

به نام خدا

## ضرورت تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	تعریف و تبیین استراتژی توسعه صنعتی و سیاست صنعتی
۶.....	دلایل نیاز به تدوین استراتژی توسعه صنعتی
۹.....	نگاهی گذرا به جایگاه قانونی تدوین استراتژیک توسعه صنعتی و معدنی در کشور
۱۱.....	روند تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی کشور
۱۹.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و ارائه حکم پیشنهادی برای به‌کارگیری در ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه
۲۴.....	منابع و مأخذ

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۰۰۱۰

آذر ماه ۱۳۸۸

دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن



## ضرورت تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی

### چکیده

موضوع تدوین استراتژی توسعه صنعتی (معدنی) و به تبع آن اتخاذ سیاست صنعتی (معدنی) از اهمیت زیادی به خصوص در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار برخوردار است. مهمترین ضرورت مداخله دولت در امور صنعتی (معدنی) و تدوین استراتژی توسعه صنعتی (معدنی) ناشی از نواقص بازار یا شکست بازار است.

با نگاهی به جایگاه قانونی و روند تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی در کشور می توان نتیجه گرفت که وزارت صنایع و معادن طی سالیان اخیر به وظایف قانونی خود در زمینه تصویب و عملیاتی کردن سند راهبردی توسعه بخش صنعت و معدن و به تبع آن اتخاذ سیاست های گزینشی و کارکردی عمل نکرده یا حداقل ضعیف عمل کرده است. به طوری که در حال حاضر بزرگترین چالش فراروی بخش صنعت و معدن، عدم تابعیت رفتار بخش از استراتژی و سیاست صنعتی و معدنی مشخص و مدون است.

بنابراین پیشنهاد می شود موضوع تدوین سند استراتژی توسعه صنعتی و معدنی کشور و تصویب آن در قالب لایحه در زمان تصویب «لایحه برنامه پنج توسعه» در مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرد.



### مقدمه

سابقه اولیه برنامه ریزی اقتصادی برای دستیابی به توسعه به صورت مدون و سازمان یافته متعلق به کشور اتحاد جماهیر شوروی سابق بوده و مربوط به قبل از جنگ جهانی دوم است. پس از پایان جنگ جهانی دوم و تحولات و تغییرات بسیار زیاد در عرصه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و به خصوص مرزبندی های جدید بین المللی، بستر مناسبی برای ظهور و بروز ایده ها، نظریه پردازی ها، مدل ها و الگوهای جدید اقتصادی فراهم شد که تبلور آن در استراتژی های ۶ گانه<sup>۱</sup> در باب توسعه است.

توجه ملل و جوامع مختلف به ویژه در نیمه دوم قرن بیستم به تحقق توسعه با اهتمام به تعبیر و دستاوردهای مختلف آن موجب شده که همواره تدوین و تبیین استراتژی توسعه به عنوان یکی از محوری ترین و مهمترین تلاش دولت ها و نظام های سیاسی در عرصه مدیریت و برنامه ریزی جامعه محسوب شود. از این رو همواره کشورهای دنیا سعی کرده اند در چارچوب استراتژی جامع و هدفمند به اهداف و آرمان های خود، جامعه عمل ببوشانند. نکته قابل تأمل در این خصوص فقدان الگویی قابل تعمیم به کلیه کشورهاست به گونه ای که در عمل، هیچ کشوری نتوانسته استراتژی مشخصی را به طور یکپارچه و مدون بدون آنکه استراتژی را تعدیل و یا اصلاح کرده باشد، دنبال کند.

هدف از انجام این مطالعه بررسی مشکلات اساسی در بخش صنعت و معدن کشور و به کارگیری نتایج آن در ارزیابی لایحه برنامه پنج توسعه اقتصادی، اجتماعی

۱. منظور استراتژی های پولی، توسعه ای (اقتصاد باز)، صنعتی شدن، انقلاب سبز، توزیع مجدد و استراتژی سوسیالیستی توسعه است.



و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است. در این مطالعه ابتدا به مبحث و تعریف و تبیین استراتژی توسعه صنعتی و سیاست صنعتی پرداخته شده و در ادامه دلایل نیاز به تدوین استراتژی توسعه صنعتی ارائه می‌شود. سپس با نگاهی گذرا به جایگاه قانونی تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی، روند تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی در کشور مورد مطالعه قرار می‌گیرد. در پایان جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و حکم پیشنهادی برای به‌کارگیری در ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه ارائه می‌شود. لازم به ذکر است که مباحث مطرح شده پیرامون استراتژی توسعه صنعتی و سیاست صنعتی دربرگیرنده بخش معدن و صنایع معدنی نیز است.

### تعریف و تبیین استراتژی توسعه صنعتی و سیاست صنعتی

استراتژی توسعه صنعتی به مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌های بلندمدت دولت اطلاق می‌شود که در بعد خارجی چارچوب و نحوه ارتباط بخش صنعت کشور با اقتصاد جهانی را تعریف می‌کند و در بعد داخلی نیز به‌طور غیرمستقیم بر اختصاص منابع بین صنایع و یا گروه‌های صاحب نفوذ جامعه اثر می‌گذارد. در این راستا هر ترکیبی از سیاست‌های اقتصاد کلان، سیاست‌های صنعتی و ساختار تولید که در نهایت نحوه ارتباط کشور با اقتصاد بین‌المللی را تعیین می‌سازد، می‌تواند منجر به تحقق الگوی خاصی از تولید درون‌گرایانه<sup>۱</sup> یا برون‌گرایانه<sup>۲</sup> شود. حوزه استراتژی‌های توسعه صنعتی به‌طور معمول در دو سطح جداگانه طبقه‌بندی می‌شود که وزن و اهمیت هر

1. Inward - Oriented
2. Outward - Oriented



یک از این سطوح بسته به شرایط متفاوت بوده است.<sup>۱</sup>

۱. **سطح عمومی:** شامل مجموعه‌ای از سیاست‌هاست که حوزه تأثیر آن، کل بخش صنعت است و در مجموع به رفع موانع محیطی رشد و توسعه صنعت، مانند محیط اقتصادی، حقوقی، مالیاتی و... می‌پردازد. به‌علاوه مؤلفه‌های عمومی توسعه صنعتی مانند توسعه صنایع کوچک و متوسط و تبیین موقعیت نهادهای مدنی صنعتی در زمره توجه این بخش از ابعاد استراتژی توسعه صنعتی قرار می‌گیرد.

۲. **سطح بخشی:** شامل اثرگذاری بر صنایع و بخش‌های خاص با استفاده از سیاست‌های انتخابی که به کارکرد و نتایج سیاست‌های اعمال شده در سطح عمومی وابستگی دارد. استراتژی صنعتی را می‌توان به مجموعه قطب‌نما و نقشه راهی تشبیه کرد که سیاست صنعتی در لایه‌ای پایین‌تر در واقع ابزار، بودجه، ملزومات و تاکتیک‌های اجرایی طی مسیر را مشخص می‌سازد.

سیاست صنعتی به معنای هدایت تخصیص منابع بین بخش‌های صنعتی یا سازمان صنعتی یک بخش خاص است که به‌منظور بهبود عملکرد رفاهی اقتصاد ملی در بلندمدت اتخاذ می‌شود.<sup>۲</sup>

ضرورت مداخله دولت در امور صنعتی ناشی از وجود نواقص بازار است. بانک جهانی<sup>۴</sup> در کتاب معجزه آسیایی، چهار عامل شکست بازار<sup>۵</sup> را در زمینه تخصیص

۱. مسعود نیلی و ساعدی علی‌رضا، ۱۳۸۴، ص ۱۲۳.

2. Generic

۳. هادی زنوز، بهروز، ۱۳۸۸، ص ۱۷۶.

4. World Bank, 1993.

5. Market Failure



منابع کمیاب به شرح زیر مطرح کرده است:

۱. عدم کارآیی بازار سرمایه که ناشی از شکاف اطلاعاتی است،
  ۲. بزرگی حجم سرمایه‌گذاری در اثر تقسیم‌ناپذیری و صرفه‌های مقیاس،
  ۳. تملک ناقص نتایج یا ثمرات سرمایه‌گذاری در زمینه کسب دانش و مهارت توسط بنگاه‌ها،
  ۴. ناتوانی سرمایه‌گذاران منفرد در عملکرد عقلایی در زمانی که سرمایه‌گذاری‌ها از نظر تکنولوژیکی وابستگی متقابل دارند.
- سانجیا لال<sup>۱</sup> معتقد است که در دیدگاه بانک جهانی، فرآیند پیچیده کسب توانایی‌های تکنولوژیک در حد لازم مورد توجه قرار نگرفته است. درحالی که ورود به عرصه تکنولوژی‌های پیشرفته و دشوار، در غیاب مداخله‌های حمایتی برای فائق آمدن بر هزینه‌های «یادگیری» محدود خواهد بود. نکته دیگر این است که انحرافات که به واسطه دخالت به وجود می‌آید باید خنثی شود؛ به‌ویژه آنکه «حمایت» باید با «فشارهای رقابتی» برای ورود به بازار جهانی همراه باشد.

سیاست صنعتی به سه نوع سیاست قابل تقسیم‌بندی است:<sup>۲</sup>

۱. **سیاست عمودی یا گزینشی (انتخابی):** منظور از این نوع سیاست صنعتی، این است که صنایع خاصی محور توسعه صنعتی قرار گیرند. هر چه موضوع سیاستگذاری مشخص‌تر باشد، این گزینش خاص‌تر می‌شود.
۲. **سیاست افقی:** سیاست افقی به تدابیری اطلاق می‌شود که هرچند معطوف به بخش خاصی نیستند و عمومیت دارند، ولی متوجه فعالیت‌های ویژه‌ای مانند تحقیق و

1. Sanjaya Lall, 1997.

۲. سید حبیب‌الله طباطباییان، ۱۳۸۳، ص ۲۱۲.



توسعه در صنعت هستند.

گفتنی است که دو رویکرد سیاستی فوق‌الذکر با یکدیگر متفاوت است. در بعد عمودی، گزینش و انتخاب صورت می‌گیرد و در بعد افقی توسعه زیرساخت‌ها و فعالیت‌های ویژه در عرض صنایع مطرح است. بنابراین دو سیاست صنعتی عمودی و افقی مکمل یکدیگرند.

۳. **سیاست کارکردی:** منظور سیاست‌هایی است که به وضع بازار توجه دارند و می‌توانند یک زنجیره و یک چرخه را تکمیل کنند. به عبارت دیگر سیاست کارکردی حد واسط سیاست عمودی و افقی است و یک شاخه و زنجیره را برای بهبود وضع آن در نظر می‌گیرد.

### دلایل نیاز به تدوین استراتژی توسعه صنعتی

#### ۱. شکست بازار

شکست بازار یکی از دلایل بارز دخالت دولت در اقتصاد است و از آنجا که در اقتصادهای درحال گذار، عملکرد بازار ضعیف است و ضعف کارکرد بازارها نیز باعث شده است که در موارد شکست بازار، قیمت‌ها از انعکاس هزینه فرصت واقعی منابع ناتوان بمانند. لذا در این مرحله برای استفاده بهینه از ورودی‌ها و منابع موجود در صنعت و چگونگی افزایش مواهب در آینده و دستیابی به یک رشد پایدار، تدوین استراتژی توسعه صنعتی الزامی می‌شود.



## ۲. ایجاد هماهنگی<sup>۱</sup> در ساختار و ترکیب صنعت

از نظر وابستگی صنایع به یکدیگر، اغلب توسعه یک بخش صنعت در گرو توسعه یا رشد همزمان صنایع دیگر است و نظام تصمیم‌گیری غیرمتمرکز بازار، اغلب در انعکاس این پویایی مورد نیاز در میان سرمایه‌گذاری‌ها، ناتوان است و یک برنامه صنعتی کلان در مقایسه با دیدگاه فردی کارآفرینان، نگرش کلی بهتری را در زمینه ایجاد پیوستگی داخل صنعت و در ترکیب کل اقتصاد ایجاد و ارائه می‌کند. «... در واقع سیاست صنعتی طوری ازسوی دولت طراحی می‌شود که همراستایی بین بخش‌های مختلف اقتصاد را تضمین کند و البته این همراستایی با توجه به اهداف سیاسی نخبگان قانونگذار تعیین می‌شود»<sup>۲</sup>. باید توجه داشت که در این نظریه، مفهوم همراستایی با کارآیی پارتو<sup>۳</sup> تفاوت دارد. زیرا اگرچه سازوکار بازار در دستیابی به تعادل پارتو موفق عمل خواهد کرد، اما ممکن است در ایجاد همراستایی و هماهنگی بین بخش‌ها با شکست روبرو شود که البته این ناکامی هزینه زیادی در پی دارد. لذا در منطق استراتژی صنعتی، همراستایی به صورت یک فرض پیشینی<sup>۴</sup> توسط دولت در نظر گرفته می‌شود.

## ۳. ایجاد امکان برای پیش‌بینی تغییرات

در دوران مدرن، توانایی پیش‌بینی صحیح و مدیریت هدایتگر برای بهره‌مندی از تغییرات داخلی و جهانی یکی از ویژگی‌های جوامع موفق به‌شمار می‌آید. از این‌رو

1. Coordination  
2. Casson, M. "A Cultural Theory of Industrial policy", 1999.  
3. Pareto Efficiency  
4. Ex Ante



استراتژی توسعه صنعتی با توجه به احتمال ظهور عوامل جدید و غیرقابل پیش‌بینی در طول زمان، باید همواره چارچوبی را فراهم سازد که همانند یک قطب‌نمای دقیق، صنعت را در انتخاب مسیر درست یاری کند. این واقعیت، نیاز به تدوین استراتژی را برای سیاستگذار مورد تأکید قرار می‌دهد.

## ۴. ارائه چشم‌انداز

یک چشم‌انداز مشترک بین بخش خصوصی و عمومی، سهم هریک از بخش‌ها را در تلاش برای اجرای سازوکار برنامه مشخص می‌سازد و با ارسال علائم و اطلاعات شفاف و سازگار به بخش صنعت توسط دولت، سطح اطمینان را برای سرمایه‌گذاری خصوصی افزایش می‌دهد و در همان حال این فرصت را نصیب بخش خصوصی می‌کند که خود را با وضعیت مورد انتظار در آینده تطبیق دهد.

## ۵. تشویق به تغییر در جهت رشد نوآوری

با توجه به پویایی بخش صنعت، نیاز به یک استراتژی صنعتی به‌عنوان ابزاری برای تشویق در جهت تغییرات الزامی است، زیرا اغلب صرف وجود یک انتخاب بهتر، به‌علت دو عامل ضعف اطلاعاتی و عقلانیت محدود شده،<sup>۱</sup> انگیزه کافی برای تغییر را فراهم نمی‌کند.



## ۶. امکان فراگیری تجارب دیگران

امکان استفاده از مزیت غیرقابل اجتناب فراگیری تجارب دیگران، یکی از دلایل محکم تدوین استراتژی است. در این راستا و در اهمیت استفاده از اطلاعات و دانش سایر کشورها مسئله توسعه دیرنگام<sup>۱</sup> مطرح می‌شود: «... کشورهای درحال توسعه از این مزیت برخوردار هستند که به‌عنوان نفر دوم<sup>۲</sup> از تجارب کشورهای پیشگام بهره‌مند شوند و با استفاده از فرآیند یادگیری و گردآوری اطلاعات، ساختارهای مورد نیاز صنعتی شدن را شناسایی کنند».<sup>۳</sup>

### نگاهی گذرا به جایگاه قانونی تدوین استراتژیک توسعه صنعتی و معدنی در کشور

همان‌گونه که در قسمت‌های زیر توضیح داده خواهد شد، موضوع تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی در کشور، ریشه در قانون برنامه سوم توسعه، قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن و قانون برنامه چهارم توسعه دارد.

براساس ماده (۲) «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب مورخ ۱۳۷۹/۱/۱۷، به‌منظور کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت، دولت موظف شد که در طول سال اول برنامه، اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت ضوابطی از قبیل رعایت اصل پیوستگی و

1. Late - Development

2. Second – Mover

3. Gerschenkron, "Economic Backwardness in Historical Perspective, 1966.



تجانس وظایف، تجمع فرآیند فعالیت‌ها، حذف سازمان‌های غیرضرور و وظایف موازی، عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی و کوچک‌سازی دولت به‌عمل آورد و براساس این ضوابط نیز باید ترتیبی اتخاذ شود تا امور انرژی، امور کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی و امور صنعت و معدن در سه وزارتخانه تجمع شود. در این راستا «قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن» در مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. به‌موجب ماده (۱) این قانون، به‌منظور فراهم آوردن موجبات توسعه و پیشبرد امور صنعتی و معدنی و تمرکز و یکپارچگی سیاستگذاری و وظایف امور صنعت و معدن، موضوع تدوین استراتژی (راهبردی) توسعه صنعتی و معدنی، به‌عنوان اولین و مهمترین مأموریت وزارت صنایع و معادن در نظر گرفته شد.

در ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه دولت (وزارت صنایع و معادن) موظف شده است که «سند ملی توسعه بخش صنعت و معدن» را با توجه به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی کشور و با محوریت توسعه رقابت‌پذیری مبتنی بر توسعه فناوری و در جهت رشد تولید، سرمایه‌گذاری، افزایش سهم بخش در تولید ناخالص داخلی<sup>۱</sup> و رشد صادرات صنعتی، ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه کند. همچنین طبق تبصره ماده (۷۲) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت (وزارت صنایع و معادن) موظف شده است که سند ملی توسعه بخش صنعت و معدن (که سندی راهبردی بوده و جهت‌گیری‌های اصلی بخش را در چارچوب تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله کشور تبیین می‌کند) را تهیه و حسب مورد به تصویب

1. GDP



مجلس شورای اسلامی و یا هیئت وزیران برساند. در ذیل تبصره مذکور حتی دولت موظف شده است که لوایح بودجه‌های سنواتی را براساس اسناد ملی توسعه تنظیم و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

### روند تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی کشور

با توجه به اهمیت تدوین راهبرد و مجموعه سیاست‌های توسعه صنعتی کشور و اجرای مواد قانونی مورد بحث در بخش قبل و به‌خصوص ماده (۱) «قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن»، قرارداد مطالعه سند مذکور با دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف تنظیم و نتایج آن در مرداد سال ۱۳۸۲ تحت عنوان «طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور» انتشار یافت.

در پی آن نظرات انتقادی متعددی از سوی جامعه علمی، صنعتی و اقتصادی کشور به‌ویژه از منظر مبانی نظری، مدل‌های اقتصادی، مباحث توسعه فناوری، گزینش صنایع پیشرو، رقابت‌پذیری و... مطرح شد. در کتاب «از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی»<sup>۱</sup> که به نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی می‌پردازد به نکات مهمی اشاره شده که در این مجال به‌طور اختصار به نکاتی چند پرداخته می‌شود.

الگوی نظری به‌کار رفته در این طرح «الگوی تعدیل شده نئوکلاسیکی» است که از حدود سال ۱۹۹۳ توسط بانک جهانی تبیین شده و به رویکرد «وفاق

۱. مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی: نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، ۱۳۸۳.



واشنگتن» نیز شهرت دارد و به اعتقاد منتقدین، این الگو متناسب با شرایط کشور نبوده و قابلیت ایجاد تحول صنعتی در یک ساختار توسعه نیافته را ندارد؛ به‌عبارت دیگر اگر بخواهیم به‌صورت شماتیک طیف نظریات و دیدگاه‌های مختلف در حوزه توسعه اقتصادی و صنعتی را ترسیم کنیم، در یک سر این طیف دیدگاه دولت بزرگ و همه‌کاره قرار می‌گیرد که مبتنی بر برنامه‌ریزی متمرکز است و در سر دیگر آن، دیدگاه دولت حداقل است که برای دولت نقشی فراتر از عمل به وظایف کلاسیک خود به رسمیت نمی‌شناسد. ولی مهمتر از این دو دیدگاه، دیدگاه‌هایی است که میان این دو قرار می‌گیرد و اغلب اختلافات نظری کنونی در سطح جهانی نیز پیرامون آنها شکل گرفته است. اولین دیدگاه را می‌توان دیدگاه کنونی بانک جهانی (الگوی تعدیل شده نئوکلاسیکی) دانست که از ترکیب دیدگاه نهادگرایی با دیدگاه نئوکلاسیک (معتقد به دولت حداقل) به‌وجود آمده است. این دیدگاه ضمن اذعان به نقش دولت در توسعه سیاست‌های دوستدار بازار<sup>۱</sup> فقط شامل سیاست‌ها عمومی یا کارکردی دولت است، یعنی سیاست‌هایی که از انتخاب و گزینش پرهیز کنند.

دومین دیدگاه را می‌توان دیدگاه «استراتژیست‌های صنعتی» دانست که ضمن پذیرش تئوری‌های نهادگرایی، بر ضرورت اعمال سیاست‌های «گزینشی» یا «انتخابی» تأکید دارند و در این دیدگاه دولت علاوه بر وظایف کارکردی دارای وظایف گزینشی نیز است.

استراتژیست‌های صنعتی که از آموزه‌های نهادگرایان نوین فراتر رفته‌اند و باب مباحث دیگری همچون «سیاست صنعتی» و «سیاست استراتژیک تجاری» را گشودند



اعتقاد دارند که شکست‌های بازار علاوه بر موارد چهارگانه فقدان اطلاعات و ناکارایی بازار سرمایه، مسئله صرفه‌های مقیاس، عدم سرمایه‌گذاری در دانش و مهارت و عدم شکل‌گیری سرمایه‌گذاری‌های مکمل، شامل شکست‌های «درون بنگاهی»، «بین بنگاهی» و «شکست‌های ملی» می‌شود که دخالت‌های غیرگزینشی و کارکردی برای جبران آنها کافی نیست بلکه «سیاست‌های گزینشی» نیز باید به‌کار گرفته شوند تا در تمام بازارها بهبود قابل توجهی حاصل شود. خاستگاه تئوری‌های این دیدگاه براساس عملکرد موفق دولت‌ها در کشورهای شرق و جنوب شرقی آسیاست.

منتقدان این طرح بر این باورند که تکیه صرف به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی<sup>۱</sup> نمی‌تواند رشد اقتصادی پایداری را به ارمغان آورد و مدل مناسب برای دستیابی به قابلیت‌های تکنولوژیک نیست. در بررسی تجربه کشورهای درحال توسعه، سه رویکرد یا مدل عمده در استراتژی توسعه این کشورها مشاهده می‌شود:

۱. مدل اول، کمک به شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ داخلی بوده است؛ مانند بنگاه‌های «چائبول»<sup>۲</sup> در کره جنوبی و «زای باتسو»<sup>۳</sup> در ژاپن.

۲. مدل دوم، جلب شرکت‌های چندملیتی و یافتن جایگاهی در زنجیره تولید آنهاست. توسعه صنعتی کشورهایی چون سنگاپور نمونه بارز این مدل است.

۳. مدل سوم، بدین‌صورت بوده است که کشورهایی که دارای بنگاه‌های کوچک و متوسط بسیاری بودند، با شبکه‌سازی در این بنگاه‌ها توانسته‌اند رشد صنعتی مناسبی را در کشور به‌وجود آورند. تایوان نمونه‌ای از این کشورهاست.

1. Foreign Direct Investment (FDI)  
2. Chaebol  
3. Zaibatso



بنابراین همکاری با شرکت‌های چندملیتی و قرار گرفتن در زنجیره تولید آنها یگانه مدل توسعه صنعتی کشورهای درحال توسعه نبوده است. به‌عنوان نمونه کشورهایی که رهبر تکنولوژیک در کشورهای درحال توسعه هستند، به‌صورت خاص کره جنوبی و تایوان از مدل اول و سوم استفاده کرده‌اند.

از نظر منتقدان، فقدان نگاه مناسب به ملاحظات تکنولوژیک در طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، یکی دیگر از کاستی‌های کلیدی این طرح به‌شمار می‌رود. عدم توجه به تقویت نوآوری (نظام ملی نوآوری) و یادگیری تکنولوژیک (نظام ملی یادگیری)، فقدان صبغه تکنولوژیکی در طرح و غیره از جمله این نقدهاست.

از جمله مباحث کلیدی در نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، مسئله رقابت و ساختار بازار است. به‌طوری‌که در طرح مذکور بین رقابت ذره‌ای و رقابت واقعی تمایزی قائل نشده است و همچنین به موضوع تقسیم‌ناپذیری بازار در برخی از بخش‌های تولید نیز توجه نشده است. مسئله این است که تقسیم‌ناپذیری و صرفه‌های مقیاس ایجاب می‌کند که در شاخه‌هایی از صنعت (نه در تمام صنایع)، گول‌های بزرگ صنعتی متولد شوند و رشد کنند. دهه ۹۰ مشحون از ادغام‌ها و اکتساب‌هاست.<sup>۱</sup> امروزه بیش از ۹۰ درصد تولید جهانی خودرو را ۶ خودروساز عمده انجام می‌دهند که برخی از آنها در اواخر دهه ۹۰ میلادی با یکدیگر ادغام شدند. عرصه رقابت، امروزه عرصه رقابت جهانی است و رقابت ذره‌ای دیگر وجود ندارد.

وزارت صنایع و معادن با بهره‌گیری از مطالعات پایه استراتژی فوق و همچنین

1. Merger and Acquisition



برخی از سیاست‌های کلی قانون برنامه چهارم توسعه و نظرات و پیشنهادات، کلیات سند استراتژی توسعه صنعتی کشور را در اوایل سال ۱۳۸۴ منتشر کرد. چند ماهی از انتشار سند استراتژی توسعه صنعتی کشور نگذشته بود که دولت نهم در مردادماه همان سال بر سر کار آمد. با روی کار آمدن دولت نهم و حاکم شدن رویکرد ایجاد توسعه متوازن و عدالت‌محور، سند استراتژی توسعه صنعتی کشور مورد بازنگری قرار گرفت و در نهایت سند جدیدی با عنوان «سند راهبرد توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۵ - ۱۴۰۴)» در سال ۱۳۸۵ تهیه شد. موضوع توازن منطقه‌ای و توسعه عدالت‌محور در این سند جدید تا جایی پیش رفت که در بخش آمایش سرزمین آن تأکید شد که استقرار صنعت در مناطق کم برخوردار از منابع خدادادی می‌تواند عامل پیش‌برنده رشد اقتصادی در مناطق مذکور باشد؛ اگرچه این رویکرد از دیدگاه رقابت‌پذیری توجیه اقتصادی ندارد ولی با جبران مابه‌التفاوت هزینه‌های سرمایه‌گذاری و تولید از سوی دولت این امر امکانپذیر خواهد بود. به دلیل وجود چنین اعتقادی در این سند جدید، بدون توجه به اشکالات اساسی موجود در سند استراتژی توسعه صنعتی از قبیل موضوع رقابت، صرفه‌های مقیاس و غیره، هشت طرح استانی فولاد با مقیاس ۸۰۰ هزار تن در هشت استان کشور شکل گرفت که از ابعاد مکان‌یابی، توجیه فنی و اقتصادی و به‌خصوص صرفه‌های مقیاس با نقدهای زیادی روبرو است.

شاکله سند راهبرد توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۵ - ۱۴۰۴) مشتمل بر چهار بخش

اصلی زیر است:

۱. آمایش سرزمین،



۲. وضعیت وجود متغیرهای کلان بخش صنعت و معدن،

۳. اهداف کلی بخش صنعت و معدن در افق ۱۴۰۴،

۴. هدفمند کردن طرح‌های سرمایه‌گذاری؛

۴-۱. تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری و شاخص‌های حمایتی،

۴-۲. بازنگری رویه صدور جواز تأسیس،

۴-۳. ارتقای بهره‌وری سرمایه؛

- اصلاح نوسازی و بازسازی واحدهای موجود،

- تسریع در تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام.

۴-۴. سیاست‌های کلان رشته صنایع منتخب.

سند فوق‌الذکر صرفنظر از ایرادات وارده، برخلاف نص صریح تبصره ماده (۷۲) قانون برنامه چهارم توسعه نه به تصویب هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی رسید و نه عملیاتی شد.

لازم به ذکر است که استراتژی بخش معدن نیز تاکنون تهیه نشده و با توجه به انجام مطالعات اولیه، استراتژی این بخش در حال تدوین است.

وزارت صنایع و معادن با برش مقطعی میان‌مدت از سند مذکور، طرح آمایش

صنعتی و معدنی (۱۳۸۷ - ۱۳۹۰) را در قالب حدود ۸۰۰ طرح صنعتی و معدنی (تا

دی‌ماه ۱۳۸۷ این طرح شامل ۹۶۳ طرح و ۴۹۸ نوع طرح بوده است) به ارزش

سرمایه‌گذاری تقریبی ۲۵ میلیارد دلار در دستور کار خود قرار داد.



بررسی‌های صورت گرفته<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که طرح آمایش صنعتی و معدنی (میان مدت سه‌ساله) از ابعاد اهداف کمی کاملاً ناسازگار با اهداف کمی سند راهبرد توسعه صنعتی کشور (بلندمدت بیست‌ساله) است و اصولاً ارتباط ارگانیک مشخصی بین این دو مشاهده نمی‌شود. بیشترین وجه اشتراک طرح مذکور با سند راهبرد توسعه صنعتی کشور در زمینه اهداف کیفی و در راستای دستیابی به رشد متعادل استان‌های کشور، ایجاد توازن منطقه‌ای و توسعه عدالت‌محور است. عمده جهت‌گیری‌های طرح آمایش صنعتی و معدنی پرداختن به طرح‌های جدید سرمایه‌گذاری (ایجاد) در تمام استان‌های کشور و بخش ارتقای بهره‌وری سرمایه در سند راهبرد توسعه صنعتی کشور مشتمل بر محورهای اصلاح، بازسازی و نوسازی واحدهای موجود و به‌کارگیری طرح‌های توسعه و تسریع در تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام است.

ارزیابی و تحلیل اقتصادی طرح آمایش صنعتی و معدنی تداعی‌کننده این امر است که ریشه تئوریک این طرح بیشتر به نظریه رشد متعادل یا متوازن برمی‌گردد. این نظریه در اوایل دهه ۱۹۵۰ میلادی توسط لوئیس نورکس<sup>۲</sup> و پرفسور پل روزن استاین - رودن<sup>۳</sup> مطرح شد و عمده تأکیدشان بر انجام سرمایه‌گذاری وسیع و همزمان در بخش‌های متعدد و مختلف اقتصادی بود که به نظریه «فشار بزرگ»<sup>۴</sup> معروف شد. این در حالی است که در کشورهای در حال توسعه به دلیل کمبود سرمایه و

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزیابی و تحلیل طرح آمایش صنعتی و معدنی (۱۳۸۷ - ۱۳۹۰) وزارت صنایع و معادن، ۱۳۸۷.

2. P.Narkse  
3. Paul N.Rosenstein - Rodan  
4. Big Push



فقدان کارفرمایان اقتصادی، نظریه پرفسور هیرشمن<sup>۱</sup> مبنی بر اجرای طرح‌های استراتژیک و صنایع پیشرو به جای اجرا و گستراندن طرح‌های مختلف کاربرد بیشتری دارد و به دیدگاه استراتژیست‌های صنعتی مبنی بر استفاده از سیاست‌های کارکردی و گزینشی (انتخابی) مبنی بر هدف‌گیری صنایع راهبردی نیز نزدیک‌تر است. گفتنی است که ایجاد توسعه متوازن و تعادل منطقه‌ای در کشور امری کاملاً پسندیده است اما پذیرش این موضوع به‌منزله انجام سرمایه‌گذاری وسیع و همزمان و گسترش گروه‌های مختلف صنعتی و معدنی طی دوره زمانی کوتاه در همه مناطق نیست بلکه اصولاً «توسعه»<sup>۲</sup> و یا توسعه متوازن مقوله‌ای کیفی و بلندمدت بوده و دستیابی به آن نیازمند بسترسازی و ایجاد زیرساخت در بلندمدت است.

**دو مشکل بنیادی «طرح آمایش صنعتی و معدنی»، نبود سیاست گزینشی یا عمودی و حاکم بودن دیدگاه رقابت ذره‌ای در این طرح است که این موارد از جمله مهمترین ایرادات وارده به طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور به‌شمار می‌روند.** شکل‌گیری پیش از ۸۰۰ طرح صنعتی و معدنی در قالب بیش از ۴۰۰ نوع طرح سرمایه‌گذاری و گسترش قریب به اتفاق گروه‌های مختلف صنعتی و معدنی با مقیاس‌های کوچک و ذره‌ای در تمامی استان‌های کشور<sup>۳</sup> دلالت بر نبود سیاست گزینشی یا عمودی و رقابت‌پذیری این صنایع دارد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که طرح آمایش صنعتی و معدنی از استراتژی و

1. A. Hirschman  
2. Development

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزیابی تحلیل طرح آمایش صنعتی و معدنی (۱۳۸۷ - ۱۳۹۰) وزارت صنایع و معادن، ۱۳۸۷.



به تبع آن در لایه‌ای پایین‌تر، سیاست صنعتی خاصی تبعیت نمی‌کند؛ بیشتر یک برنامه صنعتی یا به تعریف وزارت صنایع و معادن یک برنامه کنشی<sup>۱</sup> است. اگر در عقبه طرح آمایش صنعتی و معدنی (یا برنامه کنشی)، سیاست صنعتی خاصی وجود داشت، بی‌تردید تعداد و نوع طرح‌های سرمایه‌گذاری به‌عنوان نمونه از ۸۰۰ به ۸۰ طرح تقلیل یافته و به موضوع مقیاس و رقابت‌پذیری این صنایع نیز توجه می‌شد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و ارائه حکم پیشنهادی برای به‌کارگیری در ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه

همان‌گونه که در بخش‌های مختلف این گزارش توضیح داده شد، موضوع تدوین استراتژی توسعه صنعتی و به‌تبع آن اتخاذ سیاست صنعتی از اهمیت زیادی به‌خصوص در کشورهای درحال توسعه و اقتصادهای درحال گذار برخوردار است. استراتژی صنعتی را می‌توان به مجموعه قطب‌نما و نقشه راهی تشبیه کرد که سیاست صنعتی در لایه‌ای پایین‌تر در واقع ابزار، بودجه، ملزومات و تاکتیک‌های اجرایی طی مسیر را مشخص می‌سازد. مهمترین ضرورت مداخله دولت در امور صنعتی و تدوین استراتژی توسعه صنعتی ناشی از وجود نواقص بازار یا شکست بازار است. به اعتقاد استراتژیست‌های صنعتی شکست‌های بازار علاوه‌بر موارد چهارگانه فقدان اطلاعات و ناکارایی بازار سرمایه، مسئله صرفه‌های مقیاس، عدم سرمایه‌گذاری در دانش و مهارت و عدم شکل‌گیری سرمایه‌گذاری‌های مکمل، شامل شکست‌های



درون‌بنگامی، بین‌بنگامی و شکست‌های ملی است که دخالت‌های غیرگزینشی و کارکردی برای جبران آنها کافی نیست بلکه «سیاست‌های گزینشی» نیز باید به‌کار گرفته شوند تا در تمام بازارها بهبود قابل توجهی حاصل شود.

با نگاهی به جایگاه قانونی و روند تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی در کشور می‌توان نتیجه‌گیری کرد که وزارت صنایع و معادن طی سالیان اخیر به وظایف قانونی خود در زمینه تصویب و عملیاتی کردن سند راهبردی توسعه بخش صنعت و معدن و به‌تبع آن اتخاذ سیاست‌های صنعتی خاص (به‌کارگیری سیاست‌های گزینشی و کارکردی)، عمل نکرده یا حداقل ضعیف عمل کرده است.

مجموعه رفتار و رویکردهای وزارتخانه مذکور در زمینه سرمایه‌گذاری و توسعه صنعتی و معدنی در کشور طی سال‌های اخیر از قبیل شروع اجرای هشت طرح استانی فولاد با مقیاس کوچک ۸۰۰ هزار تن بدون توجه به موضوع مکان‌یابی، توجیه اقتصادی، رقابت‌پذیری و صرفه‌های مقیاس، طرح میان‌مدت آمایش صنعتی و معدنی (۱۳۸۷ - ۱۳۹۰) بدون بهره‌مندی از سیاست صنعتی و هدف‌گیری صنایع راهبردی (عدم اتخاذ سیاست‌های گزینشی) و... مؤید ادعای فوق‌الذکر است. همچنین با توجه به تجربه موفق کشورهای شرق و جنوب شرقی آسیا و مشابه بودن مقتضیات اقتصاد ایران به این کشورها، ساختار سیاسی و ویژگی‌ها و مختصات صنعت کشور، بهترین رویکرد یا مدل در استراتژی توسعه صنعتی و معدنی کشور، مدل تلفیقی تایوان (توجه به شبکه و خوشه‌های صنعتی) و کره جنوبی و ژاپن (توجه به بنگاه‌ها و مجتمع‌های بزرگ صنعتی به‌دلیل تقسیم‌ناپذیری برخی بازارها و بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس) است.



در پایان با توجه به در پیش بودن ارائه «لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» از سوی دولت و بزرگترین چالش فراروی بخش صنعت و معدن در حال حاضر که عدم تابعیت رفتار بخش از استراتژی و سیاست صنعتی و معدنی مشخص و مدون است، توصیه می‌شود حکم پیشنهادی زیر در زمان تصویب لایحه برنامه پنجم توسعه در مجلس شورای اسلامی مدنظر قرار گیرد.

### حکم قانونی پیشنهادی

«دولت موظف است سند استراتژی توسعه صنعتی و معدنی کشور را با توجه به مطالعات قبلی و اصلاحات مورد نیاز، ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون در جهت دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور، سیاست‌های کلی نظام، سند ملی آمایش سرزمین و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، تهیه و تحت محورهای ذیل به اجرا درآورد:

الف) توسعه قابلیت‌های یادگیری و جذب فناوری‌ها و ایجاد شرایط بهره‌مندی از جریان‌های سرریز فناوری در جهان و تأکید ویژه بر حوزه‌های دارای توان توسعه‌ای بالا در صنایع نوین.

ب) اصلاح ساختار و ساماندهی مناسب بنگاه‌های اقتصادی و تقویت رقابت‌پذیری آنها از طریق زیر:

۱. حمایت از ایجاد پیوند مناسب بین بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ (تشویق و اعطای کمک‌های هدفمند)، توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها، زنجیره‌ها و گسترش



پیمانکاری فرعی.

۲. رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر و اصلاح ساختار قطبی کنونی.  
ج) تقویت مزیت‌های رقابتی و توسعه صنایع مبتنی بر منابع (صنایع انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره‌های پایین‌دستی آنها) و الزام به شکل‌گیری واحدهای جدید در قالب مجتمع‌های بزرگ صنعتی و معدنی در بازارهای تقسیم‌ناپذیر به منظور بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس و رقابت‌پذیری.

د) گسترش تولید صادرات‌گرا و تمرکز بر ارتقای سهم صادرات کالاهای دارای فناوری پیشرفته در صادرات غیرنفتی.

ه) تأمین زیربنای لازم در معادن بزرگ و مناطق معدنی توسط دولت.

و) اصلاح و تکمیل فرآیند شرکت‌های واگذار شده در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی با اولویت واگذاری کامل مدیریت‌ها، نظارت و پشتیبانی (بهبود فضای کسب‌وکار) بعد از واگذاری واحدها و غیره.

ز) تجهیز منابع لازم و تقویت نهادهای مالی در توسعه صنعتی و معدنی از قبیل بانک صنعت و معدن، صندوق بیمه فعالیت‌های معدنی، صندوق حمایت از توسعه و تحقیقات الکترونیک و غیره. توسعه نهادهای مالی جدید و تقویت و توسعه نهادهای پوشش‌دهنده مخاطرات سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه اکتشاف مواد معدنی و سرمایه‌گذاری خطرپذیر در صنایع نوین.

ح) استفاده از علوم و فناوری‌های نوین در کلیه زمینه‌های معدنی از قبیل



اکتشاف، استخراج، فرآوری مواد معدنی و صنایع معدنی، دولت مکلف است زمینه حضور بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران خارجی را در امور فوق فراهم آورد.

ط) بهبود و گسترش نظام اطلاع‌رسانی و آینده پژوهی، توسعه و گسترش پایگاه‌های داده‌های علوم زمین به‌منظور دسترسی سرمایه‌گذاران و کارآفرینان به اطلاعات مورد نیاز توسط دولت.

ی) ارتقای بهره‌وری سرمایه، نیروی کار و بهره‌وری کل عوامل تولید به‌خصوص کمک به تقویت کارآمدی واحدهای صنعتی و معدنی در استفاده از نهاده‌های تولید مانند حامل‌های انرژی از طریق تغییر تکنولوژی، اصلاح فرآیندها و... به‌منظور اجرایی شدن لایحه یا قانون هدفمند نمودن یارانه‌ها.

**تبصره «۱»** - دولت موظف است سند استراتژی توسعه صنعتی و معدنی کشور را پس از تهیه در مهلت قانونی در قالب لایحه به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند تا این سند قانونی مبنای تنظیم عملیات اجرایی برنامه پنجم توسعه در بخش صنعت و معدن قرار گیرد.

**تبصره «۲»** - در صورت نیاز به اصلاح سند فوق‌الذکر طی سال‌های برنامه پنجم توسعه، این امر از طریق طرح یا لایحه پیشنهادی امکانپذیر خواهد بود.



## منابع و مآخذ

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، چاپ ششم، ۱۳۸۴.
۲. کیت گریفین. راهبردهای توسعه اقتصادی، ترجمه حسین راغفر و محمدحسین هاشمی، تهران، نی، ۱۳۸۲.
۳. طباطباییان، سیدحیب‌ا... . مروری کوتاه بر برخی از سیاست‌های تکنولوژی، از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی، ۱۳۸۳.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزیابی و تحلیل طرح آمایش صنعتی و معدنی (۱۳۸۷ - ۱۳۹۰) وزارت صنایع و معادن، شماره ۹۴۱۲، دی‌ماه ۱۳۸۷.
۵. مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی، نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، تهران، استیری، چاپ اول، مردادماه ۱۳۸۳.
۶. نیلی، مسعود و علیرضا ساعدی، تجربه توسعه صنعتی در جهان، تهران، انتشارات علمی دانشگاه صنعتی شریف، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۷. وزارت صنایع و معادن، سند راهبرد توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۵ - ۱۴۰۴)، تهران، معاونت برنامه‌ریزی، توسعه و فناوری، ۱۳۸۶.
۸. هادی زنون، بهروز. اقتصادی ایران: نظرها و نقدها، تهران، توسعه، چاپ دوم، ۱۳۸۸.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۰۱۰

عنوان گزارش: ضرورت تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین: علی اصغر اژدری

ناظر علمی: محمدرضا محمدخانی

مقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. استراتژی

۲. بخش صنعت و معدن

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۹/۲۴