



## چالش‌های صنعتی شدن ایران

از حکمرانی اقتصادی تا تحولات جهانی

مسعود نیلی، امینہ محمودزاده، علیرضا ساعدی، منصور شاکریان  
و سایر همکاران

اغلب کشورها دغدغه دستیابی به توسعه اقتصادی را دارند اما آنچه آنها را از هم متمایز می‌کند، مسیرهای متفاوت دستیابی به این هدف است. برخی کشورها صنعتی شدن را انتخاب کرده‌اند، برخی توسعه منابع نفت و گاز را مدنظر دارند و برخی توسعه گردشگری و ایفای نقش در تجارت جهانی را برگزیده‌اند. ایران می‌توانست مسیر صنعتی شدن را انتخاب کند اما «هیچ» مسیری را انتخاب نکرد. چرا توسعه در دستور کار قرار نگرفت؟

شواژ پلکانی

# Powergy

پر قدرت، کم مصرف

۲۴ ماه  
ضمانت



- راندمان بیش از ۹۰ درصد
- کاهش مصرف گاز حداقل ۳۰ درصد در مقایسه با موتورخانه سنتی
- تنوع ظرفیت از ۶۲ کیلووات تا ۲۴۸ کیلووات
- نصب آسان و سریع
- ۲۴ ماه ضمانت و ۱۰ سال تضمین تامین قطعات

مطمئن انتخاب کنید

برای دریافت کاتالوگ  
اسکن کنید.



## گروه هتل های بین المللی رکسان

گروه هتل های بین المللی رکسان یکی از زیرمجموعه های هلدینگ سرمایه گذاری میراث فرهنگی و گردشگری ایران (سمگا)، تنها زنجیره بین المللی کشور در حوزه سفر است که این امکان را داراست، از لحظه خلق تا بهره برداری هدفمند از یک ایده در گردشگری و هتلداری در کنار علاقمندان به فعالیت و سرمایه گذاری در زیر ساخت ها و کسب و کارهای این صنعت باشد.

رکسان تنها گروه هتلداری کشور است که با ثبت سه برند رکسان، رمیس و کاروانیکا اقدام به طبقه بندی خدمات خود نموده و این امکان را برای مهمانان با هر هدفی برای سفر فراهم آورده است تا بتوانند در هتل های زیرمجموعه این گروه اقامت نمایند.

توسعه پایدار، بالندگی اقتصادی ذینفعان و آرامش خیال سرمایه گذاران در صنعت گردشگری و هتلداری ایران منشور سازمانی رکسان است.

rexxanhotels.com



بوتیک هتل کاروانیکا | کرمان  
بزرگ ترین کاروانسرای دو طبقه ی ایران



هتل قصرالضیافه قدس رکسان | مشهد

نزدیک ترین هتل به بارگاه ملکوتی امام رضا(ع)



هتل رکسان سیرجان | سیرجان

اولین هتل ۵ ستاره شهر سیرجان در استان کرمان



هتل های بین المللی فرودگاهی رکسان و رمیس | تهران

تنها هتل فرودگاهی ایران در کنار فرودگاه بین المللی امام خمینی (ره)

# تپسی =

باتپسی هر جابری  
با ۳۰٪ تخفیف برمی‌گردی  
تخفیف همیشگی بازگشت به مبدا

## چالش‌های صنعتی شدن ایران



محسن خلیلی‌عراقی  
بنیان‌گذار و رئیس هیات‌مدیره  
بنیاد توسعه صنعتی محسن خلیلی

«در دل من چیزی است/ مثل یک بیشه نور»<sup>۱</sup>

سپاس پروردگار جهان را، خداوندگار خرد و صلح و عشق و دوستی؛ آنچه در این جمع شریف می‌گذرد، گامی بزرگ و ارزشمند در تحقق رویای همه عمر کسی است که خود را «اسبی از اربه توسعه صنعتی کشور» می‌داند. رویای صنعتی شدن این سرزمین، ایران عزیز، همواره مایه حیات و امید به زندگی این ارادتمند بوده است.

پس بر این مبنا بر خود می‌بالم که در این لحظه و از طریق «بنیاد توسعه صنعتی محسن خلیلی»، سهمی در این واقعه مهم علمی و پژوهشی دارم و اگرچه به سبب کسالت و سالخوردگی، کمی دور از شما فرهیختگان و سروران بس عزیز و گرامی در منزل به سر می‌برم، اما با تمام وجود خود را در کنار شما بزرگواران احساس می‌کنم.

سلام و درود فراوان بر همه شما عزیزان و نازنینان، به خصوص دکتر مسعود نیلی، دانشمند گرانمایه و برجسته که وجودش نعمتی بزرگ برای این مرزوبوم و حضورش در «بنیاد توسعه صنعتی» در کنار سایر اعضا و دست‌اندرکاران محترم برای این خدمتگزار اقتصاد ملی، مایه مباهات و افتخار بسیار است.

«بنیاد توسعه صنعتی» با هدف «پشتیبانی و حمایت از مطالعات و پژوهش‌های کاربردی اقتصادی و صنعتی و تشکل‌های فعال در این زمینه» و انجام فعالیت‌هایی شکل گرفت که «به ارتقای تولید ناخالص ملی کشور از طریق بهبود برنامه، سیاست و تصمیم‌گیری‌های مرتبط با توسعه صنعتی» منجر شود. نهادی که اکنون نهالی تازه‌پاست و بارآوری و دوام و بقای آن نیازمند کمک و حمایت همه کارشناسان و محققان و پژوهشگران و کارآفرینانی است که عشق و درد میهن و پیشرفت و توسعه آن را در سر دارند.

عزیزی از یاران بنیاد، اقدام این ارادتمند در تاسیس بنیاد توسعه صنعتی در اواسط نهمین دهه زندگی‌ام را، به رمان «پیرمرد و دریا» تشبیه می‌کرد؛ پیرمردی که قصد دارد برای صید ماهی تا دل آب‌های دور برود. چرا که به باور او «برنده کسی است که به جای دور می‌رود»!

آری شاید این چنین باشد. صید ماهی درشت «توسعه صنعتی» از دریای فرصت‌های جهان امروز اگرچه سخت و توانفرسا می‌نماید، اما به

گمانم «شدنی» و «ضروری» است. شدنی است با توجه به مزیت‌های عظیم فرهنگی و تمدنی، نیروی انسانی جوان و تحصیل کرده بسیار بالاستعداد، منابع عظیم انرژی و معدنی، موقعیت بی‌نظیر جغرافیایی، زیرساخت‌های نسبتاً مناسب و چند دهه تجربه فعالیت صنعتی. اما توسعه صنعتی امری «ضروری» برای میهنمان است، به سبب انواع ناترازی‌ها و فقر و بیکاری که چهره خشک‌نش در گذر هرروزه از کوچه و خیابان، دل هر فرد انسان‌دوست و میهن‌پرستی را می‌آزارد و ترس به چهره می‌آورد؛ «من از تصور بیهودگی این همه دست/ و از تجسم بیگانگی این همه صورت می‌ترسم»<sup>۲</sup>.

به گمان این ارادتمند و از پس حدود ۷۰ سال کار صنعتی، تحقق «توسعه صنعتی» و بالفعل شدن توان بالقوه این مردم و سرزمین با «آزادی» امکان‌پذیر است. این «آزادی» است که امکان خلق ایده و اندیشه را به‌عنوان گام اول هر توسعه‌ای برای انسان فراهم می‌آورد و برداشتن گام‌های دیگر را ممکن می‌کند. اینکه نظام آموزشی امکان خلاقیت و کسب مهارت‌های واقعی را فراهم آورد، افراد خلاق امکان ثبت ایده‌ها و حق مالکیت بر آن را به تمامی دارا باشند و در ادامه، نهادهای اقتصادی امکان دهند تا این افراد به آسانی و بدون موانع برطرف‌نشده شرکت‌هایی را راه‌اندازی کنند، همچنین نهادهایی برای تامین مالی پروژه‌های نوآور و حمایت از بنگاه‌های خلاق وجود داشته باشند و بازار کار امکان استخدام نیروهای باکیفیت را فراهم کند و در انتها فضای اقتصاد رقابتی، ظرفیت و امکان عرضه و جذب محصولات این شرکت‌های نوآمده و خلاق و پیشرو را داشته باشد. بر این اساس تاریخ «توسعه صنعتی»، به گمان اینجانب، چیزی جز تاریخ «آزادی» نیست. تاریخی که با عشق و صلح و دوستی و نه تضاد و دشمنی، گره خورده و رقم زده شده است.

روی تک‌تک عزیزان را می‌بوسم و ضمن آرزوی موفقیت برای پژوهشگران ارزشمند و سپاس فراوان از جناب آقای دکتر بختیاری، کارآفرین برجسته رسانه‌ای و سایر همکاران ارجمندشان در مجموعه معظم «دنیای اقتصاد»، پیشرفت و توسعه میهن و رفاه و بهروزی مردم عزیزمان را از درگاه پروردگار متعال آرزومندم.

خدایا چنان کن سرانجام کار، تو خشنود باشی و ما رستگار

پی‌نوشت‌ها:

۱- شعر «در گلستانه»، سهراب سپهری

۲- شعر «دلیم برای باغچه می‌سوزد»، فروغ فرخزاد

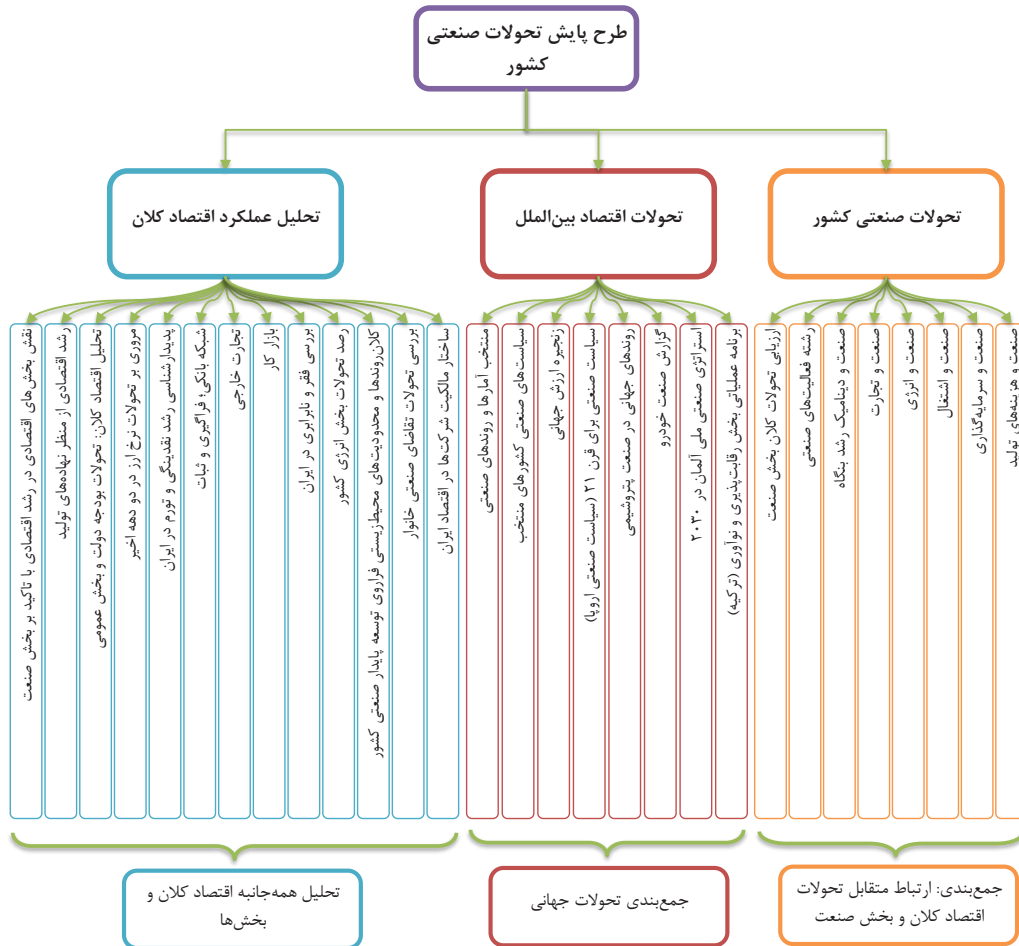




● پیش‌گفتار

در نیمه دوم سال ۱۴۰۱ و پس از شکل‌گیری اولیه بنیاد توسعه صنعتی مهندس خلیلی و تعیین مأموریت اصلی آن به‌عنوان یک نهاد حمایت‌کننده از پژوهش‌های مرتبط با توسعه صنعتی، از اینجانب خواسته شد که پژوهشی را با موضوع وضعیت بخش صنعت در اقتصاد ایران تهیه کنم. بررسی‌های اولیه نشان می‌داد که رشد بخش صنعت در دهه ۱۳۹۰، منفی بوده است و از آن مهم‌تر اینکه رشد سرمایه‌گذاری صنعتی با شدت زیادی کاسته شده، به‌گونه‌ای که موجودی سرمایه صنعت، طی این دهه حدود ۱۴ درصد کاهش داشته است. به‌عنوان گام نخست، پیشنهاد پژوهشی طرحی را با عنوان: «پایش تحولات صنعتی کشور» تهیه کردم. هدف اصلی انجام این پژوهش آن بود که تصویری آماری-تحلیلی از وضعیت صنعت ایران در ارتباط با عملکرد اقتصاد ایران از یک طرف و در مقایسه آماری و تحلیلی با کشورهایی به‌عنوان کشورهای محک از طرف دیگر تهیه شود. همچنین، به‌عنوان بخش دیگری از پژوهش، بررسی تحولات تجربی دیگر کشورها عملاً از کشورهای در حال توسعه صنعتی شده و کشورهای بزرگ صنعتی به‌ویژه روندهای جدید صنعتی و تکنولوژیک، مدنظر قرار گرفت.

بر این اساس، طرح پایش تحولات صنعتی کشور، شامل سه پروژه اصلی، تحت عناوین: تحولات صنعتی کشور، تحولات اقتصاد کلان و تحولات اقتصاد بین‌الملل، در برگیرنده ۲۸ زیرپروژه مطابق شکل یک در دستور کار قرار گرفت و مقرر شد این پژوهش از طریق مرکز تحلیل داده وابسته به پژوهشکده اقتصادی-صنعتی شریف، زیر نظر اینجانب انجام شود. پس از طی مراحل اداری و انتخاب همکاران، طرح پژوهشی پایش تحولات صنعتی کشور، عملاً از اردیبهشت سال ۱۴۰۲ آغاز شد و در بهمن همان سال و با نهایی شدن ۲۹ گزارش، به پایان رسید.



▲ شکل ۱ - طرح پایش تحولات صنعتی کشور

با به اتمام رسیدن طرح، و به‌دست آوردن داده‌های تحلیلی مربوط به صنعت و اقتصاد ایران و تحولات جهانی، روندهای کاملاً هشداردهنده‌ای پیش روی ما قرار گرفت که به هیچ‌وجه نمی‌توانستیم نسبت به مشاهده آنها بی‌تفاوت باشیم. از یک‌سو طرح پژوهشی، رسماً به پایان رسیده بود و از سوی دیگر، تیم مدیریت این پژوهش،



برای خود، مسئولیتی اخلاقی در برداشتن گامی دیگر برای پیوند دادن اجزای مطالعه به یکدیگر و به دست آوردن پاسخ به سوال‌هایی مهم در مورد چرایی و چگونگی شکل‌گیری و تداوم این روندهای هشداردهنده، احساس می‌کند. بنابراین زیرمجموعه‌ای از تیم پژوهش، با واکاوی عمیق نتایج به‌دست آمده، فعالیت جدیدی را به‌صورت داوطلبانه آغاز کرد که آنچه در این کتاب انعکاس پیدا کرده، عمدتاً حاصل این فعالیت جدید با عنوان: «چالش‌های صنعتی شدن ایران: از حکمرانی اقتصادی تا تحولات جهانی»، به‌عنوان فاز دوم طرح پایش تحولات صنعتی کشور است. این فعالیت، از ابتدای سال جاری آغاز شد و در اوایل پاییز به اتمام رسید. در این مرحله، ضمن گزینش نکات اصلی و مهم اما محدود از گزارش‌های بیست‌ونه‌گانه، به ارائه تحلیل‌های جدیدی پرداخته شده که هم از نظر برداشتن قدم‌هایی به جلو در زمینه ادبیات توسعه صنعتی، هم به لحاظ پرداختن به مهم‌ترین مباحث مرتبط با تحولات صنعتی کشور، ارزشمند است.

گزارش‌های ۲۹ گانه تهیه شده در مرحله اول، همچنان این ظرفیت را دارد که بتواند در شکل و محتوایی جداگانه به مخاطبان علاقه‌مند به مباحث اقتصاد ایران، صنعت و تحولات جهانی صنعت در عرصه‌های سیاست‌گذاری صنعتی و عملکردی، ارائه شود.

مجموعه پژوهش انجام‌شده طی دو مرحله به شرحی که ذکر شد، جدای از ارزش پژوهشی، دارای ارزشی خاص و سه‌وجهی است. بخش خصوصی، پژوهشی را به یک مرکز دانشگاهی و در مورد یک موضوع کاملاً ملی و مرتبط با سیاست‌گذاری و حکمرانی صنعتی سفارش داده است. وجه اول اینکه بخش خصوصی‌ای در کشور وجود داشته باشد که فارغ از رویکردهای نظام حکمرانی و بدون ابراز هرگونه رجحانی به پژوهشگران، به دنبال ارزش‌آفرینی اصیل پژوهشی در حوزه حکمرانی عمومی باشد. وجه دوم اینکه یک مرکز پژوهشی دانشگاهی خود داوطلب انجام پژوهش‌های کاربردی و مرتبط با چالش‌های اصلی و مهم کشور در حوزه سیاست‌گذاری باشد به‌طور مستقل دارای ارزش است و در آخر وجه سوم این است که حاصل این همگرایی در رویکرد یک نهاد بخش خصوصی و دانشگاه، به‌وجود آمدن سندی است که بسیاری از مسائل مهم اقتصادی و صنعتی کشور را تحلیل کرده و می‌تواند از یک طرف، پیش‌روی تصمیم‌گیرندگان قرار دهد و از طرف دیگر، به ارتقای دانش عمومی در این حوزه‌ها کمک کند.

گزارش تهیه‌شده، همان‌طور که از عنوان آن برمی‌آید، چالش‌های صنعتی شدن ایران را با تمرکز بر دو موضوع مهم نظام حکمرانی در داخل و روندهای جهانی که هر دو موضوعاتی بسیار مهم و تعیین‌کننده ارزیابی می‌شوند، مورد بررسی قرار داده است. از این‌رو، این گزارش را نباید استراتژی توسعه صنعتی قلمداد کرد.

در بخش پایانی پیش‌گفتار لازم می‌دانم تشکر و قدردانی خودم را از کسانی ابراز کنم که فعالیت‌ها و تلاش‌ها و پشتیبانی آنان، موجب به‌وجود آمدن این اثر شده است. جناب آقای مهندس خلیلی، بدون شک، نقش اصلی و اولیه را در شکل‌گیری این پژوهش به‌عنوان سفارش‌دهنده و پشتیبان، داشته‌اند. از همکارانم، خانم دکتر محمودزاده، آقای دکتر علیرضا ساعدی و آقای منصور شاکریان که وقت بسیار زیاد و ارزشمندی را صرف انجام مطالعه در دو مرحله اول و دوم کرده‌اند و حوصله و شکیبایی زیاد در دریافت بازخورد و بازنگری‌های چندین‌نوبته در ارائه‌ها و متون تهیه‌شده به خرج داده‌اند تشکر فراوان دارم. آنچه در فصل اول و چهارم کتاب ملاحظه می‌کنید نتیجه زحمات خانم دکتر محمودزاده، با بهره‌گیری از گزارش‌های تهیه‌شده در مرحله اول پژوهش به اضافه موارد زیادی است که در مرحله دوم نگاشته شده است. مطالب دو فصل دوم و پنجم، نتیجه کار آقای دکتر ساعدی است که ضمن بهره‌گیری از مجموعه مطالعات انجام‌شده در مرحله اول، موارد بسیاری به آن افزوده شده است. فصول سوم و ششم و هفتم کتاب را هم اینجانب، البته با زحمات فراوان آقای منصور شاکریان تنظیم کرده‌ام.

از تیم پژوهشگران به شرحی که در جدول اسامی همکاران و عناوین گزارش‌هایی که در تهیه آنها نقش داشته‌اند، بیان شده کمال تشکر و قدردانی را دارم. آقای علیرضا قادری، علاوه بر ایفای نقش در تهیه یکی از گزارش‌های طرح، مسئولیت مدیر اجرایی طرح در فاز اول را هم بر عهده داشته‌اند که جا دارد از ایشان نیز قدردانی کنم. تعدادی از اعضای هیات علمی و استادان مدعو دانشکده مدیریت و اقتصاد شامل: خانم دکتر کوثر یوسفی، آقایان: دکتر علینقی مشایخی، دکتر فرشاد فاطمی، دکتر فرهاد نیلی، دکتر امیر کرمانی، دکتر سیدعلی مدنی‌زاده و دکتر محمد وصال، در جلسات ارائه نتایج مرحله اول طرح شرکت کرده و بازخوردهای مفیدی ارائه کرده‌اند که از یکایک آنها سپاسگزار می‌کنم.

در پایان، از آقایان علیرضا بختیاری، محمد طاهری، پویا جبل‌عاملی، مهدی نوروزیان و سروش فولادچی از مجموعه دنیای اقتصاد که پذیرای برگزاری همایش و چاپ این گزارش و بقیه اقدامات مربوط به اطلاع‌رسانی و سایر موارد مرتبط با برگزاری همایش بوده‌اند نیز کمال تشکر را دارم.

آنچه این مجموعه متنوع از افراد و نهادها را به یکدیگر پیوند داده و باعث به‌وجود آمدن این اثر شده، عشق به کشوری بوده است که در طول تاریخ طولانی خود، در مسیر عبور از گردنه‌هایی سخت، مرارت‌های بسیار کشیده است. در مقطعی از زمان، از پیچ‌هایی سخت و مهلک، به سلامت عبور کرده و در مقطعی نیز، پیچ‌گردنه‌ها تند و احتیاط در عبور اندک بوده، به‌گونه‌ای که آسیب‌هایی ماندگار و زخم‌هایی عمیق از خود برجا گذاشته است. نیروی محرک همه آنانی که روز و شب توان خود را صرف به‌وجود آمدن این پژوهش و ارائه آن به مخاطب کرده‌اند، دلهره‌ای بوده است که به چگونگی عبور از گردنه‌هایی بسیار خطرناک‌تر از گذشته و در فاصله‌هایی نسبتاً نزدیک مربوط می‌شود. باشد که تلاش‌هایی از این دست بتواند گوش‌هایی را پذیرای شنیدن حرف‌هایی دلسوزانه و مستدل و مرتبط با حیات و ادامه موجودیت این سرزمین ارزشمند و مردم خوب آن کند. چنین باد

مسعود نیلی

آذر ۱۴۰۳

طرح پایش تحولات صنعتی کشور					
پژوهشگران	عنوان پژوهش	راهنبر	پروژه اصلی		
مسعود نیلی، منصور شاکریان	نقش بخش‌های اقتصادی در رشد اقتصادی با تاکید بر بخش صنعت	مسعود نیلی	تحلیل عملکرد اقتصاد کلان		
مسعود نیلی، منصور شاکریان	رشد اقتصادی از منظر نهاده‌های تولید				
نیلوفر دمنه، منصور گنجی	تحولات بودجه دولت و بخش عمومی				
مسعود نیلی، مهدی مهران‌فر	مروری بر تحولات نرخ ارز در دو دهه اخیر				
مسعود نیلی، محمدعلی خادم‌سهی	پدیدارشناسی رشد نقدینگی و تورم در ایران				
امینه محمودزاده، لیلا رشنوادی	شبکه بانکی؛ فراگیری و ثبات				
کوثر یوسفی، محمد نوری	تجارت خارجی				
مسعود نیلی، مرجان صبوری	بازار کار				
زهره کاویانی	بررسی فقر و نابرابری در ایران				
سیدرضا میرنظامی، محسن ممقانی	رصد تحولات بخش انرژی کشور				
فرزام پور اصغر	کلان‌روندها و محدودیت‌های محیط‌زیستی فراروی توسعه پایدار صنعتی کشور				
مسعود نیلی، علیرضا قادری	بررسی تحولات تقاضای صنعتی خانوار			علیرضا ساعدی	تحولات اقتصاد بین‌الملل
آریا رضائیان	ساختار مالکیت شرکت‌ها در اقتصاد ایران				
علیرضا ساعدی، رضا جوهری	منتخب آمارها و روندهای صنعتی				
علیرضا ساعدی، رضا جوهری	سیاست‌های صنعتی کشورهای منتخب				
علیرضا ساعدی، رضا جوهری	زنجیره ارزش جهانی				
علیرضا ساعدی، آناهیتا پاک‌فطرت	سیاست صنعتی برای قرن ۲۱ (سیاست صنعتی اروپا)				
علیرضا ساعدی، آناهیتا پاک‌فطرت	روندهای جهانی در صنعت پتروشیمی				
علیرضا ساعدی، رضا جوهری	گزارش صنعت خودرو				
علیرضا ساعدی، آناهیتا پاک‌فطرت	استراتژی صنعتی ملی آلمان در ۲۰۳۰				
علیرضا ساعدی، آناهیتا پاک‌فطرت	برنامه عملیاتی بخش رقابت‌پذیری و نوآوری (ترکیه)				
مسعود نیلی، امید استگی	ارزیابی تحولات کلان بخش صنعت	امینه محمودزاده	تحولات صنعتی کشور		
امینه محمودزاده، علیرضا شیرخدائی	رشته فعالیت‌های صنعتی				
محمد مهدی جراحی و نگین جعفری	صنعت و دینامیک رشد بنگاه				
امینه محمودزاده، علیرضا شیرخدائی	صنعت و تجارت				
امینه محمودزاده، علیرضا شیرخدائی	صنعت و انرژی				
امینه محمودزاده، علیرضا شیرخدائی، علی نیک‌پور	صنعت و اشتغال				
امینه محمودزاده، علیرضا شیرخدائی، علی نیک‌پور، امیرحسین قریشی	صنعت و سرمایه‌گذاری				
امینه محمودزاده، علیرضا شیرخدائی، علی نیک‌پور	صنعت و هزینه‌های تولید				

آمارهای جهانی نشان می‌دهد که وقوع انقلاب صنعتی در اواخر قرن نوزدهم، نقطه عطفی مهم در سطح رفاه بشر بوده است. برآوردهای صورت گرفته بیانگر آن است که سطح زندگی مردم جهان برای دوره‌های بسیار طولانی، بدون هیچ‌گونه تحول و بهبودی، تا حوالی وقوع انقلاب صنعتی، در سکون به سر می‌برده است.<sup>۱</sup> این سکون در طول تاریخ، با نوعی همسانی برای یک زندگی معیشتی، در جغرافیای جهان همراه بوده است. کشورهایی که امروز به‌عنوان ثروتمند یا کشورهای فقیر شناخته می‌شوند، در آن زمان‌ها تفاوت محسوسی با یکدیگر نداشته‌اند.<sup>۲</sup> تفاوت بین سطح زندگی ثروتمندترین و فقیرترین نقاط جهان، تا قبل از انقلاب صنعتی، بیش از نسبت یک به دو نبوده است. در حالی که این تفاوت، امروز به نسبتی فراتر از ۱ به ۲۵ رسیده است.<sup>۳</sup>

سال‌های ۱۸۷۰ به بعد، به‌طور کامل در ناپیوستگی رفاهی با قبل از آن قرار دارد و سطح زندگی مردم جهان، از اواخر قرن نوزدهم تغییرات شگرفی را تجربه کرده است. از این منظر، انقلاب صنعتی در واقع به منزله یک انقلاب رفاهی محسوب می‌شود و اساساً مبدأ تاریخی رشد اقتصادی را می‌توان مقطع وقوع انقلاب صنعتی دانست. دوران سال‌های پس از انقلاب صنعتی، هر چند نقطه چرخش در تحولات رشد اقتصادی محسوب می‌شود اما، تحولات شگفتی‌آفرین را می‌توان عمدتاً در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم و به دنبال توسعه گسترده تجارت در سطح جهان، تحولات شگرف تکنولوژیک، جابه‌جایی‌های بزرگ سرمایه به خصوص سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی و ظهور و بروز اولیه «مدل توسعه صنعتی آسیایی» در مقابل مدل توسعه صنعتی آمریکای لاتین، مورد شناسایی قرار داد. در حالی که جمعیت جهان از ۳ میلیارد نفر سال ۱۹۶۰ به ۵/۲ میلیارد در سال ۱۹۹۰ رسید (۱/۷ برابر)، تولید ناخالص جهان در همین فاصله، بیش از ۳/۳ برابر شد.

سال‌های ۱۹۹۰ تا اواخر دهه ۲۰۰۰ را در ادامه تحولات بزرگ قبلی، می‌توان به‌عنوان دوران شگفتی‌های اقتصاد جهانی تلقی کرد. فروپاشی نظام سیاسی کشورهای کمونیستی، شامل شوروی سابق و کشورهای اروپای شرقی، تغییرات بزرگ و تاریخی رویکرد سیاست خارجی و اقتصادی در چین و به دنبال آن، ورود چین به‌عنوان یک عرضه‌کننده بزرگ نیروی کار ارزان به بازار گران‌نیروی کار جهانی، کاهش قابل توجه اصطکاک‌های جهانی، تشکیل سازمان تجارت جهانی و رشد شدید تجارت میان کشورها، وقوع انقلاب صنعتی سوم در حوزه فناوری اطلاعات و ظهور پدیده جدید اینترنت، باعث شد که جهان، محیطی کاملاً متفاوت را با عنوان دوران شکوفایی جهانی شدن<sup>۴</sup> تجربه کند.

مجموعه شرایط به‌وجودآمده در سال‌های ۱۹۹۰ تا حوالی ۲۰۱۰، برای کشورهای در حال توسعه، از یک سو، درس‌آموزی منحصر به فردی را به ارمغان آورد و از سوی دیگر، شرایط محیطی مساعد یگانهای را نیز برای آنها فراهم کرد. درس‌آموزی آن بود که مدل توسعه صنعتی آسیایی در کلیت خود، به معنی برون‌گرایی و در نتیجه، جایگزین کردن تقاضای انبوه جهانی با تقاضای محدود داخلی، بهره‌گیری از ظرفیت‌های تکنولوژیک و مالی جهانی برای کمک به رفع موانع تاریخی رشد اقتصاد، در ازای شریک شدن در منافع حاصل از رشد با بنگاه‌های اقتصادی بیرونی، پذیرفتن سازوکار بازار در تنظیم مناسبت‌های اقتصادی داخل و خارج، راهبردهایی است که می‌تواند اقتصاد را در مسیر رشد مستمر و بالا، همراه با اشتغال‌زایی مناسب، تورم پایین و توزیع درآمد متوازن قرار دهد. شرایط محیطی مساعد هم عبارت بود از قرار گرفتن در فضای شکوفایی جهانی شدن که دسترسی بازارها به یکدیگر را با حداقل تاریخی هزینه فراهم کرد.

تعداد قابل توجهی از کشورهای در حال توسعه، در سایه وضعیت جدید به‌وجودآمده، توانستند در فاصله زمانی سال‌های پس از ۱۹۹۰، فرصت‌شناسی کرده و به گروه کشورهای با رشد بالا بپیوندند. آنها از شانس و البته تشخیص خوبی برخوردار بودند و روشن است که این احتمال را که فرصت‌های به‌وجودآمده، همیشگی نخواهد بود جدی گرفتند. گروه کثیری از کشورهای در حال توسعه موفق شدند از اواسط دهه ۱۹۹۰، به تدریج به خیل کشورهای با رشد شتابان بپیوندند. تعداد کشورهایی که برای حدود ۱۰ سال توانستند رشد اقتصادی پنج درصد و بیشتر داشته باشند، از حدود ۲۰ تا ۳۰ در حوالی سال‌های دهه ۱۹۸۰، در سال‌های دهه ۲۰۱۰ به حدود ۶۰ رسید.<sup>۵</sup> اکثر این کشورها، از مسیر صنعتی شدن به چنین دستاوردهایی رسیدند و توانستند پایایی رشد خود را تثبیت کنند.

در میان این جهان پرتکاپو و مملو از تحولات سرنوشت‌ساز، اقتصاد ایران، سال‌هاست از یک طرف با مجموعه‌ای از چالش‌های ابتدایی، تکراری اما بسیار مهم مواجه است. به‌گونه‌ای که بنگاه‌های اقتصادی آن، به قدری دست به‌گریبان این چالش‌ها هستند و به اندازه‌ای در میان انواع موانع و مشکلات گرفتار شده‌اند که توجه دادن آنها به تحولات و چالش‌های نوین جهانی، فاقد کارکرد و جذابیت بوده و باعث شده است که بنگاه‌های ایرانی، خود را در دنیایی کاملاً متفاوت ببینند. از طرف دیگر نیز، ابعاد این چالش‌ها با گذشت زمان مهیب‌تر شده و فشار خود را بر فعالیت‌های صنعتی و تولیدی، روز به روز افزایش داده است. بنگاه‌های صنعتی و اقتصادی که درگیر مسائل کاملاً ابتدایی مانند: چگونگی تامین مالی، چگونگی تامین مواد اولیه و ماشین‌آلات مورد نیاز وارداتی، تامین انرژی، فروش محصول به بازار حتی داخلی، صادر کردن محصولات به خارج و دریافت درآمدهای ارزی حاصله، تنظیم مناسبات با نیروی کار و سایر موارد هستند، مجال

1- Kremer, Michael. "Population growth and technological change: One million BC to 1990." The quarterly journal of economics 108, no. 3 (1993): 681-716

2- Lucas, Robert E. Lectures on Economic Growth. Harvard University Press, 2002

3- Lucas, Robert E. Lectures on Economic Growth. Harvard University Press, 2002

4- Hyper-Globalization

۵- نگاه کنید به گزارش تحلیلی بخشی رشد اقتصاد از مجموعه گزارش‌های این پژوهش

برای تحقیق و توسعه، ارتقای تکنولوژی، تربیت نیروی انسانی و... پیدا نمی‌کنند.

شکاف در این مقیاس بین روندهای جهانی و تکاپوی جالب مشاهده شده در طیف متنوع کشورهای در حال توسعه و نوظهور، و مشکلات بزرگ اما ابتدایی بنگاه‌های ایرانی، این سوال را به وجود می‌آورد که آنهایی که صنعتی شده موفق شناخته می‌شوند، در مسیری طولانی، با نقطه شروع از کره جنوبی و سنگاپور و تایوان دهه ۱۹۶۰، تا مالزی دهه ۱۹۸۰ و ترکیه و تایلند دهه ۱۹۹۰ و بالاخره ویتنام و حتی بنگلادش سال‌های اخیر، چه کرده‌اند که توانسته‌اند به چنین دستاوردهایی برسند و در سوی مقابل، ما که بسیار زودتر از اکثر کشورهای نام برده شروع کرده‌ایم، چه اشتباهاتی داشته‌ایم که با پیشینه ۶۰ ساله تلاش برای صنعتی شدن، در مسیر صنعت‌زادایی قرار داریم و نگرانی‌های روزافزونی را تجربه می‌کنیم.

پژوهشی که نتایج آن در این کتاب انعکاس یافته، در پی پاسخ به چرایی بروز شکاف در مقیاس بزرگ میان روندهای آنهایی است که موفق شده‌اند و توانسته‌اند در مسیر توسعه صنعتی و ارتقای مستمر تکنولوژی قرار گیرند و روندهای اقتصاد ایران که به رغم ورود زود هنگام‌تر از بسیاری کشورهای در حال توسعه صنعتی شده، نهایتاً در این فرآیند ناموفق بوده است. اهمیت این سوال، که چرا تحولات بخش صنعت به صنعتی شدن اقتصاد ایران نینجامیده و برعکس، چگونه شده است که رشد صنعت در کشورهایی از قبیل آنچه بدان اشاره شد، به عنوان نیروی محرکه رشد اقتصادی، توانسته است نقش پیش‌تاری را برای خود ثبت کند، بی‌نیاز از توضیح است.

بررسی‌های انجام‌شده در پژوهش حاضر نشان می‌دهد کشورهایی که موفق به دستیابی به سطح قابل قبولی از رفاه شده‌اند، یا آنهایی که در این مسیر حرکت می‌کنند، لزوماً از طریق صنعتی شدن به چنین دستاوردی دست پیدا نکرده‌اند. هر چند این واقعیت را که تعداد آنانی که در مسیر صنعتی شدن گام گذاشته‌اند به مراتب بیشتر است نمی‌توان انکار کرد. گروهی از کشورها، مسیر توسعه منابع طبیعی مانند نفت و گاز را در پیش گرفته‌اند. گروهی از ظرفیت‌های جغرافیایی یا جاذبه‌های گردشگری بهره برده‌اند. گروهی بهره‌مندی از منابع طبیعی مانند نفت یا گاز را به عنوان اهرم صنعتی شدن مورد استفاده قرار داده‌اند و بالاخره، گروهی صنعتی شدن را انتخاب کرده‌اند. بررسی‌های انجام‌شده در پژوهش حاضر که در جای جای آن، به مقایسه عملکرد این چهار گروه تحت عنوان کشورهای محک پرداخته، نشان می‌دهد که یکی از عوامل موثر متمایزکننده این طیف وسیع از انتخاب‌ها، اندازه بازار کار آنها بوده است. یکی از نکات جالب و درس‌آموز از تجربه سایر کشورها، رابطه میان صنعت و اشتغال است. صنعت به طور معمول، اشتغال‌زایی مستقیم را برعهده ندارد. اما با به حرکت درآوردن بخش خدمات، اشتغال را نیز به حرکت درمی‌آورد. از این جالب‌تر آنکه، وقتی موتور رشد را در کشورهای مختلف مورد بررسی قرار می‌دهیم، مشاهده می‌کنیم، آنهایی که توسعه منابع طبیعی را به عنوان موتور رشد انتخاب کرده‌اند، کشورهایی هستند که دارای مقیاس‌های جمعیتی کوچک‌اند. نفت و گاز، منابع ارزی و درآمد اقتصاد را ایجاد می‌کند و اقتصاد آنها نیاز به صنعت بزرگ ندارد. هر چه بخواهند از طریق واردات تامین می‌کنند و نگران اشتغال نیز نیستند. پژوهش انجام‌شده در این کتاب نشان می‌دهد که اقتصاد ایران از نظر اندازه جمعیتی در گروه کشورهای در دامنه ۴۵ تا ۱۴۰ میلیون نفر قرار می‌گیرد که نشان‌دهنده اهمیت بالای اشتغال برای آن است. بنابراین براساس بررسی‌های مقایسه‌ای با سایر کشورها، اقتصاد ایران برای حل مسائل درآمد و ارز و اشتغال، قطعاً نیازمند صنعتی شدن بوده و هست. این گزاره بیانگر آن است که شکست اقتصاد ایران در صنعتی شدن، پیامدهای متعدد و عواقب بزرگی برای این اقتصاد داشته است. بنابراین، بررسی تحولات صنعتی ایران به عنوان کشوری که پیشینه‌ای بیش از ۶۰ سال در سرمایه‌گذاری‌های نسبتاً گسترده صنعتی داشته، اهمیتی بسیار فراتر از بررسی تحولات یک بخش از بخش‌های اقتصاد دارد و نیازمند آن است که با هدف ارزیابی سرنوشت یک اقتصاد، براساس یک متدولوژی علمی و حساب‌شده مورد آسیب‌شناسی قرار گیرد.

از این رو، فصل اول کتاب حاضر، به بررسی عملکرد صنعت ایران در بازه زمانی ۱۳۸۰ تا پایان دهه ۱۳۹۰ اختصاص پیدا کرده است. انتخاب سال شروع بر مبنای دو معیار صورت گرفته است. معیار اول اشاره به این دارد که سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰، مقاطع مهم و حتی سرنوشت‌سازی را از اقتصاد ایران پوشش می‌دهد که نقطه کانونی متمایزکننده آنها، تکانه‌هایی بوده است که به اقتصاد ایران وارد شده است. سال‌های نیمه اول دهه ۱۳۸۰، دوران برقراری ثبات نسبی، رشد اقتصادی مناسب، رشد صنعتی نسبتاً بالا، سال‌های نیمه دوم این دهه، از یک طرف همزمان با وفور درآمدهای نفتی و بروز بیماری هلندی، شوک تغییر بزرگ قیمت حامل‌های انرژی و بالاخره آغاز دوران تحریم‌های سنگین خارجی و به دنبال آن، بروز بحران ارزی و افزایش قابل توجه تورم همراه با رکود سنگین بود. بی‌نیاز از توضیح است که بخش بزرگی از شوک‌های مهم و در مقیاس بزرگ اقتصادی ذکر شده، به بخش صنعت اصابت کرد. دهه ۱۳۹۰ با به اوج رسیدن تحریم‌های اول آغاز شد و در پی آن، آغاز مذاکرات و نهایتاً به نتیجه رسیدن توافق برجام، شکل‌گیری انتظارات مثبت نسبت به آینده و برقراری ثبات نسبی اقتصاد کلان و کاهش قابل توجه تورم تا سال ۱۳۹۵، ادامه پیدا کرد. سال‌های پایانی این دهه (با ورود به سال ۱۳۹۷)، مصادف با خروج آمریکا از برجام و بازگشت مجدد تحریم‌ها از یک طرف و بروز پدیده همه‌گیری کووید-۱۹ از طرف دیگر شد که دوران بسیار سختی را همراه با تلاطمات زیاد برای اقتصاد و صنعت ایران رقم زد. مشاهده می‌کنیم که دو دهه ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰، مقاطعی را دربر می‌گیرد که به‌ویژه برای تحلیل تحولات صنعتی ایران، هیچ بخش از آن نمی‌تواند نادیده گرفته شود. معیار دوم برای انتخاب بازه زمانی بررسی را می‌توان به مقطع زمانی تدوین استراتژی توسعه صنعتی در پایان دهه ۱۳۷۰ و تا سال ۱۳۸۱ نسبت داد که آخرین گزارش‌های تحلیل جامع صنعت ایران در آن پژوهش صورت گرفته بود. با این حال، به لحاظ حفظ پیوستگی پژوهشی، لازم بود که ابتدای این بررسی

با انتهای پژوهش قبلی منطبق باشد. اما انتخاب سال پایانی دوره بررسی یعنی انتهای دهه ۱۳۹۰، به در اختیار بودن داده‌های کارگاه‌های صنعتی برمی‌گردد. فصل اول کتاب، ۱۲ شاخص متداول و شناخته‌شده شامل: «رشد بهره‌وری صنعت»، «هزینه‌های تحقیق و توسعه، سرمایه‌گذاری»، «ترکیب مهارتی نیروی کار»، «توان ارزی»، «میزان تمرکز در بنگاه‌های بزرگ»، «پویایی شاخص قیمت نسبی صنعت»، «تقاضای خانوار برای کالای صنعتی»، «رشد نسبی صنایع پراشتغال»، «رشد اقتصادی بدون اتکا بر مصرف انرژی»، «آب و منابع طبیعی»، «شدت انرژی»، «رشد نسبی صنایع غیرمنبع‌محور با تکنولوژی متوسط و بالا» را برای شناسایی وضعیت صنعت ایران مورد استفاده قرار داده به نحوی که بهبود یا پسرفت همسوی آنها، نشانگر چگونگی حرکت اقتصاد در مواجهه با صنعت است. نتایج بررسی‌های منعکس شده در فصل اول، نشان می‌دهد که مسیر طی شده صنعت ایران، طی دو دهه منتهی به ۱۴۰۰، امیدوارکننده نبوده است. صنعت ایران در انتهای دهه ۱۴۰۰، حدوداً ۲۵ درصد کوچک‌تر از سال ۱۳۸۶ و نسبت ارزش افزوده صنعت به تولید ناخالص داخلی نیز کمی بیش از شش واحد درصد کمتر از مقدار آن در آن سال بوده است. بنابراین، نه تنها اندازه مطلق صنعت کوچک‌تر شده، بلکه از آن مهم‌تر، مقدار آن به نسبت کل اقتصاد هم کاهش یافته است. علاوه بر آن، ترکیب رشته‌فعالیت‌های صنعتی نیز تغییراتی بزرگ و نامطلوب داشته است.

یافته‌های فصل اول حاکی از آن است که صنعت ایران از دو زیرمجموعه اصلی تشکیل شده است که سرجمع، حدود ۹۰ درصد ارزش افزوده آن را تشکیل می‌دهند. یک زیرمجموعه، صنایعی را تشکیل می‌دهد که مبتنی بر استراتژی جایگزینی واردات و برای پاسخگویی به تقاضای داخلی ایجاد شده‌اند. ارزش حاصل از صادرات نفت خام، به قطعات و ماشین‌آلات و مواد اولیه برای این صنایع تبدیل می‌شده تا محصولاتی را برای مصرف‌کنندگان داخلی تولید کنند که برای خرید محصولات مشابه خارجی، ناچار از پرداخت هزینه‌های سنگین ناشی از تعرفه‌های بالا بوده‌اند. این صنایع، بنا به تعریف وجودی خود، دارای تراز ارزی منفی بوده‌اند و حیاتشان وابسته به تامین ارز ارزان نفتی از یکسو و اعمال انواع محدودیت‌های وارداتی برای محصولات مشابه از سوی دیگر بوده است. انواع محصولات صنعتی بادوام و کم‌دوام مصرفی و سرمایه‌ای، در زمره این بخش از صنعت قرار می‌گیرند. زیرمجموعه دیگر صنعت، مجموعه فعالیت‌هایی را دربر می‌گیرد که انرژی، یا فرآورده‌های نفت و گاز را به‌عنوان نهاده اصلی استفاده می‌کنند. این صنایع علاوه بر وابستگی حیاتی به نفت و گاز، مصرف‌کننده‌های اصلی آب نیز در صنعت محسوب می‌شوند.

تحلیل برآیند دو زیرمجموعه اصلی تشکیل‌دهنده صنعت ایران در فصل اول، این نتیجه را به دست می‌دهد که نفت و گاز، تغذیه‌کننده اصلی صنعت کشور محسوب می‌شود. بخشی از صنعت با ارزش حاصل از صادرات نفت و بخشی دیگر، با انرژی و خوراک برآمده از گاز به حیات خود ادامه می‌دهند. اتفاق مهمی که ظرف دو دهه در صنعت ایران رخ داده این است که زیرمجموعه دوم، با سرعتی بالا رشد کرده و به‌ویژه با بهره‌گیری از گاز و برق فراوان، بیش از سه برابر شده است. این در حالی است که زیرمجموعه اول، در پایان دهه ۱۳۹۰، تنها حدود ۸۶ درصد اندازه خود در ابتدای دهه ۱۳۸۰ بوده است. این بررسی‌های آماری حکایت می‌کند که برخلاف آنچه از صنعتی شدن برمی‌آید که نیروی پیشران آن را تکنولوژی و پیامدهای مترتب بر آن تشکیل می‌دهد، نیروی پیشران صنعت ایران، نفت و گاز، به‌عنوان مادر این بخش، محسوب می‌شود. بنابراین، صنعت ایران، به جای آنکه خود شکل‌دهنده و تغذیه‌کننده تحولات اقتصاد کلان باشد، از بدو تولد، دنباله‌رو و تغذیه‌شونده از آن بوده است.

فصل اول با طرح دو سوال مهم به پایان می‌رسد. سوال اول اینکه چرا روند تحولات همه ۱۲ شاخص مورد بررسی در این فصل، نامطلوب است؟ و سوال دوم: روند طی شده در صنعت ایران، در ادامه به کجا خواهد رسید؟ بخش مهم‌تر و عمیق‌تر سوال اول این است که چرا اقتصادی که بیش از شش دهه سابقه سرمایه‌گذاری‌های گسترده صنعتی دارد و در همه اسناد بالادستی سیاست‌گذاری آن، بر صنعتی شدن تاکید شده است، در حال افول صنعتی است؟ آیا شرایط به‌وجود آمده ناشی از سیاست‌های صنعتی به معنی انتخاب نادرست اولویت‌ها یا حمایت ناکافی از فعالیت‌های تولیدی است؟

کتاب حاضر، در فصل‌های دوم و سوم و چهارم، به شرحی که توضیح داده می‌شود، تلاش می‌کند به سوال اول مطرح‌شده در پایان فصل اول پاسخ دهد و در فصل‌های پنجم و ششم، به پاسخ سوال دوم می‌پردازد و سرانجام در فصل هفتم، مجموعه دو پاسخ را جمع‌بندی می‌کند.

برای آنکه بتوانیم به سوال اول مطرح‌شده در فصل ۱ پاسخ دهیم نیازمند آن هستیم که بدانیم تحولات صنعتی در دیگر کشورها، به‌خصوص آنها که مدت‌ها پس از ما صنعتی شده یا در مسیر صنعتی شدن قرار گرفته‌اند چگونه اتفاق افتاده است. لازمه پاسخ صحیح دادن به سوال‌های انتهایی فصل اول کتاب، این است که بدانیم آیا صنعتی شدن، از قواعدی مشخص و تا درجات بالایی از تعمیم‌پذیری، تبعیت می‌کند؟ فصل دوم کتاب درصدد پاسخ به این سوال است.

استخراج قواعد ذکر شده، نه تنها کمک می‌کند که چرایی موفقیت در صنعتی شدن را توضیح دهیم، بلکه به ما امکان می‌دهد که بتوانیم به چرایی شکست در صنعتی شدن هم پاسخ دهیم. بنابراین در فصل دوم کتاب، از دو منظر به سراغ بررسی تجربیات توسعه صنعتی در دیگر کشورها رفته‌ایم. رویکرد اول به بررسی اسناد سیاست‌گذاری صنعتی کشورهای مختلف اختصاص پیدا کرده است. در این بررسی به دنبال پاسخ به این سوال هستیم که آیا مشابهت‌های قابل قبولی در سرفصل‌ها و محتوای سیاست‌های کشورهای مختلف یافت می‌شود؟ اگر پاسخ به این سوال مثبت است، آیا در لایه‌بندی سلسله‌مراتبی سطوح مختلف سیاست‌گذاری، از سطح رشته‌فعالیت صنعتی تا سطح کل صنعت و بالاتر از آن، در سطح اقتصاد کلان و بازهم بالاتر از آن، در سطح کل نظام حکمرانی، رد پاهای مشابه دیده می‌شود؟ در منظر دوم، آمارهای صنعتی را مورد توجه قرار می‌دهیم و شباهت‌های عملکردها را بررسی می‌کنیم.

جمع‌بندی بررسی‌های دوگانه صورت گرفته در فصل دوم کتاب، ما را قادر می‌سازد که یک مدل مفهومی حکمرانی معطوف به توسعه صنعتی را استخراج کنیم. مدلی که توضیح می‌دهد، لایه‌های مختلف حکمرانی در کشورهای مختلف، اعم از مالزی، ویتنام، ترکیه و دیگر کشورهای در حال توسعه صنعتی شده، چگونه در هماهنگی با یکدیگر، صنعتی شدن را محقق کرده‌اند.

یکی از مهم‌ترین دستاوردهای پژوهش حاضر، استخراج یک «مدل حکمرانی اقتصادی» به‌عنوان نتیجه ارائه شده در فصل دوم کتاب است که می‌تواند از عهده پاسخ به این سوال برآید که آیا ویتنام، تایلند، مالزی و بسیاری کشورهای دیگر، به این دلیل صنعتی شده موفق شناخته می‌شوند که صنعتگران پر تلاش و کوشا زیاد داشته‌اند؟ پاسخ این سوال به‌طور بدیهی منفی و بی‌نیاز از توضیح است. آیا علت موفقیت کشورهای ذکر شده، سیاست‌های صنعتی مناسب انتخاب شده از سوی دولت‌های آنهاست؟ به این معنی که اعمال «حمایت‌های مناسب» از جانب دولت‌ها و تیزی‌بینی سیاست‌گذاران در انتخاب درست «فعالیت‌های صنعتی دارای اولویت» و سرازیر ساختن انواع حمایت‌های مالی و تجاری و ارزی از آنها چنین نتایج درخشانی را به بار آورده است؟ به عبارت دیگر، آیا تز صنعت گلخانه‌ای، کلید خروج از تله فقر و رسیدن به رفاه پایدار است؟ بررسی‌های نسبتاً جامع پژوهش حاضر، نشان می‌دهد که پاسخ به این سوال نیز منفی است. نتایج ارائه شده در فصل دوم کتاب نشان می‌دهد که نظام جامع حکمرانی دربرگیرنده دو مولفه ثابت و یک مولفه متغیر، توضیح‌دهنده خوبی برای چرایی موفقیت آنانی است که توانسته‌اند از گذرگاه فقر عبور کنند و نیز توضیح‌دهنده خوبی برای چرایی شکست آنهایی است که در حال درجا زدن، یا حرکت به سمت عقب هستند. اولین مولفه ثابت نظام حکمرانی، میزان توانمندی آن در «تسهیلگری عمومی» است که منحصر به نظام حکمرانی است و تقریباً جایگزینی ندارد. کیفیت و کمیت کالای عمومی، تامین زیرساخت‌ها، برقراری مناسبات خارجی معطوف به رشد و توسعه اقتصادی، برقراری ثبات اقتصاد کلان، تنظیم قواعدی که براساس آن، نظام تامین مالی فعالیت‌های اقتصادی بتواند با سلامت و کفایت، منابع مالی تولید و سرمایه‌گذاری را فراهم کند، از جمله زیرمجموعه‌های کارکرد نظام حکمرانی در بعد تسهیلگری عمومی هستند. مولفه دوم ثابت نظام حکمرانی را بعد «محدودکنندگی» آن تشکیل می‌دهد که خود از دو زیرمجموعه تشکیل شده است. تنظیم رابطه فعالیت‌های اقتصادی و اثرات آن بر منابع طبیعی، بعد زیست‌محیطی و در واقع بخشی از اثرات بین‌نسلی فعالیت‌های اقتصادی را پوشش می‌دهد. همچنین ایفای نقش تنظیم‌گری دولت در مواجهه با انحصارات و سوق دادن فعالیت‌ها به سمت هر چه رقابتی‌تر شدن، کارکرد دیگری از نقش دولت در محدودکنندگی است. زیرمجموعه دوم مولفه محدودکنندگی نظام حکمرانی را چگونگی کارکرد آن در زمینه حمایت‌های اجتماعی تشکیل می‌دهد. پایایی و استمرار رشد اقتصادی نیازمند آن است که بهره‌مندشدگان از مواهب رشد، توزیعی متوازن داشته باشند و این توازن، حداقل در کوتاه‌مدت، خودبه‌خود اتفاق نمی‌افتد و نیازمند ایفای نقش دولت به‌عنوان نهاد حمایت‌کننده اجتماعی از کسانی است که در فرآیند رشد اقتصادی، با سرعتی کمتر، بهره‌مند می‌شوند.

چنانچه نظام حکمرانی بتواند چنان قابلیت در خود به‌وجود آورد که تسهیلگری عمومی و محدودکنندگی را به نحو شایسته‌ای اعمال کند، می‌توان مطمئن بود که تسهیلگری عمومی، نظام انگیزشی آحاد اقتصادی را به سمت نوآوری و فعالیت‌های با بهره‌وری بالا سوق می‌دهد و محدودکننده‌ها، استمرار و پایایی رشد اقتصادی را تضمین خواهند کرد. به‌طور طبیعی، از دل تسهیلگری عمومی و محدودکنندگی نظام حکمرانی، فعالیت‌هایی سر برآورده و رشد خواهند کرد. به عبارت دیگر، این دو مولفه ثابت را می‌توان به‌عنوان شروط لازم برای دستیابی به رشدهای اقتصادی بالا در نظر گرفت.

بررسی تجربیات موفق جهان در حال توسعه نشان می‌دهد که از دل دو مولفه ذکر شده، عبور از فقر و دستیابی به رفاه پایدار، «هرچند با سرعت‌های متفاوت»، حاصل خواهد شد. آنچه «سرعت بهبود» و به عبارت دیگر، «کمیت رشد» را در میان کشورهای مختلف، متفاوت می‌سازد، مولفه سومی است که می‌توان آن را «تقویت‌کننده رشد» یا «هویت‌بخش» به رشد نامید. در میان کشورهایی که دو مولفه اول را به‌وجود آورده‌اند، مولفه سوم، به‌ترتیبی که ذکر خواهد شد، گونه‌های متفاوتی به خود گرفته است. گروهی از کشورها که برخوردار از منابعی مانند نفت و گاز هستند، «توسعه منابع طبیعی» را به‌عنوان محور اصلی تامین‌کننده رشد هر چند نه‌چندان بالا انتخاب کرده‌اند. گروهی دیگر، برون‌گرایی خدماتی مانند گردشگری یا خدمات تجاری را محور قرار داده‌اند. تعداد محدودی از کشورهای نفتی، نفت را به‌عنوان اهرم صنعتی شدن برگزیده‌اند و بالاخره، تعداد قابل توجهی، صنعت را به‌عنوان موتور رشد انتخاب کرده‌اند و صنعتی شده‌اند. آنچه مهم است این است که به‌ویژه بدون مولفه اول، یعنی تسهیلگری عمومی، با افزودن به تعداد کارخانه‌ها، یک اقتصاد، صنعتی نمی‌شود. یک اقتصاد وقتی به سمت صنعتی شدن حرکت می‌کند که همه مولفه‌های حکمرانی، شامل روابط خارجی، برقراری سازوکار بازار رقابتی، ثبات اقتصاد کلان و...، همسو با صنعتی شدن باشند. نشانه‌های اصلی صنعتی شدن را می‌توان در رشد بالا و پایدار بخش صنعت، رشد بهره‌وری در سایر بخش‌ها و از این طریق، افزایش مستمر درآمد و بالاخره، کسب درآمد ارزی از طریق فروش محصولات صنعتی رقابت‌پذیر به بازارهای جهانی مورد شناسایی قرار داد.

پس از به‌دست آوردن مدل مفهومی نظام حکمرانی توضیح‌دهنده صنعتی شدن، در فصل سوم، چگونگی عملکرد این مدل را در اقتصاد ایران مورد ارزیابی قرار می‌دهیم. به این معنی که چگونگی عملکرد شاخص‌های معرفی شده ذیل تسهیلگری عمومی و محدودکنندگی و شاخص‌های تقویت‌کننده یا سرعت‌بخش به رشد از طریق صنعتی شدن را در اقتصاد ایران بررسی می‌کنیم. نتایج ارائه شده در فصل سوم نشان می‌دهد در اقتصاد ایران، جای شاخص‌های تسهیلگری عمومی و شاخص‌های محدودکننده، به‌طور کامل، با یکدیگر عوض شده است. به این معنی که کارکرد شاخص‌هایی که قرار بوده در نقش تسهیلگر عمل کنند، در دنیای

واقع، محدودکننده و هزینه‌زا بوده است. بخش روابط خارجی به‌جای آنکه دسترسی بنگاه‌ها را به بازار و منابع و تکنولوژی تسهیل کند، محدودیت‌های بسیار هزینه‌زا و مخرب ایجاد می‌کند. دولت در محیط اقتصاد کلان، به‌جای آنکه از طریق برقراری ثبات اقتصاد کلان، پیش‌بینی‌پذیری و ثبات در روندها را برقرار کند، خود در جایگاه مهم‌ترین برهم‌زننده ثبات اقتصاد کلان قرار گرفته است. از سوی دیگر، نهاد دولت، روزبه‌روز توان مالی خود را از دست داده و خدمات عمومی ارائه‌شده از سوی آن، به‌تدریج ضعیف‌تر و کم‌کیفیت‌تر شده است. همچنین کارکرد دولت در ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی مانند راه و راه‌آهن و...، کم‌رنگ‌تر شده است. ناترازی مالی نظام حکمرانی باعث شده است که منابع نظام بانکی هم در خدمت جبران کسری بودجه درآید و از این طریق، بنگاه‌های تولیدی، دسترسی محدودتر به منابع مالی پیدا کرده‌اند. علاوه بر موارد گفته‌شده، نقشی که دولت‌ها در تامین امنیت عرضه انرژی ایفا می‌کنند، به این معنی که فراهم بودن انرژی در بلندمدت را برای بنگاه‌های اقتصادی تضمین می‌کنند، در اقتصاد ایران، به‌عنوان یک کشور شاخص گازی و نفتی، نظام حکمرانی نه‌تنها هیچ‌گونه چشم‌اندازی را برای اطمینان از دسترسی بودن انرژی نمی‌تواند ترسیم کند، بلکه در تامین روزمره انرژی موردنیاز اقتصاد نیز در مانده است.

از سوی دیگر، در حوزه‌هایی که دولت‌ها به‌عنوان محدودکننده عمل می‌کنند در اقتصاد ایران در نقش راهگشا و تسهیلگر عمل کرده‌اند. تخریب منابع آب، خاک، هوا و انرژی عملاً با محدودیتی مواجه نبوده است. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، در فصل اول نشان داده شده است که فعالیت‌های صنعتی که ویژگی‌های اصلی آنها، مصرف هرچه بیشتر آب و انرژی است، طی ۲۰ سال، بیش از سه برابر شده‌اند. تخریب ظرفیت‌ها و منابع زیستی کشور با سرعتی کاملاً نگران‌کننده به‌گونه‌ای صورت می‌گیرد که «آینده سرزمینی کشور» به‌طور جدی در معرض مخاطره قرار گرفته است.

فصل سوم نشان می‌دهد که دو مولفه ثابت نظام حکمرانی اقتصادی، یعنی تسهیلگری و محدودکنندگی، هیچ‌یک شرایط مساعدی را برای صنعتی شدن فراهم نمی‌کنند. در چنین اکوسیستم نامساعدی که آب و خاک و نور برای رشد گیاه فراهم نیست، صرف وقت و منابع برای انتخاب نوع گیاه و اعمال حساسیت در مورد آن، بی‌فایده و متضمن هدررفت منابع است. از این رو سیاست صنعتی به معنی اعمال سیاست‌هایی فارغ از دو مولفه اصلی نظام حکمرانی اقتصادی، در بهترین حالت، فاقد کارکرد است.

پس از ارائه نحوه کارکرد مولفه‌های نظام حکمرانی در فصل سوم، همه چیز آماده می‌شود تا بتوانیم به پرسش اول مطرح‌شده در فصل اول پاسخ دهیم. این وظیفه برعهده فصل چهارم کتاب گذاشته شده است. در فصل چهارم، نشان می‌دهیم که «عواملی مشترک» توضیح‌دهنده روندهای نامطلوب دوازده‌گانه ارائه‌شده در فصل اول هستند. عوامل بیرونی صنعت به‌طور عمده، هم توضیح‌دهنده چرایی کوچک شدن صنعت، هم تغییر نامطلوب ترکیب رشته‌فعالیت‌های آن، هم درجه بالای تمرکز ارزش‌افزوده در تعداد کاملاً محدود بنگاه‌های صنعتی (اینکه ۱۰ واحد صنعتی ۲۰ درصد ارزش‌افزوده صنعت را ایجاد می‌کنند) و بقیه موارد مطرح‌شده در فصل اول هستند.

بر اساس آنچه مطرح شده، فصول چهارگانه اول کتاب، پیوستاری داستان‌وار را تشکیل می‌دهند، به‌گونه‌ای که مشاهداتی دوازده‌گانه از صنعت ایران در فصل اول گزارش شد و برآیند آن به طرح دو سوال منتهی شد. برای پاسخ به سوال اول، به‌ناچار به سراغ بررسی عمیق تجربه صنعتی شدن طیف گسترده‌ای از کشورها رفتیم و از نتیجه این بررسی‌ها، یک مدل مفهومی حکمرانی استخراج کردیم که می‌توانست مولفه‌های اصلی صنعتی شدن را در قالب شروط لازم و کافی معرفی کند. در مرحله بعد، از این مدل برای اقتصاد ایران استفاده کردیم و نشان دادیم که هیچ‌یک از شروط لازم و کافی برای صنعتی شدن اقتصاد ایران، برقرار نیست. از فصل پنجم، بر سوال دوم مطرح‌شده در فصل اول یعنی اینکه صنعت ایران به کدام سو می‌رود، متمرکز می‌شویم که مشخصاً معطوف به آینده است. در واقع با پایان یافتن فصل چهارم، بخش اول کتاب که بر گذشته تا به حال صنعت ایران متمرکز بود به اتمام می‌رسد و با ورود به فصل پنجم، وارد نگاه به آینده می‌شویم. در فصل پنجم، روندهای جدید و تحولات نوین در عرصه بین‌المللی را مورد توجه قرار می‌دهیم و از این طریق، چالش‌های صنعتی شدن اقتصاد ایران در عصر جدید تحولات صنعتی و تکنولوژیک را بررسی می‌کنیم.

ادامه مسیر طی شده در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰، در زمینه اتصال همه‌جانبه بازارها به یکدیگر و تشکیل زنجیره‌های ارزش جهانی و منطقه‌ای و به دنبال آن، بروز تغییرات بنیادی در جغرافیای فعالیت‌های صنعتی به معنی انتقال بخش بزرگی از صنعت به چین و دیگر کشورهای آسیایی و بروز صنعت‌زدایی گسترده در اروپا، این نتیجه را به دست می‌داد که جهان در مسیر پرشتاب کاهش هزینه مبادله و برداشته شدن موانع سیاسی بهبود پایدار رفاه رو به گسترش در مناطق مختلف خود قرار گرفته است. اما کسی نمی‌دانست که تاریخ، بزرگه‌هایی را بر سر راه بشر قرار داده که تغییرات غیرقابل پیش‌بینی مسیر را رقم می‌زند. شاید هیچ‌کس تصور نمی‌کرد که جهان پس از سال ۲۰۰۸ تا این اندازه عجیب و پارادوکسیکال باشد. امروز پس از پشت سر گذاشتن بحران مالی و رکود عمیق سال ۲۰۰۸ و همه‌گیری کووید ۱۹، در دنیایی با دو ویژگی کاملاً متضاد مواجه هستیم. یک ویژگی را می‌توان در بروز درگیری‌های بسیار جدی نظامی و بازگشت سیاست در چهره زشت و خشن خود به زندگی بشر شناسایی کرد. چهره‌ای که گونه‌ای از خود را در جنگ میان روسیه و اوکراین به نمایش گذاشته و گونه‌ای دیگر را در کشتارهای وحشیانه اسرائیل در غزه و در ادامه آن لبنان نمایان کرده است. سایه هولناک جنگ و ناامنی و ویرانگری که می‌رفت تا برای همیشه از ذهن‌ها پاک شود، کابوس‌وار به بخشی از جغرافیای جهان بازگشته و رنج‌ها و مرارت‌های خود را به‌ویژه به منطقه پیرامونی ما بازگردانده است. این تحولات همچنین، سلسله‌هشدارها و زنگ خطرهایی را که از بحران ۲۰۰۸ به صدا درآمده بود و کووید ۱۹ آن را جدی‌تر کرده بود، به قطعیت نزدیک کرد

که به هم پیوسته شدن بیش از اندازه خطوط تولید و کسب‌وکار در جغرافیای جهانی، خلاف احتیاط و در جهت مغایر با تاب‌آوری بوده است. اروپایی که از یک طرف تصور می‌کرد می‌تواند در افقی طولانی، از نظر انرژی به روسیه متحول شده اتکا کند و انتقال صنعت به چین را در راستای ارتقای کارایی تقسیم کار جهانی توجیه کند، و نیز آمریکا که چین را به‌عنوان سمت عرضه بازار جهانی کار ارزان، مکمل سرمایه‌انباشته‌شده خود می‌دید، ناگاه با تغییراتی بزرگ در پیش‌فرض‌های اولیه خود مواجه شدند.

چین جدید، دو تغییر بزرگ در پیش‌فرض‌ها را به نمایش گذاشت. تغییر اول، بزرگ شدن قشر متوسط در این کشور و بروز یک جهان-کشور جدید بود که درآمدی کاملاً نزدیک به ایالات‌متحده آمریکا را با نزدیک یک‌پنجم جمعیت جهان در درون خود جا داده است و در نتیجه آن، بازار داخلی چین، میل به درون‌گرایی را در این کشور کاملاً برون‌گرا تقویت کرده است. تغییر دوم، تبدیل چین معرفی‌شده با نیروی کار ارزان، به چین ظهوریافته با تکنولوژی‌های پیشرفته و پیشتاز در عرصه جهانی است. چین جدید، مبتنی بر دو تغییر جدید، امروز شروع به بازتعریف خود در همه عرصه‌ها کرده است. به دنبال تغییرات به‌وجودآمده، آمریکا و اروپا و به تبع آن، ناچار به اعمال تغییرات راهبردی در مسیرهای قبلی خود شده‌اند.

ظهور چین به‌عنوان یک تهدید اقتصادی و ظهور روسیه به‌عنوان یک تهدید سیاسی-نظامی برای غرب، شرایط کاملاً جدیدی را در فضای کشورهای بزرگ جهان به‌وجود آورده است.

اروپا، بازگشت به صنعت را به‌طور جدی در دستور کار قرار داده و آمریکا، با همه توان، به دنبال قطع اتصال (و البته نه ارتباط) خود با چین است و به موازات تنش سیاسی با روسیه، در تدارک تجهیز خود برای مدیریت تنش اقتصادی-تجاری با چین است.

در میانه این همه تغییرات راهبردی در کشورهای بزرگ که عمدتاً ریشه‌های سیاسی و اقتصادی دارد، چهره دوم و کاملاً متفاوت تحولات جهانی را می‌توان مورد شناسایی قرار داد. چند تحول بزرگ و سرنوشت‌ساز که به‌عنوان دستاوردهای شگرف عصر موقت شکوفایی و همگرایی جهانی دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰، دنیایی را پدید آورده است که می‌رود تا شباهت خود را با گذشته حتی نزدیک، به‌طور باورنکردنی به حداقل برساند. وقوع انقلاب صنعتی چهارم اتفاقی تاریخی در حیات بشر تلقی می‌شود که بسیاری از قواعد و حتی انگاره‌های قبلی را دستخوش تغییر خواهد ساخت. امروز این جمع‌بندی در حال تقویت است که انقلاب صنعتی چهارم، تاریخ رفاهی بشر را به قبل و پس از خود تقسیم خواهد کرد. آنانی که نتوانند خود را با اقتضانات این انقلاب بزرگ هماهنگ کنند، و اسیر پارادایم‌های گذشته بمانند، با دشواری‌های بسیاری مواجه خواهند شد.

از سوی دیگر، با ارتقای سطح درآمد در جهان و بهبود کیفیت زندگی، استانداردهای زیست‌محیطی به‌تدریج جدی‌تر شده و الزام‌آوری آن، افزایش پیدا می‌کند. به‌گونه‌ای که این استانداردها در مبادلات تجاری میان کشورها، از نظر محتوای آلاینده‌گی محصولات مختلف اعمال شده و تعرفه‌های محدودکننده جدید، بر این نوع محصولات اعمال خواهد شد.

همه موارد ذکرشده بیانگر این واقعیت مهم است که بشر امروز در حال ورود به عصری کاملاً متفاوت از تاریخ حیات خود است. بروز تغییرات بنیادین در مناسبات خارجی چین، وقوع انقلاب صنعتی چهارم، هرچه پرنرگ‌تر شدن استانداردهای زیست‌محیطی با تاکید بر کاهش راهبردی نقش فرآورده‌های هیدروکربوری و بالاخره بازنگری در امتداد زنجیره‌های ارزش جهانی در جهت افزایش تاب‌آوری در برابر وقایعی مانند کووید ۱۹، رؤس مهم‌ترین ویژگی‌های این عصر جدید را تشکیل می‌دهند. لنگر اصلی این تحولات بزرگ را می‌توان در مجموعه چند اقتصاد بزرگ جهان مورد شناسایی قرار داد. اما واقعیت این است که دامنه تحولات عصر جدید را نمی‌توان محدود به اقتصادهای بزرگ دانست. بخشی از هویت جهان حدود سه دهه گذشته را می‌توان در تحولات شگرف رخ‌داده در کشورهای در حال توسعه یافت.

کشورهای یادشده، اینک در مواجهه با تحولات در حال شکل‌گیری عصر جدید، ضمن عبور موفقیت‌آمیز از موانع ابتدایی توسعه‌یافتگی مانند تامین مالی فعالیت‌های اقتصادی، دسترسی کم‌هزینه به بازارها و... در تکاپوی جدی برای پذیرش تغییرات متناسب با شرایط جدید هستند. تکنولوژی، امروز به‌صورت موجی درآمده که در هر مرحله عبور خود، تغییراتی پارادایمی به‌وجود می‌آورد. اندک غفلتی از این سیر پرسرعت تغییرات، می‌تواند فاصله‌ای ایجاد کند که غیرقابل ترمیم باشد. از سوی دیگر، بنگاه‌های کوچک و متوسط کشورهای نوظهور، که خود را در پیوند با بنگاه‌های بزرگ قطب‌های صنعتی قرار داده بودند، اینک با آینده‌ای در ابهام مواجه شده‌اند. آینده‌ای که ناچار است به‌صورت اساسی با قواعد قبلی متفاوت باشد. اما ساختن تصویر جدید، خودبه‌خود نمی‌تواند اتفاق بیفتد و ضرورت ایفای نقش فعال دولت‌ها را اجتناب‌ناپذیر ساخته است. از این‌رو مشاهده می‌کنیم که دولت‌ها در جهان در حال توسعه، در حوزه سیاست‌های صنعتی، متمرکز بر سه محور اصلی انقلاب صنعتی چهارم، گذار سبز و بنگاه‌های کوچک و متوسط شده‌اند.

همان‌گونه که در فصل پنجم این پژوهش به تفصیل توضیح داده خواهد شد، دوران سال‌های پایانی دهه ۲۰۱۰ تاکنون را شاید بتوان، دورانی ویژه از نظر تاریخی قلمداد کرد. از یک طرف در ادامه تحولات شگرف تکنولوژیک، امروز با قطعیت بالا می‌توان نظر داد که بشر در آستانه وقوع انقلاب صنعتی چهارم، در مرحله «گذار بسیار مهم تکنولوژیک» به سر می‌برد. به‌گونه‌ای که شاید طی سال‌های آینده، کشورهای جهان براساس معیار همراه‌شدگان و جاماندگان از انقلاب صنعتی چهارم طبقه‌بندی شوند. انقلاب صنعتی چهارم را شاید بتوان مهم‌ترین و جدی‌ترین تحول صنعتی سال‌های پیش‌رو دانست. از سوی دیگر، تداوم



توانمندی حفظ تورم در حد ارقام کمتر از پنج درصد در گستره بزرگی از جهان، نه‌تنها اثرات قابل توجه رفاهی را در زمان حال به‌وجود آورده، بلکه از نظر فراهم کردن قدرت پیش‌بینی، چشم‌اندازهای بزرگ رفاهی را برای آینده گشوده است.

این دوران جدید کاملاً متفاوت، هر چند برخلاف دوره قبل از آن، دارای ویژگی‌های بسیار متنوع و در جهت‌های مختلف است، اما این جمع‌بندی مشخص را می‌توان از آن دریافت که شرایط محیطی جهانی، برای واردشوندگان جدید به اقتصاد جهانی، به‌مراتب دشوارتر از دوران شکوفایی جهانی در حداصل ۱۹۹۰ تا سال‌های میانی دهه ۲۰۱۰ است. شکل‌گیری محدودیت‌های مختلف باعث شده است که برخی دوران موجود را دوران کندی تحولات جهانی بنامند.<sup>۱</sup>

مجموعه مطالعات صورت گرفته در این پژوهش در حوزه بین‌الملل به‌نحوی که در فصل پنجم انعکاس یافته، همچنین نشان می‌دهد که طی حدود ۳۰ سال گذشته، تحولات رخ داده در اقتصاد جهانی، هم به‌لحاظ سرعت، هم عمق شگرف و شگفتی‌آفرین بوده است. از یک طرف، فرصت‌ها به‌سرعت از دست می‌روند و از طرف دیگر، سازگاری با تحولات جدید، بسیار بااهمیت و در ضمن بسیار دشوار و پرهزینه است. تنها عاملی که می‌تواند شانس فائق آمدن بر همه این دشواری‌ها را افزایش دهد، تمرکز کامل نظام حکمرانی بر موارد گفته‌شده است. در میان این همه تحول و پویایی در جهات مختلف که در نظام جهانی به وقوع پیوسته، یک نکته بارز و روشن، به‌صورت کاملاً مشخص خود را نشان می‌دهد و آن این است که نظام حکمرانی در تعداد زیادی از کشورهای در حال توسعه، تمام وقت و توان فکری و تخصصی و سیاست‌گذاری خود را صرف این می‌کند که همه تحولات مهم و سریع در حال وقوع در نظام جهانی را به‌موقع شناسایی کرده و موقعیت خود را به‌صورت سازنده مشخص کند. به‌گونه‌ای که بتواند رفاه شهروندان خود را ارتقا دهد.

همان‌گونه که در توضیح مباحث مطرح‌شده در دو فصل‌های ۲ و ۳ کتاب بیان شد، بخشی از آنچه در شکل‌دهی به تحولات مثبت رفاهی پایدار در یک اقتصاد مهم است و دانش آن شکل گرفته و تقریباً تثبیت شده، از سوی تعداد قابل توجهی از کشورهای در حال توسعه به‌صورت دستاورد درآمده و تلاش جدی می‌شود که این دستاوردها حفظ شود. برقرار کردن ثبات اقتصاد کلان، تنظیم مناسبات در روابط خارجی به‌گونه‌ای که دسترسی به منابع و تکنولوژی و بازار با هزینه کم فراهم باشد، عرضه مناسب خدمات عمومی و انجام سرمایه‌گذاری‌های موردنیاز در زیرساخت‌ها، سامان بخشیدن به نظام مالی و فراهم کردن شرایطی که تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی به سهولت و با هزینه پایین امکان‌پذیر باشد و نیز تنظیم قراردادهای بلندمدت با طرف‌های مطمئن برای تامین پایدار انرژی، همگی بخشی از تلاش‌ها و اقداماتی را تشکیل می‌دهد که دولت‌ها در کشورهای نوظهور در حال توسعه، به‌طور مستمر به آنها می‌پردازند. بررسی‌ها همچنین نشان می‌دهد که کشورهای ذکرشده، همراه و همزمان با اقدامات برای حفظ دستاوردها، مواجهه با چالش‌های جدید، مانند محدودیت‌های زیست‌محیطی، آثار و پیامدهای استقرار نسل جدید تکنولوژی و تاثیرات آن بر فعالیت‌های موجود اقتصادی، نحوه جابجایی و مواجهه با شکل جدید ارتباطات اقتصادی و صنعتی میان کشورهای بزرگ مانند چین، آمریکا، اروپا و ژاپن، و سایر موارد را نیز به‌طور مستمر مورد ارزیابی و واکاوی قرار می‌دهند تا بتوانند به‌موقع تمهیدات موردنیاز را فراهم کنند. فصل پنجم کتاب براساس توضیحات خلاصه ارائه‌شده، روندهای نوین صنعتی-تکنولوژیک جهان را به تفکیک دو گروه کشورهای در اصطلاح، «لیگ ۱» و «لیگ ۲» تبیین کرده است که نشان می‌دهد چالش‌های صنعتی شدن و حتی صنعتی ماندن در دوران جدید، به چه میزان جدی و حتی حیاتی است.

بخشی از جهان در حال بازگشت به دوران جنگ‌های فرسایشی و فاجعه‌آمیز است که نتیجه آن، فروغلتیدن در فقر و ناامنی است و بخشی از دیگر از جهان، در تکاپوی تجهیز لحظه به لحظه خود، برای بهره‌گیری از امواج گوناگون انقلاب صنعتی چهارم و پیامدهای عظیم و شگرف آن است. سرنوشت آینده هر یک از کشورهای جهان، به‌ویژه کشورهایی مانند ایران را که در کانون جغرافیایی و سیاسی درگیری‌های نظامی رو به گسترش قرار گرفته این موضوع تعیین می‌کند که اول، آیا در کام تنش‌ها و درگیری‌ها خواهد غلتید یا نه، دوم، چگونه خواهد توانست خود را با تغییرات پارادایمی ناشی از انقلاب صنعتی چهارم سازگار کند. فصل پنجم بر این نکته تاکید دارد که صنعتی شدن در جهان آینده و طی سال‌های پیش‌رو، به‌مراتب دشوارتر از دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ خواهد بود. به عبارت دیگر، محیط پیرامونی منطقه‌ای و جهانی، در چهارچوب رویکردهای موجود، هم‌راستا با تقویت و همراهی با توسعه صنعتی نیست.

در فصل ششم کتاب، پس از آشنا شدن با محدودیت‌ها و فرصت‌های جدید جهانی، به «پویایی‌ها» و «پایایی‌های» درونی اقتصاد ایران به‌ویژه از منظر توسعه صنعتی پرداخته می‌شود و عوامل موجود شکل‌دهنده به تحولات آینده اقتصاد ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، در این فصل پس از آنکه دیدیم محیط بین‌المللی تا چه اندازه مساعد یا محدودکننده صنعتی شدن کشوری مانند ایران است، به بررسی این موضوع می‌پردازیم که از درون و در لایه‌های مختلف نظام حکمرانی ایران، شامل محیط ملی، اقتصاد کلان و سطح سیاست‌گذاری صنعتی، چه آینده‌ای برای توسعه صنعتی کشور رقم می‌خورد. برای این منظور، عواملی را بررسی می‌کنیم که «کمیت» و «کیفیت» رشد اقتصادی را تعیین می‌کنند. کمیت رشد اقتصادی (یا همان پویایی رشد اقتصادی)، عمدتاً به وسیله رشد سرمایه‌گذاری و رشد تکنولوژی تعیین می‌شود. از سوی دیگر، کیفیت رشد اقتصادی (یا همان پایایی رشد اقتصادی) را میزان استحکام و درجه تاثیر سیاست‌های زیست‌محیطی، وضعیت تورم و شرایط فقر و توزیع درآمد مشخص می‌کند. در فصل ششم نشان داده می‌شود که رشد اقتصادی ایران، دارای پویایی (به معنی استمرار) ضعیف و به‌طور مطلق، فاقد پایایی (به معنی استمرار تورم، تخریب مستمر محیط زیست و توزیع نامناسب درآمد و وضعیت نامطلوب

1- Slowbalization

فقر) است. معنی این نتیجه آن است که در بعد پویایی، قدرت درآمدزایی اقتصاد ایران به دلایلی که به تفصیل توضیح داده شده، کم و در بعد پایی، عواملی که همان میزان کم درآمد را ایجاد می‌کنند ناپایدار و مستهلک‌شونده هستند. از سوی دیگر، تورم مزمن و بالا باعث می‌شود که همین میزان درآمد واقعی محدود ایجاد شده، هرچه نابرابرتر توزیع شود و از این طریق، مجدداً به عوامل ناپایایی اقتصاد افزوده شود. برآیند دو ویژگی ذکر شده، حاصل کارکرد اقتصادی است که بنیان آن بر «مصرف منابع طبیعی» (در مقابل توسعه منابع طبیعی)، و ناترازی ساختارهای مالی گذاشته شده است. صنعتی شدن اقتصاد، از طریق رشد تکنولوژی، به رشد گسترده شده میان همه بخش‌های اقتصاد کمک می‌کند و باعث افزایش کمیت رشد می‌شود.

از مجموعه مطالب مطرح شده در دو فصل پنجم و ششم کتاب می‌توان نتیجه گرفت که مولفه‌های جهانی، کار را برای صنعتی شدن اقتصادهای صنعتی نشده بسیار دشوارتر از دهه‌های گذشته کرده و از سوی دیگر، مولفه‌های درونی نظام حکمرانی نیز، تخصص منابع را در قالب نظام انگیزشی که ایجاد می‌کند، در مسیری غیر از صنعتی شدن سوق می‌دهد.

با پایان فصل ششم، پاسخ سوال دوم که در انتهای فصل اول کتاب مطرح شد، در اختیار قرار می‌گیرد، بنابراین در مجموع شش فصل کتاب، به این دو سوال که چرا روندهای گذشته صنعت ایران نامطلوب بوده و چقدر شانس صنعتی شدن در آینده وجود دارد، پاسخ داده می‌شود.

فصل هفتم کتاب به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری پژوهش انجام شده در کلیت خود اختصاص پیدا کرده است. از مجموعه مطالب مطرح شده در شش فصل کتاب می‌توان دریافت که اقتصاد ایران پس از شش دهه سرمایه‌گذاری‌های نسبتاً زیاد در بخش صنعت، سرانجام نتوانسته است صنعتی شود. طی شش دهه گذشته، چه از نظر در دسترس قرار گرفتن منابع، چه مساعد شدن استثنایی شرایط جهانی، فرصتهایی طلایی فراهم شده که بسیاری از کشورهای در حال توسعه، این فرصت‌ها را شکار کرده و موفق شده‌اند صنعتی شوند. مطالعه حاضر، از این نظر که توانسته است با دو رویکرد متفاوت به کشورهای جهان، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه و نوظهور که توانسته‌اند صنعتی شوند، آنها را مورد بررسی قرار دهد، می‌تواند دارای اهمیت باشد. در یک رویکرد، به گذشته تا حال نگاه کرده (فصل دوم) و در رویکردی دیگر به ترسیم مسیرهای آینده پرداخته است (فصل پنجم). از سوی دیگر، همین دو رویکرد در مورد صنعت و اقتصاد ایران نیز اعمال شده است (فصول اول، سوم و ششم). از سوی این امکان فراهم شده که بتوانیم شکاف میان مسیر مشترک طی شده از سوی کشورهای مرجع و اقتصاد ایران را، تقریبی کیفیت بزنیم. این تقریب کیفی به ما کمک می‌کند که بدانیم در کدام حوزه‌ها، این شکاف بزرگ‌تر و در کدام حوزه‌ها فاصله کمتر است. از سوی دیگر، از آنجاکه درجه اهمیت حوزه‌های مختلف یکسان نیست، چنانچه فاصله ما با صنعتی شده‌ها، در حوزه‌های دارای اهمیت، بیشتر باشد در مقایسه با حالتی که فاصله بیشتر مربوط به حوزه‌های کم‌اهمیت‌تر باشد، نتیجه‌گیری‌های بسیار متفاوتی را در پی خواهد داشت.

از بررسی‌های انجام شده و نتایج ارائه شده در فصل‌های دوم و سوم، می‌توانیم شکاف‌های میان مولفه‌های حکمرانی اقتصادی شامل: تسهیلگری عمومی، حکمرانی محدودکننده و حکمرانی صنعتی را به شرح زیر تحلیل کنیم.

در حوزه تسهیلگری عمومی، در کشورهای در حال توسعه صنعتی شده، رویکرد روابط خارجی، منابع و تکنولوژی و بازار را به‌راحتی و با هزینه ناچیز، در اختیار شهروندان داخلی به‌ویژه کارآفرینان قرار داده است. کشور ما از این نظر دقیقاً در نقطه مقابل و در بیشترین فاصله قرار گرفته است. در کشورهای صنعتی شده، ثبات اقتصاد کلان و عدم قطعیت‌ها، در وضعیت کاملاً مساعد و مقدم بر ورود به مسیر توسعه صنعتی فراهم شده است. تورم پایین و بازار کم‌نوسان ارز، محیط پیرامونی بنگاه‌های صنعتی را آرام و پیش‌بینی‌پذیر کرده است. در اقتصاد ایران، نه تنها تورم بالا و نوسانات زیاد نرخ ارز، محیط پیرامونی بنگاه‌ها را پیش‌بینی‌ناپذیر کرده، بلکه دولت، به‌جای ایفای نقش ثبات‌ساز، خود مهم‌ترین برهم‌زننده محیط کسب و کار از طریق انواع دخالت‌ها در بازار است. به همین دلیل، بنگاه‌های صنعتی یا امکان برآورد بازگشت سرمایه صرف شده برای تولید محصول یا نوآوری را ندارند، یا اگر محاسبه با تقریب صورت می‌گیرد، نتیجه، سودآوری بیشتر تخصیص منابع به فعالیت‌های سوداگرانه است. در کشورهای مرجع، مسئله‌ای به نام تامین مالی برای بنگاه‌های اقتصادی وجود ندارد. به عبارت دیگر، هیچ بنگاه اقتصادی را نمی‌توان یافت که عدم دسترسی به منابع مالی را به‌عنوان یکی از محدودیت‌های تولید و سرمایه‌گذاری خود ذکر کند. در اقتصاد ایران، تامین مالی یکی از گلوگاه‌های مهم فعالیت تولیدکنندگان است. در کشورهای صنعتی شده، بنگاه‌های اقتصادی، انرژی موردنیاز خود و نوع آن را براساس قیمت‌های تعادلی و در چهارچوب قواعدی بلندمدت، انتخاب و تامین می‌کنند. در اقتصاد نفتی و گازی ایران، سیاست‌های انرژی به‌گونه‌ای بوده که روزبه‌روز به سوء مصرف اعتیادآمیز انرژی بنگاه‌ها دامن زده و از طرف دیگر، بخش انرژی را به عدم سرمایه‌گذاری ترغیب کرده است. در نتیجه این خطای مهلک، کمبود انرژی روزبه‌روز به محدودیتی تعیین‌کننده‌تر تبدیل می‌شود. شکاف مهم دیگر، چگونگی کارکرد اقتصاد بخش عمومی است. کسری بودجه مزمن و فزاینده دولت، از یک‌سو، کمیت و کیفیت کالای عمومی را به‌شدت کاهش داده و از سوی دیگر، زیرساخت‌ها را در مسیر استهلاک بالا قرار داده است. دولت در اقتصادهای صنعتی شده، به‌پشتوانه رونق فعالیت بنگاه‌ها، مالیات گرفته و خدمات عمومی مناسب و زیرساخت‌های موردنیاز را فراهم می‌کند.

در زمینه حمایت‌های اجتماعی، از یک طرف، نرخ بالای مشارکت نیروی کار و به‌ویژه زنان، در کنار رونق فعالیت بنگاه‌های اقتصادی، جمعیت نیازمند به حمایت‌های اجتماعی را به‌شدت تقلیل داده و از طرف دیگر، با ثروتمندتر شدن دولت، حمایت‌های مستقیم درآمدی به‌تدریج برای خود، نقش و جایگاه پیدا

کرده است. در اقتصاد ایران، نرخ پایین مشارکت نیروی کار و به‌ویژه نرخ ناچیز مشارکت زنان، در کنار فقر درآمدی بنگاه‌های اقتصادی، جمعیت نیازمند به حمایت را روزبه‌روز افزایش می‌دهد. دولت در واکنش به این مشکل بزرگ، یعنی فقر خانوارها، از ابزار قیمت‌گذاری استفاده کرده و می‌کند که عملاً از طریق فقر بنگاه، به رفع فقر خانوار می‌پردازد که به معنی دامن زدن به فقر بیشتر است.

در زمینه حکمرانی محدودکننده، یکی از بزرگ‌ترین شکاف‌ها میان ما و کشورهای صنعتی شده، نحوه مواجهه با منابع زیست‌محیطی است. مسیر تخریب منابع آب، خاک، هوا و انرژی در اقتصاد ایران، هموار است و در اقتصادهای صنعتی شده محدودیت‌ها بر سر راه تخریب منابع طبیعی روزبه‌روز بیشتر می‌شود. در بررسی مقایسه‌ای ارائه‌شده در فصل ۷ کتاب، شاخص‌های جامع مولفه‌های سه‌گانه نظام حکمرانی، در قالب ۲۱ محور، ارائه و توضیح داده شده است. آنچه در بررسی‌های فصل پایانی به‌طور عمده مشاهده می‌شود، این است که بیشترین فاصله‌ها در حوزه‌های ثبات اقتصاد کلان، دسترسی به بازار جهانی محصول، دسترسی به تکنولوژی جهانی، دسترسی به بازارهای مالی جهانی، سرمایه‌گذاری خارجی، عدم مداخله دولت در امور بنگاه‌های اقتصادی، تامین بلندمدت انرژی، بهره‌برداری پایا از منابع آب، خاک، هوا و انرژی، مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی و منطقه‌ای و سرانجام، در نظر گرفتن مناسب نقش صنعت در سرعت بخشیدن به رشد اقتصاد است.

مقایسه کشورهای محک و اقتصاد ایران به لحاظ چگونگی حکمرانی اقتصادی، مقایسه دو داستان متفاوت است. داستان اصلی اقتصاد در کشورهای محک که روزبه‌روز به تعداد آنها افزوده شده، از اینجا شروع شده است که سطح پایین درآمد در داخل، نمی‌توانسته تقاضای انبوه موردنیاز برای صنعتی شدن را شکل دهد. از سوی دیگر، سطح پایین تکنولوژی، نمی‌توانسته سمت عرضه را تقویت کند و هزینه تولید را بکاهد. برآیند این دو سمت بازار، پای اقتصاد را در تله فقر گرفتار کرده بود. رهایی از این تله، با برون‌گرایی میسر شده است. برون‌گرایی، محدودیت تقاضا را برطرف کرده و دسترسی به تکنولوژی، هزینه تولید را کاهش داده و ورود منابع سرمایه‌ای، کمبود پس‌انداز داخلی و محدودیت سرمایه‌گذاری را برطرف کرده است. در داخل نیز، سازوکار بازار زیر چتر نظام رگولاتوری که رقابت را ترویج می‌کند، ارتباط روان و کم‌هزینه میان سمت تقاضا و عرضه را برقرار کرده است. در این چهارچوب، اصل درآمد اقتصاد، از درون واحدهای تولیدی به‌وجود آمده و دولت و خانوارها از آن تغذیه شده‌اند. از این طریق، اقتصاد از همه طرف، به کارآفرینان و تولیدکنندگان وابسته شده است. خانوارها در این اقتصادها، عمدتاً به درآمد حاصل از کار یا سرمایه خود وابسته‌اند و در نتیجه حمایت‌های از جنس مقابل به فقر، عمدتاً از جنس حمایت‌های خانوارهای با ویژگی‌های خاص مانند از کارافتادگی، معلولیت یا حوادث خاص و وقایع غیرمترقبه است. مبنای اصلی رفاه خانوارها قابلیت‌های خود آنها و به‌کار افتادن این قابلیت‌ها در فرآیند بازار است. دولت نیز در این اقتصادها، خود وابسته به بنگاه‌های اقتصادی و مازادی است که آنها ایجاد می‌کنند و از این طریق به ارائه خدمات عمومی و فراهم‌آوری زیرساخت‌ها می‌پردازد.

اما داستان اصلی در اقتصاد ایران از اینجا شروع شده است که با انتخاب رویکرد خاص در تنظیم روابط خارجی، تقاضای محصول را محدود به بازار داخل کرده‌ایم. سطح تقاضای داخلی، با رشدهای اقتصادی پایین و نوسانی بالا و پایین می‌شود و رشد اقتصادی هم با نوسانات قیمت جهانی نفت و اخیراً هم با نوسانات امکانات صادرات نفت ناشی از تغییر شرایط تحریم، بالا و پایین می‌شود. در سمت عرضه هم نبود نه‌تنها اتصال، بلکه ارتباط با تکنولوژی و سرمایه جهانی و از آن مهم‌تر، قرار داشتن در مجموعه بزرگ و نسبتاً جامع تحریم‌های بین‌المللی، هزینه‌های تولید را به‌طور سرسام‌آور بالا برده و مرتباً افزایش می‌دهد. در چنین شرایطی، طبیعتاً جوشش درآمدی از سمت بنگاه صورت نمی‌گیرد تا خانوار و بنگاه از آن تغذیه شوند. نرخ مشارکت پایین نیروی کار و کیفیت بسیار ضعیف اشتغال، درآمدزایی خانوار را ضعیف و ضعیف‌تر ساخته است. در چنین رویکردی به اقتصاد، فقر نه عاملی مربوط به ویژگی‌های خانوار مانند تحصیلات، شهرنشینی یا روستائینشی، جنسیت سرپرست خانوار و موارد دیگر، بلکه پدیده‌ای فراگیر و عام خواهد بود. در این وضعیت، بنگاه و خانوار هر دو ضعیف، دست به سوی نظام حکمرانی، که خود به‌وجودآورنده اصلی این وضعیت است دراز کرده و از آن درخواست کمک می‌کنند. اما نظام حکمرانی، خود دچار استیصال بیشتر است و برای پاسخگویی به نیاز جدی مطرح‌شده، به بهره‌گیری از سه منبع رو می‌آورد. منبع اول، ظرفیت‌های طبیعی اقتصاد شامل آب، خاک، انرژی و جنگل‌ها و مراتع و... است. به خانوارها و بنگاه‌ها اعلام می‌کند که در ازای محدودیت‌هایی که برایتان ایجاد کرده‌ام، هر چه می‌خواهید می‌توانید منابع طبیعی را تخریب کنید. در این رویکرد، خانوار و بنگاه را در یک‌سو قرار می‌دهد و نسل آینده را در سوی دیگر. منبع دوم ظرفیت بنگاه‌های اقتصادی است که از گذشته به‌جا مانده است. در این رویکرد، بنگاه را در یک‌سو قرار می‌دهد و خانوار را در سویی دیگر و خود در سمت خانوار و در مقابل بنگاه قرار می‌گیرد. برای بنگاه قیمت‌گذاری می‌کند و از این طریق این ظرفیت را تخریب می‌کند. منبع سوم هم تورم است. با ایجاد تورم، از طریق تشدید ناترازی‌های مالی، به نیازهای مالی پاسخ می‌دهد که به قوت گرفتن روزافزون مداخلات دولت و شدت بخشیدن به عدم قطعیت‌ها می‌انجامد.

همان‌طور که مشاهده می‌کنیم دولت با حمایت نادرست از خانوار، بنگاه را تخریب می‌کند، با حمایت نادرست از بنگاه، منابع طبیعی را نابود می‌کند و با حمایت نادرست از هر دو، نظام مالی را تخریب می‌کند. بنابراین، بنای نظام حکمرانی اقتصادی، به‌جای ساختن، تخریب است و طبیعی است که این اقتصاد صنعتی نمی‌شود. بنابراین تهیه هرگونه سند سیاست‌گذاری صنعتی، بدون حل مسائل پیرامونی صنعت که همان دو مولفه ثابت نظام حکمرانی ذکرشده در فصل دوم کتاب است، اقدامی بی‌حاصل خواهد بود.

# فصل اول

## تحولات صنعت ایران، روندهای گذشته

### ● مقدمه

توسعه صنعتی زاینده تحولاتی بزرگ در عرصه‌های مختلف اقتصادی، تکنولوژیک، اجتماعی، سیاسی و حتی فرهنگی است. علاوه بر این، صنعتی شدن خود می‌تواند تحولاتی بزرگ را در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی رقم بزند. از این منظر، تحولات صنعتی دارای اهمیتی به مراتب بیشتر از نگاه محدود سخت‌افزاری و کارخانه‌ای است. ابعاد متنوع ذکر شده بیانگر آن است که ذی‌نفعان توسعه صنعتی جامعه‌ای بسیار بزرگ‌تر از صنعتگران کشور را تشکیل می‌دهند. صنعت ساخت در بسیاری از اقتصادها، موتور رشد محسوب می‌شود و در عمل از یک طرف باعث بهره‌وری بیشتر فعالیت‌های دیگر بخش‌ها می‌شود و از طرف دیگر، تحرک بیشتر را در بخش‌های مختلف اقتصادی ایجاد می‌کند.

اقتصاد ایران بعد از نوسانات به‌وجودآمده در نتیجه اتفاقات بزرگ وقوع انقلاب اسلامی، بروز جنگ بین ایران و عراق، بحران ارزی سال ۱۳۷۳ و تورم بالای سال ۱۳۷۴، از سال ۱۳۷۵، در مسیری نسبتاً ثابت به حرکت درآمد و نتایج نسبتاً قابل‌قبولی را نیز به بار آورد. به طوری که اندازه اقتصاد (تولید ناخالص داخلی) طی سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۷، تقریباً دو برابر شد. اما از سال ۱۳۸۴، دو اتفاق بزرگ یکی در عرصه اقتصادی و دیگری در عرصه سیاسی در اقتصاد ایران رخ داد.

در عرصه اقتصادی، با افزایش شدید قیمت جهانی نفت خام، درآمدهای ارزی کشور بیش از سه برابر شد. از سوی دیگر در عرصه سیاسی، تحولاتی بزرگ در رویکرد سیاست خارجی و سیاست داخلی کشور به وقوع پیوست. با افزایش شدید منابع ارزی، واردات به شدت افزایش پیدا کرد و با افزایش شدید واردات، صنعت داخلی به تدریج قدرت رقابت خود را در مقابل واردات ارزان از دست داد و در نتیجه آن، آهنگ رشد صنعتی در مسیر کاهش قرار گرفت، به گونه‌ای که از سال ۱۳۸۶ به بعد، رشد اقتصادی و صنعتی، با یک چرخش هشداردهنده مواجه شده است.

اتفاقات عرصه سیاسی، بدون توجه به روند هر چه بیشتر وابسته شدن اقتصاد به واردات، روزبه‌روز زمینه را برای بروز تحریم‌های گسترده آماده کرد. در نهایت درست در زمانی که اقتصاد به بیشترین وابستگی خود به واردات رسیده بود، تحریم‌های سنگین نفتی و بانک مرکزی، امکان بهره‌مندی از واردات را به شدت محدود کرد و در ادامه، صادرات نفت کشور در سال‌های نیمه دوم دهه ۱۳۹۰، به ارقام ناچیزی تقلیل یافت. حاصل دو اتفاق ذکر شده، یعنی وفور واردات و محدود شدن واردات پس از آن، نه تنها توقف رشد صنعتی، بلکه آغاز فرآیند «صنعت‌زدایی» در اقتصاد ایران بوده است.

در حالی که متوسط سالانه رشد اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۶، پنج درصد و متوسط سالانه رشد صنعتی ۹/۳ درصد بوده، طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۸، متوسط رشد اقتصادی تنها ۰/۳ درصد و متوسط رشد صنعتی، منفی دو درصد بوده است. یادآور می‌شود طی دوران جنگ ایران و عراق، ارزش افزوده بخش صنعت ساخت منفی نشد و افزایش اندکی را هم تجربه کرد. بنابراین بازه زمانی ۱۳۸۷ به بعد بازه‌ای کاملاً متفاوت نسبت به گذشته صنعت در اقتصاد ایران بوده و زنگ

خطر بزرگی را به صدا درمی‌آورد. از نظر سرمایه‌گذاری نیز، در حالی که طی دهه ۱۳۹۰، حدود ۱۰ درصد به موجودی سرمایه کل اقتصاد اضافه شده، موجودی سرمایه بخش صنعت، کاهش ۱۴ درصدی را تجربه کرده است. بنابراین، طی دوره‌هایی که نااطمینانی‌های سیاسی در کشور در حال افزایش بوده، حتی در دوره وفور شدید منابع، نظاره‌گر صنعت‌زدایی از اقتصاد ایران بوده‌ایم.

توجه به این نکته مهم ضروری است که ادامه روند موجود - از نظر محدودیت‌های بین‌المللی و چالش‌های سیاسی داخلی، محدودیت‌های به‌وجود آمده در زمینه آب و محیط زیست، ناترازی‌های بزرگ نهادهای مالی و ناتوانی اداری و مالی دولت‌ها - چشم‌انداز متفاوت مثبتی را ترسیم نمی‌کند.

اتفاق مهم دیگری که طی ۱۵ سال گذشته در عرصه اقتصادی و صنعتی کشور رخ داده، تحولات بزرگ مالکیتی، تحت‌عنوان خصوصی‌سازی است. طی دوره ذکر شده، مالکیت بخش بزرگی از بنگاه‌های اقتصادی، از دولت به نهادهای حاکمیتی غیردولتی انتقال پیدا کرده است. در مجموع به نظر می‌رسد تصویر امروز صنعت ساخت کشور از نظر نوع رشته‌فعالیت‌های تشکیل‌دهنده، ترکیب مالکیتی، اندازه بنگاه‌های صنعتی و ساختار هزینه‌ای، بسیار متفاوت با مقاطع زمانی گذشته است.

با این مقدمه، فصل حاضر به بررسی روندهای حاکم بر صنعت می‌پردازد. این مستند به دنبال روایتی سازگار برای تبیین فراز و فرودهای شدید بخش ساخت کشور، به‌ویژه طی دو دهه گذشته نگاشته شده است. برای رسیدن به این هدف از مجموعه داده‌های خرد<sup>۱</sup> و جمع‌شده<sup>۲</sup> کشور استفاده شده تا به حد امکان تحولات بخش ساخت از زوایای مختلف براساس شواهد<sup>۳</sup> و اطلاعات موجود ثبت شود.

این گزارش، با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری کارگاه‌های صنعتی ایران طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۹ (آخرین سالی که در زمستان ۱۴۰۲ داده منتشر شده)، به بررسی پویایی‌های حاکم بر رشته‌فعالیت‌های صنعتی می‌پردازد و تلاش می‌کند مهم‌ترین جهت‌گیری‌های منتج از شرایط کلان را در مورد این رشته‌فعالیت‌ها تبیین کند. با این حساب، نتایج مشاهده‌شده از اطلاعات کارگاه‌های صنعتی ایران به کل بخش ساخت تعمیم داده شده است، زیرا با اینکه مشاهدات ما از بخش ساخت به طرح آمارگیری کارگاه‌های صنعتی با کارگاه‌های ۱۰ کارکن و بیشتر محدود شده، اما این داده‌ها بیش از ۸۰ درصد ارزش افزوده و ۳۰ درصد اشتغال صنعتی<sup>۴</sup> ایران را پوشش می‌دهند.

این مطالعه با بررسی کشورهای در حال توسعه و نوظهور که موفق به صنعتی شدن شده‌اند، روندهای گذشته تا کنون‌شان را با ایران مقایسه می‌کند. این روش امکان ارزیابی شکاف میان مسیر طی شده توسط کشورهای صنعتی شده و وضعیت کنونی اقتصاد ایران را به‌صورت تقریبی و کیفی فراهم می‌کند. این ارزیابی کیفی می‌تواند نشان دهد در چه حوزه‌هایی این شکاف بزرگ‌تر است و در کدام زمینه‌ها فاصله کمتری وجود دارد. از سوی دیگر، با توجه به اینکه اهمیت حوزه‌های مختلف یکسان نیست، اگر فاصله در حوزه‌های کلیدی و پراهمیت بیشتر باشد، نتیجه‌گیری‌ها به‌طور چشمگیری با حالتی که این فاصله در حوزه‌های کم‌اهمیت‌تر باشد، متفاوت خواهد بود.

این متن در بخش اول به بررسی فراز و فرودهای بخش صنعت ساخت و تولید در ایران طی زمان و در مقایسه با کشورهای محک می‌پردازد. در ادامه سعی می‌کند با تمرکز بر داده‌ها به این سوال پاسخ دهد که صنعت ساخت و تولید در ایران چطور به این وضعیت رسیده است؟ سوالی که فضا را برای پاسخ به سوال مهم دیگر این پژوهش، آماده می‌کند: صنعت ساخت و تولید در ایران از این پس چه مسیری را طی می‌کند؟

بخش دوم تحولات بنگاه‌های فعال در رشته‌فعالیت‌های صنعتی مختلف را بررسی می‌کند و نشان می‌دهد بنگاه‌هایی که در رشته‌فعالیت‌های مختلف قرار دارند و همچنین از منظر وابستگی به انرژی، جایگاهشان در زنجیره تولید، اندازه و مالکیت متمایز هستند رفتارهای متفاوتی داشته‌اند و طی زمان ناهمگنی میان بنگاه‌ها را تغییر داده‌اند. در این بخش تحولات ارزش افزوده، حاشیه سود، سرمایه‌گذاری، صادرات و اشتغال بررسی می‌شود.

بخش سوم به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری می‌پردازد و با ذکر تهدیدهای موجود نگاهی به آینده صنعت خواهد داشت.

### ● ۱-۱- فراز و فرودهای صنعت ایران

اقتصاد ایران در دهه ۴۰ شمسی فرآیند «صنعتی شدن»<sup>۵</sup> را آغاز کرد. پیشرفتی که به‌رغم فراز و فرودها به متنوع‌سازی و تقویت اقتصاد کمک کرد و فاصله‌ای هر چند محدود را با یک اقتصاد تک‌محصولی نفتی به وجود آورد. اوایل دهه ۱۳۵۰ برای اقتصاد ایران دوره‌ای دگرگون‌ساز بود که با جهش قابل توجه درآمدهای نفتی همراه شد. درآمد نفتی ایران از ۲/۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۱ به بیش از ۲۰ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۳ افزایش یافت. این جریان سریع درآمدها به عدم توازن ساختاری، معروف به «بیماری هلندی» منجر شد. هزینه‌های سنگین دولت و تورم سالانه ۱۵ درصدی وابستگی به واردات را تشدید و رشد صنایع غیرنفتی را متوقف کرد. مدیریت نادرست این ثروت نفتی، نابرابری درآمدی را تشدید کرد و به نارضایتی‌های اجتماعی دامن زد و نهایتاً به انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ متصل شد. دوره جنگ

۱- داده‌های خرد ایران که در این مطالعه استفاده شده‌اند کارگاه‌های صنعتی (بالای ۱۰ نفر کارکن)، اطلاعات شرکت‌های فهرست‌شده در بورس اوراق بهادار، طرح آمارگیری نیروی کار، گمرک و طرح هزینه و درآمد خانوار را شامل شده است. از اطلاعات سایر کشورها که یونیدو (Unido) جمع‌آوری کرده نیز برای مقایسه‌های بین‌المللی استفاده شده است.

۲- حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت.

۳- بسیاری از فرضیه‌های مطرح‌شده در متن براساس شواهد اولیه است و اثبات رابطه علی برای آنها نیازمند مطالعات گسترده بعدی است.

۴- با توجه به سهم پایین اشتغال در کارگاه‌های صنعتی، موضوع اشتغال، به‌صورت مستقل در بخش اقتصاد کلان، در گزارش «بازار کار» بررسی شده است.

تحمیلی (۱۳۵۹-۱۳۶۷) آسیب‌های زیادی به توان تولید اقتصاد ایران وارد کرد. در دوره سازندگی (۱۳۶۸-۱۳۷۶)، دولت تلاش کرد با سرمایه‌گذاری‌های سنگین در زیرساخت‌ها، اقتصاد را احیا کند و نرخ رشد سالانه را به حدود هفت درصد رساند، هرچند ناکارآمدی‌های ساختاری همچنان پابرجا ماند. تا اوایل دهه ۱۳۸۰، اصلاحات اقتصادی به رشد متوسطی در حدود چهار تا پنج درصد در سال منجر شد، اما مسائلی چون وابستگی به صادرات نفت (که همچنان حدود ۸۰ درصد از درآمدهای ارزی را تشکیل می‌داد) و چالش‌های حکمرانی مانع از تحقق مدرنیزاسیون پایدار صنعتی شد.

به‌رغم این فراز و فرودها، به نظر می‌رسد طی ۲۰ سال گذشته فرآیند «صنعت‌زدایی»<sup>۱</sup> ایران سریع‌تر از آنچه براساس تجربه سایر کشورهای مورد انتظار بود پیش رفته است. معمولاً سهم صنعت از تولید در کشورهای صنعتی یا در حال صنعتی شدن مشابه منحنی زنگوله‌ای در سال‌های ابتدایی صعود می‌کند و در سال‌های انتهایی نزول می‌کند یا ساکن می‌ماند. با اینکه شیب این منحنی در کشورهای مختلف تحت‌تأثیر سیاست‌ها و تکانه‌ها متفاوت است، اما روند غالب تکرار شونده است. کاهش سهم صنعت در کشورهای در حال توسعه، با افزایش سهم خدمات همراه می‌شود و به نوعی نتیجه توسعه اقتصادی این کشورهاست. در مقابل، در برخی از کشورهای در حال توسعه و کشورهای دارای منابع نفتی، صنعتی‌زدایی زودرس مشاهده می‌شود، به این معنی که قبل از افزایش سهم خدمات، سهم صنعت از تولید ناخالص داخلی کاهش می‌یابد.

از آنجاکه «صنعتی شدن» فراگیر و پایدار برای دستیابی به توسعه پایدار ضروری است و رشد اقتصادی‌ای که با صنعتی‌سازی همراه می‌شود، سریع‌تر است و از منظر فراگیری و تاب‌آوری، کشور را در شرایط بهتری قرار می‌دهد، تبیین تحولات صنعت ایران طی دو دهه گذشته برای درک وضعیت فعلی، آینده‌های ممکن و مسیرهای سیاست‌گذاری برای صنعت بسیار لازم است.

تفاوت رشد همراه با «صنعتی شدن» ناشی از سه ویژگی متمایز بخش ساخت نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی است: (۱) افزایش بهره‌وری همواره به افزایش تولید منجر می‌شود، با این حال، اگر از سازوکارهای درونی اقتصاد نشأت گرفته باشد پیامدهای قوی‌تری برای رشد دارد. ماهیت رشد صنعت با بهبود بهره‌وری در قالب پیشرفت فناوری و ارتقای کارایی گره خورده است.<sup>۲</sup> (۲) محصولات صنعتی قابل‌مبادله هستند، بنابراین در کشورهایی که صنعتی می‌شوند اثر محدودیت‌های تقاضا - ناشی از بهره‌وری و درآمد پایین در بازار داخلی - کاهش می‌یابد. به‌علاوه، از آنجاکه بخش بزرگی از صادرات کالایی کشورهای محصولات صنعتی هستند، عمده تامین ارزی پایدار کشورها از طریق فعالیت بخش صنعت محقق می‌شود. (۳) رشته‌فعالیت‌های زیادی در بخش ساخت<sup>۳</sup> متقاضی انواع نیروی کار ماهر و غیرماهر هستند. در نتیجه، در کشورهای در حال توسعه که عرضه نیروی کار زیاد و چالش‌های بازار کار محتمل است، بخش ساخت می‌تواند در انتقال نیروی کار از بخش کشاورزی به بخش صنعت که متوسط درآمد بالاتری دارد نقش داشته باشد. پس از گذر از مراحل اولیه توسعه، با اینکه نمی‌توان رسالت اصلی صنعت را اشتغال‌زایی «مستقیم» دانست اما تقاضا برای نیروی کار متخصص و ماهر از یک طرف و اثر سرریز صنعت بر فعال کردن بخش خدمات از طرف دیگر، کانال اثر «غیرمستقیم» اشتغالی صنعت را تقویت می‌کند. براساس این سه ویژگی کلیدی، بخش صنعت می‌تواند از تله محدودیت رشد مبتنی بر انباشت نهاده‌های تولید عبور کند. با افزایش نهاده‌ها، تولید زیاد می‌شود، اما به تدریج قدرت نهاده‌ها برای ازدیاد تولید کاهش می‌یابد (پدیده‌ای که بازده کاهنده<sup>۴</sup> نامیده می‌شود) و فرآیند رشد متوقف می‌شود. صنعت می‌تواند از طریق افزایش بهره‌وری و همچنین فعال کردن سرریزهای مثبتی که میان بخش‌های مختلف ایجاد می‌کند، چرخه رشد درون‌زا را تقویت و امکان رشد مستمر را فراهم کند.

شاید تکرار این تجربه تاریخی در سایر کشورها و همچنین تاریخ اقتصادی ایران سبب شده «صنعتی شدن» از معدود پدیده‌هایی باشد که توانسته طیف متنوعی از متخصصان حوزه‌های فنی و اجتماعی را هم‌راستا کند. گواه این گزاره اسناد بالادستی<sup>۵</sup>، رویه‌های تکنوکرات‌ها و تصمیم‌گیران، و مقایسه‌های زمانی امکانی صورت گرفته میان ایران و سایر کشورها از سوی مردم است.

به‌رغم این اتفاق نظر اولیه، خروجی بخش صنعت از منظر رشد کم، نوسان زیاد و تاب‌آوری اندک نشان می‌دهد کلیت فعالیت این بخش فاصله زیادی با آمال احاد اقتصادی و ضرورت‌های توسعه بلندمدت اقتصاد ایران دارد. با توجه به نقش صنعت ساخت در اقتصاد کشور از منظر خلق تکنولوژی، تنظیم تراز تجاری، ایجاد درآمد و فرصت اشتغال برای نیروی کار ماهر و غیرماهر، همچنین اثر سرریز این بخش بر سایر بخش‌های اقتصاد و زمینه‌سازی برای تقویت نهادهای دموکراسی، بررسی آنچه بر این بخش اقتصادی گذشته اهمیت زیادی دارد.

دانستن سرگذشت صنعت ساخت، چه برای بهبود سیاست‌گذاری‌های آتی و چه برای درک سناریوهای محتمل آینده و پیش‌بینی اثر تکانه‌های کنونی بر صنعت و اقتصاد، بسیار بااهمیت است. در دنیای پر از نااطمینانی امروز که آینده‌های بدیل زیادی، محتمل و باورپذیر هستند، شناخت این آینده‌ها و آمادگی برای آنها شرط لازم رشد است.

1- De-industrialization

۲- در فعالیت‌های صنعتی سازمان یافته، همگرایی بهره‌وری نیروی کار به بهره‌وری‌های بالای تجربه‌شده در کشورهای توسعه‌یافته سریع و بدون شرط محقق می‌شود.

3- Manufacturing

فعالیت‌های صنعتی به کلیه فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که باعث تغییر فیزیکی یا شیمیایی مواد و اجسام مختلف شده و نهایتاً به تولید محصولات جدید منجر می‌شوند. روش یا تکنولوژی مورد استفاده در ایجاد تغییرات در مواد و تولید محصولات جدید اعم از دستی و ماشینی، کارخانه‌ای یا در منزل یا در هر محل دیگر به منظور فروش و یا جهت مصارف شخصی (بانک مرکزی ج.ا.ا).

4- Diminishing Return

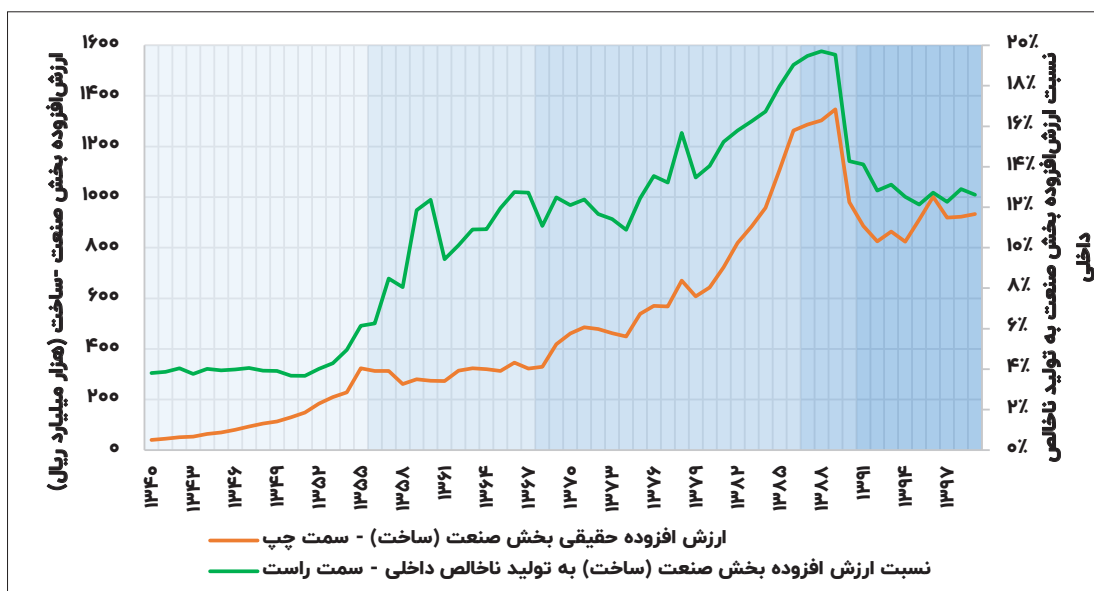
۵- رجوع شود به مواردی چون سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی.

● ۱-۱-۱- فراز و فرود ارزش افزوده صنعت ایران

بخش ساخت ایران، طی عمر شصت، هفتاد ساله خود دو فراز و دو فرود جدی را تجربه کرده است. فراز و فرودهایی که لزوماً متناسب با تغییرات تولید ناخالص داخلی نبوده است. صنعت گاه سریع‌تر، گاه کندتر و گاه همگام با تولید ناخالص داخلی رشد کرده است.

صنعت ایران از ابتدای دهه ۴۰ روندی یکنواخت نداشته و مقاطع مختلفی را طی کرده است. به‌ویژه فراز و فرود دو دهه اخیر بسیار چشم‌گیر است.<sup>۱</sup> مطابق شکل ۱-۱، روند صعودی سهم صنعت از تولید ناخالص داخلی پس از چهار دهه از سال ۱۳۹۰ متوقف شده و به نوسان افتاده است. این نسبت از ۳/۶ درصد در سال ۱۳۵۰، به ۱۹/۵ درصد در سال ۱۳۹۰ و پس از تلاطمات دهه ۹۰ در سال ۱۳۹۹ به ۱۲/۶ درصد رسیده است. به نظر می‌رسد صنعت ایران طی ۶۰ سال گذشته پنج دوره را پشت سر گذاشته است:

- دوره اول: «رشد متوازن با تولید» از ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۵،
- دوره دوم: «سکون» از ۱۳۵۶ تا ۱۳۶۷،
- دوره سوم: «رشد سریع‌تر از تولید» از ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۶،
- دوره چهارم: «کاهش رشد و افت» از ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۰ و
- دوره پنجم: «نوسان» از ۱۳۹۱ تا کنون.<sup>۲</sup>



▲ شکل ۱-۱ - روند تولید ناخالص داخلی و ارزش افزوده بخش صنعت (نسبت و قیمت ثابت ۱۳۹۰) - منبع: مرکز آمار

از آنجاکه تمرکز این پژوهش بر بررسی تحولات بنگاه‌های صنعتی پس از دهه ۸۰ شمسی است،<sup>۳</sup> مطالعه براساس اطلاعات حاصل از پرسش‌نامه طرح کارگاه‌های صنعتی<sup>۴</sup> توسعه یافته است.

در نگاه اولیه ممکن است افت بعد از نیمه دوم دهه ۸۰، مشابه فرآیند صنعت‌زدایی که در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه محقق شده، دیده شود. با این حال تفاوت بسیار مهمی میان تجربه ما و عموم کشورها وجود دارد، در سایر کشورها مقدار مطلق ارزش افزوده صنعت کم نمی‌شود بلکه نسبت ارزش افزوده این بخش به تولید ناخالص داخلی کم می‌شود. این در حالی است که در تجربه ایران مقدار مطلق ارزش افزوده حقیقی صنعت هم کم شده است. نوسان‌های پس از آن و تغییرات شدید ترکیب صنعت که از تمایز قابل ملاحظه میان رفتار رشته‌فعالیت‌های مختلف حاصل شده، نشان دهنده وقوع سازوکارهای مهم دیگری هستند که بر صنعت ایران حاکم بوده است.

۱- برای اطلاعات بیشتر به گزارش «ارزیابی تحولات کلان بخش صنعت» رجوع کنید.

۲- در زمان ارسال این گزارش (پاییز ۱۴۰۳)، بانک مرکزی سری زمانی سال پایه ۱۴۰۰ را برای دهه منتشر کرده است، منتها در زمان نگارش گزارش (سال ۱۴۰۲) تنها اطلاعات سال پایه ۱۳۹۹ در اختیار بوده، همچنین سری زمانی داده‌های قبل از دهه ۹۰ تنها برای سال پایه ۱۳۹۰ در اختیار بوده که مبنای تهیه این گزارش است.

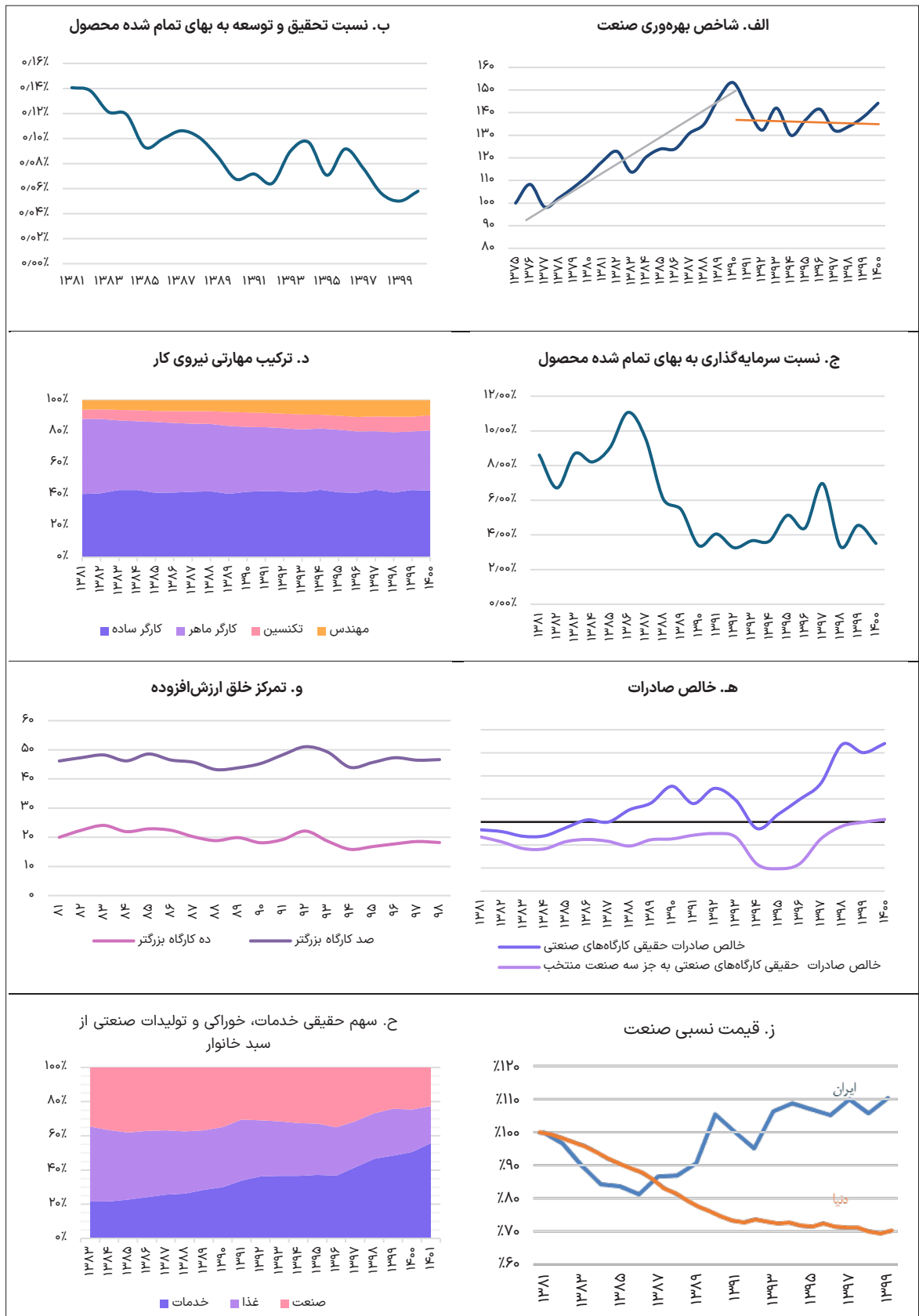
۳- بر دو دهه گذشته، به دلیل نوسانات بیشتری که صنعت تجربه کرده و نیز نزدیکی با دوره کنونی و اهمیت یادگیری از آنها برای تحلیل سناریوهای محتمل پیش‌روی صنعت تمرکز شده است.

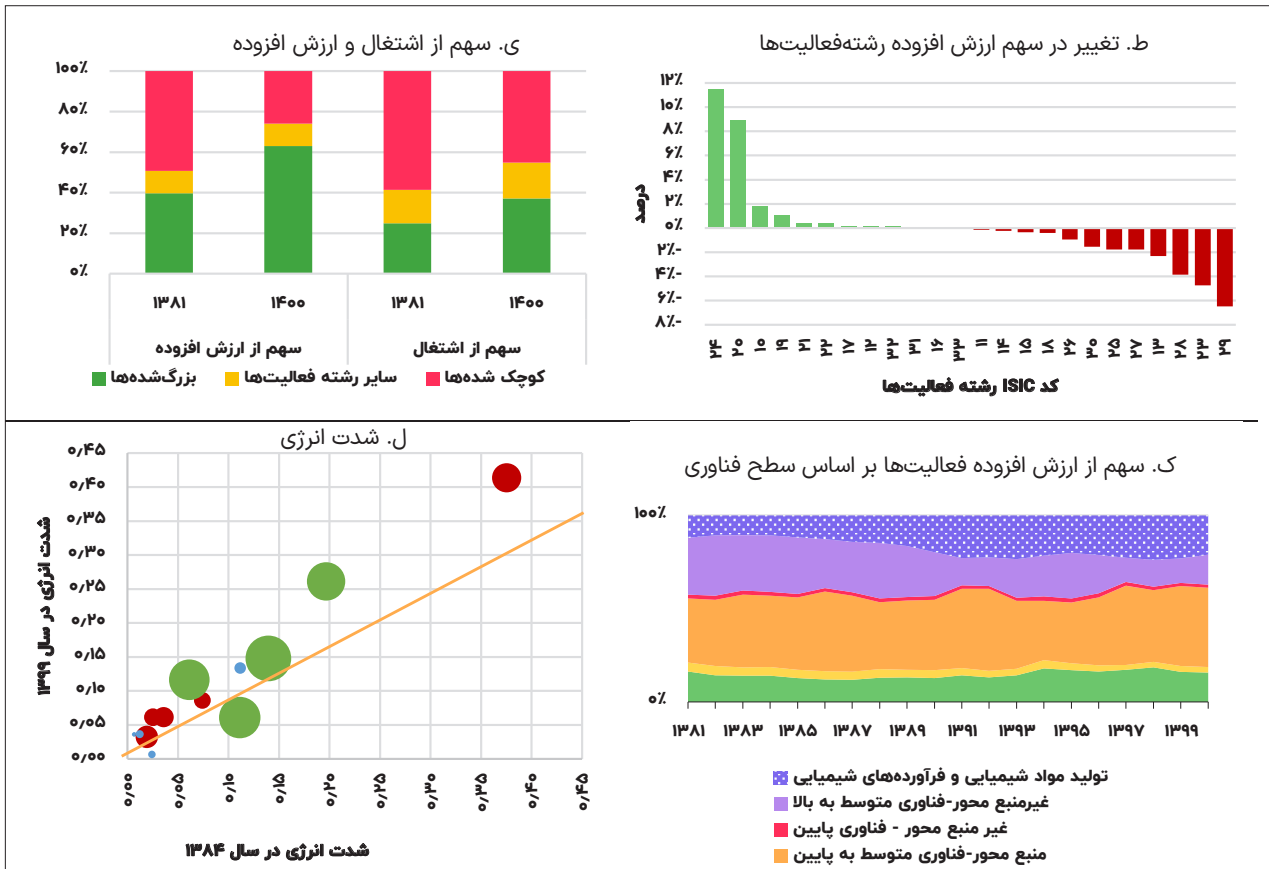
۴- داده‌های طرح از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹ موجود است و کارگاه‌های بالای ۱۰ نفر کارکن را پوشش می‌دهد و برای کارگاه‌های با بیش از ۵۰ نفر کارکن سرشماری است.

- اگر صنعتی شدن را در قالب برداری از ویژگی‌های مرتبط با خلق ارزش افزوده، سرمایه‌گذاری، تکنولوژی، صادرات و اشتغال در نظر بگیریم، به نظر می‌رسد این فرآیند طی ۲۰ سال گذشته در ایران در ابعاد مختلف در حال افول بوده است. محاسبات آماری انجام شده در این پژوهش نشان می‌دهد:
- الف. نرخ رشد شاخص بهره‌وری صنعت از ۲/۶ درصد در دهه ۸۰ به ۰/۶- درصد در دهه ۹۰ شمسی رسیده است (شکل ۱-۲-۱، الف).  
ب. نسبت هزینه‌های تحقیق و توسعه به بهای تمام شده محصول که می‌تواند شاخصی از خلق تکنولوژی در بنگاه‌های صنعتی باشد، یک سوم شده و از رقم بسیار اندک ۰/۱۴ درصد به ۰/۰۶ درصد رسیده است (شکل ۱-۲-۱، ب).  
ت. نسبت سرمایه‌گذاری به بهای تمام شده محصول کاهش یافته و از ۶/۷ درصد به ۳/۵ درصد رسیده است (شکل ۱-۲-۱، ج).  
ث. میزان و ترکیب اشتغال بخش ساخت تقریباً بدون تغییر بوده است، سهم این بخش از کل اشتغال کشور طی بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۹ حدوداً ۰/۵ واحد درصد کاهش یافته و ترکیب مهارتی نیروی کار صنعتی سکون داشته است (شکل ۱-۲-۱، د).  
ج. صنعت ایران قدرت ارزآوری نداشته است. رشته‌فعالیت‌هایی که باعث می‌شوند خالص صادرات مثبت باقی بماند سه صنعت «تولید فرآورده‌های پالایش شده نفت»، «تولید مواد شیمیایی اساسی، کودها و ترکیبات نیتروژن، پلاستیک و لاستیک مصنوعی در شکل نخستین» و «تولید آهن و فولاد پایه» هستند. در سایر رشته‌فعالیت‌ها واردات بیشتر از صادرات است. به عبارت دیگر عمدتاً این سه رشته‌فعالیت به صورت خالص صادرکننده و سایر صنایع خالص واردکننده هستند (شکل ۱-۲-۱، ه).
- ح. طی ۲۰ سال گذشته تمرکز بسیار بالایی در تولید صنعتی بین کارگاه‌ها وجود داشته است؛ به طوری که ۱۰ واحد تولیدی صنعتی به تنهایی حدود ۲۰ درصد از ارزش افزوده کارگاه‌های صنعتی را ایجاد می‌کنند و ۱۰۰ واحد تولیدی بزرگ صنعت کشور نیز نزدیک نیمی از ارزش افزوده کارگاه‌های صنعتی را ایجاد می‌کنند (۴۸ درصد). با اینکه این واحدها در حال تغییر هستند، اما پدیده تمرکز بالا مستمراً مشاهده می‌شود (شکل ۱-۲-۱، و).
- خ. شاخص قیمت نسبی صنعت در ایران از اواخر دهه ۸۰ شمسی روندی صعودی داشته است، این در حالی است که به علت افزایش بیشتر بهره‌وری صنعت ساخت نسبت به سایر بخش‌های اقتصاد، شاخص قیمت نسبی این بخش در دنیا روندی نزولی را طی می‌کند. در نتیجه، محصول صنعتی ما، هم در مقایسه با سایر محصولات داخلی و هم در مقایسه با محصولات صنعتی سایر کشورها گران تر شده است (شکل ۱-۲-۱، ز).
- د. بررسی سید مصرفی خانوار نشان می‌دهد سهم هزینه‌های کالای بادوام به صورت مستمر در حال کاهش است و از حدود ۴۰ درصد در سال ۱۳۸۳ به حدود ۲۳ درصد در انتهای دهه ۹۰ رسیده است. به عبارت دیگر، تقاضای خانوار برای کالای صنعتی نهایی کم شده است (شکل ۱-۲-۱، ح).
- ذ. ترکیب ارزش افزوده رشته‌فعالیت‌های صنعتی طی زمان تغییرات زیادی داشته است. چهار رشته‌فعالیتی که بیشترین افزایش سهم از ارزش افزوده اسمی را داشته‌اند تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت (کد ISIC ۱۹)، تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی (کد ISIC ۲۰)، تولید فلزات پایه (کد ISIC ۲۴) و تولید فرآورده‌های غذایی (کد ISIC ۱۰) هستند. شدت استفاده از آب و انرژی در سه رشته‌فعالیت اول با کد ISIC ۱۹، ۲۰ و ۲۴ بسیار بالا و وابستگی آنها به منابع طبیعی زیاد است.
- ر. سهم برخی از رشته‌فعالیت‌ها از مجموع ارزش افزوده اسمی کارگاه‌های صنعتی در مجموع کاهش یافته است. این رشته‌فعالیت‌ها شامل تولید منسوجات (کد ISIC ۱۳)، تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی (کد ISIC ۲۳) و رشته‌فعالیت‌های مرتبط با تجهیزات و وسایل نقلیه هستند. این رشته‌فعالیت‌ها در ابتدای دهه ۸۰ اشتغال زیادی ایجاد می‌کرده‌اند.
- ز. شدت انرژی در همه رشته‌فعالیت‌ها به جز دو رشته‌فعالیت مواد غذایی و آشامیدنی و تولید محصولات از توتون و تنباکو افزایش یافته است.
- س. ترکیب رشته‌فعالیت‌های بخش ساخت در ایران از منظر فناوری به سمت رشته‌فعالیت‌های با سطح فناوری متوسط و پایین و همچنین منبع محور حرکت کرده است. سهم رشته‌فعالیت‌های غیرمنبع محور با تکنولوژی متوسط و بالا، به جز رشته‌فعالیت تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی (کد ISIC ۲۰)، کاهش یافته و از ۳۰/۴ به ۱۶/۲ درصد رسیده است. این مشاهده ضمن آنکه با روند کاهنده و مقدار اندک هزینه تحقیق و توسعه پایین هم منطبق است، بیانگر روند نامطلوب تحولات تکنولوژیک در صنعت ایران است.

۱- صادرات کارگاه‌های صنعتی براساس داده‌های پرسش‌نامه کارگاه‌های صنعتی استخراج شده و احتمالاً ارقام با ارقام مستخرج از گمرک ج ۱۱ فاصله داشته باشند، با این حال روندها یکسان به نظر می‌رسند، بنابراین لازم است در تفسیر به ارقام مرتبط با مقدار صادرات دقت لازم رعایت شود.







▲ شکل ۱-۲- تحولات صنعت طی زمان - شاخص‌های منتخب

بر این اساس اگر صنعتی شدن به‌عنوان یک بردار لحاظ شود، به نظر می‌رسد صنعت ایران در آرایه‌های مختلف، به‌طور جدی، با تضعیف عملکرد شاخص‌های مرتبط مواجه بوده است. شناخت دلایل اصلی این کاهش، نقش اساسی در درک آینده صنعت و نحوه پاسخگویی آن به تکانه‌های مهم آتی دارد. سوالی که مطرح می‌شود آن است که چرا صنعت به این وضعیت دچار شده است. دو فرضیه قابل طرح است: این مشاهده می‌تواند مشابه روند توسعه بخش صنعت در سایر کشورها باشد یا از حکمرانی، تکانه‌ها و سیاست‌گذاری‌های خاص ایران نشأت گرفته باشد.

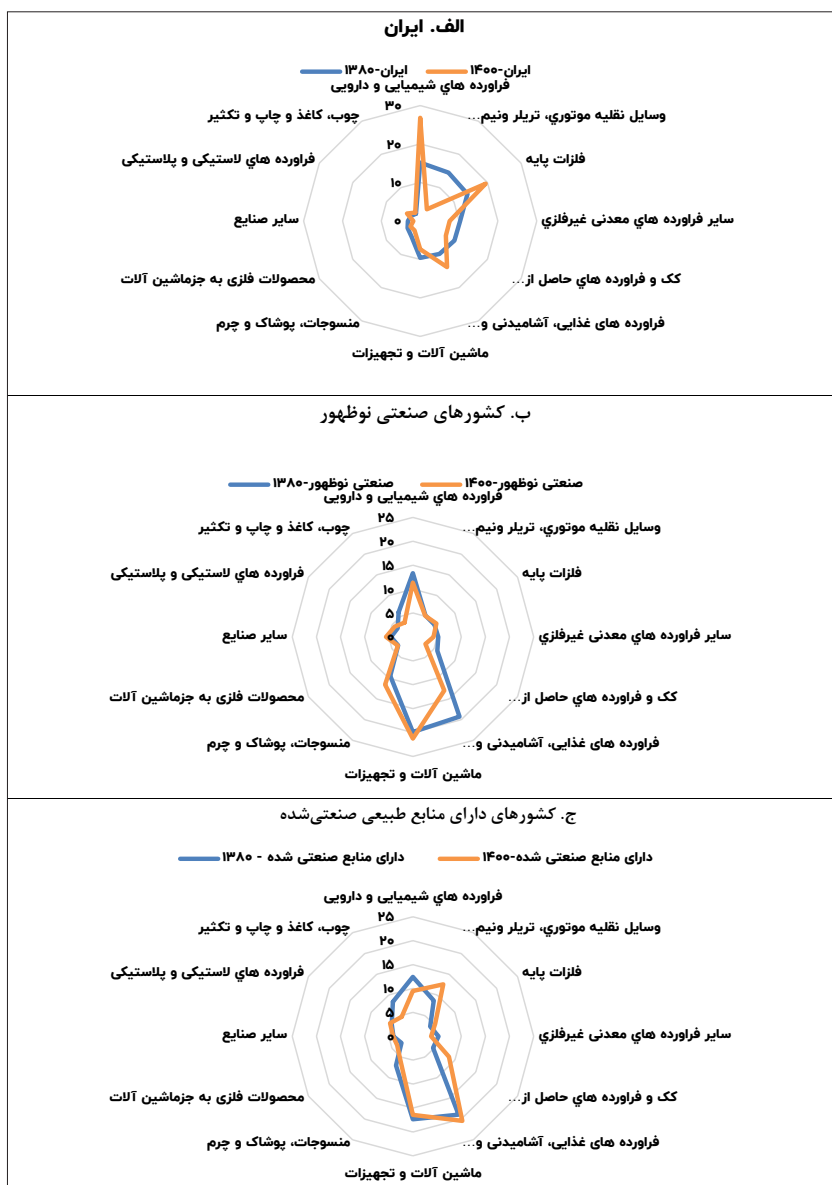


▲ شکل ۱-۳- بردار صنعتی شدن

بنابراین، لازم است این موضوع بررسی شود که ترکیب و تحولات صنعت ایران تا چه اندازه به سایر اقتصادهای قابل مقایسه با کشور شباهت دارد. این مقایسه و دیدن تمایزها می‌تواند درک بهتری از تحولات بخش ساخت کشور و چشم‌انداز آن در اختیار قرار دهد.

● ۱-۱-۲- مقایسه با کشورهای محک

برای مقایسه روند مشاهده شده در صنعت ایران، شامل تغییرات سهم از تولید ناخالص داخلی و ترکیب رشته‌فعالیت‌هایی که ارزش افزوده بخش ساخت را خلق می‌کنند، رشته‌فعالیت‌ها در ۱۲ دسته<sup>۱</sup> مطابق موارد ذکر شده در شکل ۴، طبقه‌بندی و سهم هر یک برای دو دوره زمانی ۲۰۲۰ و ۲۰۰۰ میلادی با یکدیگر مقایسه شده‌اند.<sup>۲</sup> برای مقایسه با کشورهای دیگر، دو گروه کشور محک شامل: کشورهای محک صنعتی شده<sup>۳</sup> و کشورهای محک وابسته به نفت که صنعتی شده‌اند<sup>۴</sup> انتخاب شده‌اند. محاسبات نشان می‌دهد در ابتدای دهه ۸۰ شمسی (۲۰۰۰ میلادی) این دو گروه کشور مشابه هم و در تفاوت زیاد با ایران بوده‌اند. سهم ایران در ۴ دسته فرآورده‌های شیمیایی و دارویی، وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر، فلزات پایه و سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی از این دو گروه کشور خیلی بیشتر بوده است. در مقابل این کشورها سهم بزرگ‌تری در فرآورده‌های غذایی، آشامیدنی و توتون و تنباکو و ماشین‌آلات و تجهیزات داشته‌اند.



▲ شکل ۱ - ۴ - سهم ارزش افزوده رشته‌فعالیت‌ها، مقایسه ایران، کشورهای صنعتی شده و کشورهای دارای منابع طبیعی صنعتی شده - منبع داده: یونیدو

۱ - مبنای دسته‌بندی این گزارش مستندات سازمان بهره‌وری آسیایی (APO) است. سهم هر دسته از ارزش افزوده بخش ساخت براساس داده‌های یونیدو محاسبه شده است.

۲ - برای اینکه نتایج تحت‌تاثیر سال انتخابی قرار نگیرد، از متوسط بازه‌های زمانی سه‌ساله استفاده شده است؛ ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۱ برای دوره ابتدایی و معادل ابتدای دهه ۸۰ شمسی و ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۱ برای دوره انتهایی و معادل انتهای دهه ۹۰ شمسی.

۳ - بنگلادش، چین، انبوی، هند، ایرلند، کامبوج، کره جنوبی، فیلیپین، لهستان، سنگاپور، تایلند، ترکیه و ویتنام.

۴ - اندونزی، مکزیک و مالزی.

بعد از حدود دو دهه نیز ترکیب رشته‌فعالیت‌های صنعتی در ایران و این دو گروه کشور به هم نزدیک نشده است. ضمن آنکه جهت تغییرات نیز نامطلوب بوده است. در سال‌های انتهایی بررسی، دو دسته فرآورده‌های شیمیایی و دارویی و فلزات پایه سهم خیلی بزرگ‌تری پیدا کرده‌اند. می‌دانیم این دو دسته وابستگی زیادی به منابع طبیعی دارند و با توجه به سهم پایین تحقیق و توسعه، نقش زیادی نیز در خلق تکنولوژی و بهبود بهره‌وری صنعت ندارند. این در حالی است که در کشورهای محک صنعتی شده و کشورهای محک دارای منابع طبیعی صنعتی شده ماشین‌آلات و تجهیزات، وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر و منسوجات، پوشاک و چرم سهم بالاتری از ارزش افزوده صنعت را تولید می‌کنند. دو رشته‌فعالیت اول از منظر تکنولوژی در سطوح بالاتری قرار دارند و می‌توانند اثر هم‌افزایی بیشتری ایجاد کنند. شباهت ایران و این دو گروه کشور در سهم بالای فرآورده‌های غذایی، آشامیدنی و توتون و تنباکو است.

هرچند انتظار نمی‌رود هیچ کشوری، از جمله ایران، ترکیب صنعتی معادل ترکیب صنعت متوسط کشورهای جهان داشته باشد و کشورها با توجه به مزیت‌های رقابتی و زیرساخت‌هایی که در اختیار دارند ترکیب‌های متفاوتی از صنایع را تشکیل می‌دهند. اما دیدن جایگاه ایران در میان سایر کشورها می‌تواند رفتارهای متمایزکننده صنعت ایران را نشان دهد. به نظر می‌رسد ترکیب صنعت در کشور ما تحولاتی مشابه با کشورهای صنعتی شده را طی نکرده است. بنابراین، آنچه مشاهده می‌شود تا حد زیادی حاصل تکانه‌ها و حکمرانی اقتصادی و صنعتی خاص ایران است.

### ● ۱-۱-۳- سوال اصلی پژوهش

بر این اساس، سوال ما از اینکه چرا صنعت در ایران رشد پایداری را تجربه نکرده، به اینکه چرا به چنین ترکیبی از رشته‌فعالیت‌ها رسیده تغییر می‌کند. با این نگاه، این مطالعه در ادامه تلاش می‌کند به دو سوال پاسخ دهد:

۱. صنعت ساخت و تولید در ایران چطور به این وضعیت رسیده است؟

۲. صنعت ساخت و تولید در ایران از این پس چه مسیری را طی می‌کند؟

سوال اول در فصول دوم، سوم و چهارم، و سوال دوم در فصول پنجم و ششم پاسخ داده می‌شوند.

### ● ۱-۲- تحولات بنگاه‌های صنعتی: روندهای ۱۴۰۰-۱۳۸۰

تحولات بخش ساخت کشور حاصل تجمیع رفتار بنگاه‌های متفاوتی است که در معرض تکانه‌های گوناگون و سیاست‌های متنوع قرار گرفته‌اند. بنابراین برای درک دینامیک‌های محقق شده لازم است بر رفتار بنگاه‌های صنعتی متمرکز شویم.

صنعتی شدن با رشد تولید بنگاه‌های صنعتی اتفاق می‌افتد. رشد ارزش افزوده در بنگاه‌ها به دنبال افزایش مستمر سرمایه‌گذاری یا بهره‌وری محقق می‌شود. مالکان بنگاه تنها در صورتی برای افزایش سرمایه‌انگیزه دارند که بتوانند سود بیشتر یا مطمئن‌تری به دست بیاورند.

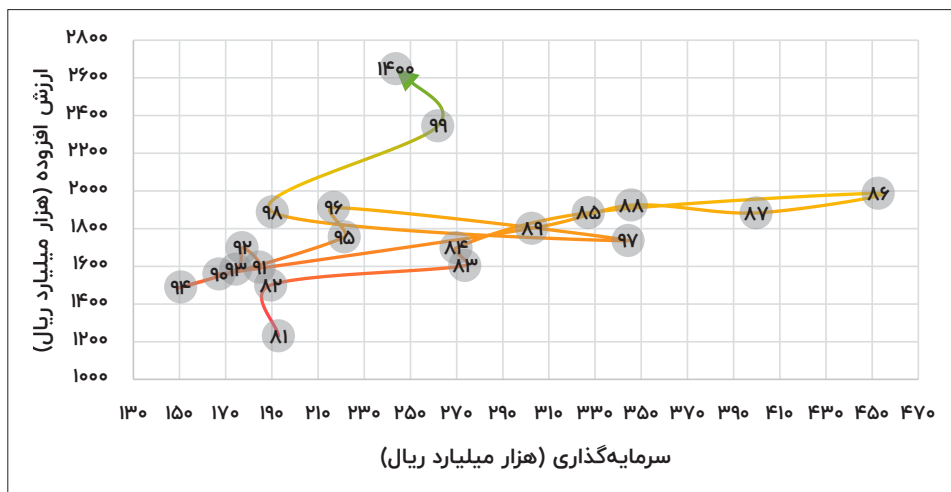
مآزاد عملیاتی<sup>۱</sup> و حاشیه سود<sup>۲</sup> شاخص‌های مهمی برای ارزیابی انگیزه توسعه، استمرار فعالیت و سلامت مالی یک بنگاه تولیدی هستند. مآزاد عملیاتی مثبت و حاشیه سود بالا نشان می‌دهد شرکت درآمد کافی را برای تامین هزینه‌های عملیاتی خود ایجاد می‌کند و برای سایر تعهدات مالی مآزاد دارد. در نتیجه، انگیزه و توان کافی برای سرمایه‌گذاری برای کسب سود بیشتر را داراست.

بنگاه‌های تولیدی با مآزاد عملیاتی مداوم و حاشیه‌های سود بالا از ظرفیت مالی برای سرمایه‌گذاری در زمینه‌های مختلف مانند تحقیق و توسعه، ارتقای بهره‌وری، بهبود فناوری تولید و گسترش بازار برخوردار می‌شوند. به علاوه با وجود مآزاد درآمدی، امکان جذب و حفظ نیروی انسانی با کارایی بالا فراهم می‌شود. این ظرفیت سرمایه‌گذاری برای باقی‌ماندن در بازار و سازگاری با تغییرات در صنعت ضروری است. بنگاه‌های سودده در گام اول حضور خود را در بازار تثبیت می‌کنند؛ سپس با گسترش خطوط تولید یا توسعه محصولات در صنایع مرتبط می‌توانند جریان درآمدی را افزایش داده و سودآوری بنگاه را پایدارتر کنند. مآزاد عملیاتی می‌تواند در راستای کاهش بدهی مصرف شود و به ثبات مالی بنگاه کمک کند. بنگاه‌هایی که بدهی کمتری دارند، کمتر در معرض نکول هستند و ریسک‌پذیری بیشتری در اجرای طرح‌های نوآورانه خواهند داشت.

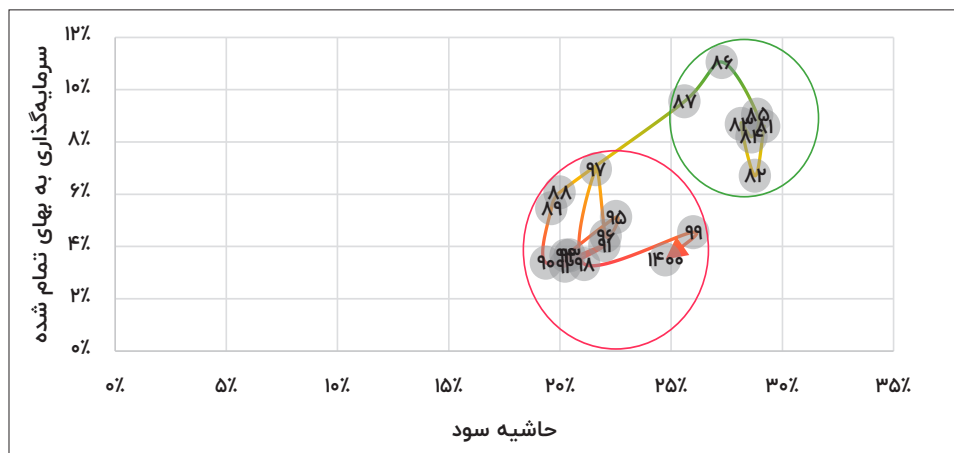
در این چهارچوب، در شرایطی که انتظار می‌رود حاشیه سود بنگاه زیاد یا ریسک فعالیت بنگاه کم شود، سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها افزایش می‌یابد، سرمایه و تولید بالقوه زیاد می‌شود و فرآیند رشد آغاز می‌شود.

شکل ۱-۵ هم‌حرکتی ارزش افزوده و سرمایه‌گذاری را در سطح صنعت نشان می‌دهد. بررسی نسبت سرمایه‌گذاری<sup>۳</sup> و حاشیه سود در سطح کل کارگاه‌های صنعتی (شکل ۱-۶) نیز نشان می‌دهد طی دو دهه گذشته هر دو شاخص کاهش یافته‌اند. پدیده‌ای که با تضعیف صنعتی شدن کشور هم‌راستا است و می‌تواند یکی از اصلی‌ترین منشأهای آن باشد.

۱- در این مطالعه مآزاد عملیاتی تفاوت بین کل درآمد یک شرکت تولیدی و کل هزینه‌های عملیاتی آن و شاخصی از سودآوری عملیات اصلی تجارت قبل از محاسبه بهره، مالیات و سایر هزینه‌های غیرعملیاتی است.  
 ۲- در این مطالعه حاشیه سود نسبی است که سودآوری یک بنگاه به نسبت درآمدش را می‌سنجد که برابر نسبت مآزاد عملیاتی (ارزش افزوده منهای دستمزدها) تقسیم بر ستانده تعریف شده است. این شاخص به مفهوم سود ناخالص بنگاه بسیار نزدیک است.  
 ۳- در این مطالعه نسبت سرمایه‌گذاری به صورت سرمایه‌گذاری به بهای تمام‌شده محصول تعریف شده است. سرمایه‌گذاری حاصل جمع انواع سرمایه‌گذاری بنگاه شامل سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و تجهیزات، املاک و مستغلات و سایر انواع سرمایه‌گذاری است. هدف از تقسیم مقدار سرمایه‌گذاری بر بهای تمام‌شده محصول آن است که اثر اندازه بنگاه بر مقدار سرمایه‌گذاری لحاظ شود و تحولات شاخص برای بنگاه‌های مختلف قابل مقایسه باشد.



▲ شکل ۱-۵- سرمایه‌گذاری و ارزش افزوده حقیقی (هزار میلیارد تومان)، حقیقی‌شده با شاخص قیمت تولیدکننده (۱۰۰=۱۳۹۵) - ارقام داخل دایره سال هستند منبع: مرکز آمار ایران



▲ شکل ۱-۶- نسبت سرمایه‌گذاری و حاشیه سود به بهای تمام‌شده محصول، کارگاه‌های صنعتی - ارقام داخل پراانتز سال هستند - منبع: مرکز آمار ایران

در شکل‌های بالا دو اتفاق به وضوح به چشم می‌خورد:

■ **اثر سطح:** افتی که از سال ۸۷ اتفاق افتاده و تا سال ۹۰ ادامه داشته است.

■ **اثر رشد:** رشد متغیرها پس از سال ۹۰ به سطوح ابتدایی دهه ۸۰ برنگشته است.

به نظر می‌رسد اقتصاد از تعادل اولیه‌ای که در آن قرار داشته به یک تعادل نامطلوب‌تر که در آن میزان حاشیه سود، سرمایه‌گذاری و ارزش افزوده پایین‌تر است حرکت کرده است. اثر سطح اولیه می‌تواند پیامد مستقیم «تحریم‌های بین‌المللی» بر بخش صنعت باشد، باین حال، اثر رشد بعدی را می‌توان علاوه بر پیامدهای دینامیک تحریم‌ها به پیامد «سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته» نیز منتسب کرد.

اثر آنی تحریم‌های بین‌المللی، کاهش سطح تولید بوده است، به علاوه، با تشدید تحریم‌ها، هزینه مبادله و شکاف تجارت به صورت مستمر افزایش یافته است<sup>۳</sup> که خود می‌تواند بخشی از اثر رشد را توضیح دهد. باین حال، بخشی از اثر رشد ناشی از اقدامات و سیاست‌گذاری‌های دولت است که گاه بدون توجه به هزینه‌های بلندمدت اتخاذ شده‌اند.

در این چهارچوب، در ادامه به بررسی عوامل موثر بر سرمایه‌گذاری و حاشیه سود بنگاه می‌پردازیم. برخی از عوامل به صورت ویژه یک بنگاه را متأثر می‌کنند که در حیطه این

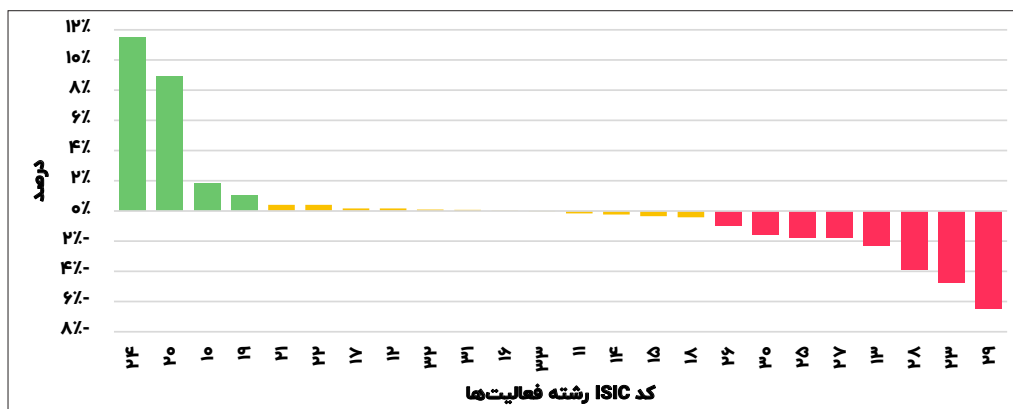
1- Level Effect  
2- Growth Effect

۳- برای اطلاعات بیشتر به مقاله بررسی اثر تحریم‌ها بر اقتصاد ایران در رکود ۱۳۹۲-۱۳۹۱ نوشته رحمتی، کریمی‌راد و مدنی‌زاده (۱۳۹۴) رجوع کنید.

پژوهش نمی‌گنجند، برخی دیگر مختص رشته‌فعالیتی هستند که بنگاه در آن فعالیت می‌کند که در بخش بعد توضیح داده شده‌اند و دسته‌ای به‌صورت مشترک همه بنگاه‌ها را متأثر می‌کنند که شرح آنها در فصل چهارم آمده است.

برای آنکه درک مناسبی از تحولات بخش ساخت کشور به دست آوریم، لازم است به تفاوت‌های میان کارگاه‌های مختلف صنعتی توجه کنیم، زیرا این تولیدکنندگان از منظر وضعیت اولیه، شدت تکانه‌های وارد شده، در معرض بودن نسبت به تکانه، سیاست‌گذاری‌های دولت و همچنین روندهای جهانی حاکم بر صنعت خود، با هم متفاوت‌اند؛ این تفاوت اولیه باعث رفتارهای متفاوت بعدی می‌شود و موقعیت آنها را نسبت به یکدیگر تغییر می‌دهد. آن چه در نهایت در ارقام تجمیع‌شده دیده می‌شود حاصل ترکیب رفتار بنگاه‌های مختلف است، به همین دلیل برخی از نوسانات تنها با توجه به ناهمگنی‌ها قابل توجیه است.

بر این اساس، در این مطالعه کارگاه‌های صنعتی از چند منظر، شامل ISIC<sup>۱</sup> دورقمی، سطح تکنولوژی، انرژی‌بری، صادرکنندگی، اندازه و رشد طبقه‌بندی شده‌اند که به تناسب در متن از آنها استفاده شده است. مهم‌ترین دسته‌بندی‌ای که در ابتدا برای توضیح از آن استفاده می‌کنیم، رشد نسبی رشته‌فعالیت‌ها است. شکل ۷ نشان می‌دهد طی ۲۰ سال گذشته، تحولاتی بسیار بزرگ در ساختار رشته‌فعالیت صنعت ایران اتفاق افتاده که خود را در تغییرات اندازه نسبی رشته‌فعالیت‌های صنعتی منعکس کرده است.



▲ شکل ۷- تغییر سهم ارزش افزوده رشته‌فعالیت‌ها ۱۳۸۱-۱۴۰۰ (واحد درصد) - منبع: مرکز آمار ایران

توضیح: ارقام محور افقی کد آیسیک دورقمی هستند. رشته‌فعالیت‌های «بزرگ‌شده»، «کوچک‌شده» و «سایر» به‌ترتیب با رنگ سبز، قرمز و زرد مشخص شده‌اند.

روایت کلی این بخش بر مبنای مقایسه روندهای حاکم بر سه گروه از رشته‌فعالیت‌ها تنظیم شده است. رشته‌فعالیت‌های صنعتی براساس نظام طبقه‌بندی ISIC در ۲۴ دسته رده‌بندی شده‌اند، هر چند وجود همه این رشته‌فعالیت‌ها برای چرخش چرخ‌های صنعت لازم است، اما اهمیت نسبی آنها در تبیین نوسان‌های حاکم بر بخش ساخت ایران یکسان نیست. با در نظر داشتن ارزش افزوده اسمی<sup>۲</sup> و برای حفظ انسجام و اختصار گزارش، بر سه گروه<sup>۳</sup> به شرح جدول ۱-۱ متمرکز شده‌ایم: چهار رشته‌فعالیتی که بیشترین افزایش سهم از ارزش افزوده اسمی را طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۹ داشته‌اند (بزرگ‌شده‌ها)، ۸ رشته‌فعالیتی که بیشترین کاهش سهم را داشته‌اند (کوچک‌شده‌ها) و سایر رشته‌فعالیت‌ها (سایر).

■ گروه «بزرگ‌شده‌ها» از تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت (۱۹)، تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی (۲۰) و تولید فلزات پایه (۲۴) و تولید فرآورده‌های غذایی (۱۰) تشکیل می‌شود که در سال پایانی بررسی یعنی سال ۱۴۰۰، ۶۳ درصد ارزش افزوده و ۳۷ درصد اشتغال کارگاه‌های صنعتی را ایجاد کرده‌اند. این در حالی است که سهم اولیه این سه رشته‌فعالیت از ارزش افزوده ۴۰ درصد (حدود ۶۰ درصد مقدار کنونی) بوده است. وزن زیاد این رشته‌فعالیت‌ها باعث می‌شود تغییرات آنها علاوه بر بخش ساخت، بر ارقام اقتصاد کلان هم موثر باشد و حتی نوسانات حاکم بر سایر رشته‌فعالیت‌ها را نیز بیپوشاند.

■ گروه «کوچک‌شده‌ها» شامل تولید منسوجات (۱۳)، تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی (۲۳) و رشته‌فعالیت‌های مرتبط با تجهیزات و وسایل نقلیه<sup>۴</sup> هستند، در سال ۱۴۰۰ این رشته‌فعالیت‌ها ۲۶ درصد از ارزش افزوده و ۴۵ درصد از اشتغال کارگاه‌های صنعتی را ایجاد کرده‌اند. مجموع وزن ارزش افزوده و اشتغال این

1- International Standard Industrial Classification

۲- این نسبت‌ها براساس ارزش افزوده اسمی رشته‌فعالیت‌ها محاسبه شده، تا نتایج تحت‌تأثیر تحولات مرتبط با تغییرات محاسبه شاخص قیمت تولیدکننده قرار نگیرد. رشته‌فعالیت فرآورده‌های نفتی (۱۹) بیشتر از همه تحت‌تأثیر این موضوع قرار می‌گرفت. تحولات شاخص قیمت این رشته‌فعالیت تحت‌تأثیر قوانین قیمت‌گذاری تغییرات شدیدی داشته است که باعث شده سهم این رشته‌فعالیت بر مبنای ارزش افزوده حقیقی در انتهای دوره کم شده باشد. با این حال، به‌گواه مقادیر تولید و صادرات می‌دانیم میزان تولید این رشته‌فعالیت نسبت به سال ابتدایی دوره نه تنها کاهش نیافته بلکه افزایش نیز پیدا کرده است. بر این اساس، از سهم ارزش افزوده اسمی استفاده کرده‌ایم.

۳- نتایج گروه‌بندی با متوسط‌گیری از سه سال اول و آخر دوره و نیز مینا قرار دادن سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۹۸ تغییر نمی‌کند.

۴- رشته‌فعالیت‌های تولید محصولات فلزی ساخته‌شده، به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات (۲۵)، ساخت محصولات رایانه‌ای، الکترونیکی و نوری (۲۶)، تولید تجهیزات برقی (۲۷)، تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی‌نشده در جای دیگر (۲۸)، تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر (۲۹) و تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل (۳۰).

رشته‌فعالیت‌ها در سال ۱۳۸۱ به ترتیب بیش از ۴۹ و ۵۹ درصد بوده است. در حالی که سهم آنها از ارزش افزوده تقریباً نصف شده، سهم‌شان از اشتغال افزایش یافته است. توجه داشته باشیم این گروه، در سال ۱۳۸۱، بزرگ‌ترین نقش را در فعالیت‌های صنعتی کشور ایفا می‌کرده‌اند، در حالی که با کاهش شدید سهم طی دوره ۲۰ ساله، کاملاً در حاشیه قرار گرفته‌اند. علاوه بر این، به نظر می‌رسد طی حدود بیست سال، در حالی که مسئله بیکاری در حال تبدیل به یک ابرچالش در کشور بوده، رشته‌فعالیت‌هایی که اشتغال زیادی ایجاد می‌کرده‌اند، کوچک شده‌اند. بنابراین تحلیل ریشه این اتفاق، نه تنها از منظر تغییر سطح تولید و درآمد، بلکه از منظر تحولات اشتغال در بخش ساخت نیز حائز اهمیت است.

■ گروه «سایر» را بقیه ۱۲ رشته‌فعالیت تشکیل می‌دهند که در مجموع حدود ۱۱ درصد ارزش افزوده و ۱۸ درصد اشتغال را ایجاد کرده‌اند. طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۴۰۰ تغییر سهم هر یک از این رشته‌فعالیت‌ها اندک (زیر یک واحد درصد) بوده و وزن مجموع آنها تقریباً ثابت مانده است.

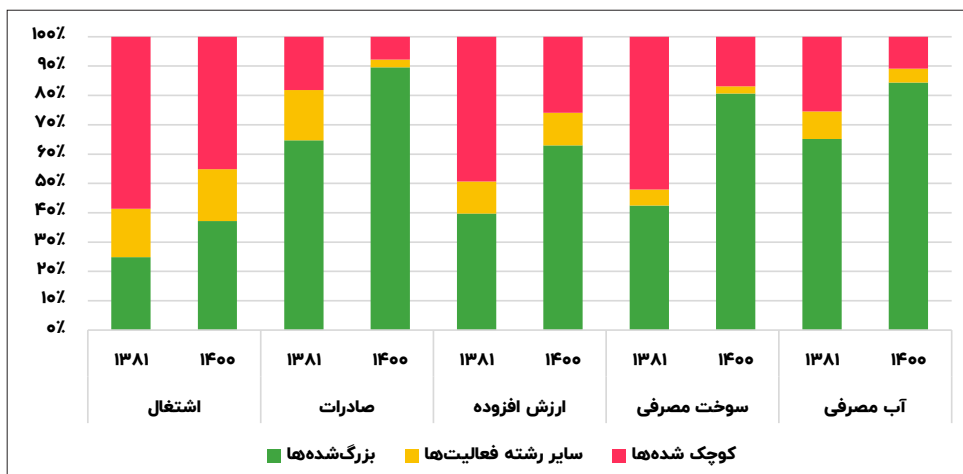
بررسی این دسته‌بندی که تنها براساس تغییر وزن ارزش اسمی طی دو دهه گذشته صورت گرفته است، نشان می‌دهد رشته‌فعالیت‌هایی که در این دسته‌بندی‌ها قرار می‌گیرند از منظر ارتباط با منابع نفت و گاز هم ویژگی‌های مشترکی دارند که می‌تواند بخشی از تحولات صورت گرفته در آنها را توضیح دهد.

■ در گروه «بزرگ‌شده» فرآیند تولید سه رشته‌فعالیت تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت (۱۹)، تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی (۲۰)، تولید فلزات پایه (۲۴) به صورت مستقیم به منابع نفت و گاز به‌عنوان منبع انرژی یا ماده اولیه، وابسته هستند.

■ در گروه «کوچک‌شده» رشته‌فعالیت‌های مرتبط با تجهیزات و وسایل نقلیه شامل تولید محصولات فلزی ساخته‌شده، به جز ماشین‌آلات و تجهیزات (۲۵)، ساخت محصولات رایانه‌ای، الکترونیکی و نوری (۲۶)، تولید تجهیزات برقی (۲۷)، تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر (۲۸)، تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر (۲۹) و تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل (۳۰) قرار دارند که به سبب دو سازوکار به صورت غیر مستقیم به منابع نفت و گاز وابسته‌اند. گروه کوچک‌شده‌ها، صنایعی هستند که عمدتاً استراتژی جایگزینی واردات را نمایندگی می‌کنند و بازار هدف آنها، بازار داخلی است. این صنایع، از آنجاکه متکی به حمایت‌های تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای رشد کرده‌اند، آرزوی محدود دارند و تامین‌ارزی آنها، از طریق درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام صورت می‌گیرد (تراز ارز منفی). میزان صادرات نفت می‌تواند سقف میزان واردات و در نتیجه فعالیت بنگاه‌های فعال در این رشته‌فعالیت‌ها را تعیین کند. از سوی دیگر، درآمدهای نفتی بر درآمد سرانه و میزان تقاضا برای محصولات این صنایع اثر می‌گذارند.

■ رشته‌فعالیت‌های گروه «سایر» ارتباط کمتری با منابع نفت و گاز داشته‌اند و می‌توانند محکی<sup>۱</sup> برای درک تصویر صنعت ایران در نبود تکانه‌های بزرگ مرتبط با منابع نفت و گاز باشند.

■ ویژگی‌های مشترک مهم دیگری هم میان رشته‌فعالیت‌های هر دسته به چشم می‌خورد. براساس شکل ۱-۸، مشاهده می‌شود سهم گروه بزرگ‌شده از سوخت و آب مصرفی بیش از ۸۰ درصد است. همچنین حدود ۹۰ درصد صادرات صنعتی کشور در این گروه صورت می‌گیرد و بخش ساخت وابستگی زیادی به آنها دارد. بنابراین در صورتی که خطرات بالقوه محیط زیستی یا دسترسی به انرژی تولید این گروه را متاثر کند، اقتصاد کشور نه تنها به دلیل کاهش ارزش افزوده ایجاد شده از طریق آنها آسیب می‌بیند، بلکه کاهش شدید صادرات صنعتی، روی واردات و تولید سایر رشته‌فعالیت‌ها هم اثر می‌گذارد و اثر غیر مستقیم این دسته هم بسیار بزرگ خواهد بود.



▲ شکل ۱-۸- سهم سه گروه بزرگ‌شده، کوچک‌شده و سایر از ارزش افزوده، اشتغال، صادرات، سوخت و آب در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۴۰۰ (درصد)  
منبع: مرکز آمار ایران

جدول ۱-۱ - دسته‌بندی و وزن رشته‌فعالیت‌ها براساس ارزش‌افزوده اسمی - منبع: مرکز آمار ایران

گروه	کد ISIC	نام اختصاری	وزن ارزش‌افزوده سال ۱۳۸۱	وزن ارزش‌افزوده سال ۱۴۰۰
بزرگ شده‌ها	۲۰	مواد شیمیایی	۰.۱۲	۰.۲۱
	۲۴	فلزات پایه	۰.۱۱	۰.۲۳
	۱۹	فرآورده‌های نفتی	۰.۰۹	۰.۱۰
	۱۰	غذایی	۰.۰۸	۰.۱۰
سایر	۲۲	پلاستیک	۰.۰۳	۰.۰۴
	۲۱	دارو	۰.۰۲	۰.۰۲
	۱۷	کاغذ	۰.۰۱	۰.۰۱
	۳۱	مبلمان	۰.۰۰	۰.۰۰
	۱۲	توتون	۰.۰۰	۰.۰۰
	۳۲	سایر مصنوعات	۰.۰۱	۰.۰۱
	۳۳	تعمیر ماشین‌آلات	۰.۰۰	۰.۰۰
	۱۶	چوب	۰.۰۱	۰.۰۰
	۱۱	آشامیدنی	۰.۰۱	۰.۰۱
	۱۴	پوشاک	۰.۰۱	۰.۰۰
	۱۵	چرم	۰.۰۱	۰.۰۰
	۱۸	چاپ	۰.۰۱	۰.۰۰
کوچک شده‌ها	۲۶	الکترونیکی	۰.۰۲	۰.۰۱
	۳۰	تجهیزات حمل‌ونقل	۰.۰۲	۰.۰۱
	۲۷	تجهیزات برقی	۰.۰۵	۰.۰۳
	۲۵	محصولات فلزی	۰.۰۵	۰.۰۳
	۱۳	منسوجات	۰.۰۵	۰.۰۲
	۲۸	سایر تجهیزات	۰.۰۷	۰.۰۳
	۲۳	معدنی غیر فلزی	۰.۱۱	۰.۰۷
	۲۹	نقلیه موتوری	۰.۱۳	۰.۰۷

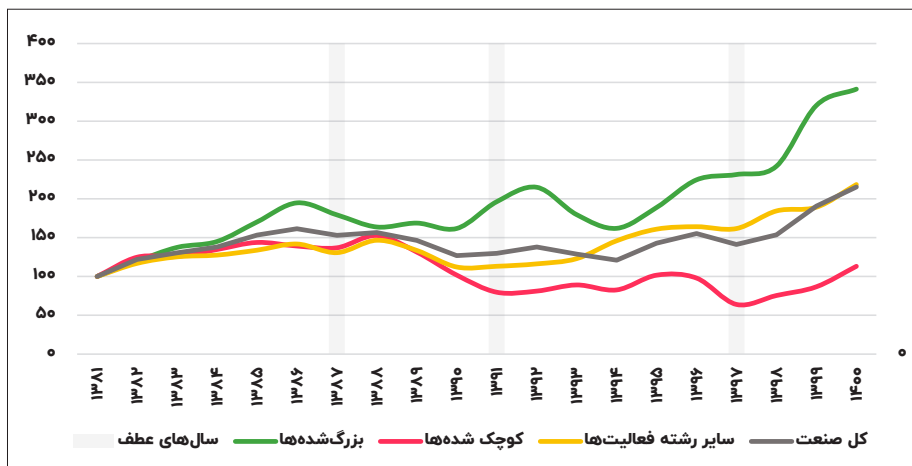
در ادامه ابتدا تحولات ارزش‌افزوده، سرمایه‌گذاری و حاشیه سود گروه‌ها طی زمان و براساس تکرانه‌های وفور درآمدهای ارزی، تحریم و اقدامات حاکمیتی بررسی می‌شود تا از این رهگذر تغییرات کل بخش ساخت قابل ارزیابی باشد.

### ● ۱-۲-۱- ارزش‌افزوده

آنچه در سطح کلان صنعت مشاهده می‌شود، حاصل تلفیق عملکرد این رشته‌فعالیت‌های متنوع است. شکل ۱-۹ روند رشد ارزش‌افزوده سه گروه را در مقایسه با کل صنعت نشان می‌دهد. برای سهولت در مقایسه تغییرات، ارزش‌افزوده همه گروه‌ها در سال ۱۳۸۱ برابر ۱۰۰ در نظر گرفته شده‌اند. نرخ رشد سه دسته تقریباً تا سال ۱۳۸۴ به هم نزدیک است، پس از آن به تدریج صنایع بزرگ شده رشد سریع‌تری نسبت به کل صنعت دارند و رشد صنایع کوچک‌شده احتمالاً به دلیل افزایش شدید واردات کالاهای جانشین کند می‌شود. تحریم سال ۱۳۸۷ بیشترین اثر را بر صنایع بزرگ‌شده دارد و دوباره سه گروه را به هم نزدیک می‌کند، باین حال تحریم‌های بعدی مرتبط با صنعت خودروسازی نرخ رشد ارزش‌افزوده رشته‌فعالیت‌های کوچک‌شده را منفی و سهم آنها از اقتصاد را کوچک کرده‌است، داده‌ها نشان می‌دهند این افت در سال‌های بعد هم جبران نشده است.



گروه بزرگ‌شده، به‌رغم نوسان‌های زیاد، در مجموع روندی صعودی را طی کرده است. افزایش ظرفیت تولید محقق شده در دهه ۸۰ شمسی، در کنار صادرکنندگی رشته‌فعالیت‌های این دسته همراه با جهش‌های ارزی می‌تواند بخش بزرگی از این تغییرات را توضیح دهد.



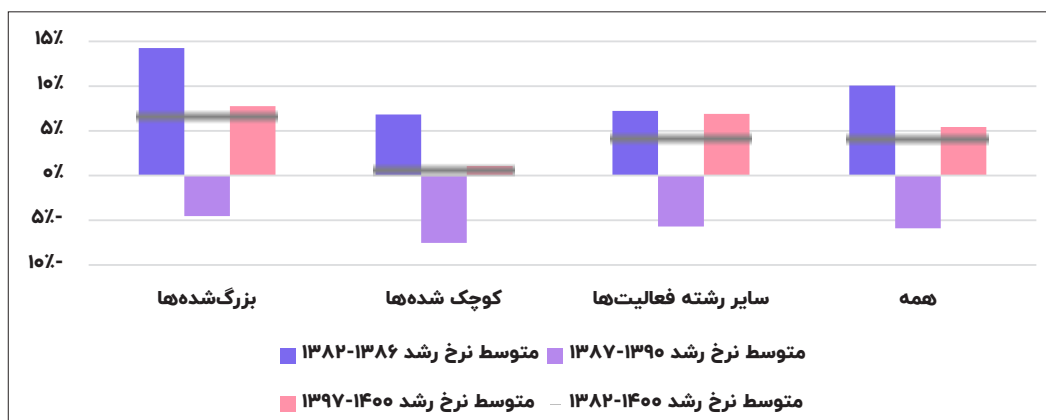
▲ شکل ۱-۹- روند رشد ارزش افزوده رشته‌فعالیت‌ها ۱۴۰۰-۱۳۸۱ - منبع: مرکز آمار ایران

توضیح: ارزش افزوده همه گروه‌ها در سال ۱۳۸۱ برابر ۱۰۰ قرار داده شده است.

شکل ۱-۸ وزن نسبی ارزش افزوده سه گروه را نشان می‌دهد، در سال ۱۳۸۱ کوچک‌شده‌ها، بزرگ‌شده‌ها و سایر به‌ترتیب حدود ۵۰، ۴۰ و ۱۰ درصد از ارزش افزوده را خلق می‌کردند. در واقع وزن نسبی دو گروه کوچک‌شده و بزرگ‌شده با هم قابل مقایسه بود. با اینکه گروه بزرگ‌شده سهم غالب در صادرات صنعتی را داشته، گروه کوچک‌شده بار اشتغال صنعتی را بر دوش می‌کشیده است. بنابراین به نوعی قدرت چانه‌زنی گروه‌های کوچک‌شده و بزرگ‌شده برای تعیین اقدامات صنعتی دولت متناسب می‌نمود.

شکل ۱-۱۰ متوسط نرخ رشد سالانه ارزش افزوده حقیقی را برای گروه‌های معرفی شده در دوره‌های زمانی مختلف نشان می‌دهد. در همه گروه‌ها روند متوسط نرخ رشد نزولی است. تنها استثنا گروه بزرگ‌شده‌هاست که به دلیل افت شدید فرآورده‌های نفتی (۱۹) در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۳۸۷ نرخ رشد متوسط منفی را تجربه کرده است، با حذف فرآورده‌های نفتی (۱۹)، روند متوسط نرخ رشد این گروه نیز نزولی است. متوسط نرخ رشد کوچک‌شده‌ها از همه گروه‌ها پایین‌تر و متوسط نرخ رشد گروه سایر از همه بیشتر است. نرخ رشد متوسط دوره انتهایی در گروه کوچک‌شده‌ها از همه گروه‌های دیگر کمتر است. بهبود وضعیت نرخ رشد در گروه «سایر» بهتر بوده است.

در ادامه تحولات هر یک از گروه‌ها به‌صورت جداگانه بررسی می‌شود.



▲ شکل ۱-۱۰- متوسط نرخ رشد سالانه ارزش افزوده حقیقی برای گروه‌ها (درصد) در دوره‌های زمانی مختلف، حقیقی شده با شاخص قیمت تولیدکننده (۱۰۰=۱۳۹۵) - منبع: مرکز آمار ایران

## ● ۱-۱-۲-۱- گروه «کوچک‌شده»

شکل ۱-۱۱ ارزش افزوده گروه کوچک‌شده‌ها را نشان می‌دهد. اگر این گروه را به سه دسته منسوجات (۱۳)، معدنی غیرفلزی (۲۳) و مجموعه رشته‌فعالیت‌های مرتبط با تجهیزات و وسایل نقلیه تفکیک کنیم، مشاهده می‌شود:

■ مقدار تولید منسوجات (۱۳) تقریباً ثابت بوده است.

■ رشته‌فعالیت معدنی غیرفلزی (۲۳) تا سال ۱۳۹۱ رشد کرده، اما پس از آن دچار افول و نوسان شده است. شاید بتوان رشد این رشته‌فعالیت را در دهه ۸۰ شمسی را به سرمایه‌گذاری بیش از حد در ساختمان که به دنبال سیاست‌های دولت برای خانه‌دار شدن شهروندان و همچنین افزایش نسبی قیمت املاک و مستغلات که در پی افزایش درآمدهای نفتی، کاهش قیمت نسبی ارز، بیماری هلندی<sup>۱</sup> رخ داد منتسب کرد. به علاوه، محدودیت‌های مرتبط با صادرات از سال ۹۳ اثر قابل ملاحظه‌ای بر حاشیه سود و سرمایه‌گذاری (شکل ۱-۲۳) این رشته‌فعالیت گذاشته و خلق ارزش افزوده سال‌های آتی را محدود کرده است.

■ رشته‌فعالیت‌های محصول فلزی (۲۵)، الکترونیکی (۲۶)، تجهیزات برقی (۲۷)، سایر تجهیزات (۲۸)، نقلیه موتوری (۲۹) و تجهیزات حمل‌ونقل (۳۰) تا حد زیادی تحت تاثیر تحولات رشته‌فعالیت نقلیه موتوری (۲۹) قرار دارند. این رشته‌فعالیت طی دهه ۸۰ چند ساز و کار متفاوت را تجربه کرده است.

سیاست‌های صنعتی اخذشده در مورد این رشته‌فعالیت‌ها اثر زیادی بر تولید آنها داشته است:

■ با استراتژی جایگزینی واردات از آنها حمایت می‌شد،

■ از ممنوعیت‌های واردات کالای مشابه بهره‌مند شدند و

■ از حمایت قیمتی مبتنی بر ارز و تسهیلات برخوردار بودند.

صنعت کشور از دوره‌های گذشته، خیلی قبل‌تر از بازه مورد بررسی، براساس استراتژی جایگزینی واردات بنیان نهاده شده بود. مولفه‌های اصلی استراتژی جایگزینی واردات حمایت از صنعت نوزاد و توسعه صنعت برای پوشش بازار داخلی است. این استراتژی معمولاً به صورت مرحله‌بندی شده، ابتدا به کالای مصرفی از طریق تامین واردات واسطه‌ای و سرمایه‌ای لازم برای تولید صنایع با ارزش ارزان، بالا بردن تعرفه محصول نهایی و مجوزهای سخت‌گیرانه ورود به صنعت (برای تضمین مقیاس تولید) اولویت می‌دهد. باین حال، تجربه ایران و سایر کشورها نشان می‌دهد پیامدهایی برای ذی‌نفعان دارد:

■ تولیدکننده داخلی فعال: منفعت در اختیار داشتن بازار کشور

■ تولیدکننده داخلی بالقوه: مواجهه با هزینه بالای ورود

■ مصرف‌کننده داخلی: دسترسی به محصول داخلی، عدم دسترسی به جایگزین‌های باکیفیت‌تر خارجی

■ دولت: افزایش ریسک ناترازی بودجه‌ای و ارزی

در نتیجه، عمدتاً مصرف‌کننده و تانداهای بنگاه‌های بالقوه و دولت، هزینه‌گذار مدنظر سیاست‌گذار را از صنعت نوزاد به یک صنعت بالغ پرداخت می‌کنند.

■ محصول نهایی تولیدشده، به‌رغم همه حمایت‌ها، به‌صورت نسبی گران است، فرآیند تولیدش کارا نیست و این هزینه بالا را مصرف‌کننده پرداخت می‌کند (برای مثال می‌توان به صنعت خودرو اشاره کرد).

■ به‌صورت طبیعی صنعت متمرکز و غیررقابتی (نزدیک به انحصار) و به‌شدت مورد حمایت تعریف می‌شود و تانداهای قدرت سودآوری دارد.

■ تجربه جهانی نشان می‌دهد دولت دچار مسئله ناسازگاری زمانی می‌شود و حمایت از صنعت نوزاد برای سال‌ها باقی می‌ماند. همچنین، استمرار حمایت‌های دولتی به کسری بودجه و کسری تراز پرداخت‌ها منجر می‌شود.

■ در ایران به دلیل تورم بالا (و درک تورم به‌عنوان یک پدیده محلی) و بالا بودن قیمت تمام‌شده محصول این صنایع، قیمت‌گذاری روی محصول این صنایع هم صورت می‌گرفته، که سودآوری فعالیت آنها را مختل و وابستگی آنها را به رانت‌های ارز و انرژی بیشتر کرده است.

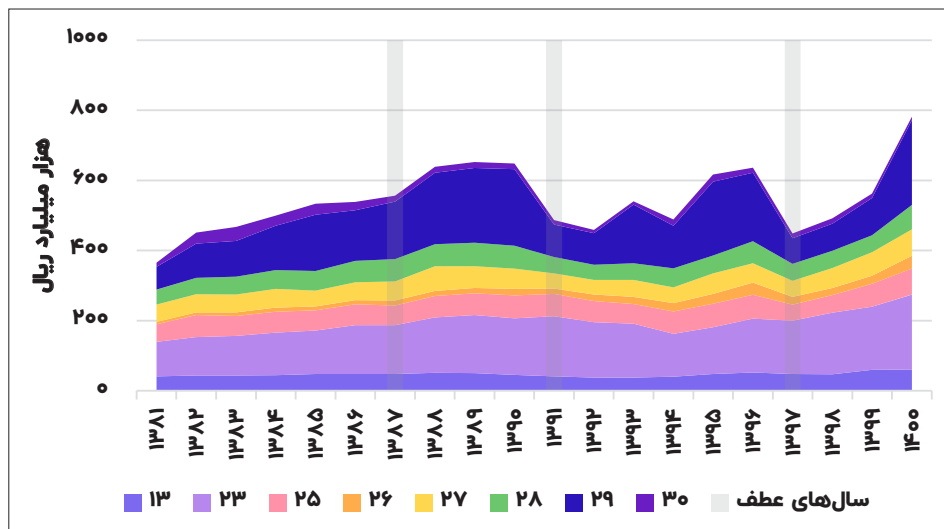
■ ناترازی‌های بزرگ اقتصاد ناشی از تامین مالی جنگ و بازسازی که در قالب جهش‌های ارزی و قیمتی بروز یافتند به تشدید فرآیند قیمت‌گذاری منجر شدند و این نقطه تکمیل حلقه پارادوکس حمایت از صنایع نوزاد در ایران بود.

در این بستر اقتصادی و صنعتی، افزایش درآمد سرانه ابتدای دهه ۸۰، به افزایش تقاضا برای این محصولات صنعتی منجر شد که در قالب رشد ارزش افزوده آنها قابل مشاهده است. بازار به نسبت بزرگ ایران، برای این رشته‌فعالیت‌ها که برای کاهش هزینه‌های تولید نیازمند تولید در مقیاس بزرگ هستند نیز فرصتی برای رشد بود. همبستگی رشد ارزش افزوده این رشته‌فعالیت‌ها با رشد درآمدهای نفتی، نشان‌دهنده ارتباط غیرمستقیم آنها با منابع نفت و گاز است. تعداد محدودی بنگاه بزرگ

۱- در کشورهای دارای منابع طبیعی، افزایش ناگهانی درآمدهای ناشی از منابع طبیعی می‌تواند سازوکار بیماری هلندی را فعال کند. به این معنی که با افزایش درآمدهای ارزی ناشی از منبع طبیعی، نرخ ارز کاهش می‌یابد، در نتیجه در حوزه کالاهایی که قابلیت مبادله دارند، قیمت نسبی کالاهای تولید داخل نسبت به کالاهای خارجی متناظر افزایش می‌یابد. پیامد این روند آن است که تولید کالاهای قابل مبادله داخلی کاهش می‌یابد.

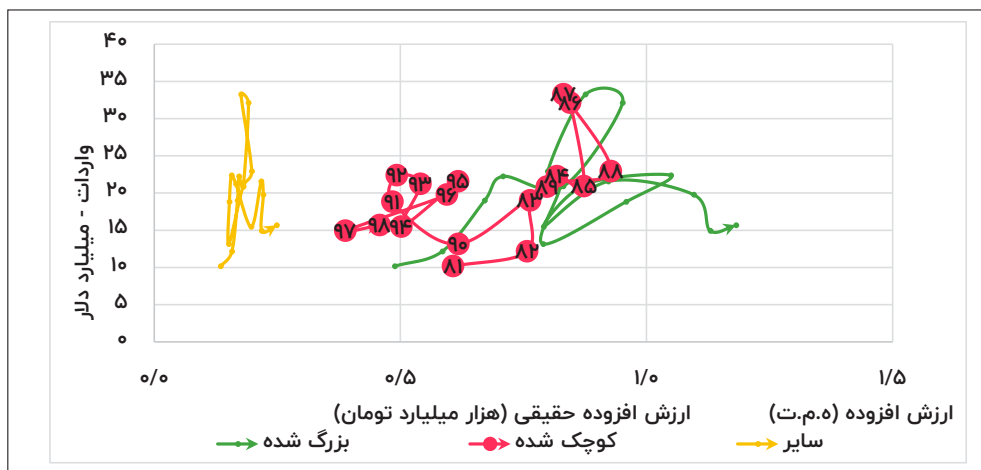
در کشورهایی که شیوه تبدیل درآمدهای ارزی ناشی از منابع طبیعی به‌صورت مستقیم از مسیر بانک مرکزی اتفاق می‌افتد، سازوکار دیگری نیز فعال می‌شود. پایه پولی به دلیل خرید ارز دولت از سوی بانک مرکزی افزایش می‌یابد، در نتیجه نقدینگی و تورم نیز زیاد می‌شود. باین حال، تورم روی همه اقلام به یک اندازه اثر نمی‌گذارد. قیمت کالاهای قابل مبادله در رقابت با همتهای خارجی افزایش کمتری می‌یابد، در مقابل افزایش قیمت کالاهای و خدمات غیرقابل مبادله مانند املاک و دستمزد شدیدتر خواهد بود. به تعبیر دیگر، قیمت نسبی کالاهای قابل مبادله (که محصولات صنعتی در این دسته طبقه‌بندی می‌شوند) نسبت به کالاهای غیرقابل مبادله بیشتر می‌شود. به این پدیده بیماری هلندی می‌گویند. شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد از اواسط دهه ۸۰ شمسی که واردات به پشته درآمدهای ارزی به‌شدت افزایش پیدا کرد، بیماری هلندی هم در ایران فعال شد. قیمت زمین و مسکن افزایش قابل ملاحظه یافت و تولید صنعتی در مورد رشته‌فعالیت‌هایی که از قبل کالاهای وارداتی بودند ضعیف شد.

با تکنولوژی به نسبت بهتر در آنها فعالیت می‌کردند که با ورود کشور به دوره وفور واردات در دهه ۸۰ (سه برابر شدن واردات در مقابل ۱/۶ برابر شدن تولید ناخالص داخلی)، به کالاهای وارداتی واسطه‌ای و سرمایه‌ای وابسته‌تر شدند و بر همین مبنای رشد کردند.



▲ شکل ۱-۱ - ارزش افزوده گروه کوچک‌شده‌ها ۱۴۰۰-۱۳۸۱ (هزار میلیارد ریال)، حقیقی‌شده با شاخص قیمت تولیدکننده (۱۰۰=۱۳۹۵) - منبع: مرکز آمار ایران

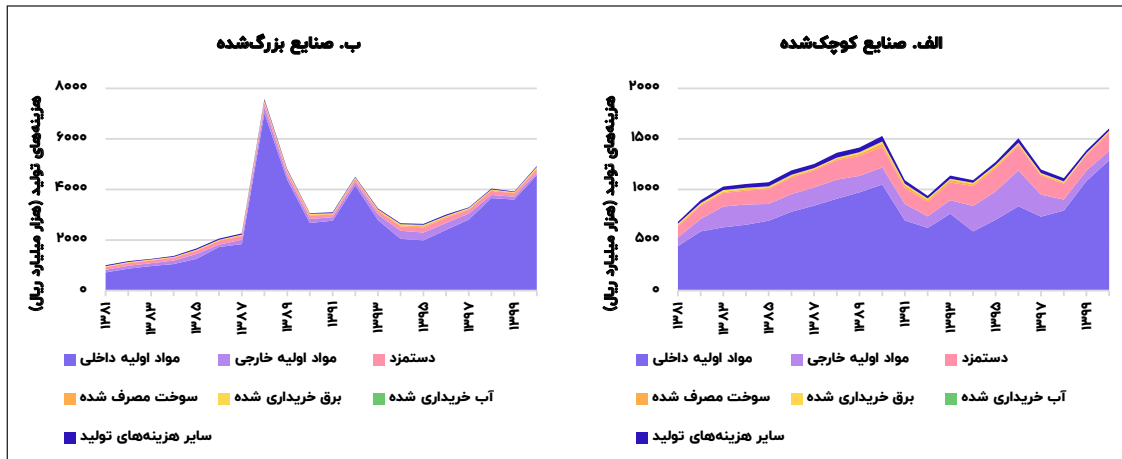
افزایش واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای در نیمه دوم دهه ۸۰ به افزایش تولید این رشته‌فعالیت‌ها کمک کرد (شکل ۱-۱۲). باین حال، به صورت همزمان وابستگی آنها به واردات را افزایش داد و تاب‌آوری آنها را در قبال تکانه‌های تحریم و ارزی کم کرد.



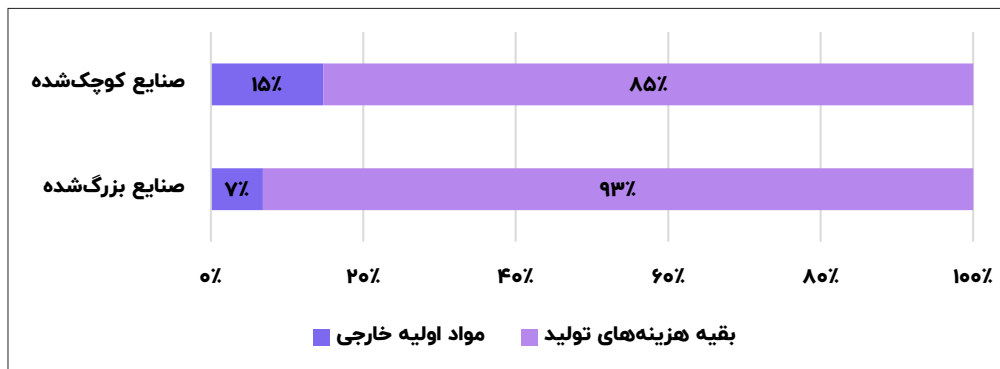
▲ شکل ۱-۲ - ارزش افزوده حقیقی (هزار میلیارد تومان، ثابت ۹۵) و واردات گمرکی (میلیارد دلار) - ارقام داخل دایره سال را نشان می‌دهند - منبع: مرکز آمار ایران

بر این اساس، اثر تحریم‌ها بر این رشته‌فعالیت در بازه زمانی ۱۳۹۱-۱۳۹۲ بسیار مشخص است. پس از رفع اثر اولیه تحریم‌ها، بهبودهای سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۵-۱۳۹۶ نیز در نمودار مشاهده می‌شوند. اما به نظر می‌رسد قیمت‌گذاری‌های دستوری که از سال ۱۳۹۶ روی این صنعت اعمال می‌شود، حاشیه سود را بسیار کاهش داده (و حتی گاه منفی کرده)، در نتیجه ارزش افزوده را کم کرده است. بنابراین، سهم تولید وسایل نقلیه موتوری (۲۹) از بخش صنعت ایران به صورت ماندگار کاهش پیدا کرده است.

در شکل ۱-۱۳ هزینه تولید به تفکیک اجزای تشکیل دهنده آن برای گروه کوچک‌شده‌ها و بزرگ‌شده‌ها نشان داده شده است. عمده هزینه تولید در گروه بزرگ‌شده‌ها صرف مواد خام و اولیه می‌شود که در داخل کشور تهیه می‌شوند. این صنایع عمدتاً بر منابع نفت و فلزات پایه متکی هستند. از سمت دیگر، هزینه مواد اولیه خارجی و دستمزد در گروه صنایع کوچک‌شده به مراتب بیشتر است.



▲ شکل ۱-۱۳ - هزینه تولید به تفکیک اجزا در کنار ارزش افزوده برای دو گروه صنایع بزرگ‌شده و کوچک‌شده (هزار میلیارد تومان، ثابت ۹۵) - منبع: مرکز آمار ایران



▲ شکل ۱-۱۴ - متوسط سهم مواد اولیه خارجی از هزینه تولید در دو گروه صنایع بزرگ‌شده و کوچک‌شده، از سال ۱۳۸۱ تا سال ۱۴۰۰ (درصد) - منبع: مرکز آمار ایران

مطابق شکل ۱-۱۴ به‌طور متوسط سهم مواد اولیه خارجی از هزینه‌های تولید در گروه صنایع کوچک‌شده ۱۵ و در صنایع بزرگ‌شده ۷ درصد است. از این‌رو صنایع کوچک‌شده، تقریباً دو برابر بیشتر به منابع خارجی وابسته‌اند. به علت همین وابستگی، ارزش افزوده آنها هم‌حرکتی بیشتری با واردات دارد، در دوران وفور درآمدهای نفتی رشد می‌کند و در دوران تحریم بیشتر متضرر و کوچک می‌شود. علاوه بر نرخ رشد پایین، به نظر می‌رسد رشته‌فعالیت‌های گروه «کوچک‌شده‌ها» نوسان زیادی داشته‌اند (شکل ۱-۱۵)، در نتیجه، سود تعدیل شده با ریسک برای این صنایع ارقام کوچک‌تری را نشان می‌دهد.



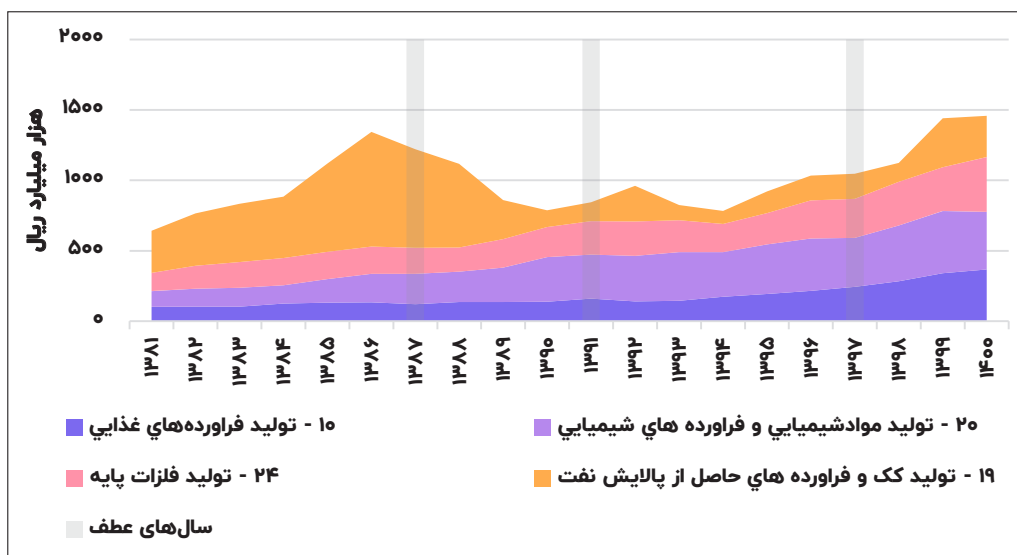
▲ شکل ۱-۱۵ - ضریب تغییرات نرخ رشد سالانه ارزش افزوده حقیقی (درصد)، ۱۴۰۰-۱۳۸۱، حقیقی‌شده با شاخص قیمت تولیدکننده (۱۰۰=۱۳۹۵) - منبع: مرکز آمار ایران

توضیح: ضریب تغییرات به صورت انحراف معیار تقسیم بر متوسط تعریف می‌شود و شدت نوسانات یک متغیر را نشان می‌دهد. گروه کوچک‌شده بیشترین کاهش حاشیه سود و نسبت سرمایه‌گذاری را تجربه کرده‌اند (شکل ۱-۲۳). به‌ویژه به نظر می‌رسد هنوز تعادل ثانویه‌ای برای این گروه محقق نشده و استمرار کاهش حاشیه سود و نسبت سرمایه‌گذاری به اندازه‌ای شده که حاشیه سود پس از نوسان‌های زیاد به اندازه ابتدای دوره و نسبت سرمایه‌گذاری به بهای تمام‌شده حدود ۴ درصد (۴۰ درصد رقم ابتدای دوره) شده است. این موضوع از این نظر اهمیت دارد که بر خلاف مشاهده‌ای که در ایران در مورد کاهش سهم این رشته‌فعالیت وجود دارد، در بسیاری از کشورهایی که فرآیند صنعتی شدن را طی کرده یا می‌کنند سهم این دسته از رشته‌فعالیت‌ها در حال رشد است. بخش بزرگی از اثر مثبت سرریز صنعت از منظر افزایش بهره‌وری، منافع ناشی از تجارت و اشتغال‌زایی برای نیروی کار غیرماهر در همان رشته‌فعالیت‌هایی اتفاق می‌افتد که در ایران به صورت نسبی کوچک شده‌اند. به نظر می‌رسد چرخه نامطلوب کاهش حاشیه سود و سرمایه‌گذاری در این رشته‌فعالیت‌های صنعتی هنوز ادامه دارد و به تعادل جدیدی همگرا نشده است.

### ● ۱-۲-۱-۲- گروه «بزرگ‌شده»

سرمایه‌گذاری قابل توجهی در گاز و افزایش ظرفیت پالایشگاهی کشور در دهه ۸۰ صورت گرفت که ظرفیتی برای کاهش فشار تحریم ایجاد کرد. در شرایط تحریم و با افزایش شدید محدودیت‌های صادراتی نفت و گاز و افزایش تورم و پتانسیل افزایش قیمت انرژی، قیمت‌گذاری‌ها و ایجاد دسترسی‌ها به سمتی رفت که مصرف گاز خانگی و صنایع وابسته به شدت افزایش یافت. در نتیجه، گروه جدیدی از صنایع توسعه پیدا کردند که در این مطالعه به‌عنوان بزرگ‌شده‌ها خوانده می‌شوند.

بررسی تفکیکی گروه بزرگ‌شده‌ها در شکل ۱-۱۶ نشان می‌دهد به جز فرآورده‌های نفتی (۱۹)، سه رشته‌فعالیت دیگر، بانوسان زیادی در ارزش افزوده حقیقی مواجه نیستند. طی این سال‌ها متوسط نرخ رشد مواد شیمیایی (۲۰)، غذایی (۱۰) و فلزات پایه (۲۴) از متوسط نرخ رشد ارزش افزوده حقیقی کارگاه‌های صنعتی بالاتر است.



▲ شکل ۱-۱۶- ارزش افزوده گروه بزرگ‌شده‌ها ۱۳۸۱-۱۴۰۰ (هزار میلیارد ریال)، حقیقی شده با شاخص قیمت تولیدکننده (۱۳۹۵=۱۰۰) - منبع: مرکز آمار ایران

به نظر می‌رسد هر سه صنعت - مواد شیمیایی (۲۰)، غذایی (۱۰) و فلزات پایه (۲۴) - از رانت موجود در قیمت انرژی و مواد اولیه که بخش بزرگی از ترکیب هزینه‌هایشان را تشکیل می‌دهد (شکل ۱-۱۷) بهره‌مند شده‌اند و این موضوع عامل مهمی در رشد مستمر آنها بوده است. بنابراین، وابستگی مستقیم این رشته‌فعالیت‌ها به منابع نفت و گاز، باعث شده از یک سو در دوران وفور درآمدهای نفتی به دلیل منابع بیشتری که در اختیار دارند بیشتر رشد کنند و سهم آنها از بخش ساخت افزایش یابد. از سوی دیگر صادرکنندگی این رشته‌فعالیت‌ها سبب شده در دوران کمبود درآمدهای نفتی به سبب افزایش نرخ ارز افزایش سهم از ارزش افزوده بخش ساخت را تجربه کنند که در نمودارهای بعدی دیده می‌شود. این گروه در عمل منابع انرژی را می‌گیرند و با تکنولوژی پایین یا متوسط تبدیل به محصول و صادر می‌کنند.



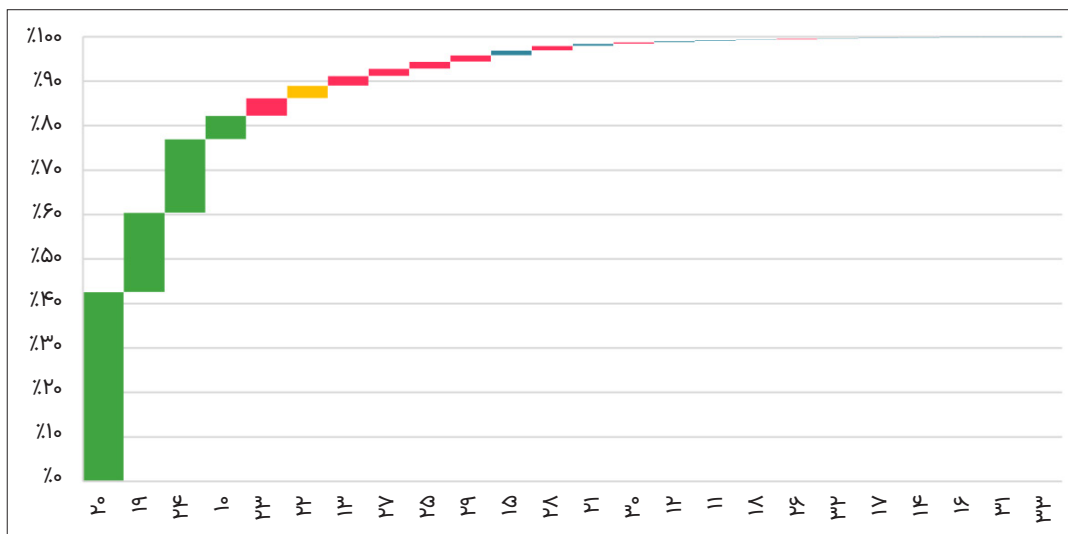
▲ شکل ۱-۱۷- ترکیب هزینه رسته‌فعالیت‌ها، ۱۴۰۰ (درصد) - منبع: مرکز آمار ایران

رشته فعالیت‌هایی که بیشترین مقدار صادرات را دارند در گروه بزرگ‌شده هستند و سهم آنها از صادرات کارگاه‌های صنعتی از ۷۲ درصد به ۹۰ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است (شکل ۱-۸). حدود ۸۸ درصد صادرات کارگاه‌صنعتی با پنج رسته‌فعالیت صورت می‌گیرد (شکل ۱-۱۸) که به ترتیب سهم مواد شیمیایی (۲۰)، فرآورده‌های نفتی (۱۹)، فلزات پایه (۲۴)، مواد غذایی (۱۰) و کانی‌های غیرفلزی (۲۳) هستند. غیر از مواد غذایی (۱۰) - با سهم از صادرات ۵ درصد - سایر صادرکنندگان وابستگی زیادی به انرژی ندارند. یک عامل مهم در رقابت‌پذیری صادراتی آنها یارانه موجود در هزینه سوخت و خوراک است. صادرات مواد غذایی (۱۰) هم با یارانه موجود در کالاهای اساسی خوراکی همبستگی زیادی دارد. به علاوه، روند افزایش سهم رسته‌فعالیت فرآورده‌های غذایی، با افزایش سطح درآمد سرانه، تقریباً در همه کشورها دیده می‌شود.

به نظر می‌رسد آن دسته از ویژگی‌های مطلوب صنعتی شدن که به خلق تکنولوژی، ایجاد اشتغال برای نیروی کار ماهر و غیرماهر و اثر سرریز بر سایر رسته‌فعالیت‌ها می‌پردازد در رسته‌فعالیت‌های انرژی-محور فعال در این گروه بسیار کم‌رنگ است. البته از طریق صادرات ارزآوری و اثر درآمدی دارند اما سایر سازوکارهای مطلوب صنعتی شدن را فعال نمی‌کنند. با اینکه برای کشور منابع ارزی ایجاد می‌کنند، اما منابع ارزی ایجادشده در واقع همچنان از محل منابع طبیعی است که پس از تغییر صادر شده است.

این رسته‌فعالیت‌ها از نظر تکنولوژی سطح بالایی ندارند، به شدت انرژی‌بر و آب‌بر هستند و ادامه فعالیت آنها از این منظر در معرض خطر است. با این حال، سیاست‌های صنعتی کشور به سمت توسعه این رسته‌فعالیت‌ها پیش رفته است. تغییرات زیاد مالکیتی این رسته‌فعالیت‌ها نحوه انتفاع جامعه از حاشیه سود آنها را متاثر کرده است.

## چالش‌های صنعتی شدن ایران: از حکمرانی اقتصادی تا تحولات جهانی

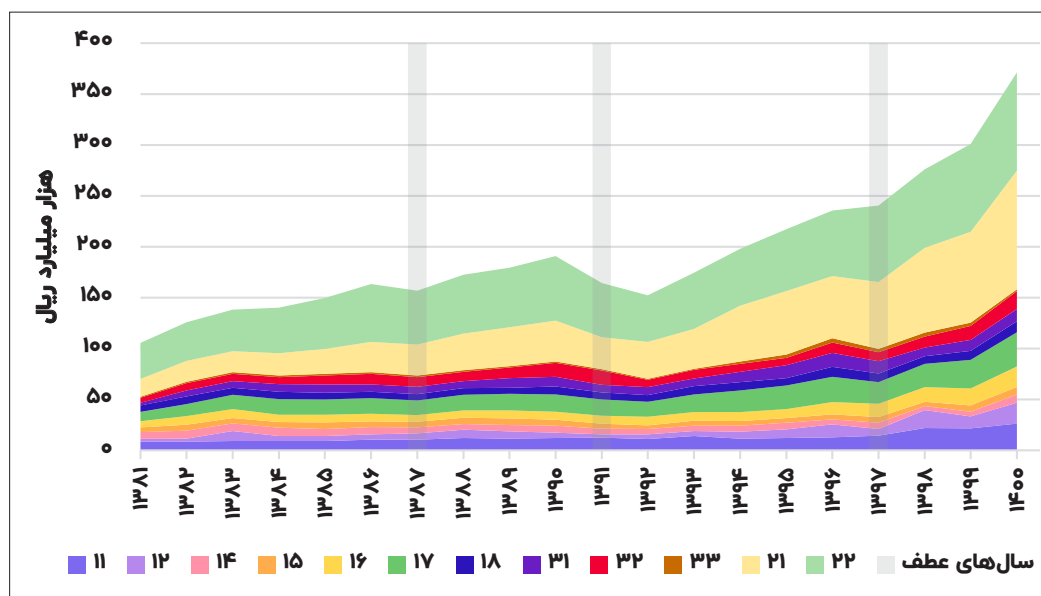


▲ شکل ۱-۱۸ - متوسط سهم از صادرات رشته‌فعالیت‌ها (درصد)، ۱۴۰۰-۱۳۸۱ - منبع: مرکز آمار ایران

توضیح: ارقام محور افقی کد آیسیک دورقمی هستند.

### ● ۱-۲-۳- گروه «سایر»

با کنار گذاشتن توام گروه بزرگ‌شده‌ها و کوچک‌شده‌ها (در مجموع حدود ۹۰ درصد ارزش افزوده کارگاه‌های صنعتی)، ۱۲ رشته‌فعالیتی که وزن کمتری دارند بهتر مشاهده می‌شوند (شکل ۱-۱۹). پلاستیک (۲۲) و دارو (۲۱) در مجموع حدود ۶ درصد ارزش افزوده کارگاه‌های صنعتی را تولید می‌کنند، رشد بالاتر گروه «سایر» از رشد مستمر و بالای این دو صنعت نشئت گرفته است. نوسان‌های این دو صنعت نیز براساس اثر مستقیم و غیرمستقیم تحریم‌ها قابل توضیح به نظر می‌رسد.



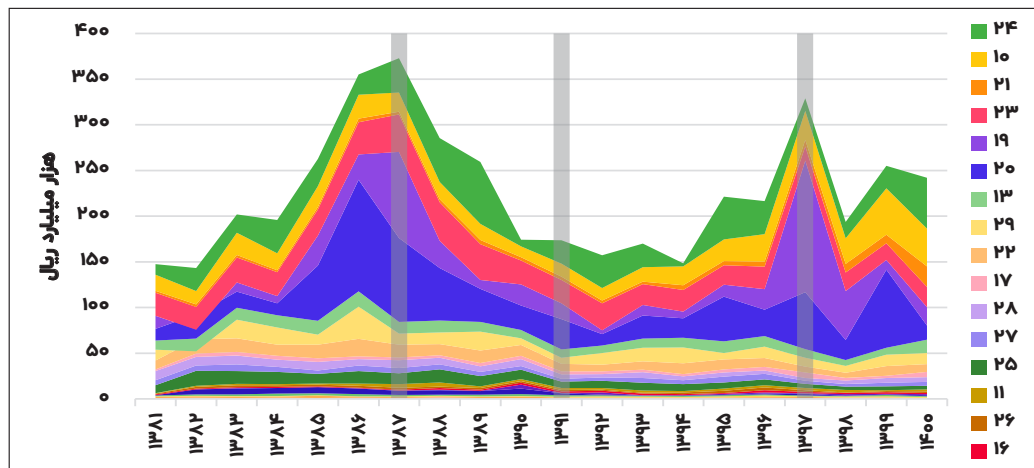
▲ شکل ۱-۱۹ - ارزش افزوده گروه‌های سایر (هزار میلیارد ریال)، تحقیقی‌شده با شاخص قیمت تولیدکننده (۱۳۹۵=۱۰۰) - منبع: مرکز آمار ایران

در ادامه، عوامل موثر بر سرمایه‌گذاری و حاشیه سود بنگاه‌های فعال در این سه گروه را بررسی می‌کنیم.

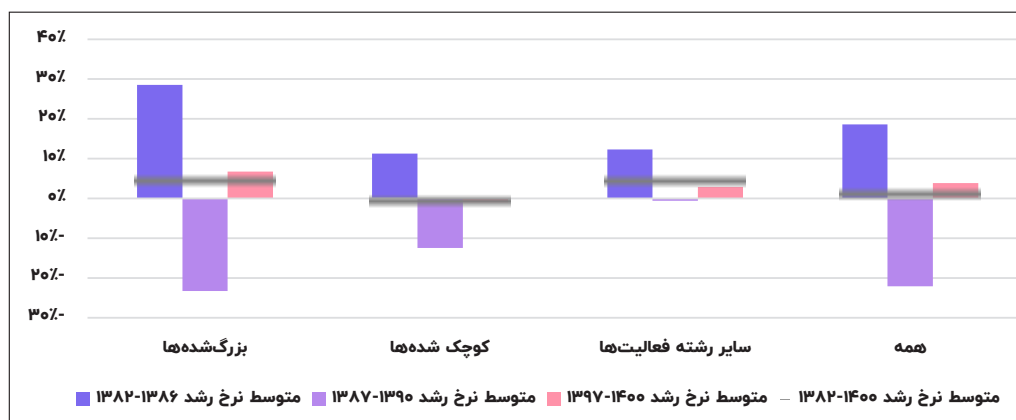
### ● ۱-۲-۲- سرمایه‌گذاری

سرمایه‌گذاری به افزایش سرمایه، بهره‌وری نیروی کار و رشد منجر می‌شود. با توجه به آنکه تولید نهایی نهاده‌های تولید (به شرط ثابت ماندن بهره‌وری) کاهشدهنده است، انباشت نهاده‌های تولید نمی‌تواند نرخ رشد مستمری را برای یک کشور رقم بزند، بنابراین سرمایه‌گذاری و انباشت سرمایه نمی‌تواند پیشران مستمر رشد باشد، با این حال، با توجه به آنکه ایران هنوز در مرحله رشد براساس انباشت نهاده‌های تولید قرار دارد (گزارش رقابت‌پذیری جهانی، ۲۰۱۸)، سرمایه‌گذاری عامل مهمی در رشد است. داده‌ها هم نشان می‌دهند در سطح کل کارگاه‌های صنعتی، سرمایه‌گذاری مهم‌ترین هم‌بسته رشد بنگاه‌ها بوده است.<sup>۱</sup>

تمایز رفتار سرمایه‌گذاری در میان گروه‌های مختلف می‌تواند یکی از منشاهای تفاوت رشد آنها را تبیین کند. شکل ۱-۲۰ میزان سرمایه‌گذاری حقیقی همه رشته‌فعالیت‌ها را نشان می‌دهد. وزن گروه‌ها از ارزش افزوده و سرمایه‌گذاری متناسب است، در سال ۱۴۰۰ سهم گروه‌های بزرگ‌شده و کوچک‌شده از سرمایه‌گذاری به ترتیب ۶۲ و ۲۴ درصد و از ارزش افزوده حدود ۶۲ و ۲۶ درصد است. طی بازه زمانی ۱۳۸۱-۱۳۹۹ متوسط نرخ رشد سرمایه‌گذاری حقیقی در گروه‌های بزرگ‌شده، سایر و کوچک‌شده به ترتیب ۴/۶، ۴/۵ و ۰/۵- درصد بوده، مشاهده‌ای که با تحولات ارزش افزوده آنها متناسب است. متوسط رشد سرمایه‌گذاری گروه‌ها در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۰ منفی بوده<sup>۲</sup> و پس از آن در هیچ گروهی به سطوح قبلی برنگشته است (شکل ۱-۲۱).



▲ شکل ۱-۲۰- سرمایه‌گذاری رشته‌فعالیت‌ها ۱۳۸۱-۱۳۹۹ (هزار میلیارد تومان)، حقیقی شده با شاخص قیمت تولیدکننده (۱۰۰=۱۳۹۵) - منبع: مرکز آمار ایران



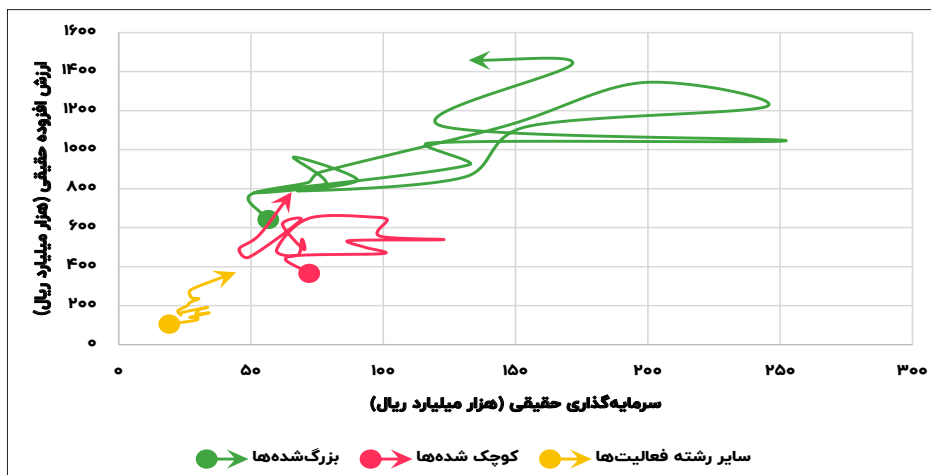
▲ شکل ۱-۲۱- متوسط نرخ رشد سالانه سرمایه‌گذاری حقیقی برای گروه‌ها (درصد) در دوره‌های زمانی مختلف، حقیقی شده با شاخص قیمت تولیدکننده (۱۰۰=۱۳۹۵) - منبع: مرکز آمار ایران

رابطه مثبت سرمایه‌گذاری و ارزش افزوده در شکل ۱-۲۲ دیده می‌شود، هر چند این رابطه برای گروه کوچک‌شده ضعیف‌تر است و در عمل با گذر زمان به جای بزرگ شدن، در هر دو بعد سرمایه‌گذاری و ارزش افزوده منقبض شده‌اند.

۱- برای اطلاعات بیشتر به گزارش دینامیک‌های رشد مراجعه شود.

۲- منشأ این اتفاق می‌تواند سرمایه‌گذاری بیش از حد ابتدای دهه ۸۰ یا تغییر حالت پایدار اقتصاد ناشی از تحولات ساختاری‌ای باشد که بر اثر شوک‌های بیرونی، سیاست‌گذاری‌های داخلی و تحولات بین‌المللی و تغییر نقش اقتصاد ایران در دنیا رقم خورده است.



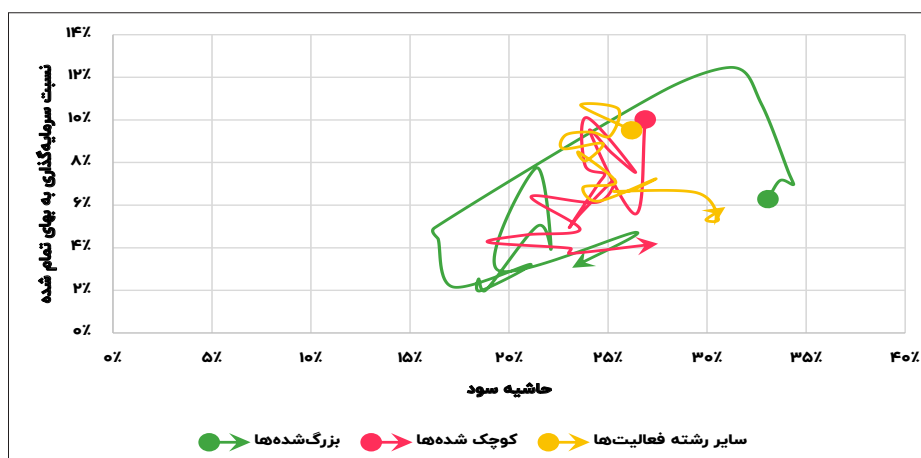


▲ شکل ۱-۲۲- سرمایه‌گذاری و ارزش افزوده حقیقی، گروه‌ها، حقیقی شده با شاخص قیمت تولیدکننده (۱۳۹۵=۱۰۰) - منبع: مرکز آمار ایران

علاوه بر متوسط مقدار سرمایه‌گذاری، نوسان آن هم طی زمان بسیار زیاد بوده، بررسی این متغیر به تفکیک رشته‌فعالیت (شکل ۱-۲۰) دلیل اصلی رفتار نوسانی سرمایه‌گذاری کارگاه‌های صنعتی، چهار رشته‌فعالیت فرآورده‌های نفتی (۱۹)، مواد شیمیایی (۲۰)، فلزات پایه (۲۴) و نقلیه موتوری (۲۹) است.

### ● ۱-۲-۳- حاشیه سود

هم‌حرکتی میان سرمایه‌گذاری و حاشیه سود در شکل ۱-۶ برای کل کارگاه‌های صنعتی مشاهده شد. براساس آن شکل به نظر می‌رسد صنعت ایران از تعادلی که تا اواسط دهه ۸۰ در آن قرار داشته به تعادل جدیدی در انتهای دهه ۹۰ رسیده، که در آن حاشیه سود و نسبت سرمایه‌گذاری هر دو کم‌ترند. باین‌حال، تفکیک روندهای حاکم بر سه گروه «بزرگ‌شده»، «کوچک‌شده» و «سایر» نشان‌دهنده تصویر متفاوت آینده این سه دسته است (شکل ۱-۲۳). در هر سه گروه نسبت سرمایه‌گذاری و حاشیه سود به‌صورت توأمان روندی کاهنده داشته‌اند، هرچند شدت تغییر متفاوت است.



▲ شکل ۱-۲۳- نسبت سرمایه‌گذاری و حاشیه سود، گروه‌های مختلف

### ● ۱-۳-۲-۱- گروه‌های «کوچک‌شده» و «سایر»

گروه کوچک‌شده نوسان‌های زیادی را در حاشیه سود و نسبت سرمایه‌گذاری تجربه کرده‌اند. به‌ویژه به نظر می‌رسد هنوز تعادل ثانویه‌ای برای این گروه محقق نشده است. این موضوع از این نظر اهمیت دارد که برخلاف مشاهده‌ای که در ایران در مورد کاهش سهم این رشته‌فعالیت وجود دارد، در بسیاری از کشورهایی که فرآیند صنعتی‌شدن را طی کرده یا می‌کنند سهم این دسته از رشته‌فعالیت‌ها در حال رشد است. بخش بزرگی از اثر مثبت سرریز صنعت از منظر افزایش بهره‌وری، منافع ناشی از تجارت و اشتغال‌زایی برای نیروی کار غیرماهری که از بخش کشاورزی آزاد شده‌اند در همان رشته‌فعالیت‌هایی اتفاق می‌افتد که در ایران به‌صورت نسبی کوچک

شده‌اند. به نظر می‌رسد چرخه نامطلوب کاهش حاشیه سود و سرمایه‌گذاری در این رشته‌فعالیت‌های صنعتی هنوز ادامه دارد و به تعادل جدیدی همگرا نشده است. گروه کوچک‌شده‌ها در واقع صناعی را تشکیل می‌دهند که به‌طور عمده سیاست صنعتی حاکم بر آنها در قالب استراتژی جایگزینی واردات قابل طرح است. از آن جمله می‌توان به تعرفه‌های بالا یا محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای برای محصولات نهایی و دادن امتیازات تعرفه‌ای برای واردات واسطه‌ای و سرمایه‌ای مرتبط با این رشته‌فعالیت‌ها، و هدف قرار دادن بازار داخلی اشاره کرد. عدم کسب درآمد ارزی، همزمان با وابستگی بالای تولید به واردات، تراز ارزی این صنایع را به‌طور مطلق منفی کرده است، این ناترازی از طریق صادرات نفت خام و فرآورده‌های مرتبط در سطح اقتصاد کلان تامین می‌شود. بنابراین، حیات این صنایع به میزان زیادی وابسته به شرایط مساعد صادرات نفتی است. با کاهش قیمت نفت و شدت گرفتن تحریم‌های بین‌المللی به‌طور طبیعی این رشته‌فعالیت‌ها دچار افول می‌شوند. البته این نکته را هم نمی‌توان نادیده گرفت که با کاهش درآمدهای نفتی، تورم افزایش پیدا می‌کند و به دنبال آن، دولت نقش پررنگ‌تری در قیمت‌گذاری این محصولات که مورد مصرف خانوارها قرار می‌گیرند، ایفا می‌کند. این امر، سازوکارهای اقتصادی که می‌توانسته به روند بهبود این صنایع بینجامد مختل می‌کند. به‌علاوه، نگرانی از تغییرات مداخله‌ای قیمت‌های نسبی، انگیزه سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی را در این محصولات از بین می‌برد. این در حالی است که این رشته‌فعالیت‌ها در بسیاری از کشورها منشأ ایجاد و پذیرش فناوری و در نتیجه ارتقای بهره‌وری هستند. به‌علاوه، قدرت ارزآوری و مبادله بالایی دارند.

در گروه سایر نیز روند کلی کاهش مستمر و تدریجی حاشیه سود و نسبت سرمایه‌گذاری دیده می‌شود، با این حال، حاشیه سود مثبت و نسبت سرمایه‌گذاری به بهای تمام‌شده محصول تقریباً باثبات است.

به رغم آنکه ارزش افزوده این دو گروه در حال افزایش بود، اما کاهش حاشیه سود حاصل از فعالیت بنگاه‌ها، انگیزه آنها را برای سرمایه‌گذاری و به‌ویژه سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و تجهیزات که عامل مهمی در توضیح رشد ارزش افزوده بنگاه‌ها بوده کاهش می‌داد. در نتیجه، به تدریج، با کاهش سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش رشد سرمایه، از رشد تولید و ارزش افزوده صنعت نیز کاسته شده است. به نظر می‌رسد در بازه زمانی نیمه دوم دهه ۸۰ شمسی، دو سازوکار بر کاهش حاشیه سود بنگاه‌های صنعتی حاکم بوده است:

الف. وفور درآمدهای نفتی ناشی از افزایش قیمت جهانی نفت باعث افزایش سریع و قابل توجه واردات کالاهای مصرفی و سرمایه‌ای شد<sup>۱</sup>، در نتیجه بنگاه‌های صنعتی ایران که در حوزه‌های مشترک با این اقلام وارداتی فعالیت می‌کردند برای رقابت با همتهای خارجی، قیمت نسبی محصولاتشان را چندان افزایش ندادند<sup>۲</sup>. این در حالی بود که افزایش حجم نقدینگی<sup>۳</sup> در همان دوران، قیمت نسبی نهادهای تولید به‌ویژه دستمزد را افزایش داده بود<sup>۴</sup>. در نتیجه، گروهی از بنگاه‌ها که محصولی مشابه کالاهای وارداتی تولید می‌کردند به خاطر افزایش هزینه تولید و عدم افزایش متناسب قیمت محصول، با کاهش حاشیه سود و در نتیجه افت انگیزه برای سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و تجهیزات مواجه شدند<sup>۵</sup>.

ب. تورم ناشی از افزایش کل‌های پولی که از سال ۱۳۸۴ افزایش یافت، از دید سیاست‌گذار به‌عنوان یک پدیده کلان شناخته نشد، و برای اصلاح آن از رویکردهای مداخله در بازار استفاده شد. قیمت‌گذاری محصولات شدت گرفت، در نتیجه حاشیه سود بنگاه‌های درگیر در قیمت‌گذاری نیز کاهش یافت. پیامد این اتفاق برای بنگاه‌ها کاهش سرمایه‌گذاری، سرمایه و رشد آتی بوده است.

دوره «کاهش رشد» با تکان‌های داخلی (انقباض اعتباری) و خارجی (تحریم‌های بین‌المللی)<sup>۶</sup> وارد شده در سال ۱۳۸۷ آغاز شد و بخش ساخت کشور را وارد شرایط جدیدی کرد. تاب‌آوری<sup>۷</sup> صناعی که طی دوره بیماری هلندی ضعیف شده بودند باز هم کاهش یافت و از شوک‌های جدید اثر زیادی پذیرفتند.

دوره «افول و نوسان» با تحریم‌های بین‌المللی از سال ۱۳۹۱ آغاز شد، در این مقطع کاهش شدید درآمدهای نفتی (از حدود ۱۱۹ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۰ به حدود ۳۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۴) حجم واردات را کاهش داد. این امر از یک سو به دلیل کاهش درآمد و تقاضای کل و همچنین کاهش واردات واسطه‌ای و سرمایه‌ای با کاهش حاشیه سود و سرمایه‌گذاری و تولید کارگاه‌های صنعتی همراه شد و از طرف دیگر، به دلیل کاهش واردات مصرفی و افزایش نسبی، تدریجی و قابل پیش‌بینی نرخ ارز فضا را برای جایگزینی واردات (حاصل سازوکارهای اقتصاد) فراهم کرد. در نتیجه، برای رشته‌فعالیت‌هایی که با قیمت‌گذاری دولتی برای محصولات مواجه نبودند (مانند ساخت وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر) بهبود تدریجی و پرنوسانی از سال ۱۳۹۲ آغاز شد و تا سال ۱۳۹۷ (دوره جدید تحریم‌ها) ادامه یافت. تحولات پس از سال ۱۳۹۷، شامل افزایش شدید قیمت محصولات پایه<sup>۸</sup>، شیوع کووید-۱۹ و تحولات سیاسی کشور در مجموع روند بهبود بسیار کند و پرنوسانی را برای این دو گروه از رشته‌فعالیت‌های صنعتی رقم زده است.

۱- برای اطلاعات بیشتر به گزارش «تجارت خارجی» از بخش اقتصاد کلان رجوع کنید.

۲- این موضوع خود را به‌صورت کاهش قیمت نسبی بخش ساخت نسبت به شاخص ضمنی تولید طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۰ نشان می‌دهد. برای اطلاعات بیشتر به گزارش «هزینه تولید» رجوع کنید.

۳- برای اطلاعات بیشتر به گزارش «نقدینگی و تورم» از بخش کلان رجوع کنید.

۴- برای دیدن جزئیات بیشتر به گزارش «صنعت و اشتغال» رجوع کنید.

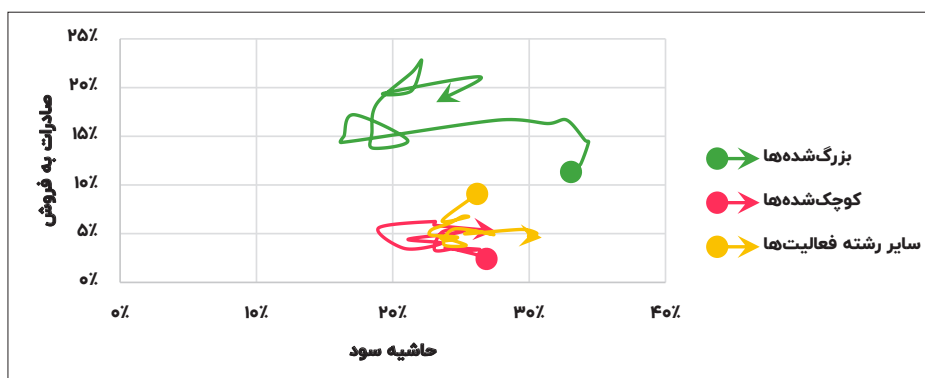
۵- برای دیدن جزئیات بیشتر به گزارش «رزیلیب دینامیک رشد بنگاه‌های صنعتی» و «سرمایه‌گذاری صنعتی» رجوع کنید.

۶- رحمتی و مدنی‌زاده (۱۳۹۹)، عوامل رکود تورمی و راهکارهای خروج، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

۸- کاهش زیاد درآمدهای ارزی سال ۱۳۹۴، عمدتاً تحت‌تأثیر کاهش قیمت نفت و نه کاهش شدید مقدار صادرات نفت بوده است.

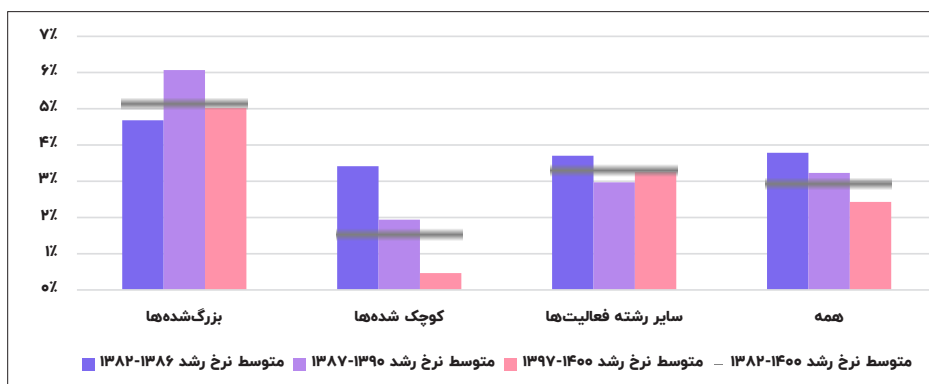
● ۲-۱-۲-۳- گروه «بزرگ‌شده»

سازوکاری که به صورت قوی تری در مورد گروه «بزرگ‌شده» فعال بوده و آنها را متمایز کرده، صادرات است. همان طور که در شکل ۱-۲۴ مشاهده می‌شود، نسبت صادرات به فروش در گروه‌های کوچک‌شده و سایر اندک است، همچنین مجموع سهم این رشته‌فعالیت‌ها از کل صادرات صنعت نیز کوچک است. در مقابل، در گروه «بزرگ‌شده» نسبت صادرات به فروش قابل ملاحظه است. این نسبت در سال ۸۱ حدود ۱۲ درصد بوده که در نیمه دوم دهه ۹۰ به ۲۰ درصد رسیده است. نکته قابل توجه در شکل ۲۴ این است که با حرکت به سمت سال‌های نیمه دوم دهه ۱۳۹۰، نسبت صادرات به فروش این صنایع افزایش پیدا کرده است. شرایط تحریم اثرات نامتقارنی را بر دو دسته صنعت کوچک‌شده و بزرگ‌شده داشته و این صنایع را از منظر صادرات بهبود داده است. براساس ادبیات اقتصادی انتظار می‌رود میزان صادرکنندگی و حاشیه سود همبسته باشند، با این حال شکل ۱-۲۴ نشان می‌دهد همبستگی میان این دو متغیر زیاد نیست. دانستن دلیل این همبستگی به درک کاهش نسبت سرمایه‌گذاری این رشته‌فعالیت‌ها کمک می‌کند.



▲ شکل ۱-۲۴- سهم صادرات به فروش و حاشیه سود، همه گروه‌ها (درصد)

شکل ۱-۲۵ نشان می‌دهد نرخ رشد اشتغال در این گروه بالاتر بوده است. بنابراین، یا به دلیل افزایش سهم دستمزد یا به دلیل خروج سرمایه، در نهایت افزایش صادرات حاشیه سود را زیاد نکرده و نتوانسته کمک زیادی به سرمایه‌گذاری کند.



▲ شکل ۱-۲۵- متوسط نرخ رشد سالانه اشتغال برای گروه‌ها (درصد) در دوره‌های زمانی مختلف - منبع: مرکز آمار ایران

● ۳-۱- جمع‌بندی

صنعت ایران از ابتدای دهه ۴۰ روندی یکنواخت نداشته و مقاطع مختلفی را طی کرده است. به‌ویژه فراز و فرود دو دهه اخیر بسیار چشم‌گیر است. روند صعودی سهم صنعت از تولید ناخالص داخلی پس از چهار دهه از سال ۱۳۹۰ متوقف شده و به نوسان افتاده است. به نظر می‌رسد صنعت ایران طی ۶۰ سال گذشته پنج دوره را پشت سر گذاشته است: دوره اول: «رشد متوازن با تولید» از ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۵، دوره دوم: «سکون» از ۱۳۵۶ تا ۱۳۶۷، دوره سوم: «رشد سریع‌تر از تولید» از ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۶، دوره چهارم: «کاهش رشد و افت» از ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۰ و دوره پنجم: «نوسان» از ۱۳۹۱ تاکنون. بررسی روندهای صنعتی دو دهه اخیر نشان می‌دهد که ایران وارد فرآیند سریع «صنعت‌زدایی» شده است. برخلاف الگوی جهانی که کاهش سهم صنعت معمولاً با

افزایش سهم خدمات همراه است، در ایران حتی ارزش افزوده صنعت نیز کاهش یافته است. سهم صنعت از تولید ناخالص داخلی که در سال ۱۳۵۰ برابر با ۳/۶ درصد بود، در سال ۱۳۹۰ به ۱۹/۵ درصد رسید، اما در پی تلاطمات دهه ۱۳۹۰، به ۱۲/۶ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافت.

اگر صنعتی شدن به‌عنوان یک بردار لحاظ شود، در آرایه‌های مختلف، به‌طور جدی، با تضعیف عملکرد شاخص‌های مرتبط مواجه بوده‌ایم.

■ نرخ رشد شاخص بهره‌وری صنعت از ۲/۶ درصد در دهه ۱۳۸۰ به ۰/۶- درصد در دهه ۱۳۹۰ کاهش یافته است.

■ نسبت هزینه‌های تحقیق و توسعه به بهای تمام‌شده محصولات از ۰/۱۴ درصد در دهه ۱۳۸۰ به ۰/۰۶ درصد کاهش یافته است.

■ نسبت سرمایه‌گذاری به بهای تمام‌شده محصولات از ۶/۷ درصد به ۶/۴ درصد کاهش یافته است.

■ سهم بخش ساخت از کل اشتغال کشور تنها ۰/۵ واحد درصد کاهش یافته، اما ترکیب مهارتی نیروی کار صنعتی تقریباً بدون تغییر مانده است.

■ ۱۰ واحد صنعتی بزرگ‌تر، حدود ۲۰ درصد ارزش افزوده صنعتی را تولید می‌کنند، و ۱۰۰ واحد تولیدی بزرگ، نزدیک به ۴۸ درصد ارزش افزوده را به خود اختصاص داده‌اند.

■ شاخص قیمت نسبی صنعت از اواخر دهه ۱۳۸۰ به‌طور مداوم افزایش یافته، در حالی که این شاخص در سطح جهانی روندی کاهشی دارد، که منجر به گران‌تر شدن محصولات صنعتی ایران شده است.

■ سهم هزینه‌های کالاهای بادوام از ۴۰ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۲۳ درصد در انتهای دهه ۱۳۹۰ کاهش یافته، که کاهش تقاضای خانوار برای کالاهای صنعتی نهایی را نشان می‌دهد.

کشورهای محک صنعتی شده و کشورهای محک وابسته به نفت که صنعتی شده‌اند نشان می‌دهند که در مقایسه با این کشورها، سهم ایران در صنایع منبع‌محور مانند فرآورده‌های شیمیایی و فلزات پایه افزایش یافته، در حالی که سهم صنایع فناورانه کمتر شده است. این ترکیب، که به‌شدت به منابع طبیعی وابسته است، نقش ناچیزی در ارتقای بهره‌وری و خلق فناوری دارد.

بر اساس مشاهده مربوط به تحولات ترکیب صنعت، سوال ما از اینکه چرا صنعت در ایران رشد پایداری را تجربه نکرده، به اینکه چرا به چنین ترکیبی از رشته‌فعالیت‌ها رسیده تغییر می‌کند. با این نگاه، این مطالعه تلاش می‌کند به دو سوال پاسخ دهد:

- صنعت ساخت و تولید در ایران چگونه به این وضعیت رسیده است؟
- صنعت ساخت و تولید در ایران از این پس چه مسیری را طی می‌کند؟

تحولات بخش ساخت کشور انعکاسی از رفتار و شرایط بنگاه‌های صنعتی است که در معرض تکانه‌های مختلف و سیاست‌های متنوع قرار گرفته‌اند. برای درک عمیق دینامیک‌های این بخش، باید به رفتار بنگاه‌ها و انگیزه‌های حاکم بر رشد ارزش افزوده، سرمایه‌گذاری و حاشیه سود آنها بپردازیم. رشد صنعتی پایدار نیازمند تداوم سرمایه‌گذاری و ارتقای بهره‌وری است، که وابسته به انگیزه‌های ناشی از مقدار و ثبات سوددهی بنگاه‌هاست.

حاشیه سود بالا نشان می‌دهد بنگاه توان مالی لازم برای تامین هزینه‌های عملیاتی، سرمایه‌گذاری در سرمایه فیزیکی، تحقیق و توسعه، و گسترش بازار خود را دارد. بنگاه‌های سودده می‌توانند از مازاد خود برای کاهش بدهی، افزایش ثبات مالی، و پیاده‌سازی نوآوری‌ها بهره‌مند شوند، و این امر به رشد پایدار تولید و ارتقای بهره‌وری منجر می‌شود.

طی دو دهه اخیر، کاهش حاشیه سود و سرمایه‌گذاری صنعتی مشهود بوده است. این کاهش خود را در دو حالت بروز داده است.

■ اثر سطح (۱۳۸۷-۱۳۹۰): آفتی ناشی از تحریم‌های بین‌المللی و کاهش تولید.

■ اثر رشد (پس از ۱۳۹۰): رکود پایدار، ناشی از سیاست‌های اقتصادی و پیامدهای تحریم.

این افت شدید باعث شده که اقتصاد از یک تعادل اولیه به یک وضعیت نامطلوب با سطوح پایین‌تر حاشیه سود و سرمایه‌گذاری منتقل شود و در این وضعیت نامطلوب باقی بماند. علاوه بر تحریم‌ها، نوع و تغییر زیاد سیاست‌های دولت بدون توجه به هزینه‌های بلندمدت، شرایط رشد را تضعیف کرده‌اند.

بنگاه‌های صنعتی از نظر موقعیت اولیه، تاثیر پذیری از تکانه‌ها، سیاست‌های دولتی، و روندهای جهانی متفاوت عمل می‌کنند. این مطالعه، صنایع را بر اساس معیارهای SIC، سطح فناوری، انرژی‌بری، صادرات، اندازه، و رشد به سه دسته تقسیم کرده است، مهم‌ترین دستهبندی در تبیین روابط مشاهده‌شده به شرح زیر است:

■ گروه «بزرگ‌شده‌ها»: شامل صنایع پالایش نفت، مواد شیمیایی، فلزات پایه، و مواد غذایی که به‌شدت به منابع انرژی و مواد خام داخلی وابسته‌اند و در صادرات نقش کلیدی دارند. هرگونه اختلال در دسترسی به انرژی می‌تواند اثرات شدیدی بر اقتصاد داشته باشد.

■ گروه «کوچک‌شده‌ها»: شامل صنایع منسوجات و تجهیزات نقلیه که سهم‌شان از ارزش افزوده از ۴۹ درصد به ۲۲ درصد کاهش یافته است، اما همچنان ۴۵ درصد از اشتغال صنعتی را تشکیل می‌دهند. این گروه به حمایت‌های تعرفه‌ای و منابع وارداتی وابسته‌اند، و با افزایش هزینه‌های واردات و کاهش درآمدهای نفتی به‌شدت آسیب دیده‌اند.

■ گروه «سایر»: شامل ۱۲ صنعت که تغییرات وزنی کمی داشته‌اند و می‌توانند به‌عنوان معیاری برای تحلیل شرایط بدون اثرات تکانه‌های نفتی عمل کنند.

بنگاه‌های صنعتی ایران، به‌ویژه گروه‌های بزرگ‌شده، به دلیل وابستگی به منابع طبیعی و نوسانات جهانی انرژی، هم در دوران وفور درآمدهای نفتی رشد کرده‌اند و هم در شرایط تحریم آسیب دیده‌اند. در مقابل، گروه کوچک‌شده، که رشدشان به سیاست جایگزینی واردات متکی بوده، با افت درآمد نفتی و افزایش تحریم‌ها دچار رکود شده است.

تحولات بخش صنعت نشان می‌دهد تداوم این روندهای کاهشی به ثبات و رشد پایدار آسیب می‌زند. سیاست‌گذاری‌های آتی باید بر تقویت بهره‌وری، بهبود شرایط سرمایه‌گذاری و کاهش وابستگی به منابع طبیعی تمرکز کنند. ارزش افزوده کل صنعت ایران نشان‌دهنده عملکرد متفاوت گروه‌های صنعتی در برابر تکنانه‌ها و سیاست‌های اقتصادی است.

■ گروه بزرگ‌شده: از اواسط دهه ۱۳۸۰ با افزایش ظرفیت تولید و صادرکنندگی رشد کرد. میانگین رشد ارزش افزوده این گروه از متوسط رشد کل صنعت بالاتر بود و صناعی مانند مواد شیمیایی، غذایی، و فلزات پایه در این رشد نقش داشتند.

■ گروه کوچک‌شده: ارزش افزوده این گروه در پی سیاست‌های جایگزینی واردات و وابستگی به واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای، روندی نزولی داشته است. پس از تحریم‌های ۱۳۸۷ و تشدید قیمت‌گذاری‌ها، این صنایع دچار کاهش مداوم ارزش افزوده شدند. حتی پس از بهبودهای نسبی در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶، سهم آنها از تولید صنعتی کاهش یافت.

■ گروه سایر: شامل ۱۲ رشته‌فعالیت با وزن ثابت در ارزش افزوده است. صناعی مانند پلاستیک و دارو که به دلیل رشد پایدار و اثرات محدودتر تکنانه‌ها، عملکرد بهتری داشته‌اند.

سرمایه‌گذاری در بخش صنعت و ساخت ایران روندی کاهشی داشته، که با کاهش ارزش افزوده همخوانی دارد.

■ گروه بزرگ‌شده: سهم این گروه از کل سرمایه‌گذاری از ۶۸ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۶۶ درصد در سال ۱۳۹۹ رسید. با وجود افزایش صادرات، نوسانات سرمایه‌گذاری در این صنایع ادامه داشت.

■ گروه کوچک‌شده: سرمایه‌گذاری در این گروه به‌شدت کاهش یافت، به طوری که نسبت سرمایه‌گذاری به بهای تمام‌شده محصولات به یک‌سوم مقدار ابتدای دهه ۱۳۸۰ رسید. دو عامل اصلی این کاهش عبارت‌اند از: واردات گسترده کالاهای جانسین به دلیل درآمدهای نفتی و افزایش قیمت‌گذاری دستوری که حاشیه سود بنگاه‌ها را کاهش داد.

■ گروه سایر: با وجود کاهش تدریجی نسبت سرمایه‌گذاری، این گروه همچنان حاشیه سود و انگیزه سرمایه‌گذاری نسبتاً باثباتی داشت.

این پژوهش، به دنبال یافتن دلایل شکل‌گیری شکاف عمیق میان مسیر کشورهای موفق در توسعه صنعتی و پیشرفت تکنولوژیک با روند اقتصاد ایران است. ایران، با وجود ورود زودتر از بسیاری کشورهای در حال توسعه به فرآیند صنعتی شدن، در این مسیر ناکام بوده است. پرسش اصلی این پژوهش، که چرا تحولات بخش صنعت در ایران نتوانسته به صنعتی شدن پایدار اقتصاد منجر شود، در حالی که در کشورهای دیگر، صنعت به‌عنوان موتور محرکه رشد اقتصادی نقشی پیش‌تازانه ایفا کرده است، به‌خوبی اهمیت و ضرورت بررسی این موضوع را برجسته می‌سازد.

فصل بعدی به این سوال پاسخ می‌دهد که آیا موفقیت کشورهای صنعتی شده صرفاً نتیجه وجود صنعتگران کوشا و پرتلاش بوده است؟ پاسخ آشکارا منفی است. آیا موفقیت این کشورها به دلیل اتخاذ سیاست‌های صنعتی هوشمندانه از سوی دولت‌هایشان بوده است، به‌گونه‌ای که با ارائه حمایت‌های مالی، تجاری و ارزی، به فعالیت‌های صنعتی اولویت‌دار کمک کرده‌اند؟ یا به عبارت دیگر، آیا مفهوم «صنعت گلخانه‌ای» می‌تواند کلید خروج از تله فقر و دستیابی به رفاه پایدار باشد؟ فصل بعدی به اهمیت نقش مدل‌های حکمرانی و سیاست‌گذاری اقتصادی در صنعتی شدن کشورها می‌پردازد.

## فصل دوم

### مرور سیاست‌های توسعه صنعتی در کشورهای منتخب

#### ● مقدمه

انواع مختلف توسعه صنعتی، امروزه در متون اقتصادی و در سطح تجارب بین‌المللی یک موضوع شناخته‌شده محسوب می‌شود. تا اواسط قرن بیستم میلادی، بررسی‌های مفصلی درباره علل و زمینه‌های وقوع انقلاب صنعتی در انگلستان و آمریکا انجام شد که به‌خاطر شرایط ویژه آن دو کشور و شرایط خاص جهانی در همان دوره، چهارچوبی نسبتاً غیرقابل تکرار را برای کشورهای کمتر توسعه‌یافته یادآوری می‌کرد. اما پس از جنگ جهانی دوم شرایط بین‌المللی تغییر کرد و در اثر تقابل‌های سیاسی دو بلوک شوروی (شرق) و ایالات متحده (غرب)، به‌طور عمده دو الگوی فراگیر و رقیب برای رشد و توسعه مطرح شدند که هر یک نیز نتایج متفاوتی را در دو بلوک میزبان و سایر کشورها بر جای گذاشتند. از نمونه‌های بارز این دوره و در سمت کشورهای خارج از بلوک شرق، می‌توان به دو گروه از کشورها اشاره کرد، گروه اول شامل ژاپن، آلمان غربی (سابق) و برزیل که قبل از جنگ هم صنعتی بودند، اما پس از ویرانی‌های جنگ با احیای زیرساخت‌های صنعتی خود و با استفاده از سرمایه و دسترسی ویژه به بازار ایالات متحده توانستند تا دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی جایگاه قبلی خود را تجدید و تثبیت کنند. گروه دوم شامل کشورهای کمتر توسعه‌یافته‌ای بود که طی دهه ۶۰ تا اواسط ۹۰ میلادی موفق شدند مسیر توسعه صنعتی خود را آغاز و با موفقیت طی کنند. کشورهای مشهور به ببرهای آسیایی کره جنوبی، سنگاپور و تایوان و کشورهایی مانند مکزیک و آرژانتین در آمریکای لاتین در این دسته‌بندی قرار دارند. بعدتر و در دهه ۹۰ میلادی اکثر سیاست‌های توسعه صنعتی براساس مرور تجربه همین کشورها، الگوبرداری و گونه‌بندی و تا حدود قابل توجهی همگرا شدند. ابتدای دهه ۹۰ میلادی و با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و بلوک شرق، دوره جدیدی از سرعت‌گیری در توسعه صنعتی آغاز شد. کشورهای اروپای شرقی با اینکه در صنعت به بلوغ رسیده بودند اما در تبدیل دستاوردهای صنعتی شدن به مصادیقی از رفاه شهروندان خود با شکست نسبی مواجه شدند. این پدیده به‌ویژه در قیاس با شرایط رفاهی در دیگر اقتصادهای صنعتی، باعث شد در سایر کشورهای آماده‌به‌توسعه مانند هند و چین تأکید و تکیه بر عملکرد متمرکز دولتی کاهش یابد و از این رو اگر تا پیش از آن، سنگاپور، تایوان و هنگ کنگ صرفاً تجارب خاصی از رشد صنعتی در «شهر کشور» محسوب می‌شدند که کمتر دست‌یافتنی به نظر می‌آمد یا اگر روند توسعه صنعتی در آمریکای لاتین بدون توجه به عواقب جایگزینی واردات، با بحران‌های مالی دولت‌ها ناشی از بی‌انضباطی‌های مالی و سیاست‌های نادرست نرخ ارز و نرخ بهره مواجه شده بود، در این دوره جدید و از اواسط دهه ۹۰ میلادی و با پیوستن مابقی آسیایی‌هایی مانند اندونزی، مالزی، تایلند و بعدتر ویتنام به مسیر مورد اقبال و شناخته‌شده توسعه، موج جدیدی از صنعتی شدن در میان کشورها ظهور کرد که حصول به نتیجه در آن سریع و نسبتاً تضمین شده بود.

آنچه در این دوران تحت‌عنوان الگوهای جایگزینی واردات یا توسعه صادرات شناخته می‌شود، گرچه دارای اصول نسبتاً ثابتی بود که به‌طور مشترک در کشورها اتخاذ و در ادبیات توسعه نیز به تفصیل درباره آن بحث شده است، اما در عین حال، مجموعه‌ای از راهبردها و سیاست‌های منعطف را تشکیل می‌داد که اقتصادهای میزبان (اعم

از شرق آسیا تا آمریکای لاتین) در هر مقطع در بازخورد از شرایط داخلی و بین‌المللی اتخاذ و اعمال کرده بودند. بدون شک تفاوت‌های مهمی در سیاست‌های صنعتی کشورهای مذکور مشاهده می‌شود، اما مهم‌ترین ویژگی‌های مشترک در این تجارب که تا به امروز نیز در الگوهای توسعه صنعتی تکرار شده عبارت‌اند از:

۱- در همه آنها «شرط لازم» گسترش بخش تولید صنعتی، همانا رشد و توسعه تجارت خارجی بوده که در الحاق سنجیده به گات و بعدها سازمان تجارت جهانی، عملیاتی شده است.

۲- در آنها لزوم تحقق صرفه در مقیاس تولید صنعتی اهمیت حیاتی دارد (چه در تولید برای بازار خارجی و چه برای بازار داخلی).

۳- در اکثر آنها حتی در مداخلات دولت، اعتماد به کارکرد قیمت‌های نسبی و اتکا به مزیت‌های رقابتی اعم از نیروی کار، سرمایه داخلی و موقعیت جغرافیایی، مبنای انتخاب رشته‌فعالیت‌های صنعتی هدف بوده است.

۴- در اکثر آنها دولت‌ها در مداخلات خود ابتدا منطق شکست بازار را در نظر داشته‌اند و اگر در بسط مداخلات به حوزه‌های صلاح‌دیدنی باعث بروز مشکل و مسئله شدند، بلافاصله در تطبیق با ادبیات شکست دولت از این حیطه‌ها عقب‌نشینی کرده‌اند.

دوران اوج جهانی شدن صنعتی که بین سال‌های دهه ۹۰ میلادی تا دهه اول ۲۰۰۰ میلادی رخ داد، شاهد ظهور کشورهای تازه صنعتی شده متعددی بوده است. در این دوره قطب‌بندی و تنش‌های سیاسی در سطح بین‌المللی کاهش پیدا کرد و در نتیجه مسیرهای تجارت خارجی و جریان سرمایه بیش از پیش، روان شد و موانع جابه‌جایی سرمایه و فناوری و تا حدودی نیروی کار میان اقتصادها به حداقل رسید. همگرایی یگانه‌ای در به‌کارگیری سیاست‌های مشابه اقتصاد کلان در کشورها به‌وجود آمد و در سیاست‌گذاری اقتصادی نه‌تنها احاطه علمی و عملی بر شوک‌های اقتصادی، مدیریت چرخه‌های رونق و رکود و تنظیم کسری‌های دوقلو و کاهش تورم به بلوغ کامل خود رسید بلکه نحوه مواجهه با این معضلات تحت راهکارهای مشابه و تجربه‌شده‌ای عمومیت یافت.

بنابراین، در این دو دهه از شکوفایی جهانی، برای سیاست‌گذاران جهت‌گیری‌های سیاسی، فرهنگی و باورهای ارزشی داخل جوامع به سمت حصول به رشد، همگرایی و دستیابی به شرایط باثبات اقتصاد کلان به‌عنوان پیش‌نیاز توسعه صنعتی پذیرفته و منظور شد. در این دوره الگوی توسعه تولید مصنوعات صنعتی به‌طور نسبتاً مشابهی با تکیه بر محصولات کاربر صادراتی و سپس حرکت به سمت تولید محصولات پیچیده‌تر و متنوع‌تر و بازارهای بزرگ‌تر، بین کشورهای شرق و جنوب آسیا تکرار و جابه‌جا شد و هر بار در یک اقتصاد میزبان و به نحو متناسب با آن به اوج خود می‌رسید. چین با انبوهی از نیروی کار ارزان، در سطوح پایین درآمد سرانه، نقش کارخانه جهان را بر عهده گرفت و با ایجاد مناطق ویژه اقتصادی و گشایش تدریجی آنها به سمت شرکت‌ها و صنایع بزرگ بین‌المللی، تلاش کرد

در زنجیره ارزش و تولید جهانی کالا، به‌صورت یک کارگاه بزرگ عمل کند. ادامه این سیاست به چنان نتایج درخشانی منجر شد که امروزه بدون چین، تولید بین‌المللی دچار وقفه می‌شود. با بررسی توسعه صنعتی در این دوره موفقیت‌های قابل توجهی را می‌توان مشاهده کرد و به غیر از تجربه ویژه چین، ویتنام و تایلند از موفق‌ترین نمونه‌هایی هستند که در سایه همکاری‌های منطقه‌ای در شرق آسیا و به‌خصوص چین و فرمانطقه‌های ایالات‌متحده و با یادگیری از تجارب دیگران به سرعت به رشد صنعتی رسیده‌اند. افزایش مستمر مشارکت و ارتقای پیوسته جایگاه این کشورها در زنجیره ارزش و تولید جهانی باعث شده ترکیب تولید صنعتی در این کشورها نیز متنوع‌تر و پیچیده‌تر شود. برای نمونه، دنبال کردن تاریخچه صنایعی مانند نساجی و پوشاک و در کل صنایعی که براساس «سرهم کردن» قطعات به منظور تولید کالای نهایی شکل گرفته‌اند، نشان می‌دهد که چگونه جاگیری این صنایع در آسیا از ژاپن به‌عنوان اولین موج صنعتی شدن آغاز و در دهه‌های مختلف بین کشورهای آسیایی دست‌به‌دست شده تا جایی که امروز و در اواسط دهه دوم قرن بیست‌ویکم، میراث آن به بنگلادش و سریلانکا رسیده و بدل به موتور رشد صنعتی آنها شده است. با وجود بهره‌مندی نسبی طیف وسیعی از نیروی کار فقیر در کشورهای در حال توسعه از منافع جهانی شدن، در مقابل، مسائل جدیدی که از انتقال مراکز تولید به خارج در بازار کار کشورهای پیشرفته به‌وجود آمده بود، به اوج خود رسید و به دنبال موج بیکاری فزاینده در این اقتصادها و بروز نارضایتی از نابرابری‌های غیرقابل جبران در درآمد و ثروت، شرایطی پیش آمد تا پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی، فضای سیاسی و اقتصادی بین‌المللی دچار تغییرات مهمی شود. این تغییرات، تا حدودی به تغییر نگرش‌های قبلی در کشورهای پیشرفته درباره همکاری‌های صنعتی و تولیدی با کشورهای در حال توسعه منجر شد. ناگهان اطمینان خاطر نسبت به استقرار کامل خطوط تولید در دیگر کشورها کاهش یافت و مجدداً مانند دوران درون‌گرایی، موضوع امنیت اقتصادی در سایه اتکا به داخل و حفظ مالکیت‌های ملی پررنگ شد. این رویکردها بیشتر در قطب‌های صنعتی و در سیاست‌های اتحادیه اروپا و در کشورهای پیشرفته صنعتی مانند آلمان، چین و ایالات‌متحده مشاهده شده است. از سال ۲۰۱۰ میلادی بدین سو و با رشد بی‌وقفه اقتصاد چین و کسب جایگاه جهانی در رقابت جدی با ایالات‌متحده، برخی تنش‌ها نیز در رابطه اقتصادی و سیاسی میان ایالات‌متحده و چین بروز کرده است که بر مسیر صنعتی سایر اقتصادهای اقماری تأثیر بسزایی خواهد داشت. در اوایل دهه ۲۰۲۰ میلادی و با تغییر برخی رویکردهای سیاسی و عملکرد اقتصادی چین و سپس وقوع بحران ناشی از شیوع کووید در جهان از یک سو و از سوی دیگر تغییرات در ایالات‌متحده که هم‌زمان با به قدرت رسیدن طیف جدیدی از نگرش‌های سیاسی درون‌نگر و عوام‌گرایانه در ارکان قدرت در ایالات‌متحده و سایر کشورهای غربی بود، در نهایت روابط اقتصادی بین‌المللی به‌خصوص میان ایالات‌متحده و چین از مرحله رقابت‌های معمول و همکاری‌های اقتصادی وارد فاز جدیدی از تقابل‌ها شد که افزایش تعرفه‌های تجاری از سوی ایالات‌متحده از میانگین ۵ درصد به میانگین ۲۰ درصد در سال ۲۰۱۸ میلادی، بارزترین نمونه اقتصادی این تقابل است. اعلام مواضع جدید حزب حاکم در چین، عملکرد سیاسی آن در هنگ‌کنگ به‌عنوان یک قطب سابقاً تحت مدیریت رقابتی غربی، افزایش تنش نظامی در تایوان و اخیراً جنگ اوکراین و شوک‌های

اقتصادی ناشی از اصطکاک در زنجیره‌های ارزش و تامین بین‌المللی، همگی سبب شده‌اند تا الگوهای شناخته‌شده توسعه صنعتی در برخی موارد با تغییراتی همراه باشند. مرور و مطالعه سیاست‌های اخیراً منتشرشده توسعه صنعتی در منتخبی از کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته در ابتدای دهه ۲۰۲۰ میلادی، نشان می‌دهد تمرکز دولت‌ها بر برخی رشته‌فعالیت‌های صنعتی و حوزه‌های اقتصادی افزایش یافته است و گرچه تأکید بر اصول شناخته‌شده و اسلوب تجربه‌شده قبلی توسعه صنعتی در رعایت حد دخالت دولت و ثبات اقتصاد کلان پابرجاست اما به نظر می‌رسد نقش‌های جدیدی نیز به دولت‌ها احاله شده است که در این نوشتار بخش‌های مهمی از آن بررسی می‌شود.

ساختار نوشتار پیش رو بدین صورت است که ابتدا تصویر کلی از سلسله‌مراتب مولفه‌های موثر بر توسعه صنعتی ارائه و توضیح داده می‌شود که چگونه در اکثر تجارب صنعتی اخیر و موفق، سطوح مختلف سیاست‌گذاری از مراتب کلان حکمرانی تا سطح رشته‌فعالیت‌های صنعتی، هم‌راستا و سازگار تنظیم شده‌اند و اشتراکات آنها در کشورها چه مواردی است. سپس با ذکر چند نمونه از اسناد توسعه تازه منتشرشده در کشورهای هدف و در سطح برنامه‌های صنعتی اخیر آنها و رویکرد قطب‌های بزرگ اقتصادی مانند اتحادیه اروپا، ایالات متحده و چین نشان داده می‌شود که اقدامات دولت‌ها در سطح کلان متوقف بر چه مصادیقی است و در سطح صنعت نیز چطور هدف‌گذاری شده است. پس از آن با مرور سوابق منتخبی از آمار صنعت طی دو دهه اخیر، عملکرد صنعتی در چند منطقه عمده اعم از شرق آسیا، جنوب آسیا و کشورهای منطقه و هم‌جوار براساس تعدادی شاخص‌های رایج مقایسه می‌شود. بر این اساس نشان داده می‌شود ترکیب و تنوع تولید صنعتی در هر یک از کشورها چطور تغییر کرده و سهم آن در تولید ناخالص داخلی و صادرات آنها چگونه است. در ادامه با مرور سوابق تحولات صنعت در چند کشور منتخب اعم از مکزیک، مالزی، ترکیه (به‌عنوان کشورهای اخیراً توسعه‌یافته) و هند و ویتنام (به‌عنوان کشورهای تازه به مسیر پیوسته) نشان داده می‌شود که هر یک با چه فرازونشیبی به توفیق نسبی در صنعت دست پیدا کرده‌اند. اولویت‌های آنها چه بوده و چه هست.

## ● ۱-۲- کلیات و مولفه‌های سیاست‌های توسعه صنعتی

سیاست‌های توسعه صنعتی در طول دوره‌های زمانی پس از جنگ جهانی دوم تا دهه دوم قرن بیست‌ویکم با تحولات گسترده‌ای در قالب و محتوا همراه بوده‌اند. سیاست‌های صنعتی به تدریج با سیاست‌های کلان اقتصادی به هماهنگی کامل رسیده‌اند، نقش نسبتاً پررنگ دولت‌ها در مداخلات عمودی با شناخت بیشتر از موارد ناکامی و شکست‌های پر هزینه در صنایع انتخابی، به تدریج تنزل یافته و به سطح مداخلات فراگیر و اصطلاحاً افقی متمایل شده است. از سوی دیگر حفظ رقابت‌پذیری در عرصه صادرات صنعتی و مشارکت‌های صنعتی بین‌المللی به یکی از محورهای اصلی برنامه‌ها تبدیل شده است. امروزه اثر کمتری از حضور مستقیم و مصادیق مداخلاتی سیاست‌های صنعتی در بازارهای سرمایه و محصول صنعتی مشاهده می‌شود و اگر سطحی از مداخلات نیز هنوز وجود دارد به درجاتی در بازار فناوری است. به طوری که می‌توان سیاست صنعتی در دوره جدید را به‌مثابه یک سیاست فناوری صنعتی در نظر گرفت.

## ● ۱-۱-۲- تعریف عمومی و ابعاد سیاست صنعتی

در تبیین چهارچوب و دامنه شمول سیاست صنعتی، باید توجه داشت که به‌طور کلی این مقوله بسته به سطح توسعه و اهداف صنعتی کشور میزبان، تفاسیر و مصادیق نسبتاً متنوع و بعضاً متفاوتی دارد. در اصل، ایده طراحی سیاست صنعتی ناشی از اتکا به دو فرض اصولی بوده است: ۱- این فرض که تولید در برخی بخش‌های صنعتی نسبت به دیگر بخش‌ها مطلوب‌تر است و به همین دلیل استدلال می‌شود که ۲- دولت باید فعالانه تلاش کند تا ساختار تولید به سمت آن بخش‌ها هدایت شود. اما صحت و صدق این فرض در تشخیص اینکه یک رشته‌فعالیت صنعتی نسبت به دیگر بخش‌ها تا چه میزان از دید اقتصاد ملی و نگاه سیاست‌گذاران، مطلوب‌تر است خود تا حدود زیادی به لحاظ نظری و تجربی امری دشوار و پرمناقشه به شمار می‌رود. بدین تعبیر که اساساً تعیین «شاخص مطلوب بودن» یک صنعت از نظر دولت‌ها یک مطلب تقریباً لاینحل به شمار می‌رود.

از دیگر سو ادبیات موضوع بیان می‌کند «آنچه یک کشور صادر می‌کند، باید در تعیین مطلوب بودن یک صنعت خاص نقش اساسی و پراهمیت داشته باشد». هاوسمان، هوانگ و رودریک (۲۰۰۷) نشان داده‌اند که تولید برخی کالاهای تجاری با سطوح بهره‌وری بالاتری همراه است و در نتیجه مطلوب‌تر هستند و کشورهای که به روند تولید کالاهای با بهره‌وری بالاتر پیوسته‌اند در رشد اقتصادی میان‌مدت و بلندمدت عملکرد بهتری خواهند داشت. همچنین در مقاطعی از چرخه عمر صنایع، اجماعاً می‌توان تحلیل کرد و نتیجه گرفت که برخی رشته‌فعالیت‌های صنعتی در آینده امکان بقا خواهند داشت یا از سوی دیگر با نگاه به دیگر کشورها نیز می‌توان پیش‌بینی کرد برخی رشته‌فعالیت‌های صنعتی آینده‌آسای خواهند داشت. مثلاً حرکت به سمت توسعه برخی بخش‌های صنعتی مانند هوش مصنوعی، شبکه‌های پیشرفته مخابراتی اینترنت اشیا، میکروچیپ‌ها، محاسبات کوانتومی یا صنعت فضایی عموماً مشهود است ضمن آنکه جدا از مسائل صنعتی، این بخش‌ها ممکن است پیامدهای جغرافیایی، امنیتی و نظامی عظیمی نیز داشته باشند که در کل امنیت و استمرار مسیر صنعتی شدن را تحت تأثیر قرار دهد. در مواردی نیز مشاهده می‌شود که صنایعی در اولویت دولت‌ها قرار گرفته‌اند که وابستگی کشور را به تعداد «محدودی» از دیگر تولیدکنندگان خارجی یا سایر کشورها برای تامین آنها کم کنند. بنابراین انتخاب یا تعیین اولویت‌های صنعتی امری است که حتی در صورت ضرورت برای اتخاذ، نباید لزوماً براساس سلیقه و نظر صلاح‌دید سیاست‌گذاران انجام شود بلکه چنین انتخاب‌هایی هم در مراتبی نیازمند آن است که براساس سازوکارهای بازار شکل گیرد.

در اعطای نقش به دولت‌ها در برنامه‌های صنعتی، اکنون پذیرفته شده است که کشورهایی موفق به همپایی و نزدیک شدن به کشورهای صنعتی و با درآمد بالا



شده‌اند، که دولت‌هایشان به صورت فعال «تغییرات ساختاری» را ترویج داده و در جست‌وجوی مدل‌های تجاری روزآمد و بازارهای جدید، حرکت منابع به سمت فعالیت‌های جدید صنعتی را تشویق کرده‌اند. به نظر می‌رسد با کمرنگ شدن تدریجی نقش مداخلاتی در سیاست‌گذاری بخشی<sup>۱</sup> به‌ویژه در دهه‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۲۰ دولت‌ها برای پاسخ به چالش‌های بزرگ و امروزی خود، مجدداً باید با رویکرد استراتژیک به سیاست صنعتی بپردازند و براساس مخاطرات و ملاحظاتی که جدیداً ظهور کرده به تبیین سیاست در سطح صنعت مبادرت کنند. به دنبال بحران‌های اخیر مثل بحران مالی، بحران آب‌وهوا و بحران سلامت ناشی از کووید و همین‌طور شدت منطقه‌ای شدن که آثار اقتصاد کلان در بر داشته است، اکثر کشورها از منظر یک انتخاب استراتژیک به دنبال انعطاف‌پذیری بیشتر اقتصادی در حد کلان و تقویت مزیت‌های رقابتی خود در بخش صنعت هستند که اینها پاسخی است به تحولات ناشناخته بیرونی و واکنشی است به تغییرات اخیر بین‌المللی. این مباحث بیش از گذشته (سال‌های دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰) مطرح می‌شود که چالش‌های عظیمی را که شرایط امروز بین‌المللی در برابر اهداف توسعه پایدار، پدید آورده است نمی‌توان صرفاً از طریق رفع موارد شکست بازار، برطرف کرد بلکه سیاست صنعتی جدید می‌بایست علاوه بر اصلاح موارد شکست بازار، به طراحی و شکل دادن بازارها نیز بپردازد. بنابراین مداخلات فعالانه<sup>۲</sup> دولت در صنعت نیز در همین موضوعات، شأنیت یافته، اعمال می‌شود و در مقابل از طریق دو قید دامنه آن محدود می‌شود؛ ۱- لزوم محدود شدن توجه دولت به گسترش تجارت و صادرات در سطح صنعت و ۲- لزوم محدود شدن توجه دولت به ایجاد و تعمیق بازارها و سیاست رقابتی در سطح کلان.

البته تشخیص موارد شکست بازار خود با دوگانگی‌هایی مواجه است، پاسخ دولت به اینکه ظهور و ترکیب فعالیت‌های صنعتی تا چه میزان مبتنی بر الگوهای رشد شکل بگیرد یا تا چه میزان متکی به تاسیس نهادها و راهبردهای تصحیح شکست بازار حاصل شود، چندان ساده نیست. ضمن آنکه در سوی دیگر طیف باید به دقت بررسی شود که اساساً چه راهکارهایی لازم است تا هزینه‌های «شکست دولت» را مهار یا جبران کند یا به حداقل برساند. مطابق تعریف سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و براساس گزارش OECD (۲۰۱۳) «سیاست صنعتی هر نوع مداخله یا سیاست دولتی است که سعی در بهبود محیط کسب‌وکار یا تغییر ساختار فعالیت‌های اقتصادی به سمت بخش‌ها، فناوری‌ها یا فعالیت‌هایی دارد که انتظار می‌رود چشم‌انداز بهتری (نسبت به عدم مداخله) برای رشد اقتصادی یا رفاه اجتماعی ارائه کنند.»

- هدف سیاست صنعتی می‌تواند ترویج و توسعه صنعتی شدن، رشد بهره‌وری، توسعه یک زیربخش خاص، ایجاد یا حفظ اشتغال، مقابله با چالش‌های اجتماعی مانند مبارزه با تغییرات آب‌وهوا، بهبود توزیع درآمد یا مقابله با عدم توازن منطقه‌ای یا همه اینها با هم باشد.
- گروه و بخش مورد هدف سیاست<sup>۳</sup> می‌تواند معطوف به یک بخش خاص یا فناوری یا عامل و نهاده ورودی مانند تحقیق و توسعه یا مرحله‌ای از زنجیره ارزش باشد و می‌تواند معطوف به شرکت‌ها یا معطوف به خوشه‌های محلی/منطقه‌ای باشد.

### ● ۲-۲-۲- روند تکامل زمانی سیاست صنعتی

سیاست‌های صنعتی با هر ویژگی و فلسفه‌ای که تنظیم شده باشند در عمل و گذر زمان دچار تغییر شده‌اند. مراحل زمانی تغییر و تکامل مباحث در سیاست‌های صنعتی اخیر را می‌توان به چهار دوره تقسیم کرد<sup>۴</sup>:

#### ■ دوره اول سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۶۰

پس از جنگ جهانی دوم و تحت تاثیر تقابل سیاسی دو بلوک شوروی و ایالات متحده، دو الگوی رشد و توسعه رقیب مطرح شدند که کشورهای اصطلاحاً جهان سوم را واداشت با انتخاب یکی از این دو الگو برای بهبود رفاه شهروندان خود اقدام کنند. اروپای شرقی و ایران و به‌جامانده از جنگ دوم جهانی، بخش‌های وسیعی از آفریقا و حتی هند و چین در شرق آسیا به سمت الگوهای برنامه‌ریزی دولتی و غیرمتمکی به مفهوم بازار گرویدند که از جماهیر شوروی وقت الهام می‌پذیرفت. در مقابل اروپای غربی، کشورهای معدودی از آمریکای لاتین و شرق آسیا به توسعه مبتنی بر الگوهای بازار روی آوردند که به‌نحوی ایالات متحده منادی آن بود. بعضاً این کشورها با اتکا به حمایت‌های ایالات متحده (مانند طرح مارشال) توانستند عملکرد بهتری را در توسعه صنعتی به نمایش بگذارند. نمونه‌های بارز این دوران، دو گروه کشور هستند، اول شامل ژاپن و آلمان (غربی سابق) و برزیل که قبل از جنگ دوم هم صنعتی بودند اما پس از جنگ و با احیای زیرساخت‌های صنعتی خود و با استفاده از سرمایه و بازار ایالات متحده و غرب توانستند طی دهه ۵۰ تا اوایل دهه ۶۰ میلادی جایگاه صنعتی خود را احیا و تثبیت کنند. برای مثال در این دوره در ژاپن، بانک مرکزی در کنار وزارت صنعت یک بازیگر کلیدی به شمار می‌رفت که از طریق سیاست‌های انبساطی در ارائه تسهیلات بانکی سازوکاری ایجاد کرده بود که بر گسترش شرکت‌های بزرگ چندرشته‌ای (Keiretsu) در صنایع استراتژیک متمرکز بود. این ابزار در کنار سهام‌داری‌های متقاطع و پیچیده بانک‌ها و شرکت‌های بزرگ چندرشته‌ای، راه ورود شرکت‌های خارجی به بازار ژاپن را دشوار و ضمناً از صنایع نوپا حمایت می‌کرد تا رشد کنند. البته این سیاست فقط برای مدت محدود و به شکل شگفت‌انگیزی تنها در آن دوره و با حمایت ایالات متحده، نتیجه‌بخش بود.

1- Sectoral  
2- Active  
3- Target industries

۴- به تاسی از (Naudé (2010)

جدول ۲-۱ - دوره اول سیاست صنعتی

فروض بنیادی	دوره زمانی
صنعتی‌شدن برای توسعه ضروری است. شکست بازار سبب می‌شود که صنعتی شدن به‌طور خودکار اتفاق نیفتد. شکست‌های بازار در کشورهای در حال توسعه گسترده و فراگیرند. سیاست صنعتی لازم است، به‌ویژه حمایت از صنایع نوزاد، مالکیت دولتی و هماهنگی دولتی.	سال‌های ۱۹۴۰-۱۹۶۰ میلادی دوره سیاست صنعتی سنتی منابع توسعه‌ای ایالات متحده در قالب وام

### ■ دوره دوم، سال‌های اواخر دهه ۱۹۶۰ تا انتهای ۱۹۸۰

در این دوره کشورهای کمتر توسعه‌یافته موفق شدند نه‌تنها مسیر توسعه صنعتی خود را آغاز کنند بلکه بخش مهمی از آن را نیز پشت سر بگذارند و به بلوغ نسبی صنعتی دست پیدا کنند. کشورهای مشهور به بره‌های آسیایی شامل کره جنوبی، سنگاپور و تایوان و کشورهایمانند مکزیک و آرژانتین در آمریکای لاتین در این دسته‌بندی قرار دارند. اکثر سیاست‌های توسعه صنعتی در دهه‌های بعدی براساس تجارب همین کشورها، مطالعه، الگوبرداری و طبقه‌بندی شدند. آنچه تحت‌عنوان الگوهای جایگزینی واردات یا توسعه صادرات شناخته می‌شود در واقع بسته‌هایی از راهبردها و سیاست‌هایی بودند که این اقتصادها (از شرق آسیا تا آمریکای لاتین) در مقاطع زمانی و در واکنش به مولفه‌های داخلی و عوامل بین‌المللی، اتخاذ و اعمال کردند. در این دوره مشاهده می‌شود مداخلات دولتی در حوزه صنایع بیشتر تابع رویکرد انتخابی بوده و صنایعی مورد هدف واقع می‌شدند که به نظر می‌رسید ۱- می‌توانند موتور محرک صنایع داخلی باشند یا ۲- به نوعی زنجیره ارزش داخلی را کامل کنند یا ۳- عامل مهمی برای موفقیت در صادرات صنعتی به شمار می‌رفتند. این سیاست‌ها در دوره‌ای از شرایط خاص تجارت بین‌المللی در دهه ۶۰ میلادی همزمان با رونق بازارهای ایالات متحده برای جذب واردات از این کشورها نتیجه‌بخش بود اما با بروز رکود اقتصادی در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ در سطح بین‌المللی و توقف توسعه صنعتی در داخل کشورها که به‌خاطر بروز ناکارایی‌ها و فساد ناشی از حمایت مستمر دولت‌ها رخ داده بود، به تدریج مشکلات سیاست‌های صنعتی وقت آشکار شد. بروز بی‌ثباتی در سطح اقتصاد کلان مانند جهش نرخ ارز، کسری‌های دوقلو و کاهش نرخ رشد و همچنین خطا در انتخاب صنایع و هزینه‌های مالی ناشی از حمایت دولتی و شرایط رکودی بین‌الملل همه باعث شدند که بازنگری در سیاست‌ها الزامی و بازنگری‌هایی نسبت به سیاست‌های درون‌نگر یا برون‌گرا انجام شود. در این دوره مشخص شد که سیاست‌های توسعه صنعتی در واکنش به شرایط محیطی و مسائل داخلی نیازمند انعطاف و بازطراحی‌های موردی هستند.

جدول ۲-۲ - دوره دوم سیاست صنعتی

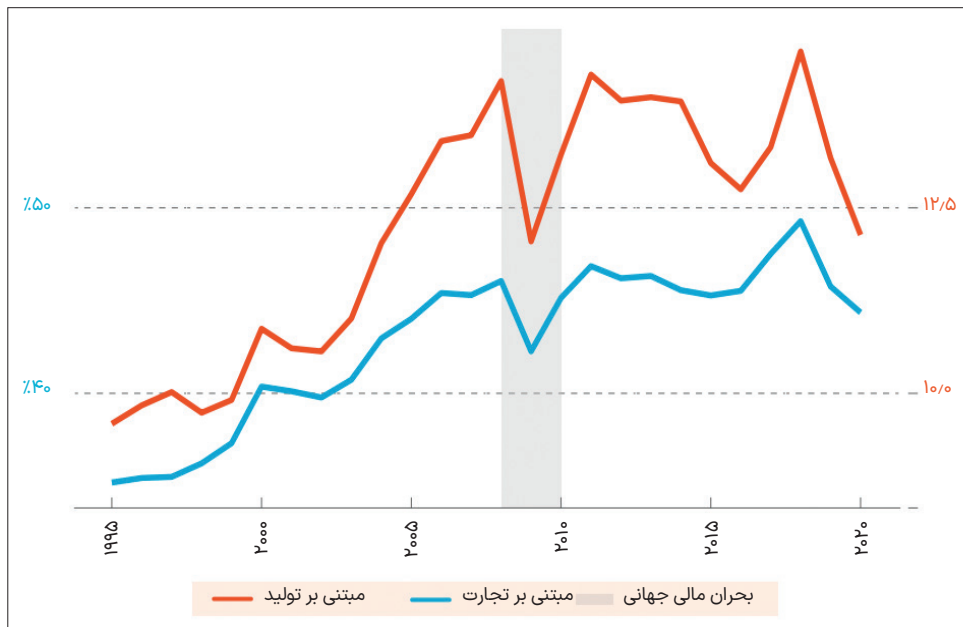
ایده‌های کلیدی	دوره زمانی
موانع عملی اجرای سیاست صنعتی، قابل‌توجه هستند. شکست دولت نسبت به شکست بازار بدتر است. سیاست صنعتی موجب ائتلاف و رانت‌جویی می‌شود. آزادسازی تجاری (صادرات)، خصوصی‌سازی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی همراه با ثبات اقتصاد کلان و حداقل مداخله دولت، شروط پایه برای رشد و صنعتی شدن است.	سال‌های ۱۹۶۰ تا انتهای ۱۹۸۰ میلادی دوره نگرش بازارمحور

### ■ دوره سوم، سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰:

در این دوره زمانی موسوم به اوج روند جهانی شدن (hyper globalization) قطب‌بندی‌های سیاسی کاهش پیدا کرد، در نتیجه مسیرهای اصلی تجارت و جریان سرمایه بیش از پیش روان شد، موانع جابه‌جایی سرمایه و فناوری به حداقل خود رسید و بخش مهمی از زنجیره ارزش و تولید در سطح کشورهای همگرا گسترش یافت به‌طوری‌که تشخیص اینکه یک کالا نهایتاً تولید کدام کشور است ناممکن شد. چراکه بخش‌های مهم و متعددی از کالاها در کشورهای مختلف بسته به مزیت صنعتی آنها، تولید و به مرکز تکمیل کالای نهایی (معمولاً چین) گسیل می‌شد. اگر در دهه ۷۰ میلادی هنوز روش‌های مواجهه با شوک‌های اقتصادی مبهم بود اما در این دوره همگرایی یگانه‌ای در به‌کارگیری سیاست‌های مشابه اقتصاد کلان در کشورها به وجود آمد و مدیریت چرخه‌های رونق و رکود، تنظیم کسری‌های دوقلو و کاهش تورم دیگر راهکارهای شناخته شده‌ای محسوب می‌شدند.

در این دوره کشورهای نسل بعدی یا کمتر توسعه‌یافته (اصطلاحاً Late Commers) نیز به مسیر پرشتاب توسعه صنعتی پیوستند و در سایه رونق مستمر تجارت جهانی، افزایش جابه‌جایی سرمایه بین‌المللی به کشورهای در حال توسعه و ثبات نسبی شرایط اقتصادی و سیاسی بین‌المللی، قادر شدند مسیر توسعه صنعتی خود را هموار کنند. در این سال‌ها با پیوستن چین به مسیر نسبتاً تجربه‌شده توسعه صنعتی (از لحاظ تجارب شکست) و الحاق مابقی آسیایی‌ها مانند مالزی و اندونزی به این

روند در اوایل دهه ۹۰ میلادی، موج جدیدی از صنعتی شدن سریع و نسبتاً سهل ظهور کرد. سال‌های آخر دهه ۹۰ میلادی تا دهه اول ۲۰۰۰ میلادی شاهد ظهور کشورهای تازه صنعتی شده متعددی بوده است. شکل ۱-۲ نشان می‌دهد که نرخ مشارکت در زنجیره ارزش جهانی یعنی زنجیره‌های مبتنی بر «مشارکت در تجارت» و زنجیره‌های مبتنی بر «مشارکت در تولید» طی ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۰ میلادی تا چه میزان رشد کرده است. شاخص مشارکت در تجارت تا ۴۰ درصد جهش داشته (محور سمت چپ) و شاخص مشارکت در تولید تا ۱۵ درصد رشد کرده است (محور سمت راست).



▲ شکل ۱-۲ - نرخ مشارکت در زنجیره ارزش جهانی، در جهان، ۱۹۹۵-۲۰۲۰

منبع: Global Value Chain Development Report 2021-Beyond Production

ظهور موفقیت‌آمیز کشورهایمانند ویتنام، تایلند و ترکیه حاصل تدبیر این کشورها در درک ویژگی‌های این دوره از اقتصاد جهانی و بهره‌گیری از آن در مشارکت در هر دو گروه زنجیره ارزش فوق است.

جدول ۲-۳- دوره سوم سیاست صنعتی

دوره زمانی	ایده‌های کلیدی
سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰ میلادی	شکست بازار و شکست دولت هر دو وجود دارد. مهم‌تر از «چراپی» سیاست صنعتی، «چگونگی» آن است. بستر نهادی مهم است اما طراحی آن دشوار است. انعطاف‌پذیری در اجرای سیاست صنعتی مهم است. در اصل مزیت نسبی اتفاق نظر وجود دارد ولی در اینکه تا چه حد می‌بایست فرای مزیت نسبی حرکت کرد، اختلاف‌نظرهایی وجود دارد. نوآوری و ارتقای فناوری‌ها باید یکی از اهداف اصلی سیاست صنعتی باشد. ترویج نظام ملی نوآوری باید یکی از اهداف مهم سیاست صنعتی باشد.

#### ■ دوره چهارم از ۲۰۱۰ به بعد

پس از چندین دهه رشد صنعتی موفق در طیف وسیعی از کشورها، در نهایت این روند با بروز رکود بزرگ اقتصادی در سال ۲۰۰۸ میلادی دچار وقفه جدی شد. کاهش سرمایه‌گذاری در سطح جهان و افت تجارت بین‌المللی از ایالات متحده و کشورهای ثروتمند غربی به تدریج و یکی از پس دیگری بازارهای نوظهور را درنوردید. در نتیجه آن و در واکنش به چنین شوک قابل توجهی، کشورها سیاست‌های متناسبی را طراحی کردند که مهم‌ترین مشخصه آن ۱- لزوم لحاظ تاب‌آوری، ۲- اتکالی

نسبی به بازار داخل و ۳- ایجاد تنوع بیشتر در شرکا بود. در این دوره با بزرگ‌تر شدن اقتصاد چین و نقش نسبتاً غالب آن در زنجیره ارزش تولید و تجارت و به تبع آن افزایش درآمد سرانه در آن کشور، ادامه نقش قبلی به‌عنوان کارخانه جهان چندان مورد پذیرش سیاست‌گذاران چینی نبود و در نتیجه در صدد برآمدند تا با تغییر جایگاه خود و در سایه قدرت اقتصادی، نقش سیاسی نیز ایفا کنند. این هم‌زمان با قدرت‌گیری طیف‌های سیاسی جدید در ایالات متحده رخ داد که آشکارا مخالف صدور اشتغال به خارج از ایالات متحده بودند. شروع دوره ترامپ و آغاز تنش تجاری با چین از سال ۲۰۱۸ از آثار مهم این دوره است. سپس بروز همه‌گیری کرونا و وقفه‌های ناشی از آن نیز بر سیاست‌های صنعتی در سال‌های اخیر و پیش رو تاثیر گذاشت که در ادامه و در بخش‌های مختلف این نوشتار بررسی و ارائه می‌شود.

### ● ۲-۱-۳- ساختار عمومی و مشترک سیاست صنعتی

در ادبیات توسعه، سیاست صنعتی به معنای تصمیم و طراحی چگونگی صنعتی شدن است. به عبارت بهتر «سیاست صنعتی سازی»<sup>۱</sup> مجموعه‌ای از سیاست‌هاست که در نظر دارد یک اقتصاد در حال توسعه را به مرحله بالاتری از توسعه و از طریق رشد سهم و نقش بخش صنعت ساخت و تولید<sup>۲</sup> انتقال دهد. سیاست صنعتی همچنین به معنای هدف‌گذاری برای بخش‌های معینی از اقتصاد تعبیر شده است، مانند سیاست‌های حمایت از بخش هوانوردی یا استراتژی گردشگری یا مثلاً استراتژی بیوتکنولوژی، استراتژی فناوری کم‌کربن و استراتژی صنعت دفاعی نیز به‌عنوان یک‌سری از سیاست‌های صنعتی در نظر گرفته می‌شوند یا به‌نحوی با مجموعه سیاست‌های صنعتی یک کشور در ارتباط هستند.

برای شناخت بهتر ساختار عمومی و اشتراکات سیاست‌های صنعتی لازم است تجارب عملی و وضعیت صنعت کشورها را در سه گروه عمده درآمدی مرور کرد، زیرا هر یک بر اساس سطح توسعه‌یافتگی خود، سیاست‌های صنعتی متناسبی را اتخاذ کرده‌اند که نمی‌توان منتزع از شرایط کشور هدف به فهم منطق آن سیاست‌ها نائل شد. بر این اساس سه گروه توسعه‌ی قابل طرح است؛ اول اقتصادهایی در مراحل ابتدایی صنعتی شدن با درآمد سرانه حداکثر ۳۰۰۰ دلار که سهم تولید مصنوعات صنعتی به تولید ناخالص داخلی آنها کمتر از ۱۵ درصد است. دوم اقتصادهای در مرحله میانی صنعتی شدن با درآمد سرانه متوسط بین ۳۰۰۰ تا ۱۵۰۰۰ دلار و سوم اقتصادهای در مرحله کاملاً صنعتی با درآمد سرانه بیشتر از ۱۵۰۰۰ دلار.<sup>۳</sup> با مرور تجارب این سه گروه درآمدی در مراحل مختلف توسعه صنعتی می‌توان دریافت که ابزارهای مختلف در یک سند سیاستی، نیازمند ساختار تفکیکی است تا حوزه‌های مداخله دولت را اولاً و وضوح بخشد؛ دوم اینکه در صورت لزوم آن را محدود کند. در سیاست صنعتی باید برای فعالان بخش صنعت مشخص باشد که دولت‌ها در هر بازار، با کدام ابزار، چه مسیری را دنبال می‌کنند و تا چه حد مداخله خواهند داشت. در این راستا پنج بازار را می‌توان ذکر کرد که در ساختار سیاست‌های صنعتی مورد اشاره قرار می‌گیرند که عبارت‌اند از بازار محصول صنعتی، بازار سرمایه صنعتی، بازار نواحی و اراضی صنعتی (آمایشی)، بازار کار صنعتی و بازار فناوری. حال متناسب با هر یک از سه گروه درآمدی از کشورهاست که حوزه مداخله، ابزار و روش در اختیار دولت‌ها در هر یک از بازارهای پنج‌گانه مشخص می‌شود و بدیهی است که در طراحی سیاست صنعتی لزوماً یک طرح یکتا از مداخلات ثابت و بی‌انعطاف مدنظر نیست بلکه طیف حمایتی متنوعی از حداقل مداخله مانند تغییر در نظام انگیزشی تا مداخلات شدید مانند حمایت‌های مستقیم از تولیدات مشخص صنعتی را می‌توان در اسناد و اقدامات کشورها جست‌وجو کرد.

در سیاست‌های صنعتی، دو دسته گسترده از ابزارهای سیاستی مطرح هستند؛ اول مداخلات «در بازار» مانند یارانه‌ها، مالیات‌ها، تعرفه‌های واردات (با هدف تاثیرگذاری بر قیمت‌ها) و دوم مداخلات ناظر «بر نهادهای عمومی صنعت» مانند فراهم کردن زیرساخت‌ها و زمینه‌سازی تغییرات سازمانی که این دومی معادل ابزارهای افقی (با دامنه شمول همه تولیدات صنعتی) است و اولی موید ابزارهای عمودی با دامنه شمول هدف‌گذاری شده برای صنایع انتخابی است.

در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه مشاهده می‌شود که مداخلات سیاست صنعتی در بازار محصول، اکثراً با این هدف است که هرچه زودتر بازارهای رقابتی شکل بگیرد و سودآوری نسبی فعالیت‌های ساخت و تولید مصنوعات افزایش یابد. استفاده از تعرفه‌های وارداتی گرچه برای این دسته کشورها از سوی سازمان تجارت جهانی (WTO) منع نشده اما کاربرد حمایت تعرفه‌ای در آنها محدود به زمان است تا مانع از آن نشود که اطلاعات قیمت‌های بین‌المللی و مقایسه‌پذیر از دست برود یا قاچاق تقویت شود. این مداخلات در مجموع نیازمند آن است که در هماهنگی با قوانین سازمان تجارت جهانی تنظیم شود، مصداق آن در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه غالباً اعمال محدودیت‌های تجاری موقت و برای جلوگیری از اختلال در بازارهای داخلی است که در آن تولیدکنندگان داخلی با دستمزد پایین، با رقابت نامتقارن خارجی مواجه می‌شوند. این نوع مداخله دفاعی برای مثال بر تجارت پارچه و پوشاک از چین، در داخل کشورها اعمال شده ضمن آنکه از تدابیر ضد دامپینگ به‌عنوان جایگزین تعرفه‌ها هم استفاده شده است. بعدتر ذکر می‌شود که هند در بدو ورود به سازمان تجارت چگونه با تدبیر توانسته است ضمن بهره‌مندی از سازوکار تجارت آزاد با به‌کارگیری دقیق روش‌های ضد دامپینگ از صنایع داخلی حفاظت به عمل آورد.

در این اقتصادها برای دستیابی به اقتصاد مقیاس در تولید مصنوعات صنعتی، معمولاً بازارهای صادراتی هدف‌گیری می‌شود و اگر مداخلاتی از طریق نرخ ارز، مالیات ترجیحی برای فروش صادراتی، یارانه صادراتی و خطوط اعتباری ترجیحی برای صادرات صورت می‌گیرد، در سطح و اندازه‌ای است که تاثیر هزینه‌ای آنها کنترل شده باشد و تعادل مالی دولت از کنترل خارج نشود و باعث نشود تا ثبات اقتصاد کلان با چالش روبه‌رو شود.

1- industrialization policy

2- manufacturing sector

۳- این طبقه‌بندی بعدتر در انتخاب و دسته‌بندی کشورها برای مطالعات آماری و موردی نیز منظور شده است.

در بازار محصول علاوه بر موارد فوق امکان دارد از سیاست اجبار دولت به تدارک نیازهای خود از محصولات ساخت داخل به‌عنوان یک وسیله برای تضمین بازار تولیدکنندگان داخلی نیز استفاده شود، اما این روش‌ها تا جایی به کار برده شده که با توافقات تجاری تحت قواعد سازمان تجارت جهانی (WTO) در تضاد نباشد، زیرا دولت‌ها آگاه هستند که منافع قابل‌بهرمندی از بازارهای خارجی با تعرفه پایین به‌مراتب از بازار محافظت شده داخلی بیشتر و مهم‌تر است. ضمن آنکه در اعمال قیود محتوای ساخت داخل، حدود اجبار به طوری است که تامین‌کنندگان داخلی ملزم به رعایت حداقل قیمت و کیفیت استاندارد باشند چراکه در غیر این صورت بدون اثر بر توسعه صنعت فقط باعث افزایش هزینه‌های عمومی می‌شوند.

در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه مداخلات هماهنگ دولت، برای جذب سرمایه و فناوری خارجی و قرار گرفتن در زنجیره ارزش جهانی کاملاً مشخص است. برای مثال در اقدامات دهه ۹۰ کاستاریکا به‌عنوان یکی از کشورهای با درآمد پایین که مجموعه‌ای از سیاست‌های صنعتی را در بازار کار و بازار مربوط به آمایش سرزمینی اتخاذ و اعمال کرده، مشاهده می‌شود که به منظور جذب اینتل برای توسعه صنعت تراشه در داخل کاستاریکا، دولت دسترسی ویژه آن شرکت به زیرساخت‌های حمل‌ونقل هوایی را تضمین کرد و متعهد شد تا مشارکت عمومی - خصوصی برای گسترش آموزش حرفه‌ای را تسهیل کند، به طوری که نیروی کار کیفی مورد نیاز اینتل به‌موقع تامین باشد.

از دیگر مداخلات دولت در بازارهای پنج‌گانه فوق و در این سری از کشورها می‌توان به نقش آن در مهیاسازی برای جهش صنعتی از یک سطح از تولید به سطح ارتقا یافته بعدی اشاره کرد. برای مثال در مالزی و طی دهه ۱۹۸۰ میلادی هدف‌گیری شد که شرکت‌های الکترونیکی از فعالیت‌های کم‌مهارتی مانند ساخت مدار چاپی یا مونتاژ به سمت تولید محصولات الکترونیکی پیچیده‌تر با ارزش بیشتر حرکت کنند. بنابراین توسعه خوشه‌ها با فناوری‌های بالا در دومین طرح جامع توسعه صنعتی سال ۱۹۹۶ به‌طور رسمی تصویب شد و دولت از طریق انتخاب نواحی و جغرافیای مناسب و اتخاذ سیاست‌های دقیق بازار کار به توفیق رسید. فعال‌ترین ایالت «پنانگ» بود که از یک سو به‌عنوان بخشی از شبکه جهانی و از سوی دیگر عامل توسعه ارتباطات با تامین‌کنندگان محلی کوچک‌تر به موفقیت نسبی رسید. ایالت پنانگ مرکز رفع شکاف‌های اطلاعاتی بازار در باره ظرفیت تامین‌کنندگان محلی و ایجاد تماس با سرمایه‌گذاران چندملیتی شد. مرکز توسعه مهارت پنانگ که با حمایت دولت ایجاد شده بود، از سوی شرکت‌های خارجی و محلی به‌عنوان مرجع آموزش کارگران مورد استفاده قرار گرفت. مهم آنکه بخش اعظم مداخله دولت به تنظیم مناسبات سیاسی بازمی‌گشت، چراکه به‌طور سنتی چینی‌ها که اکثر کسب‌وکارهای کوچک و متوسط در مالزی را در دست داشتند ترجیح می‌دادند با دولت ایالت پنانگ کار کنند (تا با دیگر ایالات) و اتاق بازرگانی چین نیز تنها به دلیل حضور چینی‌های محلی در آن ایالت ترجیح می‌داد تا با دولت ایالت پنانگ به‌صورت نزدیک همکاری کند، از این رو انتخاب مبتکرانه دولت در اراضی و منطقه هدف برای استقرار صنایع الکترونیک که با ملاحظات ویژه اجتماعی قومی و سیاسی نیز همراه بود به اتکای همان پیوندها به رشد سریع‌تر صنایع الکترونیک منجر شد.

در این کشورها و در مداخلات سیاست صنعتی در حوزه بازار سرمایه، سیاست‌ها به مواردی از جمله ایجاد چهارچوب‌های مقرراتی قدرتمند، نظام‌های تسهیلاتی پیچیده‌تر و بانک‌های تجاری بزرگ‌تر معطوف می‌شود، در بازار اعتبارات نقش بانک‌های مرکزی در سیاست‌گذاری و نظارت اهمیت مضاعف می‌یابد که در آن حمایت از سرمایه‌گذاری‌های متعارف بخش خصوصی در صنعت لزوماً تحت حمایت یا پوشش‌های بارانه‌ای قرار نمی‌گیرد، بانک‌های توسعه‌ای به‌خوبی تجهیز شده‌اند،<sup>۱</sup> از این رو فعالیت‌ها با ریسک بالا را نه به‌واسطه تکالیف دولتی بلکه صرفاً در ازای بازدهی بالا و در حمایت از نوآوری و تنوع محصول در برنامه اعتباری خود جای می‌دهند. هم‌راستا با این ابزارها در بازار سرمایه و بانک، سایر جهت‌گیری‌های سیاست صنعتی نیز در تسهیل تغییرات ساختاری به سمت فعالیت‌های با بهره‌وری بالاتر تنظیم می‌شود. به‌ر حال سیاست صنعتی در لوای ایجاد سازوکارهای رقابتی، در نهایت باید بتواند منابع محدود را به سوی تنوعی از فعالیت صنعتی در «بخش مدرن» سوق دهد که این در عمل معادل نقش دولت در گسترش بازار فناوری برای مدرن‌سازی صنعت است. بازار فناوری البته موضوعی نسبتاً پیچیده محسوب می‌شود که در صورت عدم احاطه و انضباط بالا در دولت‌ها به‌خصوص کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه، می‌تواند بدون هیچ دستاورد ملموسی باعث اتلاف قابل توجه منابع عمومی شود. در دیگر طبقه درآمدی و در کشورهای توسعه‌یافته و برخی در حال توسعه‌های پیش‌تاز مشاهده می‌شود که سیاست‌های صنعتی اصولاً بر ارتقای نوآوری و در مرزهای فناوری تمرکز دارد و این شباهت به‌طوری است که می‌توان سیاست صنعتی در آن کشورها را به‌مثابه سیاست فناوری قلمداد کرد. طراحی سیاست صنعتی در اقتصادهای با درآمد بالا و توسعه‌یافته با این پیش‌فرض و شرط لازم است که رشد باید مبتنی بر نوآوری باشد، از این رو بسته‌های سیاستی ترکیبی از تدابیر افقی مرتبط با بهبود محیط کسب‌وکار فناوری، ارائه زیرساخت‌های فناوری، حمایت از توسعه خوشه‌های فناوری، آموزش و بهبود واسطه‌گری مالی برای فناوری‌هاست که اینها خود با تدابیر خاص عمودی برای حمایت از نوآوری شامل تامین مالی تحقیقات از سوی دولت و اعطای اعتبار برای سرمایه‌گذاری‌های نوآورانه با ریسک بالا ترکیب شده است. در این دسته از کشورهای صنعتی و بسته به سابقه صنایع، برخی از مداخلات ممکن است به معنای کمک به بازسازی و نوسازی صنایع در حال افول باشد که اقتصادهای با درآمد بالا در آنها دیگر رقابت‌پذیر نیستند اما بابت نیروی کار آنها با نگرانی روبه‌رو هستند و از این رو بقای صنعت با به‌کارگیری فناوری‌های نوین یا آموزش و توانمندسازی نیروی کار با مهارت‌های فناوری برای تسهیل جابه‌جایی به دیگر صنایع مدرن در دستور کار قرار دارد. در بسته سیاست‌های صنعتی در کشورهای توسعه‌یافته و ذیل مباحث بازار سرمایه، سیاست جذب سرمایه خارجی برای افزایش صادرات صنعتی یا برای ایجاد اشتغال در مناطق با بیکاری بالا به کار گرفته شده که مصادیق آن در ایرلند، چک و ولز قابل توجه است. در این سطح از درآمد سرانه و در بازار کار، تمرکز اصلی سیاست صنعتی بر

۱- چه بانک‌های داخلی کشورها و چه در مراحل اولیه توسعه با استفاده از نقش مشاوره‌ای بانک‌های توسعه‌ای بین‌المللی

به‌رورسانی توانمندی‌های کارگران برای تطبیق با تغییرات فناوری و نیازهای جدید بازار کار است و در حالت متعالی سیاست صنعتی، ایجاد شرایط مناسب در حمایت از تعادل میان اوقات کار با اوقات فراغت، هدف‌گذاری شده است. در بازار سرمایه، واسطه‌گری‌های مالی کاملاً توسعه‌یافته است و شرکت‌های بزرگ به منابع مالی از طریق اوراق بهادار و سهام سرمایه‌گذاری‌های ریسک‌پذیر به وام بانک‌های تجاری دسترسی کافی دارند. در این دسته از کشورها، بازار فناوری به‌عنوان مهم‌ترین جنبه سیاست صنعتی در مفهومی با عنوان «دولت کارآفرین» متجلی شده است. در این مفهوم دولت به‌عنوان نوآور کلیدی در اقتصاد محسوب می‌شود، زیرا منابع لازم برای تأمین «تحقیقات پایه» را در اختیار دارد که در ادامه زمینه را برای کاربری‌های موفق فناوری از سوی بخش خصوصی فراهم می‌کند. توسعه امروزی اینترنت و صنایع زیست‌فناوری و نانوفناوری به سرمایه‌گذاری عمومی اولیه از سوی دولت‌ها نسبت داده می‌شود که پس از تقریباً ۲۰ سال از سرمایه‌گذاری عمومی اولیه، با ورود شرکت‌های خصوصی به بالندگی رسید. دولت در این اقتصادها به‌عنوان کاتالیست برای توسعه محصولات جدید فناورانه عمل می‌کند، بنابراین در این گونه از سیاست‌های صنعتی، حیطه مداخله دولت در دوران جدید به موضوع «خلق» گسترده شده است. جدول‌های زیر تصویر عمومی ابزارها و بازارها و مصادیق مداخله دولت تحت‌عنوان سیاست صنعتی را در طیف‌های مختلف از سطح و عمق مداخله به نمایش گذاشته است.

جدول ۲-۴- سیاست‌های صنعتی افقی و عمودی به تفکیک دامنه سیاست

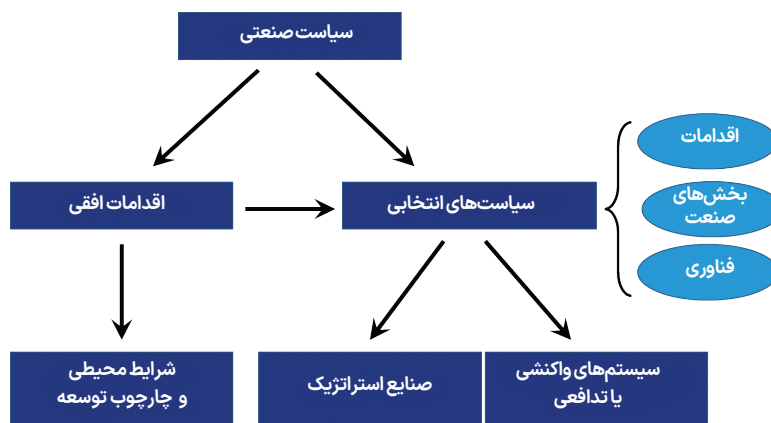
دامنه	سیاست‌های افقی	سیاست‌های عمودی
بازار محصول	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ افزایش رقابت</li> <li>✓ مالیات غیر مستقیم</li> <li>✓ تنظیم‌گری بازار محصول</li> <li>✓ سیاست نرخ ارز</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ قهرمانان ملی</li> <li>✓ ملی سازی / خصوصی سازی</li> <li>✓ یارانه به تولید/ کمک‌های دولتی</li> <li>✓ توسعه صادرات</li> <li>✓ تنظیم‌گری قیمت (مثل دارو)</li> <li>✓ سیاست تجاری</li> <li>✓ خرید خودروهای اسقاطی</li> </ul>
بازار کار و مهارت‌ها	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ سیاست‌های آموزش و مهارت</li> <li>✓ یارانه مهارت آموزی</li> <li>✓ یارانه دستمزد</li> <li>✓ مالیات بر درآمد و اشتغال</li> <li>✓ خدمات مشاوره مدیریت</li> <li>✓ تنظیم‌گری بازار کار</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ سیاست‌های مرتبط با مهارت‌های هدفمند</li> <li>✓ سیاست‌های کارآموزی</li> </ul>
بازار سرمایه	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ضمانت اعتبار</li> <li>✓ مالیات شرکتی</li> <li>✓ تخفیف‌های مالیاتی</li> <li>✓ ثبات مالی و اقتصادی</li> <li>✓ تنظیم‌گری بازار مالی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ صندوق سرمایه‌گذاری استراتژیک</li> <li>✓ وام‌های اضطراری</li> <li>✓ بانک سرمایه‌گذاری دولتی</li> <li>✓ ترویج سرمایه‌گذاری داخلی</li> </ul>

جدول ۲-۵- سیاست‌های صنعتی افقی و عمودی به تفکیک دامنه سیاست (ادامه)

دامنه	سیاست‌های افقی	سیاست‌های عمودی
زمین	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ سیاست‌ها و قوانین مربوط به نحوه استفاده از زمین و توسعه آن در یک منطقه</li> <li>✓ برنامه‌ریزی کاربری اراضی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ مناطق مختص به کارآفرینی</li> <li>✓ سیاست ایجاد خوشه‌های مکان محور</li> <li>✓ زیرساخت‌ها</li> </ul>
تکنولوژی	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ اعتبار مالیاتی تحقیق و توسعه</li> <li>✓ بودجه علمی</li> <li>✓ نظام مالکیت معنوی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ فناوری سبز</li> <li>✓ (حمایت از) بازارهای پیشرو</li> <li>✓ تدارکات عمومی برای نوآوری</li> <li>✓ تخفیف‌های مالیاتی و ... برای درآمد حاصل از اختراعات پتنت شده</li> <li>✓ تأمین مالی برای تکنولوژی‌های انتخابی</li> <li>✓ مراکز تخصصی</li> </ul>
سیستم‌ها/ نهادها	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ توسعه کارآفرینی</li> <li>✓ برنامه‌ریزی برای سناریوهای محتمل آینده</li> <li>✓ توزیع اطلاعات</li> <li>✓ استراتژی رقابت‌پذیری کلی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ تعیین جهت</li> <li>✓ طرح‌های پیش‌بینی</li> <li>✓ شناسایی بخش‌های استراتژیک</li> <li>✓ استراتژی رقابت‌پذیری بخشی</li> <li>✓ سیاست مرتبط با خوشه‌ها</li> </ul>

● ۲-۱-۴- جهت‌گیری عمده سیاست صنعتی

بررسی‌ها حاکی از آن است که امروزه اکثر جهت‌گیری‌ها در سیاست‌های صنعتی بیشتر بر رویکرد اصطلاحاً «افقی» استوار شده است. به عبارت دیگر، بیشتر به سیاست‌های فراگیر برای افزایش رقابت‌پذیری یا افزایش بهره‌وری در کل صنعت می‌پردازند تا اینکه مطابق روش‌های رایج دهه‌های ۸۰ یا ۹۰ میلادی به صورت اصطلاحاً «عمودی» یک‌سری بخش‌ها و رشته‌فعالیت‌های خاص را به صورت تبعیض‌آمیز انتخاب کنند و منابع و سایر سیاست‌ها را در جهت تقویت آنها تجهیز کنند. اگر مصادیقی از سیاست‌های انتخابی نیز هنوز در برخی سیاست‌های صنعتی و در کشورهای مختلف مشاهده می‌شود، سهم مهمی از آن ناظر بر موضوعات فناوری و نوآوری در بخش صنعت است و نه مثلاً افزایش تعرفه برای صنعت فولاد یا کاهش نرخ بهره بانکی برای صنایع خودرو و... به طوری که می‌توان مدعی شد مشهودترین سیاست عمودی/انتخابی در قرن جدید، همان سیاست فناوری و تکنولوژی صنعتی است که به صورت انتخابی از تقای فناوری در یک صنعت را تشویق می‌کند، ضمن آنکه در سطح افقی نیز فضای عمومی و مقرراتی در به کارگیری فناوری‌های جدید را برای همه صنایع تسهیل و تشویق می‌کند.



▲ شکل ۲-۲- انواع سیاست صنعتی بر اساس جهت‌گیری سیاست

ناکامی دولت‌ها در تجارب گذشته و هزینه‌های سنگین ناشی از اشتباه دولت‌ها در تشخیص اولویت‌های صنعتی، باعث شده روند «انتخاب بخش یا صنعت» هدف به‌نجوی ارتقا یابد که از علایق سیاسی یا فشار گروه‌های خاص مصون بماند. برای مثال، معیارهای مشخصی را می‌توان جست‌وجو کرد که در بدو طراحی سیاست‌های انتخابی معمولاً مدنظر قرار می‌گیرد و پاسخ‌های روش‌مندی را نیز طلب می‌کند.

آیا صنعت هدف (از دید کارکرد استراتژیک آن) تحت سازوکار بازار انتخاب شده یا تحت فشارهای غیربازار؟

مداخلات انتخابی دولت یا همان «مداخلات عمودی» کوتاه‌مدت هستند یا بلندمدت؟

اگر حمایتی ذیل سیاست‌های عمودی مطرح شده، یک حمایت مشروط است یا بدون قیدوشرط؟

صنعت موردحمایت یا بخش هدف تا چه میزان با مزیت‌های نسبی موجود همراستا است؟

این دست سئوالات و این گونه بررسی‌ها و مشابه آن از جمله مواردی هستند که باید به دقت قبل از طراحی سیاست صنعتی مداخله‌آمیز پاسخ داده شده باشند. حال اگر سیاست‌های انتخابی حتی با وسواس هم تنظیم شده باشند هنوز به‌تنهایی کارساز نخواهند بود و باید این بسته‌های حمایتی/مداخلاتی با سطح بالاتری از سیاست‌های افقی صنعتی و سایر سیاست‌های اقتصادی در کلان، هماهنگ و هم‌راستا باشند. مثلاً اگر مبنای کار بر نگرانی از کاهش سهم تولید صنعتی در تولید ناخالص داخلی باشد، آنگاه سطح اثر سیاست صنعتی باید سطوح بالاتری از مسائل کلان اقتصادی را در بلندمدت پوشش داده و تنظیم کند. در واقع مجموعه سیاست‌های صنعتی باید ذیل یک استراتژی رشد اقتصادی با یک استراتژی برای افزایش رقابت‌پذیری بسط داده شوند که در این حالت از آن به استراتژی توسعه صنعتی تعبیر می‌شود. در استراتژی توسعه صنعتی، لازم است سیاست‌های افقی در سطح ملی و سطح کلان هم در برنامه پوشش داده شوند تا حوزه‌هایی مانند سیاست تجاری (ارز) و سیاست پولی (نرخ بهره) یا تدابیر قانونی و مقرراتی طوری جهت‌دهی شوند تا با حفظ رقابت و شفافیت در محیط کسب‌وکار باعث ایجاد جذابیت برای سرمایه‌گذاری در افزایش تولید صنعتی باشند. ضمن آنکه توسعه به موقع زیرساخت‌ها، تامین انرژی یا برقراری صنایع شبکه‌ای و ارتباطات جاده‌ای که باعث افزایش تولید صنعتی خواهند بود هماهنگ کند. بدیهی است این موارد تحت اختیار وزارخانه‌ها و دستگاه‌های متعدد دولتی قرار دارند که باید با هم همکاری کنند.

به همین دلیل امروزه سیاست صنعتی بیش از آنکه به جزئیات پیشبرد یک صنعت یا رشته‌فعالیت خاص صنعتی بپردازد، شامل مجموعه‌ای از دیگر بسته‌های سیاستی و ابزارهای مدیریتی است که حوزه‌های مختلف اقتصاد، تجارت تا سرمایه‌گذاری و نوآوری و بازار کار و... را در بر می‌گیرد به طوری که تحت آن، همه اقدامات دولت در توسعه صنعت، هماهنگ و

دارای سازگاری درونی باشد. با مراجعه به اسناد و پایگاه‌های وزارتخانه‌های صنعتی کشورهای اخیراً توسعه‌یافته می‌توان ذیل اهداف و سیاست‌های کلی توسعه صنعتی، برنامه جذب سرمایه، برنامه توسعه و بسط تجارت خارجی، برنامه حمایت از مالکیت معنوی و فکری، برنامه ارتقای فناوری، برنامه کاری مناطق ویژه و... را مشاهده کرد که لزوماً به تنظیم یا دخالت در اقدامات بنگاه‌ها ورود نمی‌کند یا اولویت‌های خاصی را به یک صنعت یا رشته‌فعالیت دیکته نمی‌کند.



▲ شکل ۲-۳- برهم‌کنش سیاست‌ها و سیاست صنعتی

جهت‌گیری استراتژیک در سیاست صنعتی کشورهایی که هنوز از مرزهای علم و فناوری فاصله دارند با کشورهایی که در مرزهای علم و فناوری حرکت می‌کنند متفاوت است. برخی معتقدند نقش سیاست صنعتی در کشورهای در حال توسعه می‌بایست فراهم کردن امکان استفاده از مزیت نسبی کشور در هر مرحله از توسعه باشد؛ برخی نیز معتقدند توسعه نیازمند کسب قابلیت‌های جدید و فناوری‌ها مختص به صنعت، از طریق کسب و انباشت تجربه در تولید است. کشورهای توسعه‌یافته نیز با چالش مشابهی مواجه‌اند بدین معنی که آیا سیاست صنعتی در این کشورها باید براساس مزیت نسبی و نقاط قوت فعلی بنا شود یا باید به دنبال خلق مزیت‌های استراتژیک در حوزه‌های جدید باشد. انتخاب میان این دو دیدگاه، بسته به قید منابع و توانایی مالی کشورها می‌تواند جهت‌گیری‌های استراتژیک مختلفی را نسبت به سیاست صنعتی شکل دهد که بسته به چرخه عمر صنایع زیر بشق‌بندی می‌شود:

- ۱- اگر مشاهده می‌شود بخش‌هایی از صنعت یک کشور همزمان در داخل و خارج در حال ظهور و رشد هستند، در این حوزه‌ها، جهت‌گیری سیاست صنعتی به جست‌وجو برای منابع جدید موردنیاز برای توسعه این مزیت‌های رقابتی جدید متمایل می‌شود (به شرط آنکه آن صنعت درون‌زا در حال ظهور باشد).
- ۲- اگر مشاهده می‌شود در بخش‌هایی، هنوز صنعت داخلی در مرحله ظهور یا رشد قرار دارد و در سطح جهانی نیز آن صنعت گرچه به بلوغ رسیده باشد اما هنوز تا مرحله افول آن زمان باقی مانده است، در این صورت سیاست صنعتی برای نیل آن صنعت به همپایی بین‌المللی تنظیم خواهد شد. از این رو به‌نحوی که در بالا توضیح داده شد، حمایت‌های بازارمحور از صنایع نوپای داخلی دنبال می‌شود.
- ۳- بعضاً در سیاست‌ها دیده می‌شود که بخش‌هایی از صنعت داخلی در مرحله رشد است حال آنکه آن صنعت هنوز آنچنان در جهان، توسعه نیافته است. این معمولاً در صنایع پیش‌تاز و اساساً در سیاست کشورهای توسعه‌یافته مطرح می‌شود که در آن مداخله دولت به‌منظور حفظ مزیت انحصار ملی در رقابت جهانی است.
- ۴- در صنایعی که در داخل و خارج همزمان به مرحله بلوغ یا افول رسیده‌اند، صلاح آن است که سیاست صنعتی انتخابی هرچه کمتر به کار برده شود و در این موارد اتخاذ سیاست‌های افقی متناسب، یک رویکرد بهینه است.
- ۵- در بخش‌هایی از صنعت داخل که مرحله بلوغ کامل شده یا در حال افول است ولی هنوز در سطح جهانی، آن صنعت در مراحل ظهور و رشد (تا قبل از بلوغ) است، از سیاست‌های عمودی تدافعی برای کاهش عوارض دوران انتقالی در داخل و حفظ جایگاه در مقابل اقتصادهای رقیب استفاده می‌شود.
- ۶- در بخش‌هایی که صنعت داخلی در حال ظهور است ولی در سطح جهانی در حال افول است، مداخلات دولت دائماً باید رصد شود تا از موارد شکست و تحمیل هزینه‌های عمومی در حمایت از آن بخش، ممانعت شود. ضمناً باید شرایط برای پیشرفت تدریجی به سمت فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر مهیا شود.
- ۷- بعضاً پروژه‌های بلندپروازانه صنعتی در برخی کشورها در برنامه قرار گرفته که مداخلات دولت را به‌شدت آسیب‌پذیر می‌کند، زیرا همزمان نیازمند بهبود قابل توجهی در حوزه‌های مختلف اقتصادی برای پذیرا بودن پروژه‌های مذکور است. ضمن آنکه باید منابع متنوعی از کل اقتصاد برای آن پروژه‌ها تجهیز شود که این دو اقدام از هر نظر در زمره

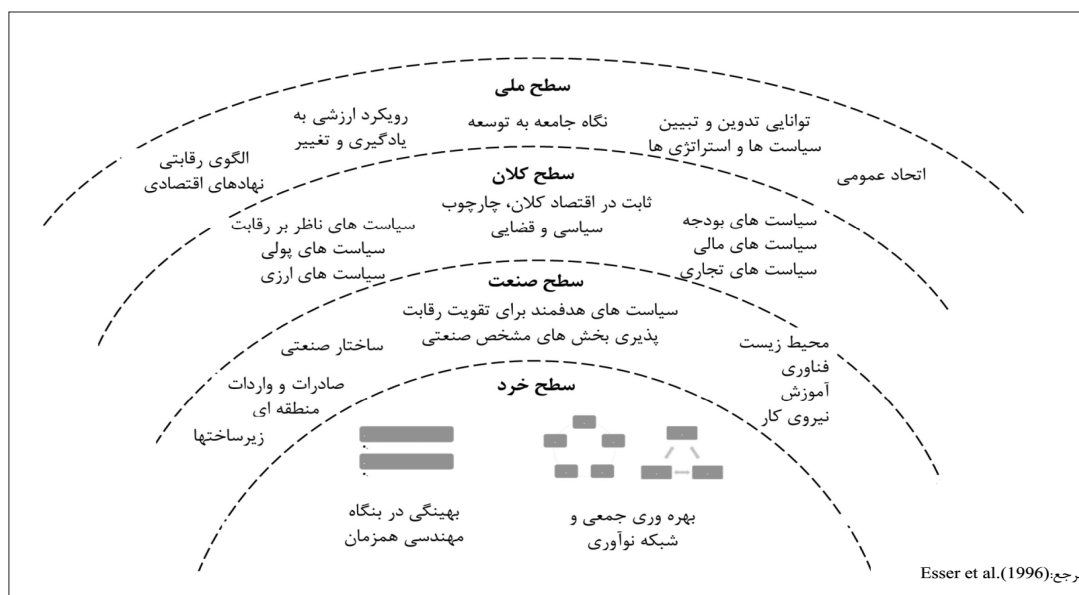


سیاست‌های صنعتی بسیار پرخطر محسوب می‌شوند. نمونه‌های موفق از این سیاست‌ها وجود دارد مانند صنعت هواپیماسازی در برزیل و صنعت خودروسازی در کره جنوبی که بدون حمایت برنامه‌ریزی شده و گسترده و هماهنگ دولت در حوزه‌های مختلف اقتصاد و صنعت، غیرممکن بودند. اما این ملاحظه اساسی پابرجاست که چنین پیشرفت‌هایی نیازمند مهارت‌های رهبری و اجرایی بسیار حرفه‌ای هستند که معمولاً فراتر از توانایی‌های بسیاری از دولت‌هاست.

### ● ۲-۱-۵- گرایش‌های اخیر در سیاست صنعتی

می‌توان مدعی شد که در مجموع و پس از تجربه سعی و خطا، سیاست‌های صنعتی به‌طور فزاینده‌ای به سوی رویکردهای سیستمی متمایل شده‌اند. اخیراً در سازمان‌دهی سیاست صنعتی آنچه اهمیت دارد همانا توجه به سطوح مختلف مولفه‌های موثر بر توسعه صنعتی و ایجاد همگرایی میان آنها و به‌صورت سیستماتیک است. فلسفه این رویکرد گسترده‌تر از نقش‌آفرینی محدود سیاست صنعتی در مواجهه با شکست بازار است. در این رویکرد به مجموعه گسترده‌تری از تعاملات میان نهادهای کلیدی در یک اقتصاد پرداخته می‌شود و ضرورت ایجاد هماهنگی در نهادها، قواعد و سیاست‌هایی که محیط عملیاتی و محیط یادگیری و به‌طور کلی محیط را برای بنگاه‌های صنعتی فراهم می‌کنند، به محور کار بدل می‌شود.

در این ساختارهای مترقی، بحث از موضوعاتی مانند تعرفه تجاری، نظام دستمزدها، قیمت‌گذاری‌ها و... فراتر رفته و ایفای نقش متوازن از سطح حاکمیت، دولت، مردم، فرهنگ تا سطح اقتصاد کلان و بخش‌های خرد اقتصاد تحت‌نظر قرار می‌گیرد. تصویر ۲-۳ نمای کلی از سلسله‌مراتب سیاست‌های صنعتی مطلوب و تعالی‌یافته و سایر عوامل موثر و پیش‌نیاز سیاست صنعتی را براساس تفکر سیستم‌محور، فریمن (۲۰۰۸)، نشان می‌دهد. در سطح ملی لزوم گسترش ارزش‌های فرهنگی مبتنی بر توسعه در میان بخش قابل توجهی از نیروهای اجتماعی مطرح می‌شود، اینکه یک توافق اساسی و عمومی در خصوص ضرورت توسعه صنعتی و لزوم رقابت در بازار جهانی نزد افکار عمومی تبیین شود و شکل بگیرد و بازیگران اجتماعی از این توانایی مستقل برخوردار باشند که به ترسیم چشم‌اندازهای رشد و استراتژی‌های توسعه و اجرای سیاست‌های صنعتی بپردازند. در سطوح کلان ضروری است یک چهارچوب پایدار از اقتصاد کلان، نظام قضایی و سیاسی حاکم شود که در آن سیاست‌های ارزی و تجاری، پولی، مالی و بودجه‌ای همگی در راستای ارتقای صنعت جهت‌دهی و هماهنگ‌شده باشند. نمی‌توان در این سطح شاهد نرخ‌های غیررقابتی و دستوری در سود تسهیلات بود به‌طوری‌که سبب تخصیص غیربهبینه منابع شود و سیاست‌های ارزی به‌نحوی مدیریت شود که دائماً مزیت‌های رقابتی صنعت را به‌نفع واردات ارزان به چالش بکشد و نظام تعرفه‌ای متغیر، طوری دلخواه تنظیم شود که بخشی از بازار را برای گروه‌های خاص صنعتی تجاری بدون دلیل موجه (شاخص رفاه عمومی) محافظت کند و قواعد ورشکستگی یا خصوصی‌سازی طوری با عینیات مالکیت ناسازگار باشند که بخشی از نیروهای موثر اما ناکارا و غیررقابتی بتوانند زیرساخت‌های عمومی، منابع بانکی و نهادهای یارانه‌ای را به سمت صنعت، بنگاه و منافع خود جذب کنند اما در قبال سوء عملکرد صنعتی، ائتلاف منابع و رانت‌جویی پاسخگو و مسئول نباشند. تنها در چنین رویکرد همخوان در سطح کلان است که می‌توان انتظار داشت عوامل برشمرده با هم هم‌جهت شوند.



▲ شکل ۲-۴- سلسله‌مراتب سیاست‌های صنعتی

پس از آنکه سیاست‌گذار موفق شد در دو سطح کلان و ملی برشمرده، هارمونی لازم را در کشور ایجاد کند آنگاه در سطح صنعت، هدف سیاست بر استقرار و ایجاد نهادهای پیشرو برای ایجاد، حفظ و تقویت مزیت‌های رقابتی است. این سطح از سیاست صنعتی مشخصاً به سیاست‌های هدفمندی اشاره دارد که برای شکل دادن به صنایع و محیط آنها (موسسات فناوری، مراکز آموزش، تامین مالی صادرات و غیره) مورد نیاز هستند. تمرکز دولت بر تامین به‌موقع زیرساخت‌های باکیفیت، توجه به توسعه روابط منطقه‌ای در تجارت، رفع هرگونه موانع رقابت در بازار داخل میان بازیگران صنعتی داخلی، از جمله موارد عمومی مورد توجه در این دسته سیاست‌هاست. در سطح خرد نیز مداخله در مفهوم توانمندسازی شرکت‌ها مطرح است تا صنایع را قادر سازند به‌طور مداوم به ارتقا مبادرت کنند و نوعی هماهنگی درون صنعتی و درون بخشی هم میان آنها شکل بگیرد تا اقدامات نوآوری و فناوری و سرمایه‌گذاری‌های بزرگ‌مقیاسی را که نیازمند هماهنگی اولیه بین‌رشته‌ای یا بین‌بنگه‌ای است و اثرات خارجی مثبت قابل توجهی دارد به صورت شبکه‌ای و مشترکاً بر عهده بگیرند. از آنجاکه در این روش، دولت‌ها از چند مسیر با بنگاه‌ها وارد تعامل می‌شوند، نقش اساسی دولت حفظ گفت‌وگو با کسب و کارهاست به نحوی که مشخص شود حمایت دولت باید در چه مواردی صرف شود تا بیشترین اثرات خارجی مثبت را داشته باشد و البته از سوی گروه‌های ذی‌نفع خاص هم مصادره نشود. در واقع، رویکرد سیستمی برای رفع «مشکل هماهنگی»<sup>۱</sup> مطرح شده است. از جمله ایجاد هماهنگی میان عوامل مختلف تولید و تجارت برای اقدام به سرمایه‌گذاری‌های هم‌زمان در فناوری‌ها تا ایجاد هماهنگی برای مهاجرت از یک استاندارد صنعتی قدیمی به یک استاندارد جدید به‌طوری که به نفع همه باشد.

### ● ۲-۱-۶- ملاحظات انتقادی نسبت به سیاست صنعتی

از نظر مخالفان سیاست صنعتی، استناد به مواردی مانند «شکست بازار» یا شکست سیستم یا سایر دلایل مشابه در توجیه نیاز به طراحی و اعمال سیاست صنعتی کافی نیست؛ چراکه از سوی دیگر خطر شکست دولت یا مجری سیاست هم محتمل است. از نگاه منتقدان، شکست دولت می‌تواند مشکلاتی بزرگ‌تر از شکست بازار و سیستم ایجاد کند و رفاه کلی را کاهش دهد. زیرا دولت‌ها ذاتاً با کمبود اطلاعات و توانمندی لازم برای طراحی سیاست صنعتی مواجه‌اند که این بالقوه می‌تواند به افزایش رانت جویی منجر شود. محدودیت‌های اطلاعاتی تصمیم‌گیری دولت در مورد این را که کدام شرکت‌ها لایق دریافت حمایت هستند، دشوار می‌سازد سیاست صنعتی می‌تواند تحت‌تاثیر گروه‌های سیاسی قرار گیرد و از اهداف خود منحرف شود. به‌علاوه ممکن است باعث شود شرکت‌ها برای حفظ حمایت‌ها، تلاشی برای افزایش بهره‌وری از خود نشان ندهند. به همین واسطه نیز سیاست‌های صنعتی در ویژگی‌های جدید خود در پاسخ به این مشکلات بازطراحی شده‌اند که در آن به جای سیاست‌های «پارانه‌محور مبتنی بر بازار محصول» به سمت سیاست صنعتی «نرم» که مبتنی بر نقش تسهیلگر و هماهنگ‌کننده دولت است متمایل شده که با رویکرد سیستم‌محور همخوانی بیشتری دارد.

**جمع‌بندی:** یک سیاست صنعتی، رابطه دولت با صنعت را در بازارهای پنج‌گانه برشمرده پوشش می‌دهد. «سطح پوشش» مداخلات دولت، براساس مبانی شکست بازار و شکست دولت تعیین می‌شود و «عمق پوشش» سیاست‌ها نیز در تناسب میان رویکردهای عمودی و افقی و بسته به شرایط بین‌المللی و سطح توسعه‌یافتگی هر کشور تعیین می‌شود. طی چند دهه گذشته اهمیت سیاست‌های افقی افزایش یافته و هزینه‌های ناشی از شکست دولت آشکارتر شده است. امروزه سیاست صنعتی در بعد داخلی بیشتر به سمت سیاست‌های فناوری در صنعت و در بعد خارجی به حفظ و ارتقای رقابت‌پذیری صنعت متمایل شده است. جهت‌گیری‌های ملی، ثبات اقتصاد کلان و هم‌راستایی سایر سیاست‌ها شروط لازم توسعه صنعتی به شمار می‌روند.

### ● ۲-۲-۲- مرور اسناد توسعه صنعتی در کشورهای منتخب

تقریباً اکثر کشورها نوعی از سیاست صنعتی را دارا هستند. در این بخش سیاست‌های صنعتی برخی کشورها ارائه می‌شود و هدف از آن صرفاً بیان شیوه‌های اخیراً رایجی است که اولاً بیشتر سیاست‌های نرم را پوشش می‌دهند و دوم اینکه زمینه مناسبی برای مقایسه با سیاست‌های صنعتی کشور فراهم خواهند آورد. همچنین نشان می‌دهند که ابزارهای سیاستی برای دستیابی به اهداف توسعه صنعتی تا چه حد گسترده است. در این بخش با ذکر نمونه‌هایی از اسناد توسعه صنعتی تازه منتشرشده در کشورهای هدف تلاش می‌شود تا نشان داده شود مداخلات دولت در سطح کلان متوقف بر چه مصادیقی است و در سطح صنعت چطور هدف‌گذاری شده و چگونه اعمال می‌شوند.

### ● ۲-۲-۱- سیاست‌های بخش‌های صنعتی رقابت‌پذیر ترکیه

این مجموعه با عنوان «سیاست‌های عملیاتی بخش رقابت‌پذیری و نوآوری» (CISOP)<sup>۲</sup>، در ترکیه و در دهه گذشته مطرح شد و در واقع مجموعه سیاستی در ادامه «سیاست‌های عملیاتی رقابت‌پذیری منطقه‌ای» (RCOP)<sup>۳</sup> آن کشور به شمار می‌رود. این سند هنگام تدوین یکی از مجموعه اسناد اساسی برای اجرای طرح ملی IPA

1- Coordination Failure

2- Competitiveness and Innovation Sector Operational Programme (CISOP)

3- Regional Competitiveness Operational Programme (RCOP)

II (ابزار کمک‌های پیش از الحاق<sup>۱</sup>) در ترکیه به شمار می‌رفت که هدف آن تسریع روند الحاق اقتصادی و صنعتی ترکیه به اتحادیه اروپا بود اما به‌طور ضمنی هدفی فراتر را در بر داشت که شامل توسعه و ارتقای صنعتی ترکیه بود. برنامه IPA II که یک مجموعه کمک است که برای آماده‌سازی ترکیه به منظور همگرایی به سمت اتحادیه و در نهایت عضویت در اروپا تنظیم شد از آن جهت دارای اهمیت است که مسیر پیوند صنعتی ترکیه با اروپا را عملاً طی دهه گذشته میلادی شکل داده و تحت این سند می‌توان فهمید که چطور سطوح مختلفی از مولفه‌های اقتصادی بر این الحاق صنعتی از سوی سیاست‌گذاران موثر تشخیص داده شده‌اند. سند IPA در واقع یک سیستم تامین مالی و حمایتی اروپایی است که از سال ۲۰۰۷ میلادی جایگزین اقدامات قبلی اتحادیه شد و در لوای آن مجموعه‌ای از پشتیبانی‌ها و همکاری‌های فنی و سیاستی ارائه می‌شود که نامزدهای الحاق بتوانند زمینه‌های پیوستن را در کشور خود محقق کنند. ترکیه به‌عنوان یک کشور متقاضی عضویت در اتحادیه واجد شرایط حمایت‌های IPA II در ۹ بخش بود که عبارت‌اند از: ۱- اصلاحات حکمرانی و اداره امور عمومی، ۲- قوه قضاییه، امور داخلی و حقوق بنیادین، ۳- محیط زیست، ۴- حمل و نقل، ۵- انرژی، ۶- رقابت‌پذیری و نوآوری، ۷- آموزش، اشتغال و مسائل اجتماعی، ۸- کشاورزی و توسعه روستایی و ۹- همکاری‌های فرامرزی و منطقه‌ای.

بخش ششم این سند راهبردی به رقابت‌پذیری و نوآوری در ترکیه پرداخته است که به‌طور ضمنی صنعت را پوشش می‌داد و برنامه‌های عملیاتی ذیل آن برای دوره زمانی سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۲۰ میلادی از حمایت مالی برخوردار می‌شد. عمده این حمایت‌ها برای SMEها و کارآفرینان ترکیه‌ای با تمرکز بر افزایش رقابت‌پذیری بود. اتحادیه اروپا و دولت ترکیه به‌صورت مشترک این پروژه را تامین مالی کردند. وزارت علم، صنعت و فناوری ترکیه مسئول روند اجرا شد و پروژه‌هایی با محوریت انتقال فناوری و تجاری‌سازی، تحقیق و توسعه، خدمات و صنایع خلاق، صنایع تولید مصنوعات و ایجاد قابلیت‌های صنعتی مورد حمایت واقع شدند. حمایت از نوآوری و رقابت‌پذیری در توسعه اقتصادی ترکیه چنان با اهمیت بود که به اتکالی آن ترکیه در صدد برآمد تا به ۱۰ اقتصاد برتر جهان بپیوندد و وزارت صنعت و تجارت به وزارت علم، صنعت و فناوری (MOSIT) تغییر نام داد.

در چرایی تمرکز سند بر صنایع کوچک و متوسط ترکیه باید توجه داشت که این شرکت‌ها (SMEs) نقش پررنگ و مسلطی در اقتصاد ترکیه بر عهده دارند به‌طوری که در سال ۲۰۱۲ میلادی ۹۹/۹ درصد از تمام شرکت‌ها و ۷۶ درصد از کل رقم اشتغال را تشکیل می‌دادند. اما در مقایسه با هژمونی اساسی آنها در اقتصاد، ارزش افزوده SMEها، تنها ۵۳/۳ درصد از کل ارزش افزوده صنعتی در سال ۲۰۱۱ را تشکیل می‌داد که نشان‌دهنده سطح پایین بهره‌وری بود. انتخاب حوزه تمرکز سیاست‌های صنعتی بر موضوع شرکت‌های کوچک و متوسط براساس شناسایی نقاط ضعف و موارد چالش صنعت حاصل شد و نه براساس صلاحدید سیاست‌گذاری. روش کار در برنامه صنعتی الحاق بدین ترتیب است که ابتدا شرایط اولیه به لحاظ مشکلات و نارسایی‌ها فهرست شد. مباحث اقتصادی از جمله نرخ پایین پس‌انداز، کسری حساب جاری، نرخ بیکاری، وضعیت رقابت‌پذیری، وضعیت تنظیم‌گری و قوانین و مقررات، سطح دسترسی به منابع مالی و بانکی، مهارت و توانایی در شرکت‌های کوچک و متوسط و نظامات مالکیت معنوی همه از جمله موضوعاتی بودند که ترکیه پیش از طراحی سیاست‌های اجرایی، باید به ارزیابی روشنی از آنها در داخل می‌رسید تا اول اثرات آنها را بر صنعت تصحیح می‌کرد و در ادامه بازخورد مثبت ناشی از توسعه صنعتی بر بهبود آن مولفه‌ها و شرایط اولیه را قابل‌سنجش می‌ساخت.

همان‌طور که قبل‌تر مطرح شد، در توسعه صنعتی، انواع بسته‌های سیاستی در سطوح مختلف باید هماهنگ شوند تا اقدامات از سطوح ملی تا سطوح خرد تقویت شوند. در همین راستا در ترکیه و هم‌زمان با این طرح صنعتی، «دهمین برنامه توسعه ملی»<sup>۲</sup> در سال ۲۰۱۳ از سوی مجلس تایید شد که اولویت‌ها و سیاست‌های اصلی اقتصاد کشور طی سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۸ را معرفی می‌کرد. در دومین محور این برنامه توسعه، با عنوان «تولید نوآورانه، رشد بالا و پایدار»، بر اهمیت افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید<sup>۳</sup> برای تضمین رشد تاکید می‌شد که در ذات خود نیازمند یک برنامه فناوری و صنعتی بود. از سویی «استراتژی صنعتی ترکیه و برنامه اقدام»<sup>۴</sup> از سوی وزارت علوم، صنعت و فناوری و متناسب با برنامه نهم توسعه آماده شده بود. علاوه بر این، «استراتژی ملی علم، فناوری و نوآوری (UBTYS)»<sup>۵</sup> برای دوره ۲۰۱۶-۲۰۱۱ آماده شد و «برنامه و استراتژی توسعه کسب و کارهای کوچک و متوسط (KSEP)»<sup>۶</sup> نیز برای دوره ۲۰۱۳-۲۰۱۱ که همگی در زمینه‌های سیاستی و اجرایی مرتبط بودند. علاوه بر سیاست‌های مرتبط با رقابت‌پذیری و نوآوری، سیاست‌های اقتصاد کلان نیز هم‌راستا با اهداف برنامه سیسپا بود. به عبارتی از یک‌سو سیسپا در پاسخ به چالش‌هایی در متغیرهای کلان اقتصادی مثل کسری حساب جاری و عقب افتادن نرخ رشد اقتصادی (نسبت به نرخ رشد بالقوه) تدوین شده بود. از سوی دیگر سیاست‌های کلان اقتصادی، اهداف اصلی یکسانی با سیسپا داشته‌اند و به پیشبرد آن کمک کردند. برای مثال به دنبال افزایش کسری حساب جاری به سطوح بی‌سابقه‌ای در سال ۲۰۱۱، از سه ماهه آخر همان سال اقدامات احتیاطی کلان برای ایجاد ساختار اقتصادی متعادل‌تر اجرا شد. در برنامه اقتصادی پیش از الحاق (۲۰۱۶-۲۰۱۴)، برای تحقق دو هدف اصلی یعنی کاهش تدریجی کسری حساب جاری و افزایش نرخ رشد، محور سیاست بر به حداقل رساندن اثرات نااطمینانی جهانی بر اقتصاد ترکیه قرار داده شد. همچنین در این برنامه، به اهداف دیگری مانند افزایش پس‌انداز داخلی، هدایت منابع به حوزه‌های مولد، افزایش سطح بهره‌وری

1- Instrument for Pre-accession Assistance II (IPA II)

2- 10th National Development Plan (NDP10)

3- total factor productivity (TFP)

4- Industrial Strategy and Action Plan

5- National Science Technology and Innovation Strategy (UBTYS)

6- SME Strategy and Action Plan (KSEP)

اقتصاد، افزایش اشتغال، کاهش تورم، در پاسخ به کاهش سرمایه‌گذاری‌ها و پس‌اندازها در سال‌های اخیر پرداخته شد. به علاوه دولت در میان‌مدت بر حفظ انضباط مالی متمرکز و سیاست‌های مالی به‌گونه‌ای طراحی شده بود که به اهدافی چون: ۱- تقویت ثبات اقتصادی و مالی، ۲- کاهش کسری حساب جاری از طریق افزایش پس‌انداز داخلی، ۳- افزایش رشد اقتصادی کمک کند. در کنار این اقدامات تحول ساختار موجود تولید صنعتی از طریق کاهش وابستگی به واردات و افزایش ظرفیت نوآوری داخلی هدف گذاری شد.

استراتژی کلی «سیسپ» ریشه در استراتژی رشد «برنامه دهم توسعه ملی» داشت که عبارت بود از «گسترش ساختار تولید رقابتی صادرات‌محور و به رهبری بخش خصوصی با افزایش بهره‌وری و تسریع در صنعتی شدن». به‌طور خاص، استراتژی اصلی سیسپ کمک به تحول تولید مصنوعات صنعتی<sup>۱</sup> برای ارتقا در زنجیره‌های ارزش جهانی بود. مطابق با این استراتژی کلی، تمرکز موضوعی کمک‌های مالی برنامه سیسپ، تولید صنعتی با هدف بهبود بهره‌وری کل عوامل تولید و کاهش کسری حساب جاری ترکیه بود. هر دو این اهداف برای بهبود تاب‌آوری اقتصاد ترکیه و تضمین رشد بالا و پایدار ضروری بودند.

شاکله «سیسپ» از سه اقدام اصلی تشکیل شده بود: ۱- توسعه بخش خصوصی<sup>۲</sup>، ۲- علم، فناوری و نوآوری و ۳- ایجاد قابلیت (توانمندی)<sup>۳</sup>. دو اقدام توسعه بخش خصوصی و علم، فناوری و نوآوری مکمل یکدیگر بودند. اقدام اول بر «کارایی» و اقدام دوم بر «نوآوری» تمرکز داشت. در نتیجه این دو اقدام به کسب کارها کمک می‌کردند تا از طریق تولید و ارائه محصولات/خدمات با ارزش افزوده بالاتر، جایگاه بهتری در زنجیره ارزش جهانی داشته باشند. سومین اقدام یا ایجاد قابلیت، دو اقدام قبلی را با بهبود در فرآیند اجرای برنامه‌ها و افزایش ظرفیت نهادی برای اجرای مناسب قوانین مربوطه، تقویت می‌کرد. ذیل هر اقدام یک یا چند فعالیت تعریف می‌شد و در زیر هر فعالیت، عملیات (مداخلاتی) قرار می‌گیرند که در ادامه بیان می‌شود. توسعه بخش خصوصی شامل دو فعالیت «تولید مصنوعات صنعتی» و «خدمات و صنایع خلاق» بود.

فعالیت صنعتی، بخش‌های تولیدی را هدف قرار می‌داد. همچنین بخش‌های خدماتی (مانند تولید انرژی‌های تجدیدپذیر، خدمات رایانه‌ای، خدمات مهندسی، خدمات طراحی، لجستیک و غیره) را که باعث افزایش رقابت‌پذیری بخش‌های تولیدی بودند هم پوشش می‌داد.

عملیات تحت حمایت فعالیت اول، توسعه بخش خصوصی از طریق ادغام شرکت‌های کوچک و متوسط در آن دسته از زنجیره‌های ارزش صنعتی بود که دارای صادرات/واردات بودند. ادغام شرکت‌های کوچک و متوسط در زنجیره‌های ارزش از طریق مجموعه عملیات زیر تسهیل می‌شد:

- ۱- افزایش آگاهی شرکت‌های کوچک و متوسط از ساختار و دینامیک زنجیره‌های ارزش.
- ۲- کمک به شرکت‌های کوچک و متوسط برای شناسایی نقاط قوت رقابتی خود در زنجیره‌های ارزش و تقویت آن.
- ۳- افزایش بهره‌وری در آنها.
- ۴- تطابق محصولات آنها با استانداردهای کیفی موردنیاز برای مشارکت در زنجیره‌های ارزش.
- ۵- کمک به شرکت‌های کوچک و متوسط تا وظایف بزرگ‌تر و پیچیده‌تری را در زنجیره‌های ارزش بپذیرند؛ در این سلسله‌مراتب از برنامه‌ریزی، عملیات مجاز ذیل فعالیت اول عبارت بودند از:
  - ایجاد و بهره‌برداری از تسهیلات مشترک، طراحی شده برای ارائه خدمات دانشی (شامل برندسازی) به شرکت‌های کوچک و متوسط.
  - ایجاد و بهره‌برداری از امکانات مشترک که برای کاهش هزینه نهادها (شامل هزینه‌های انرژی و...) طراحی می‌شدند.
  - ایجاد و بهره‌برداری از امکانات و زیرساخت‌های مشترک که برای افزایش رقابت‌پذیری امور لجستیکی طراحی می‌شدند.
  - ارزیابی نیازها و سایر اشکال مطالعات تحلیلی مانند تحلیل زنجیره‌های ارزش و تهیه نقشه از خوشه‌های صنعتی و صادراتی.
  - ارزیابی نیازها و سایر اشکال مطالعات تحلیلی که نقاط بهبود در اکولوژی صنعتی را شناسایی می‌کردند.
  - ایجاد و بهره‌برداری از خوشه‌ها و ساختارهای پشتیبانی خوشه‌های صنعتی.
  - ایجاد (در صورت لزوم) یا سرمایه‌گذاری در مکانیسم‌های تامین مالی مبتنی بر بازار سرمایه.
  - حمایت از شتاب‌دهنده‌ها (شامل ایجاد و بهره‌برداری و...).
  - در صورت لزوم، ترویج مکانیسم‌های مالی از طریق ابزارهای تبلیغاتی و کمیون‌های افزایش آگاهی.
  - در صورت لزوم، ارائه خدمات مشاوره برای تبلیغات و ایجاد شبکه‌های ارتباطی.
  - در صورت لزوم، برگزاری نمایشگاه‌های سرمایه‌گذاری سهام، کمپ‌های کارآفرینی و نمایشگاه‌ها.
  - حمایت (ارائه کمک‌های فنی) از تاسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر.

1- manufacturing industry

2- Action

3- Private Sector Development (PSD)

4- Science, Technology and Innovation (STI)

5- Capacity Building (CB)

دومین فعالیت «خدمات و صنایع خلاق»، بر بخش خدمات (به‌ویژه بر بخش گردشگری) و صنایع خلاق متمرکز بود. مداخلات واجد شرایط حمایت ذیل این فعالیت عبارت بودند از:

- ارزیابی نیازها، نظرسنجی‌ها و سایر فعالیت‌های تحلیلی.
  - حمایت از بهبود زیرساخت‌ها و امکانات فیزیکی مناطق گردشگری.
  - حمایت از ایجاد و بهره‌برداری از آزمایشگاه‌های صنایع خلاق (مراکز رشد، شتاب‌دهنده‌ها و...) برای کارآفرینان/شرکت‌های خلاق.
- هدف دومین اقدام که شامل «علم، فناوری و نوآوری» است، شامل بهبود عملکرد اکوسیستم ملی نوآوری با افزایش مشارکت صنعت در علم، فناوری و نوآوری و از طریق مشارکت‌های عمومی-خصوصی و بهبود ظرفیت مدیریت نوآوری شرکت‌های کوچک و متوسط بود. ذیل این اقدام دو فعالیت «تحقیق و توسعه» و «انتقال فناوری و تجاری‌سازی» قرار می‌گرفت.
- فعالیت «تحقیق و توسعه» از مراحل اولیه چرخه نوآوری با تمرکز بر توسعه محصولات جدید و نوآورانه‌ای که پتانسیل تجاری‌سازی داشتند، حمایت می‌کرد و مداخلات واجد شرایط شامل موارد زیر بودند:

- حمایت از بهبود قابلیت‌های امکانات موجود تحقیق و توسعه برای انجام پروژه‌های تحقیق و توسعه کاربردی با پتانسیل بالای تجاری‌سازی،
- حمایت از کاربرد تسهیلات تحقیق و توسعه در نهادهای دولتی و دانشگاه‌ها،
- فعالیت‌های تحقیق و توسعه معطوف به تولید نمونه‌های اولیه محصول، از جمله محصولات نوآورانه‌ای که منفعت اجتماعی ایجاد می‌کنند.
- خدمات آزمون و صدور گواهی‌نامه برای محصولاتی که نمونه اولیه آنها ساخته شده.
- حمایت از پروژه‌هایی که تحقیقات مشترک دانشگاه و صنعت را تشویق می‌کردند.
- مشارکت با موسسات و مراکز تحقیق و توسعه اروپایی،
- مهارت‌آموزی و سایر انواع فعالیت‌های ساخت قابلیت‌ها برای مدیران، کارکنان تحقیق و توسعه، محققان و مدیران توسعه کسب‌وکار مجموعه‌های تسهیل‌کننده تحقیق و توسعه،
- مهارت‌آموزی و سایر انواع فعالیت‌های ساخت قابلیت‌ها برای کارآفرینان و شرکت‌های کوچک و متوسط،
- ابزارهای مالی.

فعالیت «انتقال فناوری و تجاری‌سازی» بر مراحل نزدیک به بازار فرآیند نوآوری متمرکز و بنابراین عمدتاً به حمایت از فعالیت‌های تجاری‌سازی معطوف شده بود. مداخلات واجد شرایط عبارت بودند از:

- حمایت از بهبود کارایی دفاتر انتقال فناوری و سایر ساختارها مانند مناطق توسعه فناوری، شتاب‌دهنده‌ها، مراکز رشد، مراکز تحقیق و توسعه‌ای که می‌توانستند به کارآفرینان و شرکت‌های کوچک و متوسط در تجاری‌سازی محصولات نوآورانه‌شان کمک کنند.
- سازماندهی و تامین مالی مسابقات ملی و/یا بین‌المللی معتبر، بوت‌کمپ‌ها و رویدادها برای کارآفرینان جوان، نوآوران اجتماعی و/یا استارت‌آپ‌های نوآور،
- حمایت از تاسیس و راه‌اندازی دفاتر انتقال فناوری و سایر ساختارها مانند مناطق توسعه فناوری، شتاب‌دهنده‌ها، مراکز رشد، مراکز تحقیق و توسعه‌ای که می‌توانستند به کارآفرینان و شرکت‌های کوچک و متوسط در تجاری‌سازی محصولات نوآورانه‌شان کمک کنند.
- حمایت از توسعه و اجرای استراتژی‌های مراکز رشد و/یا برنامه‌های مناطق توسعه فناوری و دفاتر انتقال فناوری،
- حمایت از برقراری ارتباطات بین‌المللی مناطق توسعه فناوری،
- خدمات آزمون (تست) و صدور گواهی‌نامه برای محصولات نوآورانه‌ای که قرار بود تجاری شوند،
- مهارت‌آموزی و سایر انواع فعالیت‌های ساخت قابلیت‌ها برای مدیران، کارکنان تحقیق و توسعه، پژوهشگران و مدیران توسعه کسب‌وکار دفاتر انتقال فناوری و سایر ساختارها مانند مناطق توسعه فناوری، شتاب‌دهنده‌ها، مراکز رشد، مراکز تحقیق و توسعه‌ای که می‌توانستند به کارآفرینان و شرکت‌های کوچک و متوسط در تجاری‌سازی محصولات نوآورانه‌شان کمک کنند،
- مهارت‌آموزی و سایر انواع فعالیت‌های ساخت قابلیت‌ها برای کارآفرینان و شرکت‌های کوچک و متوسط،
- سازماندهی و/یا مشارکت در نمایشگاه‌های ترویج سرمایه‌گذاری، نمایشگاه‌های سرمایه‌گذاری سهام، فعالیت‌های به‌هم‌رسانی<sup>1</sup>، رویدادهای منتورینگ،
- ابزارهای مالی.

هدف اصلی اقدام سوم یعنی «ایجاد قابلیت» به دو مورد تقسیم می‌شود: اول، حمایت از اجرای موفقیت‌آمیز سیسپا در راستای اهداف برنامه و قانون IPA II و دوم، افزایش ظرفیت نهادی برای اجرای مناسب قوانین مربوطه.

1- "matchmaking" activities

ذیل این اقدام، دو فعالیت «کمک‌های فنی برای اپراتورهای سیستم و ترویج سیسپ» و «فعالیت‌های ایجاد قابلیت نهادی مرتبط با مجموعه مقررات و رویکرد بخشی»، تعریف شدند.

هدف اختصاصی فعالیت «کمک‌های فنی برای اپراتورهای سیستم و ترویج سیسپ»، تسهیل حصول به اهداف برنامه و تضمین جذب صحیح و کامل منابع مالی در دسترس برنامه از طریق حمایت از فرآیندهای اجرا، نظارت، کنترل و ارزیابی سیسپ بود. این فعالیت سیسپ را ترویج می‌کرد و آگاهی منتفع‌شوندگان بالقوه در مورد فرصت‌های برنامه را افزایش می‌داد. در چهارچوب این فعالیت، حمایت جامعی در رابطه با مدیریت، اجرا، نظارت، کنترل و ارزیابی سیسپ ارائه شد که به‌ویژه بر تقویت قابلیت‌های اداری، فنی و منابع انسانی در ساختار عملیاتی و سایر نهادهای درگیر در اجرای سیسپ متمرکز بود.

اهداف اصلی فعالیت «ایجاد قابلیت نهادی مرتبط با مجموعه مقررات و رویکرد بخشی» عبارت بودند از: الف) افزایش قابلیت نهادی برای اجرای مناسب مجموعه مقررات مربوط به سیاست‌های صنعتی و کسب‌وکارها و سیاست‌های مربوط به علوم و تحقیقات که به بهبود و ساده‌سازی محیط کسب‌وکار در ترکیه منجر می‌شد. ب) افزایش مشارکت شرکت‌های کوچک و متوسط، کارآفرینان و دانشگاهیان در برنامه‌های اتحادیه اروپا. ج) انجام اقدامات ساخت قابلیت برای نهادهای ملی که برنامه‌های حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط را اجرا می‌کردند. د) حمایت از گذار از رویکرد برنامه‌ریزی مبتنی بر بخش به رویکرد توسعه‌یافته فرابخشی و بین‌بخشی. در چهارچوب این فعالیت، سه نوع مداخله اجرا شد: الف) اقدامات ساخت قابلیت برای اجرای مجموعه مقررات از جمله بهبود چهارچوب مقرراتی با هدف کاهش بار اداری کسب‌وکارها و ارائه حمایت به نهادهای ملی اجراکننده برنامه‌های حمایتی از شرکت‌های کوچک و متوسط. ب) افزایش مشارکت شرکت‌های کوچک و متوسط، کارآفرینان و دانشگاهیان در برنامه‌های اتحادیه اروپا. ج) حمایت از اجرای رویکرد بخشی.

### ● ۲-۲-۲-۲- مکزیک

پیش از ورود به برنامه اخیر منتشرشده از سوی دولت مکزیک ضروری است مروری گذرا بر روند توسعه صنعتی مکزیک از ابتدای سال‌های ۲۰۰۰ میلادی بدین‌سو انجام پذیرد. دولت مکزیک پس از تمامی فرازونشیب‌های دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی در نهایت در سال ۲۰۰۲ میلادی برنامه توسعه بخشی را در دستور کار قرار داد که هدف آن تعدیل کسری تراز تجاری بود و بر این اساس به بخش‌های مشخصی، مشوق‌های تعرفه‌ای (بین ۰ تا ۱۰ درصد) اعطا شد که گرچه به عملکرد صادراتی بخش‌های هدف ارتباطی نداشت و بیش از بیست فعالیت صنعتی شامل خودروسازی، الکترونیک، الکترونیک، مبلمان، نساجی، شیمی، آهن و فولاد این مشوق‌ها را دریافت می‌کردند، اما همزمان، دولت<sup>۱</sup> اجازه واردات کالاهای واسطه‌ای با تعرفه صفر درصد را هم با این شروط صادر کرد که:

۱- واردات باعث تنوع در کالاهای واسطه‌ای می‌شد.

۲- واردات برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری جدید انجام می‌شد.

۳- تولید داخلی جوابگوی نیاز داخل نبود.

این سیاست‌ها عقبگرد از سیاست‌های شدید جایگزینی واردات سابق محسوب می‌شد و حاکی از تمایل مکزیک به پیوستن به زنجیره ارزش جهانی بود که ابتدا در نظر داشت کالای واسطه‌ای را با حداقل قیمت به مصرف تولید صنعتی داخل برساند با این امید که به تدریج صادرات صنعتی با توجه به قیمت‌های رقابتی افزایش و توسعه یابد.

در سال ۲۰۰۶، دولت مکزیک با هدف توسعه بخش تولید مصنوعات صنعتی برای صادرات، برنامه جدیدی معرفی کرد که اجازه واردات موقت کالاهای لازم برای توسعه صادرات، بدون پرداخت مالیات بر ارزش افزوده و سایر مالیات‌های وارداتی را صادر می‌کرد. همچنین دولت موافقت‌نامه‌های تجاری جدیدی با اروپا، نروژ، سوئیس، اروگوئه و ژاپن امضا کرد. در نتیجه صادرات به ایالات متحده (تحت نفتا) در این دوره سالانه ۶٫۳ درصد رشد کرد و از ۱۴۷ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۰ به ۲۱۲ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۶ بالغ شد.

در ادامه سیاست‌های توسعه صادرات، تمرکز دولت مکزیک در سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۲ بر افزایش رقابت‌پذیری، توسعه تجارت خارجی و جذب سرمایه خارجی قرار گرفت. برای افزایش رقابت‌پذیری، دولت به اصلاح قوانین و مقررات پرداخت، در حیطه نوآوری، کمیته‌ای مرکب از دولت و بخش خصوصی ایجاد شد و بعدتر در بازه سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۸ و با رشد نسبی صنعت و اشباع ظرفیت ارتقا در بخش صنعت، وزارت اقتصاد به اتکای منطق موارد شکست بازار، سیاست‌های جدید توسعه را با محوریت سه دسته‌بندی از صنایع در پیش گرفت.

۱- بخش‌های دینامیک صنعت: شامل خودروسازی، الکترونیک، الکترونیک، هوانوردی<sup>۲</sup> و ICT.

۲- بخش‌های بالغ صنعت: شامل معادن.

۳- بخش‌های نوظهور صنعتی شامل نانو تکنولوژی، زیست‌فناوری.

1- PROSEC  
2- Eight rules  
3- aeronautic

در این برنامه در نظر بود از طریق ارتقای سرمایه انسانی متخصص، موجبات افزایش بهره‌وری و افزایش حضور شرکت‌ها در زنجیره تامین جهانی فراهم شود. این دوره را می‌توان دوره اجرای سیاست‌های صنعتی افقی نامید و در نتیجه این مجموعه از اقدامات در دهه قبل دولت در ابتدای دهه ۲۰۲۰ سیاست‌های جدید صنعتی<sup>۱</sup> را با محورهای زیر مطرح کرد. در این سیاست‌ها مطابق معمول این اسناد، اهداف اصلی در سند برشمرده شد که عبارت‌اند از:

۱. توسعه متوازن برای افزایش تحرک اجتماعی و برابری جنسیتی
  ۲. افزایش رقابت‌پذیری و ظرفیت تولید در مکزیک با بهبود تکنولوژی
  ۳. توسعه SMEها، افزایش کاربرد فناوری‌های انقلاب صنعتی چهارم در آنها و حضور بیشتر آنها در زنجیره ارزش جهانی و منطقه‌ای
  ۴. تقویت بازار داخلی صنعت با اهرم تجارت خارجی و ظرفیت صنعتی کشور
- در این سند به فناوری‌های نسل چهارم توجه شده و از سوی دیگر به صنایع کوچک و متوسط و لزوم رقابت‌پذیری و مشارکت در زنجیره ارزش جهانی و منطقه‌ای آنها اقبال نشان داده شده است و این موارد همه به صورت موجز و مشخص در سند هدف‌گذاری شده‌اند. برای تحقق این اهداف، سیاست صنعتی مکزیک بر چهار محور عملیاتی استوار شده که در ادامه به شرح هر یک پرداخته می‌شود:

۱. نوآوری و بهبود تکنولوژی در صنایع
۲. بهبود و ارتقای سرمایه انسانی در صنایع
۳. بهبود شرایط SMEها
۴. توسعه پایدار با توجه به مسائل زیست‌محیطی

در محور اول عملیاتی با موضوع نوآوری و بهبود تکنولوژی، سند به‌طور مشخص اقدامات را تبیین کرده است

۱. توسعه تولید وسایل نقلیه بدون آلودگی (zero-emission)، الکتریکی و هیدروژنی
۲. استفاده از تکنولوژی‌های 5G و AI در بخش‌های مختلف صنعتی
۳. استفاده از Big Data برای افزایش بهره‌وری
۴. استفاده از ربات‌ها و نظارت از دور (Remote Monitoring)
۵. توسعه شهرهای هوشمند (Smart City) با استفاده از ربات‌ها و AI در زیرساخت شهری
۶. تشویق انتقال تکنولوژی

۷. تشویق تولید لوازم و تجهیزات درمانی پزشکی، با تاکید بر پیشگیری، پیش‌بینی و شخصی سازی
۸. ایجاد استحکام در شبکه‌ها و سیستم‌های سایبری (Robust Cybersystem)

در محور دوم عملیاتی با موضوع توسعه سرمایه انسانی، اقدامات چنین تبیین شده است

۱. ترویج مشاغل در مورد علوم، ریاضی، مهندسی و تکنولوژی
۲. تقویت برنامه‌های آموزشی متکی بر اینترنت اشیا، دیجیتالی کردن و انقلاب صنعتی چهارم
۳. ترویج مشاغل آینده مانند کدنویسی، مهندسی صنعتی، رباتیک، نیمه‌رساناها و...
۴. ایجاد برنامه‌های آموزشی برای کارکنان براساس اتوماسیون و انقلاب صنعتی چهارم
۵. ترویج سیاستی برای حضور بیشتر زنان در مشاغل ذکر شده
۶. ترویج حضور جوانان در بخش‌های اصلی زنجیره تامین
۷. ترویج آموزش‌های در محل در کنار آموزش آکادمیک برای صنایع پیشرفته
۸. توسعه زیرساخت‌هایی که بستر سیستم سلامت هوشمند را مهیا کند.
۹. توسعه کارآفرینی در خدمات سلامت، دارویی و قطعات و تجهیزات بخش سلامت
۱۰. ایجاد برنامه‌های مالی مجزا برای زنان کارآفرین.

در سومین محور عملیاتی با موضوع توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و ساخت داخل، اقدامات شامل موارد زیر است:

- افزایش محتوای ساخت داخلی وسایل نقلیه تولیدی در مکزیک
- افزایش حضور تولیدکنندگان مکزیک نیمه‌رساناها در زنجیره ارزش جهانی
- افزایش حضور SMEهای مکزیک در زنجیره تولید تکنولوژی‌های جدید مانند خودرو، الکتریکی

- توسعه برنامه‌های افزایش رقابت‌پذیری SMEها در صنایع دیجیتال
- توسعه حضور تولیدکنندگان در صنایع کشاورزی (Agro-Industry) در زنجیره جهانی
- ساده‌سازی تمامی مراحل بوروکراتیک مرتبط با صنعت
- افزایش آگاهی SMEها در موردی مانند صادرات خدمات، مالکیت معنوی و توسعه کسب‌وکار
- افزایش حضور صنایع شیمیایی مکزیکی در زنجیره ارزش صنعت الکترونیک و دارویی جهانی

### ● توسعه صنایع مشخص

در چهارمین محور عملیاتی با موضوع توسعه پایدار (سلامت) و توجه به محیط زیست در مکزیکی، مشاهده می‌شود که به‌واسطه اهمیت بالاتر موضوع در قیاس با سه گروه اقدامات قبلی و البته در تکمیل آنها، صرفاً به عناوین کلی در اجرا بسنده نشده است. در این حوزه، اهداف اجرایی به نحو قابل توجهی به سطوح مقداری و جزئی‌تر امور تعمیم داده شده است:

- تا سال ۲۰۳۰ میلادی حداقل تا ۵۰ درصد خودروهایی تولیدشده در مکزیکی هیچ آلودگی نداشته باشند.
- افزایش تولید خودروهایی الکترونیک عمومی
- توسعه زیرساخت ایستگاه‌های شارژ خودروهایی برقی
- خلق خوشه‌ها و کلاسترها صنایع بازیافت و سبز
- حرکت به سمت استفاده از هیدروژن به‌عنوان یک منبع انرژی پاک
- توسعه اقتصاد چرخه‌ای، متکی به بازیافت (Circular Economy)
- توسعه روش‌های جدید کشاورزی با گسترش کشاورزی اورگانیک در ابعاد کوچک

در این بخش از سند در هر حال بخش‌های مشخصی از صنعت در جریان امر توسعه مطرح و پررنگ شده است. این دسته‌بندی گرچه بیانگر نوعی سیاست انتخابی است اما مکانیسم انتخاب آنها روشن و همخوان با منطق اصولی و اهداف سند است و ابزارهای سیاستی آنها نیز با محورهای عملیاتی یکسان است. در انتخاب این رشته‌فعالیت‌های صنعتی میزان اثر گذاری بر رشد فعلی و آتی اقتصاد مکزیکی مدنظر بوده است.

- صنایع غذایی
- توسعه تکنولوژی یک کشاورزی
- خدمات پزشکی
- صنایع برقی و الکترونیک ۱- نیمه‌رساناها ۲- قطعات کامپیوتر ۳- تولید برای صادرات،
- قطعات خودرو ۱- تولید باتری‌ها (برای خودرو برقی) ۲- خودروهای حمل‌ونقل عمومی.

### ● ۲-۲-۳- ویتنام

مرور بدون مقدمه سرفصل‌های سیاست صنعتی جدید ویتنام به‌عنوان یک کشور موفق در حال توسعه ممکن است کاملاً در کمک به الگوبرداری و شناخت مبانی سیاست صنعتی امروزی چندان روشنگر نباشد؛ زیرا در سند یا سیاست‌های جدید لزوماً نمی‌توان دریافت که این کشور اولاً چرا برخی سیاست‌ها را لحاظ کرده و برخی دیگر را که ظاهراً در دیگر کشورها شایع هستند لحاظ نکرده و دوم اینکه مبتنی بر چه گذشته‌ای از دخالت دولت و کارنامه عملکرد صنعتی، اهداف و حوزه‌های جدید را انتخاب کرده است. بر این اساس ضروری است به‌صورت خلاصه تحولات و سیاست‌های دو دهه اخیر ویتنام در بدو امر مرور شود. سابقه ویتنام در تنظیم سیاست صنعتی و تجاری خود در تطبیق با شرایط بین‌المللی و یادگیری از تجارب دیگران قابل توجه است. در انتهای دهه ۸۰ میلادی، اقتصاد شوروی سابق به‌عنوان شریک اصلی ویتنام از هم پاشید، از این رو ویتنام در الگوبرداری از تجربه چین در آن دوره، به شرکت‌های دولتی خود تکیه کرد و خصوصی‌سازی را فقط در حوزه کشاورزی به اجرا گذاشت. همچنین فعالانه به عادی‌سازی روابط خود با ایالات متحده و رفع تحریم‌ها مبادرت کرد. ویتنام در دهه ۹۰ میلادی موفق شد تورم را یک‌رقمی کند و کسری تجاری بلافاصله پس از پایان روابط اقتصادی با شوروی از طریق صادرات کشاورزی (برنج) و به کمک رشد صادرات نفتی جبران شد. از سوی دیگر و در نتیجه بهبود روابط منطقه‌ای در آسه‌آن توانست از منافع تجارت کم‌تره در منطقه خود بهره‌مند شود. دولت ویتنام با درک دقیق و به موقع از دوران رشد روند جهانی شدن و رونق تجارت جهانی در بازه سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۷، با اصلاح بیش از ۶۰ سند و صدها روند و قاعده داخلی، عضویت خود در WTO را کامل کرد تا از منافع جابجایی آزاد کالا، سرمایه و خدمات به‌صورت حداکثری بهره‌مند شود. این مذاکرات به‌خصوص در ترغیب و کسب موافقت ایالات متحده بیش از پنج سال به طول انجامیده بود. سرمایه‌گذاری خارجی در ویتنام از سه میلیارد دلار در سال ۲۰۰۶ تا سال ۲۰۱۷ به‌طور متوسط سالانه به بیش از ۱۲ میلیارد دلار افزایش پیدا کرد. باین حال در بازه سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱ و با وجود قوانین بنگاهداری خصوصی، شرکت‌های دولتی به تدریج تبدیل به هلدینگ‌های بزرگی شدند که نه تنها به‌واسطه



ناکارایی‌های خود با قید بودجه یا تهدید ورشکستگی روبه‌رو نبودند بلکه با خرید بخش قابل توجهی از سهام بانک‌های ویتنامی، امکان دریافت بی‌قاعده تسهیلات برایشان فراهم شده بود و بسیاری از آنها در صنعت قدرت انحصاری به دست آوردند. در نهایت در سال ۲۰۱۱، با اینکه بیش از نیمی از وام‌های غیرجاری در اختیار هلدینگ‌های دولتی قرار داشت، سهم بخش خصوصی از تولید ناخالص به ۴۶/۱ درصد رسید اما سهم شرکت‌های دولتی فقط ۲۷/۸ درصد بود. از این‌رو در همین سال سه وظیفه اصلی برای اصلاح اقتصادی مشخص شد.

۱- تغییر ساختار در الگوی سرمایه‌گذاری عمومی

۲- اصلاح ساختار بانک‌ها و سیستم مالی (خروج بخش دولتی از رقابت با بخش خصوصی برای کسب منابع)

۳- اصلاح بخش بنگاه‌های دولتی، با تاکید بر هلدینگ‌ها

بدین ترتیب از ۱۲۰۰ بنگاه دولتی در سال ۲۰۱۲ کاسته شد به طوری که به ۵۰۰ بنگاه در سال ۲۰۱۸ تقلیل پیدا کرد و نقش پررنگ دولت در اقتصاد بازتعریف شد. این موارد ناشی از آن بود که قبل‌تر و طی سال‌های نخست حرکت صنعتی در انتهای دهه ۹۰ میلادی، دولت سیاست‌های مشخصی را از جمله دسترسی اولویت‌دار به اعتبار بانکی و تامین مالی‌های ویژه دولتی، نرخ‌های ترجیحی اجاره اراضی در شهرک‌های صنعتی، کاهش یا معافیت مالیاتی و در مواردی کاهش تعرفه وارداتی برای قطعات را تعریف کرده بود که موجب تقویت دولتی‌ها شده بود و بدون نتیجه تا سال ۲۰۰۲، همچنان غالب صادرات کشور را نفت خام و محصولات کشاورزی تشکیل می‌داد. از سال ۲۰۰۶ بدنبال گشایش‌های تجاری، کاهش نقش هلدینگ‌های دولتی و جذب سرمایه خارجی به تدریج تولید و صادرات صنعتی به‌طور مستمر به رشد ناقل شد. صنایع الکتریکی، پوشاک و کفش با رشد قابل توجه حدود ۵۰ درصد ارزش صادرات در سال ۲۰۱۵ را تشکیل دادند و حدود ۷۰ درصد از سهم صادرات در سال ۲۰۱۷ به واسطه سرمایه‌گذاری‌های خارجی متحقق شد.

در همین سال قانون حمایت از صنایع کوچک در ویتنام تصویب شد که شرط حمایت از این بنگاه‌ها را مشخص می‌کرد و از آن جمله اینک:

۱- هرگونه حمایت از بنگاه‌های کوچک باید تابع قوانین بازار باشد.

۲- شفافیت ذی‌نفعان، دستورات، قواعد و منابع در حمایت‌ها باید رعایت می‌شد.

۳- هرگونه حمایتی در یک دوره مشخص از زمان قابل اعمال بود.

۴- اگر یک بنگاه در آن واحد واجد شرایط بندهای متعددی از قانون حمایت می‌شد فقط پرمفعت‌ترین حمایت‌ها از سوی آن بنگاه قابل استفاده بود.

بدیهی است مداخلات دولت در حوزه توسعه صنعتی مجزا از مسائل محیط صنعت و اقتصاد کلان و قوانین و مقررات بخشی خود مستلزم تامین منابع مالی و ابزار دخالت مالی است. در ویتنام دولت از طریق ۱- حمایت‌های اعتباری، ۲- منابع بودجه دولت<sup>۱</sup> و ۳- کاهش مالیات‌ها و اجاره در تخصیص اراضی به‌عنوان محل تامین منابع در مقاطع اولیه عمل کرده است. دولت نرخ مالیاتی بنگاه‌های کوچک را به نسبت بقیه بنگاه‌ها برای مدت محدودی کاهش داد. تخصیص اراضی را منوط به ایجاد خوشه‌های صنعتی متشکل از بنگاه‌های کوچک و متوسط کرد و به مدت پنج سال اجاره اراضی مذکور با نرخ‌های حمایتی تعیین شد. قابل توجه است که دولت با دریافت این نکته که بنگاه‌ها در حوزه توزیع و بازاریابی و فروش ممکن است به لحاظ توان مالی و صرفه به مقیاس نتوانند سهم ارزشمندی از ارزش افزوده تولید صنعتی را در زنجیره ارزش خود حفظ کنند، کمک‌های خود را بر ایجاد شبکه متمرکز کرد و در ضمن همین سیاست‌ها، به اعمال قاعده رعایت ساخت داخل مبادرت کرد، بدین صورت که اگر بنگاهی در عملیات صنعتی خود حداقل ۸۰ درصد قاعده ساخت ویتنام را مراعات می‌کرد آنگاه از اجاره و مالیات بر درآمد آن کاسته می‌شد. این سبک از قواعد حمایتی در عین حال که شدید جلوه می‌کرد اما در نوع خود نمایانگر یک ابتکار کامل و جامع در شناخت و آگاهی بر آثار سو مداخلات دولتی از سوی ویتنام بود. محدودسازی و قید زمان در این حمایت‌ها که فقط شامل بنگاه‌های کوچک و متوسط و نه بنگاه‌ها و هلدینگ‌های بزرگ صنعتی می‌شد اصول بارزی است که باعث توفیق صنعتی ویتنام شده است. رشد اقتصادی که در سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۵ میلادی میانگین ۷/۵ درصد بود، در سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ به ۵/۳ درصد رسید و پس بحران جهانی و اصلاحات داخلی رشد اقتصادی از سال ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۸ به متوسط ۶/۳ درصد رسید.

### ● وضعیت فعلی و چالش‌ها

ویتنام در تلاش برای صنعتی‌سازی خود پیشرفت قابل توجهی داشته و در شاخص عملکرد رقابت‌پذیری صنعتی<sup>۲</sup> UNIDO صعود ۲۷ پله‌ای را در سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۶ تجربه کرده است. این شاخص، پیشرفت بخش تولیدی کشورها را رصد می‌کند. فاصله میان ویتنام و کشورهای پیشرو منطقه یعنی سنگاپور، مالزی، تایلند، اندونزی و فیلیپین به‌طور قابل توجهی کاهش یافته است. بدین ترتیب، به نظر می‌رسد ویتنام در مسیر درستی برای دستیابی به هدف خود، یعنی قرار گرفتن در میان سه کشور برتر آسیا تا سال ۲۰۳۰، گام برمی‌دارد. با این حال، چالش‌هایی به‌ویژه در زمینه وابستگی کشور به نهادهای خارجی و نیاز صنایع داخلی به ارتقای توانمندی‌ها برای رقابت جهانی، همچنان باقی است. در ادامه، نکات کلیدی در تشریح این مسئله ارائه می‌شود:

1- State budget Fund

2- Competitive Industrial Performance (CIP) Index

### ● وابستگی به نهاده‌های خارجی

۱. نرخ پایین داخلی‌سازی: نرخ داخلی‌سازی ویتنام حدود ۳۶ درصد است که به‌طور قابل توجهی پایین‌تر از چین و هند است. این امر نشان‌دهنده وابستگی شدید به قطعات وارداتی برای تولید، به‌ویژه در بخش‌های کلیدی مانند الکترونیک و خودروسازی است. در حال حاضر، تنها حدود ۵۰۰ شرکت در ویتنام در تولید صنایع پشتیبان فعالیت دارند که تنها ۰/۲ درصد از کل بنگاه‌های کشور را تشکیل می‌دهند.

۲. آسیب‌پذیری در زنجیره‌های تأمین: وابستگی بالا به نهاده‌های کشورهایمانند چین، بخش تولیدی ویتنام را در برابر اختلال‌ها آسیب‌پذیر می‌کند. برای مثال، همه‌گیری کووید ۱۹ این آسیب‌پذیری‌ها را برجسته کرد، زیرا زنجیره‌های تأمین به‌طور قابل توجهی تحت تأثیر قرار گرفتند و خطرات مرتبط با وابستگی بیش از حد به منابع خارجی برای قطعات حیاتی را آشکار ساختند.

### ● چالش‌های صنایع داخلی

۱. اثرات سرریز محدود: گرچه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی FDI یکی از عوامل اصلی رشد اقتصادی ویتنام بوده و بیش از ۷۰ درصد از ارزش کل صادرات این کشور ناشی از FDI است. با این حال، شرکت‌های داخلی در بهره‌مندی از سرریزهای FDI، مانند انتقال فناوری و توسعه مهارت، با مشکل مواجه بوده‌اند. بسیاری از شرکت‌های داخلی فاقد ارتباطات لازم با شرکت‌های منشا سرمایه خارجی هستند که به محدودیت فرصت‌های رشد و توسعه منجر می‌شود.

۲. زنجیره‌های ارزش پراکنده: شرکت‌های ویتنامی اغلب خود را در جایگاه‌هایی با ارزش افزوده پایین در زنجیره‌های تأمین جهانی می‌بندند و عمدتاً نهاده‌های اولیه را تأمین می‌کنند، به جای اینکه در فرآیندهای تولیدی با ارزش بالاتر مشارکت داشته باشند. این پراکندگی به پیوندهای ناکارآمد و عدم موفقیت در بهره‌برداری کامل از مزایای صنعتی شدن منجر می‌شود.

۳. محدودیت سیاست‌های دولتی: تمرکز سیاست‌های دولتی اغلب بیشتر بر جذب FDI بوده است تا تشویق سرمایه‌گذاری‌های با کیفیت که می‌توانند به نفع صنایع داخلی باشد. مقررات مربوط به انتقال فناوری به‌طور جدی اجرا نشده است، که این امر اجازه گسترش FDI در بخش‌هایی با فناوری پایین را بدون ارتقای توانمندی‌های شرکت‌های داخلی داده است.

۴. مسائل زیرساختی و سرمایه انسانی: شرکت‌های داخلی با چالش‌هایی مانند هزینه‌های بالای لجستیک، دسترسی محدود به سرمایه و کمبود نیروی کار ماهر مواجه هستند. این مسائل توانایی آنها را برای رقابت موثر در صحنه جهانی محدود می‌کند. برای رفع این چالش‌ها، دولت ویتنام چند ابتکار عمل را اجرا کرده است، از جمله:

برنامه توسعه صنایع پشتیبان: این برنامه با هدف ارتقای توانمندی‌های شرکت‌های داخلی در بخش‌های کلیدی تولیدی از طریق ارائه کمک برای دستیابی به استانداردهای کیفی مدرن و بهبود سیستم‌های مدیریتی طراحی شده است. هدف، افزایش نرخ تولید داخلی و کاهش وابستگی به واردات است.

سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی: تلاشی برای اجرای برنامه‌های آموزشی جامع به منظور بهبود مهارت‌های نیروی کار، به‌ویژه در بخش‌های با فناوری بالا، وجود دارد. این امر برای توانمندسازی شرکت‌های داخلی به منظور مشارکت موثرتر در زنجیره‌های ارزش جهانی ضروری است.

توسعه زیرساخت: بهبود زیرساخت‌ها، به‌ویژه در حمل‌ونقل و لجستیک، برای اتصال شرکت‌های داخلی به زنجیره‌های تأمین جهانی و بهبود رقابت‌پذیری کلی حیاتی است.

در مجموع، اگرچه ویتنام پیشرفت‌های قابل توجهی در صنعتی شدن داشته است، اما وابستگی آن به نهاده‌های خارجی و توسعه نیافتگی صنایع داخلی چالش‌های قابل توجهی را ایجاد می‌کند. رفع این مسائل از طریق سیاست‌های هدفمند و سرمایه‌گذاری‌های استراتژیک برای افزایش رقابت‌پذیری ویتنام و دستیابی به رشد اقتصادی پایدار ضروری خواهد بود. همین امر نیز سبب شد تا نسل جدید سیاست‌های صنعتی این کشور تنظیم شود.

### سیاست صنعتی جدید ملی ویتنام

سیاست صنعتی جدید ملی ویتنام در سال ۲۰۱۸ در قالب مصوبه شماره 23-NQ/TW رسمیت پیدا کرده و با همین عنوان هم تواتر یافته است. هدف سیاست صنعتی دگرگونی فضای صنعتی ویتنام تا سال ۲۰۳۰ میلادی بوده است. این سیاست در واقع امتداد تلاش‌های قبلی و مستمر ویتنام برای افزایش رقابت‌پذیری صنعتی و همسویی با روندهای اقتصاد جهانی، به‌ویژه در زمینه انقلاب صنعتی چهارم طراحی شده است. دولت برنامه اجرایی این مجموعه سیاست را تا سال ۲۰۲۰ آماده و صادر کرد.

مصوبه شماره 23-NQ/TW بر سه هدف کلیدی تمرکز دارد: ۱- ارزش افزوده، ۲- صادرات و ۳- ایجاد اشتغال. بنابراین، به بخش‌هایی از صنعت که بیشترین سهم را در تحقق این اهداف بر عهده دارند، اولویت داده شده است. صنایع غذایی، نساجی و تولید کفش، الکترونیک و خودروسازی، صنایعی هستند که طبق مطالعات داخلی در ویتنام، بالاترین مزیت رقابتی را دارند و می‌توانند به‌طور چشمگیر از تقویت تحقیق و توسعه (R&D)، نوآوری فنی، حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط (SME) و استارت‌آپ‌ها بهره‌مند شوند.

### ● اهداف کلیدی سیاست صنعتی

این سند چندین هدف مشخص را تعیین می‌کند:

- ۱- سهم اقتصادی: تا سال ۲۰۳۰ میلادی انتظار می‌رود بخش صنعت بیش از ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل دهد،
- ۲- محصولات با فناوری بالا: تا افق برنامه حداقل ۴۵ درصد ارزش صنایع تولید مصنوعات صنعتی و فرآوری باید از محصولات با فناوری بالا حاصل شود.
- ۳- رشد ارزش افزوده: تا سال ۲۰۳۰ میلادی متوسط نرخ رشد سالانه ارزش افزوده در کل صنایع بیش از ۸/۵ درصد و این شاخص برای صنایع تولیدی و فرآوری، ۱۰ درصد هدف گذاری شده است.
- ۴- بهره‌وری نیروی کار: انتظار می‌رود تا سال ۲۰۳۰، متوسط نرخ رشد سالانه بهره‌وری نیروی کار در بخش صنعت از سطح فعلی به ۷/۵ درصد افزایش یابد.
- ۵- رقابت‌پذیری: تا سال ۲۰۳۰، براساس شاخص عملکرد رقابت‌پذیری صنعتی<sup>۱</sup>، ویتنام باید در میان سه کشور برتر آسه‌آن قرار گیرد.
- ۶- توسعه نیروی کار: تا سال ۲۰۳۰، نیروی کار در بخش‌های صنعتی و خدماتی بیش از ۷۰ درصد از کل اشتغال را شامل شود.
- ۷- توسعه خوشه‌های صنعتی: خوشه‌های صنعتی بزرگ مقیاس، چندملیتی و رقابت‌پذیر در سطح جهانی، در ویتنام ایجاد شود.

### ● استراتژی‌های دستیابی به اهداف

در دستیابی به اهداف، سیاست مذکور چند رویکرد استراتژیک را مشخص می‌کند:

- ۱- توسعه صنایع اولویت‌دار: تمرکز بر بخش‌های با مزیت‌های رقابتی مانند الکترونیک، نساجی و خودروسازی، در عین تاکید بر تحقیق و توسعه (R&D) و نوآوری فنی<sup>۲</sup>.
- ۲- ایجاد محیط مساعد: تدوین سیاست‌هایی که محیطی مناسب برای رشد صنعتی فراهم می‌کنند، از جمله حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط (SMEs) و استارت‌آپ‌ها.
- ۳- بهره‌گیری از فناوری: استفاده از پیشرفت‌های علم و فناوری برای ارتقای قابلیت‌ها و بهره‌وری صنعتی.
- ۴- تقویت زنجیره‌های تامین محلی: کاهش وابستگی به نهادهای خارجی از طریق توسعه صنایع پشتیبان که بتوانند مواد و قطعات مورد نیاز را در داخل کشور تامین کنند.
- ۵- شفاف‌سازی مسئولیت‌ها: تعیین نقش‌های مشخص برای وزارتخانه‌های مختلف به منظور اطمینان از اجرای موثر سیاست صنعتی.

### ● جهت‌گیری‌های سیاست صنعتی ملی

جهت‌گیری‌های ذیل در مصوبه شماره ۲۳-NQ/TW ذکر شده است:

#### ۱- سیاست توزیع مکانی<sup>۳</sup> و تجدید ساختار صنعتی

توزیع متوازن فضای صنعتی به منظور تامین الزامات تجدید ساختار صنایع و توسعه بخش‌های اقتصادی در هر منطقه و محله تعدیل خواهد شد. این امر در راستای تمرکزگرایی در صنایع صورت می‌گیرد و در عین حال باید ضامن حفاظت از محیط زیست، دفاع و امنیت ملی باشد. به این منظور سیاست‌هایی برای تشویق انتقال صنایع وابسته به منابع طبیعی و نیروی کاری که تأثیرات مخرب زیست‌محیطی دارند، به سمت صنایع با فناوری پیشرفته و سازگار با محیط زیست اتخاذ خواهد شد. معیارها، شرایط و سازوکارهای خاصی برای شناسایی و توسعه خوشه‌های صنعتی ایجاد خواهد شد. این امر ابتدا در مناطق و محله‌هایی انجام می‌شود که خوشه‌های صنعتی در آنها شکل گرفته یا مزایایی در زمینه زیرساخت‌های حمل‌ونقل، (مزیت اقتصاد جغرافیایی<sup>۴</sup>، منابع طبیعی، نیروی کار و لجستیک در آنها وجود دارد. این سازوکارها و سیاست‌ها به صورت آزمایشی نیز برای ایجاد خوشه‌های صنعتی در تعدادی از صنایع اولویت‌دار اعمال خواهند شد.

حمایت دولتی برای توسعه خوشه‌های صنعتی بر ایجاد محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار مساعد، ساخت تاسیسات زیربنایی و تشویق تمام بخش‌های اقتصادی برای مشارکت در توسعه خوشه‌های صنعتی متمرکز خواهد بود. نهادهای دولتی معیارها و روش‌هایی برای ارزیابی عملکرد خوشه‌های صنعتی، پارک‌های صنعتی و پارک‌های فناوری پیشرفته تدوین خواهند کرد.

سازوکارهایی برای تشویق تجدید ساختار داخلی صنعت به سمت بخش‌هایی با ارزش افزوده بالاتر و سطح فناوری پیشرفته‌تر ایجاد خواهد شد. تسریع در ادغام فناوری اطلاعات و اتوماسیون در روند تولید صنعتی، ایجاد فرآیندهای هوشمند تولید و تسری الگوهای کارخانه هوشمند و توسعه محصولات و دستگاه‌های هوشمند ضروری است. استانداردها و تکنیک‌های تولید فناوری هوشمند تدوین و صادر خواهند شد.

1- Competitiveness Industrial Performance index.

2- technical innovation

3- spatial distribution

4- geo-economics

هم‌راستا با این جهت‌گیری‌ها، و ارزیابی‌های دقیق از عملکرد سند قبلی و احیاناً نارسایی‌های آن در سال ۲۰۲۴، دولت ویتنام مصوبه شماره ND-CP/۲۰۲۴/۳۲ را معرفی کرد که هدف آن مشخصاً بهبود مدیریت و توسعه خوشه‌های صنعتی است. این مصوبه، روش‌هایی را به منظور ایجاد و گسترش خوشه‌های صنعتی، مشوق‌های سرمایه‌گذاری و سیاست‌های حمایتی برای فعالیت‌های درون این مناطق تعیین می‌کند. خطاب این مصوبه نهادهای مختلف درگیر در توسعه خوشه‌های صنعتی، از جمله شرکت‌ها، تعاونی‌ها و افراد مشغول در مدیریت و عملیات، می‌باشد. مزایای کلیدی در این مصوبه شامل مشوق‌های سرمایه‌گذاری برای خوشه‌های واقع در مناطق با چالش‌های اجتماعی-اقتصادی و حمایت مالی تا سقف ۳۰ درصد برای ساخت زیرساخت‌های فنی است. مطابق سند لازم است معیارهای واجد شرایط بودن برای ایجاد یا گسترش خوشه‌های صنعتی رعایت شود، از جمله در دسترس بودن زمین و تحقق نرخ‌های اشتغال. در ادامه جهت‌گیری‌های ذیل مصوبه شماره 23-NQ/TW دومین سیاست مطرح می‌شود.

## ۲- سیاست توسعه صنایع اولویت‌دار

تحت این سند تعدادی از صنایع به‌عنوان اولویت‌های توسعه انتخاب خواهند شد که موید یک سیاست انتخابی و عمودی در قیاس با سیاست‌های افقی است. منتها یک صنعت برای آنکه در زمره و دامنه انتخاب سند و سیاست‌گذار واقع شود باید معیارهای بسیار دشوار و در عین حال بااهمیت برای رشد صنعتی را داشته باشد که به عبارتی مانع از آن خواهد شد که انتخاب دولت به سمت علایق خاص منحرف شود. حسب الزام سند این انتخاب باید براساس نتایج تحلیل عینی مزیت‌های کشور صورت گیرد و صنایع منتخب باید:

- قادر به مشارکت عمیق در شبکه تولید جهانی و زنجیره ارزش باشند؛
- اهمیت بنیادین و اثرات سرریز قابل توجهی داشته باشند
- از فناوری‌های پاک و سازگار با محیط زیست استفاده کنند
- قادر به ایجاد ارزش افزوده بالا باشد.

برخی صنایع کاربر که ویتنام همچنان در آنها مزیت دارد نیز در اولویت قرار خواهند گرفت.

براساس همین معیارها و در دوره منتهی به سال ۲۰۳۰ میلادی اولویت به توسعه صنایع فناوری اطلاعات، مخابرات و الکترونیک داده خواهد شد تا به سطوح پیشرفته جهانی دست یابند و الزامات انقلاب صنعتی چهارم را برآورده سازند و بستر فناوری دیجیتال را برای سایر صنایع ایجاد کنند؛ همچنین صنایع انرژی پاک، انرژی تجدیدپذیر و انرژی هوشمند و صنایع فرآوری و تولید صنعتی برای خدمت به بخش کشاورزی و تطابق با استانداردهای بین‌المللی نیز در اولویت خواهند بود. توسعه صنعت دفاعی و امنیتی در ترکیب با صنعت غیرنظامی نیز در اولویت قرار خواهد گرفت. صنایع نساجی، پوشاک و کفش بیشتر توسعه خواهند یافت، اما با تمرکز بر مراحل با ارزش افزوده بالا همراه با فرآیندهای تولید هوشمند و خودکار. همچنین به توسعه صنایع مهندسی مانند خودروسازی، ماشین‌آلات کشاورزی، تجهیزات ساختمانی، تجهیزات صنعتی، تجهیزات الکترونیکی و تجهیزات پزشکی اولویت داده خواهد شد.

سند پس از آنکه منطق انتخاب صنایع را معین کرد در اعمال سیاست‌های ناظر بر این صنایع نیز خود را دچار انحرافات و اعوجاجات حمایتی/بازارانه‌ای خلاف روند عمومی رقابت و بازار نمی‌سازد و مراقبت لازم از قید بودجه دولت را به عمل می‌آورد و مشخصاً قید می‌کند که سیاست‌های حمایتی دولت برای صنایع اولویت‌دار باید با سازوکار بازار و تعهدات بین‌المللی ویتنام مطابقت داشته باشد. چنین سیاست‌هایی باید مدت زمان مشخصی داشته باشد (به طور متوسط پنج سال اما نه بیشتر از ده سال). سرمایه‌گذاری دولتی در صنایع اولویت‌دار عمدتاً در جهت حمایت و تشویق مشارکت بخش خصوصی خواهد بود. نباید تعداد زیادی صنعت اولویت‌دار انتخاب شود تا منابع کافی و ضروری برای توسعه صنایع اولویت‌دار وجود داشته باشد.

## ۳- سیاست ایجاد محیط مساعد برای توسعه صنعتی

سند به رابطه صنعت با اقتصاد کلان توجه دارد و قید می‌کند: سیاست‌های تضمین‌کننده ثبات اقتصاد کلان با جدیت بیشتری دنبال خواهند شد تا جذب سرمایه‌گذاری و توسعه صنعتی تسهیل شود. سیاست‌های مالی، پولی و مالیاتی برای حمایت و تشویق توسعه صنعتی بهبود خواهند یافت. تجدید ساختار بازار مالی تسریع خواهد شد و ساختار منطقی میان بازار پول و بازار سرمایه تضمین می‌شود. بازار اوراق بهادار به کانالی مهم برای جذب سرمایه میان مدت و بلندمدت به منظور توسعه صنعتی تبدیل خواهد شد. سیاست‌هایی برای حمایت از بنگاه‌های صنعتی واجد شرایط انتشار سهام و اوراق قرضه و پذیرش در بازارهای اوراق بهادار داخلی و بین‌المللی اتخاذ خواهد شد.

سیاست ارزی منعطف<sup>۱</sup> با هدف تقویت و حمایت از صادرات محصولات صنعتی اولویت‌دار کشور اجرا خواهد شد. سازوکارهای ویژه‌ای برای افزایش اعتبارات سرمایه‌گذاری در حوزه‌های صنعتی با ارزش افزوده بالا، صنایع اولویت‌دار، صنایع با فناوری پیشرفته و صنایع وابسته ایجاد خواهد شد. سیاست‌های گسترش اعتبار به شبکه تولید و زنجیره ارزش در تولید صنعتی براساس کارایی پروژه‌های سرمایه‌گذاری بهبود بیشتری خواهند یافت. سازوکار عملیاتی موثری برای صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر توسعه داده خواهد شد.

1- flexible exchange rate policy

تخفیف و معافیت مالیاتی در سطوح معقول و طی دوره‌های مناسب برای صنایع اولویت‌دار و صنایع هوشمند اعطا خواهد شد. ارتباط میان اداره مالیات و گمرک و میان سازمان‌های مرتبط تحت سازوکار پنجره واحد در سطح ملی و در سطح آسه‌آن تسریع خواهد شد. مقررات مبارزه با قیمت‌گذاری انتقالی و فرار مالیاتی برای انطباق با رویه‌های بین‌المللی بهبود خواهند یافت.

دسترسی به منابع مالی و اعتباری (از جمله وام‌های خارجی) برای بنگاه‌های صنعتی، به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط و نوآور، بهبود خواهد یافت. تمام موانع و نابرابری‌ها در دسترسی به منابع مالی و اعتباری برای بنگاه‌های صنعتی تمام بخش‌های اقتصادی به‌طور کامل برطرف خواهد شد.

بازار محصولات صنعتی سازماندهی خواهد شد. دولت کنترل مستقیم خود بر قیمت کالاهای اساسی (مانند بنزین، زغال‌سنگ، برق، آب و...) را کاهش می‌دهد و اجازه می‌دهد قیمت‌ها بیشتر از سوی بازار تعیین شوند. نظام مقررات و استانداردهای فنی در بخش صنعت با هدف حفاظت از تولیدات داخلی و حقوق مصرف‌کنندگان ایجاد و اجرا خواهد شد. مشاوره و حمایت مناسب برای مشارکت موثر بنگاه‌های صنعتی در توافق‌نامه‌های تجارت آزاد ارائه خواهد شد. موانع تجاری برداشته خواهند شد و اقدامات انحصاری و رقابت ناعادلانه سرکوب خواهند شد. انواع روش‌های تجارت مدرن توسعه داده خواهند شد. برنامه‌های ملی برای تشویق تجارت محصولات صنعتی اجرا خواهند شد. بازارهای جدید واردات مواد خام و تجهیزات برای توسعه صنعتی به منظور جلوگیری از وابستگی به برخی بازارهای موجود یافت خواهند شد. بازرسی کیفیت کالاهای صنعتی وارداتی تشدید خواهد شد و مقررات و استانداردهایی برای حفاظت منطقی از بازار داخلی مطابق با تعهدات و رویه‌های بین‌المللی به کار گرفته خواهند شد. مبارزه با قاچاق، تقلب‌های تجاری، کالاهای تقلبی و نقض حقوق مالکیت معنوی در بخش صنعت تشدید خواهد شد تا محیط تولید و فضای کسب و کار مساعدی فراهم شود.

#### ۴- سیاست توسعه بنگاه‌های صنعتی

تجدید ساختار و نوسازی بنگاه‌های دولتی در بخش صنعت تسریع خواهد شد. دولت تنها در بنگاه‌هایی که در صنایع با اهمیت اقتصادی ویژه و مرتبط با دفاع ملی و امنیت فعالیت می‌کنند، سهام‌کنترلی خواهد داشت. دولت سیاست‌هایی را برای تشویق و حمایت از شکل‌گیری گروه‌های اقتصادی بزرگ در بخش صنعت، که قادر به رقابت در بازارهای منطقه‌ای و جهانی هستند، اتخاذ خواهد کرد.

بنگاه‌های صنعتی خصوصی داخلی به‌طور محرکه واقعی توسعه صنعتی در سطح ملی تبدیل خواهند شد. سیاست‌هایی برای تشویق و حمایت از شکل‌گیری گروه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی خصوصی بزرگ در بخش صنعت اتخاذ خواهد شد. توسعه بنگاه‌های صنعتی کوچک و متوسط و بنگاه‌های پشتیبان در تمام بخش‌های اقتصادی تشویق خواهد شد. بنگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات مشاوره توسعه صنعتی تشکیل می‌شوند و توسعه خواهند یافت. معیارهایی برای انتخاب و توسعه صنایع پشتیبان، با تمرکز بر مراحل ضعیف‌تر زنجیره ارزش محصول یا مراحل تعیین‌کننده در کیفیت و ارزش محصولات صنعتی، تدوین خواهد شد. حمایت‌هایی از توسعه تأمین‌کنندگان در صنایع اولویت‌دار، به‌عنوان هسته اصلی سیاست توسعه صنایع پشتیبان، ارائه خواهد شد.

سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) بیشتری در بخش صنعت، به‌ویژه در صنایع فرآوری و تولید صنعتی، جذب خواهد شد. اولویت انتخاب و تشویق پروژه‌های FDI در صنایع مختلف تا سال ۲۰۳۰، با پروژه‌هایی است که از فناوری‌های «پیشرفته، جدید، پاک و اقتصادی» استفاده می‌کنند، از مواد و قطعات تولید داخل به میزان زیاد بهره می‌برند، نسبت بالایی از هزینه‌ها را صرف تحقیق و توسعه علمی و فناوری داخلی می‌کنند، متعهد به انتقال فناوری و آموزش کارگران محلی هستند؛ و به سرمایه‌گذاری‌های مشترک و ایجاد ارتباط با بنگاه‌های تولیدی داخلی اولویت می‌دهند. همچنین، به شرکت‌های چندملیتی با برندهای شناخته‌شده بین‌المللی و رقابت‌پذیری بالا، و به شرکت‌های خارجی فعال در صنایع پشتیبان اولویت داده خواهد شد.

#### ۵- سیاست توسعه نیروی انسانی بخش صنعت

مکانیزم‌ها و سیاست‌هایی برای توسعه نیروی انسانی بخش صنعت، با هدف تأمین نیازهای صنعتی‌سازی و نوسازی، به‌ویژه نیازهای انقلاب صنعتی چهارم، تدوین و اجرا خواهد شد. شبکه مؤسسات آموزش عالی و حرفه‌ای در حوزه فناوری و مهندسی بازنگری خواهد شد. تمرکز بر توسعه کمی دانشگاه و مؤسسات آموزش فنی و حرفه‌ای مرتبط با فناوری و مهندسی مطابق با استانداردهای بین‌المللی خواهد بود. آموزش فنی و فناوری ارتقا خواهد یافت. بخش خصوصی و بنگاه‌ها تشویق خواهند شد تا در آموزش نیروی انسانی با کیفیت برای بخش صنعت مشارکت کنند. تحقیق و آموزش با تولید و کسب و کار و همچنین تقاضای بازار کار صنعتی مرتبط خواهد شد. مکانیزم‌ها و سیاست‌ها برای توسعه همزمان بازار کار صنعتی از نظر اندازه، کیفیت و ساختار مشاغل بهبود خواهند یافت. مکانیزم‌ها و سیاست‌هایی برای انتقال نیروی کار، به‌ویژه نیروی کار کشاورزی به سمت نیروی کار صنعتی و توزیع منطقی نیروی کار در مناطق مختلف ایجاد خواهد شد. خدمات اجتماعی برای کارگران صنعتی تضمین خواهد شد. سیاست‌های حقوق و دستمزد براساس اصول بازار تنظیم خواهند شد و با افزایش بهره‌وری نیروی کار، افزایش خواهند داشت. سیاست‌هایی برای جذب و استخدام افراد با مهارت‌های فنی بالا و ظرفیت نوآورانه، به‌ویژه کارشناسان خارجی و ویتنامی‌های خارج از کشور، اتخاذ خواهد شد. اهمیت ویژه‌ای به آموزش و توسعه کارآفرینان با صلاحیت حرفه‌ای بالا، مهارت‌های مدیریتی و اجرایی مدرن، اخلاق حرفه‌ای و احساس مسئولیت نسبت به کشور و مردم داده خواهد شد. اهمیت بیشتری به ایجاد جمعی متشکل از نیروی کار صنعتی با اخلاق حرفه‌ای، انضباط بالا و با مهارت که قادر به جذب و ایجاد فناوری‌های جدید هستند و کارایی بالایی دارند، داده خواهد شد.

## ۶- سیاست علم و فناوری برای توسعه صنعتی

در زیرساخت‌ها و کاربری‌های فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات، به‌ویژه زیرساخت‌های ارتباط دیجیتال (4G و 5G) تحولاتی ایجاد خواهد شد. یک استراتژی تحول دیجیتال ملی تدوین خواهد شد. سرمایه‌گذاری در توسعه مراکز داده بزرگ (کلان داده) ارتقا خواهد یافت؛ علوم تحلیل، مدیریت و پردازش داده‌های بزرگ به منظور ایجاد محصولات و دانش جدید توسعه خواهد یافت. یک استراتژی برای دسترسی و مشارکت فعالانه ویتنام در انقلاب صنعتی چهارم تدوین و اجرا خواهد شد. حفاظت از حقوق مالکیت فکری و اجرای موثر قوانین آن، به‌ویژه مالکیت فکری در عصر دیجیتال، تشدید خواهد شد. سیاست‌های مناسب برای حمایت و تشویق سازمان‌ها، افراد، موسسات تحقیقاتی، دانشگاه‌ها و بنگاه‌ها برای سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، انتقال فناوری و کاربردهای مختلف پیشرفت‌های علم و فناوری در تولید و کسب و کار اتخاذ خواهد شد.

همکاری داخلی و بین‌المللی در تحقیق و توسعه، کاربردهای علم و فناوری، و خرید، فروش و انتقال محصولات علمی و فناوریانه تقویت خواهد شد. تجاری‌سازی نتایج تحقیقات علمی و فناوریانه تسریع خواهد شد. خدمات مشاوره، ارزیابی، واسطه‌گری و قیمت‌گذاری محصولات علمی و فناوریانه توسعه خواهد یافت. مکانیزم‌ها و سیاست‌هایی برای تقویت همکاری و انتقال فناوری بین بخش دفاع و امنیت ملی و صنایع غیرنظامی ایجاد خواهد شد. فناوری‌های صنعتی براساس اصل ترکیب فناوری‌های پیشرفته و مزیت‌های کشورهای در حال توسعه و رویکرد تدریجی با هدف استفاده بهینه از دوره جمعیت طلایی و بهره‌برداری موثر از ظرفیت تولید موجود هدایت و کنترل خواهد شد. واردات ماشین‌آلات، تجهیزات و فناوری‌های صنعتی به‌شدت مدیریت خواهد شد تا کیفیت و بهره‌وری بالا را تضمین کند.

دولت از ایجاد و توسعه شرکت‌هایی که فعالیت‌های علمی و فناوریانه در بخش صنعت به‌ویژه در صنایع اولویت‌دار انجام می‌دهند، حمایت خواهد کرد. مکانیزم‌ها و سیاست‌هایی برای ارتقای توسعه مراکز رشد علم و فناوری در صنایع کلیدی و اولویت‌دار اتخاذ خواهد شد.

## ۷- سیاست بهره‌برداری از منابع طبیعی و معدنی، حفاظت از محیط زیست و سازگاری با تغییرات اقلیمی در جریان توسعه صنعتی

مطالعات زمین‌شناسی پایه، اکتشاف، بررسی و ارزیابی ذخایر منابع طبیعی در سرزمین اصلی و فلات قاره کشور تشدید خواهد شد. استراتژی‌ها، طرح‌های جامع و برنامه‌های مدیریت، بهره‌برداری و استفاده موثر از منابع طبیعی و معدنی تدوین خواهد شد. تنها فناوری‌های مدرن استخراج و فرآوری که از محیط زیست محافظت می‌کنند و اثرات اجتماعی و اقتصادی پایدار ایجاد می‌کنند، مجاز خواهند بود. سیاست‌ها و قوانین زمین اصلاح خواهند شد تا دسترسی مطلوب به زمین برای بنگاه‌های صنعتی مطابق با مکانیسم بازار و طرح‌های جامع ایجاد شود.

سازگاری با تغییرات اقلیمی، پیشگیری و کنترل بلایای طبیعی و الزامات حفاظت از محیط زیست در تمام استراتژی‌ها، طرح‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه صنعتی گنجانده خواهد شد. سیاست‌هایی برای تشویق سرمایه‌گذاری در پروژه‌هایی که از انرژی و منابع طبیعی به‌طور بهینه استفاده می‌کنند و از محیط زیست حفاظت می‌کنند، اجرا خواهد شد. مقررات فنی در مورد ملاحظات زیست‌محیطی صنایع بازنگری خواهد شد. مسئولیت‌های زیست‌محیطی کارخانه‌های صنعتی به وضوح مشخص خواهد شد و اقدامات تحریمی سختگیرانه علیه تخلفات اعمال خواهد شد.

## ● ۲-۲-۴- مالزی

در این بخش به بیان نکات اصلی در برنامه انقلاب صنعتی چهارم مالزی اشاره می‌شود. ابتدا به‌صورت اجمالی تعاریف و اهداف انقلاب صنعتی چهارم بیان می‌شود. اهداف اصلی سیاست‌های جدید مالزی در آستانه قرن جدید از این منظر قابل توجه است که در آن کاهش تکیه بر نیروی کار یا صنایع کاربر یک هدف عمده قید شده و این اهداف در مجموع عبارت‌اند از:

- ۱- افزایش ارزش افزوده بخش تولید صنعتی با دیجیتالی کردن، استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته‌تر
- ۲- کاهش تکیه بر نیروی کار کم‌مهارت
- ۳- بهبود شرایط زیست‌محیطی
- ۴- سلامت و امنیت نیروی کار
- ۵- کاهش هدررفت منابع

امروزه کشورها با توجه به تحولات اخیر بین‌المللی و در تلاش برای حفظ موقعیت صنعتی و رقابت‌پذیری صادراتی خود به بازنگری سیاست‌های صنعتی مبادرت کرده‌اند و این در اکثر سیاست‌های منتشر شده به‌صورت مشترک هویداست. در مالزی سیاست‌گذاران صنعتی مقدم بر پرداختن به دیگر مولفه‌های صنعتی، به ظهور چین و سایر رقبای در حال توسعه به‌طور اخص در حوزه فناوری و نوآوری و اصطلاحاً انقلاب صنعتی چهارم توجه کرده‌اند که چطور رقبا و کشورها در حال پیشی گرفتن هستند. برای دولت مالزی مشخص است که با توجه به رشد کاربرد فناوری‌ها در زنجیره‌های جهانی و برای حفظ مشارکت صنایع در زنجیره ارزش جهانی و حضور فعال در معادلات بین شرکت‌های بین‌المللی چاره‌ای جز همزمانی در ارتقای فناوری نیست. از سوی دیگر و به‌عنوان یک مولفه خارج از کنترل دولت، دائماً به قوانین و ملاحظات زیست‌محیطی در سطح جهان افزوده می‌شود که ممکن است از رقابت‌پذیری صنعتی مالزی بکاهد. با چنین استنباطی از شرایط محیطی است که دولت مالزی بر اجرای سیاست‌های اخیر مصمم

شده است. در مقدمه ذکر شده که به نظر می‌رسد نه فقط در مالزی که در سطح بین‌المللی بسیاری از فعالان صنعتی از ویژگی‌های انقلاب صنعتی چهارم بی‌اطلاع یا کم‌اطلاع هستند. از این رو دولت نتیجه گرفته است که باید در این حوزه به توانمندسازی صنایع بپردازد و در احصای وضعیت داخلی به چالش‌های پیش رو پاسخگو باشد با این فرض که

- ۱- بنگاه‌های کوچک و متوسط از ابعاد انقلاب صنعتی جدید و روند دستیابی به منافع آن بی‌خبر هستند
  - ۲- بنگاه‌های مالزی در این حوزه بی‌تجربه هستند و بنگاه‌های موفق در همراهی با این روند کم‌تعداد
  - ۳- سیستم اطلاعاتی مشخص برای تعیین بهترین مسیر در دستیابی به اهداف در مالزی وجود ندارد
  - ۴- انتظارات مصرف‌کنندگان در سایه این تحولات تکنولوژیک، دائماً در حال تغییر است
  - ۵- حفظ حق مالکیت معنوی در این عرصه، ویژگی‌های جدیدی خواهد داشت که اشرافی بر آنها نیست
  - ۶- در این نسل از انقلاب فناوری، مدت زمان بازگشت سرمایه‌گذاری طولانی‌تر است
  - ۷- کمتر از ۲۰ درصد بنگاه‌های کوچک و متوسط از تکنولوژی‌های دیجیتال استفاده می‌کنند و کمتر از ۵۰ درصد این بنگاه‌ها از اتوماسیون صنعتی بهره‌مند هستند
  - ۸- در سایه این تحولات فناوری، ریسک‌های امنیتی بروز خواهد کرد
  - ۹- با پایین بودن مهارت نیروی کار، تعادل در بازار اشتغال دچار مشکل خواهد شد
- در میان اسناد در دسترس دولت مالزی در تبیین چالش‌های طرف تقاضا به صورت اعم و مجمل بسیار شاخص است. و در ادامه آن چالش‌های بخش عرضه را نیز در سطح کشور در نظر داشته است که عبارت‌اند از:

۱. هماهنگی میان ذی‌نفعان در حرکت به سمت انقلاب چهارم بسیار پایین است
  ۲. هیچ پلت‌فرم ملی برای ایجاد هماهنگی وجود ندارد
  ۳. زیرساخت‌های پرسرعت و با پهنای باند بالاچندان مورداستفاده نیست
  ۴. تامین مالی لازم برای تحقیق و توسعه و محصولات جدید، کافی نیست
  ۵. بازیگران محلی برای اجرای انقلاب صنعتی چهارم کم‌تعداد و بسیار محدود هستند
  ۶. متخصصان دانشگاهی لازم برای کمک به پیشبرد اهداف کم‌تعداد هستند
- بنابراین دولت در شناخت اوضاع خارج و داخل و برای نیل به اهداف خود مشابه سایر کشورها یک‌سری شاخص کمی و نه‌چندان گسترده تعریف کرده است:
- ۱- افزایش بهره‌وری در بخش تولید مصنوعات صنعتی (۳۰ درصد)
  - ۲- افزایش نیروی کار ماهر (به ۳۵ درصد)
  - ۳- افزایش سهم بخش تولید صنعتی در اقتصاد (از ۲۵۴ میلیارد رینگیت فعلی به ۳۹۲ میلیارد)
  - ۴- افزایش نقش نوآوری در اقتصاد (از رتبه ۳۵ به ۳۰ جهانی)
- استراتژی‌های نیل به این اهداف در پنج محور تعریف شده‌اند که هر یک دارای سیاست‌های اجرایی مخصوص به خود هستند (جدول ۲-۶ و جدول ۲-۷ و جدول ۲-۸ و جدول ۲-۹ و جدول ۲-۱۰).

جدول ۲-۶- محور اول: انگیزشی مالی

برنامه اجرایی	استراتژی
پکیج‌های تشویقی برای SMEها	ایجاد انگیزه برای تامین مالی، مانند معافیت مالیاتی
پکیج‌های تشویقی برای MNCهایی که با شرکت‌های محلی کار می‌کنند.	
تخصیص تامین مالی توسعه‌ای دولتی به شرکت‌ها	معرفی محصولات جدید مالی برای تشویق به کارگیری Industry 4.0
ایجاد بستر مناسب برای تامین‌کنندگان مالی خصوصی در راستای تحقق Industry 4.0	
به کارگیری شیوه‌های جدید تامین مالی شامل venture capital و تامین مالی جمعی	

جدول ۲-۷- محور دوم: چهارچوب‌های مقرراتی و تطبیق‌پذیری منابع

برنامه اجرایی	استراتژی
به کارگیری یک برنامه جامع میان ذی‌نفعان به خصوص SMEها	افزایش آگاهی نسبت به Industry 4.0 میان شرکت‌ها
مهیا کردن بستری برای شرکت‌ها تا امکان مدیریت ریسک‌های تغییرات جدید را داشته باشند.	
ایجاد پلت‌فرم	ایجاد پلت‌فرمی که شرکت‌های صنعتی و خدماتی امکان ارزیابی قابلیت‌های خود را برای به‌کارگیری Industry 4.0 داشته باشند.
ایجاد یک برنامه ارزیابی ملی برای تعیین بهترین سازوکارها	
همکاری با کشورهای دیگر که در اجرای Industry 4.0 موفق بوده‌اند برای انتقال تجربه	
تشخیص و اتخاذ داده، قوانین و پروتکل‌های موثر و استاندارد درون و میان وزارتخانه‌ها	
هماهنگی با کسب‌وکارها برای اطمینان از به‌کارگیری استانداردهای حریم خصوصی داده	
ایجاد یک مرجع داده برای بخش ساخت و اشتراک داده و تحلیل‌ها میان وزارتخانه‌ها	
ایجاد مجموعه‌ای از استانداردهای امنیت سایبری و امنیت مرتبط با اینترنت اشیا	بهبود جمع‌آوری، امنیت و استانداردهای داده‌های صنعتی و به اشتراک‌گذاری آنها در طول زنجیره

جدول ۲-۸- محور سوم: توانمندسازی اکوسیستم دیجیتال و بهینه‌سازی زیرساخت‌های مربوطه

برنامه اجرایی	استراتژی
ایجاد شبکه‌های مورد نیاز میان بخش‌های صنعتی و آموزشی	تقویت استفاده از تکنولوژی دیجیتال میان بخش‌های صنعتی، آموزشی و کسب‌مهارت
افزایش استفاده از HSBB (high-speed broadband)	
ارزیابی پروژه‌های اصلی دولتی مرتبط با بخش ساخت	بهبود و دیجیتالی کردن پروژه‌های دولتی همگام با زنجیره ارزش بخش ساخت
افزایش سرعت پروژه‌ها و دیجیتالی کردن آنها	
ایجاد یک کاتالوگ از تامین‌کنندگان خدمات	اتصال تامین‌کنندگان خدمات به بخش ساخت برای بهبود تکنولوژی، پروژه‌ها و مهارت بخش ساخت
ایجاد یک پلت‌فرم برای اتصال دو بخش به یکدیگر	

جدول ۲-۹- محور چهارم: ارتقای مهارت و توانمندسازی متناسب با آینده

برنامه اجرایی	استراتژی
بهبود داده‌ای موجود در مورد آموزش نیروی کار برای دولت و صنعت	افزایش توانمندی‌های نیروی کار از طریق ایجاد برنامه‌های توسعه‌ای ملی
ایجاد برنامه‌های آموزش و مهارت و دادن مدرک	
ایجاد برنامه‌های تقویت مهارت برای نیروی کار موقت <sup>۱</sup>	
استفاده از واقعیت مجازی در دوره‌های آموزشی	
افزایش تامین مالی آموزش مهارت (SETM و TVET)	
افزودن آموزش‌های مرتبط با Industry 4.0 به برنامه درسی دبیرستان	توسعه آموزش مهارت‌های مرتبط با Industry 4.0 به دانش‌آموزان
تبلیغ برای تغییر دید جامعه و تشویق نیروی کار ماهر جامعه به ترجیح مشاغل موجود در بخش ساخت	
بهبود دانش آموزگاران	

جدول ۲-۱۰- محور پنجم: تسهیل دسترسی به استانداردها و فناوری‌های هوشمند

برنامه اجرایی	استراتژی
ایجاد انبارهای از مقررات و استانداردهای مرتبط با انقلاب چهارم در سطح ملی برای ایجاد هماهنگی داخلی و البته در تطبیق با استانداردهای بین‌المللی	ایجاد استانداردهایی برای کیفیت و امنیت تکنولوژی‌های مرتبط با Industry 4.0
تشخیص و رفع موانع عملیاتی برای اعمال استانداردهای مناسب و پیشرفته صنعتی در مشورت نزدیک با صنایع	
حمایت از صنایع پیشرو در استفاده از تکنولوژی‌های جدید برای نشان دادن منافع استفاده از این تکنولوژی‌ها به سایر صنایع	
حمایت از رابطه میان بخش خصوصی و دولتی برای افزایش بهره‌وری از تکنولوژی‌های دیجیتال	ایجاد آزمایشگاه‌های تکنولوژی، بهبود همکاری بخش خصوصی و دولتی برای بهبود آگاهی و ترویج استفاده از تکنولوژی‌های جدید
دادن امکان استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته به SMEها، برای فهم روند استفاده از این تکنولوژی‌ها در مراحل ابتدایی	

1 Transition employees



## ● ۲-۵- سیاست صنعتی در چین

با وجود همه آزادسازی‌ها و تغییرات بسیار گسترده و چشمگیر در نظام اقتصادی چین و البته به لطف دستاوردهای شگرف اقتصادی و صنعتی آن کشور، به نظر می‌رسد امروزه این دولت بزرگ در پیروی از یک الگوی ویژه اقتصاد بازار سوسیالیستی یا «سرمایه‌داری دولتی» (که البته هر دو ترکیبات لغوی متناقضی جلوه می‌کنند) آشکارا در حال اجرای یک سیاست صنعتی نسبتاً مداخلاتی و گسترده است. از زمان اصلاحات بازار محور دنگ شیائوپینگ<sup>۱</sup> در دهه ۱۹۸۰، حزب کمونیست چین یک اقتصاد ترکیبی را دنبال کرده است که برنامه‌ریزی سوسیالیستی را با عناصر شرکت‌های خصوصی ترکیب می‌کند. برنامه‌ریزی تا به امروز سنگ‌بنای سیاست اقتصادی چین باقی مانده است. برنامه اخیر دولت چین در مسیر توسعه حاکی از این مهم است که هدف نهایی پکن، کاهش وابستگی چین به فناوری خارجی و تبدیل شدن آن به یک قدرت پیشرو در تولیدات پیشرفته تا سال ۲۰۴۹ میلادی است.

## ● پیش‌زمینه و اهداف اعلام‌شده

از دهه ۲۰۱۰ میلادی، چین به‌عنوان یک ابرقدرت نوظهور، دومین اقتصاد جهان و بزرگ‌ترین اقتصاد براساس قدرت خرید (PPP) شناخته شده است. این کشور در حوزه تولید صنعتی با طیف متنوعی از اقتصادهای صنعتی از کشورهایی با دستمزد کمتر مانند ویتنام تا کشورهای کاملاً صنعتی در حال رقابت است، از این رو برای حفظ روند رشد اقتصاد، استاندارد زندگی و سطح رفاه و برآورده کردن تقاضای نیروی کار آموزش‌دیده خود، برنامه جدیدی در دستور کار قرار گرفت. چین با برنامه موسوم به MIC 2025<sup>۲</sup>، ۲ درصد برآمده تا رقابت‌پذیری اقتصادی و فناوریانه خود را هرچه بیشتر افزایش دهد به طوری که در گام نهایی به یک «قدرت تولیدی برتر در جهان» بدل شود. رهبران چین امیدوار بودند که سرمایه‌گذاری دولت در فناوری حیاتی به کسب موقعیت برتر در آستانه انقلاب صنعتی چهارم منجر شود به طوری که در هدف اصلی برنامه و در جهانی که به‌طور فزاینده‌ای تحت‌تأثیر رقابت آمریکا و چین قرار گرفته است در نظر بوده در گام نخست فناوری‌های کلیدی مانند هوش مصنوعی، 5G، هوافضا، نیمه‌هادی‌ها، خودروهایی الکتریکی و بیوتکنولوژی کاملاً مورد شناسایی قرار گیرند. در گام دوم این فناوری‌ها به کمک قهرمانان ملی صنعت در چین، بومی‌سازی شوند و در سومین گام بازار بزرگ و نسبتاً ثروتمند داخل چین برای تولیدات آنها حفظ شود و در گام چهارم بتوانند بازارهای خارجی محصولات صنعتی متکی به این فناوری‌ها را به تصاحب در بیاورند.

چین پس از دهه‌ها رشد مستمر اقتصادی موفق شده است یک طبقه متوسط بسیار عظیم و در حال رشد را شکل دهد که روز به روز و هرچه بیشتر تقاضای کالاها و خدمات با کیفیت بالاتر هستند، در حالی که هنوز کیفیت و نوآوری تمامی کالاها چینی به اندازه رقبای خارجی نیست تا جوابگوی تقاضای عینی بازار داخلی باشد که در نتیجه تلاش دهه‌های نیروی کار خود و در سایه تولید و تجارت جهانی ایجاد کرده است. چین امروز درصدد است از مزایای چنین تقاضای گسترده‌ای نیز برای جهش دیگری در صنعت بهره‌مند شود. بنابراین درباره انقلاب کیفیت اقداماتی به عمل آمد که شامل القای فرهنگ نوآوری‌های مستمر و بهبود مستمر کیفیت کالاها تولیدی است.

در این مسیر، دولت ابتدا برنامه میان‌مدت و بلندمدت توسعه علم و فناوری<sup>۳</sup> را در سال ۲۰۰۶ منتشر کرد. این برنامه با افق ۱۵ ساله بر توسعه «نوآوری بومی لارون‌زا»<sup>۴</sup> در فناوری‌های پیشرفته تأکید می‌کرد که به سرمایه‌گذاری دولتی و صنعتی تکیه داشت و جذب و ادغام مالکیت معنوی، تعیین استانداردهای فنی متمایز با جهان و استفاده از اهرم اجازه دسترسی به بازار داخلی چین در ازای کسب فناوری‌های خارجی از روش‌های دستیابی به این هدف اصلی بود.

استراتژی صنعتی چین با عنوان Made in China 2025<sup>۵</sup>، در واقع جانشین سیاست فوق بود. این طرح ده‌ساله که با الهام از ابتکار «صنعت ۴» آلمان در سال ۲۰۱۵ آغاز شد، مشخصاً نوسازی ظرفیت صنعتی کشور و ارتقای آن در زنجیره ارزش جهانی را دنبال می‌کرد. متفاوت از برنامه میان‌مدت و بلندمدت ۲۰۰۶ که در بالا اشاره شد، استراتژی Made in China 2025 نه فقط بر نوآوری، بلکه بر کل فرآیند تولید تمرکز داشت و علاوه بر آن به توسعه بخش خدمات و صنایع سنتی نیز می‌پرداخت. در حالی که قبلاً تنها بر تولیدات پیشرفته تأکید می‌شد.

برنامه Made in China 2025، یک برنامه استراتژیک ملی و به تعبیر ساده، سیاست صنعتی حزب کمونیست چین برای توسعه بیشتر بخش تولید صنعتی چین است که توسط دبیر کل حزب کمونیست چین «شی جین پینگ» و نخست‌وزیر «لی که‌چیانگ» در ماه می ۲۰۱۵ صادر کرده‌اند.

در این برنامه به‌عنوان بخشی از برنامه‌های پنج‌ساله سیزدهم و چهاردهم، چین این‌طور هدف‌گذاری کرده است که از جایگاه «کارخانه جهان»<sup>۵</sup> - یعنی تولیدکننده کالاهای ارزان و با سطح فناوری پایین که به‌زبانه‌های نیروی کار ارزان و مزایای زنجیره تامین تسهیل شده است - فاصله بگیرد. این برنامه شامل افزایش ساخت داخلی چینی در مواد اصلی به ۴۰ درصد تا سال ۲۰۲۰ و تا ۷۰ درصد تا سال ۲۰۲۵ است، به همین خاطر و در رسیدن به استقلال از تامین‌کنندگان خارجی، این برنامه تولید هرچه بیشتر محصولات و خدمات با سطح فناوری بالاتر را تشویق می‌کرد. به همین واسطه نیز صنعت نیمه‌هادی‌ها در مرکز این برنامه صنعتی قرار دارد، چراکه پیشرفت در فناوری تراشه ممکن است به سرعت به عامل پیشرفت در سایر حوزه‌های فناوری بینجامد.

1- Deng Xiaoping

2- Made in China 2025

3- Medium- and Long-Term Plan on the Development of Science & Technology

4- Industrie 4.0

5- world's factory

از سال ۲۰۱۸ به بعد و پس از واکنش‌های منفی از سوی آمریکا، اروپا و سایر مناطق به برنامه مذکور، کمتر بر عبارت «MIC 2025» در ارتباطات دولتی و سایر ارتباطات رسمی تاکید شده است اما برنامه همچنان در جریان است. دولت چین همچنان به‌طور فزاینده‌ای در فناوری‌ها سرمایه‌گذاری می‌کند. در سال ۲۰۱۸، دولت چین متعهد شد حدود ۳۰۰ میلیارد دلار برای اهداف برنامه سرمایه‌گذاری کند. پس از شیوع ویروس کووید-۱۹، حداقل ۱/۴ تریلیون دلار نیز در طرح‌های مربوطه سرمایه‌گذاری شد، اما با توجه به وضعیت کنونی چین به‌عنوان یک کشور با درآمد متوسط، عملی بودن هزینه بیش از حد برای پیشروی در فناوری‌های جدید تا حدودی از دید صاحب‌نظران محل ابهام است.

برخی سیاست‌های اجرایی برنامه شامل موارد زیر است:

- کاهش نرخ مالیاتی برای شرکت‌هایی با فناوری بالا
- تشویق به ادغام و تملک شرکت‌های فناور خارجی
- افزایش تامین مالی تحقیق و توسعه از سوی شرکت‌های بزرگ تولیدی
- تامین مستقیم فعالیت‌های تحقیق و توسعه دولتی
- ضمن آنکه نقشه راهی برای تحقق اهداف خاص طراحی شد که بهره‌وری، دیجیتالی‌سازی و حفاظت محیط زیست را دنبال کند.

#### ● طرح‌های استراتژیک «ساخت چین در ۲۰۲۵»

برای اجرای بهتر سیاست‌ها، حزب کمونیست چین پنج طرح استراتژیک را اجرا کرده است:

- ساخت مراکز تحقیق و توسعه در سراسر چین (۴۰ مرکز تا سال ۲۰۲۵)
- توسعه پروژه‌های پیشرفته در تمام صنایع کلیدی
- تولید پایدار و شیوه‌های تولید سبز پیشرو در سراسر جهان
- تولید هوشمند شامل رباتیک و دیجیتالی‌سازی
- کاهش وابستگی به واردات مواد جدید.

#### ● صنایع کلیدی «ساخت چین در ۲۰۲۵»

برنامه بر فرآیندهای تولید صنعتی در ده بخش اولویت‌دار متمرکز شد: ۱- فناوری جدید اطلاعات ۲- ابزارهای کنترل رقومی (پی‌ال‌سی‌ها میکروکنترلرها و ریزپردازنده‌ها) ۳- تجهیزات هوافضا ۴- شناورهای دریایی با فناوری بالا ۵- تجهیزات ریلی ۶- صنایع بهینه‌سازی و ذخیره‌سازی انرژی ۷- تولید مواد جدید ۸- تجهیزات پزشکی ۹- ماشین‌آلات کشاورزی ۱۰- تجهیزات و تاسیسات برق و نیرو، ده رشته صنعتی هدف را تشکیل می‌دهند (شکل ۲-۵).



▲ شکل ۲-۵- ده بخش اولویت‌دار استراتژی ساخت چین در ۲۰۲۵

برای مثال در حوزه تولید تجهیزات و تاسیسات برق و نیرو تاکنون چنان یارانه‌های سنگینی به تولیدکنندگان باتری‌های لیتیوم-یونی اعطا شده که به ظهور بزرگ‌ترین صنعت باتری خودروهای الکتریکی جهان در چین منجر شده است. در ادامه و همزمان این کشور با تشخیص زودهنگام اهمیت راهبردی تغییرات به سمت خودروهای برقی، سیستم انگیزشی را برای خریداران خودروهای داخلی برقی فراهم کرد به طوری که چین به بزرگ‌ترین تولیدکننده خودروهای برقی جهان تبدیل شده است و شرکت‌های چینی مانند CATL و BYD به عرضه‌کنندگان غالب باتری‌های لیتیومی و اجزای آن تبدیل شده‌اند. موفقیت‌های چین در این زمینه‌ها، دولت‌ها را در سراسر جهان بر آن داشته تا بیش از پیش در راهبردهای صنعتی ماموریت‌محور و متمرکز بر فناوری مداخله کنند.

سرمايه‌گذاري چین در فناوری 5G به‌عنوان بخشی از برنامه MIC 2025 در نظر گرفته می‌شود. در اوایل سال ۲۰۲۰، چین حدود ۲۰۰ هزار برج 5G در حال استفاده داشت؛ انتظار می‌رود تا سال ۲۰۲۵ به یک میلیون برج و در نهایت تا سال ۲۰۳۰ به پنج میلیون برج برسد. در چهاردهمین برنامه پنج‌ساله چین، کنگره ملی خلق چین هزینه ۱/۴ تریلیون دلاری را طی پنج تا شش سال برای ساخت شبکه‌های 5G، «نصب دوربین‌ها و حسگرها برای ایجاد شهرهای هوشمند و ادغام این شبکه با صنعت برای تسریع پیشرفت در تولید هوشمند تصویب کرد. بعضی از شرکت‌هایی که به‌عنوان رهبران صنایع کلیدی نام برده شده‌اند عبارت‌اند از:

- بایدو<sup>۱</sup> (هوش مصنوعی، خودروهای خودران)
- علی‌بابا<sup>۲</sup> (تجارت الکترونیک)
- تن‌سنت<sup>۳</sup> (تجارت الکترونیک)
- دی‌جی‌آی<sup>۴</sup> (هوش مصنوعی، پهپادها)
- بایک<sup>۵</sup> (خودروهایی با انرژی جدید)
- بی‌وای‌دی<sup>۶</sup> (خودروهایی با انرژی جدید)
- انس‌ام‌آی‌سی<sup>۷</sup> (نیمه‌هادی‌ها)
- مدارات مجتمع فوجیان جین‌هوا<sup>۸</sup> (حافظه با دسترسی تصادفی پویا<sup>۹</sup> (DRAM))
- هواوی<sup>۱۰</sup> (نیمه‌هادی‌ها، ارتباطات و الکترونیک مصرفی)
- شیائومی<sup>۱۱</sup> (الکترونیک مصرفی)
- شرکت صنعت هوانوردی چین<sup>۱۲</sup> (هوافضا)
- CRRC (راه آهن<sup>۱۳</sup>)
- سینوفارم<sup>۱۴</sup> (پزشکی)

### ● تأمین مالی «ساخت چین در ۲۰۲۵»

حجم تأمین مالی دولت در حمایت از طرح‌های MIC ۲۰۲۵ به صورت عمومی اعلام نشده است، اما تخمین زده می‌شود که چند صد میلیارد دلار از منابع دولت، وام‌های کم‌بهره، تخفیف مالیاتی و یارانه‌های متفرقه مصرف شده باشد. که می‌توان در سه مورد گروه بندی کرد:

۱- **یارانه‌های مستقیم:** دولت چین از طریق تأمین مالی مستقیم دولتی، معافیت مالیاتی، وام‌های کم‌بهره و سایر یارانه‌ها، از طرح‌های توسعه به‌ویژه از شرکت‌های کوچک و متوسط، حمایت مالی می‌کند.

۲- **شرکت‌های تحت حمایت دولت:** دولت چین با نصب نمایندگان حزب در شرکت‌های خصوصی به دنبال نفوذ بیشتر بر بخش خصوصی است. علاوه بر این، شرکت‌های دولتی هنوز نقش مهمی در اقتصاد چین ایفا می‌کنند و یک سوم تولید ناخالص داخلی و دو سوم سرمایه‌گذاری‌های خارج از کشور چین را به خود اختصاص

1- Bai6du  
2- Alibaba  
3- Tencent  
4- DJI  
5- BAIC  
6- BYD  
7- SMIC  
8- Fujian Jinhua Integrated Circuit  
9- Dynamic random-access memory) DRAM(  
10- Huawei  
11- Xiaomi  
12- Aviation Industry Corporation of China  
13- CRRC  
14- Sinopharm

داده‌اند. همچنین شرکت‌های خصوصی مرتبط با دولت و شرکت‌های دولتی از یارانه و دسترسی به وام‌های ارزان‌تر سود می‌برند و در نتیجه نسبت به رقبای بین‌المللی خود، از امتیاز برخوردارند.

**۳- انتقال فناوری:** شرکت‌های خارجی هنگام تجارت با چین باید وارد سرمایه‌گذاری‌های مشترک شوند و از آنها خواسته می‌شود که دانش فنی و دارایی‌های فکری مهم خود را به اشتراک بگذارند. علاوه بر این، شرکت‌های دولتی و خصوصی در چین به منظور دستیابی به فناوری پیشرفته، سرمایه‌گذاری قابل توجهی در شرکت‌های خارج از چین کرده‌اند. در نتیجه، وقتی یک شرکت خارجی را شرکت چینی خریداری می‌کند، زنجیره تامین آن به‌طور معمول به چین منتقل می‌شود. همین اقدامات و سیاست‌ها از دلایل اصلی است که چین مکرراً متهم به حمایت از صنعت داخلی خود از طریق محدود کردن رقابت خارجی شده است. منتقدان خارجی اعطای یارانه‌های عظیم به شرکت‌های چینی را مزیت ناعادلانه‌ای در مقابل رقابت بین‌المللی می‌دانند و تولیدکنندگان از این موضوع شکایت دارند که تولید در خارج برای فروش به چین دشوار شده است. در عین حال که تولید مستقیم در چین نیز به دلیل محدودیت‌های در مقابل سهامداری خارجی با مشکلاتی مواجه است. همان‌طور که گفته شد در بسیاری از بخش‌ها، دسترسی به بازار برای شرکت‌های خارجی تنها از طریق سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های چینی به قیمت انتقال فناوری و از دست دادن مالکیت معنوی امکان‌پذیر شده است. از جمله مواردی که در بخش راه‌آهن سریع‌السیر اتفاق افتاد و رقبای بین‌المللی با هم‌تایان چینی خود شرکت‌های مشترک تشکیل دادند و مجبور به انتقال تولید قطعات کلیدی به چین شدند.

### ● واکنش‌ها به استراتژی «ساخت چین ۲۰۲۵»

یکی از گزارش‌هایی که از سوی کمیسیون اروپا در واکنش به MIC 2025 منتشر شد، خواستار افزایش عملکرد صنعتی و تحقیقاتی اتحادیه اروپاست و توصیه می‌کند «اتحادیه یک سیاست تجاری را توسعه دهد که بتواند برای شرکت‌های اتحادیه اروپا در چین و برای شرکت‌های چینی در اتحادیه اروپا، زمینه برابری از رقابت را فراهم کند». این گزارش برنامه چین را مشابه «رویکردهای تهاجمی آلمان و ژاپن در نوآوری و توسعه اقتصادی» می‌داند. اتاق بازرگانی اتحادیه اروپا در چین گفته است که این برنامه در چین به افزایش حمایت از شرکت‌های داخلی و تحمیل محدودیت‌های تجاری به طرف‌های خارجی منجر شده است. در ژاپن اما اجرای برنامه صنعتی در چین به سمت افزایش رباتیک و دیجیتال شدن باعث شده تا صادرات کالاهای با ارزش افزوده بالای ژاپن مانند تجهیزات تولید نیمه‌هادی‌ها و تجهیزات رباتیک خطوط تولید به چین افزایش یابد و از این‌رو عجلتاً این تحول به‌عنوان یک فرصت تجاری تلقی می‌شود. اما به‌ر حال اینکه چین در بلندمدت به یک رقیب قوی تبدیل شود مورد توجه است.

گزارش انجمن تجارت بین‌المللی کره جنوبی MIC 2025،<sup>۱</sup> (KITA) را قدمی بزرگ به سوی خودکفایی چین می‌داند که تهدیدی جدی برای صادرات کره جنوبی خواهد بود. گرچه به دلیل تغییر در تقاضای صنعتی در چین، فرصت‌هایی را هر چند موقتی برای کره جنوبی فراهم آورده است. KITA خواستار بهبود نوآوری در کره جنوبی، جلوگیری از فرار مغزها و ممانعت از انتقال مالکیت معنوی از طریق ادغام و تملک و جلوگیری از اقدامات تجاری ناعادلانه از سوی چین شده است. در خصوص فرار مغزها و رقابت برای میزبانی نیروی انسانی خبره که محل نگرانی کره جنوبی است باید به خاطر داشت که چین در تایوان توانست با کمپین‌های تهاجمی و پیشنهادهای بسیار سودآور و جذاب نسبت به جذب بیش از سه‌هزار مهندس در صنعت تراشه مبادرت کند و نگرانی از «فرار مغزها» در تایوان و اقماری آسیایی خود را دامن بزند. چارلز کانو، معروف به «پدر خواننده DRAM تایوان» نیز از جمله کسانی بود که تایوان را به مقصد چین ترک کرد.

در آغاز دهه ۲۰۱۰ میلادی سیاست‌گذاران ایالات متحده نیز شروع به اتخاذ سیاست‌های تدافعی علیه جایگاه روبه رشد چین در دنیای دیجیتال کردند. این سیاست‌ها شامل تنظیم‌گری‌هایی در میزان واردات و صادرات، قوانین سرمایه‌گذاری‌های مالی، ایجاد تحریم‌های مالی و ممنوعیت ویزا شد. در سال‌های اخیر، ایالات متحده استراتژی دفاعی پرنگ‌تری برای رقابت با چین اتخاذ کرده است. ایالات متحده با افزایش سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه و همچنین ممنوعیت استفاده از تکنولوژی ساخته‌شده در چین در دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزش عالی، موضع‌گیری کرد. شواهد حاکی است که اقدامات تهاجمی آمریکا برای رقابت و کاهش تاثیر چین بر بخش فناوری دارای ابعاد قابل توجهی است. پژوهشگران معتقدند سیاست‌های تدافعی در مقابل رشد سریع چین، به منظور ایجاد پنجره زمانی برای اجرای استراتژی ایالات متحده است تا بتواند رقابت خود را حفظ کند. برنامه و ابتکار Made in China 2025 از سوی ایالات متحده به‌عنوان تهدیدی برای امنیت ملی تلقی شده و مقامات آمریکایی بر این باورند که اگر پکن به ایجاد شکاف قابل توجه در بخش فناوری ادامه دهد، مقامات واشنگتن باید نگران بروز مشکلات فنی و نشتی از داخل ادارات و سازمان‌های دولتی باشند که این خود باعث ایجاد فرآیندی از سوی دولت ایالات متحده به نام «جداسازی فناوری» شده است. ایالات متحده به‌طور استراتژیک در پی ابزارهای مختلفی برای جدا شدن از فناوری‌هایی است که از داخل مرزهای چین نشأت می‌گیرند. این امر از طریق ایجاد محدودیت بر کالاها و خدمات چینی یا ایجاد شرکت‌های Made in USA برای رقابت در داخل کشور اجرا می‌شود.

زمزمه جداسازی و قطع اتصال با چین به‌طور مشخص در حوزه‌های فناوری از دهه ۲۰۱۰ میلادی در ایالات متحده شنیده می‌شد. این نوع نظرات به‌دنبال مواضع اخیر شی جی پینگ، در آمریکا فرصت تقویت یافت و اگرچه در سال‌های گذشته ثمره رشد سریع در چین، در داخل مرزهای آمریکا هم به‌طور ویژه در حوزه فناوری به منصفه

1- Korea International Trade Association (KITA)

ظهور می‌رسید اما دیدگاه تغییر یافته است. امروزه شدت تصمیمات سیاسی بر روابط سایه افکننده و نگرانی‌هایی راجع به برنامه آینده چین در داخل محافل آمریکایی به وجود آمده است، البته ایالات متحده و چین همچنان در تعامل اقتصادی قابل قبولی قرار دارند، اما نحوه نگاه آنها به یکدیگر به سطح رقابتی تری تغییر کرده است. در سال ۲۰۱۸، اندیشکده آمریکایی شورای روابط خارجی اعلام کرد که MIC 2025 با حمایت دولتی آن، «تهدیدی برای رهبری فناوری آمریکا» است. دولت لی که چنانگ ادعا کرد سیاست جدید با تعهدات چین به سازمان تجارت جهانی هماهنگ است. اما در همان سال دولت ترامپ تعرفه‌های بالاتری بر کالاهای چینی اعمال کرد که تنش‌های تجاری میان چین و ایالات متحده را تشدید کرد. تعرفه‌ها در درجه اول بر کالاهای تولیدی در طرح Made In China 2025 اعمال می‌شدند، مانند کالاهایی که برای صنایع آی تی و روباتیک ضروری بودند و بعدتر ایالات متحده تحقیقاتی را در مورد شرکت‌های چینی مشارکت کننده در طرح MIC 2025، مانند Fujian Jinhua Integrated Circuit به دلیل نگرانی در مورد سرقت فناوری و امنیت ملی آغاز کرد.

### ● ابتکار کمربند و جاده<sup>۱</sup>

سیاست صنعتی در چین در حال حاضر محدود به استراتژی ساخت چین ۲۰۲۵ نیست. ابتکار کمربند و جاده (BRI)، یک راهبرد چندوجهی است که فراتر از توسعه زیرساخت‌ها، سیاست‌های صنعتی چین را نیز در بر می‌گیرد. این ابتکار با هدف تسهیل جریان کالا، سرمایه‌گذاری و نیروی انسانی و همچنین مواجهه با مسائلی همچون ظرفیت مازاد صنعتی و صدور استانداردهای بهبود یافته صنعتی طراحی شده است. از طریق این ابتکار، چین تلاش کرده است با استفاده از امکانات اقتصادی خود، پروژه‌های زیرساختی در کشورهای مختلف را تامین مالی و اجرا کند. هدف از این کار، صادرات بخشی از ظرفیت مازاد تولیدی و انتقال پس‌اندازهای انباشته چین به کشورهای دیگر است. همچنین به‌عنوان ابزاری برای توسعه پیوندهای تجاری جدید، پرورش بازارهای صادراتی و افزایش درآمد چینی‌ها در نظر گرفته می‌شود. BRI به‌طور نزدیکی با سیاست صنعتی چین گره خورده است و به‌عنوان راهی برای مواجهه با معضل مازاد ظرفیت این کشور و تسهیل صدور استانداردهای صنعتی آن عمل می‌کند.

BRI ترکیبی از انگیزه‌های اقتصادی و اهداف راهبردی است. این طرح، یکی از ستون‌های اصلی سیاست خارجی جسورانه و فعال چین تحت رهبری شی جین پینگ محسوب می‌شود و به‌عنوان ابزاری برای مقابله با «چرخش آمریکا به سمت آسیا»<sup>۲</sup> و بازترسیم نقشه‌های تجاری جهان به‌گونه‌ای که در نهایت چین در مرکز قرار گیرد، فرض می‌شود. در مجموع، کمربند و جاده ابتکار نه تنها بر توسعه زیرساخت‌ها متمرکز است، بلکه به‌عنوان یک عنصر کلیدی سیاست صنعتی چین نیز به شمار می‌رود. این ابتکار با هدف مواجهه با مجموعه‌ای از اهداف اقتصادی و راهبردی از جمله صدور استانداردهای صنعتی، حل معضل مازاد ظرفیت و توسعه پیوندها و بازارهای صادراتی جدید طراحی شده است. این طرح به دنبال ایجاد بازار گسترده و وابسته به چین، نفوذ اقتصادی و سیاسی آن در منطقه و فراهم آوردن شرایط مناسب برای توسعه اقتصاد مبتنی بر فناوری پیشرفته در چین است.

### ● ۲-۲-۶- آلمان: سیاست‌های «Made in Germany»

در سال ۲۰۱۹ گزارشی با عنوان Made in Germany از سوی وزارت اقتصاد و انرژی آلمان به‌عنوان پیش‌نویس سند استراتژی صنعتی منسجم ملی (برای آلمان) و برای اتحادیه اروپا تا سال ۲۰۳۰ تهیه شد. این سند در پی پاسخ به این سوال اساسی بود که چگونه در شرایطی که جهانی شدن رو به گسترش است و فرآیندهای نوآورانه با شتاب در حال رشد هستند و همزمان نیز سیاست‌های صنعتی حمایتگر در دیگر کشورها در حال بروز و ظهور است، می‌توان سطح بالای رفاه خصوصی و عمومی را در آلمان حفظ کرد و افزایش داد؟

بنابراین آلمان با توجه به دو مولفه برون‌زا یعنی ۱- سیاست‌های حمایتی دیگر کشورها و ۲- شتاب رشد نوآوری در سطح جهان، سیاست صنعتی خود را با عنوان «ساخت آلمان» تعریف کرده و باب ورود دولت به اقتصاد از این منظر قابل تفسیر و تبیین شده است به‌طوری‌که (به نقل از سند) «اگر نیروهای بازار در اقتصاد نتوانند نوآوری و رقابت‌پذیری را حفظ کنند، آنگاه دولت مسئولیت و وظیفه دارد که در این جهت اقدام کند». بنابراین رویکرد استراتژیک آن است که مداخله دولت، فقط در موارد استثنا و در صورت غیبت بخش خصوصی و برای حفظ انگیزه‌های رقابتی قابل توجیه است. به لحاظ روش‌شناسی قابل توجه است که این سند اهداف را مشخص کرده، سپس مشکلات و تهدیدات را مشخص کرده و در آخر با احصای شرایط فعلی که در آن قرار دارند، اقدامات عمده سیاستی را تبیین کرده است.

### ● هدف

هدف برنامه، حفظ و بهبود شایستگی‌های اقتصادی و فناورانه، رقابت‌پذیری و رهبری صنعتی در آلمان در سه سطح یعنی سطح ملی، سطح اتحادیه اروپا و سطح جهانی است. از جمله اهداف کمی این برنامه، افزایش سهم صنعت در تولید ناخالص داخلی آلمان به ۲۵ درصد و افزایش سهم صنعت در تولید ناخالص داخلی اتحادیه اروپا به ۲۰ درصد تا سال ۲۰۳۰ است. پس دستیابی به شاخص کمی مشخص، در افق زمانی معین و در سه تراز ملی و اروپایی و بین‌المللی هدف گذاری شده است.

1- Belt and Road Initiative (BRI)

2- pivot to Asia

● **شرایط فعلی (موقعیت اولیه)**

نقطه قوت آلمان در رقابت بین‌المللی بیشتر از همه مدیون صنعت آن است. آلمان با سهم ۲۳ درصدی صنعت در تولید ناخالص داخلی، در میان کشورهای اتحادیه اروپا رتبه اول را داراست. به‌زعم سند، حوزه‌های صنعتی کلیدی که آلمان در آنها موقعیت پیشرو دارد عبارت‌اند از:

- صنایع شیمیایی
- مهندسی مکانیک و ساخت کارخانه‌ها<sup>۱</sup>
- فولاد، مس و آلومینیوم
- صنعت خودرو
- صنعت لیزر
- صنعت تجهیزات پزشکی
- صنعت تسلیحاتی
- صنعت هوافضا
- چاپ سه‌بعدی
- بخش فناوری‌های سبز

● **چالش‌های پیش روی صنعت آلمان**

آلمانی‌ها توجه دارند که گرچه مزیت هزینه‌های کمتر و دستمزد پایین‌تر در کشورهای در حال توسعه تا به حال با برتری فناوری و کیفیت صنعت آلمان جبران شده، اما این برتری در حال محو شدن است. کشورهای در حال توسعه، به سرعت در حال همپایی و گسترش مهارت‌های خود از طریق توسعه فناوری، پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشترک یا خرید شرکت‌ها در اروپا هستند و رقابت حتی در زمینه‌هایی که تاکنون شرکت‌های آلمانی بی‌رقیب بودند، افزایش یافته است. البته افزایش آهسته دستمزدها و هزینه‌های اجتماعی در کشورهای نوظهور نیز تنها به میزان ناچیزی از شدت تهدیدها کاسته است. مصادیقی که دولت آلمان به‌عنوان چالش و نگرانی ذکر کرده در نوع خود جالب توجه است از این بابت که نشانگر واقع‌بینی، تحلیل دقیق و اجتناب از بزرگ‌نمایی است. برابر استدلال‌های درون متن، آنها به‌روشنی به خاطر دارند که در دهه ۱۹۷۰ میلادی، موقعیت پیشرو خود را در بخش الکترونیک سرگرمی<sup>۲</sup> (ساخت تجهیزات الکترونیک و تکنولوژی برای سرگرمی) به ژاپن و کره جنوبی واگذار کردند و این بعدها به ناتوانی اروپا در کسب موقعیت در زمینه‌های جدید فناوری ارتباطات و الکترونیک رایانه‌ای<sup>۳</sup> (از جمله گوشی هوشمند، تبلت و غیره) منجر شد. حفظ پیشتازی صنعت خودروسازی برای آلمان بسیار مهم (که مدتی با چالش ناشی از بی‌اعتباری دستکاری در آلاینده‌ها مواجه شد) و در برنامه مورد توجه است. به خصوص از این منظر که رقابت در توسعه انواع جدید موتورها از جمله خودروهای برقی و... که همگی نیاز به سرمایه‌گذاری‌های کلان دارند، دشوارتر شده و نیازمند حمایت‌های متناسب از سوی دولت است. دیگر چالش مورد اشاره در سند این است که عمده شرکت‌های موفق اینترنتی در سطح جهانی که با مدل اقتصاد پلتفرمی<sup>۴</sup> کار می‌کنند در حال حاضر تقریباً و منحصرأ در آمریکا و چین مستقر هستند و مشابهی در آلمان و اتحادیه اروپا ندارند. از این رو دولت به چرایی این موضوع پرداخته و در اصلاح فضا و قواعد کسب‌وکار و بعضاً مداخلات تامین مالی درصدد ایجاد پایگاه مناسب برای این منظور برآمده است. همچنین در سند ذکر شده که در تجاری‌سازی هوش مصنوعی فاصله زیاد میان آلمان و رقبا باید جبران شود.

در دیگر سرفصل‌های مهم و از دید سیاست‌گذاران و طراحان سند این خطر وجود دارد که اروپا نتواند با تحولات بین‌المللی در زمینه زیست‌فناوری‌های نوین همگام شود. شرکت‌های جدید، بزرگ و موفق جهانی در تقریباً تمام حوزه‌های نوآوری، به‌ویژه دیجیتالی‌سازی و هوش مصنوعی، در حال ظهور هستند، به‌طوری که سرمایه و قدرت بازار آنها از ۴۰ شرکت برتر بورس آلمان فراتر است. از سوی دیگر استارت‌آپ‌های موفق آلمانی و اروپایی به‌طور فزاینده‌ای از سوی صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر آمریکایی تامین مالی و به تدریج تحت مالکیت آمریکا قرار می‌گیرند. حتی در حوزه‌هایی که آلمان به‌طور سنتی در آنها قوی است، عدم موفقیت در فناوری‌های آینده می‌تواند به یک تهدید و خطر مستقیم تبدیل شود. همچنین این خطر وجود دارد که اشتغال ناشی از نوآوری لزوماً نتواند بیکاری ناشی از خروج صنایع قدیمی را در صنعت آلمان جبران کند.

● **سرعت نوآوری یک عامل سرنوشت‌ساز**

سند معتقد است در مقایسه با قبل و طی پانزده سال گذشته، امروزه سرعت نوآوری و به‌ویژه در حوزه‌های دیجیتال به‌شدت افزایش یافته است. از این رو شرکت‌ها و اقتصادهایی که در این زمینه عقب بمانند، از «قانون گذار»<sup>۵</sup> به «قانون‌پذیر»<sup>۶</sup> در عرصه جهانی تبدیل خواهند شد و به نوعی تابع کشورهای رقیب اما پیشگام خواهند شد.

● **نوآوری‌های پیشرو سرنوشت‌ساز**

توسعه اقتصاد پلتفرمی در سطح جهانی: اکنون پلتفرم‌های بزرگ اینترنتی مقادیر زیادی سرمایه و داده دارند و به نوبه خود پیشران نوآوری محسوب می‌شوند و در شکل‌گیری و تغییر زنجیره‌های ارزش در سراسر جهان موثر هستند. بنابراین اگر یک اقتصاد بزرگ بخواهد به‌طور پایدار موفق باشد، باید به درستی در زنجیره ارزش

1- Mechanical engineering and plant construction

2- Entertainment electronics

3- telecommunications technology and computer electronics

۴- اقتصاد پلتفرمی، یک مدل اقتصادی است که در آن شرکت‌ها به‌عنوان واسطه‌های میان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان عمل می‌کنند. این شرکت‌ها با استفاده از فناوری‌های دیجیتال، امکان تعامل و انجام معاملات میان این دو گروه را فراهم می‌کنند. برای مثال، شرکت‌های اوبر و اسنپ‌چت پلتفرم‌هایی هستند که امکان ارتباط میان مسافران و رانندگان را فراهم می‌کنند. شرکت‌های آمازون و علی‌بابا نیز پلتفرم‌هایی هستند که امکان خرید و فروش محصولات را میان فروشندگان و خریداران فراهم می‌کنند.

5- rule-makers

6- rule-takers

اقتصاد پلت فرمی مشارکت کند. آلمان و اروپا تاکنون در این حوزه موفق نبوده‌اند و این خطر بزرگ از دست دادن موقعیت‌های رقابتی در سایر زمینه‌ها نیز هست. به نظر می‌رسد هوش مصنوعی یکی از بزرگ‌ترین نوآوری‌های پیشرو از زمان اختراع موتور بخار باشد، کاربردهای قطعی هوش مصنوعی در آینده شامل خودروهای خودران و تشخیص پزشکی هستند. آلمان در زمینه تحقیقات در این حوزه موقعیت مناسبی دارد، اما در کاربردهای عملی آن نسبت به دیگران عقب مانده است. اگر برای خودروهای آینده، پلت فرم دیجیتال برای رانندگی خودکار با هوش مصنوعی از ایالات متحده و باتری از آسیا تامین شود، آلمان و اروپا بیش از ۵۰ درصد ارزش افزوده در این حوزه را از دست می‌دهند.

ارتباط ماشین و اینترنت (صنعت ۴.۰) یک نوآوری سرنوشت‌ساز دیگر است. مرزبندی که تاکنون میان دنیای «واقعی» ماشین‌های (تولید) و دنیای «مجازی» اینترنت وجود داشته در حال ناپدید شدن است. ماشین‌ها از طریق اینترنت با دیگر ماشین‌ها و افراد ارتباط برقرار می‌کنند. تولید صنعتی بدون استفاده از اینترنت از دیدگاه بهره‌وری اقتصادی دیگر قابل تصور نیست. دیگر فناوری‌های سرنوشت‌ساز در آینده احتمالاً شامل نانو تکنولوژی و بیوتکنولوژی، مواد جدید و فناوری‌های ساختمانی سبک و توسعه محاسبات کوانتومی خواهند بود.

### ● سیاست‌های اصلی

در این سند سیاستی، سرفصل‌هایی که باید در توسعه صنعتی جدید آلمان مدنظر دولت باشند، به ترتیب زیر ذکر شده است. گرچه این موارد با سطح توسعه یافتگی چنین کشور صنعتی در تطبیق است اما کماکان می‌تواند الهام‌بخش و راهنمای سیاست‌های صنعتی کشورهای در حال توسعه نیز باشد. به‌ویژه اگر منطق طراحی و ساختار سیاست‌ها را بتوان به درستی دریافت.

۱- قابلیت و استقلال صنعتی و فناوریانه: پایداری اقتصادی آلمان به این دو محور متکی شده و از این رو باید در تمام زمینه‌های اصلی، به‌ویژه در زمینه فناوری‌های کلیدی و نوآوری‌های پیشرو، توانایی مقابله با رقابت جهانی حاصل شود.

۲- سهم صنعت در تولید ناخالص داخلی: یک هدف کمی مهم به شمار می‌رود تا نشان دهد آیا روند توسعه تحت سیاست‌های صنعتی، در جهت درست پیش می‌رود یا خیر.

۳- حفظ زنجیره‌های ارزش بسته: در سند مذکور این مورد بسیار مهم تلقی شده است و می‌توان مدعی شد که این نوع از رویکرد بسته و درون‌نگر باب‌های جدیدی در بحث توسعه صنعتی به شمار می‌رود. فرض مبنایی در این رویکرد آن است که اگر تمام اجزای زنجیره ارزش از تولید مواد اولیه تا تکمیل و پردازش تا توزیع، خدمات، تحقیق و توسعه در یک منطقه اقتصادی باشد، پیوندهای این زنجیره مقاوم‌تر خواهد بود. به همین دلیل آلمان‌ها درصدد تبیین یک رویکرد «کل‌گرا»ی صنعتی هستند تا نقاطی از زنجیره‌های ارزش صنعتی را که در نتیجه شرایط اخیر جهانی دچار شکست شده یا در خطر هستند بازسازی کنند. این نگاه اروپامحور، بر این یافته متکی است که اگر در یک حوزه صنعتی، فضا به رقبا واگذار شود، بازگرداندن وضعیت برای حفظ مشاغل صنعتی در طول زنجیره ارزش بسیار دشوار می‌شود. از نکات قابل توجه در این سند تاکید بر این محتواس است که تفکیک و تمایز میان صنایع «قدیمی و آلوده» و «جدید و پاک» تفکر اشتباهی است و بر این اساس هم توصیه‌های سیاستی مربوطه گسترش داده شده است. البته این مطلب خطاب به صنعت آلمان است که در رعایت قیود زیست‌محیطی به‌طور افراطی، سرآمد به شمار می‌رود.

۴- تقویت کسب و کارهای کوچک و متوسط صنعتی دارای اهمیت ویژه است. این شرکت‌ها با محصولات و برنامه‌های بسیار تخصصی، بخش‌هایی از بازار جهانی را «تسخیر» کرده‌اند و با سطح فعلی فناوری رقابت‌پذیری بالایی دارند. باین حال آنها با چالش‌هایی ناشی از دیجیتالی شدن روبه‌رو هستند، در نتیجه این شرکت‌ها بیش از هر زمان دیگر، به خدمات و پشتیبانی‌های اختصاصی نیاز دارند.

۵- ایجاد قهرمانان ملی و اروپایی یا درک این واقعیت که در اقتصاد صنعت نهایتاً اندازه و مقیاس مهم است و برای مثال چون ساخت هواپیماهای تجاری بزرگ یا طراحی و راه‌اندازی پلت فرم‌های اینترنتی، در مقیاس بزرگ می‌توانند در بازار جهانی موفق شوند، از این رو در سند توجه شده که این امر مهم نه تنها باید در صنایع تولید مصنوعات و تجهیزات صنعتی موردنظر باشد، بلکه باید در بخش‌های مالی و بانکداری بین‌المللی آلمان نیز صدق کند، زیرا تحقق اینها نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم است. اگر آلمان فاقد شرکت‌های بزرگ باشد، بخش مهمی از بازار جهانی را از دست خواهد داد.

۶- اتخاذ سیاست فعال در مقابل تصاحب شرکت‌های آلمانی از سوی دیگر کشورها: با اینکه آلمان در این خصوص اعلام کرده که همواره یک کشور باز به روی سرمایه خواهد بود و این گونه تصاحب‌ها در آینده امکان‌پذیر و با درک دولت آلمان از اقتصاد بازار همخوانی دارد، اما به‌رحال این محدودیت‌ها در سند مطرح شده است. دولت سطح مداخله خود را در چهارچوب سند مشخص کرده است. مطابق این بخش از سند، ممنوعیت دولتی تصاحب شرکت‌ها از سوی رقبای خارجی، باید بر پایه الزامات سخت‌گیرانه‌ای باشد و زمانی اتفاق بیفتد که این کار برای دفاع در برابر تهدیدهای امنیت ملی، از جمله در حوزه زیرساخت‌های حیاتی، ضروری باشد. در مواردی که تلاش برای تصاحب شرکت‌ها، بیش از آنکه دنبال کردن منافع امنیت ملی باشد، در پی رهبری در زمینه فناوری و نوآوری است، مسئولیت اصلی جلوگیری از این تصاحب‌ها با بخش خصوصی آلمان و ذی‌نفعان آن است تا با ارائه پیشنهاد‌های مناسب، از آن جلوگیری کنند. در این موارد، دولت آلمان می‌تواند تشویق و حمایت لازم را انجام دهد. تنها در موارد بسیار مهم، دولت باید بتواند به‌عنوان خریدار سهام برای مدت محدودی عمل کند. به‌طور کلی، سهم دولت در درآمدت نباید افزایش یابد،

به همین دلیل ایجاد تسهیلات مشارکت ملی با الزام گزارش منظم به مجلس درباره میزان مشارکت، مدنظر است تا به‌طور اصولی، تصاحب سهام جدید باید با واگذاری سهام دیگر متوازن شود.

۷- مداخله براساس اصل تناسب اقتصادی: هرچه آثار اقتصادی فراگیر یک فرآیند صنعتی کمتر باشد، دولت کمتر می‌تواند در آن مداخله کند. هرچه این آثار فراگیرتر و مهم‌تر باشد، دولت فضای مانور بیشتری برای مشارکت فعال خواهد داشت و تحت این سند مداخلات می‌تواند تا تصاحب موقت سهام و اعطای یارانه گسترش یابد. در مورد مسائل بسیار مهم از جمله اقتصاد داده‌محور، هوش مصنوعی و خودروهای خودران، مشارکت مستقیم دولت - همانند مورد ابراس در زمان خود - برای دستیابی به هدف، توجیه‌پذیر به نظر می‌رسد.

۸- بهبود قوانین و مقررات صنعتی: این حوزه باید مورد نقد و بهبود مداوم به منظور تسهیل از سوی دولت باشد. زیرا در چند دهه اخیر، به دلیل نوع دیگری از مداخلات دولتی، قوانین مرتبط با محیط زیست، محافظت از آب‌وهوا، گذار انرژی و سیاست‌های اجتماعی، به‌طور قابل توجهی تغییر کرده و هزینه‌های صنعت را افزایش داده‌اند و در نتیجه موقعیت رقابتی نسبت به کشورهای که فاقد این گونه مداخلات هستند، تضعیف شده است.

۹- عدم دخالت دولت در تصمیمات تجاری: دولت هرگز نباید در تصمیمات تجاری شرکت‌ها دخالت کند. در نتیجه تصمیم‌گیری در مورد سرمایه‌گذاری در فناوری‌های جدید هم بر عهده بنگاه است.

۱۰- عدم دخالت دولت در رقابت شرکت‌ها

۱۱- اصول بازار و مزیت نسبی بدون تغییر ادامه دارد. رعایت و اعمال آن در جهت منافع همه ذی‌نفعان است.

۱۲- اصل بازارهای بین‌المللی آزاد و باز: حتی زمانی که این اصل موجب ضرر شرکت‌های خودی شود باید رعایت شود. باین حال آلمان خواستار کاهش و لغو عوارض گمرکی و مالیات‌های جهانی به‌ویژه برای صنعت است.

۱۳- گسترش چندجانبه‌گرایی: آلمان این سیاست را بهترین تضمین در برابر حمایت‌گرایی می‌داند که کمک قابل توجهی به ایجاد ثبات اقتصادی و سیاسی می‌کند.

۱۴- تلاش برای ایجاد زمین بازی منصفانه: بازارهای آزاد و باز نیازمند شرایط معادل برای همه شرکت‌ها و رقبای هستند تا یک زمین بازی منصفانه ایجاد شود. این شرایط به‌طور خودکار به وجود نمی‌آیند، به‌ویژه زمانی که برخی از کشورهای به قوانین موجود پایبند نیستند. به منظور حفظ منافع اقتصادی خود، آلمان باید به‌صورت مستمر برای رفع نابرابری‌ها و معایب موجود کار کند.

۱۵- اتخاذ سیاست‌های فعال برای مقابله با رقابت‌های حمایت‌شده خارجی که شامل موارد زیر است:

- بازنگری قوانین موجود در زمینه یارانه‌ها و رقابت.
- حمایت موقت از نوآوری‌های با آثار جانبی و حوزه‌هایی که دستیابی به رقابت‌پذیری در آنها به نفع کل اقتصاد است.
- اتخاذ موضع موثر در برابر قیمت‌شکنی<sup>۱</sup>.
- تسهیل ادغام شرکت‌های آلمانی:

### ● روبه‌اجرای سند

سند اعلام می‌دارد که تدوین و اجرای موفقیت‌آمیز یک استراتژی صنعتی نیازمند تعامل همه ذی‌نفعان اصلی است، آنها باید بر حوزه‌های تمرکز سند و اقدامات به توافق برسند. برای این منظور بحث و گفت‌وگوی فشرده‌ای با ذی‌نفعان از صنعت، سایر بخش‌های اقتصادی، اتحادیه‌های کارگری و دانشگاهیان و نیز احزاب سیاسی مجلس و ایالت‌ها لازم است تا استراتژی در دولت مرکزی بازنگری شده و از سوی هیات دولت تصویب شود. بر این اساس نقشه راه با گام‌های اجرایی مشخص تنظیم می‌شود که خود نیازمند اصلاحات قانونی (مثلاً قانون رقابت، تسهیلات مشارکت) است.

### ● ۲-۲-۷- سیاست صنعتی در ژاپن

ژاپن پس از ویرانی‌های جنگ جهانی دوم به لطف سیاست‌های صنعتی بسیار فعال در کمتر از سه دهه تبدیل به یکی از بزرگ‌ترین اقتصادهای جهان شد. این «معجزه اقتصادی» (مشابه آلمان غربی سابق) تا حدی نتیجه مداخله دولت ژاپن و تا حدی نیز ناشی از حمایت آمریکا بود. وزارت تجارت و صنعت ژاپن (MITI)، با ترویج صنعتی‌سازی سریع و با کمک بانک سرمایه‌گذاری ژاپن، نقش کلیدی در این راستا ایفا کرد. گرچه از مقطع زمانی دهه ۸۰ به بعد به تدریج نقش MITI و بانک سرمایه‌گذاری ژاپن در پیشبرد صنعت کمرنگ‌تر شده است. اما مکانیسم‌های بررسی توجیه‌پذیری عمومی سرمایه‌گذاری که فراتر از مباحث امنیتی است و شامل مجموعه‌ای از ملاحظات و بخش‌های استراتژیک است، به قوت خود برقرار مانده‌اند و حتی در سال ۲۰۱۷ بیشتر از قبل تقویت شدند. در مرور نقش سیاست‌های صنعتی دولت در روند صنعتی شدن ژاپن ضروری است روش‌های مشهور به «مدل کسب‌وکار ژاپنی» که تحت سیاست‌های صنعتی دولت در دهه ۱۹۹۰ مطرح شدند و متعاقباً



نیز به ناکامی انجامیدند در نظر گرفته شود. این دوره بعدها به اصطلاح «دهه از دست‌رفته» مشهور شد. امروزه سیاست صنعتی در این کشور و در قرن جدید مانند سایر کشورهای توسعه‌یافته متکی به صنعت، به‌طور مشخص بر «نوآوری درون‌زا» متمرکز شده است که به عبارتی مهم‌ترین محور رقابت بین کشورهای توسعه‌یافته و حتی در میان کشورهای در حال توسعه به شمار می‌رود. نقش صنعتی دولت در سال‌های اخیر بر موارد زیر متمرکز بوده است:

- ۱- ترویج نوآوری و فناوری، ۲- حمایت از صنایع سنتی، ۳- تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، ۴- توسعه زیرساخت‌ها، ۵- ترویج توسعه منطقه‌ای.

سیاست صنعتی هم‌اکنون نه از سوی دولت بلکه از سوی گروه‌های صنعتی مالی بزرگ در ژاپن تعیین و تجویز می‌شود. برای مثال گروه SoftBank ژاپن در سال ۱۹۸۱ یک شرکت بزرگ چندرشته‌ای فناوری تاسیس کرد که در حال حاضر در زمره یکی از ۵۰ شرکت برتر جهان قرار دارد. این بانک در سال ۲۰۱۷ صندوق «ویژن» را راه‌اندازی کرده که یکی از بزرگ‌ترین صندوق‌های فناوری در سطح جهانی است. سافت بانک در ایجاد این صندوق ۱۰۰ میلیارد دلاری، حمایتی از دولت ژاپن دریافت نکرده و موفق شده است بیش از ۵۰ میلیارد دلار از طریق صندوق‌های ثروت عربستان سعودی و امارات متحده عربی تجهیز منابع کند. این صندوق طی یک سال مالی، بیش از ۲۰ میلیارد دلار در ۶۰ شرکت منتخب در سطح بین‌المللی سرمایه‌گذاری کرده است. روش کار بر انتخاب برندگان در حوزه هدف است و سپس مجموعه شرکت‌های تحت پوشش خود را تشویق می‌کند به همکاری با برندگان بپردازند تا زنجیره ارزش مربوطه به‌طور کامل در هدایت صندوق باشد و درون‌زایی‌های فناورانه شکل بگیرد. در طول چهار سال ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۲ میلادی، سافت‌بانک موفق شده حدود ۸۴ میلیارد دلار در استارت‌آپ‌ها سرمایه‌گذاری کند و تنها در سال ۲۰۱۹ و با مشارکت صندوق ثروت ملی امارات، با تمرکز بر استارت‌آپ‌های فناوری اروپایی، ۴۰۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری صورت گرفته است. بنابراین هدف صنعتی حال حاضر ژاپن، دستیابی به فناوری و نوآوری از مراجع مختلف در جغرافیای جهانی است. مقیاس و سرعت سرمایه‌گذاری از طریق صندوق ویژن که هدف آن ایجاد یک «سیلیکون ولی مجازی» است، در مرتبه‌ای است که نگرانی‌های امنیت ملی در ایالات متحده را نیز برانگیخته است. در سال ۲۰۱۹ اعلام شد پس از مذاکرات با کمیته سرمایه‌گذاری خارجی در ایالات متحده، سافت‌بانک در مقابل اعطای امتیازاتی به طرف‌های آمریکایی موفق شده که مجوز سرمایه‌گذاری در آن بازار را حفظ کند. این امتیازات شامل واگذاری حق رای در هیات‌مدیره به شرکای محلی آمریکایی و اجازه دسترسی به اطلاعات حساس از سوی شرکای محلی و همچنین اتخاذ نقشی منفعل‌تر از سوی ژاپنی‌ها در شرکت‌های سرمایه‌پذیر آمریکایی است. در حالی که ترتیبات حاکمیتی سافت‌بانک و صندوق ویژن تحت بازبینی فزاینده بین‌المللی قرار دارد. صندوق ویژن II در سال ۲۰۱۹ راه‌اندازی شد و سافت‌بانک ۳۰ میلیارد یورو در آن سرمایه‌گذاری کرده است. سرعت و حجم عظیم سرمایه‌گذاری‌های ژاپنی به قدری است که عملیات سرمایه‌گذاری خطرپذیر در سیلیکون ولی ایالات متحده را کوچک جلوه می‌دهد. بزرگ‌ترین شرکت سرمایه‌گذاری خطرپذیر اروپا، اچ‌وی هولتزبرینک ونچرز<sup>۱</sup> مستقر در مونیخ از سال ۲۰۰۰ تاکنون فقط موفق شده تا پور تقویویی به ارزش کل یک میلیارد یورو ایجاد کند.

### ● ۲-۸- جمع‌بندی

چگونگی مواجهه و بهره‌مندی از انقلاب صنعتی چهارم و فناوری‌های نوین دیجیتال دستمایه اکثر سیاست‌های صنعتی اخیر کشورهاست. کشورها و قطب‌های پیش‌تاز صنعتی در رقابت برای رهبری و کشورهای در حال توسعه در تطبیق صنعت با این پدیده خود را تجهیز کرده‌اند. نسل چهارم تحولات صنعتی فرصت‌های ناشناخته‌ای را پیش روی صنعت قرار داده است. افزایش برنامه‌های اصطلاحاً Made in در برخی از کشورهای پیش‌تاز صنعتی مستلزم توجه به موضوعات جدیدی در کشورهای در حال توسعه شده است. آنچه امروز در مبحث مدیریت آثار اقتصاد کلان در کشورها مشاهده می‌شود از مرحله بی‌برنامگی برای مواجهه با مسائل ناشی از ناترازی‌های داخلی و درون‌زا عبور کرده است. سیاست‌های کلان دولت‌ها برای مواجهه با نسل جدیدی از عوامل برون‌زای بین‌المللی در حال تبیین است. بروز شوک ناشی از همه‌گیری کووید، گرم شدن کره زمین، گسترش بی‌سابقه تنش‌های سیاسی نظامی و پیش‌بینی احتمال بروز اتفاقات ناشناخته به محور تجهیز سیاستی برای ثبات اقتصاد کلان کشورها بدل شده‌اند. اگر مواضع محافظه کارانه‌ای در تجارت خارجی کشورها مطرح می‌شود در جهت محدودسازی تجارت و کمرنگ شدن منافع ناشی از تجارت خارجی نیست بلکه در جهت ایجاد ثبات در زنجیره‌های ارزش و تامین خارجی است. وقفه‌هایی که در دوره کووید بروز کرد و نارسایی‌هایی که در اثر شرایط جوی و زیست‌محیطی در بنادر و حمل‌ونقل دریایی رخ می‌دهد به قدری اهمیت دارد که از این نظر اتکای فوق‌العاده به انواع شرکا در اقصی نقاط جهان بازنگری می‌شود، چه برای تمرکز و Re-Shoring، چه برای ایجاد تنوع. ابزار حمایتی که اخیراً در اسناد بیان شده است هیچ‌یک در نفی اصالت رقابت‌پذیری و اولویت تخصیص بازار نیستند و در همه‌جا دولت‌ها بر پایبندی بر این اصول تردید نمی‌کنند، اما در شرایطی که سیاست‌های صنعتی برخی رقبای جنبه تهاجمی یافته و تاحدی از جنبه‌های همکاریانه سابق فاصله گرفته است، کشورها سیاست حمایتی شفافی را برای حفاظت از توان رقابت‌پذیری خود اتخاذ کرده‌اند، نه حمایت برای انحصار داخلی. یعنی کماکان اصل بر رقابت است و چون برخی شرکا و رقبای اقتصادی در بعضی از حوزه‌ها اقدامات غیررقابتی به کار بسته‌اند مقابله به‌مثل آغاز شده است. در شرایط جدید بین‌الملل که به نظر می‌رسد تعادل‌های نوینی در شرف تکوین است کشورها با کاهش اعتماد در صددند جایگاه قبلی و باثبات خود را به هر قیمت حفظ کنند که این از درجه اقدامات همکاریانه می‌کاهد. پس شرایطی که در نتیجه تنش میان چین و ایالات متحده متصور است و تغییرات جدی زیست‌محیطی که ممکن است جریان‌ات تجاری و مراکز تولیدی را دستخوش وقفه‌های جدی کند هر یک طوری در سیاست‌ها متجلی شده‌اند که بتوان کماکان ثبات را در پنج بازار برشمرده در فصل اول در داخل کشورها حفظ کرد و مسیر رشد اقتصادی را مصون از شوک مدیریت کرد.

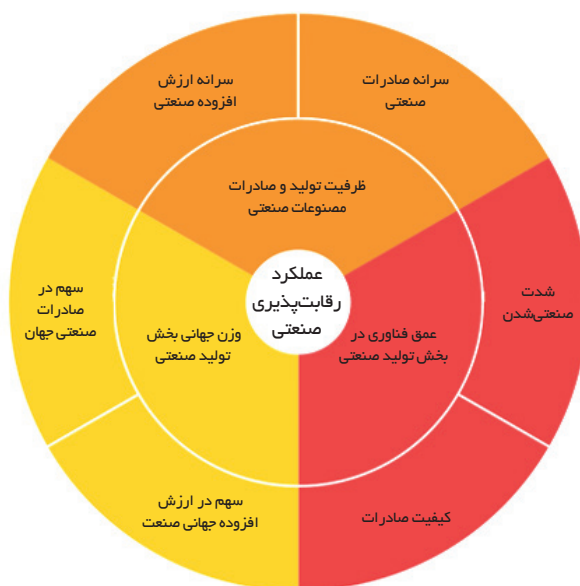
1- HV Holtzbrinck Ventures

● ۲-۳- مرور سوابق صنعتی و آمارهای صنعتی دو دهه اخیر در چند کشور منتخب

در این بخش به بررسی عمومی روندهای اصلی صنعت در جغرافیای منتخبی از جهان پرداخته می‌شود. برای این منظور کشورهای منتخب در چهار دسته ۱- کشورهای شرق آسیا، ۲- آسیای جنوبی، ۳- کشورهای منطقه‌ای ایران و ۴- تعدادی کشورهای دارای منابع طبیعی تقسیم‌بندی شده‌اند. مبنای انتخاب کشورها، فرض وجود قرابت‌های کلی با ایران بوده یا برخی که روند رشد قابل توجهی را در سال‌های اخیر تجربه کرده‌اند مورد توجه واقع شده‌اند. همچنین برخی کشورها که بالقوه و بالفعل می‌توانند رقبای منطقه‌ای ایران قلمداد شوند هم مرور شده‌اند. در شرق آسیا اندونزی، مالزی و ویتنام بررسی شده‌اند. اندونزی به‌عنوان عضو سابق اوپک و کشوری نفتی متمایل به صنعتی شدن به شمار می‌رود. مالزی یکی از نمونه‌های توفیق صنعتی تا ابتدای دهه ۲۰۰۰ میلادی محسوب می‌شود و ویتنام از جمله موفق‌ترین نمونه‌های توسعه صنعتی در دو دهه گذشته است. در آسیای جنوبی، هند در حال بدل شدن به یک قطب جدید صنعتی در معادلات جهانی است، بنگلادش و سریلانکا در فرار از فقر، وارد توسعه صنایع کاربر شده و به دستاوردهای قابل اعتنائی نائل شده‌اند. از میان کشورهای دارای منابع طبیعی مکزیک، شیلی، عربستان و قطر بررسی شده‌اند. در میان همسایگان ترکیه، آذربایجان و روسیه مدنظر قرار گرفته‌اند. این گزارش با استفاده از داده‌های مرکز توسعه صنعتی سازمان ملل متحد<sup>۱</sup>، سازمان بین‌المللی کار و سازمان تجارت جهانی و آمار رسمی کشورها تنظیم شده است. امروزه سازمان صنعتی سازمان ملل متحد داده‌های مختلفی از روند صنایع گوناگون کشورها به تفکیک دو بخش معدن و صنعت ساخت ارائه می‌دهد که در این گزارش از داده‌های صنایع تولید مصنوعات استفاده شده است. این داده‌ها با کدهای ISIC با ورژن چهارم در دسترس هستند.<sup>۲</sup> دسته‌ای دیگر از داده‌ها روند کلی جایگاه و مرتبه کشورها را در عملکرد صنعتی نشان می‌دهند.

● داده‌ها

روند تحولات صنعت کشورها در این گزارش براساس ارزش افزوده، دستمزد اسمی و سهم اشتغال هر صنعت، در کشورهای هدف و برای بازه زمانی سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۰ میلادی ارائه شده است. به علت پیچیدگی‌های شاخص‌های قیمتی، دستمزد نسبی به‌صورت نسبت میانگین وزنی دستمزد هر صنعت به میانگین دستمزد صنایع تولید مصنوعات تعریف شده است. داده‌های سازمان توسعه صنعتی، در سطح ISIC دو تا چهار رقمی عرضه شده‌اند. دسته دوم داده‌ها به بررسی عملکرد صنعتی کشورها در قیاس و رتبه دیگر اقتصادها و در قالب شاخص رقابت‌پذیری صنعتی می‌پردازد. این شاخص عمومی/ترکیبی خود از سه مولفه ظرفیت تولید و صادرات در صنایع تولید مصنوعات، اثرگذاری جهانی بخش صنعتی هدف و توسعه فناوری در صنعت هدف تشکیل می‌شود که ۱- بعد و مولفه ظرفیت تولید و صادرات خود شامل ارزش افزوده سرانه صنایع تولید مصنوعات و صادرات سرانه آن است. ۲- بعد و مولفه اثرگذاری جهانی بخش صنعت شامل اثرگذاری کشور هدف بر کل صادرات صنعتی در جهان و اثرگذاری آن کشور بر کل ارزش افزوده صنایع تولیدی در جهان است. ۳- بعد و مولفه سطح و توسعه فناوری در صنعت نیز از طریق دو عامل «شدت صنعتی بودن» و «کیفیت صادرات صنعتی» تحلیل می‌شود. شاخص «صنعتی بودن» خود به‌صورت میانگینی از شاخص‌های «نسبت ارزش افزوده بخش صنایع تولید مصنوعات در تولید ناخالص داخلی» و «سهم تکنولوژی متوسط و پیشرفته در ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات» تعریف می‌شود. شاخص «کیفیت صادرات» نیز به‌صورت میانگین شاخص‌های «سهم تکنولوژی متوسط و پیشرفته در صادرات صنعت ساخت» و «سهم صادرات بخش صنایع تولید مصنوعات در کل صادرات» تعریف می‌شود. شکل ۲-۶ به‌صورت تجمیعی این طبقه‌بندی و رده بندی شاخص ترکیبی را نشان می‌دهد.

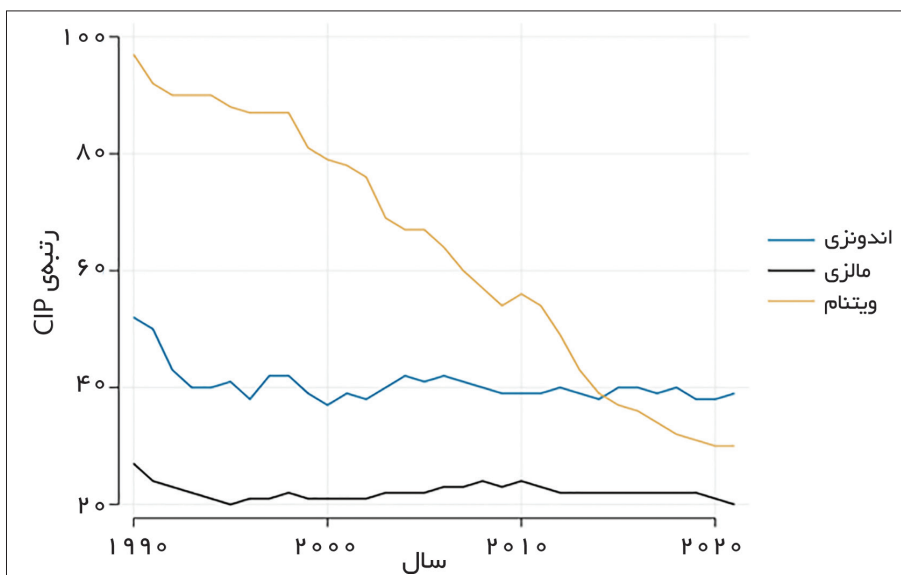


▲ شکل ۲-۶- شاخص رقابت‌پذیری صنعتی

1- Unido  
2- INDSTAT 4 2023, ISIC Revision 4

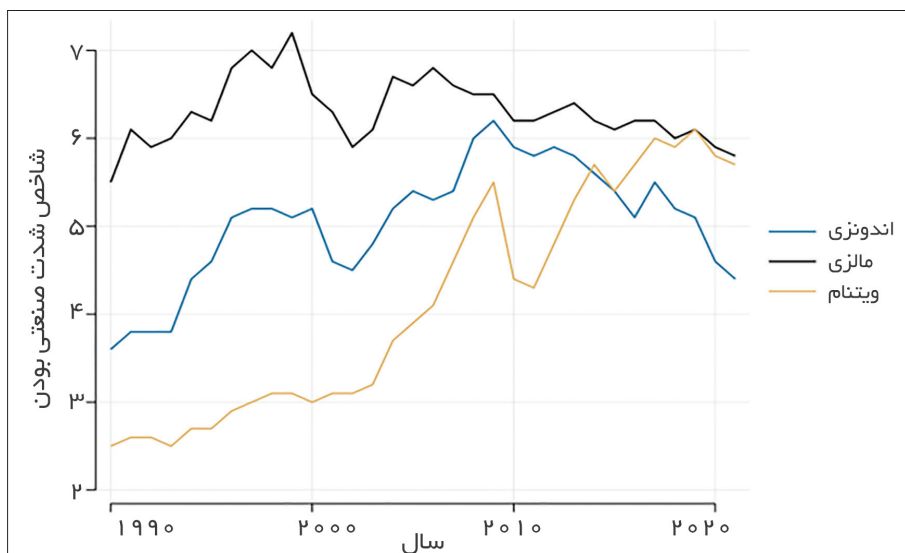
● ۲-۳-۱- آسیای شرقی

شکل ۲-۷ رتبه شاخص «رقابت پذیری صنعتی» را برای کشورهای شرق آسیا نشان می‌دهد. در این منطقه، کشورهای مالزی و اندونزی که روند توسعه صنعتی را زودتر آغاز و نسبتاً از دوره رشد سریع صنعت عبور کرده‌اند، رتبه ثابتی در سه دهه اخیر دارند (رتبه اندونزی ۴۰ و رتبه مالزی ۲۰)، اما ویتنام به‌طور چشمگیری رتبه خود را بهبود داده و از رتبه ۹۵ در اوایل دهه ۱۹۹۰ به حدود ۳۰ در سال ۲۰۲۰ رسیده است که در عین حال متناسب با اهدافی است که در سیاست‌های صنعتی خود ذکر کرده و در بخش‌های قبل ذکر شده است.



▲ شکل ۲-۷- رتبه کشورهای آسیای شرقی در شاخص CIP

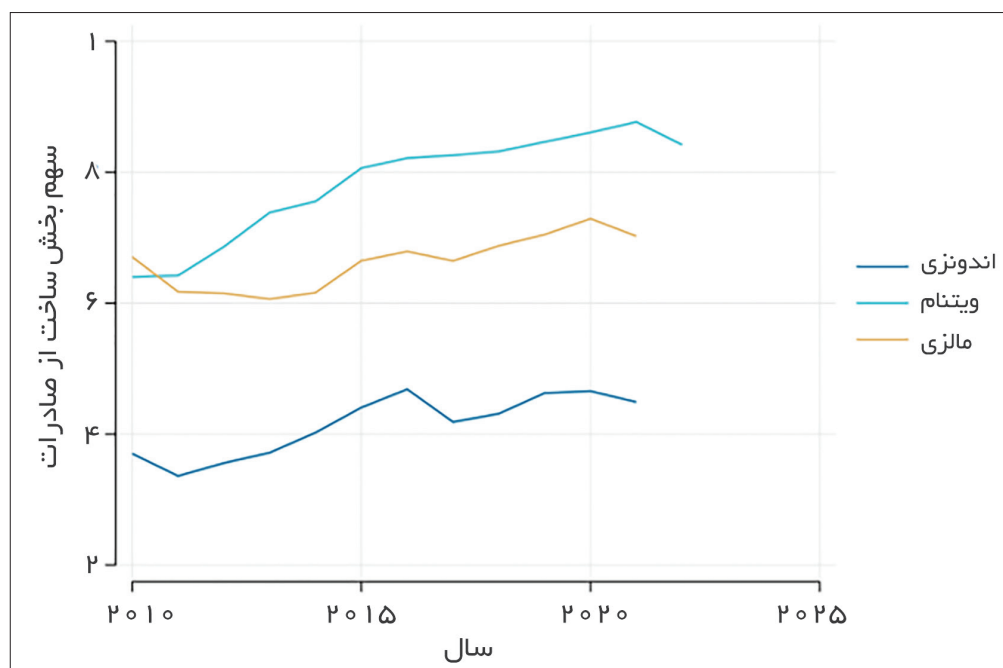
در شاخص «صنعتی بودن»<sup>۱</sup> اندونزی و مالزی تا سال ۲۰۱۰، اختلاف معناداری با ویتنام داشتند (شکل ۲-۸) اما در دهه اخیر، رشد قابل توجه ویتنام به خصوص در صنایع تولید مصنوعات به بهبود قابل توجه این شاخص منجر شده است به طوری که در سال‌های اخیر به شرایطی مشابه مالزی نائل شده است. این شاخص برای ویتنام از ۰/۲۵ در سال ۱۹۹۰ به ۰/۶ در سال ۲۰۲۰ رسیده است.



▲ شکل ۲-۸- شاخص صنعتی بودن برای کشورهای شرق آسیا

1- Industrial intensity

مالزی در مقایسه با بقیه، بیشترین «سهم تکنولوژی متوسط و پیشرفته» را در کل بازه زمانی مورد بررسی داراست، به همین واسطه نیز در فصل‌های قبل ملاحظه شد که برنامه صنعتی این کشور در واقع یک برنامه فناوری است. با وجود افزایش این سهم در ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات برای اندونزی طی سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰، این کشور در دهه اخیر روندی نزولی را طی کرده است. سهم تکنولوژی در ارزش افزوده در ویتنام در سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰، ثابت بوده است، اما در دهه اخیر جهش در این سهم مشاهده می‌شود؛ به طوری که این سهم در ویتنام در این بازه دو برابر شده است. در مالزی سهم تکنولوژی متوسط و پیشرفته در صادرات بزرگ‌تر از سهم آن در کل ارزش افزوده است. رشد سهم تکنولوژی در صادرات کشور اندونزی از سال ۲۰۰۰ متوقف شده و ویتنام رشد در افزایش سهم تکنولوژی متوسط و پیشرفته در صادرات خود را از سال ۲۰۱۰ تجربه کرده است. در تمامی بازه مورد بررسی، ویتنام بیشترین سهم صنایع تولید مصنوعات را دارد و در تمامی این بازه، این سهم افزایش یافته است (شکل ۲-۹).

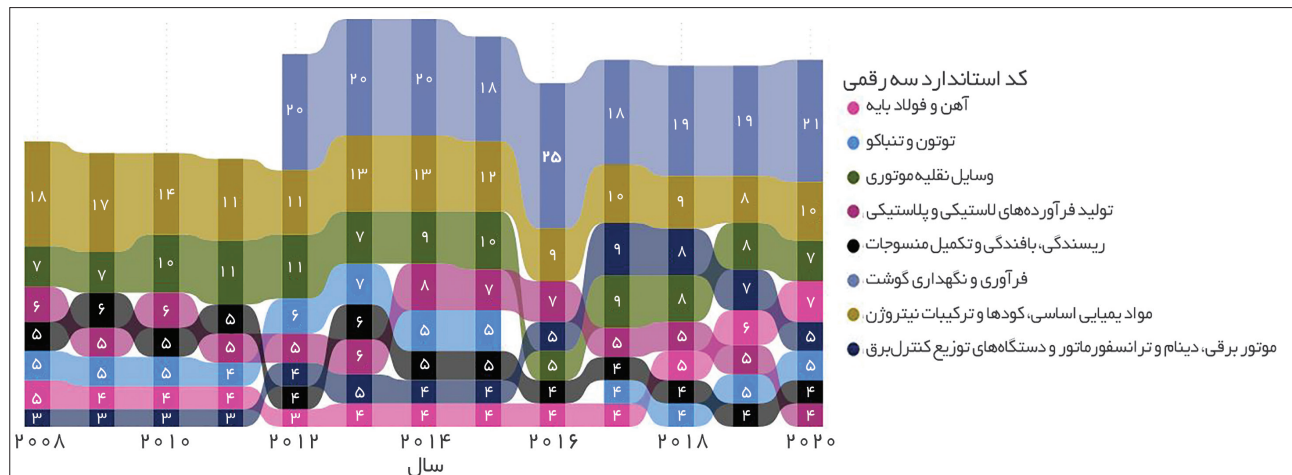


▲ شکل ۲-۹ - سهم صنایع تولید مصنوعات از صادرات در کشورهای شرق آسیا

به لحاظ شاخص کیفیت صادرات صنعتی، اندونزی شرایط مناسبی ندارد. ویتنام رشد قابل توجهی داشته و به علت ثبات در کیفیت صادرات صنعتی مالزی، این دو کشور در سال‌های اخیر شرایط مشابهی را تجربه می‌کنند.

### ● ۲-۳-۱-۱- اندونزی

درآمد سرانه در این کشور در سال ۲۰۲۲ براساس برابری قدرت خرید و به قیمت جاری معادل ۱۴۷۰۰ دلار گزارش شده است. بررسی هشت صنعت با بیشترین سهم ارزش افزوده از صنایع تولید مصنوعات را در سطح کد ISIC سه رقمی نشان می‌دهد که صنایع فرآوری گوشت، مواد شیمیایی و وسایل نقلیه موتوری به ترتیب با ۲۱، ۱۰ و ۷ درصد، بیشترین سهم را در ارزش افزوده صنعتی اندونزی دارند. از سال ۲۰۰۸، سهم صنایع شیمیایی به مرور کم شده، گرچه همچنان دومین سهم را در ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات دارد. سهم صنایع برقی تا سال ۲۰۱۷ افزایشی بوده و پس از آن کم شده است. نساجی سهم خود را در میان صنایع با ارزش افزوده بالای اندونزی حفظ کرده است (شکل ۲-۱۰).



▲ شکل ۲-۱۰- هشت صنعت برتر کشور اندونزی

در بررسی ۱۵ صنعت با بیشترین سهم اشتغال در اندونزی، صنایع کاربری مانند پوشاک، فراآوری گوشت، توتون و ریسندگی سهم قابل توجهی ایفا می‌کنند. با وجود سهم بالای تولید وسایل نقلیه موتوری در ارزش افزوده، سهم اشتغال این صنعت پایین است. بررسی روند دستمزد نسبی صنایع منتخب که از تقسیم دستمزد اسمی هر صنعت بر میانگین دستمزد اسمی در کل صنایع تولید مصنوعات به دست آمده است نشان می‌دهد دستمزد نسبی در صنعت آهن و فولاد در سال ۲۰۱۰، حدود ۳/۵ برابر میانگین دستمزد صنایع تولید مصنوعات بوده اما پس از یک دهه به حدود ۱/۵ برابر تعدیل شده است. دستمزد نسبی در بخش قطعات الکترونیک افزایش یافته و بخش وسایل نقلیه روند نوسانی طی کرده است. در کل دستمزدهای نسبی در سال‌های اخیر به یک همگرایی نسبی رسیده‌اند. شدت انرژی در اندونزی به جز در بازه سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰، در بقیه سال‌ها نزولی بوده است. این به‌طور نسبی می‌تواند نشان‌دهنده حرکت از یک کشور نفتی به کشوری صنعتی باشد. در بررسی‌ها سهم فولاد در صادرات صنعتی اندونزی افزایش قابل توجهی در دهه اخیر تجربه کرده است. سهم خودرو در صادرات صنعتی افزایش یافته و سهم پوشاک و قطعات مخابراتی کاهش داشته است. سهم صنایع تولید مصنوعات از تولید ناخالص داخلی اندونزی از ۲۶ درصد در سال ۲۰۰۰ میلادی به ۲۰ درصد کاهش یافته است و رشد اقتصادی در این بازه حدود ۵ درصد ثابت بوده است.

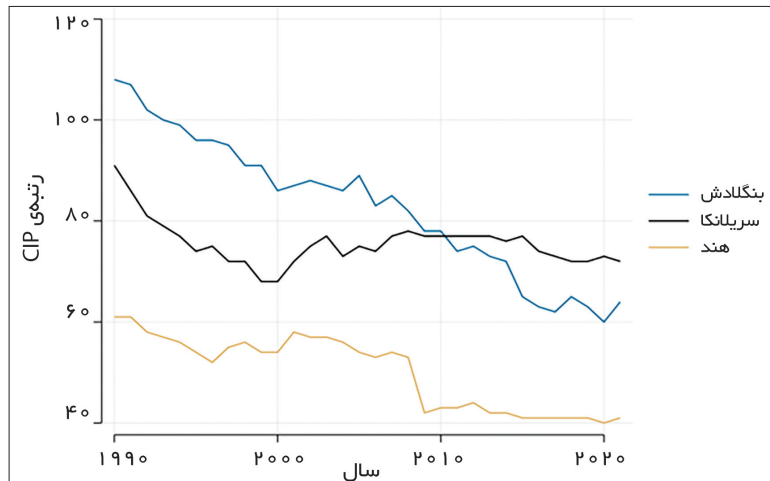
### ● ۲-۱-۳-۲- مالزی

درآمد سرانه مالزی براساس برابری قدرت خرید به قیمت جاری در سال ۲۰۲۲ برابر ۳۳۴۰۰ دلار است. در سطح کد ISIC دورقمی، صنایع رایانه‌ای-الکترونیکی، کک و فرآورده‌های نفتی و فرآورده‌های غذایی به ترتیب با ۱۳، ۲۲ و ۱۱ درصد در سال ۲۰۲۰ بیشترین سهم ارزش افزوده را میان تولید مصنوعات داشتند. تغییر در میان صنایع برتر مالزی از نظر ارزش افزوده در سطح کد ISIC دو رقمی طی بازه زمانی مورد بررسی، ناچیز است. در اشتغال صنعتی بخش قطعات الکترونیک بیشترین سهم را دارد. صنایع تولید و فراآوری گوشت که در سال ۲۰۱۰ سهم پایینی در اشتغال داشت تا سال ۲۰۱۹ با سهم ۱۲ درصدی در اشتغال صنعتی بدل به سومین صنعت شده است. واریانس دستمزد نسبی میان صنایع گوناگون طی زمان کمتر شده، دستمزد نسبی در صنایع فولاد و شیمیایی کاهشی بوده و بیشترین دستمزد در صنعت الکترونیک مشاهده می‌شود. در همین حال دستمزد نسبی در صنعت گوشت در تمامی این سال‌ها کمترین مقدار است. سهم بخش‌های مختلف در صادرات صنعتی نشان می‌دهد که صنایع قطعات الکترونیک، شیمیایی، پوشاک و مخابرات بیشترین سهم را در صادرات صنعتی مالزی داشته‌اند. با اینکه کشور صنعتی شده‌ای مانند مالزی صادرات قابل توجهی در قطعات الکترونیک داراست، اما همچنان روند افزایش صادرات پوشاک، در سال‌های اخیر مشاهده می‌شود. مالزی به‌جز در بحران سال ۲۰۰۸ و کرونا سال ۲۰۲۰، رشد اقتصادی ثابت ۵ درصد را تجربه کرده است (شکل ۲-۱۱).



● ۲-۳-۲- جنوب آسیا

کشورهای بررسی شده در جنوب آسیا حسب شاخص CIP یا همان رقابت پذیری صنعتی، عملکرد ضعیف تری نسبت به کشورهای شرق آسیا از خود نشان می‌دهند (شکل ۲-۱۳). بنگلادش بیشترین بهبود در رتبه CIP را در این منطقه به خود اختصاص داده و هند نیز در دهه اخیر بهبود قابل توجهی داشته است. رتبه سریلانکا در سه دهه اخیر تغییر قابل توجهی ندارد.

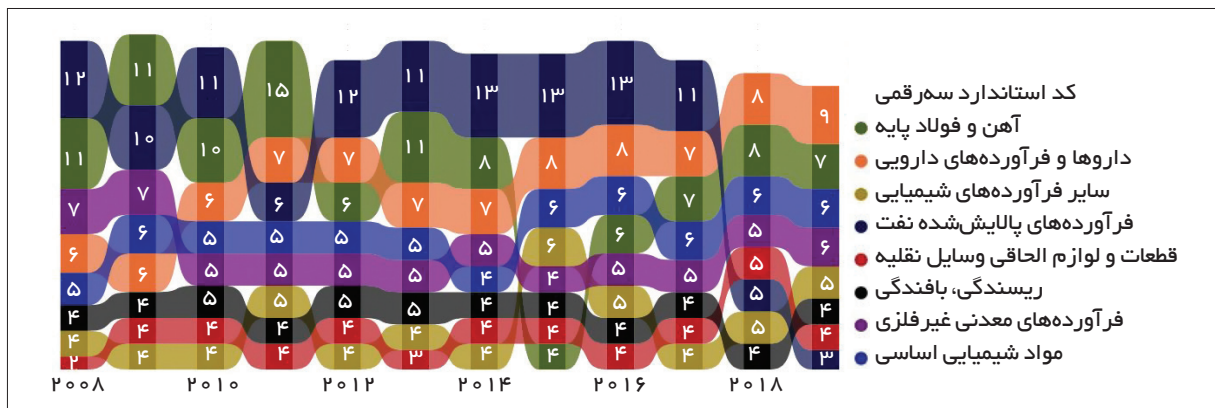


▲ شکل ۲-۱۳- رتبه کشورهای جنوب آسیا در شاخص CIP

به لحاظ شاخص صنعتی بودن در این منطقه، بنگلادش رشد داشته و می‌توان هند را صنعتی ترین کشور منطقه دانست. سهم تکنولوژی متوسط و پیشرفته در ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات نشان می‌دهد از سال ۲۰۱۰ در بنگلادش سهم تکنولوژی در ارزش افزوده کاهش یافته و سهم تکنولوژی در ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات هند تقریباً ثابت بوده است. حدود ۹۰ درصد صادرات بنگلادش از صنایع تولید مصنوعات صورت می‌گیرد. این مقدار برای پاکستان ۷۳ درصد و برای هند در سال‌های اخیر حدود ۷۰ درصد بوده است. از نظر شاخص کیفیت صادرات صنعتی، هند و سریلانکا رشد را تجربه کرده‌اند، حال آنکه این شاخص برای بنگلادش ثابت بوده است.

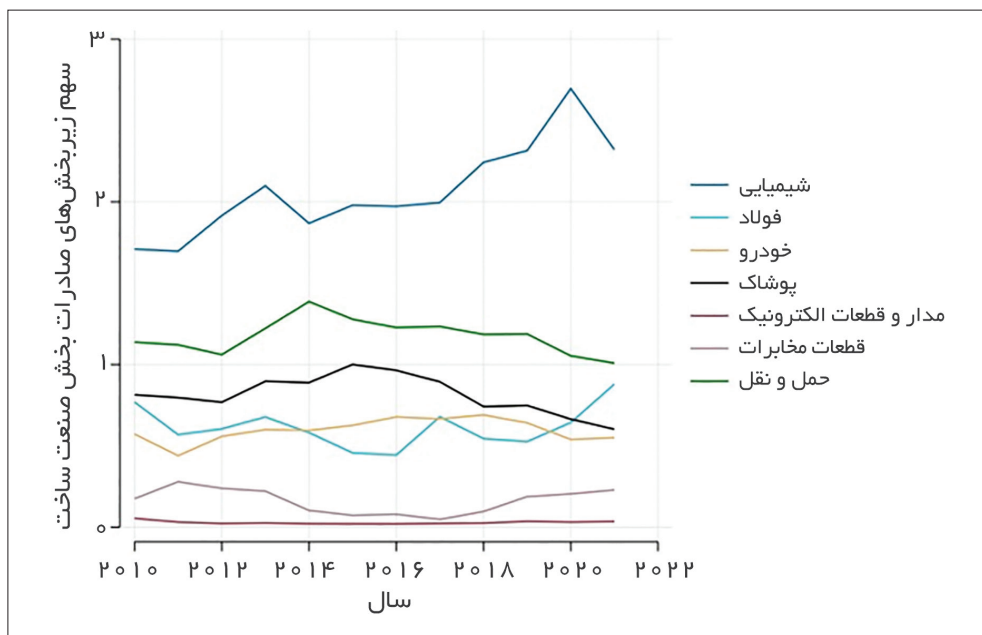
● ۲-۳-۲-۱- هند

در سال ۲۰۲۲، درآمد سرانه هند براساس برابری قدرت خرید و به قیمت جاری، معادل ۸۳۰۰ دلار بوده است و سهم ارزش افزوده بخش صنایع تولید مصنوعات از تولید ناخالص داخلی در بازه سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۰ از ۱۷ درصد به ۱۳/۹ درصد کاهش یافته است. ترکیب تولیدات صنعتی اصلی نسبتاً متنوع و هشت صنعت نخست با بیشترین ارزش افزوده، حدود ۴۵ درصد سهم ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات را تشکیل می‌دهند که هنوز از میانگین کشورهای شرق آسیا کمتر است. صنایع دارویی، آهن و فولاد پایه و مواد شیمیایی بیشترین سهم را در ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات دارد (شکل ۲-۱۴).



▲ شکل ۲-۱۴- هشت صنعت برتر هند

صنایع ریسندگی، معدنی غیرفلزی، سایر فرآورده‌های غذایی، آهن و فولاد پایه و پوشاک بیشترین سهم را در اشتغال و صنایع تولید وسایل نقلیه موتوری، قطعات و وسایل موتوری و مواد شیمیایی، بیشترین دستمزد نسبی را دارند. صنایع شیمیایی، حمل‌ونقل و پوشاک بیشترین سهم در صادرات صنایع تولید مصنوعات را به خود اختصاص داده و سهم صادرات مواد شیمیایی در دو دهه گذشته رشد قابل توجهی داشته، در حالی که سهم پوشاک و حمل‌ونقل کاهش داشته است (شکل ۲-۱۵).



▲ شکل ۲-۱۵ - سهم زیربخش‌های صادرات صنایع تولید مصنوعات در هند

شدت انرژی به‌طور مستمر نزولی و از ۷/۳ در سال ۱۹۹۰ به ۴/۲ در سال ۲۰۲۰ رسیده است. سهم صنایع تولید مصنوعات در تولید ناخالص داخلی هند از ۱۷ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۱۴ درصد در سال ۲۰۰۰ کاهش یافته و سپس تا سال ۲۰۰۶، تا ۱۷ درصد افزایش داشته و دوباره تا سال ۲۰۲۰ به ۱۳/۹ درصد رسیده است. هند در کل بازه متوسط رشد اقتصاد حدود پنج درصد را تجربه کرده است.

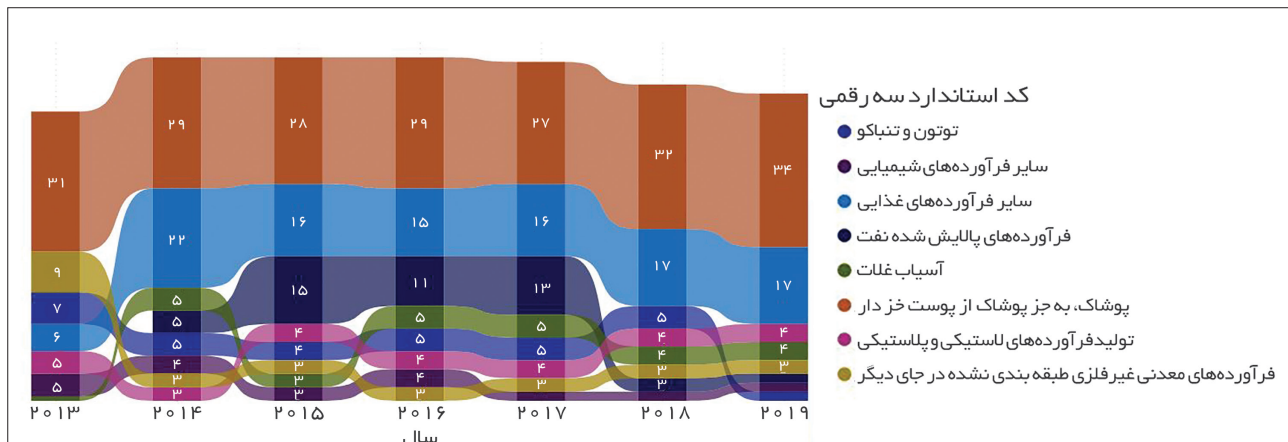
#### ● ۲-۳-۲-۲- بنگلادش

درآمد سرانه بنگلادش در سال ۲۰۲۲ براساس قیمت جاری و برابری قدرت خرید ۷۴۰۰ دلار و سهم صنایع تولید مصنوعات در تولید ناخالص داخلی از ۱۲ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۲۲ درصد در سال ۲۰۲۰ افزایش یافته است. صنعت پوشاک سهم قابل توجهی در ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات بنگلادش دارد و این کشور به‌شدت به صادرات پوشاک متکی است، به‌طوری که بیش از ۸۰ درصد از صادرات صنعتی بر عهده این صنعت است که از طریق شرکت‌های خارجی مانند Zara و H&M صورت می‌پذیرد. شدت انرژی در این کشور ناچیز است و می‌توان مشاهده کرده تقریباً برای تمامی سال‌ها، رابطه مستقیمی میان افزایش سهم صنایع تولید مصنوعات و رشد اقتصاد وجود دارد.

#### ● ۲-۳-۲-۳- سریلانکا

سهم صنایع تولید مصنوعات از تولید ناخالص داخلی این کشور از ۱۶/۲ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۱۹/۵ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش داشته و پس از آن به ۱۶ درصد سال ۲۰۱۹ رسیده است. هشت صنعت حدود ۷۰ درصد سهم ارزش افزوده صنعتی را در سال ۲۰۲۰ به خود اختصاص داده‌اند، به همین علت می‌توان گفت صنعت در سریلانکا نسبتاً متمرکز است. صنایع پوشاک و فرآورده‌های غذایی بیشترین سهم را در میان صنایع دارند (شکل ۲-۱۶).



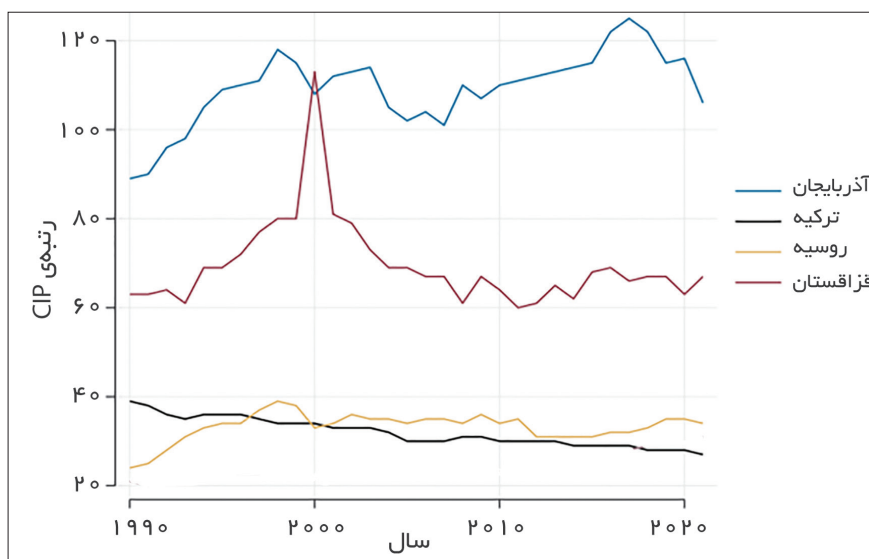


▲ شکل ۲-۱۶ - هشت صنعت برتر سریلانکا

حدود ۵۰ درصد اشتغال صنعتی در صنعت پوشاک متمرکز است. پس از آن صنعت غذایی با حدود ۲۰ درصد بیشترین سهم را دارد. دستمزد نسبی در صنایع وسایل نقلیه و فلزات پایه از سایر صنایع بیشتر است. دستمزد در صنعت مدارها و قطعات الکترونیکی از سایر صنایع کمتر است. شدت انرژی در بازه سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۰ روند کاهشی داشته است.

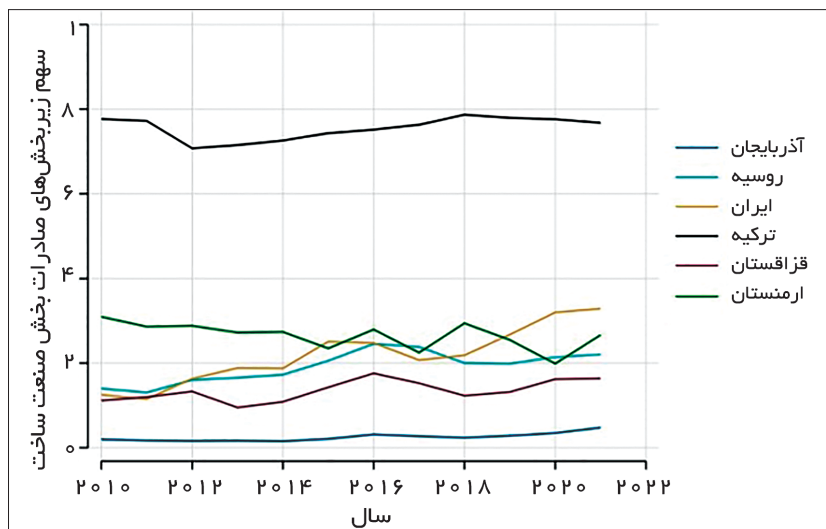
### ● ۲-۳-۳ - کشورهای منطقه

در منطقه اطراف ایران به لحاظ جغرافیای سیاسی و در شاخص «رقابت‌پذیری صنعتی» ترکیه و روسیه عملکرد مطلوبی نشان می‌دهند و ترکیه به‌طور آشکاری روند بهبود را تجربه کرده است (شکل ۲-۱۷). دو کشور آذربایجان و قزاقستان با میانگین رتبه ۱۰۰ و ۶۰، جایگاه مناسبی در این شاخص ندارند. در شاخص «شدت صنعتی بودن» ترکیه رشد کرده و آذربایجان به مرور وضعیت بدتری را تجربه کرده است. سایرین در طول زمان ثابت بوده‌اند.



▲ شکل ۲-۱۷ - رتبه کشورهای منطقه در شاخص CIP

سهم تکنولوژی متوسط و پیشرفته در صادرات ترکیه افزایش یافته است. سهم تکنولوژی در صادرات صنعتی روسیه در سه دهه گذشته، کاهش یافته و قزاقستان شرایط نسبتاً پرنوسانی را تجربه کرده است. از نظر صادرات صنعتی، ترکیه با حدود ۸۰ درصد بیشترین سهم تولیدات صنعتی را در کل صادرات خود دارند و با اختلاف بسیار زیاد کشورهای آذربایجان و روسیه جای گرفته‌اند (شکل ۲-۱۸).

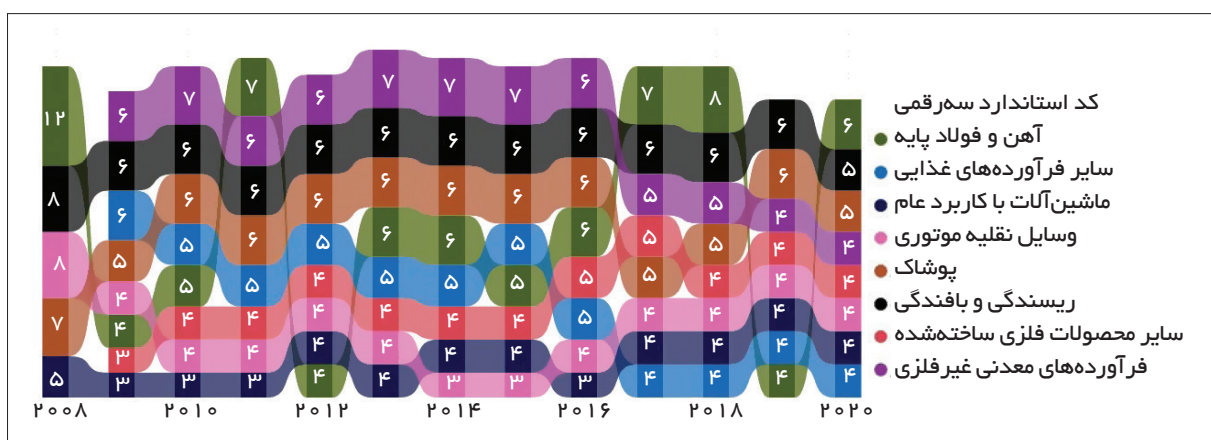


▲ شکل ۲-۱۸ - سهم صنایع تولید مصنوعات از صادرات در کشورهای منطقه

در شاخص کیفیت صادرات صنعتی ترکیه علاوه بر این که بهترین شاخص کیفیت را دارد، روند صعودی نیز طی می‌کند. این شاخص برای کشورهای آذربایجان، روسیه و قزاقستان کاهش یافته است.

### ● ۲-۳-۱- ترکیه

در سال ۲۰۲۲ درآمد سرانه ترکیه براساس برابری قدرت خرید و به قیمت جاری حدود ۳۷ هزار دلار و سهم ارزش افزوده بخش صنایع تولید مصنوعات طی دو دهه از ۱۴/۳ درصد به ۱۷/۵ درصد افزایش یافته است. در هشت صنعت با بیشترین سهم ارزش افزوده در صنایع تولید مصنوعات ترکیه، آهن و فولاد پایه به‌عنوان صنعت دارای بیشترین سهم، تنها شش درصد از سهم صنایع تولید مصنوعات را به خود اختصاص می‌دهد که در عین حال بیانگر تنوع و گستردگی سایر صنایع در نقش آفرینی در ارزش افزوده تولید صنعتی در این کشور است. همچنین هشت صنعت برتر در این کشور، تنها ۴۴ درصد ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات را تولید می‌کنند. در این دوره صنعت فرآورده‌های معدنی غیرفلزی به مرور جایگاه خود را در میان صنایع این کشور از دست داده است. در سطح ISIC دورقمی، صنایع غذایی با ۱۰ درصد بیشترین سهم ارزش افزوده بخش صنعت را شامل می‌شود. همچنین منسوجات با ۱۰ درصد و وسایل نقلیه موتوری با هشت درصد، سهم قابل توجهی از تولیدات بخش ساخت این کشور را تشکیل می‌دهد که در طی زمان سهم ثابتی دارد (شکل ۲-۱۹).

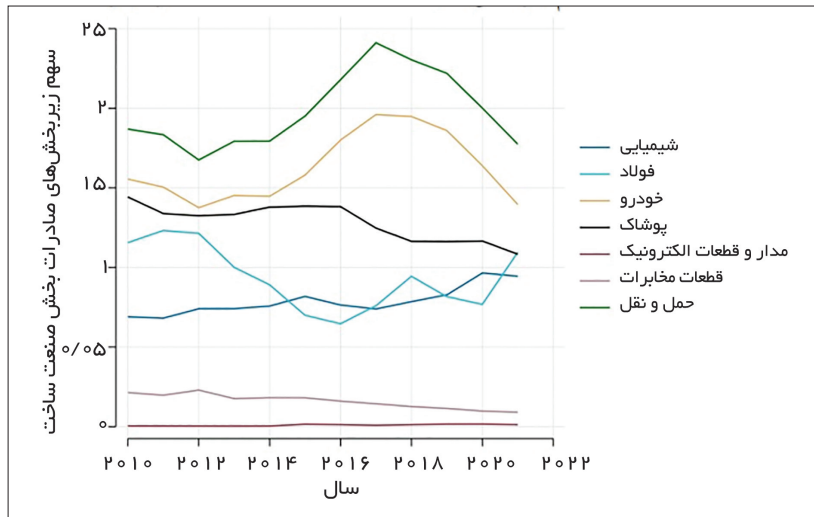


▲ شکل ۲-۱۹ - هشت صنعت برتر ترکیه

پوشاک، در هر دو سطح کد دورقمی و سه رقمی و در دو سال ۲۰۱۰ و ۲۰۱۹، با حدود ۱۳ درصد بیشترین سهم را از اشتغال دارد و در طی زمان سهم آن بیشتر شده است. با این که سهم ارزش افزوده میان صنایع در سطح سه رقمی، در طی زمان بسیار متغیر بوده اما سهم اشتغال بخش‌های مختلف در طی زمان ثابت نشان می‌دهد. در سطح کد ISIC دو رقمی، صنایع غذایی با ۱۲ درصد، سهم قابل توجهی از اشتغال را دارد. آهن و فولاد که بیشترین سهم ارزش افزوده ساخت را دارد، طی این دوره با حدود ۲

## چالش‌های صنعتی شدن ایران: از حکمرانی اقتصادی تا تحولات جهانی

درصد، کمترین میزان اشتغال را نشان می‌دهد. دستمزد نسبی صنعت وسایل نقلیه از سال ۲۰۰۸ اوج و تا سال ۲۰۱۵، دستمزد نسبی این بخش به حدود ۲/۵ برابر میانگین صنعت رسیده است. سطح دستمزد در تولیدات گوشتی، قطعات الکترونیکی و فلزات گران‌بها و غیرآهنی از سایر صنایع کمتر است. پس از بحران سال ۲۰۰۸، تا مدت کوتاهی دستمزد در صنایع قطعات الکترونیک و شیمیایی کاهنده بوده و به نظر می‌رسد اثر بحران بر صنعت خودرو سریع‌تر از این صنایع جبران شده است. در میان صنایع مورد بررسی و از نظر سهم زیربخش‌های صنایع تولید مصنوعات در صادرات، بخش حمل‌ونقل، خودرو و پوشاک بیشترین سهم را در صادرات ترکیه نشان می‌دهند (شکل ۲-۲۰).

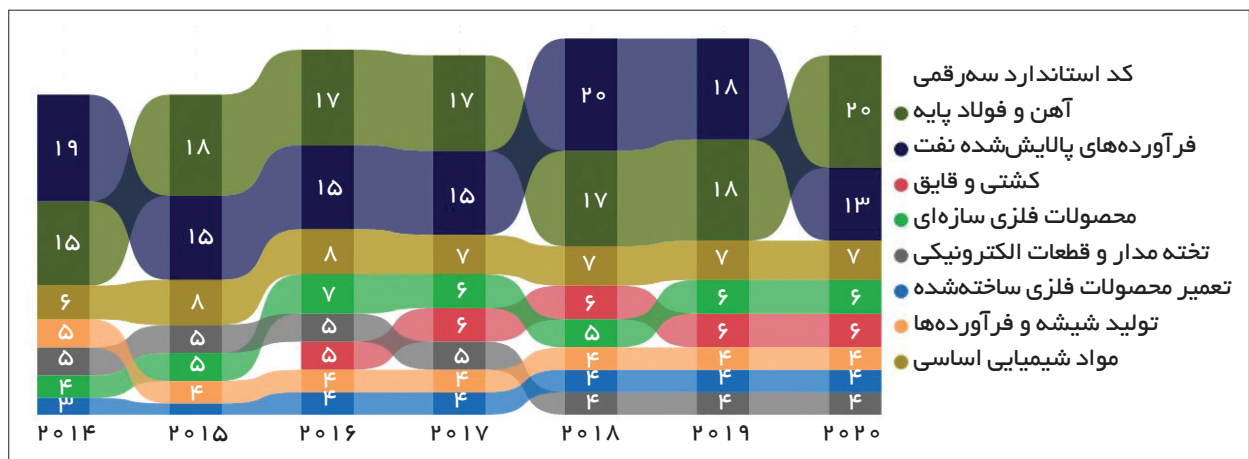


▲ شکل ۲-۲۰- زیربخش‌های صادرات صنایع تولید مصنوعات در ترکیه

شدت انرژی در ترکیه از حدود ۳/۲ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۲/۵ درصد در سال ۲۰۲۰ کاهش یافته است. رشد اقتصاد در این دوره نسبتاً متناوب، اما حدود پنج درصد بوده است.

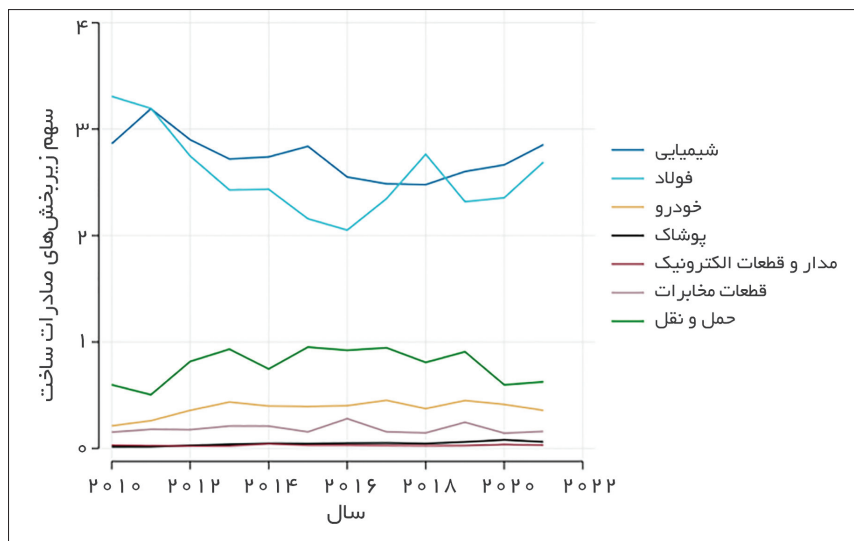
### ● ۲-۳-۲- روسیه

روسیه با درآمد سرانه حدود ۳۶۴۰۰ دلار آمریکا (براساس برابری قدرت خرید و به قیمت جاری)، در سال ۲۰۲۲ جزو کشورهای با درآمد سرانه بالاتر از متوسط به شمار می‌آید. تغییرات ساختاری صنعت در این کشور در بازه سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۲۰ کم و ساختار صنعت در طی زمان کمابیش ثابت بوده است. در میان کشورهای عضو EAEU (منتخبی از آسیای میانه و شرق اروپا و CIS) روسیه کمترین تغییرات ساختاری را دارد. در هشت صنعت با بیشترین سهم ارزش افزوده، صنایع آهن و فولاد پایه، فرآورده‌های نفتی، مواد شیمیایی و محصولات فلزی اصلی‌ترین صنایع این کشور در سال‌های اخیر بوده‌اند و حدود ۶۷ درصد صنایع تولید مصنوعات روسیه را تشکیل می‌دهند (شکل ۲-۲۱).



▲ شکل ۲-۲۱- هشت صنعت برتر روسیه

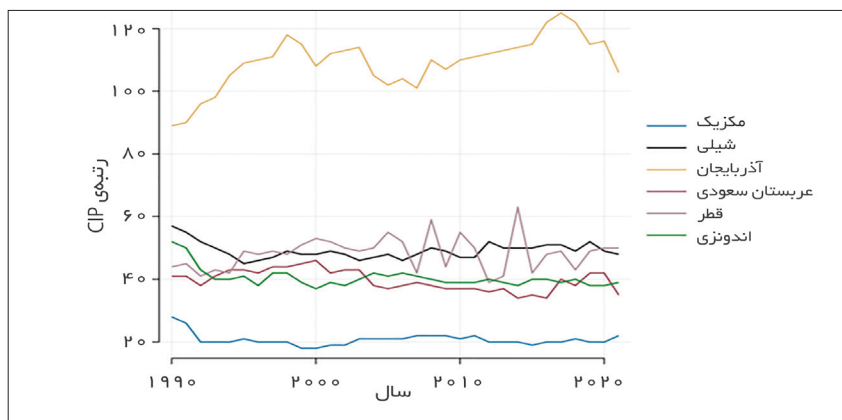
با توجه به سهم اشتغال در سال ۲۰۱۹ بخش آهن و فولاد پایه با این که سهم ۲۰ درصدی در ارزش افزوده این کشور دارد، با حدود ۳ درصد سهم بسیار کمی در اشتغال دارد. در سطح ISIC دورقمی، سهم صنایع غذایی در اشتغال روسیه بسیار زیاد و حدود ۱۶ درصد از اشتغال صنعتی را تشکیل داده‌اند. پس از آن صنایع فلزات پایه با ۱۰ درصد دومین رتبه را در اشتغال دارا است در مجموع با این که تولید ارزش افزوده در این کشور در یکسری صنایع خاص متمرکز شده، اما ساختار اشتغال پراکنده‌تر است. در سهم صادراتی صنایع تولید مصنوعات نیز تغییر قابل توجهی رخ نداده است. صنایع شیمیایی و فولاد کماکان بیشترین سهم صادراتی را در میان صنایع مورد بررسی داشتند که این سهم تا سال ۲۰۱۰ کاهش، اما پس از آن افزایش داشته است. شدت انرژی از ۱۲ در سال ۱۹۹۰ به ۱۴ در سال ۱۹۹۵ افزایش یافته، اما پس از آن روند کاهشی قابل توجهی را تجربه کرده است (شکل ۲-۲۲).



▲ شکل ۲-۲۲ - سهم زیربخش‌های صادرات صنایع تولید مصنوعات در روسیه

### ● ۲-۳-۴ - کشورهای منتخب دارای منابع طبیعی

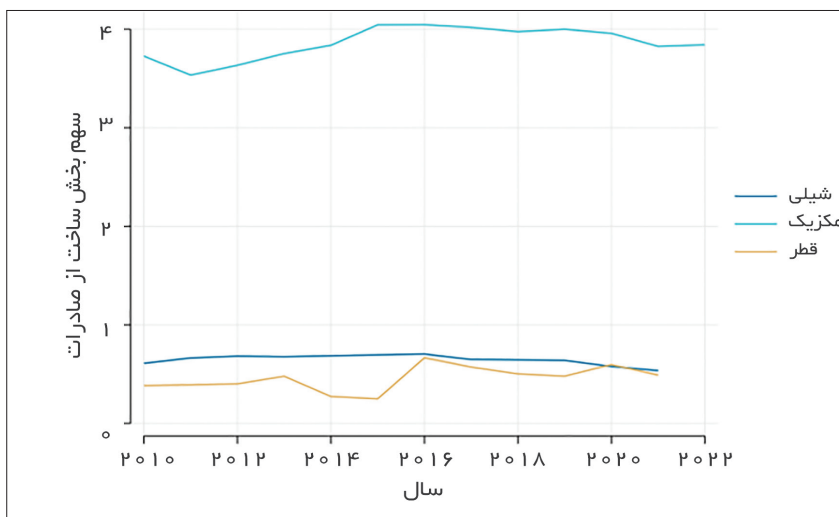
در شاخص «قابلیت پذیری صنعتی» مکزیک با رتبه ۲۰ در کل بازه سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۰ بهترین وضعیت را در طبقه‌بندی این کشورها دارد (شکل ۲-۲۳). قطر روند بسیار پرنوسانی را بین رتبه ۴۰ و ۶۰ تجربه کرده است و عربستان سعودی شرایطی شبیه اندونزی دارد. شیلی وضعیت چندانی مساعدی در این دسته‌بندی ندارد (تنها عامل قرارگیری کشورهای منتخب در این طبقه‌بندی صرفاً اشتراک آنها در اتکا به صادرات منابع طبیعی یا اهمیت منابع طبیعی در اقتصاد ملی شان است).



▲ شکل ۲-۲۳ - رتبه کشورهای دارای منابع طبیعی در شاخص CIP

در روند شاخص «شدت صنعتی بودن»، قطر و عربستان رتبه خود را بهبود داده‌اند و مکزیک با اختلاف صنعتی‌ترین کشور در این گروه است. سهم تکنولوژی در ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات در قطر و عربستان افزایش یافته و در سایر کشورها باثبات بوده است. سهم تکنولوژی در بازه سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰ برای مکزیک از سایر کشورها بیشتر

بوده است. مکزیک بیشترین سهم تکنولوژی متوسط و پیشرفته را در میان این دسته از کشورها دارد و سهم تکنولوژی در صادرات صنایع تولید مصنوعات بسیار بالاتر از سهم تکنولوژی در ارزش افزوده تولیدی در مکزیک است، که می‌تواند به علت نقش فعال شرکت‌های خارجی در صنایع با تکنولوژی پیشرفته از جمله خودروسازی در این کشور باشد. در مقابل سهم تکنولوژی در ارزش افزوده، برای قطر و عربستان گرچه رشد کرده، اما تغییر چندانی در سهم تکنولوژی در صادرات این کشورها مشاهده نمی‌شود. از نظر صادراتی حدود ۸۰ درصد صادرات مکزیک در صنایع تولید مصنوعات دسته‌بندی می‌شود و تنها ۱۵ درصد صادرات شیلی و قطر را صنایع تولید مصنوعات تشکیل می‌دهد (شکل ۲-۲۴).

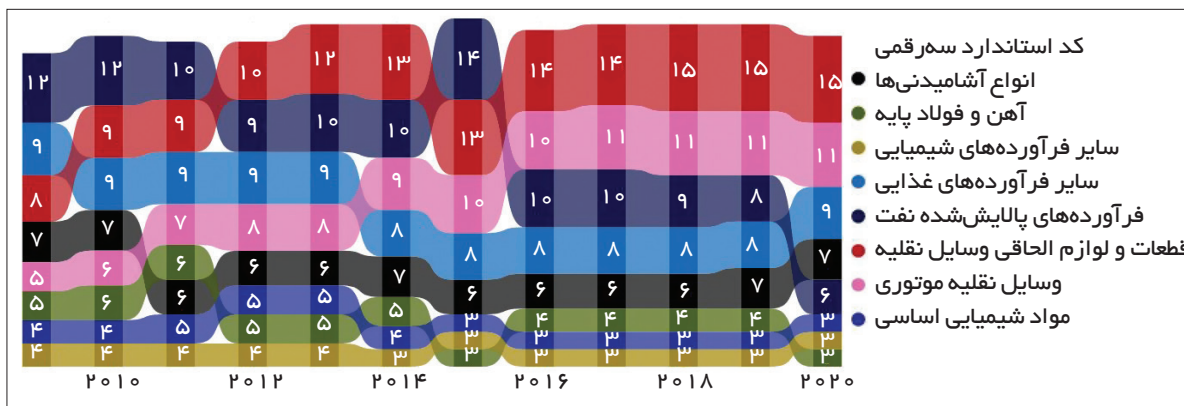


▲ شکل ۲-۲۴ - سهم صنایع تولید مصنوعات از صادرات برای کشورهای دارای منابع طبیعی

شاخص کیفیت صادرات صنعتی در مکزیک در بهترین وضعیت است و عربستان بهبود اندکی را در سال ۲۰۲۰ نسبت به سال ۱۹۹۰ نشان می‌دهد و قطر روندی بسیار نوسانی در این شاخص دارد.

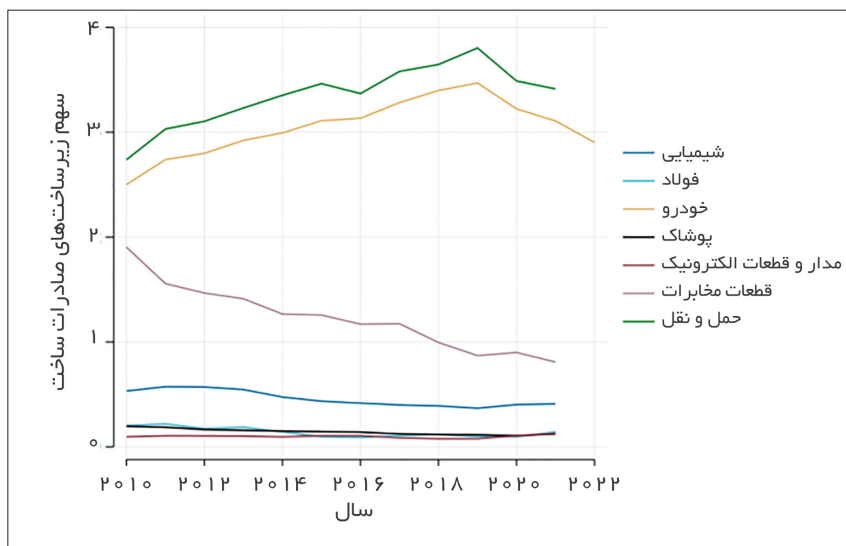
● ۲-۳-۴-۱- مکزیک:

درآمد سرانه مکزیک در سال ۲۰۲۲ و براساس برابری قدرت خرید و به قیمت جاری به ۲۱۵۰۰ دلار رسیده است. سال‌های طولانی در صنعت خودرو سرمایه‌گذاری کرده و از بازار آمریکا به‌عنوان بازار هدف خود استفاده می‌کند. در این کشور خودروسازی با ۲۶ درصد، بیشترین سهم را در ارزش افزوده بخش صنعت دارد. از این ۲۶ درصد، ۱۵ درصد سهم تولید قطعات و ۱۱ درصد سهم تولید خودرو است. ضمناً سهم این دو، به‌ویژه تولید خودرو در بازه ده‌ساله افزایش قابل توجهی داشته است. مکزیک بیشترین سهم ارزش افزوده خودرو به بخش تولیدات صنعتی را در میان کشورهای جهان دارد. پس از آن صنایع غذایی، فرآورده‌های نفتی و شیمیایی بیشترین سهم را در صنعت این کشور دارند. سهم فرآورده‌های نفتی در بازه ده‌ساله کاهش قابل توجهی نشان می‌دهد. این هشت صنعت در مجموع حدود ۶۰ درصد ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات را به خود اختصاص می‌دهند (شکل ۲-۲۵).



▲ شکل ۲-۲۵ - هشت صنعت برتر مکزیک

سه‌م اشتغال بخش خودرو (ISIC دو رقمی) در یک بازه ده‌ساله از ۱۵ درصد به ۲۳ درصد افزایش داشته است. بیشترین اشتغال بخش خودروسازی در بخش قطعات متمرکز است. در سال ۲۰۱۹، از ۲۳ درصد سه‌م اشتغال خودروسازی، ۲۰ درصد در بخش قطعات مستقر است. فرآورده‌های نفتی سه‌م ناچیزی در اشتغال این کشور دارد. تولید وسایل نقلیه موتوری بیشترین دستمزد نسبی را دارد و پس از آن و با فاصله بسیار کم مواد شیمیایی و آهن و فولاد پایه قرار دارند. تولید قطعات حمل‌ونقل و خودرو با ۳۵ و ۳۰ درصد بیشترین سه‌م صادراتی را دارند و پس از آن، قطعات الکترونیک و فولاد سه‌م بالایی در صادرات این کشور بر عهده دارند (شکل ۲-۲۶).

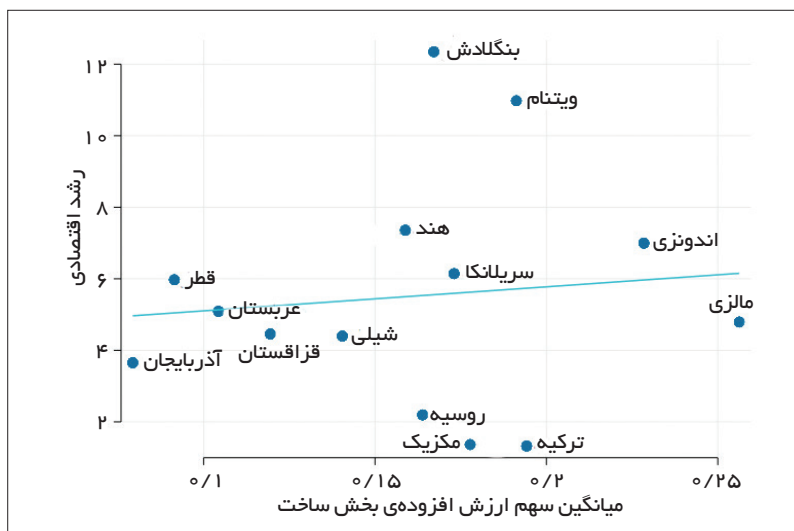


▲ شکل ۲-۲۶ - سه‌م زیربخش‌های صادرات صنایع تولید مصنوعات برای مکزیک

شدت انرژی از حدود چهار در سال ۱۹۹۰ به سه در سال ۲۰۲۰ کاهش یافته است. سه‌م صنایع تولید مصنوعات از تولید ناخالص داخلی مکزیک یک روند U شکل را تجربه کرده و رشد اقتصاد تقریباً ثابت ۲ درصدی در دو دهه گذشته مشاهده می‌شود.

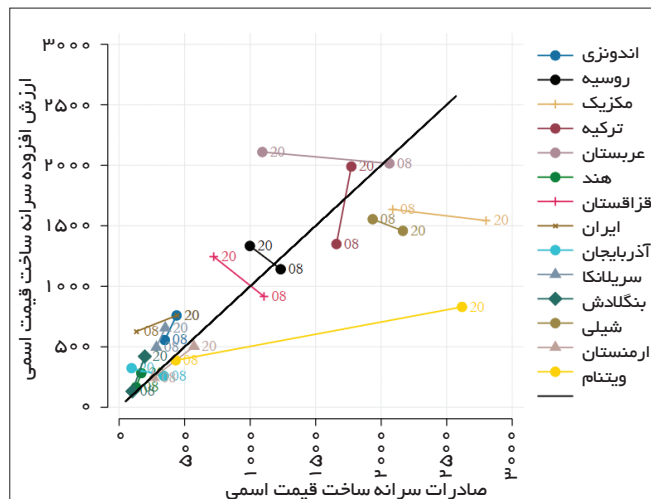
#### ● ۲-۴ - مقایسه سه‌م ارزش افزوده بخش صنعت و متغیرهای اقتصاد کلان

در صورت رسم همزمان رشد اقتصاد و سه‌م ارزش افزوده بخش صنعت برای کشورهای منتخب این گزارش در بازه سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۲۱ رابطه مثبتی میان سه‌م ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات و رشد اقتصاد در این کشورها مشاهده می‌شود (شکل ۲-۲۷). کشورهای دارای منابع طبیعی قطره، عربستان و آذربایجان کمترین سه‌م را در صنایع تولید مصنوعات و کشورهای شرق آسیا؛ مالزی، اندونزی و ویتنام بیشترین سه‌م را دارند.



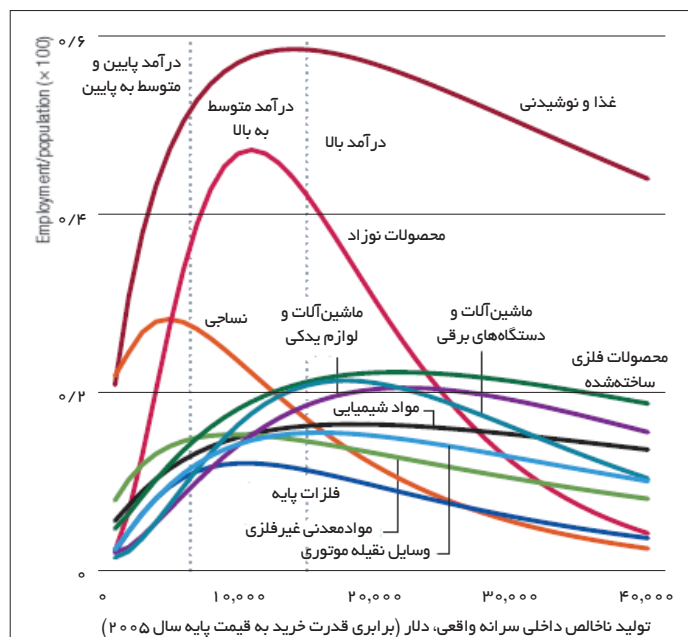
▲ شکل ۲-۲۷ - رابطه رشد اقتصاد و سه‌م ارزش افزوده صنایع تولید مصنوعات برای کشورهای منتخب

در مقایسه ظرفیت تولید و صادرات برای کشورهای منتخب گزارش از طریق تطبیق داده‌های سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۲۰ با یکدیگر، نتایج در شکل ۲-۲۸ قابل مشاهده است. در این نمودار هر چه روند زمانی یک کشور، به خط ۴۵ درجه نزدیک‌تر باشد، به معنی تعادل بیشتر میان تولید برای تقاضای داخلی و تولید برای بازار خارجی است. با حرکت به سمت پایین خط ۴۵ درجه، تولید در صنایع تولید مصنوعات بیشتر با هدف صادرات صورت گرفته است و برعکس. ویتنام بیشترین تغییر را در میان کشورهای مورد بررسی نشان می‌دهد که این تغییر ناشی از افزایش تقاضای خارجی برای محصولات تولیدشده در این کشور بوده است. سهم تولید برای داخل مکزیک در طول این سال‌ها کاهش یافته اما تولید صادرات محور افزایش قابل توجهی را نشان می‌دهد. در نمودار عدد ۰۸ نشانگر جایگاه در سال ۲۰۰۸ و عدد ۲۰ بیانگر جایگاه جدید در سال ۲۰۲۰ است.



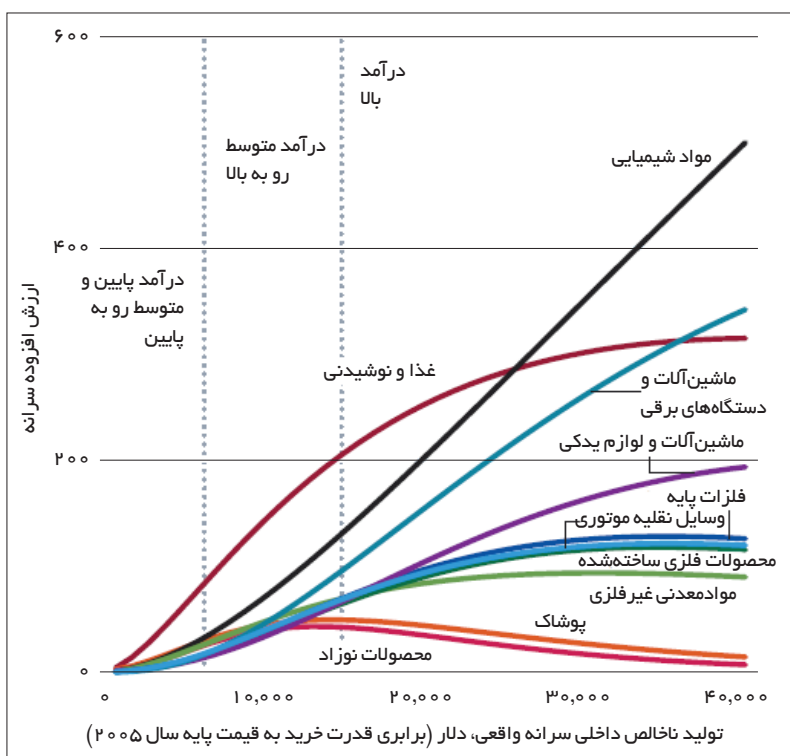
▲ شکل ۲-۲۸- ظرفیت تولید و صادرات برای کشورهای منتخب

مرور روند اشتغال برای صنایع مختلف در درآمدهای مختلف سرانه کشورها (شکل ۲-۲۹) نشان می‌دهد صنعت غذایی بیشترین سهم را در اشتغال کشورها در درآمدهای سرانه مختلف دارد. اشتغال در صنایع فلزات پایه، صنایع معدنی غیرفلزی، نساجی و پوشاک تا سطح درآمد هفت هزار دلار فزاینده است و اشتغال سایر صنایع نیز تا سطح درآمد ۱۵ هزار دلار افزایش می‌یابد و پس از آن تغییراتی در این روند رخ می‌دهد که نشانگر چرایی تغییر در برخی سیاست‌های صنعتی در کشورهاست. اشتغال در صنایع کاربر پوشاک و نساجی بیشترین اثرپذیری را از تغییرات درآمد سرانه از خود نشان می‌دهد. همچنین اشتغال در صنایع خودرو و شیمیایی در سطوح بالای درآمد سرانه تقریباً ثابت است، اما در صنعت الکترونیک کاهش می‌یابد.



▲ شکل ۲-۲۹- اشتغال در صنایع در درآمدهای سرانه مختلف طی بازه زمانی ۱۹۶۳ تا ۲۰۰۷ در ۷۴ کشور - منبع: یونیدو، ۲۰۱۲

ارزش افزوده سرانه صنایع بر حسب درآمد سرانه (که براساس برابری قدرت خرید به قیمت ثابت سال ۲۰۰۵ محاسبه شده است) نشان می‌دهد (شکل ۲-۳۰) رشد ارزش افزوده در صنایع کاربر از درآمدهای سرانه پایین آغاز می‌شود، اما در صنایع سرمایه‌بر رشد ارزش افزوده از درآمد حدود هشت هزار دلار شروع می‌شود. در میان صنایع کاربر، فقط صنعت غذایی ارزش افزوده سرانه خود را در درآمدهای سرانه بالا حفظ می‌کند. ارزش افزوده سرانه صنایع با تکنولوژی متوسط (فلزی و غیر فلزی) با ورود به درآمدهای سرانه بالا کاهش قابل توجهی می‌یابد، اما در صنایع با تکنولوژی پیشرفته شیمیایی و الکتریکی این موضوع افزایش می‌یابد. رشد ارزش افزوده از درآمدهای سرانه بالا برای بسیاری از صنایع شتاب می‌گیرد.



▲ شکل ۲-۳۰- ارزش افزوده صنایع در درآمدهای سرانه مختلف طی بازه زمانی ۱۹۶۳ تا ۲۰۰۷ در ۷۴ کشور - منبع: یونیدو، ۲۰۱۲

## ● ۲-۵- جمع‌بندی

سیاست صنعتی در ذات خود و در مصادیق تاریخی خود مفهومی است محل مناقشه، از این جهت که همزمان و به اتکای آن می‌توان هر دخالتی از سوی دولت در صنعت را جایز دانست و از جهت دیگر می‌توان بر آن اساس دخالت صنعتی دولت را محدود و نقش اصلی را به تحولات درونزای بازار واگذار کرد. انتظار عمومی از سیاست صنعتی در کشور نیز از گذشته تا حال چنین بوده است که ابتدا باید رشته‌فعالیت‌های صنعتی هدف و اولویت‌دار را مشخص کرد و بعد از آن منابع عمومی و حمایت‌های یارانه‌ای و تجاری را متوجه این اهداف صنعتی کرد. این روش کار البته در بدو امر ساده و کاربردی جلوه می‌کند و در پیشینه توسعه صنعتی کشور نیز این رویکرد بیشتر بر برنامه‌ها و اسناد سیاستی حاکم بوده است. اما در ارزیابی عملکرد صنعت داخل و در تجارب سایرین می‌توان به روشنی دریافت که این رویکرد به تدریج با چالش مواجه شده و در صنعت ایران نیز با مختصات ویژه‌ای که در حوزه‌های اقتصادی و مدیریتی دارد، بارها با خطا و ناکامی روبه‌رو شده است.

در سلسله گزارش‌های پژوهشی پشتیبان این نوشتار، مشاهده شد که سیاست صنعتی در نهایت بی‌انتهای شرح ماموریت دولت در امر توسعه صنعتی است که در آن اهداف و اقدامات خود را بر می‌شمارد و به اقدامات و اهداف بخش خصوصی متعرض نمی‌شود. دولت ویتنام طی سال‌هایی از دوره توسعه تعداد بنگاه‌های دولتی را از ۱۲۰۰ به ۵۰۰ عدد کاهش داد؛ گرچه شرایط محیطی را برای تغییرات ساختاری آماده کرده بود، اما بخش خصوصی را مکلف نکرد؛ هزینه‌های این کوچک‌سازی‌ها را متحمل شود، بلکه در هر مقطعی به تناسب در ایجاد ثبات اقتصاد کلان و رفع چالش‌ها به صورت همزمان اقدام کرد و باعث شد بخش خصوصی براساس انگیزه‌های داخلی و محاسبات صرفه و زیان خود به جریان رشد اقتصاد بپیوندد تا با افزایش اندازه بخش خصوصی، بخش دولتی به‌طور نسبی کوچک شود.

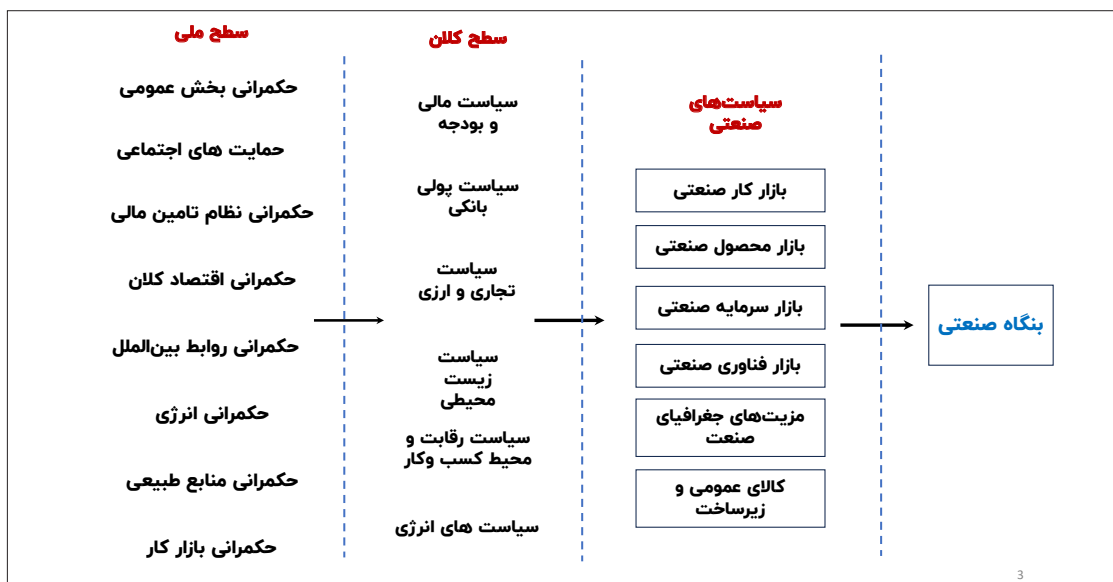
لازم است ابتدا دولت حیطه مداخلات صنعتی خود را در پنج بازار سرمایه، کار، محصول، فناوری و البته جانمایی و نواحی صنعتی اعلام کند. در این سطح هنوز محتوای سیاست‌ها مطرح نیست، بلکه ابتدا طبقه‌بندی و سطوح سیاستی نیازمند تبیین دقیق است.



مداخلات صنعتی باید در سطح بالاتر از حوزه صنعت ابتدا با سیاست‌های کلان اقتصادی از جمله مدیریت کسری‌های دوقلو (ناشی از سیاست‌های تجاری و ناشی از سیاست‌های مالی دولت)، سیاست‌های ارزی، کنترل تورم و نرخ‌های رقابتی سود و بازده، هم‌راستا شده باشد. بروز بی‌ثباتی نرخ ارز و در نتیجه اقتصاد کلان به خاطر به کارگیری سیاست‌های سنتی جایگزینی واردات، از بارزترین مثال‌های این تعامل دوجانبه بوده است.

سیاست‌های صنعتی بر مولفه‌هایی در سطح ملی تاثیر دوجانبه بر جای می‌گذارد؛ یعنی گرچه ملاحظات ناشی از چالش‌های اجتماعی، مسائل آب‌وهوا، شرایط و سازوکار توزیع درآمد، تاب‌آوری اقتصادی و امنیت نظامی، جهت‌گیری‌های یک سیاست صنعتی در یک جامعه را شکل می‌دهند، اما اثرات بلندمدت سیاست‌های صنعتی نیز بر ملاحظات برشمرده موثر خواهند بود. در یک نظام صنعتی حمایت‌شده در برابر رقابت داخلی و خارجی، بهره‌مند از تسهیلات ارزان از محل پس‌انداز خانوار و زیر پوشش یارانه‌های گسترده در نهاده‌ها و به قیمت تخریب محیط زیست، ترکیبی از صنایع سرمایه‌بر، رانتی و مبتنی بر منابع طبیعی شکل خواهد گرفت که از یک سو سرمایه‌های طبیعی را به‌عنوان آخرین انباره سرمایه ملی مصرف خواهد کرد و از سوی دیگر چنان عدم توازن بین بازده کار و سرمایه و در نتیجه توزیع درآمدها ایجاد می‌کند که اساساً نیروی کار صنعتی از منافع صنعتی شدن بی‌بهره می‌ماند، در نتیجه حتی در یک طراحی منصفانه برای صنعتی شدن نیز اراده و باور عمومی از پیش با یک رویکرد منفی به برنامه‌ها روبه‌رو می‌شود و آن را معادل توزیع سری جدیدی از رانت تعبیر خواهد کرد.

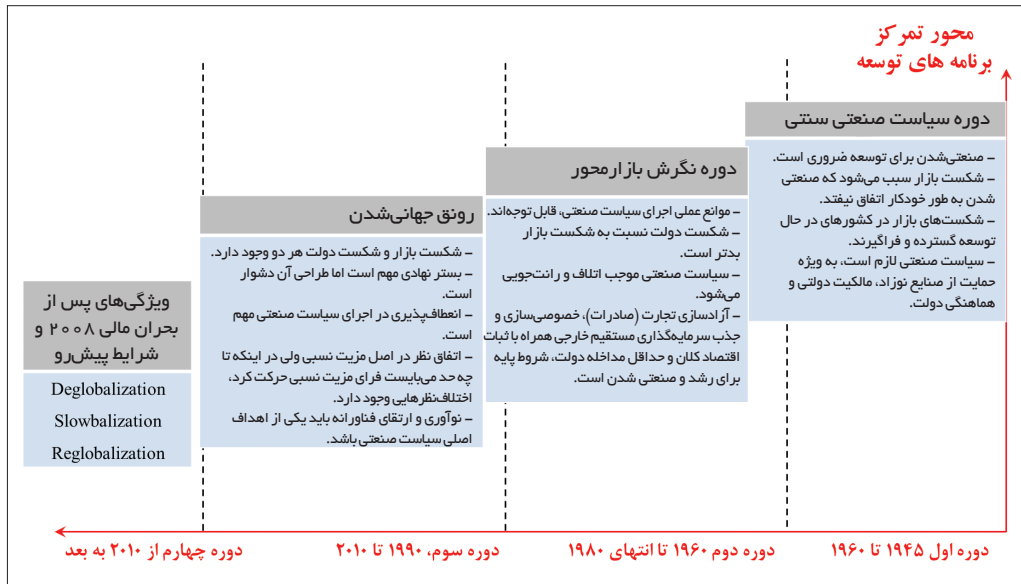
شکل ۲-۳۱ لایه‌های مختلف موثر بر عملکرد صنعتی یک کشور را به نمایش گذاشته است. این لایه‌ها به صورت متداخل با یکدیگر در تعامل هستند و در نهایت اثر خود را بر بازارهای مختلف بخش صنعت نمایان می‌کنند. محتوای سیاست‌ها ناظر بر بازارهای پنج‌گانه صنعتی باید با شناخت اثر این لایه‌ها تنظیم شوند.



▲ شکل ۲-۳۱ - لایه‌های مختلف موثر بر عملکرد صنعتی یک کشور

در بررسی‌ها می‌توان دریافت که اول، برنامه توسعه صنعتی یک کشور با درک مناسب از شرایط زمانی و تحولات بین‌المللی و در نتیجه تعاملات بین این لایه‌های مختلف و دوم، بسته به کیفیت کارشناسی و واقع‌بینی سیاستی موجب این شده است که روند صنعتی شدن در یک کشور مهیا باشد یا کند یا متوقف گردد. در بیشتر کشورها یک چرخه و الگوی تکرارشونده قابل ردیابی است و آن اینکه در هر مقطع زمانی از تدوین برنامه‌ها، دستاوردهای سیاست‌های دوره قبل به صورت ماندگار محافظت شده است و دیگر اینکه روند انباشت تجارب برای بهره‌برداری در دور بعد اقدامات توسعه‌ای مختل نشده است.

روند توجه و تمرکز برنامه‌های توسعه در طول زمان در میان لایه‌های برشمرده نیز جابه‌جا شده است. برنامه‌های توسعه صنعتی ابتدا از سطح دغدغه‌های ملی و موانع کلان عبور کرده‌اند و پس از آن، در سطح تکامل‌یافته خود بیشتر ناظر بر مسائل بازارهای صنعتی و به سطح هماهنگی‌های داخل بخش متوجه شده‌اند. اختلافات بنیادی که بر صنعت موثر بوده‌اند، طی دهه‌های گذشته به‌نحوی در داخل کشورها حل و فصل شده و اجماع لازم در سطح ملی و کلان شکل گرفته است (شکل ۲-۳۲).



▲ شکل ۲-۳۲- روند توجه و تمرکز برنامه‌های توسعه در طول زمان بین لایه‌های موثر بر عملکرد صنعتی

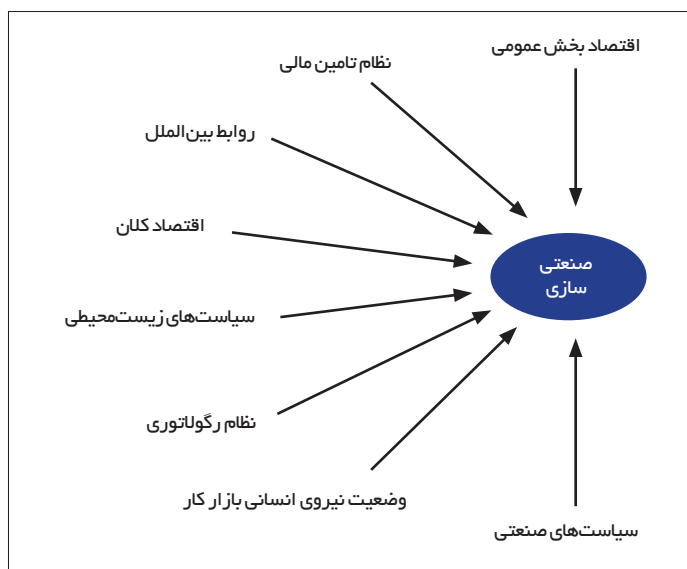
مرور سوابق توسعه صنعتی نشان می‌دهد در کشورهای موفق در نهایت این ترکیب و ابزارها در سیاست افقی و عمودی از سطح اقتصاد کلان تا سطح پنج بازار موضوع صنعت (بخش اول این نوشتار) تا سطح میان‌بنگاهی، یک استراتژی صنعتی را شکل داده است. صرف نظر از اینکه یک کشور در مقطعی از زمان به توسعه صادرات روی آورده یا به جایگزینی واردات پرداخته است، مشاهده می‌شود که حتی در انتخاب میان این دو رویکرد، بسته‌های سیاستی عمودی و افقی طوری هماهنگ و متناسب طراحی شده است که عامل تضعیف یا خنثی‌سازی یکدیگر نباشند. نمی‌توان در یک رویکرد جایگزینی واردات، نرخ ارز را به نحوی مدیریت کرد که در حال واردات کالای صنعتی از تولید داخلی ارزان‌تر باشد یا در نظام تعرفه‌ها بدون امکان مقابله با دوپینگ از سوی رقبای صنایع داخلی را در معرض رقابت‌های مصنوعی قرار داد (هند). تنظیم حدود و ثغور مداخلات انتخابی یا عمودی در سیاست‌های صنعتی کشورها نیز با افت‌وخیزهایی همراه بوده است.

در ویتنام به‌عنوان یکی از موارد اخیر توفیق در روند صنعتی شدن مشاهده می‌شود که سطوح سیاستی در طول زمان چطور تغییر کرده، موارد به مرور زمان چطور حل و فصل شده و کدام اقدامات بسته به تحولات محیطی مورد بازنگری قرار گرفته است. بنابراین رفت و برگشت بین لایه‌های ملی، کلان و صنعت در جهتی که مسیر صنعتی شدن را تسهیل کند، مورد توجه است (شکل ۲-۳۳).



▲ شکل ۲-۳۳- سیاست‌های اقتصادی ویتنام

مرور برنامه کشورها نشان می‌دهد این اسناد غیر از ذکر فهرست نیازمندی‌های بخشی است. کمتر موردی یافت می‌شود که برنامه توسعه صنعتی فهرستی از نارسایی‌ها و گلبه‌ها و انتظارات باشد. بنابراین برای طراحی سیاست صنعتی یکسری پرسش اساسی در سطح کل صنعت در ابتدا بررسی شده و در نتیجه آن از وضعیت صنعت ارزیابی به دست می‌آید. در عین حال، شاخص و شرایط هدف نیز تا حدی مشخص می‌شود. با اینکه شروع تدوین برنامه در نوع خود مبتنی بر تعدادی پیش‌فرض است، اما پیش‌نویس سیاستی به تعیین ابزار برای تحقق اهداف در حوزه‌های صنعتی بنا به دلخواه و صلاحدید وارد نمی‌شود بلکه در تدوین سیاست صنعتی باید دو قید اصلی لحاظ شود: اول قیود ناشی از تئوری مداخله دولت در اقتصاد، به این معنی که در طراحی سیاست صنعتی باید تشخیص داد که ورود دولت مستند به موارد شکست بازار، به کدام حوزه مجاز است و باید دائم مراقبت کرد که مداخله برای رفع شکست بازار از آن سو موجب بروز شکست دولت نشود. دوم، قید ناشی از لزوم هماهنگی در کلان به این تعبیر که چون سیاست صنعتی تنها سیاست موثر بر حوزه صنعت نیست، و مجموعه‌ای از سایر سیاست‌های مرتبط با یکدیگر نیز مطرح هستند که «برهمکنش» دارند، بنابراین سیاست صنعتی نمی‌تواند در غیاب این مجموعه نه تدوین شود و نه در صورت تدوین، موثر واقع شود و چه بسا سایر سیاست‌های کلان و هم‌تراز نیز به همان میزان سیاست صنعتی، بلکه بیشتر اثرگذار هستند. براساس ادبیات رایج باید گفت که مداخلات دولت در بازارهای صنعتی، خود به دو دسته عمودی و افقی تقسیم‌بندی می‌شود. سیاست‌های عمودی موید دخالت‌های انتخابی دولت‌ها در سطح صنعت و بنگاه است. بخشودگی مالیاتی در بازار محصول، نرخ‌های دستوری تسهیلات در بازار سرمایه برای یک صنعت هدف، الزام به خرید بخش عمومی از تولید داخل در تعدادی از محصولات منتخب صنعتی، از نمونه‌های بارز سیاست‌های عمودی است. اساساً سیاست‌های عمودی صنعتی بر «انتخاب» گروه هدف برای «اعطای» یکسری مزیت‌های ویژه از محل منابع و منافع عمومی است. اینکه انتخاب گروه هدف براساس چه منطقی بوده و اعطای مزیت‌های ویژه چقدر هزینه و منفعت داشته‌اند، به تعداد تجربه کشورها متنوع است. گرچه با آشکار شدن برخی نارسایی‌ها و ناکامی‌های پرهزینه، این گونه مداخله‌ها در گذر زمان کمتر به کار گرفته شد اما این اواخر و شکل بارزی در بازار فناوری و نوآوری و بازار محصولات پیشرفته که از اصلی‌ترین موضوعات رقابت بین کشورهای صنعتی و تازه‌صنعتی شده است، مواردی از احیای مجدد سیاست‌های عمودی به چشم می‌خورد. سیاست افقی خود از مفهوم «شکست بازار» استخراج و در طیف گایی خود از بحث‌های نهادگرایی مستفاد می‌شود و در سطوح ملی و کلان بیشتر مصداق می‌یابد. اساساً دخالت دولت در اقتصاد و تبع آن در صنعت، بر مبنای مفاهیم و تئوری اصطلاحاً «شکست بازار»<sup>۱</sup> تعریف می‌شود. برابر این مفهوم، به نظر می‌رسد ایجاد و تولید بخشی از کالاها و خدمات که به آنها کالای عمومی اطلاق می‌شود، صرفاً براساس انگیزه‌های تجاری بخش خصوصی به دست نمی‌آید. مشکلات دیگری هم مطرح است که از دخالت دولت‌ها ناشی می‌شود و با عنوان «شکست دولت»<sup>۲</sup> بروز می‌کند. دولت‌ها گرچه در تلاش هستند تا باعث رونق اقتصاد و رشد صنعت باشند، اما در ایفای نقش خود با محدودیت‌های ذاتی و متعددی مواجه می‌شوند. فقدان دیوان سالاری منسجم و چابک که در نتیجه آن اجزای دولت به صورت پراکنده و ناسازگار با یکدیگر تصمیم گرفته و عمل می‌کنند، اثرپذیری از اقدامات گروه‌های ذی‌نفع و صنایع خاص در جهت‌دهی تصمیمات و سیاست‌ها، علاقه‌مندی سیاست‌گذاران به دستاوردهای کوتاه‌مدت صنعتی از جمله مصادیق تکرار شونده‌ای هستند که به خاطر آن از اعطای نقش نامحدود و وظایف گسترده به دولت‌ها برای امر توسعه صنعتی به صورت محتاطانه و عامدانه اجتناب می‌شود. در یک سیاست صنعتی مطلوب هر دو مولفه شکست بازار و شکست دولت منظور شده و باید تعدیل شوند، در غیر این صورت دولت می‌تواند عامل عدم تعادل در بازارهای صنعتی باشد. شکل زیر در تطبیق با اقتصاد ایران، مهم‌ترین اجزای سیاستی موثر بر روند صنعتی شدن یک کشور را به نمایش گذاشته است.



▲ شکل ۲-۳۴- اجزای مختلف صنعتی‌شدن

1- Market Failure  
2- Government Failure

در سیاست‌های ناظر بر اقتصاد بخش عمومی وظایف دولت‌ها عبارت است از توسعه به‌موقع زیرساخت‌ها، تامین انرژی و ارتباطات شبکه‌هایی مانند راه‌ها و مخابرات که باعث افزایش تولید صنعتی هستند و ناگفته مشخص است که اینها در گرو هماهنگی (Coordination) و همکاری بین وزارخانه‌ها و دستگاه‌های متعدد دولتی است. نقش دولت در احداث زیرساخت‌های فیزیکی و بزرگ‌مقیاس شبکه دیتا، برق، راه‌آهن، بنادر و گمرکات تا زیرساخت‌های نرم مانند توجه به مسائل زیست‌محیطی، تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و حقوق مالکیت، تدوین قوانین و مقررات ناظر بر رقابت، تعیین قواعد تجارت خارجی، تنظیم مناسبات منطقه‌ای و بین‌کشوری،... از جمله مواردی هستند که بیشتر در کشورهای در حال توسعه و از منظر شکست بازار توجیه می‌شوند. البته روزبه‌روز و به اتکالی گسترش مشارکت‌های عمومی، خصوصی این سطح از دخالت دولت حداقل در محدوده زیرساخت‌های فیزیکی رو به کاهش است.

در سیاست‌های ناظر بر نظام تامین مالی، مرور سوابق حاکی است که دو مولفه ایجاد دسترسی به منابع داخلی و بین‌المللی و ارتقای کارایی در نظام بانکی و سرمایه اصلی‌ترین ملاحظات توسعه صنعتی به‌شمار می‌روند. در هر حال و در هر کشوری مبنای توسعه بر «تابع تولید» متشکل از نیروی کار و سرمایه و فناوری تولید و بهره‌وری عوامل استوار است و برای آنکه تولید صنعتی از مرحله قبل به مرحله‌ای فراتر جهش یابد، باید مولفه‌های تابع تولید افزایش یابند. در تجهیز سرمایه دولت‌ها تحت سیاست‌های عمودی به سه دسته منابع اقبال دارند؛ صندوق‌های سرمایه‌گذاری با کنترل ریسک‌پذیری آنها از محل منابع عمومی و پس‌اندازهای مردمی بانک‌های توسعه‌ای داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی سرمایه‌گذاری خارجی از طیف روش‌های M&A تا ایجاد.

در حوزه تنظیم روابط بین‌الملل، کشورهای در حال توسعه صنعتی سه هدف عمده را دائم مدنظر قرار داده‌اند اول حفظ و تسهیل دسترسی صنعت داخل به بازار جهانی به‌ویژه به لحاظ تجارت، دوم، حفظ و تسهیل دسترسی به منابع بین‌المللی اعم از منابع مالی و سرمایه تا مواد استراتژیک و سوم، حفظ و تسهیل دسترسی صنعت داخل به فناوری‌ها و تکنولوژی‌های مدرن و به‌روز برای حفظ رقابت‌پذیری.

در حوزه اقتصاد کلان، آنچه امروز در مبحث مدیریت اقتصاد کلان در کشورها مشاهده می‌شود از مرحله بی‌برنامگی برای مواجهه با مسائل ناشی از ناترازی‌های داخلی و درون‌زا عبور کرده است. سیاست‌های کلان برای مواجهه با نسل جدیدی از عوامل برون‌زای بین‌المللی در حال تبیین است. بروز شوک ناشی از همه‌گیری کووید، گرم شدن کره زمین، گسترش بی‌سابقه تنش‌های سیاسی، نظامی و پیش‌بینی احتمال بروز اتفاقات ناشناخته به محور تجهیز سیاستی برای ثبات اقتصاد کلان کشورها بدل شده‌اند.

در حوزه سیاست‌های زیست‌محیطی کشورها پیوسته قیود جدید را رصد می‌کنند و در برنامه صنعتی خود چشم‌انداز تحولات را در سایه مسائل اقلیمی تبیین می‌کنند تا همواره رقابت‌پذیری صنعتی خود را محافظت کنند.

در حوزه نظام رگولاتوری ناظر بر بخش صنعت نقش دولت‌ها به‌خصوص از منظر سیاست‌های افقی به مرور تقویت شده است. سیاست‌های افقی شامل آن دسته از سیاست‌های عمومی و غیرانتخابی دولت‌هاست که به بهبود و تسهیل شرایط عمومی صنعتی شدن می‌انجامد. سیاست‌های افقی همان‌طور که از نام آن بر می‌آید مانند مقررات ناظر بر فناوری‌ها و کاهش هزینه‌های بهره‌مندی از فناوری‌های جدید و ارتقای نوآوری نزد بنگاه‌ها، معمولاً همه‌شمول است. به‌طور مشخص از میان اسناد می‌توان دریافت که سیاست‌های صنعتی افقی در سطح صنعت در توجه به این پدیده نوین به توانمندسازی صنایع متناسب با تحولات فناوری، کاهش هزینه‌ها و موانع ساختاری در صنعت برای به‌کارگیری فناوری‌های نوین و در تغییرات اشتغال صنعتی ناشی از تحولات فناوری به نفع و سمت حفظ رقابت صنعتی تبیین شده‌اند. سیاست‌های افقی بیشترین وزن را در اسناد سیاست‌های صنعتی و مهم‌ترین نقش را در تجارب کشورها ایفا کرده‌اند.

در حوزه سیاست‌های صنعتی سه محور مشترک در برنامه‌های توسعه و در بیشتر بررسی‌های تطبیقی قابل مشاهده است. اول، سیاست‌های مربوط به فناوری و تکنولوژی: ضروری است در استنباط از این سری از مطالعات به اهمیت انقلاب فناوری مبتنی بر هوش مصنوعی و دیجیتالی شدن به‌عنوان یک مولفه بسیار مهم در طراحی سیاست‌ها اشاره شود. در دهه دوم قرن جدید، جهان با یکی از مهم‌ترین تحولات صنعتی مواجه شده است که هنوز در دوره طلایی جهانی شدن قرار نگرفته بود. دامنه و عمق انقلاب فناوری موسوم به انقلاب چهارم صنعتی به قدری گسترده است که کشورها هنوز در احاطه آن بوده و از شناخت و پیش‌بینی آن ناتوان هستند. از این‌رو چنین پدیده بی‌نظیری که گویا از اختراع ماشین بخار و ابداع اینترنت نیز مهم‌تر ارزیابی می‌شود باعث شده تا نقش دولت‌ها در سیاست‌ها پررنگ شود. قبلاً نیز در اواخر قرن بیستم سیاست صنعتی کشورها بیشتر به‌منابه سیاست ارتقای فناوری و رشد بهره‌وری قابل تعبیر بود، زیرا همیشه شکست بازار در حوزه فناوری جدی به نظر می‌رسید. در این شرایط جدید ناتوانی بازار در مواجهه با تحولات انقلاب چهارم بیش از پیش مشهود شده است. سرعت به قدری است که عدم تقارن اطلاعاتی سبب خطرهای استراتژیک برای صنایع کشورها شده است. احتمال حاکمیت استانداردهای ته‌جمی در این فناوری‌ها از سوی رقبا و اثر آن بر کاهش رقابت‌پذیری صنایع کشورها و ناتوانی داخل در شناخت این تحول، چه آنکه در تطبیق با آن به قدری اهمیت دارد که نقش دولت‌ها در این اوقات انتقالی تعیین‌کننده شده است. بدون شک فناوری و نوآوری دارای بیشترین سرریز به صنعت و مهم‌ترین اثر جانبی در افزایش بهره‌وری تولید صنعتی است (مانند شاخص‌های صادرات فناورانه و سهم تولید متکی به فناوری). دوم، سیاست‌های مربوط به بنگاه‌های کوچک و متوسط: در کشورهای متعددی می‌توان دریافت که نقش این دسته از بنگاه‌ها در تولید و اشتغال صنعتی بسیار تعیین‌کننده است. دولت‌ها در برابر تحولات این بخش کاملاً هوشیار هستند و در مجموع در سیاست‌ها منافع این رده از بنگاه‌های صنعتی را مدنظر دارند. منتهی اگر اخیراً ابزار حمایتی در اسناد مطرح می‌شود در نفی اصالت رقابت‌پذیری و اولویت تخصیص بازار نیستند و همه جا دولت‌ها بر پایبندی بر این اصول تردید نمی‌کنند.

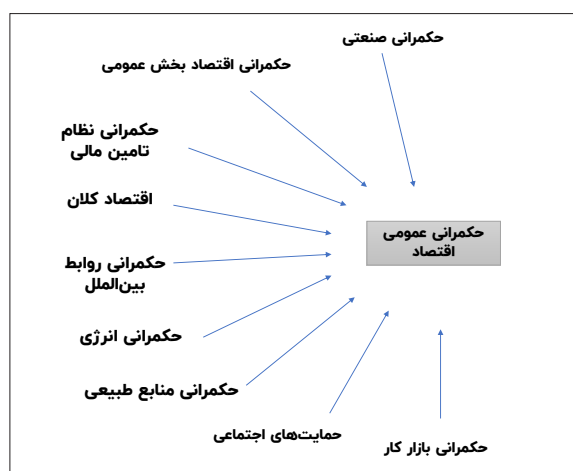
اما در وضعیتی که سیاست‌های صنعتی برخی رقبای بین‌المللی جنبه تهاجمی پیدا کرده و تاحدی از جنبه‌های همکارانه سابق فاصله گرفته شده است، کشورها سیاست حمایتی شفافی را برای حفاظت از توان رقابت‌پذیری خود در پیش گرفته‌اند و نه حمایت برای انحصار داخلی. یعنی کماکان اصل بر رقابت است و چون برخی شرکا و رقبای اقتصادی در بعضی از حوزه‌ها اقدامات غیررقابتی به کار بسته‌اند مقابله به‌مثل آغاز شده است. سوم، سیاست‌های مربوط به جایگاه در زنجیره ارزش جهانی: ضرورت حصول به اصل اقتصاد مقیاس در حداقل‌سازی هزینه‌های تولید صنعتی توجه به بازارهای خارجی را ناگزیر می‌کند، از این‌رو در توسعه صادرات، فقط به ظرفیت بازار داخل تکیه نمی‌شود و دستیابی به بازارهای صادراتی عامل پایداری و سودآوری صنعت به‌شمار می‌آید. در این رویکرد است که پیوستن به زنجیره ارزش جهانی اهمیت پیدا می‌کند. با بررسی میزان مشارکت کشورها با سطوح درآمدی مختلف در زنجیره ارزش جهانی، مشخص می‌شود که طی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۷ بیشترین کاهش در زنجیره‌ها در سوی کشورهای با درآمد پایین و متوسط رخ داده است، در مقابل مشارکت کشورهای ثروتمند و برخوردار در زنجیره ارزش جهانی در این دوره افزایش یافته است. این مشاهده خود، فرضیه کاهش مشارکت جهانی ناشی از کاهش واردات کالاهای واسطه‌ای به کشورهای در حال توسعه به‌ویژه کاهش به چین را تأیید می‌کند.

# فصل سوم

## حکمرانی اقتصادی ایران از منظر توسعه صنعتی

### ● مقدمه

یکی از مهم‌ترین نتایج فصل دوم آن بود که نشان داد کدام عوامل، نقش اصلی و تعیین‌کننده در موفقیت بلندمدت یک نظام اقتصادی، به ویژه، کشورهای در حال توسعه، ایفا می‌کنند. مجموعه این عوامل را ذیل عنوان «حکمرانی اقتصادی» در زمینه‌های مختلف به‌عنوان پررنگ‌ترین و مهم‌ترین مولفه تعریف و در این بخش بررسی می‌کنیم. رشد اقتصادی یک متغیر اقتصاد کلان است که اجزای آن در سطح خرد، در بنگاه‌های اقتصادی شکل می‌گیرد. از این رو این واحدهای تولیدی هستند که از میان گزینه‌های مختلف، تصمیم می‌گیرند که از طریق ارتقای تکنولوژی و سرمایه‌گذاری جدید، فعالیت‌های خود را توسعه دهند. اما این سیاست‌های اقتصادی است که به انگیزه‌ها شکل می‌دهد و باعث می‌شود که در یک نظام اقتصادی، بنگاه‌های اقتصادی با تحرک بالا همراه با بهره‌وری مناسب به‌طور پیوسته در تکاپوی بهبود کمی و کیفی محصولات خود باشند و در نظام اقتصادی دیگر، صاحبان سرمایه، برای فعال کردن منابع خود در افزایش تولید، با موانع متعدد مواجه‌اند و ترجیح می‌دهند یا سرمایه‌های خود را از کشور خارج کنند یا آن را به‌صورت دارایی‌های غیرمولد نگهداری کنند.



▲ شکل ۳-۱ - حکمرانی اقتصادی

همان‌طور که در شکل ۳-۱ مشهود است، نظام حکمرانی خود از اجزای بسیار متنوعی تشکیل شده است که در سه بخش کلی دسته‌بندی می‌شود. بخش اول «تسهیلگری عمومی» است که به‌عنوان «مقدمات ضروری» یا «شروط لازم» (و البته نه کافی) برای دستیابی به کمیت و کیفیت مناسب رشد اقتصادی مدنظر است. دولت در کنار ایفای نقش تسهیلگری عمومی، یک نقش مهم «محدودکنندگی» هم دارد که این محدودیت‌ها، در جهت جلوگیری از «بازتوزیع‌های مخرب بین‌نسلی» یا «بازتوزیع‌های ناعادلانه درون‌نسلی» اعمال می‌شود. بخش سوم کمک به تقویت بنگاه‌های صنعتی از طریق بهبود تکنولوژی، تقویت مشارکت در زنجیره ارزش و کمک به رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط به‌صورت انتخابی است که با هدف افزایش مقدار رشد یا تقویت‌کننده رشد از سوی نظام حکمرانی اعمال می‌شود. در ادامه هر بخش به تفصیل بررسی خواهد شد.

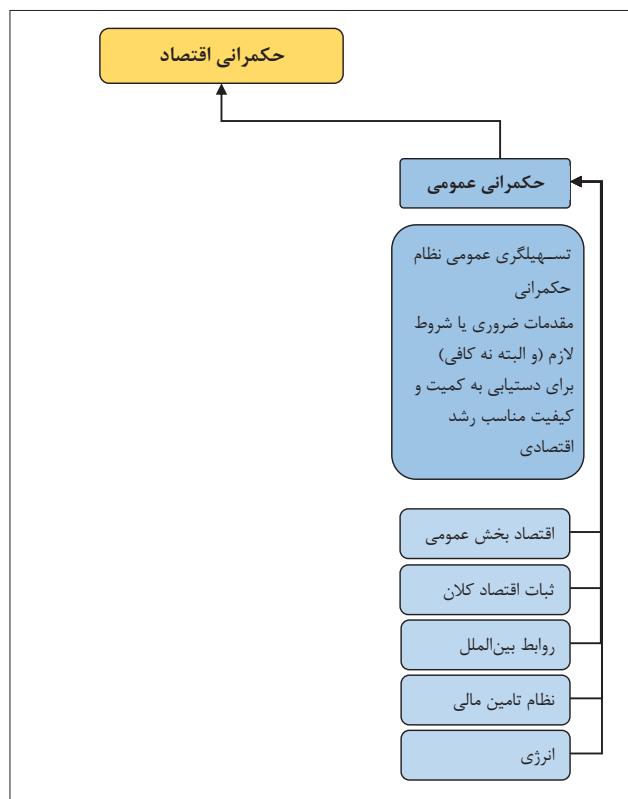
مجموعه‌ای از اجزا ذیل یک کارکرد مهم با عنوان «تسهیلگری عمومی» طبقه‌بندی می‌شوند. پنج کارکرد در این مجموعه قابل تعریف است. کارکرد اول، ایفای نقش نظام حکمرانی در اقتصاد بخش عمومی است. در این کارکرد، دو نقش را دولت ایفا می‌کند. نقش اول، عرضه کالای عمومی و نقش دوم ایجاد زیرساخت برای توسعه اقتصاد است. تامین امنیت، برقراری حقوق مالکیت، کاهش اصطکاک‌های اجتماعی، برقراری صلح و سایر موارد در زمره کالای عمومی قابل تعریف است و ایجاد زیرساخت‌ها مانند راه و بندر و راه‌آهن و غیره در حوزه زیرساخت‌ها قرار می‌گیرد. نیازی به توضیح نیست که این دو مولفه چقدر از نظر کاهش هزینه مبادله اهمیت دارند.

کارکرد دوم، ایجاد ثبات اقتصاد کلان و کاهش عدم قطعیت‌ها برای آحاد مردم است. بسیاری از عوامل مهم هستند که بر عملکرد آحاد اقتصاد تاثیر تعیین‌کننده دارند اما هیچ‌یک از آحاد اقتصادی به تنهایی قدرت و امکان تغییر یا تعیین آنها را ندارند و چنین امکانی منحصراً در اختیار نظام حکمرانی است. تورم و تغییرات نرخ ارز از جمله عوامل اقتصادی هستند که به‌طور مستقیم بر ثبات اقتصاد کلان و عدم قطعیت‌ها اثرگذارند. بنگاه‌های اقتصادی برای آنکه تصمیم بگیرند به پیش‌بینی با خطای پایین آینده نیاز دارند. فضای تورمی بالا همراه با نوسانات زیاد نرخ ارز، امکان پیش‌بینی سازنده را سلب می‌کند و از این طریق رشد اقتصاد را کاهش می‌دهد.

کارکرد سوم و بسیار مهم دیگر نظام حکمرانی، چگونگی تنظیم روابط خارجی و بهره‌گیری از امکانات و ظرفیت‌های موجود در اقتصاد جهانی است. تکنولوژی، منابع مالی بین‌المللی و بازار جهانی، سه عامل مهمی هستند که چنانچه از طریق تنظیم صحیح و معطوف به توسعه روابط خارجی، فعال شوند، می‌توانند همچون اکسیری عمل کنند که به بهره‌گیری مطلوب ظرفیت‌های داخلی منجر شوند و برعکس تنظیم نامناسب روابط خارجی می‌تواند جهان را به تهدیدی بزرگ برای توسعه کشور تبدیل کنند و نظام اقتصاد جهانی را به مرکزی برای وارد آوردن شوک‌های متعدد هزینه‌زا برای اقتصاد داخلی تبدیل کنند.

کارکرد چهارم، چگونگی کارکرد نهادهای مالی و ایفای نقش آنها در تامین مالی فعالیت‌های اقتصادی است. امروز در اکثر قریب به اتفاق کشورها، مسئله‌ای به نام تامین مالی به‌عنوان مانع بر سر راه انجام فعالیت‌های اقتصادی وجود ندارد. تامین مالی از دو جزء دسترسی و کفایت تشکیل شده است، به این معنی که هر بنگاه اقتصادی باید بتواند دسترسی کم‌هزینه به نهادهای مالی داشته باشد و به میزان موردنیاز از آن بهره‌مند شود. آخرین کارکرد در زیرمجموعه ایفای نقش تسهیلگری عمومی نظام حکمرانی، فراهم آوردن امنیت بلندمدت عرضه انرژی است. هرچند نظام بازار، انرژی را نیز همانند بقیه محصولات، در قالب قواعد خود تخصیص می‌دهد، اما از آنجاکه توزیع جغرافیایی منابع و ذخایر انرژی بسیار نامتوازن است، دولت‌ها برنامه‌های بلندمدتی را برای تامین مطمئن انرژی تهیه کرده و به قراردادهای بلندمدت تبدیل می‌کنند، به‌گونه‌ای که بنگاه‌های اقتصادی از دسترسی پایدار به انرژی موردنیاز نگرانی نداشته باشند.

پنج کارکرد گفته‌شده با عنوان «تسهیلگری عمومی نظام حکمرانی» را می‌توان به‌عنوان «مقدمات ضروری» یا «شروط لازم» (و البته نه کافی) برای دستیابی به کمیت و کیفیت مناسب رشد اقتصاد در نظر گرفت (شکل ۳-۲). اقتصادی که دولت در آن، کالای عمومی را با کیفیت و کمیت خوب ارائه می‌کند، می‌تواند به‌طور مستمر زیرساخت‌ها را حدود



▲ شکل ۳-۲ - حکمرانی عمومی

پنج درصد تولید ناخالص داخلی عرضه کند، تورم زیر پنج درصد و نوسانات بسیار محدود نرخ ارز دارد و می‌تواند با دنیا روابطی سازنده برقرار کند، به گونه‌ای که سرمایه‌گذاری مستقیم و غیرمستقیم خارجی بتواند فراهم شود، مبادله با بازار جهانی با حداقل هزینه امکان پذیر باشد و بنگاه‌های اقتصادی بتوانند از تکنولوژی خارجی بهره‌مند شوند و سرانجام دولت می‌تواند اطمینان کافی از در اختیار بودن بلندمدت انرژی را فراهم کند، از این قابلیت برخوردار است که بتواند کمیت رشد خوبی داشته باشد.

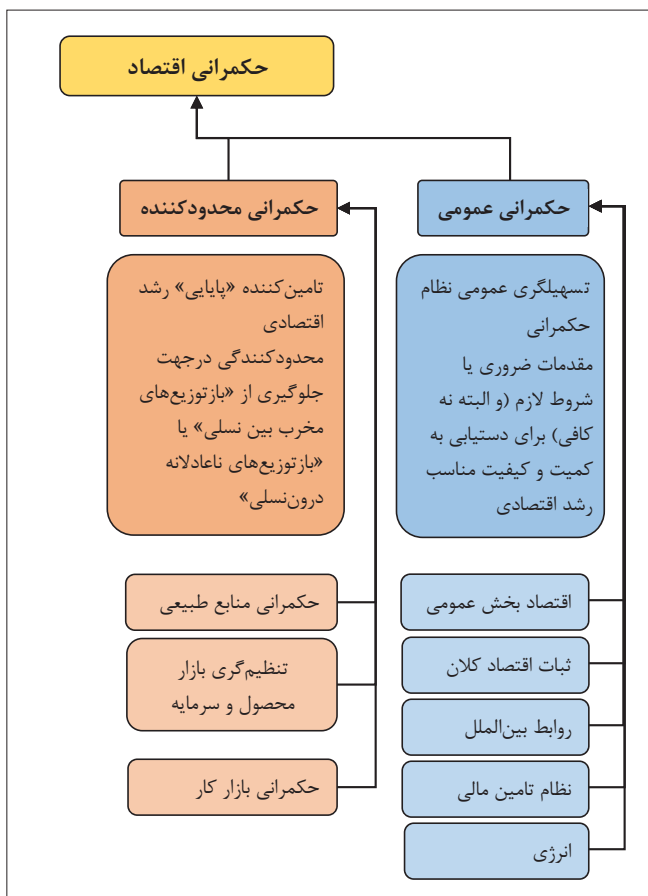
دولت با فراهم ساختن تسهیلات عمومی می‌تواند در فراهم آوردن شرایط مساعد برای رشد اقتصادی گام مهمی بردارد. اما نکته‌ای که نمی‌توان از آن غفلت کرد آن است که فعالیت بنگاه‌های اقتصادی، می‌تواند همراه با «اثرات خارجی»<sup>۱</sup> یا «تعارضات منافع»<sup>۲</sup> مهم و تعیین کننده درون نسلی یا بین نسلی باشد. عواملی که ذیل این سرفصل قرار می‌گیرند، حوزه‌هایی از وظایف نظام حکمرانی را شامل می‌شوند که عمدتاً، تامین کننده «پایایی» رشد اقتصادی هستند. اولین مولفه در این سرفصل، به ایفای نقش دولت در حفاظت از منابع طبیعی و ذخایر طبیعی تجدیدناپذیر مربوط می‌شود. دولت در اینجا به‌عنوان محدودکننده فعالان اقتصادی موجود، برای ایفای نقش تسهیلاتی فعالان اقتصادی آینده عمل می‌کند. ضعف در ایفای این نقش می‌تواند «تابودی سرزمینی» را در پی داشته باشد به گونه‌ای که امکان زیستی را در آن کشور دچار چالش کند. سرزمینی بدون جنگل، بدون مرتع، بدون ذخایر زیرزمینی آب، در «سطح زمین» با پدیده بیابان‌زایی و در «عمق زمین» با فرونشست‌های بزرگ خواهد بود که امکان زیست از آن سلب می‌شود. حکمرانی منابع طبیعی، وظیفه مهم دولت در کنترل اثرات خارجی فعالیت‌های اقتصادی و اثرات تخریبی آن بر منابع طبیعی است.

وجه دیگر نظام حکمرانی که همچنان در جهت اعمال محدودیت است، نظام تنظیم‌گری<sup>۳</sup> است که می‌توان آن را ذیل عنوان تعارض‌های منافع درون نسلی طبقه‌بندی کرد (شکل ۳-۳). وقتی یک بنگاه اقتصادی به‌صورت انحصاری یا شبه‌انحصاری فعالیت می‌کند، هزینه ورود به بازار را برای بنگاه‌های جدید افزایش می‌دهد و همین باعث

می‌شود که رفاه مصرف‌کننده تحت‌تاثیر چنین شرایط نابرابری تضعیف شود. دولت در بازار محصول و بازار سرمایه از طریق تنظیم‌گری، تلاش می‌کند این نابرابری را میان تولیدکننده و مصرف‌کننده کنترل کند. نظام تنظیم‌گری برای هر چه نزدیک‌تر شدن به شرایط رقابتی و استمرار رشد همراه با عدالت تلاش می‌کند. حوزه دیگری که خانوارها و بنگاه‌ها در تعارض منافع با یکدیگر قرار می‌گیرند، بازار کار است. بازار کار، بازاری پرچالش است که نحوه عمل دولت در آن، از حساسیت بالایی برخوردار است. در اینجا نیز دولت در نقش محدودکننده دو طرف عمل می‌کند که با عنوان سه‌جانبه‌گرایی معرفی می‌شود. نقش دیگر دولت در این زمینه، پایش و واکنش مناسب در زمینه مهاجرت است.

پس نتیجه می‌گیریم که دولت در کنار ایفای نقش تسهیلات عمومی، یک نقش مهم «محدودکنندگی» هم دارد که این محدودیت‌ها، در جهت جلوگیری از «بازتوزیع‌های مخرب بین‌نسلی» یا «بازتوزیع‌های ناعادلانه درون‌نسلی» اعمال می‌شود. استمرار رشد اقتصادی یا همان پایایی رشد به‌صورت تعیین‌کننده تحت‌تاثیر چگونگی ایفای نقش محدودکنندگی دولت قرار می‌گیرد.

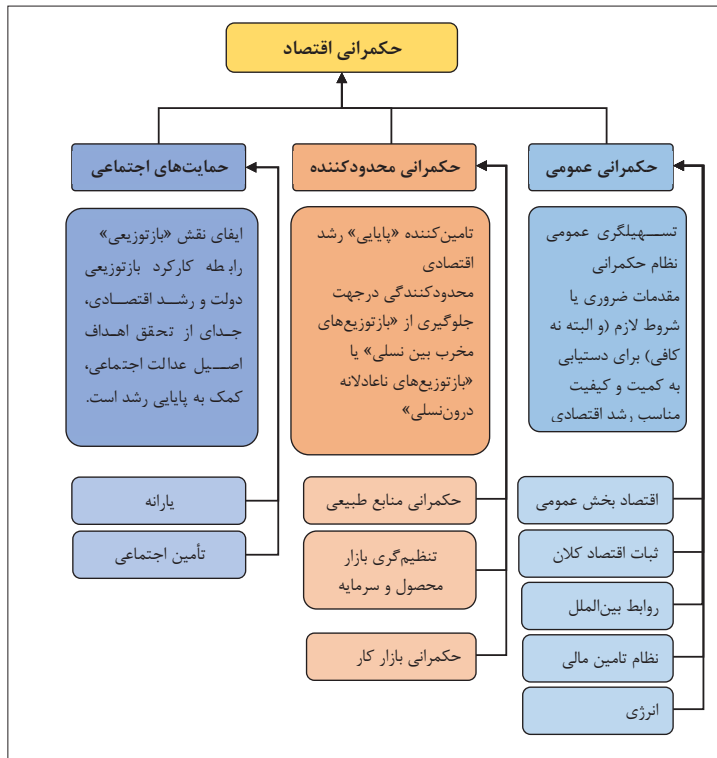
وجه دیگر که تکمیل‌کننده نقش محدودکنندگی نظام حکمرانی است، ایفای نقش «بازتوزیعی»<sup>۳</sup> آن است. توجه داشته باشیم که هرچند دولت در ایفای نقش محدودکنندگی، مانع از بازتوزیع‌های مخرب بین‌نسلی و بازتوزیع‌های ناعادلانه درون‌نسلی می‌شود، اما، خود از طریق دو سازوکار مالیاتی و تامین اجتماعی، از یک‌طرف منابع جمع‌آوری می‌کند و از طرف دیگر، آن را صرف کمک به تامین معیشت خانوارهایی می‌کند که سطح زندگی آنها، از استاندارد معینی پایین‌تر است (شکل ۳-۴). رابطه کارکرد



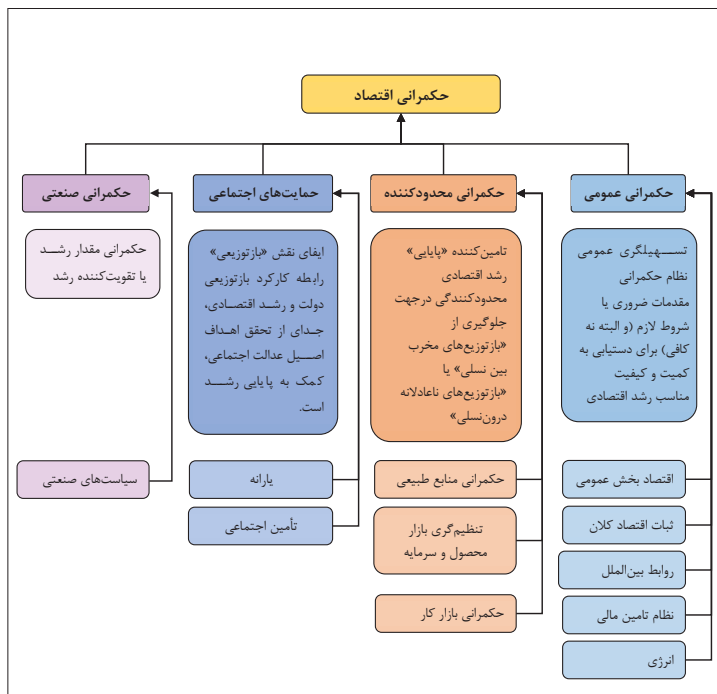
▲ شکل ۳-۳ - حکمرانی محدودکننده

1- Externality  
2- Conflict of interest  
3- Regulatory





▲ شکل ۳-۴- حکمرانی اجتماعی



▲ شکل ۳-۵- حکمرانی صنعتی

باز توزیعی دولت و رشد اقتصادی، براساس توضیحاتی که قبلاً ارائه شد، جدای از تحقق اهداف اصیل عدالت اجتماعی، کمک به پایایی رشد است.

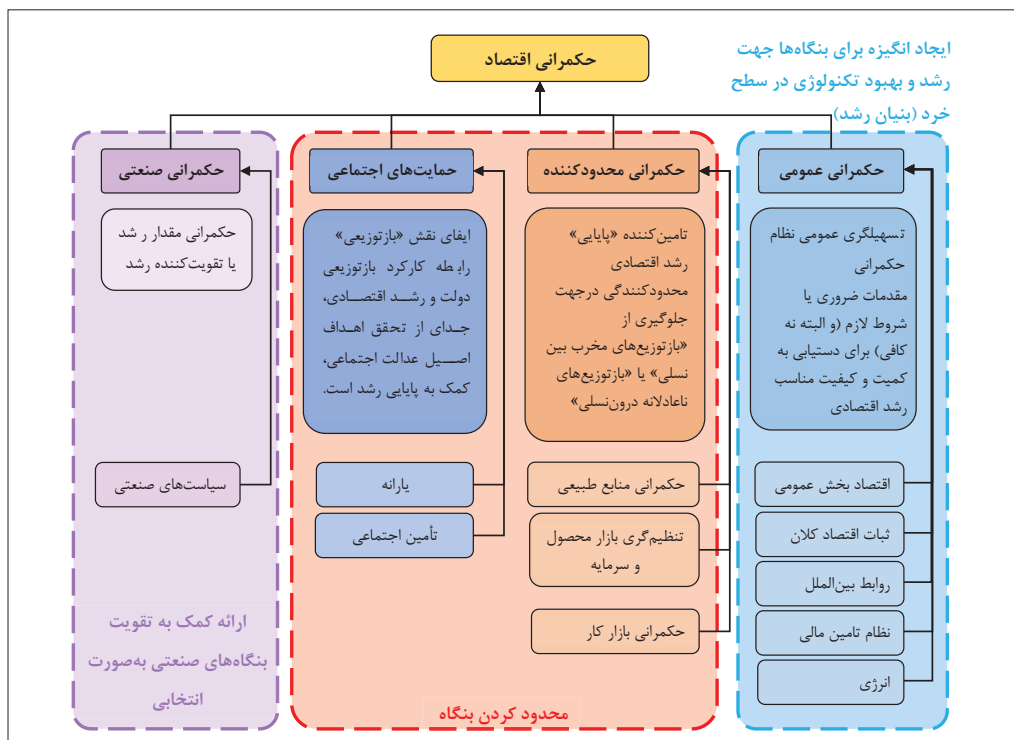
وجه سوم و پایانی نظام حکمرانی، تسهیلگری انتخابی یا «سیاست‌گذاری صنعتی» است که نیاز به توضیحاتی دارد. براساس مشاهدات تجربی کشورهای مختلف جهان، به‌ویژه اقتصادهای نوظهور، چنانچه یک نظام حکمرانی برخوردار از دو ویژگی ذکر شده یعنی تسهیلگری عمومی، محدودکنندگی با هدف مدیریت تضاد منافع و باز توزیع کنندگی باشد، خواهد توانست رشدی پایا را تجربه کند و از سمت نظام حکمرانی اقتصاد همه عوامل برای تحقق چنین هدفی برای آن، مهیاست. این مشاهدات تجربی، همان‌گونه که در فصل دوم به آن اشاره شد، نشان می‌دهد که به‌صورت تاریخی، ایفای نقش تسهیلگری عمومی، مقدم قطعی هر نوعی از تحولات رشد اقتصادی است. اما تجربه بیانگر آن است که با وجود فراهم شدن شرایط مساعد برای رشد همه فعالیت‌ها در زیر چتر شرایط فراهم‌شده، طیف بسیار گسترده‌ای از کشورهای در حال توسعه، صنعت را به‌عنوان یک «تقویت‌کننده» یا «موتور رشد» انتخاب کرده‌اند و از این طریق، خود را در مسیر «صنعتی شدن» قرار داده‌اند (شکل ۳-۵).

صنعت به شرط کارکردهای دوگانه نظام حکمرانی به شرحی که گفته شد، هم می‌تواند کمیت رشد را ارتقا دهد، هم کیفیت آن را و از این طریق، شاخص‌های وضعیت حال اقتصاد را در موقعیت مناسبی قرار دهد. صنعت نزدیک‌ترین بخش اقتصادی به تکنولوژی است و از این طریق، محصولات صنعتی به‌عنوان ابزار تولید در بخش‌های مختلف کشاورزی، خدمات، ساختمان و به‌کار برده شده و به افزایش بهره‌وری تولید در همه بخش‌ها کمک می‌کند که تقویت رشد اقتصادی را در پی دارد. از طرف دیگر، مطالعه تحولات سبب مصرفی جوامع در مسیر توسعه‌یافتگی، نشان می‌دهد که در مراحل ابتدایی توسعه اقتصادی، سبب مصرفی محدود به اقلام معیشتی است که عمدتاً خوراک و پوشاک و سرپناه را در بر می‌گیرد. در ادامه، با رسیدن به سطوح بالاتر درآمد، کالاهای مصرفی بادوام وارد اقلام مصرفی می‌شوند. ویژگی اصلی این کالاها آن است که برخلاف کالاهای معیشتی، به‌ازای هر ۱۰ درصد افزایش سطح درآمد، تقاضا برای آنها بیش از ۱۰ درصد افزایش پیدا می‌کند. بنابراین، با افزایش سطح درآمد، به‌تدریج سهم هزینه‌های خانوارها در مصرف کل آنها کاهش و سهم این اقلام افزایش پیدا می‌کند. از طرف دیگر، می‌دانیم که کالاهای مصرفی بادوام عمدتاً محصولات صنعتی هستند و از این‌رو، با افزایش درآمد، تقاضا برای کالاهای مصرفی

بادوام با شدتی بیشتر افزایش پیدا می‌کند و این تقاضا چرخه تولید این اقلام را فعال‌تر می‌سازد. با فعال‌تر شدن این چرخه، سطح درآمد با هم افزایش پیدا می‌کند و این سازوکار تا رسیدن به نقطه‌ای در اوج ادامه پیدا می‌کند و این نقطه اوج، جایی است که خدمات پیشرفته جای نقش اقلام مصرفی بادوام را در این چرخه اشغال می‌کند. پس صنعتی شدن از کانال‌های مختلف، به تقویت رشد اقتصادی کمک می‌کند.

همان‌گونه که در فصل تحولات بین‌الملل توضیح داده خواهد شد، سیاست‌گذاری صنعتی طی کمتر از صد سال گذشته، مسیری رو به تکامل را طی کرده است. در مراحل ابتدایی، سیاست‌گذاری صنعتی عمدتاً شکل‌گزی‌نشی<sup>۱</sup> یا عمودی<sup>۲</sup>، در مقابل کارکردی<sup>۳</sup> یا افقی<sup>۴</sup> داشته است. به این معنی که دولت‌ها به تخصیص منابع برای تقویت یک گروه از محصولات کمک می‌کرده‌اند. شواهد زیادی را از کشورهایمانند کره جنوبی در سال‌های منتهی به دهه ۸۰ میلادی می‌توان در این زمینه ارائه کرد. در ادامه سیر تکاملی، کیفیت سیاست‌های صنعتی از دو جهت ارتقا پیدا کرد. اول آنکه ارتباط سیاست‌های صنعتی با حکمرانی اقتصادی فهمیده و مشخص شد که بدون فراهم شدن شرایط محیطی مناسب اقتصادی، «توسعه صنعتی» جای خود را به «احداث تعدادی کارخانه» می‌دهد. مشکل اصلی کارخانه‌های متعددی که در شوروی سابق و اروپای شرقی احداث شد، عدم قرار داشتن در محیط مساعد اقتصاد بود و باعث شده بود که «صنعت گلخانه‌ای» به جای «صنعت سبزه‌زاری» ایجاد شود و همین بود که با فروپاشی نظام کمونیستی، دیواره‌های ضعیف گلخانه‌ها هم فرو ریخت و کارخانه‌های داخل گلخانه‌ها هم از ادامه حیات بازماندند. دومین ارتقای صورت گرفته، قوت گرفتن سیاست‌های صنعتی کارکردی در مقابل سیاست‌های صنعتی گزی‌نشی بود. به این معنا که سیاست‌گذار به جای گزی‌نشی اداری یک صنعت، شرایط مساعد برای رشد صنعت را فراهم کند و اجازه دهد که صنایع برتر، خود بروز و ظهور پیدا کنند. سیاست‌گذاری صنعتی با ملاحظات متعدد برآمده از انباشت تجربیات پرهزینه گذشته، شکل امروز خود را پیدا کرده است.

بنابر توضیحات فوق می‌توان حکمرانی اقتصادی را از منظر بنگاه به سه دسته تقسیم کرد که در شکل ۳-۶ نمایش داده شده است. بخشی از کارکرد نظام حکمرانی اقتصادی ایجاد انگیزه برای بنگاه‌ها به منظور رشد و بهبود تکنولوژی در سطح خرد (بنیان رشد) است. در قبال این محدودیت‌ها، نظام حکمرانی با کمک به تقویت بنگاه‌های صنعتی از طریق بهبود تکنولوژی، تقویت مشارکت در زنجیره ارزش و کمک به رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط به صورت انتخابی، رشد اقتصادی را تقویت می‌کند. در ادامه وجوه نظام حکمرانی اقتصادی ایران از منظر توسعه صنعتی و با محوریت رشد اقتصادی مورد بحث قرار خواهد گرفت.

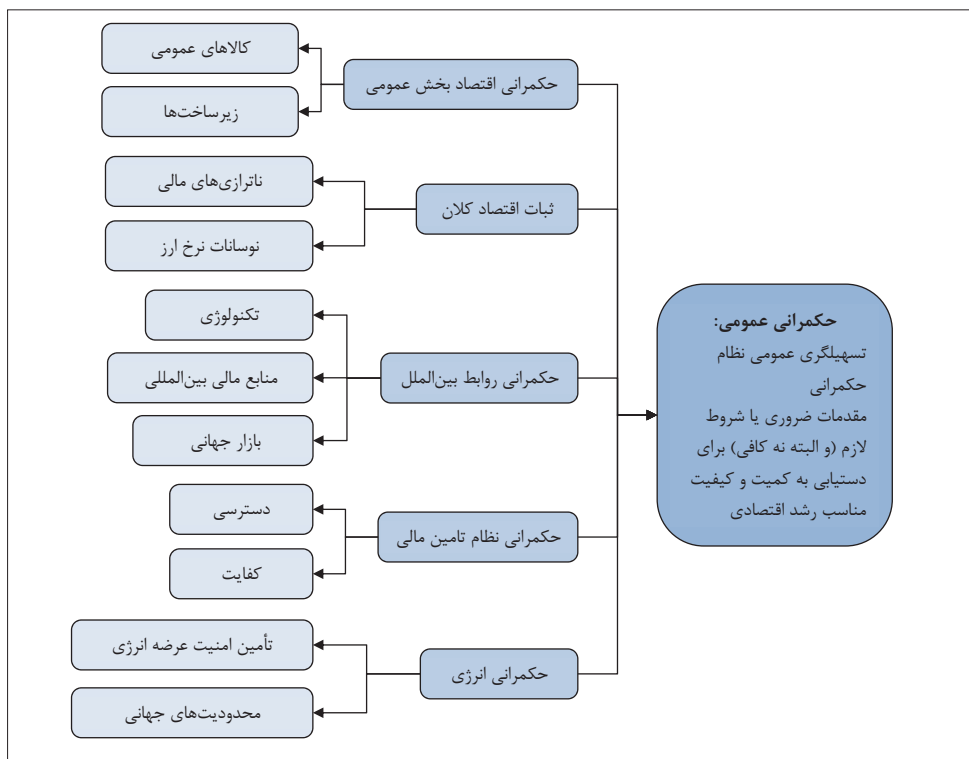


▲ شکل ۳-۶ - بنگاه و حکمرانی اقتصادی

1- Selective  
2- Vertical  
3- Functional  
4- Horizontal

● ۳-۱- حکمرانی عمومی

«تسهیلگری عمومی» به‌عنوان مقدمات ضروری و شروط لازم (و البته نه کافی) برای دستیابی به کمیت و کیفیت مناسب رشد اقتصادی مدنظر است. مجموعه‌ای از اجزا ذیل این کارکرد مهم طبقه‌بندی می‌شوند (شکل ۳-۷). پنج کارکرد در این مجموعه قابل تعریف است. حکمرانی اقتصاد بخش عمومی، ثبات اقتصاد کلان، حکمرانی روابط بین‌الملل، حکمرانی نظام تامین مالی و حکمرانی انرژی. هر یک از این اجزا خود به زیرمجموعه‌هایی تقسیم می‌شوند که به تنهایی می‌توانند موضوع ده‌ها تحقیق مجزا باشند. در طرح پایش تحولات صنعت کشور، هر یک به‌صورت مجزا در دو دهه گذشته مورد توجه قرار گرفته‌اند که در ادامه خلاصه‌ای از مهم‌ترین موضوعات هر بخش ارائه خواهد شد.



▲ شکل ۳-۷- اجزای حکمرانی عمومی

● ۳-۱- حکمرانی اقتصاد بخش عمومی

اولین کارکرد در حکمرانی عمومی، حکمرانی اقتصاد بخش عمومی است. حکمرانی اقتصاد بخش عمومی در دو بخش مورد توجه این پژوهش بوده است. بخش اول کالاهای عمومی و بخش دوم زیرساخت‌هاست. بودجه مهم‌ترین ابزار در اختیار دولت است که باید به‌وسیله آن، دستیابی به ثبات، رشد و عدالت اجتماعی را تسهیل کند. عملکرد بودجه از مسیرهای متفاوتی بر عملکرد اقتصادی کشور موثر است؛ به‌طوری‌که بودجه و سیاست‌های مالی دولت واجد آثار متعدد در فضای اقتصاد کلان، اقتصاد خرد و اقتصاد سیاسی است. آثار بودجه بر اقتصاد کلان مشتمل بر آثار کوتاه‌مدت و بلندمدت است.

آثار کوتاه‌مدت بودجه، به چگونگی تنظیم بودجه از منظر تناسب سطح و ترکیب آن با چرخه‌های تجاری و چگونگی تامین مالی آن بازمی‌گردد. به‌طوری‌که تنظیم نامناسب بودجه در شرایطی که اقتصاد دچار رکود است، می‌تواند باعث تشدید رکود اقتصادی شود. به‌علاوه تامین مالی نامناسب بودجه می‌تواند در کوتاه‌مدت به افزایش تورم یا ایجاد رکود منجر شود.

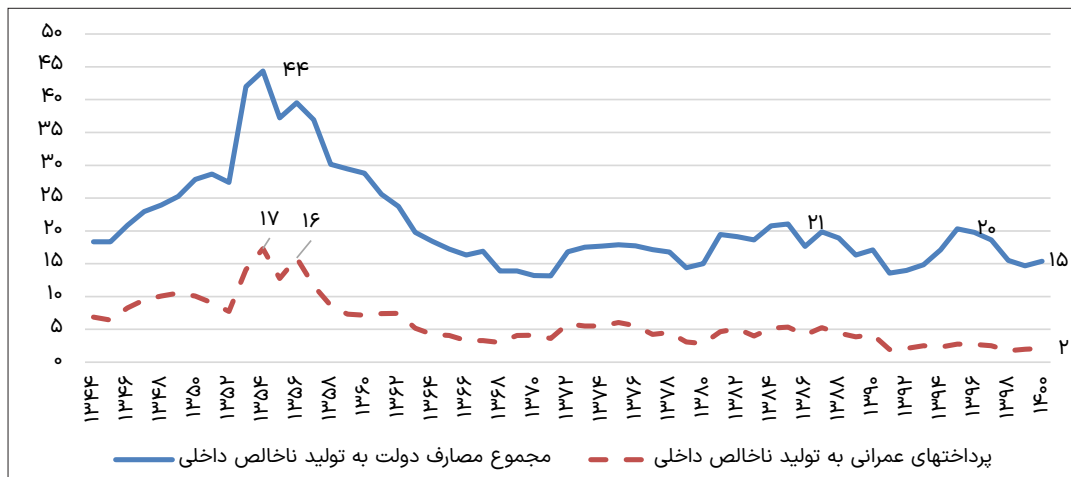
آثار بلندمدت بودجه بر اقتصاد کلان به ارتقا یا تضعیف رشد اقتصادی و نیز استمرار یا محو تورم مزمین منجر می‌شود. به این صورت که بودجه دولت از مسیر تجهیز منابع برای تشکیل سرمایه ثابت در اقتصاد، به‌ویژه زیرساخت‌های اقتصادی، تخصیص منابع برای حوزه‌هایی مانند بهداشت و آموزش در عملکرد بلندمدت اقتصادی موثر است. از این‌رو، دولت به‌عنوان ارائه‌دهنده کالاهای عمومی ارزیابی می‌شود.

در حال حاضر، نگرانی حاکمیت برای تامین معیشت مردم موجب آن شده است که دولت، به شیوه‌های غیرمستقیم و در بیشتر موارد شیوه‌های قیمتی اعطای یارانه و

۱- طرح پایش تحولات صنعتی کشور؛ گزارش تحلیل اقتصاد کلان: تحولات بودجه دولت و بخش عمومی، نیلوفر دمنه و منصور گنجی

حمایت از مردم روی آورد که هزینه‌های زیادی را به اقتصاد کشور تحمیل کرده در حالی که موجب هدررفت گسترده منابع و ثروت‌های کشور شده است. در مواردی ارائه برخی از کالاها و خدمات عمومی همچون آموزش و پرورش، از کیفیت بالایی برخوردار نیست. از یک طرف در انجام برخی وظایف، موازی کاری میان دستگاه‌ها مشاهده می‌شود؛ اما در همین مأموریت‌ها کیفیت ارائه خدمات به مردم راضی‌کننده نیست یا برخی مأموریت‌های اصلی دولت متولی مشخص پاسخگو ندارند. هزینه‌های اداری فرآیندها بالا بوده و به دلیل بالا بودن تعداد دستگاه‌های دارای ردیف بودجه مستقل، امکان نظارت دقیق بر آنها وجود ندارد. معیارها و چهارچوب‌های مشخصی نیز برای ارزیابی اثربخشی و کارایی نحوه هزینه‌کرد منابع بودجه عمومی وجود ندارد. از طرف دیگر، حجم عملیات فرابودجه‌ای دولت به حدود ۷۰ درصد کل بودجه کشور رسیده و بودجه شرکت‌های دولتی نیز حدود سه برابر بودجه عمومی کشور است که بر روی هم نشانگر بزرگ بودن اندازه دولت تصدی‌گر در اقتصاد است. همچنین دولت در حیطه‌هایی وارد شده که لزوماً قوی‌ترین مجری در آنها نبوده است و این موضوع به کارایی پایین منابع دولتی منجر شده است. همچنین دولت با مداخلات قیمتی خود در بازارهای متعدد، سبب ایجاد اختلال در سازوکار عملکرد بخش‌های مختلف اقتصادی و مشارکت مردم در اقتصاد شده است.

اقتصاد ایران و بالاخص بودجه دولت به صورت مستقیم و غیرمستقیم به درآمدهای نفتی وابسته است. اگرچه تلاش دولت‌ها همواره این بوده که درآمدهای نفتی صرف توسعه زیرساخت‌های اساسی کشور و توسعه پایدار شود، اما به دلیل تصمیمات اتخاذشده در دوران وفور درآمدهای نفتی این سیاست چندان موفق نبوده است و همواره بخشی از درآمدهای نفتی، صرف هزینه‌های جاری در بودجه شده است. از این رو مجموع مصارف دولت به‌طور عام و بودجه عمرانی به‌طور خاص همبستگی زیادی با درآمدهای نفتی دارد. عامل موثر دیگر بر اندازه بودجه دولت تغییر نقش دولت در اقتصاد است. پس از انقلاب، کمیت خدمات عمومی و سرمایه‌گذاری دولت که قاعدتاً در زیرساخت‌هاست در سطوح پایین‌تری قرار گرفته است (شکل ۳-۸). به‌طوری‌که مجموع مصارف دولت در دهه ۴۰ به‌طور متوسط ۳۴ درصد و مجموع پرداخت‌های عمرانی ۱۱ درصد بوده، در دهه ۸۰ این نسبت‌ها به ترتیب به ۱۹ درصد و ۴ درصد و در دهه ۹۰ به ترتیب به ۱۶ درصد و ۲ درصد رسیده است. کاهش منابع نفتی در نتیجه تحریم‌های بین‌المللی و عدم جایگزینی درآمدهای پایدار مالیاتی موجب شده در دهه ۹۰ میزان حقیقی مخارج دولت نسبت به دهه ۸۰ کاهش یابد و از سطوح بهینه فاصله بگیرد. برای نمونه برآورد حداقل میزان سرمایه‌گذاری موردنیاز از سوی بخش عمومی ۶ درصد تولید ناخالص داخلی است و بودجه عمرانی در سطح ۲ درصد کفاف حداقل‌های موردنیاز را در این بخش نمی‌دهد.



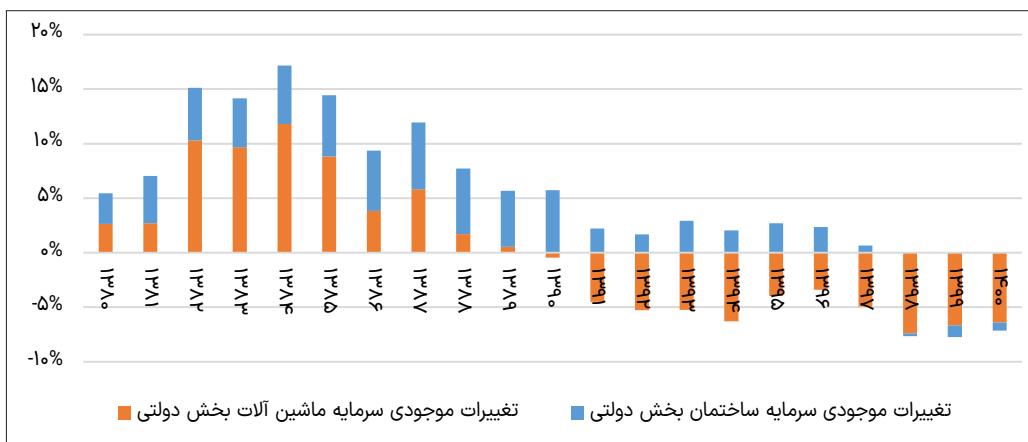
▲ شکل ۳-۸ - کاهش میزان ارائه کالا و خدمات عمومی به تولید ناخالص داخلی

رشد اقتصادی متاثر از سه عامل سرمایه‌گذاری، بهره‌وری و نیروی انسانی است. با توجه به ظرفیت‌های بالای نیروی انسانی در کشور و محدودکننده نبودن این عامل در رشد اقتصادی، همچنین منفی بودن تاثیر میان‌مدت بهره‌وری در رشد اقتصادی کشور، رشد در کشور ما بیش از هر عامل دیگر متاثر از میزان سرمایه‌گذاری است. سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی وابسته به وضعیت اقتصاد کلان کشور است. افزایش نااطمینانی در فضای بین‌المللی در نتیجه تحریم‌ها و بی‌ثباتی فضای اقتصاد کلان از یک سو و افت تقاضای دولت و بخش خصوصی و تقاضای صادراتی از سوی دیگر موجب کاهش تشکیل سرمایه در اقتصاد شده است. در واقع کاهش منابع مالی در اختیار دولت و بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری به علت کاهش صادرات نفت، ناترازی ارزی، ناترازی نظام بانکی و صندوق‌های بازنشستگی موجب شکل‌گیری روند نزولی سرمایه‌گذاری در کشور شده است. به‌طوری‌که در دهه ۹۰، تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ به‌طور متوسط ۶ درصد کاهش یافته است در حالی که این متغیر در دهه ۸۰ به‌طور متوسط رشد ۷ درصدی را تجربه کرده است. این موضوع موجب شده ظرفیت آتی ایجاد رشد اقتصادی در کشور به شدت محدود شود. از سوی دیگر کاهش میزان سرمایه‌گذاری دولت موجب شده سهم بخش خصوصی در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در سال‌های

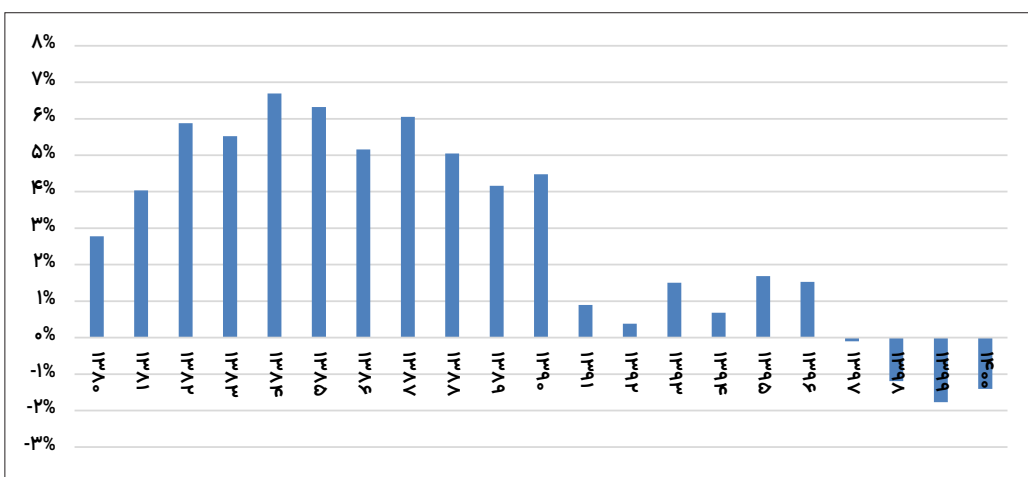
اخیر افزایش یابد. همچنین در مجموع سهم ماشین‌آلات بخش خصوصی و دولتی به شدت کاهش یافته و بیشتر منابع اختصاص یافته در تشکیل سرمایه در بخش ساختمان هزینه شده است.

یکی از ابزارهای مهم در اختیار دولت و موثر بر رشد اقتصادی، رفاه و عدالت اجتماعی، سرمایه‌گذاری دولت است، در کشور ما دولت از طریق منابع نفتی اقدام به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های کشور می‌کند، از این رو نوسانات تشکیل سرمایه بخش دولتی بیش از نوسانات تشکیل سرمایه بخش خصوصی است. در دهه ۹۰ تشکیل سرمایه بخش دولتی افت سالانه ۸ درصد و تشکیل سرمایه بخش خصوصی افت سالانه ۶ درصدی را ثبت کرده است. این در حالی است که روند مستمر آکاهنده تشکیل سرمایه در بلندمدت اقتصاد ایران فقط در سال‌های جنگ تحمیلی و دفاع مقدس در محدوده‌های مشابه اتفاق افتاده است؛ به طوری که در سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۵۸ رشد تشکیل سرمایه ثابت بخش خصوصی صفر درصد و بخش دولتی منفی ۱۱ درصد بوده است.

نکته مهم دیگر اینکه در دهه ۹۰، سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات که پیشران ارتقای بهره‌وری و رشد اقتصادی در بخش صنعت است وضعیت نامناسبی را تجربه کرده، به طوری که افت تشکیل سرمایه دولت و بخش خصوصی در ماشین‌آلات معادل ۵۰ درصد بوده که بیش از افت تشکیل سرمایه در ساختمان (معادل ۲۵ درصد) است و این وضعیت بیانگر تحدید رشد اقتصادی صنعتی در کشور سال‌های آتی می‌باشد. خصوصی‌سازی صنایع از یک سو و کاهش منابع مالی در شرکت‌های دولتی مانند شرکت نفت موجب شده سهم ماشین‌آلات در تشکیل سرمایه بخش دولتی به شدت کاهش یابد به طوری که این سهم از ۴۰ درصد به کمتر از ۲۰ درصد برسد و بیش از ۸۰ درصد تشکیل سرمایه در بخش دولتی در حوزه ساختمان تخصیص یابد. سهم تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات از سوی بخش خصوصی نیز متناسب با شرایط اقتصاد کشور شاهد نوسانات زیادی است به طوری که در سال‌هایی که وضعیت اقتصادی کشور از ثبات زیادی برخوردار نیست یا کشور درگیر بحران‌های اقتصادی است، مانند سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۶۵ سهم تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات از سوی بخش خصوصی به شدت کاهش یافته و به کمتر از ۲۰ درصد رسیده است.



▲ شکل ۳-۹- تغییرات موجودی سرمایه دولتی



▲ شکل ۳-۱۰- تغییرات موجودی سرمایه دولتی - درصد

به منظور تحلیل اثر بودجه بر رشد اقتصادی عملکرد بودجه در حوزه سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه ارزیابی می‌شود. در این بخش سرمایه‌گذاری دولت از طریق بودجه عمرانی، شرکت‌های دولتی و صندوق توسعه ملی بررسی می‌شود.

### ● ۳-۱-۱-۱- برآورد سرمایه‌گذاری بخش عمومی

در سال‌های گذشته منابع مالی در اختیار دولت برای سرمایه‌گذاری از سه مسیر وارد اقتصاد شده است:

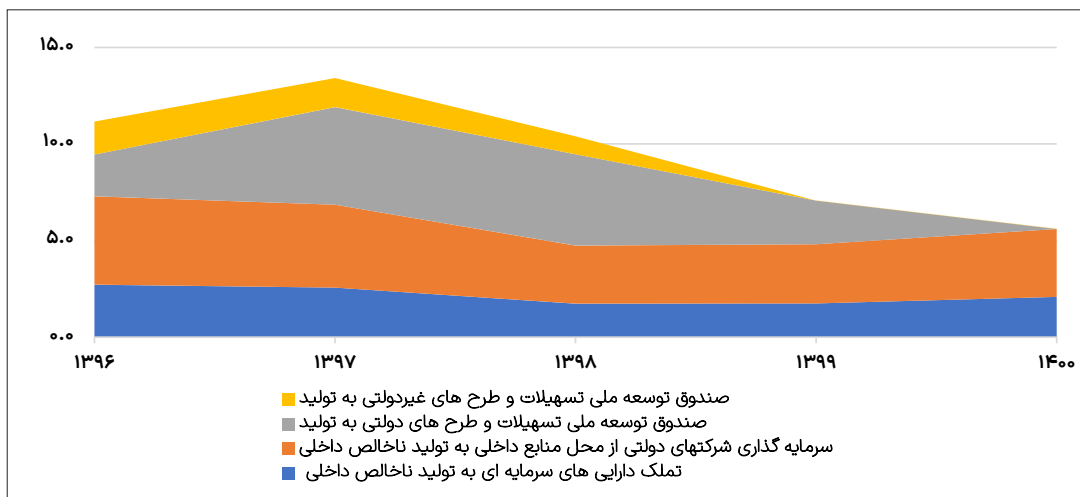
۱- بودجه عمومی دولت و تخصیص به طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای که عموماً طرح‌های دولتی هستند.

۲- منابع داخلی شرکت‌های دولتی که از سوی شرکت‌های دولتی اختصاص یافته است.

۳- منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و گاز موجود در صندوق توسعه ملی، این منابع تحت قواعد صندوق توسعه ملی تخصیص می‌یابد. طبق این قواعد این منابع باید به بخش غیردولتی اختصاص داده شود، البته دولت با دریافت مجوزهای گوناگون بخش قابل توجهی از این منابع را برای پوشش کسری‌ها دریافت کرده است. مجموع اعتبارات تخصیص یافته برای سرمایه‌گذاری در بخش عمومی از این سه محل حدود ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است. اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای تقریباً معادل ۲ درصد از تولید ناخالص داخلی سیاسی‌ترین و محدودترین منابع سرمایه‌گذاری دولتی است. سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی شرکت‌های دولتی با عملکرد سالانه حدود ۴ درصد تولید ناخالص داخلی یکی از منابع باثبات و پایدار است و سرمایه‌گذاری از محل منابع صندوق توسعه ملی پرنوسان‌ترین منبع تامین مالی است که تا حدود ۷ درصد تولید ناخالص داخلی نیز عملکرد داشته است.

همان‌طور که می‌دانیم، همه‌ساله، سهمی فزاینده از درآمدهای نفتی به صندوق توسعه ملی اختصاص یافته و از این طریق تلاش شده است درآمدهای نفتی، به سرمایه‌گذاری اختصاص پیدا کند. بنابراین در سال‌های گذشته بخش قابل توجهی از منابع مالی اختصاص یافته برای سرمایه‌گذاری از کانال صندوق توسعه ملی وارد اقتصاد شده است.

البته همان‌طور که در شکل ۳-۱۱ مشاهده می‌شود سهم تسهیلات و طرح‌های دولتی در طرح‌های تامین مالی شده از سوی صندوق توسعه ملی بیشتر از سهم تسهیلات و طرح‌های غیردولتی بوده است؛ بنابراین سازوکارهای طراحی شده برای صندوق توسعه ملی مبنی بر تخصیص منابع به بخش خصوصی عملاً موفق نبوده است و بخش قابل توجهی از منابع اختصاص یافته از مسیر صندوق توسعه ملی همچنان صرف طرح‌های دولتی و حاکمیتی شده است.



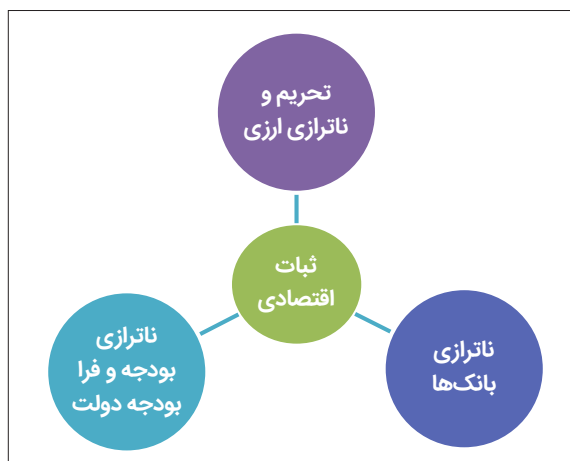
▲ شکل ۳-۱۱ - سرمایه‌گذاری بخش عمومی

### ● ۳-۱-۲- ثبات اقتصاد کلان

روایت بی‌ثباتی در اقتصاد ایران را می‌توان در سه دسته عمده بررسی کرد: ناترازی‌های مالی، نوسانات نرخ ارز و عدم قطعیت‌های سیاسی و بین‌المللی. یکی از آثار تحریم، وارد آوردن شوک‌های سمت عرضه ارز است که از مسیر تراز پرداخت‌ها، اثرات اقتصاد کلان خود را اعمال می‌کند و از مسیر کاهش منابع ریالی ناشی از درآمدهای نفتی، کسری بودجه عمومی را افزایش می‌دهد. با بروز بی‌ثباتی در اقتصاد کلان، خروج سرمایه هم تشدید می‌شود<sup>۱</sup> که از این طریق، مجدداً بر بی‌ثباتی بازار ارز افزوده می‌شود. علاوه بر مواردی که ذکر شد، تحریم در عمل، به عدم هماهنگی سیاست‌های تجاری و ارزی دامن زده است. ناترازی عمده دیگر که به بی‌ثباتی اقتصاد کلان

۱- رجوع شود به نمودار خالص حساب سرمایه، طرح پایش تحولات صنعتی کشور؛ مروری بر تحولات نرخ ارز در دو دهه اخیر، مسعود نیلی و مهدی مهران‌فر

دامن می‌زند، ناترازی بانک‌هاست؛ اجرای منفعل سیاست‌های پولی، نظارت غیر موثر بانکی، سوء استفاده سهامداران عمده بانک‌ها، تحمیل کسری‌های ساختاری نهادهایی نظیر شهرداری‌ها، بنیاد شهید، بنیادهای تعاون مرتبط با نیروهای مسلح و سایر نهادهای عمومی غیردولتی و مدیریت غیر تخصصی و ناکارآمدی‌های داخلی بانک‌ها بخشی از شرایط حکمرانی نظام پولی و بانکی اقتصاد ایران است. بخش دیگر ناترازی‌های مالی، پوشش ناترازی صندوق‌های بازنشستگی و تامین اجتماعی، پوشش بخشی از بار مالی حمایت‌های دولت از اقشار مختلف، مشارکت در تخفیف اثرات سوء سیاست‌های قیمت‌گذاری بر بنگاه‌ها و ارائه کمک به بنگاه‌های دچار مشکل مالی یا ناکارآمد بنا به ملاحظات امنیتی یا اجتماعی حاکمیت تنها بخشی از مواردی است که حکمرانی مالی و بودجه‌ای اقتصاد ایران را با بحران مواجه کرده است که اقتصاد کلان ایران را بی‌ثبات کرده است.



▲ شکل ۳-۱۲ - روایت بی‌ثباتی در اقتصاد ایران

### ● ۱-۲-۱-۳-۱-۲-۱-۳ - وقوع چهار شوک ارزی در طول حدود یک دهه

اقتصاد ایران در بازه‌های کمی طولانی‌تر از یک دهه (۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱)، چهار بحران و جهش ارزی را پشت سر گذاشته است<sup>۱</sup> (شکل ۳-۱۲). در حالی که رشد چشمگیر درآمدهای نفتی در دهه ۸۰، موجب سرمستی سیاست‌گذار شده بود، سیاست سرکوب نرخ ارز در سطوح بسیار پایین‌تر از نرخ‌های تعادلی بلندمدت، تا پایان این دهه به اجرا گذاشته شد. به طوری که نرخ رشد ارز در طول دهه ۸۰، بسیار پایین‌تر از نرخ رشد متغیرهای اسمی اقتصاد همچون رشد نقدینگی و نرخ تورم بوده است. نتیجه این امر، افت بی‌سابقه نرخ ارز موثر حقیقی، افزایش بیش از سه‌برابری واردات کالا، تضعیف بسیاری از صنایع تولیدی در داخل<sup>۲</sup>، وابستگی بیش از حد اقتصاد به واردات و آسیب‌پذیری در برابر تکانه‌های درآمد نفتی بود.

■ در آغاز دهه ۹۰، وضع تحریم‌های گسترده علیه صادرات نفت ایران، نظام بانکی کشور و بسیاری از صنایع صادراتی موجب شد تا درآمدهای ارزی کشور به میزان قابل توجهی کاهش یابد، به طوری که فقط ارزش صادرات نفتی ایران در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۹۰ تقریباً نصف شد. نتیجه این امر، ناترازی شدید منابع و مصارف ارزی، آن هم در شرایطی بود که اقتصاد به شدت به واردات بسیاری از کالاها وابسته بود و دیگر ظرفیت تولید آن‌ها در داخل وجود نداشت. از سوی دیگر، عدم پذیرش نرخ دلار بازار آزاد از سوی سیاست‌گذار و پافشاری بر تخصیص ارز با نرخ مصوب، موجب ایجاد نظام چندنرخه‌ای ارز شد که نتیجه آن، افزایش بی‌سابقه خروج سرمایه از کشور بود که نمود آن در کسری حساب سرمایه و رقم اشتباهات و از قلم افتادگی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ مشهود بود. در مجموع می‌توان گفت شوک نخست ارزی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، به دلیل قرار گرفتن اقتصاد در معرض بیماری هلندی و شوک متعاقب به درآمدهای ارزی رخ داد که وقوع شوک ارزی را ناگزیر می‌نمود.

■ با تغییر دولت در سال ۱۳۹۲ و افزایش امیدها به بهبود روابط خارجی و در نهایت دستیابی به توافق برجام، به تدریج انتظارات مثبت در جامعه شکل گرفت که نتیجه آن ثبات نسبی نرخ ارز در سال‌های ۱۳۹۲ تا نیمه ۱۳۹۶ بود. اما با پیروزی دونالد ترامپ در انتخابات ریاست جمهوری آمریکا و آشکار شدن مواضع سخت‌گیرانه وی در قبال ایران، به تدریج روند صعودی نرخ ارز از نیمه دوم سال ۱۳۹۶ شروع شد و با خروج یک‌جانبه آمریکا از برجام در اردیبهشت ۱۳۹۷، این روند شدت یافت. با این حال، وجه متمایزکننده شوک دوم ارزی با شوک نخست، تاثیر غالب انتظارات نسبت به متغیرهای واقعی بود. در سال ۱۳۹۷، به دلیل مهلت‌های در نظر گرفته شده برای آماده شدن کشورها نسبت به قطع واردات نفت از ایران، هنوز صادرات نفتی ایران جریان داشت و نسبت به سال ۱۳۹۶ تنها ۱۲ درصد کاهش یافت، اما نرخ ارز در یک دوره نهم‌ماهه بیش از چهار برابر شد. در نتیجه می‌توان گفت فرآیند یادگیری فعالان اقتصادی از دور نخست تحریم‌ها، موجب واکنش سریع‌تر و شدیدتر نسبت به وضع تحریم‌ها شد.

۱- طرح پایش تحولات صنعتی کشور؛ مروری بر تحولات نرخ ارز در دو دهه اخیر، مسعود نیلی، مهدی مهران‌فر  
۲- نگاه کنبد به فصل اول و توضیحات ارائه شده در مورد صنایع کوچک شده



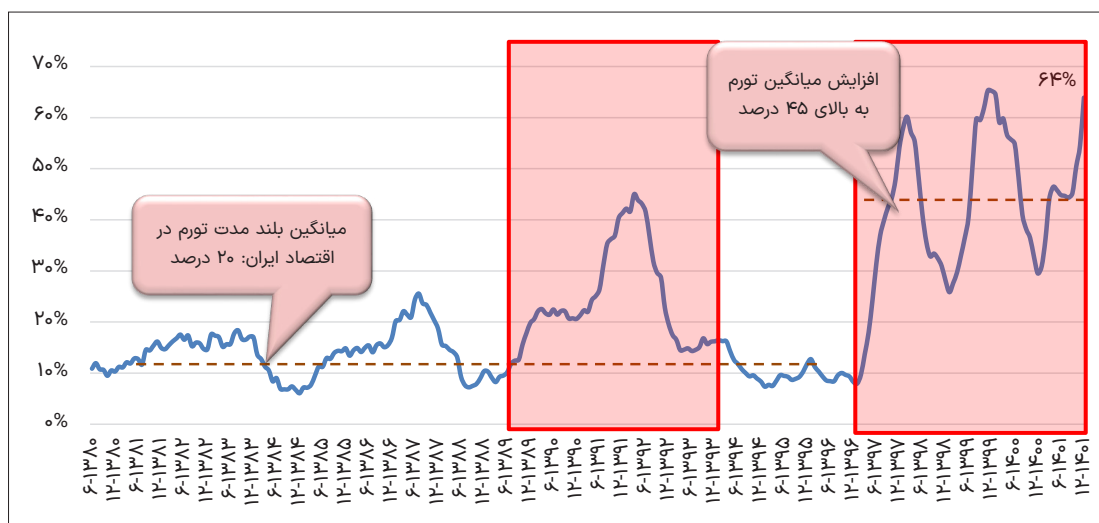


به شبکه بانکی و بانک مرکزی رجوع کند و از این طریق تورم بالا، در اقتصاد ماندگار می‌شود. مداخلات قیمتی دولتی هم که معمولاً در فضای تورمی تشدید می‌شود، به نوبه خود موجب آسیب دیدن بیشتر فضای کسب و کار و ایجاد نااطمینانی می‌شود. بخش دیگری از مداخلات دولتی با ارائه ارزان‌نهاده‌هایی نظیر انرژی و کالاهای اساسی انجام می‌شود که این رویکرد، افزایش هزینه و زیان شرکت‌های دولتی را به دنبال دارد. متعاقباً این شرکت‌ها با هدف ادامه حیات، ناگزیر می‌شوند از طریق رجوع مستقیم یا غیرمستقیم به بانک مرکزی، زیان‌های خود را جبران کنند. همه این پیامدها ضربات جبران‌ناپذیری را به اقتصاد کشور وارد می‌کند و ثبات اقتصادی کشور را به خطر می‌اندازد. اگرچه در دهه‌های اخیر اغلب کشورها بر پدیده تورم دورقمی فائق آمده‌اند و آن را مدیریت می‌کنند، اما در کشور ایران هنوز تورم دورقمی و بسیار پرنوسان است.

از سال ۱۳۹۸ به بعد اقتصاد ایران وارد دوره جدیدی از تحولات اقتصادی شده است که در آن، میانگین تورم به میزان قابل توجهی، بالاتر از میانگین تورم ساختاری گذشته اقتصاد ایران است (افزایش از حدود ۲۰ واحد درصد به حدود ۴۰ واحد درصد). بدیهی است چنانچه برای این مشکل به صورت عاجل چاره‌اندیشی نشود، این معضل آثار بسیار نامطلوبی بر ساختار تولید و توزیع ثروت در کشور بر جای خواهد گذاشت.

تورم مستمر بلندمدت موجب استمرار بی‌ثباتی و فشار بر اقتصاد کشور شده است. تورم نقطه‌به‌نقطه سه‌ساله در بهمن‌ماه سال ۱۴۰۱ به ۲۳۹/۳ درصد رسید. همچنان که در شکل ۳-۱۴ به تصویر کشیده شده است از سال ۱۳۷۳ تا ۱۳۹۷، تشدید تورم تنها در یک موج رخ داده و پس از آن برای دوره‌های چندین ساله در زیر نرخ ۲۰ درصد تثبیت شده است ولی از سال ۱۳۹۷ به بعد یعنی تنها در طول چهار سال، سه موج تورمی حدود ۵۰ درصدی به اقتصاد کشور تحمیل شده است که در نتیجه آن تورم نقطه‌به‌نقطه ۳۶ ماهه (سه‌ساله) که تا قبل از سال ۱۳۹۷ حداکثر مقدار آن ۱۶۶/۷ درصد در دی‌ماه سال ۱۳۷۵ بوده، رقم بی‌سابقه خود (۲۲۷/۲ درصد) را در فروردین‌ماه ۱۴۰۰ ثبت کرده است. بعد از ثبت این رکورد تاریخی مقدار تورم نقطه‌به‌نقطه ۳۶ ماهه در یک روند نزولی به رقم ۱۷۱/۰ درصد در فروردین ۱۴۰۱ رسیده است که با افزایش قیمت‌ها از اردیبهشت سال ۱۴۰۱ روند این شاخص تورم تغییر کرد و طی یک روند صعودی به بیش از رکورد قبلی خود افزایش یافته و رقم بی‌سابقه ۲۳۹/۳ درصد را در بهمن‌ماه به ثبت رساند. در صورت ادامه تحریم‌ها موج‌های تورمی جدیدی ایجاد خواهد شد.

در اقتصاد ایران مهم‌ترین عامل تاریخی تورم سمت عرضه، افزایش نرخ ارز است که در سال‌های گذشته به دلیل اعمال تحریم‌های بین‌المللی در سه دوره به‌طور متوالی اتفاق افتاده است. از آنجاکه اساساً تورم‌های ناشی از عوامل سمت عرضه ماندگار نخواهند بود، از این‌رو تداوم تورم بلندمدت در ایران، عمدتاً محصول فعال بودن عوامل سمت تقاضاست. همان‌طور که پیش‌تر عنوان شد یکی از عوامل مهم ایجاد تورم در سمت تقاضا، کسری بودجه دولت و سلطه و سیطره سیاست‌گذار مالی و انفعال سیاست‌گذار پولی در برابر سیاست‌گذار مالی است.

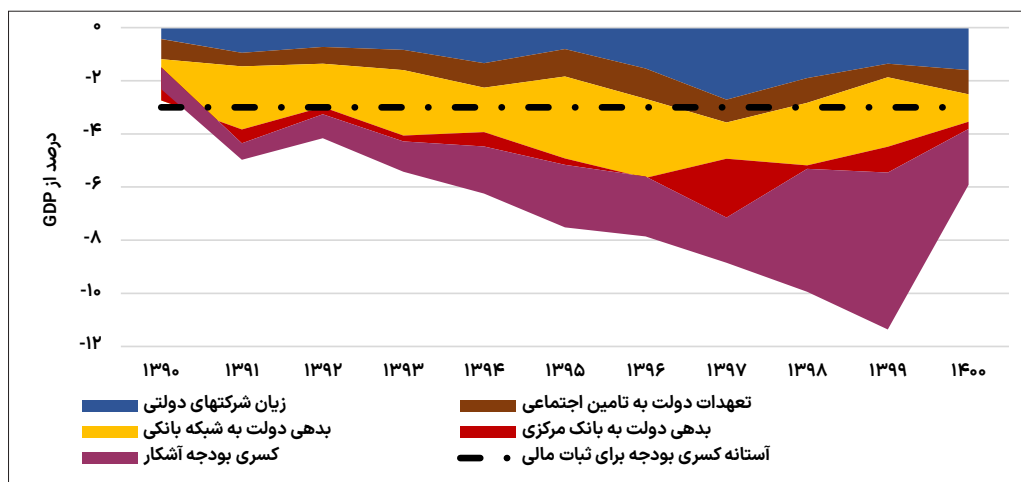


▲ شکل ۳-۱۴ - روند متفاوت تورم در ایران

### ● ۳-۱-۲-۳- ناترازی بودجه و فرابودجه دولت

علاوه بر ناترازی دولت که به‌طور مستقیم از نظام بانکی تامین مالی می‌شود، بخشی از ناترازی مالی دولت در قالب ایجاد بدهی به نهادهای عمومی از قبیل تامین اجتماعی در ترازنامه دولت و طلبکار انباشت می‌شود و همچنین بخشی از کسری بودجه دولت به شرکت‌های دولتی منتقل می‌شود و موجب تجمیع زیان انباشته در ترازنامه شرکت‌های دولتی می‌شود. با احتساب تمام این موارد که در این فصل از آنها به‌عنوان عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت یاد می‌شود و اضافه کردن آنها به کسری بودجه رسمی گزارش شده

از سوی دولت برآوردی از ناترازی مالی واقعی دولت به دست می‌آید. در نمودار زیر، برآوردی از روند بلندمدت این شاخص ارائه شده است.<sup>۱</sup> البته در نهایت تمام ناترازی دولت از طریق نظام بانکی تامین می‌شود و این امر موجب خارج شدن بخش خصوصی و ایجاد محدودیت قرض‌گیری برای بخش خصوصی از شبکه بانکی می‌شود. یعنی نظام بانکی امکان قرض‌دهی به بخش خصوصی را در نتیجه این حجم بزرگ از نیاز دولت به تامین مالی از دست می‌دهد.



▲ شکل ۳-۱۵ - ناترازی بودجه و افزایش بدهی سالانه دولت به نهادهای مالی به تولید ناخالص داخلی

همان‌طور که در شکل بالا مشاهده می‌شود، در حالی که آستانه کسری بودجه برای حفظ ثبات مالی در بسیاری از کشورها حدود سه درصد تولید ناخالص داخلی اعلام می‌شود و بسیاری از کشورها قواعد سخت‌گیرانه‌ای برای حفظ کسری بودجه در این سطح دارند اما ناترازی بودجه در ایران (با در نظر گرفتن میزان افزایش بدهی دولت به نهادهای مالی) با فاصله قابل توجه از این آستانه و در سال ۱۴۰۰ در حدود ۶ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد می‌شود. بنابراین مسیر غیرمستقیم انتقال ناترازی بودجه از طریق سازوکارهای فوق و انتقال آن به پایه پولی و نقدینگی از طریق شبکه بانکی یکی از دلایل تورم بلندمدت ساختاری در اقتصاد ایران است. اثرات انبساط بدهی انباشته‌شده دولت بر روابط نهادی فعالان اقتصادی را می‌توان در جداول جریان وجوه بخش عمومی اقتصاد مشاهده کرد. حساب جریان وجوه، مبادلات مالی و گردش وجوه را میان واحدهای نهادی مختلف اقتصاد نشان می‌دهد و به کمک حساب‌های ملی و ترازنامه واحدهای مختلف اقتصادی تولید می‌شود و مکمل حساب‌های ملی است؛ زیرا در حساب‌های ملی پس‌انداز و سرمایه‌گذاری کل بر حسب بخش‌های نهادی برآورد شده و در این حساب، چگونگی تخصیص پس‌انداز هر یک از بخش‌های نهادی مشخص می‌شود. مهم‌ترین کاربرد جداول جریان وجوه، بررسی جریان مالی بین بخش‌های مختلف اقتصاد است. از آنجاکه حساب جریان وجوه، سیر منابع مالی را از بخش‌های تامین‌کننده تا بخش‌های استفاده‌کننده به‌طور کامل نشان می‌دهد، از این‌رو امکان تحلیل روابط میان بخش‌های نهادی را فراهم آورده و روشن می‌کند که کدام بخش‌های نهادی دارای کسری بوده و با چه ابزارهای مالی و از کدام بخش نهادی این کسری را تامین مالی کردند. از سوی دیگر حساب جریان وجوه ابزاری مناسبی برای سنجش پایداری مالی در بخش‌های مختلف است.

### ● ۳-۱-۲-۴- روش‌های تامین مالی کسری بودجه

شکل‌گیری تعهدات پایدار بر اساس منابع ناپایدار باعث شده کسری بودجه مزمین یکی از مهم‌ترین عارضه‌های اقتصاد ایران باشد. در تحلیل کسری بودجه و پیامدهای آن بر اقتصاد کشور، مهم‌ترین مسئله نحوه تامین مالی آن است. در عمومی‌ترین شکل ممکن، کسری بودجه، از مسیر انواع استقراض تامین می‌شود که می‌تواند به صورت استقراض از بخش غیردولتی، استقراض خارجی و استقراض از آیندگان باشد. در ایران کسری بودجه دولت معمولاً از مسیر درآمدهای نفتی<sup>۲</sup> (استقراض از درآمدهای بین‌نسلی نفتی در صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی)، استقراض از بانک مرکزی<sup>۳</sup>، رجوع به پس‌اندازهای ملی (نظیر بانک‌ها، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی) و استفاده محدود از اوراق بهادار دولتی تامین مالی شده است که تمام این روش‌های تامین کسری بودجه نهایتاً بر ترازنامه بانک مرکزی آثار پولی بر جای می‌گذارد که در ادامه به بررسی آنها می‌پردازیم.

معمول‌ترین مسیر تامین ناترازی بودجه، تامین مالی از طریق نظام بانکی (بانک مرکزی و شبکه بانکی) است. در واقع بانک مرکزی، صندوق توسعه ملی و بانک‌های

۱- سند پشتیبان مطالعه برنامه هفتم توسعه، بخش اصلاحات ساختاری بودجه

۲- استفاده از درآمدهای نفتی به دلیل ماهیت دارایی و بین‌نسلی آنها معادل استقراض از نسل‌های آتی است.

۳- استقراض از بانک مرکزی از سال ۱۳۷۹ بنا به ماده ۶۰ قانون برنامه سوم پنج‌ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی ممنوع شده است.

تجاری، بخشی از کسری نقدی بودجه دولت و تامین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی را عهده‌دار شده‌اند تا از عدم ایفای تعهدات آنها جلوگیری کنند. تأمین مالی کسری بودجه از طریق بانک مرکزی برای سال‌های متمادی رویکرد رایج کشورهای مختلف به‌ویژه کشورهای در حال توسعه بوده است. آرژانتین، برزیل، ترکیه و ایتالیا مثال‌هایی از این کشورها هستند که در آنها این روش تامین مالی کسری بودجه به تورم فراینده، کاهش تجارت، مصرف و تولید انجامید و در نهایت پایداری سیاسی آنها را دچار مشکل کرد. به دلیل پیامدهای مخرب این روش تامین مالی، اکثر کشورها تامین مالی مستقیم دولت از بانک مرکزی را ممنوع اعلام کرده‌اند. به‌عنوان مثال در پیمان ماستریخت<sup>۱</sup> که مبنای مدیریت مالی اتحادیه اروپاست، این گزاره ذکر شده است. در کشور ما در قانون سوم توسعه نیز ممنوعیت قرض‌گیری مستقیم دولت از نظام بانکی تصویب شد. در ماده ۶۹ قانون برنامه سوم توسعه آمده، دولت مکلف است لایحه بودجه‌های سالانه را به‌نحوی تنظیم کند که کسری احتمالی از طریق استقراض از بانک مرکزی و نظام بانکی کشور تامین نشده باشد. پس از تصویب قانون برنامه سوم، استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی محدود به موارد خاص شد؛ اما استقراض از شبکه بانکی همچنان ادامه یافت.

البته همیشه استقراض از بانک مرکزی به‌صورت مستقیم نیست، گاهی بانک مرکزی با مداخله در بازار بدهی رسمی، اوراق مالی منتشره دولت را خریداری می‌کند و به‌عبارت دیگر بانک مرکزی از طریق عملیات بازار باز، کسری بودجه دولت را جبران می‌کند و پایه پولی افزایش می‌یابد. اگرچه این مسیر، مسئله بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته است؛ اما نوظهور بودن بازار بدهی در کشور ما سبب شده که این مسیر هنوز اثر چشمگیری بر تغییرات پایه پولی نداشته باشد.

در کشورهایی که دارای منابع طبیعی سرشار هستند، مسیر دیگر تامین کسری بودجه استقراض از درآمدهای بین‌نسلی (منابع موجود در صندوق توسعه ملی) است که این سازوکار تامین کسری بودجه بر پایه پولی اثر می‌گذارد. در این سازوکار، دولت منابع ارزی حاصل از صادرات منابع طبیعی را تبدیل به وجه رایج کشور می‌کند. اما این تبدیل هم‌زمان با فروش ارز در بازار نیست و بنابراین خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش می‌یابد.

پس از تصویب قانون برنامه سوم، استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی بسیار محدود شد. اما مسیر استقراض غیرمستقیم دولت از بانک مرکزی به‌واسطه شبکه بانکی و تبدیل درآمدهای ارزی دولت به ریال همچنان پابرجاست و سیاست‌گذار، اهمیتی بر توقف این مسیرهای تورم‌زا نداشته است. تامین مالی مستقیم یا غیرمستقیم از بانک مرکزی از مسیر رشد پایه پولی باعث رشد نقدینگی شده است.

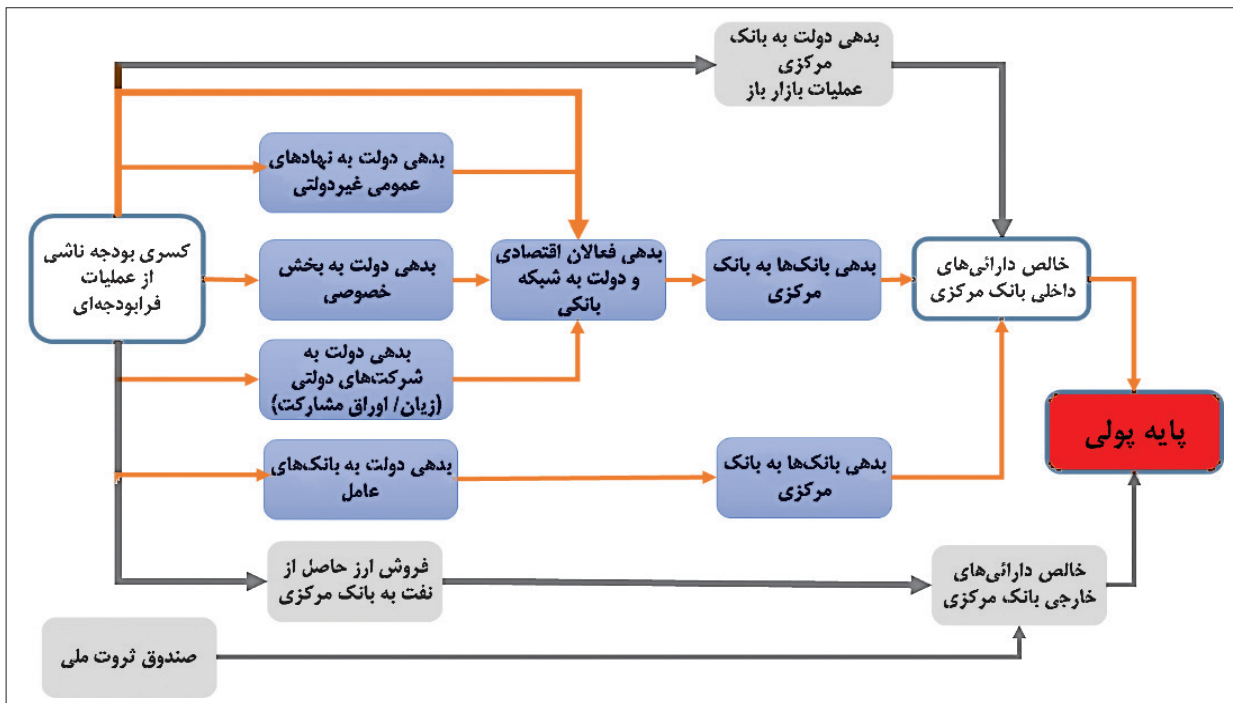
با ممنوعیت استقراض دولت از بانک مرکزی، دولت به استقراض از شبکه بانکی روی آورده است. در واقع از آنجاکه دولت امکان قرض‌گیری از شبکه بانکی بدون بازپرداخت بدهی در زمان سررسید را داشته، سلطه مالی در رابطه بین دولت و شبکه بانکی بروز یافته است. زمانی که دولت بدهی خود را به بانک‌ها بازپرداخت نمی‌کند، در ترازنامه شبکه بانکی کسری به وجود می‌آید که این کسری باعث رجوع بانک به بانک مرکزی و انجام اضافه برداشت و ایجاد بدهی برای بانک به بانک مرکزی می‌شود. هم در دوران وفور درآمدهای ارزی قبل از انقلاب و هم در دوران وفور درآمدهای ارزی در دهه ۸۰ و هم در دوران افت شدید درآمدهای ارزی در دهه ۹۰ رشد خالص دارایی‌های خارجی عامل اصلی رشد پایه پولی بوده است. در دوران وفور درآمدهای ارزی عدم عرضه ارز حاصل از فروش نفت در بازار موجب افزایش خالص دارایی‌های خارجی می‌شود و در دوران تحریم و کاهش درآمدهای نفتی عدم دسترسی به ارز باکیفیت بانک مرکزی و اصرار دولت‌ها بر اجرای سیاست ارز ترجیحی موجب افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی می‌شود. بنابراین، عدم کنترل و کاهش کسری بودجه ساختاری دولت موجب شده که با ممنوعیت مسیرهای استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی، سازوکارهای غیرمعارف و فرابودجه‌ای برای تامین مالی کسری بودجه ساختاری ایجاد شود که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

- عدم تامین منابع مورد نیاز برای تکالیف محول شده به شرکت‌های دولتی و ایجاد زیان در آنها،
- ایجاد بدهی به نهادهای عمومی غیردولتی (مانند تامین اجتماعی)،
- ایجاد بدهی به نظام بانکی،
- استفاده از منابع صندوق‌های ثروت ملی.

در واقع، در این سازوکارها کسری منابع نسبت به مصارف دولت موجب ایجاد بدهی به نهادهای عمومی غیردولتی (مانند تامین اجتماعی)، بدهی به بخش خصوصی و زیان در شرکت‌های دولتی می‌شود. بدهی دولت به فعالان اقتصادی از یک سو به افزایش بدهی این فعالان به شبکه بانکی منجر شده و از سوی دیگر، ناتوانی دولت در بازپرداخت تعهدات خود به شبکه بانکی به افزایش بدهی دولت به شبکه بانکی منجر می‌شود. در نتیجه بروز کمبود منابع نقدی در شبکه بانکی، بانک به بانک مرکزی رجوع کرده و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی افزایش می‌یابد. در نتیجه پایه پولی از محل خالص دارایی‌های داخلی بانک مرکزی افزایش یافته، عملیات فرابودجه‌ای دولت در ترازنامه بانک مرکزی منعکس شده و موجب افزایش پایه پولی می‌شود و ریسک مالی زیادی را به نهادهای مالی کشور تحمیل می‌کند.

بنابراین، عدم حل بنیادین مسئله کسری بودجه ساختاری دولت و انسداد مسیر تامین مالی مستقیم از بانک مرکزی موجب شده است که کسری بودجه با یک یا چند واسطه و با تاخیر زمانی در نهایت از محل پایه پولی تامین مالی شود. این در حالی است که لزوماً تورم حاصل از این فرآیند کمتر از تورم تامین مالی مستقیم از بانک مرکزی نیست.

1- Maastricht Treaty



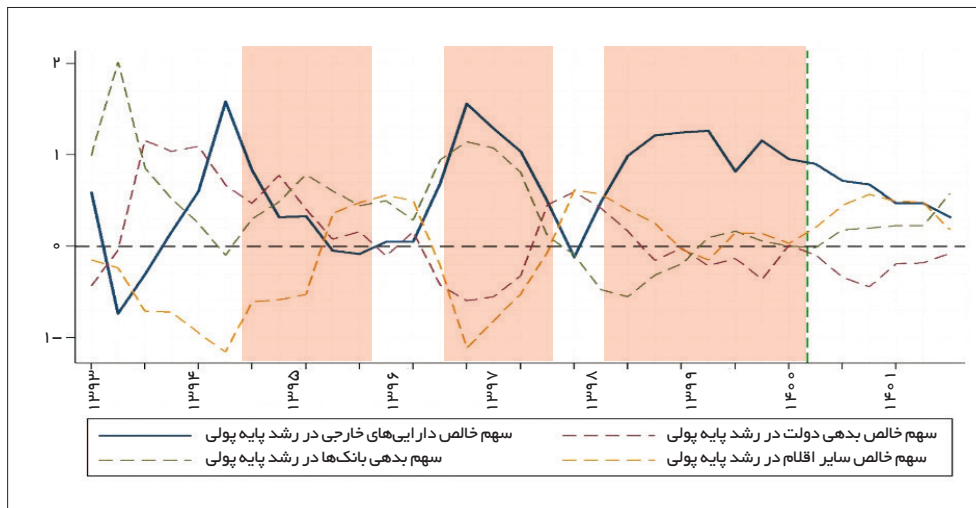
▲ شکل ۳-۱۶ - مسیرهای نامتعارف افزایش پایه پولی در نتیجه عملیات مالی دولت

به‌منظور جلوگیری از افزایش پایه پولی از محل خالص دارایی خارجی بانک مرکزی در این فرآیند، در بند خ ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم، بانک مرکزی مکلف شده بود که فروش مبالغ ارزی مذکور در احکام و ردیف‌های قوانین بودجه سنواتی را به‌گونه‌ای انجام دهد که تا تاریخ تصویب ترازنامه سال بعد بانک مرکزی، خالص دارایی‌های خارجی نسبت به پایان سال قبل از این محل افزایش نیابد. در صورت رعایت این قاعده می‌توان ادعا کرد سلطه مالی مستقیم در یک سال مالی در جریان این عملیات به وجود نمی‌آید، اما تحقق این امر مستلزم فروش تمام منابع ارزی نفتی در بازار است که ممکن است این کار به تغییر نرخ ارز هدف‌گذاری شده از سوی بانک مرکزی منجر شود و بانک مرکزی اقدام به انجام این کار نکند، در نتیجه خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش یابد. در دو حالت زیر معمولاً سیاست‌گذار پولی از این قاعده تخطی می‌کند:

- نفت و میعانات گازی به فروش برسد، اما سیاهه‌های نفتی با تاخیر در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد. در این حالت ممکن است با دریافت مصوبات خاص، بانک مرکزی اجازه واریز معادل ریالی سیاهه‌های نفتی به‌فروش رفته را به خزانه‌داری بگیرد.
- بانک مرکزی باتوجه به سیاست ارزی خود و به‌منظور جلوگیری از کاهش قیمت ارز در بازار اقدام به فروش منابع ارزی در بازار نکرده باشد، اما شرایط مالی دولت ایجاب کند که معادل ریالی آن در اختیار دولت قرار بگیرد.

تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد، در سال‌هایی که تحریم‌های بین‌المللی از شدت کمتری برخوردار بوده، بانک مرکزی اقدام به فروش تمام ارز دریافتی نکرده و دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش یافته و در سال‌هایی که تحریم‌ها از شدت بالاتری برخوردار بوده مداخله بانک مرکزی در بازار ارز نیز شدت گرفته و به کاهش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی منجر شده است.

از سوی دیگر، تغییر خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی برآیند اثر تغییرات نرخ ارز موثر بر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و تغییرات میزان ذخایر خارجی بانک مرکزی است. در زمان تشدید تحریم‌های بین‌المللی معمولاً نرخ ارز با جهش مواجه می‌شود و این موضوع موجب افزایش خالص دارایی‌های خارجی ناشی از آثار پولی تفاوت ریالی بهای تمام‌شده ارز غیر نرخ‌نامه‌ای در سمت راست ترازنامه بانک مرکزی شده و حساب سرمایه در سمت چپ ترازنامه نیز افزایش می‌یابد. اگر این افزایش حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های بانک مرکزی، از بانک مرکزی خارج نشود و در حساب سرمایه بانک مرکزی ذخیره شود، اثر تورمی نخواهد داشت؛ اما اگر این افزایش در طرف مصارف به اسکناس تبدیل شده یا توسط دولت هزینه شود و موجب افزایش سپرده بانک‌ها شود، اثر تورمی خواهد داشت.



▲ شکل ۳-۱۷ - سهم اجزای مختلف پایه پولی در رشد پایه پولی

حال به‌منظور شفاف‌شدن ساختار حقوقی این مسئله، رابطه سیاست‌گذار مالی و پولی در این موضوع طبق بستر حقوقی کشور ارائه می‌شود. مطابق ماده ۱ قانون پولی و بانکی، تمام دارایی‌های بانک مرکزی باید به ریال تقویم شود. افزایش نرخ ارز موجب افزایش ارزش ریالی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی می‌شود. مطابق بند ب ماده ۲۶ قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱، سود احتمالی حاصل از تغییر برابری‌های قانونی نسبت به طلا و پول‌های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه به مصرف استهلاک اصل و بهره بدهی‌های دولت به بانک مرکزی ایران خواهد رسید و مازاد آن به خزانه دولت تحویل خواهد شد؛ بنابراین، این قانون به نفع سیاست‌گذار مالی است و انگیزه بسترسازی برای بروز جهش ارزی را به سیاست‌گذار مالی و پولی می‌دهد. به‌خصوص سیاست‌گذار پولی اگر اقدام به افزایش تدریجی نرخ ارز کند، منافع ناشی از آن به بودجه دولت وارد می‌شود و با توجه به اینکه دولت التزام قانونی در راستای بازپرداخت بدهی خود به بانک مرکزی ندارد، ترجیح بانک مرکزی بر استفاده از این ظرفیت در راستای تهاوت بدهی‌های دولت شکل می‌گیرد. وجود این کژمنشی در رفتار سیاست‌گذار پولی و مالی سبب شد در سال ۱۳۹۲ این بند از قانون پولی و بانکی نسخ شود و قانون نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. مطابق این قانون «تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی که از تغییر نرخ برابری ارز، طلا و جواهرات ایجاد می‌شود، صرفاً ناشی از ارزیابی حسابداری است و سود تحقق‌یافته تلقی نمی‌گردد و مشمول مالیات نیست و مابه‌التفاوت آن در حسابی تحت‌عنوان «مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» منظور و در بخش سرمایه بانک مرکزی ذیل حساب اندوخته‌ها در ترازنامه منعکس و گزارش می‌شود. مانده این حساب صرفاً بابت جبران زیان‌های احتمالی آتی بانک مرکزی ناشی از تغییر (کاهش) برابری‌های قانونی ارز (تسعیر) قابل استفاده است». بنابراین در این قانون تلاش شده یکی از راه‌های غیرمستقیم سلطه مالی دولت بر بانک مرکزی مسدود شود. از آنجاکه در اقتصاد ایران به علت افزایش تورم و نرخ ارز عملاً زیانی در تسعیر دارایی‌های خارجی برای بانک مرکزی قابل تصور نیست، نگهداری این منابع به‌صورت ریالی برای هزینه‌کرد در زیان‌های احتمالی تسعیر موجب کاهش ارزش واقعی این منابع می‌شود؛ از همین رو به نظر می‌رسد این قانون از اتقان کافی برخوردار نبوده و انگیزه برای عدم تمکین به آن وجود دارد. در زمان افزایش نرخ ارز و اعمال سیاست تثبیت اسمی نرخ ارز برای برخی از گروه‌های کالاهای اساسی، بانک مرکزی درآمدهای حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی دولت یا در صورت عدم تکافوی آن با خرید ارز از بازار یا از محل ذخایر خارجی خود اقدام به ارائه ارز ترجیحی برای برخی از گروه‌های کالایی خاص مانند کالاهای اساسی می‌کند. در صورت تامین ارز موردنیاز از منابع نفتی دولت اجرای این سیاست تاثیر مستقیم بر پایه پولی نداشته و صرفاً در صورت ریالی کردن درآمدها، تغییرات پایه پولی اتفاق می‌افتد. در صورت تامین ارز از بازار از سوی بانک مرکزی، مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی تا نرخ ارز بازار آزاد به‌عنوان بدهی دولت موجب افزایش پایه پولی می‌شود و چنانچه این مابه‌التفاوت از سوی بانک مرکزی (از ذخایر بانک مرکزی) تامین شود، مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی تا نرخ ارز بازار آزاد به‌عنوان بدهی دولت و هم‌زمان معادل ذخایر ارزی استفاده‌شده به شکل کاهش در خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی ثبت می‌شود و در نهایت خالص اثر کاهش در ذخایر خارجی و افزایش ذخایر خارجی به دلیل افزایش نرخ ارز و تغییرات بدهی دولت توضیح‌دهنده تغییرات پایه پولی خواهد بود.

بنابراین، باتوجه به تحلیل‌های ارائه‌شده، سهم تغییرات خالص دارایی‌های خارجی در سال‌های اخیر و در نوسانات ارزی در رشد پایه پولی قابل توجه بوده است. نبود سازوکارهای مناسب برای تسویه درآمدهای ارزی بین دولت و بانک مرکزی و تعیین و مدیریت نرخ ارز موجب شده که در اکثر سال‌ها در مورد نحوه تسویه حساب‌های ارزی میان دولت و بانک مرکزی مسائلی به وجود آید که در تغییرات پایه پولی منعکس شود. رؤس اصلی این مسائل به شرح زیر است:

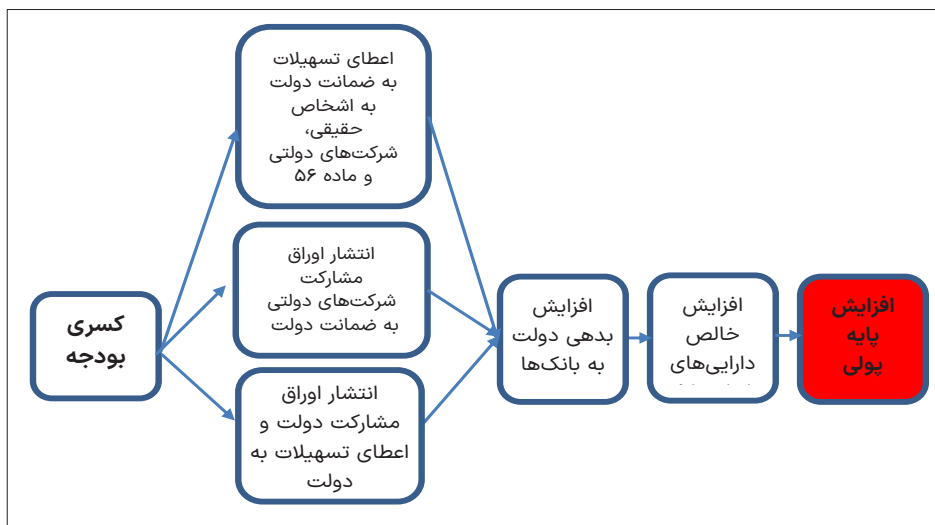
- تاخیر زمانی در وصول درآمد نفت در خزانه
- ابهام در نرخ ارز مبنای تسویه درآمدهای نفتی

- ابهام در نحوه مدیریت نرخ ارز به صورت شناور از سوی بانک مرکزی
  - فقدان نظام حسابداری مناسب و یکپارچه بخش ریالی و ارزی بانک مرکزی.
- در اسفند ۱۴۰۱ نیز مطابق جدول ۳-۱ سهم خالص دارایی‌های خارجی از رشد پایه پولی ۱۹ درصد بوده است که سهم قابل توجهی از رشد پایه پولی است.

جدول ۳-۱ - ترکیب سهم از رشد پایه پولی اسفند ۱۴۰۱

۱۴۰۱	۱۴۰۰	
۴۲/۴	۳۱/۶	رشد پایه پولی از سمت منابع
۱۸/۹	۲۱/۳	خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی
-۱۸/۳	-۱۴/۳	خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی
۱۵/۵	۶/۵	مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی
-۳۳/۸	-۲۰/۸	سپرده‌های بخش دولتی نزد بانک مرکزی
۴۰/۵	۶/۴	مطالبات بانک مرکزی از بانکها
۱/۳	۱۸/۲	خالص سایر ارقام بانک مرکزی
-۰/۴	۱۴/۸	مانده اجرای عملیات سیاست پولی (۱)

جزء مهم دیگر پایه پولی بدهی بانکها و موسسات اعتباری به بانک مرکزی است که به دلیل تداوم مشکلات و ناترازی‌های نظام بانکی به افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی منجر می‌شود. ناترازی بانکها در بانکهای خصوصی ناشی از بی‌انضباطی سهامداران و انتقال کسری‌های ساختاری سهامداران بزرگ به بانک و در بانکهای دولتی در نتیجه تکالیف دولت بابت بدهی بانکها به بانک مرکزی افزایش می‌یابد. همه‌ساله بخشی از سیاست‌های حمایتی و یارانه‌های دولت که ذیل تبصره‌های بودجه سنواری به تصویب مجلس می‌رسد یا ذیل دستورالعمل‌های اجرایی به تصویب هیئت وزیران و شورای اقتصاد می‌رسد، از محل دریافت تسهیلات از شبکه بانکی تامین مالی می‌شود. همچنین در برخی موارد بروز کسری بودجه و ناترازی در جریان نقدی دولت سبب می‌شود که دولت به استقراض از شبکه بانکی برای هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر اقدام کند. بالا بودن حجم تعهدات دولت و عدم کفایت منابع برای بازپرداخت تعهدات در سررسید موجب می‌شود، دولت عملاً امکان بازپرداخت تسهیلات را نداشته باشد.



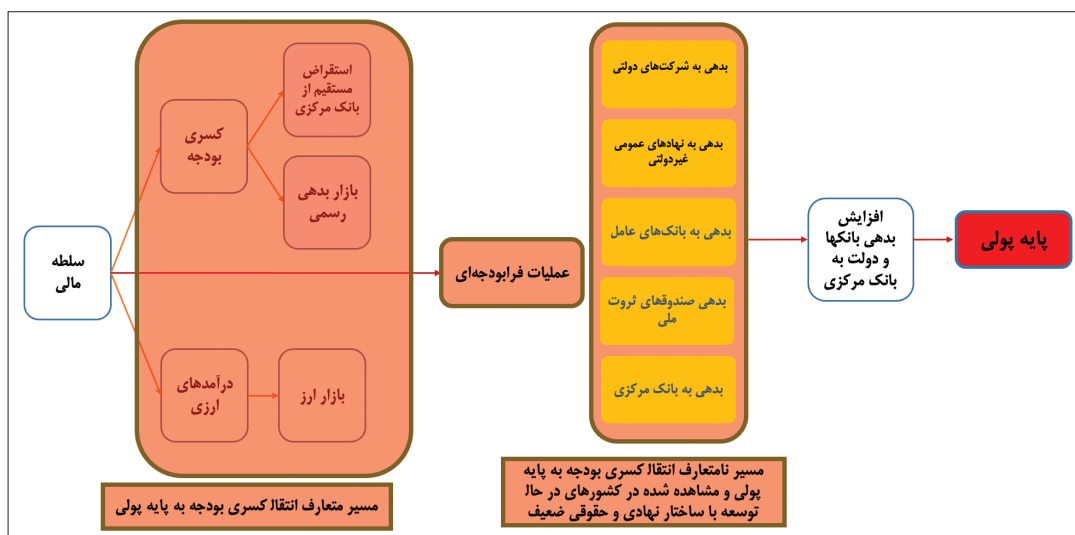
▲ شکل ۳-۱۸ - مسیرهای افزایش پایه پولی از مجرای شبکه بانکی

علاوه بر تسهیلاتی که دولت به صورت مستقیم از شبکه بانکی دریافت می‌کند، بسیاری از شرکت‌های دولتی و اشخاص حقیقی یا حقوقی و پیمانکاران طرح‌های عمرانی (مطابق ماده ۵۶ قانون الحاق مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴) به ضمانت دولت اقدام به دریافت تسهیلات از شبکه بانکی می‌کنند. از آنجا که ضمانت بازپرداخت اصل و فرع تسهیلات بر عهده دولت است، به سبب کم‌منشی<sup>۱</sup> پیش آمده، در بسیاری از مواقع ضمانت‌شونده در سررسید از بازپرداخت آن امتناع ورزیده و این تسهیلات

1- Moral Hazard

پس از سررسید به سرفصل بدهی دولت منتقل می‌شوند. از سوی دیگر دولت و پیمانکاران برای اجرای طرح‌های عمرانی اقدام به اخذ تسهیلات از شبکه بانکی و انتشار اوراق مشارکت (به تضمین دولت و در مواردی به تضمین شرکت دولتی) می‌کنند؛ این تسهیلات و اوراق مشارکت نیز یکی از مسیرهای مهم ایجاد سلطه مالی است. همچنین در برخی مواقع در نتیجه مصوبات ستاد تنظیم بازار بدون توجه به منابع مالی، دولت موظف به تامین مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی کالا و قیمت بازاری کالای موردنظر می‌شود. در اکثر موارد شرکت‌های دولتی به نمایندگی از دولت انجام این عملیات را برعهده می‌گیرند. مجموعه این مسائل موجب افزایش بدهی دولت به بانک و همچنین باعث افزایش نرخ سود در بازار بین‌بانکی و افزایش اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی و در نهایت افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود. این جزء در پایان اسفندماه ۱۴۰۱، سهم ۴۰/۵ درصدی در رشد پایه پولی داشته است. جزء مهم دیگر خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی است. این جزء از پایه پولی در اسفندماه ۱۴۰۱ اثر منفی ۱۸ واحد درصدی در رشد پایه پولی داشته است. به دلیل ایجاد حساب واحد خزانه و انتقال بخشی از سپرده‌های دولت به بانک مرکزی، میزان سپرده‌های بخش دولتی ۷۶ درصد افزایش یافته، همچنین عدم استفاده از تنخواه بانک مرکزی در این سال و استفاده از مانده حساب دستگاه‌های دولتی برای مدیریت نقدینگی دولت موجب شده که اثر بدهی دولت روی پایه پولی کاهشدهنده باشد. البته مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی سهم ۱۵ درصدی در رشد پایه پولی داشته است که این رشد ۵۲ درصدی به دلیل تحمیل هزینه‌های ناشی از عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت بابت تامین ارز دارو، تامین واردات کالاهای اساسی و واردات گندم بوده است که اثر خود را بر افزایش پایه پولی منعکس کرده است به طوری که مجموع بدهی دولت و شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۱ معادل ۹۳ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است که حدود نیمی از آن مستقیماً از سوی دولت و نیمی دیگر از آن از سوی شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی تحمیل شده است.

خالص سایر اقلام متأثر از سه قلم اصلی سایر دارایی‌های بانک مرکزی، سایر بدهی‌ها و حساب سرمایه این بانک است. سایر دارایی‌های بانک مرکزی از سال ۱۳۹۶ روند افزایشی خود را شروع کرده است. احتساب بدهی برخی از بانک‌ها مانند موسسات اعتباری نور و کاسپین در سرفصل سایر دارایی‌های بانک مرکزی عامل افزایش حساب سایر دارایی‌های بانک مرکزی بوده است. از ابتدای سال ۱۳۹۹ با اجرای عملیات بازار باز بانک مرکزی، مانده حساب توافق بازخرید (ریپو) به‌عنوان سایر دارایی‌های بانک مرکزی محسوب شده و موجب افزایش محسوس حساب سایر دارایی‌ها از ابتدای سال ۱۴۰۰ شده است. پیش‌بینی می‌شود با توجه به افزایش حجم عملیات ریپو که در بهمن ۱۴۰۱ از ۱۳۰ هزار میلیارد تومان هم فراتر رفت، متغیر سایر دارایی‌های بانک مرکزی افزایش‌های بیشتری را تجربه کند. در بهمن ماه ۱۴۰۱ این قلم سهم ۳/۸ درصدی در رشد پایه پولی داشت که در اسفندماه این عدد کاهش یافته است. خالص سایر ارقام بانک مرکزی در مجموع در اسفندماه ۱۴۰۱ سهم ۱/۳ درصدی در رشد پایه پولی داشته است. رشد نقدینگی در اقتصاد حاصل رشد پایه پولی و ضریب فزاینده است. همان‌طور که در این بخش مطرح شد، تامین مالی مستقیم یا غیرمستقیم از بانک مرکزی که به علت ناترازی نظام بانکی و ناترازی بودجه انجام می‌شود، از مسیر رشد پایه پولی باعث رشد نقدینگی می‌شود. این ناترازی‌ها موجب شده که ارقام رشد نقدینگی در ایران در مقایسه با متوسط سایر کشورهای دنیا ارقام بزرگ و قابل توجهی باشد. رشد بالای نقدینگی در حالی که بخش واقعی اقتصاد رشدهای پایین را تجربه می‌کند، به شکل‌گیری تورم در ابعاد دورقمی منجر می‌شود. در موارد نادری در اقتصاد ایران رشد نقدینگی از رشد پایه پولی عقب مانده و این موضوع به ایجاد یک فنر تورمی منجر شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در سال ۱۴۰۱ با وجود رشد بالای پایه پولی که در نتیجه ناترازی بانک‌ها و ناترازی دولت بوده است، رشد نقدینگی سیر نزولی داشته است و نسبت به رشد نقدینگی در سال ۱۴۰۰، ۷/۹ واحد درصد کاهش یافته است.

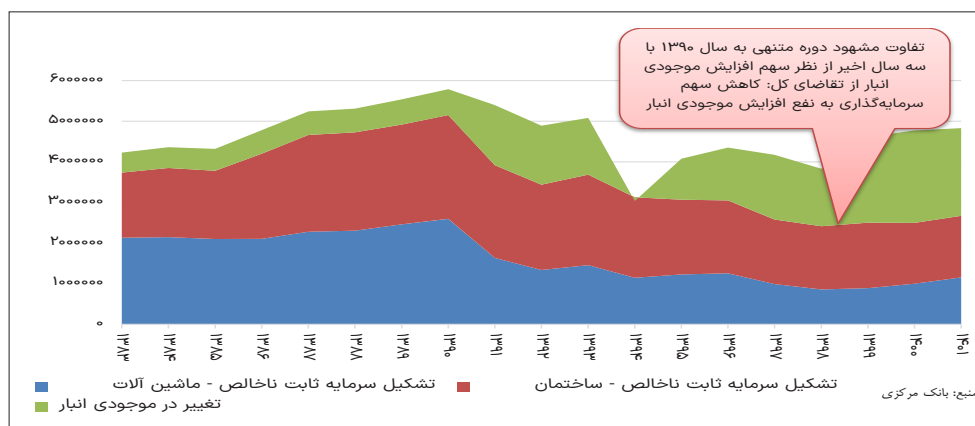


شکل ۳-۱۹ - مسیرهای فرابودجه‌ای و نامتعارف سلطه مالی و انتقال کسری بودجه به پایه پولی

● ۳-۲-۵- سرمایه‌گذاری و تغییر در موجودی انبار

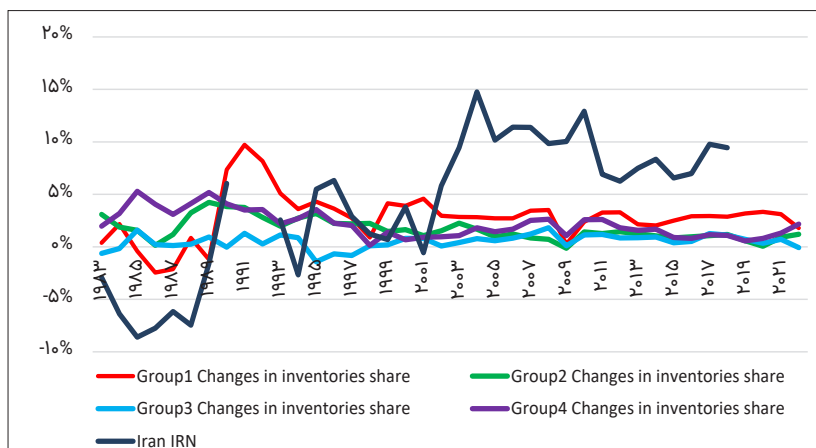
بررسی تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (سرمایه‌گذاری) نشان می‌دهد<sup>۱</sup>، تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، تا سال ۱۳۵۶ صعودی است. از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۸۰ تقریباً سالانه مقدار ثابتی بوده است، اما از سال ۱۳۸۰ روند رشد فزاینده‌ای دارد که این رشد به مدت یک دهه ادامه یافته است. در دهه ۹۰ مقدار سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص روندی کاهنده دارد، اگرچه تغییر در موجودی انبار به هموارسازی سرمایه در این سال‌ها کمک کرده است. روند نزولی سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص دهه ۹۰ با تغییر در موجودی انبار جبران شده است. سال ۱۳۹۴ همزمان با برجام، موجودی انبار کاهش یافته و منفی شده است.

همان‌طور که از شکل ۳-۲ مشهود است، سهم ساختمان از سرمایه‌گذاری در طول زمان تقریباً ثابت بوده است. تغییرات اصلی مربوط به سهم ماشین‌آلات از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص است که این تغییرات در بیشتر مواقع با موجودی انبار پوشش داده شده است. از تغییر در موجودی انبار می‌توان به‌عنوان متغیری برای بررسی عدم قطعیت در اقتصاد استفاده کرد. افزایش موجودی انبار در دو دهه ۶۰ و ۹۰ نمودی از این تفسیر هستند. در دوران برجام که دسترسی به بازارهای جهانی تسهیل شده بوده، واردات مواد اولیه و ماشین‌آلات انجام شده و در انبارها باقی مانده است. سال ۱۳۹۴ تغییر در موجودی انبار منفی است، (همانند سال‌های ۵۰ و ۵۲)، که از نتایج انتظارات مثبت ارتباط با دنیای خارج و سهولت واردات است.



▲ شکل ۳-۲- سرمایه‌گذاری و تغییر در موجودی انبار - به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵

از آنجا که تغییر در موجودی انبار متغیر مهمی در ارتباط با بررسی بحث رشد است، سهم تغییر در موجودی انبار از تولید ناخالص داخلی ایران در کنار گروه‌های کشورهای چهارگانه (نفتی، نفتی صنعتی شده، نوظهور غیرصنعتی و نوظهور صنعتی) در شکل ۳-۲ نشان می‌دهد عدم قطعیت در اقتصاد ایران در مقایسه با سایر گروه‌های کشورهای دیگر به‌مراتب بالاتر است. از سال ۲۰۰۵، سهم تغییر در موجودی انبار گروه کشورهای کمتر از سه درصد است. این درحالی است که حدود ۱۰ درصد از تولید ناخالص داخلی ایران تغییر در موجودی انبار است. حتی گروه کشورهای نفتی که در سال‌های دهه ۹۰ میلادی تغییر در موجودی انبار بزرگی داشتند، سال‌هاست با پیگیری سیاست‌های ثبات‌ساز و وصل بودن به زنجیره ارزش و تولید جهانی، ثبات اقتصادی داشته و عدم قطعیت کمتری دارند.



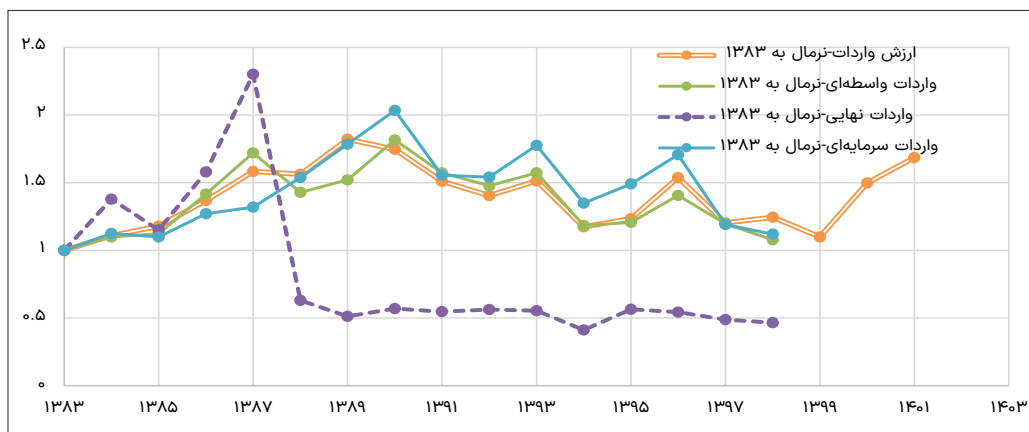
۱- طرح پایش تحولات صنعتی کشور؛ رشد اقتصادی از منظر نهاده‌های تولید، مسعود نیلی و منصور شاکریان



● ۳-۱-۳- حکمرانی روابط بین‌الملل<sup>۱</sup>

بیش از یک سده است که تجارت خارجی به‌عنوان اصلی‌ترین سازوکاری که به رشد اقتصادی منجر می‌شود، هم از سوی اقتصاددانان، هم از سوی سیاست‌گذاران اقتصادی شناخته شده است. هرچند در سال‌های اخیر و با توجه به بحران‌های کووید ۱۹ و اختلال در زنجیره‌های تامین جهانی به‌واسطه جنگ اوکراین و تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران، این عامل تا حدودی مخدوش شده است، لیکن همچنان به‌عنوان سازوکار اصلی و به‌عنوان موتور رشد اقتصادی توصیه می‌شود. توضیح آنکه، توقف در رشد صادرات ایران از نیمه دوم دهه ۸۰ شمسی قابل مشاهده است. کاهش اولیه به‌واسطه آغاز تحریم‌ها از سال ۱۳۸۶ و محدودیت‌های تولید و ارتباطات بانکی رخ داده است و در سال‌های بعد، ابتدا با کاهش درآمدهای کشور، منجر به کاهش تقاضای واردات مصرفی (و کاهش مصرف خصوصی کلی) منجر شده و سپس با تحریم‌های همه‌جانبه سال ۱۳۹۱، به کاهش واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای انجامیده که محل زنجیره‌های تولید در سال‌های پس از آن بوده است. در دهه ۹۰، ساختار تجارت خارجی کشور به‌طور کلی تغییر می‌کند. نخست، رابطه مبادله (نسبت قیمت واحد صادرات به واردات) با کاهش قابل توجهی مواجه بوده که با بازگشت تحریم‌ها در سال ۱۳۹۶ تشدید می‌شود؛ حداقل سه عامل در توضیح این کاهش در نظر گرفته می‌شود که شامل (۱) کاهش توان صادراتی به دلیل هزینه مبادله بالا، (۲) پیمان‌سپاری ارزی به‌عنوان عامل انگیزاننده در کم‌اظهاری صادرات و (۳) تخصیص ارز مرجع و نیمایی به واردات به‌عنوان عامل انگیزاننده در بیش‌اظهاری واردات است. دوم، وابستگی کشور به شرکای تجاری محدود (شامل چین، روسیه و ترکیه) افزایش شدیدی می‌یابد؛ سوم، پیچیدگی محصولات صادراتی در مقابل واردات، کاهش می‌یابد. در مجموع، از نیمه دوم دهه ۸۰ تاکنون، صادرات کشور قدرت خود را به‌عنوان عامل رشد اقتصادی کشور از دست داده است. بخشی از این مسئله ناشی از شوک‌های بیرونی مانند تحریم و بخش دیگر ناشی از سیاست‌گذاری داخلی مانند تخصیص ارز وارداتی با فاصله قابل توجه با نرخ بازار است.

مبادلات خارجی به‌عنوان موتور اصلی رشد اقتصادی شناخته می‌شود. از منظر کلان، مطالعات نظری و تجربی نشان می‌دهد رشد اقتصادی و تجارت خارجی همبستگی مثبت دارند. این همبستگی در تجارت کالاهای واسطه‌ای و تولیدی فزاینده است و می‌توان نشان داد ارتباط علت‌ومعلولی میان تجارت کالاهای واسطه‌ای و رشد اقتصادی یک کشور وجود دارد. در ایران نیز تا قبل از تحریم‌های چهار کشور ایالات متحده، بریتانیا، کانادا و استرالیا علیه ایران در سال ۱۳۸۶ (۲۰۰۷)، همبستگی مثبتی بین تجارت و رشد اقتصادی مشاهده می‌شود. مبادلات خارجی ایران از نیمه دوم دهه ۸۰ شمسی دچار وقفه شده است که هم در کالاهای مصرفی و هم در کالاهای واسطه‌ای (در زنجیره تولید) مشاهده می‌شود. سهم عمده واردات را کالاهای واسطه‌ای تشکیل می‌دهند. با اعمال تحریم‌های چهار کشور در سال ۱۳۸۶، تقاضای مصرفی در کشور کاهش یافت که اول، به نرخ رشد صفر مصرف خصوصی در سطح کلان منجر شد، و دوم، واردات کالاهای مصرفی کاهش یافت. با اعمال تحریم‌های بین‌المللی در سال ۱۳۹۱، رکود در کشور ایجاد شد و واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای کاهش یافت. در دوره انتظارات مثبت نسبت به برجام، بخشی از این کاهش جبران شد. با تشدید تحریم‌ها در سال ۱۳۹۷، مجدداً مشاهده می‌شود واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای دچار کاهش می‌شود که به منزله محدودیت در زنجیره‌های تولید به شمار می‌رود.



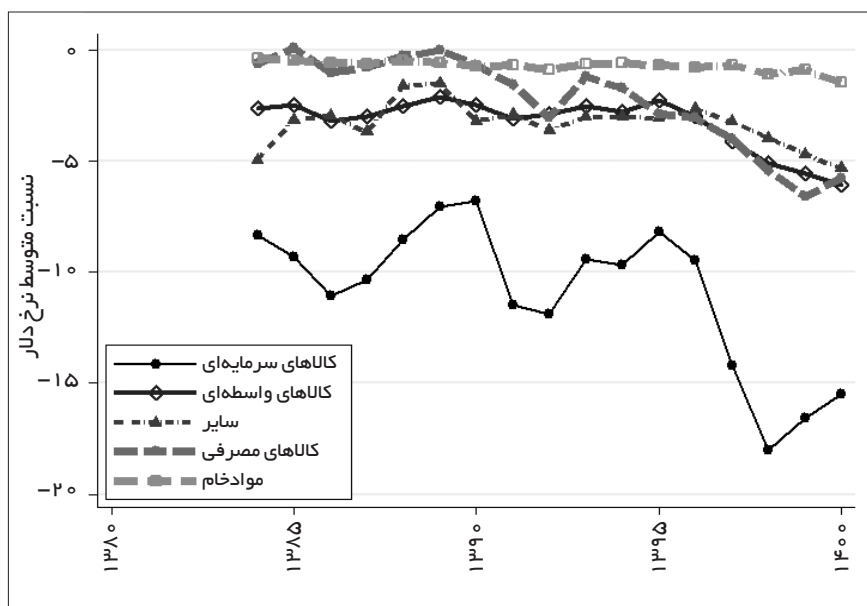
▲ شکل ۳-۲۲ - آثار بیماری هلندی تا سال ۱۳۸۶ - آثار جایگزینی واردات از سال ۱۳۸۶ به بعد

● ۳-۱-۳- ارزش واحد اقلام وارداتی و صادراتی

هنگامی که از داده‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران استفاده می‌شود، در مقایسه میان قیمت کالاهای وارداتی و صادراتی، مشاهده می‌شود که در تمام طبقه‌بندی‌های خام، واسطه‌ای، سرمایه‌ای، مصرفی و سایر موارد، میان قیمت اقلام وارداتی بزرگ‌تر از اقلام صادراتی است. در این قسمت به این پرسش پاسخ داده

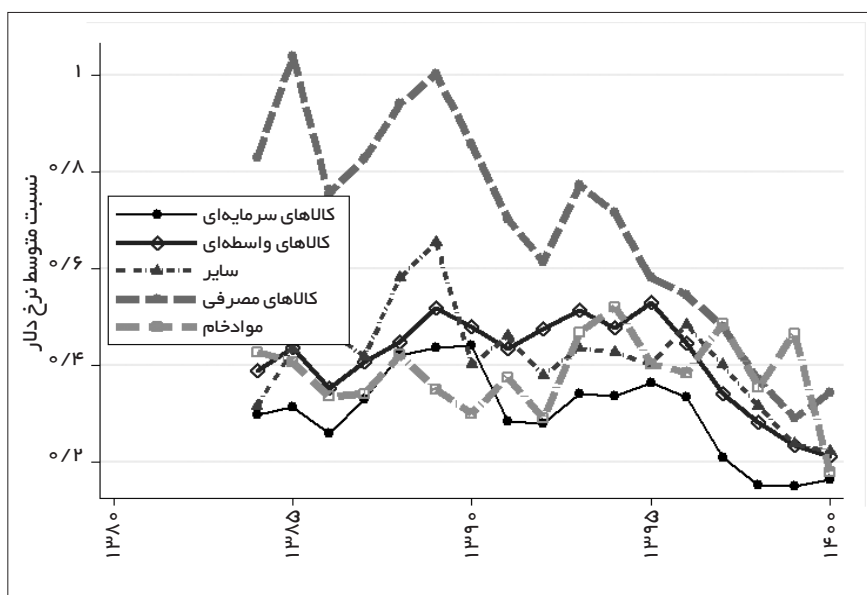
۱- طرح پایش تحولات صنعتی کشور؛ تجارت خارجی، کوثر یوسفی

می‌شود که آیا قیمت هر یک از این کالاها در صورتی که وارداتی یا صادراتی باشند همچنان یکسان است یا خیر. شکل ۳-۲۳ قیمت متوسط را برای سه گروه مصرفی، واسطه‌ای و خام و همچنین برای اقلام صادراتی و وارداتی نشان می‌دهد. در گروه مصرفی، قیمت اقلام وارداتی با میانه ۹ دلار به ازای هر کیلوگرم در مقایسه با اقلام صادراتی با میانه حدود سه دلار به کیلوگرم، در سال ۱۳۹۹، بالاتر است. در سایر گروه‌ها نیز مشاهده می‌شود اقلام وارداتی قیمت واحد بالاتری نسبت به اقلام صادراتی دارند. این واقعیت حتی در خصوص کالاهای خام نیز مشاهده می‌شود. در طول سال‌های مختلف، اختلاف قیمت واحد برای دو دسته صادراتی خام و وارداتی خام حدود ۰/۵ دلار در هر کیلوگرم مشاهده می‌شود.



▲ شکل ۳-۲۳ - «تفاضل» میان قیمت واحد صادراتی از وارداتی

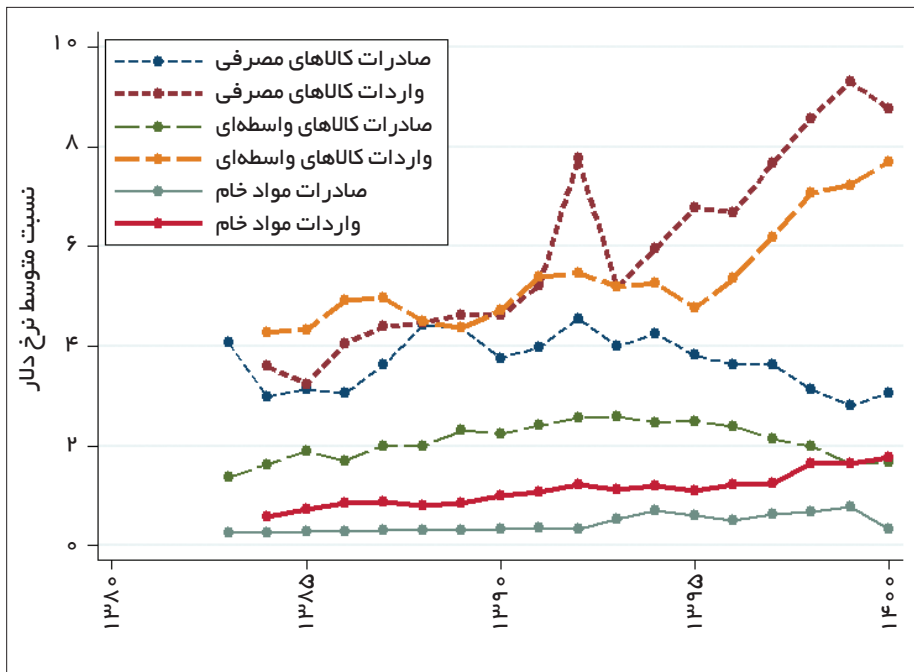
منبع: محاسبات تحقیق بر مبنای داده‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران؛ برای هر دو کالاهای وارداتی و صادراتی در چهار زیرگروه مربوطه، قیمت واحد محاسبه و میان آن انتخاب شده است. سپس، تفاضل میان قیمت‌ها در هر زیرگروه ترسیم شده است.



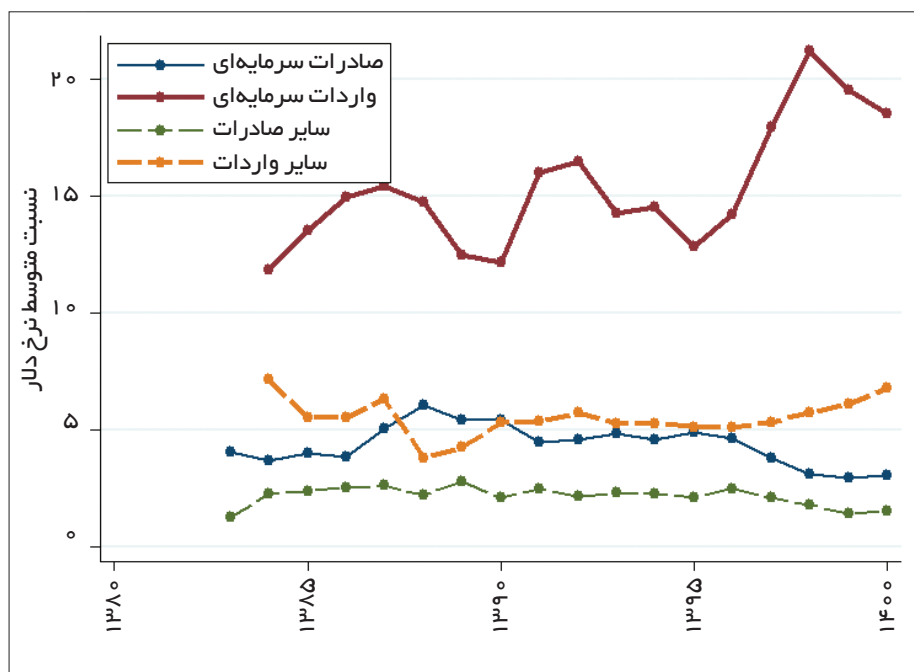
▲ شکل ۳-۲۴ - «نسبت» ارزش واحد صادراتی به وارداتی

منبع: محاسبات تحقیق بر مبنای داده‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران؛ برای هر دو کالاهای وارداتی و صادراتی در چهار زیرگروه مربوطه، قیمت واحد محاسبه و میان آن انتخاب شده است. سپس، نسبت میان قیمت‌ها در هر زیرگروه ترسیم شده است.

در سال‌های اخیر همان‌طور که در شکل‌های ۲۵-۳ و ۲۶-۳ مشهود است اختلاف میان اقلام صادراتی و وارداتی در گروه کالایی سرمایه‌ای به بیشترین مقدار خود و در بازه ۱۰ تا ۱۵ دلار در هر کیلوگرم در سال‌های مختلف می‌رسد.



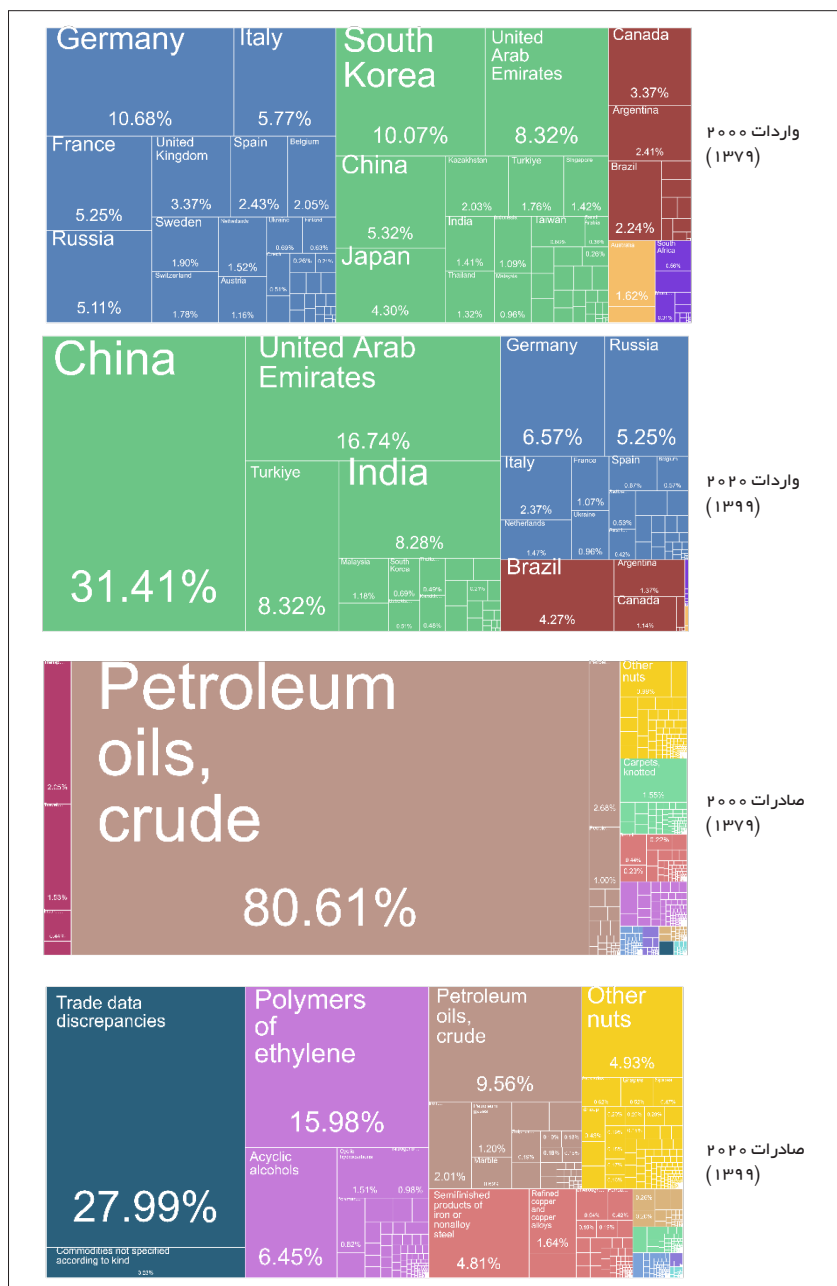
▲ شکل ۲۵-۳ - نسبت ارزش به کیلوگرم واردات و صادرات برای کالاهای خام، واسطه‌ای و مصرفی منبع: محاسبات تحقیق بر مبنای داده‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران



▲ شکل ۲۶-۳ - نسبت ارزش به کیلوگرم واردات و صادرات برای کالاهای سرمایه‌ای و طبقه‌بندی نشده منبع: محاسبات تحقیق بر مبنای داده‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران

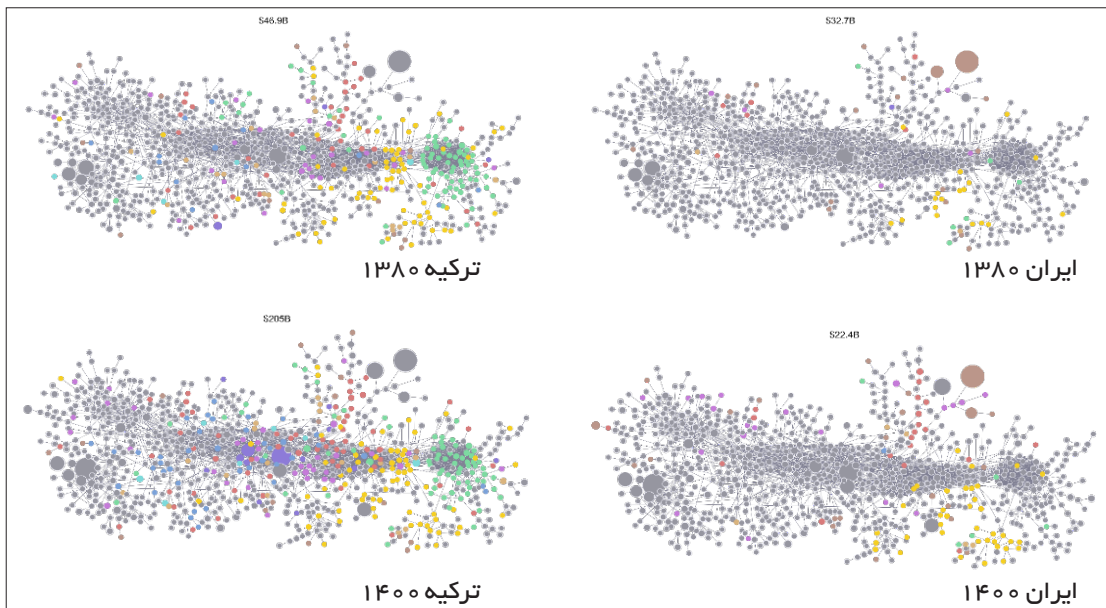
● ۱-۳-۲- ترکیب شرکا در واردات و صادرات در سال‌های ۲۰۲۰ و ۲۰۲۰

از تنوع شرکای تجاری ایران طی دو دهه اخیر به شدت کاسته شده است و از این منظر، آسیب‌پذیری اقتصاد ایران نسبت به نوسانات شرکا، افزایش پیدا کرده است. در حالی که در سال ۲۰۰۰، بیشترین سهم واردات ایران از دو کشور کره جنوبی و آلمان هر یک با سهم ۱۰ درصدی بود و سهم مابقی کشورها هر یک به کمتر از ۸ درصد می‌رسید، در سال ۲۰۲۰ مجموع کشورهای چین، امارات، هند و ترکیه بیش از ۶۰ درصد واردات ایران را تامین کرده‌اند (شکل ۳-۲۷). وضعیت شرکای صادراتی ایران نامناسب‌تر از واردات است. چین به تنهایی مقصد بیش از ۷۵ درصد صادرات ایران در سال ۲۰۲۰ بوده است و پس از آن، ترکیه با ۵ درصد و روسیه با ۳ درصد قرار دارند. این در حالی است که در سال ۲۰۰۰ شرکای صادراتی ایران به ترتیب ژاپن (۱۹ درصد)، ایتالیا (۱۰ درصد)، تایوان (۷ درصد)، کره جنوبی (۷ درصد) و ترکیب گسترده‌ای از سایر کشورها بوده‌اند.



▲ شکل ۳-۲۷- ترکیب شرکای تجاری ایران طی دو دهه اخیر به تفکیک واردات و صادرات  
منبع: محاسبات تحقیق بر مبنای داده‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران و اطلس دانشگاه هاروارد.



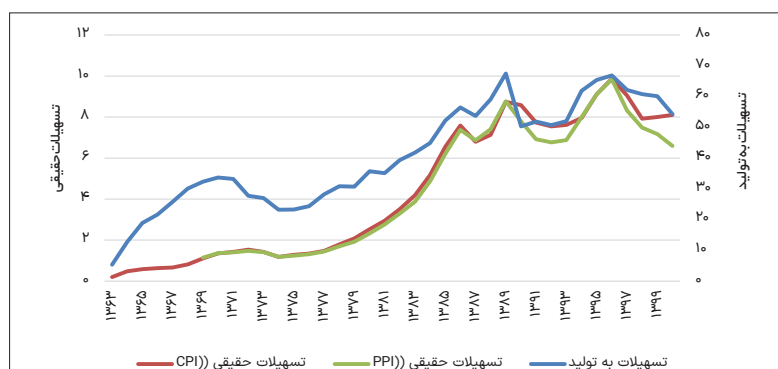


▲ شکل ۳-۲ - فضای صادراتی دو کشور ایران و ترکیه طی دو دهه اخیر  
 مرجع: محاسبات تحقیق بر مبنای داده‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران و اطلس دانشگاه هاروارد

فضای صادراتی ترکیه طی سال‌ها متنوع‌تر شده است و در مورد ایران، فضای صادراتی مانند قبل مانده یا محدودتر شده است.

### ● ۳-۱-۴ - حکمرانی نظام تامین مالی

وجه دیگر حکمرانی عمومی، حکمرانی نظام تامین مالی است.<sup>۱</sup> بازارهای مالی توسعه یافته می‌توانند کارایی تخصیص منابع را بهبود بخشند و ابزارهای لازم برای کاهش ریسک و هموارسازی مصرف و تولید را در اختیار آحاد اقتصادی قرار دهند. وضعیت شبکه بانکی در دو بعد فراگیری و ثبات مالی قابل بررسی است. رکن بازارهای مالی از شاخص رقابت‌پذیری جهانی نشان می‌دهد، این شاخص همبستگی بالایی با شاخص کل دارد. ایران در هر دو شاخص وضعیت نامساعد رو به افولی را تجربه کرده است. باین حال تصویر مقایسه‌ای شبکه بانکی برون داده‌های به ظاهر ناسازگار دارد. تمرکز بر شاخص عمق مالی نشان می‌دهد، به رغم همبستگی مثبت عمق مالی و درآمد سرانه، پراکندگی زیادی در عمق مالی کشورهای با درآمد سرانه مشابه دیده می‌شود. ایران در مقایسه با کشورهای محکی که صنعتی شده‌اند عمق مالی پایین‌تر و در مقایسه با کشورهای محک دارای منابع طبیعی عمق مالی بالاتر دارد. همبستگی مثبت چرخه‌های تجاری و اعتباری نشان‌دهنده تعامل میان بخش‌های حقیقی و مالی اقتصاد ایران است. همبستگی چرخه‌های صنعت با چرخه اعتباری کل از همبستگی چرخه صنعت با چرخه اعتباری صنعت بیشتر است که می‌تواند نمایانگر اهمیت تامین مالی داخلی برای فعالیت بخش صنعتی باشد. همچنین ممکن است نشانه‌ای از این موضوع باشد که تامین مالی محدودکننده‌ترین عامل تولید صنعتی نیست. در بررسی زمانی شاخص عمق مالی ایران چهار دوره بانکداری دولتی (تا انتهای دهه ۷۰)، توسعه کمی (از انتهای دهه ۷۰ تا انتهای دهه ۸۰)، افول مالی (از انتهای دهه ۸۰ تا سال‌های انتهایی دهه ۹۰) و بازبایی بی‌ثبات (تاکنون) قابل مشاهده است (شکل ۳-۳). تمرکز این مطالعه بر فراگیری مالی و ثبات مالی در دو دوره اخیر است.



▲ شکل ۳-۳ - توسعه کمی و افول مالی ایران

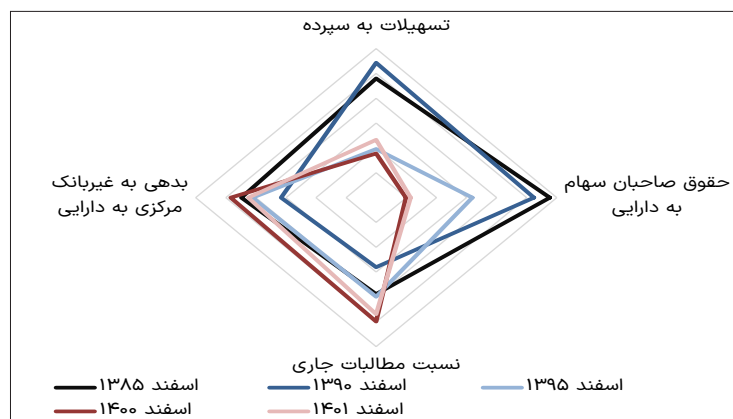
۱- طرح پایش تحولات صنعتی کشور؛ شبکه بانکی، فراگیری و ثبات، امینه محمودزاده و لیلا رشوادی

● ۱-۳-۴-۱- فراگیری مالی

بررسی فراگیری مالی در سه بعد دسترسی مالی، استطاعت مالی و وفور مالی نشان‌دهنده پارادوکس درک وضع موجود در دو سطح شاخص‌های خرد و تجمیع شده است، در حالی که شاخص‌های تجمیع شده وضعیت تقریباً مطلوبی را تصویر می‌کنند، شاخص‌های سطح خرد شرایط نامطلوبی را نشان می‌دهند. در بعد دسترسی مالی، به صورت متوسط ۳۸ درصد کارگاه‌های صنعتی ایران به تسهیلات بانکی دسترسی داشته‌اند، که از متوسط منطقه، جهان و کشورهای محک بالاتر است. همچنین بیش از ۱۲ درصد خانوارها تسهیلات دریافت کرده‌اند که از متوسط جهانی و کشورهای با درآمد بالاتر از متوسط بیشتر است. با این حال، نتایج گزارش ارزیابی محیط کسب و کار، دشواری دسترسی به تسهیلات بانکی را همواره جز سه محدودیت عمده اعلام کرده‌اند. در بعد وفور مالی، در حالی که مقایسه بین کشوری نشان می‌دهد عمق مالی در ایران از بسیاری از کشورهای محک بیشتر است، داده‌های سطح خرد بنگاه و خانوار نشان می‌دهد نسبت تسهیلات به بهای تمام شده کالای فروش رفته برای بنگاه‌ها و نسبت ارزش وام به مصرف برای خانوارها ارقام بسیار کوچک و به ترتیب کمتر از ۱۰ درصد و کمتر از ۰/۰۵ درصد است. به رغم آنکه (۱) سهم خانوارها از کل تسهیلات اعطایی همواره کمتر از ۱۵ درصد بوده و روند کاهشی داشته و (۲) فاصله نرخ رشد نقدینگی از نرخ رشد تولید حقیقی به صورت متوسط ۲۶/۸ درصد بوده و (۳) بهره‌مندی صنعت از تسهیلات به ازای هر واحد ارزش افزوده‌ای که تولید کرده از سایر بخش‌های اقتصاد بیشتر است، وفور مالی صنعت کاهشی بوده است. در بعد استطاعت مالی، از آنجاکه نرخ‌های بانکی از سوی شورای پول و اعتبار پایین‌تر از نرخ‌های بازار تعیین می‌شوند، در اغلب سال‌ها با سرکوب مالی مواجه بوده‌ایم. نرخ اعلام شده از بازده همه بازارهای مالی بسیار پایین‌تر است. نسبت هزینه مالی به فروش هم برای شرکت‌های فهرست شده کمتر از پنج درصد است. به عبارت دیگر، افرادی که به شبکه مالی رسمی دسترسی دارند استطاعت مالی مناسبی دارند. با این حال، گزارش‌های مکمل نشان می‌دهند نرخ مطالبه شده در بازار مالی غیررسمی بسیار بالاتر است و جریمه‌هایی که برای آن در نظر گرفته می‌شود می‌تواند به توقف فعالیت وام‌گیرنده منجر شود. دو تبیین برای توضیح همزمان این سه پارادوکس در کنار هم قابل تصور است: (۱) روند فزاینده وام‌هایی که ماهیت غیرجاری دارند، هر چند ممکن است با تمهیدات حسابداری جاری ثبت شده باشند، و (۲) اعطای تسهیلات کلان به ذی‌نفعان واحد ویژه‌ای که به گونه‌ای با بانک‌های دولتی و غیردولتی ارتباط دارند. شواهد تاییدکننده مرتبط با هر دو فرضیه وجود دارد. از یک سو نرخ نکول در ایران در مقایسه با سایر کشورها بسیار بالا و از سوی دیگر سهم وام‌دهی ارتباطی در همه گروه‌های بانکی قابل توجه است. به نظر می‌رسد در بستر بانکی که (۱) سرکوب مالی غالب است و رانت کسب اعتبار از شبکه بانکی رسمی، تسهیلات را مطلوب‌ترین گزینه تامین مالی در کشور کرده است، (۲) سرکوب مالی و تورم فزاینده سیالیت منابع بانکی را پیوسته افزایش می‌دهد، (۳) از سوی دیگر توان فنی و قانونی بانک مرکزی برای اعمال قواعد نظارتی و سیاست‌های احتیاطی محدود و رو به افول است، (۴) نبود نظام اعتبارسنجی و رتبه‌بندی مناسب هزینه ارزیابی متقاضیان بانکی را بسیار بالا برده است، تعادل شبکه بانکی نوع خاصی از جیره‌بندی اعتبار باشد که در آن بانک‌ها به متقاضیان بزرگ و وابسته به خود وام‌های بزرگ و به شمار زیادی از سایر متقاضیان وام‌های کوچک اعطا کنند. شرایط پیش گفته ۱ تا ۴ هم‌انگیزه تسهیلات گیرندگان بزرگ را برای نکول ارادی زیاد می‌کند. بنابراین، دارایی‌های ثبت شده بانکی بزرگ و دارایی‌های در جریان که قدرت به جریان انداختن فعالیت‌های اقتصادی را دارند بسیار اندک است. تعداد زیادی از متقاضیان تسهیلات گرفته‌اند، اما نه به مقداری که بتواند اثر قابل ملاحظه‌ای بر فعالیت آنها بگذارد، یعنی دسترسی مالی زیاد و وفور مالی بسیار کم را تجربه می‌کنند. پیامدهای این رفتار در شاخص‌های ثبات مالی هم قابل مشاهده خواهد بود.

● ۱-۳-۴-۲- ثبات مالی

در ثبات مالی چهار بعد کفایت سرمایه، مطالبات غیرجاری، نسبت تسهیلات به خالص سپرده و استقرار از بانک مرکزی بررسی می‌شوند. به رغم ناهمگنی‌هایی که میان بانک‌ها وجود دارد روند کلی، کاهش سلامت شبکه بانکی است. سلامت شبکه بانکی با چهار شاخص نسبت تسهیلات به سپرده، حقوق صاحبان سهام به دارایی، بدهی به بانک مرکزی و نسبت مطالبات غیرجاری در شکل ۳-۳۱ آمده است. با توجه به اینکه در نمودار عنکبوتی حرکت به سمت بیرون به معنی بهبود در شاخص است بدهی به بانک مرکزی با شاخص نسبت بدهی به غیر بانک مرکزی به دارایی و نسبت مطالبات غیرجاری به صورت مطالبات جاری نمایش داده شده است.



▲ شکل ۳-۳۱- سلامت شبکه بانکی در ابعاد مختلف منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

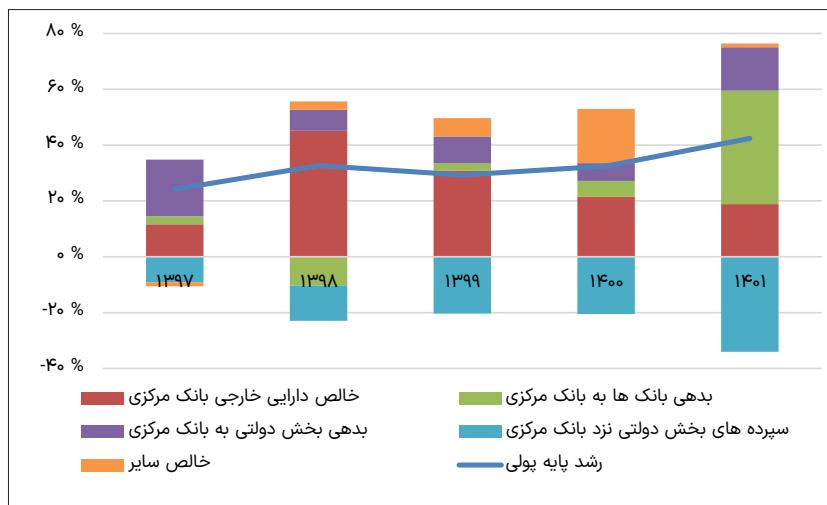
در بعد حقوق صاحبان سهام به دارایی از سال ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۰ وضعیت نامطلوب‌تر شده است. شاخص سرمایه به دارایی در سال ۱۴۰۱ نسبت به ۱۴۰۰ وضعیت بهتری پیدا کرده است. این بهبود در حالی رخ داده که مسیر افزایشی زیان انباشته در سال ۱۴۰۱ ادامه داشته است. بنابراین بهبود ایجاد شده احتمالاً از طریق افزایش در سرمایه یا مازاد تجدیدارزیابی دارایی‌های ثابت رخ داده است. با توجه به مسیر افزایشی زیان انباشته شبکه بانکی، سلامت بانکی از منظر این شاخص در وضعیت مخاطره‌آمیزی قرار دارد. در بعد نسبت مطالبات غیر جاری و بدهی به بانک مرکزی، از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ وضعیت مساعدتر شده است. اما در سال ۱۴۰۱ وضعیت نسبت به ۱۴۰۰ نامطلوب‌تر شده است. در مقابل، نسبت تسهیلات به سپرده از ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ نامطلوب‌تر شده و در سال ۱۴۰۱ وضعیت بهبود پیدا کرده است. یعنی افزایش کمیّت وام‌دهی با کاهش کیفیت آن همراه بوده است.

بر این اساس می‌توان گفت، در سال ۱۴۰۱ افزایش نسبت تسهیلات به سپرده با هزینه افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و افزایش مطالبات غیر جاری انجام شده است. با توجه به ناترازی‌های موجود در ترازنامه بانک‌ها بدون انجام سیاست‌های اصلاحی امکان بهبود همه‌جانبه در سلامت بانک‌ها وجود ندارد و بهبود وضعیت در یک شاخص می‌تواند وضعیت سایر شاخص‌های سلامت بانکی را نامطلوب‌تر کند. کاهش سلامت شبکه بانکی در نهایت موجب کمرنگ‌شدن نقش بانک‌ها در تامین مالی اقتصاد می‌شود و آثار منفی بر رشد اقتصادی کشور خواهد داشت.

سرکوب مالی سبب شده رانت موجود در تسهیلات بانکی، انگیزه برای نکول ارادی را از یک سو و وام‌هی ارتباطی را از سوی دیگر افزایش دهد. در نتیجه، دارایی‌های منجمد و وام‌هایی که پیوسته در دست تسهیلات‌گیرندگان مرتبط می‌چرخد بخش بزرگی از ترازنامه بانکی را شکل داده است. ماهیت بانک بر گردش مستمر جریان نقدی ناشی از دریافت سپرده و گردش تسهیلات است. مطالبات غیر جاری و امهال‌های مستمر این ویژگی را مختل می‌کنند. در نتیجه ریسک عملیات و نقدینگی بانک افزایش می‌یابد. همچنین، مازاد تقاضای نشات گرفته از سرکوب مالی، کژگزینی را افزایش می‌دهد و انگیزه بانک‌ها را برای کارا تر شدن توسعه بازار کاهش می‌دهد.

بانک‌هایی که پیوسته با مسئله نقدینگی دست به گریبان هستند باید وارد فرآیند تجدید ساختار شوند، در غیر این صورت برای تامین نقدینگی به جذب سپرده بانرخ بالاتر روی می‌آورند. این کار اگر خارج از ضوابط نظارتی بانک مرکزی باشد، می‌تواند به جنگ قیمتی منجر شود. از سوی دیگر اگر سقف نرخ سپرده تعیین شده پایین‌تر از نرخ‌های بازار باشد، بانک‌ها برای جذب سپرده‌های ماندگار با مانع مواجه می‌شوند و برای حل مشکلات نقدینگی موقت و مستمر به بانک مرکزی رجوع می‌کنند. در نتیجه، میزان استقراض از بانک مرکزی افزایش می‌یابد. پیامد کلان این پدیده، افزایش تورم است.

انباشت ریسک‌های مختلف در ترازنامه بانک‌ها که پیش از دهه ۱۳۹۰ رخ داده بود، سبب شد از ابتدای دهه ۹۰ ناترازی‌های ایجاد شده در شاخص‌های مختلف سلامت بانکی پدیدار شود. بخشی از این ناترازی‌ها به شکل افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به ترازنامه بانک مرکزی منتقل شد. به‌رغم کنترل مقطعی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی از نیمه دوم سال ۱۳۹۷ تا اواسط سال ۱۴۰۰، این متغیر بار دیگر و با شتاب زیادی در حال افزایش است و در سال ۱۴۰۱ افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی مهم‌ترین عامل ایجاد رشد پایه پولی است (شکل ۳-۳۲).



▲ شکل ۳-۳۲ - سهم در رشد اجزای پایه پولی  
منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

افزایشی شدن بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال‌های اخیر بیش از هر چیز ریشه در استمرار فعالیت بانک‌های دارای کسری نقدینگی ساختاری دارد. بانک‌های ناتراز برای تامین نیاز به نقدینگی به کانال‌های مختلفی متوسل می‌شوند. گاه به افزایش نرخ سود سپرده و گاه به افزایش اضافه برداشت روی می‌آورند. افزایش نرخ سود سپرده می‌تواند موجب به شکل‌گیری جنگ قیمتی شود که خود تخریب بیشتر ترازنامه بانک‌ها را در پی دارد. در صورت تامین کسری نقدینگی از محل اضافه برداشت،



پیامدهای تورمی آن فضای اقتصاد کلان را متاثر خواهد کرد. از سوی دیگر، وجود مسئله نقدینگی به معنی کاهش ظرفیت اعتباردهی بانک است که می‌تواند به شکل افت در نسبت تسهیلات به سپرده نیز منعکس شود. البته کاهش تسهیلات‌دهی بر همه متقاضیان با یک شدت تحمیل نخواهد شد و بنگاه‌های جوان‌تر، کوچک‌تر و بنگاه‌هایی دفترچه اعتباری قابل احصا ندارند آسیب بیشتر می‌بینند.

سرکوب مالی و الگوی کسب‌وکار تعریف‌شده برای بانک‌ها که نهاد غالب هر نوع تامین مالی را بانک می‌داند، سبب شده فعالیت اصلی بانک‌ها زیان‌ده باشد. در دورانی که سایر بازارهای مالی در رونق باشند، بانک‌ها با پذیرش ریسک بالاتر از طریق درآمدهای غیرعملیاتی زیان بهره‌ای را تا اندازه‌ای جبران می‌کنند، اما در دوران رکود این امکان هم حذف می‌شود و زیان فعالیت بانکی آشکار می‌شود. کاهش سوددهی و مسئله نقدینگی به کاهش قدرت اعطای تسهیلات از سوی بانک‌ها منجر می‌شود. این موضوع بر همه تسهیلات‌گیرندگان با یک شدت اعمال نمی‌شود. بنگاه‌های کوچک‌تر، جوان‌تر و بنگاه‌هایی که دفترچه اعتباری قابل احصا ندارند آسیب بیشتری می‌بینند. زیان انباشته به تدریج سرمایه بانک را مستهلک می‌کند، با کاهش سهم سهامدار در تامین مالی بانک، کژگزینی و کژمنشی در فرآیند اعطای تسهیلات افزایش می‌یابد، که به افزایش نرخ نکول و ریسک فعالیت بانک می‌انجامد.

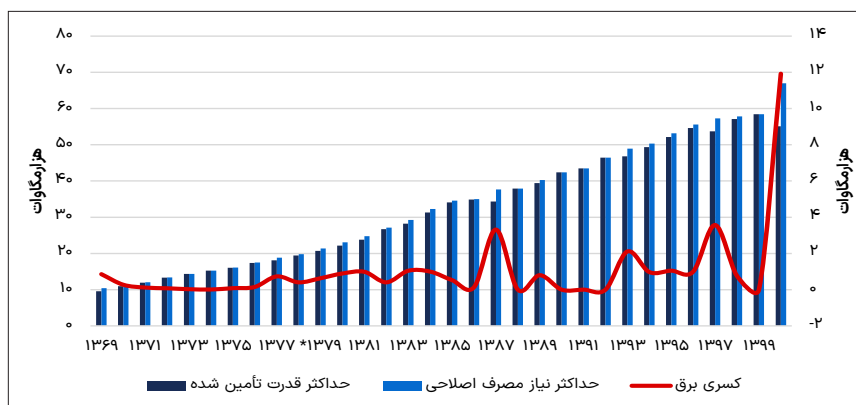
ریشه‌های وضع موجود فراگیری و ثبات مالی را می‌توان در دو دسته (۱) شکست بازار (توسعه ناموزون بازارهای مالی و نهادهای ضعیف) و (۲) شکست دولت (در نقش بازیگر و بازی‌ساز) طبقه‌بندی کرد. بازارهای بدهی در ایران، جوان و کم‌عمق هستند، بنابراین بخش بزرگی از تامین مالی بر عهده شبکه بانکی است. مسائل مرتبط با تعریف و پیامدهای حقوقی ورشکستگی، ارزش‌گذاری و توثیق و تملیک وثایق، مرتبط کردن ریسک متقاضی و شرایط ایجاد بدهی مهم‌ترین عوامل توسعه‌نیافتگی بازارهای بدهی در ایران هستند.

### ● ۳-۱-۵- حکمرانی انرژی

حکمرانی انرژی آخرین رکن حکمرانی عمومی است که عملکرد آن در اقتصاد ایران در این بخش بررسی می‌شود.<sup>۱</sup> ناترازی عرضه و تقاضا در بخش انرژی امروز به‌عنوان یک بحران برای اقتصاد کشور و مصرف‌کنندگان عمده انرژی از جمله بخش‌های خانگی و صنعتی خواهد بود؛ بنابراین لازم است تصویری از تحولات اخیر بخش انرژی و چشم‌اندازی از آینده پیش‌رو در رابطه میان بخش انرژی و بخش صنعتی و ریسک‌های آن فراهم شود تا در تدوین استراتژی‌ها و برنامه‌ریزی‌ها مورد توجه قرار گرفته و راهگشا باشد. سه چالش اساسی در بخش انرژی عبارت‌اند از: چالش سازوکار قیمت‌گذاری (رابطه بخش انرژی با مصرف‌کننده)، چالش رابطه ناکارآمد مالی (رابطه بخش انرژی با دولت) و چالش واگرایی نسبت به تحولات جهانی (رابطه بخش انرژی با بازارهای جهانی). با ادامه وضع موجود در این چالش‌ها، سه مسئله مهم پیش‌روی بخش صنعتی شامل ۱- تحمیل بار ناترازی انرژی به بخش صنعتی، ۲- تحمیل بار کسری بودجه دولت به بخش صنعتی و ۳- محدودیت بازارهای مقصد و ایجاد مانع جدی بر سر راه توسعه کسب‌وکار، از ریسک‌های پیش‌روی صنعت در دو دهه آینده در ایران خواهد بود. در ادامه به بررسی ناترازی‌های مختلف بخش انرژی خواهیم پرداخت.

### ● ۳-۱-۵-۱- ناترازی عرضه و تقاضای برق

حداکثر نیاز مصرفی برق و حداکثر توان تامین‌شده، تعیین‌کننده کسری برق و چالش خاموشی است. با وجود کاهش کسری برق در طول دهه‌های ۷۰ و ۸۰ در اثر توسعه ظرفیت تامین برق، در دهه ۹۰ بار دیگر کسری تراز تولید و مصرف افزایش یافت و تا پایان این دهه شدت قابل توجهی پیدا کرد که موجب بروز خاموشی‌های متعدد در سال‌های اخیر شده است. در شکل ۳-۳۳ حداکثر توان تامین‌شده از طریق شبکه و حداکثر نیاز مصرفی طی یک، دو دهه گذشته نشان داده شده است.



▲ شکل ۳-۳۳ - حداکثر توان تولید و حداکثر نیاز مصرفی در شبکه و ناترازی عرضه و تقاضا - منبع: محاسبات محقق بر اساس آمارنامه‌های سالانه صنعت برق

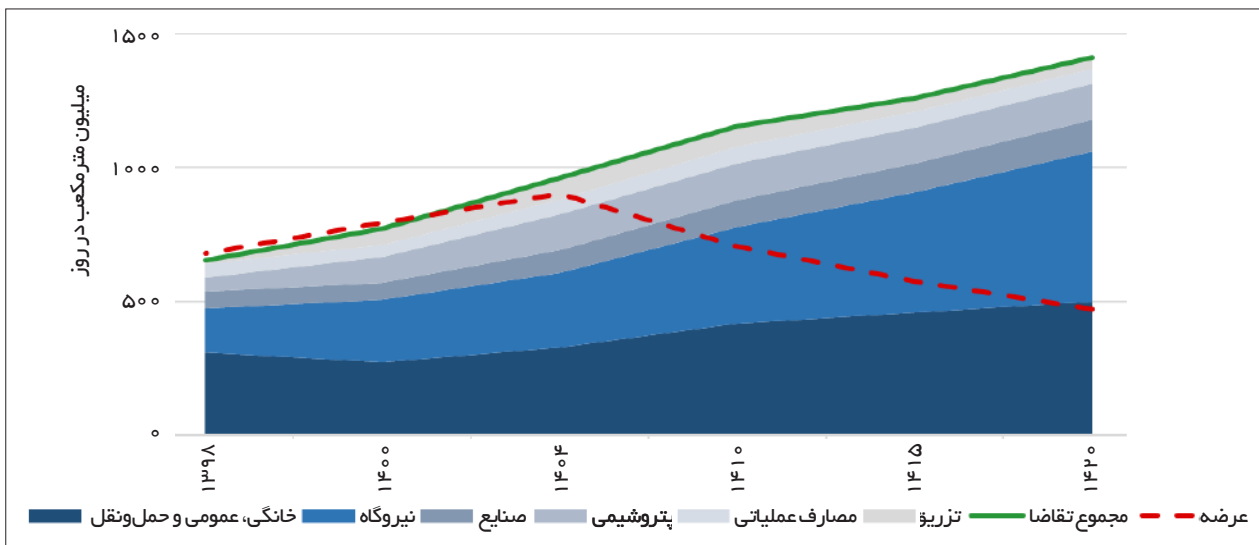
۱- طرح پایش تحولات صنعتی کشور؛ رصد تحولات بخش انرژی کشور، سیدرضا میرنظامی و محسن ممقانی

مشاهده می‌شود که کسری تراز تولید و مصرف در سال ۱۴۰۰ به ۱۲ هزار مگاوات رسیده است. این مسئله نشان‌دهنده عدم توان مدیریت مصرف در زمان پیک بوده است. در حالی که رشد سالانه پیک مصرف تا سال ۱۳۹۹ معادل چهار درصد بود، در سال ۱۴۰۰ پیک مصرف برق ۱۵ درصد نسبت به سال ۱۳۹۹ افزایش یافت. در همین حین، در حالی که در سمت عرضه برق تا سال ۱۳۹۹ رشد سالانه توان تولید معادل چهار درصد بوده است، در سال ۱۴۰۰ حداکثر توان تولید معادل ۵/۲ درصد کاهش یافت. به عبارت دیگر، در سال ۱۴۰۰ هم‌زمانی افزایش حداکثر نیاز مصرف و کاهش حداکثر توان تامین برق موجب ایجاد کسری شدید تراز برق شده است.

نیروگاه‌های برق آبی به دلیل نقش موثر در زمان اوج بار، یکی از پاشنه‌های آشیل تامین پیک بار هستند و در سال‌های خشکسالی چالش تامین برق را دوچندان می‌کنند. در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ وابستگی تامین برق در زمان پیک مصرف به نیروگاه‌های برق آبی موجب شده با تشدید مسئله خشکسالی و کم‌آبی، توان تامین بار شبکه در زمان پیک کاهش پیدا کند. بروز جدی این مسئله در افزایش کسری تراز تولید و مصرف در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۹۷ در شکل بالا به‌وضوح مشاهده می‌شود. در نگاه بلندمدت، کسری تراز برق و عدم رشد توان تامین بار شبکه متناسب با حداکثر نیاز مصرفی ناشی از اقتصاد معیوب صنعت برق است که موجب ناتوانی صنعت در جذب سرمایه‌گذاری غیردولتی و در نتیجه عدم افزایش ظرفیت اسمی نیروگاهی شده است.

### ● ۱-۳-۲-۵-۲- ناترازی عرضه و تقاضای گاز طبیعی

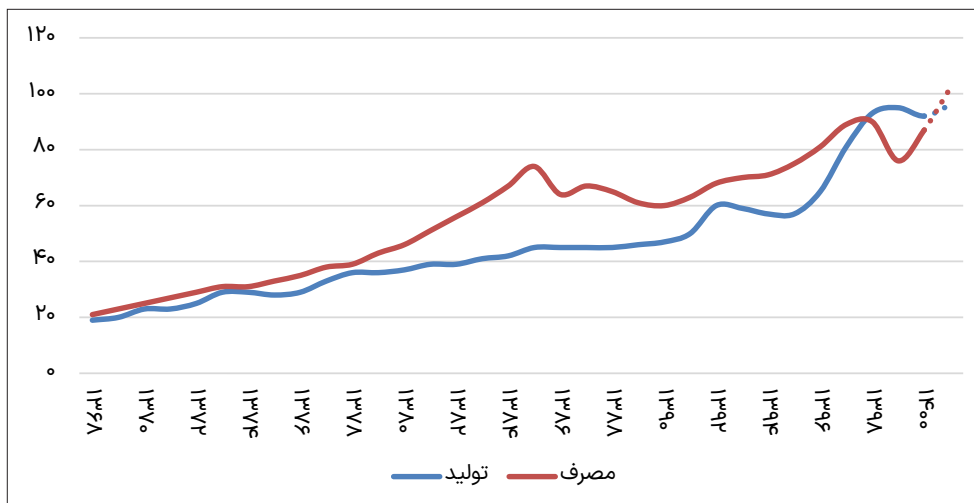
با رشد شدید مصرف گاز طبیعی طی سال‌های اخیر، ناترازی در تامین گاز طبیعی در سال ۱۴۰۰ به‌طور متوسط به حدود ۱۶۰ میلیون مترمکعب در روز و در اوج مصرف طی ماه‌های سرد به حدود ۲۵۰ میلیون مترمکعب در روز رسید که نشان‌دهنده نیاز به سرمایه‌گذاری در بالادست گاز از یک سو و لزوم بهینه‌سازی مصرف از سوی دیگر است. شکل ۳-۳۴-۳ ناترازی عرضه و تقاضای گاز طبیعی در افق ۱۴۲۰ را نشان می‌دهد. با ادامه افت فشار در پارس جنوبی و روند فعلی سرمایه‌گذاری در بالادست گاز، روند افت تولید از این میدان از سال ۱۴۰۴ به میزان سالانه یک فاز معادل آغاز خواهد شد.



▲ شکل ۳-۳۴-۳ - ناترازی عرضه و تقاضای گاز طبیعی در افق ۱۴۲۰ در شرایط ادامه روند موجود  
منبع: موسسه مشاوره انرژی SolutiEn بر اساس سند تراز تولید و مصرف گاز طبیعی کشور (۱۴۰۰) و شرکت ملی گاز ایران

### ● ۱-۳-۵-۳- تحولات عرضه و تقاضا و ناترازی بنزین

روند تولید و مصرف بنزین در بیش از سه دهه گذشته در شکل ۳-۳۵-۳ نشان داده شده است. طی این سه دهه تولید بنزین از ۲۰ به حدود ۹۴ میلیون لیتر در روز و مصرف از ۲۰ به ۹۰ و در سال ۹۹ به ۸۰ میلیون لیتر در روز رسیده است. همچنین به‌طور کلی، مهم‌ترین مصرف بنزین مربوط به بخش حمل‌ونقل با سهم حدود ۹۹ درصد است. سایر بخش‌ها از جمله صنعتی، کشاورزی و تجاری در مجموع کمتر از یک درصد از مصرف بنزین را به خود اختصاص می‌دهند.

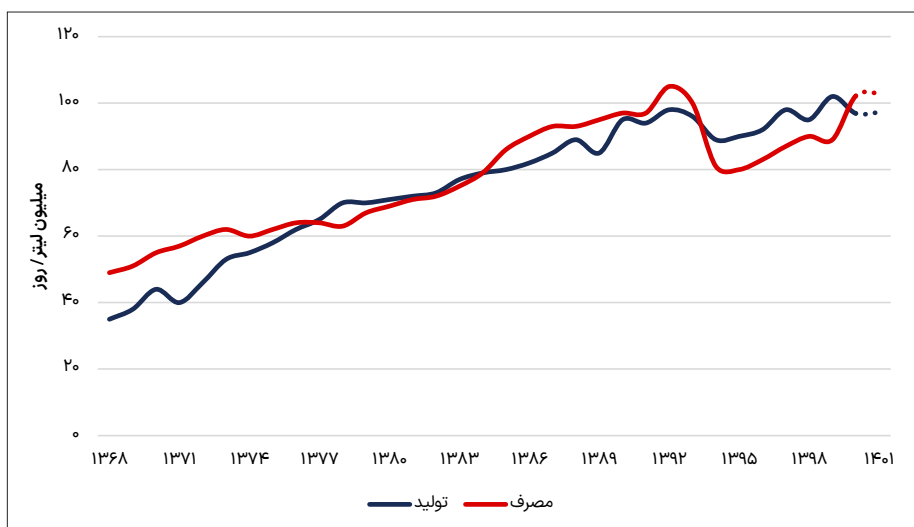


▲ شکل ۳-۳۵ - روند تولید و مصرف بنزین  
منبع: ترازنامه‌های هیدروکربوری سالانه کشور، وزارت نفت، صورت‌های مالی حسابرسی‌شده پالایشگاه‌ها و برآوردهای کارشناسی

بنا بر آنچه در شکل ۳-۳۵ مشاهده می‌شود، نرخ رشد مصرف تا سال ۸۵ روند بسیار سریع‌تری از رشد تولید داشته و بخشی از مصرف از طریق واردات تامین شده است. سال ۸۶ با اجرای طرح سهمیه‌بندی و توزیع بنزین براساس کارت سوخت، مصرف بنزین کاهش قابل توجهی را تجربه کرد که با اصلاح قیمت در سال ۸۸ این کاهش شدت بیشتری پیدا کرد. اما از سال ۹۱ مصرف مجدداً به روند صعودی خود بازگشته و همزمان با شدت یافتن تحریم‌ها بر بخش انرژی، تولید با کاهش مواجه شد. بهره‌برداری از پالایشگاه ستاره خلیج فارس در سال ۱۳۹۶ و رسیدن به اوج تولید طی دو سال، همزمان با اصلاح مجدد قیمت بنزین و شروع دوره همه‌گیری کرونا در سال ۱۳۹۸، ایران را از واردکننده به صادرکننده بنزین تبدیل کرد. اما با رشد سریع مصرف از سال ۱۴۰۰ در عین ثبات ظرفیت پالایشی کشور، فرصت صادرات بار دیگر به هزینه واردات تبدیل شده است.

### ● ۳-۱-۴- تحولات عرضه و تقاضا و ناترازی گازوئیل

پس از بنزین، پرمصرف‌ترین سوخت فسیلی در بخش حمل‌ونقل گازوئیل (نفت‌گاز) است. عمده مصرف گازوئیل (حدود ۶۰ درصد) مربوط به بخش حمل‌ونقل بوده و پس از آن مصرف گازوئیل در نیروگاه‌ها (نیروگاه‌های دیزلی و نیروگاه‌های گازی در شرایط قطع جریان گاز) در رتبه دوم قرار می‌گیرد. موتورهای دیزلی چاه‌های آب کشاورزی و بخش صنعتی سومین مصرف‌کننده عمده گازوئیل در کشور است. در شکل ۳-۳۶ روند تولید و مصرف گازوئیل و ناترازی آن در سال‌های اخیر نشان داده شده است.

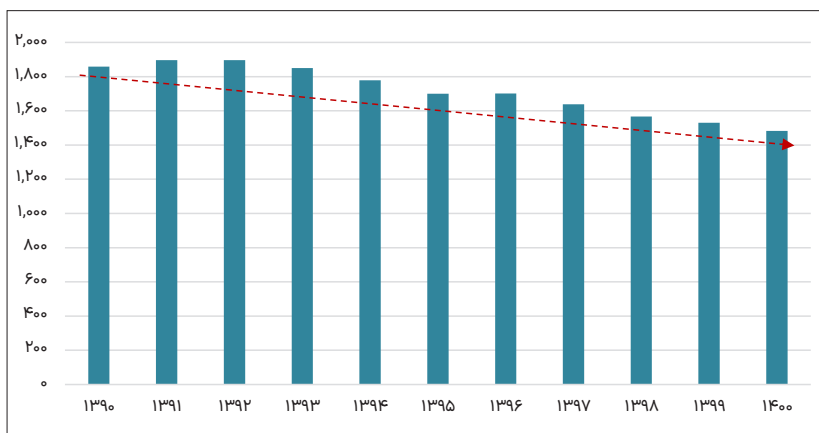


▲ شکل ۳-۳۶ - روند تولید و مصرف گازوئیل در کشور  
منبع: ترازنامه‌های هیدروکربوری سالانه کشور، وزارت نفت، صورت‌های مالی حسابرسی‌شده پالایشگاه‌ها و برآوردهای کارشناسی

از سال ۱۳۹۳ با اعمال سیاست کاهش مصرف گازوئیل در نیروگاه‌ها، مصرف رو به کاهش گذاشت، اما -به دلیل اختلال عرضه گاز طبیعی- روند رشد مجدد مصرف در بخش نیروگاهی از سال ۱۳۹۷ آغاز شد و در حال حاضر موجب وقوع ناترازی در عرضه و تقاضای گازوئیل و نیاز به واردات شده است.

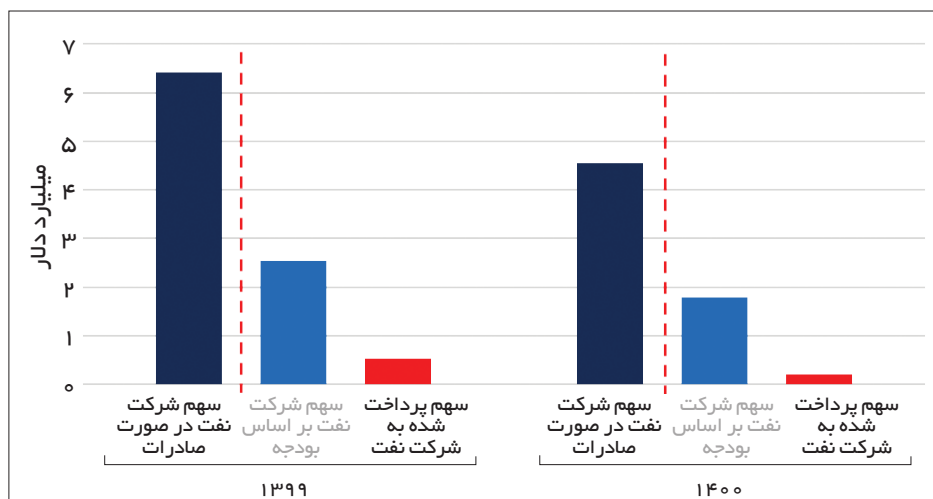
● ۳-۱-۵-۵- محدودیت منابع سرمایه‌گذاری در بالادست

کاهش شدید درآمدهای نفتی ایران طی دهه ۹۰ که به‌طور عمده ناشی از تحریم‌های بین‌المللی علیه بخش انرژی کشور بوده است، موجب کاهش منابع مالی در دسترس شرکت ملی نفت جهت سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی شده است. عدم انضباط در بودجه دولت نیز با افزایش فشار بر منابع مالی بخش نفت، این تنگنای مالی را دوچندان کرده است. در شکل ۳-۳۷ موجودی سرمایه در بخش نفت و گاز به‌عنوان نمودی از سرمایه‌گذاری را در یک دهه گذشته نشان می‌دهد.



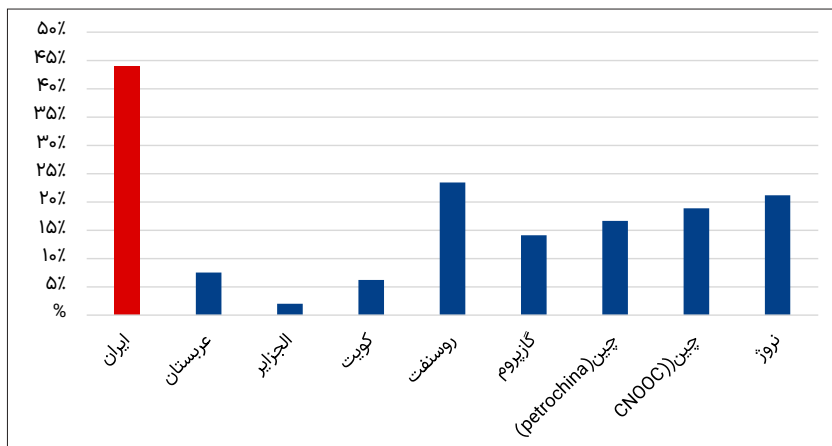
▲ شکل ۳-۳۷ - تغییرات موجودی سرمایه در بخش نفت و گاز (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵)  
منبع: بانک مرکزی

آنچه در شکل بالا مشاهده می‌شود، نتیجه سرمایه‌گذاری محدود در بخش نفت و گاز است که خود از محدودیت منابع مالی در این بخش منتج شده است. سهم پایین شرکت ملی نفت از درآمدهای نفت و گاز که بخشی از آن ناشی از فروش یارانه‌های گاز و فرآورده در بازار داخلی است، موجب استفاده از منابعی خارج از شرکت برای سرمایه‌گذاری شده، به‌طوری که مجموع بدهی این شرکت در پایان سال ۱۳۹۸ به ۶۵ میلیارد دلار رسیده است. کاهش سهم شرکت نفت از درآمدهای نفتی به‌طور عمده ناشی از دو عامل؛ فروش یارانه‌های فرآورده‌های نفتی در بازار داخلی و وصول منابع از محل درآمدهای هدفمندی یارانه‌هاست که با کسری تراز مالی مواجه است. بنابراین، در حالی که سهم شرکت نفت از درآمدهای نفتی مطابق قانون و بر روی کاغذ معادل ۱۴/۵ درصد از درآمدهای نفتی است، اما در عمل درآمد وصولی این شرکت مطابق شکل ۳-۳۸ به حدود یک درصد می‌رسد.



▲ شکل ۳-۳۸ - سهم شرکت ملی نفت از درآمدهای نفتی  
منبع: محاسبات براساس بودجه‌های سالانه دولت، صورت‌های مالی حسابرسی‌شده سازمان هدفمندی یارانه‌ها

در شکل ۳-۳۸ مشاهده می‌شود که ساختار رابطه مالی شرکت نفت و دولت توأم با سازو کار معیوب تراز منابع-مصارف هدفمندی یارانه‌ها، موجب محدودیت شدید منابع وصولی شرکت ملی نفت ایران از محل درآمدهای نفتی شده، بنابراین طی سال‌های اخیر بدهی بیشترین سهم را در تامین مالی سرمایه‌گذاری بخش بالادستی داشته است. در شکل ۳-۳۹ نسبت بدهی بلندمدت به دارایی شرکت ملی نفت ایران با شرکت‌های ملی نفت در سایر کشورهای نفتی مقایسه شده است.



▲ شکل ۳-۳۹ - مقایسه نسبت بدهی به دارایی در شرکت‌های ملی نفت دنیا در سال ۲۰۲۰  
منبع: موسسه مشاوره انرژی SolutiEn بر اساس صورت‌های مالی شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های نفتی منتخب

نسبت بدهی بلندمدت به دارایی این شرکت ۴۶ درصد است که در مقایسه با شرکت‌های ملی نفت دنیا بسیار بالاست. به‌طور معمول شرکت‌های ملی نفت بیش از ۸۰ درصد منابع سرمایه‌گذاری خود را از محل جریان نقدی و سود انباشته فراهم می‌کنند. در نتیجه، به‌طور کلی می‌توان گفت ذیل ساختار رابطه مالی فعلی در بخش نفت، هم‌زمان با کاهش درآمدها، منابع داخلی شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز ایران برای سرمایه‌گذاری در بالادست محدود شده و عمده منابع از محل بدهی تامین شده است. محدودیت سرمایه‌گذاری به ناترازی عرضه و تقاضا و افت ظرفیت تولید گاز طبیعی منجر خواهد شد.

### ● ۳-۱-۶- جمع‌بندی عملکرد حکمرانی عمومی اقتصاد ایران

در این بخش به تفصیل ارکان حکمرانی بخش عمومی اقتصاد ایران با کارکرد تسهیلگری عمومی بررسی شد. در ایفای نقش نظام حکمرانی در اقتصاد بخش عمومی و در ذیل نقش عرضه کالای عمومی و ایجاد زیرساخت‌ها نشان داده شد در دو دهه گذشته، عملکرد حکمرانی بخش عمومی تضعیف شده و روند نزولی مستمر داشته است. به‌گونه‌ای که در دهه ۹۰ ارائه کالای عمومی روند کاهشی داشته و رشد سرمایه‌گذاری دولتی؛ چه در بخش ساختمان و چه در بخش ماشین‌آلات منفی است و توسعه زیرساخت‌ها مانند راه، بندر، راه‌آهن و... متوقف شده است. با این اوصاف می‌توان عملکرد این بخش از عملکرد اقتصاد ایران را متوسط ارزیابی کرد. کارکرد دوم، ایجاد ثبات اقتصاد کلان و کاهش عدم قطعیت‌ها برای آحاد مردم است. عملکرد اقتصاد ایران در دهه گذشته در ناترازی‌های مالی و تورم، نوسانات نرخ ارز و عدم قطعیت‌های سیاسی و بین‌المللی نشان می‌دهد، نه‌تنها اقتصاد ایران به سمت ثبات حرکت نکرده است، بلکه تجربه چهار شوک ارزی در یک دهه و تجربه تورم‌های بالای ۴۰ درصد اقتصادی به مراتب بی‌ثبات‌تر از قبل را رقم زده است و عملکردی بسیار ضعیف داشته است. این عدم قطعیت‌ها باعث شده بنگاه‌های اقتصادی که برای تصمیم‌گیری نیاز به پیش‌بینی آینده با خطای پایین دارند، دچار بحران شده و رشد اقتصاد کاسته شود. کارکرد سوم و بسیار مهم دیگر نظام حکمرانی، چگونگی تنظیم روابط خارجی و بهره‌گیری از امکانات و ظرفیت‌های موجود در اقتصاد جهانی است. در این بخش با بررسی شرکای صادراتی و وارداتی اقتصاد ایران و سبب صادراتی به بررسی عملکرد نظام حکمرانی اقتصادی پرداخته شده است. عملکردی که براساس تنظیم نامناسب روابط خارجی، به یک تهدید بزرگ برای توسعه کشور تبدیل شده است و نظام اقتصاد جهانی را به مرکزی برای وارد آوردن شوک‌های متعدد هزینه‌زا بر اقتصاد داخلی تبدیل کرده است.

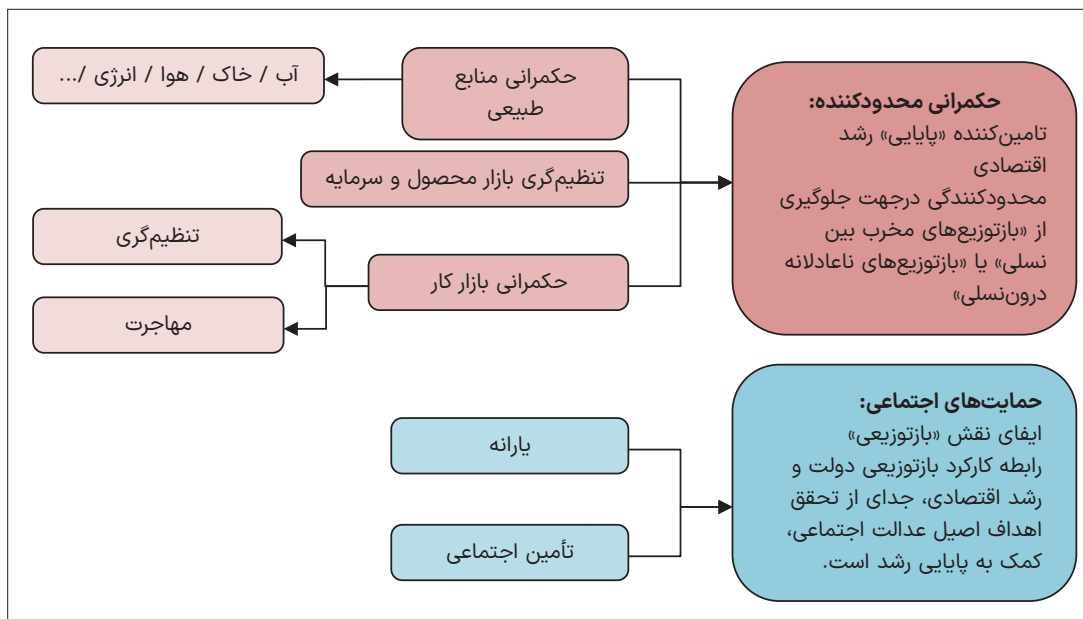
اگرچه امروزه در اکثر قریب به اتفاق کشورها، مسئله‌ای به نام تامین مالی به‌عنوان یک مانع انجام فعالیت‌های اقتصادی وجود ندارد بررسی کارکرد نهادهای مالی و ایفای نقش آن ذیل نظام حکمرانی تامین مالی در اقتصاد ایران بسیار مهم است. در این بخش نشان داده شد با توجه به نامناسب بودن مولفه‌های سلامت شبکه بانکی، چه از بعد دسترسی و چه از بعد کفایت، بنگاه‌های اقتصادی با مشکل تامین مالی و نقدینگی مواجه بوده و در سال‌های اخیر این کاستی افزایش یافته و وضعیت نظام

تامین مالی با مشکلات بیشتری دست به‌گریبان شده است. با این حال عملکرد این بخش از حکمرانی عمومی بهتر از سایر بخش‌ها ارزیابی می‌شود. آخرین کارکرد حکمرانی عمومی، فراهم آوردن امنیت بلندمدت عرضه انرژی است. در این بخش با نشان داد ناترازی‌های بخش گاز، برق، بنزین و گازوئیل و از همه مهم‌تر سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در دهه ۹۰ در بخش انرژی نشان داده شده عملکرد حکمرانی عمومی در فراهم آوردن امنیت عرضه انرژی به‌گونه‌ای است که نه در بلندمدت که حتی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت بنگاه‌های اقتصادی از دسترسی پایدار به انرژی موردنیاز محروم خواهند بود. در کنار ثبات اقتصاد کلان، حکمرانی انرژی از ضعیف‌ترین بخش‌های عملکرد حکمرانی عمومی اقتصاد ایران بوده است.

حکمرانی عمومی در اقتصاد ایران شکست خورده است و ایفای نقش آن در جهت عکس حکمرانی است. تنها بخشی که در حوزه روابط بین‌الملل کار می‌کند صادرات نفت است. به‌صورت کلی می‌توان عملکرد حکمرانی عمومی اقتصاد ایران را تخریب زیرساخت‌های مالی کشور و فرسایش سرمایه دانست.

### ● ۳-۲- حکمرانی محدودکننده

همان‌طور که در بخش اول توضیح داده شد، دولت با فراهم کردن تسهیلگری عمومی می‌تواند در فراهم آوردن شرایط مساعد برای رشد اقتصاد گامی مهم بردارد. اما دولت وظیفه‌ای بسیار مهم‌تر هم دارد و آن مدیریت کردن اثرات خارجی و تعارضات منافع درون‌نسلی و بین‌نسلی است. میزان نقش دولت در ایفای حکمرانی محدودکننده در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته، مهم‌ترین تفاوت میان گروه‌های مختلف سیاسی است. حکمرانی محدودکننده در دو دسته کلی قابل بحث است؛ دسته اول نقش دولت در حفاظت از منابع طبیعی و ذخایر طبیعی تجدیدنپذیر را مورد توجه قرار می‌دهد و دسته دوم نقش دولت در حمایت‌های اجتماعی است که به ایفای نقش بازتوزیعی می‌پردازد (شکل ۳-۴).



▲ شکل ۳-۴ - اجزای حکمرانی محدودکننده

### ● ۳-۲-۱- حکمرانی منابع طبیعی

نخستین نقش دولت به‌عنوان حکمرانی محدودکننده حکمرانی منابع طبیعی است. دولت به‌عنوان محدودکننده فعالان اقتصادی آینده نقش ایفا می‌کند. ضعف در ایفای این نقش می‌تواند «تابودی سرزمینی» را در پی داشته باشد، به‌گونه‌ای که امکان زیستی را در آن کشور به چالش می‌کشد. سرزمینی بدون جنگل، بدون مرتع، بدون ذخایر زیرزمینی آب، در «سطح زمین» با پدیده بیابان‌زایی و در «عمق زمین» با فرورفتگی‌های بزرگ خواهد بود که امکان زیست از آن سلب می‌شود. حکمرانی منابع طبیعی، وظیفه مهم دولت در کنترل اثرات خارجی فعالیت‌های اقتصادی و اثرات تخریبی آن بر منابع طبیعی است. به‌طور کلی می‌توان نقش دولت‌ها را ایجاد شرایط پایدار از منابع طبیعی (آب، خاک، هوا، انرژی و...) تعریف کرد.

حکمرانی اقتصادی ایران در چند دهه گذشته چنین نقشی برای خود تعریف نکرده است و مشخصاً در دو دهه گذشته حاکمیت اقتصادی ایران، از مصرف بدون محدودیت منابع طبیعی جلوگیری نکرده و حتی با دادن سیگنال‌های قیمتی، رشد اقتصاد را بر مبنای مصرف منابع طبیعی ایجاد کرده است. ایجاد شهرک‌های صنعتی

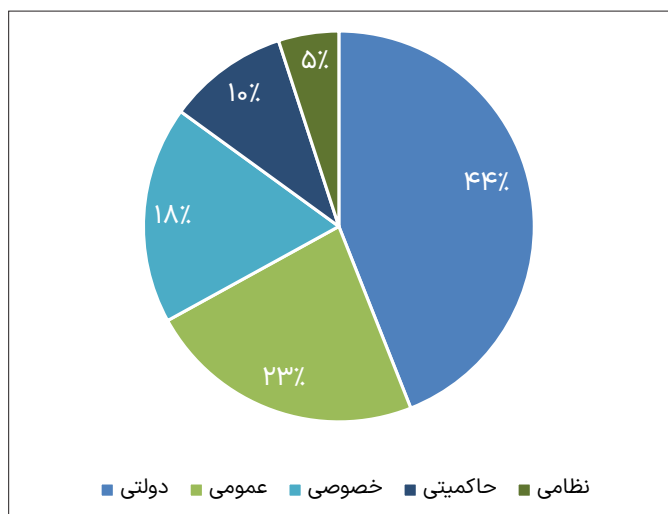
و کارخانه‌های آلاینده در مناطق مرکزی ایران و در کنار شهرهای بزرگ، اعطای مجوزهای صنعتی در مناطق حفاظت‌شده محیط زیستی و... از نمونه‌های بسیار گسترده نظام حکمرانی اقتصادی ایران در دو دهه گذشته است. وضعیت منابع طبیعی و محیط زیست ایران به تفصیل در فصل ششم تشریح می‌شود. وضعیت فعلی شاخص‌های محیط زیستی و منابع طبیعی ایران ناشی از بی‌توجهی نظام حکمرانی به اثرات خارجی و تعارضات منافع درون‌نسلی و بین‌نسلی است.

### ● ۳-۲-۲- تنظیم‌گری بازار محصول و سرمایه

وجه دیگر نظام حکمرانی که همچنان در جهت اعمال محدودیت است، نظام تنظیم‌گری بازار محصول و سرمایه است. این بخش را می‌توان زیر عنوان تعارضات منافع درون‌نسلی طبقه‌بندی کرد. وقتی یک بنگاه اقتصادی به صورت انحصاری یا شبه‌انحصاری کار می‌کند، هزینه ورود به بازار را برای بنگاه‌های جدید افزایش می‌دهد و همین باعث می‌شود رفاه مصرف‌کننده تحت‌تاثیر چنین شرایط نابرابری تضعیف شود. دولت در بازار محصول و بازار سرمایه از طریق تنظیم‌گری، تلاش می‌کند این نابرابری میان تولیدکننده و مصرف‌کننده را تحت کنترل درآورد. نظام تنظیم‌گری با تلاش برای هرچه نزدیک‌تر شدن به شرایط رقابتی، استمرار رشد همراه با عدالت را فراهم می‌کند.

برای متوازن کردن انحصار و رقابت، دولت‌ها نقش تنظیم‌گری دارند. در این حالت بنگاه‌های کوچک امکان تبدیل شدن به بنگاه‌های متوسط، و بنگاه‌های متوسط امکان تبدیل شدن به بنگاه‌های بزرگ را خواهند داشت. فعالیت بنگاه‌های بزرگ نیز می‌تواند به گونه‌ای باشد که امکان ورود بازیگران جدید (بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ) وجود داشته باشد. اقتصاد ایران دارای بنگاه‌های بسیار بزرگ محدود در کنار تعداد بسیاری بنگاه کوچک است و عملاً امکان تبدیل این دو دست بنگاه وجود ندارد و بنگاه‌های متوسط بسیار کوچک هستند.

در اقتصاد ایران وظیفه تنظیم‌گری به نهادی واگذار شده است که خود به صورت عمده در اقتصاد و تصدی‌گری بنگاه‌های اقتصادی حضور دارد. اگر ۳۰ شرکت کاملاً دولتی را که ارزشی بیش از ۱۰ میلیارد دلار دارند کنار بگذاریم و شرکت‌هایی را که ارزشی بین یک تا ۱۰ میلیارد دلار دارند بررسی کنیم، می‌توانیم ببینیم که همچنان بخش بزرگی از بنگاه‌ها در حوزه نفت، گاز و پتروشیمی فعالیت دارند (۵۴ شرکت از ۲۰۰ شرکت یادشده). شرکت‌های این حوزه بر پایه اطلاعات جدول ۳-۳، سهمی بیش از ۲۸ درصد از ارزش شرکت‌های این رده را به خود اختصاص داده‌اند که در این میان بخش دولتی با ۴۹ درصد و بخش عمومی با ۳۸ درصد بزرگ‌ترین مالکان آنان به شمار می‌آیند. سهم بخش خصوصی در این حوزه کمتر از ۱۵ درصد است. پس از شرکت‌های یک تا ۱۰ میلیارد دلاری حوزه نفت، گاز و پتروشیمی ۲۲ شرکت بخش بانک و بیمه به لحاظ ارزش قرار دارند که با توجه به جدول ۳-۳ مجموع ارزشی برابر با ۷۳ میلیارد دلار به خود اختصاص داده‌اند. در این حوزه نیز غلبه با بخش دولتی است که ۵۷ درصد شرکت‌ها را به لحاظ ارزش در مالکیت خود دارد و در رده بعدی بخش خصوصی با سهم ۲۶ درصد بزرگ‌ترین دارند در این حوزه به شمار می‌آید.



▲ شکل ۳-۴۱ - سهم هر بخش از مالکیت شرکت‌ها با ارزش بین یک تا ده میلیارد دلار

به جز بخش نفت، گاز و پتروشیمی و بانک و بیمه حوزه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، ساختمان، خودرو و هلدینگ‌های چندرشته‌ای شایان توجه‌اند. بر پایه جدول ۳-۲ حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات تنها بخشی است که به لحاظ مالکیت سهم غالب آن از آن بخش نظامی (۵۳ درصد) و سپس حاکمیتی (۳۰ درصد) است و بخش دولتی سهم به مراتب کمتری در این حوزه با ۱۷ درصد دارد. از سوی دیگر این حوزه تنها حوزه‌ای است که بخش خصوصی از مالکیت هیچ شرکتی

برخوردار نیست. حوزه ساختمان تنها حوزه‌ای است که مالکیت بخش خصوصی با سهم ۶۷ درصد از همه بخش‌ها بزرگ‌تر است. این موضوع نشان می‌دهد که در حوزه‌هایی که رقابتی‌ترند، بخش خصوصی توانسته دست بالا را داشته باشد. حوزه خودرو نیز نسبت به دیگر حوزه‌ها به شدت دولتی است؛ به گونه‌ای که ۹۵ درصد ارزش شرکت‌های این حوزه در کنترل دولت قرار دارد و پنج درصد باقی‌مانده از آن بخش خصوصی است. حوزه هلدینگ‌های چندرشته‌ای نیز تنها حوزه‌ای است که بخش عمومی با سهمی بیش از ۵۰ درصد در آن بزرگ‌ترین مالک به شمار می‌آید. لازم به ذکر است که شرکت‌های این حوزه سهمی ۱۰ درصدی از مجموع ارزش شرکت‌ها را در این رده دارند.

جدول ۳-۲- سهم هر بخش از مالکیت شرکت‌های با ارزش بین یک تا ده میلیارد دلار در ایران به تفکیک حوزه فعالیت

صنعت	بخش دولتی (%)	بخش خصوصی (%)	بخش عمومی (%)	بخش حاکمیتی (%)	بخش نظامی (%)
نفت، گاز و پتروشیمی	۴۴	۱۴	۳۸	۴	۰
معادن و فلزات	۴۸	۲۰	۱۳	۷	۱۲
هلدینگ‌های چندرشته‌ای	۱۵	۲۰	۵۳	۱۳	۰
بانک و بیمه	۵۷	۲۶	۱۰	۷	۰
ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۷	۰	۰	۳۰	۵۳
آب و برق	۵۳	۲	۵	۴۰	۰
ساختمان	۲۱	۶۷	۰	۱۲	۰
غذایی	۵۶	۳۵	۰	۹	۰
حمل‌ونقل	۵۳	۲	۴۵	۰	۰
خودرو	۹۵	۵	۰	۰	۰
سایر	۲۰	۸۰	۰	۰	۰

جدول ۳-۳- مجموع ارزش شرکت‌های با ارزش بین یک تا ۱۰ میلیارد دلار در ایران به تفکیک حوزه فعالیت و بخش دارنده آن (به میلیارد دلار)

صنعت	ارزش کل	بخش دولتی	بخش خصوصی	بخش عمومی	بخش حاکمیتی	بخش نظامی
نفت، گاز و پتروشیمی	۱۵۴	۶۹	۲۱	۵۸	۶	۰
معادن و فلزات	۵۶	۲۷	۱۱	۷	۴	۷
هلدینگ‌های چندرشته‌ای	۵۵	۸	۱۱	۲۹	۷	۰
بانک و بیمه	۷۳	۴۲	۱۹	۷	۵	۰
ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳۶	۶	۰	۰	۱۱	۱۹
آب و برق	۴۵	۲۴	۱	۲	۱۸	۰
ساختمان	۲۴	۵	۱۶	۰	۳	۰
غذایی	۲۳	۱۳	۸	۰	۲	۰
حمل‌ونقل	۳۸	۲۰	۱	۱۷	۰	۰
خودرو	۲۲	۲۱	۱	۰	۰	۰
سایر	۱۰	۲	۸	۰	۰	۰

بررسی داده‌ها و شواهد فوق نشان می‌دهد که با توجه به سهم دولت در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی، معادن و فلزات و حمل‌ونقل، دولت همچنان سهم بزرگی از صنایع وابسته به نفت و گاز و صنایع انرژی‌بر را در مالکیت خود دارد (بیش از ۴۰ درصد)، بخش خصوصی در صنایعی که رقابتی‌تر هستند، توانسته حضور پررنگ‌تری داشته باشد و متقابلاً در صنایعی که دارای انحصار مجوزند؛ مانند ارتباطات و فناوری اطلاعات، بخش خصوصی سهمی حداقلی دارد. اطلاعات بالا نشان می‌دهد به دلیل تمرکز بالای حضور دولت و بخش حاکمیتی و عمومی بیشتر بخش‌های صنعت و اقتصاد امکان تنظیم‌گری بازار وجود ندارد.

### ● ۳-۲-۳- حکمرانی بازار کار

حوزه دیگری که خانوارها و بنگاه‌ها در تعارض منافع با یکدیگر قرار می‌گیرند، بازار کار است. بازار کار، بازاری پرچالش است که نحوه عمل دولت در آن، از حساسیت بالایی برخوردار است. در اینجا نیز دولت در نقش محدودکننده دو طرف عمل می‌کند که با عنوان سه جانبه‌گرایی یا تنظیم‌گری معرفی می‌شود. نقش دیگر دولت در این زمینه، پایش و واکنش مناسب در زمینه مهاجرت است.

حکمرانی بازار کار در ایران در تمامی سال‌های گذشته عمدتاً محدود به تعیین حداقل دستمزد بوده است. فناوری‌های جدید و بازار کار در کنار موضوع مهاجرت و فعالیت اقتصادی آنها در حکمرانی اقتصادی ایران موضوعیت نداشته است.



● ۳-۲-۴- حمایت‌های اجتماعی

وجه سوم نظام حکمرانی، ایفای نقش «بازتوزیعی» آن است. توجه داشته باشیم که هرچند دولت در ایفای نقش محدودکنندگی، مانع از بازتوزیع‌های مخرب بین‌نسلی و بازتوزیع‌های ناعادلانه درون‌نسلی می‌شود، اما، خود از طریق دو سازوکار مالیاتی و تأمین اجتماعی، از یک‌سو منابع جمع‌آوری می‌کند و از سنی دیگر، آن را صرف کمک به تأمین معیشت خانوارهایی می‌کند که سطح زندگی آنها، از استاندارد معینی پایین‌تر است. رابطه کارکرد بازتوزیعی دولت و رشد اقتصاد، براساس توضیحاتی که در فصل شش ارائه می‌شود، جدای از تحقق اهداف اصیل عدالت اجتماعی، کمک به پایایی رشد اقتصادی نیز هست.

انتخاب شیوه حکمرانی حمایت‌های اجتماعی موضوعی بسیار مهم در کارکرد نظام حکمرانی است. دولت می‌تواند از طریق ثبات اقتصاد کلان، فراهم آوردن فضای رقابتی و سایر سیاست‌های اقتصاد کلان، شرایطی را فراهم می‌کند که سازوکارهای انگیزشی، رشد اقتصاد پایدار و برخورداری از حداکثر اشتغال‌زایی را فراهم کند و حداکثر مازاد خلق شود. نتیجه، ایجاد شغل و درآمد بیشتر خواهد بود. در این حالت دولت در طرف دیگر اقتصاد، با دریافت مالیات، بخشی از این مازاد را در اختیار گرفته و براساس معیارهای اجتماعی- که در هر جامعه متناسب با فرهنگ و سایر عوامل، تفاوت‌های خاص خود را دارد- صرف تأمین مالی نظام تأمین اجتماعی کرده و بخش دیگر را هم در بخش‌های آموزش و سلامت هزینه می‌کند. در این شیوه از حکمرانی، کارآفرین، ثروتمند می‌شود، که البته هرچه رقابت بیشتر شود، ثروت به ازای یک بنگاه کاهش پیدا می‌کند. دولت درآمد مناسب کسب می‌کند و فقر با «آهنگی سریع‌تر از رشد اقتصاد» کاهش پیدا می‌کند. چنین آرایشی از فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، دارای تعارض کم با یکدیگر هستند و می‌توانند در کنار یکدیگر، ادامه حیات دهند. شیوه حکمرانی اول، دوگان خلق ثروت در بنگاه و کاهش فقر در خانوار را از طریق ایفای نقش واسطه درآمدی از سوی دولت، امکان‌پذیر می‌کند. ویژگی این نوع از حکمرانی هماهنگی و همسویی حداکثری ایفای مسئولیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت است.

نظام حکمرانی می‌تواند رویکرد دیگری را انتخاب کند که آن تقابل کامل میان عملکرد مطلوب اقتصاد و اعمال موثر حمایت‌های اجتماعی است. در این رویکرد اعمال حمایت‌های اجتماعی از طریق اعمال کنترل اداری و تثبیت قیمت‌ها صورت می‌گیرد. این شیوه حکمرانی بیش از شش دهه است که مبنای حکمرانی اقتصادی ایران بوده است

براساس اسناد بالادستی و اظهارات صریح تصمیم‌گیرندگان در زمان‌های مختلف، نظام حکمرانی ایران در حوزه‌های اجتماعی، به مراتب بیش از حوزه‌های اقتصادی احساس مسئولیت کرده است و به رغم تشکیل ده‌ها نهاد با مسئولیت‌های متنوع اجتماعی (مانند کمیته امداد، سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان، بنیاد مسکن و...) و پرداخت یارانه‌های مختلف، اثربخشی سیاست‌های اجتماعی اشاره شده بسیار کم بوده و بعضاً عملکرد این سیاست‌ها به ضد خود تبدیل شده است. دولت با تأکید و اصرار هویتی، شیوه حکمرانی اقتصادی و اجتماعی بر مبنای اعمال حمایت‌های اجتماعی از طریق اعمال کنترل اداری و تثبیت قیمت‌ها را انتخاب کرده است. این نقش هویتی شیوه حکمرانی انتخاب‌شده به اندازه‌ای قوی بوده، که دولت‌های مختلف با گرایش‌های سیاسی بسیار متفاوت، همگی بدون هرگونه تردید، از آن تبعیت کرده‌اند. اعمال حمایت‌های اجتماعی از طریق کنترل اداری و تثبیت قیمت‌ها به چهار اتفاق بر ضد فقرا منجر می‌شود: ۱) عدم شکل‌گیری نظام تأمین اجتماعی. از آنجا که اساس حمایت قیمت است، نه درآمد؛ از این رو جامعه هدف، کل جمعیت کشور و حتی برای بخشی از جمعیت، کشورهای اطراف خواهد بود. از سوی دیگر این شیوه حمایت، در ذات خود، دارای کسری بودجه فزاینده در طول زمان است که سرنوشته محتوم آن تورم به‌عنوان بزرگ‌ترین دشمن فقیر است. ۲) دولت در گذر زمان فقیرتر و ناتوان‌تر خواهد شد که نتیجه آن نداشتن توانایی در مقابله با فقر است. ۳) نهادینه شدن نظام دو قیمتی یا چند قیمتی در اقتصاد که عملاً باعث انحراف منابع از مصارف هدف‌گذاری شده است. ۴) افزایش جهشی قیمت‌های تثبیت‌شده که در مقاطعی بدون نظم و مقادیری بدون معیار و تنها از روی ناچاری قیمت‌ها افزایش یافته است. نتیجه عملی انتخاب این شیوه حکمرانی تخریب رشد کمی و کیفی اقتصاد بوده است، به گونه‌ای که بنگاه‌ها انگیزه‌ای برای تولید کالاهای قیمت‌گذاری شده ندارند. دولت با کسری روزافزون مواجه است و نه تنها امکان حمایت موثر از فقرا را ندارد، بلکه خود از طریق ایجاد تورم، به نهادی در طرف مقابل فقرا تبدیل خواهد شد. قشر فقیر نیز همواره فقیر و نیازمند باقی خواهد ماند و تنها برنده، رانت‌جویانی هستند که به دلیل قرار داشتن در فرآیند اداری تخصیص منابع، موفق می‌شوند به منابع تخصیص داده شده برای کالاهای قیمت‌گذاری شده دسترسی پیدا کرده و آنها را با قیمت‌های بالاتر به فروش برسانند. در این حالت و مطابق آنچه در اقتصاد ایران رخ داده است، سه راس بنگاه و دولت و فقیر هر سه بازنده هستند.

● ۳-۲-۵- جمع‌بندی عملکرد اقتصاد ایران در حکمرانی محدودکننده

حکمرانی محدودکننده به‌عنوان یکی از وظایف حکمرانی اقتصادی برای جلوگیری از «بازتوزیع‌های مخرب بین‌نسلی» یا «بازتوزیع‌های ناعادلانه درون‌نسلی» و ایفای نقش «بازتوزیعی» است. در اقتصاد ایران نه تنها محدودیت‌های متعارف اقتصادی تعریف نشده، بلکه ابزار توسعه بوده است. به گونه‌ای که از منابع طبیعی و ثروت‌های بین‌نسلی برای رشد اقتصاد استفاده شده است و بنگاه‌های صنعتی از طریق تخریب منابع طبیعی رشد کرده‌اند. از سوی دیگر حمایت اجتماعی از طریق قیمت‌گذاری و مداخله در بنگاه‌ها صورت می‌گیرد که عملاً ناموفق بوده و هر سال بر جمعیت فقیر ایران افزوده شده است. این نحوه اعمال سیاست‌های اجتماعی ضد توسعه اقتصادی و توسعه صنعتی است و می‌توان گفت حمایت اجتماعی که عملاً ناکار نیز بوده از مسیر تخریب بنگاه صنعتی انجام شده است.

## ● ۳-۳- حکمرانی صنعتی

وجه سوم نظام حکمرانی، تسهیلگر انتخابی یا حکمرانی صنعتی است. چنانچه یک نظام حکمرانی برخوردار از دو ویژگی گفته شده یعنی تسهیلگری عمومی، محدودکنندگی با هدف مدیریت تضاد منافع و باز توزیع کنندگی باشد، خواهد توانست رشدی پایا را تجربه کند و از سمت نظام حکمرانی اقتصاد همه عوامل برای تحقق چنین هدفی مهیاست. این مشاهدات تجربی، همان گونه که در فصل دوم به آن اشاره شد، نشان می‌دهد که به صورت تاریخی، ایفای نقش تسهیلگری عمومی، مقدم بر هر نوعی از تحولات رشد اقتصاد است. اما تجربه بیانگر آن است که با وجود فراهم شدن شرایط مساعد برای رشد همه فعالیت‌ها در زیر چتر وضعیت ایجاد شده، طیف بسیار گسترده‌ای از کشورهای در حال توسعه، صنعت را به عنوان «تقویت‌کننده» یا «موتور رشد» انتخاب کرده‌اند و از این طریق، خود را در مسیر «صنعتی شدن» قرار داده‌اند که پیشتر در ارتباط با دلایل صنعت صحبت شد. صنعت به شرط کارکردهای دوگانه نظام حکمرانی به شرحی که بیان شد، می‌تواند هم کمیت رشد را ارتقا دهد، هم کیفیت آن را و از این طریق، شاخص‌های وضعیت حال اقتصاد را در موقعیتی مناسب قرار دهد.

همان گونه که در فصل دوم توضیح داده شد، سیاست‌گذاری صنعتی طی کمتر از صد سال گذشته، مسیری رو به تکامل را پیموده است. اما در سال‌های گذشته هیچ سند تدوین شده‌ای با عنوان سیاست صنعتی در اقتصاد ایران وجود نداشته است که نقشه راه صنعت باشد. آن چیزی که در اقتصاد ایران به عنوان سیاست صنعتی تعریف شده است یعنی از نقطه ابتدایی پیدایش صنعت در اقتصاد ایران از دهه ۴۰ تا زمان حال، تسلط استراتژی جایگزینی واردات بوده است که در مقطعی با استراتژی خودکفایی جابه‌جا شده است و هر چه زمان سپری شده است این استراتژی خودکفایی پررنگ‌تر شده است.

تجربه اتخاذ استراتژی جایگزینی واردات در کشورهای مختلف نشان داده است که در نهایت کشورها با ناترازی‌های بزرگ ارزی و کسری بودجه مواجه شده‌اند، بنابراین این استراتژی از درون دچار ناسازگاری است. در اقتصاد ایران با بروز تحریم، نارسایی استراتژی جایگزینی واردات خیلی زودتر ابعاد منفی خود را نشان داده است. بخش کوچک‌شده‌های صنعت که در فصل اول معرفی شدند، صنایعی هستند که زیرمجموعه همین استراتژی دسته‌بندی می‌شوند.

در زمینه اقدامات تسهیل‌کننده‌ای که قرار بوده دولت‌ها برای این بخش از صنعت انجام دهند به نظر می‌رسد استمرار نگاه جایگزینی واردات، سیاست‌های صنعتی قابل اجرا را کنار زده و در عمل اقدامات مرتبط با صنعت به مجموعه‌ای از مداخلات قیمتی و تخصیصی تقلیل یافته است. همچنین، بی‌ثباتی تصمیم‌های دولت قدرت پیش‌بینی بنگاه صنعتی را کاهش می‌دهد. آن بخش از کالاهای عمومی نیز که باید در قالب افزایش دانش، محیط مناسبی برای خلق تکنولوژی و افزایش فناوری فراهم کند، به دلیل حاکم نبودن سازوکارهای مبتنی بر بازار برای انتخاب عرصه‌های مورد حمایت برای تعیین اولویت‌های خلق دانش در عمل بی‌فایده یا بسیار محدود بوده است. به گونه‌ای که تک‌بنگاه‌های موفق منتفع‌شونده از شرایط موجود صنعت ایران را می‌توان نام برد، اما سازوکارهای کلی که بتواند انتفاع بخش صنعت را فراهم کند همچنان خاموش هستند و فعال نشده‌اند.

بخش دیگر سیاست حکمرانی اقتصادی ایران را که می‌توان به عنوان سیاست صنعتی در نظر گرفت، اجازه استفاده گسترده از منابع انرژی و آب در صنعت بوده است. این دو نهاده که با قیمت‌های بسیار پایین در اقتصاد عرضه شده است، برخی از صنایع را توسعه داده که در فصل اول آنها را صنایع بزرگ‌شده نامیدیم. از آنجا که این سیاست منتج از سیاست‌های اعمال قیمت‌های پایین بوده باعث شده است که در گذر زمان عمده صنایع اقتصاد ایران بسیار به انرژی وابسته شوند و علاوه بر مشکلاتی که در فصل چهار بیان می‌شود، حتی باعث شده است عرضه انرژی نیز با مشکل مواجه شود.

بنابراین می‌توان حکمرانی صنعتی ایران را زیرمجموعه دو سیاست بالا نشان داد که همراه با تحریم‌های دو دهه گذشته باعث وابستگی کامل به درآمدهای نفتی (ارز موردنیاز صنایع کوچک‌شده) و تغییر ترکیب رشته‌فعالیت‌ها (صنایع انرژی‌بر) شده است. این دو بخش از صنعت بیش از ۹۰ درصد از صنعت ایران را شکل می‌دهد. اگرچه در سال‌های گذشته صنایع ارزبر مبتنی بر استراتژی جایگزینی واردات کوچک شده‌اند، اما همچنان بخش بزرگی از نیاز ارزی کشور را در برمی‌گیرند. جدا از آنکه کوچک شدن آنها به دلیل اتخاذ استراتژی جدید توسعه نیست که حتی در دو دهه گذشته از استراتژی سنتی جایگزینی واردات نیز فاصله گرفته است و بازار داخل به صورت کامل به صنایع (مثل خودرو و لوازم خانگی) واگذار شده است، اما این صنایع بعد از دهه‌ها به جای آنکه سودآور باشند، صنایعی زیان‌ده و بدهکار هستند.

بررسی رفتار دقیق حکمرانی اقتصاد ایران نشان می‌دهد که سیاست‌های اشاره شده در دو دهه گذشته، سیاست‌هایی نبوده که به صورت فعال از سمت حکمرانی اقتصادی ایران انتخاب شود و وضعیت فعلی صنعت در ایران تحت هیچ سیاست صنعتی نبوده است، بلکه نتیجه طبیعی عملکرد حکمرانی عمومی و حکمرانی محدودکننده در اقتصاد ایران است که در هر دو بخش، پویایی صنعت تحت‌تاثیر سرنوشت بخش نفت و گاز قرار گرفته است.

## ● ۳-۴- جمع‌بندی

نظام حکمرانی اقتصادی، نقش اصلی و تعیین‌کننده در موفقیت بلندمدت یک نظام اقتصادی، به ویژه، کشورهای در حال توسعه، ایفا می‌کند. نظام حکمرانی خود از اجزای بسیار متنوعی تشکیل شده است که در سه بخش کلی قابل دسته‌بندی است. بخش اول «تسهیلگری عمومی» است که به عنوان «مقدمات ضروری» یا «شرط لازم» (و البته نه کافی) برای دستیابی به کمیت و کیفیت مناسب رشد اقتصادی مدنظر است. دولت در کنار ایفای نقش تسهیلگر عمومی، یک نقش مهم «محدودکنندگی» هم دارد که این محدودیت‌ها، در جهت جلوگیری از «بازتوزیع‌های مخرب بین‌نسلی» یا «بازتوزیع‌های ناعادلانه درون‌نسلی» اعمال می‌شود. بخش سوم کمک به تقویت بنگاه‌های صنعتی

از طریق بهبود تکنولوژی، تقویت مشارکت در زنجیره ارزش و کمک به رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط به صورت انتخابی است که با هدف افزایش مقدار رشد یا تقویت‌کننده رشد از سوی نظام حکمرانی اعمال می‌شود. در این فصل عملکرد نظام حکمرانی اقتصادی ایران به تفصیل ارائه شد.

در بررسی ارکان حکمرانی بخش عمومی اقتصاد ایران شامل حکمرانی اقتصاد بخش عمومی، ثبات اقتصاد کلان، حکمرانی روابط بین‌الملل، حکمرانی نظام تامین مالی و حکمرانی انرژی؛ عملکرد نظام حکمرانی بسیار ضعیف ارزیابی شده است که در برخی از حوزه‌ها همانند عرضه کالای عمومی، زیرساخت‌ها و نظام تامین مالی داخلی عملکرد بهتری داشته است. به‌طور کلی می‌توان گفت عملکرد حکمرانی بخش عمومی در اقتصاد ایران با شکست مواجه شده است و حتی ایفای نقش آن در جهت عکس حکمرانی است. نتیجه این سطح از عملکرد حکمرانی تخریب زیرساخت‌های مالی کشور و فرسایش سرمایه بوده است.

عملکرد حکمرانی محدودکننده شامل حکمرانی منابع طبیعی، تنظیم‌گری بازار محصول و سرمایه و حکمرانی بازار کار نیز بسیار ضعیف بوده است. نقش حکمرانی محدودکننده که مقابله با اثرات خارجی و رفع تعارضات منافع مهم و تعیین‌کننده درون‌نسلی یا بین‌نسلی است، در اقتصاد ایران در جهت عکس بوده است و نه تنها محدودیت‌های متعارف اقتصادی تعریف نشده، بلکه ابزار توسعه بوده است. به‌گونه‌ای که از منابع طبیعی و ثروت‌های بین‌نسلی برای رشد اقتصادی استفاده شده است و بنگاه‌های صنعتی از طریق تخریب منابع طبیعی رشد کرده‌اند. از سوی دیگر حمایت اجتماعی (یارانه و تامین اجتماعی) از طریق قیمت‌گذاری و مداخله در بنگاه‌ها صورت گرفته که عملاً ناموفق بوده و هر سال بر جمعیت فقیر ایران افزوده شده است.

در بررسی عملکرد حکمرانی صنعتی در اقتصاد ایران نشان داده شد سیاست صنعتی مشخصی در دهه‌های گذشته به حرکت صنعت ایران شکل نداده است و آنچه رخ داده نتیجه عملکرد بسیار ضعیف حکمرانی عمومی و حکمرانی محدودکننده اقتصاد بوده است و سرنوشت بخش صنعت به‌طور عمده به بخش نفت و گاز وابسته شده است. با میرایی بخش نفت و گاز در اقتصاد ایران، بخش صنعت نیز از بین خواهد رفت.

در ادامه و در فصل چهارم، پیامدهای ناشی از شیوه حکمرانی حاکم بر بخش صنعت ساخت کشور بر بنگاه‌های صنعتی ایران به تفصیل مورد بحث قرار خواهد گرفت. در این فصل خواهیم دید ترکیب کنونی صنعت نه تنها به رشد پایدار کمک نمی‌کند، بلکه ضعف در بهره‌وری و خلق فناوری را نشان می‌دهد. رشد پایدار بنگاه‌ها به تداوم سرمایه‌گذاری و بهره‌وری وابسته است؛ اما ناطمینانی‌های اقتصادی، سیاست‌های ناپایدار و متغیر، و شرایط کلان اقتصادی انگیزه‌های لازم برای سرمایه‌گذاری را در بخش صنعت تضعیف کرده است.

# فصل چهارم

## تحولات بخش ساخت و تولید: تبیین ویژگی‌ها و تحلیل پایداری

### ● مقدمه

بخشی از اصول و اقدامات کلیدی که در ایجاد تحولات مثبت و دستیابی به رفاه پایدار در یک اقتصاد تاثیرگذارند، به‌عنوان دانش تثبیت‌شده در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به کار گرفته شده‌اند و این کشورها تلاش می‌کنند این دستاوردها را حفظ کنند. این اقدامات شامل مواردی نظیر برقراری ثبات در اقتصاد کلان، تنظیم روابط خارجی به گونه‌ای که دسترسی به منابع، تکنولوژی و بازارهای جهانی با کمترین هزینه فراهم شود، ارائه خدمات عمومی مناسب، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های حیاتی، سامان‌دهی نظام مالی و تسهیل تامین مالی بنگاه‌های اقتصادی با هزینه‌های پایین است. همچنین، دولت‌ها در این کشورها تلاش می‌کنند با تنظیم قراردادهای بلندمدت و مطمئن، پایداری تامین انرژی را تضمین کنند.

از سوی دیگر، این کشورها علاوه بر حفظ این دستاوردها، به‌صورت مستمر با چالش‌های نوظهور مواجه می‌شوند. چالش‌هایی نظیر محدودیت‌های زیست‌محیطی، اثرات نسل جدید تکنولوژی بر فعالیت‌های اقتصادی، تغییرات در الگوهای ارتباطات اقتصادی و صنعتی میان قدرت‌های بزرگ جهانی از جمله مواردی هستند که نیازمند واکاوی دقیق و ارائه راهکارهای به‌موقع هستند.

این فصل با در نظر گرفتن عوامل مطرح‌شده در فصل‌های ۲ و ۳ به دنبال پاسخ دادن به این سوال است که پیامدهای ناشی از شیوه حکمرانی حاکم بر بخش صنعت ساخت کشور بر بنگاه‌های صنعتی ایران چه بوده است. صنعت ایران طی شش دهه اخیر فراز و فرودهای بسیاری را تجربه کرده است. اگر صنعتی شدن را به‌مثابه برداری در نظر بگیریم، صنعت ایران در شاخص‌های بهره‌وری، نوآوری، و سهم سرمایه‌گذاری روندی نزولی داشته و به‌جای افزایش سهم صنایع فناورانه، به صنایع منبع‌محور با تکنولوژی پایین متکی مانده است. ترکیب کنونی صنعت نه‌تنها به رشد پایدار کمک نمی‌کند بلکه ضعف در بهره‌وری و خلق فناوری را نشان می‌دهد. بررسی رفتار بنگاه‌ها و تاثیرات سیاست‌های اقتصادی و تحریم‌ها بر بخش صنعت، کلید درک وضعیت فعلی است. رشد پایدار بنگاه‌ها به تداوم سرمایه‌گذاری و بهره‌وری وابسته است؛ اما ناطمینانی‌های اقتصادی، سیاست‌های ناپایدار و متغیر، و شرایط کلان اقتصادی انگیزه‌های لازم را برای سرمایه‌گذاری در بخش صنعت تضعیف کرده است.

در این فصل به بررسی عواملی می‌پردازیم که به‌صورت مشترک بر همه رشته‌فعالیت‌ها اثر گذاشته و عملکرد آنها را متاثر کرده، سپس مهم‌ترین ریسک‌هایی را که صنعت ایران با آن مواجه است مرور می‌کنیم: ریسک تمرکز تولید در تعداد محدودی بنگاه، افزایش انرژی‌بری و عدم افزایش ظرفیت تولید حامل‌های انرژی، کاهش کارایی ناشی از افزایش سوء تخصیص، کاهش متوسط سطح تکنولوژی و افزایش قیمت نسبی تولیدات صنعتی.

به‌رغم آنکه اثر سرریز صنعت بر سایر بخش‌های اقتصاد ایران کاهش یافته و در عمل شاخص‌های عملکرد آن تضعیف شده‌اند، اما در صورتی که ادامه فعالیت بخش‌های فعال کنونی آسیب جدی ببینند، پایداری بخش ساخت از بین می‌رود. پیامدهای این اتفاق بر درآمد و اشتغال کشور غیرقابل جبران است.

ترکیب کنونی صنعت ایران و تمرکز بر صنایع منبع‌محور و انرژی‌بر، آینده رشد صنعتی کشور را در معرض تهدید قرار داده است. به منظور دستیابی به رشد پایدار، سیاست‌گذاری‌های آینده باید بر تقویت بهره‌وری، بهبود شرایط سرمایه‌گذاری و کاهش وابستگی به منابع طبیعی متمرکز شوند تا بتوانند مسیری پویا و پایدار برای صنعت ایران ترسیم کنند.

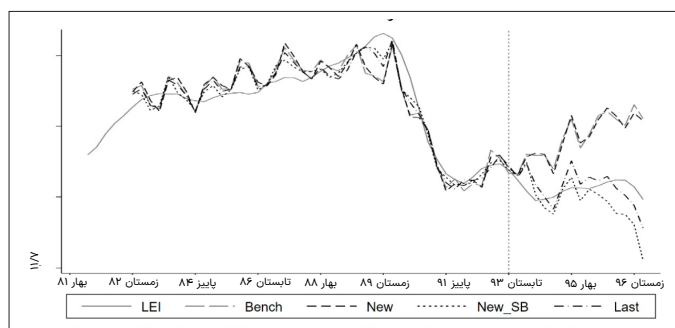
#### ● ۱-۴-۱ اثر حکمرانی اقتصادی بر تحولات بخش صنعت<sup>۱</sup>

نظریه‌های اقتصادی، نقش محوری سود را در اثرگذاری بر تصمیمات سرمایه‌گذاری و متعاقباً شکل دادن به مسیر بهره‌وری و رشد برجسته می‌کنند. بنگاه‌ها حداکثرکننده سود هستند به همین جهت نرخ بازگشت سرمایه تعدیل شده با ریسک را به‌عنوان عاملی تعیین‌کننده برای تصمیم در مورد سرمایه‌گذاری در نظر می‌گیرند. بر این اساس، بنگاه فقط در صورتی حاضر به تحمل هزینه‌های سرمایه‌گذاری خواهد بود که انتظار داشته باشد منفعت آتی‌اش از این هزینه‌ها بیشتر شود. بنابراین همه مواردی که بازده تعدیل شده با ریسک<sup>۲</sup> بنگاه را متاثر کند، می‌تواند انگیزه و توان سرمایه‌گذاری، سرمایه، تولید و رشد را تغییر دهد. در بخش قبلی عوامل موثر بر سودآوری رشته‌فعالیت‌های صنعتی در سه گروه بزرگ‌شده، کوچک‌شده و سایر بررسی شد. با این حال، اینها تنها عوامل موثر بر سودآوری بنگاه نیستند، برخی از عوامل به‌صورت مشترک بر فعالیت بنگاه‌های مختلف اثر می‌گذارند، در واقع پدیده‌های مشترکی هستند که بهره‌وری همه بنگاه‌ها را تعیین می‌کنند و در حالت تجمیع‌شده بهره‌وری کل عوامل تولید را می‌سازند. در یک دسته‌بندی کلی این موارد را می‌توان در دسته‌های ناطمینانی‌های سیاست‌گذاری و سیاسی، زیرساخت‌های قانونی، فنی و تامین مالی، ویژگی‌های محیط کسب و کار و ثبات و پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد کلان طبقه‌بندی کرد. دولت در همه این موارد باز یگر اصلی است و تقریباً بنگاه‌ها یا حتی رشته‌فعالیت‌ها نمی‌توانند در این ساحت بهبودی ایجاد کنند. بنابراین تحلیل روندهای مرتبط با این عوامل کمک می‌کند نقش تصمیم‌های دولت که حتی گاه ممکن است به‌صورت مستقیم به صنعت وابسته نباشند، در تحولات بخش ساخت دیده شود.

#### ● ۱-۴-۱-۱ ناطمینانی

تصمیم‌های نهایی بنگاه تحت تاثیر سود تعدیل شده با ریسکی است که از محل فعالیت‌های اقتصادی به دست می‌آورد. مستقل از متوسط نرخ سودی که حاصل می‌شود، در صورتی که اندازه ناطمینانی بنگاه نسبت به آینده افزایش یابد، انگیزه برای سرمایه‌گذاری و افزایش تولید کاهش می‌یابد. ناطمینانی ممکن است نسبت به دسترسی به مواد اولیه، قیمت مواد اولیه، شرایط آتی اقتصاد و حاشیه سود قابل حصول، امکان بهره‌مندی از سود خلق شده توسط بنگاه و یا دسترسی به زیرساخت‌ها<sup>۳</sup>، تغییر سیاست‌های تجاری، پولی، اعتباری و مالی و حتی تعارضات سیاسی جامعه باشد.

حبیب‌پور و همکاران<sup>۴</sup> (۱۴۰۰) نقش ناطمینانی سیاسی بر سرمایه‌گذاری کل اقتصاد را بررسی کرده و دریافته‌اند تغییرات سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات تا ابتدای دهه ۹۰ با متغیرهای کلان قابل توضیح است، اما افت شدید و پایدار سرمایه‌گذاری در دهه ۹۰ را نمی‌توان بر حسب متغیرهایی که معمولاً با سرمایه‌گذاری همبسته هستند توضیح داد. در این دوره، تغییرات سرمایه‌گذاری تنها با لحاظ اثر دو شاخص «تعارضات سیاسی» و «ناطمینانی سیاسی» قابل توضیح است. با اینکه این مطالعه بر داده‌های بنگاه‌های صنعتی متمرکز نشده اما می‌توان این یافته را در مورد بخش ساخت هم در نظر گرفت. بنابراین به نظر می‌رسد بخشی از روند کاهش سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های صنعتی حاصل افزایش ناطمینانی ناشی از «تعارضات سیاسی» و «سیاست‌گذاری اقتصادی» بوده است. افزایش اهمیت نسبی این پدیده در خروجی‌های گزارش پایش محیط کسب و کار<sup>۵</sup> هم دیده می‌شود.



▲ شکل ۱-۴-۱ سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و ناطمینانی سیاسی - منبع: حبیب‌پور و همکاران (۱۴۰۰)<sup>۶</sup>

۱- در فصل سوم به تفصیل به این عوامل پرداخته شده است.

۲- علاوه بر آن در دسترس بودن جریان نقدی ناشی از فروش به‌عنوان منبع تامین مالی داخلی، سرمایه‌گذاری را تسهیل می‌کند.

۳- مانند آب، برق و انواع سوخت.

۴- برای اطلاعات بیشتر به مقاله نقش تعارضات سیاسی در افت شدید سرمایه‌گذاری در دهه ۹۰ نوشته حبیب‌پور مقدم، بر کچیان و نیلی (۱۴۰۰) رجوع کنید.

۵- تهیه شده توسط اتاق بازرگانی ایران

۶- شکل ۱-۴ مربوط به متغیر لگاریتم مجموع سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات (حقیقی شده) در چهار فصل پیش رو است. خط چین عمودی مقطعی را که پیش‌بینی خارج از نمونه شروع می‌شود نشان می‌دهد. LEI: لگاریتم مجموع سرمایه‌گذاری محقق شده چهار فصل پیش رو در ماشین‌آلات؛ Bench: مقادیر برآورد شده توسط مدل بدون ورود شاخص‌های ناطمینانی و تعارضات سیاسی New: مقادیر برآورد شده توسط مدل پس از ورود شاخص‌های ناطمینانی و تعارضات سیاسی SB\_New: مقادیر برآورد شده توسط مدل پس از ورود شاخص‌های ناطمینانی و تعارضات سیاسی Last: مقادیر برآورد شده توسط مدل پس از ورود شاخص تعارضات سیاسی فقط برای بازه زمانی ۱۳۸۹ به بعد است.

## ● ۴-۱-۲- ثبات اقتصاد کلان

همان‌طور که در بخش اقتصاد کلان نشان داده شد، روند شاخص‌های مهم اقتصاد کلان شامل رشد اقتصادی، تورم، بیکاری، تجارت بین‌المللی و فقر نسبت به دو دهه گذشته در شرایط نامساعدتری قرار دارد. متوسط رشد اقتصادی کاهش و تورم افزایش یافته است، هر دو متغیر پرنوسان‌تر شده‌اند. نرخ رشد تولید ناخالص داخلی از حدود ۸ درصد ابتدای دهه ۸۰ به حدود منفی یک درصد انتهای دهه ۹۰ رسیده و تورم نیز از حدود ۱۵ درصد ابتدای دهه ۸۰ به حدود ۴۰ درصد در انتهای دهه ۹۰ افزایش یافته است. کسری بودجه از یک درصد تولید ناخالص داخلی به پنج رسیده است. همچنین تداوم تحریم‌ها باعث افزایش هزینه واردات و کاهش سود ناشی از صادرات شده است.

■ انتظار می‌رفته دولت با ایفای نقش ثبات‌سازی فعالیت اقتصادی را تسهیل کند. بررسی شاخص‌های کلان اقتصادی شامل رشد، تورم و بیکاری نشان می‌دهد کشور از نیمه دوم دهه ۸۰ وارد دوران رخوت اقتصادی بسیار پرنوسانی شده است. متوسط نرخ رشد تولید ناخالص طی ۲۰ سال گذشته ۱,۷ درصد و در مورد بخش صنعت ۱,۰۲ درصد بوده است.

■ کاهش نرخ رشد از طریق کاهش تقاضا، جریان نقدی داخلی لازم را برای فعالیت شرکت‌ها کم و تقاضای آنها را برای تامین مالی بیرونی و استقراض زیاد می‌کند. وقتی متوسط نرخ رشد نزدیک به صفر است، یعنی نرخ رشد بخشی از بنگاه‌ها منفی است. بالا بودن نوسانات نیز، ریسک فعالیت اقتصادی را زیاد می‌کند.

■ جهش‌های ارزی نیز از یک طرف تقاضای بنگاه برای وام سرمایه در گردش را زیاد می‌کند (به دلیل افزایش ناگهانی هزینه‌ها و نگرانی از کاهش دسترسی به مواد اولیه)، و از طرف دیگر عرضه وام برای بخش خصوصی را کاهش می‌دهد. به علاوه با افزایش نااطمینانی تقاضا را کم می‌کند. بنابراین منابع مالی داخلی و بیرونی بنگاه کم می‌شود و قدرت استخدام نهاده‌های تولید، از جمله سرمایه‌گذاری، را به تدریج از دست می‌دهد.

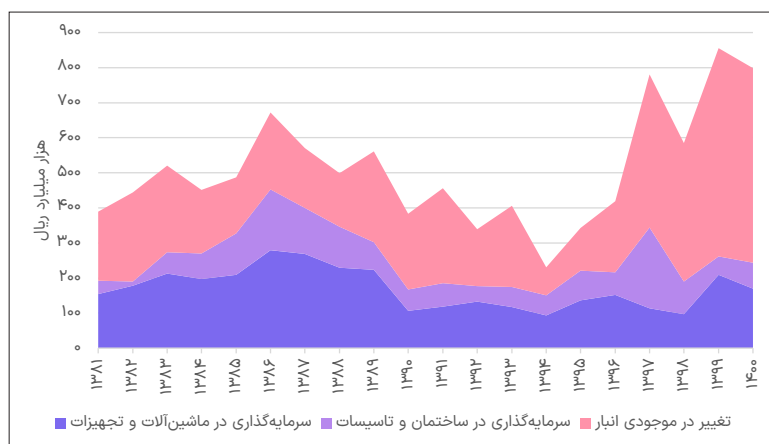
■ مداخلات دولت در قالب قیمت‌گذاری محصولات و تخصیص دستوری نهاده‌های تولید، نیز از مسیر کاهش سودآوری و افزایش ریسک فعالیت، انگیزه بنگاه‌ها را برای توسعه کم می‌کند.

■ نرخ‌های سود بانکی کمتر از تورم، یکی از مخرب‌ترین علامت‌هایی است که به سوءتخصیص منابع در کشور منجر می‌شود و انتخاب بین مصرف آتی و امروز را از مقدار بهینه آن منحرف می‌کند. استمرار این وضعیت در کشور، اثرات مخرب بلندمدت بر جای می‌گذارد. نرخ نکول و زیان بانک را افزایش می‌دهد، استمرار فعالیت بانک را به استقراض از بانک مرکزی منوط می‌کند و تورم را زیاد می‌کند.

بنابراین، وقتی دولت ثبات‌ساز به دولت تثبیت‌کننده شاخص‌های منتخب تبدیل می‌شود، ناترازی بازارهای مختلف اقتصاد کلان تشدید می‌شود.

در چنین شرایطی از مدیریت اقتصاد کلان و در نبود برنامه‌های اصلاحی اقتصادی، چشم‌انداز آتی بنگاه‌های اقتصادی نیز بهبود قابل ملاحظه‌ای را تصویر نمی‌کند. بنابراین از یک طرف بنگاه‌ها به صورت متوسط انتظار افزایش سودآوری از توسعه فعالیت‌های تولیدی ندارند و از طرف دیگر نوسان‌های زیاد متغیرهای اقتصادی، قدرت پیش‌بینی آنها را کم کرده است. از آنجا که ریسک‌ها در سطح اقتصاد کلان هستند، بنابراین به سختی با ابزارهای مالی یا بیمه‌ای قابل پوشش هستند. این امر سبب کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در همه رشته‌فعالیت‌ها و برای همه بنگاه‌ها می‌شود. به علاوه، انگیزه آنها برای انبار کردن مواد اولیه را افزایش می‌دهد (شکل ۴-۲).

اگر مطابق با حساب‌های ملی، انواع سرمایه‌گذاری را در سه دسته سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و تجهیزات، سرمایه‌گذاری در ساختمان و تاسیسات و تغییر در موجودی انبار، انواع سرمایه‌گذاری را در سه دسته سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و تجهیزات، سرمایه‌گذاری در ساختمان و تاسیسات و تغییر در موجودی انبار، مشاهده می‌شود که از سال ۱۳۹۷ بخش بزرگی از کل سرمایه‌گذاری در قالب موجودی انبار بوده و سهم این قلم از مجموع دو نوع دیگر دو برابر بیشتر شده است. انباشت موجودی انبار از دو سازوکار اثر می‌پذیرد، از یک طرف کاهش تقاضای کل منجر به کاهش تقاضا برای محصول تولید شده می‌شود، باین حال سهم این قلم نباید برای چند سال متوالی زیاد شود، زیرا بنگاه‌ها در اندازه بهینه موجودی انبار با توجه به شرایط بازنگری می‌کنند. باین حال، انتظار افزایش قیمت و همچنین نااطمینانی در دستیابی به مواد اولیه می‌تواند منجر به افزایش انباشت مواد اولیه از سمت بنگاه شود. پدیده‌ای که در شکل ۴-۲ دیده می‌شود.



▲ شکل ۴-۲ - سرمایه‌گذاری و تغییر در موجودی انبار رشته‌فعالیت‌ها ۱۳۸۱-۱۴۰۰ (هزار میلیارد ریال)، حقیقی شده با شاخص قیمت تولیدکننده (۱۰۰=۱۳۹۵) - منبع: مرکز آمار ایران

میزان تقاضا برای محصولات نیز مسیر دیگری است که شاخص‌های اقتصاد کلان از آن طریق می‌توانند بر بنگاه اثر بگذارند. از یک سو تحولات متغیرهای رشد تولید ناخالص داخلی و تورم منجر به کاهش قدرت خرید می‌شود و از سوی دیگر افزایش نااطمینانی منجر افزایش پس‌انداز احتیاطی می‌شود. در نتیجه، تقاضا برای کالاها و خدمات را کاهش می‌دهد. باین حال، ادبیات اقتصادی نشان می‌دهد کاهش تقاضا برای کالاهای صنعتی با شدت بیشتری اتفاق می‌افتد.

بررسی داده‌های بودجه خانوار نیز نشان می‌دهد<sup>۱</sup> طی دو دهه ۸۰ و ۹۰ شمسی نشان می‌دهد:

■ سرانه مخارج حقیقی خانوار در سال ۱۴۰۱ مشابه اوایل دهه ۸۰ است. یعنی در دو دهه گذشته، افزایش تقاضای خانوارها در بازار داخلی تنها ناشی از افزایش حدود ۱۷ میلیونی جمعیت (۲۵.۳ درصد) بوده است.

■ علاوه بر ثبات سطح تقاضای خانوار، ترکیب تقاضای خانوار نیز تغییر کرده و سهم صنعت از سبد مصرفی خانوار، حدود ۸ واحد درصد کاهش یافته است.

■ بر خلاف روندهای مشاهده شده در فرآیند توسعه صنعتی، روند قیمت‌های نسبی محصولات صنعتی صعودی بوده است. به این معنی که در اغلب کشورهای جهان، محصولات صنعتی به نسبت سایر تولیدات به صورت نسبی ارزان شده‌اند. این ارزان شدن از افزایش بهره‌وری بخش صنعت کشور نشأت گرفته است. در اقتصاد ایران، قیمت خدمات به صورت نسبی کاهش و قیمت نسبی خوراکی‌ها و کالاهای صنعتی در حال افزایش بوده است.

■ بنابراین با توجه به افزایش قیمت نسبی مصارف صنعتی خانوار، سهم حقیقی صنعت از سبد خانوار، کاهش شدیدتری (۱۴.۶ واحد درصد) داشته است.

■ در مجموع تقاضای صنعتی خانوارهای ایرانی در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۳۸۳، به‌طور حقیقی ۳۸.۷ و به‌طور اسمی ۲۷.۰ درصد کاهش داشته که این کاهش حتی با رشد جمعیت این دو دهه نیز جبران نشده است.

■ الگوی تقاضای صنعتی خانوارهای ایرانی در سال‌های اخیر نه تنها با روند توسعه صنعتی در اقتصادهای دیگر انطباق ندارد؛ بلکه به نظر می‌رسد در جهت عکس مسیر توسعه صنعتی پیش رفته است.

■ از سوی دیگر، شواهد نشان می‌دهد با کاهش درآمد خانوار، تقاضای صنعتی خانوار به‌طور شدیدی کاهش می‌یابد.

■ بنابراین در صورتی که روند کاهش تقاضای صنعتی خانوار در دو دهه اخیر با کاهش درآمد سرانه در سال‌های آتی همراه شود، تقاضای صنعتی خانوار، بیش از این کاهش خواهد یافت.

■ در این صورت، محدودیت تقاضای داخلی به یکی از چالش‌های جدی در توسعه صنعتی کشور تبدیل می‌شود.

### ● ۱-۴-۳- زیرساخت‌های فنی و مالی

### ● ۱-۴-۱- زیرساخت‌های فنی

هر چند کشور به صورت متوسط از منظر شاخص‌های مرتبط با زیرساخت‌های فنی در وضعیت خوبی<sup>۲</sup> قرار دارد، باین حال، کاهش رشد اقتصادی و افزایش کسری بودجه باعث کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری و تعمیر و نگهداری زیرساخت‌ها شده است. در نتیجه، امکان بهره‌برداری از برخی از این زیرساخت‌ها، مانند شبکه برق در اوقات اوج مصرف در تابستان و یا شبکه گاز در اوقات اوج مصرف در زمستان<sup>۳</sup>، و یا برخی از خطوط شبکه حمل‌ونقل جاده‌ای، ریلی و هوایی با محدودیت‌هایی مواجه شده است. این مشاهدات باعث می‌شود بهبودهای صورت گرفته طی دو دهه گذشته، در برخی از ابعاد متزلزل به نظر برسند. یا روند بهبود آنها در آینده نزدیک قابل حصول نباشد.

### ● ۱-۴-۲- زیرساخت‌های مالی

از منظر زیرساخت‌های مالی، تمرکز زیادی بر شبکه بانکی وجود دارد<sup>۴</sup>:

■ بازارهای بدهی در ایران، جوان و کم عمق هستند، بنابراین بخش بزرگی از تامین مالی بر عهده شبکه بانکی است. مسائل مرتبط با تعریف و پیامدهای حقوقی و رشکستگی، ارزش‌گذاری و توثیق و تملیک و وثایق، مرتبط کردن ریسک متقاضی و شرایط ایجاد بدهی مهم‌ترین عوامل توسعه نیافتگی بازارهای بدهی در ایران هستند.

■ ابزارهای مالی مورد استفاده در بانک‌ها عموماً بسیار ساده و مبتنی بر اعطای تسهیلات هستند.

۱- برای اطلاعات بیشتر به گزارش تقاضای کالاهای صنعتی مراجعه شود.

۲- رتبه ۵۷ در میان ۱۳۷ کشور، براساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی سال ۲۰۱۷-۲۰۱۸

در این گزارش منظور از زیرساخت‌ها زیرساخت حمل‌ونقل شامل کیفیت جاده‌ها، کیفیت زیرساخت راه‌آهن، کیفیت زیرساخت بندرگاه، کیفیت زیرساخت حمل‌ونقل هوایی، میزان دسترسی به صندلی در مسیرهای هوایی و زیرساخت برق و تلفن شامل کیفیت عرضه برق، آبونمان تلفن همراه و خطوط تلفن ثابت است.

۳- وابستگی شدید سبد مصرف نهایی انرژی کشور به گاز سبب شده تا مصرف در ماه‌های سرد معادل ۷ برابر مصرف تابستان شود و این در حالی است که تولید قابلیت انعطاف به این اندازه را نداشته و بنابراین کسری عرضه در این دوره بروز پیدا می‌کند. بررسی روند مصرف گاز طبیعی در بخش‌های اقتصادی طی ۷ ماهه اول سال (ماه‌های گرم) و ۵ ماهه دوم سال (ماه‌های سرد) در یک دهه گذشته نشان می‌دهد عمده بار قطعی گاز ناشی از برنامه‌های مدیریت مصرف در ماه‌های سرد به نیروگاه‌ها تحمیل شده است. در این ماه‌ها گازوئیل و نفت کوره (مازوت) به‌عنوان جایگزین در بخش نیروگاهی مصرف می‌شود. سادگی اجرایی بیشتر برای جایگزینی گاز با سایر حامل‌ها در بخش نیروگاهی، این صنعت را به گزینه اول سیاست قطعی گاز صنایع در ماه‌های سرد تبدیل کرده است. در سال‌های اخیر، علاوه بر بخش نیروگاهی، واحدهای پتروشیمی نیز با مسئله قطعی گاز در ماه‌های سرد سال مواجه شده‌اند. در حال حاضر، گاز خوراک واحدهای اوره و متانول حدود دو تا سه ماه در سال با افت فشار یا قطعی کامل مواجه می‌شود.

۴- برای اطلاعات بیشتر به گزارش «شبکه بانکی» رجوع کنید.

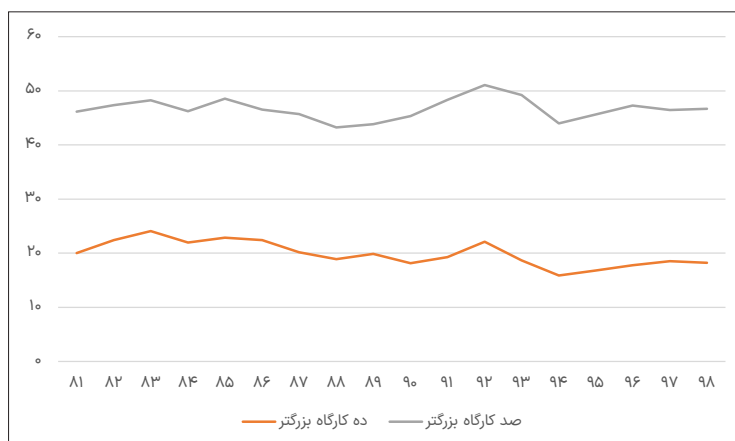
- در شبکه بانکی از تعهدات و ارقام زیر خط کمتر استفاده می‌شود. هر دو دسته ابزار تسهیلات و تعهدات می‌توانند فرآیند تامین مالی بنگاه را تسهیل کنند، در اولی حجم پول هم افزایش می‌یابد و در دومی خیر. باین حال، مدیریت ریسک این دو روش و ابزارهایی که استفاده می‌شوند کاملاً با یکدیگر متفاوتند.
- بخشی از تنگنای اعتباری ادراک شده توسط فعالان اقتصادی می‌تواند از بیرون‌رانی<sup>۱</sup> بخش خصوصی توسط بخش عمومی نشأت گرفته باشد. به این معنی که بخش‌های بزرگی از تسهیلات به دولت یا شرکت‌های غیر خصوصی داده شده و سهم کمتری به بنگاه‌های بخش خصوصی اعطا شده باشد. در داخل شبکه بانکی شرایط مالی بنگاه‌های مختلف بسیار متفاوت است:
- بررسی فرآگیری مالی در سه بعد دسترسی مالی، استطاعت مالی و وفور مالی نشان‌دهنده پارادوکس ادراک از وضع موجود در دو سطح شاخص‌های خرد و تجمیع شده است، در حالی که شاخص‌های تجمیع شده وضعیت تقریباً مطلوبی را نمایش می‌دهند، شاخص‌های سطح خرد شرایط نامطلوبی را آشکار می‌کنند.
- در بعد دسترسی مالی، به صورت متوسط ۳۸ درصد کارگاه‌های صنعتی ایران به تسهیلات بانکی دسترسی داشته‌اند، که از متوسط منطقه، جهان و کشورهای محک بالاتر است. باین حال، نتایج گزارش ارزیابی محیط کسب و کار، دشواری دسترسی به تسهیلات بانکی را همواره جز سه محدودیت عمده اعلام کرده‌اند.
- در بعد وفور مالی، در حالی که مقایسه بین کشوری نشان می‌دهد عمق مالی در ایران از بسیاری از کشورهای محک بیشتر است، داده‌های سطح خرد بنگاه نشان می‌دهد نسبت تسهیلات به بهای تمام‌شده محصول برای بنگاه‌ها کمتر از ۱۰ درصد است.
- به‌رغم آنکه (۱) سهم خانوارها از کل تسهیلات اعطایی همواره کمتر از ۱۵ درصد بوده و روند کاهشی داشته و (۲) فاصله نرخ رشد نقدینگی از نرخ رشد تولید حقیقی به صورت متوسط ۲۶٫۸ درصد بوده و (۳) بهره‌مندی صنعت از تسهیلات به ازای هر واحد ارزش‌افزوده‌ای که تولید کرده از سایر بخش‌های اقتصاد بیشتر است، همچنان وفور مالی صنعت کاهشی بوده است.
- نسبت اقساط به بهای تمام‌شده محصول در سال‌های اخیر کم شده است. هم‌راستا با این مشاهده، نسبت تسهیلات به دارایی در شرکت‌های فهرست‌شده نیز مستمراً در حال کاهش بوده و از ۲۷ درصد میانه دهه هشتاد به ۱۴ درصد رسیده است. بخشی از این کاهش، با کاهش نسبت تسهیلات به خالص سپرده طی سال‌های ۹۰ تا ۹۸ قابل توضیح است، با این حال روند فزاینده این نسبت هم سهم تسهیلات در تامین مالی بنگاه‌های فهرست‌شده را افزایش نداده است.
- در بعد استطاعت مالی، از آنجاکه نرخ‌های بانکی توسط شورای پول و اعتبار پایین‌تر از نرخ‌های بازار تعیین می‌شوند، در غالب سال‌ها با سرکوب مالی مواجه بوده‌ایم. نرخ اعلام شده از بازده همه بازارهای مالی بسیار پایین‌تر است. نسبت هزینه مالی به فروش هم برای شرکت‌های فهرست‌شده کمتر از ۵ درصد است. به عبارت دیگر، افرادی که به شبکه مالی رسمی دسترسی دارند از استطاعت مالی مناسبی برخوردارند. باین حال، گزارش‌های مکمل نشان می‌دهد نرخ مطالبه شده در بازار مالی غیررسمی بسیار بالاتر است و جریمه‌هایی که روی آن صورت می‌گیرد می‌تواند منجر به توقف فعالیت وام‌گیرنده شود.
- دو تبیین برای توضیح همزمان این سه پارادوکس در کنار هم قابل تصور است: (۱) روند فزاینده وام‌هایی که ماهیت غیرجاری دارند، هر چند ممکن است با تمهیدات حسابداری جاری ثبت شده باشند، و (۲) اعطای تسهیلات کلان به ذی‌نفعان واحد ویژه‌ای که به‌گونه‌ای با بانک‌های دولتی و غیردولتی مرتبط هستند. شواهد تاییدکننده مرتبط با هر دو فرضیه وجود دارد، از یک سو نرخ نکول در ایران در مقایسه با سایر کشورها بسیار بالا و از سوی دیگر سهم وام‌دهی ارتباطی در همه گروه‌های بانکی قابل توجه است.
- به نظر می‌رسد در بستر بانکی‌ای که (۱) سرکوب مالی<sup>۲</sup> غالب است و رانت کسب اعتبار از شبکه بانکی رسمی، تسهیلات را مطلوب‌ترین گزینه تامین مالی در کشور کرده است، (۲) سرکوب مالی و تورم فزاینده سیالیت منابع بانکی را مستمراً زیاد می‌کند و (۳) از سوی دیگر توان فنی و قانونی بانک مرکزی برای اعمال قواعد نظارتی و سیاست‌های احتیاطی محدود و رو به افول است، (۴) نبود نظام اعتبارسنجی و رتبه‌بندی مناسب هزینه‌های ارزیابی متقاضیان بانکی را بسیار بالا برده است، تعادل شبکه بانکی نوع خاصی از جیره‌بندی اعتبار باشد که در آن بانک‌ها به متقاضیان بزرگ و وابسته به خود وام‌های بزرگ و شمار زیادی از سایر متقاضیان وام‌های کوچک اعطا کنند. شرایط پیش‌گفته ۱ تا ۴ انگیزه تسهیلات‌گیرندگان بزرگ را برای نکول ارادی زیاد می‌کند. بنابراین، دارایی‌های ثبت‌شده بانکی بزرگ و دارایی‌های در جریان که قدرت به جریان انداختن فعالیت‌های اقتصادی را دارند بسیار کم است. تعداد زیادی از متقاضیان تسهیلات گرفته‌اند اما نه به مقداری که بتواند اثر قابل ملاحظه‌ای بر فعالیت آنها بگذارد، یعنی دسترسی مالی زیاد و وفور مالی بسیار کم را تجربه می‌کنند. پیامدهای این رفتار در شاخص‌های ثبات مالی هم قابل مشاهده خواهد بود.
- تحولات گسترده‌ای که در سطح رشته‌فعالیت‌ها و اقتصاد کلان کشور رخ داده است، ویژگی‌هایی را در بخش صنعت ایران شکل داده که نه تنها از بهره‌مندی اقتصاد کشور از این بخش کاسته، بلکه فعالیت‌های صنعتی را با چالش‌ها و مخاطرات جدی مواجه کرده است. این چالش‌ها شامل ریسک‌های عمده‌ای مانند تمرکز بیش از حد در تولید، افزایش مصرف انرژی، افت بهره‌وری، سوء تخصیص منابع، و کاهش توان رقابتی این بخش است. چنین ویژگی‌هایی نه تنها پایداری صنعت را تهدید می‌کند، بلکه مانعی برای توسعه و رقابت‌پذیری آن در بازارهای جهانی ایجاد می‌کند. ادامه این فصل به تبیین این ویژگی‌ها می‌پردازد و خطرات ناشی از استمرار این ویژگی‌ها را برای اقتصاد کشور توضیح می‌دهد.



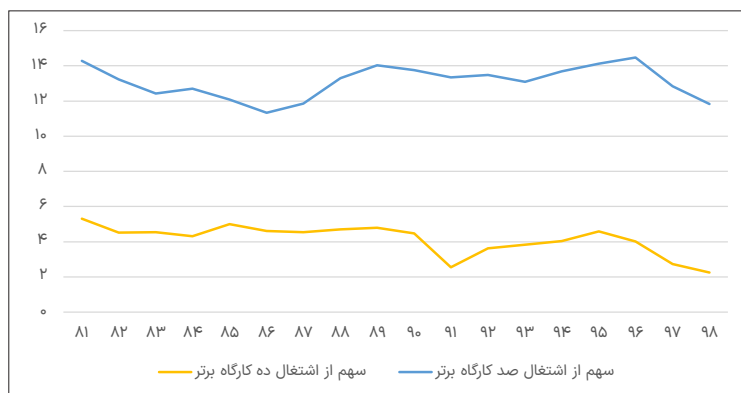
● ۲-۴- ویژگی‌های بخش صنعت در ایران

● ۱-۲-۴- تمرکز تولید

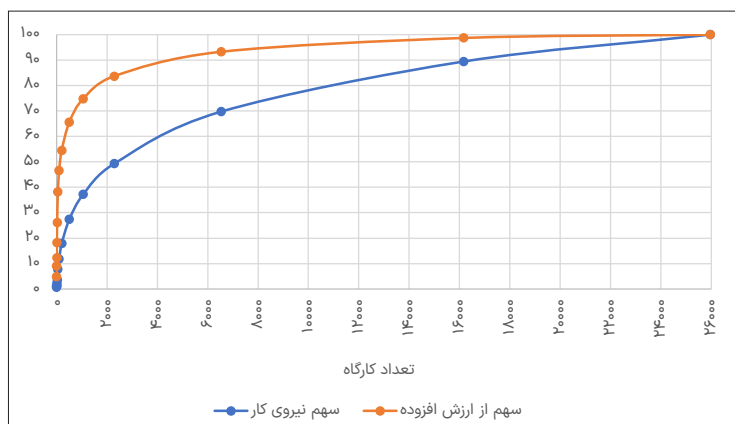
از ویژگی‌های ماندگار بخش ساخت در ایران که به نظر می‌رسد طی دو دهه گذشته تغییر نکرده، تمرکز تولید صنعتی در تعداد محدودی کارگاه صنعتی است. شکل ۳-۴ نشان می‌دهد حدود ۲۰ درصد ارزش افزوده کارگاه‌های صنعتی در ۱۰ کارگاه بزرگ‌تر تولید می‌شود، همچنین ۱۰۰ کارگاه بزرگ‌تر صنعتی حدود ۵۰ درصد کل ارزش افزوده این بخش را خلق می‌کنند. این در حالی است که سهم ده (۱۰۰) کارگاه بزرگ‌تر از اشتغال تنها حدود ۴ (۱۴) درصد است (شکل ۴-۴).



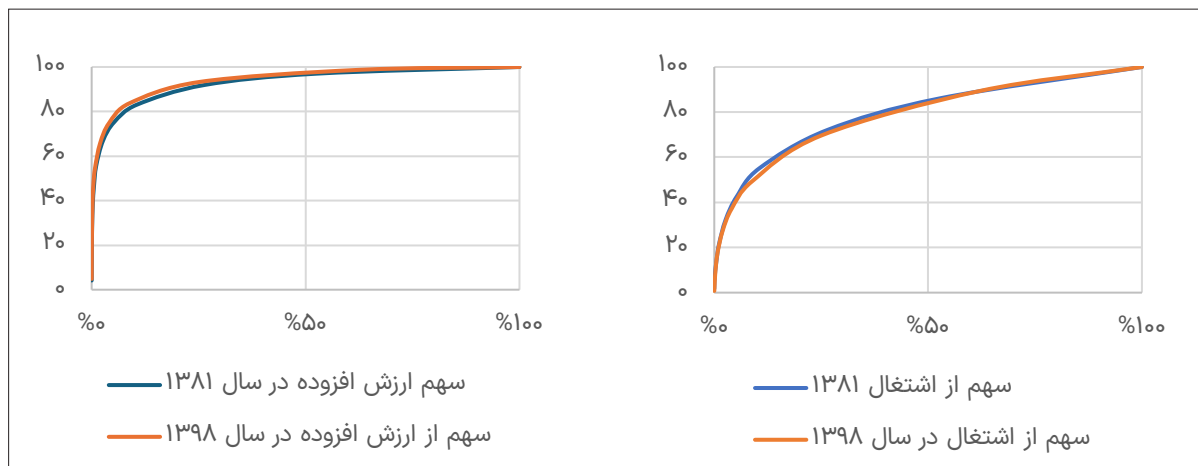
▲ شکل ۳-۴ - سهم ارزش افزوده تولیدشده توسط ده و صد کارگاه‌های بزرگ‌تر (درصد)، ۱۳۸۱-۱۳۹۸، منبع: داده‌های مرکز آمار ایران



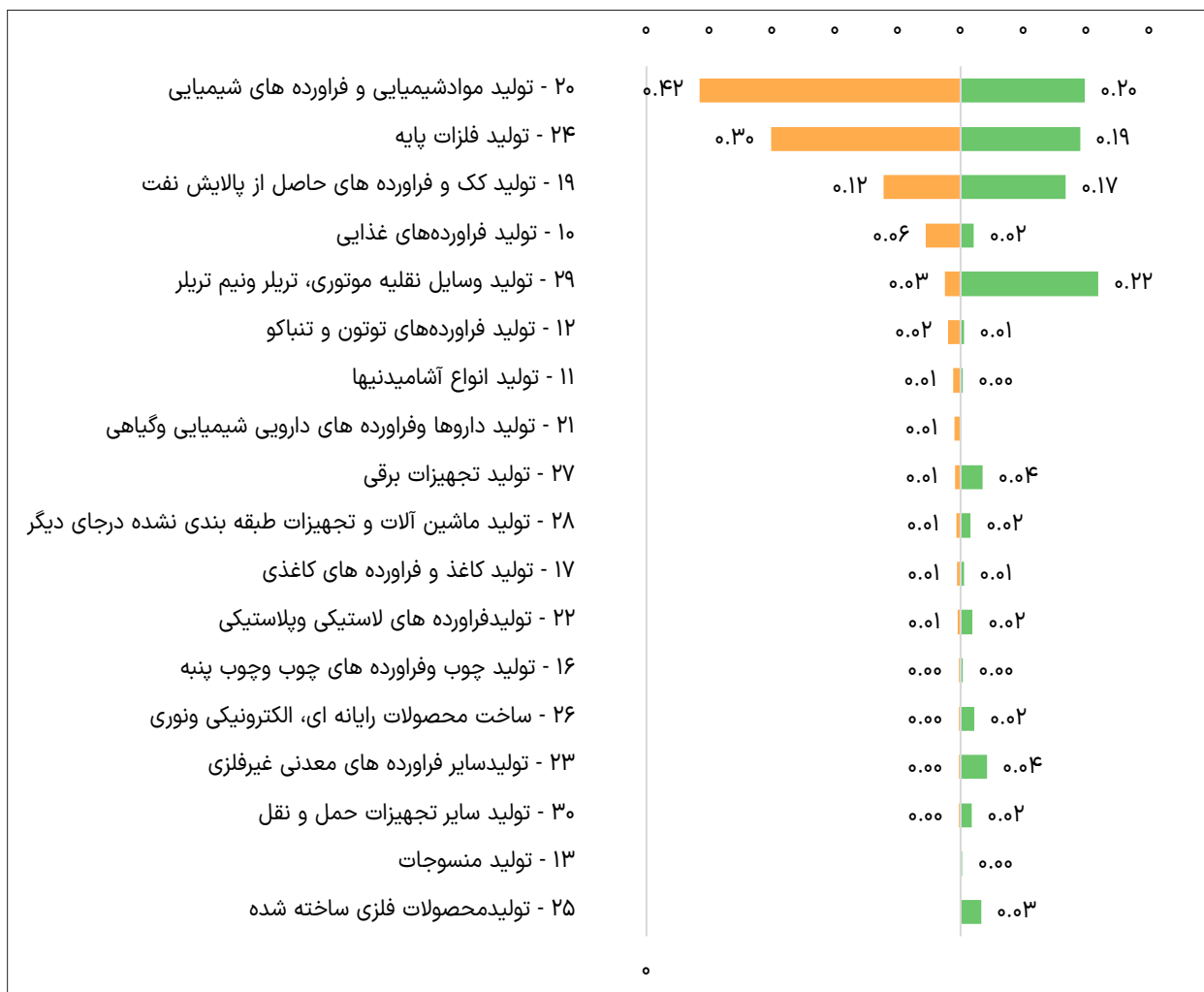
شکل ۴-۴: سهم اشتغال توسط ده و صد کارگاه‌های بزرگ‌تر (درصد)، ۱۳۸۱-۱۳۹۸، منبع: داده‌های مرکز آمار ایران



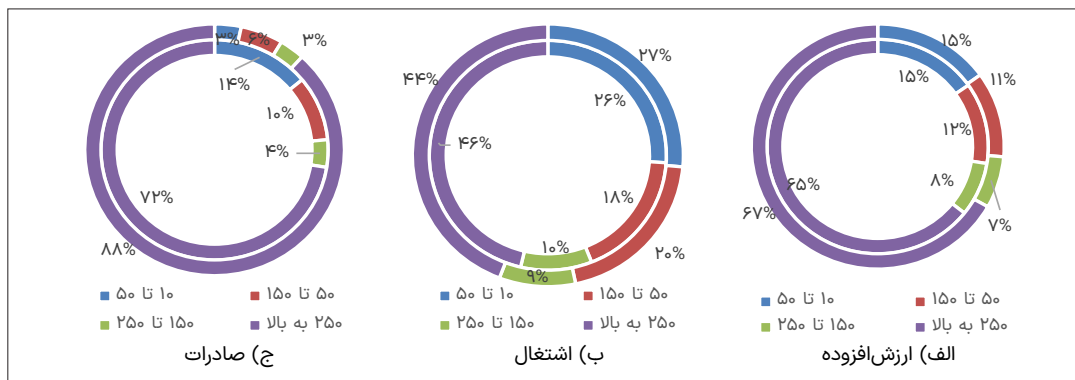
▲ شکل ۴-۵ - سهم ارزش افزوده و اشتغال توسط کارگاه‌های صنعتی (درصد)، ۱۳۹۸، منبع: داده‌های مرکز آمار ایران



▲ شکل ۴-۶ - پایداری تمرکزگرایی از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۸، منبع: داده‌های مرکز آمار ایران



▲ شکل ۴-۷ - مقایسه سهم ارزش افزوده رشته فعالیتها در ۱۰۰ کارگاه با بیشترین ارزش افزوده - سال ۱۳۹۸: سمت چپ - سال ۱۳۸۱: سمت راست - منبع: مرکز آمار ایران



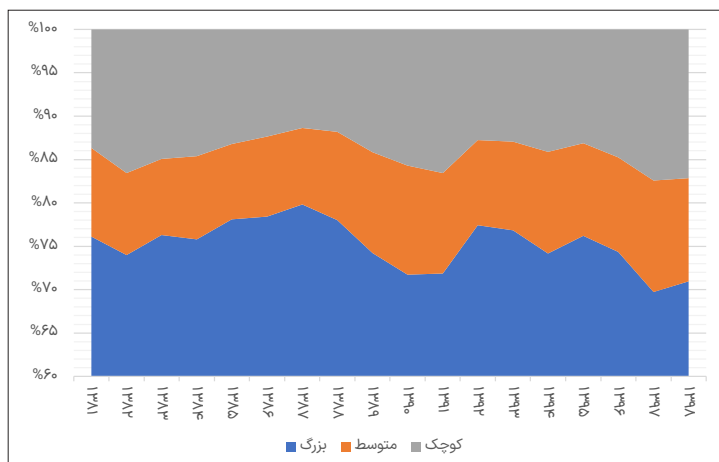
▲ شکل ۸- سهم اندازه‌های مختلف بنگاه‌ها از اشتغال، صادرات و ارزش افزوده (دایره بیرونی ۱۳۹۸، دایره داخلی ۱۳۸۱)

شکل ۵- تصویر تجمعی ارزش افزوده توسط کارگاه‌های صنعتی را در سال ۱۳۹۸ (آخرین سالی که داده سطح کارگاه وجود داشته) نشان می‌دهد. برای رسم این شکل، بنگاه‌ها بر حسب ارزش افزوده‌ای که خلق می‌کنند مرتب شده‌اند. دو نکته از این شکل استخراج می‌شود. تعداد اندکی کارگاه عمده ارزش افزوده را تولید می‌کنند؛ اهمیت ۱۰۰ کارگاه اول که حدود ۴۷ درصد ارزش افزوده را تولید می‌کنند در شکل دیده می‌شود. فاصله این ۱۰۰ کارگاه با ۱۰۰ کارگاه دوم بسیار زیاد است، ۱۰۰ کارگاه دوم در مجموع کمتر از ۸ درصد ارزش افزوده را تولید می‌کنند. در واقع، بیش از ۸۰ درصد از تولید توسط ۱۰ درصد از کارگاه‌ها انجام می‌شود. نیروی کار در میان کارگاه‌ها متناسب با ارزش افزوده توزیع نشده است و سهم از اشتغال کارگاه‌های بزرگ - از منظر ارزش افزوده - کمتر از سهم از تولید آنها است؛ به طوری که یک درصد کارگاه نخست، بیش از نیمی از تولید را ایجاد می‌کنند اما تنها حدود یک پنجم از نیروی کار صنعتی در این کارگاه‌ها فعالیت می‌کنند. بنابراین به طور کلی، بازدهی نیروی کار در کارگاه‌های با ارزش افزوده بزرگ‌تر بیشتر بوده است.

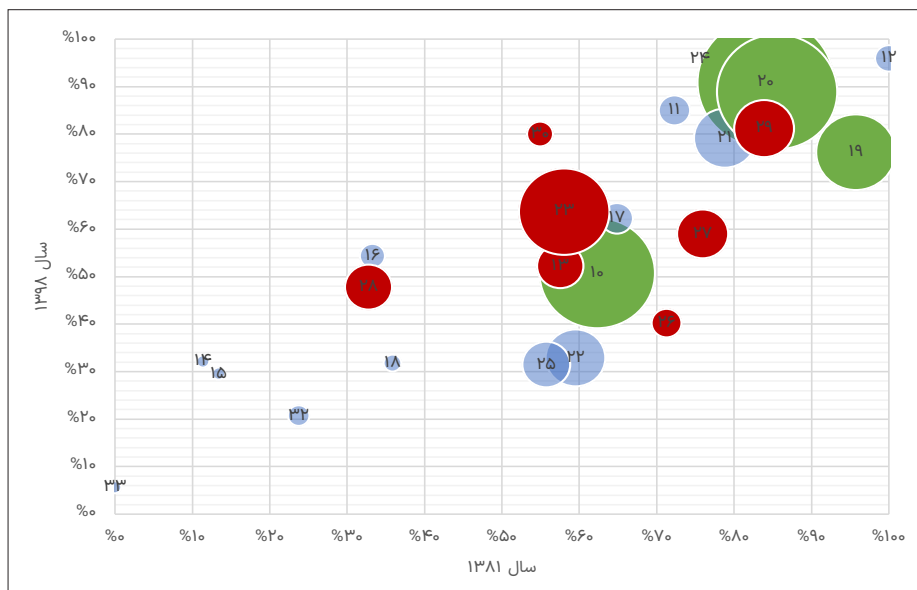
شکل ۶-۴ نشان می‌دهد شدت تمرکزگرایی در سال ۱۳۸۱ تقریباً مشابه سال ۱۳۹۸ بوده است و اقتصاد ایران در این مدت از این جهت تفاوت چندانی نکرده است. شکل ۴-۷ سهم رشته‌فعالیت‌های فعال در ۱۰۰ بنگاه با بیشترین ارزش افزوده را در سال ۱۳۹۸ با سال ۱۳۸۱ مقایسه می‌کند. صنایع بزرگ‌شده در درصد کارگاه برتر هم سهم قابل توجهی دارند؛ و سهم رشته‌فعالیت تولید وسایل نقلیه موتوری، غیرموتوری و نیم‌تریلر به شدت کاهش یافته است.

با توجه به ضعف ارتباط‌های پسین و پیشین در زنجیره‌های تولید در بخش ساخت کشور، این مشاهدات صنعت را به صورت جزیره‌های با فاصله زیاد تصویر می‌کند که در هر جزیره ممکن است بخش بزرگی از ارزش افزوده خلق شود اما سرریز جزایر روی هم زیاد نیست. بنابراین، سازوکارهایی که در بخش اول به آنها اشاره شد که توضیح می‌دادند به چه دلایلی فرآیند رشد در کشورهای که مبتنی بر صنعت رشد می‌کنند مطلوب‌تر است، در عمل ضعیف می‌شوند. حتی اگر ارزش افزوده صنعت، نسبت به تولید ناخالص داخلی در چین کشوری که زنجیره‌های تامین پیوسته نیستند افزایش یابد، سرریزهای مثبت چندان قوی نیستند.

شکل ۴-۸ تفکیک سهم بنگاه‌های با اندازه کوچک (۱۰-۴۹ کارکن)، متوسط (۵۰-۱۵۰ کارکن) و بزرگ (بزرگ‌تر از ۱۵۰ کارکن) نشان می‌دهد تحولات مشاهده‌شده در سطح رشته‌فعالیت‌ها در میان همه کارگاه‌های فعال در آن رشته‌فعالیت به یک صورت اتفاق نیفتاده است. به صورت خاص تمرکز روی برش اندازه براساس کارکن بخشی از این ناهمگنی‌ها را آشکار می‌کند.



▲ شکل ۹-۴ سهم ارزش افزوده تولید شده توسط کارگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ (در صد)، (۱۳۸۱-۱۳۹۸، منبع: داده‌های مرکز آمار ایران)



▲ شکل ۴-۱۰ - سهم ارزش افزوده تولید شده توسط کارگاه‌های بزرگ (درصد)، ۱۳۸۱-۱۳۹۸، منبع: داده‌های مرکز آمار ایران

توضیح: اندازه دایره‌ها، سهم ارزش افزوده رشته‌فعالیت در سال ۱۳۹۸ را نشان می‌دهد. بزرگ‌شده‌ها (سبز)، کوچک‌شده‌ها (قرمز) و سایر (آبی) در حالی که مطابق شکل ۴-۹ در مجموع کارگاه‌های صنعتی، سهم بنگاه‌های بزرگ از ارزش افزوده تولید شده کاهش یافته (از ۷۶ درصد سال ۱۳۸۱ به ۷۰ درصد سال ۱۳۹۸)، وزن کارگاه‌های بزرگ در برخی از رشته‌فعالیت‌ها زیاد شده است. به صورت خاص شکل ۴-۱۰ نشان می‌دهد:

- وزن کارگاه‌های بزرگ در رشته‌فعالیت‌های مواد شیمیایی (۲۰)، کانی‌های غیرفلزی (۲۳) و فلزات پایه (۲۴) که صادرکننده عمده هستند زیاد شده است.
- تمرکز تولید در رشته‌فعالیت‌های گروه بزرگ‌شده بسیار بالا است.
- بیش از ۵۰ درصد تولید در رشته‌فعالیت‌هایی که سهم بالایی از ارزش افزوده بخش ساخت دارند (۱۰، ۱۹، ۲۰، ۲۳، ۲۴، ۲۹) در بنگاه‌های بزرگ آنها تولید می‌شود. بنابراین ریسک تمرکز اندازه در صنعت ایران بسیار بالاست، و آسیب دیدن تعداد محدودی از بنگاه‌های بزرگ می‌تواند کل زنجیره تامین را دچار مشکل ماندگار کند و ایجاد درآمد و اشتغال رشته‌فعالیت‌های پسین و پیشین را مختل نماید.
- در کنار ریسک تمرکز از منظر خلق ارزش افزوده، ریسک تمرکز مالکیت هم صنعت ایران بسیار بالاست. بررسی ساختار مالکیتی نشان می‌دهد بخش غیردولتی- غیرخصوصی سهم بالایی در شرکت‌های ایران دارد. مطالعه‌ای که در این پژوهش روی ساختار مالکیت شرکت‌ها در اقتصاد ایران شکل گرفته به مشاهده مبتنی بر داده تمرکز توام تولید و مالکیت کمک می‌کند.
- در این مطالعه شرکت‌ها در دسته خصوصی و غیر خصوصی (دولتی، عمومی، حاکمیتی و نظامی) طبقه‌بندی شده‌اند و مبتنی بر اطلاعات موجود بر مبنای ارزش بازار در ۶ طبقه بیش از ۱۰ میلیارد دلار، بین ۱ تا ۱۰ میلیارد دلار، بین ۱۰۰ تا ۱۰۰۰ میلیون دلار، بین ۱۰ تا ۱۰۰ میلیون دلار، بین ۱ تا ۱۰ میلیون دلار و کمتر از ۱ میلیون دلار بررسی شده‌اند.
- بررسی جدول ۴-۱۰ نشان می‌دهد:
- تمرکز بالای ارزش در این محاسبات هم دیده می‌شود، حدود ۳۰ شرکت بیش از ۶۰ درصد ارزش را دارند و نزدیک ۲۵۰ هزار شرکتی که ارزش کمتر از ۱ میلیون دلار دارند تنها حدود ۱ درصد ارزش بخش شرکتی ایران را تشکیل می‌دهند.
- ۱۰۰ درصد ایرشرکت‌ها (ارزش بیش از ۱۰ میلیارد دلار) غیر خصوصی، و ۹۸ درصد شرکت‌های کمتر از ۱ میلیون دلار خصوصی هستند.
- سهم بخش خصوصی در شرکت‌های با اندازه کوچک‌تر کمتر است. به صورت مشخص در شرکت‌های بالای ۱۰ میلیون دلار سهمی بیش از ۶۰ درصد دارند.

## چالش‌های صنعتی شدن ایران: از حکمرانی اقتصادی تا تحولات جهانی

جدول ۴-۱- تعداد و ارزش شرکت‌های بین ۱ تا ۱۰ میلیارد دلار کشور به تفکیک صنعت - سال ۱۴۰۰

ارزش صنعت	تعداد شرکت	تعداد شرکت غیرخصوصی	ارزش (میلیارد دلار)	سهم تجمعی ارزش (درصد)	ارزش غیرخصوصی‌ها (میلیارد دلار)	سهم از ارزش غیرخصوصی‌ها (درصد)	ارزش خصوصی‌ها (میلیارد دلار)
بیش از ۱۰ میلیارد دلار	۳۰	۳۰	۲۳۳۰	۶۲	۲۳۳۰	۱۰۰	۰
بین ۱ تا ۱۰ میلیارد دلار	۲۰۰	۱۴۵	۵۳۶	۷۷	۴۳۹	۸۲	۹۷
بین ۱۰۰ تا ۱۰۰۰ میلیون دلار	۲۰۰۰	۱۴۰۰	۵۴۰	۹۱	۴۲۰	۷۸	۱۲۰
بین ۱۰ تا ۱۰۰ میلیون دلار	۸۰۰۰	۴۰۰۰	۲۰۰	۹۷	۱۲۰	۶۰	۸۰
بین ۱ تا ۱۰ میلیون دلار	۵۰۰۰۰	۴۵۰۰	۱۰۵	۹۹	۱۴	۱۳	۹۱
کمتر از ۱ میلیون دلار	۲۵۰۰۰۰	۵۰۰۰	۲۶	۱۰۰	۱	۲	۲۵
جمع	۳۰۰۰۰۰	۱۵۰۰۰	۳۷۳۶	۱۰۰	۳۳۲۳	۸۹	۴۱۳
جمع بدون چندبار شماری	۳۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰	۱۶۰۰	-	۱۲۷۰	۷۹	۳۳۰

جدول ۴-۲ تعداد شرکت‌های بین ۱ تا ۱۰ میلیارد دلار را به تفکیک مالک و رشته‌فعالیت نشان می‌دهد. غیر از دو صنعت ساختمان و غذایی، غالب شرکت‌هایی که در این ابعاد قرار دارند ماهیت غیر خصوصی دارند. در نفت و گاز و پتروشیمی، حمل‌ونقل و همچنین هلدینگ‌های چند رشته‌ای سهم بخش عمومی غیر دولتی بسیار بالاست.

جدول ۴-۲- تعداد شرکت‌های بین ۱ تا ۱۰ میلیارد دلار کشور به تفکیک صنعت - سال ۱۴۰۰

صنعت	تعداد کل	دولتی	عمومی	حاکمیتی	نظامی	خصوصی
نفت و گاز و پتروشیمی	۵۴	۲۵	۱۹	۳	۰	۷
معادن و فلزات	۲۶	۸	۴	۲	۳	۹
هلدینگ‌های چند رشته‌ای	۲۵	۵	۹	۳	۰	۸
بانک و بیمه	۲۲	۱۲	۲	۲	۰	۶
ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۳	۳	۰	۵	۵	۰
آب و برق	۱۳	۶	۱	۵	۰	۱
ساختمان	۱۳	۳	۰	۲	۰	۸
غذایی	۱۳	۳	۰	۲	۰	۸
حمل‌ونقل	۷	۳	۳	۰	۰	۱
خودرو	۷	۶	۰	۰	۰	۱
سایر	۷	۱	۰	۰	۰	۶

جدول ۴-۳ توزیع ارزش همان شرکت‌ها را نشان می‌دهد. نهادهای غیردولتی و غیر خصوصی (عمومی، حاکمیتی و نظامی) در رشته‌فعالیت‌های بزرگ‌شده نفت گاز و پتروشیمی ۶۴ درصد، معادن و فلزات ۱۸ درصد، و غذایی ۲ درصد از ارزش کل شرکت‌ها را در اختیار دارند. موضوعی که در مورد این شرکت‌ها مهم است نحوه نظارت بر آن‌هاست، در حالی که شیوه نظارت بر شرکت‌های دولتی و خصوصی در چهارچوب روندهای قانونی دیده شده و مستندات قابلیت ارزیابی توسط مردم یا نمایندگان آنها را دارند، روندهای نظارت بر این شرکت‌ها متفاوت است. بر این اساس، تمرکز مالکیت در برخی از رشته‌فعالیت‌ها می‌تواند رفتارهای حاکم بر آنها را به نفع ذی‌نفعان مالک تغییر دهد.

جدول ۴-۳- ارزش شرکت‌های بین ۱ تا ۱۰ میلیارد دلار کشور به تفکیک صنعت (میلیارد دلار) - سال ۱۴۰۰

صنعت	مبلغ کل	دولتی	عمومی	حاکمیتی	نظامی	خصوصی
نفت و گاز و پتروشیمی	۱۵۴	۶۹	۵۸	۶	۰	۲۱
معادن و فلزات	۵۶	۲۷	۷	۴	۷	۱۱
هلدینگ‌های چند رشته‌ای	۵۵	۸	۲۹	۷	۰	۱۱
بانک و بیمه	۷۳	۴۲	۷	۵	۰	۱۹
ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳۶	۶	۰	۱۱	۱۹	۰
آب و برق	۴۵	۲۴	۲	۱۸	۰	۱
ساختمان	۲۴	۵	۰	۳	۰	۱۶
غذایی	۲۳	۱۳	۰	۲	۰	۸
حمل‌ونقل	۳۸	۲۰	۱۷	۰	۰	۱
خودرو	۲۲	۲۱	۰	۰	۰	۱
سایر	۱۰	۲	۰	۰	۰	۸

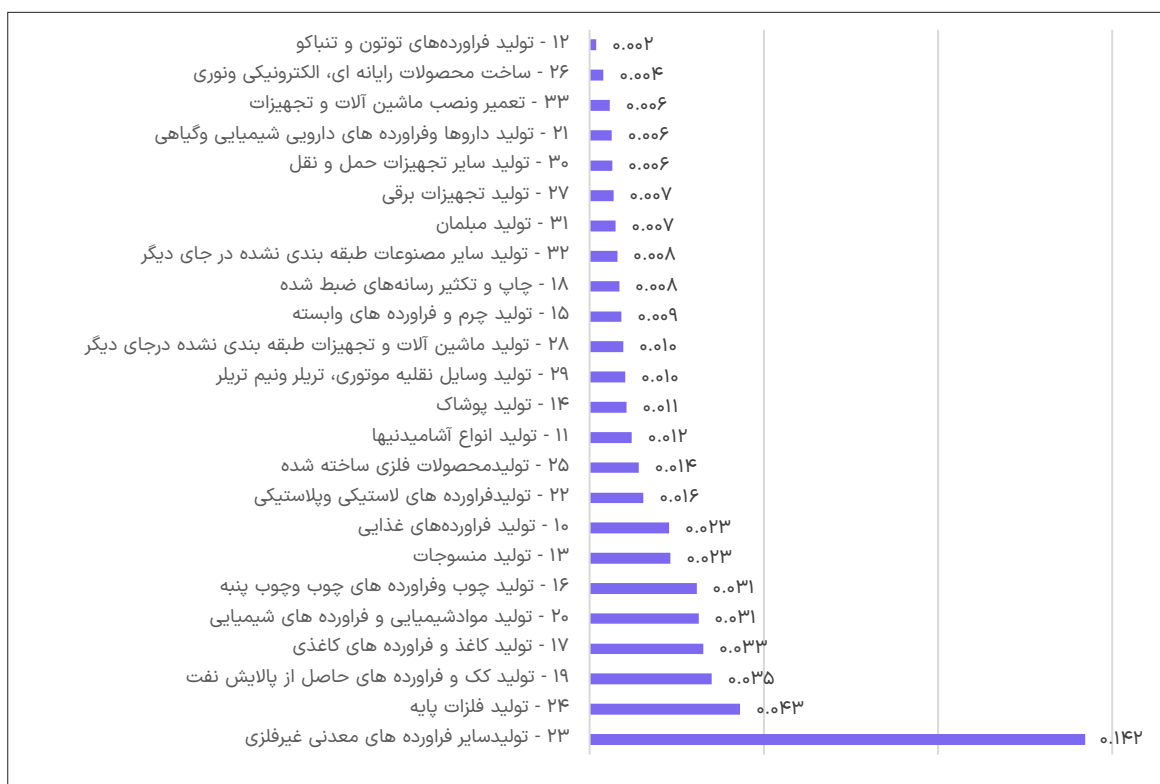
بنابراین به نظر می‌رسد بنگاه‌های بزرگ عمدتاً در گروه رشته‌فعالیت‌های بسیار متفاوت بزرگ‌شده و کوچک‌شده قرار دارند. عملکرد بنگاه‌های بزرگ دسته اول با رانت انرژی گره خورده و رشدشان از محل صادرات منابع طبیعی تحول یافته اتفاق می‌افتد. سطح تکنولوژی این‌ها پایین یا متوسط است و فرآیند تغییر مالکیتی که در مورد آنها اتفاق افتاده، سهم بخش غیر خصوصی را در آنها بسیار بالا برده است.

در مقابل، برای بنگاه‌های بزرگ فعال در رشته‌فعالیت‌های گروه کوچک‌شده، که وابستگی مستقیم کمتری به منابع نفت و گاز دارند، رانت انرژی برای ایجاد سود کافی نبوده است. همچنین به دلیل قیمت‌گذاری‌های دولت روی محصول، این بنگاه‌ها حاشیه سود منفی دارند و به صورت مستمر از حداکثر ظرفیت تولیدی که داشتند کمتر تولید می‌کنند. سطح تکنولوژی این بنگاه‌ها متوسط و متوسط بالاست، تغییر مالکیت جدی نداشته‌اند و در حالی که تولید خودشان وابستگی زیادی به انرژی ندارد، محصولشان بسیار به انرژی وابسته است.

#### ● ۴-۲-۲- افزایش انرژی‌بری

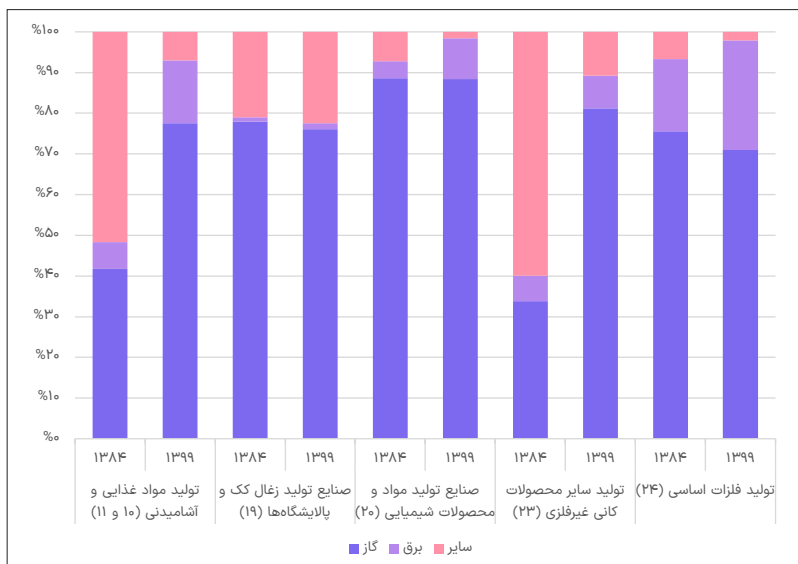
برای ارزیابی میزان مصرف انرژی به نسبت ارزش اقتصادی خلق شده بنگاه، از شاخص شدت انرژی استفاده می‌شود. این شاخص از تقسیم مجموع انرژی صرف شده بر حسب بشکه معادل نفت خام به ارزش افزوده به دست می‌آید. در شکل ۴-۱۱ شدت انرژی به تفکیک رشته‌فعالیت‌ها نشان داده شده است. در سال ۱۳۹۹ رشته‌فعالیت‌های «تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی»، «تولید فلزات پایه»، «تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت»، «تولید کاغذ و فرآورده‌های کاغذی» و «تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی» به ترتیب بیشترین شدت انرژی را در بین رشته‌فعالیت‌های صنعتی داشته‌اند. به جز رشته‌فعالیت «تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی» سایر موارد در دسته رشته‌فعالیت‌های بزرگ‌شده قرار دارند.

در شکل ۴-۱۲ شدت انرژی در دو سال ۱۳۸۴ و ۱۳۹۹ برای رشته‌فعالیت‌ها (با تقسیم‌بندی نسخه سوم ISIC) رسم شده است. اندازه دایره‌های رسم شده متناسب ارزش افزوده در سال ۱۳۹۹ است. رشته‌فعالیت‌هایی که شدت انرژی در آنها افزایش یافته است بالای خط ۴۵ درجه قرار می‌گیرند و به طور مشابه آنهایی که شدت انرژی کاهنده داشته‌اند زیر خط قرار می‌گیرند. به علاوه میزان استفاده از انرژی برای ایجاد ارزش افزوده در رشته‌فعالیت‌هایی که در سال ۱۳۸۴ بیشترین شدت انرژی را داشته‌اند، زیاد شده است.



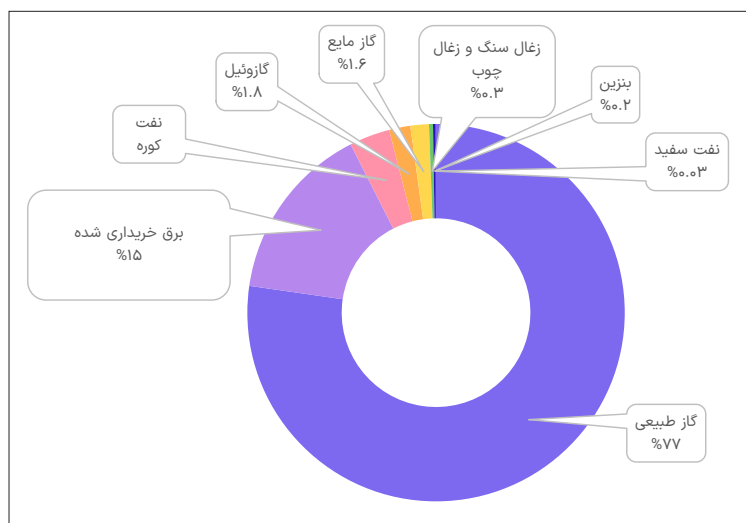
▲ شکل ۴-۱۱ - شدت انرژی (نسبت انرژی مصرفی به ارزش افزوده) بر حسب بشکه معادل نفت خام بر ریال به تفکیک رشته‌فعالیت‌ها در سال ۱۳۹۹ - منبع: مرکز آمار ایران





▲ شکل ۴-۱۴ - سهم برق و گاز در مصارف انرژی کارگاه‌های صنعتی ۱۰ کارکن و بیشتر در ۵ رشته‌فعالیتی که بیشترین سهم را از مصرف انرژی صنعتی دارند در سال ۱۳۸۴ و ۱۳۹۹ - منبع: مرکز آمار ایران

در شکل ۴-۱۴ سهم گاز و برق مصرفی در این رشته‌فعالیت‌ها در سال ۱۳۸۴ و ۱۳۹۹ نشان داده شده است. در دو رشته‌فعالیت «تولید مواد غذایی و آشامیدنی» و «تولید سایر محصولات کانی غیرفلزی» سهم گاز طبیعی از سبد انرژی مصرفی به شدت افزایش یافته است. در سه رشته‌فعالیت «تولید مواد غذایی و آشامیدنی»، «تولید مواد و سایر محصولات شیمیایی» و «تولید فلزات اساسی» سهم برق از سبد انرژی مصرفی به شدت افزایش یافته است. به نظر می‌رسد تقریباً در همه رشته‌فعالیت‌ها این دو منبع انرژی، جانشین سایر منابع انرژی شده‌اند.



▲ شکل ۴-۱۵ - سهم حامل‌های انرژی از مصارف انرژی در کارگاه‌های صنعتی در سال ۱۳۹۹

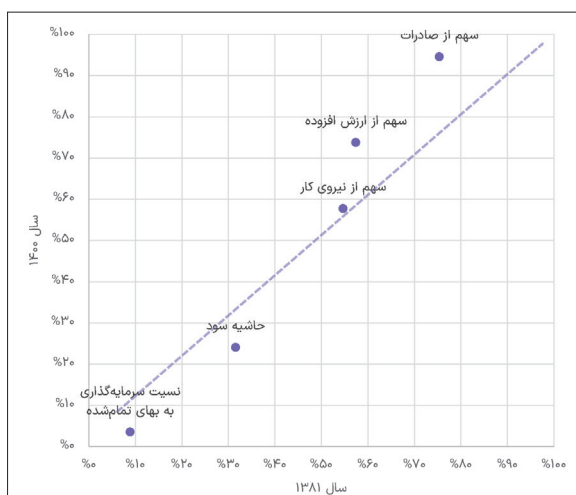
شکل ۴-۱۵ نشان می‌دهد هر یک از حامل‌های انرژی چه میزان در انرژی مصرف شده در سال ۱۳۹۹ در کارگاه‌های صنعتی نقش داشته‌اند. هرچند در این پژوهش<sup>۱</sup> بیان شد که گاز طبیعی ۴۰ درصد از هزینه‌های انرژی را به خود اختصاص داده، اما ۷۷ درصد از انرژی را تامین می‌کند. بنابراین گاز طبیعی به نسبت سایر حامل‌ها برای کارگاه‌های صنعتی مقرون به صرفه‌تر بوده و در تامین انرژی بیشتر مورد استقبال قرار گرفته است. از این رو باید به ملاحظات قیمتی و زیست‌محیطی مصرف گاز طبیعی بیشتر توجه کرد.<sup>۲</sup> شکل ۴-۱۶ نشان می‌دهد سهم صنایع انرژی‌بر از صادرات و ارزش افزوده طی دو دهه گذشته افزایش یافته است. این در حالی است که سهم این رشته‌فعالیت‌ها از نیروی کار اندکی کاهش یافته و نسبت سرمایه‌گذاری به بهای تمام‌شده آنها نصف شده است.

۱- برای اطلاعات بیشتر به بخش ۳.۱ گزارش «صنعت و انرژی» رجوع کنید.

۲- با رشد شدید مصرف گاز طبیعی طی سال‌های اخیر، ناترازی در تامین گاز طبیعی در سال ۱۴۰۰ به‌طور متوسط به حدود ۱۶۰ میلیون مترمکعب در روز و در اوج مصرف طی ماه‌های سرد به حدود ۲۵۰ میلیون مترمکعب در روز رسید که نشان‌دهنده نیاز به سرمایه‌گذاری در بالادست گاز از یکسو و لزوم بهینه‌سازی مصرف از سوی دیگر است. با ادامه روند فعلی افت فشار در پارس جنوبی، کاهش تولید از این میدان از سال ۱۴۰۴ به میزان سالانه معادل ۱ فاز آغاز خواهد شد.



افزایش سهم این رشته‌فعالیت‌ها صادرات و ارزش افزوده نشان دهنده افزایش وابستگی صنعت کشور به آن‌هاست. این در حالی است که کاهش نسبت سرمایه‌گذاری به بهای تمام‌شده محصول در این رشته‌فعالیت‌ها نشان می‌دهد استمرار رشد آنها با محدودیت‌های جدی مواجه خواهد شد. به علاوه، افزایش شدت انرژی در این رشته‌فعالیت‌ها (شکل ۴-۱۲) ممکن است با استانداردهای زیست‌محیطی که در دنیا برای حفظ محیط زیست وضع می‌شود ناسازگار باشد و امکان صادرات محصولات این رشته‌فعالیت‌ها را محدود کند. محدودیت صادرات این رشته‌فعالیت‌ها - به ویژه مواد شیمیایی (۲۰)، فرآورده‌های نفتی (۱۹)، فلزات پایه (۲۴)، مواد غذایی (۱۰) و کانی‌های غیرفلزی (۲۳) که حدود ۸۸ درصد صادرات صنعت را انجام می‌دهند - نه تنها بر فعالیت خودشان، بلکه بر فعالیت سایر رشته‌فعالیت‌های صنعتی که به صورت خالص واردکننده هستند اثر نامطلوب می‌گذارد.

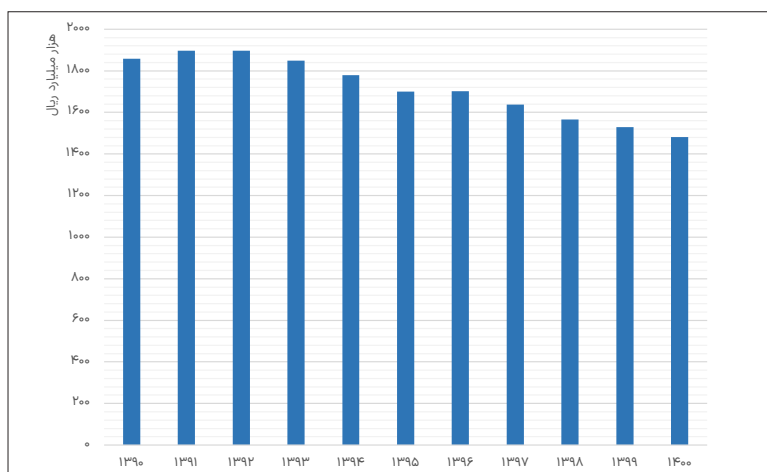


▲ شکل ۴-۱۶ - سهم از ارزش افزوده، صادرات، نیروی کار و نسبت حاشیه سود، نسبت سرمایه‌گذاری برای رشته‌فعالیت‌های انرژی‌بر در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۴۰۰ - منبع: مرکز آمار ایران

توضیح: رشته‌فعالیت‌های فرآورده‌های معدنی غیرفلزی (۲۳)، فلزات پایه (۲۴)، فرآورده‌های نفتی (۱۹)، کاغذ (۱۷)، مواد شیمیایی (۲۰)، چوب (۱۶)، منسوجات (۱۳) و فرآورده‌های غذایی (۱۰) انرژی‌بر در نظر گرفته شده‌اند.

خطر دیگری که با لحاظ میزان مصرف انرژی، صنعت کشور را تهدید می‌کند محدودیت‌های تامین انرژی در کشور است<sup>۱</sup>. بخش انرژی کشور امروز با ناترازی عرضه و تقاضا به‌عنوان یک ابرچالش و برون‌دادی از مسائل و مشکلات موجود در این بخش مواجه شده که امنیت تامین پایدار انرژی را با تهدید مواجه کرده است و دامنه آن می‌تواند به بحران‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در کشور گسترش پیدا کند.

ناترازی فعلی حامل‌های انرژی در ایران ریشه در عواملی از هر دو سمت عرضه و تقاضا دارد که منجر به کمبود سرمایه‌گذاری در تامین انرژی، در عین مصرف فزاینده (همراه با اتلاف بالا) شده و امنیت انرژی داخلی و بازارهای مقصد صادراتی کشور را تهدید می‌کند. فاصله محسوس وضعیت فعلی و چشم‌انداز بخش انرژی ایران نسبت به کلان‌روندهای جهانی نیز چالش دیگری است که آینده امنیت انرژی و درآمدهای این بخش را با مخاطره روبه‌رو خواهد کرد.



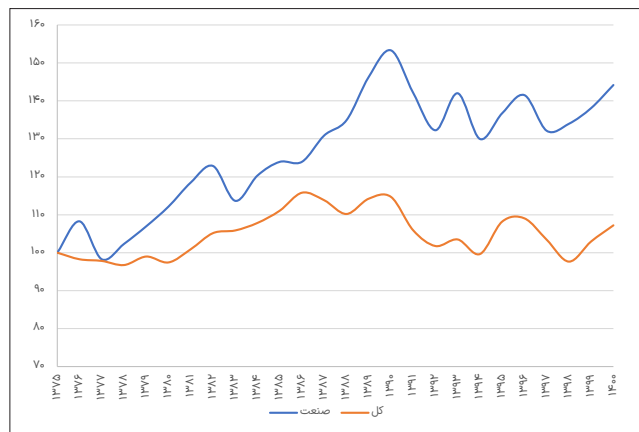
▲ شکل ۴-۱۷ - موجودی سرمایه در بخش نفت و گاز - به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵

۱- برای اطلاعات بیشتر به گزارش «پایش تحولات بخش انرژی در ایران» رجوع کنید.

کاهش شدید درآمدهای نفتی ایران طی دهه ۹۰ که به‌طور عمده ناشی از تحریم‌های بین‌المللی علیه بخش انرژی کشور بوده است، موجب کاهش منابع مالی در دسترس شرکت ملی نفت جهت سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی شده است. عدم انضباط در بودجه دولت نیز با افزایش فشار بر منابع مالی بخش نفت، این تنگنای مالی را دوچندان کرده است. سهم پایین شرکت ملی نفت از درآمدهای نفت و گاز، موجب استفاده از منابع بیرونی برای سرمایه‌گذاری شده، به‌طوری‌که مجموع بدهی این شرکت در پایان سال ۱۳۹۸ به ۶۵ میلیارد دلار رسیده است. نسبت بدهی بلندمدت به دارایی این شرکت ۴۶ درصد است که در مقایسه با شرکت‌های ملی نفت دنیا بسیار بالاست. به‌طور معمول شرکت‌های ملی نفت بیش از ۸۰ درصد منابع سرمایه‌گذاری خود را از محل جریان نقدی و سود انباشته فراهم می‌کنند. کسری منابع و مصارف هدفمندی (تبصره ۱۴ قوانین بودجه سالانه) موجب شده تا در سال‌های اخیر، سهم شرکت‌های بخش انرژی از جمله شرکت ملی گاز با تاخیر زیاد پرداخت شود. علاوه بر تاخیر در پرداخت‌ها، تغییر سازوکار جریان مالی از سال ۹۷ (تقدم مصارف هدفمندی بر پرداخت سهم شرکت گاز)، موجب شده تا دریافتی شرکت ملی گاز بابت فروش داخلی گاز، سال به سال کاهش یابد. در نتیجه این اتفاقات، روند موجودی سرمایه در بخش نفت و گاز نزولی است، موضوعی که سقفی برای میزان تولید کشور ایجاد می‌کند.

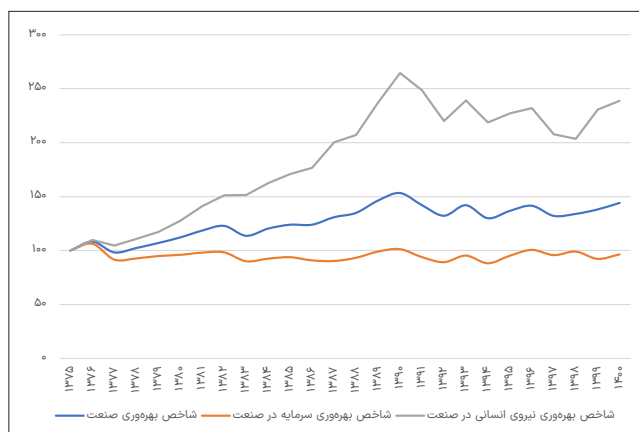
#### ● ۴-۲-۳- کاهش بهره‌وری

همان‌طور که انتظار می‌رود، داده‌های بانک مرکزی نشان می‌دهد (شکل ۴-۱۸) رشد بهره‌وری صنعت بیشتر از رشد بهره‌وری کل است. در حالی که نرخ رشد بهره‌وری کل طی ۲۵ سال اخیر تقریباً صفر بوده، رشد بهره‌وری صنعت دو دوره متفاوت را تجربه کرده است. نرخ رشد بهره‌وری صنعت در دهه ۹۰ به‌صورت جدی کاهش یافته و از ۳ درصد دهه ۸۰ به ۰.۱- درصد رسیده است.



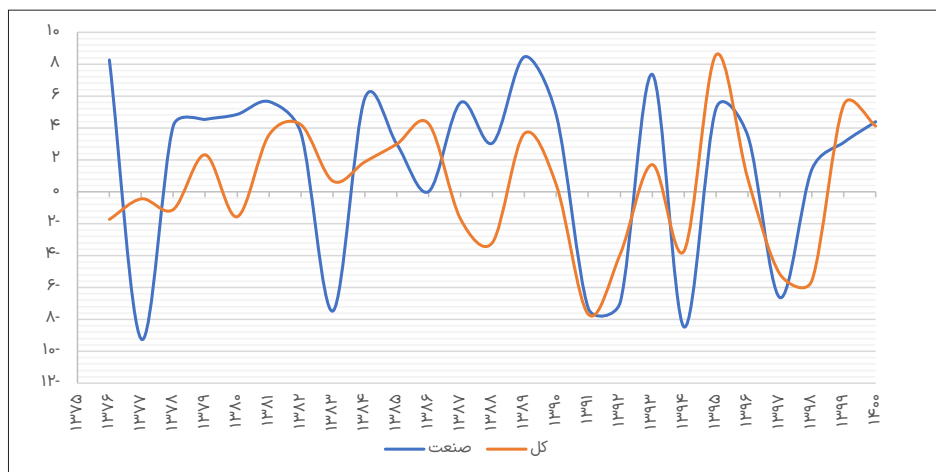
▲ شکل ۴-۱۸ - شاخص بهره‌وری کل و صنعت (ادغام شده، ۱۰۰ = ۱۳۷۵) - منبع: بانک مرکزی

بهره‌وری سرمایه در صنعت تقریباً ثابت بوده و نرخ رشد صفر داشته است (شکل ۴-۱۹). این مشاهده براساس ثبات نسبی نیروی کار و افزایش مستمر سرمایه قابل توضیح است. با این حال همراه با کاهش سرمایه‌گذاری، افزایش بهره‌وری نیروی کار از سال ۱۳۹۱ متوقف شده و تفاوت نرخ رشد بهره‌وری نیروی کار و سرمایه کاهش یافته و منفی شده است.



▲ شکل ۴-۱۹ - شاخص بهره‌وری صنعت (ادغام شده) - منبع داده بانک مرکزی

شکل ۴-۲۰ نشان می‌دهد تحولات بهره‌وری صنعت بعد از دهه ۹۰ روندی کاملاً مشابه با تحولات بهره‌وری کل اقتصاد طی می‌کند. به نظر می‌رسد مسائل اقتصاد کلان توضیح‌دهنده هر دو متغیر باشند، و مسایل مختص بخش صنعت سهم کمتری در توضیح تغییرات بهره‌وری داشته باشد.



▲ شکل ۴-۲۰ - نرخ رشد شاخص بهره‌وری کل و صنعت (درصد) - منبع داده بانک مرکزی

از آنجاکه تحولات بهره‌وری حاصل تحولات تکنولوژی و کارایی است، برای درک بهتر از چرایی رشد پایین بهره‌وری در ادامه به بررسی این دو موضوع می‌پردازیم. در زمینه کارایی مباحث سوتخصیص در صنعت ایران را طرح می‌کنیم.

#### ● ۴-۲-۱-۳-۲-۴- تکنولوژی پایین

بهبود فناوری می‌تواند در سطح نهاده‌های موجود منجر به افزایش تولید و رشد بنگاه‌ها شود. به شکل‌های گوناگونی می‌توان صنایع را بر حسب تکنولوژی دسته‌بندی کرد. در این مطالعه، با هدف مقایسه‌پذیر کردن نتایج، از دسته‌بندی یکی از گزارش‌های سازمان توسعه صنعتی ملل متحد<sup>۱</sup> استفاده شده و رشته‌فعالیت‌ها به ۵ دسته تقسیم شده‌اند (جدول ۴-۴).

روند تحولات ارزش افزوده هر یک از این ۵ دسته در شکل ۴-۲۱ نشان داده شده است. بر این اساس، می‌توان در مورد نقش هر دسته صحبت کرد، همچنین کل صنعت را به‌عنوان ترکیبی از فعالیت‌های مختلف با سطوح تکنولوژی متفاوت مورد بررسی قرار داد.

جدول ۴-۴ - تقسیم‌بندی رشته‌فعالیت‌های صنعتی بر اساس تکنولوژی

رشته فعالیت‌ها	دسته‌بندی
۱۴: تولید پوشاک / ۱۸: چاپ و تکثیر رسانه‌های ضبط‌شده / ۳۱: تولید مبلمان / ۳۲: تولید سایر مصنوعات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر / ۳۳: تعمیر و نصب ماشین‌آلات و تجهیزات	غیرمنبع-محور - تکنولوژی پایین
۲۵: تولید محصولات فلزی ساخته‌شده به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات	غیرمنبع-محور - تکنولوژی متوسط به پایین
۲۰: تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی / ۲۱: تولید داروها و فرآورده‌های دارویی شیمیایی و گیاهی / ۲۶: ساخت محصولات رایانه ای، الکترونیکی و نوری / ۲۷: تولید تجهیزات برقی / ۲۸: تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر / ۲۹: تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر / ۳۰: تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل	غیرمنبع-محور - تکنولوژی متوسط به بالا
۱۰: تولید فرآورده‌های غذایی / ۱۱: تولید انواع آشامیدنی‌ها / ۱۲: تولید فرآورده‌های توتون و تنباکو / ۱۳: منسوجات / ۱۵: تولید چرم و فرآورده‌های وابسته / ۱۶: تولید چوب و فرآورده‌های چوب و چوب‌پنبه-به‌جز مبلمان-ساخت کلا از حصیر و مواد حصیری بافی / ۱۷: تولید کاغذ و فرآورده‌های کاغذی	منبع-محور - تکنولوژی پایین
۱۹: تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت / ۲۲: تولید فرآورده‌های لاستیکی و پلاستیکی / ۲۳: تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیر فلزی / ۲۴: تولید فلزات پایه	منبع-محور - تکنولوژی متوسط به پایین

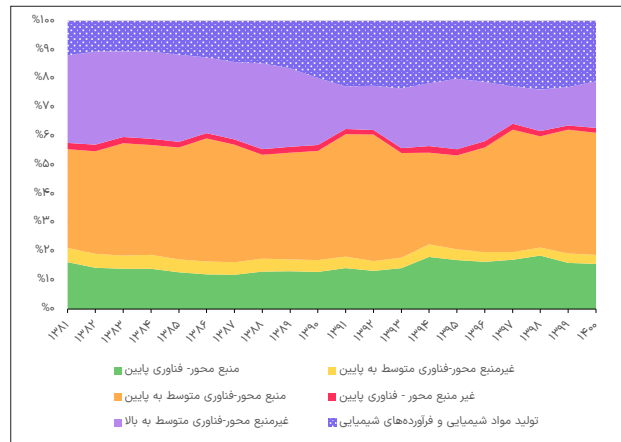
■ رشد دسته‌های مختلف از ۸۱ تا ۸۶ تقریباً متناسب بوده است.

■ افت رشد صنعت در دوره ۸۷ تا ۹۰، حاصل برآیند رشد صنایع منبع-محور با تکنولوژی متوسط به پایین و افول صنایع غیرمنبع-محور با تکنولوژی متوسط به بالا، بوده است.

■ در بازه زمانی ۹۱ به بعد، مشابه روند کلی صنعت، اغلب صنایع رشدی نزدیک به صفر به همراه نوسانات زیاد را تجربه کرده‌اند. صنایع منبع-محور با تکنولوژی پایین روندی صعودی داشتند و صنایع غیرمنبع-محور با تکنولوژی متوسط به بالا روندی نزولی را تجربه کرده‌اند.

1- UNIDO : United Nations Industrial Development Organization

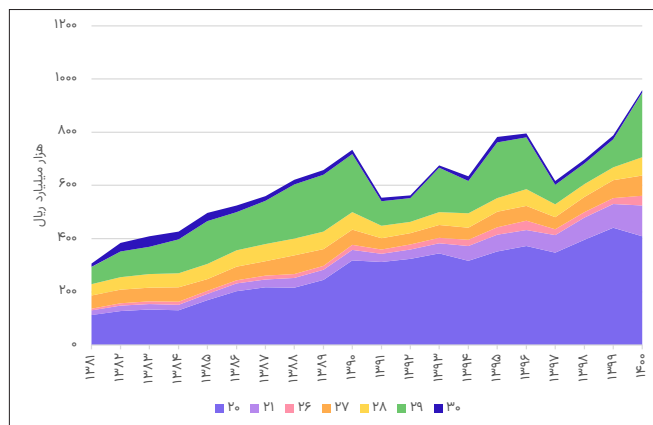
لازم است ارزش افزوده دسته صنایع غیرمنبع محور با تکنولوژی متوسط به بالا را با حذف رشته‌فعالیت مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی (۲۰) بررسی شود. با این هدف در شکل ۴-۲۱ ارزش افزوده این رشته‌فعالیت هاشور خورده تا از بقیه متمایز باشد. به دو دلیل این رشته‌فعالیت از این دسته حذف شده است: (۱) وابستگی زیادی به منابع انرژی به‌عنوان خوراک و سوخت دارد، (ب) رشته‌فعالیت‌های با تکنولوژی متوسط به بالا براساس میزان هزینه تحقیق و توسعه‌ای که انجام می‌دهند شناخته می‌شوند. نسبت هزینه تحقیق و توسعه به ارزش افزوده در مجموعه ۲۹ کشور عضو OECD و چین و سنگاپور برابر ۶۵ بوده، این در حالی است که در سال ۱۳۹۹ این رقم در رشته‌فعالیت مواد شیمیایی (۲۰) تنها ۰۰۷ درصد بوده است. بنابراین، شاید قرار دادن این رشته‌فعالیت در دسته غیرمنبع محور با تکنولوژی متوسط به بالا تصویر مخدوشی از وضعیت رشد تکنولوژی در کشور را نمایش دهد.



▲ شکل ۴-۲۱ - سهم ارزش افزوده حقیقی (قیمت ثابت ۹۵) صنعت بر اساس سطح فن‌آوری- منبع مرکز آمار

در شکل ۴-۲۲ ارزش افزوده حقیقی صنایع غیرمنبع محور با تکنولوژی متوسط به بالا به تفکیک رشته‌فعالیت رسم شده است. همان‌طور که در نمودار پیداست، رشد این صنایع تا سال ۹۰ عمدتاً به دلیل رشد تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی و تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم تریلر بوده است. افت شدید رشد و نوسانات آن پس سال ۹۱ نیز به دلیل روندی بوده که در تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم تریلر به وجود آمده بود. این افت رشد در حالی است که تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی همچنان روندی صعودی دارند.

رشد سایر رشته‌فعالیت‌های این دسته در عمل بسیار محدود بوده است. براساس مقایسه با دنیا و کشورهای محک، رشته‌فعالیت‌های این دسته طی این‌ها رشد کرده‌اند و به نظر می‌رسد نقش اصلی در صنعتی شدن کشورها داشته‌اند.<sup>۱</sup> توقف رشد و نوسان بالای این رشته‌فعالیت‌ها، باعث شده اثر خارجی<sup>۲</sup> مثبت حاصل از فعالیت صنعت که انتظار می‌رفت در قالب اثر سرریز صادرات، یادگیری ناشی از مبادله با دنیا، بهبود تکنولوژی ناشی از اجرای فرآیندهای تحقیق و توسعه برای جامعه اتفاق بیفتد متوقف شود. در عمل، از رشته‌فعالیت‌ها پوسته‌های بماند که نمی‌تواند سرریزهای مثبت بالقوه را به عرصه ظهور برساند.



▲ شکل ۴-۲۲ - ارزش افزوده صنایع غیرمنبع محور با تکنولوژی متوسط به بالا به تفکیک رشته‌فعالیت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ (هزار میلیارد ریال) - منبع مرکز آمار

۱- برای اطلاعات بیشتر به گزارش «تحولات رشته‌فعالیت‌های صنعتی» رجوع شود.

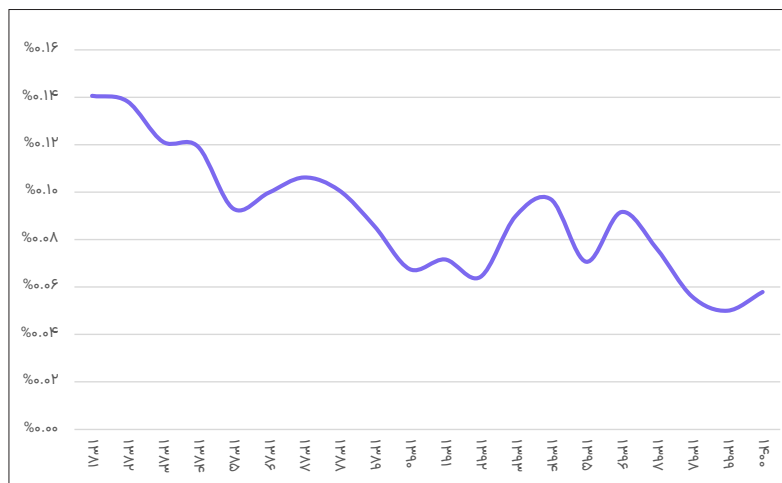
توضیح: رشته‌فعالیت‌های غیرمنبع-محور = تکنولوژی متوسط به بالا از تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی (۲۰)، تولید داروها و فرآورده‌های دارویی شیمیایی و گیاهی (۲۱)، ساخت محصولات رایانه‌ای، الکترونیکی و نوری (۲۶) تولید تجهیزات برقی (۲۷)، تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر (۲۸)، تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم تریلر (۲۹) و تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل (۳۰) تشکیل شده است.

یکی از روندهای قابل توجه در نمودار ارزش افزوده صنایع به تفکیک تکنولوژی، رشد آرام و پیوسته صنایع منبع-محور با تکنولوژی متوسط به پایین است. این صنایع اگر چه در مقایسه با گروه‌های منبع-محور با تکنولوژی متوسط به پایین و غیرمنبع-محور با تکنولوژی متوسط به بالا سهم کمتری از ارزش افزوده کل صنعت را می‌سازند و روند رشد آنها تعیین‌کننده روند رشد کل صنعت نبوده است، اما به تدریج در حال افزایش سهم خود از صنعت هستند به طوری که سهم آنها از ارزش افزوده صنعتی از حدود ۱۵ درصد در اوایل دهه هشتاد، به بیش از ۲۰ درصد در دهه ۹۰ رسیده است.

با نگاهی دقیق‌تر به این صنایع به نظر می‌رسد جدی‌ترین عامل رشد در این گروه، رشد صنایع غذایی بوده است. مشاهده می‌شود که ارزش افزوده صنعت تولید فرآورده‌های غذایی، به قیمت‌های ثابت سال ۹۵ از سال ۸۱ تا ۹۸ بیش از دو برابر شده است. نکته جالب توجه روند منحصر به فرد این گروه در دهه ۹۰ است که متفاوت با سایر صنایع که افت رشد و نوسانات را تجربه می‌کردند، این گروه از صنایع رشدی پیوسته داشته‌اند. این مشاهده با یافته مرتبط با افزایش سهم کالاهای مصرفی بی‌دوام در سبد بودجه خانوار هماهنگ است.<sup>۱</sup>

افزایش سهم رشته‌فعالیت مواد غذایی با روندهای مشاهده‌شده در دنیا نیز هماهنگ است. فرآورده‌های غذایی (۱۰) از منظر اثری که بر اشتغال دارند در همه کشورها اهمیت زیادی دارند، همچنین مشاهده می‌شود همراه با افزایش درآمد سرانه و سهم صنعت از اقتصاد سهم این رشته‌فعالیت از ارزش افزوده صنعت نیز افزایش می‌یابد.<sup>۲</sup>

به طور کلی در خصوص ترکیب صنعت از نظر سطح تکنولوژی می‌توان گفت وزن رشته‌فعالیت‌های منبع‌محور با فناوری پایین تقریباً تغییر نکرده و در همان حدود ۱۶ درصد باقی مانده است. سهم رشته‌فعالیت‌های غیرمنبع‌محور با فناوری متوسط به پایین از ۶ به ۴ درصد کاهش پیدا کرده است. رشته‌فعالیت‌های منبع‌محور با فناوری متوسط به پایین از ۳۵ درصد بخش صنعت به ۴۲ درصد رسیده‌اند. رشته‌فعالیت‌های غیرمنبع‌محور با فناوری‌های پایین نیز تقریباً سهم ۲ درصدی خود را حفظ کرده است. وزن رشته‌فعالیت‌های غیرمنبع‌محور با فناوری متوسط به بالا از ۴۳ درصد به ۳۷ درصد کاهش یافته است. سهم این دسته از رشته‌فعالیت‌ها، بدون لحاظ تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی با افت شدیدی مواجه شده و از ۳۰ درصد به ۱۶ درصد ارزش افزوده صنعت رسیده است. در مجموع به نظر می‌رسد ترکیب صنعت ایران به سمت رشته‌فعالیت‌های با تکنولوژی بالا حرکت نکرده است، و به سمت رشته‌فعالیت‌های با سطح فناوری متوسط و پایین و همچنین رشته‌فعالیت‌های منبع‌محور رفته است. این مشاهده با سطح بسیار پایین و کاهنده هزینه تحقیق و توسعه در بخش صنعت نیز منطبق است (شکل ۴-۲۳). همچنین واردات کالاهای سرمایه‌ای نیز افزایش نیافته است، بنابراین انتظار نمی‌رود تکنولوژی قرار گرفته در داخل کالای سرمایه‌ای از طریق واردات به صنعت تزریق شده باشد.<sup>۳</sup>

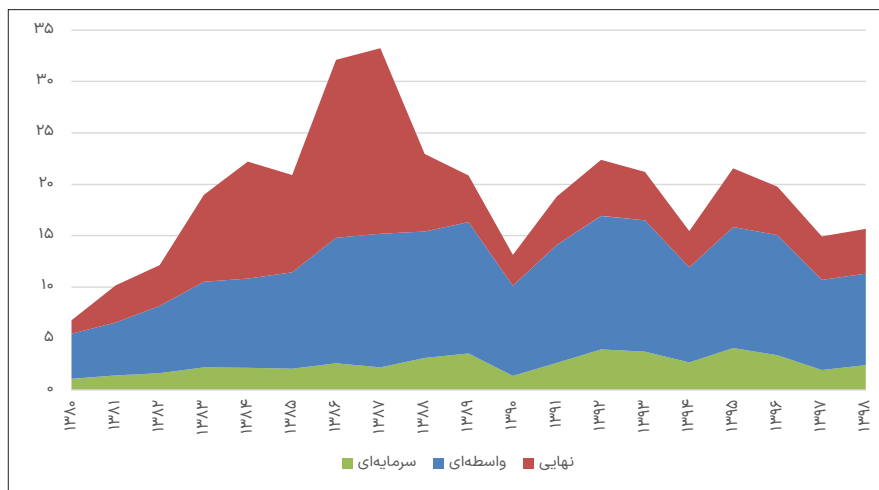


▲ شکل ۴-۲۳ - هزینه تحقیق و توسعه به بهای تمام‌شده (درصد) - منبع مرکز آمار

۱- برای اطلاعات بیشتر به گزارش «تقاضای محصولات صنعتی» رجوع شود.

۲- برای اطلاعات بیشتر به گزارش «تحولات رشته‌فعالیت‌های صنعتی» رجوع شود.

۳- از آنجاکه شکل ۴-۲۴ کل واردات را نشان می‌دهد نه فقط واردات بخش ساخت را، این جمله با این فرض نوشته شده که ترکیب واردات سرمایه‌ای از منظر سهم بخش ساخت و سایر بخش‌ها تغییر قابل ملاحظه‌ای نداشته است.



▲ شکل ۴-۲۴ - واردات گمرکی (میلیارد دلار) - منبع مرکز آمار

## ● ۴-۲-۳-۲- افزایش سوء تخصیص

داستان پیچیده کارآمدی اقتصاد را بازیگران متعددی رقم می‌زنند. آنچه در نگاه اول مشاهده می‌شود، مفهوم «رشد از طریق زیاد کردن منابع» است: «به‌کارگیری سرمایه‌های بیشتر، کارکنان موثرتر، نیروی انسانی ماهرتر و فناوری جدیدتر رشد اقتصادی را به دنبال خواهد داشت». در نگاهی عمیق‌تر این پرسش مطرح می‌شود که آیا ممکن است با همین میزان از سرمایه، اشتغال، مهارت نیروی کار و فناوری، و صرفاً با تخصیص مناسب آنها نیز رشد کرد.

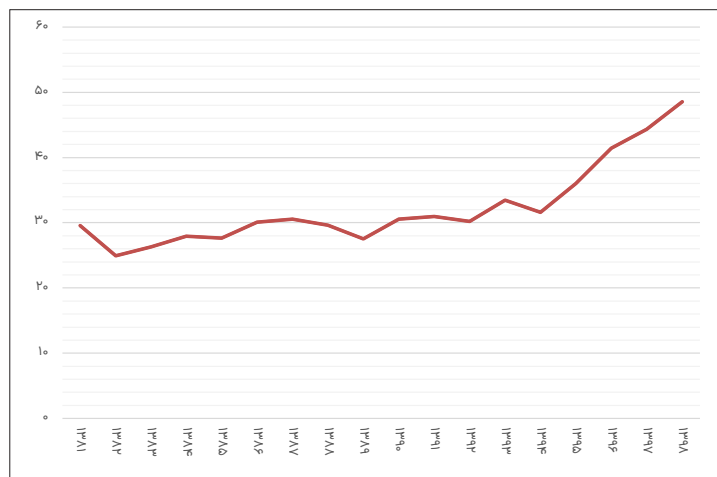
بازیگر اصلی داستان ناکارآمدی اقتصادی، مفهوم «توزیع نامناسب منابع» است. این مفهوم هر چند نقش خود را در سایه ایفا می‌کند، اما تبعات قابل توجهی در پی دارد. چگونگی توزیع منابع اقتصادی تعیین می‌کند چه منبعی به چه بنگاهی و به چه میزان اختصاص داده شود. «سوء تخصیص»<sup>۱</sup> شرایطی است که در آن بنگاه‌های نالایق با این که نمی‌توانند از سرمایه‌شان به اندازه بنگاه‌های شایسته‌تر بهره‌مند شوند، سهم بیشتری از آن دارند؛ کارکنان در موقعیتی قرار نمی‌گیرند که از مهارت آنها استفاده شود و بنگاه‌های فناورانه با محدودیت‌های بیشتری روبه‌رو هستند. بنابراین مسئله سوء تخصیص صرفاً نگرانی اقتصاددانان نیست، بلکه تبعات آن در سازوکارهای روزمره اقتصادی جریان دارد و فعالیت بنگاه‌ها را متاثر می‌کند.

تخصیص بهینه تخصیصی است که تولید کل اقتصاد را بیشینه می‌کند، شرط تحقق این پدیده آن است که درآمدی که تمام بنگاه‌های یک اقتصاد برای آخرین واحد تولیدشان به دست می‌آورند مساوی باشد (درآمد تولید نهایی<sup>۲</sup>). نتیجه هر تخصیصی غیر از این کاهش تولید کل و  $TFP^3$  است. تعریف دقیق سوء تخصیص عدم تساوی و پراکندگی در درآمد تولید نهایی سرمایه است.<sup>۴</sup>

روند سوء تخصیص در کشور فزاینده بوده، به این معنی که بنگاه‌های بسیار ناکارا و کارا همزمان با هم در صنایع فعالیت می‌کنند، بنگاه‌های با کارایی پایین هم به جذب سرمایه و نیروی کار و مواد اولیه می‌پردازند. اگر این بنگاه‌ها از بازار خارج می‌شدند، منابع بیشتری به بنگاه‌های کارا می‌رسید و در مجموع کارایی صنعت بهبود پیدا می‌کرد.<sup>۵</sup> تخمین زده می‌شود سوء تخصیص به صورت متوسط سالانه ۲ درصد  $TFP$  صنعت را کاهش داده است.<sup>۶</sup> شکل ۴-۲۵ از تغییرات پراکندگی تولید به سرمایه به‌عنوان شاخصی از بهره‌وری استفاده کرده و نشان داده طی زمان این پراکندگی زیاد شده است. یعنی، بنگاه‌هایی با درجه کارایی بسیار متفاوت همزمان در حال فعالیت هستند. قابل تصور است که با حذف بنگاه‌های ناکارا، منابع بیشتری به بنگاه‌های بهره‌ورتر تخصیص یابد، در نتیجه تولید و بهره‌وری کل اقتصاد نسبت به قبل افزایش یابد.

1- Misallocation  
2- Marginal Revenue Product  
3- Total Factor Productivity

۴- این مفهوم کیفی که در داده واقعی مشاهده‌پذیر نیست در عمل، تولید متوسط سرمایه را می‌سنجیم، سپس اثر عواملی که باعث تفاوت تولید متوسط و نهایی می‌شوند را لحاظ می‌کنیم.  
۵- مهم‌ترین منشاها ناهمگنی میان بنگاه‌های صنعتی ایران تفاوت در تابع تولید (تکنولوژی تولید) و هزینه تعدیل سرمایه است. سهم بسیار بزرگ هزینه تعدیل سرمایه در مقایسه با سایر کشورها قابل توجه است. تفاوت زیاد بنگاه‌ها در محدودیت دسترسی به منابع مالی، طولانی بودن زمان به انجام رساندن پروژه‌ها، دانش نیروی کار در دسترس می‌تواند دلیل اهمیت هزینه تعدیل سرمایه در ایران باشد. سیستم مالی، نظام حمل‌ونقل و بازار کار بویا این هزینه را کاهش می‌دهند.  
۶- محمودزاده، نیلی و نیلی (۲۰۱۹)

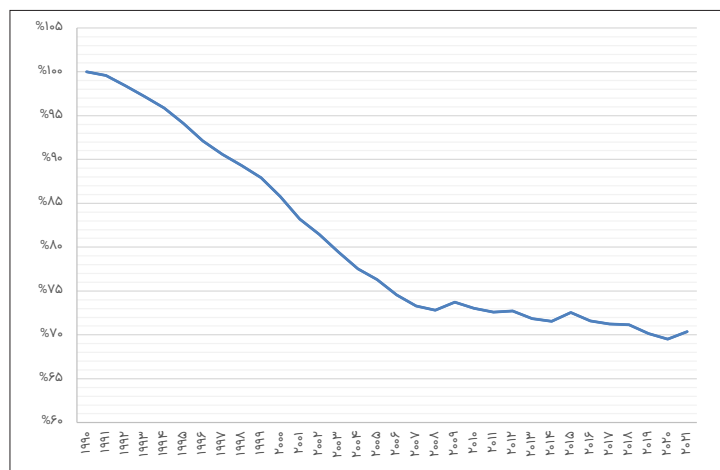


▲ شکل ۴-۲۵ - شاخص سون تخصیص، نسبت تولید به سرمایه برای صدک ۹۰ به صدک ۱۰ (درصد) - منبع مرکز آمار

#### ● ۴-۲-۴- افزایش قیمت نسبی صنعت و کاهش رقابت پذیری

از مهم‌ترین پیامدهای رویدادهای توضیح داده شده تا اینجا کاهش قدرت رقابت پذیری صنعت در ایران است. قیمت نسبی محصولات صنعتی در ایران در مقایسه با دنیا به صورت مستمر افزایش یافته است.

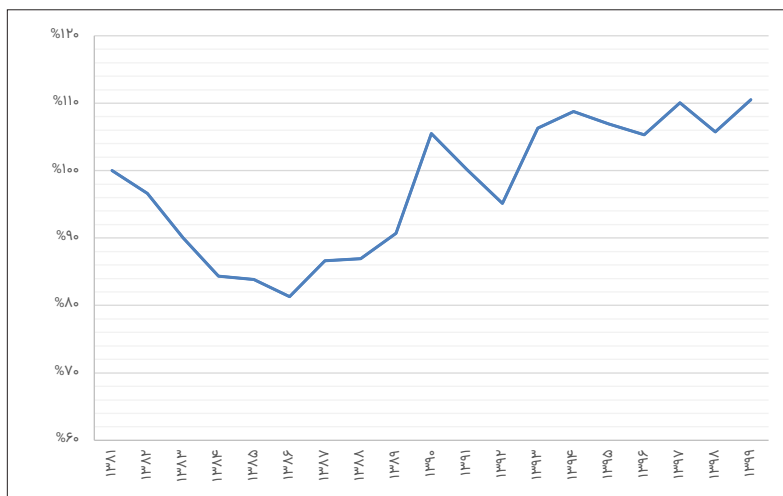
در دنیا شاخص قیمت نسبی صنعت<sup>۱</sup> طی ۳۰ سال اخیر روندی نزولی داشته است (شکل ۴-۲۶). با پیشرفت در فناوری، اتوماسیون و فرآیندهای تولید کارآمدتر در بخش صنعت، بهره‌وری این بخش بیش از کل اقتصاد رشد کرده است. رشد بالاتر بهره‌وری در بخش صنعت باعث شده هزینه تولید کالای صنعتی، کمتر از روند کلی رشد بهای تمام شده کالا و خدمات در اقتصاد رشد کند، در نتیجه طی زمان قیمت کالاهای صنعتی کمتر از قیمت سایر کالاها افزایش یافته و قیمت نسبی صنعت کم می‌شود.



▲ شکل ۴-۲۶ - شاخص قیمت نسبی صنعت (ساخت) دنیا - منبع پایگاه داده یونیدو

بر خلاف آنچه در دنیا مشاهده شد، طی بیست سال اخیر، قیمت نسبی صنعت تا سال ۱۳۸۶ نزولی و پس از آن، همراه با نوسانات، صعودی بوده است (شکل ۴-۲۷). اگر فرض کنیم قدرت بازار صنایع در کسب سود نسبت به سایر بازیگران اقتصاد کلان، ثابت باشد، هزینه تولید کالای صنعتی با روند قیمت نسبی صنعت همبستگی بالایی خواهد داشت. بدین ترتیب می‌توان گفت تا سال ۸۶ در ایران نیز مانند دنیا، کالای صنعتی به نسبت ارزان شده است. اما این روند از سال ۸۷ به بعد ادامه نداشته است.

۱- با تقسیم تعدیل کننده ارزش افزوده بخش صنعت بر تعدیل کننده تولید ناخالص داخلی، شاخص قیمت نسبی صنعت محاسبه می‌شود.

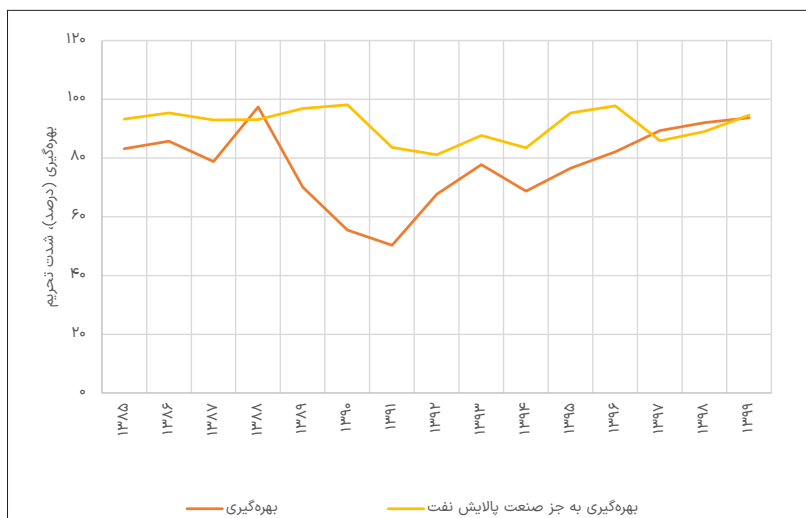


▲ شکل ۴-۲۷ - شاخص قیمت نسبی صنعت (ساخت) در ایران - منبع: مرکز آمار ایران

افزایش قیمت نسبی صنعت در ایران نه تنها در مقایسه با سایر کالاها و خدمات اتفاق افتاده، و تقاضا برای کالای صنعتی را در ایران کاهش داده، بلکه قیمت محصول صنعتی ایران به نسبت به دنیا هم زیاد شده است. روند نزولی قیمت نسبی صنعت در دنیا، و روند غیرنزولی قیمت نسبی صنعت در ایران باعث شده به تدریج محصول صنعتی در ایران نسبت محصولات صنعتی خارجی به صورت نسبی گران تر شود.

افزایش نسبی قیمت کالای صنعتی در ایران را می‌تواند به دلایل زیر محقق شده باشد:

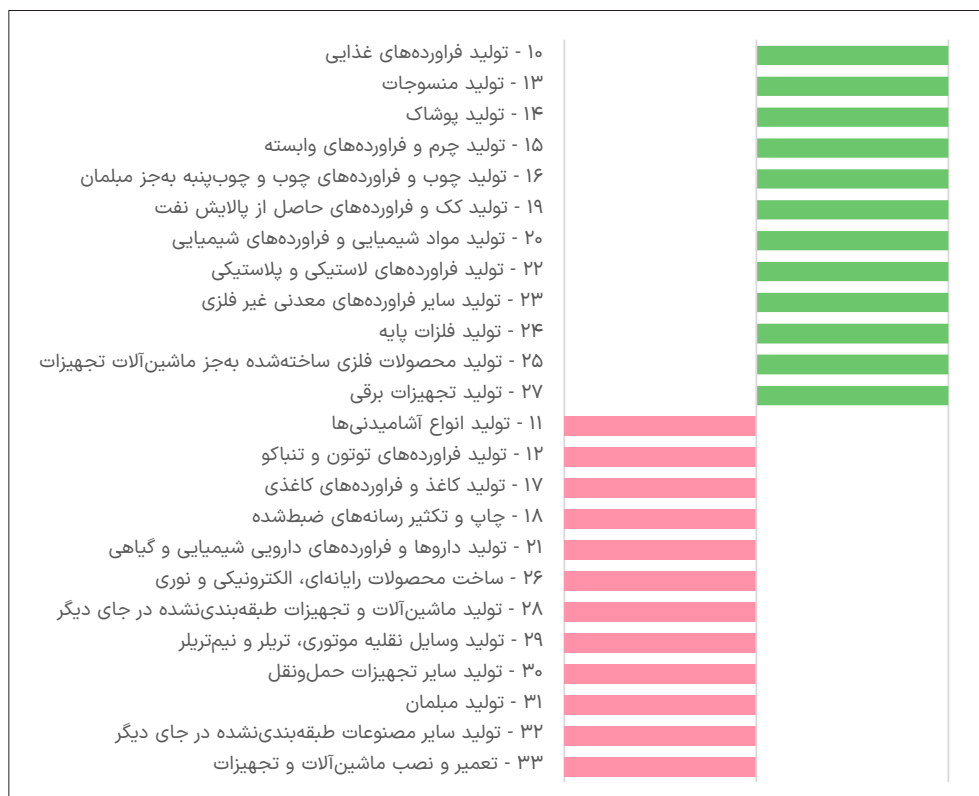
- افزایش هزینه مبادله ناشی از تحریم‌ها
- عدم کاهش هزینه تولید ناشی از بهبود نیافتن تکنولوژی و تداوم استفاده از فناوری‌های قدیمی
- ناطمینانی زیاد در دسترسی به و قیمت مواد اولیه و بالا بودن نسبت موجودی انبار به بهای تمام شده محصول
- وجود تعداد زیادی بنگاه که در سطوح پایین تولید می‌کنند و نمی‌توانند از اقتصاد مقیاس و پایین آوردن هزینه تولید ناشی از افزایش حجم تولید بهره ببرند.
- تولید کمتر از ظرفیت‌های بالقوه ایجاد شده و بهره‌گیری پایین از سرمایه (شکل ۴-۲۸)
- ضعف قوانین ورشکستگی که باعث شده بنگاه‌هایی که ماهیتاً ورشکسته هستند به فعالیت خود ادامه دهند، منابع اقتصاد را در اقتصاد بگیرند، از رانت‌های موجود استفاده کنند و در نهایت محصولات با هزینه تمام شده بالا تولید کنند.
- متصل نبودن نظام مالی کشور به بازارهای مالی بین‌المللی و مواجهه بنگاه‌ها با محدودیت‌های مالی



▲ شکل ۴-۲۸ - میزان بهره‌گیری (استفاده از ظرفیت تولید) در کارگاه‌های صنعتی - منبع: مرکز آمار ایران



بنابراین وقتی به صنعت به‌عنوان یک کل نگاه می‌کنیم، قدرت رقابت‌پذیری و در نتیجه صادرات کاهش پیدا کرده است. این پدیده باعث شده دو سوم رشته‌فعالیت‌های صنعتی به‌صورت خالص واردکننده باشند (شکل ۴-۲۹). با اینکه وضعیت صادرکننده/واردکننده بودن تقریباً طی زمان باثبات بوده، اما شدت ناترازی تجاری به‌شدت طی دهه گذشته تغییر کرده است.



▲ شکل ۴-۲۹ - وضعیت خالص صادرات رشته‌فعالیت‌ها در سال ۱۴۰۰ - منبع: مرکز آمار ایران

توضیح: رشته‌فعالیت‌هایی که با رنگ سبز (قرمز) مشخص شده‌اند به‌صورت خالص صادرکننده (واردکننده) بوده‌اند.

#### ● ۴-۳- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

روایت کلی این بخش بر مبنای مقایسه روندهای حاکم بر سه گروه از رشته‌فعالیت‌ها و با توجه به مجموعه عوامل ویژه و مشترکی که فعالیت آنها را تحت‌تاثیر قرار داده تنظیم شده است.

#### ● ۴-۳-۱- گروه «کوچک‌شده»

در مجموع به نظر می‌رسد سیاست‌های صنعتی اتخاذشده در مورد این رشته‌فعالیت‌ها اثر زیادی بر تولید آنها داشته است. با استراتژی جایگزینی واردات از آنها حمایت شده و از ممنوعیت‌های واردات کالای مشابه و رانت ارز ارزان برخوردار بوده‌اند. بازار به نسبت بزرگ ایران، برای این رشته‌فعالیت‌ها که برای کاهش هزینه‌های تولید نیازمند تولید در مقیاس بزرگ هستند نیز فرصتی برای رشد بوده است.

سپس، به تدریج با افزایش نرخ ارز واقعی، زنجیره تولید آنها تکمیل شده است. همبستگی رشد ارزش افزوده این رشته‌فعالیت‌ها با رشد درآمدهای نفتی، نشان‌دهنده ارتباط غیرمستقیم آنها با منابع نفت و گاز است. این رشته‌فعالیت‌ها که طراحی شده بودند تا از طریق جایگزینی واردات برای بازار داخل کار کنند، واردات موردنیاز را با درآمدهای نفتی تامین مالی می‌کردند. تعداد محدودی بنگاه بزرگ با تکنولوژی به نسبت بهتر در آنها فعالیت می‌کردند که وقتی کشور وارد دوره وفور واردات شد به ارز ناشی از درآمدهای نفتی وابسته‌تر شدند و بر همین مبنای رشد کردند. سپس با ورود به دوره کاهش دسترسی به واردات و تحریم، میزان تولید آنها کاهش یافت و نتوانستند از همه ظرفیت تولید استفاده کنند و دچار کم‌بهره‌گیری شدند.

در سال‌های آخر مشاهده، این رشته‌فعالیت‌ها حاشیه سود منفی داشته‌اند. به نظر می‌رسد رانت ناشی از ارز و انرژی برای این که بتوانند هزینه‌های تولید را پوشش

دهند و سود ایجاد کنند، کفایت نکرده است؛ مسئله قیمت‌گذاری و مداخلات دولت در تعیین مقدار و قیمت تولید هم باعث استمرار زیان‌دهی آنها شده است. در نتیجه سطح تولید این صنایع به مقادیر قبلی برگشته و در عمل دچار کم‌بهره‌گیری ماندگار شده‌اند. به نظر می‌رسد اثر سطح (به معنی افت سطح تولید ناشی از تکانه بیرونی) حاصل از تحریم‌ها در این گروه، با اثر رشد (به معنی کاهش نرخ رشد ناشی از تحولات و سیاست‌گذاری‌های پس از تکانه بیرونی تحریم) همراه شده و ضعف آنها را به پدیده‌ای ماندگار تبدیل کرده است. شاید بتوان گفت این رشته‌فعالیت‌ها بیشترین آسیب را از مجموع شیوه‌های اخذ شده در سیاست‌گذاری‌های صنعتی کشور دیده‌اند و هم در دوره وفور و هم در دوره تحریم، به نوعی قربانی نظام تصمیم‌گیری حاکم بر صنعت ایران بوده‌اند.

#### ● ۴-۳-۲- گروه «بزرگ‌شده»

صنایع بزرگ‌شده در ایران به صناعی اشاره دارد که طی دهه‌های اخیر در مقیاس تولید، ارزش افزوده و سهم از صادرات رشد چشمگیری داشته‌اند. این صنایع که شامل بخش‌هایی مانند تولید فرآورده‌های نفتی، مواد شیمیایی و فلزات پایه می‌شوند، به‌طور مستقیم از دسترسی به منابع طبیعی و انرژی‌های فسیلی کشور بهره می‌گیرند.

این صنایع تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله دسترسی به منابع طبیعی، سیاست‌های حمایتی دولت و درآمدهای نفتی قابل توجه در دو دهه گذشته، رشد و توسعه یافتند. همچنین، تحریم‌های بین‌المللی و محدودیت‌های ناشی از آنها باعث شد که دولت برای کاهش وابستگی به صادرات نفت، تمرکز بیشتری بر توسعه ظرفیت‌های داخلی این صنایع بگذارد. این صنایع از سرمایه‌گذاری‌های عمده در دهه ۱۳۸۰ بهره‌مند شدند که به توسعه قابل توجه ظرفیت‌های تولیدی انجامید. میزان سرمایه‌گذاری در این صنایع نسبت به سایر بخش‌های صنعتی بالاتر بوده است. از سوی دیگر، به دلیل دسترسی به مواد اولیه ارزان قیمت و یارانه‌های انرژی از یک سو امکان صادرات محصولات و جهش‌های ارزی، توانستند نسبت به سایر صنایع به حاشیه سود بالاتری دست یابند. با این حال، با افزایش هزینه‌ها و محدودیت‌های ناشی از تحریم‌ها، حاشیه سود این صنایع با فشارهایی مواجه شده است.

این گروه در عمل منابع انرژی را می‌گیرند و با تکنولوژی پایین یا متوسط تبدیل به محصول و صادر می‌کنند. به نظر می‌رسد در رشته‌فعالیت‌های انرژی-محور فعال در این گروه، آن دسته از ویژگی‌های مطلوب صنعتی شدن که به خلق تکنولوژی، ایجاد اشتغال برای نیروی کار ماهر و غیرماهر و اثر سرریز بر سایر رشته‌فعالیت‌ها می‌پردازد بسیار کم‌رنگ است.

بخش عمده‌ای از صادرات صنعتی کشور به این صنایع اختصاص دارد، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند مواد شیمیایی و فرآورده‌های نفتی. این صنایع، با توانایی تولید در مقیاس بزرگ و دسترسی به مواد اولیه ارزان، به‌عنوان صنایع صادرات‌محور عمل می‌کنند و سهم بزرگی از درآمد ارزی کشور را تأمین می‌نمایند. با اینکه از طریق صادرات، ارزآوری و اثر درآمدی دارند اما سایر سازوکارهای مطلوب صنعتی شدن را فعال نمی‌کنند، اما منابع ارزی ایجاد شده در واقع همچنان از محل منابع طبیعی است که پس از تغییر صادر شده است. این رشته‌فعالیت‌ها از نظر تکنولوژی سطح بالایی ندارند، به‌شدت انرژی‌بر و آب‌بر هستند (شکل ۱-۸)، و ادامه فعالیت‌ها آنها از این منظر در معرض خطر است. با این حال، سیاست‌های صنعتی کشور به سمت توسعه این رشته‌فعالیت‌ها پیش رفته است.

بسیاری از بنگاه‌های فعال در این صنایع از ابتدا بزرگ بوده‌اند و در ادامه هم بزرگ‌تر شده‌اند. با این حال، چالش‌های بهره‌وری همچنان در این صنایع محسوس است. بهره‌وری این صنایع در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی، به دلیل عواملی مانند هزینه‌های بالای انرژی، قدیمی بودن برخی از تجهیزات و ساختار مدیریتی ناکارآمد، همچنان پایین‌تر است. تلاش‌های اخیر برای بهبود بهره‌وری در این صنایع نیازمند سرمایه‌گذاری در تکنولوژی‌های جدید و به‌روزرسانی زیرساخت‌ها است.

در دو دهه اخیر، تغییراتی در ساختار مالکیت و مدیریت این صنایع به وجود آمده است. به دنبال سیاست‌های خصوصی‌سازی، برخی از این صنایع از مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی و نیمه‌خصوصی تغییر یافته‌اند. با این حال، این تغییرات مالکیتی به دلیل عدم اصلاحات ساختاری و مشکلات نظارتی، تأثیر مطلوبی بر بهبود بهره‌وری و افزایش رقابت‌پذیری نداشته است. در نتیجه، همچنان چالش‌هایی در زمینه مدیریت بهینه منابع و افزایش کارایی این صنایع باقی مانده است. به‌علاوه، تغییرات زیاد مالکیتی این رشته‌فعالیت‌ها نحوه انتفاع جامعه از حاشیه سود آنها را متأثر کرده است. در حالی که بخش‌های بزرگی از احاد اقتصادی، از این بنگاه‌ها منتفع نمی‌شوند، سود این بنگاه‌ها که تا حد زیادی به رانت ناشی از نفت وابسته است در اختیار سهام‌داران، عموماً مجموعه‌های حاکمیتی، قرار می‌گیرد.

#### ● ۴-۳-۳- گروه «سایر»

تحولات این دسته از رشته‌فعالیت‌ها کمتر به‌صورت مستقیم از نوسان‌های منابع نفت و گاز تأثیر پذیرفته است. همچنین سهم کوچک آنها در بازار محصولات صنعتی کشور باعث شده میزان مداخلات دولت از بعد سیاست‌گذاری صنعتی و قیمت‌گذاری کمتر باشد. بر این اساس، شاید بتوان روند رشد آنها را به مثابه یک روند معیار برای سنجیدن پیامدهای تکانه‌ها و سیاست‌گذاری‌های محقق شده در نظر گرفت.

#### ● ۴-۳-۴- پیامدهای رشد نامتوازن صنعت در ایران

سود و نرخ بازگشت سرمایه تعدیل شده با ریسک نقش کلیدی در تصمیم‌بنگاه برای سرمایه‌گذاری دارند. بنگاه‌ها تنها در شرایطی که انتظار سودآوری بالاتری

داشته باشند، مایل به سرمایه‌گذاری هستند. عواملی نظیر نااطمینانی، ثبات اقتصاد کلان، و زیرساخت‌های فنی و مالی از جمله متغیرهایی هستند که به‌طور مشترک بر سودآوری و بهره‌وری بنگاه‌ها اثر می‌گذارند. نقش دولت در این زمینه بسیار مهم است، چرا که می‌تواند با تصمیمات خود بر این متغیرها تأثیر بگذارد.

نااطمینانی ناشی از تعارضات سیاسی و سیاست‌گذاری اقتصادی، از عوامل مهم کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های صنعتی است. این نااطمینانی می‌تواند مربوط به دسترسی به مواد اولیه، تغییر در سیاست‌های اقتصادی، یا عدم اطمینان از سودآوری آینده باشد. یافته‌های مطالعات حاکی از آن است که تغییرات سرمایه‌گذاری در دهه ۹۰ تنها با در نظر گرفتن تعارضات سیاسی و نااطمینانی اقتصادی قابل توضیح است. افزایش اهمیت اثر نامطلوب نااطمینانی بر سطح تولید بنگاه‌ها در گزارش‌های پایش محیط کسب و کار نیز مشهود است.

شاخص‌های اقتصاد کلان مانند رشد اقتصادی، تورم، و نرخ بیکاری، در دو دهه گذشته شرایط نامساعدتری را تجربه کرده‌اند.

■ رشد اقتصادی از ۸ درصد در دهه ۸۰ به ۱- درصد در دهه ۹۰ کاهش یافته، و نرخ تورم از ۱۵ درصد به ۴۰ درصد افزایش یافته است.

■ کسری بودجه به ۵ درصد تولید ناخالص داخلی رسیده، که فشار زیادی بر اقتصاد وارد می‌کند.

■ جهش‌های ارزی و مداخلات دولت (مانند قیمت‌گذاری و تخصیص نهاده‌های تولید) باعث کاهش سودآوری و افزایش ریسک شده‌اند.

■ بازارهای مالی نیز تحت تأثیر سرکوب مالی قرار دارند، و نرخ‌های سود بانکی کمتر از نرخ تورم منجر به سوءتخصیص منابع شده‌اند. پیامدهای این شرایط اعطای تسهیلات مرتبط، افزایش نرخ نکول بانکی و تورم بیشتر است.

اگرچه زیرساخت‌های فنی کشور از نظر شاخص‌های کلی وضعیت مناسبی دارند، کاهش رشد اقتصادی و کسری بودجه سرمایه‌گذاری در نگهداری زیرساخت‌ها را محدود کرده است. این امر منجر به مشکلاتی در دسترسی به برق و گاز در اوج مصرف و محدودیت‌هایی در حمل‌ونقل شده، که تأثیرات منفی بر تولید صنعتی دارد. این عوامل مشترک، به‌ویژه نااطمینانی و عدم ثبات اقتصاد کلان، محیطی نامساعد برای سرمایه‌گذاری و رشد صنعتی ایجاد کرده‌اند. با توجه به فشارهای موجود بر زیرساخت‌های فنی و مالی، چالش‌های پیش‌روی بنگاه‌های صنعتی در کشور همچنان جدی است. بهبود این شرایط مستلزم اصلاحات ساختاری و ارتقای زیرساخت‌ها با مدیریت صحیح است.

تحولات عمده‌ای که در سطح رشته‌فعالیت‌ها و اقتصاد کلان کشور به وقوع پیوسته، منجر به شکل‌گیری ویژگی‌های خاصی در بخش صنعت ایران شده‌اند که نه تنها انتفاع اقتصاد کشور از این بخش را کاهش داده، بلکه ادامه فعالیت‌های صنعتی را با خطرات متعددی مواجه کرده است. این بخش شامل ریسک‌های اصلی مانند تمرکز تولید، افزایش انرژی‌بری، کاهش بهره‌وری، افزایش سوءتخصیص منابع، و کاهش رقابت‌پذیری می‌شود.

تمرکز بالای تولید صنعتی در ایران باعث وابستگی شدید به تعداد محدودی بنگاه شده است:

■ تمرکز تولید: حدود ۲۰ درصد ارزش افزوده در ۱۰ کارگاه بزرگ و ۵۰ درصد در ۱۰۰ کارگاه بزرگ تولید می‌شود، در حالی که سهم این کارگاه‌ها از اشتغال بسیار کمتر است. بازدهی نیروی کار در کارگاه‌های بزرگ بیشتر بوده، اما ارتباط‌های ضعیف زنجیره‌های تولید باعث شده سرریز مثبت به سایر بخش‌ها کاهش یابد.

■ تمرکز مالکیت: مالکیت صنعتی در ایران نیز عمدتاً در دست نهادهای غیردولتی و شبه‌خصوصی است که ممکن است انگیزه‌های متفاوتی از بخش خصوصی واقعی داشته باشند.

ریسک‌های بالقوه: آسیب دیدن بنگاه‌های بزرگ می‌تواند به اختلال در زنجیره‌های تامین و تولید ارزش افزوده منجر شود و بخش‌های صنعتی وابسته را نیز تحت تأثیر قرار دهد.

شدت انرژی در صنایع ایران بالاست:

■ شدت انرژی: برخی از صنایع بزرگ شده نظیر فلزات پایه و مواد شیمیایی وابستگی شدیدی به انرژی دارند. افزایش سهم این صنایع از مصرف انرژی (۹۱ درصد) نشان‌دهنده آسیب‌پذیری آنها در صورت بروز مشکلات در تامین انرژی است.

■ مصرف انرژی: سهم گاز و برق از سبد انرژی صنایع در سال‌های اخیر افزایش یافته و این حامل‌های انرژی به نسبت مقرون‌به‌صرفه‌تر بوده‌اند. باین حال، وابستگی شدید به گاز طبیعی، صنعت را در برابر چالش‌های زیست‌محیطی و محدودیت‌های صادراتی آسیب‌پذیر می‌کند.

■ ناترازی انرژی: ناترازی در عرضه و تقاضای انرژی کشور باعث کمبود سرمایه‌گذاری در بخش انرژی شده و بحران‌های اقتصادی و اجتماعی را محتمل‌تر می‌کند. کمبود درآمدهای نفتی در دهه ۹۰ و ضعف زیرساخت‌های انرژی نیز به این مسئله دامن زده‌اند.

بهره‌وری در بخش صنعت طی دو دهه گذشته کاهش یافته است:

■ کاهش بهره‌وری: رشد بهره‌وری صنعت در دهه ۹۰ به صفر رسیده و بهره‌وری نیروی کار نیز از سال ۹۱ کاهش یافته است. این کاهش بیشتر به مسائل اقتصاد کلان و سوءتخصیص منابع مرتبط است.

■ تکنولوژی پایین: صنایع ایران به سمت استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته حرکت نکرده‌اند. هزینه‌های تحقیق و توسعه پایین است، و سهم صنایع با تکنولوژی بالا از ارزش افزوده کاهش یافته است.

- ضعف در نوآوری: رشد ارزش افزوده صنایع تکنولوژی بر محدود بوده، و صنایع منبع‌محور با تکنولوژی پایین سهم بالایی از رشد را داشته‌اند. سوء تخصیص منابع در صنعت ایران به‌شدت افزایش یافته است. بنگاه‌های ناکارا همچنان به منابع اقتصادی دسترسی دارند، در حالی که بنگاه‌های کارا با محدودیت منابع مواجه‌اند. این مسئله باعث کاهش تولید کل و بهره‌وری شده است. پراکندگی در بهره‌وری سرمایه افزایش یافته و بنگاه‌های با کارایی پایین هم‌چنان فعال هستند، در حالی که خروج آنها از بازار می‌توانست منابع بیشتری را به بنگاه‌های بهره‌ورتر تخصیص دهد.
- افزایش قیمت نسبی: در حالی که در دنیا قیمت نسبی محصولات صنعتی کاهش یافته، در ایران این قیمت‌ها افزایش داشته است.
- هزینه‌های تولید: عواملی نظیر تحریم‌ها، عدم بهبود تکنولوژی، و تولید کمتر از ظرفیت باعث افزایش هزینه تولید شده‌اند.
- وابستگی به واردات: دو سوم صنایع ایران به‌صورت خالص واردکننده هستند و شدت ناترازی تجاری طی دهه گذشته افزایش یافته است.

#### ● ۴-۳-۵- نگاه به آینده

صنعت ایران با فرصت‌ها و تهدیدهای متعددی مواجه است که آینده آن را تحت‌تاثیر قرار می‌دهد. این فرصت‌ها و تهدیدها در مواردی شامل دسترسی به منابع انرژی و برخی سیاست‌های حمایتی، و در مواردی شامل چالش‌های ساختاری، تکنولوژیک و سیاست‌های بین‌المللی است. صنعت ایران به دلیل دسترسی به منابع طبیعی و انرژی ارزان، در تولید برخی محصولات از مزیت رقابتی برخوردار است. این مزیت‌ها در صنایع انرژی‌بر مانند پتروشیمی، فرآورده‌های نفتی، و تولیدات فلزات پایه به شکل مشخص‌تری نمایان است. همچنین، ظرفیت بالای نیروی کار داخلی امکان توسعه صنایع کاربر و افزایش تولید داخلی را فراهم کرده است. دسترسی به بازارهای منطقه‌ای نیز، در صورت کاهش تحریم‌ها و بهبود روابط بین‌المللی، می‌تواند به افزایش صادرات و تقویت رقابت‌پذیری صنعت ایران کمک کند.

اما در کنار این فرصت‌ها، تهدیدهای قابل‌توجهی نیز صنعت ایران را تحت فشار قرار داده است. مهم‌ترین چالش‌های صنعت شامل ناترازی در عرضه و تقاضای انرژی، وابستگی بالا به منابع نفتی و گاز، و ضعف زیرساخت‌های تکنولوژیک و مدیریتی است. به علاوه، تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی و محدودیت‌های صادرات و واردات، دسترسی به تجهیزات پیشرفته و فناوری‌های روز را برای صنایع ایرانی دشوار کرده است که این موضوع بهره‌وری و رقابت‌پذیری صنعت را تضعیف می‌کند. همچنین، کاهش سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و افزایش قیمت‌های نسبی تولیدات صنعتی به دلیل ناکارآمدی مدیریتی و سوء تخصیص منابع، چالش‌های جدی در بلندمدت برای این بخش ایجاد کرده است.

تحریم‌های اقتصادی و نوسانات نرخ ارز فشارهای شدیدی بر هزینه‌های تولید و تامین مواد اولیه وارد کرده‌اند. افزایش نرخ ارز، اگرچه به بهبود درآمدهای ریالی صنایع صادراتی کمک کرده است، اما وابستگی بالای صنایع به واردات تجهیزات و مواد اولیه باعث شده است که افزایش هزینه‌های تولید به یکی از تهدیدهای اصلی تبدیل شود. این فشارها به‌ویژه در صنایعی که وابسته به تکنولوژی‌های پیشرفته و تجهیزات خاص هستند، موجب افزایش هزینه‌ها و کاهش حاشیه سود شده است. این تصور همیشه وجود داشته است که آینده صنعت ایران وابسته به اصلاحات اساسی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و ایجاد بسترهای حمایتی برای توسعه است. در صورت رفع یا کاهش تحریم‌ها و دستیابی به ثبات ارزی، صنایع می‌توانند از فرصت‌های موجود برای بهبود صادرات و جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی استفاده کنند. با این حال، در صورت عدم اصلاح ساختارهای مدیریتی، ضعف در زیرساخت‌های صنعتی و ادامه محدودیت‌های بین‌المللی، پایداری این بخش با مشکلات اساسی مواجه خواهد شد. این در حالی است که برای پاسخ به این سوال ابتدا باید چالش‌های صنعتی شدن و صنعتی ماندن در شرایط بین‌المللی باید بررسی گردد. موضوعی که در فصل‌های بعد به آن پرداخته خواهد شد.

به‌صورت کلی می‌توان گفت، آینده صنعت ایران به توانایی دولت و بخش خصوصی در مواجهه با تهدیدها و بهره‌گیری از فرصت‌ها بستگی دارد. اینکه روند آتی صنعت از اینجا به بعد به چه سمتی می‌رود حاصل تعامل حاکمیت با سه گروه بنگاهی است که بستر فعالیت آنها تشریح شد. اگر اقدامات دولت در قبال صنایع را در سه دسته سیاست‌های عمومی، اقدامات تسهیل‌کننده و اقدامات تنظیم‌گرانه<sup>۱</sup> طبقه‌بندی کنیم، امکان مقایسه وضعیت موجود کشور با وضعیت مطلوبی که کشورهایی که روند صنعتی شدن پایدار و فراگیری را تجربه کرده‌اند فراهم می‌شود.

در زمینه سیاست‌های عمومی، همان‌طور که توضیح داده شد، ثبات اقتصاد کلان، مسائل تحریم و روابط خارجی و همچنین سیاست‌های تامین‌کننده زیرساخت‌های قانونی، فنی و مالی روند مطلوبی را طی نمی‌کنند. مقایسه شاخص‌های مرتبط در سال‌های ابتدایی دهه ۸۰ که برنامه سوم توسعه در حال اجرا بود و شاخص‌های زمان حال نشان می‌دهد سیاست‌های عمومی در ابعاد گوناگون تخریب شده و دولت بازی‌ساز در ایفای نقش حکمرانی اقتصادی تضعیف شده است.

در زمینه اقدامات تسهیل‌کننده‌ای که قرار است دولت‌ها برای صنعت انجام دهند به نظر می‌رسد استمرار نگاه جایگزینی واردات، سیاست‌های صنعتی قابل اجرا را کنار زده و در عمل اقدامات مرتبط با صنعت به مجموعه‌ای از مداخلات قیمتی و تخصیصی تقلیل یافته است. همچنین، بی‌ثباتی تصمیم‌های دولت قدرت پیش‌بینی

بنگاه صنعتی را کاهش می‌دهد. آن بخش از کالاهای عمومی نیز که باید در قالب افزایش دانش، محیط مناسبی برای خلق تکنولوژی و افزایش فن‌آوری را فراهم کند، به دلیل حاکم نبودن سازوکارهای مبتنی بر بازار برای انتخاب عرصه‌های مورد حمایت برای تعیین اولویت‌های خلق دانش در عمل بی‌فایده یا بسیار محدود بوده است. به‌گونه‌ای که تک بنگاه‌های موفق منتفع‌شونده از شرایط موجود صنعت ایران را می‌توان نام برد، اما سازوکارهای کلی که بتواند انتفاع بخش صنعت را فراهم کند همچنان خاموش هستند و فعال نشده‌اند.

سیاست‌های محدودکننده که قرار بوده از طریق تنظیم‌گری، به عملکرد بهتر بازارها عمل کند، مانع شکست بازار شود و پیامدهای نامطلوب ناشی از فعالیت بازارهای بدون رگولاتور را تعدیل کنند سهم بزرگی از اقدامات دولت را تشکیل نمی‌دهند. در بسیاری از مواقع، تنظیم‌گری اقدامی لوکس به حساب می‌آید که برای اقتصاد در حال توسعه ایران مانع ایجاد کرده است و جهت‌دهنده توسعه بازارها نبوده است.

در این چهارچوب، به نظر می‌رسد تنها مغری که برای ادامه حیات صنعت پیش روی آن بوده، استفاده روزافزون از آب و انرژی ارزان بوده است. بر همین اساس، رشته‌فعالیت‌هایی که به نوعی به این منابع وابستگی بیشتری داشتند، بیشتر رشد کردند و توانستند از تکانه‌هایی که طی دو دهه گذشته به اقتصاد ایران وارد شده به صورت نسبی بهتر عبور کنند. با این حال، باید توجه داشت که این منابع ارزان به شدت در معرض خطر هستند. ابر چالش محیط زیست، تحولات استانداردهای بین‌المللی، عدم استفاده از تکنولوژی جدید، کاهش درآمد سرانه کشور که به کاهش تقاضا برای محصولات صنعتی منجر شده، می‌توانند صنعت‌زدایی بسیار سریعی را در ایران رقم بزنند.

میزان سرمایه‌گذاری در تولید نفت و گاز کاهش یافته، به‌گونه‌ای که سرمایه این بخش روند نزولی پیدا کرده است. از سوی دیگر، اعمال سیاست‌های حمایتی در قالب قیمت‌های یارانه‌ای برای حامل‌های انرژی منجر به روند فزاینده مصرف این حامل‌ها شده است. ناترازی ایجادشده در بازار انرژی، شاید بزرگ‌ترین خطری باشد که نه تنها رشته‌فعالیت‌های وابسته به انرژی، بلکه به سبب اهمیت آنها در فراهم آوردن ارز صنعت، همه صنعت ایران را تهدید می‌کند. اقدامات تسهیل‌کننده و محدودکننده اگر به درستی تعریف نشوند و مورد بازنگری قرار نگیرند، راه تنفس رشد بخش ساخت کشور را می‌گیرند.

در فصل بعد خواهیم دید که این روندهای نامطلوب و پرریسک مذکور، در شرایطی بر بخش ساخت کشور حاکم است که کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته - با توجه به تحولاتی جدی که در سپهر شیوه‌های تولید و ترکیب بازیگران جهانی پیش آمده است - به دنبال موقعیت‌یابی و تعریف نقش موثر پایدار برای اقتصاد خودشان هستند. فرصت کمک به صنعت ایران، اندک و هزینه فرصت ادامه روند موجود برای کل اقتصاد کشور بسیار زیاد است.

## فصل پنجم

# چالش‌های صنعتی شدن و صنعتی ماندن در شرایط جدید بین‌المللی (آثار آن در برنامه و رویکرد صنعتی کشورها)

### ● مقدمه

در این فصل ابتدا مباحث زنجیره ارزش جهانی تبیین شده و وضعیت کشورهای منتخب در شرایط امروز زنجیره ارزش نشان داده شده است. اینکه اساساً زنجیره‌های ارزش دارای چه ساختاری هستند و طی دو دهه گذشته دستخوش چه تغییراتی شده‌اند به این مفهوم که تعاملات در قالب زنجیره‌های ارزش بین قطب‌های اقتصادی چطور متحول شده است. در عین حال این مطلب مرور می‌شود که بسته به چه عوامل و شرایط اقتصادی پیوند با زنجیره‌ها در کشورها رخ داده و منجر به چه نتایج عامی شده است. اهمیت این موضوع از آن جهت است که در فصل دوم دیدیم که در برنامه‌های صنعتی کشورها، حفظ جایگاه یا پیوستن به زنجیره یا ارتقا در زنجیره‌های ارزش جهانی، جایجا آورده شده است.

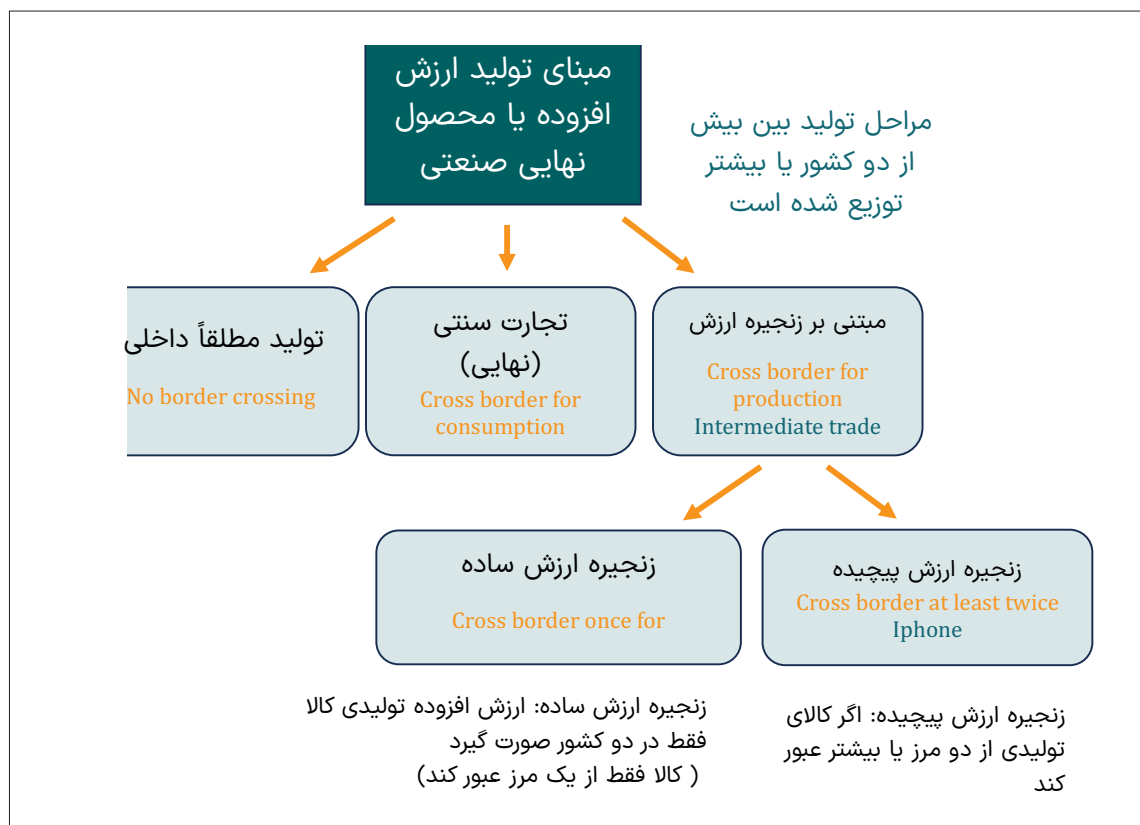
با توجه به تحولات ناشی از ظهور فناوری‌های نوین مانند هوش مصنوعی و دیجیتالی شدن موسوم به انقلاب صنعتی چهارم که ابعاد و تبعاتی در حد ابداع ماشین بخار خواهد داشت همچنین با در نظر گرفتن تنش‌های جدیدی که در رقابت‌های اقتصادی بین ایالات متحده و چین ظاهر شده است می‌توان با عمق بیشتری به سیاست‌های اعلام شده صنعتی کشورها که در فصل دوم بیان شد پرداخت و مشاهده کرد که تا چه میزان از این مولفه‌های بسیار بزرگ جهانی تأثیر پذیرفته‌اند و چگونه در حال تجهیز صنایع داخلی در مواجهه با عوامل برون‌زایی مانند ملاحظات زیست‌محیطی شده‌اند تا در هر حال رقابت‌پذیری خود را حفظ کنند. نگاه به اصول کلی رویکرد اقتصادی چین در دهه پیش رو موید نکات بسیار مهمی برای کشورهای در حال توسعه است و در همین حال مرور سیاست‌ها و رویکردهای کلی در ایالات متحده نیز نشان می‌دهد تا چه میزان محتمل است شرایط برای صنعتی شدن در دهه‌های پیش رو دستخوش چالش‌های ناشناخته‌ای شود. سیاست‌های صنعتی اروپا به وضوح نشان می‌دهد که سومین قطب اقتصادی در کانون زنجیره‌های ارزش جهانی چطور به شرایط آینده توجه نشان داده و چه نقشی برای آن اتحادیه متصور است. بدیهی است کشورهای در حال توسعه ناگزیر از رصد دائم این رویکردهای کلان در قدرت‌های بزرگ اقتصادی صنعتی هستند تا بتوانند با حفظ جایگاه خود در زنجیره‌های ارزش روند توسعه خود را پایدار سازند.

### ● ۵-۱- زنجیره ارزش جهانی

امروزه مفهوم زنجیره ارزش و زنجیره تامین تا حدود زیادی در ادبیات روزمره بنگاه‌های صنعتی شناخته شده است. در این گزارش بررسی خواهد شد که در هنگام هم‌پیوندی با جریان‌های تجاری و سرمایه‌ای جهانی و شرکت‌های بزرگ‌تر، این زنجیره‌ها در بنگاه‌های صنعتی داخلی، چه شرایط و ویژگی‌هایی حاصل می‌کنند و ورود به زنجیره ارزش جهانی در مسیر توسعه صنعتی کشورها، تا چه میزان بر رشد صنعت موثر و تعیین‌کننده بوده است. همچنین تصویر عمومی از این ارتباطات در قطب‌های اصلی اقتصاد جهانی ارائه می‌گردد.

طبق گزارش‌های بین‌المللی ناظر بر زنجیره‌های ارزش به لحاظ ارتباطات پسینی و پیشینی<sup>۱</sup> و نقش آن در تولید ناخالص داخلی کشور میزبان (وانگ ۲۰۱۷)، می‌توان سه دسته کلی از تولید صنعتی را معرفی کرد (شکل ۵-۱). دسته اول که در آن نقش کالاهای تولیدی در صنعت کاملاً داخلی است و تمامی مراحل تولید و مصرف کالا در یک کشور انجام می‌شود. دسته دوم شامل همان تجارت سنتی است که تمامی مراحل تولید کالا در یک کشور انجام می‌شود اما برای مصرف به خارج صادر می‌گردد. دسته سوم در واقع مصداق زنجیره ارزش جهانی است بدین صورت که بخشی از ارزش افزوده تولید صنعتی را باید در تولید ناخالص داخلی یک کشور محاسبه کرد اما دیگر بخش‌های تکمیلی تولید در سایر کشورها صورت می‌گیرد.

حال اگر ارزش افزوده نهایی فقط در دو کشور صورت شکل گیرد (کالا فقط از یک مرز عبور کند) به آن «زنجیره ارزش ساده» اطلاق می‌شود و اگر کالا از دو مرز یا بیشتر عبور کند، به آن «زنجیره ارزش پیچیده» گفته می‌شود و تولید صنعتی زمانی در دسته‌بندی زنجیره ارزش جهانی قرار می‌گیرد که مراحل تکمیل خود را حداقل در دو کشور طی کند. مجدداً ذیل زنجیره ارزش پیچیده می‌توان شرایطی را در نظر گرفت که کلیه مشارکت‌ها عملاً Backward باشد که در آن، بخش عمده اجزای صنعتی یا همان کالاهای نیمه تمام از سایر کشورها وارد می‌شود و در یک کشور میزبان فرآیند تولید تکمیل و محصول صنعتی صادر می‌گردد.



▲ شکل ۵-۱ - دسته بندی کلی از تولید صنعتی

برای بررسی کمی این طبقه‌بندی از میزان ارزش افزوده خارجی (FVA) در صادرات ناخالص یک کشور استفاده می‌شود. براین اساس مشارکت Forward شامل کالاهای صادراتی از یک کشور است که به‌عنوان کالای واسطه‌ای در صادرات کشور دوم (به یک کشور سوم) مورد استفاده قرار می‌گیرد. در واقع این سنجه میزان ارزش افزوده داخلی (DVX) در کشور A در صادرات کشور B به کشور C را می‌سنجد. لذا مشارکت در زنجیره ارزش جهانی توسط یک کشور به صورت حاصل جمع عبارت‌های (FVA + DVX) بیان می‌شود و شاخص «شدت مشارکت در زنجیره ارزش جهانی» به صورت نسبت کل مشارکت در زنجیره ارزش جهانی به مجموع واردات و صادرات ناخالص

$$\left( \frac{FVA + DVX}{\text{export} + \text{import}} \right)$$

1- Backward & Forward

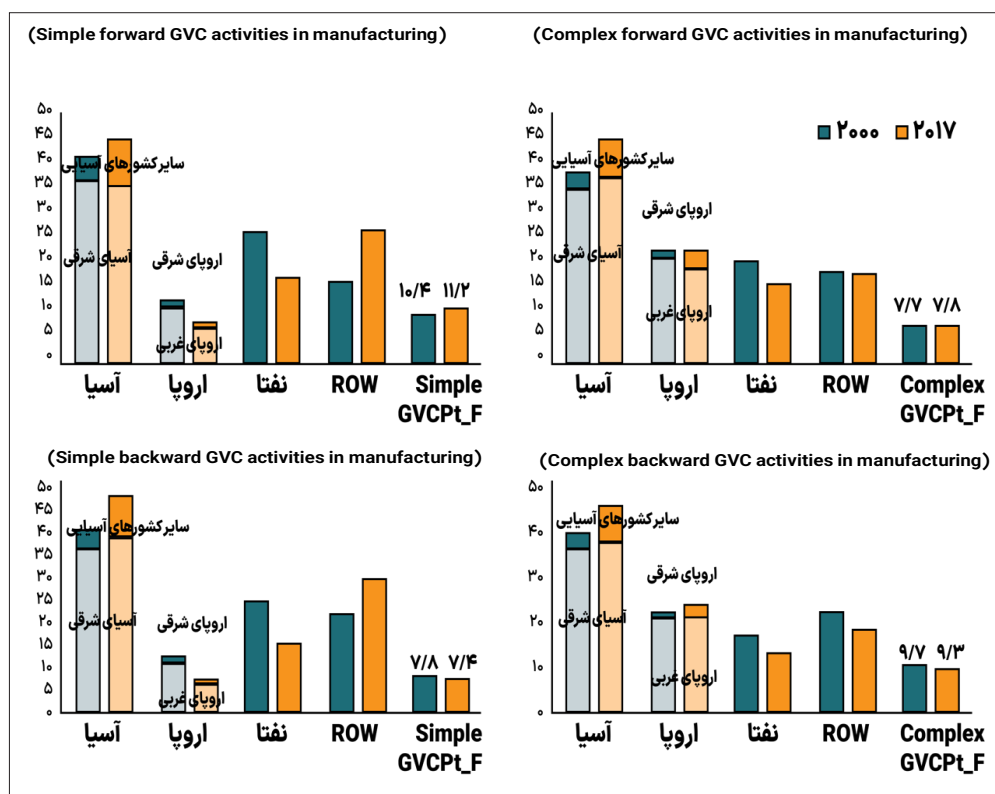
قابل ذکر است که زنجیره ارزش و مشارکت در آن دارای تعاریف نسبتاً متنوعی است که براساس شاخص‌های تجاری یا شاخص‌های سرمایه‌گذاری خارجی و شاخص‌های ناشی از ارزش افزوده و جداول داده/استانده داخلی و خارجی بیان می‌شوند. آنچه در این پژوهش دارای اهمیت است بررسی وضعیت زنجیره ارزش جهانی در رابطه با توسعه صنعتی در کشورها است. اگر روند کلی و آمار و ارقام عملکردی زنجیره ارزش از سال ۲۰۱۰ به بعد مورد بررسی قرار گیرد مشاهده می‌شود که در دهه اخیر به‌طور مشخص سهم مشارکت در زنجیره ارزش جهانی کاهش داشته است. این پدیده دلایل متعددی دارد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- با اینکه بازار بزرگ چین (بدنبال افزایش درآمد سرانه) در معادلات تجاری به‌عنوان بازار بزرگ مصرف وارد شده، اما اکثر تامین‌کنندگان چین از داخل همان کشور هستند و تقاضای داخلی نیز بیشتری بر محصولات چینی تمرکز کرده است.

۲- بحران مالی سال ۲۰۰۸ و پس از آن جنگ تجاری آمریکا و چین و در ادامه کرونا باعث افزایش ریسک و هزینه‌های سرمایه‌گذاری و تجارت و در نتیجه کاهش جهانی شدن گردیده است.

۳- تحولات تکنولوژیک اخیر و بعضاً شرایط ناشی از انقلاب صنعتی چهارم به‌ترتیبی است که امکان بازگرداندن خط تولید به کشور مبدأ یا کشورهای نزدیک به مبدأ را فراهم آورده است (پرینترهای سه بعدی صنعتی که مزیت نیروی کار کشورهای در حال توسعه را خنثی می‌کند)

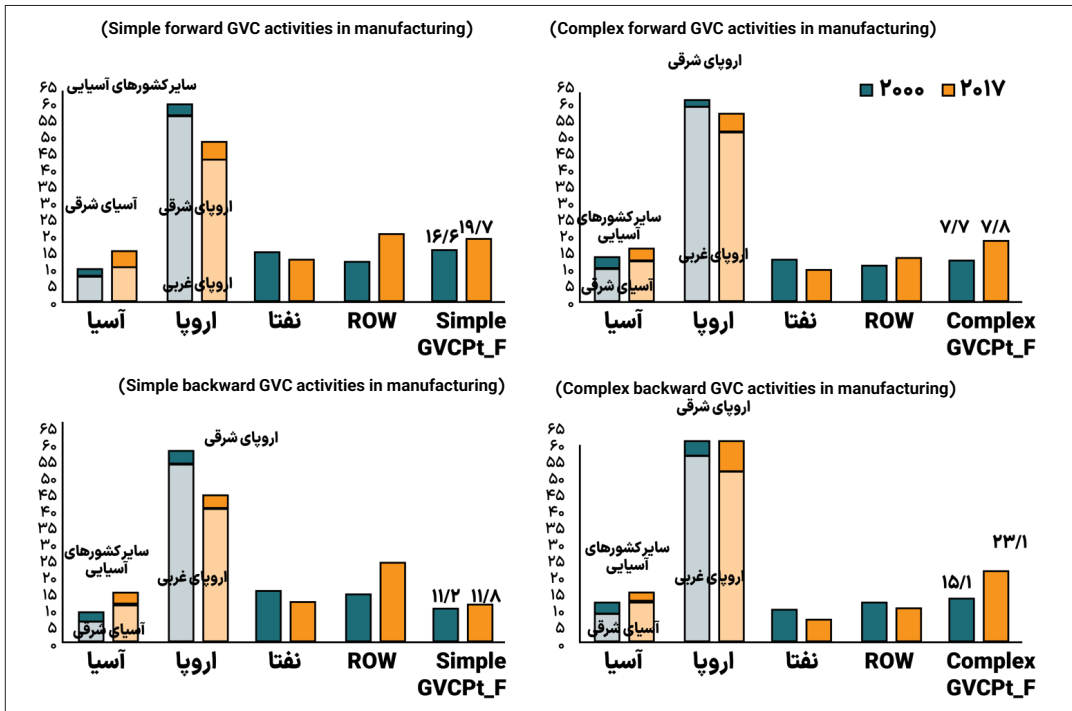
۴- در مدت اخیر سیاست‌های حمایتی در برخی کشورها رشد داشته لذا روابط اقتصادی خارجی تا حدودی ناشی از کاهش فضای رقابت سالم، کمتر شده است طی دهه اخیر و در نتیجه پویایی‌های برشمرده فوق: ارتباطات پسینی و پیشینی آسیایی‌ها در زنجیره ارزش‌های پیچیده تا بیش از ۴۰ درصد در درون منطقه آسیا شکل گرفته است بیش از ۲۰ درصد ارتباطات با اروپای غربی تنظیم شده و سهم نفتا حدود ۱۴ درصد است. در ارتباطات مبتنی بر زنجیره‌های ارزش ساده، تا بیش از ۴۵ درصد ارتباطات در درون منطقه آسیا و حدود ۲۷ درصد با منطقه نفتا شکل گرفته است. در این حوزه از ارتباطات ساده اروپای غربی فقط ۷ درصد سهم دارد. در مجموع زنجیره ارزش اعم از ساده و پیچیده در سطح ارتباطات شرق آسیا رو به داخل و در شرف تمرکز بوده است (شکل ۵-۲).



شکل ۵-۲ - مشارکت منطقه آسیا با سایر مناطق در بخش ساخت

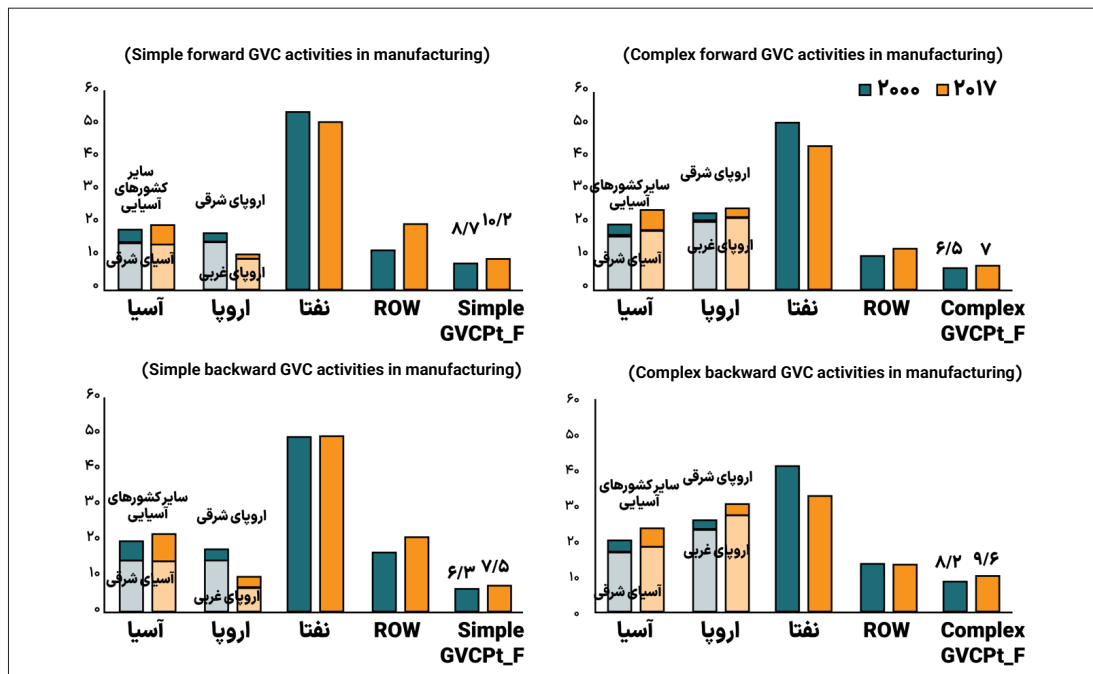
این نوع از ارتباطات در زنجیره ارزش جهانی، دقیقاً به همین ترتیب برای اروپای غربی فوق العاده قابل توجه است هم‌اکنون بیش از ۶۰ درصد در زنجیره‌های پیچیده و در ۵۰ درصد از زنجیره‌های ساده، اروپای غربی متکی به داخل همان منطقه است (شکل ۵-۳). البته اروپایی‌ها اخیراً در زنجیره‌های ساده، قدری به اقتصادهای خارج از اتحادیه، فضای مشارکت در زنجیره‌ها را اعطا کرده‌اند.





▲ شکل ۵-۳ - مشارکت منطقه اروپا با سایر مناطق در بخش ساخت

در حوزه نفتا و در زنجیره ارزش‌های پیچیده، نه تنها سطح اتکا به داخل منطقه کاهش یافته بلکه بین ۴۵ تا ۵۵ درصد از زنجیره در ارتباطات با اروپا و شرق آسیا شکل گرفته است (شکل ۵-۴). اما در زنجیره‌های ساده این منطقه تا ۵۰ درصد متکی به روابط داخلی است. بنابراین زنجیره‌های ساده در هر سه قطب اصلی اقتصادی بیشتر به صورت درون منطقه‌ای سامان یافته‌اند.



▲ شکل ۵-۴ - مشارکت منطقه آمریکای شمالی با سایر مناطق در بخش ساخت

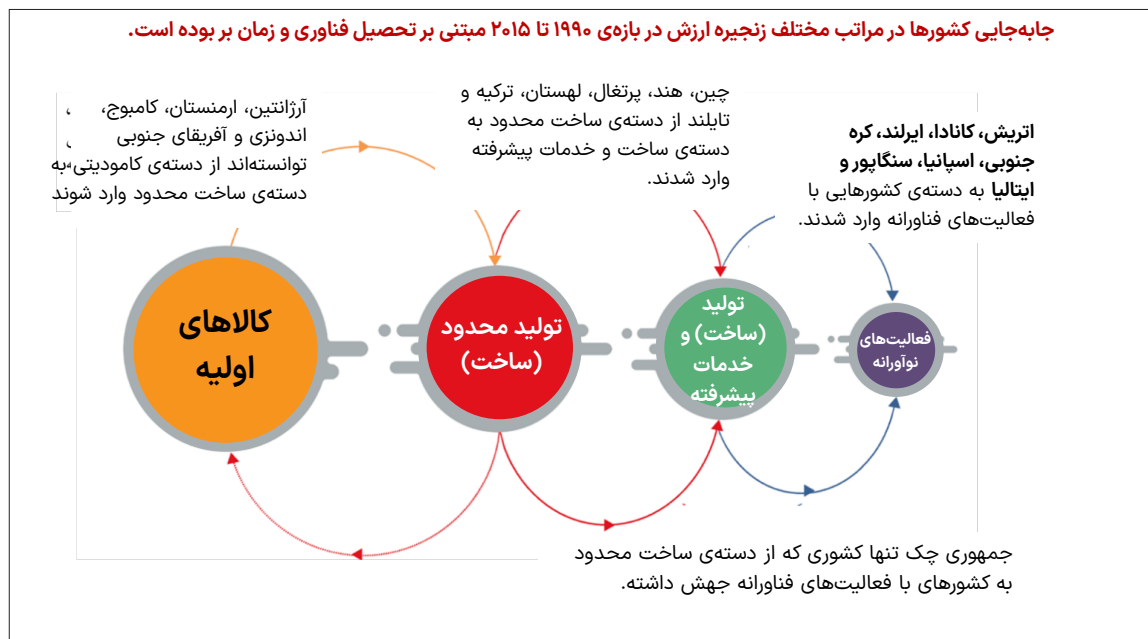
با بررسی میزان مشارکت کشورها با سطوح درآمدی مختلف در زنجیره ارزش جهانی، مشخص می‌شود که طی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۷ بیشترین کاهش در زنجیره‌ها در سوی کشورهای با درآمد پایین و متوسط رخ داده است در مقابل مشارکت کشورهای ثروتمند و برخوردار در زنجیره ارزش جهانی در این دوره افزایش یافته است. این مشاهده خود، فرضیه کاهش مشارکت جهانی ناشی از کاهش واردات کالاهای واسطه‌ای به کشورهای در حال توسعه به‌ویژه کاهش به چین را تایید می‌کند. البته می‌توان به‌طور بسیار ملایم، افزایش مشارکت در زنجیره جهانی در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ را تایید کرد اما سال ۲۰۱۹ و پس از مشخص شدن نتایج جنگ تجاری آمریکا و چین (در ۲۰۱۸)، مجدداً سطح مشارکت در زنجیره ارزش جهانی کاهش داشته است. این موضوع همراه با شیوع کووید، منجر به کاهش عمومی سطح مشارکت در زنجیره ارزش جهانی شده است.

به‌طور کلی کشورها در مسیر حضور در زنجیره ارزش جهانی چهار مرحله صنعتی تجاری را طی می‌کنند (شکل ۵-۵) که هر یک در ادامه دیگری است (ممکن است همه مراحل در یک کشور عملی شده باشد). بدین نحو که اول از مشارکت در زنجیره تولید مواد اولیه (کامودیتی‌ها) آغاز، دوم به مشارکت در «ساخت محدود» می‌رسد و سوم با ورود به زنجیره ارزش جهانی «ساخت و خدمات پیشرفته» همراه می‌شود و چهارم به حضور در زنجیره جهانی «فعالیت‌های نوآورانه» ختم می‌شود.

عموماً اگر سهم صنایع تولید مصنوعات داخل در ارزش افزوده صادرات یک محصول یا کالا کمتر از ۲۰ درصد باشد یا سهم مواد اولیه (کامودیتی‌ها) در کل ارزش افزوده صنعت بیش از ۲۰ درصد یا سهم ارتباطات backward در صنایع تولید مصنوعات میانگین ۱۰ درصد باشد می‌توان آن کشور را متکی به مواد اولیه (کامودیتی) دانست. اگر سهم صنایع تولید مصنوعات داخل ارزش افزوده صادرات بیش از ۸۰ درصد یا سهم ارتباطات backward در صنایع تولید مصنوعات میانگین بیش از ۲۰ درصد باشد می‌توان آن کشور را جایگاه مشارکت در زنجیره ارزش جهانی در رده «ساخت و خدمات پیشرفته» محسوب کرد.

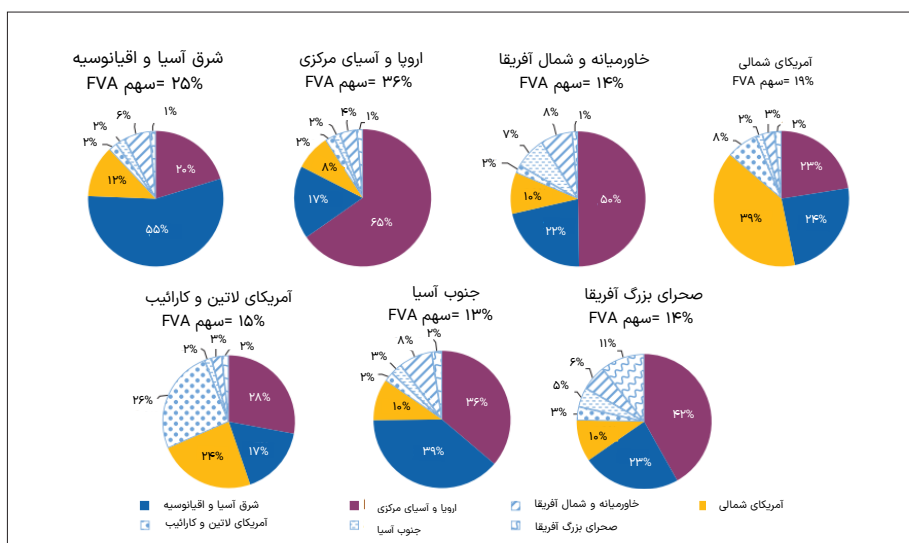
اگر سهم ارزش افزوده ناشی از درآمدهای مالکیت معنوی تحقیق و توسعه در تولید ناخالص داخلی بیش از ۰٫۱ تا ۰٫۱۵ درصد باشد می‌توان آن کشور را مشارکت کننده در مرحله عالی جهانی شدن دانست.

بر این اساس اروپای غربی و آمریکای شمالی در دسته کشورهای با «فعالیت‌های فناورانه» در زنجیره ارزش چین و هند در دسته کشورهای «ساخت و خدمات پیشرفته» مشارکت کننده در زنجیره ارزش جهانی قرار دارند و کشورهای نظیر اندونزی و اکثر کشورهای اروپای شرقی در دسته کشورهای «ساخت محدود» قرار می‌گیرند. طی دو دهه از ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۵ دیگر کشورها توانسته‌اند جایگاه خود را در این طبقه‌بندی‌ها ارتقا دهند آرژانتین، ارمنستان، کامبوج، اندونزی و آفریقای جنوبی از دسته کامودیتی به دسته «ساخت محدود» وارد شدند. چین، هند، لهستان، ترکیه و تایلند از دسته «ساخت محدود» به دسته «ساخت و خدمات پیشرفته» وارد شده‌اند. جمهوری چک تنها موردی است که از دسته «ساخت محدود» مستقیماً به میان کشورهای با «فعالیت‌های فناورانه» وارد شده است. اتریش، کانادا، ایرلند، کره جنوبی، اسپانیا، سنگاپور و ایتالیا نیز به دسته کشورهای با «فعالیت‌های فناورانه» ملحق شده‌اند (شکل ۵-۵).



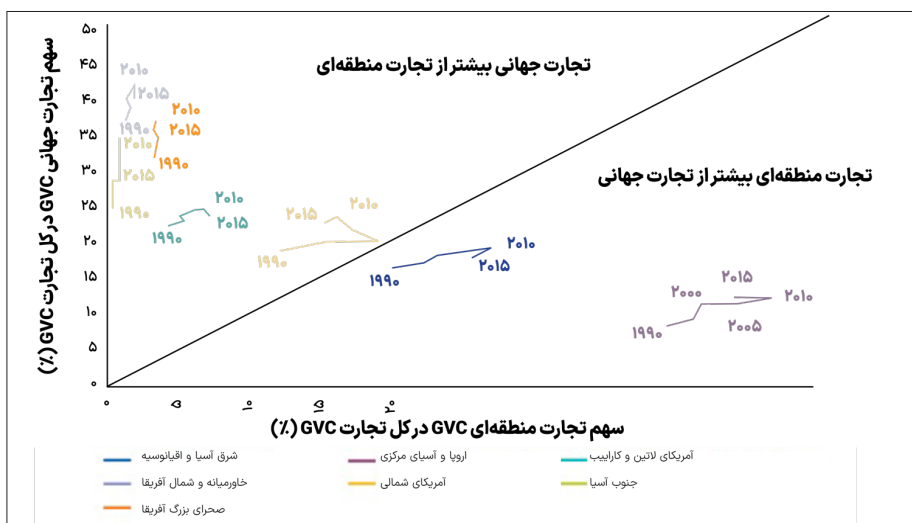
▲ شکل ۵-۵ - جابه‌جایی کشورهای در مراتب مختلف ارزش در بازه‌ی ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۵

در مرور روند عمومی زنجیره ارزش در سطح کشورها، می‌توان تصویر فعلی ناشی از تغییرات زنجیره در مناطق مختلف جغرافیایی را نیز مدنظر قرار داد، میزان ارزش افزوده خارجی در صادرات یا مشارکت در زنجیره حسب ارتباطات Backward امروزه بدین نحو است که اروپا با ۳۶ درصد، آسیای شرقی با ۲۵ درصد و آمریکای شمالی با ۱۹ درصد بیشترین مشارکت را در زنجیره ارزش جهانی داشته‌اند. در اروپا به‌ویژه به‌خاطر ارتباطات گسترده درون اتحادیه‌ای این گونه مشارکت‌ها رشد کرده است. در این منطقه گرچه مرزهای جغرافیایی برقرار است اما در حوزه تجارت و تولید تقریباً یکپارچه محسوب می‌شود بنابراین باید در قیاس با آسیای شرقی با احتیاط نتیجه‌گیری کرد. ظاهراً جهانی شدن زنجیره ارزش در اروپا وسیع‌تر رخ داده و احیاناً منافع بیشتری را نصیب آنها کرده اما این به‌واسطه ظرفیت داخل اروپا است حال آنکه در آسیا این اثر مشابه منطقه‌ای، مقداری کمتر است. مجموعه نمودارهای زیر ضمن آنکه وزن و سهم ارزش افزوده خارجی در صادرات هر منطقه را نشان می‌دهد، به تفکیک میزان مشارکت درون منطقه‌ای و مشارکت با سایر مناطق را در ارزش افزوده خارجی در صادرات آن منطقه را نیز نشان می‌دهد (شکل ۵-۶).



▲ شکل ۵-۶ - وزن و سهم ارزش افزوده خارجی در صادرات هر منطقه

در تفسیر واضح‌تری می‌توان سهم زنجیره‌هایی که تنها شرکای تجاری منطقه‌ای در این زنجیره‌ها فعال هستند و زنجیره‌هایی که کاملاً جهانی شده‌اند را از هم تفکیک نمود. شکل ۵-۷ تحولات مناطق اصلی اقتصادی طی سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۵ را نشان می‌دهد مناطق پائینی نمودار بیشتر از مشارکت در زنجیره ارزش خود منطقه و مناطقی که بالای خط ۴۵ درجه هستند بیشتر از مشارکت در زنجیره ارزش جهانی بهره‌مند شده‌اند.

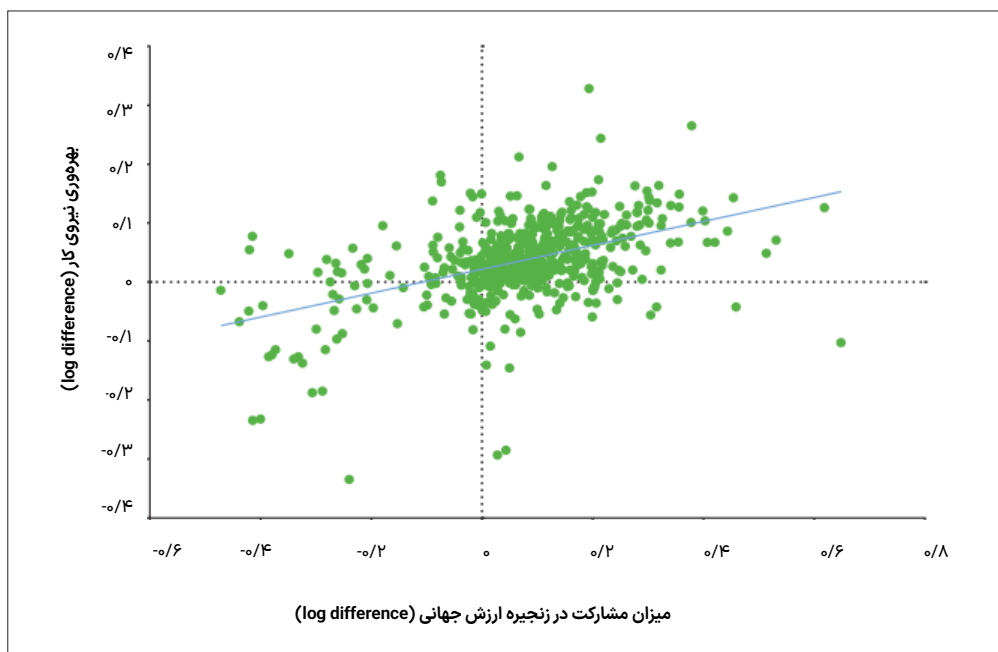


▲ شکل ۵-۷ - سهم زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و زنجیره‌های ارزش کاملاً جهانی شده در هر منطقه

رقابت قابل توجهی بین آمریکای شمالی و آسیای شرقی حول محور ۴۵ درجه مشاهده می‌شود که بدقت توازن خود را در تجارت منطقه‌ای و جهانی حفظ کرده‌اند.

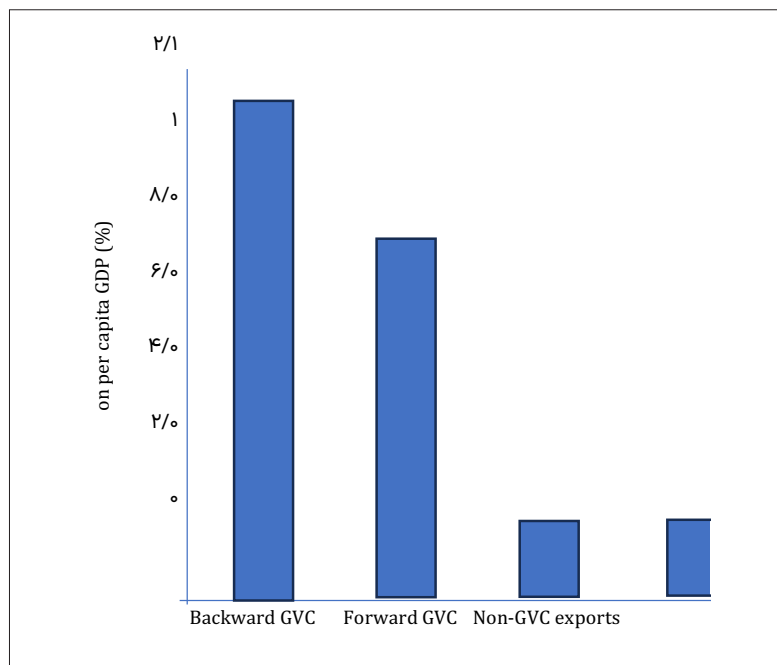
- از دیدگاه دیگری نیز می‌توان به موضوع زنجیره ارزش جهانی پرداخت. بدین ترتیب که معمولاً مشارکت کشورها در زنجیره ارزش جهانی براساس چهار گروه عمده از عوامل شامل موارد زیر متحقق می‌شود
- ۱- منابع (نیروی کار، منابع طبیعی و...)
  - ۲- اندازه بازار
  - ۳- فاصله جغرافیایی با قطب‌های زنجیره
  - ۴- کیفیت نهادی میزبان

بررسی‌ها نشان می‌دهد درحالی‌که شاخصه‌های اراضی و مساحت، اندازه بازار و بهره‌مندی از منابع طبیعی مهم‌ترین عوامل در مشارکت For-ward هستند، جذب سرمایه خارجی اثر کمی در این نوع مشارکت دارد. از طرفی جذب سرمایه خارجی، ثبات سیاسی و برخورداری از نیروی کار با مهارت پایین، از مهم‌ترین عوامل برای افزایش در مشارکت‌های Backward هستند. جذب سرمایه خارجی برای ورود به دسته کشورهای مشارکت کننده در مرحله «ساخت محدود» مهم‌تر است. برای مثال ویتنام بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۵، تعرفه‌ها را از ۸ به ۳ درصد کاهش داده و انباشت سرمایه خارجی سرانه از ۴۰۰ به حدود ۹۰۰ دلار رسیده است. دیگر عوامل موثر بر ورود ویتنام به دسته کشورهای «ساخت محدود» شامل نزدیکی به کشورهای شرق آسیا، نیروی کار ارزان، پیوستن به سازمان تجارت جهانی و امضای قرارداد همکاری با آمریکا، می‌باشد. بنابراین با اتخاذ سیاست‌های مناسب توسط کشور میزبان در افزایش جذابیت و ارتقای عوامل برشمرده و سوابقی که در وضعیت زنجیره ارزش جهانی نشان داده است امکان مشارکت در زنجیره ارزش جهانی افزایش می‌یابد. ملاحظه می‌گردد که مجموعاً افزایش مشارکت در زنجیره ارزش جهانی موجب افزایش رشد اقتصادی کشورها شده است. علی‌الخصوص اگر که این رشد ناشی از بهبود بهره‌وری رخ داده باشد. برخی مطالعات تجربی حاکی از آن است که هر ۱۰ درصد افزایش در مشارکت در زنجیره ارزش جهانی، ۱٫۶ درصد بهره‌وری را افزایش می‌دهد.



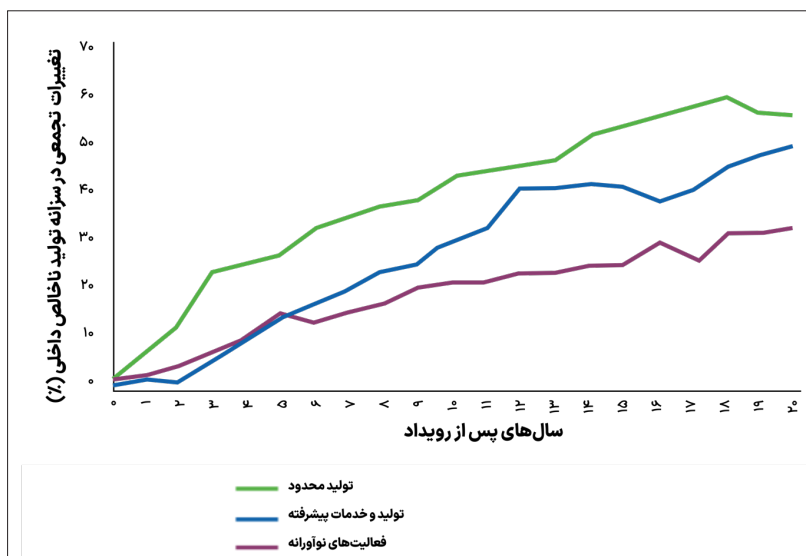
▲ شکل ۵-۸ - رابطه میان حضور در زنجیره ارزش جهانی و رشد بهره‌وری

همچنین صور و حالات مختلف حضور در زنجیره ارزش جهانی می‌تواند به میزان متفاوتی بر رشد اقتصادی اثرگذار باشد مثلاً افزایش مشارکت Backward بیشترین تاثیر را بر افزایش رشد اقتصادی داشته حال آنکه یک درصد افزایش مشارکت Forward، رشد اقتصادی را ۰٫۸ درصد افزایش می‌دهد.



▲ شکل ۵-۹ - درصد تغییرات رشد اقتصادی در نتیجه حضور در زنجیره ارزش جهانی نسبت به سایر سنجها

کشورها با ورود به دسته مشارکت از نوع ساخت محدود، بیشترین رشد درآمد سرانه را نسبت به سایر نقش آفرینی‌ها در زنجیره ارزش جهانی تجربه کرده‌اند. گرچه شیب این روند با گذشت زمان کاهش می‌یابد و به همین دلیل کشورها در صورت اتکا به زنجیره‌های ارزش جهانی و برای تداوم رشد خود نیاز دارند که در زنجیره ارزش فراتر بروند. بر این اساس افزایش «سهم تولیدات صنعتی» در مشارکت در زنجیره ارزش جهانی، برای کشورهای متکی به کامودیتی می‌تواند تأثیر قابل توجهی در رشد اقتصادی این کشورها داشته‌باشد. شکل ۵-۱۰ براساس یک مدل رویداد پژوهی که نقطه صفر در محور افقی نقطه ورود کشورها به دسته بالاتر است و با داده سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۵ رسم شده‌است



▲ شکل ۵-۱۰ - تغییرات درآمد سرانه کشورها در نتیجه حضور در زنجیره ارزش جهانی

حضور در زنجیره ارزش جهانی می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم موجب ایجاد شغل شود. با این حال رابطه اشتغال با موضوع زنجیره ارزش جهانی، محل مناقشه بوده است بررسی‌ها نشان می‌دهد کشورها با ورود به دسته «ساخت محدود» به طور متوسط افزایش دستمزد بیشتری را نسبت به سایر دسته‌ها تجربه می‌کنند. این موضوع

به خاطر هدف‌گیری نیروی کار ارزان این کشورها توسط شرکت‌های بین‌المللی است. میانگین دستمزد برای کشورهای در دسته کامودیتی ۹ هزار دلار، ساخت محدود ۱۱ هزار دلار، ساخت و خدمات پیشرفته ۱۶ هزار دلار و برای کشورهای با فعالیت‌های نوآورانه ۵۵ هزار دلار بوده است. در ویتنام برای مثال اشتغال غیرمستقیم بیش از اشتغال مستقیم افزایش داشته و در میان بخش‌های مختلف اقتصادی صنایع تولید مصنوعات بیشترین افزایش اشتغال غیرمستقیم را نشان می‌دهد. باین حال باید توجه داشت که تا به حال یکی از عمده دلایل حضور شرکت‌های چندملیتی استفاده از نیروی کار با دستمزد پایین بوده است که با ظهور تکنولوژی‌های جدید مانند ربات‌های صنعتی و پرینترهای سه بعدی نیاز به نیروی کار ارزان کمتر می‌شود. این موضوع می‌تواند منجر به معکوس شدن روند حضور در زنجیره ارزش جهانی شود. صنایع خودروبی، پلاستیکی، فلزی و الکتریکی بیشترین میزان استفاده از ربات‌ها را به خود اختصاص داده‌اند در عین حال که صنایع خودروبی، نساجی، فلزی، غذایی و پلاستیکی سهم بیشتری از نیروی کار قابل جایگزین با تکنولوژی را دارند. از سویی افزایش بهره‌وری ناشی از فناوری‌ها و اتوماسیون، منجر به افزایش تقاضا در کشورهای با درآمد بالا برای نهاده‌ها و کالاهای نهایی تولیدی در کشورهای در حال توسعه است که این می‌تواند تجارت میان کشورها با سطوح درآمدی مختلف را حفظ کند یا افزایش دهد.

### ● ۵-۲- شرایط جدید جهانی و اثر آن بر رویکردهای سیاست صنعتی

تاریخ توسعه صنعتی در جهان به‌ویژه از اوایل دهه ۹۰ میلادی با معجزه صنعتی چین در آمیخته است. تغییر ریل سیاست‌های اقتصادی این کشور به سمت تعاملات رایج بین‌المللی در رعایت قواعد عام رقابت و تجارت سبب شده است تا در ابتدای دهه ۲۰۲۰ میلادی چین به‌عنوان یکی از دو قطب اصلی اقتصاد جهانی به مهم‌ترین رقیب ایالات‌متحده بدل شود. بدنبال شوک اقتصادی ۲۰۰۸ میلادی که سبب کندشدن رشد اقتصاد آمریکا و سپس اقتصادهای مهم جهان شد و بعدتر بروز پدیده کووید و تشدید نگرانی‌های زیست‌محیطی به نظر می‌رسد روند نسبتاً آرام و مستمر همکاری‌های اقتصادی تا حدودی دچار تنش شده یا در مواردی با بازنگری کشورهای اصلی مواجه شده باشد به‌طوری که اصطلاحاً دوره آهسته شدن یا کاهش روند جهانی شدن نام‌گذاری شده است.<sup>۱</sup> در مطالعات فصل دوم ملاحظه شد که در طراحی سیاست صنعتی در یک کشور ضروری است تصویر دقیقی از شرایط محیطی و بین‌المللی حاصل شده باشد و لذا ماموریت اصلی فصل پیش رو پرداختن به تبیین روابط چین و ایالات‌متحده و واکنش اتحادیه اروپا و کشورهای مهم صنعتی در میانه این تقابل است

### ● ۵-۲-۱- تغییر رویکرد چین با سیاست‌های موسوم به Dual Circulation

شواهد حاکی از آن است که در پایان دهه ۲۰۱۰ میلادی رفتار اقتصادی چین شاهد تغییراتی بوده و برخی شرایط سهل گیرانه تجاری- سرمایه‌ای قبلی در این اقتصاد ناپدید شده است. تصویر عمومی ارائه شده از سوی شرکای چین، نیز موید آن است که سیاست‌های غیرمبتنی بر بازار و بعضاً تبعیض آمیزی در چین ظاهر شده که خلاف امنیت ملی و رقابت‌پذیری سایر کشورها است. نظام تسهیلات دهی نامتعارفی توسط دولت برای بنگاه‌های چینی رایج شده است که روزبه‌روز در سطح بین‌المللی غیرقابل پذیرش تر می‌گردد. اگر تا قبل از این دوران، چینی‌ها در تلاش بودند تا شرکت‌های دولتی خود را به سمت قواعد بازار رهنمون باشند (marketization) به نظر می‌رسد این قاعده برعکس شده است. ابتدا گمان می‌رفت اینگونه سیاست‌ها در نتیجه واکنش چین در مواجهه با رکود سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۰ میلادی و شامل یک سری اقدامات موقتی باشد اما اینک دریافت افکار عمومی غرب و برخی شرکای مهم تجاری چین آن است که یک انحراف دائمی از اصلاحات اقتصادی بازار گرا، رخ داده و در مجموع دوران خوش آ پس از پیوستن چین به سازمان تجارت جهانی سپری شده و سیاست‌های چین بر خلاف مسیر قبلی و قول و قرارهایی (توافقاتی) که در بدو ورود به WTO اعلام کرد، منحرف شده است. به این ترتیب به نظر می‌رسد چنین شرایط جهانی بین قطب‌های اصلی و به‌خصوص با چین به‌عنوان دومین اقتصاد بزرگ جهان، مختصات جدیدی در برابر روند توسعه صنعتی سایر کشورها قرار داده است. در این بخش نشان داده می‌شود چین و ایالات‌متحده در حال عبور از چه شرایط اقتصادی هستند و در این فضا با استناد به اسناد توسعه صنعتی کشورهای منتخب نشان داده می‌شود که در این شرایط جدید و متناسب با تهدیدات و محدودیت‌های محتمل جهانی، سیاست‌های صنعتی چگونه جهت‌گیری کرده‌اند. مستندات منتشره از سوی ایالات‌متحده و به‌طور مشخص اتاق مشترک چین و ایالات‌متحده که به‌نحوی در محور ارتباطات اقتصادی بین دو کشور قرار دارد، حاکی از آن است که سیاست‌های اقتصادی چین از تمرکز بر افزایش ضرباهنگ «رشد اقتصادی» به «کنترل اقتصادی» چرخش کرده است و در سایه این چرخش در سیاست‌ها، سه هدف کلان را دنبال می‌کند.

۱- کاهش وابستگی به کشورها و شرکت‌های خارجی در فناوری‌ها، محصولات حیاتی و استراتژیک

۲- ترغیب و تسهیل برتری و احاطه کامل شرکت‌های چینی بر بازار داخل

۳- بهره‌برداری از جایگاه شرکت‌های چینی برای تسری احاطه اقتصادی به حوزه رقابت جهانی

این موارد به روشنی در گزارش‌های آمریکایی درج شده و هم‌زمان نیز در مرور سیاست صنعتی فعلی منتشره دولت چین قابل ردیابی است. در ادبیات امروز دولت ایالات‌متحده، عبارت «چرخه دوگانه»<sup>۲</sup> برای اشاره به این سیاست‌ها و اهداف چینی استفاده می‌شود. از اهداف اول و دوم بالا که ناظر به بازار داخل چین است به‌عنوان «چرخه

1- Slowbalization  
2- heyday  
3- Dual Circulation

داخلی» و از هدف سومی که به خارج از چین معطوف است به‌عنوان «چرخه خارجی» یاد می‌شود که این هر دو سیاست «چرخه دوگانه» را شکل می‌دهند. دو مولفه خیلی مهم در تحقق رویکرد جدید «چرخه دوگانه» مطرح شده که یکی تمرکز بر فناوری‌های پیشرفته و در حال ظهور<sup>۱</sup> است که در برنامه استراتژیک «ساخت چین ۲۰۲۵» دقیقاً مصداق پیدا کرده است و دومی اعطای یارانه‌های بسیار قابل توجه که چین به شرکت‌های بومی خود ارائه می‌دهد. امروزه گستره تسهیلات دولتی چین بسیار بیشتر از هر گونه اقدام مشابهی در سطح اقتصادهای پیشرفته است. در سند استراتژیک موسوم به «ساخت چین» نیز می‌توان مشاهده کرد که بر «... پرش به فناوری‌های در حال ظهور... کاهش وابستگی به شرکت‌های خارجی... برای دستیابی به آستانه فرار در ۱۰ بخش اقتصادی... و بر رهبری چین... در هر نقطه از زنجیره ارزش» تاکید شده است. حسب استنباط دولت ایالات متحده، دولت و شرکت‌های چینی تا بحال از طریق سه مکانیزم در جهت نیل به اهداف فوق عمل کرده‌اند:

۱- سازوکار خرید و سرمایه‌گذاری: در برنامه ده ساله (MIC2025) ساخت چین (انتشار سال ۲۰۱۵) ذکر شده که دولت، شرکت‌هایی را که در صدد ادغام و خرید و جذب و سرمایه‌گذاری سهامی یا سرمایه‌گذاری خطرپذیر در سایر نقاط جهان هستند را حمایت خواهد کرد. با این هدف که وابستگی چین به فناوری‌های با منشأ خارجی را کاهش دهد. در سال ۲۰۱۶ ارزش جذب و ادغام انجام شده توسط شرکت‌های چینی در ایالات متحده ۷۰۰ برابر شده و به ۵۵ میلیارد دلار رسیده است تا جایی که کمیته سرمایه‌گذاری خارجی ایالات متحده و سایر نهادها را واداشته تا این اقدامات را از دید امنیت ملی تحت نظر قرار دهند. لذا با مداخله دولت ایالات متحده سرعت این معاملات کاهش داده شد و در سال ۲۰۱۷ به ۹ میلیارد دلار رسید و در سال ۲۰۱۸ به ۳ میلیارد دلار تقلیل پیدا کرد.

۲- یارانه‌ها و تامین مالی: در سیاست‌های «ساخت چین ۲۰۲۵» تا ۵۰۰ میلیارد دلار منابع مختلف مالی دولتی برای حمایت از زمینه‌های یادگیری ماشینی، پردازش زبان، داده‌های پیچیده و... پیش‌بینی شده، برخی از مهم‌ترین آنها از طریق صندوق‌ها و فاند‌های تخصصی با ۲۷۰ میلیارد دلار منابع و صندوق شائزی<sup>۲</sup> با ۱۱۷ میلیارد دلار در حال تخصیص به فعالیت‌ها هستند. همچنین منابع بانک توسعه چین و وزارتخانه تخصصی صنعتی<sup>۳</sup> آن با ۳۷ میلیارد دلار و صندوق ویژه حمایت و توسعه نیمه هادی‌ها به ارزش ۳۱ میلیارد دلار در دسترس هستند. دامنه این اقدامات تا حدی گسترش یافته و تا جایی منابع دولت را درگیر کرده است که بررسی‌ها نشان می‌دهد نسبت بدهی شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی چین به ۱۰۰ درصد رسیده است.

۳- تخلیه: (Extraction) به نقل از کمیسیون مطالعات اقتصادی و امنیتی آمریکا-چین هم‌اکنون «تحت‌عنوان و بهانه رویه‌های مستندسازی، همه شرکت‌های تجاری مجبور به ارائه اطلاعات مفصل در مورد محصولات و فرآیندها به نهادهای دولتی چین در سطح محلی و مرکزی می‌شوند... که به‌طور معمول در بازارهای دیگر نیاز نیست» که این بوضوح نشانگر نگاه متقابل این دو اقتصاد رقیب است که در ضلع غربی آن چین به سرقت اطلاعات متهم شده است در سال ۲۰۱۰ میلادی شرکت<sup>۴</sup> (AMSC) ارائه‌دهنده برنامه‌های کنترل توربین‌های بادی مدعی شد که شریک چینی آن برای دریافت کد کامل برنامه‌ها رشوه پرداخت کرده است. حسب تخمین AMSC تا ۲۰ درصد از توربین‌های بادی که تا سال ۲۰۲۰ در چین نصب شدند به‌صورت غیرقانونی از نرم‌افزار آن شرکت استفاده کرده‌اند.

در تبیین مضاعفی از مصادیق تغییر رویکرد سیاسی چین باید در نظر داشت که در ششمین نشست کمیته مرکزی حزب کمونیست چین در ۲۰۲۱، اعلام شد که چین وارد «دوره جدیدی» تحت رهبری شی جی‌پینگ شده و بر نقش مهم حزب کمونیست چین در هدایت استراتژی بلندمدت آن کشور تاکید شد. در این کنگره پیام واضحی صادر شد که در کلان برنامه‌های چین، اصول ایدئولوژیک از اهمیت بیشتری برخوردار شده و من بعد اصول بازارگرا در تبعیت از این اولویت‌ها ترتیب می‌یابند. اهمیت چنین موضع و پیامی از سوی حزب زمانی دو چندان جلوه می‌نماید که توجه شود همین حالا نیز نیمی از ۱۰ شرکت برتر چین مجموعاً و به‌نحوی در مالکیت دولت قرار دارند (درحالی که این میانگین در سایر اقتصادها آزاد حدود ۲ درصد است). نقش شرکت‌های دولتی در اقتصاد چین یکی از تفاوت‌های کلیدی بین سیستم چینی و دیگر اقتصادهای بازارمحور است که اجازه می‌دهد دولت و حزب منویات سیاسی خود را نیز جامه عمل بپوشانند. ویژگی بارز الگوی توسعه‌ای که جدیداً توسط چینی‌ها مطرح می‌شود حاکی از تاکید مجدد بر سازمان‌های حزبی در شرکت‌های دولتی و خصوصی و احیا آن هسته‌ها است. از جمله فعالیت‌هایی که قبلاً هم به‌طور خاص در قانون اساسی مشخص شده بود و مجدداً مورد تاکید قرار گرفته است که: «سازمان حزبی در هر شرکت شکل می‌گیرد... مسئولیت و نظارت بر اجرای اصول و سیاست‌های حزب و دولت در داخل شرکت‌های خود را تضمین و نظارت خواهد کرد و هیئت‌مدیره سهامداران، هیئت‌مدیره، هیئت‌نظارت و مدیر کارخانه را در اجرای وظایفشان حمایت خواهد کرد... و در تصمیم‌گیری در مسائل مهم شرکت شرکت خواهند کرد... سازمان‌های حزبی در شرکت‌های بخش غیردولتی نیز باید اصول و سیاست‌های حزب را اجرا کنند...» این گونه محتوا مشخص می‌کند که حزب کمونیست چین به فعالیت‌های حزب در سازمان‌های اقتصادی حتی در بخش خصوصی نیز توجه خواهد داشت. بر این اساس است که چین مکرراً از سوی طرف‌های غربی متهم به حمایت از صنعت داخلی خود می‌شود. منتقدان، یارانه‌های عظیم دولت برای شرکت‌های چینی را یک مزیت ناعادلانه در رقابت بین‌المللی به شمار می‌آورند. از سویی تولیدکنندگان در سایر کشورها نیز شکایت دارند که اخیراً تولید در خارج از چین، برای فروش به بازار داخلی آن دشوار شده است در عین حال که تولید مستقیم در چین نیز به دلیل محدودیت‌های اعمالی بر سهامداران خارجی با مشکلات مواجه شده است. در مجموع سیاست‌ها به‌نحوی است که امروزه دسترسی به بازار چین برای خارجی‌ها تنها از طریق سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های چینی و به قیمت انتقال فناوری و از واگذاری مالکیت معنوی امکان‌پذیر است.

1- Indigenous Innovation  
2- Shaanxi  
3- MIIT and China Development Bank  
4- American Superconductor

در حالی که مداخله فعال دولت چین در اقتصاد، به‌ویژه با توجه به رشد شگفت‌انگیز این کشور طی سه دهه گذشته، اغلب با عبارات مثبت یاد می‌شود؛ ولی رویکرد جدید آن لزوماً نمی‌تواند به‌عنوان راهکاری جامع برای سایر کشورها در نظر گرفته شود. این مدل اقتصادی به تدریج و در حال حاضر با محدودیت‌هایی روبه‌رو است، به‌ویژه اینکه به‌شدت بر شرکت‌های دولتی تکیه داشته است که کارایی پایین و بهره‌وری نسبتاً کمی دارند و در ادامه همین سیاست‌ها است که ظاهراً بهره‌وری کل عوامل تولید این کشور در حال کاهش و منجر به کاهش رشد بلندمدت شده است. درحالی‌که چین به‌واسطه سیاست‌های صنعتی و همچنین سرمایه‌گذاری‌های بزرگ در تحقیق و توسعه توانسته به مرزهای فناوریانه در چندین حوزه مهم صنعتی دست یابد اما اینکه آیا یک اقتصاد به‌شدت برنامه‌ریزی شده و در احاطه علائق نظام سیاسی بر اقتصادی، می‌تواند کماکان محیطی مناسب برای نوآوری پایدار در بلندمدت فراهم کند یا خیر، هنوز مشخص نیست.

### ● ۵-۲-۲- سیاست صنعتی اروپا

اتحادیه اروپا با توجه به تحولاتی که فراروی روابط چین و ایالات متحده قرار دارد و با در نظر گرفتن شرایط داخل اتحادیه از چندسال پیش در حال تجهیز خود برای مواجهه با شرایط جدید است بر این اساس نیز مجموعه سیاست‌های صنعتی معرفی شده که تقریباً اعضای اتحادیه در حال پیروی از آن هستند. سیاست‌های صنعتی در عمده کشورهای اروپایی قبلاً در سطوح ملی تعریف شده و تمرکز اغلب آنها بر حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط است. حمایت‌ها نیز به‌ویژه از طریق نهادهای مالی باسابقه و در راستای توسعه رویکرد صادراتی این بنگاه‌ها است. نمونه موفق آن اعطای اعتبارات صادراتی در آلمان از طریق بیمه هرمس و برای محافظت از شرکت‌های کوچک و متوسط است. در مواردی نیز سیاست یا ابتکار صنعتی از طریق چند دولت اروپایی مشترکاً پیش برده شده است تولید ایرپاس در دهه ۱۹۶۰ و توسعه هواپیمای مافوق صوت کنکوردر نمونه‌هایی از این همکاری‌های صنعتی بین‌دولتی در اروپا است. اخیراً، دولت‌های فرانسه و آلمان یک ابتکار مشترک اروپایی مشابه ساختار «دارپای آمریکایی» راه‌اندازی کرده‌اند. همچنین کمیسیون اروپا طبق ماده 173 TFEU و به استناد قانون، در سیاست‌های صنعتی اعضا مشارکت داشته است. ذیل ماده قانونی فوق سیاست‌های مختلفی در طول زمان و در پاسخ به تغییر وضعیت بازار گسترش یافته است. بیانیه کمیسیون اروپا در سال ۲۰۱۷ در تجدید نظر سیاست صنعتی، راهبرد «رسیدن اتحادیه به جایگاه رهبری جهانی در نوآوری، دیجیتال شدن و کربن‌زدایی» را اتخاذ و اعلام کرد. هدف این استراتژی توانمندسازی صنایع برای ایجاد فرصت‌های شغلی و رشد، دفاع از مناطق و کارگرانی بود که بیشترین تاثیر را از تغییرات و تحولات صنعتی می‌پذیرفتند. این سند از سال ۲۰۲۰ میلادی و به دلیل کووید در ۲۰۲۱ میلادی گام به گام اصلاح شده و جلو آمده است.

پایه و اساس سیاست صنعتی اروپا، بر مفهوم بازار واحد اروپا<sup>۱</sup> استقرار یافته که به‌عنوان محمل اصلی تضمین رقابت‌پذیری، بهره‌وری پایدار و رفاه بلندمدت عمل کرده است. تشکیل بازار داخلی با عمق لازم کماکان بهترین ابزار اتحادیه اروپا برای ترویج یک اکوسیستم نوآورانه صنعتی است. این بازار آزاد واحد و بزرگ، مزیت کلیدی در تنظیم استانداردهای فناوریانه و مقرراتی فراگیر را به اتحادیه اروپا می‌دهد که بتواند به سطح جهانی هم‌گسترش یابد. در حالی که تکمیل بازار واحد، هسته اصلی سیاست صنعتی اتحادیه اروپا است؛ مجموعه وسیعی از ابزارهای سیاست صنعتی فعال، مکمل این رویکرد شده است. «فق ۲۰۲۰»، بزرگ‌ترین برنامه تحقیقاتی و نوآوری اتحادیه اروپا، برای کمک به تولید علم و فناوری در سطح جهانی و کمک به رشد اقتصادی طراحی شده است. در چهارچوب برنامه، ۳۲ درصد از بودجه به ارتقای پژوهشی و ۲۲ درصد به «رهبری صنعتی» اختصاص یافته است، ۳۹ درصد نیز به «چالش‌های اجتماعی» مانند اقلیم، محیط زیست، انرژی، حمل‌ونقل و... تخصیص می‌یابد.

همچنین شورای نوآوری اروپا (EIC)<sup>۲</sup> با بودجه بیش از ۲٫۷ میلیارد یورو (برای سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۲۰) و در حمایت از پروژه‌های متمرکز بر نوآوری‌های پیشرو راه‌اندازی شده است. برنامه جدید «فق اروپا»<sup>۳</sup> که جانشین برنامه «فق ۲۰۲۰» است و بسیاری از اهداف برنامه قبلی را حفظ کرده و شامل شورای نوآوری نیز می‌شود و بودجه آن ۹۵٫۵ میلیارد یورو است.

علاوه بر «فق اروپا»، ابتکاراتی در مقیاس کوچک‌تر نیز به عمل می‌آید. موسسه نوآوری و فناوری اروپا<sup>۴</sup>، یک نهاد مستقل در اتحادیه اروپا است که شرکت‌ها، دانشگاه‌ها و آزمایشگاه‌های تحقیقاتی را برای تقویت ظرفیت نوآوری گرد هم می‌آورد. صندوق سرمایه‌گذاری اروپا<sup>۵</sup> یک صندوق سرمایه‌گذاری خطرپذیر را برای تقویت سرمایه‌گذاری در استارت‌آپ‌های نوآور و شرکت‌های مقیاس‌پذیر در سراسر اروپا راه‌اندازی کرده است. برنامه‌های اتحادیه اروپا که بر ترویج سرمایه‌گذاری یا توسعه منطقه‌ای متمرکز هستند، نیز دارای مولفه قوی سیاست صنعتی هستند. از مناطق مختلف خواسته می‌شود که راهبردهای تخصصی‌سازی هوشمند<sup>۶</sup> خود را برای دریافت کمک‌های مالی از صندوق‌های ساختاری و سرمایه‌گذاری اروپا<sup>۷</sup>، توسعه دهند. صندوق سرمایه‌گذاری راهبردی اروپا در نوامبر ۲۰۱۴ تاسیس شد و منجر به سرمایه‌گذاری بیشتری در زیرساخت‌های دیجیتال، انرژی، تحقیقات و... شد. بانک سرمایه‌گذاری اروپا، از اهمیت خاصی برای شرکت‌های نوآور در مراحل اولیه برخوردار است و در آینده تحت برنامه InvestEU (با بودجه ۲۶٫۲ میلیارد یورو بین سال‌های ۲۰۲۱-۲۰۲۷)، ضمانت‌نامه‌هایی به منظور جذب سرمایه‌گذاری برای استفاده از نتایج تحقیقات و تجاری‌سازی آن، دیجیتال‌سازی صنعت، افزایش

1- Single Market

2- Horizon 2020

3- European Innovation Council

4- Horizon Europe

5- European Institute of Innovation and Technology

6- European Investment Fund

7- smart specialization

8- the European Structural and Investment Funds

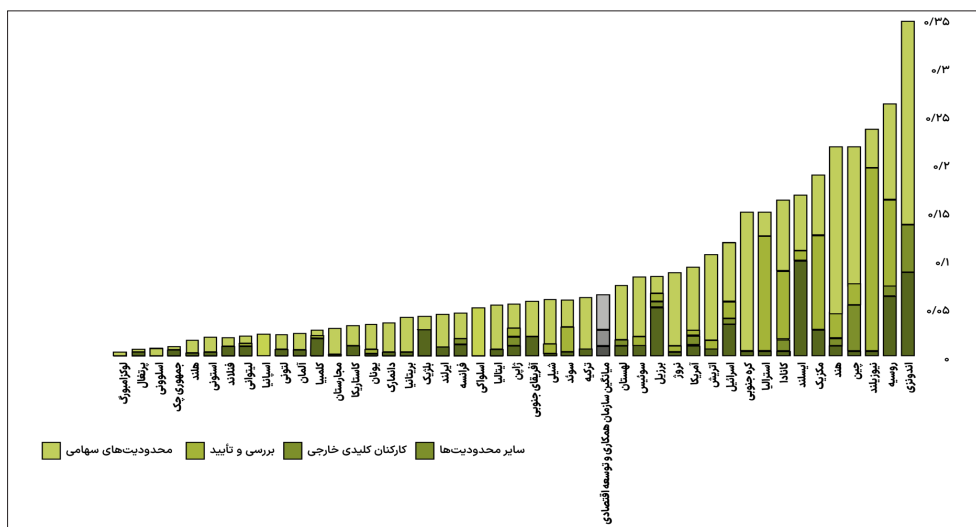


مقیاس شرکت‌های نوآور بزرگ‌تر و... ارائه خواهد کرد. صندوق دفاعی اروپا که اخیراً تاسیس شده است (با بودجه ۸ میلیارد یورو برای سال‌های ۲۰۲۱-۲۰۲۷)، کشورهای عضو را برای همکاری در تولید تجهیزات و فناوری‌های دفاعی پیشرفته و با قابلیت استفاده در صنایع دیگر تشویق می‌کند. در این راستا این صندوق از مشارکت استارت‌آپ‌ها و کسب‌وکارهای کوچک و متوسط در پروژه‌های مشارکتی و نوآوری‌های پیشرو حمایت می‌کند.

در چهارچوب استراتژی جدید سیاست صنعتی اتحادیه اروپا (از سپتامبر ۲۰۱۷)، کمیسیون اروپا، فروم راهبردی پروژه‌های مهم برای منافع مشترک اروپا (IPCEI) را تاسیس کرده است. این انجمن مأمور شناسایی زنجیره‌های ارزش کلیدی با اهمیت راهبردی برای اروپا است تا راه را برای سرمایه‌گذاری‌های مشترک توسط دولت‌ها و صنایع از کشورهای متعدد اتحادیه اروپا در آنها هموار کند. این ابتکار تاکنون توسط فرانسه، آلمان، ایتالیا و بریتانیا (هنگامی که هنوز عضو اتحادیه اروپا بود)، برای یک پروژه مشترک تحقیق و نوآوری در میکروالکترونیک در سال ۲۰۱۸ مورد استفاده قرار گرفته است. بیانیه ۲۰۲۰ کمیسیون اروپا در سیاست صنعتی جدید خود، بر این ابزار به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست اقتصادی اتحادیه اروپا تأکید مضاعف می‌کند. در این راستا، یک استراتژی صنعتی براساس چهارده ۱۴ اکوسیستم مختلف تنظیم شده که همه بازیگران اروپایی را در یک زنجیره ارزشی خاص در بر می‌گیرد.

کمیسیون اروپا در سال ۲۰۱۷ «اتلاف باتری اروپا» را آغاز کرد که شامل مقامات ملی ذی‌ربط، بانک سرمایه‌گذاری اروپا، ذی‌نفعان کلیدی صنعتی و بازیگران نوآوری است. هدف از این اقدام ارائه حمایت برای ایجاد یک زنجیره تامین کامل در تولید باتری در اروپا و جلوگیری از وابستگی فناورانه به رقبا در این زمینه است. در پی کووید-۱۹ و اختلالات ناشی از آن در زنجیره‌های ارزش جهانی، کمیسیون اروپا نظارت بر وابستگی‌های استراتژیک را آغاز کرده و ۱۳۷ محصول حساس در اکوسیستم‌های مختلف (از بهداشت تا صنایع حیاتی برای گذار سبز و دیجیتال) را شناسایی کرد که اتحادیه اروپا به شدت به منابع خارجی برای آنها وابسته است و بیش از نیمی از این وابستگی‌ها به چین بازمی‌گردد. از جنبه سیاست‌های تدافعی، اتحادیه اروپا تاکنون از تحمیل و الزام تامین تدارکات عمومی از ساخت اروپا برای اهداف سیاست صنعتی به‌صورت محدود استفاده کرده چراکه از طریق باز گذاشتن بازار برای کشورهای خارج از اتحادیه طی سال‌ها، از مزایای افزایش رقابت و کاهش قیمت‌ها در مناقصات تامین و تدارکات دولتی بهره برده اما ادامه این مشکل‌ساز شده است زیرا بسیاری از شرکای تجاری اتحادیه، امتیاز مشابهی را به شرکتهای تامین‌کننده اتحادیه اروپا برای شرکت در مناقصات خود اعطا نکرده‌اند. ایالات متحده از سال ۱۹۳۳ قانون خرید آمریکایی را اجرا می‌کند که به شرکتهای آمریکایی در مناقصات دولتی ارجحیت می‌دهد.

کمیسیون اروپا در سال ۲۰۲۱ از طریق بررسی کمک‌های مالی‌ای که توسط دولت کشورهای غیراروپایی به شرکتهای برای رقابت در اتحادیه اروپا داده می‌شود، درصدی از اثرات بالقوه و تحریف‌آمیز اینگونه کمک‌های مالی دولتی خارجی در بازار اروپا برآمده است. در مقایسه با دیگران، بازیکنانی نظیر تایوان و کنترولی بر سرمایه‌گذاری‌های خارجی در سراسر اتحادیه اروپا بسیار محدود است. تاکنون فقط در ۱۲ کشور از ۲۸ کشور عضو، نوعی از سازوکار بازیکنانی سرمایه‌گذاری استقرار یافته است.



اروپا در سال‌های اخیر سیاست‌های صنعتی فعال‌تری اتخاذ کرده است. این موضوع را می‌توان تحت‌تاثیر دو عامل دانست که در اسناد بیان شده است:

۱- اروپا نمی‌تواند در مسابقه برای برخی فناوری‌های پیشرفته حیاتی در قرن ۲۱ شکست بخورد و شواهد نشان می‌دهد که موقعیت فعلی اروپا در فناوری‌های پیشرفته مناسب نیست. به‌عنوان مثال

- تنها یک شرکت اروپایی در میان ۲۰ شرکت بزرگ فناوری براساس ارزش بازار سرمایه قرار دارد و عمده این شرکت‌ها از آمریکا و آسیا هستند.
- با اینکه اروپا همچنان در میان بزرگ‌ترین شرکت‌های فناوری سبز با عملکرد نسبتاً مناسب قرار دارد، ولی با صعود چین و هند در زنجیره تامین، شرکت‌های اروپایی با رقابت فزاینده‌ای روبه‌رو خواهند شد.
- آمریکا به وضوح بر بازار خودروهای خودران و به‌طور کلی حوزه ICT تسلط دارد، همان‌طور که چین بر بازار باتری‌های خودروهای برقی و تایوان بر بازار نیمه‌رساناها تسلط دارند.

۲- سایر بازیگران تجاری عمده در جهان، اغلب از حمایت‌های دولتی، استانداردهای تنظیم‌گری پایین‌تر یا نرخ مالیات کمتر بهره می‌برند. ایالات‌متحده به‌طور فعال از به‌کارگیری فناوری‌های نوین از طریق فراهم کردن فرصت‌های عظیم تامین مالی مرحله اولیه از طریق چندین آژانس فدرال خود، به‌ویژه DARPA، حمایت می‌کند. به‌طور تهاجمی‌تر، استراتژی صنعتی چین بر شرکت‌های دولتی، پارانه‌های مستقیم و انتقال فناوری با هدف نهایی کاهش وابستگی کشور به تامین کنندگان خارجی و تبدیل شدن به یک قدرت تولید پیشرفته پیش‌تنامرکز است. از نظر سیاست‌های تدافعی نیز، همه رقبای اروپا رویه‌های بازرسی سرمایه‌گذاری را به منظور حفاظت از صنایع کلیدی خود در برابر تصاحب خارجی اعمال می‌کنند.

در مجموع دو مطلب بالا بیان گر خطرات اثرگذاری بر توسعه فناوری در اروپا است که ارزش‌ها و منافع اروپایی را حوزه‌های اقتصاد داده‌های بزرگ و حریم خصوصی به چالش می‌کشند. اروپا به دنبال استقلال راهبردی و در نتیجه حفظ حاکمیت تکنولوژیکی از طریق کاهش وابستگی خود به طرف‌های خارج از اتحادیه در برخی فناوری‌های کلیدی، به‌ویژه از منظر امنیتی، است. در دنیایی با بازیگران روزبه‌روز مدعی‌تر که از نظر ژئوپلیتیکی به‌طور فزاینده‌ای در حال از هم پاشیده شدن است، اتحادیه اروپا تنها در صورتی می‌تواند موقعیت خود به‌عنوان یک ابرقدرت تجاری یا مدل اقتصادی و اجتماعی حفظ کند که دارای درجه‌ای از استقلال استراتژیک باشد؛ به طوری که نیازی به جانبداری در تقابل اقتصادی بین ایالات‌متحده و چین نداشته باشد.

در سال ۲۰۱۹، شورای اروپا از کمیسیون، دعوت کرد تا یک «سیاست صنعتی تهاجمی ارائه دهد که اتحادیه اروپا را به‌عنوان یک قدرت صنعتی حفظ نماید». در پاسخ کمیسیون در سال ۲۰۲۰ سند «استراتژی صنعتی جدید برای اروپا» را ارائه کرد و سپس در ۲۰۲۱ با توجه به همه‌گیری کووید ۱۹ و تبعات آن را به روز رسانی کرد. ریاست کمیسیون اروپا در سال ۲۰۲۱ بر «اهمیت سرمایه‌گذاری برای حاکمیت فناوری‌های اروپایی» تاکید و دعوت کرد تا «برای شکل دهی به تحول دیجیتال طبق قوانین و ارزش‌های خودمان تلاش دو چندانی کنیم».

### ● ۵-۲-۳- مصادیق تغییر رویکرد ایالات‌متحده یا قطع اتصال Decoupling

در پایان سال ۲۰۱۷ در سند امنیت استراتژی ایالات‌متحده قید شد که همکاری و پیوستگی اقتصادی با چین دیگر به‌عنوان یک استراتژی، "موفق" محسوب نمی‌شود. در این سند آمده که باید چین را به‌عنوان یک رقیب استراتژیک نگریست و نمی‌توان فقط در حوزه‌های امنیت ملی با آن مواجه شد بلکه باید سایر ابعاد اقتصادی و سیاسی هم در روش‌های تقابلی لحاظ شوند. سند تاکید دارد سیاست‌های دو دهه گذشته ایالات‌متحده نیازمند بازنگری است. سیاست‌هایی که تا پیش از این بر پایه این فرضیه استوار بودند که افزایش ارتباط با رقبا و سهیم کردن آنها در نهادهای بین‌المللی و روند تجارت جهانی، آنها را به بازیگران ملایم و شرکای قابل اعتماد (از دید ایالات‌متحده) بدل می‌کند. سیاست‌گذاران ایالات‌متحده در این سند اعلام کرده‌اند که در بیشتر موارد، نادرستی این چنین فرضیه‌هایی ثابت شده است. در مجموع آنچه به‌طور مبنایی بین ایالات‌متحده و چین تغییر کرده، این است که دیگر مسائل اقتصادی به تنهایی پیش برنده روابط دوجانبه نیست و ملاحظات امنیت ملی به وسط آمده است.

سند در تصویر سازی از تهدیدات ذکر می‌کند با اینکه آمریکا ابداع کننده نیمه هادی‌ها است، اما امروزه تنها حدود ۱۰ درصد از سهم تولید جهانی تراشه‌ها را در اختیار دارد و تقریباً هیچ تراشه پیشرفته‌ای در ایالات‌متحده تولید نمی‌شود. در حالی که آسیای شرقی ۷۵ درصد تولید جهانی ریز تراشه و نیمه هادی‌ها را بر عهده دارد. با درک همین شواهد و مشابه آن قوانین موسوم به CHIPS و Science Act تنظیم شدند تا بخشی از صدها میلیارد دلار سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی را به سمت و برای تولید تراشه‌ها در سراسر کشور فعال کنند، از جمله اقلامی که برای دفاع ملی و بخش‌های حیاتی ضروری و پیشنهاد شده است و همه از مصادیق جداسازی (Decoupling) شناخته می‌شود، عبارت‌اند از:

- ۱- رویکردهای محدودکننده‌ای نسبت به تملک و جذب شرکت‌های ایالات‌متحده توسط خارجی‌ها به دلیل مسائل امنیتی اتخاذ شده است<sup>۱</sup>
- ۲- کنترل‌های صادراتی گسترده‌تری برای جلوگیری از انتقال فناوری‌های حساس اتخاذ شده<sup>۲</sup>
- ۳- اعمال ممنوعیت بر جذب دانشجویان و محققان چینی مرتبط با موضوعات نظامی، تعطیلی کنسولگری‌های چینی و اخراج خبرنگاران مشکوک به جاسوسی اقتصادی اتاق بازرگانی ایالات‌متحده و چین در سال ۲۰۱۷ و در گزارش مفصلی متذکر شد که علایق جدید چین در حمایت‌گرایی و تحت سیاست‌های «ساخت چین» آشکار شده

1- Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018 (FIRRMA)

2- Export Control Reform Act of 2018 (ECRA)

است و هم‌اکنون سوال اساسی پیش روی سیاست‌گذاران در ایالات‌متحده به ادامه اتصال یا قطع اتصال با اقتصاد چین باز می‌گردد. گزارش مذکور با طرح این سوال به تحلیل بیشتر می‌پردازد که آثار اقتصادی هریک از دو روش جداسازی کامل یا جداسازی کنترل شده در بخش‌های محدود، چه خواهد بود و هزینه هریک از این سناریوها برای اقتصاد ایالات‌متحده چیست

### ● ۵-۲-۴- چرخش اوضاع و شروع جنگ تجاری ۲۰۱۸ و چالش‌های Decoupling

در ابتدای قرن ۲۱ با این که به نظر می‌رسید روند همپیوندی اقتصادی در بین‌الملل در اوج مسیر خود قرار دارد، (گرچه تنش‌ها هم همچنان قابل توجه بودند) اما به تدریج و در کشورهای بازنده در فرآیند جهانی‌سازی، گرایش به سمت احزاب درون‌گرا یا سیاستمداران پوپولیست و محبوبیت طلب روزبه‌روز آشکارتر می‌شد. در این دوره اقدامات عوام‌فریبانه سیاسی در صحنه‌های انتخاباتی جهان به آرامی سر بر می‌آورد و رهبران نوظهوری، سوار بر موج مخالفت‌های ناشی از نابرابری‌ها، فضای عدم اطمینان و ناامیدی از فرآیند جهانی‌سازی، به قدرت می‌رسیدند. دولت قبل ایالات‌متحده اساساً با این شعار تبلیغاتی طی رقابت‌های انتخاباتی به قدرت رسید که آمریکا نخست است و باید مجدداً در راس قدرت جهانی قرار گیرد!

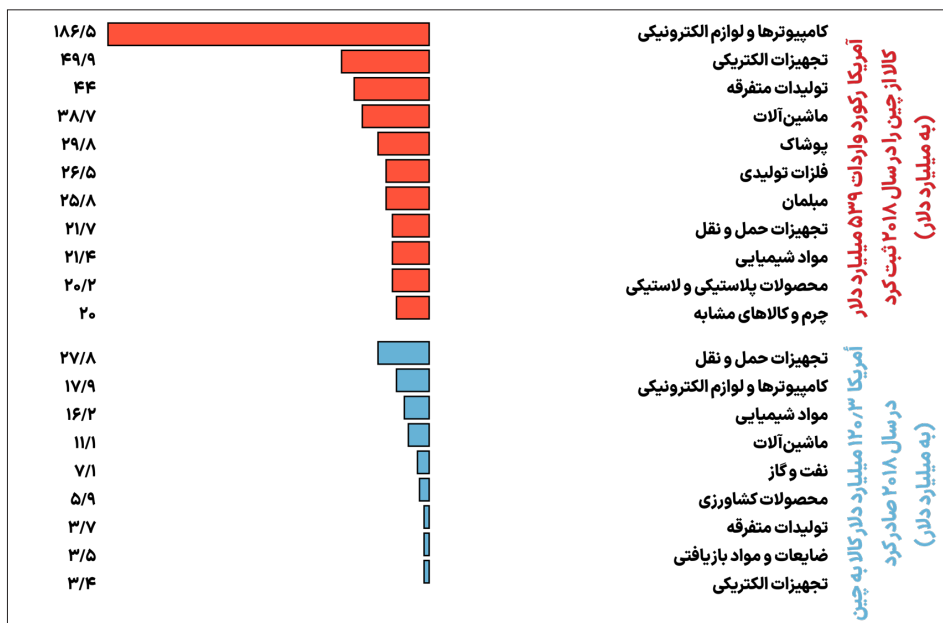
متعاقب این اوضاع کلی، بحران دیگری به خصوص در ایالات‌متحده بوقوع پیوست که ضدیته‌ها و قطبی شدن فضا را تشدید کرد، در جریان بحران کووید عدم دسترسی کافی به ماسک‌های طبی و تجهیزات پزشکی نشان داد تا چه میزان ایالات‌متحده به تولیدات چینی وابسته است و این خود هرچه بیشتر بر بحث‌های امنیتی آن کشور دامن زد و اهمیت امنیت زنجیره تامین و تولید و لزوم بازگرداندن فرآیند تولید به داخل مرزها (Reshoring) و فوریت ایجاد تاب‌آوری اقتصادی را در کل ایالات‌متحده گوشزد کرد (حتی مباحثی مانند friend-shoring نیز برای جایگزین کردن مراجع تولید در سایر کشورها بجای چین مطرح شد)

البته حتی قبل از شیوع کووید ۱۹، نگرانی‌هایی در مورد انعطاف‌پذیری زنجیره تامین و وابستگی نامتقارنی که میان ایالات‌متحده، اروپا و چین شکل گرفته بود، احساس می‌شد به طوری که به تدریج برخی شرکت‌های غربی مقر تولید خود را به خارج از چین منتقل می‌کردند یا منابع تولیدی خود را متنوع‌تر می‌ساختند. برخی تمایل داشتند هرگونه وابستگی زیاده‌هر نوع زنجیره تامین خارجی را کاهش دهند تعدادی هم از باب امنیت داده‌ها و حریم شخصی نگرانی داشتند، بخشی نیز می‌خواستند از درگیر شدن در جنگ تجاری میان ایالات‌متحده و چین حذر کنند و قلیلی بدلیل افزایش هزینه‌های نیروی کار چینی در پی استقرار در موقعیت‌های دیگری بودند. بنابراین در سال ۲۰۱۸ هنگامی که جنگ تجاری آغاز شد و مشخصاً از سال ۲۰۲۰ به بعد، به تدریج عنوان «قطع اتصال از چین» (نه قطع ارتباط) آبی‌ش از پیش در محافل و اخبار شنیده شد. ناظران بین‌المللی بر این نظر هستند که آثار و دامنه بحث Decoupling چنان گسترده است که فقط از منظر بخش‌های اقتصادی نمی‌توان در باب هزینه‌های آن تحلیل ارائه کرد. امروزه بیش از ۸۳ درصد از شرکت‌های آمریکای شمالی و حدود ۹۰ درصد از شرکت‌های اروپایی اعلام کرده‌اند که حداقل بخشی از زنجیره تامین خود را از چین به خارج منتقل خواهند کرد. در سال ۲۰۱۸ تعرفه‌های دوجانبه بین ایالات‌متحده و چین به طور متوسط به ۱۷ درصد افزایش یافت، بدین صورت که تعرفه‌ها برای واردات از چین از ۲/۶ درصد به ۱۷/۵ درصد افزایش یافت و متقابلاً نیز برای صادرات ایالات‌متحده به چین از ۶/۲ درصد به ۱۶/۴ درصد افزایش یافت. این تضاد تجاری منجر به کاهش قابل توجهی در تجارت بین ایالات‌متحده و چین در سال ۲۰۱۹ شد (گرچه با واردات گسترده از دیگر مناطق تا حدودی جبران و باعث بازسازی زنجیره‌های ارزش در آسیا (شرقی) گردید). در آن برهه اعمال تعرفه‌های جدید از سوی ایالات‌متحده بر حدود -دوسوم واردات- از چین با حداقل چهار دلیل توجیه شده‌اند:

- رفع عدم توازن تجاری دوجانبه
  - توازن بین تعرفه‌ها به شکل متقابل در اقلام مشابه
  - بازگرداندن مشاغل تولیدی به داخل آمریکا
  - فشار برای اصلاح سیاست‌های چین که دارای آثار منفی بودند (قوانین ناظر بر مالکیت فکری و معنوی، یارانه‌های دولتی و انتقال اجباری فناوری).
- بدین ترتیب صادرات از چین به ایالات‌متحده در سه ماهه نخست سال ۲۰۱۹ برای کالاهای تحت تعرفه متوسط ۱۳ درصد کاهش یافت و صادرات ایالات‌متحده به چین در سه ماهه نخست سال ۲۰۱۹ بیش از ۲۵ درصد کاسته شد. تحلیل‌ها نشان می‌دهد که حجم قابل توجهی از تجارت بین این دو کشور به سمت واردات از سایر شرکای تجاری منتقل شده است. چهار کشور شرق آسیا (ژاپن، کره جنوبی، تایوان و ویتنام) کمتر به چین و بیشتر به ایالات‌متحده صادرات داشته‌اند.
- زنجیره‌های ارزش شرق آسیا در واکنش به اختلاف تجاری، موقعیت خودشان را بازسازی کرده‌اند. در اهمیت این تمرکز و اتکای تجاری به آسیا قابل ذکر است که هم‌اکنون سالانه بیش از ۶۰ درصد حجم تجارت و حدود ۳۰ درصد از ارزش تجارت جهانی از دریای جنوب چین عبور می‌کند، که نشانگر یک زنجیره تولید به شدت یکپارچه در منطقه آسیا است و بیانگر دشواری در قطع اتصال (دیکاپلینگ) از محوریت اقتصادی چین می‌باشد. مطابق انتظار، جنگ تجاری بیشترین تاثیر را بر واردات کالاها از چین با بیشترین تعرفه‌های ایالات‌متحده داشته و واردات ایالات‌متحده از چین در کالاهایی که در حال حاضر با تعرفه ۲۵ درصدی روبرو هستند، ۲۲ درصد پایین‌تر از سطح قبل از جنگ تجاری است در مقابل واردات ایالات‌متحده در این محصولات از بقیه جهان اکنون ۳۴ درصد بیشتر شده است. واردات ایالات‌متحده از چین از محصولاتی که در حال حاضر با تعرفه ۷/۵ درصدی روبرو هستند نیز ۳ درصد پایین‌تر از سطح ۲۰۱۹ (قبل از تحمیل تعرفه‌ها) است، در حالی که واردات مشابه از سایر مناطق جهان اکنون ۴۵ درصد بیشتر است.

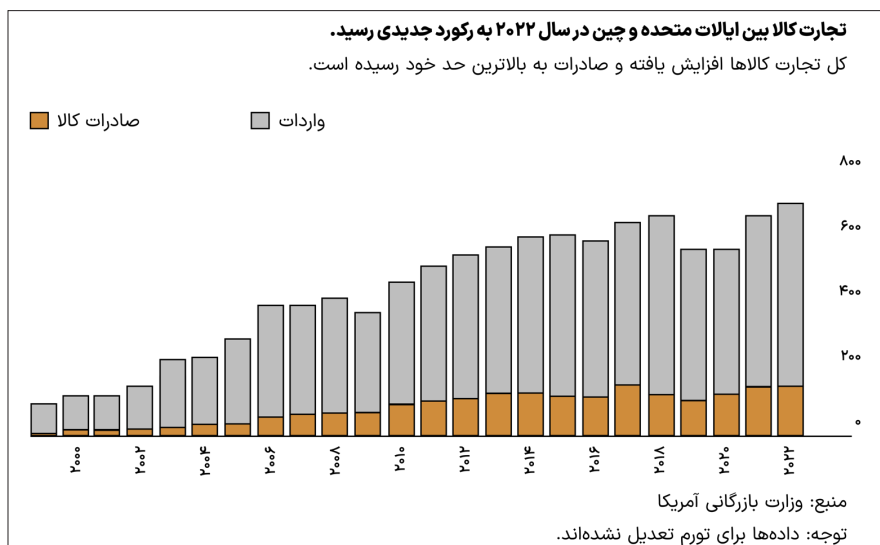
1- Donald Trump rode his "Make America Great Again" slogan to the White House in 2017

2- Decoupling from China



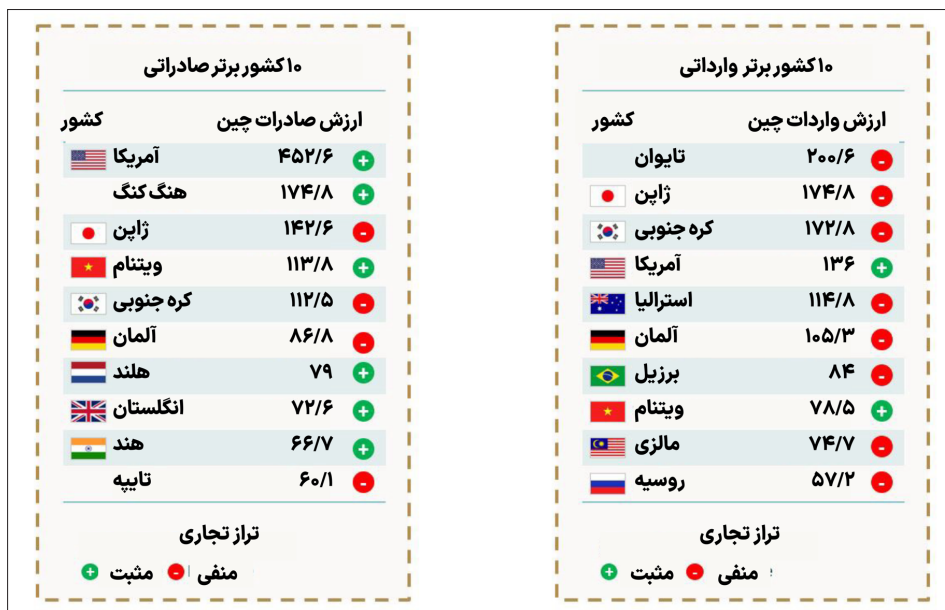
▲ شکل ۵-۱۴ - میزان صادرات آمریکا به چین و میزان واردات آمریکا از چین در سال ۲۰۱۸

در حوزه تجارت دوجانبه، تعرفه‌های ۲۵ درصدی به این معنی است که تا سال ۲۰۲۵ میلادی ایالات متحده باید از قید سالانه حدود ۱۹۰ میلیارد دلار درآمد موثر بر GDP خود بگذرد. ابعاد خسران ناشی از تقابل تجاری زمانی دقیق‌تر می‌شود که آثار جانبی آن از جمله کاهش دسترسی به سایر بازارها، کاهش اشتغال و کاهش هزینه‌های تحقیق و توسعه و در کل کاهش رقابت‌پذیری ایالات متحده نیز بدان افزوده شود. در روی دیگر سکه و در برخی محصولات که شامل تعرفه‌های جنگ تجاری نشده‌اند، در حال حاضر ۵۰ درصد بیش از قبل، وارد می‌شوند و سهم این اقلام که تقریباً ۳۳ درصد کل واردات ایالات متحده از چین را تشکیل می‌داد اکنون به ۴۷ درصد از کل واردات است. واردات از چین شامل لپ‌تاپ‌ها و نمایشگرها، گوشی‌های موبایل، کنسول‌های بازی و در برخی دیگر موارد حتی بیشتر از همیشه شده است. صادرات ایالات متحده به چین که تا سال ۲۰۲۰ میلادی قریب به ۱۵۱٫۱ میلیارد دلار بود، هم‌اکنون با ۲۱/۴ درصد رشد حدود ۲۶/۶ میلیارد دلار افزایش یافته است و واردات ایالات متحده از چین که در سال ۲۰۲۰ میلادی حدود ۵۰۶٫۴ میلیارد دلار بود، نیز ۱۶/۵ درصد رشد داشته و ۷۱/۶ میلیارد دلار افزایش یافته است. بنابراین در تفسیر و تعبیر جنگ تجاری باید دقت مضاعفی بکار برد.



▲ شکل ۵-۱۵ - روند تجارت چین و آمریکا

ارزش سالانه کل صادرات چین ۳۲۰۰ میلیارد دلار و در مقابل ارزش صادرات کل ایالات متحده ۲۵۰۰ میلیارد دلار است در شکل زیر مهم‌ترین شرکای تجاری چین به تفکیک صادرات و واردات نشان داده شده است.



▲ شکل ۵-۱۶ - مهم‌ترین شرکای تجاری چین به تفکیک صادرات و واردات

جریان‌ات سرمایه‌گذاری خارجی در سبب داری‌ها و سهام (پرتفوی) نیز تحت سناریوی قطع اتصال محدود شده است که حدی ناشی از فشار دولت ایالات‌متحده بر مدیران صندوق‌های بازنشستگی برای کاهش سرمایه‌گذاری در چین است، امروزه ارزش سرمایه‌گذاری پرتفوی دو جانبه تقریباً به ۳/۹ تریلیون دلار بالغ می‌شود این بدون احتساب اوارق قرضه آمریکایی است که در ردیف داری‌های مهم بانک مرکزی چین قرار گرفته است. معمولاً و تا پیش از این چین مازاد ارزی عظیم خود را عمدتاً در ایالات‌متحده نگهداری می‌کرد و این باعث می‌شد نرخ ارز در چین به صورتی مدیریت شود که تقاضای مصرف‌کنندگان آمریکایی برای واردات چینی همواره حفظ شود. تغییر یا محدود شدن جریان سرمایه بین این دو قطب، آثار با ابعاد بزرگ در بر خواهد داشت اولاً پایداری تامین مالی بدهی دولت آمریکا در کانون توجه قرار می‌گیرد و ثانیاً شناسایی جایگزینی امنی برای پس‌انداز مازاد درآمد ملی چینی‌ها مورد ابهام واقع می‌شود. انتظار می‌رود در صورت ادامه جداسازی یا قطع اتصال سرمایه‌ها، به سایر مناطق از قبیل لندن، سنگاپور یا مراکز دیگر مانند دویبی هجرت کنند. این پدیده جدا از زیان مالی نقش مرکزی ایالات‌متحده به عنوان تقاطع جریان‌ات سرمایه جهانی را با چالش مواجه می‌سازد پیش‌بینی می‌شود در صورت قطع ارتباط بین دو اقتصاد، بخش بانکی و خدمات مالی در ایالات‌متحده از واسطه‌گری جریان ۲ تریلیون دلاری جدیدی که از ظرفیت‌های اخیر چین محروم شوند، جریان مالی که خود ناشی از تمایل آن دسته از سرمایه‌گذاران چینی است که بخشی از ثروت خود را قطعاً در چین سرمایه‌گذاری نمی‌کنند و تا به حال ایالات‌متحده مقصد اصلی این صادرات سرمایه بوده است. در حوزه مالی اگر چین بتواند رشد اقتصادی خود را حفظ کند و در صورت قطعی شدن جداسازی مالی بین دو اقتصاد، پس‌اندازکنندگان آمریکایی نیز از بازدهی بالاتری که ممکن است اقتصاد چین به این سرمایه‌گذاران ارائه دهد، محروم خواهند شد.

برخی تخمین‌ها حاکی از آن است که تا سال ۲۰۲۰ مجموعاً ۲۵۸ میلیارد دلار ارزش انباشتی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ایالات‌متحده در چین بوده است اگر میزان سود سرمایه، درآمدهای سرقفلی و درآمدهای مجدداً سرمایه‌گذاری شده نیز به حساب آیند ارزش این میزان از سرمایه‌گذاری به استناد «دفتر تحلیل‌های اقتصادی» به رقم ۷۶۴ میلیارد دلار خواهد رسید. قطع ارتباط سریع و سخت با چین به معنی افت نیمی از ارزش این سهام‌های آمریکایی است. کاهش ۵۰ درصدی حضور سرمایه‌گذاری مستقیم ایالات‌متحده در چین (به ارزش تقریبی ۱۲۴ میلیارد دلار) ممکن است سالانه تا چهار برابر آن یعنی (۵۰۰ میلیارد دلار) باعث کاهش در GDP ایالات‌متحده شود. با اینکه صنایع ایالات‌متحده دارای صدها میلیارد دلار داری‌ها در چین و منشأ ده‌ها هزار شاغل در بازار چین هستند. در مقابل حسب گزارش سال ۲۰۲۰ شرکت Goldman Sachs فقط کمتر از ۲ درصد از کل درآمدهای شرکت‌های تشکیل دهنده شاخص S&P 500 در بورس آمریکا از چین حاصل شده که باعث می‌شود مدافعان جریان جداسازی اقتصادی چندان احساس نگرانی نکنند.

پیشنهاد ۱/۳ میلیارد دلاری توسط Canyon Bridge (یک شرکت ارتباطات چینی) برای خرید Lattice Semiconductor، پیشنهاد ۳/۸ میلیارد دلاری Tsinghua Unigroup برای خرید بخشی از شرکت Western Digital بیشتر کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را به تشدید سیستم‌های نظارتی خود بر سرمایه‌گذاری خارجی چین واداشته است و فروش بخش‌های استراتژیک به شرکت‌های چینی را محدود کرده‌اند. کانادا به دلیل مسائل امنیت ملی، چین را مجبور به فروش سهم مالکیتی خود در سه شرکت معدنی کرده است در حالی که نیاز متقابل کانادا به افزایش سرمایه‌گذاری در استخراج مواد معدنی نایاب با نگرانی‌های روزافزون آن دولت در زمینه امنیت ملی در تضاد است.

Decoupling تأثیر مخربی بر بهره‌وری و نوآوری در ایالات‌متحده خواهد داشت. تحقیق و توسعه‌هایی که در داخل ایالات‌متحده و لکن برای توسعه کسب و کارها در بازار چین صورت می‌گیرد، در نتیجه جداسازی بین دو اقتصاد، کاهش خواهد یافت چرا که این حجم از هزینه‌های تحقیق و توسعه در یک کشور در اندازه ایالات‌متحده، صرفاً

در سایه بازده‌های اقتصادی در مقیاس بازار چین دارای توجیه اقتصادی است اگر چشم‌انداز آن برای سرمایه‌گذاران دچار ابهام شود، از همین حالا سرمایه‌گذاری‌های لازم را متوقف یا کند خواهند کرد. مقیاس و سطح درآمد در بازار هند هنوز نمی‌تواند محرک‌های برای این گونه سرمایه‌گذاری‌ها در نوآوری در سایر کشورهای مبدع نوآوری باشد.

تأثیرات درازمدت در کاهش بهره‌وری و نوآوری به مرکزیت ایالات متحده حتی ممکن است شامل دور شدن سایر اجزای حیاتی و مهم در زنجیره‌های تامین و زنجیره ارزش از مرکزیت آمریکا و کاهش توان رقابت جهانی این کشور در حوزه نوآوری‌ها باشد. در نتیجه این نوع از قطع اتصال (Decoupling) محتمل است دیگر کشورها تلاش نمایند تا خلا ایالات متحده را پر کنند. سایر جنبه‌های جداسازی (خارج از حوزه تجاری) نیز به کلیت تصویر بین چین و ایالات متحده افزوده شده است تعاملات دوجانبه نظامی از نظم خارج شده به برخی اصطکاک‌های مقطعی منجر شده است؛ روابط دیپلماتیک بین این دو محدود شده‌اند و همکاری‌های سابق در سازمان‌های بین‌المللی از جمله در WTO و WHO کاهش یافته است. در اغلب رسانه‌های آمریکایی دیدگاه نسبت به حضور بین‌المللی چین دیگر مثبت نیست. استراتژی سرمایه‌گذاری خارجی چین مثلاً تحت BRI یا در کشورهای غربی در واقع ابزاری برای بدهکار کردن و به منظور تصاحب<sup>۱</sup> قلمداد می‌شود. از منظر ناظران غربی چین تحت سرمایه‌گذاری‌های خارجی در حال صدور نیروی کار خود است، این طرح‌ها با حوادث متعددی به‌ویژه در طرح‌های زیرساختی آمریکای لاتین و آفریقا همراه بوده که نشانگر نوعی عدم تعهد کاری است حال آنکه سیاست‌گذاران آمریکایی بر این باورند که هنوز اثرات مثبت سابقه همکاری با آمریکا (ناشی از دستاوردهای طرح مارشال، Peace Corps و انقلاب سبز در هند) در حافظه تاریخی کشورها ثبت است. به نظر می‌رسد جداسازی اقدامی است که تایید هر دو حزب را در ایالات متحده دارا است و احتمالاً به‌نحوی از انجا ادامه داشته باشد، حتی از بیان مقامات کاملاً اجرایی و بدور از مواضع سیاسی در حوزه اقتصاد<sup>۲</sup> نیز می‌توان دریافت که این مسیر بدون بازگشت است و فقط توجهات بر این است که این مسیر در رعایت چه مواردی طی شود وزارت خزانه داری بر این نظر است که سایر شرکای غربی باید به مسیر ایالات متحده در قبال چین بپیوندند.

۱- Decoupling باید به‌صورت انتخابی از چین صورت بگیرد و به‌ویژه به حوزه‌هایی متمرکز باشد که با نیازهای امنیت ملی و با فناوری‌های پیشرفته و با زیرساخت‌های حیاتی هر یک از کشورهای پیشرفته در ارتباط باشد<sup>۳</sup>

۲- باید زنجیره‌های تامین تاب آور خارج از چین ایجاد شود از جمله در ایالات متحده و سایر اقتصادهای دموکراتیک پیشرفته و از طریق جلب همکاران معتبر از کشورهای جنوب با استفاده از مشوق‌های مالی از جمله اعتبارات مالیاتی، یارانه‌ها و تامین مالی تا جایی که وابستگی به چین را کاهش دهد

۳- باید طرح تامین مالی پروژه‌های معدنی با تمرکز بر ارتقاء انرژی پاک توسعه داده شود

۴- باید جمع G7 به ۱۰ کشور از میان کشورهای دموکراتیک پیشرفته افزایش یابد (استرالیا، نروژ و کره جنوبی) تا هماهنگی اطلاعاتی و تعاملات اقتصادی و امنیتی با چین کاملاً تنظیم شده باشد

با همه این تفاسیر و در اهمیت اقتصادی چین باید توجه داشت که هنوز از دید اقتصادهای پیشروی غربی جداسازی از چین به مثابه چشم‌پوشی از منافع یک بازار ۱/۴ میلیارد نفری است که برای این اقتصادها قابل اغماض نیست. از دید سیاست‌گذاران ایالات متحده، در مجموع Decoupling زمانی ممکن و متصور است که همکاری چند جانبه در این مسیر با سایر شرکایی که دارای ملاحظات مشابه هستند، حاصل شود تا به‌طور هماهنگ و در جهت مواجهه با رویکردهای جدید چین اقدام کنند. تنها در این صورت است که هزینه‌ها برای اقتصاد ایالات متحده به حداقل رسانده می‌شود و مانع از بین رفتن مزیت رقابتی ایالات متحده می‌گردد. اگر سیاست‌های جداسازی تنها به‌صورت یکجانبه توسط ایالات متحده اجرا شود هزینه‌ها فوق‌العاده‌ای بر آن تحمیل خواهد کرد. به نظر می‌رسد صنعتی شدن کشورهای در حال توسعه و اخیراً توسعه‌یافته در دهه‌هایی که مسیر جهانی شدن بیشتر مساعد بود و هنوز اقتصادهای بزرگ در مسیر همکاری حرکت می‌کردند سهل‌تر بود و نیازمند این سطح از دقت در تشخیص تبعات رویارویی‌های اخیر اقتصادی در سطح جهان نبوده است.

اینکه کاهش ارتباطات اقتصادی در این سطح و حجم بین بلوک‌های اقتصادی چگونه بر روند اقتصادی جهان و توسعه کشورهای تاثیر بر جای خواهد گذاشت هنوز مبهم است اما به نظر می‌رسد در سطح بین‌المللی و در سال‌های اخیر شناخت بیشتری بر ابعاد و روش‌های Decoupling حاصل شده باشد. تجربه خروج بریتانیا از اتحادیه اروپایی موسوم به Brexit و تحریم گسترده غرب علیه روسیه پس از جنگ اوکراین نمونه‌هایی از Decoupling به شمار می‌رود که یک تمرین جدی برای کشورهای غربی بوده است. لذا در بین سیاست‌گذاران کشورهای در حال توسعه باید توجه شود که قطع اتصال‌های اقتصادی لزوماً یک پدیده غیرممکن نیست. حتی با علم به این که ادامه سیاست‌های جداسازی ایالات متحده، قطعاً جرح است سنگین بر دو طرف این منازعه اقتصادی تحمیل خواهد کرد.

سازگاری با گلوبالیزاسیون جدید نیازمند تعیین یک رویکرد استراتژیک است که تضادهای وجودی بین این دو ملاحظه متعارض را حل کند زیرا بسیاری از کشورهای در حال توسعه و اخیراً توسعه‌یافته، هنوز شرایط جهان دو قطبی در دوره جنگ سرد را به‌خاطر دارند که ناچار بودند بین دو قطب رقیب یکی را برگزینند و بروز چنین فضای مشابهی دیگر مطلوب کشورها و ملت‌ها نیست و در شرایطی که علی‌الظاهر انگیزه‌های دو قدرت بزرگ اقتصادی امروز جهان غیرقابل تغییر به نظر می‌رسد و پدیده قطع اتصال اقتصادی در شرف وقوع است شاید در آینده و نه به‌صورت فوری تنها گزینه متعادل کننده باشد

1- Loan to Own

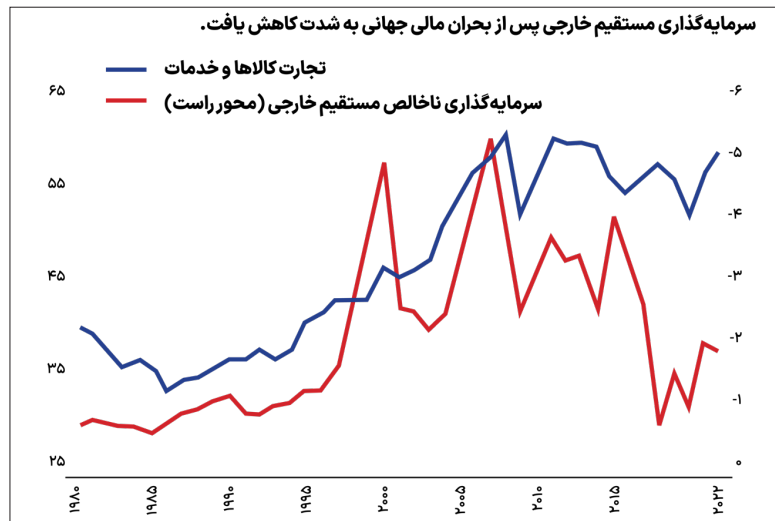
3- Advanced Democratic Economies

۲- جنت یلن - وزیر خزانه داری وقت ایالات متحده

● ۵-۳- جمع بندی و نتیجه گیری

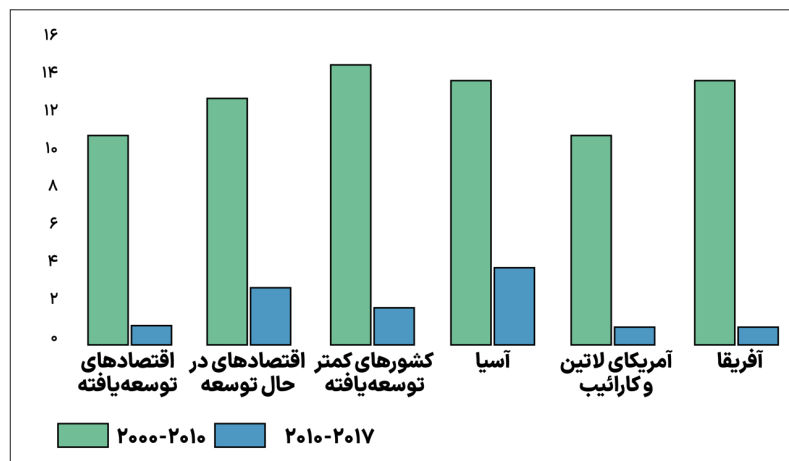
■ ویژگی‌های پس از بحران مالی ۲۰۰۸ و شرایط پیش رو

بررسی‌ها حاکی است، افق پیش رو در حوزه توسعه صنعتی از دوران رونق جهانی شدن فاصله گرفته و اصطلاحاً دوران کاهش یا کندی در جهانی شدن پیش رو قرار دارد. شرایط جدید بین‌الملل که به نظر می‌رسد تعادل‌های نوینی در آن، در شرف تکوین است باعث می‌شود کشورها با کاهش اعتماد در صدد باشند جایگاه قبلی و باثبات خود را به هر قیمت حفظ کنند که این از درجه اقدامات همکارانه می‌کاهد. پس شرایطی که در نتیجه تنش چین و ایالات متحده متصور است و تغییرات جدی زیست‌محیطی که ممکن است جریانات تجاری و مراکز تولیدی را دستخوش وقفه‌های جدی کند هر یک به گونه‌ای در سیاست کشورها متجلی شده‌اند تا بتوانند کماکان ثبات صنعتی را در داخل کشورها حفظ کنند و مسیر رشد اقتصادی را مصون از شوک مدیریت نمایند. محدودیت‌های روزافزون زیست‌محیطی بالقوه تهدیدی برای شرایط آتی صنایع انرژی بر خواهد بود در حالی که ظهور فناوری‌های نوینی مانند هوش مصنوعی و اینترنت اشیا و به‌طور کلی نسل چهارم تحولات صنعتی فرصت‌های ناشناخته‌ای را پیش روی صنعت قرار داده است، افزایش برنامه‌های اصطلاحاً Made in از کشورهای پیش‌تاز صنعتی مستلزم توجه به موضوعات جدیدی در کشورهای در حال توسعه شده است. مهم‌ترین چالش‌های دوره جدید را می‌توان در چهار تهدید دسته‌بندی کرد: ۱- کاهش رشد تجارت ۲- کاهش سرمایه‌گذاری خارجی ۳- افزایش ملاحظات اقلیمی ۴- تنش و نارسایی و وقفه در زنجیره‌های تامین جهانی (Supply Chain Disruptions)



▲ شکل ۵-۱۷ - دوران کاهش یا کندی در جهانی

این موارد از این جهت دارای اهمیت شده‌اند که هر یک بالقوه می‌توانند به صورت مانعی در برابر افزایش تنوع صادراتی کشورهای در حال توسعه (Export Diversification) عمل نمایند. اگر دوره اخیر را با مشخصه کندی در روند جهانی شدن بتوان تفکیک کرد آنگاه برآیند شرایط، خود را در کاهش میزان مشارکت در زنجیره ارزش جهانی نمایان کرده است.



▲ شکل ۵-۱۸ - مقایسه رشد اقتصادی در دو بازه ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ و ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۷

بر این اساس، اگر مواضع محافظه کارانه‌ای در تجارت خارجی کشورها مطرح می‌شود نه به مفهوم ساده محدودسازی تجارت و کم‌رنگ سازی منافع ناشی از تجارت خارجی باشد بلکه بدقت و در جهت ایجاد ثبات در زنجیره‌های ارزش و تامین خارجی است. وقفه‌هایی که در دوره کووید بروز کرد و نارسایی‌های عظیمی که در اثر شرایط جوی و زیست‌محیطی در بنادر و حمل‌ونقل دریایی رخ می‌دهد بقدری دارای اهمیت شده است که در واقع از این منظر اتکای فوق‌العاده به انواع شرکا در اقصی نقاط جهان در حال بازنگری است و بسته و گریخته مواردی از قبیل بازگشت به تمرکزگرایی یا انتقال مراکز تولید به داخل و اطراف Re-Shoring مطرح می‌شود. مثال گویای آن در سند سیاستی مالزی و ترکیه قابل مشاهده است که در تبیین شرایط داخلی و خارجی پیش روی مالزی و در مقدمه، به ظهور چین و سایر کشورهای در حال توسعه و افزایش سرعت تغییرات محصولات با ظهور تکنولوژی‌های جدید و افزایش قوانین جهانی برای مشکلات محیط زیستی مشخصاً اشاره کرده‌اند. اگر دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی و حتی دهه ابتدایی ۲۰۰۰ دوران طولانی از ثبات نسبی در اقتصاد و تجارت و شرایط سیاسی محسوب می‌شد، از اواخر دهه ۲۰۱۰ میلادی چند تحول مهم بر صنعت و تجارت و شرایط بین‌المللی سایه انداخته که مشابه آن در دهه‌های اخیر کمتر به وقع پیوسته است:

۱- شرایط ویژه در روابط بین قطب‌های اصلی اقتصادی (Gеоeconomic Fragmentation)

۲- وقوع انقلاب صنعتی چهارم در حوزه رباتیک، هوش مصنوعی، فناوری دیتا

۳- احتمال بروز پدیده‌های طبیعی غیرقابل پیش‌بینی با اثرگذاری در مقیاس جهانی (مانند شیوع بیماری‌های واگیر و بلایای طبیعی)

۴- افزایش اهمیت و وزن ملاحظات و قیود زیست‌محیطی در سیاست‌های اقتصادی و سیاسی کشورها

در تحلیل شرایط ویژه در روابط بین قطب‌های اصلی اقتصادی (Gеоeconomic Fragmentation) می‌توان کشورها را به دو گروه عمده تقسیم بندی کرد بدین صورت که لیگ اول شامل قطب‌های اصلی مانند ایالات متحده و چین و اتحادیه اروپا و لیگ دوم شامل کشورهای در حال توسعه و اخیراً توسعه‌یافته باشد.

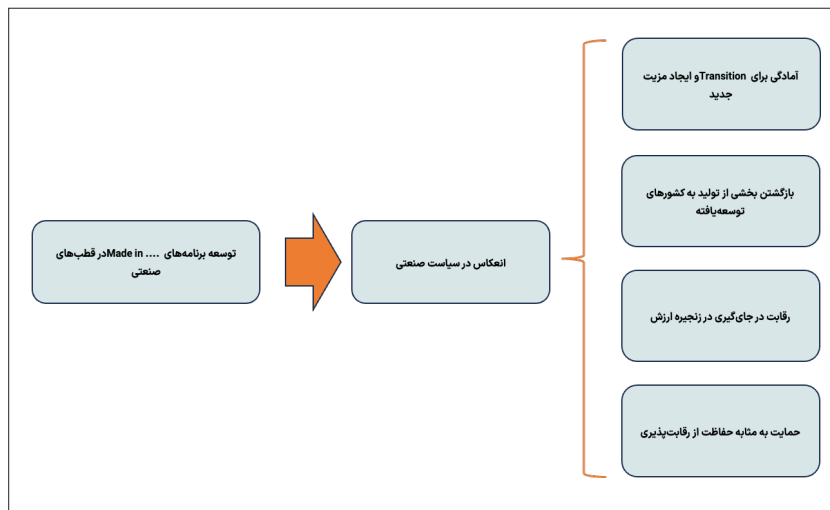
در لیگ اول تغییر رویکرد چین یا سیاست‌های موسوم به Dual Circulation در سه حوزه متجلی و اعلام شده است ۱- کاهش وابستگی به کشورها و شرکت‌های خارجی در فناوری‌ها و محصولات حیاتی و استراتژیک ۲- ترغیب و تسهیل برتری و احاطه کامل شرکت‌های چینی بر بازار داخل و ۳- بهره‌برداری از جایگاه شرکت‌های چینی برای تسری احاطه اقتصادی به حوزه رقابت جهانی. از دید سیاست‌گذاران چینی اینطور هدف گذاری شده که چین از «کارخانه جهان» - یعنی تولیدکننده کالاهای ارزان و با سطح فناوری پایین که با هزینه‌های نیروی کار ارزان و مزایای زنجیره تامین تسهیل شده است، فاصله بگیرد و تحت شعار «تولید در چین برای چین» و از طریق ارتقای توانمندی‌های تولیدی صنایع چینی و تبدیل شدن از کارگاه‌های نیروی کار محور به یک قدرت فناوری، اقدام کند تا سال ۲۰۲۰ میلادی محتوای داخلی ساخت چین در مواد اصلی به ۴۰ درصد تا سال ۲۰۲۵ به ۷۰ درصد افزایش یابد. چین آشکارا در برنامه Made in China 2025 اعلام کرده «... پرش به فناوری‌های در حال ظهور... کاهش وابستگی به شرکت‌های خارجی... برای دستیابی به آستانه فرار در ۱۰ بخش اقتصادی... و بر رهبری چین... در هر نقطه از زنجیره ارزش» یک هدف بنیادی است.

در مقابل و تحت شرایط کشورهای لیگ اول، تغییر رویکرد ایالات متحده یا قطع اتصال Decoupling از چین حائز اهمیت است. باید تاکید کرد در دید سیاست‌گذاران ایالات متحده «قطع اتصال» از چین مطرح است و نه «قطع ارتباط اقتصادی». فوریت ایجاد تاب‌آوری اقتصادی و لزوم بازگرداندن برخی فرآیندهای تولید به داخل مرزهای ایالات متحده (Reshoring) و مباحثی مانند friend-shoring برای جایگزین کردن مراجع تولید بجای چین در این رویکرد جدید در این کشور مطرح شده است که مصداق عملی آن در سال ۲۰۱۸ منجر به افزایش تعرفه‌های دوجانبه بین ایالات متحده و چین به‌طور متوسط به ۱۷ درصد گردید بدین صورت که تعرفه‌ها برای واردات از چین از ۲/۶ درصد به ۱۷/۵ درصد افزایش یافت و متقابلاً نیز برای صادرات ایالات متحده به چین از ۶/۲ درصد به ۱۶/۴ درصد افزایش یافت. بدیهی است که Decoupling تاثیر مخربی بر بهره‌وری و نوآوری در ایالات متحده خواهد داشت. تحقیق و توسعه‌هایی که در داخل ایالات متحده و لکن برای توسعه کسب‌وکارها در بازار چین صورت می‌گیرد، در نتیجه جداسازی بین دو اقتصاد، کاهش خواهد یافت. نکته آن که این حجم از هزینه‌ها در ایالات متحده، صرفاً در افق آتی و در سایه انگیزه بازدهی اقتصادی احتمالی در مقیاس بازار چین دارای توجیه اقتصادی خواهد بود که اگر چشم‌انداز آن برای سرمایه‌گذاران دچار ابهام شود، همین حالا سرمایه‌گذاری‌های لازم را متوقف یا کند خواهند کرد. مقیاس و سطح درآمد در بازار هند هنوز نمی‌تواند محرک‌های برای این گونه سرمایه‌گذاری‌ها در نوآوری در سایر کشورهای مبدع نوآوری باشد. در بین کشورهای لیگ اول باید به تغییر رویکرد آلمان تحت برنامه Made in Germany تا سال ۲۰۳۰ پرداخت. این سند سیاستی در آلمان که محور اصلی اقتصادی در قطب اتحادیه اروپا به شمار می‌رود، مدعی است که تاکنون مزیت هزینه‌های کمتر تولید و دستمزد پایین‌تر در کشورهای در حال توسعه که در آستانه رقابت با کشورهای توسعه‌یافته هستند، مانند چین، از طریق برتری فناوری و کیفیت در صنعت آلمان جبران شده است. اما این برتری در حال از دست رفتن است و لذا سند چنین عنوان کرده که هدف آلمان، حفظ و بهبود شایستگی‌های اقتصادی و فناورانه، رقابت‌پذیری و رهبری صنعتی در سطح ملی، اتحادیه اروپا و در سطح جهانی در تمام زمینه‌های مرتبط صنعتی است. از اهداف کمی این برنامه، افزایش سهم صنعت در تولید ناخالص داخلی آلمان به ۲۵ درصد و افزایش سهم صنعت در تولید ناخالص داخلی اتحادیه اروپا به ۲۰ درصد تا سال ۲۰۳۰ است. سند مدعی است تدوین و به‌کارگیری سیاست صنعتی دوباره رونق یافته اما رویکرد و محتوا و حوزه دخالت این اسناد با آنچه در دهه‌های گذشته مشاهده شد متفاوت است، دولت‌ها در حوزه‌هایی مانند بروز شکست بازار در حوزه فناوری‌ها یا حفظ تعادل در بازار کار و نهایتاً مراقبت از مزیت‌های ریشه دار صنعتی که به‌واسطه تحولات غیرمتعارف جهانی در معرض تهدید هستند، وارد عرصه شده‌اند.

ملاحظات لیگ دوم شامل کشورهای در حال توسعه و اخیراً توسعه‌یافته با توجه به شرایط نوین در حال شکل‌گیری بین قطب‌های اقتصادی و شکاف‌هایی که در حال ظهور

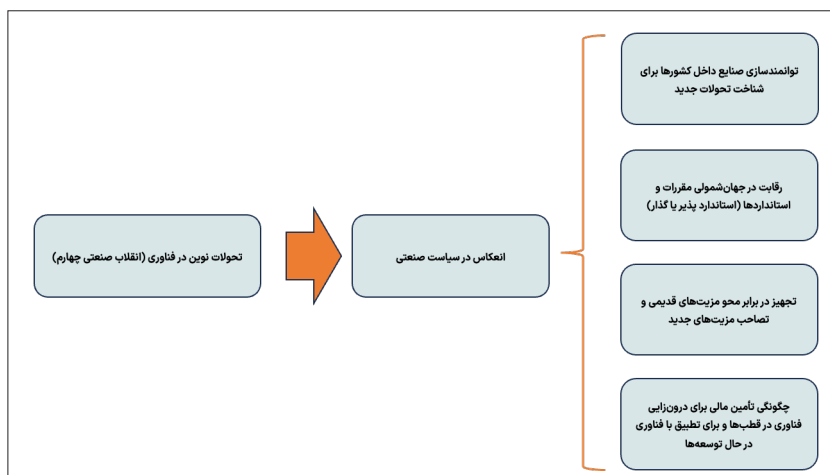


است در حفظ رقابت‌پذیری و جاگیری‌های جدید اقتصادی نمایان شده است. شکل زیر ملاحظات این دسته از کشورها را که در سیاست‌های صنعتی آنها و در مواجهه با شرایط نوین مطرح شده است را به صورت خلاصه به نمایش گذاشته است



▲ شکل ۵-۱۹ - ملاحظات کشورها در سیاست‌های صنعتی در مواجهه با شرایط نوین

در عمل هم پس از افزایش تنش بین ایالات متحده و چین، تعدادی از کشورها که تا پیش از این روابط خود را با هر دو قطب زنجیره‌های ارزش جهانی بسط داده و تحکیم کرده بودند، توانستند به موقع منفعت اقتصادی قابل توجهی کسب کنند. به عنوان مثال، به رشد اقتصادی در تایوان تا ۲/۱ واحد درصد و در شیلی تا ۱/۵ واحد درصد افزوده شد. در تحلیل وقوع انقلاب صنعتی چهارم در حوزه دیجیتال، هوش مصنوعی، فناوری دیتا و آثار آن در شرایط نوین جهانی، مرور سیاست‌های صنعتی در ابتدای قرن بیست و یکم نشان می‌دهد چگونگی مواجهه و بهره‌مندی از انقلاب فناوری دیجیتال به مهم‌ترین موضوع مشترک در برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه‌ای بدل شده است، دو گونه رویکرد در این حوزه مشاهده می‌شود اول در کشورها و قطب‌های پیش‌تاز صنعتی (لیگ اول) که برای رهبری (قانون‌گذار و نه قانون‌پذیر) در این حوزه در حال رقابت هستند و تلاش می‌کنند تا بخش‌های مهم نوآوری‌ها را درون‌زا کنند و مالکیت در اقلام استراتژیک این حوزه را در برابر رقبای خارجی محافظت نمایند. دوم در کشورهای در حال توسعه (لیگ دوم) که در برنامه‌های خود برای تطبیق صنعت موجود خود با این پدیده تلاش می‌کنند. در این دسته از اقتصادها نگاه به فناوری نوین نه به عنوان محملی برای جهش صنعتی یا فرصتی برای جبران سایر ملزومات صنعتی شدن است بلکه برای حفظ موقعیت در زنجیره‌های ارزش جهانی است و در حالت ایده آل ارتقای جایگاه خود در زنجیره است. سیاست‌های اشتغال نیز متناسب با تغییرات فناوری است.



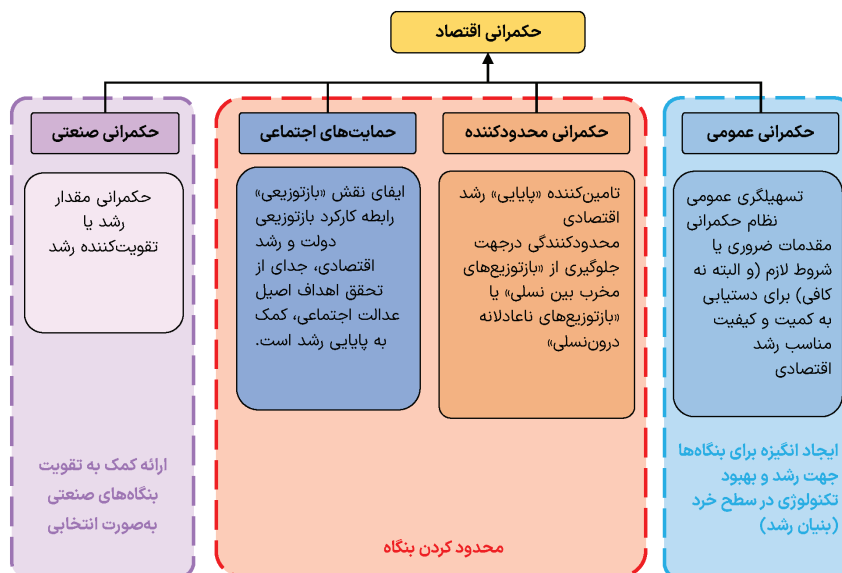
▲ شکل ۵-۲۰ - چگونگی مواجهه و بهره‌مندی از انقلاب فناوری دیجیتال به مهم‌ترین موضوع مشترک در برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه‌ای

## فصل ششم

# ارزیابی روندهای اقتصادی و صنعتی ایران با توجه به چشم‌انداز آینده جهانی

### ● مقدمه

در فصل سوم بیان شد که اجرای نظام حکمرانی در سه بخش کلی قابل دسته‌بندی است. بخش اول «تسهیلگری عمومی» که به‌عنوان «مقدمات ضروری» یا «شروط لازم» (و البته نه کافی) برای دستیابی به کمیت و کیفیت مناسب رشد اقتصاد مدنظر است. دولت در کنار ایفای نقش تسهیلگر عمومی، یک نقش مهم «محدودکنندگی» هم دارد که این محدودیت‌ها، در جهت جلوگیری از «بازتوزیع‌های مخرب بین‌نسلی» یا «بازتوزیع‌های ناعادلانه درون‌نسلی» اعمال می‌شود. بخش سوم نیز دربرگیرنده مجموعه‌ای از فعالیت‌هاست که نقش تقویت‌کننده رشد را ایفا می‌کنند. در فصل سوم با تعریف اجزای مختلف و کارکردهای نظام حکمرانی وضعیت این متغیرها در اقتصاد ایران بررسی شد.

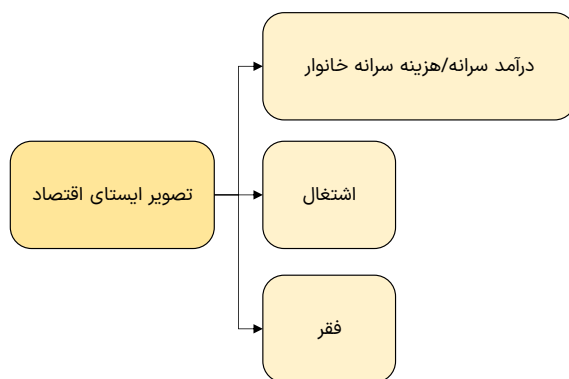


▲ شکل ۶-۱ - بنگاه و حکمرانی اقتصادی

در ادامه برای بررسی کارکرد عملکرد ارکان حکمرانی اقتصادی، مدلی مفهومی ارائه می‌شود. این مدل مفهومی بر پایه ارتباط متقابل و دوسویه مشخصات حکمرانی اقتصادی و عملکرد اقتصاد با محوریت رشد اقتصادی بنا نهاده شده است.

توضیح این مدل مفهومی را با طرح سه پرسش آغاز می‌کنیم. پرسش اول: عملکرد یک اقتصاد را از منظر رشد اقتصادی، چگونه می‌توان مورد ارزیابی قرار داد و از آن مهم‌تر، پرسش دوم: چگونه می‌توان در مورد آینده یک اقتصاد به برداشتی قابل جمع‌بندی رسید و باز از آن هم مهم‌تر، پرسش سوم: چطور می‌توان در مورد پایایی و امکان استمرار شرایط مطلوب یا حتی وضعیت موجود نظر داد؟ این سه پرسش و پاسخ نظام حکمرانی اقتصادی به آنها که در قالب عملکرد ارکان نظام حکمرانی تفسیر می‌شود، در شکل دهی به هر یک نقش اساسی دارد. در ادامه تلاش می‌شود به ترتیب به سه سوال مطرح شده پاسخ داده شود و ارتباط این سه مولفه با یکدیگر و ارتباط آنها با ارکان نظام حکمرانی اقتصادی ترسیم شود. مجموعه روابط این مولفه‌ها با یکدیگر را «مدل مفهومی عملکرد اقتصاد - حکمرانی اقتصاد» می‌نامیم.

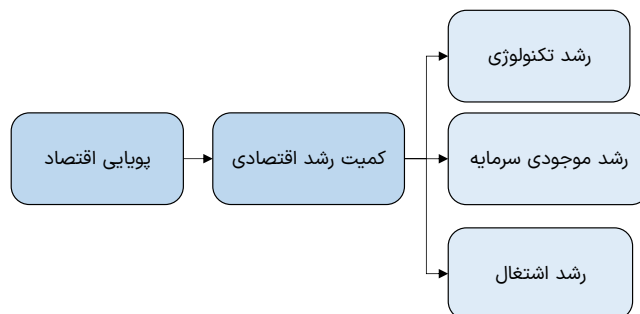
پرسش اول: عملکرد یک اقتصاد را از منظر رشد اقتصادی، چگونه می‌توان مورد ارزیابی قرار داد؟ در پاسخ به سوال اول، آنچه در اولین گام مورد اجماع است شاخص «درآمد سرانه» است. درآمد سرانه یک ارزیابی میانگین از «وضعیت ایستای» یک اقتصاد ارائه می‌کند. با مشاهده میزان درآمد سرانه (و/یا هزینه سرانه خانوار)، و مقایسه آن با دیگر کشورها، خواهیم توانست یک ارزیابی ابتدایی از متوسط سطح رفاه یک جامعه به دست بیاوریم. در گام دوم، وضعیت فقر در هر اقتصاد، مشخص می‌کند که چه درصدی از جامعه در شرایط نامطلوب رفاهی قرار دارند. علاوه بر این دو شاخص، وضعیت اشتغال هم اطلاعات مفیدی از اینکه چه تعداد افراد در به وجود آمدن سطح درآمد موجود جامعه نقش ایفا کرده‌اند و در نتیجه چه درصدی از جامعه وابسته به این افراد هستند را ارائه می‌کند (شکل ۶-۲).



▲ شکل ۶-۲ - تصویر ایستای اقتصاد

اطلاعات ذکر شده، هر چند داده‌های مفیدی را برای ارزیابی وضعیت یک اقتصاد فراهم می‌کند اما، امکانی را برای داشتن چشم‌اندازی از آینده اقتصاد نمی‌دهد. شاخص‌های ذکر شده بیشتر، اطلاعات مربوط به شرایط گذشته تا حال را فراهم می‌کنند و در مورد اینکه شرایط موجود، چه آینده‌ای را رقم می‌زند، چیزی نمی‌گویند. چه بسیار اقتصادهایی که ممکن است در شرایط حاضر، سطح درآمد سرانه پایینی داشته باشند اما برخوردار از رشد اقتصادی بالایی باشند و برعکس، اقتصادهایی را می‌توان یافت که در حال حاضر برخوردار از سطح بالایی از درآمد سرانه هستند اما رشد اقتصادی کمی دارند. به عنوان مثال، چین به عنوان دومین اقتصاد جهان، از نظر درآمد سرانه بین ۱۵ تا ۱۸ درصد اقتصاد اول جهان یعنی ایالات متحده آمریکا است و رتبه‌ای در حدود ۶۵ تا ۷۰ در مقایسه‌های بین‌المللی دارد. اما رشد اقتصادی آن طی ۳۰ سال گذشته بیش از پنج برابر رشد اقتصادی آمریکا بوده است. بنابراین، درآمد سرانه اطلاعات مفیدی را به صورت «ایستا» از وضعیت حال یک اقتصاد ارائه می‌کند. در حالی که رشد اقتصادی اطلاعات مربوط به «پویایی اقتصاد» را در اختیار قرار می‌دهد. تصویر آینده یک اقتصاد را از چگونگی رشد اقتصادی آن می‌توان به دست آورد.

با این مقدمه، به سراغ پاسخ به سوال دوم می‌رویم. برای آنکه بتوانیم در مورد رشد اقتصادی فردای یک اقتصاد ارزیابی صحیحی داشته باشیم لازم است وضعیت امروز سه شاخص را مورد بررسی قرار دهیم. شاخص اول، رشد تکنولوژی، شاخص دوم رشد موجودی سرمایه و شاخص سوم تحولات منابع انسانی است (شکل ۶-۳).



▲ شکل ۶-۳ - پویایی اقتصادی

جوشش انگیزه‌ها در سطح خرد، وضعیت این سه شاخص را در سطح کلان رقم می‌زند. اقتصادی که بنگاه‌های تولیدی آن به‌طور مستمر در تکاپوی دستیابی به تکنولوژی‌های برتر هستند و برای به‌کارگیری این تکنولوژی‌ها، دست به سرمایه‌گذاری‌های جدید می‌زنند و به‌طور مرتب به ظرفیت‌های خود می‌افزایند و از طرف دیگر برای فراهم آوردن امکان به‌کارگیری موثرتر تکنولوژی و ظرفیت‌های جدید تولید، به کیفیت و کمیت نیروی کار خود اضافه می‌کنند و برای حفظ منابع انسانی خود، هزینه می‌کنند، می‌توانند رشد اقتصادی مناسب داشته باشند و از این طریق، درآمد سرانه و اشتغال خود را به‌طور مستمر ارتقا بخشند. در نقطه مقابل، در اقتصادی که بنگاه‌های تولیدی آن از انگیزه یا امکان دستیابی به تکنولوژی‌های برتر برخوردار نیستند و چشم‌انداز روشنی نیز از آینده برای سرمایه‌گذاری ندارند، فاقد انگیزه برای توسعه ظرفیت و نیروی انسانی با کیفیت بهتر نیز خواهند بود. چنین اقتصادی به‌طور طبیعی «رشدی درون‌زا» نخواهد داشت و «تحولات درآمد سرانه» آن، تنها تحت‌تاثیر شوک‌های مثبت و منفی بیرونی اقتصاد، تعیین خواهد شد.

حال به سراغ پاسخ به پرسش سوم می‌رویم. پاسخ پرسش سوم نیاز به توضیحات بیشتری دارد. اصل پرسش این است که رشد اقتصادی مشاهده‌شده تا چه اندازه پایاست. «عدم پایایی» یا «کم‌کیفیتی» رشد می‌تواند به دو صورت خود را نشان دهد. صورت اول این است که رشد در بازه‌های سالانه، دارای نوسانات زیاد باشد. نوسانات بالای رشد، حول یک میانگین مشخص، می‌تواند منعکس‌کننده این واقعیت باشد که رشد اقتصادی بیش از آنکه تحت‌تاثیر رفتار درون‌زای بنگاه‌های اقتصادی تعیین شود، دارای منشاء برآمده از شوک‌های اقتصاد کلان است که بدون هیچ‌گونه ضربه‌گیری، به بنگاه‌های اقتصادی اصابت می‌کنند. دو اقتصاد را در نظر بگیریم که یکی از آنها هر سال به‌طور یکسان پنج درصد رشد داشته و دیگری در سال اول یک درصد، سال دوم ۱۴ درصد، سال‌های سوم و چهارم صفر درصد و سال پنجم، ۱۰ درصد رشد داشته است. «متوسط رشد اقتصادی» هر دوی این اقتصادها پنج درصد است<sup>۱</sup> و بنابراین، سطح درآمد هر دو اقتصاد در پایان پنج سال تقریباً مساوی است. اما رفاه شهروندان این دو اقتصاد با هم بسیار متفاوت خواهد بود. از جمله مهم‌ترین تفاوت‌ها میزان اشتغال‌زایی از یک طرف و نوسان بسیار بالا در ظرفیت‌های به‌کار گرفته شده این دو اقتصاد از طرف دیگر خواهد بود که سرریز هر دو تفاوت در وضعیت رفاهی خانوارها در دو کشور ظاهر خواهد شد. وقتی رشد اقتصادی در یکسال ۱۴ درصد است به این معنی است که ظرفیت‌هایی معادل حدود این میزان رشد در اقتصاد ایجاد شده، اما وقتی همین اقتصاد طی سه سال، رشدی کمتر از یک درصد داشته، به‌طور طبیعی، ظرفیت‌های ایجاد شده در این فاصله زمانی به میزان بسیار کمی مورد استفاده قرار گرفته، بنابراین به‌طور متوسط، نسبت موجودی سرمایه به تولید در این اقتصاد، به‌مراتب بالاتر از اقتصاد دیگری است که هر سال پنج درصد رشد داشته است. از طرف دیگر، به‌لحاظ اشتغال، میزان شغل ایجاد شده در سال، نمی‌تواند در این حد از نوسان تولید، نوسان داشته باشد. در نتیجه می‌توان حدس زد که در اقتصاد دوم، تولید بیش از آنکه متکی به نیروی کار باشد، سرمایه بر است. از این رو می‌توان انتظار داشت که نسبت موجودی سرمایه به نیروی کار نیز در اقتصاد دوم بالاتر از اقتصاد اول باشد. مشاهده می‌کنیم که آثار رفاهی این دو نوع رشد اقتصادی، هرچند به‌طور میانگین با هم مساوی هستند اما به میزان قابل توجهی با هم متفاوت خواهد بود. صورت دوم عدم پایایی یا کم‌کیفیتی رشد، مجموعه عواملی را در بر می‌گیرد که امکان تداوم رشد را مورد توجه قرار می‌دهد. دو اقتصاد را در نظر بگیرید که هر دو طی پنج سال به‌طور یکسان، هر سال از رشد باثبات پنج درصد برخوردارند. اما یکی از آنها، طی بازه‌های طولانی، مثلاً چند دهه، به رشد پنج درصد ادامه می‌دهد اما دومی، از سال ششم در مسیر کاهنده رشد قرار می‌گیرد و پس از مدتی مثلاً در حدود ۱۰ سال با توقف رشد مواجه می‌شود. در این حالت، تفاوت عملکرد رشد اقتصادی دو کشور ذکر شده، در ناپایایی رشد در اقتصاد دوم است که رشدی نزولی را در این اقتصاد به‌وجود آورده است. دلایل متعددی می‌تواند نزولی بودن رشد را به‌وجود آورد. اولین عامل را می‌توان در نقش منابع تجدید ناپذیر مانند آب و خاک و انرژی‌های فسیلی در رشد جست‌وجو کرد. چنانچه نقش سرمایه‌های طبیعی بدون توجه به پایان‌پذیری آنها در نظر گرفته شود، و از طرف دیگر سرمایه‌گذاری مناسب در تجهیز و افزایش بهره‌وری منابع طبیعی صورت نگیرد و محدودیت‌های زیست‌محیطی نقش‌ی در به‌کارگیری این منابع نداشته باشد، روند رشدی که به اتکالی این منابع شکل گرفته

۱- توجه داشته باشیم که در اینجا «متوسط رشد» را به‌جای «رشد متوسط» استفاده کرده‌ایم. برای اقتصاد اول هر دو عدد یکی است اما برای اقتصاد دوم، متوسط رشد ۵ درصد و رشد متوسط حدوداً ۴٫۸۶ درصد است.

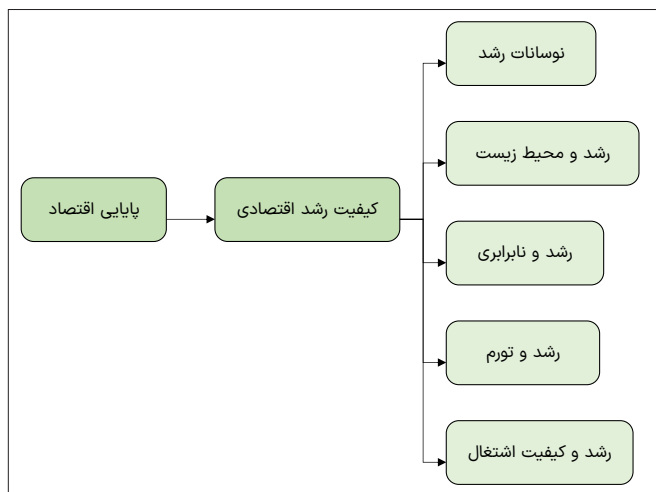
بوده متوقف خواهد شد. به عبارت دیگر، اگر این اقتصاد به قیمت تخریب منابع به افزایش درآمد دست پیدا کرده، از آنجا که منابع طبیعی، عمدتاً تجدیدپذیر نیستند، یک نسل، بدون ملاحظه مصالح نسل بعد، به افزایش رفاه خود پرداخته و در نتیجه این اقتصاد، «رشدی مخرب» داشته است. در اینجا، رشد اقتصادی عملاً سازوکارهای بازتوزیع «بین‌نسلی» را به نفع نسل حاضر فعال کرده و بر خلاف روند «عملکرد طبیعی» اقتصاد که به تدریج نسل‌های بعدی را با رفاه بیشتر مواجه می‌کند، در چنین اقتصادی، نسل بعدی فدای نسل‌های قبلی می‌شود. پس این هم جلوه‌ای دیگر از «ناپایایی رشد» است که عمدتاً معطوف به رابطه بین «محیط زیست و رشد اقتصادی» است.

بعد دیگر عوامل مرتبط با پایایی رشد، رابطه بین نابرابری و رشد اقتصادی است. چنانچه رشد اقتصادی به صورت مستمر و نه موقت، به تشدید نابرابری بینجامد، تداوم نخواهد یافت. در چنین شرایطی، رشد اقتصادی، سازوکارهای بازتوزیع «درون‌نسلی» را به نفع گروهی محدود در مقابل اکثریت جامعه فعال می‌کند و همین، منجر به بروز نارضایتی از تحولات اقتصادی می‌شود که به طور طبیعی امکان تداوم خود را از دست می‌دهد.

همانگونه که ملاحظه شد، مفهوم «پایایی رشد» دارای همپوشانی با مفهوم دیگری به نام «کیفیت رشد» است. «کیفیت رشد» هم در مقابل «کمیت رشد» اشاره به عواملی که ذکر شد دارد و علاوه بر آن، مقولات دیگر مانند اشتغال‌زایی و وضعیت تورم را هم مدنظر قرار می‌دهد. در اینجا با کمی تسامح، دو مفهوم پایایی رشد و کیفیت رشد معادل یکدیگر در نظر گرفته شده‌اند.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که پنج معیار برای ارزیابی پایایی و کیفیت رشد مورد استفاده قرار می‌گیرد (شکل ۶-۴):

۱. میزان نوسانی بودن رشد در مقابل ثبات رشد
۲. رابطه بین رشد اقتصادی و منابع طبیعی
۳. رابطه بین رشد اقتصادی و نابرابری
۴. میزان اشتغال‌زایی رشد
۵. محیط اقتصاد کلان رشد از نظر شرایط تورمی.

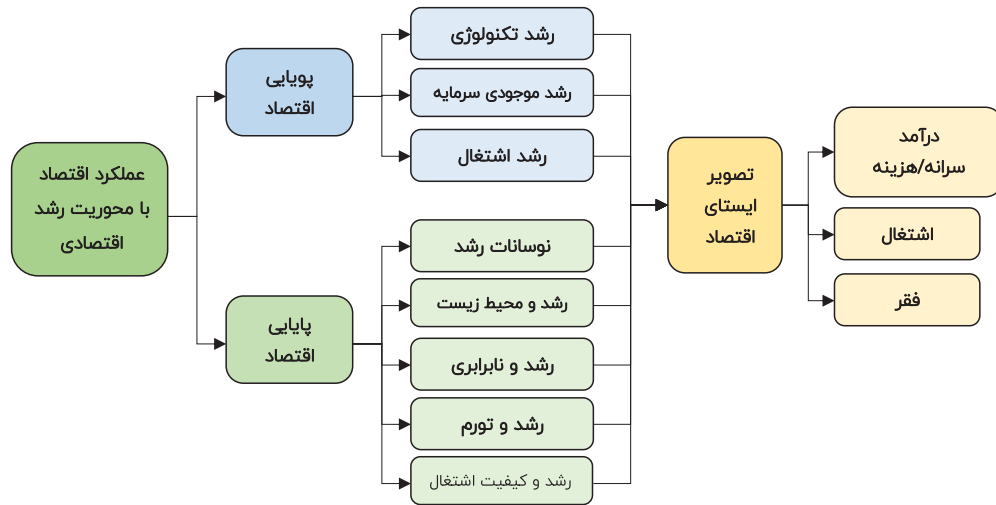


▲ شکل ۶-۴ - پایایی اقتصاد

رشد‌های اقتصادی باثبات، همراه با ملاحظات سختگیرانه زیست‌محیطی، توزیع مناسب درآمد، اشتغال‌زایی بالا و شرایط غیرتورمی را رشد‌های پایا و باکیفیت می‌نامیم. در مقابل، رشد‌های نوسانی، همراه با تخریب منابع طبیعی، نابرابری بالا، اشتغال‌زایی پایین و تورمی را در زمره رشد‌های ناپایا و در نتیجه بدون کیفیت طبقه‌بندی می‌کنیم.

پس تا اینجا روشن شد که برای ارزیابی وضعیت یک اقتصاد، سه دسته شاخص مورد استفاده قرار می‌گیرند که دسته اول شاخص‌ها، شرایط ایستای اقتصاد را ارزیابی می‌کند. دسته دوم شاخص‌ها، از طریق بررسی شاخص‌های مرتبط با پویایی اقتصاد، می‌تواند در مورد آینده اقتصاد اطلاعات مفیدی بدهد و دسته سوم شاخص‌ها هم کمک می‌کند که در مورد میزان استمرار تحولات آینده به جمع‌بندی برسیم. مجموعه این سه دسته شاخص، تقریباً به‌طور جامع یک اقتصاد را تجزیه و تحلیل می‌کنند.

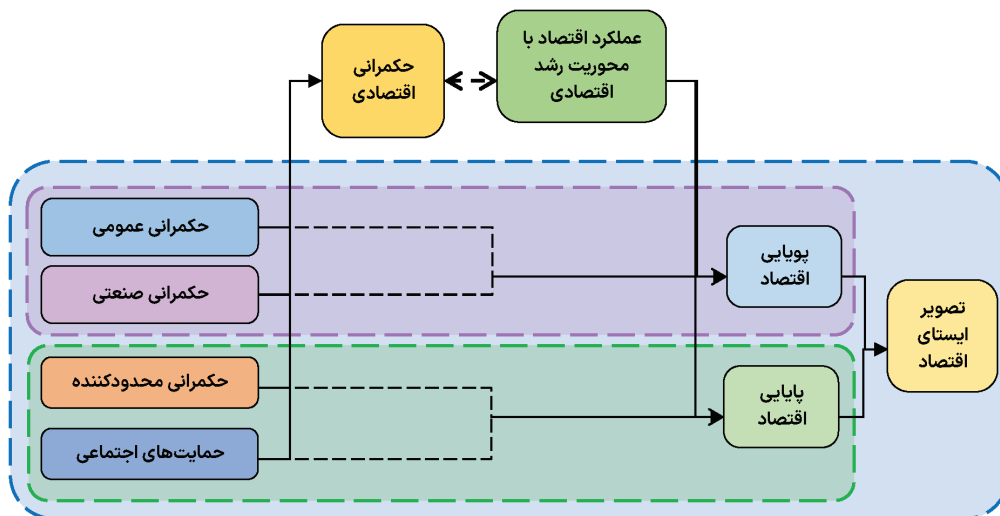
از آنجا که عملکرد شاخص‌های پویایی و پایایی اقتصاد در گذشته، وضعیت ایستای امروز اقتصاد را ایجاد کرده است، می‌توان رابطه این سه دسته شاخص را براساس تقدم زمانی تعریف کرد. یعنی شاخص‌های پایایی اقتصاد در کنار اجزای پویایی اقتصاد تصویر ایستای اقتصاد را می‌سازند (شکل ۶-۵).



▲ شکل ۶-۵ - عملکرد اقتصاد با محوریت رشد اقتصادی

حال این سوال پیش می‌آید که چگونه می‌توان دریافت که چه عواملی در به‌وجود آوردن این شرایط موثر بوده‌اند. اگر اقتصادی به نتیجه مطلوب رسیده و چشم‌انداز روشنی در آینده دارد، کدام عوامل چنین دستاوردی را به‌وجود آورده‌اند؟ برای پاسخ به این سوال، بر نقش یک عامل به‌عنوان پررنگ‌ترین و مهم‌ترین مولفه متمرکز می‌شویم و آن، حکمرانی اقتصادی در زمینه‌های مختلف است که در فصل سوم به‌طور کامل ارائه شده است. در مدل مفهومی عملکرد اقتصاد - حکمرانی اقتصادی ارتباط دو سویه ارکان نظام حکمرانی با شاخص‌های اقتصاد کلان تعریف می‌شود.

مجموعه عوامل تسهیلگر عمومی دولت که در قالب حکمرانی عمومی تعریف شده است در کنار فعالیت‌های تقویت‌کننده رشد به‌بنگاه که به‌عنوان حکمرانی صنعتی تعریف شده است، در کنار هم و به‌عنوان مقدمات ضروری و تقویت‌کننده رشد شاخص‌های پویایی اقتصاد قابل تعریف است. این عوامل کمیت رشد را در یک اقتصاد ایجاد می‌کنند که در این نوشتار با عنوان پویایی رشد معرفی شده‌اند. از طرف دیگر محدودیت‌هایی که در جهت جلوگیری از بازتوزیع‌های بین‌نسلی و درون‌نسلی و حمایت اجتماعی اعمال می‌شوند در ارتباط نزدیک با شاخص‌های پایایی اقتصاد قابل تعریف هستند. به‌طور خلاصه مدل مفهومی عملکرد اقتصاد - حکمرانی اقتصادی در شکل ۶-۶ نمایش داده شده است. همان‌طور که در شکل ۶-۶ مشهود است حکمرانی اقتصادی در یک ارتباط دو سویه با عملکرد اقتصاد با محوریت رشد اقتصادی است. مجموعه عواملی که تحت‌عنوان ارکان حکمرانی اقتصادی در فصل سوم معرفی شده‌اند در کنار یکدیگر پیش‌نیازهای رشد اقتصادی را ایجاد می‌کنند و تصویر ایستای امروزی و فردای اقتصاد را شکل می‌دهند.



▲ شکل ۶-۶ - مدل مفهومی عملکرد اقتصاد - حکمرانی اقتصادی

در راستای معرفی مدل مفهومی عملکرد اقتصادی - حکمرانی اقتصادی، در فصل سوم عملکرد ارکان نظام حکمرانی ایران بررسی شده است. در ادامه و در این فصل به شاخص‌های عملکرد اقتصاد با محوریت رشد اقتصادی پرداخته می‌شود. همان‌طور که در توضیح مدل ارائه شد، شاخص‌های پویایی و پایایی اقتصاد منتج از عملکرد حکمرانی اقتصادی هستند.

### ● ۱-۶- پویایی اقتصاد

برای آنکه در مورد رشد اقتصادی فردای یک اقتصاد ارزیابی صحیحی داشته باشیم لازم است وضعیت امروز سه شاخص را مورد بررسی قرار دهیم. شاخص اول، رشد تکنولوژی، شاخص دوم رشد موجودی سرمایه و شاخص سوم تحولات منابع انسانی است. در این بخش متغیرهایی که این سه شاخص را نمایندگی می‌کنند یا متأثر از این سه شاخص هستند ارائه خواهد شد.

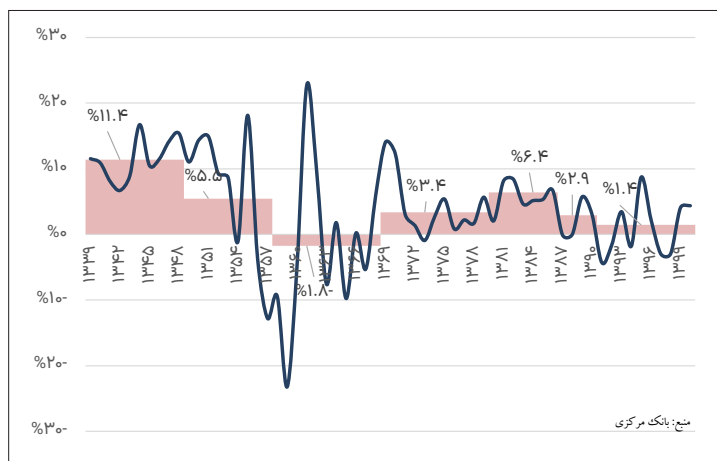
### ● ۱-۶-۱- رشد تولید ناخالص داخلی

بر اساس آمارهای حساب‌های ملی منتشرشده از سوی بانک مرکزی، تولید ناخالص داخلی ایران از سال ۱۳۳۸ تاکنون در دسترس است. انتشار داده‌های حساب‌های ملی مصادف است با سال‌های استراتژی جایگزینی واردات و شروع دهه‌ای که اقتصاد ایران رشد بالایی را تجربه کرده است. شکل ۶-۷ رشد تولید ناخالص داخلی ایران را در حدهای سال‌های ۱۳۳۹ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. از آنجایی که رشد یک متغیر بلندمدت است برای بررسی دقیق‌تر، این بازه زمانی را به هفت دوره زمانی تقسیم می‌کنیم. این افزایش‌ها بر اساس رخدادهای سیاسی یا اقتصادی انجام شده است.

بازه اول، ۱۳۳۹ تا ۱۳۴۸، این دوره در اقتصاد ایران با دوره حمایت‌گرایی صنعتی شناخته می‌شود. دوره بعد از سال ۱۳۴۹ تا ۱۳۵۷ که دوران وفور درآمدهای نفتی، بیماری هلندی، ورود گسترده دولت به نگاه‌داری و افزایش قابل توجه مخارج دولت و به تبع آن کسری بودجه است. ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ دوره انقلاب و جنگ است. این دوران همزمان با تمرکز کامل مدیریت دولت بر اقتصاد و نظام بانکی است. در این دوران این ذهنیت که دولت مسئول برطرف کردن مستقیم و سریع همه محرومیت‌ها در اشکال گوناگون از طریق عرضه ارزان قیمت یا مجانی کالا و خدمات مختلف است، غالب بوده است. در اوایل دهه شصت تولید نفت خام کاهش قابل توجهی یافته و کسری بودجه پایدار در مقیاس بزرگ در اقتصاد ایران پدید آمد.

۱۳۶۹ تا ۱۳۷۹ (دهه ۷۰) همزمان با اصلاحات اقتصادی بعد از جنگ به صورت تدریجی و ناقص، افزایش سرمایه‌گذاری‌ها و جهت‌گیری اقتصاد ایران است. با توجه به نماگرهای اقتصادی، دهه ۸۰ به دو بازه تقسیم می‌شود: ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۰. عملکرد اقتصاد ایران در این سال‌ها تفاوت‌های بنیادینی با یکدیگر دارد. و آخرین بازه، دوران تحریم اقتصاد ایران است، دهه نود (۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰) سال‌هایی است که به غیر از چند سال محدود برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)، اقتصاد ایران تحت تحریم‌های همه‌جانبه سیاسی، تجاری و نفتی بوده است و عدم تعادل‌های اقتصاد ایران تحت فشارهای تحریمی به صورت کامل مشخص در اقتصاد نمایان شده است.

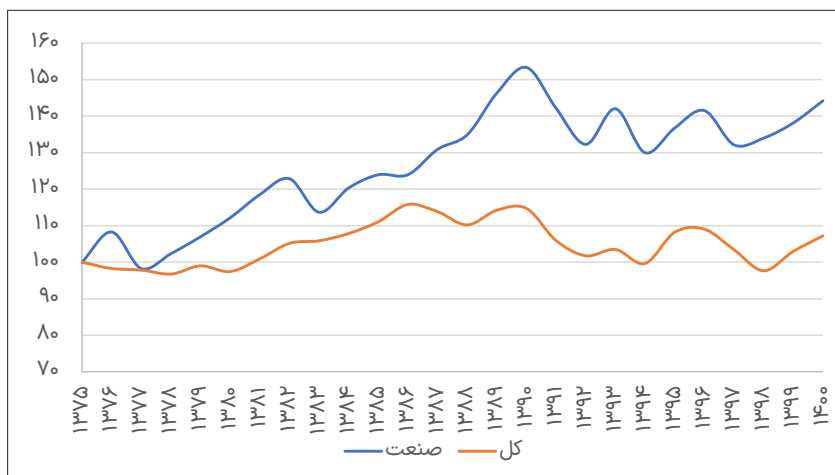
این تقسیم‌بندی کمک می‌کند تا روند کلی اقتصادی بهتر دیده شود. میانگین رشد دهه ۴۰ بیش از ۱۱ درصد، دهه پنجاه ۵/۵ درصد و دهه ۶۰ رشد اقتصاد منفی است. دهه هفتاد ۳/۵ درصد، نیمه اول دهه هشتاد ۶/۴ درصد، نیمه دوم دهه ۸۰ کمتر از سه درصد و دهه ۹۰ کمتر از ۱/۵ درصد است. رشد اقتصادی ایران با حذف دوره انقلاب و جنگ و نیمه اول دهه ۸۰ کاملاً روند نزولی داشته است. رشد بلندمدت اقتصاد ایران در حدود رشد اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته است، این در حالی است که مسیر توسعه پیموده نشده است.



▲ شکل ۶-۷ - رشد تولید ناخالص داخلی

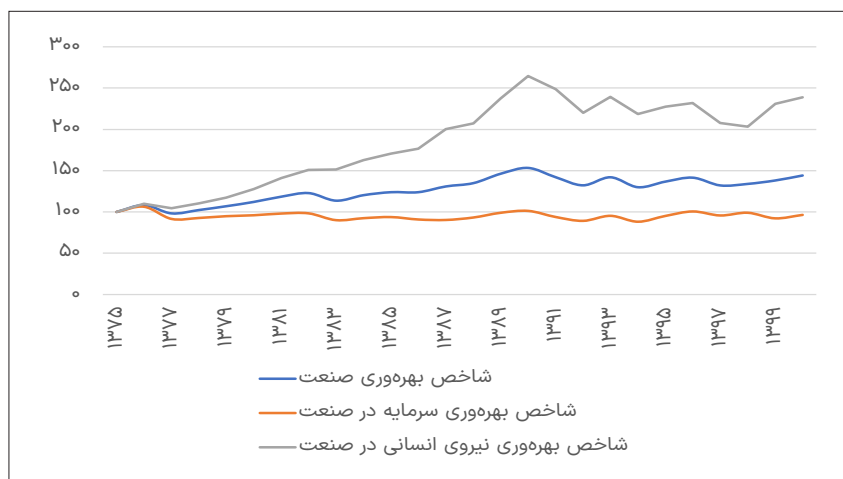
● ۶-۱-۲- شاخص بهره‌وری

شاخص دوم، بهره‌وری اقتصاد ایران است. داده‌های بانک مرکزی نشان می‌دهد (شکل ۶-۸)، رشد بهره‌وری صنعت بالاتر از رشد بهره‌وری کل بوده و بالاتر هم مانده است. در حالی که نرخ رشد بهره‌وری کل طی ۲۵ سال اخیر تقریباً صفر بوده، رشد بهره‌وری صنعت دو دوره متفاوت را تجربه کرده است. نرخ رشد بهره‌وری صنعت در دهه ۹۰ به صورت جدی کاهش یافته و از ۳ درصد دهه ۸۰ به ۰/۱- درصد رسیده است.



▲ شکل ۶-۸ - شاخص بهره‌وری کل و صنعت (ادغام شده، ۱۰۰ = ۱۳۷۵) - منبع: بانک مرکزی

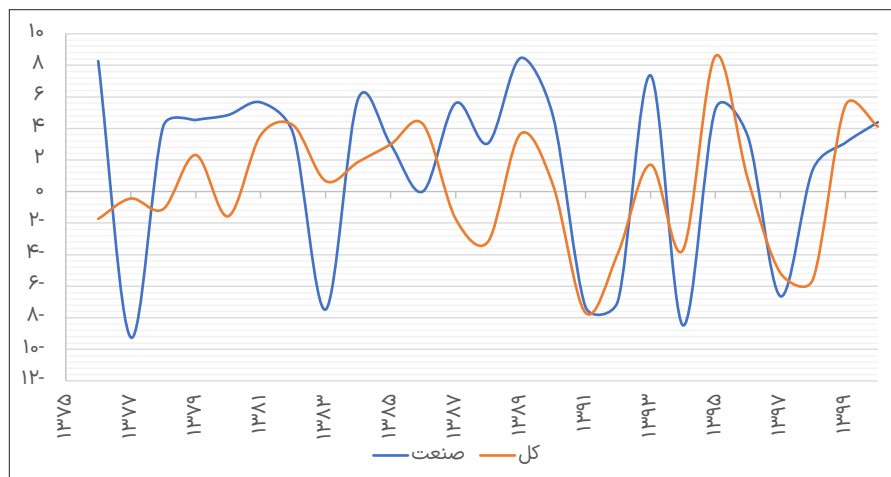
به نظر می‌رسد عمده افزایش بهره‌وری صنعت ناشی از افزایش بهره‌وری نیروی کار است، بهره‌وری سرمایه در صنعت تقریباً ثابت بوده و نرخ رشد صفر داشته است (شکل ۶-۹). این مشاهده براساس ثبات نسبی نیروی کار و افزایش مستمر سرمایه قابل توضیح است. باین حال همراه با کاهش سرمایه‌گذاری، افزایش بهره‌وری نیروی کار از سال ۱۳۹۱ متوقف شده و تفاوت نرخ رشد بهره‌وری نیروی کار و سرمایه کاهش یافته و منفی شده است.



▲ شکل ۶-۹ - شاخص بهره‌وری صنعت (ادغام شده) - منبع داده بانک مرکزی

شکل ۶-۱۰ نشان می‌دهد تحولات بهره‌وری صنعت بعد از دهه ۹۰ روندی کاملاً مشابه با تحولات بهره‌وری کل اقتصاد طی می‌کند. به نظر می‌رسد مسائل اقتصاد کلان توضیح‌دهنده هر دو متغیر باشند، و مسایل مختص بخش صنعت سهم کمتری در توضیح تغییرات بهره‌وری داشته باشد.





▲ شکل ۶-۱۰ - نرخ رشد شاخص بهره‌وری کل و صنعت (درصد) - منبع داده بانک مرکزی

### ● ۶-۱-۳- تحولات منابع انسانی، در آمدزایی پایین اشتغال کسب‌وکارهای خرد

تحولات منابع انسانی در اقتصاد ایران با سطح پایین اشتغال‌زایی همراه است. متوسط تغییرات سالانه تعداد شاغلین در بازه ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۱، ۲۰۱ هزار نفر بوده، به‌گونه‌ای که تعداد شاغلان از ۲۰ میلیون و ۲۹۰ هزار نفر در ابتدای بازه به ۲۳ میلیون و ۷۱۶ هزار نفر در انتهای بازه رسیده است، حال آنکه تنها متوسط تغییرات سالانه جمعیت در سن کار تا سال ۱۴۰۱، ۸۳۹ هزار نفر بوده است. یعنی اشتغالی که در این سال‌ها ایجاد شده حتی نتوانسته نیاز جمعیت ورودی به بازار کار را پاسخ دهد.

پایین بودن میزان اشتغال‌زایی را در مقایسه با سایر کشورها به‌ویژه کشورهای با بعد جمعیتی مشابه می‌توان سنجید. لذا برای این منظور در این قسمت با توجه به تجربه کشورهای هم‌گروه با ایران به لحاظ بعد جمعیت، میزان متعارف، کف و سقف اشتغال‌زایی سالانه مشخص می‌شود. همچنین با توجه به این بررسی در انتها به این پرسش پرداخته می‌شود که در کشورهای هم‌گروه با ایران که در زمینه اشتغال‌زایی موفق عمل کرده‌اند، در قیاس با سایر کشورهایی که به‌خاطر جمعیت پایین با قید اشتغال‌زایی روبه‌رو نیستند، موتور محرک رشد و اشتغال در این کشورها چه بخش اقتصادی بوده است و یا به عبارتی ملاحظات بازار کار در کشورهای پرجمعیت چگونه در سیاست‌های اقتصاد کلان و فعالیت‌های تقویت‌کننده رشد، منعکس شده است.

به‌طور کلی کشورهای منتخب مناسب، برای مقایسه و بررسی میزان اشتغال‌زایی در اقتصاد ایران، کشورهای با جمعیت متوسط بالا و نیز کشورهای پرجمعیت هستند. بنابراین ۲۰ کشور از کشورهای تقریباً پرجمعیت جهان را که به لحاظ بعد جمعیت تقریباً قابل مقایسه با ایران هستند، مورد بررسی قرار می‌دهیم.

با بررسی متوسط تغییرات سالانه اشتغال این کشورها در سال‌های پس از ۲۰۰۰ و دسته‌بندی در طبقات یکسان، مشاهده می‌شود بیشترین فراوانی (حدود ۵۰ درصد از کشورهای مورد بررسی) به‌صورت متوسط سالانه بین ۲۰۰ تا ۴۰۰ هزار شغل ایجاد می‌کنند. بنابراین می‌توان گفت عرف اشتغال‌زایی و یا اشتغال‌زایی واقع‌بینانه در این بازه قرار می‌گیرد و کشورهایی که کمتر از این میزان اشتغال ایجاد می‌کنند، در واقع کف اشتغال‌زایی را دارند و کشورهایی که بین ۴۰۰ تا نهایتاً ۸۰۰ هزار شغل ایجاد می‌کنند به نسبت موفق عمل کرده و در واقع سقف اشتغال‌زایی مورد انتظار را ایجاد می‌کنند. اما کشورهایی که در یک بازه بلندمدت سالانه بیش از ۸۰۰ هزار و یا بیشتر از یک میلیون شغل ایجاد می‌کنند بسیار اندک هستند و در واقع محقق کردن این میزان شغل بسیار نادر و دشوار و به عبارتی غیر قابل حصول است.

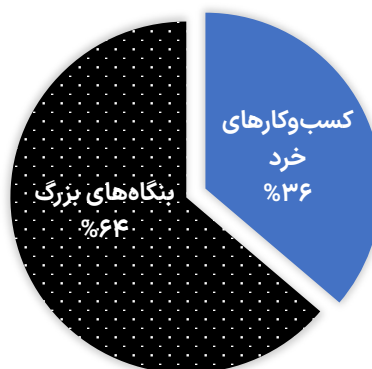
البته با مشاهده فهرست کشورها در این طبقات از جمله در میان کشورهایی که بین ۲۰۰ تا ۴۰۰ هزار شغل در سال ایجاد کرده‌اند، بعضاً مشاهده می‌شود که کشورهای خیلی توسعه‌یافته در کنار کشورهای عقب‌مانده قرار گرفته‌اند و یا در میان کشورهایی که بیش از ۴۰۰ هزار شغل ایجاد کردند، یکی دو مورد کشورهای خیلی فقیر هستند. ممکن است پرسش ایجاد شود که چگونه امکان دارد چنین تصویری مشاهده شود. در پاسخ می‌توان یادآور شد که اشتغال‌زایی تنها به بعد کمی منحصر نمی‌شود، بلکه کیفیت اشتغال شاید از کمیت آن مهم‌تر باشد. اما اگر فقط به بعد کمی که هدف بررسی در این قسمت است توجه شود و کشورها بر این مبنا طبقه‌بندی شوند، ایران با ایجاد به‌طور متوسط ۱۴۲ هزار شغل<sup>۱</sup> و یا ۲۰۱ هزار نفر شاغل در سال، در کف اشتغال‌زایی و یا درست در مرز کف اشتغال‌زایی و اشتغال‌زایی واقع‌بینانه قرار می‌گیرد

۱- متوسط میزان اشتغال‌زایی در بازه ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۱ (با لحاظ شغل اول و دوم)، ۱۴۲ هزار شغل است.

عدم ارتباط رشد اشتغال با رشد اقتصادی با این موضوع قابل توضیح است که عمده سهم از اشتغال را اشتغال کسب و کارهای خرد<sup>۱</sup> و عمده سهم از ارزش افزوده را ارزش افزوده بنگاه‌های بزرگ<sup>۲</sup> توضیح می‌دهد؛ به گونه‌ای که کسب و کارهای خرد به طور متوسط ۷۲ درصد از اشتغال و ۳۶ درصد از ارزش افزوده و بنگاه‌های بزرگ به طور متوسط ۲۸ درصد از اشتغال و ۶۴ درصد از ارزش افزوده را تشکیل می‌دهند. در واقع در اقتصاد ایران، تمرکز اشتغال در کسب و کارهای خرد و تمرکز تولید در بنگاه‌های بزرگ است. در حالی که بین رشد اشتغال و ارزش افزوده کسب و کارهای خرد و بنگاه‌های بزرگ همبستگی ضعیف یا حتی منفی وجود دارد. در جدول ۲-۴ حالت‌های مختلف همبستگی بین رشد اشتغال و رشد ارزش افزوده کسب و کارهای خرد و بنگاه‌های بزرگ مورد بررسی قرار گرفته است.



▲ شکل ۶-۱۲: متوسط سهم اشتغال



▲ شکل ۶-۱۱: متوسط سهم ارزش افزوده

جدول ۶-۱ همبستگی رشد اشتغال و رشد تولید به تفکیک اندازه بنگاه			
رشد اشتغال کسب و کارهای خرد	رشد ارزش افزوده کسب و کارهای خرد	رشد ارزش افزوده بنگاه‌های بزرگ	رشد ارزش افزوده غیرنفتی بنگاه‌های بزرگ
۱۱/۸٪	۱/۷٪	۱/۷٪	۵۱/۴٪
رشد اشتغال بنگاه‌های بزرگ	رشد اشتغال بنگاه‌های بزرگ	رشد اشتغال بنگاه‌های بزرگ	رشد اشتغال بنگاه‌های بزرگ
۵/۷٪	۹/۹٪	۹/۹٪	۱۱/۸٪

منبع محاسبات محقق با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران و ارزش افزوده بخش‌های نهادی حساب‌های ملی سالانه بانک مرکزی به قیمت‌های جاری بر مبنای نظام SNA1993

از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ و بر مبنای نظام SNA2008 از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۷

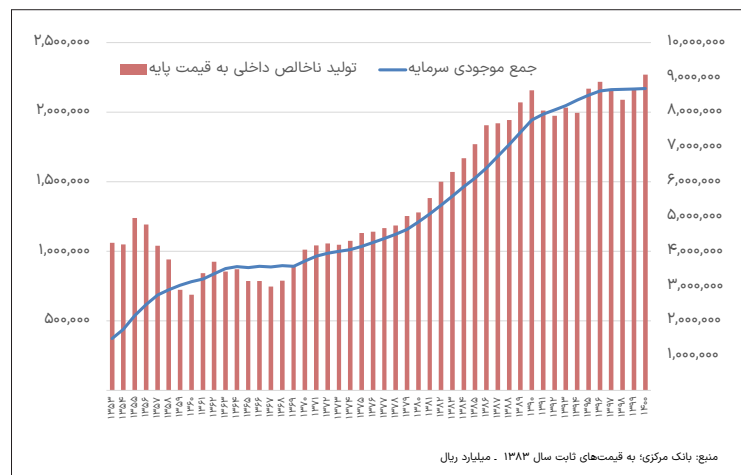
لازم به ذکر است که داده ارزش افزوده به تفکیک اندازه بنگاه از آمار ارزش افزوده به تفکیک نهاد در حساب‌های ملی بانک مرکزی استفاده شده است. نهادها شامل؛ نهاد خانوار، دولت عمومی، نفت، شرکت‌های مالی و غیرمالی هستند. نهاد خانوار همان کسب و کارهای خرد (کمتر از ۱۰ کارکن) و شرکت‌های مالی و غیرمالی، دولت و نفت به عنوان بنگاه‌های بزرگ (بنگاه‌های بیش از ۱۰ کارکن و بخش عمومی) در نظر گرفته شده‌اند.

#### ● ۶-۱-۴ - همبستگی بالای سطح تولید ناخالص داخلی و سطح موجودی سرمایه

رشد اقتصادی متأثر از سه عامل سرمایه‌گذاری، بهره‌وری و نیروی انسانی است. با توجه به ظرفیت‌های بالای نیروی انسانی در کشور و محدودکننده نبودن این عامل در رشد اقتصادی، همچنین منفی بودن تأثیر میان مدت بهره‌وری در رشد اقتصادی کشور، رشد در کشور ما بیش از هر عامل دیگر متأثر از میزان سرمایه‌گذاری است. سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی وابسته به وضعیت اقتصاد کلان کشور است. افزایش نااطمینانی در فضای بین‌المللی در نتیجه تحریم‌ها و بی‌ثباتی فضای اقتصاد کلان از یک سو و افت تقاضای دولت و بخش خصوصی و تقاضای صادراتی از سوی دیگر موجب کاهش تشکیل سرمایه در اقتصاد شده است. از طرف دیگر مشاهدات اقتصاد ایران نشان می‌دهد موجودی سرمایه خالص با تولید ناخالص داخلی همبستگی بالایی دارد. یعنی براساس آنچه تاکنون نشان داده شده است، سطح ایجاد اشتغال بسیار کم و قرارگیری در کف اشتغال‌زایی است و از طرف دیگر بهره‌وری کل برابر صفر است. در نتیجه رشد تولید ناخالص داخلی در سال‌های گذشته در اقتصاد ایران ناشی از رشد موجودی سرمایه بوده است.

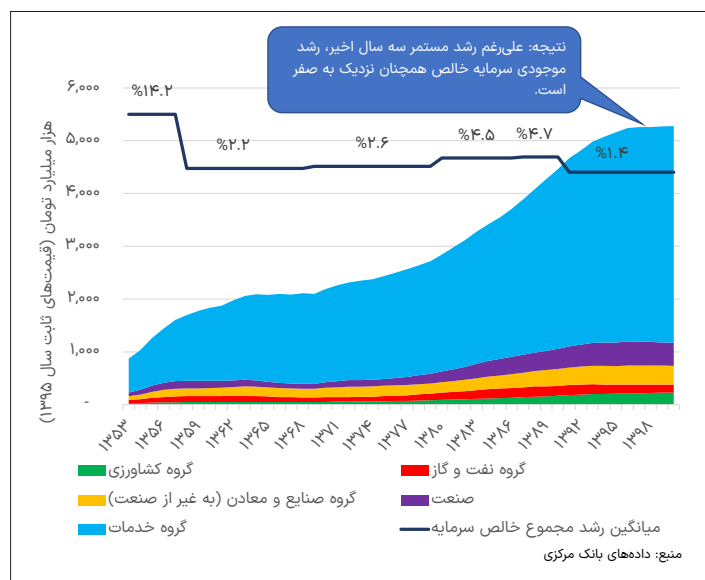
۱- منظور از کسب و کارهای خرد، بنگاه‌های با کمتر از ۱۰ کارکن است.

۲- منظور از بنگاه‌های بزرگ، بنگاه‌هایی با ۱۰ کارکن و بیشتر و نیز بخش عمومی است.



▲ شکل ۶-۱۳ - موجودی سرمایه خالص و تولید ناخالص داخلی

شکل ۶-۱۴ موجودی سرمایه خالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ را نشان می‌دهد. در سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۵۷ رشد سرمایه خالص بسیار بالا و حدود ۱۴ درصد است. در دوره ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ رشد سرمایه خالص کاهش شدیدی داشته و ۲٫۲ درصد شده است. در دهه هشتاد این رشد به دلیل افزایش سرمایه‌گذاری‌ها به حدود ۵ درصد افزایش یافته است و در دهه نود و همزمان با تحریم‌ها، رشد آن به کمتر از ۲ درصد کاهش یافته است. روند نزولی رشد تولید ناخالص داخلی، تقریباً در مورد رشد موجودی سرمایه خالص نیز برقرار است. با این تفاوت که رشد موجودی سرمایه خالص در دهه نود از تمام دوره‌های از جمله دوره جنگ کمتر است.



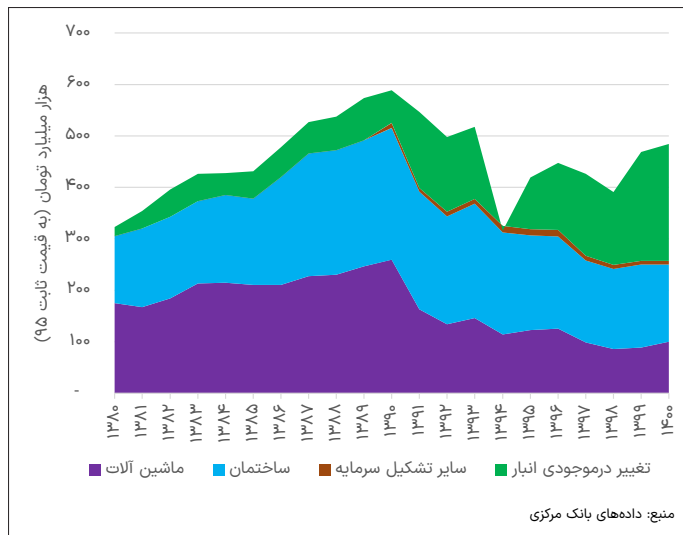
▲ شکل ۶-۱۴ - موجودی سرمایه خالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵

● ۶-۱-۵- تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در اقتصاد کشور

تشکیل سرمایه ناخالص یا همان سرمایه‌گذاری یک متغیر جریان<sup>۱</sup> است و مطابق با استانداردهای حساب‌های ملی محاسبه می‌شود. تشکیل سرمایه ناخالص متشکل از دو جزء است: تشکیل سرمایه ناخالص ثابت و تغییر در موجودی انبار. تشکیل سرمایه ناخالص ثابت در «ساخت‌مان و تاسیسات» و «ماشین‌آلات و تجهیزات» به صورت جداگانه گزارش می‌شود. از آنجایی که بخش مرتبط با صنعت، ماشین‌آلات و تجهیزات است، این دسته‌بندی راهنمای خوبی برای یافتن روند رشد اقتصادی خواهد بود.

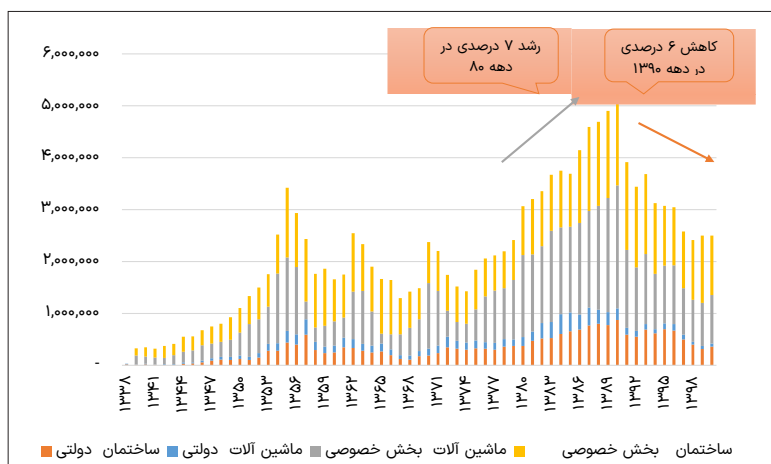
1- flow

تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، تا سال ۱۳۵۶ صعودی است. از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۸۰ تقریباً سالانه مقدار ثابتی بوده است، اما از سال ۱۳۸۰ روند رشد فزاینده‌ای دارد که این رشد به مدت یک دهه ادامه یافته است. در دهه نود مقدار سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص روندی کاهنده دارد، اگرچه تغییر در موجودی انبار به هموارسازی سرمایه در این سال‌ها کمک کرده است. شکل ۶-۱۵ تشکیل سرمایه ناخالص را در بازه زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. روند نزولی سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص دهه نود با تغییر در موجودی انبار جبران شده است. سال ۱۳۹۴ همزمان با برجام، موجودی انبار کاهش یافته و منفی شده است.

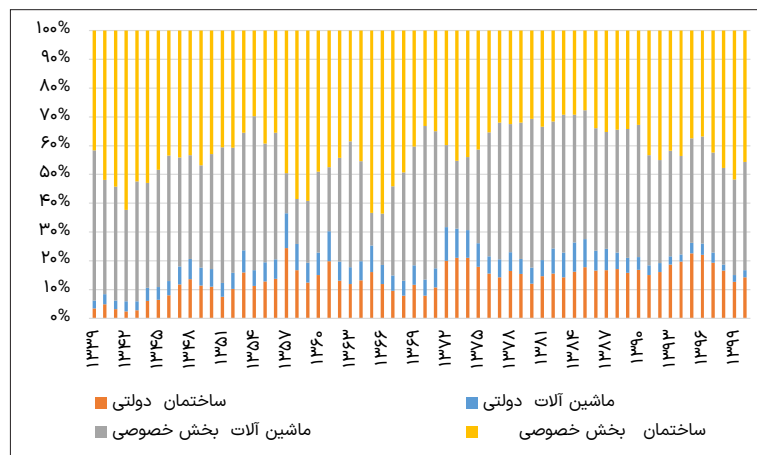


▲ شکل ۶-۱۵ - تشکیل سرمایه ناخالص ۱۳۸۰-۱۴۰۰

بررسی دقیق‌تر ترکیب اجزای تشکیل‌دهنده سرمایه ناخالص نشان می‌دهد سهم ساختمان از سرمایه‌گذاری در طول زمان تقریباً ثابت بوده است. تغییرات اصلی مربوط به سهم ماشین‌آلات از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص است که این تغییرات در بیشتر مواقع توسط موجودی انبار پوشش داده شده است. کاهش منابع مالی در اختیار دولت و بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری به علت کاهش صادرات نفت، ناترازی ارزی، ناترازی نظام بانکی و صندوق‌های بازنشستگی موجب شکل‌گیری روند نزولی سرمایه‌گذاری در کشور شده است. به‌طوری‌که در دهه ۹۰ تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ در دهه ۹۰ به‌طور متوسط ۶ درصد کاهش یافته است در حالی‌که این متغیر در دهه ۸۰ به‌طور متوسط رشد ۷ درصدی را تجربه کرده است. این موضوع موجب شده که ظرفیت آتی ایجاد رشد اقتصادی در کشور به‌شدت محدود شود. از سوی دیگر کاهش میزان سرمایه‌گذاری دولت موجب شده سهم بخش خصوصی در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در سال‌های اخیر افزایش و سهم دولت کاهش یابد. همچنین در مجموع سهم ماشین‌آلات بخش خصوصی و دولتی به‌شدت کاهش یافته و بیشتر منابع اختصاص یافته به تشکیل سرمایه در بخش ساختمان هزینه شده است.



▲ شکل ۶-۱۶ - تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ - میلیارد ریال

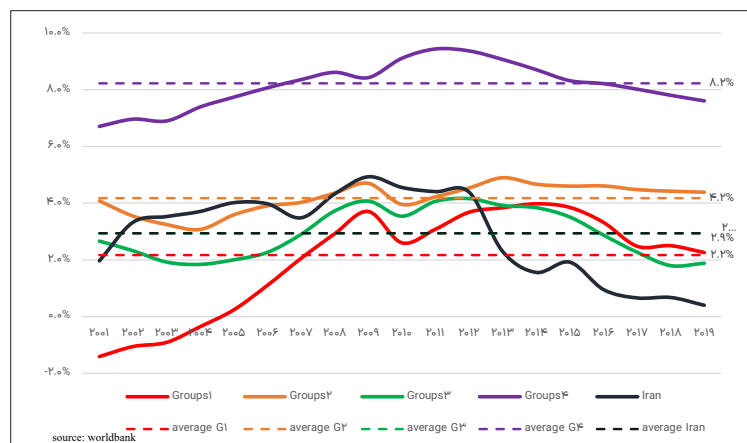


▲ شکل ۶-۱۷ - سهم اجزای مختلف تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت ثابت ۱۳۹۵

یکی از ابزارهای مهم در اختیار دولت و موثر بر رشد اقتصادی، رفاه و عدالت اجتماعی، سرمایه‌گذاری دولت است، در کشور ما دولت از طریق منابع نفتی اقدام به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های کشور می‌کند، از این رو نوسانات تشکیل سرمایه بخش دولتی بیش از نوسانات تشکیل سرمایه بخش خصوصی است. در دهه ۹۰ تشکیل سرمایه بخش دولتی افت منفی ۸ درصد و تشکیل سرمایه بخش خصوصی افت منفی ۶ درصدی را ثبت کرده است. این در حالی است که روند مستمراً کاهنده تشکیل سرمایه در بلندمدت اقتصاد ایران فقط در سال‌های جنگ تحمیلی و دفاع مقدس در محدوده‌های مشابه اتفاق افتاده است؛ به طوری که در سال‌های ۶۸-۱۳۵۸ رشد تشکیل سرمایه ثابت بخش خصوصی صفر درصد و بخش دولتی منفی ۱۱ درصد بوده است.

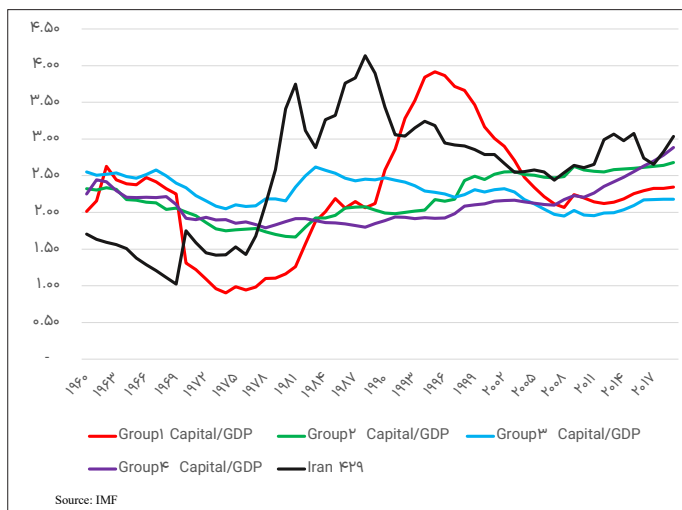
### ● ۶-۱-۶- رشد موجودی سرمایه براساس گروه‌های کشورهای محک

رشد موجودی سرمایه بین کشورهای محک این پژوهش نیز قابل مقایسه است، رشد موجودی سرمایه کشورهای نوظهور صنعتی بسیار بیشتر و تقریباً دو برابر سایر کشورهاست. شکل ۶-۱۸ نشان می‌دهد در حالی که میانگین رشد موجودی سرمایه در ایران و کشورهای نفتی و کشورهای نوظهور غیر صنعتی در حدود ۲ تا ۳ درصد است، رشد موجودی سرمایه در کشورهای نفتی صنعتی شده بیش از ۴ درصد و در کشورهای نوظهور صنعتی بیش از ۸ درصد است.



▲ شکل ۶-۱۸ - رشد موجودی سرمایه بین گروه کشورهای محک

برای درک بهتر از سرمایه خالص در سایر کشورها، نسبت سرمایه به تولید ناخالص داخلی کشورهای گروه هدف، براساس داده‌های صندوق بین‌المللی پول در شکل ۶-۱۹ نشان داده شده است. تا قبل از سال ۱۳۵۶، بازدهی سرمایه در ایران از سایر کشورهای گروه‌های هدف بالاتر بوده است. از سال ۱۳۶۸، سرمایه خالص بازدهی کمتری داشته است. در بازه سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۰، همانند گروه کشورهای نفتی بوده‌ایم با این تفاوت که گروه کشورهای نفتی مشکل اشتغال نداشته‌اند. از سال ۱۳۹۰ و شروع تحریم، فاصله از تمام گروه‌ها بیشتر شده است.



▲ شکل ۶-۱۹: نسبت سرمایه به تولید ۱۹۶۰-۲۰۱۹ مقایسه بین کشوری

شواهد آماری تحقق یافته نشان می‌دهد، نسبت سرمایه به تولید برای کشورهای توسعه یافته تقریباً ثابت است. اما این نسبت برای کشورهای صنعتی که رشد بالایی دارند در حال افزایش است، و به عبارت دیگر با گذشت زمان از یک واحد سرمایه خالص، بازدهی کمتری حاصل می‌شود. در سال‌های دهه هشتاد، نسبت سرمایه به تولید ایران به گروه کشورهای نفتی صنعتی شده (گروه هدف) نزدیک شده است، اما به دلیل ساختار سرمایه متفاوت، عملکرد اقتصادی یکسان نبوده است. در جدول ۲-۶ نسبت سرمایه به تولید، با گروه کشورهای هدف مقایسه شده است. در بازه زمانی ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰ نسبت سرمایه به تولید ایران برابر با نسبت سرمایه به تولید گروه کشورهای نفتی است، اما از سه گروه هدف دیگر بیشتر است. در بازه زمانی ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۹، نسبت سرمایه به تولید ایران به مراتب از تمام گروه‌های هدف بیشتر است که نشان‌دهنده افت بهره‌وری سرمایه در اقتصاد ایران است.

جدول ۲-۶: نسبت سرمایه به تولید، مقایسه با گروه کشورهای هدف

	۱۹۷۹-۱۹۶۰	۱۹۸۹-۱۹۸۰	۲۰۱۰-۱۹۹۰	۲۰۱۹-۲۰۱۱
Group 1	۱,۷۰	۱,۸۵	۲,۹۶	۲,۲۴
Group 2	۲,۰۰	۱,۹۲	۲,۳۴	۲,۶۱
Group 3	۲,۳۳	۲,۴۵	۲,۲۲	۲,۰۹
Group 4	۲,۰۶	۱,۸۶	۲,۰۶	۲,۵۶
Iran	۱,۵۵	۳,۵۴	۲,۸۳	۲,۸۹

این موضوع بدان معنی است که افزایش تولید از مسیر افزایش نهاد سرمایه سخت‌تر خواهد شد. یعنی به ازای یک واحد افزایش سرمایه، بدون تغییر ساختار اقتصاد و افزایش بهره‌وری، تولید مقدار کمتری افزایش خواهد یافت. داده‌های ارائه شده در این بخش لزوم تغییر ساختار سرمایه در اقتصاد ایران را نشان می‌دهد. با تغییر ساختار سرمایه و سرمایه‌گذاری بیشتر در صنعت و نفت، که بازدهی بالاتری دارند، تولید ناخالص داخلی افزایش خواهد یافت. نفت و گاز از مزیت‌های اقتصاد ما محسوب می‌شود، اما سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها قابلیت تقویت سایر بخش‌ها را نخواهد داشت. لازم است با سرمایه‌گذاری در صنعت (بخش تولید) وابسته به تکنولوژی به جای صادرات پنهان انرژی، از موجودی سرمایه خالص، تولید بیشتری حاصل شود. در حقیقت همراه با تغییر ساختار سرمایه، تغییر ساختار صنعت نیز ضروری است.

#### ● ۶-۱-۷- جمع‌بندی پویایی اقتصاد

بررسی‌های متغیرهای مرتبط با پویایی اقتصاد یعنی رشد تکنولوژی و بهره‌وری، رشد موجودی سرمایه و رشد اشتغال نشان می‌دهد، رشد اقتصادی ایران در مقایسه با چهار گروه کشور محک، در دو دهه گذشته پایین‌تر بوده است. در ارتباط با رشد اشتغال، رشد کمی نیروی کار طی سال‌های ۱۳۸۴ تا کنون، کمتر از ۱ درصد در سال بوده که در مقایسات بین کشوری، در کف اشتغال‌زایی قرار داشته است. لذا می‌توان نتیجه گرفت رشد تکنولوژی و سرمایه انسانی و رشد نیروی کار، نقشی در رشد اقتصادی ایران ندارند. رشد نسبتاً پایین مشاهده شده در اقتصاد ایران، عمدتاً ناشی از رشد موجودی سرمایه فیزیکی و مصرف سرمایه طبیعی است. رشد بخش کشاورزی با مصرف سرمایه آب، بخش صنعت با مصرف سرمایه انرژی و کل اقتصاد با مصرف سرمایه نفت حاصل شده است. رشد اقتصادی متکی به رشد موجودی سرمایه فیزیکی تنها با انجام سرمایه‌گذاری‌های فزاینده قابل تداوم است که برای اقتصاد ایران، این هدف با رشدهای دورقمی سرمایه‌گذاری و ادامه مصرف منابع طبیعی قابل تحقق است. در دهه گذشته

رشد منفی سرمایه‌گذاری یکی از بزرگ‌ترین مشکلات اقتصاد ایران بوده است.

علاوه بر وابستگی بالای رشد اقتصادی به رشد موجودی سرمایه، متوسط نسبت موجودی سرمایه به تولید اقتصاد ایران نیز از تمام چهار گروه کشور محک، بزرگ‌تر است. این بدان معناست که برای دستیابی به میزان مشخصی از تولید، میزان بیشتری سرمایه‌گذاری مورد نیاز است. فراهم آوردن شرایط مناسب برای افزایش قابل توجه سرمایه‌گذاری در کنار تغییر پارادایم رشد از نظر ایفای نقش رشد تکنولوژی و سرمایه انسانی و کاهش سهم سرمایه طبیعی تنها راه دستیابی به رشدهای اقتصادی مناسب است.

#### ● ۲-۶- پایایی اقتصاد

در این بخش «عدم پایایی» یا «کم کیفیتی» رشد اقتصادی ایران بررسی می‌شود. معیارهای بررسی شده عبارت‌اند از:

۱- میزان نوسانی بودن رشد در مقابل ثبات رشد

۲- رابطه بین رشد اقتصادی و منابع طبیعی

۳- رابطه بین رشد اقتصادی و نابرابری

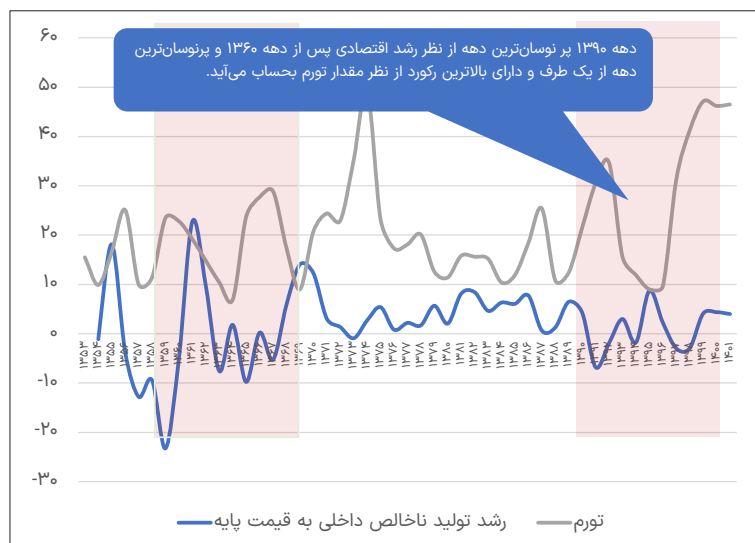
۴- میزان اشتغال‌زایی رشد

۵- محیط اقتصاد کلان رشد از نظر شرایط تورمی

مطابق تعریف رشدهای اقتصادی باثبات، همراه با ملاحظات سختگیرانه زیست‌محیطی، توزیع مناسب درآمد، اشتغال‌زایی بالا و شرایط غیر تورمی را رشدهای پایا و با کیفیت می‌نامیم. در مقابل، رشدهای نوسانی، همراه با تخریب منابع طبیعی، نابرابری بالا، اشتغال‌زایی پایین و تورمی را در زمره رشدهای ناپایا و در نتیجه بدون کیفیت طبقه‌بندی می‌کنیم. در ادامه وضعیت شاخص‌های فوق در اقتصاد ایران را بررسی خواهیم کرد.

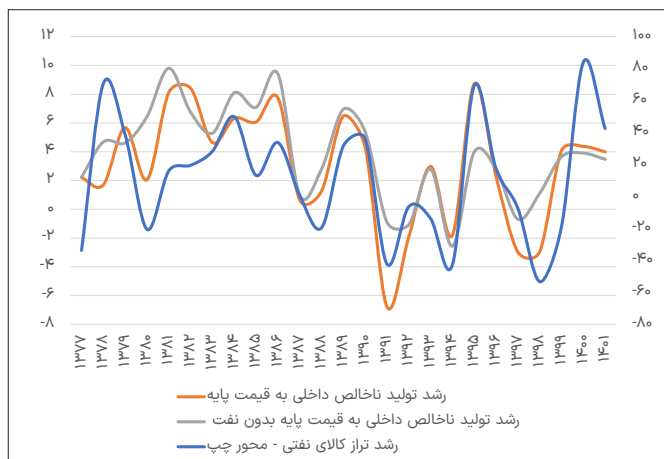
#### ● ۱-۲-۶- نوسانات رشد اقتصادی

نوسانات بالای رشد، حول یک میانگین مشخص، می‌تواند منعکس‌کننده این واقعیت باشد که رشد اقتصادی بیش از آنکه تحت‌تاثیر رفتار درون‌زای بنگاه‌های اقتصادی تعیین شود، دارای منشأ برآمده از شوک‌های اقتصاد کلان است که بدون هیچ‌گونه ضربه‌گیری، به بنگاه‌های اقتصادی اصابت می‌کنند. نمودار - نشان می‌دهد دهه ۱۳۹۰ پر نوسان‌ترین دهه از نظر رشد اقتصادی پس از دهه ۱۳۶۰ و پر نوسان‌ترین دهه از یک طرف و دارای بالاترین رکورد از نظر مقدار تورم به حساب می‌آید. تحلیل چرایی این وضعیت ارتباط مستقیم با تحریم‌های دهه نود، میزان صادرات نفت خام و حکمرانی اقتصادی و به تبع آن جهش‌های نرخ ارز و تورم دارد.



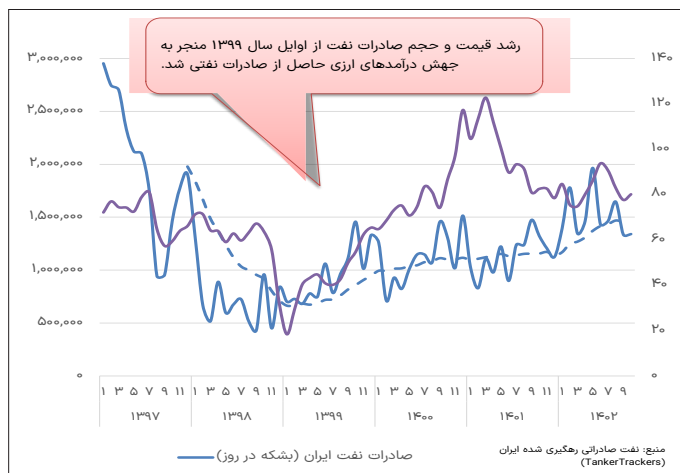
▲ شکل ۲-۶-۲ - تورم و رشد تولید ناخالص داخلی

شکل ۲-۶-۱ رابطه نوسانات تولید ناخالص داخلی و درآمدهای ارزی نفتی را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشخص است همبستگی بسیار بالایی بین رشد درآمدهای ارزی نفتی با رشد تولید ناخالص داخلی وجود دارد.



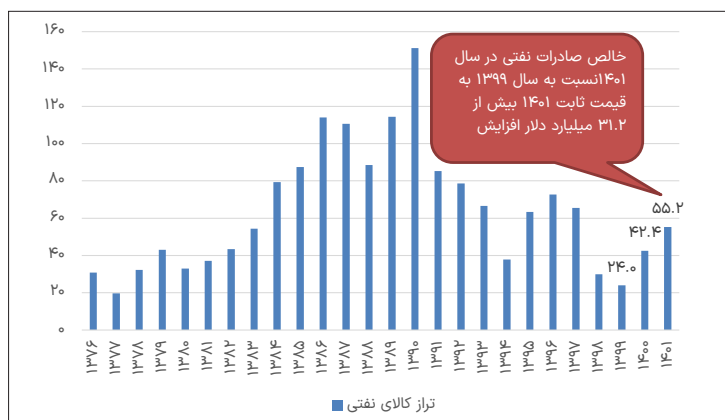
▲ شکل ۶-۲۱ - رابطه نوسانات تولید ناخالص داخلی و درآمدهای ارزی نفتی

پس از خروج آمریکا از برجام و افت شدید فروش قیمت نفت ایران، از اوایل سال ۱۳۹۹ و همزمان با رشد قیمت نفت، حجم صادرات نفت ایران نیز افزایش یافته است. این دو عامل منجر به جهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفتی شد.



▲ شکل ۶-۲۲ - صادرات نفت ایران - میلیون بشکه در روز

مجموع عامل فوق باعث گردیده است که خالص درآمدهای حاصل از صادرات نفتی - حقیقی در سه سال متوالی بیش از دو برابر گردد. چنین اتفاقی در سی سال گذشته کم سابقه بوده است.



▲ شکل ۶-۲۳ - خالص درآمدهای حاصل از صادرات نفتی - حقیقی



این نوسانات بالای درآمدهای حاصل از صادرات نفت در کنار این نکته که اقتصاد ایران همچنان یک اقتصاد نفتی است، باعث شده است در دو دهه گذشته اقتصاد ایران نوسانات رشد تولید ناخالص داخلی بسیار بالایی را تجربه کند. ظرفیت‌های ایجاد شده در اقتصاد ایران که می‌تواند یک سال رشد بالای ده درصد را ایجاد کند و سه سال متوالی رشدی کمتر از دو درصد، به میزان کمی مورد استفاده قرار می‌گیرد. این ظرفیت‌ها عمدتاً از جنس سرمایه بوده و نشان از آن دارد که اقتصاد ایران وابستگی کمی به نیروی کار دارد و یک اقتصاد سرمایه‌بر است.

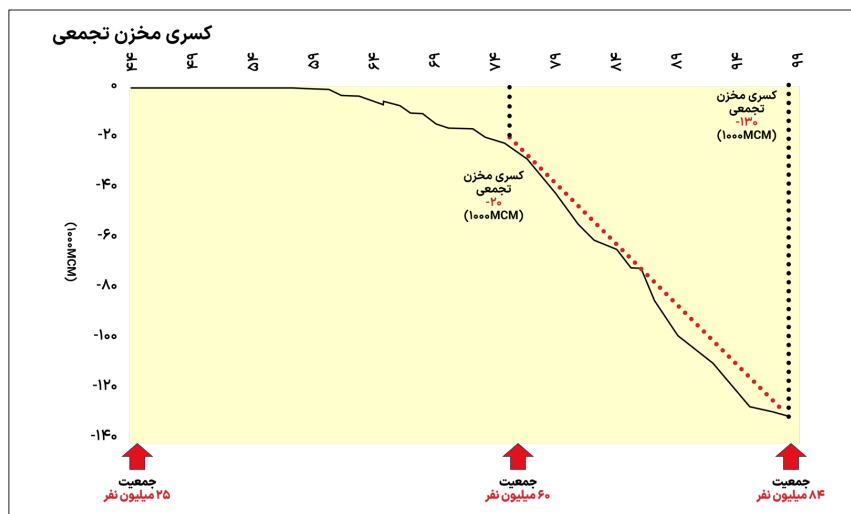
#### ● ۶-۲-۲- رشد و محیط زیست

دومین مولفه از پایایی رشد اقتصاد، محیط زیست است. اقتصاد جهانی در حال پیشی گرفتن از ظرفیت‌های قابل تحمل محیط زیست و تمامی نظام‌های حیات‌بخش کره زمین است، به گونه‌ای که هر روز دامنه و ابعاد فشارهای وارده بر منابع طبیعی و زیست‌محیطی گسترده‌تر می‌شود. به همین دلیل امروزه موضوع حفاظت از محیط زیست و حفظ پایداری آن به عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل و مشکلات جامعه جهانی در کانون توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در تمامی کشورهای جهان قرار گرفته است. مسائلی نظیر تغییرات اقلیمی، مصرف بی‌رویه منابع طبیعی و زیست‌محیطی، توسعه ناپایدار شهری و صنعتی، کاهش منابع آبی سطحی و زیرزمینی و تشدید آلودگی آنها، آلودگی هوای شهرها، جنگل زدایی، کاهش تنوع زیستی، فرسایش خاک، شیوع طیف گسترده‌ای از بیماری‌های ناشی از آلودگی‌ها و غیره از جمله مسائل و مشکلاتی هستند که تمامی جوامع انسانی را در اقصی نقاط جهان تحت‌تاثیر قرار داده و موانع اساسی را فراروی توسعه آنان قرار داده است.

ایران نیز از این تحولات مستثنی نبوده و در خلال سال‌های گذشته به‌مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه به دلایل گوناگون از جمله تغییر و دگرگونی در الگوهای تولید و مصرف، توسعه شهرنشینی، صنعت و غیره با طیف گسترده‌ای از معضلات زیست‌محیطی از جمله آلودگی هوا، کاهش کمی و کیفی منابع آبی، فرسایش و آلودگی شدید خاک، طوفان‌های گردوغبار، تخریب جنگل‌ها و مراتع و غیره مواجه شده است. سیاست‌های توسعه‌ای چند دهه گذشته اقتصاد ایران مبنی بر رشد اقتصاد بر پایه مصرف طبیعی و عدم رعایت ملاحظات و قابلیت‌ها و ظرفیت‌های تحمل محیط زیست، لزوماً به توسعه همه جانبه و پایداری در کشور منتهی نشده است. پیامدهای وضعیت ذکر شده، به صورت طیف گسترده‌ای از معضلات زیست‌محیطی در ابعاد مختلف در کشور نمایان شده است. در ادامه به بررسی مهم‌ترین چالش‌های فراروی محیط زیست کشور خواهیم پرداخت.

#### ● تغییرات کسری مخزن تجمع آب زیرزمینی

برداشت بی‌رویه از منابع زیرزمینی سبب شده تا این منابع با افت شدید مواجه شده به طوری که طی سال‌های منتهی به سال ۱۴۰۰ حدود ۱۳۶ میلیارد مترمکعب اضافه برداشت جمعی از این منابع انجام شده است. متوسط افت سالانه آبخوان‌های کشور حدود ۵۵ سانتیمتر و متوسط افت جمعی آبخوان‌های کشور طی ۵۰ سال اخیر حدود ۲۵ متر است. شکل ۶-۲۴ روند افزایش کسری مخزن تجمع آب زیرزمینی را نشان می‌دهد.



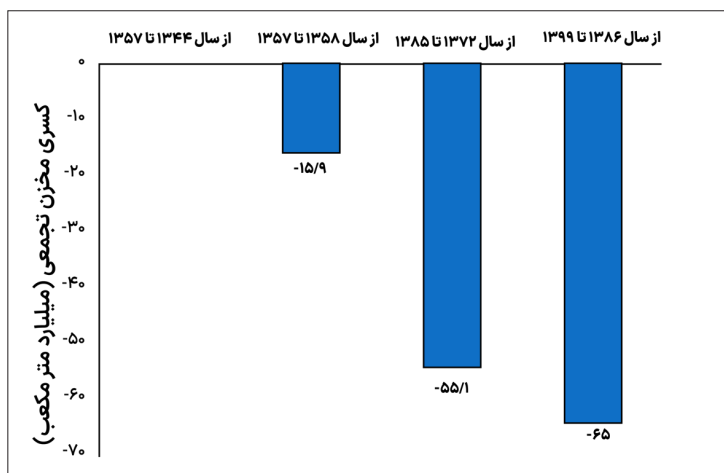
▲ شکل ۶-۲۴ - تغییرات کسری مخزن تجمع آب زیرزمینی

#### ● تغییرات کسری مخزن تجمع آب زیرزمینی در دوره‌های مختلف

البته میزان برداشت بیش از ظرفیت تجدیدپذیری آب زیرزمینی طی بازه‌های زمانی مختلف متفاوت بوده است که به تدریج این برداشت‌ها از اواسط دهه ۷۰ و به‌ویژه دهه ۸۰ شتاب مضاعفی پیدا کرد. همان گونه که در شکل ۶-۲۵ مشاهده می‌شود، میزان برداشت‌ها به موازات شتاب فعالیت‌های توسعه در کشور افزایش یافته است که این

پدیده نیز به نوبه خود با بروز خشکسالی‌های ممتد به‌ویژه در دهه ۸۰ شتاب مضاعفی پیدا کرد و از حدود ۱۵,۱ میلیارد مترمکعب طی دوره ۷۱-۱۳۵۸ به حدود ۶۵ میلیارد مترمکعب طی دوره ۱۳۹۹-۱۳۸۶ افزایش یافته است.

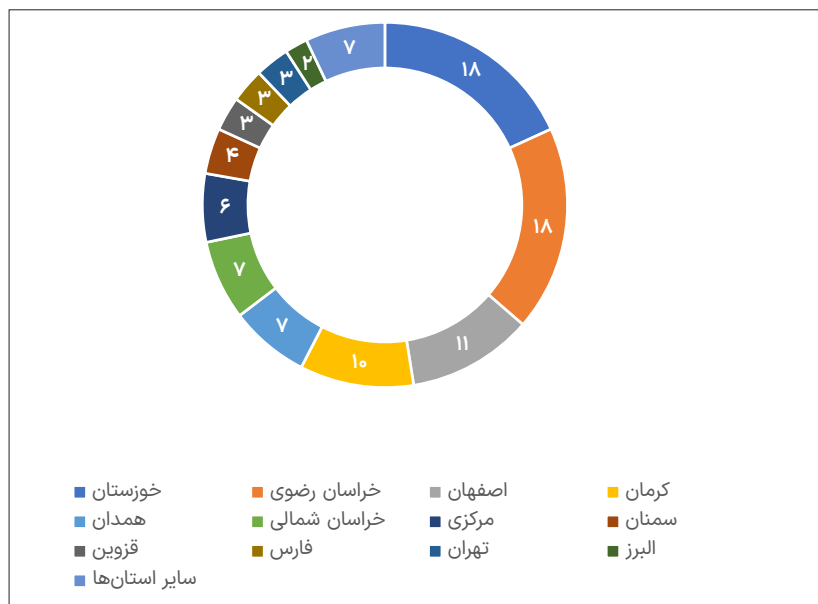
برداشت بی‌رویه از منابع آب‌های زیرزمینی به‌ویژه در مناطق خشک و نیمه خشک باعث تشدید فرونشست زمین شده است که ادامه این پدیده می‌تواند آثار اقتصادی و اجتماعی شدیدی بر زیرساخت‌های کشور تحمیل نماید. باید توجه کرد که پدیده فرونشست علاوه بر خسارات به تاسیسات و زیرساخت‌های حیاتی پدیده‌ای غیر قابل بازگشت است که در صورت تداوم می‌تواند بسیاری از اراضی را برای توسعه و بارگذاری غیر ممکن سازد.



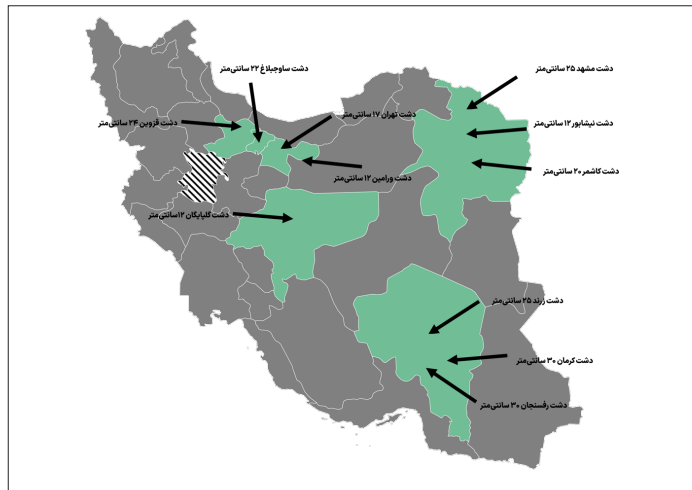
شکل ۶-۲۵ - تغییرات کسری مخزن تجمعی آب زیرزمینی در دوره‌های مختلف

#### ● استان‌های در معرض فرونشست

بر اساس پردازش‌های انجام شده توسط گروه دورسنجی سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور، مساحت تحت‌تاثیر هر استان نیز مشخص گردیده است که بنابر پردازش انجام شده، بیشترین درصد مساحت مربوط به استان‌های خوزستان، خراسان رضوی (به‌ویژه دشت‌های مشهد، نیشابور و سبزوار)، اصفهان (دشت‌های مهبیار، کاشان و گلپایگان)، کرمان (دشت‌های رفسنجان و زرنند) می‌باشد. در مجموع از ۳۱ استان کشور ۲۱ استان در دشت‌های خود دارای پدیده فرونشست به صورت جزئی یا در مساحت زیاد می‌باشند (شکل ۶-۲۶).



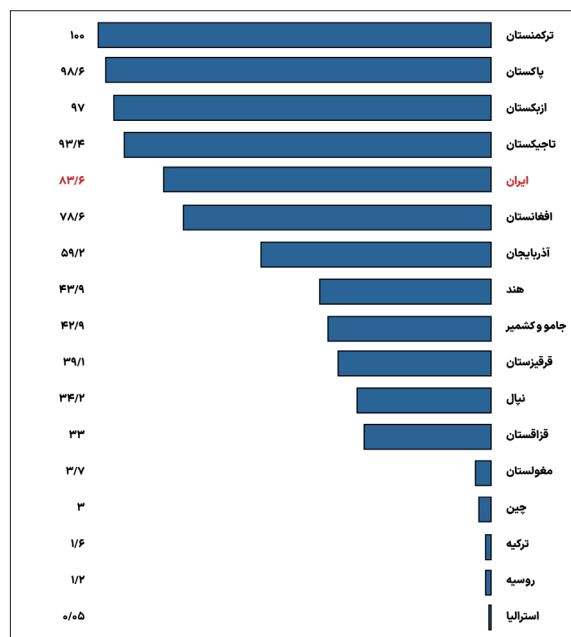
شکل ۶-۲۶ - استان‌های در معرض فرونشست



▲ شکل ۶-۲۷ - وضعیت فرونشست زمین در شماری از دشتهای کشور / منبع: سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی، ۱۳۸۷

### ● آلودگی هوا و طوفان‌های گردوغبار

آلودگی هوا یکی از مهم‌ترین ریسک‌های عمده محیط‌زیستی برای سلامت بشمار می‌رود و کشورها با کاهش غلظت آن می‌توانند از بیماری‌هایی مانند سگته‌های مغزی، بیماری‌های قلبی و سرطان مزمن و حاد ریه و بیماری‌های تنفسی مانند آسم جلوگیری نمایند. براساس آخرین گزارش پایگاه اطلاعاتی وضعیت جهانی هوا در سال ۲۰۲۰، آلودگی هوا با ۶۶۷ مورد مرگ‌ومیر در سال ۲۰۱۹، چهارمین عامل مرگ‌ومیر، پس از بیماری‌های فشار، خون، تنباکو، رژیم غذایی در سال ۲۰۱۹ بوده است. افزایش طوفان‌های گردوغبار در سال‌های اخیر در نتیجه مجموعه تغییرات اقلیمی و خشکسالی، باعث تشدید آلودگی هوا در بسیاری از نقاط جهان شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد شمار بسیار زیادی از مردم در منطقه آسیا و اقیانوسیه در نتیجه وقوع مکرر طوفان‌های گردوغبار در معرض غلظت بالایی از ذرات معلق هوا قرار گرفته‌اند که سالانه این پدیده خسارات اقتصادی و اجتماعی و بهداشتی قابل توجهی را بر این کشورها تحمیل می‌کند. در نتیجه وقوع این طوفان‌ها در بیشتر طول سال غلظت ذرات معلق گردوغبار بالاتر از استانداردهای سازمان بهداشت جهانی قرار دارد. همان‌گونه که در شکل ۶-۲۸ مشاهده می‌شود، شمار زیادی از جمعیت کشورهای ترکمنستان، پاکستان، ازبکستان، تاجیکستان (بیش از ۹۰ درصد جمعیت) در معرض غلظت بالایی از ذرات گردوغبار قرار دارند. در ایران و افغانستان نیز حدود ۸۰ درصد جمعیت در نتیجه وقوع طوفان‌های گردوغبار تحت تاثیر غلظت بالای گردوغبار و بیش از استانداردهای سازمان بهداشت جهانی قرار دارند.



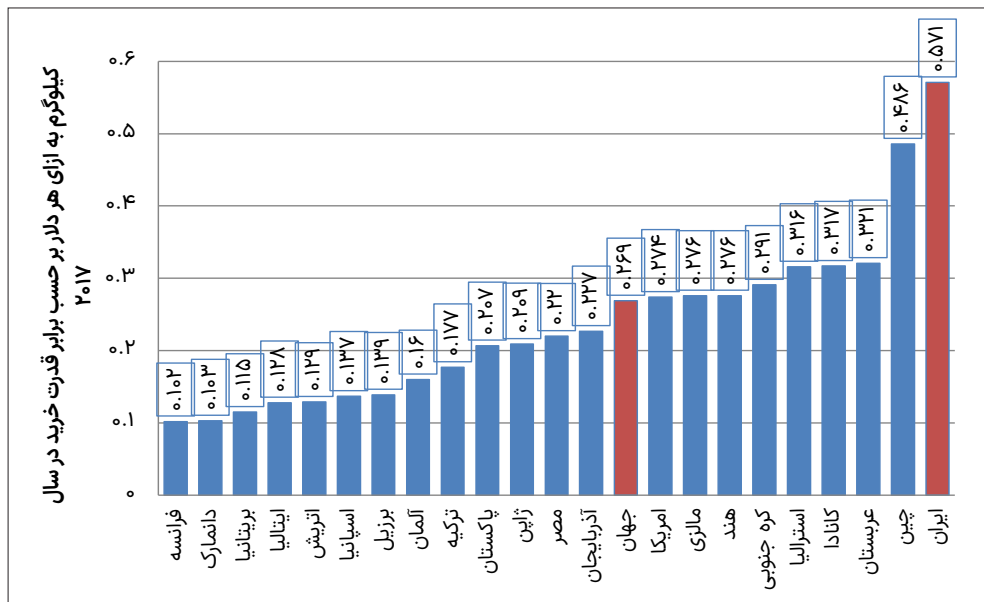
▲ شکل ۶-۲۸ - سهم جمعیت ایران و کشورهای منتخب جهان در معرض آلودگی هوا و طوفان‌های گردوغبار نسبت به کل جمعیت

● شاخص شدت کربن ایران

یکی دیگر از شاخص‌های مهم تبیین اتلاف انرژی و انتشار بیشتر کربن به ازای هر واحد تولید ناخالص داخلی، شاخص شدت کربن<sup>۱</sup> است. این شاخص نشان می‌دهد که اقتصاد کشور به ازای هر واحد تولید ناخالص داخلی چه میزان دی‌اکسید کربن منتشر می‌کند. در واقع این شاخص میزان کربن تولید شده در نتیجه مصرف انواع سوخت‌های جامد، مایع و گاز و همچنین میزان انتشار فلرها را به ازای هر واحد تولید ناخالص داخلی نشان می‌دهد.

طی دوره ۲۰۰۰ الی ۲۰۱۸ این شاخص فراز و نشیب‌های زیادی را در ایران شاهد بوده است به طوری که میزان آن از ۰,۴۴ در سال ۱۹۹۰ به حدود ۰,۵۷ کیلوگرم به ازای هر دلار تولید ناخالص داخلی بر حسب برابری قدرت خرید سال ۲۰۱۷ در سال ۲۰۱۸ رسیده است که مبین بدتر شدن وضعیت این شاخص طی دوره مورد نظر است. البته طی این دوره با توجه میزان مصرف انرژی، سیاست‌های انرژی، میزان تولید ناخالص داخلی، تغییر نرخ ارز و سایر عوامل نوسانات زیادی را شاهد بوده است. در مجموع میزان این شاخص از روند مطلوبی پیروی نمی‌کند و به همین دلیل نیز ایران در زمره کشورهای با بهره‌وری شدت کربن بالا در جهان شناخته شده و ردپای کربن<sup>۲</sup> آن در مقایسه با بسیار از کشورها زیاد است.

بررسی تطبیقی این شاخص با کشورهای منتخب جهان تفاوت‌های بسیار زیادی را در بین کشورهای جهان نمایان می‌سازد (شکل ۶-۲۹). همان گونه که ملاحظه می‌شود، در سال ۲۰۱۸ میزان این شاخص در بین کشورهای منتخب، ایران در رتبه اول قرار داشته است، به طوری که میزان این شاخص حدود ۲,۱ برابر جهان و بیش از ۵,۵ برابر کشوری مانند فرانسه بوده است. به این ترتیب مشاهده می‌شود که میزان انتشار دی‌اکسید کربن و مصرف انرژی ایران مانند کشورهای توسعه یافته است، اما میزان تولید ثروت و تولید ناخالص داخلی (GDP) آن به مانند این کشورها نبوده و از مصرف غیربهره‌مند آن حکایت دارد. این مسئله ضرورت توجه به بهینه‌سازی مصرف انرژی در ایران و کاهش انتشار دی‌اکسید کربن ناشی از مصرف سوخت‌های فسیلی را دوچندان نموده است. همچنین با توجه به تعهدات و سهمیه‌بندی‌های انتشار گازهای گلخانه‌ای که ممکن است در آینده در چهارچوب کنوانسیون تغییر اقلیم و موافقت‌نامه پاریس برای کشورهایی مانند ایران مطرح گردد، ضرورت بازنگری در مصرف و تولید انرژی و همچنین کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در سیاست‌ها برنامه‌های توسعه کشور به طور عام و سیاست‌ها و برنامه‌های آمایش سرزمین، توسعه صنعتی و محیط‌زیست به طور اخص ضروری است.



▲ شکل ۶-۲۹ - مقایسه تطبیقی میزان انتشار، جمعیت و تولید ناخالص داخلی ایران و کشورهای منتخب جهان در سال ۲۰۱۸

بررسی تطبیقی میزان کل انتشار دی‌اکسید کربن و سرانه انتشار دی‌اکسید کربن نیز تفاوت‌های معنی‌داری را در بین کشورهای جهان نشان می‌دهد. این مسئله به تعداد جمعیت، الگوهای تولید و مصرف منابع انرژی، وضعیت اکولوژیکی، ساختار فناوری، درآمد سرانه، ویژگی‌های اقتصادی و... بستگی دارد. براساس مقدار سرانه و انتشار کل ۲۰ کشور اول جهان از نظر انتشار گازهای گلخانه‌ای، جمعیت و تولید ناخالص داخلی، در سال ۲۰۱۸ میزان انتشار ایران حدود ۷۲۰ میلیون تن اعلام شده است که این مقدار

1- carbon intensity  
2- Carbon footprint

حدود ۲ درصد از کل انتشار جهان را شامل می‌شده است. در این سال ایران در بین ۲۰ کشور اول منتشر کننده گازهای گلخانه‌ای در رتبه هفتم پس از کشورهای ژاپن و آلمان قرار گرفته است. مقایسه میزان انتشار ایران و میزان تولید ناخالص داخلی ایران با کشورهای منتخب مورد اشاره در جدول ۶-۳ نیز نکات قابل تاملی را نشان می‌دهد. برای مثال در حالی که کشور کره جنوبی با انتشار ۶۵۹ میلیون تن گاز گلخانه‌ای حدود ۱۶۱۹ میلیارد دلار تولید ناخالص داخلی داشته است، جمهوری اسلامی ایران با انتشار ۷۲۰ میلیون تن گازهای گلخانه‌ای تنها ۴۵۴ میلیارد دلار تولید ناخالص داخلی (۲۸ درصد تولید ناخالص داخلی کره جنوبی) داشته است.

جدول ۶-۳: مقایسه تطبیقی میزان انتشار، جمعیت و تولید ناخالص داخلی ایران و کشورهای منتخب جهان در سال ۲۰۱۸

رتبه	نام کشور	کل انتشار (میلیون تن در سال)	سرايه انتشار (تن در سال)	جمعیت میلیون نفر	توليد ناخالص داخلي (میلیون دلار - براساس دلار امريکا)
۱	چین	۱۰,۰۶۰	۷,۹۵	۱,۴۲۷,۶۴	۱۳,۶۰۸,۱۵۲
۲	ایالات متحده	۵,۴۰۰	۱۶,۱۴	۳۲۷,۰۹	۲۰,۵۴۴,۳۴۳
۳	روسیه	۱,۷۱۰	۱۲,۱۴	۱۴۵,۷۳	۱,۶۵۷,۵۵۵
۴	هند	۲,۶۵۰	۱,۹۴	۱,۳۵۲,۶۴	۲,۷۱۸,۷۳۲
۵	ژاپن	۱,۱۶۰	۹,۴۲	۱۲۷,۲۰	۴,۹۷۱,۳۲۳
۶	آلمان	۷۵۹	۹,۱۵	۸۳,۱۲	۳,۹۴۷,۶۲۰
۷	کانادا	۵۶۸	۱۶,۰۸	۳۷,۰۷	۱,۷۱۳,۳۴۲
۸	بریتانیا	۳۷۹	۵,۵۹	۶۷,۱۴	۲,۸۵۵,۲۹۷
۹	کره جنوبی	۶۵۹	۱۳,۵۹	۵۱,۱۷	۱,۶۱۹,۴۲۴
۱۰	ایران	۷۲۰	۸,۸۷	۸۱,۸۰	۴۵۴,۰۱۳
۱۱	عربستان	۶۲۱	۱۸,۶۳	۳۳,۷۰	۷۸۶,۵۲۲
۱۲	ایتالیا	۳۳۸	۶,۱	۶۰,۶۲	۲,۰۸۳,۸۶۴
۱۳	آفریقای جنوبی	۴۶۸	۸,۳۱	۵۷,۷۹	۳۶۸,۲۸۹
۱۴	مکزیک	۴۷۷	۳,۷۹	۱۲۶,۱۹	۱,۲۲۰,۶۹۹
۱۵	استرالیا	۴۲۰	۱۶,۷۷	۲۴,۸۹	۱,۴۳۳,۹۰۴
۱۶	اندونزی	۶۱۵	۲,۰۹	۲۶۷,۶۷	۱۰۴,۲۷۳
۱۷	برزیل	۴۵۷	۲,۳۷	۲۰۹,۴۶	۱,۸۶۸,۶۲۶
۱۸	فرانسه	۳۳۸	۵	۶۴,۹۹	۲,۷۷۷,۵۳۵
۱۹	اسپانیا	۲۶۸	۵,۴	۴۶,۶۹	۱,۴۱۹,۰۴۲
۲۰	اکراین	۲۲۵	۴,۴۷	۴۴,۲۴	۱۳۰,۸۳۲

### ● ۶-۲-۳- رشد و نابرابری

مشخصه سوم پایایی رشد اقتصاد، فقر و نابرابری است. فقر، رفاه و نابرابری متغیرهای اقتصاد و اجتماعی مهمی هستند که در کنار سایر متغیرهای اقتصادی همواره مورد توجه سیاست‌گذار و مردم قرار داشته‌اند. تغییر در وضعیت رفاهی و معیشتی خانوارهای یک کشور را می‌توان ماحصل مجموعه سیاست‌های اقتصادی و عملکرد اقتصاد آن کشور دانست. به‌طور کلی هدف همه سیاست‌های اقتصادی، دستیابی به ثبات، رشد اقتصادی بالاتر و در نتیجه درآمد سرانه بالاتر بوده که به معنی رفاه بیشتر و بهبود در وضعیت معیشت خانوارهاست. به همین جهت است که روندهای اقتصاد کلان به‌خوبی می‌تواند وضعیت انتظاری از روندهای فقر و نابرابری را نشان دهد. زمانی که یک کشور رشدهای اقتصادی پایدار به همراه ثبات اقتصاد کلان را تجربه می‌کند، انتظار می‌رود تا وضعیت معیشت مردم نیز به‌طور مستمر بهبود پیدا کند، در چنین شرایطی روند کلی فقر روبه کاهش بوده و وضعیت معیشت بهبود می‌یابد. در این میان ممکن است برخی گروه‌های جمعیتی به علت برخی ویژگی‌های خاص مانند بیماری، معلولیت و غیره نتوانند مانند سایرین از رشد اقتصادی بهره‌مند شوند که در این صورت سیاست‌گذار با اجرای سیاست‌های حمایتی تلاش می‌کند تا بهره‌مندی گروه‌های ذکر شده را هم در حد مطلوبی حفظ کند. بنابراین، فقر و نابرابری بیش از هر چیز معلول وضعیت اقتصاد کلان است و سیاست‌های حمایتی به‌منظور بهبود وضعیت معیشت به‌عنوان مکملی برای رشد اقتصادی در نظر گرفته می‌شود.

این مطالعه به وضعیت فقر و نابرابری در ایران طی سال‌های ۱۳۸۰ پرداخته است و نشان داده می‌دهد در حالی که در ابتدای دهه ۱۳۸۰، فقر یک چالش اساسی برای اقتصاد ایران نبوده، اما در سال ۱۴۰۰، فقر و موضوع معیشت مردم، یکی از اصلی‌ترین چالش‌های اقتصاد ایران است به‌نحوی که نرخ فقر براساس اعلام رسمی وزارت رفاه به ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. یعنی در سال ۱۴۰۰ تقریباً از هر سه نفر، یکی نفر زیر خط فقر مطلق قرار دارد. نتایج بررسی اقتصاد کلان نشان می‌دهد که درآمد سرانه ایرانیان در سال ۱۳۹۹ در حدود ۳۳ درصد نسبت به سال ۱۳۸۶ کاهش یافته که نشان‌دهنده کاهش قابل توجه در رفاه خانوار است. این موضوع در بررسی داده‌های خرد در سطح خانوار نیز کاملاً مشاهده می‌شود. به‌نحوی که هزینه‌های حقیقی خانوار در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۸۶ کاهش ۳۱ درصدی را نشان

می‌دهد. همزمان با این تحولات، سهم هزینه‌های ضروری از کل هزینه‌های خانوار افزایش و سهم هزینه‌های غیر ضرور کاهش یافته است. کاهش سهم هزینه آموزش از کل هزینه خانوار از ۲/۲ به ۱/۲ درصد نیز از جمله مواردی است که در نتیجه کاهش رفاه خانوار رخ داده است. به واسطه این کاهش در رفاه، نرخ فقر نیز افزایش یافته است. بیشترین افزایش در نرخ فقر در دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ رخ داده و در سه سال ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ در محدوده ۳۰ درصد قرار گرفته است. این موضوع باعث شده تا در حدود ۲۵/۵ میلیون نفر از جمعیت کشور زیر خط فقر باشند. یکی از نتایج قابل توجه و نگران کننده به دست آمده در فصل اول، افزایش همزمان فقر و نابرابری در بازه زمانی ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ است. براساس شاخص‌های نابرابری، روند نابرابری از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۶ یک روند کاهشی داشته است. یعنی همزمان که فقر افزایش پیدا کرده، نابرابری نیز کاهش یافته است. اما تنها در بازه زمانی ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ است که هم فقر و هم نابرابری افزایش پیدا کرده است. سهم صدک صدم از کل درآمدها یکی از شاخص‌های سنجش نابرابری است که در درک نابرابری در جامعه نیز موثر است، این شاخص که در بازه زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴ به طور میانگین در حدود ۱۶/۸ درصد بوده، روندی کاهشی داشته و در بازه زمانی ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ به طور متوسط به ۱۱/۳ درصد رسیده است. اما در سال ۱۳۹۷ یک افزایش قابل توجه پیدا کرده و در بازه زمانی ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ به میانگین حدود ۱۳ درصد رسیده است. نکته قابل توجه در جدول ۴-۶ آن است که در حالی که فقر روند افزایش داشته، نابرابری تقریباً در بیشتر شاخص‌ها روندی کاهشی داشته است. این کاهش از سال ۱۳۸۰ ادامه داشته و تنها در دوره آخر یعنی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ است که روندی افزایشی در نابرابری در بیشتر شاخص‌ها مشاهده می‌شود. در پیل دوم جدول ۶-۵ افزایشی یا کاهشی بودن نابرابری در هر دوره نسبت به دوره قبل را نشان می‌دهد (در اینجا فرض شده که افزایش سهم ۴۰ درصد میانی نیز به معنای کاهش نابرابری است). همان‌طور که مشخص است، دوره آخر روند نامناسبی را نشان می‌دهد که تقریباً برای اولین بار در ۲۰ سال گذشته، فقر و نابرابری هر دو در حال افزایش هستند. افزایش همزمان فقر و نابرابری علاوه بر پیامدهای اقتصادی که به همراه دارد، می‌تواند دارای پیامدهای اجتماعی قابل توجهی نیز باشد. افزایش نارضایتی به همراه احساس عدم تعلق (که با افزایش نابرابری همراه است) می‌تواند زمینه‌های ناآرامی‌های اجتماعی را فراهم آورد.

جدول ۴-۶: معیارهای نابرابری و فقر در دو دهه گذشته

بازه زمانی	نرخ فقر	ضریب جینی	سهم ۵۰ درصد پایین	سهم ۴۰ درصد میانی	سهم دهک دهم	سهم صدک صدم	نسبت سهم دهک دهم به ۵۰ درصد پایینی	نسبت سهم دهک دهم به ۴۰ درصد میانی
۱۳۸۰-۱۳۸۴	۶٪	۰.۴۱	۱۰.۵٪	۲۲.۰٪	۴۹.۸٪	۱۶.۸٪	۴.۸	۱.۲
۱۳۸۵-۱۳۹۰	۱۸٪	۰.۳۹	۱۱.۲٪	۲۲.۲٪	۴۶.۷٪	۱۴.۲٪	۴.۲	۱.۱
۱۳۹۱-۱۳۹۲	۲۱٪	۰.۳۵	۱۲.۴٪	۲۲.۸٪	۴۳.۲٪	۱۲.۹٪	۳.۵	۱.۰
۱۳۹۳-۱۳۹۶	۱۹٪	۰.۳۷	۱۱.۳٪	۲۴.۹٪	۴۳.۱٪	۱۱.۳٪	۳.۸	۱.۰
۱۳۹۷-۱۴۰۰	۲۹٪	۰.۳۸	۱۲.۱٪	۲۲.۲٪	۴۵.۷٪	۱۳.۱٪	۳.۸	۱.۱

جدول ۵-۶: مقایسه روند نابرابری و فقر در دو دهه گذشته

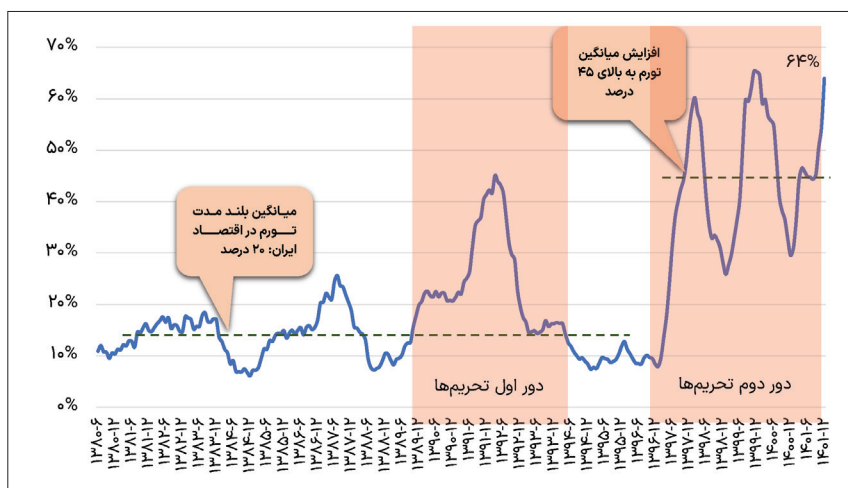
بازه زمانی	نرخ فقر	ضریب جینی	سهم ۵۰ درصد پایین	سهم ۴۰ درصد میانی	سهم دهک دهم	سهم صدک صدم	نسبت سهم دهک دهم به ۵۰ درصد پایینی	نسبت سهم دهک دهم به ۴۰ درصد میانی
۱۳۸۰-۱۳۸۴	افزایشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی
۱۳۸۵-۱۳۹۰	افزایشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی
۱۳۹۱-۱۳۹۲	افزایشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی
۱۳۹۳-۱۳۹۶	کاهشی	افزایشی	افزایشی	افزایشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی	کاهشی
۱۳۹۷-۱۴۰۰	افزایشی	افزایشی	افزایشی	افزایشی	افزایشی	افزایشی	ثابت	افزایشی

### ● ۶-۲-۴- رشد و تورم

مشخصه چهار پایایی رشد بحث تورم است. اقتصاد ایران از سال ۱۳۵۲ تا به امروز به عنوان کشوری با تورم دورقمی شناخته می‌شود و از این نظر لقب مزمن‌ترین تورم را به خود اختصاص داده است. تجربه ۵۰ سال تورم دو رقمی از سال ۱۳۵۲ تا به امروز، به جز در سال‌های معدود، برای اثبات این گزاره کافی است. از سوی دیگر اما در ۴ سال اخیر شاهد نوع جدیدی از تورم در کشور هستیم. میانگین تورم سالانه در بازه ۱۷ ساله از ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷ حدود ۱۶ درصد بوده اما پس از خروج آمریکا از برجام در سال ۱۳۹۷ و در پنج سال اخیر، میانگین تورم در کشور به ۴۷ درصد رسیده است. نکته دیگر آن است که پس از سال ۱۳۹۷ نه تنها شاهد افزایش سه‌برابری

میانگین تورم بوده‌ایم بلکه تورم کشور به‌طور فزاینده‌ای در حال افزایش بوده است؛ برای مثال از میان ۸۰ سال داده ثبت‌شده بعد از جنگ جهانی دوم تورم اقتصاد ایران در سال‌های مختلف (تورم متوسط ۱۲ ماهه هر سال)، تنها پنج تورم بالاتر از ۴۰ درصد وجود دارد که از میان آنها چهار مورد مربوط به چهار سال اخیر (۱۳۹۸ تا ۱۴۰۱) و یک مورد سال ۱۳۷۴ است. این امر نشان‌دهنده سیر صعودی تورم است؛ به‌عبارت دیگر وضعیت تورم در کشور به مرز هشدار رسیده و اگر برای آن چاره‌ای نشود، خطر واگرایی پولی و ابرتورم در آینده دور از ذهن نخواهد بود.

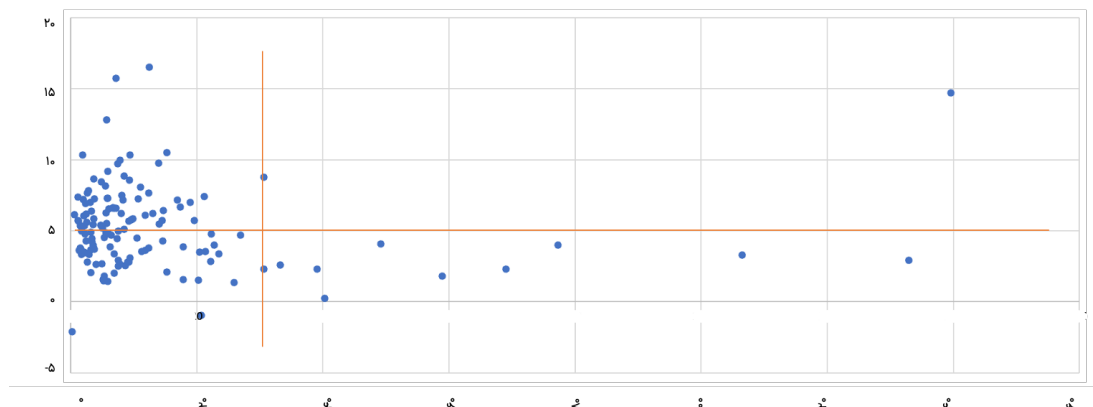
تورم بالا آثار مخربی بر اقتصاد دارد. تورم بالا نااطمینانی را در اقتصاد افزایش داده و انگیزه فعالان برای سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد؛ بنابراین تورم بالا در بلندمدت سبب کاهش سرمایه‌گذاری در اقتصاد و به‌تبع آن کاهش رشد تولید خواهد شد. از سویی دیگر تورم بالا می‌تواند آثار اجتماعی زیان‌باری نیز داشته باشد. تورم بالا سبب افزایش نابرابری شده و نابرابری شدید در اقتصاد می‌تواند عامل وقوع بحران‌های اجتماعی باشد. همچنین به دلیل کاهش تحرک اجتماعی در اثر تورم، افراد از آینده ناامید شده و این امر نیز خود می‌تواند باعث رخداد بحران‌های اجتماعی شود.



▲ شکل ۶-۳ - روند متفاوت تورم در ایران

### ● ارتباط میان نرخ تورم و رشد اقتصادی

برای بررسی ارتباط تورم و رشد اقتصادی متوسط هر دو را برای هر دهه را محاسبه می‌کنیم. مشاهده می‌شود که هم‌بستگی معنادار و منفی میان کاهش تورم و رشد اقتصادی وجود دارد. از سوی دیگر با ملاحظه دقیق‌تر کشورهای با تورم‌های بالاتر از ۳۰ درصد و کشورهای با رشد اقتصادی بیشتر از پنج درصد (طی یک دهه) مشاهده می‌شود که از میان حدود ۱۴۰ داده، به جز یک مورد، تمامی رشدهای اقتصادی بالای پنج درصد در تورم‌های پایین بوده‌اند و به بیانی دیگر تمام تورم‌های بالای ۳۰ درصد با رشدهای پایین هم‌زمان بوده‌اند. یعنی هیچ کشوری (به غیر از عراق) در میان کشورهای گروه محک مورد بررسی وجود نداشته است که بتواند با تورم بیش از ۳۰ درصد، رشد بالای پنج درصد داشته باشد.



▲ شکل ۶-۳۱ - رشد (محور عمودی) بر اساس تورم (محور افقی) در کشورهای محک  
خطوط نارنجی سطح تورم ۳۰ درصد و رشد ۵ درصد را نشان می‌دهند. منبع: داده‌های بانک جهانی

● ۶-۲-۵- رشد و کیفیت اشتغال

مشخصه چهارم در پايی رشد اقتصاد، کیفیت اشتغال است. مقایسه تطبیقی کشورها گویای آن است که ایران در مقایسه با کشورهای محک به لحاظ شاخص‌های بازار کار مورد بررسی، در وضعیت بسیار نامناسب و در مرز شکنندگی قرار دارد. ایران در میان ۴ گروه کشورهای محک در تمام ویژگی‌های جنسیت (هر دو نوع)، جوانان، تحصیل‌کردگان دانشگاهی و تلفیق ویژگی‌ها، عمدتاً در طول زمان دارای بیشترین نرخ بیکاری و کمترین نرخ مشارکت و نسبت اشتغال را دارد. در عین حال به لحاظ نرخ بیکاری در تمام ویژگی‌های مذکور به گروه کشورهای نوظهور غیرصنعتی نزدیک‌تر است و به لحاظ نرخ مشارکت و نسبت اشتغال فاصله قابل توجهی با ۴ گروه دارد. در برآیند شاخص‌های اصلی بازار کار مورد بررسی، ایران با وجود فاصله قابل ملاحظه‌ای که با کشورهای محک برقرار کرده، اما به‌طور نسبی کمترین فاصله را با کشورهایی با مقیاس بازار کار مشابه از جمله مصر، ترکیه و هند و بیشترین فاصله را با عمده کشورهای صنعتی دارد.

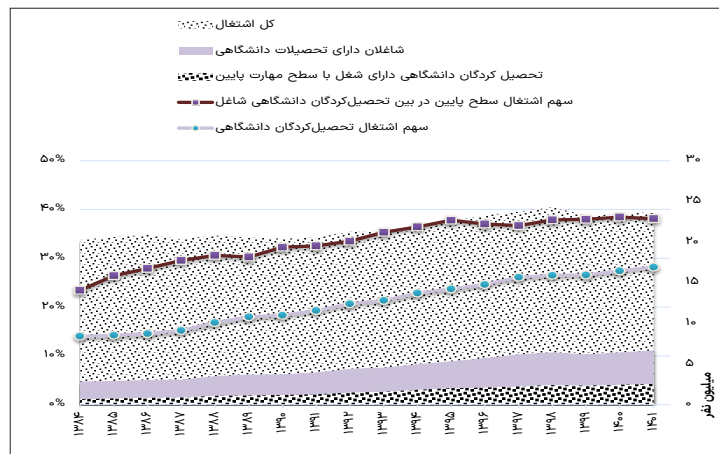
مسئله اول بازار کار، میزان پایین نسبت اشتغال و اشتغال‌زایی در اقتصاد ایران است که در بخش پویایی اقتصاد در مورد آن صحبت شده است. مسئله دوم بازار کار، کیفیت پایین اشتغال در اقتصاد ایران است. سهم بالای اشتغال غیررسمی و در کسب و کارهای خرد و نیز خوداشتغالی (به جز کارفرما)، سهم قابل توجه اشتغال ناقص و شاغلان ناراضی، نابرابری استانی، منطقه‌ای و جنسیتی در بازار کار، عدم ارتباط رشد اشتغال با رشد اقتصادی و نرخ فقر و سهم بالای اشتغال تحصیل‌کردگان دانشگاهی در مشاغل با سطح مهارت پایین، از جمله شاخص‌های موید کیفیت پایین اشتغال در اقتصاد ایران است. مسئله سوم بازار کار، ناپایداری اشتغال در اقتصاد ایران است. اشتغال غیررسمی و در کسب و کارهای خرد به‌عنوان نمایی از اشتغال بی‌کیفیت با سهم عمده از اشتغال، عمده سهم از نوسانات اشتغال را تشکیل می‌دهند و به‌عنوان ضربه‌گیر بازار کار عمل کرده و موجب ناپایداری اشتغال در اقتصاد ایران می‌شوند.

از جمله دیگر مصادیق کیفیت پایین اشتغال در اقتصاد ایران می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اشتغال تحصیل‌کردگان دانشگاهی در مشاغل بی‌کیفیت و با سطح مهارت پایین
- سهم بالای خوداشتغالی به جز کارفرما که عمدتاً غیررسمی و فاقد پوشش بیمه هستند.
- سهم بالای اشتغال کسب و کارهای خرد که عمدتاً غیررسمی و فاقد پوشش بیمه هستند.

● عدم تخصیص مناسب در بازار کار

در اقتصاد ایران علی‌رغم سرمایه‌گذاری‌های بسیاری که در حوزه آموزش عالی صورت گرفته است، سهم اشتغال تحصیل‌کردگان دانشگاهی همواره بسیار پایین بوده است (از کمتر از ۱۵ درصد در ابتدای بازه ۱۳۸۴ به کمتر از ۳۰ درصد در انتهای بازه ۱۴۰۱ رسیده است). بررسی سطح مهارت شغلی تحصیل‌کردگان دانشگاهی نشان می‌دهد که نه تنها سهم اشتغال تحصیل‌کردگان دانشگاهی بسیار پایین است، بلکه در انتهای بازه نزدیک به ۴۰ درصد شاغلان دارای تحصیلات دانشگاهی در شغلی با سطح مهارت پایین مشغول به کار هستند. در واقع تحصیل‌کردگان دانشگاهی به منظور تامین حداقل معیشت حاضر می‌شوند در شغل‌هایی مشغول به کار شوند که فاصله بسیار با سطح مهارت و تحصیلات و سرمایه انسانی آنها دارد. بنابراین گویا نوعی اجبار از جنس فشار معیشتی بر تحصیل‌کردگان دانشگاهی آنها را وادار به اشتغال در مشاغل با سطح مهارت پایین کرده است. این پدیده به عبارتی سوء تخصیص بازار کار را نشان می‌دهد. عدم تخصیص مناسب بازار کار یکی از عواملی است که موجب نارضایتی بخش قابل توجهی از شاغلان شده است. علاوه بر نمایش سهم اشتغال تحصیل‌کردگان دانشگاهی در مشاغل با سطح مهارت پایین (شکل ۶-۳۳)، آمار شاغلان ناراضی که به دلایلی از جمله استفاده بهینه از مهارت و تخصص جویای ساعات کار بیشتر و یا شغل دیگری هستند (فارغ از ساعات کاری و دلیل عدم رضایت) در شکل ۶-۳۲ مشاهده می‌شود.

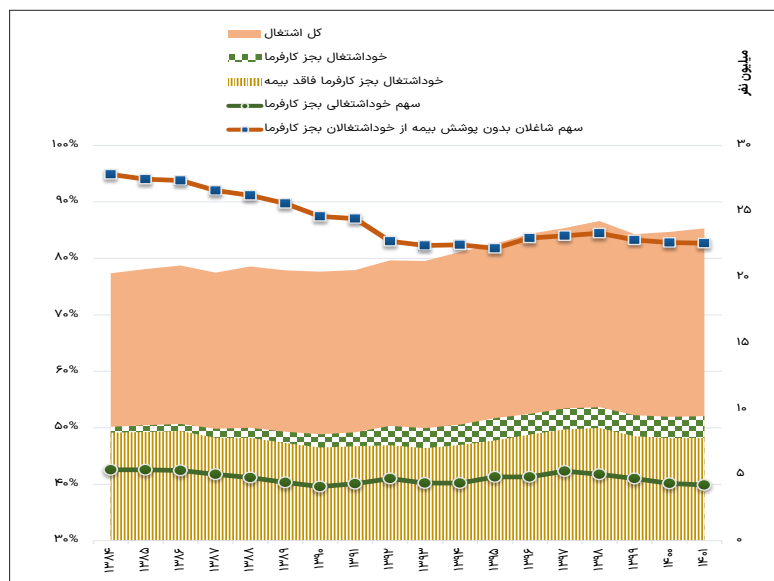


▲ شکل ۶-۳۳ - اشتغال تحصیل‌کردگان دانشگاهی در مشاغل با سطح مهارت پایین / منبع: محاسبات محقق با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری از نیروی کار مرکز آمار ایران



● سهم بالای خوداشتغالی

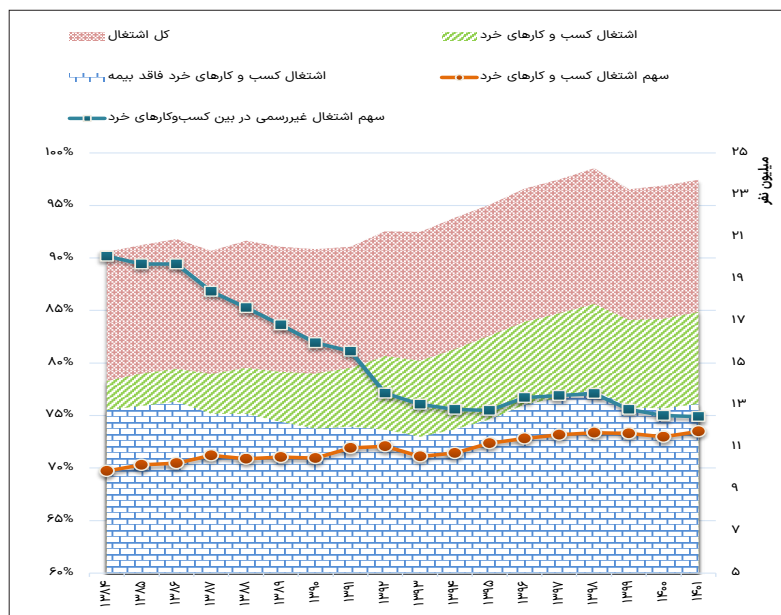
با توجه به شکل ۶-۳۴ بیش از ۴۰ درصد کل اشتغال کشور را خوداشتغالانی دربردارد که مزد و حقوق بگیری در استخدام نداشته و خود نیز مزد و حقوق نمی‌گیرند (خوداشتغالان به جز کارفرما؛ کارکن مستقل و یا کارکن فامیلی بدون مزد). بیش از ۸۰ درصد این افراد تحت پوشش بیمه به‌واسطه شغل نیستند و معمولاً استانداردهای کار در خصوص آنها رعایت نمی‌شود و یا به عبارت دیگر با توجه به معیارهای مورد اشاره فاصله بیشتری با کار شایسته دارند.



▲ شکل ۶-۳۴ - سهم خوداشتغالی و خوداشتغال فاقد بیمه  
منبع: محاسبات محقق با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری از نیروی کار مرکز آمار ایران

● سهم بالای اشتغال کسب و کارهای خرد

همان‌طور که در شکل ۶-۳۵ مشاهده می‌شود، در اقتصاد ایران کسب و کارهای خرد با سهم بیش از ۷۰ درصدی از کل اشتغال (سهم بیش از ۸۰ درصدی از اشتغال بخش خصوصی)، بیش از ۷۵ درصد تحت پوشش بیمه به‌واسطه شغل قرار ندارند و از این رو معمولاً استانداردهای کار در خصوص آنها رعایت نمی‌شود.



▲ شکل ۶-۳۵ - سهم اشتغال کسب و کارهای خرد و کسب و کار فاقد بیمه / منبع: محاسبات محقق با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری از نیروی کار مرکز آمار ایران

به طور کلی از مصادیق کیفیت پایین اشتغال در اقتصاد ایران می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱) برخورداری پایین از فرصت شغلی: نرخ بالای بیکاری و سهم بالای اشتغال غیررسمی و سهم قابل توجه اشتغال ناقص و شاغلان ناراضی
- ۲) نقض برابری در کار: عدم توازن استانی، منطقه‌ای (شهری/روستایی) و جنسیتی در بازار کار
- ۳) ضعف امنیت کاری: سهم بالای اشتغال غیررسمی و ناپایداری این مشاغل
- ۴) کار نامولد: عدم هماهنگی بین رشد اشتغال در اقتصاد ایران با رشد اقتصادی و نرخ فقر
- ۵) عدم برخورداری از شرافت کاری: نبود اتحادیه‌های قوی کارگری
- ۶) سهم پایین اشتغال تحصیل کردگان دانشگاهی و سهم بالای آنها در مشاغل با سطح مهارت پایین
- ۷) سهم بالای خوداشتغالان (به جز کارفرما) و فاقد بیمه
- ۸) سهم بالای اشتغال در کسب و کارهای خرد و فاقد بیمه

به این ترتیب به نظر می‌رسد که وضعیت اشتغال در بازار کار کشور با ویژگی‌های کار شایسته مورد تاکید سازمان بین‌المللی کار و به‌طور کلی از ویژگی‌های یک اشتغال با کیفیت فاصله فراوان داشته است.

### ● ۶-۲-۶- جمع‌بندی پایایی اقتصاد

بررسی شاخص‌های مرتبط با کیفیت رشد و پایایی رشد نشان می‌دهد، رشد اقتصادی ایران علاوه بر پایین بودن، طی سال‌های پس از جنگ تا کنون، «کاهنده» و «نوسانی» نیز بوده است. نوسانات رشد اقتصادی با نوسانات درآمدهای ارزی نفتی (قیمت نفت و میزان صادرات) همبستگی بالایی دارد. رشدهای اقتصادی چهار سال اخیر هم در چرخه نوسانی درآمدهای نفتی قابل تحلیل است.

نوسان زیاد تولید ناخالص داخلی باعث کاهش درآمدزایی رفاهی و کاهش اشتغال‌زایی اقتصاد ایران شده است. بخش زیادی از رشد اقتصادی کشور از محل مصرف بدون قاعده منابع طبیعی تجدیدنپذیر حاصل شده که نتیجه آن امروز خود را به‌صورت انواع بحران‌های منابع طبیعی ظاهر کرده است (ناپایایی رشد). توزیع نابرابر درآمد در نتیجه مدیریت نادرست بازار دارایی‌ها و ناترازی‌های بزرگ مالی، منابع مالی را از سرمایه‌گذاری دور کرده است (وجه دیگر ناپایایی رشد). بررسی رشد اقتصادی کشورهای مختلف نشان می‌دهد که هیچ کشوری با تورم بالاتر از ۳۰ درصد نتوانسته به رشد اقتصادی پایدار بیش از پنج درصد دست یابد. مادامیکه تورم بالاست، دستیابی به رشدهای اقتصادی مطلوب ناممکن خواهد بود. به رغم ارتقای قابل توجه سطح تحصیلات در جامعه، کیفیت نیروی کار شاغل، همچنان پایین است. این نشان می‌دهد تکنولوژی و بهبود فرآیندهای تولید نقش ضعیفی در رشد اقتصادی دارند.

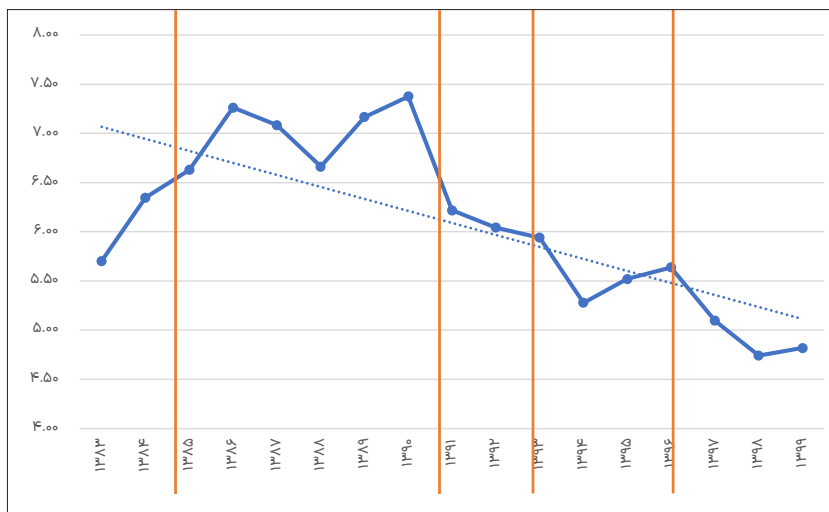
### ● ۶-۳- تصویر ایستای اقتصاد ایران

در مدل مفهومی عملکرد اقتصادی - حکمرانی اقتصادی، پویایی و پایایی رشد اقتصادی حاصل از عملکرد حکمرانی اقتصادی تعریف شده‌اند. همان‌طور که در فصل سوم توضیح داده شده است، عملکرد حکمرانی اقتصادی ایران در بیشتر شاخص‌ها بسیار ضعیف بوده است. در نتیجه نباید انتظار داشت شاخص‌های پویایی و پایایی رشد اقتصادی ایران وضعیت مناسبی داشته باشند. این مهم در دو بخش قبل نشان داده شد. از آنجایی که عملکرد شاخص‌های پویایی و پایایی رشد در گذشته، تصویر ایستای امروز اقتصاد ایران را شکل داده است، همان‌طور که بر همگان مشهود است، انتظار نداریم مولفه‌های بررسی تصویر ایستای اقتصاد ایران مطلوب باشد.

مطابق توضیحات بخش مقدمه این فصل، برای بررسی عملکرد یک اقتصاد از منظر برآیند رشد اقتصادی، سه متغیر درآمد سرانه، وضعیت فقر و وضعیت اشتغال سه شاخص عمومی و قابل قبول است. درآمد سرانه یک ارزیابی میانگین از «وضعیت ایستای» یک اقتصاد ارائه می‌کند. با مشاهده میزان درآمد سرانه (و/یا هزینه سرانه خانوار)، و مقایسه آن با دیگر کشورها، خواهیم توانست یک ارزیابی ابتدایی از متوسط سطح رفاه یک جامعه به‌دست بیاوریم. در گام دوم، وضعیت فقر در هر اقتصاد، مشخص می‌کند که چه درصدی از جامعه در شرایط نامطلوب رفاهی قرار دارند. علاوه بر این دو شاخص، وضعیت اشتغال هم اطلاعات مفیدی از اینکه چه تعداد افراد در به‌وجود آمدن سطح درآمد موجود جامعه نقش ایفا کرده‌اند و در نتیجه چه درصدی از جامعه وابسته به این افراد هستند را ارائه می‌کند. در ادامه این متغیرها با تفصیل بیشتری ارائه می‌شوند. تشریح عملکرد اقتصاد ایران پس از بررسی کیفیت و کمیت مولفه‌های نظام حکمرانی و عوامل پویایی و پایایی توسعه و رشد اقتصادی حلقه آخر مدل مفهومی عملکرد اقتصادی - نظام حکمرانی است.

### ● درآمد سرانه/هزینه سرانه خانوار

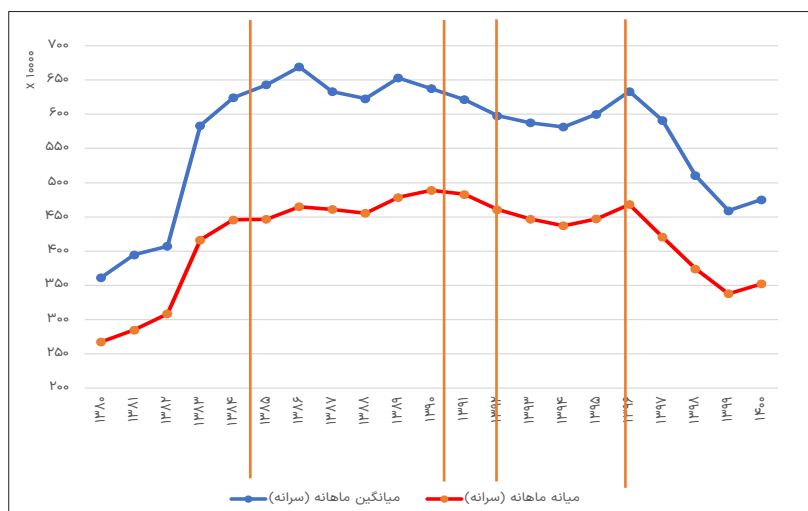
درآمد سرانه، از مهم‌ترین متغیرهایی است که می‌تواند تغییر اثر وضعیت اقتصاد کلان بر معیشت خانوار را نشان دهد.



▲ شکل ۶-۳۶ - درآمد سرانه به قیمت سال ۱۳۹۰ - میلیون تومان - ۱۴۰۰ - ۱۳۸۳  
منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. درآمد سرانه از تقسیم جز درآمد ملی که در حساب‌های ملی بانک مرکزی گزارش می‌شود به جمعیت کشور به دست آمده است.

اقتصاد ایران در بیست سال گذشته را می‌توان به پنج بازه زمانی به لحاظ وضعیت کلی اقتصاد کلان تقسیم کرد. سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۰ (دوران ثبات نسبی)، سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ (وفور درآمدهای ارزی)، سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۲ (دور اول تحریم‌ها)، سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۶ (کاهش انتظارات تورمی و پسابرجام)، سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ (دور دوم تحریم‌ها و بالاترین سطح بی‌ثباتی). در شکل ۶-۳۷ هر دوره زمانی که در بالا به آنها اشاره شد، نشان داده شده است. همان‌طور که در شکل ۶-۳۷ نیز مشخص است، هر چند بالاترین میزان درآمد سرانه در سال ۱۳۹۰ ثبت شده، اما روند کاهشی این متغیر از سال ۱۳۸۷ آغاز شده است. یعنی سال ۱۳۸۶ را می‌توان نقطه چرخش اقتصاد ایران در بیست سال گذشته دانست که پس از آن روندهای کلی تا حد زیادی تغییر کرده است. افزایش درآمد سرانه در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ یک افزایش موقتی است که به واسطه افزایش قابل توجه قیمت نفت در آن زمان رخ داده است. اما آنچه در شکل زیر مشاهده می‌شود، روندی نزولی است که تنها در بازه زمانی ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ تلاشی برای حرکت در خلاف روند مشاهده می‌شود. در ادامه، هم در بررسی متغیرهای کلان و هم در بررسی متغیرهای خرد، خواهیم دید که در بیشتر متغیرهای مورد بررسی یک حرکت خلاف روند در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ مشاهده می‌شود.

درآمد سرانه به قیمت‌های ثابت، در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۸۶، در حدود ۳۳/۶ درصد کاهش یافته که کاهش قابل توجه رفاه ایرانیان طی این سال‌ها را نشان می‌دهد. در بخش قبل تغییر در وضعیت اقتصاد کلان با استفاده از متغیرهای اصلی اقتصاد کلان را بررسی کردیم. در این بخش با استفاده از داده‌های خرد در سطح خانوار، تغییرات رفاهی خانوار را بررسی خواهیم کرد. متغیرهایی که در این بخش مورد استفاده قرار می‌گیرند، هزینه خانوارها، سهم خوراک از کل هزینه خانوار و سهم سایر هزینه‌هاست.



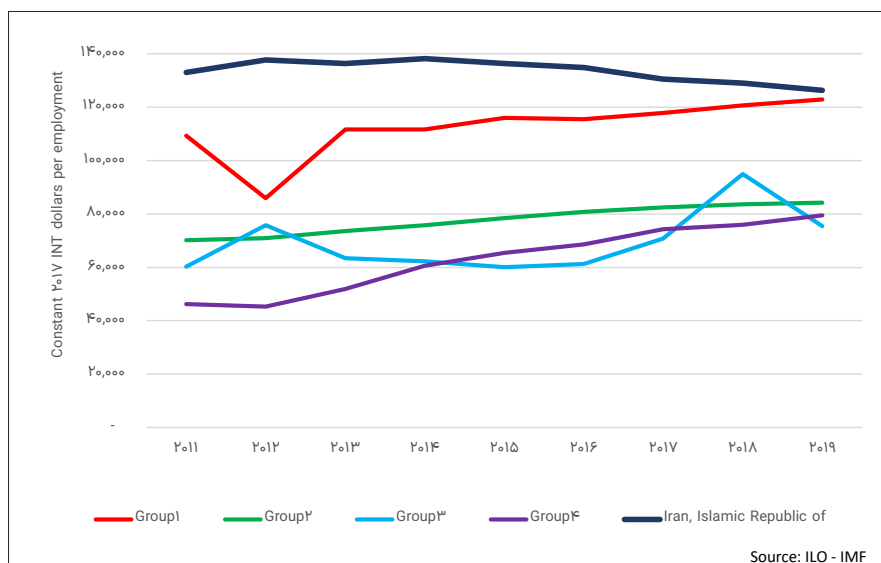
▲ شکل ۶-۳۷ - هزینه‌های حقیقی خانوار به قیمت‌های سال ۱۳۹۵ (ده هزار ریال) - ۱۴۰۰ - ۱۳۸۰  
منبع: محاسبات بر اساس کدهای فقر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. هزینه‌ها برای سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۳ دارای برخی ایرادات محاسباتی است. پرسش‌نامه خانوار در بخش هزینه‌های بادوام دارای برخی تغییراتی بوده که اشکال محاسباتی در این قسمت ایجاد کرده است.

در شکل ۶-۳۷ هزینه‌های حقیقی و سرانه شده خانوار از سال ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰ نشان داده شده است. شباهت بسیار روند این نمودار با شکل ۶-۳۷ یعنی درآمد سرانه که از داده‌های درآمد ملی به دست می‌آید، تناسب بین داده‌های خرد و داده‌های کلان در کاهش رفاه خانوار را نشان می‌دهد. در اینجا نیز روند کاهشی درآمد سرانه (هزینه‌های حقیقی سرانه شده) از سال ۱۳۸۶ مشاهده می‌شود. هم‌راستای با تحولات ارقام کلان (کاهش ۳۳ درصدی درآمد سرانه در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۸۶)، هزینه‌های حقیقی سرانه خانوار در سال ۱۳۹۹ نیز نسبت به سال ۱۳۸۶ در حدود ۳۱٫۴ درصد کاهش یافته است. تغییرات هزینه حقیقی سرانه در بازه‌های زمانی مشخص شده نیز قابل توجه است. روندی نزولی از سال ۱۳۸۶ آغاز شده و تنها در بازه زمانی ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ تفاوت در مسیر قابل شناسایی است. همچنین شدیدترین کاهش در بازه زمانی ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ رخ داده که کاملاً در تناسب با متغیرهای اقتصاد کلان است. هرچند کاهش در هزینه‌های حقیقی به خوبی کاهش در رفاه خانوار را نشان می‌دهد، اما در بررسی هزینه‌های خانوار نه تنها مقدار هزینه سرانه دارای دلالت‌هایی بر وضعیت معیشت خانوار است، بلکه ترکیب هزینه نیز از اهمیت بالایی برخوردار است. به نحوی که هر چه کالاها و خدمات ضروری سهم بیشتری از هزینه‌های خانوار را به خود اختصاص دهند، نشان‌دهنده کاهش در رفاه خانوار است، زیرا سهم کمتری برای سایر فعالیت‌های رفاهی خانوار باقی خواهد ماند.

### ● نسبت سرمایه به نیروی کار مقایسه بین کشوری

با استفاده از داده‌های صندوق بین‌المللی پول و سازمان بین‌المللی نیروی کار، نسبت سرمایه به نیروی کار برای کشورهای گروه هدف نیز ترسیم شده است. شکل ۶-۳۸ این نسبت را نشان می‌دهد.

اقتصاد ایران، نسبت به تمام گروه کشورهای بررسی شده، سرمایه‌برتر است. بعد از ایران کشورهای گروه نفتی قرار می‌گیرند. کشورهای گروه خدماتی و کشورهای صنعتی کمترین سرمایه‌بری را دارند. سرمایه‌بری در گروه کشورهای صنعتی در حال افزایش است (نزولی شدن تولید نهایی سرمایه). نکته بسیار مهم آن است که گروه کشورهای نفتی مشکل اشتغال نداشته‌اند، در حالی که ایران مشکل اشتغال داشته، اما سرمایه‌برتر عمل کرده است. میزان سرمایه سرانه شاغلین در گروه کشورهای صنعتی و نفتی صنعتی شده تقریباً در یک سطح است، در حالی که سرمایه سرانه در ایران و گروه کشورهای نفتی بالاتر است.



▲ شکل ۶-۳۸ - نسبت سرمایه به نیروی کار مقایسه بین کشوری

### ● نرخ پایین مشارکت و نسبت اشتغال

در مقایسه تطبیقی نرخ مشارکت ایران با گروه کشورهای محک، ایران همواره و به وضوح از تمام ۴ گروه کشورهای محک نرخ پایین‌تری را تجربه کرده است. لازم به ذکر است متوسط نرخ مشارکت کشورهای محک عمدتاً بین ۵۵ الی ۷۰ درصد است. حال آنکه نرخ مشارکت در ایران هیچگاه به عدد ۵۰ درصد نزدیک نشده است و بیشترین مقدار به ثبت رسیده عدد ۴۶٫۳ درصد در سال ۱۳۸۴ بوده است. گرچه نرخ بیکاری در سال‌های اخیر در ایران روند نزولی داشته اما نرخ مشارکت نیز به‌ویژه در سال‌های اخیر روند نزولی داشته است. روند نزولی همزمان نرخ بیکاری و نرخ مشارکت به معنای پیوستن جمعیت به وضعیت غیرفعال است.

## چالش‌های صنعتی شدن ایران: از حکمرانی اقتصادی تا تحولات جهانی



▲ شکل ۶-۳۹ - مقایسه تطبیقی نرخ مشارکت ایران با گروه کشورهای محک  
منبع: محاسبات محقق با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران و سازمان بین‌المللی کار

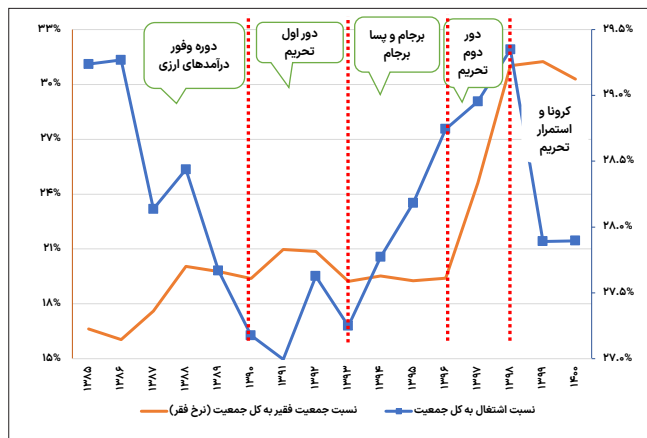
به لحاظ نسبت اشتغال همانند نرخ مشارکت، ایران در مقایسه با ۴ گروه کشورهای محک، همواره با فاصله بسیار زیاد عدد پایین‌تری را به ثبت رسانیده است. به گونه‌ای که متوسط نسبت اشتغال در گروه کشورهای محک عمدتاً بین ۵۰ الی ۶۵ درصد بوده، حال آنکه نسبت اشتغال در ایران در حداکثر مقدار خود عدد ۴۱.۰ درصد در سال ۱۳۸۴ بوده است.



▲ شکل ۶-۴۰ - مقایسه تطبیقی نسبت اشتغال ایران با گروه کشورهای محک  
منبع: محاسبات محقق با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران و سازمان بین‌المللی کار

● اشتغال و فقر

در بررسی ارتباط اشتغال و فقر، به‌طور کلی به دلیل نبود کیفیت لازم در اشتغال رابطه‌ای میان این دو مشاهده نمی‌شود. در واقع، انتظار بر این است اگر اشتغال از جنس اشتغال مولد و با کیفیت باشد، با یک درصد تغییر در نسبت اشتغال، با تحت تأثیر قرار دادن افراد تحت تکفل، نرخ فقر در جهت معکوس و با نسبت بیشتری تغییر کند؛ چراکه هر شاغل بار تکفل چند نفر را بر عهده دارد. بنابراین با ازدست رفتن یک شغل، وضعیت افراد تحت تکفل به میزان قابل توجهی بدتر می‌شود و نه فقط وضعیت خود شاغل. پس انتظار رابطه معکوس و واکنش شدیدتر در نرخ فقر در مقایسه با نسبت اشتغال وجود دارد. اما همان‌طور که در شکل ۶-۱۱ مشاهده می‌شود، در اقتصاد ایران برخلاف آنچه انتظار می‌رود در تعدادی از سال‌ها نرخ فقر و نسبت اشتغال به‌طور همزمان در حال افزایش هستند و یا در مواقعی که افت شدید در نسبت اشتغال صورت گرفته، نرخ فقر کاهش چندانی نداشته است.



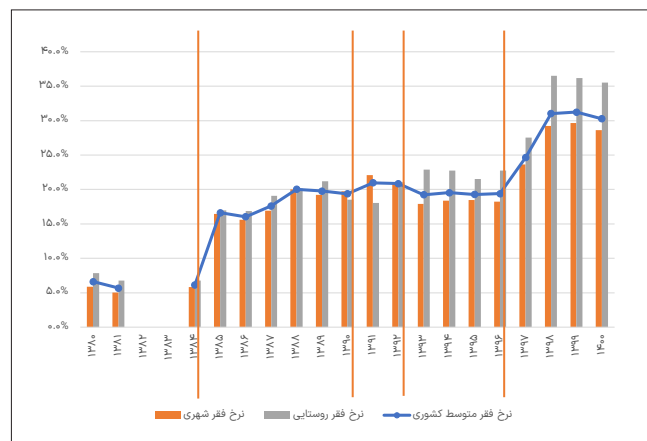
▲ شکل ۶-۱۱ - نسبت اشتغال و فقر به کل جمعیت

منبع: نرخ فقر متوسط کشوری: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی براساس داده‌های هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران - نسبت اشتغال به جمعیت: محاسبات محقق با استفاده از داده‌های طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران و برآورد جمعیت مرکز آمار ایران

● معیشت خانوار - نرخ فقر (درصد)، ۱۳۸۰-۱۴۰۰

نتایج دو بخش قبل، همگی کاهش در رفاه خانوار را به‌خصوص در سال‌های اخیر تایید می‌کنند. همچنین در بازه‌های زمانی مشخص شده تناسب و هماهنگی زیادی میان نتایج به دست آمده از تحلیل داده‌های خرد و کلان مشاهده می‌شود، اما سوالی که ایجاد می‌شود آن است که دلالت این تغییرات بر فقر چگونه بوده است؟ یعنی آیا کاهش در رفاه خانوار به‌نحوی بوده که جمعیت بیشتری را به زیر خط فقر منتقل کرده و تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر نرخ فقر داشته باشد؟ این بررسی نیازمند داشتن معیاری برای خط فقر و به‌تبع آن شناسایی فقرا و نرخ فقر است.

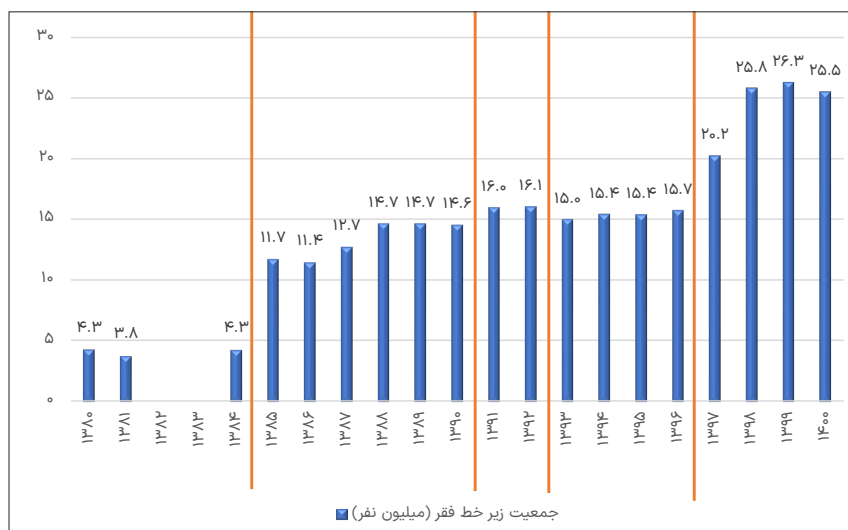
براساس اعلام رسمی، خط فقر متوسط کشوری خانوار چهار نفره در شهریور ۱۴۰۱ برابر ۷,۷ میلیون تومان بوده و این عدد برای شهر تهران برای خانوار سه نفره در حدود ۱۱,۹ و برای خانوار چهار نفره ۱۴,۶ میلیون تومان بوده است. با این خط فقر در حدود ۳۰ درصد از جمعیت کشور در سال ۱۴۰۰ زیر خط فقر بوده‌اند.



▲ شکل ۶-۱۲ - نرخ فقر (درصد جمعیت زیر خط فقر مطلق) - ۱۳۸۰-۱۴۰۰ / منبع: محاسبات براساس کدهای فقر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تغییر در نرخ فقر و جمعیت زیر خط فقر از سال ۱۳۸۴ به سال ۱۳۸۵ ممکن است ناشی از یک شکست ساختاری در داده‌ها بوده و نتایج قبل از سال ۱۳۸۵ چندان دارای استناد نیست.

روند نرخ فقر یعنی درصدی از جمعیت که زیر خط فقر قرار دارند نیز با کلان روندهایی که در بخش یک به آنها پرداخته شد، کاملاً همخوانی دارد. نرخ فقر از سال ۱۳۸۵ رو به افزایش گذاشته است، در سال ۱۳۹۱ همزمان با اولین جهش تورمی، به بیشترین مقدار خود نسبت به سال‌های قبل رسیده است. در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶، روند افزایشی متوقف شده (هرچند کاهشی نشده است) و از سال ۱۳۹۷ به بعد به شدت افزایش یافته است. نرخ فقر در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ در حدود ۵ واحد درصد و در سال ۱۳۹۸ در حدود ۷ واحد درصد افزایش یافته است.



▲ شکل ۶-۴۳ - جمعیت زیر خط فقر (میلیون نفر) - ۱۳۸۰-۱۴۰۰  
منبع: محاسبات بر اساس کدهای فقر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تغییر در نرخ فقر و جمعیت زیر خط فقر از سال ۱۳۸۴ به سال ۱۳۸۵ ممکن است ناشی از یک شکست ساختاری در داده‌ها بوده و نتایج قبل از سال ۱۳۸۵ چندان دارای استناد نیست.

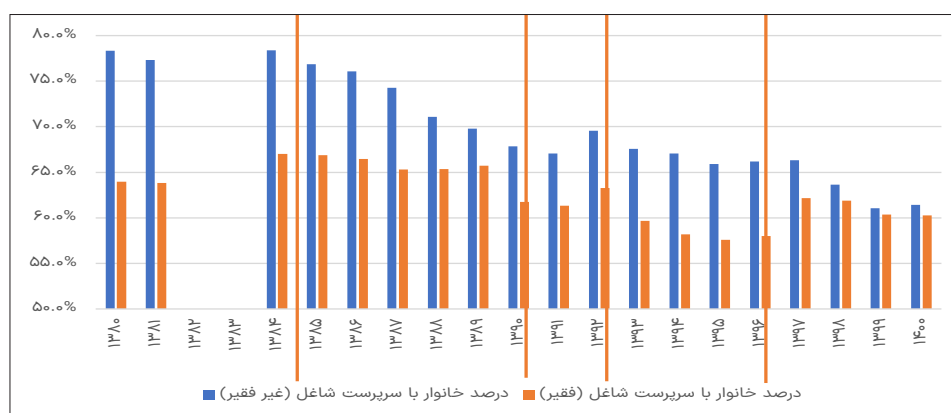
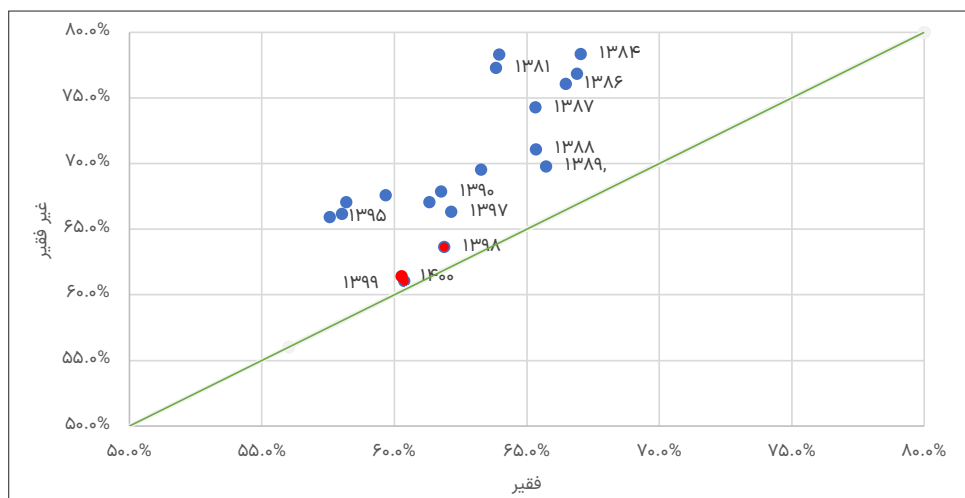
همان‌طور که در شکل ۶-۴۳ نشان داده شده، بالاترین جمعیت زیر خط فقر در سال ۱۳۹۹ با حدود ۲۶ میلیون نفر ثبت شده است. همچنین در دو سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶، در حدود ۱۰ میلیون نفر به جمعیت زیر خط فقر اضافه شده است.

در مجموع کاهش در رفاه خانواری که انتظار داشتیم رخ داده باشد، منجر به تعمیق قابل توجه فقر شده است. به خصوص در دوره آخر که نرخ فقر افزایش یافته، همزمان فاصله فقرا تا خط فقر (شکاف فقر) نیز افزایش یافته است.

اولین خصوصیتی که انتظار داریم فقرا از غیرفقرا متمایز سازد، شاغل بودن و یا به عبارتی اشتغال سرپرست خانوار است. پس از آن ویژگی‌های شغلی و دستمزدی فقرا و غیرفقرا می‌تواند متفاوت باشد؛ بنابراین در این قسمت به بررسی ویژگی‌های شغلی فقرا و غیرفقرا می‌پردازیم. ویژگی‌هایی که انتظار می‌رود توضیح‌دهنده تفاوت بین فقرا و غیرفقرا باشند.

### ● درصد اشتغال سرپرست خانوار

به طور معمول انتظار می‌رود تا درآمد حاصل از شغل بتواند تا حد خوبی مانع از فقر شود. یعنی فردی که کار می‌کند، حداقل دستمزدی را به دست آورد که بالای خط فقر تعیین شده و در نتیجه در زیر خط فقرا قرار نگیرد؛ بنابراین می‌توان انتظار داشت که خانوارهای فقیر و غیر فقیر اختلاف قابل توجهی به لحاظ درصد اشتغال سرپرست خانوار داشته باشند. این اختلاف قابل توجه در سال‌های اولیه مورد بررسی در شکل ۶-۴۴ مشاهده می‌شود.



▲ شکل ۶-۴۴ - درصد اشتغال سرپرست خانوار - ۱۳۸۰-۱۴۰۰  
منبع: محاسبات بر اساس کدهای فقر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

به‌طور کلی درصد خانوارهای دارای سرپرست شاغل در ایران در طول زمان کاهش و در مقابل با افزایش میانگین سنی کشور، درصد خانوارهای با سرپرست بازنشسته افزایش یافته است. به همین جهت است که در شکل ۶-۴۴ درصد خانوارهای با سرپرست شاغل هم در بین فقرا و هم در بین غیر فقرا روند کاهشی دارد. با این حال همان‌طور که در این نمودار مشخص است، در حالی که در سال‌های ابتدایی دهه ۸۰، شاغل بودن سرپرست خانوار اختلاف معناداری در بین فقرا و غیر فقرا داشته و نقطه‌های مشخص شده در نمودار برای سال‌های ابتدایی فاصله زیادی با خط ۴۵ درجه دارد، اما نزدیک‌ترین نقطه به خط ۴۵ درجه برای سال ۱۴۰۰ است که به ترتیب ۶۱ و ۶۰ درصد خانوارهای غیر فقیر و فقیر دارای سرپرست شاغل هستند. همچنین طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ مجدداً یک تغییر روند مشاهده می‌شود به نحوی که روند کاهشی اختلاف بین درصد خانوار با سرپرست شاغل متوقف شده و اختلاف بین این دو مجدداً افزایشی شده است.

آنچه از شکل ۶-۴۴ به دست می‌آید آن است که با افزایش نرخ فقر و فقیر شدن درصد بیشتری از خانوارها، داشتن شغل سرپرست خانوار به تنهایی نمی‌تواند مانع ورود خانوار به زیر خط فقر شود. به نحوی که درصد خانوارهای با سرپرست شاغل در بین فقرا و غیر فقرا در سال ۱۴۰۰ تقریباً برابر شده است. بنابراین لازم است تا سایر ویژگی‌های شغلی خانوار مورد بررسی قرار گیرد.

برخی ویژگی‌های خانوار به تفکیک فقرا و غیرفقرا نشان می‌دهد با افزایش فقر، سن سرپرست خانوار فقیر نسبت به خانوار غیرفقیر کمتر شده و نرخ زن سرپرستی در بین فقرا و غیر فقرا به یکدیگر بسیار نزدیک شده است. در مقابل با افزایش فقر، اختلاف بین خانوارهای دارای کودک در بین فقرا نسبت به غیر فقرا افزایش یافته است. بررسی وضعیت شغلی سرپرست خانوار نیز نتایج قابل توجهی دارد. در حالی که در اوایل دوره مورد بررسی، بر خورداری سرپرست خانوار از شغل، یکی از ویژگی‌های متمایزکننده بین فقرا و غیرفقرا بوده است، در سال ۱۴۰۰ اختلاف معناداری بین این دو مشاهده نمی‌شود، در مقابل برخی دیگر از ویژگی‌های شغلی مانند برخورداری از بیمه، داشتن شغل غیر ساده، داشتن شغل دولتی، کار کردن همزمان چند نفر در خانه و دستمزد بالاتر از جمله مواردی هستند که در فقرا و غیر فقرا دارای اختلاف معنادار هستند.



بررسی روندهای مربوط به ویژگی‌های فقرا، در بیشتر متغیرها، همگرا شدن ویژگی‌های فقرا و غیرفقرا را نشان می‌دهد. هرچند در برخی از ویژگی‌ها تفاوت همچنان معنادار است، اما اختلاف بین فقرا و غیرفقرا در طول زمان کم شده است. نکته قابل توجه دیگر، حرکت خلاف روند، حتی در ویژگی‌های فقرا، در بازه زمانی ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ است. به‌نحوی که در این بازه زمانی، در بسیاری از ویژگی‌های مورد بررسی، مجدداً اختلاف بین فقرا و غیرفقرا افزایش پیدا کرده است.

### ● ۱-۳-۶- جمع‌بندی تصویر ایستای اقتصاد ایران

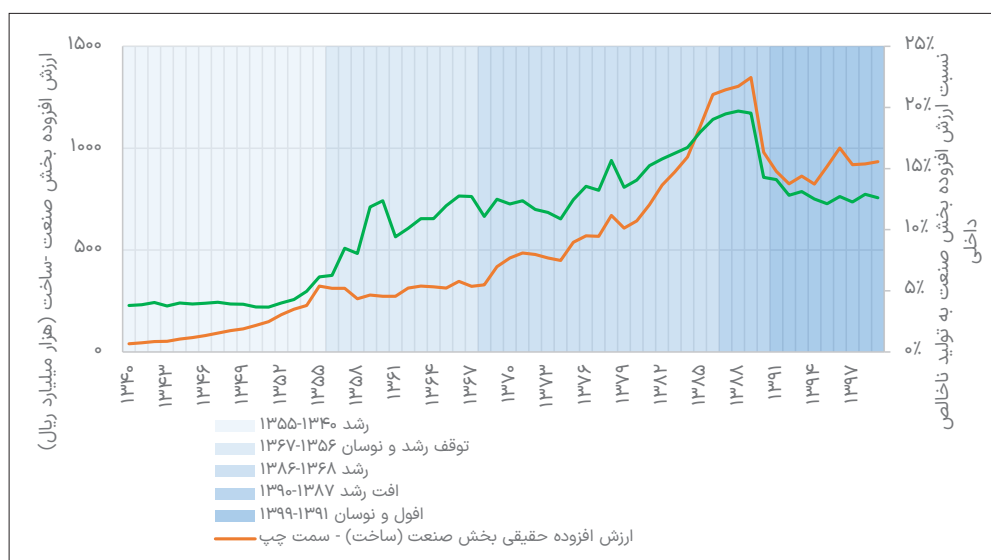
تصویر ایستای اقتصاد ایران چکیده و جمع‌بندی عملکرد نظام حکمرانی و شاخص‌های پویایی و پایایی مرتبط با عملکرد رشد اقتصادی ایران است. تصویر ایستار در سه متغیر اصلی یعنی درآمد سرانه، وضعیت فقر و وضعیت اشتغال نشان دادیم. آنچه مشهود است بحرانی بودن هر سه متغیر است. درآمد سرانه ایران نسبت به اواسط دهه هشتاد در مرتبه کاملاً پایین تری قرار دارد. سهم نهاده سرمایه در مقایسه با نهاده نیروی کار سهم غالب است به‌گونه‌ای که اقتصاد ایران را می‌توان به‌طور کامل، یک اقتصاد سرمایه‌بر نامید و در نتیجه سهم پایین تری از همین درآمد کاهنده به نیروی کار رسیده است.

درصدی از جمعیت که کار می‌کنند در مقایسات جهانی، بسیار پایین است و در نتیجه، درآمد پایینی که به نیروی کار می‌رسد، در مقایسه با متوسط جهانی، تامین‌کننده تعداد بیشتری از جمعیت است. این باعث شده است که شاغلین درصد «غالب» و «فزاینده» را در فقرای ایران داشته باشند. جمع‌بندی: تحولات تولید و درآمد تقریباً به‌طور کامل تحت تاثیر تحولات سرمایه و سرمایه‌گذاری است و نیروی کار سهم کمی از فرآیند تولید می‌برد. بنابراین، «رفاه مستقیم» حاصل از رشد در اقتصاد ایران بسیار پایین است. تعداد محدود و نسبتاً ثابتی از شاغلین، شاغلین شرکتی هستند که آنها در ارتباط مستقیم با تحولات تولید قرار دارند. و نهایتاً آنکه جمعیت زیر خط فقر کمتر از ۵ میلیون نفر سال ۱۳۸۴، به بیش از ۲۵ میلیون نفر در سال‌های اخیر رسیده است. و مهم‌تر آنکه فاصله جمعیت غیر فقیر تا خط فقر به‌طور مستمر کاهش پیدا کرده است.

## فصل هفتم

# جمع‌بندی عملکرد اقتصاد - حکمرانی اقتصادی ایران

شش فصل قبلی کتاب، هر کدام مانند قطعه‌ای از یک پازل بزرگ بودند و در مسیر فصول شش‌گانه، به تدریج، به شکل‌گیری تصویری کامل از تحولات صنعتی ایران کمک کردند. اینک این تصویر کامل در پیش چشم عیان شده است و می‌توان آن را تحلیل کرد. نقطه آغازین ترسیم این تصویر، مقایسه روند تولید ناخالص داخلی و ارزش افزوده بخش صنعت بود که نشان می‌داد در نیمه دوم دهه ۸۰، نوعی شکست ساختاری در نسبت ارزش افزوده صنعت به تولید ناخالص داخلی در اقتصاد ایران رخ داده است (شکل ۷-۱).



▲ شکل ۷-۱ - روند تولید ناخالص داخلی و ارزش افزوده بخش صنعت (نسبت و قیمت ثابت ۱۳۹۰) - منبع: مرکز آمار

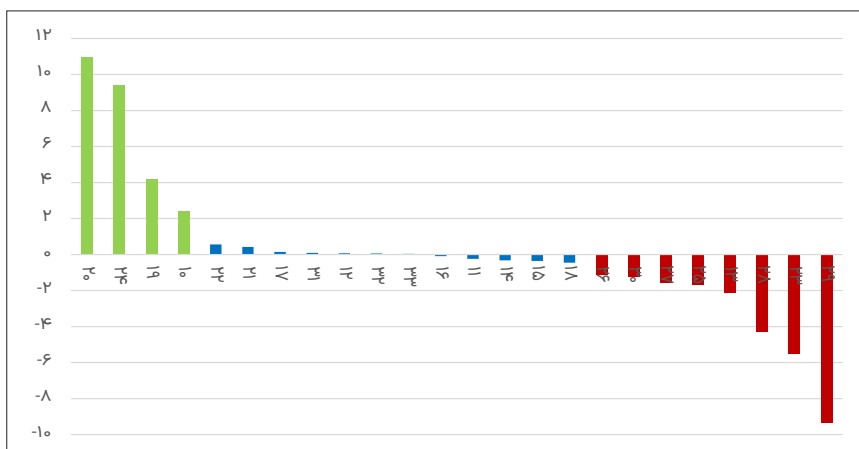
کاهش معنادار این نسبت را طی دو دهه اخیر نباید با پدیده «شعب صنعتی»، یعنی رشد بخش خدمات به دنبال گسترش بخش صنعت، اشتباه گرفت. پدیده اشباع صنعتی مربوط به کشورهای است که در آنها ارزش افزوده بخش خدمات پس از گذر از مرحله صنعتی شدن افزایش و در نتیجه، نسبت ارزش افزوده بخش صنعت به تولید ناخالص

داخلی کاهش می‌یابد. بنابراین، پدیده اشباع صنعتی با کاهش مطلق ارزش افزوده صنعت همراه نیست. در نقطه مقابل، کاهش همزمان ارزش افزوده صنعت و نسبت آن به تولید ناخالص داخلی نشان می‌دهد که اقتصاد ایران از نیمه دوم ۸۰ به بعد دوره «افول صنعتی» شده است.

بررسی مولفه‌های دوازده‌گانه صنعتی شدن در فصل اول کتاب نیز از روایت مشابه دور شدن اقتصاد ایران از مسیر صنعتی شدن طی بازه ۲۰ساله ۱۴۰۰-۱۳۸۰ حکایت داشت. بهره‌وری کاهنده، کاهش هزینه تحقیق و توسعه، عدم تغییر ترکیب کیفی نیروی انسانی، حرکت به سمت تکنولوژی‌های پایین و متوسط منبع محور، افزایش قیمت نسبی صنعت در مقایسه با خدمات برخلاف روندهای بین‌المللی، کاهش محسوس تقاضای صنعتی خانوارها، افزایش قابل توجه انرژی‌بری و مصرف آب صنعتی، رشد منفی نسبت سرمایه، کاهش حاشیه سود بنگاه‌های صنعتی، تراز منفی ارزی و تمرکز بالای تولید در تعداد کاملاً محدود واحدهای تولیدی همگی نشان می‌دهند که اقتصاد ایران، نه در مسیر توسعه صنعتی، بلکه در مسیر افول صنعتی حرکت می‌کند. در نهایت، شواهد آماری نشان می‌دهد که به لحاظ مالکیت نیز سهم بخش غیر خصوصی و غیردولتی در ساختار مالکیتی بنگاه‌های صنعتی کشور افزایش پیدا کرده است.

در فصل اول نشان داده شد که علاوه بر کاهش اندازه مطلق و نسبی صنعت، ترکیب رشته‌فعالیت‌های صنعتی نیز طی دهه‌های ۸۰ و ۹۰ تغییراتی بزرگ و نامطلوب داشته است. بررسی ترکیب رشته‌فعالیت‌های صنعتی نشان می‌دهد صنعت ایران از دو زیرمجموعه اصلی تشکیل شده است که حدود ۹۰ درصد ارزش افزوده صنعت را تشکیل می‌دهند: اول، صنایعی که مبتنی بر استراتژی جایگزینی واردات شکل گرفته‌اند و دوم، مجموعه فعالیت‌هایی که از انرژی یا فرآورده‌های نفت و گاز به‌عنوان نهاده اصلی استفاده می‌کنند؛ این صنایع علاوه بر وابستگی حیاتی به نفت و گاز، مصرف‌کننده‌های اصلی آب در صنعت نیز به شمار می‌آیند. شکل ۷-۲ نشان می‌دهد که تغییر ترکیب نسبی این دو زیرمجموعه در دوره زمانی ۱۴۰۰-۱۳۸۰ با ناهنجاری‌های ساختاری همراه بوده است: در دو دهه گذشته مجموعه فعالیت‌هایی که از انرژی یا فرآورده‌های نفت و گاز به‌عنوان نهاده اصلی استفاده می‌کنند با بهره‌گیری از گاز و برق فراوان، بیش از سه برابر شده‌اند (بزرگ‌شده‌ها)؛ این در حالی است که صنایعی که مبتنی بر استراتژی جایگزینی واردات شکل گرفته، در پایان دهه ۱۳۹۰، تنها حدود ۸۶ درصد اندازه خود در ابتدای دهه ۱۳۸۰ بوده‌اند (کوچک‌شده‌ها). ضمناً صنایع کوچک‌شده، عمدتاً محصول نهایی تولید می‌کنند، در حالی که صنایع بزرگ‌شده عمدتاً تولیدکننده محصولات خام صنعتی هستند. تفکیک بر حسب نوع محصول از این جهت اهمیت دارد که صنعتی شدن، بر حسب بررسی تجربی دیگر کشورها، با ایفای نقش پیشتازی صنایع تولیدکننده محصول نهایی منطبق است.

گروه	ISIC	نام اختصاری
بزرگ‌شده‌ها	۲۰	مواد شیمیایی
	۲۴	فلزات پایه
	۱۹	فرآورده‌های نفتی
کوچک‌شده‌ها	۱۰	غذایی
	۲۶	الکترونیکی
	۳۰	تجهیزات حمل‌ونقل
	۲۷	تجهیزات برقی
	۲۵	محصولات فلزی
	۱۳	منسوجات
	۲۸	سایر تجهیزات
	۲۳	معدنی غیرفلزی
۲۹	نقلیه موتوری	



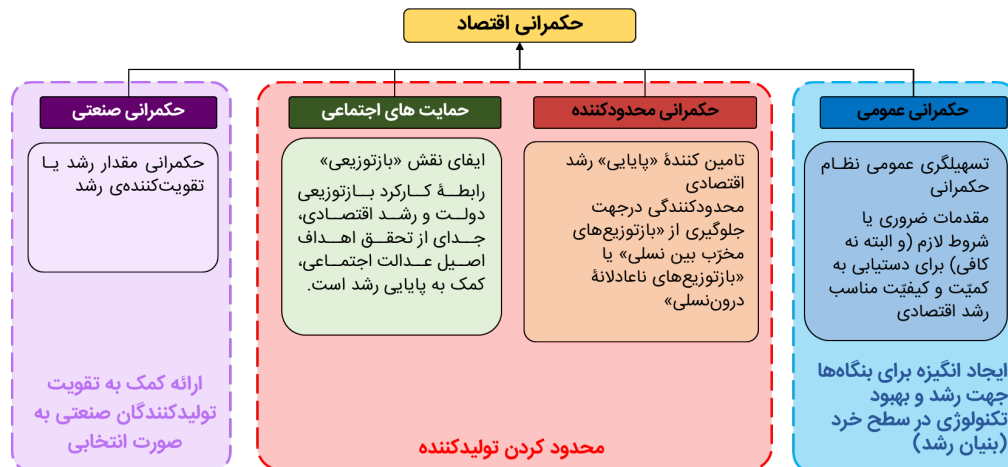
▲ شکل ۷-۲- تغییر سهم ارزش افزوده اسمی رشته‌فعالیت‌ها ۱۳۹۹-۱۳۸۱ (واحد درصد) منبع: کارگاه‌های صنعتی، مرکز آمار ایران

صنایع کوچک‌شده از ابتدا برای پاسخگویی به تقاضای داخلی ایجاد شده بودند؛ آنها از حاصل از صادرات نفت خام را می‌گرفتند و قطعات و ماشین‌آلات وارد می‌کردند. در نتیجه، این صنایع، بنا به تعریف وجودی خود، دارای تراز ارزی منفی بوده و حیاتشان وابسته به تامین ارز نفتی از یک سو و اعمال انواع محدودیت‌های وارداتی برای محصولات مشابه از سوی دیگر بوده است. انواع محصولات صنعتی بادوام و کم‌دوام مصرفی و سرمایه‌ای (مانند لوازم خانگی، خودرو و...) که در اثر تحریم و بروز مضیق‌ه نسبتاً پایدار درآمدهای ارزی نفتی، مسیر افول را طی کرده‌اند، در این زیرمجموعه قرار می‌گیرند. با توجه به محدودیت صادرات نفت، به نظر نمی‌رسد که بتوان به احیای این صنایع در آینده نزدیک چندان خوش بین بود.

در نقطه مقابل کوچک‌شده‌ها، صنایع بزرگ‌شده که بخش بزرگی از صادرات غیرنفتی کشور را تشکیل می‌دهند، توانسته‌اند با اتکا به وفور انرژی و/یا گاز به‌عنوان نهاده اصلی از رشد بالا برخوردار شوند. جالب است این رشته‌فعالیت‌ها که مصرف‌کننده‌های اصلی آب صنعتی کشور نیز هستند، اغلب در نقاط جغرافیایی کم‌آب ایجاد شده‌اند. مالکیت این صنایع که طی سال‌های گذشته و تا پیش از بروز بحران انرژی در داخل -با توجه به صادراتی بودن- از حاشیه سود مناسبی برخوردار بودند، عمدتاً غیر خصوصی بوده و هستند، به‌گونه‌ای که بیشترین حضور بخش حاکمیتی در بنگاه‌داری در این بخش بوده است. باید توجه داشت که با تضعیف‌تر شدن صنایع کوچک‌شده، ارتباط پسینی صنعتی بزرگ‌شده نیز تضعیف می‌شود. برای نمونه، با کاهش تولید صنعت خودرو یا لوازم خانگی، تقاضای داخلی برای فولاد صنعتی نیز کاهش پیدا می‌کند. بنابراین، ادامه حیات صنایع

بزرگ‌شده، بیشتر به صادرات وابسته می‌شود و آنها ناگزیر باید بازار محصول خود را در خارج دنبال کنند. برآیند تحولات دو زیرمجموعه اصلی تشکیل دهنده صنعت در ایران، بروز پدیده‌ای بوده که به موجب آن فعالیت بخشی از صنعت با ارزش حاصل از صادرات نفت (کوچک‌شده‌ها) و فعالیت بخش دیگر با انرژی و خوراک برآمده از گاز (بزرگ‌شده‌ها) صورت می‌گیرد. این بدان معناست که صنعت کشور با نفت و گاز کار می‌کند نه اینکه صنعت برای اقتصاد کلان ارزش آفرینی کند. در واقع، صنعت در ایران، به جای آنکه خود شکل دهنده به و تغذیه‌کننده از تحولات اقتصاد کلان باشد، به دلیل وابستگی به نفت و گاز، از بدو تولد دنباله‌رو این تحولات بوده است. پیشرانی نفت و گاز در صنعت ایران، پدیده‌ای برخلاف تجربه‌های شناخته‌شده فرآیند صنعتی شدن است که نیروی پیشران آن را تکنولوژی و پیامدهای مترتب بر آن تشکیل می‌دهد. طبیعتاً اینجا دو پرسش مطرح می‌شود که پرسش اول معطوف به «چرایی بروز پدیده هشداردهنده افول صنعتی» و پرسش دوم، مربوط به «سرنوشت صنعت ایران در گذر زمان به سوی آینده» است. آنچه به‌وضوح می‌توان دریافت این است که هر دو پرسش به‌نوعی حائز اهمیت حیاتی هستند و لازم است به‌دقت به آنها پاسخ داده شود. همان‌طور که می‌دانیم، عملکرد صنعت را می‌توان در سطح خرد و بنگاه‌های تولیدی، در سطح رشته‌فعالیت صنعتی و نیز، در سطح کل صنعت بررسی کرد. واحدهای مختلف تولیدی در همه کشورها می‌توانند به‌طور مجزا، خوب یا ضعیف عمل کنند. در کشورهای مختلف و حتی آنانی که در زمره معجزه‌های رشد طبقه‌بندی می‌شوند، همه‌روزه تعداد زیادی واحد تولیدی ورشکست شده و هم‌زمان، تعدادی دیگر در مسیر رشد و موفقیت‌های بیشتر حرکت می‌کنند. اما اگر روندها و تحلیل‌های آماری نشان دهد که فارغ از رفتار تک‌تک بنگاه‌ها و فارغ از اینکه بنگاه‌ها در کدام رشته‌فعالیت قرار می‌گیرند، نوعی هم‌جهتی و همگرایی در عملکرد آنها دیده می‌شود، به‌ناچار، باید ارتفاع تحلیل را تا سطح کل صنعت ارتقا داد.

تحلیل مادر فصل اول کتاب نشان می‌داد که مشکلات واحدهای تولیدی اقتصاد ایران در زمینه‌هایی مانند دسترسی به منابع مالی، تامین انرژی، دسترسی به بازارهای جهانی، بازار کار، فروش محصولات (شامل بازار داخلی) و... تا اندازه زیادی مشترک هستند؛ به بیان دیگر، مسائل بنگاه‌های صنعتی در ایران عمدتاً ژنریک هستند. این البته به‌هیچ وجه به معنای نفی مشکلات و نارسایی‌های جداجدای واحدهای تولیدی نیست، اما بر این نکته دلالت دارد که حل مسئله صنعتی شدن اقتصاد ایران در گرو حل مسائل ژنریک احاطه‌کننده بخش صنعت است. این دلالت می‌تواند ما را راهنمایی کند که چگونه به سراغ آسیب‌شناسی علمی چرایی ناکامی اقتصاد ایران در زمینه صنعتی شدن برویم. ما در این کتاب به‌عنوان یک انتخاب روشمند، تمرکز خود را بر سطح کل صنعت قرار دادیم و البته در تحلیل تحولات صنعتی ایران، در حدی که ضرورت‌های پژوهش اقتضا می‌کرد، به تفکیک مجموعه‌های متنوعی از رشته‌فعالیت‌ها نیز پرداختیم. حال که سطح کل صنعت را انتخاب کردیم، برای پاسخ به پرسش اول، به‌طور طبیعی با این پرسش مواجه می‌شویم که چه عواملی عملکرد کل صنعت را در ایران تعیین کرده‌اند. روشی که ما در این پژوهش برای پاسخگویی به پرسش اول انتخاب کردیم، بررسی دقیق عوامل مشترک اثرگذار بر توسعه صنعتی موفق در نسل کشورهای در حال توسعه بوده است. بر همین اساس، به سراغ کشورهای در حال توسعه‌ای رفتیم که توانسته‌اند یا صنعتی شوند یا در مسیر صنعتی شدن قرار گیرند. از برآیند این بررسی‌ها، بر اساس آنچه به تفصیل در فصل دوم توضیح داده شد، به یک مدل مفهومی «حکمرانی اقتصادی معطوف به توسعه صنعتی» مطابق شکل ۷-۳ رسیدیم.

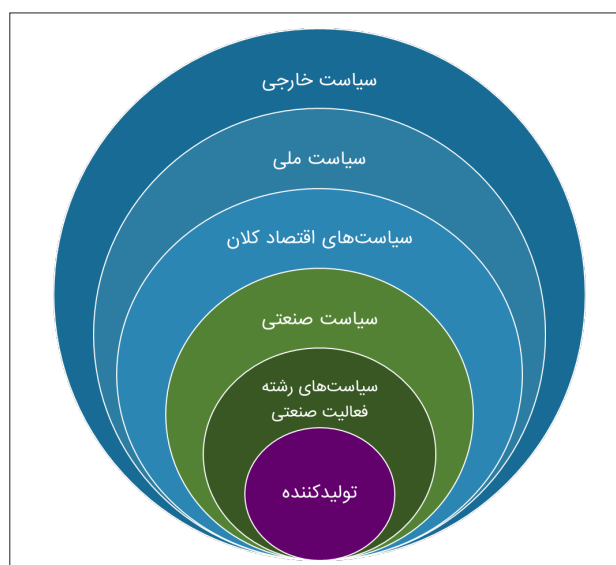


▲ شکل ۷-۳- مدل مفهومی حکمرانی معطوف به توسعه صنعتی

مدل مفهومی حکمرانی اقتصادی معطوف به توسعه صنعتی شامل سه مولفه است که در این میان، دو مولفه ثابت و یک مولفه متغیر هستند. مولفه اول ثابت، مجموعه عواملی را در بر می‌گیرد که با عنوان حکمرانی تسهیلگر نام‌گذاری شده است. این عوامل مانند برقراری امنیت در داخل، صلح در روابط بین‌الملل، ثبات در اقتصاد کلان، فراهم‌آوری زیرساخت‌ها و... به‌رغم تنوع زیاد، در این ویژگی مشترک هستند که شرایط مساعد محیطی را برای بنگاه‌های اقتصادی فراهم می‌آورند و به آنها انگیزه می‌دهند تا برای دستیابی به سود بالاتر در جهت افزایش خلاقیت و ابتکار و بهبود بهره‌وری حرکت کنند. از سوی دیگر، می‌دانیم که بنگاه‌های صنعتی ممکن است در سایه شرایط مساعد محیطی فراهم‌آمده، دست به تخریب محیط‌زیست بزنند (بازتوزیع بین‌نسلی) یا با دستیابی به انحصار، مصرف‌کننده را در معرض آسیب قرار دهند (بازتوزیع درون‌نسلی). این

بدان معناست که برای دستیابی به توسعه پایدار و فراگیر لازم است نظام حکمرانی از مسیر وضع قواعد مشخص، این باز توزیع‌های ناعادلانه را محدود کند. این مجموعه قواعد که می‌توان آنها را به‌عنوان بُعد محدود کنندگی حکمرانی اقتصادی در نظر گرفت، شامل قوانین و مقررات زیست‌محیطی، تنظیم‌گری بنگاه‌های اقتصادی و مجموعه سیاست‌های مربوط به حمایت‌های اجتماعی در جهت کاهش فقر و بهبود توزیع درآمد است. دو مولفه تسهیلگری و محدود کنندگی، به‌عنوان دو مولفه ثابت حکمرانی اقتصادی معطوف به توسعه صنعتی، در کنار یکدیگر از این ظرفیت برخوردار هستند که بتوانند شرایط لازم برای رشد اقتصادی را فراهم کرده و پایایی و استمرار آن را تضمین کنند.

در کنار دو مولفه ثابت حکمرانی اقتصادی، یک مولفه سوم، به‌عنوان عامل متغیر، نقش سرعت‌بخش و تقویت‌کننده رشد را برعهده دارد. این عامل سوم، برای کشورهایی که صنعتی شدن را به‌عنوان تقویت‌کننده رشد انتخاب کرده‌اند، سیاست‌های صنعتی است که در سازگاری کامل، و البته در نظام سلسله‌مراتبی نظام حکمرانی، زیرمجموعه دو مولفه اول ایفای نقش می‌کند. طبقه‌بندی مفهومی ارائه‌شده از این جهت اهمیت دارد که قواعد حکمرانی اقتصادی معطوف به توسعه اقتصادی و تحقق رفاه پایدار و فراگیر را به‌طور کامل و با بیان همه جزئیات معرفی می‌کند. علاوه بر آن، یک بعد دیگر اهمیت چهارچوب معرفی شده این است که موقعیت سیاست صنعتی را در سپهر عمومی سیاست‌گذاری یک کشور مشخص می‌کند. شکل ۴-۷ این بیان اخیر از جایگاه سلسله‌مراتبی هر یک از مولفه‌های مؤثر بر عملکرد یک بنگاه صنعتی را نمایش می‌دهد.



▲ شکل ۴-۷ - عوامل مؤثر بر صنعتی شدن

در این شکل هر یک از دایره‌های رسم‌شده در موقعیتی مشخص نسبت به دیگر مولفه‌ها و نیز در مرتبه مشخص نسبت به نقطه کانونی قرار گرفته‌اند. کانون اصلی شکل ۴-۷ بنگاه صنعتی به‌عنوان مرکز بهره‌وری، تکنولوژی و انتخاب‌های تعیین‌کننده در سطح خرد است. دو لایه بعدی در سطح صنعت و سیاست‌های آن، بر عملکرد بنگاه اثر می‌گذارد و سه لایه پس‌از آن به‌ترتیب معطوف به سیاست‌های کلان، ملی و خارجی است.

مدل مفهومی حکمرانی اقتصادی معطوف به توسعه صنعتی معرفی شده این امکان را فراهم می‌آورد تا به پرسش اول یعنی چرایی افول صنعتی کشور پاسخ دهیم. این پاسخ در فصل‌های سوم و چهارم ارائه شده است. به‌طور خاص، بررسی عملکرد شاخص‌های معرفی شده ذیل تسهیلگری عمومی و محدود کنندگی و شاخص‌های تقویت‌کننده یا سرعت‌بخش به رشد اقتصادی نشان می‌دهد که جای شاخص‌های تسهیلگر عمومی و شاخص‌های محدود کنندگی در حکمرانی اقتصادی ایران، به‌طور کامل، با یکدیگر عوض شده است. در حکمرانی اقتصادی ایران، کارکرد شاخص‌هایی که قرار بوده در نقش تسهیلگر عمل کنند، محدود کنندگی و هزینه‌زا بوده است. به‌گونه‌ای که عملکرد نظام حکمرانی در حوزه‌هایی مانند روابط

تسهیلگر خارجی، ثبات اقتصاد کلان، نظام تامین مالی و مدیریت بازار انرژی را می‌توان «مغرب» توسعه صنعتی دانست؛ نظام حکمرانی اقتصادی در ایران راه صنعت برای ورود به بازارهای خارجی را مسدود کرده و در همین حال، نتوانسته است در زمینه ثبات اقتصاد کلان و تامین مالی موفق باشد، چرا که خود به‌شدت با کمبود منابع و اعتبارات مواجه است. در همین حال، نظام حکمرانی اقتصادی ایران، به‌عنوان یک کشور شاخص‌گازی و نفتی، نه تنها نمی‌تواند هیچ‌گونه چشم‌اندازی را برای اطمینان از دسترس بودن انرژی ترسیم کند، بلکه در تامین روزمره انرژی موردنیاز اقتصاد نیز در مانده است. در نهایت، حکمرانی اقتصادی ایران در حوزه‌هایی مانند فراهم‌آوری کالای عمومی و تامین زیرساخت‌ها «تاتوان» است. مشابه با عوایج عملکردی حکمرانی تسهیلگر عمومی، نظام حکمرانی اقتصادی ایران در حوزه‌هایی که به‌طور متعارف به‌عنوان محدود کنندگی عمل می‌کنند، نقشی راهگشا و تسهیلگر داشته، به‌طوری که تخریب منابع آب، خاک، هوا و انرژی در کشور در عمل با هیچ محدودیتی مواجه نبوده است. در واقع، سرعت تخریب ظرفیت‌ها و منابع زیستی کشور تا آنجا افزایش یافته که آینده سرزمینی کشور به‌طور کاملاً نگران‌کننده‌ای در معرض مخاطره قرار گرفته است.

به‌طور خلاصه، فصل‌های سوم و چهارم کتاب نشان می‌دهد که روند نامطلوب تحولات صنعت در ایران از این امر ناشی می‌شود که دو مولفه ثابت حکمرانی اقتصادی یعنی تسهیلگری و محدود کنندگی، هیچ‌یک شرایط مساعدی را برای صنعتی شدن فراهم نمی‌کنند. کوچک شدن صنعت، تغییر ناپهنجار ترکیب رشته‌فعالیت‌های این بخش، درجه بالای تمرکز ارزش افزوده در تعدادی کاملاً محدود از بنگاه‌ها و سایر روندهای نامطلوب عملکرد صنعتی در ایران، همگی پیامد شکست مولفه‌های حکمرانی اقتصادی به‌عنوان عوامل بیرونی صنعت هستند. این مشاهده ما را به‌طور طبیعی به سمت پرسش دوم که روند صنعت در ایران در ادامه به کجا می‌رسد، هدایت می‌کند.

برای پاسخ به پرسش اصلی دوم باید ابتدا به دو پرسش فرعی پرداخت: یکی اینکه جهان در چه مسیری حرکت می‌کند؟ و دوم، اینکه صنعت ایران با چه سناریوهایی ممکن است مواجه شود؟ فصل پنجم کتاب بر پرسش فرعی اول متمرکز بود و نشان می‌داد که تحولات در عرصه بین‌المللی طی دهه اخیر با چهار روند جدید همراه بوده است. اولین روند با شرایط ویژه‌ای که در روابط بین قطب‌های اصلی اقتصادی در سطح جهان در حال شکل‌گیری است، مرتبط است. به‌طور خاص، روابط میان چین و آمریکا، بازنگری کشورهای اروپایی و به‌ویژه آلمان در بازگشت به تشکیل بازار داخلی با عمق لازم و در افقی گسترده‌تر، جایگزینی دوران رونق جهانی شدن با دوران کاهش یا کندی در جهانی



برآیند پژوهش حاضر در جدول ۷-۱ نمایش داده شده است. ستون اول این جدول شامل مولفه‌های مختلف حکمرانی اقتصادی به تفکیک کلی حکمرانی عمومی، حمایت‌های اجتماعی، حکمرانی محدودکننده و حکمرانی صنعتی و ستون دوم آن شامل همین مولفه‌ها به تفکیک موضوعی است. ستون‌های سوم و چهارم نیز به عملکرد ایران و کشورهای محک در زمینه حکمرانی اقتصادی اختصاص دارد. بنابراین، جدول ۷-۱ می‌تواند تصویر نسبتاً کاملی از شکاف حکمرانی اقتصادی میان ایران و کشورهای محک ارائه دهد. کشورهای محک شامل چهار دسته از کشورها هستند که به فراخور در دسترس بودن داده، برای مقایسه انتخاب شده‌اند. دسته اول از این کشورها را کشورهای نفتی تشکیل می‌دهند که طی بیست سال گذشته، رشد اقتصاد بیش از سه درصد داشته‌اند. دسته دوم، کشورهایی هستند که هم از ذخایر نفتی برخوردار هستند هم در صنعتی شدن موفق شده‌اند. در نهایت، دسته‌های سوم و چهارم را به ترتیب کشورهای در حال توسعه صنعتی شده‌ای که طی ۲۰ سال گذشته رشد اقتصاد بیش از پنج درصد داشته‌اند و کشورهایی که با موتور محرک سایر بخش‌های دیگر اقتصاد مانند توریسیم، تجارت و... موفق به دستیابی به رشد اقتصاد قابل توجه شده‌اند، تشکیل می‌دهند. مقایسه عملکرد کشورمان با آمارهای این چهار گروه محک در زمینه‌های رشد اقتصاد و سرمایه‌گذاری، تحولات بخش اقتصاد، اشتغال، پول و تورم، نظام بانکی، تحولات رشته‌فعالیت‌های صنعتی و نیز، حکمرانی اقتصادی امکان خوبی را فراهم آورده تا بتوانیم ارزیابی‌های واقع‌بینانه‌ای از مسیرهای ممکن نیل به صنعتی شدن و لوازم آنها به دست آوریم.

جدول ۷-۱ - شکاف حکمرانی اقتصادی ایران و سایر کشورها

مولفه‌های حکمرانی	موضوعات	ایران	کشورهای محک
حکمرانی عمومی به عنوان پیش‌نیاز دستیابی به توسعه صنعتی	ثبات اقتصاد کلان		
	عدم قطعیت‌های محیطی		
	دسترسی به منابع مالی خارجی		
	بهره‌مندی از تکنولوژی جهانی		
	دسترسی به بازار محصول جهانی		
	سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی		
	عرضه‌ی کالای عمومی		
	زیرساخت‌ها		
	نظام تامین مالی داخلی		
	تامین بلندمدت انرژی		
حمایت‌های اجتماعی رشد پایا همراه با عدالت اجتماعی	مقابله موثر با فقر		
	حمایت موثر از فقرا		
	سیاست‌های بازتوزیعی		
حکمرانی محدودکننده، پایایی رشد	منابع آب و خاک		
	هوا و انرژی		
	نظام رگولاتوری		
	تنظیم‌گری بازار کار		
حکمرانی صنعتی، تقویت‌کننده رشد	سیاست‌گذاری تکنولوژی		
	مشارکت در زنجیره‌ی ارزش جهانی و منطقه‌ای		
	حمایت از رشد SME		

جدول ۷-۱ نشان می‌دهد که حکمرانی اقتصادی کشورمان در مواردی مانند ثبات اقتصاد کلان، دسترسی به منابع مالی خارجی، بهره‌مندی از تکنولوژی جهانی و دسترسی به بازار محصول جهانی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی فاصله زیادی با کشورهای محک دارد. چنانچه خواهیم بر اساس این پژوهش به مولفه‌های مختلف مرتبط با توسعه صنعتی وزن بدهیم، وزن حوزه‌های روابط خارجی، ثبات اقتصاد کلان و عدم قطعیت‌های محیطی از همه بالاتر خواهد بود؛ یعنی حتی در صورت اصلاح سایر مولفه‌های حکمرانی نیز بدون تغییر راهبردهای اقتصادی در این موارد باز هم با موانع جدی در زمینه حرکت به سمت صنعتی شدن روبه‌رو خواهیم شد. تامین بلندمدت انرژی و مداخله نکردن دولت در بنگاه‌ها دو حوزه دیگری هستند که حکمرانی اقتصادی ایران در قیاس با کشورهای محک عملکرد ضعیفی داشته است. در نهایت، در زمینه مسائل زیست‌محیطی نیز عملکرد نظام حکمرانی در کشورمان فاصله بسیار زیادی با کشورهای محک دارد. مورد اخیر از آن‌رو اهمیت دارد که گذار سبز یکی از موضوعات کلیدی بازنگری سیاست‌های صنعتی در اقتصادهای نوظهور را تشکیل می‌دهد. به‌طور مشابه، مشارکت در زنجیره ارزش جهانی و منطقه‌ای و حمایت از رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) نیز در حوزه حکمرانی صنعتی و تقویت‌کننده رشد در ایران فاصله زیادی با کشورهای محک دارد. جدول ۷-۱ از این منظر راهگشاست که به ما نشان می‌دهد برای قرار گرفتن در مسیر صنعتی شدن، کدام مولفه‌های حکمرانی اقتصادی نیازمند اصلاحات اساسی هستند؛ اما برای تکمیل این پازل لازم است داستان اصلی صنعتی شدن اقتصاد در کشورهای محک و داستان اصلی افول صنعتی اقتصاد ایران را روایت کرده و آنها را با یکدیگر مقایسه کنیم.

یک مشخصه مشترک کلیدی روایت کشورهای محک که صنعتی شده یا در مسیر صنعتی شدن قرار گرفته‌اند، فقر شدید این کشورها در نقطه آغازین فرآیند صنعتی شدن است. برای نمونه، کشوری مثل مالزی در دوره پیشاصنعتی شدن روغن نخل صادر می‌کرد و با درآمد حاصل از آن، زندگی مردم را اداره می‌کرد. کشورهای دیگر مانند کره جنوبی و ویتنام هم شرایطی مشابه داشتند. گرفتاری در تله فقر در کشورهای محک را می‌توان با سه مشخصه شناسایی کرد: سطح پایین درآمد در داخل، نمی‌توانست تقاضای

انبوه موردنیاز برای صنعتی شدن را شکل دهد؛ سطح پایین تکنولوژی قادر نبود سمت عرضه را تقویت کند و هزینه تولید را کاهش دهد؛ و سطح پایین پس‌انداز نیز برای تامین مالی سرمایه‌گذاری موردنیاز ناکافی بود. اما این کشورها چگونه موفق شدند از تله فقر و توسعه‌نیافتگی خارج شوند؟ پاسخ تنها در یک سیاست خلاصه می‌شود: برون‌گرایی. برون‌گرایی در کشورهای محک، محدودیت‌های تقاضای داخلی را برطرف کرد؛ دسترسی به تکنولوژی خارجی، هزینه تولید را کاهش داد و با ورود منابع سرمایه‌های خارجی، کمبود پس‌انداز داخلی جبران شد. بنابراین، آنچه باعث شد کشورهای محک از یک محیط بسته همراه با فقر دائمی به سمت محیطی بروند که در آن سرمایه‌گذاری و رشد اتفاق بیفتد، برون‌گرایی در بعد روابط خارجی اقتصاد بود. البته، در بعد داخلی نیز سازوکار بازار زیر چتر یک نظام تنظیم‌گری رقابت، انگیزه موردنیاز برای سرمایه‌گذاری و تشخیص درست تخصیص بهینه منابع را فراهم کرد. باید توجه داشت که در این چهارچوب، اصلی درآمد اقتصاد از درون واحدهای تولیدی به وجود آمد، یعنی بنگاه به مرکز جوشش درآمد تبدیل شد و دولت و خانوار از آن تغذیه شدند. نکته مهم آن است که خانوارها در این اقتصادها عمدتاً به درآمد حاصل از کار یا سرمایه خود وابسته بودند. به‌طور خاص، نرخ مشارکت نیروی کار ۷۵ درصدی در آسیای جنوب شرقی نشان می‌دهد که همه شهروندان در فرآیند ایجاد درآمد نقش دارند و در حال فعالیت هستند. البته سیاست‌های حمایتی اجتماعی نیز در کشورهای مختلف دنبال می‌شود، اما حمایت‌های اجتماعی از جنس مقابله با فقر عمدتاً به شکل حمایت از خانوارها با ویژگی‌های خاص مانند از کارافتادگی، معلولیت یا حوادث خاص و وقایع غیرمترقبه بوده است. علاوه بر این، دولت در این اقتصادها وابسته به بنگاه‌های اقتصادی و مازادی است که آنها ایجاد می‌کنند.

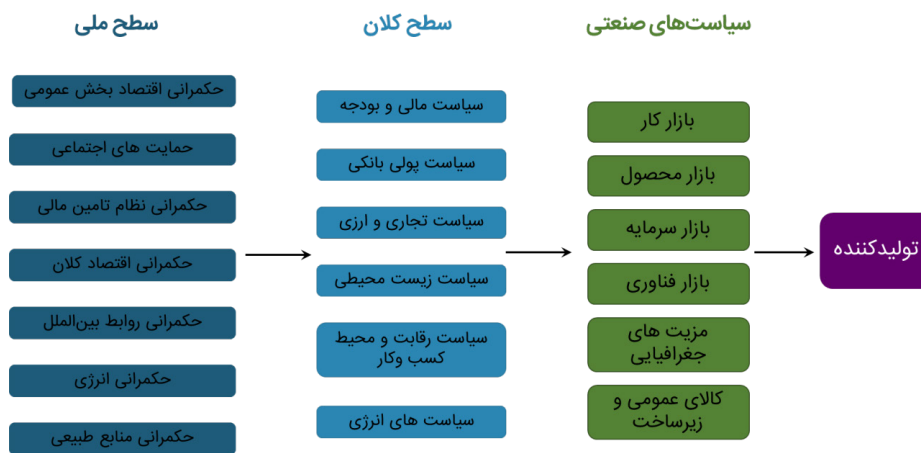
اما روایت اصلی افول صنعتی در اقتصاد ایران چه می‌گوید و چه تفاوت‌هایی با داستان اصلی صنعتی شدن اقتصاد در کشورهای محک دارد؟ داستان افول صنعت در اقتصاد ایران با انتخاب رویکردی خاص در تنظیم روابط خارجی آغاز می‌شود که تقاضای محصول را به بازار داخل محدود کرده است: اقتصاد ایران نه تنها به‌طور کامل درون‌گراست، بلکه بر تضاد کامل با برون‌گرایی به خود هویت بخشیده است. درون‌گرایی موجب شده سطح تقاضای داخلی با رشدهای اقتصادی پایین و نوسانی و رشد اقتصاد با نوسانات قیمت جهانی نفت و در دوره متاخر، با تغییر در امکان صادرات نفت در نتیجه تغییر شرایط تحریمی، بالا و پایین شود. بنابراین، اقتصاد ایران با تقاضای کم، اما با نوسان زیاد مواجه بوده است. در همین حال، نبود ارتباط با تکنولوژی و سرمایه جهانی و قرار داشتن در کانون مجموعه بزرگ و نسبتاً گسترده تنش‌های بین‌المللی، هزینه‌های تولید را بسیار بالا برده و مرتب افزایش داده است. در نهایت، نرخ مشارکت پایین نیروی کار و کیفیت بسیار ضعیف اشتغال، درآمذزایی خانوار را ضعیف و ضعیف‌تر کرده است. در چنین رویکردی به اقتصاد، فقر پدیده‌ای نیست که تنها گریبان‌گیر افراد از کارافتاده یا دارای معلولیت شود؛ بلکه فقر به پدیده‌ای فراگیر تبدیل می‌شود. به‌طور خاص، گزارش فقر در مطالعه حاضر نشان می‌دهد که با گذر زمان، فقر مجزا از صفات خانوار عمومی‌تر شده است. در وضعیت تخریب رشد اقتصاد، بنگاه و خانوار دست به سوی نظام حکمرانی دراز کرده و از آن درخواست کمک می‌کنند. در همین حال، نظام حکمرانی که خود با کمبود شدید منابع مواجه است، ناگزیر به بهره‌گیری از سه منبع ظرفیت‌های طبیعی اقتصاد شامل آب و خاک و انرژی و جنگل‌ها و مراتع و... ظرفیت به‌جامانده از گذشته بنگاه‌های اقتصادی و در نهایت، فشار بر نظام بانکی و خلق تورم روی می‌آورد. به بیان خلاصه، شکست حکمرانی اقتصادی در ایران به این صورت است که دولت با حمایت نادرست از خانوار، بنگاه را تخریب می‌کند، با حمایت نادرست از بنگاه، منابع طبیعی را از بین می‌برد و با حمایت نادرست از هر دو (خانوار و بنگاه)، نظام مالی را تخریب می‌کند؛ این بدان معناست که بنای نظام حکمرانی اقتصادی، به جای ساختن، بر تخریب بنیان‌ها برای گذران روزمره استوار شده و طبیعی است که اقتصاد در چنین چهارچوبی، صنعتی نمی‌شود. بر همین اساس، مسیرهای اصلی طی شده در صنعت ایران در چهارچوب سازوکارهای اصلی نظام حکمرانی، در سه جهت شکل گرفته‌اند: اول، رشد سریع سهم صنایع متکی به منابع طبیعی در حال زوال، دوم، افزایش قابل توجه سهم بنگاه‌های بزرگ در این صنایع و سوم، افزایش شدید سهم مالکیت بخش غیر خصوصی در این بنگاه‌ها. بنابراین یک مسیر مدیریت منافع شکل گرفته که به‌صورت عملی، صنعت را قربانی خود کرده است.

اکنون باید ببینیم آینده اقتصاد ایران از درون و در لایه‌های مختلف نظام حکمرانی چه شرایطی دارد. اقتصاد ایران با دو ویژگی عمده مشخص می‌شود: اول، قدرت درآمذزایی کم (پویایی اقتصادی ضعیف) و دوم، همان میزان درآمد هم ناپایدار و مستهلک‌شونده است (فقدان پایایی رشد اقتصاد). برآیند این دو ویژگی، حاصل کارکرد اقتصادی است که بنیان آن بر مصرف منابع طبیعی (در مقابل توسعه منابع طبیعی) و ناترازی ساختارهای مالی گذاشته شده است. در اینجا ممکن است بگوییم هدف‌گذاری اقتصاد ایران نه صنعتی شدن، بلکه ساختن یک اقتصاد متکی به منابع طبیعی بوده است؛ اما لازمه هدف‌گذاری اخیر آن است که در بخش نفت و گاز به‌عنوان پیشران اقتصاد سرمایه‌گذاری صورت گیرد. این در حالی است که طی دو دهه گذشته سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز اندک و مصرف انرژی فزاینده بوده است. بخشی از ناترازی ساختارهای مالی کشور نیز از همین روند نامطلوب و خودپرانتگر ناشی می‌شود. بر اساس آنچه توضیح داده شد، پاسخ به پرسش «روند طی شده در صنعت ایران در ادامه به کجا خواهد رسید»، این گزاره خواهد بود که از سوی، مولفه‌های جهانی، کار را برای صنعتی شدن اقتصادهای صنعتی نشده، مانند اقتصاد کشورمان، بسیار دشوارتر از دهه‌های گذشته کرده است و از سوی دیگر، مولفه‌های درونی نظام حکمرانی اقتصادی کشور نیز منابع را در مسیری غیر از صنعتی شدن تخصیص می‌دهد.

در اینجا ممکن است این انتقاد مطرح شود که چرا خروجی‌های پژوهش حاضر تا این حد نامیدکننده بوده است؟ و آیا راهی برای برون‌رفت از چالش‌های صنعتی شدن وجود دارد یا خیر؟ در پاسخ باید به این نکته اشاره کرد که چنانچه بخواهیم راهی به سوی صنعتی شدن بگشاییم، این راه قطعاً در چهارچوب همین مجموعه است. ما نمی‌توانیم به‌طور بومی سازوکارهای مجزا خلق کنیم و حتماً باید برای دستیابی به توسعه صنعتی، اقدامات مربوط به سه سطح ملی (شامل حکمرانی اقتصاد بخش عمومی، حمایت‌های اجتماعی، حکمرانی نظام تامین مالی، حکمرانی اقتصاد کلان، حکمرانی روابط بین‌الملل، حکمرانی انرژی و حکمرانی منابع طبیعی)، سطح کلان (شامل سیاست مالی و بودجه، سیاست



پولی بانکی، سیاست تجاری و ارزی، سیاست رقابت و محیط کسب و کار و سیاست‌های انرژی) و سطح سیاست‌های صنعتی (شامل سیاست‌های معطوف به بازارهای کار، محصول، سرمایه و فناوری، مزیت‌های جغرافیایی و کالاهای عمومی و زیرساخت‌ها) را به صورت هماهنگ و منسجم پیاده‌سازی کنیم تا بتوانیم به انگیزه‌ها در سطح خرد بنگاه‌ها شکل بدهیم. (شکل ۷-۷)



▲ شکل ۷-۷ - بنگاه، سیاست‌های صنعتی، سطح کلان و سطح ملی

به‌طور مشابه، چنانچه مطابق شکل ۴-۷، بنگاه را در جایگاه کانون قرار دهیم و عوامل موثر بر صنعتی شدن را به صورت مدارهایی در اطراف آن ترسیم کنیم، سیاست‌هایی مرتبط با تولیدکننده یعنی سیاست‌های رشته‌فعالیت‌های صنعتی و سیاست‌های صنعتی به‌طور طبیعی و بلافاصله در اولین مدارها قرار می‌گیرند. مدارهای بعدی شامل سیاست‌های کلان، سیاست ملی و در نهایت، سیاست خارجی هستند. در این نگرش مفهومی، سیاست خارجی به‌طور مجزا در نظر گرفته شده، چرا که اهمیت بسیار زیادی در شکل‌دهی به سپهر سیاست‌گذاری دارد. نکته کلیدی در این دستگاه مفهومی آن است که قرار گرفتن در مسیر توسعه صنعتی مستلزم اصلاح به ترتیب از لایه‌های بیرونی مدارهای رسم‌شده و حرکت به سمت لایه‌های درونی صنعت است. بر همین اساس، اصلاح سیاست خارجی در اولویت نخست قرار می‌گیرد. چنانچه فرآیند اصلاح را بدون باز کردن کمر بندهای بسته‌شده دور صنعت، از داخل را شروع کنیم، ثمره‌ای در پی نخواهد داشت. تهیه هرگونه سند سیاست‌گذاری صنعتی، بدون حل مسائل نظام حکمرانی اقتصادی (تسهیلگری عمومی، حمایت‌های اجتماعی و حکمرانی محدودکننده)، به‌ویژه در بعد تسهیلگری عمومی، نمی‌تواند از روند سریع صنعت‌زدایی اقتصاد ایران ممانعت کند. پیش از هر اقدام، نقش‌های مختلف حکمرانی اقتصادی یعنی تسهیلگری و محدودکنندگی باید به جای اصلی خود بازگردند. صنعتی شدن اقتصاد ایران، هر چند بسیار دشوار، اما هنوز هم ممکن است.

تحلیل آینده صنعتی ایران نمی‌تواند از روندهای گذشته مستقل باشد. بر اساس توضیحات ارائه‌شده، دو حوزه صنعتی در اقتصاد ایران نقش عمده پیدا کرده‌اند: حوزه اول متکی به استراتژی کهنه و شکست‌خورده جایگزینی واردات و حوزه دوم متکی به تامین فزاینده نفت و گاز به‌عنوان نهاده‌های اصلی تولید است. در صورت عدم‌چاره‌جویی به‌هنگام، بخش اول با تحلیل رفتن درآمدهای ارزی نفتی، مسیر افول را طی خواهد کرد و بخش دوم با فشار به‌شدت رو به افزایش کمبود انرژی از یک سو و اعمال استانداردهای زیست‌محیطی از جانب واردکنندگان از ایران از سوی دیگر، در مسیر افول قرار خواهد گرفت. بر این اساس، نجات صنعت ایران در گرو انجام بازنگری‌های اساسی در استراتژی‌های حاکم بر این دو حوزه بزرگ و مهم از اقتصاد ایران است. این بازنگری‌های اساسی در حوزه اول (کوچک‌شده‌ها) باید کنار گذاشتن استراتژی جایگزینی واردات و پذیرش مشارکت سرمایه‌گذاران معتبر بین‌المللی در زنجیره ارزش تولید آنها را در برگیرد. تغییر اساسی استراتژی بخش انرژی و ایجاد تغییرات بنیادی در بازار انرژی در جهت سودآور کردن بازار و محور قرار دادن فعالیت‌های مبتنی بر صرفه‌جویی انرژی از جمله مواردی هستند که باید در بازنگری‌های اساسی در حوزه دوم (بزرگ‌شده‌ها) مدنظر قرار گیرند. به‌هر حال، بازنگری استراتژی‌ها در هر دو حوزه در گرو غلبه برون‌گرایی بر رویکرد توسعه صنعتی کشور و ایجاد تغییرات در مولفه‌های اصلی حکمرانی اقتصادی است. اما جغرافیای سیاسی کشور، مسیری خلاف روند موردنیاز توسعه صنعتی را آدرس می‌دهد.

تنش‌های نظامی و بروز انواع دیگر محدودیت‌های محتمل (ترامپ، مکانیسم ماشه، تحولات نظامی، سیاسی پیرامونی) ما را در معرض انتخاب‌هایی دشوار قرار داده است. امروز، جهان دو چهره متضاد خود را آشکار کرده است. در یک سو انقلاب صنعتی چهارم و گشایش‌های پس‌از آن و گذار سبز و چالش‌های جایابی در زنجیره ارزش در حال دگرگونی و در سوی دیگر، جنگ و خونریزی و کشتار کودکان و مردم بی‌دفاع، مجدداً سر برآورده است. ما به‌عنوان کشوری که در کانون جغرافیایی و سیاسی درگیری‌های نظامی رو به گسترش هستیم، بر سر یک دوراهی سرنوشت‌ساز قرار گرفته‌ایم. راه اول فروغلتیدن در کام تنش‌ها و درگیری‌هاست که تخریب باقی‌مانده صنعت و اقتصاد را در پی خواهد داشت و راه دوم، تلاش بسیار دشوار در جهت تطبیق با تغییرات پارادایمی ناشی از انقلاب صنعتی چهارم و محدودیت‌های زیست‌محیطی در پیش، در جهت بازار فروش محصولات صادراتی کشور و انجام عملیات احیا برای دو حوزه صنایع بزرگ‌شده و کوچک‌شده و در یک کلام، نجات صنعت را شامل می‌شود.



پشت هر لبخند...

# پنجره‌های به دنیای نوین

«سپینو» چگونه کار مشتریان بانک صادرات ایران را راحت می‌کند؟

و ارائه خدمات متنوع، تجربه‌های جدید از بانکداری دیجیتال را به کاربران خود ارائه می‌دهد. امنیت بالا، سرعت انجام عملیات و گستردگی خدمات از ویژگی‌های اصلی این اپلیکیشن است. این پلتفرم نه تنها نیاز به مراجعه حضوری به بانک را از بین برده، بلکه با خدماتی همچون افتتاح حساب رایگان، مدیریت آسان تسهیلات و صدور کارت هدیه، جایگاه خود را به‌عنوان یکی از پیشروان بانکداری دیجیتال در ایران تثبیت کرده است.

## گام‌هایی به سوی بانکداری نوین

بانک صادرات ایران با تکیه بر تجربه گسترده خود در ارائه خدمات مالی و بانکی، به دنبال این است که اپلیکیشن سپینو را به یک پلتفرم پیشرفته‌تر و جامع‌تر برای بانکداری دیجیتال تبدیل کند. چشم‌انداز این بانک شامل توسعه قابلیت‌هایی است که به کاربران اجازه دهد فراتر از خدمات بانکی سنتی حرکت کنند. از برنامه‌ریزی مالی شخصی و سرمایه‌گذاری تا تحلیل هزینه‌ها و مدیریت هوشمند دارایی‌ها، سپینو با به‌روزرسانی‌های مستمر تلاش می‌کند خدماتی را ارائه دهد که پاسخگوی تمام جنبه‌های زندگی مالی کاربران باشد. یکی از برنامه‌های کلیدی در این مسیر، استفاده از فناوری‌های مدرن مانند یادگیری ماشین (Machine Learning) برای شخصی‌سازی تجربه کاربران است. این فناوری می‌تواند با تحلیل رفتار مالی کاربران، توصیه‌هایی دقیق‌تر و متناسب با نیازهای آنها ارائه دهد. به‌عنوان مثال، اگر کاربری الگوی پرداخت‌های ماهانه مشخصی دارد، اپلیکیشن می‌تواند پیشنهادهایی برای بهینه‌سازی هزینه‌ها یا برنامه‌های پس‌انداز ارائه کند. تحول سپینو فراتر از خدمات فعلی خواهد بود. بانک صادرات ایران در نظر دارد با استفاده از فناوری‌های پیشرفته نظیر هوش مصنوعی (AI)، خدماتی را به کاربران ارائه دهد که درک عمیق‌تری از نیازهای مالی آنها داشته باشد. برای مثال: پرداخت‌های پیش‌بینی‌شده؛ اپلیکیشن می‌تواند زمان پرداخت قیوض یا اقساط را پیش‌بینی کند و یادآوری‌های خودکار برای کاربران ارسال کند. پشتیبان مالی شخصی: با تحلیل داده‌های مالی کاربر، سپینو می‌تواند به‌عنوان یک مشاور مالی دیجیتال عمل کند و پیشنهادهایی برای سرمایه‌گذاری، پس‌انداز یا مدیریت بدهی ارائه دهد. امنیت ارتقا یافته: بانک صادرات ایران با بهره‌گیری از فناوری بلاک‌چین و ابزارهای پیشرفته رمزگذاری، امنیت تراکنش‌ها و اطلاعات کاربران را به سطح بالاتری می‌رساند.

## مسیر پیش‌رو: بانکداری هوشمند و نوآورانه

تحول بانکداری دیجیتال در سطح جهانی به‌سرعت در حال پیشرفت است. با ظهور فناوری‌هایی نظیر اینترنت اشیا (IoT)، اکنون امکان اتصال دستگاه‌های خانگی به سیستم‌های بانکی وجود دارد. تصور کنید یخچال هوشمند شما می‌تواند مواد غذایی مورد نیاز را سفارش دهد و هزینه آن را از طریق حساب بانکی شما پرداخت کند. سپینو نیز در نظر دارد با بررسی این روندها، در آینده نه‌چندان دور از چنین قابلیت‌هایی در ایران بهره‌برداري کند. همچنین، ادغام فناوری‌های مالی جدید مانند کیف پول دیجیتال و سیستم‌های پرداخت مبتنی بر QR code، به کاربران سپینو اجازه می‌دهد تراکنش‌های خود را سریع‌تر و آسان‌تر انجام دهند. این خدمات می‌تواند به‌ویژه برای مشاغل کوچک و متوسط (SMEs) که به دنبال روش‌های سریع‌تر و کم‌هزینه‌تر برای مدیریت مالی هستند، ارزشمند باشد. بانک صادرات ایران با رصد دقیق تغییرات و نوآوری‌های جهانی، سعی دارد تجربه‌های مشابه اپلیکیشن‌های پیشرفته بین‌المللی ارائه دهد. سپینو با بهره‌گیری از جدیدترین فناوری‌ها و توجه به نیازهای متنوع کاربران، مسیر بانکداری در ایران را به سمت دیجیتالی شدن هموار کرده است.



بانک‌ها، انتقال وجه از طریق شماره شبا، پایا و ساتنا را به صورت کاملاً آنلاین و با امنیت بالا در اختیار کاربران قرار می‌دهد. دریافت تسهیلات که از جمله خدمات پیچیده و زمان‌بر بانکی است در سپینو به صورت غیرحضوری ممکن شده است و مشتریان می‌توانند تا سقف ۳۰۰ میلیون تومان بدون نیاز به حضور در شعبه، مدارک تسهیلات خود را تکمیل و آن را دریافت کنند. همچنین می‌توانند وام ۵۰ میلیون تومانی بدون ضامن و بر اساس رتبه اعتباری و میانگین سپرده خود و دوستان دریافت کنند. مدیریت کارت‌های بانکی شامل صدور، فعال‌سازی و غیرفعال‌سازی کارت‌های بانکی با چند کلیک ساده امکان‌پذیر است. همچنین کارت‌های بانکی با رنگ‌های متنوع و دلخواه صادر و ارسال می‌شوند. خدمات ارزش افزوده که از جمله خدمات پردرخواست بانکی محسوب می‌شود نیز به صورت غیرحضوری ممکن شده است. امکاناتی نظیر خرید شارژ، بسته‌های اینترنتی، پرداخت قیوض و صدور کارت هدیه با طرح، متن و موسیقی دلخواه نیز در سپینو وجود دارد.

## دستاوردهای سپینو تا امروز

از زمان رونمایی این اپلیکیشن، استقبال قابل توجهی از سوی مشتریان صورت گرفته است. تاکنون بیش از ۷۰۰ هزار کاربر در سپینو ثبت‌نام کرده‌اند و بیش از سه میلیون تراکنش به ارزش ۲۰۶ هزار میلیارد ریال در این پلتفرم انجام شده است. این دستاوردها نشان‌دهنده اعتماد مشتریان به خدمات امن و سریع سپینو و همچنین نیازی است که در این زمینه وجود داشته و اکنون پاسخ‌گفته شده است. سپینو با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین

در طول سال‌ها، تجربه بانکداری برای بسیاری از ما همراه با صف‌های طولانی، مدارک دست‌وپاگیر، قطعی سیستم‌های بانکی و شلوغی شعب بوده است. این مشکلات نه تنها زمان زیادی از مشتریان می‌گرفت، بلکه هزینه‌های زیادی نیز برای بانک‌ها به همراه داشت. اما با پیشرفت فناوری و گسترش استفاده از اینترنت، بانک‌ها نیز تحولی بزرگ را آغاز کردند. اکنون بسیاری از خدمات بانکی بدون نیاز به حضور فیزیکی مشتریان در شعبه و به صورت آنلاین ارائه می‌شوند.

این تغییرات به دلایل متعددی ضروری بودند. یکی از مهم‌ترین دلایل، تقاضای روزافزون مشتریان برای دسترسی سریع‌تر و ساده‌تر به خدمات بانکی بود. از طرف دیگر، رقابت میان بانک‌ها در بازارهای داخلی و بین‌المللی باعث شد که ارائه خدمات نوآورانه به یک ضرورت تبدیل شود. اپلیکیشن‌های بانکی این امکان را فراهم کردند که افراد با چند کلیک ساده خدماتی مانند انتقال وجه، پرداخت قیوض، افتتاح حساب و حتی دریافت وام را انجام دهند. در سطح جهانی، بانک‌ها پیشگام ارائه خدمات دیجیتال شدند. برای مثال، بانک آمریکا (Bank of America) در سال ۲۰۰۷ یکی از اولین اپلیکیشن‌های بانکی را عرضه کرد که خدمات اولیه‌ای مانند بررسی موجودی و انتقال وجه را فراهم می‌کرد. با گذشت زمان، این اپلیکیشن‌ها پیشرفته‌تر شدند و امکاناتی مانند مدیریت سرمایه‌گذاری، دریافت گزارش‌های مالی و حتی برنامه‌ریزی برای اهداف مالی را ارائه دادند. بانک‌هایی مانند جی‌پی مورگان چیس و ولز فارگو نیز با ارائه اپلیکیشن‌های کامل‌تر و رابط کاربری بهتر، استانداردهای جدیدی را در این حوزه تعریف کردند. در اروپا، بانک‌های دیجیتال کاملاً آنلاین مانند Monzo و Revolut ظهور کردند که از ابتدا هیچ شعبه فیزیکی نداشتند. این بانک‌ها با تکیه بر اپلیکیشن‌های خود، خدماتی فراتر از بانکداری سنتی ارائه دادند. کاربران می‌توانند از طریق این اپلیکیشن‌ها حساب‌های چندارزی باز کنند، نرخ‌های تبادل ارز را بررسی کنند و حتی هزینه‌های خود را مدیریت کنند. در ایران نیز بانک‌ها با الگوبرداری از تجربیات موفق خارجی، تلاش کردند خدمات خود را دیجیتالی کنند. یکی از نمونه‌های برجسته این تحول، اپلیکیشن سپینو بانک صادرات ایران است. این اپلیکیشن با طراحی کاربرپسند و خدمات متنوع خود، توانسته است جایگاه ویژه‌ای در میان مشتریان کسب کند. در دنیای پرشتاب امروز، صرفه‌جویی در زمان و کاهش نیاز به مراجعه حضوری از اولویت‌های اساسی زندگی روزمره محسوب می‌شود. با ظهور اپلیکیشن‌های بانکداری دیجیتال، بسیاری از خدمات که پیشتر نیازمند مراجعه به شعبه‌های بانک بود، اکنون به‌سادگی در دسترس کاربران قرار گرفته‌اند. بانک صادرات ایران نیز با معرفی سپینو، به این نیاز پاسخ داده است. این اپلیکیشن با هدف ارتقای تجربه کاربری و افزایش رضایت مشتریان طراحی شده و توانسته با ارائه خدمات متنوع و کارآمد، نقش مهمی در کاهش مراجعات حضوری و تسریع انجام امور بانکی ایفا کند. سپینو علاوه بر ارائه خدمات معمول بانکی مانند انتقال وجه، پرداخت قیوض و خرید شارژ، امکاناتی مانند افتتاح حساب غیرحضوری و دریافت وام آنلاین را نیز فراهم کرده است. این ویژگی‌ها باعث شده‌اند که استفاده از سپینو به‌ویژه در میان افرادی که به دنبال صرفه‌جویی در زمان و کاهش نیاز به مراجعه حضوری به شعب هستند، افزایش یابد.

## قابلیت‌ها و خدمات سپینو

سپینو طیف گسترده‌ای از خدمات بانکی را به صورت غیرحضوری ارائه می‌دهد؛ از جمله این خدمات می‌توان به افتتاح حساب غیرحضوری اشاره کرد، کاربران می‌توانند در کمتر از سه دقیقه، بدون نیاز به حضور در بانک، احراز هویت شوند و انواع حساب‌های بانکی برای خود باز کنند. انتقال وجه هوشمند از دیگر خدمات این اپلیکیشن است که امکاناتی همچون کارت‌به‌کارت حتی از مبدل‌سایر

## مسیر تحول

### موتور محرک درآمدزایی بانک صادرات ایران چگونه کار می‌کند؟

و قوانین سخت‌گیرانه مرتبط با تسهیلات ارزی نیز ممکن است بانک صادرات را به این نتیجه رسانده باشد که حفظ سهم در این بازار هزینه‌های بیشتری نسبت به منافع آن به همراه دارد.

#### ● سیاست‌های نرخ سود سپرده‌ها

بانک صادرات طی سال‌های اخیر، با بهره‌گیری از سیاست‌های متنوع در تعیین نرخ سود سپرده‌ها توانسته است ضمن جذب نقدینگی، هزینه‌های تامین مالی خود را به شکلی موثر مدیریت کند. این سیاست‌ها نه تنها منعکس‌کننده درک عمیق بانک از شرایط بازار و نیازهای مشتریان هستند، بلکه استراتژی‌های هدفمندی را برای ایجاد تعادل میان سودآوری و کنترل هزینه‌ها دنبال می‌کنند.

یکی از ابزارهای برجسته‌ای که بانک صادرات در این مسیر به کار گرفته است، گواهی سپرده ویژه سرمایه‌گذاری عام است. نرخ سود این ابزار ۳۵ درصد تعیین شده است. این رقم بالاتر از میانگین صنعت بانکی کشور (۳۱ درصد) قرار دارد. ارائه چنین نرخ‌های نشان‌دهنده تلاش بانک صادرات برای جذب نقدینگی و افزایش سهم بازار خود است. این گواهی‌ها، به دلیل امنیت بالا و جذابیت در بازدهی، یکی از ابزارهای محبوب میان سرمایه‌گذاران به‌شمار می‌آیند. تمرکز بانک بر این ابزار به آن این امکان را داده است تا منابع مالی جدیدی را جذب کرده و جایگاه خود را در میان رقبا تقویت کند. از منظر استراتژیک، این حرکت نشان‌دهنده آگاهی بانک از نیاز بازار به ابزارهایی است که ترکیبی از امنیت و بازدهی بالا را ارائه می‌دهند. این موضوع در دوره‌هایی که شاهد نرخ تورم بالا و نوسانات اقتصادی بالا هستیم، اهمیت بیشتری می‌یابد.

در بخش سپرده‌های بلندمدت، شامل سپرده‌های یک‌ساله، دوساله و سه‌ساله، شاهد این هستیم که بانک صادرات رویکرد متفاوتی را اتخاذ کرده است. نرخ سود این سپرده‌ها کمتر از میانگین صنعت تعیین شده است. اگرچه این تصمیم ممکن است جذابیت سپرده‌های بلندمدت را برای برخی مشتریان کاهش دهد، اما بانک صادرات با ارائه نرخ‌های بالاتر در سایر ابزارها، مانند گواهی سپرده ویژه، توانسته است به‌خوبی این کمبود را جبران کند. این سیاست، حرکتی سنجیده برای کاهش فشار هزینه‌ای بر بانک است.

سپرده‌های کوتاه‌مدت نیز بخشی از سیاست‌های هوشمندانه بانک صادرات را تشکیل می‌دهند. نرخ سود سپرده کوتاه‌مدت ویژه بانک صادرات تنها هفت درصد است، در حالی که میانگین صنعت برای این نوع سپرده‌ها حدود ۲۰ درصد است. این تفاوت قابل توجه نشان می‌دهد که بانک صادرات با کاهش جذابیت این سپرده‌ها، به دنبال هدایت نقدینگی مشتریان به سمت سایر ابزارهای مالی که به اهداف بانک نزدیک‌تر هستند است.

کوچک و متوسط استفاده می‌شود، سهم قابل توجهی از درآمدهای بانک را تشکیل می‌دهد. سیاست بانک صادرات در تقویت این بخش، نشان از تمرکز بر پشتیبانی از بخش‌های مولد اقتصاد دارد. خرید دین، با فراهم کردن دسترسی سریع به نقدینگی، ابزاری موثر برای تامین سرمایه در گردش کسب‌وکارهاست. در شرایط اقتصادی فعلی ایران که بسیاری از بنگاه‌ها با مشکلات نقدینگی مواجه هستند، این تسهیلات به عنوان یک ابزار نجات‌بخش عمل کرده است. بانک صادرات با افزایش سهم این ابزار در پورتفوی خود، توانسته است هم درآمدی پایدار کسب کند و هم جایگاه خود را در میان مشتریان شرکتی تقویت کند.

#### ● کاهش مداوم سهم

#### تسهیلات ارزی در درآمدها

کاهش سهم تسهیلات ارزی از درآمدهای تسهیلات اعطایی بانک صادرات طی سال‌های اخیر، یکی از مهم‌ترین چالش‌های این بانک در مسیر تنوع‌بخشی به منابع درآمدی و حفظ رقابت‌پذیری بوده است. از سال ۱۳۹۹ تاکنون، این سهم به صورت مداوم کاهش یافته است، به طوری که در ۹ ماه نخست سال ۱۴۰۳ تقریباً به صفر رسیده است. این روند نشان‌دهنده تغییری استراتژیک در رویکرد بانک به ابزارهای ارزی به دلیل ریسک‌های ناشی از نوسانات ارزی است. در چنین شرایطی، ارائه تسهیلات ارزی به دلیل ریسک بالای نکل یا عدم بازپرداخت به‌موقع یا حتی نوسانات غیرمنتظره نرخ ارز، برای بانک‌ها چالش‌برانگیز شده است. علاوه بر این، محدودیت‌های نظارتی

بانک صادرات ایران، یکی از بزرگ‌ترین بازیگران نظام بانکی کشور، در ۹ ماه نخست سال ۱۴۰۳ مسیری همراه با فرصت‌ها و چالش‌های گوناگون را پیموده است. بررسی عملکرد این بانک در این دوره، نمایی از سیاست‌های مالی متنوع، رویکردهای هدفمند در مدیریت نرخ سود و جایگاه آن در میان رقبای بانکی ارائه می‌دهد. مسیری که این بانک تاکنون طی کرده، بازتابی از تلاش برای حفظ سهم بازار و پاسخ به شرایط متغیر اقتصادی کشور است.

#### ● مباحثه ستون اصلی درآمدزایی بانک صادرات ایران

بانک صادرات در ۹ ماه نخست سال ۱۴۰۳، نشان داده است که توانایی زیادی در مدیریت تنوع‌بخشی به منابع درآمدی خود، به‌خصوص درآمدهای مبتنی بر تسهیلات اعطایی دارد. پورتفوی تسهیلات این بانک شامل ابزارهایی با ریسک‌های مختلف، دوره‌های بازپرداخت متنوع و بازدهی‌های گوناگون است. این تنوع، نه تنها به بانک کمک کرده تا در شرایط اقتصادی ناپایدار کشور پایدار بماند، بلکه آن را در برابر نوسانات بازار نیز مقاوم کرده است.

در ۹ ماه نخست سال ۱۴۰۳، تسهیلات مباحثه سهم ۳۶ درصدی از کل درآمد تسهیلات اعتباری بانک صادرات ایران را تشکیل داده است. این رقم طی بازه زمانی مشابه در سه سال گذشته نیز ثابت بوده و تغییرات چشمگیر نداشته است. این ثبات نشان می‌دهد که بانک صادرات ایران با اتکا به این ابزار مالی توانسته است جایگاه خود را در میان مشتریان خرد و کسب‌وکارهای کوچک و متوسط تقویت کند.

مباحثه به دلیل ساختار ساده و شفاف خود یکی از ابزارهای مالی محبوب در میان مشتریان بانکی است. بانک صادرات ایران با استفاده از این ابزار توانسته است نه تنها درآمدی پایدار کسب کند، بلکه ریسک‌های مرتبط با نکل تسهیلات را نیز کاهش دهد. سیاست بانک در حفظ سهم مباحثه از درآمد خود، نشان‌دهنده رویکردی محتاطانه، اما موثر است که تمرکز بر تسهیلات کم‌ریسک و در عین حال پرتقاضا را در اولویت قرار داده است. این تسهیلات به دلیل ریسک پایین به بانک کمک می‌کند تا در شرایط اقتصادی پرنوسان، ثبات مالی خود را حفظ کرده و از نکل تسهیلات جلوگیری کند. علاوه بر این، استفاده از مباحثه در تامین مالی هدفمند کسب‌وکارها، به‌ویژه در بخش‌هایی که به سرمایه در گردش یا خرید کالاهای مشخص نیاز دارند، موجب شده است بانک صادرات ایران نقشی فعال در توسعه بخش‌های مولد اقتصاد ایفا کند.

پس از مباحثه، تسهیلات خرید دین دومین ابزار مهم درآمدزایی بانک صادرات در بازه ۹ ماه سال ۱۴۰۳ است. این نوع تسهیلات که غالباً برای تامین نقدینگی کسب‌وکارهای

از یک درصد در دوره مشابه سال گذشته به دو درصد رسیده و سپرده‌های کوتاه‌مدت ارزی نیز از همین میزان به شش درصد افزایش یافته‌اند. این رشد، نشان‌دهنده تغییر استراتژیک بانک صادرات در جذب منابع ارزی و پاسخ به نیازهای بازار است.

دلایل این افزایش قابل توجه را می‌توان در ارائه بسته‌های جذاب‌تر بانکی، افزایش تقاضای مشتریان برای حفظ ارزش دارایی‌ها در برابر نوسانات ارزی و همچنین تسهیل مقررات مرتبط با سپرده‌گذاری ارزی جست‌وجو کرد.

بانک صادرات ایران با جذب این منابع ارزی، در حال تقویت موقعیت خود در بازار بوده و می‌تواند از این ظرفیت برای بهبود نقدینگی و افزایش درآمدهای ارزی استفاده کند. با این حال، این رشد چالش‌هایی نظیر مدیریت ریسک نوسانات ارز و تطابق منابع با تسهیلات ارزی را به همراه دارد. اگر بانک بتواند با برنامه‌ریزی دقیق این چالش‌ها را مدیریت کند، سپرده‌های ارزی می‌تواند به یکی از منابع پایدار درآمدی تبدیل شوند و جایگاه بانک را در بازار رقابتی ارتقا دهند.

منابع بانک کمک کند. با این حال، بانک باید مراقب باشد تا تعادل میان ابزارهای مختلف تسهیلاتی را حفظ کرده و از کاهش شدید سهم ابزارهای سنتی و پراسفاده‌های مانند خرید دین جلوگیری کند، چرا که این ابزارها نقش مهمی در تامین نقدینگی بخش‌های مولد اقتصادی دارند.

### ● رشد چشمگیر سپرده‌های ارزی

از منظر سپرده‌های دریافتی، سپرده‌های ارزی بانک صادرات طی ۹ ماه نخست ۱۴۰۳ افزایش چشمگیری داشته است. سهم سپرده‌های بلندمدت ارزی از کمتر

اگرچه این استراتژی در کوتاه‌مدت رضایت برخی مشتریان را کاهش می‌دهد، اما از منظر مدیریت مالی، حرکتی هوشمندانه برای ایجاد پایداری در منابع مالی بانک و کاهش هزینه‌های مرتبط با سپرده‌های کوتاه‌مدت به‌شمار می‌آید. کاهش نرخ سود سپرده‌های کوتاه‌مدت، علاوه بر کنترل هزینه‌ها، موجب شده تا نقدینگی بیشتری به سمت ابزارهایی مانند گواهی سپرده ویژه سرمایه‌گذاری عام سوق داده شود. این ابزارها نه تنها سودآوری بیشتری برای بانک دارند، بلکه به تثبیت منابع مالی بانک در میان‌مدت و بلندمدت کمک می‌کنند. این رویکرد، بیانگر توانایی بانک صادرات در مدیریت هوشمندانه منابع مالی است و نشان می‌دهد که بانک در طراحی محصولات خود، نیازها و رفتار مشتریان را به خوبی درک کرده است.

### ● تغییرات ترکیب تسهیلات اعطایی

یکی از نکات مهم در تحلیل عملکرد بانک صادرات طی ۹ ماه نخست ۱۴۰۳، تغییر محسوس در ترکیب تسهیلات اعطایی است. در مقایسه با دوره مشابه سال گذشته، بخش‌هایی مانند سایر تسهیلات و خرید دین با کاهش چشمگیری در سهم خود مواجه شده‌اند و جای خود را به تسهیلات مربوط به بدهکاران بابت اعتبارات اسنادی پرداخت‌شده داده‌اند.

سایر تسهیلات که در سال گذشته ۱۹ درصد از کل تسهیلات اعطایی بانک را تشکیل می‌داد، در این دوره به شش درصد کاهش یافته است. این افت قابل توجه، نشان‌دهنده تغییر در اولویت‌های تخصیص منابع بانک صادرات است. این بخش که معمولاً شامل تسهیلات متنوع برای پوشش نیازهای غیرساختاری یا غیراصلی مشتریان است، احتمالاً به دلیل بازدهی پایین‌تر یا تغییر در تقاضای مشتریان کاهش یافته است. علاوه بر این سهم خرید دین نیز در این دوره کاهش یافته است. این ابزار که در سال‌های گذشته یکی از بخش‌های مهم تامین مالی بانک بوده است، در بازه زمانی ۹ ماه ۱۴۰۳ سهم کمتری در پورتفوی بانک صادرات داشته است. کاهش سهم خرید دین می‌تواند به عوامل متعددی از جمله کاهش فعالیت اقتصادی در بخش‌های مولد یا تغییر تمرکز بانک به ابزارهای دیگر بازگردد.

در مقابل، سهم بدهکاران بابت اعتبارات اسنادی پرداخت‌شده از چهار درصد به ۱۷ درصد افزایش یافته است. این تغییر نشان‌دهنده تمرکز بیشتر بانک بر ارائه خدمات مرتبط با تجارت خارجی و حمایت از مشتریانی است که از اعتبارات اسنادی برای تامین مالی واردات یا صادرات استفاده می‌کنند. این رشد قابل توجه به دلیل افزایش نیاز بنگاه‌ها به تامین مالی از طریق ابزارهای تجاری و اعتبارات اسنادی، در پی نوسانات ارزی و تغییرات در مقررات تجاری داخلی و خارجی رخ داده است.

در نهایت این تغییرات در ترکیب تسهیلات اعطایی، از یکسو نشان‌دهنده بازنگری بانک صادرات در استراتژی‌های تخصیص منابع و از سوی دیگر بازتاب‌دهنده تغییر در نیازهای بازار است. کاهش سهم سایر تسهیلات و خرید دین و افزایش سهم اعتبارات اسنادی پرداخت‌شده، می‌تواند به بهبود بازدهی



# آینده چک دیجیتال

«چکنو» به چه کار مشتریان می‌آید؟

## ● امکانات جدید چکنو

چکنو علاوه بر کارکردهای معمول، اکنون امکان استفاده به‌عنوان وثیقه تسهیلات خرد را نیز فراهم کرده است. این ویژگی، کاربری چک دیجیتال را گسترش داده و آن را به ابزاری چندمنظوره تبدیل کرده است. همچنین با استفاده از سامانه همراه بانک و نرم‌افزار هامون برای امضای دیجیتال، فرآیند صدور و نقد کردن چکنو کاملاً الکترونیکی شده است.

## ● چرا چکنو به یک انتخاب هوشمندانه تبدیل شده است؟

تحولات اجتماعی و اقتصادی به سمت دیجیتالی شدن، نیاز به ابزارهایی مانند چکنو را افزایش داده است. در دنیایی که سرعت، امنیت و کارایی در تبادلات مالی به اولویت تبدیل شده، چکنو پاسخی به نیازهای روز جامعه است. این ابزار با کاهش زمان انتظار در صف‌های بانکی، کاهش خطرات فیزیکی مرتبط با حمل و نگهداری چک‌های کاغذی و ارائه امنیت بالا در نقل و انتقال وجوه، گامی اساسی در جهت مدرن‌سازی خدمات بانکی محسوب می‌شود. در سطح جهانی، استفاده از ابزارهای مالی دیجیتال مانند چک‌های الکترونیک به دلایل متعددی رواج یافته است. کاهش هزینه‌های چاپ و توزیع، افزایش شفافیت در تبادلات مالی و امکان ردیابی لحظه‌ای تراکنش‌ها از جمله مزایایی هستند که این ابزارها را به انتخابی ایده‌آل برای مشتریان و بانک‌ها تبدیل کرده‌اند. همچنین، چک‌های دیجیتال با کاهش احتمال تقلب و جعل، سطح اطمینان کاربران را افزایش می‌دهند. در ایران، چکنو با هدف همگام شدن با روند جهانی و رفع محدودیت‌های سیستم سنتی بانکی طراحی شده است. این ابزار نه تنها برای مشتریان خرد، بلکه برای کسب و کارها نیز مزایای فراوانی دارد. امکان امضای دیجیتال، زمان‌بندی پرداخت‌ها و استفاده از آن به‌عنوان وثیقه تسهیلات، از ویژگی‌هایی است که نیازهای متنوع کاربران را پوشش می‌دهد. آینده‌ای که چکنو برای خدمات بانکی ترسیم می‌کند، فراتر از صرف دیجیتالی کردن چک‌هاست. این ابزار بخشی از تحول گسترده‌تری است که در راستای ایجاد سیستم‌های بانکداری هوشمند پیش می‌رود. سیستمی که در آن تراکنش‌ها سریع‌تر، امن‌تر و با هزینه‌ای کمتر انجام شده و تجربه مشتری بهبود می‌یابد. در جهانی که هر روز بیشتر به سمت دیجیتال شدن حرکت می‌کند، چکنو یک گام اساسی به سوی تحقق بانکداری آینده در ایران است.

## ● نحوه استفاده از چکنو

برای بهره‌مندی از این خدمت، مشتریان می‌توانند از طریق همراه بانک صادرات ایران اقدام کنند. تمامی دارندگان حساب جاری با دسته‌چک می‌توانند بدون نیاز به مراجعه حضوری، چکنو را دریافت کنند. این خدمت در قالب دسته‌چک‌های ۱۰ برگی ارائه می‌شود و با نصب نرم‌افزارهای مربوطه، تمامی فرآیندها از صدور تا نقد کردن به صورت دیجیتال انجام می‌شود. چکنو بانک صادرات ایران با تکیه بر فناوری‌های پیشرفته و رویکردی نوآورانه، توانسته است نیازهای متنوع مشتریان را پوشش دهد و سهم بسزایی در تحول دیجیتال نظام بانکی داشته باشد. آینده بانکداری در ایران، بی‌شک به ابزارهایی مانند چکنو گره خورده است؛ ابزاری که نه تنها انتقال وجوه را آسان‌تر می‌کند، بلکه تجربه‌ای جدید از خدمات مالی را به ارمغان می‌آورد.



منابع طبیعی ایفا کند، که در دنیای امروز با توجه به دغدغه‌های زیست‌محیطی، یک مزیت بزرگ به‌شمار می‌آید. علاوه بر این، چکنو به کاهش هزینه‌ها نیز کمک می‌کند. با حذف نیاز به چاپ، توزیع و مدیریت چک‌های کاغذی و همچنین کاهش مراجعه حضوری، هزینه‌های بانکداری برای مشتریان و بانک‌ها به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد. این ابزار نه تنها فرآیندهای مالی را برای کاربران پهنه می‌کند، بلکه برای بانک‌ها نیز یک راهکار اقتصادی و کارآمد به‌شمار می‌آید. چکنو، با ترکیب امنیت، سهولت، صرفه‌جویی در زمان و هزینه، و مزایای زیست‌محیطی، یک گام اساسی در مسیر دیجیتالی شدن نظام بانکی ایران معرفی شده است. این ابزار نه تنها به نیازهای امروزی جامعه پاسخ می‌دهد، بلکه مسیری به سوی آینده‌ای پایدارتر و کارآمدتر در خدمات مالی باز می‌کند.

## ● آمار و دستاوردها

طبق آخرین گزارش‌ها، تعداد چکنوهای صادره از سوی بانک صادرات ایران تا آذر ۱۴۰۳ از مرز هفت میلیون و ۲۰۰ هزار برگ عبور کرده است. از این تعداد، بیش از ۴۸۰ هزار برگ با ارزش بیش از ۷۴ هزار میلیارد ریال مصرف و نقد شده است که ۴۸ درصد از کل چک‌های دیجیتال نظام بانکی را شامل می‌شود. این آمار نشان‌دهنده استقبال گسترده مشتریان از این خدمت نوین است.

تحول دیجیتالی در نظام بانکی ایران با سرعتی بی‌سابقه در حال گسترش است و بانک صادرات ایران با ارائه سامانه «چکنو» در صدر این حرکت پیشرو قرار گرفته است. چکنو به‌عنوان نخستین چک امن دیجیتال در نظام بانکی کشور معرفی شده و توانسته است انقلابی در فرآیند صدور و نقد کردن چک‌ها ایجاد کند. این سامانه نه تنها بهره‌وری را افزایش داده، بلکه امنیت، سرعت و راحتی را به مشتریان ارائه داده است.

در سطح جهانی، دیجیتالی شدن خدمات بانکی از مدت‌ها پیش به‌عنوان یک استراتژی کلیدی مورد توجه قرار گرفته است. کشورهایی مانند سوئد و دانمارک در حال حرکت به سمت جوامع بدون پول نقد هستند و استفاده از ابزارهای مالی دیجیتال، مانند چک‌های الکترونیک، جایگزین روش‌های سنتی شده است. در ایالات متحده، سیستم‌هایی مانند ACH (Automated Clearing House) نقش مهمی در دیجیتالی کردن تراکنش‌ها دارند و مشتریان به راحتی می‌توانند چک‌ها را به صورت الکترونیکی صادر و دریافت کنند. در ایران، ارائه چکنو از سوی بانک صادرات ایران گامی بلند در راستای همگامی با این روند جهانی محسوب می‌شود. این سامانه نه تنها به کاهش استفاده از کاغذ و حفظ محیط زیست کمک می‌کند، بلکه امکان احراز هویت دیجیتال، کاهش خطاهای انسانی و جلوگیری از تقلب را فراهم می‌آورد. همچنین، این حرکت به توسعه بانکداری الکترونیکی و کاهش وابستگی به خدمات حضوری شعب منجر شده است، که به‌ویژه در دوران همه‌گیری کرونا اهمیت دوچندانی پیدا کرد. با توجه به روند رو به رشد استفاده از فناوری‌های نوین مالی در ایران، چکنو می‌تواند به‌عنوان الگویی موفق برای دیگر بانک‌ها و موسسه‌های مالی کشور عمل کند و نقشی حیاتی در تحقق اهداف دولت الکترونیک و توسعه پایدار ایفا کند.

## ● چکنو چیست و چه مزایایی دارد؟

چکنو، با هم‌نام چک امن دیجیتال، نوآوری جدیدی در نظام بانکی است که جایگزین چک‌های سنتی کاغذی شده است. این ابزار با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین، بستری امن، سریع و کارآمد برای نقل و انتقال وجوه فراهم کرده و تحولی مهم در فرآیندهای بانکی ایجاد کرده است. یکی از برجسته‌ترین مزایای چکنو امنیت بالای آن است. برخلاف چک‌های کاغذی که در معرض خطراتی مانند جعل یا مفقود شدن هستند، هر چکنو دارای امضای دیجیتال منحصر به فردی است که اعتبار آن را تضمین کرده و امکان تغییر یا جعل را به‌طور کامل از بین می‌برد. این ویژگی، اطمینان بیشتری برای کاربران ایجاد می‌کند و امنیت تراکنش‌های مالی را به سطح بالاتری می‌رساند. مزیت دیگر چکنو صرفه‌جویی در زمان است. کاربران می‌توانند بدون نیاز به مراجعه حضوری به شعب بانک، در هر زمان و مکانی از طریق همراه بانک صادرات ایران، به‌صورت انتقال و مدیریت چک‌های دیجیتال بپردازند. این سهولت استفاده، تجربه‌ای مدرن و کارآمد را برای کاربران فراهم می‌کند و فرآیندهای بانکی را تسریع می‌بخشد. چکنو همچنین مزایای زیست‌محیطی قابل توجهی دارد. حذف کاغذ به معنای کاهش مصرف منابع طبیعی و کمک به حفاظت از محیط زیست است. این اقدام می‌تواند نقش مهمی در کاهش قطع درختان و حفاظت از



# شرکت مجتمع فولاد خراسان

KHORASAN STEEL COMPLEX COMPANY

طلایه دار تکنولوژی نوین در صنعت فولاد کشور



سایت: [www.KSCCO.ir](http://www.KSCCO.ir)



دورنگار: ۳ و ۳۲۳۱۰ ۴۵ ۴۲ ۵۱



تلفن: ۲۰ - ۳۲۱۰ ۴۵ ۴۲ ۵۱



ایمیل: [Info@KSCCO.ir](mailto:Info@KSCCO.ir)



صندوق پستی: ۴۸۸



کیلومتر ۱۵ جاده نیشابور به شهر فیروزه



# سپینو

سپهرکا نو

پلتفرم بانکداری دیجیتال بانک صادرات ایران



#### خدمات دیگر

شارژ، اینترنت، قبض، نیکوکاری  
هدیه دیجیتال و...



کارت به کارت سایر بانکها  
انتقال وجه از کارت سایر بانکها



مدیریت کارت



افتتاح حساب



انتقال وجه



بانک صادرات ایران