



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

## الزامات توسعه اقتصادی مردم محور



شناسنامه گزارش



عنوان:

الزامات توسعه اقتصادی مردم محور

مدیریت پژوهش های اقتصادی

تهیه کننده: حسین رجب پور

ناظران علمی: محمد قاسمی، منیره امیرخانلو، شیما حاجی نوروزی

تاریخ انتشار: تیر ۱۴۰۲

واژه های کلیدی: توسعه اقتصادی، برنامه ریزی توسعه، بخش خصوصی، محیط توانمندساز، استراتژی توسعه صنعتی

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵



## فهرست مطالب

۵	خلاصه مدیریتی
۱۰	مقدمه
۱۱	۱. بنیان‌های تاریخی برنامه‌ریزی توسعه
۱۷	۲. برنامه‌ریزی توسعه در ایران؛ دستاوردها و کاستی‌ها
۱۹	۳. استراتژی توسعه صنعتی، هدف‌گیری و تنظیم جهت‌گیری‌های اساسی
۲۹	۴. وضعیت ایران
۳۱	۵. تدوین برنامه توسعه با محوریت بخش خصوصی
۳۶	۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۷	۷. منابع



## خلاصه مدیریتی

برنامه‌ریزی توسعه، تلاشی آگاهانه و هدفمند برای تلفیق اهداف بازیگران خصوصی با اهداف ملی است. یعنی تلفیق جستجوی سود شخصی با تحقق اهدافی نظیر بهبود رفاه، اشتغال‌زایی، افزایش تاب‌آوری، حفظ محیط زیست، بهبود مالیه دولت و افزایش مشروعیت سیاسی. البته روش‌های برنامه‌ریزی در چند دهه گذشته تغییرات گوناگونی کرده‌اند و از تکیه بیشتر به بازیگران خصوصی برای دستیابی به اهداف ملی و افزایش مشارکت و نقش‌آفرینی ذینفعان و جامعه در فرایند برنامه‌ریزی از جمله این تحولات است. با وجود همه این تحولات، درک اهمیت وجود برنامه برای دستیابی به تعادل میان اهداف خصوصی و ملی موجب شده تا امروزه بیش از دو سوم کشورهای جهان، دارای برنامه توسعه باشند و صرف‌نظر از گستره نقش‌آفرینی برنامه یا نوع نقشی که برنامه در تکمیل و یا جایگزینی بازارها ایفا می‌کند، نفس برنامه‌ریزی را برای دستیابی به اهداف ملی خود جدی بگیرند.

اقتصاد ایران سابقه‌ای بیش از ۷ دهه‌ای در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه دارد و اکنون در آستانه تصویب برنامه هفتم توسعه و در مجموع پیش و پس از انقلاب، در آستانه تدوین دوازدهمین برنامه توسعه، این سوال که آیا برنامه‌ریزی رویکردهای مشارکتی و استفاده موثر از نقش ذینفعان از جمله بخش خصوصی را مورد توجه قرار داده یا نه به یک پرسش جدی تبدیل شده است.

گزارش حاضر بدون پرداختن به محتوای برنامه هفتم توسعه، الزامات دستیابی به توسعه اقتصادی همراه با مشارکت بخش خصوصی را مورد توجه قرار می‌دهد. از منظر تاریخی، بحث درباره توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی توسعه به پس از جنگ جهانی دوم باز می‌گردد. اما بحث درباره الزام یا عدم الزام آن قدمتی همپای ظهور علم اقتصاد دارد. آدام اسمیت پدر علم اقتصاد، توسعه اقتصادی و رفاه و ثروت جوامع را به میزان بهره‌وری و رقابت‌پذیری فعالیت‌های اقتصادی نسبت داد و با ارائه دستورکار آزادی اقتصادی این تبیین را مطرح کرد که اگر دولت‌ها به حفظ حقوق و قواعد عدالت بپردازند و کمتر در اقتصاد دخالت کنند، فعالان خصوصی همراه با جستجوی فرصت‌های سودآوری، رفاه جامعه را نیز بالا خواهند برد. در این چارچوب، نیازی به برنامه‌ریزی توسعه وجود نداشت.

با این وجود، ناکامی اقتصاد آزاد در جلوگیری از رکود بزرگ و ضرورت‌های آن و همچنین فقر و عقب‌ماندگی پیش روی جوامع در حال توسعه و تازه استقلال یافته پس از جنگ جهانی دوم، موضوع توسعه را به‌عنوان یک طرح هدفمند مطرح کرد و برنامه‌ریزی توسعه از همین مجرا مورد توجه قرار گرفت. با این وجود می‌توان رویکردها به برنامه‌ریزی توسعه در این دوران را واجد سه نسل دانست.

در نسل اول نظریه‌های توسعه، معضلات ساختاری مانند فقدان زیرساخت‌ها، کمبود پس‌انداز، یا کوچکی بازارها موجب می‌شد تا واگذاری امور به بازار به تنهایی برای توسعه کافی نباشد و دولت مسئولیت‌های گسترده‌ای از ایجاد زیرساخت‌ها تا تجمیع و سرمایه‌گذاری پس‌اندازها (از طریق مالیات‌های مستقیم و

غیرمستقیم) و ایجاد بازار برای محصولات جدید را برعهده گیرد. در این دوره برنامه‌ریزی به‌صورت از بالا به پایین و با مشارکت حداکثری دولت مورد توجه بود.

اما از هنگام بحران جهانی نفت و تورم رکودی (دهه ۱۹۷۰)، موضوع برنامه‌ریزی و نقش‌آفرینی گسترده دولت برای رفع عقب‌ماندگی با نقدهایی از قبیل کارایی اندک دولت و فساد روبرو شد، در این دوره برخی متفکران اینطور ادعا کردند که اگر دولت بجای مداخلات گسترده، حفظ قواعد رقابت را مورد توجه قرار داده و از دخالت و تحریف قیمت‌های نسبی خودداری کند، اقتصاد براساس موجودی عوامل خود بتدریج توسعه پیدا کرده و مسیر پایداری برای رفاه جوامع ایجاد خواهد شد. طبعاً در این رویکرد نیاز چندانی به برنامه‌ریزی نبود چون مداخلات دولت به حداقل کاهش پیدا می‌کرد.

در مقابل ناکامی این رویکرد در تحریک رشد سریع اقتصادی و از آن مهم‌تر، پیوند دادن جستجوی سود با اهداف اجتماعی مانند رفع فقر و کاهش نابرابری موجب شد تا از دهه ۱۹۹۰ به این سو، سنتزی میان دو رویکرد قبلی صورت گرفته و **رویکرد مکمل‌بودن دولت و بازار مطرح شود**. در اینجا استدلال شد که حتی اجرای سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی که در دوره دوم پیشنهاد می‌شد، نیازمند دولتی قوی است، بنابراین **توسعه اقتصادی هم به بخش خصوصی فعال و پویا و هم به دولتی کارآمد نیاز دارد که یکی از ابزارهای کارآمد شدن دولت، برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست مبتنی بر دیدگاه میان‌مدت و اندیشیده شده در چارچوب برنامه‌های توسعه است**.

در چارچوب این رویکردها هم پاسخ‌های سیاستی دولت‌ها متفاوت بوده است، دولت‌ها می‌توانند فقط به ایجاد قواعد حقوقی و بهبود فضای کسب و کار بپردازند، یا اینکه فراتر از آن سیاست‌های کارکردی را با حمایت از تحقیق و توسعه در پیش گیرند، با این وجود دولت‌های فعال‌تر و کارآمدتر می‌توانند با شناسایی نقص‌ها و عدم تقارن اطلاعات و رسیدگی به معضلات آن، توسعه صنعتی را با مداخلات گزینشی و هدفمند خود تسریع کنند. علی‌رغم اهمیت دستیابی به سیاست‌های آخر برای تسریع رشد و توسعه، امکان انحراف سیاست‌ها همیشه وجود دارد و دقیقاً در همین نقطه است که مشارکت بخش خصوصی و اخذ نظر از ذینفعان اهمیت می‌یابد. یک برنامه توسعه مطلوب برنامه‌ای نیست که تعدادی بوروکرات یا برنامه‌ریز دولتی با نشستن در اتاق‌های تصمیم‌گیری خود به آن برسند بلکه نیازمند تعامل قوی با بازیگران بخش خصوصی برای دریافت میزان همراهی آنها با این سیاست‌ها، کاستی‌های احتمالی و حتی پیش‌بینی مقاومت‌ها و بررسی راهکارهای ایجاد تفاهم و همگرا کردن همه گروه‌ها شامل بخش خصوصی و دیگر بازیگران جامعه مدنی با اهداف توسعه‌ای است.

باتوجه به اینکه بخش خصوصی به‌عنوان یک بازیگر مهم اقتصادی، نقشی مهم در این فرایند توسعه می‌تواند ایفا کند، ویژگی‌های برنامه‌ای که به شکوفایی فعالیت‌های خصوصی بیانجامد در اینجا به ترتیب زیر قابل دسته‌بندی و نقش‌های دولت در این دسته‌ها قابل گنجاندن است:

• **ایجاد محیط توانمندساز:** سیاست‌های تسهیل‌گر در کانون هر استراتژی توسعه مردم محور قرار دارد و برای تحقق این مهم، مهم‌ترین اقدامی که دولت می‌تواند انجام دهد پرهیز از سیاست‌های خلق‌الساعه و یکشبه‌ای است که نااطمینانی‌های گسترده و هزینه‌ها و ریسک‌های بالا را به فعالان بخش خصوصی تحمیل می‌کند. به عبارت دقیق‌تر، فضای کسب و کاری که با قواعد باثبات، شفاف و تسهیل‌کننده تولید و تجارت همراه باشد، امکان محاسبه سود و زیان فعالیت‌ها در میان‌مدت را فراهم می‌آورد و هزینه‌های رسیدگی ارزان و سریع به مشکلات احتمالی را در بر می‌گیرد. این موضوع به شکوفایی فعالیتهای خصوصی کمک می‌کند.

#### ۱. **ایجاد محیط توانمندساز اقتصادی:** مخاطرات و نااطمینانی‌هایی که فعالیت اقتصادی را برای

بخش خصوصی پرهزینه می‌کنند از دو جنس هستند، اقتصادی و سیاسی. مخاطرات اقتصادی را می‌توان بی‌ثباتی اقتصاد کلان و کیفیت ضعیف محیط کسب و کار دانست. محیط باثبات اقتصادی محیطی با تورم کم و قابل پیش‌بینی، نرخ‌های بهره واقعی مناسب، سیاست‌های مالی باثبات و نرخ ارز حقیقی قابل رقابت است. علاوه بر این، محیط اقتصادی با قوانین و قواعدی همراه است که در آن شروع، ادامه و خاتمه فعالیت اقتصادی، قواعدی باثبات، شفاف و کم‌هزینه است و فعالان اقتصادی بدون نیاز به محاسبات پیچیده می‌توانند هزینه‌های پولی و زمانی تاسیس و تداوم فعالیت اقتصادی خود را محاسبه کنند. باید به این نکته توجه داشت که محیط اقتصادی بی‌ثبات موجب کوچک شدن سرمایه‌گذاری‌ها (علی‌رغم سودآوری ظاهری سرمایه‌گذاری)، عدم رشد بنگاه‌ها و عدم دستیابی آنها به بلوغ، گسترش اقتصاد غیررسمی و عدم تحقق صرفه‌های اقتصادی برای واحدهای اقتصادی است.

#### ۲. **ایجاد محیط توانمندساز سیاسی:** محیط سیاسی توانمندسازی هم محیطی است که در آن

تنظیم قواعد و مقررات پایه عملکرد بازارها بر رویه‌هایی شفاف و پیش‌بینی پذیر استوار است. خود محیط سیاسی را می‌تواند به دو بخش خارجی و داخلی تقسیم کرد. سیاست خارجی و تعاملات بین‌المللی با دیگر کشورها می‌تواند مسیری صلح‌آمیز و باثبات یا خصمانه و بی‌ثبات داشته باشد، در شدیدترین حالت تخاصم که وجود تحریم‌ها است، تحریم و ممانعت دول خارجی از تعاملات اقتصادی بر ظرفیت رشد و شکوفایی بنگاه‌های داخلی و استفاده آنها از ظرفیت‌های بازار خارجی برای رشد می‌کاهد. همچنین تعرفه‌های بالا هم مانعی برای تعاملات تجاری است، در مقابل پیوندهای تجاری و معاهدات سیاسی می‌تواند به شکوفایی تجارت کمک کند. در سطح داخلی، میزان تضمین حقوق مالکیت که تحت تاثیر تحولات سیاسی داخلی است، مهم‌ترین مولفه موثر بر فعالیت بخش خصوصی است. عدم امنیت حقوق مالکیت که می‌تواند می‌تواند ناشی از بی‌ثباتی قاعده‌گذاری‌های دولتی، مصادره اموال خصوصی یا ناترازی مالیه دولت و تلاش برای پوشش کسری بودجه با تغییر نرخ‌های مالیاتی و .... پیامدهای منفی بر عملکرد



بخش خصوصی به همراه دارد. علاوه بر این وجود دولت بدهکار (سطح بالای بدهی‌های دولت)، کسری بودجه مزمن و نیز قیمت‌گذاری‌های گسترده در اقتصاد معمولاً خبر از محیط سیاسی نامطلوب برای فعالیت بخش خصوصی می‌دهند.

• **اتخاذ سیاست‌های صنعتی:** فراتر از ایجاد محیط توانمندساز، دولت‌ها با اتخاذ سیاست‌های صنعتی می‌توانند رشد اقتصادی را تسریع کنند. البته اجرای موثر سیاست‌های صنعتی خود وابسته به وجود محیط توانمندساز است. عواملی نظیر ثبات سیاسی، تضمین حقوق فردی، اراده سیاسی، ثبات محیط کلان اقتصادی، زیرساخت‌های نهادی برای تامین مالی صنعت، توسعه کارآفرینی و مهارت‌ها، کنترل کیفی و استانداردها، فناوری اطلاعات و تحقیق و توسعه از سوی شرکت‌ها پایه‌های اجرای موثر سیاست‌های صنعتی را می‌سازند. باتوجه به تنوع نقش‌های دولت در توسعه صنعتی، سیاست‌های صنعتی را به اشکال گوناگون می‌توان تقسیم کرد اما برای ترسیم نسبت این سیاست‌ها با فعالیت‌های خصوصی، این سیاست‌ها را می‌توان به پنج دسته سیاست زمین، سیاست اعتباری، سیاست تجاری، سیاست فناوری و سیاست آموزشی تقسیم کرد که مداخله دولت در بازار زمین، بازار محصول، بازار سرمایه، بازار نیروی کار و بازار فناوری را نشان می‌دهد. ایجاد توسعه شهرک‌ها و مناطق آزاد و ویژه و توسعه زیرساخت‌ها از جمله سیاست‌های زمین است. تنظیم تعرفه‌ها، مجوزها و بعضاً قیمت‌گذاری جزو مداخلات دولت در بازار محصول است. توسعه بانکداری توسعه‌ای، ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر یا اعطای مستقیم تسهیلات به کسب و کارهای مولد از جمله سیاست‌های دولت در بازار سرمایه است. آموزش و بازآموزی مهارت و نیز تنظیم‌گری از جمله مهم‌ترین سیاست‌های دولت‌ها در بازار نیروی انسانی است. دست آخر حمایت‌های دولت از تحقیقات بنیادین و ایجاد و توسعه پارک‌های صنعتی یا پارک‌های علم و فناوری و ... از جمله سیاست‌های دولت در بازار فناوری است.

علی‌رغم اهمیت دستیابی به این الزامات در برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی توسعه در ایران از کاستی‌های جدی رنج می‌برد. مهم‌ترین کاستی برنامه‌ریزی توسعه در ایران را می‌توان ناتوانی در ارائه تصویری شفاف از رویکرد دولت به توسعه در نظر گرفت. بجز آن، برنامه‌های توسعه در ایفای کارویژه اصلی خود یعنی ایجاد هماهنگی در سطوح و ابعاد مختلف ناکام مانده‌اند. حداقل سه نوع هماهنگی در کانون هر برنامه‌ریزی توسعه وجود دارد یعنی هماهنگی میان بخش‌های مختلف دولت (هماهنگی درون دولت)، هماهنگی میان دولت و بخش خصوصی (هماهنگی دولت با سایر بازیگران) و هماهنگی میان اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت (هماهنگی بین زمانی). برنامه‌های توسعه در ایران در ایجاد این هماهنگی‌ها با کاستی‌های جدی روبرو بوده‌اند، از موازی‌کاری و دوباره‌کاری و اهمال و اختلال دستگاه‌ها در کار یکدیگر تا ناکامی دولت در اجرای درست خصوصی‌سازی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش خصوصی و در مقابل تضعیف فضای کسب و کار با سیاست‌های بی‌ثبات کننده و دست آخر کوته‌نگری و تحمیل هزینه‌های بلندمدت برای جبران مشکلات کوتاه‌مدت مانند راهکارهای

تورم‌زا و بی‌ثبات‌کننده تامین کسری بودجه، از جمله مصادیق آن است.

به نظر می‌رسد برنامه هفتم توسعه هنگامی موفق خواهد بود که طرحی برای عبور از این کاستی‌های بنیادی در خود داشته باشد. بویژه باتوجه به اینکه توسعه تولید یکی از حوزه‌هایی است که بخش خصوصی می‌تواند نقش جدی در آن ایفا کند، تدوین استراتژی توسعه صنعتی و پی‌ریزی سیاست‌ها براساس رویکرد استراتژیک اهمیت دارد. استراتژی توسعه صنعتی در اینجا فراتر از بخش صنعت را در بر گرفته و به نوعی راهبردی برای توسعه تولید و کل بخش مولد (تولید کالا و خدمات) محسوب می‌شود. انجام اقداماتی نظیر سیاست‌گذاری، ارائه خدمت، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و بازتوزیع هنگامی به نفع تسریع توسعه است که با استراتژی توسعه صنعتی همخوان و در راستای آن باشد.

در مقابل این وضعیت، برای دستیابی به یک «توسعه اقتصادی مشارکتی» یا «مردم محور»، در مرحله طراحی برنامه می‌توان نکات زیر را مورد توجه قرار داد:

- ✓ توجه به توسعه بخش خصوصی به‌عنوان یک محور برنامه.
- ✓ تلاش برای ایجاد یک فضای مناسب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و ترویج فرهنگ کارآفرینی
- ✓ تعریف چارچوبی برای همکاری دولت و بخش خصوصی شامل گفتگوهای مستمر (نه گاه به‌گاه و معطوف به حل مشکلات اداری)
- ✓ ایجاد تمرکز اجرای برنامه در قالب اعطای اختیارات بیشتر به سازمان برنامه و بودجه
- ✓ کاهش مخاطرات در تعاملات بین‌المللی همراه با تلاش برای کاهش تحریم‌ها و همزمان تقویت پیوند با کشورهای همسو
- ✓ تلاش برای تقویت پیوندها با کشورهای همسایه
- ✓ تلاش برای بهبود سرمایه اجتماعی و پرهیز از تصمیم‌گیری‌های شتابزده و برهم زنده اعتماد بخش خصوصی به دولت
- ✓ ایجاد ثبات اقتصاد کلان و محیط مناسب همراه با تورم اندک و پیش‌بینی پذیری نرخ ارز
- ✓ اصلاح نظام بانکی و بودجه‌ای و اداری برای کاهش آسیب‌های ناشی از ناترازی‌ها و ناکارآمدی دولت
- ✓ بهبود محیط کسب و کار با اصلاح ساختار فعالیت‌های صنعتی از طریق پالایش واحدهای تعطیل و نیمه تعطیل و معطوف کردن حمایت‌ها به واحدهای فعال و مولد و عدم آلاینده
- ✓ تعیین صنایع پیشران و اولویت‌های صنعتی در ابتدای برنامه برای پرهیز از کم دستاورد بودن سیاست‌های صنعتی
- ✓ تقویت نظام تامین مالی کشور با اقدام صندوق‌های مالی و اعتباری توسعه‌ای و بانک‌های تخصصی و ایجاد یک بانک توسعه‌ای
- ✓ تلاش برای حفظ و نگهداشت نیروی انسانی تحصیلکرده و ماهر

## مقدمه

موضوع توسعه اقتصادی در برنامه‌ریزی‌های ملی، تلاشی آگاهانه و هدفمند برای تلفیق تلاش‌های فعالان اقتصادی برای بهبود اوضاع اقتصادی خود و کسب سود با اهداف ملی است؛ اهدافی نظیر بهبود رفاه اجتماعی، افزایش نرخ اشتغال، افزایش تاب‌آوری اقتصاد در برابر شوک‌های بیرونی، افزایش پایداری مالی دولت و پایداری رابطه انسان و محیط زیست، بهبود جایگاه و نفوذ بین‌المللی اقتصاد ملی و نیز افزایش مشروعیت داخلی دولت. این موضوعات، برنامه‌ریزی توسعه را به کانونی برای اصلی‌ترین و بنیادی‌ترین مسائل ملی بدل ساخته و از این رو برای کشورهای مختلف جهان دارای اهمیت است.

اگرچه در دهه‌های گذشته صحبت از افول برنامه‌ریزی و پایان نقش‌آفرینی فعال دولت در عرصه اقتصادی بحث می‌شد، بررسی‌ها نشان می‌دهد که در حال حاضر بیش از دو سوم کشورهای جهان، برنامه‌های توسعه مدون دارند (Chimhowu, ulme, & Munro, 2019) و صرفنظر از شکل و شیوه برنامه‌ریزی دولتی، نقشی که دولت باید در تلفیق انگیزه‌های خصوصی و اهداف عمومی ایفا کند، همچنان برای بسیاری از دولت‌ها اهمیت دارد. همچنین این موضوع که هدف‌گذاری مکتوب اهداف و خط‌مشی‌های میان‌مدت (در قالب برنامه‌های چند ساله) برای دولت‌ها جدی تلقی می‌شود، نکته‌ای قابل توجه برای همه دست‌اندرکاران سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه در ایران محسوب می‌شود.

سابقه برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در ایران، اکنون به بیش از ۷۰ سال و تعداد برنامه‌های توسعه اجرا شده به ۱۱ برنامه می‌رسد، با وجود این سابقه طولانی شاید تداوم مشکلات اقتصادی مبنایی باشد تا برخی نفس برنامه‌ریزی توسعه را زیر سوال ببرند، اگر چه این نقد، نقدی قابل اعتنا است، گزارش حاضر با این دیدگاه تدوین شده است که تداوم مشکلات در ایران نه پیامد تعارضات ذاتی برنامه‌ریزی با اقتضائات توسعه اقتصادی در ایران بلکه برآمده از شیوه‌های بکارگرفته شده برای برنامه‌ریزی توسعه در ایران و کاستی این روش‌ها در تدوین اهداف و سازوکارهای دستیابی به آن است. این گزارش، مدعی است که برنامه‌ریزی ذاتاً منافاتی با موضوعاتی نظیر نقش‌آفرینی محوری بخش خصوصی در اقتصاد ندارد و تجربه توسعه در دهه‌های گذشته در جهان نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی (به‌عنوان ابزار نقش‌آفرینی دولت) مثل هر دانش دیگری، در حال بهبود و تکامل بوده و امروزه برای پرهیز از آثار منفی پیشین برنامه‌ریزی بر توسعه، روش‌های بهتر و اصلاح شده بجای کنار گذاشتن برنامه‌ریزی مورد استفاده قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، آنچه امروزه مورد توجه برنامه‌ریزان دولتی قرار دارد، دستیابی به نوعی از برنامه‌ریزی است که توانایی بهره‌گیری مناسب از ظرفیت‌های بخش خصوصی در فرایند توسعه و اجازه همراستایی انگیزه‌های کسب منافع خصوصی با اهداف ملی را فراهم سازد. برنامه‌ریزی‌ای که نه مانع بلکه مشوق بخش خصوصی در

ایفای نقش فعال در فرایند توسعه باشد. بصورت مشخص، یکی از الزامات تحقق این مهم، مشارکت دادن و جدی گرفتن نقطه نظرات و دغدغه‌های بخش خصوصی است که ضمن تسهیل و تقویت برنامه‌ریزی با بهبود گردش اطلاعات میان دولت و بخش خصوصی، اعتماد و همراهی بیشتری در هر دو مرحله طراحی و اجرای برنامه توسعه ایجاد کرده و ضامن بهبود نتایج برنامه‌ریزی خواهد بود. از همین رو، گزارش حاضر بر تبیین و ارائه نقطه نظرات بخش خصوصی تاکید داشته و می‌کوشد تا آن توسعه اقتصادی که می‌توان «توسعه مشارکتی» یا اصطلاحاً «توسعه مردم‌محور» نامید را تسهیل کند.

این گزارش از دو بخش نظری و ارائه پیشنهادها، بخش خصوصی برای گنجانده شدن در ذیل احکام برنامه‌های توسعه در برنامه هفتم تشکیل شده است. بخش نظری این گزارش به سه قسمت تقسیم می‌شود، در قسمت اول، مقدمه‌ای تاریخی درباره برنامه‌ریزی و دلایل اهمیت آن ارائه شده است، در قسمت دوم، ویژگی‌های مطلوب یک برنامه توسعه اقتصادی با محوریت بخش خصوصی تشریح می‌شود، بخش سوم نیز آسیب‌شناسی برنامه ششم توسعه را از منظر رویکرد مطلوب ارائه می‌دهد.

## ۱. بنیان‌های تاریخی برنامه‌ریزی توسعه

بررسی تحولات تاریخی نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی توسعه در طول دو سده گذشته، چهار مرحله را پشت سر گذاشته است. دو سده پیش تحولی عظیم در رفاه بشر صورت گرفت، چندان که متوسط سطح درآمد سرانه در جهان از نزدیک به صفر، امروزه به بالای ۱۰۰۰ دلار رسیده و جهشی خارق العاده را تجربه کرده است. علم اقتصاد نیز که در کوران این تحول اقتصادی شکل گرفته از ابتدا تلاش داشته تا تبیینی از ریشه‌های این تحول عظیم و عوامل موثر بر آن ارائه کند. بطور مثال، آدام اسمیت، پدر علم اقتصاد، با ارائه تبیینی از انقلاب بهره‌وری کوشید تا نشان دهد که رفاه ایجاد شده در انگلستان مقارن عصر صنعتی شدن، حاصل جهش بی‌سابقه بازدهی فعالیت‌های خصوصی است. به عبارت دیگر، او کوشید نشان دهد که «ثروت ملل» با اجازه عمل دادن به «انگیزه‌های خصوصی» قابل تحقق است. به اعتقاد وی، ثروت (و رفاه) یک کشور، نه در گرو انباشت طلا و ثروت بلکه برآمده از قدرت تولیدی آن کشور (حاصل انقلاب بهره‌وری) است که نه با دستور و فرمانی آگاهانه بلکه صرفاً با فراهم‌سازی بستری برای شکوفایی انگیزه‌های خصوصی برای کسب ثروت قابل تحقق است. او دستاورد نظری خود را اینگونه فرموله کرد که بازار آزاد به عنوان یک ساختار سازماندهی مبتنی بر توافقات داوطلبانه میان مالکان خصوصی، گویی دستی نامرئی<sup>۱</sup> دارد که از طریق آن منافع جمعی (ثروت ملی) را در راستای نفع شخصی (جستجوی سود) قرار داده است.

بنابراین، برپایه مشاهده اقتصاددانان کلاسیک از فرایند توسعه (در قالب انباشت ثروت ملی)، این فرایند

به‌خودی خود و با صرف اجازه عملکرد آزادانه دادن به انگیزه‌های شخصی و پرهیز دولت از مداخلات اقتصادی قابل تحقق است و بازارهای آزاد، منافع جمعی را با انگیزه‌های شخصی بدون نیاز به هیچ تنظیمی همراستا می‌سازند. طبعاً در چارچوب این دیدگاه، دستورکار توسعه‌ای برای دولت، چیزی جز از سر راه کنار رفتن و اجازه عملکرد آزادانه دادن به بازارها نمی‌توانست باشد.

علی‌رغم این دیدگاه، مشاهده دوم در دو سده اخیر، افزایش قابل توجه شکاف ثروت میان کشورها همزمان با افزایش میانگین ثروت جهانی است، مسئله‌ای که به عقب‌ماندگی بخش عمده اقتصادهای جهان از معدود اقتصادهای متقدم و پیشرفته را به دنبال دارد. این موضوع برخی صاحب‌نظران را در سال‌های بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم به این نتیجه رساند که توسعه و افزایش مستمر ثروت ملی بگونه‌ای که به کاهش شکاف با کشورهای پیشرفته و رفع فقر و عقب‌ماندگی بیانجامد برای بسیاری از جوامع به‌خودی خود قابل تحقق نیست. این نظریه‌پردازان به تنگناها و موانع ساختاری همراستایی منافع جمعی و فردی اشاره کرده و ذیل مفهوم «تله فقر»<sup>۱</sup> بر این اعتقاد بودند که به دلایلی نظیر کمبود پس‌انداز، کوچکی بازارها و تجمع قدرت خرید در دست عده‌ای اندک (نابرابری گسترده)، وابستگی الگوی مصرف به تولیدات خارجی و رقابت نابرابر با رقبای بین‌المللی، این کشورها با سپردن عرصه اقتصاد به انگیزه‌های خصوصی توان رهایی از عقب‌ماندگی و فقر را بدست نخواهند آورد.

به دنبال این مشاهده دوم، تحول مهم در میانه قرن بیستم، تحول نگاه به توسعه از یک پروژه<sup>۲</sup> (فرایند غیرطرح‌ریزی شده) به یک پروژه<sup>۳</sup> (طرح‌هدفمند) بود. توسعه برای بخش‌های عقب‌مانده جهان نمی‌تواند به‌خودی خود رخ دهد و بنا بر این دیدگاه، برنامه‌ریزی، نوعی تدبیر اندیشیده شده و نوعی دست‌مرئی دولت، برای همراستاسازی منافع فردی و جمعی است. البته ویژگی دیگر این تدبیر اندیشیده شده، آمرانه و مرکزگرا بودن آن بود، به این معنی که جمعی محدود (برنامه‌ریزان) با استفاده از بودجه و اختیارات دولت برای قاعده‌گذاری، تغییر محیط عمل اقتصادی فعالان اقتصادی خصوصی یا حتی فعالیت انتفاعی دولت را برای افزایش ثروت ملی توصیه کردند. موضوعی که برنامه‌ریزی اقتصادی را با دامنه متنوعی از فعالیت‌های اقتصادی نظیر سرمایه‌گذاری دولت در احداث و بهره‌برداری از زیرساخت‌ها، ایجاد شرکت‌های دولتی، مرزبندی و محدود کردن دامنه حضور شرکت‌های بین‌المللی در بازار داخلی و انواع و اقسام تخفیف‌ها (یارانه‌ها) و جریمه‌ها (مالیات‌ها) را برای ترغیب، ارشاد یا مجبور کردن بخش خصوصی به فعالیت در راستای اهداف برنامه‌ریزی شده مورد توجه قرار می‌داد.

با گذشته سه دهه از پایان جنگ جهانی دوم و تجربه سه دهه توسعه، در میانه دهه ۱۹۷۰، این موضوع مطرح شد که برنامه‌ریزی اقتصادی در جبران سریع عقب‌ماندگی اقتصادهای در حال توسعه ناکام بوده

1. Poverty Trap  
2 . Process  
3 . Project

و به دلایل گوناگون، توفیقات آن، مطابق انتظارات اولیه نبوده است. در میانه بازنگری‌های گوناگونی که برای غلبه بر کاستی‌های برنامه‌ریزی در این دهه مطرح شد، تفسیر سومی از فرایند توسعه مطرح شد که می‌توان آن را بازگشت به دستور کار کلاسیک و کاستن از نقش برنامه (دستور) و افزایش نقش بازار (مبادلات و تعاملات داوطلبانه) نامید. این تفسیر سوم، بر این نکته تاکید داشت که علی‌رغم وجود تنگناها و محدودیت‌هایی در کشورهای در حال توسعه، از یکسو این محدودیت‌ها چندان مانع فرایند توسعه نیست و از سوی دیگر، دولت‌ها چندان هم در پیشبرد توسعه با طرح هدفمند خود (بجای بازار) موفق نبوده‌اند. به عبارت دیگر، دولت نیز در ایفای این نقش با مشکلات و محدودیت‌هایی روبرو است. محدودیت‌ها و تنگناهایی نظیر تنگنای شناختی (کمبود دانش در زمینه شناخت ریشه اصلی مشکل و راه‌حل مناسب آن)، تنگنای منابع (محدودیت منابع دولت برای سرمایه‌گذاری در حوزه‌های مختلف)، تنگنای حامی‌پروری (استفاده از منابع دولت برای تضمین حمایت سیاسی به‌جای تسریع توسعه) و تنگنای رانت‌جویی (تغییر انگیزه بازیگران غیردولتی از بهبود رقابت‌پذیری و بهره‌وری به کسب و حفظ رانت‌ها و حمایت‌های دولتی). به دنبال تفسیر سوم، برنامه‌ریزی با افول روبرو شد و برنامه‌ریزی صرفاً تا جایی لازم شمرده شد که به تسهیل عملکرد آزادانه بازارها و جستجوی آزادانه نفع شخصی منجر شود و دولت به همان تسهیل شرایط و بهبود رقابت در بازارها بسنده کرده و تطبیق نفع شخصی با منافع جمعی را به بازارهای رقابتی واگذار کند. تمهید شرایط رقابتی و اصلاح قیمت‌ها (اصلاح ساختاری) مهم‌ترین دستور کار برنامه‌ریزی در دهه‌های پایانی قرن بیستم است.

گرچه این تفسیر فضای بسیاری برای فعالیت بخش خصوصی فراهم می‌کرد تا آنجا که بعضاً عنوان شده که از دید این دیدگاه «هر آنچه برای بنگاه خوب است، برای جامعه هم خوب است» (ریبئی، منصوری، & سیورز، ۱۳۹۷) اما در عمل این رویکرد، توفیق چندانی در هم‌راستاسازی منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت و منافع فرد و جامعه نداشت. اگرچه از سوی برخی مدافعان، عدم توفیق این رویکرد و پیامدهایی مانند تورم رکودی در کوتاه‌مدت به اجرای بد این سیاست از سوی دولت‌ها نسبت داده شد، در تجربه تاریخی مشخص شد که اجرای سیاست کوچک‌سازی دولت هم به مانند اجرای سیاست‌های توسعه‌ای نیازمند دولتی با کیفیت است و اگر دولتی ناتوان از اجرای سیاست‌های توسعه‌ای باشد، به همان طریق در اجرای سیاست‌های کوچک‌سازی هم (که نیازمند مدیریت قوی پیامدهای آن است) ناتوان خواهد بود. مفهوم ظرفیت و توانمندی دولت<sup>۱</sup> در پی این مشاهدات اهمیت پیدا کرد.

از طرف دیگر، مشخص شد که شوک‌های قیمتی، همانقدر که می‌تواند موجب تغییر ساختاری و مشوق بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری باشد، بدلیل سرعت بالای تغییرات، بی‌ثباتی اقتصادی را دامن می‌زند، زیرا تغییر قیمت‌های نسبی درون ساختارهای نهادی عمل می‌کند که به همان سرعت تغییر قیمت‌ها

تغییر نمی‌کنند، بطور مثال هنگامی که ارزش پول ملی تضعیف می‌شود (نرخ ارز افزایش می‌یابد) تا صادرات تحریک و واردات کاهش یابد، در صورتی که مشکلات تامین مالی، فضای کسب و کار، انتقال فناوری، زیرساخت‌ها و اطلاعات بازارهای خارجی همچنان وجود داشته باشد مشوق جدی برای فعالیت صادراتی بخش خصوصی محسوب نمی‌شود و حتی اگر بخش خصوصی به این مشوق‌ها پاسخ دهد، توفیق آن در کوتاه‌مدت با مشکلات فراوان روبرو است. از همین رو این نکته مورد توجه قرار گرفت که بازار مناسب نیازمند ساختار نهادی مناسب است که دولت باید آن را ایجاد کند، به تعبیر بانک جهانی (Commission, 2008) «اقتصاددانان می‌دانند بازارها چگونه کار می‌کنند و می‌توانند با اطمینان بگویند که یک اقتصاد بازار بالغ چگونه به دستورالعمل‌های خط‌مشی آن‌ها پاسخ می‌دهد. اما بازارهای بالغ برپایه‌های نهادی عمیق متکی هستند، نهادهایی که حقوق مالکیت را تعریف می‌کنند، قراردادهای را اجرا می‌کنند، سیگنال‌های قیمت‌ها را انتقال می‌دهند و شکاف‌های اطلاعاتی بین خریداران و فروشندگان را پر می‌کنند. کشورهای در حال توسعه اغلب فاقد این بازار و نهادهای نظارتی هستند. در واقع بخش مهمی از توسعه دقیقاً ایجاد این قابلیت‌های نهادینه شده است.» این گزارش همچنین تأکید دارد که برخلاف دستورکار مشخص و سراسر تفسیر سوم، از پیش مشخص نیست که سیاست انطباق‌بخشی به نهادهای چگونه باید باشد، بنابراین رویکرد سیاستی باید آرام و همراه با آزمون و خطا پیش رفته و اصل تلاش خود را بر استقرار نهادهای مناسب فرایند توسعه متمرکز کند.

علاوه بر این‌ها مشخص شد که رویکردی که توجه را فقط به بنگاه‌ها معطوف کند، بستر باثباتی برای تداوم رشد ایجاد نمی‌کند. کاهش خدمات آموزشی و بهداشتی و درمانی که در پی تلاش دولت‌ها برای افزایش انضباط مالی و کاهش کسر بودجه اتفاق افتاد، در کنار تبعات نابرابری‌زای اجرای توصیه‌های سیاستی این دیدگاه، موجب تنش اجتماعی شده و در اکثر مواقع، اجرای این توصیه‌های سیاستی در پی شورش‌ها و یا تحولات سیاسی از دستور کار دولت‌ها خارج شده یا تعدیل شد.

دست آخر، مرحله چهارم با نوعی احیاء نقش دولت در فرایند توسعه و اهمیت تدابیر آگاهانه آن برای تسریع توسعه شناخته می‌شود. در این تفسیر چهارم با وجود آنکه دولت با مشکلات و تنگناهای گوناگونی برای مداخله و سیاست‌گذاری روبرو است اما این به معنی سلب مسئولیت نیست بلکه به معنی لزوم انطباق‌بخشی نقش‌ها با توانایی‌های دولت و بهبود توانایی‌های دولت برای برعهده گرفتن نقش‌های تازه است. گزارش توسعه ۱۹۹۷ ملل متحد با عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول» این دستاورد نظری را اینگونه صورت‌بندی کرده است که علی‌رغم تجربیات متعدد دولت در مرکز توسعه قرار داشته و توسعه نیازمند دولتی کارآمد است (بانک جهانی، ۱۳۷۸، ص. ۴). این نکته که امروز دو سوم کشورهای دنیا دارای برنامه‌های توسعه هستند را می‌توان بر مبنای این دستاورد نظری توضیح داد.



در دوره چهارم، دو پاسخ سیاستی به مشکلات کشورهای در حال توسعه داده شده است، یک پاسخ سیاستی، مداخلات کارکردی دولت را به رسمیت می‌شناسد، در این چارچوب تنها مداخلاتی مطلوب است که در راستای گسترش بازارها باشد. یکی از تنگنای مهم کشورهای در حال توسعه، بازارهای غایب<sup>۱</sup> هستند یعنی قواعد و نهادهای بسترساز معاملات بازار شکل نگرفته و نیز بدلیل افق سودآوری پایین و ریسک‌های همسبته با آن، حجم تقاضای لازم برای ورود کارآفرینان و سرمایه‌گذاری برای تولید و توسعه محصول ایجاد نشده است. پایه‌گذاری این بازارهای غایب و ایجاد زیرساخت‌های نرم و سخت عملکرد آنها (نظیر ایجاد ساختار تامین مالی) از جمله نقش‌هایی است که دولت‌ها در جوامع در حال توسعه می‌توانند برعهده گیرند. البته در چارچوب این پاسخ سیاستی، برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی، عمدتاً تا پیش از ایجاد بازارها معنی داشته و صرفاً به اتخاذ مداخلات کارکردی<sup>۲</sup> و بازارگرا (دوستدار بازار) می‌انجامد و تلاش دارد تا زیرساخت‌های عملکرد بازارها را فراهم سازد (نیلی & همکاران، ۱۳۸۲، ص. ۳۱۷).

پاسخ سیاستی دوم اما، در قلب توسعه اقتصادی، فرایندی از تحول ساختاری می‌بیند. به عبارت دیگر، گرچه رشد اقتصادی، شاخصی کلان است که به اصطلاح بر فراز جنگل، وضعیت درختان بزرگ را می‌سنجد، اما همه پویایی جنگل، در زیر این سطح (اقتصاد خرد) رخ می‌دهد یعنی جایی که جوانه‌های تازه جانشین چوب‌ها و درختان مرده می‌شود (Commission, 2008). در سطح خرد، رشد مستمر فرایندی از تخریب خلاق به همراه دارد که طی آن فعالیت‌های نوآورانه‌ای که بهره‌وری بیشتری نسبت به فعالیت‌های کم‌بهره‌ور دارند، جانشین فعالیت‌های قبلی می‌شوند. آنچه در قلب رشد مستمر رخ می‌دهد همین تحول ساختار اقتصاد و جایگزینی فعالیت‌های بهره‌ورتر به جای فعالیت‌های کم‌بهره‌ور است اما این جابجایی به‌خودی خود رخ نمی‌دهد.

بنا به استدلال گزارش اخیر صندوق بین‌المللی پول (Cherif & et al, 2022) توجه به کاستی‌های یادگیری نشان می‌دهد که بنگاه‌ها به خودی خود در درونی کردن فرایند یادگیری که برای توسعه فعالیت‌های جدید و دستیابی به تخریب خلاق است توفیق نمی‌یابند. به عبارت دیگر، شکست‌های هماهنگی<sup>۳</sup> و آثار خارجی یادگیری<sup>۴</sup> موجب می‌شود شرکت‌های نوآور با موانع گوناگونی برای موفقیت روبرو باشند. در قالب شکست‌های هماهنگی، بخش‌های جدید باید به حداقل مقیاس مناسب دست یابند تا هزینه‌های یادگیری پوشش داده شده و این فعالیت‌ها قابل دوام باشند، این موضوع ممکن است نیاز به اقدام هماهنگ توسط تولیدکنندگان و تامین‌کنندگان مختلف داشته باشد، به‌طور مثال، توسعه یک بخش ممکن است به وجود کالاهای واسطه‌ای تخصصی، مهارت‌ها یا زیرساخت‌ها نیاز داشته باشد تا هزینه‌های تولید کاهش یابد اما اگر این بخش‌ها از قبل توسعه نیافته باشد، تامین‌کنندگان چنین نهادهای

1 . Missing Markets  
2 . Functional Interventions  
3 . Coordination failures  
4 . Learning Externalities



تخصصی ممکن است انگیزه لازم برای ورود را نداشته باشند. همچنین در قالب آثار خارجی یادگیری، این نکته مورد توجه قرار می‌گیرد که شرکت‌ها همواره در شناخت اینکه کدام محصول در یک محیط معین موفق‌تر است با نقص اطلاعات روبرو هستند، در این شرایط هر چه شرکت پیشروتر باشد، نااطمینانی بیشتر است، حال اگر این شرکت با ورود به بخش جدید موفق شود، سایر شرکت‌ها سرعت می‌توانند از آن تقلید کرده و سهم از بازار جدید را بدست آورند، این شرکت‌های دیگر در صورت موفقیت شرکت پیشرو، سریعاً تلاش می‌کنند در سود شریک شوند درحالی که در صورت شکست شرکت پیشرو، تمام هزینه‌های ورود به حوزه جدید تنها بر دوش همان شرکت است. در اینجا بخشی از موفقیت شرکت پیشرو به صورت آثار خارجی برای این شرکت ظاهر شده و این شرکت نمی‌تواند تمام منافع حاصل از نوآوری را درونی کند.

وجود هزینه‌های یادگیری، نیازهای هماهنگی و آثار خارجی موجب می‌شود بخش خصوصی بدلیل نااطمینانی‌ها و مخاطرات نهفته در آن، بدون حمایت دولت‌ها، به سختی و با کندی برای سرمایه‌گذاری اقدام کند. در چارچوب این رویکرد، برنامه‌ریزی بعضاً با اتخاذ مداخلات گزینشی<sup>۱</sup> و حمایت از برخی فعالیت‌های تولیدی همراه است و می‌کوشد تا مشابه تفسیر دوم، با ترغیب، ارشاد و حتی بعضاً اجبار فعالان خصوصی به فعالیت در حوزه‌های تولیدی خاص، تسریع توسعه<sup>۲</sup> را محقق سازد. در چارچوب این رویکرد آخر، برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی، نه فقط شامل سیاست‌های تسهیل‌گر (سیاست‌های افقی و کارکردی)، بلکه شامل سیاست‌های انتخابی و گزینشی بوده و رویکرد هدفمند دولت برای توسعه صنعتی و ارتقاء تولید را در پی خواهد داشت.

همچنین دستاورد دیگر دوره آخر، توجه مجدد به ابعاد گوناگون و به هم پیوسته توسعه است، بگونه‌ای که این نکته اهمیت یافته است که دستاوردهای توسعه اقتصادی تنها و تنها در شرایطی پایدار خواهد بود که با توسعه سیاسی، توسعه اجتماعی و توسعه فرهنگی همراه باشد. موضوعاتی نظیر تاثیر مستقیم توسعه بر رفع فقر، اشتغال‌زایی، کاهش و کنترل نابرابری، حفظ محیط زیست و ... همگی موضوعاتی هستند که امروزه انطباق آن‌ها با اهداف اقتصادی توسعه نیازمند برخورداری دولت‌ها از طرحی اندیشیده برای تمشیت امور اقتصادی در سطح ملی است.

دست آخر اینکه همپای شناسایی اهمیت توجه به ابعاد مختلف توسعه و در نظر گرفتن تاثیر تغییرات در یک حوزه بر حوزه‌های دیگر، برنامه‌ریزی موفق، نه فقط تابع وجود برنامه‌ریزان متبحر، بلکه تابع نظرخواهی و مشارکت دادن به ذینفعان در فرایند توسعه و شنیدن صدای آن‌ها است. فرایند توسعه نمی‌تواند به صورت آمرانه و بدون نظریه‌گیری از ذینفعان و حاملان توسعه به نتایج مطلوب خود برسد. اگر امروزه

1 . Selective Interventions

۲ . اصطلاحاً توسعه با دنده سبک (تخته گاز) به جای توسعه با دنده سنگین (کند)

دولت و بازار بجای رقیب، مکمل یکدیگر شناخته می‌شوند، تدوین سیاست‌های توسعه توسط دولت، بدون نظریه‌گیری از بازیگران غیردولتی با توفیق چندانی همراه نخواهد بود. این مهم نیست که برنامه جامع باشد یا هسته‌ای، جامع یا هسته‌ای بودن نه برآمده از نسبت میان عمل دولت و بخش خصوصی، بلکه تابع توانایی دولت برای مدیریت و نظارت بر پروژه‌های خود است. تجربه برنامه‌های توسعه اخیر کشورهایی نظیر هند و چین هم نشان می‌دهد که اهداف این برنامه‌ها همچنان جامع و شامل همه بخش‌ها است (برنامه توسعه چهاردهم چین شامل ۱۹ فصل است) اما برنامه‌ها و طرح‌های دولت در آنها مشخص و محدود است.

برپایه همین موضوع است که طرح نقطه نظرات بخش خصوصی در فرایند توسعه، نه مولد اختلال در برنامه‌ریزی دولت بلکه مقوم آن خواهد بود، زیرا موجب انتقال انتظارات و برداشت‌های یکی از ذی‌نفعان و حامیان اصلی توسعه است و ادامه گزارش حاضر به تبیین همین انتظارات و برداشت‌ها اختصاص یافته است.

## ۲. برنامه‌ریزی توسعه در ایران؛ دستاوردها و کاستی‌ها

برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مهم‌ترین موقعیت برای تعریف وظایف و دستورکارهای میان‌مدت دستگاه‌ها بوده است. بر این اساس معمولاً دستگاه‌ها، برنامه‌های میان‌مدت خود را در قالب ماموریت‌ها و احکام برنامه می‌گنجانند. علاوه بر این، برخی طرح‌ها و پروژه‌های مهم ملی نیز در ذیل برنامه‌های توسعه تعریف شده است، بطور مثال در برنامه اول توسعه پس از انقلاب، طرح‌های اولویت‌دار ملی مانند طرح‌های سرمایه‌گذاری پارس جنوبی و منابع ارزی آن در برنامه پیش‌بینی شده است.

در مقابل، برنامه‌ریزی توسعه در ایران از کاستی‌های جدی رنج می‌برد، بطور مثال در بنیادی‌ترین سطح از ارائه تصویری شفاف از رویکرد دولت به توسعه ناتوان بوده است. در ۷ دهه گذشته، اهداف و موضوعاتی که در ادبیات رایج زمان خود معادل توسعه شناخته می‌شدند در ایران بکارگرفته شدند بدون آنکه تناسب این مفاهیم با وضعیت کشور یا تعریف عملیاتی دولت از این مفاهیم تصریح شود. بطور مثال، در دو دهه گذشته برنامه‌های توسعه در حالی درباره «خصوصی‌سازی» و «مردمی‌سازی» اقتصاد ایران صحبت می‌کنند که همچنان جایگاه بخش خصوصی و نگاه دولت به آن به صورت عملیاتی مشخص نیست. به عبارت دیگر، وقتی صحبت از مردمی‌سازی می‌شود، الزامات آن تصریح نمی‌شود، به‌طور مثال، برای پیشبرد مردمی‌سازی چه اصلاحات یا چه تضمین‌هایی از نظر حقوق مالکیت لازم است؟ در صورتی که واگذاری مالکیت واحدها (در قالب خصوصی‌سازی) مطابق انتظار پیش نرفت، چه سازوکارهایی برای حل اختلاف وجود دارد که مورد وثوق بخش خصوصی باشد؟ اصلاً در برنامه‌های توسعه عبارت «بخش غیردولتی» و «بخش خصوصی» بعضاً معادل یکدیگر به کار می‌روند، آیا این دو معادل هم هستند؟ از نظر اجرایی، آیا

برای برنامه‌ریزان توسعه بخش دولتی با توسعه بخش خصوصی یکی است یا آنکه آنها قائل به تفاوت این دو و نیاز به هدف‌گذاری مجزا برای آن‌ها هستند؟ اگرچه در برخی قوانین مانند قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی تلاش شده است تا مرز بخش عمومی و بخش خصوصی مشخص شود اما هنگامی که ذیل همین قانون که با عنوان قانون خصوصی‌سازی هم از آن یاد می‌شود، شرکت‌های دولتی در قالب رد دیون، به نهادهای عمومی غیردولتی واگذار می‌شوند و مستند آن هم یک حکم برنامه چهارم توسعه است، می‌توان گفت که برنامه توسعه در تصریح عملیاتی اهدافی که در قالب احکام برنامه به دنبال تحقق آن بوده است، کوتاهی جدی دارد.

علاوه بر آن، برنامه‌ریزی توسعه در ایران در ایجاد کارویژه اصلی خود یعنی ایجاد سه نوع هماهنگی (هماهنگی میان بخش‌های مختلف دولت، هماهنگی میان دولت و بخش خصوصی و هماهنگی میان اهداف کوتاه‌مدت و میان‌مدت و بلندمدت) توفیق چندانی نداشته است. انحلال سازمان برنامه و بودجه در پی اختلاف بر سر نحوه تخصیص منابع در میانه دهه ۱۳۸۰ و تغییرات جدی پیش‌نویس لایحه برنامه از مرحله مصوبه ستاد برنامه تا مصوبه هیات وزیران (بطور مثال در برنامه‌های دوم و ششم)، نشان می‌دهد که برنامه در هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی توفیق چندانی نداشته است. علاوه بر این، آمارهایی که خبر از سهم کمتر از ۲۰ درصدی بخش خصوصی از واگذاری‌های اصل ۴۴ دارد نشان می‌دهد دولت در دستیابی به هدف اعلامی خود یعنی تقویت بخش خصوصی (با خصوصی‌سازی) توفیق چندانی نداشته و هماهنگی مناسبی در این زمینه نداشته است (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۹).<sup>۱</sup> دست آخر، تخطی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه از دوره زمانی خود یعنی تعویق یک‌ساله تصویب برنامه دوم توسعه، ۶ ساله شدن دو برنامه چهارم و پنجم توسعه و هفت ساله شدن برنامه ششم توسعه و نیز آمارها از تحقق کمتر از سی درصدی احکام برنامه‌های توسعه و عملکرد کمتر از ده درصدی برنامه ششم توسعه در ایران، بیانگر عدم توفیق برنامه‌ها در ایجاد هماهنگی در جهت‌گیری‌های کوتاه‌مدت با جهت‌گیری‌های میان‌مدت و بلندمدت دولت است. با وجود این ابهامات و کاستی‌ها، اکنون در آستانه برنامه هفتم توسعه، این نکته مهم است که توفیق این برنامه در تحرک بخشی به اقتصاد، تحرکی که یک بازیگر مهم آن بخش خصوصی است، زمانی قابل تحقق است که با رویکردی استراتژیک، با تصریح تعاریف عملیاتی برنامه و با توجه به الزامات ایجاد هماهنگی درون برنامه صورت گیرد. بخش‌های بعدی برخی الزامات تحقق این مهم را مورد توجه قرار داده است.

۱. براساس آماري که رئیس کمیسیون اقتصادی (دکتر پور ابراهیمی) از روند واگذاری‌ها ارائه داده است، تنها ۱۳ درصد واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی انتقال پیدا کرده درحالی که ۳۱ درصد خصوصی‌سازی‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی (همچون بنیاد مستضعفان)، ۱۴ درصد به سهام عدالت (و تعاونی‌های استانی سهامدار)، ۲۰ درصد بابت رد دیون دولتی (واگذار شده به شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشوری) واگذار شده است (همان)



### ۳. استراتژی توسعه صنعتی، هدف‌گیری و تنظیم جهت‌گیری‌های اساسی

دولت‌ها سازمان‌هایی خدماتی هستند که خدمات حکمرانی را به جامعه ارائه می‌دهند. به‌طور کلی وظایف و کارکردهای حکمرانی دولت‌ها را در پنج دسته می‌توان جای داد که عبارتند از: سیاست‌گذاری<sup>۱</sup>، ارائه خدمت<sup>۲</sup>، تنظیم‌گری<sup>۳</sup>، تسهیل‌گری<sup>۴</sup> و بازتوزیع<sup>۵</sup>. در این چارچوب، نقش سنتی دولت همان ارائه خدمات عمومی است اما سایر نقش‌ها به تدریج در حیطه نقش‌های دولت قرار گرفته‌اند. به‌طور مثال، در قالب تنظیم‌گری، دولت می‌کوشد تا با «کنترل عمومی» ارائه‌کنندگان خدمات، «منفعت عمومی» ارائه این خدمات را تضمین کند (امامیان & همکاران، ۱۳۹۷). اتخاذ استراتژی توسعه صنعتی و تلاش دولت برای تسریع توسعه اقتصادی با همین گسترش نقش‌های دولت قابل فهم است.

تدوین استراتژی توسعه صنعتی در قالب یکی از ماموریت‌های دولت، یکی از احکام بر زمین مانده برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه است<sup>۶</sup> اگرچه تحقق این احکام، در جای خود نیازمند پیگیری است اما در اینجا منظور از استراتژی توسعه صنعتی، فراتر از حکم مذکور بوده و به جهت‌گیری کلان دولت نسبت به ایجاد هماهنگی در راستای اهداف توسعه اقتصادی اشاره دارد.

استراتژی توسعه صنعتی در اینجا فراتر از بخش صنعت را در بر می‌گیرد. استراتژی توسعه صنعتی در اینجا به معنی راهبرد دولت برای توسعه تولید بوده و کل بخش مولد (تولید کالا و خدمات) را مورد توجه قرار می‌دهد. توسعه صنعتی مبنای دستیابی به تحول ساختاری<sup>۷</sup> در اقتصاد است. توسعه صنعتی کانونی برای گذار از فعالیت‌های دارای ارزش افزوده پایین به سمت فعالیت‌های دارای ارزش افزوده بالا است، فرایندی که طی آن، بتدریج سهم بخش کشاورزی از اقتصاد کاهش یافته و سهم بخش صنعت و خدمات افزایش می‌یابد. توسعه صنعتی با تقویت ذخیره دانش یعنی منبع اصلی جهش اقتصادی و رشد مستمر، زمینه‌ساز پیروگی بر عقب ماندگی و رسیدن به اقتصادهای پیشرفته است.

در چارچوب استراتژی توسعه صنعتی، ابتدا اهداف دارای اولویت تعیین می‌شود، اهدافی نظیر ارتقاء ارزش افزوده، اشتغال‌زایی، تنوع‌یابی تولیدات و فعالیت‌ها و ... و سپس با شناسایی ابزارها و خط‌مشی‌های موثر بر تسریع در دستیابی به این اهداف، اقدامات دارای اولویت شناسایی شده و تلاش می‌شود تا طی زمانبندی مشخص و با هماهنگی نسبت به سایر اقدامات و خط‌مشی‌های دولت، تحقق این اهداف ممکن شود.

1. Policy Making
2. Service Provision
3. Regulation
4. Facilitation
5. Redistribution

۶. حکم مربوط به تدوین استراتژی توسعه صنعتی در ماده (۲۰) قانون برنامه چهارم توسعه، ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه و بند الف ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه تکرار شده است. البته دولت‌های مختلف در اجرای این احکام، اسنادی را تحت این نام منتشر کرده‌اند اما کاستی‌های هر یک موجب تکرار حکم در دوره بعدی شده است

7. Structural Change

در چارچوب استراتژی توسعه صنعتی، دو دسته سیاست‌های کلان (معطوف به فضای اقتصاد کلان و اصطلاحاً ایجاد محیط توانمندسازنده کسب و کار<sup>۱</sup>) و سیاست‌های صنعتی (شامل سیاست‌های صنعتی افقی و عمودی که به مداخلات هدفمند دولت و تاثیر بر تخصیص درون بخش‌ها، رشته فعالیت‌ها، میان بنگاه‌ها و درون آن‌ها می‌انجامد) اتخاذ می‌شود.

### ۱-۳. ایجاد محیط توانمندساز

هر استراتژی توسعه صنعتی که برای تسهیل تولید اقدام کند نیازمند تجویز اقداماتی است که محیطی مساعد برای فعالیت کسب و کارها و بویژه تولیدکنندگان ایجاد کند. مهم‌ترین کارکرد این محیط توانمندسازی را می‌توان کاهش مخاطرات و نااطمینانی‌ها<sup>۲</sup> در نظر گرفت. امروز چارچوب مفهومی «هزینه مبادله» مبنای نظری فراهم می‌کند تا اثر این سطح کلان بر عملکرد اقتصادی به صورتی عمیق‌تر شناسایی شود.

فعالیت تولیدی را می‌توان شامل دو دسته هزینه‌های تبدیل<sup>۳</sup> (تولید) و هزینه‌های مبادله<sup>۴</sup> در نظر گرفت. فعالان اقتصادی برای دست زدن به فعالیت‌های تولیدی از یکسو با هزینه‌های فنی شامل قیمت مواد اولیه، قیمت محصول، هزینه دستمزد عوامل، هزینه تامین مالی و بازاریابی و غیره مواجه‌اند که همه آن‌ها در مجموع هزینه‌های تولیدی آن‌ها را می‌سازد. در مقابل آن‌ها با دسته دیگری از هزینه‌ها سروکار دارند که برای تضمین و تسهیل مبادلات اقتصادی باید انجام دهند. بخشی از این هزینه‌ها در سطح خرد در قالب هزینه‌های جستجوی طرف مناسب برای انجام تعامل اقتصادی، عقد قرارداد برای انجام تعامل و نیز تضمین آن تعریف می‌شود، این هزینه‌ها را از منظر حسابداری بعضاً هزینه‌های بالاسری<sup>۵</sup> یا هزینه‌های از دست رفته<sup>۶</sup> نیز می‌نامند. در مقابل از منظر کلان، بخشی از این هزینه‌ها پیامد کیفیت قوانین هستند، به عبارت دیگر کیفیت قواعد و مقررات و سیاست‌هایی که انجام مبادلات و تضمین آن‌ها را تسهیل یا سخت می‌سازد نوعی آثار خارجی بر مبادلات فعالان اقتصادی بر جا می‌گذارد.

فضای کسب و کاری که با قواعد باثبات، شفاف و تسهیل‌کننده تولید و تجارت همراه باشد، امکان محاسبه سود و زیان فعالیت‌ها در میان‌مدت را فراهم می‌آورد و هزینه‌های رسیدگی ارزان و سریع به مشکلات احتمالی را در بر می‌گیرد. برخلاف دسته اول هزینه‌ها (هزینه‌های تبدیل) که با سطح فناوری موجود سروکار دارد، دسته دوم هزینه‌ها کاملاً از قواعد و ساختار نهادی موجود تاثیر می‌پذیرد بنابراین در چارچوب در نظر گرفتن این هزینه‌های مبادله توجه به محیط عمومی فعالیت اقتصادی و تاثیرات آن بر عملکرد اقتصادی اهمیت بسزایی می‌یابد. باتوجه به اهمیت این محیط توانمندساز برای کاهش نااطمینانی‌ها و

1 . Business-Enabling Environment

2 . Uncertainty

3 . Transformation Costs

4 . Transaction Costs

5 . Overhead Costs

6 . Sunk Costs



بهبود عملکرد اقتصادی، آن را می‌توان در قالب محیط سیاسی و محیط اقتصادی تقسیم کرد.

### ۱-۱-۳. محیط اقتصادی توانمندساز

مخاطرات و نااطمینانی‌های اقتصادی که فعالان بخش خصوصی با آن مواجه هستند عمدتاً از دو عامل سرچشمه می‌گیرد، اولین عامل از بی‌ثباتی اقتصاد کلان ناشی می‌شود و دومی از کیفیت ضعیف محیط کسب و کار. در سطح کلان، محیط باثبات اقتصادی، محیطی است که تورم کم و قابل پیش‌بینی، نرخ‌های بهره واقعی مناسب، سیاست‌های مالی باثبات، نرخ ارز حقیقی قابل رقابت وجود داشته باشد و تراز پرداخت‌ها برای رشد امکان‌پذیر باشد. اساسی‌ترین شاخص‌های ثبات اقتصاد کلان شامل نرخ تورم، وضعیت بودجه دولت و نرخ ارز است و از نرخ تورم به عنوان معیار اندازه‌گیری توانایی دولت در مدیریت اقتصادی یاد می‌شود.

بی‌ثباتی اقتصاد کلان یعنی نوسانات گسترده متغیرهای کلان اقتصادی بویژه تورم و ناترازی‌های بانکی و مالی (بودجه‌ای) که به آن منجر می‌شود، نااطمینانی و مخاطرات سرمایه‌گذاری را برای فعالان اقتصادی افزایش داده و در میان‌مدت مانع تولید و سرمایه‌گذاری است. تاکید عمومی بر ثبات اقتصاد کلان به دلیل اهمیت مسئله نااطمینانی است که از کانال‌های مختلف بر رشد تاثیر می‌گذارد. اول آنکه سیاستی که منجر به نااطمینانی در اقتصاد کلان می‌شود، کارایی مکانیزم قیمت‌ها را کاهش داده و منجر به کاهش سطح بهره‌وری می‌شود. دوم آنکه نااطمینانی گذرا و موقت در اقتصاد کلان، منجر به کاهش نرخ سرمایه‌گذاری می‌شود. چون در این شرایط سرمایه‌گذاران بالقوه تا زمان رفع نااطمینانی، از ایجاد تعهدات جدید خودداری می‌ورزند.

علاوه بر این، محیط کسب و کار توانمندساز، فضایی است که در آن قوانین و قواعد شروع، ادامه و خاتمه فعالیت اقتصادی، قواعدی باثبات، شفاف و کم‌هزینه است و فعالان اقتصادی بدون نیاز به محاسبات پیچیده می‌توانند هزینه‌های پولی و غیرپولی تاسیس و تداوم فعالیت اقتصادی خود را محاسبه کنند. علاوه بر این، این فضای کسب و کار توانمندساز، فضایی است که طی آن دولت خدمات زیربنایی خود را با نرخ مناسب و باکیفیت ارائه داده و هزینه خدمات خود (مالیات‌ها، عوارض و تعرفه‌های خدماتی) را نیز برپایه رویه‌های باثبات اخذ می‌کند. مهم‌ترین کارکرد این محیط کسب و کار توانمندساز، محاسبه‌پذیر ساختن ریسک‌ها و نااطمینانی‌های همراه با سرمایه‌گذاری است. سرمایه‌گذاری به خودی خود فعالیتی مخاطره‌آمیز است، کارآفرینان در جستجوی تصاحب سود در مسیرهای تازه یا تصاحب سهم بیشتری از بازارها، هزینه‌هایی را در دوره فعلی انجام می‌دهند که کاملاً وابسته به تحولات اقتصادی دوره انجام سرمایه‌گذاری و شرایط بازار در زمان رساندن محصول به بازار است.

اثر مهمی که محیط کسب و کار غیرتوانمندساز و مخاطره‌آمیز دارد، انصراف یا بی‌میلی فعالان اقتصادی

از سرمایه‌گذاری (با وجود چشم‌انداز سود)، عدم بزرگ شدن و رسیدن بنگاه‌ها به مرحله بلوغ و تمایل صاحبان کسب و کار به فعالیت دور از دسترس دولت (در قالب اقتصاد غیررسمی) و عدم تحقق صرفه‌های اقتصادی است. از منظر تاریخ اقتصادی، انگیزه سود همواره در کارآفرینان وجود داشته است اما آن چیزی که موجب شده تا در بخش اعظم تاریخ، جهش اقتصادی رخ ندهد، همین ناتوانی محیط اقتصادی از تضمین ثبات وضعیت اقتصادی از مرحله سرمایه‌گذاری تا سودآوری فعالیت اقتصادی و نیز تضمین تصاحب سودهای حاصله توسط کارآفرینان بوده است. بنابراین در قالب سیاست‌های بهبود محیط کسب و کار، ایجاد رویه‌های شفاف و قاعده مند تصمیم‌گیری و بهبود رویه‌های حکمرانی و تضمین امنیت سرمایه‌گذاری اهمیت دارد.

### ۲-۱-۳. محیط سیاسی توانمندساز

اهمیت محیط سیاسی برای عملکرد اقتصادی از آنجاست که قواعد، رویه‌ها، سیاست‌ها و نهادهایی که حاکم بر عملکرد اقتصادی هستند بر پایه فرایندهای سیاسی و در چارچوب سازوکارهای قدرتی که تنظیم و تصویب قوانین و مقررات را ممکن می‌سازند، تنظیم و تصویب می‌شوند. علاوه بر این، این محیط سیاسی، کیفیت دستگاه‌های دولتی که قاعده‌گذار، مجری سیاست‌ها و ناظر بر اجرای قواعد هستند را تحت تاثیر قرار می‌دهند و بر میزان بی‌طرفی و شفافیت قواعد و رویه‌ها موثر هستند. تحولات سیاسی عناصر اصلی ثبات یا بی‌ثباتی سیاسی را می‌سازند.

خود محیط سیاسی را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد، محیط سیاسی خارجی که در تعامل میان دولت‌ها و تعامل میان محیط ملی با محیط بین‌الملل تعیین می‌شوند و محیط سیاسی داخلی که در نسبت میان دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی متجلی می‌شود. وضعیت و کیفیت هر یک از این دو حوزه، چارچوب عملکرد و میزان دسترسی فعالان اقتصادی به بازارها را تحت تاثیر قرار می‌دهد.

سیاست خارجی و تعاملات بین‌المللی عنصر مسلط بر تعاملات تجاری و حضور شرکت‌ها در بازارهای بین‌المللی یا دسترسی این شرکت‌ها به بازارهای خارجی را تحت تاثیر قرار می‌دهند. در کلان‌ترین سطح، رشد و توسعه اقتصادی تابع وجود صلح و ثبات و عدم وجود جنگ (با دشمن خارجی یا جنگ داخلی) است، وجود شرایط صلح و ثبات به فعالان اقتصادی اجازه می‌دهد تا به سرمایه‌گذاری‌های انتفاعی برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های خود اقدام کنند. فراتر از این، روابط بین‌الملل بر عملکرد اقتصادی بخش خصوصی موثر است، سطح تخاصم یا همکاری میان دول، دسترسی فعالان اقتصادی به بازارهای خارجی و امکان تبادلات اقتصادی را تحت تاثیر قرار می‌دهد. در شدیدترین حالت تخاصم که وجود تحریم‌ها است، تحریم و ممانعت دول خارجی از تعاملات اقتصادی، ظرفیت‌های رشد و امکانات استفاده از بازارهای خارجی را تحت تاثیر قرار می‌دهد. در حالت کمتر متخاصم نیز، وضع تعرفه‌های بالا یا استفاده از موانع



غیرتعرفه‌ای (مانند سهمیه‌بندی) برای کاهش حضور تولیدات داخلی در بازارهای بین‌المللی، موانعی هستند که به تحقق ظرفیت‌های رشد و توسعه آسیب می‌زنند.

در مقابل، سرمایه‌گذاری و رونق فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی تحت تاثیر پیمان‌های بین‌المللی برای تسهیل تجارت (مانند پیوستن به سازمان تجارت جهانی)، پیمان‌های منطقه‌ای برای برقراری تجارت ترجیحی میان اعضا (مانند پیوستن به پیمان شانگهای و یا تجارت ترجیحی با همسایگان)، می‌تواند تسهیل شده و در صورتی که این پیمان‌ها به دسترسی بهتر تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی به بازارهای بزرگ‌تر منطقه‌ای بیانجامد، می‌تواند رشد و رونق فعالیت‌های اقتصادی خصوصی را در پی داشته باشد.

در سطح داخلی، مهم‌ترین تاثیری که محیط سیاسی داخلی بر کسب و کارهای بخش خصوصی به همراه دارد، اثر تضمین حقوق مالکیت است. در تحلیل نهادی، تفاوت میان کشورها در بنیادی‌ترین سطح به تفاوت ساختارهای حقوق مالکیت آن‌ها باز می‌گردد. وقتی ساختار حقوق مالکیت ناامن بوده و فرد نسبت به پایبندی طرف دیگر مبادله به انجام تعهداتش نامطمئن باشد، ممکن است به‌رغم امکان به‌دست آوردن سود از شرکت در مبادله انصراف دهد (مجیدزاده و گنجی، ۱۳۹۳: ۳۹). این موضوع مانع شکل‌گیری یا بسط فعالیت تولیدی می‌شوند. به عبارت دیگر، عدم امنیت حقوق مالکیت که می‌تواند ناشی از بی‌ثباتی قاعده‌گذاری‌های دولتی، مصادره اموال خصوصی یا ناترازی مالیه دولت و تلاش برای پوشش کسری بودجه با تغییر نرخ‌های مالیاتی و ... پیامدهای منفی بر عملکرد بخش خصوصی به همراه دارد، پیامدهایی نظیر ایجاد و گسترش بخش غیررسمی، کوچک مقیاس شدن فعالیت اقتصادی، رجحان فعالیت‌های سوداگرانه و دلالتی بر فعالیت تولیدی و تداوم فقر و محرومیت.

وجود دولت بدهکار (سطح بالای بدهی‌های دولت)، کسری بودجه مزمن و نیز قیمت‌گذاری‌های گسترده در اقتصاد معمولاً خبر از محیط سیاسی نامطلوب برای فعالیت بخش خصوصی می‌دهند. محیط سیاسی که در آن دولتی بی‌انضباط و بی‌توجه به اقتضائات تولید و تجارت، تلاش می‌کند بی‌انضباطی مالی خود را از جیب بخش خصوصی یا آحاد جامعه (از طریق مالیات تورمی) تامین کند، بجای آنکه فعالیت‌هایش را در راستای تسهیل توسعه و تجارت سازمان دهد.

دست آخر اینکه، محیط سیاسی توسعه رابطه دولت و جامعه مدنی را نیز بازتاب می‌دهد که سیاست‌های تنظیم‌گری و سرمایه‌گذاری‌ها و خدمات اجتماعی دولت را تحت تاثیر قرار می‌دهد. نوع رابطه‌ای که دولت با شهروندان داشته و سرمایه اجتماعی دولت و مشروعیت و پشتیبانی سیاسی سیاستمداران را می‌سازد، سیاست‌هایی را در پی دارد که می‌تواند محدودیت‌ها و مقرراتی را بر فعالیت‌های اقتصادی حاکم کرده و نوعی تنظیم‌گری را بدنبال داشته باشد. همه دولت‌ها در قبال مسائلی نظیر فقر، گرسنگی، نابرابری، آسیب‌های اجتماعی، حفاظت محیط زیست و از این دست مسئولیت‌هایی دارند که هر چه جامعه مدنی



سازمان یافته‌تر باشد، نیاز به مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی دولت به این مشکلات اجتماعی بیشتر است. بسته به اینکه دولت با سیاست‌های اجتماعی مکمل تولید (مانند سرمایه‌گذاری در آموزش، سلامت و مشارکت اجتماعی) به این مشکلات پاسخ بدهد یا آنکه با سیاست‌های پوپولیستی (مانند پول‌پاشی) دنبال جبران کاستی‌ها باشد، فضا برای تولید و تجارت متفاوت خواهد شد. بطور کلی می‌توان گفت جهت‌گیری خارجی برون‌گرا و اراده سیاسی برای کسب جایگاه مشخصی در اقتصاد جهانی بر مبنای مبادلات تجاری و بهره‌گیری از توافقات منطقه‌ای و بین‌المللی پایه اساسی تسهیل تجارت بین‌المللی تولیدگرا است.

### ۲-۳. اتخاذ سیاست‌های صنعتی

برخی کارشناسان سیاست‌های صنعتی را «سیاست‌های دولتی‌ای که هدفشان تاثیرگذاری بر ساختار نظام اقتصادی کشورها است» معرفی می‌کنند (استیگلیتز & لین، ۱۳۹۹، ص. ۲۱)، به اعتقاد گرینوالد و استیگلیتز سیاست صنعتی در تلاش برای تاثیرگذاری بر ساختار نظام اقتصادی کشورها، سیاستی است که دولت برای تعیین نحوه تخصیص منابع اقتصادی در میان بخش‌ها اتخاذ می‌کند (همان، ص ۸۰). اگرچه تعریف اول، می‌تواند مورد حمایت بسیاری از کارشناسان باشد، اما تعبیر دوم سیاست صنعتی که به نوعی نقش‌گزینش و حمایت دولتی را در سیاست‌های صنعتی برجسته می‌سازد از جمله مباحث جنجال برانگیز در سیاست‌های صنعتی است (\*).

علی‌رغم آنکه در میانه دهه ۱۹۸۰، دوران سیاست صنعتی پایان یافته به نظر می‌رسید اما بررسی بانک جهانی درباره دلایل توفیق اقتصادهای شرق آسیا که در گزارش ۱۹۹۳ این بانک با عنوان «معجزه آسیایی» انتشار یافته است نشان می‌دهد سیاست صنعتی نقشی مهم در توسعه این اقتصادها داشته است. بر اساس تبیین بانک جهانی، حداقل چهار نوع شکست بازار زمینه را برای اتخاذ سیاست صنعتی ایجاد می‌کند (world bank, 1993):

- ناکارایی در بازار سرمایه (به‌علت وجود شکاف اطلاعاتی)،
- سنگین بودن هزینه‌های سرمایه‌گذاری (به‌دلیل بازدهی‌های فزاینده نسبت به مقیاس)،
- ناکافی بودن سرمایه‌گذاری در سطح بنگاه برای دانش و مهارت،
- دست‌آختر رفتار غیرعقلایی سرمایه‌گذاران منفرد هنگامی که سرمایه‌گذاری‌ها دارای وابستگی فناورانه هستند.

طرح زمینه‌هایی از نوع بالا برای ایجاد بسترهای مناسب سیاست صنعتی، نوع متفاوتی از استدلال‌ها در نقد سیاست‌های صنعتی را در پی داشته است. تقسیم سیاست‌های صنعتی به سه دسته سیاست‌های صنعتی افقی، کارکردی و عمودی زمینه‌ای برای نقد برخی سیاست‌های صنعتی بجای همه سیاست‌های



صنعتی را فراهم می‌کند. در این چارچوب اتخاذ سیاست‌های صنعتی دو دسته اول که متضمن انتخاب از سوی دولت نیست، مجاز شمرده شده اما دسته سوم که به تخصیص‌گزینشی منابع می‌انجامد نفی شده است. نمونه سیاست افقی را می‌توان سیاست‌های بهبود محیط کسب و کار (مانند تسهیل مجوزها و نیز کاهش موانع تجاری برای افزایش رقابت در بازارها) عنوان کرده و همچنین سیاست‌های کارکردی را می‌توان سرمایه‌گذاری روی تحقیق و توسعه دانست.

در مقابل در دهه‌های اخیر، بازگشت به سیاست صنعتی و «طلوع مجدد» سیاست صنعتی موجب شده تا این استدلال مطرح شود که اتخاذ هر نوع سیاست صنعتی، همراه با نوعی گزینش و انتخاب است (خیریناکیز & همکاران، ۱۳۹۶). سیاست صنعتی می‌تواند مکمل بازار باشد، همانطور که در بخش قبل گفته شد، توجه به نقص اطلاعات و اهمیت یادگیری نشان می‌دهد توسعه فعالیت‌های جدید با مشکلات هماهنگی و آثار خارجی یادگیری روبرو است، بر این اساس، سیاست صنعتی که دولت اتخاذ می‌کند، نوعی فرایند اکتشاف را شکل می‌دهد که طی آن دولت با اعمال مشوق‌هایی نسبت به یک حوزه، به نوعی هماهنگی‌ها برای توسعه صنایع و زنجیره‌های ارزش خاصی را تشویق کرده و فرایند اکتشاف در آن حوزه‌ها را تسهیل می‌کنند، علاوه بر این دولت با این اعمال حمایت نسبت به برخی حوزه‌ها، برخی از هزینه‌های اولیه ورود به یک بازار را برعهده می‌گیرد و از آنجا که دولت بعداً با مالیات می‌تواند بخشی از عواید ورود شرکت‌ها را جمع‌آوری کند، راهی برای درونی کردن آثار خارجی یادگیری را ایجاد می‌کند. البته دولت نیز در انتخاب حوزه‌های راهبردی با نقص اطلاعات و همچنین مخاطره رانت‌جویی روبرو است اما در این چارچوب سیاست صنعتی، دولت و بخش خصوصی با اعمال سیاست فرایندی از یادگیری جمعی را شکل می‌دهند که هر دو نسبت به هزینه‌ها و فرصت‌های پنهان یکدیگر آگاه شده و نسبت به همکاری راهبردی با یکدیگر متعهد می‌شوند (رودریک، ۱۳۹۷، ص. ۱۶۲). به عبارت دیگر در جایی که نقص اطلاعات وجود دارد، سیاست صنعتی دولت، انتخاب‌ها و اولویت‌های دولت را به بنگاه‌ها نشان می‌دهد (اینکه کدام فعالیت‌های نوآورانه با حمایت دولت همراه بوده و ورود به آن هزینه کمتری خواهد داشت)، اطلاعاتی که بنگاه‌ها از این شناسایی اولویت‌های دولت‌ها می‌گیرند، به آنها کمک می‌کند تا از آن برای فرایند خود اکتشافی و جستجوی فرصت‌های سودآوری بهره ببرند، در مقابل دولت با مشاهده ظرفیت‌های بنگاه‌ها که در فرایند عمل مشخص می‌شود می‌تواند نسبت به تداوم یا اصلاح سیاست خود اقدام کند.

اجرای موثر سیاست‌های صنعتی البته خود وابسته به وجود محیط توانمندساز است. عواملی نظیر ثبات سیاسی، تضمین حقوق فردی، اراده سیاسی، ثبات محیط کلان اقتصادی، زیرساخت‌های نهادی برای تامین مالی صنعت، توسعه کارآفرینی و مهارت‌ها، کنترل کیفی و استانداردها، فناوری اطلاعات و تحقیق و توسعه از سوی شرکت‌ها پایه‌های اجرای موثر سیاست‌های صنعتی را می‌سازند.

باتوجه به تنوع موضوعاتی که ذیل نقش دولت در ایجاد تحول ساختاری در اقتصاد قابل گنجاندن است، این سیاست‌های صنعتی به زیردسته‌های گوناگونی تقسیم شده است، در اینجا برای ترسیم نقش سیاست‌های صنعتی در توسعه اقتصادی و نسبت آن با فعالیت‌های خصوصی، این سیاست‌ها به پنج دسته سیاست زمین، سیاست اعتباری، سیاست تجاری، سیاست فناوری و سیاست آموزشی تقسیم شده که برمبنای مداخلات دولت در بازارهای مختلف می‌توان آن‌ها را به پنج دسته مداخله دولت در بازار زمین، بازار محصول، بازار سرمایه، بازار نیروی کار و بازار فناوری تقسیم کرد، این تقسیم‌بندی در ادامه ارائه شده است.

### ۱-۲-۳. بازار زمین

یکی از مداخلات دولت که تاثیرات کلی بر همه بخش‌ها دارد، سرمایه‌گذاری دولت در زیرساخت‌ها مانند احداث جاده‌ها، بنادر، فرودگاه‌ها و نیروگاه‌ها است. این اقدامات می‌تواند هزینه‌های سربار بخش خصوصی را کاهش داده و مشوق بخش خصوصی برای افزایش سرمایه‌گذاری در حوزه‌های کسب و کار باشد. این سرمایه‌گذاری‌ها با هموار کردن راه برای ظهور صنایع جدید، کمکی اساسی برای تحول ساختاری و تنوع‌بخشی به صادرات محسوب می‌شوند.

با وجود اهمیت این اقدامات زیرساختی، آنچه بیشتر در حوزه سیاست صنعتی قرار می‌گیرد، کاهش هزینه‌های سربار بخش‌های خاص با تسهیل دسترسی به زمین و ارائه خدمات زیربنایی به آن‌ها است. دولت در قالب تجمیع واحدهای صنعتی در محدوده‌های جغرافیایی (شهرک‌های صنعتی یا مناطق ویژه صادراتی) هزینه‌های بنگاه‌های مستقر در این محدوده‌ها را کاهش می‌دهد. ایجاد شهرک‌ها یا پارک‌های صنعتی و همچنین ایجاد مناطق آزاد و ویژه، مداخله دولت در تعیین نحوه آرایش فضایی بنگاه‌ها است که در راستای تلاش دولت برای تسریع رشد و بلوغ بنگاه‌های اولویت‌دار صورت می‌گیرد.

### ۲-۲-۳. بازار محصول

در بخش مهمی از تاریخ توسعه صنعتی، سیاست‌های صنعتی عمدتاً با مداخلات دولت در بازار محصول شناخته می‌شدند. تسهیل تجارت بین الملل یا ایجاد موانع بر روی تجارت بین المللی (وضع تعرفه یا محدودیت‌های غیرتعرفه‌ای) شکل آشنای مداخله در بازار محصول (یا اعمال سیاست تجاری) است. این مداخلات با هدف جلوگیری از رقابت نابرابر میان تولیدکنندگان داخلی و رقبای بین المللی صورت گرفته و هدف آن تقویت صنایع نوپا است. البته این حمایت‌ها باید محدود و مشروط باشد و محدود و مشروط بودن آن‌ها وابستگی بالایی به توان اجرایی دولت برای تنظیم رفتارهای بخش خصوصی و جلوگیری از رانت‌جویی دارد. باتوجه به تجربیات ناموفق توسعه صنعتی، نقدهای بسیاری به این سیاست وارد شده اما باید تاکید کرد که از یکسو، برای تقویت توسعه صنعتی، وجود مرحله محدودی از حمایت (جایگزینی واردات) برای

تقویت تولید داخل ضروری است و از سوی دیگر، دولت‌ها در جوامع مختلف همچنان به روش‌های مختلف این سیاست‌ها را اعمال می‌کنند. در اینجا دامنه گسترده‌ای از ابزارها در اختیار دولت است که از ابزارهای بازاربنیان مانند اعمال تعرفه‌های وارداتی، ارائه یارانه‌های صادراتی، استرداد حقوق گمرکی، اعتبار مالیاتی و سرمایه‌گذاری و مشوق‌های جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تا روش‌های اعمال مستقیم ترجیحات دولت مانند تنظیم خریدهای دولتی برپایه ترجیحات سیاست صنعتی، ارائه اطلاعات بازارهای صادراتی و نمایشگاه‌ها، برنامه‌های پیوندبخشی (خوشه‌سازی و شبکه‌سازی)، بازاریابی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور، ایجاد درگاه فروش و ایجاد موسسات ارتقای سرمایه‌گذاری را می‌تواند شامل شود.

در یکی دو دهه اخیر و با طرح زنجیره‌های جهانی ارزش و لزوم مشارکت در آن، مداخلات دولت در بازار محصول از تنظیم تعرفه‌های تجاری بیشتر به سمت تسهیل مشارکت با شرکت‌های بین‌المللی و تسهیل گردش اطلاعات بازارهای خارجی (مانند تسهیل شرکت در نمایشگاه‌های بین‌المللی) گرایش یافته است، با این وجود همچنان اعمال تعرفه و حتی جنگ‌های تجاری میان کشورها، موضوعی آشنا است که نشان از تداوم و گستردگی نقش آفرینی دولت‌ها در بازار محصول دارد.

البته این مداخلات در بازار محصول می‌تواند به صورت تنظیم‌گری انحصارات و ایجاد تنظیم‌گرهای بخشی (با قیمت‌گذاری یا وضع مالیات‌ها) دنبال شود که در ایران به مسئله‌ای جنجال برانگیز و پرکشمکش تبدیل شده و همواره یکی از محل‌های اختلاف دولت و شرکت‌های خصوصی سیاست‌های قیمت‌گذاری است.

### ۳-۲-۳. بازار سرمایه

دسترسی به بازار سرمایه و تامین مالی یکی از مهم‌ترین مسائل پیش‌روی واحدهای تولیدی است. هم تسهیل فعالیت‌ها و هم توسعه آن‌ها نیاز به دسترسی به نقدینگی و منابع مالی دارد. به‌ویژه باتوجه به دیربازده و مخاطره‌آمیز بودن سرمایه‌گذاری برای توسعه فعالیت‌های جدید، نظام مالی (موسسات مالی و اعتباری و بازار سرمایه) کمتر مایل به سهیم‌شدن در مخاطرات این نوع تامین مالی هستند، در نتیجه کارآفرینان در عین برخورداری از ایده‌های پربازده، ممکن است با مشکلات عدیده تامین مالی روبرو شوند. سیاست اعتباری برای مواجهه با این کاستی‌ها طراحی می‌شود و در حالت کلی می‌تواند از طریق اعطای یارانه به نرخ بهره (نرخ بهره ترجیحی) یا ارائه ضمانت وام به موسسات خصوصی، دسترسی فعالیت‌های نوآورانه به بازار سرمایه را تسهیل کند، یا آنکه فراتر از آن با ایجاد بانک توسعه‌ای، مستقیماً طرح‌های تولیدی را غربال و از منابع خود به آنها تسهیلات ارائه کند. همچنین دولت می‌تواند به درجات مختلف با شرکت‌های خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های مخاطره‌پذیر مشارکت کند و حتی در موارد خاص مستقیماً برای انجام این سرمایه‌گذاری‌ها اقدام کند. باتوجه به تنوع روش‌های تسهیل اعتبار برای فعالیت‌های

تولیدی، استراتژی توسعه صنعتی باید منطق‌ها و روش‌های بهینه تامین مالی را ارائه کرده و از طریق تعیین اولویت‌ها (هدف‌گیری صنعتی)، این تامین مالی را در راستای تسریع تحولات ساختاری قرار دهد.

#### ۴-۲-۳. بازار نیروی کار

توجه روزافزون به نقش دانش در اقتصاد و طرح «اقتصاد دانش‌بنیان» اهمیت توجه به افزایش تخصص نیروی کار را به‌عنوان یکی از مجراهای تبلور دانش در تولید را نشان می‌دهد. در این راستا، سیاست آموزشی دولت و تنظیم آموزش‌های تخصصی در راستای نیازهای تولیدی و نیازهای کسب و کار، می‌تواند بین بخش عرضه و تقاضای بازار کار تعادل ایجاد کند. ارائه اعتبارهای مالیاتی و یارانه دستمزد، کمک هزینه‌های آموزش مهارت یا ایجاد موسسات آموزش مهارت، انجمن‌های مهارت و ... همگی جزو اقداماتی است که دولت‌ها برای مداخله در بازار کار در راستای اهداف سیاست صنعتی می‌توانند انجام دهند.

علاوه بر این، ملاحظات کارایی و برابری در سیاستگذاری دولت در بازار کار نقش دارد. صرفنظر از مسئله انطباق مهارت‌ها با تغییرات ساختاری مستمر در فرایند توسعه صنعتی، دستمزدها هم هزینه نیروی کار و هم سرریز به پایین رشد را به شدت تحت تاثیر قرار می‌دهد. در این شرایط تنظیم بازار کار توسط دولت، از یکسو انعطاف‌پذیری دستمزدها و شرایط کاری و از سوی دیگر امنیت شغلی و دسترسی به مزایای منصفانه برای نیروی کار را مورد توجه قرار داده و بویژه برای مدیریت تقاضای داخلی و حفظ مصرف داخلی در مواقع شوک‌های رکودی اهمیت دارد.

#### ۵-۲-۳. بازار فناوری

آخرین و شاید تحول‌آفرین‌ترین بخش سیاست‌های صنعتی، مداخلات دولت‌ها در بازار فناوری است. در این چارچوب دولت‌ها با ارائه مجموعه‌ای از مشوق‌ها می‌کوشند تا تغییر ساختار تولید را تسهیل کنند، در پایین‌ترین سطح ارائه یارانه‌های تحقیق و توسعه و کمک هزینه‌ها و در مراحل بعدی، حمایت از انتقال فناوری و برنامه‌های بسط فناوری، ایجاد کنسرسیوم‌های تحقیقاتی عمومی- خصوصی، ایجاد نهادهای تحقیقاتی عمومی در این بخش قابل گنجاندن است.

تنوع و دامنه سیاست‌های صنعتی البته بسته به مرحله توسعه یک کشور متفاوت است، در مراحل ابتدایی، استفاده از روش‌های ارائه مستقیم خدمات توسط دولت‌ها بیشتر قابل استفاده است اما با توسعه بازارها و تکامل نهادهای پایه آن، استفاده از نهادهای بازاری برای ارائه خدمات و تکیه به توانمندی‌های بخش خصوصی برای دستیابی به اهداف توسعه می‌تواند روشی موثرتر برای توسعه صنعتی باشد. در جدول (۱)، ترکیب روش‌های قابل استفاده در توسعه صنعتی در مراحل ابتدایی و میانی توسعه آمده است.

## جدول ۱. انواع ابزارهای سیاستی قابل کاربرد در مرحله ابتدایی و میانی توسعه صنعتی

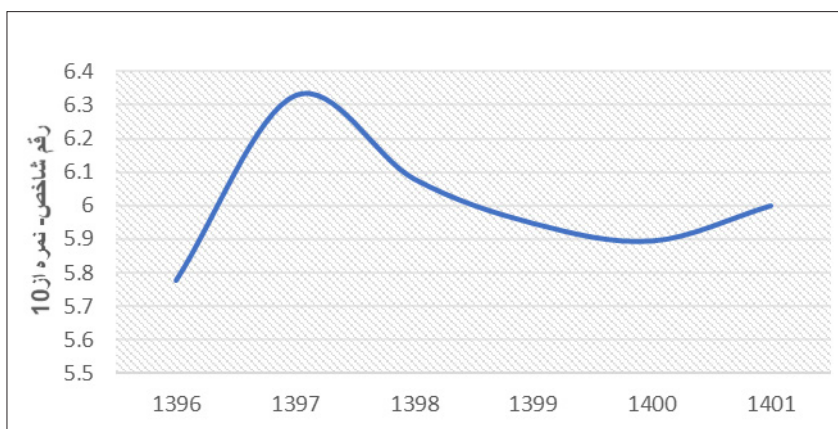
ابزار				حوزه سیاست‌گذاری
خدمات مستقیم / ارائه کالاهای عمومی		بازار بنیان		
مرحله میانی	مرحله ابتدایی	مرحله میانی	مرحله ابتدایی	
سیاست خریدهای دولتی، ارائه اطلاعات بازارهای صادراتی و نمایشگاه‌ها/ برنامه‌های پیوندبخشی، بازاریابی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور، ایجاد درگاه واحد فروش، ایجاد مؤسسات ارتقای سرمایه‌گذاری		تعارف‌های وارداتی، یارانه‌های صادراتی (مرحله ابتدایی)، استرداد حقوق گمرکی، اعتبار مالیاتی و سرمایه‌گذاری، مشوق‌های جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی		بازار محصول
ایجاد مؤسسات آموزش مهارت، ایجاد انجمن‌های مهارت		اعتبار مالیاتی و یارانه دستمزد، کمک هزینه‌های آموزش مهارت		بازار نیروی کار
تنظیم‌گری مالی، تسهیلات‌دهی (در قالب نقش مستقیم/ نقش غیرمستقیم) بانک توسعه‌ای، سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر	ضمانت تسهیلات (وام)، تسهیلات‌دهی بانک توسعه‌ای	یارانه‌های نرخ بهره، ضمانت وام	هدایت اعتبار، یارانه نرخ بهره	بازار سرمایه
مناطق ویژه پردازش صادرات/ مناطق ویژه اقتصادی، شهرک صنعتی، ایجاد زیرساخت، تغییر مقررات، برنامه‌های پرورش (واحد‌ها نوپا)		نرخ اجاره یارانه‌ای		بازار زمین
کنسرسیوم تحقیقاتی عمومی - خصوصی، نهادهای تحقیقاتی عمومی، حمایت از انتقال فناوری، بسط فناوری	حمایت از انتقال فناوری، برنامه‌های بسط فناوری	یارانه‌های تحقیق و توسعه، کمک هزینه‌ها		فناوری

منبع: (Unido, 2015)

## ۴. وضعیت ایران

اقتصاد ایران در آستانه برنامه هفتم توسعه، هم از ضعف در محیط اقتصادی و هم ضعف‌های شدید در اتخاذ سیاست‌های صنعتی رنج برده و برای تدوین یک برنامه توسعه اقتصادی مردم محور با معضلات گوناگونی روبرو است. از منظر محیط توانمندساز، سیاست‌های دولت در طول دو برنامه گذشته از شفافیت و توان اجرایی اندکی برخوردار بوده و انگیزه اندکی برای فعالان اقتصادی جهت سرمایه‌گذاری فراهم ساخته است (بیشتر مشوق خروج سرمایه است)، همچنین این سیاست‌ها در ایجاد ثبات اقتصادی ناتوان بوده و بجای سرمایه‌گذاری مولد و بلندمدت، مشوق سرمایه‌گذاری در فعالیتهای تجاری و سوداگرانه است.

### نمودار ۱- وضعیت شاخص محیط کسب و کار در طول برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۱)



مأخذ: (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۱)

بررسی محیط کسب و کار طی سال‌های برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ الی ۱۴۰۱) نشان می‌دهد که این شاخص افت داشته و بویژه با بازگشت تحریم‌ها در پی خروج آمریکا از برجام، محیط کسب و کار روندی نزولی را تجربه کرده است، روندی که اگرچه در سال اخیر اندکی بهبود یافته اما همچنان کمتر از دوره پیش از بازگشت تحریم‌ها است.

علاوه بر این، اولویت یافتن معضل نوسانات غیرقابل پیش‌بینی قیمت مواد اولیه و محصولات (نوسانات شدید قیمت‌ها) و بی‌ثباتی سیاست‌ها و قوانین و مقررات بر دشواری تامین مالی از بانک‌ها در برخی فصول این دوره، درحالی که به‌صورت معمول مسئله تامین مالی مهم‌ترین مشکل توسعه فعالیت‌ها از نظر بخش خصوصی عنوان می‌شده است، تضعیف قابلیت‌های محیطی برای توسعه با محوری بخش خصوصی را نشان می‌دهد.

علاوه بر آن، در زمینه سیاست‌های صنعتی افقی، با کاهش سهم بودجه‌های عمرانی از کل بودجه (از حدود ۴۰ درصد دو دهه پیش به حدود ۱۰ درصد بودجه سنوات اخیر) و با طولانی شدن عمر پروژه‌های عمرانی (از حدود ۹ سال یک دهه گذشته به حدود ۱۷ سال در سال‌های اخیر) توان توسعه زیرساختی اندکی دارد.

در حوزه سیاست‌های صنعتی نیز اگرچه در طول یک دهه گذشته و بویژه در سال‌های برنامه ششم انواع و اقسام سیاست‌های صنعتی اتخاذ شده است اما بدلیل فقدان جهت‌گیری راهبردی و عدم تناسب سیاست‌ها با ابعاد مشکلات بنگاه‌ها و نیز عدم هماهنگی و هم‌افزایی این سیاست‌ها با یکدیگر، این سیاست‌ها از تغییر وضع تولید ناتوان بوده است. به عبارت دیگر دولت انواعی از اقدامات تعرفه‌گذاری و ممنوعیت واردات، ارائه تسهیلات ترجیحی یا امهال وام‌ها، ارائه خدمات زمین و ... کوشیده است تا مشوق‌هایی را برای سرمایه‌گذاری مولد فراهم کند، حال آنکه بسیاری دیگر از شرایط اساسی برای تولید مولد را پیشتر از میان برداشته است. نتیجه این نوع سیاست‌گذاری متناقض در سال‌های اخیر، بیشتر انحراف منابع بوده است تا

آنکه واقعاً به درونی شدن فناوری و بهبود قابلیت‌های تولیدی منجر شود.

بر پایه موارد بالا به نظر می‌رسد تدوین یک برنامه توسعه که بخش خصوصی یکی از بازیگران و مجریان اصلی آن باشد، با موانع گوناگونی روبرو است و بدون تغییر همه‌جانبه محیط کسب و کار و نیز سیاست‌های صنعتی امکان توفیق برنامه هفتم توسعه در هدایت اقتصاد ایران به سمت برون‌رفت از چالش‌ها وجود ندارد.

### ۵. تدوین برنامه توسعه با محوریت بخش خصوصی

بخش خصوصی به‌عنوان یکی از بازیگران و ذینفعان فرایند توسعه، می‌تواند نقشی موثر در پیشبرد سیاست‌های دولت و تحقق اهداف عمومی ایفا کند، برای دستیابی به این مهم لازم است که دولت سیاست‌های خود را با توجه به اقتضات و ملاحظات خاصی که مورد توجه بخش خصوصی است اعمال کند. در نمودار (۱)، چارچوبی برای حضور بخش خصوصی در فرایند توسعه ارائه شده است.

#### نمودار ۲- توسعه اقتصادی متکی به هم‌افزایی دولت و بخش خصوصی



ماخذ: (Asian Development Bank, 2011)

برای دستیابی به توسعه با محوریت بخش خصوصی، برنامه توسعه باید ملاحظاتی را در سه محور، ملاحظات پیش از تدوین (مرحله طراحی ساختار برنامه) و ملاحظات مربوط به مرحله تدوین (مرحله طراحی سیاست‌های برنامه) قابل تفکیک است. مهم‌ترین توصیه‌های این دو مرحله در ادامه آمده است:



## ۵-۱. مرحله طراحی ساختار برنامه

در این مرحله، توصیه‌هایی ارائه می‌شود که می‌تواند مقوم قرار گرفتن بخش خصوصی در مرکزیت برنامه و ایفای نقش مهمی از سوی سرمایه‌گذاران و فعالان غیردولتی در طول اهداف برنامه باشد:

(۱) توسعه بخش خصوصی باید به‌عنوان موضوع محوری برنامه قرار گیرد. در این چارچوب حدود و صنوبر بخش عمومی و خصوصی بصورت صریح و عملیاتی تعریف شده و اصلاحات اقتصادی و حاکمیتی که مقوم توسعه فعالیت‌های خصوصی است تصریح شود.

(۲) تلاش برای ایجاد یک فضای مناسب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و ترویج فرهنگ کارآفرینی مقوم توسعه بخش خصوصی است. ترویج این فرهنگ کارآفرینی نیازمند نهادسازی، ترویج ارزش‌های کارآفرینی و اقداماتی از این دست دارد که توجه به آن، توسعه متکی به بخش خصوصی را تقویت می‌کند.

(۳) برنامه باید چارچوبی برای همکاری دولت و بخش خصوصی تعریف کند، چارچوبی که شامل گفتگوهای مستمر در طی برنامه در جهت اجرای برنامه باشد. اگرچه در برنامه پنجم توسعه، «شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی» ایجاد شد اما تجربه این شورا نشان می‌دهد، موضوعات تحت بررسی آن بیشتر مشکلات اداری بوده و فاصله طولانی برگزاری جلسات هم با هدف ایجاد گفتگوهای مستمر دولت-بخش خصوصی چندان همگام نیست، ایجاد اصلاحاتی در این زمینه که به تسهیل گفتگوها (احتمالاً در بخش‌های تخصصی بیانجامد) یکی دیگر از مسائل اصلی است که در برنامه هفتم توسعه در قالب رویکرد تسهیل مشارکت بخش خصوصی باید مورد توجه قرار گیرد.

(۴) ایجاد تمرکز بر اجرای برنامه در قالب اختیارات سازمان برنامه برای نظارت بر ابعاد برنامه در کنار ایجاد هماهنگی‌های کلان و بخشی با ذی‌نفعان در قالب ایجاد چارچوبی برای مشارکت فعالان بخش خصوصی و انتقال اطلاعات به این سازمان در فرایند برنامه‌ریزی و اجرای برنامه لازم است.

## ۵-۲. مرحله طراحی سیاست‌های برنامه

در این مرحله نیز، باتوجه به چارچوب بندی ابتدای گزارش که اقدامات تسهیل کننده توسعه اقتصادی را در قالب دو اقدام مهم ایجاد محیط توانمندساز و اتخاذ سیاست‌های صنعتی تفکیک کرد، این اقدامات در ادامه تشریح شده‌اند.

### ۵-۲-۱. ایجاد محیط توانمندساز

برای آنکه بخش خصوصی بتواند نقش موثر در فرایند توسعه ایفا کند، نیاز به انجام اقداماتی برای بهبود



محیط کسب و کار و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی وجود دارد که در ادامه محورهای آن مطرح شده است:

(۱) در محیط بین‌الملل، فضای اقتصاد جهانی در حال تغییر است، این فضا می‌تواند فرصت‌ها و تهدیدهای متفاوتی از نظم جهانی پیشین به‌دنبال داشته باشد. به باور برخی کارشناسان جنگ سرد دومی میان چین و روسیه از یکسو و از سوی دیگر کشورهای پیشرفته صنعتی<sup>۱</sup> (در هر دو سوی خاورمیانه) در حال شکل‌گیری است. برنامه هفتم توسعه زمانی موفق خواهد بود که ضمن شناسایی فرصت‌ها و تهدیدات برآمده از این تغییر نظم، رویکردهای اندیشیده شده‌ای را برای تسهیل فعالیت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پی داشته باشد. گزارش‌های آینده پژوهی در باب سناریوهای احتمالی خاورمیانه در صورت بالا گرفتن تنش‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که خاورمیانه در کانون بی‌ثباتی‌ها قرار دارد، توجه به آسیب‌های احتمالی که این سناریو می‌تواند برای فرایند توسعه ایران در پی داشته باشد تهدید اصلی برای مشارکت بخش خصوصی در برنامه هفتم را شکل می‌دهد.

(۲) برپایه گزارش‌های پیشین مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، تعاملات اقتصادی ایران با همسایگان و جایگاه ایران در میان شرکای تجاری همسایگان بسیار ضعیف بوده و بر این اساس، بجای پیوندهای درون منطقه‌ای، پیوندهای تجاری با قدرت‌های فرامنطقه‌ای، الگوی تجارت کشورهای منطقه را شکل می‌دهد، این موضوع تا حدی توسعه روابط منطقه‌ای را تابع توسعه روابط سیاسی با قدرت‌های فرامنطقه‌ای می‌سازد که موضوع توصیه قبلی بود، با این وجود استفاده فعالانه از دیپلماسی اقتصادی برای تغییر نقشه روابط تجاری منطقه و نحوه تعاملات با همسایگان و استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در این زمینه می‌تواند رویکرد دیگری باشد که در طول دوره برنامه هفتم توسعه مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گیرد.

(۳) بهبود سرمایه اجتماعی، موضوع دیگری برای تحریک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. بخشی از این مسئله نیازمند بهبود تصمیم‌گیری‌های اداری برای کاستن از بی‌ثباتی و تغییرات مستمر قوانین است اما در سطح سیاسی، این موضوع به اراده سیاسی برای تقویت اعتماد عمومی به دولت گره می‌خورد. بهبود سرمایه اجتماعی نه تنها موجب کاهش هزینه مبادله و تسهیل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است بلکه با تقویت بسترهای همگرایی و انسجام ملی، موجب تضعیف روند خروج سرمایه و نیروی کار ماهر از کشور شده و موجود منابع و عوامل برای سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد.

(۴) برای ایجاد ثبات اقتصاد کلان و ایجاد محیط کسب و کار مناسب، کاهش افق بی‌ثباتی و تنش

۱. منظور اتحادی است که میان ایالات متحده، اتحادیه اروپا و کشورهای نظیر استرالیا، ژاپن و کره جنوبی در برابر چین و روسیه شکل گرفته و بعضاً به یارگیری از دیگر قدرت‌های جهانی مانند هند نیز انجامیده است.

بین‌المللی در درجه اول اهمیت قرار دارد. تداوم تحریم‌های بین‌المللی، نه تنها تعاملات تجاری و بازرگانی را در دوره برنامه هفتم توسعه سخت می‌کند بلکه مانعی برای تحریک معنادار سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و نیز افزایش بهره‌وری (عامل اصلی رشد مستمر و پایدار) می‌باشد. تحریم‌های بین‌المللی از طریق تشدید شوک‌های بیرونی و نوسانات تورم و نرخ ارز، جریان سرمایه‌گذاری را مختل کرده و اساساً مانعی برای سرمایه‌گذاری‌های مخاطره‌پذیر و تلاش برای جهش بهره‌وری است. به صورت مشخص، در ابتدای دوره برنامه، چشم‌انداز برنامه از افق تداوم یا کاهش تحریم‌ها باید چشم‌انداز روشنی باشد زیرا این موضوع تمام دستاوردهای برنامه را تحت تاثیر قرار خواهد داد. توصیه می‌شود در صورت تداوم ابهامات در زمینه تحریم‌ها، سیاست‌های برنامه به صورت سناریوبندی تهیه شود تا برای آینده‌های احتمالی تدابیر لازم اتخاذ شده باشد.

(۵) اصلاح نظام بانکی، نظام مالی (بودجه‌ریزی) و نظام اداری، سه اصلاح مهمی هستند که ایجاد بسترهای توانمندساز برای توسعه اقتصادی به آن نیاز دارد، اگرچه شاید انجام همه اقدامات اصلاحی در ظرف یک برنامه توسعه قابل گنجاندن نباشد اما اتخاذ سیاست‌هایی که در میان مدت قابل انجام باشند و نیز تدوین ماموریت‌هایی برای وزارتخانه‌های مربوطه در این راستا الزامی است.

(۶) صرف‌نظر از شوک‌های بیرونی، بهبود محیط کسب و کار تابع تحلیل‌های جامع از ریشه مسائل و مشکلات اقتصادی در کشور است. به عبارت دیگر، مسائل کسب و کار با اولویت‌های مربوط به تحریک اقتصاد ملی در میان مدت باید یکجا تحلیل شده و اولویت‌های اصلاحی از درون آن اتخاذ شود. بطور مثال، در شرایطی که در بسیاری از رشته فعالیت‌های صنعتی، تعداد و ظرفیت واحدهای صنعتی موجود بسیار بیش از ظرفیت بازارهای داخلی بوده و اکثر واحدها نیمه تعطیل یا در حال تولید زیرمقیاس بهینه هستند، یا در برخی رشته فعالیت‌های صنعتی، مخاطرات زیست محیطی فراوان در افزایش استقرار این واحدهای صنعتی وجود دارد، تلاش برای بهبود محیط کسب و کار با راهکارهایی مانند تسهیل مجوزها راه به‌جایی نخواهد برد. همچنان که در بخش قبلی گفته شد، اقدامات توانمندساز، بخشی از سیاست‌های افقی ذیل استراتژی توسعه صنعتی هستند و در صورت فقدان طراحی استراتژی، هر اقدام اصلاحی می‌تواند در میان مدت و بلندمدت به ضد خود تبدیل شود.

## ۲-۲-۵. اتخاذ سیاست‌های صنعتی

سیاست‌های صنعتی همانطور که آمد می‌تواند مکمل بازارها باشند و ضمن تشویق بخش خصوصی به تولید و سرمایه‌گذاری، فعالیت‌های انتفاعی خصوصی را در راستای اهداف ملی قرار دهند. در ادامه برخی محورهای قابل توصیه در این زمینه آمده است:



- (۱) در قالب سیاست‌های صنعتی، تعیین صنایع پیشران و اولویت‌های صنعتی در ابتدای دوره برنامه، برای پرهیز از کم دستاورد بودن سیاست‌های صنعتی بسیار اهمیت دارد. محدودیت منابع، محدودیت توان مدیریتی، تفاوت ظرفیت بخش‌ها و محصولات صنعتی در ایجاد پیوندهای درونی و قابلیت‌سازی برای بهبود بهره‌وری و استمراربخشی رشد موجب می‌شود که هدفگیری صنعتی و اولویت‌بندی به موضوعی حیاتی برای توفیق برنامه توسعه تبدیل شود. سیاست‌های تسهیل فضای کسب و کار یا جذب سرمایه‌گذاری خصوصی یا دیپلماسی تجاری با در نظر داشتن این پیشران‌ها می‌تواند موثرتر دنبال شود.
- (۲) نظام تعرفه‌ای و نظام تجاری کشور باید در خدمت توسعه باشد، تجمیع طبقات تعرفه‌ای و تسهیل تجارت بین‌المللی در کنار مبارزه با قاچاق یکی از راه‌های تقویت نقش آفرینی بخش خصوصی در تجارت بین‌الملل است، در کنار این ایجاد شفافیت در سیاست‌های ارزی و تجاری و قرار دادن آن‌ها در راستای اهداف استراتژی توسعه صنعتی، برای کارآمد شدن این سیاست‌ها الزامی است.
- (۳) تقویت نظام تامین مالی کشور با اقداماتی نظیر ادغام صندوق‌های مالی و اعتباری توسعه‌ای و بانک‌های تخصصی و ایجاد یک بانک توسعه‌ای با هدف غربال کردن طرح‌های توسعه‌ای و هدایت منابع به سمت فعالیت‌های اولویت‌دار می‌تواند یک گام مهم در برنامه هفتم توسعه باشد. اگرچه در برنامه سوم توسعه، ایجاد بانک‌های تخصصی با از میان برداشتن تمایز بانک‌های تجاری و تخصصی همراه بود، برنامه هفتم توسعه می‌تواند با اصلاح این رویه، تنظیم بیشتر بانک‌های تجاری (در قالب اصلاح نظام بانکی) و استقرار یک بانک توسعه‌ای برای حمایت از فعالیت‌های تولیدی بخش خصوصی را مورد توجه قرار دهد. تقویت سازوکارهای حمایت از سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر بخش خصوصی، می‌تواند یکی از زیربخش‌های تخصصی این بانک توسعه‌ای باشد.
- (۴) مهاجرت نیروی انسانی تحصیلکرده و نیروی کار ماهر و ناتوانی در پرورش و نگهداشت این نیروها امروزه یکی از مهم‌ترین معضلات بخش خصوصی است. صرف‌نظر از عوامل اقتصادی-اجتماعی که بر تصمیم نیروی کار برای مهاجرت تاثیر می‌گذارد، تدوین برنامه‌های عمومی آموزش مهارت و انطباق بیشتر آموزش‌های مهارتی و آموزش عالی با نیازمندی‌های بازار کار، یک ضرورت مهم برای افزایش مشارکت بخش خصوصی در طول برنامه هفتم توسعه محسوب می‌شود. برای تقویت این موضوع می‌توان از ایجاد قطب‌های آموزش تخصصی در مجاورت شهرک‌ها و خوشه‌های صنعتی مرتبط استفاده کرد.
- (۵) دست آخر، ارتقاء فناوری تابعی از محیط عمومی کسب و کار و حمایت‌های دولتی است. ایجاد نهادهایی مانند پارک‌های علم و فناوری، مراکز رشد، شهرک‌های فناوری و کارخانه‌های نوآوری

در کنار ایجاد نهادهایی مانند معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور، همگی از جمله اقدامات دولت برای توسعه فناوری هستند. علی‌رغم این اقدامات، عرضه محور بودن این فعالیت‌ها و کم‌توجهی به احصاء نیازهای بخش و سپس توسعه فعالیت‌ها و مراکز، یک چالش مهم برای هم‌افزا کردن این اقدامات با سرمایه‌گذاری‌های خصوصی است، توجه به این مسئله در برنامه هفتم توسعه برای بهبود سیاست‌های فناوری توصیه می‌شود.

## ۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تلاش برای مردمی کردن توسعه یا بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش خصوصی در برنامه‌های توسعه در کشور زمانی نتیجه‌بخش است که این تلاش‌ها با توجه به الزامات اساسی این حوزه صورت گیرد. از همین رو گزارش حاضر تلاش داشت تا این الزامات را مورد توجه قرار دهد. در گزارش حاضر این نکته مورد توجه قرار گرفت که اقدامات سیاستی تنها زمانی نتیجه‌بخش است که برپایه یک استراتژی توسعه مشخص صورت گیرد. یک استراتژی توسعه صنعتی که تحول‌ساختاری و گذار از فعالیت‌های کم‌بهره‌ور به فعالیت‌های دارای بهره‌وری بالاتر را با در نظر گرفتن برخی ملاحظات ملی مانند اشتغال‌زایی، دوستدار محیط زیست بودن و ... رعایت کند، پایه اساسی برای بهره‌گیری مناسب از مشارکت بخش خصوصی در برنامه هفتم توسعه است.

در راستای تدوین الزامات جلب مشارکت موثر بخش خصوصی در فرایند توسعه اقتصادی در برنامه هفتم توسعه، دو دسته ملاحظات مربوط به ایجاد محیط توانمندساز بخش خصوصی و اتخاذ سیاست‌های صنعتی مورد توجه قرار گرفت. در ایجاد محیط توانمندساز بخش خصوصی، ملاحظات مربوط به محیط سیاسی با توصیه به برخورداری از دیپلماسی اقتصادی و توجه به تحولات محیط بین‌الملل و سناریوسازی برای آن در کنار تلاش برای ایجاد ثبات اقتصاد کلان و همراه ساختن اقدامات تسهیل فضای کسب و کار با جهت‌گیری‌های صنعتی کشور مطرح شد. همچنین در قالب سیاست‌های صنعتی، نقش آفرینی دولت در پنج بازار زمین، محصول، سرمایه، نیروی کار و فناوری مورد توجه قرار گرفته و الزاماتی برای تلفیق مشارکت بخش خصوصی با اهداف ملی و استفاده از سیاست‌های صنعتی در راستای تکمیل بازارها مطرح شد.

توسعه اقتصادی مردم محور در برنامه هفتم توسعه زمانی قابل تحقق است که الزامات این مشارکت در برنامه به رسمیت شناخته شده و راهکارها و سیاست‌ها متناسب با آن طراحی شوند، در غیراینصورت برنامه حتی سند بیان آمال و آرزوها (آنطور که عموماً بیان می‌شود) هم نخواهد بود، بلکه چارچوبی غیرمنسجم و غیرهماهنگ برای اعمال سیاست‌ها است که بیشتر از پیامدهای آگاهانه، نتایج ناخواسته (نه لزوماً زیان‌بار) به همراه خواهد داشت.

## ۷. منابع

- Asian Development Bank. (2000). Private sector development strategy. . Asian Development Bank.
- Asian Development Bank. (2011). International Finance Institutions and Development through the Private Sector.
- Cherif, R., & et al. (2022). Industrial Policy for Growth and Diversification: A Conceptual Framework. International Monetary Fund (IMF).
- Chimhowu, , A. O., ulme, , D., & Munro, L. T. (2019). The ‘New’ national development planning and global development goals: Processes and partnerships. World Development, 76-89.
- Commission , C. (2008). The Growth Report : Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Washington, DC: world bank.
- world bank, . (1993). The East Asian miracle: Economic growth and public policy: Summary. . Washington, DC: world bank.

\* اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران. (۱۴۰۱). پایش ملی محیط کسب و کار ایران.

\* استیگلیتز، ج.، & لین، ج. (۱۳۹۹). انقلاب در سیاست صنعتی؛ نقش دولت در فراسوی ایدئولوژی. تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

\* امامیان، س.، & همکاران. (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

\* بانک جهانی. (۱۳۷۸). نقش دولت در جهان در حال تحول (چاپ دوم ed). (گ. مترجمان، Trans). تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

\* خیریناکیز، خ.، & همکاران. (۱۳۹۶). ایجاد تحول در اقتصاد (سیاست صنعتی در خدمت رشد اشتغال و توسعه). تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

\* دنیای اقتصاد. (۱۳۹۹، ۱۰ ۹). رونمایی از کارنامه سه دهه خصوصی‌سازی. روزنامه دنیای اقتصاد. شماره خبر: ۳۷۲۶۱۹۲

\* رودریک، د. (۱۳۹۷). یک علم اقتصاد، تجویزهای بسیار. تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.

\* نیلی، م.، & همکاران. (۱۳۸۲). خلاصه مطالعات طرح «استراتژی توسعه صنعتی کشور». تهران: موسسه انتشارات علمی دانشگاه صنعتی شریف.