

ارزیابی پیش نویس سیاست های "تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی"

تدوین: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

چکیده

مقاله پیش رو به بررسی متن پیشنهادی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، در خصوص سیاست های کلی تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی اختصاص دارد. در این نوشتار ابتدا لزوم آسیب شناسی وضعیت موجود تولید ملی و کار و سرمایه ایرانی تشریح گردیده، و سپس سیاست های کلی و ویژگی های مربوط به آن تعریف شده است؛ و در انتها موارد پیشنهادی در سیاست های کلی تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی، با سایر سیاست های کلی نظام مقایسه گردیده است.

واژگان کلیدی:

تولید ملی، نیروی کار، سرمایه، عوامل تولید، سیاست های کلی نظام، قانون برنامه چهارم توسعه، قانون برنامه پنجم توسعه، اصل چهل و چهارم، سند چشم انداز.

مقدمه

بررسی‌ها نشان می‌دهد هم‌اکنون اسناد و قوانین متعددی جهت حمایت از تولید ملی و کار و سرمایه ایرانی وجود دارد.^۱ لیکن به رغم وجود چنین قوانینی،

برخی از اسناد مرتبط با تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی

- ۱- سند چشم انداز ۱۴۰۴
- ۲- سیاست‌های کلی نظام برای برنامه چهارم و پنجم توسعه
- ۳- سیاست‌های کلی اشتغال
- ۴- سیاست‌های کلی در امور اقتصادی با هشت بخش عدالت اجتماعی، اقتصاد و پایداری، اقتصاد و زندگی، اقتصاد و امور مالی و پولی، اقتصاد و ساختارها، صادرات، اقتصاد و روابط کار، اقتصاد و محیط زیست
- ۵- سیاست‌های کلی نظام اداری
- ۶- سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (ج) قانون اساسی
- ۷- سیاست‌های کلی بند «ج» اصل چهل و چهارم (ج) قانون اساسی
- ۸- سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی
- ۹- سیاست‌های کلی نظام در تشویق سرمایه‌گذاری
- ۱۰- سیاست‌های کلی نظام در اصلاح الگوی مصرف
- ۱۱- قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی
- ۱۲- قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا
- ۱۳- قانون کار
- ۱۴- قانون بیمه
- ۱۵- قانون تأمین اجتماعی
- ۱۶- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست
- ۱۷- قانون سازمان استاندارد ملی ایران (در حال تصویب)
- ۱۸- قانون حمایت از ساخت داخلی
- ۱۹- قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور
- ۲۰- قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
- ۲۱- قوانین برنامه توسعه
- ۲۲- قوانین بودجه سالانه کل کشور
- ۲۳- قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحات بعدی
- ۲۴- قانون بهبود مستمر محیط و کسب و کار
- ۲۵- قانون ارتقاء کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی

نه تنها نتایج ملموسی در بهبود وضعیت تولید مشاهده نمی شود؛ بلکه شرایط به گونه ای است که مقام معظم رهبری با توجه به وضعیت حاکم بر اقتصاد کشور، سال ۱۳۹۱ را سال تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی نامگذاری کرده اند. با توجه به این شرایط، همه نهادهای مسئول و تولید کنندگان می بایست در جهت ارتقاء تولید ملی از نظر کمی و کیفی اهتمام نمایند. اما سوالی که در این میان مطرح می شود، این است که برای تحقق اهداف مورد نظر شعار امسال، چه اقداماتی بایستی انجام پذیرد؟

اولین گام در این زمینه مشخص نمودن نواقص و خلأهای قانونی، از طریق بررسی و تحلیل قوانین موجود است. در این راستا، پاسخ به این پرسش ها ضروریست: قوانین مصوب تا چه اندازه توسط دستگاه های مربوطه اجرا شده است؟ آیا قوانین موجود، خود، مانعی بر سر راه تولید نیستند؟ موانع قانونی تولید را چگونه می توان مرتفع ساخت؟

پس از تحلیل وضعیت موجود، بایستی به این سؤال پاسخ داد که آیا با توجه به اسناد بالادستی و قوانین موجود، می توان یه راهکارهای عملی برای دستیابی به وضعیت مطلوب، تحقق عینی بخشید؛ و در صورت منفی بودن پاسخ، به دنبال راه حل مناسب بود.

نوشتار پیش رو به بررسی چارچوب پیشنهادی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص سیاست های کلی تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی پرداخته است. در این نوشتار ابتدا لزوم آسیب شناسی وضعیت موجود تولید ملی و کار و سرمایه ایرانی تشریح گردیده و سپس سیاست های کلی و ویژگی های مربوط به آن تعریف شده است. در انتها موارد پیشنهادی در سیاست های کلی تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی، با سایر سیاست های کلی نظام مقایسه شده و سپس جمع بندی و نتیجه گیری ارائه گردیده است.

۲۶- قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت

۲۷- قانون تأسیس صندوق ضمانت سرمایه گذاری صنایع کوچک، مصوبات مربوط به حساب ذخیره ارزی، صندوق توسعه ملی و ...

لزوم آسیب شناسی وضعیت موجود تولید ملی و کار و سرمایه ایرانی

پیش از هر اقدامی جهت تحقق شعار سال ۱۳۹۱ تحت عنوان تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی، می بایست مشکلات و موانع بر سر راه تولید ملی شناسایی شوند. یک دسته بندی از موانع موجود برسر راه اقتصاد ملی کشور را می توان اینگونه برشمرد:

۱. موانع مربوط به سیاست های تجاری (گمرک، واردات، صادرات، قاچاق، دامپینگ و ...)
۲. فقدان سیاست های پولی مناسب (بهره، حجم پولی و ...)
۳. موانع مربوط به سیاست های مالی، نرخ ارز (نرخ منطقی ارز و لزوم پیوستگی آن با سایر سیاست ها)
۴. موانع مربوط به رقابت پذیری و مزیت رقابتی (گذار از مزیت های نسبی به مزیت های رقابتی)
۵. عدم توجه به آمایش سرزمین
۶. مالکیت، مدیریت و انحصارات دولتی و شبه دولتی (مدیریت غیر تخصصی، فامیلی، گروهی، جزئی) و تغییرات شدید و سریع مدیریت ها
۷. موانع فضای کسب و کار (قانون کار، قانون بیمه، نیروی انسانی و ...)
۸. بهره وری پایین بخش های تولیدی و خدماتی (صنعت، معدن، صنایع معدنی، کشاورزی، دامداری، حمل و نقل و ...)
۹. آسیب های تحمیلی در بخش های مختلف (مطالبات از بخش دولتی، بدهی ها به بانک ها و ...، تقاضای کم برای محصول داخلی، کمبود نقدینگی و ...)
۱۰. بالا بودن هزینه های سرمایه گذاری (عدم جذب سرمایه گذاری خارجی، فرار سرمایه های داخلی و ..)
۱۱. فقدان استراتژی و سیاست راهبردی مصوب برای بخش های مختلف (صنعت، معدن، صنایع معدنی، کشاورزی، دامداری، شیلات، پرورش طیور، انرژی و ...)
۱۲. تحریم ها، آثار و تبعات آن ها
۱۳. اثرات بحران های مالی و اقتصادی سایر کشورها بر ایران

۱۴. تکنولوژی قدیمی و فرسوده ی بخش تولید و خدمات، و وابستگی کشور به تکنولوژی وارداتی، مواد اولیه، مواد جانبی و ...،
 ۱۵. موانع موجود در سیستم بانکی کشور،
 ۱۶. بورکراسی پیچیده و ناکارآمد کشور در بخش تولید و خدمات،
 ۱۷. وجود یارانه های غیر منطقی در بخش های مختلف و عدم اجرای تکالیف قانون هدمند کردن یارانه ها،
 ۱۸. عدم امکان دسترسی به اطلاعات دقیق از قابلیت ها، نیازها و ... (وجود رانت اطلاعاتی برای برخی افراد) و مخفی کاری های غیر منطقی در ارائه اطلاعات،
 ۱۹. توزیع ناعادلانه قدرت تصمیم گیری و عدم وجود اراده برای اعمال ساختارهای قانونی در روابط قوا با یکدیگر و سایر بخش ها،
 ۲۰. فقدان فرهنگ مناسب در عرصه اقتصاد و بخش های مرتبط با آن،
 ۲۱. عدم توجه به مالکیت معنوی،
 ۲۲. سهم بالای هزینه حمل و نقل در هزینه تولید،
 ۲۳. وجود سیستم حاکم و محکوم (ارباب و رعیتی) در ساختار تصمیم گیری و اجرایی، و بخش خصوصی،
 ۲۴. عدم توجه به آسایش و رفاه نیروی انسانی و عزت و کرامت آن
 ۲۵. حذف نیروی انسانی متخصص و باتجربه قبل از موعد طبیعی به بهانه ایجاد فرصت اشتغال برای نیروهای جوان و جویای کار،
- عوامل یاد شده، به عنوان موانع عمده تولید ملی مطرح هستند. از سوی دیگر، حمایت از تولید ملی و کار و سرمایه ایرانی بدون بهره گیری مناسب از عوامل مؤثر و محرک تولید، و رفع معضلاتی که به عنوان نقاط آسیب اقتصاد ملی مطرح هستند، ممکن نیست. مضافاً اینکه هم اکنون اساسی ترین چالش بخش های تولیدی کشور نداشتن استراتژی مشخص است.

سیاست های کلی؛ ویژگی ها و سوابق تصویب و ابلاغ آن ها

سیاست های کلی برای تحقق آرمان ها و اهداف، پس از مجموعه آرمان ها قرار می گیرند، و حاوی اصولی هستند که آرمان را به مفاهیم اجرایی نزدیک می کنند؛ و شامل سیاست های کلی بخشی و فرابخشی می شوند. سیاست های کلی فرابخشی، مواردی هستند که آرمان یا هدفی در چند بخش را در بر می گیرد، که برای حصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست های کلی هستند. سیاست های اجرایی و برنامه بخش های مختلف باید در قالب این سیاست ها تدوین شود. آینده نگری، واقع بینی و جامعیت از مهم ترین ویژگی های سیاست های کلی هستند.

مطابق اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین «سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران» پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، از وظایف مقام رهبری است. از سال ۱۳۷۷ تاکنون ۳۸ سیاست کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب گردیده، که تعدادی از آنها توسط مقام معظم رهبری ابلاغ، و تعدادی نیز جهت تصویب نهایی به ایشان تقدیم شده است.

بررسی چارچوب پیشنهادی و مقایسه آن با سایر سیاست ها

چارچوب پیشنهادی مجمع مطابق با عنوان شعار سال ۱۳۹۱، «تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی» به دو بخش «الف» و «ب» تقسیم بندی شده است.

بخش اول

این چارچوب پیشنهادی با عنوان «تولید ملی» شامل ۸ مورد پیشنهادی است، که ۶ عنوان از این موارد، در سیاست های کلی مصوب قبلی ذکر شده است. (بندهای (۴)، (۵)، (۱۰) و (۱۱) سیاست های کلی تشویق سرمایه گذاری، بند (۷) سیاست های کلی اصلاح الگوی مصرف، و بند «ج» سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی). دو بند، شامل اولویت دادن به «تولید ارز آور» و «مدیریت منابع ارزی برای تسهیل دسترسی تولید ملی به ارز همراه با حفظ ارزش پول ملی» که

به صورت غیر مستقیم در برخی از سیاست‌ها مستتر است، می‌تواند به عنوان یک راهبرد بلند مدت از طرف دولت اتخاذ شود. نکته حایز اهمیت دیگر آنکه تولید ارز آور، خود، معلول یک فرایند است. در صورتی که زمینه تولید محصولات مبتنی بر مزیت رقابتی فراهم گردد، محصولاتی که تولید می‌گردد، صادرات محور و در نتیجه ارز آور خواهد بود.

بخش دوم

چارچوب پیشنهادی با عنوان «حمایت از کار و سرمایه ایرانی»، شامل ۶ مورد است که ۵ عنوان آن در سیاست‌های کلی مصوب قبلی ذکر شده است. بند (۴) سیاست‌های کلی بخش مالی، بند (۲) سیاست‌های کلی اشتغال، و بخش تعاونی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. منحصرأ بند «تشویق ورود سرمایه‌های ایرانی به حوزه سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر و حامی تحقیق و توسعه» می‌تواند در قالب یک راهبرد مشخص تعیین شود؛ اما همانگونه که اشاره شد سایر موارد به صورت کامل‌تر در سایر سیاست‌های کلی مندرج است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مباحث ذکر شده، به نظر می‌رسد:

۱. تحلیلی از آسیب‌شناسی وضع موجود و عملکرد قوانین مرتبط با مباحث چندوجهی تولید ملی و کار و سرمایه ایرانی وجود ندارد.
۲. موارد موجود در چارچوب پیشنهادی مجمع، در سایر سیاست‌های بالادستی به صورت کاملتر و منسجم‌تر وجود دارد.
۳. موارد پیشنهادی مجمع، که در سایر سیاست‌ها وجود ندارد، می‌تواند به عنوان راهبردهای بلند مدت مطرح شوند.
۴. بخش تولیدی کشور نیازمند تصویب، تدوین و اجرای استراتژی (راهبرد) است.

پیشنهاد می‌شود به جای پرداختن به ترکیبی جدید از سیاست‌های کلی

قبله، با آسیب شناسی نحوه اجرای سیاست های گذشته، راهکارهای مناسب و با ضمانت اجرایی قوی، پیگیری شوند تا عملیاتی شدن شعار امسال را محقق نمایند.

منابع و مأخذ:

- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، سندچشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی ابلاغیه مقام معظم رهبری.
 - سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، قانون برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
 - ایران نژاد پاریزی، مهدی(۱۳۸۲)، روشهای تحقیق در علوم اجتماعی، نشر مدیران، تهران.
 - سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
 - قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 - سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی.
 - اسناد برنامه پنجساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی.
-
- www.ipo.ir
 - www.icm.ir
 - www.irandoc.ac.ir
 - [www.asl ۴۴ news.ir](http://www.asl۴۴news.ir)
 - www.maslahat.ir
 - www.tabnak.ir