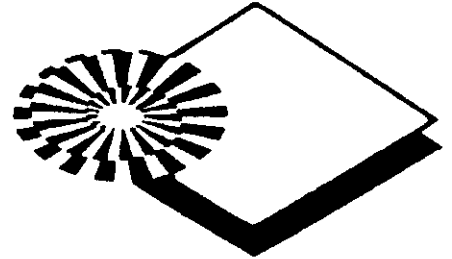


اندیشه



■ درآمدی بر سیاست‌گذاری صنعتی در ایران

مهندس سید مرتضی نبوی
مهندس محمد حسین ملایری

مقدمه

نگرش نظام‌دار (یا به اصطلاح سیستمی)، از آن نظر که مجموعه عناصر داخلی، خارجی و مناسبات متقابل عناصر مذکور را فراگردی پویانده (و نه ایستا) مورد ارزیابی قرار می‌دهد، بهترین چارچوب برای تجزیه و تحلیل مجموعه‌های پیچیده را پیش روی می‌گذارد.

صنعت در حوزه مسائل و تعاملات عناصر متشکله خود از مجموعه عظیمی از سخت‌افزارها و نرم‌افزارها تشکیل گردیده است که با بده بستان با عنصر انسانی، حرکتی بالنده را تعقیب می‌کند. چنانچه صنعت را به عنوان یک مجموعه نظام‌دار (سیستمی) تلقی کنیم، لاجرم باید از این نگرش که صنعت صرفاً مجموع جداگانه عناصر متشکله و نهادهای تولیدی است اجتناب نموده، مجموعه را به عنوان یک «کلّیت» مورد توجه قرار دهیم. و لذا لازم است برای توسعه آن با تکیه بر این نگرش، ارتباط متقابل عناصر متشکله و ایضاً مجموعه بخش با محیط پیرامونش را ساختنی پویا بدهیم و برای رسیدن به این مقصود لازم می‌آید که نوع ارتباطات متقابل درونی و بیرونی را هر چه بیشتر هدف‌مند بسازیم. لهذا هدف و هدف‌گرایی از همین منشأ، ضرورت یافته و در صدر برنامه، قرار می‌گیرد. مهم‌ترین ره‌آورد هدف‌گرایی و آرمانمندی در بخش صنعت - چنانچه به عنوان یک سیستم دیده شود - همانا ظهور نقاط اثر متعدد و مؤثر بر اقتصاد ملی و

ایجاد تحرک در آن است. با این حال، هدف‌مندی مجموعه مورد نظر ما (صنعت) شرط لازم ولی غیر کافی است و تدارک نرم‌افزارهای متضمن مقاصد توسعه‌ای، اقتضا داشته و به همین دلیل برخورداری مجموعه از «سیاست صنعتی» ضروری جلوه می‌نماید.

در مقاله حاضر، به شرایط کنونی بخش صنعت از نگرش نظام‌دار پرداخته و نشان می‌دهیم که فقدان نگرش جامع به مسائل بخش، منجر به چه ضایعات و اشکالاتی گردیده و نهایتاً به این معنی خواهیم پرداخت که برای برون رفت از شرایط کنونی چه گام‌هایی را باید برداشت.

تصویر امروز صنعت ایران

سرمایه‌گذاری‌های بسیار سنگین صنعتی طی سه دهه گذشته، اگر چه مطلقاً بدون دستاورد نبوده، با این حال توانسته برای بخش صنعت در اقتصاد کشور، جایگاه مناسبی فراهم سازد. طی برنامه اول، سهم بخش صنعت از تولید ناخالص ملی طبق آمار بین‌المللی حدود ۱۰ درصد و طبق برآوردهای داخلی حدود ۱۳ درصد (یا ۱۵ درصد) بوده است که به هر حال در مقایسه با بسیاری از کشورهای نیمه صنعتی مثل ترکیه (۲۳ درصد) یا تایلند (۲۱ درصد) در حد پایینی است. توانایی بخش در ایجاد اشتغال - به نسبت کسانی که هر روز به بازار کار اضافه می‌شوند - نیز روز به روز کمتر می‌شود. تعداد واحدهای صنعتی در کشور طبق آمار موجود، حدود ۴۰۲،۰۰۰ کارگاه است که ۹۵ درصد آنها را کارگاه‌های زیر ۱۰ نفر تشکیل می‌دهد.

با توجه به این که بخش عمده کارگاه‌های زیر ده نفر، در محدوده زیر ۵-۴ نفر می‌باشند، ملاحظه می‌شود که بخش وسیع این واحدها که اکنون تحت عنوان صنایع شناخته شده و روزانه خیر افتتاح ده‌ها فقره آنها گزارش می‌گردد، واحدهای صنفی و صنفی - صنعتی بسیار کوچک هستند. همین آمارها نشان می‌دهد که از این ۴۰۲ هزار کارگاه حدود ۳۶۰ هزار آن دارای مجوز از وزارت بازرگانی و نهادهای صنفی وابسته می‌باشند.

ارزش افزوده بخش صنعت در سال ۱۹۹۲ حدود ۱۵،۴ میلیارد دلار بوده که ۰/۲۸ درصد ارزش افزوده بخش صنعت در جهان را تشکیل می‌دهد. نسبت استهلاک به سرمایه‌گذاری صنعتی به حدود ۷۰ درصد رسیده است و مضافاً ظرفیت‌سازی‌های مفیدی صورت نگرفته و به جای ایجاد ظرفیت‌های صنعتی در بخش‌های واسطه‌ای و سرمایه‌ای، ظرفیت‌های مصرفی به ویژه در بخش بی‌دوام به شدت توسعه داده شده. در حالی که با توسعه این گونه واحدها، بر دایره وابستگی و اشتغالات زودگذر و غیرمدیوم افزوده می‌گردد.

از سال ۱۳۴۵ تا سال ۱۳۷۳، رشد صنعتی ما به طور متوسط سالانه ۸/۱ درصد بوده است. اما در طول سال‌های برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی، نرخ رشد متوسط به ۹،۲ درصد رسید. رشد به دست آمده در برنامه اول اگرچه در مواردی جلوتر از برنامه بوده است (مثلاً در صنایع مصرفی به جای ۵/۲ درصد رشد در صنایع مصرفی، ۱۴/۲ درصد رشد داشته‌ایم) اما در واقع به مدد ارز ارزان قیمت و نه متکی به ثروت‌زایی ذاتی و قابلیت‌های درونی آن حاصل آمده است.

انديشه

مضافاً در برنامه اول منابع سوبسیدی، در زمینه‌های نرم‌افزاری و مهندسی، اطلاع‌رسانی صنعتی، یا در جهت استهلاک‌زدایی و ظرفیت‌سازی در صنایع واسطه‌ای (باستثنای صنایع پتروشیمی و فولاد که دستاوردهای بسیار ارزنده‌ای داشتند) و توسعه ظرفیت‌های صادراتی با خالص ارزآوری مثبت، کمتر هدایت گردید.

بازده سرمایه‌گذاری بخش صنعت طی سال‌های ۴۵ - ۷۰ حدود ۵۱٪ بوده و در سال ۱۳۷۰ به رقم جالب توجه ۱/۱۸ رسیده است. تحقق این رقم بیش از هر چیز مرهون حمایت‌های بیدریغ از بخش صنعت بوده است. در برنامه اول افزون بر ۳۴ میلیارد دلار ارز ارزان^۱ در بخش صنعت هزینه جاری و عمرانی گردید و مضافاً تسهیلات بانکی که در اختیار این بخش قرار داده شد ۵۳۸ درصد رشد داشت. در حالی که در همین زمینه، رشد تسهیلات بخش کشاورزی ۳۰۰ درصد بوده و دریافتی ارز ارزان آن بخش نیز به مراتب کمتر از بخش صنعت بوده است. در واقع می‌توان گفت بخش صنعت فقط مادام که امکانات سوبسیدی گسترده به آن تخصیص داده شده، توانسته است به بازده مطلوبی دست یابد.

نهایت آن که: بخش صنعت از مسائلی چون بهره‌وری پایین، نداشتن قابلیت رقابت در بازارهای بین‌المللی، کمبود پرسنل فنی و کادر مدیریتی و فقدان یک برنامه ملی رنج می‌برد. علاوه بر اینها، صنعت کشور با مشکلات عدیده دیگری نیز روبرو است که از آن میان، ازدیاد فاصله تکنولوژیک با کشورهای صنعتی و همچنین دورافتادن دستاوردهای بین‌المللی در زمینه سازماندهی صنعتی را باید جدی تلقی کرد.

صنعت در جهان امروز

همزمان با رویدادهای پیش‌گفته در صنایع ایران، صنعت در کشورهای پیشرفته و چند کشور نو صنعتی، تحولات چشمگیری را پشت سر گذاشته است. این تحولات و نوآوری‌ها که ریشه‌اش را باید در سال‌های ۱۹۷۰ جستجو کرد و زمینه‌های فنی، تشکیلاتی، نهادی و مالی را دربر گرفته، عموماً به عنوان «انقلاب صنعتی سوم» تعبیر می‌شود. خصوصیات اصلی این دگرگونی به شرح زیر است:

- ظهور صنایع الکترونیک و انفورماتیک به عنوان نیروی دینامیک اصلی در اقتصاد کشورهای صنعتی و تازه صنعتی شده.

- تحول در شیوه‌های تولید به دلیل ادغام رشته‌های الکترونیک و انفورماتیک در سایر صنایع و همچنین به دلیل حصول تکنیک‌های جدید سازماندهی تولید که در جهت ایجاد سرعت،

۱- بنا به اظهار رئیس کل بانک مرکزی، بخش صنعت، ۳۵ درصد کل ارز مصرفی کشور در برنامه اول را هزینه نموده است.

انعطاف و همکاری بیشتر عمل می‌کنند.

- نوآوری در تشکیلات و مدیریت بنگاه‌های تولیدی به دلیل ظهور پدیده‌هایی همچون «همکاری فرابنگاهی»، «همکاری توأم با رقابت» و «اتحادهای استراتژیک» و غیره.

- شکل‌های جدیدی از همکاری و شراکت بین بخش‌های دولتی و خصوصی به ویژه در جهت ایجاد مزیت رقابتی یا مزیت نسبی دینامیک.

- تشدید رقابت‌های بین‌المللی و اتخاذ سیاست‌های نوین برای مقابله با آن، همچون «تجارت مدیریت شده» و ایجاد بنوک‌های منطقه‌ای.

- ظهور اتحادهای تکنولوژیک بین شرکت‌ها و نگاه به تکنولوژی به مثابه بخشی از امنیت ملی در کشورهای پیشرفته.

بدین ترتیب کشورهای در حال توسعه که سعی در متحول کردن ساختارهای صنعتی خود دارند حتی در مقایسه با دو دهه قبل نیز با شرایط بسیار متفاوتی روبرو هستند. علاوه بر پیامدهای انقلاب صنعتی سوم، این کشورها با وضع ناروشن قوانین حاکم بر تجارت بین‌المللی، پیوستن کشورهای بلوک شرق سابق به بازار بین‌المللی، و بازارهای اشباع شده از یکسو و تقسیم شده از سوی دیگر روبرو می‌باشند.

ناهنجاری‌های صنعت ایران از زاویه نگرش نظام‌دار

ناهنجاری‌های رفتاری بخش صنعت در مجموعه اقتصاد کشور از دو حوزه متفاوت ناشی می‌شود. نخست از ناروانی مناسبات درونی بخش رنج می‌برد و دوم از ناهماهنگی‌های محیط پیرامون خود. برآیند کارکردها، متقابلاً بر عملکرد نامطلوب بخش، دارای اثرات تشدیدشونده است.

اصلی‌ترین عاملی که می‌تواند به انتظام روابط درونی بخش کمک نموده و نیروها و منابع را از تقابل، تکرار، بیراهه‌پویی و نهایتاً تناقض در مجموعه، رهایی بخشد، حاکمیت راهبردها و سیاست‌های از پیش طراحی شده است. سیاست صنعتی، مجموعه مناسبات عوامل و نهادهای سازنده بخش را در انتظامی سیستمی، همسویی بخشیده و می‌تواند قویاً از آثار منفی احتمالی محیط، کاسته و نهایتاً به عنوان محرک اقتصاد، قابلیت «نظام آفرینی» به آن ببخشد. به جرأت می‌توان گفت که غیبت سیاست صنعتی در برنامه اول، فرصت‌ها و منابع بسیاری را از کف، خارج ساخته و انتظارات مسئولین طراز اول کشور را - پس از آن همه حمایت بی‌دریغ - به قدر کافی پاسخ نگفته است.

در مورد کارکرد حوزه بیرونی بخش باید گفت که ناهنجاری‌های پیرامونی، آثار کمابیش قابل ملاحظه بر کارکرد مجموعه بخش داشته و شاید در این میان «کمبود امنیت برای سرمایه‌گذاری» و «عدم ثبات سیاست‌های کلی اقتصاد» بیشترین نقش را ایفا کرده باشد. در ادامه بحث می‌کشیم عوامل مذکور را بر شمرده و آثار هر یک را تشریح نماییم. نکته مهم در این سخن آن است که شناخت تنگناهای فضای پیرامون بخش، مخصوصاً از آن باب حائز اهمیت است که نقاط اصلی

چالش در بستر عمومی اقتصاد کشور را مشخص نموده و رفع ناهمواری‌های آن را در کانون توجه مسئولان محترم، بیشتر قرار می‌دهد. پس از آن به تنگناهای ساختاری بخش صنعت خواهیم پرداخت.

ناهنجاری‌های پیرامون بخش صنعت

۱- دخالت گسترده دولت در اقتصاد

۱-۱- نقش دولت در اقتصاد ایران ریشه در ساختار و نظام اقتصادی کشور دارد. در واقع نظام اقتصادی کشور اتکا عظیمی بر بخش دولتی یافته که شامل کنیه صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینها می‌گردد. ساختار اقتصادی کشور که متکی به نفت بوده به عنوان عامل اصلی در ظهور این پدیده نقش داشته است.

۱-۲- بررسی سهم نسبی دولت از کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص نشان می‌دهد که بین ۳۸/۵ تا ۴۵ درصد کل سرمایه‌گذاری‌ها توسط دولت انجام می‌شود. بررسی و مقایسه نرخ رشد ارقام کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، تشکیل سرمایه ثابت ناخالص بخش دولتی و خصوصی می‌تواند نشان‌دهنده شدت نفوذ بخش دولتی در اقتصاد کشور باشد.

در همین بررسی، با لحاظ ضرایب خوشبینانه، چنین برآورد شده که سهم دولت از کل تولیدات اقتصاد کشور رقمی در حدود ۶۲ درصد می‌باشد. در واقع باید گفت که سهم فعالیت‌های اقتصادی بخش دولتی در اقتصاد ایران به طور کلی نسبت به سهم بخش خصوصی غلبه بارز و روشنی دارد.

۱-۳- گستردگی دخالت‌های دولت در اقتصاد، آثار نامطلوب‌اش را بر بخش صنعت نیز گذاشته است. یکی از پیامدهای این دخالت‌ها، عدم هدایت صحیح منابع و بهره‌برداری بهینه از آنهاست^۱

۲- رانت جویی گسترده در اقتصاد ایران

۱-۲- از دیدگاه نظری، رانت جویی تحت این شرایط ممکن می‌گردد:

الف) در شرایطی که در رقابت، محدودیت‌های مصنوعی وجود داشته باشد. این محدودیت‌ها ممکن است یا توسط دولت ایجاد شود، یا دولت اجازه ایجاد آنها را به بخش خصوصی داده باشد. نظیر حق امتیازها (جوازها)، سهمیه‌بندی‌های وارداتی، عوارض گمرکی و قوانین و مقررات مربوط به تعیین حداقل دستمزد.

۱. به همین دلیل و به دلیل فقدان هدایت صنعتی، میزان تولید سیمان در یکسال اخیر، علی‌رغم راه‌اندازی چهار طرح تازه، در سطح سابق باقی مانده است. دلیل بروز این پدیده، فرسودگی وسیع کارخانجات سابق و هدایت وسیع منابع موجود به سمت طرح‌های جدید بوده است؛ در حالی که صنایع موجود و در حال کار برای توسعه و نوسازی، مناسب‌تر و اقتصادی‌تر دانسته می‌شوند.

ب) در شرایطی که امکان به دست آوردن یک حق انحصار قانونی چه از طریق تحصیل این حق از ابتدای کار و چه از طریق انتقال مالکیت آن به شخص دیگر وجود داشته باشد.

۲-۲- شکل‌گیری و گسترش فعالیت‌های رانت جویانه در اقتصاد از یکسو باعث افزایش فعالیت‌های غیرمولد و از سوی دیگر زمینه‌ساز انتقال ناعادلانه درآمدها به قشر خاصی که امکان برخورداری از مواهب را دارند می‌گردد.

۳-۲- فقدان شفافیت اطلاعات در مقاطعی به‌عنوان زمینه‌های رانت جویی عمل نموده است. مثال مشخص در این مورد برنامه خصوصی‌سازی است. قرار بود با تقویت بخش خصوصی به تثبیت روابط طبیعی بازار کمک شود. اما آنچه در عمل اتفاق افتاد موجب رشد آن چیزی شد که در عرف بین‌الملل به آن ساختار شبه طایفه‌ای اطلاق می‌کنند و طی آن برخی شاغلین سابق یا فعلی دولت، شرکت‌های جدیدی را تأسیس کرده و شماری از مالکیت بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی را به خود منتقل نمودند.

۳- سیاست‌های بازرگانی نارسا

۳-۱- سیاست‌های بازرگانی شامل مجموعه سیاست‌های حمایتی، نرخ تعرفه مناسب، میزان سود بازرگانی، نرخ حمایت مؤثر و قوانین گمرکی می‌گردد. از سوی دیگر، استراتژی‌های بازرگانی که جهت‌گیری‌های کلی سیاست‌های بازرگانی را تعیین می‌کنند وجود دارند. از دیدگاه نظری جایگاه استراتژی و سیاست‌های بازرگانی در هر اقتصادی با توجه به برنامه کلان اقتصادی و استراتژی توسعه آن کشور مشخص می‌گردد. شاید بتوان گفت که یک اقتصاد برنامه‌ای بیشتر با استراتژی جایگزینی واردات همراه با سیاست‌های حمایتی و قوانین گمرکی و تعرفه‌ای گسترده سازگار بوده و برعکس یک اقتصاد بازار با استراتژی توسعه صادرات و شرکت در بازارهای جهانی همراه با سیاست‌های تشویقی و نرخ تعرفه‌های پایین و قوانین گمرکی آسانتر، هماهنگ و سازگار می‌باشد.

۳-۲- در ایران طی سال‌های پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، استراتژی بازرگانی بیشتر معطوف به جایگزینی واردات بوده است. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که نرخ حمایت بالا از صنایع داخلی رواج داشته و سعی می‌شده که از طریق افزایش سود بازرگانی و یا محدود کردن واردات کالاهای مصرفی به نحوی از صنایع داخلی حمایت گردد.

۳-۳- در سال‌های اولیه، پس از انقلاب اسلامی استراتژی جایگزینی واردات و سیاست‌های بازرگانی مربوط همچنان پی‌گیری شد اما پس از پایان جنگ تحمیلی و آغاز سیاست‌های نوین اقتصادی در سال ۱۳۶۸ به تدریج استراتژی توسعه صادرات و سیاست‌های جدید بازرگانی مدنظر قرار گرفت. از جمله هدف‌های این استراتژی افزایش درآمدهای غیرنفتی و اتکای کمتر به درآمد حاصل از صادرات نفت می‌باشد. با این حال برخی مشکلات مانند عدم‌سازگاری سیاست‌های ارزی و سیاست‌های بازرگانی باعث شد که نهایتاً اهداف استراتژی توسعه صادرات به خوبی جامه عمل نپوشد.

۳-۴- سیاست‌های بازرگانی در ایران متأسفانه هنوز نتوانسته منطبق با نیازهای واقعی توسعه، خود را هماهنگ سازد. مروری بر آیین‌نامه‌های مقررات واردات و صادرات و فرایند تدوین، اجرا و تفاسیر پرمسأله‌ای که نوعاً از مقررات، آیین‌نامه‌ها و تعرفه‌ها ناشی می‌شود، نهایتاً سمت و سوی سیاست‌های بازرگانی را در جهت رانت‌جویی و ایجاد دست‌اندازهای جدی برای تولیدکنندگان شکل داده است.

از سوی دیگر، مصوبات مربوط به واردات و صادرات، فارغ از تحولات جهانی، سمت و سویی شگفت‌انگیز دارد و به هیچ وجه به قابلیت‌های در حال شکل‌گیری در بازارهای جهانی و ضرورت تصحیح روش‌های گذشته و ارتقای توان صادراتی تولیدات داخلی با گزینش روند تدریجی و حساب شده حذف تعرفه‌ها، توجهی نمی‌شود. روند سنتی و شکل‌گرفته از مداخلات عوامل رانت‌گرا در اجرای مقررات واردات و صادرات در ایجاد وضعیت کنونی بی‌تأثیر نیست.

در نهایت باید گفت اهمیت سیاست‌های بازرگانی اقتضا دارد که در تنظیم این سیاست‌ها علاوه بر ملاحظات بخشی به ارتباط بین بخشی و هماهنگی سیاست‌ها در سطح کلان اقتصادی توجه شود.

۴- آمیختگی حاکمیت و تصدی در اقتصاد ایران

۴-۱- در سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب، دولت نقش اصلی را در امر هماهنگی و تنظیم امور اقتصادی ایفا می‌کرده است که البته این نقش اصلی تاکنون نیز ادامه داشته است. همان‌طور که پیش از این اشاره شد بنا بر برخی تخمین‌ها ۶۲ درصد از GNP در اختیار بخش دولتی است.

۴-۲- وجود خیل عظیم شرکت‌های دولتی که در اختیار دستگاه‌ها قرار می‌گیرد، عملاً به عنوان مانع اصلی کارآمدی بخش دولتی رفتار می‌نماید. چنین به نظر می‌رسد که ساختار کلان دولت به ویژه در بخش اختلاط حاکمیت و تصدی، یکی از اصلی‌ترین تضادهای درون ساختار اداری دولت و مانع اصلی توسعه در بخش اداری باشد.

۵- موانع جدی در جذب سرمایه داخلی

۵-۱- نقش عدم ثبات و امنیت اقتصادی به عنوان یک مانع در جهت جذب و شکل‌گیری سرمایه‌گذاری داخلی در اقتصاد ایران مورد مناقشه نیست.

۵-۲- اجرای مناسب سیاست‌های خصوصی‌سازی در نهایت بایستی به گسترش سرمایه‌گذاری‌های داخلی خصوصی منتهی گردد اما وجود شرایط خاص در ساختار اقتصاد کشور که فعالیت‌های مولد را در مقایسه با فعالیت‌های خدماتی از بازدهی به مراتب کمتری برخوردار می‌سازد باعث می‌شود که در عمل، نقدینگی بخش خصوصی به جای روی

آوردن به فعالیت‌های تولیدی به فعالیت‌های خدماتی و تجاری بپردازد.

۳-۵- برخی از سرمایه‌گذاران معتقدند که تصاعدی بودن مالیات بر سود شرکت‌ها (ماده ۱۳۱) مانعی در جهت سرمایه‌گذاری است زیرا باعث دلسردی سرمایه‌گذاران خصوصی در راستای تداوم سرمایه‌گذاری‌ها نیز می‌شود. ظاهراً، وضع مالیات یکسان بر فعالیت‌های مولد و غیرمولد باعث می‌گردد که انگیزه سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تولیدی اعم از صنعتی و کشاورزی کاهش یابد و لاجرم نرخ سرمایه‌گذاری در این نوع فعالیت‌ها که خودبه‌خود امکان سرمایه‌گذاری مجدد واقعی را فراهم می‌آورند پایین باشد. همچنین از فقدان رقابت در مؤسسات مالی و پایین بودن نرخ سودبانکی و روشن نبودن مقررات و قوانین بازار پول و سرمایه به عنوان تنگناهای دیگر سرمایه‌گذاری نام برده می‌شود.

۴-۵- عامل فرهنگی به ویژه در سال‌های پس از انقلاب مشکلاتی را به وجود آورده تا آنجا که هر گونه فعالیتی که به نوعی با سرمایه مرتبط باشد ضدارزش تلقی گردیده است.

۶- موانع بودجه‌ای

ویژگی عمده بودجه دولت ایران در سال‌های اخیر، رشد چشمگیر آن است. در نتیجه سهم بودجه عمومی در تولید ناخالص ملی به بیش از ۳۰ درصد در سال ۱۳۷۵ رسید که اگر سهم شرکت‌های دولتی، خدمات پولی و بانکی، بیمه تأمین اجتماعی و... را نیز به آن اضافه نماییم به رقمی بالای ۸۰ درصد خواهیم رسید.

بنابراین مشخصه اصلی دولت و بودجه آن در شرایط فعلی اقتصاد کشور، رشد روزافزون و ناهمگون آن در تمامی شئون اقتصاد - اجتماعی ... می‌باشد. ویژگی‌های عمومی درآمدی و هزینه‌ای بودجه دولت در سال‌های اخیر مبین نکات زیر است:

۱-۶- اگر چه کوشش‌ها همچنان دنبال شده، با این حال هنوز بیشترین منابع درآمدی قابل اتکا دولت به نفت وابسته بوده است.

۲-۶- عدالت مالیاتی در ساختار فعلی بودجه دولت، تضعیف گردیده و قسمت اعظم بار مالیاتی کشور متوجه سود شرکت‌ها و حقوق و دستمزد می‌باشد.

۳-۶- از بُعد هزینه‌ها نیز اصولاً هزینه‌های جاری و عمرانی دولت دارای گرایش‌ها و ویژگی‌های زیر است:

- الف - وزارتخانه‌های مختلف کشور که دستگاه‌های دائمی اجرایی هستند، مسئول تخصیص سرمایه‌گذاری‌های ثابت می‌باشند. این نکته به این معناست که هر وزارتخانه حداقل دارای یک حوزه مدیریت عمرانی با حجم پرسنل، تأسیسات و ابزار معین است که براساس بالاترین رقم بودجه سال‌های قبل تعیین شده و مداوماً و بدون ضرورت واقعی روبه‌گسترش است.
- ب - دولت همیشه با حجم گسترده‌ای از پروژه‌های سرمایه‌ای ناتمام مواجه می‌باشد که معمولاً تناسبی با توان و ظرفیت اجرایی، مدیریتی، سازمانی و مالی حکومت و جامعه ندارد و معمولاً زمان اتمام آنها به تأخیر می‌افتد.

ج - حجم دخالت‌های دولت در تولید ملی از طریق بودجه بسیار قابل توجه گردیده و لذا مشکلات ساختار بودجه‌ای کشور مستقیماً و به نحو وسیعی به جامعه در ابعاد تولید، مصرف، سرمایه‌گذاری و ... تحمیل می‌گردد.

۴-۶- علی‌رغم مسائل بالا مجلس در روند تصویب بودجه سال ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ کوشید تا در حد مقدور اصلاحاتی را در ابعاد انضباط مالی به مرحله اجرا درآورد که از جمله می‌توان بندهای مختلف تبصره ۲، واریز دریافتی‌های شرکت‌های دولتی به حساب خزانه‌داری کل، تبصره ۱۳ و غیره اشاره نمود.

ساختار صنعت در ایران

معمولاً وقتی صحبت از ساختار صنعتی به میان می‌آید، اشاره به مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده مجموعه یا نظامی دارد که پایدار و مقاوم بوده و به حسب تجارب جهانی موجود، تأثیرگذاری بر آنها یک یا دو برنامه به طول می‌انجامد. معمولاً در ارزیابی ساختار صنعتی کشورها، دو گروه از مؤلفه‌ها مورد توجه قرار می‌گیرند که عبارت‌اند از: ساختار فنی صنعت و ساختار بازار صنعت. زمانی که صحبت از ساختار فنی صنعت به میان می‌آید، توجه عمده بر مسائل تکنولوژیکی و شرایط فنی حاکم بر صنعت است. بدین ترتیب، ساختار فنی صنعت، عبارت‌است از آن شرایط فنی که حداکثر تولید ممکن را از ترکیب نهاده و عوامل تولید به دست می‌دهد. بدین ترتیب، این ساختار، درجه نهاده بری (کاربری، سرمایه‌بری و ...) تولید، ترکیب و تنوع تولید را تعیین می‌کند. برای تغییر در این ساختار، به تغییراتی از قبیل انتقال تکنولوژی (نه لزوماً احداث کارخانه جدید)، درون‌زا کردن پیشرفت‌های فنی، آموزش و افزایش بهره‌وری، نیاز است. به عبارت دیگر، هر چه ساختار فنی، مناسب‌تر باشد، صنعت، به همان نسبت برنامه‌پذیرتر می‌شود. برای نشان دادن وضعیت ساختار فنی، باید از یک گروه شاخص استفاده کرد. معروف‌ترین شاخص‌های مورد استفاده، از این قرارند:

- ۱- سهم تولید کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی در کل تولید صنعت (و یا هر شاخصی که ترکیب تولیدات صنعتی را نشان می‌دهد).
- ۲- تغییرات فن‌آوری.
- ۳- بهره‌وری و تغییرات بهره‌وری عوامل تولید.
- ۴- بهره‌وری ترکیبی (شاخص مرکب بهره‌وری نیروی کار و سرمایه).
- ۵- کیفیت و سطح آموزش کارکنان در بخش صنعت.
- ۶- کاربری و سرمایه‌بری و سهم صنایع سرمایه‌بر و کاربر در تولید صنعتی.
- ۷- نوآوری (تعداد اختراعات ثبت شده).

۸- ترکیب صادرات و واردات صنعتی.

در ادامه می‌کوشیم وضعیت شماری از شاخص‌های ساختار فنی را در ایران مورد ارزیابی قرار دهیم. گفتنی است که از بین شاخص‌های فوق‌الاشاره، تنها آمار شاخص‌های ردیف‌های ۱، ۲، ۳، ۵ و ۸ حداکثر تا سال ۱۳۷۲ در دسترس بود و برای شاخص‌های دیگر، متأسفانه آماری ملاحظه نشد. الف - سهم تولید کالاهاى سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی از کل تولید صنعت. همان‌طور که از جدول ۱ مشخص است سهم عمده تولیدات صنعتی، مربوط به صنایع واسطه‌ای و پس از آن صنایع مصرفی است. سهم صنایع سرمایه‌ای از کل تولیدات صنعتی کشور بسیار پایین می‌باشد.

جدول ۱- سهم نسبی ارزش افزوده گروه‌های صنایع (درصد)

| سال | واسطه‌ای | مصرفی | سرمایه‌ای |
|------|----------|-------|-----------|
| ۱۳۶۷ | ۶۷/۶ | ۲۸/۵ | ۳/۹ |
| ۱۳۶۸ | ۶۷/۱ | ۲۹/۱ | ۳/۸ |
| ۱۳۶۹ | ۶۵/۰ | ۲۸/۲ | ۶/۸ |
| ۱۳۷۰ | ۶۳/۸ | ۲۸/۴ | ۷/۸ |
| ۱۳۷۱ | ۶۳/۴ | ۲۹/۷ | ۶/۹ |
| ۱۳۷۲ | ۶۳/۵ | ۳۲ | ۴/۵ |

ب - تغییرات فن‌آوری

به دلیل قدمت کارخانه‌ها و فقدان هدایت صنعتی در امر سرمایه‌گذاری خصوصی طی سال‌های گذشته، سطح تکنولوژی در صنایع ایران عموماً نزول کرده است. نسبت میزان ورود یا تولید داخلی تکنولوژی انبوه به سخت افزارهای وارداتی و همچنین تکثیر تکنولوژی‌های قدیمی موجود در کشور در شکل کارخانه‌هایی که یا هنوز سوله‌ای بیش نیستند و یا بسیار کمتر از ظرفیت کار می‌کنند (و اصلاً قدرت رقابت جهانی ندارند) به خوبی گویای عقب‌ماندگی‌های فن‌آورانه در ایران است. برای ایجاد چنین وضعیتی عوامل متعددی نقش دارند.

بر اساس یک پژوهش انجام یافته در مورد تغییرات فنی، با استفاده از تخمین تابع تولید از نوع «کاب - داگلاس» با فرض بازدهی ثابت نسبت به مقیاس تولید، تابعی تخمین زده شده و این نتیجه حاصل آمده است که در صورتی که سرمایه سرانه نیروی کار در صنعت ایران یک درصد افزایش یابد، تولید سرانه نیروی کار ۰/۶۱ درصد افزایش خواهد یافت. به دیگر سخن می‌توان گفت که سهم عامل سرمایه در رشد تولید برابر با ۶۱ درصد است. همچنین به موجب نتیجه‌ای که از تحقیق دیگری به دست آمده، توان رقابتی اقتصادمان در سطح جهانی در حال کاهش است.

ج - بهره‌وری

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در کارگاه‌های بزرگ صنعتی (بالای ۵۰ نفر) شاخص تولید صنعتی در

سال ۱۳۷۰، در سطح سال ۱۳۶۱ و تولید سرانه در سال ۱۳۷۰ نسبت به سال ۱۳۶۱، حدود ۱۰ درصد کاهش داشته است. با این حال افزایش میزان بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود در سال ۱۳۶۷، باعث شده که تولید سرانه تا ۲۰ درصد افزایش یابد.

د - سطح آموزش

محاسبات نشان می‌دهد که سطح متوسط مدرک تحصیلی شاغلان بخش صنعت در حدود پایان دوره ابتدایی است. در این بین، متوسط بالاترین سطح مدرک تحصیلی از آن صنایع متفرقه است. بعد از آن، به ترتیب صنایع شیمیایی و صنایع کاغذ و مقوا هستند و کم‌ترین آن متعلق به صنایع نساجی است. اما به جز صنایع کانی غیر فلزی، در کلیه صنایع، در دوران برنامه اول به کارگیری کارکنان با مدرک تحصیلی بالاتر رشد یافته است. با این حال نکته جالب توجه این است که هیچ‌گونه ارتباط معنی‌داری بین کیفیت یا به عبارتی سطح تحصیلات کارکنان صنعتی از یک طرف و رشد صنایع از طرف دیگر وجود ندارد. دلیل این امر یا ناشی از عدم تناسب آموزش‌ها با فعالیت‌های تولیدی است و یا به عدم تغییر بهره‌وری ترکیبی (سرمایه و نیروی کار) باز می‌گردد؛ بدین معنی که تغییر در کیفیت یک عامل به طور مستقل ممکن است نتواند بهره‌وری آن عامل را در تولید بالا ببرد و این امر به کیفیت نهاده‌ها و عوامل تولید دیگر نیز مربوط می‌شود. با همه این احوال تغییرات سطح متوسط تحصیلات در بخش صنعت طی سال‌های برنامه اول محسوس نیست.

ترکیب صادرات و واردات صنعتی

در این مورد معمولاً از شاخصی تحت عنوان شاخص «تجارت دو طرفه» استفاده می‌شود و در واقع وضعیت تجاری را از لحاظ یک طرفه بودن یا متوازن بودن تجارت مشخص می‌کند. نتیجه محاسبه این شاخص، نشان‌دهنده این واقعیت است که در مورد کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای با تجارت یک طرفه، از خارج به طرف داخل و در مورد کالاهای مصرفی تقریباً وضعیت متوازن و کمی بیشتر از طرف داخل به طرف خارج مواجه بوده‌ایم.

در بحث ساختار بازار صنعت به نوع مالکیت (خصوصی، دولتی) و درجه آن و در نتیجه نوع بازار (خرید مواد و فروش محصولات) توجه داریم. به عبارت دیگر در بحث ساختار بازار صنعت، چهار مسئله مهم مرتبط با هم مطرح می‌باشند که صرفاً به عناوین آنها می‌پردازیم و تشریح آنها را به فرصت دیگری موکول می‌کنیم:

۱- مالکیت دولتی یا خصوصی واحدها و حد مالکیت دولت (بحث تصدی و حاکمیت).

۲- شرایط رقابتی، انحصاری، انحصار چند جانبه و ... حاکم بر فعالیت‌های صنعتی.

۳- مسائل انگیزشی یا بحث تفکیک بین مالکیت و مدیریت.

۴- نوآوران و امکان ایجاد کارآفرینان نوآور در صنعت.

سیاستگذاری صنعتی در دنیای امروز

امروزه در جهان سه گرایش در موافقت یا مخالفت با سیاست صنعتی مطرح است:

گرایش اول: علیه دخالت و برنامه‌ریزی دولتی در بازار بوده و بر توانایی‌های بازار در بلند مدت برای رسیدن به تخصیص منابعی کارا، تأکید دارد. این گرایش ادعای خاصی در مورد این که رشد صنعتی از طریق ساز و کار بازار، از سرعت کافی برخوردار بوده و یا این که بهترین جواب را در زمینه توزیع درآمد ارائه می‌کند، ندارد، از این رو از سازوکار بازار حمایت می‌کند که هرگونه دخالت و برنامه‌ریزی از سوی دولت (در جهت رفع ناکارایی‌های کوتاه‌مدت) در کار رقابت، اختلال ایجاد کرده، انگیزه بنگاه‌ها را برای متحول نمودن ساختارشان تضعیف نموده و راه را برای سودجویی محافظی که منافع‌شان را در زد و بندها دیده یا به دنبال رانت‌جویی هستند باز می‌کند. طرفداران این نگرش به هر نوع سیاست دولتی دیگری هم که اعتقاد داشته باشند، «سیاست صنعتی» را غیر لازم ارزیابی می‌کنند. خانم «کر و گر» که یکی از پیروان به این تفکر است در کتابی که از سوی مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه ترجمه شده، بر اصلاح سیاست‌های تجاری، ارزی، پولی، بودجه‌ای، قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی، بهبود روش‌های نظارت و اصلاح مداخله دولت در توزیع مواد اولیه و محصولات کشاورزی و حذف قوانین دست و پاگیر در بازار کار و غیره تأکید دارد و معتقد است که اگر این موارد اصلاح شوند صنعت نیز عملکردی کارا خواهد داشت بدون آن که به سیاست صنعتی احتیاجی باشد. با این همه نامبرده گفته است که به هر حال در تخصیص منابع به صنایع باید اولویت‌هایی را رعایت کرد و باید به صنایعی توجه شود که در آن مزیت نسبی وجود دارد و همچنین به صنایعی اقبال شود که به حد کافی از عمرشان در صحنه بین‌المللی گذشته (و به عبارتی صنایع با «چرخه تولید جا افتاده» هستند) تا بدین وسیله با مرزهای تکنولوژیکی ای که دائماً در حال تغییر هستند روبرو نباشیم. به طور خلاصه می‌توان گفت که نگرش اول اگر چه نیم‌نگاهی به «سیاست‌های صنعتی» دارد، با این حال تأکید اصلی را متوجه سیاست‌های باز اقتصادی و ساز و کار بازار می‌داند و معتقد است که با انتخاب سیاست‌های صحیح اقتصادی، ضرورتی ندارد که نگران چگونگی توسعه صنعت باشیم. خود صنعت، راه خود را خواهد گشود. این اندیشه، نگرش مسلط دهه‌های قبل از ۱۹۷۰ در جهان بوده است.

گرایش دوم: معتقد به حداقلی از دخالت دولت در بازار است و با اشاره به بعضی نارسایی‌ها و نقیصه‌های بازار اعتقاد به دخالت دولت برای رفع این نارسایی‌ها دارد. مثلاً در مورد فعالیت‌های تحقیق و توسعه معتقد است که به دلیل وجود صرفه‌های بیرونی، این نوع فعالیت‌ها همواره با بی‌علاقگی بخش خصوصی مواجه است. البته طرفداران این بحث نسبت به توانایی‌های دولت در دنبال کردن سیاست‌های صحیح، نگران بوده و معتقدند که محافل ذی‌نفع برای بهره‌گیری از «سیاست‌ها»، مقامات دولتی را تحت فشار قرار خواهند داد و نگرانی دیگرشان این است که کارشناسان دولتی از اطلاعات کافی برای اجرای سیاست‌ها در حد قابل قبول

اندیشه

برخوردار نیستند. با این حال شواهد گویای آن است که حامیان «حداقل دخالت دولت به صورت برنامه‌ریزی شده» به تدریج با موفقیت‌های بیشتری در صحنه بین‌المللی مواجه می‌شوند. بانک جهانی نیز در مطالعه‌ای که دو سال پیش در مورد «معجزه شرق آسیا» انجام داد سرانجام به این امر معترف شد: «در بعضی اقتصادها، عمدتاً در شمال شرقی آسیا، بعضاً دخالت‌های منتخب دولت به رشد کمک کرده و درک ما را از شرایطی که برای موفقیت این دخالت‌ها لازم می‌باشد، بالا برده است.» (مقدمه آقای پرستون، رئیس وقت بانک جهانی بر گزارش مزبور).

اما گرایش سوم: طرفدار حمایت دولت از صنایع استراتژیک و دخالت مستقیم دولت برای ایجاد صنایع نوین و یا پیشتاز می‌باشد. طرفداران این نظریه نیز اذعان به امکان وجود نارسایی‌ها در عملکرد دولت دارند ولی از سوی دیگر معتقدند که چنانچه نتوان صنایع پیشتاز یا نوین را ایجاد و صنایع استراتژیک را سرپا نگه داشت نتایج آن برای صنعت یک کشور فاجعه‌آمیز خواهد بود. از این رو اینان یک سیاست صنعتی فعال در رابطه با صنایع با تکنولوژی بالا یا صناعی که احتیاج به تجدید ساختار ریشه‌ای دارند را تجویز می‌کنند. شاید هنوز هم بهترین گفتار در سخنان یکی از کارشناسان ارشد میتی (وزارت صنایع و تجارت بین‌المللی) ژاپن باشد که بیش از هشتاد شبه‌تزر را در توضیح تاریخ و توسعه معاصر ژاپن ارائه داده و در قسمتی می‌گوید:

«وزارت صنایع و تجارت بین‌المللی (میتی) تصمیم به استقرار صناعی در ژاپن گرفت که به سطح بالایی از سرمایه و تکنولوژی نیاز داشتند. صناعی که اگر از زاویه هزینه نسبی تولید بدان‌ها نگریسته می‌شد اساساً مناسب ژاپن نبودند، صناعی هم چون فولاد، پتروشیمی، خودرو، هواپیماسازی، انواع ماشین‌آلات صنعتی و الکترونیک که شامل کامپیوتر نیز می‌شد. از منظر کوتاه‌مدت و ایستا، تشویق چنین صناعی با عقلانیت اقتصادی در تضاد بود اما از منظر درازمدت، اینها دقیقاً همان صناعی بودند که در آنها کشش درآمدی تقاضا بالا بوده، پیشرفت تکنولوژی بسیار سریع و بهره‌وری کار به سرعت افزایش پیدا می‌کرد. برای ما واضح بود که بدون این صنایع و فقط با تکیه بر صنایع سبک، مشکل بتوان برای یک جمعیت صد میلیونی اشتغال ایجاد کرد و سطح زندگی آنها را به سطح اروپا و امریکا رساند. ناپلئون می‌گفت که رمز یک استراتژی موفق در این است که به کمک آن بتوان قدرت جنگیدن را روی صحنه اصلی نبرد متمرکز کرد. با مساعدت شانس خوب و نگرش عاقلانه، ژاپن موفق شده است که سرمایه محدودش را به خوبی در صنایع استراتژیک و پیشتاز متمرکز کند.»

نگرش نوع سوم را اکثر کشورهای شرق آسیا دنبال کردند و موفقیت آنان به حدی نظریات اقتصادی را متحول کرد که امروزه در امریکا و اروپا و کانادا نیز محافل طرفدار «سیاست صنعتی»

بسیار فعال و در بعضی موارد اهرم‌های سیاستگذاری را در دست گرفته‌اند. مثلاً شاید برای برخی تعجب آور باشد که امروزه در ایالات متحده بسیاری از مشاوران نزدیک کلبتون، هم چون خانم تایسون و آقای رایش از نظریه پردازان بحث اتخاذ سیاست صنعتی بوده و امروزه نیز شیوه‌های جدید امریکا در درگیری‌های تجاری آن با ژاپن، کره و چین، متکی بر نظریات آنان است.

بنابراین ملاحظه می‌شود که بحث سیاست صنعتی از سوی اکثر کشورهای که در روند صنعتی شدن موفقیتی داشته‌اند، مورد توجه عمیق بوده است. سیاست صنعتی به هیچ وجه به معنی دخالت‌های بدون برنامه دولت در فعالیت‌های صنعتی نیست. همچنین باید این فکر را از سر بیرون کنیم که می‌شود سیاست صنعتی را همچون سیاست‌های مالی و پولی، که تا حدی قابلیت انتقال به هر محیط و شرایطی را دارند به راحتی تقلید کرده نتیجه مطلوب را گرفت. در این زمینه یک تئوریسین سیاست صنعتی در ژاپن، «هیرویائونو» چنین می‌گوید:

«سیاست صنعتی رابطه (عام و) روشنی را بین اهداف و ابزار حصول آنها مشخص نمی‌کند. نظریه پردازی، مضمون و اشکال سیاست صنعتی در هر مورد متفاوت بوده چرا که به مرحله توسعه یک اقتصاد، شرایط طبیعی و تاریخی آن، روابط بین‌المللی حاکم و موقعیت سیاسی و اقتصادی آن کشور بستگی دارد. به همین دلیل از یک مملکت به مملکت دیگر و از یک دوره به دوره دیگر می‌تواند تفاوت‌های زیادی در آن وجود داشته باشد.»

از این رو باید گفت که در عین دوری جستن از هرگونه الگوبرداری تقلیدی، لازم است که برای شکل دادن به سیاست صنعتی‌ای که با شرایط اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی کشور همخوانی داشته باشد اقدام شود. با این حال لازم است قبل از ادامه بحث، مفهوم یا تعریف دقیق‌تری از سیاست صنعتی ارائه دهیم. شاید بهتر باشد ابتدا روشن کنیم که سیاست صنعتی چه نیست: سیاست صنعتی حمایت از صنایع ناکارآمد نیست، ایجاد موانع گمرکی و غیر گمرکی دراز مدت برای پشتیبانی از صنایع غیر رقابتی نیست، ملی سازی صنایع نیست، افزایش سهم دولت در سرمایه‌گذاری و مالکیت صنعتی نیست، و بالاخره تصمیمات بوروکرات‌ها را جایگزین ساز و کار بازار کردن نیست.

سیاست صنعتی عبارت از یک رشته برنامه‌های عملی و هماهنگ شده است که «سعی در ایجاد توانائی‌های نوین یا معرفی تحولات لازم برای تغییر ساختار فعالیت‌های موجود صنعتی یک کشور دارد». این که این برنامه‌ها چگونه انتخاب می‌شوند و سلسله مراتب اهمیت آنها چیست بستگی به اهداف روشن و شفافی دارد که یک جامعه صنعتی برای خود بر می‌گزیند. مثلاً اهدافی چون: دستیابی به توان رقابت بین‌المللی، بهبود کارائی و بهره‌وری، تقلیل وابستگی به مواد و قطعات وارداتی، اخذ و به کار گیری و اشاعه تکنولوژی‌های جدید، و بسیاری اهداف دیگر یا مجموعه‌ای از این اهداف.

سیاست صنعتی با سیاست‌های توسعه و همچنین اقتصاد کلان تفاوت اساسی دارد:

سیاست‌های توسعه عموماً به مسائلی از قبیل درجه رشد، و نحوه توزیع رشد یا درآمد در بخش‌های اقتصادی، مناطق مختلف و گروه‌های اجتماعی متفاوت می‌پردازد بدون آنکه تمرکز خاصی روی بخش صنعت و نیازهای یک برنامه صنعتی داشته باشد. از سوی دیگر محورهای مرکزی تصمیمات در اقتصاد کلان سیاست‌های مالی و پولی می‌باشد. در این زمینه ژاپنی‌ها چندین دهه قبل تجدید نظری اساسی در مفاهیم اقتصاد کلان غربی کرده و سیاست صنعتی را به عنوان پایه سوم اقتصاد کلان در کنار دو پایه دیگر یعنی سیاست‌های مالی و پولی مطرح نموده‌اند. امروزه در جنوب شرقی آسیا یک پایگاه نظری قوی برای طراحی، اتخاذ و اعمال سیاست صنعتی وجود دارد که برداشت‌های سنتی از اقتصاد کلان و توسعه را متحول کرده است. در اینجا بی‌مناسبت نیست که به تعریف چند واژه که در مباحث سیاست صنعتی بیشترین کاربردها را دارد، اشاره کنیم:

- صنایع نوین: به مجموعه فعالیت‌های صنعتی اطلاق می‌شود که در تحولات نوین جهان امروز، جای خود را در صنعت جهانی گشوده است. از قبیل صنایع مخابراتی و اطلاع‌رسانی و انفورماتیک.

- صنایع جا افتاده: به مجموعه فعالیت‌های صنعتی اطلاق می‌شود که به نسل قبل از صنایع نوین تعلق دارد، تحولات تکنولوژیک از نظر فرایندهای مستقیم تولیدی در آنها تقریباً به حالت اشباع رسیده و انتقال دانش فنی و سخت‌افزاری بین کشورها به راحتی انجام می‌گیرد. صنایع فولاد و پتروشیمی و کشتی‌سازی از این دسته صنایع شناخته می‌شوند.

- صنایع پیشتاز: به مجموعه صناعی گفته می‌شود که در چارچوب سیاست صنعتی، نقش لکوموتیو را در به حرکت در آوردن صنایع یا مجموعه اقتصاد یک کشور ایفا می‌نماید. صنایع پیشتاز در یک جامعه (مثل ژاپن) می‌تواند با کوشش صنایع نوین انجام بپذیرد و یا با گزینش ترکیبی از صنایع جا افتاده و نوین (تجربه برزیل و کره).

چرا به سیاست‌های توسعه صنعتی نیازمندیم؟

۱- شاید محوری‌ترین مورد برای توجیه لزوم اتخاذ سیاست صنعتی در درازمدت، اهمیت صنعت در تأمین منافع ملی باشد. در این زمینه بحث بسیار گسترده بوده و بدون وارد شدن به بحث‌های مربوط به تحریم اقتصادی و تبعات آن، در این جا فقط به دو نکته اشاره می‌کنیم: اول این که: امروزه چشم‌اندازهای متفاوتی نزد محافل گوناگون مورد بحث است. از آن میان، دو چشم‌انداز جایگاه برجسته‌تری دارد. اولی را «جاده نوین ابریشم» و دومی را «تدافعی» نام نهاده‌ایم. چشم‌انداز اول، خواهان هدایت حرکت‌ها به سوی احیای نقش سنتی ایران به عنوان گذرگاهی تجاری است. چنین جاده‌ای می‌تواند به عنوان بزرگراهی هم برای کالاهای ساخته

شده (از مناطق مختلف به آسیای مرکزی) و هم برای استخراج و بازاریابی برای مواد اولیه (در جهت عکس) عمل کند و ایفای چنین نقشی (که می‌توان ایجاد بنادر آزاد، گسترش زیربنای حمل و نقل، پروژه‌های مختلف لوله‌گذاری برای حمل نفت و گاز همسایگان و چندین طرح دیگر را در این راستا معنا نمود) موجب خواهد شد تا ایران در موقعیتی از اقتصاد بین‌المللی قرار گیرد که کسی نتواند موجبات انزوای کشور را فراهم آورده و از این رو بهترین راه برای تأمین منافع ملی نیز می‌باشد.

چشم‌انداز دوم بر آمیزه‌ای از کشاورزی خودکفا و وجود نیروهای نظامی مجهز به تکنولوژی‌های مدرن تأکید دارد که موجب آن خواهد شد تا دشمنان در صدد تحت فشار قرار دادن ما نباشند و منافع ملی ما را نفی نکنند. با ایجاد صنایع با تکنولوژی بالا در صنایع دفاعی قادر خواهیم بود بنیه نظامی کشور را به هنگام کنیم و برخی تکنولوژی‌های دو منظوره را رشد دهیم.

با فرض این که فعالیت‌های تجاری و ترانزیتی از یک سو و تفکر تدافعی از سوی دیگر بنیان مناسبی برای حفظ و پیشبرد منافع ملی، باشند توجه به این نکته ضروری است که امروزه در دنیا جز موارد معدود و استثنا، روز به روز روشن‌تر می‌شود که این صنعت است که با تعمیق و گسترده شدنش از یک سو شرایط لازم را برای بازرگانی خارجی تأمین می‌کند و از سوی دیگر با به هنگام کردن خود، زمینه را برای انتقال دستاوردها و تغذیه نیازهای بخش نظامی فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر، بدون صنعت قوی و امروزی در بخش غیرنظامی، نمی‌توان صحبت از نیروهای نظامی توانا کرد و بدون هر دو آنها نمی‌توان به توان کشور برای حفظ و پیشبرد منافع ملی امید داشت.

دوم این‌که: لزوم پیگیری سیاست صنعتی و ارتباط آن با منافع ملی کشور در درازمدت، از زاویه دیگری نیز مطرح است و آن این که آینده تولیدات خام یا تولیدات با تکنولوژی پایین، هر روز کم‌رنگ‌تر می‌شود؛ به ویژه آنجا که اقتصاد ما عمیقاً به صدور این مواد وابسته است. گرایش‌های اقتصاد جهانی در جهتی است که هر روز از اهمیت و ارزش نسبی نفت کاسته شده و این گرایش‌ها در مورد سایر مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای همچون پتروشیمی و فلزات که کشور تا حدی خود را پایبند رشد و گسترش آنها در درازمدت کرده نیز صادق است. مثلاً طبق مطالعات صندوق بین‌المللی پول در عرض سه دهه گذشته، در هر واحد محصول، ارزش مواد اولیه به کار رفته سالی ۱/۲۵ درصد کاهش داشته و این روند شتاب نیز پیدا کرده، چرا که مثلاً ژاپن در ۱۹۸۴ فقط به ۶۰ درصد مواد اولیه که برای تولید صنعتی مشابه در ۱۹۷۳ به کار برده بود، نیاز داشته است و یا در عرض دهه ۱۹۸۰ مصرف انرژی ایالات متحده در کل ۲۵ درصد و در مورد نفت ۳۳ درصد کاهش داشته است. بنابراین معلوم می‌شود که چشم‌انداز آینده در صورت تداوم وضعیت کنونی، به قدر کافی روشن نیست. با روندی که تحولات جهانی در عرصه تجارت به خود گرفته، مزیت‌های نسبی سنتی هر روز بیش از روز

اندیشه

پیش‌رنگ می‌بازند و بنابراین بدون برخورداری از یک سیاست صنعتی، نمی‌توان از اقتصاد بدون نفت سخن گفته و آماده چالش‌های فردا بود.

۲- روز به روز مسائل بازارهای سرمایه در کشورمان ابعاد جدیدتری به خود می‌گیرند: از یک سو منابع ارزی کشور بسیار محدود شده و از سوی دیگر نقدینگی‌های موجود هم اقبالی به سوی سرمایه‌گذاری تولیدی نداشته به تورم و کمبود کالاها و ... دامن می‌زنند. برای سرمایه‌گذاری بهینه منابع محدود فعلی باید برنامه‌ریزی شود به نحوی که تخصیص منابع نه از دید کوتاه مدت و مقطعی، بلکه از دید درازمدت و هدفمند صورت گیرد. وجود سیاست صنعتی می‌تواند تا حدی به تثبیت در بازارهای سرمایه کمک نماید.

۳- در طی سه برنامه توسعه آینده (یعنی ۱۵ سال) برای جوانانی که تعداد آنان تقریباً ثلث جمعیت کشور را تشکیل می‌دهد، باید اشتغال ایجاد شود. ساز و کار بازار به تنهایی به هیچ وجه توان سر و سامان دادن به چنین نیازی را ندارد و چنانچه بخواهیم فقط به ساز و کار بازار تکیه کنیم، با وجود گرایش سرمایه به سوی تکنولوژی‌های سرمایه‌بر، با بحرانی در زمینه اشتغال رو به رو خواهیم شد. در این که بخش وسیعی از چنین شغل‌هایی باید در بخش صنعت ایجاد شود، بحثی نیست چرا که بعید است کشاورزی توان جذب بسیار بالایی داشته باشد و نه شاید به صلاح باشد که به بخش خدمات کشانده شوند.

۴- در بخش دولتی ناهماهنگی‌های زیادی وجود دارد که یک سیاست صنعتی می‌تواند تا حدودی از شدت آنها بکاهد. مثلاً اگر به تنش‌های نهادین بین بخش‌های صنعتی و تجاری توجه کنیم، متوجه می‌شویم که در بسیاری از زمینه‌ها سیاست‌های تجاری کشور با نیازهای صنعتی هماهنگ نیست. امروزه در دنیا فقط با هماهنگ کردن این‌گونه سیاست‌هاست که صنعت می‌تواند از رونق درازمدت برخوردار باشد. یا اگر به بخش آموزش عالی توجه شود، روشن می‌گردد که بین نیازهای جامعه، خصوصاً نیازهای بخش صنعت و دستاوردهای آموزش عالی تناسب ساختاری و برنامه‌ای وجود ندارد. بهره‌برداری از دستاوردهای نظام آموزش عالی کشور توسط چند ملیتی‌ها و دانشگاه‌های انگلیسی زبان دنیا، اگر بیشتر از بهره‌برداری در داخل کشور نباشد، کمتر هم نیست. یا می‌توان به خریدهای گسترده دولتی از خارج، همچون تلفن موبایل، رگلاتور گاز و ماشین‌آلات معدنی اشاره کرد که هر یک از این خریدها می‌توانست تولیدکنندگانی را برای شرکت در بازارهای جهانی به مقیاس لازم برساند. در زمینه‌های یاد شده و همچنین به منظور کاهش سایر ناهماهنگی‌هایی که بین بخش‌های مختلف دولت وجود دارد، سیاست صنعتی می‌تواند نقش مثبتی را ایفا نماید.

۵- در حال حاضر با وضعیت نامطلوب زیست محیطی مواجهیم که در اثر تولیدات گسترده و بی‌رویه صنعتی در بعضی مناطق ایجاد شده است. باید متوجه بود که اکثر صنایع بزرگی که در

عرض این چند ساله در کشور پا گرفته و تا حدودی، زمینه صادراتشان نیز فراهم شده، صنایعی آلاینده هستند. فولاد، آلومینیوم و پتروشیمی امروزه در کشورهای غربی تحت کنترل شدید سازمان‌های محیط زیست قرار داشته و گرایش به سمت انتقال این‌گونه تکنولوژی‌ها به کشورهای در حال توسعه نسبتاً قوی است. از این رو باید توجه داشت که مضرترین و آلوده‌ترین راه را برای صنعتی شدن انتخاب نکنیم و شرایطی را فراهم نیاوریم که همه شهرهای ما همچون تهران و اراک آلوده و از نظر زیست محیطی مشکل‌زا شوند. هم اجتناب از چنین سرنوشتی و هم ایجاد صنایع نوینی که کالاهایشان به منظور مبارزه با آلودگی‌های زیست محیطی به کار گرفته می‌شود احتیاج به برنامه‌ریزی درازمدت و جامع را مطرح می‌سازد.

۶- این روزها شاهد هستیم که برخی مقامات دولتی، مفسران اقتصادی و مطبوعات در کشور، صنعت خودروسازی ایران را با کره جنوبی مقایسه کرده و نتیجه می‌گیرند که علی‌رغم شروع هم‌زمان، خودروهای کره‌ای از نظر کمی، کیفی، قابلیت صادراتی و غیره بسیار بالاتر و بهتر از تولیدات ایرانی هستند و یا این سؤال را مطرح می‌کنند که به چه دلیل تولیدکنندگان داخلی نمی‌توانند به شاخص‌های مقبول‌تری دست یافته و مثلاً ۲۵۰ ایراد فنی پیکان را برطرف سازند. تولیدکنندگان هم که عموماً دولتی هستند، تقاضای تخصیص ارز بیشتری دارند تا قطعات مورد نیاز را وارد کرده و کیفیت تولید را بالا ببرند. اخیراً هم تولیدکنندگان، حرکت‌هایی را شروع کرده‌اند تا با جایگزینی واردات قطعات، تولید چند نوع اتومبیل را کاملاً ملی کرده و تولید را به حدی برسانند که جوابگوی تقاضا باشد. در چنین مناظراتی ملاحظه می‌شود که نه مقایسه درستی صورت گرفته و نه سؤالات کلیدی مطرح شده‌اند.

بسیاری بر این باورند که کره جنوبی - و سایر کشورهای شرق آسیا - عمدتاً بر اساس گزینش تجارت آزاد (یعنی محدود نبودن نسبی واردات و تشویق صادرات) به موقعیت فعلی اقتصادی خود دست یافته‌اند. اما واقعیت این است که طی بیش از بیست سال، نه یک اتومبیل جدید خارجی به کره وارد شد و نه یک اتومبیل کره‌ای در جاده‌های خارج مشاهده گردید و صرفاً یعنی چند سالی است که کره جنوبی محدودیت‌های بازرگانی‌اش را تسهیل کرده و مهمترین متحد استراتژیک این کشور یعنی ایالات متحده سال گذشته توانست تنها ۱۹۰۰ خودرو به کره جنوبی صادر کند. این در حالی است که تولیدات خودرو در کره بیش از ۲ میلیون دستگاه بوده و بازار آمریکا هم حدود ۲۰ درصد این تعداد را از هشت سال پیش که صادرات خودروهای کره جنوبی آغاز شده جذب می‌کند. پس باورهایی که بر آزادی واردات و یا تشویق صادرات هر کالا از بدو تولید استوارند، با واقعیت‌ها مطابقت نمی‌کند.

برخی از روی ناآشنایی بر این باورند که در کره جنوبی ساز و کار بازار، عامل اصلی منضبط کردن بخش خصوصی و مسبب ایجاد کارایی و بهره‌وری مطلوب در این بخش بوده است. اما واقعیت آن است که برخورداری از سیاست صنعتی روشن در کره جنوبی، قابلیت‌های مورد اشاره را فراهم آورده و در واقع بخش خصوصی به صورت هدایت شده

در قالب آن سیاست‌ها به فعالیت و رقابت پرداخته است. در واقع، کره جنوبی با اصل رقابت و مقابله با انحصار، از یک سیاست صنعتی روشن پیروی کرده به این معنی که سیاست صنعتی کره جنوبی، طی ۲۵ سال گذشته بازار تولید خودرو را به سه چهار تولیدکننده، محدود کرد. در طول ده سال اول، یک تولیدکننده به دلیل این که نتوانست به شاخص‌های کیفیت و بهره‌وری و غیره دست یابد، کلیه اموالش بر طبق قراردادهای اولیه به شرکت جدیدی انتقال یافت. تا سال گذشته بازار تولید خودرو در کره منحصر به سه شرکت هیوندا، دوو، و کیا بود و در دو سال گذشته، پس از سه سال مطالعه توسط ارگان‌های مختلف برنامه‌ریزی دولتی و مشاوران داخلی و خارجی، شرکت سامسونگ نیز اجازه یافت با همکاری نیسان به جمع سه شرکت یاد شده بپیوندد و اینک قرار است با سرمایه‌گذاری ۵/۳ میلیارد دلاری، تولید خود را ظرف پنج سال به ۵۰۰ هزار دستگاه خودرو برساند. اما در ایران: ۹ شرکت تولیدکننده خودرو، سال گذشته حدود ۶۰ هزار خودرو سواری تولید کرده‌اند. از میان تولیدکنندگان تازه وارد می‌توان به خودروسازی کرمان اشاره کرد که بیش از ۱۵۰۰۰ خودرو به کشور وارد کرده تا خط مونتاژی برای تولید حدود ۵ هزار خودرو دوو در سال راه بیندازد. این مطلب در زمانی صورت می‌گیرد که همین شرکت دوو قرار است تا دو سال دیگر در هند سالانه ۱۵۰ هزار خودرو، با بیش از ۵۰ درصد تولید برای صادرات، فعالیت کرده و در قزاقستان نیز تا چهار سال دیگر ۱۶۰ هزار خودرو تولید کند که آن هم برای صدور به بازارهای آسیای میانه خواهد بود.

۷- دولت از طریق برپایی دیوارهای حمایت‌گرایانه و صدور امتیازهای ویژه، پرداخت سوسید به صورت ارز ارزان یا تسهیلات، و یا در شکل تجهیزات و مواد اولیه ارزان‌قیمت، به صنایع «کمک» می‌کرده بدون این که عملاً هیچ‌گونه تمایزی بین رشته‌های صنعتی و یا چگونگی عملکرد شاخص‌های اجباری و تشویقی، قائل شود و از این لحاظ نتوانسته هیچ‌گونه انضباطی را بر واحدهای صنعتی حاکم کند. از این طریق دولت به روی پا نگهداشتن صنایعی کمک کرده که مدت‌ها پیش می‌بایست از رده خارج می‌شدند. همچنین بی‌برنامگی موجب شده که به هر متقاضی، موافقت اصولی داده شود و این تفکر غالب شده است که هر چه رقابت بیشتر باشد بهتر است.

۸- می‌توان پیش‌بینی کرد که بدون اتخاذ سیاستی صنعتی چه آینده‌ای در انتظار صنعت کشور است: - تجدید ساختاری که در صنعت شکل می‌گیرد نه تنها حرکت به سوی اشتغال‌زایی ندارد بلکه موجب بیکاری‌های وسیع نیز خواهد شد.

- پروژه‌های نیمه تمام و بعضاً موازی نه بر اساس عقلانیت اقتصادی بلکه بر اساس بده و بستان‌های سیاسی و فساد بوروکراسی، اولویت بندی می‌شوند.

- بر اثر فشارهای سیاسی تعداد شهرک‌های صنعتی و علمی - که به نحوی بی‌رویه افزایش پیدا کرده است - پس از چندی صاحب شهرک‌هایی بدون واحد صنعتی و بدون مغز علمی خواهیم شد.

- انقلاب سرم صنعتی همچنان از کنار ما خواهد گذاشت و برای یک نسل دیگر ما را وابسته به تکنولوژی‌های جدید خواهد کرد.

- و مسائل دیگری که در این فصل به آنها اشاره شد: هم چون آلودگی زیست محیطی، ناهماهنگی بخش‌های مختلف دولتی خصوصاً بخش تجارت و صنعت، هرز رفتن سرمایه‌ها، دست نیافتن به مقیاس لازم برای حضور در بازارهای بین‌المللی و تکیه صرف بر مزیت‌های نسبی غیرپویا و...

چارچوب‌هایی برای تدوین سیاست‌های توسعه صنعتی

۱- سیاست صنعتی، مناسبات درونی عوامل سازنده بخش را انتظام می‌بخشد. تدوین یک سیاست صنعتی هدفمند و جامع، نه تنها به اهداف پیش گفته جامه عمل می‌پوشد، بلکه مضاف بر آن می‌تواند با آثار منفی منطقه از حوزه پیرامون نیز مقابله نماید. با اینحال برای غلبه بر مشکلات تکنولوژیک ساختاری و نهادین بخش صنعت باید ابتدا عزم به تغییر سیاست‌های حاکم بر بخش صنعت داشت و سپس به تلاشی مضاعف در جهت ایجاد یک برنامه مطلوب برای آن دست زد.

۲- ابتدا با مطالعه جداول داده ستانده روزآمد، می‌توان کارکرد زیربخش‌های مختلف صنعت را در ایران سنجیده و شاخص‌های لازم را استخراج نمود. اگر امکانات آماری اجازه بدهد، درست‌تر آن است که چنین چارچوبی بر اساس مطالعات گسترده در تمامی رشته‌های صنعتی و یا به طور مثال در ۲۵ رشته صنعتی تثبیت شده صورت گیرد. سپس در هر رشته به وضعیت تولیدکنندگان عمده آن صنعت پرداخته، مشکلات و نیازهای آنها را سنجیده و بر اساس بررسی بازارهای موجود و بالقوه، به ارائه سیاست صنعتی خاص آن رشته صنعتی اقدام و در نهایت نیز ضمن تشریح و معرفی صنایع پیشتان در ایران، الگوی سیاست توسعه صنعتی را طراحی کرد.

۳- این مطالعه باید با شرایط بین‌المللی و تجربیات کشورهای دیگر در شاخه‌های مختلف صنعتی (که ابتدا می‌تواند از چند شاخه مهم‌تر شروع بشود) همگام شود. شاید بهتر باشد که در وهله نخست با یک شاخه از صنایع جا افتاده و یک شاخه از صنایع نوین (البته انتخاب این دو صنعت الزامی نبوده و دو صنعت دیگر می‌تواند جایگزین آنها شود. آنچه الزامی است تمایز قائل شدن بین صنایع نوین و جا افتاده است) کار را شروع نمود. این بخش از مطالعات بر سه رکن ذیل باید استوار باشد:

الف- گرایش‌های نوین بین‌المللی در زمینه‌های تولید، مصرف و تجارت به طور عام.

ب- تجارب موفق بین‌المللی در فرموله کردن و به‌کارگیری سیاست صنعتی.
ج- گرایش‌های ساختاری و رفتارهای نهادین در صنعت ایران (آن‌طور که از کارکردهای گذشته و قابلیت‌های متغیر آن می‌توان استنتاج نمود).

آنچه در ذیل می‌آید توضیحات گسترده‌تری در جوانب این سه رکن اصلی است.
۱-۳- گام اول برای دستیابی به سیاست صنعتی، آشنایی با تحولاتی است که در طی دو دهه اخیر در زمینه تجارت، تولید، مصرف و تکنولوژی در سطح جهان به وقوع پیوسته است. مطالعات موجود نشان می‌دهد پس از بحران نفت در سال ۱۹۷۳ سه روند شناخته شده، در دگرگون کردن صحنه اقتصاد بین‌المللی عمیقاً مؤثر بوده‌اند. این روندها عبارتند از:
یکم - جهانی شدن، دوم - ساختار چندقطبی، و سوم - گسترش منطقه‌گرایی.

روند اول یعنی جهانی شدن را فقط در حیطه تجارت نیست که می‌توان مشاهده کرد بلکه بازارهای مالی، سرمایه‌گذاری، مصرف و تولید، همگی ابعاد جهانی به خود گرفته‌اند. در نتیجه شاهدیم که فعالیت‌های اقتصادی در سطح بین‌المللی همبستگی و وابستگی بیشتری پیدا نموده است.

ساختارهای قدرت اقتصادی در صحنه بین‌المللی نیز در طی دو دهه گذشته تفاوت‌های اساسی نموده‌اند: افول قدرت ایالات متحده، ظهور ژاپن به عنوان یک قدرت عظیم اقتصادی، موفقیت اروپا در ایجاد تحرک در اقتصاد کشورهای آن قاره، و پیدایش قدرت‌های نوینی از میان کشورهای آسیایی و آمریکای لاتین، همه موجبات استحکام ساختارهای چندقطبی اقتصادی را فراهم آورده‌اند. این پدیده‌ها، روند دوم را شکل داده‌اند. از سوی دیگر شاهد روند سومی به سمت منطقه‌گرایی نیز هستیم. ادغام اقتصاد اروپا، ایجاد بلوک‌های منطقه‌ای متفاوت همچون نفتا، بلوک اقتصادی حوزه پاسیفیک و غیره حاکی از اهمیت این روند می‌باشد.

علاوه بر این تحولات، یک اتفاق دیگر نیز افتاده که در حوزه صنعت قابل توجه است و آن این‌که روابط مبادله در سطح بین‌المللی، به‌طور روزافزونی به نفع کالاهای دانش‌بر و خدماتی و به ضرر مواد خام و حتی کالاهای واسطه‌ای در حال تغییر است و استراتژی‌های ورود به بازارهای بین‌المللی براساس این گونه کالاهای تا حدی مقبولیت خود را از دست داده است. در واقع تغییرات تکنولوژیک مهم‌ترین عامل در جهانی شدن تولید بوده و اشکال جدیدی از رقابت، همکاری، و محافظت از تکنولوژی را ایجاد کرده و در عین حال روزنه‌های بهره‌برداری نوینی را برای کشورهای نیمه صنعتی باز کرده است.

با در نظر داشتن روند تحولات (که پیش از این اشاره شد) باید برای پرسش‌های زیر، پاسخ مناسب پیدا کرد:

- پیامدهای رشد بطنی تقاضا در بازار جهانی برای کالاهای صنعتی ایران چیست و چه محدودیت‌هایی برای ورود به بازارهای جهانی وجود دارد؟
- از تغییرات در گرایش‌های سرمایه‌گذاری خارجی خصوصاً در آسیا و اروپا چگونه می‌توان بهره‌برداری نمود و در این رابطه استراتژی‌های مستقل ملی و موفق برای ورود به شبکه تولید جهانی کدام است؟

- به چه نحو باید برای غلبه بر ازدیاد فاصله تکنولوژیک بین صنعت کشور و مرزهای تکنولوژیک بین‌المللی برنامه‌ریزی کنیم؟

- شرایط بین‌المللی در شاخه‌های صنعتی «جا افتاده» مورد نظر ما چگونه است؟ آیا این شرایط برای گرایش گسترده به سوی صنایع نوین و دانش بر و خدماتی در ایران فراهم است یا این که باید تکیه اصلی را بر صنایع قدیمی و جاافتاده گذاشت؟

۲-۳- گام دوم، پرداختن به تجارب کشورهای صنعتی و تازه صنعتی شده در طراحی و به کارگیری سیاست صنعتی در سه دهه اخیر می‌باشد به ویژه که امروزه در میان محافل سیاستگذاری در سطح بین‌المللی، شاهد بازگشت سیاست «ایجاد صنایع با تکنولوژی بالا» هستیم. پدیده گرایش به سیاست صنعتی از یکسو به دلیل موفقیت ژاپن و سایر کشورهای آسیای جنوب شرقی در ایجاد صنایع نوین با قدرت رقابت بین‌المللی و از سوی دیگر با فعال‌تر شدن دولت‌های اروپا و آمریکا در زمینه برنامه‌ریزی‌های اقتصادی نموده‌های آشکارتری یافته است. اما به هر حال از آنجا که سیاست‌های صنعتی در کشورهای مختلف، متفاوت بوده، لهذا لازم است که تحلیلی دقیق از سیاست‌های صنعتی متفاوت که یا در گذشته موفقیت داشته و یا امروزه در محافل سیاستگذاری صنعتی بین‌المللی مطرح می‌باشند در اختیار داشته باشیم. بررسی‌های اولیه نگارندگان این مقاله نشان می‌دهد تجارب کشورهای جنوب شرقی آسیا، برزیل و چین - که در عین حال با هم تفاوت‌های بسیاری نیز دارند - کاملاً ارزشمند است. همان تجارب گویای آن است که توسعه صنعتی، راهی یگانه نبوده و مهمترین وظیفه سیاستگذاران نه تقلید بلکه ادغام خلاقانه عناصر مختلف و ابرازهای مناسبی است که با ساختار سیاسی - اقتصادی و اهداف اجتماعی و فرهنگی جامعه همخوانی داشته باشد.

بررسی‌های اولیه در مورد این کشورها گویای نکات جالب توجهی است. در مدل ژاپنی و کره‌ای، سیاست صنعتی، ایجاد صنایع با توان رقابت در بازارهای بین‌المللی بوده است. در این راستا، ایجاد ارتباط تنگاتنگ بین تولید و بازرگانی به محور اصلی سیاست صنعتی تبدیل شده در یک وزارتخانه متمرکز شده است. این سیاست براساس نظریات آکاموتسوی ژاپنی بنا شده که از سال ۱۹۴۳ به بعد آنها را صنایع پیشتاز یا به قول خود وی «شکل پرواز دسته جمعی غازه‌های وحشی» می‌خواندند و بر اساس آن، صنایعی که دارای قابلیت رشد بسیار بالا هستند هدف قرار گرفته، ورود شرکت‌های جدید به این

انگیزه

صنایع محدود می‌گردد تا بنگاه‌های بزرگی که قابلیت رقابت در صحنه بین‌المللی را داشته باشند شکل بگیرند. ضمناً هر یک از این شرکت‌ها که نتوانند شاخص‌های عملکردی را برآورده کنند تنبیه شده و از ادامه فعالیت‌هایشان جلوگیری می‌شود. تحت این سیاست، حمایت برنامه‌ریزی شده کوتاه مدت از بازار داخلی در صنعت پیشتاز مورد نظر، مشروع می‌باشد و اختلاط خاصی از صنایع، پی‌گیری می‌شود و سیاست‌های لازم برای انتقال، بومی کردن و اشاعه بسیار سریع تکنولوژی پیشرفته، اعمال می‌گردد. در زمینه پولی هم تشویق‌ها به نحوه عملکرد صادراتی وابسته بوده و امتیازات ویژه در وام و سهولت دسترسی به ارز خارجی از قوانین خاصی تبعیت کرده به طوری که همگی در تقویت آن سیاست صنعتی مؤثر بودند.

برای دستیابی به سیاست توسعه صنعتی مناسب در ایران، لازم است که سیاست‌های صنعتی متفاوت با مقیاس ویژه‌ای مقایسه شوند تا بتوان مجموعه مناسبی از ابزارها که با اهداف مورد نظر و ظرفیت‌های صنایع تحت بررسی ایران متناسب باشد را انتخاب نمود. ۳-۳- به عنوان گام سوم، تجزیه و تحلیل گرایش‌های ساختاری و رفتارهای نهادینه شده در صنایع ایران - هم از جنبه عمومی و هم از زاویه مشاهدات و بررسی عملکردها - یکی از پیش نیازهای دستیابی به سیاست صنعتی مطلوب فرض می‌شود. قبلاً هم اشاره شد که سهم صنعت در اقتصاد کشور ناکافی است، ضمن آن که ارزش افزوده سرانه صنعتی نیز ناچیز است^۱. برای بررسی گرایش‌های ساختاری و نهادینه شده صنایع ایران بایستی به ابعاد زیر پرداخته شود:

سهم تولید کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی در کل تولید صنعتی، آموزش، درجه کاربری و سرمایه‌بری ضریب تغییرات فنی، بهره‌وری، ترکیب صادرات و واردات صنعتی، نوآوری و نوآوران مالکیت دولتی یا خصوصی، شرایط رقابتی و انحصاری، مسائل انگیزشی یا بحث تفکیک بین مالکیت و مدیریت، کارآفرینی و درجه ظهور کارآفرینان.

مؤلفه‌های ساختاری صنعت ایران، بیانگر تصویر کمی از موقعیت کنونی و کمی‌سازی حرکت صنعت در چارچوب سیاست صنعتی خواهد بود. در رابطه با ارزیابی مؤلفه‌های ساختاری صنعت ایران، توجه به جنبه‌های زیر ضرورت می‌یابد:

یکم - صنعت و نقش دولت: گفتیم دخالت دولت در بنگاه‌های صنعتی به جای تشویق به رفتار توسعه‌گرایانه و اقتصادی، آنها را به اتخاذ رفتار رانت‌جویانه ترغیب کرده

۱. در سال ۱۹۹۰ ارزش افزوده سرانه بخش صنعت و معدن در کشورهای کره جنوبی، تایوان، مالزی و ترکیه به ترتیب ۱۶۴۸، ۴۳۶، ۶۸۴ و ۳۴۹ دلار در سال بوده و در ایران (با محاسبه هر دلار ۱۷۵۰ ریال) این شاخص حدود پنجاه دلار بوده است.

است. چنین رابطه‌ای به هیچ وجه مطلوب نیست؛ با این حال سؤال این است که اولاً چرا چنین رابطه‌ای شکل گرفته و ثانیاً آیا این تنها نوع رابطه‌ای است که می‌تواند بین دولت و بنگاه‌های صنعتی وجود داشته باشد. در واقع لازم است روابط دولت و بنگاه‌های صنعتی حول این محورها به دقت بررسی شود: الف - نقش دولت به عنوان فراهم آورنده بستر اقتصادی مناسب خصوصاً در زمینه سیاست‌های ارزی، پولی و مالی و ایجاد شرایط عمومی ثبات اقتصادی و ایضاً در زمینه تعرفه‌ها و مقررات واردات و صادرات. ب - نقش دولت در مدیریت یا مالکیت واحدهای صنعتی و تبعات آن برای کل صنعت.

دوم - صنعت و فناوری: امروزه درجه نوآیندگی (= مدرنیزاسیون) صنعتی یک کشور را از میزان درجه ادغام تکنولوژی‌های بالا با صنایع موجود یعنی الکترونیک و انفورماتیک در صنایع جا افتاده می‌سنجند. این مطلب را نباید از این زاویه که در یک شاخه صنعتی آیا ماشین آلات مدرن داریم یا خیر فهمید، بلکه باید به آن از بعد میزان توانایی ما در رشد صنایع موجود با تکنولوژی بالا نگاه کرد. در واقع این نگرش بیش از هر چیز متوجه جنبه‌های نرم‌افزاری است تا سخت‌افزاری. به طور مثال برزیل در دو دهه گذشته با توجه به وجود مزیت نسبی در صنایع فولاد و سایر فلزات اساسی تصمیم به ایجاد صنعت کشتی سازی و رقابت در بازار بین‌المللی گرفت. کره جنوبی نیز که از این مزیت‌ها برخوردار نبود، در زمانی مشابه به همین راه قدم گذاشت. کشتی سازی در برزیل امروزه صنعتی ورشکسته است در حالی که کره کاملاً موفق بوده است؛ دلیل این پدیده را کارشناسان برزیلی فقدان صنعت قوی و گسترده الکترونیک بومی که توان طراحی و تولید مقرون به صرفه سیستم‌های الکترونیک کشتی را داشته باشد می‌دانند.

این مطلب در رابطه با ایران چند سؤال را بر می‌انگیزد: یکی این که سرمایه‌گذاری‌های عظیم دولتی در جهت ایجاد صنایعی که در عرف بین‌المللی صنایع جا افتاده محسوب شده، بسیار سرمایه بر بوده و زمینه اشتغال محدودی را نیز فراهم می‌آورند تا چه اندازه کارا و دارای آینده است؟ (که قاعدتاً در این مورد، پاسخ مثبت است) و به دنبال آن، دومین سؤال این که در صنایع جا افتاده، تا چه اندازه توانسته‌ایم تکنولوژی‌های بالا (الکترونیک و انفورماتیک) را بومی ساخته و توسعه داده و زیست‌مند سازیم؟ و سومین سؤال این که آیا توسعه نیافتگی صنایع با تکنولوژی بالا در ایران علی‌رغم وجود خیل متخصصان و جوانان پر استعداد ایرانی چه دلیل یا دلایل خاصی دارد؟ در این مرحله لازم است به پرسش‌های مذکور پاسخ مناسب داده شود. مجموعه این پاسخ‌ها در تدوین نهایی سیاست صنعتی مناسب و تدقیق آن، راهگشا خواهد بود.

فشرده و جمع‌بندی

- ۱- بدنبال آغاز برنامه اول و گزینش سیاست‌های متفاوتی نسبت به زمان جنگ تحمیلی، کوشش شد که از طریق ایجاد تعادل اقتصادی، تجارت آزاد، کاهش مداخلات دولت، واقعی‌سازی نرخ ارز و خصوصی‌سازی، در جهت کارآمدسازی اقتصاد کشور و توسعه ظرفیت‌ها اقدام گردد.
- ۲- دولت اگر چه موفق شد در بخش‌های مختلف اقتصادی، در جهت ظرفیت‌سازی و توسعه امور زیربنایی گام‌های بلندی بردارد، اما در بخش صنعت عمدتاً در دو بخش پتروشیمی و فولاد که هر دو در زمره صنایع مزیت‌دار سنتی و دارای چرخه جافتاده تولیدی شناخته می‌شود، گام‌های بلندی برداشت.
- ۳- غیر از این دو و برخی کوشش‌های متکی به ابتکارات مسئولین ذی‌ربط، بخش صنعت - علی‌رغم تخصیص ۳۴ میلیارد دلار - دستاورد قابل ملاحظه‌ای نداشت. این امر در شرایطی در کشور اتفاق افتاد که مسئولان نهایت حمایت را از صنعت به عمل آوردند. در واقع عملاً صنعت نتوانست از منابع مصروفه در برنامه برای ایجاد زمینه‌های توسعه و حضور در بازارهای جهانی طرفی ببندد.
- ۴- در حال حاضر، صنعت در اقتصاد کشور هنوز سهم مناسبی ندارد. این سهم هم‌اکنون بین ۱۰ تا ۱۵ درصد است. این رقم در ترکیه ۲۳ و در تایلند ۲۱ درصد می‌باشد. توانایی بخش در ایجاد اشتغال نیز پایین است.
- ۵- ارزش مصرفی بخش در برنامه اول ۳۵ درصد کل ارزش مصرفی کشور بوده و رشد تسهیلات بانکی این بخش ۵۳۸ درصد بوده است. رشد صنایع مصرفی در برنامه اول بسیار بیشتر از برنامه، اما رشد صنایع سرمایه‌ای و واسطه‌ای کمتر از پیش‌بینی برنامه بوده است.
- ۶- صنعت جهان امروز از ۱۹۷۰ به این سو دچار تحول شده است. این تحول شامل: ظهور صنایع الکترونیک و انفورماتیک به عنوان موتور توسعه کشورهای نو صنعتی و صنعتی، ادغام صنایع جا افتاده با صنایع الکترونیک، تحول در نظام تشکیلات و مدیریت و ظهور پدیده‌هایی چون: همکاری توأم با رقابت و اتحادهای استراتژیک، کوشش در ایجاد مزیت‌های نوین (در اشکال رقابتی یا دینامیک) به جای مزیت‌های سنتی که بیشتر متوجه سهم مواد خام یا اولیه است، نگرش به مقوله تکنولوژی به مثابه بخشی از امنیت ملی کشورها و...
- ۷- برنامه دوم دوهدفگذاری را برای بخش صنعت ملحوظ داشته است: اصلاح ساختار صنعتی و رشد تولیدات. هدفگذاری کمی در برنامه دوم شامل: رشد سهم بخش در کل اقتصاد به میزان ۰/۶ درصد و رشد سالانه سرمایه‌گذاری بخش صنعت و معدن ۵/۲ درصد (به قیمت ثابت) می‌باشد.
- ۸- مشکلات بخش صنعت در دو حوزه درونی و محیطی طبقه‌بندی می‌شود. در حوزه درونی فقدان راهبرد و سیاست‌های صنعتی، اصلی‌ترین مشکل بخش شناخته می‌شود. بررسی‌های

موجود در برنامه اول نشان می‌دهد که به دلیل غیبت سیاست صنعتی، صنایع (کمابیش) با یک چشم نگریده و به یک نحو حمایت شده‌اند. فقدان سیاست صنعتی را شاید بتوان عامل اصلی در ظهور مشکلات متناوب صنعت کشور به حساب آورد.

۹- پیشینه ارزیابی‌ها و مطالعات انجام‌یافته حول «سیاست صنعتی» در ایران گویای آن است که اولاً این مطالعات نوعاً محدود به سطوح بنگاه‌ها بوده (و چیزی که در بخش صنعت از آن به عنوان «مدیریت استراتژیک» نام برده می‌شود، محدود به کارکرد دروس مدیریتی نوین در بنگاه‌هاست و از آن محدوده فراتر نمی‌رود) و ثانیاً «غیرنظامدار» و نوعاً بر اساس نگرش مکانیستی صورت پذیرفته است.

۱۰- ناهنجاری‌های پیرامونی بخش صنعت در ایران به طور خلاصه عبارت‌اند از: دخالت گسترده دولت در اقتصاد؛ رانت‌جویی گسترده در اقتصاد؛ سیاست‌های بازرگانی نارسا؛ آمیختگی حاکمیت و تصدی در اقتصاد ایران؛ موانع جدی در جذب سرمایه‌های داخلی؛ موانع بودجه‌ای در اقتصاد ایران؛ طبیعت پرنوسان شاخص‌های اقتصادی در ایران.

۱۱- به طور خلاصه می‌توان گفت که فقدان انضباط مالی و اقتصادی، ریشه‌ای‌ترین معضلات فضای پیرامون بخش صنعت تلقی می‌گردد. به این ترتیب وجود سهم ۶۲ درصدی برای دولت در اقتصاد (در حالت خوش‌بینانه)، خوگرفتن بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی به رانت‌جویی و وجود سیاست‌های بازرگانی که هنوز نتوانسته خود را منطبق با نیازهای توسعه اقتصادی همگام سازد (آیین‌نامه‌های اجرایی و پیاده‌سازی آن و تفاسیر پرمسأله که نوعاً از هزار توی بندها و تعرفه‌ها می‌گذرد، نهایتاً سمت و سوی سیاست‌های بازرگانی را در جهت رانت‌جویی و ایجاد موانع برای تولیدکنندگان واقعی شکل داده است)، عدم ثبات در ضوابط و قواعد خرد و کلان اقتصاد کشور، اختلاط حاکمیت و تصدی که عمیقاً از کوچک‌شدن و کارآمدی دولت جلوگیری می‌کند، خصوصی‌سازی ضعیف و پرمسئله، ضوابط مالیاتی پیچیده و پرتنگنا، موانع بودجه‌ای و نهایتاً تغییرات پرنوسان (و نوسان‌های پرمسئله) شاخص‌های اقتصادی، در زمره روشن‌ترین ویژگی‌های اقتصاد ایران شناخته می‌شوند که مجموعاً با کنش‌های متقابل، چالش‌های پیچیده بخش صنعت را باعث می‌گردند.

۱۲- امروزه سیاست‌گذاری صنعتی بیش از گذشته مورد توجه است. اگر چه برخی گرایش‌ها علیه مداخله دولت و برنامه‌ریزی دولتی بوده و اساساً سیاست صنعتی را نوعی مداخله دولت تلقی می‌کند، با اینحال، گرایش‌های شکل گرفته معتقد به حداقلی از دخالت است. بر اساس این دیدگاه‌ها، دولت زمینه‌ها و بسترهای توسعه صنعتی را به نحوی تدارک می‌بیند که نهایتاً کوشش‌ها و رقابت‌های بخش خصوصی بتواند به اهداف توسعه صنعت ملی کمک کند. البته دیدگاه‌های مورد بحث، خود در دو گروه تقسیم می‌شوند: گروهی که معتقد به تدوین سیاست صنعتی برای تمامی زیربخش‌ها بوده و گروهی که معتقد به تدوین سیاست صنعتی برای صنایع استراتژیک و دخالت دولت در ایجاد صنایع نوین می‌باشند.

۱۳- سیاست صنعتی به معنای مداخلات بدون برنامه دولت در فعالیت‌های صنعتی نیست. باید این فکر را از سر بیرون کنیم که می‌شود سیاست صنعتی را مشابه سیاست‌های پولی و مالی - که تا حدی قابلیت انطباق و انتقال به هر شرایطی را دارند - به راحتی تقلید کرد. در واقع مبانی و مضمون و اشکال سیاست صنعتی در هر جامعه، متفاوت بوده و به مرحله توسعه یک اقتصاد و دیگر ویژگی‌های طبیعی و تاریخی و (حتی فرهنگی آن) بستگی دارد. الگوبرداری تقلیدی در امر تدوین سیاست صنعتی نمی‌تواند راهگشا باشد.

۱۴- تضمین حفظ منافع ملی یکی از ضرورت‌های برنامه‌ریزی صنعتی را ایجاد می‌کند. منافع ملی در ایران در دو چشم‌انداز مطرح می‌شود:

اول: احیای نقش سنتی ایران به عنوان گذرگاهی تجاری (جاده نوین ابریشم) - با توجه به موقعیت جغرافیایی ایران و تحولات پس از فروپاشی شوروی.

دوم: رشد آمیزه‌ای از کشاورزی خودکفا و نیروهای نظامی مجهز به تکنولوژی‌های مدرن - با توجه به اکولوژی تخصصی و مطامع استکباری در منطقه.

این هر دو چشم‌انداز، لزوم برنامه‌ریزی توسعه صنعتی را ایجاد می‌کند و در واقع می‌توان گفت که تضمین حفظ منافع ملی در دو چشم‌انداز مطرح شده مقوله‌ای نیست که بشود بدون سیاست صنعتی به آن دست یافت.

۱۵- یک تحول جهانی دیگر نیز در حال شکل‌گیری است که آن نیز ضرورت برخورداری از سیاست صنعتی را ایجاد می‌کند. این تحول به ویژه از آن نظر که بر درآمد اصلی کشور اثر می‌گذارد، به گونه‌ای با منافع ملی مان ارتباط پیدا می‌کند. در عرض سه دهه گذشته در هر واحد محصول، ارزش مواد اولیه به کار رفته هر سال ۱/۲۵ درصد کاهش داشته و هر ساله این روند شتاب نیز پیدا کرده است. مثلاً ژاپن در سال ۱۹۸۴ فقط به ۶۰ درصد مواد اولیه که برای تولید در سال ۱۹۷۳ به کار برد، نیاز داشته است. یا در طول دهه ۱۹۸۰ مصرف نفت ایالات متحده ۳۳ درصد کاهش داشته است.

۱۶- از زاویه وضعیت کنونی اقتصاد ایران هم که نگاه شود، تدوین سیاست صنعتی ضرورت می‌یابد: مسائل بازار سرمایه هر روز پیچیده‌تر می‌شود، منابع ارزی کشور هر روز محدودتر می‌شود، نقدینگی‌ها، اقبالی به سوی سرمایه‌گذاری تولیدی ندارند، در طول ۱۵ سال آینده برای جوانانی که ثلث جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند، باید اشتغال ایجاد بشود، ناهماهنگی‌های نهادینه شده بین بخش‌های صنعتی و تجاری به حد قابل توجهی رسیده و نیروی انسانی آماده شده در دانشگاه‌ها، در فراگرد توسعه صنعتی کشور به کار نمی‌آیند و خوراک چند ملیتی‌ها می‌شوند و خریدهای گسترده دولتی از خارج (همچون موبایل و سویچ و رگلاتور گاز و ماشین‌آلات معدنی) به حدی است که هر یک از این خریدها

می تواند تولیدکنندگانی را به مقیاس لازم در سطح بازارهای جهانی برساند و ...

۱۷- از زاویه پیشینه و کارکرد صنعت در ایران نیز ضرورت تدوین سیاست توسعه صنعتی مطرح می گردد: به عنوان نمونه مروری بر کارنامه خودرو در ایران و در کشور کره جنوبی (که گفته می شود به طور همزمان تولید خودرو را شروع کردند) نشان می دهد که تفاوت های اساسی در دستاوردها، همانا به تفاوت های سیاستگذاری در تمامی مراحل تحول تولید این کالا و نگرش هایی که در هر مرحله حاکم بوده باز می گردد.

متأسفانه برداشت های غیر دقیق حرفه ای از تجارب کشورهای نوصنعتی و یا صنعتی باعث شده است که نتوانیم به رهیافت های دست یابیم. مقایسه کارنامه خودرو دو کشور (که در این مثال به طور مشروح ارائه شده است) به عنوان نمونه، نشان از ضعف شناخت شرایط بازاری داخلی و بین المللی و اتلاف منابع دارد. این مقایسه در بخش وسیعی از صنایع از جمله لاستیک، سیمان، پوشاک و منسوجات، دارو و تجهیزات پزشکی و تبدیلی کشاورزی به همین نتایج رهنمون می شود.

۱۸- اگر تردیدی در ضرورت تدوین سیاست صنعتی برای توسعه صنعت ملی نداشته باشیم لازم است گام هایی را در این جهت برداریم. گام نخست شناخت دقیق روندهای موجود جهانی و گرایش های آتی بین المللی در زمینه تجارت، تولید، تکنولوژی و مصرف است. این روندها که به طور خلاصه در: جهانی شدن، افزایش اهمیت ساختار چند قطبی و گسترش منطقه گرایی است، دیدگاه های لازم را در مورد چگونگی تاب آوری در برابر اقتصاد جهانی و در مرحله بعد حضور فعال در اقتصاد جهانی (و نه به زعم برخی حل شدن در اقتصاد جهانی) به دست می دهد. از سوی دیگر ساختار قدرت اقتصادی، آرایشی جدید به خود گرفته و نهایتاً با: افول قدرت اقتصادی آمریکا، ظهور ژاپن به عنوان یک قدرت عظیم اقتصادی، موفقیت اروپا در ایجاد تحرک در اقتصاد کشورهای آن قاره، ظهور ببرهای زرد در آسیای جنوب شرقی و پیدایش قدرت های جدید در آمریکای لاتین، موجبات استحکام چند قطبی را فراهم آورده است. روند سوم در جهان امروز، منطقه گرایی است که ادغام اقتصاد اروپا، ایجاد بلوک های منطقه ای گوناگون از جمله پاسیفیک و نفتا از آن جمله است. - در ادامه گام نخست، بررسی تحولات نوع مبادله در جهان امروز است که بایستی انجام شود. مبادله ها در جهان امروز به سود کالاهای دانش بر و به ضرر مواد خام و حتی واسطه ای در حال تغییر است و لذا استراتژی های ورود به بازارهای جهانی براساس این کالاهای هر روز بیشتر مقبولیت خود را از دست می دهد.

سیری در کالاهایی که تا یک دهه گذشته امکان صادرات آنها را داشتیم و اکنون این امکان را به طور کامل یا نسبی از دست داده ایم، درس آموز است.

- روند جهانی شدن تولید، مستلزم کشف اشکال جدیدی از رقابت و همکاری و انتقال تکنولوژی است و لازم است در گام نخست روند جهانی شدن تولید را به دقت مطالعه

اندیشه

- کرده و آثار آن را بر مجموعه صنایع کشور ارزیابی نماییم.
- در واقع در گام نخست، به برخی پرسش‌های کلیدی که در تدوین سیاست توسعه صنعتی به کار می‌آید، جواب داده می‌شود. از جمله:
- پیامدهای رشد بطنی تقاضا در بازار جهانی برای کالاهای ایران چگونه است و چه محدودیت‌هایی برای ورود به بازارهای جهانی وجود دارد؟
 - از تغییرات در گرایش‌های سرمایه‌گذاری خارجی در آسیا و اروپا چگونه می‌توان بهره‌برداری نموده و در این رابطه استراتژی‌های مستقل ملی و موفق برای ورود به شبکه تولید جهانی کدام است؟
 - شرایط بین‌المللی در شاخه‌های صنعتی تثبیت شده و چرخه‌های تولیدات جاافتاده چگونه است؟ آیا شرایط برای گرایش گسترده به سوی صنایع نوین و دانش‌بر و خدماتی در ایران فراهم است یا این که باید تکیه اصلی را بر صنایع قدیمی و جاافتاده گذاشت؟ و بسیاری سؤالات اساسی دیگر در همین زمینه.
- ۱۹- گام دوم در جهت تدوین سیاست توسعه صنعتی، پرداختن به تجارب خاص کشورهای صنعتی و نوصنعتی در طراحی و به‌کارگیری و دستاوردهای آنها در سه دهه اخیر است. در این رابطه الگوهای ژاپنی - کره‌ای مبتنی بر ایجاد صنایع با توان رقابت بالا در بازارهای بین‌المللی و ایجاد رابطه تنگاتنگ بین تولید و بازرگانی به عنوان محور اصلی سیاست صنعتی و دستاوردهای مربوط در زمینه هر کالا قابل توجه است. هم‌چنین تجاربی که در چین و برزیل انجام شده نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.
- ۲۰- به عنوان گام آخر لازم است شناخت دقیقی از ساختار صنعتی ایران انجام پذیرد. برای این شناخت لازم است نقش دولت در صنعت ایران دقیقاً طبقه‌بندی و تعریف شود، مناسبات صنعت و تجارت در ایران ارزیابی گردد و در شاخه‌های صنعتی جاافتاده (حدافل ۲۵ شاخه) دلایل کسر متناوب مزیت‌ها بررسی شود. با توجه به دستاوردهای گام دوم و مقایسه تطبیقی از علل شکست‌های برخی کشورها (مثلاً کشتی‌سازی در برزیل) و این که اساساً در روند تحولات تکنولوژی در انقلاب صنعتی سوم، جایگاه صنایع و کالاهای ایرانی چگونه است و...
- گام‌های برشمرده، فصول اطلاعاتی و تحلیلی لازم را برای رسیدن به یک سیاست صنعتی جامع برای توسعه صنعت ملی فراهم می‌آورد. عزم جامعه صنعتی و تأکید مسئولین محترم، امیدهای تحقق این مهم را حیات می‌بخشند. در غیبت سیاست صنعتی، تکرار تجارب گذشته، اجتناب‌ناپذیر و حیات صنعتی نیز همچنان در تنگنا خواهد بود.