

مقدمه مترجم

ترجمه‌ای که در پیش رو دارید، خلاصه‌ایست از گزارش مفصلی که بانک جهانی در مورد وضع صنعت و معدن ایران تهیه کرده‌است. این بانک گزارشهای مشابهی نیز از بقیه بخشهای صنعتی و غیرصنعتی ایران دارد. آنچه که بانک جهانی در این گزارش فراهم آورده، نسخه‌ایست که صندوق بین‌المللی پول (IMF) نیز هر چند یکبار برای آشنایی از کشورهای جهان که با مشکل اقتصادی مواجه هستند، می‌پسند. این نسخه و نسخه‌های مشابه، هیچ‌گونه ضمانت کامل نداده که مریض با خوردن دارو شفای عاجل پیدا کند و شاید احتمال وخیم‌تر شدن وضع یا ایجاد عوارض جانبی دیگر نیز وجود داشته باشد. در این گزارش مطالب درخور تمثیلی وجود دارد، ولی خالی از تناقض نیز نیست. مثلاً درجاتی اشاره می‌شود که قانون کار باید اصلاح شود (L.S.) و درجای دیگر می‌گوید که از اخراج کارگران باید جلوگیری کرد (ج - ۷). آنچه که این روزها موسسات اقتصادی - صنعتی با آن مواجه هستند، زیاد بودن کارگران و از رده خارج شدن ماشین‌آلات است، پس اگر قانون کار اصلاح شود باید در جهت آن باشد که کارفرما برای بالا بردن راندمان کار، آزادی عمل را در استخدام و اخراج (تأجیدی که در حق کارگر اجحاف نشود) داشته باشد.

در قسمت (۳) اشاره می‌شود که تجارت خارجی باید آزاد شود ولی حدود آنرا مشخص نمی‌کند. در صورتی که برخی از اقتصاددانان ایران معتقدند، تجارت خارجی باید بطوری سامان داده‌شود که از تخصیص منابع کشور به مصرف جلوگیری کند، در غیر این صورت این سیاست ضد توسعه است. یکی از این اقتصاددانان شدیداً معتقد است که تجارت خارجی باید بطوری هدایت شود که بجای واردات کالاهای تجملی و مصرفی غیر ضروری، ورود کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای تسهیل شود.

باتوجه به ضرورت رعایت اصل امانت‌داری، مترجم تأکید می‌کند که در دو قسمت از ترجمه دخل و تصرف کرده‌است و آن در قسمت پیش‌گفتار است که بانک جهانی، انقلاب عظیم و جهانی اسلامی ایران را فقط با عنوان (DOMESTIC UPHEAVAL) یعنی تغییر ناگهانی داخلی، و در قسمت دیگر فشارهای اقتصادی دهر، به سرکردگی آمریکا را با عنوان (INTERNATIONAL SANCTIONS) یعنی دیباکوهای اقتصادی بین‌المللی، آورده‌است. اگر آمریکایی‌ها با عقده خود بزرگ‌بینی و حسادت قوم مدارانه‌ای که دارند درصدد جهانی کردن اجحاف خود در حق ملت‌ها هستند، بانک جهانی باید این آگاهی را داشته باشد که کلیه مطالب عنوان شده در گزارش آنها مورد تدویررسی کارشناسان ایرانی قرار می‌گیرد.

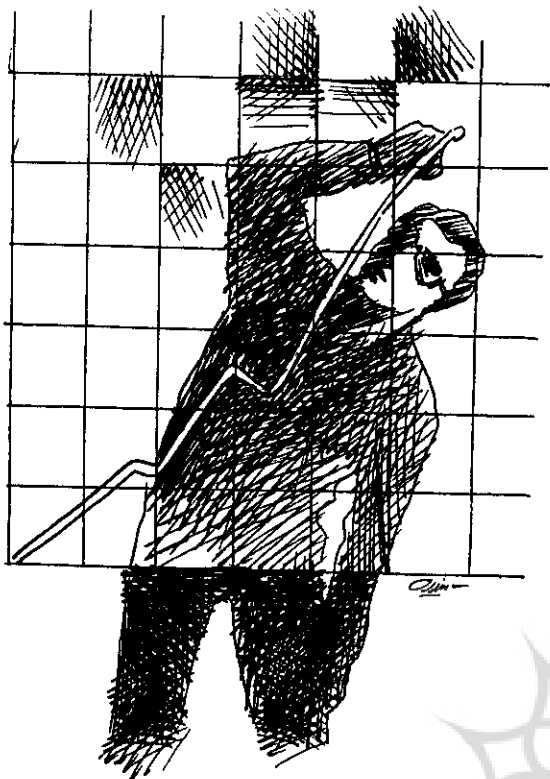
گزارش بانک جهانی درباره:

موقعیت بخش صنعت و معدن در ایران

مترجم: حسن مهدی‌زاده

۱ - عملکرد قسمتهای صنعت (غیر از نفت) و معدن در ایران در طول ده سال گذشته ضربه شدیدی خورده‌است. انقلاب بزرگ و ناگهانی سالهای آخر ۱۹۷۰، جنگ عراق علیه ایران در سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸، تحریم‌های اقتصادی غرب و پائین رفتن قیمت جهانی نفت، ضررهای اقتصادی زیادی را به ایران وارد آورده‌است. جنگ همچنین باعث دخالت‌های زیاد دولت در اقتصاد مملکت شده که این امر نیز به نوبه خود باعث تخصیص نامعقول منابع و پائین آمدن راندمان کار شده‌است. به این جهت قسمت صنعت در سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ بطور کلی راکد ماند. ولی بعد از جنگ، دولت معرفی یک سری تغییر و تحولات بنیادی را آغاز کرده تا بتواند صنعت و اقتصاد کشور را تأجیدی رو به رشد برده و آنرا احیاء کند.

۲ - در این گزارش سعی شده‌است عملکرد بخشهای صنایع و معادن، چارچوب سیاستهای جدید دولت، نقش بخش خصوصی، خصوصی‌سازی صنایع دولتی، عملکرد بخش دولتی و سرمایه‌گذاری مردم در بخش صنعت مورد رسیدگی قرار گیرد. این گزارش همچنین اصلاحاتی را که در حال شکل‌گرفتن است و طرح مسائل مهمی را که در حال رخ‌دادن است، مرور می‌کند و در عین حال پیشنهادهاتی را برای انجام آنها در آینده ارائه می‌کند.



سیاستها و عملکرد قسمت صنعت و معدن

۳ - در چند سال گذشته، دولت جمهوری اسلامی ایران، در راستای اصلاح برنامه‌های اقتصادی خود توانسته است:

- ۱ - سیستم ارزی کشور را تاحدی و بطور تدریجی ساده و آزاد کند.
- ۲ - کسری بودجه خود را جبران کند.
- ۳ - کنترل قیمت‌ها را تاحدی بردارد.
- ۴ - تجارت بین‌المللی را به طرز تدریجی آزاد کند.
- ۵ - برنامه‌های خصوصی‌سازی صنایع را معرفی کند.
- ۶ - سایر مقررات دست و پاگیر را از سر راه بردارد.

این اصلاحات و سایر قدم‌های اصلاحی دولت و انتقال اقتصاد از حالت جنگی به یک اقتصاد دوران صلح، باعث شده است اثرات مثبت تدریجاً نمایان شود. تولید ناخالص داخلی و رشد صنعتی افزایش یافته، صادرات غیر نفتی نیز از رشد خوبی برخوردار بوده و به خاطر واردات و موجود بودن مواد اولیه و استفاده صحیح از ظرفیت اسمی کارخانجات تولید صنعتی بالا رفته، ولی کلاً راندمان و قدرت تولیدی به نظر پائین می‌باشد.

قسمت صنعت و معدن هنوز تحت نفوذ شرکتهای بزرگ دولتی است که از سرمایه‌گذاری بالائی برخوردارند و همچنین وابستگی کامل به واردات مواد اولیه دارند.

بخش خصوصی قسمت کوچکی از صنعت را در بر می‌گیرد و از آینده نامعلوم خود در اقتصاد مملکت بیمناک است. با اینکه از ماشین‌آلات صنعتی خوب نگهداری شده ولی آنها قدیمی، فرسوده و از رده خارج شده به نظر می‌رسند (به خاطر نبودن سرمایه‌گذاری جدید در ده سال گذشته) و بیش از حد معمول کارگر وجود دارد. در این قسمت از صنعت به خاطر استفاده صحیحی که از ظرفیت اسمی شده، فعلاً به راحتی تولید را بالا برده‌اند، ولی هنوز جا برای بهبود و افزایش تولید در آینده وجود دارد. به هر حال در بلندمدت برای رسیدن به یک رشد عالی باید درآمدها را بالا برد، جمعیت‌کارگری را که در حال رشد است، جذب کرد و نهایتاً سود بهتر، حاصل سرمایه‌گذاری بیشتر و بالا بردن راندمان کار و افزایش تولید خواهد بود.

۴ - برای این کار باید به اصلاح سیاستها و دوباره‌سازی این بخش از صنعت ادامه داده شود: مثل یک نرخ کردن ارز، آزادسازی تجارت، اصلاحات سازمانی در بخش صنعت، برداشتن قوانین دست و پاگیر و تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، خصوصی‌سازی، پرهیز از سرمایه‌گذاری ملی در صنعت و معدن و احیاء و مدرن کردن ماشین‌آلات

● دولت باید به این موارد توجه کند: جایگزین کردن اخذ مجوز سرمایه‌گذاری با یک ثبت نام ساده، برداشتن کنترل کامل قیمت‌ها، ساده کردن قوانین کار، پائین آوردن نرخ مالیات حاشیه‌ای و از بین بردن معافیت‌ها، آزادسازی قسمت مالیه و بسط خدمات مالی و کاهش کنترل در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی.

فعلی، نظر به اینکه احتیاجات سرمایه‌گذاری در آینده زیاد است و می‌توان آنرا به اندازه کافی از بخش خصوصی در محیطی قابل رقابت و مناسب کسب کرد، در نتیجه باید تقدم را در مرحله اول به پیدا کردن یک چارچوب سیاست‌گذاری درست و همچنین به برطرف کردن دردهای مالی و قانونی بخش خصوصی داد.

توسعه بخش خصوصی

۵ - طی دهه ۱۹۸۰ قوانین دولتی برای اخذ مجوز در زمینه سرمایه‌گذاری، تخصیص ارز، قیمت‌گذاری برای خرید مواد اولیه و فروش محصولات ساخته شده، امور مالیه و بانکی، سرمایه‌گذاری خارجی و استخدام کارگران بسیار زیاد بود که این قوانین باعث جلوگیری از ایجاد انگیزه و تخصیص درست منابع، محدود کردن فعالیت بخش خصوصی و کاهش رشد شده است. با اینکه اخیراً دولت سعی در برطرف کردن این قوانین را دارد و تدریجاً اثرات مثبت خود را در سرمایه‌گذاری و رشد نشان می‌دهد، ولی هنوز اصلاحات بیشتری احتیاج است تا بخش خصوصی تشویق به سرمایه‌گذاری در بخش صنعت شود و بتواند نقش فعالی را در اقتصاد بازی کند.

۶ - به این جهت دولت باید به این موارد توجه کند:

- (i) جایگزین کردن اخذ مجوز سرمایه‌گذاری با یک ثبت نام ساده.
- (ii) برداشتن کنترل کامل قیمت‌ها.
- (iii) ساده کردن قوانین کار.
- (iv) پائین آوردن نرخ مالیات حاشیه‌ای و از بین بردن معافیت‌ها.
- (v) آزادسازی قسمت مالیه و بسط خدمات مالی.

vi) کاهش کنترل در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی.

افزون بر این، دولت باید فکر خود را بر تهیه و یا کمک به تهیه فیزیکی و انسانی اسکلت و اطلاعات اقتصادی مورد احتیاج برای تسهیل و تشویق در افزایش فعالیت بخش خصوصی متمرکز کند، که شامل کمک به واحدهای کوچک می‌شود. دولت همچنین باید:

الف - عهده‌دار مطالعه در اصلاحات بخش مالیه شود.

ب - در تشکیل یک گروه (با همکاری بخش خصوصی - کارگران و دانشگاهیان) برای مشورت در مورد توسعه و تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شرکت کند.

خصوصی‌سازی

۷ - بعد از انقلاب، نقش بخش ملی در قسمت صنعت به‌خاطر جذب و ادغام تعداد زیادی از شرکتهای خصوصی رشد زیادی کرده‌است. برای کم کردن این نقش و بهتر کردن راندمان تولید، دولت جمهوری اسلامی ایران برنامه خصوصی‌سازی را آغاز کرده‌است، از تعداد ۵۰۰ واحد بخش ملی که زیر نظر این دو وزارتخانه به فعالیت مشغول هستند، حدود ۱۸۰ تا آنها به صاحبان اصلی‌شان برگردانده شده، حدود ۲۳ تا آنها در بازار بورس تهران پذیرفته شده و تعداد کمی از آنها نیز مستقیماً به فروش رسیده‌است. به‌رحال این خصوصی‌سازی با سرعتی که دولت انتظار داشته به چندین جهت انجام نگرفته است.

الف - داشتن استراتژی اولیه خصوصی‌سازی از طریق معرفی شرکتهای به بازار بورس.

ب - نبود آمادگی لازم در شرکتهای خصوصی‌سازی.

پ - قدرت پائینی که بخش خصوصی برای جذب این شرکتهای داشته است.

به‌رحال دولت مایل است که هرچه زودتر این برنامه بطور کامل انجام بگیرد و برای این منظور اخیراً اقدام به فروش مستقیم شرکتهای از طریق مزایده کرده‌است.

۸ - بقیه راههائی که کمک به تسریع در خصوصی‌سازی می‌کند از این قرار است:

الف - ایجاد هماهنگی لازم بین سازمانهای مختلف

ب - استفاده از روشهای متعدد برای فروش شرکتهای و انتقال مدیریت

پ - ادامه سریع راه برگرداندن شرکتهای به صاحبان اصلیشان

ت - ایجاد شرایط لازم برای سازمانهای خصوصی به منظور دسترسی

به منابع مالی

ج - پائین آوردن اخراج کارگران

چ - برطرف کردن مسائل محیطی

ح - ایجاد محیط قانون‌گذاری مناسب برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی

خ - دادن اطلاعات بیشتر به مردم

دولت بهتر است بیانیه‌ای تهیه کند که در آن هدفها، استراتژی و آینده برنامه خصوصی‌سازی را مشخص کند.

مدیریت سازمانهای ملی

۹ - با اینکه عملکرد سازمانهای ملی در طول چهار سال گذشته

پیشرفت کرده‌است، ولی همچنان در زیر سطح مورد نظر قرار دارد، نقدینگی، سود و برگشت بر روی دارائیها (حتی بر مبنای ارزش تاریخی)

پائین یا منفی است.

این موقعیت، ممکن است با برداشتن سوبسیدهای صریح و ضمنی دولت از این نیز بدتر شود. در حال حاضر مدیریت این سازمانها به وسیله وزرا و از طرق مختلف کنترل می‌شود و این سازمانها هنوز، برنامه‌های تولیدی، ارزی و مزایا و محدودیتهای قیمتی خود را از دولت می‌گیرند. ماشین‌آلات سازمانهای ملی هر چند بطور متوسط خوب نگهداری شده، ولی آنها قدیمی و از رده خارج شده‌اند و راندمان تولیدی آنها رو به پخته پائین است. با اینکه هدف نهائی، خصوصی‌سازی، این سازمانها است، ولی این برنامه ممکن است چندین سال به طول انجامد و به این جهت برای بهتر کردن عملکرد این سازمانها به برنامه‌ای فشرده مورد نیاز است.

۱۰ - بعضی از راههائی که ممکن است به این برنامه کمک کند، عبارتند از:
الف - دادن استقلال عملی به سازمانهای ملی و شرکتهای مادر وابسته به آن (و شاید دادن یک شخصیت حقوقی جداگانه به شرکتهای مادر).

ب - اداره شرکتهای ملی بر مبنای تجارتی (بدون سوبسید و مزایای ویژه) و رسیدن آنها به یکسری هدفهای عملکردی مشخص.

پ - بهتر کردن سیستم‌های مدیریت و مالی آنها.

ت - سرمایه‌گذاری محدود، با ضوابط تجارتی و از نظر اقتصادی قابل قبول، برای احیاء و مدرن کردن این سازمانها.

بطور همزمان، یک مطالعه دقیق برای تهیه برنامه‌های اصلاحی باید انجام پذیرد.

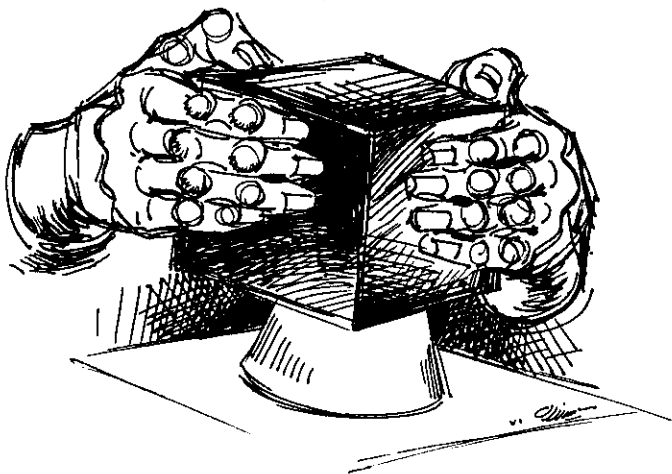
برنامه سرمایه‌گذاری ملی

۱۱ - برای شدت دادن به درصد رشد ملی، دولت در برنامه پنج ساله خود (۱۹۸۹-۱۹۹۳) پیش‌بینی می‌کند که رقم ۳۵ میلیارد دلار را (به نرخ سال ۱۹۸۹) صرف سرمایه‌گذاری ملی در بخش صنعت و معدن کند. تعدادی از این پروژه‌ها یا به اتمام رسیده و یا در حال تکمیل شدن است. در حالیکه بقیه در مرحله برنامه‌ریزی است. استراتژی توسعه دولت بطور قابل توجهی در چند سال گذشته شکل گرفته است و در حال حاضر بر خصوصی‌سازی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تاکید جدی دارد. در نتیجه برنامه‌های سرمایه‌گذاری ملی که در چند سال گذشته ریخته شده در حقیقت با این استراتژی کاملاً مغایر بوده و می‌شود گفت که با آن در تضاد است.

توجه اقتصادی تعداد زیادی از این پروژه‌ها روشن نیست و بعضی از آنها در حال حاضر در رده پائینی از تقدم قرار دارد. این برنامه اگر شکل



○ نظر به اینکه احتیاجات سرمایه‌گذاری در آینده زیاد است، در نتیجه باید تقدم را در مرحله اول به پیدا کردن یک چارچوب سیاست‌گذاری درست و همچنین به برطرف کردن دردهای مالی و قانونی بخش خصوصی داد.



بگیرد باعث بالا رفتن بدهی خارجی شده و به استفاده از منابع داخلی بهره کمی خواهد داد.

۱۲ - در نتیجه دولت هرچه زودتر و قبل از اینکه منابع بیشتری را به این استراتژی اختصاص دهد، باید برنامه سرمایه‌گذاری خود را مورد مطالعه مجدد قرار دهد. پیشنهاد می‌شود دولت پروژه‌های جدید صنعتی و معدنی را قبول نکند و پروژه‌هایی که از نظر اقتصادی با صرفه است (آنهايي که برگشت سرمایه خوبی دارد) را با دادن اطلاعات و کمکهای لازم و بدون سوبسید، به بخش خصوصی واگذار کند. دولت چنانچه مایل باشد می‌تواند با داشتن اقلیت سهام در پروژه‌های مشترک و با دادن گارانتی، بخش خصوصی را تشویق به سرمایه‌گذاری کند. دولت نباید پروژه‌هایی را که در مرحله ابتدایی از انجام کار هستند، ادامه دهد و اگر می‌شود آنها را به بخش خصوصی واگذار کند. پروژه‌هایی که در مرحله نهایی انجام کار بوده و دارای توجیه اقتصادی می‌باشند، باید ادامه پیدا کند. بهر حال برای خصوصی‌سازی این پروژه‌ها برنامه‌های خاصی باید تهیه شود و خصوصی‌سازی آنها نباید تا مرحله اتمام پروژه به تعویق بیفتد. خریداران ممکن است این پروژه‌ها را با هزینه کمتری به اتمام برسانند و همانطور که قبلاً نیز اشاره شد، دولت باید قدم‌هایی را برای تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی و برای کمک به این برنامه بردارد.

توسعه مخازن معدنی

۱۳ - یکی از مهمترین قسمت‌های استراتژی توسعه‌ای دولت، ایجاد افزایش سهم قسمت‌های معدن و فلزات در تولید ناخالص داخلی و صادرات می‌باشد. برای این منظور مقدار معتدلی از سرمایه‌گذاری ملی صرف آن شده و بازم این امر در برنامه هست که هزینه بیشتری بشود. بیش از ۹۰ درصد از سرمایه‌گذاری و تولید این قسمت از صنعت در دست بخش ملی است. افزایش ظرفیت و اداره بهتر آن در طول چند سال گذشته (۱۹۸۹-۱۹۹۱) کمک کرده است تا تولید تعداد زیادی از محصولات دوبرابر شود. صادرات نیز بطور قابل توجهی بالا رفته است ولی با این وجود، قدرت تولیدی در این بخش تا حدی پائین است. نقش بخش خصوصی همچنان کوچک باقی مانده و چارچوب قوانین خیلی دست‌وپاگیر است و توجیه اقتصادی اکثر پروژه‌های ملی هنوز روشن نیست.

۱۴ - کشور تا حد زیادی آمادگی توسعه معدنی را دارد، به خصوص در مس، سنگهای قیمتی و مصالح ساختمانی، ولی در آهن این آمادگی کم و در ذغال سنگ بسیار ناچیز است.

برای استفاده صحیح از این امکانات دولت باید تاکید بیشتری بر روی قسمتی از استراتژی خود داشته باشد و بعضی‌ها را نیز اصلاح کند.

● بانک جهانی: انتقال اقتصاد از حالت جنگی به یک اقتصاد دوران صلح، باعث شده است اثرات مثبت تدریجاً نمایان شود.

○ ایران تا حد زیادی آمادگی توسعه معدنی را دارد، بخصوص در مس، سنگهای قیمتی و مصالح ساختمانی، ولی در آهن این آمادگی کم و در ذغال سنگ ناچیز است.

خصوصی‌سازی و سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی را بطور جدی‌تری تشویق کند (تجربه و تخصص بین‌المللی نشان داده که بخش خصوصی می‌تواند تا حد زیادی هزینه تولید را پائین آورد) و با ورود تکنولوژی بهتر، باعث بالا رفتن کارآیی شود و شرکتهای بزرگ را تقسیم کند و هرکجا که امکان داشته باشد، کارآیی را بالا برده و آماده برای خصوصی‌سازی کند. به علاوه دولت باید چارچوب سیستم قضائی (که تا حدی شروع شده)، ساختار شرکتهای، فعالیتهای اکتشافی، محافظت از محیط زیست و تربیت فنی را بهتر کند.

جمع‌بندی

۱۵ - علیرغم اصلاحات اخیر، بخش‌های صنعت و معدن از دردهای شدید ساختاری و راندمان پائین تولیدی رنج می‌برند. دولت کاملاً آگاه است که در بلندمدت برای رسیدن به یک رشد بالا، احتیاج به تغییر عظیمی در ساختار صنعتی دارد. این تغییر در ساختار احتیاج به ابرطرف کردن سرمایه‌گذاری عقب‌افتاده برای مدرنیزه کردن و احیاء دارائی‌ها و همچنین انجام اصلاحات اقتصاد کلان و خرد دارد که در این گزارش به آن اشاره شده است.

۱۶ - این یک کار بزرگ است و زحمت انجام آن را نباید دست‌کم گرفت، این اصلاحات قدر مسلم با مخالفت‌هایی مواجه و انجام آنها ظرفیت اداری راتحت فشار قرار خواهد بود. این تردید از آینده، در بین سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی در مورد مسائل محیطی و احتیاج به سرمایه‌گذاری خصوصی - که ممکن است به این زودبها فراهم نشود - همچنان ادامه خواهد داشت. ولی ادامه توجه دولت برای انجام وسط قوی اصلاحات می‌تواند راندمان اقتصادی کشور را بالا برده و اعتماد در برنامه را نیز زیاد کند. دولت برای تأیید بیشتر در سیاست‌های خود، باید در نظر داشته باشد، که صدور بیانیه‌ای جامع که در آن سیاست صنعتی، هدفها و برنامه‌های این بخش مشخص شود، می‌تواند مفید واقع شود. □