

بازار بازار

بولتن تحلیلی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی
شماره هفتم - مرداد ماه ۱۴۰۲

پیدا و پنهان

سیاست های صنعتی



محمد رضا عابدین مقانکی

عدم اهتمام پیشینی به اتخاذ
سیاست تجاری، به انحراف کشاننده اهداف توسعه صنعتی



احمد تشکینی

تحول جایگاه دولت در ایران

(از منظر میزان مداخلات اقتصادی)



افسانه شفیعی

راهبردهای توسعه رقابت پذیری صنعتی
(با تاکید بر توسعه صادرات صنعتی)



علی سلیم

سیاست صنعتی:

ویژگی ها، انحراف ها و محدودیت های گزینش



فائزه مرادی حقیقی

سیر تحول سیاست صنعتی
در چین (با تاکید بر برنامه «ساخت چین ۲۰۲۵»)



امین مالکی

چگونه «سیاست صنعتی جدید» موفق خواهد شد؟



مجید جلیلی

الزامات طراحی سیاست صنعتی کارآمد و باکیفیت



مسعود کمالی اردکانی

مشوق های مالیاتی
عادلانه، موثر و منطقی در سیاست صنعتی



نشست «یارانه ها در صنعت»

با حضور علیرضا کلاهی رئیس کمیسیون صنعت اتاق بازرگانی
در محل موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی





تحول جایگاه دولت در ایران

(از منظر میزان مداخلات اقتصادی)



احمد تشکینی (دانشیار موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

از جمله اهداف عمده این برنامه، افزایش سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و صنایع سرمایه‌بر، گسترش صنایع سنگین و تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در صنایع سبک (صنایع کالاهای مصرفی و واسطه‌ای) بود که در برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۲-۴۶) نیز تعقیب شد. در این برنامه که با تأکید بر توسعه زیرساخت‌ها به عنوان ابزاری برای صنعتی شدن کشور اجرا شد، دولت به گسترش شبکه زیربنایی اقتصادی با هزینه هنگفت (از محل درآمدهای نفت) پرداخت و در عین حال بخش خصوصی را همچنان به لحاظ اعتباراتی تأمین کرد. در برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۵۱) عمده جهت‌گیری‌ها به سمت صنعتی کردن ایران پیش رفت و دولت سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای در بخش صنعت به انجام رساند. همچنین شرایط برای ورود بخش خصوصی به جرگه فعالیت‌های اقتصادی تسهیل شد و سهم بخش خصوصی در حصول به اهداف برنامه افزایش یافت. با این حال طی این برنامه و برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۵۶) که با هدف افزایش استاندارد زندگی و درآمدها اجرا شد، نقش دولت در اقتصاد بسیار پررنگ‌تر از بخش خصوصی شد. به عبارتی تجربه مداخلات اقتصادی دولت طی این دوران نشان داد که در طول اجرای پنج برنامه عمرانی، دولت نقش یک پیشران نخست را در اقتصاد بازی کرد؛ نقشی که بخش خصوصی به لحاظ ضعیف بودن و همچنین عمومی بودن ماهیت کالاهای مشمول سرمایه‌گذاری (راه‌ها، سدسازی، و...)، قادر به انجام آن نبود.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ساختار وابسته اقتصاد کشور، چهره واقعی خود را نشان داد. ورشکستگی نظام بانکی به علت پرداخت بی‌رویه اعتبارات و خروج شدید سرمایه از کشور، نخستین واکنش قابل پیش‌بینی اقتصاد در شرایط بحرانی انقلاب و جنگ بود. سرمایه‌داران وابسته به رژیم شاهنشاهی با احساس ناامنی، به فروش و یا رها ساختن سرمایه‌های منقول و غیرمنقول خود پرداختند و موسسات تولیدی را به تعطیلی کشاندند. تحریم اقتصادی آمریکا، مشکلات پس از پیروزی انقلاب را تشدید کرد و اقتصاد وابسته به شدت زیر فشار قرار گرفت. این موارد زمینه ساز استمرار حمایت‌های دولت در آن زمان بود. لذا حوزه مداخلات دولت روزبه‌روز گسترش یافت و فرآیند ملی‌سازی بسیاری از بخش‌های اقتصاد، از جمله بانک‌ها، شرکت‌های بیمه، و برخی صنایع بزرگ، همچنین واگذاری مالکیت واحدهای صنعتی، کشاورزی و خدماتی به نهادهای انقلابی (سازمان صنایع ملی ایران، بنیاد مستضعفان، ...) طی سال‌های ۱۳۵۸-۶۰ رخ داد. با این کار دولت عملاً اداره امور اقتصاد را به طور متمرکز به دست گرفت و تا پایان جنگ خود عهده دار تمامی امور شد.

میزان حدود و ثغور دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی از موضوعات مهم و چالشی اقتصاد ایران است. در این راستا در این نوشتار به بررسی سیر تحولات جایگاه دولت در اقتصاد ایران در سه مرحله پرداخته شده است. ضمن اینکه با ارائه دیدگاه موافقین و مخالفین مداخلات اقتصادی دولت و بالاخص ورود آن به مرحله اجرای سیاست‌های صنعتی، برشی از نظریات داخلی را در برابر رویکردهای جهانی برمی شمارد.

۱_ دولت به عنوان پیشران نخست:

این مرحله از ابتدای قرن حاضر آغاز و تا قبل از شروع دهه هفتاد شمسی (مقارن با دهه نود میلادی) یعنی زمان پایان تفکرات دولت پیشران و اوج تفکرات دولت پلید در غرب به طول انجامید. طی این دوران تحولات مهمی رخ داد که یکی از مهمترین آنها وقوع جنگ‌های جهانی بود. در این دوران، از یک سو آثار نامطلوب جنگ‌های جهانی در اقتصاد وارد شده بود و از سوی دیگر دیدگاه‌های اقتصاد توسعه و تأکید بر نقش دولت در اقتصاد، نظام اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار داده بود. لذا دولت در بسیاری از زمینه‌ها با ایجاد انحصارات گوناگون، جایگزین و رقیب بخش خصوصی شد و به عنوان یک انحصارگر بزرگ در عرصه اقتصاد ایران فعالیت کرد. در طول این دوران پنج برنامه عمرانی اجرا شد. شروع این برنامه‌ها از سال ۱۳۲۷ بود.

برنامه عمرانی اول که با هدف افزایش تولید، صادرات، تأمین مایحتاج مردم در داخل کشور و ترقی کشاورزی، صنایع و ثروت‌های زیرزمینی (به ویژه نفت) به اجرا رسید، الگوی توسعه‌ای کشور را گسترش کشاورزی از طریق اقدام بخش خصوصی قرار داد و متناظر با آن دولت به سدسازی و ارائه خدمات کشاورزی و اعطای اعتبارات به بخش خصوصی و به نوعی حمایت مستقیم از بخش خصوصی پرداخت. این رویه در برنامه عمرانی دوم (۱۳۳۴-۴۱) ادامه یافت و در نتیجه حمایت‌های دولت از بخش خصوصی، تا حدی از ضعف این بخش کاسته شد.





۳- احیای دولت:

بروز مشکلات ناشی از اجرای سیاست‌های تعدیل - افزایش تورم، و افزایش قیمت ارز و رکود فعالیت‌های تولیدی - باعث شد تا جایگاه اقتصادی دولت مورد تجدیدنظر قرار گیرد. به عبارتی در این دوران جهت‌گیری‌های به‌عمل آمده در جهت محور قرار دادن دولت یا تلاش در جهت حذف آن نبود، بلکه هدف فراهم ساختن زمینه‌های تعامل مشترک میان دولت و بازار (بخش خصوصی) قرار داده شد. در این راستا هدف‌گیری سیاست‌گذاران به سمت تقویت فضای مطمئن و قانونمند برای تمامی فعالیت‌ها، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی، حذف انحصارات، تمرکززدایی از ساختار اداری و اقتصادی، هدفمند ساختن سیاست‌های حمایتی دولت، استقرار نظام جامع تامین اجتماعی، توجه به امر اشتغال و ایجاد حداکثر تحرک و تامین فرصت‌های شغلی، ایجاد جهش صادراتی و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی به‌عنوان اهداف اصلی - معطوف شد و در این راستا از تشویق سرمایه‌گذاری و کار آفرینی و توسعه فعالیت‌های اشتغال‌زا در جهت کاهش بیکاری، ترجیح بخش‌های خصوصی و تعاونی در برخورداری از امتیازات و دسترسی به اطلاعات و ... بهره‌گیری به عمل آمد. همچنین برنامه چهارم توسعه اگرچه با رویکرد توسعه بخش خصوصی تدوین شد، به احیا و تعریف جدید وظایف دولت پرداخت و دیدگاه‌های نهادگرایی در برنامه تقویت شد. در این ارتباط، فصل دوازدهم برنامه به نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت (با همان رویکرد حکمرانی خوب) اختصاص یافت که اگر با احکام فصل اول برنامه چون مواد ۶ تا ۱۰ (ناظر بر خصوصی سازی) و یا فصل دوم (با محوریت تعامل فعال با اقتصاد جهانی یا به عبارتی جهانی‌سازی) مقایسه شود، مشخص می‌شود که در این دوران ضمن پذیرفتن محوریت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی، وظایف نهادی، تنظیمی و تکمیلی دولت در اقتصاد پذیرفته شده بود. در واقع، بخش خصوصی در حالی محور فعالیت‌های اقتصادی شناخته می‌شد که از طریق چارچوب‌های تنظیمی دولت تحت کنترل و نظارت در می‌آمد. این رویکرد که متأثر از برداشت‌های جدید از رابطه بخش خصوصی و دولت و جریان‌های فکری نیمه دوم دهه ۱۹۹۰م و رویکردهایی چون نوسازی، احیا و حکمرانی خوب در عرصه جهانی بود، از طریق ابزارهایی چون مقررات تنظیمی - بالاخص قانون رقابت - قابل پیشبرد بود. با وجود سیر تکوینی برشمرده، احیای دولت همچنان با نقایصی همراه بود که دلیل اصلی آن حاکمیت اصل ۴۴ قانون اساسی بود. این نقایص با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تا حد زیادی مرتفع شد. آنچه در اهداف این سیاست‌ها مطرح شد، ناظر بر رشد (کارایی)، اشتغال و اهداف اجتماعی بود؛ ضمن اینکه، رویکرد این سیاست‌ها نیز اشاره به توسعه فعالیت بخش خصوصی (و تعاونی) و تحول در ماهیت دولت از تصدی‌گری به سیاست‌گذاری و نظارت داشت.

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در قانون اجرای این سیاست‌ها و همچنین قانون برنامه پنجم توسعه نیز تلاش‌های متعددی به عمل آمد تا با تعیین حوزه‌های حاکمیتی دولت، از هرگونه گسترش در حوزه‌های تصدی‌گری این نهاد ممانعت به عمل آید و تاحد امکان دولت در مقام تأمین‌کننده به عوض تولیدکننده ایفای نقش نماید. در پایان خاطر نشان می‌سازد طرفداران دولت حداقل در ایران، کارکرد دولت را تنها در کارائی و رشد و نه در توزیع و عدالت می‌دانند. بدین روی توصیه طرفداران این دیدگاه فکری به سمت کاهش حجم مداخلات دولت در اقتصاد برای ایجاد تعادل در بودجه و تحریک تولید کالاهای قابل مبادله برای بهبود تراز پرداختها، آزادسازی قیمت‌ها (واقعی کردن قیمت‌ها) اعم از قیمت کالاهای، نرخ ارز و غیره)، کوچک‌سازی دولت، آزادسازی تجاری، تشویق صادرات و ادغام در بازارهای جهانی، تسهیل شکل‌گیری سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و توجه به مزیت نسبی در اولویتهای صنعتی است. طیف دیگر اقتصاددانان نهادگرا می‌باشند که معتقدند اصلاح سیستمی در اقتصاد از درون نهادهای اجتماعی باید صورت گیرد. برای سپردن اقتصاد به دست بازار نیز، ابتدا باید مقدمات نهادی آن شکل بگیرد. به همین منظور نقش دولت توسعه‌گرا و بازی ساز (و نه بازیگر) را بسیار کلیدی ارزیابی می‌کنند. محور اصلی دیدگاه این گروه کاهش هزینه‌های معاملاتی به عنوان مشکل اصلی صنعت ایران است. از نظر آنان، عواملی که تأثیر مستقیم بر تعیین هزینه معاملاتی دارند عبارتند از هزینه فرصت، هزینه اطلاعات و حقوق مالکیت. براساس نظرات این طیف، کلیدی‌ترین وظیفه دولت برای ایجاد یک تحول صنعتی، تلاش در جهت کاهش هزینه‌های مذکور از طریق «اصلاح نهادها و ساختارها» است. سیاست‌های پیشنهادی این دیدگاه فکری به منظور بهبود کارایی و حرکت به سمت توسعه صنعتی شامل شفافیت قوانین به خصوص قانون اساسی و قوانین مالکیت، شفافیت اطلاعات و کاهش هزینه دسترسی به آن و نوسازی نظام قضائی و ثبت اسناد است.

۲- شکست دولت (دوران پس از جنگ تحمیلی):

فرآیند ملی سازی نتوانست در ساختار وابسته اقتصاد تأثیر مثبتی بر جای گذارد. در این دوران (سال‌های ۱۳۶۷ به بعد) به‌منظور ایجاد شرایط «عادی» و با توجه به عدم تغییر الگوی مصرف، لازم بود تا با صدور حجم قابل توجهی از نفت، کماکان نیاز کشور از طریق واردات تامین شود و با توجه به اینکه حلقه‌های مکمل اقتصاد وابسته ایران، در کشورهای سرمایه‌داری قرار داشتند، انحصارات خارجی در بازافت جایگاه پیشین خود، چه از طریق خرید نفت و چه از طریق فروش کالا وارد عمل شدند. مشکل دیگر عدم سازماندهی اقتصاد از نظر حدود و ابعاد وظایف بخش‌های دولتی و غیردولتی بود. وضع اقتصادی به گونه‌ای بود که به‌علت افزایش مخارج دولت، حجم نقدینگی نامتناسب با حجم فعالیت‌های اقتصادی به‌شدت رشد می‌کرد و از سوی دیگر شرایط تورمی باعث می‌شد درآمد قشر محروم و به ویژه اقشاری که درآمدها از حقوق و دستمزد تامین می‌شد، دوباره به سمت سایر گروه‌های درآمدی منتقل شود. ضعف نظام مالیاتی کشور نیز وضع را از آنچه بود بدتر می‌ساخت. در این زمان شناخت مبانی رفتاری بخش‌های غیردولتی، نقش و جایگاه این بخش‌ها را به‌روشنی تبیین و بهبود می‌بخشید و آن را در جهت حل مشکلات کشور به عنوان چاره معرفی می‌کرد. پس جهت‌گیری‌ها بر ضد دولت تغییر کرد و از دولت خواسته شد تا تمامی موانع سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی را شناسایی و به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که امکان سودآوری متناسب سرمایه فراهم شود. این امر نیز با اعمال سیاست‌های تعدیل و آزادسازی اقتصادی قابل اجرا شناخته شد. در واقع جریان فکری اصلاحات اقتصادی در ایران از جریان عمومی اصلاحات اقتصادی که در کشورهای صنعتی با عنوان «سیاست‌های طرف عرضه» و در کشورهای در حال توسعه تحت عنوان «سیاست‌های تعدیل» شهرت داشتند، تأثیر پذیرفت.

همزمان با اجرای سیاست‌های تعدیل در برنامه اول توسعه اقتصادی پس از انقلاب، گرایش بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در بخش صنعتی افزایش یافت. در این خصوص مجوزهای تولید صنعتی به حد بی‌سابقه‌ای افزایش یافت و هر چند که همه این مجوزها به تولید منجر نگردیدند، تعداد زیادی از طرح‌ها به ثمر رسید و این امر باعث شد که نرخ رشد اشتغال از سال ۱۳۷۰ روندی صعودی در پیش گیرد. بدین ترتیب پایان جنگ و شروع بازسازی با ترویج رویکرد «دولت حداقل» یا «دولت پلید» همراه بود و از سال ۱۳۷۲ سیاست آزادسازی قیمت‌ها و تعدیل اقتصادی پیگیری شد، تا نقش دولت در اقتصاد به‌ناچار کم شود. در این هنگام، آزادسازی قیمت‌ها باعث شد تا بسیاری از اتحادیه‌های صنفی و تعاونی‌ها و مراکز تهیه و توزیع که به طور ذاتی صناعی رقابتی محسوب می‌شدند، قدرت کنترل بازاری خود را از دست دادند و بدین ترتیب اعتقاد به شکست دولت بیشتر شد. البته برخلاف جهت‌گیری منفی نسبت به دولت و اعتقاد به ناکارآمدی آن، فضای عملکرد بخش خصوصی چندان گسترش نیافت. زیرا در بسیاری موارد همچنان انحصارات دولتی پابرجا باقی مانده بود و حتی رقابت‌های غیرمنصفانه نیز در اقتصاد به چشم می‌خورد. در مجموع، با وجود تلاش‌های گسترده در جهت هدایت اقتصاد به سمت فضایی آزاد، در مورد رفع انحصارات دولتی و مسایل مربوط به آن، به شکل همه جانبه اقدام مهمی به عمل نیامد. ضمن اینکه در بخش‌های آزاد شده و یا خصوصی‌سازی شده هم اهدافی چون کارایی حاصل نشد.

این رویه همچنان ادامه داشت تا آنکه از سال ۱۳۷۳ - مقارن با نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ و آغاز احیای دولت در غرب - بروز مشکلات متعددی همچون کاهش شدید درآمدهای نفتی، تورم شدید ناشی از فشار تقاضا و افزایش نقدینگی همراه با افزایش قیمت ارز موجب شد تا وضعیت رکودی موجود با تداوم سیاست‌های تعدیل شدت یابد. پس به‌ناچار جهت‌گیری سیاست‌های تعدیلی تغییر کرد. زیرا وضعیت نابسامان اقتصاد به‌گونه‌ای بود که نمی‌شد با امید به عملکرد بخش خصوصی، به انتظار بهبود شرایط ماند. پس سیاست‌گذاران یکبار دیگر به سمت دولت و دخالت‌های آن منعطف شدند و در نتیجه سیاست‌های اعلام شده قبل مبنی بر آزادسازی اقتصاد جای خود را به سیاست‌های جدید مبتنی بر گسترش موقتی حجم دولت در قالب برنامه‌های مختلف مانند افزایش یارانه‌ها، توجه به مناطق محروم با اولویت اشتغال، گسترش بیمه همگانی و ... داد. این رویه تا هنگام برنامه سوم توسعه ادامه یافت و از زمان این برنامه سه موضوع اصلاح ساختار اداری و کاهش تصدی‌گری دولت، رقابتی کردن اقتصاد و ایجاد اشتغال مورد تأکید قرار گرفت. موارد فوق اگرچه هر یک در صورت اجرای صحیح می‌توانست بخشی از مشکلات اقتصادی موجود در کشور را کاهش دهد، لیکن به دلیل فقدان بسترهای مناسب و گستردگی بیش از حد دولت (حتی در شرایط اعمال سیاست‌های تعدیل)، نتوانستند پاسخ‌گوی مشکلات باشند. به عبارتی، تلاش در جهت رقابتی کردن اقتصاد در حالی صورت می‌گرفت که دولت حاکم همچنان با تعاریف سابق از حوزه عملکرد و جایگاه اقتصادی خود، مشغول به فعالیت بود. لذا، از همین زمان زمینه‌های تغییر در اندازه و ماهیت دولت فراهم آمد.

پایان جنگ و شروع بازسازی با ترویج رویکرد «دولت حداقل» یا «دولت پلید» همراه بود و از سال ۱۳۷۲ سیاست آزادسازی قیمت‌ها و تعدیل اقتصادی پیگیری شد، تا نقش دولت در اقتصاد به‌ناچار کم شود. در این هنگام، آزادسازی قیمت‌ها باعث شد تا بسیاری از اتحادیه‌های صنفی و تعاونی‌ها و مراکز تهیه و توزیع که به طور ذاتی صناعی رقابتی محسوب می‌شدند، قدرت کنترل بازاری خود را از دست دادند و بدین ترتیب اعتقاد به شکست دولت بیشتر شد.





سیاست صنعتی:

درس آموخته‌هایی از سانجایا ل و ویژگی‌ها، انحراف‌ها و محدودیت‌های گزینش



علی سلیم (استادیار موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)



۳_ معیارهای انتخاب گزینش: سه معیار اصلی برای گزینش بنگاه‌ها یا فعالیت‌ها به عنوان «هسته توسعه» مطرح می‌شود: الف) پتانسیل یادگیری: هسته‌های انتخابی بایستی دارای ظرفیت لازم برای یادگیری فناوریانه و ایجاد مزیت‌های رقابتی را دارا باشند. نکته بسیار مهم آنکه این «فرصت‌های فناوریانه» برای یادگیری الزاما به معنای فناوری‌های سطح بالا نیست و ممکن است مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه در صنایع بالغ (مثلا نساجی و پوشاک) ایجاد شود؛ ب) پتانسیل بازار: انتخاب هسته نباید صرفا برپایه فناوری باشد بلکه معیار بسیار مهم پتانسیل رشد در بازار جهانی است؛ پ) هزینه‌های هماهنگی و ورود: انتخاب هسته‌ها با توجه به ناکارا بودن بازار آزاد، توام با هزینه‌های هماهنگی و ورود است که در اینجا دخالت‌های دولت با اتخاذ سیاست‌های عمودی برای کاهش این هزینه‌ها ضروری است.

۴_ توانایی دولت در گزینش: نکته بسیار محوری که معمولا مورد غفلت واقع می‌شود آنست که با وجود سادگی و واضح بودن استدلال‌ها برای سیاست‌های گزینشی، اجرای آن در بسیار از کشورها نشدنی است. لازمه اتخاذ این سیاست‌ها مفهوم «توانایی‌های دولت» است. خطر «شکست دولت» که تاریخ توسعه مملو از آنهاست و اقتصاددانان دوستدار بازار، هزینه‌های آن را از هزینه‌های شکست بازار بیشتر می‌دانند، محدودیت جدی برای اتخاذ با کیفیت سیاست صنعتی است. شکست‌ها ممکن است به دلیل فساد در اجرا ناتوانی در فرموله کردن سیاست، ناتوانی در اجرای سیاست، نبود ساختار انگیزشی در ادارات و غیره رخ دهد.

موارد فوق‌الذکر، نکات بسیار محدودی از مطالعات نظری و تجربی کشورهاست که با تاکید بر آرای اندیشمندان فقید اقتصاد توسعه سانجایا ل نگارش شد. تطبیق موارد فوق با تجربه سیاست صنعتی در ایران نشان می‌دهد برای اتخاذ و اجرای سیاست صنعتی (حتی در درک و تدقیق مفاهیم) در ابتدای راه هستیم. لال در مقاله خود در سال ۲۰۰۲ یکی از الزامات اتخاذ سیاست‌های گزینشی توسط کشورهای در حال توسعه را «مهارت‌های سیاست گذاری صنعتی» عنوان می‌کند:

«سیاست صنعتی شدیداً نیازمند مهارت‌های اجرایی و فنی است که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه میزان آن بسیار کم است. سطوح مهارت‌ها متناسب با سطح توسعه صنعتی و درجه گزینشی بودن سیاست صنعتی است».

سانجایا ل در مقاله «ایجاد مزیت رقابتی: نقش سیاست صنعتی» در سال ۱۹۹۵ تعریف سببیتی از سیاست صنعتی ارائه می‌کند:

«سیاست صنعتی عبارت است از: تمام انواع دخالت‌های دولت که به صورتی هماهنگ و آگاهانه برای تقویت توسعه صنعتی از آن استفاده می‌شود. پس حمایت در مقابل واردات و یارانه‌هایی که به برخی از صنایع منتخب به عنوان «برندگان» داده می‌شود، نیز نوعی از سیاست صنعتی است. البته سیاست صنعتی به اینها منحصر نیست؛ هر دخالتی در بازارهای سرمایه، نیروی کار، مهارت و فناوری یا ایجاد تغییرات نهادی که موجب تقویت توسعه صنعتی می‌شود، سیاست صنعتی تلقی می‌شود؛ چه برندگان را برگزیند چه برنگزیند».

با عنایت به دامنه شمول تعریف فوق، عموم دولت‌ها نوع و کیفیتی از اتخاذ سیاست صنعتی را (آگاهانه یا ناآگاهانه، منسجم یا ناهماهنگ، مشروط یا بلاقید، زمانمند یا دائمی) در اقتصاد اعمال می‌کنند. بنابراین دعوی نظری در خصوص دخالت یا عدم دخالت دولت در اقتصاد راه به جایی نمی‌برد. موضوع اصلی به کیفیت و شکل اتخاذ سیاست صنعتی برمی‌گردد. با این توصیف که ویژگی اصلی سیاست صنعتی موضوع «گزینش سیاست» است؛ ویژگی‌ها، محدودیت‌ها و انحراف‌ها در سیاست‌های گزینشی چیست؟

در ادامه به مواردی اشاره می‌شود:

۱_ دامنه شمول گزینش: یکی از انحراف‌هایی که در موضوع گزینش، در سیاست صنعتی رخ می‌دهد آنست که دامنه شمول گزینش محدود به «انتخاب برندگان» می‌شود. این درحالی است که مفهوم «انتخاب برندگان»، به این معنی است که دولت سیاست‌هایی را اتخاذ می‌کند که در بستر آن‌ها برندگان ظاهر شوند.

۲_ سطح گزینش: سطوح متنوعی از گزینش و انتخاب وجود دارد. گزینش رشته فعالیت‌ها، کارکردها، فناوری‌های خاص و غیره که در تعاریف سیاست‌های «کارکردی»، «عمودی» و «افقی» مطرح می‌شود و تشریح آن‌ها در این نوشته مختصر نمی‌گنجد. نکته قابل توجه اینکه خط کشی دقیق میان سیاست‌های «عمودی» و «کارکردی» دشوار است. به عنوان نمونه حمایت از مهارت‌آموزی در استفاده از فناوری‌های هوش مصنوعی یک سیاست عمودی است، اما حمایت از مهارت آموزی در عموم صنایع سیاست کارکردی به حساب می‌آید.





سیر تحول سیاست صنعتی

در چین با تاکید بر برنامه «ساخت چین ۲۰۲۵»



فائزه مرادی حقیقی (استادیار موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)



نقطه عطف مهم دیگر در روند صنعتی شدن چین مربوط به سال ۲۰۰۱ است؛ سالی که چین به سازمان جهانی تجارت پیوست و سهم سرمایه‌گذاری در رشد تولید ناخالص داخلی به طور قابل توجهی افزایش یافت. پس از سال ۲۰۰۱ تغییر ساختاری به سمت صنایع با فناوری پیشرفته (به ویژه ماشین آلات الکترونیکی، وسایل نقلیه حمل و نقل و تجهیزات مخابراتی) پیش رفت. سهم صنایع با فناوری پیشرفته در کل ارزش افزوده تولیدی از ۱۱,۲ درصد در سال ۱۹۹۲ به ۱۳,۵ درصد در سال ۲۰۰۲ افزایش یافت و در سال ۲۰۱۰ به ۲۰ درصد رسید. سهم محصولات مبتنی بر فناوری اطلاعات در صادرات کالاهای چینی در سال ۲۰۰۴ به ۳۰ درصد رسید و پس از آن بین ۲۵ تا ۳۰ درصد باقی ماند. این آمارها حاکی از تلاش‌های موفقیت آمیز دولت چین برای تحقق یک تغییر ساختاری در صنعت به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر پس از سال ۲۰۰۲ است.

زمانی که دولت به سیاست خود در انتخاب صنایع استراتژیک پایان داد، پیشرفت دیگری در سیاست‌های صنعتی چین در سال ۲۰۰۴ اتفاق افتاد. در حالی که از سال ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۴ تعدادی از سیاست‌های صنعتی به طور ویژه برای برخی صنایع خاص طراحی شده بود، پس از سال ۲۰۰۴ تعداد سیاست‌های صنعتی فراگیر و با برد «ملی» افزایش یافتند. سیاست‌های صنعتی جدید بر مداخله دولت و سیاست‌های صنعتی گسترده‌تر تاکید می‌کرد؛ جایی که شرکت‌ها آزادی بیشتری در تصمیم‌گیری‌های تجاری داشتند و بوروکرات‌ها بیشتر انرژی خود را صرف هماهنگی در برنامه‌های ملی صنعتی و فناوری جدید می‌کردند. هدف جدید صنعتی شدن نه تنها افزایش ظرفیت تولید صنعتی بلکه تقویت رقابت پذیری شرکت‌های چینی در اقتصاد جهانی بود. از سال ۲۰۰۴، دولت مقررات سرمایه‌گذاری جدیدی را تصویب کرد و کنترل‌ها بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی کاهش یافت. دولت در این زمان سیاست‌های صنعتی ویژه‌ای برای صنایع خودروسازی، راه‌آهن پرسرعت، ماشین‌آلات، فناوری اطلاعات، لجستیک و صنایع نوآور در نظر گرفت و پس از برنامه پنج ساله یازدهم (۲۰۰۶-۲۰۱۰) تا سال ۲۰۱۵ بر اهمیت افزایش رفاه اقتصادی به عنوان هدف بلندمدت و نهایی سیاست‌های صنعتی تاکید کرد. کمیته مرکزی اقتصاد در سال ۲۰۰۷ اعلام کرد که اولویت باید به کیفیت در توسعه اقتصادی داده شود. با این حال، بحران مالی جهانی در سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۹ تمرکز بر سیاست‌های صنعتی را از کیفیت به کمیت منحرف کرد. وجود سرمایه‌های کلان با بسته‌های محرک پس از بحران جهانی، بودجه لازم را برای سیاست‌های صنعتی که بخشی از دستور کار احیای اقتصادی پس از بحران بود، فراهم کرد. گسترش سرمایه‌گذاری‌های صنعتی به زودی به سرمایه‌گذاری بیش از حد و مشکل ظرفیت مازاد منجر شد. بوروکراسی اقتصادی، در عین حال که همچنان بر سیاست‌های صنعتی تاکید داشت، هدف خود را بر از بین بردن ظرفیت مازاد قرار داد. سیاست معروف «ابتکار کمربند و راه» در ابتدای امر با هدف ایجاد تقاضای خارجی برای صنایع مربوطه (فولاد، ماشین آلات و غیره) تعریف شد و دولت چین تلاش کرد تا با استفاده از این ابزار، از ظرفیت مازاد پدید آمده به بهترین شکل ممکن استفاده کند.

پیگیری سیاست‌هایی با هدف صنعتی شدن در چین از سال ۱۹۵۳، تنها پس از دستیابی به ثبات سیاسی تحت حاکمیت حزب کمونیست پس از سال ۱۹۴۹ ممکن گردید. در دوران مائو (۱۹۴۹-۱۹۷۶) نظام بازار، با بوروکراسی جایگزین و تمام تولیدات توسط شرکت‌های دولتی (SOEs) انجام می‌شد. یکی از عوامل مهم در عملکرد مطلوب این کشور، رشد اقتصادی خارق‌العاده و صنعتی شدن سریع، تغییرات ساختاری مستمر به سمت صنایع جدید و با ارزش افزوده بالاتر و ارتقای فناوری بوده است. در روند گذار از اقتصاد برنامه‌ای به اقتصاد بازار پس از سال ۱۹۷۸، تغییرات ساختاری در اقتصاد با دخالت دولت محقق شد. از اینرو سیاست‌های صنعتی از اواسط دهه ۱۹۸۰ در چین اهمیت یافتند و از برنامه پنج ساله هفتم (۱۹۹۰-۱۹۸۶) به بعد به جزء جدایی‌ناپذیر برنامه‌های پنج ساله ملی این کشور تبدیل شده‌اند.

از سال ۱۹۷۸ تا اوایل دهه ۱۹۹۰، سهم صنایع کاربر مانند نساجی و مواد غذایی در تولید ارزش افزوده صنعتی افزایش یافت. بر اساس اطلاعات پایگاه داده بهره‌وری صنعتی چین، سهم کل صنایع غذایی، نوشیدنی، نساجی و پوشاک در تولید ارزش افزوده به ۳۵ درصد در سال ۱۹۸۱ رسید؛ در حالی که سهم صنایع فلزات، ماشین آلات و وسایل نقلیه و حمل و نقل تنها ۹,۴ درصد بود. در این دوران سیاست توسعه رسمی دولت، صنعتی سازی صادرات محور بود و هزینه‌های پایین نیروی کار در صنایع کاربر از اهمیت بالایی برخوردار شد. در این دوره همچنین آزادسازی بازار و اصلاحات مستمر به وقوع پیوست که منجر به افزایش درآمد و کاهش سریع فقر شد و رفاه اقتصادی را بهبود بخشید.

نقطه عطف صنعتی شدن در چین در سال ۱۹۹۲ بود. از سال ۱۹۹۲، دولت سیاست جدید توسعه صنایع سرمایه‌بر از جمله فولاد، ماشین آلات و تجهیزات حمل و نقل را در اولویت سیاست صنعتی خود قرار داد و سهم این صنایع در ارزش افزوده صنعتی به سرعت افزایش یافت. کل سهم منسوجات و مواد غذایی در صنعت به کمک سرمایه‌گذاری‌های کلان در این صنایع، در سال ۱۹۹۲ به ۲۸ درصد و پس از سال ۲۰۰۴ به زیر ۲۰ درصد کاهش یافت؛ در حالی که کل سهم صنایع فلزی، فولادی، ماشین‌آلات و تجهیزات حمل‌ونقل از ۳۷,۲ درصد در سال ۱۹۹۲ به ۴۳,۶ درصد در سال ۲۰۰۰ (و بیشتر از ۵۲ درصد در سال ۲۰۱۰) افزایش یافت. مداخله دولت در این دوره بسیار گسترده بود و جریان‌های بزرگ سرمایه‌گذاری خارجی به لطف سیاست درهای باز دولت به رونق سرمایه‌گذاری در این صنعت کمک کرد. در این دوره بانک‌های دولتی نیز منابع مالی لازم را برای سرمایه‌گذاری‌های صنعتی فراهم کردند.



طرح «ساخت چین ۲۰۲۵» پیش‌بینی کرده است که چین نسبت هزینه‌های تحقیق و توسعه به فروش شرکت‌های چینی را از ۰٫۹۵ درصد در سال ۲۰۱۵ به ۱٫۶۸ درصد در سال ۲۰۲۵ افزایش خواهد داد و ضریب نفوذ اینترنت و پهنای باند برنامه‌ریزی شده از ۵۰ درصد به ۸۲ درصد افزایش خواهد یافت.

۹ اولویت اصلی طرح «ساخت چین ۲۰۲۵» عبارت است از: ۱. توسعه نوآوری در تولید؛ ۲. ادغام فناوری و صنعت؛ ۳. تقویت پایه صنعتی؛ ۴. توسعه برندهای چینی؛ ۵. توسعه تولید سبز؛ ۶. تسریع در بازسازی بخش تولید؛ ۷. توسعه خدمات و خدمات مرتبط با تولید؛ ۸. بین‌المللی سازی تولید؛ ۹. پیشرفت در ده صنعت کلیدی.

با توجه به هدف رسمی اعلام شده از سوی چین برای افزایش محتوای داخلی، برنامه «ساخت چین ۲۰۲۵» با انتقاد شدید دولت‌های کشورهای پیشرفته روبرو شد؛ چرا که این اقدام چین به معنای انحراف تامین کنندگان خدمات فناوری پیشرفته از شرکت‌های خارجی به شرکت‌های داخلی است. اصطلاحاً تجاری اخیر آمریکا و چین نیز تا حدی نتیجه این سیاست چین است. دولت چین در «ساخت چین ۲۰۲۵» به وضوح نشان داده است که قصد دارد تا سال ۲۰۲۵ وابستگی خود به فناوری‌های خارجی را تا حد زیادی کاهش دهد.

مقررات داخلی در مسیر تحقق این هدف، قوانین سازمان جهانی تجارت را نقض می‌کند. این قوانین رقابت را به ضرر شرکت‌های خارجی محدود می‌کند. علاوه بر این، زنجیره‌های تامین جهانی آنقدر پیچیده هستند که بخش قابل توجهی از فعالیت‌های تولیدی شرکت‌های کشورهای صنعتی در چین متعلق به زنجیره‌های تامین جهانی است. حمایت از بنگاه‌های داخلی مستلزم ارائه مبالغ هنگفتی از یارانه‌ها و وام‌های سیاسی است که شرکت‌های خارجی به آن دسترسی ندارند. بر اساس این طرح، سهم بازار شرکت‌های فناوری داخلی تا سال ۲۰۲۵ در بخش ماشین‌های کنترل دیجیتال کامپیوتری به ۸۰ درصد، در بخش ربات‌های صنعتی به ۷۰ درصد، در بخش ابرداها به ۶۰ درصد و در بخش نرم‌افزارهای صنعتی به ۵۰ درصد افزایش خواهد یافت. در نهایت می‌توان این طرح را ابتکاری در مسیر ارتقای جایگاه چین در زنجیره‌های ارزش و کسب ارزش افزوده بالاتر در تجارت بین‌المللی ارزیابی نمود.

سیاست‌های صنعتی چین پس از سال ۲۰۱۵ با تاکید دولت بر توسعه فناوری دنبال گردید. جهت‌گیری سیاست‌های صنعتی چین به سمت نوآوری از آمارهای حوزه علم و فناوری قابل درک خواهد بود. مجموع هزینه‌های تحقیق و توسعه و کل درخواست‌های ثبت اختراع طی سال‌های اخیر در چین به طور گسترده‌ای افزایش یافته است. بر اساس داده‌های توسعه‌ای بانک جهانی، هزینه‌های تحقیق و توسعه به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی از ۰٫۶ درصد در سال ۱۹۹۶ به ۰٫۹ درصد در سال ۲۰۰۱، ۱٫۷ درصد در سال ۲۰۰۹ و ۲٫۱ درصد در سال ۲۰۱۶ افزایش یافته است. در سال ۲۰۱۶، این آمار، اگرچه مطلوب ولی همچنان کم‌تر از کره (۴٫۲ درصد)، ژاپن (۳٫۱ درصد)، آلمان (۲٫۹ درصد) و ایالات متحده (۲٫۷ درصد) است. با این حال، رسیدن سریع چین به این کشورها در ربع قرن گذشته قابل توجه است. در سال ۲۰۱۵، دولت طرحی بلندپروازانه را برای ترویج انقلاب صنعتی چهارم در چین اعلام کرد که با نام «ساخت چین ۲۰۲۵» و با اهداف مشخصی برای سال ۲۰۲۵ شناخته می‌شود. در این طرح ۱۰ صنعتی که در اولویت قرار خواهند داشت مشخص شده است. این صنایع عبارتند از: فناوری اطلاعات، ابزارهای کنترل عددی و روباتیک، تجهیزات هوافضا، کشتی‌های با فناوری پیشرفته، تجهیزات راه آهن، وسایل نقلیه با انرژی‌های جدید، تجهیزات انرژی، داروسازی و ماشین آلات کشاورزی. این طرح همچنین وظایف راهبردی قابل توجهی را برای ارتقای تعدیل ساختاری در صنعت، بهبود ظرفیت نوآوری تولید، ادغام فناوری اطلاعات و صنعتی سازی، تقویت پایه‌های صنعتی، توسعه برندهای با کیفیت بالا، بین‌المللی کردن تولید و ترویج تولید سبز تعیین کرده است. اگرچه این طرح بلندپروازانه به نظر می‌آید، اما سرمایه گذاری بر اساس بخش خاصی را مشخص نکرده و اصطلاحاً صنایع «برنده» را اگزینش نکرده است. با این ویژگی، این طرح، مشابه با سیاست‌های کلان صنعتی ملی در دوره پس از سال ۲۰۰۴ است.

طرح «ساخت چین ۲۰۲۵» پیش‌بینی کرده است که چین نسبت هزینه‌های تحقیق و توسعه به فروش شرکت‌های چینی را از ۰٫۹۵ درصد در سال ۲۰۱۵ به ۱٫۶۸ درصد در سال ۲۰۲۵ افزایش خواهد داد و ضریب نفوذ اینترنت و پهنای باند برنامه‌ریزی شده از ۵۰ درصد به ۸۲ درصد افزایش خواهد یافت. دولت همچنین حوزه محیط زیست را به شکل ویژه‌ای در این طرح مد نظر قرار داده است. در نهایت، این طرح همچنین یک هدف بلندمدت را برای سال ۲۰۴۹، صدمین سالگرد تاسیس جمهوری خلق چین، تعیین کرده است و پیش‌بینی می‌کند که چین تا آن زمان به شایستگی‌های کامل در زمینه‌های فناوری پیشرفته دست خواهد یافت و به رتبه‌ای برابر با ابرقدرت‌های فناوری در جهان دست خواهد یافت.

در همین راستا دولت متعهد است که مقادیر زیادی از منابع را به طرح «ساخت چین ۲۰۲۵» اختصاص دهد. حمایت‌های مالی عمدتاً از محل صندوق‌های طراحی شده ویژه مانند صندوق تولیدات پیشرفته (۳ میلیارد دلار) و صندوق جریان متحد ملی (۲۱ میلیارد دلار) تامین می‌شود. منابع مالی از بانک‌های دولتی به صورت اعطای یارانه، اعتبار کم بهره، اوراق قرضه و وجوه تخصیص یافته از سوی بانک‌های محلی تجهیز خواهد شد. دولت همچنین فعالیت‌های بین‌المللی شرکت‌های چینی را با تمرکز بر برندسازی بین‌المللی، سوق دادن استراتژی شرکت‌ها به سمت آشنایی بیشتر با فرهنگ‌ها و بازارهای خارج از کشور و سرمایه‌گذاری در مدیریت ریسک دنبال می‌کند. بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۶، شرکت‌های چینی ۱۳٫۶ میلیارد دلار در آلمان و ۱۳۵ میلیارد دلار در ایالات متحده برای دسترسی به فناوری‌های اتوماسیون، سرمایه‌گذاری مشترک کرده‌اند.





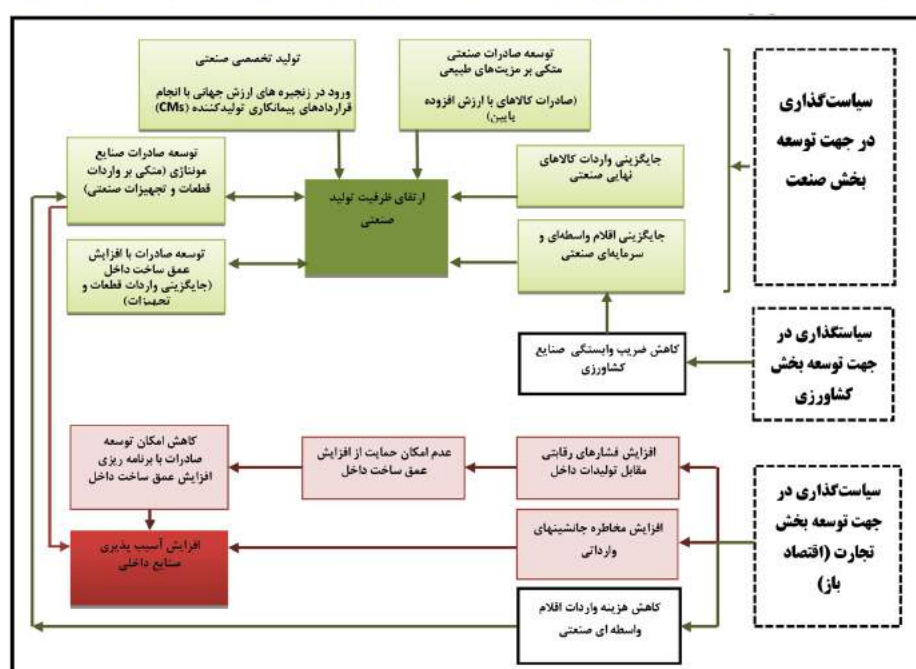
راهبردهای توسعه رقابت پذیری صنعتی

(با تاکید بر توسعه صادرات صنعتی)



افسانه شفیع (دانشیار موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

نمودار (۱): سازوکار تاثیر گذاری انواع راهبردهای توسعه بخشی بر ظرفیت تولید و صادرات صنعتی کشور



روی دیگر سیاستهای فوق، تلاش در جهت گسترش اقتصادی در بازارهای صادراتی به عوض حفظ استقلال اقتصادی میباشد. تامین این هدف به صورت طیفی از روشهای توسعه صادرات به صورت زیر قابل انجام است:

- ۱- گسترش صادرات اولیه که به معنای صادرات مواد اولیه و فرآوری نشده میباشد.
- ۲- گسترش صادرات مونتاژی (متکی بر واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای) که تا حد زیادی مشابه راهبرد خودکفایی می‌باشد، با این تفاوت که در آن نگاه صادراتی پیگیری نمیشود.

۳- گسترش صادرات متکی بر مزیت‌های رقابتی که اصطلاحاً صادرات ثانوی میباشد. این شیوه صادرات خود به دو طریق قابل انجام است: ابتدا با اتکا به سیاستهای جایگزینی واردات کالاهای واسطه‌ای انجام میپذیرد و در مرحله دستیابی به شرایط رقابت پذیری، میتواند بدون نیاز به ابزارهای حمایتی در بخش تولید نهاده‌ها و تنها با تشویق بخش صادراتی انجام شود.

در سه روش به صادراتی شدن کشور توجه می‌شود، اما لزوماً به بحث تخصص‌سازی توانمندیهای صنعتی پرداخته نمیشود. اما الگوی دیگری که به‌ویژه طی سالهای اخیر بسیار مورد توجه قرار گرفته است و توسط بسیاری از کشورها اعم از صنعتی‌شده یا در حال توسعه پیگیری میشود، بحث صنعتی شدن از طریق تخصص‌سازی عمودی (VSI) است. به‌عبارت دیگر امروزه معمولاً توسعه اقتصادی در قالب فرایند ارتقاء ظرفیت صنعتی، درون زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) اتفاق می‌افتد. لذا در دنیایی که توسعه اقتصادی نیازمند تغییر در ساختار تولید، شامل دگرگونی در صنعت و انجام فعالیتهای با ارزش افزوده بالاتر است، و تولید به طور فزاینده‌ای درون GVCها اتفاق می‌افتد؛ پس توسعه نیز باید درون این زنجیره‌ها اتفاق بیفتد. ارتقاء ظرفیت اقتصادی در GVCها چه به مفهوم حرکت به سوی حلقه‌های با ارزش افزوده بالاتر در زنجیره و چه به معنی رفتن به سمت زنجیره‌های ارزش بر خوردار از فناوریهای پیچیده تر امروز به‌عنوان کانال مهمی برای صنعتی شدن شناخته میشود. نهایتاً، در صورتیکه در جهت‌گیری بخشی کالای خاصی مدنظر نباشد و رویکرد بازاری نیز فاقد جهت‌گیری‌های درونی و بیرونی باشد، تنها راهبرد تجارت آزاد یا اقتصاد باز کاربرد خواهد داشت.

یکی از موضوعات کلیدی حوزه صنعت ایران آن است که چگونه باید نسبت به بهبود ظرفیت های تولید و صادرات صنعتی اقدام شود؟ به عبارت دیگر سوال مهم آن است که آیا باید مستقیماً از بخش های مختلف صنعتی حمایت شود یا آنکه از طریق تقویت سایر بخش ها همچون کشاورزی یا حتی تجارت به توسعه تولید و صادرات نایل شد. در پاسخ به سوالات فوق، اقتصاددانانی همچون رودریک (۲۰۰۸) معتقدند که توسعه صنعتی لزوماً از مجرای توسعه بخش صنعت محقق نمی شود، بلکه می توان با توسعه سایر بخش ها همچون کشاورزی و یا حتی خدمات نیز به توسعه صنعتی دست یافت. اقتصاددانان نئوکلاسیک نیز اعتقاد دارند با پیگیری راهبرد اقتصاد باز (و در واقع توسعه تجاری) می توان به توسعه اقتصادی دست یافت.

با وجود تعدد جهت گیری ها و الگوهای تعاملی، سه راهبرد اصلی را می توان در مسیر ارتقای ظرفیتهای صنعتی برشمرد:

- ۱- جایگزینی واردات
- ۲- توسعه صادرات
- ۳- تولید صنعتی تخصصی

به منظور دریافت دقیق تر آثار توسعه هر یک از زیربخش های اقتصادی، بر عملکرد تولید و صادرات صنعتی، نمودار (۱) نمایی شماتیک از کانال های تاثیر گذاری هر یک از سه الگوی صنعتی سازی ارائه کرده است. براساس آن اول آنکه راهبردهای ارتقای ظرفیتهای تولید و صادرات صنعتی اگرچه متعدد است، لزوماً به یک میزان اثربخش نیست. دوم آنکه ثانیاً این راهبردها از طریق توسعه نامتوازن هر یک از سه بخش صنعت، کشاورزی و تجارت قابل تصور است. سوم آنکه سیاست گذاری در جهت توسعه بخش صنعت اگرچه می تواند از هر یک از سه مجرای جایگزینی واردات، توسعه صادرات و یا تولید تخصصی صنعتی در زنجیره های ارزش جهانی به انجام برسد. چهارم آنکه با توسعه بخش کشاورزی میتوان از مجرای کاهش هزینه های تولید در صنایع تبدیلی بخش کشاورزی، به ارتقای ظرفیتهای تولید صنعتی دست یافت. دیگر آنکه توسعه بخش تجارت از طریق راهبرد اقتصاد باز برای اقتصادی که به خوداتکایی در تولید صنعتی دست نیافته باشد، می تواند منجر به افزایش آسیب پذیری صنایع داخلی گردد. لذا اگر هدف دستیابی به توسعه ظرفیت های تولیدی و صادراتی صنعتی است؛ بهترین مسیر، سیاست گذاری مستقیم در بخش صنعت است. البته این سیاست گذاری می تواند با رویکردهای مختلفی انجام پذیرد که در یک طبقه بندی کلی عبارت از:

- ۱- رفع وابستگی نسبت به جهان صنعتی پیرامون؛
- ۲- افزایش تاثیر گذاری بر بازارهای صادراتی خواهد بود. در یک طبقه بندی از راهبردهای قابل استفاده برخی موارد به شرح زیر قابل ارایه است:

چنانچه هدف از صنعتی شدن، ارتقای قابلیت های توانمندساز صنعتی در تامین نیاز بازار داخلی باشد، راهبرد مورد استفاده جایگزینی واردات در یکی از قالب های جایگزینی واردات کالاهای مصرفی (جایگزینی واردات اولیه یا به عبارتی جایگزینی واردات با هدف دستیابی به خودکفایی)، جایگزینی واردات کالاهای واسطه‌ای، سرمایه‌ای و به عبارتی تولیدات صنایع سنگین (جایگزینی واردات ثانوی یا به عبارتی جایگزینی واردات با هدف دستیابی به خوداتکایی) است.





چگونه «سیاست صنعتی جدید» موفق خواهد شد؟



امین مالکی (استادیار موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

در طرف مقابل اما صنعت خودروی پرونون چین بر اهمیت پرورش تازه واردان داخلی تاکید دارد. صنعت خودروسازی چین ابتدای دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، بر مبنای انتقال فناوری از طریق سرمایه‌گذاری‌های مشترک خارجی مانند «شانگهای-فولکس واگن» شکل گرفت. اما پس از اینکه این راهبرد نتوانست نتیجه مد نظر را به همراه بیاورد، دولت سرمایه‌گذاری هنگفتی روی تولیدکنندگان داخلی مانند «جری، جیلی و بی‌وی‌دی» کرد که آنها را قادر ساخت به عنوان بازیگران جهانی نقش ایفا کنند. تنها با یک چارچوب سیاستی که تلفیقی از مشوق‌های مالی، انضباط بازاری و مالکیت داخلی باشد، سیاست‌گذار می‌تواند اطمینان حاصل کند که صنعت مورد هدف وی رقابتی از آب درخواهد آمد. مسیر تکامل خودرو «هاندی» کره جنوبی نمونه‌ای از این موضوع است. در دهه ۱۹۷۰، دولت کره جنوبی با بالا بردن دیوار تعرفه، از سهم این شرکت در بازار داخلی حفاظت می‌کرد، اما زمانی که «هاندی» مدل «پونی» خود را به آمریکای شمالی صادر کرد، این خودرو به دلیل عدم رعایت استانداردهای ابتدایی کیفیت و آلاینده‌گی انگشت نما شد و نتوانست با مدل‌های مشابه فرانسوی و آلمانی رقابت کند. تجربه این شکست همراه با بهره‌مندی و کسب سودهای زیاد از سهم بالای بازار داخلی، «هاندی» را تشویق به سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه و گسترش تولید جهانی کرد و دیری نپایید که سیاست صنعتی کره جنوبی تحقیق و توسعه مشترک دولتی و خصوصی را جایگزین حمایت‌گرایی صرف و اعطای مشوق‌های مالی بی‌ضابطه کرد، که همین امر تولیدکنندگان داخلی را قادر ساخت تا دانش فنی مورد نیاز برای ورود به عرصه تولید قطعات پیشرفته را به دست آورند.

در موفقیت سیاست‌های صنعتی بسیج و مشارکت بخش خصوصی و ایجاد یک بازار پایدار نقش کلیدی دارند. به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۸، خودروسازی «پتیمال انرژی» در آفریقای جنوبی از یک خودروی الکتریکی به نام «جول» رونمایی کرد که تقریباً به طور کامل دولت سرمایه‌گذاری آن را بر عهده داشت. این خودروی پنج صندلی در آن سال در نمایشگاه خودروی پاریس مورد استقبال قرار گرفت و در نمایشگاه خودرو ژنو در سال ۲۰۱۰، جایزه بهترین خودرو را از آن خود کرد، اما ظرفیت پایین بازار خودروهای برقی در آن زمان و هزینه‌های گزاف تولید در مقیاس کوچک، باعث شد که سازندگان داخلی این پروژه را بسیار گران ارزیابی و در سال ۲۰۱۲ تولید آن را متوقف کنند. ویتنام و ترکیه دو مدل دیگر برای تشویق تولید خودروهای برقی ارائه می‌دهند. به عنوان مثال، خودروساز ویتنامی «وین‌فست»، سال گذشته تولید خودروهای بنزینی را متوقف و صرفاً بر تولید خودروهای برقی تمرکز کرد. طبق گزارشات، این شرکت در سال ۲۰۲۲ بالغ بر ۲۳ هزار خودرو فروخت که دولت نیز با اعطای اعتبار مالیاتی به خریداران نقش ویژه‌ای در بالا گرفتن تعداد فروش آن داشت. بنا به گزارش‌ها «وین‌فست»، که یکی از زیرمجموعه‌های بزرگترین شرکت تجاری ویتنام، «وین‌گروپ» است، قصد دارد با ساخت یک کارخانه ۲ میلیارد دلاری در «کارولینای شمالی» وارد بازار آمریکا شود.

ترکیه، مورد جالب دیگری را به ما نشان می‌دهد، جایی که گروه سرمایه‌گذاری مشترک خودرو «تاگ» به تازگی اولین خط تولید خودروی برقی وطنی را راه‌اندازی کرده است. طرح سرمایه‌گذاری مشترک «تاگ» که در سال ۲۰۱۸ با هدف توسعه صنعت خودروی وطنی و مقرون به صرفه‌پا گرفته بود، حال در نظر دارد در سال ۲۰۲۳ تعداد ۱۸ هزار خودرو و تا ۵ سال آینده تا ۱۷۵ هزار خودرو برقی تولید کند. «رجب طیب اردوغان»، رئیس‌جمهور ترکیه، که در ماه مه (سه ماه دیگر) مجدداً در انتخابات پیروز شد، سرمایه‌گذاری هنگفتی در این پروژه انجام داده و نام خودرو را «ماشین مردم» گذاشته است. با توجه به فوریت و مقیاس چالش‌های ناشی از تغییرات آب و هوایی، دهه آینده احتمالاً با افزایش مداخله دولت در اقتصاد به پادها خواهد ماند، اما سیاست‌گذاران باید به خاطر داشته باشند که موفقیت سیاست‌های صنعتی منوط به انتخاب برندگان نیست، بلکه منوط است به انتخاب دانش‌آموزان خوب و ارائه آن چیزی که آنها برای رشد و شکوفایی به آن نیاز دارند.

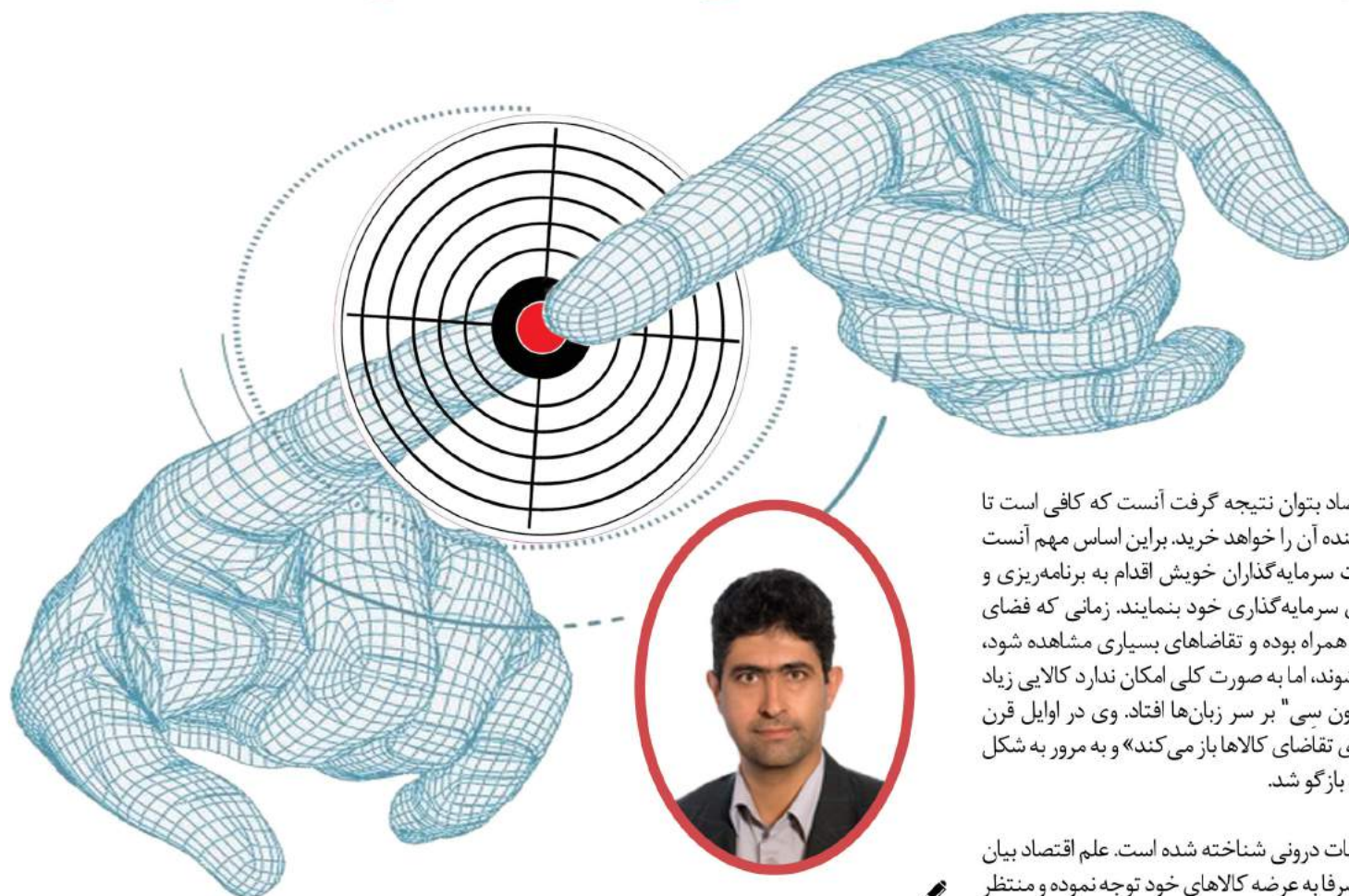
«کئون‌لی»، نایب رئیس پیشین شورای ملی مشاوران اقتصادی رئیس‌جمهور کره جنوبی و استاد نامدار اقتصاد دانشگاه ملی سئول و نویسنده کتاب‌های مرجع همپایی و جهش فناوری، که آخرین آن کمترین از یک سال پیش در ماه مارس ۲۰۲۲ تحت عنوان «جهش فناوری چین و رشد اقتصادی از دیدگاه شومپیتری» مورد استقبال زیادی قرار گرفت، نام «سیاست‌های صنعتی جدید» را به دور تازه سیاست‌های صنعتی می‌دهد. «لی» عقیده دارد که امروز در نتیجه تغییرات آب و هوایی و سربرآوردن چین، سیاست صنعتی به شکلی غیرمنتظره به برنامه دولت‌ها غربی هم بازگشته است و پر واضح است که مشخص شده، رفع چالش‌های پیش روی بشریت نیازمند مداخله بیشتر دولت بوده، متولیان امر باید از شکست‌های گذشته درس گرفته، در قبال شرکت‌ها تعادل بایسته‌ای از «التفات» و «انضباط» را به خرج دهند. امروز سیاست صنعتی به دستور کار دولت در سراسر جهان اعم از توسعه یافته و در حال توسعه بازگشته است. در حالیکه «قانون کاهش تورم» آمریکا شرکای آسیایی و اروپایی آمریکا را شوکه کرده و البته این مصوبه دولت بایدن (که در دهه آینده متعهد به سرمایه‌گذاری ۳۶۹ میلیارد دلاری در زمینه آب و هوا می‌شود) تازه‌ترین مورد از مجموعه اقداماتی است که ظاهراً قوانین سازمان تجارت جهانی را نیز نقض می‌کنند. جای تعجبی ندارد که دولت‌ها در مواجهه با عدم اطمینان‌های اقتصادی و سیاسی فزاینده، بیش از پیش به استقبال سیاست صنعتی بروند. از یاد نخواهد رفت که «معجزه اقتصادی» آسیای شرقی طی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰ به اتکای مداخله گسترده دولت شکل گرفت. «چالمرز جانسون»، دانشمند علوم سیاسی معتقد است که ژاپن رونق اقتصادی پس از جنگ از سال ۱۹۴۹ تا ۲۰۰۰ را مدیون «وزارت صنعت و تجارت» خود است که در آن دوره سیاست‌گذار اصلی بود. بر همین سیاق، «آلیس آمسدن» اقتصاددان نیز معتقد است عامل اصلی تبدیل شدن کره جنوبی به یک غول اقتصادی، یارانه‌ها و تعرفه‌هایی بود که شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی بسیار بزرگ و متکی به دولت را تشویق می‌کردند. به‌رغم عملکرد موفق سیاست‌های صنعتی در معجزه شکوفایی کشورهای آسیای شرقی، ظهور اقتصاد نئولیبرال در غرب آن را در آنجا بدل به «تابو» کرد. اما وقوع بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸ و اشتباه‌های سیری‌ناپذیر و فضای گسترده‌ای که برای مداخلات دولتی ایجاد کرد، این تابو را از رونق انداخت. امروز «ماربانا مازوکاتو» اقتصاددان، در مواجهه با رشد اقتصادی سریع چین و فجایع آب و هوایی قریبالوقوع، نسخه سیاست صنعتی با هدایت یک دولت کارآفرین را تجویز می‌کند که ثمره آن «اقتصاد نوآور مأموریت‌محور» است.

زوال سیاست صنعتی طی چند دهه اخیر و حذف آن از دستور کار دولت‌ها تماماً در وقوع جریان‌های ایدئولوژیک راست‌گرا خلاصه نمی‌شود، بلکه شکست سیاست صنعتی همچنین انعکاسی از کاستی‌ها و نقاط ضعف آن بود. برای مثال، تلاش‌های بدفرجام ژاپن در دهه ۱۹۷۰ برای پیشبرد سیاست داخلی سازی هواپیما، نشان داد که دولت‌ها همیشه در انتخاب برندگان به شایستگی عمل نمی‌کنند. امروز برای موثر واقع شدن سیاست‌های صنعتی، دولت‌ها باید از گذشته درس گرفته و از دو اشتباه رایج اجتناب کنند. اشتباه اول، محافظت از صنایع داخلی در برابر قوانین بازار است. سرمایه‌گذاری ناموفق مالزی روی خودروساز ملی با هدف تبدیل «پروتون» به یک خودرو قابل رقابت در بازارهای جهانی، عبرت‌آموز است. در دهه ۱۹۸۰، پروتون به لطف انواع یارانه‌ها و تخفیف‌های مالیاتی، تبدیل به انحصارگر بازار خودرو در مالزی شد، اما از آنجایی که دولت با حمایت‌های خود این شرکت را در برابر قوانین بازار محافظت می‌کرد، هرگز نتوانست استانداردهای کیفی مورد نیاز برای تبدیل شدن به یک برند جهانی را برآورده کند. اشتباه دوم، اتکای بیش از حد به مالکیت خارجی است. تایلند و آفریقای جنوبی با هدف جذب تولیدکنندگان خارجی خودرو و همکاری آنها با سازندگان داخلی، مشوق‌های مالی سنگینی را به کار گرفتند اما هر چند نسبت به صنایع خودروسازی مالزی بهتر عمل کردند، اما نهایتاً خطوط تولید آنها در داخل محدود به تولید قطعات با ارزش افزوده پایین شد؛ چراکه خطوط تولیدی که ارزش افزوده بیشتری به همراه داشت، مانند تحقیق و توسعه یا تولید موتور و گیربکس، کماکان در کشورهای اصلی شرکای خارجی باقی ماند.





عدم اهتمام پیشینی به اتخاذ سیاست تجاری به انحراف کشاننده اهداف توسعه صنعتی



محمد رضا عابدین مقانکی (استادیار موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

اما بخش مهمی از نظریات نوین اقتصادی با پشتوانه تجربه تعدادی از کشورهای موفق اقتصادی، نشانگر آنستکه اگر توصیه به سرمایه گذاری و اتخاذ سیاستهای صنعتی، با عنایت به وضعیت ظرفیت های استفاده شده/خالی بنگاههای فعلی در کنار شاخص های مرتبط با تقاضای داخلی مشتریان و نیز شرایط صادرات بالفعل (یا حتی بالقوه) کشور در محصولات تولیدی توجه شود، امید بر آن است که اولویت بندی سرمایه گذاری ها به سمت آن دسته از کالاهایی سوق یابد که با ارزش افزایی لازم، اولاً نیاز بازار (داخلی و خارجی) تامین شود و ثانیاً بدون اتلاف سرمایه، سود مورد انتظار سرمایه گذار به وی بازگشت داده شود. درواقع آنچه که حائز اهمیت است این امر می باشد که ابتدا با توجه به شاخص های طرف تقاضا، باید بازار (به ویژه بازار خارجی) مورد بررسی و توجه قرار گیرد و آنگاه با تشخیص و تمییز صنایع مناسب برای سرمایه گذاری، شاخص های طرف عرضه و تولید مبنای تصمیم سازی و تصمیم گیری در ارایه توصیه های سیاستی قرار گیرد.

هرچند ممکن است برخی برنامه نویسان سیاست های اقتصادی، حتی ادعا نمایند که ما ابتدا ما اقدام به شناسایی واحدهای صنعتی دارای اولویت براساس معیارهای صنعتی می نماییم. پس از این اقدام، می توان نسبت به بررسی معیارهای تجاری جهت هدایت سرمایه ها تلاش نمود. به نوعی ابتدا سیاست صنعتی مربوط به اولویت بندی صنایع مدنظر قرار می گیرد و سپس سیاستهای تجاری متناسب با آن طراحی می شود. چنین دیدگاه و استدلالی درواقع وارونه عمل نمودن است و هیچ گاه نتیجه مدنظر را حاصل نخواهد نمود. در واقع، این اقدام مثل آن است که هنگام بردن لقمه به دهان، به جای آن که قاشق را از جلوی صورت به سمت دهان ببریم، آن را با چرخاندن قاشق بر دور سر، از پشت سر به سوی دهان ببریم که نه تنها به مقصود نمی رسیم، بلکه غذای مورد نظر هم به بیرون ریخته و اسراف خواهد شد.

اما درخصوص لزوم اولویت بندی صنعتی که ممکن است مورد علاقه سیاستگذاران صنعتی باشد، باید این نکته مورد توجه قرار گیرد که اگر تحلیل و تشخیص صنایع پیشروی تجاری به خوبی صورت پذیرد، درنهایت اولویتهای مناسب برای سرمایه گذاری های صنعتی به وضوح نمایانده شده و سرمایه گذاران با تشخیص خود می توانند اقدامات لازم را به انجام برسانند. در این حالت، دخالت دولت در تعیین اولویتهای و اصرار به حمایت رتبه بندی شده، علاوه بر منحرف نمودن، سرمایه ها، زمینه ساز بروز رانت و فساد نیز خواهد شد. نکته نهایی آنکه پیش از طراحی سیاست های صنعتی، می بایست سیاست های تجاری کشور تدوین و ارایه شود. در گام بعدی نیز به هنگام ارایه بسته سیاست صنعتی، می بایست از هدایت و در واقع انحراف تصمیم گیران به شکل اولویت بندی صنایع، پرهیز گردد.

آنچه که ممکن است از مباحث سنتی اقتصاد بتوان نتیجه گرفت آنست که کافی است تا تولیدکننده کالایی را تولید کند، مصرف کننده آن را خواهد خرید. براین اساس مهم آنست که بنگاه های اقتصادی براساس تصمیمات سرمایه گذاران خویش اقدام به برنامه ریزی و عمل در راستای آغاز و راه اندازی پروژه های سرمایه گذاری خود بنمایند. زمانی که فضای اقتصادی با پیشرفت های گوناگون و سریع همراه بوده و تقاضاهای بسیاری مشاهده شود، ممکن است کالاهایی بیش از اندازه تولید شوند، اما به صورت کلی امکان ندارد کالایی زیاد بیاید. این قانونی است که تحت قالب "قانون سی" بر سر زبان ها افتاد. وی در اوایل قرن نوزدهم میلادی بیان نمود: «تولید راه را برای تقاضای کالاها باز می کند» و به مرور به شکل «عرضه، تقاضای خودش را ایجاد می کند»، بازگو شد.

اما امروزه چنین نظریه های مشحون از تناقضات درونی شناخته شده است. علم اقتصاد بیان می دارد که بنگاه های اقتصادی نمی توانند صرفاً به عرضه کالاها خود توجه نموده و منتظر آن باشند تا مشتریان اقدام به خرید هر کالایی که عرضه می شود، بنمایند. بنگاهها جهت نیل به هدف فروش خود باید مشتری را وادار به خرید کنند. چنین امری اتفاق نمی افتد مگر آنکه بر اساس مفاهیم بازاریابی، بنگاه های اقتصادی به عنوان عرضه کنندگان کالا، در راستای ایجاد ارزش برای متقاضیان، آن محصولات را تولید نمایند که مشتری مایل به خرید آن باشد و یا ترغیب به خرید آن بشوند. به طور مشخص، لازم است ابتدا مشخص شود که متقاضیان (مشتریان) مایل به خرید چه کالاهایی، به چه میزان و با چه بهایی می باشند؟ آنگاه سرمایه گذاران اقدام به تاسیس بنگاههایی برای تولید و عرضه چنین کالاهایی بنمایند. چنین تقاضایی می تواند توسط مشتریان داخلی یا مشتریان خارجی (واردکننده کالاها) صورت پذیرد. بنابراین لازم است نوع، میزان و قیمت کالاها درخواستی متقاضیان داخلی و واردکنندگان خارجی از طریق بررسی روند تقاضای هموطنان در خریده ها و نیز وضعیت صادرات کالاها کشور مورد بررسی و شناسایی قرار گیرد. آنگاه اولویت های سرمایه گذاری برای بنگاهها مشخص شود. البته توجه به شاخص هایی همچون درصد ظرفیت تولیدی استفاده شده/خالی بنگاههای فعال نیز در این شناسایی شاخص راهنمای خوبی می باشد.

در برخی سیاستگذاری های صنعتی، توصیه های کارشناسان بدون توجه به بازار مصرف و به ویژه بازارهای جهانی کالا صورت پذیرفته و در برخی از این برنامه های توسعه صنعتی، صرفاً شاخص های مرتبط با تولید و عرضه ملاک سیاستگذاری و اولویت بندی های صنعتی قرار می گیرد. در این موارد، شاخص هایی چون توجه به تکمیل پروژه های صنعتی نیمه تمام با درصد مشخصی از پیشرفت فیزیکی، احیای واحدهای راکد، پیشنهاد ایجاد واحدهای جدید با توجه به ظرفیتهای منطقه، سطح تکنولوژی، صنایع خلاق و دانش بنیان عمده توجهات را به خود جلب می نماید. به عبارت دیگر، چنین روش شناسایی درواقع تکیه بر ستون پوسیده قانون سی دارد (که بیان می دارد فقط کافی است تا تولید کنید، آنگاه تقاضا بدنبال آن می آید) که امکان شکست این دسته از سیاست های صنعتی را افزایش می دهد. مهم ترین انتقادی که می توان بر پیکره چنین روش شناسایی هایی که به راحتی محقق را به بیراهه می کشاند، وارد نمود، آنست که این روش شناسایی ها، اهمیتی برای بازار مصرفی کالاها قایل نشده و صرفاً میزان سرمایه گذاری صورت گرفته را ملاک توجه به بنگاه های اقتصادی قرار می دهند. مثلاً اگر یکی از دلایل تصمیم گیری جهت حمایت از یک بنگاه اقتصادی نیمه تمام این امر باشد که حال که حداقل ۶۰ درصد از یک سرمایه گذاری به انجام رسیده، این سرمایه گذاری مورد توجه و حتی حمایت قرار گرفته و ۴۰ درصد سرمایه مابقی سرمایه لازم نیز صرف شود تا بنگاهی به راه بیفتد که مشتری ای برای محصولات آن متصور نیست. درواقع با این پیشنهاد به جای آنکه سرمایه گذار به ضرر مربوط ۶۰ درصد سرمایه گذاری انجام شده رضایت دهد، وی ترغیب به اضافه کردن ضرر خود به میزان ۴۰ درصد بیشتر می شود. ضمن آنکه قرار است در این راه دولت و سیستم بانکی نیز براین طبل زیان افزایی کوبیده و در وادی آن وارد شوند که در هر حال به مفهوم اتلاف هر چه بیشتر سرمایه های کشور خواهد بود.





مشوق های مالیاتی عادلانه، موثر و منطقی در سیاست صنعتی



✍ مسعود کمالی اردکانی (استادیار موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

مطابق این بررسی، کشورهای کمتر توسعه یافته بیشتر مستعد استفاده از مشوق های مالیاتی در سیاست های صنعتی شناخته شده اند و پس از آن کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته قرار دارند. عمده سیاست های صنعتی اخیراً تدوین شده، خواستار معرفی مشوق های مالیاتی جدید برای سرمایه گذاری هستند، در حالی که تنها تعداد کمی (حدود ۱۵ درصد) خواستار بازنگری یا ساده سازی آنها هستند. پر تکرارترین انگیزه برای معرفی مشوق های مالیاتی در سیاست های صنعتی، کاهش هزینه انجام کسب و کار، حمایت از نوآوری، تحریک تولید محلی و توسعه شرکت های کوچک و متوسط است.

برخلاف بسیاری از قوانین سرمایه گذاری، اسناد سیاست صنعتی معمولاً مبنای قانونی برای اتخاذ مشوق ها نیستند اما اغلب انگیزه های برای طرح آن ها فراهم می کنند. به این ترتیب، این سیاست ها به طور کلی جزئیات کمتری در مورد ماهیت پیشنهادی مشوق های مالیاتی دارند، به ویژه در کشورهای در حال توسعه که در آن ها کمتر از یک پنجم سیاست های صنعتی ماهیت مشوق های برنامه ریزی شده را مشخص می کند. این رقم در کشورهای توسعه یافته به یک سوم افزایش می یابد.

یک سوم مشوق های مالیاتی در سیاست های صنعتی در سرتاسر جهان صرفاً هدف ترویج سرمایه گذاری از طریق کاهش هزینه های انجام کسب و کار را دنبال می کنند. بقیه، یک یا چند هدف توسعه همچون ترویج تحقیق و توسعه و نوآوری، ترویج تولید محلی و ترویج شرکت های کوچک و متوسط و استارت آپ ها را به عنوان راهی برای تشویق نوآوری، صادرات و ایجاد اشتغال دنبال می کنند. سایر اهدافی که از طریق مشوق های مالیاتی در سیاست های صنعتی دنبال می شوند موارد متنوعی مانند اجتناب از فرار سرمایه، ترویج دیجیتال سازی، توسعه تجارت الکترونیک، افزایش پس انداز داخلی یا بهبود بهره وری، ایجاد ارزش، نوسازی تجهیزات، ترویج مهاجرت از بخش غیررسمی به بخش رسمی و مبارزه با تغییرات آب و هوا است.

به نظر می رسد کاهش اتکاء سیاست صنعتی به ابزارهای سنتی سیاستی مانند یارانه ها و مشوق های مالیاتی مورد توجه کشورها قرار گرفته است. از این منظر در تدوین سیاست صنعتی، باید به این نکته توجه داشت که مشوق های پرهزینه مالیاتی ضمن نقض اهداف اولیه سیاست های کلان اقتصادی یعنی عدالت مالیاتی، هزینه زیادی را به اقتصاد ملی تحمیل می کنند و باعث انحراف منابع از محل اصلی خود می شوند. لذا رویکرد مناسب در تدوین سیاست صنعتی می تواند در راستای بازنگری و اصلاح سیاست های تشویق سرمایه گذاری و به ویژه انتخاب مشوق های مؤثر کاهش رویه های اجرایی اخلاک در ایجاد، اداره و رشد بنگاه ها (بیمه، جرایم بانکی و مالیاتی) و همچنین رویه های غیرمنصفانه و ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات قرار گیرد.

سیاست های صنعتی که زمینه تحولات ساختاری بلندمدت را فراهم نموده و اهداف توسعه پایدار را تأمین می نماید، همچنان به طور گسترده در سراسر جهان به کار گرفته می شود و تحت نام های مختلف مانند برنامه راهبردی توسعه، سند چشم انداز، استراتژی صنعتی، برنامه پنج ساله یا سیاست توسعه اقتصادی در اسناد توسعه ای کشورها دیده می شود. مشوق های مالیاتی، اغلب عنصر کلیدی در مجموعه ابزار سیاستی اسناد توسعه ای کشورها به شمار می روند. با گسترش جهانی سیاست های صنعتی، شاهد تعامل روزافزون بین سیاست صنعتی، تجارت، سرمایه گذاری و رژیم های سیاست مالیاتی هستیم. بر اساس گزارش سرمایه گذاری جهانی ۲۰۱۸، بیش از ۱۰۰ کشور نوعی بسته سیاست صنعتی را تدوین کرده اند که ۸۰ درصد آن تنها در سال های اخیر منتشر شده است.

از بیش از یکصد سند سیاست صنعتی که بین سال های ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۲ در سراسر جهان اجرا و توسط "کنفرانس تجارت و توسعه ملل متحد" موسوم به آنکتاد بررسی شده است، ۶۱ درصد به مشوق های مالیاتی، ۱۰ درصد صرفاً به مشوق های غیر مالیاتی (وام های ترجیحی، کمک های بلاعوض، یارانه های صادراتی و تضمین اعتبار) اشاره و ۲۹ درصد به هیچ وجه به مشوق ها اشاره نکرده اند. برخی مفاد مندرج در اسناد سیاست صنعتی کشورهای منتخب مورد مطالعه (برنامه میان مدت ۲۰۲۲-۲۰۲۴ ترکیه، برنامه دوازدهم مالزی ۲۰۲۱-۲۰۲۵، برنامه رشد اقتصادی ۲۰۱۸-۲۰۲۲ اردن، سند چشم انداز ۲۰۲۵-۲۰۲۱ سریلانکا، استراتژی توسعه ۲۰۲۰-۲۰۳۰ کامرون و برنامه توسعه پنج ساله ۲۰۱۶-۲۰۲۱ تانزانیا) که زمینه ساده سازی، منطقی سازی و بازنگری مشوق های مالیاتی برای سرمایه گذاری را فراهم می نمایند عبارتند از:

✿ ایجاد پیوند میان افزایش درآمدهای مالیاتی با رشد اقتصادی؛

✿ رسیدگی به انحرافات مالیاتی؛

✿ افزایش کارایی وصولی های مالیاتی و منطقی سازی استثنایا و معافیت های مالیاتی غیرموجه؛

✿ پیاده سازی نظام مالیاتی عادلانه، موثر و منطقی از طریق به حداقل رساندن معافیت ها، معافیت های موقت و نرخ های ویژه مالیاتی؛

✿ حذف معافیت موقت مالیاتی به عنوان مهمترین ترین مشوق سنتی سرمایه گذاری و تبدیل آن به سایر اشکال مشوق های بهبود کارایی؛

✿ بستن مسیریایی که منجر به عدم اعلام واقعی درآمد می گردد از طریق اقداماتی همچون بررسی معافیت موقت مالیاتی، معافیت های مالیاتی و نظام های تخفیف مالیاتی؛

✿ استفاده از مشوق ها برای ترویج سرمایه گذاری در فعالیت ها و قابلیت های صنعتی و ردیابی تأثیر مشوق های اعطایی؛

✿ بازنگری رژیم تشویقی مالیاتی و غیر مالیاتی.





نور افکندن بر تاریکخانه سیاست صنعتی

یارانه ها در سیاست صنعتی چین، اروپا و آمریکا



نشست «یارانه ها در سیاست صنعتی، چه صنعتی؟ چه میزان؟ چه ابزاری؟»

با حضور دکتر احمد تشکینی، رییس، علیرضا کلاهی صمدی رییس کمیسیون صنایع، معادن و کشاورزی اتاق بازرگانی ایران، دکتر علی دینی دبیر نشست و با سخنرانی امین مالکی، سرپرست پژوهشکده توسعه بازرگانی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، برگزار شد.

به گزارش روابط عمومی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، در این نشست مالکی در بیان یارانه های صنعتی گفت: پرداختن به یارانه ها در سیاست صنعتی، به مثابه افکندن نور بر مهم ترین تاریکخانه سیاست صنعتی است. اتفاقی که سازمان جهانی تجارت ظرف چند دهه اخیر نتوانسته با اطمینان بر آوردی از آن به دست آورد. گرچه طبق قوانین این سازمان کشورها لازم است یارانه های پرداختی خود را مطابق الزامی که طبق «توافقنامه افشای یارانه های و سیاست های جبرانی» دارند به سازمان تجارت جهانی گزارش کنند و عموم کشورها تخمین هایی در این زمینه ارائه می کنند، تنها پکن به عنوان بزرگ ترین پرداخت کننده یارانه صنعتی، یارانه ها را در گزارش خود صرفاً فهرست می کند اما بر آوردی برای ارزش آنها ارائه نمی دهد. امروز با انتشار نتایج چندین مطالعه مهم در نهادهای بین المللی می توانیم سیاست های یارانه های کشورهای پیشرو صنعتی را با دقت بالاتری بررسی کنیم. مالکی با بیان اینکه اگر سیاست صنعتی را «هر گونه مداخله صریح یا ضمنی دولت با هدف تخصیص مجدد منابع به منظور حمایت از بنگاه ها یا فعالیت های خاص برای دستیابی به یا چند هدف سیاستی» تعریف کنیم، سیاست صنعتی پکن امروز تبدیل به یک مساله در نحوه اتخاذ سیاست های متقابل از ناحیه دیگر کشورها شده است.



اروپا: برخورد اول از نوع همکاری

در شرایط جدید، از یک طرف صنایع آلمانی برای سرمایه گذاری بیشتر و تعمیق ردیای تحقیق و توسعه در چین تمایل نشان می دهند و از طرف دیگر دولت آلمان بر وابستگی های اقتصادی روبه رشد، نگرانی های ژئوپلیتیکی و نگرانی بابت از دست دادن رفتن رقابت صنعتی اروپا تاکید می کند. ایشان عنوان داشت، خودروسازی آلمان، بهترین شاهد مثال برای انعکاس کلیت رویکرد اروپا در حال حاضر نسبت به تغییر قاعده بازی از ناحیه چین و یارانه های گسترده آن است. در برخورد نوع اول شاید واگرایی سیاست های حوزه دولتی و خصوصی در شرکت های اروپایی هستیم، اما نظام حکمرانی اروپا تا به این لحظه چندان سخت گیرانه عمل نکرده است. برای نخستین بار، در عین حال که دولت و خودروسازان موفقیت بلندمدت صنعت خودرو را در برنامه دارند، اما در سال ۲۰۲۲ دیگر همسویی راهبردی در مورد بهترین روش مشخص نیست. از یک طرف از ابتدای سال ۲۰۲۲ دولت آلمان درخواست فولکس واگن برای تمدید ضمانت های سرمایه گذاری که نوعی بیمه ریسک سیاسی است برای برخی سرمایه گذاری های فولکس در چین را رد کرد و در همراه آشکارا از خودروسازان خواسته تا وابستگی خود به چین را کاهش دهند اما از طرف دیگر شرکت های اروپایی مشتاقانه از تغییرات سیاستی پکن برای افزایش حاشیه سود و قدرت تصمیم گیری خود استفاده کرده اند. نمونه های بارز آن عبارتند از افزایش سهام بی.ام.دبلیو در سرمایه گذاری مخاطره آمیز خود با «برلیانس اتوموتیو» از ۵۰ به ۷۵ درصد (۳.۷ میلیارد یورو) و ورود فولکس واگن به شراکت با «جک» که بر تولید و توسعه خودروهای برقی متمرکز است و ۷۵ درصد سهام آن را در اختیار دارد. همچنین تبدیل چین به یکی از قطب های تحقیق و توسعه خودرو، بزرگترین تغییر در الگو سرمایه گذاری شرکت های اروپایی در چین این است که آنها منابع مالی قابل توجهی را برای تحقیق و توسعه به چین می برند. «کایا» مجموعه نرم افزاری پشتیبان فولکس واگن، اکنون در پکن مستقر شده و آن را به اولین مرکز تحقیق و توسعه غیراروپایی این شرکت تبدیل کرده است. مرسدس بنز سرمایه گذاری بزرگی را برای در اختیار گرفتن ۵۵ هزار متر مربع مرکز فناوری در پکن هزینه می کند که تقریباً دو برابر اندازه پردیس الکترونیکی باتری اشتوتگارت بنز است. این نکته بسیار قابل توجه است که در دهه های گذشته، شرکت های اروپایی از ترس نشت فناوری، تحقیقات حداقلی را در چین انجام می دادند و تا حد امکان توسعه کمتری در این زمینه در چین پیدا کردند، اکنون امانگرانی بزرگ تر آنها عقب افتادن بیشتر از رقبای چینی است. مثلاً روشن است که دیگر روزهایی که تقریباً تمام توسعه خودروسازان آلمانی در مونیخ، اشتوتگارت یا ولفسبورگ انجام می شد، به پایان رسیده است. مساله دیگر بحث بهره گیری از اکوسیستم فناوری چین، علاوه بر سرمایه گذاری در تحقیق و توسعه است. شرکت های اروپایی به دنبال شراکت در اکوسیستم فناوری چین هستند تا عموماً دانش سخت افزاری خود را با مهارت های نرم افزاری چینی از طریق مشارکت های توسعه ای «جفت و جفت» کنند. امروز هر سه خودروساز با «بایدو» همکاری می کنند، «بی.ام.دبلیو» در این شکل از همکاری ها جلودار است. این شرکت و «علی بابا کلود» یک پایگاه نوآوری مشترک را در شانگهای راه اندازی کرده اند تا استارت آپ های با پتانسیل بالایی که راه حل های نوآورانه شان با نیازهای گروه بی.ام.دبلیو مطابقت دارد را بیابند. در حال حاضر، این مشارکت ها تمرکز بر مجموعه محدودی از فناوری ها شامل باتری ها و راه حل های دیجیتال دارد. دقت کنیم که شرکت های غیرچینی مانند «بوش» و «کوالکام» همچنان تامین کنندگان اصلی بیشتر قسمت های سخت افزاری خودروسازان آلمانی هستند، اما شرکای چینی به وضوح در توسعه محصول نوآورانه (باتری های برقی و نیمه هادی ها) یکپارچه تر کار کرده و شریک اصلی خودروسازان هستند.

امروز بر خلاف انگیزه های معمول سرمایه گذاری، صنایع اروپایی دو نگاه جدید به این مقوله در چین پیدا کرده اند که همگی ناشی از همان سطح از پرداخت یارانه و فضای جذابی است که دولت چین فراهم آورده است. صنایع اروپایی امروز در چین با صنایع چینی شریک می شوند تا از این محیط جذاب تحقیق و توسعه استفاده کند و راهبرد «در چین، برای چین» به تدریج جای خود را به راهبرد «در چین، برای جهان» می دهد

چین و به هم زدن قواعد بازاری تولید صنعتی

به گفته مالکی، برآوردهای اخیر نشان می دهد که هزینه های سیاست صنعتی چین به مراتب بالاتر از سایر اقتصادهای پیشرو است و حدود ۱.۷۳ درصد تولید ناخالص داخلی چین صرف اعطای یارانه به روش های مختلف به بخش های مورد هدف صنعتی می شود. با ملاحظه دلار برابری قدرت خرید، این مبلغ تا سال ۲۰۱۹ معادل ۴۰۰ میلیارد دلار می شد که از هزینه های دفاعی چین فراتر رفته است. برآوردها نشان از افزایش ۷ درصدی آن از سال ۲۰۱۹ به این سو به ویژه در حوزه کووید-۱۹ و صنایع فناورانه دارد. لذا برآورد می شود حجم یارانه های صنعتی در سال ۲۰۲۲ نزدیک به ۵۰۰ میلیارد دلار شده باشد. پس از چین، کره جنوبی دومین کشوری است که به نسبت تولید ناخالص داخلی بیشترین هزینه را در سیاست های صنعتی انجام می دهد و حدود ۰.۷ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور صرف اعطای یارانه به بخش صنعت می شود. اگر یارانه ها را به لحاظ ارزشی و نه سهم از تولید ناخالص داخلی در نظر بگیریم، آمریکا با حدود ۸۴ میلیارد دلار، پس از چین در جایگاه دوم قرار می گیرد، که کمتر از یک چهارم هزینه های چین و کمتر از ۰.۴ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور است. بر اساس سند امنیت ملی سال ۲۰۲۲ آمریکا، مقرر است سیاست صنعتی دوره «بایدن» حجم یارانه ها را به لحاظ درصد از تولید ناخالص داخلی از کره جنوبی فراتر برده و آمریکا از سال ۲۰۲۳ چه به لحاظ سهم از تولید ناخالص داخلی و چه به لحاظ حجم مطلق یارانه ها پس از چین در رتبه دوم قرار خواهد گرفت. سرپرست پژوهشکده توسعه بازرگانی با بیان اینکه امروز چین تنها اقتصادی در میان هشت کشور است که با نزدیک شدن به مرزهای نوآوری، کماکان سیاست های صنعتی عمودی خود را حفظ کرده و در حوزه هایی حتی افزایش داده است. وی با اشاره به اینکه چین امروز بیش از هر زمان دیگری، برای حضور موثر شرکت هایش در بازارهای بین المللی اهمیت قائل است و توسعه صادرات اروپا به چین را منوط به سرمایه گذاری مشترک و انتقال فناوری کرده است، افزود: قاطع تر شدن سیاست های حمایت از صنعت و خطرات جدیدی که رقابت چینی برای بازارهای آلمان و اروپا ایجاد می کند، امروز دیگر قاعده بازی را به هم زده است. علاوه بر اعطای حجم وسیعی از یارانه مستقیم به بخش صنعت و به بهم زدن بازی رقابت در داخل و خارج به نفع شرکت های چینی، پکن سیاست های جدید سرمایه گذاری خارجی جدیدی در فضای سیاست صنعتی نوین خود تعریف کرده است. از ابتدای سال ۲۰۲۱ این سیاست ها عبارت بوده اند از «اعطای خودمختاری بیشتر به شرکت های خصوصی و دولتی چین در تامین سرمایه از خارج در حوزه تحقیق و توسعه و کمک به ایجاد یک اکوسیستم فناوری به شدت جذاب برای سرمایه گذاران خارجی». دولت چین پس از یک دوره حمایت شدید از برخی صنایع پیشرو مانند صنعت خودروهای برقی از طریق یارانه به تولید و اعتبار برای خرید محصولات آنها به شهروندان، امروز برای ورود این صنایع به بازارهای جهانی تدبیر و سرمایه گذاری خارجی در صنایع پیشرو را تشویق می کند. از این رو، محدودیت های سرمایه گذاری خارجی را کاهش داده، که اجازه می دهد تا سهام خارجی ها در سرمایه گذاری مشترک چینی افزایش یابد.

ایشان عنوان داشت که در این جلسه تمرکز بحث را بر دو رویکرد برخورد اول از نوع همکاری (اروپا) و برخورد دوم از نوع تقابل (آمریکا) در برابر سیاست های حمایت گرایانه شدید از ناحیه چین می گذارم و بر سیاست های این دو کشور از سال ۲۰۲۱ تا کنون تحلیلی ارائه خواهیم کرد.





سلسه نشست های «سیاست صنعتی» هر ماهه با حضور سخنرانان و علاقه مندان در موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی برگزار می شود

آمریکا: برخورد دوم از نوع تقابل

در ادامه مباحث، مالکی به برخورد نوع دوم آمریکا اشاره کرد و گفت: در مقابل تزریق حجم وسیعی از یارانه بالغ بر ۴۰۰ میلیارد دلار به بخش صنعت که امروز از تولید ناخالص داخلی بیش از ۱۲۳ کشور بیشتر است، برخی کشورها محدودیت های تجارت با چین را تشدید کرده اند و بر سطح پیچیدگی های بازار جهانی افزوده اند. آمریکا در این زمینه مورد مهم مثال است که اخیر ۳۱ شرکت فناوری چینی را تحریم کرده و البته تعدادی کشور دیگر نیز کنترل صادرات خود را تشدید کرده و از ابزارهای جدیدی برای مبارزه با تلاش های چین برای انتقال فناوری یا تحریف بازارهای جهانی استفاده کرده اند. به طور مشخص، آمریکا معتقد است که بدون ملاحظه مخاطرات ژئوپلیتیک جدید چین و مثلاً رویکرد این کشور در جنگ اوکراین، در نظر گرفتن منافع صرف اقتصادی آن گونه که در تصمیمات امروز خودروسازان آلمانی برای حفظ رقابت پذیری دیده می شود، پیامدهای مستقیمی نه تنها برای اقتصاد آلمان، بلکه برای کل کشورهای اروپایی دارد، زیرا زنجیره های ارزش بسیار تخصصی آنها در سراسر مرزهای اروپا گسترده شده است. نوزدهم مهرماه سال جاری «وزارت بازرگانی آمریکا» در اقدامی کم سابقه ۳۱ شرکت مهم چینی فعال در عرصه فناوری های محاسبات پیشرفته و هوش مصنوعی را در فهرست «تایید نشده» خود قرار داد. روال تا کنون بر این بوده که این وزارتخانه با ورود شرکت ها به این فهرست این پیام را به وزارت دفاع آمریکا می دهد که قادر نیست مصرف کننده نهایی فناوری محصولات آمریکایی فروش رفته به این شرکت ها را تایید کند و لذا مطمئن باشد که از فناوری های نهفته در این محصولات مثلاً استفاده نظامی نمی شود. وزارت دفاع آمریکا پس از ورود نام شرکت به این فهرست، دو ماه وقت دارد تا بررسی و در صورت لزوم برای صدور محصول به شرکت هایی که وارد فهرست شده اند، مجوزگذاری کند. حال اما وزارت بازرگانی آمریکا قصد دارد این روال را سخت گیرانه تر کند، به گونه ای که با اصلاح و گسترش قانون «نظارت بر محصولات فناورانه در خارج» هر محصول فناورانه آمریکا در هر کجای دنیا برای فروش به شرکت های تایید نشده نیازمند مجوز این وزارتخانه باشد. به یاد داریم که نسخه های اولیه همین قانون باعث شدند غول فناوری چین (هوآی و نزدیک به ۱۵۰ شرکت زیرمجموعه آن) دیگر قادر به استفاده از نیمه هادی های و فناوری های نسل پنجم تلفن همراه تولید آمریکا نباشد. ریشه های داستان کنترل فناوری در صادرات آمریکا البته به سال ۲۰۱۸ و درج عبارت «فناوری های بنیادی و نوظهور» در دو قانون کنترل صادرات و سرمایه گذاری خارجی این کشور از ناحیه کنگره بازمی گردد. اما رویکرد اخیر وزارت بازرگانی آمریکا نشان می دهد که این کشور، با هماهنگی کامل قوای مجریه و مقننه، به تدریج رویکرد جدیدی نسبت به فناوری های بنیادی و نوظهور اتخاذ می کند و به جای محدودیت استفاده از این فناوری ها توسط یک شرکت، آن را در تمامی سطوح و در تمامی رشته فعالیت ها محدود کند و تعمیم قانون «نظارت بر محصولات فناورانه در خارج» نقطه عطف جدیدی در مسیر انتقال فناوری از آمریکا به دیگر کشورهای جهان، به ویژه کشورهای در حال توسعه و از همه مهم تر چین، ایجاد می کند.

مالکی ادامه داد: بنابراین در برخورد نوع اول از نوع اروپایی، فضای تسهیل گر و حمایت گر محیط صنعتی در چین فعلاً تا به اینجا در اولویت کشورهای اروپایی بوده است. اروپا در برخورد با چین مساله بازارهای سوم را از نظر دور نداشته است. چین امروز نه تنها یک بازار فروش پررونق برای صنایع اروپایی است، بلکه تبدیل به بازاری پیشرو در جهان و محور اصلی رقابت جهانی صنعت شده است. موفقیت در چین می تواند برای تضمین سود برای سرمایه گذاری مجدد و حفظ قدرت شرکت های اروپایی در بازارهای اصلی و سومشان حیاتی باشد. مثلاً امروز خودروسازی چین به طور فزاینده ای نوآورانه تر شده و این موضوع خودروسازان آلمانی را عقب انداخته است. برای حفظ رقابت پذیری، آنها ناچارند از اکوسیستم نوآوری چین بهره ببرند و سرمایه گذاری خود را در این کشور عمیق تر کنند. وی در خصوص برخورد نوع اول آلمان گفت: در این کشور بخش خودرو نزدیک به ۱۰ درصد از تولید ناخالص داخلی، ۴۰ درصد از هزینه های تحقیق و توسعه را تشکیل می دهد و ۸۰۰ هزار نفر را در بخش تولید خودرو مشغول به کارند اما فضای به شدت جذاب محیط صنعتی چین و طرح های سرمایه گذاری های جدید خودروسازان آلمانی، همسویی راهبردی این شرکت ها، «بی.ام.دبلیو»، «مرسدس بنز» و «فولکس واگن»، با دولت آلمان و اتحادیه اروپا را مختل کرده است. در حالیکه این سرمایه گذاری ها می تواند به خودروسازان کمک کند تا رقابت پذیری جهانی خود را حفظ کنند، اما مقامات دولت آلمان معتقدند این سرمایه گذاری بیشتر از آنکه برای این کشور مفید باشد، برای چین مفید افتاده است. سیاست های چین در اعطای یارانه صنعتی چنان محیط جذابی در داخل این کشور ایجاد کرده که خودروسازان آلمانی در تنگنای بین توقف سرمایه گذاری بیشتر در چین و از دست دادن بالقوه رقابت جهانی قرار گرفته اند.

مالکی برخورد نوع اول اروپایی را به این شکل جمع بندی کرد که: امروز بر خلاف انگیزه های معمول سرمایه گذاری، صنایع اروپایی دو نگاه جدید به این مقوله در چین پیدا کرده اند که همگی ناشی از همان سطح از پرداخت یارانه و فضای جذابی است که دولت چین فراهم آورده است. صنایع اروپایی امروز در چین با صنایع چینی شریک می شوند تا از این محیط جذاب تحقیق و توسعه استفاده کند و راهبرد «در چین، برای چین» به تدریج جای خود را به راهبرد «در چین، برای جهان» می دهد اما درهم تنیدگی بیشتر در اهداف پکن، سهامداران کلیدی حوزه خودروسازی آلمان از جمله دولت، جامعه مدنی و سرمایه گذاران را در مقابل یک دو راهی مهم قرار داده و دولت آلمان امروز در تدبیر تجدید نظر سیاست خارجی در این حوزه برای سال ۲۰۲۳ به بعد است. اصلی کلی و نگاه جدید این کشور این است که «در آینده، آنچه برای خودروسازان آلمانی در چین خوب است ممکن است برای آلمان و اروپا خوب نباشد». رویه ای که در نقطه مقابل رویه های پیشین بوده که درهم تنیدگی عمیق صنایع آلمانی در چین هدف اصلی سیاست گذاران اروپایی بوده است. چین اما امروز از چین خوب برای اروپا تبدیل به چین قاطع شده است. شاید این جمله ابتدای ماه جاری (نوامبر) ریاست اتاق بازرگانی اروپا و چین امروز وضعیت را روشن تر کند «چین اقتصادی بزرگ اما بازاری کوچک و صادرات اتحادیه اروپا به چین کمی بیشتر از صادرات این اتحادیه به سویسی است».





۲. در این راهبرد زیرساخت های حیاتی خود را ایمن می کنیم، امنیت سایبری اساسی را برای بخش های حیاتی از خطوط لوله تا آب ارتقاء می دهیم و با بخش خصوصی برای بهبود حفاظت های امنیتی از محصولات فناوری همکاری می کنیم. ما در حال ایمن سازی زنجیره های تامین خود، از جمله از طریق وجوه جدید همکاری دولتی-خصوصی و استفاده از تدارکات عمومی دولتی در بازارهای مهم به منظور تحریک تقاضای نوآوری هستیم.

۳. در سال ۲۰۲۱، ما با اجرای بزرگترین سرمایه گذاری در زیرساخت های فیزیکی در نزدیک به یک قرن گذشته، رقابت پذیری خود را افزایش دادیم، از جمله سرمایه گذاری های تاریخی در زیرساخت های حمل و نقل، پهنای باند، آب پاک و انرژی که رشد اقتصادی را برای دهه های آینده افزایش می دهد.

۴. ما اهمیت زنجیره تامین نیمه هادی ها را برای رقابت و امنیت ملی خود درک کرده و به دنبال تقویت مجدد صنعت نیمه هادی در آمریکا هستیم. «قانون تراشه و علم» مجوز ۲۸۰ میلیارد دلار سرمایه گذاری غیرنظامی در تحقیق و توسعه، به ویژه در بخش های حیاتی مانند نیمه هادی ها و محاسبات پیشرفته، نسل آتی ارتباطات، فناوری های انرژی پاک و بیوتکنولوژی را داده است. از طریق «طرح ملی بیوتکنولوژی و فرآوری زیستی»، ما بیش از ۲ میلیارد دلار برای استفاده از پتانسیل کامل بیوتکنولوژی و فرآوری زیستی، ایجاد شغل در خانه، تقویت زنجیره تامین و کاهش انتشار کربن سرمایه گذاری خواهیم کرد و

۵. مبارزه با بحران آب و هوا، تقویت امنیت انرژی و تسریع انتقال انرژی پاک جزء لاینفک راهبرد صنعتی، رشد اقتصادی و امنیت ما است. ما در حال رشد و استقرار فناوری ها و راه حل های جدید هستیم که به ما امکان دهد هم جهان را رهبری کنیم و هم بازارهای جدید و قابل توسعه بسازیم. این سرمایه گذاری ها با هم، در دهه آتی آمریکا را پیشگام نگه می دارد، ظرفیت اقتصادی را افزایش می دهد و از میلیون ها شغل و تریلیون ها دلار فعالیت های اقتصادی پشتیبانی می کند. در سراسر این تلاش ها، ما استعداد، استقامت و نوآوری کارگران آمریکایی را بسیج خواهیم کرد تا هر رقیبی را از میدان خارج کنند.

جمع بندی

وی با بررسی سیاست یارانه های کشورهای پیشرو صنعتی در سه صنعت آلومینیوم، خودروهای الکترونیکی و نیمه هادی، نظامات یارانه های کشورهای غربی در حمایت از بخش صنعت را به سه دسته «غلبه ابزارهای تحقیق و توسعه ای» مانند فرانسه، کره جنوبی، تایوان و آمریکا، «غلبه ابزارهای سرمایه گذاری» مانند کشورهای چین، کره جنوبی و تایوان و «غلبه ابزارهای بانکی» مانند برزیل، آلمان و ژاپن تقسیم کرد که در دسته غلبه ابزارهای تحقیق و توسعه، اقتصاد به طور معنی داری به سمت حمایت از تحقیق و توسعه از طریق مشوق های مالیاتی و حمایت دولت از تحقیق و توسعه حرکت کرده است. در دسته دوم، مأموریت های مهمی برای صندوق های سرمایه گذاری تعریف و منابع یارانه ای قابل توجهی به صندوق های سرمایه گذاری دولتی تزریق می شود. نهایتاً در دسته سوم یارانه ها و مکانیزم های پرداخت و نظارت آن به شدت به بانک های سیاست گذار متکی هستند. مالکی در انتها ضمن تشریح نحوه کنش و واکنش حمایتی سه حوزه اروپا، آمریکا و چین در قبال یارانه های شرکتی ذیل گزارش سازمان تجارت جهانی، هماهنگی نظام رفاهی، تجاری و صنعتی کشورها را از جمله درس های مهم سخنرانی برشمردند که در طراحی نظام حمایتی ایران در ابعاد یارانه های تولیدی به صنعت و مصرفی به خانوار می تواند الگو قرار گیرد.



مالکی با اشاره به سه اقدام اخیر آمریکا در مقابله با مشوق های شدید چین به بخش صنعت، ذکر کرد: دولت بایدن از سال گذشته تا کنون سه اقدام جدی در این مسیر انجام داده است. اقدام اول «شناسایی زنجیره های تامین محصولات با فناوری بنیادی و نوظهور» آمریکا بود. این سند در ماه جون ۲۰۲۱ منتشر شد و تا کنون مبتنی بر آن دولت بایدن اقدامات مهمی را به ویژه در مدیریت واردات و کنترل صادرات اجرا کرده است. در این سند مثلاً نشان داده می شود که آمریکا به شدت به «شرکت تولید نیمه رسانا تایوان» برای تولید تراشه های پیشرو خود وابسته بوده، بر نیاز به خطوط تامین غیرچینی در باتری های با عمر بالا که برای خودروهای الکتریکی ضروری هستند و امنیت تامین مواد معدنی و مواد حیاتی مورد نیاز برای ساخت آنها که برخی فلزات خاکی کمیاب هستند، تاکید می شود. در اقدام دوم با هدف مقابله با آسیب پذیری های شناسایی شده زنجیره تامین در سند ۲۰۲۱، رئیس جمهور آمریکا از فوریه ۲۰۲۲ «دستور اجرایی ویژه زنجیره تامین» را منتشر و ۷ وزارتخانه (کشاورزی، بازرگانی، دفاع، انرژی، سلامت و خدمات انسانی، امنیت داخلی (در زنجیره ارزش آی.تی.سی) و حمل و نقل را موظف نمود تا در این زمینه آسیب شناسی کنند. متن دستور اجرایی حاوی توصیه های مفصلی در مورد ایجاد انعطاف پذیری در زنجیره های تامین و اکوسیستم های تولید، تقویت اتصالات زنجیره تامین و گسترش تلاش ها برای کاهش آسیب پذیری های زنجیره تامین صنعت آمریکا است. تمرکز دولت بایدن بر انعطاف پذیری زنجیره تامین حداقل به ظاهر صرفاً به دلیل رقابت فناوری با چین عنوان نشده بلکه کووید ۱۹- هم بهانه این سیاست ها قرار گرفته است، اما آنچه مسلم است، نتیجه این اقدام دور شدن سرمایه های خارجی از حوزه فناوری چین خواهد بود. چین در سال های آتی توان ادامه مسیر همپایی فناورانه با غرب را نخواهد داشت و لذا پیش بینی می شود که سیاست گذاران فناوری در چین از یک طرف نسبت به اعطای یارانه سنگین تر به شرکت های پیشرو فناوری اقدام کند و از طرف دیگر خست بیشتری در صادرات فناوری های گران به دست آمده به کشورهای در حال توسعه به خرج دهد. نهایتاً، اقدام سوم اتخاذ رویکرد جدید سیاست صنعتی و درج آن در «قانون امنیت ملی» آمریکا است که در نوع خود بی نظیر است. قانونی امنیت ملی جدید سال ۲۰۲۲ که کمتر از یک ماه پیش بیرون آمد، در صفحه ۱۴ سیاست صنعتی جدید آمریکا را با عنوان «راهبرد نوین صنعت و فناوری» معرفی می کند.

مالکی گفت: برای آشنایی با نگاه جدید آمریکایی در برابر سیاست های نوین صنعتی چین، کافی است برخی از بندهای مهم «اهداف سیاست صنعتی جدید آمریکا» در قالب سند «راهبرد نوین صنعت و فناوری» ذیل سند امنیت ملی ۲۰۲۲ را (صفحه ۱۴ سند به بعد) خلاصه بیان کنیم:

۱. بخش خصوصی و بازارهای آزاد بن مایه اساسی قدرت ملی ما و محرک اصلی نوآوری بوده و هستند. با این حال، بازارها به تنهایی نمی توانند پاسخگوی تغییرات شتابنده فناوری، آشفتگی های زنجیره عرضه جهانی، مداخلات غیربازاری دولت چین و سایر بازیگران، یا تشدید بحران آب و هوایی باشند. رمایه گذاری راهبردی دولت، ستون فقرات چیدمان نیرومند صنعت و نوآوری در اقتصاد جهانی قرن بیست و یکم است. به همین دلیل است که آمریکا «راهبرد مدرن صنعت و نوآوری» را اتخاذ و دنبال می کند. در این راهبرد به دنبال شناسایی و سرمایه گذاری در آن دسته از حوزه های کلیدی هستیم که در آن صنایع بخش خصوصی به تنهایی برای حفاظت از منافع اقتصادی و امنیت ملی آمریکا، از جمله تقویت انعطاف پذیری اقتصادی، تدارک ندیده است.





الزامات طراحی سیاست صنعتی کارآمد و باکیفیت



مجید جلیلی (استادیار موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی)

شناخت صنعت

ارزیابی بازخورد سیاست های قبلی	تحلیل فرصت ها و تهدیدها	بهینه کاوی و الگوبرداری	تبیین جایگاه فعلی (قوت ها و ضعف ها)
--------------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------------------

تبیین استراتژی صنعتی

تعریف جدول زمانی واقع بینانه	تعریف، اولویت بندی و کمی سازی اهداف
------------------------------	-------------------------------------

طراحی سیاست صنعتی

تعیین حوزه های مداخله	تعریف ابزارهای سیاستی	تخصیص اختیارات، منابع، بودجه و تعریف مسئولیت ها	قانون گذاری و تنظیم مقررات
-----------------------	-----------------------	---	----------------------------

شکل ۱- ساختار شکلی طراحی سیاست صنعتی

در گام سوم از طراحی سیاست صنعتی، سازوکار و مسیر حرکت در راستای استراتژی های صنعتی طراحی می شود. این گام شامل ۴ فعالیت اساسی تعیین حوزه های مداخله، تعریف ابزارهای سیاستی، تخصیص اختیارات، منابع، بودجه و تعریف مسئولیت ها و قانون گذاری و تنظیم مقررات است.

تجربه چند دهه سیاست گذاری صنعتی در کشور نشان دهنده عدم دستیابی کشور به عمده اهداف و مأموریت هایی است که در این اسناد سیاستی هدف گذاری شده اند. برای این مهم دلایل و عوامل متعددی بسته به هر برنامه سیاستی می توان بر شمرد، اما به منظور عارضه یابی منسجم و نظام مند این برنامه ها، نخست لازم است ویژگی های یک سیاست صنعتی کارآمد و با کیفیت مورد بررسی قرار گیرد. طراحی یک سیاست صنعتی را می توان از دو منظر شکلی و محتوایی مورد بررسی قرار داد. منظر شکلی یک سیاست صنعتی، شامل مجموعه فعالیت ها و اقداماتی است که به منظور تبیین و طراحی سیاست صنعتی لازم است اجرا شوند. شکل محتوایی یک سیاست صنعتی اما به موضوع کارآمدی و کیفیت سیاست صنعتی و برنامه های آن و درجه موفقیت آن می پردازد. به عبارت دیگر ممکن است یک سیاست صنعتی شکله دقیق و قاعده مندی داشته باشد، اما از نظر محتوایی، کیفیت و کارآمدی لازم را برای اجرا نداشته باشد. برای تبیین هر چه بیشتر این موضوع، در ادامه به بررسی ساختار شکل و محتوایی یک سیاست مطلوب می پردازیم.

الف) ساختار شکلی طراحی سیاست صنعتی: از نظر ساختار شکلی، ۱۰ فعالیت اساسی در سه گام «شناخت صنعت»، «تبیین استراتژی صنعتی» و «طراحی سیاست صنعتی» به شرح آنچه در شکل ۱ به نمایش درآمده است مورد توجه قرار می گیرد که در ادامه تشریح می شوند.

● **شناخت صنعت:** در گام شناخت صنعت، لازم است جایگاه فعلی صنعت شامل نقاط قوت و ضعف آن شناسایی شود. بهینه کاوی و الگوبرداری از تجربیات موفق و ناموفق صورت پذیرد، فرصت ها و تهدیدهای پیش رو تحلیل شوند و بازخورد سیاست های قبلی مورد ارزیابی قرار گیرند. بدون انجام این چهار فعالیت اساسی، عملاً گام شناخت صنعت که زیربنای تدوین سیاست صنعتی به شمار می رود ناقص خواهد بود.

• تبیین استراتژی صنعتی: در گام دوم نوبت به تبیین استراتژی صنعتی می رسد. در این گام دو فعالیت اساسی تعریف، اولویت بندی و کمی سازی اهداف و تعریف جداول زمانی واقع بینانه مورد هدف است. گام دوم در واقع تشکیل دهنده مجموعه ای از استراتژی های صنعتی هستند که ممکن است هم پوشانی اندکی باهم داشته باشند و یا حتی در تناقض با یکدیگر ظاهر شوند.

● **طراحی سیاست صنعتی:** در گام سوم از طراحی سیاست صنعتی، سازوکار و مسیر حرکت در راستای استراتژی های صنعتی طراحی می شود. این گام شامل ۴ فعالیت اساسی تعیین حوزه های مداخله، تعریف ابزارهای سیاستی، تخصیص اختیارات، منابع، بودجه و تعریف مسئولیت ها و قانون گذاری و تنظیم مقررات است. در گام طراحی سیاست صنعتی، استراتژی های صنعتی که در گام قبل تعریف شده اند، در قالب یک ساختار یکپارچه و منظم ارائه می شوند که در آن شرایط و چگونگی مداخله، ابزارهای سیاستی آن، بودجه، منابع، اختیارات و وظایف و قانون و مقررات مربوطه مشخص شده اند.



در کنار تعریف شکلی یک سیاست صنعتی، طراحی محتوایی آن که شرط اصلی کارآمدی و کیفیت سیاست صنعتی به شمار می رود نیز اهمیت دارد. طراحی محتوایی سیاست صنعتی را می توان در تعریفی دیگر یکپارچگی سیاست صنعتی برشمرد. «یکپارچگی سیاستی» یا «خط مشی گذاری یکپارچه» به معنی تعامل هم افزا و تقویت کننده میان سیاست های اقتصادی، سیاسی، زیست محیطی و ... با هدف رشد پایدار و فراگیر میان بخش های اقتصادی و ذینفعان مختلف است.

مقوله سوم نیز «مشارکت ذینفعان» است که به معنی تعامل فعالانه با ذینفعان در مراحل مختلف از چرخه سیاست و اجرا است که می تواند مواردی نظیر تبادل دانش و تخصص، اشتراک گذاری نگرانی ها و نیازمندی ها، اشتراک گذاری اطلاعات و ... را دربر بگیرد. اهمیت این موضوع در مواردی نظیر شناسایی اولویت ها، تنظیم اقدامات اجرایی و به کارگیری موثر منابع قابل بررسی است.

● **تصمیم گیری آگاهانه:** به عنوان رکن سوم به معنی مجموعه ای از ابزارهای پاسخگو و سازگار برای پیش بینی و ارزیابی نتایج داخلی و فرامرزی سیاست ها با هدف بازنگری آگاهانه آن هاست. این رکن در برگیرنده دو مقوله است. مقوله نخست «ارزیابی تأثیرات سیاست ها و نتایج مالی آن ها» است که به معنی ارزیابی مستمر نتایج و برآیندهای مثبت و منفی سیاست ها در حوزه های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، زیست محیطی و ... است. مقوله دوم نیز «نظارت، گزارش و ارزیابی» است که در برگیرنده تقویت سیستم های نظارت، گزارش و ارزیابی برای جمع آوری شواهد و آمار کیفی و کمی در مورد تأثیر سیاست ها و میزان پیشرفت در تأمین مالی برنامه های تدوین شده است.



شکل ۲- چرخه کیفی سازی سیاست صنعتی

● **ساختار محتوایی طراحی سیاست صنعتی:** همان گونه که در بالا اشاره شد، در کنار تعریف شکلی یک سیاست صنعتی، طراحی محتوایی آن که شرط اصلی کارآمدی و کیفیت سیاست صنعتی به شمار می رود نیز اهمیت دارد. طراحی محتوایی سیاست صنعتی را می توان در تعریفی دیگر یکپارچگی سیاست صنعتی برشمرد. «یکپارچگی سیاستی» یا «خط مشی گذاری یکپارچه» به معنی تعامل هم افزا و تقویت کننده میان سیاست های اقتصادی، سیاسی، زیست محیطی و ... با هدف رشد پایدار و فراگیر میان بخش های اقتصادی و ذینفعان مختلف است. انسجام (یکپارچگی) سیاستی نیازمند تعامل مطلوب سه مولفه مکانیسم نهادی، ساختارهای سازمانی و فرآیندهای سیاست گذاری است. برای نیل به یکپارچگی سیاستی، ۸ مقوله اساسی در سه مولفه چشم انداز راهبردی، سازوکارهای هماهنگ نهادی و تصمیم گیری آگاهانه به شرح ذیل قابل تعریف است (شکل ۲).

● **چشم انداز راهبردی، تعهد و مدیریت:** رکن نخست انسجام (یکپارچگی) سیاستی است و به معنی ترسیم چشم انداز مشخص و قابل دستیابی و همچنین برخورداری از نظام مدیریتی کارا در راه رسیدن به آن است که می توان آن را در سه مقوله جستجو کرد. مقوله نخست به موضوع «تعهد سیاسی و سازمانی» سازمان های مسئول برای پیشبرد اهداف و برنامه های تدوین شده اشاره دارد که نیازمند بسیج آن ها برای پیاده سازی برنامه های توسعه ای است. مقوله دوم «چشم انداز بلند مدت راهبردی» است که به معنی تعریف اهداف منسجم و مشترک میان دولت و ذینفعان است تا مسیر نیل به اهداف مشترک را مشخص کند. این اهداف لازم است نیازمندی های فعلی و ضرورت های آتی را در حوزه های مختلف سیاستگذاری پوشش دهند. مقوله سوم «ادغام سیاستی» است. در ادغام سیاستی مدیریت هم افزا در سیاست ها، وظایف و مقررات به منظور انسجام بخشی اهداف ذینفعان مورد نظر است که می تواند از طریق ابزارهای مختلف سیاستی نظیر فرآیند تخصیص بودجه و ... پیاده سازی شود.

● **سازوکارهای هماهنگ نهادی:** سازوکارهای هماهنگی نهادی و یا به عبارت ساده تر اقدامات هماهنگ در سطوح و بخش های دولت، به عنوان رکن دوم انسجام سیاستی تعریف می شود، که دربرگیرنده حکمرانی فراگیر و تعاملات هماهنگ میان بخش های مختلف در سطح دولت برای رسیدن به اهداف سیاستی است. سازوکارهای هماهنگی نهادی متأثر از سه مقوله است. مقوله نخست به موضوع «هماهنگی سیاست ها» اشاره دارد. در هماهنگی سیاست ها به هماهنگی دولت برای شناسایی و کاهش اختلاف میان اولویت ها و سیاست های بخشی از جمله سیاست های خارجی و داخلی و ترویج اقدامات متقابل میان بخش ها و نهادها برای همسوسازی سیاست ها اشاره دارد. ابزارهای این مقوله نیز ایجاد یک نهاد سیاستگذار اصلی و مادر برای هدایت سایر ارگان ها، شناسایی واگرایی ها و تضادهای سیاستی (در حوزه های سیاسی، اقتصادی، زیست محیطی و ...)، ایجاد شبکه ارتباطی موثر میان وزارتخانه ها و نهادها و ظرفیت سازی و آموزش بدنه دولت برای اقدامات هماهنگ در راستای سیاست های ابلاغی به شمار می روند. مقوله دوم به «مشارکت محلی و منطقه ای» اشاره دارد. این مقوله به معنی ترویج هم افزایی و تراز اولویت ها میان سیاست های ملی، منطقه ای و محلی برای همسویی بهتر و کمک به اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی مرتبط، از جمله تعهدات بین المللی و ... است.

نشریه دیجیتال «بازار نا بازار» شامل تازه ترین دیدگاه ها و گزارش های تحلیلی پژوهشگران و کارشناسان موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی در موضوعات تخصصی و روز کشور است و لزوما دیدگاه رسمی و سازمانی این موسسه به حساب نمی آید.

شناسنامه نشریه

مدیر مسئول: دکتر احمد تشکینی
تامین محتوای: فائزه کیانی
گرافیکست و صفحه آرا: ماهورا موسوی
عکاس: امیر محسن باسختا