

الگوی راهبردی حمایت از تولید

۱۳. موازین انتخاب راهبرد مطلوب

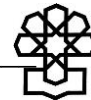
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۱۵۲
آبان‌ماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۳	۱. موازین طراحی سیاست
۶	۱-۱. هماهنگی میان سیاستگذاران
۷	۱-۱-۱. تعهد به اهداف توسعه‌ای
۸	۱-۱-۲. ارتقا هماهنگی بین‌بخشی
۹	۱-۲. سیاست‌های هماهنگ‌کننده
۹	۱-۲-۱. هماهنگ‌سازی منافع فرد و جمع
۱۰	۱-۲-۲. هماهنگ‌سازی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت (حمایتگری مؤثر)
۱۱	۱-۲-۳. خلاقیت سیاستی
۱۲	۱-۲-۴. توصیه‌هایی برای اتخاذ سیاست‌های حمایتی
۱۳	۱-۳. بازخورد و اصلاح سیاستی
۱۳	۱-۳-۱. هماهنگ‌سازی دولت و ذی‌نفعان
۱۳	۱-۳-۲. شفافیت در سازوکار طراحی و اصلاح
۱۴	۲. وضعیت سیاست‌های حمایتی در اقتصاد ایران
۱۵	۲-۱. سیاست‌های حمایتی غیربرنامه‌ای
۱۶	۲-۲. سیاست‌های آزادسازی مالی
۱۷	۲-۳. سیاست‌های حمایتی در برنامه ششم توسعه
۱۷	۳. الگوی مطلوب اتخاذ سیاست‌های حمایتی در ایران
۱۷	۳-۱. ارتقا هماهنگی در میان سیاستگذاران
۱۸	۳-۱-۱. اجماع سیاسی (تعهد جمعی به اهداف توسعه‌ای)
۱۹	۳-۱-۲. ارتقا سازمانی دولت (غلبه بر شکست‌های اطلاعاتی)
۲۰	۳-۲. اتخاذ سیاست‌های هماهنگ‌کننده
۲۰	۳-۲-۱. هماهنگ‌سازی منافع فرد و جمع (تولیدمحوری)
۲۴	۳-۲-۲. هماهنگ‌سازی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت (حمایتگری مؤثر)
۲۸	۳-۳. سازوکار نظارت و بازخورد
۲۸	نتیجه‌گیری
۳۰	منابع و مأخذ



الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۳. موازین انتخاب راهبرد مطلوب

چکیده

«حمایتگرایی» یکی از مسائل مناقشه‌برانگیز در ادبیات مربوط به نقش دولت در تحول اقتصادی است. برخی اقتصاددانان حمایتگرایی را درکل مانع تقویت توان اقتصادی برشمرده و حاصل آن را رانتجویی می‌دانند، درحالی که برخی دیگر حمایتگرایی را تحت شرایط خاص و با رعایت قیودی مشخص، نه تنها امکان‌پذیر بلکه برای توسعه کشورها ضروری ارزیابی می‌کنند. تلاش برای طراحی «الگوی حمایت از تولید» ذیل نظر دسته دوم صورت می‌گیرد.

در گزارش حاضر، طراحی «الگوی حمایت از تولید» هنگامی مفید و مؤثر دانسته شده است که از سوی دولتی توانمند اتخاذ شود، یعنی دولتی که در درجه اول سطوح مناسبی از تعهد به اهداف توسعه‌ای در میان سیاستگذاران آن وجود داشته و در درجه دوم سیاست‌های هماهنگ‌کننده‌ای نیز اتخاذ کند. این دو شرط، شروط اساسی موفقیت دولت در طراحی الگوی حمایت از تولید هستند.

اما برای حمایت از تولید، چه نوع سیاست‌هایی باید اتخاذ شود؟ در سطح سیاست‌ها، سیاستگذاری اقتصادی به دو دسته **سیاست‌های تسهیلگر و حمایتگر** تقسیم می‌شود. درواقع حمایت از تولید با اتخاذ هر دو نوع این سیاست‌ها گره خورده است. اتخاذ این سیاست‌ها باید به گونه‌ای باشد که هماهنگی میان منافع فردی و جمعی و نیز منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت عوامل اقتصادی را در راستای ارتقای توان تولیدی به‌دنبال آورد.

برای تحقق هماهنگی میان منافع فردی و جمعی باید توجه داشت که تولید و بخش مولد در اقتصاد ایران، با رقبای غیرمولدی روبه‌رو است که بالا بودن بازدهی آنها مشوق جذب فعالان اقتصادی به این فعالیت‌هاست درحالی که تحقق اهداف جمعی مانند اشتغال‌زایی، دستیابی به ارزش‌افزوده بالا و ارزآوری، رقابت‌پذیری، تاب‌آوری و ... به بسط و رونق فعالیت‌های مولد گره خورده است. در واقع سیاست‌های تسهیلگر باید برای بسط فعالیت‌های مولد در برابر نامولد باشند.

همچنین از منظر تحقق هماهنگی کوتاه‌مدت و بلندمدت باید گفت که عوامل اقتصادی و منابع آنها، جذب فعالیت‌های دارای مزیت در شرایط کنونی می‌شوند درحالی که تحول اقتصادی در گرو بسط و گسترش فعالیت‌هایی است کهبه تحول مزیت‌های نسبی و ارتقای جایگاه کشور در تقسیم کار بین‌المللی منجر شود. تجربه توسعه کشورها نشان می‌دهد که بسط چنین فعالیت‌هایی به‌خودی‌خود محقق نشده

و سیاست‌های حمایتگر (سیاست صنعتی) به درجات مختلف همین هدف را دنبال کرده‌اند. پس از طراحی، مسئله بازخورد و اصلاح دارای اهمیت فراوان است. سیاست اقتصادی همواره با امکان هدفگذاری‌های اشتباه روبه‌رو است، اما آنچه اهمیت اساسی در سیاستگذاری دارد، نه امکان اتخاذ سیاست اشتباه بلکه پرهیز از اصرار بر تداوم سیاست‌های اشتباه است. حمایت مؤثر از تولید نیازمند دستیابی به اهداف بالاست اما مشخص است که تحقق همه این اهداف حداقل در وضعیت کنونی ایران قابل تصور نیست. صرف‌نظر از تعهدات سیاستگذاران به اهداف توسعه و نحوه درک زیرمجموعه‌های مختلف حاکمیت از این اهداف، مشکلات هماهنگی در وضعیت کنونی اقتصاد ایران بسیار گسترده به نظر می‌رسد. انواع چالش‌ها و ابرچالش‌های کنونی اقتصاد ایران، مسئله هماهنگی را به‌عنوان معضل جدی مواجهه با مشکلات مطرح می‌کند. بنابراین این گزارش حل مسئله «هماهنگی» را در سطوح مختلف، مورد توجه قرار داده و چالش‌های طراحی الگوی مطلوب و دستیابی به حمایت مؤثر از تولید را از زاویه آن بررسی می‌کند.

در اینجا با توجه به رسالت گزارش برای ارائه راهکارهایی برای بهبود هماهنگی، پیشنهاد می‌شود دولت جهت‌گیری سیاست‌های خود را معطوف به محورهای زیر سازد:

- کاهش تعارض میان سیاست‌های اتخاذی از طریق ارتقا هماهنگی درونی دولت یعنی هماهنگی بین سیاست خارجی و سیاست داخلی و نیز ارتقا هماهنگی بین‌بخشی (بین دستگاه‌های اجرایی)،
- افزایش قابلیت طراحی سیاست از طریق ارتقا جایگاه سیاستگذاری سازمان برنامه و بودجه و محول ساختن وظیفه طراحی سیاست‌های حمایت از تولید به این سازمان،
- افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت مانند کاهش تصمیمات خلق‌الساعه و تولیدکننده نااطمینانی برای بخش‌های تولیدی و صاحبان کسب‌وکار،
- اتخاذ سیاست‌های کاهش‌دهنده بازده فعالیت‌های نامولد مانند مالیات بر عایدات سرمایه (با همکاری مجلس)،
- اتخاذ سیاست‌های حمایتی مشخص و قابل دفاع مانند انتشار فهرست اولویت‌های تولیدی که مبتنی بر تنوع‌بخشی به تولید و عبور از خام‌فروشی باشد؛ همچنین بازطراحی سازوکارهای تأمین مالی توسعه‌ای.

همچنین پیشنهاد می‌شود که نمایندگان مجلس شورای اسلامی اصلاح قوانین و مقررات یا مقرراتگذاری جدید را در جهت محورهای زیر در دستور کار خود قرار دهند:

- قانونگذاری در جهت کاهش بازدهی فعالیت‌های غیرمولد مانند مالیات بر عایدات سرمایه (زمین، فلزات گرانبها، سپرده‌های بانکی، اوراق بهادار و ارز)،



- اصلاح قوانین و مقررات در جهت کاهش موانع فعالیت‌های مولد مانند کاهش گریزگاه‌های مالیاتی، اصلاح ترازنامه بانک‌ها و کاهش هزینه‌های سربار تولید (هزینه‌های تبدیل)،
 - همکاری با دولت برای تصویب مقررات مورد نیاز در جهت اصلاح سازمانی مورد نیاز دولت مانند افزایش توان نظارتی سازمان برنامه بر دستگاه‌های اجرایی،
 - درخواست مجلس از دولت برای ارائه اولویت‌های حمایتی.
- به‌نظر می‌رسد پیگیری جهت‌گیری‌های راهبرد مطلوب نیاز به عزمی همه‌جانبه در دستگاه‌های تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز کشور داشته و به‌جای پرداختن به حمایت‌های موضعی و غیرمؤثر، گره تولید در کشور با اتخاذ تدابیر همه‌جانبه در موارد بالا باز خواهد شد.

مقدمه

توسعه صنعتی که «حمایت‌گرایی» ابزاری برای تحقق آن به‌شمار می‌آید، از چشم‌اندازهای نظری گوناگونی مورد توجه قرار گرفته است. از منظر تاریخی سه رویکرد دفاع از حمایت‌گرایی، رد آن و دفاع از حمایت‌گرایی مشروط را می‌توان برای تبیین منشأ، ماهیت و کارکرد سیاست‌های حمایت‌گرا برشمرد اما در عصر کنونی یعنی دو سده پس از انقلاب صنعتی و پیدایش علم اقتصاد، مجادلات نظری و تجربه‌های عملی حمایت‌گرایی در سراسر جهان را این‌گونه می‌توان جمع‌بندی کرد که حمایت‌گرایی نه امری کاملاً شکست خورده و نه یکسره موفق به تحول بخشی اقتصاد ملی است، بلکه اگر در حمایت‌گرایی توانی برای گره‌گشایی از کار فروبسته تحول تولیدی کشورهای در حال توسعه نهفته باشد، این گره‌گشایی صرفاً محصول طراحی الگویی است که ابعاد و پیچیدگی‌های سیاست‌گذاری در این زمینه را به‌خوبی پوشش داده باشد.

سلسله گزارش‌های حمایت از تولید به این مهم اختصاص داشته و گزارش حاضر تلاش دارد تا با توجه به اقتصاد ایران، ابعاد و الزامات راهبرد مطلوب حمایت‌گرایی در کشور را معرفی کند. از این‌رو این گزارش به سه بخش تقسیم شده است؛ در بخش اول الگوی مطلوب حمایت از تولید معرفی شده است، سپس در بخش دوم نمونه‌هایی از سیاست‌های اعمالی حمایت از تولید در ایران بررسی شده و سرانجام در بخش سوم با توجه به موازین الگوی مطلوب و تجربه‌های عملی، راهکارهایی برای حمایت از تولید در ایران معرفی شده است.

۱. موازین طراحی سیاست

همه اقتصادهای در حال توسعه به نوعی با انبوه ظرفیت‌های استفاده نشده و تحقق نیافته روبه‌رو هستند، ارتقای تولید در معنای عام نام دیگری برای اشاره به لزوم بهره‌گیری از این ظرفیت‌هاست. چگونه می‌توان این ظرفیت‌ها را به‌کار گرفت؟ به تعبیر دقیق‌تر چگونه می‌توان به تولید (کشاوری صنعتی، صنعت با

ارزش افزوده بالا و خدمات مولد) رونق بخشید؟ این سؤال یکی از پرسش‌های بنیادین اقتصاد توسعه را تشکیل داده و تاکنون پاسخ‌های گوناگونی به آن ارائه شده است. اما از میان پاسخ‌ها و تبیین‌های گوناگون، سه تبیین مشهورترند:

در تبیین اول ریشه مشکل در عدم رشدیافتگی بازارهاست؛ در بسیاری از حوزه‌ها تولید به دلیل فقدان زیرساخت‌ها، یا رشدنایافتگی بازارهای مالی (عدم توان یا رغبت برای تأمین مالی تولید)، یا کمبود سرمایه (به‌ویژه در صنایع مادر) یا عدم رغبت کارآفرینان (عوامل بازار) به سرمایه‌گذاری در حوزه‌های جدید (به‌دلیل ریسک و نااطمینانی) و... فاقد توان دستیابی به رونق است (ر.ک.: نورکس، ۱۳۴۷) از این مسئله با عنوان «تله فقر» نیز یاد شده است.

در تبیین دوم ریشه مشکل مداخلات دولت است؛ در قالب این پاسخ بی‌رونق بودن تولید به دلیل مداخلات و محدودیت‌هایی است که دولت‌ها برای بسط و گسترش طبیعی بازارها ایجاد کرده‌اند. انواع و اقسام مقررات‌گذاری‌ها، مالکیت‌های دولتی و مداخلات مانع از تمایل فعالان اقتصادی به کسب و کارهای تولیدی شده و تولید را با بن‌بست مواجه ساخته است (ر.ک.: کروگر، ۱۳۷۴).

اما در تبیین سوم، ریشه مشکل در ساختار نهادی است. ساختار تولیدی یک کشور که مرکب از محیط اقتصادی، منابع، مواد، سطح دانش آشکار (فناوری) و دانش ضمنی است در ترکیب با محیط نهادی یعنی ارزش‌ها، باورها، سطوح فرهنگی، قوانین و مقررات و نیز شکل سازمانی و ماهیت دولت ساختار نهادی آن اقتصاد را می‌سازد. این ساختار نهادی است که تعیین‌کننده رونق یا افول تولید است. (ر.ک.: اوانز، ۱۳۸۰؛ بانک جهانی، ۱۳۸۴؛ چانگ، ۱۳۹۳).

بنا به این سه نوع تبیین مسئله، سه نوع راه‌حل هم پیشنهاد شده است:

– برای رونق‌بخشی به تولید، دولت باید نقش پررنگ‌تری برعهده گرفته و با اتخاذ انواع سیاست‌های عمرانی و حمایتی، تولید را در کشور رونق دهد. مداخله برای رفع شکست بازارها مبتنی بر تبیین اول است.

– برای رونق‌بخشی به تولید، دولت باید دست به آزادسازی زده و با کاهش مداخلات خود محدودیت‌ها را از سر راه عملکرد آزادانه بازارها رفع کند. رفع شکست دولت و آزادسازی مبتنی بر تبیین دوم است.

– برای رونق‌بخشی به تولید، باید ساختار نهادی اقتصاد در جهت تقویت تولید قرار گیرد. یعنی قواعد و ساختارها به‌گونه‌ای اصلاح شود که به بهبود «هماهنگی» در درون مهم‌ترین ترتیبات نهادی اقتصاد یعنی دولت و بازار و تعاملات این دو بیانجامد.

این سه نوع تبیین سه نوع دستورکار و سه نوع سیاست‌گذاری را نیز به دنبال دارد، در دستور کار اول، طیف وسیعی از سیاست‌ها مورد توجه است، از مقررات‌گذاری و کنترل قیمت‌های کلیدی تا تصدیگری



(تأسیس شرکت‌ها و صنایع دولتی) و افزایش مخارج جاری و عمرانی دولت. سیاست‌هایی که هدف آن رفع نواقص و رشد دادن بازارهاست. در مقابل در دستور کار دوم، طیف دیگری از سیاست‌ها مورد توجه است. مدافعان رویکرد دوم مقررات‌زدایی، آزادسازی، خصوصی‌سازی (حذف تصدیگری) و کاهش مخارج جاری و عمرانی دولت را توصیه می‌کنند.

از منظر تجربه تاریخی پاسخ اول، پاسخ اکثر کشورهای در حال توسعه به مصائب این کشورها به‌ویژه در ابتدای نیمه دوم قرن بیستم (پس از کسب استقلال) بوده است، درحالی که پاسخ دوم برآمده از ارزیابی انتقادی دستاوردها و کاستی‌های دوره اول محسوب می‌شود. اما رویکرد دوم نیز در عمل با مشکلات متعددی مواجه بوده و تجربه‌ای از رفع شکاف کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته با تکیه به این رویکرد وجود ندارد. در پاسخ به کاستی‌های دو رویکرد یاد شده، رویکرد سوم شکل گرفته است که به نوعی از دستاوردهای هر دو رویکرد استفاده کرده و به سطح بالاتری از پیچیدگی در سیاستگذاری و ترکیب دولت و بازار اشاره دارد.

در هر دو رویکرد قبلی، بسته‌های سیاستی مشخصی که مبتنی بر رویکرد نظری است وجود دارد، این درحالی است که در رویکرد سوم، به‌جای بسته سیاستی مشخص، کارویژه سیاست اهمیت دارد. در این رویکرد هرگونه سیاستگذاری باید مبتنی بر کارویژه خود یعنی تحقق هماهنگی باشد^۱. در این قالب، سیاستگذاری مناسب هم باید به ویژگی‌های ساختار تولید، هم قواعد و نهادها و هم ماهیت دولت (به‌عنوان شرایط اولیه) توجه داشته باشد. همچنین در این قالب دولت باید نقش مکمل بازار را ایفا کند، دولت باید از یکسو دست به اصلاح نهادی زده و توان سیاستگذاری خود را ارتقا بخشد یعنی هماهنگی لازم را در میان سیاستگذاران (لایه‌های سیاسی و بین‌وزارتخانه‌ای) و هم در میان سیاست‌ها (هماهنگی منافع فرد و جمع و منافع حال و آینده) فراهم آورد. در جدول ۱ چارچوبی برای مقایسه الگوهای سیاستی گوناگون معرفی شده است.

۱. دنی رودریک از این رویکرد به‌عنوان منطقه اعمال خلاقیت و هنر سیاستگذاری یاد می‌کند.

جدول ۱. الگوهای اصلی حمایت از تولید در ادبیات اقتصادی

ریشه مشکل	راهبرد	دستورالعمل سیاستی	سطح پیچیدگی دستورالعمل
نارسایی بازارها	مخارج عمرانی، احداث صنایع مادر، اعطای تسهیلات، تعرفه‌های حمایتی	توسعه دولت‌محور (نقش‌آفرینی گسترده دولت)	دستور کار مشخص
مداخلات دولت	کوچک‌سازی دولت (عدم مداخله)	آزادسازی، مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی	دستور کار مشخص
نارسایی نهادی و سازمانی	هماهنگی سیاستگذاران (اجماع سیاسی، هماهنگی بین‌بخشی) سیاست‌های هماهنگ‌کننده (هماهنگی منافع فرد/جمع؛ هماهنگی منافع کوتاه‌مدت/ بلندمدت)	ارتقا، هماهنگی درون دولت، سیاستگذاری در جهت ارتقا هماهنگی سطوح خرد/کلان و کوتاه‌مدت/ بلندمدت	دستور کار مشروط (اهمیت شرایط اولیه و تنگناهای ساختاری و نهادی در سیاستگذاری)

مأخذ: یافته‌های گزارش.

در ادامه موازین الگوی مطلوب حمایت از تولید با توجه به رویکرد سوم، یعنی رویکردی که محصول ادبیات گسترده حمایت از تولید در چند دهه گذشته محسوب می‌شود، ارائه شده است. این رویکرد مسئله هماهنگی در بازارها و دولت (در جهت دستیابی به اهداف ارتقای تولید) را مورد توجه قرار می‌دهد. محورهای این رویکرد به صورت زیر است:

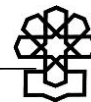
- هماهنگی در میان سیاستگذاران (اجماع سیاسی، هماهنگی میان‌بخشی)،
- سیاست‌های هماهنگ‌کننده (هماهنگی منافع فرد و جمع؛ هماهنگی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت).

۱-۱. هماهنگی میان سیاستگذاران

بازار یک سازوکار هماهنگی است. در قالب مبادلات اقتصادی درون بازار، فعالان اقتصادی که در پی جستجوی سود و نفع شخصی هستند، در شکل کارگزار برآورنده نیازهای طرف دیگر مبادله نیز ظاهر می‌شوند. در این تعبیر، بازارها منافع فردی و نیازهای جمعی را به صورت خودکار و بی‌نیاز از هرگونه مداخله و برنامه‌ریزی برآورده ساخته و اهداف متفاوت دو طرف مبادله را هماهنگ می‌سازند.

اما بازار، در بعضی موارد در انجام کارویژه هماهنگی خود ناکام می‌ماند. زمانی که به اصطلاح بازارها شکل نگرفته باشند، یا اینکه تولیدکنندگان داخلی با وجود رقابتی بین‌المللی، امکان بسیار کمی برای نفوذ به بازارهای بین‌المللی داشته و حتی برای کسب سهم از بازار داخلی با مشکلات فراوان روبه‌رو باشند. این وضعیت مخارج گسترده و نیز سیاست‌های حمایتی دولت را توجیه می‌کند.

در مقابل استدلال بالا می‌توان گفت همچنان که بازار با کاستی روبه‌رو است، دولت نیز همین‌طور است. مداخلات دولت می‌تواند غیرهدفمند، ناکارا و آمیخته با فساد بوده و به هدف خود نرسد. بنابراین



منتقدان حمایت‌گرایی، کوچک کردن دولت و اجازه عملکرد آزادانه دادن به بازارها را توصیه می‌کنند. اما آیا نفی مداخله و کوچک‌سازی دولت چاره‌ساز است؟ پس از تجربه‌های ناموفق کوچک‌سازی شتابزده، امروزه نهادهای جهانی نیز تأکید دارند که «عامل تعیین‌کننده توسعه، به‌رغم تجربه‌های متفاوت، کارآمد بودن دولت است. وجود دولت کارآمد برای فراهم کردن کالاها و خدماتی (مقررات و نهادهایی) که به بازار اجازه رشد و شکوفایی داده و مردم را به‌سوی زندگی سالم‌تر و سعادت‌مندتر سوق دهد حیاتی است.» (بانک جهانی، ۱۳۸۴: ۱).

در این پاسخ اخیر به نوعی تأکید می‌شود که «توانمندسازی دولت» مقدم بر سایر سیاست‌ها از جمله «کوچک‌سازی دولت» است. در واقع تجربیات تاریخی نشان می‌دهند، دولت‌های غیرتوانمند حتی در فرایند سیاست‌گذاری برای کاهش مداخلات خود نیز دچار فساد شده و نتایج نامنتظره‌ای به بار می‌آورند. توانمندسازی دولت از یکسو به فرایندهای سیاسی وابسته بوده و نیازمند بهبود جهت‌گیری و همگرایی میان سیاستگذاران است؛ از سوی دیگر پیامد سیاست‌های مناسب محسوب می‌شود.

۱-۱-۱. تعهد به اهداف توسعه‌ای

از منظر سیاسی «حمایت‌گرایی» یا «حمایت از تولید» هم محصول نقش‌آفرینی دولت (به‌عنوان یک سازمان سیاسی) در اقتصاد و هم محصول نوعی از دستکاری سیاسی بازارها دیده می‌شود. حمایت‌گرایی طرفداران بسیاری میان سیاست‌مداران دارد چراکه می‌تواند ابزاری اقتصادی برای جلب حمایت سیاسی باشد. حمایتی که با نفوذ، فشار و درخواست فعالان اقتصادی حوزه‌های انتخابیه یا بخش‌های مختلف بر نمایندگان اعمال می‌شود، نوعی از این حمایت محسوب می‌شود. حمایت همچنین مورد توجه بوروکرات‌ها نیز قرار دارد چون می‌تواند ابزار بده-بستان‌های اقتصادی و زمینه‌ساز کسب منفعت شخصی یا ابزاری برای افزایش سهم از بودجه و گسترش تشکیلات اداری و سازمان خود تلقی شود. در مجموع این نوع از حمایت‌ها، حمایت‌هایی است که با اهداف مقطعی و گروهی برای بعضی از فعالان اقتصادی و با هدف سودآوری فعالیت‌های اقتصادی آنها از راه‌هایی به‌جز کارایی و نوآوری دنبال می‌شود (ر.ک.: حسین خان، ۱۳۸۶).

فقدان تأثیرگذاری یا حتی آثار منفی این نوع حمایت‌ها از آن روست که اولاً منابع مورد استفاده در این طرح‌ها به هزینه کاهش یا عدم صرف منابع در طرح‌های دیگری که احتمال دارد برای اقتصاد کشور مفیدتر باشد به‌دست آمده است، ثانیاً این نوع حمایت بی‌برنامه در عملکرد بازارها ایجاد اختلال می‌کند؛ یعنی از یکسو این پیام را به فعالان اقتصادی می‌دهد که می‌توانند افزایش سودآوری فعالیت‌های خود را با کسب حمایت‌های دولتی تضمین کنند؛ و از سوی دیگر، فعالیت‌های غیرسودآور از اقتصاد خارج نشده و سازوکار «تخریب خلاق» که پایه اصلی پویایی‌های بازار است، شکل نخواهد گرفت.^۱

۱. تفاوت حمایت‌های مؤثر و نامؤثر در آثار بلندمدت آن بر رشد اقتصادی است. حمایت‌های مؤثر می‌تواند باعث شتاب‌بخشی به رشد شده و نوعی «رانت ارزش‌افزا» را به کسب‌وکارهایی که در آن حوزه فعالیت می‌کنند اعطا می‌کند (ر.ک.: رجب‌پور، ۱۳۹۶). به‌طور کل حمایت‌هایی که با انگیزه سیاسی و اجتماعی اتخاذ می‌شود، از نوع حمایت مؤثر ارزیابی نمی‌شود.

در مجموع سیاست‌های حمایتی که به دلایل سیاسی (یا حتی اجتماعی) اتخاذ و اجرا می‌شود، در بهترین حالت به دلیل فقدان دید بلندمدت و پیوستگی با سایر بخش‌ها تأثیر قابل توجه بر کارایی نداشته و حتی در برخی موارد با تشدید رقابت بر سر کسب حمایت به اتلاف منابع منجر می‌شود. به تعبیر دقیق‌تر مخاطره اصلی حمایت‌گرایی در سطح سیاسی و اجتماعی تشدید رانتجویی است. وظیفه اصلی دولت در اتخاذ سیاست حمایتی، ارتقا توان تولیدی است و بنابراین حمایت‌گری با دلایل سیاسی یا حتی صرفاً اجتماعی به نوعی شکست دولت محسوب می‌شود (ر.ک.: رجب‌پور، ۱۳۹۶).

اما آیا راه گریز یا راهی برای کاهش آثار و تبعات منفی شکست دولت در اتخاذ سیاست حمایت از تولید وجود ندارد؟ آیا به تعبیری که از سوی منتقدان مطرح شده است، «بهترین سیاست صنعتی وجود ندارد»؟! (به نقل از گزارش جعفرتاش، ۱۳۹۷). از منظر مدافعان سیاست حمایتی، با توجه به منطقی‌های اقتصادی که اتخاذ این سیاست‌ها را ضروری می‌سازد، شاخصه مهم در سطح سیاسی برای توفیق سیاست حمایتی، «تعهد سیاست‌گذاران ارشد» به اتخاذ این سیاست‌ها در جهت ارتقا تولید است.

تعهد سیاست‌گذاران ارشد به اهداف توسعه‌ای از انگیزش‌های متفاوت در سطح ملی و بین‌المللی ناشی می‌شود. در حالی که اتخاذ سیاست‌های حمایتی، می‌تواند پاسخی برای جلب نظر گروه‌های ذی‌نفع یا گروهی از رأی‌دهندگان باشد، از منظر اهداف ملی، تولیدمحوری پاسخی به الزامات اشتغال‌زایی (منجر به کاهش فقر) و ایجاد رشد با کیفیت و تحول‌آفرین محسوب شده و از منظر بین‌المللی نیز ابزاری برای تقویت جایگاه منطقه‌ای و بین‌المللی یک کشور است. گرایش سیاست‌گذاران ارشد به رویکردی در مورد منافع خود (کسب و حفظ قدرت) که به جای منافع کوتاه‌مدت، منافع ملی و بلندمدت را در نظر داشته، با تلاش برای ارتقا جایگاه بین‌المللی کشور از طریق ارتقا فناوری پیوند خورده و با دغدغه جدی برای فقرزدایی (و پیوند دادن آن با ارتقا تولید) همراه باشد موجب تعهد این سیاست‌گذاران به اهداف توسعه‌ای شده و آثار متفاوتی برای تأثیرگذاری اتخاذ سیاست‌های حمایتی در پی دارد.

بنابراین طراحی الگوی حمایت از تولید نهایتاً به وجود اراده‌ای سیاسی از سوی سیاست‌گذاران ارشد بستگی دارد، اراده‌ای که حمایت‌ها را با اولویت دلایل اقتصادی و نه کسب حمایت‌های مقطعی و نه با ترجیح منافع گروهی به منافع ملی دنبال کند.

۲-۱-۱. ارتقا هماهنگی بین‌بخشی

همچنان که گفته شد، دولتی توان اتخاذ سیاست حمایتی مؤثر را دارد که از «توانمندی» برخوردار باشد. اما برای توانمندی دولت، علاوه بر تعهد، همسویی و همگرایی سیاست‌ها در بخش‌های مختلف دولت نیز الزامی است. دولتی که تلاش دارد تا نقش هماهنگ‌کننده را در برخی بازارها ایفا کند، نیازمند آن است

۱. این جمله به گری بکر، اقتصاددان مشهور مدافع منع مداخله نسبت داده شده است.



که خود نیز از هماهنگی درونی برخوردار باشد.

سازمان دولت معمولاً از پراکندگی و گستردگی بسیاری برخوردار بوده و انواع و اقسام دستگاه‌ها با وظایف و اختیارات گاهی مشابه زیرمجموعه آن محسوب می‌شوند. در چنین شرایطی هماهنگی سیاست‌هایی که وزارتخانه‌های گوناگون و یا دستگاه‌های حاکمیتی متفاوت اعمال می‌کنند نقش مهمی در مؤثر بودن این سیاست‌ها دارند.

۲-۱. سیاست‌های هماهنگ‌کننده

بخش قبل پیش‌شرط‌های سازمانی اتخاذ سیاست درست را می‌کاوید، اما در بخش حاضر این پرسش مطرح است که سیاست درست چه سیاستی است؟ همچنان که پیش از این آمد، شناسایی تله‌های فقر و نیز رقابت نابرابر (با رقبای بین‌المللی) موجب دفاع از سیاستگذاری و نقش‌آفرینی دولت در عرصه اقتصادی شد، بر این مبنا می‌توان کارویژه سیاست‌های حمایت از تولید را ایجاد هماهنگی‌هایی دانست که به عبور از تله‌های ساختاری منجر شود، کارویژه‌ای که از یکسو به **هماهنگی میان منافع فرد و جمع** و از سوی دیگر به **هماهنگی میان منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت نیازمند** است.

به تعبیر دیگر طراحی سیاستی نیازمند دو دسته سیاست است یکی **سیاست‌های تسهیلگر** برای تمام فعالیت‌های تولیدی و دوم **سیاست‌های حمایتگر** برای برخی بخش‌های تولیدی خاص. در واقع سیاست تسهیلگر تقویت همه بخش‌های تولیدی را مورد توجه قرار می‌دهد (و می‌تواند شامل مقرراتگذاری به نفع فعالیت‌های مولد در برابر فعالیت‌های غیرمولد باشد)، درحالی که سیاست حمایتگر با ابزار گزینش برندگان، تقویت چند فعالیت خاص را هدف می‌گیرد.

۱-۲-۱. هماهنگ‌سازی منافع فرد و جمع

عوامل فردی به فرصت‌های سودآوری بازار پاسخ می‌دهند، این فرصت‌ها برخی مواقع با اولویت‌های جمعی هم‌راستا نیست. به‌طور مثال نوسان قیمت فلزات گرانبها و افزایش قیمت آنها فرصت‌های سودآوری برای عوامل فردی ایجاد می‌کند، اما جذب منابع در این بخش، می‌تواند موجب عدم سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌ها و به تبع آن، بی‌ثباتی سایر بازارها، تورم و نهایتاً رکود را در پی داشته باشد. در اینجا سیاستگذاری تسهیل‌کننده تولید مورد نیاز است.

نکته مهم آن است که سیاست‌های تسهیلگر در اینجا باید هم از طریق مقررات‌زدایی و هم از طریق مقرراتگذاری (به نفع بخش مولد) کارویژه تسهیل و رونق‌بخشی به فعالیت‌های تولیدی را در اقتصاد به دنبال آورد.

۲-۱- هماهنگ‌سازی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت (حمایتگری مؤثر)^۱

علاوه بر هماهنگ‌سازی منافع فرد و جمع، هماهنگ‌سازی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت نیز از دیگر کانون‌های عمل سیاستگذاری است. در ادبیات اقتصادی این سیاستگذاری بر محور ارزیابی نظریه مزیت نسبی و حول دفاع یا نقد آن شکل می‌گیرد.

در نظریه مزیت نسبی، داشته‌های اولیه هر کشور (سرمایه، نیروی انسانی، منابع طبیعی، نیروی کار آفرینی و فناوری) تخصص‌یابی کشور را در تجارت بین‌الملل در صورت فقدان موانع تجاری مشخص می‌سازند. بنابراین هر کشور باید با شناسایی مزیت‌های نسبی خود و رفع موانع بازار، اجازه دهد تا بخش خصوصی با توجه به جذابیت‌های این فعالیت‌ها آنها را توسعه دهد.

مدافعان سیاست صنعتی این تخصص‌یابی را ایستا در نظر گرفته و آن را موجب توقف کشور در مرحله داشته‌های اولیه خود دانسته و مانع تحول صنعتی ارزیابی می‌کنند، از نظر آنها مسئله اصلی توسعه صنعتی تغییر مزیت نسبی است، نه پایبندی به مزیت نسبی فعلی. بازارها صرفاً به مزیت نسبی کنونی پاداش می‌دهند، در حالی که تغییر مزیت نسبی در گرو رشد کسب‌وکارهایی است که می‌توانند موجب تغییر مزیت نسبی شوند. با توجه به اینکه بازارها صرفاً به کسب‌وکارهای مزیت‌دار کنونی (منافع کوتاه‌مدت) پاداش می‌دهند، تغییر مزیت در گرو حمایت از صنایع آینده‌دار در وضع کنونی و زمینه‌سازی برای پاداش دادن به منافع بلندمدت است. بر این مبنا مدافعان سیاست صنعتی، با توجه به محدودیت منابع مالی و مدیریت دولت برای حمایت و نیز با توجه به تفاوت قابلیت کسب‌وکارهای مختلف برای تأثیر بر آینده توسعه صنعتی کشور، از لزوم اتخاذ سیاست‌های صنعتی فعال و یا گزینشی برای کمک به صنایع آینده‌دار (گزینش برندگان^۲) و حمایت از صنایع پیشرو دفاع می‌کنند.

در مقابل، منتقدان سیاست صنعتی به تجربه‌های شکست خورده سیاست صنعتی اشاره می‌کنند. به نظر آنها سیاست صنعتی به واسطه تکیه بیش از حد به دولت و خوش‌بینی نسبت به توانایی‌های آن، ابزار صحیحی برای ایجاد تحول نخواهد بود. آنها اتخاذ سیاست‌هایی که به بهبود فضای کسب‌وکار و تسهیل عمل همه فعالان اقتصادی انجامیده و نسبت به هیچ‌کدام از صنایع گزینشی عمل نکند را توصیه می‌کنند. همچنان که مشخص است در این چارچوب، مقررات‌زدایی (مانند کاهش تعرفه‌ها)، راهکار اصلی برای توسعه صنعتی بوده و ایجاد هماهنگی صرفاً به سازوکارهای بازاری سپرده می‌شود.

البته مجادلات پیرامون سیاست‌های حمایتی با طرح این دو رویکرد خاتمه نیافته و در سه دهه گذشته، رویکردهای جدیدی مطرح شده‌اند. بر این اساس جز دیدگاه تکیه کامل به بازار، در حال حاضر چهار نوع دیدگاه نسبت به سیاست صنعتی وجود دارد که می‌توان آنها را «ساختارگرایی جدید»،

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک.: جعفرتاش (۱۳۹۷) و رجب‌پور (۱۳۹۶).



«سیاست صنعتی جدید»، «رویکرد فناوری محور» و «تقابل با مزیت نسبی» نامید.^۱ در مجموع این رویکردها، بنا به ظرفیت‌های اولیه، میزان توانمندی دولت در اتخاذ سیاست صنعتی، میزان ریسک‌پذیری برای دستیابی به تحول صنعتی، نوع قابلیت‌های صنایع مختلف برای انتقال فناوری و نیز نوع نیاز هرکدام از صنایع به مداخله، شکل‌ها و توالی متفاوتی از سیاست صنعتی را ارائه کرده‌اند. به مانند نظریات متقدم کیفیت‌جانشینی سیاست صنعتی به جای مزیت نسبی، در این نظریه‌ها نیز محل اصلی نزاع بوده و سیاست‌های توصیه شده از انتخاب برنده تا صرفاً تسهیل زمینه‌های تنوع‌یابی محصولات صنعتی را دربر می‌گیرد. اما آنچه که در همه این نظریه‌ها مشترک است، نیازمندی به سیاستگذاری دولت برای هماهنگ‌سازی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت است.

۳-۲-۱. خلاقیت سیاستی

اما فراتر از جهت‌گیری نهفته در سیاست‌ها و میزان اتکا به نیروهای بازار یا دولت، این نکته نیازمند توجه است که کیفیت سیاست‌های طراحی شده، مسئله‌ای مهم در توفیق و گره‌گشایی آنها از مسائل تولید است. سیاست‌ها به‌عنوان ابزارهای دولت برای تحقق هماهنگی به میزان دانش و اطلاعات موجود نسبت به مسئله، شرایط اولیه و نیز تنگناهای ساختاری و نهادی وابسته بوده و برپایه آن صورت‌های مختلفی به خود گرفته و نیازمند بهره‌گیری از خلاقیت برای ارائه راه‌حلی نوآورانه نسبت به مسائل موجود است. حتی اگر مباحث نظری، جهت‌گیری‌ها را به ما بدهد، طراحی سیاست نیازمند خلاقیت و توان حل مسئله بوده و قابلیت‌های کارشناسی دولت شرط ضروری آن محسوب می‌شود.

همچنین با برگشت به پیش‌شرط تعهد سیاستگذاران ارشد به توسعه همین فقدان دستور کار مشخص می‌تواند به نوعی دیگر از شکست دولت بیانجامد، شکستی که حتی سیاست‌مداران متعهد به توسعه نیز می‌توانند در معرض آن قرار گیرند. باید توجه داشت که سیاست‌مداران عموماً تمایل به نگاه پروژه‌ای به فرایند توسعه داشته و بعضاً جاه‌طلبی‌های سیاسی یا تمایل به ارتقا جایگاه و نفوذ منطقه‌ای خود را با حمایت از اجرای پروژه‌های بزرگ، پرخرج و نمایشی دنبال می‌کنند. به‌طور مثال حتی اگر صنایع نظامی مورد اقبال‌ترین صنایع مورد حمایت سیاست‌مداران نباشد، معمولاً پروژه‌های بنیادی مانند توسعه آموزش همگانی یا پروژه‌های ارتقا مهارت نیروی کار آخرین گزینه‌های مورد اقبال آنها هستند، از این‌رو فرایند حمایت از تولید با تهدید حمایت سیاست‌مداران از سیاست‌های نادرست و اخلال در طراحی سیاست‌های مناسب روبه‌رو بوده و از این‌رو میزان صلاحیت و استقلال بدنه کارشناسی دولت و پایبندی دولتمردان به موازین آن شرط دیگری برای اتخاذ سیاست‌های درست است.

۱. این رویکردها در گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «الگوی حمایت از تولید: ۹- رویکردهای انتخاب بخش، شماره مسلسل ۱۵۹۱۴» مورد بررسی قرار گرفته است.

۴-۲-۱. توصیه‌هایی برای اتخاذ سیاست‌های حمایتی

با توجه به نکات بالا و مطالعات پیشین با وجود آنکه سیاست‌های حمایت از تولید، بسته به شرایط باید انعطاف‌پذیر بوده و به‌نوعی از پیش نامشخص هستند، می‌توان در هنگام طراحی الگو محورهایی که باید در این فرایند مورد توجه قرار گیرند را معرفی کرد.

باید در نظر گرفت که حمایتگرایی و اتخاذ سیاست‌های حمایتی با شروط و ویژگی‌هایی همراه است. این محورها را براساس نظریات بالا چنین می‌توان در نظر گرفت:

۱. سیاستگذاری اقتصادی زمانی مؤثر است که پاسخی به تحولات آینده بوده و زمینه‌ساز پاسخ بهتر به تهدیدات و فرصت‌های آینده باشد.

۲. به‌دلیل محدودیت منابع مالی و مدیریتی، دولت امکان تأمین مالی و هدایت همه بخش‌ها را ندارد. بنابراین انتخاب در ذات همه سیاست‌های حمایتگر (سیاست صنعتی) وجود دارد. سیاست حمایتگر باید خاص باشد، به این معنی که حوزه‌های خاصی را برای حمایت مورد توجه قرار دهد.

۳. حمایت‌ها بسته به وضعیت توسعه کشور و شرایط جهانی باید متفاوت و متنوع باشد. این حمایت‌ها در کشورهای در حال توسعه یعنی جایی که عموماً بازارها ناقص بوده یا به ایجاد هماهنگی در صنایع نوپا (و دارای سطح دانش بالاتر) قادر نیست، شکل متفاوتی از حمایت کشورهای پیشرفته می‌یابد. در حالی که در اولی تهیه و ارائه زیرساخت‌ها برای توسعه صنایع اهمیت دارد (بیشتر اتخاذ سیاست تسهیلگر)، در دومی به‌ویژه در مرحله تبدیل ایده به نوآوری که تحقیقات با عدم قطعیت مواجه و با بازدهی بلندمدت نه کوتاه‌مدت (به شرط موفقیت) همراه است سیاست حمایتگر ضرورت یافته و اعمال می‌شود.

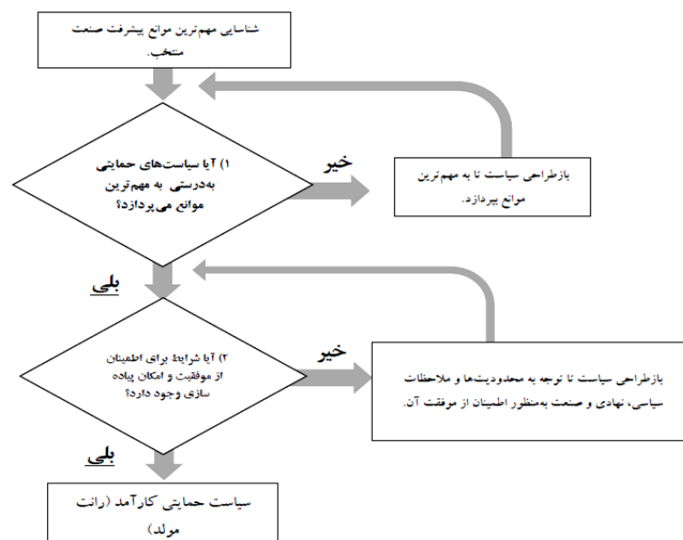
۴. حمایت‌ها باید نه برای جانشینی بخش خصوصی با بخش عمومی، بلکه برای کمک به توسعه بخش خصوصی و جهت‌دهی به تحول فعالیت بخش خصوصی اعمال شود.

۵. با وجود اینکه حمایت‌ها در راستای منافع (بلندمدت) بخش خصوصی است این حمایت‌ها باید مشروط، محدود و مشخص باشد. در واقع باید اعمال سیاست با پاداش و تنبیه بخش خصوصی در نتیجه پیروی از حمایت همراه باشد.

مشتاق حسین خان که از جمله مطرح‌ترین نظریه‌پردازان سیاست صنعتی در عصر حاضر محسوب می‌شود، مدل مطلوب سیاست صنعتی را تدوین کرده است (شکل ذیل) در الگوی وی سیاست حمایتگر بسته به پاسخی که در هر مرحله می‌گیرد، مسیر متفاوتی را برای ادامه اعمال سیاست اتخاذ می‌کند.



شکل. مدل مطلوب سیاست صنعتی



مأخذ: برگرفته از گزارش جعفر تاش (۱۳۹۷)

۱-۳-۱. باز خورد و اصلاح سیاستی

در مجموع با رعایت همه شرایط، باز هم امکان اتخاذ سیاست‌های نادرست وجود دارد. در این شرایط باید تأکید کرد که آنچه سیاست حمایتی را مؤثر می‌سازد، نه بی‌عیب و نقص بودن آن، بلکه عدم اصرار بر تداوم سیاست‌های اشتباه است. دولت در هنگام سیاست‌گذاری همواره با نقص اطلاعات روبه‌رو است و سیاست‌هایش می‌تواند تبعات ناخواسته و ناآگاهانه داشته باشد، وجود سازوکار بازخورد و اصلاح برای مؤثر واقع شدن حمایت اهمیت بسزای دارد. در این چارچوب دو مسئله باید مورد توجه قرار گیرد: اول هماهنگی بیشتر دولت و ذی‌نفعان و دوم شفافیت در دولت است.

۱-۳-۱-۱. هماهنگ‌سازی دولت و ذی‌نفعان

دولتی که قصد حمایت مؤثر دارد، باید از طریق گفتگوی مستمر با ذی‌نفعان نقطه‌نظرات آنها را شنیده و در عین استقلال، در اتخاذ سیاست‌های بعدی یا اصلاح سیاست‌ها مورد توجه قرار دهد. به‌طور مثال در کره جنوبی «کمیسیون اصلاح محدودیت‌های رشد و توسعه» با برگزاری جلسات منظم بین دولت و فعالان بخش خصوصی (به‌ویژه صاحبان صنایع صادراتی) به تنظیم سیاست‌های صنعتی در این کشور می‌پرداختند (عطار، ۱۳۹۴).

۱-۳-۱-۲. شفافیت در سازوکار طراحی و اصلاح

تدوین و تهیه سازوکاری است که به ایجاد شفافیت بیشتر منجر شود امری مهم برای بهبود عملکرد سیاست‌های حمایتی است. پاسخ‌گویی دولت درباره میزان کارآمدی مخارج انجام شده در طرح‌های

مختلف و ارائه بیان مالی سیاست‌های حمایتی اعمال شده به صورت تفکیکی و اتخاذ بودجه‌های عملیاتی و مبتنی بر عملکرد در اینجا اهمیت دارد.

۲. وضعیت سیاست‌های حمایتی در اقتصاد ایران

اقتصاد ایران به‌عنوان یک اقتصاد در حال توسعه، اقتصادی با نیروی کار فراوان اما با نرخ مشارکت پایین، با تنوع قابل توجه محصولات صنعتی و معدنی اما با ارزش افزوده و پیچیدگی اقتصادی اندک، با اراضی وسیع قابل کشت اما تحت بهره‌برداری معیشتی و غیراقتصادی و با شهرنشینی گسترده اما تحت سیطره خدمات نامولد و در یک کلام اقتصادی با ظرفیت‌های فراوان اما قابلیت‌های تحقق یافته اندک محسوب می‌شود. علاوه بر این وضعیت ساختاری، رکود، کم‌رشدی یا رشد غیراشتغال‌زای دهه جاری که تداوم‌بخش مسائل و چالش‌های اقتصاد ایران است، تلاش جدی برای برون‌رفت از این وضعیت را الزامی می‌سازد. تلاشی که رونق‌بخشی و تقویت تولید، یکی از پاسخ‌های مهم به آن محسوب می‌شود.

از نظر جهت‌گیری در سه دهه گذشته و با عبور از دوران جنگ تحمیلی الگوی کاهش مداخلات دولت سیاست غالب در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی بوده و تحقق هماهنگی عمدتاً از طریق سیاست‌های تسهیلگری مانند مقررات‌زدایی و آزادسازی دنبال شده است. با این وجود با توجه به گستردگی دولت و کارکردهای متفاوت بخش‌های گوناگون آن، همچنین عدم توجه به برخی کاستی‌های رویکردهای پیش‌گفته در رفع تنگنای ساختاری موجب شده است تا مقررات‌گذاری و نیز سیاست‌های حمایتگری مانند اعطای معافیت‌ها و تسهیلات ترجیحی به برخی بخش‌ها و... نیز به صورت غیربرنامه‌ای مورد توجه قرار گیرد.

به تعبیر دیگر بیش از سه دهه پیش، اولین دولت پس از جنگ، همزمان با اجرای برنامه اول توسعه تغییر جهت‌گیری به سمت آزادسازی، مقررات‌زدایی و تسهیلگری در قالب مقررات‌زدایی را به‌عنوان راهبرد توسعه‌ای خود انتخاب کرد. از آن هنگام تا تفسیر اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اعطای اختیارات به دولت برای خصوصی‌سازی شرکت‌های بزرگ (۱۳۸۴) و تا ارائه لایحه برنامه ششم توسعه به مجلس توسط دولت (۱۳۹۵)، همین جهت‌گیری کمابیش به‌عنوان جهت‌گیری اصلی دولت دنبال شده است. دولت یازدهم و دوازدهم نیز جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و توسعه همکاری با شرکت‌های بین‌المللی را به‌عنوان راهبرد اصلی تولیدی خود دنبال کرده است. تغییر قراردادهای پتروشیمی برای جذب سرمایه‌گذاری در این بخش، عقد قراردادهای جدید با خودروسازان بین‌المللی، اعطا یا تمدید معافیت‌ها در مناطق آزاد برای جلب نظر شرکت‌های بین‌المللی و در مجموع درخواست منابع خارجی در حدود ۲۰۰ میلیارد دلار برای دستیابی به رشد ۸ درصد، در این چارچوب قابل ذکر است.

اما به‌رغم این راهبرد تولیدی، طی این سه دهه تحول روابط دولت و گروه‌های ذی‌نفع، گسترده‌تری



دستگاه‌های دولتی، فشارهای بیرونی اجتماعی مانند بیکاری و فشارهای سیاسی مانند تحریم‌های بین‌المللی (در یک دهه اخیر) و از همه مهم‌تر منطق‌های متفاوتی که بر بخش‌های مختلف دولت وارد بوده، بوروکراسی دولتی را به انحاء گوناگون وادار به بازتولید سیاست‌های حمایتگر ساخته است. به‌طور مثال درحالی‌که در برنامه دوم و سوم توسعه، کوچک‌سازی دولت (یا اصلاح ساختاری) و درکل کاهش مداخلات دولت به‌عنوان راهبرد عام معرفی شد، در بخشی دیگر با عنوان حمایت از صنایع اشتغال‌زا یا مناطق کمتر توسعه‌یافته حمایت‌ها بار دیگر احیا شدند (رجب‌پور، الف ۱۳۹۵: ۳۸-۲۹).

پیامد چنین ترکیبی از سیاست‌های تسهیلگر و حمایتگر، تضعیف هر دو ابزار سیاستگذاری اقتصادی بوده است. علاوه‌بر این دو، قابلیت‌های دولت برای سیاستگذاری درست نیز در یک دهه گذشته به‌دلیل انحلال سازمان برنامه و تضعیف جایگاه آن، نفی رویکرد نیاز به برنامه و عدم تعهد و پای‌بندی دولت‌ها به اجرای سه برنامه توسعه اخیر کاهش یافته است.^۱ وقوع شوک برون‌زای تحریم‌ها در دوره اجرای برنامه پنجم توسعه و نیز اجرای هدفمندی یارانه‌ها خارج از قوانین برنامه که تبعات دامن‌داری برای همه اجزای برنامه داشت، نمونه دیگری از سیاستگذاری غیربرنامه‌ای و غیرراهبردی محسوب می‌شود. در ادامه برای درک بهتر تبعات سیاستگذاری غیرهدفمند به نمونه‌هایی از سیاست‌های حمایتی یا حتی تسهیلگر که فاقد تأثیرگذاری در جهت تقویت تولید بوده‌اند اشاره شده است.

۲-۱. سیاست‌های حمایتی غیربرنامه‌ای

در حال حاضر در اقتصاد ایران بسیاری از انواع سیاست‌های حمایتی با توجه به فشارهای سیاسی اتخاذ می‌شود. هر ساله آیین‌نامه‌ها، قوانین و مصوبات متعددی با هدف تسهیل تولید و با پیشنهاد فعالان بخش خصوصی یا نمایندگان مجلس به تصویب می‌رسد. اکثر این قوانین ماهیت بخشی، منطقه‌ای و غیربرنامه‌ای داشته و هدف اصلی آن سودآور ساختن یا کاهش زیان‌دهی برخی فعالیت‌های اقتصادی است.

در ارزیابی که از احکام حمایتی در قوانین توسعه کشور صورت گرفته است بالغ بر ۲۰ گونه حمایت شناسایی شده‌اند، حمایت‌های ارزی، بیمه‌ای، تأمین مالی، ترجیحی، تشکیلاتی، تضمین خرید محصولات، تعرفه‌ای، دسترسی به بازار، دیپلماتیک، رسانه‌ای-تبلیغاتی، رقابت و تسهیل ورود، زیرساختی، فنی و آموزشی، قضایی، کلی، مالکیت معنوی، مالیاتی، مقرراتی، منطقه‌ای و یارانه نهاده‌ها. درواقع از مجموع ۸۷۲ ماده قوانین توسعه اول تا ششم، ۱۶۰ ماده (حدود یک پنجم؛ ۱۸ درصد) به حمایت از تولید اختصاص داده شده است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۶: ۱). این حجم از قوانین حمایتی در حالی در برنامه‌ها قرار گرفته است که جهت‌گیری عمده برنامه‌ها به سوی کوچک‌سازی، کاهش مداخله دولت و نیز انواع و اقسام آزادسازی‌ها بوده است.

۱. نشانه این عدم پایبندی دولت‌ها به اجرای برنامه‌های توسعه اخیر، ۶ ساله شدن اجرای برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم و تغییرات کلی قانون برنامه ششم توسعه نسبت به لایحه برنامه و ابلاغ آن از سوی ریاست مجلس شورای اسلامی (به‌دلیل عدم ابلاغ توسط رئیس‌جمهور در مهلت قانونی).

۲-۲. سیاست‌های آزادسازی مالی

مسئله تأمین سرمایه، معمولاً به‌عنوان اولین مشکل سر راه تحول صنعتی و بسط تولید در کشور عنوان می‌شود. فعالان بخش خصوصی، عمده مشکل خود را عدم دسترسی به منابع مالی برای تأمین سرمایه‌گذاری‌ها و گسترش فعالیت‌ها عنوان کرده و یکی از مهم‌ترین محورهای سیاست‌های حمایتی به اعطای تسهیلات ارزان به برخی فعالیت‌ها معطوف می‌شود. با این وجود سیاست اعطای تسهیلات ارزان می‌تواند تبعیضی آمیخته با فساد را به نفع برخی فعالیت‌های اقتصادی به دنبال داشته باشد. همچنین نرخ سود کمتر از نرخ تعادلی بازار می‌تواند عامل جیره‌بندی منابع و کمبود منابع برای تولیدکنندگان باشد. در راه کاهش سیاست‌های تبعیضی و کمبود منابع مالی، بند «الف» ماده (۸۴) قانون برنامه سوم توسعه به کاهش و حذف تدریجی تسهیلات تکلیفی اختصاص داشته و در قانون برنامه چهارم نیز تکرار شد. این دیدگاه هرچند بر پایه کاهش رانت و فساد آلوده با طرح‌های تخصصی تهیه شده بود، اما جایگزین مناسبی برای تأمین مالی تولید نیاندیشیده بود. در واقع همزمان با این سیاست‌گذاری، در مواد (۴۹، ۵۴، ۵۵، ۶۷ و ۶۸) برنامه سوم به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده بود به طرح‌های اولویت‌دار خود یارانه سود بپردازند.

به تعبیر دیگر، هدف برنامه سوم، حذف نرخ بهره‌های چندگانه در بازار بانکی و آزادسازی مالی بود، اما این حذف در نهایت به شکل صوری انجام شده و در واقع بار مالی نرخ بهره ترجیحی را به‌صورت یارانه سود به بودجه دولت منتقل کرده بود. این کار تلاش می‌کرد تا اختیار بانک‌ها را برای تخصیص منابع افزایش دهد اما در مورد طرح‌های اولویت‌دار دست دستگاه‌های اجرایی را برای تعریف طرح‌های اولویت‌دار از نظر خود باز می‌گذاشت. نتیجه این سیاست از یکسو جذاب‌تر شدن فعالیت بانکی و برداشته شدن محدودیت از گسترش «بانک‌های تجاری» و از سوی دیگر بازتولید «بانکداری توسعه‌ای» به‌گونه‌ای غیرمتمرکز و با کیفیت نازل‌تر گزینش طرح‌های اولویت‌دار بود^۱. در واقع این نوع سیاست‌گذاری به اصلاح دولت و انگیزه‌های آن برای اعطای تسهیلات تکلیفی منجر نشده و به کاهش معنی‌دار این نوع تسهیلات نیانجامید، در عوض صرفاً کاهش کیفیت ارزیابی طرح‌ها را به دنبال داشت.

از منظر تجربه تاریخی نیز آزادسازی بانکی که جذابیت این فعالیت‌ها را برای بخش خصوصی افزایش داد، با رشد بی‌سابقه بانک‌ها و رشد بی‌سابقه مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی همراه شده و به حباب‌های نقدینگی در سال‌های بعد و تشدید مشکل تأمین مالی تولید منجر شد: «از سال ۱۳۷۹ به بعد با ورود بانک‌های خصوصی به صحنه اقتصاد، نقش آنها در رواج فعالیت‌های نامولد و جهت‌دهی اعتبارات به امور نامولد و نامرتب با GNP برجسته است. البته اوج نقش آفرینی اینها در دولت‌های نهم و دهم اتفاق افتاده

۱. همچنین دو ماده (۹۸) قانون برنامه سوم توسعه که آیین‌نامه اجرایی را در اختیار شورای پول و اعتبار قرار داد و نیز ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه را نیز می‌توان مکمل و تسهیل‌کننده این سیاست آزادسازی مالی دانست.



است. سال ۱۳۸۵ در این دوره که نرخ رشد نقدینگی بیش از دوبرابر جمع رشد تولید و تورم است سرآغاز دوره‌ای از بی‌ثباتی‌ها و پرش‌های بی‌سابقه قیمت زمین و مسکن است.» (شاگری، ۱۳۹۵: ۵۴۲).

۲-۳. سیاست‌های حمایتی در برنامه ششم توسعه

همچنان که گفته شد اتخاذ این سیاست‌های پراکنده و نامؤثر با تضعیف قابلیت دولت در طراحی سیاست نیز همراه بود. به عنوان مثالی از لزوم وجود سطوحی از هماهنگی میان‌بخشی برای سودمند واقع شدن سیاست صنعتی می‌توان به فرایند تصویب برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۳۹۵) اشاره کرد که به نوعی با عدم همکاری دولت با مجلس همراه بود.^۱

می‌توان گفت که عدم هماهنگی میان دولت و مجلس در سطح سیاسی، اثر خود را بر سند برنامه ششم توسعه گذاشته و موجب کاهش شدید قابلیت‌های آن شد.^۲ به‌نظر می‌رسید دولت در تفسیر اختیارات خود و نحوه مواجهه با مجلس تدابیر درستی اتخاذ نکرده و مجلس نیز نتوانسته بود اشتیاق نمایندگان برای افزودن بندهای الحاقی به سند برنامه را کنترل کند.

۳. الگوی مطلوب اتخاذ سیاست‌های حمایتی در ایران

با توجه به نکات بالا و از رهگذر آشنایی با وضع سیاست‌گذاری اقتصادی در وضعیت حال حاضر اقتصاد ایران می‌توان به اهمیت برخورداری از یک الگوی مطلوب حمایت از تولید و لوازم آن پی برد. موازین این الگو در اینجا به دو بخش توانمندسازی دولت یعنی هماهنگی سیاست‌گذاران (اجماع سیاسی و هماهنگی بین‌بخشی) و نیز اتخاذ سیاست‌های هماهنگ‌کننده تقسیم شده است.

۳-۱. ارتقا هماهنگی در میان سیاست‌گذاران

تاریخ توسعه و به‌ویژه توسعه صنعتی را در آخرین تحلیل می‌توان تاریخ «تعهد» سیاست‌گذاران ارشد به اهداف توسعه‌ای دید. تعهدی که این سیاست‌گذاران را وا می‌دارد تا در برابر فشارهای گروه‌های ذی‌نفع و نیز فشارهای اجتماعی برای اتخاذ سیاست‌های حمایتی غیرمؤثر مقاومت کرده و فرایند توسعه را رهبری

۱. در فرایند تصویب برنامه ششم توسعه، دولت ابتدا با ارائه تفسیری جدید از اختیارات رئیس‌جمهور در قانون اساسی، ارائه لایحه برنامه به مجلس را از وظایف خود ندانست، اختلاف نظری که بین دولت و مجلس رخ داد نهایتاً به عدول دولت از موضع خود و ارائه لایحه‌ای ۲۱ ماده‌ای تحت عنوان «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» به مجلس شد. لایحه مذکور که خود حاصل چند ماه اختلاف نظر میان دولت و مجلس بود و نسخه‌های مختلف آن در یک بازه ۶ ماهه ابتدا به مجلس نهم و سپس به مجلس دهم ارائه شد سرانجام پس از بررسی در کمیسیون تلفیق و سپس تصویب در صحن علنی به ۱۴۴ ماده افزایش یافت! همچنین این قانون در حالی به تصویب رسید که در فرایند بررسی، ۱۸ ماده مصوب کمیسیون تلفیق در صحن علنی حذف شد (ذاکری، ۱۳۹۶).

۲. در ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس بر لایحه دولت درباره برنامه ششم توسعه، دلایلی مانند توجه ویژه به عناصر ایجادکننده ناهماهنگی‌ها (منطقه‌ای و ملی، کوتاه‌مدت و بلندمدت)، توجه به ملاحظات آینده‌شناختی، ایجاد تسهیلات لازم برای کارآمدسازی «نظام اجرایی کشور» و رفع کاستی‌ها و اعوجاج‌های اصلی در نظام انگیزشی و پاداش‌دهی در کشور به‌ویژه در حوزه اقتصاد به‌عنوان مهم‌ترین دلایل لزوم ارائه یک لایحه برنامه مناسب ذکر شده بود (زمانی و خاندوزی، ۱۳۹۴).

کنند. اما این تعهد برای موفقیت توسعه کافی نیست. از یکسو این تعهد به صورت تعهد جمعی رهبران سیاسی اهمیت داشته و از سوی دیگر توان اتخاذ و اجرای سیاست‌های درست نیز اهمیت دارد. این مسئله را در کل می‌توان *توانمندسازی دولت* نامید.

۱-۳-۱. اجماع سیاسی (تعهد جمعی به اهداف توسعه‌ای)

به نظر می‌رسد تعهد سیاستگذاران ارشد به اهداف توسعه‌ای در ساختار اقتصاد ایران باید از طریق همگرا شدن اهداف و راهبردهای مورد توجه آنها در سه سطح سیاست خارجی، سیاست داخلی و درون دولت (قوه مجریه) مورد توجه قرار گیرد. به تعبیر دیگر:

- دستیابی به هماهنگی میان سیاست خارجی و سیاست داخلی (به‌گونه‌ای که مشوق سرمایه‌گذاری و رشد و حافظ امنیت سرمایه‌گذاری باشد)،
- دستیابی به هماهنگی قوا در سیاست داخلی (به‌ویژه درون نهادهایی مانند دولت و مجلس)،
- دستیابی به هماهنگی درون قوه مجریه (به‌ویژه در رابطه میان سازمان‌های بخشی یعنی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های فرابخشی به‌ویژه سازمان برنامه و بودجه).

در مورد اهمیت دو سطح اول یعنی همگرا شدن سیاست خارجی و سیاست داخلی و نیز همگرایی نهادهای مختلف در سیاست داخلی باید تأکید کرد که در ساختار اقتصاد ایران، تحولات تولیدی بیش از هر چیز تحت تأثیر نوسانات سیاسی است، بی‌ثباتی‌های سیاسی داخلی یا تنش‌های خارجی افق فعالیت‌های تولیدی را تیره ساخته و امکان رونق گرفتن تولید را کم می‌کند. تولید به صورت غیرمستقیم (از طریق چشم‌انداز ثبات سیاسی) تحت تأثیر رقابت جناح‌های سیاسی داخلی یا تنش خارجی بوده و برای حمایت از تولید نیاز به نوعی هم‌جهت شدن رقابت‌های سیاسی داخلی و سیاست خارجی با اقتضانات تولید است. این هزینه‌های بی‌ثباتی سیاسی را می‌توان نوعی از هزینه‌های سربار تولید دانست که برخی کارشناسان از آن با عنوان «هزینه‌های نااطمینانی سیاسی» یاد کرده‌اند.^۱

اثر مخرب این هزینه، ایجاد حس بی‌اعتمادی و عدم احساس ثبات بلندمدت بوده و منجر به روی‌آوری فعالان مولد به سوی طرح‌هایی خواهد شد که از نظر فناوری پایین بوده و سریع‌تر می‌تواند بازده کوتاه‌مدت داشته باشد. لذا اشتغال پایدار از دسترس دور شده و زمینه فساد در استفاده از منابع پولی و مالی برای بقا شکل می‌گیرد، زیرا تقلیدکنندگان متعدد بر اثر فناوری ساده وارد بازار گشته و مقیاس تولید زیر بهینه می‌شود.

سطوح اول و دوم، اموری است که بیشتر سیاسی بوده و باید مورد توجه سیاستگذاران ارشد باشد، اما

۱. «هزینه‌های نااطمینانی سیاسی» را می‌توان هزینه‌هایی دانست که به دلیل عدم پایداری دولت به تعهداتش در قبال تولیدکننده ایرانی به آن‌ها تحمیل می‌شود. تصمیمات سیاسی حاکمیتی و بدون هیچگونه کنترلی بر آن توسط تولیدکننده، همچون تحریم‌ها، اثراتش بر تولیدکننده ایرانی تحمیل شده و کسی پاسخگویی آن نیست (بحرینیان، ۱۳۹۳).



در لایه سوم و در قالب ایجاد هماهنگی درون قوه مجریه، ایجاد هماهنگی میان سازمان برنامه و بودجه و وزارتخانه‌ها ضروری به نظر می‌رسد. سازمان برنامه و بودجه سازمانی است که برای پیگیری اهداف بلندمدت و توسعه‌ای و نیز توازن بخشی اقدامات بخش‌های گوناگون با اهداف بلندمدت شکل گرفته است، وظایف این سازمان دارای هم‌پوشانی‌هایی با وظایف وزارتخانه‌هاست و از این رو اثرگذاری سیاست‌های حمایتی بدون اتخاذ تمهیداتی برای هماهنگ شدن سازمان برنامه و بودجه با وزارتخانه‌ها غیرممکن به نظر می‌رسد. بیش از نیم قرن پیش، گروه مشاوران هاروارد تعدد مراکز تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در کشور را به‌عنوان یکی از مشکلات اصلی سیاستگذاری توسعه در ایران عنوان کرده‌اند^۱ (ر.ک.: مک لئود، ۱۳۸۰).

همچنین از منظر اتخاذ سیاست‌های حمایتی، یکی از بسترهای اصلی تحت فشار قرار گرفتن برنامه‌ریزان و انحراف برنامه‌ها، و حتی از آن مهم‌تر یکی از بسترهای ضعف برنامه‌های حمایتی، یکی بودن نهادهای طراحی‌کننده و مجری است. به‌ویژه اعطای اختیار طراحی سیاست‌های حمایتگر به دستگاه‌های اجرایی، مجریان را بیش‌ازپیش در برابر مخاطرات رانتجویی قرار می‌دهد. قانونگذاری در جهت اعطای اختیار طراحی برنامه‌های حمایتی به سازمان برنامه و بودجه (به‌جای سپردن اختیار طراحی آن به سازمان‌های مجری) و سپس تعیین سازوکار هماهنگ‌سازی این نهاد با سایر نهادهای دولت گامی مهم در جهت تقویت حمایت از تولید محسوب می‌شود.

۲-۱-۳. ارتقا سازمانی دولت (غلبه بر شکست‌های اطلاعاتی)

از جمله دلایل شکست سیاست‌های اقتصادی (و از جمله سیاست‌های حمایتی) در ایران را عموماً اجرای نادرست عنوان می‌کنند، درحالی که مسئله اجرا بخشی از فرایند سیاستگذاری است و طراحی مناسب همواره باید محدودیت‌های اجرایی را به‌عنوان قید طراحی در نظر گیرد. به تعبیر دیگر ارتقای توان برنامه‌ریزی به بهبود شناخت و تبیین مسائل نیازمند راه‌حل و ارائه راه‌حل‌های مناسب‌تر می‌انجامد. از منظر بالا ارتقای توان برنامه‌ریزی، بدون بازسازی سازمان برنامه و بودجه ناممکن است. در واقع بازسازی سازمان برنامه و بودجه، به‌گونه‌ای که تحت نظارت مجمعی از کارشناسان قرار گیرد در اینجا مورد توجه است. مجمعی فراقوه‌ای مرکب از فعالان اقتصادی، سیاست‌مداران، سیاستگذاران و متخصصان دانشگاهی که اختیار تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی بلندمدت داشته و سازمان برنامه ذیل آن عمل کند^۲.

۱. «در ایران کمیسیون‌ها، شوراها، شوراهای عالی و سازمان‌های دولتی زیادی وجود دارد که رسماً مسئولیت اتخاذ و اجرای سیاست‌های اقتصادی عمده را برعهده دارند. بنابراین، در هر زمان چند سازمان وجود دارد که قانوناً مجاز به سیاستگذاری اقتصادی هستند. ... در چنین محیطی برای سدکردن راه یک سیاست به راحتی می‌توان یک سازمان دولتی را علیه سازمان دیگر برانگیخت یا از اجرای تصمیمات یک سازمان، از طریق ارجاع موضوع به سازمان یا شورای دیگری که اختیارات مشابه دارد، جلوگیری کرد. در نتیجه این وضع، هیچ شورا یا سازمانی را نمی‌توان مسئول موفقیت یا شکست سیاست‌ها یا برنامه‌های دولت دانست ... همه اینها سبب شده است که نظام اداری ایران نتواند سیاست‌های چندانی را اتخاذ کند و تقریباً هیچ یک از سیاست‌های اتخاذ شده به‌صورت سازگار یا هدفمند اجرا نشده‌اند» (مک لئود، ۱۳۸۰: ۱۴۶).

۲. مشابه چنین سازمانی اخیراً در کشور هندوستان و تحت عنوان سازمان «نیتی آیوگ» (نهاد برنامه‌ریزی برای گذار هند) شکل گرفته است. این نهاد برترین «اتاق فکر» سیاستگذاری دولت هند است که هر دو نهادهای سیاستی و مدیریتی را ارائه می‌دهد. نیتی آیوگ در همان حال که سیاست‌ها و برنامه‌های بلندمدت و راهبردی را برای دولت هند طراحی می‌کند، همچنین مشاوره‌های فنی به دولت مرکزی و ایالت‌ها نیز ارائه می‌دهد. اعضای دائم این نهاد عبارتند از: نخست‌وزیر فعلی و نخست‌وزیران سابق هند، معاون نخست‌وزیر، نخست‌وزیران سه قلمرو دهلی (قلمرو مرکزی)، جزایر آندامان و نیکوبار و پودوچری. علاوه بر این،

همچنین این بازسازی باید با ایجاد ضمانت‌های اجرایی برای تبعیت سایر دستگاه‌ها از این سیاست‌ها همراه باشد.

۳-۲. اتخاذ سیاست‌های هماهنگ‌کننده

به نظر می‌رسد رونق تولید در ساختار اقتصادی ایران پیش از هر چیز وابسته به سیاست‌های تسهیلگری است که جذابیت‌های تولید را در برابر فعالیت‌های رقیب آن افزایش دهد. وقتی عوامل اقتصادی در ایران توانایی کسب سودهای بالا از فعالیت‌هایی مانند دلالی زمین و سکه و ارز و تجارت کالا دارند و نرخ سود این فعالیت‌ها با احتساب ریسک و مشکلات و ابهامات اداری و تنش‌های سیاسی، بالاتر از نرخ سود فعالیت‌های تولید به نظر می‌رسد، منابع به جای تولید به سمت این فعالیت‌ها سوق یافته و حتی حمایت مالی و تسهیلاتی از تولیدکنندگان با خطر جدی انتقال منابع به این بازارها و تشدید سوداگری روبه‌روست. سیاست‌های تسهیلگر تولید در این گزارش در قالب هماهنگ‌سازی منافع فردی و جمعی (ارتقا تولیدمحوری) مورد توجه قرار گرفته است. قسمت دیگر این بخش نیز به سیاست‌های حمایتگر اختصاص دارد که در قالب هماهنگ‌سازی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت به چگونگی ارتقا ظرفیت حمایت مؤثر پرداخته است.

۱-۲-۳. هماهنگ‌سازی منافع فرد و جمع (تولیدمحوری)

معمولاً وقتی در اقتصاد ایران به تنگناهای ساختاری اشاره می‌شود، تحلیل‌ها متمرکز بر اختلالات قیمتی و انحراف قیمت‌های نسبی (قیمتگذاری دولت در بازار نرخ ارز و سود و ...) مبتنی است، اگرچه رفع این اختلالات نیز در بلندمدت دارای اهمیت است، اما تأکید گزارش حاضر بر عوامل دیگری است که تصمیم‌گیری عوامل و جهت‌گیری آنها را به سمت تولید تحت تأثیر قرار می‌دهد.

اگر کمبود زیرساخت‌ها را نادیده بگیریم، می‌توان به سه تنگنای مهم ساختاری اشاره کرد که طراحی سیاست‌ها باید پاسخ به آنها را مدنظر قرار دهد. این سه تنگنا عبارتند از: «هزینه‌های سربار تولید»، «جذابیت بازارهای رقیب تولید» و «بازارهای زیرزمینی» (اقتصاد سیاه). کاهش آثار منفی این سه تنگنا نیازمند سیاست‌های تسهیلگری است که موانع پیش روی همه فعالیت‌های مولد را (بدون اولویت قائل شدن برای برخی فعالیت‌ها با انواع مقررات‌زدایی‌ها و مقررات‌گذاری‌ها) کاهش دهد.

۱-۲-۳-۱. کاهش هزینه‌های سربار تولید

فرایند تولید به‌ویژه تولید صنعتی به دلیل ماهیت خود با مخاطرات متعددی روبه‌رو است. در اقتصاد ایران این مخاطرات کمتر در مورد فعالیت‌های غیرتولیدی مطرح بوده و بدین ترتیب عدم جذابیت فعالیت‌های



تولیدی را برای بخش خصوصی افزایش می‌دهد. به‌طور خلاصه سه دسته مخاطرات از هزینه‌های سربار تولید محسوب شده و تولید محوری را در اقتصاد ایران با مخاطره روبه‌رو می‌سازند. این مخاطرات را می‌توان «هزینه‌های تبدیل»، «هزینه‌های نااطمینانی اداری» و «هزینه‌های نااطمینانی سیاسی»^۱ عنوان کرد (بحرینیان، ۱۳۹۳). درباره هزینه‌های نااطمینانی سیاسی در قسمت ارتقا هماهنگی میان سیاستگذاران بحث شد اما در مورد دو هزینه دیگر در ادامه بحث می‌شود.

«هزینه‌های تبدیل» هزینه‌هایی است که به لحاظ دارا بودن قانون مصوب، تولیدکننده ایرانی از قبل آگاهی دارد که چه هزینه‌هایی برای تبدیل مواد به محصول، مشخصاً برعهده‌اش است. مسائلی مانند تعطیلات رسمی، مرخصی با حقوق کارکنان، ساعت کاری سالیانه، بهره‌وری نیروی کار، سهم پرداخت تأمین اجتماعی توسط کارفرمایان و

«هزینه‌های نااطمینانی اداری» هزینه‌هایی است که بر اثر تصمیم‌گیری‌های اقتصاد کلان بر تولیدکننده ایرانی و بدون قابلیت پیش‌بینی و در جریان فعالیت و پس از تأسیس، بر واحد تولیدی اثرگذار و تحمیل می‌شود. مواردی مانند تغییرات نرخ تورم، نرخ بهره بانکی، بار هزینه‌های ائتلاف انرژی در جریان انتقال و توزیع، حجم تسهیلات بانکی و تفاوت هزینه انرژی الکتریکی برای مصارف بخش‌ها در ایران.

اقتصاد ایران در هر سه این هزینه‌های سربار نسبت به بسیاری از کشورهای در حال توسعه (به‌ویژه اقتصادهای نوظهوری مانند ترکیه) عقب‌تر است.^۲ همچنین از میان این شاخص‌ها اگرچه هزینه‌های تبدیل اهمیت داشته و بر شاخص‌های رقابت‌پذیری صنایع کشور (در مقابل رقبای خارجی تأثیرگذار است) اما آنچه موانع خاص تولید را در ایران ایجاد کرده و آن را نسبت به سودآوری سایر بازارها غیرجذاب می‌سازد هزینه‌های نااطمینانی اداری و سیاسی است.

در مقام طراحی سیاست‌ها بازسازی سیاست‌ها به‌گونه‌ای که مولد بی‌ثباتی نباشد، نقش بسیار مهمی در جهت تولیدمحوری خواهد داشت. در واقع بدون اتخاذ سیاست‌هایی مشخص برای کاهش هزینه‌های سربار تولید (که خود به اصلاح درونی دولت نیازمند است) چشم‌انداز روشنی برای بهبود تولید نسبت به سایر فعالیت‌های رقیب (سودآوری‌های سوداگرانه) وجود ندارد. قانونگذاری مناسب مجلس در این زمینه می‌تواند به کاهش این بخش از هزینه‌های تولید کمک کند.

۲-۱-۲-۳. کنترل بازدهی بازارهای رقیب تولید (فعالیت‌های نامولد)

فعالیت‌های نامولد را فعالیت‌هایی دانسته‌اند که به GNP واقعی چیزی اضافه نمی‌کند و یا اگر اضافه می‌کند ماهیتاً بی‌ارزش، بی‌کیفیت و ابتر است.^۳ در یک تعریف دیگر، فعالیت‌های نامولد را فعالیت‌هایی

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به گزارش «موانع تولید در ایران» (بحرینیان، ۱۳۹۳).
۲. به‌طور مثال در شاخص بهبود محیط کسب و کار در گزارش ۲۰۱۸ بانک جهانی ایران رتبه ۱۲۴ و کشور ترکیه رتبه ۶۰ را به‌دست آورده است. در ۱۲ سالگی که این گزارش منتشر می‌شود اقتصاد ایران هیچگاه نتوانسته به رتبه‌ای زیر ۱۰۰ دست یابد.
۳. از منظر سازمان بین‌المللی کار فعالیت نامولد فعالیت‌هایی است که به قدرت رقابت‌پذیری یک کشور اضافه نمی‌کند.

دانسته‌اند که در عین حال که درآمدها و بازدهی‌های بالایی بر آنها مترتب است، مالیات و عوارض هم پرداخت نکرده یا کم پرداخت می‌کنند. لذا بازدهی بالای آنها، هزینه سرمایه‌گذاری‌های مولد را در اقتصاد بالا برده، عوامل اقتصادی را از فعالیت‌های مولد روگردان کرده و موجب جلب آنها به فعالیت‌های نامولد می‌شود (شاکری، ۱۳۹۵: ۱۶۲-۱۶۱). بر این اساس، بازارهایی که تحت سلطه فعالیت‌های نامولد شکل می‌گیرند را می‌توان بازارهای رقیب تولید در اقتصاد ایران دانست.

چه بازارهایی رقیب تولید در ایران هستند؟ این بازارها را در چهار دسته کلی بازارهای سوداگری کالا (شبکه توزیع)، سوداگری مسکن و مستغلات، سوداگری مسکوکات و نرخ ارز و واسطه‌گری نامولد (شبکه خدمات نامولد) می‌توان جست. در ادامه توضیحاتی برای معرفی هر یک از این بازارها آمده است. بازارهای سوداگری به‌طور عام رقیب تولید در اقتصاد ایران هستند. شبکه توزیع کالا از عمده‌فروشی و خرده‌فروشی کالا در داخل کشور گرفته تا واردات کالا در تجارت بین‌المللی در این قالب قابل طبقه‌بندی است^۱. سودآوری بالای این فعالیت‌ها در کنار هزینه‌های جانبی اندک آنها این بازارها را عرصه‌های جذابی برای فعالیت صاحبان کسب‌وکار ساخته است.

وضعیت سودآوری فعالیت‌های توزیعی به‌دلیل فرار مالیاتی گسترده، قابلیت قیمتگذاری در شرایط تورمی و مهم‌تر از همه چشم‌انداز خوداشتغالی آن (در قالب خرده‌فروشی) برای انبوه بیکاران در سال‌های اخیر موجب شده است تا در حالی که استاندارد واحد صنفی توزیعی در جهان، یک واحد به‌ازای هر ۷۰۰ تا ۱۰۰۰ نفر است، در ایران به‌ازای هر ۳۰ تا ۳۵ نفر یک واحد توزیعی وجود داشته باشد (همان: ۱۹۴).

بازار مسکن و مستغلات و نیز بازار کالاهای بادوامی مانند سکه، طلا و ارز که ویژگی مشترک آنها قابلیت ذخیره‌سازی ارزش و سود بردن از نوسانات قیمتی آنهاست رقیب دیگر تولید محسوب می‌شود. در مورد مسکن و مستغلات، در بازاری که به‌دلیل رشد جمعیت و مهاجرت به شهرها با کمیابی زمین روبه‌رو است، تبدیل شدن مستغلات به کالایی که حاوی عایدات سرمایه‌ای در طول زمان است، سرمایه‌گذاری گسترده بر آن را به‌دنبال آورده و به مانعی در برابر سرمایه‌گذاری صنعتی بدل شده است. سوداگری روی سکه، طلا و ارز نیز وابسته به بی‌ثباتی‌های مکرر اقتصاد ایران بوده و از این وضعیت نابسامان سود می‌برد.

دست آخر، واسطه‌گری‌های مالی نامولد که نوعی سوداگری پول محسوب شده و به‌واسطه آزادسازی بانکی و شیوه مختلف خلق پول سهم آن از فعالیت‌های بانکی افزایش یافته، نوع دیگری از حضور و سیطره فعالیت‌های نامولد را بر اقتصاد ایران نشان می‌دهد. این فعالیت‌ها نیز موجب گردش منابع مالی در بانک‌ها و مؤسسات شده و نقدینگی فزاینده سال‌های اخیر در برابر تداوم کمبود نقدینگی تولید،

۱. خدمات خرده‌فروشی و عمده‌فروشی که مولود «تولید داخل» باشند، نقش مفیدی در تسهیل مبادلات اقتصادی و تولید دارند، حال آنکه خدمات مولود «تولید خارج از کشور» شکل آفت را به خود می‌گیرند.



پارادوکس تأمین مالی تولید را با توجه به گردش نقدینگی در فعالیتهای نامولد نشان می‌دهد.^۱ نکته مهم در اینجا است که عوامل فردی به فرصتهای سودآور پاسخ می‌دهند، اما این فرصتهای سودآور در سطح فردی می‌تواند در سطح اجتماعی و برای جامعه زیان‌آور باشد. به‌طور مثال در سال‌های گذشته و به‌ویژه در دوره‌های نوسان، سوداگری روی دلار و سکه و زمین، برای برخی سرمایه‌گذاران در این حوزه‌ها سودهای کلانی به همراه داشته است اما نتیجه این سوداگری در سطح کلان، تشدید بی‌ثباتی اقتصادی، تورم و رکود بوده است. این در حالی است که تجربه تاریخی نشان می‌دهد کشورهایی که در زمینه توسعه و به‌ویژه توسعه صنعتی موفق بوده و اقتصاد تولیدمحور داشته‌اند این موفقیت را با کنترل بازارهای رقیب تولید به‌دست آورده‌اند.^۲

به‌نظر می‌رسد حمایت از تولید بدون کاهش جذابیت بازارهای رقیب تولید عملی نباشد. خوش‌بختانه با روش‌هایی نه‌چندان پرهزینه می‌توان جذابیت بسیاری از کسب‌وکارهای غیرمولد را کاهش داد^۳ که پیشنهاد مشخص گزارش حاضر اخذ مالیات بر عایدی سرمایه (CGT) است. البته لازم اخذ مالیات بر عایدی سرمایه شفافیت بانکی برای دولت و اعمال حق حکومت برای رهگیری همه سپرده‌ها و مبادلات بانکی است. همچنین پیشنهاد می‌شود اقدامات زیر برای مهار سودآوری در کسب‌وکارهای غیرمولد نیز در دستور کار مجلس و دولت قرار گیرد:

- مهار فعالیتهای غیرمولد رقیب تولید در زمین و ملک (مانند مالیات بر قیمت زمین)،
- مهار فعالیتهای غیرمولد رقیب تولید در بازار ارز (مانند شفاف کردن معاملات ارزی صرافی‌ها و بانک‌ها)،

- مهار فعالیتهای غیرمولد رقیب تولید در بورس،

- مهار فعالیتهای غیرمولد رقیب تولید در نظام بانکی.

۳-۲-۱-۳. مقابله با رونق بازارهای زیرزمینی (اقتصاد سیاه)

فراتر از تنگنای بازارهای رقیب تولید، بازارهای دیگری نیز هستند که با وجود غیرقانونی بودن، اما حجم و گستره ابعاد آنها به حدی است که به‌صورت رقیبی برای تولید ظاهر می‌شوند. یکی از مهم‌ترین مظاهر این بازارها قاچاق است. کم‌اظهاری و زیاد اظهاری در مورد کالاهای وارداتی و صادراتی، با توجه به تعرفه‌ها، معافیت‌ها و مشوق‌هایی که شامل این قبیل فعالیتهای نامولد می‌شود یا حتی گریز از پرداخت مالیات،

۱. «یکی دیگر از ویژگی‌های کیفی پول و نقدینگی در اقتصاد ایران این است که پولی که از مجرای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی در جریان قرار می‌گیرد چون این مؤسسات اساساً با تولید کیفی و فعالیتهای مبنایی مولد نسبت اندکی دارند عمدتاً صرف فعالیتهای نامولد می‌شود. البته تنها بخش محدودی از تسهیلات این مؤسسات به خدمات مولد اختصاص می‌یابد. لذا با نظام بانکداری دوگانه، کیفیت نقدینگی در کل تنزل می‌یابد و کارکردهای اصلی و واقعی نقدینگی را تضعیف می‌کند و بخش قابل ملاحظه‌ای از جریان پولی کشور را به سمت فعالیتهای مزاحم و بی‌ثمر جهت می‌دهد» (شاکری، ۱۳۹۵: ۵۰۷).

۲. در گزارش‌های دیگر سلسله گزارش‌های حمایت از تولید که به ارزیابی تجربه کشورهای چین، کره جنوبی و ایالات متحده، ترکیه، برزیل و ژاپن در حمایت از تولید پرداخته شده است.

۳. در ارائه پیشنهادها این بخش از گزارش «الگوی حمایت از تولید: بخش‌های نامولد اقتصاد ایران» که گروه مشاوران ایپان انجام داده (در دست انتشار) استفاده شده است.

سطحی از سودآوری را برای برخی فعالیت‌های اقتصادی به دنبال می‌آورند که رونق تولید را در ایران با مشکل مواجه می‌سازد.

به‌طور مثال طبق برخی گزارش‌ها در حالی که طی یک دوره ۱۴ ساله، تنها ۴ درصد اختلاف میان آمارهای اظهار شده گمرک ایران و آلمان وجود دارد، در دهه ۱۳۸۰ ده‌ها میلیارد دلار اختلاف آمار میان گمرک ایران و امارات، در قالب کم اظهاری واردات و زیاد اظهاری صادرات وجود دارد. در یک نمونه صرفاً در مورد واردات محصولات نساجی و کفش طی دهه ۱۳۸۰ حدود ۴ میلیارد کم اظهاری وجود دارد (شاگری، ۱۳۹۵: ۳۲۱-۳۱۸) بنابراین برخورد روشمند با فساد و اتخاذ رویکردی که به بستن گلوگاه‌های تولید فساد بیانجامد و حجم اقتصاد سیاه را کاهش دهد، نقش مهمی در توجه فعالان اقتصادی به راه‌اندازی کسب‌وکارهای تولیدی مولد برای کسب سود خواهد داشت.

به‌نظر می‌رسد برای مبارزه با قاچاق از یکسو باید راهکارهای مبتنی بر کاهش سودآوری قاچاق نسبت به واردات رسمی صورت گرفته و از سوی دیگر به‌ویژه تأمین مالی قاچاق را هدف گرفت. بر این اساس اقداماتی مانند مقابله با پولشویی و شفاف‌سازی حواله‌های ارزی با مشمول کردن آنها در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده ولو با نرخ ترجیحی یا نرخ صفر توصیه می‌شود.

۲-۲-۳. هماهنگ‌سازی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت (حمایتگری مؤثر)

سیاست‌های توصیه شده بخش‌های قبل بیشتر سیاست‌هایی تسهیلگر بود که منافع آن به‌صورت مساوی و بدون تبعیض نصیب همه فعالیت‌های تولیدی می‌شود، اما سیاست‌های این بخش از منظر منافع بلندمدت قائل به گزینش و اعمال تبعیض‌هایی به نفع برخی فعالیت‌های تولیدی است. در ادامه اتخاذ سه راهبرد زیر برای حمایتگری مؤثر پیشنهاد شده است:

۱-۲-۲-۳. تنوع‌بخشی به تولید و مقابله با خام‌فروشی

در مرحله اول دولت باید از اتخاذ سیاست‌های صنعتی بلندپروازانه تا زمانی که بازسازی سازمانی صورت نگرفته است، پرهیز کند. در صورتی که دولت بتواند ظرفیت‌های لازم برای اعمال سیاست صنعتی را ایجاد کند، می‌توان انتظار داشت تا در بازه‌ای پنج تا ده ساله زمینه‌ها و ظرفیت‌های نرم و سخت لازم برای اتخاذ راهبردهایی در جهت توسعه صنایع پیشرو را فراهم سازد.

دوم، توجه به مسیر طی شده و امکانات سیاست صنعتی در توسعه بسترهای موجود برای تنوع‌بخشی به تولیدات موجود و بهره‌گیری از ظرفیت‌های بالقوه برای تنوع‌بخشی باید مورد توجه قرار گیرد. در مسیر این تنوع‌بخشی توجه به سه مسئله اهمیت دارد، اولاً تهیه راهبردها و استراتژی‌های بلندمدت کشور، ثانیاً آمایش سرزمین مبتنی بر راهبرد بلندمدت برای شناسایی و شکل‌بخشی به خوشه‌ها و شبکه‌های صنعتی موجود در مناطق مختلف (به‌عنوان عوامل سازنده مزیت پنهان مناطق) و ثالثاً تخصصی کردن



امر برنامه‌ریزی و ارتقا ظرفیت نظام برنامه‌ریزی کشور، همراه با تعهد نسبت به پایبندی به برنامه. سوم اینکه، تنوع‌یابی به تولید باید همراه با شناسایی مهم‌ترین موانع بسط و توسعه صنایع باشد، مداخلات برنامه‌ای اندک اما با هدف‌گیری مهم‌ترین موانع ایجاد تنوع باید مدنظر باشد. به‌طور مثال هم‌اکنون از زنجیره‌های تولید فعال در کشور، صرفاً بخش‌های بالایی آن رشد یافته و به‌ویژه در بخش صنعت و معدن، فعالیت‌های معدنی و صنایع معدنی یعنی خام‌فروشی، مهم‌ترین کالاهای صادراتی کشور را تشکیل می‌دهد. بررسی امکانات توسعه این زنجیره‌ها و جایگزینی بخش‌های دارای ارزش افزوده بیشتر با بخش‌های با ارزش افزوده کمتر اهمیت دارد.

۲-۲-۳. باز طراحی سازوکارهای تأمین مالی توسعه‌ای

در راستای حذف مهم‌ترین موانع تحرک تولید در ایران باید گفت که تأمین مالی یکی از مهم‌ترین مشکلات بخش صنعت است. با توجه به وضعیت سودآوری بازارهای رقیب تولید، تأمین مالی با تسهیلات ترجیحی معمولاً سر از بازارهای رقیب تولید در خواهد آورد با این وجود اعطای تسهیلات ارزان، نقشی مهمی در تحول تولیدی دارد بنابراین این راهکار بدون احیای سازوکارهای تخصصی شناسایی و غربال و ام‌گیرندگان فایده‌ای در بر نخواهد داشت.

ریچارد بندیک یکی از گروه مشاوران هاروارد برای برنامه سوم عمرانی پیش از انقلاب اسلامی، پیش از پنجاه سال پیش (ابتدای دهه ۱۳۴۰) تأکید کرده است که ذهنیت حاکم بر فعالان و حتی نهادهای اقتصادی در ایران، ذهنیت کوتاه‌مدت بوده و بر این اساس، تحول صنعتی که به تأمین مالی بلندمدت نیاز دارد شکل نخواهد گرفت.^۱

با کمک مشاوران هاروارد و در نهادسازی‌های صورت گرفته در طول برنامه عمرانی سوم، نقش بانک صنعتی و معدنی در وام‌دهی به طرح‌های توسعه‌ای نقشی قابل توجه بوده است. باید تأکید کرد که کیفیت ارزیابی طرح‌ها گلوگاه اصلی موفقیت یا عدم موفقیت این نهاد در تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای بوده و احیای این سازوکارها باید مورد توجه قرار گیرد.

۳-۲-۳. شناسایی اولویت‌ها و محدود کردن حمایت‌ها به آنها

دولت‌ها در همه کشورهای جهان از تولید ملی خود حمایت می‌کنند آنچه بین آنها متفاوت است نوع سیاست‌های صنعتی‌ای است که اتخاذ می‌کنند. با توجه به محدودیت‌های مالی، اطلاعاتی و مدیریتی دولت، اتخاذ سیاست‌های حمایتی گسترده نه ممکن است و نه مطلوب. لذا دولت باید با تهیه راهبرد توسعه صنعتی، حمایت‌های خود را به صنایع پیشرو و البته اولویت‌دار محدود کند. با توجه به موازین

۱. «اغلب بانک‌های ایرانی از لحاظ قواعد تحقیقات اعتباری، اجرای وام‌ها و پاسخگویی مالی، به رباخواران بازار - و نه بانک‌های غربی- شبیه هستند... تحقیق اعتباری در اکثر بانک‌ها آشفته و غیرمنظم بوده، به همان کاستی‌های بازار دچار بوده و تقریباً هیچ‌گاه دربرگیرنده عوامل فنی یا بازاریابی- که بر شایستگی دریافت وام و نیز آثار آن وام بر بهبود اوضاع اقتصادی کل کشور وجود دارد. سفته‌بازی در حوزه مستغلات، خریدهای مصرفی، انبار کردن کالاهای تجملی و حتی رباخواران بازار، همگی از کیسه مخارج بانکی سهم دارند» (بندیک، ۱۳۹۴: ۸۹).

معرفی شده در سه بخش قبل می‌توان محورهای شناسایی اولویت‌ها را مشخص ساخت. البته اولویت‌بندی به دولتی قوی نیازمند است. در غیر این صورت اولویت‌بندی به مانند سال‌های گذشته به انتخاب همه صنایع یا اولویت‌بخشی به صنایع دارای بیشترین قدرت چانه‌زنی منجر خواهد شد. در جدول ۲ موازین سیاستگذاری در هریک از زیربخش‌های طراحی سیاستی آمده است.



جدول ۲. موازین مورد توجه در سیاستگذاری زیر حوزه‌ها

موازین طراحی سیاستی	محور مورد توجه	مشکلات مورد توجه	صورت‌بندی سیاستی
هماهنگ‌سازی منافع فرد و جمع	هزینه‌های سربار تولید	هزینه تبدیل، هزینه نااطمینانی اداری، هزینه نااطمینانی سیاسی (هزینه مبادله).	تسهیلگری (حل سریع مشکلات مالیاتی و بیمه‌ای بنگاه‌های تولیدی)
	بازارهای رقیب تولید	سوداگری کالا (عمده‌فروشی و خرده‌فروشی)، سوداگری مسکن و مستغلات، سوداگری مسکوکات و ارز، واسطه‌گری نامولد (خدمات نامولد).	تسهیلگری (مهار فعالیت‌های غیرمولد رقیب تولید در بازار زمین و ملک، بازار ارز، بازار فلزات گرانبها، بازار بورس و نظام بانکی) مبارزه با قاچاق (کاهش جذابیت قاچاق نسبت به واردات رسمی، مبارزه با تأمین مالی قاچاق)
هماهنگ‌سازی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت	سیاست صنعتی	خام‌فروشی و عدم تنوع صنعتی، عدم تأمین مالی توسعه‌ای، عدم اولویت‌بندی.	حمایتگری (مقررات‌گذاری، تسهیلات‌دهی، نهادسازی) در قالب: تنوع‌بخشی صنایع، بازطراحی نهادهای تأمین مالی (توسعه‌ای)، شناسایی و معرفی اولویت‌های صنعتی.

مأخذ: یافته‌های گزارش.

۳-۳. سازوکار نظارت و بازخورد

طراحی سازوکار ارزیابی و اصلاح، ضرورت سیاستگذاری مؤثر است. با توجه به اینکه ذی‌نفعان نقش مهمی در گردش اطلاعات و ارزیابی سیاست‌ها دارند و با توجه به اینکه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی نهادی است که برای تسهیل سیاستگذاری ایجاد شده است، می‌توان از ظرفیت این شورا برای طراحی سازوکار نظارت و بازخورد استفاده کرد.

نتیجه‌گیری

سیاست‌های حمایتی عنوان مشترکی است که به بسیاری از سیاست‌های اتخاذ شده در سه دهه گذشته اشاره دارد. اما آنچه در مورد این سیاست‌ها اهمیت دارد این است که اتخاذ این سیاست‌ها بدون توجه به ویژگی‌ها و شرایط خاص اقتصاد ایران، و بیشتر به دلایل غیربرنامه‌ای و غیرهدفمند صورت گرفته است.

در این گزارش با تبیین دلایل و منطق‌های اقتصادی اتخاذ سیاست‌های حمایت‌گرانه، راهبرد مطلوب راهبردی معرفی شده که به کاهش حمایت‌های غیرهدفمند و افزایش حمایت‌های راهبردی منجر شود. در این قالب نیز بر نقش‌های تسهیلگری و حمایتگری دولت تأکید شده و رونق تولید در ایران در گرو بسط هر دو نقش عنوان شد.

از منظر گزارش حاضر، طراحی «الگوی حمایت از تولید» پیش از هر چیز تعهد سیاستگذاران به اهداف توسعه و همگرایی میان آنها که نااطمینانی‌های سیاسی و هزینه‌های سربار تولید را کاهش می‌دهد وابسته است، پس از آن باید سیاست‌هایی اتخاذ شود که از یکسو کاهش هزینه‌های فعالیت‌های تولیدی و تسهیل رونق کسب‌وکار را به دنبال داشته باشد (هماهنگی میان منافع فرد و جمع) و از سوی دیگر به رونق کسب‌وکارهایی که برای تحول تولیدی بلندمدت کشور لازم است (هماهنگی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت) بیانجامد.

در زمینه اتخاذ سیاست‌های هماهنگ‌کننده منافع فرد و جمع باید توجه داشت که تولید و بخش مولد در اقتصاد ایران، با رقیب غیرمولدی روبه‌رو است که تا زمانی که نسبت جذابیت و سودآوری فعالیت بین این دو بخش به نفع بخش تولید تغییر نکند، تولید پا نخواهد گرفت.

همچنین تحقق تحول اقتصادی در گرو بسط و گسترش فعالیت‌هایی است که به تحول مزیت‌های نسبی کشور (هماهنگ‌سازی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت) و ارتقا جایگاه یک کشور در تقسیم کار بین‌المللی منجر شود. تجربه توسعه کشورها نشان می‌دهد که چنین تحولی به‌خودی‌خود محقق نشده و سیاست‌های صنعتی به درجات مختلف همین هدف را دنبال کرده‌اند.

پس از طراحی، مسئله بازخورد و اصلاح دارای اهمیت فراوان است. سیاست حمایتی همواره با امکان



هدفگذاری‌های اشتباه روبه‌رو است، اما آنچه اهمیت اساسی در اتخاذ سیاست حمایتی دارد، نه امکان اتخاذ سیاست اشتباه بلکه پرهیز از اصرار بر تداوم سیاست‌های اشتباه است.

حمایت مؤثر از تولید نیازمند دستیابی به اهداف بالاست اما مشخص است که تحقق همه این اهداف حداقل در وضعیت کنونی ایران قابل تصور نیست. صرف‌نظر از تعهدات سیاستگذاران به اهداف توسعه و نحوه درک زیرمجموعه‌های مختلف حاکمیت از این اهداف، مشکلات هماهنگی در وضعیت کنونی اقتصاد ایران بسیار گسترده به‌نظر می‌رسد. انواع چالش‌ها و ابرچالش‌های کنونی اقتصاد ایران، مسئله هماهنگی را به‌صورت معضل جدی مواجهه با مشکلات مطرح می‌کند. بنابراین این گزارش حل مسئله «هماهنگی» را در سطوح مختلف، مورد توجه قرار داده و چالش‌های طراحی الگوی مطلوب و دستیابی به حمایت مؤثر از تولید را از زاویه آن بررسی می‌کند.

در اینجا با توجه به رسالت گزارش برای ارائه راهکارهایی برای بهبود هماهنگی، پیشنهاد می‌شود که دولت جهت‌گیری سیاست‌های خود را معطوف به محورهای زیر سازد:

- کاهش تعارض میان سیاست‌های اتخاذی از طریق ارتقا هماهنگی درونی دولت یعنی هماهنگی بین سیاست خارجی و سیاست داخلی و نیز ارتقا هماهنگی بین‌بخشی (بین دستگاه‌های اجرایی)،
- افزایش قابلیت طراحی سیاست از طریق ارتقا جایگاه سیاستگذاری سازمان برنامه و بودجه و محول ساختن وظیفه طراحی سیاست‌های حمایتی به این سازمان،
- افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت مانند کاهش تصمیمات خلق‌الساعه و تولیدکننده نااطمینانی برای بخش‌های تولیدی و صاحبان کسب‌وکار،
- اتخاذ سیاست‌های کاهش‌دهنده بازده فعالیت‌های نامولد مانند مالیات بر عایدات سرمایه (به‌ویژه با همکاری مجلس)،
- اتخاذ سیاست‌های حمایتی مشخص و قابل دفاع مانند انتشار فهرست اولویت‌های تولیدی که مبتنی بر تنوع بخشی به تولید و عبور از خام‌فروشی باشد؛ همچنین بازطراحی سازوکارهای تأمین مالی توسعه‌ای.
- همچنین پیشنهاد می‌شود که نمایندگان مجلس اصلاح قوانین و مقررات یا مقررانگذاری جدید را در جهت محورهای زیر در دستور کار خود قرار دهند:
- قانونگذاری در جهت کاهش بازدهی فعالیت‌های غیرمولد مانند مالیات بر عایدات سرمایه (زمین، فلزات گرانبها، سپرده‌های بانکی، اوراق بهادار و ارز)،
- اصلاح قوانین و مقررات در جهت کاهش موانع فعالیت‌های مولد مانند کاهش گریزگاه‌های مالیاتی، اصلاح ترازنامه بانک‌ها و کاهش هزینه‌های سربار تولید (هزینه‌های تبدیل)،
- همکاری با دولت برای تصویب مقررات مورد نیاز در جهت اصلاح سازمانی مورد نیاز دولت مانند افزایش توان نظارتی سازمان برنامه بر دستگاه‌های اجرایی،

- درخواست مجلس از دولت برای ارائه اولویت‌های حمایتی. به‌نظر می‌رسد پیگیری جهت‌گیری‌های راهبرد مطلوب نیاز به عزمی همه‌جانبه در دستگاه‌های تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر کشور داشته و به‌جای پرداختن به حمایت‌های موضعی و غیرمؤثر، گره تولید در کشور با اتخاذ تدابیر همه‌جانبه در موارد بالا باز خواهد شد.

منابع و مآخذ

۱. اوانز، پیتر (۱۳۸۰). *توسعه یا چپاول؛ نقش دولت در تحول صنعتی*. مترجم: عباس مخبر. تهران: طرح نو.
۲. بانک جهانی (۱۳۸۴). *نقش دولت در جهان در حال تحول* (نسخه چاپ دوم). گروه مترجمان. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۳. بحرینیان، سید محمد (۱۳۹۳). *موانع تولید در ایران*. تهران: کمیسیون اقتصاد کلان اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
۴. بندیک، ریچارد (۱۳۹۴). *تأمین مالی صنعتی در ایران*. مترجم: اصلا ن قودجانی. مشهد: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی.
۵. جعفرتاش، برزین. (۱۳۹۷). *الگوی راهبردی حمایت از تولید: ۹ رویکردهای انتخاب بخش‌های اولویت‌دار*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. چانگه‌ها. جون (۱۳۹۳). *اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی*. مترجم: اصلا ن قودجانی. مشهد: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان خراسان رضوی.
۷. حسین خان، مشتاق (۱۳۸۶). *رانت، رانتجویی و توسعه اقتصادی*. مترجم: محمد خضری. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۸. ذاکری، زهرا (۱۳۹۶). *تطبیق مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه با مصوبات صحن علنی در مجلس دهم*، مسلسل ۱۵۴۰۹. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. رجب‌پور، حسین (۱۳۹۵ الف). *ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه - مسلسل ۱۴۷۹۰*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. رجب‌پور، حسین (۱۳۹۵ ب). *درباره برنامه ششم توسعه (۱۸) ضرورت‌های اتخاذ راهبرد توسعه اشتغالزا*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. رجب‌پور، حسین (۱۳۹۶). *الگوی راهبردی حمایت از تولید: ۵ الزامات حمایت مؤثر - مسلسل ۱۵۵۴۶*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۲. زمانی، رضا و احسان خاندوزی (۱۳۹۴). *درباره برنامه ششم توسعه (۱۴) ضرورت‌ها و رویکرد پیشنهادی (ویرایش اول)*، مسلسل ۱۴۶۳۴. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۳. شاکری، عباس (۱۳۹۵). *مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران*. تهران: انتشارات رافع.
۱۴. عطار، سعید. (۱۳۹۴). *تجربه نظام مقررات‌گذاری توسعه گرا در کره جنوبی؛ درس‌هایی برای ایران*، مسلسل ۱۴۷۶۶. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۵. کروگر، آن (۱۳۷۴). *اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه (گفتارهای یادبود کوزنتس*



- در مرکز رشد اقتصادی دانشگاه ییل). گروه مترجمان. تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.
۱۶. مرکز مالمیری، احمد (۱۳۹۶). *الگوی راهبردی حمایت از تولید: ۳ رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۷. مک لئود، تاس. اچ. (۱۳۸۰). *برنامه‌ریزی در ایران*. مترجم: علی اعظم محمدبیگی. تهران: نشر نی.
۱۸. میرجلیلی، سیدحسین (۱۳۹۵). *چگونگی شناسایی تنگناهای رشد اقتصادی (نقد روش‌های مرسوم و معرفی روش آسیب‌شناسی رشد)* - شماره مسلسل: ۱۴۷۹۵. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۹. نورکس، ر. (۱۳۴۷). *مسائل تشکیل سرمایه و کشورهای کم رشد*. تهران: دانشگاه تهران.



مرکز پژوهش‌ها

مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۱۵۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۳. موازین انتخاب راهبرد مطلوب

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: حسین رجب‌پور

ناظران علمی: فرشاد مومنی، سید محسن علوی‌منش

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. حمایت از تولید

۲. سیاست صنعتی

۳. سازمان برنامه و بودجه

۴. بخش مولد و غیرمولد



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۸/۲۲