

## توسعه صادرات و پیش‌نیازهای آن

دکتر حسن حیدری پژوهشگر موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی

این ایده که رشد صادرات منجر به رشد اقتصادی می‌گردد برای سالیان متمادی در ادبیات توسعه و رشد اقتصادی مورد بحث بوده است. سیاست تجاری همواره یک عنصر اساسی در سیاستگذاری اقتصادی محسوب می‌شود. از آنجایی که توسعه صادرات هر کشور منشا اشتغالزایی و کسب درآمد ارزی بیشتر و تعامل مثبت تجاری با دیگر کشورهای جهان است لذا کشورهای مختلف برای برخورداری از ثمرات آن، روش‌های حمایتی متفاوتی را اتخاذ می‌کنند. برخی به تقویت بنیه تولیدی پرداخته و از مزایای نسبی عوامل تولید بهره می‌گیرند، بعضی به جذب سرمایه‌گذاری خارجی و ارتقاء تکنولوژی می‌پردازند، عده‌ای هم به همگرایی منطقه‌ای روی می‌آورند. در اکثر موارد تلفیقی از استراتژی‌های فوق، به موازات ارائه خدمات حمایت صادراتی متداول، برای توسعه صادرات و دستیابی به رشد اقتصادی به کار گرفته می‌شوند.

### بخش اول: مبانی و اصول اساسی سیاست‌گذاری برای توسعه صادرات

استراتژی صنعتی شدن مبتنی بر صادرات<sup>۱</sup> که در برخی از موارد از آن به عنوان رشد مبتنی بر صادرات<sup>۲</sup> نیز نام برده می‌شود، عبارتست از نوعی سیاست اقتصادی و تجاری که هدف آن سرعت دادن به فرآیند صنعتی شدن یک کشور از طریق صادرات کالاهایی است که در آن دارای مزیت نسبی است. این سیاست مستلزم باز کردن بازار داخلی کشور به روی رقبای خارجی است که در عوض آن برای هر کشور امکان دسترسی به بازار سایر کشورها فراهم می‌شود. البته در عمل این موضوع لزوماً در مورد همه کالاها صادق نیست، چرا که ممکن است برخی از صنایع و کالاها برای دوره‌ای مشخص مورد حمایت دولت قرار گیرند تا در آینده با کسب مزیت، ضمن قرار گرفتن در شرایط رقابتی، به سایر کشورها نیز صادر شوند. در واقع تجربه کشورهای شرق آسیا در دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ نشان می‌دهد که در آن زمان این کشورها موانع جدی در مقابل واردات کالاهای خارجی برای حمایت از صنایع داخلی اعمال می‌کردند.

کاهش تعرفه‌ها، نظام ارزی شناور (یا کاهش ارزش پول ملی برای تسهیل صادرات در نظام ارزی ثابت)، و حمایت دولت از بخشهای صادراتی از جمله اقداماتی است که دولتها معمولاً در راستای این استراتژی انجام می‌دهند. در واقع کشورهای درحال توسعه در شرق آسیا بعد از جنگ جهانی دوم تلاش کردند تا با استفاده از این استراتژی جایگاهی در صادرات برخی از کالاها در اقتصاد جهانی برای خود کسب کنند.

<sup>1</sup> - Export-Oriented Industrialization (EOI) or Export Led Industrialization (ELI)

<sup>2</sup> - Export-Led Growth

در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ کشورهایمانند تایوان و کره جنوبی استراتژی نگاه به بیرون و رشد مبتنی بر صادرات را در پیش گرفتند، در مقابل کشورهای آمریکای لاتین همچنان از استراتژی جایگزینی واردات پیروی کردند. به دلیل موفقیت کشورهای شرق آسیا در توسعه صادرات، اعتقاد عمومی بر است که این استراتژی نتایج بهتری برای رشد و توسعه کشورهای در حال توسعه خواهد داشت.

توسعه صادرات به دو دلیل اهمیت دارد. دلیل اول این است که رشد مبتنی بر صادرات می‌تواند برای کشور منابع فراهم کند، به این صورت که به کشور اجازه می‌دهد تا جایی که مواد و امکانات برای صادرات اجازه بدهد، کسری تراز تجاری خود را ترمیم کند و علاوه بر آن بدهی‌های خارجی خود را نیز پرداخت نماید. دلیل دوم که اهمیت بیشتری نیز دارد این است که این استراتژی سبب می‌شود بهره‌وری در کشور رشد کند و چرخه صادرات در پی آن ادامه داشته باشد.

علی‌رغم مقبولیت سیاست توسعه صادرات در ادبیات اقتصادی مرسوم، به دلیل موارد زیاد شکست این سیاست در کشورهای در حال توسعه با انتقاداتی روبرو شده است. یکی از انتقادات این است که کشورهایی که اتکای زیادی به صادرات دارند، حساسیت بیشتری نیز به عوامل برونزای خارجی پیدا می‌کنند. در واقع این انتقاد به بحران مالی ۱۹۹۷ در شرق آسیا اشاره دارد که در آن کشورهای شرق آسیا که از این استراتژی پیروی می‌کردند، آسیب بیشتری دیدند.

انتقاد دیگر آن است که معمولاً کشورهای در حال توسعه بویژه در مراحل ابتدایی توسعه، کالاهای اندکی دارند که مزیت نسبی کافی برای صادرات داشته باشد. در آن صورت اگر تقاضا برای این تعداد اندک محصولات افت کند، اقتصاد این کشورها ضربه زیادی خواهد دید. مثال این موضوع کاهش تقاضای جهانی در پی بروز بحران مالی جهانی در سالهای ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ است.

انتقاد بعدی به این استراتژی به کاهش رابطه مبادله بویژه در کشورهای در حال توسعه‌ای مربوط می‌شود که بیشتر بر صادرات مواد خام و کالاهای نیم ساخته با ارزش افزوده پایین تمرکز دارند. انتقاد اخیر به این موضوع اشاره دارد که سرعت رشد تقاضا و قیمت کالاهای صادراتی کشورهای در حال توسعه کمتر از واردات این کشورها است و در نتیجه رابطه مبادله به زیان این کشورها است. در واقع وابستگی اقتصاد این کشورها به صادرات محصولات ابتدایی و خام خود ناشی از ضعف در تخصص‌گرایی اقتصاد آنها دارد.

مشکل استراتژی توسعه صادرات در عمل این است که دولتها در کشورهای در حال توسعه معمولاً دانش تخصصی و نیز توان اجرایی لازم برای اینکه تشخیص دهند کدام صنایع باید حمایت شوند را ندارند. این موضوع بدان دلیل است که دولتها معمولاً تجربه تعامل مستقیم با بازارها را ندارند و به همین دلیل شناخت آنها از بازار نیز محدود خواهد بود. علاوه بر این، معمولاً برای بالفعل کردن مزیت‌های نسبی بالقوه سرمایه‌گذاری‌های بزرگی نیاز است که دولتها در کشورهای در حال توسعه به طور معمول فاقد منابع کافی هستند. لذا معمولاً این کشورها به سمت

شرکتهای بزرگ چند ملیتی می‌روند تا از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم آنها منابع مالی، دانش، مهارت و آموزش مورد نیاز برای توسعه یک صنعت و بهره‌برداری از مزیت‌های نسبی آن در آینده فراهم شود.

نکته حائز اهمیت این است که شرایط دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ برای کشورهای شرق آسیا بسیار ویژه بوده است و لزوماً در جای دیگری تکرار نخواهد شد. به عنوان مثال، ژاپنی‌ها بعد از جنگ جهانی دوم دسترسی مناسبی به بازار کشورهای اروپایی و آمریکا داشتند. این به کشورهایی مانند کره جنوبی و تایوان کمک کرد تا از طریق شبکه بازاریابی ژاپن بتوانند به این بازارها نیز دسترسی داشته باشند، چرا که شرکتهای بزرگ ژاپنی به دنبال کاهش هزینه‌های تولید محصولات خود بخشی از زنجیره ارزش صنایع خود را به این کشورها منتقل کردند. بنابراین از طریق وصل شدن به ارتباطات تجاری ژاپنی‌ها، شرکتهای کره‌ای و تایوانی نیز به بازار صادراتی اروپا و آمریکا دسترسی پیدا کردند، چیزی که برای کشورهای در حال توسعه دیگر لزوماً به راحتی میسر نمی‌شود. بدون این شرایط موفقیت استراتژی توسعه صادرات در شرق آسیا با تردید روبرو می‌شد.

باید توجه کرد که موفقیت سیاست‌های توسعه صادرات نیازمند این است که این سیاست در ذیل مجموعه منسجمی از سیاست‌های توسعه صنعتی تعریف شود، چرا که در غیر این صورت تداوم نخواهد داشت. در واقع هدف عمده سیاست‌های صنعتی، افزایش عمق و سهم بخش‌های بهره‌ور و ثروت‌آفرین با فناوری بالاتر از اقتصاد ملی است. باید توجه کرد که این مهم نیازمند تقویت پیوندهای تولیدی و دانشی بخش‌های مدرن اقتصاد با سایر بخش‌های اقتصادی است. از همین رو است که تکیه کردن صرف بر سیاست توسعه صادرات به تنهایی برای تحقق این امر کافی نیست بلکه باید بخش‌های صنعتی صادرکننده پیوندهای تولیدی و دانشی قوی‌تری نیز با سایر بخش‌های اقتصاد پیدا کنند، چیزی که در تجربه جهش اقتصادی کشورهای شرق آسیا مشاهده شد. کاهش تقاضا در کشورهای توسعه‌یافته، عدم تنوع در ترکیب صادرات و پیوندهای ضعیف بین بخش‌های جزیره‌ای صادراتی و سایر بخش‌های اقتصاد ملی در کشورهای در حال توسعه از مشکلات جدی این کشورها است. غلبه بر این مشکلات نیازمند ترکیب تولید برای بازارهای جهانی، منطقه‌ای و داخلی است.

تجربیات جهانی نشان می‌دهند که سیاست توسعه صادرات در ذیل مجموعه‌ای از سیاست‌های صنعتی و در یک نگاه کلان، سیاست‌های سازگار توسعه اقتصادی است. در واقع موفقیت سیاست توسعه صادرات نیازمند تعمیق و تقویت ساختارهای تولیدی است. بررسی تجربه کشورهای موفق در توسعه صادرات (چین، کره جنوبی، ترکیه و هند) نشان می‌دهد که مهمترین عناصر مشترک سیاست توسعه صادرات در آنها عبارت است از: اعطای مشوق‌های مالیاتی، مشوق‌های مالی، تاسیس مناطق تجارت آزاد، ایجاد سازمانهای پشتیبان صادرات اعطای بیمه‌های صادراتی،

استرداد مالیاتها و عوارض گمرکی مشروط به صادراتی بودن کالاها، نقش پررنگ بانکهای صادرات و واردات (اکزیم بانکها) و تشویق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی.

در مراحل تکامل یافته‌تر و زمانی که اقتصاد این کشورها موفقیت و سهمی را در بازار کسب کرده است، یارانه‌ها و مشوق‌ها به سمت نوآوری، R&D، تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و همکاری با شرکتهای موفق خارجی گرایش پیدا کرده است. تاکید بر شرکتهای کوچک و متوسط (SMES) در بخش خصوصی و توانمندسازی آنها نیز یکی از عناصر سازنده سیاست تشویق صادرات است.

در کنار مشوق‌هایی که به آنها اشاره شد، دیپلماسی مناسب و تلاش برای استفاده از سیاست خارجی برای دستیابی به بازارهای جدید و نیز سیاست‌های اقتصاد کلان و ایجاد محیطی مناسب برای کسب و کار نیز اهمیتی حیاتی دارند، چرا که بدون فراهم کردن این شرایط، مشوق‌های صادراتی عملاً بی‌حاصل خواهند بود.

### بخش دوم: وضعیت در ایران و چالشهای پیش رو

سیاستهای توسعه صادرات در ایران به طور عمده در برنامه سوم توسعه و بعد از آن مورد تاکید قرار گرفت، هر چند پیش از آن نیز در برنامه‌های توسعه قبلی هیچ‌گاه توسعه صادرات مغفول نبوده است. با این حال، نگاهی به وضعیت فعلی و روند پیش رو نشان می‌دهد که علی‌رغم همه تلاشهای صورت گرفته، هنوز فاصله زیادی با اهداف توسعه صادرات وجود دارد.

نگاهی به ترکیب صادرات غیرنفتی در ایران نشان می‌دهد که صادرات صنعتی، پتروشیمی و میعانات گازی بخش مهمی از صادرات در ایران را تشکیل می‌دهند. بر اساس آمارهای سازمان توسعه تجارت ایران، در سال ۱۳۹۴ در مجموع ۴۲ میلیارد و ۴۰۰ میلیون دلار کالا غیر از نفت و گاز از ایران صادر شده است که حدود ۷ میلیارد دلار آن را میعانات گازی تشکیل می‌دهد. بر این اساس، بدون احتساب میعانات گازی در سال ۱۳۹۴ در مجموع ۳۵ میلیارد و ۷۵۰ میلیون دلار کالا از ایران صادر شده است. از این میزان حدود ۳۰ میلیارد دلار را کالاهای صنعتی و پتروشیمی تشکیل می‌دهند، ۳۸۶ میلیون دلار فرش و صنایع دستی، ۴ میلیارد و ۶۳۱ میلیون دلار محصولات کشاورزی و یک میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار را محصولات معدنی تشکیل می‌دهند.

با نگاهی به ترکیب صادرات غیرنفتی در ایران چند ویژگی اصلی از آن می‌توان استنباط نمود:

#### ۱- سهم بالای میعانات گازی و محصولات پتروشیمی

اگرچه در گزارشات اخیر سازمان توسعه تجارت و گمرک سهم محصولات پتروشیمی از سایر محصولات صنعتی جدا نشده است، با این حال بر اساس آمار سالهای قبل مشاهده می‌شود که محصولات پتروشیمی سهمی

حدود ۲۵ درصد از کل صادرات گمرکی کشور را به خود اختصاص داده‌اند. بر اساس آمار گمرک در سال ۱۳۹۲، میعانات گازی سهمی حدود ۲۴ درصد و محصولات پتروشیمی سهمی بیش از ۲۵ درصد از کل صادرات گمرکی را به خود اختصاص داده‌اند. البته بعد از کاهش قیمت‌های نفت از سال ۱۳۹۳ انتظار بر این است که سهم این اقلام در کل صادرات نیز نسبت به سالهای قبل کمتر شده باشد، اما در مجموع تمرکز بالایی در صادرات این اقلام از کل صادرات گمرکی کشور مشاهده می‌شود. با توجه به منابع عظیم نفت و گاز کشور، و همچنین سرمایه‌گذاری‌هایی که طی دو دهه گذشته در صنعت پتروشیمی انجام شده است، بسیار طبیعی است که سهم محصولات تولیدی این صنایع از کل صادرات کشور نیز افزایش یابد. با این حال، چالش اساسی این است که چگونه باید از صادرات اقلام فعلی پتروشیمی به سمت اقلامی با ارزش افزوده و پیچیدگی بیشتر حرکت کرد. چرا که در آن صورت است که می‌توان پیوندهای بیشتری بین این بخشها با سایر بخشهای اقتصادی کشور ایجاد کرد و در نهایت توسعه صنعتی و اقتصادی به همراه آن تحقق یابد. در این زمینه تمرکز بر توسعه صنایع میان‌دستی و پایین‌دستی پتروشیمی کشور با نگاه رقابت‌پذیر کردن و صادراتی کردن آنها گام مهمی است که باید در سالهای آینده برداشته شود.

## ۲- تمرکز در مقاصد صادراتی

از دیگر چالشهای اساسی که در مسیر توسعه صادرات وجود دارد، تمرکز بالا در مقاصد صادراتی کشور است. بر اساس گزارشات سازمان توسعه تجارت ایران، بیش از ۵۸ درصد از محصولات صادراتی ایران به ترتیب به ۴ کشور چین، امارات، عراق و افغانستان صادر شده است و مابقی سهم سایر کشورها بوده است. اگرچه طبیعی است که کشورهای همسایه هم به لحاظ نزدیکی جغرافیایی و هم به لحاظ سایر ارتباطات فرهنگی و سیاسی در صدر شرکای تجاری ما قرار گیرند، اما توقف در این مرحله و تمرکز بالا در مقاصد صادراتی سبب می‌شود ریسکهای سیاسی و اقتصادی که ممکن است در هر یک از این کشورها رخ دهد، اثرات منفی قابل توجهی نیز به بخشهای صادراتی کشور وارد کند. بنابراین تنوع بخشی به سبد صادراتی کشور یکی از مهمترین راهبردهایی است که باید در سالهای آینده مورد توجه جدی باشد. توجه به بازارهای اروپا و آمریکا، حضور در سایر بازارهای نوظهور مانند روسیه و برزیل و آفریقای جنوبی و نیازمند افزایش سهم سایر محصولات صنعتی از کل صادرات در وضعیت فعلی است.

## ۳- ارزش افزوده پایین در محصولات صادراتی

یکی از اشکالاتی که معمولاً به ترکیب سبد صادراتی کشور وارد می‌شود، این است که ارزش آفرینی آن در مقایسه با سبد محصولات وارداتی کمتر است. برای درک این موضوع می‌توان به شاخص قیمت هر تن کالای صادراتی و مقایسه آن با قیمت هر تن کالای وارداتی اشاره کرد. بر اساس آمارهای سازمان توسعه تجارت، قیمت هر تن کالای صادراتی در سال ۱۳۹۴ به طور متوسط ۶۶۱ دلار بوده است. این درحالیست که قیمت هر تن کالای وارداتی در همان سال به طور متوسط ۱۱۸۳ دلار بوده است. این بدان معنا است که ما مقدار زیادی کالا با ارزش افزوده و فرآوری پایین صادر می‌کنیم و در مقابل کالاهایی با ارزش افزوده و فرآوری بیشتر وارد می‌کنیم. درواقع این امر

بازتابی است از عدم تعمیق کافی فرآیندهای تولید در کشور و تمرکز بخشهای صادراتی بر محصولات با فرآوری و ارزش افزوده پایین. برای درک این موضوع می‌توان به آمارهای سازمان توسعه تجارت اشاره نمود. طبق این آمارها، از مجموع کل صادرات گمرکی کشور در سال ۱۳۹۴، بیش از ۲۰ درصد را فصل ۲۷ کتاب تعرفه شامل سوخته‌های معدنی، روغنهای معدنی و محصولات حاصل از تقطیر آنها؛ مواد قیری؛ مومهای معدنی تشکیل می‌دهند. در رده بعدی فصل ۳۹ شامل مواد پلاستیکی و اشیاء ساخته شده از این مواد با سهم ۱۳ درصدی و محصولات شیمیایی آلی (فصل ۲۹) نیز با سهم ۱۰ درصدی در رده بعدی هستند. این درحالیست که کالاهای ساخته شده صنعتی که ارزش افزوده بالایی به ازای هر واحد وزن ایجاد می‌کنند، از جمله اتوموبیل، محصولات الکترونیک و سایر محصولات مشابه صنعتی در میان ده صنعت اصلی تشکیل دهنده اقلام صادراتی کشور در کتاب تعرفه قرار ندارند. این وضعیت درحالیست که صنایع تولید خودرو و کالاهای بادوام از جمله لوازم خانگی هم سابقه طولانی در بخش صنعت کشور دارند و هم سهم قابل توجهی از کل بخش صنعت کشور دارند.

سیاست توسعه صادرات در صورتی موفق خواهد بود که در قالب یک برنامه توسعه جامع و منسجم در کشور تعریف شود. یکی از موضوعات مهم که مستقیماً در توسعه صادرات کشور اثرگذار خواهد بود، اتخاذ سیاستهای کلان سازگار با آن می‌باشد. تا زمانی که اقتصاد کشور با تورم مزمن و دو رقمی روبرو باشد، نمی‌توان انتظار داشت که بخشهای صادراتی از رقابت‌پذیری قیمتی مناسب برای حفظ بازارهای صادراتی برخوردار باشند. سیاستهای ارزی در این میان نقشی ویژه دارند. در شرایطی که نرخ تورم به صورت مزمن هزینه‌های تولید در کشور را افزایش می‌دهد، نمی‌توان در میان مدت و بلندمدت نرخ ارز اسمی را حفظ کرد. از سوی دیگر، افزایش نرخ ارز اسمی به بخشهای دیگر اقتصادی که وابستگی به محصولات وارداتی دارند آسیب می‌زند، هر چند در میان مدت گریزی از آن نیست. بنابراین حفظ انضباط سیاستهای کلان اقتصادی یکی از ملزومات سیاست توسعه صنعتی در ایران خواهد بود.

از دیگر الزامات توسعه صادرات، توسعه پیش‌نیازهای لجستیکی، بانکی و بیمه‌ای است. بدون بانکهای توسعه‌یافته، ساختارهای مخابراتی و اطلاعاتی مناسب، بیمه‌های چابک و فعال و زیرساختهای حمل و نقل شامل بنادر و ناوگان کشتیرانی و هوایی و نیز گمرکات مدرن نمی‌توان در رقابت برای دستیابی به بازارهای جدید موفق بود. در نهایت، دیپلماسی فعال اقتصادی نیز از پیش‌شرطهای اساسی برای موفقیت در دستیابی به بازارهای صادراتی جدید است. در دنیای پرقابته امروز، یکی از اهداف عمده بخشهای دیپلماسی در کشورها دستیابی به بازارهای جدید و حفظ بازارهای موجود در مقابل رقبا است. در این شرایط لازم است تا بخش دیپلماسی کشور حضوری فعال‌تری در این زمینه داشته باشد.