

تحلیلی بر موانع رشد داخلی

تولید ملی در ایستگاه رکود#۴۷؛ موانع ساختار اقتصادی ایران

با وجود ظرفیت‌های گسترده انسانی، جغرافیایی و منابع طبیعی، تولید در ایران همچنان با موانعی ساختاری، سیاست‌های ناپایدار و چالش‌های اقتصادی مواجه است. از نوسانات ارزی گرفته تا نبود زیرساخت‌های مناسب و بی‌ثباتی قوانین، همه دست به دست هم داده‌اند تا موتور تولید ملی از حرکت بازماند.

به گزارش گروه صنعت و تجارت - پایگاه اطلاع رسانی دریا و نفت، در سال ۱۳۹۸ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی به تصویب رسید. به موجب این قانون حمایت از تولید داخلی بر واردات ارجحیت یافت. با تصویب این قانون انتظار می‌رفت شاهد توسعه صنعتی باشیم؛ اما تاکنون چنین هدفی محقق نشده است. این مصوبه و سایر مصوبات قانونی که درصدد حمایت از تولید داخلی هستند، در عمل در واکنش به تحریم‌ها صادر شده‌اند. به بیان دقیق‌تر در طول دهه‌های گذشته برنامه مدون و جامعی برای حمایت از صنایع تصویب و اجرا نشده است.

در چنین فضایی تنها شاهد اعمال محدودیت در روند واردات کالاهای مختلف به کشور هستیم که زندگی اقتصادی مردم را تحت تاثیر قرار می‌دهد. اصلاح شرایط حاکم بر صنعت و ارتقای سطح تولید تنها با اتکا به ممنوعیت واردات یا تعرفه‌گذاری رفع نمی‌شود، بلکه از سیاستگذاران انتظار می‌رود در گام نخست چالش‌های کلان حاکم بر اقتصاد کشور را رفع کنند.

«دنیای اقتصاد» برای بررسی تاثیر سیاست‌های تجاری همچون ممنوعیت واردات یا تعرفه‌گذاری بر توسعه صنعتی با علیرضا ساعدی، اقتصاددان گفت‌وگو کرده است. این استاد اقتصاد تاکید دارد: «ظاهراً سیاستگذاران درصدد هستند عملکرد آخرین حلقه‌های تولید را در سطح تک بنگاه‌ها یا تک محصولات بهبود بدهند که شدنی نیست.

ببینید، هدف که فقط تولید در داخل نیست. تولید باید منجر به اشتغال و ارزش افزوده اقتصادی باشد که مجموعه سیاست‌های صنعتی و فضای اقتصاد کلان که شاهد آن هستیم، مجموعاً به نفع صنعت عمل نمی‌کند.» مشروح این گفت‌وگو را که پیرامون امروز و آینده بخش صنعت است، در ادامه می‌خوانید.

در طول سال‌های گذشته، سیاست ممنوعیت ورود کالاهای خارجی که نمونه مشابه داخلی دارند اجرایی شده است. آیا این سیاست ذیل هدف توسعه صنعتی اجرا شده یا صرفاً با نگاه به محدودیت منابع ارزی و تحریم وضع‌شده و سیاستگذار وادار به اجرای آن شده است؟

ببیند از دهه ۹۰ به این سو، عملاً مجموعه‌ای از قوانین و آیین‌نامه‌ها بوده که فضای کلی تولید و صنعت را در کشور سامان داده است. یعنی سال ۱۳۹۰ قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار، ۱۳۹۴ قانون رفع موانع تولید، ۱۳۹۸ قانون حداکثر استفاده از توان تولید داخل، سال ۱۴۰۱ قانون جهش تولید و اخیراً هم که قانون تامین مالی تولید تصویب شده است.

اگر همین سیر تطور عناوین را مرور کنیم، به ما نشان می‌دهد که مدیریت صنعت در «واکنش به تحریم‌ها» به تدریج از یک‌سری سیاست‌های عمومی و فراگیر هرچه بیشتر به سمت‌وسوی روش‌های حمایتی و حفاظتی متمایل شده است. در عین حال که خودکفایی یا داخلی‌سازی هم به‌طور کاملاً مستقلی در محوریت قانون مصوب ۱۳۹۸ قرار گرفته؛ علاقه‌ای که از پیش از انقلاب تا امروز مورد توجه تصمیم‌گیران صنعتی بوده است.

با این حال من فکر نمی‌کنم ما در این سال‌ها به‌طور فعالانه برنامه مشخصی برای توسعه صنعتی در کشور مد نظر داشتیم یا اجرا کرده باشیم؛ چون هم رویکردهای اقتصادی و صنعتی دولت‌هایی که روی کار آمده‌اند، تفاوت‌های جدی با هم داشته و هم اینکه اگر تدوین برنامه جامعی برای صنعت به آنها محول شده، تهیه آن یا به مرور زمان رنگ باخته یا فاقد ضمانت اجرایی بوده است.

با این تفاسیر آیا می‌توان ادعا کرد سیاستگذاران در تحقق خواست داخلی‌سازی موفق بوده‌اند؟

در قانون حداکثر استفاده از توان تولید داخل یک‌سری مباحثی مطرح شده است؛ مثلاً اینکه عمق ساخت داخل یک کالا یا خدمتی که در کشور ارائه می‌شود چه میزان است؟

یا مثلاً مشارکت ایرانی و خارجی در ساخت یک کالای صنعتی چگونه شکل بگیرد؟

اگر بخواهیم یک کالایی را به تدریج در داخل تولید کنیم، انتقال فناوری آن چگونه باشد؟

و از این دست موارد که در نگاه اداری به صنعت منطقی جلوه می‌کنند؛ اما اولاً اینکه چقدر رویکرد قانون در پرداختن به اینها، با روش کار در سیاست‌های مشهور به جایگزینی واردات، همخوانی دارد قابل بحث و بررسی است. ثانیاً این کارها معمولاً در قالب سیاست‌هایی منعطف و مقطعی ذیل یک استراتژی کلان تعریف می‌شود نه اینکه براساس قانون، به یک قید دایم در اقتصاد تبدیل شود.

لذا اگر دقیق‌تر به سوال شما برگردیم مشاهده می‌کنیم که در سال‌های گذشته، با تعابیر خاص از قانون، یک‌سری شرایط انحصاری برای برخی صنایع فراهم شده است؛ مثلاً در صنایع تولید لوازم خانگی با اینکه در دوره‌ای ورود کالای مشابه به کشور محدود شد؛ اما منجر به تولید با کیفیت و قیمت مناسب داخلی نشد

. یا در این سال‌ها (به جز پارسال و امسال که واردات خودرو خارجی به نحوی آزاد شده) با اینکه عملاً هزینه منع واردات خودرو به خانوارها تحمیل شد، اما زنجیره ارزش داخلی در صنعت خودرو عمق لازم را پیدا نکرد و قطعه‌سازان اغلب متضرر شدند.

ضمناً اغلب این صنایع که از آنها با عنوان تولیدکننده داخلی یاد می‌شود، کماکان متکی به واردات گسترده کالاهای واسطه‌ای هستند و چه بسا اجزای اصلی و حیاتی در خط تولیدشان را وارد و مونتاژ می‌کنند. بنابراین ما یک‌سری حمایت‌ها را از برخی صنایع ترتیب دادیم که در مواردی به زیان صنایع وابسته به آنها و در مواردی به زیان مصرف‌کنندگان آنها تمام شده است و دشوار بتوان بیان کرد نوع و روش‌های حمایتی ما موفق بوده است.

به این مورد هم باید اشاره کنم که برای اجرای قانون ساخت داخل و در واقع برای راهبری صنعت، کلی سامانه ایجاد شده که از همان تمایل دولت‌ها به کنترل مرکزی نشأت می‌گیرد. یعنی دولت‌ها گمان می‌کنند اگر بتوانند همه اطلاعات را در اختیار داشته باشند، در مدیریت جایگزینی واردات موفق خواهند بود.

الان برای تشخیص اینکه یک کالا نمونه مشابه داخلی دارد یا خیر، مجموعه سامانه‌ای و بروکرسی مفصلی تعریف شده که بر پیچیدگی‌ها افزوده است؛ چون واقعا بررسی «عمق ساخت داخل» یا «انتقال فناوری» اموری دشوار و پرمناقشه هستند که از راه دور و در ستادهای دولتی قابل ارزیابی و راهبری نیست.

شما راهکارهایی همچون وضع تعرفه به جای ممنوعیت واردات را برای عبور از این وضعیت چطور ارزیابی می‌کنید؟ آیا چنین راهکارهایی می‌تواند به بهبود تولید داخلی منجر شود؟

در تجارب جهانی ظاهراً سیاست‌های تعرفه‌ای موفق‌تر از سایر محدودیت‌های تجاری بوده، اما لزوماً حل مساله ما وابسته به یک ابزار خاص نیست، بلکه مجموعه‌ای از سیاست‌های صنعتی برای موفقیت لازم داریم که سیاست تجاری و تعرفه‌ها بخشی از آنها است.

الان صنعت جدا از سطح سیاست‌های بخشی، با چالش‌های مهمی در سطح اقتصاد کلان روبه‌رو است. در مقابل ظاهراً سیاستگذاران درصدد هستند عملکرد آخرین حلقه‌های تولید را در سطح تک بنگاه‌ها یا تک محصولات بهبود بدهند که شدنی نیست. ببینید، هدف که فقط تولید در داخل نیست.

تولید باید منجر به اشتغال و ارزش افزوده اقتصادی باشد که مجموعه سیاست‌های صنعتی و فضای اقتصاد کلان که شاهد آن هستیم، مجموعاً به نفع صنعت عمل نمی‌کند.

به عقیده شما راهکار صحیح در موقعیت کنونی با توجه به شرایط تحریمی حاکم بر اقتصاد ایران چیست؟

راهکارهای تجربه‌شده در کشورهای اخیراً صنعتی‌شده را می‌توان در برنامه‌های صنعتی آنها و روند سیاستگذاری آنها ردیابی کرد. همان‌طور که گفتم ما فاقد برنامه توسعه صنعتی به مفهوم دقیق و جامع آن هستیم. اخیراً در هر دو دوره یعنی دولت سیزدهم و چهاردهم، بحث تدوین استراتژی صنعتی مطرح و هنوز هم روی میز است و باید دید نتیجه چیست.

منتهی در فقدان برنامه، آنچه شاکله تصمیم‌گیری‌های صنعتی ما را شکل داده، همین چند قانون مادری است که از آنها نام بردم. طبعاً این قوانین در اجرا نیازمند تدوین انواع آیین‌نامه‌ها بوده‌اند و معمولاً هم این دستورالعمل‌های اجرایی بیش از حد بسط پیدا می‌کنند و چه بسا فراتر از قانون پیش بروند یا حتی خلاف جهت روح قانون عمل کنند. من فکر می‌کنم امروز هماهنگی بین این قوانین تا حدود زیادی به خاطر شرح و بسط‌های آیین‌نامه‌ای و مداخلات دولتی، از دست رفته، منظورم از مداخلات تنها قیمت‌گذاری نیست، بلکه موانعی است که در سامانه‌های متعدد، اقدامات نظارتی و کارگروه‌های مختلف ظهور و بروز دارد و در هر ایستگاه، صنعت باید از آنها تایید بگیرد.

به نظرم حداقل کار ممکن و البته فوری در این شرایط که هنوز تحریم‌ها برقرار هستند و دولت با موج خواسته‌ها و تقاضاهای جدید مواجه نیست این است که این مجموعه قوانین و مقررات را یکبار دیگر کنار هم بچینند، عملکرد هریک از سازمان‌ها و تشکیلاتی را که ذیل قوانین شکل گرفته است، بررسی و همپوشانی و چه بسا تضاد بین آنها را رفع، اصلاح و روان‌سازی کند. بدون بهبود این ساختار اداری که صنعت ما در آن گرفتار شده ممکن است حتی فرصت‌های ناشی از رفع احتمالی تحریم‌ها نیز از دست برود.