



موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

مقدمه‌ای بر الزامات اجرای سیاست‌های صنعتی در ایران

«ضرورت‌های توجه به تجربیات جهانی»

(مهرماه ۱۳۹۴)

مقدمه‌ای بر الزامات اجرای سیاست‌های صنعتی در ایران

موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

معاونت پژوهش و آموزش

پژوهشکده توسعه بازرگانی

تهیه‌کننده: افسانه شفیعی

شماره و تاریخ ثبت مرکز اسناد موسسه: $\frac{3667}{1394/07/12}$

اصول حاکم بر سیاست صنعتی جدید و ابزارهای آن می‌تواند مبنای مناسبی را در طراحی برنامه‌های تحول مولد و تغییر ساختاری در اقتصاد ایران به‌دست دهد - به‌ویژه در دورانی که تسهیل تحریم‌ها مجال عمل بیشتری را در این اقتصاد فراهم آورده است. البته، باید بخاطر داشت صرف برخورداری از یک مجموعه راهنمای سیاستی به‌معنای اجرای موثر آن نیست. در واقع، تبیین دقیق مکانیک توسعه صنعتی را می‌باید به‌مثابه اولین گام در مسیر حرکت دانست و باقی گام‌ها معطوف به پویایی‌های مسیر و تامین پیش‌شرط‌های حفظ این پویایی خواهد بود. اولین پیش‌شرط عبارت از وجود برنامه‌های ارتقاءدهنده قابلیت‌های مولد (مبتنی بر فناوری، زیرساخت‌های فیزیکی و عوامل تولیدی) است.

پس در برابر این پرسش قرار می‌گیریم: با وجود آسیب‌هایی که بخش سرمایه‌گذاری صنعتی طی سال‌های تحریم در ایران متحمل شد، آیا برنامه‌های ارتقاءدهنده قابلیت‌های مولد و توانمندساز در این اقتصاد به‌نحو مناسبی طراحی شده است تا در طول مسیر حرکت صنعتی ایران در فضای پساتحریم پشتیبانی‌های لازم را به عمل آورد؟ آیا بازار سرمایه ایران با وجود مواجهه با انواع نقایص ابزاری، توان تامین مالی این تحول ساختاری را خواهد داشت؟ چگونه می‌توان به جبران کمبودهای سرمایه‌گذاری صنعتی و تامین فناوری مورد نیاز از مجرای جذب سرمایه‌گذاری خارجی پرداخت، وقتی حتی برنامه مدونی در این خصوص و به طریق اولی هدایت منابع ورودی به‌سمت صنایع غیرمنبع‌محور (با بسترسازی‌های مقتضی در صنایع مربوطه) طراحی نشده است؟

بسیار صحیح است اینکه گفته شود سرمایه‌گذاری خارجی پدیده مبارکی است؛ به‌شرط آنکه اولاً، متمرکز در معدودی از صنایع منبع‌محور (مانند صنایع نفتی و فلزی) با ماهیت فرآیندی و مواجه با اشتغال‌زایی پایین نباشد. ثانیاً، محرک انتقال فناوری و دانش مربوط به آن باشد، که اگر چنین نباشد غایت امر، نقض غرض خواهد بود. به دیگر بیان، در بهترین شرایط و با فرض جبران کامل نقایص سرمایه‌گذاری از مجرای سرمایه‌گذاری خارجی و دستیابی به فناوری‌های مورد نیاز - البته بدون انجام توانمندسازی‌های مولد در حوزه انتقال و خلق دانش مورد نیاز - آنچه در عمل محقق می‌شود حرکت کشور از راهبرد برنامه‌ریزی صنایع به راهبرد ترویج فناوری‌های خارجی و مصرف‌کنندگی کاربرد دانش شرکت‌های بین‌المللی خواهد بود.

شاید تصور شود تحقق پیش‌شرط‌های برشمرده تجسمی از یک وضعیت ایده‌آل است؛ وضعیتی که اگر اقتصاد ایران در آن گام بردارد به نفع همه است. در غیر این‌صورت صرفاً رشد کمی خواهیم داشت که اگرچه به خوبی وضعیت اول نیست، اما قابل تحمل است! در تصحیح این اشتباه باید عنوان داشت در حال حاضر و با آسیب‌هایی که اتکای بالا به منابع نفتی بر پیکر این اقتصاد وارد ساخته است، حرکت در مسیر توسعه

صنعتی و تامین پیش‌شرط‌های مقتضی آن دیگر انتخاب نیست، بلکه الزامی است که می‌باید پیگیری شود تا ضمن افزایش تاب‌آوری صنایع داخل، به کاهش آسیب‌پذیری اقتصادی در فضای بین‌المللی - که به‌ویژه طی سال‌های تشدید تحریم‌ها شدت گرفت - بیانجامد. خطوط راهنمای عمل نیز طی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲) ابلاغ شده است. مجموع این سیاست‌ها - مشتمل بر ۲۴ بند - ذیل یک جهت‌گیری راهبردی قابل تقسیم‌بندی است: تقویت درون‌زایی اقتصادی در عین افزایش برون‌گرایی. می‌توان گفت عصاره سیاست‌های صنعتی در فرازهای مختلفی از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی - مبنی بر کاهش وابستگی به منابع نفتی و گازی با تعمیق صنایع نفتی و گازی، بهبود کارایی و ارتقای اقتصادی در زنجیره ارزش، تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، ارتقای رقابت‌پذیری صادراتی با توجه به بخش‌های دارای مزیت، پیشسازی فعالیت‌های دانش‌بینان و نوآوری، ارتقای بهره‌وری، افزایش اتکا به ظرفیت‌های مشارکت مردمی و ... - قابل ردیابی است. در یک عبارت، انطباق الزامات یک سند مهم بالادستی همچون سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با اصول منطقی سیاست‌های توسعه صنعتی، حاکی از لزوم حرکت در این مسیر و تامین پیش‌شرط‌های مقتضی آن است.

و اما ماهیت این پیش‌شرط‌ها: آیا صرف اتکا به توانمندسازی و تامین زیرساخت‌های فیزیکی، نهاده‌های واسطه‌ای مکمل، منابع اعتباری و اطلاعاتی کفایت می‌کند؟ پاسخ قطعاً منفی است. در واقع، انتظار می‌رود به تناظر اجرای سیاست‌های توسعه صنعتی و تامین پیش‌شرط‌های لازم، به‌نحوی فعال به ایجاد انسجام سیاستی - در سطوح مختلف سیاست‌های عمودی، افقی و کارکردی - پرداخته شود. چگونه ممکن است به انتخاب برندگان و هدفگذاری عمودی پرداخت، اما سازوکارهای کنترل متقابل را در آن با هدف حصول اطمینان از حرکت برنامه در مسیر هدفگذاری شده، پیاده‌سازی با پذیرش ضرورت پیاده‌سازی این سازوکارهای کنترلی، چگونه می‌توان به اجرای آن پرداخت، وقتی که انسجامی در سطوح سیاستی مختلف و حتی عملکرد بازیگران صنعتی وجود ندارد؟ بازار خودروی تجاری، به‌عنوان یک مورد عینی از این مشکل است؛ بازاری که در آن حتی مشخص نیست چه راهبردی حاکم می‌باشد: حمایت از تولید داخل یا بهبود خدمات لجستیک با واردات خودروهای به‌اصطلاح باکیفیت! نتیجه نیز آن می‌شود که در شرایطی که خودروهای تجاری تولید داخل - با حفظ اصالت مونتاژی - در انبارها باقی مانده است، اخبار ثبت سفارش کامیون‌های دست دوم چینی منتشر می‌شود. بدیهی است مادامی که برای پاسخگویی به این قبیل مشکلات مرجع واحدی وجود نداشته باشد، انتظار انسجام سیاستی و برخورداری از کارکرد هدایت‌گری در مسیر توسعه صنعتی بی‌معنا خواهد بود.

اگرچه موضوع انسجام‌بخشی به سیاست‌ها با احیای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تا حدی ضمانت عملی یافته است، نمی‌باید خاتمه‌یافته تلقی گردد. در واقع، افزون بر احیا یا در حالت خوشبینانه‌تر تقویت یک نهاد

واسط میان دستگاه‌های مسئول، ضروری است مجاری و سازوکارهای لازم برای ایجاد وفاق کارشناسی میان این دستگاه‌ها و انجام هماهنگی‌های مقتضی برقرار شود. موضوعی که نهایتاً می‌تواند از سه طریق پیگیری گردد: ۱- حاکمیت قانون‌گذاری (اجبار به انجام هماهنگی در هر دو سطح تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری)؛ ۲- تقویت نظارت (تعبیه سازوکارهای کنترلی و پایش کارکرد هر یک از دستگاه‌های مسئول در تحقق برنامه‌ها)؛ ۳- استفاده از ظرفیت تشکل‌های حرفه‌ای در رفع شکاف عملکردی دستگاه‌ها. با این ترتیب، بیشتر می‌توان نسبت به ایجاد هماهنگی در سطوح مختلف سیاست‌های دولتی، شرایط بازار و اقدامات نهادهای کسب‌وکار اطمینان حاصل کرد. با تامین این شرایط در کنار سایر پیش‌شرط‌های برشمرده، اجرای «کارآمد» سیاست‌های صنعتی و برنامه‌های تحول ساختار اقتصادی می‌تواند معنا یابد. اما مقصود از کارآمدی چیست؟ با کدام سنجه می‌توان به ارزیابی این مولفه پرداخت: افزایش قدرت اقتصاد در صادرات صنعتی یا اشتغال صنعتی یا ...؟

در واقع، سؤال اصلی آن است که به غیر از صناعی که به‌واسطه مزیت‌های نسبی شکل گرفته‌اند و ضروری است دولت از همه زمینه‌های مرتبط با فعالیت‌های آنها - به‌جز امور نظارتی - خارج شود، صنعت و اقتصاد کشور روی کدام بلوک‌های توسعه‌ای جدید باید تمرکز یابد تا هم صادراتگرا باشد و هم به اندازه کافی ایجاد اشتغال نماید؟ این موضوع به‌ویژه در رابطه با اقتصاد ایران بسیار چالش‌برانگیز است. در شناخت دقیق‌تر این موضوع، اشاره‌ای گذرا به انواع محرک‌های رشد صنعتی، صادرات صنعتی و اشتغال صنعتی گویای کل داستان است.

عمده رشد و صادرات صنعتی ایران در نتیجه صنایع منبع‌محور - پتروشیمی، فلزات اساسی، کک و فرآورده‌های نفتی و ... - حاصل شده است؛ حال آنکه این صنایع به سبب ماهیت فرآیندمحوری و سرمایه‌بری بالا نقش چندانی در تامین اشتغال صنعتی ندارند. در مقابل، بخش قابل توجهی از اشتغال صنعتی از طریق صنایع غیرمنبع‌محور همچون صنایع غذایی و تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم تریلر قابل تحقق است. این در حالی است که هر دو صنعت برشمرده نقطه تمرکز خود را بر بازار داخل قرار داده‌اند و اگر راهبردهای صادراتی در آنها تقویت نشود، پایداری آنها در بلندمدت با مشکل مواجه خواهد شد و حتی ممکن است نحیف‌شدگی صنعتی در اقتصاد اجتناب‌ناپذیر گردد.

با توصیفات مورد اشاره، سؤال بعدی مطرح می‌شود: نقش دولت در این میان کدام‌یک از موارد زیر است: پویاسازی ساختار تولید از طریق اعمال سیاست‌های ارتقای فناورانه و نوآورانه؟ ایجاد تقاضای دولتی برای صنایع ضمن اعمال سیاست‌های تشویق صادرات (به‌عبارتی هماهنگ‌سازی سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوری)؟ تسهیل دسترسی صادرکنندگان به بازارهای جدید؟ تامین فضای رقابت تولیدی و ایجاد نهادهای بازاری مفقود؟ هر یک از موارد برشمرده می‌تواند مبین بخشی از نقش‌های دولت طی دوره‌های مشخص

زمانی باشد، اما مهم است که چارچوب‌های مقید زمانی و پایش عملکرد هر یک از سیاست‌ها جزء لاینفک اجرا باشد.

مخلص کلام آنکه، توسعه صنعتی ایران اگر در فضای منفعل نسبت به تحولات دانش فنی روز، تولید دانش و ایجاد توانمندی‌های لازم برای بکارگیری آن در تولیدات صنعتی - که گاه حتی از دو مورد قبلی تاثیرگذارتر است - پیگیری شود، در تله وابستگی کامل به مسیر گذشته گرفتار خواهد ماند. لذا، به جز رشد کمی، امیدی برای جهش کیفی در این اقتصاد نخواهد بود. در واقع، قابلیت‌های خاص کشور به صورت خودکار به ظرفیت‌های مولد و تحول مولد تبدیل نمی‌شود. بلکه باید در کنار تحول ساختارهای مولد و ارتقای فناورانه، به ارتقای توانای‌های جمعی و هدایت فرآیند تحول مولد پرداخته شود. نکته دوم نیز آنکه حتی با وجود پرداختن به تامین پیش‌شرط‌های برشمرده و اتخاذ رویکرد فعال، بدون وجود وفاق کارشناسی و انسجام سیاست‌گذاری، ظرف شکسته‌ای برای تجمیع دستاوردهای فوق در اختیار خواهد بود که عاقبت استفاده از آن، نشأت منابع صرف شده برای تامین پیش‌شرط‌هاست.