

مروری بر لایحه برنامه دوم در بخش صنعت،  
امکان سنجی و ارزیابی دستاوردها

## ■ لایحه برنامه دوم و بخش صنعت؛ کدام «نگاه»؟ کدام «نهایت»؟

کار: گروه تحقیق

مسئول گروه: دکتر امیر هوشنگ ابراهیمی

### اشاره

برنامه اول سیاست و جایگزینی واردات، را در کنار حمایت غیردلیق از صادرات و صنعتی برگزید. برنامه دوم در بخش صنعت اینک در پیش‌روست و بزودی در مجلس شورای اسلامی مورد بحث و تبادل نظر قرار می‌گیرد. برنامه اول اگرچه در همین استراتژی مورد نظر خود، در عمل با ناکامی مواجه شده، اما چنین بنظر می‌رسد که برنامه دوم از ضعف و نگاه استراتژیک، به حال و آینده برخوردار است و لاجرم آینده و غیرواضحی، را علامت می‌دهد.

مطلب فشرده‌ای که در ادامه می‌خوانید ضمن مرور بر دلایل چهارگانه کشورهای توسعه یافته برای توجه بیشتر به صنعت ملی، استراتژی و جایگزینی واردات را تشریح نموده و نشان داده است که اگرچه بسیاری از کشورهای در حال توسعه با پیروی از این سیاست توانسته‌اند واردات خود را تا حد بسیاری کاهش دهند، متأسفانه در ایران، سهم واردات به تولید ناخالص داخلی - با وجود آنکه به نحو محسوسی از این سیاست پیروی شده است - تقریباً ثابت مانده است!

این مطالعه پس از بررسی اهداف لایحه برنامه دوم نشان داده است که حتی در خوش بینانه‌ترین حالت نیز اگر اهداف بر شمرده شده در این لایحه طی پنجسال آینده تحقق یابد، هیچ مشکل خاصی از سر راه صنعت کشور برداشته نخواهد شد.

۱ - دیباچه‌ای بر ارزیابی برنامه دوم

کشورهای در حال توسعه در حالیکه تقریباً ۸۵ درصد جمعیت جهان را در خود جای داده‌اند، صرفاً حدود ۴۰ درصد در تولید و تجارت بین‌الملل نقش دارند. در سیاستهای تجاری این کشورها سه زمینه اساسی دیده می‌شود:

۱ - توجه به صنایع به عنوان محور توسعه اقتصادی

۲ - حل مشکل دوگانگی<sup>(۱)</sup> و توسعه نابرابر

۳ - مذاکرات بین‌المللی جهت رفع بی‌عدالتی در سیستم اقتصادی حاکم بر عرصه بین‌المللی

باید خاطر نشان کرد که توجه و اهمیت به صنایع، مهمترین وجه اشتراک این کشورهاست.

حال، باید به دو سؤال اساسی زیر پاسخ داده شود:

اول؛ چرا باید به صنایع توجه نمود و اهمیت آن در چیست؟

دوم؛ چگونه باید به صنایع توجه نمود و اهمیت داد؟

پاسخ به این سؤال که چرا کشورهای توسعه یافته جهان به صنایع توجه می‌نمایند، دلایل متعددی وجود دارد؛ دلیل اول به سمبولیک و نمادی بودن صنعت برمی‌گردد که به مثابه علامت توسعه ملی است. دلیل دوم به استدلال صنایع نوزاد برمی‌گردد. در این حالت صنایع داخلی در مقابل واردات

مورد حمایت قرار می‌گیرند.

دلیل سوم، ناقص بودن بازار سرمایه است و دلیل چهارم تحت عنوان مقتضی بودن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

میان دلایل چهارگانه فوق دلایل دوم، سوم و چهارم در ادامه بحث مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱: نقاط ضعف در استدلال «حمایت از صنعت نوزاد»

۱- بر اساس استدلال صنعت نوزاد، کشورهای در حال توسعه دارای مزیت نسبی در صنایع خود بوده ولی قدرت رقابت با صنایع تثبیت شده در کشورهای پیشرفته را ندارند. واقعیات تاریخی نیز نشان می‌دهد که ایالات متحده آمریکا و آلمان در قرن نوزدهم و ژاپن در دهه ۱۹۷۰، صنعتی کردن خود را با حمایت جدی بخش تجارت آغاز نمودند.

این استدلال که امروز به صنایعی توجه نماییم که در آینده دارای مزیت نسبی خواهند شد، ایده مناسبی نیست. به عنوان مثال، فرض کنید که کشوری در حال حاضر نیروی کار فراوان داشته و در مرحله فرایند انباشت سرمایه می‌باشد. بدین ترتیب، زمانی که این کشور سرمایه فراوانی را انباشت کرد، آنگاه واجد مزیت نسبی در صنایع سرمایه بر خواهد بود. این نکته بدین معنی نیست که این کشور صنایع سرمایه بر را فوراً بسط دهد. فرضاً، آیا این درست

است که کشور کره که در دهه ۱۹۸۰ صادرکننده اتومبیل شد، صنایع خود را در دهه ۱۹۶۰ که نه سرمایه و نه نیروی کار ماهر بطور فراوان در اختیار داشت، بسط می داد؟ نکته دیگر که در رابطه با این استدلال وجود دارد، این است که حمایت زمانی مناسب است که منجر به رقابتی شدن صنعت گردد. ممکن است صنعتی که مورد حمایت قرار می گیرد، بنا به دلایلی به غیر از حمایت، توسعه یابد. برای مثال، پاکستان و هند سالهای متمادی صنایع سنگین خود را حمایت نمودند که اخیراً منجر به صادرات محصولات سبک این کشور شده است.

۲- نکته ای که در رابطه با دلیل سوم یعنی ناقص بودن بازار سرمایه مطرح می باشد، این است که اگر کشوری بازار و نهادهای مالی کارا مانند بانک و بازار بورس کارا نداشته باشد که موجب فراهم آمدن پس انداز بخش سنتی (مانند کشاورزی) به منظور تأمین مالی سرمایه گذاری در بخش های جدید (مانند صنعت) گردد، آنگاه رشد صنایع جدید محدود به سود و منافع جاری بنگاهها خواهد بود که این منافع نیز ناچیز و در سطح پایینی قرار دارد. بدین ترتیب، منافع ناچیز بنگاهها عامل محدودکننده صنایع می شود. بهترین روش این است که بازار سرمایه را فعال تر و کاراتر نماییم. در حالت دوم، می توان از حمایت صنایع جدید دفاع نمود. این حمایت می تواند عوامل رشد سریع تر صنایع جدید را فراهم آورد.

۳- استدلال مقتضی و مناسب بودن، اشاره بر این نکته دارد که صنایع جدید منافع

اجتماعی ای را بوجود می آورند که در ارتباط با منافع مزبور، هیچ نوع جبرانی صورت نمی گیرد؛ بدین ترتیب که بنگاهی که وارد یک صنعت می گردد، ممکن است متحمل هزینه های بالایی از قبیل پیاده کردن تکنولوژی جدید، ورود به بازار و بازکردن بازار جدید و... گردد. حال اگر سایر بنگاهها بتوانند بدون متحمل شدن این پرداختها وارد این صنعت شوند، آنگاه بنگاه پیشرو از این مخارج هیچ نوع منافعی کسب نخواهد نمود. در برخی موارد منافع اجتماعی حاصل از خلق و ایجاد یک صنعت جدید، از هزینه های آن فزونی می گیرد، لذا بخش خصوصی تمایلی به ورود به این صنایع ندارد. بهترین راه حل این است که هزینه های اجتماعی بنگاههای پیشرو به گونه ای جبران گردد، در غیر این صورت می باید با حمایت این صنایع از راه اعمال تعرفه و سایر سیاستهای بازرگانی، بخش خصوصی را به سرمایه گذاری تشویق نمود. حال که با دلایل صنعتی شدن و لزوم حمایت از صنایع آشنا شدیم، لازمست به سوال دوم پاسخ دهیم که چگونه می توان صنایع را مورد توجه قرار داد؟ در این مرحله، بحث استراتژیهای صنعتی شدن مطرح می گردد.

صنایع را به راههای گوناگون می توان حمایت نمود:

۱- حمایت از کلیه صنایع

۲- پرداخت سوبسیدهای صادراتی برای کالاهایی که دارای مزیت نسبی بالقوه می باشند و یا می توانند مزیت نسبی را

بسط دهند.

۳- بکارگیری و استفاده از تعرفه و یا سهمیه‌بندی وارداتی، به منظور تشویق صنایعی که محصولات جانشین واردات را تولید می‌کنند.

استراتژی دیگری که شاید شایع‌ترین استراتژی در میان کشورهای در حال توسعه می‌باشد، به استراتژی صنعتی شدن از طریق جایگزین واردات (ISI) موسوم است.

حال ممکن است این سؤال مطرح گردد که چرا کلیه صنایع را مورد حمایت قرار ندهیم و حتماً لازم است میان صنایع اولویت قائل شویم؟ پاسخ این سؤال به محدودیت منابع بازمی‌گردد. زیرا، با بکارگیری منابع روی این نوع صنایع، نمی‌توان همزمان صنایع صادراتی را نیز مورد حمایت قرار داد.

۲- ۱: دلایل متداول‌تر بودن استراتژی جایگزین واردات

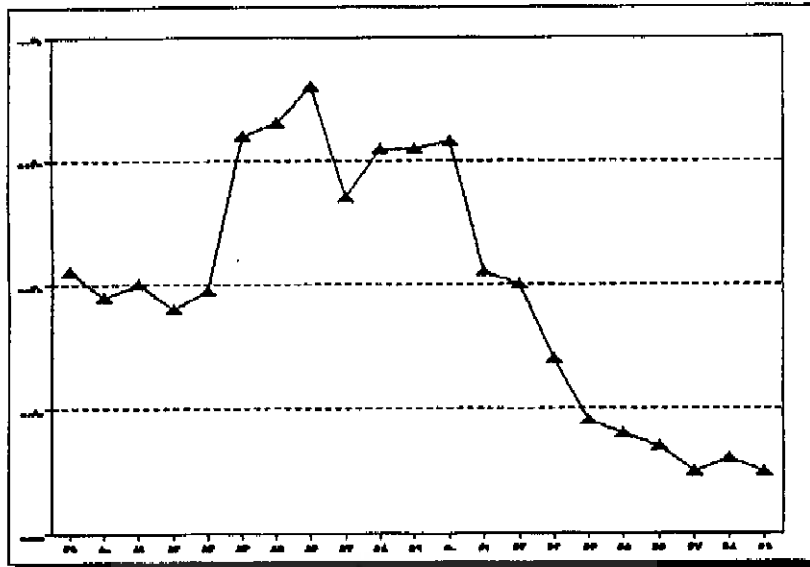
دلیل اول کشورهای در حال توسعه، به توان و امکان صادرات آنها بویژه تا دهه ۱۹۷۰ برمی‌گردد. همچنین کشورها برخی اوقات، بنا به دلایل سیاسی و یا شرایط جنگی، ناچار به پیروی از چنین استراتژی‌ای می‌شوند.

این استراتژی بویژه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بسیار متداول بوده است. کشورهای پیرو این استراتژی در ابتدا حمایت خود را متوجه صنایع تولیدکننده کالاهای نهایی (مانند صنایع غذایی و یا موتناژ اتومبیل)

کردند. آنگاه برخی از این کشورها وارد مرحله حمایت از صنایع تولیدکننده کالاهای واسطه‌ای (مثل پتروشیمی، فولاد، قطعات و بدنه اتومبیل و...) گردیدند. اما تقریباً هیچ کشوری وارد مرحله ساخت کامپیوتر و یا ابزارها و یا ماشین‌های دقیق نشده است. به هر حال، آنچه که از تجربه کشورهای که این استراتژی را تولید نموده‌اند حاصل می‌آید، این است که بسیاری از این کشورها توانسته‌اند تا حد بسیار زیادی میزان واردات خود را کاهش دهند. متأسفانه در ایران با وجود پیروی محسوس از این استراتژی، سهم واردات به (تولید ناخالص داخلی) GNP تقریباً ثابت مانده است (بویژه در دوران برنامه‌اول)، کاهش نسبی آن را نیز نمی‌توان به موفقیت استراتژی ISI در ایران مرتبط دانست، بلکه، علت عمده آن کمبود ذخایر و منابع ارزی جهت واردات است. همچنین، نسبت واردات کالاهای مصرفی به GNP نیز در سالهای اخیر دارای کاهش محسوسی نبوده است بنابراین، می‌توان استدلال نمود که ما حتی در مرحله اول پیاده کردن این استراتژی نیز ناموفق بوده‌ایم (شکل شماره ۱)

یک سؤال اساسی در این جا باقی می‌ماند و آن این است که با وجود این که بسیاری از کشورها در امر جایگزینی واردات موفق بوده‌اند، آیا به هدف اصلی خود که همان توسعه اقتصادی است رسیده‌اند؟ در واقع پاسخ به این سؤال منفی

شکل شماره (۱): نسبت واردات کالاهای مصرفی به GNP در ایران



است. همد بعد از ۲۰ سال پیروی از این سیاست، تنها توانسته است تا حدودی درآمد سرانه خود را بهبود بخشد. این امر در رابطه با آرژانتین نیز مصداق دارد. مکزیکی که یکی از موفق‌ترین کشورها در اعمال این استراتژی است، توانسته است درآمد سرانه خود را بهبود بخشد، اما هنوز فاصله آن با کشورهای توسعه یافته بسیار زیاد است.

۳ - ۱: دلایل عدم توفیق در استراتژی جایگزینی واردات

دلیل عمده و قطعاً مهمترین دلیل که برای ایران نیز مصداق دارد، این است که اگر در کشوری موانع و مشکلات ساختاری و اساسی وجود داشته باشد، آنگاه حمایت از یک صنعت در یک دوره خاص نمی‌تواند منجر به افزایش قدرت رقابت آن شود. از مشکلات ساختاری و اساسی می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- فقدان نیروی کار ماهر
- فقدان کارآفرین
- فقدان شایستگی و تواناییهای مدیریتی
- عسرت نامناسب، از قطعات پدکی گرفته تا برق (مشکلات زیربنایی)
- خطر پذیری (ریسک) بسالای سرمایه‌گذاری
- عدم وجود بازار مالی مناسب و بالا بودن سرمایه‌گذاری
- ساختار مالیاتی و ساختار حمایتی
- مشکلات قانونی و حقوقی
- تنوع سیاست‌گذاریها
- تغییرات و نوسانهای شدید اقتصادی (شوکهای داخلی و خارجی)
- بنابراین سیاستهای حمایتی راه‌حل مشکلات فوق نبوده و نیاز به اتخاذ سیاستهای ویژه در این راستا وجود دارد. در این حالت سیاستهای حمایتی تنها می‌توانند

## بخش صادرات و واردات

تعرفه‌ای به میزان ۲۷۱ درصد است. حتی طرفداران سرسخت این استراتژی نیز از چنین میزان حمایتی دفاع نمی‌کنند.

مشکل و هزینه اجتماعی بعدی که اعمال این سیاست بدنبال دارد، مسأله عدم کارایی ناشی از کوچک بودن بنگاهها است. چون بازار داخلی این کشورها محدود است و بخش ناچیزی از بازارهای آمریکا و با اتحادیه اروپا را به خود اختصاص می‌دهد، لذا محصول در مقیاس کوچک تولید شده و در نتیجه، تولید در مقیاس کم با هزینه بالا روبروست و جسود دارد و هزینه‌ها بالا می‌باشد. بدین ترتیب، همراه با این استراتژی نمی‌توان با مقیاس کارآ به تولید پرداخت.

از سوی دیگر، در برخی از کشورها نشان داده شده است که اعمال این استراتژی موجب بیکاری و نابرابری در توزیع درآمد نیز شده است. سزالی که در اینجا مطرح می‌باشد این است که چرا با وجود این همه انتقادات هنوز این صنایع مورد حمایت هستند. دلیل این امر مسأله تعطیل شدن این گروه از صنایع و بیکارماندن سرمایه‌ها و

موجب ادامه بقای یک صنعت غیرکارا شود، در حالی که در بسیاری از موارد عوامل کارا شدن صنعت را بوجود نمی‌آورد. مشاهده می‌شود که منافع این استراتژی تا حد زیادی مورد تردید است.

### ۴ - ۱: مضار و هزینه‌های استراتژی جایگزینی واردات

عمده‌ترین هزینه‌ای که اعمال این استراتژی در کشورها بوجود آورده است، نرخ حمایت‌های بسیار بالا می‌باشد. دلیل این نرخ بالای حمایت‌ها نیز Overlap و تقویت سیاستهای حمایتی از قبیل تعرفه، سهمیه‌بندی وارداتی و... می‌باشد. یعنی برای حمایت از یک صنعت همزمان چندین روش مورد استفاده قرار می‌گیرد که خود موجب حمایت بسیار بالا از این گروه از صنایع می‌گردد. به عنوان مثال، نرخ حمایت مؤثر از صنایع در چند کشور که از این استراتژی پیروی نموده‌اند در جدول زیر ارائه شده است:

مشاهده می‌شود که در پاکستان حمایت صورت گرفته از صنایع معادل با نرخ

نرخ حمایت مؤثر از صنایع در چند کشور نمونه که از استراتژی «جایگزینی واردات» پیروی نموده‌اند

۲۶ درصد	مکزیک (سال ۱۹۶۰)
۶۱ درصد	فیلیپین (سال ۱۹۶۵)
۱۱۶ درصد	برزیل (سال ۱۹۶۶)
۱۸۲ درصد	شیلی (سال ۱۹۶۱)
۲۷۱ درصد	پاکستان (سال ۱۹۶۳)

سهم صادرات از درآمد ملی، در چند کشور نمونه  
سال ۱۹۸۳ (۱۳۶۲)

هند	۶ درصد
برزیل	۸ درصد
ایالات متحده	۸ درصد
ژاپن	۱۴ درصد
آلمان غربی	۳۰ درصد
کره جنوبی	۳۷ درصد
هنگ کنگ	۹۵ درصد
سنگاپور	۱۷۶ درصد
ایران	۱۶/۴ درصد

البته نمی‌توان استدلال نمود که اگر ایران هم همین استراتژی را دنبال کند، موفق خواهد شد. فرهنگ کار و عوامل اجتماعی (الزام به کار و اخلاقیات کاری) عوامل مؤثری در توفیق این کشورها به شمار می‌روند. شاید ۲۵ سال قبل کمتر کسی تصور می‌کرد که کره دارای مردمی است که واجد و شایسته توسعه می‌باشند. آیا این موفقیت تصادفی بوده است؟ دلیل این موفقیت هر چه می‌خواهد باشد، ولی نکته اساسی این است که موفقیت صنعتی شدن از طریق صادرات شک و شبهه فراوانی نسبت به استراتژی ISI بوجود آورده است.

قدر مسلم در ایران تا زمانیکه ندانیم صنایع چرا و چگونه باید مورد حمایت قرار گیرند، در برنامه‌های توسعه اقتصادی مان ناموفق خواهیم بود.

با این مقدمه لازم، که دیدگاههای ما را به برنامه دوم تا حدودی مشخص می‌سازد، به بررسی برنامه دوم پنج ساله اقتصادی - اجتماعی می‌پردازیم.

نیروی کار آنها در صورت عدم حمایت از آنها است.

روش دیگری که صنایع را می‌توان مورد حمایت قرار داد، صنعتی شدن از طریق تشویق و ارتقای صادرات است. در اواسط دهه ۱۹۶۰، یک گروه کوچک از کشورهای در حال توسعه، رشد سریع ستاده را با بالابردن استانداردهای زندگی از طریق توجه به صادرات به جای بازار داخلی، همراه کردند. امروزه این کشورها به «کشورهای نو صنعتی» موسومند. به عنوان مثال، در این زمینه می‌توان به چهار کشور خاور دور که موسوم به گروه چهار<sup>(۲)</sup> می‌باشند، اشاره کرد که عبارتند از: کره جنوبی، هنگ کنگ، تایوان و سنگاپور. جدول زیر امکان مقایسه این دو استراتژی را فراهم می‌آورد:

نکته جالب این است که گروه چهار به جز هنگ کنگ، نه تنها سیاستهای تجارت آزاد را دنبال نکرده، بلکه نرخ حمایت‌ها در این کشورها پایین بوده و در بین بخش‌ها نیز کمتر تغییر یافته است.

جدول زیر امکان مقایسه میان هدفهای کیفی دو برنامه را فراهم می آورد:

۲ - مقایسه اهداف کیفی دو برنامه در بخش صنعت

اهداف کیفی	
برنامه اول	برنامه دوم
- استراتژی حاکم بر برنامه استراتژی جایگزینی واردات (ISI) می باشد.	- استراتژی توسعه اقتصادی در برنامه دوم نامشخص می باشد.
- در این برنامه بر خودتکایی صنایع به منابع داخلی تأکید شده است.	- تأکید بر پیوند ارگانیک میان فعالیتهای صنعتی است. این تأکید نه تنها مسأله خودتکایی را شامل می شود بلکه توسعه صنعتی اقتصادی را نیز موجب می شود.
- تأکید بیشتر بر مزایای نسبی داخلی است.	- تأکید بیشتر بر مزیت نسبی خارجی است.
- تأکید بر حرکت و رشد صنعت است.	- کیفیت و چگونگی رشد صنعت نیز مورد توجه است (بازدهی مطلوب سرمایه گذار، بهره برداری از ظرفیتهای موجود صنعتی و...).
- ساختار صنعتی مورد توجه قرار گرفته است.	- ساختار صنعتی مورد بی توجهی است.
- تأکید بر مسائل دفاعی و بازسازی مناطق جنگی دارد.	- به مسأله بازسازی مناطق جنگی اشاره شده است.
- بهبود تراز تجاری خارجی از راه کاهش واردات مورد نظر است.	- بهبود تراز خارجی صنعت از راه افزایش صادرات مورد تأکید است.
- تأکید بر صنایع تولیدکننده کالاهای سرمایه ای است.	- تأکید بر صنایع کوچک با تکنولوژی بالا است.
- به صنایع دستی و اشتغال زا توجه نشده است.	- صنایع دستی و صنایع تبدیلی کشاورزی و روستایی مورد نظر است.
- خصوصی سازی مورد تأکید است.	- خصوصی سازی به همراه تغییرات قانون و تغییر ساختار بازار مورد نظر است.
- به آموزش فنی و نیروی انسانی توجه نشده است.	- آموزش فنی و نیروی انسانی مورد تأکید است.
- سرمایه گذاری مستقیم خارجی مورد تأکید نیست.	- سرمایه گذاری و جذب سرمایه های خارجی مورد تأکید است.
- ابزارهای تشویقی و هدایت منابع مشخص نمی باشد.	- به ابزار تشویقی و هدایت منابع بطور مشخص اشاره شده است.



برخی موارد موجب عدم تحقق و حصول صرفه‌های پیش‌بینی شده که ناشی از انتخاب اندازه و میزان مناسب فعالیت است، شود. در کنار این امر، استفاده از صنایع سرمایه‌بر، مغایر با هدف بهبودتر، از بازرگانی خارجی از راه افزایش مزایای نسبی است. به هر حال، این هدف نیاز به یک بازنگری اساسی دارد.

از نکات دیگر برنامه این است که هدفها، استراتژیها و سیاستها در برنامه دوم از همدیگر عملاً بسیار دشوار است و گاهی هدف به جای سیاست و یا بالعکس، در برنامه منعکس شده است. همچنین، در رابطه با برخی از اهداف (مانند توسعه و دستیابی به بازدهی مطلوب سرمایه‌گذاریهای صنعتی) سیاست و خط‌مشی مشخصی وجود ندارد و نیز هیچگونه ارتباطی میان برنامه اول و دوم مورد توجه قرار نگرفته و این دو برنامه کاملاً مستقل از یکدیگراند. این درحالی است که برنامه‌های بلندمدت (پنجساله) در قالب برنامه‌های بلندمدت قابل توجه است. شاید بهترین خصیصه برنامه دوم، توجه این برنامه به مسائل زیربنایی، حقوقی و آموزش نیروی انسانی باشد. تنها یک نکته اساسی وجود دارد و آن، در نظر گرفتن مکانیزم‌هایی است که موجبات کاهش خطرپذیری سرمایه‌گذاریها - جدا از اصلاحات حقوقی - را بوجود می‌آورد. در این راستا می‌توان بافعال نمودن و گسترش صنعت بیمه و احتمالاً خصوصی نمودن آن، اقدام نمود.

در ادامه، به بررسی اهداف کیفی در برنامه دوم بطور مستقل می‌پردازیم.

۱ - ۲: بررسی اهداف کیفی در برنامه دوم یکی از عمده‌ترین مسائلی که در برنامه دوم وجود دارد این است که استراتژی مشخصی برای صنعتی کردن دیده نمی‌شود، بدین ترتیب که با وجود تمایل برنامه اول به استراتژی جایگزینی واردات، در برنامه دوم استراتژی مشخص و قالبی وجود ندارد.

هدف افزایش تولیدات صنعتی بصورت کلی مورد تأکید قرار دارد که این امر نیز بدلیل محدودیت منابع امکان‌پذیر نبوده و ضروریست ترکیب رشد و افزایش تولیدات صنعتی با اتخاذ استراتژی خاص، مشخص شود.

از نکات دیگر در برنامه دوم، بهره‌برداری اقتصادی از ظرفیت‌های موجود صنعتی است که این امر نیز فی‌الذمه در ذات برنامه‌ریزی به منظور هدایت منابع وجود دارد و لزومی به تکرار آن به صورت یک هدف مستقل نبوده و بهره‌برداری مطلوب در سطح خرد نیز یک مسأله مدیریتی در سطح واحد تولیدی است.

نکته بعدی به هدف ایجاد و توسعه صنایع کوچک با تکنولوژی بالا برمی‌گردد. این هدف دو اشکال عمده دارد؛ اشکال اول به بحث مقیاس و اندازه مطلوب واحد تولیدی بازمی‌گردد. برطبق این اصل با متناسب ساختن میزان تولید برای یک محصول مشخص، هزینه‌های تولید واحد محصول کاهش می‌یابد. این امر، یعنی انتخاب صنایع کوچک، ممکن است در

یکی دیگر از نقاط ضعف برنامه دوم، عدم توجه به مسأله ساختار صنعت می باشد و این نکته در برنامه اول با تأکید بر صنایع تولیدکننده کالاهای سرمایه ای ملحوظ شده بود.

نکته آخر به فعال و کارآمد بودن بازار سرمایه برمی گردد که در قسمت اهداف کلان برنامه به آن توجه شده است و یکی از شرایط لازم رشد و توسعه صنعتی و اقتصادی است.

یکی از مهمترین و اساسی ترین تنگناها بر سر راه توسعه صنعت، عدم وجود شرایط لازم برای ظهور افراد کارآفرین<sup>(۳)</sup> است. با توجه به آمار ثبت اختراع در سال، در زمینه های صنعتی و مقایسه آن با سایر کشورها، می توان به عمق مشکل پی برد.

۲-۲: بررسی اهداف کمی در برنامه دوم در رابطه با اهداف کمی در برنامه دوم دو نکته مهم وجود دارد:

اول - در برنامه عمدتاً ارقام و آمار خام ارائه شده است، در حالیکه معمولاً باید به شاخصها و نسبتها تأکید می شد، زیرا شاخصها و نسبتها امکان تحلیل پیرامون کیفیت و چگونگی را فراهم می آورد.

دوم - تا بحال در هیچ برنامه ای اهداف کمی بدین شکل ارائه نشده است. ارائه آمار بدین صورت که فرضاً صادرات فرش و صنایع دستی از ۱/۷ میلیارد دلار به ۱/۶ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۷ می رسد قطعاً در

متن برنامه ارائه چنین اهدافی هیچ نوع توجیهی ندارد، مگر اینکه ارائه این ارقام در قالب یک استراتژی معین که بین این ارقام ارتباط منطقی برقرار می سازد، توجیه گردد. بدین معنی که فرض کنید هدف رشد صادرات فرش را با حذف رشد تولید اتوبوس و... بصورت یک مجموعه و در قالب یک استراتژی معین بدانیم، که این چنین نیست.

حال به بررسی اهداف کمی بطور مستقل می پردازیم.

در رابطه با این هدف که فعالیت و پژوهشهای کاربردی صنعتی به نحوی افزایش یابد که هزینه های آن به ۰/۳ درصد ارزش تولیدات بخش صنعت برسد، در خود برنامه طبق فرم شماره ۲ حدود ۲۲ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. در این صورت ارزش تولیدات در سال ۷۷ عبارت خواهد بود از:

$$\text{ارزش تولیدات در سال } ۱۳۷۷ = \frac{۱۰۰ \times ۲۲}{۰.۳} = ۷۳۳۳ \frac{۳}{۳} \text{ میلیارد ریال}$$

این در حالی است که ارزش تولیدات در سال ۱۳۶۹ برابر ۱۰۵۰۷/۵ میلیارد ریال می باشد. بدین ترتیب بنظر می رسد که قصد برنامه، کاهش ارزش تولیدات در طول برنامه است. در رابطه با هدف افزایش نسبت نیروی انسانی متخصص (تکنیسین و مستخدمین عالی) از سه درصد به چهار درصد نیز اگر نیروی متخصص به

صورت افراد با مدرک بالای فوق دیپلم تعریف گردد، آنگاه براساس اطلاعات و آمار مرکز آمار، این رقم در سال ۱۳۶۹ حدود ۴ درصد بوده است بنابراین در این جا لازم است که روش محاسبه بیان شود تا بدین وسیله علت تفاوت در نسبت های محاسبه شده، معلوم شود.

لازم به اشاره است که در رابطه با هدف بعدی، یعنی تثبیت کسری تراز جاری صنعت در سطح متوسط سالانه ۳/۶ میلیارد دلار طی سالهای برنامه، این رقم می باید با تبصره ۸ هماهنگ و سازگار شود.

در صورتی که صادرات صنعتی را در کل برنامه ۸/۸ میلیارد دلار و کسری را در هر سال ۳/۶ میلیارد دلار بدانیم، آنگاه ارزش واردات صنعتی در طول پنج سال و متوسط هر سال به صورت زیر محاسبه خواهد شد.  $X = 8/8 =$  صادرات محصولات صنعتی در طول پنج سال

$D = 3/6 \times 5 = 18 =$  کسری تراز بازرگانی صنعت در طول پنج سال

$$D = M - X \Rightarrow M = D + X$$

که  $M$ ، ارزش واردات صنعتی در طول پنج سال برنامه می باشد که عبارت خواهد بود از:

$$M = 18 + 8/8 = 26/8 =$$

$$26/8 = 5/36 =$$
 متوسط ارزش

واردات صنعتی در هر سال

قطعاً با توجه به درآمدهای ارزی پیش بینی شده در برنامه و نیازهای وارداتی سایر بخشها، این رقم فشار زیادی بر منابع ارزی وارد خواهد کرد و شاید رسیدن به هدف گفته شده در تبصره ۸ را بسیار مشکل

و غیرممکن سازد.

در رابطه با هدف رشد سالانه ۱۱ درصدی، صادرات به دلار  
ارزش تولیدات به قیمت ثابت ۱۳۶۱

سه نکته قابل توجه است:

اول، بر اساس اطلاعات و آماری که در اختیار بود، میزان رشد نسبت فوق در سالهای ۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ حدود ۲۱ درصد می باشد که در نتیجه رقم رشد یاد شده یعنی متوسط ۱۱ درصد نسبت به آن سال کمی کوچک به نظر می رسد. مجدداً لازم است که در این قسمت مبنای اطلاعات و روش محاسبه بیان شود.

دوم، آوردن چنین هدفی در برنامه بسیار عجیب و غیرمانوس است. زیرا هیچگاه رشد یک نسبت غیر متجانس مانند نسبت فوق گویای هیچ نکته ای نبوده و ارزش هدف گذاری ندارد زیرا، در صورت تحقق رشد فوق، معلوم نیست که صورت کسر بالا رشد کرده و یا منجر رشدش تنزل داشته است. به جای اینکه برای مثال بگوییم که هدف این است که نسبت طول قد من به وزن شما سالانه ۱۱ درصد رشد کنند، باید گفته شود که قد من فلان درصد رشد کند و وزن شما نیز فلان درصد. با ذکر این مثال، غیرمانوس بودن این هدف بسیار روشن خواهد بود.

سوم، در صورت قبول چنین هدفی به یک تناقض آشکار برمی خوریم:

ارزش تولیدات صنعتی به قیمت سال ۶۱ =

$$A = \frac{X = \text{صادرات صنعتی به دلار}}{p = \text{ارزش تولیدات صنعتی به قیمت سال ۶۱}}$$

## بخش‌های هم‌دوره و هم‌زمانه

هدفهایی تنها زمانی می‌تواند قابل توجه باشد که به عنوان مثال جهت توجیه هدفهای نسبتهای اصلی بخش صنعت و همچنین توجیه همبستگی و یا وابستگی میان اهداف ارائه شوند. همچنین، مجدداً اشاره می‌شود، می‌گردیم که در رابطه با اهداف کمی بهتر است نسبت‌ها و یا شاخص‌ها به جای ارقام خام بیان گردند، زیرا رشد صرفاً ۱۰ درصد در تولید سیمان، هیچ معنای خاص اقتصادی - صنعتی ندارد به جز رشد فعالیت یک صنعت که معلوم نمی‌کند این رشد در قالب چه هدف و یا استراتژی صنعتی می‌باشد، و ممکن است که رشد و افزایش رخ می‌دهد که این هم حرف جدیدی نیست. به هر حال، اظهار نظر کردن راجع به این هدفها و پرداختن به چنین هدفهایی که در سطح خرد مطرح هستند، نیاز به مطالعه و برخورد خرد به مسأله دارد که این سطح برخورد، کار ارزیابی را بسیار دشوار می‌کند.

### ۳ - خلاصه، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

این گزارش در سه قسمت تنظیم شده است. در قسمت اول به ارزیابی عملکرد صنعت در قالب برنامه پنجساله اول پرداختیم. در این قسمت به این نتیجه رسیدیم که صنعت در جهت هدفهای برنامه اول حرکت نکرده و حرکت و جهت آن خارج از کنترل و دسترس برنامه بوده است. بنابراین، حرکت صنعت منطبق با استراتژی صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات،

با لگاریتم‌گیری از طرفین داریم:

$$L^n A = L^n \frac{X}{P} = L^n X - L^n P$$

$$d L^n A = d L^n X - d L^n P$$

$$A = X - P$$

$$A = 0.11 \quad \text{طبق فرض داریم:}$$

حال با توجه به اینکه طبق محاسبات، متوسط  $X$  در طی دوران برنامه ۲۵ درصد می‌باشد، داریم:

$$P = X - A = 0.35 - 0.11 = 0.24$$

یعنی ارزش تولیدات صنعتی به قیمت ثابت بطور متوسط باید سالانه ۲۴ درصد رشد داشته باشد که رقم بسیار بالا و تا حدودی با توجه به وضعیت کنونی صنایع، غیرممکن می‌باشد.

اجازه دهید با روش دیگر  $X$  را محاسبه نماییم. در سال ۱۳۷۱ ارزش صادرات صنعتی رقمی در حدود ۹۰۰ میلیون دلار بوده است. حال اگر قرار است این رقم را به حدود ۱/۷۶ میلیارد دلار برسانیم، آنگاه  $X$  عبارت خواهد شد از:

$$X = \frac{1/76 - 0/9}{0/9} \times 100 = 96$$

در نتیجه برای  $P$  خواهیم داشت:

$$P = X - A = 96 - 0/11 = 0/86 = 86$$

که این رقم بسیار عجیب‌تر از رقمی است که در بالا محاسبه نمودیم. به هر حال به نظر می‌رسد بهتر است این هدف از برنامه حذف گردد. همانطوری که توضیح دادیم سایر هدفهای کمی نیز می‌باید در برنامه‌های تفصیلی گزارش گردند و نباید به صورت کلی آورده شوند. گزارش نمودن چنین

یعنی استراتژی‌ای که مدنظر برنامه‌ریزان بوده است، نبوده و کاملاً بستگی به ظرفیت‌های خالی و ارزش تزیقی در صنعت داشته است؛ یعنی تنها هرجا ظرفیت‌های خالی بوده است، آنها را با تزریق ارز به بهره‌برداری رسانده و از این رو نتوانسته‌ایم ساختار صنعت خود را متناسب با برنامه تغییر بدهیم.

نتیجه بعدی از قسمت اول این است که در حال حاضر حفظ حرکت و پتانسیل صنعت باتوجه به پر شدن ظرفیت‌های خالی و کاهش ذخایر ارزی بیش از جهت و حرکت آن اهمیت دارد. اگر هدف از برنامه‌ریزی جهت‌دهی حرکت صنایع باشد، آنگاه مسأله اصلی که حفظ حرکت و پتانسیل حرکت صنعت است، می‌باید در برنامه‌ریزی مدنظر قرار گیرد. این در حالی است که با توجه به سیاست‌های کلان اقتصادی (ارزی، مسالی، پسولی) و سایر مقررات، به نظر می‌رسد که موانع بر سر راه حرکت صنعت بسیار فراوان بوده و خطر پذیری بالایی را همراه با فعالیت در این بخش وارد نموده است.

همانطوریکه در قسمت اول گزارش نشان داده شده است، وجود موانع و تنگناهای ساختاری مانع اصلی بر سر راه حرکت و جهت‌دهی صنعت می‌باشد، پس لازم است که در برنامه دوم به این مسائل که در واقع همان عوامل برون‌زای غیرقابل دسترس و کنترل در برنامه اول بودند، توجه خاص مبذول شود.

در قسمت دوم، به معرفی و ارزیابی

استراتژی‌های صنعتی شدن پرداختیم. در این قسمت نشان دادیم که به دلایل گوناگون لازم است که صنعت مورد حمایت قرار گیرد. همچنین گفته شد که دو شیوه و دو روش حمایت از صنایع که در واقع تعیین‌کننده استراتژی صنعتی شدن می‌باشند، وجود دارد: صنعتی شدن از طریق جایگزینی واردات (ISI)، که در جهان و در ایران به عدم توفیق آن در حصول به هدفهای معین و مندرج در این استراتژی رسیدیم.

در رابطه با استراتژی دیگر، یعنی تشویق صادرات، نیز گفته شد بطور نسبی کشورهایی که این استراتژی را دنبال کرده‌اند در راه بسط و توسعه اقتصادی موفق بوده‌اند. در این استراتژی حمایت از صنایع وجود دارد، پس این حمایت ما اولاً بسیار معقول و مناسب است و ثانیاً در میان صنایع تا حدود بسیار زیادی یکنواخت و یکسان می‌باشد. همچنین، در این قسمت به عوامل ساختاری که موجب عدم توفیق استراتژی (ISI) در ایران می‌شود نیز اشاره شده است. در قسمت سوم باتوجه به دو قسمت قبل به ارزیابی هدفهای کیفی و کمی در برنامه دوم پرداختیم. نتیجه این شد که این برنامه برخلاف برنامه اول استراتژی خاصی را دنبال نکرده و به ساختار صنعتی کاملاً بی‌توجه می‌باشد. ضمن اینکه این مزیت را نسبت به برنامه اول داراست که به برخی از مشکلات ساختاری توجه نموده و تغییرات مبانی حقوقی را نیز هدف‌گذاری نموده است. همچنین، در ارائه هدفهای کمی بطور

## بخش ها و دوره برنامه

تخمین زده شوند. سوم، با عنایت به مسایل و مشکلات زیربنایی و حل آنها، سیاستهای اجرایی و خطمشی ها تنظیم و تعریف گردند.

به نظر می رسد که برنامه دوم نیز به سسرنوشت بسرنامه اول دچار شود، همانطوریکه یاد شد در خوش بینانه ترین حالت نیز این برنامه صنعت راه به هیچ جایی نخواهد برد.

چهارم، می باید به اشاعه و تقویت و ارتقای فرهنگ کار در جامعه ویژه خاص مبدول گردد، امری که در هر دو برنامه بدان بی توجه بوده ایم.

در نهایت، بیان یک نکته ضروری است و آن لزوم تنظیم سیاستهای بازرگانی هماهنگ و سازگار با برنامه بخش صنعت می باشد؛ زیرا در کشورهای جهان سوم، سیاستهای بازرگانی همان روشهای اعمال و پیاده کردن استراتژی خاص صنعتی شدن می باشند.

□ □ □

نامانوس عمل شده است؛ یعنی به جای اینکه با توجه به استراتژی معین نسبت های خاص تعریف و تعیین گردند، تقریباً یکسری ارقام و نرخهای رشد بی معنی و بی محتوی بیان شده است.

## آیا تحقق اهداف لایحه برنامه دوم در بخش صنعت مشکل گشااست؟

به نظر می رسد که حتی در خوش بینانه ترین حالت اگر چنین هدفهایی نیز در طی پنج سال آینده متحقق گردند، هیچ گره خاصی را از سر راه صنعت برداشته و قادر به ایجاد و یا تنظیم یک ساختار مناسب صنعتی و ایجاد رقابت برای آن نمی باشد.

برای برنامه ریزی لازم است که:

اول، مبانی آمار و اطلاعاتی خود را کامل نماییم. در حال حاضر به نظر می رسد که آمار و اطلاعات کافی جهت برنامه ریزی در اختیار نداریم. به عنوان مثال ما اطلاعی از درجه حمایت مؤثر از صنایع نداریم، راجع به مزیت های نسبی صنایع و امکان رقابت بین المللی چیزی نمی دانیم، اطلاعاتی راجع به درجه تأثیر عوامل گوناگون بر روی رشد صنایع در اختیار نداریم و...

دوم، باتوجه به وضعیت مشخص صنایع که از نظام اطلاعاتی نتیجه می شود، باید استراتژی صنعتی شدن انتخاب شود. آنگاه باتوجه به این استراتژی و تعیین و انتخاب صنایع مورد تأکید و روشهای حمایتی، شاخص ها و نسبت های بهینه تعریف و