



مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

اقتصاد به زبان ساده

(شماره ۲۱)

استراتژی توسعه صنعتی

تهیه شده در:

معاونت اقتصادی

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

۲ مهرماه ۱۳۹۶



پیشگفتار

به منظور آشنایی هرچه بیشتر علاقمندان با مفاهیم اقتصادی و به‌کارگیری صحیح این موارد در تحلیل‌های اقتصادی، ایده تهیه و ارائه بروشورهایی با عنوان "اقتصاد به زبان ساده" در معاونت اقتصادی اتاق ایران طرح گردید و توسط مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی به اجرا درآمد. نسخه پیش‌رو، بیست و یکمین خروجی این ایده می‌باشد. به‌منظور بهبود نسخه‌های 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 استراتژی توسعه صنعتی

ارزیابی توسعه صنعتی کشورهای مختلف جهان نشان‌دهنده موفقیت چشمگیر برخی از کشورها در این امر است. حال آنکه کشورهای مذکور علیرغم کسب موفقیت در توسعه صنعتی، دارای تفاوت‌های عمده‌ای در ساختارهای اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی هستند. لذا این سؤال مطرح می‌شود که چگونه این کشورها به توسعه صنعتی دست‌یافته‌اند؟ آیا همه آنها از یک روش برای توسعه صنعتی پیروی کرده‌اند؟ آیا امکان تقلید از روش‌های به‌کار گرفته‌شده، برای سایر کشورها وجود دارد؟ پاسخ سؤالات مذکور را می‌بایست در استراتژی توسعه صنعتی این کشورها جستجو کرد.

استراتژی توسعه صنعتی به مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌های بلندمدت دولت اطلاق می‌شود که در بُعد خارجی چارچوب و نحوه ارتباط بخش صنعت کشور با اقتصاد جهانی را تعریف می‌کند و در بُعد داخلی به‌طور غیرمستقیم بر تخصیص منابع بین صنایع و یا گروه‌های صاحب نفوذ جامعه اثر می‌گذارد؛ بنابراین با در نظر گرفتن مفهوم توسعه صنعتی به‌عنوان یک مسیر و یا یک مرحله از گذار توسعه اقتصادی، می‌توان استراتژی صنعتی را به نقشه راهی تشبیه کرد که سیاست صنعتی در لایه‌ای پایین‌تر از آن، ابزارها، بودجه، ملزومات و تاکتیک‌های اجرایی طی مسیر را مشخص می‌کند. در واقع، سیاست مذکور دربردارنده کلیه سیاست‌های صنعتی، تجاری، ارزی، پولی و مالی است که همگی در یک راستا و به‌صورت هماهنگ در جهت تحقق استراتژی توسعه صنعتی، تنظیم می‌شوند.



اهداف استراتژی توسعه صنعتی و راه‌های دستیابی به آن

سیاست‌گذاران با تدوین استراتژی‌های توسعه صنعتی اهداف متفاوتی را دنبال می‌کنند. این اهداف عبارتند از:

- قطع حلقه‌های وابستگی بجامانده از دوران استعماری و ایجاد استقلال سیاسی؛
 - خلق اقتصادی مدرن و متنوع، به صورت هماهنگ و منسجم؛
 - ایجاد اشتغال؛
 - صرفه‌جویی در هزینه‌های ارزی از طریق سیاست‌های جایگزینی واردات و ایجاد درآمدهای ارزی از طریق گسترش صادرات؛
 - ایجاد تغییرات مطلوب اجتماعی؛ نهادی و سیاسی در جهت مدرنیزاسیون جامعه؛
 - کسب شان و اعتبار سیاسی ناشی از توفیقات اقتصادی و حفظ امنیت ملی.
- لازم به تاکید است که صنعتی شدن لزوماً تنها راه دستیابی به رشد سریع درآمد سرانه نیست. برای مثال در بسیاری از کشورها، با گسترش صادرات مواد معدنی و منابع طبیعی مانند نفت، درآمدها افزایش پیدا کرده است. اما در بلندمدت برای حفظ روند رشد به صورت پایدار، قطعاً اقتصاد مبتنی بر یک صنعت پویا مورد نیاز است. بنابراین یکی از اهداف مهم استراتژی توسعه صنعتی دسترسی به رشد پایدار است.

ضرورت تدوین استراتژی توسعه صنعتی

تاریخ بارها نشان داده است که مهم‌ترین عامل تمایز کشورهای ثروتمند از کشورهای تنگدست، اساساً توانمندی‌های بیشترشان در تولید صنعتی است، یعنی در بخشی که در آن بازدهی عموماً بالاتر و گرایش به رشد بازدهی (البته نه همیشه) از بخش‌های کشاورزی و خدمات سریع‌تر است. از طرفی بررسی سهم ارزش افزوده تولیدات صنعتی در تولید ناخالص داخلی کشورها، گویای این واقعیت مهم است که اقتصادهایی که با سرعت در حال رشد هستند، عملاً به صنعتی شدن روی آورده‌اند. از سوی دیگر در مسیر صنعتی شدن همواره این پیش‌فرض وجود داشته است که سیاست‌های دولت - از طریق تنظیم درجه باز بودن اقتصاد، شتاب بخشیدن به سرمایه‌گذاری، افزایش عرضه نیروی کار ماهر، بهره‌برداری از صرفه‌جویی‌های مقیاس موجود و طراحی برنامه‌های سرمایه‌گذاری که رابطه تکمیل‌کنندگی بین پروژه‌ها را در مرکز توجه دارند- می‌تواند سرعت صنعتی شدن را افزایش دهند، بهره‌وری نیروی کار را ارتقا بخشد و از این طریق نرخ‌های رشد تولید کل و درآمد را بالا ببرد. این

نتایج همگی حاکی از ضرورت برخورداری از یک خط‌مشی منسجم برای صنعتی شدن و یا در یک کلام تدوین استراتژی توسعه صنعتی هستند. تجربه تاریخی کشورهایی که امروزه صنعتی هستند نیز، این موضوع را تأیید می‌کند.

پیش شرط اجرای موفق استراتژی توسعه صنعتی

با وجود اینکه تدوین استراتژی توسعه صنعتی یکی از وظایف دولت در راستای دستیابی به توسعه است اما تعداد زیادی از کشورها علی‌رغم انتخاب راهبرد توسعه صنعتی و طراحی و اجرای سیاست‌های مرتبط با آن، توفیقی در زمینه دستیابی به توسعه، نداشته‌اند. در واقع سیاست‌های صنعتی که به تبیین ابزارها و الزامات تحقق استراتژی توسعه صنعتی اشاره دارند، بسته به شرایط و بخش مورد نظر قابل طراحی و تغییر هستند اما گلوگاه و مشکل اصلی که موفقیت یا شکست سیاست‌های صنعتی را بیش از خود سیاست‌ها تعیین می‌کند ظرفیت اجرایی و رفتار دولت است.

تجربه کشورهای موفق در دستیابی به توسعه صنعتی گویای این است که دولت‌های این کشورها، توسعه‌گرا بوده‌اند. دولت توسعه‌گرا مفهومی است که عموماً پژوهشگران علوم سیاسی و جامعه‌شناسان سیاسی از آن استفاده می‌کنند. دولت توسعه‌گرا دولتی است که قدرت، استقلال، ظرفیت و مشروعیت کافی برای تعقیب اهداف توسعه‌ای را در خود داشته باشد. برای تحقق چنین دولتی، نخبگان سیاسی، بخش خصوصی و ماموران دستگاه‌های اجرایی باید دارای ویژگی‌های خاصی به شرح زیر باشند:

۱. وجود نخبگان یا حاکمان سیاسی سالم، ملی‌گرا و تحول‌خواه شرط نخست تحقق دولت توسعه‌گراست؛ به عبارت دیگر طبقه یاد شده عموماً از ائتلافی میان گروه‌های نخبگان به وجود می‌آید. در واقع، دولت توسعه‌گرا در حکومت فردی، تحقق نمی‌یابد. از سوی دیگر دولت توسعه‌گرا از استقلال نسبی برخوردار است، بدین معنا که هیچ‌یک از اقشار اجتماعی قادر به تحمیل منافع خاص خود به دولت نیستند.

۲. دولت‌های توسعه‌گرا ارتباط ریشه‌داری با بخش خصوصی دارند. به عبارت دیگر دارای استقلال ریشه‌دار هستند. ارتباط تنگاتنگ دولت با بخش خصوصی در صورتی به توسعه می‌انجامد که منافع بخش خاصی بر دولت مسلط نشود و دولت بتواند منافع گروه‌های مختلف را نمایندگی و هماهنگ سازد. ارتباط میان دولت و بخش خصوصی با ویژگی‌های مورد اشاره نه تنها به ظرفیت‌های دولت، بلکه به ظرفیت‌ها و الگوی ارتباطی بخش خصوصی نیز بستگی دارد.



۳. عنصر مهم دیگر در دولت‌های توسعه‌گرا نظام اداری مستقل، باصلاحیت و حرفه‌ای است، از همین رو، این دولت‌ها را دولت‌های بوروکراتیک می‌نامند. مدیریت اقتصادی از دیرباز نیازمند ظرفیت‌های کارشناسی بوده است. اگر نخبگان سیاسی به پیچیدگی‌های اداری آگاه نبوده و با مداخلات بی‌مورد اجازه تصمیم‌گیری‌های کارشناسی را سلب کنند یا اساساً نظام اداری فاقد صلاحیت‌های لازم باشد، دولت، توسعه‌گرا نخواهد بود، زیرا حل تضاد منافع میان گروه‌ها و چالش‌های پیش‌رو نیازمند ظرفیت‌های کارشناسی در نظام اداری کشور است.

سیاست‌های صنعتی

سیاست صنعتی در واقع همه اقدامات مبتنی بر چارچوب استراتژی توسعه صنعتی را شامل می‌شود و به معنای هدایت تخصیص منابع به‌سوی بخش‌های صنعتی با هدف بهبود عملکرد رفاهی اقتصاد ملی در بلندمدت می‌باشد. به تعبیر دیگر سیاست صنعتی با تحریک طرف عرضه فعالیت صنعتی، بر رشد اقتصادی موفقیت‌آمیز متمرکز می‌شود. تقویت رقابت‌پذیری بین‌المللی، نوسازی ساختار صنعتی، دستیابی به مزیت‌های نسبی پویا از طریق کمک به رشد سریع صنایع بالقوه و تصحیح موارد شکست بازار از اهداف این سیاست به‌شمار می‌آیند. لازم به ذکر است اتخاذ سیاست صنعتی با اتخاذ سیاست در بخش صنعت متفاوت است. سیاست صنعتی همه اقدامات دولت (اعم از مقررات‌گذاری، تصدی‌گری، تسهیلات مالی و ...) را که با جهت‌گیری تحول صنعتی رخ می‌دهد دربرمی‌گیرد.

علیرغم گستردگی استفاده از سیاست‌های صنعتی در دنیای امروز، همچنان بر سر انتخاب نوع سیاست‌ها مناقشه وجود دارد. با این وجود یک وفاق کلی در ارتباط با ایجاد محیط مطلوب برای صنعتی شدن از طریق ثبات اقتصاد کلان، تأمین عمومی آموزش، حقوق مالکیت تضمین‌شده و اجرای قانونی قراردادهای مشاهده می‌شود. در کنار ایجاد محیط مطلوب برای فعالیت هرچه بهتر صنایع، سیاست‌های صنعتی نیز می‌بایست دارای چارچوب‌های مشخصی باشند. در ادامه اهم این چارچوب‌ها که در مطالعات سازمان‌های معتبر بین‌المللی از جمله آنکتاد و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، به آن‌ها اشاره شده است، ذکر گردیده است.

۱. **بومی‌سازی سیاست صنعتی:** امکان تجویز یک نسخه واحد در تدوین سیاست‌های صنعتی برای همه کشورها وجود ندارد. گرچه تجربه کشورهای موفق آسیای شرقی حاوی درس‌های مفیدی برای کشورها در این زمینه است ولی چنین سیاست‌هایی ممکن است در کشورهای دیگر



منجر به موفقیت نشود. همان‌طور که کشورهای آسیای شرقی نیز همه از یک سیاست صنعتی خاص پیروی نکرده‌اند. لذا لازم است هر کشوری با توجه به شرایط خود یک سیاست صنعتی مناسب انتخاب کند؛ به عبارت دیگر استراتژی‌های توسعه صنعتی در واکنش به عواملی چون میزان بهره‌مندی یک کشور از مواهب اولیه، وقوع حوادث تاریخی، شوک‌های خارجی، انتخاب‌های ممکن سیاسی ناشی از تعامل گروه‌های ذی‌نفع داخلی و در دسترس بودن و عقلانی جلوه کردن نظریه‌های اقتصادی حاکم در آن مقطع زمانی و سرانجام سنت‌ها و باورهای فرهنگی در جوامع مختلف، شکل‌ها و قالب‌های متفاوتی به خود می‌گیرند.

۲. ایجاد انگیزه در فعالیت‌های جدید دارای مزیت: هدف اصلی سیاست صنعتی، تنوع بخشیدن به اقتصاد و ایجاد مزیت‌های نسبی جدید است. به این ترتیب، انگیزه‌ها باید بر فعالیت‌های اقتصادی که برای اقتصاد داخلی جدید است، (از منظر تولید محصول جدید و فناوری جدید برای محصولات موجود) تمرکز کنند.

۳. انتخاب صنایع خاص: آنچه مشخص است قیمت‌های بازار به‌تنهایی قادر به هدایت تصمیمات سرمایه‌گذاری به بخش‌هایی که تحول ساختاری اقتصاد را در پی داشته باشد نیستند. از طرفی انگیزه لازم برای ارتقاء مهارت سرمایه انسانی نیز توسط قیمت‌های بازار شکل نمی‌گیرد. لذا انتخاب صنایع خاص که مورد حمایت دولت قرار بگیرند از ملزومات سیاست توسعه صنعتی است. در انتخاب صنایع مذکور لازم است تا شرایط بازار و قابلیت‌های موجود در کشور در نظر گرفته شود. همچنین بهره‌گیری از مشاوره و مشارکت بخش خصوصی در انتخاب صنایع می‌تواند امکان انتخاب صنعت اشتباه توسط سیاست‌گذاران را کاهش دهد.

۴. حمایت مشروط و زمان‌بندی شده: حمایت‌هایی که از صنایع منتخب می‌شود باید ضابطه‌مند، مشروط به افزایش بهره‌وری، دارای بازه زمانی تعیین شده باشد و مسئولیت اجرای آن بر عهده سازمان‌های دارای صلاحیت‌های معین گذاشته شود. این امکان وجود دارد که صنعت منتخب علیرغم عملکرد ضعیف همچنان از حمایت‌های دولت استفاده کند. برای جلوگیری از چنین اتفاقی لازم است معیاری برای سنجش عملکرد صنعت مورد حمایت دولت تعیین شود تا در صورت تعدی از آن، حمایت از صنعت متوقف گردد. در این ارتباط بهتر است به‌جای قرار دادن معیارهایی همچون اشتغال و یا خروجی صنعت، از میزان مطلق و نرخ رشد بهره‌وری استفاده شود که بهترین معیار می‌باشد.

۵. **حمایت از فعالیتهای صنعتی خاص:** حمایت‌های عمومی باید فعالیتهای صنعتی را هدف قرار دهد که پتانسیل سرریز به سایر فعالیتهای دیگر داشته باشد، سرمایه‌گذاری مکمل باشد یا اثر سرریز اطلاعاتی یا تکنولوژیک ایجاد کند.

انواع سیاست‌های صنعتی

با توجه به گستردگی و تنوع اقدامات لازم برای تحقق توسعه صنعتی، سیاست‌های صنعتی را در ادبیات موضوع به سه بخش تقسیم کرده‌اند:

۱. **سیاست عمودی یا گزینشی (انتخابی):** منظور از این نوع سیاست صنعتی، این است که صنایع خاصی محور توسعه صنعتی قرار گیرند. هرچه موضوع سیاست‌گذاری مشخص‌تر باشد، این گزینش خاص‌تر می‌شود.

۲. **سیاست افقی:** سیاست افقی به تدابیری اطلاق می‌شود که هرچند معطوف به بخش خاصی نیستند و عمومیت دارند، ولی متوجه فعالیتهای ویژه‌ای مانند تحقیق و توسعه در صنعت هستند.

۳. **سیاست کارکردی:** منظور سیاست‌هایی است که به وضع بازار توجه دارند و می‌توانند یک زنجیره و یک چرخه را تکمیل کنند؛ به عبارت دیگر سیاست کارکردی حد واسط سیاست عمودی و افقی است و یک شاخه و زنجیره را برای بهبود وضع آن در نظر می‌گیرد.

گفتنی است که در بُعد عمودی، گزینش و انتخاب صورت می‌گیرد و در بُعد افقی توسعه زیرساخت‌ها و فعالیتهای ویژه در عرض صنایع مطرح است؛ بنابراین دو سیاست صنعتی عمودی و افقی مکمل یکدیگرند، اما آنچه برای استراتژی توسعه صنعتی اهمیت دارد هماهنگی سیاست‌های نوع اول و سوم است. چرا که سیاست‌های نوع اول، دخالت دولت در اقتصاد به صورت گزینشی و غیرموافق بازار هستند و موجب تخصیص منابع به نفع گروه‌های خاص می‌شوند، در حالی که سیاست‌های کارکردی از نوع دخالت‌های موافق بازار دولت هستند که گرچه باعث جهت‌دهی منابع به سمت خاصی نمی‌شوند، ولی ناتوانایی‌ها و شکست‌های بازار را رفع می‌کنند. حمایت از سرمایه انسانی (بهداشت و آموزش)، آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و بهبود صادرات از جمله دخالت‌های کارکردی هستند.

دولتی که در استراتژی توسعه صنعتی خود بتواند هماهنگی میان سیاست‌های گزینشی و کارکردی ایجاد کند همان دولت توسعه‌گرا است. دولت‌های شرق آسیا از نمونه دولت‌های توسعه‌گرا بوده‌اند که

نه تنها سیاست‌های کلان آن‌ها اثر گذار بوده بلکه دخالت‌های آن‌ها در سطح بخش محصول و حتی بنگاه نیز مهم بوده است.

رویکردهای متفاوت استراتژی‌های توسعه صنعتی

با نگاهی به تجربه صنعتی شدن کشورهای توسعه یافته همچون انگلیس، آمریکا و ... می‌توان دریافت اولاً این کشورها برای توسعه صنعتی خود دارای استراتژی صنعتی بوده‌اند و ثانیاً آنها با سیاست‌ها و نهادهایی که امروز به کشورهای در حال توسعه (مبنی بر آزادسازی تجارت بین‌الملل و سرمایه‌گذاری، خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی) توصیه می‌کنند به جایگاه فعلی خود نرسیده‌اند بلکه فعالانه از سیاست‌های صنعتی و تجاری، همچون حمایت از صنایع نوپا و اعطای یارانه‌های صادراتی، استفاده کرده‌اند.

بر خلاف افسانه رایج، بریتانیا قبل از اینکه تسلط صنعتی خود را به‌شکلی بسیار آشکار، در اواسط قرن نوزدهم تثبیت کند و تجارت آزاد را در پیش بگیرد، استفاده‌کننده افراطی و در حوزه‌های خاصی، پیشتاز فعال سیاست‌های مداخله‌جویانه صنعتی، تجاری و فناوری بوده است. با اینکه حوزه فعالیت چنین سیاست‌هایی محدود بود، تاریخ آن به قرن چهاردهم (ادوارد سوم) و قرن پانزدهم (هنری هفتم) در مورد تجارت پشم (صنعت پیشتاز آن زمان)، برمی‌گردد. بریتانیا تنها زمانی به لغو کامل تعرفه‌های گمرکی واردات تن داد و تجارت آزاد را پیشه کرد که در عرصه فناوری (در پس دیوار بلند و دیرپای تعرفه) پیشی گرفته بود.

آمریکا نیز منطق تقویت صنایع نوپا را که بریتانیا در اداره پیشرفت صنعتی خود به‌خوبی استفاده کرده بود، سازماندهی کرد. دولت آمریکا، بیش از یک قرن (۱۹۴۵-۱۸۱۶) این منطق را با جدیتی بیشتر از هر دولت دیگری وارد حوزه عمل نمود. طی این دوره، آمریکا در جهان یکی از بالاترین نرخ‌های متوسط تعرفه واردات صنعتی را داشت. تنها پس از جنگ جهانی دوم، آمریکا با برتری صنعتی، در نهایت تجارت خود را آزاد و دفاع از آرمان تجارت آزاد را آغاز کرد. امروزه با تشکیل سازمان تجارت جهانی (WTO) که ۱۶۴ کشور دنیا عضو آن هستند و حاکم شدن قواعد این سازمان بر عرصه تجارت بین‌المللی، امکان حمایت‌گرایی به شیوه‌ای که در قرون گذشته در کشورهای توسعه‌یافته تجربه شد وجود ندارد.

در ادامه سه رویکرد متفاوتی که کشورهای در حال توسعه برای دستیابی به توسعه صنعتی به کار بسته‌اند توضیح داده شده‌اند.

۱- جایگزینی واردات: در این رویکرد که اغلب در اقتصادهای مختلط (نظام‌های اقتصادی مبتنی بر ترکیبی از هر دو نظام بازار و برنامه‌ریزی اقتصادی، مالکیت عمومی و مالکیت خصوصی یا بازار آزاد و مداخله‌گری اقتصادی) به اجرا درآمده است، تمرکز بر جایگزینی واردات کالاها، مصرفی ساخته‌شده توسط تولیدکنندگان داخلی بوده و بخش عمده‌ای از سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی انجام شده و دولت در نقش ارائه‌کننده مشوق‌ها برای هدایت بخش خصوصی در مسیر مطلوب ظاهر شده است. بیشترین اقدامات صورت گرفته در صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات شامل سیاست‌ها تجاری مانند تعیین تعرفه‌های بالا، استفاده از نرخ‌های ارز متعدد برای تشویق صادرات غیرسنتی (معمولاً کالاهای ساخته‌شده) و منع واردات کالاها، مصرفی، دسترسی ترجیحی صاحبان صنایع به سرمایه، استفاده از سیاست‌های پولی برای پایین نگه داشتن نرخ‌های بهره و... بوده است. صرف‌نظر از اینکه کدام یک از این سیاست‌های تجاری و اعتباری اجرا شوند، قطعاً تامین اعتباری نسبتاً ارزان، یکی از خصوصیات برجسته این رویکرد است.

تجربه کشورهایی که رویکرد جایگزینی واردات را اجرا کرده‌اند نشان می‌دهد سیاست‌های حمایتی و اعتباری مذکور در کنار مزایایی هم‌چون حفاظت از صنایع ملی در بازارهای داخلی در برابر رقبای خارجی، می‌تواند اثرات دیگری نیز داشته باشد. اولین و بدیهی‌ترین اثر این است که سیاست‌های حمایتی در کنار تشویق رشد صنعت ساخت، مانع گسترش سایر بخش‌ها از جمله کشاورزی شده‌اند (مثلاً از طریق تغییر جهت سرمایه‌گذاری عمومی از فعالیت‌های پشتیبان کشاورزی (آبیاری، برق‌رسانی روستایی، ساختن جاده‌های روستا تا بازار) به نفع فعالیت‌هایی که حامی صنعت‌اند). البته باید در نظر داشت حمایت‌های تعرفه‌ای به نفع بخش صنعت داخلی عمل نمی‌کنند مگر اینکه از نوع حمایت‌های صحیح (مشروط، محدود و زمان‌مند) باشند. در واقع، ضروری است این حمایت‌ها به‌عنوان فرصتی محدود در نظر گرفته شوند که در اختیار تولیدکنندگان داخلی قرار می‌گیرد تا برای افزایش قدرت رقابت‌پذیری خود با دنیای خارج تلاش کنند. در غیر این صورت تعرفه‌ها می‌توانند جانبداری شدیدی در بخش صنعت به نفع فروش در بازار داخلی و علیه فروش در بازار بین‌المللی به وجود آورند.



یکی دیگر از اثرات رویکرد جایگزینی واردات این بوده است که نسبت‌های عوامل تولید را تحت تاثیر قرار داده است. مثلاً از طریق پایین آوردن هزینه نسبی سرمایه مالی، صاحبان صنایع را به استفاده از فنون مکانیزه تولید تشویق کرده و گرایش به سوی نسبت‌های بالای سرمایه به نیروی کار را تقویت نموده است. اثر دیگر این رویکرد، افزایش نابرابری در توزیع درآمد و ثروت در میان خانوارها بوده است. همچنین، سیاست‌های تجاری و اعتباری به کار گرفته شده در این رویکرد عموماً الگوهای سکونت و توزیع مکانی جمعیت را تحت تاثیر قرار داده و موجب مهاجرت از روستا به شهرها و گسترش پدیده‌ی حاشیه‌نشینی شده‌اند.

لازم به ذکر است که لزوماً تمامی اثرات فوق در میان کشورهای قائل به استراتژی جایگزینی واردات وجود نداشته است با این حال این نوع جهت‌گیری‌ها آنقدر از عمومیت برخوردار بوده‌اند که در میان حامیان این استراتژی نارضایتی و در میان طرفداران اقتصاد بازار، انتقاد شدیدی را پدید آوردند. کشورهای منطقه آمریکای لاتین و بلوک شرق از جمله کشورهایی بودند که رویکرد جایگزینی واردات را برای صنعتی شدن انتخاب کردند.

۲- ارتقای بخش کالاهای سرمایه‌ای: این رویکرد برای زمانی طراحی شد که صادرات رشد کندی داشت. از آنجا که در این شرایط، ارزش لازم برای واردات کالاهای سرمایه‌ای در راستای حفظ نرخ بالای سرمایه‌گذاری وجود ندارد، کشورها یا باید جاه‌طلبی‌های رشد خود را تا سطح درآمدهای صادراتی‌شان کاهش دهند و یا اینکه توسعه بخش کالاهای سرمایه‌ای را در دستور کار خود قرار دهند.

در این رویکرد از آنجایی که بازار داخلی آماده جذب تولیدات صنعتی وجود ندارد، تولید قبل از تقاضا صورت می‌گیرد به این امید که به سبب وقوع رشد، تقاضا شکل بگیرد. با توجه به اینکه صاحبان صنایع خصوصی حاضر به تحمل مخاطرات چنین انتظاری نیستند بنابراین بازوی اصلی صنعتی شدن تحت این رویکرد، دولت است و نقش بخش خصوصی به تولید کالاهای مصرفی در مقیاس کوچک آن هم با حمایت دولت، محدود می‌شود. در این شرایط دولت به درآمدهای عمومی بسیار وابسته است. اگر دریافت‌های مالیاتی کافی نباشد بخش عمومی به‌طور کلی کسری خواهد داشت. آنگاه این خطر ظاهر خواهد شد که استراتژی صنعتی شدن که برای افزایش عرضه کالاهای سرمایه‌ای طراحی شده است متزلزل گردد. اگر این سیاست به‌طور ماهرانه‌ای به

اجرا در نیاید این خطر وجود دارد که استراتژی صنعتی نه تنها مشکل کمبود ارزی را حل نکند بلکه خود سبب ایجاد مشکلات اقتصادی نیز شود.

کشور هند این رویکرد را برای صنعتی شدن انتخاب کرد. برخی اقتصادهای شرق آسیا همچون تایوان نیز در بخشی از روند صنعتی شدن خود، خودکفایی در تولید کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای را تجربه کردند.

۳- گسترش صادرات کالاهای صنعتی: در این رویکرد که به دنبال طراحی استراتژی توسعه بر محور صادرات کالاهای صنعتی است، اقتصاد بازتر است. به این معنی که آسان‌تر می‌توان از مزیت‌های نسبی بهره برد. این امر به نوبه خود به افزایش کارایی کلی در بهره‌وری منابع درآمدها کمک خواهد کرد.

تولید صنعتی در این رویکرد از شانس بالاتری برای توسعه صنایع کاربر برخوردار است، زیرا تنها از این طریق هزینه‌ها آنقدر پایین می‌آید که از نظر بین‌المللی رقابتی باشد. همچنین، توسعه صنایع کاربر صادراتی خود موجب بهبود توزیع درآمد می‌شوند.

در این رویکرد هزینه‌های دستمزد از طریق محدود نمودن فعالیت اتحادیه‌های صنفی پایین نگه داشته می‌شود و ساعات کار (از جمله اضافه کار) و حجم کار نیز زیاد است، همچنین در بعضی از صنایع اتکای زیادی بر نیروی کار زنان می‌شود.

از جمله سیاست‌هایی که در صنعتی شدن بر اساس گسترش صادرات به کار رفته‌اند می‌توان به بخشودگی‌های مالیاتی و معافیت‌های تعرفه‌ای برای واردات مورد استفاده در صنایع صادراتی؛ کاهش هزینه انرژی و سایر خدمات عمومی مورد استفاده در صادرات؛ کاهش نرخ بهره برای صادرکنندگان؛ ارائه وام‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری؛ ارائه اعتبارات صادراتی و وام‌های ارزی و گسترش خدمات بیمه‌ای و اعتبارات برای بازاریابی و تحقیق و توسعه اشاره نمود.

سابقه صنعتی شدن از طریق گسترش صادرات در میان کشورهای در حال توسعه به تجربه کشورهای شرق آسیا از جمله کره جنوبی بازمی‌گردد. پس از پایان جنگ جهانی دوم، با افزایش تقاضا در کشورهای صنعتی دوره رونق اقتصادی بار دیگر آغاز شد. در این دوران کشورهای شرق آسیا با توجه به شرایط اقتصادی جهان که امکان جذب محصولات آسیایی را فراهم آورده بود، صادرات پرشتاب صنعتی خود را آغاز کردند.

تجربه کشورها در بهره‌گیری از استراتژی‌های توسعه صنعتی

با توجه به اهمیت تجربه کشورهای در حال توسعه برای کشورمان، در ادامه تجربه موفق سه کشور منتخب برزیل، هند و کره جنوبی (با سه رویکرد استراتژی توسعه صنعتی متفاوت) ارائه شده است.

توسعه صنعتی برزیل (توسعه مبتنی بر رویکرد جایگزینی واردات):

یکی از کشورهای موفق در زمینه اجرای جایگزینی واردات، برزیل بوده است. این کشور، جایگزینی واردات را به‌عنوان یک استراتژی آگاهانه برای توسعه اقتصادی آغاز نکرد، بلکه این استراتژی واکنش خودبه‌خودی نسبت به یک سری ضربه‌های خارجی مثل از بین رفتن بازار لاستیک برزیل در اواخر قرن نوزدهم، قطع تجارت بین‌المللی طی جنگ جهانی اول، سقوط رابطه مبادله^۱ این کشور تا ۴۶,۴ درصد طی بحران بزرگ اقتصادی دهه ۱۹۳۰ و قطع مجدد بازرگانی بین‌المللی طی جنگ جهانی دوم بود. هریک از این ضربه‌ها، موجی از صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات را برانگیخت که به افزایش گام‌به‌گام سهم صنعت در تولید ناخالص ملی انجامید. برزیل برای جایگزینی واردات، از سیاست‌هایی مانند کاهش ارزش پول و نظارت‌های ارزی استفاده کرد و حمایت‌های تعرفه‌ای را نیز افزایش داد. همچنین پرداخت بدهی خارجی را به حالت تعلیق درآورد. این اقدامات موثر واقع شد، به‌طوری‌که روند کاهشی رشد GDP در دوره ۳۱-۱۹۲۱ محدود گردید و سپس با طی روندی افزایشی، تولید ناخالص داخلی واقعی طی دوره ۳۸-۱۹۳۱ در مجموع ۵۶,۴ درصد رشد کرد.

جنگ جهانی دوم در آمریکای لاتین نیز تحرک بیشتری به صنعت داد. در واکنش به رقابت بیشتر بین‌المللی پس از جنگ، برزیل در ۱۹۴۷ نظارت‌های ارزی را مجدداً اجرا کرد و حمایت‌های تعرفه‌ای را افزایش داد که به‌ویژه به‌نفع تولید داخلی کالاهای مصرفی بود. در دوره زمانی ۶۱-۱۹۵۶ موج جدیدی از صنعتی شدن ظاهر شد. سرمایه‌گذاری عظیمی از سوی دولت در نیروی

۱ رابطه مبادله نشان می‌دهد کشورها به‌ازای یک واحد از صادرات، چه میزان کالا وارد می‌کنند. تنزل رابطه مبادله بیانگر این است که با صدور مقادیر مشخصی از کالا حجم کمتری از واردات به‌دست خواهد آمد (این مطلب برگرفته از مقاله "بررسی رفتار مبادله بازرگانی خارجی ایران" است).

برق، حمل و نقل و در صنایع سرمایه‌ای و واسطه‌ای صورت گرفت. از بخش خصوصی در امر صنایع کالاهای مصرفی کاملاً حمایت شد. سیاست‌های لیبرال در خصوص جذب سرمایه‌گذاری خارجی در پیش گرفته شد و سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم در تولید صنعتی به سرعت افزایش یافت. در ۱۹۶۹، تازه‌ترین موج گسترش صنعتی آغاز شد. وجه مشخص این دوره که اجرای آن در ۱۹۷۶ پایان یافت، رشدی سریع و خارق‌العاده بود که «معجزه برزیلی» نام گرفت. در این زمان روند بلندمدت نرخ رشد تولید صنعتی طی حدود سه دهه و نیم (۸۴-۱۹۵۰) ۷٫۷ درصد در سال بود.

برزیل در تجربه صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات کالاهای مصرفی، از توسعه کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای غافل نشد و دگرگونی بلندمدتی در ساختار تولید صنعتی خود به وجود آورد. تا سال ۱۹۶۷ سهم کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای از ارزش افزوده تولید صنعتی ۵۶ درصد بود و سهم کالاهای مصرفی کمتر از یک سوم بود. شانزده سال بعد این ساختار متحول شد و در سال ۱۹۸۳ سهم کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای در ارزش افزوده تولید صنعتی برزیل ۶۲ درصد و سهم کالاهای مصرفی اساسی فقط کمتر از یک چهارم بود. بنابراین برزیل بخش صنعتی متوازی ایجاد کرد که از یکپارچگی مطلوبی برخوردار بود.

طی دوره معجزه اقتصادی به‌منظور تشویق صدور کالاهای صنعتی، بخش خصوصی از یارانه‌های هنگفت و معافیت‌های مالیاتی برخوردار شد. در نتیجه صادرکنندگان کالاهای صنعتی با برخورداری از یارانه‌های ناخالص توانستند محصولات خود را در بازارهای خارجی به قیمت‌هایی در حدود ۶۰-۴۰ درصد پایین‌تر از قیمت کالاهای مشابه داخلی عرضه کنند. از این روی صادرات تولیدات صنعتی در اواخر دهه ۱۹۶۰ به سرعت افزایش یافت به طوری که در پایان دهه مزبور کالاهای صنعتی بیش از ۷۰ درصد از مجموع صادرات را در بر گرفت. در ۱۹۸۴ که برزیل در تلاش برای پرداخت بدهی‌های خود بود، مازاد موازنه تجاری عظیمی به‌دست آورد. به این ترتیب، برزیل انتقال از صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات را به مرحله ارتقای صدور کالاهای صنعتی با موفقیت به پایان رساند و به تدریج دروازه خود را به‌طور کلی به‌روی جهان بازتر کرد. بدیهی است الحاق برزیل به WTO (۱۹۹۵)، دیگر اجازه اعطاء یارانه‌های صادراتی به‌گونه‌ای که در گذشته در این کشور تجربه شد را نمی‌دهد.

توسعه صنعتی هند (استراتژی مبتنی بر ارتقای بخش کالاهای سرمایه‌ای):

پس از استقلال هند در سال ۱۹۴۷، دولت مسئولیت توسعه اقتصادی را به عهده گرفت و سیاست‌های اقتصادی در چهارچوب برنامه‌های ۵ ساله توسعه، تنظیم شد. از آنجا که هند در کنار استقلال سیاسی علاقه‌مند به استقلال اقتصادی نیز بود با آغاز برنامه پنج‌ساله دوم (۱۹۶۰-۱۹۵۵) سیاست‌گذاران هندی رشد بخش کالاهای سرمایه‌ای را در دستور کار خود قرار دادند. این کشور مایل نبود سرمایه‌گذاری خارجی را بپذیرد مگر به‌عنوان وسیله تحصیل تکنولوژی خارجی. با این حال آمادگی پذیرش کمک خارجی را داشت هرچند از این کمک‌ها نیز بسیار کم استفاده کرد. هند اساساً تمایل داشت خوداتکا باشد و چنین نیز بود.

به‌طور کلی جهت‌گیری سیاست‌های صنعتی هند به‌مدت سی سال (۱۹۸۵-۱۹۵۵) از استمرار برخوردار بود. به‌عبارت دیگر دیدگاه هند در این مدت، تأکید بر نقش پیشروی بخش کالاهای سرمایه‌ای در اقتصاد و تمرکز بر نقش دولت در راستای تحقق این امر بود.

در این دوران بخش عمومی حدود ۵۵-۴۰ درصد از مجموع سرمایه‌گذاری‌ها را انجام می‌داد و سرمایه‌گذاری خصوصی در صنعت از طریق رشته‌ای از اقدامات مثل صدور جوازهای صنعتی و سهمیه‌های وارداتی، تحت کنترل درآمد. واردات نیز به‌وسیله سهمیه‌ها (علاوه بر تعرفه‌ها) محدود می‌شد و مقدار آن برحسب نوع محصول و نوع استفاده‌کننده تخصیص می‌یافت. برای جلوگیری از افزایش انحصار در بخش خصوصی، نظارت‌های قیمتی نیز بر محصولاتی که ضروری تلقی می‌شدند مثل کود شیمیایی، سیمان، آلومینیوم، شکر، فرآورده‌های دارویی و غیره انجام می‌گرفت.

با فرض تمرکز سیاست اقتصادی هند بر ایجاد بخش کالاهای سرمایه‌ای در راستای استقلال نرخ انباشت سرمایه از رشد درآمدهای صادراتی، می‌توان این کشور را در زمینه صنعتی شدن، موفق ارزیابی نمود. چراکه سهم کالاهای سرمایه‌ای در تولید صنعتی هند از کمتر از ۵ درصد در ابتدای برنامه پنج ساله دوم به حدود ۱۸٪ در سال ۱۹۸۰ رسید. همچنین طی دوره بیست ساله ۸۰-۱۹۶۰ نرخ رشد ارزش افزوده صنایع مرتبط با کالاهای سرمایه‌ای به ۸٫۱ درصد بالغ گشت. درحالی‌که در همین بازه، نرخ رشد بخش کالاهای سرمایه‌ای، مصرفی و واسطه‌ای به ترتیب معادل ۶٫۲، ۴٫۹ و ۴٫۲ درصد بود. لذا اولویت سیاست‌گذاری در خصوص کالاهای سرمایه‌ای

به‌طور نسبی محقق شد هرچند آهنگ رشد اقتصادی و بهره‌وری در طی سه دهه (۸۰-۱۹۵۰)، آهسته بود.

به‌دنبال رشد کند تولید ناخالص داخلی و بهره‌وری، هند در سال ۱۹۸۵ برنامه‌ای تحت عنوان اصلاحات صنعتی به اجرا درآورد. تمرکز این برنامه بر سه محور بود: ۱- افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ۲- تغییر ابراهای سیاست اقتصادی از نظارت‌های فیزیکی به مشوق‌های ملی و ۳- تغییر رویکرد استراتژی توسعه صنعتی از جایگزینی واردات کالاهای سرمایه‌ای به سوی اقتصاد بازر. به‌این ترتیب، دولت یارانه‌های بنگاه‌های تولید صنعتی را تقلیل داد و نظارت بر قیمت‌ها کاهش یافت. برخی مشوق‌های صادراتی به اجرا درآمد و عوارض گمرکی صادرات در مورد سه چهارم از اقلامی که سابقاً مشمول حقوق گمرکی بودند از میان رفت. همچنین، سیاست اقتصادی، اندکی به سمت ترغیب بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم متمایل شد. در نتیجه این اصلاحات سهم تولیدات صنعتی از صادرات به حدود ۷۰ درصد رسید.

باوجود موفقیت‌های نسبی هند در اجرای این رویکرد سیاست‌های اقتصادی این کشور به‌لحاظ زمانی با سیاست‌های جهانی هماهنگ نبوده است. زمانی که تجارت بین‌المللی به‌شدت در حال گسترش بود، سیاست‌های هند خیلی درون‌نگر بودند. زمانی هم که آهنگ تجارت بین‌المللی آهسته شد، هند تصمیم گرفت نظام تجاری خود را آزاد کند و بیشتر رو به صادرات بین‌المللی آورد.

توسعه صنعتی کره جنوبی (استراتژی مبتنی بر صادرات کالاهای صنعتی):

بعد از جنگ کره (۱۹۵۳-۱۹۵۰) اقتصاد این کشور به‌کلی از هم پاشیده بود. در سال ۱۹۶۱ کره جنوبی یک استراتژی جدید اقتصادی صنعتی شدن با جهت‌گیری صادراتی را به اجرا درآورد. این استراتژی نه یک استراتژی آزادی عمل اقتصادی بلکه ترکیبی از حمایت همه‌جانبه و نظارت شدید دولت بود. یکی از اجزای مهم این استراتژی، یکسان کردن قیمت‌های کره جنوبی با قیمت‌های بین‌المللی به‌منظور بهره‌برداری از برتری نسبی کشور و حفظ قابلیت رقابت صادرات آن بود. در همین راستا در سال ۱۹۶۱ پول ملی کره توسط دولت این کشور تضعیف شد. لذا ضمن رقابت‌پذیر شدن کالاهای کره‌ای از بُعد قیمت در بازارهای جهانی، دولت در راستای حمایت از صادرکنندگان [از منظر هزینه‌های تمام شده]، اقدام به پرداخت یارانه‌های صادراتی نمود.

همزمان با تغییر نظام ارز، نظام مالی نیز تغییر یافت. در سال ۱۹۶۱ دولت اداره پنج بانک عمده را به‌عهده گرفت و از این نظارت در جهت اجرای برنامه‌های سرمایه‌گذاری و تولید خویش استفاده کرد. سرمایه با نرخ‌های یارانه‌ای در اختیار کارفرمایان خصوصی قرار داده شد و از دیگر سیاست‌های دولتی (تعرفه‌ها، نظارت‌های قیمتی، مالیات بر سود، مقرری‌های استهلاک و نظارت بر اقلام وارده به هر صنعت) به‌منظور اعمال تبعیض بین شرکت‌ها استفاده شد؛ به آنها که با خواسته‌های برنامه‌ریزان مطابقت داشتند مساعدت شد و آنهایی که از مطابقت سرباز زدند جریمه شدند.

در سال ۱۹۵۶ نرخ‌های بهره اسمی دو برابر شد. به‌این ترتیب هزینه استقراض سرمایه افزایش یافت و شرکت‌ها ترغیب شدند از روش‌های تولیدی کاربر استفاده کنند، در نتیجه اشتغال افزایش یافت. اثر دوم افزایش نرخ پس‌انداز، انتقال اندوخته‌های پس‌اندازکنندگان از بازارهای خیابانی به بازار رسمی سرمایه بود. این امر اجرای برنامه‌های محوری را برای بانک‌های تحت نظارت دولت آسان‌تر نمود.

دخالت دولت در پیشبرد صادرات به‌دقت برنامه‌ریزی شده تولیدات صنعتی در کره جنوبی بسیار موفق بود. سهم صنعت در خلق ارزش افزوده طی دوره ۶۰-۱۹۷۵ به دو برابر افزایش یافت و در سال ۱۹۸۴ به ۲۹٪ از تولید ناخالص ملی رسید. طی همین دوره نسبت صادرات به GDP از ۳،۴٪ به ۴۱،۵ درصد رسید. لذا طی سه دهه اقتصاد کره جنوبی عملاً از اقتصادی بسته به اقتصادی بسیار باز مبدل گشت.

سرمایه خارجی منبع مهمی در تامین سرمایه‌گذاری در تمامی دوران صنعتی شدن کره جنوبی بود. اما این به معنی وابستگی به سرمایه خارجی نبود. سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم که اجازه ورود به کشور را می‌یافت به‌شدت تحت نظارت بود. معمولاً این سرمایه‌گذاری‌ها به‌صورت مشترک ایجاد می‌شد، به‌طوری‌که کره‌ای‌ها در آن نفع نظارتی و کنترلی داشتند و در نهایت سرمایه‌گذاری‌های مشترک بعداً به مالکیت تام کره درمی‌آمدند.

از لحاظ رشد اقتصادی نیز تجربه کره جنوبی نشان می‌دهد پس از به اجرا درآمدن استراتژی جدید، نرخ رشد تولید ناخالص داخلی به‌شدت شتاب گرفت. در حالی‌که رشد اقتصادی در دوره ۶۲-۱۹۵۳، ۴،۷ درصد بود، در بازه زمانی ۸۵-۱۹۶۲ به ۸،۷ درصد بالغ گشت. صادرات کل و

به‌ویژه صادرات کالاهای صنعتی نیز سریعاً افزایش یافت. به‌طوری‌که تا آغاز دهه ۱۹۸۰، کالاهای صنعتی بیش از ۹۰ درصد از صادرات کل را شامل می‌شد.

ارزیابی سه رویکرد استراتژی توسعه صنعتی در تجربه کشورهای منتخب

کشورهای برزیل، هند و کره جنوبی هرکدام رویکرد متفاوتی را در استراتژی توسعه صنعتی خود پیگیری کرده‌اند که پیامدهای مختلفی برای آنها داشته است. در جدول (۱) میزان اثرگذاری مثبت حاصل از پیاده‌سازی سه استراتژی متفاوت بر ۸ شاخص اقتصادی در این سه کشور مورد مقایسه و رتبه‌بندی (از ۱ تا ۳) قرار گرفته است. شایان ذکر است، هر یک از این الگوها نقاط قوت و ضعف خود را دارد و ارزیابی کلی آنها ناگزیر بستگی دارد به اینکه کدام وزنه نسبی برای هر یک از الگوها در نظر گرفته شود. همان‌طور که در جدول (۱) مشاهده می‌شود، الگوی کره جنوبی (استراتژی توسعه صنعتی صادرات محور) با کسب رتبه اول در ۶ معیار از ۸ معیار به‌طور کلی، نسبت به عملکرد دو کشور دیگر اثرات بهتری بر شاخص‌های اقتصادی داشته است. در این میان الگوی کشور هند (رویکرد ارتقای بخش کالاهای سرمایه‌ای) کم‌توفیق‌تر بوده است.

جدول ۱: ارزشیابی سه رویکرد صنعتی شدن در کشورهای منتخب

رتبه هند	رتبه برزیل	رتبه کره جنوبی	شاخص اقتصادی
۳	۲	۱	رشد تولیدات صنعتی
۱	۳	۲	ثبات رشد
۳	۲	۱	رشد صادرات صنعتی
۱	۱	۳	توسعه صنایع کالاهای سرمایه‌ای
۳	۲	۱	کارایی تولید صنعتی
۳	۲	۱	ایجاد اشتغال
۲	۳	۱	میزان برابری
۳	۲	۱	رشد درآمد سرانه

منبع: راهبردهای توسعه اقتصادی (۱۳۷۵)

نگاهی به استراتژی توسعه صنعتی در ایران

با گذشت چندین دهه از انقلاب اسلامی، علی‌رغم آنکه وظیفه تدوین استراتژی توسعه صنعتی به موجب قانون بر عهده وزارت صنایع و معادن قرار داده شده است^۱، هنوز برنامه‌ای که از آن بتوان به عنوان استراتژی توسعه صنعتی یاد کرد، تدوین نشده است. بعضا اسناد راهبردی (همانند سندهای راهبردی توسعه کشور که در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴) هم که در خصوص صنایع تهیه گردیده است، مشخصه‌های یک استراتژی توسعه صنعتی را ندارند. تنها تلاش قابل توجهی که در این راستا انجام شده است تدوین "استراتژی توسعه صنعتی کشور" در سال ۱۳۸۲ است که آن هم اجرا نشد. دلیل عدم وجود استراتژی صنعتی در ایران را شاید بتوان فقدان فهم مشترک از مفهوم توسعه و برنامه‌ریزی توسعه در کشور عنوان کرد. این امر به‌وضوح در برنامه‌های توسعه قابل مشاهده است. در این برنامه‌ها تعریف روشنی از مفهوم، ابعاد و ویژگی‌های توسعه ارائه نشده است. علاوه بر آنکه برنامه‌های توسعه به درستی تدوین نشده‌اند، هیچ استراتژی توسعه صنعتی نیز در این برنامه‌ها مورد تأکید قرار نگرفته است^۲. بدیهی است در فضایی که برنامه‌ای استراتژیک برای توسعه وجود ندارد نمی‌توان توقع برنامه استراتژیک بخشی (برنامه توسعه صنعتی) داشت.

همچنین، برنامه‌های توسعه ۵ ساله پس از انقلاب، از یک‌سو فاقد نگاه آسیب‌شناسانه و از سوی دیگر فاقد رویکرد آینده‌پژوهانه به توسعه صنعتی بوده‌اند، نه در آنها واکنشی مناسب به عدم توفیقات گذشته و علل بنیادین آن صورت گرفته و نه طرح‌ریزی هوشمندانه‌ای برای بهره‌گیری از امکان‌های در دسترس در آینده به چشم می‌خورد. در عوض انبوهی از خط‌مشی‌های مختلف در برنامه‌های توسعه بدون جهت‌گیری مشخص و با نوسانات متعدد اتخاذ شده است. به‌عنوان مثال همان‌گونه که در جدول (۲) مشاهده می‌شود، در هر یک از برنامه‌های توسعه چندین صنعت، متفاوت از صنایع منتخب در سایر برنامه‌ها مورد حمایت قرار گرفته‌اند. تعدد صنایع منتخب نه تنها ردیابی اولویت‌ها را با مشکل مواجه کرده بلکه مانع عملی شدن برنامه‌ها و سیاست‌های دولت شده است.

^۱ ماده ۱ قانون تمرکز قانون صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن؛ ماده ۲۱ برنامه چهارم توسعه؛ ماده ۱۵۰ برنامه پنجم توسعه.

^۲ برای توضیحات بیشتر در خصوص آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران به بروشور اقتصاد به زبان ساده شماره ۲۰ با عنوان "برنامه‌ریزی" مراجعه شود.

جدول ۲: بررسی خط‌مشی‌های عمودی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه اول تا پنجم

برنامه توسعه	خط‌مشی‌های عمودی توسعه صنعتی
اول	- حمایت از صنایع سنگین، تولیدات سرمایه‌ای و واسطه‌ای - رشد صنایع مادر حمایت از تکنولوژی کم‌ارز بر و اشتغال‌زا - حمایت از صنایع کاربر - حمایت از ماشین‌آلات و تکنولوژی محلی
دوم	- لزوم تعیین استراتژی و اولویت‌بندی فعالیت‌های اقتصادی و تجاری در راستای الگوی تعریف‌شده - محوریت بخش کشاورزی - حمایت از صنایع تبدیلی کشاورزی و معدنی - حمایت از صنایع کوچک - حمایت از صنایع الکترونیک
سوم	- حمایت از توسعه صنایع الکترونیک (از طریق سیاست‌گذاری و سرمایه‌گذاری متمرکز و هماهنگ)
چهارم	- حمایت از صنایع مبتنی بر منابع (انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره پایین‌دستی آن‌ها) - حمایت از صنایع دارای مزیت رقابتی - حمایت از صنایع الکترونیک
پنجم	- لزوم تهیه «سند استراتژی توسعه صنعتی» در وزارت صنایع «با نظارت معاونت راهبردی» - توسعه زنجیره پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیرفلزی) - حمایت از توسعه شهرک‌های صنعتی صنایع پتروشیمی (خارج از نظارت وزارت صنایع) - حمایت از صنایع انرژی‌بر معدنی - حمایت از صنایع الکترونیک

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)

همانگونه که در جدول (۲) تشریح شده است اصولاً خط‌مشی یکسانی میان برنامه‌های توسعه ۵ ساله کشور دیده نمی‌شود. از سوی دیگر بین برنامه‌های مذکور و بودجه‌های سنواتی نیز هماهنگی وجود ندارد. بدون شک عدم وجود روح واحد میان برنامه‌های توسعه را می‌توان به خلاء یک استراتژی توسعه صنعتی مرتبط دانست. فقدان استراتژی توسعه صنعتی در کشور مشکلات عدیده‌ای را به همراه داشته است. مشخص نبودن بخش‌های دارای اولویت و صناعی که می‌بایست در آن‌ها خلق مزیت شود، سبب شده است، منابع کشور به درستی هدایت نشوند و دستاوردهای توسعه‌ای برای ایران به همراه نداشته باشند. متأسفانه در کشور بیشتر صنایع در بخش‌های متکی به رانت و مواد خام تمرکز پیدا کرده‌اند.



از دیگر مشکلات بخش صنعتی می‌توان به وجود دوگانگی در بنگاه‌های صنعتی اشاره نمود. به این معنی که درصد زیادی از بنگاه‌ها دارای اندازه کوچک و درصد اندکی نیز در اندازه بزرگ فعالیت می‌کنند و تعداد بنگاه‌های متوسط و سهم آن‌ها از تولیدات صنعتی اندک است. از طرفی دیگر وابستگی بخش صنعت به درآمدهای نفتی و افزایش درآمدهای ارزی حاصل از نفت، سبب نادیده گرفته شدن صادرات صنعتی و افزایش انگیزه در تأسیس بنگاه‌های صنعتی عمومی شده است. درآمدهای قابل توجه حاصل از صدور نفت نیز سبب ایجاد ساختاری شبیه به توزیع درآمد به جای فرآیند تولید درآمد شده است.

عدم تمایل واحدهای صنعتی به استخدام نیروی کار و خصوصاً نیروی کار متخصص، عدم تمایل سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری، نقش مسلط بخش عمومی و دولتی به جای بخش خصوصی در فرآیند تولید صنعتی و وجود فاصله عمیق فناوری صنعت در ایران با سایر کشورها، از دیگر مشکلات بخش صنعت ایران به حساب می‌آید. شایان ذکر است مهم‌ترین عامل رشد اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته در قرن بیستم رشد فناوری در تولیدات صنعتی آن‌ها بوده است. ۷۸ درصد رشد اقتصادی آلمان، ۷۶ درصد رشد اقتصادی فرانسه و ۵۰ درصد رشد اقتصادی آمریکا مرهون رشد فناوری در این کشورها بوده است.

با توجه به مطالب عنوان شده تدوین استراتژی توسعه صنعتی یک ضرورت است و می‌بایست در اسرع وقت با بهره‌گیری از نخبگان صنعت، اقتصاد، آینده‌پژوهان و تصمیم‌سازان اقتصادی، در دستور کار دولت قرار بگیرد. در این نقشه راه تنها چند بخش اصلی باید مشخص گردد و انتخاب بیش از چند اولویت محدود، در واقع به معنی عملی نشدن برنامه‌ها است. در تعیین بخش‌های موردنظر، ملاحظات توسعه‌ای به دور از تصمیمات رانتی بسیار حائز اهمیت است. نکته قابل توجه آن است که صرفاً تکیه بر مزیت‌های نسبی برای تعیین بخش‌های کلیدی و راهبردی، ما را از خلق مزیت، تولید با ارزش افزوده بالا و حرکت با تقاضای جهانی دور خواهد ساخت.

جمع‌بندی

پیگیری یک استراتژی توسعه صنعتی از مهم‌ترین اقدامات کشورها برای دستیابی به توسعه صنعتی است. کشورهای صنعتی با رویکردهای مختلف اعم از توسعه صادرات، جایگزینی واردات، ارتقای بخش کالای سرمایه‌ای و یا ترکیبی از آن‌ها به توسعه صنعتی دست‌یافته‌اند. هر یک از این رویکردها دارای پیامدهای مختلفی است و ارزیابی موفقیت کلی آن‌ها بستگی به این دارد که کشور اجراکننده آن در پی دستیابی به چه هدفی است. از این روی، در تدوین استراتژی توسعه صنعتی، در نظر گرفتن و اولویت‌بندی اهداف در کنار توجه به شرایط اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی هر کشور ضرورت دارد. تدوین استراتژی توسعه صنعتی همچنین، می‌بایست در چارچوب مشخصی از جمله انتخاب با دقت صنایع و حمایت مشروط و زمان‌بندی شده از آن‌ها صورت پذیرد.

باید توجه داشت با اتکاء صرف به تدوین یک استراتژی خوب، توسعه صنعتی محقق نمی‌شود؛ بلکه پیش‌شرط اجرای موفق استراتژی توسعه صنعتی، وجود یک دولت توسعه‌گرا با سه ویژگی وجود نخبگان یا حاکمان سیاسی سالم (غیرفاسد)، ملی‌گرا و تحول‌خواه، ارتباط ریشه‌دار با بخش خصوصی و وجود نظام اداری مستقل، باصلاحیت و حرفه‌ای است.

در پایان لازم به ذکر است که با در نظر گرفتن مشکلات عدیده در بخش صنعت کشور و عدم تدوین استراتژی توسعه صنعتی در ایران (علیرغم تأکیدهای مکرر به آن در قوانین و برنامه‌های توسعه)، ضروری است تدوین استراتژی صنعتی برای کشور با بهره‌گیری از تجارب موفق کشورها (البته با در نظر داشتن اقتضانات خاص اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی کشور) و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های فکری و کارشناسی نخبگان، عالمان سیاسی و بخش خصوصی کشور در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گیرد.



منابع فارسی:

۱. قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)
۲. گروه مدیریت و اقتصاد مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف. (۱۳۸۸). دولت توسعه‌گرا؛ ترجمه آرش اسلامی و میثم قاسم‌نژاد، ناشر: جواد ناصر بخت.
۳. چنگ، هاجون. (۱۳۸۸). نیکوکاران نابکار (افسانه تجارت خارجی آزاد و تاریخچه پنهان سرمایه‌داری)؛ ترجمه میرمحمد نبوی و مهرداد شهایی، تهران: نشر اختران.
۴. حسینی، میرعبدالله؛ سیدی، میرهادی. (۱۳۸۱). بررسی رفتار مبادله بازرگانی خارجی ایران؛ فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، دوره ۶، شماره ۲۲.
۵. قانون "تمرکز قانون صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن".
۶. گریفین، کیت. (۱۳۷۵). راهبردهای توسعه اقتصادی، ترجمه حسین راغفر و محمد حسین هاشمی، نشر نی.
۷. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۵). ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه.
۸. نیلی، مسعود؛ ساعدی، علیرضا. (۱۳۸۴). استراتژی توسعه صنعتی، جلد ۵: تجربه توسعه صنعتی در جهان، انتشارات علمی دانشگاه صنعتی شریف.
۹. نیلی، مسعود؛ ساعدی، علیرضا. (۱۳۸۴). استراتژی توسعه صنعتی، خلاصه مطالعات طرح تجربه توسعه صنعتی در جهان، انتشارات علمی دانشگاه صنعتی شریف.

منابع لاتین:

1. Rodrik, D (2004), Industrial Policy for the Twenty-First Century, Harvard University.
2. Priewe, J (2015), Eight strategies for development in comparison, Institute for International Political Economy Berlin.
3. Unctad (2007), Rethinking industrial policy.

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؟

.....

.....

.....

یادداشت

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

یادداشت

A series of horizontal dotted lines for writing.