

دیدگاه

شماره: ۹۶۹	موضوع: رویکرد مناسب برای تدوین سند توسعه صنعتی کدام است؟ رویکرد فراگیر (Inclusive) و پایدار
تاریخ: ۱۴۰۱/۰۳/۰۲	

تهیه و تنظیم: امین مالکی

توضیح اجمالی:

فرمایشات مقام معظم رهبری در دهم بهمن‌ماه سال ۱۴۰۰ در خصوص ضرورت «تدوین سند و نقشه راهبرد صنعتی کشور»، به نقطه شروعی برای تدوین راهبرد صنعتی با رویکردهای «همراه شدن حمایت‌ها با ارتقاء کیفیت و فناوری»، «اولویت‌دهی به توسعه صنایع پایین‌دستی»، «منوط کردن تسهیلات دهی بانک‌ها به هدایت اعتبار به سمت تولید»، «دانش بنیان کردن صنایع بزرگ کشور» و «حمایت از صنایع اشتغال‌آفرین» مبدل شد. تدوین این سند دارای چند ویژگی است: اولاً حاکمیت و دولت به‌دنبال تدوین و طراحی سند هستند. ثانیاً در ابتدای کار دولت تدوین سند در دستور کار قرار گرفته است. ثالثاً نهادهای فرابخشی مسئول طراحی و تدوین شده‌اند.

در طول سه قرن گذشته، کشورهای مختلف مسیرهای صنعتی بسیار متفاوتی را طی کرده‌اند. ارزیابی فراگیری و توالی سه گانه سیاست صنعتی در مسیرهای طی شده و چگونگی بالا رفتن این کشورها از نردبان صنعتی شدن، دربردارنده سه نکته اساسی و درس‌آموز است:

۱- سیاست صنعتی نقش اصلی در تحول اقتصادی کشورها ایفا کرده و هیچ کشوری بدون دستیابی به «تولید کارخانه‌ای شکوفا»، به توسعه و رفاه دست نیافته است. آلمان، آمریکا و ژاپن به عنوان صنعتی‌شده‌های اولیه، چین، برزیل و مالزی به عنوان صنعتی‌شده‌های جدید و اندونزی، ویتنام و اتیوپی به عنوان صنعتی‌شده‌های نوظهور، پیشرفت اقتصادی خود را مدیون شکوفایی صنعتی هستند.

۲- یک سیاست صنعتی موفق، نسخه واحدی ندارد و کشورها باید یک سیاست صنعتی سازگار با ویژگی‌های ایستا (داشته‌ها، قابلیت‌ها و اقتصاد سیاسی) و پویای (تحولات داخلی، تغییر تعاملات بین‌المللی و دگردیسی محیط صنعتی و فناوری) با احتمال موفقیت بالا را اتخاذ نمایند.

۳- بررسی تجربه کشورهای موفق در سه نسل متفاوت توسعه صنعتی نشان می‌دهد که به لحاظ تسلسل سیاست‌گذاری لازم است توالی منظمی در طراحی از «آماده‌سازی-Preparation» تا «هوشمندی-Sapience» و نهایتاً «مراقبت-Prudence» رعایت شود.

- در ارتباط با «آماده‌سازی» و پیش از اجرای سیاست صنعتی، لازم است «ظرفیت حکمرانی» لازم ایجاد شود، «بسیج منابع-Resource Mobilization» صورت گیرد و «ثبات اقتصاد کلان» نمود یابد؛

- در ارتباط با «هوشمندی» و به‌رغم تفاوت جوامع در داشته‌ها، منابع طبیعی، جغرافیا و میراث‌های تاریخی، کشورها نیازمند «انباشت قابلیت‌ها» و استفاده راهبردی از نقاط قوت خود از طریق سیاست‌های صنعتی هستند؛

- در ارتباط با «مراقبت» و با توجه به قابلیت‌های متمایز دولتی و شرایط اقتصاد سیاسی، طراحان سیاست صنعتی سازوکارهای ممانعت از برخورد با «چالش‌های حکمرانی» را تدبیر نموده، از ارکان سیاست در برابر این چالش‌های محافظت می‌کنند و امکان تداوم اجرای سیاست‌ها را حداقل به میزان دو دهه فراهم می‌آورند.

سیاست صنعتی فراگیر به لحاظ رعایت سه‌گانه فوق در توالی سیاست‌ها، بر سایر رویکردهای ناممکن یا پرخطر دیگر تفوق دارد. از این منظر، سیاست‌ها و نهادها باید با زمینه و شرایط خاص زمانی کشور از جمله داشته‌های سخت (زیرساختی) و نرم (مالی و انسانی) در دسترس، اقتصاد سیاسی و قابلیت‌های اجرایی، سازگار شوند. مضافاً، با توجه به تحولات داخلی و تغییر تعاملات بین‌المللی، این رویکرد برخی از سیاست‌هایی که در گذشته امکان‌پذیر بوده را در حال حاضر ممکن ارزیابی نمی‌کند و معتقد است ضرورت دارد که این راهبرد مهم ملی بر پلتفرم فرصت‌ها و محدودیت‌های خاص کشور بنا شود.

نکات کلیدی:

در موفقیت سیاست‌های صنعتی در ایران «پنج واقعیت تلطیف شده» زیرحائز اهمیت است:

۱- چون سیاست صنعتی ایران در بسیاری موارد باید اولویت‌های کاملاً متفاوتی را نسبت به بسته‌های مشابه در «اقتصادهای صنعتی بالغ» دنبال کند، لذا می‌بایست یک سیاست صنعتی فراگیر که درآمد و فرصت‌های شغلی را برای جمعیت بیشتری در اولویت قرار می‌دهد و ارائه خدمات مقرون به صرفه را بهبود می‌بخشد، در اولویت قرار گیرد. سیاست‌های صنعتی کشور در سنوات گذشته به دلیل عدم توجه کافی به این بخش (نیروی کار)، رشد اقتصادی خطرناکی را رقم زده‌اند و لازم است رشد صنعتی کشور تا آستانه‌های معمول سطح معیشت محقق شود و رشد اقتصادی بی‌خطر را به‌ارمغان آورد. سیاست صنعتی می‌تواند برای رسیدن به این هدف یک ابزار کمکی مهم برای حاکمیت باشد و برای تبدیل شدن به این ابزار لازم است «رشد اقتصادی» در زیربخش‌های صنعتی و «تغییرات ساختاری» لازم را توأمان دنبال کند. رشد اقتصادی پیش شرط بهبود وضعیت معیشت است با اینحال، تجربه‌هایی از چند کشور که دوره رشد اقتصادی طولانی‌مدت آنها با افزایش سطح فقر همراه شده است نیز وجود دارد؛ چراکه سیاست‌های رشد این کشور نسبت به آموزش، دسترسی به سرمایه و توانمندسازی بی‌تفاوت بودند.

دیدگاه

امروزه عبارت «رشد بی خطر» در ادبیات سیاست صنعتی فراگیر مصطلح شده است و علاوه بر ابزارهای رشد اقتصادی، بر الگوی رشد به نفع جمعیت وسیع تری از کشور تاکید می کند. متأسفانه سیاست های صنعتی پیشنهادی عموماً بر ابزارهای رشد صنعتی تکیه دارند و نسبت به جنبه فراگیری یا همان الگوی رشد صنعتی، بی تفاوت هستند. به نظر می رسد که سیاست صنعتی مطلوب به ویژه در حال حاضر برای ایران، آن سیاستی است که هم بر کارکرد الگوهای توسعه ای و «رشدمحوری» تاکید می کند، و هم فرصت هایی برابر برای نیروی کار نیز فراهم آورد تا از این رشد بهره مند شود. سیاست های صنعتی که تنها با هدف افزایش رقابت پذیری، رشد بهره وری و استفاده از منابع مالی حاصل از رشد اقتصادی برای تامین مالی سیاست های مکمل صنعتی تاکید دارند، رشد پرخطری را برای کشور به ارمغان می آورند. طراحی سیاست صنعتی ایران بدون توجه به آثار توزیعی و طراحی سیاست های رفاهی بدون پیش بینی پیامدهای رشد و رقابت، اقتصادی نامنسجم را به همراه می آورد.^۱

۲- سیاست صنعتی ایران باید در نظر بگیرد که نسبت به کشورهای رقیب، شرایط اولیه نامساعدتری برای توسعه فعالیت های بخش خصوصی دارد. در ایران «در طرف عرضه»، از یک طرف مهارت های فنی و کارآفرینی نزد بخش خصوصی کمیاب است و کشور فاقد بنگاه هایی با عمق تخصص بالا و کارایی استاندارد لازم در فعالیت های مکمل است و از طرف دیگر در بخش دولتی نیز ظرفیت های اجرا و حمایت پایین است و سیاست صنعتی که ابزارهای اجرایی و اطلاعاتی ساده تری را توصیه کند به طور طبیعی در اولویت است. «در طرف تقاضا»، درآمد کم و تنوع اندک عادات مصرف کننده، باعث شده که مقیاس فرصت های موجود به شدت پایین باقی بماند. زیرساخت های ناقص سخت افزاری، قانونی و شرایط تحمیل شده محیطی، امنیت لازم سرمایه را فراهم نکرده و همچنین «عدم صرفه جویی های مقیاس» را حاکم نموده است، در نتیجه سطح بهره وری بسیار کمتر از استانداردهای بین المللی است. بنابراین، سیاست صنعتی باید ملاحظات متفاوتی نسبت به نسخه های مشابه در کشورهای رقیب که بر پایه اقتصاد مقیاس و رقابت سیستمی بنا شده را رعایت کند تا تولیدکنندگان داخلی کالا و خدمات «قابل مبادله» در بازارهای جهانی به راحتی کنار زده نشوند و تا حد ممکن هزینه ها و پیامدهای جدی «کشورهای دیرآیند» - Latecomers Countries» تخفیف یابند.

۳- سیاست صنعتی در ایران باید رتبه پایین شاخص های «اثربخشی دولت» و لذا سطح محدود مدیریت سیاست های صنعتی را در گام فعلی در نظر بگیرد. در حال حاضر شکست های بازار در اقتصاد ایران به مراتب نسبت به کشورهای صنعتی و در حال گذار موفق، متعددتر و پیچیده تر بوده، نیاز به رفع شکست های بازار نیز به مراتب بیشتر است؛ اما در عین حال توانایی بخش دولتی برای مقابله با چنین شکست هایی نیز محدودتر است. در چنین شرایطی است که یک سیاست صنعتی با ملاحظه رفع تمامی شکست های بازار، می تواند به راحتی توسط گروه های ذینفع «تسخیر» شود. لذا، سیاست صنعتی در گام فعلی لازم است ارزان و در اجرا ساده باشد و به راحتی نتواند توسط گروه های ذینفع تاثیرگذار تسخیر شود.

۴- سیاست صنعتی در ایران ابتدا باید موضوع برنامه های اجرایی دولت در سیاست صنعتی که مقرر است مقدار حمایت ها و شیوه تخصیص آنها مدیریت شود را تعیین تکلیف کند (مانند حمایت های مالی بعنوان محرک اصلی سیاست های صنعتی و ظرفیت های فناوری و سازمانی). بررسی ها نشان می دهد بودجه سیاست های صنعتی در برخی کشورهای مشابه ایران، تقریباً به طور کامل از بودجه دولتی تامین شده است، لذا دولت باید برنامه دقیقی برای تامین مالی سیاست صنعتی داشته باشد و مانع از آن شود که تامین کنندگان سایر منابع و فناوری ها و ظرفیت های سازمانی، سیاست صنعتی را تکه تکه نموده و بار شدیدی بر دوش ملاحظات اجرایی تحمیل نموده و منابع کمیاب تخصصی را در قید خود درآورند. به طور خلاصه، تمرکز دولت باید بر روی هماهنگ کردن تامین کنندگان منابع مالی سیاست صنعتی با استراتژی های کشور باشد که عاملی تعیین کننده در موفقیت یا شکست سیاست صنعتی است.

۵- گرچه قراردادهای تجاری و پیمان نامه های سرمایه گذاری خارجی گزینه های سیاستی خاص را به خصوص برای کشورهای کمتر توسعه یافته دارند، اما سیاست صنعتی فراگیر بر این مبنا استوار شده است که امروزه «کشورهای دیرآیند» در مدیریت واردات فضای سیاست گذاری محدودتری دارند و نظامات فناوری، حقوقی، گمرکی و بازاریابی به ترتیبی است که هرگونه سخت گیری برنامه ریزی نشده و بیش از اندازه در یک فعالیت، بر تراز کالا، خدمت و فناوری در دیگر فعالیت ها اثر منفی می گذارد و ضرورت دارد تا مهندسی تجاری کشور از تطابق بالایی با مهندسی صنعتی آن برخوردار شود تا فعالیت های با اشتغال مستقیم، غیرمستقیم و القایی بالاتر هزینه دیگر فعالیت ها نشوند.

۱. باید توجه داشت که سیاست صنعتی فراگیر به دنبال برابری فرصت ها است و با «سیاست صنعتی فقرزدا» که دهه ۱۹۹۰ در برخی کشورها ازدحام سریع مشاغل غیررقابتی را به همراه آورد و به فقر فزاینده و تحمیل هزینه های سنگین سیاست های اصلاحی اجتماعی بعدی منجر شد، متفاوت است.