

گزارش بانک جهانی در یک نگاه

# جهت‌گیری‌های تازه صنعتی ایران و چالش‌های دهه ۹۰

اقتباس و ترجمه: عبدالعلی شالوند

اشاره

همزمان با مقاومت ایرانیان دلیر در برابر حامیان جهانی متجاوزان بعثی و گرفتاری مهین عزیر اسلامی در جنگی نابرابر، بسیاری از ملت‌ها در نبرد خود با عفريت عقب‌ماندگی به موفقیت‌هایی بزرگ نائل شدند. جمهوری خلق چین توانست سهم صادرات در تولید ناخالص داخلی را از رقم ۳/۹٪ در سال ۱۹۷۰ به ۱۵٪ در سال ۱۹۸۸ ارتقاء دهد و سهم خود در کل صادرات جهانی را از ۱/۱۵۸٪ در سال ۱۹۸۱ به ۱/۷۶۰٪ در سال ۱۹۸۸ افزایش دهد. طی سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۸ نسبت صادرات به تولید ناخالص داخلی کره جنوبی از ۱۴/۹٪ به ۴۰/۸٪، پاکستان از ۷/۶٪ به ۱۲/۷٪، مالزی از ۴۶٪ به ۶۸٪، تایلند از ۱۵٪ به ۳۵٪ و بالاخره اندونزی از ۱۲/۸٪ به ۲۲/۸٪ ترقی پیدا کرده است.<sup>(۱)</sup>

خوشبختانه در ایران نیز با خاتمه جنگ تحمیلی کارزاری وسیع و همه‌جانبه در وادی توسعه آغاز شده و می‌رود تا به یمن جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های جدید اقتصادی، خاکریزهای مهمی تصرف شود. یقیناً مهمترین پیش شرط موفقیت و غلبه بر ناهمواری‌های این راه محتوم به هماهنگی، سرعت عمل و در نظر گرفتن تجارب سایر ملل و از همه مهمتر، تحمل سختی راه و یاس به دل راه ندادن است. جراحی پا و خستگی تن در این‌راه پرفرازونشیب و انباشته از سنگلاخ‌های بسیار خشن از بدبیهات است، ولی راهیان طریق را امید باید بود و تحمل و تدبیر، با هدف روشنگری و فراخوانی صاحبان اندیشه و نظر به قضاوتی آگاهانه و فراهم ساختن ذهنیتی مشترک و ایجاد عزمی راسخ در شیفتگان توسعه، بخشی از دیدگاههای کارشناسان بانک جهانی پیرامون مسائل اقتصادی ایران را در شماره‌های پیشین (۱۳ و ۲۷) عرضه کرد و اینک خلاصه‌ای از گزارش مربوط به بخش صنعت را تقدیم می‌دارد.

مقدمه

وضعیت اقتصادی ایران، به‌ویژه بخش صنعت آن در طول سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ تحت‌تأثیر شدید برخی پیامدهای ناشی از وقوع انقلاب و جنگ طولانی مدت بوده است. مهمترین عوامل محدودکننده بخش صنعت را در این دوره می‌توان چنین برشمرد: تحریم‌های مالی و تجاری بین‌المللی علیه ایران، کاهش بهای نفت، فرار سرمایه‌ها از کشور.<sup>(۲)</sup> اختصاص یافتن منابع به مصارف جنگی و نظامی، دخالت گسترده بخش عمومی در فعالیت‌های تولیدی، قوانین و مقررات بازدارنده، مهاجرت نیروی انسانی متخصص، کارگران ماهر و کارآفرینان از کشور و هجوم پناهندگان افغانی.

نتایج این وضعیت در کاهش شدید و مستمر نرخ رشد اقتصادی، تورم

فزاینده، بیکاری، عدم تحرک بخش خصوصی، و فقدان کارآئی بازار و ساختار اقتصادی تبلور پیدا کرده است. طی سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۵ تولید صنعتی بطور سالیانه کمتر از یک درصد رشد داشته و در سال‌های ۱۹۸۶ تا ۱۹۸۸ حدود ۲۰٪ کاهش یافته است. سهم بخش صنعت در تولید ناخالص داخلی از ۱۰ درصد در سال ۱۹۸۰ به ۷/۶٪ در سال ۱۹۸۸ تنزل کرده و در نیمه دوم دهه هشتاد این بخش فقط از ۴۰ تا ۵۰ درصد ظرفیت خود استفاده کرده است. کارآئی نازل نظام مدیریت<sup>(۳)</sup>، کارخانجات فرتوت و تکنولوژی قدیمی<sup>(۴)</sup> و سیستم نامناسب تعمیر و نگهداری از مهمترین ویژگی‌های بخش صنعت در این دهه به حساب می‌آید.

## ۱ - ساختار اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۱

ساختار اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۰ با دگرگونی‌ها و تغییرات شدیدی مواجه بوده است. به عنوان مثال سهم بخش خدمات از ۳۸/۷٪ در سال ۱۹۷۵ به ۶۰/۶٪ در سال ۱۹۹۰ افزایش پیدا کرد، و در مقابل، سهم بخش صنعت از ۹/۲٪ به ۸٪ در سال ۱۹۸۸ رسید. در سال ۱۹۸۹ سهم بخش صنعت در تولید ناخالص داخلی ایران ۷/۸٪ گزارش شده در حالی که این رقم برای ونزوئلا ۲۸/۸٪، کره جنوبی ۲۶٪، ترکیه ۲۳٪، مکزیک ۲۳٪، اندونزی ۱۷٪، مالزی ۱۶٪، نیجریه ۱۰٪ و مصر ۱۴٪ بوده است. طی دوره ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۹ رشد صنعتی کره جنوبی سالیانه ۱۳/۱٪، اندونزی ۱۲/۷٪، مالزی ۸٪ و ترکیه ۷/۴٪ گزارش شده است.

## ۲ - ساختار صنعتی

به طور کلی در بخش صنعت و معدن حدود ۱۲۵۰۰۰ شرکت به ثبت رسیده که ۸۰٪ آنها در تهران مستقر شده و ۹۰٪ این شرکت‌ها به بخش خصوصی و ۱۰٪ به بخش عمومی تعلق دارد. باینحال بخش عمومی ۷۰٪ ارزش افزوده بخش صنعت را دارا می‌باشد. ۷۰٪ شرکت‌ها در کار خرید و فروش و ۳۰٪ به تولید اشتغال دارند. تعداد شرکت‌هایی که تعداد کارکنان آنها بالاتر از ۱۰ نفر اعلام شده حدود ۲۵۰۰۰ واحد است.

## صنایع کوچک

در سال ۱۹۸۶ صنایع کوچک حدود نیمی از کل اشتغال و سرمایه‌گذاری‌های صنعتی را به خود اختصاص داده ولی فقط ۲۰٪ از ارزش افزوده بخش صنعت را ایجاد کرده است. یکی از جنبه‌های منفی سیاست‌های صنعتی طی دهه هشتاد عدم حمایت از صنایع کوچک بوده است. این رشته از صنایع در سال ۱۹۸۶ حدود ۹۷٪ از تعداد کل شرکت‌های صنعتی، ۵۱٪ از کل اشتغال، ۲۰٪ از کل ارزش افزوده، ۲۲٪ از دستمزدها، ۴۶٪ از سرمایه‌گذاری‌ها، ۱۰٪ از کل مواد اولیه وارداتی و ۴۰٪ از انرژی مصرف شده در بخش صنعت راتصاحب کرده است.

## سن کارخانجات

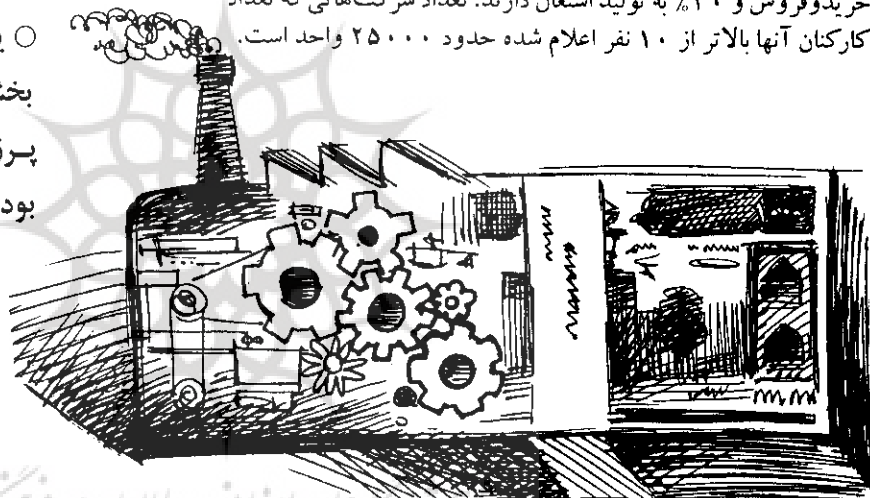
متوسط سن کارخانجات صنعتی در ایران بین ۱۵ تا ۱۸ سال گزارش شده است و اغلب آنها باید بازسازی شود. هزینه بازسازی برای ۳۴ واحد صنعتی حدود ۵۰۰ میلیون دلار برآورد شده است. که برای کل

○ یکی از موانع توسعه سرمایه‌گذاری

بخش خصوصی در صنعت فرایند طولانی و

پرزحمت اخذ مجوزهای سرمایه‌گذاری

بوده است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

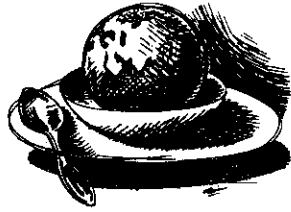
کارخانجات بین ۲۵ تا ۵۰ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود. در بخش صنعت سنگین ۵۵٪ از کارخانجات دارای سابقه فعالیت بالاتر از ۲۰ سال می‌باشند. اکثر واحدهای صنعتی پیش از انقلاب تاسیس شده است. وضعیت تکنولوژی

بررسی‌های آماری حاصل از استخراج اطلاعات مندرج در پرسشنامه‌ها نشان می‌دهد که ۷۰ درصد از شرکت‌های صنعتی متعلق به بخش خصوصی از سطح تکنولوژی خود رضایت ندارند. به دلیل قدمت زیاد کارخانجات صنعتی و رکود سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی طی سال‌های گذشته سطح تکنولوژی در صنایع ایران عموماً نزول کرده و به‌ویژه در صنایعی نظیر صنایع الکترونیک که در مقیاس جهانی پیشرفت‌های سریع تری داشته است، وضعیت بدتری وجود دارد. در حال حاضر هم دولت و هم کارآفرینان خصوصی بر ضرورت ارتقای سطح تکنولوژی و سرعت‌بخشیدن به فرآیند انتقال تکنولوژی از طریق جذب سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی و انجام سرمایه‌گذاری‌های مشترک تأکید

جدول: سهم بخش‌های مختلف اقتصادی در تولید ناخالص داخلی ایران طی سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۱ (قیمت‌های جاری) (درصد)

بخش	سال ۱۹۷۵	۸۱-۱۹۸۰	۸۶-۱۹۸۵	۸۹-۱۹۸۸	۹۱-۱۹۹۰
کشاورزی	۸/۱	۱۶/۳	۱۷	۲۰/۶	۱۸/۷
نفت	۳۴/۷	۱۲/۴	۹	۳/۸	۳/۹
معدن	۰/۶	۰/۶	۰/۶	۰/۶	۰/۸
صنعت	۹/۲	۱۰	۸	۷/۸	۸/۹
آب برق گاز	۰/۸	۱/۱	۰/۹	۰/۹	۰/۸
ساختن	۸/۴	۸/۲	۷/۱	۶/۱	۵/۶
خدمات	۳۸/۷	۵۱/۹	۵۵/۶	۵۹/۹	۶۰/۶

ماخذ: گزارش بانک جهانی مورخ ۷ اوت ۱۹۹۲، صفحه ۳.



می‌ورزند. یکی از موانع توسعه تکنولوژی از طریق جذب سرمایه‌گذاری خارجی، قدیمی بودن سیستم قوانین ناظر بر ثبت اختراعات و امتیازات و محدودیت‌های زیربنایی در جذب، انطباق و اشاعه تکنولوژی‌های وارداتی است. ایران مصمم است از تجارب کشورهای چون کره جنوبی، تایوان و تایلند در زمینه توسعه تکنولوژی و حدود نقش دولت در این فرآیند استفاده کند، این کشورها توانسته‌اند در سایه سیستم قانونی مناسب و ظرفیت داخلی تطبیق‌پذیر خود در امر انتقال تکنولوژی از طریق جذب سرمایه‌گذاری خارجی موفقیت‌های بزرگی به دست آورند.

#### بهره‌وری

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در کارگاه‌های بزرگ صنعتی (بالای ۵۰ نفر پرسنل) شاخص تولید صنعتی در سال ۱۹۹۱ در سطح سال ۱۹۸۲ قرار داشته و تولید سرانه در سال ۹۱ نسبت به سال ۸۲ حدود ۱۰٪ کاهش داشته است. به دلیل افزایش میزان بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود از سال ۱۹۸۸ تولید سرانه تا ۲۰٪ افزایش یافته است.

#### صادرات

طبق آمارهای موجود میزان صادرات غیرنفتی در سال ۱۹۹۱ به ۲/۶ میلیارد دلار بالغ شده است که نسبت به سال ۱۹۸۸ تا دو برابر افزایش نشان می‌دهد. مهمترین اقلام صادراتی ایران شامل مواد غذایی، پوشاک، فرش و مواد معنی غیر فلزی بوده است. رشد صادرات غیرنفتی در آینده با تهدیدات گوناگونی چون گرایش‌های ضد صادراتی<sup>(۵)</sup>، کیفیت نامرغوب محصولات، کمبود تجارب مربوط به بازاریابی در سطح بین‌المللی رویاروی خواهد بود.

#### واردات

اطلاعات تجاری مربوط به دهه هشتاد نشان می‌دهد که ۷۰٪ از نیازهای بخش صنعت از خارج وارد شده و ۸۰٪ واردات این بخش را مواد اولیه تشکیل داده است.

۳- اهداف و سیاست‌های بخش صنعت در برنامه پنج‌ساله اول (۱۹۸۹-۹۳) در برنامه اول پنج‌ساله برای بخش صنعت هدف‌های بلندپروازانه‌ای<sup>(۶)</sup> در نظر گرفته شده است. به موجب این برنامه بخش صنعت باید در دوره برنامه سالیانه رشدی معادل ۱۴٪ در تولید و ۱۱٪ در بهره‌وری داشته باشد. همچنین ایجاد یک میلیون شغل جدید افزایش نرخ بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود از ۴۰٪ در سال ۱۹۸۹ به ۶۲٪ در سال ۱۹۹۳ و صدور ۹ میلیارد دلار محصول از دیگر تعهدات مهم بخش صنعت به حساب می‌آید. کاهش وابستگی به واردات و گسترش نقش بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های صنعتی از مهمترین هدف‌های برنامه اول توسعه است. با پایان یافتن جنگ در سال ۱۹۸۸، دولت سیاست آزادسازی در زمینه‌های مختلف از جمله نرخ ارز، بازرگانی خارجی و کنارگذاشتن تدریجی نظام قیمت‌گذاری را در پیش گرفته و هدف‌هایی چون تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تقلیل نقش بخش عمومی در مالکیت و اداره واحدهای صنعتی و خصوصی‌سازی را در دستور کار خود قرار داده است.

نرخ بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود صنعتی از ۵۰٪ در سال ۱۹۸۹ به ۷۰٪ در سال ۱۹۹۱ و میزان ارز تخصیص یافته به بخش صنعت نیز از ۳/۴٪ میلیارد دلار به ۹/۸٪ میلیارد دلار افزایش یافته است. متوسط رشد صنعتی در سال ۹۰ حدود ۱۷٪ محاسبه و گزارش شده و گفته می‌شود که این نرخ در مورد کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای از

● در بخش صنعت و معدن حدود ۱۲۵۰۰۰ شرکت به ثبت رسیده که ۸۰٪ آنها در تهران مستقر شده است و ۹۰٪ این شرکت‌ها به بخش خصوصی و ۱۰٪ به بخش عمومی تعلق دارد، اما بخش عمومی ۷۰٪ ارزش افزوده بخش صنعت را دارا می‌باشد.

وضعیت بهتری برخوردار بوده است. تعداد مجوزهای صادر شده برای سرمایه‌گذاری در سال ۹۱ نسبت به ۸۸ تا سه برابر بالاتر رفته است. ولی به نظر می‌رسد که بسیاری از این مجوزها در سال‌های اخیر به تاسیس کارخانه منجر نشده است. گفته می‌شود که یکی از دلایل اصلی گرایش شدید به اخذ مجوزهای صنعتی تلاش برای دستیابی به ارز خارجی با نرخ‌های ترجیحی<sup>(۷)</sup> بوده است. گرچه در برنامه پنج‌ساله اول برای بخش صنعت هدف‌های بلند پروازانه‌ای منظور شده، ولی با این حال نسبت به مسئله مهم افزایش کارآئی صنعتی تدابیر موثر و کارساز طراحی نشده است. مهمترین محورهای اصلاحات و محدودیت‌های دولت در برنامه پنج‌ساله را می‌توان چنین برشمرد:

#### کنارگذاشتن تدریجی سیستم قیمت‌گذاری

تا همین اواخر در ایران قیمت محصولات نه براساس قانون بازار بلکه طبق محاسبات مربوط به هزینه‌های تمام شده تعیین می‌شد. این سیاست هرگونه انگیزه برای کاستن از هزینه و افزودن بر کارآئی و حصول موفقیت در رقابت‌ها را از بین برده و پیامدهای پیچیده‌تری را ایجاد کرده است. دولت می‌کوشد تا به تدریج با یکسان کردن نرخ ارز، ضرورت هرگونه نظارت بر قیمت‌ها را از میان برداشته و نقش بازار را در تعیین قیمت محصول افزایش دهد.

#### اصلاح نظام بازرگانی

علیرغم عقلانی ساختن و آزادسازی‌های انجام شده در نظام بازرگانی طی دو سال اخیر، این سیستم همچنان در مغایرت با اصل کارآئی اقتصادی عمل می‌کند. در بخش صنعت واحدهای بزرگ متعلق به بخش عمومی از نرخ ترجیحی ارز و برخی مزیت‌های دیگر در کار واردات، کماکان برخوردارند. سیستم تخصیص ارز که به نظر می‌رسد در آینده نزدیک متوقف شود در این مدت انحرافات و مشکلات بزرگ و بی‌اعتمادی‌های فراوانی در بازار تولید به وجود آورده است

#### حمایت‌های مالی از بخش صنعت

برای بازسازی و احیای سرمایه‌گذاری‌های صنعتی، انجام حمایت‌های

مالی، نقش مهم و تعیین کننده‌ای در حصول موفقیت به‌ویژه در امر خصوصی سازی و نهایتاً توسعه صنعتی کشور ایفا می‌کند. در وضعیت کنونی، سیستم تخصیص اعتبار<sup>(۸)</sup> و ساختار نرخ بهره تحرک لازم در تخصیص منابع را ایجاد نمی‌کند. رقابت فعلی در سیستم بانکی کارآیی نداشته و کفایت نمی‌کند زیرا طبق قانون اساسی کلیه بانک‌ها باید در اختیار بخش عمومی باشد. در حالی که پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آینده تقاضا برای اعتبارات صنعتی فزونی پیدا کند، مکانیسم‌ها و نهادهای لازم برای تامین منابع مالی چه نقدی و چه اعتباری، وجود ندارد و موسسات فعلی نیز به‌اندازه کافی توسعه پیدا نکرده‌است. آشکارا به نظر می‌رسد که می‌توان حتی در چارچوب بانکداری اسلامی، قوانین، مقررات و سیاست‌های مالی را به شکل مطلوب بهبود بخشید.

### توسعه بخش خصوصی

در طول دهه هشتاد فضای قانونی و مقررات حاکم بر کشور همچون یک عامل بازدارنده برای فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تلقی شده است. هر یک از سه وزارتخانه صنعتی در کار صدور مجوزهای صنعتی مقررات و شیوه‌ای خاص را اعمال می‌کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که یکی از موانع توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنعت، فرآیند طولانی و پرهزینه<sup>(۹)</sup> اخذ مجوزهای سرمایه‌گذاری بوده است. به نظر می‌رسد که سیستم صدور مجوزهای صنعتی بی‌بروندا سرمایه‌گذاری و فعالیت بخش خصوصی تأثیری منفی بر جای گذاشته و از روی آوردن واحدهای صنعتی به مکانیسم‌های بازار و افزایش کارآیی جلوگیری کرده باشد. گذشته از تأثیرات بازدارنده سیستم صدور مجوز، توسعه بخش خصوصی بادیگر موانع قانونی نظیر قانون مالیات‌ها و قانون کار که موجب کاهش بهره‌وری و مانع تحرک نیروی کار است، مواجه باشد. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نیز شدیداً گرفتار انواع موانع قانونی بوده و خود به خود موجب تشدید انفعال بخش خصوصی در داخل کشور شده است. در سیستم بانکی رقابت کارآمد وجود ندارد و روند پس‌اندازهای داخلی نیز بی‌حرکت مانده است. مشاهدات هیئت کارشناسان بانک در این زمینه‌ها حاکی از بی‌اعتمادی و فقدان هماهنگی‌های لازم می‌باشد. خوشبختانه دولت به این مشکلات و قوف کامل دارد و اصلاحات ضروری و گسترده‌ای را در پیش گرفته است.

### خصوصی سازی

فرآیند خصوصی‌سازی اساساً پیچیده و طولانی<sup>(۱۰)</sup> بوده و کارآیی و موفقیت آن منوط به طراحی و اجرای سیاست‌های تکمیلی<sup>(۱۱)</sup> و ایجاد مقدمات و مقتضیات سازمانی<sup>(۱۲)</sup> است. در این راه باید از روش‌های مختلف به موازات یکدیگر استفاده شود و با مکانیسم‌های مناسب مالی و ارزیابی سریع و انتقال به موقع دارایی‌ها و در صورت نیاز توسل به تصفیه برخی شرکت‌ها، مشکلات و دشواری‌های مربوط به قانون کار و سایر مقررات ناظر بر سرمایه‌گذاری خصوصی داخلی و خارجی را به حداقل ممکن کاهش داد. طی سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۱ تعدادی از شرکت‌های صنعتی یا به‌طور کامل و یا بخشی از دارائی آنها به بخش خصوصی واگذار شده و ۱۸۰ واحد تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع و سازمان صنایع ملی ایران نیز به صاحبان قبلی<sup>(۱۳)</sup> آنها واگذار شده است.

### اداره شرکت‌های بخش عمومی

بعد از انقلاب با انتقال دارائی خصوصی شرکت‌های ملی شده به دولت، نقش بخش عمومی در صنعت کشور تا حد زیادی افزوده شد و تا همین اواخر کلیه شرکت‌های دولتی مستقیماً زیر نظارت دولت قرار داشتند و کار برنامه‌ریزی تولید این شرکت‌ها به صورت متمرکز و توسط دولت انجام می‌شد. طی دو سال گذشته سعی شده تا حدودی به این شرکت‌ها استقلال داخلی و اختیارات بیشتری اعطاء گردد. با اینحال به نظر می‌رسد که بسیاری از واحدهای بزرگ صنعتی تا مدت‌ها در اختیار بخش عمومی باقی بماند. ولی در هر حال این قبیل شرکت‌ها باید از کارآیی لازم برخوردار باشند و با استقلال داخلی بیشتر و در یک چارچوب مشخص اقتصادی فعالیت کرده و برای بازسازی و ایجاد توازن بهتر سرمایه‌گذاری کنند. شرکت‌های دولتی در سال ۹۱ نسبت به سال ۸۸ عموماً با ظرفیت‌های بالاتری کار کرده‌اند ولی وضعیت مالی آنها علیرغم بهبودهای سه سال اخیر، همچنان نامطلوب می‌باشد.

### سرمایه‌گذاری بخش عمومی

طبق برنامه پنج‌ساله کل سرمایه‌گذاری بخش عمومی حدود ۴ هزار میلیارد پیش‌بینی شده است و قرار است ۸۰٪ آن در بخش صنعت و ۲۰٪ در بخش معدن انجام شود. برای این حجم هنگفت سرمایه‌گذاری در مجموع توجیهات عقلانی و اقتصادی به‌طور کامل ارائه نشده است سهم بخش خصوصی در کل سرمایه‌گذاری صنعتی در طول برنامه پنج‌ساله، بدون تعیین زمینه‌های مشخص، ۱۵٪ در نظر گرفته شده است. لازم به تذکر است که کار تعیین حجم سرمایه‌گذاری بخش عمومی در این برنامه با فرض وجود سیاست‌های حمایتی و نظام کنترل قیمت‌ها انجام شده و بدیهی است در شرایط سیستم تجاری آزاد و لغو سیاست قیمت‌گذاری، ارقام پیش‌بینی شده جوابگوی نیازها نخواهد بود و می‌بایست با توجه به ضرورت و اشتیاق فراوان بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در صنعت، توجه بیشتری به آن مبذول شود.

### سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی

بین انتقال تکنولوژی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ارتباطات نزدیکی و تنگاتنگی برقرار است. در سال‌های اخیر در انجام همکاری‌های متقابل اقتصادی با کشورهای ژاپن، کره جنوبی، آلمان، ایتالیا، سوئد، کانادا، چین و استرالیا موفقیت‌هایی حاصل شده ولی بهر حال بجز در چند مورد، ایران در جذب میزان قابل توجهی از سرمایه‌گذاری خارجی از طریق همکاری‌های مشترک که ضامن موفقیت در خصوصی‌سازی و احیای کارخانجات صنعتی است، به شکل مورد انتظار قرین توفیق نبوده است. ولی تغییر و دگرگونی سیمای تکنولوژیک کارخانجات فراتر از ایران یک ضرورت مبرم است و مهمترین وظیفه در این راه ایجاد فضای قانونی مناسب برای جذب سرمایه‌های خارجی و اعمال مقررات یکسان در اخذ مالیات و رفع تبعیض‌های موجود و نیز تسهیل کار بازگشت سرمایه و سود می‌باشد.

### مدیریت بخش صنعت

بخش صنعت و کلیه واحدهای تولیدی آن با انواع دخالت‌ها و اعمال نظرهای سازمان‌ها و دستگاه‌ها مختلف مواجه است. شورای عالی صنایع که قانوناً زیر نظر نخست‌وزیر (معاون اول ریاست جمهوری) و به‌عنوان



● بخش صنعت در ایران بعد از یک دهه رکود از سال ۱۹۸۹ وارد دوران احیا و سازندگی شده است.

○ دولت برای رفع مشکلات تلاش‌های مجدانه و قابل تقدیری را به خرج داده و در فضای حاکم بر سیاست‌های صنعتی تغییرات مثبتی را به وجود آورده است.

مسئول تنظیم سیاست‌های این بخش باید عمل کند، خیلی فعال نبوده و در حال حاضر یک سازمان منحصر به فرد<sup>(۱۴)</sup> برای تنظیم سیاست‌های صنعتی و ایجاد هماهنگی‌های لازم در بخش صنعت وجود ندارد. وزارتخانه‌های صنعتی اساساً گرفتار صدور مجوز و اعمال نظارت بر پروژه‌های مختلف بوده و برغم اصلاحات به عمل آمده، هنوز مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر سرمایه‌گذاری و آغاز فعالیت صنعتی از خاصیتی بازاریارنده برخوردار است. نقش بخش خصوصی محدود به صنایع کوچک است و به جز در مواردی استثنائی، تقریباً هیچگونه حمایتی از آن نمی‌شود. بسیاری از بی‌اعتمادی‌ها و نگرانی‌ها ناشی از دخالت عوامل و سازمان‌های متعدد تصمیم‌گیری و اجرائی در بخش صنعت است. دولت باید بیشتر به‌عنوان یک سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده عمل کند و در صورت امکان هر سه وزارتخانه به‌صورتی یکپارچه فعالیت نمایند.

### نتیجه‌گیری

بخش صنعت در ایران بعد از یک دهه رکود، از سال ۱۹۸۹ وارد دوران احیاء و سازندگی شده و افزایش میزان تخصیص ارز به این بخش موجب افزایش واردات و بالا رفتن میزان بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود شده است، مهمترین موانع و محدودیت‌های دسترسی به رشد مداوم و پایدار در این بخش عبارتند از: سلطه شدید بخش عمومی، ضعف بخش خصوصی، تکنولوژی قدیمی و کارخانجات فرتوت، قوانین بازاریارنده و ضدتولیدی و ساختار سازمانی پرانشقاق. بخش صنعت ایران در مقایسه با کشورهای مشابه آن بسیار کوچک است، ولی اگر به نقش تعیین‌کننده بازار و بخش خصوصی توجه لازم مبذول شود، این بخش می‌تواند نقش بالقوه مهم و فزاینده‌ای در اقتصاد کشور ایفا کند.

دولت برای رفع مشکلات تلاش‌های مجدانه و قابل تقدیری را به خرج داده و در فضای حاکم بر سیاست‌های صنعتی تغییرات مثبتی را به وجود آورده است. با اینحال وظایف بسیار دشواری نیز در پیش‌روی آن قرار دارد. هنوز بین اهداف و سیاست‌ها از یک سو و اجرا و تحقق کامل آنها از سوی دیگر، فاصله‌ای زیاد وجود دارد. قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت‌های صنعتی موجب تحمیل هزینه‌های غیرضروری به متقاضیان

سرمایه‌گذاری شده و از تحرک لازم نیروی کار جلوگیری می‌کند و این وضعیت با هدف خصوصی‌سازی و توسعه بخش خصوصی مغایرت دارد. کسب هرگونه موفقیت در کار خصوصی‌سازی مستلزم حصول پیشرفت در آزادسازی قیمت‌ها، نظام بازرگانی، نرخ ارز و اجرای سیاست‌های صحیح مالی می‌باشد. از این رو باید در ۲ سال باقی‌مانده از دوره پنج‌ساله برنامه اول کلیه تلاش‌ها مصروف تعمیق فرآیند اصلاحات و حصول اطمینان از اجرای هرچه سریع‌تر آن شود. اهداف بلندپروازانه توسعه صادرات و جلب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با سیاست‌های کنونی در بخش بازرگانی و گرایش‌های ضدصادراتی آن و نیز تبعیض در اعمال قوانین و مقررات مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی مبیانت دارد.

### توصیه‌ها

#### ۱ - جنبه‌های استراتژیک

تحقق اولین هدف برنامه پنج‌ساله یعنی دستیابی به رشد سریع و پایدار صنعتی در گرو بهبود نظام مدیریت و تدوین سیاست‌های کارآمد است. مهمترین ابعاد استراتژی توسعه صنعتی ایران باید مشتمل بر این موارد باشد آزادسازی و یکسان کردن نرخ ارز، آزادسازی بازرگانی خارجی، کنار گذاشتن نظارت بر قیمت‌ها، لغو پرداخت سوبسید، تکمیل اصلاحات مربوط به قوانین و مقررات، سرعت بخشیدن به برنامه خصوصی‌سازی، افزایش کارآئی در کارخانجات موجود، سرمایه‌گذاری هشیارانه<sup>(۱۵)</sup>، ایجاد زیربنایها و تأمین سرمایه‌های انسانی، تشویق انتقال تکنولوژی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی.

به‌عنوان اولین گام در تعمیق اصلاح سیاست‌ها و تشویق بخش خصوصی، شایسته است که دولت طی یک بیانیه عمومی پیرامون سیاست‌های خود در بخش صنعت، بر نقش تعیین‌کننده و محوری بخش خصوصی در انجام سرمایه‌گذاری‌های صنعتی و مسئولیت‌های دولت در ایجاد زیربنایها و اهتمام جدی آن به اصلاح سیاست‌ها و قوانین، تصریح و تأکید کند.

#### ۲ - اصلاح در ساختارها

سه وزارتخانه صنعتی باید با یکدیگر ادغام شوند و وزارتخانه جدیدی به‌عنوان مسئول اجرای اهداف و سیاست‌های بخش صنعت بدون هیچگونه نقش مستقیم در اجرای پروژه‌های صنعتی فعالیت کند. برای اداره واحدهای صنعتی بخش عمومی شرکت‌های سهامی نظیر سازمان صنایع ملی و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران تشکیل شود و مسئولیت این واحدها به سهامداران آنها محول شود و تا حد امکان بر رها کردن این واحدها از بخش عمومی تأکید گردد. وزارتخانه جدید باید نسبت به ایجاد و توسعه یک نهاد اطلاعاتی و تحقیقاتی و حمایت از بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های مشترک با طرف‌های خارجی و انتقال تکنولوژی اهتمام جدی مبذول دارد. ظرفیت سازمان‌های موجود دولتی برای ارائه خدمات فنی و پشتیبانی همه‌جانبه از صنایع کوچک و توسعه بخش خصوصی تقویت شود.

سازمان برنامه‌ریزی باید تقویت شود و فعالیت‌های آن حول محور تنظیم هدف‌های کلان و ایجاد هماهنگی در زیر بخش‌های اقتصادی متمرکز شود و از هرگونه ورود به جزئیات کار برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری‌ها<sup>(۱۶)</sup> اجتناب کند. برای تسهیل کار برنامه خصوصی‌سازی باید دبیرخانه‌ای زیر نظر

بقیه در صفحه ۶۲



## جهت‌گیریهای تازه صنعتی ایران و چالش‌های دهه ۹۰

بقیه از صفحه ۲۳

هیئت وزیران تاسیس شود. بهبود دستیابی به آمار و اطلاعات به منظور تحلیل بهتر سیاست‌ها و مجاز اعلام کردن فعالیت بانک‌های خصوصی و توسعه آنها و بالاخره تقویت موسسه استاندارد به منظور ارائه حمایت‌های موثر برای کنترل کیفیت و اعمال استانداردهای بین‌المللی به ویژه در مورد محصولات قابل صدور از دیگر توصیه‌های مهم در این بخش به شمار می‌آید.

### ۳- اصلاح قوانین و مقررات

بسیاری از قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت‌های بخش صنعت در شرایط کنونی با خاصیت بازدارنده خود از رشد و کارآیی بیشتر این بخش جلوگیری می‌کنند. قوانین مربوط به مالیات‌ها، بیمه، ثبت و تسویق سرمایه‌گذاری‌ها، صادرات، انتقال دارایی شرکت‌هایی که نمی‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند، قانون کار، قانون جلب و حمایت از سرمایه‌های خارجی و همکاری‌های مشترک، قوانین ناظر بر انتقال تکنولوژی، قوانین ناظر بر اکتشاف و توسعه معادن، دستورالعمل‌ها و مقررات مربوط به خصوصی‌سازی و چگونگی اداره شرکت‌هایی که در بخش عمومی به فعالیت خود ادامه خواهند داد و قوانین مربوط به سیستم بانکی جملگی باید با استفاده از تجارب سایر کشورها مورد تجدید نظر قرار گیرد و اصلاحات اساسی در آنها به عمل آید.

### ۴- تقویت امور زیربنایی

دولت باید نقش به‌مراتب فعال‌تری را در ارتقای کیفیت و تسهیل دستیابی به زیربنای فیزیکی و خدماتی مانند نیروی انسانی در سطوح

مدیریت و کارکنان فنی، حمل‌ونقل و ارتباطات، آب، برق، تسهیلات بازرگانی، سیستم بانکی و بیمه ایفا کند. این خدمات باید با کیفیت بهتر و به قیمت واقعی عرضه گردد. تقویت نهادها و سازمان‌های مسئول آموزش‌های فنی و آموزش‌های مدیریتی و ارتقاء کیفیت کار آنها و نیز افزایش توان دانشکده‌های فنی و دانشگاهها به منظور پاسخگویی به نیازهای مالی پروژه‌های تحقیقاتی و توسعه تکنولوژی از ضرورت و حتمیت جدی برخوردار است.

پانوش‌ها:

1- INDUSTRIAL RESTRUCTURING IN ASIA AND THE PACIFIC U.N:  
MARCH 1991.

2- CAPITAL FLIGHT

3- LOW MANAGEMENT EFFICIENCY

4- AGING PLANT AND TECHNOLOGY

5- ANTI- EXPORT BIASES

6- AMBITIOUS TARGETS

7- PREFERENTIAL VATES

8- CREDIT ALOCATION SYSTEM

9- CUMBER SOME AND TIME-CONSUMING

10- ESSENTIALLY COMPLEX AND LENGHTHY

11- COMPLEMENTARY POLICIES

12- INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

13- ORIGINAL OWNERS

14- SINGLE ORGANIZATION

15- PRUDENT INVESTMENTS

16- INVESTMENT PLANNING

## تجربه خصوصی‌سازی در پاکستان

بقیه از صفحه ۱۶

واحد متفرقه را دربرگرفت. در عمل ۲۳۵ فقره اسناد مزایده برگشت داده شد و برای ۸۱ واحد متقاضی وجود داشت. در میان تقاضاها ۲۱ فقره مربوط به کارکنان واحدها بود.

در مجموع تاکنون در پاکستان بالغ بر ۵۷ واحد دولتی به فروش رسیده‌است که از آن میان، مدیریت ۴۴ واحد به بخش خصوصی منتقل شده‌است. مجموع درآمد دریافتی حاصل از فروش شرکت‌های دولتی بالغ بر ۹ میلیارد رویه پاکستان بوده‌است.

روشهای عمده‌ای که در جریان خصوصی‌سازی در پاکستان مورد استفاده قرار گرفته، بشرح زیر است:

فروش از طریق مزایده، فروش سهام از طریق بورس اوراق بهادار، ترغیب کارکنان در جهت تشکیل گروه‌های مدیریتی کارکنان و مذاکره با آنان در جهت فروش واحد.

نتیجه‌گیری

دولت پاکستان اعتقاد دارد که مداخله بخش خصوصی در جهت توسعه

اقتصادی سریع کشور اجتناب‌ناپذیر است. دولت به بخش خصوصی اطمینان داده‌است که وظیفه خود را مبنی بر ایجاد امکانات زیربنایی در چارچوب اولویت‌های خود انجام خواهد داد. دولت پاکستان قصد ندارد اداره صنایع را به عهده داشته باشد و بارها اعلام کرده‌است که می‌خواهد منابع خود را عمدتاً صرف خدمات حمایتی لازم از فعالیت‌های بخش خصوصی کند. در چارچوب این سیاستها دولت پاکستان قصد دارد جای خود را در فعالیت‌های صنعتی به بخش خصوصی دهد و بدین منظور برنامه گسترده‌ای به منظور خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت را تهیه و به معرض اجرا درآورده‌است. عملکرد خصوصی‌سازی در این کشور به دنبال مشکلات اولیه راه خود را پیدا کرده و دولت پاکستان انتظار دارد در آینده شاهد شکوفائی قابل توجهی در زمینه‌های صنعتی خود باشد. آخرین اطلاعات صنعتی در مورد این کشور نشان می‌دهد که بخش تولیدات کارخانه‌ای این کشور در سال ۱۹۹۱ بالغ بر ۱۷/۹ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده و طی سال ۱۹۹۲ - ۱۹۹۱ شاهد ۷/۷ درصد رشد بوده‌است. طبیعی است که ارزیابی سیاست‌های خصوصی‌سازی این کشور با توجه به کوتاه بودن زمان اجرای جدی این سیاست دشوار بوده و زمان نشان خواهد داد که کارآفرینان پاکستانی تا چه حد در جهان متغیر امروزی قدرت خودنمایی خواهند داشت.