



## نقدی بر ساختار صنعتی ایران در آینه اسناد سیاستی

- صنعت ساخت کشور از دو بخش «صنایع بزرگ» و «صنایع کوچک و متوسط» تشکیل می‌شود که طبق اطلاعات رسمی مرکز آمار ایران سهم صنایع بزرگ از ارزش تولیدات معادل ۹۳/۳ درصد و سهم صنایع کوچک و متوسط برابر با ۶/۷ درصد است.
- سهم پایین صنایع کوچک و متوسط در ارزش تولیدات در حالی است که تعداد کارگاه‌های فعال در این صنایع بیش از ۶۰ درصد کل تعداد کارگاه‌های صنعتی را تشکیل می‌دهد. سهم صنایع کوچک و متوسط از کل مصرف داده‌های صنعتی کمتر از ۶/۲ درصد است.
- بخش صنعت ایران با برخورداری از سهم بری حدود یک سوم از برق و گاز مصرفی کل کشور، دستاورد نسبتاً پایینی دارد. این بخش با وجود سهم‌بری به ترتیب ۳۳/۵ و ۳۴/۷ درصدی از گاز و برق تنها موفق شده سهمی معادل ۱۴/۶ درصد از تولید ناخالص داخلی و ۶ درصد از مجموع اشتغال نیروی کار را به خود اختصاص دهد.
- ارزیابی سهم صنعت از صادرات غیرنفتی به عنوان وجه دیگر اهمیت تولید صنعتی در کشور نشانگر عملکرد مناسب تر این بخش در مقایسه با سهم آن از تولید ملی است (معادل ۳۳ درصد کل درآمدهای صادراتی کشور).
- نتایج ارزیابی توان رقابت‌پذیری صنعتی ایران در بازارهای جهانی نشان می‌دهد در حالی که ایران رتبه چهارم مصرف گاز و رتبه ۱۲ مصرف نفت در جهان را به خود اختصاص می‌دهد که به لحاظ رتبه رقابت‌پذیری صنعتی در جایگاه ۶۶ قرار دارد (آمار ۲۰۱۳).
- مشکلات درونی صنعت با چنین پراکنش ساختاری بیشتر مرتبط با محدودیت‌هایی است که سالیان متمادی در این بخش وجود داشته و بروز شوک‌های بیرونی همچون تحریم تنها آن را تشدید کرده است.

Iranian Steel Rolling Association

### نقدی بر الزامات اسناد سیاستی در بخش صنعتی ایران

در ایران با بیش از دو دهه حاکم بودن دیدگاه ساختار گزایی، عملاً تا اوایل دهه ۱۳۸۰ استراتژی مدون و مشخصی در حوزه‌های صنعت و معدن وجود نداشته است. اولین تلاش در ایران در خصوص سیاست‌های صنعتی مربوط به تکلیف قانونی مشخص شده بر اساس ماده (۱) قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع مصوب ۱۳۹۷ بوده است.

## جدول ۱. فهرست برنامه های راهبردی ناظر بر توسعه بخش صنعتی ایران

سال	عنوان برنامه	سند الزام آور قانونی	راهبرد اصلی برنامه تدوین شده
۱۳۸۲	استراتژی توسعه صنعتی	ماده ۱ قانون تمرکز امور صنعت و معدن	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ تبدیل «صنعت درونگرای سنتی انحصاری» به «صنعت برونگرای خصوصی رقابتی» با تقویت سازوکار بازار</li> <li>▪ اجتناب از اولویت‌گذاری میان صنایع</li> <li>▪ پیگیری برنامه‌های «توسعه صادرات» و «هم پیوندی با زنجیره تولید جهانی»</li> </ul>
۱۳۸۵	راهبرد توسعه صنعتی کشور	ماده ۲۱ قانون چهارم توسعه اقتصادی	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ بازمهندسی ساختار صنایع از دولت-بازار به سمت بازار- دولت</li> <li>▪ اولویت‌گذاری صنایع پیشرفته؛ ماشین آلات و تجهیزات؛ خودرو و نیرو محرکه؛ صنایع انرژی‌بر (شیمیایی و پتروشیمی)؛ صنایع تبدیلی کشاورزی؛ تولید مواد معدنی فلزی و غیر فلزی، صنایع تبدیل ذغال کک و پالایشگاه‌های نفت، صنایع مواد غذایی، صنایع نساجی و صنایع چوب، کاغذ و مقوا</li> <li>▪ تدوین راهکارهای سیاستی توسعه صنایع منتخب در قالب کلی</li> </ul>
۱۳۹۲	برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت	ماده ۱۵۰ قانون پنجم توسعه	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ اولویت‌گذاری توسعه صادراتی تجهیزات الکترونیکی و الکتریکی، تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی، تجهیزات حمل و نقل، محصولات شیمیایی، حامل‌های انرژی، خدمات مهندسی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، تجهیزات و محتوای آموزشی و سرگرمی، گردشگری و خدمات بیمه‌ای و مالی</li> <li>▪ خودکفایی وارداتی در تولید فرآورده های غذایی (خوراک دام و پروتئین پایه، خوراک دام انرژی پایه، شکر و سایر قندها)، تجهیزات حمل و نقل و فلزات (آلومینا)</li> <li>▪ پرداختن به زنجیره تامین برخی رشته فعالیت های صنعتی و تدوین راهکارهای عملیاتی برای آنها از منظر زنجیره تامین</li> </ul>

اولویت گذاری صنایع منتخب به صورت خودرو، فولاد، نساجی و پوشاک، سیمان، تایر و تیوب، لوازم خانگی، کاشی و سرامیک	برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۳۹۴
هدفگذاری کمی تولیدات رشته فعالیت های صنعتی	ماده ۱۵۰	
عدم توجه به آینده رشته فعالیت های مورد نظر در تعیین ارقام هدف	قانون برنامه پنجم توسعه	
تدوین راهکارهای سیاستی توسعه رشته فعالیت های صنعتی منتخب در قالب احکام کلی		
ارائه فهرست اولویت های صنعتی ( با اولویت صنایع معدنی) با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه ای	برنامه نوسازی	
ارائه فهرست صنایع مشمول برنامه بازسازی و نوسازی ( دارای برخی اشتراکات با فهرست اولویتهای صنعتی)	ماده ۴۶ قانون برنامه و	۱۳۹۶
پیش بینی مشوق های مالی جهت حمایت از گروهی از رشته فعالیت های صنعتی منتخب در این برنامه بدون برخورداری از اسناد رشته ای	ششم توسعه صنایع	

در توضیح جدول باید عنوان داشت که اشکال عمده اسناد قبلی در رابطه با توسعه صنعتی به صورت موارد زیر میباشد:

- ۱- برش سطحی از آسیب شناسی رشته فعالیتی و عدم اجماع سازی با واحدهای ذی مدخل
  - ۲- هدفگذاری کمی بدون آینده نگاری
  - ۳- عدم برخورداری از سند توسعه رشته فعالیتی در تعیین مشوق های پیشنهادی
- Iranian Steel Rolling Association
- مجموع اشکالات فوق به انضمام ماهیت غیراستراتژیک سیاست های ناظر بر بخش صنعت ذیل برنامه های توسعه و قوانین و مقررات حاکم بر بخش صنعت، منجر بدان شد تا ساختار و عملکرد صنعتی با اشکالات عدیده ای مواجه شود که شرح بخشی از مهمترین موارد آن در ادامه ارائه شده است.

## چالشهای رقابت پذیری تولید و صادرات صنعتی را میتوان در چهار سطح خرد، بخشی، کلان و فراکلان تحلیل کرد.

### الف. چالشهای سطح خرد:

در این سطح از بررسی، ضمن شناسایی عوامل داخلی تاثیرگذار بر عملکرد در هر دو سطح عملکرد انفرادی و خوشه‌ای بررسی می‌گردد.

- **افزایش وارداتی وابستگی تولیدات صنعتی** و نتیجتاً افزایش آسیب پذیری برنامه های تولید و صادرات صنعتی از نوسانات بازارهای جهانی و موضع گیری‌های سیاسی
- **کاهش اثر مزیت‌های انرژی و منابع طبیعی بر عملکرد صادراتی صنعتی** به واسطه فشار هزینه‌های ناشی از بخش لجستیکی و همچنین هدررفت انرژی و منابع طبیعی در فرایند تولید
- **کاهش اثر مزیت‌های نیروی انسانی بر عملکرد صادراتی صنعتی** به واسطه پیوند ضعیف نیازهای صنعت و ظرفیت‌سازی‌های سرمایه انسانی صورت گرفته
- **کاهش اتکای تولید و صادرات صنعتی به تحقیق و توسعه و نوآوری** در نتیجه افزایش سهم صنایع منبع محور در سبد تولید و صادرات صنعتی و در عین حال کاهش شدید سهم ارزش افزوده در ارزش-ستانده
- **نقش ضعیف رقابت نوآورانه در برنامه‌های تولید صنعتی** و نتیجتاً کاهش انگیزه بهینه‌سازی در هزینه‌ها و تنوع بخشی
- **افزایش فشارهای ناشی از کاهش تقاضای موثر بر محصولات صنعتی** به واسطه کوچک شدن بازار داخل به عنوان نقطه اتکای اصلی تولیدکنندگان داخل و همچنین موانع ورود و ماندگاری در بازارهای صادراتی.

۵. تاثیرگذاری محدود فشارهای رقابتی بر عملکرد واحدهای صنعتی. مشکلی که در حین تولید صنعتی منجر به کاهش قدرت رقابت پذیری تولیدات می‌شود ناظر بر نقش ضعیف رقابت نوآورانه در برنامه‌های تولید صنعتی است. عوامل موثر بر این مشکل به شرح جدول ۸ است.

۶. کاهش سهم تولیدات صنعتی از اندازه بازار در بازارهای داخلی و خارجی. کاهش تقاضای موثر از مهمترین مشکلات پس از تولید است که شامل وارد ذیل است:

۱- اندازه رو به کاهش تقاضای داخلی برای تولیدات صنعتی

۲- موانع دسترسی بنگاه‌ها به بازارهای صادراتی

۳- ماندگاری پایین تولیدات صنعتی در بازارهای صادراتی

**ب. چالشهای سطح بخشی:** در این سطح به مجموعه قوانین و مقررات / سیاست‌هایی پرداخته می‌شود که به صورت مستقیم در رابطه با صنعت مورد نظر بکار گرفته می‌شود.

- اشکالات نظام تعرفه گذاری که زمینه اتکای بالا به بازار داخل را پدید آورده است.
- نظام مجوزهای صنعتی که در آن ضمن عدم توجه به الزامات حداقل مقیاس در سطح قابل رقابت در بازارهای جهانی و نقایص رقابتی منتج از آن، منجر به کاهش انگیزه ارتقای بهره‌وری در نتیجه سهم مسلط واحدهای کوچک مقیاس شده است.
- دستورالعمل‌های قیمت‌گذاری کالاهای صنعتی که تاثیر مستقیم آن بر کاهش انگیزه ارتقای بهره‌وری وارد می‌شود. چرا که روش حاکم بر تعیین قیمت تمام شده به صورت هزینه-افزوده می‌باشد.
- الزامات ناظر بر قانون کار در برابر کارفرمایان صنعتی که در بسیاری موارد با تحمیل هزینه‌های اضافی و موانع پیش روی تعدیل نیروی کار، فضای تنگ‌تری برای بهینه‌سازی و ارتقای بهره‌وری ایجاد می‌کند.
- اشکالات مقررات ناظر بر حقوق مالکیت فکری نیز عامل دیگری است که تاثیر مستقیم آن بر انگیزه نوآوری، تحقیق و توسعه وارد می‌شود.

نظام قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی در خصوص کالاهای صنعتی که به واسطه تعیین قیمت‌های ترجیحی برای بخش صنعت، انگیزه‌های بهینه‌سازی و ارتقای بهره‌وری در این واحدها را کاهش می‌دهد.

**ج. سطح کلان:** Iranian Steel Rolling Association

این سطح از بررسی در برگیرنده تکانه‌های محیط اقتصادی و همچنین چارچوب سیاستی/تنظیمی است که تاثیر آن بر محیط کلان اقتصادی بوده و بالتبع بر صنعت مورد نظر نیز وارد می‌شود.

▪ **نقایص نظام ارزشگذاری پول ملی:**

با وجودی که طبق قوانین برنامه توسعه، نظام ارزی ایران به صورت شناور مدیریت شده می‌باشد، در بسیاری اوقات وجه «مدیریت شده» نظام ارزی بر «شناور بودن» آن غالب بوده است.

▪ **سیاستهای پولی و مالی غیر قاعده‌مند.** استفاده از سیاستهای پولی و مالی به صورت مصلحتی بدون رعایت قاعده‌مندی ضمن ایجاد فضای بی‌ثبات اقتصادی برای سرمایه‌گذاران و کاهش انگیزه ورود به حوزه‌های تولیدی دیربازده، عمدتاً در شرایط عملکرد انبساطی زمینه‌ساز رشد سطح عمومی قیمت‌ها و در شرایط عملکرد انقباضی زمینه‌ساز افت تقاضا است.

▪ **مالیات بر ارزش افزوده و سازوکار اجرای آن.**

مالیات بر ارزش افزوده با وجودی که یکی از مصادیق مالیات بر مصرف است، در کشور ایران به یک معضل پیش روی فعالان اقتصادی مبدل شده است که بار هزینه‌ای زیادی را به ویژه در شرایط کمبود منابع مالی در واحدها و انجام فروش‌های نسیه به ناچار، بر آنها تحمیل می‌کند.

**د. سطح فراکلان:** این سطح از بررسی که مبین جهت‌گیری توسعه‌ای جامعه است در برگزیده سه مولفه

اصلی است: ۱. توافق اجتماعی در مورد اصول راهنمای بازار و جهت‌گیری بازار جهانی، ۲. وجود الگوی تشکیلات قانونی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی که در عین تقویت بازیگران مربوطه، حامی نوآوری ملی، مزیت‌های رقابتی و رشد است، ۳. توانایی و تمایل نسبت به پیاده‌سازی راهبرد میان‌مدت – بلندمدت توسعه صنعتی – فناوری رقابت‌گرا.

• **تسلط دیپلماسی سیاسی بر دیپلماسی تجاری.**

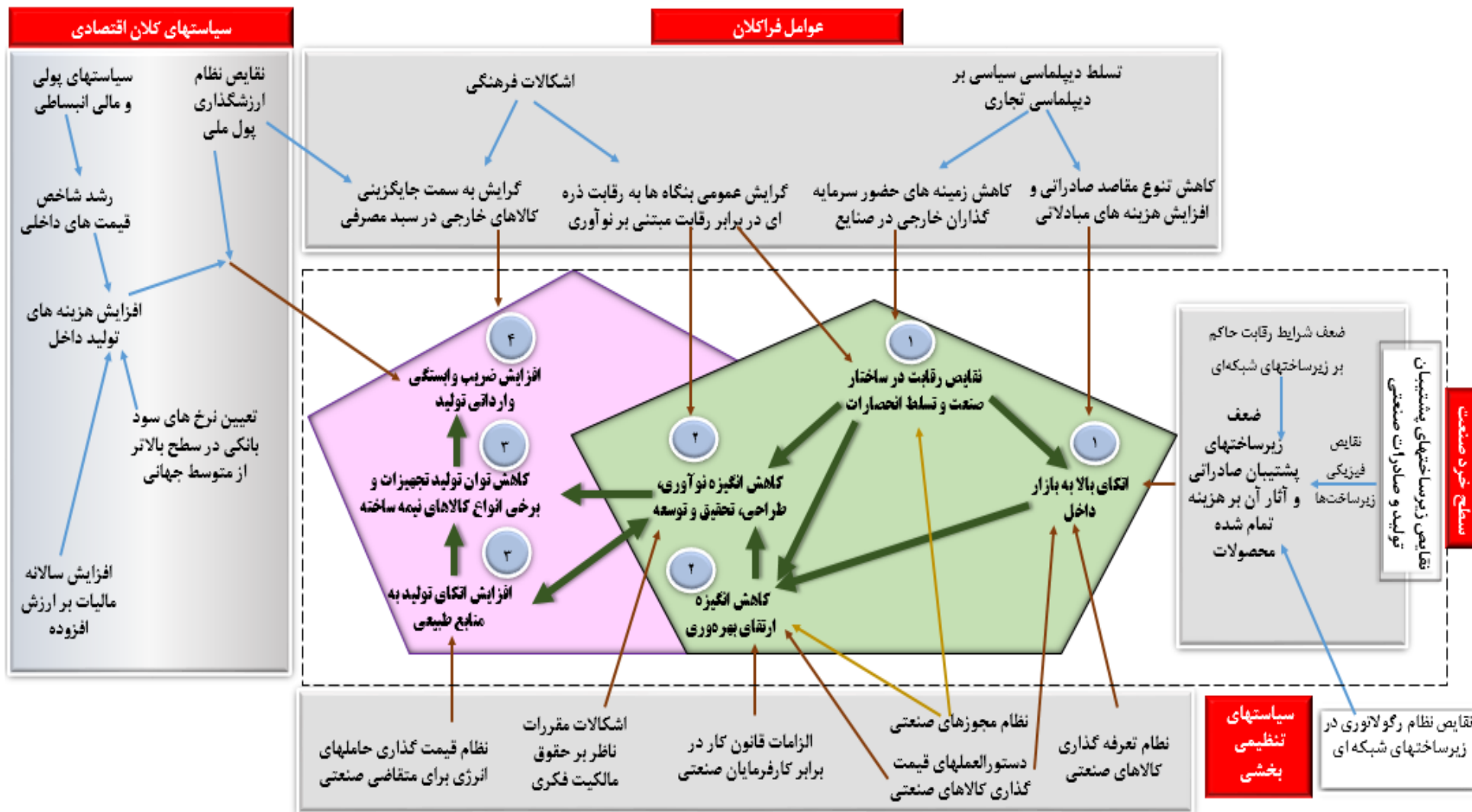
تاثیر این مساله ابتدا بر کاهش تنوع مقاصد صادراتی و افزایش هزینه‌های مبادلاتی بوده است و سپس با کاهش توان رقابت‌پذیری هزینه‌ای و دسترسی به بازارهای صادراتی، اتکای بالاتر به بازار داخل را برای تولیدکنندگان صنعتی به بار آورده است.

• **اشکالات فرهنگی در بخش تولیدکننده و مصرف‌کننده:**

موضوع فرهنگ از جمله موارد مهم تاثیرگذار بر عملکرد صنعتی در ایران است. در این ارتباط، اولین عامل را می‌توان در فرهنگ کسب و کاری بخش صنعت مبتنی بر گرایش عمومی بنگاه‌ها به رقابت ذره‌ای در برابر رقابت مبتنی بر نوآوری دانست.



## نمودار ۵. الگوی عوامل موثر بر رقابت پذیری صنایع در ایران



## جمع‌بندی و جهت‌گیری‌های سیاستی

- دستاوردهای حاصل از تولید صنعتی در کشور متناسب با منابع صرف شده برای تولید این بخش و همچنین حجم بالای حمایت‌های دولتی از آن قرار ندارد.
- این عدم تناسب هم از منظر توان خلق ارزش افزوده، توان اشتغال‌زایی و ایجاد درآمدهای صادراتی بخش صنعت است و هم به لحاظ ترکیب تولیداتی است که برند ملی را در بازارهای داخلی و جهانی متجلی می‌کند.
- در اسناد سیاستی اولا رویکرد منسجمی به سمت حمایت‌های بخش صنعتی وجود نداشته و طی برنامه‌های مختلف توسعه‌ای، رفع این خلاء به یک سند راهبردی صنعتی محول شده است. سند مذکور بارها تدوین گردید و هرگز اجرا نشد.

## پیشنهادات:

### الف. رفع نقایص ساختار و رقابت در صنایع

- سازماندهی مجوزهای صنعتی از منظر حداقل مقیاس به منظور ارتقای زمینه‌های راهبردی هزینه‌ای و کیفی در بازارهای جهانی
- تشویق شکل‌گیری ساختارهای دسته‌جمعی (خوشه، کنسرسیوم، هلدینگ) به منظور افزایش مقیاس ورود بنگاه‌ها به بازارهای صادراتی
- بازنگری در ساختار مدیریتی و مالکیتی صنایع به منظور کاهش سهم مدیریت شبه دولتی و غیرتخصصی در بخش صنعت
- اصلاح نظام مقرراتی و دیپلماسی تجاری کشور به منظور ایجاد انگیزه ورود سرمایه‌گذاران خارجی و

تشدید رقابت

## Iranian Steel Rolling Association

### ب. تحریک تقاضای داخلی و خارجی برای تولیدات صنعتی کشور

- تقویت برند ملی و ارتقای صادرات تحت برند خارجی به منظور بهبود رقابت پذیری در بازارهای داخلی و خارجی
- تسهیل موانع دسترسی به بازارهای صادراتی به منظور رفع اتکای صنایع به بازارهای داخلی



- بهره‌گیری از فرصت حضور سرمایه‌گذاران خارجی در راستای افزایش حضور در زنجیره‌های ارزش جهانی و منطقه‌ای
- مبارزه با قاچاق به منظور صیانت از رقابت پذیری واحدهای صنعتی در بازارهای داخلی
- هدفمندی نظام حمایت‌های تعرفه‌ای در حمایت از صنایع داخلی
- ارتقای مولفه حقوق مصرف‌کننده در برنامه‌ریزی‌های تولید صنعتی

### ج. تجهیز زیرساخت‌های پشتیبان تولید و صادرات صنعتی

- تجهیز زیرساخت‌های لجستیکی، تجاری، تامین مالی و فناوری پشتیبان تولید و صادرات صنعتی به منظور کاهش هزینه‌های عملیاتی و مبادلاتی صنایع صادراتی
- تامین امنیت دسترسی به زیرساخت‌های آب و انرژی در بخش صنعت به منظور حفظ پایداری برنامه‌های توسعه صنایع

### د. رفع نقایص بازار عوامل تولید

- تقویت صنایع واسطه‌ای و سرمایه‌ای در سازماندهی شبکه تامین صنعتی به منظور کاهش وابستگی صنایع
- شبکه‌سازی میان تامین‌کنندگان و متقاضیان صنعتی به منظور کاهش هزینه‌های مبادلاتی در رشته فعالیت‌های صنعتی
- رفع دوگانگی عرضه نیروی کار صنعتی (مازاد نیروی کار غیرمتخصص تحصیل کرده و کمبود نیروی کار متخصص)
- ارتقای قابلیت‌های فناورانه (ابزارها و روش‌ها) در صنایع به منظور افزایش بهره‌وری و ممانعت از کم‌اثر شدن مزیت انرژی کشور

## Iranian Steel Rolling Association

### ه. بهبود توان خلق ارزش افزوده در تولید صنعتی

- افزایش سهم تحقیق و توسعه و نوآوری در تولیدات صنعتی به منظور افزایش سهم کالاهای با فناوری متوسط و بالا و مقابله با مخاطره جانشین‌ها در بازارهای جهانی
- توازن بخشی به الگوی توسعه صنایع مصرفی با صنایع سرمایه‌ای و واسطه‌ای
- افزایش سهم خدمات متصل به تولید در زنجیره ارزش رشته فعالیت‌های صنعتی
- ایجاد توازن در زنجیره تامین صنایع برحسب ملاحظات آمایشی و الگوی توزیع محصولات در زنجیره