



الگوی راهبردی حمایت از تولید " انواع حمایتها " در ۶ برنامه توسعه

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

انواع حمایتها از تولید به ۲۰ گونه دسته بندی شده اند که عبارتند از: ارزی، بیمه ای، تامین مالی، ترجیحی، تشکیلاتی، تضمین خرید محصولات، تعرفه ای، دسترسی به بازار، دیپلماتیک، رسانه ای-تبلیغاتی، رقابت و تسهیل ورود، زیرساختی، فنی و آموزشی، قضایی، کلی، مالکیت معنوی، مالیاتی، مقرراتی، منطقه ای و یارانه نهاده ها. پژوهش ها حاکی از آن است که از مجموع ۸۷۲ ماده قوانین توسعه اول تا ششم، ۱۶۰ ماده (حدود یک پنجم، ۱۸ درصد) به حمایت از تولید اختصاص داده شده است. بیشترین مواد حمایت از تولید در قانون برنامه چهارم توسعه (۲۵ درصد) و کمترین این نوع حمایت در قانون برنامه اول (۱۵ درصد) مقرر شده است.

علاوه بر این، ۳۵۸ حکم مربوط به حمایت از تولید در انواع بیستگانه در ۶ قانون برنامه توسعه وجود دارد. بیشترین احکام حمایت از تولید در قانون برنامه چهارم توسعه (۹۸ حکم) و کمترین احکام با هدف مورد بحث در قانون برنامه اول توسعه (۱۱ حکم) مقرر شده است. بیشترین نوع حمایت، حمایت از طریق تامین مالی (در مجموع ۷۹ حکم، ۲۲ درصد) و کمترین نوع حمایت، حمایت دسترسی به بازار (در مجموع ۲ حکم، ۱ درصد) بوده است. بدین ترتیب، به لحاظ کمی، قانونگذاران در برنامه های ششگانه، حدود یک پنجم از احکام حمایت از تولید را به تامین مالی به ویژه از طریق تسهیلات بانکی به تولید اختصاص داده اند. این حمایتها به ۱۰ بخش انرژی، حمل و نقل، ساختمان و مسکن، سایر خدمات، صادرات غیر نفتی، صنعت، چندبخشی، فنی و مهندسی، کشاورزی و معدن تفکیک شده است. بررسی صورت گرفته نشان میدهد.

تعداد کل مواد حمایتی به نسبت تعداد کل مواد قوانین برنامه توسعه

عنوان قانون	تعداد کل / تبصره ها	مواد و احکام حمایت از تولید	درصد
برنامه اول توسعه	۵۲	۸	۱۵
برنامه دوم توسعه	۱۰۱	۱۸	۱۸
برنامه سوم توسعه	۱۹۹	۳۱	۱۶
برنامه چهارم توسعه	۱۶۱	۴۱	۲۵
برنامه پنجم توسعه	۲۳۵	۳۹	۱۷
برنامه ششم توسعه	۱۲۴	۲۳	۱۹
مجموع	۸۷۲	۱۶۰	۱۸

ملاحظات درباره اجرای قوانین مربوط به حمایت از تولید:

قوانین تصویب شده برای حمایت از تولید برای اینکه به نتیجه مطلوب مد نظر برسد، به محیط و شرایط خاصی به این شرح نیازمند هستند:

۱- قانونگذار درک روشنی از منافع ملی و به تبع آن، منافع جمعی تولیدکنندگان داشته باشد و این منافع برای وی قابل تشخیص است.

۲- گروههای ذینفع خاص (بخشهای غیر مولد و رانتجویان) در تصویب و اجرای نابرابر این قوانین و مقررات، اعمال نفوذ و فشار نکنند. به عبارت دیگر منافع ملی و عمومی بر منافع بخشی و گروهی ارجحیت داشته باشد.

۳- قوه مجریه و نظام اداری نیز بدون تبعیض و اعمال سلیقه شخصی، قوانین را اعمال کنند. یعنی قوانین به صورت برابر برای همه اجرا شوند.

۴- سواى مسائل مربوط به کیفیت قوانین در نظام قانونگذاری ایران از لحاظ رعایت اصول قانونگذاری در مراحل پیش از تصویب، در حین تصویب و پس از تصویب، میتوان عدم تحقق اراده قانونگذار در حمایت از تولید را از منظر اقتصاد سیاسی نیز مورد توجه قرار داد. به این ترتیب که به نظر میرسد مشکل در کشورهای نظیر ایران، به بستر و ساختار انگیزه های سیاسی و اقتصادی بازمیگردد؛

به این معنا که اگر احتمال برود یک قانون یا مقرره، منافع سیاسی و اقتصادی صاحبان قدرت را تهدید کند آن قانون یا به تصویب نرسد و اگر هم تصویب شود، به نحو مناسب پیاده نمیشود یا واقعاً اجرایی نمیگردد و بهانه های متعدد برای اجرا نشدن آن مطرح میشود. برعکس، اگر یک قانون یا مقرره های با منافع محسوس ذینفعان سیاسی کلیدی و مجریان قانون همسو باشد، احتمال بالایی وجود دارد که تنفیذ و اجرا شود.

۵- وقتی قوانین با ابهام و قابلیت تفسیرهای متعدد تدوین میشوند، این احتمال وجود دارد که به نحو گزینشی، مطابق با منافع سیاسی و اقتصادی شخصی و گروهی، اجرا شوند. به عبارت روشن تر، در چنین حالتی، اجرای قوانین در بستر ساختار انگیزش سیاسی و اقتصادی معنا پیدا میکند و این منافع سیاسی و اقتصادی است که تعیین میکند کدام قانون اجرا شود و کدام قانون اجرا نشود.

انواع حمایتها از تولید به ۲۰ گونه دسته بندی شده اند که عبارتند از:

۱- حمایت ارزی

منظور از حمایت ارزی در این گزارش، حمایت از تولید و سرمایه گذاری از طریق تخصیص ارز با نرخ کمتر از نرخ بازار آزاد یا تسهیلاتی برای نقل و انتقالات ارزی است.

۲- حمایت بیمه ای

هرگونه کمک دولت به پوشش گسترده تر بیمه ای و ارائه خدمات بیمه ای برای حمایت از تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی، با عنوان حمایت بیمه ای دسته بندی شده اند؛ مانند بیمه محصولات کشاورزی.

۳- حمایت تامین مالی

شایع ترین نوع حمایت از تولید توسط دولتها، از طریق حمایت تامین مالی به ویژه از طریق تسهیلات بانکی صورت میگیرد؛ تسهیلاتی که بر اساس اولویتها، نیازها و سیاستهای هر دولت به بخشها و کسب و کارها اختصاص میابد.

۴- حمایت ترجیحی

در مواردی، دولت مکلف شده است در راستای حمایت از تولید، رویه های تبعیض آمیز و ترجیحی به نفع تولیدکنندگان داخلی را پیش بگیرد. مواردی از قبیل مکلف بودن دولت به خرید از داخل (ماده ۸۷ قانون برنامه سوم توسعه)، یکی از مهمترین حمایتهای ترجیحی در راستای مورد نظر این گزارش است.

۵- حمایت تشکیلاتی

آنچه بسیار در کشور ما شایع است، ایجاد کمیسیون، شورا، سازمان، نهاد و ... برای پیشبرد اموری است که به کندی صورت میپذیرد و در عین حال ضرورت انجام آن امر به شدت محسوس است. حمایت از تولید نیز یکی از ضرورت هایی است که همواره در تشکیل و تأسیس انواع نهادها مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و در این تحقیق با عنوان حمایت تشکیلاتی از آن یاد شده است.

۶- حمایت تضمین خرید محصولات

در موادی، حمایت دولت از تولید از طریق تضمین خرید محصولات داخلی صورت میگیرد. برای نمونه، در بخش پایانی تبصره ۲۱ قانون برنامه دوم توسعه، چنین حمایتی مقرر شده است.

۷- حمایت تعرفه‌ای

اقسام مختلفی از تعیین تعرفه حقوق گمرکی و سود بازرگانی برای حمایت از تولیدکنندگان داخلی را شامل میشود.

۸- حمایت دسترسی به بازار

این نوع حمایت، به معنای تمهیداتی برای تولیدکنندگان کالاها و خدمات به دسترسی و مذاکره تجاری با خریداران بالقوه محصولات خود توسط دولت است.

۹- حمایت دیپلماتیک

در مواردی که در حمایت از تولید داخلی در عرصه بین المللی و منطقه ای، وزارت امور خارجه و نهادهای مربوط برای رایزنی و مذاکره به یاری طلبیده میشوند، تحت عنوان حمایت دیپلماتیک دسته بندی شده است.

۱۰- حمایت رسانهای تبلیغاتی

گاه قانونگذار در قوانین برنامه توسعه، مفادی را به رویکردهای حمایتی رسانهای تبلیغاتی از تولید اختصاص میدهد. البته با توجه به آنکه به قانونگذار نمیتواند در چارچوب قانون اساسی، مستقیماً تکلیفی را برای صدا و سیما مقرر کند، اتخاذ و اجرای چنین حمایتی رسانهای نیازمند هماهنگیهای کلان سیاسی است.

۱۱- حمایت رقابت و تسهیل ورود

حمایت از تسهیل ورود داوطلبان کسب و کار به بازارهای مورد علاقهشان، یک از موثرترین راهکارها برای رقابتی کردن اقتصاد محسوب میشود. در این گزارش، منظور از حمایت از تسهیل ورود، تسهیل و نظاممند کردن صدور مجوز کسب و کارها و رفع موانع ورود داوطلبان فعالیت اقتصادی به بازار است.

۱۲- حمایت زیرساختی

در مواردی که قانونگذار از طریق مکلف کردن دولت به ایجاد تأسیسات و زیرساختهای فیزیکی و اجرای طرحهای زیرساختی، به حمایت از تولید میپردازد، با عنوان حمایت زیرساختی دسته‌بندی شده است.

۱۳- حمایت فنی و آموزشی

هر نوع حمایت از تولید و ارتقای دانش و فناوری، آموزش نیروی انسانی، اعزام کارشناس متخصص، تدابیر تحقیقاتی و پژوهشی و به طور کلی، امور مربوط به ارتقای فناوری تولید، در زمره حمایتهای فنی و آموزشی دسته‌بندی شده‌اند.

۱۴- حمایت قضایی

در موارد معدودی در قوانین برنامه توسعه، تکالیفی برای قوه قضائیه در جهت حمایت از سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان مقرر شده که با عنوان حمایت قضایی در این گزارش از آنها یاد شده است.

۱۵- حمایت کلی

برخی از مفاد حمایتی قوانین برنامه توسعه حاوی احکام دقیق و قابل ارزیابی نیستند و اغلب ضمانت اجرای روشنی هم ندارند و به نوعی، حمایتی کلی محسوب میشوند. در واقع در این نوع احکام قانونی، سیاستهایی در قالب جملاتی کلی بیان میشوند که دقیقاً نمیتوان از آنها حکمی لازم الاجرا و تکلیفی آن است که حکم به گونه ای «کلی» عینی برای دولت استخراج کرد. یکی از مشخصه‌های اصلی حمایت تنظیم شده که نمیتوان ارزیابی عینی و قابل سنجش و همچنین قابل اجماع توسط صاحب نظران، قانونگذاران و مجریان، از اجرا یا عدم اجرای آن حکم ارائه داد. به عبارت دیگر، اصطلاحاتی نامفهوم یا تفسیرپذیر، غیرقابل سنجش یا بدون شاخص، مبهم یا دارای مفاهیم مختلف و قابل بیان در همه زمانها و مکانها به کار برده میشود که قابلیت اجرایی سازی آنها به شدت محل تردید است.

۱۶- حمایت از مالکیت معنوی

منظور از حمایت مالکیت معنوی در این گزارش، حمایت از نشانه‌های تجاری (برند) و همچنین مالکیت معنوی (فکری) ثبت شده فعالان اقتصادی است.

۱۷- حمایت مالیاتی

انواع تخفیفها، معافیتها و بخشودگی‌های مالیاتی در قوانین به منظور حمایت از فعالان اقتصادی، تحت عنوان حمایت مالیاتی تعریف و دسته‌بندی شده است.

۱۸- حمایت مقرراتی

یکی از مهمترین تمایزها و کارکردهای قانون برنامه توسعه، مکلف کردن دولت به تهیه و ارائه لوایح و دیگر مقرراتی است که با اهداف خاص برنامه ای صورت میگیرد. در موضوع حمایت از تولید نیز بسیاری از مواد قوانین برنامه توسعه، ارائه لوایح خاص یا تدوین و ابلاغ برنامه های خاص حمایتی توسط دولت را پیشبینی کرده اند. مجموع چنین تدابیری تحت عنوان حمایت مقرراتی دسته بندی شده است.

۱۹- حمایت منطقه‌ای

قانونگذار به منظور جبران عقب ماندگی برخی از مناطق محروم کشور و برقراری تعادل‌های منطقه‌ای، سیاستهایی را با رویکرد تبعیض مثبت اعمال میکند. این رویه در خصوص تدابیر حمایتی خاص در خصوص تولید نیز صورت میگیرد. از آنجا که این قبیل حمایتها در قوانین ما همواره وجود داشته و همچنان ادامه دارد، بخشی از دسته بندی حمایتها را به حمایتهای منطقه ای اختصاص داده ایم.

۲۰- حمایت یارانه نهادها

انواع و اقسام یارانه ها برای نهادها که در راستای ارتقای تولید ملی به تولیدکنندگان و فعالان اقتصاد تعلق میگیرد، برای مثال، حفظ و ادامه یارانه نهادهای کشاورزی در طول برنامه (ماده ۴۷ قانون برنامه سوم توسعه).

منبع : گزارش شماره ۱۵۴۷۴ مرکز پژوهشهای مجلس

انجمن نورد کاران فولادی ایران (انفا)

Iranian Steel Rolling Association