

ارزیابی سیاست‌های صنعتی سازی در کشور



مصطفی محمدی

مدیر گروه پژوهش‌های صنعت موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

ظاهر می‌شدند و مدافعان در باب اهمیت نقش آفرینی دولت در دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی دیدگاه‌های خود را مطرح می‌کردند. در این دوران طیفی از دیدگاه‌ها به صورت نظریات رشد متوازن و رشد غیرمتوازن مورد توجه قرار گرفت و طی آن به این سؤال کلیدی پرداخته می‌شد که آیا برای رسیدن به سطوح بالاتر رشد و توسعه اقتصادی می‌بایست با ایجاد زیرساخت‌های عمرانی، فشاری همه‌جانبه به سمت بالا ایجاد شود؟ یا آنکه اساساً توسعه اقتصادی بدون توسعه صنعتی بی‌معناست؟ در واقع، با طرح گزینه دوم نظریه‌پردازان درصدد بودند تا اهمیت پرداختن به نظریات رشد غیرمتوازن را مورد تأکید قرار دهند. این نظریات که

حضور دولت در فرایند صنعتی شدن همواره محل مناقشه بوده و دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص آن مطرح شده است؛ به طوری که طی ادوار مختلف تاریخی و به تناسب فضای اقتصادی حاکم در هر دوران (همچون مواجهه با شرایط بحران یا رونق اقتصادی) جایگاه متفاوتی برای دولت تصویر شده است. این امر باعث شده تا در رابطه با طراحی الگوی توسعه صنعتی کشورها، راهبردهای مختلفی طراحی شود.

در ابتدا و طی دوران بازسازی‌های جنگ جهانی دوم، دولت‌ها فعالانه در اقتصاد

اولین بار در اواخر دهه پنجاه میلادی مطرح شد، تأکید خود را بر ضرورت تمرکز بر توسعه صنعتی به منظور دستیابی به توسعه اقتصادی بالاتر قرار داد، اما در مسیر دستیابی به توسعه صنعتی چه رویکردی می‌بایست اتخاذ می‌شد؟ جایگزینی واردات مجموعه‌ای از صنایع هدف، به‌ویژه صنایع دارای بیشترین تعداد پیوندهای پسین و پیشین (هیرشمن و سایرین) / رفع وابستگی وارداتی در مجموعه کالاهای صنعتی (گوندرفرانک) / حمایت از صنعتی سازی صادرات (پریش و سایرین) یا اساساً اتکا به سازوکارهای بازاری (کروگر) و ظرفیت‌سازی‌های مقتضی در بخش نیروی انسانی و کارآفرینان (لوکاس، رومر، مایسنز و غیره)؟ ملاحظات فوق مسائل مهمی مقابل سیاست‌گذاران قرار می‌دهد، چرا که کیفیت اجرای سیاست‌های صنعتی به‌طور کامل متأثر از نوع رویکرد حاکم بر آن است. در ایران عملاً تا اوایل دهه ۱۳۸۰ استراتژی مدون و مشخصی در حوزه‌های صنعت، معدن و تجارت وجود نداشت. وزارت صنعت، معدن و



برنامه‌های راهبردی ناظر بر توسعه بخش صنعت، معدن و تجارت ایران (شفیعی و همکاران، ۱۳۹۶)

سال	عنوان برنامه	راهبرد اصلی برنامه
۱۳۸۲	استراتژی توسعه صنعتی	• تبدیل «صنعت درون‌گرای سنتی انحصاری» به «صنعت برون‌گرای خصوصی رقابتی» با تقویت سازوکار بازار و اجتناب از اولویت‌گذاری میان صنایع • پیگیری برنامه‌های «توسعه صادرات» و «هم‌پیوندی با زنجیره تولید جهانی»
۱۳۸۵	راهبرد توسعه صنعتی کشور	• بازمهندسی ساختار صنایع از دولت - بازار به سمت بازار - دولت و اولویت‌گذاری صنایع پیشرفته، ماشین‌آلات و تجهیزات، خودرو و نیرومحركه، صنایع انرژی بر (شیمیایی و پتروشیمی)، صنایع تبدیلی کشاورزی، تولید مواد معدنی فلزی و غیرفلزی، صنایع تبدیل ذغال کک و پالایشگاه‌های نفت، صنایع مواد غذایی، صنایع نساجی و صنایع چوب، کاغذ و مقوا.
۱۳۹۲	برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت	• اولویت‌گذاری توسعه صادراتی تجهیزات الکترونیکی و الکتریکی، تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی، تجهیزات حمل‌ونقل، محصولات شیمیایی، حامل‌های انرژی، خدمات مهندسی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، تجهیزات و محتوای آموزشی و سرگرمی، گردشگری و خدمات بیمه‌ای و مالی، خودکفایی وارداتی در تولید فرآورده‌های غذایی (خوراک دام پروتئین‌پایه، خوراک دام انرژی پایه، شکر و سایر قندها)، تجهیزات حمل‌ونقل و فلزات (آلومینا).
۱۳۹۴	برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت	• اولویت‌گذاری صنایع منتخب به صورت خودرو، فولاد، نساجی و پوشاک، سیمان، تایر و تیوب، لوازم خانگی، کاشی و سرامیک.
۱۳۹۶	برنامه راهبردی توسعه صنایع رقابتی و صادراتی	• اولویت‌بندی رشته فعالیت‌های صنعتی با الهام از الگوی مرکز تجارت جهانی (ITC) جهت شناسایی پتانسیل‌های صادراتی استخراج شده است، • صنایع محصولات شیمیایی، فلزات اساسی، غذایی و آشامیدنی، وسایل نقلیه موتوری، ماشین‌آلات طبقه‌بندی نشده، لاستیک و پلاستیک، ماشین‌آلات مولد برق و ابزار پزشکی به‌عنوان صنایع اولویت‌دار انتخاب شدند.
۱۴۰۰	تدوین سند سیاست‌های صنعتی، معدنی و تجارتی وزارت صنعت، معدن و تجارت	• این سند مجموعه کاملی از الزامات، اهداف، ابزارها و نیازمندی‌های سیاستی بخش صنعت، معدن و تجارت کشور را در برمی‌گیرد. گزارش‌های پشتیبان این سند در سه سطح کلان، بین بخشی و بخشی و براساس مدل محتوای تدوین و پردازش شده است، • رشته فعالیت‌های اولویت‌دار شامل پتروشیمی، خودرو، پوشاک، تجهیزات برقی و نیروگاهی، فولاد، تجهیزات پزشکی، داروهای پیشرفته و صنایع غذایی.

تجارت به‌عنوان متولی دولتی در بخش صنعت، معدن و تجارت بر اساس اسناد بالادستی موظف به تدوین برنامه توسعه صنعتی برای کشور بوده است. اقدامات صورت گرفته توسط وزارت صنایع و معدن پیشین و وزارت صنعت، معدن و تجارت فعلی، در قالب حداقل شش سند زیر قابل طبقه‌بندی است:

♦ سند اول - استراتژی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۲)،

♦ سند دوم - برنامه راهبردی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۵)،

♦ سند سوم - برنامه راهبردی بخش صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۲)،

♦ سند چهارم - برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۴)،

♦ سند پنجم - برنامه راهبردی توسعه صنایع رقابتی و صادراتی (۱۳۹۶)،

♦ سند ششم - سند سیاست‌های صنعتی، معدنی و تجاری وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۴۰۰).

اهم نکات اسناد فوق‌الاشاره به شرح جدول روبه‌رو ارائه شده است.

بررسی، تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه صنعتی، حاکی از آن است که اگرچه که اجرای این برنامه‌ها نتایج مثبتی هم به همراه داشته است، با این وجود آنچه در نهایت حاصل شد، جایگاه نه‌چندان مناسب اما رو به بهبود ایران به‌لحاظ عملکرد رقابت‌پذیری صنعتی است. دامنه مشکلات حاصله در حوزه بخش توسعه صنعتی کشور تنها محدود به سهم ناچیز این اقتصاد از شاخص‌های جهانی عملکرد صنعتی نمی‌شود، بلکه در داخل اقتصاد نیز علاوه بر کاهش سهم تولید صنعتی از کل اقتصاد، چالش‌های مهمی به شرح ذیل وجود دارد.

• محرک‌های رشد صنعتی کشور محدود و عمدتاً متکی به تعدادی محدود صنعت منبع محور است،

• محرک‌های رشد اشتغال صنعتی کشور محدود و عمدتاً متکی به تعدادی محدود

۱. صنایع برخوردار از مزیت نسبی منابع طبیعی: مانند کد ۲۴ (صنایع شیمیایی و پتروشیمی)،
 ۲. صنایع فاقد مزیت نسبی منابع طبیعی و دارای قابلیت‌های دستیابی به مزیت رقابتی؛ مانند کد ۱۵ (صنایع غذایی)،
 ۳. صنایع فاقد مزیت نسبی منابع طبیعی و متکی به حمایت‌های دولتی؛ مانند کد ۳۴ (وسایل نقلیه موتوری)،
 ۴. صنایع فاقد مزیت نسبی و در معرض مخاطره افول؛ مانند کد ۱۷ (تولید منسوجات). باید مشخص شود که:

- * چه ترکیبی از صنایع فوق باید در سبد صنایع مشمول هدف‌گذاری گنجانده شود؟
- * چه نوع ابزارهای سیاستی، حمایتی و نظارتی در رابطه با هر یک از صنایع هدف اعمال شود؟

جمع‌بندی

یکی از مشکلات اساسی بخش صنعت و معدن کشور، فقدان نقشه راه و استراتژی توسعه صنعتی و معدنی برای حرکت هماهنگ این بخش‌ها در چارچوب مشخص برای دستیابی به اهداف موردنظر است. طی سال‌های اخیر اولویت‌ها و راهبردهای متعددی توسط وزارت صمت تهیه و رونمایی شده، اما هیچ‌کدام به تصویب هیئت‌وزیران یا مجلس شورای اسلامی نرسیده است تا علاوه بر داشتن ضمانت اجرا و ابلاغ الزام‌آور در سطح درون دستگاهی، مورد تأیید و وفاق سایر دستگاه‌های مرتبط در کل زنجیره تولید قرار گیرد. فقدان استراتژی توسعه صنعتی کشور موجب اتلاف منابع و توسعه نامتوازن بدون توجه به آمایش سرزمین و مزیت‌های کشور شده و بخشی‌نگری بر رویکرد در نظر گرفتن منافع ملی کشور غلبه کرده است. عدم هدایت هدفمند منابع کشور به دلیل مشخص نبودن بخش‌های اولویت‌داری که باید در آن‌ها خلق مزیت شود، از آثار نبود یک سیاست صنعتی هدفمند، جامع و مورد وفاق سایر دستگاه‌های مرتبط در کل زنجیره تولید در کشور است. ♦♦

توسعه صنعتی به‌شمار می‌رود. ثانیاً بنا به دلیل همان محدودیت‌های بودجه‌ای نمی‌توان به‌طور هم‌زمان تمامی صنایع را مشمول حمایت قرار داد، بلکه باید نسبت به اولویت‌گذاری و ارتقای رقابت‌پذیری صنایعی که می‌توانند به‌عنوان پیش‌ران‌های رشد صنعتی در اقتصاد و روند، اقدام گردد. بر این اساس ضرورت پرداختن جدی به موضوع تدوین و اجرای سیاست‌های صنعتی، معدنی و تجاری مبتنی بر اتخاذ یک رویکرد بلندمدت راهبردی و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های رشد و توسعه صنعتی به‌منظور رشد اقتصادی کشور، بیش از پیش ضروری است. همچنین اگر بناسد توسعه اقتصادی کشور از مسیر توسعه صنعتی و تجاری عبور کند، در وهله نخست باید مشخص شود که مبنای حرکت چگونه می‌بایست باشد. آیا باید اولویت را به صنایعی داد که از دیرباز به‌واسطه مواجهه با قیمت‌های رقابتی در بازار عوامل، نقطه اتکای صادرات صنعتی کشور بوده‌اند یا آنکه صنایع کم‌اهمیت‌تر (به‌لحاظ سهم از درآمدهای صادراتی) که به‌دلیل عدم حمایت و بی‌توجهی بخش دولتی تاکنون سهم ناچیزی از صادرات صنعتی را به‌خود اختصاص داده‌اند؟ اما ظرفیت‌های توسعه قابل‌توجهی دارند، باید مورد شناسایی و حمایت سرمایه‌گذاری قرار گیرند؟ به‌طور دقیق‌تر، اگر صنایع کشور به چهار گروه زیر طبقه‌بندی شوند:

این حمایت‌ها به‌واسطه عدم برخورداری از ماهیت راهبردی و هدفمند، نه تنها رقابت‌پذیری صادراتی در حوزه تولیدات صنعتی را در کشور تأمین نکرد، بلکه در رابطه با سایر اهداف مبتنی بر توسعه صنعتی همچون رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی نیز با نقایص متعددی همراه بود؛ همچنین اجرای سیاست‌های صنعتی نیز نمی‌تواند در یک قالب غیریکپارچه و غیرراهبردی صورت پذیرد. چرا که اولاً محدودیت‌های بودجه‌ای دولت مانعی در برابر اجرای غیرراهبردی برنامه‌های

صنعت با ظرفیت پایین صادراتی است،
 • محرک‌های رشد صادرات صنعتی کشور محدود و عمدتاً متکی به تعدادی محدود صنعت منبع‌محور با اشتغال‌زایی پایین است. چالش‌های برشمرده نیز باوجود حمایت‌های گسترده دولت از صنایع به وجود آمده است. مطالعات اخیر در خصوص مشکلات عدم حصول توفیق حمایت‌های دولتی، واقعیت‌های قابل مشاهده از شرایط تولید و سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران را به‌طور خلاصه بیان نموده است:

۱- ارزیابی‌های نامطلوب داخلی و خارجی از محیط کسب‌وکار و رقابت‌پذیری در ایران،
 ۲- بی‌ثباتی و غیرقابل پیش‌بینی بودن مقررات ناظر به تولید و ضعف حاکمیت قانون،
 ۳- وجود گستره حمایت‌های رانتی مخل (گاهی باعث فعالیت بنگاه در منطقه غیربهنه تولیدشده)،
 ۴- رویه‌های اجرایی اخلاک‌گر در تولد، اداره و رشد بنگاه‌ها (بیمه، جرائم بانکی، مالیات و غیره)،
 ۵- فقدان توان رقابت از نظر کیفیت و قیمت در بازارهای جهانی،
 ۶- انحصار و محدودیت در ورود رقبای جدید به کسب‌وکار (مجوزهای کسب‌وکار)،
 ۷- وابستگی و عقب‌ماندگی فناورانه نسبت به رقبای جهانی.

سایر چالش‌هایی همچون عدم توجه به تکمیل زنجیره ارزش و رقابت‌پذیری پایین صنایع کشور نیز مزید بر علت بوده است. در واقع، این حمایت‌ها به‌واسطه عدم برخورداری از ماهیت راهبردی و هدفمند، نه تنها رقابت‌پذیری صادراتی در حوزه تولیدات صنعتی را در کشور تأمین نکرد، بلکه در رابطه با سایر اهداف مبتنی بر توسعه صنعتی همچون رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی نیز با نقایص متعددی همراه بود؛ همچنین اجرای سیاست‌های صنعتی نیز نمی‌تواند در یک قالب غیریکپارچه و غیرراهبردی صورت پذیرد. چرا که اولاً محدودیت‌های بودجه‌ای دولت مانعی در برابر اجرای غیرراهبردی برنامه‌های