

خطای سیاست‌های حمایتی دولت از صنایع در ایران

♦ دکتر برمک قنبرپور

عضو هیئت‌مدیره و رئیس کمیسیون آموزش انجمن ملی صنایع پلیمر ایران

مقدمه

طراحی و اجرای سیاست‌های حمایتی از تولید داخلی، به‌طور ویژه از بخش صنعت، به موازات شکل‌گیری اندیشه‌های توسعه اقتصادی در نیمه دوم قرن ۲۰ انجام شد. این مجموعه سیاست‌ها در دو رویکرد متفاوت ارائه و اجرا شدند.

۱- راهبرد جایگزینی واردات که تأکید بر جایگزین کردن تولید داخلی به جای محصولات وارداتی دارد. روش رایج در این رویکرد، وضع انواع تعرفه بر واردات است تا از صنایع داخلی در مقابل رقابت خارجی حمایت کرد (بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین از این رویکرد پیروی کردند).

۲- راهبرد توسعه صادرات که نقطه مقابل رویکرد قبلی قرار دارد، با تأکید بر مزیت نسبی کشورها در تولید محصولات، بر آن است که رقابت، کارایی را افزایش می‌دهد. باید تولیدکنندگان را تشویق کرد تا در بازارهای بین‌المللی رقابت کنند. روش‌های رایج این رویکرد، حذف تعرفه، عدم مداخله دولت و اعتماد به سازوکار بازارهاست (بسیاری از کشورهای آسیای شرقی از این رویکرد بهره جستند).

همان‌طور که ملاحظه شد، دو رویکرد فوق، جهت سیاست‌گذاری توسعه صنعتی را در یک کشور مشخص می‌کند. آنچه در دو رویکرد مشترک است، هدف و اعتلای تولید داخلی می‌باشد. سیاست‌های حمایتی ابزارهایی در اختیار دولت هستند که از طریق فعال کردن مکانیزم‌های اقتصادی امکان حمایت از تولید داخل را فراهم می‌آورند. از این رو سیاست حمایتی، طیف وسیعی از ابزار و مشتقات مالی و دایره گسترده‌ای از قوانین، معافیت‌ها، سهمیه‌بندی و تعرفه‌ها می‌باشد که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم، زیربخش‌های اقتصادی، از جمله صنعت را هدف گرفته است؛ به این معنا که جهت تداوم بخشیدن به کارکرد اقتصادی بخش صنعت، سیاست‌های حمایتی در قالب ابزار مالی و قوانین حقوقی، بازارهای مرتبط با بخش صنعت را تحت تأثیر قرار می‌دهند. بازارهای مرتبط در این بحث، بازار نهاده‌ها، بازار محصول، بازار نیروی کار و سایر عوامل تولید، بازار سرمایه، بازار انرژی و غیره می‌باشد که هرگونه تغییر در این بازارها خود را به شکل کاهش هزینه تولید در حوزه صنعت نشان می‌دهد. از



راهبرد توسعه
صادرات که نقطه
مقابل رویکرد
قبلی قرار دارد،
با تأکید بر مزیت
نسبی کشورها در
تولید محصولات،
بر آن است که
رقابت، کارایی را
افزایش می‌دهد.

باید تولیدکنندگان

را تشویق کرد

تا در بازارهای

بین‌المللی رقابت

کنند. روش‌های

رایج این رویکرد،

حذف تعرفه،

عدم مداخله

دولت و اعتماد

به سازوکار

بازارهاست

(بسیاری از

کشورهای آسیای

شرقی از این

رویکرد بهره

جستند).

این رو هدف نهایی به‌کارگیری سیاست‌های حمایتی رونق تولید در بخش‌های اقتصادی مختلف می‌باشد.

به غیر از سیاست‌های حمایتی در حوزه اقتصادی (که تسهیلات بانکی در ارائه وام و انواع معافیت‌های مالیاتی دو گونه برجسته از آن است)، در حوزه‌های زیر نیز، سیاست‌های حمایتی شامل عملکرد بخش صنعت می‌شود:

الف- مصوبات حمایتی در زمینه بازاریابی که شامل تدوین استراتژی جامع بازاریابی، تأمین زیرساخت‌های لازم جهت صادرات، توانمندسازی خوشه‌های صادراتی و حمایت از تولید بر پایه سیاست‌های بازاریابی می‌باشد.

ب- ایجاد شهرک‌های صنعتی که شامل مشارکت دولت در زمینه خدمات زیربنایی در شهرک‌ها، اعمال شاخص‌های زیست‌محیطی در شهرک‌ها و ایجاد شهرک‌های تخصصی می‌باشد.

پ- مصوبات در بخش منابع انسانی که شامل توانمندسازی مدیران، برگزاری همایش‌ها جهت بالندگی نیروی انسانی، آموزش کارکنان و غیره می‌باشد.

ت- خوشه‌سازی و ایجاد زنجیره در صنایع؛ ایجاد شهرک‌های

متناسب با صنفا، ایجاد خوشه برای اصناف، تدوین قوانین جهت حل و فصل اختلاف اصناف و غیره
 ث- مصوبات در زمینه گسترش فناوری اطلاعات (IT)؛ توسعه سایت‌های خبری- آماری- تحلیلی، تهیه نرم‌افزار و سخت‌افزار تخصصی برای هر بخش از خوشه‌های صنعتی، بسترسازی جهت به‌کارگیری از کارشناسان IT و ...

بیان مسئله

پرسش آن است که آیا سیاست‌های حمایتی اثربخشی لازم و مورد قبولی در حوزه‌ی صنعت دارند؟ و اگر خیر، دلایل بروز خطا در اثربخشی و انحراف در دستیابی به نتایج موردنظر در اجرای سیاست حمایتی در حوزه صنعت کدام است؟

پاسخ به پرسش اول؛ در اقتصاد ایران طی سال‌های اخیر، سهم بنگاه‌های اقتصادی متوسط و بزرگ روند ثابت و اندکی نزولی داشته است. به این معنا که مراحل بلوغ بنگاه‌های اقتصادی کوچک موفقیت‌آمیز نبوده است. از این رو، می‌توان نتیجه گرفت توسعه صنعتی تولیدات با ارزش افزوده بالا و با فناوری بالا دچار نقصان شده است. این شرایط نشانه‌های بن‌بست توسعه صنعتی در ایران می‌باشد. به صورت دقیق‌تر، شاخص‌های زیر، بر این نتیجه‌گیری صحه می‌گذارند:

۱- کیفیت نازل تولیدات (۱۲ درصد از تولیدات داخلی حداقل استاندارد کیفی را دارند)،

۲- عدم بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس (۸۰ درصد بنگاه‌های اقتصادی، کوچک قلمداد می‌شوند، ۷۹ درصد خوشه‌های کسب‌وکار در صنعت در مرحله‌ی جنینی قرار دارند)،

۳- سطح نازل فناوری در تولیدات (۵ درصد صنایع کشور در سطح مکانیزاسیون بالا قرار دارند، ۵ درصد نیروی کار ماهر تلقی می‌شوند، یک درصد فناوری به کاررفته در تولیدات جزو فناوری پیشرفته می‌باشد، ۴۵ درصد تولیدات از حداقل فناوری استفاده می‌کنند)،

۴- اشتغال‌زایی اندک،

۵- میزان وابستگی تولید به واردات،

از این رو می‌توان نتیجه گرفت که اثربخشی سیاست‌های حمایتی در بخش صنعت بسیار ضعیف بوده است. در ادامه به ریشه‌های ضعف در اثربخشی سیاست حمایتی (خطا) پرداخته می‌شود.

پاسخ به پرسش دوم؛ دلایل بروز خطا (انحراف) در اثربخشی یک سیاست حمایتی در بخش صنعت به سطوح مختلفی تقسیم می‌شود. محدودیت‌های اندیشیدن (دانستن) و محدودیت‌های اجرا کردن، اولین سطح اختلاف این دلایل است. در ادامه، با ارائه فهرستی، تصویر اولیه از علل بروز خطا تصریح می‌شود:

- ۱- فقدان اجماع در الگوی اداره‌ی کشور،
- ۲- فقدان اجماع درباره اولویت‌بندی مشکلات کشور،
- ۳- دیدگاه غیرواقع بینانه درباره‌ی خودکفایی،
- ۴- فقدان نگاه نظام‌مند و علمی به موضوع، این که بخش صنعت را یکی از اجزا ساختار اقتصادی یک کشور بدانیم که به واسطه بازارها با سایر بخش‌های اقتصادی آن کشور در تعامل متقابل می‌باشد،

۵- ناهماهنگی بین دستگاه‌های اصلی سیاست‌گذاری و گسترده بودن قدرت اجرایی در شوراهای متعدد،

۶- فقدان نگاه بلندمدت؛ با یک مثال می‌توان این موضوع را روشن کرد. از مهم‌ترین اهداف حمایت از تولید داخل در کشورهای در حال توسعه، بالا بردن سطح رفاه جامعه و ایجاد اشتغال می‌باشد. حمایت از تولید، اشتغال ایجاد می‌کند، اما کاهش نرخ بهره‌ی بانکی و اعطای تسهیلات ارزان سبب گرایش تولیدکنندگان به استفاده از فناوری‌های سرمایه‌بر می‌شود که با هدف ایجاد اشتغال در تضاد است. همچنین حمایت‌گرایی در قالب تعرفه‌های بالا و تسهیلات ارزان، سطح عمومی کالاها را افزایش می‌دهد و فقدان رقابت موجب کاهش کیفیت تولیدات می‌شود. بر این اساس، حمایت از تولید داخلی در قالب نرخ بهره پایین و تعرفه بالا با هدف ایجاد اشتغال، در کوتاهمدت آثار مثبتی دارد، اما در بلندمدت، موجب بروز رکود، بیکاری و کاهش کیفیت محصولات می‌شود،

۷- در ایران، دولت با اتکا به درآمدهای نفتی ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی را پوشش می‌دهد. این مسئله موجب عدم شفافیت در درک موضوع و انحراف در طراحی و اجرا و صدا البته نتیجه خواهد شد،

۸- چالش فساد-رانت؛ سیاست‌های حمایتی دولت در قالب یارانه و اعطای تسهیلات ارزان، انگیزه لازم را برای برخی گروه‌های جامعه و بنگاه‌ها برای بهره‌گرفتن از این یارانه‌ها به وجود می‌آورد. به این ترتیب فساد به ساختار اداری دولت نفوذ می‌کند و تصمیم سیاست‌گذاران را به گونه‌ای تغییر می‌دهد که منافع گروه اجتماعی مشخصی تأمین شود و نه کلیه اعضا بخش صنعت. از این رو، انحراف در کارایی و نتیجه‌ی سیاست موردنظر به نفع گروه خاصی می‌باشد،

۹- تعارض با سیاست‌های پولی و مالی کشور. سیاست‌های پولی و مالی، رشد اقتصادی و کاهش نرخ تورم را در نظر دارند، اما سیاست‌های حمایتی به یک بخش اقتصاد توجه دارد. تفاوت در مقیاس این دو گروه از سیاست‌ها موجب بروز تضاد در اجرای سیاست‌ها و خنثی شدن آثار آن‌ها می‌شود؛ به عنوان مثال، سیاست پولی انقباضی، جهت کاهش نرخ تورم، نرخ بهره بانکی را افزایش می‌دهد. این در حالی است که نرخ بهره بانکی، هزینه تأمین نقدینگی و سرمایه بنگاه اقتصادی می‌باشد. ♦♦

در اقتصاد ایران
 طی سال‌های
 اخیر، سهم
 بنگاه‌های
 اقتصادی متوسط
 و بزرگ روند
 ثابت و اندکی
 نزولی داشته
 است. به این
 معنا که مراحل
 بلوغ بنگاه‌های
 اقتصادی کوچک
 موفقیت‌آمیز
 نبوده است. از
 این رو، می‌توان
 نتیجه گرفت
 توسعه صنعتی
 تولیدات با
 ارزش افزوده بالا
 و با فناوری بالا
 دچار نقصان
 شده است. این
 شرایط نشانه‌های
 بن‌بست توسعه
 صنعتی در ایران
 می‌باشد.