توجه قرار گیرد و ثانیاً در تعریف شرکای اقتصادی با استفاده از ابزارهای مختلف هزینه همکاری‌های خارجی خود را به حداقل برسانند. مهم‌ترین مسیر کاهش هزینه‌های همکاری‌های خارجی انتخاب درست و دقیق شرکا و اولویت‌بندی صحیح در تعریف شرکای اقتصادی کشور است. از این‌روست که کشورها روابطی همگن و یکسان را حتی در عصر جهانی شدن با همه شرکا دنبال نمی‌نمایند. ماهیت و قواعد حاکم بر روابط ژاپن با چین با قواعد حاکم بر روابط ژاپن با هند متفاوت است و یا آمریکا در تعریف سطح همکاری‌های تکنولوژیک با چین و ژاپن یکسان رفتار نمی‌کنند.

مهم‌ترین هنر سیاست خارجی برای خدمت به توسعه همه‌جانبه کشور، باید یافتن شرکایی باشد که کمترین تزاخم را با مزیت‌های نسبی کشور داشته باشند و بتوان با آنها بیشترین همسویی را تعریف کرد. با توجه به روند پیدایش قدرت‌های نوظهور در عرصه اقتصادی - سیاسی در جهان، منحصر کردن شرکای اقتصادی (در حوزه‌های مختلف تجاری، سرمایه‌گذاری، فناوری و...) کشورهای غربی، کوچک انگاشتن سبد انتخاب‌های کشور است.

جمهوری اسلامی ایران باید خود را در جایگاه یک قدرت منطقه‌ای ببیند که هویت ملی و سرزمینی و ماهیت ایدئولوژیکش با راهبردهای کلان یک قدرت جهانی در تعارض قرار گرفته، و مبتنی بر این واقعیت، برنامه‌ها و ابزارهای بازدارنده دفاعی خود در عرصه‌های مختلف اقتصادی را طراحی نماید. اهمیت فاکتورهای جدید قدرت ایران از آن جهت افزایش می‌یابد که ایران را به مثابه مانعی در برابر استراتژی‌های کلان غرب و به‌ویژه آمریکا برای مهار روسیه و چین تعریف می‌نماید.^۲ این اهمیت به‌مراتب حیاتی‌تر از اهمیت نفت و مدیریت عرضه انرژی در سال‌های اولیه انقلاب است.

۱. شایان ذکر است که قبل از ورود ستاد تنظیم بازار به موضوع قیمت‌گذاری و تنظیم بازار خودرو به موجب اختیارات شورای هماهنگی سران سه قوه، شورای رقابت این مسئولیت را برعهده داشت.

۲. اگرچه اهمیت ژئواستراتژیک ایران برای برخی کشورها به سبب کاهش اهمیت نفت، کاهش یافته است، اما به همان میزان و یا حتی بیشتر، اهمیت موقعیت منطقه‌ای ایران از بعد جغرافیایی در منطقه غرب آسیا و از بعد قدرت نظام بخشی و مقابله با ترویج افراط‌گری سلفی و ایجاد هرج‌ومرج و بی‌ثباتی‌های منطقه‌ای و قومی (عموماً با هدایت آمریکا) در منطقه مذکور، اهمیتی مضاعف به ایران داده است. این ویژگی‌های خاص ایران (حداقل در میان‌مدت و تا زمان استمرار برتری آمریکا به عنوان قدرت جهانی)، نه تنها مزاحمتی برای اهداف کلان قدرت‌های شرقی (چین و روسیه) ندارد، بلکه در بسیاری از موارد هم راستا با منافع آنان است و مزیت راهبردی ایران برای قدرت‌های شرقی است. عدم توجه به این ویژگی‌های راهبردی ایران، موجب تقویت این فکر و اندیشه شده است که شرط بهبود روابط ایران با چین و روسیه و یا حتی کاهش هزینه روابط با آنها، بهبود روابط ایران با آمریکا است.

دستفروشی، شغلی کاذب، ضدتولیدی و ضدفرهنگی است و باید جلوی آن را گرفت

برخی مسئولان و حتی کارشناسان تصور می‌کنند دستفروشی شغلی کاذب است. جالب این است که شماری از بزرگ‌ترین و موفق‌ترین کارآفرینان حال حاضر ایرانی، روزی دستفروش بوده‌اند و از این نوع کسب‌وکار به‌عنوان شروع و پله اول برای کاسبی استفاده کرده‌اند. لازم به یادآوری است ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب سال ۱۳۹۰ برای قانونی و رسمی شدن فعالیت‌های دستفروشی و فروشندگان کم‌سرمایه تدوین و تصویب شده، اما ذهنیت‌های کهنه و اشتباه در مسئولان وزارت صنعت، معدن و تجارت، تاکنون مانع تدوین مقررات صحیح و اجرای آن شده است.^۱

همچنین نباید فراموش کرد به‌دلیل رقابت تولیدکنندگان بزرگ و بعضاً برندهای خارجی برای عرضه محصولات خود در مراکز فروش، نرخ اجاره یا خرید سرقفلی در مراکز فروشگاه‌ها و محل‌های عرضه در شهرهای بزرگ بسیار بالا رفته و به همین دلیل امکان خرید یا اجاره سرقفلی و عرضه محصول برای بسیاری از تولیدکنندگان خرد، کوچک و حتی متوسط ایرانی بسیار سخت شده است. در نتیجه، بدون عرضه از مسیرهای غیررسمی، حق و امکان عرضه محصول به بازار برای بسیاری از این تولیدکنندگان کم‌سرمایه فراهم نمی‌شود و در نتیجه این بنگاه‌ها از بین می‌روند.

۵. تدوین و ارائه الگوی راهبردی حمایت از تولید

با مرور مطالعات انجام شده پیشین درباره حمایت از تولید و آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته، در این بخش الگوی راهبردی حمایت از تولید تبیین می‌شود. در ادامه ابتدا جزئیاتی درباره مفهوم و کارکردهای الگو و سپس معرفی اجزا و شمای الگوی راهبردی حمایت از تولید در ایران ارائه می‌شود.

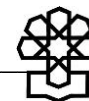
۵-۱. مفهوم الگو

الگو، معمولاً نمایی از اجزای پیچیده یک سیستم است و کارکرد آن، ساده کردن و فهماندن واقعیت از طریق تنظیم عناصر و وارد کردن نظم در آنها و ایجاد طرحی منطقی برای توضیح روابط موجود بین عناصر یک سیستم است تا کل سیستم را به‌شکل یک پیکره در یک نما نشان دهد. تمام علوم برای درک بهتر و تفهیم آرا و نظریاتشان، ناگزیر به استفاده از انواع الگو می‌باشند.^۲

جنبه راهبردی بودن الگو هم به پویایی‌های الگو (انعطاف نسبت به زمان و تحولات محیطی)

۱. برای اطلاعات بیشتر، ر. ک.: میثم هاشم‌خانی و دیگران، «سیاست‌گذاری هوشمندانه شهرداری‌ها برای فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان؛ گزارش نظارتی ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۴۰۹، اردیبهشت ۱۳۹۸.

۲ - برای توضیح بیشتر درباره تفاوت الگو و نظریه، ر ک توسلی، غلام‌عباس؛ نظریه‌های جامعه‌شناسی، تهران، سمت، ۱۳۶۹، ص ۱۴۳.



بازمی‌گردد. در یک الگوی راهبردی، علاوه بر اهداف و آرمان و مسیر؛ «محیط» نیز نقش کلیدی دارد.

۲-۵. اجزای الگوی راهبردی حمایت از تولید در ایران

در طراحی و ساخت الگوی راهبردی در حمایت از تولید، در درجه اول باید اجزا و عناصر شکل‌دهنده حمایت از تولید را شناخت و سپس ارتباطات آنها را با توجه به هدف الگو مشخص کرد. براساس بررسی‌های صورت گرفته در مطالعات قبلی و شناسایی عناصر مختلف اثرگذار بر تولید، اجزای الگوی راهبردی حمایت از تولید در ایران را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- **محیط بیرونی واحدهای تولیدی (e):** منظور از محیط بیرونی، برآیند همه لایه‌های کسب‌وکارها و محیط‌های سیاسی، فرهنگی، فنی، حقوقی،^۱ قانونی،^۲ اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و زیرساختی و... است.^۳ در هر لایه کسب‌وکاری و محیطی نمودار افقی مستقلی داریم (مثلاً دو بعد محیط فرهنگی و فولاد یا محیط قانونی و تولید گندم). محور عمودی الگو، برآیند همه محیط‌ها برای همه کسب‌وکارهاست.

- **کمیت و کیفیت تولید و اشتغال (q):** شاخص و برآیند کمیت و کیفیت فعلی (بالفعل) و ایدئال (بالقوه) تولید و اشتغال در ایران حال حاضر (پایان دهه ۱۳۹۰) شامل حجم تولید و اشتغال، بازدهی به مقیاس و بهره‌وری واحدهای تولیدی در ایران.

- **محیط فعلی (A):** محیط فعلی تولید و سرمایه‌گذاری در ایران در اواخر دهه ۱۳۹۰ شامل محیط‌های سیاسی، فرهنگی، فنی، حقوقی، قانونی، اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و زیرساختی.

- **محیط مطلوب (B):** محیط مطلوب تولید و سرمایه‌گذاری در ایران شامل محیط ایدئال واحدهای تولیدی از نظر قانونی، سیاسی، حقوقی، امنیتی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، فنی و زیرساختی.

- **مسیرهای رقیب تولید (S1):** سیرهای نامولد رقیب و موازی تولید و سرمایه‌گذاری نظیر سوداگری‌های رانتهی در بازارهای مسکن، طلا، ارز، خودرو و مسدود یا دشوار کردن ورود فعالان اقتصادی به این مسیرها تا سرمایه‌ها و انگیزه‌ها به فعالیت‌های تولیدی هدایت شوند و ارزیابی اقتصادی و نرخ بازگشت سرمایه طرح‌های تولیدی به نسبت بالا برود.

- **واحدهای خارج از راهبرد توسعه صنعتی (سیاست صنعتی) (S2):** سرمایه‌گذاری‌های تولیدی که به هر دلیلی (ظرفیت‌ها، منابع، بازدهی به مقیاس و...) خارج از راهبرد توسعه صنعتی هستند و باید با سازوکارهای بازاری (مانند سیاست‌های تشویقی به واحدهای تولیدی پیرو راهبرد توسعه صنعتی) و

۱. منظور از محیط حقوقی، کیفیت و کمیت عملکرد نظام قضایی است.

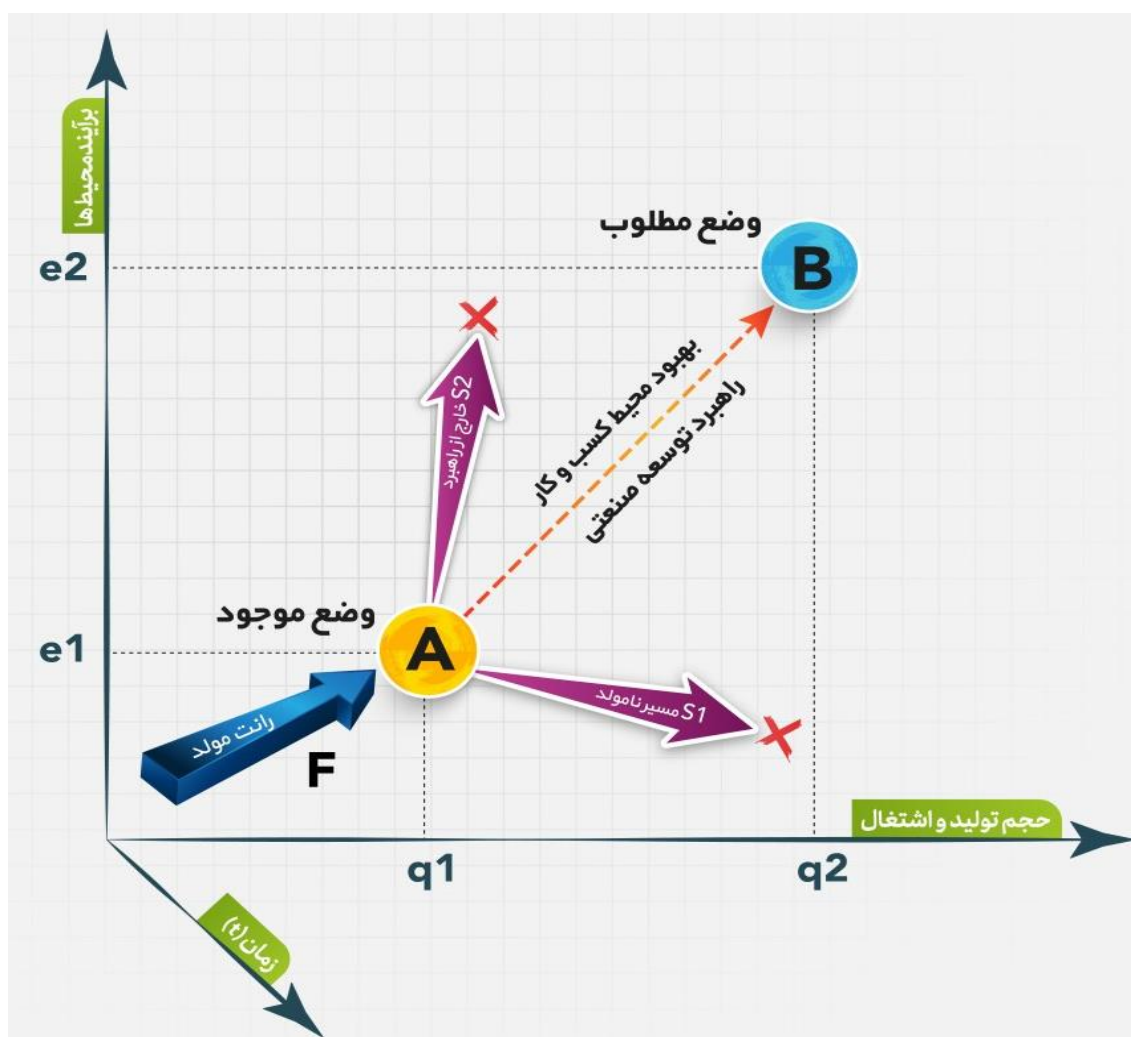
۲. مراد از محیط قانونی، کیفیت و کمیت قوانین مصوب مجلس و همچنین مقررات مصوب مراجع ذيصلاح مقررات‌گذار است.
۳. لازم به یادآوری است در ادبیات مدیریت راهبردی، محیط‌ها را به چند روش تحلیل می‌کنند که مشهورترین آنها، تحلیل PEST (تحلیل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فناورانه)، و تحلیل STEEPV است که به رصد عوامل و متغیرهای اجتماعی، فناورانه، فرهنگ محیطی، سیاسی و ارزش‌ها) می‌پردازد. در اینجا، چون سطح نظری و راهبردی است و نه سطح سیاست‌گذاری و عملیاتی، نوع محیط‌ها دقیق ارائه نشده است. طبقاً هنگام اجرای مدل، باید حسب اقتضا (مثلاً دسترسی به آمار) عمل شود.

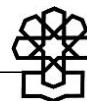
- گاهی دستوری (مانند کاشت برنج در بالادست زاینده‌رود)، مسدود شوند.
- نیروهای محرک سرمایه‌گذاری (F): عواملی که انگیزه‌های فعالان بالقوه اقتصادی را برای سرمایه‌گذاری و تولید تحریک می‌کند. مانند افزایش تعرفه‌های وارداتی، معافیت‌های مالیاتی و تسهیلات حمایتی.
 - بهبود امنیت سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار (BE): اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی به قصد تسهیل سرمایه‌گذاری و سهولت اداره بنگاه‌ها توسط فعالان اقتصادی.

۳-۵. شمای الگوی راهبردی حمایت از تولید

شمای الگوی راهبردی حمایت از تولید، هر هشت جزء مؤثر در حمایت از تولید و ارتباطات و تأثیرات متقابل را به صورتی یکپارچه نشان می‌دهد.

مدل مفهومی الگوی راهبردی حمایت از تولید در ایران





۴-۵. مراحل اجرای الگو

- برای اجرایی کردن الگوی راهبردی حمایت از تولید، باید متناظر با شمای الگو، راهکارهای زیر را انجام داد:
۱. تحلیل محیط فعلی تولید و سرمایه‌گذاری در ایران شامل محیط‌های سیاسی، فنی، حقوقی و قانونی، فرهنگی و اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و زیرساختی (توصیف وضعیت موجود یا A روی الگو).
 ۲. تبیین محیط مطلوب تولید و سرمایه‌گذاری در ایران شامل محیط ایدئال واحدهای تولیدی از منظر سیاسی، فنی، حقوقی و قانونی، فرهنگی و اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و زیرساختی (توصیف وضعیت مطلوب یا B الگو).
 ۳. معرفی و تحلیل مسیرهای نامولد رقیب و موازی تولید و سرمایه‌گذاری نظیر سوداگری‌های رانتی در بازارهای مسکن، طلا، ارز، خودرو و چگونگی کنترل این مسیرها که باز و هموار بودن این مسیرها انگیزه برای فعالیت‌های تولیدی و ارزیابی اقتصادی و نرخ بازگشت سرمایه طرح‌های سرمایه‌گذاری را به نسبت کاهش می‌دهد (مسیرهای S1).
 ۴. تبیین وضعیت فعلی بالفعل (q1) و ایدئال یا بالقوه (q2) تولید و اشتغال در ایران در پایان دهه ۱۳۹۰ از نظر حجم تولید و اشتغال، نرخ رشد بیکاری، مقیاس و بهره‌وری واحدهای تولیدی در ایران.
 ۵. انتخاب محرک‌های پیشران: تعیین و معرفی عواملی که انگیزه‌های فعالان بالقوه اقتصادی را برای سرمایه‌گذاری و تولید تحریک می‌کند. مانند انواع یارانه و تسهیلات ارزان، وضع تعرفه‌های وارداتی یا مشوق های صادراتی در چارچوب راهبرد توسعه صنعتی (فلش آبی رنگ پشت نقطه A به سمت نقطه B).
 ۶. راهکارهای بهبود محیط کسب و کار: شامل پیشنهادهای اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی در محورهای شروع، فعالیت و خاتمه کسب و کارها با هدف تأثیر در تصمیم سرمایه‌گذاران برای سرمایه‌گذاری و سهل شدن اداره بنگاه‌ها توسط فعالان اقتصادی (محیط نهادی لازم برای رسیدن از وضعیت A به وضعیت B).
 ۷. راهبرد توسعه صنعتی: تدوین مجموعه سیاست‌ها و دستورالعمل‌های مبتنی بر قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی یا راهبردی کشور مشخص‌کننده بخش‌های پیشران برای هدایت منابع، تسهیلات و حمایت‌های دولتی به بهترین و نافع‌ترین بخش‌ها و کسب و کارها (انتخاب بخش‌های منتخب در وضعیت A برای تحریک و تشویق برای رفتن به سوی وضعیت B و پیشگیری از رفتن در مسیرهای خارج از راهبرد نظیر مسیر q2).

۶. راهبردهای حمایت از تولید

براساس مطالعات موجود، برآیند آسیب‌شناسی حمایت‌های صورت گرفته از تولید در ایران، تجربیات

خارجی، نیازها و ضرورت‌های سهولت تولید در ایران، راهبردهای^۱ حمایت از تولید در ایران را به عنوان چارچوبی برای ایجاد جهش تولید در کشور می‌توان در هشت سرفصل اصلی ارائه کرد^۲:

۱-۶. تدوین راهبرد توسعه صنعتی و انتخاب پیشران‌ها

ایران در تولید برخی کالاها و خدمات، ظرفیت یا مزیت نسبی یا راهبردی دارد. برخی فعالیت‌های صنعتی هم به دلایل و رویکردهای گوناگون برای کشور ضروری تشخیص داده می‌شود (مانند امنیت غذایی، دستیابی به فناوری‌های پیشتاز یا آینده، اشتغال دانش‌آموختگان دانشگاهی یا ماندن جمعیت در نزدیکی مرزهای کشور). برای تحقق این ضرورت‌ها و استفاده از مزیت‌های کشور، لازم است راهبرد توسعه صنعتی (یا تولید) در ایران تدوین و ابلاغ شود.

به این ترتیب، در برخی صنایع که کشور در آنها مزیت کمتری دارد (و طبعاً اشتغال و عمق فناوری کمتری هم دارند)، با کاهش انواع حمایت‌ها (تعرفه‌ها، تسهیلات ترجیحی ...)، بنگاه‌های کوچک و فاقد توجیه، حذف شوند و در حوزه‌های واجد مزیت (اشتغالزا، فناوری قابل حصول جهانی، متناسب با اقلیم ایران و...) یا واجد ضرورت (سکونت در مرزها، امنیت غذایی و...) حمایت‌های مؤثر و زمان‌دار وضع شود. طبعاً حمایت‌های مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت دولتی فقط براساس راهبرد توسعه صنعتی و به‌صورت «رانت‌های مولد و ارزش‌افزا» به شکلی شفاف و روشن و با ضریب اصابت حداکثری توزیع شود.

لذا تا زمانی که راهبرد توسعه صنعتی (یا سیاست صنعتی) تدوین و تصویب نشده و یا حداقل تا زمانی که صنایع پیشران که می‌توانند رشد اقتصادی را محقق کنند تعریف نشده است، لازم است سیاستگذاران در دولت و مجلس برای حمایت از تولید، به‌جای رویکرد «رانت‌جو پروری»، با بهبود محیط کسب‌وکار و امنیت سرمایه‌گذاری، رویکرد «کارآفرین پروری» را در پیش بگیرند تا زمینه ظهور کارآفرینان بالقوه مهیا شود.

تجربه کشورهای موفق تازه صنعتی شده جهان نشان می‌دهد که یکی از اصلی‌ترین اقدامات این کشورها، اتخاذ راهبرد توسعه صنعتی است. راهبرد توسعه صنعتی، تعیین تکلیف سه حوزه به این شرح است:

۱. صناعی که باید مورد حمایت قرار گیرند؛

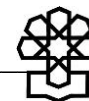
۲. نوع یا انواع حمایت‌هایی که باید از صنایع صورت گیرد (حمایت‌های مالی، تعرفه‌ای، بیمه‌ای و

... و بازه زمانی حمایت‌ها؛

۳. نهادها و دستگاه‌هایی که باید در این زمینه همکاری هماهنگی داشته باشند.

۱. لازم به یادآوری است سیاست با راهبرد تفاوت دارد. ملموس‌ترین تفاوت راهبرد و سیاست این است که راهبرد از فید زمان آزاد است و توصیه‌ای دائمی است اما سیاست یا برنامه، مقید به زمان هستند. مثلاً «توسعه صادرات» یک راهبرد است ولی «تغییرات تعرفه در برنامه ششم توسعه» یا «رساندن صادرات به ۶۰ میلیارد دلار تا سه سال آینده»، از جنس سیاست یا برنامه هستند.

۲. شایان ذکر است که ممکن است برخی از این راهبردها در سطح اهمیت یکسانی نباشند و برخی نظیر سیاست صنعتی و هزینه‌دار کردن فعالیت‌های سفته‌بازانه و نامولد به‌عنوان شرط لازم الگوی راهبردی هستند.



پس از تعیین سه امر پیش گفته، لزوم هماهنگی میان سیاست‌های صنعتی، اعتباری، فناوری، علمی، تجاری و غیره مطرح است تا حمایت‌های صورت گرفته از تولید هدفمند بوده و پراکنده و غیرمؤثر نباشد. با این حال، مطالعه‌ای که راجع به کیفیت و کمیت انواع حمایت‌های مقرر شده در قوانین برنامه توسعه در مرکز پژوهش‌ها صورت گرفته، نشانگر آن است که «وجود تشتت آرا در سیاستگذاران، نبود یک نگرش منظم و واحد در خصوص راهکارهای رشد تولید داخلی، فقدان وجود یک استراتژی مشخص توسعه صنعتی، نبود یک نهاد مرکزی مدیریت‌کننده و تعیین‌کننده نوع حمایت‌ها»، از ضعف‌های مهم حمایت قانونی از کسب‌وکارهاست.^۱

کشور ما همچنان از فقدان استراتژی توسعه صنعتی رنج می‌برد؛ «آنچه در برنامه‌های توسعه صنعتی پس از انقلاب مشاهده می‌شود، عدم تعیین استراتژی توسعه صنعتی است».^۲ شایان ذکر است هرچند تلاش بسیاری در این زمینه صورت گرفته و نتایج دو مورد از آنها در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۹۲ منتشر شد؛ اما همه این تلاش‌ها شاید به دلیل نبود اراده سیاسی کافی نافرجام بوده‌اند.

در بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، تلاشی مجدد برای طراحی این استراتژی صورت گرفته و اولین گام از گام‌های تدوین آن که اولویت‌بندی صنعتی بود، به‌عنوان تکلیفی برای وزارت صمت تعیین شد. با توجه به اینکه همچنان اولویت‌های صنعتی کشور که از سوی وزارت صمت احصاء شده است، به تصویب هیئت وزیران نرسیده است و همچنین، در صورت مشخص شدن اولویت‌های صنعتی، چگونگی حمایت و هماهنگی سیاست‌ها و دستگاه‌های اجرایی مختلف کشور در مورد آن مشخص نشده است، استمرار نظارت و مطالبه مجلس تا دستیابی کشور به استراتژی توسعه صنعتی و هماهنگی سیاست‌های کشور در راستای جهش تولید ضروری به نظر می‌رسد.

۲-۶. شفافیت، رقابت و تسهیل ورود به کسب‌وکارها و اداره بنگاه‌ها

مطالعات محیط کسب‌وکار بر یک پیش‌فرض استوار است که تحقیقات را چارچوب داده و حوزه مطالعه را روشن می‌کند: در هر جامعه‌ای، برخی انسان‌ها دارای شم کارآفرینی (توان تشخیص فرصت‌ها، تحمل خطر ورود به کسب‌وکارهای جدید و سرمایه‌گذاری و تأسیس واحد تولیدی) بالاتری نسبت به بقیه هستند.

اگر فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار مناسب باشد، ظرفیت‌های کارآفرینی این افراد از حالت بالقوه به بالفعل تبدیل می‌شوند و به نسبت شم اقتصادی و روحیه کارآفرینی خود، به ایجاد یا توسعه کسب‌وکار اقدام می‌کنند. به عبارت دیگر، در فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب‌وکار مطلوب، بنگاه‌ها به راحتی متولد و اداره می‌شوند و رشد می‌کنند. امری که در کشور ما با دشواری‌های زیادی همراه است.

۱. ک. ر. احمد مرکزالمبری و سید امیر سیاح، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۲. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مرداد ۱۳۹۶، صص ۶۷-۶۸.

۲. حسین رجب‌پور، «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰، اردیبهشت ۱۳۹۵، صص ۸۰-۸۱.

مصادیق بهبود محیط کسب و کار عبارتند از: شفافیت اطلاعات مورد نیاز واحدهای تولیدی، سهولت دریافت مجوزهای کسب و کار، ثبات مقررات و رویه‌های اجرایی، تضمین حقوق مالکیت با نیروی انتظامی و دادسراهای مجهز و کارآمد و به‌طور خلاصه، تولید خدمات عمومی برای فعالیتهای اقتصادی که منفعت آن به همه می‌رسد و زمینه را برای ظهور و فعالیت کارآفرینان مهیا می‌کند.

۳-۶. کاهش هزینه فرصت تولید از طریق هزینه‌دار کردن فعالیتهای نامولد رقیب تولید

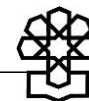
افزایش هزینه فعالیتهای سفته‌بازانه و سوداگرانه همانند سرمایه‌گذاری در ارز، سکه، املاک و... از طریق تعریف پایه‌های مالیاتی جدید، به‌نحوی که به‌طور مؤثر مزیت خود را از دست بدهند، یکی از راهبردهای مهم این حوزه است که موجب می‌شود به‌طور طبیعی منابع و سرمایه‌های موجود به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد سرازیر شود. تا زمانی که عایدی سوداگری‌های نامولد بیشتر از عایدی تولید باشد، حمایت از تولید، بی‌نتیجه است. درواقع برای مؤثر شدن حمایت از تولید، باید با وضع و اجرای قوانین و مقررات، نظام اقتصادی را طوری طراحی کرد که سوداگری‌های نامولد، مقرون به صرفه نباشد. ابزار لازم برای طراحی چنین سازوکاری، تصویب و اجرای مالیات بر عایدی سرمایه و مالیات بر مجموع درآمد است.

۴-۶. تأمین امنیت سرمایه‌گذاری و کاهش هزینه‌های مبادله

منظور از هزینه مبادله، هزینه‌های مازاد بر قیمت و ارزشی است که برای تحقق مبادله باید پرداخت شود نظیر هزینه‌های کسب اطلاعات درباره فروشنده و کالا، هزینه‌های عقد قرارداد و نظارت بر عملکرد طرف قرارداد و هزینه‌های تعریف و تضمین حقوق مالکیت. هزینه مبادله در کسب و کارها، نظیر اصطکاک در فیزیک عمل می‌کنند؛ بدین ترتیب که به صفر نمی‌رسند ولی هرچه کمتر باشند، واحدهای تولیدی بهتر و کارآمدتر کار می‌کنند.

براین اساس، قوانین، سیاست‌ها و رویه‌های اجرایی کشور باید به‌گونه‌ای اصلاح شوند که هزینه مبادله برای فعالان اقتصادی به حداقل ممکن برسند. مشهورترین و کم‌هزینه‌ترین راه برای کاهش هزینه مبادله، شفافیت اطلاعات، خوشه‌سازی، امکان بهره‌برداری از بازدهی به مقیاس و همسوسازی بازاریابی و صادرات است.

از سوی دیگر، تا وقتی امنیت سرمایه‌گذاری در کشور پایین باشد و فعالان اقتصادی نگران ایفا نشدن تعهدات مالی و کاری طرف‌های قراردادهایشان باشند و در صورت مواجهه با کلاهبرداری و بدقولی و دیگر انواع تجاوز به حقوق مالکیت، از کارآمدی و اثربخشی نیروی انتظامی و دادگاه‌های کشور اطمینان لازم را نداشته باشند، طبعاً نمی‌توان انتظار داشت حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری به نتایج چشمگیری برسد. مرکز پژوهش‌های مجلس سال‌هاست به دولت و مجلس توصیه می‌کند در هنگام تخصیص بودجه‌های سالیانه، تأمین امنیت نسبت به تأمین زیرساخت‌ها در اولویت قرار گیرد؛ چراکه اگر امنیت



سرمایه گذاری برقرار شود و کارآفرینان به کارآمدی سازوکار تأمین امنیت اقتصادی دلگرم باشند، توسعه کسب و کارها و نیز زیرساخت‌ها، از نتایج آن خواهد بود.^۱

برای حمایت مؤثر از تولید، بهتر است حکومت به جای انواع هزینه‌های غیرضروری و حمایت‌های غیرهدفمند از تعداد محدودی مدعی کارآفرینی، نیروی انتظامی و دادگاه‌ها را تجهیز و تقویت کند تا امنیت اقتصادی تقویت و منفعت آن به همه کارآفرینان بالقوه و بالفعل برسد. بدون تأمین امنیت، هر حمایت دیگری از تولید و سرمایه‌گذاری بی‌فایده و هدر دادن منابع است.

۵-۶. توسعه و ارتقای تأمین مالی تولید

در حال حاضر به دلیل ناترازی دارایی-بدهی شبکه بانکی، توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها کاهش یافته است و تسهیلات محدودی نیز که داده می‌شود، به دلیل عدم نظارت‌های کافی از سوی بانک مرکزی (در حوزه اعطای تسهیلات کلان و اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط بانک‌ها و محل مصرف تسهیلات در تسهیلات ترجیحی و سیاستی) و بالاتر بودن عایدی فعالیت‌های غیرمولد به واسطه نظام مالیاتی ناقص و محیط کسب و کار نامطلوب، عملاً به‌طور بایسته و شایسته به بخش تولید نمی‌رسد. بازار سرمایه نیز از گذشته سهم پایینی در تأمین مالی اقتصاد کشور داشته است و به دلیل آشنایی پایین فعالان اقتصادی و به‌ویژه مردم از ظرفیت‌های این بازار برای تأمین مالی و در عین حال برخی مداخلات نامناسب تنظیم‌گران مرتبط با بازار سرمایه، بخش غیردولتی در سال‌های اخیر نتوانسته است متناسب و همگام با دولت سهم خود را از تأمین مالی در این بازار افزایش دهد.

برخی از اقدام‌هایی که برای بهبود وضعیت تأمین مالی تولید می‌بایست صورت گیرد، بیرون از نظام مالی^۲ است؛ از جمله بهبود محیط کسب و کار و یا اصلاح سیگنال‌دهی غلط نظام مالیاتی. اما بسیاری از اصلاحات ناظر به درون نظام مالی است، از جمله: اصلاح و بازسازی سرمایه شبکه بانکی (رفع ناترازی موجود در دارایی‌ها و بدهی‌های شبکه بانکی) و تعیین تکلیف بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ناسالم، نظارت بر اعطای تسهیلات به‌ویژه تسهیلات کلان و تسهیلات اعطایی به اشخاص مرتبط، بهبود نظام اعتبارسنجی و رتبه‌بندی و استفاده از آن در نظام مالی برای اعطای تسهیلات و قبول تعهدات و ضمانت، اصلاح نظام وثیقه‌گیری و توسعه وثایق مورد تأیید نظام مالی، ایجاد ساختار انگیزشی برای بانک‌ها جهت تأمین مالی بخش‌های اولویت‌دار و ایجاد ساختار انگیزشی برای حضور شرکت‌ها در بازار سرمایه.

۶-۶. ثبات و پیش‌بینی‌پذیری بازار ارز و حفظ رقابت‌پذیری تولید داخل

در سال ۱۳۹۷ نرخ ارز در کشور حدود ۱۶۰ درصد رشد داشت، در سال ۱۳۹۸ اگرچه بازار ارز نسبت به

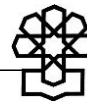
۱. برای اطلاعات بیشتر نگاه کنید به: سید امیر سیاح و دیگران، «سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران: چارچوب مفهومی، روش، شاخص و نماگرها».

سال قبل خود آramش بیشتری داشت، ولی با نوسان ۴۰ درصدی همراه بود. سال ۱۳۹۸ با دلار (سامانه سنا) حدود ۱۳ هزار تومان آغاز شد، ولی کمینه و بیشینه نرخ در این سال به ترتیب ۱۱۰۳۰ و ۱۵۶۲۳ تومان بود. به بیان دیگر در سال ۱۳۹۸ نیز نرخ ارز یکی از مهم‌ترین عوامل ایجاد نااطمینانی در اقتصاد بود. نااطمینانی و دامنه نوسان قابل توجه در نرخ ارز امکان پیش‌بینی و برنامه‌ریزی اقتصادی را سلب می‌کند و در نتیجه سبب مختل شدن فعالیت‌های اقتصادی و افت تولید خواهد شد.

از طرف دیگر لازم است تمرکز سیاستگذاران اقتصادی بر ثبات نرخ ارز حقیقی باشد نه نرخ ارز اسمی. توضیح آنکه اگرچه افزایش نرخ ارز در سال ۱۳۹۷ کسب‌وکارهایی را که در سال‌های قبل به نرخ ارز ارزان‌تر عادت کرده بودند و به واردات وابسته شده بودند را تحت فشار قرار داد، ولی به علت افزایش رقابت‌پذیری تولیدات داخلی، منجر به شکوفایی و توسعه تولید داخل و کسب‌وکارهای صادرات‌محور شد. در صورتی که سیاستگذار اقتصادی مانند دوره‌های قبل مجدداً ثبات نرخ ارز اسمی را هدف‌گذاری کند، این بخش از تولید کشور با از دست دادن رقابت‌پذیری در سال آینده، مجدداً تضعیف خواهد شد. موضوع مهم دیگر در سال ۱۳۹۹، محدودیت منابع ارزی کشور به دلیل استمرار تحریم‌های نفتی، کاهش قیمت و نیز تشدید تحریم صادرات غیرنفتی است. این واقعیت، ضرورت تخصیص بهینه منابع ارزی محدود را در جهت تقویت بنیان‌های تولیدی کشور بیش از پیش نشان می‌دهد.

۶-۷. دستیابی به فناوری‌های برتر و تجاری‌سازی آنها

رابطه واحدهای تولیدی با دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی کشور چندان برقرار نیست و واحدهای تولیدی، فناوری مورد نیازشان را بدون تسلط و یادگیری بر فناوری، بیشتر با خرید لیسانس، دریافت می‌کنند. برای حل این مشکل لازم است مراکز پژوهشی داخلی به‌سوی تأمین نیازهای واحدهای تولیدی هدایت شوند. این مهم می‌تواند با روش‌هایی نظیر کاهش بودجه‌های تحقیقاتی مستقیم آنها و پرداخت این بودجه توسط یا با تأیید واحدهای تولیدی تعیین شده در راهبرد توسعه صنعتی، تشویق مالی و مالیاتی واحدهای تولیدی که نیازهای فناوری خود را با یادگیری تأمین کنند و کاهش حمایت از واحدهای تولیدی که در فناوری‌های متعارف، صرفاً مونتاژکار و خریدار فناوری هستند، صورت گیرد. در واقع برای تحقق این هدف، اولاً دولت باید واحدهای صنعتی را به تولید تحت لیسانس تشویق نکند و مثلاً شرط داشتن لیسانس خارجی برای خرید محصول از مناقصه‌های دولتی حذف شود؛ ثانیاً هرگونه هزینه از بودجه‌های دولتی برای تحقیقات و رساله‌های دانشگاهی حتماً به سفارش واحدهای تولیدی برای دستیابی به فناوری‌های کاربردی یا جدید باشد.



۸-۶. رسمی شدن کسب و کارها و کاهش بخش غیررسمی در اقتصاد

فعالان اقتصادی در صورت فعالیت زیرزمینی، امکان دریافت تسهیلات، شرکت در نمایشگاه‌ها، انعقاد قراردادهای رسمی، جلب شریک یا سرمایه‌گذار و... را نخواهند داشت. بنابراین ضرورت دارد برای سهولت اداره و رشد واحدهای تولیدی، همه سیاست‌ها و رویکردها به گونه‌ای اصلاح و تدوین شوند تا بنگاه‌های زیرزمینی را به خروج از اقتصاد غیررسمی و فعالیت در محیط رسمی سوق دهند. به‌عنوان مثال، افزایش پایه‌های مالیاتی با هدف کاهش سود سفته‌بازی و سوداگری در بخش‌های غیررسمی به همراه کاهش نرخ مالیات بر عملکرد بنگاه‌ها و شرکت‌های رسمی، تسهیل در مقررات پرداخت بیمه‌های تأمین اجتماعی و... می‌تواند در افزایش انگیزه برای رسمی شدن کسب و کارها مؤثر باشد.

جمع‌بندی

حمایت مؤثر از تولید و سرمایه‌گذاری و تحقق شعارهای رونق و جهش تولید، قابل تحقق است، ولی مستلزم تغییراتی بنیادی در محیط حاکم بر سرمایه‌گذاری و تولید، بینش و رفتار مسئولان و تحول در کارکرد برخی دستگاه‌های اجرایی و نیز تصویب و اجرای برخی قوانین و مقررات لازم است.

هدف این گزارش ارائه یک چارچوب مفهومی و نظری برای حمایت از تولید در ایران بر پایه مطالعات متعدد کارشناسی صورت گرفته در این حوزه در راستای ایجاد جهش تولید در کشور است. در ابتدا تلاش شد تجربه سیاست‌های گذشته و قوانین موجود حمایت از تولید و همچنین موانع موجود در سر راه تولید و سرمایه‌گذاری در ایران با تأکید بر مؤلفه‌های مرتبط با محیط کسب و کار مورد نقد و بررسی قرار گیرد. در ادامه به مسئله راهبرد توسعه صنعتی و مقوله رانت مولد به‌عنوان یکی از الزامات اصلی حمایت از تولید پرداخته شد. ایجاد جهش تولید در کشور نیازمند تحولات رویکردی است که به برخی از مهم‌ترین انگاره‌های نادرست حمایت از تولید در ایران پرداخته شد و در انتها نیز مدل مفهومی و شماتیک الگوی راهبردی حمایت از تولید ارائه شد.

جمع‌بندی مطالب بیان شده در این گزارش، از منظر ارائه مسیر مطلوب برای ایجاد جهش

در تولید کشور، در گزاره‌های زیر قابل خلاصه‌سازی است:

اولاً، راهبرد توسعه صنعتی با اجماع نسبی نخبگان کشور طراحی شود و براساس آن بخش‌های پیشران رشد اقتصادی تعیین شوند و در اولویت حمایت قرار گیرند؛
ثانیاً، نظام بانکی و بازار سرمایه، اصلاح شده و اعتبارات و منابع مالی کشور طی فرایندی شفاف و نظارت‌پذیر به سوی کسب و کارهای پیشران هدایت شوند؛
ثالثاً، با تصویب قوانین جدید مالیاتی، فرصت‌های کسب سود از مسیرهای نامولد و رقیب تولید، مسدود شده و سهم بخش غیررسمی در اقتصاد کاهش یابد؛
رابعاً، با بهبود محیط کسب و کار، ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری و نهادینه‌سازی شفافیت و رقابت زمینه برای

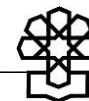
تولد و رشد بنگاه‌ها در چارچوب راهبرد توسعه صنعتی، تسهیل شود.

برنامه‌ها و سیاست‌های جهش تولید در کشور در چارچوب راهبردها و الگوی ارائه شده در این گزارش، در گزارش‌های بعدی مرکز پژوهش‌های مجلس تشریح می‌شود.

منابع و مأخذ

الف) گزارش‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌ها با عنوان مشترک «الگوی راهبردی حمایت از تولید»

۱. احمدیان، مریم و محسن مقیسه. «درس‌هایی از تجربه ژاپن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۹۳، تیر ۱۳۹۷.
۲. احمدیان، مریم. «نقش دولت کره جنوبی در تولد و رشد برندهای موفق جهانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۵۹۳، آذر ۱۳۹۶.
۳. تحویلی، علی. «تجربه دولت ترکیه در حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۰۵.
۴. جعفرتاش، برزین. «رویکردهای انتخاب بخش‌های اولویت‌دار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۱۴، تیر ۱۳۹۷.
۵. رجب‌پور، حسین. «الزامات حمایت مؤثر»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۵۴۶، آبان ۱۳۹۶.
۶. جعفرتاش، برزین. «رویکردهای تدوین سیاست صنعتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۹۲، مرداد ۱۳۹۷.
۷. جوادی، شاهین. «محیط اقتصاد کلان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۹۰۰، تیر ۱۳۹۵.
۸. حسن‌زاده، علی و احسان پرنیان. «فعالیت‌های نامولد رقیب تولید برخی تجربه‌های جهانی و راهکارهای مقابله با آن در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۵۸۲، تیر ۱۳۹۸.
۹. رجب‌پور، حسین. «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰، اردیبهشت ۱۳۹۵.
۱۰. رجب‌پور، حسین. «موازن انتخاب راهبرد مطلوب»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۱۵۲، آبان ۱۳۹۸.
۱۱. زنجانی، محمد و محسن مقیسه. «تجربه دولت برزیل در حمایت از تولید»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۵۴، شهریور ۱۳۹۷.
۱۲. مرکزالمیری، احمد و سید امیر سیاح. «رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مرداد ۱۳۹۶.
۱۳. مقیسه، محسن. «تجربه دولت چین در حمایت از تولید با رویکرد تأمین مالی، سرمایه‌گذاری و ایجاد بنگاه‌های بزرگ»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۵۴۱، آبان ۱۳۹۶.
۱۴. مقیسه، محسن. «شواهدی از نحوه حمایت دولت آمریکا از تولیدات داخلی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۲۲، فروردین ۱۳۹۷.

**ب) سایر منابع**

۱۵. اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران، «گزارش فصلی پایش محیط کسب و کار»، ۱۳۹۸.
۱۶. احمدیان، مریم. «وضعیت ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی، سال ۲۰۲۰»، شماره مسلسل ۱۶۷۰۰، آبان ۱۳۹۸.
۱۷. احمدیان، مریم. «وضعیت ایران در گزارش رقابت پذیری جهانی سال ۲۰۱۹»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۶۹۹، آبان ۱۳۹۸.
۱۸. تهرانی، ایمان. «پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری؛ ۷. تابستان ۱۳۹۸»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۹۲۶، اسفند ۱۳۹۸.
۱۹. توسلی، غلام‌عباس؛ «نظریه‌های جامعه‌شناسی»، تهران، سمت، ۱۳۶۹.
۲۰. چانگ، ها جون. اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی، ترجمه نگین درخشان، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، ۱۳۹۳.
۲۱. حسین خان، مشتاق رانت‌ها، رانت‌جویی و توسعه اقتصادی، ترجمه محمد خضری، نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۶.
۲۲. دسوتو، هراندو. «راز سرمایه: چرا سرمایه‌داری در غرب موفق می‌شود و در جاهای دیگر شکست می‌خورد؟»، ترجمه فریدون تفضلی، تهران: نشر نی، ۱۳۸۶.
۲۳. دفتر آمار و فراوری داده‌ها، «شاخص ساخت کشور ۲۰۱۷»، معاونت طرح و برنامه، وزارت صنعت معدن تجارت، ۱۳۹۶.
۲۴. دفتر بررسی‌های اقتصادی. «بررسی تأثیر بارانه کود در تولید محصولات کشاورزی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۶۷، آبان ۱۳۷۵.
۲۵. سیاح، سیدامیر و دیگران. «سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران: چارچوب مفهومی، روش، شاخص و نماگرها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۵۲، اردیبهشت ۱۳۹۷.
۲۶. سیاح، سیدامیر. «آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب و کار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳»، مجلس و راهبرد، سال بیست و سوم، ش ۸۵، بهار ۱۳۹۵.
۲۷. سیاح، سیدامیر. درآمدی بر شناخت ماهیت و عوامل مؤثر بر عرضه آنترپرنیور، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران، به راهنمایی دکتر محمد متوسلی، ۱۳۷۷.
۲۸. شهبازی‌غیائی، موسی و همکاران. «آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ ۱۰. تحلیل آمار عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۸۶۵، خرداد ۱۳۹۵.
۲۹. عزیزخانی، فاطمه و محمدرضا عبداللهی. «تحلیل شاخص‌های بازار کار در پاییز ۹۸»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۹۲۵، اسفند ۱۳۹۸.
۳۰. مرکز مالگیری، احمد. «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳، دی ۱۳۹۶.
۳۱. هاشم‌خانی، میثم و دیگران. «سیاست‌گذاری هوشمندانه شهرداری‌ها برای فروشندگان کم‌سرمایه و دستفروشان؛ گزارش نظارتی ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۴۰۹، اردیبهشت ۱۳۹۸.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۰۴۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره جهش تولید: ۱. الگوی راهبردی حمایت از تولید در ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه تنظیم رقابت و محیط کسب و کار)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدامیر سیاح، موسی شهبازی غیائی

همکاران: حسین رجب‌پور، احمد مرکزالمیری، مریم احمدیان، ایمان تهرانی، محسن مقیسه

اظهار نظر کنندگان: احمد شعبانی، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، سیدمحسن علوی‌منش

ناظران علمی: سید محمدهادی سبحانیان، سیدعلی روحانی

ویراستار تخصصی: احمد مرکزالمیری

واژه‌های کلیدی:

۱. جهش تولید

۲. کسب و کار

۳. حمایت از تولید

۴. تولید

۵. توسعه صنعتی

۶. رانت مولد



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۲/۲۲