

آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران
۲. تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۸۶۰
آبان‌ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. فقدان نظریه دولت و الگوی استراتژی توسعه صنعتی در ایران
۶	۲. مروری بر اسناد استراتژی توسعه صنعتی
۷	۲-۱. استراتژی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۲)
۷	۲-۱-۱. اهداف استراتژی توسعه صنعتی
۸	۲-۱-۲. نقش دولت در توسعه صنعتی
۱۳	۲-۱-۳. توصیه‌های سازمانی
۱۴	۲-۲. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۱)
۱۴	۲-۲-۱. اهداف استراتژی
۱۴	۲-۲-۲. نقش دولت در اقتصاد
۱۴	۲-۲-۳. صنایع دارای اولویت
۱۵	۲-۲-۴. راهبردهای پیشبرد اولویت‌ها
۱۷	۲-۲-۵. سازمان‌دهی (برای اجرای استراتژی)
۱۸	۲-۳. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۴)
۱۸	۲-۳-۱. اهداف سند
۱۹	۲-۳-۲. نقش دولت
۱۹	۲-۳-۳. اولویت‌ها
۲۰	۲-۳-۴. راهبردهای توسعه بخش صنعت و معدن
۲۰	۲-۳-۵. سیاست‌های اجرایی وزارت صنعت، معدن و تجارت
۲۰	۲-۳-۶. برنامه‌های راهبردی گروه صنایع منتخب
۲۰	۳. نقد و ارزیابی کاستی‌های درونی اسناد استراتژی توسعه صنعتی
۲۰	۳-۱. ضعف مبنای تحلیلی
۲۱	۳-۲. ضعف در شناسایی اهداف
۲۳	۳-۳. ضعف در تبیین وضع موجود
۲۶	۳-۳-۱. پارادوکس بهره‌وری (بخش صنعت در برابر بخش کشاورزی)
۲۷	۳-۳-۲. پارادوکس کارایی (بنگاه‌های خصوصی در برابر بنگاه‌های دولتی)

۲۸.....	۳-۳-۳. پارادوکس سرمایه‌برتر شدن صنعت
۲۹.....	۳-۴. ضعف در توصیه اقدامات (توالی‌ها)
۳۰.....	۳-۵. ضعف در تحلیل سازمانی
۳۲.....	۳-۶. ضعف در تحلیل اقتصاد سیاسی
۳۳.....	۳-۷. ضعف در تحلیل تحول فناوری
۳۴.....	۳-۷-۱. محدودیت‌های انتقال فناوری از طریق جذب FDI
۳۴.....	۲-۷-۲. محدودیت‌های اتکا به مزیت نسبی
۳۶.....	۳-۷-۳. رویکرد جایگزین به توسعه فناوری
۳۷.....	۴. موانع بیرونی اجرایی شدن مطالعات استراتژی توسعه صنعتی
۳۸.....	۴-۱. شوک‌های اقتصادی، سیاسی و مدیریتی
۳۸.....	۴-۱-۱. شوک‌های نفتی
۳۸.....	۴-۱-۲. شوک‌های سیاسی
۳۸.....	۴-۱-۳. شوک‌های مدیریتی
۳۹.....	۴-۲. فرهنگ مدیریت غیربرنامه‌ای
۳۹.....	۴-۳. فقدان آمار و اطلاعات
۳۹.....	۴-۴. کاستی‌های برنامه‌ریزی و قانون‌نویسی
۴۰.....	جمع‌بندی و پیشنهادها
۴۱.....	منابع و مآخذ



آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۲. تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی

چکیده

در دو دهه اخیر، درست در زمانی که برنامه‌ریزان اقتصادی ایران، در طراحی «استراتژی توسعه صنعتی» کشور ناکام ماندند، فرایند توسعه صنعتی ایران با موانعی از قبیل عقب ماندن از رقبای منطقه‌ای (مانند ترکیه)، تداوم و گاه حتی تعمیق خام‌فروشی، کاهش سهم بخش صنعت از ارزش‌افزوده اقتصاد (صنعت‌زدایی زودرس) و تعطیلی یا فعالیت زیر ظرفیت بسیاری از واحدهای تولیدی و صنعتی روبه‌رو شده است. به تعبیر دقیق‌تر، همه آن مشکلاتی که قرار بود با برخورداری از استراتژی صنعتی و نقشه راه مشخص، از گرفتاری در دام آنها بگریزیم، امروز بلای جان اقتصاد ایران شده و هرچند که امواج مخرب تحریم، به بخش صنعت بیش از سایر بخش‌ها خسارت وارد کرده است، اما ناتوانی در استفاده از فرصت‌ها و رفع موانع توسعه، حتی قبل از وقوع تحریم‌ها نیز (در ابعادی کوچک‌تر) تحقق رؤیای توسعه صنعتی ایران را آرزویی دور از دست نشان می‌داد.

آنچه مشخص است، امروز یعنی دو دهه پس از شروع مطالعات تدوین استراتژی توسعه صنعتی، بیش از هر زمان دیگر، دور شدن از اهداف چشم‌انداز بیست‌ساله را (در بُعد توسعه صنعتی) حس می‌کنیم، اما آیا این عقب‌افتادگی روزافزون از اهداف، به اتخاذ تدابیری برای غلبه بر شرایط رو به افول منجر شده است؟ با گذشت قریب به دو دهه از اولین تلاش‌ها برای طراحی استراتژی توسعه صنعتی، شاهد آن هستیم که علی‌رغم وجود احکام متعدد قانونی و نیز وجود این حکم در سه برنامه اخیر توسعه کشور (برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه)، مطالعات متعددی برای طراحی استراتژی صورت گرفته، اما هیچ‌کدام به مرحله اجرا نرسیده‌اند. پرسش مهم گزارش حاضر این است که آیا مشکل از بی‌کیفیت بودن اسناد تهیه شده بوده یا شرایط متحول بیرونی اجازه اجرایی شدن و گره‌گشایی به این اسناد نداده است؟

دلایل بسیاری وجود دارد که باور کنیم تحولات بیرونی مقصر به وجود آمدن این شرایط بوده است، وضع تحریم‌ها، عملاً افق برنامه‌ریزی را محدود و ضرورت‌های برنامه‌ریزان و متولیان اقتصاد و صنعت کشور را تغییر داده است. در کنار آن، نوسانات درآمدهای نفتی و به تبع آن قبض و بسط بودجه دولت، تغییر دوره‌ای قوای اجرایی کشور و تغییرات گسترده در موضع آنها نسبت به مسائل مختلف از جمله توسعه صنعتی و دست‌آورد تغییرات و جابه‌جایی گسترده مدیران، همگی محیطی بسیار بی‌ثبات را ایجاد می‌کند که می‌تواند مقصر عدم

به سرانجام رسیدن تلاش‌های برنامه‌ای و از جمله تدوین استراتژی توسعه صنعتی باشد. موارد ذکر شده در بالا همگی میزانی از حقیقت را با خود دارند، اما جمع‌بندی گزارش حاضر این است که علی‌رغم وقوع همه شوک‌های پیش‌بینی نشده‌ای که پُردست‌آورد بودن برنامه‌ها را با مخاطره روبه‌رو می‌سازد، اساساً دستگاه بوروکراسی کشور، آنقدر شایسته نبوده است که طرحی متناسب با شرایط متحول و تهدیدات بالقوه و بالفعل کشور طراحی کند. به تعبیر دیگر، همه کاستی‌های موجود و همه تهدیدات بالقوه، ضرورت‌هایی هستند که برخورداری از استراتژی را به نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور گوشزد می‌کنند، این درحالی است که به‌نظر می‌رسد که در ساختار تصمیم‌گیری کشور، طراحی استراتژی چونان امری لوکس و تشریفاتی در نظر گرفته می‌شود و اگر مطالعه‌ای هم انجام می‌شود، تحلیل‌ها و توصیه‌ها در حد کلی‌گویی‌ها یا تکرار برخی اقدامات گذشته خلاصه شده و طرحی نو و باکیفیت برای تحول شرایط نگاشته نشده است.

این گزارش ضعف‌های سه مطالعه تدوین استراتژی توسعه صنعتی را به هفت نوع تقسیم کرده که این ضعف‌ها عبارتند از: ضعف در انتخاب مبنای تحلیلی، شناسایی اهداف، تحلیل وضع موجود، توصیه اقدامات (توالی‌ها)، سازمان‌دهی، تحلیل اقتصاد سیاسی و تحلیل فناوری. برپایه آسیب‌شناسی بالا، پیشنهاد‌های گزارش حاضر به قرار زیر است:

– پرهیز از برون‌سپاری تدوین استراتژی توسعه صنعتی: تدوین استراتژی باید در قالب مباحثات عمیق کارشناسی صورت گیرد، بر این اساس، از هرگونه برون‌سپاری یا تقلیل تدوین استراتژی به محاسبات کمی مبتنی بر تعدادی شاخص باید پرهیز کرد.

– تدوین استراتژی توسط سازمان برنامه و بودجه: نهادی که متولی تدوین استراتژی توسعه صنعتی می‌گردد باید از دو ویژگی برخورداری از دانش برنامه‌ریزی و جایگاه فرابخشی برخوردار باشد، زیرا در غیر این صورت توصیه‌های سند هیچ الزامی برای سایر دستگاه‌های موازی ایجاد نمی‌کند.

– تدوین استراتژی برپایه ارزیابی دقیق از شرایط موجود: تدوین استراتژی توسعه صنعتی نیازمند ارائه تصویری دقیق از شرایط موجود است که واجد ارزیابی مشخص از اثر سیاست‌های دولت در وضعیت فعلی و نیز تأثیر متغیرهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بر روندهای تجربه شده بوده و روندهای قیمتی و تحولات نهادی را به‌صورت هم‌زمان مورد توجه قرار دهد.

– ترسیم شرایط عمومی و اولویت‌ها: استراتژی توسعه صنعتی باید واجد دو دسته سیاست‌ها باشد، سیاست‌هایی برای فضای کسب‌وکار و عموم فعالیت‌های صنعتی و سیاست‌هایی که به نفع صنایع خاصی جهت‌گیری شده باشد.



نویسندگان کتاب «**ایجاد تحول مولد در اقتصاد، سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه**» سرگذشت سیاست‌های صنعتی در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم را با استعاره «**طلوع، غروب و طلوع مجدد سیاست صنعتی**» توضیح می‌دهند. از نظر این اقتصاددانان، پس از مناقشات نظری متعدد در دهه‌های گذشته پیرامون راهگشا یا غیرراهگشا بودن سیاست‌های صنعتی و نقش‌آفرینی دولت در تسریع تحول اقتصادی، قرن بیست‌ویکم به‌ویژه پس از تجربه بحران مالی ۲۰۰۸ شاهد «**طلوع مجدد**» **سیاست‌های صنعتی و به رسمیت شناخته شدن نقش دولت در تسریع «تحول مولد» در اقتصاد** است (خیریناکز و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۳). بنابراین به اعتقاد این نویسندگان، اکنون به‌جای بحث از «چرایی» (لزوم یا عدم لزوم) اتخاذ سیاست‌های صنعتی، بحث بیشتر بر سر «چگونگی» و نحوه درست اتخاذ و اعمال این سیاست‌هاست.

در حال حاضر نیز صرف‌نظر از درگیری اقتصاد ایران با مسئله تحریم‌ها در یک دهه اخیر، پرسش از نقش دولت در توسعه صنعتی و ترسیم نقشه راه آن، مسئله‌ای حیاتی برای این اقتصاد محسوب می‌شود. همچنین، محدودیت منابع و فرصت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری که در دوره کنونی تحریم‌گریبانگیر کشور شده است، اهمیت برخورداری از استراتژی یا نقشه راه در کشور را جدی‌تر می‌سازد.

در دو دهه گذشته شاهد انجام سه مطالعه استراتژی توسعه صنعتی از سوی وزارت صنایع و معادن و جایگزین آن وزارت صنعت، معدن و تجارت بوده‌ایم. این درحالی است که هیچ‌کدام از این مطالعه‌ها به یک برنامه عملیاتی برای وزارتخانه منجر نشده و با گذشت دو دهه از آغاز تدوین استراتژی، همچنان در همین مرحله «تدوین سند» باقی مانده‌ایم. سؤال مهم اینجاست که چرا علی‌رغم انجام این مطالعات، هیچ‌کدام به نتیجه نرسیده و وظایف دولت در این زمینه همچنان نامشخص باقی مانده است؟ گزارش حاضر، با نگاهی آسیب‌شناختی به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی در صدد پاسخ به این سؤال است.

گزارش حاضر در پنج بخش تهیه شده است: بخش اول درباره آثار فقدان نظریه و الگوی استراتژی توسعه صنعتی در ایران به‌عنوان مهم‌ترین پیش‌نیاز تدوین استراتژی توسعه صنعتی است. با این زمینه در بخش دوم مروری بر مطالعات استراتژی توسعه صنعتی کشور در دو دهه اخیر انجام شده و مهم‌ترین نکات و نتایج این مطالعات خلاصه شده است. بخش سوم، به نقد و ارزیابی کاستی‌های درونی این مطالعات اختصاص یافته، یعنی مواردی که در این اسناد نادیده گرفته شده و احتمالاً حتی در صورت اجرا موجب عدم راهگشایی آنها می‌شد. در مقابل در بخش چهارم به نقد و ارزیابی کاستی‌های بیرونی (محیط نامناسب برای اجرا) که مانع اجرایی شدن این مطالعات شدند پرداخته شده و در بخش آخر نیز جمع‌بندی و پیشنهادهای گزارش ارائه شده است.

۱. فقدان نظریه دولت و الگوی استراتژی توسعه صنعتی در ایران

دولت‌ها وظایف مختلفی را در اقتصاد برعهده دارند. دولت‌ها در بنیادی‌ترین سطح، وظیفه حفظ نظم و امنیت داخل و خارجی را برعهده داشته و از این زاویه، کارکرد اصلی آن‌ها در اقتصاد تامین امنیت حقوق مالکیت و تضمین قراردادها است. فراتر از آن، دولت‌ها به تامین برخی از کالاهای نیمه عمومی مانند آموزش و سلامت، مقررات‌گذاری در بازار کار و تعیین اموری مثل حداکثر ساعات کار روزانه، مزایای شغلی، قوانین استخدام و اخراج و بیمه‌های درمانی و بازنشستگی پرداخته و می‌کوشند تا سودآوری بازارها را با نیازهای رفاه اجتماعی وفق دهند.

اما فراتر از این دو، شکاف میان سطح رفاه و توسعه یافتگی ملت‌های مختلف جهان، دولت‌ها را وا داشته که سیاست‌هایی برای کاهش فقر و نیازمندی‌های آن یعنی غلبه بر مسائل تشکیل سرمایه، گذار از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی، غلبه بر بهره‌گیری ناقص از منابع (نیروی انسانی و سرمایه)، عبور از دام تعادل سطح پایین و ... و دستیابی به «تحول ساختاری» اتخاذ کنند.

نقش دولت در توسعه صنعتی و به طور کلی در اقتصاد همچنان از نوعی فقدان نظریه و الگو رنج می‌برد، یعنی دولت در هنگام سیاست‌گذاری با انتخاب‌هایی روبرو است که به دلیل فقدان نظریه و الگوی دخالت در اقتصاد تکلیف‌اش با آن‌ها مشخص نیست. حدود و صغور دخالت دولت در اقتصاد و مرز بین فعالیت بخش خصوصی و مردم و دولت همواره از سوالات اساسی اقتصاد ایران بوده است. این ابهام و فقدان نظریه، خودش را در الگوی ورود دولت به توسعه صنعتی نیز نشان می‌دهد و پرسش‌های زیادی را مطرح می‌سازد. اینکه آیا باید دولت سیاست حمایتی (سیاست صنعتی عمودی) داشته باشد یا صرفاً فضای کسب و کار را برای فعالیت‌های تولیدی تسهیل کند (سیاست صنعتی افقی و کارکردی اتخاذ کنند)؟ آیا دولت باید مستقیماً در فعالیت‌های اقتصادی سرمایه‌گذاری کند یا آنکه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را تحریک کند؟ آیا دولت باید در بازارها قیمت‌گذاری کند یا اینکه تعیین قیمت‌ها را به بازارها بسپارد؟ آیا دولت باید محور فعالیت‌های خود را بر تسهیل و جذب سرمایه‌گذاری خارجی بگذارد یا اینکه روی تجهیز پس‌اندازها تکیه کند؟ آیا دولت باید سیاست ارزی میخکوب یا ارز چند نرخی اتخاذ کند یا آنکه سیاست ارزی شناور و تک نرخی را دنبال کند؟ آیا دولت باید تسهیلات ترجیحی به فعالیت‌های صنعتی اختصاص دهد یا آنکه با یکسان‌سازی نرخ سود بانکی، بازار مالی را در اعطای تسهیلات آزاد بگذارد؟ در صورت حمایت از تسهیلات ترجیحی، آیا باید بانک توسعه‌ای برای این کار تاسیس شود یا مسیر اعطای تسهیلات از طریق بانک‌های تجاری ممکن است؟ آیا پیش‌برد توسعه صنعتی نیازمند سازمانی متمرکز است یا وزارتخانه‌ها می‌توانند وجوه مختلف را پیش‌برده و مثلاً صرف وجود یک شورای هماهنگی کافی است؟

در فضایی که ابهام‌ها و سوالات جدی در خصوص حدود و صغور ورود دولت به مقوله توسعه وجود



داشته است، اقتصاد ایران نیز به مانند سایر اقتصادهای در حال توسعه در چند دهه گذشته تلاش‌های مختلفی را برای توسعه صنعتی پشت سر گذاشته است. با بررسی تاریخی می‌توان سه دوره (۱-۱۳۱۰-۱۳۲۰، ۱۳۵۶-۱۳۴۱، ۱۳۹۰-۱۳۶۸) را در قالب دوره‌های تحول صنعتی در ایران مورد توجه قرار داد. بررسی تاریخی نشان می‌دهد که در هر سه دوره، سیاست‌های دولت نقشی مهم در تحول صنعتی ایفا کرده است:

• ۱۳۱۰-۱۳۲۰: این دوره که با سقوط قیمت نفت و به تبع آن بروز مشکلات ارزی برای دولت و ملی کردن بازرگانی خارجی همراه بود، دولت را ترغیب کرد تا از سیاست صنعتی برای تقویت صنایع داخلی و مقابله با مشکلات اقتصادی تجاری بهره گیرد.

• ۱۳۴۰-۱۳۵۶: در دوره دوم، همراه با رشد درآمدهای نفتی و ایجاد ثبات، سرمایه‌گذاری صنعتی و هماهنگ‌سازی سیاست‌ها از طریق نهادسازی‌هایی مانند ایجاد وزارت اقتصاد (با ادغام وزارت صنایع، تجارت و اقتصاد)، سازمان مدیریت صنعتی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع، بانک صنعتی و معدنی و... دنبال شده و رشد کمی خیره‌کننده صنعتی را به دنبال داشت. البته پایان این دوره با بروز شوک نفتی همراه بود و دستاوردهای این دوره نسبتاً ناپایدار بود.

• ۱۳۶۸-۱۳۹۰: در دوره سوم نیز راهکارهایی مانند یکسان‌سازی نرخ ارز، کاهش تعرفه‌ها، ایجاد مناطق آزاد، سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در صنایع معدنی، واگذاری شرکت‌های سازمان گسترش و نوسازی صنایع در کنار ایجاد سازمان‌های جدیدی مانند ایمیدرو و سپس واگذاری بخش عمده شرکت‌های این سازمان‌های توسعه‌ای در خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزارهای توسعه صنعتی به کار گرفته شد. همین مرور خلاصه نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری صنعتی، شکل‌گیری واحدهای جدید تولیدی و در کل تحول صنعتی، تا چه اندازه به‌صورت پیدا و پنهان متأثر از سیاست‌های دولت بوده و ساختار کنونی صنایع در ایران تا چه اندازه از این سیاست‌ها تأثیر پذیرفته است.

شناسایی همین اثر فقدان استراتژی بر سرگردانی دولت در انتخاب راهکارها و مسیرها است که در دو دهه گذشته، بسیاری از کارشناسان را به این باور رسانده که دولت برای ایفای نقش خود در تحول صنعتی و اعمال سیاست‌های بهینه نیازمند برخورداری از «استراتژی» است. در واقع از نظر این کارشناسان، بسیاری از سیاست‌های اعمالی وزارتخانه‌های مختلف در این زمینه، فاقد همگرایی، هماهنگی و هدفمندی راهبردی (در جهت دستیابی به اهداف کلان اقتصادی - اجتماعی) است، به‌طور مثال مبصر و همکاران (۱۳۹۷: ۲۶۲) تحولات ساختار صنعتی ایران در دوره پنج برنامه توسعه (۱۳۶۸-۱۳۹۵) را

۱. رجوع کنید به: (کریمی، ۱۳۹۴: ۴۰): «سیاست‌های تشویقی دولت به‌صورت معافیت گمرکی، حق استفاده از ارز ارزاقیمت و معافیت از هزینه حمل‌ونقل برای ورود ماشین‌آلات صنعتی، بخش خصوصی را به سرمایه‌گذاری در صنعت ترغیب کرد. حدود ۲۶۰ کارخانه با نزدیک به ۴۸ هزار کارگر توسط بخش خصوصی تأسیس شد».

۲. رجوع کنید به: (کارشناس)

۳. رجوع کنید به: کتاب «ساختار صنعتی ایران در آینه برنامه‌های توسعه‌ای» (مبصر و همکاران، ۱۳۹۷)

تحت تأثیر «فقدان همکاری مؤثر دولت و بازیگران ذی‌نفوذ در بخش دولتی و غیردولتی جهت تدوین و اجرای یک سند ملی مورد توافق» می‌دانند. از این‌رو، علی‌رغم همه تلاش‌هایی که در کشور صورت گرفته، همچنان اقتصاد ایران جایگاه مناسب و شایسته خود را در تقسیم کار جهانی به‌دست نیاورده و با حجم عظیمی از ظرفیت‌های بالفعل نشده روبه‌رو است.

۲. مروری بر اسناد استراتژی توسعه صنعتی

تلاش برای دستیابی به یک نقشه راه و تدوین استراتژی کشور در زمینه توسعه صنعتی سوابق مفصلی حداقل در دو دهه اخیر (از ۱۳۷۹ و تشکیل وزارت صنایع و معادن به این سو) دارد. صرف‌نظر از گنجانه شدن لزوم تدوین استراتژی توسعه صنعتی در قالب وظایف وزارت صنایع و معادن (۱۳۷۹)، حداقل سه برنامه توسعه اخیر یعنی ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه^۱، ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه^۲ و بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه^۳ واجد حکم مربوط به تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی (به‌عنوان یکی از اسناد بالادستی سیاست‌گذاری کشور) بوده‌اند.^۴

به دنبال وجود این احکام قانونی، حداقل سه تلاش در سطح وزارت صنایع و معادن (سابق) و وزارت

۱. ماده (۲۱) دولت موظف است سند ملی توسعه بخش‌های صنعت و معدن را با توجه به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی کشور طرف مدت ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون با محوریت توسعه رقابت‌پذیری مبتنی بر توسعه فناوری و در جهت تحقق هدف رشد تولید صنعتی و معدنی متوسط سالانه بازده و دو دهم درصد (۱۱/۲٪) رشد متوسط سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی شانزده و نه دهم درصد (۱۶/۹٪) به‌گونه‌ای که سهم بخش صنعت و معدن از تولید ناخالص داخلی از چهارده درصد (۱۴٪) در سال ۱۳۸۳ به شانزده و دو دهم درصد (۱۶/۲٪) در سال و صادرات صنعتی از رشد متوسط سالانه چهارده و هشت دهم درصد (۱۴/۸٪) برخوردار ۱۳۸۸ گردد تهیه و محورهای ذیل را به اجرا درآورد: الف) توسعه قابلیت‌های فناوری و ایجاد شرایط بهره‌مندی از جریان‌های سرریز فناوری در جهان و تأکید ویژه بر حوزه‌های دارای توان توسعه‌ای بال در صنایع نوین، ب) تقویت مزیت‌های رقابتی و توسعه صنایع مبتنی بر منابع (صنایع انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره‌های پایین‌دستی) آنها، ج) اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط، د) بهبود و گسترش سیستم‌های اطلاع‌رسانی، توسعه و گسترش پایگاه‌های داده‌های علوم زمین به‌منظور دسترسی سرمایه‌گذاران و کارآفرینان به اطلاعات مورد نیاز توسط دولت، ه) گسترش تولید صادرات‌گرا در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور، و) برای تجهیز منابع لازم در توسعه صنعتی و معدنی.

۲. ماده (۱۵۰) - وزارت صنایع و معادن موظف است به‌منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در قالب تدوین راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی و معدنی با هماهنگی معاونت در زیربخش‌های برگزیده صنعت و معدن، در جهت تحقق هدف رشد تولید صنعتی و معدنی با رعایت محورهای راهبردی ذیل به‌گونه‌ای اقدام کند که نرخ رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت و معدن افزایش یابد: الف) ارتقای سطح رقابت‌مندی صنایع کشور با تأکید بر توسعه قابلیت‌های فناوری و انتقال نقطه اتکای مزیت‌های نسبی از مواد اولیه و خام به توانایی‌های فناورانه (تکنولوژیک) و خلق مزیت‌های رقابتی، ب) متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی و افزایش سهم محصولات دارای پردازش بیشتر (صنایع نهایی) در صادرات، ج) توسعه پیوند مناسب صنایع کوچک، متوسط و بزرگ و شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی و نشان تجاری (برند) و تمهید ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ رقابت‌پذیر، د) توسعه زنجیره ارزش پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیرفلزی) از طریق ترغیب گسترش سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی با تأکید بر ایجاد شهرک‌های صنعتی تخصصی غیردولتی، ه) افزایش توانمندی‌ها و قابلیت‌های طراحی، تدارک، ساخت، گسترش همکاری صنعت و دانشگاه، ساخت تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی، تعمیق تعامل صنایع با شهرک‌های فناوری و پارک‌های علم و فناوری و افزایش مستمر سهم صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر (صنایع نوین) در ترکیب تولید صنعتی، نوسازی و ارتقای بهره‌وری صنایع و معادن، و) تقویت سازوکارهای تمهیدی و نظارتی اجرای «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات مصوب ۱۲/۱۲/۱۳۷۵»؛ تبصره - کلیه فعالیت‌ها و اقدامات غیرحاکمیتی مذکور در این ماده توسط بخش‌های غیردولتی انجام می‌پذیرد.

۳. ماده (۴۶) - به‌منظور رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع دارای اولویت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین توسعه صادرات غیرنفتی، دولت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به شرح زیر اقدام می‌کنند: الف) وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداکثر طرف مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل‌بخشی منطقه‌ای به تصویب هیئت وزیران برساند.

۴. البته در این بند برنامه، تهیه «فهرست اولویت‌ها» جایگزین حکم «تدوین استراتژی توسعه صنعتی» شده است.



صنعت، معدن و تجارت (کنونی) صورت گرفته و اسناد و نتایج این مطالعات در سال‌های ۱۳۸۲، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴ منتشر شده است. از این میان، سند سال ۱۳۸۴ در واقع برنامه اجرایی مطالعه ۱۳۸۲ می‌باشد که به صورت برون‌سپاری وظیفه وزارتخانه انجام شده بود. بنابراین با نگاه به گذشته می‌توان از وجود حداقل سه مطالعه در زمینه تدوین استراتژی توسعه صنعتی نام برد. در ادامه این مطالعات و رویکرد و نتایج آنها بررسی شده‌اند.

۱-۲. استراتژی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۲)

براساس ماده (۱) «قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن» که در مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، موضوع تدوین استراتژی (راهبرد) توسعه صنعتی و معدنی، به‌عنوان اولین و مهم‌ترین مأموریت وزارت صنایع و معدن در نظر گرفته شد. وزیر وقت صنایع و معدن^۳ اما با برون‌سپاری این وظیفه، مطالعه سند مذکور را طی قراردادی به دانشکده تازه‌تأسیس مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف سپرد که خلاصه نتایج آن در مرداد سال ۱۳۸۲ تحت عنوان «خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور» انتشار یافته و نتایج تفصیلی آن در سال ۱۳۸۴ منتشر شد.

این کتاب، بر چهار بخش تقسیم شده است که در بخش اول آن وضع موجود صنعت و روند تحولات گذشته تاکنون، بخش دوم آن جایگاه مطلوب صنعت، بخش سوم استراتژی عمومی توسعه صنعتی کشور و بخش چهارم، استراتژی توسعه زیربخش‌ها ارائه شده است. در این کتاب چند سؤال محوری مطرح شده از جمله اینکه: «با توجه به گسترش سازوکار بازار در سطح جهان و محدود شدن دخالت دولت‌ها در حوزه عمل‌بنگاه‌های خصوصی، آیا تدوین استراتژی توسعه صنعتی از جانب دولت اساساً ضروری است؟» و اینکه «در جهان پُر از تحول کنونی که عمر محصولات، با تحولات شگرف تکنولوژیک، هر روز کوتاه‌تر می‌شود و قدرت پیش‌بینی در مورد آینده تجارت و صنعت بسیار دشوارتر شده است، آیا تنظیم سندی برای تعیین مسیر آینده بلندمدت صنعت، نوعی واپسگرایی در سیاستگذاری نیست؟»

۱-۲-۱. اهداف استراتژی توسعه صنعتی

در این مطالعه توسعه صنعتی نه به‌عنوان توسعه بخش صنعت، بلکه به‌عنوان مرحله‌ای از توسعه اقتصادی در نظر گرفته شده است. بنابراین توسعه صنعتی هم به‌دلیل تأثیرگذاری آن بر رشد اقتصادی و هم به‌دلیل تأثیر بر رشد بهره‌وری و فرصت ارتقای فناوریانه دارای اهمیت است (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۲۰-۲۱). به تعبیر

۱. شامل نسخه سیاستی (۱۳۸۴).

۲. نسخه ویرایش مجدد (۱۳۹۵).

۳. مهندس اسحاق جهانگیری

دیگر، صنعت از آنجا که هم ستانده اقتصاد را افزایش داده و هم مجالی برای بهبود انباشت یا تأثیرگذاری عوامل تابع تولید محسوب می‌شود، دارای اهمیت بوده و باید مورد توجه قرار گیرد.

به طور کلی هدف این مطالعه، افزایش رشد اقتصادی است و توسعه صنعتی را در یکی از مراحل رشد، ابزار دستیابی به رشد شتابان می‌داند. از این رو چشم‌انداز مطلوب این مطالعه نیز با زبان درآمد سرانه بیان شده و سه برابر شدن درآمد سرانه و دستیابی به درآمد سرانه ۲۰ هزار دلاری در افق ۱۴۰۰ را همراه با رشد اقتصادی متوسط سالیانه ۷/۹ و ۷/۱ درصد در دهه‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ و رشد ارزش افزوده سالیانه بخش صنعت به ترتیب ۱۰ و ۹/۸ درصد در این دو دهه هدفگذاری کرده است.^۱

همچنین این مطالعه، قائل به وجود سه راه توسعه صنعتی است، یعنی «خودکفایی»، «جایگزینی واردات» و «مشارکت در زنجیره جهانی ارزش». در این مطالعه، اولی منجر به صنعت‌زدایی، دومی منجر به عدم شکل‌گیری مقیاس بهینه بنگاه‌ها، نابرابری و تورم‌های سنگین و سومی منجر به اتصال به شبکه جهانی تولید و گزینه رشد مستمر دانسته شده است. در این چارچوب، انتخاب راهبرد سوم، زمینه دستیابی به اهدافی چون رشد صادرات، کاهش نابرابری و کاهش تورم دانسته شده است.

۲-۱-۲. نقش دولت در توسعه صنعتی

در پاسخ به سؤالات محوری مطالعه، نقش دولت از نظر این مطالعه «در چارچوب کلی نقش دولت در فرایند توسعه صنعتی شامل: توسعه بخش خصوصی، توسعه زیرساخت‌های فیزیکی، نهادی و قانونی، آزادسازی تجاری، سازمان‌دهی فعالیت‌های صنعتی، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، توسعه بازارهای مالی و توسعه مهارت‌ها و فناوری در فضای باثبات سیاست‌های اقتصاد کلان است». (همان، ۳۸۸) در این مطالعه، نقش دولت در قالب «محیط سیاسی»، «محیط اقتصادی» و «محیط حقوقی» بررسی شده است.^۲

۲-۱-۲-۱. محیط سیاسی

در این مطالعه اهمیت بالایی به «محیط سیاسی» در موفقیت توسعه صنعتی داده شده و باید با پیگیری جهت‌گیری‌های توسعه‌ای در سیاست خارجی و سیاست داخلی همراه شود.

– **سیاست خارجی:** این سیاست باید در خدمت تعاملات اقتصادی بوده و از ایجاد تنش و

مانع‌تراشی بر سر تسهیل مبادلات بین‌المللی پرهیز کند (همان، ۳۹۷-۴۰۵). برای جذب سرمایه خارجی و مشارکت در زنجیره‌های جهانی ارزش (به‌عنوان مسیر نوین توسعه صنعتی) سیاستمداران باید لوازم سیاسی همکاری با شرکت‌های بزرگ بین‌المللی و طرف‌های خارجی را مهیا کرده و از ایجاد یا بالا بردن ریسک‌های سیاسی که مانع جذب سرمایه و سرمایه‌گذاری خارجی است بپرهیزند.

۱. در بخش دیگری از کتاب «هدف اصلی راهبرد توسعه صنعتی در ایران، تحقق رشد بالا و مستمر صنعتی و رقابت‌پذیر است. به طوری که چنین رشدی، طی زمان به توسعه اقتصادی بیشتری منجر شود». (نبلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۲۸۷)

۲. می‌توان گفت در اینجا نقش دولت به سه سطح سیاسی، سیاست‌گذاری و قانونگذاری تقسیم شده است.



– سیاست داخلی: این سیاست هم باید مبتنی بر تضمین امنیت حقوق مالکیت و عدم رجحان اهداف اجتماعی بر رشد باشد (همان، ۴۰۵-۴۱۲). مصادره اموال بخش خصوصی یا اتخاذ سیاست‌های مالیاتی و... که مولد نااطمینانی برای بخش خصوصی در زمینه تضمین مالکیتش باشد، همچنین اهداف اجتماعی مثل رفع فقر و بیکاری می‌تواند دولت را به مداخلات در حوزه صنعت یا حمایت‌گرایی سوق داده و در نهایت مانع توسعه صنعتی است. در واقع امنیت سرمایه‌گذاری باید بر شعارهای عدالت‌خواهانه اولویت داده شده و دولتمردان به هیچ بهایی حتی احتمال از دست دادن رأی، از مصادره اموال خصوصی یا اقداماتی مانند قیمت‌گذاری یا افزایش هزینه تولید (مثلاً با افزایش دستمزدها بیش از تورم) حمایت نکنند. در چنین شرایطی آنها از سرمایه سیاسی خود برای بسط سرمایه‌گذاری اقتصادی استفاده کرده‌اند، به‌جای آنکه منافع اقتصادی بلندمدت را خرج کسب حمایت رأی‌دهندگان در کوتاه‌مدت سازند. به تعبیر دیگر می‌توان این اصطلاح که «سیاست باید به اقتصاد یارانه بدهد» نه اینکه «اقتصاد به سیاست یارانه بدهد» را محور این بخش دانست.^۱

۲-۱-۲. محیط اقتصادی

در این بخش، دولت باید دو دسته سیاست‌های اقتصادی و سیاست‌های صنعتی (عمومی و مربوط به حوزه‌های صنعتی) را اتخاذ کند. آنچه این مطالعه ادعا دارد این است که این سیاست‌ها از سازگاری درونی و بهینگی برخوردارند.

– سیاست‌های اقتصادی: در سیاست‌های اقتصادی مطالعه می‌توان دو جهت‌گیری تعدیل و تثبیت

ساختاری را در توصیه‌ها تشخیص داد. در بخش تعدیل، سه دستور کار آزادسازی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی باید مورد توجه دولت باشد، یعنی دولت استراتژی عمومی بهبود رقابت‌پذیری صنعتی را هدف گرفته و برای دستیابی به آن سیاست‌هایی را اتخاذ کند که رقابت‌پذیری همه صنایع را افزایش می‌دهد، از جمله کاهش دیوارهای تعرفه‌ای و موانع غیرتعرفه‌ای، آزادسازی نرخ سود بانکی، حذف ارز چندنرخ و ایجاد نرخ ارز رقابتی و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی. در بخش تثبیت نیز سیاست حفظ ثبات اقتصاد کلان شامل نرخ بهره واقعی مثبت، نرخ تورم پایین، تعادل بودجه دولت و نرخ ارز واقعی رقابتی باید مورد توجه قرار گیرد.

– سیاست‌های صنعتی عمومی (مربوط به استراتژی عمومی توسعه صنعتی): سیاست‌های

صنعتی را برحسب نوع مداخله می‌توان به سیاست‌های کارکردی^۲ و انتخابی^۳ تقسیم کرد. در این مطالعه اتخاذ سیاست‌های انتخابی با توجه به کاستی‌های شناخت دولت از فرصت‌های اقتصادی، اختلال‌های ایجاد شده در سازوکارهای قیمتی و رانت‌ها و تنگناهای حمایتی که ایجاد می‌کند مردود دانسته شده و سیاست‌های صنعتی صرفاً در قالب سیاست‌های کارکردی یا اصطلاحاً سیاست‌های دوستدار بازار مورد

۱. برگرفته از گفتگوی کارشناسان مرکز با دکتر نیلی پیرامون سند استراتژی توسعه صنعتی، خردادماه ۱۳۹۸.

۲. Functional Intervention

۳. Selective Intervention

توجه قرار گرفته است.^۱ از نظر نویسندگان، در فضای جهانی شدن اقتصاد، دولت به جای انتخاب اولویت‌ها و حمایت‌های مستقیم صنعتی، ارتقای رقابت‌پذیری را با حذف شکست‌های بازارها دنبال می‌کند.^۲ به تعبیر دیگر تهیه‌کنندگان این مطالعه، اولویت‌گذاری تولید توسط دولت را «پسرفتی بزرگ در روند صنعتی شدن» ارزیابی می‌کنند.^۳

بر این اساس در این مطالعه، دو سطح استراتژی عمومی توسعه صنعتی و استراتژی توسعه حوزه‌های صنعتی طراحی شده است. در سطح استراتژی عمومی توسعه صنعتی، سیاست‌های صنعتی متنوعی مورد اشاره قرار گرفته‌اند که در اینجا در قالب چهار دسته جهت‌گیری‌های فناورانه، جغرافیایی، تأمین مالی و مدیریت بنگاه‌های صنعتی دسته‌بندی شده‌اند.^۴

– جهت‌گیری فناورانه: در اینجا جذب سرمایه‌گذاری خارجی (مشارکت با شرکت‌های فراملیتی)

با دو مزیت برخورداری از نیروی کار ارزان و نزدیکی به بازار مصرف (وجود کشورهای متمدن عربی در منطقه) می‌تواند ضمن تسهیل مشارکت کشور در زنجیره ارزش جهانی، انتقال فناوری را به کشور موجب گردد. همچنین در حوزه صنایع مبتنی بر منابع طبیعی (صنایع معدنی) که بخش دیگری از مزیت نسبی کشور محسوب می‌شود، ارتقای فناوری تا مرحله طراحی نیز می‌تواند دنبال شود.

دولت در این جهت‌گیری فناورانه چهار نقش را برعهده می‌گیرد (همان، ۶۱۹-۶۴۱)، اول اینکه جذب سرمایه‌گذاری خارجی را تسهیل می‌کند. دوم اینکه در قالب سرمایه‌گذاری در زیرساخت آموزشی (توسعه آموزش علمی - کاربردی و تطبیق برنامه آموزشی دانشگاه‌ها با نیاز صنعت) نیروی انسانی متخصص‌تر (برای تغییر مزیت نسبی از نیروی کار ارزان غیرماهر به ماهر) ایجاد کرده، سوم با توسعه پارک‌های علم و فناوری به توسعه تحقیقات بنیادین در زمینه توسعه کشور کمک کرده و چهارم با حمایت از تأسیس صندوق‌های حمایت از سرمایه‌گذاری‌های مخاطره‌پذیر (ایجاد نهادهای مالی مرکب از دانشگاه‌ها، بخش خصوصی و دولت) و کمک مالی به این صندوق‌ها تأمین مالی تحقیقات فناوری را هدایت می‌کند. وجه مهم این دستورکارها آن است که از انتخاب و حمایت از صنعتی خاص (اولویت‌بندی) پرهیز می‌کند.

۱. «البته امروزه دخالت‌های کارکردی از توجیه بیشتری برخوردار شده است. این رویکرد، براساس نظریه‌های رقابت در اقتصاد خرد شکل گرفته است که در آن، دولت به حداقل دخالت‌ها اکتفا کرده و درواقع فقط قواعد بازی را شکل می‌دهد. موارد کلاسیک شکست بازار ازجمله مصادیق اصلی این گونه مداخله است که دولت سعی می‌کند، تحت اقداماتی همراستا با بازار، نقش خود را در شکل‌دهی بازارها ایفا کند». (همان، ص ۲۱۸)

۲. «در فضای جهانی شدن اقتصاد و آزادسازی سرمایه و تجارت، بحث دخالت یا دخالت نکردن دولت برای رسیدن به این هدف، به بحث نقش جدید دولت در توسعه صنعتی تغییر کرده است. در این فضا، استراتژی صنعتی به‌جای انتخاب اولویت‌های صنعتی و ایجاد مداخلات حمایتی مستقیم، به بازآرایی هدفمند فعالیت‌های صنعتی در ارتباط با بازارهای داخلی و خارجی با هدف ارتقای رقابت می‌پردازد.... تنها آن دسته از دخالت‌های دولت که در جهت رفع کاستی‌های بازار باشد، می‌تواند در شرایط جدید قابل توجیه باشد». (همان، ص ۲۸۷)

۳. «اولویت‌گذاری تولید محصولات توسط دولت و برای افق بلندمدت آینده، پسرفتی بزرگ در روند صنعتی شدن تلقی می‌گردد. رویکرد جایگزین آن است که ویژگی‌های حوزه‌های مختلف صنعتی کشور در ابعاد مختلف تولید و سرمایه‌گذاری و نیز تقاضای داخلی از یکسو و مشخصه‌های صنعت جهانی و فرصت‌ها و تهدیدهای قابل پیش‌بینی در جهان صنعتی و منطقه پیرامونی ازسوی دیگر، شناسایی شود و خط‌مشی‌های مربوط به هر یک، در جهت تحقق رقابت‌پذیری به‌عنوان محور اصلی استراتژی توسعه صنعتی، تنظیم گردد». (همان، ص ۷۲۹)

۴. این چهار جهت‌گیری سیاست‌های صنعتی که در کتاب البته تصریح نشده است را می‌توان خط‌مشی‌های فناورانه، تجاری، اعتباری و آموزشی دانست که همگی ذیل سیاست‌های صنعتی قابل طبقه‌بندی است.



- **جهت‌گیری جغرافیایی:** در این مطالعه ایجاد مناطق ویژه پردازش صادرات^۱ توصیه شده است (همان، ص ۳۲۳-۳۲۴). این مناطق با برخورداری از معافیت‌ها مانند معافیت تعرفه‌ای واردات مواد مصرفی، معافیت قوانین دست‌وپاگیر، ایجاد مشوق‌های صادراتی، ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی و خدمات مناسب صادرات همراه است.

- **جهت‌گیری تأمین مالی:** استقلال نظام بانکی از نظام بودجه‌ای کشور، یک‌دست کردن نرخ تسهیلات، استقلال بانک‌ها در تعیین نرخ تسهیلات، تأمین مالی برپایه انتشار اوراق سهام و اوراق قرضه، تأمین مالی براساس ترتیب‌های داوطلبانه مانند قبول چک مدت‌دار به‌عنوان ابزار ایجاد اعتبار موقتی و قاعده‌مند کردن آن، قاعده‌مند کردن ترتیب‌های مبتنی بر صندوق‌های قرض‌الحسنه و محدود کردن روش پیش‌فروش و درنهایت ایجاد نهادهای واسطه‌گری و ابزارهای جدید مالی (مانند اوراق قرضه شرکتی، سهام ممتاز، اختیار معامله و قراردادهای آتی) و همچنین ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری تخصصی.

- **جهت‌گیری مدیریت بنگاه‌های صنعتی:** در حوزه اقدامات عمومی، آموزش و پاداش‌های کیفیت (خانواده گواهی‌های کیفیت ISO9000) و گواهی‌های پاداش عملکرد خوب یا سرآمدی (شناسایی و تکمیل مدل EQFM) مورد توجه قرار گرفته است.

در مورد واحدهای بزرگ صنعتی^۲ (LE)، با توجه به اینکه عمده آنها دولتی هستند، مهم‌ترین توصیه، خصوصی‌سازی واحدهای دولتی است. در مورد بنگاه‌های کوچک و متوسط^۳ (SMEs) مهم‌ترین راهکارها شامل ایجاد بازارهای سرمایه خاص این صنایع، کمک به ایجاد مؤسسات ضمانت وام، کمک به ایجاد مؤسسات غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات مشاوره‌ای، ارائه مشوق‌های مالیاتی در زمینه‌های ارتقای فناوری، آموزش، هزینه‌های بازاریابی و شرکت در نمایشگاه‌ها، افزایش روابط پیمانکاری بین صنایع کوچک و متوسط با صنایع بزرگ و تشکیل خوشه‌های صنعتی، ایجاد انکوباتورهای وابسته به دانشگاه‌ها (پارک‌های تکنولوژی) می‌باشد (همان، ۵۹۷-۶۱۸).

- **سیاست‌های صنعتی حوزه‌های توسعه صنعتی:** در این مطالعه، کالاها به شیوه‌های مختلف دسته‌بندی شده‌اند که استراتژی توسعه هر کدام از این گروه‌بندی‌ها متفاوت است:

• **از نظر نوع مصرف:** از این نظر کالاها به سه دسته مصرفی کم‌دوام، مصرفی بادوام و واسطه‌ای - سرمایه‌ای تقسیم شده است.

• **از نظر فناوری:** در فصل فناوری، کالاها از منظر نوع فناوری به چهار دسته با فناوری منبع‌گرا (RB)، فناوری ساده (LT)، فناوری متوسط (MT) و فناوری پیشرفته (HT) تقسیم شده است.

1. Export Processing Zones
2. Large Enterprise
3. Small and Medium Enterprise

- **از نظر طبقه‌بندی هزینه خانوار:** از این نظر کالاها به هفت دسته «مواد غذایی غیرصنعتی»، «مواد غذایی صنعتی»، «منسوجات و پوشاک صنعتی»، «کالاهای کم‌دوام صنعتی»، «کالاهای بادوام صنعتی»، «بخش مسکن» و «بخش خدمات» تقسیم شده است.
 - **از نظر صنایع پویا و پیشتاز:** در این بخش با توجه به تجربه صنعتی شدن کشورهای شرق آسیا، صنایع نساجی و پوشاک، الکترونیک و خودرو از سایر صنایع متمایز شده و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند.
 - **از نظر فرصت‌ها و تهدیدهای منطقه‌ای:** در این بخش صنایع نساجی، شیمیایی و پتروشیمی، صنایع غذایی، فولاد، سیمان و خودرو و نیز صنایع الکترونیک مورد توجه قرار گرفته و به‌نوعی صنایع پیشران معرفی شده‌اند.
- با وجود این دسته‌بندی‌ها در مطالعه و نیز تفاوت منطق این دسته‌بندی‌ها با یکدیگر، در انتها، دسته‌بندی مبتنی بر نوع مصرف برای ارائه راهکارهای سیاستی مورد توجه قرار گرفته و دو شاخص «مالکیت» و «مقیاس بنگاه‌ها» نیز در ارائه توصیه‌ها مؤثر بوده است. این توصیه‌ها بدین شرح است:
- **صنایع مصرفی کم‌دوام** (با محوریت صنایع غذایی و نساجی و پوشاک): با توجه به سه شاخص مالکیت و مقیاس و فناوری، اقداماتی نظیر خصوصی‌سازی کلیه واحدهای دولتی، کمک به تشکیل خوشه‌های صنعتی در قالب مناطق ویژه، مشوق مالیاتی برای تشکیل گروه‌های صنعتی بزرگ و شرکت‌های بازرگانی مشترک در حوزه صادرات و اتخاذ تصمیم یا نوسازی «واحدهای قدیمی، فرسوده و با فناوری منسوخ صنایع نساجی و برخی از بنگاه‌های بزرگ صنایع غذایی» و در مورد واحدهای خصوصی «کمک به تشکیل شرکت‌های مشاوره برای شناسایی علل بروز مشکلات در واحدهای تولیدی، ارائه راه‌حل و محدود کردن کمک‌های دولت در قالب ذکر شده و اجتناب از پرداخت کمک‌های مالی بی‌هدف» توصیه شده است.
 - **صنایع مصرفی بادوام** (شامل تولیدات لوازم خانگی، تولید محصولات الکترونیک، تولید خودرو و تولید محصولات فناوری اطلاعات): در این حوزه، جهت‌گیری صادراتی و شرط دو تا سه‌ساله برای کاهش تعرفه‌های وارداتی، جذب سرمایه خارجی و ارائه مشوق‌های «مناطق آزاد»، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ایجاد مراکز تحقیق و توسعه برای اعمال تغییرات لازم در طراحی‌ها متناسب با مقتضیات بازارهای صادراتی، تدوین ضوابط لازم در جهت برقراری روابط پیمانکاری بین بنگاه‌های بزرگ و کوچک، تشکیل کمیته‌ای متشکل از تولیدکنندگان، تشکل‌های صنعتی، وزارت صنایع و معادن و دانشگاه‌ها برای متناسب‌سازی آموزش‌های دانشگاه‌ها در سطوح کاردانی و کارشناسی با نیازهای بازار، ارائه مشوق مالیاتی برای برنامه‌های آموزشی حین خدمت واحدهای تولیدی، تصویب قوانین مورد نیاز در مورد تعهد طرفین در روابط پیمانکاری و ارائه مشوق‌های مالیاتی به صنایع پیمانکار و صنایع بزرگ مورد توجه قرار گرفته است.
 - **صنایع تولید محصولات واسطه‌ای و سرمایه‌ای** (صنایع شیمیایی، پتروشیمی، فلزات اساسی، مواد معدنی و کانی‌های غیرفلزی و صنایع تولید تجهیزات و ماشین‌سازی): این بخش به سه دسته تقسیم شده است:



صنایع متکی به منابع طبیعی: خصوصی سازی، تجزیه واحدهای بزرگ مشمول واگذاری^۱، ادغام با رقبای خارجی و تشکیل «شرکت‌های منطقه‌ای»، ایجاد «پارک‌های تحقیقاتی» توسط دولت مطرح شده است. در این زمینه آخر، اولویت‌بندی نیز وجود داشته و «اولویت‌ها به ترتیب به صنایع بالادستی نفت و گاز، صنایع پایین دستی نفت و گاز، استخراج معادن، صنایع پتروشیمی، صنایع شیمیایی و صنایع فلزی و معدنی داده خواهد شد. به طور کلی، صنایع متکی به منابع طبیعی، اصلی ترین حوزه تعمیق در تحقیق و توسعه خواهد بود». (همان، ۷۴۲) علاوه بر آن «توسعه صناعی که به میزان فراوانی از گاز استفاده می‌کنند با هدف صادرات می‌تواند در بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی مؤثر باشد» (همان) بنابراین اولویت‌بندی در زنجیره نفت و گاز بر پایه صنایع گازی هم، دیگر توصیه این سند است.

صنایع ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات: بهره‌گیری از سرمایه‌گذاری خارجی.

صنایع کانی غیرفلزی: خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی.

۲-۱-۲-۳. محیط حقوقی

در قالب مقررات‌زدایی، اصلاح قوانین مالیاتی، قانون کار، قانون بیمه، قانون تأمین اجتماعی و قانون سرمایه‌گذاری خارجی برای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی پیشنهاد شده است.

۲-۱-۳. توصیه‌های سازمانی

در این مطالعه، مهم‌ترین اصلاح سازمانی توصیه شده عبارتند از: (همان، ۵۱۵-۵۲۵)

ادغام وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی و تشکیل وزارت «صنعت و تجارت» با هدف هماهنگ کردن سیاست‌های صنعتی و تجاری کشور که شامل بازاریابی ساختار معاونت‌های این وزارتخانه خواهد بود. سازمان‌دهی مجدد معاونت برنامه‌ریزی و توسعه وزارت صنایع و معادن به «معاونت سیاست‌های صنعتی». این معاونت و دفاتر تحت پوشش آن کار پژوهش و مطالعه، سیاست‌سازی و تدوین سیاست‌های صنعتی پیشنهادی را به انجام می‌رسانند.

تشکیل شورای سیاست‌های صنعتی و کمیته‌های تخصصی تحت پوشش آن که به ریاست وزیر صنایع و معادن و با ترکیبی از مقامات دارای نفوذ دستگاه‌های درگیر داخل و خارج از وزارت صنایع و معادن و با هدف سیاست‌گذاری تشکیل می‌شود. این شورا عهده‌دار تدوین سیاست‌های فرابخشی خواهد بود. تداوم خصوصی‌سازی و کاهش مالکیت دولت به‌عنوان راهکار دیگر، در کنار این راهکارها مطرح شده است.

۱. با توجه به مقیاس بزرگ این واحدها و اینکه «به‌طور طبیعی قابل واگذاری به بخش خصوصی نیستند، چراکه میزان سرمایه مورد نیاز، بسیار بیشتر از ظرفیت بخش خصوصی موجود است»، بنابراین برای خصوصی‌سازی ابتدا لازم است اصلاحات ساختاری شامل واگذاری فعالیت‌های نامرتبط با فعالیت اصلی مانند مدرسه، بیمارستان، تیم‌های ورزشی و... و نیز واگذاری برخی فعالیت‌های جانبی زیرمجموعه و در واقع برون‌سپاری فعالیت‌های جانبی صورت گیرد.

۲-۲. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۱)

گزارش سطح کلان این مطالعه شامل هفت فصل و هفت پیوست است که فصل اول به ترسیم محدوده طرح و پروژه‌های ذیل آن اختصاص یافته است. فصل دوم به ترسیم وضعیت موجود اختصاص داشته و در فصول بعدی به ترتیب، اهداف، راهبردها، سازمان‌دهی، پایش و در فصل آخر، قوانین و مقررات مورد توجه قرار گرفته است.

۲-۲-۱. اهداف استراتژی

در این مطالعه، پاسخ به این سؤال که «چرا هنوز به وضعیت مطلوب نرسیده‌ایم؟» این طور عنوان شده است که «ما به دنبال ایجاد تمدنی مستقل از تمدن متعارف جهانی (که غرب پایه‌گذاری کرده است) هستیم، تمدنی که دشمنان زیادی دارد و پایه‌گذاری آن تازه آغاز شده است».

در این مطالعه، در چند جا از هدف تدوین استراتژی بحث شده و طی آن، اهداف متفاوتی در این زمینه ذکر شده است، اهدافی مانند «ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور» و «امکان‌پذیری زندگی مطلوب» (فاطمی امین و همکاران، ۱۳۹۲: ۴۰۱) یا دستیابی به «اهداف و خط‌مشی‌های بالادستی بخش صنعت، معدن و تجارت» که شامل «حفظ استقلال کشور، حفظ پایداری، افزایش بهره‌وری، افزایش خودسازمان‌دهی، برقراری توازن در توزیع فرصت‌ها و منابع، برقراری تناسب سود و مخاطره، کاهش فساد، کاهش اقتصاد غیررسمی و حفظ حقوق انسانی» است. (همان، ۴۴۷)

۲-۲-۲. نقش دولت در اقتصاد

این مطالعه مدعی است که عدم شکل‌گیری زیرساخت‌های نرم، مهم‌ترین مانع دستیابی به وضعیت مطلوب است^۱ (همان، ۱۹۱). بنابراین با عبور از دوگانه «مداخله همه‌جانبه یا رهاسازی» و برای ایجاد زیرساخت‌های نرم توسعه، این سند که مدعی است برپایه «الگوی چندعاملی» تهیه شده و نقش دولت در توسعه صنعتی را فراهم‌سازی همین زیرساخت‌های نرم عنوان می‌کند.

۲-۲-۳. صنایع دارای اولویت

«تعیین اولویت‌های تولید و به‌عبارت دیگر؛ اولویت‌های صادرات و ضرورت‌های واردات، یکی از مهم‌ترین تصمیم‌ها برای پیشرفت سریع اقتصاد کشور (در راستای چشم‌انداز) است..... تعیین اولویت‌ها «تیغی دولبه» است، اگر اشتباه باشد، نتایج مشهود و نامشهود بسیار زیان‌باری دارد و اگر صحیح باشد، جهشی در اقتصاد کشور پدید خواهد آورد». (همان، ۲۱۱) در این سند، سه گروه اولویت تعریف شده‌اند:

• اولویت اول: رشته فعالیت‌هایی که علاوه بر تأمین نیازهای داخلی، برای اهداف صادراتی نیز باید

۱. «در سیر اقتصادی کشور، اکنون به جایی رسیده‌ایم که بیش از زیرساخت‌های سخت (جاده، کارخانه، تجهیزات و...) باید زیرساخت‌های نرم (اطلاعات، ارتباطات، قاعده‌ها و...) را ایجاد کنیم و به‌کار گیریم».



گسترش یابند.

- اولویت دوم: رشته فعالیت‌هایی که باید با هدف تأمین مصارف داخلی گسترش یابند. البته صادرات محصولات در این رشته فعالیت‌ها باید مورد حمایت باشند.
- اولویت سوم: رشته فعالیت‌هایی که دارای اولویت نیستند و بهتر است محصولات مرتبط با آنها از طریق واردات تأمین شوند.

براساس تحلیل‌های انجام شده برای انتخاب اولویت‌های تولید برای سال ۱۴۰۴، رشته فعالیت‌هایی که در اولویت اول قرار دارند، عبارتند از:

تجهیزات الکترونیکی و الکتریکی (شامل کدهای ۳۰، ۳۱، ۳۲ و ۳۳ آیسیک)؛ تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی (کد ۲۹ آیسیک)؛ تجهیزات حمل‌ونقل (شامل کدهای ۳۴ و ۳۵ آیسیک)؛ محصولات شیمیایی (شامل کدهای ۲۴ و ۲۵ آیسیک)؛ حامل‌های انرژی (شامل کدهای ۲۳ و ۴۰ آیسیک)؛ خدمات مهندسی (شامل کد ۴۵ آیسیک)؛ فناوری اطلاعات و ارتباطات (شامل کد ۷۲ آیسیک)؛ تجهیزات و محتوای آموزشی و سرگرمی (بخشی از کدهای ۷۳ و ۹۲ آیسیک)؛ گردشگری (بخشی از کد ۵۵ آیسیک)؛ خدمات بیمه‌ای و مالی (شامل کدهای ۶۵، ۶۶ و ۶۷ آیسیک).

۲-۲-۴. راهبردهای پیشبرد اولویت‌ها

برای دستیابی به اهداف مدنظر در این سند، راهبردهایی طراحی شده‌اند. در این بخش راهبردها به دو بخش «میانی» و «تهایی» تقسیم شده‌اند. راهبردهای نهایی، اقدامات حاکمیت (به‌عنوان مدیر بخش صنعت، معدن و تجارت) هستند که به‌طور عمده برای فعال‌سازی عوامل در راستای اجرای راهبردهای میانی و اهداف انجام می‌شوند (همان، ۲۲۹).

برای دستیابی به این راهبردها نیز مجموعه‌ای از سیاست‌ها طراحی شده و هریک از راهبردها به‌صورت یک سیاست، برای پیشبرد اهداف راهبردی خود، تعاملاتی با سایر راهبردها خواهد داشت. بر این اساس، ماتریسی از سیاست‌های مورد نیاز تهیه شده که در جدول ۱ شرحی از آنها ارائه شده است.

جدول ۱. ماتریس راهبردهای میانی و سیاست‌های دستیابی به آنها

ایجاد و تکمیل مسیرها و پایانه‌ها	تسهیل ضمانت	اصلاح روش تأمین مالی	اصلاح روش تسویه و زمان پرداخت	تقویت نمایان‌ها	اصلاح مالکیت بنگاه‌ها	اصلاح اندازه بنگاه‌ها	گسترش همکاری بین بنگاه‌ها	ارتقای توانمندی بنگاه‌ها	افزایش تطابق شغل و شاغل	گسترش پژوهش و نوآوری	تنظیم موجودی کالا؛ ذخیره‌سازی کالاها	ایجاد و تکمیل کارگاه‌ها	اصلاح مصارف	سیاست‌ها
*						*	*			*	*	*		اصلاح روش تأمین مالی
				*				*		*				گسترش همکاری بنگاه‌ها
		*		*				*		*				اصلاح اندازه بنگاه‌ها
								*						اصلاح مالکیت بنگاه‌ها
								*						ارتقای توانمندی بنگاه‌ها
*	*	*			*			*		*		*		تنظیم مالیات (معافیت مالیاتی، یارانه)
											*	*		تنظیم مالیات (یارانه سود)
														اخذ مالیات
	*	*		*			*		*	*			*	تولید و انتشار اطلاعات
	*	*	*	*	*		*		*			*	*	تنظیم شرایط
													*	اقدام مستقیم
												*		ایجاد و تکمیل پایانه‌ها
											*			اصلاح مصارف
								*						افزایش تطابق شغل و شاغل
							*							ایجاد مجتمع‌های تخصصی
						*								ایجاد و تکمیل کارگاه‌ها
		*	*											تسهیل ضمانت
		*												اصلاح رفتار مالی خانوار
		*												تخصیص منابع حاکمیتی



راهبردهای نهایی، راهبردهایی است که حاکمیت می‌تواند با استفاده از آنها، آگاهی، انگیزه و توانایی عوامل را به گونه‌ای تنظیم کند تا رفتارهای عوامل در راستای اجرای راهبردهای میانی و اهداف قرار گیرد. راهبردهای حاکمیت (راهبردهای نهایی) برای مدیریت بخش، با معیار نوع مداخله به دو گروه تقسیم می‌شوند. مداخله مستقیم که در مواردی مانند شکست بازار، عدم ورود یا عدم آمادگی عوامل، حاکمیت باید به‌طور مستقیم مداخله کند. مداخله غیرمستقیم که اولین اثر آن، تنظیم آگاهی، انگیزه و توانایی عوامل است، که در پی آن، فعالیت‌هایی توسط عوامل انجام می‌شود. راهبردهای غیرمستقیم با کمترین میزان مداخله حاکمیت، امکان دستیابی به اهداف را فراهم می‌کنند. راهبردهای غیرمستقیم، هرچه دستوری‌تر باشند، سخت‌تر و هرچه متکی به ایجاد جاذبه و واگذاری تصمیم به عوامل باشند، نرم‌تر به حساب می‌آیند. اجرای راهبردهای مستقیم و غیرمستقیم، توسط سازمان‌های حاکمیتی، سازمان‌های توسعه‌ای، شرکت‌های دولتی یا با برون‌سپاری انجام می‌شود.

راهبردهای غیرمستقیم به تفکیک معیارها و موضوع عبارتند از: تولید و انتشار اطلاعات، تنظیم مالیات، تنظیم شرایط فعالیت‌ها و محصولات، تخصیص منابع حاکمیتی.

راهبردهای غیرمستقیم به تفکیک موضوع‌ها (زیرساخت‌های نرم) عبارتند از: راه‌اندازی سامانه‌های محصولات، زنجیره تأمین و مبادله محصولات واسطه‌ای. همچنین ارتقای سامانه‌های مبادله محصولات واسطه‌ای، مبادله اوراق بهادار، خدمات مالی و بیمه، مشاغل، فناوری، سرمایه‌گذاری، تجارت خارج و تجارت خارجی.

راهبردهای مستقیم مستلزم اقدام‌های مستقیم دولت هستند. این اقدامات شامل مصارف دولت (خریدهای دولتی)، تنظیم موجودی کالا، احداث و نگهداری مسیرها، پایانه‌ها و هاب‌های لجستیکی، گسترش همکاری‌های بین‌المللی، مدیریت بنگاه‌های بحرانی و تولید اطلاعات هستند. این راهبردها بر پایه خط‌مشی‌های بالادستی بخش (مانند حفظ استقلال کشور و...) تلاش دارند تا اهداف تولید، قیمت، صادرات و واردات، اشتغال، کیفیت محصول، کیفیت زندگی کاری و توزیع درآمد را محقق سازند.

۲-۲-۵. سازمان‌دهی (برای اجرای استراتژی)

این مطالعه برای تحقق اهداف، با توجه به شرح وظایف وزارت صنعت، معدن و تجارت، بر فرایند تحقق اهداف متمرکز شده و این فرایند را به صورت «دالان خدمت» تعریف می‌کند که در واقع مسیری است که در آن مشتری می‌تواند مجموعه‌ای از خدمات مرتبط با هم را که به‌منظور دستیابی به یک هدف نهایی ارائه می‌شود، بدون درگیر شدن در فرایندهای متنوع سازمان‌های ارائه‌دهنده با یک استاندارد مشخص و در کوتاه‌ترین زمان دریافت کند. همچنین این سند برای اهداف خارج از وظایف سازمانی وزارت صمت، تشکیل «ستادهای ویژه» را پیشنهاد می‌دهد.

مهم‌ترین پروژه‌های اجرایی برای پیاده‌سازی برنامه راهبردی، زیرساخت‌های نرم می‌باشند. این زیرساخت‌های نرم عبارتند از: سامانه‌های محصولات، اطلاعات زنجیره تأمین، مبادله محصولات واسطه‌ای، مبادله اوراق بهادار، خدمات مالی و بیمه‌ای، مشاغل، فناوری، سرمایه‌گذاری و تجارت خارجی. در این مطالعه، ایجاد پنجره واحد اطلاعات و خدمات صنعت، معدن و تجارت پیگیری می‌شود. همچنین خدمات وزارتخانه باید رتبه‌بندی شوند. مهم‌ترین خدمات مشمول رتبه‌بندی عبارتند از: خدمات متا (مهندسی، تدارک، احداث)، مشاوره، پژوهش، آموزش، کسب‌وکار، بازرسی و فروش. برای اجرای برنامه‌های برآمده از این مطالعه، باید «ستاد برنامه راهبردی» تشکیل شود. ریاست این ستاد، قائم مقام وزیر و دبیر آن، معاونت برنامه‌ریزی خواهند بود. وظایف این ستاد، نهایی‌سازی اسناد برنامه‌های راهبردی، تهیه پیش‌نویس لوایح، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم و سیر مراحل تصویب آنها، آموزش و فرهنگ‌سازی برنامه راهبردی، اجرای پروژه‌ها، اصلاح فرایندها و ساختار سازمانی وزارت صنعت، معدن و تجارت، مدیریت منابع انسانی در دوران گذار و هماهنگی بین بخشی و تعامل با سایر دستگاه‌های حاکمیتی، نهادهای عمومی، اصناف و تشکل‌های صنعتی و معدنی است. در این مطالعه به نهادها و سازمان‌های دیگری که برای تحقق اهداف برنامه نیاز به هماهنگی با آنها وجود دارد اشاره و تأکید شده است که «بین برنامه‌ها و فرایندهای این دستگاه‌ها با برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت باید هماهنگی ایجاد شود» (همان، ۱۳۹۲).

۲-۳. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۴)

این برنامه در دو ویرایش، ابتدا در تیرماه ۱۳۹۴ و سپس در اسفندماه ۱۳۹۵ منتشر شد. چشم‌انداز این سند، درون‌زایی و برون‌گرایی بود^۱ (وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۴: ۵).

۲-۳-۱. اهداف سند

در این سند، دستیابی به ارزش‌افزوده بالا، مهم‌ترین هدف سند ذکر شده است.^۲ همچنین اهداف دیگری نیز در این سند راهبردی مدنظر هستند که عبارتند از: رقابت‌پذیری، پایداری، ثبات اقتصاد کلان، نوآوری، کاهش نابرابری درآمدی، ارتقای آموزش و رفاه اجتماعی (همان، ۲۳). همچنین طراحی این سند برپایه اهداف و مأموریت وزارت صمت، سیاست‌های کلی، چشم‌انداز صنعت، معدن و تجارت در افق ۱۴۰۴ صورت گرفته است.

۱. وزیر وقت صنعت در مقدمه خود بر این سند، هدف وزارتخانه متبوع خود را از تهیه این سند چنین اعلام می‌کند (ص ۵): «وزارت صنعت، معدن و تجارت با توجه به اهداف چشم‌انداز و با الهام از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و بالاخص توجه به بهره‌برداری از تمامی توانایی‌های داخلی در جهت زایش درونی و توسعه تعاملات و تجارت بین‌المللی با رویکرد برون‌نگری، وظیفه خود می‌داند که برای هموار کردن راه فعالان اقتصادی و روان‌سازی فعالیت‌هایشان، راهبردها، رویکردها و سیاست‌های خود را تحت عنوان برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت تدوین و منتشر کند».

۲. «سیاست‌های اقتصادی کشورهای موفق مبتنی بر تولید با ارزش‌افزوده بالاست» (همان، ۹).



۲-۳-۲. نقش دولت

در این سند نقش دولت به صورت تفصیلی مورد بررسی قرار نگرفته، اما از خلال متن می‌توان این‌طور استنباط کرد که نقش دولت طراحی سیاست‌های صنعتی و نیز برنامه‌ریزی در دو سطح کلان و بخشی است. حوزه مسئولیت وزارتخانه بیشتر طراحی برنامه‌های بخشی است و برنامه‌های کلان باید با هماهنگی سایر دستگاه‌ها صورت گیرد.

۲-۳-۳. اولویت‌ها

برای دستیابی به اولویت‌ها در این سند که بیشتر متولی برنامه‌ریزی بخشی است، با شاخص‌های زیر احصا شده است. این شاخص‌ها عبارتند از: نرخ رشد اقتصادی، ارزش افزوده (ارزش افزوده به تولید و ارزش افزوده ۲۲ گروه آیسیک)، تشکیل سرمایه، سهم تعداد بنگاه‌های صنعتی از کل بنگاه‌ها، سهم اشتغال، صادرات، مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت (SRCA) سال ۲۰۱۴ (تفکیک کد دورقمی آیسیک)، واردات، روند تغییر و تحولات ساختاری وضعیت صنعتی در ایران (وضعیت کالاهای منتخب از ارزش افزوده سال ۱۳۹۰ در برابر ۱۳۷۵).

براساس محاسبات این گزارش، از مجموع ۲۳ رشته فعالیت‌های بخش صنعت و معدن شاخص‌های زیر برای شناسایی اولویت‌ها مورد استفاده قرار گرفته است: «سهم ارزش افزوده، سهم اشتغال، ارزش صادرات صنعتی، مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت (SRCA)، سهم تعداد بنگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر». درنهایت براساس این محاسبات، هفت رشته فعالیت تولید مواد و محصولات شیمیایی، تولید محصولات کانی غیرفلزی، فلزات اساسی، مواد غذایی و آشامیدنی، صنایع تولید فرآورده‌های نفتی، صنایع نساجی و پوشاک و وسایل نقلیه دارای اولویت شناخته شده‌اند، اما در ادامه صنایع مبتنی بر فناوری پیشرفته به دلیل مسائل فناوری و اولویت‌هایی مانند معدن و استخراج معدنی، صنایع پیشرفته، محصولات لاستیکی و پلاستیکی، ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی و ماشین‌آلات مولد و انتقال برق را به آن افزوده و دوازده حوزه مورد توجه را استخراج کرده است.

در ادامه برپایه این رشته فعالیت‌ها، انتخاب‌هایی در سطح محصولات صورت گرفته که عبارتند از:

- محصولات کانی غیرفلزی: سیمان/کاشی و سرامیک
- وسایل نقلیه زمینی، ریلی و دریایی: خودرو
- فلزات اساسی: فولاد خام
- محصولات لاستیکی و پلاستیکی: تایر و تیوب
- ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی: یخچال و فریزر/لباسشویی/کولر آبی
- مواد و محصولات شیمیایی: پتروشیمی/دارو

۲-۳-۴. راهبردهای توسعه بخش صنعت و معدن

در این بخش سند راهبردهای اصلی وزارتخانه معرفی شده است که مواردی از جمله بهبود مستمر سهولت انجام کسب‌وکار، پشتیبانی از تولید و عرضه کالا و خدمات مبتنی بر فناوری با ارزش افزوده بالا، بهبود و توسعه روابط تجاری بین‌المللی و تسهیل تجارت در فضای رقابتی با اولویت صادرات غیرنفتی، توانمندسازی بخش خصوصی و رفع موانع توسعه آن، جلب و توسعه سرمایه‌گذاری خارجی در بخش صنعت، معدن و تجارت، ارتقای توانمندی و شایستگی سرمایه‌های انسانی با تکیه بر فرهنگ اسلامی - ایرانی و... را دربرمی‌گیرد.

۲-۳-۵. سیاست‌های اجرایی وزارت صنعت، معدن و تجارت

در بخش بعدی، سیاست‌های اجرایی مبتنی بر محورهای راهبردی معرفی شده است. محورهای اصلی این سیاست‌ها عبارتند از: توسعه رقابت‌پذیری در بخش، بهبود محیط قانونی و فضای کسب‌وکار، توسعه فناوری، نوآوری و تحقیق و توسعه، سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی، توسعه تجارت و تعاملات بین‌المللی و تأمین و توسعه زیرساخت.

۲-۳-۶. برنامه‌های راهبردی گروه صنایع منتخب

در این سند همچنین برای برخی گروه‌های صنعتی منتخب، برنامه راهبردی نوشته شده و اقدامات و سیاست‌های دولت برای توسعه آنها معرفی شده است.

۳. نقد و ارزیابی کاستی‌های درونی اسناد استراتژی توسعه صنعتی

در ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی می‌توان به هشت دسته کاستی‌های تحلیلی در این مطالعات اشاره کرد. در این بخش تلاش شده تا به ضعف‌های راهبردی این مطالعات و کاستی‌های آنها برای نشان دادن روش برون‌رفت از مشکلات اشاره شود. همچنین باید متذکر شد شدت و ضعف بروز این ضعف‌ها در سه مطالعه مورد اشاره بسیار با یکدیگر متفاوت بوده و البته در اینجا به‌جای طی فرایند تکاملی مبتنی بر رفع اشتباهات مطالعات قبلی، با نوعی رویکرد تضعیف بنیه کارشناسی این مطالعات و نتایج پیوسته ضعیف‌تر از قبل روبه‌رو هستیم. در ادامه ضعف‌های اسناد استراتژی توسعه صنعتی مورد توجه قرار گرفته است.

۳-۱. ضعف مبنای تحلیلی

مبنا و رویکرد تحلیلی مطالعه اول را می‌توان پارادایم نئوکلاسیکی (رویکرد بازارگرا) یا اجماع واشنگتنی دانست، در اینجا نقش‌آفرینی دولت در توسعه صنعتی، صرفاً تهیه زیرساخت نهادی عملکرد بازارها و تأمین ثبات اقتصاد کلان بوده و بر همین مبنا در ابتدای این کتاب به این پرسش پرداخته شده که



«اصلاً تدوین استراتژی توسعه صنعتی» در «دوره جهانی شدن» لازم است یا خیر؟! می‌توان این مطالعه را با مرحله «غروب سیاست صنعتی» (به تعبیر نویسندگان کتاب «تحول مولد» یکی دانست، بر همین اساس نفی سیاست صنعتی گزینشی (عمودی) یکی از محورهای این مطالعه محسوب شده^۱ و اگر نقدی به آن وارد است، نقدهایی است که در این پارادایم و کاستی‌های آن برای گره‌گشایی از معضل عدم توسعه صنعتی نهفته است.^۲

درحالی که مطالعه اول از نظر پارادایمی به مبنای تحلیلی خود وفادار است، مطالعه دوم (۱۳۹۲) بدون برخورداری از مبنای تحلیلی مشخص، مدعی بهره‌گیری از چارچوب برنامه راهبردی (با رویکرد سامانه‌ای) و استفاده از الگوی علی سامانه‌های اقتصادی (یا رویکرد سامانه‌های چندکارگزاری) است. این الگو، بدون تحلیل بنیادین عوامل ضعف یا موانع صنعتی شدن، درنهایت به تشریح وظایف وزارتخانه و انتخاب‌های مبتنی بر فهرست اولویت پرداخته درحالی که حتی در ترسیم منطق این انتخاب‌ها و ارائه برنامه‌ای مدون و باکیفیت درباره راهکارهای حمایت، ناکام مانده است. در این مطالعه پس از ارائه انبوهی از ارزیابی‌ها و مقایسه‌های بی‌کیفیت در قالب بررسی وضع موجود، به یکباره «زیرساخت‌های نرم» مهم‌ترین مشکل فقدان توسعه صنعتی عنوان شده است. (فاطمی امین و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۷۱)

مطالعه سوم (۱۳۹۴) نیز به‌مانند مطالعه قبلی، مبنای تحلیلی مشخصی نداشته و بدون تبیین مبانی نظری موضوع، صرفاً با مرور برخی شاخص‌ها و بهره‌گیری از تکنیک‌های آماری به استخراج اولویت‌ها پرداخته است. این درحالی است که در گزارش‌های پیوست این مطالعه که در اختیار مرکز پژوهش‌های مجلس قرار گرفته، این شناسایی از طریق تهیه پرسشنامه و اخذ نظرات مسئولان دولتی و برخی فعالان اقتصادی انجام شده است!

۳-۳. ضعف در شناسایی اهداف

پارادایم نئوکلاسیکی در توسعه صنعتی، «سودآوری بنگاه» را مبنای تحلیل خود ساخته و از آنجا که میان منافع فردی و جمعی هماهنگی می‌بیند، به‌اصطلاح به این شعار باور دارد که «هر آنچه برای بنگاه خوب است، برای کشور هم خوب است» (ربیعی، منصور و سیورز، ۱۳۹۷: ۱۲)، این پیش‌فرض بر مطالعه اول (۱۳۸۲) حاکم بوده است. بر این اساس، اولاً، رشد اقتصادی هدف اساسی توسعه صنعتی است و ثانیاً، این

۱. «هم‌اکنون مشخص شده است که نتایج سیاست‌هایی تحت عنوان برنده‌گزینی و یا تقویت صنایع خاص لزوماً به موفقیت ختم نشده‌اند. می‌توان شواهد فراوانی یافت که نشان می‌دهد اعمال این روش‌ها با ناکامی در دستیابی به هدف‌های مورد نظر، هزینه‌های فراوانی را تحمیل کرده است. شواهد اخیر جهانی مانند دخالت انتخابی دولت انگلیس در پروژه ساخت هواپیمای مسافربری مافوق صوت و یا صنایع آلومینیم و یا نظرات مداخله‌آمیز مینتی در ژاپن برای محدود کردن ساخت اتومبیل و یا پروژه خودرو پرتون در مالزی و یا توسعه صنایع هوایی در اندونزی شکست این برنامه‌ها را نشان داده‌اند.» (نیل و همکاران، ۱۳۸۲: ۳۲۳)

۲. «در محیط‌های سیاستگذاری نوعی نگاه افراطی و ساده‌انگارانه جلوه نموده است که در پرتوی آن بانگ برافراشته‌اند که بهترین کاری که دولت‌ها می‌توانند انجام دهند این است که از سر راه کنار بروند. در نتیجه، سیاستگذاران کشورهای در حال توسعه ناچار بودند فقط از آن دسته از آموزه‌ها و توصیه‌های سیاستی بهره‌گیرند که به اقتصاد کلان و تأمین مالی می‌پرداخت و از توصیه‌های سیاستی درخصوص «تحول مولد»، ارتقای فناوری و توسعه مهارت‌ها محروم بودند.» (نوبلر و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۴)

رشد نیز با برداشتن همه موانعی که در برابر سودآور شدن بنگاه‌ها وجود دارد محقق خواهد شد. بر همین اساس، این استراتژی به دولتمردان توصیه می‌کند که هیچ‌کدام از اهداف اجتماعی و سیاسی (و تلویحاً زیست‌محیطی)^۱ را که ممکن است، مانع پیروی کامل از توصیه‌های این گزارش شود مورد توجه قرار ندهند. این درحالی است که انتخاب استراتژی توسعه صنعتی در سطح ملی با مسائل اقتصادی و غیراقتصادی به‌صورت توأمان سروکار دارد، مسائل اقتصادی مانند تنوع‌بخشی تولید و صادرات در کنار مسائل اقتصادی - اجتماعی مانند فقر، بیکاری، نابرابری، عدم توازن منطقه‌ای، مسائل زیست‌محیطی مانند آبربری، آلاینده‌ها (هوا، آب و...) و تبعات اکولوژیکی و حتی مسائل سیاسی - دفاعی مانند توان تسلیحاتی (ساخت تسلیحات پیشرفته)، مسائلی هستند که حداقل به‌مثابه قید برای هدف رشد اقتصادی ظاهر شده و سیاستگذاری در سطح کلان باید نحوه تبادل میان این اهداف را مشخص سازد. بنابراین از نظر هدفگذاری، این مطالعه در میان اهداف گوناگون مانند رشد درآمد ملی، ارتقای فناوری، تنوع‌یابی، ایجاد رشد متوازن منطقه‌ای، اشتغال‌زایی، فقرزدایی، کنترل نابرابری و...، تنها بر هدف‌گیری شتاب‌بخشی به «رشد اقتصادی» تأکید کرده و سایر متغیرها را به‌عنوان هدف یا قید در نظر نگرفته یا هم‌راستای آن می‌بیند.^۲

امروزه دیگر این یکی از یافته‌های جهانی است که رشد اقتصادی به‌همراه نابرابری بالا و در حال افزایش می‌تواند چنان تهدیدی برای پایداری رشد ظاهر شده (berg & jonathan, 2011, p. 3) و اجماع سیاسی بر سر آن را به مخاطره افکند (ASEAN, 2007). به‌طور مثال اگر از این زاویه به مطالعه اخیر توجه کنیم، ازجمله توصیه‌های این مطالعه، اصلاح قانون کار و انعطاف در قوانین اخراج و دستمزد برای «انعطاف‌پذیری بیشتر بازار نیروی کار» است، اما گرچه سودآوری بنگاه ممکن است در کاهش حقوق و مزایای نیروی کار نهفته باشد، اما این مسئله می‌تواند موجب بروز مشکلات اجتماعی و حتی سیاسی باشد. در واقع کاهش مزایای نیروی کار (که می‌تواند مولد افزایش نابرابری هم باشد) اگرچه برای سودآوری بنگاه «خوب است»، لزوماً برای جامعه خوب نیست.

به تعبیر دیگر، گرچه اقتصاددانان ممکن است عملکردها را از زاویه متغیرها و شاخص‌های صرفاً اقتصادی ارزیابی کنند، اما سیاستمداران و برنامه‌ریزان که مدیریت تحولات اقتصادی را در بستر جامعه برعهده دارند، مجبورند نگران شاخص‌های اقتصادی - اجتماعی نیز بوده و دیر یا زود با پیامدهای اجتماعی و سیاسی استراتژی خود روبه‌رو شوند. اصلاً از منظر سیاستمداران، شاید اهدافی مانند ارتقای جایگاه کشور در تقسیم کار جهانی یا رفع فقر، جایگاهی بسیار مهم‌تر از رشد اقتصادی داشته و اگر

۱. در این گزارش، هیچ فزای که محیط زیست را چونان قیدی برای سیاستگذاری مطرح کرده باشد، به‌چشم نمی‌خورد. به‌خصوص در بخش حوزه‌های توسعه صنعتی، در حالی که صنایع دسته «واسطه‌ای - سرمایه‌ای» صنایعی بسیار آبر و آلاینده بوده و از نظر محیط زیستی، گسترش سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها موجب مخاطرات فراوان است، این مطالعه قید آن را به تحلیل مزیت نسبی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این حوزه‌ها نیفزوده و هیچ تحلیلی از این زاویه در بر ندارد.

۲. به‌طور مثال این استراتژی، برداشتن تعرفه‌ها و تلاش برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی را هم موجب رشد صادرات می‌داند، هم کاهش نابرابری و هم کاهش تورم. اینکه چطور یک استراتژی به‌صورت پیشینی، همه این متغیرها را به‌طور مطلوب متأثر می‌کند، ازجمله پیش‌فرض‌های این مطالعه است.



توسعه صنعتی مورد توجه است، باید ابزاری برای تحقق این اهداف بوده یا حداقل تحقق آنها را به مخاطره نیفکند. باید تأکید کرد که تبعات احتمالی یک استراتژی برای اهداف اقتصادی، اجتماعی و دفاعی ملی باید در هنگام طراحی آن صورت گرفته و نمی‌توان بدون نگاه به بستر اجتماعی - سیاسی رشد، صرفاً به سیاستمداران متذکر شد که هیچ توجهی به این ابعاد تحول اقتصادی نداشته باشند. اصولاً همین بی‌توجهی به سایر اهداف و قیدهای تحقق توسعه صنعتی در دیدگاه نئوکلاسیکی بوده که موجب شده تا کشورهای اتخاذکننده این استراتژی با بحران‌های اجتماعی و گاه بی‌ثباتی‌های سیاسی روبه‌رو شوند^۱ (Acemoglu & Robinson, 2013). شناسایی اهمیت این قیدها موجب می‌شود که طراحی استراتژی اولاً فراتر از یک امر فنی و اقتصادی، بدل به انتخابی جمعی شود، ثانیاً درک فراگیرتر ابعاد طراحی استراتژی را لازم آورد که موجب افزایش احتمال توفیق استراتژی خواهد شد.

در مقابل رویکرد تک‌بعدی مطالعه اول در انتخاب هدف استراتژیک، مطالعه دوم اهداف مختلفی را به‌عنوان اهداف استراتژیک مطرح کرده است، از جمله «ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور» و «امکان‌پذیری زندگی مطلوب» یا «حفظ استقلال کشور، حفظ پایداری، افزایش بهره‌وری، افزایش خودسازمان‌دهی، برقراری توازن در توزیع فرصت‌ها و منابع، برقراری تناسب سود و مخاطره، کاهش فساد، کاهش اقتصاد غیررسمی و حفظ حقوق انسانی». این درحالی است که علی‌رغم وجود اهداف متعدد در این مطالعه، اهداف ذکر شده، تصریح و تعریف عملیاتی نشده‌اند تا قیدهای حاصل از آنها مشخص شود، مثلاً ارتقای جایگاه بین‌المللی با چه متغیرهایی گره خورده است؟ رشد اقتصادی، ارتقای فناوری، رشد صادرات و... همچنین «امکان‌پذیری زندگی مطلوب» که به‌معنای دخالت دادن متغیرهای اجتماعی در اهداف است با چه شاخص‌ها و چه الگویی قابل تحقق است؟

انتخاب اهداف در مطالعه سوم، نه تنها بهبود نیافته، بلکه این مطالعه نیز در ضعف‌های مطالعات قبلی شریک بوده و مبنای تحلیلی خود را اسناد بالادستی وزارت صمت قرار داده و تلاشی در جهت ارائه یک تعریف عملیاتی از نسبت اهداف این اسناد با یکدیگر و نحوه ارتباط میان اهداف ذکر شده و شاخص‌های مطالعه ارائه نداده است.

۳-۳. ضعف در تبیین وضع موجود

در تحلیل وضع موجود، ارائه تصویری از گذشته نیازمند داشتن ضوابط روش‌شناختی در انتخاب متغیرهای مورد بررسی و مقطع زمانی تحت بررسی است. در این چارچوب، ابتدا باید توضیح داده شود که به چه علت، برخی متغیرها انتخاب شده و این متغیرها در خدمت ارائه چه زوایایی از توسعه صنعتی در ایران

۱. این دو نویسنده در نتیجه‌گیری مقاله خود تأکید می‌کنند که: «اصلاحات اقتصادی که بدون شناخت پیامدهای سیاسی‌شان اجرا می‌شوند، به‌جای ارتقای کارایی اقتصادی می‌تواند به‌صورت قابل توجهی آن را کاهش دهد».

بوده و همچنین به چه دلیل بازه زمانی خاصی برای این بررسی در نظر گرفته شده است. این بازه زمانی حتماً باید با توجه به شوک‌ها و سیاست‌هایی که در طول زمان بر عملکردها تأثیر می‌گذارد انتخاب شده و وضعیت روندها و سیاست‌ها را در تعامل با یکدیگر بررسی کند. این درحالی است که چنین دقت‌های روش‌شناختی در تحلیل وضع موجود در هیچ‌یک از مطالعات انجام شده به چشم نمی‌خورد.

شاید بتوان بنیاد چنین عدم دقتی در مطالعه اول را در همان تابعیت آن از پارادایم نئوکلاسیکی جستجو کرد. به تعبیر دیگر در توصیه‌های برآمده از این پارادایم، «نقطه اولیه» تأثیر مهمی در تحلیل شرایط ایجاد نمی‌کند (رودریک، ۱۳۹۶: ۴۵)، بر این اساس، دوگانه‌ای میان ساختارهای اختلالی (قیمت‌های تحریف شده) و ساختار رقابتی (عملکرد آزادانه قیمت‌ها) وجود دارد که طی آن وظیفه سیاستگذار صرفاً حذف اختلال‌ها و اجازه عملکرد آزادانه دادن به قیمت‌هاست. بر این اساس، تبیین وضع موجود در این کتاب صرفاً به این تحلیل می‌انجامد که «با توجه به ناکارآمدی بخش عمومی و تجربه سایر کشورها، دخالت گسترده دولت در فعالیت‌های اقتصادی یکی از چالش‌های عمده بخش صنعت کشور است. درواقع دولت با حضور خود در فرایند تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال در بخش صنعت، در نظام بازارهای مربوط، اغتشاش ایجاد می‌کند و باعث کاهش میزان کارآمدی ساختار اقتصادی می‌شود» (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۱۱۵). از نظر این تحلیل، نقطه اولیه تحلیل اقتصاد ایران، نقطه اختلالی است و هدف استراتژی توسعه صنعتی باید رفع این اختلال باشد.

این درحالی است که همین مطالعه، در سطح تحلیل وضع موجود با برخی ویژگی‌های خاص اقتصاد ایران روبه‌رو است که این ویژگی‌ها را براساس اشارات کتاب می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

- بهره‌وری اندک بخش صنعت و کمتر بودن رشد ارزش افزوده صنعتی نسبت به بخش کشاورزی^۱ (ص ۵۳)
- خروج سرمایه‌ها از بخش صنعت (ص ۵۷)
- کاهش اثرپذیری اقتصاد ملی از رشد صنعتی (ص ۶۱)
- تعیین‌کننده بودن ارز وارداتی در رشد صنعتی (ص ۶۴)
- ارتباط رشد درآمدهای نفتی و رشد صنعتی (تأسیس واحدهای بزرگ صنعتی در بخش عمومی) (ص ۷۰)
- روند نزولی سهم صنایع کم‌دوام و افزایش سهم صنایع واسطه‌ای و سرمایه‌ای (ص ۷۴)
- ضعیف بودن پیوندهای صنعتی (بین صنایع و واحدهای بزرگ و کوچک) (ص ۸۱)
- اتکای نیمی از رشد صنعتی به رشد صنایع منبع‌محور (ص ۸۳)
- سهم عمده بخش عمومی در واحدهای صنعتی بزرگ^۲

۱. به‌ازای یک واحد سرمایه در هر یک از بخش‌های مذکور، در بخش صنعت نسبت به بخش کشاورزی ارزش افزوده کمتری ایجاد شده است. (ص ۵۶)

۲. از ۱۱۸ نفر بنگاه صنعتی با تعداد کارکن بیش از ۱۰۰۰ نفر، ۷۹ بنگاه (۶۷ درصد) با مالکیت بخش عمومی اداره می‌شود و این درحالی است که ۹۶ درصد بنگاه‌های بین ۱۰ تا ۵۰ نفر در مالکیت بخش خصوصی است. (ص ۸۸)



- رشد بیشتر ارزش افزوده و صادرات واحدهای بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی^۱
- سطح بالاتر دریافتی^۲ و مهارت نیروی کار بنگاههای بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی (ص ۹۹)
- روند نزولی سهم هزینه نیروی کار در ارزش افزوده بنگاههای صنعتی (ص ۹۴) و روند نزولی میزان سرمایه سرانه واحدهای صنعتی و در نتیجه روند کوچک شدن مقیاس بنگاههای صنعتی^۳
- رشد متوسط ۲۲ درصدی نقدینگی (در طول قریب به سه دهه) (ص ۷۳)
به تعبیر دیگر در شرایط اولیه این تحلیل، ما با ساختاری روبه‌رو هستیم که طی آن:
روند صنعت به سمت کوچک شدن مقیاس سرمایه‌گذاری صنعتی پیش رفته و طی آن نه تنها صنعت محل جذب سرمایه‌گذاری نیست، بلکه شاید با توجه به روند کوچک شدن مقیاس بنگاهها، بتوان احتمال داد که سودهای صنعتی نیز دوباره در بخش صنعت سرمایه‌گذاری نمی‌شود. در واقع سازوکار تشکیل سرمایه در بخش صنعت در این ساختار اقتصادی دچار بحران شده است.
ما همچنین با پارادوکس نقدینگی صنعتی هم روبه‌رو هستیم، به این معنا که کوچک‌مقیاس شدن سرمایه واحدهای صنعتی در حالی رخ داده که در دو دهه منتهی به این مطالعه، نقدینگی با سرعتی بیشتر از رشد اقتصادی و صنعتی در حال افزایش یافتن بوده که به معنای افزایش منابع سرمایه‌ای برای سرمایه‌گذاری هم بوده است.

ما شاهد ساختاری وابسته به ارز هستیم که طی آن ارز نقشی تعیین‌کننده در شکل‌دهی رشد صنعتی داشته و مسئله تأمین ارز برای توسعه صنعتی، یکی از متغیرهای مهم و تعیین‌کننده توسعه صنعتی است.
الگوی مالکیت واحدهای صنعتی، تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر بهره‌وری تولید ندارد،^۴ به این معنا که علی‌رغم این تصور که بخش عمومی ناکارآمدتر از بخش خصوصی است، در اقتصاد ایران با پیشی گرفتن بخش عمومی در بهره‌وری، رشد ارزش افزوده و صادرات نسبت به بخش خصوصی روبه‌رو بوده‌ایم.
بازار کار در ایران و همچنین الگوی مقیاس بنگاههای صنعتی، از الگوی بازار دوگانه که ویژگی بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه است پیروی می‌کند، اقتصادی که بخش مدرن با حقوق‌های بالا در شرایط نسبتاً انحصاری در کنار انبوه بنگاههای خصوصی با ویژگی فعالیت در بخش غیررسمی به صورت

۱. ارزش افزوده بنگاههای بخش عمومی و خصوصی در این دوره به‌طور متوسط سالیانه به ترتیب ۹/۶ و ۷/۴ درصد رشد داشته‌اند که این نرخ بیشتر از نرخ رشد اقتصادی کل کشور در این دوره بوده است. همچنین نرخ رشد ارزش افزوده بنگاههای بزرگ خصوصی برابر با ۸/۸۵ درصد بوده است. فزونی نرخ رشد ارزش افزوده در بنگاههای بخش عمومی نسبت به بنگاههای بخش خصوصی، سهم ارزش افزوده بنگاههای بخش عمومی را از حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۷۲ به ۵۹ درصد در سال ۱۳۷۸ ارتقا داده است ... طی این دوره ارزش صادرات بخش خصوصی و عمومی به ترتیب ۲/۷ و ۲/۸ درصد رشد داشته است. بررسی بنگاههای بزرگ نشان می‌دهد که نرخ رشد صادرات بنگاههای بزرگ خصوصی برابر با ۲/۱۵ درصد و بیشتر از نرخ رشد بنگاههای کوچک بوده است. (ص ۹۲)

۲. دریافتی هر فرد کارکن در بنگاههای عمومی ۷۰ درصد بیشتر از فرد شاغل در بخش خصوصی است. (ص ۹۱)

۳. «بنگاههای صنعتی تحت شرایط موجود نظام اقتصاد - اجتماعی کشور، به‌طور متوسط در حال کوچک شدن هستند. به عبارت دیگر متوسط اندازه بنگاههای فعال در بازارهای صنعتی کشور به تدریج به سمت استفاده کمتر از هر دو نهاد تولیدی کار و سرمایه پیش می‌روند و این رفتار نشان‌دهنده تمایل نداشتن به گسترش فعالیت‌های صنعتی توسط بنگاه‌هاست. این پدیده ناشی از خروج سرمایه‌های فیزیکی و انسانی از جریان تولید در بخش صنعت کشور است.» (ص ۹۴)

۴. «بخش عمومی در بسیاری موارد ناکارآمدتر از بخش خصوصی عمل می‌کند.» (ص ۱۱۵)

توأمان حضور دارند.

به تصویر بالا می‌توان تداوم اقتصاد تک‌محصولی، خام‌فروشی و رشد خام‌فروشی در صادرات (که در سال‌های اخیر تشدید شده است) را هم افزود، این نکته البته در تصویر ارائه شده در مطالعه نیست. موارد بالا که به‌عنوان نمونه آورده شده، با ترسیم برخی از ویژگی‌های ساختار تولید در دوره انجام این مطالعه، اهمیت پرداختن به شرایط اولیه در این تحلیل و انتخاب متغیرهای مناسب برای بررسی روند را نشان می‌دهد. برخی از این ویژگی‌های ساختاری خود نتیجه پیگیری استراتژی‌های توسعه‌ای خاصی (مانند صنعتی شدن) در دهه‌های گذشته بوده‌اند، اما مطالعه اول (و مطالعات بعدی)، فاقد چنین ارزیابی‌های عمیق از ساختارهای اقتصادی ایران است.^۱

مطالعه دوم (۱۳۹۲) در تبیین وضع موجود، مقایسه‌ای میان وضعیت اقتصاد ایران در زمان انجام این مطالعه با مطالعه قبلی (۱۳۸۲) انجام داده و نتیجه‌گیری کرده است که در حالی که در زمان انجام مطالعه قبلی، شرایطی مانند «صادرات صنعتی ناچیز، حجم بالای یارانه‌ها (به‌خصوص در انرژی)، ضعف زیرساخت‌های فیزیکی و سرمایه‌گذاری پایین و ضعف در زیرساخت‌های نهادی» وجود داشته است، در زمان انجام این مطالعه «تولید و صادرات تقریباً مناسب، رشد قابل توجه سرمایه‌گذاری و تکمیل اکثر زیرساخت‌های فیزیکی کشور، ضعف در زیرساخت‌های نهادی ادغام و وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی» (همان، ۴۴۷) بوده است. توجه به این نکته که در هنگام انجام این مطالعه، اقتصاد ایران با تحریم‌های بین‌المللی، کاهش درآمدهای نفتی، جهش تورمی و رکود شدید سرمایه‌گذاری مواجه بوده، برای نشان دادن عمق واقع‌نمایی این بررسی از وضع موجود کافی است.

همچنین مطالعه سوم (۱۳۹۴) نیز از نظر تبیین وضع موجود، بسیار آشفته و پریشان است. در این مطالعه، برخی شاخص‌ها مانند تحلیل ساختار سرمایه‌گذاری (تغییرات روند سرمایه‌گذاری در بخش صنعت در مقابل بخش خدمات و مستغلات) مورد بررسی قرار گرفته و روند معکوس سرمایه‌گذاری در مستغلات و صنعت از سال ۱۳۸۷ مورد تأکید قرار گرفته است، این مشاهده اما با تحلیلی از دلایل وقوع این روند و اصلاً روندهای بلندمدت سرمایه‌گذاری در ایران و علل رشد و افول سرمایه‌گذاری صنعتی همراه نشده است. نکته مهم اینجاست که برای ارائه راهکار مناسب، ارائه تحلیلی عمیق از وضع موجود بسیار ضروری است. در ادامه این قسمت، دو پارادوکس مهم در اقتصاد ایران که حل آنها نیازمند تحلیل عمیق وضعیت می‌باشد مورد اشاره قرار گرفته است.

۱-۳-۳. پارادوکس بهره‌وری (بخش صنعت در برابر بخش کشاورزی)

در ابتدای مطالعه اول، نویسندگان، توسعه صنعتی را به این دلیل دارای اهمیت می‌دانند که صنعت محل

۱. از منظر مطالعات توسعه، یکی از پارادایم‌های مهمی که در برابر پارادایم نئوکلاسیکی، تبیین توسعه‌نیافتگی را برعهده دارد، پارادایم «ساختارگرایی» است، نقطه عزیمت تحلیل ساختارگرا، اتفاقاً این دست شاخص‌ها و ویژگی‌های ساختاری است که در این بخش فهرست کردیم. (برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: (هیونیت و دیگران، ۱۳۷۷)



رشد «بهره‌وری» است. حال آنکه اقتصاد ایران در دوره فعلی با روند نزولی رشد بهره‌وری و در دوره انجام این مطالعه با عقب افتادن رشد بهره‌وری بخش صنعت حتی از بخش کشاورزی (که قابلیت‌های رشد بهره‌وری در آن بسیار محدودتر می‌باشد) روبه‌رو شده است. بنابراین وقتی توسعه صنعتی با پارادوکس‌های اینچینی مواجه است، این پرسش دارای اهمیت می‌شود که آیا همه این پارادوکس ناشی از اختلال قیمت‌هاست یا عواملی دیگر هم در تحلیل دخالت دارند؟

به دلیل ضعف در ترسیم وضعیت موجود، این مطالعات وارد بررسی عمیق پارادوکس‌های اقتصاد ایران نشده‌اند، اما به نظر می‌رسد هر مطالعه‌ای که خواهان پاسخ به این سؤال باشد لازم است تا روندهای ساختاری سرمایه‌گذاری یعنی سرمایه‌گذاری بین بخشی (صنعت - کشاورزی - خدمات)^۱ و زیربخش‌های آن، ترکیب تشکیل سرمایه (از محل سرمایه‌گذاری جدید یا تجدید ارزیابی دارایی‌ها)^۲ و منبع تأمین سرمایه (سرمایه حاصل از منابع داخلی یا بانک یا بازار سرمایه) و نیز اثر جهش‌های ارزی بر تغییرات روند تشکیل سرمایه^۳ و متغیرهایی از این دست را بررسی کند.

۳-۳-۲. پارادوکس کارایی^۴ (بنگاه‌های خصوصی در برابر بنگاه‌های دولتی)

یکی از فروض این مطالعات به‌ویژه مطالعه اول بر برتری بدون شرط بنگاه‌های خصوصی بر بنگاه‌های دولتی است.^۵ این مطالعات، به‌ویژه مطالعه اول، نقاط کلیدی تأکید خود را نه لزوماً از بستر تحلیل اقتصاد ایران، بلکه از پیش‌فرض‌های تحلیل اقتصاد متعارف می‌گیرد. به‌طور مثال درحالی که نتایج تجربی همین مطالعه نشان می‌دهد که مالکیت مسئله اصلی در عملکرد صنایع نبوده و شرایط انحصاری، مزیت نسبی حاصل از منابع و مقیاس تولید تأثیر بیشتری در وضعیت سودآوری صنعت در ایران دارد،^۶ بعدتر رویکرد خصوصی‌سازی به‌عنوان مهم‌ترین اصلاح نهادی و رویکرد اصلی اصلاح ساختاری بنگاه‌ها (به‌ویژه در واحدهای بزرگ صنعتی) توصیه شده است.

در همین مورد توصیه بی‌قید و شرط خصوصی‌سازی، مطالعات از منظر «اقتصاد تکاملی» نشان می‌دهد که در کشورهای در حال توسعه که بازارها عمدتاً کوچک و صنایع خصوصی نیز عمدتاً کوچک‌مقیاس، برخوردار از نیروی کار غیرماهر و با تجربه اندک رشد و صادرات هستند، برحسب ادبیات

۱. رجوع شود به کتاب «مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران» (شاکری، ۱۳۹۵)

۲. رجوع شود به کتاب «نگاهی به اقتصاد سیاسی ایران از دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۹۵» (رحمان‌زاده هروی، ۱۳۹۷)

۳. به‌طور مثال، از جمله تأثیرات نرخ ارز بر تشکیل سرمایه، به‌خصوص صنایع کوچک و متوسط (SMEs) را می‌توان کاهش توان خرید کالاهای سرمایه‌ای و وارداتی و مواد خام تجهیزات ضروری (به‌دلیل افزایش قیمت این محصولات) و نیز تشدید مشکلات تأمین منابع مالی برای فراهم‌سازی ارز مورد نیاز برای خرید مواد و تجهیزات عنوان کرد. (یونیدو، ۱۳۸۴: ۳۹)

۴. در اینجا جداسازی پارادوکس کارایی از پارادوکس بهره‌وری فقط برای اشاره به پارادوکس‌های شناسایی شده در مطالعه استراتژی توسعه صنعت (۱۳۸۲) بوده است، در واقع درحالی که در تعریف، بهره‌وری و کارایی متفاوتند، اما در هنگام سنجش، این دو در اقتصاد ایران با تعریف یکسان نسبت ستانده به داده ارزیابی می‌شوند.

۵. «بخش عمومی در بسیاری از موارد ناکارتر از بخش خصوصی عمل می‌کند» (نیللی و همکاران، ۱۳۸۲: ۱۱۵)

۶. اگرچه آمار و ارقام نشان می‌دهد که رشد ارزش‌افزوده و برخی دیگر از کمیت‌های اقتصادی وابسته به صنعت در بخش عمومی بهتر از بخش خصوصی است، اما مسئله قابل توجه اینکه بخش عمومی، درصد زیادی از رشد خود را مرهون صنایعی است که یا به‌دلیل انحصاری بودن، سود فراوان کسب می‌کنند و یا اینکه وابسته به منابع طبیعی کشور بوده و از بابت فروش آن ارزش‌افزوده بالایی به‌دست می‌آورند». (ص ۱۱۵)

این مکتب، این واحدها احتمالاً به لحاظ «قابلیت»^۱ توان اندکی برای مدیریت واحدهای بزرگ صنعتی دارند. بنابراین رویکردهای خصوصی‌سازی که بر پایه انتقال واحدهای صنعتی بزرگ در چنین شرایطی استوار باشند، بیشتر از آنکه به ارتقای کارایی منجر شوند، بحران‌های اجتماعی (مانند بیکاری و فساد) را دامن می‌زنند. این فرض اقتصاد نئوکلاسیکی که فرهنگ کارآفرینی و توانمندی مدیریت واحدهای بزرگ صنعتی (توانمندی سازمانی) همواره در بخش خصوصی وجود دارد و با کاهش تعرفه‌ها و مقررات‌زدایی، این قابلیت‌ها یک‌شبه به دست خواهد آمد، فرضی بحران‌زاست.^۲ تجربه موفقیت‌آمیز چین در خصوصی‌سازی در مقابل بقیه تجربه‌های شکست‌خورده دقیقاً به همین خاطر بوده است که به این نکات توجه کرده؛ نکاتی که در شعار «بزرگ‌ها را بچسب و کوچک‌ها را رها کن» به خوبی درک این مسئله را نشان می‌دهد. این درحالی است که توصیه این مطالعه درباره بنگاه‌های بزرگ دولتی صرفاً «خصوصی‌سازی» است!

۳-۳-۳. پارادوکس سرمایه‌برتر شدن صنعت

درحالی که مطالعه اول حاکی از کوچک مقیاس‌تر شدن سرمایه‌گذاری‌های صنعتی است، هم‌زمان سرمایه‌برتر شدن بخش صنعت را هم گزارش کرده است. همچنین مطالعات بعدی که بر شناسایی اولویت‌ها تمرکز داشته‌اند، عموماً رشته فعالیت‌های بسیار سرمایه‌بری مانند پتروشیمی‌ها و فلزات اساسی را به عنوان فعالیت‌های اولویت‌دار (از نظر شاخص‌هایی مانند سودآوری) شناسایی کرده‌اند، چگونه در حالی که سرمایه به روایت گزارش اول در حال خروج از بخش صنعت بوده است، رشته فعالیت‌های سرمایه‌بر صنعتی در حال رشد بوده‌اند؟!

نگاهی به روند تشکیل سرمایه در طول سال‌های پس از جنگ نشان می‌دهد که به‌طور مثال سهم سرمایه‌گذاری دولتی که از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص ۲۷/۱ درصد بود، «محرک مهمی در راستای توسعه صنایع کلیدی» به‌شمار رفته و «عمدتاً حول چند رشته فعالیت صنعتی» متمرکز شده بود. «طی این برنامه به‌طور متوسط، ۶۲/۲ درصد سرمایه‌گذاری دولتی در بخش صنعت و معدن معطوف به صنایع فلزی و ذوب فلز؛ ۱۷/۸ درصد آن معطوف به صنایع شیمیایی و پتروشیمی و ۷/۴ درصد آن معطوف به ماشین‌آلات مکانیکی، غذایی و قند بود». به عبارت دیگر «یک نوع تقسیم کار ملی نانوخته... به‌طوری که، دولت به سمت سرمایه‌گذاری روی رشته فعالیت‌های دیربازده و سرمایه‌بر حرکت کرد، درحالی که بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری روی کالاهای مصرفی، زودبازده و با ریسک پایین‌تر روی آورد» (مبصر و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۴-۲۵).

به تعبیر دیگر، روندهای تجربه شده دو دهه گذشته تماماً تحت تأثیر سیاست‌های دولت و رانت‌های

1. Capibility

۲. علاوه بر ضعف توانمندی مدیریت واحدهای بزرگ که به ایجاد مراکز مانند «مرکز مدیریت صنعتی» در دهه ۱۳۴۰ انجامید، برخی تحقیقات از کمبود روحیه کارآفرینی و «فرهنگ بی‌جسارتی فارغ‌التحصیلان ایرانی» به عنوان یک دلیل نرخ پایین مشارکت فعالان اقتصادی تحصیل‌کرده در تأسیس واحدهای صنعتی نام برده‌اند. (یونیدو، ۱۳۸۴: ۲۳۴)



اعطا شده بوده است. بنابراین شناسایی اولویت‌ها بدون بررسی هم‌زمان تأثیر سیاست‌ها بر روندهای تجربه شده، بررسی‌ای گمراه‌کننده است. همچنین این تحلیل نشان می‌دهد که بخش خصوصی، همچنان که در عموم اقتصادهای دنیا رایج است، ریسک‌پذیری پایینی داشته و ورود به فعالیت‌های کم‌خطر و پربازده را بر ورود به فعالیت‌های دارای ریسک ترجیح می‌دهد. بنابراین از بررسی روندهای گذشته نمی‌توان اولویت‌های آینده را استخراج کرد. سیاست‌های حمایتی دولتی و اولویت‌های آن نمی‌توانند تماماً براساس مزیت‌های موجود صورت گیرند، چراکه مزیت‌های موجود تحت تأثیر رانت‌های دولت هم هستند و اگر رانت‌ها متفاوت توزیع شوند، نتایج متفاوت خواهد بود.

۳-۴. ضعف در توصیه اقدامات (توالی‌ها)

تحلیل اختلالات قیمتی در پارادایم نئوکلاسیکی بر روش‌شناسی ایستای مقایسه‌ای استوار است که طی آن، یک گزینه اختلالی و رفاه از دست رفته و ناکارآمدی‌های حاصل از آن با گزینه مطلوب مقایسه شده و توصیه سیاستی در قالب *لزوم رفتن از تعادل ناکارآمد به تعادل کارآمد* خلاصه می‌شود. این درحالی است که گام برداشتن از یک ساختار با چندین تعادل اختلالی به ساختاری با تعادل‌های غیراختلالی، متضمن مواجهه با تأثیرات و بازتاب‌های حذف هریک از اختلال‌ها و تأثیرات متقابل این تغییرات بر یکدیگر است. به‌طور مثال، حذف «ارز ارزان» که به‌معنای جهش نرخ ارز است، در کوتاه‌مدت برای برخی صنایع، به‌خصوص صنایع کوچک و متوسط وابسته به مواد واسطه‌ای و سرمایه‌ای وارداتی جهش هزینه‌ها را به دنبال دارد که ممکن است به افزایش قیمت محصولات یا ورشکستگی برخی واحدهای تولیدی و تعطیلی آنها منجر شود و اگر این مسئله برای طیف وسیعی از صنایع وابسته به ارز به‌وقوع پیوندد، خود مولد پیامدهایی مانند تورم و بیکاری خواهد بود. درواقع در اینجا حذف اختلال سطح خُرد (ناکارایی) به دو اختلال سطح کلان (تورم و بیکاری) دامن زده و پیامدهای آن می‌تواند نتایج مورد نظر را تحت تأثیر قرار دهد. همچنین در شرایطی که ارتقای بهره‌وری به تغییر فناوری وابسته بوده و ارتقای فناوری به انتقال آن (خرید کالاهای سرمایه‌ای از خارج) وابستگی داشته باشد، این جهش ارزی، به‌نوعی از پس‌اندازهای ریالی شرکت‌ها ارزش‌زدایی کرده و آنها را یا وادار به ورشکستگی یا ادامه حیات با فناوری قدیمی و در کل فاقد رقابت‌پذیری می‌سازد. از این نظر، بهبود کارایی سطح خُرد، به‌نوعی با ناکارایی سطح توسعه همراه می‌شود. برپایه دلایلی از این دست، برخی کارشناسان، کاستی‌های روش‌شناختی رویکرد نئوکلاسیکی در اولویت‌دهی حذف اختلال در سطح خُرد بر اختلال‌های سطوح کلان و توسعه^۱ و درواقع فرض همگرایی اختلال‌ها در سطوح مختلف با یکدیگر را گوشزد ساخته‌اند (گریفین، ۱۳۸۲: ۱۶-۳۵).

۱. اختلال‌های سطح توسعه می‌تواند کاهش رشد و عدم تحول ساختاری (عدم ارتقای دانش و فناوری ترکیب فعالیت‌های اقتصادی) یا کاهش دستاوردهای اقتصادی در زمینه رفاه فقر، افزایش رفاه اجتماعی، حفظ محیط زیست و از این دست باشد.

برخلاف این رویکرد، موفق‌ترین تجربه کاهش اختلال‌ها در دوره معاصر یعنی چین، سیاستگذاری خود را برپایه کاهش گام‌به‌گام اختلال‌ها و تغییر مسیر به‌گونه‌ای که به رشد اقتصادی و اهداف اجتماعی ضربه نزنند انتخاب کردند؛^۱ همین تجربه باعث شده که در سال‌های اخیر در رویکرد «آسیب‌شناسی رشد»^۲ شناسایی مشکلات رشد اقتصادی و آغاز کردن از مهم‌ترین مشکل، نه حل همه اختلال‌ها به‌صورت هم‌زمان، مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد. (میرجلیلی، ۱۳۹۵)

در هیچ‌یک از سه مطالعه چنین ظرافت‌هایی در طراحی استراتژی به‌چشم نمی‌خورد، از دید مطالعه اول، تنها سه استراتژی توسعه صنعتی «خودکفایی»، «جایگزینی واردات» و «مشارکت در زنجیره ارزش جهانی» پیش روی توسعه صنعتی کشور وجود دارد که طی آن خودکفایی به‌عنوان استراتژی صنعت‌زدایی و جایگزینی واردات (یا حمایت از تولیدکننده داخلی در برابر خارجی) به‌عنوان راهبردی که موجب عدم شکل‌گیری بازار فروش به‌جای خریدار و عدم تشکیل مقیاس اقتصادی، توزیع نابرابر درآمد و تورم‌های سنگین است معرفی شده و راهبرد سوم، به‌عنوان راهبرد همسازی به نظام اقتصاد جهانی و اتصال به شبکه جهانی تولید و بازار مصرف جهانی، گزینه رشد مستمر دانسته شده است.

نکته اینجاست که عبور از «جایگزینی واردات» (به‌عنوان استراتژی کنونی کشور از دید این مطالعه) به استراتژی «مشارکت در زنجیره ارزش جهانی» نیازمند تغییرات گسترده در نرخ ارز، نرخ سود بانکی، نرخ دستمزد، خصوصی‌سازی، کاهش یارانه‌ها، کاهش تعرفه‌ها و... است، اما هیچ نقشه‌ای برای ترتیب اقدامات و اولویت‌بندی آنها ارائه نشده است. به‌نظر می‌رسد این مطالعه به‌جای طراحی «استراتژی» و مسیر اقدامات، بیشتر به طرح «چشم‌انداز» یا الگوهای توسعه صنعتی پرداخته است.

در مطالعه دوم و سوم نیز کمترین توجه به اهمیت اولویت‌بندی اقدامات به‌چشم می‌خورد. ماتریسی که مطالعه دوم از راهبردهای میانی تهیه کرده و طی آن، اقدامات در هر حوزه تأثیراتی بر روی حوزه‌های دیگر دارد فاقد هیچ پیوست زمانی برای نشان دادن توالی‌های سیاستی است. در مطالعه سوم نیز مجموعه‌ای از سیاست‌ها بدون قید زمانی یا ترتیب‌بندی اولویت، به‌عنوان راهکارهای توسعه بخش و حمایت از اولویت‌ها پیشنهاد شده‌اند.

۳-۵. ضعف در تحلیل سازمانی

از منظر سازمانی، بسیاری از بخش‌های استراتژی توسعه صنعتی با سایر وزارتخانه‌ها سروکار داشته و اصلاً یکی از مهم‌ترین مشکلات توسعه در ایران نحوه ایجاد هماهنگی‌های بین بخشی است. این درحالی است که در این مطالعات، نهادسازی جدید بدون تبیین دلایل عدم توفیق نهادسازی‌های گذشته و

۱. رجوع شود به مقاله «راهبردهای رشد» (رودریک، ۱۳۸۷)



راهکارهایی برای غلبه بر آن پیشنهاد شده است. اقداماتی مانند تشکیل «شورای هماهنگی سیاست‌های اقتصادی» یا تشکیل «ستادهای ویژه» بدون تبیین نحوه هماهنگی و برون‌رفت از وقوع مشکلات قبلی، تبدیل استراتژی به امری تزئینی خواهد بود. مطالعه‌ای که قرار است راهبرد برون‌رفت از مشکلات و تحول‌بخشی صنعت را به‌همراه داشته باشد، الزاماً می‌باید قیود مربوط به نهادسازی را در نظر گیرد، نه اینکه به همان روشی که بیش از نیم قرن پیش، مشاوران هاروارد شکست خورده بودن آن را توضیح داده‌اند، یعنی ایجاد شوراها و کمیسیون‌های جدید و موازی نهادهای سابق، به دنبال تحقق اهداف باشد.^۱ این مسئله به‌ویژه از کاستی‌های مهم مطالعه اول، که رویکرد آن حداقل کردن نقش‌آفرینی دولت در توسعه صنعتی است، محسوب می‌شود. درواقع اگرچه این مطالعه بر کاهش نقش دولت تأکید دارد، اما دستیابی به این کاهش، نیازمند اتخاذ تصمیماتی هماهنگ در دولت برای اجرای سیاست‌های تحقق‌بخش این ایده است. همچنین در نقاط مختلف همین مطالعه هم ضرورت اتخاذ برخی سیاست‌های حمایتی و تشویقی هم وجود دارد که مسئله هماهنگی سازمانی در متن این سیاست‌ها قرار می‌گیرد. به‌طور مثال:

- اتخاذ سیاست اعطای «معافیت‌های مالیاتی» که مهم‌ترین سیاست تشویقی (و حمایتی) این مطالعه است نیازمند هماهنگی وزارت اقتصاد و دارایی است، زیرا این سیاست‌ها در حیطه اختیارات این وزارتخانه است.

- ایجاد یا حمایت از ایجاد پارک‌های فناوری که از اجزای مهم سیاست‌های ارتقای فناوری در این مطالعه است، در حیطه اختیارات معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور است.
- حمایت از شکل‌گیری صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر (که البته در این مطالعه، دقیقاً مشخص نیست حمایت قانونی یا مالی است) نیازمند همکاری و هماهنگی با بانک مرکزی است.
- انطباق برنامه‌های درسی با نیازهای صنعت نیازمند هماهنگی هم‌زمان وزارت آموزش و پرورش (متولی هنرستان‌ها) و وزارت علوم (متولی دانشگاه‌ها) است.
- سیاست جذب سرمایه‌گذاری خارجی در مناطق پردازش صادرات، نیازمند هماهنگی با وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور مناطق آزاد (متولی این مناطق است).
- علاوه بر اینها، در طول دهه‌های گذشته، برای پیشبرد توسعه صنعتی، دولت به ایجاد نهادها و سازمان‌هایی دست زده که اکنون بخشی از وظایف توسعه صنعتی را برعهده دارند، سازمان مدیریت

۱. «در ایران کمیسیون‌ها، شوراها، شوراهای عالی و سازمان‌های دولتی زیادی وجود دارد که رسماً مسئولیت اتخاذ و اجرای سیاست‌های اقتصادی عمده را برعهده دارند. بنابراین، در هر زمان، چند سازمان وجود دارد که قانوناً مجاز به سیاست‌گذاری اقتصادی هستند، در سال‌های اخیر درجه اهمیت این سازمان‌ها لحظه به لحظه و تقریباً ماه به ماه تغییر کرده است. در چنین محیطی برای سد کردن راه یک سیاست به‌راحتی می‌توان یک سازمان دولتی را علیه سازمان دیگر برانگیخت یا از اجرای تصمیمات یک سازمان، از طریق ارجاع موضوع به سازمان یا شورای دیگری که اختیارات مشابه دارد، جلوگیری کرد. در نتیجه این وضع، هیچ شورا یا سازمانی را نمی‌توان مسئول موفقیت یا شکست سیاست‌ها یا برنامه‌های دولت دانست؛ زیرا هر سیاست در معرض برداشته‌های متفاوت و شک و تردید درباره قلمرو اختیارات قانونی سازمان‌ها قرار دارد. همه اینها سبب شده است که نظام اداری ایران نتواند سیاست‌های چندانی را اتخاذ کند و تقریباً هیچ‌یک از سیاست‌های اتخاذ شده به‌صورت سازگار یا هدفمند اجرا نشده‌اند». (مک لئود، ۱۳۸۰: ۱۴۶)

صنعتی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع (ایدرو)، سازمان نوسازی و توسعه صنایع معدنی (ایمیدرو)، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی، سازمان توسعه تجارت، بانک صنعتی و معدنی، صندوق نوآوری و شکوفایی و... جایگاه و نقش این نهادها و این سازمان‌ها که پیش‌برنده توسعه صنعتی در سال‌های گذشته بوده و سرمایه‌گذاری‌های دولت در صنعت عموماً از طریق این نهادها و سازمان‌ها صورت می‌گرفته است، پس از اجرایی شدن استراتژی توسعه صنعتی مشخص نیست.

کاستی این مطالعه در توجه کافی به نقش دولت را باز هم می‌توان به مبنای پارادایمی آن نسبت داد. با توجه به اینکه در پارادایم نئوکلاسیکی، دولت جعبه سیاهی است که خارج از تحلیل اقتصادی عمل می‌کند و نقش‌های آن در اقتصاد در قالب «مداخله» در سیستم اقتصادی مورد بررسی قرار می‌گیرد، در این مطالعه هم نقش دولت و نهادهای آن و نیز مسئله تجدید ساختار سیاستگذاری صنعتی که در طول چند دهه گذشته ابعاد و گستره بسیار وسیعی پیدا کرده با کمترین توجه روبه‌رو بوده است. در اینجا گویی نویسندگان، تجدید ساختار را به‌صورت امری طبیعی و خودبه‌خودی مفروض گرفته‌اند.

۳-۶. ضعف در تحلیل اقتصاد سیاسی

انتخاب‌های سیاستی و روندهای بازار در شرایطی انتزاعی و خالی از منازعات قدرت و بازیگران ذی‌نفع رخ نمی‌دهند. هر سیاستی برندگان و بازندگان دارد که برای طراحی سیاسی، نحوه واکنش آنها باید مورد بررسی قرار گیرد.

در این مطالعه، نقش سیاست، در همان کاهش سطح «مداخلات» و عدم ایجاد مانع بر سر تحرک بازارها خلاصه شده است، اما درهم‌تنیدگی اقتصاد و سیاست در همه سطوح سیاستگذاری، نیازمند تحلیل اقتصاد سیاسی است. گروه مشاوران هاروارد نیم قرن قبل، درهم‌تنیدگی اقتصاد و سیاست در ایران را به‌روشنی در انحلال بوروکراسی در سیاست و تبدیل سیاستگذاری به مجموعه‌ای از قرار و مدارهای سیاسی بیان کرده بودند^۱ (مک لئود، ۱۳۸۰: ۵۸). نکته مهم اینکه تحلیل اقتصاد سیاسی در مرحله توالی‌ها می‌تواند تأثیر تعیین‌کننده در جابه‌جایی اولویت‌ها داشته باشد، به‌واسطه آثار توزیعی سیاست‌ها، عدم تحلیل اقتصاد سیاسی می‌تواند هم در تقدم و تأخر سیاست‌ها و هم شیوه اجرای آن تأثیری تعیین‌کننده داشته باشد.

ازجمله حوزه‌هایی که به‌شدت نیازمند برخورداری از تحلیل اقتصاد سیاسی است، مسئله خصوصی‌سازی است. صرف‌نظر از مفروضاتی که این مطالعه درباره اثر تغییر مالکیت بر کارایی و بهره‌وری

۱. «زندگی سیاسی در هر جامعه در صورت فقدان ساختار نهادی توسعه یافته و مقبول جامعه به صحنه مبارزه علنی برای پیشرفت شخصی و کسب قدرت بدل می‌شود... مبارزه فوق به حریم دیوان‌سالاری کشانده می‌شود... در این حالت، ایجاد هرگونه تمایز مفهومی بین سیاست و مدیریت دولتی ناممکن می‌شود. بقای هر صاحب‌منصب دولتی، دیگر نه به صلاحیت مدیریتی وی، بلکه به توانایی و مهارت او به‌عنوان یک سیاستمدار بستگی پیدا می‌کند... در چنین جامعه‌ای... دیوان‌سالاری... معرف مجموعه‌ای از قرار و مدارها و توافقات سیاسی است نه یک ساختار سازمانی». (همان، ۵۸)



دارد، اینکه فرایند خصوصی سازی چگونه باشد و چه کسانی واحدهای مشمول خصوصی سازی را تصاحب کنند، امری است که صرفنظر از میزان سرمایه و توانمندی بخش خصوصی، از شکاف‌های قدرت و قدرت چانه‌زنی گروه‌های ذی‌نفع متأثر می‌شود. در شرایطی که مهم‌ترین واحدهای صنعتی در اختیار بخش عمومی بوده و بخش خصوصی در حال کوچک‌تر شدن بوده است، چگونه خصوصی سازی قرار بر تغییر این شرایط داشته است؟ مفهوم دیگر کوچک‌تر شدن بخش خصوصی به معنای آن است که این بخش، سرمایه لازم برای تصاحب واحدهای بزرگ را در اختیار ندارد، بنابراین آیا از این منظر، حصولی شدن بنگاه‌های بزرگ در فرایند خصوصی سازی قابل انتظار نبوده است؟

در مقام مقایسه، درحالی که این مطالعه تأکید دارد که «خصوصی سازی آنگاه جدی تلقی می‌شود که بنگاه‌های بزرگ را در برگیرد. لذا اقدام به واگذاری بنگاه‌های بزرگ... مهم‌ترین جزء استراتژی توسعه صنعتی در بُعد خصوصی سازی تلقی می‌گردد» (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۵۷۲) تجربه اقتصاد چین که با شعار «بزرگ‌ها را بچسب و کوچک‌ها را رها کن» انجام شده، نشان می‌دهد که هیچ تحلیل اقتصاد سیاسی از ابعاد واگذاری و تبعات آن در این مطالعه وجود ندارد.

در مطالعه دوم هم به مانند مطالعه قبلی، اثری از بررسی‌های اقتصاد سیاسی به چشم نمی‌خورد، اما در نوعی جهت‌گیری متضاد با مطالعه قبلی، درحالی که جهت‌گیری بین‌المللی آن را «هم‌پیوندی، تجانس و هم‌سویی با نظام جهانی، عدم تعارض با نظام سیاسی جهانی» و از این دست تعریف می‌کند، رویکرد بین‌المللی این مطالعه، «حفظ استقلال علمی، فکری، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و امنیتی کشور یکی از خط‌مشی‌های مهم برای طراحی اهداف و راهبردهاست. حفظ استقلال به معنای جدایی از جامعه جهانی نیست، بلکه به معنای پی‌ریزی تمدن اسلامی و اشراف آگاهانه به ورود آشکار و پنهان ارزش‌های تمدن غرب است؛ رسالت توحیدی کشور ما، مستلزم ارتباطات گسترده بین‌المللی است که باید در نقش یک قطب جهانی شکل گیرد و نه از جایگاه یک کشور اقماری» تعریف شده است. (همان، ۴۴۷)

درحالی که در مطالعه قبلی، نوعی دستورکار سیاسی برای «تجانس و هم‌پیوندی» وجود داشت، در این مطالعه، دستورکار سیاسی برای «حفظ استقلال» و ایفای نقش در قالب «یک قطب جهانی» و نه «یک کشور اقماری» تعریف نشده و این مطالعه، حتی سطح بررسی اقتصاد سیاسی مطالعه قبلی را هم ندارد.

۳-۷. ضعف در تحلیل تحول فناوری

مطالعات انجام شده توجه کمی به پیچیدگی سیاست‌های تحول فناوری داشته‌اند. در مطالعه اول (۱۳۸۲)، سیاست فناوری در سه بخش انتقال فناوری، سرمایه‌گذاری بر تحقیق و توسعه و ارتقای مهارت نیروی کار قابل طبقه‌بندی است. مطالعه دوم (۱۳۹۲) و سوم (۱۳۹۴) هم این دستورکار را بهبود نداده، بلکه با نوعی پسرفت، مسئله فناوری را صرفاً در قالب یکی از آیتم‌های مورد توجه در گزینش صنایع

پیشرو مورد توجه قرار داده و اولویت‌هایی را بر همین اساس استخراج کرده‌اند. در مطالعه اول، بر انتقال فناوری از طریق جذب سرمایه‌گذاری خارجی تأکید شده است. جذب سرمایه‌گذاری خارجی از طریق سیاست‌هایی مانند اعطای «معافیت مالیاتی»، «معافیت گمرکی»، «تسهیل استفاده از زیرساخت‌ها» در قالب مناطق آزاد، دسترسی به زمین و... توصیه شده است. (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۴۲۳-۴۲۴)

می‌توان گفت که در مطالعه اول، رویکرد درونی^۱ به «انتقال فناوری» برگزیده شده است.^۲ در این چارچوب دیگر وظایف دولت عبارتند از: حمایت از تأسیس صندوق‌های حمایت از سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر در جهت تأمین مالی طرح‌های نوآورانه با مشارکت بخش خصوصی، کمک به استقرار پارک‌های فناوری جهت توسعه فناوری‌های نو و انطباق‌بخشی دروس دانشگاهی با نیازهای صنعت (از طریق برگزاری جلسات بین دانشگاه و بخش صنعت). این نحوه سیاست‌گذاری با نقدهای زیر روبه‌رو است:

۱-۷-۳. محدودیت‌های انتقال فناوری از طریق جذب FDI

مطالعه اول (۱۳۸۲) در بخش فناوری از مطالعات سانجیا لیل بر روی فناوری، سود برده است، اما در عمل به ارزیابی و تحلیل لیل از مزایا و معایب اتکای صرف به سرمایه‌گذاری خارجی بهره نبرده است. لیل معتقد است که «روش‌های درونی انتقال فناوری هیچگاه مزیتی را برای توسعه دانش چرایی^۳ به همراه ندارد.^۴ هرچند سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ممکن است در انتقال دانش فنی روشی کارا باشد، اما شرکت‌های چندملیتی معمولاً تمایل زیادی به مشارکت در فرایند توسعه قابلیت‌های فناورانه در کشورهای در حال توسعه ندارند، مگر تاحدی که برای تطبیق با مواد و سلايق داخلی نیاز داشته باشند». (لیل، ۱۳۸۵: ۹۵) به تعبیر دیگر، جذب سرمایه‌گذاری خارجی ممکن است به سرمایه‌گذاری و تولید برخی محصولات بینجامد، اما با کاستی‌های جدی در تغییر جایگاه ایران در تقسیم کار جهانی روبه‌رو خواهد بود.

۲-۷-۳. محدودیت‌های اتکا به مزیت نسبی

موارد ذکر شده در مطالعه اول را می‌توان در قالب سیاست‌های «دوستدار بازار»^۵ طبقه‌بندی کرد. در این سیاست‌ها دولت می‌کوشد تا بدون انتخاب صنایع خاص یا اولویت‌بندی، بسط عملکرد بازارها را دنبال کرده و هیچ نوع تبعیضی (که منجر به توزیع رانت و رانت‌جویی می‌شود) را دنبال نکند.

1. Internalized

۲. در رویکرد درونی، مثل جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، «عرضه‌کننده فناوری، خود کنترل و مدیریت فناوری را نیز به عهده دارد. شرکت خارجی سرمایه‌گذار، تأمین سخت‌افزار و نرم‌افزار فنی و تمامی فعالیت‌ها را از شروع فعالیت تا عملیات تولید و بازاریابی، برعهده دارد. عرضه فناوری و مهارت نیز در این حالت از سوی شرکت مادر انجام می‌گیرد» (لیل، ۱۳۸۵: ۹۳).

3. know-why

۴. «دانش چرایی به فهم زیربنا و اصولی گفته می‌شود که در يك فناوری وجود دارد؛ که این فهم عمیق برای جذب و تطبیق دادن آن فناوری با شرایط هر کشور و منطقه و درنهایت بهبود آن، اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. هرچند دانش فنی در تمامی مراحل توسعه صنعتی ضروری است، اما اهمیت دانش چرایی، زمانی معلوم می‌شود که ساختارهای صنعتی پیچیده می‌شود» (لیل، ۱۳۸۵: ۹۴-۹۵).

5. Market-friendly



با وجود این، چنین مطالعه‌ای خالی از اولویت‌بندی نیست، توصیه این مطالعه درباره فناوری‌های متوسط معطوف به انتقال فناوری (و نه خلق آن) و در حوزه فناوری‌های پیشرفته معطوف به نحوه به‌کارگیری آنها در حوزه‌های دارای «مزیت طبیعی» در کشور است (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۶۲۵). اتکا به مزیت‌های نسبی به توسعه صنایعی مانند صنایع معدنی و نوعی اولویت‌گذاری به نفع آن می‌انجامد. در طول سه دهه گذشته (دوران اجرای برنامه‌های توسعه)، توسعه صنایع معدنی به‌نوعی جزو محورهای سرمایه‌گذاری دولت بوده است.

نگاهی به همین مطالعه هم نشان می‌دهد که میزان توجه و سیاست‌گذاری انجام شده در حوزه این نوع صنایع نسبت به سایر صنایع، بخش بیشتری را در فصل توسعه زیرحوزه‌های صنعتی به‌خود اختصاص داده است. همین نوع نگاه به مزیت‌های نسبی که در برنامه‌های توسعه نیز مورد توجه بوده است را می‌توان یکی از عواملی دانست که «عملاً موجب شده که مزیت‌های انرژی با شدت بیشتری به‌منصه ظهور رسیده و ساختار صنعتی کشور از یک اقتصاد کشاورزی‌پایه در برنامه اول توسعه که عمدتاً به تولید مواد غذایی و منسوجات اتکا داشت، به سمت یک اقتصاد هیدروکربوری یا انرژی‌بر در برنامه پنجم توسعه سوق پیدا کند که در آن سه رشته فعالیت تولید مواد شیمیایی، پالایشگاهی و فلزات اساسی ۵۲ درصد از ارزش‌افزوده صنعتی کشور را به‌خود اختصاص دهند، بی‌آنکه بسیاری از حلقه‌های پایین‌دستی آنها تکمیل شود» (مبصر و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۶۳).

بسیاری از مطالعات اخیر در توسعه صنعتی حاکی از آن است که مزیت‌های نسبی نمی‌توانند به‌عنوان نیروی پیشران اقتصادی عمل کنند. کشورهای در حال توسعه به‌ویژه در مراحل اولیه توسعه (که بیشتر بر منابع طبیعی خود متکی هستند) به‌جای تخصص‌یابی برپایه مزیت نسبی، نیازمند تنوع‌یابی محصولات هستند. این رویکرد در قالب «فضای محصول» دسته‌بندی شده است (نوبلر و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۲).

در مقابل، مطالعه دوم بدون تحلیل از روندهای سرمایه‌گذاری و جریان سرمایه به سراغ اولویت‌بندی رفته، حال آنکه در این زمینه نیز مشاهدات با تحلیل‌های عمیق همراه نشده است. مثلاً وضعیت موجود ظرفیت‌های تولیدی براساس پروانه بهره‌برداری نشان‌دهنده آن است که پروانه بهره‌برداری صنایع کانی غیرفلزی و محصولات غذایی و آشامیدنی به‌شدت رشد کرده است. دلایل این رشد تحلیل نشده و به‌جای آن همین فعالیت‌ها به‌عنوان اولویت‌های حمایتی مطرح شده‌اند! این درحالی است که منطق حمایت برای صنایعی است که از نظر منافع بلندمدت کشور و تأثیر بر تحول صنعتی دارای اهمیت است، اما بخش خصوصی تمایلی به فعالیت در آنها نداشته و نیازمند برخورداری از مشوق‌های دولتی است. حال صنایعی که با اقبال بخش خصوصی روبه‌رو هستند، چطور به‌عنوان اولویت حمایتی هم شناسایی می‌شوند؟

۳-۷-۳. رویکرد جایگزین به توسعه فناوری

در قالب دیدگاه‌های تکاملی «یادگیری» و «توسعه توانمندی‌های داخلی» مهم‌ترین بخش توسعه صنعتی است. توانمندی‌ها به «آگاهی از چگونگی انجام کار» باز می‌گردد. این توانمندی از دانش عمومی و مکتوب متمایز است، به‌آسانی نمی‌تواند «سرریز» شوند و نیازمند انباشت از خلال تجربه هستند. همچنین بخش دیگری از توانمندی‌ها در «توانمندی‌های جمعی» نهفته است که در سطح سازمان‌ها و جوامع وجود داشته و در شبکه‌ها، نهادها و رویه‌ها جای گرفته است. تکامل توانمندی‌ها به‌صورت یک فرایند پیچیده، تدریجی، غیرخطی و وابسته به مسیر نگریده می‌شود و فرایند «انباشت تجربه» توسط نیروی کار، بنگاه‌های بومی، مدارس، دانشگاه‌ها و نظام‌های تحقیق و توسعه محقق می‌شود. در چنین چارچوبی نقش دولت، خلق فرصت‌های یادگیری در صنایع جدید و در پارادایم‌های فنی - اقتصادی پیشرفته بوده و باید بر آن دسته از بخش‌هایی تمرکز کنند که فرصت‌های یادگیری گسترده‌ای را خلق می‌کنند. همچنین دولت‌ها لازم است مشوق‌های سرمایه‌گذاری را با اعمال فشار برای یادگیری و جلوگیری از رانت‌جویی در هم آمیزند. در این چارچوب حفاظت از صنایع نوزاد، رویکرد عمده‌ای برای خلق رانت‌های یادگیری است. همچنین مزیت‌های نسبی مسلم و مفروض نیستند و سیاست‌ها نقش محوری در آفرینش مزیت‌های نسبی نوین برای فرایند «هم‌ترازی» پویا و سریع ایفا می‌کنند. در این چارچوب نباید تمام هم و غم صرف جذب FDI شود، بلکه به همان میزان مهم است که به ایجاد بنگاه‌های بومی و توسعه کارآفرینی همت گمارده شود. چراکه مالکیت بنگاه مهم بوده و به پویایی تحول و فرایند یادگیری شکل می‌دهد (نوبلر و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۰-۲۷).

مطالعه اول، با تعابیری عجیب، هرگونه تعیین اولویت را نشان‌دهنده برنامه‌ریزی مرکزی (الگوی سوسیالیستی) دانسته و از سیاست صنعتی افقی و کارکردی (بدون تعیین اولویت یا رشته فعالیت خاص) حمایت کرده است،^۱ اما بسیاری از کارشناسان معتقدند که سیاست صنعتی افقی (خنثی) یا کارکردی که هیچ نوع گزینش ضمنی در آن نباشد، وجود ندارد (لل، ۱۳۸۵). به‌طور مثال در همان مطالعه اول، صنایع معدنی (با توجه به تأکید بر مزیت نسبی) به‌نوعی در اولویت قرار می‌گیرند، این در حالی است که توسعه صنایع معدنی وابستگی زیادی به کیفیت جاده‌ها دارد، بنابراین صرفنظر از مزیت‌ها برای فعالان بازار، انتخاب‌های دولت برای اختصاص منابع به توسعه زیرساخت ریلی در برابر مواردی مانند زیرساخت فناوری‌های نوین، تأثیر قابل توجهی بر سودآوری این فعالیت‌ها دارد. انتخاب دولت، هم‌زمان نوعی

۱. در مطالعه اول، این ادعا مطرح شده که هرگونه اولویت‌بندی «براساس برداشتی مبتنی بر دخالت مستقیم دولت در فعالیت‌های تولیدی، که تنها در نظام‌های برنامه‌ریزی متمرکز قابل تصور است. { صورت گرفته است، به این معنا که } هرگونه جهت‌گیری بلندمدت صنعتی، باید منضم اولویت‌بندی صنایع مختلف به‌منظور بهره‌مندی از منابع تخصیص داده شده توسط دولت باشد. درحقیقت، به همان میزان که در نظام‌های مبتنی بر عملکرد بازار، چگونگی فراهم آوردن محیط مناسب برای توسعه صنعت از اهمیت برخوردار است، در نظام‌های متمرکز تعیین اولویت برای صنایع مختلف دارای اهمیت است و بر این اساس، دولت محور «برنامه‌ریزی» صنعتی به‌جای تعیین «استراتژی توسعه صنعتی» می‌شود و تنها رسالت آن، در سیاست‌گذاری صنعتی، ارائه جدول‌های تعیین اولویت است. این در حالی است که برای این‌گونه از سیاست‌های مداخلاتی در دیدگاه تورنیک، نمی‌توان پایگاه چندان معتبری را یافت. به‌عبارت بهتر، مبنای روشن علمی برای تشخیص و تعیین مقدار و نوع اولویت‌بندی در این روش‌ها وجود ندارد». (نوبلر و همکاران، ۱۳۸۲: ۳۲۱)



اولویت‌بندی صنعتی هم محسوب شده و بنابراین واجد نوعی گزینش است. همچنین با وجود اینکه مطالعات دوم و سوم اولویت‌بندی را مورد توجه قرار داده‌اند، اما این اولویت‌بندی با لحاظ همه جوانب مسئله صورت نگرفته است، این نکته مهم است که انتخاب برخی صنایع تبعات سنگینی برای بقیه عرصه‌های برنامه‌ریزی ملی دارد. به‌طور مثال در کلوخه‌های کانی غیرفلزی به دلیل حجم انبوه (مواد خام صادراتی) مسئله تردد پیش می‌آید. گسترش این صنایع بر میزان زیرساخت، کامیون، لوازم یدکی، تخریب محیط زیست، حوادث جاده‌ای و... تأثیرگذار است. نکته دیگر اینکه در کانی‌های غیرفلزی، واردات به تردد کمتری از صادرات نیاز دارد. در تعیین اولویت باید دقت کرد که ما در سطح جهانی در کدام یک از این رشته فعالیت‌ها امکان فعالیت داریم؟

لل معتمد است که یک سیاست فناوری موفق باید آمیزه‌ای از سه بخش «اولویت‌ها»، «مشوق‌ها» و «نهادها» باشد:

- اولویت‌ها: در این سیاست، اولویت‌ها مقوله‌ای استراتژیک است که باید با توجه به اهداف ملی (اقتصادی و غیراقتصادی) که بازار توانایی کسب آنها را ندارد صورت گیرد. متغیرهایی مانند تعمیق صنعتی، بومی کردن فعالیت فناورانه یا ایجاد گروه‌های تولیدی بزرگ. انتخاب‌ها می‌توانند صریح یا ضمنی باشند، اما آنها باید برخی از مهم‌ترین مسائل مانند مکان استقرار، فشارهای خارجی، شرایط سیاسی، ایدئولوژی‌ها و محاسبات منطقی را نشان دهند. از آنجا که تصمیمات استراتژیک در این سطح بر وجود و ساختار بازارها و امکانات عوامل تولید اثر می‌گذارد، گفتمان شکست بازار برای تحلیل مزایای استراتژی‌های مختلف مناسب نیست. متغیرهایی مانند «بیشترین پتانسیل رشد پویا» و یا «سودمندترین اثرات بیرونی» برای فعالیت‌های دیگر باید در این انتخاب استراتژی جایگاهی مهم داشته باشند.
- مشوق‌ها انگیزه‌هایی برای بنگاه‌ها در پیشبرد استراتژی و توسعه اولویت‌ها ایجاد می‌کنند. این مشوق‌ها باید همچنین به تدریج انگیزه توسعه این نوع فعالیت‌ها را درونی کند، یعنی طوری طراحی شود که وابستگی بنگاه به مشوق‌ها برای توسعه فعالیت به تدریج کمتر شود.
- نهادها با ایجاد سازوکارهای سیاستگذاری مناسب سروکار دارند و باید شامل سازمان‌ها و قوانین دستیابی به اهداف استراتژیک باشند.

۴. موانع بیرونی اجرایی شدن مطالعات استراتژی توسعه صنعتی

علاوه بر مشکلات درونی و ضعف‌های تحلیلی مطالعات انجام شده در طراحی سازوکاری برای برون‌رفت از مشکلات اقتصاد ایران، مشکلات و شوک‌های خارجی نیز وجود داشته‌اند که صرف‌نظر از ساختار تحلیلی این اسناد، اجرایی شدن آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در اینجا به سه دسته موانع بیرونی تحقق اهداف این مطالعات می‌توان اشاره کرد.

۴-۱. شوک‌های اقتصادی، سیاسی و مدیریتی

اقتصاد ایران در چند دهه اخیر، آسیب‌های فراوانی از وقوع شوک‌ها دیده است. در واقع سطح بالای بی‌ثباتی در اقتصاد ایران، که یکی از موانع رشد سرمایه‌گذاری صنعتی هم محسوب می‌شود، اجرایی شدن اسناد استراتژی توسعه صنعتی را (صرفنظر از کیفیت مطالعات) تحت تأثیر قرار می‌دهد. این بی‌ثباتی‌ها را می‌توان پیامد سه دسته شوک‌های اقتصادی (نفتی)، سیاسی و مدیریتی ارزیابی کرد.

۴-۱-۱. شوک‌های نفتی

اقتصاد ایران به‌عنوان اقتصادی تک‌محصولی و نفتی، همواره با شوک‌های حاصل از نوسانات قیمت نفت روبه‌رو بوده که از رهگذر درآمدهای نفتی دولت و تأثیر بر انبساطی یا انقباضی بودن بودجه، اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار می‌داده است. از این نظر، وقوع این شوک‌ها، که به‌معنای جهش افزایشی یا کاهش بودجه‌های دستگاه‌ها در یک بازه زمانی کوتاه است، قابلیت‌های برنامه‌ریزی دولت را محدود و ضریب تأثیرگذاری برنامه‌ها بر خرج‌کرد منابع را تحت تأثیر قرار می‌داده است. به تعبیر دیگر، به‌ویژه در دوره‌های وقوع شوک‌ها، عملاً برنامه‌ها به کناری نهاده شده و صلاح‌دید مدیران یا برنامه‌های کوتاه‌مدت مورد توجه قرار می‌گرفته‌اند. مثلاً از سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۴، علی‌رغم افزایش تولید نفت ایران (امضای برجام)، قیمت نفت با کاهش جدی روبه‌رو شد و افق سرمایه‌گذاری را تحت تأثیر قرار داد.

۴-۱-۲. شوک‌های سیاسی

صرفنظر از وجود شوک‌های نفتی، شوک‌های سیاسی شاید مهم‌ترین تأثیر را بر عدم اجرایی شدن استراتژی‌های توسعه صنعتی در ایران داشته‌اند. در حالی که دولت هشتم در چارچوب حکم برنامه چهارم توسعه، سندی برای تدوین استراتژی توسعه صنعتی تهیه کرده بود، تغییر دولت منجر به کنار گذاشته شدن این سند و تلاش برای تهیه سندی تازه شد. همین اتفاق برای مطالعه دوم و سوم نیز افتاده است. صرفنظر از شوک حاصل از تغییر دولت‌ها، شوک حاصل از تحریم نیز در دستورکار قرار گرفتن استراتژی را تحت تأثیر قرار داده است. مشکلات ناشی از تحریم، عملاً مسائل مورد توجه سیاستگذاران را از رشد اقتصادی و ارتقای فناوری و... به مسئله بقا و پایداری در برابر تحریم‌ها تغییر می‌دهد که در نتیجه آن داشتن استراتژی توسعه صنعتی، به‌نوعی بدون توجیه می‌شود.

۴-۱-۳. شوک‌های مدیریتی

صرفنظر از شوک‌های سیاسی به‌نظر می‌رسد افق برنامه‌ریزی‌ها در ایران، چنان کوتاه شده که حتی با تغییر وزرا یا معاونین وزرا، در طول عمر یک دولت هم شاهد کنار گذاشته شدن مطالعات استراتژی توسعه صنعتی هستیم، اتفاقی که با تغییر وزیر صنعت فعلی (جانشینی آقای رحمانی به‌جای آقای شریعتمداری) و در زمینه تدوین اولویت‌های صنعتی و معدنی رخ داده است.



همچنین ادغام و تجزیه‌های مکرر دستگاه‌های دولتی مانند ادغام وزارت صنایع و معادن با وزارت بازرگانی و اکنون تلاش برخی برای تجزیه مجدد این دو وزارتخانه نشان می‌دهد که هماهنگ‌سازی سیاست‌ها در بستری که ساختار اداری و اجرایی با چنین شوک‌هایی روبه‌رو است، به‌آسانی ممکن نخواهد بود.

۲-۴. فرهنگ مدیریت غیربرنامه‌ای

صرفنظر از وقوع شوک‌ها، به‌نظر می‌رسد که در اقتصاد ایران، مدیریت بدون برنامه الگوی حاکم است. بر همین اساس، شاهد آن هستیم که مطالعات استراتژی توسعه صنعتی در ابتدای دولت‌ها شروع شده و معمولاً در سال آخر دولت‌ها به مرحله اجرایی شدن می‌رسیده است. در واقع مدیران یا وزرا تمایل داشته‌اند که بیشتر از آنکه اسناد را برای دوره مدیریت خود تهیه کنند، این اسناد را برای دوره مدیریت بعدی تهیه کنند. مدیران دوره بعد هم که تمایلی به پیروی از خط‌مشی‌گذاری دولت قبل نداشته‌اند، با عدم پذیرش مطالعه قبلی، تدوین یک مطالعه جدید را در دستور کار قرار داده و البته باز در سال آخر دولت، آن را به مرحله اجرایی شدن رسانده‌اند.

به‌نظر می‌رسد تا زمانی که چنین فرهنگی در میان مدیران وجود داشته باشد، تدوین استراتژی توسعه صنعتی، امری دور از دسترس باشد.

۳-۴. فقدان آمار و اطلاعات

از جمله مسائل مهم در برنامه‌ریزی مسئله عدم شفافیت نهادهای متولی در بحث ارائه آمار است، مثلاً چندین میلیارد دلار از تولید ناخالص ملی در آمارهای بانک مرکزی ذیل اشتباهات آماری طبقه‌بندی می‌شود. میزانی که گاهی تا حدود ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی (GDP) هم می‌رسد. این میزان اشتباهات آماری یا فقدان آمار، هرگونه برنامه‌ریزی را تا پیش از تعیین تکلیف دچار امتناع می‌سازد. بنابراین رویکردهایی که برپایه محاسبات کمی به دنبال تعیین اولویت‌ها می‌روند، به دلیل قید فقدان آمار یا عدم قابل اتکا بودن آن، نتایج قابل اتکایی تولید نمی‌کنند.

۴-۴. کاستی‌های برنامه‌ریزی و قانون‌نویسی

آخرین معضل بیرونی تدوین استراتژی مربوط به نوع قانون‌نویسی در نظام تقنینی کشور است. وجود عباراتی مانند «تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی تا پایان ۶ ماه از شروع اجرای برنامه» نوعی شتاب‌زدگی در تهیه اسناد ایجاد می‌کند، در حالی که چنین مطالعاتی نیازمند برخورداری از زمان کافی است، همچنین سپردن وظیفه تهیه اسناد استراتژی توسعه صنعتی به یک سازمان اجرایی (وزارت صنعت، معدن و تجارت) که نه توان هماهنگی بین بخشی دارد و نه توان مطالعات توسعه‌ای، از همان ابتدا تحقق اهداف مطالعات استراتژی و قابلیت اجرایی شدن آن را تضعیف می‌کند.

جمع‌بندی و پیشنهادها

اینکه دولت چه نقشی در توسعه صنعتی دارد و آیا می‌توان از طریق سیاستگذاری جهت توسعه صنعتی را تحت تأثیر قرار داده و به‌خصوص از توسعه برخی صنایع حمایت کرده و آنها را تشویق کرد، همچنان یکی از مباحث جنجالی درباره توسعه صنعتی است. با وجود این، مفهوم «صنعتی شدن متأخر» که برآمده از تجربه تنها کشورهای دست‌یافته به تحول صنعتی در تمام سال‌های پس از جنگ جهانی دوم است، نشان می‌دهد که اقتصادهای در حال توسعه با مشکلات و موانع متفاوتی نسبت به پیشگامان صنعتی شدن روبه‌رو هستند که غلبه بر آنها نیازمند نقش‌آفرینی دولت، فراتر از چارچوب‌های حداقلی مورد توجه در سیاست‌های اقتصادی بوده و طلوع مجدد سیاست صنعتی برآمده از تلاش برای نظریه‌پردازی درباره علل این موانع و روش‌های غلبه بر آنهاست.

حکم به تدوین استراتژی توسعه صنعتی در ایران، با توجه به دو ضرورت، اولی جلوگیری از اتلاف منابع و به‌کار بردن سیاست‌های حمایتی بی‌هدف یا متناقض با یکدیگر و دومی با توجه به اهمیت نقش‌آفرینی مؤثر دولت در توسعه صنعتی در میان احکام توسعه و نیز قانون تأسیس وزارت صنایع و معادن گنجانده شد. این در حالی است که با وجود دو دهه از تشکیل آن وزارتخانه و تکرار حکم به تدوین استراتژی توسعه صنعتی در احکام برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه، این مهم هنوز تدوین نشده است.

آسیب‌شناسی این گزارش از دلایل عدم توفیق در تدوین استراتژی توسعه صنعتی، به‌طور خلاصه بر دو دسته کاستی‌های درونی و موانع بیرونی تحقق این هدف تأکید دارد. از نظر کاستی‌های درونی، به نظر می‌رسد که سه مطالعه صورت‌گرفته در زمینه تدوین استراتژی توسعه صنعتی، با هشت دسته کاستی‌های درونی مواجه بوده‌اند که آنها را به‌ترتیب می‌توان در قالب ضعف در مبنای تحلیلی، ضعف در اهداف، ضعف در تبیین وضع موجود، ضعف در تدوین توالی‌ها (ترتیب اقدامات)، ضعف در تحلیل دولت و ضعف در تحلیل اقتصاد سیاسی دانست. این ضعف‌ها موجب شده حتی اگر این مطالعات به مرحله اجرایی نیز در می‌آمدند، نتایج آنها چندان تأثیری بر گره‌گشایی از وضعیت کنونی و دستیابی به توسعه نداشته باشد.

همچنین وقوع شوک‌های بیرونی (اقتصادی، سیاسی و مدیریتی)، فرهنگ مدیریت غیربرنامه‌ای، فقدان آمار و اطلاعات باکیفیت و کاستی‌های برنامه‌ریزی و قانون‌نویسی از جمله موانع بیرونی هستند که تحقق اهداف توسعه صنعتی را تحت تأثیر قرار داده‌اند.

به‌نظر می‌رسد تدوین استراتژی توسعه صنعتی باید همراه با در نظر گرفتن قیود و ویژگی‌های زیر

صورت گیرد:

- تدوین استراتژی توسعه صنعتی، امری است که هم با سطوح سیاسی و هم سطوح سیاستگذاری سروکار دارد، بنابراین به‌ویژه در تدوین اهداف، مبنای اولویت‌بندی و شناسایی اهداف باید گفتگویی ملی



یا حداقل بر پایه اجماعی در سطوح عالی حکومت صورت گیرد.

• در تدوین استراتژی توسعه صنعتی، متخصصینی از حوزه‌های مختلف باید حضور داشته باشند، با توجه به چند بُعدی بودن مسئله توسعه صنعتی، وجود این متخصصین برای در نظر گرفتن ابعاد مسئله ضروری است.

• با توجه به فقدان آمار و اطلاعات دقیق و همچنین نااطمینانی‌های نهفته در آینده (ناشی از بروز شوک‌ها و همچنین تحولات فناوری و...)، تدوین استراتژی می‌باید در قالب نوعی سناریونویسی و همراه با مشخص کردن جهت‌گیری‌های آینده بوده و به جای تدوین دقیق اقدامات، اقدامات بهینه و توالی آنها را با توجه به قیدهای مطرح در هر سناریو تشریح کند. وظیفه مهم استراتژی، تعیین جهت‌گیری‌ها و جلوگیری از بروز پراکندگی‌ها در اقدامات است.

• تدوین استراتژی باید در چارچوب نهادی فرابخشی مانند سازمان برنامه صورت گیرد و ضرورت‌های سازمانی و هماهنگی‌های مورد نیاز آن بخشی ضروری از آن باشد.

منابع و مأخذ

1. Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). Economics versus Politics: Pitfalls of. *Journal of Economic Perspectives (JEP)*, 173-192.
2. ASEAN. (2007). 2007 Report of the Eminent Persons Group On The ASEAN Charter. Cebu, The Philippines: ASEAN Documents.
3. berg, a. g., & jonathan, d. o. (2011). inequaliaity and unsustainable growth: two sides of the same coin? *international monetary fund (IMF)*.
۴. بندیک، ریچارد، ا. تأمین مالی صنعتی در ایران. مشهد: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، ۱۳۹۴.
۵. بانک جهانی. نقش دولت در جهان در حال تحول. گروه مترجمان. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸.
۶. خیریناکز، خوزه مانوئل و همکاران. ایجاد تحول مولد در اقتصاد، سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۴.
۷. ربیعی، علی و عیسی منصوری و سیورز، م. توسعه اشتغال پایدار. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۹۷.
۸. رحمان‌زاده هروی، محمد. نگاهی به اقتصاد سیاسی ایران از دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۹۵. تهران: اختران، ۱۳۹۷.
۹. رودریک، دنی. قوانین اقتصادی. ترجمه: سمیه جعفری. تهران: انتشارات نهادگرا، ۱۳۹۶.
۱۰. یوسفی، محمدقلی. استراتژی‌های رشد و توسعه اقتصادی. تهران: نشر نی، ۱۳۸۷.
۱۱. شاکری، عباس. مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران. تهران: رافع، ۱۳۹۵.
۱۲. فاطمی امین، سیدرضا و همکاران. برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت. تهران: جهاد دانشگاهی واحد شهید بهشتی، ۱۳۹۲.
۱۳. کارشناس، مسعود. نفت، دولت و صنعتی شدن.

۱۴. کریمی، زهرا. نگاهی به اقتصاد ایران. تهران: دانشگاه مازندران، ۱۳۹۴.
۱۵. گریفین، کیت. راهبردهای توسعه اقتصادی. ترجمه حسین راغفر و حسین هاشمی. تهران: نشر نی، ۱۳۸۲.
۱۶. لال، سانجایا. سیاست فناوری و تشویق بازار، همراه با موردکاوی ۱۱ کشور در حال توسعه. گروه مترجمان. تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۸۵.
۱۷. مبصر، داریوش و همکاران. ساختار صنعتی ایران در آینه برنامه‌های توسعه‌ای. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۷.
۱۸. مک لئود، تاج اس. برنامه‌ریزی در ایران. ترجمه: علی اعظم محمدبیگی. تهران: نشر نی، ۱۳۸۰.
۱۹. میرجلیلی، سیدحسین. چگونگی شناسایی تنگناهای رشد اقتصادی (نقد روش‌های مرسوم و معرفی روش آسیب‌شناسی رشد). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.
۲۰. نوبلر، ایرمگارد و همکاران. سیاست صنعتی نوین. ترجمه: حامد حجازی. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۷.
۲۱. نیلی، مسعود و همکاران. خلاصه مطالعات طرح «استراتژی توسعه صنعتی کشور». تهران: مؤسسه انتشارات علمی دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۲.
۲۲. وزارت صنعت، معدن و تجارت. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت. تهران: وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۴.
۲۳. هادی زوز، بهروز. بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۲۴. هیوئیت، تام و دیگران. صنعتی شدن و توسعه، دیدگاه‌های نظری. ترجمه: طاهره قادری. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۷۷.
۲۵. یونیدو. استراتژی افزایش مشارکت مؤثر و رقابتی بخش صنایع کوچک و متوسط در توسعه اقتصادی و صنعتی جمهوری اسلامی ایران. ترجمه: عبدالرضا شقاقی و مسعود شفیعی. تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۸۴.



شماره مسلسل: ۱۷۸۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۲. تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی

نام معاونت: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: حسین رجب‌پور

ناظران علمی: موسی شهبازی غیائی، فرشاد مؤمنی، سیدمحسن علوی‌منش

اظهار نظر کنندگان: سعید شجاعی، فاطمه میرجلیلی (معاونت مطالعات انرژی، صنعت و معدن)

واژه‌های کلیدی:

۱. استراتژی توسعه صنعتی

۲. دولت

۳. اولویت‌بندی صنعتی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۸/۲۵