

درس‌هایی از یک چهارچوب تازه برای ایرانِ پسا جنگ





در ایران پساجنگ، توسعه شهرک‌های صنعتی در کریدورهای شمالی و ارتقای نمونه‌های جنوبی با خدمات واقعی، از جمله آموزش فنی و حرفه‌ای متناسب با نیاز صنعت هدف، آزمایشگاه‌های مرجع برای گواهی کیفیت و خوابگاه‌های کارگری استاندارد نخستین گامی است که می‌تواند هم هزینه تمام شده تولید را کاهش دهد، هم پراکندگی ریسک را افزایش دهد.

در میانه همین التهاب، نهادهای بین‌المللی نیز در حال بازاندیشی در مقوله سیاست صنعتی هستند. گزارشی که اخیراً بانک جهانی با عنوان «سیاست صنعتی برای توسعه: رویکردهای قرن بیست و یکم (۲۰۲۶)» منتشر کرده، نخستین راهنمای جامع برای کشورهای در حال توسعه است که می‌خواهند بدانند با چه ابزاری، در چه بستری و با چه نهادی می‌توانند سیاست صنعتی مؤثری طراحی کنند. نکته جالب اینجاست که بسیاری از درس‌های این گزارش برای ایران پس از جنگ، به طرز غریبی به موقع و ملموس است. آنچه در ادامه می‌آید، خوانشی کاربردی از این چهارچوب برای ایران پساجنگ است؛ خوانشی که می‌کوشد با تکیه بر ظرفیت‌های موجود مانند شهرک‌های صنعتی نیازمند خدمات واقعی گرفته تا مزیت‌های نسبی مغفول در فرآوری مواد معدنی و صادرات خدمات مهندسی، مسیری معقول برای سیاست صنعتی ترسیم کند.



علی جلالی

کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های اقتصادی اتاق بازرگانی کرمان

از تعرفه به کالای عمومی

یکی از یافته‌های محوری گزارش بانک جهانی این است که کشورهای کم‌درآمد و متوسط، معمولاً پرهزینه‌ترین و کم‌اثرترین ابزارها را به کار می‌گیرند؛ مانند تعرفه‌های بالا و یارانه‌های بدون شرط. داده‌های گزارش نشان می‌دهد متوسط نرخ تعرفه در کشورهای کم‌درآمد ۱۲ درصد است، در حالی که تنها، داشتن بازار داخلی بزرگ می‌تواند تعرفه را به ابزاری نسبتاً موفق برای حمایت از صنایع نوپا تبدیل کند. ایران با جمعیت نزدیک به ۹۰ میلیون نفر قطعاً بازار داخلی بزرگی دارد، اما در شرایط پساجنگ، تداوم یا افزایش تعرفه‌ها نه فقط مصرف‌کننده را فقیرتر می‌کند، بلکه هزینه‌های تولید را هم افزایش می‌دهد؛ بویژه در صنایعی که وابسته به مواد اولیه و ماشین‌آلات وارداتی هستند. گزارش به جای استفاده از ابزارهایی همچون تعرفه بر چیزی تأکید می‌کند که آن



تحولات چند ماه اخیر، مختصات اقتصاد سیاسی ایران را به طور کلی دگرگون کرده است. آنچه تا دیروز مسیر کم‌ریسک واردات خوانده می‌شد، امروز به گلوگاهی امنیتی بدل شده و هم‌زمان، انتظارات برای بازسازی زیرساخت‌های آسیب‌دیده و جبران اختلال‌های زنجیره تأمین، فشار مضاعفی بر سیاست‌گذار وارد کرده است. در چنین بستری، بازآرایی سیاست صنعتی کشور دیگر نه یک انتخاب، بلکه ضرورتی برای بقا است.





ایران در بسیاری از محصولات معدنی و پتروشیمی مزیت نسبی آشکاری دارد. حرکت به سمت فرآوری مواد معدنی حیاتی (مثل لیتیوم، مس، نیکل و عناصر نادر) به جای خام فروشی، دقیقاً همان فعالیت ریسک متوسط و همجوار است که گزارش توصیه می‌کند. در کشاورزی نیز به‌رغم مشکل آب، ایران می‌تواند به جای سوپا و ذرت وارداتی، روی دانه‌های روغنی مقاوم نظیر گلرنگ و کلزا در مناطق دیم، یا گندم دامی در شمال و شمال غرب سرمایه‌گذاری کند؛ الگویی که هم هزینه حمل‌ونقل را می‌شکند هم ریسک تحریم‌پذیری مسیرهای جنوبی را مهار می‌کند. از سوی دیگر، خدمات فنی و مهندسی یک حوزه کم ریسک و درعین حال فراموش شده در سیاست‌های صنعتی کشور است. گزارش بانک جهانی از فیلیپین (آموزش پرستار) و هند (آموزش خدمات فناوری اطلاعات) مثال می‌زند که چگونه هدف‌گیری یک صنعت خدماتی با تقاضای جهانی می‌تواند ارزآوری بالا و اشتغال پایدار ایجاد کند. ایران نیز با انبوه فارغ‌التحصیلان فنی می‌تواند صادرات خدمات مهندسی را از طریق کریدور شمال به روسیه، آسیای میانه و قفقاز هدف قرار دهد.



مشوق‌های هوشمند و موقت

یکی از ضعف‌های تاریخی سیاست صنعتی در ایران، توزیع یارانه‌های دائمی و بی‌قیدوشرط بوده است، از ارز ترجیحی

را کالاهای عمومی متناسب‌سازی شده می‌نامد؛ ازجمله شهرک‌های صنعتی، برنامه‌های توسعه مهارت، کمک به دسترسی به بازار و زیرساخت ارزیابی کیفیت. زیبایی این ابزارها آن است که حتی در شرایط محدودیت ارزی و ظرفیت اجرایی متوسط نیز شدنی هستند. ایران هم اکنون ده‌ها شهرک صنعتی در استان‌های مختلف دارد، اما بخش بزرگی از آن‌ها به سوله‌هایی با امکانات حداقلی تقلیل یافته‌اند. این در حالی است که نمونه‌هایی نظیر شهرک صنعتی تخصصی کازابلانکا میدپارک در مراکش برای هوافضا، یا خانه‌های کارگری تامیل‌نادو در هند برای جذب خط تولید آیفون، نشان می‌دهند که ترکیب شهرک صنعتی با خدمات اقامتی، آموزشی و لجستیکی می‌تواند برگ برنده‌ای برای جذب سرمایه‌گذاری باشد.

در ایران پساجنگ، توسعه شهرک‌های صنعتی در کریدورهای شمالی (اینچه‌برون، سرخس و آستارا) و ارتقای نمونه‌های جنوبی (چابهار و بندرعباس) با خدمات واقعی، ازجمله آموزش فنی و حرفه‌ای متناسب با نیاز صنعت هدف، آزمایشگاه‌های مرجع برای گواهی کیفیت و خوابگاه‌های کارگری استاندارد نخستین گامی است که می‌تواند هم هزینه تمام‌شده تولید را کاهش دهد، هم پراکندگی ریسک را افزایش دهد.



مزیت نسبی ایران فقط نفت نیست

گزارش بانک جهانی چارچوبی برای هدف‌گیری فعالیت‌های راهبردی ارائه می‌کند که بر سه پایه استوار است، منافع توسعه‌ای (سرریزهای دانشی)، فرصت بازار (رشد تقاضای جهانی) و امکان‌پذیری (مزیت نسبی). نکته بسیار مهم برای کشور ما این است که امکان‌پذیری را می‌توان به سه سطح کم ریسک (منطبق بر مزیت نسبی موجود)، متوسط (فعالیت‌های همجوار فناورانه در فضای محصول) و پرخطر (فعالیت‌های نامرتبط با مزیت فعلی) تقسیم کرد.





بنادر خشک اینچه برون، سرخس و آستارا، در کنار خط آهن رشت-آستارا، می توانند به جای ایفای نقش حاشیه ای به کانون اصلی تأمین و تولید در شمال کشور بدل شوند. هم زمان، چابهار در جنوب شرق می تواند نقش پشتیبان شرق کشور را ایفا کند. این بازاریابی لجستیکی در عین حال که یک ضرورت دفاعی است، بستری برای توسعه متوازن منطقه ای و ایجاد قطب های صنعتی تازه فراهم می آورد.

جنوب و مرکز کشور، تهدیدی امنیتی است. از قضا این بار منطق اقتصادی نیز با منطق دفاعی هم راستا شده است؛ به عبارت دیگر اگر هزینه واقعی حمل جاده ای (سخت، استهلاک و زمان) را محاسبه کنیم، واردات غلات، نهاده های دامی و مواد اولیه صنعتی از شمال کشور (روسیه، قزاقستان و اوراسیا) برای بخش بزرگی از استان های نیمه شمالی و مرکزی، به مراتب اقتصادی تر از مسیر جنوب خواهد بود. بنادر خشک اینچه برون، سرخس و آستارا، در کنار خط آهن رشت-آستارا، می توانند به جای ایفای نقش حاشیه ای به کانون اصلی تأمین و تولید در شمال کشور بدل شوند. هم زمان، چابهار در جنوب شرق می تواند نقش پشتیبان شرق کشور را ایفا کند. این بازاریابی لجستیکی در عین حال که یک ضرورت دفاعی است، بستری برای توسعه متوازن منطقه ای و ایجاد قطب های صنعتی تازه فراهم می آورد.



بازطراحی نقش نهادهای مؤثر

گزارش برخلاف نگاه سنتی که همه امور را به وزارتخانه های بزرگ می سپارد، از نهادهای کوچک مستقل که آن ها را

گرفته تا معافیت های مالیاتی بلندمدت که چندان هم اثربخش نبوده اند. بانک جهانی صریحاً هشدار می دهد که ابزارهایی مانند (تعرفه، یارانه تولید، الزام به استفاده از تولید داخلی و...) پرهزینه ترین شیوه ها هستند و فقط باید به عنوان آخرین گزینه به کار روند. نکته جالب این است که گزارش استدلال می کند یارانه ها باید بر اساس فروش پرداخت شوند، نه سود و به جای تزریق به چند بنگاه خاص، در سطح یک صنعت گسترده شوند تا رقابت حفظ گردد. مهم تر از آن، بندهای پایان حمایت است. گزارش توصیه می کند حمایت های صنعتی (چه یارانه و چه تعرفه) پس از ۱۰ سال یا حتی زودتر، تنها در صورتی تمدید شود که بهره وری صنعت هدف بهبود یافته باشد. آزمون پیشنهادی این کار ساده است، باید هزینه نهاده به ازای هر واحد محصول در صنعت هدف سریع تر از صنایع مشابه و غیرهدف کاهش یابد. برای ایران پس از جنگ، تصویب یک قانون که هرگونه حمایت جدید صنعتی را به طور خودکار پس از پنج سال منقضی کند و تمدید آن را مشروط به اثبات افزایش بهره وری نماید، می تواند هم جلوی رانت جویی را بگیرد، هم به بنگاه ها انگیزه یادگیری سریع بدهد.



آمایش سرزمین و تاب آوری

گزارش بانک جهانی، فصلی مستقل به تاب آوری و امنیت اقتصادی اختصاص داده است. یک توصیه عملی آن است که پخش کردن تولید در مناطق مختلف جغرافیایی، تاب آوری در برابر شوک های داخلی را افزایش می دهد، هرچند ممکن است هزینه ها را بالا ببرد. ایده ای که برای ایران تازگی ندارد، اما اجرای آن در سایه نگاه امنیت محور و تمرکزگرایانه، هیچ گاه جدی گرفته نشده است.

در شرایط پساجنگی، تمرکز ۷۰ درصدی واردات کالاهای اساسی و بخش بزرگی از تولید صنعتی در نوار باریک بنادر





سخن آخر شجاعت پذیرش شکست

شاید بهترین توصیه گزارش این باشد: انتظار شکست را داشته باشید و آن را به صراحت اعلام کنید. نمونه معروف ورشکستگی سولیندرا (تولیدکننده پنل خورشیدی در آمریکا) که با وام ۵۳۵ میلیون دلاری از خزانه وزارت انرژی زمین خورد، اغلب به عنوان نماد شکست سیاست صنعتی یاد می‌شود؛ اما کمتر گفته می‌شود که همان وزارتخانه یک سال بعد با وام ۴۶۵ میلیون دلاری به تسلا، بزرگ‌ترین خودروسازی برقی جهان را راه انداخت. کلید ماجرا سبب پروژه بودن سیاست صنعتی است؛ وقتی منابع روی چندین فعالیت کم ریسک، متوسط و پرخطر پخش شوند، شکست یکی از این فعالیت‌ها اعتبار کل راهبرد را از بین نمی‌برد. ایران پساجنگ، اگر بخواهد از دام تکرار الگوهای فرسوده بگریزد، باید بپذیرد که سیاست صنعتی مؤثر، نه یک سند جامع غیرقابل تغییر که یک فرایند یادگیری مداوم از گفت‌وگوی دائم دولت با بنگاه‌ها، آزمایش، اندازه‌گیری بهره‌وری، قطع حمایت از ناموفق‌ها و تقویت موفق‌ها است. گزارش بانک جهانی به ما می‌گوید که حتی کشورهای کم‌ظرفیت هم می‌توانند سیاست صنعتی معقولی داشته باشند؛ مشروط به آنکه ابزارها را با وسع خود انتخاب کنند، از مزیت‌های سرزمینی هوشمندانه بهره بگیرند و بیش از هر چیز، شجاعت پایان دادن به سیاست‌های شکست‌خورده را داشته باشند.



واحد تحویل می‌نامد سخن می‌گوید که نهادهای چابک و نزدیک به رییس دولت است که درگیر اجرای سیاست نیست و بر سه فعالیت کلیدی تشخیص (مطالعه بازارهای در حال رشد و مزیت‌های نهفته)، هماهنگی بین دستگاهی و پایش پیشرفت متمرکز است. در ایران، سازمان برنامه‌بودجه یا معاونت اقتصادی ریاست جمهوری می‌توانند در نقش این واحدها ظاهر شوند، به شرط آنکه از تصدی‌گری و توزیع بودجه فاصله بگیرند و صرفاً بر هماهنگی و ارزیابی متمرکز شوند. هم‌زمان، آژانس‌های ترویج سرمایه‌گذاری و توسعه صادرات (مانند سازمان توسعه تجارت یا مراکز سرمایه‌گذاری استانی) باید بر اساس سه معیار اصلی شامل تعبیه‌شدگی یا ارتباط تنگاتنگ با بنگاه‌ها، مشوق‌های مناسب (چماق و هویج) و پاسخ‌گویی شفاف بازطراحی شوند. تجربه آرژانتین در منطقه آزاد تیرادل فوئگو که یارانه‌های آن از ۱۹۷۲ بارها تمدیدشده و صنعت آن هرگز رقابت‌پذیر نشده، هشدار است برای ایران که این مسئله گریبان بسیاری از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی آن را گرفته است. قانون‌مداری و پاسخ‌گویی در این حوزه نه یک شعار حکمرانی خوب که پیش‌شرط اثربخشی سیاست صنعتی است.

