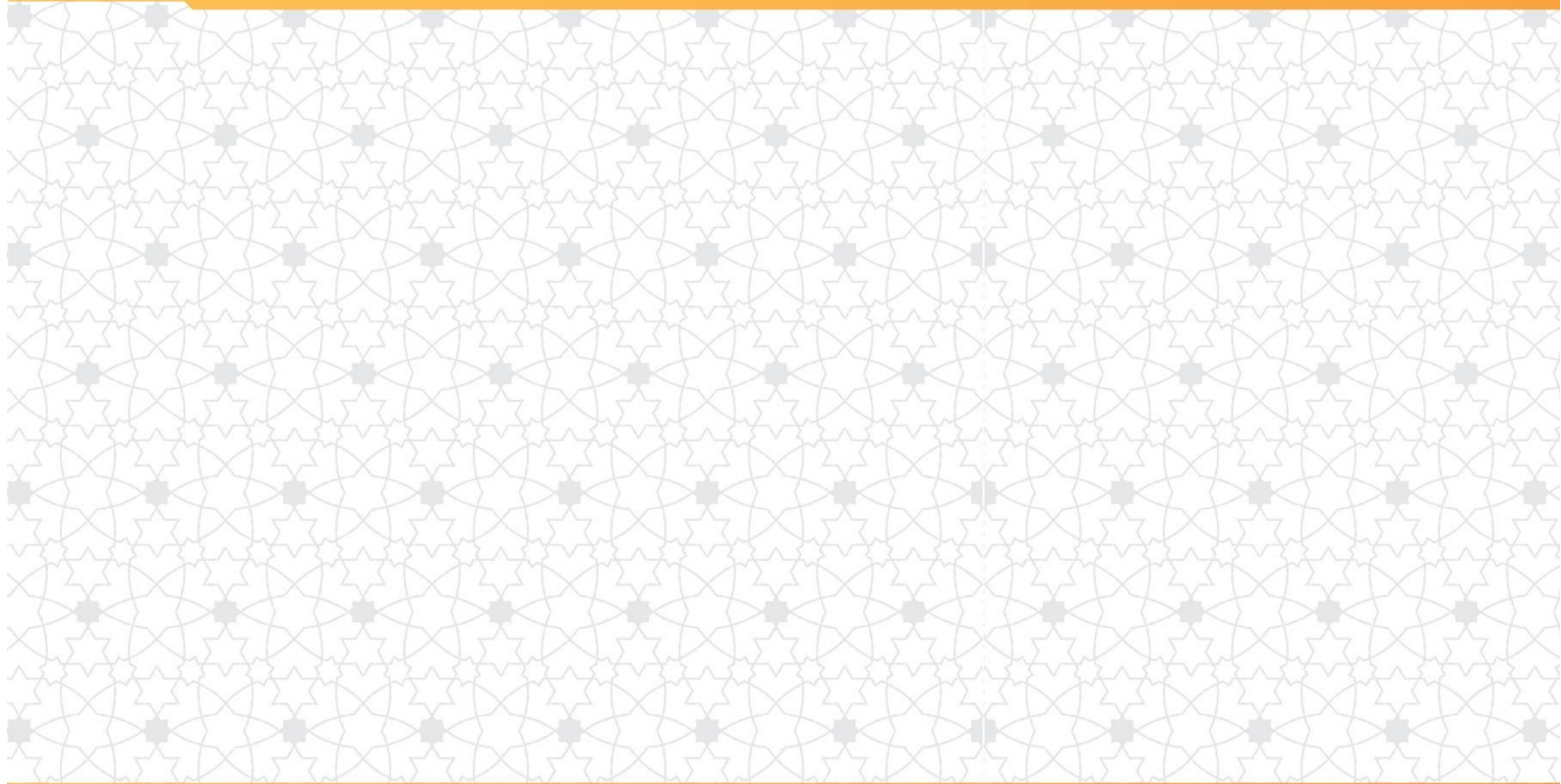


# بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۵): حوزه صنعت





شماره مسلسل: ۱۹۰۶۸

کد موضوعی: ۳۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۵): حوزه صنعت

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)  
تهیه و تدوین کنندگان: حسین رجب‌پور، فاطمه میرجلیلی  
ناظران علمی: حبیب‌اله ظفریان، سعید شجاعی  
همکاران: محمدهادی عامری، رسول سلیمانی  
اظهار نظر کننده: میلاد بیگی  
صفحه آرا: نفیسه حاجی صفری  
ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری



واژه‌های کلیدی:

۱. صنعت
۲. برنامه هفتم

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده.....	۱
خلاصه مدیریتی.....	۱
مقدمه.....	۳
۱. عملکرد بخش صنعت در برنامه ششم توسعه.....	۵
۲. رویکردهای مطلوب بخش صنعت.....	۶
۳. رویکرد کلان برنامه به بخش صنعت.....	۹
۴. ارزیابی احکام برنامه.....	۱۵
۵. چرخش‌های تحول بخش.....	۲۷
جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۳۲
منابع و مآخذ.....	۴۷

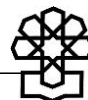
### فهرست جداول

۱. عملکرد شاخص‌های محوری بخش صنعت در برنامه ششم توسعه.....	۵
۲. برخی از اهداف کمی سنجه‌های عملکرد برنامه هفتم مرتبط با بخش صنعت.....	۹

### فهرست نمودارها

۱. نتایج برآوردی تحقق اهداف برنامه ششم توسعه در بخش صنعت.....	۶
۲. سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوری در لایحه برنامه هفتم توسعه.....	۱۱
۳. سهم رشته فعالیت‌های صنعتی در ترکیب مجوزهای تأسیس صادره طی سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۰.....	۲۱
۴. سهم ارزشی و مقداری محصولات عمده صادراتی پتروشیمی در سال ۱۴۰۰.....	۲۳





## بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۵): حوزه صنعت

### چکیده

تدوین برنامه‌های پنج‌ساله از جمله فرصت‌های دولت برای توجه به روندهای میان‌مدت و بلندمدت و سیاست‌گذاری برای تأثیرگذاری بر این روندهاست. با بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه در بخش صنعت می‌توان مشاهده کرد که از جمله مهم‌ترین نقاط قوت لایحه مذکور، توجه به «ساماندهی مجوزهای صنعتی با ملاحظه ظرفیت تولید»، «حذف معافیت‌های مالیاتی خام‌فروشی»، «کاهش سوداگری زمین در محدوده شهرک‌های صنعتی» و «جلوگیری از توقف تولید در فرایند دادرسی قضایی» است.

در مقابل، مهم‌ترین ضعف این سند را فقدان مدل نظری برای آن می‌توان یاد کرد، به عبارت دیگر فقدان تدوین و برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی به‌عنوان پایه‌ای برای مواجهه با مسائل تولید و به‌ویژه بخش صنعت را می‌توان مهم‌ترین نقطه ضعف این لایحه دانست، مسئله‌ای که از «فصل‌بندی» تا محتوای احکام لایحه را تحت تأثیر قرار داده و به‌جای توجه به صنعت، عنوان «طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش» برای فصل مربوط به احکام صنعت و معدن انتخاب شده، حال آنکه انتخاب طرح‌های پیشران و زنجیره ارزش، هنگامی قابل انجام است که پیش از آن استراتژی توسعه صنعتی تدوین شده باشد. فراتر از این موضوع، «رویکرد توصیه‌ای و ارشادی احکام»، «عدم توجه به مسائل اصلی و موکول کردن حل مسائل به آینده»، «هدف‌گذاری کمی در خصوص صنایع پایه بدون توجه به الزامات»، «بی‌توجهی به توسعه صنعتی مبتنی بر صنایع ساخت‌محور» و «عدم توجه به ظرفیت سازمان‌های توسعه‌ای متناسب با مأموریت‌محوری آنها» را می‌توان دیگر نقاط ضعف لایحه برشمرد.

با توجه به اینکه تمرکز گزارش حاضر، نه فقط بر بررسی احکام برنامه، بلکه تلاش برای اثربخش ساختن برنامه است، تدوین پیشنهادها الحاقی در دستور کار آن قرار دارد. بر این اساس تلاش برای ایجاد چرخش‌های تحول‌آفرین در دوره برنامه هفتم توسعه با تدوین احکام الحاقی برای «هدف‌گیری صنعتی»، «مأموریت‌گرا کردن سازمان‌های توسعه‌ای» و «بهبود تأمین مالی صنعتی» دنبال شده است.

### خلاصه مدیریتی

تدوین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه از جمله فرصت‌های دولت برای توجه به روندهای میان‌مدت و بلندمدت و سیاست‌گذاری برای تأثیرگذاری بر این روندهاست. اگرچه ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه پس از دو سال تأخیر انجام شده اما فرصت مغتنمی برای تنظیم سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های میان‌مدت کشور هم در سطح کلان و هم در سطوح بخشی است. در برنامه‌ریزی‌های بخشی، برنامه‌ریزی توسعه بخش صنعت در جایگاهی ویژه قرار دارد چراکه دستیابی به اهدافی نظیر تقویت ظرفیت‌های تولید، تسریع رشد اقتصادی، افزایش تنوع‌یابی و عمق‌بخشی به تولید و صادرات، بهبود اشتغال

مولد، تقویت بنیه دفاعی و امنیتی و حتی جلوگیری از آسیب‌های ناشی از بیکاری و اشتغال ناقص و... همگی با توسعه صنعتی و به‌ویژه توسعه بخش صنعت گره خورده است. این در حالی است که در طول دو برنامه توسعه گذشته، از نظر ارزش افزوده سهم صنعت به حدود ۱۳ درصد اقتصاد کشور (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰) کاهش یافته است.

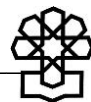
**ارزیابی عملکرد برنامه ششم توسعه در بخش صنعت نشان می‌دهد تنها حدود ۱۰ درصد احکام برنامه ششم توسعه در این بخش عملکرد اثربخش داشته که شاید حتی بتوان گفت که اگر برنامه هم تدوین نمی‌شد، این میزان از تغییرات به‌رحال در طول زمان رخ می‌داد.** عمده دلایل عدم موفقیت احکام برنامه ششم در بخش صنعت، به ایرادهایی ناشی از قانونگذاری و هدف‌گذاری نامناسب، فقدان رویکرد آینده‌پژوهی، اعمال تحریم، موانع محیطی، جهش نرخ ارز، تخصیص ناکافی و تأخیر در تخصیص اعتبارات پیش‌بینی شده، عدم بازار رقابتی برخی تولیدات کشور، تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌ها و معطل ماندن اقدام‌های لازم، نبود شاخص‌های مشخص برای ارزیابی برخی احکام و ضمانت اجرا، اشاره کرد.

در لایحه برنامه هفتم به‌مانند دوره قبل تحقق رشد ۸ درصدی برای کل اقتصاد هدف‌گذاری شده است. سهم بخش صنعت در تحقق این رشد دستیابی به رشد متوسط سالیانه ۸/۵ درصد در مقایسه با رقم مشابه در دوره قبل معادل ۹/۳ درصد است. با بررسی لایحه در بخش صنعت می‌توان مشاهده کرد که از جمله مهم‌ترین نقاط قوت لایحه اخیر توجه به «ساماندهی مجوزهای صنعتی با ملاحظه ظرفیت تولید»، «مقابله با خام‌فروشی»، «کاهش سوداگری زمین در محدوده شهرک‌ها» و «جلوگیری از توقف تولید در فرایند دادرسی قضایی» است.

در مقابل، مهم‌ترین ضعف این سند را فقدان مدل نظری برای آن می‌توان یاد کرد، این فقدان مدل نظری از شکل کلی سند یعنی «فصل‌بندی» تا محتوای احکام این سند قابل ردگیری است. مهم‌ترین نقاط ضعف لایحه در بخش صنعت را می‌توان «رویکرد توصیه‌ای و ارشادی احکام»، «عدم توجه به مسائل اصلی و موکول کردن حل مسائل به آینده»، «هدف‌گذاری کمی در خصوص صنایع پایه بدون توجه به الزامات»، «بی‌توجهی به توسعه صنعتی مبتنی بر صنایع ساخت‌محور» و «عدم توجه به ظرفیت سازمان‌های توسعه‌ای متناسب با مأموریت محوری آنها» است.

ارزیابی احکام مرتبط با بخش صنعت که در فصول مختلف برنامه به‌ویژه در فصل ۱۰ یعنی «طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش» ارائه شده‌اند، نشان می‌دهد که عمده احکام ارائه شده نه در راستای ایجاد چرخش‌های تحول‌آفرین بلکه در راستای درخواست‌های دستگاه‌های اجرایی برای گسترش دامنه اختیارات خود و یا تداوم وظایف ذاتی آنها بوده است. در متن گزارش حاضر، مواد مرتبط با حوزه صنعت به‌ترتیب ذکر شده و اظهارنظر کارشناسی درباره آن صورت گرفته و همچنین برای تکمیل ارزیابی برنامه هفتم توسعه، الزامات توفیق برنامه‌ریزی بخشی هم مورد توجه قرار گرفته است.

با توجه به اینکه در گزارش حاضر تلاش شده تا راهکارهایی برای بهبود روندهای میان‌مدت بخش ارائه شود، معرفی چرخش‌های تحول‌آفرین مورد توجه قرار گرفته است. در این گزارش با تأکید بر بخش صنعت می‌توان



ایجاد چرخش‌های تحول‌آفرین در سه بخش؛ «هدف‌گیری صنعتی»، «تدوین مأموریت برای سازمان‌های توسعه‌ای» و «توجه به تأمین مالی صنعتی» را مهم‌ترین توصیه‌های گزارش برای الحاق به برنامه هفتم توسعه مطرح کرد.

## مقدمه

هر نظام اقتصادی و اجتماعی، دارای یک‌سری جهت‌گیری‌های ضمنی و آشکار است که به این فعالیت‌ها جهت داده و عملکردهای متفاوتی را در این زمینه به دنبال دارد. در این چارچوب، دولت می‌تواند صرفاً تضمین‌کننده نیازمندی‌های پایه‌ای عملکرد این نظام باشد یا اینکه با اتخاذ رویکردی فعال‌تر، هدایت این فعالیت‌ها را برعهده گیرد. به عبارت دیگر، اقدام‌ها و سیاست‌های دولت را می‌توان در قالب شبکه‌ای از سیاست‌ها (خط‌مشی‌ها) مدنظر قرار داد. دولت‌ها واجد دو دسته خط‌مشی حاکمیتی و توسعه‌ای هستند. در قالب خط‌مشی‌های حاکمیتی دولت‌ها به حفظ نظم و امنیت داخلی و خارجی اقدام می‌کنند، یعنی تأمین امنیت و عدالت را برعهده دارند. فراتر از این برخی دولت‌ها مداخلات فعال در بازارها دارند، از وضع مالیات و تعرفه برای هدایت فعالیت‌های اقتصادی استفاده می‌کنند، در بازار کار برای تنظیم روابط کارگران و کارفرمایان اقدام می‌کنند، در حوزه‌هایی نظیر آموزش و سلامت برای تضمین دسترسی برابر جامعه اقدام به تنظیم‌گری و حتی به ارائه مستقیم خدمات می‌پردازند و در مجموع انواعی از سیاست‌های فعال را برای تأثیرگذاری بر تولید و توزیع ثروت و نیز تغییر کیفیت زندگی شهروندان اتخاذ می‌کنند. این نحوه سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری فعال، دولت‌ها را وارد حوزه سیاست‌گذاری توسعه‌ای<sup>۱</sup> می‌سازد (Addison, 2004). هنگامی که سیاست‌گذاری توسعه‌ای مورد توجه قرار گیرد، تدوین برنامه یا برنامه‌ریزی به‌عنوان مبنایی برای سیاست‌گذاری‌های میان‌مدت و هدایت فعالیت‌ها در طول دوره‌های میان‌مدت اهمیت می‌یابد. برنامه‌ریزی و به‌ویژه تدوین اسناد برنامه‌های توسعه فرصتی برای دولت است تا طی آن، جهت‌گیری‌های میان‌مدت اقتصاد ملی را معین کرده و ظرفیت‌های اقتصادی را در این زمینه به کار گیرد.

سیاست‌های توسعه‌ای را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: سیاست‌های صنعتی که معطوف به تسریع تولید ثروت و مشارکت همه ذی‌نفعان جامعه در آن هستند و سیاست‌های اجتماعی که با توزیع فراگیر این ثروت سروکار دارند. با توجه به آنکه دستیابی به اهداف رفاهی نظیر رفع فقر نیازمند بسط اشتغال و نیز اشتغال مولد (با بهره‌وری بالا) برای دستیابی افراد به مزایای کافی برای رفع فقر است، دولت‌ها از طریق اتخاذ سیاست‌های صنعتی می‌کوشند تا بر چگونگی سرمایه‌گذاری‌ها در اقتصاد و ترکیب فعالیت‌ها تأثیر فعال داشته و مسائلی نظیر گذار از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی، گذار از اقتصادی با درآمد سطح پایین و در یک‌کلام، دستیابی به تحول ساختاری<sup>۲</sup> یعنی تغییر در کمیت و کیفیت فعالیت‌های اقتصادی را هدایت و راهبری کنند.

برنامه‌ریزی<sup>۳</sup> در ذات خود سازوکاری برای ایجاد هماهنگی است. به عبارت دیگر، هنگامی که دولت به سیاست‌گذاری و هدایت فعالیت‌ها اقدام می‌کند، ممکن است در سطوح و حوزه‌های مختلف با اهداف متفاوت سروکار داشته و با

1. Development Policy  
2. Structural Transformation  
3. Planning

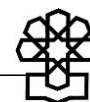
سازوکارها و روش‌های متنوعی برای دستیابی به این اهداف روبه‌رو باشد، درحالی‌که این اهداف و سازوکارها ممکن است با یکدیگر قابل جمع و به‌صورت هم‌زمان قابل دنبال کردن نباشند. علاوه‌براین دولت‌ها در هر دوره با محدودیت‌های سیاسی، مالی و اجرایی متعددی روبه‌رو هستند که بر کیفیت تحقق اهداف و راهبردها تأثیرگذار است. در این راستا، برنامه‌ریزی توسعه، هدایت و هماهنگی این اهداف و راهبردها را در بازه زمانی میان‌مدت برعهده دارد. هر برنامه توسعه باید واجد ویژگی‌های خاصی باشد که موفقیت این برنامه در گرو رعایت آنهاست.

برنامه‌ریزی باید حداقل واجد پنج مرحله باشد؛ یعنی ابتدا همراه با شناسایی وضعیت موجود باشد، سپس با شناسایی وضعیت مطلوب، اهداف مدنظر از وضعیت مطلوب را به‌روشنی مشخص و بیان کند، سپس اقدام‌ها و راهکارهای مناسب برای دستیابی به این اهداف را شناسایی و سیاستگذاری کند. همچنین با ارائه شاخص‌ها و سنج‌های عملکردی امکان ارزیابی مستمر از کیفیت اجرای برنامه را فراهم ساخته و دست‌آخِر، سازوکارهایی برای اصلاح و بازبینی اقدام‌ها و اهداف در طول برنامه و تا زمان برنامه بعد را تدارک دیده باشد. بنابراین از نظر رویکرد مطلوب برنامه‌ریزی، ارائه تصویری همه‌جانبه از وضعیت موجود و ترسیم اهداف و سپس اقدام‌ها، مقدمه اساسی دستیابی به یک برنامه توسعه مناسب هستند. همچنین برخورداری از سازوکارهایی برای ارزیابی و اصلاح هم، پویایی برنامه را تضمین می‌کنند.

یک برنامه توسعه خود می‌تواند مجموعه‌ای از برنامه‌های کلان، بخشی و زیربخشی باشد که در سطوح مختلف با یکدیگر هماهنگ شده‌اند. در این راستا، تدوین سند توسعه‌بخشی، در سطحی پایین‌تر از سطح کلان و ملی، واجد توجه دقیق‌تر به الزامات و نیازهای توسعه بخش‌ها در دوره میان‌مدت است. تدوین سند توسعه‌بخشی البته واجد رفت و برگشت‌هایی با هر دو سطوح بالاتر یعنی سطح کلان و پایین‌تر یعنی زیربخش‌های کلان است. اهداف کلان که حاکم بر برنامه‌ریزی سطح کلان هستند، شالوده نوعی برنامه‌ریزی از بالا به پایین را می‌سازند که طی آن ابتدا جهت‌گیری‌های ملی مشخص شده و سپس برنامه‌ریزی بخشی با توجه به این جهت‌گیری‌ها انجام می‌شود. جهت‌گیری‌هایی که میزان اهمیت بخش‌های مختلف در برنامه را تعیین کرده و بر راهکارهای توسعه در سطوح بخشی مؤثر است. با این وجود، برنامه‌ریزی که مبنای هماهنگی سطوح مختلف و نیز جهت‌گیری‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت را برعهده دارد نمی‌تواند صرفاً از بالا به پایین صورت گیرد بلکه باید واجد رفت و برگشت‌های هم‌زمان با سطوح پایین‌تر باشد. در همان زمان که اهداف کلان مشخص می‌شوند، ظرفیت‌های موجود در بخش، امکانات و محدودیت‌های طرح برخی اهداف و تلاش برای دستیابی به این اهداف را معین کرده و بر فرایند تدوین اهداف و اولویت‌ها مؤثر است.

در برنامه‌ریزی‌های بخشی، برنامه‌ریزی توسعه بخش صنعت در جایگاهی ویژه قرار دارد چراکه دستیابی به اهدافی نظیر تقویت ظرفیت‌های تولید، تسریع رشد اقتصادی، افزایش تنوع‌بایی و عمق‌بخشی به تولید و صادرات، بهبود اشتغال مولد، تقویت بنیه دفاعی و امنیتی و جلوگیری از آسیب‌های ناشی از بیکاری و اشتغال ناقص و ... همگی با توسعه صنعتی و به‌ویژه توسعه بخش صنعت گره خورده است. در تجربه تاریخی، کشورهایی که توانسته‌اند رشد اقتصادی سریع را تجربه کرده و به سطوح بالای رفاه دست‌یابند همگی کشورهایی بوده‌اند که در مرحله جهش اقتصادی خود، رشد سریع بخش صنعت را تجربه کرده‌اند. دستیابی بخش صنعت به بیش از ۳۰ درصد ارزش افزوده و اشتغال ملی در دوره جهش اقتصادی، یکی از حقایق اثبات شده توسعه اقتصادهای پیشرفته محسوب می‌شود، این در حالی است که





در اقتصاد ایران، بخش صنعت هیچ‌گاه نتوانسته به سهمی بیش از ۲۰ درصد دست یابد و در طول دو برنامه توسعه گذشته نیز، از نظر ارزش افزوده سهم صنعت به حدود ۱۳ درصد اقتصاد کشور کاهش یافته است. لذا گزارش حاضر با در نظر گرفتن مبانی برنامه‌ریزی به‌دنبال ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه در بخش صنعت است که در شش بخش به این مهم پرداخته است. در بخش اول، عملکرد بخش صنعت در برنامه ششم توسعه ارائه شده است؛ در بخش دوم رویکردهای مطلوب‌بخش با توجه به وضعیت فعلی صنعت مورد بررسی قرار می‌گیرد، بخش سوم به ارائه تصویر کلان از بخش صنعت در برنامه هفتم توسعه اختصاص دارد، بخش چهارم ارزیابی احکام برنامه را برعهده دارد، در بخش پنجم رویکردهای تحول‌آفرین مطرح شده و در بخش آخر هم جمع‌بندی و پیشنهادهای مدنظر ارائه شده است.

### ۱. عملکرد بخش صنعت در برنامه ششم توسعه

برنامه ششم توسعه کشور با هدف تأمین رشد پویا و دست یافتن به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله و اسناد بالادستی از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغ شد. در این برنامه بخش صنعت به‌عنوان یکی از محورهای کلیدی برای دستیابی به هدف رشد ۸ درصدی تولید ناخالص داخلی با پیش‌بینی رشد متوسط سالیانه ۹/۳ درصد در نظر گرفته شد. برای تحقق این هدف علاوه بر احکام فرابخشی، احکام متعددی در حوزه‌های مختلف از جمله تعیین اولویت‌های صنعتی، تأمین مالی بخش صنعت، تقویت فناوری مورد نیاز بخش صنعت، بازسازی و نوسازی صنایع و توسعه شهرک‌های صنعتی در برنامه ششم توسعه کشور تدوین شد.

با وجود احکام پیش‌بینی شده، ارزیابی عملکرد بخش صنعت در طول برنامه ششم توسعه گویای آن است که بخش صنعت در ایفای نقش خود در تحقق رشد ۸ درصدی اقتصاد کشور موفق عمل نکرد. در جدول ۱ برخی از شاخص‌های محوری مرتبط با وضعیت بخش صنعت در طول برنامه ششم توسعه ارائه شده است.

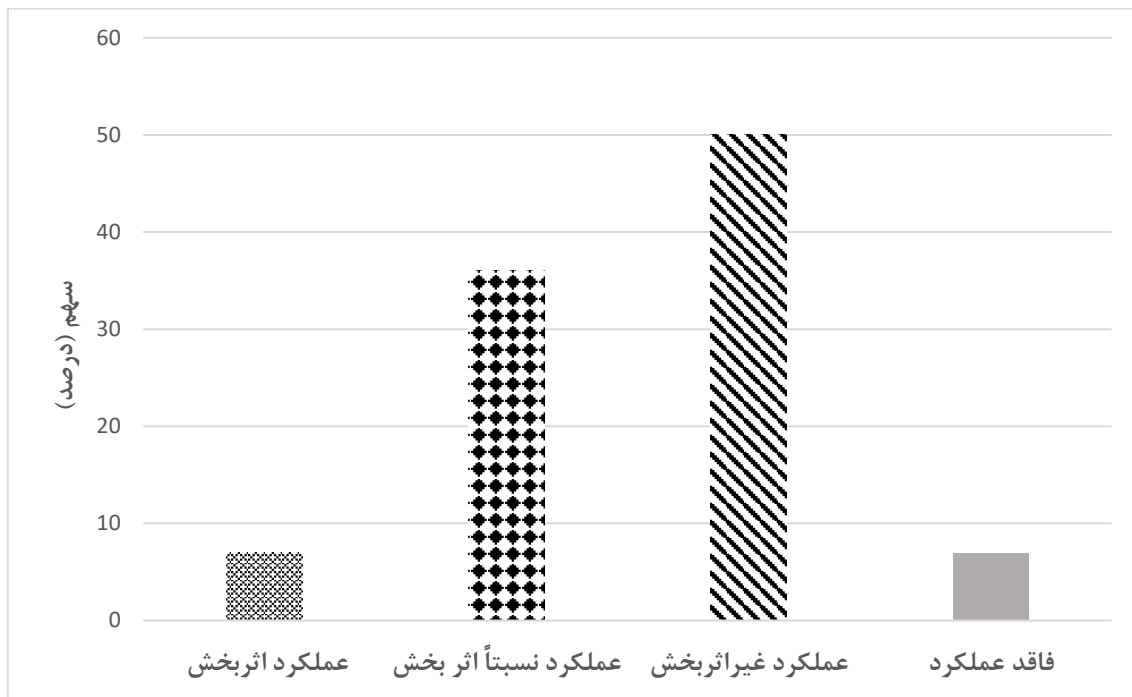
جدول ۱. عملکرد شاخص‌های محوری بخش صنعت در برنامه ششم توسعه

شرح	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
رشد سالانه ارزش افزوده بخش صنعت (درصد)	۹/۹	-۸/۲	۰/۷	۱/۸	۳/۱
رشد سالانه اشتغال بخش صنعت (درصد)	۳/۴	۴/۹	۲/۷	-۵	-
رشد سالانه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (درصد)	۹	-۱۸	-۱۷/۴	۴/۲	۴/۱

مأخذ: مرکز آمار ایران.

به‌منظور بررسی چرایی شکاف بین عملکرد و هدف تعیین شده برای بخش صنعت، عملکرد احکام برنامه ششم مرتبط با بخش صنعت ارزیابی شد که نتایج این ارزیابی در نمودار ۱ ارائه شده است.

## نمودار ۱. نتایج برآوردی تحقق اهداف برنامه ششم توسعه در بخش صنعت



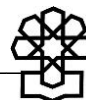
مأخذ: گزارش ارزیابی عملکرد بخش صنعت در برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس.

همان‌طور که از آمار نمودار ۱ مشخص است اکثر احکام برنامه ششم توسعه عملکرد غیراثر بخش داشته است. عمده دلایل عدم موفقیت احکام برنامه ششم در بخش صنعت، به ایرادهایی ناشی از قانونگذاری و هدف‌گذاری نامناسب، فقدان رویکرد آینده‌پژوهی (اعمال تحریم، موانع محیطی، جهش نرخ ارز)، تخصیص ناکافی و تأخیر در تخصیص اعتبارات پیش‌بینی شده، عدم بازار رقابتی برخی تولیدات کشور، تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌ها و معطل ماندن اقدام‌های لازم، نبود شاخص‌های مشخص برای ارزیابی برخی احکام و ضمانت اجرا، اشاره کرد. توجه به این نقایص می‌تواند در تدوین دقیق‌تر احکام برنامه هفتم مؤثر باشد.<sup>۱</sup>

## ۲. رویکردهای مطلوب بخش صنعت

با توجه به تصویری که در بخش قبل از عملکرد برنامه ششم توسعه در زمینه توسعه صنعتی ارائه شد می‌توان گفت که کاهش سرمایه‌گذاری صنعتی، کاهش سهم صنعت از کل اقتصاد ایران و ناتوانی در عمق‌بخشی به ساخت داخل و رقابت‌پذیری تولیدات داخلی و سهم اندک اشتغال صنعت از عمده‌ترین مسائل و چالش‌های بخش در دوره برنامه ششم توسعه بوده‌اند. با توجه به اینکه سند پشتیبان برنامه هفتم توسعه همچنان ارائه نشده است، ارزیابی دولت از چالش‌های اصلی صنعت چندان مشخص نیست اما با توجه به اینکه برنامه ششم توسعه در حل چالش‌های ابتدای دوره برنامه تقریباً موفق نبوده است، می‌توان بسیاری از چالش‌هایی که در آغاز این برنامه به‌عنوان چالش‌های بخش در اسناد

۱. ارزیابی عملکرد بخش صنعت در برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۸۴۳۷، ۱۴۰۱.



پشتیبان این برنامه ذکر شده را برای دوره فعلی هم همچنان جاری دانست، به‌طور مثال ضعف‌های رقابتی بنگاه‌های صنعتی به‌ویژه با رقبای منطقه‌ای و ناتوانی آنها در شکل‌دهی پیوندهای درونی میان صنایع تولیدکننده محصولات نهایی با صنایع واسطه‌ای و سرمایه‌ای در زنجیره ارزش، عدم کسب ظرفیت‌های فناوران در مراحل طراحی، ساخت و کسب مزیت‌های فناورانه برای اخذ سهم بالا در ستانده صنعتی کشور، وجود نیروی کار مازاد و فاقد مهارت در صنایع و معادن در واحدهای بزرگ صنعتی، عدم تنوع محصولات صادراتی، کاهش مقیاس سرمایه‌گذاری‌های صنعتی در کشور و خارج شدن سازمان‌های توسعه‌ای از مدار ایفای نقش توسعه‌ای.

در اسناد پشتیبان برنامه ششم توسعه (سند بخشی ۱)، اهداف بخش عبارتند از: «ارتقای رقابت‌پذیری صنعتی کشور، نوسازی صنایع، ارتقای سطح مهارت و فناوری در صنعت، با تأکید بر توسعه صنایع دانش‌بنیان»، «ارتقای توان و حضور مؤثر بخش خصوصی و مردمی در فعالیتهای صنعتی»، «توسعه زنجیره ارزش و تعمیق صنعتی» و «ارتقای بهره‌وری در بخش»، برای دستیابی به اهداف بالا، راهبردهای بخشی توصیه شده عبارتند از: «بهبود مستمر سهولت انجام کسب‌وکار»، «توسعه صنایع مبتنی بر فناوری پیشرفته و دانش‌بنیان»، «اشاعه و نفوذ فناوری در واحدهای صنعتی»، «تکمیل و توسعه زنجیره ارزش و پایین‌دستی صنایع مبتنی بر منابع طبیعی کشور (پایه، معدنی، پتروشیمی و کشاورزی) و صنایع حمل‌ونقل»، «توسعه آموزش‌های کاربردی و مهارت‌افزایی مستمر نیروی کار بخش»، «ارتقای بهره‌وری عوامل تولید».

با توجه به آنکه بسیاری از چالش‌های برنامه ششم توسعه همچنان در آستانه برنامه هفتم توسعه نیز به قوت خود باقی است، به‌نظر می‌رسد هدف‌گذاری مطلوب بخش را می‌توان در قالب چهار محور زیر پیشنهاد کرد:

- ✓ افزایش سهم صنعت از اقتصاد ایران (هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به سمت بخش صنعت به‌ویژه صنایع ساخت)،
- ✓ افزایش رقابت‌پذیری تولیدات داخلی (افزایش توان رقابت محصولات داخلی با محصولات وارداتی در بازار داخلی و افزایش توان نفوذ در بازارهای بین‌المللی)،
- ✓ افزایش عمق ساخت داخلی (افزایش پیوندهای درونی و ایجاد حلقه‌های مفقوده زنجیره ارزش، با رعایت ملاحظات اقتصادی در داخل)،

✓ افزایش اشتغال صنعتی مولد (توسعه فعالیتهای صنعتی اشتغال‌زا و همراه با ارزش افزوده و بهره‌وری بالا).  
دستیابی به این اهداف در طول برنامه، نیازمند تنظیم مجموعه‌ای از سیاست‌ها و نهادسازی‌هاست. سیاست‌های کلان اقتصادی (ثبات اقتصاد کلان) و سیاست‌های صنعتی (خط‌مشی‌های تجاری، اعتباری، مالیاتی، فناوری و آموزشی) برنامه باید متناسب با این چارچوب‌ها مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرند. به‌طور مثال، در سطح کلان، بهبود فضای کسب‌وکار و کاهش نوسانات و بی‌ثباتی‌های اقتصادی از جمله عوامل رونق سرمایه‌گذاری و تولید در کشور است که با توجه به نوسان شدید قیمت‌ها و نرخ ارز در طول برنامه ششم توسعه باید مورد توجه جدی سیاست‌گذاری باشد. در سطح بخش نیز اتخاذ سیاست‌های صنعتی فعال و هدایت منابع به سمت سرمایه‌گذاری‌های صنعتی از دیگر اقدام‌های مناسبی است که می‌توان اتخاذ کرد. در این چارچوب، اتخاذ سیاست‌های اعتباری مناسب برای تسهیل تأمین مالی صنعتی، اعطای مشوق‌ها به فعالیتهای ارزش‌افزا و نیز وضع تعرفه بر خام‌فروشی و مواردی از این دست، برای بهبود

توسعه صنعتی اهمیت دارد. علاوه بر این رویکرد مطلوب به برنامه‌ریزی هنگامی قابل تحقق است که فرایند برنامه‌ریزی حداقل با سه ویژگی دیگر همراه باشد، این ویژگی‌ها عبارتند از:

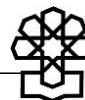
- ✓ اولویت‌بندی
- ✓ انسجام سیاستی
- ✓ انسجام اجرایی

اتخاذ سیاست‌های صنعتی یا حتی سیاست‌های کلان اقتصادی همراه با رویکردهایی به استفاده از منابع و تخصیص به موارد خاص (و در مقابل صرف نظر از هزینه‌کرد منابع در حوزه‌هایی دیگر) است، در این شرایط با توجه به محدودیت منابع و نیز ظرفیت‌های اجرایی دولت برای اجرا یا نظارت و کنترل بر پروژه‌ها و طرح‌ها، در صورتی که دولت فاقد اولویت‌بندی مشخصی برای اقدام‌های خود باشد، نتیجه‌بخش بودن سیاستگذاری‌ها محل ابهام است. این اولویت‌بندی هم می‌تواند در قالب اولویت‌بندی شکل‌های مداخله و سیاستگذاری دولت مطرح باشد، هم در قالب اولویت‌بندی حوزه‌های مداخله دولت. با توجه به اینکه یکی از محورهای مطلوب برنامه عمق‌بخشی به ساخت داخل است، تعیین صنایع پیشران و معطوف کردن سیاست‌های حمایتی به آن، از جمله مهم‌ترین وجوه برنامه است.

یک ویژگی مهم دیگر رویکرد مطلوب را دستیابی به هماهنگی و انسجام در سطح سیاستی و نیز اجرایی (دستگاهی) می‌سازد. برنامه‌های توسعه به‌ویژه در قالب احکام برنامه شاهد انواع سیاست‌های اقتصاد کلان و صنعتی است که هماهنگی میان این سیاست‌ها یک شرط لازم برای توفیق برنامه‌ریزی است. به‌طور مثال، رویکرد ارزی و پولی دولت، در تلاش برای رفع ناترازی‌های ارزی و بانکی، اگر به‌وقوع شوک‌های اقتصادی انجامیده و هم‌زمان تبعات این شوک‌ها روی بخش صنعت مورد توجه قرار نگرفته باشد، موجب می‌شود تا بخش صنعت به‌دلیل مسائلی که بیرون از خود این حوزه قرار داشته و حتی تبعاتی مغایر با سیاست‌های حمایتی دولت در این حوزه دارد، با مشکلات و چالش‌های فراوان روبه‌رو شود و عملکرد مطلوبی را از خود نشان ندهد.

علاوه بر این باید توجه داشت که در حوزه اجرا، دولت نه یک سازمان یکپارچه بلکه مجموعه‌ای از سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی است که پیاده‌سازی اهداف دولت را برعهده دارند و ممکن است اقدام‌های متفاوت و بعضاً متضاد آنها تأثیرگذاری یک سیاست را با مشکل مواجه کند. هنگامی که تعارض دیدگاه‌های وزارتخانه‌های مبنای این تفاوت عملکرد می‌شود، نتایج بسیار مشکل‌ساز خواهد بود. به‌طور مثال در حوزه کسب‌وکار، یکی از سیاست‌هایی که وزارت اقتصاد دنبال می‌کند تسهیل مجوزها و حتی اعطای مجوزهای جدید در جایی است که به‌اصطلاح با اشباع ظرفیت روبه‌روست، در مقابل وزارتخانه‌های صنعت، نفت و جهاد کشاورزی، به‌عنوان وزارتخانه‌های بخشی، مسئله ظرفیت حوزه و اهمیت صرفه مقیاس را به‌عنوان عاملی برای محدود کردن مجوزدهی مورد توجه قرار داده‌اند. این موضوع که در احکام برنامه هفتم توسعه نیز می‌توان ردپای آن را مشاهده کرد، رویکرد کلی دولت در زمینه تسهیل یا تنظیم مجوزها را دچار ابهام می‌سازد.

علاوه بر جلوگیری از ابهام در میان دستگاه‌ها، تعریف و تصریح وظایف دستگاه‌ها در برنامه هم می‌تواند به انسجام و هماهنگی میان دستگاه‌ها کمک کند. به‌طور مثال سازمان‌های توسعه‌ای از جمله شرکت‌های دولتی هستند که وظیفه



هدایت منابع سرمایه‌گذاری دولتی و پیشبرد اهداف بخشی و صنعتی دولت را برعهده دارند، تصریح جایگاه و مأموریت این سازمان‌ها در برنامه می‌تواند در توفیق سیاست‌ها نقشی اساسی داشته باشد.

دست‌آخر باید این نکته را تذکر داد که برنامه‌ریزی بخشی همچنان که پیش‌تر ذکر شد واجد ارتباطاتی با اسناد بالاتر و پایین‌تر از خود بوده و در پیوند با این اسناد به کارکرد مناسب خود دست پیدا می‌کند. در همین راستا، تدوین استراتژی توسعه صنعتی به‌عنوان حکم عملیاتی نشده سه برنامه توسعه چهارم تا ششم می‌تواند مبنایی برای تدوین سیاست‌های میان‌مدت برنامه فراهم آورد. استراتژی توسعه صنعتی به‌عنوان نقشه راه توسعه بخشی، محورهای اولویت‌بندی، انسجام سیاستی و انسجام اجرایی را دربرمی‌گیرد و الگوی راهنمایی برای اتخاذ سیاست و حکم‌نویسی در طول دوره برنامه ایجاد می‌کند. بنابراین در قالب رویکرد مطلوب برنامه، تدوین استراتژی توسعه صنعتی یا داشتن رویکردی کلی نسبت به آن، یک مقدمه اساسی و مهم برای توسعه صنعتی را ایجاد می‌کند.

### ۳. رویکرد کلان برنامه به بخش صنعت

برنامه هفتم با طرح شعار تحقق رشد اقتصادی عدالت‌محور با جهت‌گیری‌های راهبردی از جمله رفع ناترازی‌ها در حوزه‌های اقتصادی شامل اصلاح نظام بانکی و مهار تورم، اصلاح ساختار بودجه و نظام مالیاتی، اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، رفع ناترازی‌های حوزه آب و انرژی و تسریع در اجرای طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش، تمرکز بر بخش‌های مسکن، گردشگری، افزایش سهم ترانزیت و اقتصاد دریامحور در اقتصاد ملی، ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی و افزایش اثربخشی سیاست خارجی طراحی و تدوین شده است. در لایحه برنامه هفتم مانند دوره قبل تحقق رشد ۸ درصدی برای کل اقتصاد هدف‌گذاری شده است. سهم بخش صنعت در تحقق این رشد دستیابی به رشد متوسط سالیانه ۸/۵ درصد در مقایسه با رقم مشابه در دوره قبل معادل ۹/۳ است. مطابق آمار جدول ۱ لایحه برنامه هفتم، بخش معدن با رشد پیش‌بینی شده سالیانه ۱۳ درصد، بیشترین تأثیرگذاری را بر تحقق رشد اقتصادی کشور نسبت به سایر بخش‌ها خواهد داشت. در جدول ۲ برخی از اهداف کمی سنجه‌های عملکرد برنامه هفتم که بخش صنعت می‌تواند در تحقق آنها نقش اساسی ایفا کند، ارائه شده است.

جدول ۲. برخی از اهداف کمی سنجه‌های عملکرد برنامه هفتم مرتبط با بخش صنعت

سنجه عملکردی	واحد متعارف	متوسط رشد سالیانه در برنامه
رشد اقتصادی	درصد / سالیانه	۸
رشد بهره‌وری کل عوامل تولید	درصد	۲/۸
		(سهم ۳۵ درصدی در تأمین رشد اقتصادی ۸ درصدی)
رشد شاغلان	درصد / سالیانه	۳/۵
		(متوسط سالی یک میلیون شغل)
رشد صادرات غیرنفتی	درصد / سالیانه	۲۳
رشد بخش صنعت	درصد / سالیانه	۸/۵

مأخذ: لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۶-۱۴۰۲).

### - جهت‌گیری‌های برنامه مرتبط با تولید

با توجه به عدم اتکای برنامه به یک مدل نظری مشخص برای تقویت تولید و فقدان تدوین استراتژی توسعه صنعتی و حتی عدم اختصاص فصلی مجزا به بخش صنعت، نمی‌توان به جهت‌گیری‌های کلیدی برنامه در بخش صنعت اشاره کرد، با این وجود، برنامه در حوزه سیاست‌های پولی و مالی، صنعتی، تجاری و فناوری دارای جهت‌گیری‌هایی است که در ادامه بررسی می‌شود.

از نقطه نظر سیاست صنعتی هدفگیری صریحی در زمینه صنایع راهبردی صورت نگرفته است، با این وجود هدف‌گذاری و تدوین احکامی برای صنایع تولیدکننده محصولات واسطه‌ای از جمله صنایع معدنی (به‌ویژه مس) و صنعت پتروشیمی و زنجیره‌های پایین‌دستی آن را می‌توان بیانگر تأکید بیشتر برنامه بر این صنایع و قائل شدن به اهمیت بیشتر آن در نظر گرفت. علاوه بر این در راستای هدایت اعتبار به سمت تولید و تقویت تأمین منابع مالی تولید، مقرر شد وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری سازمان، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرایی تا پایان هر سال، برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف در سال بعد، شامل میزان منابع مالی مورد نیاز و نحوه تأمین آن از بازار سرمایه، بازار پول، منابع بانکی، سرمایه‌گذاری (تأمین مالی) خارجی، مولدسازی و فروش اموال و دارایی‌ها و منابع صندوق توسعه ملی را تهیه و به تصویب شورای اقتصاد برساند. متوسط سالیانه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی خارجی حداقل ۱۰ میلیارد یورو تعیین می‌شود.

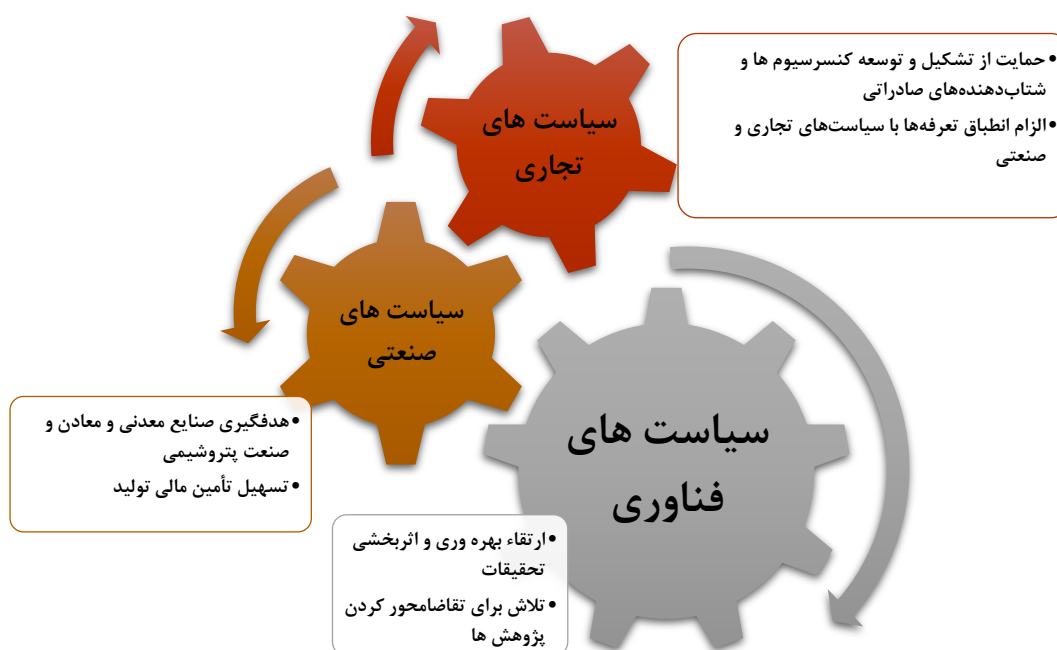
در حوزه سیاست‌های تجاری برخی از چارچوب‌های کلی مشخص شده است. بسترسازی لازم برای ایجاد، توسعه و حمایت از شرکت‌های واسطه صادراتی شامل شرکت‌های مدیریت صادرات، کنسرسیوم‌های صادراتی و شتاب‌دهنده‌های صادراتی، اصلاح سازوکارهای گمرکی برای جلوگیری از هرگونه بیش‌اظهاری در واردات و کم‌اظهاری در صادرات توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی، مقید کردن حمایت‌های تعرفه‌ای به زمان و تعیین نرخ سود بازرگانی واردات متناسب با سیاست‌های تجاری و صنعتی، از جمله این موارد است.

در حوزه سیاست فناوریانه با هدف ارتقای بهره‌وری و افزایش اثربخشی تحقیقات و پژوهش، مقرر شد نظام تأمین مالی تحقیقات دولتی (اعم از پروژه‌های پژوهشی، پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها) دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر دستگاه‌های اجرایی به‌نحوی اصلاح شود که تا پایان برنامه حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) منابع بودجه عمومی مربوط به این تحقیقات در قالب پروژه‌های تحقیقاتی هدفمند و اولویت‌دار مبتنی بر نیازها، مزیت‌ها و آینده‌پژوهی تحولات علمی و فناوری مندرج در سامانه نظام ایده‌ها و نیازها (نان) هزینه شود.

در حوزه سیاست‌های پولی و مالی اجازه به بانک‌ها، مؤسسه‌های مالی و اعتباری، صندوق‌های مالی و وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان بورس و اوراق بهادار) نسبت به پذیرش دارایی‌های نامشهود با قابلیت تبادل در بازار از جمله دارایی‌های رقومی در فرایندهای اعتبارسنجی، وثیقه‌گذاری، ضمانت و پذیره‌نویسی، انتشار اوراق بدهی برای تأمین طرح‌ها و رفع موانع تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بدهی و انتشار اوراق گواهی سپرده مدت‌دار خاص به‌منظور تأمین مالی پروژه‌ها، ممنوعیت وضع معافیت و بخشودگی مالیاتی جدید، شفافیت مالیاتی و کاهش تخفیفات، اعتبار مالیاتی

و معافیت مالیاتی در پایان برنامه به ۵۰ درصد نسبت به سال اول برنامه طراحی و تدوین شده است. در نمودار ۲ سعی شده است شمای کلی از جهت‌گیری‌های برنامه در بخش تولید مبتنی بر سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوری در لایحه برنامه هفتم ارائه شود.

## نمودار ۲. سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوری در لایحه برنامه هفتم توسعه



«لایحه برنامه هفتم توسعه» در ۲۴ فصل و ۱۱۸ ماده و برای دوره پنج‌ساله (۱۴۰۶-۱۴۰۲) منتشر شده است. در لایحه اخیر دولت کوشیده است تا مسائل و چالش‌های مهم کشور را در چارچوب احکام برنامه مورد توجه قرار دهد، با این وجود، برخی ابهام‌ها و ایرادهای کلی در زمینه رویکرد برنامه وجود دارد. در ادامه این بخش نقاط قوت و ضعف برنامه در بخش مورد توجه قرار گرفته است.

### ۱. نقاط قوت

از جمله مهم‌ترین نقاط قوت لایحه اخیر توجه به «ساماندهی مجوزهای صنعتی با ملاحظه ظرفیت تولید»، «مقابله با خام‌فروشی»، «کاهش سوداگری زمین در محدوده شهرک‌های صنعتی» و «جلوگیری از توقف تولید در فرایند دادرسی قضایی» است.

### ❖ ساماندهی مجوزها

مطابق بند «ت» ماده (۴۸) لایحه برنامه در قالب ساماندهی مجوزها، از صدور یا تمدید مجوزهای صنعتی در صنایعی که با اضافه ظرفیت مواجه‌اند به‌ویژه زنجیره ارزش پتروشیمی (با تأکید بر سه محصول متانول، اوره و پلی‌اتیلن) و زنجیره ارزش صنایع معدنی (به‌ویژه فولاد) مورد توجه قرار گرفته که گامی مهم برای ساماندهی به مجوزها محسوب می‌شود. بررسی وضعیت کسب‌وکارها در ایران بیانگر آن است که توزیع بنگاه‌ها در زنجیره ارزش، عمدتاً در بخش تولید

و فراوری متمرکز شده است. این در حالی است که توزیع ارزش در زنجیره کسب و کار در بخش‌های ایده‌پردازی، ترکیب مواد و طراحی محصول یا خدمت، برندینگ و بازاریابی و فروش و نحوه عرضه آن به مصرف‌کننده نسبت به بخش تولید بیشتر است. مع الوصف بررسی بخش تولید نیز حکایت از توسعه نامتوازن دارد، لذا بازنگری در ضوابط صدور مجوزها با شاخص‌های قید شده از جمله حداکثر ارزش افزوده و رفع ناترازی‌های زنجیره‌های تولید می‌تواند مؤثر باشد.

#### ❖ مقابله با خام‌فروشی

در کنار ساماندهی مجوزها، «مقابله با خام‌فروشی» در قالب بند «ث» ماده (۴۸) لایحه حذف معافیت مالیاتی درآمد حاصل از صادرات مواد خام و نیمه‌خام معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی و محصولات نفتی گازی مطرح شده است. با توجه به اینکه معافیت‌های مالیاتی و عوارض صادراتی به‌عنوان ابزارهای حکمرانی برای هدایت فعالان اقتصادی در راستای توسعه هدفمند صنایع استراتژیک کشور از جمله صنعت پتروشیمی است، پیشنهاد می‌شود در متن ماده پیشنهادی قید شود که آیین‌نامه اجرایی شامل تعریف و تدوین فهرست مواد خام و نیمه‌خام در زنجیره ارزش هریک از صنایع مذکور مطابق قوانین و مقررات ظرف یک ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت نفت پیشنهاد و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

#### ❖ کاهش سوداگری زمین در محدوده شهرک‌ها از طریق اختیار لغو مجوز تأسیس به «کارگروه صیانت از

#### اراضی با کاربری صنعتی»

از جمله مشکلات واحدهای تولیدی برای استقرار در شهرک‌های صنعتی، وجود محدودیت برای دریافت جواز تأسیس به دلیل واگذاری همه مجوزها (بدون سرمایه‌گذاری واقعی) در محدوده شهرک‌ها و کمبود زمین در اختیار شرکت شهرک‌ها برای واگذاری است. بررسی‌ها نشان می‌دهد انگیزه سوداگری بدون سرمایه‌گذاری واقعی، موجب این وضعیت شده است، بنابراین حکم بند «د» ماده (۴۸) لایحه که با هدف مقابله با این محدودیت طرح شده است، حکمی است که می‌تواند در بهبود عملکرد شرکت شهرک‌های صنعتی تأثیر مثبت داشته باشد. به عبارتی در حوزه وظایف «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی»، اختیار لغو مجوز که به «کارگروه صیانت از اراضی با کاربری صنعتی» اعطا شده است، گامی مهم در جهت کاهش سوداگری زمین در محدوده شهرک‌ها و اخذ زمین و جواز تأسیس بدون سرمایه‌گذاری واقعی محسوب می‌شود.

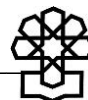
#### ❖ منع توقیف تجهیزات و ماشین‌آلات خط تولید تا صدور حکم نهایی

در ماده (۳) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴، «ممنوع‌الخروج نمودن کارفرما و توقیف ابزار و ماشین‌آلات تولید و مواد اولیه» برای تسویه بدهی تا پایان سال ۱۳۹۵ متوقف شده بود.<sup>۱</sup> حکم بند «ذ» ماده (۴۸) لایحه، این توقف توقیف را تا صدور حکم نهایی اعلام می‌کند و می‌تواند نااطمینانی‌های فعالان

۱. ماده (۲) - به دولت اجازه داده می‌شود عملیات اجرایی وصول مطالبات دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) را در مواردی که واجد شرایط مذکور در ماده (۲) این قانون می‌باشند، تا مبلغ بدهی قابل تسویه طبق آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تا پایان سال ۱۳۹۵ متوقف و محدودیت خروج مدیران اشخاص یادشده از کشور را به لحاظ بدهی‌های مذکور و در سقف مبلغ یادشده مرتفع کند.

**تبصره -** سازمان تأمین اجتماعی مکلف است تا پایان سال ۱۳۹۵ از ممنوع‌الخروج نمودن کارفرما و توقیف ابزار و ماشین‌آلات تولید و مواد اولیه خودداری کند.





اقتصادی در زمینه توقف تولید در هنگام رسیدگی به شکایات را کاهش دهد. البته این حکم می‌تواند ماهیت دائمی داشته و به‌عنوان یک اصلاح قانون مذکور و نه حکم برنامه‌ای پیشنهاد شود.

## ۲. نقاط ضعف

درحقیقت مهم‌ترین ضعف این سند را فقدان مدل نظری برای آن می‌توان یاد کرد، این فقدان مدل نظری از شکل کلی سند یعنی «فصل‌بندی» تا محتوای احکام این سند قابل ردگیری است. برنامه فاقد توجه به الزامات سیاستگذاری مطلوب و به‌ویژه لزوم تدوین استراتژی و نقشه راه توسعه صنعتی است و به‌نظر می‌رسد به‌جای آن، صرفاً مجموعه‌ای از احکام و جهت‌گیری‌های مختلف بدون مدل و مبنای نظری مشخص در کنار هم قرار گرفته است. از برنامه چنین بر می‌آید که رفت و برگشت‌ها و وجود متولیان متعدد در تدوین برنامه به این امر دامن زده است. مهم‌ترین نقاط ضعف لایحه در بخش صنعت را می‌توان «رویکرد توصیه‌ای و ارشادی احکام»، «عدم توجه به مسائل اصلی و موکول کردن حل مسائل به آینده»، «هدف‌گذاری کمی درخصوص صنایع پایه بدون توجه به الزامات»، «بی‌توجهی به توسعه صنعتی مبتنی بر صنایع ساخت‌محور» و «عدم توجه به ظرفیت سازمان‌های توسعه‌ای متناسب با مأموریت‌محوری آنها» است.

### ❖ رویکرد توصیه‌ای و ارشادی احکام

در حوزه اقتصادبخشی، عمده رویکرد احکام توصیه‌ای و ارشادی و یا از جنس اجازه به دولت است. برای نمونه در بحث حمایت از بخش خصوصی به‌کرات احکام با عنوان تقویت نقش بخش خصوصی و... مطرح شده اما این سیاست‌های حمایتی مبتنی بر راهکار مشخصی نیست تا بتوان امیدوار به اجرای آن بود. اگر همین موضوع در قالب سیاست-راهکار مطرح شود و تقویت نقش بخش خصوصی با راهکارهای مشخصی مانند کاهش مداخله قیمتی دولت در بازارها یا مکلف شدن دولت به استقرار بازارها (مثلاً در محصولات صنعتی و معدنی، کالاهای اساسی، کشاورزی و ...) همراه شود افق‌گشایی در آن حوزه تخصصی صورت خواهد گرفت.

بنابراین رویکرد توصیه‌ای و ارشادی در احکام برنامه در حوزه زیربنایی از قبیل انرژی، صنعت، معدن و کشاورزی نمی‌تواند مبنای سیاستگذاری و اصلاحات نهادی مطلوب به‌حساب آید و کمکی به توسعه این حوزه‌ها نخواهد کرد. لازم است لایحه برنامه هفتم توسعه با رویکرد مسئله‌محوری و با هدف حل مسائل ساختاری در حوزه‌های کلان و حوزه‌های بخشی طی یک دوره پنج‌ساله مورد بازنگری و مذاقه قرار گیرد.

### ❖ عدم توجه به مسائل اصلی و موکول کردن حل مسائل به آینده

برنامه حاضر برخی از مسائل مهم در حوزه بخشی را تعیین تکلیف نکرده است و از کنار آنها عبور کرده و یا اصلاح آن‌ها را منوط به آینده کرده است که با توجه به وضعیت اجرایی دولت، به‌نظر می‌رسد این اقدام موجب تداوم وضع موجود خواهد شد.

### ❖ هدف‌گذاری کمی درخصوص صنایع پایه بدون توجه به الزامات

یکی از ایرادهای قانون برنامه ششم توسعه که در لایحه برنامه هفتم نیز تکرار شده است، هدف‌گذاری کمی برای صنعت پتروشیمی است به‌طوری‌که مقرر شده تا پایان سال ۱۴۰۶ ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی به ۱۳۱/۵ میلیون تن افزایش یابد. علاوه بر هدف کمی کلی، هدف‌گذاری‌هایی در برخی از زنجیره‌ها از جمله زنجیره پروپیلن، زنجیره اتیلن، متانول و زنجیره آروماتیک‌ها تعیین شده است که مبنای اهداف کمی تعیین شده مشخص نیست. به‌طور کلی مقتضی

است از ظرفیت برنامه هفتم برای رفع گلوگاه‌ها و تحقق مطلوب اهداف سند برنامه و نه تکرار برنامه در دست اجرای صنعت استفاده شود. به عبارتی مطابق طرح‌های در دست اجرا در صنعت پتروشیمی تحقق هدف دستیابی به حدود ۱۴۰ میلیون تن ظرفیت محصولات پتروشیمی تا پایان سال ۱۴۰۶ پیش‌بینی شده است و تکرار آن در برنامه (با اصلاحاتی) محل تأمل است. تجربه برنامه ششم توسعه نشان داد تعیین هدف کمی دستیابی به صد میلیون تن محصول پتروشیمی فقط به تولید محصولات با ارزش افزوده کم و نه تولید محصولات مورد نیاز صنایع داخلی منجر شد. شایان ذکر است تعیین هدف کمی برای تکمیل زنجیره‌های پایین‌دستی تعیین شده در برنامه بدون لحاظ الزامات نهادی و تعریف ابزارهای حاکمیتی جدید از جمله تعیین متولی در خصوص خوراکی‌های بین مجتمع، تهیه بسته‌های تشویقی برای جذب سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها به دلیل پیچیدگی بیشتر و سایر محدودیت‌ها از جمله تأمین فناوری و البته هدف‌گذاری دقیق در خصوص ظرفیت طرح‌های پیشران، دستاورد مطلوبی در پی نخواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود ابزارهای حاکمیتی جدید به منظور فراهم کردن بستر مناسب برای تکمیل طرح‌های زنجیره ارزش در رفع دو چالش کلیدی طرح‌های تکمیل زنجیره ارزش شامل تأمین خوراک و تأمین فناوری شامل اصلاح نهادی سازمان توسعه‌ای شرکت ملی صنایع پتروشیمی در حوزه پژوهش و فناوری و تعیین متولی در خصوص خوراکی‌های بین مجتمع به شرح پیشنهادهای الحاقی ارائه شده در این گزارش مدنظر قرار گیرد.

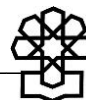
#### ❖ بی‌توجهی به توسعه صنعتی مبتنی بر صنایع ساخت‌محور

لایحه برنامه هفتم توسعه در حالی منتشر شده است که این لایحه درباره صنایع ساخت، به‌عنوان یک محور مهم همه برنامه‌های توسعه، هیچ بحثی دربر ندارد. سند منتشر شده اگرچه تلاش کرده است تا سرفصل‌های سیاست‌های کلی را رعایت کند اما یک بند مهم سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه یعنی بند «۹» این سیاست‌ها: «اجرای چند طرح عظیم اقتصادی ملی، پیشران، زیرساختی، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری» که تحقق آن مستلزم توجه به صنایع ساخت و ارائه احکام و برنامه در زمینه آن است را نادیده گرفته است. در بند «الف» ماده (۴۸) لایحه، سازمان برنامه و بودجه مکلف شده کلان پروژه‌های اولویت‌دار را در حوزه‌های زیرساختی و نیز پیشران از جمله «زنجیره اکتشاف و استخراج نفت و گاز و پتروپالایشگاه‌ها» را ظرف مدت سه ماه از برنامه به تصویب هیئت وزیران برساند.<sup>۱</sup> نکته مهم این است که پروژه‌های پیشران در این برنامه صرفاً به حوزه «استخراج نفت و گاز و پتروپالایشگاه‌ها» محدود شده است که حاکی از مغفول ماندن صنایع ساخت و توسعه آنهاست.

علاوه بر این اگر بند «۱» سیاست‌های کلی و به‌ویژه موضوع «بهره‌وری» بخواند تحقق یابد، این موضوع بدون توسعه صنایع ساخت که محل اصلی ایجاد بهره‌وری هستند ناممکن خواهد بود، این در حالی است که این سند، فاقد هر نوع بحثی درباره صنایع ساخت و سیاست‌گذاری درباره اولویت‌ها و اقدام‌های سیاستی در این زمینه است.

۱. ماده (۲) - به دولت اجازه داده می‌شود عملیات اجرایی وصول مطالبات دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) را در مواردی که واجد شرایط مذکور در ماده (۲) این قانون می‌باشند، تا مبلغ بدهی قابل تسویه طبق آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تا پایان سال ۱۳۹۵ متوقف و محدودیت خروج مدیران اشخاص یادشده از کشور را به لحاظ بدهی‌های مذکور و در سقف مبلغ یادشده مرتفع کند. تبصره - سازمان تأمین اجتماعی مکلف است تا پایان سال ۱۳۹۵ از ممنوع‌الخروج نمودن کارفرما و توقیف ابزار و ماشین‌آلات تولید و مواد اولیه خودداری کند.

۲. هدف کلی و اولویت اصلی برنامه هفتم با رعایت سیاست‌های کلی مصوب، پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت با نرخ رشد اقتصادی متوسط ۸ درصد در طول برنامه تعیین می‌شود با تأکید بر افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید (منابع انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت).



#### ❖ عدم توجه به ظرفیت سازمان‌های توسعه‌ای متناسب با مأموریت محوری آنها

لایحه مذکور، علاوه بر سکوت درباره صنایع ساخت، در زمینه تعیین مأموریت و استفاده از ظرفیت سازمان‌های توسعه‌ای حوزه صنایع ساخت به‌ویژه «سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)» نیز حکمی دربر ندارد. باید تأکید کرد، با توجه به اینکه ارتقای بهره‌وری بدون ارتقا و نوسازی فناوری واحدهای تولیدی ناممکن است، سند مذکور در حالی از الزام تحقق یک‌سوم رشد متوسط ۸ درصدی سالیانه با ارتقای بهره‌وری بحث کرده است که الزامات آن را مورد توجه قرار نداده است. همچنین درباره «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی» مأموریت‌هایی در زمینه توسعه خدمات و کسب‌وکارهای خلاق آورده شده که با مأموریت اصلی این سازمان همخوانی ندارد.

#### ۴. ارزیابی احکام برنامه

در بخش حاضر ارزیابی احکام مرتبط با بخش صنعت در فصول مختلف برنامه به‌ویژه در فصل ۱۰ یعنی «طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش» ارائه می‌شود. در ادامه این بخش، مواد مرتبط به ترتیب ذکر شده و اظهار نظر کارشناسی درباره آن صورت گرفته است.

ماده (۴) - به‌منظور بهبود محیط کسب‌وکار و تقویت تولید، اقدامات زیر انجام می‌شود:  
ب- دولت مکلف است ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، حمایت‌های تعرفه‌ای را مقید به زمان نموده و نرخ سود بازرگانی واردات را متناسب با سیاست‌های تجاری و صنعتی کشور بازنگری نماید.

#### ارزیابی

اگرچه این بند با اشاره به لزوم هماهنگی حمایت‌های تعرفه‌ای و نرخ سود بازرگانی با سیاست‌های تجاری و صنعتی، اقدامی مفید برای هدفمند و همگرا شدن این سیاست‌هاست، با این وجود عدم تدوین استراتژی توسعه صنعتی و عدم اشاره به اولویت‌های صنعتی یا حتی سایر سیاست‌های صنعتی در این سند، حکم مذکور را فاقد هماهنگی با دیگر احکام برنامه می‌سازد. علاوه بر این، فقدان تعریف شاخص و معیار در این حکم موجب می‌شود که جهت‌دهی این حکم مشخص نباشد.

#### پیشنهاد اصلاحی

پیشنهاد می‌شود عبارت «با رعایت شاخص‌های میزان عمق ساخت داخل کالای مورد نظر و نقش آن در زنجیره ارزش محصول نهایی» به متن حکم افزوده شود.

#### ماده (۴) -

بند «پ» - وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان توسعه تجارت ایران) مکلف است، تا پایان سال دوم برنامه، بسترهای لازم برای ایجاد، توسعه و حمایت از شرکت‌های واسطه صادراتی شامل شرکت‌های مدیریت صادرات، کنسرسيوم‌های صادراتی و شتاب‌دهنده‌های صادراتی را به‌عمل آورد.

**ارزیابی:**

حمایت از شرکت‌های صادراتی زمانی مفید خواهد بود که همراه با تعیین شاخص‌های متناسب و شفاف و عمل براساس آن با هدف توسعه صنعتی باشد.

**پیشنهاد اصلاحی:**

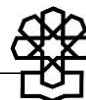
پیشنهاد می‌شود در متن لایحه عبارت شرکت‌های واسطه صادرات به‌عنوان «شرکت‌های واسطه صادرات غیرنفتی» تغییر کرده و همچنین این عبارت به متن اضافه شود: «وزارت صمت (سازمان توسعه و تجارت) مکلف است، با همکاری سازمان برنامه آیین‌نامه این ماده، مبتنی بر شاخص‌های ارزش‌آوری، اشتغال‌آفرینی، کم‌آبری و کم‌انرژی‌بری در اعمال سیاست‌های حمایتی برای صنایع ظرف مدت سه ماه از ابلاغ برنامه را تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.»

**ماده (۳۹) -** به‌منظور اصلاح الگوی مصرف بهینه آب و ارتقای بهره‌وری، اقدامات زیر انجام می‌شود:

**ج -** وزارت نیرو مکلف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، به‌منظور کاهش آب مصرفی بخش صنعت و معدن، ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ برنامه، نسبت به باز تخصیص آب مصرفی صنایع، معادن، پالایشگاه‌ها و نیروگاه‌ها و ابلاغ زمان‌بندی تأمین آب جایگزین با اولویت منابع آبی نامتعارف اقدام نماید. در پایان زمان‌بندی ابلاغ شده، بهای آب تحویلی یا برداشتی صنایع و معادن از منابع آبی، معادل متوسط بهای تمام شده طرح‌های تأمین آب جایگزین در محدوده استقرار صنایع تعیین می‌گردد. منابع حاصله به حساب درآمد شرکت مدیریت منابع آب ایران نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و متناسب با وصول درآمد، صرف اجرای طرح‌های بخش آب مصوب قوانین بودجه سنواتی می‌گردد. شهرک‌ها و نواحی صنعتی و صنایع و معادن مشمول این بند در دریافت تسهیلات و مزایده استفاده از پساب در اولویت هستند.

**ارزیابی:**

به‌طورکل در این بند، استفاده از «آب جایگزین» دارای ابهام است زیرا انواع آب جایگزین تعیین نشده است. همچنین متوسط بهای آب، مبهم و قابل تفسیر است چراکه هم می‌توان پساب و هم آب دریا را به‌عنوان مبنا در نظر گرفت. لذا بهتر است متوسط بهای آب بازتخصیصی متناسب با صنایع مختلف با قرار دادن چند شاخص مورد بازنگری قرار گیرد. علاوه بر این، با عنایت به کیفیت منابع آب بازتخصیصی استفاده از این منابع آبی در صنایع دارویی، بهداشتی، آشامیدنی و غذایی (به‌دلیل ریسک بالا و ملاحظات بهداشتی، اجتماعی و شرعی) امکان‌پذیر نیست. لذا در تخصیص آب به شهرک‌ها، این موضوع باید مدنظر قرار گیرد. همچنین نکته حائز اهمیت این است که در متن لایحه از عبارت «معادل متوسط بهای تمام شده طرح‌های تأمین آب جایگزین» استفاده شده است که ابهام دارد. به‌نظر می‌آید هدف از این عبارت استفاده از جایگزینی پساب و آب دریا باشد که در این صورت حداقل هزینه از حدود بازه ۳ تا ۱۰ هزار تومان فعلی به بیش از یک یورو (در مواردی به ۴ یورو هم می‌رسد و متوسط حدود ۲ یورو) خواهد رسید که در این صورت هزینه تأمین آب به‌ویژه برای صنایع آب‌بر زیاد خواهد شد. لذا ضروری است متناسب با قیمت تمام شده محصول و تأثیری



که بر مصرف‌کننده نهایی می‌گذارد و همچنین تأثیری که محصول بر زنجیره دارد هزینه تعیین شود و سلیقه‌ای و بدون ضابطه نباشد که در این صورت ملاحظه صنعت هم در نظر گرفته شده است.

### پیشنهاد اصلاحی:

پیشنهاد می‌شود عبارت «وزارت نیرو با همکاری وزارت صمت مکلف است آیین‌نامه تعیین بهای آب تحویلی یا برداشتی رشته‌فعالیت‌های صنعتی و معدنی از منابع آبی را متناسب با قیمت تمام شده و تأثیرگذاری آن در زنجیره ارزش محصول و نقش آب در تولید محصولات (ردپای آب) و نیز با در نظر گرفتن مسائل بهداشتی وابسته به نوع و کاربری آنها حداکثر تا معادل متوسط بهای تمام شده طرح‌های اجرایی جایگزین و براساس آخرین فهرست بهای ابلاغی در محدوده استقرار صنایع تدوین کند». پس از عبارت «در پایان زمان‌بندی ابلاغ شده»، اضافه شود.

**ماده (۴۱) -** رهاسازی آب آلوده و آلوده نمودن منابع آب سطحی و زیرزمینی ممنوع است. شهرداری‌ها، دهیاری‌ها از طریق بخش خصوصی، شهرک‌های موضوع «قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳»، شهرک‌های صنعتی و کشاورزی، مجتمع‌های تولیدی، صنعتی، نظامی و سایر واحدهایی که دارای آلاینده‌گی عمده و بیش از حد مجاز هستند، با همکاری وزارت نیرو ملزم به جمع‌آوری، تصفیه، بازچرخانی و مدیریت پساب و فاضلاب تولیدی خود هستند. در صورت عدم اقدام مضمولان این ماده، وزارت نیرو از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط موظف است، هزینه کاهش آلاینده‌گی و جریمه آن را اخذ و برای اجرای طرح‌های پایش و حفاظت کیفی منابع آب و جمع‌آوری و تصفیه آب‌های آلوده صرف نماید. وزارت نیرو ملزم به جمع‌آوری، تصفیه و رفع آلودگی‌های مزبور است. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر سازوکارها و تعرفه هزینه رفع آلودگی و جریمه‌های آن، ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه، به پیشنهاد وزارت نیرو و با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، کشور، جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

### ارزیابی:

اخذ جریمه از واحدهای آلاینده اقدامی مناسب در زمینه بهبود مدیریت آلاینده‌گی است اما بخشی از هزینه‌های بهبود مدیریت آب می‌تواند در قالب اقدام برای ایجاد تصفیه‌خانه لحاظ شود. در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصارف این ماده دیده شده و با توجه به قرار داشتن شهرک‌های صنعتی بیرون از محدوده شهری، این حکم مستلزم تغییر منابع دهداری‌هاست.

ماده (۴۷) - در اجرای بندهای هشتم و نهم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.

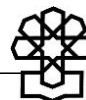
جدول ۱۱. لایحه برنامه هفتم - اهداف کمی سنجه‌های عملکردی طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش

سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه
ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی	میلیون تن	۱۳۱.۵
ظرفیت تولید پروپیلن و زنجیره پروپیلن	میلیون تن	۱۱.۶
ظرفیت تولید پایین‌دستی زنجیره متانول	میلیون تن	۰.۷
ظرفیت تولید پایین‌دستی زنجیره اتیلن	میلیون تن	۱۱.۹
ظرفیت تولید پایین‌دستی زنجیره آروماتیک	میلیون تن	۳

### ارزیابی:

یکی از موضوع‌های کلیدی در لایحه برنامه هفتم هدف‌گذاری برای تکمیل زنجیره‌های مختلف ارزش در صنعت پتروشیمی است. اما دو ایراد اساسی بر این هدف‌گذاری وارد است. اول اینکه هدف‌گذاری تکمیل زنجیره ارزش صنایع پیشران با هدف‌گذاری کل صنعت پتروشیمی ادغام شده است، به‌طوری‌که همزمان با اهداف کمی زنجیره‌های ارزش پایین‌دستی مقرر شده تا پایان سال ۱۴۰۶ ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی به ۱۳۱/۵ میلیون تن افزایش یابد. تجربه برنامه ششم توسعه نشان داد تعیین هدف کمی دستیابی به صد میلیون تن محصول پتروشیمی فقط به تولید محصولات با ارزش افزوده کم و نه تولید محصولات مورد نیاز صنایع داخلی منجر شد. تکرار این تجربه در طول برنامه هفتم و تحقق هدف پیش‌بینی شده (۱۳۱/۵ میلیون تن محصول) با اجرای طرح‌های متانول، اوره و آمونیاک و طرح‌های بالادستی خوراک بدون توجه به تأمین نیاز داخل محتمل است. نکته دیگر اینکه هرچند در لایحه برنامه هفتم در مقایسه برنامه ششم توسعه به اهداف کمی برای زنجیره‌های ارزش صنایع پایین‌دست توجه شده است، اما هدف‌های کمی طرح‌های پیشران آمیخته با کل محصولات زنجیره پایین‌دستی هر زنجیره به‌صورت یکجا آمده است. برای مثال در زنجیره ارزش اتیلن، طرح‌های پیشران این زنجیره با هدف تأمین نیاز صنایع داخلی با ظرفیت ۵۶۱ هزار تن در سال پیش‌بینی شده است، اما رقم پیش‌بینی شده در جدول معادل ۱۱/۹ میلیون تن با لحاظ سایر محصولات زنجیره از جمله محصول پلی‌اتیلن است که مقدار قابل توجه آن صادر می‌شود. به‌عبارتی این دغدغه وجود دارد که تولید ۵۶۱ هزار تن محصول زنجیره اتیلن مورد نیاز صنایع داخلی تحت عنوان طرح‌های پیشران، در رقم کل زنجیره با لحاظ پلی‌اتیلن (۱۱/۹ میلیون تن) نادیده گرفته شود.

علاوه بر ایراد اول مبنی بر هدف‌گذاری‌های کمی، در لایحه برنامه ابزار حاکمیتی جدیدی نسبت به وضع موجود به‌منظور دستیابی به اهداف تکمیل زنجیره لحاظ نشده است. شایان ذکر است تعیین هدف کمی برای تکمیل زنجیره‌های پایین‌دستی تعیین شده در لایحه برنامه بدون لحاظ الزامات نهادی از جمله تعیین متولی در خصوص خوراک‌های بین مجتمع، تهیه



بسته‌های تشویقی برای جذب سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها به‌دلیل پیچیدگی بیشتر و سایر محدودیت‌ها از جمله تأمین فناوری و البته هدف‌گذاری دقیق در خصوص ظرفیت طرح‌های پیشران، دستاورد مطلوبی در پی نخواهد داشت. در مجموع هرچند مقتضی است از ظرفیت برنامه هفتم برای رفع گلوگاه‌ها و تحقق مطلوب اهداف سند برنامه و نه تکرار برنامه در دست اجرای صنعت استفاده شود، مع‌الوصف با توجه به اصلاح هدف‌گذاری کمی با استفاده از ابزار بازنگری در طرح‌ها و هدف‌گذاری کمی در زنجیره‌های پایین‌دست، ارائه اهداف کمی ماده (۴۷) لایحه نسبت به قانون برنامه ششم توسعه گامی رو به جلو تلقی می‌شود.

**ماده (۴۸) -** به‌منظور جلوگیری از خام‌فروشی و تکمیل زنجیره ارزش و رویکرد جهش اقتصادی، اقدامات زیر انجام می‌گیرد:

**الف -** سازمان مکلف است کلان پروژه‌های اولویت‌دار از جمله دالان‌های راهبردی ترانزیت ریلی، زنجیره اکتشاف و استخراج نفت و گاز و پتروپالایشگاه‌ها، قطار سریع‌السیر در مسیرهای طولانی و پرمسافر و جایگزین هوایی، مهار آب‌های مشترک و مرزی، شهرهای ساحلی، تحول رقومی (دیجیتال)، هوشمندسازی و دستیابی به توانمندی تزریق ماهواره به مدارهای زمین‌آهنگ را ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ برنامه به تصویب هیئت وزیران برساند.

### ارزیابی:

این حکم مبتنی بر بند «۹» سیاست‌های کلی تهیه شده است منتهی از میان پروژه‌های انتخاب شده، به‌جز پروژه‌های زیرساختی، پروژه‌های «اولویت‌دار» و «پیشران» محدود به حوزه نفت و گاز شده و موضوع صنایع ساخت به‌طورکل نادیده گرفته شده است. این در حالی است که توفیق در توسعه صنعتی به‌ویژه توسعه صنایع ساخت که برای دستیابی به اهداف تسریع رشد و بهبود سریع بهره‌وری و ایجاد اشتغال مولد اهمیت بسزا دارد و در گرو تعیین اولویت‌ها و پیشران‌ها مبتنی بر یک «نقشه راه» یا استراتژی توسعه صنعتی مشخص است. در این چارچوب، هدف‌گیری صنعتی یا تعیین صنایع پیشران، در کنار اتخاذ سیاست‌های مبتنی بر ثبات اقتصاد کلان و بهبود فضای کسب‌وکار و نیز اتخاذ سیاست‌های صنعتی، تجاری، یادگیری و فناوری و دست آخر ایجاد آرایش نهادی و سیاسی مطلوب می‌تواند توفیق کشور در زمینه توسعه صنعتی را به‌دنبال داشته باشد.

### پیشنهاد اصلاحی

با توجه به خلأ جدی برنامه در هدف‌گیری صنعتی و استفاده از ابزارهای سازمانی موجود برای توسعه صنعتی، دو پیشنهاد می‌توان مطرح کرد: پیشنهاد اول، تکرار حکم برنامه ششم توسعه با رویکردی مشخص‌تر در برنامه هفتم است. بر این اساس، می‌توان توصیه کرد که علاوه بر حکم بالا، دولت (وزارت صمت) مأمور شود تا برپایه شاخص‌هایی نظیر ارزآوری، اشتغال‌زایی، برخورداری از بازار داخلی گسترده برای محصولات نهایی، غیرانرژی‌بر بودن و غیر آبر بودن، در فاصله شش ماه پس از تصویب و ابلاغ برنامه فهرست اولویت‌های صنعتی (سه تا حداکثر پنج زنجیره ارزش اولویت‌دار) را تهیه و مبنای سیاست‌گذاری صنعتی در طول برنامه هفتم توسعه قرار دهد.

با وجود آنکه حکم بالا می‌تواند مبنایی برای تدوین حکمی برای تعیین اولویت‌ها در برنامه هفتم توسعه قرار گیرد، ممکن است مانند سه برنامه توسعه قبل، دولت تا انتهای برنامه در ارائه اولویت‌های صنعتی و تعیین صنایع پیشران تأخیر داشته باشد. برای پرهیز از تکرار این موضوع در برنامه هفتم، با توجه به آسیب‌شناسی مرکز از مطالعات و روش‌های اولویت‌بندی در کشور<sup>۱</sup>، پیشنهاد می‌شود تا دولت (وزارت صمت) با توجه به اولویت‌های مشترک این مطالعات، با همکاری سازمان برنامه و بودجه سند توسعه‌بخشی را برای زنجیره ارزش سه زنجیره محصول نهایی پوشاک، خودرو و محصولات الکترونیک (شامل لوازم خانگی) و سه رشته صنعتی پشتیبان آن یعنی ماشین‌سازی، پایین دست پتروشیمی و آلیاژهای فولادی را در یک سال اول پس از تصویب و ابلاغ برنامه تهیه و به تصویب هیئت وزیران رسانده و در ادامه برنامه مبنای سیاست‌های بخشی و فرابخشی خود قرار دهد. متن ماده پیشنهادی به همراه توضیحات تکمیلی در بخش چرخش‌های تحول‌بخش ارائه شده است.

#### ماده ۴۸-

ت- وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است، ضوابط صدور، تمدید و لغو جوازهای تأسیس واحدهای صنعتی را بر اساس صیانت و ایجاد حداکثر ارزش افزوده از منابع پایه، ایجاد توازن و رفع ناترازی زنجیره‌های تولید و ملاحظات سند ملی آمایش سرزمین ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، بازنگری نموده و اجرا نماید.

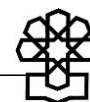
کلیه مجوزهای صادره در زنجیره ارزش پتروشیمی (به‌ویژه تولید متانول، اوره و پلی‌اتیلن) و زنجیره ارزش صنایع معدنی (به‌ویژه فولاد) که تا پایان سال ۱۴۰۱ به بهره‌برداری نرسیده‌اند، منطبق با ظرفیت‌های تأمین خوراک، تأمین زیرساخت‌ها، ملاحظات سند ملی آمایش سرزمین، صرفه و صلاح اقتصادی، ظرف مدت یک سال پس از ابلاغ برنامه باید مورد بازنگری قرار گیرد. همچنین مجوزهای تأمین خوراک، انرژی و تخصیص آب به بنگاه‌های اقتصادی در دوره اجرا تا آغاز بهره‌برداری، زمان‌مند بوده و صرفاً مشروط به بهره‌برداری در زمان‌بندی تعیین شده است و تمدید آن صرفاً بر اساس قانون و مقررات مجاز خواهد بود.

#### ارزیابی

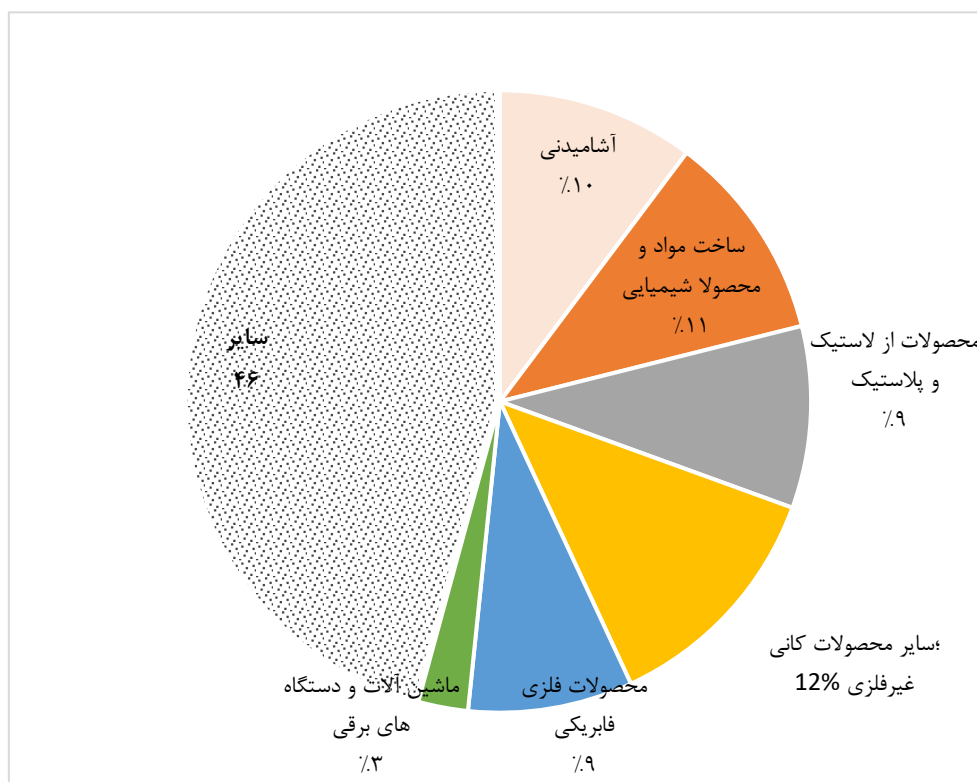
به‌منظور تبیین دقیق‌تر موضوع حکم پیشنهادی در نمودار ۳ متوسط سهم رشته فعالیت‌های صنعتی عمده در ترکیب مجوزهای تأسیس صادره بخش صنعت طی سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۰ ارائه شده است.

۱. رجب‌پور، حسین، صمدیان، فرزانه؛ ارزیابی مطالعات اولویت‌بندی و پیشنهادهایی برای بهبود سیاست‌گذاری صنعتی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). شماره مسلسل: ۱۸۵۱۱





### نمودار ۳. سهم رشته فعالیت‌های صنعتی در ترکیب مجوزهای تأسیس صادره طی سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۰



مأخذ: آمار حساب‌های ملی، مرکز آمار ایران، ۱۴۰۱.

همان‌طور که در آمار نمودار ۳ مشخص است بیش از ۵۰ درصد مجوزهای تأسیس صادره به ۵ رشته فعالیت صنعتی (از ۲۲ رشته فعالیت) شامل محصولات غذایی و آشامیدنی، ساخت مواد و محصولات شیمیایی، محصولات از لاستیک و پلاستیک، محصولات کانی غیر فلزی و محصولات فلزی فابریکی اختصاص دارد. در این بین سهم رشته فعالیت ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی به‌عنوان یک صنعت استراتژیک در بخش صنعت فقط حدود ۳ درصد بوده است. به‌عبارتی عمده توسعه بخش صنعت مبتنی بر صنایع منبع محور شامل کشاورزی، نفت و گاز و معدن است. بدین ترتیب بازنگری در ضوابط صدور، تمدید و لغو جوازهای تأسیس واحدهای صنعتی با لحاظ شاخص‌های ایجاد حداکثر ارزش افزوده از منابع پایه، ایجاد توازن و رفع ناترازی زنجیره‌های تولید و ملاحظات سند ملی آمایش سرزمین، می‌تواند در توزیع مناسب‌تر واحدهای صنعتی و تولید با حداکثر ارزش افزوده مؤثر باشد.

### پیشنهاد اصلاحی

پیشنهاد می‌شود عبارت «اولویت‌های صنعتی» پس از عبارت «رعایت ملاحظات سند آمایش سرزمین» اضافه شود. همچنین پیشنهاد می‌شود عبارت «سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت نفت موظف هستند» در ابتدای بند دوم قبل از عبارت «کلیه مجوزهای صادره در زنجیره ارزش پتروشیمی» اضافه شود.

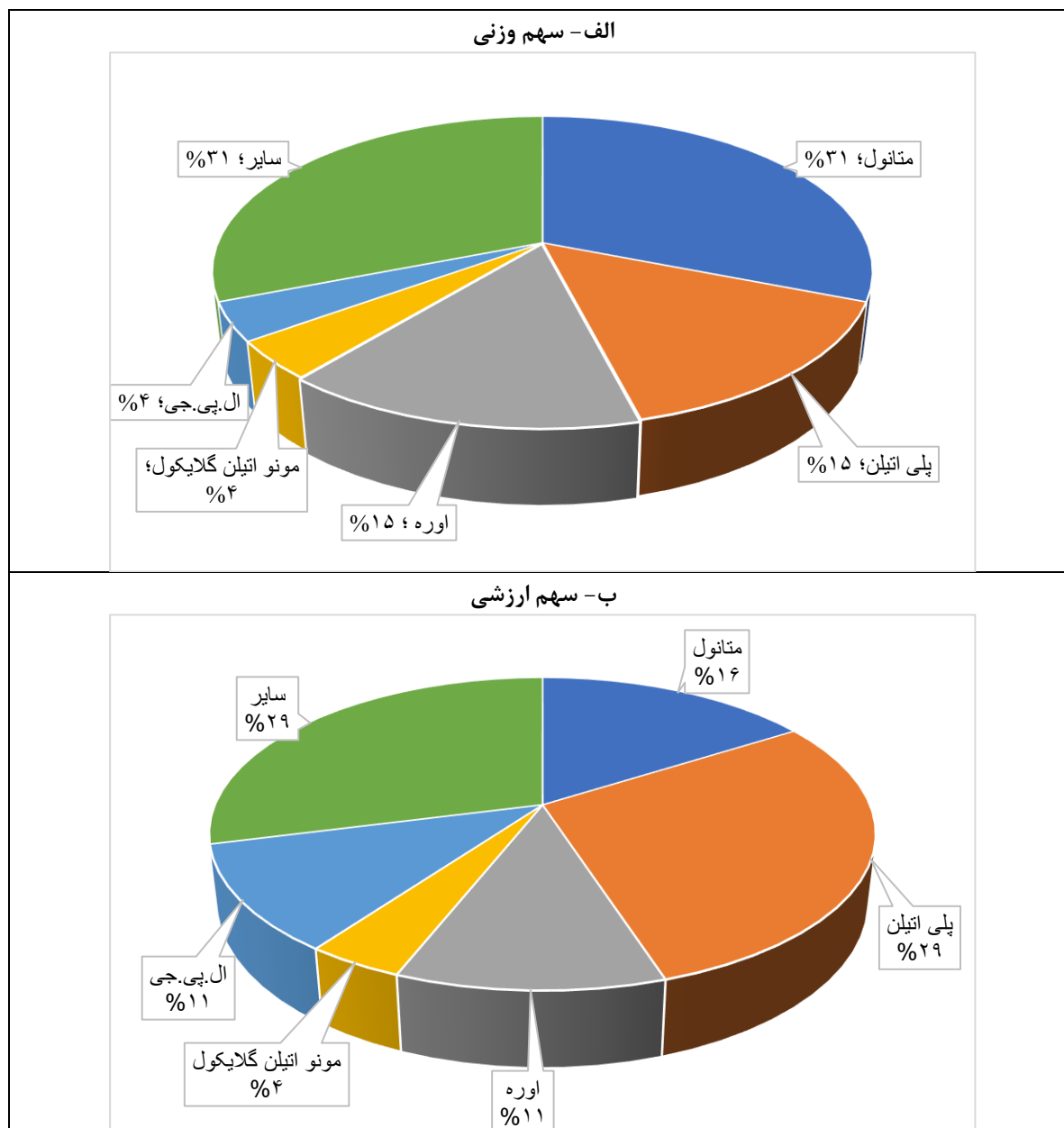
## ماده (۴۸) -

ث - معافیت مالیاتی درآمد حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی و محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی (از جمله بیلت، بلوم، اسلب، قیر، متانول، اوره و پلی اتیلن) به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور لغو می‌گردد. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف یکماه پس از برنامه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و نفت و سازمان پیشنهاد و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

## ارزیابی

یکی از ایرادات اصلی در تهیه فهرست مواد نیمه‌خام به‌منظور اجرای احکام قوانین بودجه سنواتی، برخورد یکسان سیاستی با محصولات تولید شده در طول زنجیره ارزش است. این در حالی است که برای تحقق اهداف اسناد بالادستی کشور از جمله سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در جهت تحقق جهش تولید دانش بنیان و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام‌فروشی لازم است سیاست کاهش نرخ مالیات متناسب با ایجاد ارزش افزوده اتخاذ شود و از ابزارهای حکمرانی معافیت مالیاتی و عوارض صادراتی در جهت جلوگیری از خام‌فروشی و تنظیم بازار داخل به‌طرز صحیح استفاده شود. برای تبیین بهتر موضوع در نمودار ۴ آمار صادرات محصولات پتروشیمی به‌لحاظ ارزشی و وزنی در سال ۱۴۰۰ ارائه شده است.

## نمودار ۴. سهم ارزشی و مقداری محصولات عمده صادراتی پتروشیمی در سال ۱۴۰۰



مأخذ: کتاب سال صنعت پتروشیمی ایران، سال ۱۴۰۰، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، ۱۴۰۱

همان‌طور که از آمار نمودار ۴ مشخص است در سال ۱۴۰۰ متانول حدود ۳۱ درصد از محصولات صادراتی صنعت پتروشیمی را به‌لحاظ وزنی به خود اختصاص داد و در مقابل سهم ارزش صادراتی این حجم از صادرات حدود ۱۶ درصد بود. در حالی که این آمار برای محصولات انتهایی زنجیره ارزش از جمله پلی‌اتیلن روندی معکوس دارد و سهم ۱۵ درصدی صادرات پلی‌اتیلن به‌لحاظ وزنی، سهم ارزشی حدود ۲۹ درصد را به خود اختصاص داده است. لذا مقتضی است با هدف تشویق سرمایه‌گذاری در تکمیل زنجیره ارزش، با محصولات مختلف در طول زنجیره ارزش هر صنعت برخورد یکسان سیاستی نشود.

### پیشنهاد اصلاحی

پیشنهاد می‌شود عبارت «صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی و محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور مشمول مالیات بر درآمد می‌شود.» جایگزین عبارت «معافیت مالیاتی درآمد حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی و محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی (از جمله بیلت، بلوم، اسلب، قیر، متانول، اوره و پلی‌اتیلن) به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور لغو می‌گردد.» شود. همچنین پیشنهاد می‌شود عبارت «شامل تعریف و تدوین فهرست مواد خام و نیمه‌خام در زنجیره ارزش هر یک از صنایع مذکور» پس از عبارت «آیین‌نامه اجرایی این بند» اضافه شود.

#### ماده (۴۸) -

ج- دولت موظف است از سال اول برنامه، نسبت به وضع عوارض کاهنده (با لحاظ یارانه‌های مستقیم متعلقه) صادرات مواد خام و نیمه‌خام در طول زنجیره ارزش به نحوی که صادرات این محصولات بر عرضه داخلی رجحان نداشته و هم‌زمان منجر به توقف تولید اقتصادی نشود، اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت نفت ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ برنامه، تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

### ارزیابی

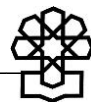
عوارض صادراتی یکی از ابزارهای حاکمیتی برای تنظیم بازار محصولات مورد نیاز صنایع داخلی در برابر صادرات است که با توجه به کاهنده بودن عوارض حکم پیشنهادی در طول زنجیره ارزش، مورد تأیید است.

#### ماده (۴۸) -

چ- به وزارت نفت اجازه داده می‌شود تخفیف‌های پلکانی نرخ خوراک موضوع جزء (۳) تبصره ذیل بند الف ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) را با استفاده از «اوراق تسویه»، در طول زنجیره ارزش صنایع پایین دستی نفت و گاز به سرمایه‌گذاران دارای قراردادهای بلندمدت تخصیص دهد. این اوراق صرفاً با ارزش اسمی و بدون قابلیت مبادله برای تسویه هزینه خوراک قابل استفاده خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر شیوه اجرا و نحوه توزیع مشوق در حلقه‌های مختلف زنجیره ارزش و سایر ضوابط توسط وزارت نفت با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

### ارزیابی

به موجب ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره اصلاحی بند «ب» ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، موضوع جز (۴) بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) - مصوب ۱۳۹۳، تخفیف



پلکانی به معنای اعمال تخفیف در قیمت خوراک‌های گاز و مایع مصرفی صنایع تولیدکننده مواد پایه (بالادستی) پتروشیمی به شرط سرمایه‌گذاری آنها در تولید محصولات میانی و نهایی و به منظور توسعه زنجیره ارزش می‌باشد. این صنایع در صورتی که در مراحل اول تا سوم یاد شده در بند «د» ماده (۱) این آیین‌نامه سرمایه‌گذاری نمایند، به نسبت میزان سهم خود در کل سرمایه‌گذاری انجام شده و برحسب اینکه سرمایه‌گذاری در مناطق عادی یا کمتر توسعه یافته صورت گیرد، از تخفیف پلکانی در قیمت مصوب خوراک گاز و خوراک مایع براساس جدول زیر برخوردار خواهند شد:

ردیف	محل احداث	تکمیل زنجیره ارزش محصول		
		مرحله اول	مرحله دوم	مرحله سوم
۱	مناطق کمتر توسعه یافته موضوع بند (ز) ماده (۱) این آیین‌نامه	خوراک گاز	۵٪	۲۰٪
		خوراک مایع	۱٪	۳٪
۲	مناطق کمتر توسعه یافته حاسک، قشم، چابهار و کنارک (دیگر مناطق کمتر توسعه یافته نیز که برای اجرای طرح‌هایی مانند تولید اولین گاز طبیعی توسط وزارت نفت تعیین می‌شوند، مشمول تخفیفات این ردیف خواهند شد)	خوراک گاز	۱۰٪	۳۰٪
		خوراک مایع	۲٪	۳٪
۳	دیگر مناطق	خوراک گاز	—	۱۰٪
		خوراک مایع	—	۲٪

همان‌طور که از متن این ماده مشخص است سرمایه‌گذار در صورتی از تخفیف خوراک بهره‌مند می‌شود که خودش در مراحل اول تا سوم مندرج در آیین‌نامه سرمایه‌گذاری کند، این در حالی است که این نحوه تخفیف با روح قانون (حمایت از تکمیل زنجیره ارزش) در تعارض است. هدف قانون‌گذار تسری تخفیف در طول زنجیره است و سرمایه‌گذاری می‌تواند توسط شخص ثالث و نه لزوماً سرمایه‌گذار مرحله اول انجام شود. به کارگیری «اوراق تسویه» به جای تخفیف خوراک در ابتدای زنجیره، روش مناسب‌تری است که با روح قانون و تسری تخفیف در طول زنجیره هماهنگ‌تر است و لذا حکم پیشنهادی مورد تأیید است.

#### ماده (۴۸) -

خ- وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران) می‌تواند با همکاری شهرداری‌ها و در چارچوب طرح جامع شهری نسبت به ایجاد مجتمع‌های صنایع خلاق، صنایع دستی و صنفی تولیدی و خدماتی در داخل حریم شهری اقدام نماید.

#### ارزیابی

در بند «۱» ماده (۴) اساسنامه سازمان صنایع کوچک، موضوع فعالیت این سازمان به صراحت «صنایع کوچک» و تأسیس محوطه‌هایی در خارج از حریم شهری برای فعالیت این صنایع عنوان شده است، همچنین در ۱۶ بند دیگر این ماده، وظایفی که برای این سازمان برشمرده شده هیچ‌کدام در حیطه «ایجاد مجتمع‌های صنفی تولیدی و خدماتی»

نبوده و متولیان دیگری نیز دارد، همچنین در محدوده شهری، وزارت مسکن و شهرسازی متولی اصلی ایجاد و نظارت بر مجتمع‌ها بوده و تعیین این وظیفه باید مطابق با اختیارات آن سازمان باشد.

### پیشنهاد اصلاحی

با توجه به نکته گفته شده در بالا پیشنهاد می‌شود ماده مذکور حذف شود.

#### ماده ۴۸-

۵- به منظور نظارت بر رعایت حریم‌های ساخت‌وساز و بررسی میزان تخلفات ساخت‌وساز و نقض حریم‌ها در اراضی با کاربری صنعتی، فسخ و خلع ید از اراضی و قراردادهای غیرفعال، تعیین جریمه ساخت‌وسازهای غیرمجاز و رسیدگی و تعیین تکلیف وضعیت واحدهای تولیدی راکد، در هر استان کارگروه صیانت از اراضی با کاربری صنعتی متشکل از نماینده سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، نماینده استاندار و نماینده رئیس کل دادگستری استان (قاضی) تشکیل می‌شود. احکام این کارگروه‌ها قابل اعتراض در محاکم قضائی نخواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

### ارزیابی

از جمله مشکلات واحدهای تولیدی برای استقرار در شهرک‌های صنعتی، وجود محدودیت برای دریافت جواز تأسیس به دلیل واگذاری همه مجوزها (بدون سرمایه‌گذاری واقعی) در محدوده شهرک‌ها و کمبود زمین در اختیار شرکت شهرک‌ها برای واگذاری است اما قانون درباره بازپس‌گیری مجوزها ساکت است.

### پیشنهاد اصلاحی

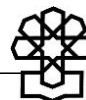
عدم قابلیت اعتراض در محاکم با اصل (۳۴) قانون اساسی مغایرت دارد، بنابراین حذف عبارت «احکام این کارگروه‌ها قابل اعتراض در محاکم قضائی نخواهد بود.» پیشنهاد می‌شود.

#### ماده (۴۸)-

۵- در خصوص پرونده‌های حقوقی مربوط به واحدهای تولیدی و همچنین در رابطه با مطالبات موضوع ماده (۵۰) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴)، هرگونه توقیف و ضبط ماشین‌آلات، ابزار تولید، تجهیزات و مواد اولیه واحدهای تولیدی، بازداشت و حبس مدیرعامل و یا اعضای هیئت‌مدیره که با تشخیص ستاد تسهیل و رفع موانع تولید استان منجر به توقف تولید شود، تا زمان قطعی‌شدن حکم ممنوع است.

### ارزیابی

این حکم در ادامه تبصره در ماده (۳) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور است که توقیف تا صدور حکم نهایی را ممنوع اعلام می‌کند و می‌تواند نااطمینانی‌های فعالان اقتصادی در زمینه توقف تولید در هنگام رسیدگی به شکایات را کاهش دهد.



## پیشنهاد اصلاحی:

این حکم در شکل ارائه شده ماهیت دائمی دارد و بهتر است به عنوان اصلاح ماده (۳) قانون رفع موانع تولید و نه حکم برنامه‌ای پیشنهاد شود.

### ۵. چرخش‌های تحول‌بخش

تدوین برنامه‌های توسعه، نه صرفاً مشخص کردن تکالیف و وظایف دستگاه‌های اجرایی در بازه‌های میان‌مدت بلکه فرصتی برای تحول‌بخشی به وضعیت کشور است. اگر توسعه را «تحول ساختاری» تعریف کرده‌اند، تدوین برنامه‌های توسعه فرصتی برای تحقق‌بخشی به این تحول ساختاری است. برنامه هفتم توسعه در شرایطی تدوین شده است که اقتصاد ایران بیش از هر چیز نیازمند دستیابی به راهکارهای تحول‌بخش است. علی‌رغم اهمیت این موضوع که در مقدمه پیش‌نویس لایحه نیز مورد تأکید قرار گرفته و در آن، رویکرد برنامه هفتم توسعه، سیاست‌گذاری برای تحقق «چرخش‌های تحول‌آفرین» عنوان شده بود، در حال حاضر احکام لایحه برنامه، فاقد چنین رویکردی به مسائل بخش صنعت به نظر می‌رسد. به عبارت دیگر، مجموعه احکامی که برای حل چالش‌های بخش توصیه شده‌اند، بیشتر مبتنی بر حل مسائل روزمره دستگاه‌ها هستند و فاقد چارچوبی برای ایجاد تحول در بخش به نظر می‌رسند.

به نظر می‌رسد برای توسعه‌گرا و تحول‌آفرین بودن احکام بخش صنعت، صرفاً اصلاح احکام موجود نتیجه‌بخش نخواهد بود بلکه باید بسته‌ای همگرا از سیاست‌ها و احکام تحول‌بخش را در کنار یکدیگر مورد توجه و تصویب قرار داد. در ادامه این بخش، مؤلفه‌های اصلی این بسته سیاستی معرفی شده و احکام آن نیز در بخش پیوست مطرح شده‌اند. این مؤلفه‌های اصلی عبارتند از «اولویت‌بندی و هدف‌گیری صنایع پیشران»، «ماموریت‌محوری سازمان‌های توسعه‌ای» و هدایت اعتبار به سمت بخش صنعت یا «تأمین مالی بخش».

### اولویت‌بندی و هدف‌گیری صنایع پیشران

از جمله دلایل اصلی کم‌توفیق بودن برنامه‌ها در تحقق اهداف توسعه صنعتی، فقدان تدوین سیاست مبتنی بر استراتژی توسعه صنعتی است. در واقع تدوین استراتژی توسعه صنعتی یعنی هدف‌گیری صنایع پیشران و تنظیم سیاست‌های فرابخشی و بخشی در راستای آن یکی از مهم‌ترین الزامات موفقیت برنامه‌ها محسوب می‌شود. با توجه به این موضوع، تدوین استراتژی توسعه صنعتی در سه برنامه توسعه گذشته همواره یکی از احکام برنامه‌ها بوده است. این در حالی است که با وجود عدم اجرایی شدن این حکم در زمان مقرر و عدم سیاست‌گذاری مبتنی بر آن و نیز با وجود تأکید فصل مرتبط با صنعت بر «پروژه‌ها و صنایع پیشران» لایحه برنامه هفتم توسعه فاقد رویکردی برای حمایت از صنایع پیشران است. به نظر می‌رسد برنامه هفتم در درجه اول باید واجد توجه به اهمیت تعیین صنایع پیشران بوده و در درجه بعدی بکوشد تا کاستی‌های روش‌های قبل را جبران کرده و رویکردی مؤثر برای تعیین صنایع پیشران اتخاذ کند. در فرامطالعه انجام شده در مرکز پژوهش‌ها،<sup>۱</sup> هشت مطالعه پیشین نهادهایی نظیر وزارت صمت و سازمان برنامه و بودجه مرور شده

۱. گزارش ارزیابی مطالعات اولویت‌بندی و پیشنهادهایی برای بهبود سیاست‌گذاری صنعتی، شماره مسلسل: ۱۸۵۱۱، سال ۱۴۰۱.

و نکات مشترک آنها مورد بررسی قرار گرفت. نتایج نشان می‌دهد همه این مطالعات مبتنی بر کدهای دو رقمی آیسیک بوده و حداقل هشت رشته فعالیت در پنج مطالعه تکرار شده‌اند که این رشته فعالیت‌ها را می‌توان صنایع غذایی، نساجی، شیمیایی، فلزات اساسی، ماشین‌آلات و تجهیزات، ماشین‌آلات مولد برق، رادیو و تلویزیون، وسایل نقلیه موتوری و سایر تجهیزات حمل و نقل عنوان کرد.

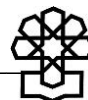
البته این نتایج به معنی صحت انتخاب‌های انجام‌شده نیست زیرا اولاً این مطالعات عمدتاً مبتنی بر روش‌های گذشته‌نگر و داده‌های موجود صورت گرفته و فرض کرده‌اند که در گذشته، سیاست‌های فعال دولت نقشی در ایجاد مزیت‌های این صنایع نداشته‌اند، ثانیاً فرض کرده‌اند که آینده مانند گذشته است و اگر صناعی در گذشته دارای اولویت بودند، لزوماً در آینده و تحول روندهای آن هم می‌توانند مزیت خود را حفظ کنند. ثالثاً مسئله پیوندها که در قالب پیوندهای داده-ستانده یا پیوندهای درون زنجیره ارزش، یکی از مهم‌ترین مبانی تعریف پیشران‌های اقتصادی است، در این مطالعات چندان جدی گرفته نشده و شاخص‌هایی نظیر ارزش افزوده و فروش و... مبنای اصلی تعیین پیشران‌ها بوده‌اند.

با در نظر گرفتن تحولات صنعتی و نیز با عطف توجه به زنجیره‌های ارزش، در اینجا می‌توان پیشنهاد کرد که انتخاب صنایع پیشران و اولویت‌دار در برنامه هفتم توسعه حول سه محصول نهایی و زنجیره ارزش آن‌ها سامان یابد. سه محصول پیشنهادی عبارتند از «پوشاک»، «خودرو» و «لوازم الکترونیک (لوازم خانگی)». انتخاب این صنایع تا حدی مبتنی بر مشاهده روندهای گذشته کشورهای پیشرو است، البته این انتخاب‌ها پویایی خاص خود را دارد و در تجربه تاریخی، عبور کشورها از یک مرحله توسعه موجب تمرکز بیشتر آن‌ها بر یکی از این سه حوزه شده است. علاوه بر این، با عطف توجه به اهمیت زنجیره‌های ارزش در اقتصاد کنونی جهان، در تمام تجربیات تاریخی کشورهای موفق، سه محصول پیش‌گفته نقشی مهم در ایجاد این پیوندها برعهده داشته‌اند. توسعه این محصولات به توسعه زنجیره ارزش آنها و ایجاد پیوندهای گسترده درون اقتصاد ملی انجامیده است.

درباره این سه محصول و زنجیره ارزش آنها باید گفت که زنجیره ارزش پوشاک، زنجیره‌ای کاربر و اشتغال‌زاست که به واحدهای کوچک و متوسط هم (که در ایران بخش غالب ساختار بنگاه‌ی را تشکیل می‌دهند) اجازه می‌دهد وارد فعالیت اقتصادی و رقابت شده و ضمن کسب سود، توسعه را به پیش ببرند. توسعه این محصول ضمن توسعه زنجیره ارزش گسترده حامی آن، بهره‌گیری بهتر از موجودی سرمایه و نیروی انسانی کشور را در پی دارد. فراتر از این، وجود گسترده مواد خام (پنبه و الیاف پلی‌استر) در کشور، امکان شکل‌گیری زنجیره ارزش داخلی در این صنعت را فراهم کرده است. باید تأکید کرد که بر اساس برآوردهای انجام‌شده، توسعه صنایع نساجی و استفاده از محصولاتی نظیر الیاف پلی‌اکریل (محصول میانی پتروشیمی)، ارزش افزوده‌ای تا ۵ برابر خام‌فروشی برای این صنایع به‌همراه دارد. این مسئله که نیم قرن اخیر بدون گذار ایران از مرحله توسعه منبع محور، همراه با افول جدی سهم اشتغال صنایع نساجی بوده به‌نحوی که از سهم ۳۰ درصدی در ۱۳۵۰ به سهم ۵ درصدی در سال‌های اخیر رسیده‌اند، اهمیت توجه به این صنعت را نشان می‌دهد.

در کنار این صنعت، می‌توان از صنایع خودروسازی نام برد که این صنعت نیز جزو صنایع پیشران در تاریخ توسعه صنعتی کشورها بوده است و به‌دلیل تأثیری که بر ۶۰ صنعت دیگر دارد (به‌طور مثال از طریق توسعه صنایع فلزی،





پلاستیکی، شیمیایی، پارچه، عایق، شیشه، الکترومکانیکی، برق، متالوژی و... نقش مهم در توسعه صنعتی کشورها ایفا کرده است. صنعت خودرو در ایران عمدتاً با حمایت‌های دولت توسعه پیدا کرد اما اکنون از ظرفیت خوبی برای توسعه برخوردار است. علاوه بر این زنجیره ارزش خودرو، از پتروشیمی و فولاد تا صنایع با فناوری بالا و پیشرفته گسترده است و می‌تواند به تولید محصولات این صنایع نظیر ایجاد ورق‌های فولادی تأثیر بگذارد.

عمده سیاست‌های اتخاذ شده به منظور توسعه صنعت خودرو، بر کنترل تجارت و قیمت‌گذاری متمرکز بوده است. لازم به ذکر است که کارکرد سیاست کنترل تجارت، تنها خرید زمان به منظور توسعه صنعت داخلی برای رقابت با شرکت‌های خارجی است، از همین رو اگر این موارد با سایر سیاست‌های تشویقی و تنبیهی به منظور سوق دادن شرکت‌های داخلی به سمت توسعه کیفیت و بهره‌وری همراه نباشد، هرگز منجر به توسعه نخواهد شد.

دولت با ابزارهایی که در اختیار دارد باید انگیزه و تصمیم بخش‌های اقتصادی را تحت تأثیر قرار داده، سود آن‌ها را با سود و منافع ملی هم‌راستا نماید. بنابراین سیاست‌های صنعتی اتخاذ شده از سوی دولت نقش محوری در جهت‌دهی به فعالیت‌ها دارد. طی ۳۰ سال گذشته سیاست‌های صنعتی بخش خودرو دارای ایرادات راهبردی در طراحی این ابزارها بوده است. سیاست‌هایی از جمله تعرفه واردات خودرو، تعرفه واردات قطعات خودرو، استانداردها، دستورالعمل قیمت‌گذاری و حمایت‌های مالی طی این چند دهه به کار گرفته شده اما فهم ناقص از این ابزارها، اشتباه در عملیاتی‌سازی را به دنبال داشته است؛ از جمله:

- ممنوعیت واردات و یا تعرفه‌های بسیار بالا امکان رقابت اندک خودروسازان داخلی با خارجی را سلب کرده است.  
- تعرفه واردات قطعات به دلیل طراحی اشتباه پلکان‌های آن عملاً داخلی‌سازی بیشتر از ۴۰ درصد را از صرفه اقتصادی خارج می‌کند.

- استانداردهای خودرویی کاملاً به صورت ترجمه‌ای از استانداردهای اروپا و بدون توجه به نیازهای بازار منطقه و ظرفیت‌های خودروسازان کشور تدوین می‌شود و همان هم به موقع اجرایی نمی‌شود.

- دستورالعمل قیمتی، خودروسازان را به سمت کاهش کیفیت و عدم انگیزه افزایش تیراژ سوق می‌دهد.  
- از سایر ابزارهای سیاستی از جمله عوارض و مالیات به منظور تشویق به صادرات، طراحی پلتفرم رقابت‌پذیر و تحقیق و توسعه در فناوری‌های نوین استفاده نشده است.

این موارد عملاً موجب شده است که حرکت به سمت کاهش عمق داخلی‌سازی، حفظ تولیدات گذشته و کاهش کیفیت بیشترین منافع را برای تولیدکنندگان این عرصه رقم بزند و به صورت ساختاری امکان سرمایه‌گذاری بلندمدت به‌ویژه در حوزه‌های با فناوری بالا - که به دلیل بازدهی دیر هنگام و طولانی نیازمند پیش‌بینی پذیری بالایی است - در این صنعت از بین رفته و بنگاه‌ها را درگیر روزمرگی‌های فراوان نموده است.

با توجه به توضیحات مطرح شده، لازم است ضمن اتخاذ راهبردی مشخص و استراتژیک برای این صنعت، چشم‌انداز، اهداف مورد انتظار و مسیر نیل به آن توسط مجموعه حکمرانی کشور طراحی شود و سیاست‌گذاری صنعتی با استفاده از ابزارهای مختلف، به نحوی اتفاق بیفتد که خودروسازان در جهت تحقق اهداف حاکمیت حرکت کنند.

در شرایط کنونی صنعت خودرو جهانی، تقطیع بین‌المللی فرایندها و مراحل مختلف تولید در قالب زنجیره‌های جهانی ارزش، فرصت‌های بیشتری به کشورهای در حال توسعه و حتی کشورهای با کمترین درجه توسعه‌یافتگی صنعتی می‌دهد

تا بر اساس منابع و مزیت‌های نسبی خود به مرحله یا سطحی از زنجیره‌های جهانی ارزش وارد شده و به تدریج بکوشند تا به مراحل و سطوح بالاتر ارتقا یابند. اما صنعت خودرو ایران، عمدتاً بر بازار داخل کشور متمرکز است و نگاه برون‌گرا، چندان برای آن اولویت ندارد، در این شرایط، نمی‌توان عملکرد بهتر از این برای صنعت خودرو کشور متصور بود.

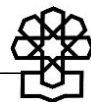
دست‌آخر صنعت الکترونیک، و زیرمجموعه آن لوازم‌خانگی، از جمله دیگر صنایع اولویت‌دار است. کشورها در مرحله توسعه دانش‌بنیان و ورود به صنایع دانایی‌محور، پیشران بودن این صنعت را تجربه می‌کنند. محصولات لوازم‌خانگی از آنجا که زمینه را برای توسعه این صنایع فراهم می‌کند، دیگر محصول نهایی و زنجیره ارزشی است که برای توسعه تولید اهمیت دارد. این صنعت در سال‌های گذشته با ممنوعیت ورود کالاهای خارجی، از یک بازار نسبتاً حفاظت شده برای توسعه برخوردار شده و توانست برخی از ظرفیت‌ها را با توسعه برندهای بومی فعال سازد. توسعه این صنعت هم که وابستگی زیادی به توسعه صنایع فولادی و پتروشیمی و ماشین‌سازی دارد، می‌تواند زمینه دیگری برای ایجاد پیوندهای گسترده و افزایش قابلیت‌های تولیدی در کشور فراهم کند و از این نظر می‌تواند یک محصول و یک زنجیره ارزش پیشران باشد.

باید توجه داشت که در برنامه‌های گذشته و حتی لایحه کنونی، صنایع منبع‌محوری نظیر بالادست و میان دست پتروشیمی و فولاد مورد توجه و حمایت دولت‌ها بوده‌اند، این درحالی است که به دلیل فقدان تقاضای مؤثر برای محصولات خاص، توسعه این صنایع به شکل‌گیری زنجیره‌های ارزش داخلی منجر نشده است، در مقابل تمرکز بر این محصولات نهایی موجب ایجاد تقاضا برای برخی از انواع محصولات صنایع پیش‌گفته شده و به توسعه این صنایع جهت می‌دهد که یکی از اهداف اصلی تعیین صنایع پیشران در برنامه‌ها تحقق همین هدف است.

### مأموریت‌محوری سازمان‌های توسعه‌ای

دیگر ظرفیت مهمی که در کشور وجود دارد اما لایحه برنامه نسبت به آن بی‌توجه است، سازمان‌های توسعه‌ای هستند. این سازمان‌ها از جمله مهم‌ترین ابزارهای دولت در تسریع فرایند صنعتی‌شدن محسوب می‌شوند. این سازمان‌ها چه در سطح بین‌المللی و چه ملی حضور دارند. در سطح ملی، سازمان‌های توسعه‌ای را می‌توان به سه دسته سازمان‌ها و شرکت‌های توسعه‌ای، نهادهای مالی توسعه‌ای و مؤسسات تحقیقاتی و آموزشی توسعه‌ای تقسیم کرد. این سازمان‌ها حداقل ۶ دسته خدماتی نظیر توسعه و گسترش فناوری، توسعه عملیات، گسترش تجارت و صادرات، خوشه‌سازی، شبکه‌گستری و به هم رسانی کسب و کارها، گسترش سرمایه‌گذاری و مالیه توسعه‌ای و گسترش و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را برعهده دارند.

از لحاظ حقوقی آنچه با عنوان سازمان‌های توسعه‌ای در ایران شناخته می‌شود در واقع تعدادی از شرکت‌های دولتی هستند که وفق قوانین موجود در کشور، از جمله قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور، با عنوان «سازمان توسعه‌ای» جایگاه، نقش و کارکردهای آن با سایر شرکت‌های دولتی متفاوت شده است. شایان‌ذکر است که وفق قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور و مقررات اجرایی مربوط به آن، تاکنون ۵۲ سازمان با عنوان سازمان توسعه‌ای شناسایی شده‌اند که برخی از آنها واجد واحدهای استانی هستند. مهم‌ترین آنها سازمان گسترش



و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، بانک توسعه صادرات ایران، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون هستند. از این میان، تعدادی از این سازمان‌ها را در واقع می‌توان نهادهای مالی توسعه‌ای دانسته و شرکت‌های دولتی توسعه‌ای را به مؤسساتی مانند ایدرو، ایمیدرو، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران محدود کرد که متولی گسترش و نوسازی صنعتی در کشور هستند. علی‌رغم این ظرفیت، لایحه برنامه توجه کافی به تعیین مأموریت برای سازمان‌های توسعه‌ای نداشته‌است. تعیین مأموریت برای سازمان‌های توسعه‌ای در طول برنامه ضمن جهت‌دهی به فعالیت‌های این سازمان‌ها و نظارت‌پذیر و شفاف‌تر کردن عملیات این سازمان‌ها می‌تواند به کمک کشور برای جبران برخی از اساسی‌ترین نیازهای بخش باشد. از این جمله می‌توان به دو کارکرد مورد نیاز کشور یعنی بازسازی و نوسازی صنایع و نیز توسعه صنایع کوچک و متوسط اشاره کرد. با توجه به فناوری نسبتاً منسوخ بسیاری از صنایع که به بهره‌وری پایین آن‌ها منجر می‌شود، به‌روزرسانی فناوری یکی از اولویت‌های برنامه‌ریزی در بخش صنعت محسوب می‌شود، در این زمینه سازمان گسترش و نوسازی ایران می‌تواند مجرای خوبی برای تحقق این اهداف باشد. علاوه بر این، با توجه به مزیت‌هایی که رویکرد توسعه خوشه‌ای برای توسعه صنایع کوچک و متوسط فراهم می‌سازد، تدوین الگوی توسعه خوشه‌ای و مأموریت دادن به سازمان صنایع کوچک برای تحقق این مأموریت در طول برنامه می‌تواند اقدامی مهم و تحول‌بخش در رفع نیازهای بخش صنعت باشد.

### تأمین مالی صنعتی

با وجود آنکه سختی دسترسی به تأمین مالی جزء سه چالش اصلی عنوان شده توسط بخش خصوصی برای توسعه فعالیت‌ها در سالیان اخیر محسوب می‌شود، لایحه برنامه هفتم توسعه به خوبی در جهت رفع مشکلات تأمین مالی بخش صنعت گامی بر ندارد. در واقع موازی‌کاری این نهادها و فقدان ارائه تسهیلات مطابق با نیازها و ویژگی‌های بخش موجب شده تا علی‌رغم وجود انواع نهادها و سازمان‌های تخصصی تأمین مالی صنعتی، این مشکل همچنان پابرجا باشد. فقدان انسجام در زمینه تأمین مالی موجب می‌شود تا هر ساله منابع گوناگونی که برای حمایت از اعطای تسهیلات ترجیحی به بخش در بودجه‌های سنواتی در نظر گرفته می‌شود، یا منابع آن تأمین نشود یا حتی اگر منابع آن تأمین شود، با انحراف منابع در هنگام تخصیص به نتایج ملموس نرسد.

به‌عنوان یک چرخش تحول آفرین می‌توان به ادغام پنج بانک تخصصی - توسعه‌ای با یکدیگر و تشکیل بانک توسعه‌ای (در کنار بانک‌های تجاری) اشاره کرد. در صورت تحقق این مهم در برنامه هفتم توسعه، می‌توان انتظار داشت که برخی از مشکلات بخش حل شود، در صورت عدم تحقق این مهم، تکرار ماده برنامه ششم در زمینه سهمیه‌بندی تسهیلات و تعیین سهمی به‌عنوان کف تسهیلات اعطا شده به بخش صنعت می‌تواند در ایجاد تحول در تأمین مالی صنعتی تا حدودی نقش داشته باشد.

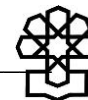
## جمع‌بندی و پیشنهادها

تدوین برنامه‌های پنج‌ساله از جمله فرصت‌های دولت برای توجه به روندهای میان‌مدت و بلندمدت و سیاستگذاری برای تأثیرگذاری بر این روندها است. ارائه لایحه برنامه فرصت مغتنمی برای تنظیم سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های میان‌مدت کشور هم در سطح کلان و هم سطوح بخشی است.

با بررسی لایحه در بخش صنعت می‌توان مشاهده کرد که از جمله مهم‌ترین نقاط قوت لایحه اخیر توجه به «ساماندهی مجوزهای صنعتی با ملاحظه ظرفیت تولید»، «مقابله با خام‌فروشی»، «کاهش سوداگری زمین در محدوده شهرک‌ها» و «جلوگیری از توقف تولید در فرایند دادرسی قضائی» است.

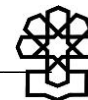
در مقابل، مهم‌ترین ضعف این سند را فقدان مدل نظری برای آن می‌توان یاد کرد، این فقدان مدل نظری از شکل کلی سند یعنی «فصل‌بندی» تا محتوای احکام این سند قابل ردگیری است. مهم‌ترین نقاط ضعف لایحه در بخش صنعت را می‌توان «رویکرد توصیه‌ای و ارشادی احکام»، «عدم توجه به مسائل اصلی و موکول کردن حل مسائل به آینده»، «هدفگذاری کمی در خصوص صنایع پایه بدون توجه به الزامات»، «بی‌توجهی به توسعه صنعتی مبتنی بر صنایع ساخت‌محور» و «عدم توجه به ظرفیت سازمان‌های توسعه‌ای متناسب با مأموریت محوری آنها» است.

با توجه به اینکه تمرکز گزارش حاضر، نه فقط بر بررسی احکام برنامه، بلکه تدوین راهکارهایی برای بهبود روندهای میان‌مدت بخش است، می‌توان ایجاد چرخش‌های تحول‌آفرین در سه بخش «هدف‌گیری صنعتی»، «تدوین مأموریت برای سازمان‌های توسعه‌ای» و «توجه به تأمین مالی صنعتی» را مهم‌ترین توصیه‌های گزارش برای الحاق به برنامه هفتم توسعه مطرح کرد. در ادامه در قالب جدول اظهارنظر مختصر در خصوص مواد مرتبط با بخش صنعت و سپس پیشنهادهایی در خصوص ایجاد چرخش‌های تحول‌آفرین حول سه بخش «هدف‌گیری صنعتی»، «تدوین مأموریت برای سازمان‌های توسعه‌ای» و «توجه به تأمین مالی صنعتی» ارائه شده است.



شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
۴	به منظور بهبود محیط کسب و کار و تقویت تولید: (ب) دولت مکلف است ظرف مدت شش ماه حمایت‌های تعرفه‌ای را مقید به زمان نموده و نرخ سود بازرگانی واردات را متناسب با سیاست‌های تجاری و صنعتی کشور بازنگری نماید.			*	ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی ماده (۴) قانون ارتقا کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی	اگر چه این بند با اشاره به لزوم هماهنگی حمایت‌های تعرفه‌ای و نرخ سود بازرگانی با سیاست‌های تجاری و صنعتی، اقدامی مفید برای هدفمند و همگرا شدن این سیاست‌هاست، با این وجود عدم تدوین استراتژی توسعه صنعتی و عدم اشاره به اولویت‌های صنعتی یا حتی سایر سیاست‌های صنعتی در این سند، حکم مذکور را فاقد هماهنگی با دیگر احکام برنامه می‌سازد. علاوه بر این، فقدان تعریف شاخص و معیار در این حکم موجب می‌شود که جهت‌دهی این حکم مشخص نباشد.	به منظور بهبود محیط کسب و کار و تقویت تولید: (ب) دولت مکلف است ظرف مدت شش ماه حمایت‌های تعرفه‌ای را مقید به زمان نموده و نرخ سود بازرگانی واردات را متناسب با سیاست‌های تجاری و صنعتی کشور و با رعایت شاخص‌های میزان عمق ساخت داخل کالای مورد نظر و نقش آن در زنجیره ارزش محصول نهایی بازنگری نماید.
۴	(پ) وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان توسعه تجارت ایران) مکلف است بسترهای لازم برای ایجاد، توسعه و حمایت از شرکت‌های واسطه صادراتی شامل شرکت‌های مدیریت صادرات، مشارکت (کنسرسیوم)‌های صادراتی و شتاب‌دهنده‌های صادراتی را ایجاد نماید. وزارت صمت (سازمان توسعه و تجارت) مکلف است، با همکاری سازمان برنامه و بودجه آیین‌نامه توسعه و حمایت از شرکت‌های واسطه صادرات غیرنفتی را با تأکید بر صناعی مبتنی بر شاخص‌های ارزش‌آوری، اشتغال‌آفرینی،			*	ماده (۱۰۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه	حمایت از شرکت‌های صادراتی زمانی مفید خواهد بود که همراه با تعیین شاخص‌های متناسب و شفاف و عمل بر اساس آن باشد.	وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان توسعه تجارت ایران) مکلف است بسترهای لازم برای ایجاد، توسعه و حمایت از شرکت‌های واسطه صادرات غیرنفتی شامل شرکت‌های مدیریت صادرات، مشارکت (کنسرسیوم)‌های صادراتی و شتاب‌دهنده‌های صادراتی را ایجاد نماید. وزارت صمت (سازمان توسعه و تجارت) مکلف است، با همکاری سازمان برنامه و بودجه آیین‌نامه توسعه و حمایت از شرکت‌های واسطه صادرات غیرنفتی را با تأکید بر صناعی مبتنی بر شاخص‌های ارزش‌آوری، اشتغال‌آفرینی،

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
							کم آب‌بری و کم‌انرژی‌بری ظرف مدت سه ماه از ابلاغ برنامه تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.
۳۹	۳۹. به منظور اصلاح الگوی مصرف بهینه آب و ارتقای بهره‌وری: (ج) وزارت نیرو مکلف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، به منظور کاهش آب مصرفی بخش صنعت و معدن، ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ برنامه نسبت به باز تخصیص بهای آب مصرفی صنایع، معادن، پالایشگاه‌ها و نیروگاه‌ها و ابلاغ زمان‌بندی تأمین آب جایگزین با اولویت منابع آبی نامتعارف اقدام نماید. در پایان زمان‌بندی ابلاغ‌شده، وزارت نیرو با همکاری وزارت صمت مکلف است آیین‌نامه تعیین بهای آب تحویلی یا برداشتی رشته فعالیت‌های صنعتی و معدنی از منابع آبی را متناسب با قیمت تمام شده و تأثیرگذاری آن در زنجیره ارزش محصول و نقش آب در تولید محصولات (ردپای آب) و نیز با در نظر گرفتن مسائل بهداشتی وابسته به نوع و کاربری آنها حداکثر تا معادل متوسط بهای تمام شده طرح‌های اجرایی جایگزین و بر اساس آخرین فهرست بهای ابلاغی در محدوده استقرار صنایع			*	بند «ع» تبصره «۸» قانون بودجه ۱۴۰۲	به‌طور کل در این بند، عبارت «آب جایگزین» و همچنین متوسط بهای آب، مبهم و قابل تفسیر است چراکه هم می‌توان پساب و هم آب دریا را به‌عنوان مبنا در نظر گرفت. لذا بهتر است متوسط بهای آب بازتخصیصی متناسب با صنایع مختلف با قرار دادن چند شاخص مورد بازنگری قرار گیرد.	به‌منظور اصلاح الگوی مصرف بهینه آب و ارتقای بهره‌وری: (ج) وزارت نیرو مکلف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، به منظور کاهش آب مصرفی بخش صنعت و معدن، ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ برنامه نسبت به باز تخصیص بهای آب مصرفی صنایع، معادن، پالایشگاه‌ها و نیروگاه‌ها و ابلاغ زمان‌بندی تأمین آب جایگزین با اولویت منابع آبی نامتعارف اقدام نماید. در پایان زمان‌بندی ابلاغ‌شده، وزارت نیرو با همکاری وزارت صمت مکلف است آیین‌نامه تعیین بهای آب تحویلی یا برداشتی رشته فعالیت‌های صنعتی و معدنی از منابع آبی را متناسب با قیمت تمام شده و تأثیرگذاری آن در زنجیره ارزش محصول و نقش آب در تولید محصولات (ردپای آب) و نیز با در نظر گرفتن مسائل بهداشتی وابسته به نوع و کاربری آنها حداکثر تا معادل متوسط بهای تمام شده طرح‌های اجرایی جایگزین و بر اساس آخرین فهرست بهای ابلاغی در محدوده استقرار صنایع

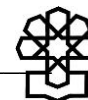


شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	مشمول این بند در دریافت تسهیلات و مزایده استفاده از پساب در اولویت هستند.						تدوین کند. منابع حاصله به حساب درآمد شرکت مدیریت منابع آب ایران نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و متناسب با وصول درآمد، صرف اجرای طرح‌های بخش آب مصوب قوانین بودجه سنواتی می‌گردد. شهرک‌ها و نواحی صنعتی و صنایع و معادن مشمول این بند در دریافت تسهیلات و مزایده استفاده از پساب در اولویت هستند.
۴۷	در اجرای بندهای هشتم و نهم سیاست‌های کلی برنامه و به منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.	*			جزء (۳) بند «الف» ماده (۴۴) قانون برنامه ششم توسعه پتروشیمی بود که منتهی به تولید محصولات با ارزش افزوده کم و نه تولید برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳	یکی از ایرادات قانون برنامه ششم توسعه هدفگذاری کمی کلی برای صنعت پتروشیمی بود که منتهی به تولید محصولات با ارزش افزوده کم و نه تولید برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳ تا پایان سال ۱۴۰۶ ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی به ۱۳۱/۵ میلیون تن افزایش یابد. اما علاوه بر هدف کمی، هدفگذاری‌هایی در برخی از زنجیره‌ها از جمله زنجیره پروپیلن، زنجیره اتیلن، متانول و زنجیره آروماتیک‌ها نیز انجام شده است. هر چند مقتضی است از ظرفیت برنامه هفتم برای رفع گلوگاه‌ها و تحقق مطلوب اهداف سند برنامه و نه تکرار برنامه در دست اجرای صنعت استفاده شود،	

سختی عملکردی	واحد تعارفی	هدف کمی در پایان برنامه
ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی	میلیون تن	۱۳۱.۵
ظرفیت تولید پتروپیلن و زنجیره پتروپیلن	میلیون تن	۱۱.۴
ظرفیت تولید پتروپیلن زنجیره متانول	میلیون تن	۰.۷
ظرفیت تولید پتروپیلن زنجیره اتیلن	میلیون تن	۱۱.۸
ظرفیت تولید پتروپیلن زنجیره آروماتیک	میلیون تن	۳
تولید نفتی اکتانف سنگساز	میلیون تن	۳.۸
تولید نفتی اکتانف سنگساز	میلیون تن	۱۱۷.۸
ظرفیت سالانه نسج فولاد	میلیون تن	۵۵
ظرفیت سالانه نسج فولاد	میلیون تن	۴۱
ظرفیت سالانه نسج فولاد	میلیون تن	۱۸.۳
استحصالی درستی از محتوای آهن موجود در باطله معادن و کارخانه‌های فولادی	درصد	۱۰
کاهش ضایعات تولید فولاد	درصد	۱۰
تأمین نیاز گاز از محل پهنه‌سازی مصرف گاز در سایر بخش‌ها (فولاد)	درصد	۳۰
اکتلاف (تغییر مس محتوی آهنی)	میلیون تن	۱۹.۷
ظرفیت کشتابری مس	هزار تن	۳۳۶۰
ظرفیت کاذب مس	هزار تن	۱۴۱۷
ظرفیت محصولات مسی	هزار تن	۱۸۰۰

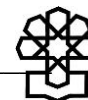
پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر مختصر کارشناسی	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	متن لایحه	شماره ماده
	<p>مع الوصف با توجه به اصلاح هدفگذاری کمی با استفاده از ابزار بازنگری در طرح‌ها و هدفگذاری کمی در زنجیره‌های پایین دست ارائه اهداف کمی این ماده نسبت به قانون برنامه ششم توسعه گامی رو به جلو تلقی می‌شود. تجربه برنامه ششم توسعه نشان داد تعیین هدف کمی دستیابی به صد میلیون تن محصول پتروشیمی فقط به تولید محصولات با ارزش افزوده کم (متانول) و نه تولید محصولات مورد نیاز صنایع داخلی منجر شد. شایان ذکر است تعیین هدف کمی برای تکمیل زنجیره‌های پایین دستی تعیین شده در لایحه برنامه بدون لحاظ الزامات نهادی از جمله تعیین متولی در خصوص خوراک‌های بین مجتمع، تهیه بسته‌های تشویقی برای جذب سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها به دلیل پیچیدگی بیشتر و سایر محدودیت‌ها از جمله تأمین تکنولوژی و البته هدف‌گذاری دقیق در خصوص ظرفیت طرح‌های پیشران، دستاورد مطلوبی در پی نخواهد داشت.</p>						





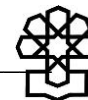
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
۴۸	ماده (۴۸) - به منظور جلوگیری از خام فروشی و تکمیل زنجیره ارزش و رویکرد جهش اقتصادی: الف) سازمان مکلف است کلان پروژه‌های اولویت‌دار از جمله دالان‌های راهبردی ترانزیت ریلی، زنجیره اکتشاف و استخراج نفت و گاز و پترو پالایشگاه‌ها، قطار سریع‌السیار در مسیرهای طولانی و پرمسافر و جایگزین هوایی، مهار آب‌های مشترک و مرزی، شهرهای ساحلی، تحول رقومی (دیجیتال)، هوشمندسازی و دستیابی به توانمندی تزریق مایه‌ها به مدارهای زمین‌آهنگ را ظرف مدت سه‌ماه پس از ابلاغ برنامه به تصویب هیئت وزیران برساند.			*	ماده (۲) قانون برنامه ششم بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم	این حکم مبتنی بر بند «۹» سیاست‌های کلی تهیه شده است اما از میان پروژه‌های انتخاب شده که رویکرد اصلی در آنها پروژه‌های زیرساختی بوده و بر این اساس پروژه‌های «اولویت‌دار» و «پیشران» محدود به حوزه نفت و گاز شده و موضوع صنایع ساخت (زنجیره‌های ارزش خودرو، ماشین‌سازی و...) به طور کل نادیده گرفته شده است.	پیشنهاد برای این بند در قالب پیشنهاد بسته برنامه‌ای برای توسعه صنعتی از طریق توسعه صنایع ساخت محور در بخش پیشنهادات الحاقی آمده است.
۴۸	ب) سرمایه‌گذاری در اکتشافات معدنی که منجر به صدور پروانه بهره‌برداری شود، مشمول معافیت موضوع تبصره «۵» ماده (۱۲) قانون اصلاح قانون معادن (مصوب سال ۱۳۹۰) خواهد شد.			*	بدون سابقه	اکتشاف از جمله حلقه‌های مغفول زنجیره معدن کاری در کشور به‌شمار می‌رود. از آن جهت پرداختن به آن در قانون برنامه از جمله نکات مثبت این لایحه محسوب می‌شود. با این حال اعمال این معافیت بدون در نظر گرفتن اولویت‌های کشور در تأمین مواد اولیه صنایع راهبردی، می‌تواند در قدم اول موجب کاهش درآمدهای دولت	عبارت «مواد معدنی و میزان ذخیره مشمول این بند، با توجه به شاخص ارزیابی واردات مواد اولیه و نقش آنها در توسعه زنجیره ارزش صنایع راهبردی کشور، هر ساله به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و تصویب شورای عالی معادن ابلاغ می‌شود» به انتهای حکم اضافه شود.

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
						ناشی از حقوق دولتی شود؛ بی آنکه نیاز صنایع را مرتفع سازد.	
۴۸	پ) احداث و توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر (خورشیدی و بادی) توسط بهره‌برداران معادن در داخل محدوده‌های معدنی یا جوار آن به میزان بیست درصد (۲۰٪) سرمایه‌گذاری در نیروگاه (به تأیید وزارت نیرو) مشمول معافیت موضوع تبصره «۵» ماده (۱۲) قانون اصلاح قانون معادن (مصوب سال ۱۳۹۰) در دوره اجرا می‌شوند.	*			تبصره «۵» ماده (۱۲) قانون اصلاح قانون معادن (مصوب سال ۱۳۹۰) در معادن اقدام مثبتی تلقی می‌شود. این مورد در دستورالعمل تبصره «۵» ماده (۱۲) قانون اصلاح قانون معادن (مصوب سال ۱۳۹۰) که اخیراً توسط شورای عالی معادن به تصویب رسیده است نیز مورد توجه قرار گرفته، و ذکر نمودن این حکم در قانون برنامه می‌تواند جایگاه آن را محکم‌تر کند.	-	
۴۸	ت) وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است نسبت به بازنگری در ضوابط صدور، تمدید، لغو جوازهای تأسیس واحدهای صنعتی با رویکرد ایجاد حداکثر ارزش افزوده از منابع پایه، ایجاد توازن و رفع ناترازی زنجیره‌های تولید، رعایت ملاحظات سند ملی آمایش سرزمین و اولویت‌های صنعتی ظرف شش ماه از ابلاغ این قانون اقدام نماید.	*			تبصره «۲» ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	ت) وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است نسبت به بازنگری در ضوابط صدور جوازهای تأسیس واحدهای صنعتی با رویکرد ایجاد حداکثر ارزش افزوده از منابع پایه، ایجاد توازن و رفع ناترازی زنجیره‌های تولید، رعایت ملاحظات سند ملی آمایش سرزمین و اولویت‌های صنعتی ظرف شش ماه از ابلاغ این قانون اقدام نماید.	ت) وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است نسبت به بازنگری در ضوابط صدور، تمدید، لغو جوازهای تأسیس واحدهای صنعتی با رویکرد ایجاد حداکثر ارزش افزوده از منابع پایه، ایجاد توازن و رفع ناترازی زنجیره‌های تولید، رعایت ملاحظات سند ملی آمایش سرزمین و اولویت‌های صنعتی ظرف شش ماه از ابلاغ این قانون اقدام نماید.
	کلیه مجوزهای صادره در زنجیره ارزش پتروشیمی (به ویژه تولید متانول، اوره و پلی‌اتیلن) و زنجیره ارزش صنایع معدنی				جهت‌گیری دقیق‌تری به توسعه صنعتی در کشور دهد.	براساس اولویت‌های صنعتی می‌تواند	سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت نفت موظف هستند کلیه مجوزهای صادره در زنجیره ارزش



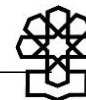
شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	(به‌ویژه فولاد) که تا پایان سال ۱۴۰۱ به بهره‌برداری نرسیده‌اند، می‌بایست با توجه به ظرفیت‌های تأمین خوراک، تأمین زیرساخت‌ها، ملاحظات سند ملی آمایش سرزمین، صرفه و صلاح اقتصادی، ظرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون مورد بازنگری قرار گیرد. همچنین مجوزهای تأمین خوراک، انرژی و تخصیص آب به بنگاه‌های اقتصادی در دوره اجرا تا آغاز بهره‌برداری، زمانمند بوده و صرفاً مشروط به بهره‌برداری در زمانبندی تعیین شده است و تمدید آن صرفاً براساس قوانین و مقررات مجاز خواهد بود.					در خصوص بخش دوم ماده (۴۸) با توجه به اینکه وزارت نفت متولی تأمین خوراک صنایع پتروشیمی است، لذا بازنگری در مجوزهای صادره در زنجیره ارزش پتروشیمی به‌ویژه تولید متانول، اوره و پلی‌اتیلن مستلزم تصمیم این وزارتخانه نیز است.	پتروشیمی (به ویژه تولید متانول، اوره و پلی‌اتیلن) و زنجیره ارزش صنایع معدنی (به‌ویژه فولاد) که تا پایان سال ۱۴۰۱ به بهره‌برداری نرسیده‌اند را با توجه به ظرفیت‌های تأمین خوراک، تأمین زیرساخت‌ها، ملاحظات اقتصادی، ظرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون مورد بازنگری قرار دهند. همچنین مجوزهای تأمین خوراک، انرژی و تخصیص آب به بنگاه‌های اقتصادی در دوره اجرا تا آغاز بهره‌برداری، زمانمند بوده و صرفاً مشروط به بهره‌برداری در زمانبندی تعیین شده است و تمدید آن صرفاً بر اساس قوانین و مقررات مجاز خواهد بود.
۴۸	ث) معافیت مالیاتی درآمد حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی و محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی (از جمله بیلت، بلوم، اسلب، قیر، متانول، اوره و پلی‌اتیلن) به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور لغو می‌گردد. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف یک‌ماه پس از برنامه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و			*	ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم ماده (۱۱) قانون جهش تولید دانش‌بنیان	یکی از مشکلات مهم صنعت کشور، تولیدات صنعتی با ارزش افزوده پایین و با ماهیت خام‌فروشی است. مالیات و عوارض صادراتی از جمله ابزارهای حکمرانی در جهت جلوگیری از خام‌فروشی هستند. یکی از ایرادات اصلی در تهیه فهرست مواد نیمه‌خام، برخورد یکسان سیاستی با محصولات تولید شده در طول زنجیره ارزش است. این در حالی است که برای تحقق اهداف اسناد بالادستی کشور از جمله سیاست‌های کلی	صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی و محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور مشمول مالیات بر درآمد می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این بند شامل تعریف و تدوین فهرست مواد خام و نیمه‌خام در زنجیره ارزش هر یک از صنایع مذکور مطابق قوانین و مقررات ظرف یک ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری وزارت، صنعت معدن و تجارت،

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	تجارت و نفت و سازمان پیشنهاد و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.					ابلاغی مقام معظم رهبری در جهت تحقق جهش تولید دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام‌فروشی لازم است سیاست کاهش نرخ مالیات متناسب با ایجاد ارزش‌افزوده اتخاذ شود.	
۴۸	ج) دولت مکلف است از سال اول برنامه، نسبت به وضع عوارض کاهنده (با لحاظ یارانه‌های مستقیم متعلقه) صادرات مواد خام و نیمه‌خام در طول زنجیره ارزش به‌نحویکه صادرات این محصولات بر عرضه داخلی رجحان نداشته و هم‌زمان منجر به توقف تولید اقتصادی نشود، اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارت نفت ظرف مدت سه‌ماه پس از ابلاغ برنامه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	*			ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم ماده (۱۱) قانون جهش دانش‌بنیان	عوارض صادراتی یکی از ابزارهای حاکمیتی برای تنظیم بازار محصولات مورد نیاز صنایع داخلی در برابر صادرات است که با توجه به کاهنده بودن عوارض حکم پیشنهادی در طول زنجیره ارزش، مورد تأیید است.	-
۴۸	چ) به وزارت نفت اجازه داده می‌شود تخفیف‌های پلکانی نرخ خوراک موضوع جزء (۳) تبصره ذیل بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) را با استفاده از «اوراق تسویه»، در طول زنجیره ارزش صنایع پایین‌دستی نفت و گاز به سرمایه‌گذاران	*			جزء (۳) تبصره ذیل بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	یکی از مشکلات اجرای آیین نامه تخفیف خوراک نحوه تسری تخفیف در طول زنجیره ارزش بود که استفاده از ابزار اوراق تسویه می‌تواند در رفع این مشکل مؤثر باشد.	-



شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	دارای قراردادهای بلندمدت تخصیص دهد. این اوراق صرفاً با ارزش اسمی و بدون قابلیت مبادله برای تسویه هزینه خوراک قابل استفاده خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر شیوه اجرا و نحوه توزیع مشوق در حلقه‌های مختلف زنجیره ارزش و سایر ضوابط توسط وزارت نفت با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ این برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.						
۴۸	خ) وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران) می‌تواند با همکاری شهرداری‌ها و در چارچوب طرح جامع شهری نسبت به ایجاد مجتمع‌های صنایع خلاق، صنایع‌دستی و صنفی تولیدی و خدماتی در داخل حریم شهری اقدام نماید.		*		بند «د» ماده (۳) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و «صنایع کوچک» عنوان شده است، همچنین در ۱۶ بند دیگر این ماده، وظایفی که برای این سازمان برشمرده شده هیچ‌کدام در حیطه بند «۱» ماده (۴) اساسنامه واحدهای «صنفی تولیدی و خدماتی» نبوده و متولیان دیگری نیز دارد. همچنین در محدوده صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران (مصوب ۱۳۸۴) بوده و تعیین این وظیفه باید مطابق با اختیارات آن سازمان باشد.	در بند «۱» ماده (۴) اساسنامه سازمان صنایع کوچک، موضوع فعالیت این سازمان به صراحت «صنایع کوچک» عنوان شده است، همچنین در ۱۶ بند دیگر این ماده، وظایفی که برای این سازمان برشمرده شده هیچ‌کدام در حیطه بند «۱» ماده (۴) اساسنامه واحدهای «صنفی تولیدی و خدماتی» نبوده و متولیان دیگری نیز دارد. همچنین در محدوده صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران (مصوب ۱۳۸۴) بوده و تعیین این وظیفه باید مطابق با اختیارات آن سازمان باشد.	
۴۸	د) به‌منظور نظارت بر رعایت حریم‌های ساخت‌وساز و بررسی میزان تخلفات ساخت‌وساز و نقض حریم‌ها در اراضی با کاربری			*	ماده (۹) قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی	از جمله مشکلات واحدهای تولیدی برای استقرار در شهرک‌های صنعتی، وجود محدودیت برای دریافت جواز تأسیس به‌دلیل	حذف عبارت «احکام این کارگروه‌ها قابل اعتراض در محاکم قضایی نخواهد بود».

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهاری نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	صنعتی، فسخ و خلع ید از اراضی و قراردادهای غیرفعال، تعیین جریمه ساخت‌وسازهای غیرمجاز و رسیدگی و تعیین تکلیف وضعیت واحدهای تولیدی راکد، در هر استان کارگروه صیانت از اراضی با کاربری صنعتی متشکل از نماینده سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، نماینده استاندار و نماینده رئیس کل دادگستری استان (قاضی) تشکیل می‌شود. احکام این کارگروه‌ها قابل اعتراض در محاکم قضایی نخواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.				اصل (۳۴) قانون اساسی	واگذاری همه مجوزها (بدون سرمایه‌گذاری واقعی) در محدوده شهرک‌ها و کمبود زمین در اختیار شرکت شهرک‌ها برای واگذاری است اما قانون درباره بازپس‌گیری مجوزها ساکت است. با این وجود، عدم قابلیت اعتراض در محاکم با اصل (۳۴) قانون اساسی مغایرت دارد، بنابراین حذف این بخش ماده پیشنهاد می‌شود.	
۴۸	ذ) در خصوص پرونده‌های حقوقی مربوط به واحدهای تولیدی و همچنین در رابطه با مطالبات موضوع ماده (۵۰) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴)، هرگونه توقیف و ضبط ماشین‌آلات، ابزار تولید، تجهیزات و مواد اولیه واحدهای تولیدی، بازداشت و حبس مدیرعامل و یا اعضای هیئت مدیره که با تشخیص ستاد تسهیل و رفع موانع تولید استان منجر به توقف تولید شود، تا زمان قطعی شدن حکم ممنوع است.	*			تبصره ماده (۳) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب (۱۳۹۴) قانون حمایت صنعتی و می‌کرد و می‌تواند نااطمینانی‌های فعالان جلوگیری از تعطیل کارخانه‌های کشور (مصوب ۱۳۴۳)	این حکم در ادامه تبصره در ماده (۳) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور است که توقیف تا صدور حکم نهایی را تا پایان سال ۱۳۹۵ ممنوع اعلام می‌کرد و می‌تواند نااطمینانی‌های فعالان اقتصادی در زمینه توقف تولید در هنگام رسیدگی به شکایات را کاهش دهد. البته این حکم می‌تواند ماهیت دائمی داشته و به‌عنوان یک اصلاح قانون مذکور و نه حکم برنامه‌ای پیشنهاد شود.	

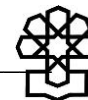


## پیشنهادهای الحاقی به منظور ایجاد چرخش‌های تحول آفرین

محل الحاق (ماده)	متن پیشنهاد	اظهار نظر مختصر کارشناسی	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
۴۳	<p>به موجب ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، سازمان‌های توسعه‌ای تابعه وزارت نفت مکلفند پس از شش ماه از ابلاغ این قانون در خصوص اصلاح و تکمیل ساختار نهادی، اصلاح فرآیندهای اجرایی و بازتعریف مأموریت در راستای مدیریت و توسعه فناوری با هدف پایش فناوری و افزایش سطح عمومی صنعت، انتقال فناوری و بومی‌سازی آن، تجاری‌سازی و بازاریابی فناوری در حوزه محصولات خاص و طرح‌های تکمیل زنجیره ارزش و ارتقاء محصولات سنگین به گونه‌ای اقدام کند که تا پایان برنامه فناوری‌های مورد نیاز طرح‌های پالایشی، پشیران و تکمیل زنجیره ارزش تأمین شود. سازماندهی ساختار شرکت‌های مشمول این حکم با استفاده از ساختار موجود و بدون هرگونه توسعه تشکیلاتی حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور خواهد رسید.</p>	<p>بررسی وضعیت فناوری در صنعت پتروشیمی کشور گویای این مطلب است که علی‌رغم پیشرفت‌های حاصل و توسعه تعدادی از فناوری‌ها در مقیاس‌های آزمایشگاهی، پایلوت، نیمه صنعتی و طراحی مهندسی پایه در صنعت پتروشیمی کشور، همچنان این صنعت به ویژه در حوزه دانش فنی فرایند به شرکت‌های صاحب دانش فنی عمدتاً اروپایی وابسته است. خرید انواع دانش فنی (۲۹۳ دانش فنی) از تأمین‌کنندگان دانش فنی (۱۳۰ صاحب دانش فنی) تا پایان سال ۱۴۰۰ مؤید این موضوع است. خرید مکرر دانش فنی برای تأسیس واحدهای تولیدی مشابه نشان از آن دارد که مدیریت فناوری در صنعت پتروشیمی کشور جهت‌گیری مشخصی نداشته و بیشتر به خرید دانش فنی از شرکت‌های مختلف بسنده شده است.</p>	صنایع و معادن انرژی
۴۳	<p>وزارت نفت (از طریق شرکت تابعه در امور صنعت پتروشیمی) مکلف است به منظور ایجاد سازوکارهای توسعه و تکمیل هدفمند زنجیره ارزش صنایع میانی و تکمیلی منتخب صنعت پتروشیمی از طریق ایجاد پارک‌های پتروشیمیایی و تکمیل طرح‌های پشیران با مشارکت بخش غیردولتی اقدام نماید. در همین راستا مدیریت خوراک‌های بین مجتمعی، تسهیل تبادلات و تعاملات بین شرکت‌ها، مجتمع‌های پتروشیمی و پتروپالایشگاهی، ارائه خدمات به بخش غیر دولتی و تهیه و پیشنهاد بسته‌های تشویقی به مراجع ذیصلاح برای تشویق سرمایه‌گذاری در اجرای طرح‌های مذکور، به‌عهد شرکت تابعه وزارت نفت در امور صنعت پتروشیمی است.</p>	<p>نسبت فروش بین مجتمعی در صنعت پتروشیمی کشور طی سال‌های ۱۳۹۴ الی ۱۴۰۰ تغییر چندانی نداشته است. یکی از الزامات افزایش سهم فروش داخلی بین مجتمعی بهره‌مندی از قراردادهای مطمئن خوراک با واحدهای بالادست، قیمت‌گذاری هوشمند خوراک‌های بین مجتمعی است. بعد از اعمال قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و واگذاری مجتمع‌های پتروشیمی، مدیریت خوراک‌های بین مجتمعی متولی مشخص ندارد که این موضوع یکی از دلایل کندی تکمیل زنجیره ارزش در صنعت پتروشیمی کشور است.</p>	صنایع و معادن انرژی
۴۷	<p>در ادامه بند «الف» ماده (۴۶) برنامه ششم توسعه در خصوص تعیین اولویت‌های صنعتی، وزارت صمت و نفت مکلف هستند با همکاری سازمان برنامه و بودجه سند توسعه بخشی را برای زنجیره ارزش سه محصول نهایی پوشاک، خودرو و لوازم الکترونیکی (شامل لوازم خانگی) و سه رشته صنعتی پشتیبان آن یعنی ماشین‌سازی، پایین‌دست پتروشیمی و آلیاژهای فولادی در یکسال</p>	<p>با توجه به اهمیت تدوین استراتژی توسعه صنعتی، فقدان حکمی در زمینه تدوین اولویت‌ها و صنایع پشیران (و اکتفا به پروژه‌های زیرساختی) ضعف بزرگی در برنامه است.</p>	صنایع و معادن

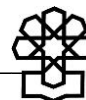
محل الحاق (ماده)	متن پیشنهاد	اظهار نظر مختصر کارشناسی	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
	اول پس از تصویب و ابلاغ برنامه تهیه و به تصویب هیئت وزیران رسانده و در سال‌های اجرای برنامه مبنای سیاست‌های بخشی و فرابخشی قرار دهد.		
۴۷	<p>به‌منظور دستیابی به سهم ۱۰ درصدی ارزش صادرات خودرو و قطعات از ارزش تولید خودرو و قطعات کشور تا پایان برنامه با رویکرد «رهبری در زنجیره‌های ارزش صنعت خودروسازی در منطقه» از طریق مشارکت‌های راهبردی بلندمدت با کشورهای پیش‌گام و دارای پتانسیل همکاری و با تمرکز بر توانمندسازی کشور در حوزه فناوری‌های نوین اقدامات ذیل انجام می‌شود:</p> <p>الف) به منظور ارتقا کیفیت خودروهای تولیدی و بهبود تراز تجاری از طریق تولید و صادرات محصول مشترک در قالب همکاری‌های بین‌المللی و پیمان‌های منطقه‌ای، دولت مکلف است نظام تعرفه‌ای، نظام مالیاتی تشویقی و تنبیهی، مشوق‌های صادراتی و سازوکار قیمت‌گذاری خودروهای تولیدی در قالب فوق را با لحاظ میزان داخلی‌سازی مشخص و برنامه صادراتی به نحوی تنظیم کند که خودروسازان، به سمت توسعه محصول و تولید خودرو در قالب مشارکت راهبردی صدرالذکر حرکت کنند. آئین‌نامه اجرائی این بند توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن برنامه تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p> <p>ب) به‌منظور حمایت از توسعه فناوری‌های نوین در صنعت خودرو کشور، انواع خودروهای هیبریدی و برقی با داخلی‌سازی حداقل ۲۰ درصد و دارای نشان تجاری داخلی، توسط تولیدکننده قیمت‌گذاری می‌شوند. در مدت زمان اجرای برنامه، سالانه ۵ واحد درصد به این عدد اضافه می‌شود و در صورت عدم انجام تعهدات رعایت میزان داخلی‌سازی، از قسمت‌گذاری توسط تولیدکننده خارج می‌شود. آئین‌نامه اجرائی این بند توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن برنامه تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.</p> <p>پ) دولت مکلف است ظرف مدت حداکثر سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این برنامه، نظام تعرفه واردات قطعات منفصله خودرو را، به نحوی بازنگری نماید که تعرفه واردات قطعات، به صورت تابعی از مجموع میانگین سهم داخلی‌سازی سبد تولیدات هر خودروساز و سهم صادرات از تولید</p>	<p>با توجه به مطالعات انجام شده در زمینه زنجیره‌های ارزش پیشران و نیز با توجه به فقدان توجه لایحه برنامه به صنعت خودرو و اهمیت سیاستگذاری میان‌مدت آن، حکم مذکور با رویکرد تسهیل همکاری‌های راهبردی در این صنعت ارائه شده است. در حکم پیشنهادی سعی شده است با تعیین یک هدف چالشی و در عین حال قابل دستیابی، بتوان در انتهای برنامه شاهد جهش این صنعت بود. تأکید این حکم بر جانمایی جدید اقتصاد برمبنای مشارکت‌های راهبردی با کشورهای منطقه و در حالت کلی کشورهایی است که در عین صاحب دانش و فناوری بودن امکان همکاری با کشور در قالب تولید خودرو و مجموعه‌های آن را نیز داشته باشند. برای تحقق این مهم، نیاز به اصلاحاتی در نظام تنظیم گری این بخش وجود دارد که در قالب بندهای پیشنهادی به آنها اشاره شده است.</p>	صنایع و معادن





محل الحاق (ماده)	متن پیشنهاد	اظهار نظر مختصر کارشناسی	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
	خودروساز محاسبه شود. دولت مکلف است در محاسبه سهم داخلی سازی برای قطعات با فناوری بالا ضریب افزایشی و برای قطعات با فناوری پایین ضریب کاهشی لحاظ نماید.		
۴۷	وزارت صمت (سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)) مکلف است وفق قانون اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مأموریت نوسازی و بازسازی صنایع را به نحوی که منجر به کاهش مصرف و شدت انرژی و آلاینده‌گی و افزایش بازدهی و ارتقای کیفیت تولیدات داخلی و رقابت پذیری آنها شود، در دستور کار قرار دهد. دولت موظف است اقدامات حمایتی و تشویقی و همچنین تأمین تسهیلات اعتباری مورد نیاز را در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی کند.	با توجه به فرسودگی ماشین‌آلات صنعتی در بسیاری از صنایع و با توجه به تأثیر نوسازی ماشین‌آلات در ارتقای بهره‌وری (از جمله اهداف برنامه)، لازم است موضوع بازسازی و نوسازی صنایع ساخت در دستور کار قرار گیرد. لازم به ذکر است که این موضوع در بند «ح» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه در دستور کار بود و در برنامه هفتم، این موضوع می‌تواند با متولی قرار دادن سازمان ایدرو در دستور کار قرار گیرد.	صنایع و معادن
۴۷	در راستای حمایت از توسعه کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط، ارتقای بهره‌وری و رقابت‌پذیری آنها در بخش‌های مختلف کسب‌وکار و تقویت یکپارچگی، هم‌افزایی و شبکه‌سازی بین آنها، وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی) مکلف است نسبت به تشکیل کمیته سیاست‌گذاری کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط، اقدامات لازم را به عمل آورد. ۱. کمیته سیاست‌گذاری کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط مکلف است به منظور ایجاد انسجام و هماهنگی بین نهادها و دستگاه‌های (سطح ملی و استانی) مشارکت‌کننده در فرایند توسعه خوشه‌های کسب‌وکار، ظرف مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، «سند ملی توسعه خوشه‌های کسب‌وکار» را مشتمل بر اصول، فرایند، ساختار، اهداف، منابع، تقسیم کار نهادی و احصاء و رفع موانع فضای کسب و کار، تدوین و جهت تصویب به هیئت وزیران تقدیم نماید. ۲. وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مکلفند ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ سند ملی توسعه خوشه‌های کسب و کار، برنامه عملیاتی سالیانه خود را مشتمل بر طرح‌های حمایتی و خدمات مورد نظر، با مشارکت بخش خصوصی و تعاونی، تدوین و هر سال تا قبل از شروع سال جدید به تصویب کمیته سیاست‌گذاری کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط برسانند. برنامه‌های عملیاتی سالانه باید در چارچوب سند ملی و به منظور تحقق فقرزدایی پایدار، رونق صادرات و شکوفایی مزیت‌های منطقه‌ای موضوع	با توجه به اهمیت شبکه‌ای شدن و خوشه‌ای شدن صنایع کوچک و متوسط برای ارتقاء بهره‌وری و رقابت‌پذیری آنها و نیز با توجه به مأموریت‌محور کردن سازمان‌های توسعه‌ای، تدوین سند توسعه خوشه‌ای با مأموریت‌محور کردن سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی مورد توجه است. همچنین با توجه به محدودیت منابع، تخصیص منابع منوط به شاخص‌های بر مبنای خروجی تنظیم شده است.	صنایع و معادن

محل الحاق (ماده)	متن پیشنهاد	اظهار نظر مختصر کارشناسی	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
	<p>بندهای «۱۰» و «۱۲» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی براساس شاخص‌های سهم از ارزش‌افزوده، سهم از صادرات، سهم از محصولات با فناوری متوسط و بالا و سهم از اشتغال، تدوین و ارائه گردند.</p> <p>۳. کمیته سیاستگذاری کسب‌وکارهای خُرد، کوچک و متوسط با عضویت معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری، نماینده وزارت اقتصاد و امور دارایی، نماینده سازمان برنامه و بودجه، نماینده وزارت جهاد کشاورزی، نماینده وزارت صمت، مدیرعامل سازمان شهرک‌های صنعتی و صنایع کوچک، نماینده وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مدیرعامل شرکت شهرک‌های کشاورزی، مدیر عامل سازمان مرکزی تعاون روستایی، رئیس سازمان بسیج سازندگی، رئیس سازمان امور عشایر کشور، مدیران عامل بانک کشاورزی و بانک صنعت و معدن، دو نفر به نمایندگی از انجمن‌های علمی توسعه روستایی و کارآفرینی کشور، شش نفر به نمایندگی از انجمن‌های صنفی کسب‌وکارهای خُرد، کوچک و متوسط (دو نفر کشاورزی، دو نفر صنایع و دو نفر خدمات) و دو نفر به نمایندگی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر، حداقل هر ماه یکبار اقدام به تشکیل جلسه می‌نماید.</p> <p>۴. سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است در سال‌های برنامه هفتم، منابع و اعتبارات سالیانه مورد نیاز برای توسعه خوشه‌های کسب‌وکار در حوزه‌های مختلف را بر اساس برنامه عملیاتی و گزارش عملکرد سالانه متناسب با شاخص‌های بند «۲» در قالب ردیف‌های پیش‌بینی شده، در قوانین بودجه سنواتی در نظر بگیرد.</p>		



### منابع و مأخذ

۱. آمار حساب‌های ملی، مرکز آمار ایران، ۱۴۰۱.
۲. کتاب سال صنعت پتروشیمی ایران، سال ۱۴۰۰، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، ۱۴۰۱
۳. گزارش ارزیابی عملکرد بخش صنعت در برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شماره مسلسل: ۱۸۴۲۷، سال ۱۴۰۱
۴. گزارش ارزیابی مطالعات اولویت‌بندی و پیشنهادهایی برای بهبود سیاستگذاری صنعتی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۸۵۱۱، سال ۱۴۰۱.
۵. لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲-۱۴۰۶).





## مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)