

## ۱۳ مانع بزرگ تولید

مقام معظم رهبری سال ۱۴۰۰ را سال «تولید؛ پشتیبانی‌ها، مانع‌زدایی‌ها» نامگذاری کرده و فرمودند: «ما بایستی تولید را محور کار قرار بدهیم و حمایت‌های لازم را انجام بدهیم و مانعها را از سر راه تولید برداریم»

تجربه کشورهای آمریکا، انگلیس، آلمان، ژاپن، کره و... دیگر کشورهای ثروتمند، همه و همه نشان از آن دارد که حمایت از تولید ریشه پیشرفت آنان بوده است؛ و این تجربه نشان می‌دهد تا زمانی که موانع از سر راه تولید برداشته نشود، کشور به اهداف بلند خود در زمینه تولید نخواهد رسید.

حال سوالی که ایجاد می‌شود آن است که موانع و چالش‌های پیش روی تولید چه مواردی است؟

### ۱. واردات بی‌رویه کالاهای مشابه داخلی و قاچاق

یکی از جدی‌ترین مشکلاتی که کشور ما در زمینه تولید با آن مواجه بوده است، شکست کالاهای داخلی در رقابت با کالاهای خارجی است. در طول ۴۰ سالی که از انقلاب اسلامی گذشته، شاهد بودیم که دولت‌های مختلف برای پیشرفت کشور اکثراً راحت‌ترین و ظاهری‌ترین راه را انتخاب می‌کردند و آن واردات بی‌رویه کالاهای خارجی با کیفیت بود. کالاهایی که اجناس داخلی توانایی رقابت با آن را نداشتند.

همان‌طور که در بخش‌های قبیل ذکر شد، یکی از مهم‌ترین اقداماتی که کشورهایی همچون انگلیس، آمریکا، ژاپن و... جهت پیشرفت صنایع داخلی خود انجام دادند، جلوگیری از واردات کالاهایی با ارزش افزوده بالا و با کیفیت‌تری بود که در داخل کشور خود امکان تولید آن را داشتند. اما متأسفانه در کشور ما هنوز گام مناسبی در جهت اعمال تعرفه‌های سنگین و جلوگیری از واردات کالاهای مشابه داخلی برداشته نشده است.

ورود کالاهایی که نمونه مشابه داخلی دارند، ناشی از عواملی مختلفی است. برخی نگاه‌های غلط در سیاست‌گذاری دولت‌ها یکی از این عوامل بوده است که بعضاً با توجیهاتی از قبیل ایجاد انگیزه رقابت برای تولیدکنندگان داخلی انجام می‌شده است. اما بدون شک یکی از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین عوامل در واردات اجناس خارجی، قاچاق است که در سطوح کلان و خرد در کشور انجام می‌شود و صدمات بسیاری به تولید کشور زده است.

### تجربیات سایر کشورها در مبارزه با قاچاق

مبارزه با پدیده شوم قاچاق در کشورهای مختلف جهان دارای اشکال گوناگونی است که از جمله تجربیات مشترک و پرتکرار در این زمینه معدوم‌سازی اجناس قاچاق است. این روش به دلیل اثر بازدارندگی بسیار زیادی که دارد، یکی از راه‌کارهای مهم در این زمینه است.

در بسیاری از کشورهای جهان اجناس قاچاق بلافاصله پس از کشف، معدوم می‌شوند. به‌عنوان مثال سوزاندن عاج فیل قاچاق در هنگ‌کنگ (که به طلای سفید معروف است)، غرق کردن محموله‌های قاچاق شکر و برنج در کنیا و نیز معدوم کردن دستگاه‌های فتوکپی، مبلمان اداری و تجهیزات الکترونیکی در این کشور، له کردن کالاهای تقلبی و خودروهای قاچاق در کشور تایلند و فیلیپین توسط بولدوزرها، سوزاندن محموله‌های حاوی اسباب‌بازی، عینک آفتابی و پوشاک در ویتنام و امحای محصولات قاچاق در روسیه، تنها بخشی از تجربیات موفق دنیا در مبارزه‌ی جدی با پدیده‌ی قاچاق است.<sup>۱</sup> در کشور ما نیز مانند سایر کشورها قانون امحای اجناس قاچاق اجرایی شده است.

### آمار و ارقام قاچاق

با توجه به آمارهای ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، اگرچه در سنوات اخیر حدوداً ۲۵ میلیارد دلار قاچاق در کشور کاهش یافته است، اما نمی‌توان تمام یا عمده‌ی این کاهش را معلول سیاست‌های درست و کنترل شده دانست. در واقع بخش عمده‌ای از آن کاهش ناشی از رکود حاکم بر اقتصاد ملی و کاهش تقاضای داخلی و قدرت خرید مردم است. ضمن اینکه تعداد پرونده‌های کلان قاچاق با رشد نزدیک به ۵۰ درصدی در سال ۹۲ مواجه بوده است. همچنین اختصاص ۸۲ درصد از پرونده‌های قاچاق به پرونده‌هایی با ارزش بالای یک میلیارد ریال، حکایت از حجم بالای قاچاق عمده و سازمان‌یافته توسط افرادی دارد که از منابع مالی، امکانات و نفوذ اجتماعی بالایی برخوردارند و احتمالاً با بهره‌گیری از رانت، از طریق مبادی رسمی اقدام به قاچاق می‌کنند. همچنین طبق ادعای سازمان بین‌المللی کار، در ازای هر یک میلیارد دلار کالای قاچاق، صد هزار فرصت شغلی از میان می‌رود و بنابراین تلاش در جهت کاهش انگیزه‌های قاچاق، می‌تواند از بیکاری مردم جلوگیری نماید.<sup>۲</sup>

براساس آماري که ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز ارائه کرده است حجم کشفیات قاچاق تا پایان آبان‌ماه ۹۸، برابر با ۹۲ هزار و ۶۰۲ میلیارد ریال گزارش شده که نسبت به مدت مشابه سال ۹۷ که این رقم ۴۶ هزار و ۱۷۲ میلیارد ریال بوده، حدود ۲ برابر شده است.<sup>۳</sup>

### واردات کالاهای لوکس

برمبنای محاسبات از ۲۹ قلم کالای وارداتی لوکس یا دارای مشابه داخلی واردات این اقلام در ۸ ماهه سال ۹۷ از لحاظ وزنی به بیش از ۲۵،۵ هزار تن و از لحاظ ارزش ارزی نیز به ۱۵۷ میلیون دلار رسید. بر این اساس ارزش واردات این محصولات با دلار ۱۰ هزار تومانی به بیش از هزار و ۵۷۰ میلیارد تومان رسید. همچنین از آنجا که این اقلام با دلار ۴۲۰۰ تومانی وارد کشور شده‌اند، مابه‌التفاوت واردات این ۲۹ قلم کالا با دلار ۴۲۰۰ به دلار ۱۰ هزار تومانی (قیمت دلار در آن روز)، رانتي بیش از ۹۲۸ میلیارد تومان برای واردکنندگان ایجاد کرده است که رقم چشم‌گیری است.<sup>۴</sup>

### تأثیر قاچاق بر تولید کشور

قاچاق کالا و ورود کالاهای مشابه خارجی که حقوق گمرکی آنها پرداخت نشده، در نتیجه قیمت پایین‌تری دارند رقابت را برای صنایع داخلی دشوار می‌سازد و به‌مرور موجب تعطیلی کارخانه‌ها می‌شود.

<sup>۱</sup> <http://www.taadolnewspaper.ir/print/۳۹۱۰۲>; <http://www.yjc.ir/fa/news/۵۷۰۷۷۳۹>; <http://www.epe.ir/Home/Single/۱۰۷۱۶>

<sup>۲</sup> کتاب الکترونیکی مسئله‌شناسی قاچاق کالا و ارز: <http://www.epe.ir/News/۹۹۰۷>

<sup>۳</sup> <https://www.epe.ir/News/۱۴۱۹۱>

<sup>۴</sup> <https://www.yjc.ir/fa/news/۶۸۵۵۵۸۸>

طبق آمارهای ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، در سال ۹۲ به میزان ۸،۹۲۱،۷۲۴،۰۰۰،۰۰۰ ریال کالای قاچاق در ایران کشف شده است. اگر به طور متوسط کشفیات جرایم ۱۰ درصد باشد حجم واقعی قاچاق کالا در ایران ۸۹،۲۱۷،۲۴۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال بوده است و ۲،۰۴۵،۷۰۸،۳۳۴ دلار ارز به علت قاچاق کالا از کشور خارج شده است. این مبلغ معادل هزینه لازم جهت ایجاد شغل برای ۱۱۳۶۵۰ نفر است.

حال اگر دقت کنیم که محاسبات فوق برای یک سال بوده است، تعمیم آن به سال‌های متمادی شیوع پدیده قاچاق، عمق زیان بزرگ اقتصادی را برای ما روشن تر می کند.

### *نمونه‌ای از تأثیرات قاچاق بر تولیدات لوازم خانگی کشور*

از سال ۱۳۷۰ به بعد با ورود شرکت‌های لوازم خانگی خارجی، به مرور سهم عمده بازار در اختیار این شرکت‌ها قرار گرفت. در تمامی این سال‌ها شبکه‌ی قاچاق نیز کمک بسیاری به حضور شرکت‌های خارجی کرده است. خوش‌بختانه با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ظرف ۱۵، ۲۰ سال گذشته برندهای داخلی نیز توانسته‌اند در این بازار حضور پیدا کنند. تا قبل از دور جدید تحریم‌ها در سال ۹۶، حدود ۷۵ درصد بازار لوازم خانگی، صوتی و تصویری در اختیار دو یا سه شرکت بزرگ خارجی بود که خروج رسمی آنها از بازار فرصتی را برای تولیدکنندگان داخلی فراهم کرد که بتوانند سهم خود را از ۲۵ درصد به ۵۰ درصد افزایش دهند. لیکن شرکت‌های خارجی در کنار پدیده‌ی شوم قاچاق هنوز امکان رشد بیشتری نسبت به تولیدکننده‌ی داخلی دارند.

## **۲. ارتباط ضعیف صنعت و دانشگاه**

در بررسی تجربه و تاریخچه کشورهای پیشرفته شاهد بودیم که ارتباط میان علم و صنعت تأثیر شگرفی بر افزایش تولید در کشور دارد. تولید علم و فناوری‌های جدید و به کارگیری آن در تولیدات صنعتی، امکان رقابت با کالاهای با کیفیت جهانی را فراهم می کند و به پیشرفت صنعت و تولید کشور می انجامد.

متأسفانه در کشور ما کمتر دیده می‌شود که یک کارخانه یا بنگاه اقتصادی واحد تحقیق و توسعه داشته باشد یا فناوری مورد نیاز خود را به مرکز پژوهشی سفارش دهد. واحدهای تولیدی اغلب راه دستیابی به فناوری را خرید لیسانس و «انتقال فناوری» می‌دانند و به مونتاژ کالاهای خارجی تحت لیسانس، آن هم با فناوری‌های رو به کهنه‌شدن خارجی عادت دارند. از طرفی هنگامی که این شرکت‌ها چنین محصولاتی را وارد بازار می‌کنند، معمولاً شرکت‌های خارجی صاحب فناوری، محصول جدیدتر خود را به بازار می‌فرستند. در نتیجه از نظر فن‌آوری اکثر تولیدکنندگان مونتاژکار ایرانی و محصولاتشان حداقل یک‌گام از شرکت‌های صاحب فناوری در بازار ایران و جهان عقب‌تر هستند.

اگرچه در سال‌های اخیر هم‌کاری‌های دانشگاه و صنعت در برخی زمینه‌ها نظیر انرژی هسته‌ای و پتروشیمی دستاوردهای مهمی برای کشور به ارمغان آورده است، اما این هم‌کاری و هم‌افزایی با آموزش عالی کشور فاصله بسیاری با کشورهای صنعتی دنیا دارد.

مشکلات و محدودیت‌های بسیاری برای ایجاد ارتباط مراکز آموزش عالی با صنعت وجود دارد که از آن میان می‌توان به مواردی چون آموزش محوری دانشگاه‌ها، تأثیر نداشتن فعالیت‌های صنعتی در ارتقای اعضای هیئت علمی، جایگاه سازمانی پایین واحد ارتباط با صنعت دانشگاه، حاکمیت مدیریت دولتی بر صنایع بزرگ کشور، عدم تقاضای صنایع برای استفاده از دانشگاه‌ها و عدم تمایل برای سرمایه‌گذاری در تحقیق و

توسعه، نبود محتوای کیفی و مفید در دوره‌های کارآموزی، ارتباط ضعیف میان برنامه‌های درسی و نیازهای صنعت، فقدان روحیه کار گروهی و کمبود مراکز تحقیقاتی کاربردی، ضوابط و مقررات دست‌وپاگیر و وابستگی روحی و فکری صنایع به خارج از کشور اشاره کرد.

### تحقیق و توسعه در ایران

بر اساس گزارش هیئت نظارت و ارزیابی فرهنگی و علمی شورای عالی انقلاب فرهنگی، با عنوان ارزیابی علم و فناوری در جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲)، مجموع اعتبارات دولتی تحقیقات در سال ۷۵ و ۷۷ به ترتیب بالغ بر ۷۷ و ۱۰۸ میلیون دلار، بودجه تحقیقاتی در سال ۱۳۷۹ معادل ۲۰۰ میلیون دلار و در سال ۱۳۸۳ برابر با ۵۴۰ میلیون دلار بوده است. در همین سال شاخص هزینه‌های تحقیقاتی دولتی به تولید ناخالص داخلی ۰/۳۱ درصد بود که این رقم در سال ۱۳۸۰ به ۰/۴۷ و در سال ۱۳۸۳ به ۰/۷ درصد رسید. بر اساس قانون برنامه چهارم، دولت موظف شد به منظور برپاسازی نظام جامع پژوهش و فناوری حداقل ۲ درصد تولید ناخالص داخلی را به سرمایه‌گذاری در امر پژوهش و فناوری تخصیص دهد. در سال ۱۳۸۳ سرانه تولید ناخالص داخلی در ایران معادل ۲۳۰۰ دلار بوده است. جدول زیر میزان و مبلغ قرارداد دانشگاه‌های مطرح دنیا با صنعت، نسبت به تعداد دانشجویان آنها را در مقایسه با برخی دانشگاه‌های ایران نشان می‌دهد.

دانشگاه	تعداد کل دانشجویان	تعداد دانشجویان مهندسی	تعداد دانشجویان تحصیلات تکمیلی مهندسی	تعداد دانشجویان دکتری	تعداد دانشجویان کارشناسی ارشد	مبلغ قرارداد با صنعت (به دلار)
ام‌آی‌تی	۱۰۲۳۰	۴۶۲۴	۲۷۷۹	۱۴۴۸	۱۳۵۱	۱۸۸,۰۰۰,۰۰۰
صنعتی امیرکبیر	۷۴۸۳	۶۳۰۱	۱۷۵۹	۴۲۹	۱۳۳۰	۴,۷۰۰,۰۰۰
توکیو	۲۸۰۰۰	۵۵۶۱	۲۶۹۱	۱۰۴۲	۱۶۴۹	۱۲۸,۰۰۰,۰۰۰
صنعتی اصفهان	۸۵۹۲	۵۲۳۳	۹۷۸	۱۳۲	۸۵۴	۱,۰۰۰,۰۰۰
شهید بهشتی	۱۰۵۷۶	۱۰۷۶	۱۲۱	۰	۱۲۱	۲,۲۲۳,۰۰۰
کمبریج	۱۷۶۰۲	۲۰۰۵	۵۳۵	۲۰۰	۲۳۵	۲۹۲,۰۰۰,۰۰۰

جدول ۱: میزان و مبلغ قرارداد دانشگاه‌های مطرح ایران و دنیا با صنعت

شاید بتوان گفت یکی از مهم‌ترین علل مشکلات موجود در صنعت کشور، نوپا بودن آن است. غفلت و عقب‌ماندگی سلسله‌های پادشاهی گذشته در صنعت یا سیاست‌گذاری معیوب در این حیطة زمینه‌ساز این عقب‌ماندگی شده است. رفع این مشکل نیازمند تلاش مضاعف و هماهنگی هرچه بیشتر پژوهش‌های دانشگاهی با نیازهای کشور است.

### ۳. جولان برندهای خارجی و تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی

یکی دیگر از میراث شوم دوران پهلوی تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی است؛ در خاندان و فرهنگ پهلوی همواره دید تحقیرآمیزی نسبت به کالاهای ایرانی وجود داشت و امروز نیز این میراث در بین مردم کشور ما باقی‌مانده است. متأسفانه از منظر عموم مردم غالباً برند «ساخت ایران» جزو برندهای نامرغوب شناخته می‌شود.

متأسفانه هنوز که هنوز است برخی از مردم کالای خارجی را صرفاً به دلیل خارجی بودن (چه در ظاهر، چه به کارگیری حروف خارجی و...) به کالای ایرانی ترجیح می‌دهند. تغییر نام‌گذاری نشان‌های تجاری (برندها) و بسته‌بندی آنها و استفاده از نام‌های ایرانی بجای نام‌های خارجی (نظیر تبدیل گلرنگ به آوه، حریر به سافتلن یا مزمز به سنسیشن) و نیز عرضه بسیاری از پوشاک باکیفیت ایرانی ولی نام خارجی به طوری که تولید و عرضه مارک‌های خارجی در بازار تهران مکان‌ها و فروشگاه‌های شناخته‌شده و مخصوص دارد، شاهدی بر این موضوع است.

### ۴. چالش ذهنی مسئولان، یافتن راه‌حل‌ها در خارج از مرزها

اما اصلی‌ترین و مهم‌ترین چالش رشد تولید کشور، چالش ذهنی برخی از مسئولان در یافتن راه‌حل‌ها در خارج از مرزها است. این نوع نگاه، بدون در نظر داشتن توان و استعدادهای داخلی، پیشرفت اقتصادی را فقط با استفاده از کمک بیرونی ممکن می‌داند؛ به خصوص در سال‌های اخیر رشد اقتصاد را در تغییر مواضع سیاست خارجی کشور می‌دانست.

### ۵. سرمایه‌گذاری در زمینه‌های مضر برای کشور و نقدینگی راكد کشور

با وجود نقدینگی بسیار زیادی که در اختیار بخش خصوصی قرار دارد، هدایت این نقدینگی به سوی تولید به دلایل مختلف ناموفق بوده است. هدایت نقدینگی به سمت تولید و سرمایه‌گذاری مولد نتیجه راه‌کارهای سلبی و ایجابی مختلفی است که تاکنون به درستی به کار گرفته نشده است. منظور از راه‌کارهای سلبی، ممناعت از ورود نقدینگی (توسط بخش خصوصی، 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 اعتبار توسط بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی است.

آنچه تاکنون در کشور اتفاق افتاده است عمدتاً تسهیلات تکلیفی ناکارایی بوده که ایرادات فراوانی داشته است. هر ساله سهم‌های مصوبی جهت اعطای تسهیلات به تفکیک بخش‌های اقتصادی به بانک‌ها ابلاغ شده است، اما به دلیل ضعف نظارت، الزامات و ساز و کارهای 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 نرسیده است.

در این میان اجازه به بانک‌های غیردولتی برای فعالیت و خلق پول از اوایل دهه ۸۰، شمسی بدون طراحی و پیاده‌سازی قواعد نظارتی متناسب و تلقی از بانک به‌عنوان 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، بانک‌ها در کنترل یا هدایت دولت بوده، توزیع اعتبارات حداقل در تأمین مالی بخش‌های اولویت‌دار و در جهت توسعه به بانک سپرده نشده است. اما در ایران بانک‌ها گاهی به‌بهانه کسب سود برای سهام‌داران خود از هدایت اعتبارات به‌سوی فعالیت‌های مولد شانه خالی می‌کنند و ترجیح می‌دهند منابع خود را به فعالیت‌های نامولد ولی دارای سود بالاتر اختصاص دهند.

فعالیت‌های نامولد مبتنی بر عایدی سرمایه، به دلیل افزایش قیمت خود سرمایه و نه کاری که بر روی آن انجام می‌شود شکل می‌گیرند. این فعالیت‌ها ضربه‌ای جدی به واحدهای تولیدی 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 عمدتاً در بستر زمان شکل می‌گیرند و بدون انجام فعالیتی مؤثر که ارزش افزوده واقعی (ناشی از تولید کالا یا خدمات) ایجاد کنند، 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.

منظور از فعالیت نامولد رقیب تولید، کسب درآمد از فعالیت‌هایی است که چندان به تولید ملی اضافه نمی‌کند اما به‌طور متوسط سود بیشتری از فعالیت‌های تولیدی دارد یا راحت‌تر از آنهاست. این فعالیت‌ها که به لحاظ ماهیت رانتی و عمدتاً زیرزمینی هستند، از پیش از انقلاب در اقتصاد ایران شکل گرفته‌اند. منفعت خاندان دربار و ضعیف و وابسته‌نگه داشتن اقتصاد ایران اهدافی بود که در اقتصاد ایران به ایجاد این بیماری با روش‌ها و در عرصه‌های گوناگون انجامید؛ نظیر معاملات املاک، طلا، ارز و خودرو با اهداف سوداگرانه، واردات قاچاق، واردات رسمی به جای تولید محصول، تولید به صورت قطعات منفصله وارداتی (به جای قطعه‌سازی و ایجاد زنجیره ارزش در داخل)، سپرده گذاری بانکی و ... .

## ۶. عدم اولویت تولید در نظام بانکی

یکی از چالش‌های اساسی جهش تولید رسوب سرمایه و عدم به‌کارگیری آنها در بخش تولید توسط بانک‌ها است. بانک‌ها، مراکز و موسساتی هستند که سپرده‌های عموم مردم را به‌عنوان ودیعه دریافت می‌کنند؛ کارمزد اندکی را کسر می‌کنند و سرمایه‌های عمومی (و به تعبیری سرگردان) را به سمت عرصه‌های تولید و صنعتی هدایت می‌کنند. به تبع در چنین شرایطی، تولید کشور تقویت می‌شود و در سایه چنین امری، ضریب اشتغال‌زایی ارتقا پیدا می‌کند. بنابراین بانک‌ها می‌توانند/ز طریق تأمین مالی هدف‌مند و اعطای تسهیلات بانکی به پروژه‌های کلان و اشتغال‌زای کشور، نقش پررنگی در کمک به جهش تولید داشته باشند.

اما آنچه در عمل اتفاق می‌افتد اولویت ندادن به تولید در نظام بانکی است. اگر افزایش تولید کشور به‌عنوان اولویت نظام بانکی باشد، نرخ سود بانکی نباید بیش از نرخ بازده سرمایه در کشور تعیین شود. در حالی که نرخ بازدهی سرمایه در بازار تولید به‌طور متوسط بین ۱۰ تا ۱۵ درصد است، نرخ سود بانکی بیشتر از این مقدار است و سرمایه‌گذار به جای ورود به بخش تولید ترجیح می‌دهد تا سرمایه‌اش را در بانک که سود

بیشتر و ریسک کمتری دارد قرار دهد. همچنین نرخ بازگشت سود تسهیلات بانکی نیز بسیار بیش از سود سرمایه در کشور است و تولیدکننده توان دریافت تسهیلات بانکی را نخواهد داشت.

آنچه که به عنوان راه کار برای اصلاح این روند توسط کارشناسان مطرح می شود عبارت است از:

- افزایش توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها
- اصلاح ساز و کارهای تسهیلات‌دهی به بنگاه‌ها
- تسهیل تأمین مالی بنگاه‌ها از کانال بازار سرمایه
- هدایت نقدینگی به سمت بازار سرمایه
- تجهیز منابع مالی از طریق افزایش سرمایه در بازار سرمایه

## ۷. حضور پررنگ دولت به عنوان رقیب بخش خصوصی

افزایش تولید و پیشرفت اقتصادی پایدار بدون وجود دولت پویا و کار آمد، ممکن نیست. اما چنین دولتی باید نقش خود را بیشتر به عنوان شریک و فراهم‌آورنده تسهیلات و زیرساخت‌ها ایفا نماید، نه رقیب بخش خصوصی. وقتی دولت حیطه اختیارات و وظایف خود را به درستی نداند و فعالیت‌های تصدی‌گری دولت افزایش یابد، علاوه بر کاهش کیفیت و کارایی در انجام امور، باعث خواهد شد دولت بزرگ شود. به نقل از منابع آماری، ژاپن با ۱۲۰ میلیون نفر ۳۰۰ هزار نفر شاغل دولتی دارد؛ اما کشور ما با ۸۰ میلیون ایرانی، ۲ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر کارمند دارد که ۱۰ برابر کشور ژاپن است. اگر دولت بزرگ شود، مجبور می‌شود برای تأمین هزینه‌های خود به روش‌هایی مانند افزایش مالیات متوسل شود که این امر انگیزه تولیدکننده را کاهش می‌دهد. با انحصار بازار توسط دولت، بازار رقابتی از بین می‌رود و در چنین شرایطی بخش خصوصی قادر به فعالیت نخواهد بود.

این درحالی است که در کشورهای توسعه یافته، بخش خصوصی موتور محرک رشد اقتصادی است. گزارش سال ۲۰۱۷ بانک جهانی بخش خصوصی را مسئول ایجاد بیش از ۹۰ درصد اشتغال در کشورهای در حال توسعه دانسته است. بنابراین یکی از چالش‌های جهش تولید حضور پررنگ دولت به عنوان رقیب بخش خصوصی در اقتصاد است.

## ۸. کمبود شرکت‌های دانش‌بنیان و مشکلات آنها

مهم‌ترین الزامات جهش تولید در این حوزه عمدتاً در دو محور اصلی خلاصه می‌شود: 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. بدیهی است برای رشد و پیشرفت در عرصه تولید و صنعت به حجم عظیم و توان‌مندی از شرکت‌های دانش‌بنیان نیازمندیم. ظرفیت‌های نرم‌افزاری و نهادهای رسمی در حوزه شرکت‌های دانش‌بنیان، عمدتاً

شامل قانون حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش‌بنیان و خدمات صندوق نوآوری و شکوفایی، قانون احکام دائمی توسعه، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است.

## ۹. محیط کسب‌وکار نامطلوب

بر اساس گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۲۰، ایران در زمینه سهولت انجام کسب کار در رتبه ۱۲۷ دنیا است که رتبه بسیار پایینی به حساب می‌آید. این گزارش به دلیل اینکه برخی واقعیت‌های جاری در محیط کسب و کار یا مشکلات نهادی خاص هر کشور را اندازه نمی‌گیرد (نظیر مفسد 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 وخیم شدن شرایط کسب‌وکار در ایران نیست. اما فارغ از صحت یا عدم صحت این گزارش، واقعیت این مساله در ایران چگونه است؟ گزارش‌ها نشان می‌دهند که با وجود حمایت‌های فعلی، محیط کسب‌وکار در ایران بسیار دشوار است و تولد، اداره و رشد بنگاه‌ها در هر مرحله با انواع موانع و مشکلات قانونی، فنی، ساختاری، اداری و همچنین بی‌ثباتی روبروست؛ به طوری که بسیاری از سرمایه‌گذاران بالقوه از تأسیس بنگاه یا توسعه خطوط تولید خود منصرف می‌شوند.

قوانین کسب و کار در کشور باید به شکلی باشد که از اقتصاد مولد حمایت کند؛ درحالی که قوانین و مقررات و شرایط کسب و کار موجود در اقتصاد ایران به صورتی است که برای بخش مولد با مجوزهای مختلف، عدم حمایت، عوارض و مالیات مانع ایجاد می‌شود. در مقابل، بخش غیرمولد از قوانین حمایتی و خلاهای قانونی مانند معافیت مالیاتی بیشتری برخوردارند. برای حرکت در جهت جهش تولید، می‌بایست رویکرد دولت و سیاست‌گذاری او متناسب با این هدف باشد.

## ۱۰. فقدان یادگیری و تسلط بر فناوری

از زمان ورود صنایع مدرن به ایران بسیاری از واحدهای تولیدی کشور عادت کرده‌اند فناوری مورد نیازشان را از شرکت‌های دیگر خریداری کنند و وارد فرایند یادگیری و مالکیت و توسعه فناوری نشوند. به خصوص در بنگاه‌های بزرگ، کمتر واحد تولیدی‌ای می‌توان سراغ گرفت که بر اساس «خلق فناوری» تأسیس شده باشد؛ یا نیازهای فناوری خود را به مراکز پژوهشی سفارش بدهد و بر اساس نیاز بازار، محصولات جدید با فناوری‌های پیشرفته روز تولید و عرضه کند. این عادت تا به امروز نیز تداوم داشته، موجب شده واحدهای تولیدی ایرانی به طور عمومی از نظر فناوری و همراهی با نیاز بازار منعطف نباشند و از رشد هم‌گام با رقابت جهانی عقب بمانند. لذا محصولات آنها چه از نظر ظاهری و چه از نظر کیفیت و قیمت نمی‌تواند با رقبای خارجی رقابت کند.

## ۱۱. وجود هزینه‌های زائد و حتی مسرفانه در بخش‌هایی از دستگاه‌های حکومتی

- اسراف و تشریفات غیرضروری و زاید در سفرها و امور اداری دستگاه‌های حکومتی

البته در این باره دولت در ۱۹ آذر ماه ۹۸ بخشنامه‌ای را مطابق متن زیر صادر نمود:

به منظور صرفه‌جویی و انضباط مالی بیشتر و در راستای بند (۱۶) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند (۲۱) سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور از طریق حذف هزینه‌های زائد و در اجرای قانون نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های



غیر ضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی مصوب ۱۳۷۰، انجام هرگونه هزینه‌های زائد، تشریفاتی و غیر ضرور از جمله سفرهای غیر ضروری از محل اعتبارات شرکت‌های دولتی ممنوع بوده، تخلف از آن به موجب ماده (۳) قانون یادشده در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب و طبق قوانین و مقررات مربوط رسیدگی خواهد شد.

- برگزاری مراسمات، همایش‌ها و جلسات تشریفاتی غیر ضروری
- نیروهای زائد اداری و هدر دادن منابع و امکانات ملی، کاهش بهره‌وری در نیروها و عدم استفاده بهینه از امکانات اداری
- احداث ساختمان‌ها، تجهیزات و تأسیسات تشریفاتی اداری
- هدر دادن سرمایه و ذخائر ملی در روابط بین‌الملل و مبادلات تجاری با دیگر کشورها
- هزینه‌ساز بودن دستگاه‌ها و نهادهایی که موازی‌کاری می‌کنند
- استفاده از کالاهای خارجی در برخی دستگاه‌های حکومتی به جای استفاده از کالاهای ایرانی مشابه با هزینه کمتر

## ۱۲. بودجه‌بندی معیوب و نامتوازن<sup>۵</sup>

۱. نخستین وجه از عدم توازن در بودجه، در توزیع ناصحیح بودجه در ارکان مدیریتی کشور به چشم می‌خورد. بررسی مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد مجموع اعتبارات دستگاه‌های اجرایی در سطح ملی کشور ۴،۳۷۲،۳۳۱ میلیارد ریال است که مجموع سهم دستگاه‌های تابعه قوه مجریه ۳،۶۸۲،۱۶۰ میلیارد ریال و در واقع ۸۴/۲۲ درصد مجموع اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی است به عبارت دیگر در سطح ملی بیش از ۸۴ درصد مصارف بودجه در اختیار دولت است. البته این به جز بخش عمده بودجه‌های استانی و محلی است که باز هم به دستگاه‌های وابسته به قوه مجریه تعلق خواهد گرفت و در واقع ۱۶ درصد باقی‌مانده سهم باقی دستگاه‌های کشور، از جمله مجلس شورای اسلامی، نیروهای مسلح، قوه قضائیه و... است.

۲. البته آنچه در مورد اول بررسی شد تنها محدود به بودجه عمومی دولت است و بودجه کل کشور بسیار بزرگ‌تر است که شامل بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها است و سهم هریک از بخش‌ها از بودجه کل کشور به این شرح است: ۴ درصد بودجه دستگاه‌های اجرایی خارج از دولت، ۲۲ درصد بودجه دستگاه‌های اجرایی ملی و ۷۴ درصد بودجه شرکت‌های دولتی.

درواقع به‌طور کلی تنها یک‌چهارم بودجه کل کشور (سهم منابع و مصارف عمومی) تفصیلاً در مجلس و دولت بررسی می‌شود؛ اما ۷۵ درصد از بودجه کل که به شرکت‌های وابسته به دولت و بانک‌ها اختصاص دارد معمولاً مورد واکاوی قرار نگرفته و شفافیت لازم را ندارند، تنها سه شرکت بزرگ دولتی از جمله شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی سهم ۵۳ درصدی از بودجه کل کشور (حدود ۹۰۰ هزار میلیارد تومان) دارند که چندان موردبررسی قرار نمی‌گیرد.

۳. وابستگی بودجه به نفت مسئله مهم دیگر در منابع بودجه است. وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه ۹۸ تا ۳۵ درصد از کل درآمدها است که نسبت به سال ۹۷ سه درصد رشد یافته است.

۴. پایین بودن سطح مالیات در درآمدهای دولت.

۵. بودجه سالانه به‌عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان‌مدت باید در مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه، تنظیم و اجرا شود. بنابراین انتظار می‌رود که سازماندهی برای اجرای این مأموریت و هدایت جریان بودجه‌ها از طریق ایجاد هماهنگی‌های ساختاری صورت پذیرد. این درحالی است که تعارض‌ها یا ناسازگاری سیاست‌های بودجه‌ای با هدف‌گذاری مصوب برنامه‌های میان‌مدت، به تغییر هدف‌ها و صورت‌بندی‌های برنامه‌های توسعه منجر شده است.

۶. بودجه‌ها باید عملیاتی باشد که نیست؛ هر دولتی که بر سر کار می‌آید می‌گوید بودجه‌های من عملیاتی است ولی درحقیقت چنین چیزی نیست. معمولاً دولت برای پروژه‌ها و طرح‌های نیمه‌تمام آنقدر بودجه در نظر می‌گیرد که بودجه تمام شود ولی این پروسه چنان طولانی می‌شود که بعد از مدتی می‌بینیم بیش از سه برابر بودجه‌ی گرفته‌شده هزینه شده است اما طرح‌ها و پروژه‌ها به هیچ نتیجه‌ای نرسیده‌اند.

۷. در عمل ردیف‌های بودجه مراعات نمی‌شود؛ بنا بر گزارش تفریح بودجه سال ۹۵ فقط ۲۰ درصد از ردیف‌های بودجه به‌صورت کامل عملیاتی شده‌اند.

### ۱۳. عدم بررسی بیش از دو سوم بودجه در مجلس

بیش از ۷۰ درصد بودجه کل کشور، مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی است و مجموع بودجه این شرکت‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۹ به ۱۴۸۴ هزار میلیارد تومان رسیده است. با این وجود، این بخش از بودجه کل کشور در مجلس شورای اسلامی بررسی نمی‌شود.

در واقع، هرچند بودجه شرکت‌های دولتی به‌معنای اقلام حساب‌های جاری و حساب‌های سرمایه‌ای (منابع و مصارف) این شرکت‌ها به تصویب مجلس می‌رسد، لکن در عمل، بجز اقلام مرتبط با منابع عمومی (مانند سود سهام، مالیات، اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای)، سایر ارقام منابع و مصارف این شرکت‌ها در قوه مقننه مورد بررسی قرار نمی‌گیرند. و در واقع شرکت‌های دولتی به «حیاط خلوت دولت‌ها» تبدیل شده‌اند.

البته جنس این بخش از بودجه از جنس بودجه دستگاهها نیست زیرا در واقع عمدتاً دخل و خرج یک سری مغازه بزرگ دولتی هستند که با پرداخت مالیات و بخشی از سود خود به دولت مدد می‌رسانند و بعضی از این شرکت‌ها هم که زیانده هستند از دولت کمک‌زیان می‌گیرند. در نتیجه، بودجه شرکت‌های دولتی قابل جمع بستن با بودجه دستگاه‌های دولتی نیست. اما این بحث یعنی همسرخ نبودن بودجه دستگاه‌های دولت (ادارات) با بودجه مغازه‌های دولت (شرکت‌ها)، دلیل نمی‌شود که بودجه آنها نیز اساساً بررسی نشود بخصوص اینکه توجه داشته باشیم این شرکت‌ها هم متعلق به عموم مردم هستند (سهام دولت در این شرکت‌ها بالای ۵۰ درصد است) و همچنین بودجه‌ای که مجلس بررسی می‌کند عنوان «بودجه کل کشور» را یدک می‌کشد و نه بودجه دستگاه‌های دولتی و حتی دولت را؟

حال این سوال مطرح می‌شود که چرا بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس بررسی نمی‌شود؟ پاسخ این سوال از دیدگاه مرکز پژوهش‌های مجلس عبارتست از:

-دستگاه‌های دولتی (وزارتخانه‌ها و ذیل آنها) از نظر تشکیلاتی تابع وزیر یا بالاترین مقام اجرایی هستند، اما شرکت‌های دولتی از نظر تشکیلاتی و صورت‌های مالی تابع تصمیمات مجمع عمومی خود هستند. مجمع شرکت‌ها، بودجه مصوب خود را به سازمان برنامه و بودجه جهت تأیید ارسال می‌کنند و سازمان برنامه نیز (غالباً بدون بررسی کافی) آنها را به مجلس برای تصویب ارسال می‌کند. ارقام درآمد و هزینه این شرکت‌ها عمدتاً تابع هزینه تولید و قیمت کالاهایی است که تولید میکنند و چون این درآمدها و هزینه‌ها به صورت روزمره تغییر می‌کنند، لذا نمی‌توان در یک نقطه زمانی برای یکسال، ارقام درآمد و هزینه را به صورت دقیق تعیین و تصویب کرد. لذا به صورت طبیعی، ارقام آنها دائماً در حال تغییر است و تصویب بودجه آنها مانند تصویب بودجه یک اداره دولتی معنادار نیست.

-دستگاه‌های دولتی براساس سیستم حسابداری دولتی اداره میشوند، اما شرکت‌های دولتی براساس حسابداری بازرگانی فعالیت می‌کنند.

- دستگاه‌های دولتی تابع قانونی به نام قانون محاسبات عمومی هستند، اما شرکت‌های دولتی تابع قانون تجارت و مقررات مالی و معاملاتی مصوب خودشان هستند (مگر آن دسته از مقرراتی که در قانون برای شرکت‌های دولتی در نظر گرفته شود و ...).

-تأمین هزینه‌های دستگاه‌ها معمولاً از محل بودجه دولت است، در حالی که تأمین هزینه شرکت‌ها، به غیر از کمک‌زبانی که برخی شرکت‌های زیانده می‌گیرند، از محل فروش کالاها و خدمات یا اصطلاحاً کاسبی است (در حالی که دستگاه‌های دولتی عمدتاً در حوزه وظایف حاکمیتی دولت فعالیت می‌کنند، شرکت‌های دولتی بنگاهداری می‌کنند)

اما مهمترین دلیل عدم بررسی بودجه شرکت‌های دولتی این است که اصولاً معیارهای بررسی بودجه شرکت‌ها باید متفاوت از معیارهای دستگاه‌های دولتی مانند وزارتخانه‌ها باشد. هدف ادارات دولتی مانند آموزش و پرورش (مدارس)، بهداشت و درمان (بیمارستانها) و ... خدمات‌رسانی به مردم است، درحالی که هدف این شرکت‌ها یا ارائه تسهیلات عمومی (مانند آب و برق و گاز) یا تولید انواع کالاها است. بنابراین معیار خوب کارکردن آنها، حداقل بودن هزینه تولید یا برای برخی میزان سودآوری است. بنابراین برای بررسی هر شرکت باید به دلایل ایجاد آن شرکت و ملاک‌هایی مانند هزینه تولید یا میزان سود و غیره نگاه کرد. تعیین این معیارها و بررسی آنها در مدت زمان تهیه و بررسی بودجه سالیانه امکانپذیر نیست و اصولاً در طول سال باید چنین بررسی‌ها و نظارت‌هایی انجام شود.»

به عبارت دیگر و به صورت خلاصه، وقت‌گیر بودن بررسی بودجه شرکت‌های دولتی در فرصت اندک بررسی بودجه در مجلس، لزوم بررسی تخصصی شرکت‌های هر حوزه خاص، عدم دسترسی به اطلاعات کافی و مبهم بودن الگوی مطلوب ورود مجلس به بودجه شرکت‌ها، مهمترین دلایل عدم بررسی جدی بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس است.<sup>۶</sup>

<sup>۶</sup>خبرگزاری فارس در تاریخ ۴/۸/۱۳۹۹