صنعتی شدن در آینه راهبردهای تجاری: از نظریه تا اجرا



افسانه شفیعی
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

توسعه صنعتی لزوما از مجرای توسعه بخش صنعت محقق نمی‌شود، بلکه می‌باید با اتکا به راهبردهای اقتصادی در سایر بخش‌های اقتصادی آن را هدف قرار داد. یکی از بخش‌های کلیدی در این ارتباط، راهبردهای تجاری است. در این نوشتار تلاش شده است تا به‌نحوی موجز با پرداختن به انواع راهبردهای تجاری و الگوی صنعتی شدن در قالب هر یک، درک روشنی از این مساله را ایجاد نماید و سپس به وضعیت عملکرد صنعتی شدن در اقتصاد ایران بپردازد. البته، از آنجاکه در ایران هیچ سند مدونی تحت عنوان سند سیاست صنعتی وجود ندارد تا راهنمای مسیر صنعتی شدن کشور به شمار رود، از رئوس صنعتی و تجاری مندرج در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سیر تکوینی آن در طول زمان استفاده شده است.

۱. معرفی انواع راهبردهای تجاری پشتیبان توسعه صنعتی

انواع راهبردهای تجاری پشتیبان توسعه صنعتی را می‌توان در یک طبقه‌بندی کلی می‌توان بدین شرح برشمرد: ۱- رفع وابستگی نسبت به جهان صنعتی پیرامون؛ ۲- افزایش تاثیرگذاری بر بازارهای صادراتی. اما این طبقه‌بندی کلی که در بسیاری از متون اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد، جزئیات تفصیلی دارد که اگر بدان توجه نشود، نمی‌توان قضاوت درستی در خصوص راهبردهای تجاری توسعه صنعتی در اقتصاد داشت. بدین‌روی ابتدا لازم است فهرستی از انواع راهبردهای تجاری پشتیبان توسعه صنعتی را در قالب طیف ارائه نمود. این امر در جدول ۱ نشان داده شده است. طبق این جدول، چنانچه هدف از صنعتی شدن، ارتقای قابلیت‌های توانمندساز صنعتی در تامین نیاز بازار داخلی باشد، راهبرد مورد استفاده **جایگزینی واردات** است. این راهبرد در دو حالت قابل تفکیک است:

- **جایگزینی واردات اولیه:** حمایت از تولید داخلی کالاهای وارداتی از دو طریق: وضع تعرفه بر واردات کالاهای نهایی ساخته شده و تسهیل واردات مواد اولیه، واسطه‌ای و تجهیزات مورد استفاده در تولید کالای مورد نظر.
- **جایگزینی واردات ثانویه:** در این رویکرد، نه تنها کالای نهایی باید داخلی‌سازی شود، بلکه اجزا، قطعات و تجهیزات مورد نیاز در تولید کالای مذکور نیز باید داخلی‌سازی شود.
- **محدودیت صادرات:** این رویکرد عمدتا در راستای اهداف تنظیم بازاری و ممانعت از بروز کمبود و یا خروج مواد با ارزش‌افزوده پائین از زنجیره‌های صنعتی اتخاذ می‌گردد.

- **گسترش صادرات اولیه** که به معنای صادرات مواد اولیه و فرآوری نشده و یا گسترش صادرات مونتاژی (متکی بر واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای) می‌باشد.
- **گسترش صادرات ثانویه** که در آن ضمن توجه به افزایش عمق ساخت داخل، نسبت به ارتقای مزیت‌های رقابتی در صنایع و هدایت مشوق‌ها در همین راستا اقدام می‌گردد.

جدول ۱. انواع جهت‌گیری‌های بازاری و الگوی تعامل تجاری و سرمایه‌گذاری در ارتقای ظرفیت‌های صنعتی

الگوی تعامل / جهت‌گیری	با اتکا به ظرفیت‌های داخلی یا با همکاری شرکت‌های خارجی در داخل				صنعتی شدن درون زنجیره‌های ارزش جهانی	بدون جهت‌گیری تعاملی
	جهت‌گیری به‌سمت کالاهای قابل ورود		جهت‌گیری به سمت کالاهای قابل صدور			
بازار داخلی (جهت‌گیری درون‌نگر)	جایگزینی واردات(ISI)		محدودیت‌های صادراتی (EP)		-	-
	جایگزینی واردات اولیه (نیل به خودکفایی)	جایگزینی واردات ثانوی کالاهای سرمایه‌ای، تولیدات صنایع سنگین و یا حتی نهاده‌های کشاورزی موردنیاز صنایع (نیل به خوداتکایی)	محدودیت‌های صادراتی با اهداف تنظیم بازار			
بازار خارجی (جهت‌گیری برون‌نگر)	توسعه صادرات (EOI)		توسعه صادرات (EOI)		تخصصی‌سازی عمودی (VSI)	-
	توسعه واردات با هدف توسعه صادرات (توسعه صادرات اولیه)	توسعه صادرات با جایگزینی واردات واسطه‌ای: افزایش عمق ساخت داخل (توسعه صادرات ثانویه)	توسعه صادرات متکی بر مواد اولیه (توسعه صادرات اولیه)	توسعه صادرات مبتنی بر مزیت‌های رقابتی (توسعه صادرات ثانویه)	قراردادهای پیمانکاری تولیدکننده CMs (OEM، ODM،OBM)	
خنثی	-		-		-	اقتصاد باز / تجارت آزاد (FT)

ماخذ: یافته‌های پژوهش حاضر با الگوبرداری از (Mathews, 2006)، (Liang, 1992) و (Milberg, Jiang, & Gereffi, 2014) و تلفیق از مطالعه حاضر

الگوی دیگری که به‌ویژه طی سال‌های اخیر بسیار مورد توجه قرار گرفته است و توسط بسیاری از کشورها اعم از صنعتی‌شده یا در حال توسعه پیگیری می‌شود، **بحث صنعتی شدن از طریق ورود به زنجیره‌های ارزش جهانی و منطقه‌ای و یا به‌عبارتی تخصصی‌سازی عمودی**[1] **(VSI)**[2] مطرح می‌شود.

نهایتا، در صورتی‌که در جهت‌گیری بخشی کالای خاصی مدنظر نباشد و رویکرد بازاری نیز فاقد جهت‌گیری‌های درونی و بیرونی باشد، تنها راهبرد **تجارت آزاد** یا اقتصاد باز کاربرد خواهد داشت.

1. Vertically Specialized Industrialization
2. Humphrey & Schmitz, 2002

۲. سیر تکوینی راهبردهای توسعه صنعتی - تجاری ایران

از آنجاکه در ایران هیچیک از اسناد توسعه صنعتی مصوب و اجرا نگردید، لذا به منظور تعیین راهبردهای توسعه صنعتی - تجاری کشور باید نسبت به بررسی اسناد برنامه‌های توسعه اقدام شود. این بررسی به تفکیک هر یک از برنامه‌های برشمرده، حاکی از واقعیات به شرح زیر است:

الف. برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

الف-۱. سیاست صنعتی:

اصلاح ساختار تولید صنعتی از طریق:

- افزایش عمق ساخت داخل به ویژه دستیابی به خودکفایی در تولید صنایع تکمیلی کشاورزی
- ارتقای سهم کالاهای سرمایه‌ای (ماشین‌آلات و تجهیزات) از تولیدات صنعتی

الف-۲. سیاست تجاری

الف-۲-۱. بخش وارداتی:

جایگزینی واردات کالاها به تفکیک سه گروه کالایی:

- **کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای بخش کشاورزی:** لغو معافیت‌های وارداتی پس از شکل‌گیری صنایع واسطه‌ای و دستیابی به دانش ساخت تجهیزات مورد نیاز (به جز تجهیزات مورد نیاز بخش کشاورزی)
- **سایر کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای:** کاهش بخشودگی‌های حقوق گمرکی و سود بازرگانی سایر کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای
- **کالاهای مصرفی:** افزایش موانع وارداتی متناسب با رشد صنایع مصرفی

الف ۲-۲. بخش صادراتی:

- مجاز شمردن صادرات محصولات مازاد بر مصرف داخل با قید غیراستراتژیک بودن و ارزآوری مثبت

با این توصیف، رویکرد تجاری مسلط در این برنامه، صنعتی‌شدن از طریق حرکت از جایگزینی واردات اولیه به سمت جایگزینی واردات ثانویه بوده است.

ب. برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

ب-۱. سیاست صنعتی

- تکمیل خطوط و زنجیره‌های تولیدی و صنعتی
- تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی و صنعتی بجامانده از برنامه قبل
- بهره‌برداری هر چه بیشتر از معادن جهت خودکفایی در تأمین مواد اولیه صنعتی
- توسعه صنایع تبدیلی و وابسته به بخش کشاورزی و دامی، صنایع دستی، فرش دستباف
- توسعه صنایع الکترونیک (الکترونیکی، مخابرات، اتوماسیون و اپتیک)

ب-۲. سیاست تجاری

ب-۲-۱. بخش وارداتی

- ایجاد محدودیت‌های وارداتی کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای به سبب کمبودهای ارزی
- تعیین و اعمال تعرفه‌های بازرگانی برای واردات کالاهای با مصرف انرژی

ب-۲-۲. بخش صادراتی

- توسعه صادرات در بخش‌های مواجه با مزیت نسبی به ویژه کالاهای صنعتی، کشاورزی و دامی مازاد بر مصرف
- ارائه تسهیلات ترجیحی جهت تجهیز زیرساخت‌های لجستیکی

با این توصیف، رویکرد تجاری مسلط در این برنامه نیز صنعتی‌شدن از طریق جایگزینی واردات ثانویه بوده است. رویکردی که بنابه کمبودهای ارزی به ناچار شکل گرفته بود و در عمل نتوانست هدف برنامه‌ریزان را تامین نماید.

ج. برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

ج-۱. سیاست صنعتی

- افزایش ظرفیت تولید صنایع الکترونیک (الکترونیکی، مخابراتی، اتوماسیون و اپتیک) و محصولات معدنی
- افزایش امکان حضور بخش غیردولتی در صنایع پالایشگاهی و نیروگاهی (ماشین‌آلات مولد برق)

ج-۲. سیاست تجاری

ج-۲-۱. بخش وارداتی

- تسهیل وارداتی کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای مورد نیاز تولیدات صنعتی و صادراتی

ج-۲-۲. بخش صادراتی

- توسعه صادرات مبتنی بر تسهیل ورود کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز صنایع به جز کالاهای اساسی کشاورزی»

رویکرد تجاری برنامه، به صورت صنعتی‌شدن از طریق توسعه صادرات اولیه قرار داشت، اما در عمل به جایگزینی واردات اولیه محدود شد.

د. برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

د-۱. سیاست صنعتی

- توسعه صنایع انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره‌های پائین‌دستی و همچنین تقویت مزیت‌های رقابتی و توسعه صنایع مبتنی بر منابع

د-۲. سیاست تجاری

د-۲-۱. بخش وارداتی

- حذف کلیه موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی و وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای

د-۲-۲. بخش صادراتی

- هدفمندسازی و ساماندهی یارانه‌ها و جوایز صادراتی
- ممنوعیت وضع هرگونه مالیات و عوارض برای صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات
- وضع عوارض ویژه برای صادرات مواد اولیه فرآوری‌نشده،
- معافیت صادرات کالا و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به‌استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل و اتخاذ تدابیر و اقدامات مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضد دامپینگ

رویکرد تجاری برنامه، صنعتی‌شدن از طریق حرکت از توسعه صادرات اولیه به سمت توسعه صادرات ثانویه بود. البته در عمل بیشتر تمرکز بر توسعه صادرات اولیه قرار گرفت.

هـ. برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

هـ-۱. سیاست صنعتی

توسعه زنجیره ارزش پائین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیرفلزی)، صنایع میانی پتروشیمی (متانول، آمونیاک، استایرن و بوتادین)، صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر (صنایع نوین)، فعالیت‌های معدنی و بخش معدن

هـ-۲. سیاست تجاری

هـ-۲-۱. بخش وارداتی

حذف موانع غیرتعرفه‌ای و ممنوعیت ایجاد موانع تعرفه‌ای جدید

هـ-۲-۲. بخش صادراتی

توسعه صادرات مشروط به متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی و افزایش سهم محصولات دارای پردازش بیشتر (صنایع نهایی) در صادرات با تأکید خاص بر بخش خدمات با فناوری بالا.

بدین‌ترتیب رویکرد برنامه صنعتی‌شدن از طریق توسعه صادرات ثانویه بود، اما در عمل به سبب فشار تحریم‌های اقتصادی تداوم این امر امکان زیادی نداشت.

و. برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

و-۱. سیاست صنعتی

الزام دولت به تعیین فهرستی از اولویت‌های صنعتی و اجرای برنامه‌های بازسازی و نوسازی صنایع

و-۲. سیاست تجاری

تاکید بر توسعه صادرات در قالب زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای

بدین‌ترتیب رویکرد برنامه صنعتی‌شدن از طریق توسعه صادرات در قالب تخصصی‌سازی عمودی بود.

و. برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

و-۱. سیاست صنعتی

الزام دولت به تدوین برنامه پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش استانی برمبنای مزیت‌های استانی

و-۲. سیاست تجاری

توسعه صادرات در قالب زنجیره‌های ارزشِ منتخب و مبتنی بر مزیت‌های رقابتی، نه افزایش صادرات هر کالا. بدین ترتیب، از محتوای برنامه چنین برمی‌آید که در بخش تجارت باید سه سبد سیاستی ساخته شود: **الف. مواد خام/کم‌فرآوری:** محدودسازی/عوارض/کنترل صادرات مگر در موارد ضروری زنجیره (برای تحقق «نفی خام‌فروشی»). **ب. میانی و قطعه/ماژول:** صادرات هدفمند برای تثبیت تولید، استانداردسازی و اتصال به پیمانکاران منطقه‌ای. **ج. نهایی/برندمحور:** اولویت حمایت تجاری (ترجیحی/آزاد، لجستیک، خدمات پس از فروش، استاندارد و گارانتی).

۳. جمع‌بندی: سیر تکوینی رویکرد صنعتی شدن و تناظر آن با راهبردهای تجاری مسلط

با عنایت به تناظر راهبردهای تجاری با رویکرد صنعتی شدن در ایران می‌توان به موارد زیر دست یافت:

۱. تلاش برنامه‌ریزان، صنعتی شدن ایران در فرآیندی کمتر متاثر از تحولات بازارهای جهانی و بیشتر تاثیرگذار بر بازارهای صادراتی بوده است و در این ارتباط مسیری به ترتیب مندرج در جدول ۲ را می‌توان از میان احکام برنامه‌ها استخراج کرد:

جدول ۲. مسیر حرکت راهبردهای تجاری پشتیبان صنعتی شدن ایران در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

الگوی تعامل / جهت‌گیری	با اتکا به ظرفیت‌های داخلی یا با همکاری شرکت‌های خارجی در داخل			بدون جهت‌گیری تعاملی
	جهت‌گیری به‌سمت کالاهای قابل ورود	جهت‌گیری به سمت کالاهای قابل صدور	صنعتی شدن درون زنجیره‌های ارزش جهانی	
بازار داخلی (جهت‌گیری درون‌نگر)	جایگزینی واردات (ISI)	محدودیت‌های صادراتی (EP)	-	-
	جایگزینی واردات اولیه (نیل به خودکفایی) (۱) جایگزینی واردات ثانوی کالاهای سرمایه‌ای، تولیدات صنایع سنگین و یا حتی نهاده‌های کشاورزی موردنیاز صنایع (نیل به خوداتکایی) (۲)	محدودیت‌های صادراتی با اهداف تنظیم بازار		
بازار خارجی (جهت‌گیری برون‌نگر)	توسعه صادرات (EOI)	توسعه صادرات (EOI)	تخصصی‌سازی عمودی (VSI)	-
	توسعه واردات با هدف توسعه صادرات (توسعه صادرات اولیه) (۳) توسعه صادرات با جایگزینی واردات واسطه‌ای: افزایش عمق ساخت داخل (توسعه صادرات ثانویه) (۴) (۵)	توسعه صادرات متکی بر مواد اولیه (توسعه صادرات اولیه) توسعه صادرات مبتنی بر مزیت‌های رقابتی (توسعه صادرات ثانویه) (۶) (۷)	قراردادهای پیمانکاری تولیدکننده CMs (OEM، ODM،OBM)	
خنثی	-	-	-	اقتصاد باز / تجارت آزاد (FT)

ماخذ: پژوهش حاضر

۲. مسیر نمایان شده اگرچه در طول برنامه‌ها مسیری منطقی به نظر می‌رسد، در عمل تقریبا از هیچیک از برنامه‌ها نتوانست پشتیبان صنعتی شدن کشور باشد و در عمل به واسطه فشار تحریم‌ها و نوسانات اقتصادی، عملا به توسعه صادرات ثانویه و یا تخصصی‌سازی عمودی منتهی نشد. از جمله دلایل این مساله می‌توان به موارد ۱۰گانه زیر اشاره داشت:

۱. غلبه عوامل برنامه‌ریزی نشده بر فرآیند اجرای برنامه‌های توسعه
۲. عدم انسجام سیاستی
۳. ماهیت وسیع‌الطیف و کلی اولویت‌های صنعتی
۴. مقیاس غیربهینه تولید صنعتی
۵. غفلت از توسعه تولیدات واسطه‌ای مرتبط با صنایع ساخت‌محور
۶. تمرکز تولید و تجارت بر کالاهای واسطه‌ای
۷. بخش کشاورزی نابالغ
۸. درک مفهومی غلط از اقتصاد دانش‌بنیان
۹. اتکای بنگاه‌های بزرگ‌مقیاس بر بازار داخل به‌جای صادرات
۱۰. ضعف جدی خدمات متصل به تولید صنعتی

بخشی از مسائل فوق در صورت برخورداری از سند مدون سیاست صنعتی می‌توانست مرتفع شود، اما متاسفانه جای خالی این سند نیز در مسیر برنامه‌ریزی صنعتی کشور همواره وجود داشته است و بار صنعتی شدن بر دوش برنامه‌های توسعه‌ای قرار داشته است که خود متاثر از اشکالات ۱۰ گانه برشمرده بوده است.

در حال حاضر و با تصویب و ابلاغ سند پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش (مصوب مهرماه ۱۴۰۴)، انتظار می‌رود مسیر بهبود مشکلات برشمرده، هموار گردد.