



مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

اقتصاد به زبان ساده

(شماره ۴۲)

حمایت و حمایت‌گرایی

تیمپه شده در:

مناوبت اقتصادی

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

۲۹ دی ماه ۱۳۹۸

پیشگفتار

به منظور آشنایی هرچه بیشتر علاقمندان با مفاهیم اقتصادی و به کارگیری صحیح این موارد در تحلیل های اقتصادی، ایده تهیه و ارائه بروشورهایی با عنوان "اقتصاد به زبان ساده" در معاونت اقتصادی اتاق ایران طرح گردید و توسط مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی به اجرا درآمد. نسخه پیش رو، چهل و دومین خروجی این ایده می باشد. به منظور بهبود نسخه های بعدی، در انتها یک فرم ارزیابی تهیه و تنظیم گردیده است که خواهشمندیم فرم مذکور را تکمیل و از طریق دبیر کمیسیون خود یا آدرس ایمیل research-center@iccim.ir مرکز تحقیقات را از نظرات ارزشمند خود آگاه سازید.

مفهوم حمایت گرایی و حمایت از تولید: واژگانی مشابه اما با معنای متفاوت

«حمایت از تولید داخلی» و «حمایت گرایی» دو اصطلاح پرکاربرد در سال های اخیر در کشور هستند. دو اصطلاح که بعضاً دارای معنی یکسان هستند، اما در واقع معنا و دامنه اطلاق آنها با یکدیگر متفاوت بوده و از آن مهم تر سیاست های برخاسته از این دو مفهوم نیز متنوع و ماهیت متفاوتی با یکدیگر دارند. این بخش به معرفی مفاهیم پایه در این بحث اختصاص یافته است.

الف- حمایت گرایی؛ منطق حمایت از صنایع نوزاد

«حمایت گرایی»^۱ به صورت ساده به مفهوم حمایت موقت و مشروط از فعالیتهای تولیدی نوپای داخلی در برابر رقابت خارجی تا هنگام دستیابی به بلوغ می باشد. تولید را می توان هرگونه فعالیت و کار (صرف انرژی) که عنصر یا عناصری از طبیعت را به مصرف انسان نزدیک کند تعریف کرد، اما آن وجه از تولید که در حمایت گرایی بیشتر مورد توجه است، حمایت از صنایع ساخت یا تولید کارخانه ای^۲ است.

^۱ . Protectionism

در ادبیات توسعه، حمایت‌گرایی ذیل استراتژی‌های توسعه صنعتی و تقریباً معادل استراتژی صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات^۱ طبقه‌بندی می‌شود. از منظر سیاستی، حمایت‌گرایی ذیل سیاست‌های تجاری حمایت‌گرایانه و عمدتاً بر پایه سیاست‌های تعرفه‌ای تعریف می‌شود. سیاست‌های تعرفه‌ای حمایت‌گرا با وضع تعرفه بر کالاهای وارداتی که مشابه داخلی دارند، از طریق افزایش قیمت این کالاها موجب می‌گردند تا صنایع نوزاد داخلی که معمولاً فاقد توان برای رقابت با مشابه خارجی در قیمت‌های بین‌المللی هستند، مزیت قیمتی در بازار داخلی به دست آورده و فرصت یادگیری، نفوذ در بازار داخلی، انباشت سرمایه برای ارتقاء فناوری و دستیابی به بلوغ را به دست آورند.

ب- حمایت از تولید؛ تسهیل و تقویت تولید

حمایت از تولید داخلی ریشه در اهمیت رونق تولید برای حیات جمعی یک کشور دارد. اهمیت تولید تا آن‌جاست که برخی متفکران حتی معتقدند هیچ چیز به اندازه تولید در رشد عقلانیت و پیشرفت فکری و معنوی جوامع کنونی تاثیرگذار نبوده است.^۲

حمایت از تولید، مفهومی با دامنه مفهومی وسیع‌تر از حمایت‌گرایی بوده و اگرچه نمی‌توان برای آن معادل دقیقی در ادبیات اقتصادی یافت، اما می‌توان آن را ذیل مفاهیم «مداخله‌گرایی اقتصادی^۳» و «اتخاذ سیاست‌های صنعتی^۴» یا «استراتژی صنعتی^۵» دسته‌بندی کرد. واضح است که اگر تعبیر آخر را از حمایت از تولید مدنظر قرار دهیم، حمایت‌گرایی در واقع یکی از انواع راهکارهایی است که برای حمایت از تولید می‌توان مد نظر قرار داد. در قالب سیاست‌های حمایت از تولید، دولت تلاش دارد تا

1 . Import Substitution Industrialization (ISI)

^۲ «تاریخ غرب و اخیراً تاریخ پیشرفت آسیا معرف این واقعیت است که هیچ عاملی به اندازه تولید، زمینه‌های عقلانیت اجتماعی و سیاسی را فراهم نمی‌کند. تولید به یک فرد، ملت و کشور، اعتماد به نفس می‌دهد، {تولید} مبنای حفظ هویت، حفظ استقلال و حفظ فرهنگ بومی و مظهر قدرت است.» (سریع‌القلم، ۱۳۹۰).

3 . Economic interventionism

4 . Industrial Policy

5 . Industrial Strategy

فراتر از نقش‌های حاکمیتی خویش (تامین عدالت و امنیت) از ابزارهای اقتصادی خود برای کمک به رونق و پا گرفتن کسب و کارهای داخلی (به ویژه صنایع کارخانه‌ای) بهره گیرد.

دلایل اتخاذ سیاست‌های حمایت از تولید توسط دولت

ریشه حمایت از تولید را باید در درک گستره و عمق شکست‌های بازار در اقتصادهای در حال توسعه جست. اقتصادهای در حال توسعه برخلاف اقتصادهای توسعه یافته با بازارهای بالغ روبرو نیستند. این اقتصادها اغلب از بازارهای محدود^۱ و نیز بازارهای ناقص^۲ رنج می‌برند. بازارهای محدود اشاره به کمبود تقاضای موثر (قدرت خرید اندک) و نیز پس انداز ناکافی (کمبود منابع سرمایه‌ای) در اقتصادهای در حال توسعه دارد. به دلیل محدود بودن بازارها (تعداد اندک متقاضیان محصولات)، سرمایه‌گذاری در این اقتصادها برای صاحبان کسب و کار جذاب نیست.

بازارهای ناقص نیز اشاره به فقدان زیرساخت‌ها و فقدان صرفه‌های مقیاس در اقتصادهای در حال توسعه دارد. زیرساخت‌هایی مانند جاده، برق صنعتی، انرژی (برق، گاز، آب) و ... برخلاف کشورهای توسعه یافته، با نواقص بسیار زیادی در کشورهای در حال توسعه روبرو است، بنابراین هزینه تولید در این اقتصادها بالا بوده و به دلیل گرانی، مشتریان اندکی (در بازار داخلی) برای آن وجود دارد. هزینه‌های بالای حمل و نقل (به دلیل کیفیت پایین زیرساخت‌ها) هم می‌تواند موجب شود تا محصولات صرفاً برای بازارهای محلی تولید شود. بنابراین در اقتصادهای در حال توسعه به جای تولیدکنندگانی که در مقیاس ملی یا بین‌المللی فعالیت کنند، بسیاری از واحدهای کسب و کاری به دلیل مشکلات زیرساخت‌ها در مقیاس کوچک ایجاد شده و در سطح محلی فعالیت می‌کنند. مقیاس غیربهرینه منجر به سودآوری اندک تولیدکنندگان شده و مانع انباشت سرمایه برای توسعه و گسترش دامنه فعالیت‌ها می‌شود.

^۱ . limited markets

^۲ . imperfect markets



علاوه بر این شکل‌گیری بسیاری از صنایع، وابسته به مواد اولیه یا واسطه‌ای تولید شده توسط صنایع دیگر است. عدم گسترش صنایع تولیدکننده محصولات واسطه‌ای یا شکل‌گیری صنایع مادری که مواد صنعتی پایه مورد نیاز صنایع دیگر را تولید کنند، از دیگر عواملی است که موجب عدم رغبت سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در این عرصه‌ها می‌گردد.

به طور خلاصه، وجود بازارهای محدود و ناقص (شکست بازار^۱) مانع ورود سرمایه‌گذاران و کارآفرینان به حوزه توسعه صنعتی شده و پویایی‌های توسعه صنعتی به صورت خود به خود شکل نمی‌گیرد. در نتیجه وضعیتی پایدار در این اقتصادها شکل می‌گیرد که به آن «دام درآمد سطح پایین^۲» گفته‌اند. این مسئله زمینه‌ساز ایفای نقش دولت در اقتصادهای در حال توسعه در جهت ترغیب فعالان اقتصادی به سرمایه‌گذاری صنعتی و در برخی موارد، سرمایه‌گذاری مستقیم صنعتی محسوب می‌گردد.

تحولات سیاست‌های حمایتی دولت در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم

لزوم توسعه صنعتی برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه، از سال‌های پس از جنگ جهانی دوم آغاز شد. موج استقلال این کشورها و شدت یافتن شکاف رفاهی بین گروهی از کشورهای ثروتمند و سایر کشورها، تلاش کشورهای در حال توسعه را برای غلبه بر عوامل بقای فقر و عقب‌ماندگی در این اقتصادها در پی داشت.

در سال‌های ابتدایی پس از جنگ جهانی دوم، شکست‌های بازار (محدود و ناقص بودن بازارها) در اقتصادهای در حال توسعه، حضور و مداخله دولت (علاوه بر وظایف کلاسیک دولت یا حتی مدیریت تقاضا) را ضروری کرد.

1. Market Failure

2. Low-Income Trap

اگرچه بازارها در کشورهای در حال توسعه با نواقص متعدد روبرو هستند، اما دولت‌های این کشورها نیز از ضعف‌های عمده‌ای رنج می‌برند. موارد متعدد «شکست دولت»^۱ مانند کیفیت ضعیف بوروکراسی، عدم پاسخگویی دولتمردان، احتمال تسخیر دولت توسط ذی‌نفعان و انحراف سیاست‌ها و وقوع فساد و غیره موجب می‌شود تا ابتکار عمل و سرمایه‌گذاری گسترده دولت برای رفع نواقص بازارها لزوماً با موفقیت همراه نباشد.

علاوه بر این، اگرچه سرمایه‌گذاری دولت یا حمایت دولت از سرمایه‌گذاران خصوصی می‌توانست محرک فعالان اقتصادی برای ورود به این عرصه باشد، اما درحالی که بازارها از طریق ایجاد فشارهای رقابتی، نوعی پالایش فعالان اقتصادی کارآمد از غیرکارآمد را انجام می‌دهند، سیاست‌های حمایتی با این انتقاد مواجه شدند که از طریق دادن یارانه، معافیت‌های مالیاتی، بستن تعرفه بر کالاهای مشابه خارجی و غیره به بقاء صنایع ناکارآمد منجر شده‌اند. به تعبیر دیگر، حمایت‌های دولت به جای آنکه به تولد، رشد و بلوغ بنگاه‌ها منجر شود، بیشتر به تولد بنگاه‌های ناکارآمد و بقاء آنها در پس حمایت‌های دولت منجر شده و پویایی و تداوم توسعه صنعتی را مختل کرده‌اند.

در دوره بعد، سازمان‌های بین‌المللی با جمع‌بندی این انتقادات، اجرای بسته سیاستی که از آن به سیاست‌های «تعدیل ساختاری»^۲ یاد می‌شود، را به کشورهای در حال توسعه توصیه کردند. این سیاست‌ها که عمدتاً بر سه محور کاهش حجم دولت (خصوصی سازی شرکت‌های دولتی و کاهش کاستن از مقررات دولتی) (رفع قیمت‌گذاری بویژه در حوزه نرخ سود، نرخ ارز و نرخ دستمزد) و کاهش هزینه‌های یارانه‌ای دولت (حذف و کاهش یارانه‌ها و هزینه‌های اجتماعی دولت) بود، با هدف اعطاء ابتکار عمل و قدرت تصمیم‌گیری به فعالان اقتصادی و بهبود توسعه صنعتی از طریق افزایش سرمایه‌گذاری صنعتی بخش خصوصی دنبال می‌شد. اما تجربه تعدیل ساختاری نیز تجربه موفقیت نبود. شوک‌های قیمتی و تورمی که در اثر حذف قیمت‌گذاری رخ داد، همچنین فساد خصوصی‌سازی

۱ . Government Failure

۲ . Structural Adjustment

گسترده، علاوه بر مشکلات متعدد موجب افزایش ریسک سرمایه‌گذاری صنعتی شد. در واقع این سیاست‌ها، راهکار مشخصی برای غلبه بر مشکلات بازارهای محدود و ناقص نداشتند^۱. همچنین وقوع شورش‌ها و التهابات سیاسی در نتیجه کاهش هزینه‌های اجتماعی دولت، تداوم این سیاست‌ها را با مانع مواجه ساخت. در نتیجه، موج سوم مطالعات توسعه صنعتی پس از مشخص شدن آثار و پیامدهای اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری در کشورهای در حال توسعه و همزمان موفقیت اقتصادی برخی کشورهای شرق آسیا در دستیابی به توسعه صنعتی (که سیاست‌های متفاوتی برای توسعه صنعتی اتخاذ کرده بودند)، تاکید بر لزوم مداخله دولت در اقتصاد و برعهده گرفتن برخی نقش‌های توسعه‌ای در کنار تطبیق نقش‌ها با کیفیت دولت را در پی داشت. در واقع دولت ضمن در نظر گرفتن محدودیت‌های خود (شکست‌های دولت) باید از طریق سیاست‌های هوشمندانه به دنبال رفع شکست‌های بازار باشد.

گزارش ۱۹۹۷ بانک جهانی با عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول» بازنگری نهادهای جهانی درباره نقش دولت در توسعه صنعتی را این‌گونه تکمیل می‌کند که دولت از طریق «سیاست‌های مداخله‌گرایانه» یعنی «سیاست‌هایی که هدفشان نه تنها پی‌ریزی بنیان‌های توسعه صنعتی، بلکه شتاب‌دهی مؤثر آن است.» می‌تواند نقش مهمی در توسعه صنعتی داشته باشد. البته این سیاست‌ها نیازمند «یک سری شرایط نهادی دقیق» بوده و تابع **انطباق نقش‌های دولت‌ها با قابلیت‌هایشان** است.

^۱ «اقتصاددانان می‌دانند که بازارها چگونه کار می‌کنند و آنها با اطمینان می‌توانند بگویند که چگونه یک بازار بالغ به خطمشی توصیه شده آنها پاسخ می‌دهد. اما بازارهای بالغ به شدت به نهادهای زیربنای آن (قوانین و مقررات تعریف کننده حدود مالکیت افراد و نحوه حل و فصل دعاوی اقتصادی (حقوق مالکیت، دستگاه‌های با کیفیت انتظامی و قضایی (ضامن اجرای قراردادها)، سازمانهای مقررات گذار با کیفیت (مانند بانک مرکزی) و غیره) متکی هستند، کشورهای در حال توسعه اغلب فاقد این بازارها و نهادهای تنظیم‌گر هستند. در حقیقت، یک جزء مهم توسعه دقیقاً خلق چنین ظرفیت‌های نهادی است.» (Commission on Growth and Development, 2008, p. 25)

در مرحله اخیر، رویکرد مکمل بودن بازارها و دولت مورد توجه قرار گرفته است. به دیگر سخن، وجود دولت برای عملکرد مناسب بازارها نقش حیاتی دارد. دولت از طریق تضمین قانون و امنیت، نقش مهمی در عملکرد بازارها دارد. همچنین دولت با مکانیسم‌های بازتوزیعی، حفاظت از گروه‌های کم‌توان و حفاظت از محیط زیست، نقش مهمی در کاهش مخاطرات بازارها در زمینه بقاء فقر و تخریب محیط زیست برعهده دارد. علاوه بر آن دولت می‌تواند مشوق و هدایت‌کننده بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری صنعتی باشد. با این وجود آنچه موجب می‌شود دولت در ایفای این نقش‌های خود موفق شود، اعتبار (سرمایه اجتماعی) دولت و نیز کیفیت سیاست‌های آن است. به جای تاکید بر نقش بیشتر یا کمتر دولت در توسعه صنعتی، دولت‌ها باید اولاً با شناسایی اعتبار و قابلیت‌های خود، سیاست‌های مناسب را در زمینه توسعه صنعتی اتخاذ کنند، ثانیاً بصورت مداوم در پی بهبود قابلیت‌های خود باشند. دولت‌های با کیفیت آسیای شرقی که بر پایه بوروکراسی باکیفیت بنا شده اند، یکی از عوامل اصلی موفقیت این اقتصادها محسوب می‌گردند.

بطور خلاصه دو دستاورد دیدگاه سوم به این شرح هستند:

۱- کاهش مداخله دولت لزوماً به توسعه صنعتی ختم نمی‌شود، زیرا با توجه به نواقص بازارها در اقتصادهای در حال توسعه، موانع متعددی پیش روی فعالان اقتصادی برای سرمایه‌گذاری تولیدی وجود دارد. بنابراین سیاست‌های حمایت از تولید هدفمند می‌تواند بر تشویق سرمایه‌گذاری تولیدی و توسعه صنعتی موثر باشد.

۲- هر سیاست اقتصادی را به هر کشوری نمی‌توان توصیه کرد. اتخاذ سیاست‌های اقتصادی به خصوص سیاست‌های حمایت از تولید، باید با توجه به کیفیت دولت در اجرای سیاست‌ها و مشکلات توسعه‌ای خاص کشور مربوطه صورت گیرد.

جدول (۱) خلاصه‌ای از راهکارهای برآمده از سه موج سیاست‌های حمایت از تولید را نشان می‌دهد. براساس این جدول، در حالی که در موج اول و دوم، راهکار سیاستی مشخصی برای غلبه بر موانع

رونق تولید وجود داشت، در موج سوم، انطباق سیاست‌ها با شرایط خاص کشور مورد نظر و کیفیت این سیاست‌هاست که نتیجه را تعیین می‌کند.

جدول (۱): راهکارهای اصلی حمایت از تولید در سه موج توسعه صنعتی

دوره	ریشه مشکل توسعه نیافتگی تولید	دستورالعمل سیاستی
موج اول	نارسایی بازارها	توسعه دولت محور (نقش آفرینی گسترده دولت)
موج دوم	مداخلات دولت	آزادسازی، مقررات زدایی، خصوصی سازی
موج سوم	نارسایی بازارها و ضعف دولت	ارتقاء کیفیت در درون دولت، سیاست‌گذاری در جهت بهبود عملکرد بازارها (با توجه به توانمندی دولت در اجرای سیاست‌ها)

منبع: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، (۱۳۹۴)

الزامات طراحی سیاست‌های کارآمد حمایت از تولید

همانطور که در بخش قبل گفته شد، سیاست‌های کارآمد حمایت از تولید در اقتصادهای مختلف با یکدیگر متفاوت بوده و باید با توجه به شرایط هر کشور اتخاذ گردد. از آنجایی که هدف از این سیاست‌ها غلبه بر نارسایی بازارها و تشویق تولید (توسعه صنعتی) است، می‌توان شروط اصلی کارآمدی سیاست‌های حمایت از تولید را به صورت زیر برشمرد:

کارآمدی دولت

اتخاذ سیاست‌های حمایت از تولید موفق ابتدا نیازمند اراده سیاسی در سطح دولت و در درجه بعدی نیازمند برخورداری از بوروکراسی شایسته است؛ بوروکراسی که توان طراحی و اجرای سیاست‌های درست را داشته باشد. این مسئله در ادبیات اقتصادی با عنوان «دولت کارآمد» مورد توجه است. بده-بستان‌های سیاسی که میان سیاست‌مداران، بوروکرات‌ها و فعالان اقتصادی برقرار می‌شود، می‌تواند مانع طراحی سیاست‌های اقتصادی موثر گردد. همچنین ضعف دانش و توان کارشناسی بده دولت در شناسایی مشکلات بخش تولید و ریشه‌های آن و سپس طراحی سیاست‌های اقتصادی

مناسب یکی دیگر از تنگناهای کارآمدی دولت محسوب می‌گردد. اهمیت «کارآمدی دولت» برای توسعه صنعتی تا آن حد است که آن را عامل تعیین کننده توسعه دانسته‌اند.

سیاست‌های اقتصادی کارآمد

به طور کلی سیاست‌های اقتصادی حامی تولید را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد. سیاست‌های ثبات اقتصاد کلان، سیاست‌های تسهیل‌گر تولید و سیاست‌های حمایت‌گر. در این چارچوب سیاست‌های ثبات اقتصاد کلان سیاست‌هایی هستند که مانع از نوسان و بی‌ثباتی اقتصادی می‌گردند. سیاست‌های تسهیل‌گر، سیاست‌هایی هستند که حمایت از بخش‌های تولیدی (بخش‌های مولد) را بدون گزینش از میان آن‌ها برعهده دارند، درحالی‌که سیاست‌های حمایت‌گر، آن دسته از سیاست‌های اقتصادی هستند که با انتخاب بخش‌های اولویت‌دار از نظر تاثیرگذاری بر توسعه صنعتی، حمایت‌های دولتی را صرفاً متوجه آن فعالیت‌ها یا بخش‌های اقتصادی می‌سازند.

سیاست‌های ثبات اقتصاد کلان را می‌توان حداقل به چهار دسته تقسیم کرد:

- تورم پایین و با ثبات
- نرخ‌های بهره بلندمدت پایین
- کسری بودجه اندک
- ثبات ارزش پول

سیاست‌های تسهیل‌گر تولید را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

- **سیاست‌های بهبود فضای کسب و کار:** این سیاست‌ها کاهش موانع راه‌اندازی و فعالیت کسب و کارهای اقتصادی را هدف می‌گیرند.
- **سیاست‌های تسهیل فعالیت‌های مولد نسبت به نامولد^۱:** این سیاست‌ها را به دو صورت می‌توان در نظر گرفت. در حالت اول، به همه سیاست‌هایی که مشوق فعالان اقتصادی به

^۱ بعضی فعالیت‌های اقتصادی صرفاً نقش توزیع درآمد از یک فرد به دیگری را داشته و هیچگونه ارزش افزوده‌ای در تولیدات صنعتی، کشاورزی یا خدماتی ایجاد نمی‌کنند. برای مثال کسب سود از خرید و فروش املاک (بجز

راهاندازی کسب و کارهای اقتصادی (تولید و توزیع) به جای فعالیت در بازارهای سفته‌بازی (سودبردن از نوسان قیمت‌ها) هستند، اطلاق می‌شود. در حالت دوم، از آنجا که در اکثر اقتصادهای در حال توسعه، فعالیت‌های توزیعی (تجارت و بازرگانی) و برخی فعالیت‌های اقتصادی، معمولاً با ریسک کمتر و سودآوری بیشتری نسبت به فعالیت‌های تولیدی مواجه هستند، سیاست‌های مشوق فعالیت تولیدی به عنوان سیاست‌های تسهیل تولید در نظر گرفته می‌شوند.

اما علاوه بر سیاست‌های تسهیل‌گر، برخی سیاست‌های حمایتی نیز از طرف دولت‌ها اتخاذ می‌گردد که نقطه تمایز آنها با سیاست‌های پیشین این است که در سیاست‌های حمایتی، عنصر گزینش و اولویت‌دهی به برخی کسب و کارها و فعالیت‌ها نسبت به سایر فعالیت‌ها (از نظر اهداف دولت مانند میزان ارزش افزوده صادراتی، اشتغال‌زایی و ...) وجود دارد. این سیاست‌ها را می‌توان حداقل به سه دسته تقسیم کرد:

- **سیاست‌های مالی (اعتباری):** به معنی تامین مالی برخی فعالیت‌های تولیدی از طریق اعطای تسهیلات با نرخ ترجیحی یا یارانه سود یا با شرایط آسان‌تر می‌باشد.
- **سیاست‌های تجاری:** به معنی حمایت از برخی واحدهای تولیدی داخلی در برابر رقبای خارجی از طرقی مانند وضع تعرفه یا محدودیت مقداری بر واردات، اعطای معافیت مالیاتی، یارانه صادراتی، یا یارانه ارزی به صادرات است.
- **سیاست‌های فناوری:** این سیاست نیز به معنی حمایت مالی یا مالیاتی از برخی کسب و کارها یا تحقیقات نوآورانه و نیز ایجاد مراکزی برای توسعه این کسب و کارها محسوب می‌شود.

خدمات واسطه‌گری مسکن) ارزش افزوده یا تولیدی ایجاد نمی‌کند، اما می‌تواند برای سوداگران مسکن، سودآور باشد. این بخش‌ها را می‌توان نامولد نامید (حسن زاده و پرنیان، ۱۳۹۸). حتی برخی صاحب‌نظران معتقدند، فعالیت‌هایی که ارزش افزوده بی‌کیفیتی ایجاد می‌کنند را نیز می‌توان در این قالب دسته بندی کرد (مانند برخی صورت‌های کسب سود از واسطه‌گری توزیع کالا).

تاریخچه سیاست‌های حمایت‌گرایانه در جهان

شاید مشخص‌ترین ظهور حمایت‌گرایی در سال‌های اخیر را بتوان در تلاش دونالد ترامپ رئیس‌جمهور آمریکا برای حمایت از صنایع این کشور در برابر رقبای خارجی از طریق افزایش تعرفه‌ها و بازبینی در توافقنامه‌های تجارت آزاد با سایر کشورها جستجو کرد. این مسئله که نوعی عدول از موازین تجارت آزاد به ویژه مقررات سازمان جهانی تجارت (WTO) محسوب می‌شود، اگرچه نوعی اقدام بی‌سابقه یکی از کشورهای پیشرو اقتصاد آزاد محسوب می‌شود، اما برخلاف تصور رایج، این کشور یکی از پیشگامان حمایت‌گرایی در تاریخ اقتصادی نیز محسوب می‌گردد.

الکساندر همیلتون وزیر خزانه‌داری ایالات متحده، بیش از دو سده پیش، آمریکای تازه استقلال‌یافته را به درپیش گرفتن سیاست‌های حمایت‌گرایانه برای کاهش فاصله خود با انگلستان و دستیابی به همپایی فناورانه^۱ توصیه کرد. اندکی بعد، فردریک لیست، اقتصاددان آلمانی، که او را پدر سیاست‌های حمایت‌گرایانه نیز می‌نامند، حمایت‌گرایی را به عنوان راهی برای رسیدن آلمان به انگلستان دانست. در نظر او، رقابت صنایع تازه پای آلمان با صنایع بالغ انگلستان، نتیجه‌ای جز صنعت‌زدایی در آلمان نخواهد داشت. از نظر وی «بنیة تولیدی» مبنای اصلی رقابت‌پذیری یک اقتصاد محسوب شده و دستیابی به آن برای کشور دیر رسیده‌ای مانند آلمان، با تبعیت از تجارت آزاد و مواجه کردن صنایع نوزاد با رقابت نابرابر بین المللی ممکن نخواهد بود. وی حمایت‌گرایی را با ذکر سه شرط محدود بودن^۲، مشروط بودن^۳ و کاهنده بودن^۴ به کشورهای دیررسیده در فرایند توسعه صنعتی توصیه کرد. پس از جنگ جهانی دوم، بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه و تازه استقلال یافته که با مشکل عقب ماندگی روبرو بوده و خود را در مقام صادرکننده مواد خام و واردکننده مواد و محصولات ساخته

^۱ Catch-up

^۲ حمایت دولت از صنایع باید مدت زمان مشخص داشته باشد، یعنی محدود به دوره نوزادی این صنایع باشد.

^۳ این حمایت باید مشروط به بهبود روش‌های تولید و ارتقاء صنعتی بوده و نباید به ابزاری برای ایجاد انحصار داخلی توسط شرکت‌ها تبدیل شود.

^۴ حمایت‌ها باید به صورت کاهنده باشد تا شرکت‌های داخلی به صورت تدریجی در معرض رقابت بین المللی قرار گیرند.

شده، بی نصیب از منافع اصلی تجارت می‌دیدند، حمایت‌گرایی را در قالب صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات دنبال کردند. اما دولت‌های کشورهای در حال توسعه معمولاً تمایل داشتند تا حمایت را بدون تبعیض و جهت‌گیری صنعتی مشخص برای همه صنایع داخلی اجرا کنند. در نتیجه این سیاست‌ها در کشورهای در حال توسعه (به ویژه آمریکای لاتین) با مشکلاتی از قبیل عدم دستیابی به مقیاس بهینه تولید، وابستگی ارزی، محدود شدن منابع سرمایه‌ای، جهت‌گیری ضد روستا و عدم توانایی دولت برای قطع حمایت‌های نادرست روبرو شد.

بر پایه موارد بالا حمایت‌گرایی با انتقادات گسترده‌ای در دهه‌های پایانی قرن بیستم مواجه بوده، اما این نکته نیز لازم به ذکر است که مقایسه عملکرد توسعه صنعتی در دوره جایگزینی واردات و دوره آزادسازی بازارها نشان می‌دهد که «در دوره زمانی ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۳ (یعنی دوران تسلط صنعتی شدن جایگزینی واردات)، سریع‌ترین نرخ‌های رشد صنعتی در جهان در حال توسعه حادث شد».

تجربه سیاست‌های حمایت از تولید در جهان

ادبیات توسعه شاهد مطالعات گسترده‌ای پیرامون سیاست‌های حمایت از تولید در کشورهای مختلف و نتایج آنها بوده‌اند. در این بخش برای بررسی تجربه سیاست‌های حمایت از تولید در جهان دو کشور ایالات متحده و چین به عنوان نماینده اقتصادهای توسعه یافته و در حال توسعه انتخاب شده‌اند. این بررسی در قالب چهار دسته سیاست‌های اعتباری، سیاست‌های تجاری، سیاست‌های فناورانه-آموزشی و سایر صورت گرفته است.

ایالات متحده

سیاست اعتباری: با توجه به بلوغ بازارها در ایالات متحده (به ویژه بازار سرمایه)، دولت این کشور در دهه‌های اخیر کمتر سیاست‌های اعتباری برای حمایت از تولید را در دستور کار قرار داده است، اما وقوع رخدادهایی مانند بحران مالی ۲۰۰۸ و سقوط بازارهای مالی (و بازار سرمایه) موجب اتخاذ سیاست‌های فعال از سوی دولت برای مواجهه با احتمال ورشکستگی گسترده تولیدکنندگان بوده است.

دولت ایالات متحده مجموعه‌ای از سیاست‌های اعتباری را برای کمک به تولیدکنندگان داخلی در بحران ۲۰۰۸ در پیش گرفت. این سیاست‌ها عمدتاً در سه قالب کمک‌ها و ضمانتنامه‌های وام، وام نجات در هنگام ورشکستگی یا اعطای وام مستقیم بودند. کمک‌ها و ضمانتنامه‌های وام، به ویژه از هنگام بحران اقتصادی ۲۰۰۸، جایگاه مهمی در حمایت‌های اعتباری دولت از تولیدکنندگان داخلی داشته است. کمک به بانک‌ها و نهادهای مالی، همچنین شرکت‌هایی مانند بوئینگ، جنرال موتورز و جنرال الکتریک، از جمله شرکت‌هایی بوده‌اند که بیشترین کمک‌ها را از دولت دریافت کرده‌اند. در مورد صنایع کوچک و متوسط (SMEs) در دوره پس از بحران مالی ۲۰۰۸ نیز که بانک‌ها از اعطای وام به بنگاه‌ها امتناع می‌کردند، اواما با تاکید بر بنگاه‌های کوچک و متوسط در اقتصاد آمریکا، حمایت دولت از این بنگاه‌ها را افزایش داده و در این قالب، از ژانویه ۲۰۰۹ تا می ۲۰۱۱ بیش از ۵۳ میلیارد دلار ضمانتنامه وام به ۱۱۳ هزار بنگاه کوچک و متوسط اعطا شد.

سیاست تجاری: همچنان که توضیح داده شد، سابقه حمایت از تولید در ایالات متحده به آغاز استقلال این کشور بازمی‌گردد. ۲۲۷ سال پیش الکساندر همیلتون بسته سیاست‌های حمایت از تولید شامل تعرفه‌های حمایتی را برای حمایت از «صنایع نوزاد»^۱ توصیه کرد. از آن هنگام تا پایان جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵)، ایالات متحده با وضع تعرفه‌های سنگین، حمایت از صنایع نوزاد خود را در پیش گرفت.

پس از دستیابی صنایع داخلی آمریکا به مرحله بلوغ، این کشور از تجارت آزاد حمایت کرده و فشار به سایر کشورها در جهت اعمال تجارت آزاد را سرلوحه اقدامات خود قرار داده است. درحالی‌که این کشور، سازوکارهای دیگری را برای حمایت از صنایع داخلی آسیب دیده از فرایند تجارت اتخاذ کرده که مهم‌ترین آنها **مذاکرات مجدد بر سر قراردادهای و توافقات** است.

سیاست فناوری: اگرچه ایالات متحده به عنوان یک اقتصاد آزاد شناخته می‌شود، اما نقش قابل توجه دولت این کشور در توسعه فناوری‌های پیشرفته، موجب شده تا برخی صاحب‌نظران اصطلاح

¹ Infant Industry

«دولت توسعه‌گرایی مخفی» را برای آن به کار ببرند. دولت ایالات متحده، علاوه بر خریدهای خود از محصولات فناورانه که سودآوری سرمایه‌گذاری در این پروژه‌ها را برای کارآفرینان تضمین می‌کند، با سرمایه‌گذاری مستقیم در برخی از فناوری‌های نوین، بویژه در مرحله‌ای که عدم قطعیت بازدهی سرمایه‌گذاری در آن بسیار بالا است، نقش بسیار مهمی در توسعه این فناوری‌ها داشته است. فناوری‌هایی مانند ردیابی ماهواره‌ای، صفحه لمسی و اینترنت که پایه انقلاب ارتباطات در دوره اخیر و پیشسازی شرکت‌هایی مانند اپل در این عرصه شده‌اند، پیش از این توسط پروژه‌های دولتی توسعه داده شده بودند.

سایر: یکی از دیگر رویکردهای دولت در حمایت از صنایع داخلی، بهره‌گیری از تقاضای دولت به عنوان یکی از مشتریان بزرگ بازار و خرید از شرکت‌های داخلی، برای کمک به سودآوری و دستیابی آنها به بلوغ در تولید محصولات جدید بوده است.^۱ در این قالب، در حالی که حدود ۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی ایالات متحده (GDP) صرف هزینه‌های نظامی می‌شود، وزارت دفاع این کشور خریدهای نظامی گسترده‌اش را عمدتاً از قهرمانان ملی امروز آمریکا مانند شرکت‌های آی‌بی‌ام، بوئینگ، لاکهید مارتین، کاتریلار و موتورولا اختصاص داده است. در واقع قراردادهای پیمانکاری دولت با این شرکت‌ها، بازار تضمین شده‌ای را برای ساخت محصولات شرکت‌های پیمانکار ایجاد کرده و برای ترویج کمک به صنایع داخلی، قانون‌گذاران ایالات متحده، بنگاه‌های خارجی را از برنده شدن در اکثر قراردادهای خرید عمومی ایالات متحده منع و یا قراردادهای بسیار سخت‌گیرانه‌ای بر آن وضع می‌کنند.

نوع دیگری از این تقاضای دولتی، برنامه‌های «خرید ملی» است که از هنگام تصویب قانون «کالای آمریکایی بخر» (۱۹۳۳) سازمان‌های فدرال و ایالتی ملزم شده‌اند تا کالاها و خدمات تولید شده در

^۱ می‌توان گفت که دولت با شناسایی نارسایی بازار (محدود بودن بازار) در بازار محصولات جدید، از خریدهای خود برای رفع این محدودیت استفاده می‌کند.

ایالات متحده را در اولویت خود قرار دهند. دولت آمریکا به نوعی بعنوان بزرگترین مشتری دنیا سالیانه حدود ۵۰۰ میلیون دلار برای خرید کالاها و خدمات از بخش خصوصی هزینه می‌کند.

چین

رشد اقتصادی خیره کننده چین در چهار دهه اخیر به گذار این کشور از اقتصاد سوسیالیستی به اقتصاد بازار نسبت داده شده است، این درحالیست که تجربه هیچ یک از سایر کشورهای کمونیستی سابق در گذار به اقتصاد بازار، به تکرار چنین موفقیتی منجر نشده است. اما چین چگونه طی کمتر از نیم قرن، از یکی از اقتصادهای فقیر به مهم‌ترین کاندیدای جانشینی ایالات متحده (به عنوان قدرت اول اقتصادی جهان) در سال‌های آتی تبدیل شده است؟ در ادامه برخی از مهم‌ترین اقدامات دولت چین در حمایت از تولید تشریح شده است.

سیاست اعتباری: سیاست اعتباری و هدایت اعتبارات به سمت بخش‌های مولد یکی از ستون‌های اصلی موفقیت اقتصادهای شرق آسیا محسوب می‌گردد؛ مسئله‌ای که مورد تایید گزارش توسعه ۱۹۹۳ بانک جهانی با عنوان «معجزه آسیایی» نیز قرار گرفته است. در واقع دولت چین (به عنوان یکی از اقتصادهای موفق شرق آسیا) تا سال ۱۹۹۸ با تخصیص متمرکز اعتبارات و طراحی سازوکارهایی برای جلوگیری از سودجویی بانک‌ها، خلق اعتبارات بانکی را در جهت طرح‌های توسعه‌ای سوق داد که هیچگاه در اولویت‌های مکانیسم قیمتی قرار نمی‌گرفتند. بر این اساس بازار پول همواره تحت کنترل دولت چین بود. چهار بانک بزرگ دولتی سابق که اکنون نیز بخش اعظمی از سهامشان در اختیار دولت است و بعدها سه بانک سیاستی^۱، سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی (خلق اعتبار در جهت نفع عموم مردم) مانند طرح‌های زیرساختی کلیدی را دنبال می‌کرده‌اند. از سال ۱۹۹۸ به این سو دولت چین، سیاست‌گذاری اعتباری از طریق هدایت مستقیم اعتبار را با سیاست درجه اعتبار جایگزین ساخته و بانک مرکزی به صورتی غیرمستقیم‌تر، اعتبارات را به سمت بخش‌های تولیدی هدایت

1. Policy Banks



می‌کند. آنچه مشخص است، سیاست اعتباری همچنان در متن رویکرد حمایت از تولید دولت چین قرار دارد.

سیاست تجاری: چین از انتهای دهه ۱۹۷۰، راهبرد تولید برای صادرات را مبنای استراتژی تجاری خود قرار داد. این کشور با بررسی ظرفیت‌های اقتصادی خود و کمک به رونق گرفتن تولیدات داخلی، از فرصت صادرات در بازارهای جهانی، برای افزایش تخصص‌یابی، بلوغ صنایع و همچنین غلبه بر مشکل محدودیت بازارهای خود بهره گرفت. همچنین این کشور با ایجاد مناطق آزاد (پردازش صادرات) و اعطای امتیازات و معافیت‌هایی به این مناطق در جهت تولید و صادرات، امکان تسهیل مقررات تولید، فعالیت بخش خصوصی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی را فراهم کرده و از این طریق، حرکت گام به گام برای تسخیر بازارهای جهانی را در پیش گرفت.

سیاست فناوری: سیاست‌های علم و فناوری چین با مشارکت نهادهای علمی و سیاسی، بازیگران مختلف شامل دستگاه‌های قانون‌گذار، دولت و نهادهای مشاوره‌ای، سازمان‌های مجری، نهادهای تأمین مالی و غیره تدوین می‌شود. این سیاست‌ها را می‌توان به چهار دوره تقسیم کرد. دوره اول (۸۴-۱۹۸۰) با محوریت کارایی، دوره دوم (۹۴-۱۹۸۵) بهبود فعالیت‌های پژوهشی، دوره سوم (۲۰۰۵-۱۹۹۵) تلاش برای نوآوری و دوره چهارم (۲۰۰۶ تاکنون) برنامه توسعه علم و فناوری. در مرحله چهارم دولت چین خود را متعهد ساخته تا زمینه ایجاد توانمندی‌های قوی‌تر در زمینه «نوآوری‌های بومی» را فراهم آورده و تا ۲۰۲۰ به جامعه‌ای «نوآوری محور» و تا ۲۰۵۰ به رهبر جهانی «اقتصادهای نوآور» تبدیل کند.

سایر: باتوجه به گذار اقتصاد چین از سوسیالیسم، بخش دیگری از سیاست‌های صنعتی چین معطوف به خصوصی‌سازی، توسعه شرکت‌های بزرگ و نیز هدف‌گیری بخش‌های منتخب بوده است. سیاست‌های خصوصی‌سازی در چین در دو مرحله انجام شده است، مرحله اول که بیشتر در انتهای دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ انجام گرفت با محوریت حفظ بنگاه‌های بزرگ و خصوصی‌سازی

بنگاه‌های کوچک انجام شد. این سیاست با شعار «بزرگ‌ها را حفظ کن و کوچک‌ها را رها کن» دنبال شد. در دو دهه گذشته نیز، ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی در قالب تیم‌های تجاری و دستیابی به مقیاس بهینه برای رقابت در عرصه جهانی مهم‌ترین راهبرد دولت در زمینه بنگاه‌های بزرگ بوده است. دولت چین همانند کره جنوبی و ژاپن باور داشت که به کارگیری سیاست‌های صنعتی در اقتصادی که توسط تعدادی از گروه‌های تجاری بزرگ در اتصال با زنجیره‌های متعددی از بنگاه‌های کوچک و متوسط رهبری می‌شود، کم هزینه‌تر و کارآتر بوده و از این طریق می‌تواند فاصله اقتصادی خود با کشورهای پیشرفته را با سرعت بیشتری کاهش دهد. دولت، بنگاه‌های دولتی را تشویق کرد تا گروه‌های تجاری را شکل دهند. مهم‌ترین تمرکز این سیاست، توسعه حدود ۱۰۰ یا بیشتر گروه‌های متشکل از شرکت‌های بزرگ در زمینه‌های مهم استراتژیک بود که با نام «تیم ملی» شناخته شدند. شکل‌گیری تعدادی از گروه‌های تجاری در استان‌های چین، توسط دولت‌های محلی با هدف بهتر کردن عملکرد بنگاه‌ها بود به طوری که تعدادی از دولت‌های محلی، همه بنگاه‌های دولتی تحت نظارتشان را به چند گروه تجاری تبدیل کردند.

همچنین اصطلاح سیاست صنعتی در هفتمین و هشتمین برنامه پنجساله توسعه این کشور (۱۹۹۴-۱۹۸۶) مورد توجه قرار گرفت. در دهه ۱۹۹۰ دولت چین اعلام کرد که از سیاست‌های صنعتی برای توسعه «صنایع محوری» استفاده خواهد کرد. در برنامه پنجساله دهم (۲۰۰۱-۲۰۰۵) سیاست‌های صنعتی در قالب «مداخله‌گرزینشی دولت» مورد توجه قرار گرفته و «پیگیری صنعتی شدن» به عنوان یک مفهوم جدید مورد توجه قرار گرفت. در ادامه همین برنامه‌ها، برنامه تقویت صنایع تا ۲۰۲۵ و ۲۰۵۰ در سال ۲۰۱۳ مطرح شده است که در آن تلاش خواهد شد تا چین به تولیدکننده تراز اول جهان تبدیل شود.

تجربه سیاست‌های حمایت از تولید در ایران

اقتصاد ایران نیز به مانند دیگر اقتصادهای جهان، مجموعه‌ای از سیاست‌های حمایت از تولید را در دوره‌های مختلف اعمال کرده است. در واقع صرف‌نظر از اعلام این سیاست‌ها یا تجمع آنها ذیل

بسته‌ای تحت عنوان حمایت از تولید، اقتضائات عملی دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مختلف و تقاضاهایی که هر یک از این دستگاه‌ها با آن مواجه بوده‌اند، اتخاذ سیاست‌های حمایت از تولید را در آنها به دنبال داشته است.

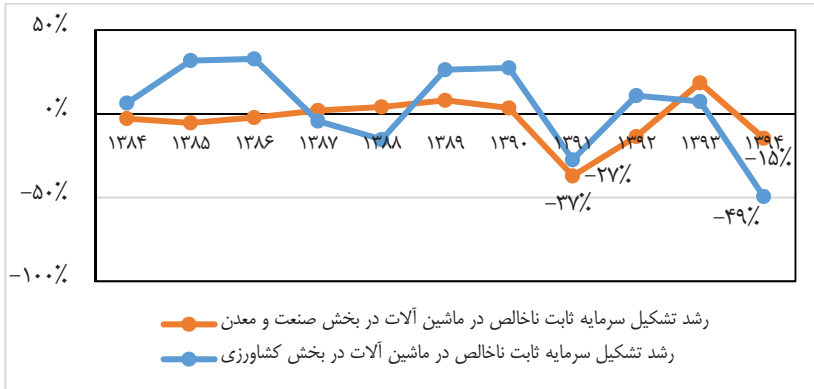
سیاست‌های ثبات اقتصاد کلان

این سیاست‌ها، همچنانکه در بخش‌های قبل گفته شد، پیش از سیاست‌های حمایت از تولید قرار گرفته و چشم‌انداز سرمایه‌گذاران از ورود به فعالیت‌های تولیدی را نشان می‌دهند. هرچه وضعیت اقتصاد کلان یک کشور با ثبات‌تر باشد، تمایل سرمایه‌گذاران برای ورود به عرصه‌های تولیدی و استقرار کسب و کارهای تازه بیشتر است.

وضعیت اقتصاد ایران در یک دهه گذشته به شدت با بی‌ثباتی مواجه بوده است، وقوع چهار شوک هدفمندی یارانه‌ها (۱۳۸۹)، تحریم (۱۳۹۰-۹۱)، کاهش قیمت نفت (۱۳۹۳) و خروج آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌ها (۱۳۹۶-۹۷) چشم‌انداز سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران را به شدت مخدوش کرده است. تجربه بالاترین نرخ تورم دو دهه اخیر در سال گذشته، همچنین تجربه دو جهش ارزی در یک دهه اخیر (که در مجموع قیمت کنونی ارز را به بیش از ۱۱ برابر نرخ یک دهه گذشته افزایش داده است) قدرت خرید خانوارهای ایرانی را به شدت تضعیف کرده و موجب محدود شدن بازارها شده است. همچنین کاهش درآمدهای نفتی (در نتیجه کاهش فروش یا کاهش قیمت نفت) که توان دولت را برای تحریک تقاضا (از طریق پروژه‌های عمرانی یا خریدهای دولتی) به شدت کاهش داده و همراه با آن کسری بودجه دولت را به عنوان یکی از متغیرهای بی‌ثباتی افزایش داده، به همراه رشد بالای نقدینگی (و افزایش آسیب‌پذیری اقتصاد ایران از شوک‌های پولی)، وضعیتی را بوجود آورده است که حامی رونق تولید نبوده است. مروری بر آمارهای حساب‌های ملی بانک مرکزی طی سال‌های اخیر، نشان از تجربه رشدهای منفی چشمگیر تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در ماشین آلات در بخش‌های کشاورزی و صنعت و معدن دارد.



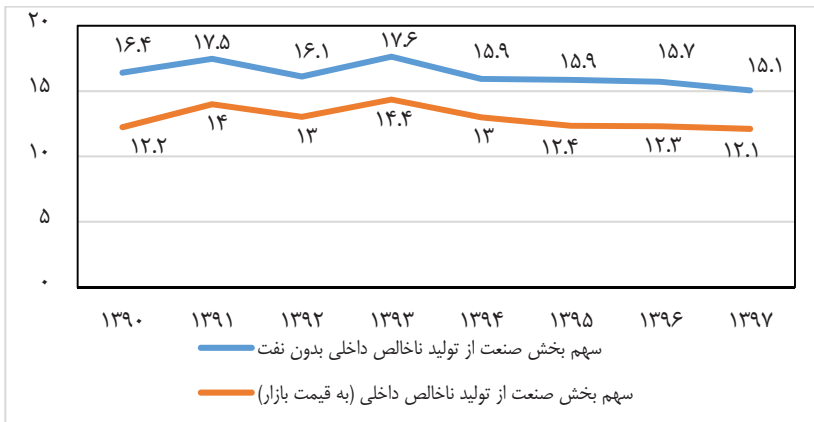
نمودار (۱): رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در ماشین آلات و لوازم کسب و کار



منبع: حساب‌های ملی بانک مرکزی

نمودار (۲) نشان می‌دهد که بخش صنعت سهم کمی از تولید ناخالص داخلی کشور را به خود اختصاص داده و در سال‌های اخیر به ویژه از سال ۱۳۹۳ بعد سهم بخش مذکور از تولید ناخالص داخلی دارای روند نزولی بوده است.

نمودار (۲): سهم بخش صنعت از تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت (درصد)



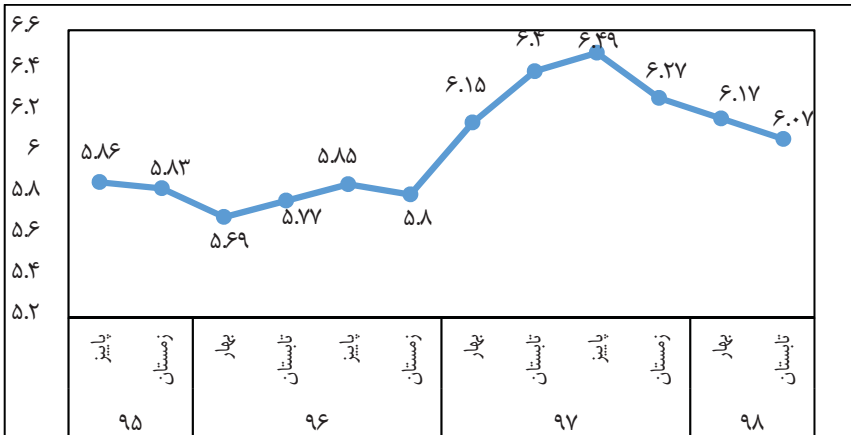
منبع: حساب‌های ملی مرکز آمار ایران

سیاست های تسهیل گر تولید

در کنار شوک های رخ داده که حمایت از تولید را با چالش های بنیادین روبرو ساخته، وضعیت سیاست های تسهیل گر تولید در ایران نیز با انواع آشفتگی ها روبرو بوده است.

سیاست های بهبود فضای کسب و کار: تشکیل شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در قالب ماده (۷۵) برنامه پنجم توسعه و تعامل بهتر بخش خصوصی با دولت، نویدبخش کاهش مشکلات بخش خصوصی و اتخاذ سیاست های بهتر بود، این درحالی است که آخرین گزارش پایش فضای کسب و کار اتاق ایران نشان می دهد که از نظر فعالان بخش خصوصی، فضای کسب و کار از سال ۹۶ به این سو، با کاهش کیفیت روبرو بوده و همچنان که نمودار ۲ نشان می دهد علی رغم بهبود شاخص در تابستان ۹۸ نسبت به دو فصل قبل، این شاخص هنوز نسبت به سال ۹۶، وضعیت بدتری را نشان می دهد.

نمودار (۳): روند شاخص پایش محیط کسب و کار (۱۰ بدترین وضعیت)



منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، گزارش پایش ملی محیط کسب و کار ایران تابستان ۱۳۹۸

آخرین گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری مرکز پژوهش‌ها نیز نشان می‌دهد از نظر فعالان بخش خصوصی در بهار ۱۳۹۸، عدم پایداری مسئولان ملی و محلی به وعده‌های داده شده به عنوان نامناسب‌ترین مولفه امنیت سرمایه‌گذاری ارزیابی شده است.

سیاست‌های تسهیل فعالیت‌های مولد نسبت به نامولد^۱: اقتصاد ایران از جمله اقتصادهایی است که بخش‌های غیرتولیدی نظیر سوداگری در بازارهای ارز، سکه، خودرو و دلالتی به ویژه در دوره‌های شوک‌ها و نوسانات قیمتی با سودآوری بالایی روبرو هستند. این فعالیت‌ها همچنین در زمینه آسیب‌پذیری نسبت به تغییر سیاست‌ها، آسیب‌پذیری کمتری نسبت به فعالیت‌های مولد داشته و از امکان بیشتری برای فرار مالیاتی برخوردار هستند. علاوه بر این، بانک‌ها نیز با توجه به بالاتر این بخش در بازپرداخت وام‌ها تمایل بیشتری به تامین مالی این فعالیت‌ها دارند. در واقع سازوکار کارآمدی برای جلوگیری از فعالیت در بخش‌های غیرمولد در کشور دیده نشده است. در نتیجه بخش‌های نامولد در اقتصاد ایران به نوعی بر بخش‌های مولد سلطه دارند.

در یک دهه گذشته، وقوع تحریم‌ها و شکل‌گیری مجموعه‌ای از شوک‌های نرخ ارز، طلا و سکه، مسکن، خودرو و غیره اقتصاد ایران را با سطح بی‌سابقه‌ای از سفته‌بازی و رواج فعالیت‌های نامولد مواجه ساخته است. مسئله‌ای که تشدید مشکلات تولید، از رکود بی‌سابقه و محدود شدن بازارها تا مشکل تامین مالی (حتی سرمایه در گردش) را در پی داشته است. اگرچه در چند ماه گذشته، شتاب نوسانات اقتصادی کاهش یافته، اما همچنان تمایل به سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیرمولد در کشور، پررنگ است.

^۱ از جمله مصادیق فعالیت‌های اقتصادی نامولد می‌توان به کسب سود از فعالیت‌هایی مانند خرید و فروش سوداگرانه املاک (زمین، واحد مسکونی، تجاری و ...)، معاملات طلا و فلزات گران‌بها (سکه و شمش)، معاملات ارز و ... اشاره کرد.

سیاست‌های حمایت از تولید

سیاست‌های مالی (اعتباری): یکی از ویژگی‌های مالی اقتصاد ایران، بانک محور بودن و وابستگی تامین مالی بنگاه‌ها به تسهیلات بانکی است. نرخ بالای سود بانکی در کشور، بازپرداخت تسهیلات اعطا شده را به ویژه برای بخش تولید (که در آن سودآوری پروژه‌ها با وقفه روبرو بوده و درصد آن نیز نسبتاً پایین است) مشکل ساخته است. در سال‌های گذشته برای رفع این مشکل، انواع و اقسام صندوق‌ها و نهادهای ایجاد شده‌اند^۱ و انواع خدمات تامین مالی یا ضمانت را انجام می‌دهند، اما سهم آنها از کل تسهیلات پرداخت شده اندک است. همچنین در طی این دوره طرح‌هایی مانند طرح رونق تولید (۱۳۹۵) هم اجرا شده‌اند که طی آن نزدیک به ۱۰ هزار واحد تولیدی و بیش از ۱۰۰ طرح نیمه‌تمام دارای پیشرفت فیزیکی بالای ۶۰ درصد جمعاً حدود ۱۱ هزار میلیارد ریال تسهیلات بانکی پرداخت شده است.^۲ با این وجود وقوع شوک ارزی، به تنهایی مشکلات اعتباری بنگاه‌ها (عمدتاً از نظر تامین سرمایه در گردش) را چند برابر ساخته است.

همچنان که نمودار ۴ نشان می‌دهد برطبق آخرین آمار بانک مرکزی، سهم بخش‌های صنعت و معدن و کشاورزی از تسهیلات اعطایی بانک‌ها در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۸ زیر ۴۰ درصد بوده، این درحالی است که مجموع سهم این دو بخش در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰ بالای چهل درصد بوده و مهم‌ترین آسیب‌ها از شوک‌های قیمتی سال گذشته به همین دو بخش وارد آمده است. بنابراین بصورت خلاصه می‌توان گفت که دولت فاقد سیاست اعتباری مشخص (و البته موثر) برای حمایت از تولید می‌باشد.

^۱ مانند صندوق توسعه ملی، بانک صنعت و معدن، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک ایران، صندوق حمایت از تحقیق و توسعه صنایع الکترونیک (صحا)، صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی و غیره.

^۲ تشکیلی و همکاران، ۱۳۹۶، ص ۱۵۰.

نمودار (۴): روند اعطای تسهیلات به بخش‌های صنعت و معدن و کشاورزی طی سال‌های اخیر (درصد)



منبع: بانک مرکزی

سیاست‌های تجاری: در سال‌های دولت یازدهم، سیاست تجاری دولت، کاهش تعرفه‌ها و موانع مقداری واردات، همراه با گسترش مناطق آزاد و ویژه بود. البته این سیاست بدون اولویت‌بندی خاصی صورت گرفته و وفق گزارش‌های موجود، دولت صرفاً کوشیده است تا طبقات تعرفه‌ای را کاهش دهد.^۱ در واقع به نظر می‌رسد سیاست تجاری مشخصی در این زمینه وجود نداشته و علی‌رغم کاهش طبقات تعرفه‌ای، تغییر نرخ تعرفه‌ها به گونه‌ای صورت گرفته تا صرفاً درآمدهای گمرک افزایش یابد. در دو سال گذشته نیز، تحریم‌ها و محدودیت منابع ارزی موجب شده است تا سیاست کاهش طبقات تعرفه‌ای رها شده و محدودیت‌های مقداری واردات مجدداً احیا گردد.

^۱ به طور مثال زمانی می‌توان از سیاست تجاری کشور صحبت کرد که وضع تعرفه‌های بخش نساجی یا خودرو با سیاست مشخصی برای توسعه توانمندی داخلی در این عرصه‌ها همراه باشد، این درحالی است که تعرفه‌های این بخش‌ها بویژه بخش خودرو برای سال‌ها دست نخورده باقی مانده و بخشی از سیاست توسعه‌ای مشخصی نبوده است. (نعمت‌الهی و همکاران، ۱۳۹۶ و تشکینی و همکاران، ۱۳۹۶)

سیاست‌های فناوری: این سیاست‌ها عمدتاً توسط معاونت علم و فناوری رییس جمهور و در قالب تشکیل پارک‌های علم و فناوری دنبال شده است. در طول یک دهه گذشته اقتصاد کشور شاهد گسترش پارک‌ها و سرمایه‌گذاری دولت در ایجاد مجتمع‌های خدمات دهنده به شرکت‌های دانش بنیان بوده است. علی‌رغم شکل‌گیری معاونت علمی و اختصاص بودجه‌های گسترده به این بخش، ترکیب صادرات کشور نشان می‌دهد که اقلام عمده صادراتی کشور را صادرات معدنی تشکیل داده و هزینه‌های صورت گرفته در این بخش به درونی‌سازی فناوری و تغییر ترکیب صادرات کشور منجر نشده است.

سایر: پس از تصویب تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی و اجرای گسترده سیاست‌های خصوصی‌سازی که در پی آن عمده شرکت‌های تابعه سازمان‌های توسعه‌ای مانند شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش و نوسازی صنعتی (ایدرو) نیز واگذار شدند، سیاست‌های سرمایه‌گذاری عمدتاً به وسیله بخش خصوصی و بدون راهبری دولت صورت می‌گیرد. با این وجود صندوق توسعه ملی از طریق اعطای اعتبار به برخی پروژه‌ها و نیز مشارکت در برخی سرمایه‌گذاری‌ها سطحی از سیاست‌های صنعتی را اعمال می‌کند.

همچنین طبق بند الف ماده ۴۶ قانون برنامه ششم توسعه، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده است تا فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی را منتشر سازد تا حمایت‌های دولتی به این فعالیت‌ها محدود شود، اما تاکنون این فهرست منتشر نشده و به نظر می‌رسد دولت عزمی جدی برای تدوین استراتژی توسعه صنعتی ندارد.

باوجود آنکه سه دهه گذشته، کشور فاقد استراتژی توسعه صنعتی بوده است، اما بررسی ترکیب سرمایه‌گذاری‌های دولت در بخش صنعت نشان می‌دهد که در طی برنامه‌های توسعه کشور، توسعه صنایع معدنی (فولاد، مس، پتروشیمی و ...) عمدتاً با اختصاص سرمایه‌های دولتی پیش برده شده است و اگرچه سهم دولت از تشکیل سرمایه، در حدود سی درصد بوده، سهم دولت در توسعه صنایع

معدنی بسیار بالا بوده است. بنابراین به نظر می‌رسد، توسعه صنایع معدنی مهم‌ترین جهت‌گیری صنعتی نانوشته دولت در چند دهه گذشته بوده و این مسئله اکنون به صورت رشد صادرات معدنی خود را نشان داده است.

پیشنادهایی برای بهبود سیاست‌های حمایت از تولید

به نظر می‌رسد در بالاترین سطح عدم هماهنگی میان سیاست‌های اقتصاد کلان و سیاست‌های حمایت از تولید در کشور به چشم می‌خورد، به این معنا که گرچه در سیاست‌های حمایت از تولید، اقداماتی از جمله اعطای تسهیلات کم بهره به فعالیت‌های تولیدی یا معافیت‌های مالیاتی تولید برای تشویق فعالیت‌های تولیدی دنبال شده است، اما به دلیل عدم پیشگیری یا مقابله با شوک‌های ناشی از بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان، اقتصاد کشور شاهد تخریب گسترده فضای سرمایه‌گذاری و عدم پشتیبانی تولید بوده است.

همچنین سیاست‌های حمایتی، به صورتی پراکنده، فاقد جهت‌گیری مشخص و عمدتاً از طریق اعطای تسهیلات دنبال شده است. می‌توان گفت مهم‌ترین سیاست‌های حمایتی دولت در سه دهه گذشته در قالب سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در بخش صنعت دنبال شده که به رشد صنایع معدنی و تغییر ترکیب صادرات از محصولات کشاورزی به محصولات معدنی منجر شده است. البته لازم به ذکر است که این تغییر از نوعی از کالاهای منبع پایه (زمین) به نوع دیگر (معدن)، تحول توسعه‌ای محسوب نمی‌گردد.

در دو سال گذشته نیز، اقتصاد ایران دستخوش تلاطم‌های حاد شده که فعالیت‌های تولیدی را با مشکلات مضاعف روبرو ساخته است. به نظر می‌رسد در شرایط کنونی حمایت از تولید، بیش از هر چیز نیازمند مدیریت اقتصادی است که از یکسو، با پیش‌بینی شوک‌های برونزا (مانند تحریم) مانع تبعات

منفی آن برای تولید در کشور شود^۱ و از سوی دیگر خود نیز از اتخاذ سیاست‌های شوک درمانی (برای مواجهه با مشکلاتی مانند کسری بودجه) پرهیز نماید.

تصویب طرح‌های زمین مانده‌ای مانند اخذ مالیات بر عایدی سرمایه (CGT) یا مالیات بر خانه‌های خالی، از جمله اقداماتی است که برای جلوگیری از سفته‌بازی و آسیب‌پذیری مجدد اقتصاد ایران از شوک‌های برون‌زا و گرایش سرمایه به سمت سفته‌بازی به جای تولید الزامی به نظر می‌رسد.

همچنین لازم به ذکر است که عدم هماهنگی و پراکنده بودن سیاست‌ها که موازی‌کاری دستگاه‌ها و ائتلاف منابع را به دنبال داشته است، موجب شده تا علی‌رغم صرف هزینه‌ها و تلاش‌های گوناگون در بدنه دولت برای حمایت از تولید، این سیاست‌ها با نتیجه قابل قبولی همراه نبوده و از جمله پیش‌بینی رشد منفی اقتصادی و نیز رشد منفی سرمایه‌گذاری نشان از ناکارآمدی این سیاست‌ها دارد.

^۱ این مسئله در سال‌های گذشته با بحث از لزوم «اقتصاد مقاومتی» و افزایش تاب‌آوری اقتصاد ایران مورد توجه قرار گرفت، اما با توجه به تلاطم‌های رخ داده در دو سال گذشته و شباهت روندهای رخ داده با تجربه شوک تحریمی قبلی (۱۳۹۰-۹۱) به نظر نمی‌رسد «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» تأثیری تعیین‌کننده بر کاهش آسیب‌پذیری‌های اقتصاد ایران گذاشته باشد.

جمع‌بندی

بررسی تاریخی نشان می‌دهد ادبیات حمایت از تولید در دنیا، با سه موج روبرو بوده است که طی موج اول، شناسایی پدیده «شکست بازار»، دولت را در متن سیاست‌های حمایت از تولید قرار می‌داد، موج دوم، شناسایی «شکست دولت»، ترویج بازارها و کوچک‌سازی دولت را به عنوان راهکار حمایت از تولید دنبال می‌کرد. این درحالی است که در موج سوم، با تصدیق وجود همزمان شکست بازار و دولت، به جای چرایی حمایت یا عدم آن، چگونگی حمایت موثر را مبنای نظریه‌پردازی و سیاست‌گذاری قرار داده و تلاش دارد تا دستورکارهایی برای همراستا کردن فعالیت‌های اقتصادی جامعه با اهداف توسعه‌ای و ارتقاء هماهنگی در اقتصاد بیابد.

از منظر سیاست‌گذاری، حمایت از تولید علاوه بر سیاست‌های تجاری، انواع دیگری از سیاست‌ها از جمله سیاست‌های اعتباری، فناوری، مالیاتی و غیره را نیز در بر گرفته و همچنین در اقتصاد ایران، لزوم مقررات گذاری بر بازارهای رقیب تولید در ایران را نیز شامل می‌شود.

به نظر می‌رسد که حمایت از تولید در اقتصاد ایران با تناقض میان سیاست‌های اقتصاد کلان و سیاست‌های حمایتی مواجه است. درحالی که سیاست‌های اقتصاد کلان از طریق تولید بی‌ثباتی و آشفتگی، فعالیت بخش تولید را با مشکلات جدی روبرو می‌سازد، در بخش حمایت دولت در تلاش است تا از طریق سیاست‌های اعتباری، تعرفه‌ای، مالیاتی و حذف حقوق نیروی کار، از تولید حمایت کند.

اصلاح سیاست‌های اقتصاد کلان در جهت کاهش آسیب‌پذیری از شوک‌ها و نیز امتناع از اتخاذ سیاست‌های شوک درمانی برای حل مشکلات، در کنار بهبود سیاست تسهیل‌کننده تولید (مانند اتخاذ مالیات بر عایدی سرمایه) و تجمیع سیاست‌های حمایتی و برنامه‌ای ساختن آنها از جمله مهم‌ترین راهکارهای پیشنهادی این گزارش برای بهبود حمایت از تولید می‌باشد.

منابع فارسی

۱. بانک جهانی. (۱۳۸۴). "نقش دولت در جهان در حال تحول (چاپ دوم)" ترجمه: گ. مترجمان. انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲. تشکینی، احمد و همکاران. (۱۳۹۶). "کتاب سال ۱۳۹۵ صنعت، معدن و تجارت". انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۳. توانایی فرد، حسن. (۱۳۸۵). "فرهنگ تشریحی اقتصاد". انتشارات جهان رایانه.
۴. جوادی، شاهین. (۱۳۹۵). "الگوی راهبردی حمایت از تولید ۲. محیط اقتصاد کلان". مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. حسن زاده، علی و پرنیان، احسان. (۱۳۹۸). "الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۵. فعالیت‌های نامولد رقیب تولید برخی تجربه‌های جهانی و راهکارهای مقابله با آن در ایران، مسلسل ۱۶۵۸۲". مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. خاندوزی، سید. احسان. (۱۳۸۵). "مروری بر تجربه مناطق آزاد تجاری-صنعتی در چین"، مسلسل ۷۸۶۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. خیریناکز، خوزه مانوئل سالازار و همکاران. (۱۳۹۴). "ایجاد تحول در اقتصاد، سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه". ترجمه: گروه مترجمین. انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۸. رجب پور، حسین. (۱۳۹۵). "ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم انداز آن در برنامه ششم توسعه" - مسلسل ۱۴۷۹۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. رجب پور، حسین. (۱۳۹۷). "الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۳. موازین انتخاب راهبرد مطلوب"؛ مسلسل ۱۶۱۵۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. سریع القلم، محمود. (۱۳۹۰). "عقلانیت و توسعه یافتگی ایران". انتشارات فرزاد روز.
۱۱. سیاح، سید امیر و تهرانی، ایمان. (۱۳۹۸). "پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری: بهار ۱۳۹۸". مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۲. گریفین، کیت. (۱۳۸۲). "راهبردهای توسعه اقتصادی". ترجمه: حسین راغفر و محمدحسین هاشمی. نشر نی.
۱۳. داریوش مبصر و همکاران. (۱۳۹۷). "ساختار صنعتی ایران در آینه برنامه های توسعه". شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۱۴. مقیسه، محسن. (۱۳۹۶). "الگوی راهبردی حمایت از تولید ۴. تجربه دولت چین با رویکرد تأمین مالی". مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۵. نافزیگر، ای واین. (۱۳۹۵). "توسعه اقتصادی". ترجمه: تقی آزاد ارمکی. نشر نی.
۱۶. نعمت الهی، سمیه و همکاران. (۱۳۹۶). "کتاب سال ۱۳۹۴ صنعت، معدن و تجارت". انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۱۷. هادی زنور، بهروز. (۱۳۸۳). "سیاست صنعتی و مولفه‌های از دست رفته". در کتاب: از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی (ص: ۶۶-۱۰۰) نشر استیری.

منابع لاتین

18. Commission on Growth and Development. (2008). The Growth Report : Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Washington, DC: world bank.



فرم ارزیابی بروشور

۱- مفاهیم ارائه شده در بروشور اقتصاد به زبان ساده را تا چه میزان مفید ارزیابی می‌کنید؟

□ عالی □ خوب □ متوسط □ ضعیف

۲- آیا با تهیه نسخه‌های بعدی بروشور موافقید؟

□ بلی □ خیر

۳- پیشنهادات شما برای بهبود نسخه‌های بعدی بروشور چیست؟

.....

.....

.....

۴- از نظر شما در نسخه‌های بعدی بروشور، بایستی به معرفی چه متغیرها یا مفاهیم اقتصادی پرداخته شود؟

.....

.....

.....

۵- برگزاری چه دوره‌های آموزشی را برای به‌روزرسانی دانش هیئت نمایندگان محترم پیشنهاد می‌نمایید؟

.....

.....

.....

لطفاً این فرم را پس از تکمیل جدا نموده و به دفتر مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران تحویل فرمایید.

