

دولت چگونه از تولید حمایت کند؟

سوال اصلی: بهترین سیاستها برای حمایت حکومت از سرمایه گذاری و تولید در ایران چیست؟

گروه مطالعات محیط کسب و کار در ایران
مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
قراردین ۱۳۹۸

فهرست

واقعتهای قابل مشاهده از تولید و سرمایه گذاری در ایران
آسیب شناسی سرمایه گذاری و تولید در ایران
تجربه حمایت از تولید در کشورهای موفق
نتایج «توزیع بی هدف رانت» بنام حمایت از تولید
اصول سیاستهای پیشنهادی حمایت از تولید
مفهوم و الزامات رانت مولد
محیط ایده‌آل برای سرمایه گذاری و تولید در ایران
مدل مفهومی الگوی راهبردی حمایت از تولید در ایران
تحولات ساختاری لازم برای رونق اساسی و مستمر تولید
تحولات لازم در بینش و ذهنیت سیاستگذاران کشور
سیاستهای پیشنهادی فوری برای حمایت از تولید:

واقعتهای قابل مشاهده از تولید و سرمایه گذاری در ایران

۱. **ارزیابیهای** نامطلوب داخلی و خارجی از محیط کسب و کار و رقابتپذیری در ایران
۲. **بی ثباتی و غیرقابل پیش بینی** بودن مقررات ناظر به تولید و ضعف **حاکمیت قانون**
۳. وجود گستره **حمایتهای رانتی** محل (گاهی باعث فعالیت بنگاه در منطقه غیربهرینه تولیدشده)
۴. رویه های اجرایی **اخلالگر** در تولد، اداره و رشد بنگاه ها (بیمه، جرایم بانکی، مالیات و...)
۵. فقدان توان رقابت از نظر **کیفیت و قیمت** در بازارهای جهانی
۶. **انحصار** و محدودیت در ورود رقبای جدید به کسب و کار (مجوزهای کسب و کار)
۷. وابستگی و عقب بودن **فن آوری** نسبت به رقبای جهانی

آسیب شناسی سرمایه گذاری و تولید در ایران

(عواملی که اثربخشی حمایت‌های فعلی از سرمایه گذاری و تولید را کاهش داده)

۱. فقدان راهبرد توسعه تولید (تعیین کسب و کارها و مناطق پیشران توسعه و تمرکز حمایت‌ها بر آنها)
۲. فقدان هدف و سازوکار اصابت در توزیع حمایت‌ها (رانت پاشی: توزیع بدون هدف، نظارت و اثرسنجی و درعمل بستر فساد)
۳. امنیت سرمایه گذاری (ثبات، قابل قابل پیش‌بینی؛ شفاف؛ حقوق مالکیت و سلامت اداری) و محیط کسب و کار (سهولت تولد، اداره و رشد بنگاه) نامطلوب
۴. وجود مسیرهای فعالیت نامولد رقیب تولید (سپرده بانکی، سوداگری مسکن، خودرو، طلا، ارز)
۵. ناکارآمدی بازارهای مالی و بانکها در تامین مالی تولید

تجربه حمایت از تولید در کشورهای موفق

(ژاپن، کره جنوبی، چین، ترکیه، آلمان و آمریکا، برزیل)

۱- در فرایند صنعتی شدن، **دولت‌ها نقش فعال** داشته‌اند و هیچ یک از این کشورها حمایت از تولید به **سازوکار بازار** سپرده نشده است.

۲- حمایت‌های مالی، اعتباری، تعرفه‌ای و.. با **سازوکار اصابت، شروط و زمانبندی** بوده است.

۳- تقریباً همه **راهبرد توسعه صنعتی** (با تعاریف حداقلی تا حداکثری) داشته‌اند و به آن مقید بوده‌اند.

۴- دولت **امنیت سرمایه‌گذاری** را برقرار و **حقوق مالکیت** را تضمین کرده. (نقطه شروع رشد...)

۵- دولت **رانت مولد** (مشوق تولید و اشتغال) را از رانت بد (ضد تولید و اشتغال) متمایز کرده و رانت‌های بد را با **قوانین مالیاتی** حذف و رانت‌های خوب را در راستای راهبرد توسعه عملیاتی کرده است.

۶- سازوکار **تامین مالی و هدایت اعتباری** (دستور دولت به بانکها برای پرداخت اعتبار به واحدهای تولیدی) در دوران جهش اقتصادی آلمان و شرق آسیا، وجود داشته است.

۷- دولت **فرهنگ** کاری، پس انداز و مصرف داخلی را تشویق کرده.

نتایج «توزیع بی هدف رانت» بنام حمایت از تولید

۱. **هدر رفتن** بخشی از منابع و کمک‌ها (کمک‌ها را گرفته‌اند ولی صرف تولید نکرده‌اند)

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

۳. انحراف واحدهای تولیدی از **ترکیب بهینه و بهره‌ور** عوامل تولید (رشد غیر بهینه برخی اجزای این واحدها یا فعالیت در مناطق غیربهینه تولید)

۴. **انحراف در کیفیت** محصول تولیدی بر اثر استعمال غیربهینه کمک‌های ارزان و رانتي

۵. انحراف **همت و دغدغه** تولیدکننده ایرانی از حداکثرسازی بهره‌وری به **دریافت رانت**

۶. **محدود کردن اعطای مجوز** تاسیس به دلیل وجود تسهیلات حمایت از تولید!

(در بسیاری از موارد، به همراه مجوز، وام یا زمین ارزان هم توزیع می‌شده، صادرکننده مجوز، در برابر هجوم داوطلبان استفاده از این رانتها، صدور مجوز را عمدتاً به دلخواه و سلیقه خود و به بهانه کمبود منابع حمایتی محدود می‌کرده و حتی به کارآفرینان واقعی که بدون حمایت‌های رانتي هم قصد سرمایه‌گذاری داشته‌اند مجوز نمی‌داده است)

اصول سیاستهای پیشنهادی حمایت از تولید

۱. تدوین **راهبرد توسعه تولید** (تعیین حوزه های کاری محرک رشد) و توزیع حمایتها براساس آن
۲. وضع مالیات بر **کسب و کارهای رقیب تولید** (CGT با نرخهای منعطف و موثر و...)
۲. بهبود **محیط کسب و کار** و امنیت سرمایه گذاری
۴. تحریک کسب و کارهای پیشتاز با **رانت خوب** (حمایتهای مالی، تعرفه ای و...)

- بانکها در ازای دریافت "حق خلق اعتبار"، بر اساس دستور دولت (مبتنی بر راهبرد توسعه صنعتی) اعتبارات را توزیع کنند
- **سهل کردن صدور مجوزهای کسب و کار** (اجرای کامل و موثر ماده ۷ قانون اجرایی سیستمهای کلی اصل ۴۴ و اصلاحات بعدی و شکستن مقاومتهای موجود برای ورود رقبای جدید به بازار)
- **منع دولت و سیاستگذاران از تغییر غافلگیرکننده قوانین و مقررات و سیاستها** (اجرای کامل و موثر ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار - مصوب ۹۰)
- **شفاف کردن اطلاعات مورد نیاز فعالان اقتصادی** (اجرای کامل قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷)
- **تضمین موثر حقوق مالکیت** (تقویت سخت افزار، نرم افزار و منابع انسانی پاسگاه ها و دادگاه ها - از این پس دولت بجای زیرساختهای جدید، حقوق مالکیت را تضمین کند تا کارآفرینان بالقوه وارد میدان شوند)
- **تاسیس سامانه های نوین شفاف ساز و پیشگیری از فساد** نظیر سوت زنی (سمن ها هم می توانند عملیات اجرایی این کار را انجام دهند اما حکومت به این گزارشها اعتنا و آنها را پیگیری کند)
- **با استفاده از سامانه های شفاف ساز نظیر اعتبارسنجی، از تخصیص نامطلوب منابع پیشگیری شود.**
- **امکان تامین مالی واحدهای تولیدی متوسط و کوچک از بازار سرمایه**
- **دانشگاه ها و مراکز پژوهشی بسوی تامین نیازهای فناوری واحدهای تولیدی هدایت شوند.**

مفهوم و الزامات رانت مولد

رانت مولد (رانت ارزش افزا و شتابدهنده رشد بلندمدت) کلید توسعه صنعتی

الزامات موفقیت توزیع رانت مولد (بدون مخاطرات رانتجویی و اتلاف منابع):

۱. اجماع نخبگان

۲. استقلال دولت از گروههای ذینفع و رانتجو (مدیریت موثر تعارض منافع)

۳. اعتماد و همکاری دولت و گروههای ذینفع (در عین حفظ استقلال)

شروط موفقیت سیاستگذاری صنعتی:

۱. تمرکز بر رشد باکیفیت (بجای اهداف دیگری مثل خودکفایی، حمایت از گروههای اجتماعی، تأمین اشتغال و...)

۲. برنامه‌ای بودن مداخلات

۳. مهار کسب و کارهای نامولد

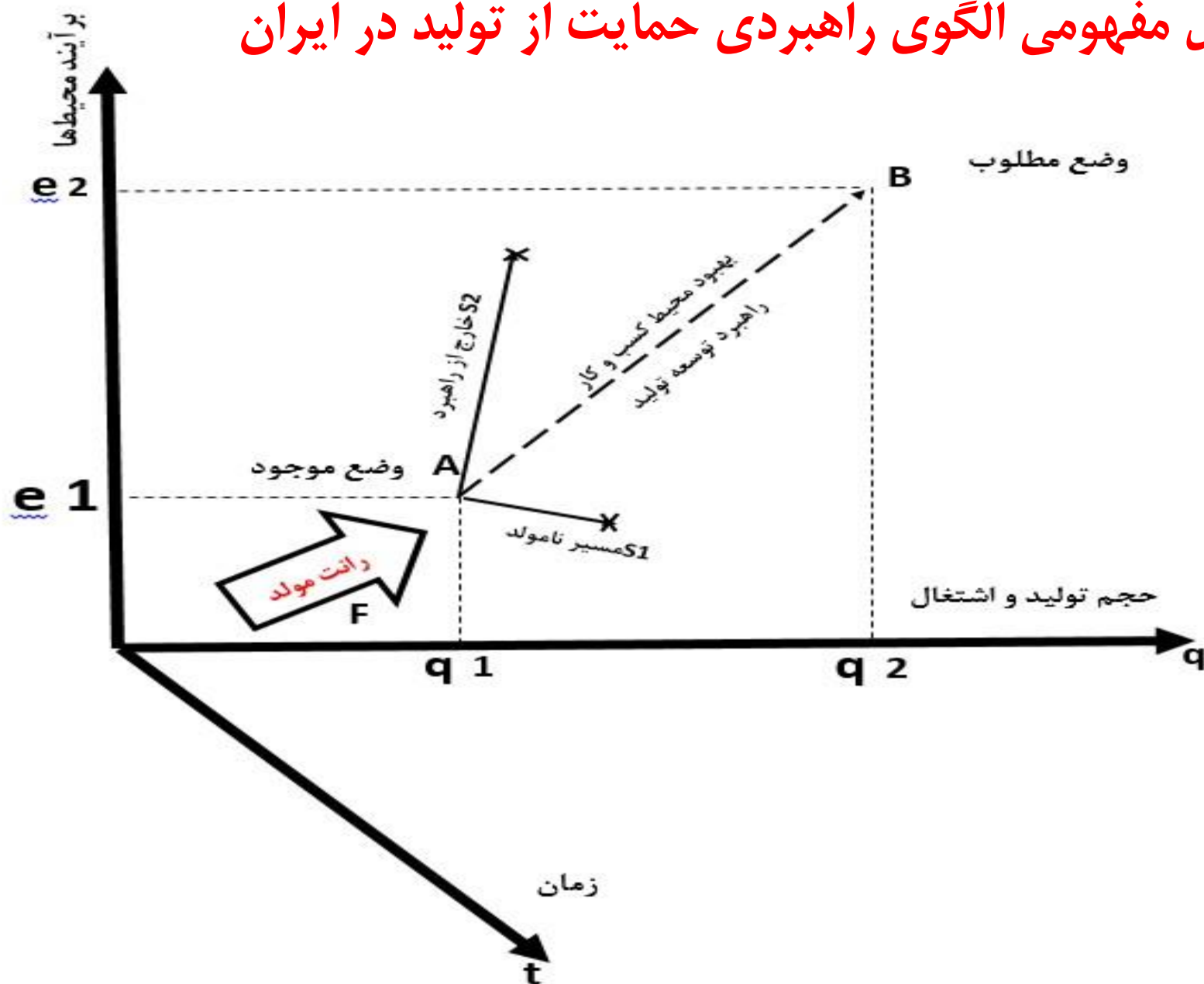
۴. گزینش صنایع پیشرو برای اصلاح نسبت اقتصاد داخلی با اقتصاد جهانی،

۵. پاسخگویی سیاستها به نتایج (وجود سازوکار بازخوردگیری و اصلاح)

محیط ایده‌آل برای سرمایه‌گذاری و تولید در ایران

- ۱- **ضمانت اجرایی** قوانین و مقررات، در حداکثر ممکن باشد به طوری که هیچکس نتواند از اجرای تکلیف قانونی شانه خالی کند.
- ۲- **حقوق مالکیت**، شفاف و دقیق تعریف و با قاطعیت تضمین شود به طوری که تجاوز به مالکیت شهروندان برای هیچکس
- ۳- فقط کار و ابتکار منشاء درآمد باشد و با **رانت نامولد** و امتیازهای ناعادلانه، نتوان درآمد کسب کرد.
- ۴- قوانین، مقررات و سیاست‌های موثر بر اقتصاد و کسب و کار، برای همه روشن، بدون پیچیدگی، بدون تناقض، و غیر قابل تفسیر باشد.
- ۵- قوانین، مقررات، رویه‌ها و سیاست‌های موثر بر اقتصاد و کسب و کار، تا حد ممکن تغییر نکنند و تغییرات احتمالی آن قابل پیش بینی
- ۶- اطلاعات مورد نیاز برای کسب درآمد مشروع، شفاف و در اختیار همه باشد.
- ۷- فعالیت زیرزمینی برای هیچ تولیدکننده‌ای مقرون به صرفه نباشد و همه فعالیت‌های اقتصادی، شفاف و در معرض دید و اطلاع حکومت و شاید فعالان اقتصادی باشد.
- ۸- شرایط دریافت مجوز و ورود به کسب و کارها برای همه داوطلبان سهل، سریع و ارزان باشد.
- ۹- سازوکارهای تامین مالی مشروع، گسترده، سهل، و قابل دسترسی برای همه باشند.
- ۱۰- فرهنگ کاری و قوانین کار در جهت همکاری و نفع مشترک کارگر و کارفرما تدوین و اجرا شود.
- ۱۱- فرهنگ مصرفی در جهت پس انداز و سرمایه‌گذاری حداکثری و نیز حمایت از تولیدکننده داخلی باشد.
- ۱۲- کالاهای قاچاق، غیراستاندارد، تقلبی و زیرزمینی امکان حضور در بازار را نداشته باشند.
- ۱۳- نقش دولت در اقتصاد، به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت و محدوده تعریف شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون مدیریت خدمات کشوری؛ محدود شود.
- ۱۴- فعالیت‌های اقتصادی غیرمولد نظیر دلالتی مکرر محصولات تولیدی، به دلیل اشراف دولت و وضع مالیات موثر بر آن، مقرون به صرفه نباشد.
۱۵. نرخ‌های اشتغال، رشد و بهره‌وری و نیز پراکندگی و مقیاس واحدهای تولیدی در نقطه بهینه قابل حصول (بالقوه) مطابق راهبرد توسعه تولید قرار دارند.

مدل مفهومی الگوی راهبردی حمایت از تولید در ایران



تحولات ساختاری لازم برای رونق اساسی و مستمر تولید

۱- تحول در ساختارهای تجاری

(از صادرات نفت خام و واردات کالا و صادرات محوری)

۲- تحول در سیاست خارجی

(ماموریت اصلی دیپلماتهای ایران، تسهیل امور تجاری، بازاریابی، بانکی و اداری صادرکنندگان ایرانی)

۳- تحول در نظام بانکی و تامین مالی

(نظام بانکی بازتعریف شود و در خدمت راهبرد توسعه تولید قرارگیرد)

۴- تحول در نظام تحقیقات و کسب فناوری

(از خرید لیسانس و انتقال فناوری باید به یادگیری، تصاحب و مرز شکنی علمی و فناوری تغییر کند)

۵- تحول در رویکرد حمایت از تولید

(از توزیع رانت به حکمرانی خوب شامل ایجاد ثبات و پیش بینی پذیری، شفافیت و سلامت اقتصادی)

۶- تحول در نظام روابط کارگر و کارفرما

(قانون کار بر اساس تفاهم و منافع مشترک کارگر و کارفرما بازنگری شود)

تحولات لازم در بینش و ذهنیت سیاستگذاران کشور

۱. راه حمایت از تولید، صرفا تخصیص **بودجه** و تزریق پول و رانت میان مدعیان کارآفرینی است
۲. مشکل اصل تولید در ایران، کمبود **زیربناها** نظیر جاده و نیروگاه و سد و فرودگاه و بندر و... است.
۳. بنگاه‌های تولیدی الزاما باید در **سایزبزرگ** متولد شوند.
۴. راه دستیابی به **فناوری** مورد نیاز تولید، انتقال فن‌آوری از خارج است.
۵. «**سودجویی**» عمل و صفت زشتی است.
۶. **منافع کارگر و کارفرما** با هم تضاد دارد.
۷. هر شهروند برای شروع هر کسب و کاری باید از دولت اجازه بگیرد.
۸. با وجود تعداد کافی واحد تولیدی، آن فعالیت **اشباع** شده و نباید به داوطلبان جدید، مجوز فعالیت داد.
۹. مبارزه با **فساد**، باعث فرار سرمایه‌ها می‌شود.
۱۰. بهبود محیط کسب‌وکار به معنی کاهش رتبه ایران در **رتبه** بندی جهانی انجام کسب‌وکار است.
۱۱. حکومت با **قیمتگذاری** و تعزیرات می‌تواند تورم را —حتی در کوتاه مدت— مهار کند.
۱۲. **دستفروشی**، شغلی کاذب، ضد تولیدی و ضدفرهنگی است و باید جلوی آن را گرفت.

سیاستهای پیشنهادی فوری برای حمایت از تولید: (الف) نظارت بر اجرای موثر قوانین:

۱. صدور مجوزهای کسب و کار را سهل و آنی کنید و با کارشکنی صاحبان امضاهای طلایی اعتراض دینفعان انحصارگر نظیر قانون و کالا برخورد کنید (اجرای کامل و مؤثر ماده ۷ قانون اصل ۴۴ و اصلاحات بعدی)
۲. تغییر مقررات را شفاف و با ثبات کنید و هر نوع تغییرات منجر به محدودیت را از مدتی به بعد و تغییرات منجر به سهولت و رفع محدودیت را فوری اعمال کنید (ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)
۳. با صندوق مکانیزه فروش و کارتخوان درهمه مراکز کسب و کار، شناسنامه دار کردن همه تراکنش های بانکی و تلفیق بانکهای اطلاعاتی موجود، از درآمدهای پنهان و کسب و کارهای رقیب تولید مالیات بگیرید.
۴. با تشکیل بازارچه های دایمی و اجاره ای، برای واحدهای تولیدی کوچک و فروشندگان کم سرمایه کالای ایرانی، امکان فروش مهیا کنید (اجرای ماده ۱۶ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)
۵. سامانه اسکان املاک ایرانیان را اجرا و از خانه های خالی مالیات بگیرید تا عرضه در بازار مسکن زیاد شود و جنبه سرمایه ای مسکن کم شود.
۶. نرخ حداقل دستمزد را بر اساس محل و نوع شغل، منعطف کنید.
۷. ماده ۲۹ قانون برنامه ششم را کامل و مؤثر اجرا کنید تا سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی ارتقا یابد.

ادامه سیاستهای پیشنهادی فوری برای حمایت از تولید

(ب) تشویق دولت به اراده سیاسی اجرایی:

۱. راهبرد توسعه تولید (صنعتی و...) را با اجماع خبرگان اقتصادی کشور تدوین و اجرا کنید.
۲. تخصیص دلار ۴۲۰۰ را حذف کنید. در صورت ضرورت حمایت از مصرف کنندگان، ارز ارزانتر را فقط در صورتی اختصاص بدهید که **سازوکار اصابت یارانه** به مصرف کننده نهایی بطور دقیق شفاف وجود دارد.
۳. با بکارگیری جایگزینهای سوئیفت، رمزارزها و دیگر **روشهای نوین دورزدن تحریمها**، مبادله پولی با شرکای اصلی تجاری را سهل و تاب آوری اقتصاد ایران در برابر تحریم را افزایش دهید.
۴. **نرخ خرید تضمینی** محصولات کشاورزی را طوری تعیین کنید تا برای کشاورزان فروش محصول به دولت بصرفد.
۵. مقررات تأمین مالی از بازار سرمایه شامل عرضه اولیه شرکتهای و نیز فروش اوراق توسط واحدهای تولیدی حتی کوچک را سهل کنید تا نقدینگی به تدریج به سوی واحدهای تولیدی هدایت شود.
۶. اختیارات بورس کالا و شورای رقابت را برای شفاف سازی و مدیریت بازارها برگردانید.
۷. بجای پیش فروش سکه، گواهی سکه قابل خرید و فروش بفروشید و بازارسکه را مدیریت کنید.

ادامه سیاستهای پیشنهادی فوری برای حمایت از تولید

ج) قانونگذاری:

۱. مصادیق **تعارض منافع** در سیاستگذاری های حکومتی را شناسایی و فوراً همه آنها را حذف کنید.

۲. **قانون مالیات بر عایدی** سرمایه را با نرخ موثر تصویب و در بازارهای خودرو، مسکن و سکه طوری اجرا کنید که تقاضای سوداگری از این بازارها خارج شود.

۳. از مسکن و خودروی لوکس، خودرو و مسکن دوم و سوم هر خانواده **مالیات** بسیار سنگین بگیرید تا عرضه در بازار مسکن و خودروی دست دوم زیاد شود و جنبه سرمایه ای خودرو و مسکن از بین برود.