

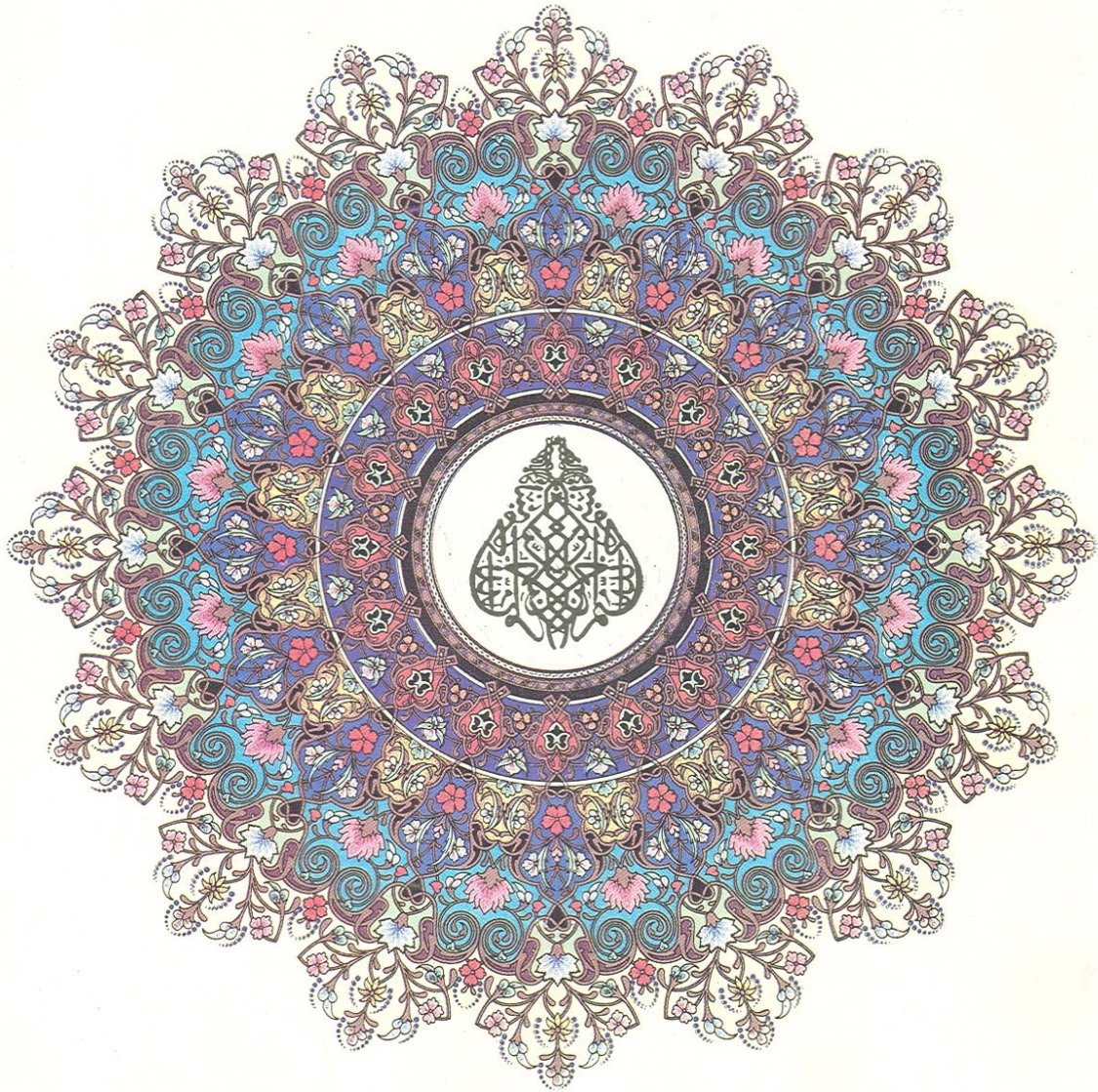


مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی

آسیب‌شناسی نهادها و سیاست‌های اقتصادی و صنعتی در ایران؛ گام نخست جهت تدوین سیاست‌های اجرایی اقتصاد مقاومتی

اردیبهشت ۱۳۹۳

دکتر بهروز هادی زنوز





فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۵	مقدمه.....
۶	۱. عملکرد اقتصاد ملی و بخش صنعت گویای آن است که از کار و سرمایه ایرانی حمایت لازم به عمل نیامده است.....
۹	۲. چالشهای پیش روی اقتصاد و صنعت کشور.....
۱۱	۳. آسیب شناسی نهادها و سیاستهای اقتصادی و صنعتی.....
۱۱	۳. ۱. کیفیت ترتیبات نهادی.....
۱۵	۳. ۲. کیفیت سیاستهای اقتصادی.....
۱۶	۳. ۳. کیفیت سیاستهای صنعتی.....
۱۹	۳. ۴. علل ضعف ترتیبات نهادی و سیاستهای اقتصادی و صنعتی.....
۲۱	۴. سیاستهای اقتصادی و صنعتی مناسب برای حمایت از تولید ملی، کار و سرمایه ایرانی.....
۲۳	فهرست منابع.....

مقدمه

مقام معظم رهبری در چند سال اخیر طی پیام‌های نوروزی، شعارهای مهمی را سرلوحه کار دولتمردان و مردم ایران قرار دادند و شعار هر سال را به تناسب نیازهای مبرم کشور تعیین فرمودند:

✓ سال ۱۳۹۱، سال تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی.

✓ سال ۱۳۹۲، سال حماسه سیاسی و حماسه اقتصادی.

✓ سال ۱۳۹۳، سال اقتصاد و فرهنگ، با عزم ملی و مدیریت جهادی.

گفتنی است که معظم‌له در بهمن ماه سال ۱۳۹۲، قبل از نام‌گذاری سال ۱۳۹۳، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را ابلاغ فرموده بودند.

سوابق امر گویای آن است که همواره سران سه قوه از شعارهای مقام رهبری استقبال کرده‌اند و وعده داده‌اند که در جهت تحقق آن کوشا باشند. اما عملکرد اقتصاد ایران در دو سال گذشته و پیش‌بینی عملکرد آن در سال ۱۳۹۳ گویای آن است که از وضع مطلوب فاصله داریم:

✓ اقتصاد ایران سال ۱۳۹۱ را با رشد منفی ۶,۳ درصد و تورم ۳۰,۵ درصد به پایان برد.

✓ آمارهای بانک مرکزی در مورد شش ماهه اول سال ۱۳۹۲ تیز گویای رشد منفی ۳,۱ درصدی است و به نظر می‌رسد رشد منفی اقتصادی برای کل سال ۱۳۹۲ دور از انتظار نباشد. گفتنی است که نرخ تورم در سال ۱۳۹۲ بالاتر از سال قبل از آن و ۳۴,۷ درصد گزارش شده است.

✓ متأسفانه چشم انداز اقتصاد ایران برای سال ۱۳۹۳ نیز چندان نوید بخش نیست. بدین معنی که پیش‌بینی می‌شود رشد اقتصادی ایران در این سال بین ۲ تا ۳ درصد و نرخ تورم در حدود ۲۵ درصد باشد.

هر چند که برای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، کمیته‌ها و کارگروه‌های متعددی در مجلس و دستگاه‌های دولتی تشکیل شده و اقداماتی نیز در جریان است، اما با توجه به عملکرد چند سال گذشته، این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که چرا علی‌رغم پایداری مضامین شعارها از جنبه اجرایی، سیاست‌گذاری‌های به عمل آمده استمرار نمی‌یابند؟

در پاسخ این پرسش می‌توان به دو دسته دلایل اشاره کرد:

✓ یکم آن که در دو سال گذشته اقتصاد ایران با بی سابقه‌ترین تحریم‌های بین‌المللی مواجه بوده است و انتظار می‌رود این تحریم‌ها در سال جاری نیز با شدت و ضعف متفاوت ادامه یابد. اگر این استدلال پذیرفته شود، معنای ضمنی آن این خواهد بود که تا زمانی که تحریم‌های بین‌المللی ادامه داشته باشد، نمی‌توان سیاست موثری برای برون رفت از رکود تورمی موجود تنظیم و با موفقیت آن را به مورد اجرا گذاشت. بنابر این مهمترین سیاست دولت باید پیشبرد مذاکرات هسته‌ای و حصول توافق با طرفهای مذاکره باشد.

✓ دوم آن که کیفیت نهادها و سیاستهای اقتصادی در ایران نامناسب است و تا زمانی که در نهادها و سیاستهای اقتصادی و صنعتی اصلاحاتی صورت نگیرد، نمی‌توان شاهد بهبودی پایدار در اوضاع اقتصادی کشور بود. اگر این استدلال پذیرفته شود، باید بپذیریم که چون سیاستهای اقتصادی اتخاذ شده از سوی دولت و مجلس معطوف به حل موانع نهادی و ساختاری نبوده است، منتج به نتیجه نشده است.

بی‌تردید هر دو دلیل یاد شده در عملکرد ضعیف اقتصاد ایران موثرند. به گمان ما در صورت برداشته شدن تحریمهای ظالمانه بین‌المللی، هر چند می‌توان در میان مدت شاهد بهبود موقت در عملکرد اقتصاد کشور بود، اما بدون رفع موانع نهادی و دگرگونی ماهوی در سیاستهای اقتصادی و صنعتی کشور، اقتصاد ایران قادر نخواهد بود از چمبر عقب ماندگی مزمین‌رهایی یابد و گام در راه رشد پایدار بلند مدت بگذارد. از آنجا که اتاق بازرگانی قبلا در گزارش "عملکرد اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۲ و پیش‌بینی آن در سال ۱۳۹۳" به تفصیل ساز و کار تاثیر تحریمها بر اقتصاد کشور را واکاوی کرده است، در اینجا نیازی به بازگویی آن وجود ندارد. از اینرو در این گزارش، موانع نهادی اقتصاد ایران مورد واریسی دقیقتر قرار گرفته است. در واقع به گمان ما در غیاب تحلیل آسیب‌پذیری‌های نهادی اقتصاد کشور نمی‌توان به توصیه‌های سیاستی مناسب دست یافت.

با قدری تأمل و تعمق می‌توان دریافت که تحقق شعارهای حمایت از تولید ملی، حماسه اقتصادی و اقتصاد مقاومتی چندان ساده نیست. این شعارها ناظر به ضرورت رشد و شکوفایی اقتصادی ملی در دوره‌ای است که کشور از یک سو با شدیدترین تحریمهای بین‌المللی مواجه است و از سوی دیگر در دام رکود تورمی گرفتار آمده است. تحقق اهداف مندرج در این شعارها در گرو درک چالش‌های پیش روی اقتصاد ملی، تنظیم سیاستهای اقتصادی و اجتماعی مناسب برای مواجهه با این چالش‌ها، اجرای موثر این سیاستها و بالاخره پایش و نظارت بر حسن اجرای آنها است.

تحلیل وضعیت و اتخاذ تدابیر و اجرای آن خود قابلیت‌های بالایی را در نزد سیاستمداران، مدیران و کارشناسان دولتی طلب می‌کند. بدیهی است در صورت شکل‌گیری این قابلیت‌ها و فرمول‌بندی و اجرای صحیح و توأم با کارایی این سیاستها، چندین سال زمان لازم خواهد بود تا ثمرات آن به صورت شکوفایی اقتصاد و صنعت ملی ظاهر شود. با توجه به غوامض مساله چنین به نظر می‌رسد که همکاری و هم‌اندیشی تشکلهای صاحبان کسب و کار، سیاست‌گذاران بخش عمومی و محافل دانشگاهی می‌تواند در این زمینه کارساز باشد.

۱. عملکرد اقتصاد ملی و بخش صنعت گویای آن است که از تولید ملی حمایت لازم به عمل نیامده است

در دوره بعد از انقلاب، عملکرد اقتصاد کشور رضایت بخش نبوده است. در دوره زمانی ۱۳۹۲-۱۳۵۶، تولید ناخالص داخلی سرانه کشور با نفت تقریباً ثابت ماند اما تولید ناخالص سرانه کشور بدون نفت به میزان ۳۶ درصد افزایش یافت (جدول ۱). در این دوره بهره‌وری نیروی کار کشور با نفت کاهش یافت و بهره‌وری نیروی کار بدون نفت کشور افزایش یافت. در عملکرد ضعیف اقتصاد ایران در این دوره طولانی، عوامل زیر دخیل بوده‌اند:

یکم- در ۱۳ سال از ۳۶ سال مورد بررسی، شوک‌های سیاسی شامل انقلاب، جنگ و تشدید تحریم‌های بین‌المللی اثرات زیان‌بار بزرگی بر تولید ملی و رشد اقتصادی بر جای گذاشته‌اند.

دوم- در دوره زمانی مورد بررسی، رشد جمعیت کشور بطور متوسط ۲,۲ درصد در سال بوده است. رشد بالای جمعیت در دهه اول انقلاب، ترکیب سنی جمعیت را به شدت جوان کرد. تحولات جمعیتی اثرات انکار ناپذیری بر بودجه خانوارها، بودجه دولت و عرضه نیروی کار داشته است. رشد بالای جمعیت منجر به کاهش سطح پس انداز و سرمایه گذاری سرانه شد و از این طریق تاثیر منفی بر رفاه مادی جامعه گذاشت..

سوم- عملکرد ضعیف اقتصاد کشور افزون بر عوامل فوق محصول بسترهای نهادی نامناسب و ضعف سیاست‌های اقتصادی بوده است. در زیر به این موضوع به تفصیل بیشتر پرداخته ایم.

عملکرد ضعیف اقتصاد کشور در حالی بود که در دوره مورد نظر، تعدادی از کشورهای در حال توسعه در آسیا و امریکای لاتین موفقیت‌های چشمگیری را در این زمینه تجربه کردند. به همین دلیل سهم ایران از تولید جهانی بر اساس برابری قدرت خرید ارزها که در سال ۱۹۸۳ در حدود ۱,۳۱۶ درصد بود، در سال ۲۰۱۰ به ۱,۲۷۴ درصد تنزل یافت (بانک اطلاعات آماری صندوق بین‌المللی پول).

در دوره مورد بررسی، عملکرد بخش صنعت رضایت بخش تر از اقتصاد ملی بوده است. بدین معنی که:

اولا- ارزش افزوده سرانه این بخش از رشد سالانه ۳,۵ درصدی برخوردار شد (جدول ۱).

ثانیا- بهره وری نیروی کار در این بخش رشد ۴ درصدی را تجربه کرد (همانجا).

ثالثا- صادرات صنعتی نیز از رشد قابل توجهی برخوردار شد (همانجا). گفتنی است که رشد بالای صادرات صنعتی اساسا متأثر از اندک بودن قدر مطلق آن در سال ۱۳۵۶ است. در سال ۱۳۸۹ صادرات صنعتی سرانه ایران اندک و در حدود ۲۰۳,۶ دلار بوده است. در این دوره جایگاه ایران در تقسیم کار بین المللی تغییر اساسی نیافت و کشور ما همچنان صادرکننده مواد هیدروکربوری و واردکننده محصولات صنعتی باقیماند. به نحوی که در سال ۱۳۹۰ تراز غیرنفتی کالایی ایران در تجارت خارجی منفی ۶۷۰۶۹ میلیارد دلار بود (بانک مرکزی ایران، نماگر اقتصادی شماره ۷۱).

می‌دانیم که رشد مستمر صنعتی در جهانی که مرزهای گمرکی کمرنگ شده، در گرو رقابت‌پذیری در مقیاس جهانی است و آن هم به نوبه خود بیش از هر چیز وابسته به پیشرفت‌های علمی و فنی در کشور است. اما در این زمینه نیز به رغم هیاهوی بسیار در سال‌های اخیر، جایگاه کشور از منظر اقتصاد دانش و توانایی تولید دانش چندان مناسب نیست و رتبه ایران در میان ۱۴۶ کشور ۹۴ ارزیابی می‌شود (جدول ۲).

در دهه اخیر، دولت سرمایه‌گذاری درخور توجهی در زمینه تحقیق و توسعه در صنایع با فناوری‌های پیشرفته داشته است. اما نتایج این تحقیقات در حوزه های صنایع الکترونیک، نانو تکنولوژی، بیوتکنولوژی، هوافضا و غیره کمتر به تولید در مقیاس صنعتی انجامیده است. به همین دلیل سهم این صنایع در تولید و صادرات صنعتی کشور ناچیز باقی ماند.

جدول ۱: رشد اقتصادی و صنعتی، رشد بهره وری نیروی کار و صادرات صنعتی در دوره بعد از انقلاب در ایران

دوره بعد از انقلاب	دوره تشدید تحریم ها	دوره رونق نفتی	دوره برنامه سوم	دوره سازندگی	دوره انقلاب و جنگ	شرح
-۱۳۹۲ ۱۳۵۶	-۱۳۹۲ ۱۳۹۰	-۱۳۹۰ ۱۳۸۳	-۱۳۸۳ ۱۳۷۸	-۱۳۷۸ ۱۳۶۷	-۱۳۶۷ ۱۳۵۶	
-۰,۰۳	-۴,۹	۳,۰	۴,۵	۲,۹	-۵,۸	رشد تولید ناخالص داخلی سرانه
۰,۹	-۳,۴	۳,۵	۴,۸	۳,۳	-۴,۰	رشد تولید ناخالص داخلی سرانه بدون نفت
-۰,۲	-۵,۷	۳,۳	۲,۲	۲,۰	-۴,۶	رشد بهره وری نیروی کار
۰,۷	-۴,۲	۳,۸	۲,۶	۲,۳	-۲,۸	رشد بهره وری نیروی کار بدون نفت
*۳,۵	-	۵,۱	۹,۹	۵,۲	-۱,۹	رشد ارزش افزوده سرانه بخش صنعت
*۴	-	۷,۷	۷,۸	۲,۳	۱,۵	رشد بهره وری نیروی کار در بخش صنعت
*۱۲,۸	-	**۱۹,۷	۱۹,۱	۱۸,۵	۱,۴	رشد صادرات صنعتی سرانه

توضیحات:

- سلول هایی که با خط تیره مشخص شده اند، ارقام مورد نیاز برای محاسبه نرخ رشد برای آنها موجود نبوده است.
- رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۲ منهای ۱,۷ درصد برآورد شده است.
- آمار اشتغال برای سالهای ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ بر اساس نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن مرکز آمار ایران و سالهای ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ بر اساس نتایج امارگیری نیروی انسانی آن مرکز محاسبه شده است.
- تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت تا سال ۱۳۹۱ از حسابهای ملی بانک مرکزی اخذ شده است.
- رشد صادرات صنعتی بر اساس ارزش صادرات بر حسب دلار امریکا و به قیمت جاری محاسبه شده است. در این محاسبات رشد صادرات صنعتی بدون محاسبه صادرات مواد هیدروکربوری و میعانات گازی در نظر گرفته شده است.
- * نرخ رشد ارزش افزوده سرانه بخش صنعت و نرخ رشد بهره وری نیروی کار در جدول فوق مربوط به سال های ۱۳۹۰-۱۳۵۶ و نرخ رشد صادرات صنعتی سرانه مربوط به دوره ۱۳۸۹-۱۳۵۶ می باشد.
- ** رقم مربوط به دوره ۱۳۸۹-۱۳۸۳ است.

جدول ۲: وضعیت ایران در منطقه و جهان بر اساس شاخص اقتصاد دانش در سال ۲۰۱۲

شرح	تعداد کشورها	ایران	قطر	عربستان	ترکیه	آمریکا	اول	آخر
۲۰۱۲	جهان	۹۴	۵۴	۵۰	۶۹	۱۲	سوئد	هائیتی
	کشورهای رقیب در سند چشم انداز ۱۴۰۴	۲۰	۶	۵	۹	-	قبرس	یمن (۱۲۲)
	منطقه (MENA)	۱۸	۸	۶	-	-	رژیم صهیونیستی (۲۵)	جیبوتی (۱۳۹)
۲۰۰۰	جهان	۱۴۵	۴۹	۷۶	۶۲	۴	سوئد	دومینیکا
	منطقه (MENA)	۱۸	۶	۱۰	-	-	قطر رژیم صهیونیستی (۱۸)	جیبوتی (۱۳۶)

ماخذ: سازمان مدیریت صنعتی، سیمای اقتصاد ایران از منظر شاخص های جهانی، خرداد ۱۳۹۲.

۲. چالش‌های پیش روی اقتصاد و صنعت کشور

از دهه ۱۹۸۰ میلادی یعنی همزمان با انقلاب اسلامی در ایران، کشور ما نیز مانند سایر کشورهای در حال توسعه با جهانی شدن فزاینده اقتصادها مواجه شد. فرایند همپیوندی اقتصادی، وابستگی متقابل میان تجارت بین المللی و سرمایه گذاری مستقیم خارجی را افزایش داد. حاصل این وضعیت بوجود آمدن بازار جهانی برای کالاها و خدمات است که در آن مرزهای ملی و مقررات دولتی کم اثر تر شده است. در این دوران ترکیبی از عوامل مختلف از جمله کاهش موانع تجاری، پیشرفت‌های روزافزون فناوری بویژه در زمینه ICT، کاهش هزینه های ارتباطات و حمل و نقل و شرکت‌های چند ملیتی که به شدت قابلیت تحرک دارند و در جستجوی فرصت‌های جدید سرمایه گذاری‌اند، ادغام اقتصاد جهانی را به پیش برده‌اند. این فرایند پیچیده غیر قابل بازگشت است و پیامدهای انقلابی بر توسعه اقتصادی و صنعتی کشورها دارند.

امروزه پیشرفت‌های دانش و فناوری برای تحقق شکوفایی در یک اقتصاد یکپارچه جهانی حایز اهمیت بیشتری شده است. این نیروها از طریق تغییر دادن فرایندهای تولید، معرفی محصولات جدید، تغییر روابط زنجیره عرضه میان شرکت‌ها و دگرگون ساختن شرایط و مقررات تقاضا، تاثیر عمیقی بر رفتار شرکتها و محیط پیرامون آنها اعمال می کنند. این بستر جدید صنعتی که مبتنی بر پیشرفت دانش و فناوری است، فرصت‌ها و ریسک‌های بی سابقه ای را برای صنعتی شدن کشور بوجود می آورد. این بستر جدید پتانسیل آن را دارد که به کشور ما و شرکت‌های آن دسترسی به فناوریها، مهارتها، سرمایه و بازارهای جدید را ارزانی دارد و از این طریق رشد صنعتی سریعتر و رونق اقتصادی بیشتری را به ارمغان آورد. در صورت پیوستن کشور به خریداران خارجی و شرکت‌های فرامیلتی و اتکای آن به منابع و بازارهای بین المللی، فقدان منابع (شامل مهارت‌ها و فناوری‌ها) و بازارهای کوچک در سطح ملی، دیگر مانع جدی در راه توسعه صنعتی محسوب نخواهد شد. در عین حال، هم‌پیوندی اقتصادی در سطح جهانی موجب افزایش ناگهانی و درخور توجه رقابت

از ناحیه واردات و ورود سرمایه‌گذاران خارجی جدید به بازارهای داخلی می‌شود. در درون دنیای در حال توسعه نیز رقابت سخت تری برای بازارهای صادراتی، سرمایه‌گذاری و منابع خارجی بوجود آمده است (وینگاراجا^۱، ۲۰۰۳، فصل اول). چنین به نظر می‌رسد که در کشور ما شدت این رقابت جهانی و تاثیرات آن را بر بنگاه‌های صنعتی، کمتر از واقع ارزیابی شده است و از این نکته غفلت شده است که اساساً ساختارها، نهادها و الگوهای رفتاری و سیاستهای کهن بخش عمومی برای مواجه شدن با چالشهای رقابت جهانی مناسب نیستند.

دنیای در حال توسعه، در پی این تحولات دوران ساز، بتدریج به دو قطب متفاوت تقسیم شده است. در یک قطب کشورهای قرار دارند که از نظر صنعتی در جهانی که به روی تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی گشوده است، رقابت پذیر می‌شوند، در قطب دیگر کشورهایی قرار دارند که تاکنون به این توفیق دست نیافته‌اند. بی‌گمان کشور ما در دسته دوم جای می‌گیرد. امروزه چشم‌انداز حاشیه‌ای شدن صنعتی‌نگرانی دایمی در محافل صنعتی و دانشگاهی ما است. از اینرو نیاز مبرمی برای دگرگونی اساسی در رویکردها و راهبردهای دولت و بخش خصوصی وجود دارد. در اجتناب ناپذیری این تحول باید گفت که هم‌اکنون، تغییر، دیگر برای ما نه یک انتخاب بلکه شرط بقا است.

نگرانی‌های موجود در باب فرایند تجدید ساختار صنعتی در دنیای هم‌پیوند کنونی، علاقه‌گسترده‌ای به مفهوم رقابت‌پذیری در سطح اقتصاد ملی و بنگاههای اقتصادی بوجود آورده است. مساله اصلی در مباحث اقتصادی در باب رقابت‌پذیری عبارتست از ایجاد توانایی صنعتی کارآمد در کشور به منظور هم‌آوردی با رقابت شدید جهانی. این موضوع توجه همگان را به ساز و کارهای پیشرفت فنی در کشور که بسیار عقب‌تر از مرزهای علم و فناوری قرار دارند جلب کرده است. اکتساب و احاطه روز افزون بر فناوریهای جدید عامل اصلی پیشرفت کشورهای تازه صنعتی شده بویژه در آسیای جنوب شرقی بوده است.

تعدادی از کشورهایی که با تاخیر صنعتی شده‌اند و بعد از جنگ جهانی دوم موفقیت‌های چشمگیری در این زمینه بدست آورده‌اند، نهادهای اقتصاد بازار را برای ساماندهی امور تولیدی خود بر پا کردند، رویکرد توسعه صادرات را به موازات حمایت از صنایع داخلی در پیش گرفتند، به ثبات اقتصاد کلان توجه جدی کردند و با توسل به سیاستهای صنعتی مناسب در جهت انتقال فناوری از خارج و توسعه فناوریهای داخلی گام برداشتند.

بدین ترتیب در سایه تجارب ملی و بین‌المللی می‌توان گفت دو راه برای حمایت از تولید ملی و سرمایه و کار ایرانی در پیش روی سیاستگذاران اقتصادی دولت در ایران وجود دارد:

یکم- تداوم شیوه‌های گذشته که بنابر تجربه تاریخی نمی‌تواند موجب رشد درازمدت و پایدار اقتصادی در کشور شود.

دوم- دگرگون کردن نهادها و سیاستهای اقتصادی و صنعتی به منظور برپایی صنعت و اقتصاد رقابت‌پذیر در مقیاس جهانی و هم‌آوردی با رقبای قدرتمند فعال در عرصه جهانی.

^۱ Wingaradja

بدیهی است که اتخاذ راه حل اول آسانتر است و نیاز چندانی به ارتقای ظرفیتهای سیاستگذاری و اجرایی دولت ندارد. این راه حل در بعد اقتصادی با منافع صاحبان و مدیران صنایع برخوردار از رانت حاصل از حمایت‌های دولت اعم از خصوصی و عمومی و نیز طبقه تاجر وارد کننده سازگار است و از بعد ایدئولوژیک و سیاسی نیز با جهان بینی و تحلیل برخی از صاحبان قدرت و نفوذ مبنی بر بدبینی به ساز و کار نظام جهانی سرمایه داری و پیروی از سیاست خارجی انزوا طلبانه انطباق دارد. به همین دلیل به احتمال قریب به یقین همین راه حل ولو، در پوشش جدید اتخاذ خواهد شد.

اما اتخاذ راه حل دوم دشوارتر است. چرا که اتخاذ این راه حل مستلزم آن است که اولاً، دولتمردان تحلیل‌های اسطوره‌ای و حماسی خود را در مورد جایگاه ایران در نظام بین‌المللی رها کنند و به ارزیابی واقع‌بینانه‌ای از نقاط قوت و ضعف و فرصتها و تهدیدهای کشور در جهان معاصر برسند. ثانیاً، ظرفیتهای سیاست‌گذاری، برنامه ریزی و نظارت و پایش دولت را برای مداخله مفید در اقتصاد کشور به میزان قابل ملاحظه‌ای افزایش دهند. ثالثاً، به دگرگونی اساسی در نهادها و سیاست‌های اقتصادی و صنعتی دست یازند. ضرورت اتخاذ راه حل اخیر به رغم دشواریهای پیش روی بدین جهت است که این دگرگونی شرط بقای کشور در نظام جهانی موجود و پیشرفت و شکوفایی جامعه ایرانی است.

۳. آسیب شناسی نهادها و سیاست‌های اقتصادی و صنعتی

تجربه کشورهای موفق در زمینه صنعتی شدن گویای آن است که این کشورها در برپایی و اصلاح نهاد بازار، تامین ثبات اقتصادی در داخل، اتخاذ رویکرد صادراتی در حین حمایت از صنایع داخلی و رفع شکست‌های بازار موفق بوده اند و از این طریق توانسته اند در مدت کوتاهی به دستاوردهای بزرگی برسند. به همین دلیل ما باید بررسی علل ناکامی خود را در این زمینه در حوزه‌های نهادسازی و سیاست‌گذاری اقتصادی و صنعتی جستجو کنیم.

۱.۳. کیفیت ترتیبات نهادی

امروزه این نکته مورد تایید همگان است که برای رشد و توسعه پایدار اقتصادی همکاری و هماهنگی میان دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی ضرورت تام دارد. در جوامعی که تقسیم کار مطلوبی میان اجزای این مثلث برقرار شده، شاهد ترتیبات نهادی زیر هستیم

- ✓ تولید کالاها و خدمات خصوصی اساساً بر عهده بخش خصوصی قرار گرفته است،
- ✓ دولت در زمینه تولید خدمات عمومی از جمله ایجاد نظم و امنیت داخلی، حراست از مرزهای بین‌المللی، ایجاد و اداره نهادهای اقتصاد بازار (شامل تعریف حقوق مالکیت و تضمین اجرای قراردادها) و جبران شکستهای آن ایفای نقش می کند.
- ✓ جامعه مدنی از طریق تشکلهای حزبی و صنفی و سایر نهادهای غیر دولتی دولتمردان را انتخاب می کند، خواستههای خود را بگوش آنان میرساند و بر کار آنها نظارت می کند. در جوامع دموکراتیک، دولت نماینده مردم تلقی می شود و وظیفه دارد با شفافیت در اداره امور کشور پاسخگوی جامعه مدنی باشد. عزل و نصب ادواری مقامات سیاسی از طریق انتخابات، ضامن قدرت مردم است.

هر چند در کشور ما در دوران بعد از مشروطیت گام‌های نا استوار و ناقصی در راستای استقرار یک چنین نظم نهادی برداشته شد، اما هنوز تا اجرای کامل ترتیبات نهادی فوق در جامعه ما راه درازی در پیش است. برخی از تحلیل‌گران تاریخ اقتصادی ایران عقیده دارند که در ایران دوران قاجار و بعد از آن دولت برفراز طبقات اجتماعی و مستقل از آنها بوده است. از اینرو در ایران حکومت قانون و سیاست به معنایی که در غرب متداول است، هرگز به وجود نیامده است و نظام سرمایه داری شکل نگرفته است (محمد علی کاتوزیان، ۱۳۷۲). گروهی دیگر استدلال می‌کنند که این از آفات دولتهای برخوردار از منابع طبیعی غنی (در مورد ایران، نفت و گاز) است. این دولتها به دلیل برخورداری از درآمدهای سرشار حاصل از استحصال و صدور مواد خام نیازی به بهبود شرایط کسب و کار خصوصی و اخذ مالیات از صاحبان سرمایه ندارند. در عین حال سعی می‌کنند از طریق توزیع بخشی از رانت حاصل از صدور مواد خام میان اقشار مختلف جامعه، مشروعیت لازم را برای خود دست و پا کنند. در چنین شرایطی دیگر رابطه کارفرما (رای دهندگان) و کارگزار (دولتمردان) مشابه کشورهای پیشرفته صنعتی نخواهد بود. به همین دلیل دولت در کشورهایی که از منابع طبیعی غنی برخوردارند، به حوزه فعالیتهای بخش خصوصی دست اندازی می‌کند و حقوق شهروندی را به رسمیت نمی‌شناسد.

کیفیت نهادها در این کشورها به دلیل رقابت بر سر تصاحب رانت حاصل از تولید و صدور منابع مواد خام تنزل می‌یابد و در بدترین حالت، دولت توسط منافع خصوصی تصاحب می‌شود و به ناگزیر سیاستهای خود را در جهت منافع صاحبان قدرت سیاسی در نظام دیوانی تنظیم می‌کند. بدین ترتیب فساد اقتصادی گسترش می‌یابد و رانت جویی غیر مولد منابع اقتصادی را از تولید منحرف می‌کند (هادی زنوز، ۱۳۸۹). بی‌سبب نیست که عملکرد اقتصادی کشورهای دارای منابع طبیعی غنی در مقایسه با کشورهایی همچون کره، ژاپن و تایوان که فاقد منابع طبیعی سرشارند، رضایت بخش نیست. ضمن تایید این تحلیل باید گفت که جهان بینی دولتمردان نیز در عدم تعامل سازنده میان بخش خصوصی، جامعه مدنی و دولت، تاثیر تعیین کننده دارد.

به هر حال، مجموعه عوامل فوق به استقرار نوعی از ترتیبات نهادی در کشور انجامیده که مفید به حال توسعه پایدار نیست که از مهمترین مصادیق آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

✓ بدبینی به نظام جهانی و بیم از وابستگی اقتصادی و نظامی به آن در حافظه تاریخی مردم ایران و دولتمردان نقش بسته است. این بدبینی ریشه در تجربه تاریخی ایرانیان و برخورد آنها با کشورهای استعماری بریتانیا و روسیه تزاری در سده نوزده و بیستم میلادی دارد. دخالت ایالات متحده در کودتای ۲۸ مرداد و پشتیبانی آن از رژیم دیکتاتوری پهلوی در دوران طولانی قبل از انقلاب نیز در این میان نقش مهمی داشته است. نکته در اینجا است که کشورهای دیگر نیز تجارب مشابه تاریخی را داشته‌اند، اما توانسته‌اند با توجه به منافع ملی خود، مناسبات بین‌المللی را چنان تنظیم کنند که در نهایت تهدیدها را به حداقل کاهش دهند و در عین حال از فرصتها به بهترین نحو استفاده کنند. تحت تاثیر همین نگاه بدبینانه به نظام جهانی در حالی که تعداد روز افزونی از کشورهای در حال توسعه رویکرد صادراتی را در پیش می‌گرفتند، در کشور ما به جای اتخاذ

رویکرد توسعه صادرات، شکل افراطی سیاست جایگزینی واردات، تحت عنوان خود کفایی و خود اتکایی اقتصادی در پیش گرفته شد.

✓ بدبینی به ساز و کار بازار و خوش بینی زایدالوصف به توانایی‌های دولت، موجب مداخله گسترده دولت در امور اقتصادی شده است. در آغاز انقلاب، تحلیل دولتمردان از وابستگی اقتصادی به شکل وابستگی سرمایه داران به خارج بود نه ناشی از وابستگی فناورانه، از این رو تصور می‌کردند که با ملی کردن صنایع کلیدی می‌توانند بر عارضه وابستگی اقتصادی فائق آیند. ضمناً، فرار سرمایه‌داران و البته، از بیم جان و مال خویش نیز بر مشکلات مدیریت واحدهای صنعتی افزوده بود. بدبینی به ساز و کار اقتصاد بازار در اوائل انقلاب در اصل ۴۴ قانون اساسی بازتاب یافت. به موجب این اصل بسیاری از صنایع ملی شدند و دامنه تصدی گری دولت گسترش یافت. در دوره دولت موقت نیز قانون حفاظت از صنایع داخلی راه را برای ملی کردن صنایع بیشتری باز کرد. بعد از دو دهه تجربه اقتصاد دولتی و پی بردن به ناکارآمدی آن، با تصویب سیاستهای اجرایی اصل ۴۴ و قانون مربوط (مصوب ۱۳۸۷) راه برای واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی هموار شد، اما این بار دغدغه عدالت اجتماعی موجب واگذاری ۲۰ درصد سهام این شرکتها تحت عنوان سهام عدالت به مردم شد. بعد از این واگذاری‌ها در عمل بخش مهمی از شرکت‌های دولتی همچنان تحت نظر مدیران دولتی اداره می‌شوند و یا به نهادهای شبه دولتی واگذار گردیده‌اند. بخش دیگری از شرکت‌های دولتی به منظور رد دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی و نهادهای عمومی واگذار شد. بدین ترتیب نه تنها شرکت‌های دولتی از مزایای مدیریت خصوصی بهره مند نشدند، بلکه راه برای رانت جویی نهادهای شبه دولتی هموار گردید.

✓ در دوره بعد از جنگ ایران و عراق شاهد حضور روز افزون نهادهای نظامی، انتظامی و غیر نظامی در عرصه فعالیتهای اقتصادی بوده‌ایم. این نهادها با استفاده از نفوذ سیاسی خود در حوزه های بانکداری، صنایع و معادن، پیمانکاری صنایع نفت و گاز و پروژه های عمرانی، مخابرات و فناوری اطلاعات و ساخت و ساز مسکن و مراکز تجاری و اداری فعال شدند و با بهره‌مندی از تبعیضات آشکار علیه بخش خصوصی، در مدتی اندک سریعاً رشد کردند. رشد این گونه فعالیت‌ها توسط نهادهای عمومی مغایرت آشکار با قانون سیاستهای اجرایی اصل ۴۴ دارد. تجربه گذشته گویای آن است که قوه مجریه نمی‌تواند این بخش از اقتصاد ملی را تحت پوشش کامل ضوابط، مقررات و سیاستهای خود در آورد و آنها از دولت استقلال نسبی دارند.

✓ در قانون سیاستهای اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت مسئول پاسداری از اصول رقابت منصفانه و آزاد شد. اما در عمل اختیارات لازم از این شورا سلب شد و علاوه بر رانت جویی انحصارات شبه دولتی در بازار داخلی، رفتار تبعیض آمیز دولت علیه بخش خصوصی در واگذاری قراردادهای پیمانکاری و خریدهای دولتی، بخش خصوصی را از مشارکت فعال در امور اقتصادی بازداشت.

✓ بعد از قریب ده سال بلا تکلیفی، بالاخره قانون کار در سال ۱۳۶۹ به تصویب رسید. در این قانون مقررات سختگیرانه‌ای برای استخدام و اخراج نیروی کار پیش بینی شده بود، اما در عمل با معافیت

کارگاه‌های کوچک از شمول قانون و رواج قراردادهای کوتاه مدت کار، این قانون به حاشیه رانده شد. در عین حال با عدم امکان ایجاد تشکلهای مستقل کارگری، عملاً امکان سه جانبه گرایی در حل و فصل مناسبات کار از میان رفته است.

✓ با تغییر ساختار تشکیلاتی قوه قضاییه، از شکل گیری دادگاههای تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تجاری تا مدت‌ها جلوگیری شد. اطلاع دادرسیها در دادگاههای غیر تخصصی موجب تضعیف ضمانت اجرای قراردادها گردید و بدین ترتیب حقوق مالکیت خصوصی محدود شد.

✓ روال‌های اداری و حقوقی غیر کار آمد و محدودیت توانایی دستگاههای دولتی در تمشیت امور بخش خصوصی موجب وخامت محیط کسب و کار شد. آخرین گزارش بانک جهانی ایران را از لحاظ رتبه کسب و کار در سال ۲۰۱۳ در جایگاه ۱۴۷ از ۱۸۳ کشور قرار داده است.^۱ فساد اداری به دلیل گستردگی مقررات قانونی و طولانی بودن روال‌های اداری رواج یافت. سازمان شفافیت بین‌المللی در آخرین گزارش خود در خصوص شاخص "ادراک فساد" خبر داده است که رتبه ایران در بین کشورهای جهان از لحاظ این شاخص با ۱۱ پله سقوط نسبت به سال قبل، به ۱۴۴ رسیده است (سازمان شفافیت بین‌المللی، ۲۰۱۳).

✓ به دلیل نامساعد بودن محیط کسب و کار و پر هزینه بودن روال‌های رسمی و قانونی موجود برای شروع کسب و کارهای خصوصی و فعالیت آنها، در ۳۵ سال اخیر شاهد رشد قارچ گونه بخش غیر رسمی در اقتصاد کشور بوده‌ایم، به نحوی که سهم این بخش در اشتغال سال ۱۳۹۰ به بیش از ۳۰ درصد میرسد. این بخش چون مالیات نمی پردازد، ناگزیر به رعایت قوانین کار و تامین اجتماعی نیست، از تسهیلات بانکی بهره‌مند نمی‌شود و پایبند روال‌های اداری و قانونی نیست، عملاً از سیاست‌های دولت در بخش رسمی تاثیر زیادی نمی پذیرد.

✓ سازمان مدیریت و برنامه ریزی که وظیفه سیاستگذاری، برنامه ریزی اقتصادی، تهیه بودجه‌های سالانه و نظارت بر امور اجرایی کشور را بر عهده داشت و در نظم بخشی به امور مالی و اجرایی دولت نقش نسبتاً موثری را ایفا می کرد، بدنبال رونق نفتی نفتی تضعیف شد و جای خود را به معاونت هماهنگی و برنامه ریزی راهبردی ریاست جمهوری داد. با تضعیف این سازمان، عملیات خود سرانه برخی سیاستمداران برای شناسایی و اجرای پروژه‌های عمرانی ابعاد بی سابقه‌ای به خود گرفت و این امر منجر به اجرای طرحهایی در اقتصاد کشور گردید که غالباً فاقد توجیه فنی و اقتصادی بودند و نتیجه‌ای جز اتلاف منابع در بر نداشت.

✓ عدم استقلال نهادی بانک مرکزی از دولت و تلاش دولت برای انحلال شورای پول و اعتبار، زمام سیاست‌های پولی را از دست این دو نهاد خارج ساخت. در نتیجه آن سیاست‌های پولی به تبع سیاست‌های مالی، شکل انبساطی به خود گرفت.

^۱ محمدی، میلاد، ۱۳۹۲، عبور از بحران، تجارت فردا، شماره ۸۰، ص ۷۰

۲.۳. کیفیت سیاست‌های اقتصادی

کیفیت سیاست‌های اقتصادی و سازمان‌های مسئول اجرای این سیاستها نیز در ایران وضع چندان رضایت بخشی ندارد. در دهه هشتاد در این حوزه شاهد عقب‌گردهای جدی در این زمینه بوده ایم:

✓ در دهه اول انقلاب، به دلیل بار مالی جنگ تحمیلی هشت ساله، تحریم‌های اقتصادی و تامین نیازهای روز افزون جمعیتی که با سرعت بی‌سابقه در حال افزایش بود، هزینه‌های دولت افزایش یافت و اتخاذ سیاست‌های انبساطی مالی و پولی از سوی دولت موجب بی‌ثباتی مزمین اقتصادی در کشور شد.

✓ در دوره رونق نفتی اشتهای سیری ناپذیر دولت برای تزریق بی‌رویه عایدات نفتی به اقتصاد کشور و وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی و کسری عملیاتی مزمین بودجه جاری دولت، موجب اتخاذ سیاست‌های مالی انبساطی شد. افزون بر این، توزیع اعتبارات عمرانی از طریق تصمیمات هیئت دولت در سفرهای استانی بر کیفیت سرمایه‌گذاری‌های بخش عمومی تاثیر سوء گذاشت.

✓ تعقیب سیاست‌های پولی و مالی انبساطی موجب بی‌ثباتی اقتصاد کلان و شکل‌گیری تورم مزمین دو رقمی در اقتصاد کشور شد. اهمیت ثبات اقتصادی برای رشد پایدار اقتصادی و تاثیر مخرب تورم‌های بالا و پرنوسان بر تخصیص منابع کمیاب در اقتصاد و تصمیمات سرمایه‌گذاری بر کسی پوشیده نیست.

✓ در دهه ۱۳۸۰، تزریق بی‌محابای عایدات ارزی حاصل از فروش نفت به اقتصاد در دوره رونق نفتی، منجر به عوارض شناخته شده بیماری هلندی شد و از این رهگذر امروزه اقتصاد کشور دوره‌ای از صنعت زدایی و رکود صنعتی را تجربه می‌کند. در این وضعیت، تثبیت نرخ واقعی ارز غیر ممکن بود و تقویت ریال به رغم تورم دو رقمی در کشور موجب زوال توان رقابتی اقتصاد ملی شد. تداوم وضعیت رکود تورمی در اقتصاد کشور از سال ۱۳۸۷ بدین سو از عوارض همین بیماری است.

✓ در دوره رونق نفتی و در غیاب یک نرخ ارز تعادلی که حافظ توان رقابتی کشور باشد، به دلیل استفاده از لنگر اسمی نرخ ارز برای مقابله با تورم، در تجارت خارجی سیاست درهای باز انتخاب شد و اقتصاد کشور در معرض رقابت غیر منصفانه کالاهای خارجی قرار گرفت. در چنین وضعیتی صادرات غیر نفتی نمی‌توانست سود آوری لازم را داشته باشد. به همین دلیل آهنگ رشد آن در دوره رونق نفتی کاهش یافت.

✓ در دوره‌های رکود نفتی، تعرفه‌های گمرکی غیر هدفمند و طولی‌المدت، رانتهای را نصیب صنایع داخلی می‌کند که نه تنها تاثیری بر یادگیری و جذب فناوری ندارد، بلکه موجب رخوت فناوری می‌شود. در دوره‌های رونق نفتی به دلیل اضافه‌ارزش‌گذاری پول ملی، حمایت‌های تعرفه‌ای اهمیت خود را از دست می‌دهد.

✓ اجرای قانون مربوط به افزایش قیمت حامل‌های انرژی که به غلط طرح هدفمند کردن یارانه‌ها نام گرفته بود، به دلیل عدم تغییر قیمت‌های نسبی در وضعیت بی‌ثباتی اقتصاد کلان، نه تنها نتوانست منشا اثر مفیدی در زمینه بهبود کارایی تخصیصی و صرفه‌جویی درخور توجه در مصرف انرژی در کشور شود، بلکه به دلیل اتخاذ سیاست‌های پوپولیستی در زمینه توزیع یارانه نقدی به همه مردم،

عملاً منجر به کسری بودجه دولت شد و تامین مالی این کسری از بانک مرکزی، خود بی ثباتی اقتصاد کلان را در پی داشت.

۳,۳. کیفیت سیاست‌های صنعتی

در حوزه تنظیم و کاربست سیاست‌های صنعتی توفیق چندانی بدست نیامد. به همین دلیل امروزه شاخه های مختلف صنعت کشور در سایه سیاست‌های دوران بعد از انقلاب با مسائل جدی مواجه اند:

✓ در این دوره هر چند تولید محصولات صنایع فلزات اساسی از رشد سریعی برخوردار شد، اما به اهداف کمی تعیین شده در برنامه های سوم و چهارم نرسید. این صنایع امروزه با مساله مالکیت، مدیریت، مقیاس غیر بهینه تولید و کمبود منابع مالی برای گسترش ظرفیتهای تولید مواجهند.

✓ صنایع پتروشیمی نیز با آن که با سرمایه‌گذاری سنگین دولت توسعه یافتند، اما به دلیل وقفه در اجرای طرحهای پیش از انقلاب، پیشی گرفتن رقبای منطقه ای از آن و تحریم‌های بین‌المللی در بازاریابی بین‌المللی برای محصولات خود با مشکلات جدی مواجه شدند. رشد قارچ گونه آن دسته از صنایع پتروشیمی که به تولید و صدور میعانات گازی و مواد اولیه می‌پردازند، بطور عمده تحت تاثیر ارزانی خوراک این واحدها بوده است.

✓ صنایع کانی غیر فلزی در دوره بعد از انقلاب به دلیل وجود تقاضای روز افزون برای محصولات خود، رشد سریعی را تجربه کردند، اما به دلیل سرمایه گذاری بیش از حد و رقابت محصولات مشابه خارجی، با بحران اضافه ظرفیت مواجه شدند.

✓ صنایع خودرو سازی به دلیل وجود تقاضای روز افزون داخلی و حمایت گمرکی بالا، گسترش سریعی را داشتند، اما امروزه با هزینه بالای تولید و کیفیت نازل محصولات خود دست بگریبانند. این صنایع به دلیل شدت یافتن تحریم‌های اقتصادی، در یافتن شرکای خارجی و دریافت مجوز ساخت برندهای خارجی با دشواری جدی مواجه‌اند. از این گذشته، به دلیل واگذاری مجوزهای متعدد صنعتی برای احداث صنایع جدید خودرو سازی، از مقیاس بهینه تولید فاصله دارند.

✓ صنایع نساجی، کفش، پوشاک و چرم در اثر رقابت بی‌امان اجناس مشابه خارجی در دهه اخیر دچار افول شدند.

✓ مداخله دولت در بازار مواد اولیه و محصولات صنعتی به صورت واردات بی‌رویه برخی از کالاهای اساسی، قیمت گذاری اداری محصولات صنعتی در وضعیتی که تورم دو رقمی در پی اجرای طرح هدفمند سازی یارانه ها شدت گرفته است، تعدادی از صنایع را در آستانه ورشکستگی قرار داده است. وضعیت صنایع شیر و لبنیات گواه این مدعا است.

مسائل مبتلا به صنعت کشور به موارد فوق محدود نمی‌شود:

✓ به دلیل تحریم‌های اقتصادی، صنایع کشور برای خرید فناوری، خرید تجهیزات پیچیده تولید، تدارک قطعات نیم ساخته و مواد اولیه و مشارکت با شرکتهای فرا ملیتی و دستیابی به بازارهای جهانی با معضلات حادی دست بگریبانند. بدیهی است که با تداوم این روند، در آینده شاهد کاهش توان رقابتی صنایع کشور و تنزل رشد آن خواهیم بود.

✓ در دوره بعد از انقلاب با استفاده از یارانه انرژی، سرمایه‌گذاری در خور توجهی توسط بخش عمومی و خصوصی در شاخه‌های انرژی‌بری همچون فلزات اساسی، پتروشیمی، صنایع کانی غیر فلزی انجام گرفته است، اما در پی اجرای قانون هدفمند سازی یارانه‌ها، صنایع انرژی‌بر کشور با افزایش درخور توجه هزینه‌های تولید مواجه شدند و بخشی از توان رقابتی آنها که مدیون یارانه پنهان انرژی بود زایل شد. اجرای فاز دوم هدفمند کردن یارانه‌ها شوک جدیدی به این صنایع وارد خواهد کرد.

✓ صاحبان صنایع خصوصی به دلیل تخصیص اداری اعتبارات بانکی، عملکرد بانک‌های خصوصی و بحران بانکی، از دسترسی به تسهیلات بانکی بازمانده‌اند و همین امر مانع از دسترسی به سرمایه در گردش و تامین مالی سرمایه‌گذاران صنعتی شده است.

✓ به دلیل تشدید تحریم‌های اقتصادی، تورم بالا و نوسان شدید نرخ ارز در بازار، ریسک سرمایه‌گذاری در بخش صنعت که ماهیتاً دیر بازده است، افزایش یافته و همین امر می‌تواند، رشد آتی صنعت کشور را کند نماید.

مجموعه شرایط فوق‌منجر به ایجاد و استمرار حیات صنایعی در کشور شده است که فاقد توان رقابتی‌اند و از راهیابی به بازارهای بین‌المللی محرومند. بخش عمده‌ای از این صنایع، بیمار و غیر کارآمدند و تنها می‌توانند در کنف حمایت دولت و با استفاده از اعتبارات ارزان قیمت بانکی، معافیت‌های مالیاتی، تعرفه‌های گمرکی سنگین و سهمیه‌های ارزی به زندگی خود ادامه دهند.

تا دهه ۱۳۸۰ برخی از اجزای سیاست صنعتی در کشور ناشناخته بود و به همین جهت در دستور کار سیاستگذاران قرار نمی‌گرفت. از آن جمله است: سیاست فعال در قبال سرمایه‌گذاری خارجی و نقش آن در انتقال فناوری، سیاست در قبال خوشه‌های صنعتی، تنظیم رقابت و ساختار بازار، مبادله اطلاعات و ایجاد هماهنگی میان صنایع و هدفگیری انتخابی بخش‌های راهبردی صنعت. اما عناصر دیگر سیاست صنعتی از جمله موارد زیر در اسناد سیاستگذاری کشور مورد توجه قرار می‌گرفت: نظام انگیزشی برای توسعه صنعتی، تامین زیرساخت‌های فیزیکی، تامین مالی سرمایه‌گذاری‌های صنعتی، توسعه منابع انسانی، سیاست فناوری و حمایت از صنایع کوچک و متوسط (هادی زنون، ۱۳۸۲).

در اوائل دهه ۱۳۸۰ به سفارش وزارت صنایع وقت گروهی از صاحب‌نظران گزارشاتی را تحت عنوان استراتژی صنعتی تدوین کردند (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲). گزارش فوق‌به‌رغم کاستی‌هایی که داشت و انتقاداتی که بر آن وارد شد (مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۳). حاوی نکات مثبت زیر بود:

✓ ضرورت تغییر سیاست خارجی و تعامل سازنده با دنیای خارج در حوزه تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی.

✓ تضمین حقوق مالکیت و تقویت بخش خصوصی

✓ تامین ثبات اقتصاد کلان در داخل

✓ جهت‌گیری‌های تکنولوژیک در زیربخش‌های صنعت

✓ انتخاب گزینه صنعت رقابت‌پذیر جهانی به جای انتخاب یکی از دو گزینه ادامه روند موجود و یا جایگزینی واردات.

متأسفانه سه مورد اول از این سیاست‌های سازنده گرچه در قانون برنامه چهارم بازتاب یافت، اما به مورد اجرا گذاشته نشد. دو سیاست آخر نیز که در حوزه وظایف وزارت صنایع و معادن وقت قرار می‌گرفت، اجرایی نشد. ارزیابی ما از چالش‌های صنعت کشور گویای آن است که بخشی از این چالش‌ها ناشی از عدم کاربست علمی سیاست‌های فوق بوده است.

با روی کار آمدن دولت‌های نهم و دهم، دو نوع تلاش برای سیاست‌گذاری صنعتی در وزارت صنایع و معادن آغاز شد. اولین گام در جهت تدوین سند آمایش صنعت برداشته شد، اما محصول آن در قانون برنامه پنجم انعکاس نیافت. دومین گام بعد از ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن در جهت تدوین راهبردهای جدید برای بخش صنعت برداشته شد. بررسی اجمالی تلاش‌های اخیر گویای آن است که در سال‌های اولیه تاسیس وزارت صنعت، معدن و تجارت نه درک صحیحی از سیاست صنعتی وجود داشت و نه عزم سیاسی برای اجرای سیاست‌ها.

تا جایی که به آسیب‌شناسی سیاست‌های صنعتی مربوط می‌گردد، در زیر به برخی از کاسیت‌های آن اجمالاً اشاره می‌شود:

✓ برغم سپری شدن بیش از دو دهه از آغاز واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، امروزه مالکیت و مدیریت بخش‌های مهم صنعت کشور در دست شرکت‌های دولتی و یا نهادهای شبه دولتی است.

✓ برغم پیش‌بینی بهبود محیط کسب و کار در برنامه‌های چهارم و پنجم اقتصادی، امروزه محیط کسب و کار برای فعالان بخش خصوصی همچنان نامساعد است.

✓ دولت برنامه مشخصی برای حمایت‌گزینشی و مشروط به عملکرد از شرکت‌های صنعتی آینده‌دار ندارد و حمایت‌های گمرکی بلا تبعیض در مورد بسیاری از محصولات برای مدتی نامحدود اعمال می‌شود.

✓ تنزل نرخ واقعی ارز مانع از اتخاذ سیاست تجاری با رویکرد صادراتی می‌شود و نوسان نرخ واقعی ارز، برنامه ریزی برای صادرات را با اشکالات عدیده مواجه می‌کند.

✓ تنش مستمر در مناسبات بین‌المللی مانع از نفوذ به بازارهای کشورهای پیشرفته صنعتی می‌شود. به واسطه همین تنش‌ها عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت به آینده نامعلوم موکول شده است.

✓ جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به کشور به دلیل تنش در مناسبات بین‌المللی عقیم مانده است. در مواردی نیز که سرمایه‌گذار خارجی رغبت نشان می‌دهد، دولت سیاست روشنی برای انتخاب شرکت‌های داوطلب و تسهیل ورود فناوری‌های جدید و ایجاد زنجیره ارزش داخلی ندارد.

✓ برغم فعال شدن شورای رقابت، ساختار شبه انحصاری بازار برای برخی از محصولات صنعتی از جمله اتومبیل‌های سواری، فلزات اساسی، محصولات پتروشیمی، عرضه خدمات تلفن‌سیار و اینترنت در کشور حاکم است و از این رهگذر سود انحصاری عاید صنایع برخوردار از این مزیت می‌شود.

✓ وزارت صنعت، معدن و تجارت سیاست مشخصی برای اعطای موافقت‌های اصولی ندارد، از اینرو بدون توجه به مقیاس بهینه تولید و اندازه بازارهای هدف، اقدام به صدور مجوز سرمایه‌گذاری

- ✓ صنعتی می‌کند. پیدایش اضافه ظرفیت در برخی از شاخه‌های صنعت، ایجاد واحدهای تولیدی که مقیاس تولید آنها غیر بهینه و در نتیجه هزینه واحد آنها بالا است، از پیامدهای این سوء تدبیر است.
- ✓ وزارت صنعت، معدن و تجارت برنامه مشخصی برای هماهنگ کردن سرمایه‌گذاران مرتبط ندارد، از این رو تکمیل حلقه‌های زنجیره تامین در بخش صنعت با وقفه صورت می‌گیرد.
- ✓ وزارت صنعت، معدن و تجارت تحلیل دقیقی از تجربه خوشه‌سازی و ایجاد زنجیره تامین در صنایع خودرو سازی و تعمیر تجارب مثبت آن به سایر حوزه‌های صنعتی ندارد
- ✓ برنامه‌های آموزشی مدارس فنی و حرفه‌ای به تناسب نیازهای بخش صنعت کشور مورد بازنگری قرار نگرفته است و تناسبی میان عرضه و تقاضای نیروی کار متخصص در این مدارس وجود ندارد.
- ✓ به رغم تاکید برنامه پنجم، علاقه‌ای برای بازنگری در قانون کار مشاهده نمی‌شود و مجلس شورای اسلامی آن را عملاً مسکوت گذاشته است.
- ✓ نظام ملی نوآوری در کشور، عرضه‌محور و دولتی است و بخش خصوصی هنوز جایگاه شایسته خود را در آن پیدا نکرده است. در چارچوب نظام انگیزشی معیوب کنونی، تقاضای چندانی برای نوآوری و ابداعات از سوی بنگاه‌های صنعتی وجود ندارد.
- ✓ بانک صنعت و معدن به مثابه تنها بانک تخصصی و توسعه‌ای در این حوزه فاقد سرمایه و منابع مالی کافی برای تامین مالی سرمایه‌گذاران صنعتی است. سایر بانک‌های دولتی و خصوصی نیز به دلیل مزیقه مالی و نیز اولویت سایر تسهیلات، در جهت تامین مالی نیازهای بخش صنعت که بر اثر تنزل ارزش پول ملی افزایش یافته، پ تمایلی نشان نمی‌دهند.

۳.۴. علل ضعف ترتیبات نهادی و سیاست‌های اقتصادی و صنعتی

قبلاً در این مورد توضیحاتی ارائه شد. در اینجا موضوع را از زاویه دیگری بازکاوی خواهیم کرد. تجربه تاریخی رشد و توسعه اقتصادی و صنعتی در دویست سال اخیر بوضوح نشان داده است که تفاوت عملکرد اقتصادهای مختلف از تفاوت‌های جغرافیایی، مواهب طبیعی و فرهنگی نشأت گرفته است بلکه، اساساً به تفاوت در کیفیت ترتیبات نهادی و سیاست‌های اقتصادی و صنعتی بستگی دارد. در کشورهایی که با تاخیر صنعتی شده‌اند، دولت‌ها نقش مرکزی را در بر پایی نهادهای بازار و اتخاذ سیاست‌های مناسب توسعه اقتصادی و صنعتی بر عهده گرفته‌اند. در تحلیل نهایی اگر در سرزمینی دولت بنابر ایدئولوژی حاکم در پی نوسازی اقتصادی و اجتماعی و سیاسی جامعه باشد و توانایی‌های لازم را برای نهاد سازی، سیاست‌گذاری و اجرای منویات خود داشته باشد، چرخ‌های توسعه اقتصادی و صنعتی با سرعت لازم به گردش در می‌آید. در غیر این صورت، جامعه دستخوش انواع بحران‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی می‌شود. برای مثال بدون نقش آفرینی یک دولت توسعه‌گرا در ژاپن، کره جنوبی، تایوان، چین و مالزی امروزه شاهد موفقیت این کشورها در حوزه اقتصاد و صنعت نمی‌بودیم.

در مقابل تعداد انگشت شماری کشور در حال توسعه موفق، ما شاهد کشورهای بسیاری هستیم که در عرصه توسعه اقتصادی و صنعتی چندان توفیقی نصیبشان نشده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که در این کشورها، دولت‌ها فاقد ویژگی‌های یک دولت توسعه‌گرا می‌باشند.

با توجه به استدلال فوق می‌توان نتیجه گرفت که عملکرد ضعیف اقتصاد و صنعت کشور بیانگر آن است که در ایران دولت از ایفای نقش مفید خود در تسریع رشد و توسعه اقتصادی و صنعتی بازمانده است. علت این امر را باید در کارکردهای درونی دولت و کنش متقابل میان عناصر تشکیل دهنده آن و نیز نحوه تعامل آن با گروه‌های ذینفع و ذینفوذ موجود در جامعه جستجو کرد.

قوای سه گانه کشور از نظر نهادی و قانونی با یکدیگر تداخل وظیفه دارند. در عین حال ناسازگاری درونی آنها با یکدیگر به شدت از ظرفیتهای دولت برای اتخاذ تصمیمات راهبردی در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی، قانون‌گذاری، تنظیم و اجرای سیاستها و برنامه‌ها می‌کاهد.

نقش بوروکراسی منزه و فعال که عزل و نصب آن در پستهای اداری بر اساس شایسته سالاری است و برای دور ماندن از وسوسه های فساد اداری از منزلت اجتماعی و درآمد کافی برخوردار است، در تعیین ماهیت سیاستها و برنامه های دولت، نحوه اجرای آنها و نوع رابطه دولت و بخش خصوصی بسیار حایز اهمیت است. در این خصوص نیز فاصله قوه مجریه از وضع مطلوب بسیار است. دستگاه‌های اداری بعضاً از کارمندان دون پایه، فاقد شایستگی، با درآمد ناکافی و فاقد منزلت اجتماعی رنج می‌برند. اصلاح دستگاههای اداری متورم و بیمار وظیفه دشواری است که پیش روی قوه مجریه قرار دارد.

باید گفت هم اکنون در دولت به عنوان مجموعه قوای حکومت؛ ظرفیتهای لازم برای ارزیابی سیاستهای گذشته و تنظیم و اجرای سیاستهای جدید وجود ندارد. برای اثبات این ادعا کافی است به این نکته توجه کنیم که در گذشته سند چشم انداز دراز مدت اقتصادی تنظیم شد و قانون برنامه چهارم در جهت تحقق اهداف سند مذکور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، اما قوه مجریه بی اعتنا به اسناد فوق سیاست-های متفاوتی را به کار بست. در دوره تصدی دولت دهم، قانون برنامه پنجم با یک سال تاخیر به تصویب رسید. دولت نه تنها در قبال این قصور پاسخگوی نمایندگان مردم نشد، بلکه در تنظیم بودجه سال ۱۳۹۰ و لایحه بودجه سال های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ نشان داد که عزم جدی برای اجرای سیاستهای مندرج در قانونی که خود لایحه آن را تدوین کرده بود، ندارد. در هشت سالی که دولتهای نهم و دهم تصدی قوه مجریه را بر عهده داشتند، به رغم آن که بیشترین درآمدهای نفتی عاید کشور شد، رشد اقتصادی کشور کمتر از دوره برنامه سوم بود و ما هنوز هم شاهد پیامدهای ناگوار سیاستهای اقتصادی آن دولتها هستیم. از اینرو استدلال ما این است که بدون تغییر پارادایم فکری و ساختار دولت نمی توان گام موثری در جهت تغییر سیاستها برداشت و تحولی اساسی در ساماندهی اقتصاد کشور و معیشت مردم آن بوجود آورد

از آنچه گفته آمد می توان نتیجه گرفت که اصلاح نظام دیوانی و تصمیم گیری در کشور پیش شرط ضرور اصلاح نهادها و سیاستهای اقتصادی و صنعتی است. چنین اصلاحاتی معمولاً بدنبال بحرانهای جدی اقتصادی و سیاسی و درک اجتناب ناپذیری تغییرات اساسی رخ می دهد. تجربه بین المللی گواه آن است که نیروی پیش برنده اصلاحات می تواند از سه منبع سرچشمه گیرد. یکم اعتلاف گروه های متنفذ و ترقی خواه در درون حاکمیت به نفع اصلاحات(تجربه کره)، دوم خواست و اراده سیاسی مردم که می‌تواند از طریق انتخابات آزاد و یا اشکال دیگر اعمال قدرت مردمی تحقق یابد (تونس) و سوم از طریق مداخله قدرتهای دیگر که دولتها را وادار به انجام اصلاحات ضروری می کند (اصلاح قانون اساسی ژاپن در دوره اشغال آن کشور بعد از جنگ جهانی دوم).

در کشور ما مردم با شرکت در انتخابات خرداد ماه سال ۱۳۹۲ عزم راسخ خود را در مورد اصلاح قوه مجریه نشان دادند. در درون حاکمیت نیز کم و بیش این اجماع بدست آمد که نمی توان به شیوه دولتهای نهم و دهم امور کشور را در حوزه سیاست خارجی، رابطه میان سه قوه، رابطه دولت-ملت و سیاستهای اقتصادی اداره کرد. با این همه هنوز در محافل محافظه کار مقاومت‌های جدی در مورد تجدید نظر در سیاست خارجی، تغییر رابطه دولت-ملت و سیاستهای اقتصادی به چشم می خورد.

تا جایی که مربوط به انجام اصلاحات اقتصادی است اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران تلاش می کند در درجه اول مسائلی را در دستور کار جلسات گفتگو با دولتمردان قرار دهد که احتمال رسیدن به توافق بر سر آنها بیشتر است.

۴. سیاست‌های اقتصادی و صنعتی مناسب برای حمایت از تولید ملی، کار و سرمایه ایرانی

امروزه کسی باور ندارد که برنامه ریزی مرکزی راه مناسبی برای نیل به رشد اقتصادی سریع باشد. تجربه منفی ناشی از اجرای نسخه واشنگتنی رشد اقتصادی نیز این اعتقاد را که با آزاد سازی اقتصادی، مقررات زدایی و خصوصی سازی به خودی خود می توان به رشد اقتصادی پر شتاب دست یافت، سست کرده است. به گفته "دنی رودریک"^۱ ایجاد شتاب در رشد اقتصادی با تغییرات اندک نهادی امکانپذیر است. اما برای همگرایی بلند مدت با سطح درآمد سرانه کشورهای پیشرفته، به اصلاحات نهادی عمیق تر و وسیع تری نیاز داریم که اجرای آن و شکل گیری نهادهای ملازم رشد سریع و بلوغ آنها، زمان طولانی تری را می طلبد. تجربه بین المللی گواه آن است که استراتژیهای موفق رشد بر یک کوشش دوگانه پایه گذاری می شوند:

اول- یک استراتژی کوتاه مدت با هدف بر انگیختن رشد،

دوم- یک استراتژی میان مدت تا بلند مدت با هدف پایدار ساختن رشد.

از نقطه نظر رشد اقتصادی، مهمترین پرسش در کوتاه مدت برای اقتصادی که در تعادل با حجم فعالیت پایین قرار دارد این است که چگونه کار آفرینان را می توان به سرمایه گذاری در کشور تشویق کرد. در اینجا "سرمایه گذاری" به مفهوم وسیع خود مورد نظر است و به فعالیتهای کارآفرینان اشاره دارد. فعالیت هایی مانند توسعه ظرفیت تولید، بکارگیری تکنولوژی جدید، تولید محصولات جدید، جستجو برای بازارهای جدید و غیره، با تشویق کارآفرینان، انباشت سرمایه و تغییرات تکنولوژیک با هم افزایش میابند و چنان با هم ادغام می شوند که جدا ساختن آنها از هم دشوار می باشد.

در این مورد که چه عواملی این فرایند را به حرکت در می آورند، دو نظر در آثار انتشار یافته وجود دارد. یک رویکرد بر نقش موانع تحمیل شده بوسیله دولت برای کار آفرینان تاکید دارد. بر اساس این نظر:

- ✓ تورش سیاستی نسبت به بنگاههای بزرگ و از نظر سیاسی دارای ارتباط،
- ✓ شکست نهادها (به شکل صدور مجوز و موانع قانونی، حقوق مالکیت نامناسب و ضعیف در اجرای قراردادهای)،
- ✓ و سطح بالای عدم اطمینان و ریسک در مورد سیاستها

^۱ Dani Rodrik

یک ساختار دوگانه در اقتصاد ایجاد کرده و کارآفرینی را سرکوب می‌کند. انتظار می‌رود با حذف بسیاری از این موانع شاهد افزایش سرمایه‌گذاری و فعالیت کارآفرینان باشیم.

بر اساس نظر دوم، دولت باید نقشی فعال‌تر از تنها عدم مزاحمت برای بخش خصوصی به عهده گیرد. باید روشهایی برای افزایش سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در داخل با انگیزه‌های مثبت به کار گیرد. بر اساس این نظر رشد اقتصادی یک نظم طبیعی نیست و ایجاد یک بستر منصفانه و برابر برای ایفای نقش بخش خصوصی، ممکن است برای برانگیزاندن پویایی‌های مولد ناکافی باشد.

این دو نظر از جهت اهمیتی که به نواقص بازارهای موجود می‌دهند و خوش‌بینی در مورد توانایی دولت برای طراحی و اجرای سیاستهای مداخله مناسب با یکدیگر تفاوت دارند.

امروز بیش از هر زمان دیگر این نکته آشکار شده است که در بلند مدت مساله اصلی که همگرایی با استانداردهای زندگی در کشورهای پیشرفته را تضمین می‌کند، ایجاد نهادهای با کیفیت بالا است. این نهادها، نهادهایی هستند که رفتارهای مطلوب اجتماعی را به وسیله عاملهای اقتصادی تشویق می‌کنند. چنین نهادهایی می‌توانند غیررسمی یا رسمی باشند. اهمیت نهادهای رسمی با عمیقتر و وسیع‌تر شدن مبادلات بازاری افزایش می‌یابد. این نهادها در جدول زیر نشان داده شده‌اند (دنی رودریک، ۱۳۸۶، ص ۱۲۰).

جدول ۳: نهادهای موثر در همگرایی استانداردهای زندگی در کشورهای مختلف

شرح	نهاد
نهادهای لازم برای ایجاد بازار	حقوق مالکیت
	اجرای قرار دادها
نهادهای تنظیم کننده بازار	نهادهای قانونی (مانند شورای رقابت)
	سایر ساز و کارها برای اصلاح شکست بازارها
نهادهای تثبیت کننده بازار	نهادهای پولی و مالی
	نهادهای و مقررات محافظه کارانه و نظارتی
نهادهای مشروعیت بخش به بازار	دموکراسی
	حمایت اجتماعی و تامین اجتماعی

ماخذ: دنی رودریک، ۱۳۸۶

به طوری که ملاحظه می‌شود، برپایی نهادهای اقتصاد بازار و رفع شکست‌های بازار است که به رشد پایدار دراز مدت منتهی می‌شود. همه کشورهای پیشرفته به این نتیجه رسیده‌اند که بازارها نیازمند قواعد و مقررات وسیع برای حداقل ساختن سوء استفاده از قدرت بازار، داخلی کردن صرفه‌های بیرونی، مقابله با عدم تقارن اطلاعات، ایجاد استانداردهای محصول و ایمنی و غیره می‌باشند. همچنین بازارها نیازمند سیاست‌های پولی و مالی و ترتیبات دیگر برای مقابله با ادوار تجاری و مسائل بیکاری - تورم که مرکز ثقل تحلیل‌های اقتصادی از زمان کینز به بعد بوده، می‌باشند. سرانجام نتایج بدست آمده از بازارها باید از طریق حمایت اجتماعی، بیمه اجتماعی و حکمرانی دموکراتیک در میان مردم مشروعیت پیدا کند.

نکته در اینجا است که مقررات مناسب تامین اجتماعی، ثبات اقتصاد کلان و سایر پدیده‌های مشابه را می‌توان از طریق ترتیبات نهادی متفاوت ایجاد کرد؛ در واقع ترتیبات نهادی که برای افزایش توسعه اقتصادی مورد نیاز است، می‌تواند در کشورهای غنی و فقیر و بین کشورهای فقیر متفاوت باشد. اصول علم اقتصاد مستقیماً قابل ترجمه به پیشنهاد‌های سیاستی نیست. اصول اقتصادی در مکان‌های مختلف تغییر می‌کنند و چون از نهادها مستقل هستند، اعمال آنها به دانش محلی نیاز دارد (همانجا، ص ۱۲۲).

فهرست منابع

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگر اقتصادی شماره ۷۱.
- بانک مرکزی، گزارش سالانه و ترازنامه سالهای ۱۳۵۶ و ۱۳۸۹.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی، سریهای زمانی اقتصاد ایران.
- سازمان مدیریت صنعتی، سیمای اقتصاد ایران از منظر شاخص‌های جهانی، خرداد ۱۳۹۲.
- دنی رودریک، سیاست‌های ملی و رشد اقتصادی، ترجمه دکتر مهدی تقوی، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۸۶.
- کاتوزیان، محمد علی، اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران، ۱۳۷۲.
- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سالهای ۱۳۵۵ و ۱۳۹۰.
- مسعود نیلی و همکاران، خلاصه مطالعات طرح استراتژی صنعتی کشور، دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۲.
- هادی زنوز، بهروز، صندوق توسعه ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.

- Competitiveness Strategy in Developing Countries, A manual for policy analysis, edited by Ganeshan Wingaradja, Routledge, ۲۰۰۳ch ۱.
- IMF Data Bank.
- International Transparency, corruption perception index, ۲۰۱۳.
- World Bank, Doing Business, ۲۰۱۳