



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۳): بخش صنعت



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۷۰۸

کد موضوعی: ۳۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۳): بخش صنعت

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین کنندگان: فاطمه میرجلیلی، حسین رجب‌پور، سعید شجاعی، صادق رحیم‌نژاد،

حسین بیات، رسول سلیمانی، علی اژدری، محمدرضا عبداللہی

مدیر مطالعه: سعید شجاعی

اظهار نظر کنندگان: محمدحسین معاریان، میلاد بیگی، هادی ترابی‌فر، محمد برزگر خسروی

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

صفحه آرا: نفیسه حاجی صفری

ویراستار ادبی: طاهره سیدمحمد



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۹

به نام خدا

فهرست مطالب

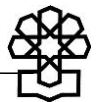
۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۴	مقدمه.....
۵	۱. تبیین وضع موجود.....
۸	۲. ارزیابی و تحلیل تطبیقی ماده واحد با تمرکز بر بخش صنعت.....
۲۶	۳. ارزیابی و تحلیل اعتبارات بخش صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.....
۳۱	جمع بندی و پیشنهادهای بودجه ای.....
۳۳	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۸	جدول ۱. مقایسه تطبیقی تبصره های مؤثر و مرتبط با بخش صنعت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و عملکرد تبصره های مرتبط با بخش صنعت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱.....
۱۵	جدول ۲. منابع مالی اجرای تبصره «۱۸» قانون بودجه سال های ۱۳۹۷-۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.....
۱۶	جدول ۳. منابع تخصیص داده شده به برنامه های بخش صنعت در تبصره «۱۸».....
۱۶	جدول ۴. اعتبارات موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» دستگاه های اجرایی و سهم آنها پس از احتساب اجزای «۱» تا «۹» بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰.....
۱۸	جدول ۵. احکام مالیاتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مرتبط با بخش تولید.....
۲۵	جدول ۶. اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی سرمایه ای بخش صنعت و معدن.....
۲۷	جدول ۷. اعتبار طرح های تملک دارایی های سرمایه ای از بودجه عمومی بخش صنعت مصوب سال ۱۴۰۱ و برآورد سال ۱۴۰۲.....
۲۹	جدول ۸. اعتبارات طرح های تملک دارایی سرمایه ای طرح های کمک به احداث خط لوله اتیلن غرب و مرکز از محل بودجه عمومی.....

فهرست نمودارها

۵	نمودار ۱. ارزش افزوده و نرخ رشد اقتصادی صنعت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ طی سال های ۱۳۹۱-۶ ماهه ۱۴۰۱.....
۶	نمودار ۲. شامخ (شاخص مدیران خرید) بخش صنعت (۱۳۹۷-۱۴۰۱).....
۷	نمودار ۳. روند تغییرات تشکیل سرمایه ثابت در اقتصاد ایران به قیمت های ثابت سال ۱۳۹۰ طی سال های ۱۳۸۴-۱۳۹۹.....
۲۱	نمودار ۴. اعتبار مورد نیاز برنامه های زیرساخت شهرک ها و نواحی صنعتی در سال ۱۴۰۲.....
۲۶	نمودار ۵. اعتبارات فصل صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲۳): بخش صنعت

چکیده

هدف این گزارش بررسی احکام و اعتبارات مرتبط با بخش صنعت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ است. براساس گزارش مرکز آمار ایران در ۶ ماهه اول سال ۱۴۰۱ بخش صنعت کشور حدود ۵ درصد رشد داشته که بیانگر رونق تولید واحدهای صنعتی در این دوره بوده است. اگرچه رشد منفی بخش صنعت متوقف شده؛ اما برای جبران کاهش تولید این بخش نیاز است بستر لازم برای کاهش موانع و مشکلات اقتصادی و حقوقی و ایجاد فضای باثبات فراهم شود. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که اعتبارات هزینه‌ای بخش صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ رشد ۵۰ درصدی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز در مدت مشابه با رشد ۴۱ درصدی همراه است. اما آمار مربوط به اعتبارات تخصیص داده شده به برنامه‌های بخش صنعت ذیل فصل صنعت و معدن گویای پرداختی‌های اندک نسبت به اعتبارات مصوب و در نتیجه تأخیرهای طولانی در اجرای برنامه‌هاست. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ عمده منابع تأمین مالی بخش صنعت در تبصره «۱۸» متمرکز است. براساس بررسی‌های انجام شده، گزارشی از عملکرد تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ ارائه نشده است. همچنین تخصیص منابع تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ عمدتاً در ۶ ماهه ابتدای سال جاری صورت گرفته است. بر مبنای تخصیص‌های صورت گرفته، سهم وزارت صمت از مجموع ۱۰۹ هزار میلیارد ریال منابع تخصیص داده شده به وزارتخانه‌ها، سهم وزارت صمت در حدود ۳۰۰۵۰ میلیارد ریال یعنی حدود ۲۷ درصد طرح‌ها بوده است. بنابراین می‌توان گفت تأمین منابع و فرایند تأسیس صندوق جدید و ایجاد واحدهای استانی آن مهم‌ترین مانع در حمایت مؤثر این صندوق از فعالیتهای تولیدی اشتغال‌زاست. در خصوص حمایت‌های مالیاتی هرچند رویکرد لایحه بودجه مثبت ارزیابی می‌شود، اما اثربخشی این حمایت‌ها منوط به تدقیق سازوکار اجرایی آن است. یکی از ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ رویکرد نسبتاً مثبت آن به ایجاد زمینه‌های لازم برای ایفای نقش مؤثرتر سازمان‌های توسعه‌های است. از دیگر موضوعات مهم مرتبط با بخش صنعت در شرایط کنونی ضرورت بازسازی و نوسازی صنایع است که برای تدقیق و تجمیع منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در خصوص اجرای طرح نوسازی و بازسازی صنایع پیشنهاداتی ارائه شد. در گزارش حاضر در خصوص اصلاح احکام ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ درباره حقوق ورودی، حمایت‌های مالیاتی و تأمین زیرساخت صنایع نیز پیشنهادهایی ارائه شده است.

خلاصه مدیریتی

جهت‌گیری کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در حمایت از تولید مشابه سال قبل بهره‌گیری از دو ابزار تأمین منابع مالی و معافیت مالیاتی است. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان از رویکرد مثبت لایحه نسبت به سازمان‌های توسعه‌های به‌عنوان یکی از نهادهای تسهیلگر فضای کسب‌وکار بخش تولید دارد. از طرفی، لغو معافیت حقوق ورودی (از ۴ به ۱ درصد) که

در سال گذشته به واردات کالاهای سرمایه‌ای و مواد اولیه صنعتی اعطا شد نیز یکی از تغییراتی است که نیاز است با دقت نظر بیشتری در خصوص آن بحث شود که در ادامه اهم نکات مدنظر در خصوص موارد پیش گفته ارائه می‌شود:

۱. مجوز به دولت برای اعطای معافیت مالیاتی به واحدهای تولیدی و دائمی کردن آن

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، به دولت اجازه داده شده به اشخاص حقوقی (شرکت‌ها)، در جهت حمایت از تولید و متناسب با پیش‌بینی شرایط اقتصادی کشور، تا ۷ درصد معافیت مالیاتی اعطا شده و مالیات آنها از ۲۵ درصد موضوع ماده (۱۰۵) قانون امور گمرکی به ۱۸ درصد کاهش یابد. همچنین با توجه به اینکه حکم مذکور قرار است در قالب قانون دائمی قرار گیرد، بررسی آثار و پیامدهای میان‌مدت و بلندمدت این حکم ضروری به نظر می‌رسد. درباره این ماده نکات زیر قابل ذکر است:

- اگرچه بند مذکور با هدف حمایت از تولید نگارش شده است، اما ابهامات موجود در نگارش و به‌ویژه عبارت «متناسب با پیش‌بینی شرایط اقتصادی کشور»، اختیارات سیاستگذاری را کاملاً تابع تصمیمات سازمان مالیاتی و نه بنابر مقتضیات سیاستگذاری صنعتی می‌سازد. علاوه بر این، درحالی که سیاستگذاری مالیاتی معمولاً با منطق مخالف چرخ‌های صورت می‌گیرد، به این معنا که دولت در شرایط وقوع رکود اقتصادی با کاهش نرخ مالیاتی شرکت‌ها تلاش می‌کند تا خروج از رکود را تسریع کند، بیم آن می‌رود به دلیل تأثیرپذیری کسری بودجه دولت در ایران از رکود (که معمولاً براساس نوسان و سقوط درآمدهای نفتی رخ می‌دهد)، نرخ‌گذاری مالیاتی را دچار روی‌های موافق چرخ‌های کند. اگرچه در سال‌های اخیر بر افزایش و تنوع پایه‌های مالیاتی برای افزایش درآمد مالیاتی بدون ضربه به تولید بحث شده است، اما ابهام موجود در این بند، می‌تواند زمین‌های برای افزایش نرخ مالیات در دوره‌های رکود بوده و به جای حمایت از تولید، مانع آن شود.

۲. لغو معافیت حقوق ورودی (از ۴ به ۱ درصد) که در سال گذشته به واردات کالاهای سرمایه‌ای و مواد اولیه صنعتی اعطا شد

در سال گذشته، تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی از نرخ مرجع به نرخ ETS موجب فشار تورمی و اختلالاتی شد که از جمله پیامدهای آن، درخواست تولیدکنندگان از دولت برای لغو ماده (۳) قانون جهش تولید دانش‌بنیان (مشمول حقوق گمرکی شدن واردات ماشین‌آلات خط تولید) را در پی داشت. با توجه به اینکه از سال گذشته تاکنون نرخ ارز ETS افزایش یافته است، اگرچه افزایش حقوق گمرکی پایه از ۱ به ۴ درصد در سال ۱۴۰۲ آثار و تبعات تورمی و رکودی در پی خواهد داشت، اما در طرف مقابل تقویت ساخت داخل را به‌ویژه در صنایعی که توانمندی ساخت در کشور وجود دارد تقویت می‌کند. بنابراین با توجه به میزان وابستگی وارداتی متفاوت در رشته فعالیت‌های مختلف تولیدی و به تبع آثار تورمی و رکودی آن از یکسو و لزوم توسعه صنعتی از دریچه تقویت صنایع ساخت‌محور از سوی دیگر، می‌طلبد این بند با لحاظ هر دو بُعد پیش‌گفته مورد بررسی دقیق‌تر (محاسبه آثار و پیامدها) به تفکیک رشته فعالیت‌های صنعتی متناسب با امکان ساخت داخل قرار گیرد.



۳. تغییر ساختار حمایت‌های مالی از تولید در قالب منابع تبصره «۱۸»

در لایحه ۱۴۰۱ دولت کوشید تا با تغییر حمایت‌های تبصره «۱۸» و ایجاد «صندوق عدالت و پیشرفت» به جای «صندوق کارآفرینی امید» منابع این تبصره را صرف فعالیت‌های تولیدی کند. ابهاماتی که در زمینه حمایت از اشتغال‌زایی وجود داشت موجب شد تا تبصره لایحه دولت کنار گذاشته شده و قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با مشابهت بسیار نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ تصویب شود. مطابق روال گذشته، سیاست لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در حمایت از بخش تولید بر منابع تبصره «۱۸» متمرکز است که با هدف تکمیل طرح‌های تولیدی نیمه‌تمام و احیای واحدهای تولیدی راکد، بازسازی و نوسازی واحدهای تولیدی موجود، استفاده از ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولید، تکمیل زنجیره ارزش تولید، با اولویت طرح‌های تولید دانش‌بنیان و پیشران و ایجاد اشتغال در مناطق مرزی (این اولویت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اضافه شده است) تدوین شده است. اهم نکات مرتبط با تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به شرح زیر است:

- در این تبصره به «اولویت طرح‌های تولیدی دانش‌بنیان و پیشران» اشاره شده است، اما مرجعی برای تشخیص این طرح‌ها مشخص نشده، همچنین در بند «ب» تبصره، مبنای اعطای تسهیلات «پیشنهاد‌های دستگاه‌های اجرایی» (تاسی درصد منابع جزء «۱» و «۲» بند «الف»)، «برنامه‌های حمایت از تولید و اشتغال در سطح استانی با محوریت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» (تا ۷۰ درصد منابع قبلی، همچنین منابع جزء «۵» و «۶»)، کمک بلاعوض جهت انجام اقدامات نهادی و اجرای سیاست‌های فعال بازار کار (تا ۱۰ درصد منابع جزء «۱» بند «الف»)، «تأمین زیرساخت‌های تولید و اشتغال در مناطق محروم کشور» (بخشی از منابع مالی جزء «۱» بند «الف»)، «توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری» (با استفاده از منابع مالی جزء «۵» بند «الف» و منابع صندوق توسعه ملی) و «اشتغال جوانان» (منابع جزء «۷» بند «الف») می‌شود. این نوع تخصیص منابع، اولویت‌بندی متفاوتی با صدر این تبصره ایجاد می‌کند و در کل اولویت‌های این تبصره برای حمایت از تولید را بسیار گسترده و نسبتاً غیرهدفمند می‌سازد.
- در مقابل، هرچند میزان دقیق منابع تبصره «۱۸» مشخص نیست، ولی ارقام اعلام شده نسبت به سال گذشته کاهش یافته است؛ به طوری که منابع از ردیف‌های مشخص شده در بودجه از ۸۵۰ هزار میلیارد ریال به ۳۱۰ هزار میلیارد ریال کاهش یافته است. منابع تسهیلات تکلیفی تبصره «۱۶» با اندکی افزایش و از یک میلیون و بیست هزار میلیارد ریال در سال ۱۴۰۱ به یک میلیون و پنجاه هزار ریال به‌عنوان منابع تبصره «۱۸» لحاظ شده است. منابع جدیدی از منابع تبصره «۱۴» اختصاصی از سازمان هدفمندی نیز برای بخش تولید در نظر گرفته نشده است. به طور کلی تحقق منابعی که برای اعطای تسهیلات در این تبصره در نظر گرفته شده با ابهام روبه‌رو است، زیرا بسیاری از منابع از محل ردیف‌های متفرقه تأمین خواهد شد و همچنین انتقال منابع بند «ب» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به این محل انجام شده که تحقق این منابع به‌سادگی ممکن نخواهد بود. بنابراین بزرگ‌ترین مانع تحقق اهداف این تبصره، بجز تعیین اهداف، سازوکار اجرا (استقرار صندوق) و ارزیابی طرح‌ها، تحقق منابع مالی مورد نیاز برای اعطای حمایت‌هاست.

۴. تغییر رویکرد نسبتاً مثبت لایحه در خصوص سازمان‌های توسعه‌ای

سازمان‌های توسعه‌ای یکی از نهادهای تسهیلگر فضای کسب‌وکار بخش تولید هستند؛ که بررسی لایحه

بودجه سال ۱۴۰۲ حاکی از آن است که در قبال سازمان‌های توسعه‌های رویکرد نسبتاً مثبتی اتخاذ شده است. از جمله این موارد ایجاد شرایط برای تهاثر حداکثری مطالبات سازمان‌های توسعه‌ای مطابق بند «الف» تبصره «۷» و مستثنا کردن سازمان‌های توسعه‌ای از تمرکز حساب در بانک مرکزی از طریق خزانه است که البته باید با نظارت دقیق امکان انحراف از آن را گرفت. البته سازمان‌های توسعه‌ای همچون سال‌های گذشته امکان استفاده حداکثری را از ظرفیت‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ندارد. به‌عنوان مثال در قوانین بودجه سنواتی گذشته و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (بند «و» تبصره «۲») به سازمان‌های توسعه‌ای اجازه داده می‌شود از محل منابع داخلی خود برای کمک به سرمایه‌گذاری در برنامه‌های تحقق رشد و تولید، صادرات کالا و خدمات، حمایت از ساخت داخل و طرح (پروژه)‌های توسعه‌ای توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی به‌صورت وجوه اداره شده، کمک‌های فنی و اعتباری و پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود اختصاص دهند؛ اما به‌دلیل محدودیت منابع داخلی سازمان‌های توسعه‌ای ناشی از عدم اجرای صحیح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، سازمان‌های توسعه‌ای در مشارکت با بخش خصوصی از حیث تسهیل در تأمین منابع سرمایه‌گذاری موفق نبوده‌اند.

از طرفی، مهم‌ترین آسیب عملکرد سازمان‌های توسعه‌ای را می‌توان ناشی از فقدان استراتژی توسعه صنعتی و ابهام در تعریف مأموریت راهبردی برای آنها دانست. در حال حاضر در راستای مأموریت‌محور شدن سازمان‌های توسعه‌ای، مأموریت بازسازی و نوسازی صنایع به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) سپرده شده است. مطابق ماده (۴) طرح نوسازی و بازسازی صنایع مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۲۹ هیئت وزیران موضوع بند «ح» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، منابع حمایتی و تشویقی دولت در اجرای طرح، باید در لوائح بودجه سنواتی پیش‌بینی شود. این در حالی است که اگرچه موضوع بازسازی و نوسازی صنایع در بند «الف» تبصره «۱۸» مطرح شده؛ ولی در بخش مصارف این بند، منبعی برای این موضوع در نظر گرفته نشده است. با توجه به اهمیت موضوع بازسازی و نوسازی صنایع و اثرات آن در ارتقای بهره‌وری بخش تولید، تدقیق و تجمیع منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برای تخصیص به این موضوع می‌تواند به اجرای مطلوب طرح بازسازی و نوسازی صنایع کمک کند.

مقدمه

اتخاذ تدابیر مناسب به‌منظور تقویت رونق بخش صنعت و اعمال سیاست‌های صحیح برای پایداری آن از جمله موضوعاتی است که باید مدنظر سیاست‌گذاران کشور قرار گیرد. عدم پیش‌بینی‌پذیری قیمت‌های مواد اولیه، تورم و تشدید مشکل تأمین سرمایه در گردش، نرخ منفی تشکیل سرمایه و محدودیت‌های تأمین نیازهای زیرساختی تولید از جمله مسائلی است که گریبانگیر بخش تولید است. تلاش برای حل بخش قابل توجهی از این مسائل با تدوین سند مالی سالیانه کارآمد، امکان‌پذیر است. در همین راستا گزارش حاضر به بررسی احکام لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در حوزه بخش صنعت پرداخته است. برای این منظور در بخش اول گزارش، وضع موجود بخش صنعت تبیین شد. در بخش دوم، تبصره‌های مؤثر و مرتبط با بخش صنعت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و آثار آن بر بخش صنعت مورد بررسی قرار گرفت. در بخش سوم، نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ از ابعاد مختلف از جمله تأمین مالی بخش صنعت و حمایت‌های مالیاتی، بازسازی و نوسازی صنایع



و رویکرد لایحه به سازمان‌های توسعه‌های تحلیل شد. در بخش چهارم، اعتبارات بخش صنعت به تفکیک برنامه‌ها و برخی از طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در صنعت پتروشیمی بررسی و در نهایت جمع‌بندی و پیشنهادهای ارائه شد.

۱. تبیین وضع موجود

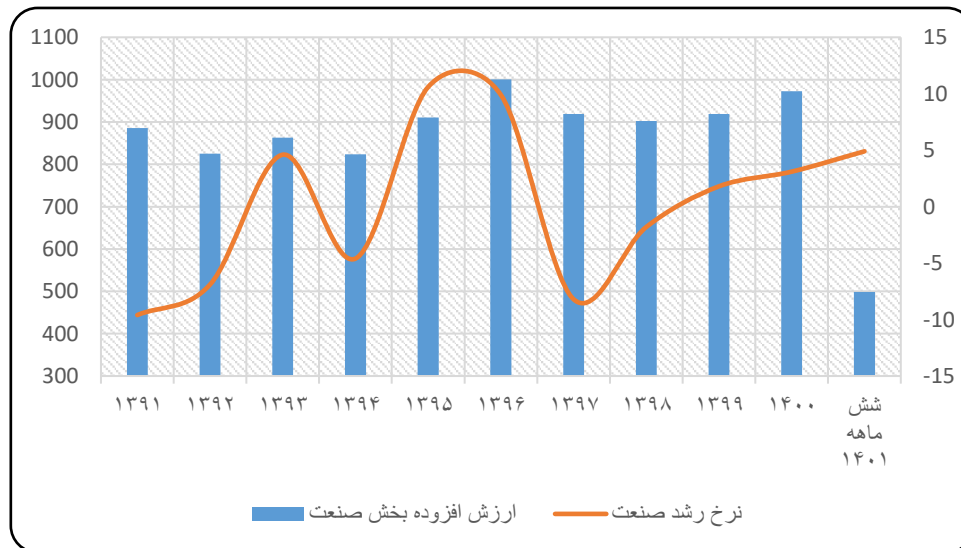
اقتصاد ایران در یک دهه گذشته تحت تأثیر تحریم‌ها، کسری بودجه دولت و نرخ بالای رشد تورم و نقدینگی که همگی برهم زنده ثبات اقتصاد کلان هستند، روندی رکودی را تجربه کرده، به‌گونه‌ای که درآمد سرانه ۱۴۰۰ از درآمد سرانه ۱۳۹۰ عقب افتاده است.

با وجود کاهش شدید درآمد در یک دهه گذشته، خروج از پیک کرونا و افزایش تولید بخش‌های مختلف اقتصاد (از جمله بخش نفت) در سال ۱۴۰۱ موجب شد تا براساس گزارش مرکز آمار ایران در ۶ ماهه اول این سال، رشد اقتصادی ۳/۴ درصدی به دست آید. در همین دوره، رشد اقتصادی بخش صنعت ۵ درصد گزارش شده که بیانگر رونق تولید واحدهای صنعتی در این دوره بوده است. در این رونق، برخلاف ۶ ماهه ابتدایی سال گذشته، بخش صنایع ساخت، پیشران رشد بخش بوده و صنایع معدنی و معادن رشد کمتری را تجربه کرده‌اند. در نمودار ۱ روند تغییرات ارزش افزوده و نرخ رشد اقتصادی بخش صنعت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ ارائه شده است.

نمودار ۱. ارزش افزوده و نرخ رشد اقتصادی صنعت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰

(هزار میلیارد ریال)

طی سال‌های ۱۳۹۱-۶ ماهه ۱۴۰۱

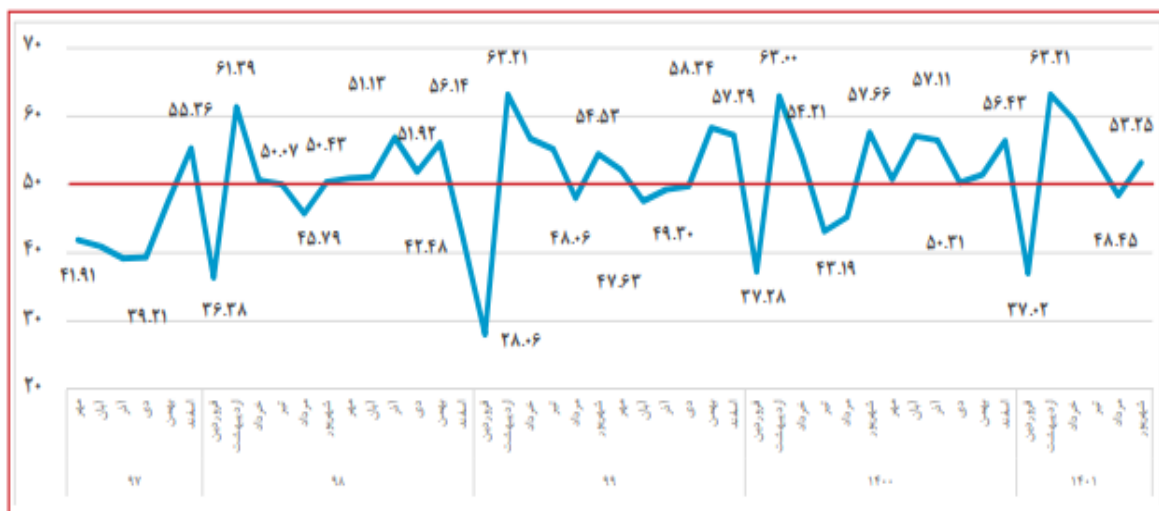


مأخذ: آمار حساب‌های ملی، مرکز آمار ایران، ۱۴۰۰.

بررسی‌های اتاق بازرگانی درباره وضعیت تولید (شاخص شاخص صنعت) نیز نشان می‌دهد که در دوره بازگشت تحریم‌ها، ابتدا بخش صنعت شوک رکودی عمیقی را تجربه کرده؛ اما سپس نسبتاً به ثبات رسیده است. بر همین اساس، ۶ ماهه ابتدایی سال جاری با نوسان تولید همراه بوده است. در حالی که این شاخص در ابتدای سال ابتدا بهبود یافته و سپس نزولی شده، در انتهای شهریور، ارزیابی فعالان بخش صنعت از کسب‌وکار خود مثبت بوده است. بر این اساس،

در پنج حوزه مقدار تولید، میزان سفارشات جدید مشتریان، سرعت انجام و تحویل سفارش، موجودی مواد اولیه خریداری شده و میزان استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی، انتظارات فعالان بخش صنعت نسبت به آینده کسب‌وکار خود مثبت بوده است. شامخ بخش صنعت در نمودار ۲ آمده است.

نمودار ۱. شامخ (شاخص مدیران خرید) بخش صنعت (۱۴۰۱-۱۳۹۷)

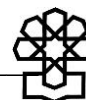


مأخذ: مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی.

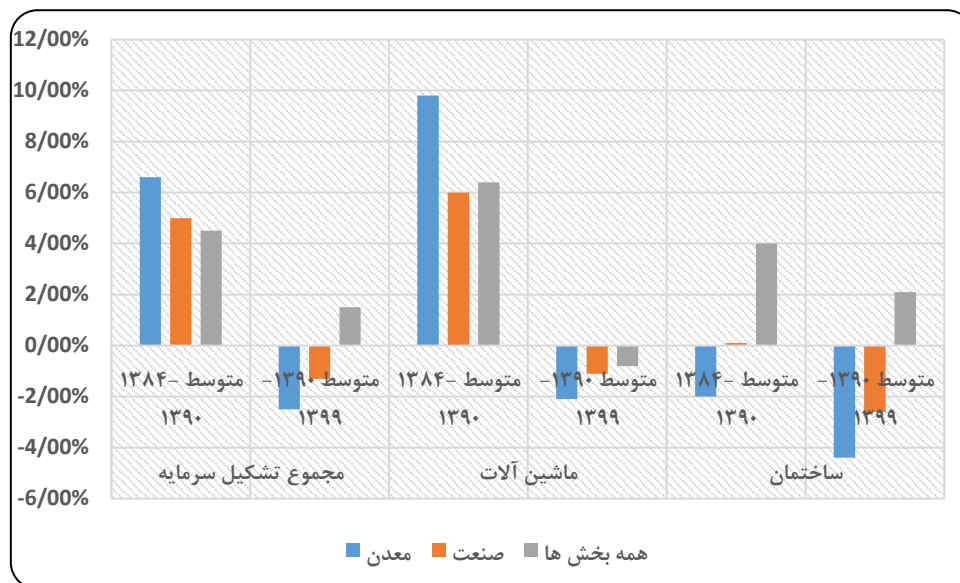
در میان گروه فعالیت‌های صنعتی، بیشترین شامخ صنعت در ۶ ماهه ابتدای سال جاری مربوط به صنایع فلزی و کمترین خوش‌بینی مربوط به صنایع پوشاک و چرم بوده است. البته با توجه به اختلال اینترنت در ماه‌های پاییز و تغییر نرخ دلار، این بهبودها در سه‌ماهه سوم سال جاری مقداری کاهش یافته است. این اختلال‌ها تأثیر جدی‌تری بر بخش خدمات و کشاورزی داشته و در کنار تداوم خشکسالی، وضعیت این دو بخش را منفی ساخته است.

در ماه آذر، بیشترین شامخ صنعت برای گروه ماشین‌سازی و لوازم خانگی ثبت شده که بیانگر افزایش قابل توجه تولید این گروه است؛ اما جهش دلار موجب افزایش شدید بهای مواد اولیه صنایع شده و ارزیابی منفی فعالان بازار را به دنبال داشته است. وجود ریسک‌های مربوط به تحریم‌های بین‌المللی و تأثیر آن بر محدودیت تهیه مواد اولیه و قطعات، عدم ثبات و نوسانات نرخ ارز و تورم رکودی مهم‌ترین موانع تداوم رونق صنعت در سه‌ماهه پایانی سال و نیز سال آتی محسوب می‌شود.

در نمودار ۳ روند تغییرات تشکیل سرمایه ثابت در اقتصاد ایران به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ طی سال‌های ۱۳۸۳ الی ۱۳۹۹ ارائه شده است. همان‌طور که در نمودار ۳ مشخص است، روند تشکیل سرمایه ثابت طی سال‌های اخیر نزولی بوده که بیانگر کاهش ایجاد ظرفیت‌های جدید در اقتصاد کشور است.



نمودار ۳. روند تغییرات تشکیل سرمایه ثابت در اقتصاد ایران به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۹



مأخذ: آمار حساب‌های ملی، مرکز آمار ایران.

می‌توان گفت که کاهش سرمایه‌گذاری از کاهش رشد اقتصادی متأثر شده است. کاهش درآمد سرانه و به تبع آن کاهش مصرف به منقبض شدن بازار فروش داخلی واحدهای تولیدی و کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید انجامیده است، در نتیجه روند تشکیل سرمایه ثابت در ماشین‌آلات و ساختمان از سال ۱۳۹۰ تاکنون کاهش یافته، به‌گونه‌ای که نسبت تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به تولید ناخالص داخلی که در سال ۱۳۹۰ بیش از ۲۶ درصد بوده، در سال ۱۴۰۰ به کمتر از ۱۵ درصد رسیده است. کاهش سرمایه‌گذاری موجب می‌شود تا نه تنها ظرفیت جدیدی به اقتصاد اضافه نشود، بلکه بعضاً اقتصاد در جبران استهلاک سرمایه موجود هم با معضل مواجه شود. در چهار سال گذشته، عقب افتادن تشکیل سرمایه از استهلاک و منفی شدن خالص تشکیل سرمایه، معضلات متعددی را برای واحدهای تولیدی ایجاد کرده است.

اگرچه روند رشد منفی بخش صنعت از نیمه دوم سال ۱۳۹۹ متوقف شده، اما برای جبران کاهش تولید این بخش و خروج از رکود چندساله نیازمند استمرار رشد برای چند سال آتی هستیم. این موضوع به وجود ثبات اقتصادی و کاهش موانع و مشکلات حقوقی و مالی تجارت (مانند نقل و انتقال ارز و تأخیرهای گمرکی) و تسهیل مسائل مالیاتی و اعتباری بخش صنعتی نیازمند است. یکی از بسترهای مناسب برای تدوین این اقدامات، بودجه‌های سنواتی است که در قالب برنامه یک‌ساله دولت می‌تواند سیاست‌های یک‌ساله دولت را در این زمینه بازتاب دهد.

۲. ارزیابی و تحلیل تطبیقی ماده‌واحد با تمرکز بر بخش صنعت

۲-۱. برخی از تبصره‌های مرتبط با بخش صنعت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

با توجه به مرتبط و متأثر بودن حوزه تولید و به‌صورت ویژه بخش صنعت از حوزه‌های دیگر، در این بخش بررسی تبصره‌های مرتبط با بخش صنعت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ با در نظر گرفتن عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مدنظر قرار گرفته و آثار احکام پیشنهادی لایحه سال ۱۴۰۲ بر بخش صنعت تبیین شده است.

جدول ۱. مقایسه تطبیقی تبصره‌های مؤثر و مرتبط با بخش صنعت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و عملکرد

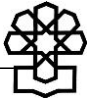
تبصره‌های مرتبط با بخش صنعت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱

عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱	تبیین و تأثیر تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲ در بخش صنعت	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
		<p>بند «ک» تبصره «۱»</p> <p>به وزارت نفت از طریق شرکت ملی صنایع پتروشیمی اجازه داده می‌شود برای تأمین هزینه‌های اجرایی خط لوله انتقال اتیلن غرب کشور نسبت به اخذ معادل ریالی دو و نیم درصد (۲/۵٪) ارزش فروش هر تن اتیلن تولیدی حاصل از خوراک صرفاً اتان صرفاً اقدام نماید. وجوه مذکور پس از وصول، صرفاً برای تکمیل خط انتقال اتیلن غرب هزینه می‌گردد.</p>	<p>بند «ح» تبصره «۱»</p> <p>به وزارت نفت از طریق شرکت ملی صنایع پتروشیمی اجازه داده می‌شود برای تأمین هزینه‌های اجرایی خط لوله انتقال اتیلن غرب کشور نسبت به اخذ معادل ریالی دو و نیم درصد (۲/۵٪) ارزش فروش هر تن اتیلن تولیدی حاصل از خوراک صرفاً اتان اقدام نماید. وجوه مذکور پس از وصول، صرفاً برای تکمیل خط انتقال اتیلن غرب هزینه می‌گردد.</p>
فایده عملکرد	<p>با توجه به محدودیت منابع مالی سازمان‌های توسعه‌ای این مجوز اثربخشی لازم را ندارد. به‌عبارتی سازمان‌های توسعه‌ای به‌علت محدودیت منابع از محل منابع داخلی خود اقدام به ایجاد زیرساخت‌ها و پروژه‌های تحقیق و توسعه نموده و منابع اضافی برای مشارکت با بخش غیردولتی در اختیار ندارند.</p>	<p>بند «و» تبصره «۱۸»</p> <p>اجازه به شرکت‌ها و سازمان‌های توسعه‌ای تابعه وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و نفت به‌منظور تخصیص تا مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع داخلی خود با تأیید وزیر مربوطه برای کمک به سرمایه‌گذاری در برنامه‌های تحقق رشد و تولید، صادرات کالا و خدمات، حمایت از ساخت داخل و طرح (پروژه)‌های توسعه‌ای توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی به‌صورت وجوه اداره شده، کمک‌های فنی و اعتباری و پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود</p>	<p>بند «و» تبصره «۲»</p> <p>اجازه به شرکت‌ها و سازمان‌های توسعه‌ای تابعه وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و نفت به‌منظور تخصیص تا مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع داخلی خود با تأیید وزیر مربوطه برای کمک به سرمایه‌گذاری در برنامه‌های تحقق رشد و تولید، صادرات کالا و خدمات، حمایت از ساخت داخل و طرح (پروژه)‌های توسعه‌ای توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی به‌صورت وجوه اداره شده، کمک‌های فنی و اعتباری و پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود</p>



عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱	تبیین و تأثیر تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲ در بخش صنعت	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
<p>سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران: تاکنون تخصیص اعتبار به مبلغ ۹۳۶۰۰۰ میلیون ریال از محل منابع عمومی بند «ب» تبصره «۵» قانون بودجه برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران از سازمان برنامه و بودجه کشور دریافت شده است. ایدرو: کل اعتبارات تخصیص یافته به سازمان گسترش و نوسازی صنایع به صورت نقدی انجام شده (معادل ۴۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۱) و اسناد خزانه برای تأمین مالی مصارف این سازمان تخصیص داده نشده است.</p>	<p>با وجود رشد سهم بازار سرمایه در تأمین مالی، اما همچنان سیستم بانکی نقش عمده‌ای در تأمین مالی طرح (پروژه)‌های توسعه‌ای کشور دارد. بر این اساس، بررسی نقش اوراق مالی اسلامی (ریالی - ارزی) از جمله اسناد خزانه اسلامی در طرح‌های توسعه‌ای بخش صنعت به‌ویژه از طریق سازمان‌های توسعه‌ای بخش (طبق ستون عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۱) مثبت و تأثیرگذار ارزیابی می‌شود.</p>	<p>بند «ب» تبصره «۵» اجازه به دولت برای انتشار انواع اوراق مالی اسلامی (ریالی - ارزی) از جمله اسناد خزانه اسلامی برای تأمین مالی مصارف این قانون تا سقف هشتصد و شصت هزار میلیارد (۸۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال</p>	<p>بند «ب» تبصره «۵» اجازه به دولت برای انتشار انواع اوراق مالی اسلامی (ریالی - ارزی) از جمله اسناد خزانه اسلامی برای تأمین مالی مصارف این قانون تا یک میلیون و هشتصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۸۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال</p>
<p>فهرست مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی و محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی طی مصوبه هیئت وزیران به شماره ۱۳۳۲۹۱/ت۶۰۳۳۴ مورخ ۱۴۰۱/۷/۲۷ ابلاغ شد. براساس این مصوبه محصولات نیمه‌خام نفتی، گازی و پتروشیمی، کلیه محصولات شیمیایی و پتروشیمیایی که به‌عنوان خوراک یا ماده اولیه برای تولید محصول نهایی استفاده می‌شود، تعریف شده است.</p>	<p>هدف این بند ایجاد انگیزه برای هدایت فعالان اقتصادی به تکمیل زنجیره ارزش و تولید محصولات با ارزش افزوده بیشتر است که مبنای تعریف از محصولات نیمه‌خام و تعیین فهرست تعیین شده در تأثیرگذاری این بند نقش بسزایی دارد.</p>	<p>بند «ص» تبصره «۶» به منظور اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در جهت تحقق جهش تولید دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام‌فروشی، درآمد حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی از جمله، بیلت، بلوم و اسلپ، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی از جمله قیر و متانول، اوره و پلی‌اتیلن به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور، مشمول مالیات و عوارض صادراتی می‌شود. تعریف و فهرست مواد خام و نیمه‌خام علاوه بر موارد مذکور و همچنین علاوه بر موارد مندرج در تصویب‌نامه شماره ۵۹۱۵۶ هیئت وزیران به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، تهیه می‌شود و حداکثر ظرف یک ماه پس از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. منابع حاصل به ردیف‌های درآمدی (۱۱۰۵۱۸)، (۱۶۰۱۷۷) و (۱۱۰۴۰۱) جدول شماره (۵) قانون واریز و کلیه منابع جهت اجرای جهش تولید دانش‌بنیان و تکمیل زنجیره ارزش مطابق با جدول شماره (۹) هزینه می‌گردد.</p>	<p>بند «ن» تبصره «۶» به منظور اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در جهت تحقق جهش تولید دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام‌فروشی، درآمد حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی از جمله، بیلت، بلوم و اسلپ، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی از جمله قیر و متانول، اوره و پلی‌اتیلن به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور، مشمول مالیات و عوارض صادراتی می‌شود. تعریف و فهرست مواد خام و نیمه‌خام علاوه بر موارد مذکور و همچنین علاوه بر موارد مندرج در تصویب‌نامه شماره ۵۹۱۵۶ هیئت وزیران به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، تهیه می‌شود و حداکثر ظرف یک ماه پس از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>

لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	تبیین و تأثیر تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲ در بخش صنعت	عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱
<p>بند «ت» تبصره «۶»</p> <p>به دولت اجازه داده می‌شود در راستای سیاست‌های حمایت از تولید و متناسب با پیش‌بینی شرایط اقتصادی کشور نرخ مالیات موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم اشخاص حقوقی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارتخانه‌های ذی‌ربط در فعالیتهای تولیدی را حداکثر تا معادل هفت واحد درصد (۷٪) کاهش داده و معادل هجده واحد درصد (۱۸٪) تعیین و محاسبه نماید. این بخشودگی علاوه بر سایر معافیت‌ها و بخشودگی‌ها و مشوق‌های قانونی اشخاص مذکور می‌باشد.</p>	<p>بند «ف» تبصره «۶»</p> <p>در راستای سیاست‌های حمایت از تولید، نرخ مالیات موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم اشخاص حقوقی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارتخانه‌های ذی‌ربط در فعالیتهای تولیدی در سال ۱۴۰۰ معادل بیست درصد (۲۰٪) تعیین می‌شود. این بخشودگی علاوه بر سایر معافیت‌ها و بخشودگی‌ها و مشوق‌های قانونی اشخاص مذکور می‌باشد.</p>	<p>اگرچه این بند با هدف حمایت از تولید تدوین شده است، اما ابهامات موجود در متن به‌ویژه عبارتهای «متناسب با پیش‌بینی شرایط اقتصادی کشور» و «حداکثر تا معادل هفت واحد درصد (۷٪) اختیارات سیاستگذاری را کاملاً تابع تصمیمات سازمان مالیاتی و نه بنابر مقتضیات سیاستگذاری صنعتی می‌سازد» مشمول می‌باشد.</p>	<p>با عنایت به مهلت‌های مقرر در مواد (۱۰۰) و (۱۱۰) قانون مالیات‌های مستقیم جهت ارائه اظهارنامه مالیاتی، مهلت‌های مقرر در مواد (۱۵۶) و (۱۵۷) قانون مزبور جهت رسیدگی‌های مالیاتی، اظهارنظر نهایی در خصوص اعمال حکم این بند در سال ۱۴۰۱، منوط به ارائه اظهارنامه و رسیدگی قطعی اظهارنامه‌های مالیاتی مؤدیان</p>
<p>بند «الف» تبصره «۷»</p> <p>به دولت اجازه داده می‌شود مطالبات قبل از سال ۱۳۹۷ سازمان‌های گسترش و توسعه صنایع ایران (ایدرو) و توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) بابت مشارکت در تأمین سرمایه بانک تخصصی صنعت و معدن و همچنین مطالبات سازمان‌های مذکور و وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه بابت سهم متعلق به آنها از واگذاری سهام مطابق قوانین مربوط، مشروط به انجام تکالیف موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی را با بدهی آنها به دولت بابت مالیات و سود سهام تا سقف مندرج در ردیف ذی‌ربط جدول شماره (۸) این قانون به‌صورت جمعی - خرجی از طریق گردش خزانه تهاتر کند.</p>	<p>بند «د» تبصره «۷»</p> <p>به دولت اجازه داده می‌شود مطالبات قبل از سال ۱۳۹۷ سازمان‌های گسترش و توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) بابت مشارکت در تأمین سرمایه بانک تخصصی صنعت و معدن و همچنین مطالبات سازمان‌های مذکور و وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه بابت سهم متعلق به آنها از واگذاری سهام مطابق قوانین مربوط، مشروط به انجام تکالیف موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی را با بدهی آنها به دولت بابت مالیات و سود سهام تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به‌صورت جمعی - خرجی از طریق گردش خزانه تهاتر کند.</p>	<p>موضوع این بند تهاتر مطالبات سازمان‌های توسعه‌ای (ایدرو و ایمیدرو) در خصوص افزایش سرمایه بانک صنعت و معدن و وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه (شرکت ملی صنایع پتروشیمی) بابت سهم متعلق به آنها از واگذاری سهام تا سقف مشخص شده در متن لایحه سال ۱۴۰۲ با بدهی آنها به‌صورت جمعی - خرجی از طریق گردش خزانه است. تهاتر حداکثری این منابع می‌تواند در اثربخشی کارکردهای سازمان‌های توسعه‌ای مؤثر باشد.</p>	<p>ایدرو: در راستای اجرای مفاد بند «د» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ توسط سازمان برنامه و بودجه کشور ابلاغ و تخصیص یابد. ابلاغ اعتبار مربوطه طی نامه شماره ۴۹۰۱۶۴ مورخ ۱۳/۹/۱۴۰۱ به این سازمان انجام شده و تخصیص اعتبار آن در دست پیگیری است.</p> <p>شرکت ملی صنایع پتروشیمی: ابلاغ اعتبار توسط سازمان برنامه و بودجه به این شرکت انجام شده و تخصیص اعتبار آن در دست پیگیری است. سهم شرکت از ۷۰ درصد واگذاری سهام شرکت‌های پتروشیمی توسط سازمان خصوصی‌سازی بعد از اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی، مبلغ ۹۵۹۰۱ میلیارد ریال بوده که مبلغ ۵۴۰۹۶ میلیارد ریال آن از سوی سازمان خصوصی‌سازی به حساب خزانه واریز شده است.</p>
<p>بند «ن» تبصره «۶»</p> <p>وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است نسبت به وصول</p>	<p>بند «ص» تبصره «۶»</p> <p>وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است نسبت به وصول منابع حاصل</p>	<p>با توجه به سهم قابل توجه کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای در قیمت تمام شده تولید، اتخاذ سیاست</p>	



عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱	تبیین و تأثیر تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲ در بخش صنعت	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
	<p>یکسان، درخصوص حقوق ورودی ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز رشته فعالیت‌های بخش صنعت با توجه به نسبت‌های مختلف تعمیق ساخت داخل در هر رشته فعالیت می‌تواند منجر به افزایش هزینه تولید در برخی از تولیدات صنعتی شود. لذا لازم است این بند منوط به ارائه فهرست و تفکیک رشته فعالیت‌ها توسط وزارت صمت باشد یا سود بازرگانی متناسب با هر رشته فعالیت به‌گون‌های اصلاح شود که افزایش هزینه تولید از این محل تقلیل یابد.</p>	<p>حقوق ورودی (مطابق بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲) کلیه ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی، اقدام نماید. بند «ه» تبصره «۷»^۱</p> <p>۱. نرخ ارز محاسبه ارزش گمرکی کالاهای وارداتی در همه موارد از جمله محاسبه حقوق ورودی، براساس برابری نرخ ارز اعلام شده بانک مرکزی نرخ سامانه مبادله الکترونیکی (ای.تی.اس) در روز اظهار و مطابق ماده (۱۴) قانون امور گمرکی می‌باشد.</p> <p>در سال ۱۴۰۱ نرخ چهار درصد (۰.۴٪) حقوق گمرکی مذکور در صدر بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی برای کالاهای اساسی، دارو، تجهیزات و ملزومات مصرفی پزشکی و همچنین نهاده‌های کشاورزی و دامی به یک درصد (۰.۱٪) تقلیل می‌یابد.</p>	<p>منابع حاصل از حقوق ورودی (مطابق بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲) کلیه ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی، اقدام و منابع حاصل را به ردیف درآمدی شماره ۱۱۰۵۱۸ جدول شماره (۵) این قانون واریز نماید. بند «ب» تبصره «۷»</p> <p>در سال ۱۴۰۲ نرخ چهار درصد (۰.۴٪) حقوق گمرکی مذکور در صدر بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی برای کالاهای اساسی و دارو به یک درصد (۰.۱٪) تقلیل می‌یابد. فهرست این موارد با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>
<p>درخصوص بند «ی» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، با توجه به عدم اقدام مناسب توسط بنیاد شهید در نیمه اول سال ۱۴۰۱، مراتب طی نامه شماره ۶۰/۱۶۵۹۴۰ مورخ ۱۴۰۱/۷/۷ وزیر محترم صنعت، معدن و تجارت به معاون محترم رئیس‌جمهور و رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران منعکس گردید. پیرو آن، جلسه کارشناسی فی‌مابین بنیاد شهید و معاونت صنایع حمل‌ونقل وزارت صنعت، معدن و تجارت، برگزار و تصمیمات لازم طی صورتجلسه شماره ۶۰/۱۸۳۸۷۰ مورخ ۱۴۰۱/۷/۳۰ اتخاذ گردید. مطابق صورتجلسه مذکور، خودروهای پیشنهادی دو خودروسازی ایران خودرو و سایپا برای عرضه، مشخص شده و مقرر گردید مکاتبات مربوطه توسط بنیاد شهید و امور</p>	<p>بند «و» تبصره «۷»</p> <p>وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است با معرفی بنیاد شهید و امور ایثارگران به جانبازان بالای هفتاد درصد (۷۰٪) که در سنوات گذشته از تسهیلات ماده (۴۵) قانون جامع ایثارگران استفاده ننموده‌اند، مجوز واردات یک دستگاه خودرو متناسب با وضعیت جانبازی ایثارگر با رعایت قوانین و مقررات ارائه نماید. درخصوص سایر مشمولین ماده (۴۵) قانون مذکور از محل تسهیلات قرض‌الحسنه تبصره «۱۶» این قانون برای خرید خودرو داخلی اقدام می‌گردد.</p>	<p>بند «ی» تبصره «۷»</p> <p>وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است از طریق شرکت‌های خودروسازی ایران خودرو و سایپا از محل تولید محصولات ملی خود نسبت به فروش خودرو به جانبازان بالای بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) دارای محدودیت‌های جسمی و حرکتی و جانبازان پنجاه درصد (۵۰٪) تا هفتاد درصد (۷۰٪) با معرفی بنیاد شهید و امور ایثارگران با تقسیط پنج‌ساله اقدام کند.</p>	<p>بند «و» تبصره «۷»</p> <p>وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است با معرفی بنیاد شهید و امور ایثارگران به جانبازان بالای هفتاد درصد (۷۰٪) که در سنوات گذشته از تسهیلات ماده (۴۵) قانون جامع ایثارگران استفاده ننموده‌اند، مجوز واردات یک دستگاه خودرو متناسب با وضعیت جانبازی ایثارگر با رعایت قوانین و مقررات ارائه نماید. درخصوص سایر مشمولین ماده (۴۵) قانون مذکور از محل تسهیلات قرض‌الحسنه تبصره «۱۶» این قانون برای خرید خودرو داخلی اقدام می‌گردد.</p>

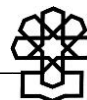
۱. مطابق قانون الحاق یک جزء به بند «ه» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مصوب ۱۴۰۱/۷/۳۰ از تاریخ ابلاغ این قانون، نرخ حقوق گمرکی مواد اولیه، واسطه‌ای، اجزا، قطعات، ماشین‌آلات و تجهیزات، به یک درصد (۱٪) تقلیل یافت.

عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱	تبیین و تأثیر تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲ در بخش صنعت	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
<p>ایثارگران با پلیس راهور ناجا برای استعمال متقاضیان دارای پلاک فعال، انجام و سپس لیست نهایی واجدین شرایط توسط آن بنیاد به شرکت‌های خودروسازی برای اختصاص خودرو اعلام گردد. علی‌رغم اعلام آمادگی دو خودروساز، تاکنون اقدامی از سوی بنیاد شهید جهت معرفی افراد واجد شرایط و نحوه پرداخت آن صورت نگرفته است. (شایان ذکر است کلیه اقدامات صورت گرفته و هماهنگی‌های لازم در حال حاضر از سوی معاونت محترم حمل‌ونقل و وزارت متبوع صورت می‌پذیرد).</p>			
<p>گزارشی از عملکرد تبصره «۱۸» بودجه ۱۴۰۱ دریافت نشده است، همچنین تخصیص منابع تبصره «۱۸» بودجه ۱۴۰۰ عمدتاً در ۶ ماهه ابتدای سال جاری صورت گرفته است. بر مبنای تخصیص‌های صورت گرفته، سهم وزارت صمت از مجموع ۱۰۹ هزار میلیارد ریال منابع تخصیص داده شده به وزارتخانه‌ها، در حدود ۳۲۰۰ میلیارد ریال است.</p>	<p>تقسیم منابع به تفکیک ملی و استانی و افزایش بُعد نظارتی می‌تواند در اثربخشی بیشتر منابع تخصیص داده شده به بند «الف» تبصره «۱۸» مؤثر باشد.</p>	<p>بند «الف» تبصره «۱۸»</p> <p>به منظور رشد و پیشرفت کشور از طریق ارتقای بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها بر پایه آمایش سرزمین و همچنین پروژه‌های دانش‌بنیان و پیشران، صندوق کارآفرینی امید به صندوق پیشرفت و عدالت ایران تغییر نام یافته و با ۳۱ صندوق استانی تابعه، فعالیت خود را آغاز خواهد کرد.</p> <p>منابع این صندوق و واحدهای استانی آن از محل ردیف‌ها و جداول قانون بودجه سنواتی (از جمله فروش اموال منقول و غیرمنقول مازاد، سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن، مازاد درآمدهای استانی و بیست درصد (۲۰٪) از اعتبار قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، اعتبارات حمایت از تولید قانون هدفمندسازی یارانه‌ها) به عنوان کمک و کمک‌های بلاعوض بخش غیردولتی تأمین می‌گردد.</p>	<p>بند «الف» تبصره «۱۸»</p> <p>با هدف تکمیل طرح‌های تولیدی نیمه‌تمام و احیای واحدهای تولیدی راکد، بازسازی و نوسازی واحدهای تولیدی موجود، استفاده از ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولید، تکمیل زنجیره ارزش تولید، با اولویت طرح‌های تولید دانش‌بنیان و پیشران و ایجاد اشتغال در مناطق مرزی منابع مالی موضوع این تبصره به شرح زیر اختصاص می‌یابد:</p> <p>منابع این بند از محل ردیف‌ها و جداول قانون بودجه سنواتی (از جمله مبلغ سیصد و هشتاد و یک میلیارد ریال از محل ردیف مندرج در جدول شماره (۹) این قانون، بازگشتی منابع بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنوات گذشته کل کشور، مبلغ یک میلیون و پنجاه هزار میلیارد ریال تسهیلات قرض‌الحسنه موضوع تبصره «۱۶» این قانون، مانده و بازگشتی منابع مالی تسهیلات موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب سال ۱۳۹۶، بخشی از سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن در راستای مفاد بند «ه» تبصره «۷» این قانون، بخشی از</p>



عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱	تبیین و تأثیر تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲ در بخش صنعت	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
			<p>منابع مالی حاصل از مزاد تحقق درآمدهای استانی، بخشی از منابع بند «ظ» تبصره «۶» این قانون) منابع مالی موضوع این تبصره با عاملیت صندوقی تحت عنوان صندوق پیشرفت و عدالت در سطح ملی و استانی و یا عقد قرارداد سپرده‌گذاری صندوق مزبور با سایر مؤسسات عامل قابل اقدام است.</p>
<p>رعایت شده است.</p>	<p>مطابق با مفاد تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، مأموریت سازمان‌های توسعه‌ای سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی در طرح‌های اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در صنایع پیشرفته تعریف شده است. لذا تسهیل شرایط تأمین مالی برای این سازمان‌ها می‌تواند در اجرای طرح‌های توسعه مؤثر باشد.</p>	<p>جزء «۲» بند «الف» تبصره «۷» کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه از جمله دستگاه‌ها و شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام مانند شرکت‌های اصلی و تابعه وزارت نفت و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) مکلفند کلیه حساب‌های ریالی خود (درآمدی و هزینه‌ای) را صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح کنند.</p> <p>بند «و» تبصره «۱۹» در سال ۱۴۰۱ دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موظف به مسدود نمودن حساب‌های فرعی خود تا پایان فروردین‌ماه هستند. افتتاح حساب‌های فرعی (تنخواه‌گردان عاملین ذی‌حساب و حساب تنخواه کارپردازان بخش عمومی) در دستگاه‌های اجرایی فوق‌الذکر صرفاً با مجوز خزانه‌داری کل کشور نزد بانک‌های دولتی صورت می‌گیرد. نگهداری هرگونه حساب توسط دستگاه‌های اجرایی در ارتباط با اجرای این بند در سایر بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی ممنوع است. دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول این حکم مستثنا هستند.</p>	<p>بند «ح» تبصره «۱۹» کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه از جمله دستگاه‌ها و شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام مانند شرکت‌های اصلی و تابعه وزارت نفت بجز سازمان‌های توسعه‌ای به تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلفند کلیه حساب‌های فرعی خود را مسدود نموده و تمام حساب‌های ریالی خود (درآمدی و هزینه‌ای) را صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح کنند..</p>

عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱	تبیین و تأثیر تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲ در بخش صنعت	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
<p>سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران: مکاتبه با سازمان برنامه و بودجه کشور جهت در نظر گرفتن برنامه‌های بهره‌وری در موافقتنامه صورت گرفته است.</p>	<p>اجرای تبصره «۱۹» و تخصیص اعتبارات دستگاه‌های اصلی متناسب با میزان تحقق اهداف از قبل پیش‌بینی شده می‌تواند زمینه پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم کند. این مهم باعث افزایش کارایی و پاسخگو بودن دستگاه‌ها در قبال بودجه اختصاص داده شده به آنهاست.</p>	<p>بند «الف» تبصره «۱۹» الف) به منظور ارتقای بهره‌وری خدمات عمومی، شفاف‌سازی، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی، سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است نسبت به تنظیم موافقتنامه با دستگاه‌های اصلی متضمن برنامه‌ها، اهداف کمی، سنجه و شاخص‌های ارزیابی عملکرد اقدام نماید. تخصیص اعتبارات با رعایت ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه براساس میزان تحقق اهداف هریک از برنامه‌ها و متناسب با میزان منابع وصولی دستگاه اجرایی تعیین می‌گردد.</p>	<p>بند «الف» تبصره «۱۹» به منظور ارتقای بهره‌وری خدمات عمومی، شفاف‌سازی، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، دستگاه‌های اجرایی موظفند برنامه‌های اجرایی خود را به تأیید دستگاه سیاستگذار ذی‌ربط رسانده و دستگاه سیاستگذار موظف است برنامه‌های اجرایی دستگاه‌های اجرایی خود را در راستای برنامه‌های کلان مندرج در این قانون، به تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور رسانده و جهت درج در بودجه تفصیلی به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ابلاغ نماید.</p>



۲-۲. اظهار نظر کارشناسی در خصوص برخی از نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در بخش صنعت

۱-۲-۲. منابع مالی موضوع اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» ماده واحده قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۷

و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

تبصره‌های بودجه معمولاً بخش سیاستی بودجه را بازتاب می‌دهد، در واقع در قالب تبصره‌ها، دولت مجوزهای لازم را از مجلس برای احکامی می‌گیرد که برنامه‌های یک‌ساله دولت برای سیاستگذاری را در بخش‌های مختلف شامل می‌شود. در این چارچوب، در سال‌های اخیر، تبصره «۱۸» محل اعمال سیاست‌های یک‌ساله دولت در زمینه تولید و اشتغال بوده است. در قالب این تبصره، سالیانه منابعی برای اهداف تولید و اشتغال معین شده و احکامی برای نحوه تخصیص آن در بودجه آمده است.

الف) نگاهی بر تغییرات منابع مالی بند «الف» تبصره «۱۸»

با وجود تغییرات سالیانه لوائح بودجه در زمینه منابع و مصارف تبصره «۱۸»، عمده منابع و مصارف این تبصره‌ها در سال‌های جاری در جدول ۲ ذکر شده است.

جدول ۲. منابع مالی اجرای تبصره «۱۸» قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۷-۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

(میلیارد ریال)

منابع مالی / سال	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۸	قانون بودجه سال ۱۳۹۹	قانون بودجه سال ۱۴۰۰	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
تبصره «۱۴» قانون بودجه سنواتی منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها	۵۰۰۰۰	مبلغ نامشخص	حداقل ۹۰٪ از مبلغ ۱۰۲۰۰۰	۳۲۰۰۰۰	مبلغ نامشخص	-
ماده (۵۲) قانون الحاق ۲ (منابع صندوق توسعه ملی)	تا سقف ۱۵۰۰۰۰	تا سقف ۹۵۰۰۰	-	مبلغ نامشخص	-	-
تسهیلات بانکی (منابع داخلی بانک‌ها)	۳۰۰۰۰۰	۱۲۵۰۰۰	۱۰۰۰۰۰	مبلغ نامشخص	مبلغ نامشخص	مبلغ نامشخص
یارانه نرخ سود (بودجه عمومی)	۳۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰	مبلغ نامشخص	۱۰ درصد منابع	مبلغ نامشخص	مبلغ نامشخص
اعتبارات ردیف‌های متفرقه سال ۱۴۰۱	-	-	-	-	۸۵۰۰۰۰ و ۱۰۰۰۰۰	۳۱۰۰۰۰
سایر	تا سقف ۱۲۴۰۰۰**	-	-	-	-	۱۰۵۰۰۰۰ تسهیلات تبصره ۱۶***
مجموع	تا سقف ۶۵۴۰۰۰	تا سقف ۲۵۰۰۰۰	حداقل ۱۹۱۸۰۰	حداقل ۳۲۰۰۰۰	حداقل ۱۱۴۰۰۰	***

* در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ ابتدا پیش‌بینی شده بود که از ردیف ۲۴ مصارف جدول تبصره «۱۴» مبلغ ۶۶۳۹۰۰ میلیارد ریال به منابع بند «الف» تبصره «۱۸» اختصاص داده شود که با توجه به مصوبه هیئت وزیران مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ به شماره ۱۴۱۷۰۵ مبلغ ۴۰۰۰۰۰ میلیارد ریال از این منابع کاهش یافت. شایان ذکر است در متن مصوبه کمیسیون تلفیق منابع تبصره «۱۸» از محل منابع هدفمندی یارانه‌ها مشخص نیست.

** از محل بیست درصد از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۷.

*** مطابق بند «ب» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، مبلغ ۱۰۲۰ هزار میلیارد ریال تسهیلات قرض‌الحسنه برای اشتغال‌زایی در نظر گرفته شد.

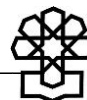
**** طبق بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ منابع این بند از محل ردیف‌ها و جداول قانون بودجه سنواتی (از جمله فروش اموال منقول و غیرمنقول، مازاد، سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن، مازاد درآمدهای استانی و بیست درصد (۲۰٪) از اعتبار قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، اعتبارات حمایت از تولید قانون هدفمندسازی یارانه‌ها) به‌عنوان کمک و کمک‌های بلاعوض بخش غیردولتی تأمین می‌گردد. در جدول ۲ به بخش‌های عمده این منابع اشاره شده است.

منابع اسمی بند «الف» تبصره «۱۸» در سال‌های اخیر رشد داشته که این موضوع می‌تواند با کاربرد هدفمند و تخصیص هوشمند منابع بر دستیابی دولت به اهداف کارآفرینی و اشتغال‌زایی خود مؤثر باشد. با وجود این، ردیف بودجه‌های اختصاص داده شده برای تأمین منابع این تبصره، جزو ردیف‌های متفرقه هستند که تحقق منابع آن با ابهاماتی روبه‌رو است و همین موضوع تحقق عملکرد تبصره را با مشکل مواجه ساخته است. بر این اساس، ارزیابی‌های انجام شده نشان می‌دهد که منابع محقق شده در سال ۱۴۰۰، از سه‌ماهه چهارم این سال تخصیص داده شدند، همچنین تاکنون گزارشی از عملکرد تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۴۰۱ منتشر نشده است.

براساس آمار وزارت صمت، بر مبنای مصوبات کارگروه تخصیص منابع تبصره «۱۸» قانون بودجه ۱۴۰۰ تا انتهای شهریورماه ۱۴۰۱، برای پنج دسته موضوعات مندرج در تبصره شامل «فعال کردن ظرفیت خالی محصولات صنعتی منتخب و واحدهای راکد»، «نهضت ساخت داخل»، «تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، پیشران و گلوگاهی»، «توسعه مناطق محروم و کمتر برخوردار» و «حمایت از اصناف تولیدی آسیب‌دیده از کرونا و بازسازی و نوسازی صنوف تولیدی» در حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال منابع مورد نیاز بوده که میزان اشتغال‌زایی ادعا شده برای این طرح‌ها (تثبیت اشتغال و ایجاد اشتغال جدید) در حدود ۱۲۴ هزار نفر بوده است. در این میان سهم بخش صنعت از کل مصوبات کارگروه، ۲۷/۲ و سهم اشتغال مصوب، ۳۶/۴۷ بوده است، بنابراین می‌توان طرح‌های ارائه شده بخش صنعت را نسبت به سایر طرح‌های مصوب، دارای ظرفیت اشتغال‌زایی بیشتری دانست.

جدول ۳. منابع تخصیص داده شده به برنامه‌های بخش صنعت در تبصره «۱۸»

عنوان برنامه	تسهیلات مورد نیاز (ثابت و در گردش)		اشتغال (تثبیت و یا ایجاد)	
	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم از کل (درصد)	تعداد (نفر)	سهم از کل (درصد)
۱ فعال کردن ظرفیت خالی محصولات صنعتی منتخب و واحدهای راکد	۱۲۳۴۸۱	۱۱.۳۳	۶۰۵۵۱	۱۷.۷۶
۲ نهضت ساخت داخل	۳۶۶۱۵	۳.۳۶	۱۳۱۴۲	۳.۸۵
۳ تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، پیشران و گلوگاهی	۹۶۰۳۴	۸.۸	۳۶۱۸۳	۱۰.۶۱
۴ توسعه مناطق محروم و کمتر برخوردار	۲۹۶۷۲	۲.۷۲	۱۰۶۲۴	۳.۱۲
۵ حمایت از اصناف تولیدی آسیب‌دیده از کرونا و بازسازی و نوسازی صنوف تولیدی	۱۱۳۳۹	۱.۰۴	۳۸۴۷	۱.۱۳
مجموع*	۲۹۷۱۴۱	۲۷.۲۳	۱۲۴۳۴۷	۳۶.۴۷



جدول ۴. اعتبارات موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» دستگاه‌های اجرایی و سهم آنها پس از احتساب

اجزای «۱» تا «۹» بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰

عنوان دستگاه اجرایی	منابع تخصیص داده شده
سازمان بهزیستی	۸۲۴
سازمان فنی و حرفه‌ای	۱۴
کمیته امداد امام خمینی	۱۸۰۰
معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور	۵۷۰۰
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۶۷۶
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۳۲۰۰
وزارت جهاد کشاورزی	۵۱۱۰۰
وزارت راه و شهرسازی	۷۲۰۰
وزارت صنعت، معدن و تجارت	۳۰۵۰
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۶۵۰۰
وزارت نفت	۲۱۰۰
مجموع	۱۰۹۰۰۰

مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۴۰۱.

همان‌طور که از جدول ۴ مشخص است از مجموع ۱۰۹ هزار میلیارد ریال منابع تخصیص داده شده به طرح‌های دستگاه‌های مختلف، سهم وزارت صمت در حدود ۳۰۵۰ میلیارد ریال یعنی حدود ۲۷ درصد طرح‌ها بوده و بیشتر این طرح‌ها به وزارت جهاد کشاورزی داده شده است. تعارض بین کارکردهای دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی، ضعف در نظام پایش، نظارت و تداخل مقررات، از جمله دلایل کندی اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» طی سال‌های اخیر است.^۱

ب) نقاط قوت و ضعف تبصره «۱۸» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

تبصره «۱۸» در لوایح بودجه ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ با تغییرات جدی نسبت به لوایح بودجه گذشته روبه‌رو بوده است. در این لوایح صندوق پیشرفت و عدالت به‌عنوان عامل اصلی تخصیص منابع این تبصره معرفی و تلاش شده تا تمرکز منابع و تخصیص‌ها در این صندوق و زیرشاخه‌های استانی آن صورت گیرد. در لایحه بودجه سال گذشته، به دلیل مشخص نبودن نوع طرح‌های مورد توجه در این طرح و مغفول ماندن موضوع اشتغال‌زایی، تشکیل این صندوق از دستور کار تبصره کنار گذاشته شد، بسیاری ایرادات وارد شده به تبصره قبلی بودجه به تبصره بودجه فعلی نیز قابل اطلاق است. برخی از این مسائل به شرح زیر قابل بیان است:

- تمرکز بر حل مسائل تولید از طریق اعطای تسهیلات ترجیحی و عدم توجه به شروط لازم برای تولید و اشتغال (ثبات اقتصاد کلان، تسهیل محیط کسب‌وکار و...) که تحقق اهداف این بند را مستلزم پیوند با سایر بندها و سیاست‌های اقتصادی کشور می‌سازد.

- فقدان رویکرد توسعه‌ای و فقدان استراتژی توسعه صنعتی که در هنگام انتخاب طرح‌های پیشران یا انتخاب طرح‌ها از سوی دستگاه‌های مختلف موجب راهنمایی در انتخاب و اولویت‌بندی طرح‌ها شده و باعث انتخاب طرح‌هایی شود که بیشترین تأثیر را بر اهداف تولید و اشتغال در کشور دارند.

۱. آسیب‌شناسی اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۵۷۹، سال ۱۳۹۸.

- ضعف اسناد آمایش سرزمین عدم التزام به آنکه در انتخاب طرح‌ها در استان‌های مختلف مانع از موازی‌کاری و اتلاف تخصیص منابع شود.

- فقدان سازمان متولی توسعه در کشور و توزیع ناکارآمد منابع که موجب می‌شود اصابت منابع به اهداف با بهره‌وری پایین همراه باشد.

- در این تبصره به «اولویت طرح‌های تولیدی دانش‌بنیان و پیشران» اشاره شده، اما مرجعی برای تعیین این طرح‌ها مشخص نشده است.

- در صدر بند «الف» تبصره «۱۸» به موضوع بازسازی و نوسازی صنایع اشاره شده، حال آنکه در بخش مصارف این بند، منابعی برای این مهم تخصیص داده نشده است.

- تعیین سازوکار نظارت بر تخصیص منابع و فرایند اجرا در سطوح مختلف و تعیین سهم پروژه‌های ملی و استانی از منابع بند «الف» تبصره «۱۸» از نقاط قوت آن است.

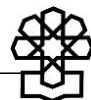
در مجموع در لایحه بودجه ۱۴۰۲ با وجود موانع متعددی که برای اجرای مطلوب تبصره «۱۸» وجود داشته و بخش مهمی از آن به عدم تأمین منابع باز می‌گردد، همچنان بخش مهمی از منابع این تبصره از محل ردیف بودجه‌های متفرقه قرار داده شده که اجرایی شدن اهداف این تبصره با ابهام روبه‌رو باشد.

علاوه بر این، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، حکم مربوط به ایجاد صندوق عدالت و پیشرفت و زیرمجموعه‌های استانی آن و نیز تخصیص استانی برخی از منابع این تبصره پیش‌بینی شده است. اگرچه این تغییر سازمانی شاید بتواند در کارآمدی و تخصیص بهتر منابع نقش داشته باشد، اما فرایند تأسیس و استقرار واحدهای استانی، امری زمانبر است که می‌تواند فرایند تصویب طرح‌ها و تخصیص منابع را حتی در صورت تأمین ردیف بودجه‌های اختصاص داده شده با تأخیر طولانی همراه سازد. در سال جاری تلاش شده تا سازوکارهای نظارتی تخصیص منابع بهبود یابد، بنابراین می‌توان گفت تأمین منابع و فرایند تأسیس صندوق جدید و ایجاد واحدهای استانی آن مهم‌ترین مانع در حمایت مؤثر این صندوق از فعالیت‌های تولیدی اشتغال‌زاست.

همچنین می‌توان گفت که از منظر عملکرد تبصره «۱۸» در سال‌های گذشته، با وجود سهم بالاتر اشتغال‌زایی طرح‌های مربوط به بخش صنعت نسبت به سایر حوزه‌ها، سهم صنعت از این طرح‌ها کمتر از ۳۰ درصد بوده و عمده طرح‌ها به بخش کشاورزی و خدمات داده شده است. به نظر می‌رسد افزایش سهم طرح‌های صنعتی به‌ویژه در حوزه‌های اولویت‌دار و پیشران (که در صدر تبصره «۱۸») آمده، می‌تواند در افزایش عملکرد و ضریب اشتغال‌زایی این طرح مؤثر باشد. پیشنهاد می‌شود کارگروهی متشکل از وزارت صمت، سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد و دارایی، با مشخص کردن رشته‌فعالیت‌های اولویت‌دار در طول سال ۱۴۰۲، تخصیص منابع این تبصره را جهت‌دهی کنند.

۲-۲-۲. حمایت‌های مالیاتی از بخش تولید در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

در جدول ۵ اهم احکام مالیاتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مرتبط با بخش تولید ارائه شده است.



جدول ۵. احکام مالیاتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مرتبط با بخش تولید

شماره تبصره	شرح	هدف
بند «ت» تبصره «۶»	کاهش (تا ۷ درصد) نرخ مالیات بر عملکرد و رسیدن به ۱۸ درصد	حمایت از تولید و متناسب با شرایط اقتصادی کشور
بند «ن» تبصره «۶»	حذف معافیت درآمد حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی به صورت خام و نیمه خام	تشویق فعالان اقتصادی به تکمیل زنجیره ارزش و حمایت مالیاتی هدفمند از صادرات
بند «ه» تبصره «۲»	به منظور تشویق سرمایه‌گذاری در شرکت‌های پذیرفته شده در بورس و فرابورس و ترغیب آنها به عدم تقسیم بخش بیشتری از سود اکتسابی و استفاده از منابع حاصل برای افزایش سرمایه و در نتیجه توسعه بخش‌های تولیدی و ایجاد فرصت‌های جدید شغلی در سال ۱۴۰۲ مالیات درآمد آن بخش از سود تقسیم نشده شرکت‌های مذکور که به حساب سرمایه انتقال می‌یابد مشمول نرخ صفر مالیاتی است.	حمایت از سرمایه‌گذاری به ویژه روش‌های جدید تأمین مالی
جزء «۶» بند «ث» تبصره «۶»	معافیت بند «ب» ماده (۱۵۹) قانون برنامه پنجم توسعه صرفاً نسبت به واحدهای صنعتی و معدنی که پروانه بهره‌برداری یا قرارداد استخراج آنها طی دوره اجرای قانون مذکور صادر شده باشد، جاری است.	به منظور ایجاد شفافیت و اصلاح سیاستگذاری در معافیت‌های مالیاتی

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

مطابق جدول ۵ یکی از سیاست‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برای حمایت از بخش تولید اجازه به دولت برای کاهش نرخ مالیات موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم اشخاص حقوقی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارتخانه‌های ذی‌ربط در فعالیتهای تولیدی حداکثر تا معادل هفت درصد (۷٪) و معادل هجده واحد درصد (۱۸٪) متناسب با پیش‌بینی شرایط اقتصادی کشور است. یکی از ایرادات اجرایی این حکم امکان سیاستگذاری بدون در نظر گرفتن مقتضیات سیاستگذاری صنعتی کشور است. به نظر می‌رسد مجوز به دولت برای اعمال معافیت «تا ۷ درصد» به معنای مجوز برای استفاده از نرخ‌گذاری متفاوت جهت تشویق فعالیت‌های اولویت‌دار باشد، اما مرجع تنظیم مالیات برای «حمایت از تولید» مشخص نیست. عبارت کلی «دولت» این ابهام را ایجاد می‌کند که آیا وزارت صمت و سازمان برنامه هم به‌عنوان دو سازمان متولی و مجری سیاست‌های صنعتی در تنظیم این سیاست‌های مالیاتی نقش خواهند داشت؟ به نظر می‌رسد تصریح نحوه تنظیم سیاست‌ها می‌تواند در تنظیم بهتر این سیاست مؤثر باشد. نکته دیگر در خصوص بند «ت» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، به پیشنهاد این حکم به‌عنوان احکامی که قابلیت دائمی شدن دارند، برمی‌گردد. بدین ترتیب که سیاستگذاری مالیاتی معمولاً با منطق مخالف چرخ‌ها صورت می‌گیرد، به این معنا که دولت در شرایط وقوع رکود اقتصادی با کاهش نرخ مالیاتی شرکت‌ها تلاش می‌کند تا خروج از رکود را تسریع کند و در شرایط رونق برای جبران کسری‌های صورت گرفته، سیاست افزایش نرخ مالیات را اتخاذ می‌کند. از این رو پیشنهاد می‌شود حکم مالیاتی مذکور در قالب حکم یک‌ساله در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ پیگیری شود.

یکی دیگر از موضوعات مالیاتی که در بند «ن» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مشابه قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ اشاره شده است، حذف معافیت درآمدهای حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور است؛ یکی از ایرادات اصلی در تهیه فهرست مواد نیمه‌خام به منظور اجرای احکام قوانین بودجه، برخورد یکسان سیاستی با محصولات تولید شده در طول زنجیره ارزش است. این در حالی است که برای تحقق اهداف این احکام یعنی اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در جهت تحقق جهش تولید دانش‌بنیان و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام‌فروشی باید

سیاست کاهش نرخ مالیات متناسب با ایجاد ارزش افزوده به کار گرفته شود و از ابزارهای حکمرانی معافیت مالیاتی و عوارض صادراتی در جهت جلوگیری از خام‌فروشی به طرز صحیح استفاده شود.

شمولیت نرخ صفر مالیاتی برای آن بخش از سود تقسیم نشده شرکت‌ها که به حساب سرمایه انتقال می‌یابد نیز با هدف حمایت از سرمایه‌گذاری و تعیین تکلیف و ایجاد شفافیت در خصوص نحوه تعلق معافیت بند «ب» ماده (۱۵۹) قانون برنامه پنجم به واحدهای صنعتی، مناسب ارزیابی می‌شود.

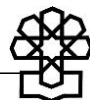
در مجموع با هدف اثربخشی بیشتر سیاست‌های مالیاتی ملحوظ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ضرورت دارد سازوکار اجرایی این احکام تدقیق شود.

۳-۲-۲. تغییر نسبتاً مثبت رویکرد لایحه در خصوص سازمان‌های توسعه‌ای

سازمان‌های توسعه‌ای یکی از نهادهای تسهیلگر فضای کسب و کار بخش تولید هستند. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حاکی از آن است که در قبال سازمان‌های توسعه‌ای رویکرد نسبتاً مثبتی اتخاذ شده است. از جمله این موارد ایجاد شرایط برای تهاتر حداکثری مطالبات سازمان‌های توسعه‌ای مطابق بند «الف» تبصره «۷» است. طبق تبصره «۷» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مقرر شد ۷۰ درصد از وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور در اختیار سازمان‌های مذکور قرار گیرد تا از طریق مشارکت با بخش غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پُرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری صرف شود. این در حالی است که به دلیل محدودیت منابع دولت در سنوات گذشته به‌عنوان مثال در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ فقط اجازه تهاتر سهم متعلق به سه سازمان توسعه‌ای (گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)، توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و شرکت ملی صنایع پتروشیمی) از محل واگذاری سهام شرکت‌های متعلق به آنها با بدهی آنها به دولت بابت مالیات و سود سهام تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صورت جمعی - خرجی از طریق گردش خزانه داده شده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ رقم مشخصی در متن بند «الف» تبصره «۷» مشخص نشده و میزان تهاتر به سقف مندرج در ردیف ذی‌ربط جدول شماره (۸) معادل ۱۰۰۰ میلیون ریال ارجاع داده شده است. با توجه به واگذاری‌های اخیر صورت گرفته در سازمان‌های توسعه‌ای از جمله واگذاری سهام هلدینگ خلیج فارس متعلق به سازمان توسعه‌ای شرکت ملی صنایع پتروشیمی مقرر شده است به منظور اثربخشی بازگشت منابع از محل شرکت‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای حداکثر تخصیص ممکن به این سازمان‌ها صورت گیرد.

مستثنا کردن سازمان‌های توسعه‌ای از تمرکز حساب در بانک مرکزی از طریق خزانه (بند «ح» تبصره «۱۹») از دیگر موارد تغییر رویکرد لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به سازمان‌های توسعه‌ای است.

شایان ذکر است سازمان‌های توسعه‌ای تاکنون امکان استفاده حداکثری از ظرفیت‌های قوانین بودجه سنواتی را نداشتند. به‌عنوان مثال در قوانین بودجه سنواتی گذشته و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (بند «و» تبصره «۲») به سازمان‌های توسعه‌ای اجازه داده شده از محل منابع داخلی خود تا مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال برای کمک به سرمایه‌گذاری در برنامه‌های تحقق رشد و تولید، صادرات کالا و خدمات، حمایت از ساخت داخل و



طرح (پروژه) های توسعه ای توسط بخش های خصوصی و تعاونی به صورت وجوه اداره شده، کمک های فنی و اعتباری و پرداخت مابه التفاوت نرخ سود اختصاص دهند؛ اما به دلیل محدودیت منابع داخلی سازمان های توسعه ای ناشی از عدم اجرای صحیح قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، سازمان های توسعه ای در مشارکت با بخش خصوصی از حیث تسهیل در تأمین منابع سرمایه گذاری موفق نبوده اند.

علاوه بر موارد پیش گفته که مرتبط با سازمان های توسعه ای بخش صنعت بود، در این بخش به بررسی محورهای تأمین زیرساخت و توسعه خوشه کسب و کار مرتبط با سازمان توسعه ای صنایع کوچک و شهرک های صنعتی ایران و طرح بازسازی و نوسازی صنایع ایران مرتبط با سازمان توسعه ای گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) با توجه به ماهیت بودجه ای آنها پرداخته شده است.

الف) تأمین زیرساخت شهرک های صنعتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

از مجموع ۷۲۸۶۸ واحد فعال^۱ حدود ۶۰ درصد آنها در شهرک ها و نواحی صنعتی هستند. در سیاست های کلان و هم در قوانین بالادست از جمله ماده (۵۴) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور و ماده (۸۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) با تأکید بر تأمین زیرساخت های اصلی تا ورودی واحدهای مستقر در شهرک ها و نواحی صنعتی، این هدف دنبال شده است که با کاهش قیمت تمام شده و ترغیب متقاضیان به سرمایه گذاری در شهرک ها و نواحی صنعتی خصوصاً در مناطق محروم و کم برخوردار در نهایت به تقویت تولید، ایجاد اشتغال پایدار و محرومیت زدایی در این مناطق منجر شود.

به استناد گزارش تفریغ قانون بودجه برش ۸ ماهه سال ۱۴۰۱ کل کشور مورخ دی ماه ۱۴۰۱، مبلغ ۳۵۵ میلیارد ریال (۵/۳ درصد از کل اعتبار پیش بینی شده و ۱۳/۳ درصد سهم مشارکت پیش بینی شده توانیر در ۸ ماهه سال ۱۴۰۱) بابت ۴۰ درصد مشارکت در برق رسانی به شهرک های صنعتی تخصیص داده شده است.^۲

طبق اطلاعات دریافتی از سازمان صنایع کوچک و شهرک های صنعتی کشور، جمع کل اعتبار مورد نیاز در سال ۱۴۰۲ برای برنامه های زیرساخت شهرک ها و نواحی صنعتی حدود ۲۴۰ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که هزینه زیرساخت خارج شهرک حدود ۱۱۷ هزار میلیارد ریال پیش بینی شده است. بیشترین سهم از میان زیرساخت های مورد نیاز شهرک ها و نواحی صنعتی به برق رسانی با سهم حدود ۴۰ درصد از اعتبارات مورد نظر به برق رسانی اختصاص دارد. شایان ذکر است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه ای شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع کوچک و شهرک های صنعتی ایران معادل ۳۱۶۹ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. در نمودار ۴ پیش بینی اعتبارات مورد نیاز زیرساخت های شهرک ها و نواحی صنعتی در داخل و خارج شهرک ها و نواحی صنعتی در سال ۱۴۰۲ ارائه شده است.

۱. گزارش عملکرد سه ماهه اول وزارت صمت، سال ۱۴۰۱.
۲. گزارش تفریغ اجزا، بندها و تبصره های منتخب ماده واحده قانون بودجه برش، هشت ماهه سال ۱۴۰۱ کل کشور.

نمودار ۴. اعتبار مورد نیاز برنامه‌های زیرساخت شهرک‌ها و نواحی صنعتی در سال ۱۴۰۲

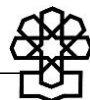


مأخذ: سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران.

به دلیل عدم تعیین برنامه ایجاد زیرساخت‌های اساسی شهرک‌ها و نواحی صنعتی در برنامه‌های دستگاه‌های خدمات‌رسان از جمله برنامه‌های وزارت نیرو، راه و شهرسازی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، توسط سازمان برنامه و بودجه کشور در قانون بودجه سنواتی و به تبع آن عدم الزام وزارتخانه‌های مذکور در اجرای زیرساخت و ازسویی محدود بودن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، تعداد قابل توجهی از شهرک‌ها و نواحی صنعتی در کشور به خصوص در مناطق محروم و کمتر توسعه یافته با چالش‌های جدی مواجه شده‌اند. شایان ذکر است در ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق^۱ مصوب سال ۱۴۰۱ به وزارت نیرو تکلیف کرده که بهای برق صنعتی را براساس نرخ ECA محاسبه و دریافت نماید. سهم مشترکین صنعتی از کل برق مصرفی حدود ۳۳ درصد است که تقریباً برابر ۱۲۰ میلیارد کیلووات ساعت است که تقریباً نیمی از آن مربوط به صنایع فولاد، آلومینیوم، مس، فلزات اساسی و کانی‌های فلزی، واحدهای پالایشگاهی و پتروشیمی با دیماند قراردادی بالای ۲ مگاوات است. چنانچه وزارت نیرو حکم ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق را به طور کامل اجرایی کند، در سال ۱۴۰۲ حداقل ۶۰ هزار میلیارد تومان «افزایش درآمد» نسبت به نرخ‌های مصوب قبلی مشترکین صنعتی و معدنی افزایش خواهد داشت. از سویی دیگر، اگر اصلاح نرخ برق صنایع به صنایع فولاد، آلومینیوم، مس، فلزات اساسی و کانی‌های فلزی، واحدهای پالایشگاهی و پتروشیمی با دیماند قراردادی بالای ۲ مگاوات محدود شود، مبلغی بالغ بر ۳۰ هزار میلیارد تومان افزایش منابع درآمدی جدید برای بخش برق وزارت نیرو ایجاد خواهد شد. بدین ترتیب تخصیص بخشی از این منابع می‌تواند در تأمین هزینه‌های بخش زیرساخت شهرک‌های صنعتی به‌ویژه زیرساخت برق مؤثر باشد.

۱. در ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق آمده است: «متوسط بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی (بجز استخراج رمزارزها) معادل متوسط نرخ قراردادهای تبدیل انرژی (ECA) با توجه به بهای سوخت مصرفی نیروگاه‌ها و هزینه انتقال، تعیین و دریافت می‌شود. منابع حاصل از اجرای این ماده در بودجه‌های سنواتی به حساب شرکت توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود و بابت هزینه‌های تولید و تأمین برق، حمایت از توسعه فناوری‌های مورد نیاز صنعت برق و طرح‌های بهینه‌سازی و اصلاح الگوی مصرف انرژی و اتمام طرح‌های نیمه‌تمام صنعت برق با اولویت نوسازی شبکه فرسوده انتقال برق به صورت صد درصد (۱۰۰٪) اختصاص می‌یابد.

تبصره - دستورالعمل تعیین بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی موضوع این ماده، حداکثر تا پایان فروردین‌ماه هر سال توسط کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت نیرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت و یک ناظر از کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی براساس شاخص‌های «سهم درآمد محصولات صادراتی صنایع»، «شدت انرژی صنایع مذکور» و «سهم هزینه برق در قیمت تمام شده محصولات این صنایع» تهیه و توسط وزیر نیرو ابلاغ می‌شود».



ب) توسعه خوشه‌های کسب‌وکار با هدف توانمندسازی و افزایش رقابت‌پذیری صنایع کوچک و متوسط (SMEs) واحدهای بزرگ به دلایل مختلف همواره مورد توجه بوده‌اند، از جمله توانایی در دستیابی به مقیاس مناسب، دسترسی مناسب به تأمین‌کنندگان مواد اولیه و مواد واسطه، ایجاد شبکه توزیع و شناسایی و تأمین نیازهای مشتریان و نیز ارائه خدمات پس از فروش و تأمین شبکه خدمات. این در حالی است که واحدهای کوچک، اگرچه با عدم مزیت نسبت به این موارد روبه‌رو هستند، اما به سه دلیل در اقتصاد امروز دارای اهمیت هستند. این واحدها به دلیل ساختار سازمانی ساده‌تر خود توانایی بیشتری برای انطباق با تغییرات دارند، همچنین این واحدها به دلیل سرمایه‌بری کمتر، می‌توانند کارآفرینان بیشتری را به سمت خود جلب کرده و مبنای تنوع‌یابی، تولد واحدهای جدید و پویایی سریع‌تر ساختار صنعتی کشور شوند. علاوه بر این، صنایع کوچک، عمدتاً صناعی کاربر هستند یا اینکه واحدهای تولیدی کوچک در این صنایع از فناوری کاربر استفاده می‌کنند. به همین منظور، توسعه آنها، به‌ویژه همراه با تبدیل آنها از واحدهای کوچک به واحدهای متوسط، ظرفیت‌های بالایی برای اشتغال‌زایی صنعتی ایجاد می‌کند.

با توجه به نکات گفته شده و با توجه به اینکه یکی از مشکلات عمده ساختار صنعتی در ایران، کم بودن تعداد و نیز اشتغال بنگاه‌های متوسط است، ایجاد سیاست‌های صنعتی که به توسعه واحدهای کوچک و متوسط بینجامد می‌تواند نقش بسزایی هم در افزایش اشتغال صنعتی و هم در توانایی‌های تولیدی و رقابتی صنایع داشته باشد. در این راستا، یکی از موضوعاتی که در سال‌های اخیر مورد توجه سیاستگذاران کشورهای مختلف قرار گرفته، تدوین برنامه‌های توسعه خوشه‌ای است. به عبارت دیگر، خوشه‌سازی و شبکه‌سازی واحدهای کوچک و متوسط می‌تواند با پرورش و توسعه مزیت‌های این واحدها، ثمرات اقتصادی متعددی برای کشور دربر داشته باشد.

بررسی قوانین موجود از جمله قانون مشاغل خانگی، قانون نظام صنفی و قوانین متعدد حمایت از واحدهای کوچک و متوسط و صنایع بزرگ حاکی از آن است که در عمده آنها به صورت مجزا، هدف کمک به بخش تولید کشور است و در عمل هر یک از بخش‌ها به صورت مستقل نسبت به گسترش کمی بخش خود اقدام نموده‌اند. به عبارتی تاکنون به منظور ایجاد ارتباط سیستمی بین تولیدات بخش‌های مختلف به گونه‌ای که واحدهای خانگی به سمت اصناف و اصناف به سمت واحدهای خرد و کوچک حرکت کنند و واحدهای کوچک و متوسط در زنجیره ارزش واحدهای بزرگ و واحدهای بزرگ در فضای بین‌الملل قرار گیرند، راهبرد تأثیرگذار و مشخصی در این زمینه وجود نداشته و شرایط برای عملیاتی کردن شبکه‌سازی در حوزه‌های مختلف فراهم نبوده است.

دستیابی به ساختار روابط نظام‌مند بین لایه‌های مختلف بنگاهی در صنایع کشور با تکیه بر توسعه خوشه‌ها با موانعی در سطح سیاستگذاری و پیاده‌سازی الگوهای بهینه در این ارتباط، مواجه است. به همین منظور جهت‌دهی منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه در حمایت از تولید به سمت شبکه‌سازی و ایجاد این ساختار نظام‌مند براساس خوشه‌سازی باید مدنظر قرار گیرد.

ج) بازسازی و نوسازی صنایع در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

در راستای اجرای بند «ح» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور در تاریخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۹ به تصویب هیئت وزیران رسید. هدف این طرح کاهش مصرف و شدت انرژی و آلاینده‌گی، افزایش بازدهی و ارتقای کیفیت تولیدات داخلی و رقابت‌پذیری واحدهای تولیدی از طریق بازسازی و نوسازی تجهیزات، ماشین‌آلات،

اصلاح ساختار مالی و مدیریتی بنگاه منتج از اجرای فرایندهای خدماتی، عارضه‌یابی و نظارتی مطابق سیاست‌های صنعتی کشور است. مطابق ماده (۴) طرح نوسازی و بازسازی صنایع، منابع حمایتی و تشویقی دولت در اجرای طرح پس از پیش‌بینی در لویح بودجه سنواتی و حسب مورد براساس احکام مقرر در قوانین بودجه سنواتی، در چارچوب قوانین و مقررات قابل پرداخت است.

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد اگرچه موضوع بازسازی و نوسازی صنایع در بند «الف» تبصره «۱۸» مطرح شده؛ ولی در بخش مصارف این بند، منبعی برای این موضوع در نظر گرفته نشده است. با توجه به اهمیت موضوع بازسازی و نوسازی صنایع و اثرات آن در ارتقای بهره‌وری بخش تولید، تدقیق و تجمیع منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برای تخصیص به این موضوع می‌تواند به اجرای مطلوب طرح بازسازی و نوسازی صنایع کمک کند.^۱

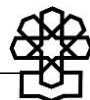
۴-۲-۲. نرخ حقوق ورودی در لایحه بودجه ۱۴۰۲

مطابق بند «ب» تبصره «۷» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مقرر شده است، نرخ چهار درصد (۰.۴٪) حقوق گمرکی مذکور در صدر بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی برای کالاهای اساسی و دارو به یک درصد (۰.۱٪) تقلیل یابد. این در حالی است که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۱، کاهش نرخ علاوه‌بر کالاهای اساسی و دارو شامل «تجهیزات و ملزومات مصرفی پزشکی» و «نهاده‌های کشاورزی و دامی» بود. شایان ذکر است پس از اجرای این حکم در سال ۱۴۰۱، صنایع ساخت‌محور با توجه به نسبت‌های مختلف تعمیق ساخت داخل در صنایع مختلف در رشته‌فعالیت‌های مختلف، با افزایش هزینه تولید مواجه شدند و برای رفع این مشکل در مهرماه سال ۱۴۰۱ قانون «الحاق یک جزء به بند «ه» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» مصوب و مقرر شد از تاریخ ابلاغ این قانون، نرخ حقوق گمرکی مواد اولیه، واسطه‌ای، اجزاء، قطعات، ماشین‌آلات و تجهیزات، به یک درصد (۰.۱٪) تقلیل یابد. اگرچه پیچیدن نسخه واحد بدون در نظر گرفتن میزان عمق ساخت داخل صنایع مختلف مطمئناً به صنعت کشور زیان وارد خواهد کرد، اما با توجه به ضرورت اتخاذ تصمیمات جامع و جلوگیری از امکان بروز اتفاقات لایحه سال قبل، مقتضی است در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ درخصوص افزایش حقوق ورودی مواد واسطه‌ای و کالاهای سرمایه‌ای به ۴ درصد متناسب با توانمندی ساخت داخل تدقیق بیشتری صورت گیرد و متناسب با ارائه لیستی که توسط وزارت صمت به تفکیک صنایع مختلف تهیه می‌کند منوط شود.

۵-۲-۲. صنعت خودرو در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در ارتباط با موضوع خودرو می‌توان به احکامی همچون معافیت حقوق ورودی و عوارض گمرکی واردات خودروی آمبولانس توسط دستگاه‌های مشخص، مالیات سالیانه انواع خودروی سواری و وانت دو اتاق (کابین)، شرایط واردات خودرو و خرید خودروی داخلی جانبازان اشاره کرد. اما با توجه به شرایط موجود صنعت خودرو در کشور، به نظر می‌رسد می‌توان از ظرفیت لایحه بودجه ۱۴۰۲ از طریق تسهیل مقتضیات افزایش عرضه خودرو با هدف کاهش التهابات بازار و تسریع نوسازی خودروهای فرسوده کمک گرفت.

۱. در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مطابق ردیف ۲۷ جدول شماره (۹) منابع کمک به نوسازی و تکمیل زنجیره ارزش در راستای جلوگیری از خام‌فروشی موضوع ماده (۲۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور معادل ۲۰ هزار میلیارد ریال تخصیص داده شد که براساس جدول ۲۱ این قانون توزیع شود. مطابق قانون بودجه سال ۱۴۰۱، مدیریت توزیع این منابع در اختیار معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری قرار داشت.



میزان تولید خودروهای سواری در سال ۱۳۹۶ بیش از ۱/۵ میلیون دستگاه بوده که این میزان در سال ۱۴۰۱ به حدود ۹۶۳ هزار دستگاه رسیده و نشانگر کاهش ۳۶ درصدی تولید است. همچنین از سال ۱۳۹۶ واردات خودرو سواری به دلیل مشکلات ارزی ممنوع شده که مجدداً به موجب قانون سامان‌دهی صنعت خودرو در ماه‌های اخیر از سر گرفته شده است. از طرفی، میزان تولید خودروهای تجاری باری (کشنده، کامیون و کامیونت) در سال ۱۴۰۰ با کاهش ۲۵ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۶ به ۱۲۳۸۲ دستگاه رسید. همچنین، میزان تولید خودروهای تجاری مسافری (اتوبوس، مینی‌بوس و ون) کشور در سال ۱۴۰۰ به ۲۹۱۶ دستگاه رسید که نشان از کاهش ۳۵ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۶ است. میانگین سالیانه ارزش واردات خودروهای تجاری و قطعات منفصله آنها در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ بیش از ۹۶۰ میلیون دلار بوده که در سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به طور متوسط به کمتر از ۵۵۴ میلیون دلار رسیده که نشان از کاهش ۴۲ درصدی است.

کاهش تولید و واردات انواع خودروها و قطعات آنان منتهی به تلاطم در بازار این مدل خودروها و افزایش قیمت آنها شد. کاهش عرضه خودروهای سواری و تجاری علاوه بر افزایش قیمت سبب گُند شدن روند نوسازی خودروهای فرسوده نیز شده و به تبع افزایش مصرف سوخت، آلودگی هوا و افزایش تلفات سوانح جاده‌ای را در پی داشته است. با توجه به شرایط موجود، افزایش عرضه خودروهای سواری و تجاری می‌تواند سبب کاهش التهابات بازار و تسریع نوسازی خودروهای فرسوده شود. افزایش عرضه از دو مسیر تولید و واردات امکان‌پذیر است که مشکل اصلی در مسیر واردات خودرو، تأمین ارز است. خودروهای کارکرده موجود در خارج از کشور به قیمت بسیار پایین‌تری نسبت به خودروی نو قابل خریداری است، بنابراین با واردات خودرو کارکرده با ارزی کمی کمتر می‌توان میزان عرضه را افزایش و قیمت خودرو را کاهش داد.

با توجه به موارد ذکر شده این نتیجه حاصل می‌شود که واردات خودرو کارکرده با در نظر گرفتن ملاحظات از جمله قوانین و مقررات واردات خودروهای کارکرده همانند واردات خودروهای نو با تأکید بر تأمین قطعات یدکی و خدمات پس از فروش و تغییر در نظام تعرفه‌ای به نحوی که تولید داخل لطمه نبیند می‌تواند به عنوان ابزاری برای تنظیم بازار خودرو به دولت کمک کند. در ادامه اهم شروط و ملاحظات لازم برای واردات خودرو کارکرده عبارتند از:

۱. تمام الزامات و قوانین مطرح شده برای واردات خودرو نو برای خودروهای کارکرده از جمله ماده (۴) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو، ماده (۳) قانون ارتقای کیفی خودرو، مواد (۴) و (۵) قانون هوای پاک نیز لازم‌الاجرا باشد.
 ۲. اسقاط حداقل یک خودروی فرسوده معادل به‌زای واردات هر خودرو سواری کارکرده الزامی است.
 ۳. سقف سن خودروهای کارکرده ورودی پنج سال تعیین می‌شود. خودروهای وارداتی کارکرده باید تأییدیه معاینه فنی از کشور مبدأ و کشور مقصد (ایران) برای اجازه شماره‌گذاری داشته باشند.
 ۴. اولویت اول با واردات مدل خودروهایی است که دارای خدمات پس از فروش و زنجیره تأمین در داخل هستند و اولویت دوم با خودروهای پُر تیراژ است.
 ۵. درآمد حاصل از حقوق ورودی واردات در جهت توسعه و نوسازی حمل‌ونقل عمومی اختصاص یابد.
- با توجه به توضیحات مذکور پیشنهاد می‌شود با استفاده از ظرفیت قانونی پیش رو، به منظور توسعه حمل‌ونقل عمومی، تنظیم بازار، کاهش مصرف سوخت، آلودگی هوا و سوانح جاده‌ای، در واردات خودرو به کشور تسهیل شود.

۳. ارزیابی و تحلیل اعتبارات بخش صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

۱-۳. بخش صنعت و معدن

در جدول ۶ اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای بخش صنعت و معدن از محل ردیف‌های اصلی و متفرقه ارائه شده است.

جدول ۶. اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای بخش صنعت و معدن (میلیارد ریال)

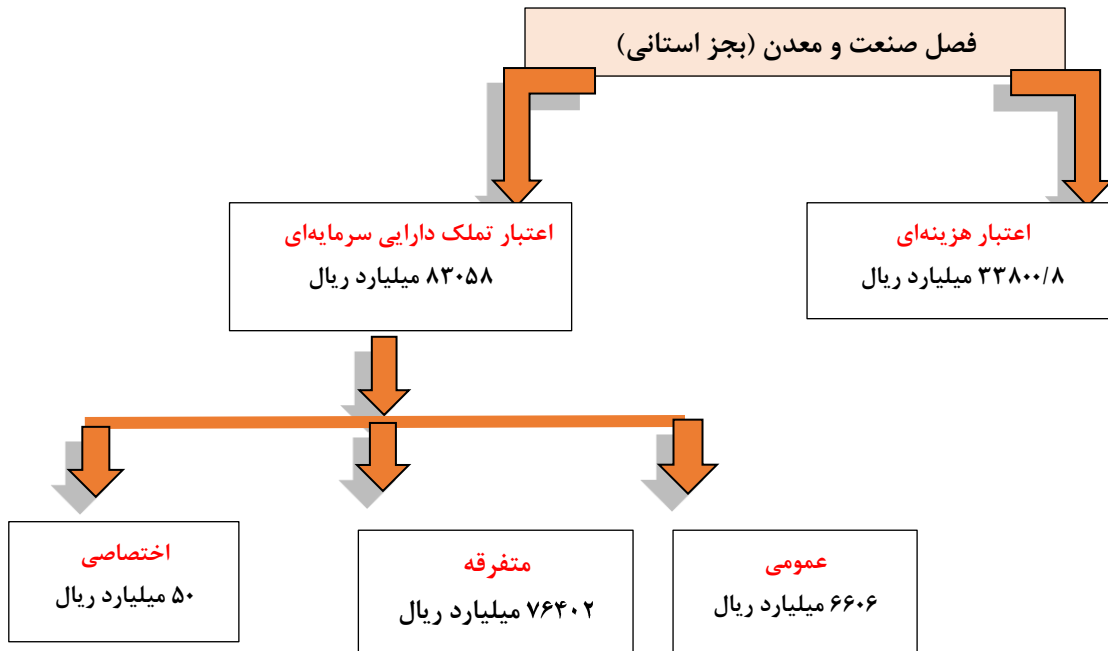
نرخ رشد (درصد)	۱۴۰۲	۱۴۰۱	عنوان	
۶۱	۷۰۸۰	۴۴۰۴	ردیف اصلی	
-۱	۷۱۹۲۲	۷۳۵۳۷	درآمد - هزینه	ردیف متفرقه
۲۵۰	۴۹۵۵۰	۱۴۱۷۵	سایر (جدول ۹)	
۳	۷۹۰۰۲	۷۶۹۴۱	جمع بدون سایر	
۴۱	۱۲۸۵۵۲	۹۴۱۱۶	جمع	
۲۵	۷۹۹۹	۶۴۰۷	ردیف اصلی	
۴۹	۳۳۹۵۱	۲۳۷۹۸	درآمد - هزینه	ردیف متفرقه
۶۶	۱۹۶۰۰	۱۱۸۴۱	سایر (جدول ۹)	
۰	۱۰۰	۱۰۰	اختصاصی	
۴۳	۴۲۰۵۰	۲۹۳۰۵	جمع بدون سایر	
۵۰	۶۱۶۵۰	۴۱۱۴۶	جمع	
۱۴	۱۲۱۰۵۲	۱۰۶۲۴۶	جمع بدون سایر	
۴۴	۱۹۰۲۰۲	۱۳۲۲۶۲	جمع کل	

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، ۱۴۰۱.

همان‌طور که از آمار جدول ۶ مشخص است اعتبارات هزینه‌ای بخش صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با رشد ۵۰ درصدی مواجه است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز در مدت مشابه با رشد ۴۱ درصدی از ۹۴۱۱۶ میلیارد ریال به ۱۲۸۵۵۲ میلیارد ریال افزایش یافته است. از طرفی در نمودار ۵، بودجه فصل صنعت و معدن به تفکیک اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای ارائه شده است.



نمودار ۵. اعتبارات فصل صنعت و معدن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

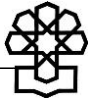


براساس آمار نمودار ۵ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات هزینه‌ای فصل صنعت و معدن با رشد ۷۰ درصد نسبت به سال قبل (معادل ۱۹۹۲۰ میلیارد ریال) و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای با رشد منفی ۳ درصدی نسبت به مقدار مشابه سال قبل (برابر با ۸۶۰۲۰ میلیارد ریال) مواجه است. در جدول ۷ اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی بخش صنعت مصوب سال ۱۴۰۱ و برآورد سال ۱۴۰۲ به تفکیک دستگاه مربوطه ارائه شده است.

جدول ۷. اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی بخش صنعت مصوب سال ۱۴۰۱ و برآورد سال ۱۴۰۲

(میلیارد ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	اهداف طرح و مقدار	سال شروع	سال اتمام	اعتبار از بودجه عمومی			درصد مانده اعتبارات از کل اعتبارات از کل اعتبار بودجه عمومی طرح در لایحه ۱۴۰۲	درصد مانده اعتبارات از کل اعتبار بودجه عمومی طرح در لایحه ۱۴۰۱
					عملکرد تا پایان سال ۱۴۰۰	مصوب ۱۴۰۱	برآورد ۱۴۰۲		
سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران									
۱۳۰۴۰۱۲۰۱۲	ایجاد هفت شهرک فناوری صنعتی	ایجاد شهرک (۷ مورد)	۱۳۸۵	۱۴۰۷	۶۴۴/۶	۱۱/۳	۱۲	۶	۵۷
۱۳۰۴۰۱۲۰۱۴	ایجاد مراکز خدمات فناوری و کسب‌وکار	احداث مرکز (۱۰۰ هزار مترمربع) تجهیز (۲۵ مرکز)	۱۳۸۶	۱۴۰۷	۵۵۹/۴	۶۵/۴	۷۰	۷	۶۶/۷
۱۳۰۴۰۱۲۰۱۶	ایجاد مناطق ویژه استقرار صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر در جوار قطب‌های علمی - صنعتی کشور	ایجاد مناطق ویژه صنایع نوین (۴ منطقه)	۱۳۸۴	۱۴۰۷	۴۲۱/۶	۱۷/۴	۲۰	۱۴/۹	۸۹
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۷	کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع کوچک و متوسط	اعطای تسهیلات و پرداخت یارانه سود (۸۰۰ فقره) تسهیلات ایجاد اشتغال (۲۰۰۶۷ نفر)	۱۳۷۹	۱۴۰۷	۱۵۳۸/۶	۱۷۶/۹۸	۱۸۰	۱/۷	۶۱/۲
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۱	کمک به ایجاد و توسعه خوشه‌های صنعتی	ایجاد خوشه صنعتی (۱۱۰ خوشه)	۱۳۹۱	۱۴۰۷	۲۷۴	۷۸/۴۵	۸۰	۲	۸۲
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۲	کمک به تکمیل و ایجاد تصفیه‌خانه‌های فاضلاب شهرک‌های صنعتی	- تسویه پساب صنعتی (۲۹۷/۳ هزار مترمکعب در روز) - تسویه مجدد پساب صنعتی (۶۰ هزار مترمکعب در روز)	۱۳۸۱	۱۴۰۷	۴۷۴۲/۷	۱۲۶۳/۹	۱۷۹۷	۴۲	۸۰
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۳	کمک به نوسازی و تجدید ساختار صنایع	کمک به نوسازی و تجدید ساختار صنایع (۳۵۰۰ بنگاه)	۱۳۸۲	۱۴۰۷	۹۸۹/۱	۵۲/۳	۵۵	۵	۸۴/۳
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۵	کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع لبنی	کمک به تجدید ساختار زنجیره صنایع لبنی، خدمات مرتبط و ترویج مصرف شیر (۵۰۰ واحد صنعتی)	۱۳۹۱	۱۴۰۷	۱۶۲/۹	۵۲/۳	۵۵	۵	۹۲/۸
۱۳۴۰۱۲۰۳۷ ۱۳۴۰۱۱۰۳۹	کمک به زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی	۳۱ استان	۱۳۹۳	۱۴۰۷	۷۵۰	۰	۹۰۰	-	۹۳/۲



شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	اهداف طرح و مقدار	سال شروع	سال اتمام	اعتبار از بودجه عمومی			درصد مانده اعتبارات از کل اعتبار بودجه عمومی طرح در لایحه ۱۴۰۲	درصد مانده اعتبارات از کل اعتبار بودجه عمومی طرح در لایحه ۱۴۰۱
					عملکرد تا پایان سال ۱۴۰۰	مصوب ۱۴۰۱	بر آورد ۱۴۰۲		
جمع									
وزارت صمت									
۱۳۰۴۰۱۱۰۱۷	طرح مطالعات کاربردی صنعتی و معدنی	مطالعات کاربردی (۸۰۰ قرارداد)	۱۳۶۹	۱۴۰۷	۲۰۳	۸/۷	۱۰	۱۵	۵۶/۷
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۴	کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع دریایی	تشکیل سرمایه ثابت (۳۰ مورد)	۱۳۹۱	۱۴۰۷	۸۵/۷۵	۲۱/۷۹	۲۲	۰/۹۶	۸۸
۱۳۰۴۰۱۲۰۰۹	اعطای کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع	تشکیل سرمایه ثابت در ایجاد و توسعه تکنولوژی و ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی (۶۵۰۰ پروژه)	۱۳۷۹	۱۴۰۷	۵۸۲۳/۴	۶۹۷/۳۴	۸۰۰	۱۴/۷	۷۳
۱۳۰۴۰۱۲۰۱۸	کمک به ارتقای نوآوری و توسعه صنایع نوین	تولید و توسعه فناوری و نوآوری (۹۰۰ مورد)	۱۳۷۷	۱۴۰۷	۲۰۸۹/۴	۱۱۳/۳	۲۰۰	۷۶/۵	۶۵
۱۳۰۴۰۱۲۰۳۵	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات - وزارت صمت	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات (۱ دستگاه، ۷۰۵۵۰ مترمربع)	۱۳۸۱	-	۲۷۹/۷	۶۹/۷	۷۰	۰/۴	۰
جمع									
سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران									
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۶	کمک‌های فنی و اعتباری برای ایجاد و توسعه مجتمع‌های تولیدی صادرات‌گرا در سواحل جاسک و گوادر	کمک‌های فنی و اعتباری (۵۵ پروژه)	۱۳۹۱	۱۴۰۷	۱۴۱۲/۵	۳۴۸/۶۸	۴۰۰	۱۴/۷	۸۲

مأخذ: پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

(۱) دلیل افزایش جمع مانده اعتبارات این بخش نسبت به سال قبل اضافه شدن برنامه «کمک به زیرساخت‌های شهرک‌های صنعتی» است.

بررسی آمار جدول ۷ و مقایسه ارقام آن با سنوات قبل حاکی از آن است که با وجود رشد ۵۰ درصدی اعتبارات برنامه‌های ذیل سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰ و رشد ۱۳ درصدی اعتبارات برنامه‌های ذیل وزارت صمت در مدت مشابه، درصد مانده اعتبارات هریک از برنامه‌های بخش صنعت با احتساب اعتبارات برآورد سال ۱۴۰۲ نسبت به درصد مانده اعتبارات در سال ۱۴۰۱ تفاوت چندانی نکرده است. این بدان معناست که به‌رغم رشد ارقام مصوب، عملاً تخصیص‌های صورت‌گرفته کم است و این معضل منجر به تأخیر در اجرای پروژه‌ها شده است. به‌طوری که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ زمان اتمام پروژه‌ها نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به مدت چهار سال دیگر تمدید شده است. تأخیر در اجرای پروژه‌ها منجر به کاهش بهره‌وری و متضرر شدن کشور از این محل می‌شود.

۲-۳. صنعت پتروشیمی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مطابق روال گذشته دو طرح تملک دارایی سرمایه‌ای، «کمک به احداث خط لوله انتقال گاز اتیلن غرب» و «کمک به احداث خط لوله انتقال گاز اتیلن مرکزی» ذیل فصل صنعت و معدن در حال اجراست.

– طرح کمک به احداث خط لوله انتقال گاز اتیلن در غرب و مرکز کشور

در جدول ۸ عملکرد مالی طرح‌های مذکور تا پایان سال ۱۴۰۰، مصوب سال ۱۴۰۱ و برآورد سال ۱۴۰۲ ارائه شده است.

جدول ۸. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای طرح‌های کمک به احداث

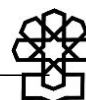
خط لوله اتیلن غرب و مرکز از محل بودجه عمومی

(میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان طرح	کیلومتر	عملکرد دوران برنامه پنجم و قبل از آن	عملکرد سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰	مصوب ۱۴۰۱	برآورد لایحه بودجه ۱۴۰۲	پیش‌بینی سال بعد	جمع کل
۱۳۰۴۰۱۲۰۱۹	کمک به احداث خط لوله انتقال گاز اتیلن به شهرهای مهاباد، سنندج، ممسنی	۲۱۰۰	۴۵۱۴۴۰۴	۱۳۲۰۰۰	۱۲۲۰۰۰	۱۲۰۰۰۰	۴۱۱۳۵۹۶	۹۰۰۲۰۳۵
۱۳۰۴۰۱۲۰۲۰	کمک به احداث خط لوله انتقال گاز اتیلن مرکزی	۶۰۰	۱۷۸۸۰۰	.	۴۳۵۸	۵۰۰۰	۹۸۹۸۹۰	۱۱۷۸۰۷۰

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

منابع خط لوله اتیلن غرب از دو محل منابع داخلی شرکت ملی صنایع پتروشیمی و بودجه عمومی کشور تأمین می‌شود. در سال‌های اخیر به‌دلیل محدودیت منابع بودجه عمومی، از این محل تخصیصی به طرح صورت نگرفته است. در همین راستا با هدف کمک به اتمام خط لوله اتیلن غرب در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مقرر شد که وزارت نفت از طریق شرکت ملی صنایع پتروشیمی نسبت به اخذ معادل ریالی دو و نیم درصد (۲/۵٪) ارزش فروش هر تن اتیلن تولیدی حاصل از خوراک صرفاً اتان اقدام کند. بررسی این موضوع حاکی از آن است که از آنجایی که بخشی از اتیلن تولیدی حاصل از خوراک اتان در زنجیره ارزش واحدهای تولیدکننده مصرف می‌شود و از این محل درآمدی حاصل نمی‌شود، لذا حکم مذکور عملکرد چندانی نداشته است. به‌نظر می‌رسد به‌منظور رفع مشکل پیش‌گفته معیار اخذ منابع



دو و نیم درصد (۲/۵٪) ارزش اتیلن فروش رفته حاصل از خوراک صرفاً اتان باشد.

جمع‌بندی و پیشنهادهای بودجه‌ای

در گزارش حاضر احکام ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مرتبط با بخش صنعت بررسی شد. از مهم‌ترین تبصره‌های مؤثر و مرتبط با بخش صنعت می‌توان به تبصره‌های «۶»، «۷» و «۱۸» لایحه اشاره کرد. استفاده از دو ابزار تأمین منابع مالی و معافیت مالیاتی، مهم‌ترین شاخصه لوایح بودجه سالیان اخیر در حمایت از تولید است. اهم نکات مدنظر در بخش صنعت به اختصار در ادامه ارائه شده است:

- مجوز به دولت برای اعطای معافیت مالیاتی به واحدهای تولیدی و دائمی کردن آن در جهت حمایت از تولید و متناسب با پیش‌بینی شرایط اقتصادی کشور تا ۷ درصد، اگرچه با هدف حمایت از تولید نگارش شده است، اما ابهامات موجود در نگارش و به‌ویژه عبارت «متناسب با پیش‌بینی شرایط اقتصادی کشور»، اختیارات سیاست‌گذاری را کاملاً تابع تصمیمات سازمان مالیاتی و نه بنابر مقتضیات سیاست‌گذاری صنعتی می‌سازد.

- تغییر ساختار حمایت‌های مالی از تولید در قالب منابع تبصره «۱۸» موضوع جدیدی در لوایح چند سال اخیر نیست. در این تبصره به «اولویت طرح‌های تولیدی دانش‌بنیان و پیش‌ران» اشاره شده است، اما مرجعی برای تشخیص این طرح‌ها مشخص نشده، این نوع تخصیص منابع در این تبصره، اولویت‌بندی متفاوتی با صدر این تبصره ایجاد می‌کند و در کل اولویت‌های این تبصره برای حمایت از تولید را بسیار گسترده و نسبتاً غیرهدفمند می‌سازد. در مجموع می‌توان گفت بزرگ‌ترین مانع تحقق اهداف این تبصره، بجز تعیین اهداف، سازوکار اجرا (استقرار صندوق) و ارزیابی طرح‌ها، تحقق منابع مالی مورد نیاز برای اعطای حمایت‌هاست.

- تغییر رویکرد نسبتاً مثبت لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به سازمان‌های توسعه‌ای به‌عنوان یکی از نهادهای تسهیلگر فضای کسب‌وکار بخش تولید با تکیه بر امکان تهاتر حداکثری مطالبات سازمان‌های توسعه‌ای مطابق بند «الف» تبصره «۷» و مستثنا کردن سازمان‌های توسعه‌ای از تمرکز حساب در بانک مرکزی از طریق خزانه (البته باید قید نظارت دقیق جهت جلوگیری از امکان انحراف از این امکان) و توجه هرچند ناقص به مأموریت‌محور شدن (بازسازی و نوسازی صنایع) این سازمان‌ها می‌توان اشاره کرد.

- لغو معافیت حقوق ورودی (از ۴ به ۱ درصد) که در سال گذشته به واردات کالاهای سرمایه‌ای و مواد اولیه صنعتی اعطا شد. با توجه به میزان وابستگی وارداتی متفاوت در رشته‌فعالیت‌های مختلف تولیدی و به تبع آثار تورمی و رکودی آن، نیازمند بررسی دقیق‌تر (محاسبه آثار و پیامدهای آن) به تفکیک رشته‌فعالیت‌های صنعتی متناسب با امکان ساخت داخل آنهاست.

علاوه بر احکام ماده‌واحد اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای بخش صنعت واکاوی شد و به‌منظور ارتقای اثربخشی احکام ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه می‌شود.

❖ محور پیشنهادی اول: تأکید بر مأموریت محور شدن سازمان‌های توسعه‌ای

الف) عنوان مأموریت: بازسازی و نوسازی صنایع (سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران)

۱. الحاق به تبصره «۷» صنعت، معدن و ارتباطات (حکم یک‌ساله)

وزارت نیرو مکلف است درآمدهای حاصل از اصلاح بهای برق صنایع انرژی‌بر موضوع ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق مصوب سال ۱۴۰۱ را پس از وصول و واریز به حساب توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور، در سقف ۳۰ هزار میلیارد ریال در قالب مشارکت توانیر به میزان ۶۰ درصد در برق‌رسانی به شهرک‌های صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی با آورده (۴۰) درصد آن شهرک‌ها، نواحی و مناطق و در سقف ۲۰ هزار میلیارد ریال بابت طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۲۹ هیئت وزیران در قالب وجوه اداره شده هزینه کند.

۲. عبارت «با اولویت بازسازی و نوسازی صنایع» بعد از عبارت «موضوع مصارف ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» در ردیف ۷۳۰۰۰۰-۱۱۰-۷-۱- اعتبارات متفرقه انتقال یافته به جداول ۷ و ۱۰ ماده واحده مبنی بر اختصاص ۱۰۰۰۰۰۰۰ میلیون ریال اعتبارات موضوع مصارف ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به وزارت صنعت، معدن و تجارت اضافه شود.

ب) عنوان مأموریت: توسعه خوشه‌های کسب‌وکار (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی)

۱. اصلاح بند «ب» تبصره «۱۸»

عبارت «و توسعه خوشه‌های کسب‌وکار» بعد از عبارت «تکمیل حلقه‌های مفقوده زنجیره ارزش» به جزء «۳» بند «ب» تبصره «۱۸» اضافه شود.

ج) عنوان مأموریت: تأمین زیرساخت شهرک‌های صنعتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

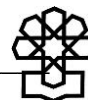
۱. الحاق به تبصره «۷» صنعت، معدن و ارتباطات (حکم یک‌ساله)

وزارت نیرو مکلف است درآمدهای حاصل از اصلاح بهای برق صنایع انرژی‌بر موضوع ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق مصوب سال ۱۴۰۱ را پس از وصول و واریز به حساب توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور، در سقف ۳۰ هزار میلیارد ریال در قالب مشارکت توانیر به میزان ۶۰ درصد در برق‌رسانی به شهرک‌های صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی با آورده (۴۰) درصد آن شهرک‌ها، نواحی و مناطق و در سقف ۲۰ هزار میلیارد ریال بابت طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۲۹ هیئت وزیران در قالب وجوه اداره شده هزینه کند.

❖ محور پیشنهادی دوم: استفاده هدفمند از ابزارهای حکمرانی بخش صنعت (مالیات)

۱. انتقال بند «ت» تبصره «۶» به احکام یک‌ساله و اصلاح آن

عبارت‌های «و متناسب با پیش‌بینی شرایط اقتصادی کشور» و «حداکثر تا معادل هفت واحد درصد (۷٪) کاهش داده و» از متن بند «ت» تبصره «۶» حذف شود.



❖ محور پیشنهادی سوم: تنظیم بازار خودرو

۱. الحاق به تبصره «۷» صنعت، معدن و ارتباطات (حکم یک‌ساله)

به‌منظور توسعه حمل‌ونقل عمومی، تنظیم بازار، کاهش مصرف سوخت، آلودگی هوا و سوانح جاده‌ای به وزارت صمت اجازه داده می‌شود با تأیید و تشخیص سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (کاربری بین شهری) و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری کشور (کاربری شهری)، انواع کشنده، کامیون، اتوبوس، مینی‌بوس، ون و سواری مورد نیاز را وفق قوانین و مقررات موجود در خصوص واردات خودروهای نو با عمر کمتر از پنج سال ثبت سفارش نماید. آیین‌نامه نحوه اجرای این بند توسط وزارتخانه‌های صمت، راه و شهرسازی، کشور، امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور با تأکید بر لزوم تأمین قطعات، خدمات پس از فروش و معاینه فنی کشورهای مبدأ و مقصد تهیه می‌شود و حداکثر ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

منابع و مأخذ

۱. آمار حساب‌های ملی، مرکز آمار ایران، ۱۴۰۰.
۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۱، مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰.
۳. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir