

مانع زدایی و پشتیبانی از تولید در بخش صنعت مسائل و راهکارها

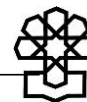
معاونت مطالعات امور تولیدی

کد موضوعی: ۳۱۰
شماره مسلسل: ۱۷۷۲۳
شهریورماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۵.....	۱. چالش‌ها و موانع کلی تولید با تمرکز بر بخش صنعت.....
۵.....	۱-۱. فقدان استراتژی توسعه صنعتی.....
۷.....	۱-۲. کمبود سرمایه در گردش و تأمین مالی واحدهای صنعتی.....
۱۴.....	۱-۳. چالش‌های بیمه‌ای در حوزه صنعت.....
۱۷.....	۱-۴. چالش‌های مالیاتی حوزه تولید.....
۱۸.....	۱-۵. چالش‌های محیط کسب‌وکار.....
۲۰.....	۱-۶. تأمین مواد اولیه تولید.....
۲۱.....	۱-۷. متناسب نبودن ابزارهای در اختیار با وظایف تعریف شده برای سازمان‌های توسعه‌ای.....
۲۴.....	۱-۸. لزوم استفاده حداکثری از توان تولید داخل برای تأمین نیازهای کشور.....
۲۵.....	۱-۹. تعدد قوانین بخش صنعت و ضرورت تنقیح قوانین این حوزه.....
۲۶.....	۲. چالش‌ها و موانع تولید در صنایع منتخب.....
۲۶.....	۲-۱. صنعت پتروشیمی.....
۳۵.....	۲-۲. صنعت نساجی.....
۳۹.....	۲-۳. صنعت خودروسازی.....
۴۱.....	۴-۲. صنعت ماشین‌سازی.....
۴۵.....	جمع‌بندی چالش‌ها و راهکارهای (مانع‌زدایی و پشتیبانی) رفع آن در حوزه صنعت.....



مانع‌زدایی و پشتیبانی از تولید در بخش صنعت مسائل و راهکارها

خلاصه مدیریتی

نامگذاری سال ۱۳۹۷ تحت عنوان سال «حمایت از کالای ایرانی» و در پی آن انتخاب نام «رونق تولید» برای سال ۱۳۹۸، به وضوح نشان داد که رویکرد حاکمیت برای غلبه بر مشکلات اقتصادی، تکیه بر تقویت و حمایت هدفمند از تولید در داخل است. در سال رونق تولید هدف، جلوگیری از تعمیق رکود و حفظ شرایط موجود صنایع تولیدی بود تا بتوان در گام بعد و در ادامه مسیر در سال ۱۳۹۹ به جهش در تولید دست یافت. به همین منظور، نامگذاری سال ۱۳۹۹ نیز سال «جهش تولید» تعیین شد. در همین راستا، مطالعات متعددی در کشور توسط دستگاه‌های ذیربط و بخش خصوصی انجام شد که عملاً منتهی شد به احصاء چالش‌هایی که مانع رسیدن به این هدف بود. براین اساس، نامگذاری سال ۱۴۰۰ با عنوان «تولید، پشتیبانی‌ها و مانع‌زدایی‌ها» به‌عنوان پاشنه آشیل و ابزار واقع‌بینانه جهت غلبه بر مشکلات اقتصادی انتخاب شد.

در تحلیل این شعار می‌توان اینگونه گفت که تقویت و حمایت هدفمند از تولید داخلی به‌عنوان هدف در نظر گرفته شده و حمایت‌ها نیز در دو سطح مدنظر قرار گرفته‌اند. سطح اول، زدودن موانع موجود در بخش تولید که در اثر اجرای نادرست، ناقص و گاهی بر زمین مانده قوانین و مقررات بر این بخش تحمیل شده است. در سطح دوم، پشتیبانی‌هایی است که لزوماً باید متناسب با شرایط موجود کشور در جهت افزایش هدفمند کمی و کیفی تولید با فعال کردن ظرفیت‌های خالی این بخش و افزایش ظرفیت در رشته فعالیت‌های صنعتی دارای اولویت با هدف اشباع بازار داخل و بازارهای صادراتی مشخص با تکیه بر توانمندی‌ها و ظرفیت‌های داخلی انجام شود. در این راستا، تکمیل زنجیره ارزش تولید صنایع دارای اولویت و پرمصرف ضروری است.

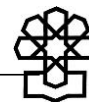
رونق و جهش تولید در بخش صنعت از بعد فنی با توجه به ظرفیت‌های فنی تولید در کشور و وجود ظرفیت‌های خالی موجود امکانپذیر است. اما از بعد سیاستی، عدم اجرای سیاست‌های درست یا اجرای بد برخی سیاست‌ها و وقفه‌های طولانی در تصمیم‌گیری‌ها به‌گونه‌ای بوده که به‌دلیل مشکل ناسازگاری زمانی، آن سیاست نه تنها دیگر بهترین نبود بلکه حتی به ضد خودش تبدیل شد. از طرفی، بحران به وجود آمده در اثر پاندمی ویروس کرونا در کنار تحریم، مزید بر علل و موانع موجود در تولیدات بخش صنعت بود به‌گونه‌ای که موجب ایجاد چالش‌هایی همچون مشکلات بیشتر در تأمین مواد اولیه مورد نیاز

بخش تولید، دیون عقب افتاده بانکی، بیمه تأمین اجتماعی و مالیات واحدهای تولیدی و آشفته‌گی در تصمیم‌گیری‌ها و عدم هماهنگی بین متولیان این بخش شد.

عدم یکپارچگی سیاستی، از نفس افتادگی راهبرد جایگزینی واردات غیرهدفمند، ضعف دیپلماسی تجاری، محیط سرمایه‌گذاری نامناسب و فشار تحریم‌های اقتصادی در مواجهه با چالش‌های ساختاری قبل، حین و پس از تولید صنعتی، زمینه‌ساز افزایش هزینه‌های تولید و صادرات صنعتی و کاهش رقابت‌پذیری صنعتی شده است. به‌منظور کاهش عوامل ذکر شده، در گام نخست باید در جهت رفع مشکلات ساختاری حاکم بر بدنه صنعت قدم برداشت. فقدان استراتژی توسعه صنعتی، ضعف نهاد حقوق مالکیت و فقدان نگاه صادرات‌محور ازجمله چالش‌های ساختاری بخش صنعت هستند.

در گام دوم باید در جهت رفع چالش‌های داخلی در دو سطح درون‌بنگاهی و برون‌بنگاهی گام برداشت. عوامل درون‌بنگاهی حوزه‌هایی ازجمله مدیریت، تکنولوژی، آموزش نیروی انسانی را شامل می‌شود که با توجه به اهداف مدنظر در این گزارش، به این موضوعات به‌صورت مستقیم پرداخته نمی‌شود. همچنین، چالش‌های برون‌بنگاهی در دو سطح ملی و استانی قابل بحث و بررسی هستند. بررسی یافته‌های کارشناسی موجود، نشان می‌دهد اگرچه عمده مشکلات در سطح استانی به ناکارآمدی دستگاه‌های اجرایی استانی بر می‌گردد اما در سطح ملی می‌توان در دو قالب کلان و خرد چالش‌های برون‌بنگاهی را بررسی و تحلیل کرد. یافته‌های مطالعات انجام شده و برگزاری نشست‌های کارشناسی متعدد با ذینفعان و ذیربطان دولتی و بخش خصوصی، اتاق‌ها، تشکل‌های تخصصی نشان می‌دهند، اهم چالش‌های بخش صنعت به شرح ذیل است:

- فقدان استراتژی توسعه صنعتی،
 - کمبود نقدینگی و تأمین مالی واحدهای صنعتی،
 - چالش‌های بیمه تأمین اجتماعی و بیمه‌های تجاری در حوزه تولید،
 - چالش‌های مالیاتی حوزه تولید،
 - چالش‌های محیط کسب و کار،
 - تأمین مواد اولیه تولید،
 - متناسب نبودن ابزارهای در اختیار با وظایف تعریف شده برای سازمان‌های توسعه‌ای،
 - تعدد قوانین و مقررات بخش صنعت،
 - عدم اعتماد به توانمندی داخل و لزوم استفاده حداکثری از توان تولید داخل برای تأمین نیازهای کشور.
- در ادامه به تفکیک هر کدام از چالش‌ها، تبیین و راهکارهای موردنظر جهت زدودن موانع سر راه و پیش‌تیبانی‌های مدنظر ارائه می‌شود. در این گزارش به‌صورت بخشی به بررسی چالش‌ها، موانع و راهکارهای عملیاتی در صنایع منتخب پتروشیمی، نساجی، خودرو و ماشین‌سازی نیز پرداخته شده است.



که نکات کلیدی در این خصوص به شرح ذیل ارائه شده است:

• **صنعت پتروشیمی کشور** به عنوان یکی از صنایع استراتژیک کشور با چالش‌هایی از جمله سرمایه‌بری صنعت پتروشیمی و ضرورت تسهیل جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ناهمسویی و عدم پویایی ساختار معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی با تقویت بخش تولید و تکمیل زنجیره ارزش، عدم هماهنگی و شفاف نبودن مرزبندی فعالیت‌ها بین دستگاه‌های مختلف در حوزه صنعت پتروشیمی، کمبود مواد اولیه صنایع پایین‌دستی، ضعف بهره‌مندی از دیپلماسی اقتصادی و تجاری مؤثر و استفاده مناسب از ابزار تعرفه‌های ترجیحی، فقدان نهاد رگولاتوری و بلا تکلیفی شرکت ملی صنایع پتروشیمی به‌عنوان سازمان توسعه‌ای در زمینه تسهیلگری و توسعه صنعت پتروشیمی مواجه است. برای بهبود شرایط موجود راهکارهای اصلاح ابعاد مختلف رژیم تجاری و مالیاتی جهت کاهش تدریجی مشوق‌های صادراتی و معافیت‌های مالیاتی محصولات پتروشیمی و تقویت سازمان توسعه‌ای پتروشیمی، نظارت بر اجرایی شدن طرح‌های پیشران صنعت پتروشیمی و ایجاد نهاد رگولاتور بخشی پیشنهاد می‌شود.

• **زنجیره ارزش صنایع نساجی و پوشاک** از کشاورزی و چاه‌های نفت شروع شده و به خرده‌فروشی پایان می‌پذیرد. این زنجیره در بعد اشتغال صنعتی خود توانایی امکان ایجاد چند صد هزار شغل مستقیم و غیرمستقیم (فقط جهت رفع نیاز بازار مصرف داخلی) را دارد. در حال حاضر در بخش الیاف طبیعی، پنبه عمده‌ترین الیاف مصرفی در این صنعت است. تولید الیاف پنبه ایران حدود ۶۰ هزار تن (۵۰٪ نیاز داخل) است که با توجه به کمبود آن بین ۶۰ تا ۷۰ هزار تن الیاف پنبه (عمدتاً از ازبکستان) وارد می‌شود. در بخش الیاف مصنوعی نیز محصولات از جمله پلی‌استر (ظرفیت اسمی حدود ۵۵۰ هزار تن) و پلی‌پروپیلن را مجتمع‌های پتروشیمی کشور تولید می‌کنند، هرچند تولید داخلی برخی از این مواد از جمله پلی‌پروپیلن کمتر از نیاز داخل است اما تعدادی از الیاف‌های مصنوعی مورد نیاز صنعت نساجی از جمله نایلون و آکرلیک در مجتمع‌های پتروشیمی کشور تولید نمی‌شود و نیاز کشور عمدتاً از طریق واردات تأمین می‌شود.

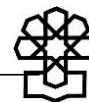
در بخش فرایند تولید نیز با وجود اقدام‌های مثبت انجام شده، صنعت نساجی کشور با چالش‌هایی همچون کاهش سرمایه‌گذاری، متناسب نبودن ظرفیت‌های صنعتی ایجاد شده در طول زنجیره، فرسودگی ماشین‌آلات در برخی از بخش‌های صنعت نساجی (از کل تعداد واحدهای بافندگی، ۴۵ درصد دارای عمر بالای ۲۰ سال هستند) مواجه‌اند. در بخش صنایع جانبی و تکمیلی از جمله صنعت رنگرزی (به‌ویژه مواد اولیه) و تأمین ماشین‌آلات نیز عمده نیاز صنعت از طریق واردات تأمین می‌شود. در بخش صنایع تکمیلی و فروش نیز خرد بودن واحدها، قاچاق و واردات بی‌رویه نیز از جمله مشکلات این صنعت است. با هدف بهبود شرایط موجود، راهکارهایی همچون «تقویت واحدهای تولیدی و تشکیل خوشه‌ها»، تدوین بسته حمایت از نوسازی و به‌روزرسانی فناوری ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدکنندگان نساجی و پوشاک، نظارت

بر اجرای طرح‌های پیشران صنعت پتروشیمی و اجرایی شدن مصوبه دولت در خصوص اصلاح تسری تخفیف خوراک به کل زنجیره و تسریع در تدوین و اجرایی‌سازی دستورالعمل حمایت از پیوندهای شرکتی موضوع ماده (۱۴) "برنامه توسعه تولید محصولات دانش‌بنیان" مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۱۰ هیات وزیران در صنعت نساجی ارائه شد.

• چالش‌های موجود **صنعت خودرو** موضوعی نیست که یک شبه به وجود آمده باشد و یا کل آن مرتبط با تحریم و نحوه قیمت‌گذاری باشد بلکه ریشه در ایرادات ساختار مدیریتی، مالکیتی، بهره‌وری پایین عوامل تولید و همچنین ماهیت اقتصادی و سیاسی این بنگاه‌ها دارد که نیازمند توجه ویژه با توجه به ابعاد اقتصادی و غیراقتصادی است. به همین منظور، برای برون رفت از بحران و ساماندهی صنعت و بازار خودروسازی کشور، طرحی جامع که همه ابعاد این صنعت را بتواند در سه برش؛ بخشی، نهادی و آمایشی طرح‌ریزی نماید مورد نیاز است. براین اساس، ضرورت دارد در این طرح با رویکرد مسئله محوری حول هفت محور مشخص به شرح ذیل که در برگزیده تبیین وضعیت موجود، چشم‌انداز، اهداف و برنامه‌های اجرایی است تمرکز شود.

- محور اول: نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو
- محور دوم: تعیین مدل بهینه حکمرانی در صنعت خودروسازی
- محور سوم: تأمین منابع مالی صنعت خودروسازی
- محور چهارم: نظام قیمت‌گذاری و فروش خودرو در کشور
- محور پنجم: تکمیل زنجیره ارزش و فناوری
- محور ششم: چارچوب همکاری‌های بین‌المللی
- محور هفتم: تعیین تکلیف سبد سوخت

• از آنجا که واردات کل ماشین‌آلات صنعتی کشور در سال‌های ۱۳۹۲ تا پایان ۱۳۹۷ بالغ بر ۲۵ میلیارد دلار بوده است، اگر هدف‌گذاری برای کاهش ۵۰ درصدی وابستگی به واردات در این حوزه انجام شود سالانه از خروج بیش از ۲ میلیارد دلار ارز از کشور جلوگیری می‌شود. از طرفی با توجه به پتانسیل دانش فنی و نیروی انسانی کشور می‌توان با هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی و استفاده از بسته‌های حمایتی-سیاستی مشخص، زمینه رشد این صنعت و به تبع آن، تولید ناخالص داخلی را نیز فراهم نمود. از جمله مهمترین سیاست‌ها و حمایت‌های کوتاه‌مدت برای این صنعت می‌توان به تقویت، بروزرسانی و تکمیل سامانه قوانین موضوعه جزء (۱) بند «الف» ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی و در بلندمدت نیز تدوین نقشه راه توسعه صنعت ماشین‌سازی و ایجاد بسترهای هوشمندسازی تعرفه‌گذاری در این صنعت اشاره کرد.



۱. چالش‌ها و موانع کلی تولید با تمرکز بر بخش صنعت

۱-۱. فقدان استراتژی توسعه صنعتی

الف) تبیین

یکی از مهم‌ترین مفاهیمی که با توسعه پیوندی ناگسستنی دارد، مفهوم «توان تولیدی» اقتصاد ملی است. ارتقای توان یا بنیه تولیدی یک کشور اگر کلید توسعه آن جامعه نباشد، بی‌شک بخشی ضروری از هر فرایند توسعه است و از همین رو این مسئله مورد توجه نظریه‌پردازان و برنامه‌ریزان کشورهای مختلف قرار گرفته است. در این میان برای تحقق توسعه صنعتی، مسئولیت مهمی برعهده حاکمیت و دولت‌هاست، به گونه‌ای که موفقیت یا عدم موفقیت توسعه صنعتی با عملکرد دولت‌ها گره خورده است. تعریف اهداف ملی، اولویت‌ها، چگونگی و مسیر دستیابی به اهداف ازجمله مسائلی است که توسط دولت‌های توسعه‌گرا صورت می‌گیرد. بنابراین در این سطح، طراحی «استراتژی توسعه صنعتی» توسط دولت‌ها اهمیت می‌یابد. همچنین این استراتژی‌ها با ابزارهای بسیار متنوعی که در دست دولت است و سیاست‌های صنعتی را تدوین می‌کند؛ ترکیب می‌گردند تا چگونگی ایفای نقش دولت را در فرایند توسعه معین سازند.^۱

یکی از مشکلات اساسی بخش صنعت و معدن کشور، فقدان نقشه راه و استراتژی توسعه صنعتی و معدنی برای حرکت هماهنگ این بخش‌ها در چارچوب مشخص برای دستیابی به اهداف موردنظر است. لذا برای تهیه سیاست‌های بخش‌های مذکور، لازم است استراتژی بخش صنعت و معدن تدوین و سیاست‌های حمایتی، اولویت‌بندی صنایع، اهداف و افق زمانی موردنظر با توجه به شاخص‌های کلان اقتصاد کشور تعیین شود. عدم هدایت هدفمند منابع کشور به دلیل مشخص نبودن بخش‌های اولویت‌داری که باید در آنها خلق مزیت شود؛ از آثار نبود یک سیاست صنعتی هدفمند، جامع و مورد وفاق سایر دستگاه‌های مرتبط در کل زنجیره تولید در کشور است.

شایان ذکر است که طی سال‌های اخیر اولویت‌ها و راهبردهای متعددی توسط وزارت صمت تهیه و رونمایی شده اما هیچ کدام به تصویب هیئت وزیران یا مجلس شورای اسلامی نرسیده است تا علاوه بر داشتن ضمانت اجرا و ابلاغ الزام‌آور در سطح درون دستگاهی، مورد تأیید و وفاق سایر دستگاه‌های مرتبط در کل زنجیره تولید قرار گیرد. فقدان استراتژی توسعه صنعتی کشور موجب اتلاف منابع و توسعه نامتوازن بدون توجه به آمایش سرزمین و مزیت‌های کشور شده و بخشی‌نگری بر رویکرد در نظر گرفتن منافع ملی کشور غلبه کرده است.

۱. ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰، ۱۳۹۵.

ب) پیشنهاد (پشتیبانی)

تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی کشور با محوریت وزارت صنعت، معدن و تجارت و همکاری سازمان برنامه و بودجه و سایر دستگاه‌های مرتبط با رعایت مواد (۲) و (۳) قانون «بهبود مستمر محیط کسب و کار» مبنی بر مشارکت تشکلهای اقتصادی بخش خصوصی و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی در دستور کار قرار گیرد. به طوری که تبدیل به یک سند الزام‌آور برای توسعه صنعتی و معدنی کشور شده و همه دستگاه‌ها ملزم به حرکت در مسیر تعیین شده در این سند شوند. در این حالت حمایت‌های دولت از بخش صنعت و معدن کشور هدفمند خواهد بود و از اتلاف منابع و توسعه نامتوازن صنعتی و معدنی جلوگیری می‌شود. به همین منظور در فرایند تدوین و تصویب استراتژی توسعه صنعتی، اقدامات زیر باید توسط مجلس شورای اسلامی انجام شود. فرایندهای ذیل با تأکید بر این نکته پیشنهاد شده است که «تدوین استراتژی توسعه صنعتی» فراتر از تعیین اولویت‌هاست و نیازمند مشخص کردن سیاست‌های مورد نیاز و نهادهای درگیر است. پیشنهاد می‌شود دولت سیاست‌های اصلی برای اجرای استراتژی توسعه صنعتی را تهیه و به صورت مشخص در احکام لایحه برنامه هفتم توسعه قرار دهد.

• نظارت بر روند تعیین اولویت‌های صنعتی و معدنی^۱

اتخاذ سیاست‌های گزینشی و تعیین اولویت‌های صنعتی و معدنی به عنوان برشی از استراتژی توسعه صنعتی موضوع مهمی است که پیگیری آن تا حصول نتیجه نهایی ضروری است. اقدامات لازم برای تحقق این هدف به شرح زیر است. پیشنهاد می‌شود به منظور بررسی شاخص‌ها و اسناد پشتیبان اولویت‌های صنعتی تعیین شده، کارگروهی سه جانبه متشکل از دولت، مجلس شورای اسلامی و نمایندگان بخش خصوصی تشکیل شود.

- تعیین معیارهای مناسب انتخاب رشته فعالیت‌های صنعتی و معدنی اولویت‌دار

- تعیین و لحاظ قیود زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی در اولویت‌های صنعتی

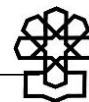
• نظارت بر روند تدوین سیاست‌های کلان در راستای هدفهای انتخابی

یکی دیگر از برش‌های استراتژی توسعه صنعتی تدوین سیاست‌های کلان و حمایتی از صنایع پیشران از جمله سیاست‌های صنعتی، تجاری و تکنولوژیک است. اقدام لازم برای تحقق این هدف به شرح زیر است:

- تدوین سیاست‌های کلان و حمایتی هدفمند و زماندار مبتنی بر تحلیل واقع‌بینانه محدودیت‌ها و

فرصت‌های فراروی صنایع کشور به‌ویژه صنایع پیشران در فضای داخلی و در فضای نوین جهانی.

۱. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۴/۲ به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و به استناد بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۹۵. فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی تصویب کرد. شایان ذکر است در فهرست تهیه شده اولویت‌بندی به معنای واقعی صورت نگرفته و اکثر صنایع مشمول اولویت‌بندی شده‌اند. نکته دیگر اینکه معیارهایی که گزینش صنایع بر مبنای آن انجام شده مشخص نیست و از این‌روی فهرست تهیه شده نیازمند بحث و بررسی بیشتر است. مقتضی است سند اولویت‌بندی به انضمام اسناد پشتیبان مربوطه باشد تا بتوان معیارهای شناسایی اولویت‌های تعیین شده را مورد ارزیابی قرار داد.



• اصلاحات سازمانی و مأموریت‌های دستگاه‌های مربوط و تعیین سازوکارهای ضمانت اجرایی استراتژی توسعه صنعتی

تصمیم‌گیری درخصوص ساختار وزارت صنعت، معدن و تجارت، بررسی وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای زیرمجموعه وزارت صمت مانند ایدرو و ایمیدرو، اصلاح برخی قوانین کشور (از جمله قوانین مالیاتی، پولی، بانکی و بودجه) و سازوکار حمایت از تحقیق و توسعه، اصلاح شیوه‌های قیمت‌گذاری و مداخلات دولت در این حوزه در راستای حمایت از صنایع اولویت‌دار از جمله اقداماتی است که باید تعیین تکلیف شوند.

۱-۲. کمبود سرمایه در گردش و تأمین مالی واحدهای صنعتی

شرایط تورمی موجود و ضرورت خریدهای نقدی، مشکل کمبود نقدینگی و سرمایه در گردش واحدهای تولیدی را تشدید کرده است. در ادامه روش‌های متفاوتی که بتوان کمبود نقدینگی و تأمین مالی هدفمند واحدهای صنعتی را پوشش داد ارائه شده است.

۱-۲-۱. تأمین مالی توسط بانک‌ها

الف) تبیین

محدود بودن تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش تولید و از سوی دیگر سوءمدیریت^۱ سبب شده که این شیوه تأمین مالی نتواند مشکل کمبود نقدینگی بخش تولید را رفع کند. بر اساس گزارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران،^۲ دشواری تأمین مالی از بانک‌ها درکنار غیر قابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت و تأمین مواد اولیه و محصولات و همچنین بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار، مهمترین موانع کسب‌وکار بیان شده توسط فعالان اقتصادی را به خود اختصاص داده است.

۱. مشکلات صنعت در شرایط کنونی با نظرخواهی از اعضای انجمن و مدیران صنایع و ارائه راهکارها، انجمن مدیران صنایع، شماره ۱۵۶، مهرماه ۱۳۹۷.

۲. بسته پیشنهادی اتاق ایران جهت تقویت توان و ایجاد رونق در تولید، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، سال ۱۳۹۸.

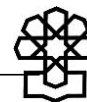
نمودار ۱. تسهیلات پرداختی به بخش صنعت و معدن و بازرگانی و سهم آن از کل تسهیلات پرداختی



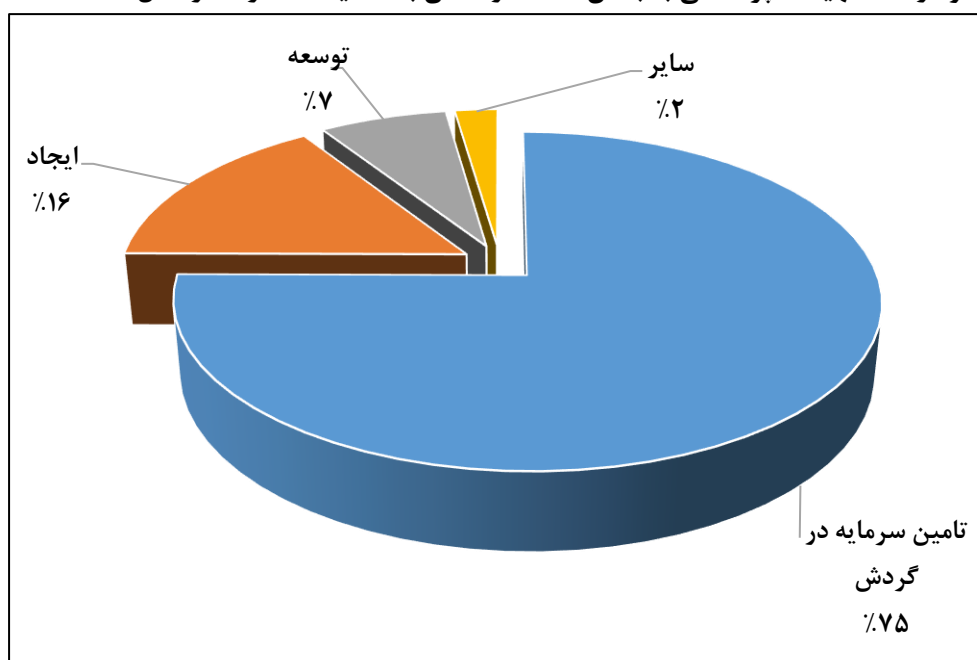
مأخذ: گزارش عملکرد وزارت صمت.

مطابق بند «پ» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، بانک مرکزی (شورای پول و اعتبار) مکلف شده است که سهم بخش صنعت و معدن از تسهیلات پرداختی سالیانه طی اجرای قانون برنامه حداقل ۴۰ درصد باشد. این در حالی است که مطابق نمودار ۱، سهم بخش صنعت و معدن از تسهیلات پرداختی فقط در سال ۱۳۹۸ بیش از ۳۲ درصد بوده و از سال ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷ به ترتیب ۲۹/۳، ۲۸/۴ و ۲۷/۵ درصد (که سهم زیادی هم تمديدی است) بوده است. همانطور که در نمودار ۱ مشخص است در سال ۱۳۹۹ سهم این بخش به ۳۰/۵ درصد معادل ۵۷۹/۷ هزار میلیارد تومان رسید که سهم تسهیلات پرداختی در قالب سرمایه در گردش حدود ۷۵ درصد بود و فقط ۲۳ درصد به عنوان مصارف ایجاد و توسعه‌ای پرداخت شد.^۱ در نمودار ۲ تسهیلات پرداختی به بخش صنعت و معدن به تفکیک مصارف در سال ۱۳۹۹ ارائه شده است.

۱. ۲ درصد مابقی مربوط به مصارف تعمیری، خرید کالای شخصی، خرید مسکن و سایر است.



نمودار ۲. تسهیلات پرداختی به بخش صنعت و معدن به تفکیک مصارف در سال ۱۳۹۹



مأخذ: همان

نکته حائز اهمیت این است که اگرچه در سال ۱۳۹۸ بخش بازرگانی با رشد بیش از ۶۴ درصدی بیشترین افزایش در تسهیلات پرداختی را داشت و بخش‌های صنعت و معدن و خدمات به ترتیب ۵۱/۸ و ۱۳/۶ درصد رشد داشتند اما در سال ۱۳۹۹ بخش خدمات با رشد بیش از ۱۲۶ درصدی بیشترین افزایش در تسهیلات پرداختی را داشت و بخش‌های صنعت و معدن و بازرگانی به ترتیب با رشد ۸۲/۷ و ۷۹/۳ درصدی رتبه‌های بعدی را به خود اختصاص داده‌اند.

از طرفی با استفاده از ظرفیت مواد (۱۶) تا (۲۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مبنی بر افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، آزادسازی وثیقه‌ها و ایجاد حساب ویژه تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی، می‌توان گامی مؤثر در جهت حمایت و جهش تولید برداشت.

ب) پیشنهادها (پشتیبانی-نظارتی)

• به منظور جلوگیری از اعطای تسهیلات غیرهدفمند (عدم وجود اولویت‌بندی صنایع مختلف جهت اعطای تسهیلات):

۱. وزارت صمت اولویت‌های مورد نظر خود را بر مبنای استراتژی توسعه صنعتی جهت دریافت تسهیلات و به منظور اعمال سیاست هدایت اعتبار به بانک مرکزی ابلاغ و رونوشت آن را نیز به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

۲. همچنین، ضروری است وزارت صمت شاخص‌های مورد نظر خود را در تعیین اولویت‌های آن وزارتخانه به کمیسیون‌های تخصصی ذیربط مجلس شورای اسلامی جهت بررسی اعلام نماید.

۳. مجلس شورای اسلامی ضمن نظارت بر اجرای بند «پ» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، با همکاری بانک مرکزی، وزارت صمت و اتاق بازرگانی زمینه اعطای سهم بخش صنعت و معدن از تسهیلات پرداختی سالیانه را فراهم نماید.

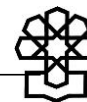
۴. استفاده از ظرفیت طرح گام به عنوان یکی از روش‌های تأمین مالی که در آن بانک بدهیهای یک تولیدکننده را تضمین کرده و اوراق گواهی و تضمین این بدهی را با قابلیت واگذاری به زنجیره تأمین به بنگاه واگذار می‌کند.^۱ همچنین، با توجه به ظرفیت‌های قانونی موجود پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی با نظارت بر اجرایی شدن مواد (۱۶) تا (۲۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و با تأکید بر اصلاح آیین‌نامه ماده (۲۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور توسط بانک مرکزی و اتاق‌ها گامی مؤثر در جهت افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، آزادسازی وثیقه‌ها و ایجاد حساب ویژه تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی بردارد.

۲-۱-۲. منابع مالی موضوع اجرای تبصره «۱۸» ماده واحده قانون بودجه سنواتی

الف) تبیین

قانون‌گذار با هدف حمایت از بخش تولید و کمک به رفع کمبود منابع مالی و دشواری تأمین مالی از بانک، منابع مالی مشخصی را در قالب تبصره «۱۸» ترکیب و برای اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال پایدار و رونق تولید در قوانین بودجه سنواتی مصوب کرد، اما عملکرد ضعیف اجرای این تبصره، اثربخشی این اقدام مثبت را تقلیل داد. با توجه به بروز مشکلات در فرایند اجرای این تبصره در دستگاه‌های مجری و بانک‌ها و نیز تخصیص دیر هنگام منابع پیش‌بینی شده، اهداف این تبصره در سال ۱۳۹۷ محقق نشد؛ برای جبران کسری منابع این تبصره در اواخر سال ۱۳۹۷ براساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی، معادل ریالی برداشت یک میلیارد دلار از صندوق توسعه ملی برای این مهم با تأیید مقام معظم رهبری اختصاص یافت، اما با توجه به تأخیر در اجرا، عملاً این منبع برای اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ استفاده شد. با نگاهی به گزارش عملکرد سازمان برنامه و بودجه تا آبان ۱۳۹۹، ملاحظه می‌شود که عملاً تمامی برنامه‌های تولید و ایجاد اشتغال ذیل تبصره «۱۸» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ با یکدیگر ترکیب شده و منابع آنها نیز از دو محل یعنی یک میلیارد دلار تخصیصی صندوق توسعه ملی و اعتبارات بانکی معادل منابع صندوق تأمین شده است. به عبارت دیگر کل تسهیلات برنامه‌های تولید و اشتغال وزارت صنعت، معدن و تجارت در تبصره «۱۸» معادل ۲۰۱/۳ هزار میلیارد ریال از محل تسهیلات ریالی صندوق توسعه ملی و تسهیلات از محل منابع بانکی (هریک با سهم مساوی) و ۱۰۲۱۱ میلیارد ریال یارانه سود تسهیلات بوده که توسط سازمان برنامه و بودجه تأمین شده است. در جدول ۱ عملکرد پرداخت این تسهیلات از سال ۱۳۹۷ تا پایان آبان سال ۱۳۹۹ ارائه شده است.

۱. درباره جهش تولید: ۳. تأمین مالی سرمایه در گردش بنگاه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل، ۱۷۰۹۱، ۱۳۹۹.



جدول ۱. خلاصه عملکرد تجمعی پرداخت تسهیلات برنامه تولید و اشتغال در بخش صنعت تا پایان آبان سال ۱۳۹۹

(میلیارد ریال)

شرح	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹*
سپرده گذاری صندوق توسعه ملی	۵۵۲۰۰	-	-
منابع داخلی بانکها	۵۵۲۰۰	-	-
مجموع منابع ایجاد شده	۱۱۰۴۰۰	-	-
کل تسهیلات پرداختی به متقاضیان	-	۱۸۷۱۶	۴۶۱۲۸

مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۹.

* بنابه اظهارات کارشناسان وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۹ نیز مبلغ ۲۳۵۰۰ میلیارد ریال توسط صندوق توسعه ملی در بانکها سپرده گذاری شده که در هیچ کدام از گزارش های عملکردی این سازمان در سال ۱۳۹۹ (آخرین گزارش عملکرد تولید و اشتغال گسترده این سازمان در آبان ۱۳۹۹) آورده نشده است.

براساس آمار جدول ۱ از کل مبلغ ۲۰۱/۳ هزار میلیارد ریال اعتبارات پیش بینی شده با قدرالسهم یکسان منابع ایجاد شده صندوق توسعه و اعتبارات بانکی برای اجرای برنامه های تولید و اشتغال سال های ۱۳۹۷ تا آبان ماه سال ۱۳۹۹، مبلغ ۱۱۰۴۰۰ میلیارد ریال بوده است. از این مقدار تا پایان آبان ماه سال ۱۳۹۹ مبلغ ۶۴۸۴۴ میلیارد ریال تسهیلات به متقاضیان (حدود ۵۸/۷ درصد) پرداخت شده است. در مورد منابع در نظر گرفته شده برای یارانه نرخ سود و نیز کمک های فنی و اعتباری از محل بودجه عمومی، تنها ۴۱۷۷ میلیارد ریال از ۱۰۶۷۷ میلیارد ریال برنامه ریزی شده (تحقق ۳۹ درصدی) تخصیص یافته است. به عبارتی با توجه به مشخص بودن ردیف بودجه ای یارانه نرخ سود برای سال های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، این منابع تا حدودی محقق شده است، اما به دلیل نامشخص بودن محل تأمین این یارانه برای سال ۱۳۹۹، تاکنون یارانه ای برای تسهیلات لحاظ نشده است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ منابع جدید از جمله مبلغ ۳۲۰ هزار میلیارد ریال از محل ردیف (۲۸) مصارف جدول ۱۴ این قانون به ایجاد اشتغال و تولید تخصیص داده شده است.

ب) پیشنهاد (پشتیبان)

یکی از دلایل تأخیر در اجرای کامل بند «الف» تبصره «۱۸» آماده سازی زیرساخت های اجرای این بند از جمله ایجاد سامانه های لازم توسط دستگاه های مجری و تهیه دستورالعمل ها درخصوص نحوه اجرای آن بود. از آنجایی که طبق جزء (۵) بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مقرر شده که نرخ سود تسهیلات اعطایی منابع این بند براساس دستورالعمل شورایی مرکب از دستگاه های متعدد تعیین شود، پیشنهاد می شود در تدوین سازوکار تسریع شده و بر اجرایی شدن جزء (۷) این بند و اختصاص منابع مشخص برای یارانه سود این تسهیلات نظارت شود.

۳-۲-۱. تأمین مالی از بازار سرمایه^۱

الف) تبیین

روش جایگزین دیگری که فعالان اقتصادی می‌توانند در تأمین مالی بنگاه خود به کار گیرند سازوکار تأمین مالی از بازار سرمایه از سه طریق انتشار سهام در بازار اولیه (عرضه عمومی اولیه)، انتشار اوراق بهادار مالی اسلامی (صکوک) و افزایش سرمایه از طریق آورده نقدی سهام‌داران و افزایش سرمایه از محل صرف سهام است. با وجود تنوع روش‌های تأمین مالی از طریق بازار سرمایه عملکرد تأمین مالی از این بازار گویای آن است که فعالان اقتصادی از ظرفیت‌های موجود در این بازار کمتر بهره‌مند شدند. البته ذکر این نکته حائز اهمیت است که بیشترین حجم تأمین مالی (حدود ۹۲ درصد) بنگاه‌ها در سال ۱۳۹۹ توسط شبکه بانکی انجام شده و نقش بازار سرمایه در تأمین منابع مالی فقط حدود ۸ درصد بوده است.

به‌منظور جذب منابع مالی از بازار سرمایه چالش‌هایی پیش روی بنگاه‌هاست که مهم‌ترین آنها به

شرح زیر است:

۱. نرخ‌گذاری دستوری اوراق بهادار مالی اسلامی (صکوک) توسط بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار که به افزایش هزینه انتشار اوراق بهادار مالی و توزیع غیرشفاف منافع حاصل از انتشار اوراق مالی می‌انجامد (مطابق مصوبات جلسه یک‌هزار و یکصد و نود و هشتمین شورای پول و اعتبار مورخ ۱۳۹۴/۲/۸).

۲. عدم الزام به ارائه رتبه اعتباری بنگاه و صکوک در بازار سرمایه که به افزایش هزینه انتشار اوراق بهادار مالی می‌انجامد (هزینه رکن ضامن اوراق).

۳. پیچیدگی ماهیت صکوک و تعداد زیاد ارکان که به زمان‌بر بودن فرایند انتشار اوراق می‌انجامد.

۴. زمان‌بر بودن انتشار صکوک و عرضه عمومی اولیه.

به‌منظور رفع یا کاهش آثار چالش‌های مزبور راهکارهای زیر را می‌توان به کار گرفت:

۱. عدم مداخله بانک مرکزی در نرخ‌گذاری صکوک (اجتناب از نرخ‌گذاری دستوری).

۲. تسریع در فرایند انتشار صکوک و اخذ تأییدیه از بانک مرکزی.

۳. انتشار صکوک با رتبه‌بندی و حذف تدریجی رکن ضامن.

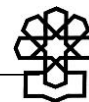
۴. انتشار صکوک بدون کوپن (با کسر)

ب) پیشنهاد (پشتیبان)

بنابراین پیشنهاد می‌شود سازمان بورس؛ موانع موجود در انتشار اوراق مالی اسلامی و تسریع در فرآیند

عرضه عمومی اولیه بنگاه‌ها و افزایش سرمایه‌ها را فراهم آورد.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در بخش صنعت، شماره مسلسل، ۱۳۹۸، ۱۶۵۰۲.



۴-۲-۱. استفاده از ظرفیت صندوق ضمانت صادرات^۱

الف) تبیین

در راستای مفاد بند «خ» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه کشور، دولت مکلف است در راستای تقویت صادرات غیرنفتی، حمایت لازم را از صندوق ضمانت صادرات کشور داشته باشد. با توجه به نقش بسیار مهم مؤسسات اعتبار صادراتی در توسعه صادرات و به ویژه شرایط خاص کشور که به دلیل تحریم‌های ظالمانه، نظام بانکی کشور کارایی لازم را ندارد، تقویت صندوق ضمانت صادرات به منظور پوشش ریسک از طریق بیمه‌نامه صادرات و ضمانت‌نامه اعتباری می‌تواند بسیار راهگشا باشد. با لحاظ سرمایه ابلاغ شده از محل قانون بودجه سال ۱۳۹۹ سرمایه تقریبی صندوق ۲۶۵۰۰ میلیارد ریال و تعهدات جاری صندوق از ابتدای سال جاری تاکنون بالغ بر ۴۱۷۲۰۷ میلیارد ریال (حدود ۱۶ برابر سرمایه فعلی صندوق) شد. این در حالی است که طبق اصول رایج مؤسسات بیمه اعتبار و اصول کلی بیمه، تعهدات پذیرفته شده توسط هر مؤسسه باید متناسب با حداکثر ۵ تا ۷ برابر سرمایه آن باشد.

ب) پیشنهاد (پشتیبان)

با توجه به تعهدات جاری صندوق ضمانت صادرات کشور در سال جاری و رشد این تعهدات در سال ۱۴۰۰، پیشنهاد افزایش سرمایه صندوق ضمانت صادرات، قابل طرح و پیگیری است.

۵-۲-۱. تنوع‌بخشی به روش‌های تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی

الف) تبیین

به‌طور کلی به‌نظر می‌رسد تنوع‌بخشی به روش‌های تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی از جمله استفاده از ظرفیت فاکتورینگ، فین‌تک‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری جسورانه باید در دستور کار قرار گیرد.

ب) پیشنهاد (پشتیبان)

با توجه به ظرفیت‌های قانونی موجود پیشنهاد می‌شود:

۱. مجلس شورای اسلامی با نظارت بر اجرایی شدن ماده (۸) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵، زمینه تنوع‌بخشی به روش‌های تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی از جمله استفاده از ظرفیت فکتورینگ را فراهم سازد. همچنین، فین‌تک‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری جسورانه نیز در کنار روش‌های مرسوم تأمین مالی بانکی و بازار سرمایه باید مدنظر قرار گیرند.

۲. مجلس شورای اسلامی با نظارت بر اجرای صحیح و مستمر ماده (۱۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵ در خصوص ارزیابی مجدد

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، بخش صنعت، معدن و پتروشیمی شماره مسلسل، ۱۶۸۲۳، ۱۳۹۹.

دارایی‌های بنگاه تولیدی بدون اخذ مالیات یکبار در بازه زمانی پنج سال، زمینه استفاده از مزایای آن به خصوص دریافت تسهیلات بانکی را فراهم نماید.

۳. از ظرفیت صندوق پروژه^۱ که یکی دیگر از ابزارهای تأمین مالی پروژه است استفاده شود. این ابزار می‌تواند به ترغیب بخش خصوصی جهت تأمین مالی طرح‌ها و تحرک بخشی تولید شود.

۳-۱. چالش‌های بیمه‌ای در حوزه صنعت

این چالش‌ها را می‌توان در قالب دو بخش بیمه‌های تأمین اجتماعی و بیمه‌های تجاری به شرح ذیل مورد بررسی قرار داد.

۳-۱-۱. بیمه تأمین اجتماعی

الف) تبیین

به‌طور کلی عدم وجود وحدت رویه در شعب سازمان تأمین اجتماعی درخصوص اجرای دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های صادره را می‌توان یکی از چالش‌های اساسی در این بخش دانست. در ادامه برخی از مشکلات تولیدکنندگان در این بخش به صورت خلاصه مورد بررسی قرار گرفته است:

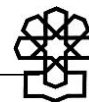
– وجود مقررات و تفسیرهای متعدد بیمه‌ای

نقطه مشترک بسیاری از تولیدکنندگان در ارتباط با مشکلات ناشی از بیمه تأمین اجتماعی این است که وضع قوانین جدید غیرضروری است. بنا به نقطه‌نظرات کارشناسی، در صورت اجرای صحیح و دقیق قوانین فعلی و با پرهیز از تفسیر به رأی توسط سازمان تأمین اجتماعی بسیاری از مشکلات فعلی تولیدکنندگان در ارتباط با بیمه حل خواهد شد. نکته حائز اهمیت در این ارتباط، وجود بخشنامه‌های سیاستی است که در خود سازمان تأمین اجتماعی تدوین و ابلاغ می‌شود که زمینه تفسیرهای متعدد و اغلب جانب‌دارانه را فراهم می‌آورد. در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی تعداد بسیار زیادی بخشنامه، دستورالعمل و آیین‌نامه دارد که نزدیک به ۲۰۰۰ عدد بوده و این تعداد سد عظیمی در برابر کسب‌وکارها مخصوصاً کسب‌وکارهای نوپایی است که باید با انبوهی از مقررات مختلف روبه‌رو شوند.^۲

شایان ذکر است از جمله مهمترین محورهای اثرگذار بر تعامل سازمان تأمین اجتماعی با فعالان اقتصادی می‌توان به عدم قانونگذاری صریح و دقیق، صدور بخشنامه‌های متعدد، قائم به شخص بودن وصول حق بیمه و ... اشاره کرد. لذا با توجه به در اولویت بودن سیاست حمایت از تولید و رفع موانع آن لازم است

۱. یکی از انواع صندوق‌های تأمین مالی است که تأمین مالی پروژه‌ای مشخص را فراهم می‌کند. در واقع، صندوق پروژه با کسب مجوز از سازمان بورس اوراق بهادار تأسیس می‌شود و بستری برای جمع‌آوری سرمایه خرد از عموم و تخصیص آن به پروژه تعریف شده در اساسنامه صندوق است. این صندوق‌ها پس از بررسی پروژه‌ها و طرح‌های اقتصادی مختلف پروژه‌ای خاص را انتخاب کرده و وجوه سرمایه‌گذاران را جمع‌آوری کرده و به ساخت و بهره‌برداری پروژه‌های تولیدی مختلف تخصیص می‌دهند.

۲. آسیب شناسی نحوه وصول حق بیمه توسط سازمان تأمین اجتماعی با رویکرد رفع موانع تولید، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل، ۱۷۵۸۲، ۱۴۰۰.



مشکلات مطرح شده از مسیر اصلاح قانون و همچنین اصلاح فرایندهای اجرایی سازمان تأمین اجتماعی مرتفع شود.^۱

– شفاف نبودن فرایند رسیدگی به شکایات و عدم اجرای کامل مصوبات

بر اساس نظرات فعالان اقتصادی،^۲ یکی از مواردی که در عمل تولیدکنندگان را با مشکل مواجه کرده است؛ نحوه و فرایند ارجاع پرونده‌های بیمه تأمین اجتماعی به هیئت بدوی و در مرحله بعد هیئت تجدیدنظر است. شفاف نبودن فرایند رسیدگی به شکایات و نبود توجه کافی به لوائح دفاعیه و مدارک و مستندات تولیدکنندگان موجب نارضایتی و ایجاد مشکلات عدیده برای آنها شده است. می‌توان ریشه عدم شفافیت در این فرایند را در دو قسمت مورد بررسی قرار داد. ابتدا، گزارش‌های بازرسی که توسط بازرسان سازمان تهیه می‌شود به دلیل هزینه‌بر نبودن تصمیمات برای بازرسان، اغلب منجر به تعیین و مطالبه ارقام غیرمنصفانه می‌شود که موجب مشکلات فراوان برای تولیدکنندگان شده است.^۳ گواه این موضوع آن است که بسیاری از این احکام، در هیئت بدوی شکسته می‌شوند که حاکی از بی‌دقتی در تهیه آنهاست. دوم، می‌توان به فرایند رسیدگی به شکایات اشاره کرد. فرایند زمان‌بر رسیدگی به شکایات و ترکیب هیئت‌های مذکور به شکلی است که در مواردی تولیدکنندگان از پیگیری شکایات خود صرف‌نظر می‌کنند. این در حالی است که اغلب با پیگیری شاکی، آرای صادر شده توسط هیئت تجدیدنظر به وسیله دیوان عدالت اداری باطل شده است.

ب) پیشنهاد (مانع زدایی)

۱. سازمان تأمین اجتماعی به همراه اتاق‌های بازرگانی، اصناف و تعاون، اقدام به تشکیل کارگروهی با عنوان «کارگروه بررسی موانع بیمه‌ای در رونق تولید» نموده که جلسات آن به صورت مستمر (ماهانه یا دوهفته‌ای) در سازمان تأمین اجتماعی برگزار شود. در مواردی که کارفرمایان بخش خصوصی با رویه‌های خلاف قوانین و بخشنامه‌های تأمین اجتماعی مواجه بودند با اعلام این مسائل و مشکلات به اتاق‌ها، موارد در جلسه بررسی و نسبت به رفع مشکلات اقدام لازم صورت می‌گیرد. ضمناً گزارش عملکرد این جلسات مشتمل بر شیوه رسیدگی به مشکلات بخش خصوصی، حسابرسی و... توسط سازمان تأمین اجتماعی برای کمیسیون‌های تخصصی ذیربط در مجلس شورای اسلامی و شورای گفتگوی بخش خصوصی و دولت ارسال شود.

۱. همان.

۲. اظهارات کارشناسی در نشست‌های تخصصی برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.

۳. مشکلات صنعت در شرایط کنونی با نظرخواهی از اعضای انجمن و مدیران صنایع و ارائه راهکارها، انجمن مدیران صنایع، شماره ۱۵۶، مهرماه ۱۳۹۷.

۲-۳-۱. بیمه‌های تجاری و ضمانت‌نامه‌های دولتی

- بیمه‌های تجاری

الف) تبیین

در حوزه بیمه‌های تجاری نیز توجه به حمایت دولت از بخش بیمه و تقویت کنسرسیوم‌های بیمه‌ای در راستای تخفیف آثار تحریم و گسترش ابزارهای تضمین و پوشش‌های بیمه‌ای حائز اهمیت است. این موضوع توسط قانونگذار در ماده (۹) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب سال ۱۳۹۸ به شرح زیر مورد توجه قرار گرفته است:

ماده (۹)- به‌منظور گسترش ابزارهای تضمین و پوشش‌های بیمه‌ای در کشور اقدامات ذیل انجام شود:

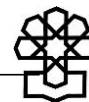
الف) به‌منظور ارائه انواع ابزارهای تضمین مورد نیاز بخش تولیدی و خدماتی کشور اعم از ضمانت‌نامه شرکت در مناقصه، پیش پرداخت، حسن انجام کار، حسن انجام تعهدات، کسور وجه الضمان و سایر ضمانت‌نامه‌های تعهدات قراردادی، دولت مکلف است زمینه‌های قانونی لازم را برای تأسیس و شکل‌گیری فعالیت مؤسسات تضمین غیردولتی ظرف مدت شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون فراهم آورد. شرکت‌های بیمه‌گر ایرانی غیردولتی مجازند نسبت به تأسیس مؤسسات تضمین براساس ضوابط و مقررات قانونی اقدام کنند.

ب) ضمانت‌نامه‌های صادره توسط مؤسسات تضمین در زمره سایر ضمانت‌نامه‌های مجاز دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون قرار می‌گیرند و کارفرمایان مجازند به‌عنوان جایگزین ضمانت‌نامه بانکی، نسبت به قبول آن اقدام کنند.

ج) بیمه مرکزی موظف است ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، ساز و کار ارائه انواع پوشش‌های بیمه‌نامه اعتبار صادراتی و بیمه‌نامه مسئولیت ناشی از محصول توسط شرکت‌های بیمه داخلی را تهیه و ابلاغ کند.

ب) پیشنهاد (پشتیبان)

نظارت بر اقدامات انجام گرفته درخصوص تسهیل و تسریع در عملیاتی شدن ماده (۹) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مبنی بر تأسیس و شکل‌گیری فعالیت مؤسسات تضمین غیردولتی با هدف حمایت از بخش تولید و استفاده از ظرفیت صنعت بیمه به موازات سیستم بانکی پیشنهاد می‌شود. همچنین انتشار اوراق بیمه اتکایی در بازار سرمایه بدون تعیین اصل و سود برای خریداران اوراق، می‌تواند بار بیمه اتکایی را از شرکت‌های بیمه‌گر و بیمه مرکزی کاهش دهد.



– ضمانت‌نامه‌های دولتی

الف) تبیین

علاوه بر پوشش‌های بیمه‌ای مذکور، حمایت دولت از بخش خصوصی در جهت تأمین منابع مالی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی از طریق ضمانت‌نامه‌های دولتی (Sovereign guarantee) موضوع دیگری است که می‌تواند در پشتیبانی از فعالان اقتصادی کشور به‌ویژه در صنایع بزرگ و استراتژیک کشور مؤثر باشد. توضیح بیشتر در این خصوص در بخش صنعت پتروشیمی ارائه شده است.

ب) پیشنهاد (پشتیبان)

وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری بانک مرکزی دستورالعمل اعطای ضمانت‌نامه‌های دولتی با هدف جذب سرمایه‌گذاری خارجی در ازای اخذ وثایق مورد نیاز جهت حمایت از تولیدکنندگان بخش خصوصی در اجرای طرح‌های توسعه‌ای صنعت را ابلاغ نماید.

۴-۱. چالش‌های مالیاتی حوزه تولید

مشکلات ناشی از اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و گسترده نبودن پایه‌های مالیاتی در کشور و فشار بار مالیاتی بر تولیدکنندگان، کاهش سرمایه در گردش مؤدیان در اثر تسویه مالیات خرید و فروش‌های نسیه و غیرنقدی، عدم وجود وحدت رویه در کل کشور در خصوص بخشنامه‌های مالیاتی از جمله مشکلات مطرح شده توسط تولیدکنندگان است. در ادامه به برخی از چالش‌های مالیاتی حوزه تولید به صورت مختصر اشاره می‌شود:

۴-۱-۱. تحمیل بار مالیاتی به تولیدکنندگان در اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده

الف) تبیین

قانون مالیات بر ارزش‌افزوده با هدف گسترش پایه‌های مالیاتی، انتقال بار مالیاتی از تولید به مصرف و شفافیت مالیاتی از طریق زنجیره فعالیت‌های مشمول مالیات با ارزش‌افزوده از نیمه دوم سال ۱۳۸۷ در کشور اجرایی شد. به‌رغم تأثیر قابل توجه پیاده‌سازی این نظام مالیاتی در تأمین منابع مالی دولت (۳۶ درصد از کل درآمدهای مالیاتی دولت در سال ۱۳۹۹)، به دلیل عدم آماده‌سازی زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری لازم، شکست‌هایی در زنجیره ارزش تأمین، تولید و توزیع در اخذ مالیات بر ارزش‌افزوده ایجاد شد. این مسئله موجب تحمیل بار مالیاتی به تولیدکنندگان در زنجیره ارزش شد. فراگیر شدن صندوق‌های مکانیزه فروش و تکمیل سامانه مؤدیان می‌تواند در حل این مشکل تأثیر بسزایی داشته باشد.

ب) پیشنهاد (مانع‌زدایی)

نظارت بر اجرای کامل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب سال ۱۳۹۸ توسط سازمان امور مالیاتی مبنی بر فراگیر شدن صندوق‌های مکانیزه فروش و تکمیل سامانه مؤدیان، پیشنهاد می‌شود.

۲-۴-۱. ضرورت تدوین بسته‌های حمایت مالیاتی از کسب و کارها در شرایط کرونایی

الف) تبیین

در شرایط تداوم اپیدمی کرونا و تبعات اقتصادی ناشی از آن بر فعالیت بنگاه‌های اقتصادی، برنامه راهبردی سازمان امور مالیاتی کشور باید همچنان در جهت حداقل فشار مالیاتی بر فعالیت‌های اقتصادی و تنظیم بار مالیاتی مؤدیان، به نحوی که مالیات مانع فعالیت‌های اقتصادی و انگیزه سرمایه‌گذاری نشود قرار گیرد. از زمان آغاز شیوع ویروس کرونا سازمان امور مالیاتی تمهیداتی برای پرداخت مالیات بنگاه‌های اقتصادی در نظر گرفت که از آن جمله می‌توان به امهال بدهی مالیاتی مؤدیان به مدت حداکثر ۳ ماه و تقسیط بدهی به مدت ۹ ماه از تاریخ درخواست اولیه برای امهال و تقسیط و بخشودگی جرائم بدهی مالیات و عوارض موضوع قانون موسوم به تجمیع عوارض تا تاریخ ۱۳۹۹/۹/۳۰ اشاره کرد.

ب) پیشنهاد (پشتیبان)

در سال ۱۴۰۰ نیز متناسب با شرایط فراگیری کرونا و تأثیر آن بر فعالیت واحدهای تولیدی، حمایت‌های مالیاتی از جمله امهال و تقسیط مالیاتی مورد توجه سازمان امور مالیاتی کشور قرار گیرد.

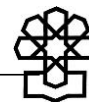
۵-۱. چالش‌های محیط کسب و کار

۱-۵-۱. دشواری دریافت مجوز کسب و کار

الف) تبیین

عدم شفافیت و وجود رانتهای غیر مولد از جمله مشکلات اصلی صدور مجوز کسب و کار است. این چالش‌ها سبب شده که فعالان اقتصادی با فرایند پیچیده و زمان‌بر صدور مجوزها (دریافت تأییدیه، گواهی، جواز، پاسخ به استعلام و مواردی از این قبیل) مواجه باشند.

در همین راستا و مطابق موضوع ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه و اتاق‌های بخش خصوصی به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی با هدف بهبود محیط کسب و کار تشکیل شد. بر حسب قانون این هیئت موظف است حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار در مقررات، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها را به نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب و کار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به صورت آنی و غیرحضور و راه‌اندازی آن کسب و کار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد. از طرفی در تبصره «۶» ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تأکید شده است که در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد می‌باشند، دستگاه اصلی موضوع



فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز را برعهده خواهد داشت و از طریق ایجاد پنجره واحد به صورت حقیقی یا در فضای مجازی با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط به گونه‌ای اقدام کند که ضمن رعایت اصل هم‌زمانی صدور مجوزها، سقف زمانی مورد نظر برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده توسط هیئت «مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» تجاوز نکند. بر این اساس لزوم نظارت و پیگیری اجرای این ماده قانونی می‌تواند تا حدود زیادی چالش‌های این حوزه را کاهش دهد.

ب) پیشنهاد (مانع‌زدایی)

با توجه به کند بودن فرآیند صدور مجوزها و تکرر استعلامات، عدم هدایت سرمایه‌گذاران درخصوص فرصت‌های شغلی بهره‌ور و عدم اطلاع‌رسانی دقیق درخصوص ویژگی‌ها و امکانات فضای کسب‌وکار پیشنهاد می‌شود:

کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور نسبت به شفاف سازی و بارگذاری اطلاعات مجوزهای کسب و کار در سامانه G4B الزام شوند و با هر گونه تخلف دستگاه‌ها مبنی بر مطالبه شرایط، مدارک و هزینه بیش از آنچه در سامانه G4B الزام شده، مطابق ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی برخورد شود. به طور هم‌زمان فرآیند الکترونیکی شدن صدور مجوزها و تسریع در صدور مجوزها نیز ذیل برنامه‌های دولت الکترونیک پیگیری شود.

۲-۵-۱. تغییر مکرر و خلق‌الساعه سیاست‌ها و مقررات

الف) تبیین

تغییر مکرر و خلق‌الساعه سیاست‌ها و مقررات موجب سلب قدرت برنامه‌ریزی از فعالان اقتصادی می‌شود و آسیب‌های جبران‌ناپذیری به آنها وارد می‌کند. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار جز چالش‌های اصلی حوزه تولید بوده است. در ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند به منظور شفاف‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجرا، از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برسانند. همچنین در تبصره این ماده اشاره شده است که هیئت وزیران پس از کسب نظر مشورتی شورای گفت‌وگو، زمان موضوع این ماده را تعیین و اعلام کند.

ب) پیشنهاد (مانع‌زدایی)

با توجه به موارد مطروحه، لزوم نظارت بر اجرای ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار به منظور جلوگیری از تغییر مکرر و بی‌ثباتی سیاست‌ها و مقررات ضروری است. البته ذکر این نکته حائز اهمیت است فقدان ضمانت اجرای متناسب، مانع اثرگذاری نظارت است.

۳-۵-۱. ضعف دیپلماسی اقتصادی و تجاری

الف) تبیین

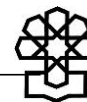
موتور محرکه تولید، بازار است. ظرفیت بازارهای بالقوه کشورهای همسایه می‌توانند چرخ‌های تولید کشور را به حرکت در آورند. تقویت دیپلماسی اقتصادی و تجاری و استفاده مؤثر از ابزارهایی مانند تعرفه‌های ترجیحی و استفاده از موافقتنامه‌های تجارت آزاد می‌تواند در بهبود فضای کسب و کار نقش قابل توجهی داشته باشد. در ماده (۹) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، وزارت امور خارجه موظف شده است ظرفیت‌های روابط خارجی و نمایندگی‌های سیاسی کشور در خارج را در خدمت تولیدکنندگان داخلی و سرمایه‌گذاران در ایران و به ویژه صادرکنندگان کالاها و خدمات قرار دهد. از طرفی در ماده (۱۰) این قانون، وزارت امور خارجه موظف شده است تا با انجام اقداماتی از قبیل لغو روادید تجاری با کشورهای طرف تجاری، تنظیم توافقات صدور روادید تجاری بلندمدت و پُرتردد و نظایر آن، ترتیبی اتخاذ نماید تا اخذ روادید تجاری برای صادرکنندگان کالاها و خدمات فنی مهندسی از ایران و نیز تردد و اقامت داوطلبان سرمایه‌گذاری خارجی و مرتبطین آنها در کشور، به سهل‌ترین و سریع‌ترین شکل ممکن محقق شود. به نظر می‌رسد در صورت اجرای صحیح و نظارت بر مواد (۹) و (۱۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار بتوان گام‌های مؤثری در جهت تقویت دیپلماسی اقتصادی و تجاری کشور برداشت. ذکر این نکته حائز اهمیت است که برای اثرگذاری نظارت باید ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده در نظر گرفته شود تا منتهی به عدم اجرا نشود، موضوعی که در این خصوص خلأ آن احساس می‌شود.

ب) پیشنهاد (پشتیبان)

۱. وزارت امور خارجه عملکرد اجرای مواد (۹) و (۱۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار را به کمیسیون‌های تخصصی ذیربط مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. این گزارش باید مشتمل بر اطلاعات آماری از عملکرد اجرای قانون و آیین‌نامه آن و همچنین ارائه شاخص‌هایی باشد که وزارت امور خارجه در آیین‌نامه ملزم به تدوین آنها شده است (ماده (۹) آیین‌نامه ماده (۹) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار با موضوع تعیین شاخص‌های اختصاصی برای عملکرد اقتصادی نمایندگی‌های کشور).
۲. وزارت امور خارجه با همکاری اتاق بازرگانی جهت صدور روادید تجاری، سامانه متقاضیان روادید (از طرف اتاق بازرگانی) را به اداره گذرنامه وصل کند.
۳. نظارت بر اجرای صحیح دستورالعمل نحوه شناسایی، انتخاب و انتصاب رایزنان بازرگانی مصوب ۱۳۹۸/۷/۸ با تأکید بر ارزیابی عملکرد رایزنان.

۶-۱. تأمین مواد اولیه تولید

شرایط موجود اقتصادی کشور که بخشی از آن به آثار تحریم‌های ظالمانه و بخشی دیگر به نحوه مدیریت منابع ارزی کشور برمی‌گردد، سبب جهش نرخ ارز در سال ۱۳۹۷ و نوسانات آن شد. جهش نرخ ارز و عدم ثبات آن تبعاتی را در رابطه با موضوع رونق تولید به همراه دارد که در ادامه به آن اشاره شده است:



۱-۶-۱. بی ثباتی در قیمت مواد اولیه و افزایش هزینه‌های تولید

الف) تبیین

نوسانات نرخ ارز باعث بی ثباتی در قیمت مواد اولیه، بالا رفتن هزینه‌های تولید، افزایش قیمت تمام شده محصولات و همچنین کاهش رقابت‌پذیری تولیدکنندگان داخلی در برابر رقبای منطقه‌ای و خارجی شده است. بر اساس آمار موجود بیش از ۸۰ درصد از واردات کشور را کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و قطعات تشکیل می‌دهد.^۱ افزایش نرخ ارز از یک سو تقاضا برای واردات این کالاها را کاهش می‌دهد که در صورت فقدان جایگزین آن در داخل کشور، تولید کاهش می‌یابد. از سوی دیگر حتی در صورت تأمین ارز و واردات آن کالا منجر به افزایش قیمت تمام شده محصول داخلی می‌شود. البته افزایش هزینه‌های مبادله برای تأمین مواد اولیه مورد نیاز این مشکل را تشدید می‌کند.

نتایج تحقیقات نشان می‌دهد بین نوسانات نرخ ارز و شاخص قیمت تولیدکننده همبستگی مثبت وجود دارد. به عبارتی براساس این نتیجه با افزایش نرخ ارز، هزینه‌های تولید افزایش و متعاقب آن مقدار تولید کاهش می‌یابد. بنابراین یکی از ابزارهای قدرتمند رونق تولید باثبات‌سازی بازار ارز و جلوگیری از انحرافات در این بازار است.^۲ در بخش صنعت پتروشیمی این موضوع تشریح شده است.

۱-۷. متناسب نبودن ابزارهای در اختیار با وظایف تعریف شده برای سازمان‌های توسعه‌ای

الف) تبیین

همانطور که از اسناد و قوانین بالادستی کشور مشخص است یکی از اهداف اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی این است که نقش دولت به عنوان سیاست‌ساز (امور حاکمیتی) از نقش مدیریت عملیات (فعالیت‌های شرکت‌های دولتی) تفکیک شود. در همین راستا شرکت‌های دولتی مادر تخصصی که با هدف ایجاد و توسعه صنایع مختلف در کشور ایجاد شدند به سازمان‌های توسعه‌ای با اهداف جدیدی که به برخی از آنها در قوانین مذکور اشاره شد، تغییر وضعیت دادند. یکی از اهدافی که به طور مشخص در ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای سازمان‌های توسعه‌ای مشخص شده است، ورود سازمان‌های توسعه‌ای به عرصه سرمایه‌گذاری و تولید به ویژه در مناطق محروم و صنایع خطرپذیر است. به عنوان نمونه تا پایان سال ۱۳۹۹، تعداد ۱۰ پروژه با حجم سرمایه‌گذاری ۱۳۱/۶ هزار میلیارد ریال و اشتغالزایی ۶/۷ هزار نفر توسط سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در دست اجرا است. تعدادی طرح هم در مرحله مقدماتی اجرا توسط این سازمان قرار دارند. شرکت ملی صنایع پتروشیمی یکی دیگر از سازمان‌های توسعه‌ای است که نقش مؤثری در ارتقای عملکرد صنعت پتروشیمی

۱. چارچوبی برای تهیه برنامه رونق تولید، سازمان برنامه و بودجه، معاونت فنی، امور زیربنایی و تولیدی، امور صنعت، معدن، بازرگانی و ارتباطات، ۱۳۹۸.

۲. بسته رونق تولید، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، ۱۳۹۸.

به‌ویژه در بخش پژوهش و فناوری و سرمایه‌گذاری در طرح‌های زیر ساختی دارد. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۰ دانش فنی فرایند، ۱۵ کاتالیست و ۶ ماده شیمیایی مورد استفاده در صنعت پتروشیمی توسط شرکت پژوهش و فناوری پتروشیمی آماده ارائه شده است. تکمیل طرح خط لوله اتیلن غرب، آغاز طرح تولید گاز به پروپیلن واقع در اسلام آباد غرب، احداث و تکمیل اسکله‌ها، کریدورها و جاده‌ها و آماده‌سازی و استحصال اراضی از جمله اقدامات شرکت ملی صنایع پتروشیمی در راستای تسهیل سرمایه‌گذاری و تولید به‌عنوان سازمان توسعه‌ای در سال ۱۳۹۹ بوده است.

لکن از چالش‌های اساسی سازمان‌های توسعه‌ای در ارتقای نقش مشارکتی و تسهیلگری در سرمایه‌گذاری و تولید، کمبود منابع مالی و مشخص نبودن جایگاه سازمان‌های توسعه‌ای در بدنه حاکمیت است.

۱-۷-۱. مغایر بودن وظایف قانونی و اساسنامه‌ای^۱ سازمان‌های توسعه‌ای

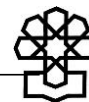
فقدان اساسنامه جدید مصوب بر اساس نقش جدید سازمان‌های توسعه‌ای و مشخص نبودن حیطه وظایف و اختیارات آنها یکی از موانع استفاده از ظرفیت‌های آنها در حمایت از تولید و تسهیلگری در این بخش است. مطابق قانون علاوه بر سرمایه‌گذاری در مناطق محروم، تمرکز سازمان‌های توسعه‌ای بر توسعه فناوری‌های پیشرفته و نوظهور و تجاری‌سازی آنها در صنایع مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا حمایت‌های لازم از شرکت‌های دانش‌بنیان برای به‌کارگیری آنها در زنجیره ارزش شرکت‌های بزرگ و تولیدکننده مانند ارائه تضامین به مصرف‌کنندگان و پوشش ریسک، حمایت‌های مالی، به‌کارگیری محصولات صنایع با فناوری نوین در طرح‌های سازمان‌های توسعه‌ای، همکاری با بخش خصوصی و استفاده از ظرفیت‌های دانشگاه‌ها در زمینه گسترش تحقیق و توسعه می‌تواند از جمله مواردی باشد که در اصلاح اساسنامه سازمان‌های توسعه‌ای مورد توجه قرار گیرد. موضوعات دیگر از جمله ارائه مشاوره‌های علمی، مدیریتی، فنی و حقوقی به بخش خصوصی و ارائه خدمات زیر ساختی و ایجاد فضا برای رشد صنعت نیز می‌تواند مؤثر باشد.

۱-۷-۲. مشکلات سازمان‌های توسعه‌ای در تأمین منابع مالی و مشخص نبودن ابزارهای حمایتی آنها

تسهیل سرمایه‌گذاری، بسترسازی و پشتیبانی توسعه در صنعت نیازمند مشخص شدن ابزارهای در اختیار این سازمان‌ها در ارائه مطلوب نقش توسعه‌ای آنها است.

مطابق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دولت می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای پس از فراخوان عمومی از سوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذیربط و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت، در طرح‌های اقتصادی موضوع فعالیت‌های

۱. مطابق ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی سازمان توسعه‌ای مجاز به سرمایه‌گذاری در مناطق محروم (تا ۱۰۰ درصد مطابق مقررات) و مناطق برخوردار (تا ۲۰ درصد از سهم کل بازار)، توسعه فناوری‌های پیشرفته و نوظهور هستند. لکن در اساسنامه موجود برخی از سازمان‌های توسعه‌ای از جمله شرکت ملی صنایع پتروشیمی تولید و تجارت کلیه محصولات پتروشیمی بر عهده این شرکت است که مغایر با قانون پیش‌گفته است.



گروه یک ماده (۲) این قانون، در مناطق کمتر توسعه یافته و یا در صنایع پیشرفته با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در کلیه مناطق کشور به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی مطابق شرایط و سهم‌های تعیین شده در قانون اقدام کند. با توجه به اینکه بخش خصوصی تمایل مشارکت در برخی از طرح‌های پیشران را ندارد^۱، سازمان توسعه‌ای می‌تواند با مالکیت صد درصدی طرح را اجرا و پس از سه سال از بهره‌برداری آن را واگذار کند. درخصوص تأمین منابع مالی مورد نیاز، در قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی صراحتاً ذکر شده که ۷۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور در اختیار سازمان‌های مذکور برای مشارکت با بخش غیردولتی به منظور تحقق اهداف مذکور قرار می‌گیرد. لکن در عمل به دلیل مشکلات مالی دولت این بند قانونی اجرایی نشده است.

مورد دیگر اینکه مطابق جزء (۲) بند «الف» تبصره «۷» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه از جمله دستگاه‌ها و شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام مانند شرکت‌های اصلی و تابعه وزارت نفت و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) مکلفند کلیه حساب‌های ریالی خود (درآمدی و هزینه‌ای) را صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح کنند. دستگاه‌های یادشده موظفند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند.

ب) پیشنهاد (مانع‌زدایی)

۱. تبصره «۷» ماده (۳) قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بدین شرح اصلاح شود:
۷۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای به صورت ۱۰۰٪ تخصیص یافته تلقی شده و در اختیار سازمان‌های مذکور برای مشارکت با بخش غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پر خطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری قرار گیرد.
۲. به سازمان‌های توسعه‌ای اجازه داده شود برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه‌ای که بخش خصوصی حاضر به مشارکت نیست، نسبت به افتتاح حساب نزد بانک‌های تجاری برای دریافت تسهیلات صرفاً جهت مصرف در خصوص طرح مزبور اقدام کند. هرگونه استفاده از آن تسهیلات در سایر مصارف، تصرف غیرقانونی در اموال دولتی بوده و متخلف، علاوه بر مجازات قانونی، به انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم می‌شود.

۱. به عنوان نمونه طرح GTPP اسلام‌آباد غرب.

۸-۱. لزوم استفاده حداکثری از توان تولید داخل برای تأمین نیازهای کشور

الف) تبیین

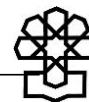
رویکرد سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در حوزه به‌کارگیری سیاست‌های حمایتی برای تولید و ساخت داخل عمدتاً حول محورهایی از قبیل بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی، گسترش و تعمیق و ارتقا در نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن با مشارکت داخلی و خارجی، تکمیل زنجیره ارزش، به‌کارگیری شرکت‌های دانش‌بنیان و فناور برای طراحی، مهندسی، ساخت، نصب تجهیزات و انتقال فناوری در صنایع تولیدی است که ضرورت دارد در رویکردهای مواجهه با تولید و ساخت داخل، سرلوحه کار برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران، دستگاه‌های اجرایی (کارفرما) و پیمانکاران عمومی قرار گیرد. در قانون برنامه ششم توسعه از مجموع ۱۲۴ ماده، ۲۳ ماده (معادل ۱۹ درصد) شامل احکام حمایت از تولید است. این حمایت‌ها از نوع بخشی و فرابخشی است و ماهیت این حمایت‌ها عمدتاً از نوع تأمین مالی، حمایت بیمه‌ای، اصلاح قوانین و مقررات و بهبود زیرساخت‌های نهادی، بهبود زیرساخت‌های منطقه‌ای، رونق تولید، بازسازی و نوسازی صنایع و تأمین مالی، حمایت از صنعت نفت، گاز و برق، حمایت از حمل و نقل و تحریک بخش مسکن است.

بدون‌شک در چارچوب نهادسازی جدید و تعریف ابزارهای تسهیلگر نوین، قانون جدید حداکثر استفاده از توان تولیدی خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی در کارنامه تقنینی مجلس دهم از جایگاه بالایی برخوردار است. مهمترین ابزارهای تسهیلگر در فرآیند اجرا در این قانون شامل مشوق‌های انگیزشی، تسهیل در صدور مفاصا حساب‌های بیمه‌ای، تأمین مالی فکتورینگ (امکان نقدشوندگی دیون زودتر از موعد سررسید)، ایجاد شرکت‌های تضمین برای رقابت با نظام بانکی در صدور ضمانتنامه، بیمه عملکرد یا گارانتی عملکرد محصولات تولیدی داخلی، اصلاحات نهادی در حوزه‌های بیمه‌ای و گشایش اعتبار ارزی به نفع سازندگان داخلی با هدف کاهش هزینه‌های مبادله و در نهایت معاف شدن افزایش سرمایه از محل افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌ها (ماده (۱۴) قانون) با هدف رفع مانع ماده (۱۴۱) قانون تجارت و امکان تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی است.

شایان ذکر است اعمال تحریم‌های ظالمانه با پرورش ایده‌های جدید در حوزه تولید و ایجاد ارتباط رشته فعالیت‌های صنعتی، معدنی و تجاری با شرکت‌های دانش‌بنیان و تقویت نگاه به داخل، زمینه اتکا به متخصصان داخلی را افزایش داده است.

ب) پیشنهاد (پشتیبانی – مانع‌زدایی)

با توجه به توانمندی و اثربخشی بالای ابزارهای نوین در «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵» با هدف تقویت توانمندی ساخت داخل و نقش آن در رونق تولید، ضروری است نظارت بر اجرای این قانون در اولویت اصلی مجلس شورای اسلامی قرار



گیرد. لذا مواد ذیل در اولویت هستند:

۱. نظارت بر اجرای ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵ در جهت شفافیت و راهاندازی سامانه متمرکز جهت درج توانمندی‌های محصولات داخلی که اگرچه تا حدودی انجام شده اما تکمیل آن اهتمام و پیگیری و نظارت مجلس را می‌طلبد.

۲. نظارت بر ماده (۵) این قانون با موضوع رعایت سهم طرف ایرانی در قراردادهای موضوع این قانون در ارجاع و انجام طرح (پروژه).

۳. نظارت بر اجرای ماده (۱۲) این قانون با موضوع تقویت تحقیق و توسعه با استفاده از مشوق‌های بیمه‌ای، مالیاتی و ارتقای علمی.

شایان ذکر است در ماده (۲۱) این قانون، ضمانت اجرای مناسب برای مواد (۴) و (۵) در نظر گرفته شده اما برای ماده (۱۲) این قانون، خلاء ضمانت اجرا وجود دارد.

۹-۱. تعدد قوانین بخش صنعت و ضرورت تنقیح قوانین این حوزه^۱

الف) تبیین

یکی از مسائلی که هم در موضوع رونق و هم جهش تولید جزء مهمترین موانع محسوب می‌شود قوانین و مقررات متعدد و دست‌وپاگیر در حوزه صنعت است. از این‌رو، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات یکی از راهکارهای مقابله با پدیده قوانین و مقررات دست‌وپاگیر است. در این راستا باید در گام نخست، همه قوانین و مقررات مرتبط گردآوری، موضوع‌بندی و سپس تنقیح در قالب نسخ صریح، مدت منقضی و ضمنی انجام شود. خروجی این فرایند پس از آنکه همه تعارضات در تنقیح برای هر موضوع برطرف شد، منتهی به تصویب یک قانون جامع خواهد شد. در گام بعدی ضرورت دارد قانونگذار و دیگر نهادهای مقررات‌گذار پیش از تصویب قوانین و مقررات جدید، الزام اجتناب از تصویب مقررات تکراری یا متناقض با مقررات جاری را مد نظر قرار دهند.^۲

ب) پیشنهاد (مانع‌زدایی)

مجلس شورای اسلامی، اصلاح قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵ و با اعمال اصلاحات مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸ را با هدف هماهنگی بیشتر و تقسیم وظایف بین قوای سه‌گانه و به‌طور ویژه قوای مجریه و مقننه مورد بازبینی و اصلاح قرار دهد.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت»، شماره مسلسل ۱۶۸۹۹، ۱۳۹۸.

۲. شایان ذکر است که قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵ و با اعمال اصلاحات مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸ با هدف شناسایی قوانین معتبر، منسوخ صریح و ضمنی، قوانین معارض و مغایر با یکدیگر و یا موضوع منتهی شده جهت اقدام قانونی، به تصویب رسید. به موجب این قانون، تدوین و تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی است.

۲. چالش‌ها و موانع تولید در صنایع منتخب

در این بخش، به بررسی چالش‌ها، موانع و راهکارهای عملیاتی موردنظر در صنایع منتخب پتروشیمی، نساجی، خودروسازی و ماشین‌سازی پرداخته شده است.

۲-۱. صنعت پتروشیمی

یکی از صنایع پیشران کشور که پیوندهای پسین و پیشین قوی با بسیاری از بخش‌های اقتصادی کشور دارد، صنعت پتروشیمی است که در ادامه برخی از چالش‌های این صنعت و راهکارهای مرتبط ارائه شده است.

۲-۱-۱. سرمایه‌بری صنعت پتروشیمی و ضرورت تسهیل جذب سرمایه‌گذاری خارجی

الف) تبیین

بر اساس آمار موجود در حال حاضر ۸۱ طرح با سرمایه‌گذاری ۴۹ میلیارد دلار در صنعت پتروشیمی کشور در دست اجرا و بررسی است. با توجه به محدودیت ظرفیت تأمین مالی در داخل کشور از جمله استفاده از ظرفیت‌های بازار سرمایه و سرمایه‌گذاری در صندوق‌های پروژه، بخشی از این سرمایه از طریق جذب سرمایه‌گذاری خارجی تأمین می‌شود. با توجه به ارتباط مستقیم این موضوع با شرایط سیاسی و میزان ریسک سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاران خارجی تمایل به اخذ گارانتی و تضامین دولتی (Sovereign guarantee) در ازای ارائه فاینانس دارند.

ب) پیشنهاد (پشتیبان)

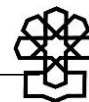
وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری بانک مرکزی دستورالعمل اعطای ضمانت‌نامه‌های دولتی با هدف جذب سرمایه‌گذاری خارجی در ازای اخذ وثایق مورد نیاز جهت حمایت از تولیدکنندگان بخش خصوصی در اجرای طرح‌های توسعه‌ای صنعت را ابلاغ نماید.

۲-۱-۲. ناهمسویی ساختار معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی با تقویت بخش تولید

الف) تبیین

سیاست‌های مالی و مالیاتی از طریق تصحیح رفتار فعالان اقتصادی در بخش‌های مختلف، نه تنها به تأمین مالی دولت بلکه به رشد و توسعه اقتصادی کشور نیز کمک می‌کنند. لذا اعمال صحیح سیاست‌های مالیاتی را می‌توان ابزاری در جهت افزایش تحرک، پویایی و حرکت به سمت توسعه صنایع تلقی کرد؛ لکن عدم توجه به اصلاح ساختار معافیت‌ها و اعطای هدفمند مشوق‌های مالیاتی می‌تواند موجب کاهش اثر بخشی سیاست‌های مالی دولت و تضعیف عملکرد بخش تولید شود.

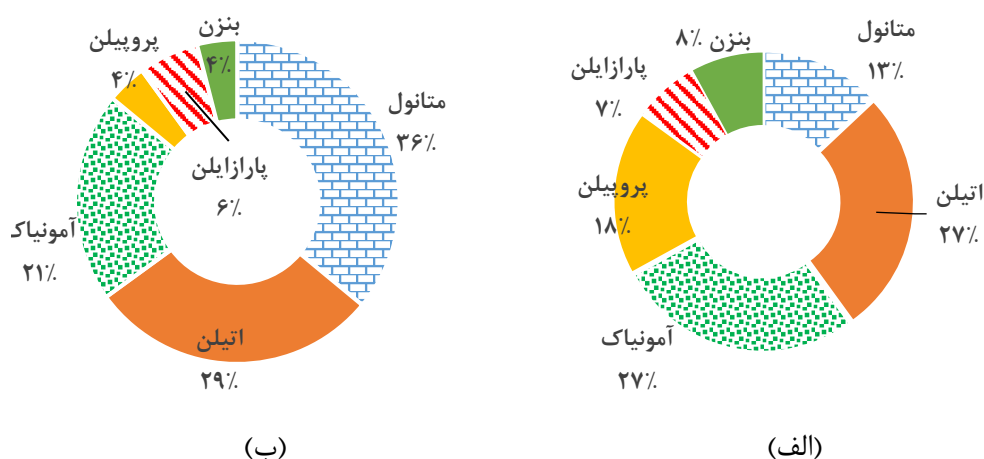
یک نمونه از تأثیر سیاست‌های مالیاتی بر نحوه توسعه صنعت کشور را می‌توان در روند توسعه و وضعیت کنونی صنعت پتروشیمی کشور جستجو کرد. با وجود آنکه معافیت‌های مالیاتی اعطا شده به مجتمع‌های



پتروشیمی در مناطق ویژه اقتصادی در کنار سایر سیاست‌های اتخاذ شده در قبال این صنعت، سبب رشد قابل توجه میزان تولید انواع محصولات پتروشیمی در سالیان اخیر شده است، لکن تداوم معافیت‌های مالیاتی در این حوزه در کنار سایر عوامل موجب توسعه نامتوازن بیشتر این صنعت می‌شود.

همانطور که در نمودار ۳ ارائه شده است، سبد تولیدات انواع محصولات پتروشیمیایی در گروه مواد پایه و شیمیایی در ایران، با انحرافی از نسبت تولیدات این مواد در جهان مواجه است. در حال حاضر متانول در ایران با ظرفیت اسمی تولید ۱۲ میلیون تن در سال و با ظرفیت واقعی ۸۰ درصد در حال تولید است. با توجه به برنامه‌ریزی صورت گرفته درخصوص تحقق طرح‌های جهش دوم و سوم تا سال ۱۴۰۴، افزایش ظرفیت تولید متانول تا بیش از ۲۴ میلیون تن در سال قابل دستیابی است. از طرفی، با لحاظ کردن رشد تولید متانول در سایر کشورها از جمله آمریکا، چین، روسیه و عربستان، احتمال اشباع بازار جهانی این محصول و در نتیجه کاهش قیمت و ارزش صادرات آن وجود خواهد داشت. لذا باید برنامه‌ریزی منسجمی برای تکمیل زنجیره تولید و تبدیل متانول و سایر محصولات صنایع بالادست پتروشیمی به محصولات با ارزش افزوده بیشتر صورت گیرد که یکی از راهکارهای این امر، تصحیح رویکرد سیاست‌های مالیاتی در این صنعت است.

نمودار ۳. سبد تولید محصولات پتروشیمیایی گروه مواد پایه و شیمیایی در ایران و جهان:
(الف) ایران و (ب) جهان



مأخذ: گزارش عملکرد دوازده ماهه سال ۱۳۹۸ صنعت پتروشیمی کشور، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و داده‌های Statista.

در این راستا در بند «ث» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ با هدف کاهش خام‌فروشی و توسعه صنایع با قید تکمیل زنجیره ارزش محصولات آمده است: «درآمد حاصل از صادرات مواد معدنی فلزی- غیرفلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی به صورت خام و نیمه خام در تمام نقاط کشور مشمول مالیات می‌شود. تعریف و فهرست مواد خام و نیمه خام مذکور به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و

دارایی، صنعت، معدن و تجارت و اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران تهیه می‌شود و ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. این در حالی است که پیش از این طبق تصویب‌نامه در خصوص فهرست مواد خام و کالاهای نفتی موضوع ماده (۱۴۱) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴، صادرات هرگونه مواد پتروشیمی شامل مالیات با نرخ صفر بوده است؛^۱ وضع مالیات بر تولیدات محصولات خام فی نفسه مناسب بوده و امکان حرکت در مسیر تکمیل زنجیره ارزش محصولات را میسر می‌کند، اما چالش‌هایی در مورد بند «ث» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ وجود دارد که بایستی مرتفع شود. همانگونه که در این بند آمده است، جهت وضع عوارض صادراتی برای موارد ذکر شده، ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ قانون، باید ابتدا مواد خام و نیمه خام در کارگروه معرفی شده تعریف شده و سپس طبق این تعریف، فهرستی از مواد خام و نیمه خام جهت وضع عوارض تهیه شود. همواره چالش‌هایی بر سر به روزرسانی فهرست مواد خام با توجه به تعاریف متفاوت از مواد خام در مراحل مختلف توسعه صنایع، وجود داشته است و آخرین فهرست مواد خام در سال ۱۳۹۶ با عنوان «تصویب‌نامه در خصوص فهرست مواد خام و کالاهای نفتی موضوع ماده (۱۴۱) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴» ارائه شده است. لذا در جهت اثرگذاری حداکثری بند «ث» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در خصوص وضع مالیات بر درآمد صادرات مواد خام و نیمه خام هیدروکربوری و پتروشیمی، ضرورت دارد تعریف و فهرست مواد خام و نیمه خام توسط کارگروه معرفی شده در قانون در بازه زمانی مقرر (سه ماه پس از تصویب)، ارائه گردد تا این ماده قانونی نیز به سرنوشت قوانین مرتبط با این حوزه دچار نگردد.

ب) پیشنهاد (مانع‌زدایی)

- سازمان امور مالیاتی با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، نفت، سازمان برنامه و بودجه مشوق‌های مالیاتی را در جهت تقویت بخش تولید و تکمیل زنجیره ارزش بازرگاری و اصلاح نماید.

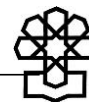
- نظارت بر عملکرد بند «ث» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در خصوص تهیه فهرست کالاهای خام و نیمه خام.

۳-۱-۲. ناکارآمدی و عدم یکپارچگی سامانه‌های مرتبط با بخش تولید

الف) تبیین

مهمترین چالش در حوزه معماری سیستم‌های اطلاعاتی، عدم یکپارچگی و تعامل‌پذیری سیستم‌های اطلاعاتی داخل سازمانی و بین سازمانی است. این چالش موانعی را برای فعالان اقتصادی کشور ایجاد کرده است که در ادامه نمونه‌ای برای تبیین موضوع ارائه شده است.

۱. مطابق ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم: «صد درصد (۱۰۰٪) درآمد حاصل از صادرات خدمات و کالاهای غیرنفتی و محصولات بخش کشاورزی و بیست درصد (۲۰٪) درآمد حاصل از صادرات مواد خام مشمول مالیات با نرخ صفر می‌گردد. فهرست مواد خام و کالاهای نفتی به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و نفت و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».



برای مثال کنترل عرضه و تقاضای محصولات پتروشیمی در بورس کالا، به دلیل التهابات این بازار در دوره‌های مختلف به ویژه به دلیل نوسانات ارزی از موضوعات مهمی است که مورد توجه دستگاه‌های مرتبط بوده است. در بخش تقاضا، تقاضاکنندگان خرید محصولات پتروشیمی از بورس کالا باید درخواست خرید خود را در سایت بهین یاب وزارت صمت ثبت کنند تا پس از بررسی پروانه بهره‌برداری صادر شده، برای خرید محصولات به بورس کالا معرفی شوند. با توجه به نوسانات نرخ ارز و جذابیت ورود برخی تولیدکننده‌ها با هدف سوداگری از یک سو و افزایش تقاضای تولیدکنندگان واقعی به دلیل نگرانی از گرانت شدن مواد اولیه، تناسب در عرضه و تقاضای بازار محصولات پتروشیمی بهم خورد. در همین راستا وزارت صمت اقدام به پیاده‌سازی طرح افق (استانداردسازی فاکتور و قیمت) به منظور ایجاد زیرساخت مناسب برای مدیریت بهینه تقاضای مواد پتروشیمی و اصلاح ساز و کار تخصیص سهمیه مواد پتروشیمی در سامانه بهین یاب از تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۴ کرده است.

به عبارتی تلاش وزارت صمت برای ایجاد شفافیت حداکثری منجر به ایجاد چندین سامانه از جمله سامانه بهین یاب، سامانه جامع انبارها و طرح افق شده است. علاوه بر این سامانه‌ها، تولیدکنندگان باید اطلاعات خود را در سامانه‌های دیگری از جمله سامانه‌های مربوط به سازمان امور مالیاتی و سامانه جامع تجارت نیز ثبت کنند. تعدد این سامانه‌ها و عدم همپوشانی اطلاعاتی آنها با یکدیگر و عدم چابکی سیستم اداری کشور مشکلات زیادی را برای تولیدکنندگان صنایع پایین دستی به همراه داشته است.

ب) پیشنهاد (مانع زدایی)

وزارت صمت مکلف به تسریع در یکپارچه‌سازی، جامعیت و امنیت اطلاعات سامانه‌های ایجاد شده در قالب پنجره واحد برای ورود داده‌ها شود. شایان ذکر است امنیت اطلاعات از این حیث مورد تأکید است که بسیاری از واحدهای تولیدی با نهادهایی همکاری دارند که در لیست تحریم‌های ظالمانه قرار دارند و افشای اطلاعات سامانه‌ها می‌تواند برای فعالان اقتصادی این حوزه مشکل ساز باشد.

۴-۱-۲. عدم هماهنگی و شفاف نبودن مرزبندی فعالیت‌ها بین دستگاه‌های مختلف

الف) تبیین

پاشنه آشیل تقویت تولید، هماهنگی و مرزبندی حیطه وظایف و اختیارات دستگاه‌های پشتیبان این حوزه است که تنها در صورت اصلاح ساختار و تدقیق مسئولیت‌ها و اختیارات موجود بین بخش‌های مختلف نظام حکمرانی کشور قابل تحقق و دستیابی است.

• برای نمونه عدم هماهنگی و شفاف نبودن حیطه وظایف وزارت صمت و شرکت ملی صنایع پتروشیمی ذیل وزارت نفت مشکلاتی را برای تولیدکنندگان صنایع پایین‌دستی این صنعت ایجاد کرده است که می‌توان به عدم هماهنگی در صدور مجوزهای مصرف استاینر مومر در کشور اشاره کرد. شرکت ملی صنایع پتروشیمی معادل ۴۰۵ هزارتن مجوز با ذکر منبع تأمین برای استفاده از استاینر

مونومر به عنوان خوراک صادر کرده است. از طرفی، وزارت صمت نیز حدود ۴۲۶ هزار تن مجوز برای استفاده از استایرن مونومر به عنوان خوراک بدون ذکر منبع تأمین صادر کرده است. این در حالی است که میزان تولید استایرن مونومر در صنعت پتروشیمی کشور برابر با ۵۵۰ هزارتن در سال است که با ۸۳۱ هزار تن مجوز مصرف صادره برای این محصول فاصله زیادی دارد. لذا، عدم هماهنگی در صدور مجوز مصرف استایرن مونومر به عنوان خوراک بین دو دستگاه پیش گفته، موجب کمبود مواد اولیه و تولید کمتر از ظرفیت صنایع کشور شده است.

• تفکیک وظایف شرکت ملی صنایع پتروشیمی و وزارت صمت در بورس کالا از دیگر اقداماتی است که باید مورد توجه قرار گیرد. شرکت ملی صنایع پتروشیمی مسئولیت مدیریت عرضه (توسعه، تولید و تأمین) و وزارت صمت وظیفه مدیریت تقاضا و توزیع را به عهده دارد. این در حالی است که ارتباطات موردی وزارت صمت با شرکت های پتروشیمی موجب بروز اختلالات در مدیریت عرضه شده است. همچنین، شفافیت در نحوه تعامل بخش خصوصی و شرکت ملی صنایع پتروشیمی با هدف تنظیم بازار ضروری است.

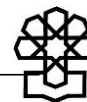
ب) پیشنهاد (مانع زدایی)

اصلاح ساختار و تدقیق مسئولیت‌ها و اختیارات بین بخش‌های مختلف نظام حکمرانی کشور به‌ویژه در خصوص مرزبندی فعالیت‌های وزارت صمت و شرکت ملی صنایع پتروشیمی و مرجع تصمیم‌گیری در خصوص خوراک‌های بین مجتمعی در صنعت پتروشیمی در دستور کار قرار گیرد.

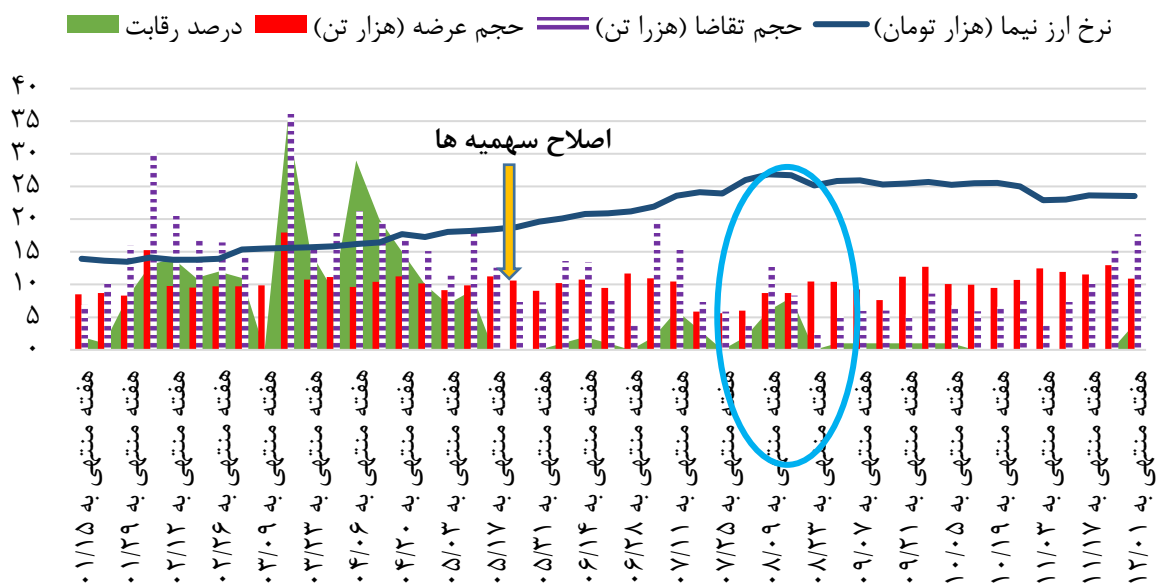
۵-۱-۲. بی ثباتی نرخ ارز و تغییرات مکرر قیمت مواد اولیه صنایع پایین‌دستی پتروشیمی

الف) تبیین

در حال حاضر قیمت محصولات پتروشیمی در بورس کالا بر اساس ۹۵ درصد فوب و با نرخ تسعیر نیمایی محاسبه می‌شود. لذا همان‌طور که مشخص است قیمت مواد اولیه صنایع پایین‌دستی تأثیرپذیری مستقیم از تغییرات نرخ ارز دارد. برای نمونه یکی از پراستهاب‌ترین محصولات پتروشیمی که مصرف داخلی زیادی دارد و در زمان‌های مختلف با نوسانات قیمتی همراه است، محصول پلی‌وینیل کلراید است که تغییرات قیمت معامله شده و میزان عرضه و تقاضای آن در بورس کالا به همراه تغییرات نرخ ارز نیمایی در سال ۱۳۹۹ در نمودار ۴ آمده است.



نمودار ۴. مقایسه عرضه، تقاضا و درصد رقابت محصول پلی وینیل کلراید در سال ۱۳۹۹



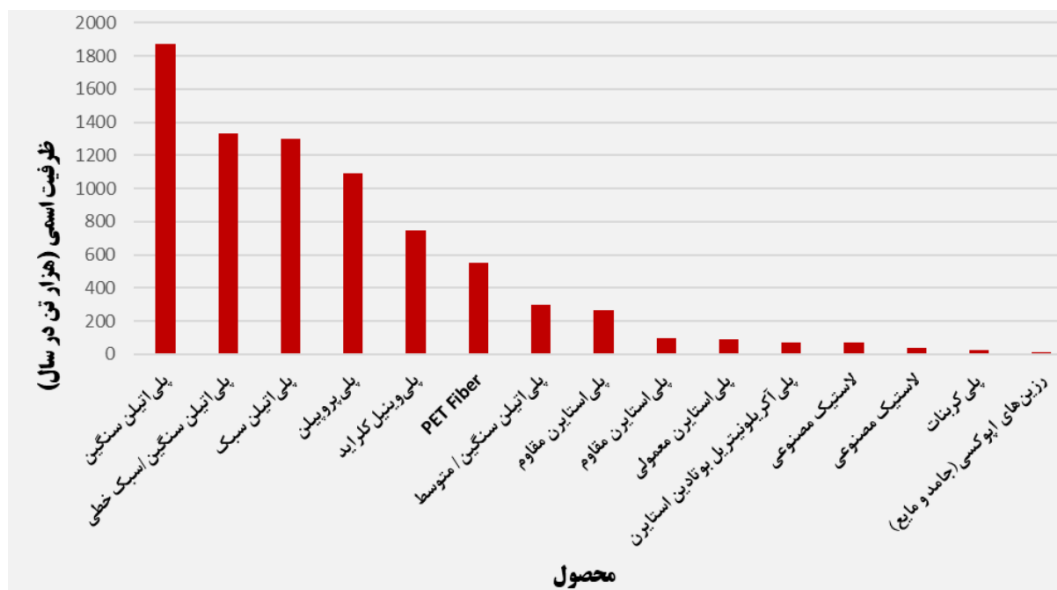
همانطور که در نمودار ۴ مشخص است در بازه زمانی هفته منتهی به ۱۳۹۹/۰۸/۰۹ با وجود اعمال سهمیه بندی و حذف تقاضاهای کاذب با افزایش نرخ ارز، رقابت برای خرید این محصول در بورس کالا افزایش یافته است.

۶-۱-۲. کمبود مواد اولیه مورد نیاز صنایع کشور و کاهش رقابت پذیری صنایع پایین دستی

الف) تبیین

تأمین کمی و کیفی مواد اولیه به عنوان اولین حلقه در زنجیره ارزش اکثر فعالیتهای تولیدی و صنعتی کشور از جمله چالشهای فعالان اقتصادی کشور است. به عنوان مثال تولید متناسب و متنوع مواد اولیه در توسعه صنایع پایین دستی پتروشیمی کشور نقش قابل توجهی دارد. در نمودار ۵ ظرفیت اسمی تولید محصولات پلیمری صنعت پتروشیمی کشور در سال ۱۳۹۸ ارائه شده است.

نمودار ۵. ظرفیت اسمی تولید محصولات پلیمری صنعت پتروشیمی کشور در سال ۱۳۹۸

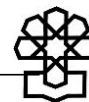


همانطور که از آمار نمودار ۵ مشخص است تولید محصولات پلیمری در صنعت پتروشیمی کشور متناسب با نیاز صنایع داخلی نبوده و انتظار می‌رود با تسریع در اجرای طرح‌های توسعه‌ای در حوزه صنایع میانی پتروشیمی این مهم حاصل شود.

اهمیت تأمین مواد اولیه مورد نیاز صنایع پایین‌دستی را در عملکرد فروش داخل و صادرات صنعت پلاستیک به عنوان یکی از شاخه‌های این صنایع می‌توان ردیابی کرد. براساس آمار ارائه شده محصولات پلیمری تولید شده در کشور با سهمی تقریباً برابر، به صادرات و فروش خالص در کشور تخصیص داده شده است. محصولات پلیمری صادر شده با میانگین قیمت ۷۰۰ دلار در هر تن در مجموع درآمدی حدود ۳ میلیارد دلار برای کشور حاصل کرده است. در حالیکه مصرف محصولات پلیمری در صنایع پایین‌دستی علاوه بر تأمین محصولات و کالاهای مورد نیاز داخل کشور، درآمد ارزی حدود ۲/۷ میلیارد دلار حاصل از صادرات این محصولات در پی داشته است.

ب) پیشنهادها (مانع‌زدایی)

۱. نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه‌ای صنعت پتروشیمی
با هدف بهره‌برداری از طرح‌های تولیدی مورد نیاز صنایع پایین‌دستی نظارت بر اجرا و اولویت‌بندی طرح‌های توسعه‌ای این صنعت توسط مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرد.
۲. تدوین دستورالعمل واردات محصولات پتروشیمی مورد نیاز داخل



وزارت صمت مکلف است دستورالعمل «قواعد واردات محصولات پتروشیمی موردنیاز داخل با قید کمبود تولید داخلی» توسط تولیدکننده داخلی آن محصول را تنظیم و ضمانت اجرایی لازم را در تدوین آن در نظر بگیرد.

۳. ایجاد نهاد رگولاتوری یا تنظیم‌گری در صنعت پتروشیمی یکی از الزامات ایجاد ارزش افزوده در هر صنعتی، تدوین راهبردهای جدید برای توسعه و تسهیل فعالیت و سرمایه‌گذاری است. با این تعریف می‌توان گفت که نهاد رگولاتور یا تنظیم‌گر به‌عنوان یک نهاد مستقل که نقش آن رقابتی کردن بازار و افزایش کیفیت محصولات است، در توسعه سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کسب و کار به‌منظور رونق بخشیدن به فعالیت‌های بخش خصوصی نقش بسزایی دارد. از میان اصول رگولاتوری می‌توان به سلامت در رقابت، شفافیت در عملکرد، انصاف در خدمات، عدالت در سرویس‌دهی، اخلاق محوری و صراحت و نوآوری اشاره کرد. به عبارتی با متمرکز شدن جایگاه سیاست‌گذاری و نظارت در امور حاکمیتی و فاصله گرفتن از امور تصدی‌گری غیرضروری برای نهاد رگولاتور می‌توان انتظار تسهیل حضور بخش غیردولتی و ترغیب آن برای مشارکت حداکثری در عهده‌داری امور تصدی‌گری، حفظ منافع ملی و نیز حفظ رقابت سالم در میان فعالان اقتصادی را داشت.

صنعت پتروشیمی به دلیل ماهیت پیچیده‌ای که دارد، ازجمله گستردگی و تنوع محصولات، وجود بازیگران متعدد خصوصی و دولتی، و اهمیت استراتژیک آن برای اقتصاد کشور، بیش از سایر بخش‌ها نیازمند نهادی برای تنظیم مقررات و روابط بین بخش دولتی و خصوصی است. این در حالی است که فقدان این نهاد در صنعت پتروشیمی مشکلاتی را به همراه داشته است. در ادامه ریسک‌های نبود نظام رگولاتوری بر اقتصاد و توسعه صنعت پتروشیمی به شرح ذیل ارائه شده است:

- فقدان الزامات قراردادی برای تعامل فعالان این صنعت با یکدیگر، رابطه با دولت و سایر طرفین،
- عدم توجه صاحبان سهام شرکت‌های پتروشیمی به تأثیر عملکرد آنها بر امنیت ملی و محیط زیست،
- رقابت ناسالم میان تولیدکنندگان،
- توسعه نامتوازن صنعت پتروشیمی.

مطابق ماده (۵۹) قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت مکلف است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار است و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به دولت ارسال نماید. از طرفی در ماده (۱۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، وزارت نفت مکلف شده است به منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب‌وکار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت به تصویب هیئت وزیران برساند.

بنابراین با توجه به ظرفیت‌های قانونی موجود پیشنهاد می‌شود، مجلس شورای اسلامی با نظارت بر اجرایی شدن احکام ماده (۵۹) قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۱۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در حوزه صنعت پتروشیمی نسبت به تأسیس نهاد رگولاتوری و تصویب اساسنامه آن نهاد اقدام نماید.

۴. نظارت بر اجرای ماده (۳) مصوبه هیئت وزیران به شماره ۱۵۲۵۳۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ در خصوص نحوه اعمال تخفیف خوراک در طول زنجیره ارزش

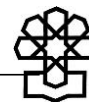
در جزء (۴) بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، تبصره بند «ب» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به دلیل نقایصی که داشت اصلاح شد. یکی از چالش‌های اصلی تبصره بند «ب» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، عدم تسری تخفیف‌های لحاظ شده با هدف تشویق سرمایه‌گذاری در این صنعت، در طول زنجیره ارزش بود اما راهکار قانونگذار در اصلاح این ماده قانونی به دلیل نقایص آیین‌نامه تدوین شده، مؤثر واقع نشده است. در همین راستا هیأت وزیران مصوبه ای در اسفند ماه سال ۱۳۹۹ ابلاغ کردند که طی آن مشکل اجرایی آیین نامه مذکور را تا حدی برطرف کرد. لذا نظارت بر اجرای ماده (۳) این مصوبه که در خصوص نحوه تسری تخفیفات در طول زنجیره ارزش است و همچنین نحوه تخفیف خوراک به طرح‌های تبدیل متانول به پروپیلن را مشخص کرده است، پیشنهاد می‌شود.

۵. بهره‌مندی از دیپلماسی اقتصادی و تجاری مؤثر و استفاده مناسب از ابزار تعرفه‌های ترجیحی و برگزاری نمایشگاه‌ها به نفع محصولات صنعتی کشور به‌ویژه با کشورهای همسایه

در بخش صنایع پایین‌دستی کشور، ظرفیت‌های کارخانه‌ای بسیاری ایجاد شده که بنا به دلایل متعدد بخش قابل توجهی از آنها غیر فعالند. اتکا به بازار داخل و محدودیت‌های رقابتی برای حضور در بازارهای بین‌المللی یکی از آن دلایل است. لذا تعامل با کشورهای همسایه درخصوص افزایش کالاهای مشمول تعرفه ترجیحی به‌ویژه در مورد محصولات صنایع پایین‌دستی پتروشیمی می‌تواند در بازاریابی محصولات تولیدی کشور که با اشباع بازار داخل مواجه هستند، بسیار مؤثر باشد. همچنین برگزاری و حضور در نمایشگاه‌ها می‌تواند ضمن معرفی توانمندی و ظرفیت تولیدکنندگان کشور، زمینه‌ساز معرفی تولیدکنندگان به مشتریان جدید باشد و فرصت جذب بازارهای جدید را در اختیار آنها قرار دهد.^۱

بنابراین پیشنهاد می‌شود دولت با بهره‌مندی از دیپلماسی اقتصادی و تجاری مؤثر نسبت به وضع تعرفه‌های ترجیحی با کشورهای همسایه و برگزاری و شرکت در نمایشگاه‌های خارجی در حوزه محصولات صنایع پایین‌دستی پتروشیمی اقدام نماید.

۱. برنامه وزارت صمت برای جهش تولید در سال ۱۳۹۹.



۲-۲. صنعت نساجی

با وجود سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در صنعت نساجی ایران، این صنعت در بخش‌های مختلف زنجیره ارزش آن دچار گلوگاه و حلقه‌های مفقوده مهم و قابل ملاحظه‌ای است که در ادامه به برخی از آنها اشاره شده است.

الف) تبیین

۲-۲-۱. کمبود انواع مواد اولیه مصرفی در زنجیره ارزش صنعت نساجی

با توجه به اینکه سهم عمده قیمت تمام شده کالای نهایی مرتبط با مواد اولیه مصرفی است، لذا نیاز است در بخش زنجیره تأمین، بنگاه‌های فعال در این صنعت از یک اطمینان‌خاطر در قیمت، کمیت و کیفیت مواد اولیه برخوردار باشند که متأسفانه این موضوع با مشکلات زیادی مواجه است. چراکه بخشی از این مواد از خارج کشور تأمین می‌شوند که همین موضوع سبب شده است هزینه‌های تأمین را افزایش دهد. درخصوص مواد اولیه‌ای که در داخل نیز تأمین می‌شود بعضاً با کمبود برخی مواد اولیه و افزایش رقابت در بورس کالا مواجه می‌شوند.

مواد اولیه صنعت نساجی به دو دسته مواد اولیه طبیعی ازجمله پنبه و مواد اولیه مصنوعی ازجمله پلیمرهای صنعت پتروشیمی طبقه‌بندی می‌شود. درخصوص الیاف پنبه نیاز کشور حدود ۱۲۰ هزار تن پنبه در سال است درحالی‌که ظرفیت تولید پنبه کشور امکان تأمین نیمی از این نیاز را دارد و مابقی پنبه مصرفی در صنعت نساجی کشور عمدتاً از طریق واردات از کشور ازبکستان تأمین می‌شود. ازجمله راهکارهایی که به نظر می‌رسد در تولید بیشتر پنبه در کشور مؤثر باشد اصلاح نژاد پنبه تولیدی در جهت آبربری کمتر و تولید محصول بیشتر و باکیفیت بالاتر است.^۱

در بخش پلیمرهای مصنوعی نیز مشکل به دو بخش تقسیم می‌شود. بخش اول آن دسته از پلیمرهایی است که زنجیره ارزش آنها در کشور شکل گرفته و در داخل تولید می‌شود ازجمله پلی‌استر و پلی‌پروپیلن گرید نساجی، اما تولید آنها کمتر از نیاز داخل است. بخشی از این مشکل را می‌توان با مدیریت عرضه محصولات در بورس کالا و تأمین حداکثری نیاز صنایع پایین‌دست توسط تولیدکنندگان صنایع بالادست، برطرف کرد.

دسته دوم محصولاتی ازجمله آکریلیک و نایلون است که در کشور تولید نمی‌شود و باید برنامه‌ریزی لازم برای تکمیل زنجیره ارزش آنها در صنایع بالادست یعنی صنعت پتروشیمی کشور صورت گیرد. نیاز صنعت نساجی کشور به الیاف آکریلیک حدود ۱۱۵ هزار تن در سال عمدتاً برای تولید فرش ماشینی است. یکی از دلایل عدم تولید این محصول در کشور کمبود پروپیلن به‌عنوان ماده اولیه فرایند تولید آکریلیک است. در این خصوص اصلاح آیین‌نامه جزء «۴» بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق بخشی از

۱. نجفی علمدارلو، حامد، بررسی اقتصادی تولید پنبه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۹۸، ۱۶۶۷۴.

تنظیم مقررات مالی دولت (۲) و ارائه تخفیف خوراک در صنعت پتروشیمی متناسب با تولید محصولات با ارزش افزوده بیشتر و تأمین نیاز داخل می‌تواند مؤثر باشد.

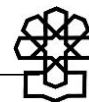
۲-۲-۲. کاهش سرمایه‌گذاری در صنعت نساجی

براساس برآورد سرمایه‌گذاری به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ سرمایه‌گذاری در صنایع نساجی کشور از ۱۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ به ۳۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۲ صعود کرد، اما از آن پس به شدت کاهش یافت و به ۵/۹ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ سقوط کرد. طی دهه هشتاد سرمایه‌گذاری در صنایع نساجی به تدریج رشد پیدا کرد و به ۲۸ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۹ افزایش یافت. در سال ۱۳۹۱ میزان سرمایه‌گذاری به شدت سقوط کرد و به ۹/۵ هزار میلیارد ریال رسید. این روند تا سال ۱۳۹۲ ادامه یافت و در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ بهبود پیدا کرد و سرمایه‌گذاری در این صنعت در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، به ترتیب به ۱۶ و ۱۴ هزار میلیارد ریال رسید. رشد سرمایه‌گذاری صنایع نساجی در نیمه اول دهه هشتاد ناشی از اجرای طرح بازسازی و نوسازی صنایع نساجی است.

۲-۲-۳. متناسب نبودن ظرفیت‌های صنعتی ایجاد شده در صنعت نساجی

با وجود اینکه در زنجیره ارزش تولیدات نساجی، با حرکت به سمت جلو، ارزش افزوده بیشتری ایجاد می‌شود، اما شواهد حاکی از آن است که در حلقه‌های نهایی صنعت نساجی کشور میزان سرمایه‌گذاری و ظرفیت‌سازی پایین می‌آید و در مجموع به این بخش کم‌توجهی شده است و به همین دلیل ارزش افزوده کمتری هم ایجاد می‌شود. این در حالی است که چنانچه ظرفیت‌های هر بخش از زنجیره نساجی با بخش‌های دیگر آن متناسب باشد، نتایج به مراتب مطلوب‌تری در بخش ایجاد ارزش افزوده و اشتغالزایی حاصل می‌شود. برای مثال در ادامه وضعیت خوشه صنعت نساجی یزد و ارتباط با شاخه‌ها و واحدهای آن بررسی شده است.

هسته اصلی زنجیره صنایع نساجی یزد مبتنی بر صنعت بافندگی است که شامل بافندگی انواع پارچه‌های پنبه‌ای و الیاف مصنوعی، لباسی، فاستونی، پرده‌ای، رومبلی، پتو، روفرشی و فرش ماشینی است. خروجی واحدهای تولید پتو و فرش ماشینی به محصولات نهایی و آماده مصرف ختم می‌شود. یکی از مشکلات خوشه صنعت نساجی یزد این است که ظرفیت کل بخش رنگرزی و تکمیل یک‌سوم ظرفیت بخش بافندگی است، یعنی برای یک‌سوم از تولید پارچه پنبه‌ای و الیاف مصنوعی استان، امکانات رنگرزی و تکمیل آن وجود دارد. میزان بسیار پایین تولید پارچه تکمیل شده و پوشاک و کالاهای نهایی مصرفی در مقایسه با تولید پارچه خام حاکی از شکاف بین هسته مرکزی خوشه نساجی یزد و حلقه‌های نهایی زنجیره تولید نساجی و همچنین مشارکت در بخش عرضه است.



۲-۲-۴. فرسودگی ماشین آلات در برخی از بخش‌های صنعت نساجی

فرسودگی ماشین آلات صنعت نساجی نیز یکی از چالش‌های تکمیل زنجیره ارزش این صنعت است، زیرا فرسودگی ماشین آلات مانع از تولید محصولات باکیفیت در این صنعت و پوشش نیازهای صنایع پایین دست از جمله صنعت پوشاک می‌شود. برای نمونه از کل تعداد واحدهای بافندگی، ۴۵ درصد دارای عمر بالای ۲۰ سال، ۳۳ درصد دارای عمر بین ۱۰ تا ۲۰ سال و کمتر از ۲۲ درصد دارای عمر کمتر از ۱۰ سال هستند. زنجیره تولید پارچه لباسی (از ریسندگی نخ‌های پنبه‌ای و الیاف مصنوعی تا بافندگی و به‌ویژه رنگرزی، چاپ و تکمیل) نسبت به بخش‌های دیگر صنعت نساجی مانند تولید الیاف و نخ‌های مصنوعی یا فرش ماشینی فرسوده‌تر و از رده خارج شده‌تر است. این چالش سبب کاهش تدریجی کیفیت محصولات تولیدی این بخش و به‌نوعی باعث ایجاد رکود در این صنعت شد. در این شرایط کالاهای تولیدی توان رقابت با محصولات خارجی را نداشتند و سرمایه‌گذاری‌ها به‌طور چشمگیری کاهش یافت.

۲-۲-۵. چالش‌های تکمیل زنجیره ارزش صنعت نساجی در بخش فروش و صنایع نهایی

میزان سرمایه‌گذاری پایین و خرد بودن واحدها، قاچاق در حوزه صنایع نساجی و پوشاک، تخلقات کم‌اظهاری و بداظهاری، واردات بی‌رویه پوشاک ارزان قیمت (با برندهای جعلی)، عدم توجه به مشارکت در زنجیره عرضه و برندسازی، فقدان رقابت‌پذیری، بازارهای صادراتی محدود، مشکلات تأمین کمی و کیفی مواد اولیه، عدم توجه به صنعت مد و متناسب نبودن طراحی با نیاز بازار، مدیریت‌های سنتی و غیرعلمی و فقدان حمایت‌ها و کم‌توجهی دولت از جمله چالش‌های صنایع پایین دستی در زنجیره ارزش صنعت نساجی است.

ب) پیشنهادها (پشتیبانی / مانع‌زدایی)

- تدوین و اجرای برنامه راهبردی صادراتی صنایع نساجی و پوشاک با تأکید بر گسترش همکاری مشترک بین تولیدکنندگان داخلی و برندهای معتبر پوشاک و با بهره‌مندی از مشوق‌های موضوع بند «خ» ماده (۳۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای رقابت‌پذیری نظام مالی کشور.^۱
- حمایت از تبلیغات بنگاه‌های ایرانی در محیط‌های نمایشگاهی و مراکز تجاری خارج از کشور
- بازنگری در «دستورالعمل نحوه صدور گواهی فعالیت نمایندگان و شعب شرکت‌های خارجی عرضه‌کننده پوشاک در ایران»
- افزایش شفافیت اطلاعات عملکرد فعالان حوزه صنفی و صنعتی نساجی و پوشاک از طریق نظارت بر حسن اجرای «قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» و اعمال جریمه بر واحدهای خاطی

۱. شرکت‌های خارجی که با استفاده از ظرفیت واحدهای تولیدی داخلی در ایران نسبت به تولید محصولات با نشان معتبر اقدام کنند، در صورتی که حداقل بیست درصد (۲۰٪) از محصولات تولیدی را صادر نمایند از تاریخ انعقاد قرارداد همکاری با واحد تولید ایرانی در دوره محاسبه مالیات با نرخ صفر واحد تولیدی مذکور مشمول حکم این ماده بوده و در صورت اتمام دوره مذکور، از پنجاه درصد (۵۰٪) تخفیف در نرخ مالیاتی نسبت به درآمد ابرازی حاصل از فروش محصولات تولیدی در مدت مذکور در این ماده برخوردار می‌باشند.

- پشتیبانی از ایجاد شبکه خرده‌فروشی منسوجات و پوشاک ایرانی در سطح ملی و منطقه‌ای،
- تسریع در اجرایی‌سازی الزامات موضوع ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مبنی بر شناسایی کالای قاچاق ورودی و خروجی در مرحله حمل، انبار، توزیع درون‌شهری، عرضه، معامله، اطلاعات بانکی و اطلاعات مالیاتی واحدها (با تأکید بر واحدهای نساجی و پوشاک) از طریق رفع موانع تکمیل سامانه‌های موضوع قانون مذکور به صورت:

الف) «سامانه جامع تجارت» و «سامانه پنجره واحد» از طریق رفع عدم هماهنگی موجود بین دستگاه‌های مسئول بارگذاری اطلاعات از جمله وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور اقتصادی و دارایی با ایجاد الزام قانونی مبنی بر انجام هماهنگی میان این دو سامانه.

ب) «سامانه جامع انبارها و مراکز نگهداری کالا» و «سامانه مدیریت توزیع کالا» و از طریق تعیین ضرب‌الاجل و ضمانت اجرای مناسب درخصوص آن دسته از فعالین تجاری که از تکمیل اطلاعات خود در «سامانه مدیریت توزیع کالا» سرباز می‌زنند.

ج) «سامانه رصد زنجیره تجاری: طرح افق» مشتمل بر اطلاعات مکان‌های نگهداری کالا در سامانه جامع انبارها، ثبت اطلاعات تولید، واردات و صادرات کالا، ثبت اطلاعات موجودی اولیه، ورود و خروج کالا و ثبت اطلاعات خرید و فروش کالا.

- نظارت بر اجرای طرح شناسه دار کردن کالاها در بازار و انبارها در راستای آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز

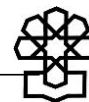
- مقابله با کم‌اظهاری، بداظهاری و تخلفات گسترده دیگر (واردات منسوجات و پوشاک) در گمرک‌ها و سامان‌دهی و جمع‌آوری و تمرکز واردات منسوجات و پوشاک (گمرک‌های تخصصی).

- تدوین بسته حمایت از نوسازی و به‌روزرسانی فناوری ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدکنندگان نساجی و پوشاک با اتکا به ظرفیت موارد پیش‌بینی شده در مواد (۲) و (۱۰) مصوبه برنامه توسعه تولید محصولات دانش بنیان و برنامه حمایت از توسعه بازار تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی پیشرفته معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری.

- برنامه‌ریزی برای افزایش تولید (سطح زیرکشت) پنبه در کشور و اصلاح نژاد پنبه تولیدی کشور در جهت آب‌بری کمتر و تولید محصول بیشتر و باکیفیت‌تر.

- بازنگری در ضوابط قیمت‌گذاری کالای داخل (۱۳۸۹) با هدف ارتقای جایگاه بهره‌وری در زنجیره تأمین و تولید و ترغیب واحدهای تولیدی (با تمرکز بر صنایع پایه از جمله نساجی و پوشاک) به کاهش ضایعات در طول زنجیره تأمین.

- تسریع در تدوین و اجرایی‌سازی دستورالعمل حمایت از پیوندهای شرکتی موضوع ماده (۱۴)



برنامه توسعه تولید محصولات دانش‌بنیان^۱ با تمرکز بر تقویت همکاری شرکت‌های دانش‌بنیان با شرکت‌های نساجی و پوشاک در تولید محصولات دانش‌بنیان و با استفاده از ظرفیت صندوق نوآوری و شکوفایی، در راستای تأمین اهداف زیر:

الف) حمایت از قراردادهای فروش، انتقال فناوری و همکاری بلندمدت میان شرکت‌های دانش‌بنیان و شرکت‌های نساجی و پوشاک.

ب) حمایت از تملک شرکت‌های دانش‌بنیان توسط شرکت‌های نساجی و پوشاک

ج) حمایت از ایجاد پیوندهای جمعی میان شرکت‌های دانش‌بنیان در قالب خوشه‌های فناوری و نوآوری، کنسرسیوم‌های اقتصادی و برندسازی مشترک تولیدی و توزیعی

۲-۳. صنعت خودروسازی

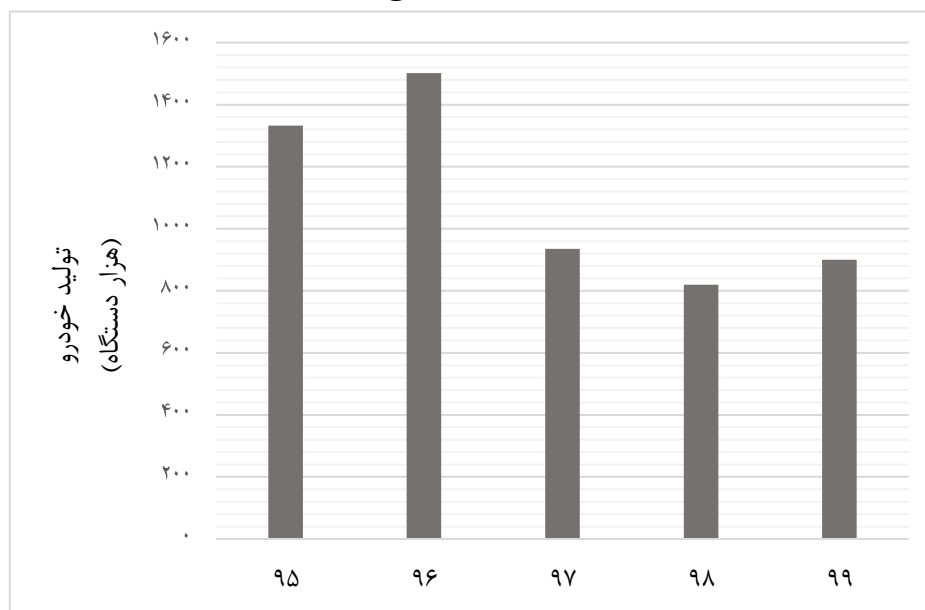
صنعت خودرو سازی کشور در حال حاضر علاوه بر چالش‌های بوجود آمده در اثر تحریم با چالش‌های متعددی از جمله ضعف در نظام حکمرانی، بهره‌وری پایین عوامل تولید و نحوه قیمت‌گذاری مواجه است.

الف) تبیین

صنعت خودروی کشور مشتمل بر صنعت خودروسازی و قطعه‌سازی خودرو با سهم بیش از سه درصد از تولید ناخالص داخلی کشور و موجودی اشتغال مستقیم و غیرمستقیم حدود ۷۰۰ هزار نفری در اقتصاد ایران، بسیار حائز اهمیت است. اگرچه چالش‌های موجود صنعت خودروسازی (ایران خودرو و سایپا) اصولاً ساختاری است و ریشه در حکمرانی شرکتی آن دارد و برای نجات آن باید اصلاح ساختار صنعت خودروسازی از ابعاد مالکیتی، مدیریتی و سرمایه‌گذاری در یک زمانبندی مشخص زمانی در دستور کار قرار گیرد.

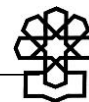
همانگونه که در نمودار ۶ نشان داده شده است تولید خودرو در سال ۱۳۹۶ بیش از ۱/۵ میلیون دستگاه بوده که در سال ۱۳۹۹ به حدود ۹۰۰ هزار دستگاه رسیده است که نشانگر کاهش بیش از ۴۰ درصدی تولید خودرو است.

نمودار ۶. روند تولید خودرو در کشور طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹



مأخذ: گزارش‌های آماری وزارت صمت.

نتایج بررسی صورت‌های مالی حسابرسی شده دو خودروساز بزرگ کشور (گروه صنعتی ایران خودرو و گروه سایپا) نشان می‌دهد که مجموع زیان انباشته این دو خودروساز از ۱۱,۶ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۱۳۹۶ به ۸۳ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۱۳۹۹ رسیده است. به عبارت دیگر میزان مجموع زیان انباشته دو خودروساز بزرگ در طول ۳ سال تقریباً ۷ برابر شده است. از جمله تبعات افزایش زیان انباشته، کاهش نقدینگی، کاهش ارزش حقوق صاحبان سهام، مخاطرات حقوقی و زمینه ورود به حیطه ورشکستگی است. بررسی سیر تغییرات نحوه قیمتگذاری خودرو در کشور نشان می‌دهد در همه برهه‌های زمانی قیمتگذاری خودرو به نوعی دستوری بوده است البته شایان ذکر است در مقاطعی که قیمتگذاری به نحوی انجام شده که کمترین فاصله را با قیمت بازار داشته با حداقل التهاب در این بازار نیز مواجه بوده است. در حال حاضر، تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت (خودرو هم به عنوان مصداق انحصار مشمول شده است) با استناد به بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی توسط شورای رقابت تعیین می‌شود. در کنار تأخیر و عدم ثبات در تصمیم‌گیری در خصوص قیمتگذاری خودرو، دستورالعمل و به نوعی می‌توان گفت فرمول شورای رقابت در خصوص محاسبه قیمت خودروی سواری نیز دارای منابع خطایی از جمله تجمع خطای ناشی از خطای محاسبه قیمت پایه بر مبنای تورم بخشی سالانه، عدم محاسبه کامل هزینه‌های مالی واقعی تولید در قیمت تمام شده، تأخیر در به‌روزرسانی قیمت و تعیین میزان سود متناسب با تورم تولیدکننده، همگی منجر به ایجاد خطا در محاسبه قیمت فروش و در پی آن سرکوب قیمت خودرو در شرایط تورمی شده است.



ب) پیشنهاد (مانع‌زدایی)

از جمله اصلاحات بنیادینی که باید مدنظر قرار گیرد می‌توان به اصلاح نظام حکمرانی در صنعت خودرو در سطح مالکیت، مدیریت و تنظیم‌گری اشاره کرد. همچنین افزایش بهره‌وری عوامل تولید جزء لاینفک ساماندهی واقعی این صنعت است. به همین منظور، برای برون‌رفت از بحران و ساماندهی صنعت و بازار خودروسازی کشور، طرحی جامع که همه ابعاد این صنعت را بتواند در سه برش؛ بخشی، نهادی و آمایشی طرح‌ریزی نماید مورد نیاز است. براین اساس، ضرورت دارد در این طرح با رویکرد مسئله محوری حول هفت محور مشخص به شرح ذیل که در برگزیده تبیین وضعیت موجود، چشم‌انداز، اهداف و برنامه‌های اجرایی است تمرکز شود.

- محور اول: نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو

- محور دوم: تعیین مدل بهینه حکمرانی در صنعت خودروسازی

- محور سوم: تأمین منابع مالی صنعت خودروسازی

- محور چهارم: نظام قیمت‌گذاری و فروش خودرو در کشور

- محور پنجم: تکمیل زنجیره ارزش و فناوری

- محور ششم: چارچوب همکاری‌های بین‌المللی

- محور هفتم: تعیین تکلیف سبد سوخت

۴-۲. صنعت ماشین‌سازی

صنعت ماشین‌سازی به عنوان یک صنعت راهبردی و مادر، نقش بسزایی در توسعه کشورهای صنعتی ایفا کرده است. نیاز روز افزون کشور به توسعه صنایع و تولیدات صنعتی و رسیدن به توسعه‌یافتگی، ضرورت توجه به صنعت ماشین‌سازی را آشکار می‌کند. از جمله مهترین چالش‌های صنعت ماشین‌سازی کشور عبارت از نبود ضمانت اجرا در خصوص اسناد راهبردی این صنعت، تمرکز بر واردات و عدم اهتمام در استفاده از ماشین‌آلات صنعتی ساخت داخل و اتخاذ نظام ناصحیح تعرفه‌ای است.

الف) تبیین

حجم تجارت جهانی در سال ۲۰۱۸ حدود ۲۰ هزار میلیارد دلار بوده که سهم صادرات ایران در این سال حدوداً ۹۷ میلیارد دلار^۱ (کمتر از نیم درصد) است (Trade Map, 2020). جدول ۲ آمار حجم تجارت فصول مرتبط با صنعت ماشین‌سازی بر اساس کدهای HS^۲ را نشان می‌دهد. در این گزارش ماشین‌آلات صنعتی به ماشین‌آلاتی اطلاق می‌شود که طی فرایندی ورودی فیزیکی را به خروجی فیزیکی با تغییر ارزش افزوده تبدیل می‌کند.

۱. این آمار شامل صادرات نفت می‌شود.

۲. کدهای (HS (Harmonized System code : سیستم کدگذاری هماهنگ گمرکی

جدول ۲. حجم کل تجارت جهانی در سال ۲۰۱۸

شرح	سال ۲۰۱۸ (میلیارد دلار)	درصد فصل تعرفه از کل تجارت جهانی	رتبه فصل تعرفه در کل تجارت جهانی
حجم کل تجارت جهانی	۱۹,۶۶۵	۱۰۰	-
ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی و اجزا و قطعات آنها؛ دستگاه‌های ضبط و پخش صوت، تلویزیونی، اجزا و قطعات و متفرعات این دستگاه‌ها (فصل ۸۵)	۲,۹۷۳	۱۵	۱
راکتورهای هسته‌ای، دیگ‌های بخار و آبگرم، ماشین‌آلات مکانیکی و وسایل مکانیکی؛ اجزا و قطعات آنها (فصل ۸۴)	۲,۳۳۷	۱۲	۳
تجارت جهانی صنعت ماشین‌سازی	۷۰۷	۳/۶	-

Source: Trade Map, 2020.

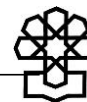
مطابق جدول ۲ محصولات فصول ۸۵ و ۸۴ به ترتیب رتبه اول و سوم تجارت جهانی با مجموع حجم حدود ۵۳۱۰ میلیارد دلار، ۲۷ درصد تجارت جهانی در سال ۲۰۱۸ را به خود اختصاص دادند. با توجه به سهم قابل توجه رشته فعالیت‌های مرتبط با صنعت ماشین‌سازی در تجارت جهانی، این صنعت می‌تواند به‌عنوان یکی از صنایع پیشران و دارای اولویت کشور نقش تأثیرگذاری در تولید ناخالص داخلی کشور داشته باشد. از طرفی آمار جدول ۳ درخصوص تراز تجاری ماشین‌آلات صنعتی در کشور حاکی از وابستگی بالای صنایع کشور به واردات ماشین‌آلات صنعتی و وجود پتانسیل بالای تقاضا برای داخلی‌سازی محصولات این صنعت است.

جدول ۳. تراز تجاری ماشین‌آلات صنعتی کشور طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۷ (میلیون دلار)

سال	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	توضیح
واردات ماشین‌آلات صنعتی کشور	۳,۸۰۰	۴,۷۰۰	۴,۷۸۲	۱۵-۱۰ درصد از واردات کشور
صادرات ماشین‌آلات صنعتی کشور	۱۶۰	۱۶۰	۲۱۰	حدود ۰/۰۲ درصد از کل تجارت جهانی ماشین‌آلات صنعتی
تراز تجاری کشور در حوزه ماشین‌آلات صنعتی	-۳,۶۴۰	-۴,۵۴۰	-۴,۵۷۲	

مراجع: محاسبات تحقیق براساس داده‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران.

مطابق آمار جدول ۳ صادرات ماشین‌آلات صنعتی ایران (۱۶۰ میلیون دلار) کمتر از ۰/۰۲ درصد از تجارت جهانی را شامل می‌شود. این آمار نشان‌دهنده وضعیت نامطلوب تجارت ماشین‌آلات صنعتی کشور



است که با هدف گذاری، برنامه ریزی و استفاده از مشوق های سیاستی می توان آن را اصلاح و حتی زمینه رشد تولید ناخالص داخلی را نیز فراهم نمود.

جدول ۵. مقایسه ارزش هر تن محصول وارداتی صنعت ماشین سازی و سایر محصولات

فصل براساس کد HS	شرح فصل	میانگین دلار بر تن
فصل ۸۴	راکتورهای هسته ای، دیگ های بخار و آبگرم، ماشین آلات مکانیکی و وسایل مکانیکی؛ اجزا و قطعات آنها	۱۲،۱۴۹
ماشین آلات فصل ۸۴		۱۱،۰۲۱
فصل ۸۵	ماشین آلات و دستگاه های برقی و اجزا و قطعات آنها؛ دستگاه های ضبط و پخش صوت، دستگاه های ضبط و پخش صوت و تصویر تلویزیونی، اجزا و قطعات و متفرعات این دستگاه ها	۱۲،۰۰۰
ماشین آلات فصل ۸۵		۴۳،۳۶۰
کل واردات	متوسط کلیه سرفصل های کد HS	۱،۳۳۰

مأخذ: براساس داده های گمرک جمهوری اسلامی ایران.

همانطور که در جدول ۵ ارائه شده است، ارزش دلاری ماشین آلات فصل ۸۴، بیش از ۸ برابر میانگین کل حوزه های صنعتی است و برای ماشین آلات فصل ۸۵، بیش از ۳۲ برابر میانگین کل حوزه های صنعتی بوده که می تواند نشان دهنده ارزش آفرینی بالا در این صنعت است. از طرفی، ماهیت بازار این صنعت از نوع سرمایه گذاری بلندمدت است که در سال های بعد موجب رشد سایر صنایع می شود. به عبارت دیگر، واردات ماشین آلات صنعتی با توجه به افزایش نرخ ارز، موجب افزایش هزینه های سرمایه گذاری برای ایجاد صنایع جدید و یا توسعه صنایع موجود و به تبع آن افزایش هزینه ایجاد اشتغال می شود. این مسئله خود نقش مؤثری در افزایش قیمت تمام شده محصولات نهایی و کاهش رقابت پذیری صنایع کشور دارد. با توجه به اهمیت نقش این صنعت راهکارهای ذیل به منظور ارتقای جایگاه این صنعت در کشور پیشنهاد می شود.

ب) پیشنهادها (پشتیبانی)

سیاست ها و راهبردهای مورد نیاز صنعت ماشین سازی در **کوتاه مدت** به شرح ذیل است:

۱. تقویت، بروزرسانی و تکمیل سامانه توانیران موضوع ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی به منظور تدقیق در توانمندی ها و ارجاع کار به طرف ایرانی و جلوگیری از واردات در این صنعت در صورت توانمندی ساخت داخل.
۲. تقویت میز ماشین آلات صنعتی واقع در سازمان توسعه تجارت در جهت توسعه صادرات.

۳. فراهم نمودن بستر کارگروه و اتاق فکر و اقدام استانی (در صورت داشتن استعداد استان) برای ارتباط بیشتر صنایع استان با صنایع ماشین‌سازی.^۱
۴. تعریف شاخص‌هایی به منظور سنجش و ارزش‌گذاری توسعه صنایع با تولیدات داخلی^۲
۵. حمایت از حضور صنایع ماشین‌سازی در نمایشگاه‌های تخصصی به خصوص در کشورهای همسایه (مخصوصاً روسیه)^۳
- سیاست‌ها و راهبردهای مورد نیاز صنعت ماشین‌سازی در بلندمدت به شرح ذیل است:
 ۱. تدوین سند چشم‌انداز و راهبردی توسعه صنعت ماشین‌سازی با درج ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده از طریق تصویب در مجلس شورای اسلامی.
 ۲. ایجاد بسترهای هوشمندسازی تعرفه‌گذاری براساس پارامترهایی ازجمله منابع مواد اولیه داخلی، توان داخلی، بازار خارجی.
 ۳. جهت‌دهی تسهیلات تکلیفی و یارانه‌ای (مانند رونق تولید، تبصره «۱۸» قانون بودجه سنواتی و سایر تسهیلات موجود در بودجه)، شبکه بانکی و صندوق توسعه ملی و ایجاد صندوق‌های ویژه حمایتی از ساخت داخل و صادرات ماشین‌آلات.
 ۴. اصلاح سامانه تعرفه‌گذاری از ۸ رقم به ۱۲ رقم برای کشف جزئیات بیشتر واردات در جهت جلوگیری از فساد و در جهت شفافیت بیشتر.
 ۵. بسترسازی برای ارتباط فناوران و پژوهشگران با مجموعه‌های صنعت ماشین‌سازی و استفاده از پتانسیل شرکت‌های دانش‌بنیان و استفاده از ابزار مشوق‌های هدفمند صادراتی و مالیاتی.
 ۶. تعریف استاندارد کیفی و حمایت از برندسازی برای بازار داخلی و صادرات در صنعت ماشین‌سازی

۱. به‌طور مثال در سازمان صمت برخی استان‌ها برای فرش دستباف دفتر مجزا وجود دارد این درحالی است که بازار جهانی آن به نیم میلیارد دلار نمی‌رسد و بازار ماشین‌آلات صنعتی کشور روسیه بیش از ۱۵ میلیارد دلار است.

۲. در حال حاضر ارائه مجوز بزرگ برای واردات ماشین‌آلات در سازمان‌های استانی به عنوان یک افتخار، تیتیر خبری می‌شود.

۳. با توجه به ظرفیت بازار روسیه می‌توان دفتر دائمی در روسیه برای این صنعت ایجاد نمود.



جدول ۵. جمع‌بندی چالش‌ها و راهکارهای (مانع‌زدایی و پشتیبانی) رفع آن در حوزه صنعت

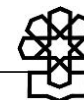
حوزه	موانع و چالش‌ها	راهکارهای سیاستی / اقدامات	مستند قانونی / مقرراتی	نوع اقدام (پشتیبانی / مانع‌زدایی)	دستگاه متولی (اصلی)	دستگاه‌های مرتبط
کلان صنعت	فقدان استراتژی توسعه صنعتی	۱. نظارت بر روند تعیین بخش‌های اولویت‌دار در حوزه صنعت و معدن بر مبنای آمایش سرزمین، شاخص‌های اولویت‌بندی و مزیت‌های منطقه‌ای (تشکیل کارگروه سه جانبه متشکل از دولت، مجلس شورای اسلامی و نمایندگان بخش خصوصی) ۲. نظارت بر جهت‌دهی سیاست‌های حمایتی دولت از بخش صنعت و معدن بر مبنای استراتژی توسعه صنعتی و معدنی کشور ۳. نظارت بر تدوین و تصویب استراتژی توسعه صنعتی و معدنی در مجلس شورای اسلامی.	- برنامه ششم: ماده (۴۶) - بند «الف»	پشتیبانی (نظارتی-اجرایی)	وزارت صمت	سازمان برنامه و بودجه و مجموعه دولت
	کمبود سرمایه در گردش و تأمین مالی واحدهای صنعتی	۱. اعلام اولویت‌های مورد نظر وزارت صمت جهت دریافت تسهیلات ۲. نظارت بر اجرای بند «پ» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه توسط مجلس شورای اسلامی ۳. نظارت بر اجرایی شدن مواد (۱۶) تا (۲۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و با تأکید بر اصلاح آیین‌نامه ماده (۲۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ۴. افزایش سرمایه صندوق ضمانت صادرات ۵. نظارت بر اجرایی شدن ماده (۸) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵، در خصوص تنوع‌بخشی به روش‌های تأمین مالی	- برنامه ششم: ماده (۴۶) - بند «پ» - جزء (۵) بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ - ماده (۸) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵	پشتیبانی (نظارتی)	وزارت صمت و سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی	بانک مرکزی

حوزه	موانع و چالش‌ها	راهکارهای سیاستی / اقدامات	مستند قانونی / مقرراتی	نوع اقدام (پشتیبانی / مانع‌زدایی)	دستگاه متولی (اصلی)	دستگاه‌های مرتبط
		۶. تسریع در تدوین سازوکار اجرایی جزء (۷) بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ ۷. رفع موانع موجود در انتشار اوراق مالی اسلامی و تسریع در فرآیند عرضه عمومی اولیه بنگاه‌ها و افزایش سرمایه‌ها توسط سازمان بورس ۸. استفاده از ظرفیت صندوق پروژه به عنوان یکی از ابزارهای تأمین مالی پروژه				
	چالش‌های بیمه‌ای در حوزه صنعت	۱. تشکیل کارگروهی با عنوان «کارگروه بررسی موانع بیمه‌ای در رونق تولید» متشکل از سازمان تأمین اجتماعی به همراه اتاق‌های بازرگانی، اصناف و تعاون، جهت رفع چالش‌های بیمه‌ای و رویه‌های خلاف قوانین و بخشنامه‌های تأمین اجتماعی به صورت مستمر دو هفته‌ای. ۲. نظارت بر اقدامات انجام گرفته درخصوص تسهیل و تسریع در عملیاتی شدن ماده (۹) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی ۳. تدوین دستورالعمل اعطای ضمانت‌نامه‌های دولتی با هدف جذب سرمایه‌گذاری خارجی در ازای اخذ وثایق مورد نیاز جهت حمایت از تولیدکنندگان بخش خصوصی در اجرای طرح‌های توسعه‌ای صنعت توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری بانک مرکزی	ماده (۹) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی	۱ و ۲ مانع‌زدایی ۳ و ۴ پشتیبان	سازمان تأمین اجتماعی و بیمه مرکزی	اتاق‌ها و وزارت امور اقتصاد دارایی و بانک مرکزی
	چالش‌های مالیاتی حوزه تولید	۱. نظارت بر اجرای کامل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب سال ۱۳۹۸ توسط سازمان امور مالیاتی ۲. تمدید حمایت‌های مالیاتی ازجمله امهال و تقسیط مالیاتی مورد توجه سازمان امور مالیاتی کشور در سال ۱۴۰۰ متناسب با شرایط فراگیری کرونا و تأثیر آن بر فعالیت واحدهای تولیدی	- قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب سال ۱۳۹۸	۱ مانع‌زدایی ۲ پشتیبان	سازمان امور مالیاتی	وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و سازمان برنامه و بودجه



حوزه	موانع و چالش‌ها	راهکارهای سیاستی / اقدامات	مستند قانونی / مقرراتی	نوع اقدام (پشتیبانی / مانع‌زدایی)	دستگاه متولی (اصلی)	دستگاه‌های مرتبط
چالش‌های محیط کسب‌وکار	چالش‌های محیط کسب‌وکار	۱. الزام کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور نسبت به شفاف سازی و بارگذاری اطلاعات مجوزهای کسب و کار در سامانه G4B و برخورد با هر گونه تخلف دستگاه‌ها مبنی بر مطالبه شرایط، مدارک و هزینه بیش از الزامات سامانه G4B ۲. لزوم نظارت بر اجرای ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار به منظور جلوگیری از تغییر مکرر و بی‌ثباتی سیاست‌ها و مقررات ۳. نظارت بر اجرای مواد (۹) و (۱۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مشتمل بر اطلاعات آماری از عملکرد اجرای قانون و آیین‌نامه آن و همچنین ارائه شاخص‌ها ۴. وزارت امور خارجه با همکاری اتاق بازرگانی جهت صدور روادید تجاری، سامانه متقاضیان روادید (از طرف اتاق بازرگانی) را به اداره گذرنامه وصل کند.	ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مواد (۹)، (۱۰) و (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار	۱ و ۲ مانع‌زدایی ۳ تا ۴ پشتیبان	وزارت امور اقتصادی و دارایی وزارت امور خارجه وزارت صمت	کلیه دستگاه‌های دولتی
		۱. اصلاح تبصره «۷» ماده (۳) قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با تأکید بر در اختیار قرار گرفتن ۷۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای به صورت ۱۰۰٪ تخصیص یافته تلقی شده ۲. اجازه برای افتتاح حساب نزد بانک‌های تجاری برای دریافت تسهیلات به سازمان‌های توسعه‌ای برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه‌ای که بخش خصوصی حاضر به مشارکت نیست.	ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴	مانع‌زدایی	سازمان برنامه و بودجه	و سازمان‌های توسعه‌ای
		۱. نظارت بر اجرای ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵ در جهت شفافیت و راه‌اندازی سامانه متمرکز جهت درج توانمندی‌های محصولات داخلی ۲. نظارت بر ماده (۵) این قانون با موضوع رعایت سهم طرف ایرانی در	قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵	(پشتیبانی - مانع‌زدایی)	وزارت صمت	کلیه دستگاه‌های موضوع قانون مذکور

حوزه	موانع و چالش‌ها	راهکارهای سیاستی / اقدامات	مستند قانونی / مقرراتی	نوع اقدام (پشتیبانی / مانع‌زدایی)	دستگاه متولی (اصلی)	دستگاه‌های مرتبط
	تولید داخل برای تأمین نیازهای کشور	قراردادهای موضوع این قانون در ارجاع و انجام طرح (پروژه) ۳. نظارت بر اجرای ماده (۱۲) این قانون با موضوع تقویت تحقیق و توسعه از طریق مشوق‌های بیمه‌ای، مالیاتی و ارتقای علمی.				
	تعدد قوانین بخش صنعت و ضرورت تنقیح قوانین این حوزه	۱. اصلاح قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵ و با اعمال اصلاحات مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸ با هدف هماهنگی بیشتر و تقسیم وظایف بین قوای سه گانه.	قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵	مانع‌زدایی	معاونت مجلس شورای اسلامی	کلیه دستگاه‌ها
صنعت، پژوهشی	ناهمسویی و عدم پویایی ساختار معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی با تقویت بخش تولید و تکمیل زنجیره ارزش	۱. بازنگری و اصلاح مشوق‌های مالیاتی کشور توسط سازمان امور مالیاتی با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، نفت، سازمان برنامه و بودجه ۲. نظارت بر عملکرد بند «ث» تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در خصوص تهیه فهرست کالاهای خام و نیمه خام.	- ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم - بند «ث» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰	مانع‌زدایی	سازمان امور مالیاتی	وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، نفت و سازمان برنامه و بودجه
	ناکارآمدی سامانه‌ها و عدم هماهنگی دستگاهی	۱. تسریع در یکپارچه‌سازی، جامعیت و امنیت اطلاعات سامانه‌های ایجاد شده توسط وزارت صمت در قالب پنجره واحد برای ورود داده‌ها ۲. اصلاح ساختار و تدقیق مسئولیت‌ها و اختیارات بین بخش‌های مختلف نظام حکمرانی کشور به منظور هماهنگی و کارآمدی بیشتر دستگاه‌های پشتیبان حوزه تولید	قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار	مانع‌زدایی	وزارت صمت، وزارت نفت	سازمان برنامه و بودجه



حوزه	موانع و چالش‌ها	راهکارهای سیاستی/ اقدامات	مستند قانونی/ مقرراتی	نوع اقدام (پشتیبانی/ مانع‌زدایی)	دستگاه متولی (اصلی)	دستگاه‌های مرتبط
	نرخ ارز و عدم ثبات آن کمبود مواد اولیه مورد نیاز صنایع کشور	- نظارت بر اجرا و اولویت‌بندی طرح‌های توسعه‌ای صنعت پتروشیمی با هدف بهره‌برداری از طرح‌های تولیدی مورد نیاز صنایع پایین‌دستی - تدوین دستورالعمل «قواعد واردات محصولات پتروشیمی مورد نیاز داخل با قید کمبود تولید داخلی» توسط تولیدکننده داخلی آن محصول		مانع‌زدایی	وزارت صمت	وزارت نفت
	عدم تسری تخفیف خوراک به زنجیره ارزش	۱. نظارت بر اجرای ماده (۳) مصوبه هیأت وزیران به شماره ۱۵۲۵۳۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ در خصوص نحوه تسری اعمال تخفیف‌های خوراک در طول زنجیره ارزش ۲. ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی	جزء (۴) بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	مانع‌زدایی	وزارت نفت وزارت نفت، شورای رقابت	سازمان برنامه و بودجه
صنعت نساجی	کمبود انواع مواد اولیه مصرفی در زنجیره ارزش صنعت نساجی	۱. نظارت بر تسریع در اجرایی شدن طرح‌های پیشران صنعت پتروشیمی. ۲. بازنگری در ضوابط قیمت‌گذاری کالای داخل (۱۳۸۹) با هدف ارتقای جایگاه بهره‌وری در زنجیره تأمین	ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ضوابط قیمت‌گذاری کالای داخل (۱۳۸۹)	مانع‌زدایی	وزارت نفت وزارت صمت	
	متناسب نبودن ظرفیت‌های صنعتی ایجاد شده در صنعت نساجی	ارائه مشوق‌هایی برای توسعه صنایع نساجی و پوشاک بر مبنای تمرکز بر تقویت و تکمیل خوشه‌های موجود	قانون برنامه ششم توسعه	پشتیبانی	وزارت صمت	

حوزه	موانع و چالش‌ها	راهکارهای سیاستی / اقدامات	مستند قانونی / مقرراتی	نوع اقدام (پشتیبانی / مانع‌زدایی)	دستگاه متولی (اصلی)	دستگاه‌های مرتبط
	فرسودگی ماشین‌آلات در برخی از بخش‌های صنعت نساجی	تدوین بسته حمایت از نوسازی و به‌روزرسانی فناوری ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدکنندگان نساجی و پوشاک	قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	مانع‌زدایی	وزارت صمت و معاونت علمی و فناوری	
	قاچاق و واردات بی رویه	تسریع در اجرایی‌سازی الزامات موضوع ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و تکمیل سامانه‌های مربوط	قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	مانع‌زدایی	وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک)	وزارت صمت سازمان برنامه و بودجه قوه قضاییه سازمان بازرسی کل کشور
صنعت خودرو	ایرادات ساختار مدیریتی، مالکیتی و همچنین ماهیت اقتصادی و سیاسی این بنگاه‌ها	تدوین طرحی جامع که همه ابعاد این صنعت را بتواند در سه برش؛ بخشی، نهادی و آمایشی طرح‌ریزی نماید مورد نیاز است. براین اساس، ضرورت دارد در این طرح با رویکرد مسئله محوری حول هفت محور مشخص به شرح ذیل که در برگیرنده تبیین وضعیت موجود، چشم‌انداز، اهداف و برنامه‌های اجرایی است تمرکز شود. - محور اول: نظام تنظیم‌گری صنعت خودرو - محور دوم: تعیین مدل بهینه حکمرانی در صنعت خودروسازی - محور سوم: تأمین منابع مالی صنعت خودروسازی - محور چهارم: نظام قیمت‌گذاری و فروش خودرو در کشور - محور پنجم: تکمیل زنجیره ارزش و فناوری	ماده (۵۸) و (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	مانع‌زدایی/پشتیبان	وزارت صمت	کلیه دستگاه‌های مرتبط مشتمل بر ۲۹ دستگاه شناسایی شده



حوزه	موانع و چالش‌ها	راهکارهای سیاستی / اقدامات	مستند قانونی / مقرراتی	نوع اقدام (پشتیبانی / مانع‌زدایی)	دستگاه متولی (اصلی)	دستگاه‌های مرتبط
		- محور ششم: چارچوب همکاری‌های بین‌المللی - محور هفتم: تعیین تکلیف سبد سوخت				
صنعت ماشین‌سازی	عدم وجود برنامه مشخص و حمایت از ساخت داخل	در کوتاه مدت: ۱. تقویت، بروزرسانی و تکمیل سامانه توانیران موضوع ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی به منظور تدقیق در توانمندی‌ها و ارجاع کار به طرف ایرانی و جلوگیری از واردات در این صنعت در صورت توانمندی ساخت داخل ۲. تقویت میز ماشین‌آلات صنعتی واقع در سازمان توسعه تجارت در جهت توسعه صادرات ۳. فراهم نمودن بستر کارگروه و اتاق فکر و اقدام استانی (در صورت داشتن استعداد استان) برای ارتباط بیشتر صنایع استان با صنایع ماشین‌سازی در بلند مدت: ۱. تدوین سند چشم‌انداز و راهبردی توسعه صنعت ماشین‌سازی باقید ضمانت اجرا از طریق تصویب در مجلس شورای اسلامی یا هیئت دولت ۲. ایجاد بسترهای هوشمندسازی تعرفه‌گذاری براساس پارامترهایی از جمله منابع مواد اولیه داخلی، توان داخلی، بازار خارجی		پشتیبان / مانع‌زدایی	وزارت صمت	کلیه دستگاه‌ها



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۷۲۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مانع‌زدایی و پشتیبانی از تولید در بخش صنعت مسائل و راهکارها

نام معاونت: مطالعات امور تولیدی (گروه صنعت)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سعید شجاعی، فاطمه میرجلیلی، مرتضی نیکخواه‌نسب، رسول

میرزاوند، رسول سلیمانی

مدیر مطالعه: ناصر ناصری‌فر

ناظران علمی: امیررضا شاهانی، هادی خرمی‌شاد

اظهارنظرکننده: محمدبرزگر خسروی

ویراستار تخصصی: ———

ویراستار ادبی: ———



واژه‌های کلیدی: ———

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۶/۳