

شماره گزارش: ۳۶۸

ردیف: ۷



دوره دهم - سال چهارم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۰۲/۱۵

**گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی**

**(با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)**

**در خصوص «مفاهیم و الزامات جهش تولید، ظرفیت‌ها، آسیب شناسی و  
ارائه راهبردها و راهکارها»**

در اجرای ماده (۴۰) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

**معاونت نظارت**

**اداره کل امور کارشناسی نظارت**

بسمه تعالی

شماره : ۸۲/۲۰۱۴/د

تاریخ : ۱۳۹۹/۰۱/۲۷

### هیئت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

احتراماً، به پیوست گزارش نظارتی کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با موضوع "مفاهیم و الزامات جهش تولید، ظرفیت‌ها، آسیب‌شناسی و ارائه راهبردها و راهکارها (همراه با پیوست گزارش نظارت بر عملکرد بند الف ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه)" طبق ماده (۴۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس حضورتان ارسال می‌گردد. خواهشمند است دستور فرمایید هماهنگی لازم جهت چاپ و قرائت گزارش در صحن علنی مجلس «با توجه به اولویت موضوع» صورت پذیرد.

**حمیدرضا فولادگر**

**رئیس کمیسیون ویژه**

## فهرست مطالب

۴	خلاصه مدیریتی.....
۶	مقدمه.....
۶	مفهوم‌شناسی جهش تولید.....
۷	ظرفیت‌شناسی جهش تولید در بخشهای اقتصادی.....
۷	بخش صنعت.....
۷	بخش معدن و صنایع معدنی.....
۸	حوزه دانش بنیان.....
۹	بخش نفت و گاز.....
۱۰	بخش پتروشیمی و صنایع پایین دستی.....
۱۰	بخش برق.....
۱۱	بخش کشاورزی و منابع طبیعی.....
۱۲	بخش مسکن.....
۱۳	بخش حمل و نقل.....
۱۵	بخش فناوری اطلاعات.....
۱۶	بخش گردشگری.....
۱۸	آسیب شناسی عملکرد و قوانین و مقررات در حمایت از تولید.....
۱۸	واقعیت‌های قابل مشاهده از تولید و سرمایه‌گذاری در ایران.....
۱۹	موانع سرمایه‌گذاری و تولید در ایران.....
۲۱	عملکرد قوانین در حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید.....
۲۳	انگاره‌های نادرست سیاست‌گذاران در حمایت از تولید و کسب و کارها.....
۲۷	ترسیم وضع مطلوب و راهبردهای اصلی ایجاد جهش در تولید کشور.....
۲۷	محیط ایده‌آل برای سرمایه‌گذاری و تولید (وضع مطلوب).....
۲۸	راهبردها و راهکارهای جهش تولید در کشور.....
۴۱	پیوست: نظارت بر عملکرد بند الف ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه (تدوین فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی).....

## خلاصه مدیریتی

با وجود سال‌ها سیاست‌گذاری با هدف حمایت از تولید، هم گزارش‌های بین‌المللی و هم ارزیابی‌های داخلی، وضعیت نامناسبی از محیط کسب‌وکار و امنیت سرمایه‌گذاری در ایران را ارائه می‌کنند. نرخ رشد اقتصادی ایران پایین است، عمده صنایع ایران از فناوری قدیمی استفاده می‌کنند و از منافع فناوری‌های پیشرفته محرومند، کیفیت محصولات ایرانی نسبت به رقبای خارجی، معمولاً پایین و سهم اغلب محصولات ایرانی در بازارهای جهانی اندک است. علاوه بر مشکلات ساختاری در نظام اقتصادی کشور که بر فضای تولید در کشور ما اثرگذار بوده است، اقتصاد ایران از اسفندماه سال ۱۳۹۸ در شرایط جدیدی ناشی از شیوع ویروس کرونا (کووید-۱۹) قرار گرفت که با توجه به لزوم تعطیلی بسیاری از فعالیتهای و کسب‌وکارها در کشور، اثرات منفی قابل توجهی در بسیاری از کسب‌وکارها به جای گذاشت که بر چالش‌ها و تهدیدهای جهش تولید افزوده شد. قطعاً در کنار چالش‌ها و تهدیدها، نقاط قوت و فرصت‌هایی وجود دارد که می‌توان بهره‌گیری نمود. در عین حال علاوه بر اینکه اقتصاد کرونا و پساکرونا بر فضای سیاست‌های حاکم بر جهش تولید اثرگذار است ولی این موضوع نیازمند سیاست‌گذاری مجزایی است که در گزارش دیگری به اولویتهای تقنینی و نظارتی این حوزه پرداخته خواهد شد.

با وجود ده‌ها سال تجربه حمایت‌های دولتی از تولید و سرمایه‌گذاری به نظر می‌رسد اثربخشی این حمایت‌ها تا حد مطلوب فاصله زیادی دارد و بخشی از این حمایت‌ها به هدف اصابت نمی‌کند. هدف این گزارش، ارائه راهبردها و راهکارهایی به قوای سه‌گانه کشور برای پیشگیری از هدررفت منابع حمایت از تولید و هرچه مؤثر و کارآمدسازی این حمایت‌ها در جهت ایجاد جهش تولید در کشور است. انتظار می‌رود با اجرای راهکارها و توصیه‌های این گزارش، الزامات جهش تولید در کشور تسریع شود و در صورت اجرا نشدن این تحقیق، بیم آن می‌رود توزیع رانت‌ها، نه فقط منابع محدود کشور را هدر دهد، بلکه عوارض ادامه این حمایت‌های رانتی بدون توجه به نیازها، اولویتهای و پاسخگویی، بیش از پیش به سرمایه اجتماعی و اقتصادی کشور آسیب بزند.

مبتنی بر بررسی‌های متعدد کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی حول تجربیات خارجی، نیازها و ضرورت‌های سهولت تولید در ایران و همچنین دیدگاه صاحب‌نظران این حوزه و برپایه نظرات دستگاه‌های اجرایی کشور که در جلسات کمیسیون ویژه حمایت از تولید ارائه گردید، راهبردهای اصلی پیشنهادی جهت ایجاد جهش در تولید کشور به شرح ذیل است:

۱. تدوین راهبرد توسعه صنعتی و تعیین اولویتهای اصلی تولید
۲. افزایش انگیزه تولید از طریق هزینه دار کردن فعالیت‌های نامولد رقیب تولید
۳. شفافیت، رقابت و تسهیل ورود به کسب و کارها و ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری
۴. توسعه و ارتقای تامین مالی تولید
۵. ثبات و پیش‌بینی پذیری بازار ارز در جهت حفظ رقابت‌پذیری تولید داخل
۶. کنترل قاچاق و مدیریت واردات در کشور
۷. توسعه صادرات
۸. بکارگیری ظرفیتهای قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی»
۹. بهره‌گیری از ظرفیتهای و فرصت‌های بخش‌های اقتصادی

در هریک از راهبردهای فوق اقدامات و پیشنهادهای سیاستی در گزارش ارائه شده است. همچنین متناسب با ظرفیت‌های هریک از بخشهای اقتصادی مهم کشور، الزاماتی در گزارش مورد بررسی قرار گرفته است. به‌طور خلاصه، بدون کاهش انگیزه در فعالیتهای سوداگرانه رقیب تولید از طریق اتخاذ سیاست‌های مالیاتی مناسب و ایجاد ثبات و کاهش نااطمینانی در تولید و همچنین تعیین و معرفی اولویتهای توسعه تولید (سیاست صنعتی) شامل کسب و کارهای پیشران به منظور حمایت زماندار، شفاف و دارای سازوکار اصابت دقیق، ایجاد جهش تولید در کشور ممکن نبوده و حمایت‌های تعرفه‌ای، بانکی، یارانه‌ای و نظایر آن از تولید بدون تأمین الزامات پیش گفته، توزیع رانت‌های بدون حساب مانند همه سال‌های گذشته بوده و اهداف جهش تولید را محقق نخواهد ساخت.

## مقدمه

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

اگر نتیجه حمایت از تولید را رشد اقتصادی بدانیم، آمار صندوق بین‌المللی پول از تولید ناخالص داخلی کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا نشان می‌دهد؛ در حال حاضر تولید ناخالص داخلی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان سومین اقتصاد منطقه با کشور دوم یعنی عربستان سعودی بیش از ۱/۸ برابر و با کشور اول یعنی ترکیه، بیش از ۲/۴ برابر فاصله دارد. این در حالی است که براساس پیش‌بینی این آمار و تا سال ۲۰۲۰، این فاصله نه تنها کاهش نمی‌یابد بلکه به ترتیب به بیش از ۲ و ۲/۵ برابر افزایش یافته، تاجایی که امارات متحده عربی نیز با رجحان ۱۲ درصدی تولید ناخالص داخلی خود نسبت به ایران، به رتبه‌ی سوم منطقه ارتقاء خواهد یافت. به عبارت دیگر در سال جاری و در نزدیکی سال پایانی سند چشم‌انداز ۲۰ ساله نظام، جمهوری اسلامی ایران از نظر رشد اقتصادی پس از چندین سال پسرفت، با حدود ۴۰۰ میلیارد دلار تولید ناخالص داخلی به رتبه‌ی چهارمین اقتصاد منطقه، تنزل می‌یابد.

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

لکن با وجود این همه حمایت‌ها و تسهیلات، طی دهه‌های اخیر، سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی ایران هم شاهد نوسانات شدیدی بوده و هم کیفیت لازم برای تحقق نرخ‌های رشد بالا (هدف برنامه‌های توسعه) را نداشته است. به نظر می‌رسد در حمایت از تولید و ایجاد جهش در آن، نقایص سیاستی وجود دارد که نه رشد اقتصادی و نه میزان اشتغال بالا محقق نمی‌شوند. بسیاری از محصولات صنعتی و تولیدی ایران، امکان رقابت در بازارهای جهانی ندارند و تولیدکنندگان ایران نیز با وجود حمایت‌های متنوع و طولانی، شدیداً گلایه دارند. دلیل چیست؟ چرا سیاست‌های حمایت از تولید در ایران موفق نبوده است؟ چالشها و خلأهای قوانین، مقررات و روبه‌های اجرایی در ایجاد جهش تولید در کشور چه بوده و نیازمند چه اصلاحاتی است؟

این گزارش در پی یافتن پاسخ به سوالات فوق، چارچوبی از راهبردها و سیاست‌های لازم جهت ایجاد جهش تولید در کشور را ارائه می‌دهد.

## مفهوم‌شناسی جهش تولید

در تحلیل ترمینولوژی جهش کلی (جهش اقتصادی) با برداشت مفهومی از نظریه‌های رشد و توسعه در اقتصاد، می‌توان جهش را به عنوان یک تغییر کمی سریع و پر شتاب در تولید ناخالص داخلی یا GDP تفسیر کرد که هدف غایی آن دستیابی به رشد پایدار و یکنواخت و توسعه است. همچنین جهش تولید را می‌توان ایجاد شتاب در تحقق رونق تولید با بهره‌گیری بهینه از امکانات و پتانسیل‌های محلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی و با مشارکت و

هماهنگی کلیه نهادها و اشخاص مرتبط جهت ایجاد رونق اقتصادی و اجتماعی پایدار تا سطحی که کشور را به عنوان یک کشور قوی مطرح سازد تعریف کرد.

به نظر می رسد دو نکته محوری در جهش تولید را باید مد نظر قرار داد؛ اول، امکان فنی و سخت افزاری تولید و دوم، امکان سیاستی و نرم افزاری تولید. دولت و حاکمیت بیشتر می تواند در بعد سیاست گذاری و ایجاد محیط مناسب کسب و کار چه از منظر محورها و چالشهای کسب و کار از منظر مطالعات داخلی و چه از منظر مطالعات بین‌المللی نظیر هر یک از معیارهای ده گانه انجام کسب و کار بانک جهانی مشتمل بر تسهیل در شروع کسب و کار، دریافت مجوزهای ساخت، دریافت برق، ثبت مالکیت، دریافت اعتبار، حمایت از سرمایه‌گذاران خرد، پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، اجرای قراردادهای حل و فصل ورشکستگی به بخش خصوصی کمک کند تا بخش خصوصی بتواند با فراغت بال به مسیر رونق تولید و شتاببخشی بیشتر آن و دستیابی به هدف جهش تولید گام نهد.

## ظرفیت‌شناسی جهش تولید در بخشهای اقتصادی

### بخش صنعت

بخش صنعت متأسفانه در تولید ناخالص داخلی از جایگاهی که باید داشته باشد برخوردار نیست. این درحالی است که ظرفیت‌های بالقوه زیادی در این حوزه بویژه نسبت به دانش فنی بالا، حجم عظیم فارغ التحصیلان مهندسی، ظرفیت‌های خالی تولید در زیربخشهای مختلف وجود دارد ولی به دلایل مختلف این ظرفیت‌ها آنگونه که باید و شاید استفاده نشده است.

در بخش شناخت ظرفیت‌های نرم افزاری می توان به اسناد بالادستی نظام در بخش صنعت، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، احکام قانون برنامه ششم توسعه، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی، قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر، قانون معادن، سیاست‌های بیانیه گام دوم و با تمرکز بر قواعد و مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی در سطح دستگاه‌های اجرایی و عملیاتی نمودن قوانین روی زمین مانده اشاره کرد. در بخش ظرفیت‌های سخت افزاری و امکانات فنی تولید، استفاده از ظرفیت تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و منابع ریالی صندوق توسعه ملی با اولویت نوسازی ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی در اکثر رشته فعالیت‌های صنعتی به خصوص صنایع نساجی و پوشاک در دستیابی به هدف جهش تولید در بخش صنعت و معدن می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. در زنجیره فولاد، مس و آلومینیوم، داخلی‌سازی عمده تجهیزات مورد نیاز برخی قطعات گلوگاهی و مواد اولیه مصرفی مانند الکتروادهای گرافیتی، برخی مواد نسوز، فروآلیاژها، پودر آلومینا و غیره که وارداتی هستند و بدون آنها امکان تولید وجود نخواهد داشت، نیازمند چاره‌اندیشی توسط دولت است.

### بخش معدن و صنایع معدنی

بخش معدن و صنایع معدنی ایران یکی از حوزه‌های مهم اقتصاد کشور به شمار می‌رود، به طوری که در سال‌های اخیر به طور متوسط بیش از ۲۰ درصد ارزش صادرات غیرنفتی کشور را به خود اختصاص داده است. فولاد و محصولات فولادی، مس و کنسانتره‌های آن، سیمان و کلینکر، سرب و روی، سنگ‌های ساختمانی، تزئینی و کاشی

و سرامیک، مهم‌ترین محصولات معدنی صادراتی ایران به کشورهای همسایه، چین و سایر کشورهای جنوب شرق آسیا است. علی‌رغم تحریم‌های بین‌المللی علیه اقتصاد ایران، تولید و تجارت در اغلب بخش‌های معادن و صنایع معدنی در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ با رشد همراه بوده است و این بخش یکی از حوزه‌هایی است که کمترین تاثیر را از تحریم‌ها گرفته است. در حال حاضر ایران بزرگ‌ترین تولیدکننده آهن اسفنجی بر پایه گاز در جهان و جزو ده کشور نخست تولیدکننده فولاد است. همچنین در حوزه معادن و صنایع معدنی، تامین ماشین‌آلات حفاری و استخراج معادن، اکتشاف تجهیزات ایمنی، ماشین‌های سنگین حمل و نقل و تجهیزات کنترلی الکترونیکی که عمدتاً وارداتی هستند، بسیار اهمیت دارد.

جهش تولید در معادن و صنایع معدنی نیازمند رفع فوری چالش‌های اساسی فضای کسب و کار، فعال‌سازی معادن کوچک و متوسط غیرفعال و اتخاذ سیاست‌هایی برای توسعه زنجیره ارزش و تولید محصولات پیشرفته و با ارزش افزوده بالا است. همچنین لازم است تا کاهش تصدی‌گری دولت به منظور ایجاد جذابیت برای بخش خصوصی برای حرکت نقدینگی به سمت توسعه معادن و صنایع معدنی کشور انجام شود.

توجه به این نکته نیز لازم است که با توجه به شیوع بیماری کرونا و تغییر الگوهای حاکم بر اقتصاد جهانی، لزوم اتخاذ سیاست‌های حمایتی مانند: اعطای تسهیلات بانکی ارزان قیمت برای شروع کسب و کار و امهال تسهیلات سررسید شده، معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیات و بیمه، معافیت و تخفیف در حقوق دولتی معادن، تعریف پروتکل‌های بهداشتی و مذاکره برای تسهیل صادرات بویژه صادرات زمینی و...، علاوه بر موارد ذکر شده در این حوزه لازم و ضروری است و بدون اتخاذ سیاست‌های حمایتی فوق‌الذکر، اهداف جهش تولید در این بخش معدن و صنایع معدنی محقق نخواهد شد.

## حوزه دانش بنیان

جایگاه ایران در علم و فناوری، از وضعیت مناسبی برخوردار است. علاوه بر این شاخص جهانی نوآوری نیز عملکرد مطلوبی از ایران در این شاخص از خود نشان داده است<sup>۱</sup>. ایران که از سال ۲۰۱۱ میلادی، به جمع کشورهای این رتبه‌بندی پیوسته است، در سال‌های گذشته توانسته در بین ۱۲۹ کشور رتبه‌های ۱۱۳ (۲۰۱۳)، ۱۲۰ (۲۰۱۴)، ۱۰۶ (۲۰۱۵) و ۷۸ (۲۰۱۶) قرار گیرد. این روند صعودی، در دو سال اخیر نیز حفظ شده و در حالی که ایران در آخرین گزارش در جایگاه ۷۵ ام قرار گرفته بود، با جهش بلند خود، توانسته است در رده ۶۵ ام جهانی و دوم آسیای مرکزی و جنوبی قرار گیرد. در سال‌های گذشته نیز توجه نسبتاً مناسبتی در خصوص شرکتها و واحدهای فعال در حوزه دانش بنیان شده است و باتوجه به بیکاری بالا در فارغ‌التحصیلان کشور، ظرفیتهای بالقوه بسیار زیادی در ارتقای کمی و کیفی عملکرد شرکت‌های دانش بنیان وجود دارد که البته لازم است این مهم در میان مدت باتوجه به اصلاح رابطه صنعت و دانشگاه در کشور به صورت اصولی و قاعده‌مند صورت گیرد و ارتباط شرکت‌های دانش بنیان با دانشگاه‌ها به عنوان مراجع علم و فناوری صورت گیرد.

در بخش ظرفیتهای سخت افزاری و امکانات فنی تولید در حوزه شرکت‌های دانش بنیان می‌توان صندوق نوآوری و شکوفایی، ۴۳ صندوق پژوهش و فناوری غیر دولتی، ۵ صندوق سرمایه‌گذاری جسورانه فعال در فرابورس و تعداد ۴۹۰۹ شرکت دانش بنیان بر شمرد.

<sup>۱</sup>. Cornell University, INSEAD and WIPO (۲۰۱۸). "Global Innovation Index Report ۲۰۱۸". [www.globalinnovationindex.org/](http://www.globalinnovationindex.org/). Fontainebleau, Ithaca, and Geneva.



مهمترین الزامات جهش تولید در این حوزه، عمدتاً در دو محور اصلی اول، تسهیل و تسریع در تأسیس شرکت‌های دانش‌بنیان با حذف فرایندها و بروکراسی غیرضرور در صدور مجوزها و دوم، به‌کارگیری ظرفیت شرکت‌های دانش‌بنیان برای ارتقا و بهبود تولید سایر شرکت‌ها در بخشهای مختلف صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدمات خلاصه می‌شود. ظرفیت‌های نرم افزاری و نهادهای رسمی در حوزه شرکت‌های دانش‌بنیان، عمدتاً شامل قانون حمایت از شرکتها و موسسات دانش بنیان و خدمات صندوق نوآوری و شکوفایی، قانون احکام دائمی توسعه، قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) است.

## بخش نفت و گاز

نفت و گاز پیشران اقتصاد ایران محسوب می‌شود. بطوریکه با توجه به نحوه ارتباط این منابع با وضعیت مالی کشور و همچنین جایگاه آنها به عنوان نهاده تولید، نیل به اهداف اقتصادی اعم از جهش و رونق اقتصادی کاملاً دور از انتظار است. در صنعت نفت کشور در حال حاضر ۱۰ پالایشگاه نفت وجود دارد که میزان نفت خام و میعانات گازی پالایشی آنها روزانه حدود ۲/۵ میلیون بشکه است. در صنعت گاز نیز حدود ۸ پالایشگاه گاز وجود دارد. صنعت نفت کشور با دارا بودن ۷۵ دکل حفاری خشکی و دریایی و بیش از ۸۰۰ شرکت بخش خصوصی فعال در ساخت تجهیزات صنعت نفت و گاز و اشتغال ۱۰ هزار نفر از ظرفیت و امکانات فنی مناسبی برخوردار است که به دلیل کمبود تقاضا و مشکلات ناشی از تحریم ها، بخش زیادی از این ظرفیت بلا استفاده مانده و در صورت تداوم این شرایط امکان برگشت پذیری این پتانسیل در سال‌های آتی به مراتب از دست خواهد رفت.

در سال ۱۳۹۶ بخش صنعت بیش از ۲۶ درصد، بخش حمل و نقل حدود ۲۵ درصد و خوراک پتروشیمی حدود ۱۱/۵ درصد در مصرف نهایی انرژی کشور سهم داشتند.<sup>۱</sup> تأمین این میزان از انرژی مورد نیاز کشور در شرایطی صورت می‌گیرد که متأسفانه منابع مالی مطمئن و با ثباتی در اختیار شرکت‌های تولیدکننده نیست. چنین وضعیتی تأمین امنیت پایدار کشور را در سال‌های آتی در معرض آسیب جدی قرار می‌دهد و برخورداری و دستیابی به عرضه مطمئن انرژی با محدودیت مواجه خواهد کرد. لذا در صورت تداوم رابطه مالی کنونی حاکم بر شرکتهای عرضه‌کننده انرژی، پرداخت یارانه غیرهدفمند به حامل‌های انرژی، نوع رویکرد حاکمیت و دولت به نفت، گاز و بخش انرژی، همچنین حفظ روند مصرف انرژی به معنای عام و نفت و گاز به معنای خاص، کفایت عرضه انرژی در چنین شیوه حکمرانی بر بخش انرژی در سال‌های آتی نامطمئن و ناپایدار خواهد بود.

در بخش ظرفیت‌های نرم افزاری و نهادهای رسمی در حوزه انرژی، می‌توان سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، احکام برنامه ششم توسعه، سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف انرژی، قانون هدفمندی یارانه‌ها، ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، قانون الحاق برخی مواد به تنظیم مقررات مالی دولت (۲)، قانون حمایت از توسعه صنایع پایین دستی نفت خام و میعانات گازی با استفاده از سرمایه‌گذاری مردمی و سیاست‌های بیانیه گام دوم را برشمرد.

به طور کلی در بخش نفت و گاز، به دلیل مشخص نبودن رابطه مالی دولت و نفت، عدم وجود قرارداد اجتماعی بین حاکمیت و مردم و نبود منابع پایدار برای شرکت ملی نفت و دیگر شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت از یک طرف، اثرگذاری بالای متغیرهای برون‌زا مانند تحریم و محدودیت‌های فروش و تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری در شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت از طرف دیگر، امکان دستیابی به هدف جهش تولید را در حاله‌ای از ابهام قرار

۱- همان

خواهد داد. در حال حاضر افت شدید قیمت نفت به کمتر از ۲۰ دلار و پیش بینی بلومبرگ مبنی بر کاهش قیمت نفت سنگین ایران به حدود ۸ دلار بر چالش‌های فعلی بخش نفت و گاز به شدت خواهد افزود.

### **بخش پتروشیمی و صنایع پایین دستی**

در حال حاضر حدود ۵۷ شرکت پتروشیمی با ظرفیت اسمی ۷۴ میلیون تن محصول پتروشیمی در کشور فعال هستند، که با وجود شرایط خاص کشور از محل درآمدهای ارزی صادرات محصولات این صنعت، در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ مسأله تأمین ارز مورد نیاز کشور تا حد امکان مدیریت شد. به عبارتی صنعت پتروشیمی افزون بر تأثیر در اقتصاد ملی، در امنیت ملی کشور نیز تأثیر گذار بوده است. از این منظر، توجه به توسعه این صنعت و جلوگیری از خام فروشی و تکمیل زنجیره ارزش ضروری است. مطابق جزء (۳) تبصره بند (الف) ماده (۴۴) قانون برنامه ششم توسعه، ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی تا آخر اجرای قانون برنامه باید به صد میلیون تن افزایش یابد.

بر اساس برنامه شرکت ملی صنایع پتروشیمی مقرر شده است تا پایان سال ۱۴۰۰، معادل ۲۵ طرح پتروشیمی با ظرفیت اسمی ۳۴/۷ میلیون تن به بهره برداری برسد (عمده طرح‌ها شامل محصولات متانول، اوره آمونیاک و طرح‌های تأمین خوراک است). بر اساس گزارش این شرکت، تا پایان مهر ماه سال ۱۳۹۸ از این تعداد طرح ۷ طرح با پیشرفت فیزیکی بیش از ۹۰ درصد، ۳ طرح با پیشرفت فیزیکی بیش از ۸۰ درصد، ۵ طرح با پیشرفت فیزیکی بیش از ۷۰ درصد، ۸ طرح با پیشرفت فیزیکی ۴۵ تا ۷۰ درصد و ۲ طرح با پیشرفت فیزیکی کمتر از ۳۵ درصد در دست اجرا است. با توجه به محدودیت منابع مالی کشور پیشنهاد می‌شود به اجرای طرح‌های پتروشیمی با پیشرفت فیزیکی بالا و یا طرح‌های مرتبط با تأمین محصولات مورد نیاز صنایع داخل اولویت داده شود. برای نمونه یکی از طرح‌های در دست اجرا، طرح "پتروشیمی دی آر یا پلیمر" واقع در منطقه خمین است که محصول این طرح پلی پروپیلن با ظرفیت ۱۷۵ هزار تن و با پیشرفت فیزیکی ۷۹ درصد است. هر چند پیشرفت فیزیکی این طرح نسبت به برخی از طرح‌ها کمتر است، اما با توجه به کمبود پلی پروپیلن در کشور و نیاز بازار داخل، اولویت به اجرای این طرح می‌تواند در جهش تولید صنایع داخلی مؤثر باشد.

هدایت ظرفیت‌های سرمایه‌ای در اقتصاد کشور به سمت سرمایه‌گذاری در حوزه پتروشیمی، از گزینه‌های مهم در دسترس برای توسعه و تکمیل پروژه‌های این صنعت است. با توجه به جذابیت صنعت پتروشیمی، جذب سرمایه‌ها با انتخاب درست طرح‌ها و با در نظر گرفتن سودآوری و بازاریابی مشخص و مناسب آن از طریق فروش اوراق مشارکت مردمی می‌تواند قابل دستیابی باشد.

### **بخش برق**

در بخش ظرفیت‌های سخت افزاری و امکانات فنی تولید، صنعت برق با دارا بودن ۱۰۰۰ بنگاه متوسط و بزرگ تولیدی و پیمانکاری و حدود ۱۵۰۰ شرکت‌های کوچک، از توان ساخت و زنجیره تأمین بالایی برخوردار است. در حال حاضر بیش از ۹۰ درصد از کل صادرات خدمات فنی مهندسی کشور به صنعت برق تعلق دارد.

در این میان توجه به انرژی‌های نو (تجدیدپذیر) از اهمیت زیادی برخوردار است. محدودیت منابع مالی از محل عوارض برق موجب شده که اعتبارات لازم برای اجرای سیاست خرید تضمینی انرژی‌های تجدیدپذیر منطبق بر هدف مقرر در ماده (۵۰) قانون برنامه ششم توسعه برای توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر نباشد. یکی از راهکارهای برون‌رفت از این شرایط، توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر بویژه در شرق کشور با هدف صادرات به کشورهای پاکستان و افغانستان

است. نواحی شرقی کشور از جمله نواحی با پتانسیل بالا برای توسعه نیروگاه‌های بادی است که مقصد برق تولیدی آنها کشور پاکستان و افغانستان با کمبود برق به ترتیب به میزان ۸ و ۴ هزار مگاوات خواهد بود. پیشنهادی که میتوان در این زمینه مطرح نمود این است که ساتبا صدور موافقت‌نامه اصولی احداث نیروگاه‌های تجدیدپذیری که برق تولیدی‌شان به کشورهای همسایه صادر می‌شود را در اولویت نخست خود قرار دهد. مهمترین الزامات جهش تولید در بخش برق کشور، نگاه جامع و سیستماتیک به زنجیره اولیه صنعت برق از بنگاه‌های تولید کننده تجهیزات و خدمات مورد نیاز و زنجیره انتهایی آن یعنی تولید، انتقال و توزیع برق است. در ابتدای این زنجیره بیش از ۱۰۰۰ بنگاه متوسط و بزرگ تولیدی و پیمانکاری وجود دارد که عمدتاً با چالش نامناسب بودن فضای کسب و کار، کمبود تقاضا، مواد اولیه و بیشتر متاثر از تبعات جهش نرخ ارز است. عمده ترین مشکل در صنعت برق کشور، ضعف در ساختار حاکمیتی و حکمرانی بد در این حوزه و ساختار نامناسب مالی و غیر اقتصادی صنعت برق است که اثرات آن به صورت دومینو وار به کل زنجیره صنعت برق کشور تحمیل می‌شود و این موضوع امکان فعالیت کارآمد بخش خصوصی را مانع می‌شود و به ریسک سرمایه گذاری و عدم اطمینان در این حوزه به شدت دامن می‌زند، به گونه‌ای که سرمایه گذاری در زیرساخت‌های تولید، انتقال و توزیع برق به کندی صورت می‌گیرد.

## بخش کشاورزی و منابع طبیعی

تحقق خودکفایی پایدار در تولید محصولات کشاورزی، نیازمند اصلاح زیرساخت‌های تولید، بهبود سطح فناوری، حرفه‌آموزی کشاورزان و ساماندهی تولید محصولات اساسی از طریق استقرار زنجیره‌های ارزش فراگیر است. بخش کشاورزی نیز متأثر از سایر بخش‌های اقتصادی، در دهه‌های گذشته و به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی، به دلایل مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و غیره به بهانه حفظ شرایط و پیشگیری از بروز چالش برای امنیت غذایی، دچار نوعی سوء مدیریت و عدم شفافیت در فعالیت‌ها شد. در حالی که در صورت وجود استراتژی مشخص توسعه کشاورزی، این شرایط می‌توانست به بهترین فرصت برای تقویت نظام‌های تولیدی و رفع ضعف‌های ساختاری ناشی از اقتصاد نفتی کشور تبدیل شود.

ظرفیت‌های زیادی در بخش کشاورزی مغفول مانده است که جا دارد به طور اساسی به آنها پرداخته شود. زیربخش‌های خدمات کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، انبارداری و گردشگری کشاورزی از جمله پتانسیل‌های شغلی در بخش کشاورزی هستند که استفاده چندانی از آنها به عمل نیامده است و در بازنگری ساختار بخش باید به طور جدی مد نظر قرار گیرند.

برخی از نشانه‌ها و تبعات تداوم شرایط موجود را می‌توان در ناموفق بودن اجرای سیاست‌های آمایش سرزمین و بالتبع فشار بیش از حد و نابودی منابع طبیعی؛ بهره‌وری و کیفیت پایین و در عوض ضایعات بالا در بخش تولید؛ ایجاد وابستگی بخش کشاورزی به نهاده‌های تولید اکثر کالاهای اساسی؛ تداوم سیاست دو نرخی بودن ارز و در نتیجه واردات بی‌ضابطه؛ نبود تمایل به سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت در بخش کشاورزی و ارتباط ضعیف بین تولید و تحقیق و توسعه مشاهده کرد.

به دلیل ماهیت درون‌زای بخش کشاورزی، انتظار می‌رود این بخش در شرایط نامساعد اقتصادی یکی از پایه‌های مقاومت اقتصادی کشور باشد. وجود نیروهای انسانی تحصیل کرده یکی از مزیت‌های آشکار بخش کشاورزی و منابع طبیعی است و شناسایی نیروهای درون‌زا، نخبگان و متخصصین، فراخوان ایده‌های کارآمد، فراهم کردن شرایط برای استفاده از نظرات کارشناسی و تخصصی افراد صاحب‌نظر و اتخاذ تدابیر مناسب برای تبدیل مقالات و نتایج مطالعات علمی به محصولات تجاری بدون شک به تحقق جهش تولید در این بخش منجر خواهد شد. برخی از نتایج ملموس به‌کارگیری

روش‌های علمی و به‌روز در راستای ارتقای تولیدات گیاهی و دامی را می‌توان در گسترش تولیدات گلخانه‌ای؛ شیوه‌های کشت نوین هیدروپونیک و ایروپونیک؛ گسترش دوقلو زایی در دام‌ها و توسعه پرورش دام‌های دومنظوره و ... مشاهده کرد.

تشکیلات اجرایی بخش کشاورزی دارای یک ساختار منسجم و ریشه‌دار است که با گذشت زمان و در نتیجه بروز شرایط پرنوسان و تجربه مخاطرات فراوان، دارای اندوخته‌ای ارزشمند از تجربیات است که باید به نحوی بالنده در راستای قوی سازی بخش به کار رود. به علاوه در بُعد تقنینی، وجود قوانین متعدد و مترقی از جمله قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین تأکید بر امنیت غذایی در اسناد و قوانین بالادستی، به عنوان پشتوانه‌های جهش تولید در این بخش مطرح هستند که در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار خواهند گرفت. به طور خلاصه مهم‌ترین ظرفیت‌های نرم‌افزاری بخش کشاورزی و منابع طبیعی را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- نیروی انسانی تحصیل کرده و متخصص در سطح کشور به همراه تعداد قابل توجه شاغلین موجود؛
- وجود دستاوردهای وسیع پژوهشی در حوزه‌های مختلف کشاورزی و منابع طبیعی و امکان تجاری سازی آنها در کوتاه‌مدت؛
- وجود ساختار و تشکیلات اجرایی با سابقه و ریشه‌دار با تجربیات ارزشمند از تلاش جهادگرانه در بسیج عمومی ظرفیت‌ها؛
- جایگاه ویژه امنیت غذایی در سیاست‌های کلی نظام و قوانین توسعه؛
- قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی - مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳؛
- سایر قوانین تخصصی و مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی.

کشور ایران از نظر تولید برخی از محصولات کشاورزی در جهان از موقعیتی بهینه برخوردار است. به طوری که ضرورت برنامه‌ریزی کشت و ارائه راهنمای عملی مناسب تولید محصولات کشاورزی با توجه به مزیت‌های نسبی و اقتصادی آنها در مناطق گوناگون کشور کاملاً محسوس است؛ به عنوان نمونه، وجود تنوع اقلیمی در کشور باعث ایجاد سازگاری جغرافیایی برای تولید انواع گیاهان دارویی با کیفیت بالا و دارای اعتبار جهانی شده است، که این موضوع می‌تواند به عنوان یکی از مهم‌ترین مزیت‌های اقتصادی بخش کشاورزی مطرح شود.

از لحاظ صنایع مرتبط با بخش کشاورزی نیز زیرساخت‌های مناسبی در کشور وجود دارد. این صنایع در زمینه‌های مختلفی از قبیل تولید نهاده‌ها (مانند سم، کود، خوراک دام، طیور و آبزیان، واکسن، سرم و مکمل‌های تغذیه‌ای)، صنایع تبدیلی و تکمیلی، امکانات انبارداری و ذخیره‌سازی و کارخانجات تولید ماشین‌آلات، ادوات و تجهیزات کشاورزی فعال هستند. بر اساس آخرین آمار اعلام شده توسط وزارت جهاد کشاورزی، موجودی ماشین‌آلات مهم کشاورزی از جمله تراکتور، کمباین غلات و تیلر در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۲/۷، ۱/۶ و ۲/۹ درصد افزایش یافته است.

## بخش مسکن

مسکن یکی از نیازهای اولیه انسان برای تامین سرپناه، تشکیل خانواده و متعاقب آن حفظ سلامت و امنیت خانوار است. از طرفی، بخش مسکن به عنوان یک بخش اقتصادی مولد و به سبب وابستگی پیشین و پسین گسترده به بسیاری از صنایع می‌تواند محرک بسیاری از بخش‌های تولیدی و اقتصادی در حوزه‌های مختلف بوده و تحرک و رونق آن موجب حرکت و رشد اقتصاد کشور شود. همچنین اهمیت تولید مسکن به دلیل ظرفیت بالای اشتغال‌زایی آن به صورت مستقیم و غیرمستقیم نیز شناخته شده است.

اتخاذ سیاست‌های تحرک‌بخشی به تولید و پویایی بازار مسکن حائز اهمیت بالایی بوده و در صدر سیاست‌های دولت‌ها قرار می‌گیرد. در چند سال گذشته به دلیل تحولات مهمی که گریبان‌گیر بخش‌های مختلف اقتصادی کشور بوده است، مسکن نیز از این تحولات در امان نبوده و تحولات قابل توجهی را تجربه کرده است.

با عنایت به اینکه در پنج سال گذشته، تولید مسکن با کاهش بسیار شدیدی مواجه بوده به گونه‌ای که به پایین‌ترین حد آمار شروع احداث واحدهای مسکونی جدید در طی یک دهه اخیر رسیده و شکاف تولید و عرضه مسکن متناسب با نیاز و تقاضای بازار نبوده است، از این رو «جهش تولید» در این حوزه که با بازنگری سیاست‌های مالی-اعتباری و حذف مقررات بازدارنده و دست و پاگیر و تسهیل در صدور پروانه‌های ساختمانی و اخذ گواهی ساختمان رخ خواهد داد، ضمن ارتقاء شاخص خانوار در هر واحد مسکونی، می‌تواند تا حدودی افزایش لجام گسیخته قیمت مسکن که به ویژه در دو سال گذشته به طور متوسط رشد بیش از دو برابری را به همراه داشته تعدیل کند. از سوی دیگر هدایت نقدینگی به بخش تولید مسکن و افزایش عرضه واحدهای ساخته شده به بازار، مضاف بر کاهش آهنگ حرکت مسکن به سوی سرمایه‌ای شدن، قادر است از حجم معاملات سوداگرانه و سفته بازی در بازار مسکن بکاهد.

برنامه اقدام ملی تأمین ۴۰۰ هزار واحد مسکونی جدید، شامل ساخت ۲۰۰ هزار واحد مسکونی در شهرهای جدید، ۱۰۰ هزار واحد مسکونی حمایتی و اجتماعی در شهرهای کوچک زیر ۵۰ هزار نفر با همکاری بنیاد مسکن و ۱۰۰ هزار واحد مسکونی در بافت فرسوده شهری در قالب طرح ملی بازآفرینی شهری تا پایان سال ۱۳۹۹ است. مقرر شده است تا سازمان ملی زمین و مسکن در تأمین زمین برای ۲۰۰ هزار واحدی که ۱۰۰ هزار واحد آن را بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و ۱۰۰ هزار واحد آن را شرکت بازآفرینی شهری احداث می‌کند، همکاری کند. سیاست دولت در پروژه ۴۰۰ هزار واحدی متمرکز بر تأمین زمین و پروانه ساخت از سوی دولت و مشارکت بخش خصوصی در ساخت و احداث واحدهای مسکونی است. دولت قصد دارد بازار تعهدی مصالح ساختمانی، تأسیسات و خدمات مهندسی را ایجاد کند به نحوی که با عاملیت بانک مسکن مصالح از تولیدکنندگان انبوه خریداری و بی‌واسطه در اختیار سازنده قرار گیرد که نگرانی سازندگان را از افزایش قیمت مصالح ساختمانی کاهش داده و انتظار می‌رود باعث تشویق سازندگان و کاهش قیمت تولید مسکن با حذف واسطه‌ها شود. همچنین افزایش سقف وام ساخت مسکن براساس مصوبه شورای پول و اعتبار و افزایش زمان بازپرداخت آن در نظر گرفته شده که انتظار می‌رود این اقدام حمایت و تشویق ساخت واحدهای کوچک و متوسط مقیاس را در پی داشته باشد. همچنین در راستای توانمندسازی دولت برای اتمام پروژه‌های نیمه‌تمام که با بودجه عمومی سالیانه قابلیت انجام را ندارند دولت به دنبال عرضه اوراق سهام در بازار سرمایه و استفاده از نقدینگی مردم در قبال اعطای سهام مشارکت به آنان است.

## بخش حمل و نقل

حمل و نقل در طبقه‌بندی ISIC در زمره رشته فعالیت‌های خدماتی قرار می‌گیرد، اما از آنجا که حلقه واسط زنجیره تولید و مصرف محسوب می‌شود، می‌تواند نقش مهمی در ارتقا و جهش تولید ایفا کند.

جهش تولید در بخش حمل و نقل در سال ۱۳۹۹، می‌تواند در شقوق مختلف حمل و نقل (شامل حمل و نقل هوایی، دریایی و ریلی) تجلی پیدا کند. با توجه به زیرساخت‌های نسبتاً مناسب بخش حمل و نقل برخی اصلاحات در این بخش می‌تواند به تحرک تولید در این بخش و به واسطه ارتباطات پسین و پیشین با سایر بخش‌های اقتصادی بیانجامد. تأکید بیش از حد بر حمل و نقل جاده‌ای منجر به استهلاک سرمایه‌های کشور (زیرساختی، انرژی و ...) شده است. به رغم تأکیدات اسناد فرادستی و قانونی بر حمل و نقل ریلی، در مقام اجرا توجه عملی به این بخش نمی‌شود. عدم اجرای قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر اختصاص یک درصد از عواید حاصل از صادرات نفت و گاز به حمل و نقل ریلی و موازنه قیمت‌های حامل‌های انرژی به نفع حمل و نقل جاده‌ای و به ضرر حمل و نقل ریلی از مهم‌ترین موانع توسعه حمل و نقل ریلی در کشور است.

پیشرفت بخش حمل و نقل یکی از مهم‌ترین شاخص‌های سنجش توسعه‌یافتگی کشورهاست و در نظام رتبه‌بندی

بین‌الملل، گسترش سیستم‌های جابجایی کالا و خدمات، جزء شروط و ضرایب برتری کشورها محسوب می‌شود. رشد اقتصادی و اجتماعی جوامع وابستگی مستقیمی به توسعه ارتباطات و تنوع شیوه‌های حمل‌ونقل دارد و متقابلاً بالندگی بخش حمل‌ونقل بدون ایجاد و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی مقدور نیست.

ویژگی‌های جغرافیایی جمهوری اسلامی ایران نظیر دسترسی آسان به آب‌های آزاد و استقرار این کشور در محل تلاقی مهم‌ترین کریدورهای حمل‌ونقل آسیا، برنامه‌ریزی برای ارتقای توان ترانزیتی کشور و توسعه حمل‌ونقل چندوجهی را توجیه‌پذیر ساخته است و شکی نیست اگر پتانسیل‌های حمل‌ونقل ایران به‌خوبی شناسایی و تقویت شوند، به کشوری قدرتمند در تعاملات جهانی مبدل خواهد شد و منافع سرشاری از محل ترانزیت کالاهای شرق و غرب آسیا به‌دست خواهد آورد. البته این هدف همانطور که اشاره شد، در اسناد بالادستی توسعه کشور نظیر سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی به‌خوبی لحاظ شده است. این در شرایطی است که کشورهای منطقه به‌خصوص کشورهای حاشیه خلیج فارس و ترکیه اهمیت استفاده از فرصت‌های ترانزیتی را به‌خوبی درک کرده‌اند و با سرمایه‌گذاری و توسعه بخش حمل‌ونقل خود، سهم بالایی از منافع ترانزیت کالا و مسافر منطقه را صاحب شده‌اند. برای مثال، شهر دوبی توانسته است تا از این موقعیت در جهت جذب استعدادهای سراسر جهان و تبدیل خود به کانون جهانی هوانوردی، گردشگری و خدمات پشتیبانی و نیز مرکز اصلی سازمانی مربوط به فعالیت‌های حوزه خاورمیانه بهره‌گیرد. فرودگاه بین‌المللی دوبی در ۲۰۱۸ به سومین فرودگاه بزرگ جهان به لحاظ حجم جابجایی مسافران بین‌المللی (۸۹ میلیون مسافر) تبدیل شد. اعضای شورای همکاری خلیج فارس به‌طور کلی در حال تبدیل شدن به قدرتی قابل توجه در صنعت خطوط هوایی جهانی هستند و میزان جابجایی محموله‌های هوایی توسط این کشورها طی یک دهه اخیر چهار برابر شده است.<sup>۱</sup>

ایران دارای ۱۱ بندر اصلی است که سه بندر جنوبی ۹۰ درصد باربری دریایی آن را برعهده دارند.<sup>۲</sup> صنعت کشتیرانی عمدتاً شامل خطوط کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت نیمه خصوصی نفتکش ایران است. با نوسازی بنادر و افزایش تجارت منطقه‌ای، رشد چشمگیر حجم کشتیرانی ایران مورد انتظار است.<sup>۳</sup> طرح‌های توسعه، بهسازی و نگهداری بنادر تجاری کشور از محل درآمد سازمان بنادر و دریانوردی تأمین می‌شود و تنها طرح‌های احداث بنادر کوچک و بنادر صیادی از محل بودجه عمومی تأمین می‌شوند. وجود درآمد متناسب با افزایش میزان مبادلات تجاری این امکان را به‌وجود آورده است تا ظرفیت لازم در بنادر بازرگانی کشور ایجاد گردد و نگهداری و بهسازی بنادر مذکور نیز روند معمول خود را طی کند و حمل‌ونقل دریایی در تأمین منابع مالی لازم، چندان با محدودیت مواجه نباشد.<sup>۴</sup> موقعیت راهبردی ایران به‌گونه‌ای است که پتانسیل خدمات‌رسانی به تجارت بین‌قاره‌ای را دارد. شبکه‌های ریلی و جاده‌ای ایران در حال ارتقا هستند و برنامه گسترش و توسعه تعدادی از بنادر کشور، تهیه شده است. شرکت راه‌آهن ایران به‌دنبال برقراری حلقه اتصال شرق - غرب و شمال - جنوب هم برای مسافرت و هم حمل‌ونقل بار است.<sup>۵</sup> مسیرهای ترانزیتی ایران در محورهای شرق - غرب و شمال - جنوب در شکل ۱ نشان داده شده است.

<sup>۱</sup> گزارش فراروندهای خاورمیانه: تحول در منطقه ما، مؤسسه PWC، ۱۳۹۵.

<sup>۲</sup> حمل‌ونقل، انبارداری و ارتباطات، سالنامه آماری ایران، ۲۰۱۳-۲۰۱۴.

<sup>۳</sup> ایران: فرصت رشد یک تریلیون دلاری؟ مؤسسه جهانی مکنزی، ژوئن ۲۰۱۶.

<sup>۴</sup> گزارش بخش حمل‌ونقل در برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۴۳۱۲، ۱۳۹۴.

<sup>۵</sup> ایران: فرصت رشد یک تریلیون دلاری؟ مؤسسه جهانی مکنزی، ژوئن ۲۰۱۶.

## بخش فناوری اطلاعات

تحقق هدف «جهش تولید» مستلزم رفع موانع تولید، برداشتن محدودیت‌های غیر ضروری تولید و حمایت از تولید است. این عوامل و نحوه مواجهه با آنها در حوزه‌های مختلف اقتصادی، صنعتی و فناوری قابل بررسی هستند. با استفاده از فناوری‌های نوین بویژه فناوری اطلاعات و ارتباطات و بکارگیری قابلیت‌های پر شمار آنها می‌توان ملزومات تحقق هدف «جهش تولید» را در کشور فراهم کرد. یکی از مسائل مهم تولید در کشورمان، ارتباط و تعامل تولید کنندگان با دستگاه‌های حاکمیتی و بخش عمومی غیردولتی است. به عنوان نمونه تولید کنندگان برای پی‌شبرد امر تولید باید مجوزهای لازم را از دستگاه‌های مربوطه دریافت کنند. تولید کنندگان مشکلات زیادی را برای اخذ مجوزها مطرح می‌کنند که بسیاری از آنها به وجود دیوانسالاری غیر ضرور، غیر شفاف و رانت جوینانه مرتبط هستند. با بکارگیری صحیح دولت الکترونیک در کشورمان می‌توان ساختارها و فرایندهای ارتباط دولت با تولید کنندگان و کسب و کارها را باز مهندسی کرد. حذف دیوانسالاری غیر ضروری و جایگزینی آن با یک نظام شفاف، پویا و رانت ناپذیر با اجرای صحیح دولت الکترونیک در کشور امکان پذیر است.

امروزه در کشورهای پیشرفته جهان از مزایای فناوری اطلاعات و ارتباطات برای افزایش بهره‌وری در تولید محصولات صنعتی و کشاورزی استفاده فراوانی می‌شود. در کشورمان اقدامات مقدماتی انجام شده اما نیازمند توجه سیاست گذاران و مجریان دولت است. فناوری‌های مختلفی مانند اینترنت اشیا، زنجیره بلوکی، رایانش ابری، سنجش از دور و نظایر آن می‌توانند برای تحقق هدف «جهش تولید» مورد بهره برداری قرار گیرند.

گسترش استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات مستلزم توسعه زیرساخت‌های این بخش است. استفاده از فرصت‌ها و منابع کمیاب نظیر فضای فرکانسی کشور برای توسعه زیرساخت‌های ارتباطات سیار کشور ضروری به نظر می‌رسد. در صورت استفاده از باندهای ۷۰۰ و ۸۰۰ مگاهرتز فضای فرکانسی کشور حتی در صورت استفاده از تجهیزات فعلی ارتباطات سیار کشور می‌توان ظرفیت این شبکه ارتباطی را تا پنج برابر افزایش داد. استفاده از این فرصت‌های جدید نیازمند اصلاح قوانین گذشته است.

در بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات، ظرفیت‌های زیادی نیز توسط بخش خصوصی ایجاد شده که در سال‌های گذشته کمتر مورد استفاده قرار گرفته است. ظرفیت‌های دفاتر ICT روستایی و دفاتر پیشخوان دولت و بخش عمومی غیردولتی، همچنین ظرفیت‌های بخش پست غیر دولتی کشور برای تحقق هدف «جهش تولید» آمادگی زیادی دارند که نیازمند توجه سیاست گذاران و مجریان است.

به عنوان مثال اینترنت اشیا یکی فناوری‌های جدید حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات است که استفاده از آن در حوزه‌های مختلفی مانند کشاورزی، صنایع، بهداشت و درمان و نظایر آن در حال گسترش است. بکارگیری فناوری اینترنت اشیا در حوزه‌های مختلف سبب افزایش بهره‌وری، کاهش تلفات محصول و ضایعات، استفاده بهینه از نهاده‌ها و مواد اولیه می‌شود. همچنین امکان تشکیل و فعالیت کسب و کارهای خصوصی جدید بر پایه این فناوری وجود دارد که خود موجبات هدایت سرمایه‌های بخش خصوصی به سمت تولید می‌شود. چندین طرح اینترنت اشیا خصوصاً در حوزه کشاورزی بصورت آزمایشی در حال اجرا هستند اما بطور کلی استفاده از فناوری اینترنت اشیا در کشورمان به کندی پیش می‌رود. استفاده از فناوری‌های نوین خصوصاً بکارگیری فناوری اینترنت اشیا در سال ۱۳۹۹ و برای تحقق اهداف بلند " جهش تولید" در کشور اثربخش خواهد بود. اما چالش‌های متعددی برای توسعه بکارگیری فناوری اینترنت اشیا در کشورمان وجود دارد که برخی از آنها از وجود خلاءهای قانونی حکایت دارد.

مسائل و چالش‌های مختلفی در بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات (فاوا) کشور وجود دارند. حل برخی از آنها به منزله برداشتن گام‌هایی بزرگ در راستای تحقق هدف «جهش تولید» در کشور است. مسائل و چالش‌های اصلی فناوری اطلاعات و ارتباطات (فاوا) کشور عبارتند از<sup>۱</sup>:

- کندی پیشرفت اجرای دولت الکترونیک
- عدم امکان استفاده اپراتورهای مخابراتی از باندهای فرکانسی ۷۰۰ و ۸۰۰ مگاهرتز برای گسترش ارتباطات سیار کشور
- تداوم تصدی‌گری دولت در بخش پست کشور
- نامناسب بودن سطح استفاده از مزایای فناوری اینترنت اشیا
- نامناسب بودن سطح استفاده از مزایای فناوری‌های زنجیره بلوکی و ارزهای مجازی رمزنگاری شده
- عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی برای ارائه خدمات فضاپایه
- عدم استفاده مناسب از ظرفیت‌های دفاتر ICT روستایی و دفاتر پیشخوان دولت و بخش عمومی غیردولتی

## بخش گردشگری

صنعت توریسم و سهم آن در اقتصاد ملی کشورها از جمله مباحث مهمی است که مورد عنایت تمام کشورها قرار گرفته است و در ارتباط تنگاتنگ با صنایع زیر می‌باشد:

- هتلداری
- حمل و نقل
- آژانس‌های مسافرتی
- صنایع دستی
- رستوران داری
- صنایع غذایی
- کشاورزی

اصلی‌ترین کارکرد این صنعت کسب درآمدهای ارزی، توزیع مجدد درآمدها، ایجاد زمینه اشتغال، فروش کالاها و خدمات موردنیاز گردشگران و به ویژه صنایع دستی توسعه حمل و نقل و رونق اقتصادی است.

در شرایط موجود که تولید نفت به عنوان یکی از مهمترین منابع درآمدی کشور به دلیل تحریم‌های ظالمانه به شدت کاهش یافته و سایر صنایع نیز به دلیل تحریم‌های بانکی و مبادلات مالی بین‌المللی دچار مشکل شده‌اند، صنعت گردشگری به عنوان یکی از صنایعی است که می‌تواند با تاب‌آوری در شرایط تحریم به سهم بزرگی در اقتصاد کشور دست یابد. ورود بیش از هفت میلیون و هشتصد هزار نفر توریست ورودی به کشور در سال ۹۷ و افزایش ۵۲ درصدی نسبت به سال قبل از آن (با وجود تحریم‌ها) و افزایش ۳۰ درصدی ورودی‌ها به کشور در ۵ ماهه نخست سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۹۷ نشان از روند رو به رشد صنعت توریسم یا گردشگری در کشور دارد. از طرف دیگر صنایع دستی به عنوان یکی از مزیت‌های نسبی کشور و مکمل صنعت توریسم که گروه عظیمی از مشاغل خانگی را به خود اختصاص داده، در چند سال اخیر روند رو به رشدی داشته است و قریب دو میلیون نفر (به صورت رسمی و غیر رسمی) در این حوزه اشتغال دارند. این بخش به عنوان یکی از ظرفیت‌هایی که می‌تواند تعادل بین کار و زندگی را برای جامعه زنان ایجاد نماید، نیازمند ساماندهی و هدایت موثر است.

البته شایان ذکر است که باتوجه به شیوع ویروس کرونا در کشور و جهان، قطعاً حوزه گردشگری و خدمات مربوط به بیشترین آسیب را دیده و خواهد دید و مشخص نیست چشم‌انداز این ویروس به چه نحو بوده و حوزه گردشگری و خدمات مربوط تا چه زمانی با افت شدید تقاضا مواجه خواهند بود. در عین حال استفاده از راهکارهای پیش‌فروش خدمات گردشگری و ... به متقاضیان برای فصول آتی و حتی سالهای آتی می‌تواند به عنوان یک راهکار برای جلوگیری از تعطیلی گسترده این

۱ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸، ۶. بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات شماره مسلسل ۱۶۴۹۷، ۱۳۹۸.



بخش از یک سو و پیش خرید خدمات گردشگری با قیمت پایین تر و استفاده از آن در فصول آتی برای مردم مورد توجه قرار گیرد.

## آسیب شناسی عملکرد و قوانین و مقررات در حمایت از تولید

پیش از ارائه راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی، ابتدا تصویری از عملکرد حمایت از تولید در کشور و چالش‌ها و خلأهای آن ارائه می‌گردد.

### واقعیت‌های قابل مشاهده از تولید و سرمایه‌گذاری در ایران

با وجود حجم قابل توجه احکام قانونی<sup>۱</sup> مصوب در ۱۰ سال اخیر برای حمایت از تولید و تخصیص منابع مالی با هدف حمایت از تولید، اما فعالان تولید و سرمایه‌گذاری در ایران معمولاً از شرایط تولید و کسب و کار احساس نارضایتی می‌کنند. ۴۰ گزارش فصلی پایش محیط کسب و کار سالهای اخیر نشان می‌دهند شکل‌ها و فعالان اقتصادی سراسر کشور در همه این فصول، ارزیابی نامطلوبی از محیط کسب و کار در ایران داشته‌اند.<sup>۲</sup> در ارزیابی‌های بین‌المللی از سهولت کسب و کار، رقابت‌پذیری و حقوق مالکیت نیز نه فقط ایران جایگاه نامطلوبی دارد، بلکه تلاش‌های دولت برای بهبود این جایگاه نیز مؤثر نبوده است.<sup>۳</sup>

علاوه بر ارزیابی‌های کمی داخلی و خارجی، گزارش‌های مستند از نظر فعالان اقتصادی در ایران نیز نشان می‌دهد از منظر آنها، قوانین و مقررات ناظر به تولید و سرمایه‌گذاری در ایران هم بی‌ثبات هستند هم غیرقابل پیش‌بینی و هم با ضمانت اجرای اندک؛ به طوری که برای شهروندان و فعالان اقتصادی، امکان شانه خالی کردن از اجرای تعهدات خود، چندان دشوار و پرهزینه نیست.<sup>۴</sup> به تعبیر حقوقی، ضعف حاکمیت قانون احساس می‌شود. علاوه بر این، حمایت‌های مالی، مالیاتی، بانکی، تعرفه‌ای نسبتاً زیاد و پراکنده‌ای وجود دارد اما این حمایت‌ها در فقدان راهبرد حمایت از تولید و بدون سازوکار اصابت، بدون نظارت و حتی بدون ارزیابی تأثیر و در برخی مواقع در تناقض با سایر سیاست‌ها و تصمیمات صورت می‌گیرند و از اثربخشی آنها نیز اطلاعات روشنی در دست نیست.

شواهدی هم وجود دارند که این حمایت‌ها گاهی در جهت معکوس عمل می‌کنند و رشد تولید را کند می‌کنند. نظیر استفاده بیش از حد کود شیمیایی ارزان نگهداشته شده در مزارع<sup>۵</sup> و نیز مانند واردات برخی نهاده‌های ارزان تولیدی با نرخ ارز ترجیحی (به تعبیر مشهور از سال ۱۳۹۷، با دلار ۴۲۰۰ تومانی و در سال ۹۱ با دلار ۱۲۲۶ تومانی) و غیراقتصادی شدن خطوط تولید بخاطر سود کلان فروش مواد اولیه ارزان و رانتی در بازار آزاد یا صادرات آنها به کشورهای همسایه.<sup>۶</sup>

در ایران، مشاهده می‌شود، برای آن وجه از کارآفرینی به معنی تأسیس نوآورانه بنگاه و رشد سریع و خلاقانه آن، مصادیق چندانی یافت نمی‌شود و کمتر کارآفرین یا تولیدکننده ایرانی را می‌توان یافت که از مقیاس کوچک شروع کرده و به تدریج به حد دستیابی به فن‌آوری و صادرات بزرگ رسیده باشد و کمتر برند ایرانی را می‌توان در بازارهای

۱. مهمترین قوانین مصوب حمایت از تولید در سالهای اخیر عبارتند از: قانون رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی (۱۳۸۶)، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و اصلاحات بعدی (۱۳۸۷)، قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹)، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (۱۳۹۰)، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر (۱۳۹۳)، قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور... مصوب ۱۳۹۸، و قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵).

۲. به طور متوسط ۶ از ۱۰، بدترین ارزیابی در این مطالعات، کمیت ۱۰ مربوط به شرایطی است که خطوط تولید تعطیل شده باشد. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: "گزارشهای پایش محیط کسب و کار" منتشره از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس و از سال ۱۳۹۶ به بعد توسط اتاق ایران

۳. برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به: احمدیان، مریم، "وضعیت ایران در گزارش رقابت‌پذیری جهانی سال ۲۰۱۹" و نیز "وضعیت ایران در گزارش

انجام کسب و کار جهانی، سال ۲۰۲۰"، آبان ۹۸ شماره مسلسل به ترتیب: ۱۶۶۹۹ و ۱۶۷۰۰

۴. برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به: گزارشهای فصلی "پایش امنیت سرمایه‌گذاری" منتشره توسط مرکز پژوهش‌های مجلس.

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

۶. اطلاعات بیشتر در گزارش: "بررسی تأثیر بارانه کود در تولید محصولات کشاورزی"، مرکز پژوهش‌های مجلس، مسلسل ۱۷۶۷

جهانی یا حتی فروشگاه‌های کشورهای منطقه پیدا کرد. متأسفانه غالباً از منظر عموم مردم، برند "ساخت ایران" جزو برندهای نامرغوب در جهان شناخته می‌شود.<sup>۱</sup>

در ایران، مشاهده می‌شود اغلب محصولات ایرانی از نظر کیفیت و قیمت توان رقابت با محصولات مشابه اروپایی و آسیای شرقی را ندارند. کمتر دیده می‌شود یک کارخانه یا بنگاه اقتصادی، واحد تحقیق و توسعه داشته باشد یا فناوری مورد نیاز خود را به مرکز پژوهشی سفارش دهد. واحدهای تولیدی راه دستیابی به فناوری را اغلب، خرید لیسانس و "انتقال فناوری" می‌دانند و به مونتاژ کالاهای خارجی تحت لیسانس فناوری های رو به کهنه شدن خارجی عادت دارند و هنگامی که چنین محصولاتی وارد بازار می‌کنند، معمولاً شرکت‌های صاحب فن‌آوری، محصول جدیدتر را به بازار می‌فرستند و در نتیجه اکثر تولیدکنندگان مونتاژکار ایرانی و محصولاتشان از نظر فن‌آوری معمولاً، حداقل یک گام از شرکت‌های صاحب فن‌آوری در بازار ایران و جهان عقب‌تر هستند.

در ایران مشاهده می‌شود کارکردن، از سال‌های دور ضد ارزش بوده و اصطلاحاتی مانند خرابی، سگدوزدن، رواج دارد و گاهی از زیرکار در رفتن، زرنگی و تیزهوشی تلقی می‌شود. همچنین مشاهده می‌شود بسیاری از مردم هنگام خرید در بازار، باوجود تلاش‌های حکومت برای فرهنگ‌سازی، کالای خارجی را صرفاً به دلیل خارجی بودن (چه در ظاهر و چه بکارگیری حروف خارجی و...) به کالای ایرانی ترجیح می‌دهند. تغییر نامگذاری نشان‌های تجاری (برندها) و بسته بندی آنها در سال‌های اخیر بجای استفاده از نام‌های ایرانی به نام‌های خارجی (نظیر تبدیل گلرنگ به اوه، حریر به سافتلن یا مزمز به سنسیشن) و نیز عرضه بسیاری از پوشاک باکیفیت ایرانی با نام خارجی به طوری که تولید و عرضه مارک‌های خارجی در بازار تهران راسته و پاساژ مخصوص دارد، شاهدی بر این موضوع است.

## موانع سرمایه‌گذاری و تولید در ایران

مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس در سال‌های اخیر نشان می‌دهد موانع سرمایه‌گذاری و تولید در ایران را در هشت عنوان به شرح زیر می‌توان تلخیص و تبیین کرد:

### ۱. فقدان راهبرد توسعه صنعتی

در فقدان راهبرد توسعه صنعتی، تسهیلات دولتی، میان تعداد زیادی از حوزه‌های تولیدی تقسیم می‌شود. حوزه‌هایی که احتمالاً کشور در برخی از آنها فاقد مزیت‌های نسبی یا راهبردی باشد. در نتیجه هم بخشی از تسهیلات هدر می‌رود و هم منابع کمتری برای حوزه‌های دارای مزیت و قابلیت پیشرانی، تخصیص می‌یابد.

### ۲. محیط کسب‌وکار نامطلوب

برخلاف تصور عمومی، مراد از "محیط کسب و کار"، رتبه ایران در گزارش سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی نیست، مراد این است که تولد، اداره و رشد واحدهای تولیدی در ایران چقدر راحت است؟ گزارش‌ها نشان می‌دهند باوجود حمایت‌های فعلی، محیط کسب‌وکار در ایران بسیار دشوار است و تولد، اداره و رشد بنگاه‌ها در ایران در هر مرحله با انواع موانع و مشکلات قانونی، فنی، ساختاری، اداری و همچنین بی‌ثباتی و نااطمینانی روبروست بطوری که بسیاری از سرمایه‌گذاران بالقوه از تاسیس بنگاه یا توسعه خطوط تولید خود منصرف می‌شوند.

### ۳. امنیت سرمایه‌گذاری اندک

بخشی از مولفه‌های محیط کسب و کار در قالب مفهوم "امنیت سرمایه‌گذاری" قابل تبیین است. کشور یا جامعه‌ای دارای امنیت سرمایه‌گذاری است که مجموعاً از ۷ ویژگی به این شرح برخوردار باشد: اقتصاد کلان و نیز قوانین و مقررات آن باثبات باشند؛ تغییرات سیاست‌ها و مقررات در آن قابل پیش‌بینی باشد؛ اطلاعات مورد نیاز کسب‌وکارها برای همه شفاف باشد؛ حقوق

<sup>۱</sup> برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به: وزارت صنایع، معاونت طرح و برنامه، دفتر آمار و فراوری داده‌ها، شاخص ساخت کشور ۲۰۱۷

مالکیت به طور همه جانبه‌ای توسط مقررات و نهادهای قضایی و انتظامی تضمین شده باشد، فرهنگ صداقت، درستی و وفای به عهد در آن وجود داشته باشد و بالاخره فساد در روابط بخش عمومی و بخش خصوصی، وجود نداشته باشد.

گزارش‌های فصلی "پایش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران" که از سال ۱۳۹۷ با مشارکت فعالان اقتصادی سراسر کشور بطور فصلی توسط مرکز پژوهش‌ها تهیه و منتشر می‌شوند نشان می‌دهند در هر هفت مولفه امنیت سرمایه‌گذاری وضع موجود در پایان دهه ۱۳۹۰، با وضعیت مطلوب فاصله زیادی دارد و فعالان اقتصادی در ایران در همه این زمینه‌ها احساس ناامنی می‌کنند.

#### ۴. فقدان سازوکار اصابت و کنترل در توزیع حمایت‌ها

انواع کمک‌ها و تخفیف‌ها و تسهیلات حمایت از تولید، ماهیت رانت دارند و طبعاً تقاضا برای آنها بیش از عرضه و منابع تخصیص یافته است. تجربه حمایت از تولید در ایران نشان می‌دهد توزیع این حمایت‌ها عمدتاً فاقد سازوکار اصابت بوده است و در نتیجه هم بخشی از آنها هدر رفته و به جای بهترین کارآفرین، به دست آن دسته از مدعیان کارآفرینی رسیده که در دسترسی به رانت، موفق تر بوده اند و در نتیجه، در فرایند توزیع آنها زمینه‌های فساد ایجاد شده است. همچنین پس از اعطای رانت، بر چگونگی استفاده دریافت‌کننده آن نظارت موثری صورت نمی‌پذیرد.

#### ۵. وجود مسیرهای فعالیت نامولد رقیب تولید

منظور از فعالیت نامولد رقیب تولید، کسب درآمد از فعالیت‌هایی است که چندان به تولید ملی اضافه نمی‌کند اما به طور متوسط سود بیشتری از فعالیت‌های تولیدی دارد یا راحت تر از آنهاست. به لحاظ ماهیت رانتهی اقتصاد ایران، از قبل از انقلاب چنین فعالیت‌هایی که عمدتاً زیرزمینی هم هستند، در اقتصاد ایران شکل گرفته اند. نظیر معاملات املاک، طلا، ارز و خودرو با اهداف سوداگرانه، واردات قاچاق، واردات رسمی به جای تولید محصول، تولید بصورت قطعات منفصله وارداتی به جای قطعه سازی و ایجاد زنجیره ارزش در داخل، سپرده گذاری بانکی و...<sup>۱</sup>

#### ۶. ناکارآمدی تأمین مالی

با وجود نقدینگی هنگفت در اختیار بخش خصوصی، هدایت نقدینگی به سوی تولید به دلایل مختلف ناموفق بوده است. هدایت نقدینگی به سمت تولید و سرمایه‌گذاری مولد نتیجه راهکارهای سلبی و ایجابی مختلف است که تاکنون به درستی به کار گرفته نشده است. منظور از راهکارهای سلبی، ممناعت از ورود نقدینگی (توسط بخش خصوصی و بانک‌ها و سایر موسسات مالی و اعتباری) به فعالیتهای رقیب تولید از طریق وضع مالیات بر عایدی سرمایه (CGT) و به طور کلی نظام مناسب مالیات بر مجموع درآمد است که انگیزه ورود نقدینگی با اهداف سفته‌بازانه و سوداگرانه را به بازارها (به غیر از بازار سرمایه) کنترل می‌کند. راهکارهای ایجابی نیز متضمن نظام مناسب تخصیص منابع و هدایت اعتباری توسط بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی است. شایان ذکر است که آنچه تاکنون در ایران به کار رفته است، عمدتاً تسهیلات تکلیفی ناکارآمد بوده که ایرادات فراوانی داشته است. هرساله سهم‌های مصوبی جهت اعطای تسهیلات به تفکیک بخش‌های اقتصادی به بانک‌ها ابلاغ شده است، اما به دلیل ضعف نظارت و الزامات و سازوکارهای انگیزشی لازم، علاوه بر اینکه میزان پایبندی به سهم‌های مصوب در برخی سال‌ها بسیار اندک بوده، به دلیل محیط نامساعد تولید و نبود ابزارهای نظارتی لازم، بخشی از تسهیلات نیز انحراف داشته و به هدف اصابت ننموده است.

در این میان اجازه به بانک‌های غیردولتی برای فعالیت و خلق پول از اوایل دهه ۸۰ بدون طراحی و پیاده‌سازی قواعد نظارتی متناسب و تلقی از بانک به عنوان بنگاه اقتصادی در یکی دو دهه اخیر، بر مشکلات و چالش‌های تأمین مالی بخش تولید افزوده و مساله را پیچیده‌تر کرده است. مطالعات نشان می‌دهد در کشورهای موفق در عبور از مسیر توسعه، بانک‌ها در کنترل یا هدایت دولت بوده و توزیع اعتبارات حداقل در تأمین مالی بخش‌های اولویت‌دار و در جهت توسعه به بازار سپرده نشده است اما در ایران بانک‌ها به بهانه کسب سود برای سهامداران خود، گاهی از هدایت اعتبارات به سوی فعالیتهای مولد شانه خالی می‌کنند و ترجیح می‌دهند منابع خود را به فعالیت‌های نامولد ولی دارای سود بالاتر، اختصاص دهند.

#### ۷. فقدان یادگیری و تسلط بر فناوری

<sup>۱</sup> برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به:

از زمان ورود صنایع مدرن به ایران، بسیاری از واحدهای تولیدی کشور عادت کرده اند، فناوری مورد نیازشان را از شرکتهای دیگر بخرند و وارد فرایند یادگیری و مالکیت و توسعه فناوری نشوند به خصوص در بنگاههای بزرگ، کمتر واحد تولیدی می‌توان سراغ گرفت که بر اساس "خلق فناوری" تاسیس شده باشد یا نیازهای فناوری خود را به مراکز پژوهشی سفارش بدهد و بر اساس نیاز بازار، محصولات جدید با فناوری های پیشرفته روز تولید و عرضه کند. این عادت تا به امروز نیز تداوم داشته و موجب شده واحدهای تولیدی ایرانی بطور عمومی از نظر فناوری به نیاز بازار و عملکرد رقبا منعطف نباشند و از رشد رقابت جهانی عقب بمانند و محصولاتشان نتوانند با رقبای خارجی رقابت کنند. از نظر طراحی ظاهری گرفته تا کیفیت و کارایی و حتی قیمت.

#### ۸. ایجاد انحصار و محدودیت صدور مجوز به کسب و کارهای جدید

برخی فعالان یا تشکلهای اقتصادی به اتکای قانون یا اعمال نفوذ، از ورود رقبای جدید به کسب و کار خود جلوگیری می‌کنند. نظیر کانون وکلای دادگستری که با تعیین ظرفیتهای محدودیت در پذیرش داوطلبان و صدور پروانه وکیل جدید، عملاً انحصار ایجاد کرده است. متأسفانه قانونگذار بدون توجه به مساله تعارض منافع، صدور مجوز کسب و کار را به تشکلهای فعالان اقتصادی موجود سپرده است. منع ورود سرمایه‌گذاران جدید، هم کثیری از حوزه‌های تولیدی را از منافع رقابت (دسترسی به فناوری جدید، رشد بهره‌وری، کاهش قیمت تمام شده و...) محروم کرده و هم باعث کاهش رشد سرمایه‌گذاری و اشتغال در ابعاد کلان نیز شده است.

### عملکرد قوانین در حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید

بیشترین حمایت‌های قانونی از تولید، در قوانین برنامه پنجساله توسعه و نیز قوانین بودجه سالانه، تدوین و تصویب می‌شود. تحلیل محتوای احکام ۶ قانون برنامه پنجساله (از ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۱) درباره حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری، می‌تواند رویکرد و نگاه قانونگذاران ایرانی بعد از انقلاب به حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری را نشان دهد. مطالعه بر روی احکام قانونی حمایت از تولید در قوانین برنامه پنجساله نشان می‌دهد از سال ۱۳۶۸ تاکنون ۲۰ نوع حمایت از واحدهای تولیدی در این قوانین برنامه تصویب شده که عبارتند از: حمایت‌های ارزی، بیمه‌ای، تأمین مالی، ترجیحی، تشکیلاتی، تضمین خرید محصولات، تعرفه‌ای، دسترسی به بازار، دیپلماتیک، رسانه‌ای - تبلیغاتی، رقابت و تسهیل ورود، زیرساختی، فنی و آموزشی، قضایی، کلی، مالکیت معنوی، مالیاتی، مقرراتی، منطقه‌ای و یارانه نهاده‌ها. ضمن اینکه تعداد و سهم احکام قانونی مربوط به حمایت از تولید از برنامه اول توسعه تا برنامه ششم توسعه به تدریج اضافه شده است.

به‌طور کلی می‌توان روش‌های حمایت از تولید در سه دهه اخیر را در ۵ نوع حمایت اصلی خلاصه

کرد:

۱. اعطای تسهیلات بانکی ارزان قیمت (تسهیلات تکلیفی یا پرداخت یارانه سود تسهیلات)

۲. ارایه زمین مجانی یا ارزان قیمت

۳. معافیت‌های مالیاتی یا گمرکی برای تولیدکنندگان یا سرمایه‌گذاران

۴. وضع تعرفه‌های گمرکی برای حمایت از فروش محصولات داخلی در بازار ایران

۵. معافیت کارفرمایان از پرداخت حق بیمه کارگران (پرداخت دولت به جای تولیدکننده)

این تسهیلات همه از یک نکته مشترک برخوردارند: مستقیم یا غیرمستقیم حاوی رانت هستند.

به عبارت دیگر، تعداد داوطلبان دریافت آنها، معمولاً از تعداد آنها بیشتر است و برای انتخاب مستحق‌ترین داوطلبان، از میان انبوه داوطلبان صف کشیده برای دریافت این حمایت‌های رانتی، معمولاً شاخص یا شروط شفاف و متمایزکننده‌ای ذکر نمی‌شود و به عبارتی، کسی که به منبع رانت یا مسئول توزیع‌کننده حمایت، دسترسی نزدیکتر

داشته باشد و بتواند نظر او را جلب کند، معمولاً در دریافت حمایت‌ها از سایر داوطلبین جلو می‌افتد که این مساله، رانت و حمایت تخصیصی را به فساد آلوده می‌کند.

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

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

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

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

در خصوص تأمین مالی بنگاه‌ها که بخش زیادی از احکام قانونی را به خود اختصاص داده است و البته کماکان نیز به عنوان یکی از مهمترین چالش‌های بخش تولید نیز محسوب می‌شود، نیز می‌توان بیان داشت که قوانین مربوط به کمیّت و کیفیت تخصیص منابع بانکی به بخش‌ها و بنگاه‌های اقتصادی ایراداتی فراوانی داشته است. این قوانین برآمده از یک رویه و الگوی مناسب جهت قاعده‌مند نمودن تخصیص اعتبارات بانکی بین بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی تبعیت نکرده و عموماً مشتمل بر تکالیف پراکنده و غیرمنسجم بوده و فاقد هدف، بستر اجرا و سازوکارهای نظارتی و انگیزشی لازم بوده است.<sup>۱</sup>

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

خلاصه آنکه روش‌های متعارف حمایت مجلس و دولت از تولید، عمدتاً براساس تخصیص حمایت‌های حاوی رانت تعریف می‌شود و با وجود کثرت داوطلبان دریافت این رانت‌ها نسبت به تعداد محدود این حمایت‌ها، توزیع‌کننده این رانت‌ها برای تمیز کارآفرین واقعی از رانتجویان غیرکارآفرین و انتخاب مستحق‌ترین داوطلب دریافت این رانت‌ها، معمولاً معیار دقیقی در اختیار ندارند. تمرکز مجلس و دولت برای توزیع رانت بدون معیار مشخصی برای انتخاب مستحق‌ترین کسب‌وکارهای داوطلب دریافت این کمک‌های رانتی، عواقبی پدید آورده است که مهمترین آنها عبارتند از:

<sup>۱</sup> برای اطلاعات بیشتر رجوع کنید به: شهبازی غیائی، موسی و همکاران، "آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ ۱۰. تحلیل آمار عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، شماره مسلسل: ۱۴۸۶۵

۱. هدر رفتن بخشی از منابع و کمک‌ها توسط داوطلبانی که کمک‌ها را گرفته‌اند ولی صرف تولید نکرده‌اند. چه بسیار سوله‌ها، زمینها و حتی تجهیزاتی که برای دریافت این کمک‌ها ساخته یا خرید شده و خالی مانده و به عنوان یک ظرفیت از چرخه تولید کشور خارج شده‌اند. حجم و پراکندگی این ظرفیتها می‌تواند موضوع تحقیق مستقلی باشد.

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

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

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

۵. انحراف در کیفیت محصول تولیدی بر اثر دریافت و بکارگیری کمک‌های ارزان و رانتی. چراکه وقتی محصولی بخاطر رانت ارزان باشد، کیفیت تبدیل مساله دوم میشود، مساله اصلی برای حکومت و حتی خود تولیدکننده، نحوه دریافت و توزیع این رانت خواهد بود. مثلاً دیگر کسی به کیفیت لاستیک تولیدی با ارزش ۴۲۰۰ تومانی توجه ندارد چراکه توجه اصلی همه، نحوه توزیع این لاستیکها است.

۶. منع صدور مجوز به دلیل ملحق بودن رانت به آنها. به عبارت دیگر، محدود کردن اعطای مجوز تاسیس واحدهای تولیدی به دلیل وجود تسهیلات حمایت از تولید! به این ترتیب که در برخی موارد، به همراه مجوز، وام یا زمین ارزان هم توزیع می‌شده و صادرکننده مجوز، در برابر هجوم داوطلبان استفاده از این رانتها، صدور مجوز را عمدتاً به دلخواه و سلیقه خود و به بهانه کمبود منابع حمایتی محدود می‌کرده و حتی به کارآفرینان واقعی که بدون حمایت‌های رانتی قصد سرمایه‌گذاری داشته‌اند هم مجوز نمی‌داده است. نمونه این مساله، پتروشیمی‌هایی که گاز بسیار ارزان به مجوز آنها ملحق بوده یا مطبوعاتی که سهمیه کاغذ داشته‌اند. صادرکننده مجوز چنین کسب و کارهایی به همه داوطلبان سرمایه‌گذاری به چشم جستجوگر رانت نگاه می‌کند و چون نمی‌تواند کارآفرین واقعی را از رانتخوار تشخیص دهد، معمولاً تصمیم می‌گیرد به هیچکس مجوز ندهد یا شرایط صدور مجوز را آنقدر دشوار کند که عملاً تعداد کمی مجوز صادر شود. در این شرایط، مجوز حاوی رانت بیشتر به کسانی میرسد که متخصص جستجو و دریافت رانت هستند و نه الزاماً کسانی که واقعا میخواهند تولیدکنند.

در پایان این بخش، لازم به یادآوریست برخی و شاید بسیاری از محدودیت‌های ایجادشده به عنوان شرط حمایت، منطقی باشد. مثلاً شرط حمایت در ازای احداث خطوط تولید در نقاط محروم یا حمایت در ازای بکارگیری فناوری‌های کاربر و اشتغالزا. اما نکته مهم این است که این قیدها، اولاً در چارچوب راهبرد توسعه صنعتی باشد و ثانياً مجموعاً نفع و ضررش برای اقتصاد کلان بلند مدت محاسبه شده باشد. یعنی چه بسا اگر یک واحد تولیدی بدون حمایت و محدودیت دولتی (مثلاً اجبار استفاده از فناوری کاربر) تاسیس میشد، در بلندمدت، چنان رشد می‌کرد و اشتغال ایجاد می‌کرد که مجموعاً منافعش برای اقتصاد کلان از اشتغالزایی واحد تولیدی دریافت کننده حمایت، بیشتر می‌بود.

## انگاره‌های نادرست سیاستگذاران در حمایت از تولید و کسب و کارها

باوجودی که بسیاری از واحدهای تولیدی فعال و موفق کشور با استفاده از حمایت‌های دولتی، سرمایه‌گذاری و ساخته شده‌اند، اما برخی رویکردها، انگاره‌ها و پیش فرضهای مردود درباره تولید در ذهنیت مسئولان ارشد، سیاستگذاران، مجریان و حتی کارآفرینان کشور وجود دارد که به ظاهر در جهت حمایت از تولید هستند اما عملاً در

تولید و سرمایه‌گذاری اخلاقی می‌کنند و به نظر میرسد برای رونق و جهش تولید در ایران، باید این ذهنیت‌ها و رویکردها متحول شوند:

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

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

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

#### ۲. «سودجویی» عمل و صفت زشتی است

هنوز هم برخی مسئولان ارشد کشور صفت «سودجو» را به جای یا در کنار و هم ردیف کلاهبردار، قاچاقچی یا محترک بکار می‌برند. با این تلقی و ذهنیت؛ سیاستگذاران ناخودآگاه یا حتی آگاهانه برای کسب سود توسط فعالان اقتصادی مانع ایجاد می‌کنند.

#### ۳. بنگاه‌های تولیدی باید در مقیاس بزرگ متولد شوند

بسیاری از مسئولان کشور در دولت و مجلس تصور می‌کنند برای حل مشکل اشتغال، باید واحدهای عظیم تاسیس کرد و هرچه واحدهای تولیدی بزرگتر باشد، موفق‌تر است. شواهد موجود صحت این تصور را مردود می‌داند چراکه اولاً بنگاه‌های کوچک و متوسط حدود ۶۰ درصد اشتغال و ۵۰ درصد تولید ناخالص ملی را در کشورهای با درآمد بالا به خود اختصاص داده‌اند. ثانیاً بزرگترین واحدهای تولیدی امروز دنیا نظیر شرکت‌های جنرال الکتریک، سونی، هوندا، اپل، آمازون و... از یک گاراژ یا زیرزمین یا مغازه کوچک شروع کرده‌اند و به واسطه محیط کسب‌وکار مناسب، به تدریج بزرگ شده‌اند.

#### ۴. با خرید فن‌آوری، می‌توان صاحب فناوری شد

صنعت نوین ایران از ابتدا عادت داشته فناوری را بجای اینکه یادبگیرد و صاحب شود، بخرد. با گذشت بیش از صد سال از ورود صنعت مدرن به ایران، هنوز هم بسیاری از مسئولان و کارشناسان، تولیدصنعتی در ایران را مستلزم خرید لیسانس می‌دانند و برایشان قابل تصور و فهم نیست که یک شرکت با تحقیق، به فناوری جدیدی دست یافته و آنرا تجاری کرده باشد. هنوز هم وزارت صنعت ایران، تولیدکنندگان ایرانی را به تولید تحت لیسانس خارجی تشویق می‌کند و حتی شرط خرید از واحدهای تولیدی را داشتن لیسانس از شرکت مشهور بین‌المللی می‌داند حتی اگر واحد

<sup>۱</sup> - سیاح، سیدامیر، درآمدی بر شناخت ماهیت و عوامل موثر بر عرضه آنترپرنیور پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران به راهنمایی دکتر متوسلی،



تولیدی ایرانی، به بهترین فناوری روز دست یافته باشد و محصولاتش را به خارج صادر هم بکند و رقیب شرکت لیسانس دهنده در بازارهای جهانی هم باشد.

بسیاری از محصولات به ویژه با فن آوری متوسط (نظیر خودرو و لوازم خانگی)، که با این ذهنیت و رویکرد در ایران تولید می‌شوند در هنگام یا اندکی پس از ورود به بازار، مواجه با محصولات با فناوری پیشرفته‌تر می‌شوند که شرکت صاحب اصلی فناوری وارد بازار کرده و در نهایت، محصول تولیدکننده ایرانی که به دلیل یادنگرفتن فناوری، انعطاف لازم برای به روزرسانی را ندارد، قدیمی و بی‌مشتري یا نیازمند حمایت‌های گمرکی می‌ماند. مانند خودرو، لوازم الکترونیک، لوازم خانگی و ... که در ایران معمولاً با خرید لیسانس یا برند خارجی و نه با فناوری یادگرفته شده تولید می‌شوند.

#### **۵. دستفروشی، شغلی کاذب، ضد تولیدی و ضد فرهنگی است و باید جلوی آن را گرفت**

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

همچنین نباید فراموش کرد که به دلیل خرید یا اجاره مراکز فروشگاهی و محل‌های عرضه در شهرهای بزرگ، امروزه امکان خرید یا اجاره سرفق‌لی و عرضه محصول برای بسیاری از تولیدکنندگان خرد، کوچک و حتی متوسط ایرانی دیگر وجود ندارد و بدون عرضه از مسیرهای غیر رسمی، حق و امکان عرضه محصول به بازار برای بسیاری از این تولیدکنندگان کم سرمایه فراهم نمی‌شود و در نتیجه این بنگاه‌ها از بین می‌روند.

#### **۶. مشکل اصل تولید در ایران، کمبود زیربناها (جاده، نیروگاه، سد، فرودگاه، بندر و...) است**

نتایج ۳۰ دوره پایش فصلی محیط کسب‌وکار که از پاییز ۱۳۸۹ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و در ادامه توسط اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران تهیه و منتشر می‌شوند و همچنین دستاوردهای پایش امنیت سرمایه گذاری در ایران که در مرکز پژوهش‌های مجلس آغاز شده است، به روشنی نشان می‌دهند فعالان و تشکل‌های اقتصادی سراسر کشور مجموعاً زیر بناها و سخت افزارهای توسعه را اخلاک‌گر و مانع اصلی در اداره بنگاه‌هایشان نمی‌دانند بلکه امروزه مشکل اصلی در اداره و عملکرد واحدهای تولید در ایران، نرم افزارهای توسعه هستند نظیر سازوکار هدایت پس اندازه‌ها به تولید و باز توزیع سهم سرمایه از سود تولید میان سرمایه‌گذاران، سازوکار حمایت از حقوق مالکیت و اجبار طرف‌های قرارداد (اعم از حکومتی یا خصوصی) به اجرای تعهداتشان در قرارداد، عدم شفافیت و رسوخ مفاسد اقتصادی در ارتباط مدیران واحدهای تولیدی با ماموران حکومتی و ... .

#### **۷. برای احداث واحد تولیدی، فقط باید از ضوابط و مقررات مدون دولتی پیروی کرد**

ذهنیت اشتباه و اصرار برخی مسئولان اجرایی به احداث یا راه‌اندازی همه واحدهای تولیدی بر اساس ضوابط، مجوزها و مقررات استاندارد مورد تایید دولت باعث شده امکان خلاقیت و نوآوری از کارآفرینان بالقوه ایرانی سلب شود و زمینه‌های ارتقای بهره‌وری مسدود بماند.

به طور مثال مطابق قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی، مشاغل خانگی شامل آن دسته از فعالیت‌هایی است که توسط عضو یا اعضای خانواده در فضای مسکونی در قالب یک طرح کسب‌وکار بدون مزاحمت و ایجاد اخلاص در آرامش واحد‌های مسکونی همجوار شکل می‌گیرد و منجر به تولید خدمت و یا کالای قابل عرضه به بازار خارج از محیط مسکونی می‌گردد. بر اساس مصوبات ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی، رشته‌های مشاغل خانگی

در حوزه های صنایع دستی، فرش دستباف، امور تولیدات دامی، شیلات، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی، عشایری، امور تولیدات گیاهی، تولیدی (صنعت و خدمات)، فعالیت های فرهنگی و هنری تعریف و محدود شده است و بسیاری از کسب و کارهای خلاقانه را دربرنگرفته است (گرچه رشته های جدید پیشنهادی در سامانه وزارت کار، میتواند مورد بررسی قرار گیرد و در صورت شناخته شدن آن به عنوان کسب و کار خانگی مجوز داده شود)

#### **۸. هر شهروند برای شروع هر کسب و کاری باید از دولت اجازه بگیرد**

در اثر این ذهنیت مسئولان، دولت سالهاست داوطلبان سرمایه گذاری در ایران را برای گرفتن انواع مجوزها در ادارات دولتی سرگردان کرده است و احکام مختلف قانونی را برای رفع این ناهنجاری (ماده ۷ قانون اصل ۴۴ قانون اساسی) نیز اجرا نمی شوند. در صورتی که در بسیاری از حوزه های تولیدی و خدماتی صرفاً می توان به اعلام استانداردهای کار یا تولید در آن حوزه اکتفا نمود و در صورت تخطی از آن استاندارد یا مقرر، اعمال قانون نمود و نه به عنوان شرط لازم برای شروع آن کسب و کار.

#### **۹. با وجود تعداد کافی واحد تولیدی، آن فعالیت اشباع شده و نباید به داوطلبان جدید، مجوز فعالیت داد**

صاحبان این ذهنیت تصور می کنند کارمندان حکومت که پشت میزهای ادارات دولتی نشسته اند، بهتر از صاحبان سرمایه ها می فهمند و دل می سوزانند که داوطلبان سرمایه گذاری کجا و چه نوع سرمایه گذاری ای انجام دهند و چه سرمایه گذاری ای انجام ندهد. بر اثر این ذهنیت اشتباه، بسیاری از کارآفرینان بالقوه اجازه و امکان تولید و سرمایه گذاری در ایران نمی یابند و اقتصاد ایران از استعدادهایی که می توانند با نوآوری در فرایند تولید و محصول و فروش، بهره وری را ارتقا و ثروت و بازارهای جدید خلق کنند، محروم شده است.

لازم به یادآوریست تبصره ۲ قانون اصلاح ماده ۷ قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۳ به صراحت اعلام می کند "هر یک از مراجع صادرکننده مجوز کسب و کار موظفند درخواست متقاضیان مجوز کسب و کار را مطابق شرایط مصرح در پایگاه اطلاع رسانی مذکور دریافت و بررسی کنند. صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار»، از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند".

#### **۱۰. مبارزه با فساد، باعث فرار سرمایه ها می شود**

شواهد متعدد داخلی و خارجی وجود دارد که وجود مفاسد اقتصادی باعث کاهش انگیزه های تولید و سرمایه گذاری است. برخی معتقدند مبارزه با فساد باید صرفاً به اصلاح مقررات و رویه ها محدود شود و به مجازات و تعقیب کیفری متهمان فساد ورود پیدا نکنند چرا که باعث ایجاد نگرانی و فرار سرمایه گذاران می شود. در مقابل این اعتقاد، تجربه کشور چین وجود دارد که طی ۱۵ سال گذشته بیشترین رشد اقتصادی، بیشترین جلب سرمایه گذاری خارجی دنیا را داشته و در عین حال بیشترین اعدام محکومان پرونده مفاسد اقتصادی نیز در این کشور انجام شده است.

#### **۱۱. راه حمایت از تولید، الزاماً تصویب قوانین و مقررات جدید است.**

هر چند ضابطه مند کردن فعالیت ها می تواند در مواردی مفید باشد اما مجموعاً نامتناسب بودن بار مقررات، باعث فشار بر فعالان اقتصادی و کاهش انگیزه های فعالیت اقتصادی می شود. به این ترتیب اگر تصویب قوانین در جهت کاهش بار مقررات و تسهیل تولید و کسب و کار باشد، قابل دفاع است در غیر این صورت و به ویژه در شرایط حاضر که انبوهی از قوانین و مقررات حمایت از تولید در عمل اجرا نمی شوند، تصویب قوانین و رویه های جدید به نفع تولید نیست. امروزه بسیاری از اهداف و هنجارهای مدنظر حکومت را می توان با فن آوری های های نرم و قواعد تلنگرزی (ناجینگ) عملاً محقق کرد. متأسفانه قانونگذاران کشور با این فناوریها بیگانه هستند و از آنها برای تنظیمگری استفاده نمی کنند.

#### **۱۲. بهبود محیط کسب و کار یعنی کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی**

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

### ۱۳. منافع کارگر و کارفرما با هم تضاد دارد

قانون کارفعلی بیش از ۳۰ سال پیش بر اساس این پیش فرض و تصور اشتباه نگاشته شده و با حمایت یکجانبه از کارگران شاغل، برای تولید و سرمایه‌گذاری در بسیاری رشته‌ها مانع ایجاد کرده و در نتیجه تقاضا برای نیروی کار را کاهش داده و سطح دستمزد ها را حتی به ضرر کارگران شاغل موجود پایین آورده است. این ذهنیت باید متحول شود و قانون کار بر اساس پیش فرض نفع مشترک کارفرما و کارگر بازنویسی شود.

### ۱۴. حکومت با قیمت گذاری و تعزیرات می‌تواند تورم را -حتی در کوتاه مدت- مهار کند

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

## ترسیم وضع مطلوب و راهبردهای اصلی ایجاد جهش در تولید کشور

### محیط ایده آل برای سرمایه‌گذاری و تولید (وضع مطلوب)

بررسی‌های کارشناسی و نظرخواهی از تشکلهای اقتصادی سراسری<sup>۱</sup> نشان می‌دهد محیط ایده آل برای سرمایه‌گذاری و تولید در ایران باید مجموعاً دارای ۱۵ ویژگی است:

۱. ضمانت اجرایی قوانین و مقررات، در حداکثر ممکن باشد به طوری که هیچکس نتواند از اجرای تکلیف قانونی شانه خالی کند.

۲. حقوق مالکیت، شفاف و دقیق تعریف و با قاطعیت تضمین شود به طوری که تجاوز به مالکیت شهروندان برای هیچکس (اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی، ذی نفوذان و...) مقرون به صرفه نباشد و هر شهروندی بتواند سهل و سریع بتواند حق عادلانه اش را دریافت کند.

۳. فقط کار و ابتکار منشاء درآمد باشد و با رانت و امتیازهای ناعادلانه، نتوان درآمد کسب کرد.

۴. قوانین، مقررات و سیاست‌های مؤثر بر اقتصاد و کسب‌وکار، برای همه روشن، بدون پیچیدگی، بدون تناقض، و غیر قابل تفسیر باشد.

<sup>۱</sup> - نتیجه نظرخواهی تمام شمار از جامعه تشکلهای اقتصادی سراسری توسط مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی در سال ۹۴.

۵. قوانین، مقررات، رویه ها و سیاست‌های مؤثر بر اقتصاد و کسب‌وکار، تا حد ممکن تغییر نکنند و تغییرات احتمالی آن قابل پیش بینی باشد و از قبل به اطلاع همه برسد.
۶. اطلاعات مورد نیاز برای کسب درآمد مشروع، شفاف و در اختیار همه باشد.
۷. فعالیت زیرزمینی برای هیچ تولیدکننده ای مقرون به صرفه نباشد و همه فعالیت‌های اقتصادی، شفاف و در معرض دید و اطلاع حکومت و سایر فعالان اقتصادی باشد.
۸. شرایط دریافت مجوز و ورود به کسب‌وکارها برای همه داوطلبان سهل، سریع و ارزان باشد. هیچ مانع و بهانه ای نباید مانع ورود متقاضیان ذیصلاح جدید به کسب‌وکارهای مورد نظرشان باشد یا این کار را به تاخیر اندازد.
۹. سازوکارهای تأمین مالی مشروع، گسترده، سهل و قابل دسترسی برای همه باشند. ابزارهای جذب پس اندازها و تزریق آن به متقاضیان وجوه، کارآمد و سالم باشند.
۱۰. فرهنگ کاری و قوانین کار در جهت همکاری و نفع مشترک کارگر و کارفرما تدوین و اجرا شود.
۱۱. فرهنگ مصرفی در جهت پس انداز و سرمایه‌گذاری حداکثری و نیز حمایت از تولیدکننده داخلی باشد.
۱۲. کالاهای قاچاق، غیراستاندارد، تقلبی و زیرزمینی امکان حضور در بازار را نداشته باشند. جریمه قاچاق، تقلب و فرار مالیاتی به حدی سنگین باشد که اقدام به آن مقرون به صرفه نباشد.
۱۳. نقش دولت در اقتصاد، به سیاستگذاری، هدایت و نظارت و محدوده تعریف شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چارم قانون اساسی و قانون مدیریت خدمات کشوری؛ محدود شود.
۱۴. فعالیت‌های اقتصادی غیرمولد نظیر دلالی مکرر محصولات تولیدی، با اشراف دولت و وضع مالیات مؤثر بر آن، مقرون به صرفه نباشد.
۱۵. نرخ‌های اشتغال، رشد و بهره‌وری و نیز پراکندگی و مقیاس واحدهای تولیدی در نقطه بهینه قابل حصول (بالقوه) مطابق راهبرد توسعه تولید قرار دارند.

## **راهبردها و راهکارهای جهش تولید در کشور**

پس از ارائه تصویری از آسیب‌شناسی قوانین، مقررات و به طور کلی سیاست‌های حمایت از تولید در کشور، در ادامه مبتنی بر بررسی‌های متعدد کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی حول تجربیات خارجی، نیازها و ضرورت‌های سهولت تولید در ایران و همچنین دیدگاه صاحب‌نظران این حوزه و برپایه نظرات خبرگان و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی کشور که در جلسات کمیسیون ویژه حمایت از تولید ارائه شده است، راهبردهای اصلی ایجاد جهش در تولید کشور و اقدامات ذیل هر یک از راهبردها ارائه می‌گردد.

### **یک) تعیین اولویت‌های اصلی تولید**

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

به این ترتیب، در برخی صنایع که کشور در آنها مزیت کمتری دارد (و طبعاً اشتغال و عمق فناوری کمتری هم دارند)، با کاهش تعرفه‌ها، تعداد بنگاه‌های کوچک و فاقد توجیه، حذف می‌شوند و در حوزه‌های واجد مزیت (اشتغال‌زا، فناوری قابل حصول جهانی، متناسب با اقلیم ایران و...) تعرفه‌های مؤثر و زماندار وضع شود. طبعاً حمایت‌های مالی و

تسهیلات ارزان قیمت دولتی فقط بر اساس راهبرد توسعه صنعتی و بصورت "رانت‌های مولد و ارزش افزا" به شکلی شفاف و روشن و با ضریب اصابت حداکثری توزیع شود.

تجربه کشورهای موفق تازه صنعتی شده جهان نشان می‌دهد که یکی از اصلی‌ترین اقدامات این کشورها، اتخاذ استراتژی توسعه صنعتی می‌باشد. استراتژی توسعه صنعتی، تعیین تکلیف سه حوزه به این شرح است: ۱. صنایعی باید مورد حمایت قرار گیرند؛ ۲. نوع یا انواع حمایت‌هایی که باید از صنایع صورت گیرد (حمایت‌های مالی، تعرفه‌ای، بیمه‌ای و ...) و بازه زمانی حمایت‌ها؛ ۳. نهادها و دستگاه‌هایی باید در این زمینه همکاری کرده و انواع هماهنگی‌های مورد نیاز. پس از تعیین سه امر پیش‌گفته، لزوم هماهنگی میان سیاست‌های صنعتی، اعتباری، فناوری، علمی، تجاری و غیره مطرح است تا حمایت‌های صورت گرفته از تولید هدفمند بوده و پراکنده و غیرمؤثر نباشد. با این حال، مطالعه‌ای که راجع به کیفیت و کمیت انواع حمایت‌های مقرر شده در قوانین برنامه توسعه در مرکز پژوهش‌ها صورت گرفته، نشانگر آن است که «وجود تشتت آرا در سیاستگذاران، نبود یک نگرش منظم و واحد در خصوص راهکارهای رشد تولید داخلی، فقدان وجود یک استراتژی مشخص توسعه صنعتی، نبود یک نهاد مرکزی مدیریت‌کننده و تعیین‌کننده نوع حمایت‌ها»، از ضعف‌های مهم حمایت قانونی از کسب و کارهاست. ۱

کشور ما همچنان از فقدان استراتژی توسعه صنعتی رنج می‌برد؛ «آنچه در برنامه‌های توسعه صنعتی پس از انقلاب مشاهده می‌شود، عدم تعیین استراتژی توسعه صنعتی است.» ۲. شایان ذکر است هر چند سه چهار تلاش در این زمینه صورت گرفته که اصلی‌ترین آن در سال ۱۳۸۲ صورت گرفت؛ اما همه این تلاش‌ها شاید به دلیل نبود اراده سیاسی کافی نافرجام بوده‌اند.

در بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، تلاشی مجدد برای طراحی این استراتژی صورت گرفته و اولین گام از گام‌های تدوین آن، که اولویت‌بندی صنعتی بود، به عنوان تکلیفی برای وزارت صمت تعیین شد. تهیه گزارش‌های لزوم و چگونگی استراتژی توسعه صنعتی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس و اقبال ریاست مجلس به آن و دستور تهیه گزارش‌های نظارتی در مورد بند مربوطه در قانون برنامه ششم توسعه، از اقدامات دیگر مجلس دهم در مقابله با این نقصه بزرگ بود.

همچنین مرکز پژوهش‌ها تلاش کرد تا با تشکیل کارگروه نظارتی بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، به بررسی اولویت‌ها و حمایت‌های دستگاه‌های مختلف اجرایی کشور پرداخته و گزارش نظارتی در این خصوص تهیه کرده است. با توجه به اینکه همچنان اولویت‌های صنعتی کشور که توسط وزارت صمت احصاء شده است، به تصویب هیئت وزیران نرسیده است و از سوی دیگر، در صورت مشخص شدن اولویت‌های صنعتی، چگونگی حمایت و هماهنگی سیاست‌ها و دستگاه‌های اجرایی مختلف کشور در مورد آن مشخص نشده است، استمرار نظارت مجلس تا دستیابی کشور به استراتژی توسعه صنعتی و هماهنگی سیاست‌های جهش تولید در این راستا ضروری به نظر می‌رسد.

#### • اقدامات

دستگاه متولی	الزامات قانونی/مقرراتی	راهکارهای سیاستی/اقدامات
--------------	---------------------------	--------------------------

۱. ر. ک.: احمد مرکزالمیری و سید امیر سیاح، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۳. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مرداد ۱۳۹۶، صص ۶۷-۶۸.

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

سازمان برنامه و بودجه/وزارت صمت	بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه	استقرار دبیرخانه تدوین فهرست اولویت‌ها در سازمان برنامه و بودجه (با همکاری وزارت صمت) و ارائه نتایج گزارش‌های تدوین اولویت دستگاه‌ها به این دبیرخانه
سازمان برنامه و بودجه/وزارت صمت	بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه	تشکیل شورای کارشناسان (ذیل دبیرخانه) با دعوت از کارشناسان دستگاه‌ها، ارزیابی گزارش‌های موجود و ایجاد وفاق در منطق‌ها و روش اولویت‌بندی با دو وظیفه: تدوین فهرست اولویت‌ها به صورت سناریوسازی (با توجه به تأثیرگذاری متغیرهای بیرونی بر نتایج به‌ویژه در وضعیت تحریم) بررسی حیطه وظایف و اختیارات دستگاه‌های مختلف در تدوین فهرست اولویت‌ها و ارائه پیشنهادات اصلاحی برای بهبود مسیر اجرا به هیئت‌دولت
سازمان برنامه و بودجه/وزارت صمت/ ستاد اقتصادی دولت	عدم نیاز به قانونگذاری جدید	هدف‌گذاری چند پروژه موجود یا پروژه‌های بزرگ جدید (طرح‌های ترانزیتی، مسکن، انرژی و...) در قالب پروژه‌های عمرانی خود و با در نظر گرفتن سه شاخص ارزیابی، اشتغالزایی و دوره اجرا، و همچنین تأمین مالی از طریق گواهی سپرده یا صندوق پروژه (در صورت نیاز با تضمین دولت) یا انتشار اوراق دولتی
سازمان برنامه و بودجه با همکاری کلیه دستگاه‌های اجرایی	عدم نیاز به قانونگذاری جدید	تدوین استراتژی توسعه صنعتی (در میان مدت)

### دو) افزایش انگیزه تولید از طریق هزینه‌دار کردن فعالیت‌های نامولد رقیب تولید

مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد افزایش تولید و اثربخش شدن سیاست‌های حمایت از تولید در کشور، بدون توقف سودآوری فعالیت‌های نامولد (نظیر کسب سود از خریدوفروش مکرر مسکن، خودرو، سکه، طلا، ارز و... با اهداف سوداگرانه و سفته‌بازانه) امکان‌پذیر نبوده و همه حمایت‌ها و سیاست‌های این حوزه را با شکست مواجه می‌سازد چراکه در شرایطی که سودهای کلان به راحتی از طریق سفته‌بازی و سوداگری در حوزه‌های مختلف قابل حصول است و باوجود سود بالای این نوع سوداگری‌های نامولد، سرمایه‌گذاری تولیدی و اشتغالزا، با ریسک‌ها و ناطمینانی‌های مختلف در حوزه تولید، طبعاً اقتصادی نخواهد بود.

فعالیت‌های نامولد مبتنی بر عایدی سرمایه به دلیل افزایش قیمت خود سرمایه و نه کاری که انجام می‌دهند، شکل می‌گیرند. این فعالیت‌ها ضربه‌ای جدی به واحدهای تولیدی در کشور وارد می‌کنند زیرا سود حاصل از تولید در بسیاری از موارد کمتر از سود ناشی از سرمایه‌گذاری در این نوع فعالیت‌های نامولد است. این فعالیت‌های مخرب عمده‌تاً در بستر زمان شکل می‌گیرند و بدون انجام فعالیتی مؤثر که ارزش افزوده واقعی ناشی از تولید کالا یا خدمات ایجاد کند، بر ارزش سرمایه ساکن می‌افزایند. عایدی سرمایه ناشی از افزایش قیمت، به واسطه نگهداری کالاهای بادوام که بالاتر از متوسط تورم کشور رشد قیمتی دارند، ایجاد می‌شود و از مهم‌ترین مصادیق آن می‌توان به مواردی چون نگهداری ارز، فلزات گرانبها و ملک اشاره کرد.

### • اقدامات

راهکارهای سیاستی/اقدامات	الزامات قانونی/مقرراتی	دستگاه متولی
وضع مالیات بر عایدی سرمایه (CGT) در حوزه مسکن، طلا، ارز، خودرو و... با هدف کنترل	نیازمند قانونگذاری	دولت/مجلس

		خریده‌های سفته‌بازانه و سوداگری در بازار
دولت/مجلس	اصلاح قانون (قانون مالیات‌های مستقیم)	وضع مالیات بر سود سپرده‌های بانکی (سپرده‌های اشخاص حقوقی و اشخاص حقیقی کلان) پس از تمهید شرایط لازم از جمله کنترل ورود نقدینگی به سایر بازارها
بانک مرکزی/ وزارت امور اقتصادی و دارایی	بند «ح» تبصره «۱۶» بودجه ۹۸	مقابله با سفته‌بازی در بازارهای دارایی از طرق رصد و کنترل تراکنش‌های بانکی
بانک مرکزی	نیازمند مصوبه شورای پول و اعتبار	اجازه افتتاح مجدد حساب‌های سرمایه‌گذاری دوساله و بالاتر
بانک مرکزی	نیازمند مصوبه شورای پول و اعتبار	کاهش نرخ سود سپرده اشخاص حقوقی و کوتاه‌مدت حقیقی و حقوقی (با اولویت سپرده‌های بزرگ)
بانک مرکزی	عدم نیاز به قانون جدید	ثبات بخشی به بازار ارز و طلا از طریق مدیریت انتظارات و سامان بخشی به بازار نیما و بازار متشکل ارزی و...

### سه) شفافیت، رقابت و بهبود محیط کسب و کار و ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری

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

اگر فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب و کار مناسب باشد، ظرفیت‌های کارآفرینی این افراد از حالت بالقوه به بالفعل تبدیل می‌شوند و به نسبت شم اقتصادی و روحیه کارآفرینی خود، به میدان می‌ایند و کسب و کار راه می‌اندازند یا توسعه می‌دهند. به عبارت دیگر، در فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسب و کار مطلوب، بنگاه‌ها به راحتی متولد و اداره می‌شوند و رشد می‌کنند. امری که در کشور ما با دشواری‌های زیادی همراه است. مصادیق بهبود محیط کسب و کار عبارتند از: شفافیت اطلاعات مورد نیاز واحدهای تولیدی، سهولت دریافت مجوزهای کسب و کار، ثبات مقررات و رویه های اجرایی، تضمین حقوق مالکیت با نیروی انتظامی و دادسراهای مجهز و کارآمد و به طور خلاصه، تولید خدمات عمومی برای فعالیتهای اقتصادی نظیر امنیت که منفعت آن به همه می‌رسد و زمینه را برای ظهور و فعالیت کارآفرینان مهیا می‌کند.

موضوع مهم در محیط کسب و کار ارتقای امنیت اقتصادی است. تاوقتی امنیت سرمایه گذاری در کشور پایین باشد و فعالان اقتصادی نگران ایفا نشدن تعهدات مالی و کاری طرفهای قراردادهایشان باشند و در صورت مواجهه با کلاهبرداری و بدقولی و دیگر انواع تجاوز به حقوق مالکیت‌شان، خیالشان از کارآمدی و اثربخشی نیروی انتظامی و دادگاه‌های کشور راحت نباشد، طبعاً نمی‌توان انتظار داشت حمایت از تولید و سرمایه گذاری به نتایج چشمگیری برسد. مرکز پژوهش‌های مجلس سالهاست به دولت و مجلس توصیه می‌کند در هنگام تخصیص بودجه های سالانه، تامین امنیت نسبه به تامین زیرساختها در اولویت قرارگیرد چراکه اگر امنیت سرمایه گذاری برقرارشود و کارآفرینان به کارآمدی سازوکار ناجا و دادسراها دلگرم باشند، طبعاً وارد کار خواهند شد و برای کشور، همه زیرساختهای لازم را هم خواهند ساخت.<sup>۱</sup>

برای حمایت موثر از تولید و ایجاد جهش در تولید کشور بهتر است به جای پرداخت یارانه سود تسهیلات ارزان قیمت به تعداد محدودی مدعی کارآفرینی، کلانتری ها، دادگاه ها و کلیه نهادهای درگیر با ایجاد امنیت اقتصادی تجهیز

<sup>۱</sup> - برای اطلاعات بیشتر نگاه کنید به: تهرانی، ایمان، امنیت سرمایه گذاری در سال ۱۳۹۷، مرکز پژوهش‌های مجلس.

و تقویت گردد تا منفعت آن به همه کارآفرینان بالقوه و بالفعل برسد. بدون تأمین امنیت، هر حمایت دیگری از تولید و سرمایه‌گذاری بی فایده و هدر دادن منابع است.

### • اقدامات

محور سیاستی	راهکارهای سیاستی/اقدامات	الزامات قانونی/مقرراتی	دستگاه متولی
تسهیل در صدور مجوزهای کسب‌وکار	تبدیل مرکز ملی مطالعات و پایش و بهبود محیط کسب‌وکار به نهادی ستادی و زیرنظر رئیس‌جمهور یا نماینده ویژه رئیس‌جمهور (سازوکار پیش‌بینی شده در اصل یکصدویست‌وهفتم (۱۲۷) قانون اساسی) برای انجام کارویژه ساماندهی و تسهیل مجوزهای کسب‌وکار	عدم نیاز به قانون جدید اختیارات رئیس‌جمهور	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	تعیین «پیشخوان خدمات دولت و مجوزهای کشور» (G4B.IR) به‌عنوان درگاه واحد صدور مجوزهای کشور	عدم نیاز به قانون جدید اختیار دولت	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	ساماندهی پنجره واحد تجاری و الکترونیک کردن کامل فرایند تجارت خارجی	مواد (۷) و (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز	وزارت امور اقتصادی و دارایی/گمرک
	تحول مأموریت دستگاه دیپلماسی کشور به‌نحوی که نمایندگی‌های سیاسی ایران در خارج در خدمت کارآفرینان و صادرکنندگان قرار گیرند و دفتر پیگیری امور صادرکنندگان ایرانی شوند.	مواد (۹) و (۱۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار	وزارت امور خارجه
	قرار دادن محل عرضه و بازارچه‌های جدید برای عرضه محصول به تولیدکنندگان کوچک و فروشندگان کم‌سرمایه (دستفروش‌ها) برای عرضه کالاهای ایرانی. تشکیل بازارچه‌های دائمی، شفاف اجاره‌ای، برای واحدهای تولیدی کوچک و دستفروش‌ها	ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار	وزارت کشور (شهرداری‌ها)
	حذف شرط «حدود صنفی» برای صدور پروانه کسب	اصلاح قانون نظام صنفی	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری	ضابطه‌مند کردن مراجعه مأموران دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی	ماده (۱۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار
پرهیز از تغییرات پی در پی و قابل پیش‌بینی بودن تغییر سیاست‌ها و مقررات		ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار	دولت و کلیه دستگاه‌های اجرایی
ضابطه‌مند شدن رسیدگی به شکایت فعالان اقتصادی		مواد (۲۸ و ۲۹) قانون بهبود مستمر	قوه قضائیه/وزارت دادگستری



محور سیاستی	راهکارهای سیاستی/اقدامات	الزامات قانونی/مقرراتی	دستگاه متولی
		محیط کسب و کار	
رفع موانع و و حل و فصل مشکلات کسب و کارها در راستای تمرکز زدایی تصمیم‌گیری برای کسب و کار	استفاده مطلوب و حداکثری از ظرفیت کارگروه‌های استانی تسهیل و رفع موانع تولید	مواد (۶۱) و (۶۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری کلیه دستگاه‌ها

### چهار) توسعه و ارتقای تامین مالی تولید

تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی در کشور ما بانک محور است یعنی بانکها سهم زیادی (حدود ۹۰ درصد) در تامین مالی اقتصاد دارند و هم تعداد زیادی از شرکت‌ها و بنگاه‌ها در حوزه‌های مالی و غیرمالی به صورت مستقیم و غیرمستقیم زیرمجموعه شبکه بانکی هستند یا سهامدار برخی بانکها و موسسات اعتباری هستند، لذا وضعیت اقتصادی کشور و چگونگی تامین مالی تولید وابستگی زیادی به چگونگی ایفای نقش بانکها در اقتصاد و همچنین وضعیت متغیرهای پولی و بانکی دارد. متأسفانه نظام بانکی کشور بویژه در دو دهه اخیر با ضعف‌ها و چالش‌های عدیده‌ای روبرو بوده است. وضعیت جاری سیستم بانکی در تخصیص اعتبارات مؤید این فرضیه است که بین سودآوری بانکها و منافع بخش تولید همسویی کافی برقرار نیست، وضعیتی که برخی از کشورهای توسعه‌یافته نیز با آن مواجه بوده‌اند. اتخاذ برنامه هدفمند و مشخص در تامین مالی تولید علاوه بر ایفای نقش بانکها و موسسات اعتباری باید متضمن بهره‌گیری از سایر روشها و ظرفیت‌های تامین مالی در کشور باشد از جمله بازار سرمایه.

### • اقدامات

محور	راهکارهای سیاستی/اقدامات	الزامات قانونی/مقرراتی	دستگاه متولی
افزایش توان تسهیلات دهی بانکها	تسریع در فروش اموال مازاد بانکها	ماده (۱۶) و (۱۷) «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»	وزارت امور اقتصادی و دارایی/بانک مرکزی
	افزایش سرمایه بانک‌های دولتی	بند «و» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۸	وزارت امور اقتصادی و دارایی/بانک مرکزی
اصلاح سازوکارهای تسهیلات‌دهی به بنگاه‌ها	راه‌اندازی حساب ویژه تولید برای سرمایه در گردش بنگاه‌ها (سامانه جامع حساب ویژه سرمایه در گردش بنگاه‌ها) با استفاده از ظرفیت‌های قانونی پیش‌بینی شده	ماده (۲۱) قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»	بانک مرکزی / وزارت امور اقتصادی و دارایی
	توسعه نظام اعتبار سنجی و رتبه بندی (تکمیل سامانه‌های اطلاعاتی اشخاص حقیقی و حقوقی به شرحی که در آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری آمده است می‌تواند مبنای خوبی برای شکل	قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی/قانون عملیات بانکی بدون ربا	بانک مرکزی

محور	راهکارهای سیاستی/اقدامات	الزامات قانونی/مقرراتی	دستگاه متولی
	گیری سابقه اعتباری مشتریان باشد.)		
	اصلاح ضوابط مربوط به تأمین مالی زنجیره تأمین و استفاده از ال سی داخلی	ابلاغ دستورالعمل بانک مرکزی	بانک مرکزی
	نظارت بر تخصیص اعتبارات بانکی به تولید ✓ تکمیل سامانه سمات در یک برنامه زمان بندی شده : ( تا پایان شهریور ماه تمامی تسهیلات اعطایی بانک ها در سامانه ثبت شده باشد) ✓ نظارت بر اعطای تسهیلات جدید : محدود کردن تسهیلات اعطایی به شرکت های زیرمجموعه و فعالیت های سفته بازانه	بازنگری در مصوبات شورای پول و اعتبار	بانک مرکزی
	تدوین آیین نامه اجرایی ماده (۸) قانون حداکثر استفاده... (فکتورینگ) به منظور تأمین مالی و تأمین وثایق قراردادهای کارفرمایی	ماده (۸) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی»	سازمان برنامه و بودجه/ وزارت امور اقتصادی و دارایی
تسهیل تأمین مالی بنگاه ها از کانال بازار سرمایه	عدم اعمال نرخ سود اسمی دستوری بر صکوک از طریق تأیید ضمانت نامه های بانکی و غیره	عدم نیاز به قانون جدید	بانک مرکزی
	الزام رتبه بندی برای انتشار صکوک در بازار سرمایه در چارچوب ماده (۲۵) قانون رفع موانع تولید	عدم نیاز به قانون جدید	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	کوتاه کردن حتی الامکان زمان و هزینه انتشار صکوک برای بنگاه ها	عدم نیاز به قانون جدید	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	توسعه بازار سلف موازی استاندارد محصولات نهایی بنگاه ها	عدم نیاز به قانون جدید	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	تنوع نهادهای مالی تاسیس و بهره گیری از صندوق های سرمایه گذاری متنوع در بازار سرمایه و نظام اقتصادی کشور	عدم نیاز به قانون جدید	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	توسعه بازارهای آتی مواد اولیه و کالاهای واسطه ای	عدم نیاز به قانون جدید	وزارت امور اقتصادی و دارایی
هدایت نقدینگی به سمت بازار سرمایه	عرضه عمومی اولیه شرکت های بزرگ دولتی	عدم نیاز به قانون جدید	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	اصلاح پرتفوی سرمایه گذاری صندوق های با درآمد ثابت	عدم نیاز به قانون جدید	وزارت امور اقتصادی و دارایی

محور	راهکارهای سیاستی/اقدامات	الزامات قانونی/مقرراتی	دستگاه متولی
تجهیز منابع مالی از طریق افزایش سرمایه در بازار سرمایه	اعمال مالیات بر سود تقسیمی / آشنایی بیشتر شرکت ها با روش ها و فواید افزایش سرمایه	صویب قانون مالیات بر سود تقسیمی بنگاه ها	وزارت امور اقتصادی و دارایی

### پنج) ثبات و پیش‌بینی پذیری بازار ارز و حفظ رقابت‌پذیری تولید داخل

در سال ۱۳۹۷ نرخ ارز در کشور حدود ۱۶۰ درصد رشد داشت، در سال ۱۳۹۸ اگرچه بازار ارز نسبت به سال قبل خود آرامش بیشتری داشت ولی با نوسان ۴۰ درصدی همراه بود، سال ۱۳۹۸ با دلار (سامانه سنا) حدود ۱۳ هزار تومان آغاز شد ولی کمینه و بیشینه نرخ در این سال به ترتیب ۱۱۰۳۰ و ۱۵۶۲۳ تومان بود. به بیان دیگر در سال ۱۳۹۸ نیز نرخ ارز یکی از مهم ترین عوامل ایجاد ناطمینانی در اقتصاد بود که البته خود آن نیز معلول عوامل دیگر اعم از تحریم، FATF و در اواخر سال ویروس کرونا بوده است. ناطمینانی و دامنه نوسان قابل توجه در نرخ ارز امکان پیش بینی و برنامه ریزی اقتصادی را سلب می نماید و افت تولید است.

از طرف دیگر لازم است تمرکز سیاست گذاران اقتصادی بر ثبات نرخ ارز حقیقی باشد نه نرخ ارز اسمی. توضیح آنکه اگرچه افزایش نرخ ارز در سال ۱۳۹۷ کسب و کارهایی را که در سالهای قبل به نرخ ارز ارزان تر عادت کرده بودند و به واردات وابسته شده بودند را تحت فشار قرار داد ولی به علت افزایش رقابت پذیری تولیدات داخلی، منجر به شکوفایی و توسعه تولید داخل و کسب و کارهای صادرات محور شد. در صورتی که سیاست گذار اقتصادی مانند دوره های قبل مجدداً ثبات نرخ ارز اسمی را هدف گذاری کند، مجدداً این بخش از تولید کشور با از دست دادن رقابت پذیری در سال آینده تضعیف خواهند شد.

موضوع مهم دیگر در سال ۱۳۹۹ محدودیت منابع ارزی کشور به دلیل استمرار تحریم های نفتی و کاهش قیمت نیز تشدید تحریم صادرات غیرنفتی است و این موضوع ضرورت تخصیص بهینه منابع ارزی محدود را بیش از پیش ایجاد می نماید.

همچنین موضوع نقل و انتقال وجوه ارزی مرتبط با صادرات و واردات کماکان موضوعی قابل توجه است و استفاده از کلیه ظرفیت ها در این رابطه باید مورد توجه قرار گیرد.

### • اقدامات

دستگاه متولی	الزامات قانونی/مقرراتی	راهکارهای سیاستی/اقدامات
دولت/بانک مرکزی	عدم نیاز به قانونگذاری	ثبات نرخ ارز حقیقی به جهت حفظ رقابت پذیری تولیدات داخلی
دولت/بانک مرکزی	عدم نیاز به قانونگذاری	کاهش دامنه نوسان نرخ ارز اسمی و پیش بینی پذیری
بانک مرکزی/وزارت امور اقتصادی و دارایی	اصلاح مقررات	پوشش نوسانات نرخ ارز از طریق راه اندازی بازار مشتقات ارزی (سلف، آتی، اختیار معامله و...) و صندوق های سرمایه گذاری در ابزارهای مالی ارزی در بازار سرمایه با حضور فعال بانک مرکزی
بانک مرکزی	اصلاح مقررات	تخصیص بهینه منابع ارزی محدود از طریق مکانیزم ثبت سفارش و الزام صادرکنندگان به بازگشت ارز حاصل از صادرات

دستگاه متولی	الزامات قانونی/مقرراتی	راهکارهای سیاستی/اقدامات
بانک مرکزی	اصلاح مقررات و بازنگری در سیاستها	تغییر در اکوسیستم انتقال ارزی کشور همزمان با تغییر در مبادی واردات کالاها و کشورهای طرف تجاری و نیز الگوی تأمین نیازهای تجاری کشور
بانک مرکزی	عدم نیاز به قانون جدید	حذف نقش واسطه گری بانکهای خارجی و جایگزین کردن بانک های مرکزی از طریق پیمان پولی دو جانبه یا بانکداری غیرمستقیم

### شش) کنترل قاچاق و مدیریت واردات در کشور

یکی از نقاط آسیب پذیر تولید، ورود کالای قاچاق و عدم مدیریت صحیح واردات به کشور است که عدم رفع این معضل، مشکلات زیادی را برای واحدهای تولیدی ایجاد می کند. با وجود کالای قاچاق در سطح عرضه تولیدات رسمی و قانونی کشور که انواع عوارض و مالیاتها را پرداخت کرده اند باید با کالاهایی رقابت کنند که بدون انجام تشریفات رسمی و با هزینه و زمان کمتری وارد کشور شدند. بنابراین تولیدکننده نیز ناچار است با ظرفیت کمتری تولید کند و حتی در مواردی مواد اولیه و قطعات صنعتی از بازار غیررسمی تأمین نماید. البته بررسی این موضوع که چرا هزینه تولید برخی محصولات در داخل کشور بالاتر از کالای مشابه خارجی است نیز نیاز به کارشناسی مناسب دارد. در بحث قاچاق کالا علاوه بر اینکه در امر مبارزه باید به طور جدی نهادهای نظارتی و متولی این موضوع را دنبال کنند باید انگیزه مبادرت به قاچاق کالا در کشور کاهش یابد. ساماندهی نظام تعرفه ای و تسهیل تشریفات ورود کالا از طرق رسمی از جمله اقداماتی است که لازم است در دستور کار وزارت صمت قرار گیرد. نظام تعرفه ای و کاهش تعداد طبقات تعرفه ای و نرخ تعرفه ها یکی از عوامل کاهش انگیزه مبادرت به قاچاق کالا است. به عبارت دیگر حمایت گرای باید مبتنی بر یک برنامه توسعه صنعتی و حمایت از صنایع مزیت دار صورت گیرد و از نگاه درآمدی به نرخ تعرفه ها باید اجتناب کرد. همچنین مواردی از جمله مبارزه با تأمین مالی و عرضه کالای قاچاق در سطح کشور و اقدامات مناسب فرهنگی جهت حذف کالای قاچاق از سبد مصرفی افراد جامعه در کنار افزایش کیفیت و کاهش قیمت تولیدات داخلی و کاهش هزینه و زمان واردات رسمی مواد اولیه و کالای واسطه ای و مصرفی باید در تصویب و اجرای قوانین و مقررات مدنظر قرار گیرد.

در همین راستا، تکمیل سامانه های وزارت صنعت، معدن و تجارت، باید در اولویت قرار گیرد. توضیح آنکه براساس ماده (۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲ دولت مکلف به ایجاد و راه اندازی سامانه های الکترونیکی هوشمند جهت نظارت بر فرایند واردات و صادرات و حمل و نقل و نگهداری و مبادله کالا و ارز شده است. همچنین ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز موظف است از طریق وزارت اطلاعات و با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور اقتصادی و دارایی سامانه شناسایی و مبارزه با کالای قاچاق را اجرایی نماید. همچنین براساس مواد (۱۳) و (۶) این قانون وزارت صنعت و معدن و تجارت موظف است با همکاری ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، گمرک و دستگاه های مربوطه تهیه و اجرا و بهره برداری از سامانه جامع یکپارچه سازی و نظارت بر فرایند تجارت و سامانه شناسایی کالای قاچاق را ممکن سازد. متأسفانه اجرای سامانه های موضوع قانون و تبادل اطلاعات بین دستگاه های زیرمجموعه به طور کامل محقق نشده و این مسئله سبب شده است که سامانه ها به صورت جداگانه عمل نمایند و هدف قانونگذار محقق نشود.

همچنین احکام قانون مناسبی در قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات مصوب ۱۳۹۸ در خصوص مدیریت واردات به نفع تولید داخل مصوب گردید که نظارت

بر اجرای صحیح احکام قانونی مربوط یکی از الزامات جهش تولید در کشور است.

## • اقدامات

دستگاه متولی	الزامات قانونی/مقرراتی	راهکارهای سیاستی/اقدامات
وزارت امور اقتصادی و دارایی/گمرک	عدم نیاز به قانون جدید	اصلاح عملکرد بازارچه‌های مرزی و ساماندهی معافیت‌ها به منظور کاهش زمینه سوءاستفاده از آن و کنترل تمامی مبادی ورود کالا توسط گمرک
وزارت صنعت، معدن و تجارت	ماده (۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲	ایجاد و راه‌اندازی سامانه‌های الکترونیکی هوشمند جهت نظارت بر فرایند واردات و صادرات و حمل‌ونقل و نگهداری و مبادله کالا و ارز
وزارت امور اقتصادی و دارایی/وزارت صنعت، معدن و تجارت	عدم نیاز به قانون جدید	کنترل ارز منتقل شده در مبادلات خارجی با کالای تجاری
وزارت صنعت، معدن و تجارت	نظارت بر اجرای قانون حداکثر استفاده از توان...	مدیریت واردات در جهت استفاده از حداکثر توان داخلی تولید در کشور

## هفت) توسعه صادرات

در فضای تحریم اقتصادی کشور، توسعه صادرات غیرنفتی با کشورهای همجوار یکی از اصلی‌ترین برنامه‌ها و استراتژی‌های اقتصادی کشور در مسیر خروج از اقتصاد تک محصولی و کاهش اثرات تحریم اقتصادی است که لزوم دسترسی به بازارهای خارجی و حمایت از تولید داخلی برای امکان رقابت در فضای بین‌المللی را بیش از پیش آشکار می‌سازد. این امر نیز مستلزم اتخاذ سیاست‌های بلندمدت و ساختاری در فضای با ثبات اقتصادی و سیاسی است، هر چند اقدامات کوتاه‌مدت نیز در کنار سیاست‌های اقتصادی بلندمدت باید مدنظر قرار گیرد.

با توجه به موقعیت جغرافیایی و نوع کالاهای صادراتی ایران، بازار مصرف نسبتاً قابل توجهی در کشورهای همسایه وجود دارد که توسعه صادرات به آنها مستلزم شناسایی نیازهای وارداتی این کشورها است. عمده صادرات کشورهای توسعه‌یافته، صادرات صنعتی و خدمات دانش‌بنیان است در حالی که این موضوع برای کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ایران متفاوت است. صادرات ایران عمدتاً شامل منابع طبیعی و مواد خام است که دارای ارزش افزوده پایینی هستند که ایران را به ناچار به تجارت با کشورهای خاصی که خریدار محصولات خام و مواد طبیعی هستند سوق می‌دهد. آسیب دیگر صادرات غیر نفتی تنوع پایین، تمرکز کالاهای صادراتی و شرکای معدود تجاری است که آسیب‌پذیری تجاری کشور را تشدید می‌کند.

در شرایط کنونی صادرات کشور دارای مشکلات ساختاری عمده‌ای است که منشاء آنها اتکا به خام‌فروشی و سهم پایین محصولات با ارزش افزوده بالا و دانش‌بنیان در صادرات کشور و سیاست‌های مقطعی و ضوابط محدودکننده صادرات است. در طول سالهای گذشته نیز اقداماتی در جهت توسعه صادرات صورت گرفته است ولی خروجی کار و نتایج بدست آمده نتوانسته است تاکنون نتیجه اقدامات را که افزایش سهم ایران از بازارهای صادراتی کشورهای همسایه است، افزایش دهد. با توجه به بازار مصرف قابل توجه در کشورهای همسایه، دستگاه‌های متولی تجارت خارجی برنامه‌ریزی در این خصوص با توجه به شرایط فعلی اقتصاد کشور ضروری است.

## • اقدامات

دستگاه متولی	الزامات قانونی/مقرراتی	راهکارهای سیاستی/اقدامات
وزارت صنعت، معدن و تجارت	عدم نیاز به قانون جدید	کاهش تمرکز کالاهای صادراتی و افزایش تنوع شرکای تجاری
بانک مرکزی و دولت	عدم نیاز به قانون جدید	ایجاد ثبات در سیاست‌های اقتصادی کلان بویژه نظام ارزی و پرهیز از تغییرات پی در پی در مقررات ارزی و پیمان سپاری آن
وزارت صنعت، معدن و تجارت	عدم نیاز به قانون جدید	تعیین راهبرد معین در تشکل‌های صادراتی و شکل‌گیری خوشه‌های صادراتی قوی برای صادرات مستمر
وزارت صنعت، معدن و تجارت	عدم نیاز به قانون جدید	استفاده حداکثری از ظرفیت‌های دیپلماسی اقتصادی و ضرورت تقویت رویکرد اقتصادی رایزنان بازرگانی و سفرای ایران در کشورهای هدف،
وزارت امور خارجه	عدم نیاز به قانون جدید	ضرورت تقویت مذاکرات دیپلماتیک با کشورهای هدف صادراتی جهت انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چند جانبه ترجیحی و تجارت ترجیحی،
وزارت راه و شهرسازی	عدم نیاز به قانون جدید	ارتقای زیرساختهای حمل‌ونقل و لزوم توسعه راهها، بنادر، فرودگاه‌ها، پایانه‌های صادراتی و اولویت تقویت حمل و نقل ریلی.

هشت) نظارت بر اجرای کامل در بکارگیری ظرفیت های قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵

قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی با هدف تقویت توانمندی ساخت داخل و نقش آن در رونق تولید، مشتمل بر ۲۴ ماده و ۳۰ تبصره تدوین و تصویب شد. علاوه بر ایجاد سامانه متمرکز توانمندیهای تولید کالا و خدمات داخلی، تشکیل وندورلیست دربرگیرنده شرکت های پیمانکاری رتبه بندی شده واجد صلاحیت، ایجاد نهاد هیات نظارت جهت نظارت بر اجرا و افزایش ضمانت اجرای قانون از طریق جرم انگاری، مهم‌ترین ابزارهای تسهیل‌گر در فرآیند اجراء در این قانون شامل موارد ذیل است:

- مشوق‌های انگیزشی و تسهیل در صدور مفاصا حساب‌های بیمه‌ای،
- تامین مالی فکتورینگ (امکان نقدشوندگی دیون زودتر از موعد سررسید)،
- ایجاد شرکت‌های تضمین (companies surety) برای رقابت با نظام بانکی در صدور ضمانتنامه،
- بیمه عملکرد یا گارانتی عملکرد محصولات تولیدی داخلی (performance guarantee)،
- اصلاحات نهادی در حوزه‌های بیمه‌ای و گشایش اعتبار ارزی به نفع سازندگان داخلی با هدف کاهش هزینه‌های مبادله
- 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 تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی
- حمایت از کالای ایرانی و امکان مدیریت واردات توسط دولت.

بنابراین تنوع‌بخشی به روش‌های تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی از مهمترین اولویت های بخش تولیدی کشور بخصوص واحدهای صنعتی و معدنی بحساب می‌آید. در این خصوص 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 در قالب طرح گام برای انتشار صکوک دین(مبتنی بر اوراق مطالبات) و پیگیری تدوین آیین‌نامه آن، زمینه تنوع‌بخشی به روش‌های تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی از جمله استفاده از ظرفیت فکتورینگ، فین‌تک‌ها و صندوق‌های

سرمایه‌گذاری خطرپذیر را در کنار روش‌های مرسوم بانکی و بازار سرمایه فراهم نماید. همچنین 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 دارایی‌های بنگاه تولیدی بصورت معاف از مالیات، زمینه استفاده از مزایای آن در قالب افزایش سرمایه و رفع مشکل ماده ۱۴۱ قانون تجارت و امکان دریافت تسهیلات بانکی از مهمترین اولویت‌های نظارتی در حوزه تولید کشور محسوب می‌شود.

استفاده از ظرفیت ماده (۴) قانون حداکثر از طریق ایجاد سامانه متمرکز جهت درج فهرست توانمندیهای تولید کالا و خدمات داخلی و تکمیل فهرست پیمانکاران طراحی- ساخت رتبه بندی شده واجد صلاحیت فنی و اعتباری یا وندورلیست در این سامانه از طریق تدوین آیین نامه اجرایی جز ۴ بند الف این ماده (که هنوز تدوین و ابلاغ نشده است) برای دستیابی به هدف جهش تولید بسیار حائز اهمیت است. در حال حاضر سامانه متمرکز موضوع این ماده در قالب سامانه توانمندی های ایران (توانیران) تشکیل شد اما تکمیل نشده و وندورلیست نیز جهت شناسایی و معرفی پیمانکاران واجد صلاحیت داخلی برای اجرای طرح های عمرانی و غیرعمرانی به اجراء درنیامده که نیازمند نظارت مجلس شورای اسلامی و کمیسیونهای تخصصی است. پتانسیل قانونی ماده (۵) در بکارگیری حداکثری از توانمندیهای داخلی و ارجاع طرح و پروژه ها به پیمانکاران داخلی و ملزم شدن پیمانکاران در خرید محصولات و تجهیزات پروژه ای مورد نیاز از تولیدات داخلی به منظور حمایت از کالا و خدمات تولیدی کشور، پیمانکاران داخلی و تعمیق ساخت داخل در کشور از محورهای مهم قانون حداکثر در راستای جهش تولید محسوب می‌شود.

مواد (۱۶) و (۱۷) قانون حداکثر با هدف حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر پروژه ای از ظرفیت مناسبی برای تقویت رونق و جهش تولید برخوردار است به گونه ای که وزارت صمت تا پایان برنامه ششم توسعه (سال ۱۴۰۰) موظف شده است که ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی با دوام خارجی دارای مشابه ایرانی را که با کیفیت مناسب و به میزان کافی تولید شده باشد را ممنوع نموده و یا براساس ماده (۲۲) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور از موانع تعرفه ای و فنی جهت مدیریت واردات استفاده کند. همچنین براساس ماده (۱۷) این قانون، دستگاههای اجرایی علاوه بر الزام به خرید کالاها و خدمات از فهرست توانمندیهای محصولات داخلی، در تدارک و تأمین کالاهای مصرفی، مصرفی بادوام، تجهیزات و تأسیسات غیرطرحی (پروژه‌ای) مورد نیاز خود، ملزم به خرید محصولات داخلی و کالاهای ایرانی هستند.

شایان ذکر است برای دستیابی به جهش تولید و تحرک بیشتر تولید کالاهای ساخت داخل، اجرای کامل و موثر مواد (۱۶) و (۱۷) قانون حداکثر باید در دستور کار قرار گیرد که این امر نیازمند تعریف مصادیق کالاهای ایرانی و تکمیل سامانه متمرکز تولیدات داخلی است. بنابراین برای بکارگیری ظرفیت های فوق الذکر لازم است مجلس شورای اسلامی با نظارت و پیگیری جدی بر اجرای کامل این احکام و تکمیل سامانه های موضوع قانون حداکثر، تسریع در تعریف مصادیق کالاهای ایرانی و ممنوعیت واردات کالای مصرفی و مصرفی با دوام خارجی دارای مشابه ایرانی، گام جدی در رونق بیشتر محصولات داخلی و جهش تولید بردارد.

## نه) بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و فرصتهای بخش‌های اقتصادی

همانگونه که در بخش دوم این گزارش مرور شد، ظرفیت‌های بسیار زیادی در حوزه‌های مختلف بخش‌های اقتصادی از جمله پتروشیمی، نفت، گاز، فناوری اطلاعات، برق، کشاورزی و... در اقتصاد ایران وجود دارد که پتانسیل لازم را

برای جهش تولید دارا هستند. البته ذکر این نکته لازم است که محور اصلی جهش تولید باید بخش غیردولتی باشد لکن در برخی حوزه‌ها بویژه در حوزه‌هایی که نیازمند سرمایه‌گذاریه‌های بلندمدت و زیرساختی است، مشارکت بخش عمومی و خصوصی لازم و ضروری است. مصادیق مربوط به ظرفیت‌های هریک از بخشهای اقتصادی در بخش دوم گزارش آمده است و به منظور جلوگیری از تکرار در این بخش ذکر نمی‌شود.



پیوست:

## نظارت بر عملکرد بند الف ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه (تدوین فهرست اولویتهای صنعتی و معدنی)

توسعه صنعتی مسئله‌ای است که از زوایای گوناگون با دغدغه‌های محوری سیاست‌گذاران پیوند خورده است. مسائلی مانند ایجاد رونق اقتصادی (و افزایش رفاه)، اشتغال و افزایش توان دفاعی همگی با توسعه صنعتی گره خورده‌اند. بنابراین توسعه صنعتی از رهگذر پیامدها و سرریزهایی که برای حل مسائل در حوزه‌های دیگر ایجاد می‌کند برای سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی اهمیت یافته و بر همین مبنا در دو دهه اخیر، توجه به بهبود توسعه صنعتی بطور مستمر مورد تاکید کارشناسان قرار گرفته است. شعار دو سال اخیر نیز یعنی «حمایت از کالای ایرانی» و «رونق تولید»، بیانگر لزوم توجه به تولید داخلی است.

اما رونق بخشی به تولید از سوی دولت نیازمند برخورداری از یک نقشه راه است. به تعبیر دقیق‌تر رونق بخشی به تولید نیازمند پاسخ‌دهی به سوالاتی از قبیل سوالات زیر است:

- نقش دولت در توسعه صنعتی چیست؟ آیا دولت می‌تواند توسعه صنعتی را تسریع کند؟
- نقش آفرینی دولت باید به صورت تسهیل عملکرد بازارها باشد یا دولت می‌تواند نقش‌های حمایتی و حمایت از برخی صنایع (گزینه‌های صنایع پیشرو) را بر عهده گیرد؟
- اگر قرار بر اتخاذ سیاست‌های حمایتی و حمایت از برخی صنایع باشد، انتخاب صنایع بر چه مبنایی باید استوار شود؟
- چه حمایت‌هایی باید از صنایع صورت گیرد و برای چه بازه زمانی؟ (حمایت‌های مالی، تعرفه‌ای، بیمه‌ای و ...)
- چه نهادها و دستگاه‌هایی باید در این زمینه همکاری کرده و نیاز به چه انجام چه نوع هماهنگی‌هایی در این زمینه است؟

این‌ها سوالاتی است که پاسخ به آنها نیازمند تدوین استراتژی توسعه صنعتی یا به عبارت دیگر تدوین نقشه راه توسعه صنعتی است. سوالاتی که علی‌رغم اهمیت و با وجود قرار گرفتن حکم تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی در احکام برنامه‌های توسعه صنعتی کشور، به ویژه در طول دو دهه گذشته، همچنان تدوین نشده باقی مانده است. متأسفانه با وجود تاکید کارشناسان بر لزوم تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور و تبدیل حکم قانونی تدوین استراتژی توسعه صنعتی به یکی از اجزاء ثابت ۳ برنامه اخیر توسعه کشور (برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه) این مهم هنوز انجام نشده است. به تعبیر دیگر علی‌رغم آنکه «بند الف ماده ۴۶ قانون برنامه ششم توسعه» وزارت صمت را مکلف کرده است تا استراتژی توسعه صنعتی را در قالب «تهیه فهرست اولویتهای صنعتی و معدنی» ظرف مدت شش ماه از آغاز اجرای برنامه (۱۳۹۶) تهیه کند<sup>۱</sup>، با گذشت سه سال از اجرای برنامه، این وزارتخانه هنوز در تهیه فهرست نهایی موفق نبوده است. البته این وزارتخانه در سال جاری، طرحی را برای تعیین اولویتهای حمایتی با محوریت موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی در دست انجام دارد که نتایج نهایی این طرح هنوز به صورت رسمی و در قالب فهرست

<sup>۱</sup> «ماده ۴۶- به منظور رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع دارای اولویت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین توسعه صادرات غیرنفتی، دولت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به شرح زیر اقدام می‌کنند: الف- وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، فهرست اولویتهای صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه‌ای به تصویب هیأت وزیران برساند.»

اولویت‌ها منتشر نشده است.

از سوی دیگر، علی‌رغم اینکه وزارت صمت در دوره برنامه ششم توسعه در سه نوبت (شهریور ۱۳۹۶، مرداد ۱۳۹۷ و مرداد ۱۳۹۸) به تهیه فهرست اولویت‌ها اقدام کرده اما این تلاش‌ها موفقیت‌آمیز نبوده است. در نوبت اول، عدم لحاظ نظر سایر دستگاه‌های اجرایی (مانند وزارت نیرو) موجب بازگرداندن طرح از کمیسیون زیربنایی دولت شد، در نوبت دوم، تغییر وزیر موجب پس گرفته شدن پیش‌نویس اولیه برای لحاظ نظرات وزیر جدید صمت در آن عنوان شد، اما در نوبت سوم، فهرست اولویت‌ها با گذشت چند ماه از ارائه به کمیسیون زیربنایی دولت، هنوز مورد تصویب قرار نگرفته است. با توجه به اینکه دولت از مجموعه دستگاه‌ها و سازمان‌های گوناگونی تشکیل شده است که هر یک دارای بودجه بوده و برخی از آنها وظایف تسهیل‌گری و حمایت‌گری تولید را نیز برعهده داشته و برای تخصیص منابع خود نیازمند برخورداری از نوعی سازوکار اولویت‌دار هستند، شناسایی منطق‌های تخصیص منابع و حمایت از تولید در این دستگاه‌ها می‌تواند (حتی در شرایط فقدان سند اولویت‌بندی) سازوکار و شکل عملیاتی حمایت از تولید را در کشور نشان دهد. بر این اساس، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای ایفای نقش نظارتی خود، در سال ۱۳۹۷ علاوه بر جلساتی که با وزارت صمت و در جهت پیگیری تدوین فهرست اولویت‌ها از سوی این وزارتخانه انجام داد، برای شناسایی وضعیت اولویت‌بندی و اقدامات دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی کشور، با برگزاری ۸ جلسه با سه گروه «دستگاه‌های اجرایی»<sup>۱</sup>، «معاونت‌های ریاست جمهوری»<sup>۲</sup> که با موضوع اولویت‌بندی سروکار داشتند<sup>۳</sup> و نیز برخی «نهادهای پژوهشی»<sup>۴</sup> که در زمینه اولویت‌بندی اقداماتی داشتند<sup>۳</sup> مجموعه اقدامات دستگاه‌ها و نهادها در زمینه اولویت‌بندی، دانش کارشناسی و روش‌های مورد استفاده برای اولویت‌بندی را احصا کرده و نتایج این بررسی را در قالب گزارشی انتشار داد.<sup>۴</sup>

### گستره مطالعات اولویت‌بندی در دستگاه‌ها و نهادها

در سال ۱۳۹۸ نیز مرکز پژوهش‌های مجلس با تشکیل کارگروه «ارزیابی مطالعات و اسناد استراتژی توسعه صنعتی» جهت بررسی بهتر مبانی نظری، نوع مطالعه و نتایج آن، از نمایندگان دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط دعوت کرد تا با حضور در این جلسات، نتایج این مطالعات را بررسی و ارزیابی کنند. در ده جلسه‌ای که در سال ۱۳۹۸ در این زمینه برگزار شد، مطالعات دستگاه‌های مختلف و نتایج آن‌ها در این کارگروه بررسی شد. جدول (۱) گستره دستگاه‌های تهیه‌کننده اسناد اولویت‌بندی را نشان می‌دهد.

جدول ۱- وضعیت مطالعات دستگاه‌های مختلف در زمینه اولویت‌بندی توسعه صنعتی

حوزه اختیارات	دستگاه ارائه‌کننده	عنوان مطالعه
دستگاه اجرایی	وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی	مطالعات استانی طرح توسعه کسب و کار و اشتغال پایدار
	وزارت نیرو	طرح انتقال آب به مرکز فلات ایران
	وزارت راه و شهرسازی	طرح جامع حمل و نقل

<sup>۱</sup> وزارتخانه‌های بخشی و غیربخشی شامل وزارتخانه‌های کار، تعاون و رفاه اجتماعی؛ امور اقتصادی و دارایی؛ جهاد کشاورزی؛ نفت؛ نیرو؛ دفاع؛ بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ علوم، تحقیقات و فناوری؛ ارتباطات و فناوری اطلاعات؛ فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ کشور و امور خارجه.

<sup>۲</sup> معاونت علمی و فناوری، توسعه مناطق محروم و میراث فرهنگی و گردشگری

<sup>۳</sup> موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مرکز تحقیقات استراتژیک ریاست جمهوری، مرکز تحقیقات سیاست علمی، اتاق بازرگانی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی و مرکز تحقیقات صنایع دفاعی.

<sup>۴</sup> رجب‌پور، حسین (۱۳۹۸). «آسیب شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند «الف» ماده «۴۶» برنامه ششم توسعه (تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)»، مسلسل ۱۶۶۲۳. تهران. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

وزارت نفت (موسسه مطالعات بین المللی انرژی)	طرح جامع انرژی
وزارت دفاع (مرکز آینده پژوهی موسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی)	چالش های توسعه زنجیره ارزش صنایع راهبردی
معاونت علمی- فناوری رییس جمهور	اولویت بندی صنعتی بر مبنای پیشگامان اقتصاد دانش بنیان
معاونت توسعه روستایی (سفارش کار به بنیاد برکت)	اطلس مناطق محروم (مدل توسعه روستایی)
موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی <sup>۱</sup>	اولویت بندی رشته فعالیت های تولیدی ایران
(۲ مطالعه مرتبط)	تعیین زیر اولویت ها (درون گروه های مطالعه قبل) با رویکرد پیچیدگی
مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور	اولویت بندی صنعتی بر مبنای پیچیدگی اقتصادی

این دستگاه ها و نهادها هر یک بنا به وظایف اداری خود طرحی تحقیقاتی را که منشاء سرمایه گذاری ها، حمایت ها و اختصاص منابع دولت بوده است به پیش برده اند. همچنان که مشخص است، برخی از وزارتخانه ها و معاونت های ریاست جمهوری که وظیفه پیشبرد پروژه های عمرانی (بخشی) را برعهده داشته اند، یا خود را متولی سازمان دادن به برخی مسائل کلان کشور (اشتغال یا کسب و کارهای دانش بنیان) دانسته اند، مطالعاتی را برای اولویت بندی انجام داده اند. همچنین برخی موسسات پژوهشی هم به سفارش دستگاه های اجرایی مطالعاتی را در زمینه اولویت بندی انجام داده اند. همچنین لازم به ذکر است که در میان دستگاه های اجرایی، برخی دستگاه ها نیز وجود داشته اند که دارای طرح های اولویت بندی بوده اند اما علی رغم پیگیری ها اطلاعات مطالعات خود را در اختیار مرکز پژوهش های مجلس قرار نداده اند.<sup>۲</sup>

### برخی ویژگی های مطالعات انجام شده

در جدول ۲، برخی ویژگی های این مطالعات با یکدیگر مقایسه شده است. بر این مبنای، می توان نکات زیر را درباره این تحقیقات ذکر کرد:

- **مبنای مدل:** مطالعات انجام شده عمدتاً بر پایه سه نوع مطالعه صورت گرفته است که آنها را می توان مطالعه «محیط کسب و کار»، «نیازسنجی» و «مطالعه بازار» نامید. در مدل اول، تلاش می شود با رویکردی نسبتاً کل گرا همه عوامل موثر بر محیط صنعت (رسته کسب و کار) شناسایی شده و همه این عوامل تحلیل گردند، در حالی که در مدل نیازسنجی، روندهای آتی برخی متغیرها مورد توجه بوده و عمدتاً با فروضی محدود کننده، تخمین هایی از آینده وضعیت زده شده است. همچنین مطالعات بازار، بیشتر بر وضعیت عرضه و تقاضا متمرکز بوده و بر پایه انتخاب تعدادی شاخص، ارزیابی از وضعیت عملکرد رشته فعالیت ها یا محصولات به دست داده شده است.
- **سطح بررسی:** اگر سطوح بررسی وضعیت را به سه سطح کلان (فضای عمومی کسب و کار)، میانی (وضعیت رشته فعالیت ها یا محصولات) و خرد (وضعیت بنگاه ها) تقسیم کنیم. این مطالعات سطوح مختلفی را برای بررسی انتخاب کرده اند، برخی سطوح کلان و میانی را برای تعیین اولویت ها مورد توجه قرار داده اند (عمدتاً در مطالعات نیازسنجی) در حالی که برخی دیگر سطوح میانی (مانند مطالعات رسته های کسب و کار) و برخی نیز سطوح خرد (مانند وضعیت عملکرد بنگاه های بزرگ دانش بنیان). بسته به این سطح، نحوه انتخاب شاخص های بررسی عملکرد

<sup>۱</sup> این مطالعه اگرچه به سفارش وزارت صمت صورت گرفته است اما از آنجا که رسماً به عنوان مطالعه وزارت صمت معرفی نشده است، در قالب طرح مطالعاتی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی (بعنوان یک نهاد پژوهشی) در اینجا آورده شده است.

<sup>۲</sup> بطور مثال وزارت بهداشت (سازمان غذا و دارو) که طرح تعیین اولویت های دارویی را انجام داده و بر مبنای آن وام هایی از صندوق توسعه ملی نیز اخذ کرده است، بدون هیچگونه توجیهی و علی رغم هماهنگی های انجام شده، در جلسه ارائه اولویت ها شرکت نکرد.

و به ویژه مشکلات و موانع توسعه احصا شده در مدل‌ها متفاوت بوده‌اند.

- **متغیر هدف:** در این مطالعات، متغیرهای گوناگونی به عنوان متغیر هدف انتخاب شده‌اند. بطور خلاصه این متغیرها را می‌توان ارزش افزوده، میزان فروش، اشتغال، آب‌بری، انرژی‌بری، پیوندهای پسین و پیشین، صادرات، میزان فناوری، مزیت نسبی آشکار شده، و تقاضای بار، سفر و انرژی عنوان کرد.
- **دوره بررسی:** عمده مطالعات انجام شده بر محور وضعیت موجود فعالیت‌ها انجام شده‌اند، اما برخی از مطالعات، با تخمین مدل‌هایی، روندهای آتی را نیز در بررسی خود لحاظ کرده‌اند. در مقابل هیچ یک مطالعات، برپایه نوعی آسیب شناسی از روندهای گذشته (شامل تحولات و سیاست‌های موثر بر وضعیت فعلی) و نیز بحث درباره تحولات احتمالی موثر بر تغییر روندها در آینده استوار نشده‌اند.

بطور مشخص پراکندگی گسترده‌ای در مورد مبانی، سطح بررسی، متغیر هدف و دوره بررسی در این مطالعات وجود دارد. این پراکندگی منجر به نتایج متفاوتی در این مطالعات شده است به گونه‌ای که در مورد وزارتخانه‌های زیرساختی مانند راه و شهرسازی، نفت، نیرو و دفاع تعیین پروژه‌های اولویت‌دار در زمینه توسعه خطوط حمل و نقل ریلی و جاده‌ای، احداث پالایشگاه‌ها و نیروگاه‌های تولید انرژی و توسعه فناوری‌های راهبردی مورد نیاز صنایع دفاعی، و در مورد سایر دستگاه‌ها تعیین رشته فعالیت‌های اولویت‌دار (وزارت صمت)، کسب و کارهای دانش بنیان پیشگام (معاونت علمی و فناوری) بوده است.

در مثالی دیگر می‌توان گفت، معاونت علمی- فناوری رییس جمهور و وزارت کار، دامنه بررسی خود را بر رسته‌های کسب و کار متمرکز کرده‌اند. معاونت علمی، صرفاً اولویت‌ها در رسته‌های کسب و کاری دانش بنیان را برای شناسایی شرکت‌های دانش بنیان پیشرو و اختصاص منابع خود به آنها انجام داده است که هم پوشانی‌هایی با رویکرد وزارت کار در این رسته‌های کسب و کار دارد، اما رویکرد این دو دستگاه نسبت به حمایت با یکدیگر بسیار متفاوت است. معاونت علمی و فناوری با محوریت شاخص‌هایی مانند میزان فروش و سهم دانش بکار رفته در محصولات و خدمات شرکت‌ها تمایل به **حمایت از شرکت‌های بزرگ** دارد، در حالی که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در راستای توسعه سیستم کسب و کار، هم تمایل به حمایت از رسته‌های سنتی (مانند فرآوری چرم و پوشاک) و هم حمایت از **واحدهای صنعتی و کارگاهی کوچک** دارد. هر کدام از این دو وزارتخانه نیز منابعی جهت حمایت از فعالیت‌های توسعه‌ای خود داشته و منابع خود را به نوعی در جهت متضاد با یکدیگر هزینه می‌کنند.

جدول ۲- نوع سیاست اتخاذی و نحوه حمایت از تولید در مطالعات دستگاه‌های مختلف

دستگاه ارائه کننده	نوع سیاست اتخاذی	نوع حمایت اتخاذی
وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی	کارکردی و گزینشی	حمایت مالی (اعطای تسهیلات) - رفع موانع کسب و کارهای عمدتاً خرد (آموزش و افزایش دانش و همکاری فعالان بازار)
وزارت نیرو	گزینشی	سرمایه گذاری مستقیم (اجرای پروژه های عمرانی)
وزارت راه و شهرسازی	گزینشی	سرمایه گذاری مستقیم (اجرای پروژه های عمرانی)
وزارت نفت - موسسه مطالعات بین المللی انرژی	گزینشی	سرمایه گذاری مستقیم (اجرای پروژه های عمرانی)
وزارت دفاع - مرکز آینده پژوهی موسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی	گزینشی	سرمایه گذاری مستقیم (اجرای پروژه های عمرانی) و بعضاً حمایت مالی (اعطای تسهیلات)
معاونت علمی - فناوری رییس	کارکردی و گزینشی	حمایت مالی (اعطای تسهیلات) - رفع موانع کسب و

دستگاه ارائه کننده	نوع سیاست اتخاذی	نوع حمایت اتخاذی
جمهور		کارهای دانش بنیان (ارتقاء برند و رفع مشکلات)
بنیاد برکت	گزینشی	حمایت مالی (اعطای تسهیلات و امکانات)
موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی	کارکردی و گزینشی	رفع موانع کسب و کار فعالیت های اولویت دار - حمایت مالی (اعطای تسهیلات)
مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور	عمومی و گزینشی	رفع موانع کسب و کار

## نقاط قوت و ضعف

این مطالعات از نقاط قوت و ضعف متفاوتی برخوردار بوده‌اند که در جدول ۳ به آنها پرداخته شده است.<sup>۱</sup> هر یک از این مطالعات بسته به رویکرد خود برخی از مسائل را مورد توجه قرار داده‌اند، بطور مثال توجه به تحلیل زنجیره ارزش در مطالعه وزارت کار، نیازمندی‌های آبی آینده (از منظر شرب، کشاورزی و صنعت) و ملاحظه کیفیت داده‌ها و تلاش برای طرح احتیاط‌های مورد نیاز در مطالعه وزارت نیرو، توجه به نیازمندی‌های لجستیکی و زیرساختی حمل کالا (نیاز به ایجاد بنادر، ترمینال‌ها و فرودگاه‌ها) در مطالعه وزارت راه، توجه به لوازم بسط و گسترش فعالیت بنگاه‌ها در مطالعه معاونت علمی و فناوری رییس جمهور، توجه به برخی ناهماهنگی‌های بین بخشی در مطالعه وزارت دفاع و تاکید بر لزوم تنوع‌یابی در مطالعه مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور را می‌توان از جمله نقاط قوتی که در این مطالعات وجود دارد ذکر کرد.

در مقابل، اکثر این مطالعات از برخی ضعف‌ها رنج می‌برند. این ضعف‌ها را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

- این مطالعات عموماً بدون هماهنگی با نتایج سایر دستگاه‌ها و دخالت دادن برنامه‌های آنها به عنوان قیود طراحی مدل یا ملاحظات آنها برای ترسیم روندهای آینده صورت گرفته است.
- کمترین توجه به ملاحظات زیست محیطی در مطالعات به چشم می‌خورد.
- مطالعات عموماً فرض کرده‌اند که آینده تداوم روند کنونی است. به تعبیر دیگر، دینامیسم تحولات آینده به خصوص از بعد تحولات جمعیت، اقلیم و استراتژی توسعه‌ای کشورهای قدرتمند بین‌المللی و منطقه‌ای مانند ترکیه و چین در دستور کار قرار نداشته است.
- ملاحظات آمایشی (نحوه استقرار جغرافیایی فعالیت‌ها) و قیود برآمده از آن در این مطالعات کمتر مورد توجه بوده است.
- ملاحظات مربوط به تحولات فناوری و تاثیرات آن بر بازارها، تقریباً در عموم مطالعات وجود نداشته است.
- تقریباً هیچ مطالعه‌ای ملاحظات سازمانی (هماهنگی‌های بین بخشی، کاستی‌های اجرا) را در دستور کار قرار نداده است.
- سطح سیاسی و احتمالات برآمده از آن در هیچ یک از مطالعات مورد توجه نبوده است.

علاوه بر مسائل بالا، دو نقطه ضعف مهم در این مطالعات وجود دارد. اولی مربوط به اختیارات سازمانی دستگاه‌ها برای پیشبرد سیاست اولویت‌بندی است. به طور مثال وزارت نفت و وزارت صمت (موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)، هر

<sup>۱</sup> جدول ۳ در بخش پیوست آمده است.

دو بنوعی نگاه بخشی به صنعت را مورد توجه قرار داده‌اند، اما در روش دست‌یابی به نتایج، در حالی که وزارت صمت اولویت‌ها را بر اساس محورهای مزیت نسبی آشکار شده (در مقایسه زیربخش‌ها با یکدیگر) تهیه کرده، وزارت نفت، مبنای سیاست‌گذاری‌های خود را عملاً محدود به اقتدار وزارت‌خانه (صنایع نفت و پالایش و پتروشیمی) و نه براساس شناخت اولویت‌های این صنایع نسبت به سایر رشته‌های فعالیت‌های صنعتی قرار داده است. اهمیت این تفاوت رویکرد آنجاست که در حوزه سیاست‌گذاری صنایع پتروشیمی، وزارت نفت متولی صدور مجوزها و تهیه خوراک پتروشیمی‌ها بوده و سیاست‌گذاری وزارت صمت در این حوزه، عملاً محلی از اعراب ندارد. بنابراین آنچه مبنای اولویت‌بندی است، روش عملی بکارگرفته شده در وزارت نفت می‌باشد.

نقطه ضعف دوم مربوط به عدم پرداختن به ساختار سازمانی موجود و شیوه پیشبرد اولویت‌بندی با توجه به این ساختار سازمانی است. بطور مثال در حوزه صنایع معدنی، نهادهای توسعه‌ای مانند ایمیدرو حضور دارند که بسیاری از قراردادهای سرمایه‌گذاری‌ها را به صورت مجزا از وزارت‌خانه مدیریت می‌کنند، در واقع به نظر نمی‌رسد هماهنگی بالایی میان زیرمجموعه‌های گوناگون وزارت صمت وجود داشته باشد. بنابراین نتایج اتخاذ شده در اولویت‌بندی باید با محدودیت اقتدار دستگاه تهیه کننده آن انطباق داشته و بنابراین نتایج دستگاه‌های بخشی و غیربخشی از نظر امکانات اجرا نیز با یکدیگر متفاوت است.

### سیاست‌های توصیه شده در مطالعات

در نهایت این مطالعات، توصیه‌هایی در مورد محل‌های تخصیص منابع حمایتی یا اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری را به دنبال داشته‌اند. جدول ۴، نوع سیاست‌های برآمده از این مطالعات را دسته‌بندی کرده است.<sup>۱</sup> جدول ۴ نشان می‌دهد که وزارت‌خانه‌های زیرساختی مانند راه و شهرسازی، نفت و نیرو مطالعات خود را با هدف تعیین اولویت‌ها برای تخصیص منابع به پروژه‌های سرمایه‌گذاری انجام داده‌اند، در حالی که برخی دیگر از وزارت‌خانه‌ها که بیشتر نقش حمایتی را برعهده داشته‌اند (مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت علمی و فناوری رییس جمهور) از مطالعات خود برای تخصیص منابع (اعطای تسهیلات) استفاده کرده‌اند. بنابراین می‌توان گفت که علی‌رغم عدم وجود سند استراتژی توسعه صنعتی و نیز فهرست اولویت‌های صنعتی، اولویت‌بندی در سطح دستگاه‌ها و نهادها وجود داشته و منابع کلانی بر مبنای آن تخصیص داده می‌شود.

نکته مهم در اینجاست که اجرای هر یک از پروژه‌ها، تاثیراتی بر سایر بخش‌ها داشته یا باید قیود برآمده از سایر بخش‌ها را در مطالعات خود لحاظ کنند. بطور مثال، توسعه ناوگان ریلی، توسعه عرضه انرژی یا طرح‌های انتقال آب به داخل فلات ایران باید با ملاحظه استراتژی توسعه در زمینه صنایع معدنی صورت گیرد، بدون تعیین تکلیف در آن زمینه، طرح‌هایی که به وضعیت موجود اصالت داده و همین روند را مبنای اجرای طرح‌های توسعه‌ای قرار می‌دهند، نه تنها احتمالاً اتلاف منابع را به دنبال داشته باشند، بلکه توسعه سایر صنایع و رشته فعالیت‌ها را با محدودیت‌هایی مواجه سازند. همچنین بی برنامه‌گی در تخصیص منابع در این مطالعه مشخص است، هر یک از دستگاه‌ها منابع انبوهی را صرف طرح‌های حمایتی یا زیرساختی ساخته‌اند بدون آنکه نتایج این طرح‌ها با یکدیگر همگرایی داشته یا در راستای یکدیگر باشند.

### جمع بندی

<sup>۱</sup> جدول ۴ در بخش پیوست آمده است.

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که جنس مطالعه اولویت‌ها و اولویت‌بندی از جنس «مطالعات جامع» است، در واقع دولت برای شناسایی نقشه راه خود نیازمند ارزیابی جامع از روندها، وضعیت‌ها، امکانات و محدودیت‌ها است. این مطالعه با برنامه‌ریزی جامع متفاوت است، در اینجا دانش گسترده‌ای از وضعیت برای مداخلات محدود لازم است. بنابراین اقدام به اولویت‌بندی نیازمند انجام مطالعات گسترده و همه جانبه در زمینه موضوع است.

بطور خلاصه باید گفت که مطالعات اولویت‌بندی باید شامل سه سطح کلان، میانی و خرد بوده، در هر چهار حوزه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و زیست محیطی انجام شده و واجد هر سه دوره زمانی یعنی آسیب شناسی روندهای گذشته، تبیین وضعیت موجود و ترسیم روندهای آتی باشد.

علاوه بر اینها، مطالعات اولویت‌بندی به لحاظ اینکه با هدف ارائه مبنایی برای نقش‌آفرینی موثر دولت انجام می‌شوند، باید شامل ارائه تحلیل‌هایی از سازمان دولت و کاستی‌های هماهنگی (درون بخشی و بین بخشی)، کیفیت بوروکراسی، کیفیت داده‌های آماری و از این دست بوده و نتایج را براساس این ملاحظات استخراج کند<sup>۱</sup>. برپایه اینگونه ملاحظات، مطالعات اولویت‌بندی باید هم واجد محاسبات کمی و برآورد داده‌ها باشد، هم ملاحظات استراتژیک.

این بررسی نشان می‌دهد که مطالعات اولویت‌بندی باید به صورت همکاری بین دستگاهی صورت گرفته و از طریق نقد و ارزیابی کارشناسان و گرفتن بازخوردها تکمیل شود. این مطالعات نمی‌توانند به صورت پروژه‌های برون سپاری یا طرح‌های تحقیقاتی انجام شوند، نتایج این مطالعات باید در چند مرحله مورد نقد و اصلاح قرار گیرد.

در نهایت این مطالعات می‌توانند نقطه شروع و قیود را مشخص کنند، نتایج و سیاست‌ها هم باید در برابر تحولات بعدی انعطاف‌پذیر باشند، هم اینکه در مسیر اقدام، یادگیری در حین اجرا را هم مورد توجه قرار دهند.

## پیشنهادات

- بر اساس ارزیابی‌های انجام شده پیشنهاد می‌شود:
- بجای مطالعات محدود و بخشی، وزارت صمت، با همکاری سازمان برنامه و سایر دستگاه‌ها، باید مطالعه جامع را مبنای شناسایی اولویت‌ها سازد.
  - این کارگروه در قالب پیشنهاد محورهای مورد مطالعه و سپس نقد و ارزیابی مطالعات می‌تواند ایفای نقش کند.
  - پیشنهاد می‌شود که وزارت صمت، طرحی یک‌ساله و با جلسات مستمر کارشناسان را برای تحقق این مطالعه تهیه و تدوین کند.
  - دوره تحریم ملاحظات اولویت‌بندی را تحت تاثیر قرار می‌دهد. بطور مثال در این دوره، صنایع تبدیلی کشاورزی و صنایع دارویی، از جنبه‌های تحریمی دارای اهمیت می‌شوند که برای دوره کوتاه‌مدت، نتایج را می‌تواند تحت تاثیر قرار دهد. پیشنهاد می‌شود، در دوره تحریم کنونی، ملاحظات کوتاه مدت و بلندمدت از یکدیگر جدا شوند.

---

<sup>۱</sup> سازمان برنامه و بودجه به عنوان اصلی ترین نهاد برنامه‌ریز، ضعیف‌ترین مشارکت را در کارگروه تشکیل شده از سوی مرکز پژوهش‌ها داشت و کارشناسان سازمان، حتی از روندهای موجود در سایر دستگاه‌ها و حتی روند انجام حکم قانونی بند الف ماده ۴۶ نیز اطلاع نداشت.

### جدول ۳- مبانی و نتایج مطالعات انجام شده

دستگاه ارائه کننده	مبنای مدل	سطح ورود	متغیر هدف	مبنای شناسایی اولویت	نتایج
وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی	محیط کسب و کار (دینامیک کسب و کار)	میانی (رسته های کسب و کار)	اشتغال	وضعیت موجود	رسته های کسب و کاری اولویت دار در سطح کشور
وزارت نیرو	مطالعات نیازسنجی	سطح کلان و میانی (رشته فعالیتها)	میزان تقاضای آب، میزان آب بری صنایع و محصولات کشاورزی	وضعیت موجود و روندهای آینده	محدودیت های آب بری توسعه کشاورزی و صنعت در مناطق (نیازهای سرمایه گذاری)
وزارت راه و شهرسازی	مطالعات نیازسنجی	سطح کلان و میانی (گروه کالایی)	میزان تقاضای سفر، میزان تقاضای حمل بار	وضعیت موجود و روندهای آینده	اولویت های توسعه خطوط ریلی و جاده های
وزارت نفت (موسسه مطالعات بین المللی انرژی)	مطالعات نیازسنجی	کلان و میانی (رشته فعالیت)	تقاضا و عرضه انرژی	وضعیت موجود و روندهای آتی	اولویت های توسعه ای صنایع نفت و گاز
وزارت دفاع (موسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی)	محیط کسب و کار (اکوسیستم صنعت ملی)	میانی و خرد (بنگاه ها)	ارزش افزوده، پیوندهای پسین و پیشین با سایر صنایع، فناوری (مورد استفاده صنایع دفاعی)	روندهای آتی	فناوری های دارای اولویت
معاونت علمی - فناوری رییس جمهور	مطالعات بازار	خرد (بنگاه های بزرگ)	ارزش افزوده، میزان فروش	وضعیت موجود	شرکت های دانش بنیان پیشگام
معاونت توسعه روستایی (بنیاد برکت)	مطالعات بازار	میانی (رشته فعالیت)	اشتغال، ارزش افزوده	وضعیت موجود	رشته فعالیت های اولویت دار روستایی (به تفکیک مناطق)
موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی	مطالعات بازار	میانی (کدهای ۲ رقمی آیسیک)	مزیت نسبی آشکار شده	وضعیت موجود	۹ گروه فعالیت اولویت دار
مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور	مطالعات بازار	میانی (محصولات)	ارزش افزوده، صادرات، فناوری	وضعیت موجود	صنایع صادراتی اولویت دار



#### جدول ۴- نقاط قوت و ضعف مطالعات مختلف

نقاط ضعف	نقاط قوت	دستگاه ارائه کننده
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم کیفیت سنجی داده ها</li> <li>• عدم بحث درباره ابزارهای هماهنگی (بین بخشی)</li> <li>• منتج شدن به اعطای تسهیلات (نوعی توزیع رانت)</li> <li>• عدم بحث درباره ظرفیت رشد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تحلیل زنجیره ارزش</li> </ul>	وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم توجه تعیین ملاحظات استراتژیک صنعتی برای تعیین مبنای ورود به ملاحظات آبی</li> <li>• اصالت بخشی به روندهای گذشته (مثلاً محاسبه آب بری بر اساس روند توسعه صنایع آب بر در گذشته)</li> <li>• عدم ملاحظه تغییرات اقلیمی و تحولات جمعیتی (مهاجرت) بر منابع آبی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• توجه به نیازمندی های آبی آینده (از منظر شرب، کشاورزی و صنعت)</li> <li>• توجه به توسعه زیرساخت ها با توجه به پیش بینی افزایش تقاضا</li> <li>• ملاحظه کیفیت داده ها و تلاش برای طرح احتیاط های مورد نیاز در نتایج (بدلیل ضعف داده ها)</li> <li>• توجه به ملاحظات زیست محیطی (چالش های توسعه فناوری های آب شیرین کن و .. برای محیط زیست)</li> </ul>	وزارت نیرو
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم توجه به ملاحظات زیست محیطی (آلاینده گی محصولات، آب بری و ...)</li> <li>• عدم توجه به نحوه توزیع بار و مسافر در دوره های پیک</li> <li>• تحلیل گروه های کالایی براساس وضعیت موجود (و نه روندهای آینده و سایر ملاحظات استراتژیک)</li> <li>• عدم تحلیل فرایندها (چه کسی و چقدر مسئول چه کاری است)</li> <li>• عدم ظرفیت سنجی توان دولت در ایجاد زیرساخت ها در توصیه ها (و اتخاذ تمهیدات برای آن)</li> <li>• تسری فروض وضعیت موجود به دوره بلندمدت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• توجه به نیازمندی های لجستیکی حمل کالاها (بنادر، ترمینالها، فرودگاهها)</li> <li>• توجه به توسعه زیرساخت ها با توجه به پیش بینی افزایش تقاضا</li> </ul>	وزارت راه و شهرسازی

نقاط ضعف	نقاط قوت	دستگاه ارائه کننده
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم توجه به ملاحظات زیست محیطی (آب، سلامت، غذا و ملاحظات مربوط به تحولات منابع هیدرولیک و تجدیدپذیر)</li> <li>• عدم آسیب شناسی عدم تحقق اهداف گذشته</li> <li>• عدم توجه به ملاحظات سازمانی و نحوه اجرا</li> <li>• عدم ملاحظات استراتژیک برای تحلیل روندها</li> <li>• عدم توجه به لزوم واقعی سازی فروش و مخاطرات تسری فروش شرایط فعلی به روندهای بلندمدت (بیش از ۲۰ سال)</li> <li>• عدم ملاحظه کیفیت داده ها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• توجه به نیازمندی های انرژی آینده</li> <li>• توجه به توسعه زیرساخت ها با توجه به پیش بینی افزایش تقاضا</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>وزارت نفت – موسسه مطالعات بین المللی انرژی</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم توجه به ملاحظات زیست محیطی توسعه برخی فناوری ها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• توجه به زنجیره ارزش</li> <li>• توجه به لوازم بسط و گسترش فعالیت بنگاه ها</li> <li>• توجه به برخی عدم هماهنگی ها (مانند ناهماهنگی در جذب سرمایه خارجی)</li> <li>• توجه به ملاحظات سطح دانش های پایه و نه محصولات (ملاحظات تکنولوژیست ها و نه بازرگانان)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>وزارت دفاع – مرکز آینده پژوهی موسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم بررسی های استراتژیک (نسبت میان برنامه توسعه با نیازمندی های آن در سیاست خارجی و تطابق بخشی رویکردها)</li> <li>• تقلیل بحث بیشتر بر حمایت مالی (بسته های ویژه تامین مالی)</li> <li>• عدم هماهنگی بین بخشی با سایر دستگاه ها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تاکید بر لزوم تنوع یابی</li> <li>• تحلیل ساختار بنگاهی فعالیت ها (برندها و هولدینگ ها)</li> <li>• شناسایی مشکلات بین بنگاهی</li> <li>• بررسی نحوه توزیع جغرافیایی بنگاه های دانش بنیان</li> <li>• تحلیل معضلات بنگاه های بزرگ مقیاس (دانش بنیان)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>معاونت علمی – فناوری رییس جمهور</b></p>

نقاط ضعف	نقاط قوت	دستگاه ارائه کننده
<ul style="list-style-type: none"> <li>• اتکا به داده های بی کیفیت</li> <li>• عدم توجه به هماهنگی های بین بخشی</li> <li>• عدم توجه به ملاحظات توسعه بازار (حجم بازار، سطح دانش نیروی انسانی و ...)</li> <li>• عدم توجه به اقتصاد مقیاس</li> <li>• تقلیل بحث به اعطاء تسهیلات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• توجه به مناطق محروم</li> <li>• احصاء اطلاعات درباره وضعیت مناطق محروم</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>بنیاد برکت</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم توجه به ملاحظات زیست محیطی (آلاینده‌گی، پایداری)</li> <li>• عدم آسیب شناسی عدم تحقق اهداف گذشته</li> <li>• عدم توجه به ملاحظات سازمانی و نحوه اجرا (قابلیت های حکمرانی)</li> <li>• عدم ملاحظات استراتژیک برای تحلیل روندها</li> <li>• عدم توجه به ملاحظات حقوق مالکیت و ساختار تولید (برای تحلیل روندهای سرمایه گذاری موجود و آینده)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• توجه به پیچیدگی تولید محصولات</li> <li>• توجه به شاخصهای منفعت فرصت و میزان ارزبری و ارزآوری</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدم کیفیت سنجی داده ها</li> <li>• عدم بحث درباره ابزارهای هماهنگی (بین بخشی)</li> <li>• عدم بحث درباره سختی های نفوذ در بازارهای بین المللی (استراتژی های ورود به بازار)</li> <li>• عدم بحث درباره نظام تدبیر (کیفیت بورورکراسی)</li> <li>• عدم ملاحظات اقتصاد سیاسی (داخلی، بین المللی)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تاکید بر لزوم تنوع یابی</li> <li>• تحلیل مقایسه ای کشورها و ارائه مسیری برای تنوع یابی تولیدات</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور</b></p>