ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۹۰
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

به‌نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۲
۱. چارچوب نظری ۴
۱-۱. برخورداری از استراتژی توسعه؛ مفید یا ضروری؟ ۴
۱-۲. استراتژی توسعه صنعتی و نقش دولت ۵
۱-۳. انواع استراتژی‌های توسعه صنعتی ۷
۱-۳-۱. استراتژی‌های توسعه صنعتی پس از جنگ جهانی دوم ۷
۱-۳-۲. گرایش‌های نوین درباره استراتژی توسعه صنعتی ۸
۱-۴. سیاست صنعتی ۱۷
۱-۴-۱. سیاست صنعتی چیست؟ ۱۷
۱-۴-۲. خط‌مشی‌های صنعتی ۱۹
۲. استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه ایران ۲۴
۲-۱. برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ ـ۱۳۷۲) ۲۴
۲-۱-۱. روح کلی برنامه ۲۵
۲-۱-۲. خط‌مشی صنعتی ۲۶
۲-۱-۳. خط‌مشی پولی ۲۷
۲-۱-۴. خط‌مشی تجاری ۲۸
۲-۱-۵. خط‌مشی فناوری ۲۸
۲-۱-۶. سایر خط‌مشی‌ها ۲۹
۲-۱-۷. جمع‌بندی ۲۹
۲-۲. برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ ـ ۱۳۷۸) ۲۹
۲-۲-۱. روح کلی برنامه ۳۰
۲-۲-۲. خط‌مشی صنعتی ۳۲
۲-۲-۳. خط‌مشی پولی ۳۳
۲-۲-۴. خط‌مشی تجاری ۳۴
۲-۲-۵. خط‌مشی فناوری ۳۶
۲-۲-۶. سایر خط‌مشی‌ها ۳۶
۲-۲-۷. جمع‌بندی ۳۶
۲-۳. برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ ـ۱۳۸۳) ۳۷
۲-۳-۱. روح کلی برنامه ۳۷
۲-۳-۲. خط‌مشی صنعتی ۳۹
۲-۳-۳. خط‌مشی پولی ۴۰
۲-۳-۴. خط‌مشی تجاری ۴۲
۲-۳-۵. خط‌مشی فناوری ۴۲
۲-۳-۶. سایر خط‌مشی‌ها ۴۲
۲-۳-۷. جمع‌بندی ۴۲

۴-۲. برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ ـ ۱۳۸۸) ۴۳
۴-۲-۱. روح کلی برنامه ۴۵
۴-۲-۲. خط‌مشی صنعتی ۴۶
۴-۲-۳. خط‌مشی پولی ۴۸
۴-۲-۴. خط‌مشی تجاری ۵۰
۴-۲-۵. خط‌مشی فناوری ۵۰
۴-۲-۶. سایر خط‌مشی‌ها ۵۱
۴-۲-۷. جمع‌بندی ۵۱
۵-۲. برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) ۵۲
۵-۲-۱. روح کلی برنامه ۵۲
۵-۲-۲. خط‌مشی صنعتی ۵۳
۵-۲-۳. خط‌مشی پولی ۵۵
۵-۲-۴. خط‌مشی تجاری ۵۶
۵-۲-۵. خط‌مشی فناوری ۵۶
۵-۲-۶. سایر سیاست‌ها ۵۷
۵-۲-۷. جمع‌بندی ۵۷
۶-۲. ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور ۵۷
۳. شواهدی از تبعات فقدان استراتژی توسعه صنعتی ۶۴
۱-۳. مقایسه عملکرد اقتصاد ایران با عملکرد اقتصادهای منتخب ۶۴
۲-۳. عملکرد اقتصاد ایران در طی برنامه‌های توسعه ۶۶
۳-۳. آثار خط‌مشی‌های اتخاذی بر تحول صنعتی در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب ۶۹
۳-۳-۱. خط‌مشی صنعتی ۶۹
۳-۳-۲. خط‌مشی پولی ۷۲
۳-۳-۳. خط‌مشی تجاری ۷۶
مأخذ: همان. ۷۶
۳-۳-۴. خط‌مشی فناوری ۷۶
۳-۳-۵. جمع‌بندی ۷۷
۴. نتایج و پیشنهادها ۷۷
۴-۱. مروری بر مباحث ۷۷
۴-۲. نتایج ۷۹
۴-۳. پیشنهادها ۸۵
۴-۳-۱. پیشنهادها برای افق بلندمدت ۸۵
۴-۳-۲. پیشنهادهای افق برنامه ۸۶
منابع و مآخذ ۱۲۵

ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه

چکیده

توسعه با مفاهیم گوناگونی مانند رشد و رفاه پیوند خورده است، اما یکی از مهمترین مفاهیمی که با توسعه پیوندی ناگسستنی دارد، مفهوم «توان تولیدی» اقتصاد ملی است. ارتقای توان یا بنیه تولیدی یک کشور اگر کلید توسعه آن جامعه نباشد، بی‌شک بخشی ضروری از هر فرآیند توسعه است و از همین رو این مسئله در دو قرن پس از انقلاب صنعتی در قالب تئوری‌ها و راهکارهای «توسعه صنعتی» انبوهی از نظریه‌پردازان و برنامه‌ریزان کشورهای مختلف را به تلاش و تکاپو پیرامون خود واداشته است. در این میان عدم تحقق خودبه‌خودی توسعه صنعتی، مسئولیت مهمی را در این زمینه متوجه دولت‌ها می‌سازد چندان که موفقیت یا عدم موفقیت توسعه صنعتی با عملکرد دولت‌ها گره خورده است. تعریف اهداف ملی، اولویت‌ها، چگونگی و مسیر دستیابی به اهداف ازجمله مسائلی است که توسط دولت‌های توسعه‌خواه صورت می‌گیرد. بنابراین در این سطح طراحی «استراتژی توسعه صنعتی» توسط دولت‌ها اهمیت می‌یابد. همچنین این استراتژی‌ها با ابزارهای بسیار متنوعی که در دست دولت است و سیاست‌های صنعتی را می‌سازد، ترکیب می‌گردند تا چگونگی ایفای نقش دولت را در فرآیند توسعه معین سازند.

در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی و خاتمه جنگ تحمیلی، پنج برنامه توسعه در کشور طراحی و اجرا شده و هم‌اکنون در آستانه تصویب ششمین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور طرح این پرسش ضروری به نظر می‌رسد که این برنامه‌ها چه طرحی برای تحقق «توسعه صنعتی» و تحول توان تولیدی کشور داشته‌اند و برنامه ششم باید حاوی چه نکاتی در این زمینه باشد؟ به تعبیر دیگر «استراتژی توسعه صنعتی» در احکام برنامه‌های توسعه پس از انقلاب چه جایگاهی داشته و رویکرد برنامه ششم به این موضوع چگونه باید باشد؟

در این گزارش با مرور ادبیات استراتژی توسعه صنعتی در دنیا و پیوندهای آن با سیاست‌های صنعتی اعمال شده توسط برنامه‌های توسعه، چارچوبی ارائه شده است تا از طریق آن رویکرد اسناد پنج برنامه توسعه پیشین کشور با یکدیگر مقایسه شود.

نتایج این بررسی نشان می‌دهد که برنامه‌های توسعه اجرا شده در کشور فاقد رویکرد یکپارچه و منسجم به مسئله تحول صنعتی بوده‌اند. این برنامه‌ها از یک‌سو فاقد نگاه آسیب‌شناسانه و ازسوی دیگر فاقد رویکرد آینده‌پژوهانه به توسعه صنعتی می‌باشند، نه واکنشی مناسب به عدم توفیقات گذشته و علل بنیادین آن صورت گرفته و نه طرح‌ریزی هوشمندانه‌ای برای بهره‌گیری از امکان‌های در دسترس در

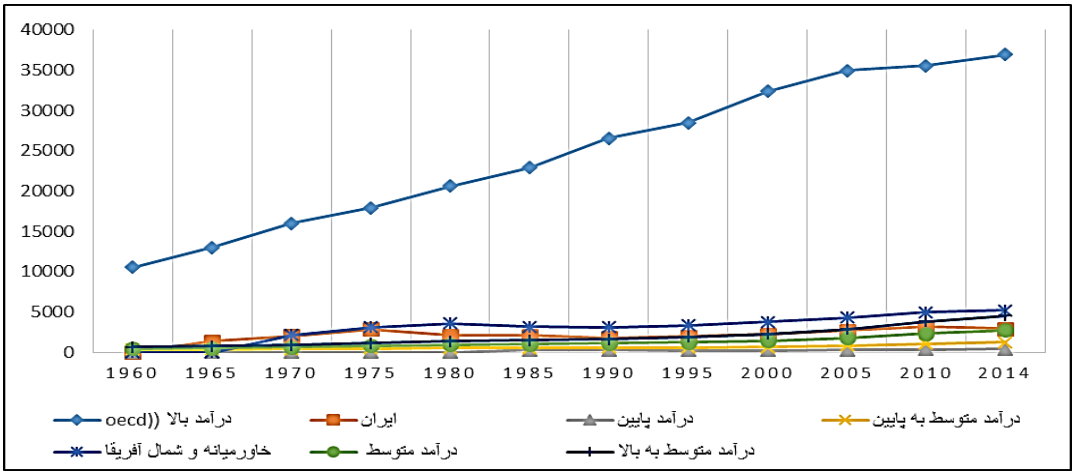
آینده به چشم می‌خورد. بنابراین علاوه‌بر آنکه تا برنامه چهارم توسعه مفهوم طراحی استراتژی توسعه صنعتی در احکام برنامه‌ها مطرح نشده بود، یکی از کارکردهای مهم برنامه که واکنش روشمندانه به مشکلات موجود و تلاش آگاهانه برای اصلاح آنها است در این برنامه‌ها به چشم نمی‌خورد. همچنین از همه مهمتر فقدان استمرار سیاست‌های صنعتی این برنامه‌هااست که خود متأثر از نوسان استراتژی‌های توسعه صنعتی برنامه‌ها می‌باشد.

بر همین اساس این گزارش رویکردی دو مرحله‌ای را برای پیگیری تحول صنعتی ارائه می‌دهد که مراحل آن عبارتند از: اصلاحات نهادی و گزینش و حمایت از صنایع راهبردی (به‌عنوان موتور توسعه صنعتی). مبتنی‌بر این رویکرد، پیشنهادهایی نیز جهت قرار گرفتن در دستور کار مجلس شورای اسلامی در هنگام تصویب مواد برنامه ششم توسعه ارائه شده است.

مقدمه

انتشار کتاب «ثروت ملل» توسط آدام اسمیت سرآغاز پیدایش علم اقتصاد دانسته شده است درحالی که مشاهده «تفاوت ثروت ملل» و پایداری آن در طول زمان منشأ شکل‌گیری اقتصاد توسعه می‌باشد، تفاوتی که امروزه در قالب تقسیم کشورها به اقتصادهای «توسعه‌یافته» و «درحال توسعه» خود را نشان می‌دهد. (نمودار[۱] ۱).[۲]

نمودار ۱. رشد شکاف درآمد سرانه کشورهای جهان (سال‌های ۱۹۶۰-۲۰۱۴)



مأخذ: داده‌های بانک جهانی (دلار ثابت ۲۰۰۵).

۱. مقایسه درآمد سرانه کشورهای OECD با متوسط درآمد سرانه جهانی (کشورهای درآمد سرانه متوسط) در این نمودار به‌خوبی رشد شکاف را نشان می‌دهد.

2. GDP per capita (constant 2005 US$)

با نگاهی تاریخی می‌توان سرآغاز بروز و شدت یافتن تفاوت‌ها میان ملل را به دو قرن پیش و دوره انقلاب صنعتی بازگرداند، تحول قدرت تولیدی که ابتدا در انگلستان رخ داد و زمینه‌ساز استیلای این کشور بر پهنه اقتصاد و سیاست بین‌المللی برای دوره‌ای طولانی گردید. این استیلا تا پیش از جنگ جهانی دوم، تلاش‌هایی را میان سایر کشورهای متقدم ازجمله آلمان، آمریکا و ژاپن برانگیخت تا با اهداف ژئوپلیتیک کاهش این تفاوت‌ها را مورد توجه قرار دهند. آنها توصیه‌های متفکرینی مانند فردریک لیست را مورد توجه قرار دادند که درباره اهمیت تحول صنعتی در ارتقای توان دفاعی و حفظ استقلال چنین گفته بود (۵۳:۱۳۸۷) «پایه‌های بنای استقلال ملی بدون رشد صنایع بسیار سست خواهد بود. کشوری متشکل از کشاورزان و دهقانان هیچگاه نمی‌تواند قدرت نظامی به هم بزند و آن را نگه دارد یا منابع انسانی و فیزیکی را برای خود فراهم نماید».

بنابراین دغدغه افزایش اقتدار ملی اولین مبنای طرح مباحث توسعه بوده است؛ اما تحولات پس از جنگ جهانی دوم، توسعه را به دغدغه‌ای جهانی بدل ساخت. موج استقلال‌خواهی و سپس مشاهده شکاف عمیق رفاهی و توان تولیدی مناطق تازه استقلال‌یافته و کشورهای متقدم صنعتی توسط رهبران این کشورها و طرح مفهوم «عقب‌ماندگی»[1] مبنای دیگری برای اندیشیدن درباره توسعه فراهم ساخت.

بنابراین امروزه توسعه و به‌ویژه مسئله تحول توان تولیدی هم از منظر دغدغه‌های افزایش اقتدار ملی و هم از منظر اهداف رفاهی برای کشورهای در حال توسعه و ازجمله ایران مطرح است. از این زاویه پرسش اساسی این است که آیا توسعه نیازمند برنامه‌ریزی است؟

در برابر این سؤال دو پاسخ عمده مطرح شده است. پاسخ منفی، توسعه را فرآیندی خودکار و حاصل «دست نامرئی» بازار معرفی می‌کند در حالی که در پاسخ مثبت، از نیاز به هدفگذاری و هدایت فعالیت‌ها و فرآیندهای اقتصادی توسط دست مرئی برنامه (در کنار دست نامرئی بازار) به شیوه‌های گوناگون دفاع می‌شود. در برابر این دو پاسخ حدی که در متون اقتصادی بسیار محل بحث واقع شده است بروز و تعمیق شکاف ثروت و توان تولیدی ملل مختلف در طول دو سده گذشته تمایل به پاسخ دوم و رویکرد مکمل بودن بازار و برنامه را در اقتصاد توسعه به دنبال داشته است، در نتیجه با مدنظر قرار دادن پاسخ دوم سؤال دیگری مطرح می‌گردد و آن اینکه در این دیدگاه دوم توسعه چگونه ممکن است؟

---

۱. راگنار نورکس، از پیشگامان نظریه‌پردازی توسعه این واقعیت را در قالب بازتولید فقر توسط فقر بیان کرده است: «یک کشور فقیر است، چون فقیر است».

۱. چارچوب نظری

۱-۱. برخورداری از استراتژی توسعه؛ مفید یا ضروری؟

توسعه را در یکی از عام‌ترین تعاریف، بهبود و پیشرفت تعریف کرده‌اند. این پیشرفت و بهبود الفاظ مشترکی هستند که می‌توانند به مجموعه متنوعی از اهداف، فرآیندها و اقدامات تعلق گیرند، به‌طور مثال در قالب اهداف، از تعریف هدف توسعه به‌عنوان رشد درآمد ملی در سال‌های میانی قرن بیستم تا تعریف آن به‌عنوان بسط توانایی‌های انسان و تا بازگرداندن توسعه به الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت همگی گستره وسیع اهداف مورد توجه از توسعه را نشان می‌دهد.

اما با فرا رفتن از این تعریف عام، در تعریفی که در اقتصاد توسعه مورد توجه است؛ توسعه را تحول ساختاری معنا کرده‌اند و این تحول ساختاری به معنای دگرگونی در وضع موجود (رهایی از دورهای باطل)[1] برای رسیدن به وضع مطلوب است. اگر توسعه به معنای پیشرفت و بهبود مورد توجه بوده و دستیابی به بهبود همه‌جانبه نیازمند دگرگونی در وضع موجود در راستای اهداف است، چگونه باید این تحول همه‌جانبه را ایجاد کرد و از چه طریق اهداف را محقق ساخت؟ در همین سطح است که طراحی استراتژی توسعه اهمیت می‌یابد. «در حوزه اقتصاد در یک تعریف، استراتژی به مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های عمومی که راه و روش نیل به هدف‌های نهایی را مشخص می‌کند اطلاق می‌گردد. در برنامه‌های استراتژیک دورنمای وضع مطلوب طراحی شده و به تصویر در می‌آید؛ ازاین‌رو، برای آگاهی از وضع مطلوب آینده، هر برنامه توسعه {باید} در قالب برنامه‌های استراتژیک تهیه و تنظیم شود. بدین ترتیب استراتژی به کلیه شیوه‌ها، راه و روش‌ها و خط‌مشی‌های ثابتی که آغاز و انجام آنها نیل به هدف‌های عالی را میسر می‌سازد، گفته می‌شود» (شهبازی، ۱۳۷۰: ۳).

درواقع با داشتن دورنمایی از وضع مطلوب و با توجه به محدودیت‌ها و تنگناهای برون‌رفت از وضع موجود، اتخاذ استراتژی توسعه برای تعیین چگونگی طی مسیر توسعه اهمیت می‌یابد. «استراتژی، اساساً در شرایط وجود رقبایی که مانع هستند، میدان عملیاتی که برای استراتژیست و رقبا محدود است و در نهایت فرض وجود مسیری که تنها {یا بهترین} راه نجات است و باید آن را شناخت و طی مسیر کرد، طرح می‌شود. همین خصوصیات باعث می‌شود که استراتژی ترکیبی از اهداف یک سیاست اصلی و برنامه‌های اجرایی مختلف باشد» (سلیمیان، ۱۳۸۲: ۱). اگر بپذیریم که موانعی بر سر راه تحول وضع موجود وجود دارد که به‌طور خودبه‌خود مرتفع نخواهد شد، برخورداری از استراتژی توسعه نه‌تنها امری مفید، بلکه به امری ضروری تبدیل می‌گردد.

---

۱. درواقع روندهای تاریخی نیز نشان می‌دهد برخلاف خوشبینی اولیه، (حداقل در زمینه رشد اقتصادی) رشد درآمد سرانه کشورهای فقیر امری محتوم و خودبه‌خودی نیست و تفاوت‌ها میان کشورهای پیشرفته و فقیر رو به افزایش است. توسعه از یک منظر، تلاش برای غلبه بر این شکاف رو به افزایش است.

۲-۱. استراتژی توسعه صنعتی و نقش دولت

«تاریخ غرب و اخیراً تاریخ پیشرفت آسیا معرف این واقعیت است که هیچ عاملی به اندازه تولید، زمینه‌های عقلانیت اجتماعی و سیاسی را فراهم نمی‌کند. تولید به یک فرد، ملت و کشور، اعتماد به نفس می‌دهد، {تولید} مبنای حفظ هویت، حفظ استقلال و حفظ فرهنگ بومی و مظهر قدرت است. تولید نیروی محرکه تغییر است و دامنه فکر و مرزهای فهم پدیده‌ها را گسترش می‌دهد. تولید زمانی جدی می‌شود که رقابت وجود داشته باشد. تولید موجبات نظم رفتاری، نظم فکری و قاعده‌مند شدن زندگی را به وجود می‌آورد. افزایش کمیت و کیفیت تولید تا آنجا یک جامعه را به‌سوی پیشرفت و ثبات سوق می‌دهد که شرایط تأمین امنیت داخلی، امنیت ملی و حتی آزادی‌های مدنی و سیاسی را تسهیل نماید» (سریع‌القلم، ۱۳۹۰).[۱]

همچنان که در ابتدا ذکر شد، گسترش شکاف ثروت ملل با وقوع انقلاب صنعتی در بریتانیا و تحول توان تولیدی این کشور آغاز شد، امروزه نیز کشورهای توسعه‌یافته، کشورهایی با توان تولیدی بالا هستند و می‌توان گفت تحول توان تولیدی (صنعتی شدن) و توسعه با یکدیگر همبسته‌اند (گریفین، ۱۳۸۲). از همین رو از آنجا که صنعت، مظهر توان تولیدی یک اقتصاد ملی است اتخاذ استراتژی توسعه صنعتی به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از استراتژی توسعه باید مورد توجه قرار گیرد.[۲]

همچنین از آنجا که بهبود وضع موجود جامعه هدفی جمعی است و از آنجا که تعریف، تبیین و اجرای این هدف جمعی از طریق نهادهای عمومی صورت می‌گیرد و نحوه اتخاذ تصمیم در نهادهای دولتی (به‌ویژه نهادهای قانونگذار) نیز با فرآیندی سیاسی تعیین می‌شود، سیاست در متن تعریف توسعه قرار می‌گیرد. به تعبیر دیگر طرح‌ریزی برنامه در واحدهای ملی بر عهده دولت‌ها بوده و از اهداف سیاسی، اجتماعی دولت‌ها متأثر است. به تعبیر هیلتون: «سیاست‌های اقتصادی خوب اهمیت دارند، اما دستیابی به یک اجماع برای تحقق رشد یک مسئله سیاسی است» (دلفروز، ۱۳۹۳: ۲۰). بنابراین تمرکز بر طراحی استراتژی توسعه نه فقط وظیفه برنامه‌ریزان اقتصادی که تصمیمی مربوط به سطح کلان سیاسی و جهتگیری دولت‌ها بوده و این درهم آمیختگی توسعه با سیاست، نخبگان سیاسی و برنامه‌ریزان کلان را مسئول توسعه‌یافتگی و توسعه‌نیافتگی یک کشور می‌سازد. **بنابراین تهیه استراتژی توسعه یکی از وظایف اصلی دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه محسوب می‌گردد.**

---

۱. البته پیشرفت اقتصادي و توسعه صنعتي يك كشور مستلزم دستيابي به تركيبي مناسب و خردمندانه از رقابت و همكاري است، همانقدر كه رقابت براي تضمين كارآيي بنگاه‌ها ضرورت مي‌يابد، همكاري در قالب تقسيم كار و نيز پيوندهاي همكارانه‌اي كه به تعاملات مستمر بنگاه‌ها مي‌انجامد براي پيشرفت يك جامعه ضروري است. در سطح كلان رقابت بدون همكاري مي‌تواند رقابتي مخرب باشد و به تخريب توان توليدي يك كشور بيانجامد، از طرف ديگر همكاري بدون رقابت نيز ممكن است در تحقق كارآيي ناكام بماند.

۲. در ادبیات اقتصاد توسعه، استراتژی‌های توسعه اقتصادی متعددی مطرح شده و تحول توان تولیدی به گونه‌های متفاوت در فهرست اولویت‌های آن قرار گرفته است.کیت گریفین (۱۳۸۲) در کتاب «راهبردهای توسعه اقتصادی» از ٦ راهبرد نام می‌برد که براساس متغیرهایی مانند میزان اثرگذاری دولت بر روند توسعه، شیوه برخورد با تجارت بین‌المللی، اولویت تولید یا توزیع، نوع صنایع مورد توجه، جایگاه بخش کشاورزی و صنعت و.... این استراتژی‌ها از یکدیگر متمایز می‌گردند.

به نظر می‌رسد استراتژی توسعه صنعتی از زاویه اهداف مورد توجه دولت‌ها و نخبگان سیاسی نیز دارای اهمیت است. «همواره پیوندی بین موفقیت اقتصادی و توان جنگی وجود داشته است و شکست اقتصادی در نهایت به معنای افول موقعیت ژئوپلیتیک بوده است» (اوانزا، ۱۳۸۰: ۳۷). اقتدار ملی و توان دفاعی با توسعه گره خورده و امروزه توان اقتصادی عنصر اصلی قدرت نظامی است.[۱] همچنین جریان تجارت جهانی و مبادلات اقتصادی با قرار دادن اقتصاد کشورهای مختلف در نظام تقسیم کار جهانی، رقابتی را میان این کشورها برای بهبود وضعیت خود و نیز بهبود جایگاه‌شان در این تقسیم کار برانگیخته است. این تقسیم کار جهانی برمبنای تفاوت‌های فناورانه (و نه مبتنی‌بر منابع) شکل گرفته است و خود اهمیت تغییر توان تولیدی را در این رقابت نشان می‌دهد.

همچنین توسعه در عصر حاضر مقوم مشروعیت دولت دانسته شده است: «اکنون نقش اقتصادی دولت از حصول به اهداف نظامی هم فراتر رفته و سرچشمه مشروعیت دولت است. یعنی فقط اهداف کلاسیک یعنی بقای نظامی و نظم داخلی مطرح نیست» (**پیشین**). از این زاویه تحول توان تولیدی، به معنای کشف و پرورش استعدادهای جدید و بروز خلاقیت و تخصص (مزیت رقابتی)[۲] است[۳] و به گسترش اشتغال، توان کسب درآمد بیشتر و رفاه عمومی و در نهایت رضایت از دولت می‌انجامد و موجب تثبیت موقعیت نخبگان سیاسی حاضر در قدرت می‌شود.

دست آخر و مهمتر از همه انتخاب استراتژی توسعه جزئی از اختیارات سیاستمداران است. نخبگان سیاسی حاضر در قدرت می‌توانند از ابزارهای در اختیار خود برای هدایت منابع به سوی گروه‌های ذینفع (و نه همه اقشار جامعه) استفاده کرده و درنتیجه اهداف دولت، از اهداف توسعه منحرف گردد، باتوجه به توزیع نابرابر قدرت در جامعه و قدرت صلاحدیدی که در اختیار سیاستمداران است، انتخاب‌های سیاستمداران و نخبگان حاضر در قدرت نقشی حیاتی در اولویت یافتن توسعه یا رانتجویی می‌یابد و این مسئله یکی از زمینه‌های طرح «دولت توسعه‌گرا»[۴] بوده است.

---

۱. در گزارش «درآمدی بر راهبرد توسعه صنعتی کشور» آمده است (۱۳۷٤): تضمين حفظ منافع ملي يكي از ضرورت‌هاي برنامه‌ريزي صنعتي را ايجاب مي‌كند. منافع ملي در ايران در دو چشم‌انداز مطرح مي‌شود: اول ـ احياي نقش سنتي ايران به‌عنوان گذرگاهي تجاري (جاده نوين ابريشم) – با توجه به موقعيت جغرافيايي ايران و تحولات پس از فروپاشي شوروي. دوم ـ رشد آميزه‌اي از كشاورزي خودكفا و نيروهاي نظامي مجهز به تكنولوژي‌هاي مدرن- با توجه به اكولوژي تخاصمي و مطامع استكباري در منطقه. اين هر دو چشم‌انداز، لزوم برنامه‌ريزي توسعه صنعتي را ايجاب مي‌كند.

2. Competitive Advantage

۳. البته مؤسسات جهاني همچون صندوق بين‌المللي پول، كشورها را از انتخاب رشته‌هايي كه در آنها مزيت نسبي ايستا ندارند منع مي‌كنند، ولي امروزه مشخص شده است كه «مزيت نسبي» را بايد خلق كرد. درواقع بعضي از اقتصاددانان از ياد مي‌برند كه بحث «مزيت نسبي» كه در كتاب‌هاي درسي تئوريزه مي‌شود، بيشتر براي فعاليت‌هاي اقتصادي مبتني‌بر منابع طبيعي، آن هم در يك دوره خاص (شايد قرن نوزدهم) مطرح شده است و هم‌اكنون شواهد زيادي در كشورها وجود دارد كه نشان مي‌دهد مزيت‌هاي نسبي ايستا ديگر نمي‌توانند مبناي استواري براي توسعه صنعتي باشند (سليميان، ۱۳۸۲: ۹).

٤. دولت توسعه‌گرا دولتی است که در آن عرصه سياست به‌گونه‌اي است كه دستگاه سياسي در مركز از عزم، قدرت، استقلال، توانايي و مشروعيت كافي براي شكل‌دهي، تعقيب و تشويق دستيابي به اهداف توسعه برخوردار است و به اين اهداف خواه از طريق ايجاد، ارتقا و حفاظت از شرايط رشد اقتصادي (در دولت‌هاي توسعه‌گراي سرمايه‌داري) و خواه از طريق سازماندهي مستقيم اقتصاد (در دولت‌هاي توسعه‌گراي سوسياليست) و خواه از طريق تركيب متفاوتي از اين دو دست پيدا مي‌كند (لفت‌ويچ، ۱۳۸۵: ۲٤٥).

جدول ۱. اهداف دولت‌ها و استراتژی توسعه

اهداف دولت‌ها	نیازمندی‌ها	پیامدها برای استراتژی توسعه
توان دفاعی	توان تولید تجهیزات پیشرفته نظامی دستیابی به درآمدهای ارزی لازم برای خرید تجهیزات نظامی	- لزوم توسعه بخش تولید کالایی و ارتقای توان تولیدی (برای تجهیزات نظامی) - لزوم تحول اقتصادی برای بهبود وضعیت اقتصادی و به‌دنبال آن بهبود درآمدهای ارزی دولت
رقابت ژئوپلیتیک	توان استفاده از تهدید اقتصادی در مخاصمات بین‌المللی (برخورداری از عمق جغرافیایی نفوذ اقتصادی)	- لزوم توسعه بخش تولید کالایی و ارتقای توان تولیدی کشور - لزوم تولید و صدور محصولات دارای ارزش‌افزوده بالاتر (و برخورداری از شرایط شبه‌انحصاری) - لزوم تولید و صدور محصولات استراتژیک
کسب مشروعیت	کاهش بیکاری و افزایش اشتغال بهبود وضع معیشتی افراد جامعه بهبود ارائه خدمات آموزشی، بهداشتی و درمانی، خدمات تأمین اجتماعی و انتظامی و قضایی	- لزوم تحول توان اقتصادی برای بهبود وضعیت اقتصادی و به دنبال آن بهبود درآمدهای ارزی دولت - لزوم تدارک زیرساخت‌ها برای توسعه سایر بخش‌ها - لزوم تنظیم و اصلاح قوانین و مقررات برای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی - لزوم تقویت بخش‌های اقتصادی هدف (به‌طور مثال صنایع کاربر) برای دستیابی به اهداف اشتغال و غیره
تقویت پایه‌های قدرت (داخلی)	کسب حمایت گروه‌های ذینفوذ	- لزوم جهت‌دهی منابع و رانت‌ها به سمت گروه‌های حامی (ایجاد طرح‌های صنعتی و عمرانی با هدف توزیع رانت)

۳-۱. انواع استراتژی‌های توسعه صنعتی

۱-۳-۱. استراتژی‌های توسعه صنعتی پس از جنگ جهانی دوم

وضعیت عقب‌مانده کشورهای تازه استقلال‌یافته پس از جنگ جهانی دوم و اهمیت تحول توان تولیدی آنها موجب بسط نظریات توسعه صنعتی شد. به اعتقاد نظریه‌پردازان توسعه، اقتصاد این کشورها دارای موارد متعدد «شکست بازار» است. مواردی مانند وجود دام فقر، وابستگی فعالیت‌های اقتصادی به وجود زیرساخت‌ها و پرهزینه بودن ایجاد آنها، موضوع آثار جانبی، صرفه‌های مقیاس، نااطمینانی‌ها، پویایی‌های تغییر فناوری،[1] عدم روحیه ریسک‌پذیری و... ازجمله دلایل «شکست بازار»[2] عنوان شده است.

اما آنچه برخورداری از استراتژی توسعه را برای این کشورها ضروری ساخت، تنگناها و وضعیت متفاوتی است که دیر رسیده‌ها به توسعه با آن مواجهند و سازوکار رقابت (بین متقدمین و متأخرین) را

۱. تولیدکنندگان داخلي در رقابت صنعتي معمولاً با رقباي بين‌المللي در آن عرصه روبرو هستند كه از فناوري برتري سود مي‌برند، در شرايطي كه دستيابي به فناوري برتر با محدوديت روبرو بوده و اختراع فناوري و نيز شناخت مناسب تقاضاي بازار و استراتژي مناسب فروش امري زمان‌بر است، وجود شرايط رقابتي يكسان به حذف تازه واردان خواهد انجاميد، درواقع در اين ديدگاه براي صنعت چرخه عمر در نظر گرفته شده كه در آن تازه‌واردان با نام «صنايع نوزاد» و فعالان قديمي‌تر در جايگاه «صنايع بالغ» مورد توجه بوده و پيچيدگي‌هاي رقابت صنعتي مورد توجه قرار گرفته است.

2. Market Failure

دچار عدم توازن می‌سازد. کشورهای درحال توسعه با مسائل و تنگناهای جدی‌تری نسبت به متقدمین روبرو هستند. مسائلی مانند مشکل جمعیت،[۱] مسئله بهداشت و رفاه (توسعه انسانی)،[۲] تفاوت فناوری[۳] و سرعت تغییرات.[۴] نتیجه این وضعیت برخلاف خوش‌بینی اقتصاد نئوکلاسیک، پایداری شکاف درآمدی کشورهاست. این وضعیت طرح استراتژی توسعه متوازن[۵] را در دهه ۱۹۵۰ به دنبال داشت. اما در ادامه طرح تنگناهای دیگر، یعنی محدودیت توان مدیریتی کشورهای در حال توسعه موجب ارائه استراتژی توسعه نامتوازن شد. براساس نقدی که هیرشمن بر ایده توسعه متوازن وارد ساخت، مشکل کشورهای در حال توسعه نه کمبود منابع و فرصت‌های بازار، بلکه مشکلات مربوط به مدیریت و کارآفرینی است. نه تنها کارآفرینی و کارآفرینان در کشورهای در حال توسعه کمیاب هستند، بلکه مدیریت و مدیران لایق برای راهبری فرآیند توسعه نیز در کشورهای در حال توسعه کمیاب هستند، بر همین اساس هیرشمن اصل گزینش و انتخاب را پیشنهاد داده است. به این معنا که دولت از میان شاخه‌های صنعتی دست به گزینش زده و صنایعی را که بیشترین پیوندهای پسین و پیشین و تأثیر را بر تحول صنعتی در آن کشور دارد برگزیده و بر آن تمرکز کند. در این دیدگاه که مبتنی‌بر گزینش و انتخاب است، انتخاب استراتژی اهمیت اساسی می‌یابد.

۲-۳-۱. گرایش‌های نوین درباره استراتژی توسعه صنعتی

اما در ادامه روند توسعه، در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تحولات دیگری در این حوزه رخ داده و سه گرایش به‌وجود آمد: استراتژی دولت حداقل، استراتژی دولت حامی بازار و استراتژی دولت توسعه‌گرا. این استراتژی‌ها توصیه‌های متفاوتی را برای تحول توان تولیدی مورد توجه قرار دادند.

- دولت حداقل

سه دهه برنامه‌ریزی توسعه در اکثر کشورهای در حال توسعه با موفقیت‌های اندکی در زمینه بهبود جدی شاخص‌های توسعه، کاهش شکاف‌ها و رهایی از دام فقر همراه بود، این وضعیت به شکل‌گیری استراتژی «دولت حداقل» در ابتدای دهه ۱۹۸۰ میلادی در نهادهای بین‌المللی یاری رساند: «این بررسی‌ها به بسط اجماع نوظهوری کمک کرده‌اند مبنی‌بر اینکه حداقل در مراحل اول توسعه، حکومت‌ها باید به اجرای مجموعه سیاست‌هایی بپردازند که ثبات اقتصاد کلان، انباشت سریع سرمایه انسانی، سطوح بالا و پایدار سرمایه‌گذاری

---

۱. سهولت مهاجرت و وجود سرزمین‌های نسبتاً خالی از سکنه (آمریکا و استرالیا) برای صدور جمعیت اضافی، موجب شده بود تا کشورهای متقدم تحت تأثیر فشار رشد شدید جمعیت و تقاضای اشتغال و... قرار نگیرند.

۲. دولت‌های متقدم با تعهدات مربوط به توسعه انسانی در فرآیند رشد مواجه نبودند و می‌توانستند بدون دغدغه مسئله رشد را دنبال کرده یا به بازار بسپارند.

۳. در هنگام شروع رشد، تفاوت فناوری در میان کشورهای متقدم اندک بود و در نهایت امکان جبران عقب‌ماندگی‌ها بدون نیاز به مداخله جدی دولت وجود داشت.

٤. سرعت تغییرات در قرن ۱۹ و ابتدای قرن ۲۰ (تا پیش از جنگ جهانی دوم) بسیار کمتر از بعد آن بود و باتوجه به توضیحات بند «۱»، تولیدکنندگان کشورهايي مثل آلمان که توسعه خود را در قرن ۱۹ آغاز کردند، برای درونی کردن فناوری و رسیدن به مرز فناوری فرصت بسیار بیشتری در اختیار داشتند.

۵. این ایده که ابتدا توسط نورکس و روزن اشتاین- رودان مطرح شد، باتوجه به تقسیم‌ناپذیري‌ها و مشکلاتي که پیش روي فعالان بخش خصوصي براي شروع تحول وجود دارد، مداخله دولت و فشار بزرگ و همه‌جانبه براي ساخت همزمان بخش‌هاي مختلف زنجیره ارزش صنایع براي شروع توسعه را ضروری عنوان کرد.

خصوصی، نظام‌های مالی مطمئن و کارآمد و علائم قیمتی (که منعکس‌کننده سود و زیان اقتصادی است) را در پی داشته باشد» (پیج& ون جلدر، ۱۳۸۳: ۳۴).

این استراتژی ادعای خاصی در مورد اینکه رشد صنعتی از طریق سازوکار بازار، از سرعت کافی برخوردار بوده و یا این که بهترین جواب را در زمینه توزیع درآمد ارائه می‌کند ندارد، ولی به این خاطر از سازوکار بازار حمایت می‌کند که معتقد است هرگونه دخالت و برنامه‌ریزی ازسوی دولت در جهت رفع ناکارآیی‌های کوتاه‌مدت، در کار رقابت اختلال ایجاد کرده، انگیزه بنگاه‌ها را برای متحول نمودن ساختارشان تضعیف نموده و راه را برای سودجویی محافلی که منافعشان را در زدوبند سیاسی دیده یا به دنبال رانتجویی هستند باز می‌کند.

این استراتژی حذف اختلال‌های اقتصاد خرد را هدف گرفته و اهداف اقتصاد کلان و توسعه را در راستای آن می‌بیند، در نتیجه راهبرد اصلی آن نوعی دولت‌زدایی از اقتصاد است و بنابراین به‌شدت برضد ابزار سیاستگذاری توسعه‌ای دولت (سیاست صنعتی) استدلال می‌کند. به‌عنوان مثال خانم کروگر در کتاب «اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه» به لزوم اصلاحات در سیاست‌های تجاری، ارزی، پولی، بودجه‌ای، قیمتگذاری محصولات کشاورزی، اصلاح روش‌های نظارت و اصلاح مداخله دولت در توزیع مواد اولیه و محصولات کشاورزی و حذف قوانین دست‌وپاگیر در بازار کار و غیره اشاره دارد و معتقد است که اگر این موارد اصلاح شوند صنعت نیز عملکردی کارآ خواهد داشت بدون آن که به سیاست صنعتی احتیاجی باشد.

مزیت نسبی، مهمترین مبنای اولویت‌دهی به برخی صنایع در این استراتژی است. در همان کتاب کروگر بیان می‌دارد که در تخصیص منابع به صنایع باید اولویت‌هایی را رعایت کرد. ازاین‌رو اعتقاد بر این است که اگر بخواهیم سلسله‌مراتبی را رعایت کنیم باید به صنایعی توجه شود که در آن مزیت نسبی وجود دارد و همچنین به صنایعی اقبال شود که به حد کافی از عمرشان در صحنه بین‌المللی گذشته (و به‌عبارتی صنایع دارای «چرخه تولید جاافتاده» هستند) تا بدین‌وسیله با مرزهای تکنولوژیکی که دائماً در حال تغییر هستند روبرو نباشیم (بی‌نام، درآمدی بر راهبرد توسعه صنعتی در ایران، ۱۳۷۴).

- دولت حامی بازار (حکمرانی خوب)

اما اگر استراتژی «دولت حداقل»، واکنش برخی نهادهای بین‌المللی به تحولات توسعه در دهه ۱۹۸۰ بود، استراتژی «دولت حامی بازار» واکنشی ازسوی همان نهادها به پیامدهای اتخاذ این استراتژی از دهه ۱۹۹۰ به این سو محسوب می‌شود. چهار عامل در این چرخش دخیل بودند:

۱. تجربه ناموفق یا بدون دستاورد جدی اجرای این استراتژی در کشورهای آمریکای لاتین و آفریقا.

۲. تجربه ناموفق و پرهزینه اجرای این استراتژی در اروپای شرقی، جایی که فروپاشی بلوک شرق، دولتمردان جدید را به‌شدت مشتاق اجرای این استراتژی برای‌گذار از اقتصاد برنامه‌ای به اقتصاد بازاری

(تعبیر آنها ازگذار) کرده بود.[۱]

۳. موفقیت چشمگیر کشورهایی مانند ژاپن، کره جنوبی و چین که از این استراتژی به‌طور دربست پیروی نکرده بودند (معجزه شرق آسیا).

۴. بحران مالی ۱۹۹۷ شرق آسیا که آن را نتیجه پیروی اقتصادهای این بخش جهان از بعضی اصول استراتژی دولت حداقل مانند آزادسازی و مقررات‌زدایی مالی دانستند.[۲]

در پی وقوع این تحولات «بسیاری از اقتصاددانان علاقه‌مند به سیاست توسعه این سؤال را مطرح کرده‌اند که اگر رهنمودهای ما تا این اندازه خوب هستند چرا بیشتر کشورها آنها را انتخاب نمی‌کنند و چرا آن دسته از کشورهایی که این رهنمودها را به کار گرفته‌اند از وضعیت بهتری برخوردار نشده‌اند»؟ (پیج & ون‌جلدر، ۱۳۸۳: ۳۴).

همزمان «سقوط اقتصادهای برنامه‌ریزی شده متمرکز با ظهور مدل توسعه‌گرای جدیدی مقارن شد که می‌توان آن را «اقتصادهای بازارِ توسعه‌گرای جدید» نامید. همین راهبرد توسعه‌گرا است که ژاپن پس از جنگ جهانی دوم آن را اتخاذ کرد و کشورهای آسیای جنوب شرقی مثل کره و تایوان و اخیراً اقتصادهای اتحادیه ملل آسیای جنوب شرقی[۳] از آن پیروی کرده‌اند. این مدل همانند اقتصادهای بازارِ توسعه‌گرای قدیمی آلمان و ژاپن قبل از جنگ جهانی اول است که در آن دولت درون چارچوب اصلی اقتصادهای بازار به کمک مقررات و هدایت اداری، مصرف را مهار می‌کند و در نتیجه موفق به انباشت سرمایه بالایی می‌شود» (هایامی، ۱۳۸۲: ۲۸۲).

بازتاب این تحولات در نهادهای بین‌المللی به بازبینی در نسخه‌های پیشین منجر شد، گزارش ۱۹۹۳ بانک جهانی با عنوان «معجزه شرق آسیا» توجه اقتصاددانان را به عوامل شکست بازار در تخصیص منابع کمیاب جلب کرد: «عدم کارآیی بازار سرمایه که ناشی از شکاف اطلاعاتی است، بزرگی حجم سرمایه‌گذاری که در اثر تقسیم‌ناپذیری و صرفه‌های مقیاس است، تملک ناقص نتایج یا ثمرات سرمایه‌گذاری در زمینه کسب دانش و مهارت توسط بنگاه‌ها، ناتوانی سرمایه‌گذاران منفرد در عملکرد عقلایی در زمانی که سرمایه‌گذاری‌ها از نظر تکنولوژیکی وابستگی متقابل دارند» (هادی زنوز، ۱۳۸۳: ۷۱).

بازبینی‌ها در پرتو دستاوردهایی نظیر «اقتصاد نهادگرای جدید»[۴] صورت گرفت: «ظهور اقتصاد نهادگرای جدید ما را هوشیار کرده است که بازار یگانه روش – یا حتی روش غالب برای سازماندهی زندگی اقتصادی انسان‌ها نیست... پیشرفت مهم دیگر در نظریه اقتصادی، افزایش توجه به تغییرات فنی

---

۱. بحران‌های جدی در اقتصاد برخی کشورهای آمریکای لاتین، آفریقا و بلوک شرق که از سیاست‌های دولت حداقل به‌خوبی تبعیت کرده بودند، صاحبنظران بانک جهانی را به این نتیجه رساند که اقتصاد بازار در خلأ شکل نمي‌گیرد؛ بلکه باید زیرساختها و نهادهایی وجود داشته باشد که دولت در ایجاد آنها نقش بسیار کلیدی خواهد داشت (هادي زنوز، ۱۳۸۳: ۷۱).

۲. به‌نظر مي‌رسد این بحران به اجماع‌نظر گسترده‌ای پایان داد که از اوایل دهه ۱۹۸۰ پیرامون مسائل توسعه (معروف به توافق واشنگتن) وجود داشت. این اجماع‌نظر حول اهداف دوگانه ثبات اقتصاد کلان و رهیافت برون‌گرای توسعه شکل گرفته بود و فراروی خود دولتی را مي‌دید که دامنه اختیارات آن رو به کاهش بود (حکیمیان،۱۳۸۳: ۱٤۱).

3. ASEAN

4. New Institutional Economy

بوده است که در نظریه اقتصادی متعارف به‌خوبی به آن دقت نشده است.... نظام اقتصادی سرمایه‌داری در جریان مداوم تحول فناورانه و تغییرات نهادی قرار دارد» (چانگ، ۱۳۹۲: ۲۵).

در مجموع گرایش دوم معتقد به حداقلی از دخالت دولت در بازار است و با اشاره به بعضی نارسایی‌ها و نقیصه‌های بازار اعتقاد به دخالت دولت برای رفع این نارسایی‌ها دارد. البته طرفداران این بحث نسبت به تمایل و توانایی‌های دولت در دنبال کردن سیاست‌های صحیح نگران بوده و معتقدند که محافل ذینفع برای بهره‌گیری از «سیاست‌ها» مقامات دولتی را تحت فشار قرار خواهند داد و نگرانی دیگرشان این است که کارشناسان دولتی از اطلاعات کافی برای جبران سیاست‌ها در حد بهینه برخوردار نیستند. می‌توان مهمترین تفاوت‌های این استراتژی را با استراتژی قبلی در افزایش محورهای مورد توجه مانند بهبود محیط کسب‌وکار و اصلاح نظام حکمرانی (حکمرانی خوب) دانست.

- دولت توسعه‌گرا

طرفداران استراتژی سوم، برخلاف رویکرد اول، دولت را دارای ماهیت ثابت و ضدتوسعه نمی‌بینند. آنها سازمان درونی دولت را به‌دلیل انحصار قدرت در اختیار خود، عاملی مهم در فرآیند توسعه می‌بینند. از نظر آنها استراتژی دولت حداقل با بعضی توصیه‌های غیرعملی به دولت همراه است، دولت از متن روابط قدرت موجود در جامعه اثر می‌پذیرد و کاهش حجم دولت تابع آرایش نیروهای اجتماعی در جامعه است، کوچک‌سازی دولت نه حاصل استراتژی دولت حداقل، بلکه باید برآیند توسعه محسوب گردد.[۱] همچنین فرآیند توسعه، مسئولیت‌هایی را بر دوش دولت قرار داده (مانند تهیه زیرساخت‌ها یا سرمایه‌گذاری در آموزش و پرورش تخصص‌ها) و نیز احداث یا کمک به احداث صنایع مادر و گسترش بازار که خودبه‌خود موجب فراتر رفتن حجم دولت از دولت حداقل می‌گردد و نتیجه استراتژی دولت حداقل عمدتاً به حذف این بخش‌های دولت (و نه ریخت‌وپاش‌های غیرتوسعه‌ای دولت) می‌انجامد. بنابراین بسته به ماهیت دولت، اثر آن بر توسعه متفاوت خواهد بود، بنابراین در این استراتژی توجه ویژه بر دولت و بازسازی آن (به‌جای تأکید صرف بر کوچک‌سازی دولت) وجود دارد. به‌علاوه این استراتژی نه‌تنها برنامه‌ریزی را نفی نمی‌کند، بلکه برنامه‌ریزی را مهمترین راه غلبه بر مشکلات توسعه عنوان می‌کند. البته این استراتژی برنامه‌ریزی بهینه را مشروط به عواملی می‌سازد، عواملی مانند: اجماع نخبگان سیاسی بر سر توسعه، اقتدار نظارتی و حاکمیتی دستگاه برنامه‌ریز توسعه بر سایر دستگاه‌های اجرایی، استفاده از بهترین ظرفیت‌های علمی و تخصصی در نهادهای برنامه‌ریز، اصلاحات اداری و تحقق شایسته‌سالاری در دستگاه‌های دولتی و برنامه‌ریزی پویا و مطابق با مرحله خاص توسعه و دست آخر تمرکز راهبردی بر

---

۱. اگر دولت را صرفاً به‌عنوان برهم زننده و مختل‌کننده نظم بازار و سیاستمداران را به‌عنوان حداکثرکنندگان منافع شخصی با تحلیل موقعیت انحصاری دولت و سیاستمداران بیامیزیم آنگاه چگونه انتظار داریم طبق توصیه‌های دولت حداقل که نهایتاً همان سیاستمداران باید آن را اجرا کنند، این سیاستمداران دست به اجرای خطمشی‌ای بزنند که آنها را از مواهب شخصی‌شان محروم می‌کند: «خلاصه کلام آنکه اگر خطمشی‌های پیشنهادی نظریه‌پردازان نوفایده‌گرا بخت اجرا پیدا می‌کرد، نظریه آنها درباره دولت نادرست بود» (اوانزا، ۱۳۸۰ :۷۰).

بخش‌های تولیدی و توسعه برخی صنایع و فعالیت‌های خاص.

در این رویکرد، کارآیی دولت مهمترین متغیر تعیین‌کننده سرنوشت توسعه است: «عامل تعیین‌کننده توسعه، به‌رغم تجربه‌های متفاوت، کارآمد بودن دولت است. وجود دولت کارآمد برای فراهم کردن کالاها و خدماتی (مقررات و نهادهایی) که به بازار اجازه رشد و شکوفایی دهد و مردم را به‌سوی زندگی سالم‌تر و سعادتمندتر سوق دهد حیاتی است... دولت در فرآیند توسعه اجتماعی و اقتصادی نقش مرکزی دارد؛ با این حال نه به‌عنوان فراهم‌کننده مستقیم رشد، بلکه به‌عنوان یک شریک، عامل تسریع و تسهیل‌کننده در روند توسعه است» (بانک جهانی، ۱۳۸۴: ۱).

تمرکز بر قابلیت نهادی دولت یکی از مهمترین تفاوت‌های این نگرش است، گزارش ۱۹۹۷ بانک جهانی اهمیت این نگرش را این‌گونه گوشزد می‌کند: (۱۳۸۴: ۶): «برای بهبود رفاه مردم، قابلیت‌های دولت (یعنی توانایی انجام و تشویق کارآی فعالیت‌های جمعی) باید افزایش یابند. این پیام بنیادین ترجمانی از راهبرد دو بخشی است که هر دولتی را به یک شریک کارآمد و قابل اعتماد در توسعه کشور تبدیل می‌کند: سازگاری نقش و قابلیت‌های دولت با یکدیگر نخستین عنصر این راهبرد است.... اما قابلیت‌ها به خودی خود به دست نمی‌آیند. بنابراین دومین عنصر این راهبرد افزایش قابلیت‌های دولت از طریق بازدمیدن نیروی تازه در نهادهای عمومی است. این به معنای پی‌ریزی مقررات و قواعد محدودکننده کارآمد است که به‌منظور نظارت بر رفتارهای خودسرانه دولت و مبارزه با فساد وضع می‌شوند. به‌عبارت دیگر هدف قرار دادن نهادهای دولتی در معرض رقابت بیشتر، افزایش کارآیی آنهاست».

البته نقدهای مبتنی‌بر «شکست دولت» و ارزیابی نهادگرایانه از آن که در گزارش بانک جهانی نیز ذکر شده است، اهمیت بازسازی نوع مداخلات دولت را نشان می‌دهد، اما در نهایت: «با در نظر گرفتن هزینه‌های مبادله – یا هزینه‌های هماهنگی – یعنی وقتی بپذیریم که اداره هر نهاد اقتصادی مستلزم صرف هزینه است، می‌توانیم نظریه‌ای درباره مداخله دولت پایه‌گذاری کنیم که از کاستی‌های نظریات مداخله دولت مبرا باشد.... دولت می‌تواند علاوه‌بر دستکاری در علائم قیمتی (به شکلی که اقتصاددانان رفاه توصیه می‌کنند) اقداماتی انجام دهد که هدف آنها کاستن از هزینه‌های هماهنگی یا هزینه‌های مبادله در بخش خصوصی است» (چانگ، ۱۳۹۲: ۱۶۹).

به‌طور خلاصه آنچه این نگرش را از سایر نگرش‌ها متمایز می‌سازد، تمرکز بر چهار عامل است:

۱. حضور فعال دولت در فرآیند توسعه: نوع مداخلات دولت در استراتژی دولت توسعه‌گرا متفاوت است، اما اهمیت و نقش این مداخله یکی از نقاط تفاوت اصلی این استراتژی است. در میان کشورهای شرق آسیا حداقل سه استراتژی به چشم می‌خورد، «مدل اول، کمک به شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ داخلی بوده است؛ مانند بنگاه‌های «چائبول» در کره جنوبی و «زای باتسو» در ژاپن. مدل دوم، جلب شرکت‌های چندملیتی و یافتن جایگاهی در زنجیره تولید آنهاست. توسعه صنعتی کشورهایی چون

سنگاپور نمونه بارز این مدل است. مدل سوم، بدین صورت 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» (اژدری ع.ا، ۱۳۸۸). همچنین توسعه خوشه‌های صنعتی را نیز که توسط کشورهایی مانند ایتالیا و اسپانیا دنبال شده است می‌توان نمونه دیگری از اقدامات دولت در زمینه توسعه صنعتی برشمرد.

۲. پویایی‌های اتخاذ استراتژی: در مسیر دستیابی به اهداف و با تغییر و تحولات صنعتی در طی مسیر توسعه، لزوم انعطاف استراتژی و انطباق آن با شرایط جدید پیش می‌آید. انعطاف‌پذیری ویژگی عام دیگر این استراتژی‌هاست. اوکارا و کوهاما معتقدند (بی‌نام، دی‌ماه ۱۳۷۳: ۴): «تنوع استراتژی‌های توسعه صنعتی در مراحل مختلف و در میان کشورهای مختلف نیز ازجمله تسلسل انتقال از یک مرحله به مرحله دیگر به‌طور تجربی در فرآیند کامل صنعتی شدن در آسیای شرقی مشاهده شده است. در عین حال نباید فراموش کرد که اصلاحاتی در توالی فازها برای هر کشور خاصی ضروری است. برای مثال در مورد ژاپن، فاز دوم یعنی جایگزینی مقدماتی واردات کوتاه بوده و همراه با فاز اول ۱۸۷۰-۱۹۰۰ بررسی می‌شود. در تایوان و کره به دنبال فاز اول توسعه صادرات سنتی فاز دوم یعنی جایگزینی مقدماتی واردات را می‌توان برای سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ (تایوان) و ۱۹۵۳ تا ۱۹۶۴ (کره) مشخص کرد. فاز سوم یعنی جایگزینی مقدماتی صادرات به‌طور مشخص برای کلیه این کشورها متفاوت است. ۱۹۰۰ تا ۱۹۱۹ (ژاپن) و ۱۹۶۲ تا ۱۹۷۰ (تایوان) و ۱۹۶۴ تا ۱۹۷۲ (کره). در ژاپن برای فاز چهارم یعنی جایگزینی ثانوی واردات در فاصله سال‌های ۱۹۲۰ تا ۱۹۶۰ در نظر گرفته می‌شود که به دنبال آن فاز پنجم یعنی جایگزینی ثانوی صادرات در فاصله سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۵ فرا می‌رسد. در تایوان و کره فاز چهارم را می‌توان از آغاز سال‌های دهه ۱۹۷۰ در نظر گرفت. اما هنوز برای مشخص کردن تاریخ انتقال این کشورها به فاز پنجم بسیار زود است».[۱]

۳. اهمیت گزینش‌گری: این مسئله در توسعه صنعتی سابقه‌ای دیرینه دارد. «هیچ کشوری نباید همه شاخه‌های صنعت را با هم توسعه دهد. ابتدا باید صنایعی را راه اندازد که بازار داخلی مطمئنی دارند و بخت توفیق آنها بیدار است» (لیست، ۱۳۸۷ :۱۷۰).

امروزه «استراتژیست‌های صنعتی که از آموزه‌های نهادگرای نوین فراتر رفته‌اند و باب مباحث دیگری همچون «سیاست صنعتی» و «سیاست استراتژیک تجاری» را گشودند اعتقاد دارند که شکست‌های بازار

---

۱. در سال‌های نخستین دهه ۱۹۶۰، کره بر راهبرد جایگزینی واردات در بخش‌هایی نظیر کود شیمیایی و سیمان تمرکز نمود. در میانه دهه ۱۹۶۰ صادرات محصولات صنایع سبک و کاربر نظیر کلاه‌گیس، پارچه‌بافی، پای‌افزار، فرآورده‌های چوبی را با برخورداری از نیروی کار ماهر و ارزان و همچنین پشتیبانی‌های دولتی به‌عنوان بخش اصلی صادرات آغاز نمود. سپس در دهه‌های ۱۹۷۰ به جایگزینی واردات با تأکید بر مواد پایه و کالاهای سرمایه‌ای نظیر صنایع پتروشیمی، فولاد و ماشین‌آلات و از این طریق توسعه صنایع سنگین و شیمیایی مبادرت نمود. در این بین کشتیرانی و صنایع مصرفی برقی به‌عنوان بخش‌های صادراتی مهم پدیدار شد که در میانه دهه ۱۹۸۰ توسعه صنایع «فناوری بر» مانند نیمه‌هادی‌ها و رایانه را به‌عنوان بخش اصلی صادرات دنبال نمود (اوه, ۱۳۷۸: ٤).

علاوه‌بر موارد چهارگانه فقدان اطلاعات و ناکارآیی 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» (هادی زنوز، ۱۳۸۳: ۷۲).[1]

۴. منحصر به‌فرد بودن برخی تجربیات: تجربیات توسعه به‌سادگی قابل تکرار نیستند و نمی‌توان یک نسخه ثابت برای همه کشورها پیچید. به‌طور مثال در ۳ دهه اخیر، جهانی شدن موجب کاهش قدرت دولت در محیط‌های ملی (از طریق جهانی شدن بازارهای مالی و نیز قواعد سازمان تجارت جهانی و...) و نیز تغییر تقسیم کار و الگوهای همکاری شرکت‌های فراملی شده است که در مسیر انتخاب استراتژی محدودیت‌هایی را ایجاد می‌کند.

با وجود این اهمیت و لزوم انتخاب استراتژی توسعه صنعتی از آنجا مشخص می‌گردد که حتی کشورهای توسعه‌یافته نیز برنامه‌ریزی در این زمینه را از دستور کار خود حذف نکرده‌اند. در اسناد استراتژی توسعه صنعتی کشورهایی مانند آلمان و انگلستان از توافق جدید بین‌المللی بر سر اهمیت سه رویکرد سیاستی کلیدی صحبت شده است: «۱. هماهنگی دقیق‌تر در تدابیر سیاستی تولیدات کارخانه‌محور (به‌ویژه تولیدات مرتبط با تحقیق و توسعه، مهارت‌های تولیدی و تأمین مالی). ۲. مشارکت با صنعت در طراحی برنامه‌های حمایت از تولیدات کارخانه‌ای (حداقل جمع‌آوری مدارک مستندی که شرکت‌ها در چالش‌های رقابتی بلندمدت با آن مواجه می‌شوند). ۳. برنامه‌ریزی‌های بلندمدت برای اطمینان از اینکه تلاش‌ها برای تقویت «اکوسیستم‌های صنعتی» به‌طور مناسبی با استراتژی‌های بلندمدت صنعتی سازگار شده باشند. (به‌منظور جذب سرمایه‌گذاری مشترک استراتژیک)» (اژدری، ع.ا؛ خردادماه ۱۳۹۴).

با تمامی این مباحث و در پایان باید گفت این استراتژی‌ها در عمل با یکدیگر آمیخته شده و کشورهای مختلف به نسبت‌های مختلف از هر یک از این سه راهبرد در تنظیم استراتژی صنعتی خود استفاده می‌کنند.

---

۱. «برطبق نظر آقای اوجیمی معاونت «میتی» ژاپن: وزارت صنعت و تجارت بین‌المللي (ميتي) تصميم به استقرار صنايعي در ژاپن گرفت که به سطح بالايي نگريسته مي‌شد اساساً مناسب ژاپن نبودند، صنايعي همچون فولاد، پتروشيمي، خودرو، هواپيماسازي، انواع ماشين‌آلات صنعتي و الكترونيك كه شامل كامپيوتر نيز مي‌شد. از منظر كوتاه‌مدت و ايستا، تشويق چنين صنايعي با عقلانيت اقتصادي در تضاد بود، اما از منظر بلندمدت اينها دقيقاً همان صنايعي بودند كه در آنها كشش درآمدي تقاضا بالا بوده، پيشرفت تكنولوژي بسيار سريع و بهره‌وري كار به‌سرعت افزايش پيدا مي‌كند. براي ما واضح بود كه بدون اين صنايع و فقط با تكيه بر صنايع سبك مشكل بتوان براي يك جمعيت صد ميليوني اشتغال ايجاد كرده و سطح زندگي آنها را به سطح اروپا و آمريكا رساند. ناپلئون مي‌گفت كه رمز يك استراتژي موفق در اين است كه بتوان قدرت جنگيدن را روي صحنه اصلي نبرد متمركز كرد. با مساعدت شانس خوب و نگرش عاقلانه، ژاپن موفق شده كه سرمايه محدودش را به‌خوبي در صنايع استراتژيك متمركز كند». (بی‌نام, درآمدي بر راهبرد توسعه صنعتي در ايران, ۱۳۷٤: ١٦).

جدول ۲. استراتژی‌های نوین توسعه صنعتی

نوع استراتژی	مبانی	راهکارها
دولت حداقل	▪ تخصیص منابع توسط کارکرد آزادانه قیمت‌های نسبی واجد حداکثر کارآیی است ▪ تحول صنعتی (و فناوری) از طریق علائم بازار قابل کارکرد است ▪ مداخله دولت برای پوشش «شکست بازار» با معضلات ناشی از «شکست دولت» روبرو است: – مشکل رانتجویی: تأثیر گروه‌های ذینفع بر مداخله – مشکل نقص اطلاعات: امکان تشخیص اشتباه – ضعف انطباق: مشکل بوروکراسی در پاسخ به موقع به تغییرات	▪ کوچک‌سازی دولت: خصوصی‌سازی ▪ مقررات‌زدایی ▪ آزادسازی نرخ ارز ▪ آزادسازی نرخ سود بانکی ▪ حذف یا کاهش یارانه‌ها (یا نقدی کردن آن) ▪ کاهش و حذف تعرفه‌های گمرکی ▪ حذف موانع غیرتعرفه‌ای ▪ توجه به مزیت‌های نسبی در اولویت‌بخشی به صنایع ▪ تشویق سرمایه‌گذاری خارجی
دولت حامی بازار	▪ اهمیت نهادها در کارکرد درست بازار (علامت‌دهی نهادها به فعالان بازار) ▪ وجود شکست‌های بازاری زمینه‌ساز مداخله دولت: – نواقص اطلاعاتی و تقسیم‌ناپذیری‌ها (مانع کارکرد کامل بازار) – نااطمینانی‌ها و هزینه‌بر بودن فعالیت‌های تحقیق و توسعه – موانع نهادی سرمایه‌گذاری و ورود بخش خصوصی به برخی حوزه‌ها (مانند عدم کفایت سرمایه یا تکنولوژی) ▪ به‌واسطه «شکست‌های دولت» باید مداخله را فقط در مواردی که مداخله به تکمیل بازار می‌انجامد توصیه کرد: – پرهیز دولت از تصدیگری – توجه به پاسخگویی دولت و شفافیت	▪ اصلاح فضای کسب‌وکار ▪ سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه (تحقیقات پایه) ▪ سرمایه‌گذاری در نهادهای تسهیل‌کننده اطلاعات در بازار ▪ کاهش تعرفه‌ها و استفاده از مشوق‌های صادراتی ▪ تشویق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) ▪ توجه به مزیت‌های نسبی در سیاستگذاری ▪ کاهش یارانه‌ها ▪ رقابتی‌سازی ▪ شفاف‌سازی (تسهیل گردش اطلاعات و پاسخگو کردن دولت)
دولت توسعه‌گرا	▪ ماهیت دولت و اهداف مورد توجه آن نقشی تأثیرگذار در سرنوشت توسعه دارد ▪ بخش صنعت‌محور توجه در سیاستگذاری‌های دولت است (تعامل مستمر دولت و بخش صنعت) ▪ «شکست بازار» در فعالیت‌های صنعتی بسیار رایج است:	▪ اصلاح دولت: – ایجاد اجماع در نخبگان سیاسی در زمینه اهداف توسعه و ایجاد وفاق در نهادهای تصمیم‌گیر – ایجاد سازمان فرابخشی مدیریت‌کننده توسعه – تقویت تعامل دولت و بخش خصوصی صنعتی

نوع استراتژی	مبانی	راهکارها
	– عدم تحول خودبه‌خودی صنعت در راستای مزیت‌های نسبی پویا – اهمیت صرفه‌های مقیاس و لزوم پرهیز از رقابت مخرب – زمان‌بر بودن بلوغ صنعتی و لزوم حمایت از صنایع نوزاد – لزوم تسهیل منابع مالی به سمت بخش صنعت – تنظیم نرخ ارز و نرخ سود براساس جهتگیری صنعتی – لزوم تغییر سیاست صنعتی در طول زمان ▪ مداخله دولت با «شکست دولت» مواجه بوده، اما اجتناب‌ناپذیر است. برای کاهش شکست دولت باید: – اصلاح دولت برای کاهش فشار گروه‌های ذینفع – ایجاد ارتباط مستمر با بخش خصوصی برای کاهش نواقص اطلاعاتی – شایسته‌سالاری در دستگاه‌های دولتی برای کاهش فساد	– اصلاح بوروکراسی (تقویت شایسته‌سالاری در دستگاه‌های دولتی، به‌ویژه نهادهای سیاستگذار توسعه، تقویت بنیه کارشناسی این دستگاه‌ها) – شفاف‌سازی فرآیندهای تصمیم‌گیری و مقرراتگذاری – اتخاذ سیاست‌های صنعتی هدفمند – اتخاذ و اعلام سیاست صنعتی براساس مزیت‌های نسبی پویا توسط دولت و تنظیم سیاست‌های حمایتی، مالی، اعتباری و بودجه‌ای براساس آن – اقدام به هماهنگ‌سازی فعالیت صنایع – اتخاذ سیاست‌های تحول فناوری ▪ اصلاح فضای کسب‌وکار ▪ اصلاحات قیمتی مبتنی‌بر اهداف سیاستی

۱-۴. سیاست صنعتی

۱-۴-۱. سیاست صنعتی چیست؟

سیاست صنعتی درواقع همه اقدامات مبتنی‌بر چارچوب استراتژی توسعه صنعتی را شامل می‌شود. «سیاست صنعتی به معنای هدایت تخصیصی منابع بین بخش‌های صنعتی یا سازمان صنعتی یک بخش خاص است که به‌منظور بهبود عملکرد رفاهی اقتصاد ملی در بلندمدت اتخاذ می‌شود. به تعبیر دیگر «سیاست صنعتی با تحریک طرف عرضه فعالیت صنعتی، به رشد اقتصادی موفقیت‌آمیز معطوف می‌شود. اهداف این سیاست عبارتند از:

۱. تقویت رقابت‌پذیری بین‌المللی،

۲. نوسازی ساختار صنعتی،

۳. دستیابی به مزیت‌های نسبی پویا از طریق کمک به رشد سریع صنایع بالقوه،

۴. تصحیح نارسایی بازار» (Heo, 2001).

سیاست صنعتی می‌تواند به روش‌های گوناگونی اعمال گردد: «روش‌های متنوع سیاست‌های صنعتی فعالانه را می‌توان تحت سه عنوان جامع گروه‌بندی کرد: هماهنگ‌سازی سرمایه‌گذاری‌ها، گسترش وسعت شبکه و انتخاب برندگان. گرچه تقاضاهای نهادی برای هماهنگ‌سازی سرمایه‌گذاری بسیار بزرگ‌تر از تقاضاهای گسترش وسعت شبکه‌اند، در هر دو روش دولت سعی می‌کند به علائم بازار و فعالیت‌های خصوصی بیافزاید. در روش سوم، دولت سعی می‌کند به‌طور کامل جایگزین بازار شود». (بانک جهانی، ۱۳۸۴: ۱۸۴) این روش‌ها گرچه تفاوت‌های عمده‌ای با یکدیگر دارند، اما همه در چارچوب استراتژی توسعه صنعتی دولت با یکدیگر پیوند یافته‌اند.[۱]

به یک تعبیر دیگر «سرمایه‌گذاری در کشورهای کمترتوسعه‌یافته با مسائل بزرگ عملیات جمعی توأم است. با وجود بازارهای توسعه‌نیافته بنگاه‌ها نمی‌توانند برای کالاهای بهتر و بیشتر تولیدشده تقاضایی دریافت کنند. بدین لحاظ استدلال شده است که کشورها می‌توانند از هماهنگ‌سازی و نوع سرمایه‌گذاری‌هایی منتفع شوند که به‌طور متقابل (دوطرفه برای بنگاه‌ها منفعت دارند، با این قضاوت که احتمالاً سرمایه‌گذاری را بنگاه‌ها تقبل نمی‌کنند» (بانک جهانی، ۱۳۸۴: ۱۸۵).

---

۱. همچنین این نکته قابل توجه است که توصیه به سیاستگذاري دولت مترادف با دولت‌سالاری و تشدید رانتجویی تلقی می‌شود، بر این اساس فعال بودن خط‌مشی‌های اتخاذی در راهبرد توسعه‌گرا از دو زاویه مورد نقد طرفداران دیگر استراتژی‌هاست: ۱. از زاویه آثار عملی و امکان تحقق اهداف مبتنی‌بر برنامه، ۲. از زاویه تبعات فسادآمیز آن. چانگ در این زمینه معتقد است (۱۳۹۲: ٤۹): «هیچ‌گونه پیش‌فرضی وجود ندارد که طبق آن و همسو با آنچه در اقتصاد رفاه متعارف وجود دارد، دولت مطابق منافع عمومی عمل کند. با این حال به همان اندازه ناموجه است که فرض نادرست دیگری را بپذیریم: هدف دولت حداکثرسازی درآمد برای گروه‌های خاص یا حداکثر کردن بودجه است. نوع تابع هدف یک دولت وابسته به این امور است: منافعی که وجود داشته و مایه فشار بر دولت هستند، میزان مقاومت دولت در برابر این خواسته‌ها، ماهیت اهداف سیاستمداران عالی‌رتبه، قدرت سیاستمداران در نظارت بر نظام دیوانسالاری، قدرت سلسله‌مراتب در نظام دیوانسالاری، چگونگی استخدام دیوانسالاران، ایدئولوژی شایع در نظام دیوانسالاری و نحوه تشکیل آن، و از این قبیل». ذکر این نکته نیز اهمیت دارد که دستیابی به شرایط ایدئال برای به‌کارگیری موفقیت‌آمیز سیاست صنعتی شاید بسیار نادر باشد، اما درک این نکته نیز اهمیت دارد که باتوجه به کاستی‌های بازار و اقتصاد ملی و خودجوش نبودن تحول صنعتی، اتخاذ سیاست فعال (سیاستی که با شرایط زمانی-مکانی وفق یافته باشد) شاید تنها راه خروج از دور باطل عقب‌ماندگی است.

دستیابی به توسعه از طریق تحول صنعتی، با توجه به نواقص بازاری و کاستی‌های نهادی و انگیزشی، مسئولیت بزرگی را متوجه دولت و اقدامات بسیار وسیعی را طلب می‌کند. تجربه کشورهایی که پس از جنگ جهانی دوم، به توسعه دست یافته‌اند، این مهم را تأیید می‌کند. به‌عنوان مثال هایامی (۱۳۸۲: ۲۸۳) در مورد گستره و تنوع مداخلات دولت در کشورهای آسیای جنوب شرقی معتقد است: «نظارت‌های دولتی در اقتصادهای بازارِ توسعه‌گرای جدید فقط به حیطه‌های مربوط به تجارت بین‌المللی و جابجایی سرمایه محدود نبود، بلکه طیف وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی داخلی ازجمله بانکداری، بیمه، ارتباطات و حمل‌ونقل را در بر می‌گرفت. این مقررات به کمک شیوه‌هایی مثل کنترل ورود کالاها و ایجاد کارتل‌ها انجام می‌شد. اجرای این مقررات تا حد زیادی به صلاحدید بوروکرات‌ها واگذار شد. نقش هدایت اداری نامبتنی‌بر قوانین صریح به‌ویژه در ژاپن مهم بوده است. شیوه مداخله دولت در ژاپن این گونه بوده که تجارت خصوصی را با گفتگو ترغیب و با اعلام موافقت به سمت هدف جلو ببرد. برای مثال، اعتبارات مستقیم دولتی که به‌طور عمده بر پس‌اندازها و تخصیص‌های رسمی از طریق بانک‌های دولتی (مثل بانک توسعه ژاپن و بانک صادرات - واردات) استوار بود، کمتر از ۱۰ درصد کل وام‌های صنعتی را تشکیل می‌داده است... با این همه، تخصیص اعتبارات مستقیم به‌عنوان اعلام موافقت دولت با صنایع حمایت شده بود و در نتیجه بانک‌های خصوصی وام بیشتری به این صنایع اعطا می‌کردند، زیرا درمی‌یافتند که میزان خطرپذیری کم شده است».[۱]

باتوجه به گستردگی و تنوع اقدامات لازم برای تحقق توسعه صنعتی، سیاست‌های صنعتی را در ادبیات موضوع به سه بخش تقسیم کرده‌اند:

۱. **سیاست عمودی یا گزینشی (انتخابی):** منظور از این نوع سیاست صنعتی، این است که صنایع خاصی محور توسعه صنعتی قرار گیرند. هرچه 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 توسعه در صنعت هستند.

۳. **سیاست کارکردی:** منظور سیاست‌هایی است که به وضع بازار توجه دارند و می‌توانند یک زنجیره و یک چرخه را تکمیل کنند. به‌عبارت دیگر سیاست کارکردی حد واسط سیاست عمودی و افقی است و یک شاخه و زنجیره را برای بهبود وضع آن در نظر می‌گیرد (اژدری ع. ا.، ۱۳۸۸: ۶-۵).

گفتنی است که در بُعد عمودی، گزینش و انتخاب صورت می‌گیرد و در بُعد افقی توسعه زیرساخت‌ها و فعالیت‌های ویژه در عرض صنایع مطرح است. بنابراین دو سیاست صنعتی عمودی و افقی مکمل

---

۱. «ژاپن، کره و تایوان به‌رغم برخورداری از شیوه‌های دولتی متفاوت، موفق شده‌اند میان دولت و تجارت تشریک مساعی برقرار کنند. از دیدگاه یک ناظر خارجی، این رابطه شبیه یک دولت تعاونی یا نوعی «سازمان شبه‌درونی» است که در آن نوعی بوروکراسی نخبه‌گرای برخوردار از بهترین توانایی مدیریتی، براساس یک طرح راهبردی اجماعی فعالیت‌های تجاری را از طریق شبکه‌های رسمی و خصوصی هدایت می‌کند» (هایامي، ۱۳۸۲: ۲۸٤).

یکدیگرند، اما آنچه برای استراتژی توسعه صنعتی اهمیت دارد هماهنگی سیاست‌های نوع اول و سوم است.[۱]

اتخاذ سیاست صنعتی با اتخاذ سیاست در بخش صنعت متفاوت است، عدم درک این نکته موجب برداشت‌های نادرستی از سیاست صنعتی و در کل استراتژی توسعه صنعتی شده است. سیاست صنعتی همه اقدامات دولت در راستای تحول صنعتی و راهبرد دولت برای دستیابی بدان را در بر می‌گیرد. این اقدامات اشکال بسیار گوناگونی دارد، مقرراتگذاری (قوانین، مجوزها، معافیت‌ها)، اعطای تسهیلات مالی (تسهیلات، تخفیفات، معافیت‌های مالی، مشوق‌ها و جوایز)، سرمایه‌گذاری مستقیم (ساخت زیرساخت، احداث واحد تولیدی، راه‌اندازی پروژه)، مالکیت (تصدیگری، خرید یا فروش شرکت‌ها)، همکاری در پروژه‌های مشترک با بخش خصوصی، جمع‌آوری اطلاعات و انتقال به فعالان اقتصادی و غیره.[۲]

۲-۴-۱. خط‌مشی‌های صنعتی

باتوجه به گستردگی و تنوع این اقدامات دستگاه‌های گوناگونی با آن درگیر هستند. درنتیجه جهت شناسایی بهتر این سیاست‌ها و با توجه به عرصه‌ای که سیاست‌های صنعتی در آن اعمال می‌گردند و دستگاه‌های اجرایی که با آن درگیر هستند در این گزارش تقسیم‌بندی چهارگانه‌ای معرفی و تلاش شده است تا در آن همه خط‌مشی‌گذاری‌های مربوط به تحول توان تولیدی مورد توجه قرار گیرد. براین اساس می‌توان سیاست صنعتی را برآمده از چهار خط‌مشی زیر دانست:

۱. خط‌مشی صنعتی: در اینجا خط‌مشی‌گذاری در بخش تولید (صنعت، معدن، کشاورزی و نفت) مدنظر است که این خط‌مشی می‌تواند عمودی (گزینش یا اولویت‌بخشی به برخی صنایع) یا کارکردی (هماهنگی بخش‌ها و فعالیت‌های صنعتی که یکی از کارویژه‌های مهم دولت است) یا افقی (بهبود فضای حقوقی یا نهادی صنعت) یا آمایشی (تنظیم تخصیص و تجمع فعالیت‌های صنعتی در فضا) که خود بخشی از سیاست‌های کارکردی است، اما اهمیت ویژه آن باعث می‌شود به‌صورت جدا مطرح گردد باشد. این خط‌مشی‌گذاری عموماً به شکل مقرراتگذاری (قاعده‌گذاری) بوده و توسط وزارتخانه‌های صنایع و معادن و بازرگانی، جهاد کشاورزی، دفاع، نفت و مخابرات، راه و شهرسازی (در زمینه تهیه زیرساخت) و سازمان حفاظت از محیط زیست اعمال می‌گردد.

---

۱. «بانک جهانی دخالت‌های دولت را به دو دسته تقسیم کرده است: دخالت‌های کارکردی یا موافق بازار و دخالت‌های گزینشی یا غیرموافق بازار. دخالت‌های کارکردی را دخالت‌های مستقیم دولت در اقتصاد می‌دانند که باعث جهت‌دهی منابع به سمت خاصی نمی‌شود، لکن در عین حال سعی در رفع ناتوانایی‌ها و شکست‌های بازار دارد. حمایت از سرمایه انسانی (بهداشت و آموزش)، آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و بهبود صادرات را می‌توان به‌عنوان مثال‌هایی از دخالت‌های کارکردی دانست. دخالت‌های گزینشی نیز شامل سیاست‌هایی می‌شود که تخصیص منابع را به نفع گروه خاصی هدایت می‌کند. بانک جهانی موفقیت‌های کشورهای شرق آسیا را ناشی از سیاست‌های کارکردی می‌داند و با تأیید وقوع دخالت‌های گزینشی در شرق آسیا، نقش آن را در موفقیت کشورها بی‌تأثیر برمی‌شمرد». (تاری & علوی‌منش، بهار و تابستان ۱۳۸۸ :۱۰۲).

۲. همچنان که مشخص است، دولت از رهگذر خط‌مشی‌گذاری‌هایش نقش گسترده‌ای در تغییر شیب زمین و مقررات حاکم بر زمین بازی اقتصادی دارد. همه این خط‌مشی‌گذاری‌ها که براساس «صلاحدید» مقامات انجام می‌شود، در تعبیر اقتصادی توزیع رانت محسوب می‌گردد، اما در دولت‌های توسعه‌گرا و در نگاه پویا نه صرف توزیع رانت، بلکه چگونگی توزیع آن اهمیت دارد. در حالت به‌کارگیری مناسب، این رانت‌ها، می‌توانند به «رانت‌های شومپیتری» تبدیل شوند که کارکرد آنها ایجاد مزیت برای بنگاه‌های فعال در زمینه تحول صنعتی بوده و به تقویت گروه‌هایی در بازار می‌انجامد که رشد فعالیت‌های آنها، تقویت توان صنعتی کشور را به‌دنبال دارد. درواقع این راهبردی است که دولت‌های شرق آسیا برای جبران عقب‌ماندگی‌های خود از آن استفاده کردند.

۲. خط‌مشی پولی: یکی از مهمترین اقدامات دولت برای تحول صنعتی، حمایت‌های مالی از بخش‌های هدف است، در این زمینه خط‌مشی پولی همه ابزارهای مالی دولتی برای ترغیب فعالیت‌های تولیدی یا برخی صنایع و حتی خط‌مشی‌گذاری‌های پولی که بر ساختار انگیزشی و رتبه‌بندی فعالیت‌های سودآور در اقتصاد مؤثر است را شامل می‌گردد و خود می‌تواند به سه نوع اعتباری (تغییر نرخ سود، یارانه‌ها یا مالیات‌ها)، ارزی (مدیریت رژیم ارزی) یا قیمتی (مقرراتگذاری برخی محصولات یا آزادسازی قیمت‌ها) تقسیم شود. این خط‌مشی شامل مقرراتگذاری و اعطای تسهیلات مالی است و بانک مرکزی، بانک‌های دولتی و غیردولتی و وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و نیز جهاد کشاورزی (در مورد قیمتگذاری) در اجرای این خط‌مشی‌ها نقش دارند.

۳. خط‌مشی تجاری: ازجمله اقدامات مهم دولت برای تحول صنعتی، حمایت‌هایی است که دولت از صنایع داخلی در برابر رقبای بین‌المللی صورت می‌دهد و شیوه‌های آن می‌تواند بسیار متنوع باشد، از ممانعت از ورود رقبای بین‌المللی و ایجاد شرایط گلخانه‌ای (دیوار تعرفه) تا معافیت‌های صادراتی و حتی اعطای یارانه به صادرات برخی محصولات خاص برای نفوذ در بازارهای بین‌المللی. بنابراین خط‌مشی تجاری همه ابزارهای (تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای) دولت برای تحقق اهداف خود در تقویت توان تولید ملی در بستر اقتصاد جهانی را در بر می‌گیرد و بجز تعرفه‌ها، سهمیه‌بندی‌ها، مشوق‌ها و معافیت‌های گمرکی را نیز شامل می‌شود. این خط‌مشی نیز عمدتاً به‌صورت مقرراتگذاری (و بعضاً یارانه‌ای) اعمال می‌گردد و وزارت صنعت و معدن و بازرگانی و اداره گمرک مسئول اصلی آن هستند.

۴. خط‌مشی فناوری: تحول فناوری منشأ دستیابی به توسعه‌یافتگی است، این درحالی است که برای دیررسیده‌ها با منابع اندک مالی که در برابر رقبایی با توانایی مالی و سطح دانش (آشکار و ضمنی) بسیار متفاوت و دارای سهم عمده و تثبیت شده از بازارهای جهانی روبرو هستند، سرمایه‌گذاری در کشف و ارتقای فناوری خود (به‌ویژه وقتی این شرکت‌ها می‌خواهند از واردکننده فناوری به تولیدکننده آن تبدیل شده و رقیب شرکت‌های بین‌المللی گردند) امری بسیار پرریسک محسوب می‌شود که در مقایسه با دیگر فعالیت‌های دارای مزیت در آن اقتصاد انگیزش بسیار کمی برای تحول فناوری تولیدکنندگان ملی برجای می‌گذارد. در این شرایط خط‌مشی فناوری دولت، اجتماعی کردن مخاطرات سرمایه‌گذاری‌های نوآورانه و پرریسک محسوب شده و حتی در کشورهای پیشرفته نیز دولت‌ها دارای خط‌مشی فناوری هستند.[۱] بنابراین، این خط‌مشی به همه ابزارهای دولت برای ایجاد تحول فناورانه اشاره

---

۱. «رویکرد اخیر انگلستان در مورد استراتژي صنعتي، پاسخ مناسب به تغییرات سیستماتیك در بخش‌هاي كليدي صنايع كارخانه‌اي است. خصوصاً توسعه هماهنگ مهارت‌ها، توانايي‌هاي تكنولوژيك و دسترسي به تأمين مالي و توجه به سازمان‌هايي كه اين مهارت‌ها و توانايي‌ها را ايجاد مي‌كنند باعث دوام، انعطاف و رقابت‌پذيري در شبكه‌هاي توليدات صنعتي انگلستان مي‌شود» (اژدري ع. ا.، خرداد ١٣٩٤: ٥-٦).

دارد.[۱] در این خط‌مشی نیز هم به‌صورت قیمتگذاری، هم جمع‌آوری اطلاعات، هم اجرای پروژه‌های مشترک تحقیقاتی مطرح است و وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، علوم، ارتباطات و فناوری اطلاعات، جهاد کشاورزی، دفاع، نفت و وزارت امور خارجه در انجام آن مشارکت دارند.

۵. سایر خط‌مشی‌ها: همچنین استراتژی دولت حداقل، سیاست‌های تعدیل ساختاری را به مجموعه خط‌مشی‌های صنعتی اضافه می‌کند، این خط‌مشی‌ها مستقیماً تحول صنعتی را مدنظر ندارند، بلکه کوچک‌سازی حجم دولت و بوروکراسی آن و مقررات‌زدایی را پیش‌زمینه تحرک صنعتی عنوان می‌کنند، زیرا در این نگرش تحول صنعتی تاحدود زیادی به‌صورت خودجوش قابل تحقق دانسته می‌شود و وظیفه دولت بیشتر تسهیل ورود فعالان بازار به نقطه شروع مناسب است، از میان رویکردهای این استراتژی سه هدف خصوصی‌سازی، تعدیل نیروی انسانی و تمرکززدایی به‌صورت خط‌مشی‌های اختصاصی این استراتژی به مجموعه خط‌مشی‌ها افزوده شده است.

علاوه‌بر تقسیم‌بندی بالا به جهت فراهم ساختن امکان بررسی و مقایسه بیشتر، انواع خط‌مشی‌ها در هر کدام از این حوزه‌ها و تفاوت آنها در چارچوب هریک از این استراتژی‌ها فهرست شده است. هر کدام از سه استراتژی که در قسمت قبل توضیح داده شد (جدول ۲)، ابزارهای متفاوتی را برای خط‌مشی‌گذاری در اختیار دولت قرار می‌دهد. در حقیقت هیچ دولتی فارغ از سیاستگذاری و خط‌مشی‌گذاری صنعتی نیست، بلکه نوع و شیوه این خط‌مشی‌گذاری متفاوت است. در جدول ۳ این خط‌مشی‌ها و جهت‌دهی‌های آنها آورده شده است.

---

۱. ذکر این نکته نیز اهمیت دارد که ارتقای فناوری، بعضاً نیازمند ارتقای همزمان صنایع مرتبط است که محصولات جانبی آنها، محصول واسطه صنعت دیگر می‌باشد. در چنین شرایطی هماهنگ‌سازی سرمایه‌گذاری‌ها (نه فقط در تولید، بلکه در ارتقای فناوری) یکی از اقدامات پیچیده دولت برای توسعه محسوب می‌گردد.

جدول ۳. مقایسه استراتژی‌های صنعتی و سیاست‌های صنعتی مبتنی‌بر آنها

		دولت حداقل	دولت حامی بازار	دولت توسعه‌گرا
خط‌مشی صنعتی	افقی	مقررات‌زدایی	بهبود فضای کسب‌وکار	اصلاح عمومی ساختار انگیزشی (در جهت تولیدمحوری)
	عمودی	اولویت‌دهی براساس مزیت نسبی	اولویت‌دهی براساس مزیت نسبی	اولویت‌دهی براساس مزیت نسبی پویا (مزیت رقابتی) گزینش تعداد محدودی صنایع استراتژیک
	کارکردی	سپردن هماهنگی به بازار (تمرکززدایی، خصوصی‌سازی)	ملاحظات موردی برای کاهش هزینه مبادله	مداخله فعال (هماهنگ‌سازی بخش‌ها در راستای رشد صنایع استراتژیک)[1]
	آمایشی	براساس مزیت نسبی ملاحظات زیست‌محیطی	براساس مزیت نسبی ملاحظات زیست‌محیطی	براساس مزیت نسبی پویا (رقابتی)[2] ملاحظات زیست‌محیطی
خط‌مشی پولی	اعتباری	آزادسازی متغیرهای پولی (نرخ سود، خصوصی‌سازی بانک‌ها، آزادسازی بازار بورس و سرمایه) تغییر مالیه دولت (حذف سیاست کسری بودجه، کاهش یارانه‌ها، کاهش و حذف معافیت‌های مالیاتی)	آزادسازی متغیرهای پولی تغییر مالیه دولت به در نظر گرفتن سیاست‌های ترجیحی در بخش اجتماعی (آموزش، بهداشت، سیاست‌های فقرزدایی)	تسهیلات ترجیحی به بخش‌های هدف استفاده فعال از مالیه دولت برای تغییر انگیزه‌های فعالان بازار در راستای ایجاد مزیت برای بخش‌های هدف (اعطای یارانه به بخش هدف، مالیات‌های چندنرخی)
	ارزی	شناورسازی نرخ ارز	شناورسازی تدریجی نرخ ارز	ارز تک‌نرخی یا چندنرخی (برحسب صلاحدید برنامه) اعطای یارانه ارزی به صنایع هدف (برحسب صلاحدید برنامه)
	قیمتی	آزادسازی قیمت‌ها	اصلاح قیمت‌ها با لحاظ محدودیت‌های نهادی	استفاده فعال از ابزارهای قیمتی در راستای اهداف برنامه

۱. در سیاست کارکردی و عمودی، سیاست دفاعی یک کشور نیز قرار می‌گیرد.
۲. در سیاست آمایش، دغدغه‌های زیست‌محیطی نیز قرار می‌گیرد.

		دولت حداقل	دولت حامی بازار	دولت توسعه‌گرا
خط‌مشی تجاری	تعرفه‌ها	کاهش یا حذف تعرفه‌ها یکسان‌سازی تعرفه‌ها	حذف تدریجی تعرفه‌ها اتخاذ سیاست فعال در رابطه با طرف‌های تجاری	تعرفه‌های ترجیحی تعرفه
	سیاست‌های ترجیحی	معافیت‌های صادراتی جوایز صادراتی	معافیت‌های صادراتی[1] مشوق‌های صادراتی[2]	معافیت‌های صادراتی مشوق‌های صادراتی محدودیت‌های صادراتی
خط‌مشی فناوری	عمومی	اعطای تسهیلات به تحقیقات بنیادی	تسهیلات به تحقیقات بنیادی	تسهیلات به تحقیقات بنیادی
	خاص	-	کمک به تحقیقات مخاطره‌پذیر	کمک به سرمایه‌گذاری در تحقیقات مربوط به صنایع هدف

۱. معافیت‌های گمرکی مدنظر است.
۲. در اینجا معافیت‌های مالیاتی و تسهیلات ترجیحی صادراتی مدنظر است (در استراتژی توسعه‌گرا، این معافیت‌ها و تسهیلات فقط به صنایع هدف ارائه می‌گردد).

البته سیاست صنعتی نیز محدودیت‌های خاص خود را دارد: «آشکار است که سیاست صنعتی نوش‌داروی همه دردها نیست. این سیاست نیز همانند هر سیاست دیگر یا هر شکل دیگر از هماهنگی اقتصادی، مزایا و معایبی دارد. مزایای این سیاست در کشورهایی مانند ژاپن و کره بیشتر از هزینه‌های آن به نظر می‌رسد، ولی مصادیق متعدد دیگری هست که نشان می‌دهد شاید هزینه‌های این سیاست بیش از منافعش باشد. پس موضوع اصلی عملی بودن سیاست صنعتی نیست (زیرا آن سیاست درواقع عملی است)، بلکه امکان عملی کردن آن در اوضاع خاص هر کشور است» (چانگ، ۱۳۹۲: ۱۲۱).

۲. استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه ایران

«هنوز فهم مشترکی از مفهوم «توسعه» و «برنامه‌ریزی توسعه» در کشور شکل نگرفته است و با اینکه هدف اصلی برنامه‌های توسعه، معطوف به این مفاهیم است، در هیچ‌یک از این برنامه‌ها تعریف روشنی از مفهوم، ابعاد و ویژگی‌های آنها ارائه نشده است» (عظیمی، ۱۳۸۴).

برهمین اساس غیرمنتظره نخواهد بود که طراحی استراتژی توسعه صنعتی مسئله‌ای باشد که در ۲۰ سال گذشته تحقق نیافته است. در ادامه این بخش، استراتژی‌های توسعه صنعتی و سیاست‌های صنعتی مبتنی‌بر آن در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب بررسی شده است.

۲-۱. برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ ـ۱۳۷۲)

آنچه می‌توان از آن تعبیر به استراتژی توسعه صنعتی دولت در برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸) داشت، به‌صورت صریح در برنامه ذکر نشده است، اما علیرغم این امر از اهداف کلی و خط‌مشی‌های برنامه می‌توان سیاست‌های صنعتی معطوف به توسعه را ملاحظه کرد. توسعه زیرساخت‌ها و سیاست‌های حمایتگرایانه‌ای مانند حمایت از برخی صنایع با هدف تقویت صنایع نظامی و اشتغال صنعتی و نیز تلاش برای توسعه صادرات صنعتی، همچنین اولویت توزیع و تخصیص منابع براساس الگوی مزیت نسبی ازجمله این سیاست‌هاست. پیش‌نویس این برنامه در زمان دولت چهارم نگاشته شده بود، اما در هنگام ارائه به مجلس در سال ۱۳۶۸ دولت سازندگی تغییراتی در آن داد و در ادامه نیز تغییر جهت دولت به سمت استراتژی «دولت حداقل» موجب دنبال کردن خط‌مشی‌هایی از قبیل شناورسازی نرخ ارز شد که در برنامه پیش‌بینی نشده بود و در هنگام اجرا به نوعی کل برنامه را تحت‌الشعاع خود قرار داد.

جدول ۴. اهداف کلی برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ ـ ۱۳۷۲)

ردیف	اهداف کلی	تعداد بندها
۱	بازسازی و تجهیز بنیه دفاعی و تأمین نیازهای ضروری آن برمبنای اهداف دفاعی تعیین شده	۴
۲	بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی و مراکز جمعیتی خسارت‌دیده در طول جنگ تحمیلی در چارچوب اولویت‌های برنامه	۲
۳	گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی تعلیم و تربیت و علوم و فنون در جامعه با توجه خاص به نسل جوان	۲۰
۴	ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر خودکفایی محصولات استراتژیک کشاورزی و مهار تورم	۵۴
۵	تلاش در جهت تأمین عدالت اجتماعی اسلامی	۶
۶	تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم	۵
۷	تعیین و اصلاح الگوی مصرف در جهت تعیین نیازهای انسان و جامعه در جریان رشد و تکامل مادی و معنوی با حفظ کرامت و آزادگی انسان	۱۵
۸	اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور در ابعاد مختلف	۱۴
۹	تلاش در جهت ایجاد امنیت قضایی و تحکیم مبانی نظری و عملی تساوی عموم در برابر قانون و اجرای عدالت و حمایت از آزادی‌های مشروع فردی و اجتماعی	۱۳
۱۰	سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌ها، متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه به‌استثنای مواردی که ملاحظات سیاسی و نظامی ایجاب می‌نماید	۳

۱-۱-۲. روح کلی برنامه

۱. به‌لحاظ کلی سند برنامه اول به استراتژی «دولت توسعه‌گرا» بیشتر نزدیک بود، اما به‌جای گزینش صنایع استراتژیک که محور اصلی این استراتژی است، خط‌مشی‌های صنعتی عمودی آن بیشتر بر اولویت‌دهی‌های کلی و بعضاً متناقضی بین صنایع سنگین و سبک، واحدهای کوچک و بزرگ و ... استوار بود.

برنامه اول توسعه در قالب ماده واحده و تبصره‌های آن، هدف‌های کلی، خط‌مشی‌های آن، سیاست‌های کلی، اعتبارات و برنامه‌های اجرایی ارائه شد.[۱] این برنامه شامل یک ماده واحده با ۵۲ تبصره و نیز ۱۰ هدف کلی و خط‌مشی‌های آن و نیز ۸ سیاست کلی بود. در این برنامه استراتژی توسعه صنعتی به‌صورت مشخص مورد توجه قرار نگرفته بود، اما از آنجا که تمام هدف برنامه، جهت‌دهی فعالیت‌هاست، رویکرد این برنامه نسبت به تحول توان تولیدی در قالب خط‌مشی‌های برنامه تشریح شده است.

---

۱. **ماده واحده** – هدف‌هاي كلي، خط‌مشي‌ها، هدف‌هاي كمّي، سياست‌هاي كلي، اعتبارات و برنامه‌هاي اجرايي برنامه اول جمهوري اسلامي ايران به‌شرح مندرج در قسمت‌هاي (۱) و (۲) و پيوست (۱) اين قانون تصويب مي‌گردد و دولت مكلف است برنامه مذكور را براي نيل به اهداف مندرج در آن اجرا نمايد (قانون برنامه اول توسعه).

۲-۱-۲. خط‌مشی صنعتی[۱]

در این زمینه در برنامه اول توسعه احکام متعددی وجود دارد که البته برخی از این احکام با یکدیگر تداخل دارند.

۱. **خط‌مشی صنعتی ـ افقی:** در زمینه اقدامات عمومی مربوط به صنعت در میان احکام برنامه، حکمی مشاهده نمی‌گردد.

۲. **خط‌مشی صنعتی ـ عمودی:**[۲] در این زمینه در برنامه احکام متعددی مشاهده می‌گردند. اما این احکام گاهی دارای جهتگیری‌های متناقض هستند و سیر مشخصی را در برنامه نشان نمی‌دهند. در برنامه اول توسعه توجه ویژه به تحول تولیدی و نیز سیاست‌های فعال صنعتی (سیاست‌های گزینشی) وجود دارد، اما این سیاست‌ها بیشتر با رویکرد بخشی و براساس رویکردهای وزارتخانه‌های مختلف تنظیم شده[۳] و مهمترین بخش سیاست صنعتی که هماهنگ‌سازی عملکرد بخش‌ها در راستای اهداف فرابخشی است، مورد غفلت قرار گرفته است. می‌توان عمده‌ترین تداخل برنامه را در راستای اهداف بخشی و تناقض در حمایت از صنایع سنگین یا سبک برشمرد. بندهایی از برنامه[۴] بر «تولیدات سرمایه‌ای و واسطه‌ای»، «صنایع معدنی و سنگین»، «افزایش مستمر سهم کالای سرمایه‌ای»، «هدایت سرمایه‌گذاری‌های جدید به صنایع سرمایه‌ای مولد و موجد اجزای اصلی و پرمصرف، ماشین‌های سرمایه‌ای» و «رشد صنایع مادر» تأکید می‌کند. این درحالی است که بندهای دیگری[۵] بر «انتخاب تکنولوژی مناسب کم ارزبر، اشتغالزا و بدون اتکا بر انحصارات بین‌المللی» و «اولویت تأمین نیازها از طریق به‌کارگیری نیروی کار بیشتر به سرمایه بیشتر» و «ایجاد و گسترش صنایع مناسب (مواد، ماشین‌آلات و تکنولوژی عمدتاً محلی یا داخلی) در مناطق روستایی و تقویت قابلیت‌های تولیدی و رقابتی صنایع کوچک» تأکید دارد.

۳. **خط‌مشی صنعتی- کارکردی:**[۶] می‌توان مهمترین ضعف برنامه را در این قسمت جست. درحالی که هدف خط‌مشی کارکردی باید هماهنگ‌سازی سیاست‌های بخشی باشد، در این حوزه سه موضوع جایگزینی واردات، تأمین کالاهای صنعتی مورد نیاز در بخش کشاورزی و نیز استفاده از توان صنعتی صنایع دفاعی (پرهیز از دوباره‌کاری) مطرح شده است، حال آنکه مسئله هماهنگی میان سیاست‌های صنایع سبک و سنگین و نیز بخش‌های صنایع و معادن به‌عنوان اولویت‌های برنامه در احکام مختلف آن، مورد کم‌توجهی بود. همچنین برنامه در زمینه کارکردی، شامل احکام خصوصی‌سازی نیز هست، اما این احکام با خط‌مشی‌گذاری در زمینه اولویت‌های بخشی و در راستای برنامه همراه نیست و

---

۱. تمام احکامی که در اینجا اشاره شده است در جدول ١٤ (بخش ضمیمه) قابل مشاهده است.

۲. بندهای «۲-٤»، «٤-٤»، «٥-٤»، «٢٩-٤»، «٣٠-٤»، «٣٤-٤»، «٣٨-٤» و «٤-٧» خط‌مشی‌های اهداف کلی.

۳. در احکام برنامه خط‌مشی‌هایی برای هرکدام از وزارتخانه‌های صنایع و معادن، صنایع سنگین، جهاد سازندگی، کشاورزی و بازرگانی ملاحظه می‌گردد که گرچه موافق جهت‌گیری آن وزارتخانه و انتظارات فعالان مرتبط با آن است، اما از منطق واحدی پیروی نمی‌کند.

٤. بندهای «۲-٤»، «٣٤-٤»، «٣٥-٤» از خط‌مشی‌های کلی و بند «٧-٨» سیاست‌های کلی.

٥. بندهای «٥-٤»، «٣٨-٤»، «٤-٢».

٦. بندهای «١-١»، «١٦-٤»، «٣١-٤»، «٣٧-٤» و «٣٩-٤» خط‌مشی‌های اهداف کلی و نیز بندهای «٦» و «١١» سیاست‌های کلی.

به‌صورت پیروی شده از استراتژی «دولت حداقل» خواهان خصوصی‌سازی یکباره و گسترده شرکت‌های دولتی (بدون در نظر گرفتن خط‌مشی‌های صنعتی دولت) است.

۴. خط‌مشی صنعتی- آمایشی:[۱] در زمینه آمایشی، برنامه در بند «۲-۱۰»، ایجاد کانون‌های توسعه‌ای همراه با در نظر گرفتن توازن منطقه‌ای و اولویت بخش‌های محروم را توصیه کرده است، همچنین در بند «۳۸-۴» استقرار و توسعه صنایع محلی و صنایع کوچک را در مناطق روستایی توصیه کرده است. از طرف دیگر برنامه با هدف تسهیل صادرات، ایجاد مناطق آزاد تجاری (معطوف به صادرات) و تأسیس حداکثر سه منطقه آزاد را توصیه کرده است. در زمینه محیط زیستی نیز پایش آلودگی و کنترل صنایع آلوده‌کننده در تبصره «۱۳» مورد توجه برنامه بوده است. در مجموع رویکرد آمایشی به‌صورت جدی مورد توجه برنامه نبوده است.

۳-۱-۲. خط‌مشی پولی

در زمینه خط‌مشی پولی نیز در برنامه احکام متعددی مشاهده می‌گردد.

۱. خط‌مشی پولی- اعتباری:[۲] در احکام مربوط خط‌مشی اعتباری، سازماندهی تسهیلات در جهت اهداف تعیین شده برنامه (بند «۵» سیاست‌های کلی) و نیز جلوگیری از تعدد مراجع اعتباردهنده و رویه‌های اعطای اعتبار مورد توجه قرار گرفته است. در مورد خط‌مشی اعتباری احکام چندانی در برنامه وجود ندارد.

۲. خط‌مشی پولی- ارزی:[۳] در مهمترین حکم برنامه، تبصره «۲۹» میزان منابع ارزی که می‌باید صرف «طرح‌های وزارتخانه‌های نفت، نیرو، پست و تلگراف و تلفن، دفاع، راه و ترابری، جهاد، کشاورزی، معادن و فلزات، صنایع سنگین و شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه و تحت پوشش آنها» گردد را مشخص ساخته است. همچنین برنامه از این زاویه اولویتی را برای تخصیص منابع به برخی طرح‌ها در بند «۱-۴» و اعطای منابع ارزی به تولید ماشین‌آلات صنعتی (بند «۴۰-۴») مطرح کرده است. البته همچنان که ذکر شد، تغییر جهتگیری دولت تغییرات جدی در خط‌مشی‌های ارزی دولت، خارج از احکام برنامه ایجاد کرد که بر کل برنامه تأثیرگذار بود.

۳. خط‌مشی پولی- قیمتی:[۴] برنامه اول، جهتگیری خاصی را در مقرراتگذاری کالاهای صنعتی در پیش گرفته و با توجه به مقرراتگذاری در مورد اکثر کالاها در آن دوره، اولویت‌های قیمتی را برای محصولات صنعتی در نظر گرفته است. همچنین بخش کشاورزی نیز برخوردار از احکام مقرراتگذاری است. البته در این حوزه نیز در طول برنامه تغییر جهتگیری دولت، انحرافاتی را از اهداف خط‌مشی ایجاد کرد.

---

۱. تبصره «۱۳» و «۱۹» و بندهای «۳۸-٤»، «۳۹-٤» و «۲-۱۰» خط‌مشی‌های اهداف کلی.
۲. بند «۲۷-٤» خط‌مشی‌های اهداف کلی و بند «۷» سیاست‌های کلی.
۳. تبصره‌های «۲۹» و «٤۲» و بندهای «۱-٤» و «٤۰-٤» خط‌مشی‌های اهداف کلی.
٤. تبصره «۲۷» و بند «۲۷-٤» خط‌مشی‌های اهداف کلی و بندهای «۲-۵» و «۵-۸» سیاست‌های کلی.

۴-۱-۲. خط‌مشی تجاری

برنامه اول، از خط‌مشی تجاری ترجیحی به‌صورت فعال استفاده کرده است.

۱. **خط‌مشی تجاری- تعرفه‌ای:**[۱] برنامه سیاست‌های تعرفه‌ای متفاوتی را برای مناطق آزاد و در جهت حمایت از صادرات مطرح کرده است.

۲. **خط‌مشی تجاری – ترجیحی:**[۲] در برنامه اول دولت بازرگانی خارجی را همچنان در انحصار خود دارد و براساس اولویت‌های صنعتی، به برخی صنایع و کالاهای صنعتی معافیت‌های تعرفه‌ای داده است، همچنین تلاش شده است تا محصول صادراتی مشمول معافیت‌های مالیاتی شود. البته در این حوزه نیز دارای تعارضات جدی است و بین حمایت از صنایع داخلی یا استقبال از رقابت بین‌المللی در حال نوسان است. عدم اتخاذ راهبرد صنعتی به تداخل جهتگیری‌های توسعه‌ای دولت به‌ویژه در این حوزه انجامیده است. درحالی که برخی احکام برنامه[۳] با تأکید بر معافیت‌های وارداتی قطعات اولیه تجهیزات تولیدی، اولویت بهره‌برداری از تولیدات صنعتی جایگزین کالاهای وارداتی و اولویت مواد خام و نیم‌ساخته داخلی به‌جای مواد وارداتی و «به‌کارگیری تکنولوژی داخلی و مناسب با امکانات موجود کشور نسبت به تکنولوژی‌های پیچیده و غیرقابل دسترس» طرح شده است، احکام دیگری[۴] با مجوز «تأسیس مناطق آزاد تجاری صنعتی» و «برداشتن کلیه موانع و ایجاد همه‌گونه تسهیلات برای توسعه صادرات کالاهای صنعتی براساس مزیت‌های کشور ازجمله ایجاد مناطق آزاد صنعتی جهت استقرار صنایع تولیدکننده محصولات صادراتی و جذب سرمایه در این صنایع» در جهت مخالف خط‌مشی‌های قبلی هدفگذاری شده است.

۵-۱-۲. خط‌مشی فناوری

برنامه اول در هر دو جنبه خط‌مشی‌گذاری فناوری، خط‌مشی‌گذاری‌های کلی دارد. به نظر می‌رسد باتوجه به اولویت بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ و بازسازی زیرساخت‌ها، برنامه‌ریزان اولویت‌ها را به خط‌مشی‌های دیگر داده‌اند.

۱. **خط‌مشی فناوری- عمومی:**[۵] در این زمینه برنامه در یک جهتگیری کلی خواهان «حداکثر بهره‌برداری از ظرفیت‌های علمی، فنی، تخصصی و تحقیقاتی (کاربردی و بنیادی) کشور».

۲. **خط‌مشی فناوری- خاص:**[۶] در زمینه خاص «اقدام در جهت شناخت، جذب و انطباق تکنولوژی صنعتی وارداتی و ایجاد زمینه‌های لازم برای شروع فعالیت‌های تحقیق و توسعه در تکنولوژی‌های نو منطبق با خط‌مشی‌های صنعتی» توصیه شده است.

---

۱. بند «۳۹-٤» خط‌مشی‌های اهداف کلی.
۲. تبصره «۱۸» و بندهای «٤۰-٤» و «٦-۷» خط‌مشی‌های اهداف کلی و بندهای «۸» و «۷-۸» سیاست‌های کلی.
۳. تبصره «۲۷» و بندهای «۱-٤»، «۲-٤»، «۳۱-٤»، «۳٤-٤»، «٤-۷».
٤. تبصره «۲۹» بند «۳۹-٤».
۵. بند «۱۰-۳» خط‌مشی‌های اهداف کلی.
٦. بند «۳٦-٤» خط‌مشی‌های اهداف کلی.

۶-۱-۲. سایر خط‌مشی‌ها[1]

در زمینه سایر سیاست‌ها می‌توان سیاست‌های خصوصی‌سازی برنامه را ذکر کرد.

۷-۱-۲. جمع‌بندی

در برنامه اول وجوه مختلف سیاست صنعتی مورد توجه قرار گرفته بود. چهار وجه سیاست صنعتی به شیوه‌های مختلف مورد توجه بوده است. همچنین سیاست‌هایی از دو استراتژی توسعه صنعتی دولت حداقل و دولت توسعه‌گرا در خط‌مشی‌های این برنامه به چشم می‌خورد. گرایش احکام برنامه بیشتر به سمت استراتژی توسعه‌گرا و اتخاذ سیاست‌های صنعتی فعال برای تحول است، اما به‌طور کلی می‌توان دو غفلت مهم از استراتژی «توسعه‌گرا» را در این جهتگیری مشاهده کرد:

۱. فقدان گزینش‌گری برمبنای اهداف بلندمدت.

۲. فقدان راهبردی برای پویایی‌های بین زمانی لازم برای انعطاف سیاست‌های صنعتی.

بنابراین برنامه اهداف متعددی را مطرح کرده و صرفنظر از تحولاتی که در هنگام اجرای برنامه و عدول از خط‌مشی‌های برنامه توسط دولت وقت رخ داد و نیز شوک کاهش قیمت نفت، می‌توان برنامه اول را فاقد انسجام و سازگاری درونی لازم در جهت تحقق تحول صنعتی دانست.

برنامه‌ریزی زمانی ویژگی استراتژیک می‌یابد که با شناسایی اهداف بلندمدت و محدودیت‌های موجود باشد، با توجه به شکاف جهانی که در ابتدای گزارش در مورد آن صحبت شد و لزوم تحول توان تولیدی و تولیدمحوری که برای رفع آن مورد نیاز است، چنین جهتگیری‌هایی در برنامه مشاهده نمی‌گردد. گرچه هدف برنامه تحول توان تولیدی، بازسازی ویرانی‌های جنگ و تولیدمحوری بود، اما مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها باتوجه به دیدگاه‌های موجود نسبت به نقش دولت در اقتصاد طراحی شده که جهتگیری مشخصی را دنبال نمی‌کند. عناصری از گزینشگری و نیز عناصری از حمایت‌زدایی در برنامه مشاهده می‌شود که به نظر متضاد بوده و از عدم یکپارچگی سند برنامه حکایت دارد.

از نظر تئوریک، اینکه دولت‌ها رفتار متناقضی در جهتگیری‌ها و سیاستگذاری‌های خود بروز دهند، چندان غیرقابل انتظار نیست، اما وظیفه استراتژی توسعه صنعتی و سیاست‌های آن، اساساً اتخاذ راهکاری است که تضادها و کشمکش‌ها را در میان دستگاه‌ها کاهش داده و از طریق هماهنگ کردن اقدامات در راستای اهداف بلندمدت هم‌افزایی فعالیت را ارتقا بخشد.

۲-۲. برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ ـ ۱۳۷۸)

برنامه دوم توسعه نیز مشابه برنامه اول توسعه با یک ماده واحده و تبصره‌های آن و نیز چارچوب اهداف کلی و خط‌مشی‌های آن، سیاست‌های کلی و اهداف کمّی ارائه شده بود. با وجود این این برنامه به‌صورت

---

۱. بند «۱۱-٤» خط‌مشی‌های اهداف کلی.

تاریخی هم از عملکرد برنامه قبلی و هم از شوک‌های بیرونی متأثر شده و در شرایط متفاوتی به تصویب رسید، شرایطی که به تصویب همراه با تأخیر یکساله برنامه منجر شد.

به‌صورت خلاصه تبعات اجرای برنامه اول توسعه در چهار حوزه تورم، اشتغال، بخش کشاورزی و ترازپرداخت‌ها، تصویب برنامه بعدی را دچار مشکل ساخت. در این زمینه بیش از هرچیز تغییر جهتگیری دولت تأثیرگذار بود. از یکسو تلاش دولت برای تعدیل نرخ ارز که با تحقق انتظارات در مورد رشد صادرات غیرنفتی همراه نشد و ازسوی دیگر وام‌گیری گسترده از نهادهای بین‌المللی (با طرح لزوم بازسازی سریع کشور ازسوی دولت وقت) بحران بدهی‌ها و کسری ترازپرداخت‌ها را دامن زد که همراه با کاهش درآمدهای نفتی، بحران تورم را به دنبال آورد. نکته مهم آنجاست که در سند برنامه اول توسعه حکمی راجع به شناورسازی نرخ ارز صادر نشده و این اقدام عدول از برنامه محسوب می‌شد. همچنین این عدول موجب شد تا علیرغم حکم بند «۱-۱» سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه که رژیم ارزی کشور را شناور مدیریت شده اعلام کرده بود، دولت از ابتدای سال ۱۳۷۴ تا پایان برنامه از این سیاست کلی عدول کرده و بازگشت به ارز چندنرخی را در دستور کار قرار داد. بحران اشتغال و رکود کشاورزی نیز که علیرغم رشد صنعتی کم‌کم خود را نشان می‌داد اهداف کلی مانند «تلاش جهت تحقق عدالت اجتماعی» در صدر اهداف برنامه و «رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی» را به اهداف توسعه اضافه کرد.

فارغ از این تبعات که با تجربه کشورهای دیگری که استراتژی «دولت حداقل» را دنبال کردند مشابهت دارد، جهتگیری این برنامه نماینده گرایش هرچه بیشتر برنامه‌ریزان به سمت اصلاحات ساختاری و «دولت حداقل» است. مواردی مانند تأکید بر خصوصی‌سازی، لغو معافیت‌های مالیاتی، کاهش تعرفه‌ها، اولویت‌دهی به مزیت‌های نسبی، عدم اعطای تسهیلات ترجیهی و ... ازجمله نشانه‌های تمایل به این استراتژی بوده و از وقوع تحول در نگرش برنامه‌ریزان کشور خبر می‌دهد. موارد زیر در مورد این برنامه قابل ذکر است:

۱-۲-۲. روح کلی برنامه

برنامه دوم توسعه همچنان که ذکر شد به‌لحاظ شکلی شبیه برنامه اول توسعه بود. ماده واحده این برنامه ۱۰۱ تبصره داشت. اهداف کلی بیشتری نیز برای این برنامه تعیین شده بود که از گسترش دامنه توجهات برنامه‌ریزان حکایت داشت. با وجود این به‌لحاظ محتوایی برنامه دوم توسعه گرایش بیشتری به استراتژی «دولت حداقل» داشت، خط‌مشی‌گذاری عمودی صنعتی آن کاهش یافته و تأکید بر مزیت‌های نسبی در جای جای برنامه حضور داشت. ازسوی دیگر آزادسازی قیمت‌ها به یکی دیگر از هدف‌های اصلی برنامه تبدیل شده بود. همچنین علیرغم گرایش برنامه به آزادسازی و کارآیی، در صدر اهداف برنامه «تحقق عدالت اجتماعی» و نیز «محوریت بخش کشاورزی» در زمینه رشد قرار داده شده که به نظر می‌رسد ناشی

از تغییراتی بود که مجلس در برنامه پیشنهادی دولت ایجاد نمود.[۱] برنامه دوم توسعه همچنان که در بالا ذکر شد، حاوی تضادهایی بود، به‌طور مثال هر دو ایده «تحقق عدالت اجتماعی» (به‌عنوان هدف اول برنامه) و «افزایش بهره‌وری» (هدف ۴) یا محوریت بخش کشاورزی در توسعه بدون مشخص شدن نسبت میان این اهداف در میان اهداف کلی وجود داشت. همچنین بین رویکردهای اهداف کلی و سیاست‌های کلی نیز تفاوت جدی وجود داشت. اهداف و سیاست‌های کلی برنامه در جدول ۵ آمده است.

جدول ۵. اهداف و سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ ـ ۱۳۷۸)

ردیف	اهداف کلان کیفی	تعداد بندها
۱	تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی	۱۴
۲	رشد فضایل براساس اخلاق اسلامی و ارتقای کمی و کیفی فرهنگ عمومی جامعه	۱۸
۳	هدایت جوانان و نوجوانان در عرصه‌های ایمان مذهبی، فرهنگ خودی، خلاقیت، علم، هنر، فن و تربیت بدنی و مناسبات انسانی، خانوادگی و اجتماعی و مشارکت در صحنه‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی	۱۵
۴	افزایش بهره‌وری	۱۴
۵	تربیت نیروی انسانی مورد نیاز	۱۸
۶	رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی	۱۸
۷	اصلاح ساختار نظارتی اجرایی و قضایی کشور در جهت تحقق اهداف برنامه	۱۲
۸	تقویت مشارکت عامه مردم و اتخاذ تدابیری لازم برای نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه	۶
۹	تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعه بیش از پیش صادرات غیرنفتی	۳۴
۱۰	حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور	۹
۱۱	تقویت بنیه دفاعی کشور در حد نیاز در چارچوب سیاست‌ها و تدابیر فرماندهی معظم کل قوا	۱۳
۱۲	رعایت اصول عزت و حکمت و مصلحت کشور در سیاست خارجی	۱۲
۱۳	تلاش در جهت حاکمیت کامل قانون و حفظ امنیت همه‌جانبه آحاد مردم و ترویج فرهنگ احترام به قانون، نظم اجتماعی و وجدان کار	۱۲
۱۴	نظام‌دهی و به‌کارگیری تحقیقات به‌عنوان ابزاری برای حل مشکلات و توسعه کشور	۱۲
۱۵	ایجاد تعادل در بخش‌های اقتصادی (تعاونی، خصوصی و دولتی)	۵
۱۶	تقویت و ترجیح ارزش‌های انقلاب اسلامی در عرضه کردن منابع مالی و امکانات دولتی	۷
	سیاست‌های کلی	
۱	تجارت خارجی	۷
۲	سیاست پولی و تنظیم بازار	۳
۳	سیاست‌های مالی	۱۰

۱. برای مقایسه، ملاحظه سیاست‌های کلی برنامه که محور هیچکدام عدالت اجتماعی یا بخش کشاورزی نیست، می‌تواند تناقض اهداف برنامه و از آن مهمتر تبعات خط‌مشی‌گذاری اشتباه بر سست شدن ائتلاف سیاسی حامی جهتگیری برنامه را مشاهده کرد.

ردیف	اهداف کلان کیفی	تعداد بندها
۴	سیاست‌های عمومی	۵
۵	جمعیت	۵
۶	اشتغال	۷
۷	سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی	۱۸
۸	مقرراتگذاری	۱۰

۲-۲-۲. خط‌مشی صنعتی

در احکام جهت‌دهنده به فعالیت‌های تولیدی در این برنامه نیز گرچه رویکرد کلی مقررات‌زدایی است، اما به علل و دلایل گوناگون ازجمله بسته به فشارهایی که ازسوی هریک از بخش‌ها متوجه برنامه‌ریزان بوده است خط‌مشی‌های مختلفی مشاهده می‌گردد:

۱. **خط‌مشی صنعتی افقی:** در این زمینه احکام مختلفی وجود دارد[۱] که بر «ایجاد مکانیسم‌های مناسب جهت تقویت بنیه داخلی به‌جای اتکا بر رشد القایی حاصل از نفت» و «بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های موجود در کلیه زمینه‌ها» تأکید دارد.

۲. **خط‌مشی صنعتی عمودی:** در این زمینه احکام گوناگونی در برنامه وجود دارد[۲] که این احکام گاهی با یکدیگر متناقض بوده و الگوی واحدی را به‌دست نمی‌دهد. بخشی از این احکام خواهان «تعیین استراتژی و اولویت‌بندی فعالیت‌های اقتصادی و تجاری در راستای الگوی تعیین شده» یا «بودجه برای طرح‌های استراتژیک و ضروری صنعتی که بخش خصوصی مایل یا قادر به سرمایه‌گذاری در آن نیست» شده است. این خط‌مشی‌ها ذیل هدف کلی «رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی» مطرح شده و الگوی توسعه مبتنی‌بر کشاورزی مورد توجه احکام برنامه است. اما منظور از این الگو در قالب سندی راهبردی مشخص نشده و در نتیجه «حمایت از سرمایه‌گذاری در جهت افزایش ارزش‌افزوده صنایع تبدیلی کشاورزی و معدنی» یا «صنایع کوچک، صنایع تبدیلی و مشاغل خانگی»، «توسعه و احیای صنایع دستی با اولویت مناطق روستایی»، «طرح‌های زودبازده و کوچک منطقه‌ای»، «صنایع تبدیلی و وابسته به بخش کشاورزی» و حتی «صنایع الکترونیک» در بخش‌های مختلف برنامه وجود دارد. علیرغم عدم وجود استراتژی صنعتی و علیرغم گرایش برنامه به عدم گزینش، وجود بندهای حمایت از صنایع کوچک و صنایع تبدیلی کشاورزی یا می‌تواند ناشی از فشار دستگاه‌های بخشی، یا ناشی از فشار اجتماعی حاصل از بحران اشتغال و عدم تعادل‌های ناشی از گرایش برنامه قبلی به صنایع سنگین و یا ناشی از تبعات حاصل از اجرای

---

۱. بندهای «۱-۶» و «۷-۶».

۲. تبصره‌های «۴۵»، «۴۶» و «۹۶» و بندهای «۱۳-۴»، «۲-۶»، «۸-۶» و «۱۴-۹» خط‌مشی‌های اهداف کلی و از میان سیاست‌های کلی نیز بند «۶-۳».

خط‌مشی‌های تعدیل ساختاری به‌صورت خارج از برنامه باشد.

۳. **خط‌مشی صنعتی- کارکردی:**[۱] در این حوزه تبصره «۴۱» و بند «۴-۲» سیاست‌های کلی خواهان خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و آزادسازی است که از موارد استراتژی دولت حداقل محسوب می‌گردد. در حالی که بند دیگری خواهان «ایجاد هماهنگی و سازگاری بین بخش‌های مختلف سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی مالی و پولی» شده است و هماهنگی دو سیاست اول با الگوی «رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی» مشخص نیست، همچنین بند دیگری خواهان «تکمیل خطوط و زنجیره‌های تولیدی و صنعتی» شده است که به‌منزله حکم به عدم پیروی از استراتژی مشخص است. بنابراین برنامه در مورد مهمترین هدف برنامه‌ریزی (یعنی هماهنگ‌سازی تلاش‌ها) تقریباً ساکت است.

۴. **خط‌مشی صنعتی- آمایشی:**[۲] در برنامه دوم توسعه بحث تخصیص فضایی امکانات و فعالیت‌ها مطرح شده و بند «۴-۶» خواهان ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای باتوجه به مزیت نسبی شده است. البته برنامه در بخش‌های دیگر از رویکرد توازن منطقه‌ای عدول کرده و با توسعه «مناطق آزاد تجاری» و مجوز تأسیس «مناطق ویژه» برهم زدن توازن منطقه‌ای و مزیت‌های نسبی منطقه‌ای و در مقابل آفرینش مزیت برای برخی مناطق مرزی را با توجیه زمینه‌سازی برای توسعه صادرات دنبال کرده است.[۳] همچنین در برنامه دوم توسعه، «توسعه پایدار» و اهداف زیست‌محیطی به‌عنوان قیدی بر آمایش سرزمین ذکر شده است.

۳-۲-۲. خط‌مشی پولی

در برنامه دوم توسعه، احکام متعددی به این بخش اختصاص یافته است، تناقض میان احکام خط‌مشی‌های اهداف و سیاست‌های کلی و نیز احکام برنامه و عملکرد دولت به‌خصوص در این قسمت قابل توجه است.

۱. **خط‌مشی پولی- اعتباری:**[۴] در زمینه سیاست‌های پولی اعتباری در حالی که اهداف کلی خواهان «تنظیم بازارها» و «ایجاد هماهنگی میان بخش‌ها و سیاستگذاری پولی و در راستای اهداف و اولویت‌ها و استراتژی» شده است، سیاست‌های کلی از آزادسازی نرخ سود (مثبت نمودن نرخ واقعی بازده سپرده‌ها) و مجوز تأسیس «مؤسسات مالی غیربانکی» نام برده و بدین ترتیب مسیر دیگری برای سیاست‌های پولی اعتباری تعیین کرده است: این تضاد همچنین در اعطای «تسهیلات ارزان‌قیمت بانکی

---

۱. تبصره «٤١»، بندهای «١-٦»، «٩-٦»، «١٧-٦» از خط‌مشی‌های اهداف کلی و بند «٢-٤» سیاست‌های کلی.

۲. تبصره‌های «٢٥» (بند «د-١»)، تبصره «٨٢»، بندهای «٤-٦» و «١٥-٩» خط‌مشی‌های اهداف کلی.

۳. درواقع ایجاد مناطق آزاد، نوعی سیاست فعال آمایشی است که بر «خلق» مزیت در فضا استوار بوده و در پی آن برنامه‌ریزان براساس اولویت‌های خود مزیت‌های مناطق را دستکاری کرده و از طریق مقرراتگذاری (مجوزها، معافیت‌ها) مزیت‌هایی برای برخی مناطق ایجاد می‌کنند که در مورد «مناطق آزاد» این خط‌مشی در راستای سیاست فعال تجاری در حوزه صادرات قرار دارد. البته در استراتژی «دولت حداقل» نیز مناطق آزاد از مجری مقررات‌زدایی از قیمتگذاری‌ها و قوانین و شرایط کار و به‌ویژه لغو محدودیت‌های تعرفه‌ای مورد توجه است، در نتیجه «مناطق آزاد» به سرپل اتصال اقتصاد داخلی به اقتصاد جهانی و حضور بدون محدودیت رقبای بین‌المللی در این مناطق و در مرزهای اقتصاد ملی تبدیل می‌شود که در صورت عدم اتخاذ خط‌مشی فعال ازسوی دولت برای ارتقای توان تولید داخلی می‌تواند روشی برای بی‌اثر کردن مدیریت دولت بر محیط اقتصاد ملی و خط‌مشی تجاری (عکس اهداف تجاری دولت) باشد.

٤. تبصره «١٠» (بند «الف»)، تبصره «٨٠»، بندهای «١٥-٦»، «١٧-٦» از خط‌مشی‌های اهداف کلی و بندهای «٢-١-٣»، «٢-٢-٥» (بندهای «ب و ح») از سیاست‌های کلی.

به طرح‌های اشتغالزا» صورت دیگری یافته است و لغو معافیت‌های مالیاتی به‌استثنای «صنایع تبدیلی و روستایی و صنایع دستی»، «بافندگان فرش دستباف»، «کالاهای استراتژیک»، صنایع مستقر در «نقاط محروم» و موجب «ایجاد اشتغال» دیده می‌شود. به‌نظر می‌رسد در این زمینه نیز عدم اتخاذ راهبرد مشخص به اتلاف منابع منجر شده باشد. در حقیقت خط‌مشی اعتباری برنامه دوم توسعه می‌تواند تبعات برخورد غیرفعال دولت با مسائل مالی را نشان دهد. علیرغم تمایل دولت به عدم اعطای تسهیلات خاص که از مفاد سیاست‌های کلی استنباط می‌شود، فشارهای اجتماعی وارد بر برنامه ازجمله رکود و معضل اشتغال، موجب بروز جهتگیری‌های خاصی در آن شده است.

۲. خط‌مشی پولی- ارزی:[1] خط‌مشی‌های ارزی برنامه دوم توسعه نیازمند توجه ویژه است. درحالی که در صدر سیاست‌های کلی این برنامه شناورسازی نرخ ارز وجود دارد، تبعات اجتماعی نرخ بالای تورم (سال ۱۳۷۴) و عدم توان بانک مرکزی در عرضه ارز کافی به قیمت شناور به متقاضیان (که منجر به کناره‌گیری رئیس کل بانک مرکزی نیز شد) تثبیت نرخ ارز و عدول دولت از این سیاست را از ابتدای برنامه به‌دنبال داشت. همچنین در بخش تأمین مالی ارزی (فاینانس) در بند «م» تبصره «۲۲» به دولت اجازه داده شده است برای «کالاهای استراتژیک و سرمایه‌ای مورد نیاز کشور و تأمین نیاز مواد واسطه‌ای برای تولید کالاهای دارای مزیت نسبی» و «صنایع تبدیلی و تکمیلی، کشاورزی و دامی» از تسهیلات با نرخ خاص استفاده کند، چنین تعریف وسیعی و سپردن مرجعیت تشخیص به دستگاه‌ها بدون تعیین چارچوب‌های لازم،[2] خط‌مشی پولی ارزی را از موضع برنامه‌ای بودن خارج کرده است. همچنین در تبصره «۲۵»، مجوز واردات در قبال صادرات اعطا شده است که با اهداف کنترل تراز پرداخت‌ها در سیاست پولی ارزی همخوانی ندارد.[3]

۳. خط‌مشی پولی- قیمتی:[4] در سیاست‌های کلی مربوط به بازار کالا و خدمات، آزادسازی قیمت‌ها به‌عنوان بخش دیگری از سیاست‌های پولی برنامه دنبال شده است که مبتنی‌بر استراتژی «دولت حداقل» بود.

۴-۲-۲. خط‌مشی تجاری

جهتگیری تجاری برنامه دوم توسعه، نیازمند توجهی مجزای از سایر خط‌مشی‌های این برنامه است. این خط‌مشی به‌ویژه در سیاست‌های کلی که بیشتر منطق برنامه را نشان می‌دهد همراه با تمرکز بر «مزیت نسبی» است.

---

۱. تبصره «۲۲» (بند «م-٤» و «م-۷»)، تبصره «۲۵» (بند «۳»)، بند «۳-۹» خط‌مشی‌های اهداف کلی، بند «۱-۱» سیاست‌های کلی.

۲. مرجع‌زدایی از احکام و سپردن تشخیص مصداق به دستگاه‌های اجرایی ازجمله مخاطراتی است که در عدم برخورداری دولت از استراتژی توسعه صنعتی مشخص پیش می‌آید و از برنامه دوم، این معضل که به نوعی ابزاری نگارشی برای بی‌اثر کردن برنامه است، در برنامه‌های بعدی توسعه رواج بسیار یافته است.

۳. به‌نوعی صادرات به وثیقه واردات بدل شده است.

٤. بند «۲-٤» سیاست‌های کلی.

۱. **خط‌مشی تجاری- تعرفه‌ای:**[1] در سیاست‌های کلی، برنامه دوم توسعه خواهان وضع تعرفه‌ها براساس «بروز مزیت‌های نسبی برای گروه کالاها» شده است. هدف از این اقدام خط‌مشی صادراتی (تلویحاً گذار از استراتژی جایگزینی واردات به استراتژی توسعه صادرات در خط‌مشی تجاری) عنوان شده است. درحالی که چنین اقدامی با نفس وضع تعرفه‌ها مغایرت دارد.[2] اتخاذ استراتژی توسعه صادرات به‌جای جایگزینی واردات به معنای بازگشت به منطق مزیت نسبی نیست، بلکه به‌جای اکتفا به تولید داخلی کالاهای صنعتی، تلاش برای رقابت با این صنایع در بازارهای جهانی و خلق مزیت برای تولید این کالاها در اقتصاد ملی محسوب می‌گردد که با منطق نظریه مزیت نسبی فاصله معناداری دارد. این استراتژی استفاده از دیوار تعرفه را به‌تدریج کاهش می‌دهد، اما تمرکز آن بر صنعت ساخت و صنایع دارای فناوری بالا و صنایع مرتبط و همبسته با آن است. در مجموع اثر این خط‌مشی برنامه دوم توسعه بر تداوم خام‌فروشی و عدم تحول قدرت تولیدی نیازمند ارزیابی مفصل و جداگانه است.

۲. **خط‌مشی تجاری- ترجیحی:**[3] در این بخش حمایت از صنایع دارای «مزیت نسبی» در اولویت قرار گرفته است و تبصره «۲۵» که به تأسیس شورای توسعه صادرات غیرنفتی اختصاص دارد، در قالب مزیت نسبی باید از صنایع دارای مزیت (احتمالاً صنایع دستی و محصولاتی مانند فرش) حمایت کند. درواقع در اینجا علاوه‌بر حمایت تعرفه‌ای، اعطای مشوق‌ها (معافیت‌ها) و جوایز صادراتی و نیز مقرراتگذاری در زمینه تسهیل صادرات کالاهای دارای مزیت نسبی مطرح است و همچنان که در قسمت قبل مطرح شد، حمایت از کالاهای دارای مزیت نسبی از یکسو مخالف روح منطق عدم مداخله حامی این نظریه و ازسوی دیگر مخالف گرایش تحول صنعتی است. بنابراین مانند بند قبل در اینجا نیز به نظر می‌رسد گرچه برنامه دوم از منطق عدم مداخله استراتژی «دولت حداقل» عدول کرده است، اما این عدول را به شیوه‌ای ضدتوسعه‌ای صورت داده است.

---

۱. تبصره «۲۱» (بند «ب»)، تبصره «۲٤»، بند «۳-۹» خط‌مشی‌های اهداف کلی، بند «۱-۵» سیاست‌های کلی.

۲. منطق فني وضع تعرفه، حمایت از صنایع نوزاد و صنایعی است که در حال حاضر محصولات آنها در مقایسه با کیفیت و قیمت محصولات جهانی فاقد مزیت بوده و در نگاه پویا به‌دلیل زمان‌بر بودن کسب دانش ضمنی و ارتقاي فناوری و بهبود کیفیت و کاهش هزینه‌ها نیازمند برخورداری از حمایت‌هایی در محیط ملی برای کسب توانایی‌های رقابتی لازم هستند، در چنین وضعیتی تعرفه‌ها در صورتی‌که با لحاظ تمام ظرافت‌های آن اتخاذ گردد با ایجاد شرایط گلخانه‌ای می‌تواند برای کسب توانایی صنعتی، زمان آزاد کند. علاوه بر این وضع تعرفه در ابتدا با رد نظریه مزیت نسبی در ارتقاي توان تولیدی توسط اقتصاددانانی چون الکساندر همیلتون و فردریک لیست (که بنیانگذار حمایت‌گرایی صنعتی است) توصیه شد، این در حالی است که تئوری مزیت نسبی براساس الگوی عدم مداخله دولت و کفایت بازار توسط اقتصاددانانی مانند اسمیت و به‌ویژه ریکاردو تبیین شد، چنین به نظر می‌رسد که منطق برنامه دوم توسعه برای وضع تعرفه‌ها هم از نظر تبیین ایستا و هم پویا اشتباه داشت، از نظر ایستا، کالای دارای مزیت نسبی به حمایت دولت نیاز ندارد و این حمایت با زیان رفاهی همراه است و از نظر پویا این حمایت به نوعی حمایت از تداوم وضع موجود بوده و به تحول صنعتی منجر نمی‌گردد و در نتیجه منطق ضدتوسعه‌ای دارد. همچنین به نظر می‌رسد که این نوع خط‌مشی‌گذاری مبتنی‌بر نوعی سوءفهم از منطق استراتژی توسعه صادرات باشد، درواقع کشورهایی که استراتژی توسعه صادرات را دنبال کردند، اولاً این استراتژی را پس از دوره‌ای جایگزینی واردات در پیش گرفتند، ثانیاً با تأکید بر صرفه‌های مقیاس، صادرات‌گرایی را به‌دلیل کوچکی بازار داخلی برای مقیاس بهینه بنگاه‌های صنعتی دنبال کردند و ثالثاً برای آنها توان صنعتی، توان نفوذ به بازارهای جهانی بود، که این نفوذ در زمینه کالاهای صنعتی و مبتنی‌بر فناوری مورد توجه بود وگرنه منابع طبیعی یا کالاهای غیرفناورانه‌ای که این کشورها در تولید و صادرات آنها دارای مزیت نسبی بودند، بدون برخورداری از استراتژی توسعه صادرات و بدون نیاز به خط‌مشی‌گذاری حمایتی نیز امکان فروش در بازارهای جهانی را دارا بود.

۳. تبصره «۲۵» (بند «۲»)، بندهای «۱۸-٦»، «۲-۹»، «٤-۹»، «۸-۹»، «۹-۹»، «۹-١٤» خط‌مشی‌های اهداف کلی.

۵-۲-۲. خط‌مشی فناوری

عدم درک درست منطق نظریه مزیت نسبی موجب شده است تا در خط‌مشی فناوری برنامه دوم توسعه نیز نظریه مزیت نسبی حاکم باشد.

۱. **خط‌مشی فناوری- عمومی:**[1] در حمایت‌های عمومی، برنامه خواهان «گسترش و ایجاد امکانات برای آن دسته از علوم و تکنولوژی که با مزیت‌های نسبی اقتصادی کشور مرتبط است» شده است که همان قضاوت دو بند پیشین بر این بخش نیز حاکم است. به‌ویژه اینکه نظریه مزیت نسبی تبیین برای تحول فناوری در بر ندارد و با فرض ثبات فناوری مطرح شده است. بند دیگری اما بر «همراه نمودن انتقال تکنولوژی با خرید خدمات و تجهیزات از خارج از کشور» حکم کرده است.

۲. **خط‌مشی فناوری- خاص:**[2] در این بخش برنامه در بند «۶-۱۴» «ارزیابی وضع موجود و طراحی الگو و تدوین استراتژی توسعه علوم و تکنولوژی متناسب با اهداف برنامه و شرایط عمومی جامعه» توصیه شده است که با احکام بند بعدی (بند «۷-۱۴») که تعیین اولویت را مبتنی‌بر مزیت‌های نسبی می‌داند به نوعی در تضاد قرار دارد.

۶-۲-۲. سایر خط‌مشی‌ها[3]

به‌طور کلی می‌توان از سیاست‌های خصوصی‌سازی گسترده (مشابه برنامه قبل) به‌عنوان سایر سیاست‌های جهت‌دهنده به رویکرد تحول صنعتی برنامه دوم توسعه نام برد. این سیاست‌ها که در چارچوب استراتژی دولت حداقل طراحی شده بوده است، گستردگی بوروکراسی (و نه به‌طور مثال سیاست‌های صنعتی نادرست دولت) را مهمترین عامل عدم رشد سریع می‌داند و براین اساس در برنامه نیز سیاست‌های گوناگونی برای کوچک‌سازی ادارات در نظر گرفته شده و به‌ویژه در بند («۱-۳-۳») تأکید شده است «واگذاری امور به مردم و کاهش تشکیلات دولت در طول برنامه به‌گونه‌ای باشد که نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی کاهش یابد».

۷-۲-۲. جمع‌بندی

برنامه دوم توسعه پیش از تصویب و اجرا، تحت تأثیر شوک‌های بیرونی قرار گرفت، اما از منظر درونی نیز جهتگیری مشخصی در برنامه مشاهده نمی‌شود. مهمترین نکاتی که در این برنامه مشاهده می‌شود را می‌توان به‌صورت زیر فهرست کرد:

۱. تفاوت جهتگیری احکام کلی برنامه با سیاست‌های کلی،

۲. پرهیز از گزینش و حمایتگری،

---

۱. بندهای «۷-۱٤» و «۹-۱٤» خط‌مشی‌های اهداف کلی.
۲. بندهای «٦-۱٤» و «۷-۱٤» خط‌مشی‌های اهداف کلی.
۳. تبصره «۳۱»، بند «٤-٦» خط‌مشی‌های اهداف کلی و بند «۲-۳-۱» سیاست‌های کلی.

۳. حمایت تعرفه‌ای از صادرات با مبنای مزیت نسبی.

در مجموع تلاش برنامه‌ریزان استفاده از توصیه‌های استراتژی «دولت حداقل» برای بهبود کارآیی بوده (به‌ویژه در سیاست‌های کلی) و مهمترین منطق اولویت‌دهی و جهت‌دهی به اقدامات و خط‌مشی‌ها نظریه مزیت نسبی است. در حالی که این ایده با منطق تحول صنعتی در تقابل قرار دارد و در مجموع برنامه دوم توسعه علیرغم به رسمیت شناختن اهداف استراتژیک در پاره‌ای توصیه‌های برنامه فاقد جهتگیری مشخصی در این حوزه ارزیابی می‌شود.

۳-۲. برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ ـ۱۳۸۳)

برنامه سوم توسعه با تحولی در شیوه فصل‌بندی برنامه همراه بود و به‌جای ارائه برنامه در قالب یک ماده واحده و تبصره‌های آن، برنامه شامل ۱۹۸ ماده بود. گرچه این وضعیت حاکی از گسترده‌تر شدن دامنه احکام برنامه است، ولی گرایش غالب برنامه در جهت عکس و مبتنی‌بر کوچک‌سازی دولت قرار داشت. پس از روی کار آمدن دولت هفتم که به‌نوعی بخشی از منتقدین سیاست‌های اقتصادی دولت قبل نیز در آن حضور داشتند، در زمینه خط‌مشی‌های توسعه‌ای بین وزارت اقتصاد (که این منتقدین بیشتر در آن حضور پیدا کرده بودند) با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و بانک مرکزی (که همچنان نگرش اقتصادی دولت قبل را دنبال می‌کردند) اختلاف‌نظرهایی پیش آمد، اما در نهایت احکام برنامه سوم توسعه بیشتر مبتنی‌بر نظر تیم بجا مانده از دولت قبل در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تهیه شد و برنامه با شدت بیشتری نسبت به قبل استراتژی «دولت حداقل» را دنبال کرد. در این برنامه نیز هیچ بحثی از استراتژی توسعه صنعتی مطرح نشده بود. همچنین تمرکز بر این استراتژی، به‌شدت اهداف رشد را تحت‌الشعاع قرار داده بود به‌گونه‌ای که برنامه فاقد پیوست جداول کمّی اهداف برنامه بوده و تنها جدول کمی ارائه شده، هدفگذاری کاهش پرسنل دولتی بود.

۳-۲-۱. روح کلی برنامه

۱۹۸ ماده برنامه سوم توسعه در دو بخش احکام «فرابخشی» و «بخشی» و نیز ۲۶ فصل ارائه شده بود. همچنان که در بالا ذکر شد می‌توان روح حاکم بر این برنامه را استراتژی «دولت حداقل» ذکر کرد. پنج دلیل برای این ارزیابی می‌توان برشمرد:

۱. حاکمیت این استراتژی پیش از هر چیز از فصل‌بندی احکام فرابخشی برنامه قابل درک است. دوازده فصل این بخش را می‌توان در ده محور مورد توجه استراتژی «دولت حداقل» سامان داد. در این چارچوب از دوازده فصل احکام فرابخشی برنامه، ده فصل آن قابل گنجایش در اهداف استراتژی «دولت حداقل» بوده و تنها فصل ششم و یازدهم برنامه (سیاست‌های اشتغال و توسعه علوم و فناوری) خارج از این حیطه قرار می‌گیرد. (به جدول ۶ مراجعه شود)

۲. ازسوی دیگر در صدر احکام برنامه، احکام مبتنی‌بر کوچک‌سازی دولت قرار دارد، مواد (۲)، (۴) و (۹) برنامه بر خصوصی‌سازی گسترده، ماده (۳) بر تعدیل نیروی انسانی بخش دولتی، ماده (۳۵) بر آزادسازی و سایر مواد نیز به شکل‌های گوناگون بر استراتژی «دولت حداقل» مبتنی هستند. ماده (۲) برنامه خواهان تجمیع فعالیت‌های بخش حقیقی در سه وزارتخانه شده است که البته هدف اصلی از این تجمیع کوچک‌سازی دولت است نه بهبود خط‌مشی صنعتی.

۳. بیشترین سهم احکام برنامه متعلق به فصل سوم (واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی است که در مجموع با اختصاص ۱۹ ماده به خود (مواد (۹) تا (۲۷)) بیشترین حجم احکام را در میان فصول برنامه به خود اختصاص داده است.

۴. در مقابل کل فعالیت‌های تولیدی بخش حقیقی در دو فصل «آب و کشاورزی» و «صنعت و معدن و بازرگانی» ۱۳ ماده (مواد (۱۰۶) تا (۱۱۸)) برنامه را به‌خود اختصاص داده است، کاهش توجه به این بخش، برآمده از توجه اندک استراتژی «دولت حداقل» به رشد اقتصادی و به‌ویژه رشد صنعتی است، همچنین در این برنامه مشخصاً تحول صنعتی امری بخشی در نظر گرفته شده که صرفنظر از ثمربخشی با منطق استراتژی دولت حداقل هم‌راستا است.

جدول ۶. مقایسه فصول فرابخشی برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)
با محورهای مورد توجه استراتژی دولت حداقل

محورهای مورد توجه در استراتژی «دولت حداقل»[1]	احکام برنامه
انضباط مالی	فصل هفتم- نظام مالیاتی و بودجه
تغییر مسیر مخارج عمومی	فصل دوم- ساماندهی مدیریت شرکت‌های دولتی فصل هشتم- نظام درآمد – هزینه استان
اصلاحات مالیات	فصل پنجم- نظام تأمین اجتماعی و یارانه فصل هفتم- نظام مالیاتی و بودجه
آزادسازی نرخ بهره	فصل نهم- سیاست‌های پولی و ارزی فصل دهم- ساماندهی بازارهای مالی
نرخ‌های ارز واحد و رقابتی	فصل نهم- سیاست‌های پولی و ارزی
آزادسازی تجاری	فصل چهارم- تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی
آزادسازی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی	فصل نهم- سیاست‌های پولی و ارزی
خصوصی‌سازی	فصل سوم- واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی
مقررات‌زدایی	فصل اول- اصلاح ساختار اداری و مدیریتی
حمایت از حقوق مالکیت	فصل دوازدهم- سیاست‌های زیست‌محیطی

۵. البته هیچ برنامه‌ای نمی‌تواند فارغ از خط‌مشی باشد، بنابراین این برنامه نیز در بخش‌های گوناگون

۱. محورهای جدول برگرفته از مقاله (رودریک, فروردین ۱۳۸۸).

به‌دلیل تنگناهایی که در رویکرد «دولت حداقل» نادیده گرفته می‌شود مانند بحران بیکاری و نیاز به ایجاد اشتغال، حمایت‌های مختلفی را از بخش‌های تولیدی کرده است، اما این حمایت با دو تغییر مهم همراه بوده است: از یکسو تمایل این استراتژی به سیاست پولی موجب شده است تا عمده خط‌مشی‌های صنعتی برنامه در قالب خط‌مشی پولی باشد و ازسوی دیگر، این حمایت‌ها با حذف مراجع کنترلی و برنامه‌ریز از سازوکار اعطای منابع پولی و سپردن صلاحدید به وزارتخانه و دستگاه‌ها صورت گرفته است.[۱]

۲-۳-۲. خط‌مشی صنعتی

علیرغم گسترش احکام برنامه، احکام مربوط به خط‌مشی صنعتی در این برنامه به‌شدت کاهش یافته است.[۲]

۱. **خط‌مشی صنعتی- افقی:**[۳] در زمینه خط‌مشی عمومی صنعتی تنها حکمی که می‌توان یافت لغو انحصاراتی است که «به‌موجب دستورالعمل‌ها و مقررات مصوب {دولت} و یا اعطای امتیاز تخصیص منابع ایجاد شده‌اند» و می‌توان آن را در چارچوب مقررات‌زدایی استراتژی دولت حداقل دانست.

۲. **خط‌مشی صنعتی- عمودی:**[۴] باتوجه به جهتگیری برنامه، هیچ گزینش عمودی در برنامه اخذ نشده است، با وجود این به‌دلیل واقعیت‌های خارج از ملاحظات استراتژی مورد توجه برنامه‌ریزان، اولویت‌هایی به برنامه تحمیل شده است. در نتیجه «دولت موظف است در طول برنامه صنایع الکترونیک (الکترونیکی، مخابراتی، اتوماسیون و اپتیک) موجود در بخش‌های مختلف را از طریق سیاستگذاری و سرمایه‌گذاری متمرکز و هماهنگ، سازماندهی و تقویت کند» که این گزینش به‌واسطه نیازهای صنایع دفاعی و نیروهای مسلح صورت گرفته است.[۵] البته اقدام مثبت برنامه که در برنامه‌های دیگر تکرار نشده است، قرار دادن سیاستگذاری این بخش ذیل بخش صنعت است که در نتیجه ماهیت صنعتی این فعالیت‌ها مورد توجه قرار گرفته است، اما برنامه فاقد درکی نسبت به درهم‌تنیدگی صنایع دفاعی با سایر اهداف راهبردی برنامه و لزوم بسط گزینش‌گری موجود در این بند به سایر صنایع و هماهنگ‌سازی بخش‌هاست.

۳. **خط‌مشی صنعتی-کارکردی:**[۶] برخلاف مورد قبل، در این بخش خط‌مشی‌ها کاملاً براساس رویکرد دولت حداقل صورت گرفته است. غیر از احکام واگذاری شرکت‌های دولتی، شرکت‌های تحت نظارت بانک صنعت و معدن و «دارایی‌های غیرضرور بخش دفاع و صنایعی که از فناوری بالایی برخوردار نیستند» نیز در

---

۱. رویه‌ای که در برنامه دوم در زمینه خط‌مشی پولی آغاز گردیده بود، در این برنامه نیز (البته در زمینه اعطای تسهیلات مالی) تداوم یافته است.

۲. البته درباره خط‌مشي صنعتي در برنامه سوم، حکم تشکیل وزارت صنایع و معادن وجود دارد و در ماده (۱) تأسیس وزارتخانه (قانون تمرکز امور صنعتي و معدني در سال ۱۳۷۹) بر وظیفه وزارتخانه در تهیه استراتژي توسعه صنعتي تأکید شده بود، اما از آنجایي که استراتژي توسعه صنعتي نیازمند هماهنگي‌هاي فرابخشي است، بر احکام سند توسعه به‌عنوان سند فرابخشي تمرکز شده است.

۳. ماده (۵).

٤. ماده (۱۱۲).

۵. توسعه از دریچه اهداف دولت‌ها (جدول ۱) این امکان را به‌وجود می‌آورد که علت چنین چرخش‌هایی در برنامه‌ریزی (به‌ویژه در رویکردهای دولت حداقل) بهتر مشاهده و تحلیل شود.

٦. مواد (٤)، (۱۱۱) (بند «الف») و (۱۷۲).

شمول واگذاری قرار گرفته‌اند. به‌طور خلاصه با توجه به منطق استراتژی «دولت حداقل» در خصوصی‌سازی گسترده، تمرکززدایی و سپردن کل وظیفه هماهنگی به بازار، این احکام در این راستا ارزیابی می‌شود.

۴. خط‌مشی صنعتی- آمایشی:[1] در قالب خط‌مشی آمایشی، حکمی درباره تخصیص فضایی صنایع و امکانات تولیدی در این برنامه صادر نشده و تنها رعایت ملاحظات زیست‌محیطی (ماده (۱۰۵)) مورد توجه قرار گرفته است: همچنین در ماده (۱۰۸) و «به‌منظور آزادسازی عرصه‌های منابع طبیعی» به دولت اجازه داده شد تا به عشایر و دامداران دارای پروانه بهره‌برداری از «اراضی مرتعی قابل احیای تحت تصرف خود» مراتعی را واگذار کند. همچنین ماده (۱۷۷) خواهان «فروش عرصه و اعیان پادگان‌ها و سایر اماکن که در تملک یا تصرف قانونی آنها بوده و در محدوده خدمات شهری قرار دارد» شده است.

۳-۳-۲. خط‌مشی پولی

خط‌مشی پولی سیاست صنعتی برنامه سوم توسعه از گستردگی زیادی برخوردار است.

۱. خط‌مشی پولی- اعتباری:[2] در این زمینه مهمترین خط‌مشی دولت آزادسازی بازار پولی است و ماده (۹۸) مجوز تأسیس بانک‌های غیردولتی را صادر کرده است: ماده (۸۶) برنامه خواهان کاهش تسهیلات ترجیحی تا آخر برنامه شده است، اما در مقابل در میان احکام برنامه، احکام متعددی برای اعطای تسهیلات ترجیحی وجود دارد. به‌طور مثال اعطای «۳ درصد از سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی» به سه بانک «کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن» (هر بانک یک درصد تا صرف اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی و دامپروری، احداث ساختمان و مسکن و تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی که ویژگی عمده آنها اشتغالزایی» است، گردد. البته در اینجا بخش مسکن و ساختمان به بخش‌های تولیدی اضافه شده است. باتوجه به فشارهایی که دولت از زاویه مواجهه با بحران بیکاری و اهداف اشتغالزایی‌اش با آن روبرو بوده و نظر به فشار دستگاه‌های گوناگون برای کسب حمایت و نیز با عنایت به تنوع خط‌مشی‌های اعتباری برنامه سوم توسعه، این خط‌مشی‌ها را می‌توان در چهار بخش زیر مورد توجه قرار داد:

- **اعطای تسهیلات با هدف حمایت از صنایع اشتغالزا:** هدف اشتغالزایی موجب اعطای تسهیلات به «صنایع کوچک و اشتغالزا» از محل بودجه سنواتی (ماده (۵۴))، همچنین ایجاد خط اعتباری خاص «حمایت از صنایع کوچک» در بانک صنعت و معدن شده است.

- **معافیت‌های مالی به صنایع خاص (با هدف ایجاد اشتغال):** در این زمینه تخفیف‌های مالیاتی در برنامه در نظر گرفته شده بود که نوعی سیاست حمایتگرانه است. در این زمینه اعطای معافیت مالیاتی به کارگاه‌های صنعتی تازه‌تأسیس یا معافیت مالیاتی و بیمه‌ای به کارگاه‌هایی که رشد اشتغال را پیگیری

---

۱. مواد (۱۰)، (۱۰۸) و (۱۷۷).
۲. مواد (٤٩)، (٥٢)، (٥٤)، (٥٥)، (٦٧)، (٦٨)، (٨٤)، (٩٨)، (١٠٠)، (١٠١) و (١١١) (بند «ب» و «ج»).

می‌کنند و نیز تخفیف قیمت آب و برق و گاز برای واحدهای تولیدی را می‌توان نام برد.[1]

- **تسهیلات اعطایی ترجیحی برای حمایت از صندوق‌های غیردولتی فعال در زمینه تحقیقاتی و پژوهشی:** در این زمینه برنامه از یکسو مجوز «ایجاد صندوق‌های خاص برای رشته‌ها و طرح‌های معین» توسط بانک صنعت و معدن را صادر کرده و ازسوی دیگر به دولت اجازه داده شد تا با مشارکت در تأسیس «صندوق‌های غیردولتی» به این صندوق‌ها در طرح‌های توسعه‌ای «یارانه سود تسهیلات مالی» اعطا کند یا امکان استفاده «مراکز پژوهشی غیردولتی» را از «تسهیلات مالی و بیمه‌های حمایتی» فراهم سازد.

- **تسهیلات ترجیحی با هدف حمایت از صنایع تحت پوشش خود توسط دستگاه‌ها:** در قالب تسهیلات ترجیحی با هدف حمایت از صنایع خود توسط دستگاه‌ها در مواد (۶۷) و (۶۸) به چهار وزارتخانه صنایع، معادن و فلزات، نیرو، نفت و پست و تلگراف اجازه داده شده تا برای طرح‌های توسعه‌ای مورد تأیید مجامع عمومی شرکت‌های دولتی تحت پوشش خود، اقدام به اعطای تسهیلات اعتباری از محل بودجه عمومی دولت (وجوه اداره شده نزد بانک‌ها) کرده و مابه‌التفاوت سودی که باید به بانک پرداخت کرده و سودی که می‌خواهند از شرکت تحت پوشش خود بگیرند را به‌صورت یارانه سود از محل بودجه خود کسر کنند. درواقع برنامه سوم توسعه اعطای تسهیلات ترجیحی را متوقف نکرده، بلکه از تصمیم‌گیری در مورد آن تمرکززدایی کرده که به کاهش راهبردی بودن تسهیلات اعطایی می‌انجامد.

۲. خط‌مشی پولی- ارزی:[2] مهمترین خط‌مشی ارزی دولت ایجاد حساب ارزی برای جلوگیری از تأثیر نوسانات ارز بر بودجه و به‌ویژه فروش منابع مازاد دلاری «جهت توسعه فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری براساس نرخ مبادله روز» و «اعطای وام کوتاه‌مدت برای فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری از محل باقیمانده وجوه ارزی مجاز» است. همچنین «به‌منظور حمایت از تولیدات داخلی به دولت اجازه داده می‌شود بخشی از کالاهای اساسی که با ارز رسمی وارد شده و امکان تولید آن در داخل وجود دارد را از داخل خریداری نموده و نسبت به فروش ارز صرفه‌جویی شده به قیمت واریزنامه‌ای اقدام و درآمد حاصل را به درآمد عمومی واریز نماید» البته این نکته که چرا ارز تخصیصی بازگشت داده نشده و معادل ریالی آن (براساس قیمت واریزنامه‌ای و نه قیمت بازار) بازگشت داده خواهد شد در این حکم توضیحی داده نشده است. (ماده (۸۷)).

۳. خط‌مشی پولی- قیمتی:[3] در زمینه مقرراتگذاری، رویکرد برنامه آزادسازی قیمت‌هاست و در حوزه کشاورزی، برابر کردن قیمت خرید تضمینی با قیمت واردات این کالاها تا سال آخر برنامه مورد توجه است.

---

۱. در این زمینه با هدف تسهیل فعالیت‌های صنعتی در قالب استراتژی «دولت حداقل» مقررات‌زدایی‌هایی از فرآیند مجوزگیری و تأسیس واحدهای صنعتی نیز صورت گرفته که آثار آن در بخش مورد عملکرد مورد توجه قرار گرفته است.
۲. مواد (٦٠) (بند «ج») و (۸۷).
۳. ماده (٤٧).

۴-۳-۲. خط‌مشی تجاری

در زمینه خط‌مشی تجاری در این برنامه نیز تأکید بر مزیت‌های نسبی بوده، اما به‌کارگیری سیاست‌های ترجیحی که در برنامه قبل بود حذف شده است.

۱. خط‌مشی تجاری- تعرفه‌ای:[۱] در این بخش احکام برنامه از یکسو خواستار حذف موانع غیرتعرفه‌ای واردات شده است و ازسوی دیگر معافیت‌های مالیاتی و گمرکی را برای همه کالاهای صادراتی توصیه کرده است. همچنین به مانند برنامه قبل تشکیل شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی را هدف گرفته است.

۲. خط‌مشی تجاری- ترجیحی: برنامه به نظر فاقد هرگونه خط‌مشی تجاری ترجیحی است.

۵-۳-۲. خط‌مشی فناوری

در حوزه فناوری نیز خط‌مشی برنامه بیشتر به‌صورت حمایت عمومی و در قالب سیاست‌های پولی است.

۱. خط‌مشی فناوری- عمومی:[۲] در این قالب حمایت از پژوهش‌ها در قالب حمایت مالی و اعطای تسهیلات مالی و بیمه حمایتی از صندوق‌های غیردولتی یا مراکز پژوهشی غیردولتی صورت گرفته است.

۲. خط‌مشی فناوری- خاص:[۳] در بند «ب» ماده (۱۰۲) حمایت مالی از «پژوهش‌های بنیادین و پایه و پژوهش‌هایی که به جذب و تولید دانش فناوری نو منتهی گردد» پرداخته شده است. البته باتوجه به مشخص نبودن نوع فناوری، این خط‌مشی نیز می‌تواند در قالب فناوری عمومی مورد توجه قرار گیرد.

۶-۳-۲. سایر خط‌مشی‌ها[۴]

سایر سیاست‌های قابل ذکر برنامه سوم توسعه نیز به خصوصی‌سازی اختصاص دارد. تبصره «۲» ماده (۸۶)، وزارت بازرگانی را «مسئول تنظیم تراز تجاری کشور» دانسته است و مواد (۱۷۲) و (۱۷۷) به خصوصی‌سازی در نیروهای مسلح اختصاص دارد. واگذاری «مجموعه دارایی‌های غیرضرور بخش دفاع و صنایعی را که از فناوری بالایی برخوردار نیستند» در این زمینه قابل ذکر است.

۷-۳-۲. جمع‌بندی

در مجموع برنامه سوم توسعه گرایش شدیدی به استراتژی «دولت حداقل» داشته و این استراتژی بر بخش‌های گوناگون این برنامه حاکم است، اما از آنجا که اقتضائات عملی و اهداف دیگری که دولت دنبال می‌کند، اجازه رویکرد کاملاً غیرفعال دولت را نمی‌دهد، سیاست‌های حمایتگرانه و خط‌مشی‌گذاری‌ها به‌نوعی دیگر در برنامه ظاهر شده است، اما این حمایت‌ها:

---

۱. مواد (۱۱۳)، (۱۱۵) و (۱۱۷).
۲. مواد (۱۰۰)، (۱۰۱) و (۱۰۲) (بند «الف»).
۳. ماده (۱۰۲) (بند «ب»).
۴. مواد (۸۶) (تبصره «۲») و (۱۷۲).

۱. فاقد جهتگیری مشخصی در راستای تحقق تحول صنعتی است،[۱] تمرکز آن بر کوچک‌سازی دولت است و تحقق توسعه را از طریق مقررات‌زدایی ممکن می‌داند.

۲. حمایت‌های برنامه بیشتر صورت خط‌مشی‌گذاری پولی (تسهیلات مالی) یافته است، بنابراین دولت عملاً با بخش‌های مورد حمایت رابطه مالی ایجاد کرده است که در نتیجه می‌توان انتظار داشت این امر به رشد نهادهای واسطه‌ای پولی منجر شود و البته با توجه به پویایی‌های ارتباط دولت و گروه‌های ذی‌نفع در اقتصاد سیاسی توسعه، اثر این تقویت بر نقش‌آفرینی بعدی این نهادها در برنامه‌ریزی‌های توسعه نیازمند بررسی جداگانه است.

۴-۲. برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ ـ ۱۳۸۸)

برنامه چهارم توسعه با ۱۶۱ ماده که در قالب ۷ بخش و ۱۵ فصل تهیه شده است مفصل‌ترین و جامع‌ترین برنامه توسعه پس از انقلاب است.[۲] تهیه این برنامه با تغییر تیم تهیه‌کننده برنامه در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی همراه بود که به بروز تغییراتی در منطق برنامه‌ریزی انجامید. شکل و محتوا و سرفصل‌بندی برنامه از برنامه‌های قبل تفاوت جدی پیدا کرد و در زمینه پیامد آن برای تحول صنعتی نیز می‌توان این تغییر را موجب نزدیک شدن احکام برنامه به استراتژی «دولت حامی بازار» دانست. این برنامه نیز حاوی نقاط قوت و ضعف همزمان است. از نظر نقاط قوت:

۱. مهمترین نقطه قوت این برنامه را می‌توان اعطای اهمیت بیشتر به مسائل اجتماعی و فرهنگی و سیاسی نسبت به برنامه قبل دانست که خود برآمده از استراتژی «دولت حامی بازار» محسوب می‌گردد.

۲. در این برنامه تلاش شده بود کلیه مشکلاتی که کشور از گذشته با آن روبرو بوده و درآینده نیز احتمالاً با آنها سروکار خواهد داشت احصا شده و در قالب احکامی مانند دستور تهیه سند ملی توسعه، راهکاری جدی و بلندمدت برای آن اندیشیده شود.

۳. در این برنامه به‌صورت مشخص به لزوم برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی پرداخته شده و ماده (۲۱) برنامه به‌عنوان شاه‌بیت استراتژی توسعه صنعتی در برنامه مطرح است.

۴. در این برنامه برای اولین بار، پیوندهای میان بنگاه‌های کوچک و بزرگ و نیز اهمیت بنگاه‌های کوچک در قالب احکام راجع به خوشه‌های صنعتی و شبکه‌های تولیدی مورد توجه قرار گرفت.

۵. در این برنامه مسئله آمایش سرزمین و لزوم توجه به محدودیت‌های برآمده از فضا و درک جامع از این مسئله در برنامه‌ریزی توسعه و سیاست‌های صنعتی به‌صورت جدی مطرح شده و ملاحظات زیست‌محیطی و دفاعی با آن تلفیق شده بود.

---

۱. البته همچنان‌که پیش از این توضیح داده شد در قانون تمرکز امور صنعتي و معدني به لزوم تهیه استراتژي توسعه صنعتي تأکید شده است.

۲ . به‌واسطه اهمیت‌بخشي بیشتر به جنبه‌هاي اجتماعي، فرهنگي، اقتصادي و سیاسي.

۶. توجه جدی به مقولات آموزش و ارتقای فناوری از دیگر نقاط قوت برنامه چهارم توسعه است، می‌توان گفت اهمیتی که این برنامه به مقوله آموزش و نیز مقوله تحول فناوری داده است (در قالب اقتصاد دانایی‌محور) یکی از مهمترین دستاوردهای این برنامه در زمینه سیاستگذاری صنعتی تلقی می‌شود.

اما این برنامه به‌صورت همزمان از ضعف‌های جدی نیز رنج می‌برد که می‌توان این ضعف‌ها را به‌صورت زیر فهرست کرد:

۱. **تفسیرپذیری احکام:** متأسفانه اکثر احکام برنامه چهارم توسعه از ادبیاتی برخوردار است که قابلیت تفسیرپذیری بالایی دارد و خط‌مشی‌های گوناگونی را می‌توان از آن استنباط کرد. تلاش برنامه‌ریزان در جهت توجه به همه مسائل بدون بازبینی و تنظیم موضوعات مورد توجه در قالب چارچوبی مدون منجر به آن شده است که بندهای مواد برنامه گاهی خط‌مشی‌های متفاوتی را توصیه کند.[۱] به‌طور مثال برنامه هم بر حمایت از صنایع دارای فناوری نوین تأکید می‌کند و هم بر صنایع انرژی‌بر.[۲]

۲. **ماهیت پیش‌برنامه‌ای در زمینه توسعه صنعتی:** به‌نظر می‌رسد برنامه چهارم توسعه مقدمه تهیه یک برنامه توسعه صنعتی باشد. به‌طور مثال برنامه خواهان تهیه اسناد ملی توسعه صنعت و معدن شده است در حالی که برنامه باید برآمده از نتایج تهیه این اسناد باشد.[۳]

۳. **برون‌سپاری وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی:** درحالی که نفس ایجاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و نیز سازمان برنامه بنا نهادن سازمانی است که وظیفه برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت بر فعالیت‌های دستگاه‌های مختلف دولت را دارد، این برنامه، تهیه اسناد ملی توسعه را به دولت سپرده است که برون‌سپاری وظایف سازمان برنامه و سپردن وظیفه برنامه‌ریزی به دستگاه مجری محسوب می‌گردد. دولت نیز در عمل ارزیابی را به بخش متولی اجرا سپرد که این نیز عدول از فلسفه برنامه‌ریزی محسوب می‌گردد.[۴] به‌طور مثال سند ملی توسعه صنعتی و معدنی، بدون در نظر گرفتن سیاست‌های استراتژیک تجاری، مالی، فناوری، آموزشی، زیست‌محیطی و آمایشی دولت قابل تهیه نیست و سازمانی که باید نظر همه بخش‌های درگیر را در سند لحاظ کند و از آن مهمتر، کارشناسانش به‌دلیل برخورد مستمر با این مسائل و نگاه از زاویه دغدغه‌های توسعه با آنها، صلاحیت و کفایت لازم برای برنامه‌ریزی را تاحدودی به‌دست آورده‌اند، از خود رفع مسئولیت کرده و مسئولیت خود را نظارت بر تلفیق اسناد پس از تهیه دانسته است[۵] که به معنای دوباره‌نویسی اسناد است که امری دشوار و مشکل‌زاست. از زاویه اقتصاد سیاسی نیز

---

۱. به ضمیمه (جدول ١٤) مراجعه کنید.

۲ . در اینجا اولویت‌ها و جهتگیري‌هاي برنامه در قبال تحول صنعتي نامشخص است.

۳. به نظر می‌رسد تغییر مدیریت سازمان فرصت کمی برای ارائه برنامه مدون در اختیار تیم جدید قرار داده و شاید ماهیت پیش‌برنامه‌ای از این نظر قابل توجیه باشد.

٤. سازمان برنامه (مدیریت و برنامه‌ریزي) مغز متفکر دولت در خط‌مشی‌گذاری‌ها محسوب می‌گردد، درحالی که سایر دستگاه‌های اجرایی نقش مجری این برنامه‌ها را برعهده دارند.

۵. ماده (۲۱) تهیه سند ملی توسعه صنعت و معدن را وظیفه دولت و ماده (۱۵۵) تهیه اسناد بخشی (تعبیر نادرست از تحول صنعتی) را به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و دستگاه بخشی دانسته (نهاد متولی تهیه سند در این نگارش مبهم است) و در بند «ز» وظیفه سازمان برنامه را تلفیق اسناد دانسته است. با تصویب برنامه چهارم و ماده (۲۱) وزارت صنایع و معادن با استفاده از نتایج طرحی که برای تهیه استراتژی توسعه صنعتی به تیمی از دانشکده اقتصاد و مدیریت شریف سفارش داده بود، کلیات سند استراتژی توسعه

سندی که در یک بخش (دستگاه اجرایی) تهیه شود به‌دلیل درگیری بیشتر مدیران آن دستگاه با فعالان آن بخش و انتظارات و فشاری که فعالان ذینفع در حوزه آن دستگاه بخشی و اجرایی برای کسب حمایت بر این مدیران وارد می‌آورند، سند بخشی را از اهداف خاص آنها منحرف خواهد کرد.

۴. **خط‌مشی فضایی و صنعتی خاص برنامه:** گرچه در برنامه چهارم توسعه تلاش شده بود تا مبنایی برای برنامه‌های بعدی تهیه شده و از گزینش صنعتی پرهیز شود، حاکمیت رویکرد آمایش جهتگیری خاصی را به برنامه تحمیل کرده است. می‌توان گفت اگر مجرای همه خط‌مشی‌ها در برنامه سوم توسعه، سیاست پولی است، مجرای خط‌مشی‌ها در برنامه چهارم توسعه سیاست آمایشی است. بر این مبنا گسترشی که در این برنامه به مناطق آزاد و ویژه داده شده است و معافیت‌های خاصی که برای این مناطق در نظر گرفته شده، عبور از خط‌مشی شناسایی مزیت‌ها در قالب طرح آمایش و آمایشگری پیش از تهیه سند آمایش سرزمین محسوب می‌گردد.

ارزیابی برنامه براساس مؤلفه‌های خط‌مشی صنعتی به‌صورت زیر است:

۱-۴-۲. روح کلی برنامه

برنامه چهارم توسعه همچنان که در بالا آمد با گرایش به استراتژی «دولت حامی بازار» همراه است توجه به مسائل اجتماعی به‌ویژه در فصل هشتم برنامه (ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی) که درباره گسترش نظام تأمین اجتماعی و توسعه برای تأمین نیازهای اساسی است، این نکته را به‌وضوح نشان می‌دهد. همچنین بحث رقابت‌پذیری، توسعه مبتنی‌بر دانایی، حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین، توازن منطقه‌ای، توسعه سلامت در این برنامه مورد توجه است که جهتگیری اجتماعی و اصلاح برنامه را نسبت به برنامه‌های قبل نشان می‌دهد. بخش‌ها و سرفصل‌های برنامه به‌شرح جدول است:

جدول ۷. فصول (اهداف کلان) برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ ـ ۱۳۸۸)

شماره مواد	عنوان	
بخش اول ـ رشد اقتصاد ملی دانایی‌محور در تعامل با اقتصاد جهانی		
۱-۳۲	فصل اول	بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی
۳۳-۳۶	فصل دوم	تعامل فعال با اقتصاد جهانی
۳۷-۴۲	فصل سوم	رقابت‌پذیری اقتصاد
۴۳-۵۷	فصل چهارم	توسعه مبتنی‌بر دانایی
بخش دوم ـ حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای		
۵۸-۷۱	فصل پنجم	حفظ محیط زیست
۷۲-۸۳	فصل ششم	آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای

صنعتی را در سال ۱۳۸٤ منتشر کرد. بنابراین در عمل نیز طی برنامه چهارم دستگاه مجری مسئول تهیه سند استراتژی توسعه شده و بدون انتظار برای تهیه همه اسناد و تلفیق آنها، آن را مبنای سیاستگذاری خود قرار داده بود.

شماره مواد		عنوان
بخش سوم ـ توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی		
۸۴ -۹۴	فصل هفتم	ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی
۹۵-۱۰۳	فصل هشتم	ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی
بخش چهارم ـ صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی- ایرانی		
۱۰۴-۱۱۸	فصل نهم	توسعه فرهنگی
بخش پنجم ـ تأمین مطمئن امنیت ملی		
۱۱۹-۱۲۹	فصل دهم	امنیت ملی
۱۳۰-۱۳۴	یازدهم	توسعه امور قضایی
بخش ششم ـ نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت		
۱۳۵-۱۵۴	فصل دوازدهم	نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت
۱۵۵	فصل سیزدهم	سامان عملیات اجرایی برنامه
۱۵۶	فصل چهاردهم	تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات ملی دولت
۱۵۷-۱۶۱	فصل پانزدهم	نظارت
بخش هفتم ـ جداول کمّی برنامه چهارم توسعه		

۲-۴-۲. خط‌مشی صنعتی

در زمینه خط‌مشی صنعتی برنامه چهارم توسعه احکام گوناگونی وجود دارد.

۱. خط‌مشی صنعتی- افقی:[۱] مهمترین حکم برنامه در این زمینه بند «د» ماده (۴۱) برنامه است که خواهان سیاستگذاری در جهت بهبود فضای کسب‌وکار (اصلاح قانون کار با محوریت سه‌جانبه‌گرایی) شده است.

۲. خط‌مشی صنعتی-عمودی:[۲] این برنامه در زمینه سیاست‌های عمودی به‌جای عدم گزینش یا گزینش صنایع خاص به جانب حمایت از همه صنایع گرایش یافته که در برخی احکام این حمایت‌ها همراه با بروز تعارضاتی است.

- **حمایت از صنایع معطوف به فناوری نوین (مزیت رقابتی) یا صنایع مبتنی‌بر منابع (مزیت نسبی):** در ماده (۲۱) که مربوط به طراحی استراتژی توسعه صنعتی و معدنی است، پس از واگذاری مسئولیت تهیه سند استراتژی به دولت و با عطف توجه به یک مطالعه برون‌سپاری شده وزارت صنایع در مورد استراتژی توسعه صنعتی، محورهایی برای تهیه راهبرد صنعتی توصیه شده است که از این میان دو بند «الف» و «ب»، جهت‌گیری‌های نسبتاً معارضی را به دنبال دارد. در حالی که بند «الف» بر «توسعه

۱. مواد (۲۱) (بند «د») و (٤١) (بند «د»).
۲. مواد (۱۸) (بند «هـ»)، (۲۱) (بند «الف» و «ب»)، (۲۳) و (۱۲۱).

قابلیت‌های فناوری و ایجاد شرایط بهره‌مندی از جریان‌های سرریز فناوری» تأکید دارد و این مهم را با «تأکید ویژه بر حوزه‌های دارای توان توسعه‌ای بالا در صنایع نوین» تکمیل می‌کند. بند «ب» بر «تقویت مزیت‌های رقابتی و توسعه صنایع مبتنی‌بر منابع» تأکید دارد و صنایع مبتنی‌بر منابع را با عنوان «صنایع انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی» معنی می‌کند و اگرچه «توسعه زنجیره پایین‌دستی آنها» را نیز خواستار است، اما نفس انتخاب این صنایع اولاً با حکم تهیه استراتژی تعارض دارد، ثانیاً با چنین محورهایی مسئله تحول صنعتی دچار دگرگونی و بحران می‌شود و ثالثاً با وجود تعارض میان صنایع با فناوری بالا و این صنایع منبع‌محور، حمایت‌های مالی دولت از حالت راهبردی خارج شده و با توجه به محدودیت منابع مالی و حمایتی دولت امکان حمایت مؤثر دولت از توسعه صنعتی سلب می‌شود.

- **حمایت‌گری‌های خاص (خارج از رویکرد اصلی برنامه):** «صنایع الکترونیکی» ازجمله صنایعی هستند که سند برنامه، خط‌مشی‌گذاری‌هایی را برای حمایت از آنها دربردارد که با قاعده‌گذاری‌های سایر احکام برنامه متفاوت است. ماده (۱۹۲) که به تقویت صنایع دفاعی مربوط است «ارتقای فناوری‌های نوین و هوشمند و سیستم‌های اطلاعاتی در به‌کارگیری سامانه‌های دفاعی به‌ویژه سامانه‌های الکترونیکی، هوافضا، دریایی و پدافند هوایی» و نیز «نوسازی و بازسازی و بهبود صنایع دفاعی با نگرش به سامانه و فرآیندهای صنعتی نوین» را مد نظر قرار داده است.

در مجموع برنامه فاقد راهبرد مشخصی در زمینه خط‌مشی عمودی است و توصیه‌های برنامه بین مزیت‌های نسبی و رقابتی در نوسان است. با توجه به راهبرد «حامی بازار» برنامه، جهتگیری عدم گزینش احتمالاً با توجه به اهداف برنامه صورت گرفته است، اما تداخل محتوای این دو نوع جهتگیری جزو ضعف‌های برنامه محسوب می‌گردد.

۳. خط‌مشی صنعتی- کارکردی:[1] در زمینه خط‌مشی کارکردی رویکرد دولت حداقل همچنان در برنامه پررنگ است. در ماده (۶) تداوم خصوصی‌سازی خواسته شده است. ذیل همین رویکرد به نقش دولت در بندهای متعددی از برنامه خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت و شرکت‌های دولتی و نیز تعدیل کارکنان دولت ذکر شده است. اما در بخش‌های دیگر برنامه توجه جدی به خط‌مشی کارکردی و جایگاه و نقش مهم دولت در این زمینه شده است که از این میان می‌توان به این مواد اشاره کرد: بند «ج» ماده (۲۱) به «اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط» می‌پردازد، ماده (۳۸) تنظیم انحصارات را مورد توجه قرار می‌دهد، ماده (۳۹) «حمایت از ایجاد پیوند مناسب، بین بنگاه‌های کوچک ، متوسط و بزرگ (اعطای کمک‌های هدفمند) توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌ها» و نیز «رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به

۱. مواد (٦)، (۲۱) (بند «ج»)، (۳۸)، (۳۹) (بند «الف»)، (٤٠) (بند «الف»)، (۷۵) (بند «هـ» و «ز»)، (۷٦) و (۱۵۵).

بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر و اصلاح ساختار قطبی کنونی» را در دستور کار دارد. در ماده (۴۰) ادغام در صورتی که منجر به انحصار نشود مجاز شمرده شده و در ماده (۷۵) مسئله مهم «بهره‌گیری از آثار انتشار سرمایه‌گذاری‌های ملی و فراملی، در توسعه مناطق پیرامونی (به‌ویژه دشت‌ها و پیرامون سدها) محل توجه قرار گرفته است. مواد (۷۶) و (۱۵۵) برنامه نیز به بحث هماهنگی بخش‌ها و هماهنگی تهیه اسناد اختصاص دارد. در مجموع خط‌مشی کارکردی برنامه چهارم توسعه گام‌های مهم دولت برای عطف توجه به اهمیت هماهنگی سیاستگذاری‌ها (حداقل در بخش تولید) را نشان می‌دهد.

۴. خط‌مشی صنعتی- آمایشی:[1] مواد متعددی از برنامه به مسئله آمایش سرزمین اختصاص دارد تا آنجا که می‌توان گفت رویکرد اصلی حاکم بر برنامه رویکرد آمایشی است. بر همین اساس ماده (۷۲) وظیفه تهیه سند ملی آمایش سرزمین طی دوره برنامه و ماده (۷۴) حاکمیت سند آمایش بر برنامه‌ریزی‌های بعدی برنامه را متذکر شده است. همچنین مواد (۶۱)، (۷۰) و (۱۰۵) (انتقالی از برنامه سوم توسعه) به ملاحظات محیط زیستی مربوط هستند و به‌ترتیب پایش منابع آلوده‌کننده، نحوه بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور و مقررات حفاظت محیط زیست را مشخص ساخته‌اند. بنابراین به‌نظر می‌رسد از جهتگیری آمایشی منسجمی برخوردار باشد. با وجود این، برنامه در زمینه آمایش سرزمین استثنایی در مورد خط‌مشی آمایشی دربردارد که همان مسئله مناطق آزاد است.

شکل‌گیری مناطق آزاد به برنامه اول توسعه بازگشته و برنامه‌های بعدی نیز هر یک احکامی در این زمینه داشتند. ماده (۳۵) برنامه چهارم توسعه به مناطق آزاد می‌پردازد و برای اولین بار درباره شرایط واردات کالا از مناطق آزاد بحث می‌کند. «کالاهای تولید یا پردازش شده در مناطق آزاد **هنگام ورود** به سایر نقاط کشور...» (تأکید از نویسنده است) این مسئله به‌نوعی تغییر کارکرد مناطق آزاد را نشان می‌دهد. همچنین در طی برنامه چهارم توسعه، تغییر برنامه‌ریزی شده دیگری در مزیت آمایشی مناطق، در پی شکل‌گیری «مناطق ویژه» رخ داده است. در بند «ب») ماده (۴۰) در قالب سیاست‌های ارتقای و جذب فناوری‌های برتر خواهان «ایجاد مناطق ویژه صنایع، مبتنی‌بر فناوری‌های برتر، در جوار قطب‌های علمی- صنعتی کشور و نزدیک به فرودگاه‌های بین‌المللی (براساس مطالعات مدون) در جهت ترغیب و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و تسهیل جریان ورود و خروج متخصصان، ابزارها و فراهم نمودن فضای حقوقی مناسب» توصیه شده است. چنین خط‌مشی‌گذاری پیش از انتشار نتایج طرح آمایش، به نوعی عدول از فلسفه تهیه سند آمایش محسوب می‌گردد.

۳-۴-۲. خط‌مشی پولی

خط‌مشی پولی برنامه چهارم توسعه، نسبت به برنامه سوم توسعه تعدیل شده است، اما با وجود این، این برنامه نیز مهمترین جهت‌های پولی خود را در بخش اعتباری نشان داده است.

---

۱. مواد (٤٠) (بند «ب»)، (٥٩)، (٦١)، (٧٠)، (١٠٥)، (٧٢) و (٧٤) (بند «ب»).

۱. خط‌مشی پولی- اعتباری:[۱] آزادسازی مالی در قالب ماده (۱۰) مهمترین خط‌مشی حاکم بر برنامه است. در این قالب پرداخت نرخ سود تسهیلات متفاوت تنها در چارچوب سیاست‌های پولی مصوب شورای وزیران صورت می‌گیرد: «هرگونه سهمیه‌بندی تسهیلات بانکی (تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی و منطقه‌ای) و اولویت‌های مربوط به بخش‌ها و مناطق با تصویب هیئت وزیران از طریق تشویق سیستم بانکی، با استفاده از یارانه نقدی و وجوه اداره شده صورت می‌گیرد». همچنین در این قانون به «مؤسسات و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهرداری‌ها» اجازه داده شده بانک عامل خود را رأساً انتخاب کنند.[۲] هرچند گرایش خط‌مشی اعتباری به سمت آزادسازی نرخ سود است، اما دولت در قالب «تأمین بخشی از اعتبار مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل‌ونقل، خدمات، فناوری اطلاعات و خدمات فنی و مهندسی» تسهیلات به بانک کشاورزی و صندوق ضمانت درآمد کشاورزی حمایت‌های اعتباری را از برخی زیربخش‌های دارای اولویت صورت داده است. در یک بخش دیگر نیز اختیار استفاده از ۳ درصد سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی برای «اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی و دامپروری، احداث ساختمان و مسکن و تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی» صادر شده است.

۲. خط‌مشی پولی- ارزی:[۳] در زمینه جهتگیری پولی ، جداسازی درآمدهای ارزی از بودجه در رأس توصیه‌های برنامه قرار دارد و ماده (۱) به توصیه ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت» اختصاص دارد که بند «د» آن مجوز اعطای حداکثر ۵۰ درصد از تسهیلات این سال را برای «سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبار مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل‌ونقل، خدمات، فناوری و اطلاعات و خدمات فنی – مهندسی بخش غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها به تأیید وزارتخانه‌های تخصصی ذیربط رسیده در نظر گرفته است که بخشی از آن گشایش ارزی است. همچنین مواد دیگری برای تنظیم تعهدات ارزی، حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و کاهش اثر منفی نوسانات ارزی بر فضای کسب‌وکار در این بخش در نظر گرفته شده است.

۳. خط‌مشی پولی- قیمتی:[۴] در زمینه خط‌مشی پولی نیز خط‌مشی برنامه بر آزادسازی قیمت‌ها استوار است. در یکی از احکام برنامه «مقرراتگذاری به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد».

---

۱. مواد (۱) (بند «د» و «هـ»)، (۱۰) (بند «الف»، «ب»، «ج» و «د»)، (۱۱)، (٦٧) و (۱۸) (بند «ز»).
۲. این قانون نیز به‌نوعی تمرکززدایی و از رابطه دستگاه‌های اداری و نهادهای مالی است و در راستای اقدامات برنامه‌های قبل در واگذاری صلاحیت تشخیص در مسائل مالی به دستگاه‌های اجرایی بوده و تقویت رابطه مالی دولت با این نهادها را در پی دارد.
۳. مواد (۱)، (۱۳) (بند «ب» و «ج»)، (٢٤) و (٤١) (بند «الف»).
٤. ماده (٣٩) (بند «ج»).

۴-۴-۲. خط‌مشی تجاری

جهتگیری تجاری برنامه چهارم توسعه در حوزه تعرفه‌ای و ترجیحی نسبتاً منسجم است:

۱. **جهتگیری تجاری- تعرفه‌ای:**[۱] در این برنامه «حذف کلیه موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی با رعایت ممنوعیت‌های شرعی و قانونی با زمانبندی معین و وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای در قالب پیش آگهی حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم» خواسته شده است. در عین حال در زمینه معافیت‌ها، «کالا و خدمات صادراتی از پرداخت هرگونه عوارض و مالیات اعم از ملی و منطقه‌ای» معاف دانسته شده است. البته در مقابل این سیاست‌ها ماده (۴۱) (بند «ب») خواهان «تنظیم تعرفه‌های واردات نهاده‌های کالای تولیدی (ماشین‌آلات و مواد اولیه) مبتنی‌بر حمایت منطقی و مبتنی‌بر مزیت‌های رقابتی از تولید داخلی آنها و در جهت تسهیل فعالیت‌های تولیدی صادرات‌گرا» شده است. بنابراین منطق حمایت تعرفه‌ای برنامه چهارم توسعه مبتنی‌بر موازین نظری حمایت‌گری ارزیابی می‌شود.

۲. **خط‌مشی تجاری- ترجیحی:**[۲] در این بخش برنامه وضع عوارض ویژه‌ای برای «صادرات مواد اولیه فرآوری نشده» را توصیه کرده که اقدامی مهم است، همچنین در نظر گرفتن «تدابیر و اقدامات مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضد دامپینگ در مواردی که کالایی با شرایط غیرمتعارف و امتیاز قابل توجه به کشور وارد می‌شود» از دیگر اقدامات این حوزه است. همچنین در ادامه برنامه سوم توسعه، شورای توسعه صادرات در برنامه مورد توجه قرار گرفته است.

۵-۴-۲. خط‌مشی فناوری

خط‌مشی فناوری برنامه چهارم توسعه حوزه‌های گوناگونی را مورد توجه قرار داده و به‌صورت جدی در این برنامه مورد توجه قرار گرفته است.

۱. **خط‌مشی فناوری – عمومی:**[۳] در زمینه خط‌مشی عمومی، برنامه به دولت توصیه کرده است که «ایجاد و توسعه نهادهای تخصصی تأمین مالی فناوری و صنایع نوین و فرآیندهای هم‌افزایی و نفوذ فناوری در صنعت» و نیز «ایجاد مؤسسات پژوهشی برای توسعه فناوری‌های پیشرفته و جدید از طریق مشارکت شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی یا مراکز پژوهشی (آموزش عالی) کشور» را دنبال کند.

۲. **خط‌مشی فناوری- خاص:**[۴] مهمترین راهبرد حمایتی خاص دولت از توسعه فناوری «طراحی و پیاده‌سازی نظام ملی نوآوری» است (ماده ۴۶) که دولت باید از آن برای «انتظام بخشیدن و ساماندهی نظام پژوهش و فناوری کشور از طریق تعیین اولویت‌ها، دسته‌بندی مأموریت‌ها، هدفمند کردن اعتبارات، اصلاح ساختاری واحدهای پژوهشی و مأموریت‌گرا کردن آنها تا پایان سال اول برنامه چهارم» استفاده

---

۱. مواد (۲۱) (بند «هـ»)، (۳۳) (بند «ز»، «ح») و (٤١) (بند «ب»).
۲. مواد (۳۳) (بند «ب»، «ج»، «د»، «و»)، و (۱۱۷).
۳. مواد (۲۱) (بند «د»)، (٤٣) (بند «الف»، «ب»، «ج»)، (٤٥)، (٤٧)، (٤٨)، (٥٧) و (٧٥) (بند «الف»).
٤. مواد (۲۷) (بند «ب»، «د»)، (٤٥) (بند «ط») و (٤٦).

کند. همچنین در ذیل حکم دیگری به دولت اجازه داده شده است تا «از تولید کالاها و خدمات در عرصه‌های نوین و پیشتاز فناوری در کشور از طریق اختصاص بخشی از تقاضای دولت به خرید این تولیدات حمایت به عمل آورد».

۶-۴-۲. سایر خط‌مشی‌ها

برنامه چهارم توسعه مجموعه گسترده‌ای از موضوعات را مورد توجه قرار داده بود. در اهداف کلی این برنامه هدف «حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته» می‌تواند به‌عنوان هدفی که اصلاح مدیریت دولت را هدف قرار داده و در جهت تقویت قابلیت‌های نهادی دولت بود به‌عنوان سایر خط‌مشی‌های برنامه نام برد.

۷-۴-۲. جمع‌بندی

در مجموع برنامه چهارم توسعه نسبت به برنامه‌های قبل دایره وسیع‌تری از ملاحظات مربوط به سیاست صنعتی را مورد توجه قرار داده، اما همچنان در زمینه گزینش و تعیین اولویت حوزه گسترده‌ای را در برگرفته و تعیین راهبرد را نیز به آینده موکول کرده است. می‌توان مهمترین نکات این برنامه را به‌صورت زیر خلاصه کرد:

۱. برنامه چهارم لزوم برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی را به‌صورت جدی مورد توجه قرار داده و در ماده (۲۱) به‌صورت مشخص به آن پرداخته شده است.[۱]

۲. در این برنامه، مهمترین مبنای خط‌مشی‌گذاری صنعتی آمایش سرزمین است. به‌نظر می‌رسد رویکرد آمایش برمبنای خط‌مشی‌های برآمده از استراتژی «دولت حامی بازار» در این برنامه مورد توجه قرار گرفته است. با وجود این گسترش مناطق آزاد و ویژه در این برنامه که تغییر مزیت‌های اقتصادی مناطق از طریق سیاستگذاری است از دستور تهیه اسناد آمایش پیشی گرفته است.

۳. برنامه چهارم توسعه نیز خصوصی‌سازی و آزادسازی را در دستور کار داشته و در زمینه مالی در عین آزادسازی اقدام به حمایت‌گری از برخی بخش‌ها و صنایع با ارائه تسهیلات مالی کرده است. در این برنامه نیز دولت برنامه‌ریزی توسعه را از طریق ابزارهای مالی به‌صورت جدی مورد توجه داشته است.

۴. در عین اینکه برنامه گزینش‌گری را نفی کرده است، صنایع انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی و صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی از اولویت‌های برنامه و یکی از محورهای اصلی تعیین استراتژی قرار گرفته‌اند که از یکسو نوعی تعیین اولویت قبل از انجام مطالعات است و انتخابی بدون منطق راهبردی محسوب می‌گردد و ازسوی دیگر چنین نوع تقسیمی دامنه بسیار وسیعی از صنایع را در برگرفته و منطق تهیه راهبرد را مخدوش می‌سازد. نکته دیگر اینکه این صنایع در سال‌های بعد در اولویت‌های برنامه پنجم توسعه نیز تکرار شده و به نوعی تعیین استراتژی را گروگان خود می‌سازد.

---

۱. ذکر این نکته نیز لازم است که این بررسي صرفاً محتواي احکام را مدنظر قرار داده و اجرا یا عدم اجراي احکام مورد توجه نبوده است.

۵-۲. برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

برنامه چهارم توسعه با تغییر نگرش دولت نهم نسبت به دولت هشتم با موانع جدی در زمینه اجرا روبرو گشت.[۱] انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز که به مثابه نقطه عطف تفاوت جهتگیری دولت نهم با دولت‌های قبل محسوب می‌شد بر روند اجرای آن برنامه تأثیرگذار بود. در چنین وضعیتی دولت نهم به‌عنوان متولی ارائه برنامه پنجم توسعه تلاش کرد تا اصلاحات جدی در فرآیند برنامه‌ریزی و اولویت‌های برنامه اعمال کند. براین اساس برنامه پنجم توسعه در ۹ فصل و با اولویت فصول فرهنگی- اجتماعی «فرهنگ اسلامی –ایرانی» به مجلس ارائه شد. با وجود این فصل اقتصادی (فصل پنجم) همچنان مهمترین فصل برنامه محسوب شده و بیشترین احکام برنامه را به خود اختصاص داده بود. همچنین این برنامه بسیار دیر به مجلس ارائه شد و درنتیجه شروع برنامه با تأخیر یک‌ساله نسبت به پایان زمان پایان برنامه قبل صورت گرفت.

جدول ۸. فصول برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

ردیف	فصول برنامه	شماره مواد
۱	فصل اول: فرهنگ اسلامی – ایرانی	۱۴-۱
۲	فصل دوم: علم و فناوری	۲۳-۱۵
۳	فصل سوم: اجتماعی	۴۵-۲۴
۴	فصل چهارم: نظام اداری و مدیریت	۶۸-۴۶
۵	فصل پنجم: اقتصادی	۱۷۷-۶۹
۶	فصل ششم: توسعه منطقه‌ای	۱۹۴-۱۷۸
۷	فصل هفتم: دفاعی، سیاسی و امنیتی	۲۱۰-۱۹۵
۸	فصل هشتم: حقوقی قضایی	۲۱۲-۲۱۱
۹	فصل نهم: بودجه و نظارت	۲۳۵-۲۱۳

۵-۲-۱. روح کلی برنامه

برنامه پنجم توسعه در ۹ فصل و ۲۳۵ ماده تصویب شد که از این بین حدود ۱۱۰ ماده آن مربوط به خط‌مشی اقتصادی دولت است. خط‌مشی کلی برنامه پنجم توسعه در زمینه توسعه صنعتی نیز به مانند برنامه چهارم توسعه به «استراتژی دولت حامی بازار» اختصاص دارد. فصل اقتصادی این برنامه حول محور

۱. تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی که در برنامه چهارم به دولت سپرده شده و قرار بود که پس از تهیه توسط دولت، توسط سازمان برنامه با اسناد دیگر تلفیق گردد، با روی کار آمدن دولت نهم دچار تحول شد. «چند ماهي از انتشار سند استراتژي توسعه صنعتي کشور نگذاشته بود که دولت نهم در مرداد همان سال بر سر کار آمد. با روي کار آمدن دولت نهم و حاکم شدن رويکرد ايجاد توسعه متوازن و عدالت‌محور، سند استراتژي توسعه صنعتي کشور مورد بازنگري قرار گرفت و در نهايت سند جديدي با عنوان «سند راهبرد توسعه صنعتي کشور (۱۴۰۴- ۱۳۸۵)» در سال ۱۳۸۵ تهيه شد. موضوع توازن منطقه‌اي و توسعه عدالت‌محور در اين سند جديد تا جايي پيش رفت که در بخش آمايش سرزمين آن تأکيد شد که استقرار صنعت در مناطق کم‌برخوردار از منابع خدادادي مي‌تواند عامل پيش برنده رشد اقتصادي در مناطق مذکور باشد» (اژدري ع.ا، ۱۳۸۸: ۱۵).

سیاست‌های کسب‌وکار، بهره‌وری و اشتغال صنعتی، توصیه‌های مشخصی به تهیه برنامه استراتژی توسعه صنعتی (توسط وزارت صنایع و معادن و بازرگانی) دارد که در این فقره رویکرد این برنامه را مشابه برنامه قبل می‌سازد. اما از یکسو ادبیات نگارش احکام برنامه در زمینه تحول صنعتی در این برنامه شفاف‌تر است، اما ازسوی دیگر همچنان در برخی بندها ابهام و گاهی تعارضات جدی با سایر رویکردهای برنامه وجود دارد.

۲-۵-۲. خط‌مشی صنعتی

جهتگیری صنعتی برنامه پنجم توسعه بیشتر معطوف به سیاست‌های افقی و آمایشی است به گونه‌ای که دو خط‌مشی دیگر تحت تأثیر این دو هستند.

۱. **خط‌مشی صنعتی-افقی:**[1] برنامه پنجم توسعه در زمینه جهتگیری صنعتی افقی، بهبود فضای کسب‌وکار را مورد توجه قرار داده است و از این زاویه شکل‌گیری «شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی» برای ارتباط بهتر دولت و بخش خصوصی و حذف موانع بهبود کسب‌وکار و مخل سرمایه‌گذاری تولیدی توصیه شده است. این برنامه بیشترین احکام را در سیاست‌های افقی به خود اختصاص داده است.

۲. **خط‌مشی صنعتی- عمودی:**[2] در زمینه خط‌مشی صنعتی عمودی در این برنامه اگرچه در نگارش مواد پیشرفت‌هایی مشاهده می‌گردد، اما تعارضات و ابهامات جدی نیز در این زمینه وجود دارد. در ماده (۱۵۰) برنامه پنجم توسعه به مسئله «برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی» توجه شده است. در این زمینه اگرچه طی برنامه چهارم توسعه وظیفه تهیه سند به دولت سپرده شده بود، اما برنامه پنجم توسعه نیز تهیه استراتژی را جزء وظایف دولت دانسته و این بار به‌صورت مشخص «وزارت صنایع و معادن» را مسئول تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی، با هماهنگی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در زیربخش‌های برگزیده صنعت و معدن و با هدف افزایش نرخ رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت و معدن» کرده است. ازجمله نقاط قوت این ماده موارد ذیل قابل ذکر است: اول مشخص شدن مسئول تهیه سند و جایگاه معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبرد رئیس‌جمهوری (جایگزین سازمان مدیریت) در تهیه سند؛ دوم ملاحظه پیوستگی بخش صنعت و معدن به‌صورت یکجا؛ سوم مشخص نمودن اولویت تهیه سند در تأکیدات بندهای «ب»، «ج»، «د» و «هـ» این ماده برنامه. بند «الف» نیز کاملاً بر اهمیت تغییر تمرکز دولت از مزیت نسبی به مزیت رقابتی تأکید دارد. اگرچه تهیه سند توسعه صنعتی وظیفه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهوری است، اما این نوع تقسیم کار نسبت به تقسیم کار مطرح در برنامه چهارم همراه با پیشرفت محسوب می‌گردد. البته بند «د» این ماده «توسعه زنجیره ارزش پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیرفلزی) از طریق گسترش سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی با تأکید بر ایجاد شهرک‌های صنعتی تخصصی غیر دولتی» را توصیه

---

۱. مواد (۷۳)، (۷٤)، (۷۵)، (۷٦)، (۷۷) و (۷۸).
۲. مواد (۱۵۰)، (۱۵٦)، (۱۵۷)، (۱۹۷) و (۲۰۱).

کرده است که تداوم صنایع مورد تأکید برنامه قبل و نوعی گزینش‌گری پیش از تهیه سند است و البته ملاک و مبنای این گزینش مشخص نشده است. همچنین بندهای دیگری در برنامه وجود دارد که گزینش و حمایت‌های خاصی را توصیه می‌کند که این خط‌مشی به‌ویژه در زمینه حمایت از صنایع پتروشیمی (ماده (۱۵۶))، صنایع انرژی‌بر معدنی (ماده (۱۵۷)) و صنایع الکترونیک (ماده (۱۹۷)) قابل توجه است. برای مثال ماده (۱۵۶) «توسعه صنایع میانی پتروشیمی و گسترش زنجیره ارزش صادراتی آن» را توصیه می‌کند که این توصیه «به‌منظور توسعه زنجیره ارزش متانول، آمونیاک، استایرن و بوتادین» بوده و «مشمول مقررات و مزایای مربوط به قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران مصوب ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن بدون وابستگی به وزارت صنایع و معادن خواهند بود». بدین ترتیب این ماده قانونی ضمن گزینش صنایع پتروشیمی برای حمایت، شهرک‌های صنعتی این صنایع را از دایره نظارت وزارت صنایع (به‌عنوان نهاد ناظر بر وضعیت صنایع و مسئول هماهنگی و برنامه‌ریزی آنها) خارج کرده است. همچنین توسعه صنایع الکترونیکی جزء برنامه وزارت دفاع (ماده (۱۹۷)) است، اما در میان اهداف ماده مربوط به طرح‌ریزی استراتژی توسعه صنعتی نادیده گرفته شده است. بنابراین گزینش‌گری و حمایت از صنایع خاص در برنامه پنجم توسعه نسبت به برنامه‌های قبل رشد داشته است، اما این حمایت با منطق اهداف راهبردی صورت نگرفته و نیز به مانند برنامه‌های قبل شامل بعضی صنایع خاص شده است، بدون اینکه راهبرد گزینشی مشخصی وجود داشته باشد.

۳. خط‌مشی صنعتی- کارکردی:[1] در خط‌مشی کارکردی، هماهنگی در زمینه صرفه‌های مقیاس و نه در زمینه بخش‌ها مورد توجه برنامه قرار گرفته است و از این نظر «تشویق توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌های تولیدی و ایجاد پیوندهای مناسب بین بنگاه‌های کوچک و متوسط و بزرگ»، «رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر» (بند «لف» و «ب» ماده (۸۰)) و «ادغام شرکت‌های تجاری، مادامی که موجب ایجاد تمرکز و بروز قدرت انحصاری نشود» خط‌مشی کارکردی این برنامه محسوب می‌شود.

۴. خط‌مشی صنعتی- آمایشی:[2] برنامه پنجم توسعه نیز مانند برنامه چهارم توسعه بر رویکرد آمایش تأکید ویژه دارد و ازسوی دیگر قوانین مربوط به مناطق آزاد به‌صورت مجزا از برنامه آمایش مورد توجه برنامه‌ریزان بوده است. بر این اساس در مواد (۱۸۲) و (۱۸۳) بر «حاکمیت سیاست آمایش سرزمین بر سایر سیاست‌ها تأکید شده است و در حکمی دیگر (۲۰۴) به اولویت استقرار صنایع در مناطق مرزی و محروم تأکید شده است. ملاحظات زیست محیطی (۱۹۲) نیز در برنامه در نظر گرفته شده، اما در قانون مربوط به مناطق آزاد و ویژه کلیه خط‌مشی‌های آمایشی مغفول مانده است. ماده (۱۱۲) نیز الگوی هم‌پیوندی و تعامل با اقتصاد جهانی را در قالب «کالاهای تولید و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه

---

۱. مواد (۸۰) و (۱۰۵).
۲. مواد (۱۱۲)، (۱۸۲)، (۱۸۳)، (۱۹۲) و (۲۰٤).

اقتصادی به هنگام ورود به سایر نقاط کشور» مطرح کرده و ۶ بند این ماده در مورد شرایط «ورود» کالا به کشور بحث نموده است که از برنامه پیش در میان احکام برنامه قرار گرفته بود، درحالی که مناطق آزاد در برنامه اول توسعه برای تسهیل صادرات ایجاد شد. مناطق آزاد و ویژه در حد فاصل خط‌مشی تجاری و آمایشی قرار دارند، در خط‌مشی تجاری این مناطق با هدف مقررات‌زدایی و تسهیل آزادسازی با هدف تحریک صادرات مطرح شده‌اند و در خط‌مشی آمایشی، ابزار فعال دولت برای تغییر تقسیم‌بندی فضایی صنایع با هدف نزدیک کردن این صنایع به بازارهای صادراتی محسوب می‌شود. می‌توان این قسمت از خط‌مشی‌های برنامه پنجم توسعه را در عین تأکید برنامه بر اهمیت آمایش دارای تناقض‌های جدی دانست. جهتگیری وارداتی احکام مناطق آزاد در این برنامه کاملاً مخالف مبنای صدور احکام این مناطق در برنامه‌های قبل بوده است و می‌توان این احکام را از این منظر دارای کارکرد ضدتوسعه‌ای دانست که هدف تحول توان تولیدی را با مختل کردن توان کنترل دولت بر محیط ملی و به‌ویژه حجم واردات دچار مشکل می‌سازد.

۳-۵-۲. خط‌مشی پولی

برنامه پنجم توسعه هم در خط‌مشی‌های پولی خط‌مشی‌های اعتباری را در اولویت قرار داده و اقدامات گوناگونی را در این زمینه مورد توجه قرار داده است.

۱. **خط‌مشی پولی- اعتباری:**[۱] در زمینه جهتگیری‌های اعتباری اعطای «یارانه سود تسهیلات» برای «حمایت مالی از بخش‌های غیردولتی و توسعه فعالیت این بخش‌ها» (ماده (۱۱۸)) مورد توجه قرار گرفته است؛ البته واجدین شرایط کسب این اعتبارات و حجم این تسهیلات منظور نشده و به آیین‌نامه اجرایی تهیه شده توسط دولت واگذار شده است. با این حال احکام جداگانه‌ای برای هر یک از این بخش‌ها مانند «توسعه بخش تعاون و توسعه فعالیت این بخش‌ها» (ماده (۱۲۴)) یا «حمایت از سرمایه‌گذاری خطرپذیر در قالب وجوه اداره شده برای صنایع نوین» (ماده (۱۵۱)) یا اعطای تسهیلات به بخش صنعت (ماده (۱۵۴)) یا تسهیلاتی برای «تکمیل زیرساخت‌های لازم برای معادن بزرگ و مناطق معدنی و صنایع انرژی‌بر معدنی» (ماده (۱۵۷)) در نظر گرفته شده است، بنابراین با توجه به اینکه تسهیلات اعطایی به هر یک از این بخش‌ها در مواد خاصی از برنامه مورد توجه قرار گرفته است مقصود از ماده (۱۱۸) نامشخص است. همچنین این ماده نیز نشان می‌دهد که علیرغم یکسان‌سازی نرخ سود، به لحاظ نیازها و فشارهای واقعی، تسهیلات ترجیحی دوباره به روشی دیگر در برنامه وجود دارد.

۲. **خط‌مشی پولی-ارزی:**[۲] برنامه، بیمه نوسانات نرخ ارز را برای واحدهای تولید صادراتی (ماده (۷۲)) مورد توجه قرار داده و دولت با توجه به یکسان‌سازی نرخ ارز در برنامه‌های قبلی برنامه دیگری در این حوزه ندارد.

---

۱. مواد (۱۱۸)، (۱۲٤)، (۱۵۱)، (۱۵٤) و (۱۵۹).
۲. ماده (۷۲).

۳. **خط‌مشی پولی- قیمتی:** در زمینه سیاست‌های قیمتی در برنامه پنجم توسعه توصیه خاصی مشاهده نمی‌شود.

۴-۵-۲. خط‌مشی تجاری

در این زمینه در برنامه احکام اندکی وجود دارد.

۱. **خط‌مشی تجاری- تعرفه‌ای:**[1] برنامه پنجم توسعه در زمینه تعرفه‌ها در ماده (۱۰۴) که مربوط به توسعه صادرات غیرنفتی است خط‌مشی‌گذاری کرده است البته در مورد نوع تعرفه‌های وارداتی ساکت است، اما در زمینه معافیت‌های صادراتی، توصیه برنامه معافیت‌های مالیاتی و عوارض گمرکی برای کالاهای صادراتی است به گونه‌ای که «اخذ هرگونه مالیات و عوارض از صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع است» (ماده (۱۰۴) بند «ب»)

۲. **خط‌مشی تجاری-ترجیحی:**[2] در این زمینه برنامه پنجم توسعه گام مهم برنامه قبل به سمت سیاست‌های استراتژیک تجاری را تکرار کرده و علاوه بر معافیت‌های صادراتی، حکم به محدودیت‌های صادراتی با هدف ارتقای بهره‌وری داده است. بر همین اساس تبصره «۲» ماده (۱۰۴) به دولت اجازه می‌دهد «به‌منظور صیانت از منابع کشور، عوارض ویژه‌ای برای صادرات مواد خام یا دارای ارزش‌افزوده پایین وضع و دریافت نماید»، با وجود این بخش‌های دیگر برنامه این حکم را نقض می‌کند. برای مثال در ماده (۱۵۶) برنامه «درآمدهای حاصل از قراردادهای بلندمدت تأمین خوراک صنایع میانی پتروشیمی از معافیت‌های صادرات غیرنفتی برخوردارند». در نتیجه برای صنایع پتروشیمی معافیت ایجاد می‌کند.

۵-۵-۲. خط‌مشی فناوری

خط‌مشی فناوری در برنامه پنجم توسعه یکی از بخش‌هایی است که علیرغم وجود سرفصل مجزا بسیار ضعیف ارزیابی می‌شود.

۱. **خط‌مشی فناوری-عمومی:**[3] در این زمینه دو ماده مرتبط در برنامه وجود دارد که اولی به پایش شاخص‌های کمّی ارتقای فناوری و ماده (۱۷) به حمایت‌های مالی از شرکت‌های کوچک توسعه فناوری و نیز تسهیلات مالی برای حمایت از اختراعات مربوط می‌شود. خط‌مشی عمومی فناوری به اعطای تسهیلات تمایل دارد و مسیر دیگری برای اعطای تسهیلات ترجیحی محسوب می‌گردد.

۲. **خط‌مشی فناوری – خاص:** در این زمینه که برای توسعه صنعتی بسیار مهم است، برنامه ساکت بوده و توصیه خاصی ندارد؛ در نتیجه در زمینه ارائه تسهیلات به اختراعات، اهمیت و کاربردی بودن این اختراعات برای تحول صنعتی و توان تولیدی کشور نادیده گرفته شده است.

---

۱. ماده (۱۰۴) (بندهای «ب»، «ج» و «د»).
۲. ماده (۱۰۴) (تبصره «۲»).
۳. مواد (۱۶) و (۱۷).

۶-۵-۲. سایر سیاست‌ها

برنامه پنجم توسعه در زمینه تحول اقتصادی بر بهبود فضای کسب‌وکار تمرکز کرده و در این زمینه از رواج «برند» نیز حمایت کرده است که جزء سایر خط‌مشی‌های این برنامه محسوب می‌گردد. همچنین این برنامه به نوعی برای اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون حق دریافت عوارض تعیین کرده است و صدور کارت بازرگانی را منوط به پرداخت یک در هزار فروش شرکت‌های تجاری به این تشکل‌ها ساخته است.

۷-۵-۲. جمع‌بندی

در مجموع برنامه پنجم توسعه در زمینه استراتژی توسعه صنعتی، به مانند برنامه‌های قبل اقدام جدی صورت نداده است، اما در این برنامه نیز مانند برنامه‌های قبل حمایتگری‌ها و خط‌مشی‌گذاری‌هایی مرتبط با توسعه صنعتی وجود دارد، در این میان دو خط‌مشی برنامه بسیار اهمیت دارد:

۱. برنامه پنجم توسعه حمایت از صنایع پتروشیمی را در قالب تصریح در محورهای مورد توجه طراحی استراتژی توسعه و نیز گسترش مناطق ویژه در دستور کار خود قرار داده است.

۲. برنامه پنجم توسعه تغییرات گسترده‌ای در قوانین مناطق آزاد ایجاد کرده است که با منطق شکل‌گیری این مناطق دچار تعارض است.

همچنین در طول اجرای این برنامه و در سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴ دو سند «راهبرد توسعه صنعتی» ازسوی وزارت صنعت، معدن و تجارت ارائه شد که تعدد ارائه این اسناد ازسوی دولت هم نشان‌دهنده عدم کارآمدی این اسناد در جهت دهی به فعالیت‌ها، هم نشان‌دهنده عدم توفیق برنامه پنجم توسعه در کسب جایگاه نقشه راه و هم بیانگر مشکلات اساسی نظام برنامه‌ریزی کشور است که در آن جایگاه نهاد برنامه‌ریز و مجری با یکدیگر خلط شده است.

۶-۲. ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور

در این گزارش، سیاست صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور به‌صورت تفصیلی مورد بررسی قرار گرفت. به‌صورت خلاصه این بررسی نشان می‌دهد:

۱. استراتژی‌های توسعه صنعتی مسلط بر احکام برنامه: در میان سه گرایش عمده در استراتژی‌های توسعه صنعتی، در برنامه اول توسعه گرایش به «دولت توسعه‌گرا» به‌صورت ناقص در احکام برنامه وجود داشته و در برنامه‌های دوم و سوم توسعه گرایش به خط‌مشی‌های «دولت حداقل» بیشتر شده است و در نتیجه احکامی مانند خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و آزادسازی قیمت‌ها مورد توجه قرار گرفته است و در برنامه چهارم و پنجم توسعه، برنامه‌ها به استراتژی «دولت حامی بازار» گرایش پیدا کرده‌اند و اهدافی مانند رقابت‌پذیری، حاکمیت شایسته و نیز بهبود فضای کسب‌وکار در برنامه‌ها مطرح شده است.

۲. خط‌مشی غالب: برنامه اول توسعه به‌دلیل تمایل به اتخاذ سیاست صنعتی فعال، بیشترین احکام مرتبط با توسعه صنعتی را در زمینه خط‌مشی صنعتی عمودی و نیز خط‌مشی تجاری صادر کرده است،

درحالی که برنامه دوم توسعه خط‌مشی تجاری را بیشتر مورد توجه قرار داده، برنامه سوم توسعه بر خط‌مشی پولی تأکید ویژه‌ای داشته، برنامه چهارم توسعه خط‌مشی صنعتی آمایشی را محور قرار داده و برنامه پنجم توسعه نیز خط‌مشی صنعتی افقی را بیشتر از بقیه ابزارهای تحول صنعتی در نظر گرفته است در جدول ۱۳ (بخش ضمیمه) خط‌مشی‌های اتخاذی برنامه‌های مختلف به‌صورت مقایسه‌ای مورد بررسی قرار گرفته و خط‌مشی این برنامه‌ها با یکدیگر مقایسه شده است. همچنین جدول ۹ مقایسه‌ای آماری از خط‌مشی‌های برنامه‌ها ارائه داده است. در مقایسه آماری جدول ۹ نکات زیر را می‌توان برشمرد:

- **خط‌مشی مسلط:** در برنامه‌ها بجز برنامه سوم توسعه خط‌مشی مسلط بر سیاست‌های صنعتی، خط‌مشی صنعتی است.

- **ترکیب خط‌مشی‌ها:** در برنامه اول توسعه بیشترین تمرکز بر خط‌مشی صنعتی عمودی و خط‌مشی تجاری ترجیحی قرار دارد. در برنامه دوم توسعه بیشترین تمرکز برنامه اول بر خط‌مشی صنعتی و خط‌مشی صنعتی عمودی و خط‌مشی تجاری ترجیحی قرار دارد، اما در برنامه دوم با کمتر شدن اهمیت دو خط‌مشی قبلی، خط‌مشی پولی اعتباری اهمیت بیشتری یافته است. در برنامه سوم خط‌مشی پولی اعتباری به تنهایی تمام بار خط‌مشی‌گذاری دولت در تحول صنعتی را برعهده دارد. در برنامه چهارم خط‌مشی صنعتی کارکردی و آمایشی و خط‌مشی فناوری اهمیت می‌یابند. در برنامه پنجم خط‌مشی‌های عمودی و آمایشی و اعتباری اهمیت دارند.

- **خط‌مشی فناوری:** از برنامه سوم توسعه خط‌مشی فناوری از این برنامه مورد توجه قرار گرفته است، اما این توجه بیشتر به‌صورت حمایت مالی از فعالیت‌های تحقیق و توسعه و پژوهشگاه‌های تحقیقاتی است و در ادامه خط‌مشی پولی اعتباری قرار می‌گیرد.

جدول ۹ . مقایسه میزان استفاده از انواع ابزارهای سیاستگذاری صنعتی در برنامه‌های توسعه

عنوان		برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
تعداد احکام برنامه		۴۳	۴۷	۳۰	۵۷	۳۰
خط‌مشی صنعتی (درصد)	افقی	-	۴	۳	۴	۲۰
	عمودی	۲۳	۱۷	۳	۷	۱۷
	کارکردی	۱۶	۱۱	۱۰	۱۶	۷
	آمایشی	۱۲	۹	۱۰	۱۲	۱۷
خط‌مشی پولی (درصد)	اعتباری	۲	۱۵	۴۰	۱۶	۱۷
	ارزی	۹	۱۱	۷	۹	۳
	قیمتی	۹	۲	۳	۲	-
خط‌مشی تجاری (درصد)	تعرفه‌ای	۲	۹	۱۰	۷	۱۰
	ترجیحی	۲۱	۱۵	-	۹	۳
خط‌مشی فناوری (درصد)	عمومی	۲	۴	۱۰	۱۲	۷
	خاص	۲	۴	۳	۷	-

عنوان	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
خط‌مشی صنعتی (درصد)	۵۱	۴۰	۲۷	۳۹	۶۰
خط‌مشی پولی (درصد)	۲۱	۲۸	۵۰	۲۶	۲۰
خط‌مشی تجاری (درصد)	۲۳	۲۳	۱۰	۱۶	۱۳
خط‌مشی فناوری (درصد)	۵	۹	۱۳	۱۹	۷

مأخذ: یافته‌های محقق.

۳. گزینش‌های صورت گرفته در برنامه‌ها: در هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه، گزینش صنایع استراتژیک مورد توجه قرار نگرفته و در نهایت تنها به صدور احکامی برای لزوم تعیین سند اولویت‌ها در سازمان اجرایی اکتفا شده است، با وجود این اولویت‌های کلی ذیل در برنامه‌های توسعه کشور قابل استنتاج است:

- **حمایت از صنایع سنگین:** برنامه اول توسعه به‌صورت فعال «صنایع سنگین» را در برنامه در اولویت قرار داده است، در حالی که در بخش‌های دیگر برنامه صنایع کوچک مورد توجه بوده و هماهنگ‌سازی بخش‌ها و اولویت‌ها در برنامه نادیده گرفته شده بود.
- **حمایت مبتنی‌بر مزیت نسبی:** برنامه دوم توسعه بین خط‌مشی اهداف کلی و سیاست‌های کلی دچار تعارض جدی است، در حالی که سیاست‌های کلی برنامه بر آزادسازی تمرکز کرده و ملاک گزینش اولویت را در همه بخش‌ها «مزیت نسبی» قرار می‌دهد، در خط‌مشی‌های کلی و ذیل هدف «رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی» استثناهای گوناگون برای بخش کشاورزی، صنایع‌دستی، بنگاه‌های کوچک اشتغال‌زا قائل شده است.
- **حمایت مالی از صنایع کوچک اشتغال‌زا:** برنامه سوم توسعه نیز با همین تعارض روبرو است و در حالی که احکام فرابخشی برنامه بر کوچک‌سازی دولت تکیه دارد، صنایع کوچک و اشتغال‌زا در برنامه مورد توجه بوده و البته بدون مشخص شدن اولویت‌هایی برای هماهنگ‌سازی اشتغالزایی با تحول قدرت تولیدی احکامی برای هدایت منابع مالی به سمت این صنایع در نظر گرفته شده است.
- **حمایت از مزیت‌های نسبی و رقابتی:** در برنامه چهارم توسعه مبنای اصلی سیاستگذاری آمایش است و برنامه همه گزینش‌ها را به مطالعات آمایش سرزمین منوط کرده است، اما ازسوی دیگر معیارهایی نیز برای حمایت‌گری در برنامه وجود دارد که این معیارها بسیار وسیع تعریف شده است، صنایع دارای «مزیت نسبی»، «مزیت رقابتی»، برخوردار از «فناوری‌های نوین» و صنایع «انرژی‌بر صادرات‌گرا» را می‌توان از این جمله نام برد. همچنین در این برنامه نیز صنایع کوچک از زاویه اشتغالزایی مورد توجه برنامه هستند. البته در این برنامه صنایع پتروشیمی به‌صورت ویژه مورد توجه قرار گرفته‌اند و احکام مناطق ویژه و سایر تسهیلات برای این صنایع در نظر گرفته شده است.

- **حمایت از صنایع پتروشیمی، فلزات اساسی و محصولات معدنی غیرفلزی:** در برنامه پنجم توسعه نیز ملاک آمایش به‌صورت ویژه مورد توجه است (از برنامه چهارم، تهیه این سند همچنان بدون نتیجه مانده است) تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی به وزارت صنایع محول شده است و البته برنامه معیارهایی مانند توسعه زنجیره پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیرفلزی) را به‌عنوان صنایع مورد حمایت اعلام کرده است، همچنین صنایع پتروشیمی و صنایع انرژی‌بر معدنی در برنامه مورد توجه ویژه قرار دارد.

۴. تنگناهای برنامه: برنامه‌های توسعه در شرایطی نوشته شده است که این برنامه‌ها با تنگناهای ساختاری و نهادی و تنگناهای ناشی از برنامه‌های قبلی نیز روبرو بوده‌اند، مشخصاً برنامه دوم توسعه در تنگناهای ناشی از برنامه اول توسعه و عدول از خط‌مشی ارزی آن قرار گرفته و تورم و بحران بدهی‌ها (ترازپرداخت‌ها) اجرای این برنامه را تحت تأثیر قرار داده است. گرچه نرخ ارز و تورم اثر تعیین‌کننده بر موفقیت یا عدم موفقیت برنامه‌ها داشته‌اند، اما چهار متغیر دیگر تنگناهای ساختاری برنامه‌ها را مشخص ساخته‌اند. تمام برنامه‌های توسعه با مسئله «اشتغال» و «توسعه صنایع دفاعی» روبرو بوده‌اند، همچنین از برنامه اول به این سو، «مناطق آزاد» و «توسعه صنایع خاص» قیودی بر برنامه‌های بعدی وارد ساخته‌اند.

- **لزوم اشتغالزایی:** همه برنامه‌ها صرفنظر از گرایش توسعه صنعتی مسلط بر آنها مجبور به اتخاذ خط‌مشی‌هایی برای مواجهه با بحران بیکاری و جمعیت عظیم نیروی کار فعال و نیازمند شغل بوده‌اند، ازاین‌رو همه برنامه بیش و کم بر ایجاد «صنایع کوچک اشتغال‌زا» تأکید داشته‌اند، اما هیچ کدام از برنامه‌ها مطالعاتی مدون در مورد تبعات این بحران برای برنامه‌ریزی توسعه انجام نداده‌اند. همه برنامه‌ها بخش تولید را برای مقابله با مشکل اشتغال برگزیده‌اند، اما تبعات این انتخاب را به‌صورت همه‌جانبه مورد توجه قرار نداده‌اند.

- **لزوم توسعه صنایع دفاعی:** همه برنامه‌ها با لزوم توسعه صنایع دفاعی روبرو بوده‌اند، در این قالب «صنایع الکترونیک» و «مخابراتی» تقریباً مورد توجه همه برنامه‌ها بوده است، اما در برنامه‌ها هیچ طرحی برای هماهنگ‌سازی توجهات برنامه به این بخش که سیاستگذاری در آنها با محوریت وزارت دفاع انجام می‌شود با سایر بخش‌ها در نظر گرفته نشده است.

- **گسترش فزاینده مناطق آزاد و ویژه:** در برنامه اول توسعه با دو هدف توسعه صادرات و مقررات‌زدایی ایجاد مناطق آزاد مورد توجه قرار گرفت. در آن برنامه به دولت مجوز احداث «حداکثر سه منطقه آزاد» داده شد. تا برنامه چهارم توسعه این تعداد به ۵ منطقه رسیده بود، با وجود این با صدور مجوز ایجاد مناطق ویژه و تسری تعدادی از شرایط مناطق آزاد به این مناطق، گسترش مناطق آزاد و ویژه همچنان ادامه پیدا کرد. همین گسترش فزاینده مناطق آزاد و ویژه که به‌صورت قیدی برای برنامه‌های بعدی ظاهر شده، در برنامه پنجم توسعه با گسترش احکام مناطق آزاد که در مورد «واردات» و نه صادرات

کالا و خدمات از این مناطق به داخل کشور توصیه‌هایی را صادر کرده است، منجر به ایجاد تنگنا برای سایر خط‌مشی‌های تجاری برنامه شده است.

- **حمایت از صنایع خاص:** گرچه برنامه دوم توسعه جهتگیری برنامه اول توسعه در زمینه صنایع سنگین را ادامه نداده است، شکل‌گیری صنایع سنگین در این برنامه موجب رشد برخی صنایع شده است که در برنامه‌های بعدی احکامی را در حمایت آنها به دنبال آورده است. حمایت از صنایع معدنی انرژی‌بر (علیرغم ملاحظات زیست محیطی) و حمایت از صنایع پتروشیمی با انواع احکام مانند قراردادن مناطق این صنایع در قالب مناطق ویژه (و کاهش مقررات محدودکننده فعالیت این صنایع) در برنامه چهارم توسعه و نیز قرار دادن صادرات این محصولات در قالب صنایع برخوردار از معافیت‌های صادرات غیرنفتی که به‌ویژه در برنامه پنجم توسعه خودنمایی می‌کند ازجمله قیودی است که برای برنامه‌ریزان در برنامه‌های بعدی تنگناهایی ایجاد کرده‌اند. این نتایج در قالب مقایسه عملکرد برنامه‌های توسعه با دو جدول ۱ و ۲ که در ابتدای گزارش به آن اشاره شد، در ادامه آمده است.

۵. ضعف‌های الگوی برنامه‌ریزی: فراتر از تنگناهای ساختاری که توفیق برنامه‌ها را با محدودیت روبرو می‌کند، ضعف‌هایی نیز از مدل برنامه‌ریزی در آنها دیده می‌شود. ازجمله این ضعف‌ها می‌توان به رویکرد به تسهیلات ترجیحی، طراحی مکانیسم اجرا و نیز ابهام سبک نگارش برنامه‌ها اشاره کرد.

- **تسهیلات ترجیحی:** در حالی که برنامه اول توسعه بیشتر به خط‌مشی عمودی و کنترل مستقیم قیمتی متمایل بود، برنامه‌های بعدی به مرور به سمت خط‌مشی پولی و آمایشی گرایش پیدا کرده‌اند. در این زمینه یکی از مسائل مورد توجه برنامه‌ها یکسان‌سازی نرخ ترجیحات بانکی بود، این اقدام با توجیه بهبود منابع مالی بانک‌ها و نیز آزادسازی عملکرد بانکی صورت گرفته است. اما در عین حال این اقدام با احکام متعدد پرداخت تسهیلات ترجیحی در برنامه همراه بوده است، مسئله‌ای که با عنوان «یارانه سود» مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین گویی بین اهداف مختلف برنامه تضاد وجود دارد.

- **ضعف در طراحی مکانیسم اجرا و نظارت:** یکی از مسائل متداول در ارزیابی برنامه‌ها، اشاره به ضعف‌های اجرایی برنامه‌هاست، این مسئله البته در جای خود قابل بررسی است، اما سطح اجرا از سطح برنامه‌ریزی و طراحی مکانیسم اجرا متأثر است، برای مثال برنامه‌های توسعه از برنامه دوم توسعه به بعد بیشتر حمایت خود را در قالب تسهیلات مالی و خط‌مشی پولی اتخاذ کرده‌اند، این در حالی است که صلاحیت اعطای منابع مالی و نظارت بر این فرآیند هر چه بیشتر از حالت برنامه‌ای خارج شده و به دستگاه‌های اجرایی واگذار شده است، در نتیجه کنترل اهداف برنامه سخت‌تر شده است. در واقع برنامه‌ریزی توسعه همراه با دو رخداد همزمان بوده است، از یکسو این برنامه‌ها با تضعیف سازمان برنامه (به‌عنوان ناظر و متولی اصلی برنامه‌ها) در برابر دستگاه‌های اجرایی و ازسوی دیگر با تقویت اختیار دستگاه‌ها و به‌ویژه نهادهای مالی همراه بوده است. دولت‌های توسعه‌گرایی که از ابزار پولی برای جهت‌دهی به تحولات

صنعتی استفاده می‌کنند معمولاً کنترل زیادی بر نهادهای پولی اعمال می‌کنند این درحالی است که از یکسو در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، آزادسازی نهادهای مالی صورت گرفته و ازسوی دیگر بیشترین خط‌مشی برنامه‌ها تبدیل به خط‌مشی پولی شده است. همین تناقض خود می‌تواند کم شدن دستاوردها را توضیح دهد.

- **ابهام سبک نگارش:** یکی دیگر از مشکلات برنامه‌ریزی، ابهام سبک نگارش است که در برنامه‌های توسعه به مرور تشدید شده است، قرار دادن تبصره‌های بسیار برای یک ماده که برخی تبصره‌ها با حکم آن ماده به نوعی در تعارض است، یکی از موارد این ابهام است.

نوع دیگری از ابهام مربوط به حضور واژه‌هایی است که مابه‌ازای مشخصی ندارند و تفسیر آن به دستگاه اجرایی بستگی دارد و برنامه را از حالت جهت‌دهنده خارج می‌سازد. برای مثال «هدفمندسازی یارانه‌ها در راستای افزایش تولید» ازجمله عبارت‌هایی است که حتی تا زمان اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها محل نزاع بود، آیا مقصود از «هدفمندی» حذف یارانه‌ها است؟ آیا منظور پرداخت یارانه به کالاهای خاصی است؟ هر نوع تغییر یارانه با تغییر هزینه تولید همراه است، چگونه این تغییر قرار است در راستای «افزایش تولید» باشد؟ این ابهام احکام برنامه را از حالت جهت‌دهنده خارج می‌سازد.[1]

در مجموع برنامه‌های توسعه پس از انقلاب بدون وجود استراتژی توسعه صنعتی مشخص وظیفه توسعه صنعتی و تحول توان تولیدی را برعهده داشته‌اند. در این زمینه جدول ۱۰ این وظیفه را از منظر اهداف دولت‌ها (مقایسه با جدول ۱) دنبال کرده است. در این بررسی اهداف ارتقای توان دفاعی، رقابت ژئوپلیتیک و نیز کسب مشروعیت در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گرفته است. تنگناهای ناشی از اقتضائات دفاعی و رفاهی در این جدول به‌خوبی مشخص هستند و نیاز به ملاحظه این جوانب در سند توسعه صنعتی وجود دارد. همچنین تأکید بر مزیت نسبی به معنی رضایت به جایگاه موجود و بیانگر عدم توجه جدی دولت به اهمیت ارتقای جایگاه کشور در تقسیم کار جهانی برای اهداف ژئوپلیتیک است.

۱. فراتر از این تحولات باید این نکته را نیز در نظر گرفت که مهمترین بخش برنامه، رابطه فرآیند بودجه‌ریزی و برنامه است. اینکه احکام برنامه چگونه به احکام سند بودجه تبدیل می‌شود ازجمله نکات دیگری است که در این تحلیل مورد توجه قرار نگرفت.

جدول ۱۰. اهداف دولت‌ها و آثار آنها بر برنامه‌های توسعه

اهداف دولت‌ها	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
ارتقای توان دفاعی	بازسازی صنایع دفاعی آسیب‌دیده در جنگ	حمایت از توسعه صنایع الکترونیک	حمایت از توسعه صنایع الکترونیک	حمایت از توسعه صنایع الکترونیک	حمایت از توسعه صنایع الکترونیک
رقابت ژئوپلیتیک	- لزوم تولید داخلی محصولات وارداتی (جایگزینی واردات) - توسعه مناطق آزاد	حمایت از محصولات صادراتی دارای مزیت نسبی	حمایت از تولید محصولات دارای مزیت نسبی	- حمایت از تولید محصولات دارای مزیت نسبی - حمایت از توسعه فناوری‌های نو گسترش مناطق آزاد	- حمایت از تولید محصولات دارای مزیت نسبی - حمایت از صادرات محصولات معدنی انرژی‌بر - حمایت از توسعه فناوری‌های نو گسترش مناطق آزاد
کسب مشروعیت	- حمایت از صنایع کم‌ارزبر و اشتغال‌زا - حمایت از صنایع کاربر - استفاده از ماشین‌آلات و تکنولوژی محلی	- حمایت از صنایع اشتغال‌زا - حمایت از صنایع تبدیلی کشاورزی	حمایت مالی از صنایع اشتغال‌زا	- حمایت مالی از صنایع اشتغال‌زا - گسترش نظام تأمین اجتماعی - اصلاح حکمرانی (حکمرانی شایسته)	حمایت از توسعه بخش تعاون

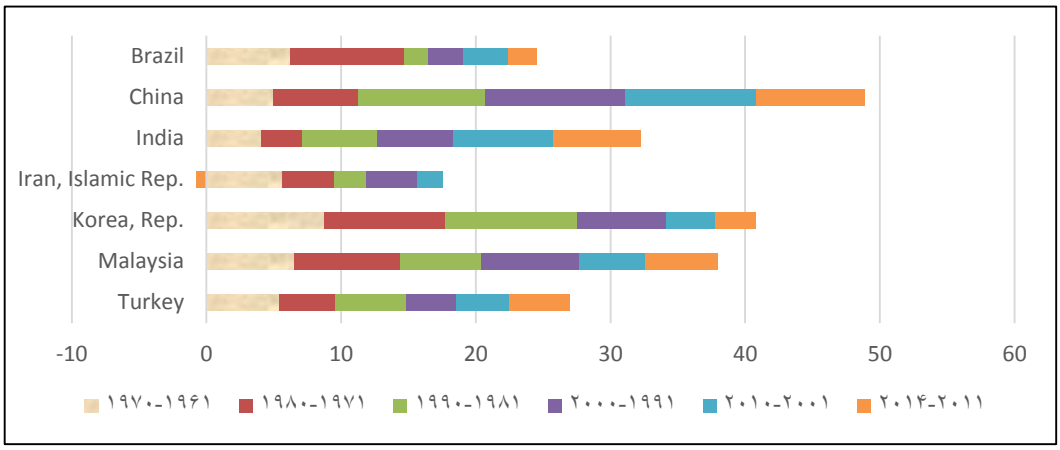
مأخذ: همان.

۳. شواهدی از تبعات فقدان استراتژی توسعه صنعتی

۳-۱. مقایسه عملکرد اقتصاد ایران با عملکرد اقتصادهای منتخب

اقتصاد ایران از بسیاری کشورهای در حال توسعه سابقه طولانی‌تری در برنامه‌ریزی توسعه داشته است. ایران برنامه‌ریزی توسعه را از سال ۱۹۴۸ آغاز کرده است در حالی که کشورهای هند (۱۹۵۱)، چین (۱۹۵۳)، برزیل (۱۹۶۲)، کره جنوبی (۱۹۶۲)، ترکیه (۱۹۶۳) و مالزی (۱۹۶۶) پس از ایران برنامه‌ریزی توسعه را آغاز کردند. با وجود این مقایسه امروز سطح رشد و درآمد سرانه ایران با این کشورها (به‌عنوان یکی از شاخص‌های توسعه‌یافتگی) نشان از عقب افتادگی آشکار ایران از این کشورها دارد. در نمودار ۲[1] رشد متوسط این اقتصادها در یک بازه ۵۴ ساله با یکدیگر مقایسه شده است..

نمودار ۲. وضعیت رشد متوسط کشورهای منتخب (۲۰۱۴-۱۹۶۱)



مأخذ: داده‌های بانک جهانی.

براساس اطلاعات نمودار ۲ می‌توان به‌خوبی فاصله‌گیری اقتصادهای منتخب از اقتصاد کشور را دید، همچنین در این نمودار عملکرد اقتصادهای شرق آسیا در برابر اقتصادهای موسوم به نوظهور مقایسه شده است.

همچنین برای مقایسه بهتر در جدول ۱۱ میزان درآمد سرانه و رشد آن در بازه نیم قرن مقایسه شده است. باتوجه به اینکه توسعه معطوف به عملکرد بلندمدت اقتصادهاست، این بازه زمانی می‌تواند اثر استراتژی‌های توسعه را بر سرنوشت کشورها توضیح دهد. همچنین با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه ایران پس از انقلاب از سال ۱۳۶۸ به اجرا درآمده است. این مقایسه از سال ۱۹۹۰ به این سو[2] نیز انجام

---

۱. در این نمودار، رشد متوسط برای بازه‌های انتخاب شده با یکدیگر مقایسه شده است. این نمودار تفاوت عملکرد اقتصادها را به‌خوبی نشان می‌دهد.
۲. مقارن با زمستان ۱۳۶۸.

شده و در این بازه نیز عملکرد اقتصادهای منتخب با اقتصاد ایران مقایسه شده است.

همچنان که این جدول نشان می‌دهد[1] اقتصاد ایران در سال مبدأ از اکثر این اقتصادها از جایگاه بهتری برخوردار بوده است، اما در طول این دوره نسبت به سایر اقتصادهای منتخب عملکرد ضعیف‌تری داشته است. همچنین در بازه (۱۹۹۰- ۲۰۱۴) که حدود ربع قرن را دربرمی‌گیرد، اقتصاد ایران بجز اقتصاد برزیل از سایر اقتصادها در رشد درآمد سرانه عقب مانده است.[2]

جدول ۱۱ . مقایسه رشد درآمد سرانه ایران با اقتصادهای منتخب

کشور	درآمد سرانه سال ۱۹۶۵	درآمد سرانه سال ۱۹۹۰	درآمد سرانه سال ۲۰۱۴	درصد رشد درآمد سرانه (سال ۱۹۹۰ نسبت به ۱۹۶۵)	درصد رشد درآمد سرانه (سال ۲۰۱۴ نسبت به ۱۹۶۵)	درصد رشد درآمد سرانه (سال ۲۰۱۴ نسبت به ۱۹۹۰)
ایران	۱۴۰۰	۱۸۰۷	۲۹۶۲	۱۲۹	۲۱۲	۱۶۴
برزیل	۱۸۴۲	۳۹۸۲	۵۸۵۳	۲۱۶	۳۱۸	۱۴۷
ترکیه	۲۶۳۳	۵۰۱۳	۸۸۶۱	۱۹۰	۳۳۷	۱۷۷
چین	۱۱۸	۴۶۵	۳۸۶۶	۳۹۳	**۳۲۶۷**	**۸۳۲**
کره جنوبی	۱۲۸۵	۸۸۲۹	**۲۴۵۶۶**	۶۸۷	**۱۹۱۲**	**۲۷۸**
مالزی	۱۱۷۳	۳۱۴۷	۷۳۷۴	۲۶۸	۶۲۹	۲۳۴
هند	۲۴۴	۴۰۲	۱۲۳۵	۱۶۵	۵۰۶	۳۰۷

مأخذ: داده‌های بانک جهانی.

باتوجه به تمرکز این گزارش بر توسعه صنعتی، مقایسه عملکرد اقتصادها در زمینه تولید صنایع کارخانه‌ای نیز می‌تواند مفید باشد. جدول ۱۲[3] وضعیت رشد ارزش‌افزوده تولیدات کارخانه‌ای[4] را برحسب دلار جاری و برای کشورهای منتخب در فاصله سال‌های ۱۹۶۵ تا ۲۰۱۳ نشان می‌دهد بر این مبنا کشورهای هند و برزیل از نظر ارزش‌افزوده صنایع کارخانه‌ای در مقام بالاتری نسبت به بقیه قرار دارند. در سال ۲۰۱۳ کشورهای کره جنوبی و چین با رشدی خیره‌کننده نسبت به سال ۱۹۶۵ از بقیه پیشی گرفته اند و ارزش‌افزوده صنعت ساخت ایران با فاصله معناداری نسبت به بقیه اقتصادها از آنها عقب مانده است.

---

۱. اطلاعات این جدول براساس دلار ثابت ۲۰۰۵ محاسبه شده است، به این معنی که تلاش شده است تورم جهانی که خود را در کاهش ارزش واقعی دلار منعکس می‌کند از مقایسه خارج شود تا برآورد واقعی از رشد اقتصادها به‌دست آید، با وجود این تفاوت اقتصاد ایران به‌واسطه تورم بالا و مستمر با این اقتصادها می‌تواند تصویر حتی ضعیف‌تری از عملکرد واقعی اقتصاد ایران ترسیم کند.

۲. در میان این اقتصادها، برزیل و ترکیه که نزدیک‌ترین عملکرد را در ربع قرن گذشته به اقتصاد ایران داشته‌اند نوسانات سیاسی قابل توجهی را نیز تجربه کرده‌اند که بی‌ارتباط با این عملکرد اقتصادی نبوده است. در برزیل این تحولات منجر به روی کار آمدن دولت چپگرای لولا داسیلوا و سقوط رژیم نظامیان و در ترکیه نیز به‌صورت مشابه منجر به روی کار آمدن دولت اسلامگرای اردوغان شد.

۳. محاسبه ارزش‌افزوده بر حسب دلار جاری انجام شده است.

4.Manufacturing,Value ÕÕAdded

همچنین این مقایسه نشان می‌دهد نرخ رشد ارزش‌افزوده صنعت ساخت (تولیدات کارخانه‌ای) ایران از اقتصادهای برزیل و هند بیشتر بوده است، اما مقدار تولیدات صنعت ساخت ایران بسیار کمتر از این کشورهاست. این نکته توان تولیدی اقتصاد ایران را به‌خوبی نشان می‌دهد و باتوجه به قرار گرفتن اقتصاد کره جنوبی در زمره اقتصادهای با درآمد سرانه بالا همبستگی ثروت ملل و تحول توان تولیدی (در اینجا ارزش‌افزوده صنعت ساخت) را به‌خوبی نشان می‌دهد.

جدول ۱۲. مقایسه ارزش‌افزوده صنعت ساخت ایران با اقتصادهای منتخب

کشور	۱۹۶۵	۲۰۱۳	درصد رشد ارزش‌افزوده صنعت ساخت (۱۹۹۰ نسبت به ۱۹۶۵)	درصد رشد ارزش‌افزوده صنعت ساخت (۲۰۱۳ نسبت به ۱۹۶۵)	درصد رشد ارزش‌افزوده صنعت ساخت (۲۰۱۳ نسبت به ۱۹۹۰)
ایران[1]	۴۹۴	۲۹,۸۳۲	۲۷۰۴	۶۰۳۸	۲۲۰
برزیل[2]	۵,۰۸۷	۲۳۴,۷۱۷	۲۴۴۸	۴۶۱۴	۱۸۸
ترکیه	۱۷۵۶	۱۲۶,۱۶۹	۱۸۸۵	۷۱۸۷	۳۸۱
چین	۲۰,۳۷۹	۲,۹۲۲,۵۱۶	۵۷۲	۱۴۳۴۱	**۲۵۰۷**
کره جنوبی	۴۰۹	۳۶۸,۶۸۶	۱۵۸۰۱	**۹۰۱۷۴**	۵۷۱
مالزی	۳۰۲	۷۴,۸۹۵	۳۵۳۷	۲۴۸۳۸	۷۰۲
هند	۸,۰۳۴	۲۹۶,۷۶۶	۵۹۶	۳۶۹۴	۶۲۰

مأخذ: همان.

۲-۳. عملکرد اقتصاد ایران در طی برنامه‌های توسعه

در طول سال‌های پس از جنگ تحمیلی، ۵ برنامه توسعه و ۴ استراتژی توسعه صنعتی (توسط وزارت صنایع) ارائه شده است. در کنار تحلیل خط‌مشی‌های صنعتی موجود در برنامه‌های توسعه، مروری بر عملکرد کلی و کلان برنامه‌های توسعه می‌تواند مفید باشد. جدول ۱۳ تصویری از وضعیت متغیرهای کلان ، طی این برنامه‌ها را نشان می‌دهد:

۱. **رشد اقتصادی:** با اینکه طی برنامه سوم و چهارم توسعه، درآمد نفت صعودی بوده و در برنامه چهارم به بیش از سه برابر برنامه اول رسیده است، این عملکرد از برنامه اول توسعه به این سو روندی کاهشی داشته است. در میانه برنامه اول توسعه درآمدهای نفتی سیر نزولی یافت، پس از رشد قیمت‌ها در ابتدای برنامه دوم توسعه، در میانه این برنامه نیز نرخ رشد درآمدهای نفتی نزولی شد، در برنامه سوم

۱. به‌دلیل نبود آمارهای ارزش‌افزوده، محاسبه ارزش‌افزوده صنایع ایران برای سال ۲۰۰۷ صورت گرفته است، با توجه به رکود و رشد منفی صنایع در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ این آمار با ارزش‌افزوده فعلی مغایرت جدی ندارد.
۲. باتوجه به اینکه آمار ارزش‌افزوده برزیل در سال ۱۹۹۰ وجود نداشت از آمار سال ۱۹۸۹ استفاده شده است.

توسعه درآمدهای نفتی سیری صعودی پیدا کرده و تا انتهای برنامه چهارم توسعه درآمدها صعودی بوده است. در ابتدای برنامه پنجم توسعه درآمدهای نفتی کاهش و سپس دوباره افزایش می‌یابد، اما از سال ۱۳۹۱ به این سو به‌دلیل تحریم نفتی درآمدها کاهش یافته است. با وجود این پس از رشد سرمایه‌گذاری در برنامه اول توسعه رشد سرمایه‌گذاری دیگر هیچ‌گاه به مقدار آن در برنامه اول (که بهره‌گیری از ظرفیت‌های خالی ناشی از دوران جنگ یکی از دلایل آن بود) نرسیده است.

۲. **ارزش‌افزوده بخش صنعت:** رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت تا برنامه سوم توسعه در حال رشد بوده است، اما از برنامه چهارم توسعه به‌شدت نزولی شده است.

۳. **متغیرهای پولی:** در حوزه متغیرهای پولی، رشد سالیانه پایه پولی در برنامه اول توسعه کمتر از بقیه بوده و درحالی که برنامه سوم توسعه بر کنترل پایه پولی و اصلاحات مالی تمرکز داشته است. رشد سالیانه نقدینگی بیشترین میزان را به خود اختصاص داده است. روند غیرهمگرای رشد پایه پولی، نقدینگی و تورم نیز در برنامه‌های توسعه جالب بوده و نیازمند بررسی‌های خاص می‌باشد.

۴. **نرخ بیکاری:** نرخ بیکاری طی برنامه سوم توسعه، بیشترین میزان را تجربه کرده است (۱۲/۶۸)، ارتباط این نرخ با نرخ رشد ارزش‌افزوده صنعتی و سیاست‌های اشتغال‌زایی دولت نیز محور دیگری است که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

۵. **شاخص فلاکت:** همچنین شاخص فلاکت در طی برنامه‌های اول، دوم و پنجم توسعه بسیار بالا و در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه به نسبت کمتر بوده است.

۶. **نرخ ارز:** دست آخر درباره نرخ ارز نیز مقدار شاخص ذکر شده است، تبیین اثر سیاست‌های ارزی دولت بر سایر بخش‌ها خود نیازمند تحلیل جداگانه‌ای است.

جدول ۱۳. مقایسه متغیرهای کلان اقتصاد ایران طی برنامه‌های توسعه

عنوان	برنامه اول ۱۳۶۸ ـ۱۳۷۲	برنامه دوم ۱۳۷۴- ۱۳۷۸	برنامه سوم ۱۳۷۹- ۱۳۸۳	برنامه چهارم ۱۳۸۴- ۱۳۸۸	برنامه پنجم ۱۳۹۰[1]- ۱۳۹۱
رشد اقتصادی (درصد)	۷/۵۲	۳/۲۶	۵/۵	۴/۴۶	۰/۵۵
رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۱۴/۳۶	۸/۴	۹/۶۲	۵/۶۶	۱/۲
رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت(درصد)	۹/۴۶	۶/۸۲	۱۱/۱۶	۵/۸۸	۴/۹
درآمدهای نفتی دولت (میلیارد دلار)	۷۷/۲۵	۷۶/۸۷	۱۳۰/۷۸	۳۲۶/۹۳	۱۸۵/۶
درآمدهای نفتی دولت (قیمت ثابت سال ۱۹۷۳) (دلار)	۲۲/۱	۱۹/۷۶	۳۳/۰۱	۶۶/۳۴	۳۱/۱۴

۱. اعداد تا انتهای سال ۱۳۹۱ محاسبه شده است.

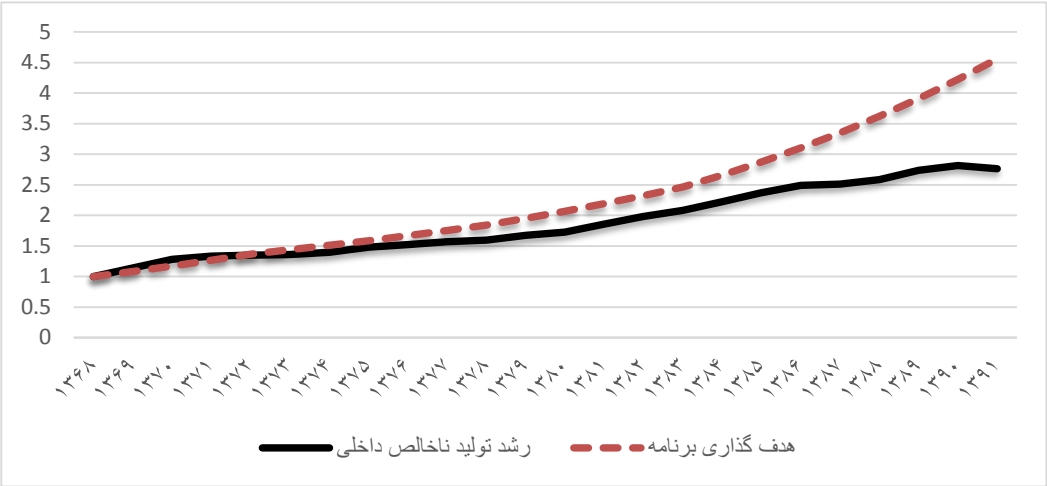
عنوان	برنامه اول ۱۳۶۸ ـ۱۳۷۲	برنامه دوم ۱۳۷۴- ۱۳۷۸	برنامه سوم ۱۳۷۹- ۱۳۸۳	برنامه چهارم ۱۳۸۴- ۱۳۸۸	برنامه پنجم ۱۳۹۰[1]- ۱۳۹۱
متوسط قیمت نفت (دلار)	۱۸/۵۹۲	۱۷/۱۱۶	۲۷/۸۴۶	۶۷/۲۶۲	۱۰۸/۴۵۵
متوسط قیمت نفت (قیمت ثابت سال ۱۹۷۳)	۵/۳۵۶	۴/۴	۷/۰۹۲	۱۲/۴۸۲	۱۸/۱۳
متوسط سالیانه میزان واردات کالا (میلیارد دلار)	۱۹/۹۰۶	۱۳/۹۲	۲۴/۶۰۲	۵۸/۱۴	۷۱/۱۵
میانگین رشد سالیانه پایه پولی (درصد)	۱۳/۸۲	۲۵/۲۳۶	۱۶/۱۶۱	۴۲/۵۶	۱۹/۲
میانگین رشد سالیانه نقدینگی (درصد)	۲۴/۸۳	۲۵/۸۷	۳۰/۹۱۶	۲۸/۲۴	۲۵/۷
میانگین نرخ سالیانه تورم (درصد)	۱۸/۸۲	۲۵/۴	۱۴/۱۴	۱۵/۳۶	۲۶
نرخ بیکاری (درصد)	۱۱/۰۵	۱۱/۶۴	۱۲/۶۸	۱۱/۱۲	۱۲/۲۵
شاخص فلاکت	۳۰/۲۵	۳۷/۰۴	۲۶/۸۲	۲۶/۴۸	۳۸/۲۵
نرخ ارز (ریال)	۱۴۶۸/۲	۵۶۷۹/۸	۸۲۵۸/۲	۹۴۵۴/۲	۱۹۱۴۲/۵

مأخذ: محاسبه محقق.

اما عملکرد برنامه‌ها در مقایسه با اهداف برنامه‌ریزان به چه صورت بوده است. در نمودار ۳ مقایسه رشد انتظاری و عملکرد برنامه‌ها آورده شده است. در برنامه‌های توسعه هدفگذاری رشد ۸ درصدی بوده است، البته برنامه سوم توسعه فاقد اهداف کمّی بود به همین منظور حداقل میزان یعنی رشد ۵ درصدی برای این دوره در نظر گرفته شده است. بر اساس نتایج نمودار ۳ شکاف میان رشد واقعی و انتظاری برنامه‌ها از حدود سال ۱۳۷۳ پیوسته در حال تعمیق بوده است.[1] به این منظور در یک بازه ۲۲ ساله اقتصاد ایران به‌جای آنکه طبق برنامه‌ریزی‌ها ۴/۵ برابر شود تنها در حدود ۳ برابر رشد کرده است. باتوجه به رشد منفی و نزدیک به صفر دو سال اخیر این شکاف بیشتر نیز شده است.

۱. به‌دلیل عدم مشخص بودن اهداف کمّی در برنامه سوم، رشد انتظاری حداقل ۵ درصد ملاک قرار گرفته است.

نمودار ۳ . مقایسه عملکرد رشد اقتصادی در مقایسه با هدفگذاری برنامه‌ها



۳-۳. آثار خط‌مشی‌های اتخاذی بر تحول صنعتی در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب

همچنان که در ابتدای گزارش آمد، سیاست صنعتی همه اقداماتی را که در رابطه با استراتژی توسعه صنعتی انجام می‌گردد را شامل می‌شود. در این تعبیر، سیاست صنعتی با سیاست بخش صنعت متفاوت است و در این گزارش سیاست صنعتی به همه خط‌مشی‌های اتخاذ شده به ۴ قالب خط‌مشی صنعتی، خط‌مشی پولی، خط‌مشی تجاری و خط‌مشی فناوری تقسیم شد.

بررسی عملکرد سیاست‌های صنعتی نیازمند تحلیلی جداگانه و کامل است، در این بخش تنها برای نشان دادن آثار خط‌مشی‌گذاری برنامه‌های توسعه بر عملکرد اقتصادی در هر یک از این زیربخش‌ها، نتایج برخی از خط‌مشی‌گذاری‌ها آورده شده است.

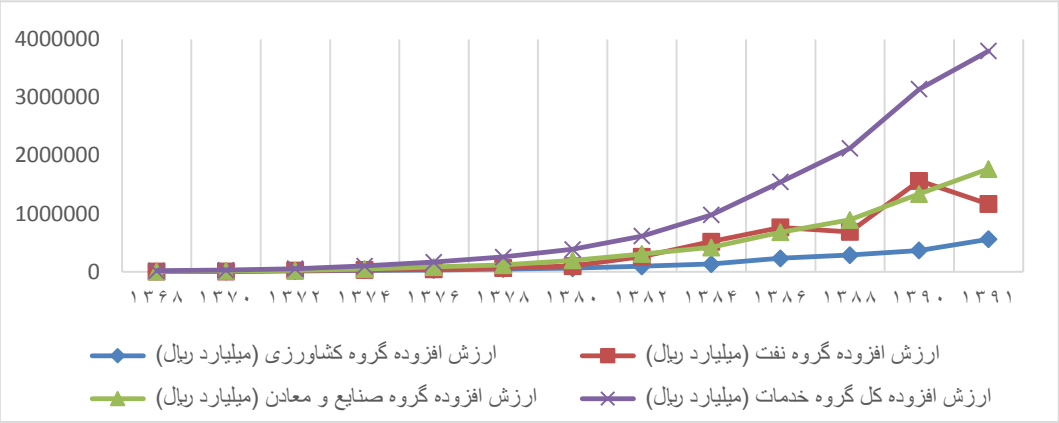
۱-۳-۳. خط‌مشی صنعتی

هدف خط‌مشی صنعتی تحریک فعالیت‌های تولیدی و گسترش آنهاست. برای به‌دست آوردن تحلیل نسبت به خط‌مشی صنعتی باید وضعیت گروه‌های کسب‌وکاری را درون این بخش در یک بازه تاریخی تحلیل کرد، این تحلیل نیازمند بررسی کل جزئیات و رفتار عاملان در این بخش‌هاست و تحلیل‌های کمی و کلان تصویر درستی از تحولات این بخش‌ها ارائه نخواهد داد. با وجود این در این قسمت برای مشاهده آثار خط‌مشی بر تحول قدرت تولیدی صرفاً بر ۳ متغیر تشکیل سرمایه، رشد ارزش‌افزوده و وضعیت تأسیس واحدهای صنعتی جدید تمرکز شده است.

۱. **رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت و کشاورزی:** نمودار ۴ و ۵ رشد ارزش‌افزوده بخش‌ها را در طول برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد. نمودار ۴ بیانگر فاصله گرفتن ارزش‌افزوده بخش خدمات از بخش صنعت و کشاورزی طی این سال‌هاست. این نمودار نشان می‌دهد که برنامه‌های توسعه در تحول‌بخشی به بخش تولید دچار ضعف‌های جدی است و اقتصاد ایران در طول این سال‌ها هر چه بیشتر

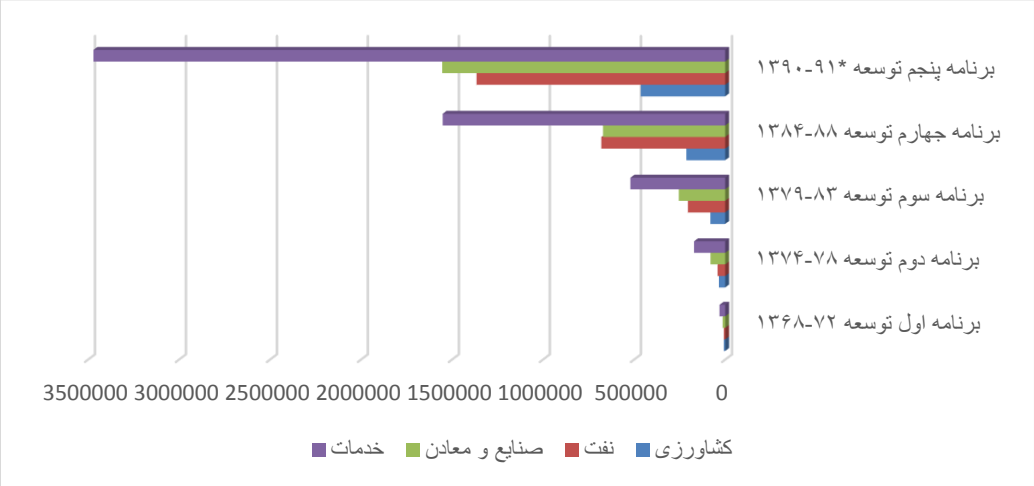
خدماتی شده است. همچنین نمودار ۵ که ارزش‌افزوده را براساس قیمت جاری نشان می‌دهد و به‌نوعی توانایی قیمتگذاری محصولات را در شرایط تورمی نیز دربرمی‌گیرد فاصله‌گیری بخش خدمات را از بخش‌های صنعت و کشاورزی بهتر نشان می‌دهد.

نمودار ۴ . مقایسه ارزش‌افزوده بخش‌ها (۱۳۶۸ -۱۳۹۱)



مأخذ: داده‌های سری زمانی بانک مرکزی.

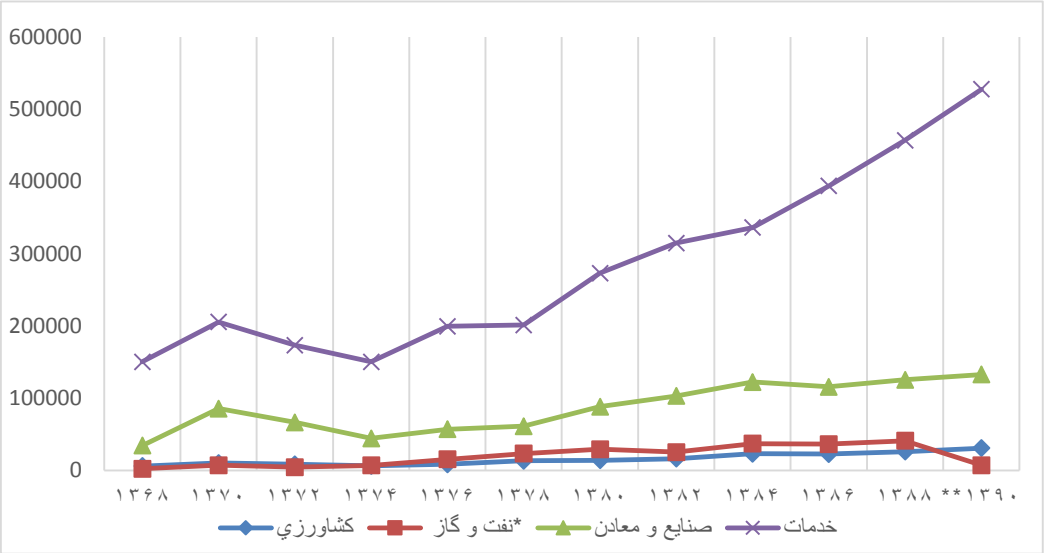
نمودار ۵ . ارزش‌افزوده بخش‌ها در طول برنامه‌های توسعه (قیمت جاری)



مأخذ: همان.

۲. **وضعیت تشکیل سرمایه:** نمودار ۶ وضعیت تشکیل سرمایه را در بخش‌ها نشان می‌دهد، رشد تشکیل سرمایه بجز در سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۷۴ که حاصل بحران ارزی است صعودی بوده است. یکی از اهداف سیاست صنعتی تحریک سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولید است، آمار زیر نشان می‌دهد که این سرمایه‌گذاری به‌ویژه از سال ۱۳۷۸ به این سو به‌صورت مداوم در سمت خدمات بیشتر از بخش‌های واقعی اقتصاد بوده است.

نمودار ۶ . تشکیل سرمایه در بخش‌ها (قیمت ثابت سال ۱۳۸۳)



مأخذ: همان.

۳. تأسیس واحدهای جدید صنعتی: نمودارهای ۷ و ۸ وضعیت اشتغال و سرمایه‌گذاری تأسیس واحدهای صنعتی جدید و توسعه واحدهای صنعتی موجود را نشان می‌دهد. در این فرآیند دو مرحله وجود دارد، مرحله‌ای که جواز فعالیت صنعتی صادر می‌گردد و مرحله‌ای که بنگاه تأسیس شده و پروانه بهره‌برداری را اخذ می‌کند[۱]، این نمودارها نشان می‌دهد که شکاف میان این دو مرحله در بازه سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۷ بسیار زیاد شده است، دلیل این وضعیت را می‌توان خط‌مشی «مقررات‌زدایی» دولت ذکر کرد. در سال ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ تغییراتی در مقررات مربوط به محاسبه و صدور جواز تأسیس ایجاد شده است که میزان این مجوزها بسیار افزایش یافته است،[۲] در عوض در سال ۱۳۸۷ تغییر رویه صدور مجوز میزان آن را بسیار کاهش داده است،[۳] این در حالی است که میزان اشتغال و سرمایه‌گذاری در هنگام صدور پروانه بهره‌برداری چندان تغییر نکرده است. باتوجه به حاکمیت استراتژی «دولت حداقل» اتخاذ خط‌مشی حذف مقررات کاملاً طبیعی است، اما ذکر این نکته نیز که با توجه به تلاش دولت برای مقابله با بحران اشتغال و اتخاذ سیاست‌های پولی (تسهیلات ترجیحی) برای مقابله با این بحران، این مقررات‌زدایی که با رشد صوری اشتغال همراه است می‌تواند نشانی از صرف منابع مالی بسیار (و البته بدون نتیجه) در این بخش باشد. همراه شدن این مقررات‌زدایی با صعود قیمت نفت و تغییر رویه

---

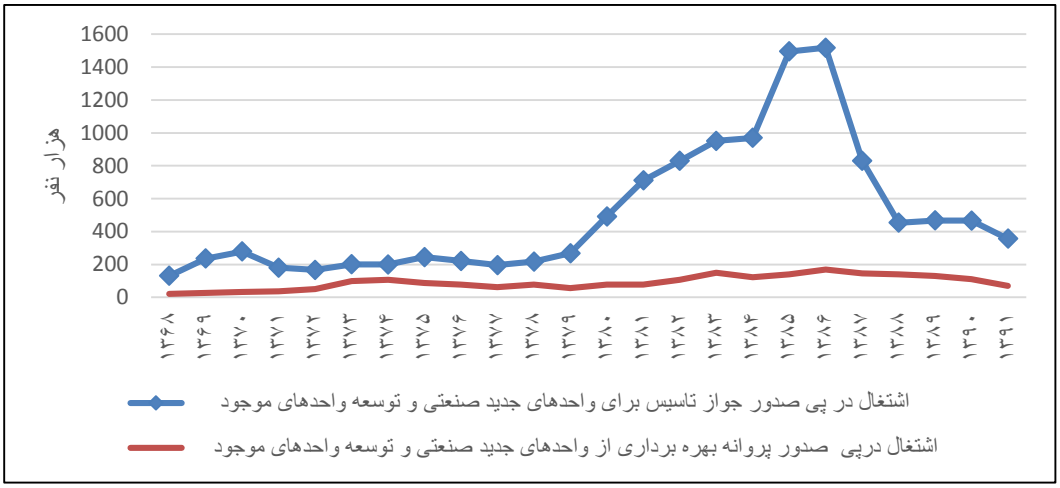
۱. «جواز تأسیس (موافقت اصولی): مجوز اولیه برای ایجاد واحد صنعتی است» و «پروانه بهره‌برداری: مجوزی است که واحد تولیدی پس از موفقیت در تولید آزمایشی محصول، موفق به دریافت آن می‌شود و سپس فعالیت خود را آغاز می‌کند» (ریاست‌جمهوری، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی،۱۳۹۱: ۳۳۶).

۲. این جوازها «از سال ۱۳۷۹ صنایع معدنی را نیز شامل می‌شود» و «از مردادماه ۱۳۸۰، اعلامیه تأسیس، جایگزین جواز تأسیس شد» (هادی زنوز، ۱۳۸۲: ٦١).

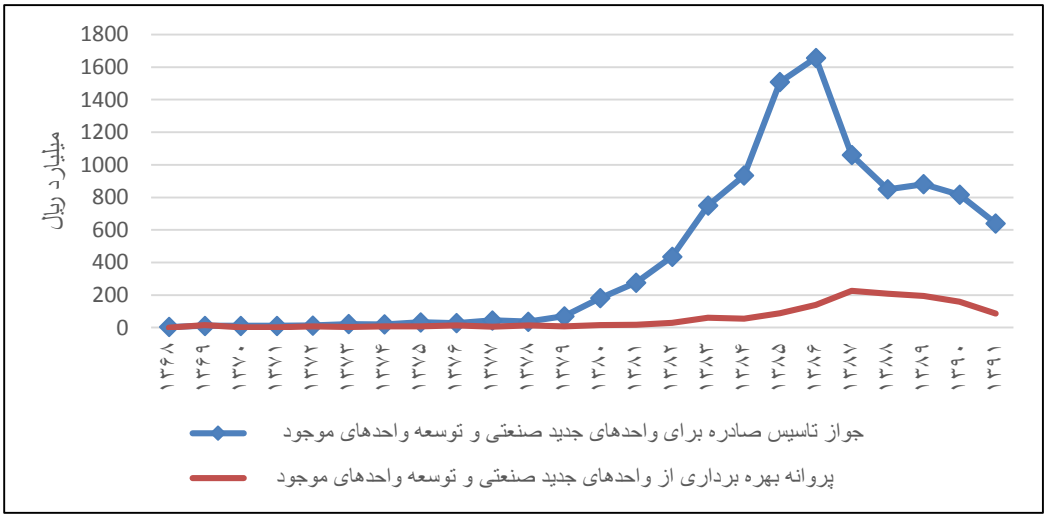
۳. «علت کاهش ارقام نسبت به سال گذشته {۱۳۸۷ نسبت به سال قبل} به‌دلیل اعمال سیاست جدید وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص هدفمندکردن صدور جواز تأسیس بوده که مبتنی‌بر ارائه طرح توجیهی و دارا بودن اولویت محصولات از ابتدای سال ۱۳۸۷ می‌باشد» (ریاست‌جمهوری، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی،۱۳۹۱: ۳۳۸).

همزمان با سقوط ناگهانی قیمت نفت نیز می‌تواند اهمیت داشتن استراتژی توسعه و خط‌مشی‌های صنعتی مناسب برای بهره‌برداری از فرصت‌ها را هر چه بیشتر نشان دهد.

نمودار ۷ . وضعیت اشتغال در واحدهای صنعتی جدید و واحدهای صنعتی توسعه‌یافته



نمودار ۸ . وضعیت تشکیل سرمایه در واحدهای صنعتی جدید و واحدهای صنعتی توسعه‌یافته



مأخذ: همان.

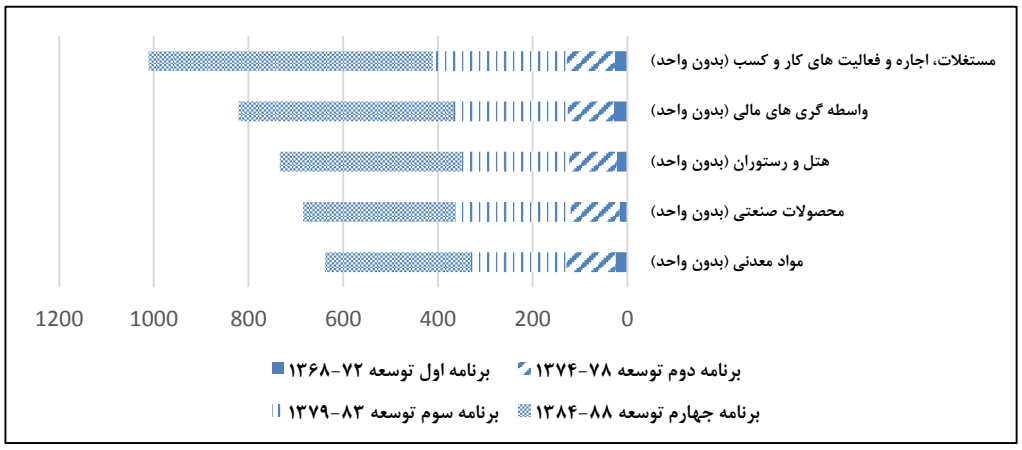
۲-۳-۳. خط‌مشی پولی

خط‌مشی‌گذاری برنامه‌های توسعه بر سودآوری فعالیت بخش‌های مختلف تأثیرگذار است که همین مسئله یکی از عوامل سوق یافتن فعالان اقتصادی به سمت کسب‌وکارهای تولیدی بوده است. در دولت‌های توسعه‌گرا، دولت به شیوه‌های مختلف مدیریت قیمت‌ها را در دست داشته و در جهت ترغیب

تولید و مدیریت مصرف از آن استفاده می‌کند. در این قسمت، دو متغیر رشد قیمت‌ها و میزان تسهیلات مالی در بخش‌های مختلف مقایسه شده است:

۱. **رشد قیمت‌ها:** در شرایط تورمی که اقتصاد ایران بیش از ۳ دهه است با آن دست به گریبان است، رشد قیمت‌ها به‌صورت پیوسته صورت می‌گیرد، اما این رشد قیمت‌ها در همه بخش‌ها به‌صورت یکسان صورت نمی‌گیرد. برای گروه کالاهایی که رشد قیمت‌ها در آنها سریع‌تر از تورم یا سریع‌تر از سایر گروه‌ها صورت می‌گیرد، سودهای واقعی ایجاد می‌شود درحالی که در بخش‌هایی که رشد قیمت‌های آنها کمتر از میزان تورم صورت می‌گیرد، سود واقعی منفی است. همین محاسبه در ورود فعالان کسب‌وکار به آن حوزه‌ها تأثیرگذار است. در این زمینه خط‌مشی‌های دولت از یکسو باید کاهش تورم را هدف بگیرد و ازسوی دیگر کنترل قیمت‌ها در بخش‌های مختلف را مورد توجه قرار دهد. نمودار ۹ نشان می‌دهد خط‌مشی پولی در برنامه‌های توسعه، رشد سریع قیمت‌ها را در برخی بخش‌ها به‌دنبال داشته است،[۱] به‌ویژه در برنامه چهارم توسعه رشد قیمت مستغلات و واسطه‌گری‌های مالی چشمگیر است.[۲]

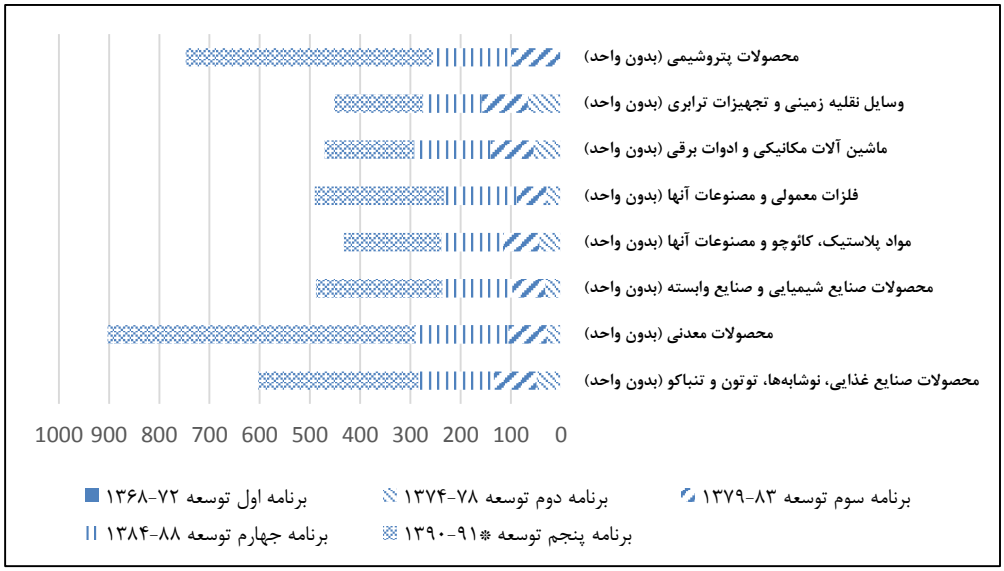
نمودار ۹ . وضعیت رشد قیمت‌های گروه‌های کالایی منتخب (ثابت ۱۳۷۶)



مأخذ: همان.

۱. این رشد البته می‌تواند ناشی از بیماری هلندی و رشد قیمت کالاهای غیرقابل تجارت (واردات) در برابر کالاهای قابل تجارت باشد که به‌نوعی سیاست پولی را دنباله سیاست مالی انبساطی و نیز سیاست آزادسازی تجاری دولت در دوره رونق نفتی قرار می‌دهد.
۲. به‌دلیل حذف متغیر «واسطه‌گری‌های مالی» از آمارهای بانک مرکزی از سال ۱۳۸۷ به این سو و تغییراتی در گروه کالاها، از ثابت سال ۱۳۷۶ استفاده شد که تنها رشد قیمت‌ها را تا سال ۱۳۸۸ نشان می‌دهد.

نمودار ۱۰. شاخص بهای محصولات صنعتی (ثابت ۱۳۸۳)



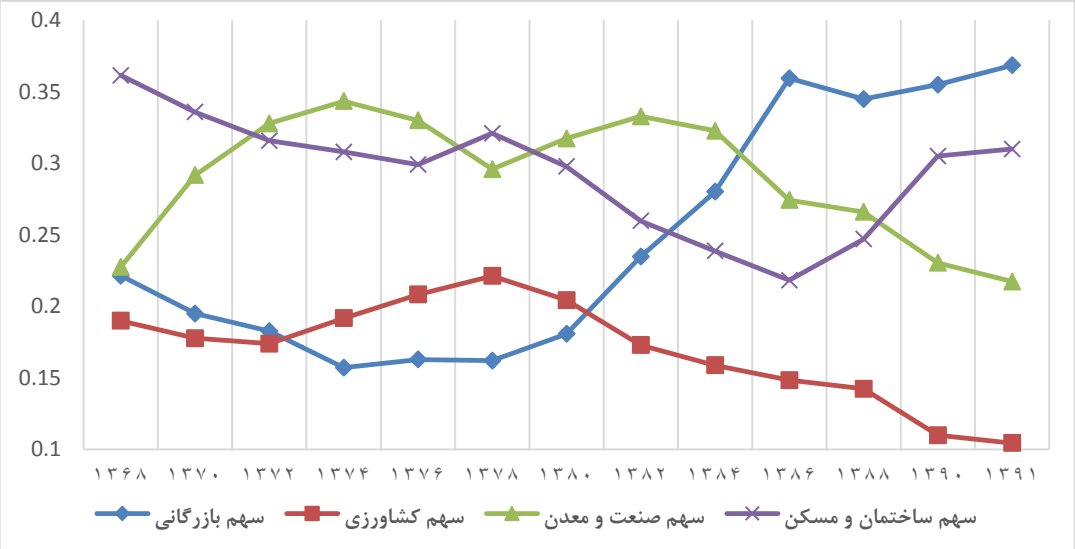
مأخذ: همان.

نمودار ۱۰ نیز رشد چشمگیر قیمت محصولات پتروشیمی و مواد معدنی را در خلال برنامه پنجم توسعه نشان می‌دهد که به معنی سودآوری این فعالیت‌ها در این دوره است، نکته مهم این است که در برنامه پنجم توسعه سیاست‌های حمایتی دولت نیز در همین عرصه‌ها تعریف شده است.

در حالی که منطق حمایت برای توسعه صنایعی است که از نظر راهبردی، توسعه کشور به توسعه آنها وابسته بوده و در حال حاضر نیاز به حمایت برای دستیابی به بلوغ و سودآوری دارند، این نوع حمایت از صنایع بیانگر انفعال دولت در خط‌مشی‌گذاری است که مخالف روح خط‌مشی‌گذاری‌های توسعه‌ای محسوب می‌گردد.

۲. **پرداخت تسهیلات مالی:** در زمینه سیاست مالی نوع تسهیلات پرداختی دولت و اینکه به چه صورت این تسهیلات پرداخت می‌گردد برای شناسایی میزان تمرکز دولت بر تحول توان دولتی اهمیت دارد. در این بخش نوع تسهیلات مالی و وضع بخش واسطه‌گری مالی و نیز ساختمان (مانده تسهیلات آن) مورد توجه قرار گرفته است. همچنان‌که نمودار ۱۱ نشان می‌دهد، سهم بخش‌های مختلف از مانده تسهیلات در این نمودار بیانگر صرفه‌هایی است که از این تسهیلات عاید بخش‌های گوناگون می‌گردد. رشد مانده تسهیلات در بخش خدمات و مسکن در طی سال‌های اخیر با اهداف توسعه‌ای و تحول صنعتی دولت مطابقت نداشته و نشانه‌ای از ضعف در هماهنگی خط‌مشی‌های پولی در راستای توسعه صنعتی است.

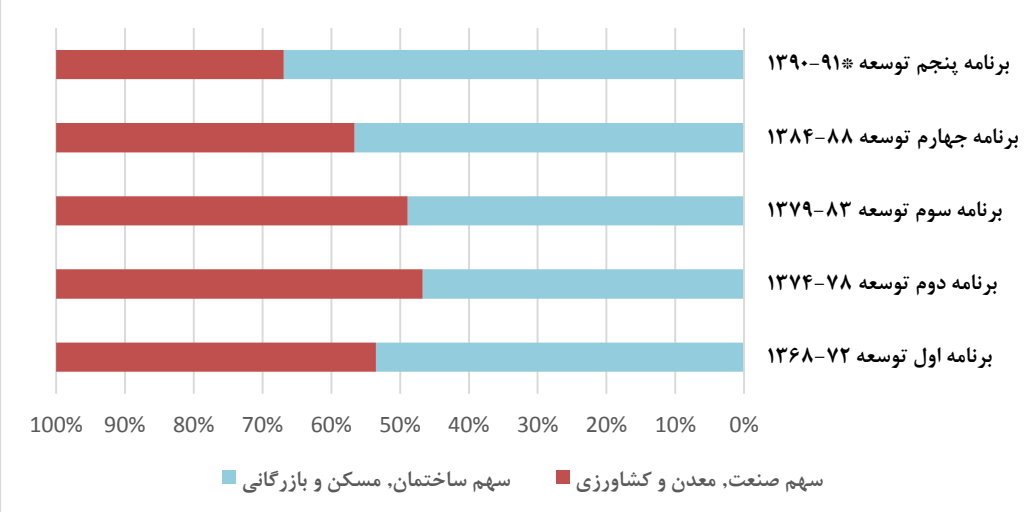
نمودار ۱۱. سهم بخش‌های مختلف از مانده تسهیلات بانکی



مأخذ: همان.

نمودار ۱۲ نیز میزان سهم بخش‌های تولیدی و خدماتی از مانده تسهیلات اعطایی بانک‌ها ارائه می‌دهد. همچنان که در این نمودار مشخص است، مانده تسهیلات پرداختی به بخش تولیدی از برنامه سوم توسعه به این سو مدام نزولی بوده است. این در حالی است که در طی این دوران آزادسازی نظام بانکی با هدف بهبود کارآیی صورت گرفته است.

نمودار ۱۲ . مقایسه سهم بخش‌های مختلف از مانده تسهیلات بانکی طی برنامه‌های توسعه

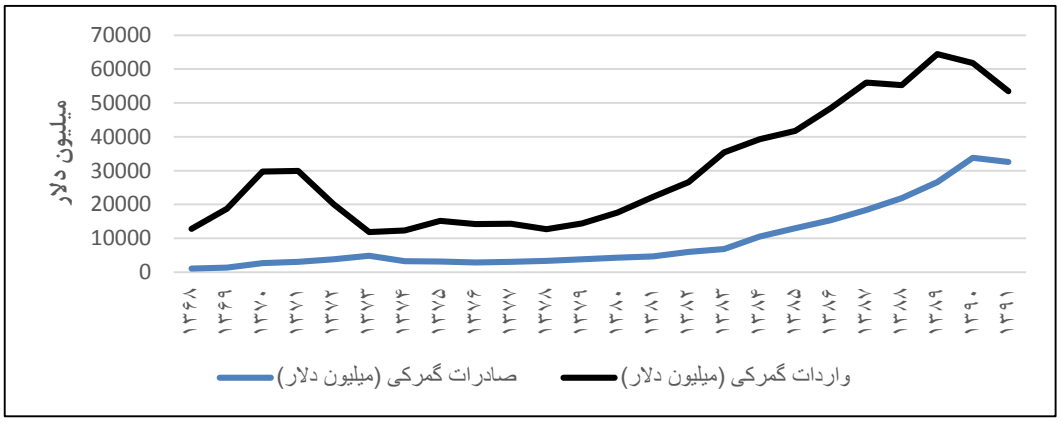


مأخذ: همان.

۳-۳-۳. خط‌مشی تجاری

در بخش تجاری آنچه اهمیت دارد نوع حمایت‌گری دولت است. جهتگیری صادراتی در برنامه‌های مختلف توسعه عنوان شده است. نوع صادرات و نوع واردات کشور در سال‌های مختلف مورد توجه است. همچنان که در جدول ۱۲ مشخص شد میزان صادرات صنایع تولیدی یکی از ملاک‌های تحول صنعتی است، اما باتوجه به نبود چنین طبقه‌بندی در آمارهای اقتصادی کشور، در اینجا میزان کل واردات و صادرات و الگوی آن به‌عنوان شاخصی از این مسئله مورد توجه قرار گرفته است. همچنان که نمودار ۱۳ نشان می‌دهد، الگوی واردات همزمان با دوره‌های آزادسازی ارزی و رشد قیمت نفت صعودی بوده است، در نتیجه می‌توان گفت که خط‌مشی تجاری دولت برای آزادسازی قیمت ارز از یکسو و ازسوی دیگر توسعه صادرات، نتوانسته است الگوی صادرات و واردات کشور را در هیچ یک از دوره‌های آزادسازی تحت تأثیر قرار دهد. همچنین شکاف میان صادرات و واردات در دوره رونق نفتی بسیار افزایش یافته است.

نمودار ۱۳ . روند صادرات و واردات کشور طی دوره (۱۳۶۸-۹۱)



مأخذ: همان.

۴-۳-۳. خط‌مشی فناوری

در این زمینه در کشور اطلاعات مناسبی برای ارزیابی وجود ندارد. آمارهایی که در این زمینه در دسترس است مانند میزان دسترسی به اینترنت و یا میزان گسترش شبکه‌های مخابراتی است، هزینه‌های تحقیقاتی نیز در آمارگیری‌ها به‌صورت شاخص‌بندی شده وجود ندارند و هر کدام از دستگاه‌ها مبالغی را تحت عنوان هزینه‌های تحقیقاتی منظور می‌کنند. در نتیجه می‌توان گفت که خط‌مشی فناوری در عمل وجود ندارد، زیرا شاخصی برای ارزیابی این حوزه موجود نیست، در نتیجه در این بخش شاخصی برای معرفی این خط‌مشی معرفی نشده است.

۵-۳-۳. جمع‌بندی

نتایج این بررسی کوتاه تبعات عدم برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی را نشان می‌دهد. مقایسه عملکرد اقتصاد ایران با عملکرد اقتصادی کشورهایی که دست به گزینش، تعیین استراتژی و هماهنگ‌سازی تمام بخش‌های اقتصاد کشور با این اهداف زده‌اند، نشان می‌دهد که عدم تعیین استراتژی چه تأثیر زیانباری می‌تواند بر دستاوردهای توسعه داشته باشد.

بر همین اساس می‌توان نظر نویسنده کتاب «کالبدشناسی یک برنامه توسعه» که در مورد پیش‌نیازهای برنامه گفته شده است را در مورد لوازم برنامه‌ریزی در ایران جاری دانست: «گفته می‌شود برای هر کشوری که با انبوهی از محدودیت‌ها روبرو است طراحی و تدوین یک برنامه جامع، غیرمنطقی است. از نظر آنان عقل سلیم ایجاب می‌کند که تا چند دوره برنامه‌ریزی توسعه، برنامه‌ریزی با هدف‌های محدود باشد و این برنامه‌ریزی را در قالب مفاهیم مختلفی مانند برنامه‌ریزی هسته‌ای، تکیه بر قطب‌های توسعه، محور قرار دادن آثار انتشار و ... مطرح می‌کنند. ولی جوهر بحث، این است که برای یک کشور توسعه نیافته، عقلایی است که به‌جای یک برنامه جامع، برنامه‌ای تدوین کند که موانع و محدودیت‌های اصلی و کلیدی هر بخش را در قالب یک برنامه برطرف کند. البته توجه داریم که در آن صورت نیز نخواهیم توانست چنین برنامه‌ای را تدوین کنیم، مگر اینکه خود را شناخته باشیم و محدودیت‌های کلیدی خود را در هر بخش به طریق اولی شناسایی کرده باشیم». (مؤمنی، ۱۳۷۴: ۱۲۶-۱۲۷). تهیه استراتژی توسعه صنعتی از زاویه شناخت همین محدویت‌های کلیدی و برنامه‌ریزی برای غلبه بر آنها اهمیت دارد.

۴. نتایج و پیشنهادها

۱-۴. مروری بر مباحث

قرار داشتن در آستانه برنامه ششم توسعه و امکان تکرار مشکلات پیشین وظیفه برنامه‌ریزان را در بازخوانی گذشته و تلاش در جهت پرهیز از اشتباهات تکراری پر اهمیت می‌سازد. در همین راستا این گزارش چارچوب زیر را برای بازخوانی برنامه‌های گذشته توسعه بر محور استراتژی توسعه صنعتی ارائه داده است:

- **تجربه تاریخی توسعه**: وجود شکاف ثروت ملل و پایداری آن در طول زمان ازجمله دلایل معرفی اقتصاد توسعه و تلاش برای برنامه‌ریزی بوده است.
- **اهمیت توان تولیدی**: مهمترین عامل در بروز شکاف ثروت ملل، انقلاب صنعتی و تفاوت یافتن توان تولیدی اقتصادهای مختلف بوده است، از همین رو تحول توان تولیدی کشورهای در حال توسعه برای غلبه بر این شکاف ضرورت می‌یابد.

- **اهمیت برنامه‌ریزی:** پایداری تفاوت‌ها میان کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در دهه‌های گذشته که نمادی از وجود تنگناهای دستیابی به تحول است، برنامه‌ریزی و داشتن استراتژی توسعه صنعتی را ضروری می‌سازد.

- **ماهیت سیاسی توسعه:** از آنجا که برنامه‌ریزی در واحدهای ملی نیازمند تصمیم‌گیری جمعی است و تصمیم‌گیری‌های جمعی از کانال سیاست تحقق می‌پذیرد، سیاست و دولت در متن توسعه قرار دارد.

- **اثر دولت بر توسعه:** دولت در متن توسعه قرار دارد، اما ماهیت و توانایی دولت‌ها یکسان نیست. دولت‌ها می‌توانند تأثیرات متفاوتی بر توسعه بگذارند. در نتیجه توسعه با نوع نقش‌آفرینی دولت پیوند تنگاتنگ دارد.

- **اهمیت ماهیت دولت برای توسعه:** عزم دولت برای تحقق توسعه تابع ماهیت آن است. ماهیت دولت از یکسو وابسته به ساختار قدرت دولت، نوع پیوند آن با بخش خصوصی و گروه‌های ذینفع و در یک کلام آرایش نیروهای اجتماعی و ازسوی دیگر وابسته به جهت‌گیری نخبگان سیاسی و میزان اجماع آنها بر سر اهداف توسعه است.

- **اهمیت قابلیت دولت برای توسعه:** توانایی دولت در اجرای اهداف نیز به کیفیت بوروکراسی، میزان کارآمدی نهادهای برنامه‌ریز و نیز نوع و کیفیت گردش اطلاعات[1] وابسته است. توانایی دولت اثر کیفیت نهادها را بر توسعه بازتاب می‌دهد.

- **اهمیت وابستگی به مسیر:** فرآیند توسعه فرآیندی پویا و دارای خاصیت انباشتی و ویژگی‌های وابستگی به مسیر طی شده است. به تعبیر دیگر از آنجا که توسعه از یکسو وابسته به توانایی دولت و ازسوی دیگر توانایی دولت خود محصول توسعه است، رابطه دولت و توسعه رابطه‌ای متقابل است و در فرآیندهای پویا، سیاستگذاری مناسب یا نامناسب می‌تواند توانایی دولت را در ادامه راه تقویت یا تخریب کند، در این فرآیند دو سویه عامل کلیدی اصلاحات نهادی‌ای است که دولت می‌تواند آغازگر آن باشد، اصلاحاتی که ساختار انگیزشی اقتصاد و فعالان بخش خصوصی را به فعالیت تولیدی و صنعتی و سرمایه‌گذاری در این بخش ترغیب کرده و به اصطلاح تولید محوری را بر فعالیت‌های اقتصادی حاکم کند. این گام اساسی می‌تواند چرخه بر هم فزاینده مثبت ایجاد کند، برهمین اساس بنیادی‌ترین سطح کمک دولت به توسعه از طریق اصلاح نهادی است که در قالب مفاهیمی مانند اصلاح حقوق مالکیت یا کاهش هزینه مبادله در فعالیت‌های تولیدی از آن یاد می‌شود.

- **تدوین استراتژی، ابزار تحول صنعتی:** استراتژی‌های توسعه صنعتی مسیر دستیابی به اهداف را مشخص می‌سازند. استراتژی‌های توسعه صنعتی گوناگونی در ادبیات توسعه مطرح گشته‌اند که ازجمله آنها می‌توان به سه استراتژی «دولت حداقل»، «دولت حامی بازار» و «دولت توسعه‌گرا» اشاره کرد. استراتژی سوم

---

۱. ها جون چانگ این مسئله را ‹‹عقلانیت فرآیندی›› می‌نامد.

باتوجه به تجربیات موفق توسعه پس از جنگ دوم، برنامه‌ریزی هدفمند دولت را مورد توجه قرار می‌دهد. در این چارچوب سیاست صنعتی تمامی اقدامات لازم را برای تحول توان تولیدی دربرمی‌گیرد.

- **لزوم درک درست سیاست صنعتی**: اتخاذ سیاست صنعتی با اتخاذ سیاست در بخش صنعت متفاوت است. سیاست صنعتی همه اقدامات دولت (اعم از مقرراتگذاری، تصدیگری، تسهیلات مالی و ...) را که با جهت‌گیری تحول صنعتی رخ می‌دهد دربرمی‌گیرد. سیاست‌های صنعتی صورت‌های گوناگونی دارند که در این گزارش بر چهار جنبه آن (خط‌مشی صنعتی، خط‌مشی پولی، خط‌مشی تجاری و خط‌مشی فناوری) تأکید شد.

- ***سه گام ضروری برای تدوین استراتژی***: همچنین ذکر این نکته مهم است که طراحی استراتژی توسعه صنعتی (و سیاست‌های صنعتی تحقق بخش آن) نیازمند برخورداری دولت از ویژگی‌های خاص و نیازمند اقدامات مرحله‌بندی شده و گام‌های مجزا و متعدد است. در گام اول اصلاحات نهادی قرار دارد، اصلاحاتی که از یکسو باید معطوف به ساختار انگیزشی اقتصاد باشد و ازسوی دیگر توانایی دولت را برای راهبری امر توسعه ارتقا بخشد، اصلاحاتی مانند ایجاد اجماع در سطح سیاسی در زمینه توسعه و نیز اصلاح بوروکراسی. گام دوم شناسایی ظرفیت‌های امروز و نیز وضعیت آینده تحولات جهانی (آینده‌پژوهی) و گام سوم تمرکز بر اهداف محدود و مشخص (باتوجه به قوت و ضعف‌های موجود در تحقق اهداف گام‌های پیشین) است.

- ***تجربه برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب***: بازخوانی اهداف و خط‌مشی‌های برنامه‌های توسعه پس از انقلاب بیانگر آن است که هیچ استراتژی توسعه صنعتی در این برنامه‌ها مورد تأکید قرار نگرفته و در عوض انبوهی از خط‌مشی‌های مختلف در برنامه‌های توسعه بدون جهت‌گیری مشخص و با نوسانات متعدد اتخاذ شده است.

- **نوع تقسیم‌بندی سیاست‌های صنعتی در این گزارش**: در این گزارش سیاست صنعتی را با تقسیم چهارگانه بالا در نظر گرفته (خط‌مشی صنعتی، خط‌مشی پولی، خط‌مشی تجاری و خط‌مشی فناوری) و ارزیابی سیاستگذاری‌های برنامه‌های توسعه برمبنای آن انجام شد. بر همین مبنا با معرفی خط‌مشی‌های اتخاذی تحت هر یک از سه استراتژی (دولت حداقل، دولت حامی بازار و دولت توسعه‌گرا) در این چهار حوزه، مقایسه عملکرد برنامه‌های توسعه با این طبقه‌بندی صورت گرفته و خط‌مشی‌های هر یک از برنامه‌ها با یکدیگر مقایسه شد.

۲-۴. نتایج

نتایج این ارزیابی به‌شرح زیر است:

۱. **غفلت از عوامل نهادی تثبیت‌کننده وضع موجود:** در عالی‌ترین سطح پیش از تهیه و اجرای

هر برنامه توسعه صنعتی، باید این نکته را مورد توجه قرار داد که گسترش تولید و فعالیت‌های تولیدی و تمایل فعالان اقتصادی به فعالیت در این حوزه تنها به قیمت‌های نسبی مبتنی نیست. عواملی مانند امنیت حقوق مالکیت، هزینه مبادله (به‌ویژه در بخش‌های تولیدی نسبت به بخش‌های غیرتولیدی و خدماتی) و نیز ثبات اقتصاد کلان ازجمله عوامل نهادی هستند که بر جذابیت فعالیت تولیدی اثر می‌گذارند. بهبود این عوامل نقش اساسی در ارتقای توان تولیدی کشور دارد. در برنامه چهارم و پنجم توسعه با تأکید بر عوامل بهبود محیط کسب‌وکار بر بخشی از این عوامل تأکید شد، اما احکام این برنامه‌ها فاقد شناختی عمیق از تمامی عوامل تأثیرگذار بر این وضعیت است.

۲. تنگناهای برآمده از ضعف دانش و شیوه برنامه‌ریزی: فراتر از تنگناهای ساختاری که توفیق برنامه را با محدودیت روبرو می‌کند، تنگناهایی نیز برآمده از ضعف دانش و شیوه برنامه‌ریزی در برنامه‌ها است. ازجمله این ضعف‌ها را می‌توان رویکرد دارای ابهام به تسهیلات ترجیحی، طراحی مکانیسم اجرا و نیز ابهام سبک نگارش برنامه‌ها ذکر کرد که در ادامه تشریح شده است:

- **گستردگی حوزه‌های جهت‌دهی برنامه:** از مشکلات برنامه‌ریزی، ابهام سبک نگارش است که در برنامه‌های توسعه به مرور تشدید شده است، قرار دادن تبصره‌های بسیار برای یک ماده که برخی تبصره‌ها با جهت اصلی آن ماده به نوعی در تعارض است، یکی از موارد این ابهام است. چنین وضعی منجر به افزایش انحرافات در اجرای برنامه شده و از مواردی است که موجب شکست برنامه‌ریزی است.

- **غفلت از آینده‌پژوهی به‌عنوان یک مبنای مهم برنامه‌ریزی:** اساساً برنامه‌ریزی مبتنی بر شناسایی روندهای آتی صورت می‌گیرد، در برنامه‌ها تا برنامه سوم، برنامه‌ریزی صنعتی بدون مطالعات آینده‌پژوهی صورت گرفته است، در برنامه چهارم و پنجم توسعه نیز احکام تعیین استراتژی توسعه صنعتی وجود داشته، اما حتی در این احکام نیز مسئله آینده‌پژوهی مورد توجه لازم قرار نگرفته است.

- **ضعف در طراحی مکانیسم اجرا و نظارت:** یکی از مسائل متداول در ارزیابی برنامه‌ها، اشاره به ضعف‌های اجرایی برنامه‌هاست، این مسئله البته در جای خود قابل بررسی است، اما از آنجا که سطح اجرا از سطح برنامه‌ریزی و طراحی مکانیسم اجرا متأثر است، ضعف در طراحی مکانیسم اجرا خود به‌خود بر عدم تحقق نتایج تأثیر می‌گذارد. برای مثال برنامه‌های توسعه از برنامه دوم به بعد بیشتر حمایت خود را در قالب تسهیلات مالی و خط‌مشی پولی اتخاذ کرده‌اند، این در حالی است که صلاحیت اعطای منابع مالی و نظارت بر این فرآیند هر چه بیشتر از حالت برنامه‌ای خارج شده و به دستگاه‌های اجرایی واگذار شده است، کنترل اهداف برنامه سخت‌تر شده است. همین تناقض خود می‌تواند بخشی از کم شدن دستاوردها را توضیح دهد.

۳. عدم تعیین استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌ها: از ضروری‌ترین لوازم توسعه صنعتی، تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی است. ضرورت تهیه استراتژی توسعه صنعتی ازآن‌رو است که موجب

تعیین اولویت‌ها و نیز همگرا و هماهنگ شدن اقدامات و سیاستگذاری‌ها می‌گردد، با وجود این آنچه در برنامه‌های توسعه صنعتی پس از انقلاب مشاهده می‌شود، عدم تعیین استراتژی توسعه صنعتی است. در برنامه‌های توسعه به هیچ سندی که مبنای طرح‌ریزی احکام توسعه صنعتی باشد اشاره نشده است. با وجود این به‌دلیل آنکه هیچ سیاستگذاری بدون جهت‌گیری نیست، سه استراتژی عمده توسعه صنعتی به صورت‌های گوناگون در برنامه‌ها قابل مشاهده است. در واقع برنامه‌های توسعه پس از انقلاب میان این سه استراتژی در حال نوسان بوده است. برنامه اول توسعه به استراتژی «دولت توسعه‌گرا» نزدیک‌تر بوده است درحالی که نزدیکی به این استراتژی در برنامه‌های بعدی کم شده و در برنامه دوم و به‌ویژه در برنامه سوم توسعه استراتژی «دولت حداقل» مسلط است. در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه اما این استراتژی تضعیف شده و استراتژی «دولت حامی بازار» تسلط یافته است. نوسان برنامه‌ها میان استراتژی‌های صنعتی گوناگون می‌تواند یکی از دلایل عدم توفیق نسبی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب در زمینه تحول صنعتی محسوب گردد.

۴. ناهماهنگی سیاست‌های صنعتی: دولت‌ها اقدامات متعددی را می‌توانند در زمینه تحول صنعتی صورت دهند، اقداماتی ازجمله مقرراتگذاری، اعطای تسهیلات مالی، مشوق‌ها و معافیت‌ها، هماهنگ‌سازی بخش‌ها و ... سیاست‌های صنعتی را می‌سازد. به‌دلیل عدم تعیین استراتژی توسعه صنعتی و تهیه سندی که تعیین‌کننده اولویت‌ها و ترتیبات هماهنگ‌کننده اقدامات متعدد دولت باشد، سیاست‌های صنعتی دچار پراکندگی، تداخل و گاهی حتی تعارض است. در ادامه به برخی از این پراکندگی‌ها و تعارضات اشاره شده است:

- **خط‌مشی مسلط:** تنوع ابزارهای در اختیار دولت موجب تنوع سیاستگذاری و سیاست‌های صنعتی می‌شود، بنابراین یکی از نکات مطرح در این باره بررسی خط‌مشی مسلط در برنامه است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بجز برنامه سوم توسعه، در سایر برنامه‌ها، خط‌مشی صنعتی خط‌مشی مسلط برنامه‌ها بوده است. باتوجه به اینکه خط‌مشی صنعتی، به معنای سیاستگذاری در بخش تولید (صنعت و کشاورزی و نفت) محسوب می‌گردد، برنامه‌های توسعه با شدت و ضعف متفاوت راهبرد فعالی در این حوزه اتخاذ کرده‌اند.

- **ترکیب خط‌مشی‌ها:** ترکیب خط‌مشی‌ها در برنامه‌های توسعه دچار نوسان‌های متوالی است که در واقع تغییر سیاستگذاری‌ها و نوع اقدامات دولت را در جهت تحول صنعتی نشان می‌دهد. در برنامه اول توسعه بیشترین تمرکز بر خط‌مشی صنعتی عمودی و خط‌مشی تجاری ترجیحی قرار دارد. اما در برنامه دوم توسعه با کمتر شدن اهمیت دو خط‌مشی قبلی، خط‌مشی پولی اعتباری اهمیت بیشتری یافته است. در برنامه سوم توسعه خط‌مشی پولی اعتباری به تنهایی تمام بار خط‌مشی‌گذاری دولت در تحول صنعتی را برعهده دارد. در برنامه چهارم توسعه خط‌مشی صنعتی (عمودی و آمایشی) و خط‌مشی تجاری

تعرفه‌ای اهمیت یافته و در برنامه پنجم توسعه خط‌مشی‌های صنعتی (عمودی و آمایشی) و خط مشی پولی اعتباری اهمیت دارند.

- **تحول خط‌مشی‌ها در برنامه‌ها:** در بخش زیر تحولات هر یک از خط‌مشی‌ها آمده است:

• **خط‌مشی صنعتی:** خط‌مشی صنعتی تحولات متعددی را تجربه کرده است. کاهش اهمیت خط‌مشی صنعتی عمودی و کارکردی و افزایش اهمیت خط‌مشی صنعتی آمایشی و افقی مهمترین تحول صورت گرفته در طول برنامه‌هاست. برنامه‌ها ضمن دور شدن از منطق گزینش و تعیین اولویت، هماهنگ‌سازی میان بخش‌ها را نیز به کنار نهاده و صرف حذف موانع بازار را برای توسعه کافی دانسته‌اند.

• **خط‌مشی پولی:** در میان خط‌مشی‌ها، خط‌مشی پولی بجز برنامه سوم توسعه، عموماً جایگاه دوم را در اختیار داشته و پس از خط‌مشی‌های صنعتی بیشترین سیاست‌های جهت‌دهنده دولت به‌صورت پولی اعمال شده است. در ترکیب خط‌مشی‌های پولی نیز در برنامه‌های توسعه دولت از سمت‌گیری ارزی و قیمتی به سمت خط‌مشی‌های اعتباری تغییر موضع داده است. دولت عدم مداخله را در راستای استراتژی دولت حداقل در حوزه خط‌مشی‌های ارزی و قیمتی دنبال کرده، اما در مقابل حمایت‌ها و جهت‌دهی‌های خود را به‌صورت اعتباری اعمال کرده است.

• **خط‌مشی تجاری:** در برنامه‌های توسعه به مرور خط‌مشی‌های تجاری ترجیحی به مرور کم شده و بعضاً خط‌مشی‌های تعرفه‌ای نیز با منطق حمایت تعرفه‌ای از صنایع دارای مزیت نسبی صورت گرفته که منطقی نادرست است.

• **خط‌مشی فناوری:** خط‌مشی فناوری یکی از نقاط مغفول برنامه‌های توسعه است و حتی در برنامه‌های اول و دوم توسعه دیده نشده بود. از برنامه سوم خط‌مشی فناوری مورد توجه قرار گرفته، اما این توجه بیشتر به‌صورت حمایت مالی از فعالیت‌های تحقیق و توسعه و پژوهشگاه‌هاست و در ذیل خط‌مشی پولی اعتباری قرار می‌گیرد.

- **گرایش به حمایت‌گری بدون گزینش و بدون هدف‌های مشخص طی دوره مشخص:** گزینش صنعتی به‌ویژه در استراتژی که دولت مداخلات فعال در تحول صنعتی دارد یکی از اقدامات مهم دولت در راستای کمک به تحول صنعتی است. با وجود این پس از برنامه اول توسعه، گرایش غالب برنامه‌های توسعه، حمایت از مجموعه بسیار وسیعی از فعالیت‌های صنعتی بدون گزینش بوده است. در این زمینه برنامه چهارم توسعه شامل احکام متعددی در زمینه حمایت از همه حوزه‌های صنعتی و بهبود این کسب‌وکارهاست، در برنامه پنجم توسعه نیز احکام بهبود محیط کسب‌وکار با همین هدف در برنامه قرار گرفته است.

- **گزینش‌های نامنسجم صورت گرفته در برنامه‌ها:** علیرغم گرایش برنامه‌ها به عدم گزینش که در بند پیش توضیح داده شد، با توجه به ضرورت‌هایی که دولت را وادار به مداخله فعال و گزینشی

می‌کند، در میان احکام برنامه‌ها گزینش‌هایی صورت گرفته است. این گزینش‌ها البته بسیار وسیع بوده و بیشتر تعریف اولویت‌های برنامه بوده است تا انتخاب صنایع راهبردی. بنابراین به‌طور خلاصه‌محور گزینش‌های صورت گرفته در هر یک از برنامه‌های توسعه را می‌توان به‌صورت زیر برشمرد:

- **برنامه اول توسعه (حمایت از صنایع سنگین):** برنامه اول توسعه از یکسو به‌صورت فعال «صنایع سنگین» را مورد توجه قرار داده است، در حالی که ازسوی دیگر صنایع کوچک نیز در بخش‌های دیگر برنامه مورد توجه بوده و هماهنگ‌سازی بخش‌ها و اولویت‌ها در برنامه نادیده گرفته شده است.
- **برنامه دوم توسعه (حمایت مبتنی‌بر مزیت نسبی):** برنامه دوم توسعه بین خط‌مشی اهداف کلی و سیاست‌های کلی دچار تعارض جدی است، در حالی که سیاست‌های کلی برنامه بر آزادسازی تمرکز کرده و ملاک گزینش اولویت را در همه بخش‌ها «مزیت نسبی» قرار می‌دهد، در خط‌مشی‌های کلی و ذیل هدف «رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی» استثناهای گوناگون در مورد بخش کشاورزی، صنایع‌دستی و بنگاه‌های کوچک اشتغال‌زا قائل شده است.
- **برنامه سوم توسعه (حمایت مالی از صنایع کوچک اشتغال‌زا):** برنامه سوم توسعه نیز با همین تعارض روبرو است و در حالی که احکام فرابخشی برنامه بر کوچک‌سازی دولت تکیه دارد، صنایع کوچک و اشتغال‌زا در احکام بخشی برنامه مورد توجه بوده و البته بدون مشخص شدن اولویت‌هایی برای هماهنگ‌سازی اشتغالزایی یا تحول قدرت تولیدی احکامی برای هدایت منابع مالی به سمت این صنایع در نظر گرفته شده است.
- **برنامه چهارم توسعه (حمایت از مزیت‌های نسبی و رقابتی):** در برنامه چهارم توسعه دولت وظیفه تسهیل‌گری عملکرد بازار را برعهده دارد، بنابراین دست به گزینش نمی‌زند. با این حال مبنای اصلی سیاستگذاری آمایش است و برنامه ضمن پذیرش گزینش با مبنای آمایشی، همه گزینش‌ها را به مطالعات آمایش سرزمینی منوط کرده است، اما ازسوی دیگر معیارهایی نیز برای حمایت‌گری در برنامه وجود دارد که این معیارها بسیار وسیع تعریف شده است، صنایع دارای «مزیت نسبی»، «مزیت رقابتی»، برخوردار از «فناوری‌های نوین» و «صنایع انرژی‌بر» را می‌توان از این جمله نام برد. همچنین در این برنامه نیز صنایع کوچک از زاویه اشتغال‌زایی مورد توجه برنامه هستند.
- **برنامه پنجم توسعه (حمایت از صنایع پتروشیمی، فلزات اساسی و محصولات معدنی غیرفلزی):** در برنامه پنجم توسعه نیز ملاک آمایش به‌صورت ویژه مورد توجه است (از برنامه چهارم توسعه، تهیه این سند همچنان بدون نتیجه مانده است) تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی به وزارت صنایع محول شده است و البته برنامه معیارهایی مانند توسعه زنجیره پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیرفلزی) را به‌عنوان صنایع مورد حمایت اعلام کرده است، همچنین صنایع پتروشیمی و صنایع انرژی‌بر معدنی در برنامه مورد توجه ویژه قرار دارد.

- **برخورد دوگانه با تسهیلات ترجیحی:** در حالی که برنامه اول توسعه بیشتر به خط‌مشی عمودی و کنترل مستقیم قیمتی متمایل بود، برنامه‌های بعدی به مرور به سمت خط‌مشی پولی و آمایشی گرایش پیدا کرده‌اند. در این زمینه یکی از مسائل مورد توجه برنامه‌ها یکسان‌سازی نرخ ترجیحات بانکی بوده است. این اقدام با توجیه بهبود منابع مالی بانک‌ها و نیز آزادسازی عملکرد بانکی صورت گرفته است. اما در عین حال این اقدام با احکام متعدد پرداخت تسهیلات ترجیحی در برنامه همراه بوده است، مسئله‌ای که با عنوان «یارانه سود» مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین گویی بین اهداف مختلف برنامه تضاد وجود دارد.

۵. تنگناهای تشدیدکننده نیاز به استراتژی «دولت توسعه‌گرا»: علیرغم عدم وجود استراتژی توسعه صنعتی و حتی تمایل دولت‌ها به اتخاذ استراتژی توسعه غیرفعال (غیرمداخله‌گرا) ضرورت‌ها و تنگناهای ساختاری در طول برنامه‌ها، دولت‌ها را به اتخاذ سیاست‌های صنعتی فعال در برخی حوزه‌ها واداشته است. برنامه‌های توسعه در شرایطی نوشته شده است که این برنامه‌ها با تنگناهای ساختاری و تنگناهای ناشی از برنامه‌های قبلی نیز روبرو بوده‌اند. می‌توان عوامل زیر را به‌عنوان تنگناهای همه برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب در زمینه تحول صنعتی برشمرد:

- **لزوم اشتغالزایی:** همه برنامه‌ها صرفنظر از گرایش توسعه صنعتی مسلط بر آنها مجبور به اتخاذ خط‌مشی‌هایی برای مواجهه با بحران بیکاری و جمعیت عظیم نیروی کار فعال و نیازمند شغل بوده‌اند، ازاین‌رو همه برنامه بیش و کم بر ایجاد «صنایع کوچک اشتغال‌زا» تأکید داشته‌اند، اما هیچ کدام از برنامه‌ها همراه با مطالعاتی مدون در مورد تبعات این بحران برای برنامه‌ریزی توسعه نبوده است.

- **لزوم توسعه صنایع دفاعی:** همه برنامه‌ها با لزوم توسعه صنایع دفاعی روبرو بوده‌اند، در این قالب «صنایع الکترونیک» و «مخابراتی» تقریباً مورد توجه همه برنامه‌ها بوده است، اما در برنامه‌ها هیچ طرحی برای هماهنگ‌سازی توجهات برنامه به این بخش که سیاستگذاری در آنها با محوریت وزارت دفاع انجام می‌شود با سایر بخش‌ها در نظر نگرفته شده است.

۶. تبعات اتخاذ استراتژی توسعه و سیاست‌های صنعتی نادرست: برخلاف تصویر ایستای مرسوم از برنامه‌ریزی که برنامه‌ریزان را همواره در نقطه صفر برنامه‌ریزی قرار داده و پویایی‌های برنامه‌ریزی را نادیده می‌گیرد، یکی از نتایج مهم بررسی تاریخی این گزارش بر روی احکام برنامه‌های توسعه، مشخص ساختن تأثیرات زنجیره‌وار اشتباهات یک دوره بر تنگناهای دوره‌های بعدی است برای مثال برنامه دوم توسعه در تنگناهای ناشی از برنامه اول توسعه و عدول از خط‌مشی ارزی آن قرار گرفته و تورم و بحران بدهی‌ها (ترازپرداخت‌ها) اجرای این برنامه را تحت تأثیر قرار داده است. گرچه نرخ ارز و تورم اثر تعیین‌کننده بر موفقیت یا عدم موفقیت برنامه‌ها داشته‌اند. اما فراتر از نیاز به توجه همه‌جانبه به تأثیر برنامه بر متغیرهای کلان (و پرهیز از بیان آرزوها به‌جای واقع‌نگری در برنامه) سیاستگذاری در برنامه‌های

توسعه در چند حوزه منجر به روندهایی خاص شده است:

- **گسترش فزاینده مناطق آزاد و ویژه:** قانون ایجاد مناطق آزاد در برنامه اول توسعه و قانون ایجاد مناطق ویژه در برنامه دوم توسعه به تصویب رسید. در برنامه اول توسعه مناطق آزاد با هدف تسهیل صادرات و حداکثر سه منطقه ایجاد شد، در برنامه چهارم توسعه این مقدار گسترش یافت. این در حالی است که درباره شرایط «ورود» کالاهای ساخت یا مونتاژ شده در این مناطق نیز این انتقاد وارد است که با جهت‌گیری اولیه مناطق آزاد و ویژه متفاوت می‌باشد. توسعه فزاینده این مناطق مشکلاتی را برای اتخاذ خط‌مشی تجاری ایجاد کرده است.

- **حمایت از صنایع خاص:** گزینش صنعتی اگر بر اساس منطق استراتژیک صورت نگیرد، در ادامه نگارش استراتژی متفاوت را تحت تأثیر قرار داده و در چنین شرایطی فائق آمدن بر مشکلات عزمی جدی می‌طلبد. گرچه برنامه دوم توسعه جهتگیری برنامه اول توسعه را در زمینه صنایع سنگین ادامه نداده است، شکل‌گیری صنایع سنگین در این برنامه موجب رشد برخی صنایع شده است که در برنامه‌های بعدی احکامی را در حمایت از آن به دنبال آورده است. حمایت از صنایع معدنی انرژی‌بر (علیرغم ملاحظات زیست‌محیطی) و حمایت از صنایع پتروشیمی (که در عمل عمدتاً صنایع بالادستی، بسیار سرمایه و انرژی‌بر و دارای ارزش‌افزوده پایین هستند) با انواع احکام مانند قراردادن مناطق استقرار این صنایع در قالب مناطق ویژه در برنامه چهارم توسعه و نیز قرار دادن صادرات این محصولات در قالب صنایع برخوردار از معافیت‌های صادرات غیرنفتی که به‌ویژه در برنامه پنجم توسعه وجود دارد ازجمله قیودی است که برنامه‌ریزی در برنامه‌های بعدی را دچار تنگنا کرده است.

۴-۳. پیشنهادها

در بخش پایانی این گزارش تلاش شده است تا توصیه‌هایی برای افق و چشم‌انداز برنامه ششم توسعه ارائه شود.

۴-۳-۱. پیشنهادها برای افق بلندمدت

جمع‌بندی این گزارش آن است که درک ضرورت تدوین استراتژی توسعه صنعتی و ضرورت انطباق سیاست‌های صنعتی و مجموعه اقدامات دولت با آن رمز پیشرفت و توسعه کشور محسوب می‌شود. برای دستیابی به این منظور دو اقدام در افق بلندمدت دارای اهمیت است:

۱. اجماع نخبگان بر سر اهداف توسعه: دولتی قادر به برنامه‌ریزی و مدیریت فرآیند تحول است که از انسجام درونی، توان مدیریتی و دانش برنامه‌ریزی مناسب برخوردار بوده و تعامل مثبتی را بتواند با جامعه، نهادهای مدنی و فعالان بخش خصوصی برقرار نماید. چنین دولتی توان ایفای نقش مکمل بازار را دارد، در غیر این‌صورت دولت یا به‌دلیل گروگان گرفته شدن توسط گروه‌های ذینفع یا به‌دلیل

عدم دانش کافی، به‌ویژه در بدنه اجرایی حتی بهترین برنامه‌ها را نیز به‌صورت ناقص اجرا کرده و حتی شاید به ضد خود تبدیل شود. برای دستیابی به چنین دولتی اجماع نخبگان کشور بر سر اهداف توسعه و رسیدن به برداشت مشترک از آن در میان ایشان ضروری است.

۲. انتخاب استراتژی توسعه صنعتی مناسب و پایبندی به آن: نوسان استراتژی توسعه صنعتی و تغییر جهت‌گیری‌های مداوم دولت، بیانگر ضعف برنامه‌ریزی دولت است. منابع مادی و مدیریتی اقتصاد و دولت محدود است، برنامه‌ریزی حرکت بر لبه محدودیت‌های موجود و افق‌های پیش روست. بر این اساس انتخاب استراتژی توسعه صنعتی دارای اهمیت است. در همین راستا در این گزارش بهترین استراتژی، استراتژی «دولت توسعه گرا» معرفی شده است.

۳. تمرکز تهیه استراتژی توسعه صنعتی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: نیاز استراتژی توسعه صنعتی به هماهنگی دستگاه‌های مختلف و هماهنگی‌های فرابخشی، ارجاع تهیه استراتژی به دستگاه‌های بخشی (مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت) را فاقد توجیه می‌سازد. تمرکز تهیه استراتژی توسعه صنعتی در سازمان برنامه و نظارت این سازمان بر فرآیند تهیه استراتژی، دیگر پیشنهاد بلندمدت این گزارش است.

۲-۳-۴. پیشنهادهای افق برنامه

براساس این محورها باتوجه به قرار داشتن در آستانه برنامه ششم دو پیشنهاد برای افق این برنامه ارائه شده است.

۱. بررسی جهت‌گیری‌های صنعتی برنامه ششم با چهار خط‌مشی این گزارش: سیاستگذاری در راستای تحول صنعتی در شرایطی امکانپذیر است که این اقدامات همراستا و دارای حاصل جمع مثبت باشد. سیاستگذاری صنعتی نیازمند در نظر گرفتن همه جنبه‌های خط‌مشی به‌صورت مشترک است، در صورتی که خط‌مشی‌ها در ۴ حوزه با یکدیگر تداخل داشته باشند، سیاست صنعتی به اهداف خود نمی‌رسد، بنابراین پیشنهاد دیگر این گزارش، در نظر گرفته شدن ملاحظات مربوط به هر چهار حوزه (خط‌مشی صنعتی، خط‌مشی پولی، خط‌مشی تجاری و خط‌مشی فناوری) در ارزیابی برنامه ششم است. بررسی وضعیت احکام مرتبط با توسعه صنعتی این برنامه به‌ویژه هماهنگی خط‌مشی‌گذاری‌ها با چارچوب معرفی شده در این گزارش می‌تواند ضعف‌های احتمالی لایحه برنامه ششم توسعه را تاحدودی روشن ساخته و بهبود قانونگذاری در این زمینه را به دنبال آورد.

۲. توجه به تنگناهای پیش روی برنامه: ارزیابی‌های این گزارش نشان داد که همه برنامه‌های قبلی توسعه در زمینه توسعه صنعتی با محدودیت‌ها و تنگناهای خاصی روبرو بوده‌اند که توجه به آنها می‌تواند در بهبود قانونگذاری در برنامه ششم توسعه مؤثر واقع شود. دو تنگنای مهم عبارتند از:

- **لزوم توجه به بحران اشتغال:** باتوجه به وجود بحران اشتغال و قابلیت صنایع کوچک و کاربر

در زمینه اشتغالزایی و نیز با توجه به محدودیت ساختار انگیزشی موجود در زمینه خط‌مشی‌گذاری صنعتی، لزوم توجه ویژه به صنایع اشتغالزا و مقرراتگذاری با هدف تحریک این صنایع در چارچوب یک برنامه انتقالی تا تعیین استراتژی صنعتی اهمیت می‌یابد.

- **توجه ویژه به محدودیت‌های ناشی از مناطق آزاد و صنایع خاص:** باتوجه به حمایت‌های گوناگونی که از توسعه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و نیز برخی صنایع خاص (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات کانی غیرفلزی) صورت گرفته و سیاستگذاری‌هایی که برای حمایت از این صنایع بدون منطق برنامه‌ای در احکام برنامه های پیشین توسعه اعمال شده است، نوعی وابستگی به مسیر ایجاد شده و در نتیجه باید مراقبت تداوم این حمایت‌های نادرست در برنامه ششم توسعه باشیم.

جدول ۱۴. مقایسه خط‌مشی‌های اتخاذی برنامه‌های مختلف در زمینه تحول صنعتی

خط‌مشی		برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
خط‌مشی صنعتی	افقی	-	بهره‌برداری از ظرفیت‌های بهینه در همه زمینه‌ها	لغو انحصاراتی که به‌وسیله مجوزها یا احکام دولتی ایجاد شده‌اند	- لزوم بهبود محیط کسب‌وکار - بازنگری قانون و مقررات نیروی کار با سازوکار سه‌جانبه‌گرایی	- حذف موانع بهبود محیط کسب‌وکار - تشکیل «شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی»
	عمودی	- حمایت از صنایع سنگین، تولیدات سرمایه‌ای و واسطه‌ای - رشد صنایع مادر حمایت از تکنولوژی کم ارزبر و اشتغال‌زا - حمایت از صنایع کاربر - حمایت از ماشین‌آلات و تکنولوژی محلی	- لزوم تعیین استراتژی و اولویت بدنی فعالیت‌های اقتصادی و تجاری در راستای الگوی تعریف شده - محوریت بخش کشاورزی - حمایت از صنایع تبدیلی کشاورزی و معدنی - حمایت از صنایع کوچک - حمایت از صنایع الکترونیک	- حمایت از توسعه صنایع الکترونیک (از طریق سیاستگذاری و سرمایه‌گذاری متمرکز و هماهنگ)	- حمایت از صنایع مبتنی‌بر منابع (انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره پایین‌دستی آنها) - حمایت از صنایع دارای مزیت رقابتی - حمایت از صنایع الکترونیک	- لزوم تهیه «سند استراتژی توسعه صنعتی» در وزارت صنایع «با نظارت معاونت راهبردی» - توسعه زنجیره پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیرفلزی) - حمایت از توسعه شهرک‌های صنعتی صنایع پتروشیمی (خارج از نظارت وزارت صنایع) - حمایت از صنایع انرژی‌بر معدنی - حمایت از صنایع الکترونیک
	کارکردی	- خصوصی سازی - لزوم جایگزینی واردات - لزوم تأمین کالاهای صنعتی مورد نیاز بخش کشاورزی -لزوم پرهیز از دوباره‌کاری در تأمین محصولات صنعتی تولیدشده در صنایع دفاعی	لزوم ایجاد هماهنگی بین بخش‌های مختلف سیاستگذاری - تکمیل خطوط و زنجیره‌های تولیدی و صنعتی	- واگذاری شرکت‌های دولتی - واگذاری دارایی‌های غیرضرور بخش دفاعی و صنایعی که از فناوری بالایی برخوردار نیستند	- لزوم تداوم خصوصی‌سازی با استفاده از «همه روش‌های امکانپذیر» - اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط - تسهیل شرایط رقابتی و ضد انحصار - تقویت رقابت‌پذیری بنگاه‌های کوچک	- توسعه و تشویق «شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌های تولیدی و ایجاد پیوند مناسب بین بنگاه‌های کوچک و بزرگ» - کمک به توسعه و بلوغ صنایع کوچک - حمایت از ادغام صنایع بزرگ (تا زمانی که منجر به قدرت انحصاری

خط‌مشی		برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
					- حمایت از ایجاد پیوند مناسب بین بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ، توسعه شبکه‌ها و خوشه‌ها - رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه شبکه‌های کوچک و متوسط	نشود)
	آمایشی	- ایجاد کانون‌های توسعه‌ای - ایجاد مناطق آزاد	توازن منطقه‌ای براساس مزیت نسبی توسعه مناطق آزاد - ایجاد مناطق ویژه (برای تشویق صادرات غیرنفتی)	- رعایت ملاحظات زیست‌محیطی در اجرای طرح‌ها - اجاره بعضی از مراتع به عشایر (در راستای «آزادسازی عرصه‌های منابع طبیعی»)	- حاکمیت سند آمایش بر بقیه اسناد - لزوم تهیه اسناد بخشی، فرابخشی و آمایش و تلفیق آنها - لزوم رعایت ملاحظات زیست محیطی - حمایت از توسعه مناطق آزاد و ویژه	- حاکمیت سند آمایش بر سایر اسناد - قانونگذاری شرایط «ورود» کالا از مناطق آزاد
خط‌مشی پولی	**اعتباری**	- تداوم تسهیلات ترجیحی - تمرکزدهی اعطای تسهیلات برای هماهنگ‌سازی رویه‌های اعطای تسهیلات	- تنظیم بازارها - لزوم ایجاد هماهنگی میان سیاست‌های پولی - آزادسازی مالی (مثبت نمودن نرخ سود واقعی) - مجوز تأسیس «مؤسسات مالی غیربانکی» - تسهیلات ارزان‌قیمت به طرح‌های اشتغال‌زا؛ صنایع تبدیلی روستایی و صنایع‌دستی	- آزادسازی بازار پولی - مجوز تأسیس بانک‌های غیردولتی - تسهیلات ترجیحی به ۳ بانک «کشاورزی، مسکن، صنعت و معدن» از محل ذخیره قانونی بانک‌ها (۳ درصد) - تسهیلات ترجیحی به صنایع اشتغال‌زا - معافیت‌های مالی به صنایع خاص و با هدف اشتغال - تسهیلات ترجیحی برای حمایت از صندوق‌های غیردولتی فعال در زمینه تحقیقاتی و پژوهشی	- لزوم آزادسازی پولی - اعطای اختیار تعیین بانک عامل به دستگاه‌ها - منع سهمیه‌بندی تسهیلات بانکی - تسهیلات ترجیحی به ۳ بانک «کشاورزی، مسکن، صنعت و معدن» از محل ذخیره قانونی بانک‌ها (۳ درصد) - مجوز اعطای تسهیلات ترجیحی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی به صنایع پوشش خود - اعطای تسهیلات به بخش آب و کشاورزی	تسهیلات ترجیحی (یارانه سود و تسهیلات) برای حمایت مالی از بخش‌های غیردولتی و توسعه فعالیت این بخش‌ها - تسهیلات ترجیحی برای حمایت از «توسعه بخش تعاون» - تسهیلات ترجیحی برای «سرمایه‌گذاری خطرپذیر در قالب وجوه اداره شده برای صنایع نوین» تسهیلات ترجیحی برای «تکمیل زیرساخت‌های لازم برای معادن بزرگ و مناطق معدنی و صنایع انرژی‌بر معدنی»

خط‌مشی		برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
				- مجوز اعطای تسهیلات ترجیحی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی به صنایع پوشش خود	- ایجاد صندوق تثبیت درآمد کشاورزان	
	ارزی	اعطای ارز ترجیحی به طرح‌های اولویت‌دار	- شناورسازی نرخ ارز - ارز ترجیحی برای «کالاهای استراتژیک و سرمایه‌ای» - تأمین نیاز مواد واسطه‌ای برای تولید کالاهای دارای مزیت نسبی؛ صنایع تبدیلی و تکمیل کشاورزی (تشخیص مورد با دستگاه‌ها)	- وام کوتاه‌مدت از محل باقیمانده وجوه ارزی - مجوز فروش ارز وارداتی در بازار و واریز معادل واریزنامه‌ای به خزانه (درعوض خرید کالای اساسی وارداتی از داخل)	ایجاد حساب ذخیره ارزی	بیمه نوسانات نرخ ارز برای واحدهای تولیدی صادراتی
	قیمتی	- تعیین اولویت‌های مقرراتگذاری - تعیین معافیت‌های محصولات صنعتی	آزادسازی قیمت‌ها	تعدیل قیمت خرید تضمینی محصولات کشاورزی و برابر کردن آن با قیمت واردات	- محدودکردن مقرراتگذاری به «کالاها و خدمات عمومی و انحصاری»	-
خط‌مشی تجاری	**تعرفه‌ای**	- سیاست صنعتی در جهت حمایت از تولید داخلی (جایگزینی واردات) - سیاست تعرفه‌ای متفاوت برای مناطق آزاد	-وضع تعرفه براساس «بروز مزیت نسبی برای گروه کالاها»	- لزوم حذف موانع غیرتعرفه‌ای واردات - معافیت‌های مالیاتی و گمرکی برای همه محصولات صادراتی	- حذف موانع «غیرتعرفه‌ای و غیرفنی» - معافیت صادرات کالا و خدمات از «هرگونه عوارض و مالیات» - تنظیم تعرفه وارداتی «نهاده‌های کالاهای تولید (ماشین‌آلات و مواد اولیه» مبتنی‌بر «مزیت رقابتی» - گسترش تولیدات صادرات‌گرا در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور	- «اخذ هرگونه مالیات و عوارض از صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع است» - مجوز اخذ عوارض از صادرات کالاهای فاقد مزیت رقابتی (ارزش‌افزوده پایین) - محسوب کردن خوراک صنایع میانی پتروشیمی در زمره کالاهای غیرنفتی

خط‌مشی		برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
	ترجیحی	- انحصار بازرگانی در دست دولت - معافیت‌های تعرفه‌ای محصولات وارداتی خاص صنعتی - تأسیس مناطق آزاد تجاری	- اولویت حمایت از صنایع دارای مزیت نسبی - مشوق‌ها و معافیت‌ها براساس مزیت نسبی - تشکیل شورای عالی صادارت	تشکیل شورای عالی صادرات	- برقراری تعرفه ترجیحی با کشورهای هدف - هدفمندی و ساماندهی یارانه‌ها و جوایز صادراتی - صندوق حمایت از صادرات و گسترش پوشش بیمه‌ای - اخذ عوارض ویژه از «صادرات مواد اولیه فرآوری نشده»	-
خط‌مشی فناوری	**عمومی**	لزوم دستیابی به حداکثر بهره‌برداری از ظرفیت‌های علمی کشور	- گسترش و ایجاد امکانات برای آن دسته از علوم و تکنولوژی که مرتبط با مزیت‌های نسبی اقتصادی کشور است	- اعطای تسهیلات مالی و بیمه حمایتی به صندوق‌های غیردولتی یا مراکز پژوهشی غیردولتی	- تهیه «برنامه جامع توسعه علمی و فناوری» کشور - حمایت از گسترش محصولات دانایی‌محور و دانش‌بنیان و تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی - ارتقای زیرساخت شبکه IT - حمایت‌های از گسترش پارک‌های علم و فناوری - حمایت از توسعه نظام ملی نوآوری	تسهیلات ترجیحی (حمایت مالی) به شرکت‌های کوچک توسعه فناوری - تسهیلات مالی برای حمایت از اختراعات
	خاص	جذب و انطباق تکنولوژی صنعتی وارداتی و توسعه تکنولوژی‌های نو مطابق خط‌مشی‌های صنعتی	تدوین استراتژی توسعه علوم و تکنولوژی متناسب با اهداف برنامه و شرایط عمومی جامعه	حمایت از «پژوهش‌های بنیادین و پایه و پژوهش‌هایی که به جذب و تولید دانش و فناوری نو منتهی گردد	- انتظام بخشی به نظام پژوهشی و فناوری کشور از طریق تعیین اولویت‌ها - حمایت مالی از سرمایه‌گذاری‌های نوآورانه	-
سایر خط‌مشی‌ها		خصوصی سازی	- خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی	- آزادسازی تجاری (وزارت بازرگانی مسئول تنظیم تراز تجاری کشور	- حمایت از فناوری‌های نوین - پیش‌بینی و تمهید سازوکار	توسعه «برندها»

خط‌مشی		برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
			- کاهش تشکیلات دولت در طول برنامه به‌گونه‌ای که نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی کاهش یابد	است) - خصوصی‌سازی برخی صنایع دفاعی	ارزشگذاری و مبادله محصولات نامشهود دانایی‌محور	
استراتژی غالب		- دولت توسعه‌گرا (اولویت‌گذاری) - دولت حداقل (آزادسازی‌ها طی برنامه)	دولت حداقل (استثناء کردن بخش کشاورزی و صنایع مرتبط)	دولت حداقل (استثنای حمایت از صنایع اشتغالزا)	دولت حامی بازار (استثنای حمایت از بعضی صنایع خاص، استثنای تداوم خصوصی‌سازی و آزادسازی)	دولت حامی بازار (استثنای حمایت از بعضی صنایع خاص، استثنای مقررات‌زدایی در قالب توسعه مناطق آزاد و ویژه)

جدول ۱۵. احکام منتخب برنامه‌های توسعه پس از انقلاب
(با محوریت سیاستگذاری صنعتی)

برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

بند مربوطه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
تبصره «۱۳»	به‌منظور فراهم نمودن امکانات و تجهیزات لازم جهت پیشگیری و جلوگیری از آلودگی ناشی از صنایع آلوده‌کننده، کارخانه‌ها و کارگاه‌ها موظفند یک در هزار از فروش تولیدات خود را با تشخیص و تحت نظر سازمان حافظت محیط زیست صرف کنترل آلودگی‌ها و جبران زیان ناشی از آلودگی‌ها و ایجاد فضای سبز نمایند. وجوه هزینه شده از این محل جزء هزینه‌های قابل قبول مؤسسه مربوط محاسبه خواهد شد.	**صنعتی - آمایشی**
تبصره «۱۸»	به‌منظور توسعه و تشویق صادرات کالاهای ساخته شده داخلی، ورود مواد اولیه، قطعات و تجهیزات و اقلام لوکس مورد نیاز برای تولید کالاهای صادراتی، از مقررات مربوط به اخذ گواهی عدم ساخت و همچنین از بررسی قیمت توسط مراکز تهیه و توزیع ذیربط معاف خواهند بود. تشخیص و تأیید اقلام مفاد این تبصره توسط وزارتخانه‌های تولیدی ذیربط انجام خواهد شد.	**تجاری- ترجیحی**
تبصره «۱۹»	به دولت اجازه داده می‌شود که حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری- صنعتی تأسیس نماید.	**صنعتی- آمایشی**
تبصره «۲۷»	مواد اولیه، قطعات، ابزار، ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز واحدهای تحت نظارت وزارتخانه‌های تولیدی (صنایع، صنایع سنگین و معدن و فلزات) و طرح‌های ملی با تأیید وزیر مربوطه از بررسی قیمت در مراکز تهیه و توزیع معاف خواهند بود.	**پولی- قیمتی**
تبصره «۲۹»	الف) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجاز است طی دوره برنامه اول از محل دریافت‌های ارزی حداکثر مبلغ یکصدوبیست میلیارد و هفتصدوسی‌ودو میلیون (۱۲۰,۷۳۲,۰۰۰,۰۰۰) دلار در چارچوب ارقام مندرج در جداول مصوب این قانون پرداخت یا ایجاد تعهد نماید. ج) به‌منظور به‌کارگیری امکانات تولید داخلی کشور و انتقال دانش فنی، دولت موظف است در اجرای طرح‌های وزارتخانه‌های نفت، نیرو، پست و تلگراف و تلفن، دفاع، راه و ترابری، جهاد، کشاورزی، معادن و فلزات، صنایع، صنایع سنگین و شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه و تحت پوشش آنها، به هنگام عقد قرارداد با پیمانکاران خارجی، خرید ماشین‌آلات و تجهیزات و اجرای طرح‌ها ترتیبی اتخاذ نمایند که در طول برنامه پنج‌ساله از محل سهمیه ارزی طرح‌های مذکور، حداقل به میزان دو میلیارد و پانصد میلیون دلار ارزش‌افزوده از طریق ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات و تولید کالا و اجرای طرح‌ها در داخل کشور ایجاد گردد.	**پولی - ارزی**
تبصره «۴۲»	در طول برنامه پنج ساله، نرخ ارز برای واردات قطعات، ماشین‌آلات، تجهیزات و یا کالاهای قابل ساخت در داخل نباید از نرخ ارز تخصیصی جهت تولید داخلی همان اقلام ارزان‌تر باشد.	**پولی – ارزی**

بند مربوطه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
خط‌مشی‌های مربوط به اهداف کلی		
۱-۱	بازسازی و تقویت بنیه دفاعی با تأکید بر استفاده از کلیه امکانات اقتصادی و صنعتی کشور و جلوگیری از دوباره‌کاری و عملکردهای موازی.	**صنعتی- کارکردی**
۳-۱۰	حداکثر بهره‌برداری از ظرفیت‌های علمی، فنی، تخصصی و تحقیقاتی (کاربردی و بنیادی) کشور.	**فناوری-عمومی**
۴-۱	اولویت اتمام سرمایه‌گذاری‌های نیمه‌تمامی که پس از رسیدن به بهره‌برداری، صرفه‌جویی ارزی قابل توجهی در قالب اولویت‌های برنامه به همراه داشته باشد.	**پولی- ارزی**
۴-۲	رشد تولیدات سرمایه‌ای و واسطه‌ای- تأکید بر نهاده‌های کشاورزی، آب و خاک، صنایع معدنی و سنگین و کالاهای مورد نیاز جامعه و تأمین انرژی و ارتباطات و توسعه و تحقیقات و تکنولوژی در جهت جایگزینی واردات با اولویت استفاده حداکثر از ظرفیت‌های موجود.	**صنعتی- عمودی**
۴-۴	افزایش صادرات بخش صنایع، معادن و کشاورزی- تلاش برای حداکثر استفاده از ظرفیت‌های موجود و انجام سرمایه‌گذاری‌های تکمیلی.	**صنعتی- عمودی**
۴-۵	انتخاب تکنولوژی مناسب کم ارزبر، اشتغال‌زا و بدون اتکا بر انحصارات بین‌المللی.	**صنعتی – عمودی**
۴-۱۱	تلاش در جهت خوداتکایی شرکت‌های زیان‌ده دولتی و حذف تدریجی هزینه‌های جاری مربوط به کمک زیان شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.	**خصوصی‌سازی**[1]
۴-۱۶	تأمین به‌موقع نیازها، ادوات، ماشین‌آلات، قطعات یدکی و سایر نیازهای مربوط به تولید و تبدیل محصولات اساسی کشاورزی با حداکثر استفاده از ماشین‌آلات و امکانات تولید داخلی موجود.	**صنعتی- کارکردی**
۴-۲۷	ایجاد نظام کارآمد و هماهنگ و مناسب جهت اعطای تسهیلات اعتباری از طریق ایجاد روابط سیستم بانکی با تعاونی‌ها، شوراها و مراکز خدمات و جلوگیری از تعدد مراجع اعتباردهنده و رویه‌های اعطای اعتبار.	**پولی-اعتباری**
۴-۲۹	اصلاح ساختار تولید معدنی از طریق افزایش مستمر سهم کانی‌های صنعتی.	**صنعتی-عمودی**
۴-۳۰	توسعه جهشی عملیات تفصیلی اکتشاف و تجهیز و آماده‌سازی معادن مورد نیاز صنایع کشور.	**صنعتی- عمودی**
۴-۳۱	بهره‌برداری هر چه بیشتر از معادن جهت تأمین مواد اولیه کارخانجات تولیدی کشور و جایگزین کردن مواد خام و نیم‌ساخته داخلی به‌جای مواد وارداتی.	**صنعتی- کارکردی**
۴-۳۴	اصلاح ساختار تولید صنعتی از طریق افزایش مستمر سهم کالاهای سرمایه‌ای و اتکای بیشتر تولید صنعتی به منابع داخلی.	**صنعتی- عمودی**
۴-۳۵	تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار (عمدتاً واسطه‌ای پایه) و هدایت سرمایه‌گذاری‌های جدید به این صنایع سرمایه‌ای مولد و موجد و اجزای اصلی و پرمصرف ماشین‌آلات سرمایه‌ای.	**صنعتی- کارکردی**
۴-۳۶	اقدام در جهت شناخت، جذب و انطباق تکنولوژی‌های صنعتی وارداتی و ایجاد زمینه‌های لازم برای شروع فعالیت‌های تحقیق و توسعه در تکنولوژی‌های نو منطبق با خط‌مشی‌های صنعتی.	**فناوری- خاص**

۱. یک ستاره به معنی مطابق استراتژی دولت حداقل و دو ستاره به معنی مطابق با استراتژی دولت حامی بازار.

بند مربوطه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
۴-۳۷	تشویق و حمایت از ایجاد تشکل‌های صنعتی و معدنی و تخصصی و واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده (به استثنای صنایع بزرگ و مادر) به مردم.	**صنعتی- کارکردی***
۴-۳۸	ایجاد و گسترش صنایع مناسب (مواد، ماشین‌آلات و تکنولوژی عمدتاً محلی یا داخلی) در مناطق روستایی و تقویت و توسعه قابلیت‌های تولیدی و رقابتی صنایع کوچک.	**صنعتی- عمودی/آمایشی**
۴-۳۹	برداشتن کلیه موانع و ایجاد همه‌گونه تسهیلات برای توسعه صادرات کالاهای صنعتی براساس مزیت‌های کشور ازجمله ایجاد مناطق صنعتی آزاد جهت استقرار صنایع تولیدکننده محصولات صادراتی و جذب سرمایه در این صنایع.	**صنعتی- آمایشی تجاری- تعرفه‌ای**
۴-۴۰	افزایش بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود صنعتی با اختصاص ارز با نرخ رسمی به تولید کالاهای حساس و ضروری سهمیه‌بندی شده و تولید ماشین‌آلات صنعتی، ارز ترجیحی برای تولید سایر کالاهای ضروری و واردات ماشین‌آلات صنعتی و واردات بدون انتقال ارز برای تولید بقیه کالاها و نیز تأمین کالاهای حساس و ضروری بر میزان سهمیه‌بندی شده.	**پولی- ارزی تجاری- ترجیحی**
۴-۴۲	تجدیدنظر در روش قیمتگذاری محصولات تولیدی، وارداتی و صادراتی به نحوی که از تولید و صادرات حمایت گردد.	**پولی- قیمتی**
۴-۷	رعایت اولویت‌های زیر در تأمین نیازها. ز) اولویت تأمین نیازها از طریق به‌کارگیری نیروی کار بیشتر به سرمایه بیشتر. ی) اولویت تأمین نیازها از طریق به‌کارگیری تکنولوژی داخلی و مناسب با امکانات موجود کشور نسبت به تکنولوژی‌های پیچیده و غیرقابل دسترس.	**صنعتی- عمودی**
۵-۷	رعایت هماهنگی لازم بین الگوی تولید، واردات، صادرات، توزیع از یک سو و الگوی مصرف تعیین شده ازسوی دیگر.	**صنعتی- کارکردی**
۶-۷	صدور موافقتنامه‌های اصولی برای تولید، استاندارد کالاها و مکانیسم تخصیص ارز هماهنگ با الگوی مصرف تعیین شده.	**تجاری- ترجیحی**
۲-۱۰	تجهیز کانون‌های توسعه از طریق گسترش ظرفیت‌های زیربنایی تولیدی و افزایش توان جمعیت‌پذیری به‌منظور فراهم‌سازی زمینه‌های ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای مطابق اولویت‌های زیر با تأکید بر بخش‌های محروم، - نواحی دارای قابلیت‌های بارور نشده توسعه در بخش‌های تولیدی، - نواحی ویژه مطابق ضرورت‌های سیاسی و نظامی، - نواحی کلیدی برای مهار و هدایت مهاجرت‌ها، - نواحی خاص بنا به ملاحظات زیست‌محیطی (نظیر جلوگیری از پیشروی کویر)،	**صنعتی- آمایشی**

بند مربوطه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
	سیاست‌های کلی برنامه	
۵-۲	در مورد کالاهای کشاورزی، دامی، صنعتی و خدماتی که مقرراتگذاری آنها ضروری تشخیص داده شود، قیمت توسط دولت و با توجه به هزینه‌ای متوسط تولید و سود متعارف تعیین خواهد شد. در تعیین قیمت به خصوص قیمت کالاهای کشاورزی و بخش‌های مهم منابع تولیدکنندگان ملحوظ خواهد شد.	**پولی- قیمتی**
۶	بهبود وضعیت کنونی مؤسسات تولیدی وابسته به شرایط سوددهی و انتقال بخشی از مؤسسات تولیدی به بخش غیردولتی با ایجاد مکانیسمی انتفاعی	**صنعتی-کارکردی***
۷	بخش‌های اقتصادی که برای بهبود وضع تولید و گسترش ظرفیت‌های خود به منابع مالی و تسهیلات بانکی و اعتباری نیازمندند، تسهیلات بانکی و اعتباری مورد نیاز چنان سازماندهی خواهد شد که: ۱-۷- اعطای تسهیلات اعتباری در جهت هدف‌های تعیین شده سوق خواهد یافت.	**پولی- اعتباری**
۸	تجارت خارجی در انحصار دولت بوده و دولت می‌تواند در چارچوب برنامه اول با توجه به موارد ذیل، واردات و صادرات کالا و خدمات را به اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های تعاونی و خصوصی واگذار کند.	**تجاری- ترجیحی**
۸-۵	سیاست مقرراتگذاری کالاهای وارداتی به نحوی تنظیم می‌گردد که ضمن حفظ استانداردهای مورد نظر در مورد کیفیت کالاها، در مواردی که قیمت کالاهای وارداتی کمتر از قیمت تولیدات داخلی باشد، با توجه به سیاست حمایتی دولت از محصولات کشاورزی و تولیدات صنعتی داخلی، قیمت در سطح قیمت‌های تعیین شده توسط دولت تثبیت و مابه‌التفاوت دریافت می‌گردد.	**پولی- قیمتی**
۸-۷	در بازرگانی خارجی جهت حمایت از تولیدات صنایع داخلی به‌خصوص صنایع ماشین‌سازی و واسطه‌ای و برای تسریع در ایجاد یک ساخت صنعتی غیروابسته ضمن جلوگیری تدریجی از ورود کالاهای صنعتی مصرفی به کشور همزمان با رشد صنایع مادر و بنیادی بخشودگی‌های حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای در طول برنامه به تدریج لغو می‌گردد. لغو بخشودگی شامل کالاهای واسطه‌ای مربوط به کشاورزی و تکنولوژی‌های پیچیده که در افق برنامه اول قابل دسترسی نیستند، نخواهد بود. وضع سود بازرگانی در صورت لزوم اعمال محدودیت‌های وارداتی به کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و توسعه صنایع واسطه‌ای و ماشین‌سازی مورد حمایت قرار خواهد گرفت. آن دسته از واحدهای تولیدی که فعالیت آنها در چارچوب سیاست «توسعه صادرات» قرار می‌گیرد مشمول این بند نبوده و از تسهیلات خاص گمرکی و بازرگانی جهت ورود مواد اولیه، قطعات یدکی و ماشین‌آلات برخوردار خواهند بود.	**تجاری- ترجیحی**
۱۱	حذف تشکل‌های انحصاری در تولید و توزیع کالا با تأکید بر جلوگیری از انحصار توزیع سهمیه‌بندی کالاهای تولیدی بخش دولتی توسط اتحادیه‌های صنفی و ممانعت از دسترسی به سودهای کلان ناشی از وجود قیمت‌های دوگانه در اقتصاد کشور.	**صنعتی- کارکردی ***

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ ـ ۱۳۷۸)

بند مربوطه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
تبصره «۱۰»	الف) به‌منظور کمک به تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فقر و محرومیت، ایجاد اشتغال و حمایت از بنگاه‌های اقتصادی کوچک، دولت مکلف است در جهت اجرای اصول چهل‌وسوم و چهل‌وچهارم قانون اساسی ایجاد تعادل در سهم بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در اقتصاد کشور، افزایش سهم فعالیت‌های اقتصادی بخش تعاونی و همچنین اجرای طرح‌های اشتغالزا (خوداشتغالی)، از طریق پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت بانکی حمایت‌های لازم را به‌عمل آورد.	**پولی- اعتباری**
تبصره «۲۱»	به‌منظور ایجاد شرایط لازم جهت: ۱. شفاف کردن سوبسیدهای حقوق گمرکی و سود بازرگانی ۲. ساماندهی قیمتگذاری برای به‌وجود آوردن امکان نظارت و کنترل ۳. ارتقای توان رقابتی تولیدات داخلی در مقابل واردات، موارد زیر اعمال خواهد شد: ب) نرخ‌های تعرفه‌ای حقوق گمرکی وسط مجلس شورای اسلامی و سود بازرگانی توسط دولت و در جهت حمایت از تولیدات داخلی به‌منظور رسیدن به خودکفایی، رشد اقتصادی و ایجاد زمینه برای توسعه صادرات در هر زمینه تنظیم خواهد شد ادامه این حمایت‌ها مشروط به این خواهد بود که قسمتی از سود حاصل در هر رشته تولیدی، براساس برنامه‌های دستگاه‌های مربوط در جهت تحقق برنامه‌های سرمایه‌گذاری جدید انتقال و بهبود تکنولوژی و مدرن کردن فرآیندهای تولیدی همان واحدها هزینه شود. ج) قانون چگونگی محاسبه و وصول حقوق گمرکی، سود بازرگانی و مالیات انواع خودرو ماشین‌آلات راهسازی وارداتی و ساخت داخل و قطعات آنها مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی به قوت خود باقی است.	**تجاری- تعرفه‌ای**
تبصره «۲۲»	م) به دستگاه‌های اجرایی ذیربط اجازه داده می‌شود در چارچوب اعتبارات این قانون و با رعایت بند «ج» و دیگر ضوابط این تبصره، تا سقف شش میلیارد و پانصد میلیون دلار با استفاده از روش‌های بیع متقابل، طرح‌های اجرای مندرج در جدول ۱۳ و تا سقف سه میلیارد و پانصد میلیون دلار از طریق تعهدات فاینانس، طرح‌های اجرایی مندرج در جدول ۱۴ را با رعایت شرایط ذیل اجرا نماید. ۴. طرح‌های تولیدی در جهت تأمین مواد واسطه‌ای برای کالاهای استراتژیک و سرمایه‌ای مورد نیاز کشور و یا در جهت تأمین نیاز مواد واسطه‌ای برای تولید کالاهای دارای مزیت نسبی باشد. ۷. وزارتخانه‌های جهاد سازندگی، کشاورزی و صنایع در مورد صنایع تبدیلی و تکمیلی، کشاورزی و دامی به صورتی که نود درصد (٪۹۰) آنها به‌عهده بخش‌های خصوصی و تعاونی باشد، می‌توانند از تسهیلات و اعتبارات بند «م» این تبصره «استفاده نمایند.	**پولی-ارزی**
تبصره «۲۴»	به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور تنظیم و توسعه روابط تجاری با کشورهای مورد نظر و فراهم آوردن زمینه رشد صادرات کالاهای تولیدی کشور به کشورهای مذکور، سود بازرگانی کالاهای وارداتی از آن کشورها را در مقابل کسب امتیاز در رابطه به کالاهای صادراتی کشور به میزان متناسب تقلیل دهد. همچنین به دولت اجازه داده می‌شود در رابطه با کشورهایی که تضییقاتی برای صادرات جمهوری اسلامی ایران ایجاد کنند، نسبت به برقراری سود بازرگانی اضافی اقدام نماید.	**تجاری- تعرفه‌ای**

بند مربوطه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
تبصره «۲۵»	الف) به‌منظور تنظیم خط‌مشی‌های صادرات کشور و تعیین کمک‌ها و تسهیلات قابل ارائه به بخش صادرات و رفع مشکلات و موانع آن و اجرای سیاست‌های مصوب برنامه دوم، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی به ریاست رئیس‌جمهور یا معاون وی و عضویت {..}تشکیل می‌شود. ۲. وزارتخانه‌های صنعتی، بازرگانی، کشاورزی و جهاد سازندگی مکلفند در ابتدای هر سال فهرست کالای صنعتی و محصولات کشاورزی و دامی را که به تشخیص آنها صدورشان به خارج از کشور مجاز بوده و از مزیت نسبی برخوردار می‌باشد و حمایت از آنها باید در اولویت قرار گیرد جهت طرح در شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی و اتخاذ سیاست‌های حمایتی لازم به دبیرخانه این شورا ارسال دارند. ب) به‌منظور ایجاد تسهیل و توسعه در فعالیت‌های صادراتی و ثبات در سیاست‌های اجرایی مربوطه و جلوگیری از عدم هماهنگی: ۳. در جهت استفاده از مکانیسم واردات در مقابل صادرات جهت دستیابی به بازارهای جدید، اجازه داده می‌شود که واحدهای تولیدی و بازرگانی نسبت به عقد قرارداد تجارت متقابل برای آن دسته از کالاهایی که ورود آنها طبق قوانین و مقررات مجاز شناخته شده است اقدام نمایند. د-۱. به‌منظور پشتیبانی از تولیدات داخلی و توسعه صادرات غیرنفتی و ایجاد تحرک اقتصادی منطقه‌ای دولت می‌تواند مناطق ویژه حراست شده‌ای را در مبادی ورودی و یا گمرک‌های داخلی ایجاد نماید. ورود کالا از مناطق مذکور جهت مصرف داخلی، تابع مقررات صادرات و واردات خواهد بود و صدور کالا از این مناطق بدون هیچ‌گونه تشریفاتی انجام خواهد شد.	**الف)۲) تجاری- ترجیحی** **ب)۳) پولی- ارزی** **د-۱) صنعتی- آمایشی**
تبصره «۳۱»	به‌منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت امور نیروی انسانی و مقررات، شورای عالی اداری کشور با ترکیب، صلاحیت‌ها و اختیارات ذیل تشکیل می‌گردد: ب) وظایف - اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز - واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی - بررسی، تجدیدنظر و اتخاذ تصمیم نسبت به ادامه فعالیت، ادغام و انحلال شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری وابسته به آنها	**تمرکززدایی***
تبصره «۴۱»	به‌منظور جلب مشارکت بیشتر بخش‌های خصوصی و تعاونی در امور عمومی و خدمات اجتماعی، تولید، اشتغال، تجاری، تحقیقات و نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات زیربنایی و عمومی، دولت موظف است با رعایت اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و مصالح عمومی فعالیت‌های یاد شده بخش‌های دولتی را به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار کند و برای فعال‌تر شدن این بخش‌ها تدابیر و اقداماتی از قبیل اصلاح مقررات، ارائه تسهیلات بانکی، تکمیل سرمایه‌گذاری زیربنایی، توسعه و تسهیل ارتباطات و همچنین ترویج تشکل‌ها و ساختارهای صنعتی، تحقیقاتی و پیمانکاری اتخاذ نماید.	**صنعتی- کارکردی***
تبصره «۴۵»	وزارت صنایع می‌تواند بابت جبران کسری هزینه‌های سرمایه‌گذاری از محل فروش سهام کارخانجات شرکت‌های تحت پوشش نسبت به تکمیل طرح‌های صنعتی نیمه‌تمام اقدام نماید.	**صنعتی- عمودی**
تبصره «۴۶»	دولت مکلف است برای اجرای طرح‌های استراتژیک و ضروری صنعتی به‌لحاظ ویژگی یا حجم سرمایه‌گذاری، اجرای آنها توسط بخش خصوصی محتمل نمی‌باشد از محل منابع عمومی که در بودجه سالیانه منظور خواهد شد اقدام نماید.	**صنعتی- عمودی**

بند مربوطه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
تبصره «۸۰»	دولت موظف است: ۱. جهت ایجاد و توسعه حمایت از صنایع تبدیلی و روستایی و دستی، بافندگان فرش دستباف (ایجاد ۲۰۰ هزار فرصت شغلی جدید در این زمینه‌ها) ضمن تأمین اعتبارات عمرانی تسهیلات بانکی لازم را با بازپرداخت بلندمدت و سرمایه در گردش مورد نیاز، پرداخت حداقل هفتاد درصد (٪۷۰) سود و کارمزد تسهیلات اعطایی را تضمین و از محل بودجه سالیانه پرداخت نماید.	**پولی- اعتباری**
تبصره «۸۲»	الف) در طول برنامه دوم کلیه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بایستی با رعایت ملاحظات زیست‌محیطی صورت گرفته و به این منظور اجرای موارد زیر الزامی است: ۲. انجام هرگونه فعالیت صنعتی و معدنی باید با در نظر گرفتن اهداف توسعه پایدار در چارچوب ضوابط استانداردهای زیست‌محیطی باشد. ۳. بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور باید براساس توان بالقوه محیط زیست و ظرفیت قابل تحمل محیط صورت گیرد به نحوی که ضمن بهره‌مندی صحیح از منابع طبیعی موجبات حفظ تعادل و تناسب محیط زیست فراهم شود. ۴. استفاده از انرژی در کشور باید از طریق تجدید نظر در الگوی مصرف و کاهش در الگوی سوخت‌ها صورت گیرد.	**صنعتی- آمایشی**
تبصره «۹۶»	دولت موظف است در طول برنامه، صنایع الکترونیک (الکترونیکی، مخابرات، اتوماسیون و اپتیک) موجود در بخش‌های مختلف را جهت تأمین منافع ملی و تأمین نیازمندی‌های الکترونیکی نظامی و غیرنظامی از طریق سیاستگذاری و سرمایه‌گذاری‌های متمرکز و هماهنگ سازماندهی و تقویت نماید به‌طوری که تا پایان برنامه، حتی‌الامکان کشور قادر به تأمین نیازهای عمده الکترونیک از داخل کشور باشد.	**صنعتی- عمودی**
خط‌مشی‌های اهداف کلی		
۴-۱۳	تأکید بر به‌کارگیری تکنولوژی مناسب با توجه به شرایط اشتغال نیروی انسانی، سرمایه و مواد اولیه	**صنعتی- عمودی**
۶-۱	تأکید هر چه بیشتر بر نقاط قوت درونی اقتصاد کشور و ایجاد مکانیسم‌های مناسب جهت تقویت بنیه‌های داخلی آن به‌جای اتکا به رشد القایی حاصل از درآمد نفت	**صنعتی- کارکردی/ افقی**
۶-۲	ایجاد شرایط مناسب جهت افزایش پس‌انداز ملی و سرمایه‌گذاری آن در بخش‌های مورد نیاز کشور	**پولی- اعتباری/ صنعتی- عمودی**
۶-۳	تأکید بر تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی، صنعتی و هدایت منابع عمومی به سمت طرح‌های زودبازده و کوچک منطقه‌ای	**صنعتی- عمودی**
۶-۴	تلاش در جهت برنامه‌ریزی و ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای با توجه به مزیت‌های نسبی هر منطقه و تجهیز کانون‌های توسعه‌ای از طریق گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی با توجه به قابلیت‌ها و شرایط هر منطقه	**صنعتی- آمایشی**
۶-۵	کاهش تصدی و انحصارات دولتی، سازمان‌ها، مؤسسات وابسته به دولت و نهادهای انقلاب اسلامی	**تمرکززدایی***
۶-۷	بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های موجود در کلیه زمینه‌ها	**صنعتی- افقی**
۶-۸	عنایت ویژه به صنایع تبدیلی و وابسته به بخش کشاورزی	**صنعتی- عمودی**

بند مربوطه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
۹-۶	تأکید بر تکمیل خطوط و زنجیره‌های تولیدی، صنعتی	**صنعتی- کارکردی**
۱۵-۶	تنظیم بازارهای گوناگون سرمایه، کار، کالا، تجارت و خدمات، پولی و مالی و بورس	**پولی- اعتباری**
۱۶-۶	تعیین استراتژی و اولویت‌بندی فعالیت‌های اقتصادی و تجاری در راستای الگوی تعیین شده	**صنعتی- عمودی**
۱۷-۶	ایجاد هماهنگی و سازگاری بین بخش‌های مختلف سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی مالی و پولی در راستای اهداف اولویت‌ها و استراتژی تعیین شده	**صنعتی- کارکردی**
۱۸-۶	تأکید بر ساخت و تولید داخلی در کلیه زمینه‌ها و مشروط بودن هر نوع قرارداد با خارج به عدم امکان ساخت در داخل و به صورت مشارکت	**تجاری- ترجیحی**
۲-۹	تعیین حدود و میزان فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در صادرات	**تجاری- ترجیحی**
۳-۹	اصلاح قانون صادرات و واردات و اتخاذ سیاست‌های ارزی و تعرفه‌ای مناسب برای ثبات سیاست‌ها و تشویق صادرات	**تجاری- تعرفه‌ای**
۴-۹	حمایت از سرمایه‌گذاری در جهت افزایش ارزش‌افزوده صنایع تبدیلی کشاورزی و معدنی و صنعتی و حمایت از صادرکنندگان با فراهم نمودن تسهیلات و ارائه خدمات و اطلاعات مورد نیاز	**تجاری- ترجیحی**
۸-۹	اختصاص سهمی از تولیدات به صادرات	**تجاری- ترجیحی**
۹-۹	استفاده از مواد اولیه مرغوب در کالاهای صادراتی	**تجاری- ترجیحی**
۱۵-۹	استفاده مؤثر از مناطق آزاد تجاری برای توسعه صادرات و صادرات مجدد	**صنعتی- آمایشی/ تجاری-ترجیحی**
۶-۱۴	ارزیابی وضع موجود و طراحی الگو و تدوین استراتژی توسعه علوم و تکنولوژی متناسب با اهداف برنامه و شرایط عمومی جامعه	**فناوری- خاص**
۷-۱۴	گسترش و ایجاد امکانات برای آن دسته از علوم و تکنولوژی که با مزیت‌های نسبی اقتصادی کشور مرتبط است	**نامشخص**
۹-۱۴	همراه نمودن انتقال تکنولوژی با خرید خدمات و تجهیزات از خارج از کشور	**تجاری- ترجیحی**
سیاست‌های کلی برنامه		
۱-۱	نظام ارزی کشور به صورت نظام شناور مدیریت شده خواهد بود و در آن به موارد زیر توجه خواهد شد الف) یکسان بدون نرخ ارز ب) قابلیت تبدیل پول رایج کشور به اسعار خارجی براساس نرخ شناور	**پولی- ارزی***
۵-۱	تعرفه‌های گمرکی با توجه به درجه معقول حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان داخلی و بروز مزیت‌های نسبی برای گروه‌های کالا تدوین شود. به نحوی که درک آنها برای صادرکننده، واردکننده و مأمور گمرک ساده باشد.	**نامشخص**
۲-۱-۳	منطقی کردن نرخ‌های سود در سطح نظام بانکی به‌گونه‌ای که با مثبت نمودن نرخ واقعی بازده به سپرده‌ها و نرخ بازده به تسهیلات بانکی ضمن تشویق هر چه	**پولی- اعتباری***

بند مربوطه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
	بیشتر پس‌انداز موجبات تخصیص بهینه منابع ریالی را فراهم آورد. کلیه وجوهی که به حساب سپرده‌های قرض‌الحسنه ریخته می‌شود فقط صرف پرداخت قرض‌الحسنه گردد.	
۵-۲-۲	ایجاد سازمان‌های فعال در بازار سرمایه توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی مثل بانک‌های سرمایه‌گذاری، مؤسسات مالی غیربانکی و ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری	**پولی- اعتباری***
۲-۴ بازار کالا و خدمات	۲-۴-۱. ایجاد رقابت گسترده در بازار کالا و خدمات ۲-۴-۲. کاهش تمرکز قدرت اقتصادی مؤسسات و دستگاه‌ها و یا شرکت‌های دولتی و غیردولتی و مقابله با انحصارگرایی	**تمرکززدایی***
۲-۳ سیاست‌های درآمدی	ب) حذف تدریجی معافیت‌های مالیاتی اعطا شده به بخش‌ها، رشته فعالیت‌ها و مؤسسات مختلف هم همراه با اصلاح قیمت‌ها و تخصیص بودجه و بازنگری نظام مالیاتی براساس تعریف پایه درآمد به‌استثنای بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی	**پولی- قیمتی* پولی- قیمتی (استثناء قانون)**
	ح) اعطای بخشودگی یا تخفیف مالیاتی برای سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و سرمایه‌گذاری‌هایی که به : - تولید کالاهای استراتژیک - استقرار در نقاط محروم - ایجاد اشتغال کمک نماید	**پولی- اعتباری**
۱-۳-۳	ط) واگذاری امور به مردم و کاهش تشکیلات دولت در طول برنامه باید به‌گونه‌ای باشد که نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی کاهش یابد	**تمرکززدایی***
۱-۴	کاستن از حجم بخش دولتی از طریق حذف برخی تشکیلات، ادغام وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و واگذاری برخی از فعالیت‌ها به بخش‌های خصوصی و تعاونی از طریق وضع قوانین مورد نیاز.	**تمرکز زدایی***
۴-۴	ادامه و تسریع واگذاری شرکت‌های دولتی و تحت پوشش دولت به بخش‌های خصوصی و تعاونی با رعایت اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	**صنعتی- کارکردی***
۳-۶	توسعه و حمایت از صنایع کوچک، صنایع تبدیلی، صنایع و مشاغل خانگی، خدمات فنی و توسعه و احیای صنایع دستی با اولویت مناطق روستایی	**صنعتی- عمودی**

برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

مواد برنامه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
۲	به‌منظور کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور تبیین دقیق وظایف واحدهای ملی و استانی در برنامه‌ریزی و اجرا و فراهم نمودن زمینه تحقق مطلوب اهداف برنامه سوم، دولت موظف است در طول سال اول برنامه اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت موارد زیر در تشکیلات دولت به عمل آورد: هـ) عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پایین هرم تشکیلات از طریق تجمیع کلیه فعالیت‌های مربوط به یک وزارتخانه (بجز شرکت‌های مستقل) در سازمان استانی واحد. براساس این ضوابط باید ترتیبی اتخاذ شود که : ۱. امور انرژی، ۲. امور کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی. ۳. امور صنعت و معدن در سه وزارتخانه تجمیع شود.	**تمرکززدایی***
۳	الف) به‌منظور بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی، توزیع مناسب نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور و بهبود ارائه خدمات دولتی، سازمان امور اداری و استخدامی کشور مکلف است در نیمه اول سال ۱۳۷۹ برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی را با رعایت موارد زیر تدوین و جهت تصویب به هیئت وزیران تقدیم کند: ۱. تعداد کل کارکنان دولت در پایان برنامه سوم توسعه از تعداد آن در آغاز برنامه به میزان پنج درصد (۵٪) کاهش یابد.	**تعدیل نیروی انسانی***
۴	به‌منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه با رعایت مقررات و قوانین مربوط به جابجایی و انتقال وظایف نیروی انسانی، سهام و دارایی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آنها با رعایت موارد ذیل اقدام کند: **تبصره «۴»ـ** برای تشخیص ضرورت باقی ماندن برخی شرکت‌های دولتی در بخش دولتی، این شرکت‌ها باید دارای فعالیت در یکی از دو مورد زیر باشند تا ضرورت ادامه فعالیت یا سرمایه دولتی برای آنها ایجاب گردد: ۱. فعالیت‌هایی که به‌طور طبیعی در آنها انحصار وجود دارد. ۲. فعالیت‌هایی که بخش غیردولتی انگیزه‌ای برای وارد شدن به آنها ندارد.	**صنعتی- کارکردی***
۹	به‌منظور ارتقای کارآیی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور و کارآمد کردن دولت در عرصه سیاستگذاری و توسعه توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، سهام شرکت‌های قابل واگذاری بخش دولتی در شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است طبق مقررات این قانون با اولویت ایثارگران در شرایط مساوی به بخش‌های تعاونی و خصوصی فروخته خواهد شد.	**صنعتی- کارکردی***

مواد برنامه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
۳۵	دولت مکلف است انحصاراتی را که به‌موجب دستورالعمل‌ها و مقررات مصوب خود و یا اعطای امتیاز تخصیص منابع ایجاد شده‌اند طی مدت یکسال لغو کند. در ارجاع کار و انجام معامله توسط بخش دولتی و عمومی، نباید بین دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی با بخش تعاونی و خصوصی تبعیض قائل شد.	**تمرکززدایی***
۴۷	یارانه نهاده‌های کشاورزی مانند کود، سم و بذر در طی سال‌های برنامه حفظ و ادامه می‌یابد و دولت وظیفه دارد قیمت تضمینی کالاهای اساسی را به نحوی تعیین کند که در پایان سال سوم برنامه، قیمت خرید داخلی آنها با هزینه خرید این کالاها از خارج برابری کند	**پولی- قیمتی***
۴۹	به‌منظور تشویق کارفرمایان کارگاه‌های موجود به استخدام نیروی کار جدید، دولت موظف است کارفرمایانی را که در دوران برنامه از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار و امور اجتماعی مبادرت به استخدام نیروی کار جدی می‌نمایند مشمول تخفیفاتی به شرح زیر قرار دهد: الف) تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما و پیش‌بینی اعتبار لازم برای جبران کاهش درآمد سازمان تأمین اجتماعی در بودجه کشور ب) کاهش مالیات کارفرمایان این‌گونه کارگاه‌ها به میزان مالیات بر حقوق دریافتی از کارکنان جدیدالاستخدام **تبصره**- کارگاه‌هایی که در دوران برنامه به بهره‌برداری می‌رسند نیز در مورد اشتغال مازاد بر پیش‌بینی در طرح و جواز تأسیس از مزایای این ماده استفاده خواهند کرد.	**پولی- اعتباری***
۵۴	به دولت اجازه داده می‌شود؛ در قالب لوایح بودجه سنواتی و از طریق وجوه اداره شده، تسهیلات متناسب با سهم متقاضیان سرمایه‌گذاری در طرح‌های اشتغالزا و صنایع کوچک و نیز قسمتی از سود و کارمزد تسهیلات مذکور را در قالب این قانون تأمین کند. همچنین بخشی از تسهیلات اعتباری سیستم بانکی باید برای حمایت از صنایع کوچک و اشتغالزا اختصاص یابد.	**پولی- اعتباری**
۵۵	سه درصد (۳٪) از سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برمبنای درصد سال ۱۳۷۸ در اختیار بانک‌های کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن (هر بانک یک درصد) قرار می‌گیرد تا صرف اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی و دامپروری، احداث ساختمان و مسکن، تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی شود که ویژگی عمده آنها اشتغالزایی می‌باشد.	**پولی – اعتباری**
۶۷	به وزارتخانه‌های صنایع، معادن و فلزات، نیرو و نفت اجازه داده می‌شود حسب مورد به‌منظور سرمایه‌گذاری‌های مولد و اعطای کمک‌های مالی و فناوری برای ارتقای سطح طراحی، مهندسی ساخت تجهیزات، نمونه‌سازی ماشین‌آلات، مطالعات و عملیات اکتشافی و معدنی به طرح‌های مورد تأیید در بخش ذی ربط از محل بودجه عمومی در قالب وجوه اداره شده نزد بانک‌ها نسبت به تأمین تسهیلات اعتباری اقدام کرده و مابه‌التفاوت نرخ سود تسهیلات مذکور را پرداخت کنند. میزان وجوه اداره شده مذکور شامل اعتبار مربوط به پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود در قانون بودجه هر سال تعیین می‌گردد.	**مالی- پولی** **فناوری- ترجیحی**
۶۸	به شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌های پست و تلگراف و تلفن، صنایع و معادن و فلزات، نیرو و نفت اجازه داده می‌شود به‌منظور اعطای کمک‌های مالی و فناوری برای ارتقای سطح طراحی، مهندسی، ساخت تجهیزات، نمونه‌سازی ماشین‌آلات، مطالعات و عملیات اکتشافی به طرح‌های مورد تأیید مجامع عمومی از محل منابع داخلی در قالب وجوه اداره شده نزد بانک‌ها نسبت به تأمین تسهیلات اعتباری، اقدام کرده و مابه‌التفاوت نرخ سود را از منابع داخلی خود پرداخت کنند. میزان وجوه اداره شده مذکور شامل اعتبار	**پولی- اعتباری**

مواد برنامه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
	مربوط به پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود در بودجه سالیانه شرکت‌های مذکور تعیین می‌گردد.	
۸۴	الف) افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی طی سال‌های برنامه سوم به‌طور متوسط سالیانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۷۸ کاهش می‌یابد. ب) حمایت‌های دولت در اعطای تسهیلات اعتباری به بخش‌ها و فعالیت‌های مختلف به شکل پرداخت یارانه نرخ سود، اعتبارات ترجیحی و قبول تضمین بازپرداخت در چارچوب بودجه‌های سالیانه انجام خواهد شد.	**الف) پولی- اعتباری* ب) پولی- اعتباری**
۸۶	**تبصره «۲»ـ** وزارت بازرگانی مسئول تنظیم تراز تجاری کشور خواهد بود و کلیه وزارتخانه‌ها موظفند در تهیه برنامه‌های عملیاتی و تقسیم اهداف کمی و کیفی، تنظیم و تفوق تراز تجاری کشور همکاری لازم با وزارتخانه بازرگانی به‌عمل آورند.	**تجاری- تعرفه‌ای***
۸۷	به‌منظور حمایت از تولیدات داخلی، به دولت اجازه داده می‌شود بخشی از کالاهای اساسی که با ارز رسمی وارد می‌شود و امکان تولید آن در داخل وجود دارد را از داخل خریداری نموده و نسبت به فروش ارز صرفه‌جویی شده به قیمت واریزنامه‌ای اقدام و درآمد حاصل را به درآمد عمومی واریز نماید. معادل وجوه واریزی فوق، برای تأمین اعتبار مورد نیاز جهت خرید کالای جایگزین از تولیدات داخلی و نیز پرداخت تمام یا قسمتی از سود تسهیلات سرمایه‌گذاری به‌منظور افزایش تولید کالاهای مذکور، در قالب لوایح بودجه سنواتی در اختیار دستگاه‌های اجرایی ذیربط قرار خواهد گرفت.	**نامشخص**
۹۸	به‌منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه با توجه به ذیل اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین شده در زیر اجازه تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی داده می‌شود. (همراه سه تبصره)	**پولی- اعتباری***
۱۰۰	به‌منظور ایجاد زمینه‌های مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و حمایت کمی‌وکیفی از فعالیت‌های پژوهشی و فناوری، بالاخص پژوهش‌ها و فناوری‌های کاربردی توسعه‌ای، دولت مجاز است در تأسیس صندوق‌های غیردولتی مشارکت کند و موظف به تقویت صندوق‌های دولتی موجود می‌باشد و باید ترتیبی اتخاذ کند که امکان استفاده این صندوق‌ها از یارانه سود تسهیلات مالی طی سال‌های اجرای برنامه فراهم شود.	**پولی-اعتباری** فناوری- عمومی**
۱۰۱	دولت مکلف است به‌منظور کمک و حمایت از گسترش کمی‌وکیفی فعالیت‌های مراکز پژوهشی بخش غیردولتی طی سال‌های اجرای برنامه برای این مؤسسات در قوانین و مقررات موضوعه، استفاده از تسهیلات مالی و بیمه‌های حمایتی را پیش‌بینی کرده و به مورد اجرا گذارد.	**فناوری- عمومی****
۱۰۲	الف) به‌منظور حمایت از پژوهش‌هایی که توسط وزارتخانه‌ها و دیگر دستگاه‌های اجرایی به دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی دولتی و غیردولتی سفارش داده می‌شود و حداقل چهل درصد (۴۰٪) از هزینه‌های آن را کارفرما تأمین و تعهد کرده باشد، به دولت اجازه داده می‌شود در لوایح بودجه سنواتی، اعتبارات لازم را برای ادامه عملیات این گونه پروژه‌ها تأمین کند.	**الف) فناوری- عمومی ب) فناوری-**

مواد برنامه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
	ب) سهم هزینه‌های صرف شده در امر تحقیقات از تولید ناخالص داخلی در طول برنامه پنج ساله سوم به‌طور یکنواخت افزایش یافته به نحوی که هزینه‌های صرف شده در امر تحقیقات از تولید ناخالص داخلی در سال پایان برنامه در بخش دولتی به یک درصد (۱٪) تولید ناخالص داخلی از اعتبارات عمومی دستگاه‌های اجرایی و در بخش غیردولتی به نیم درصد (۰/۵ ٪) تولید ناخالص داخلی از منابع بخش خصوصی و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها برسد. دولت موظف است پانزده درصد (۱۵٪) از این اعتبارات را در ارتباط با انجام پژوهش‌های بنیادین و پایه پژوهش‌هایی که به جذب و تولید دانش فناوری نو منتهی گردد هزینه نماید.	**خاص**
۱۰۵	کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی، براساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت محیط زیست و مصوب هیئت وزیران مورد ارزیابی زیست‌محیطی قرار گیرد. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌های مذکور الزامی است. نظارت برحسن اجرای این ماده برعهده سازمان برنامه و بودجه می‌باشد. **تبصره**- سازمان حفاظت محیط زیست موظف است راهکارهای عملی و اجرایی پروژه‌های عمرانی و اشتغالزایی در مناطق حفاظت شده را به طریقی فراهم نماید که ضمن رعایت مسائل زیست‌محیطی، طرح‌های توسعه عمرانی متوقف نگردد.	**صنعتی- آمایشی**
۱۰۸	به‌منظور آزادسازی عرصه‌های منابع طبیعی و اعمال مدیریت بهره‌برداری بهینه، دولت مکلف است به عشایر و دامداران دارای پروانه بهره‌برداری و یا بهره‌برداران عرفی و تشکل‌های اقتصادی آنها از اراضی مرتعی قابل احیا تحت تصرف خود و یا اراضی همان مناطق زیست آنها در ییلاق و قشلاق برای کشاورزی و از عرصه‌های مرتعی برای اجرای طرح‌های مرتعداری و تولید علوفه واگذار نماید (با قید اولویت) به گونه‌ای که معیشت آنها در حد بالای خط فقر تأمین گردد و بقیه اراضی جهت سرمایه‌گذاری و واگذاری براساس ضوابط مربوطه منظور می‌گردد. آیین‌نامه اجرائی این ماده شامل نحوه قیمتگذاری، ضوابط تشخیص نیروهای متخصص و کارآفرین، ضوابط تشخیص اراضی بزرگ با مقیاس اقتصادی و تعیین انواع حمایت‌ها به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی و نیرو به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	**صنعتی- آمایشی**
۱۱۱	به‌منظور فعال کردن بانک تخصصی صنعت و معدن در جهت تجهیز منابع مالی بخش صنعت و معدن و تشویق، ترویج و هدایت بخش غیردولتی در سرمایه‌گذاری‌های صنعتی و معدنی، توسعه کارآفرینی و کمک به انتقال فناوری، اقدامات ذیل به عمل خواهد آمد: الف) بانک صنعت و معدن در دوسال نخست برنامه، سهام کلیه شرکت‌های تحت پوشش خود را به بخش‌های تعاونی و خصوصی داخلی واگذار خواهد کرد. ب) در مأموریت بانک مزبور و سازماندهی درونی آن خط اعتباری خاصی برای حمایت از صنایع کوچک ایجاد می‌گردد. ج) به بانک صنعت و معدن اجازه داده می‌شود صندوق‌های خاص سپرده‌گیری برای رشته‌ها یا طرح‌های معین ایجاد کرده و از امکانات بازارهای مالی داخلی و خارجی در جهت اهداف مذکور در اساسنامه و مؤکد در این قانون استفاده کند.	**الف) صنعتی- کارکردی** **ب)پولی- اعتباری** **ج) پولی- اعتباری**

مواد برنامه	خط‌مشی اتخاذی	نوع خط‌مشی
۱۱۲	به‌منظور تأمین منافع ملی و نیازهای عمده الکترونیکی نظامی و غیرنظامی در داخل کشور دولت موظف است در طول برنامه صنایع الکترونیک (الکترونیکی، مخابراتی، اتوماسیون و اپتیک) موجود در بخش‌های مختلف را از طریق سیاستگذاری و سرمایه‌گذاری‌های متمرکز و هماهنگ، سازماندهی و تقویت کند.	**صنعتی- عمودی**
۱۱۳	به‌منظور تحقق جهش صادراتی در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور: الف) حقوق گمرکی و سود بازرگانی مواد اولیه و واسطه‌ای وارداتی مورد استفاده در تولید کالاهای صادراتی پس از صدور محصولات تولیدی براساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارت بازرگانی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مسترد خواهد شد. ج) صادرات کالا و خدمات از اخذ هر گونه مجوز به استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل (مورد درخواست خریداران) معاف می‌باشند. د) کلیه تشویق‌ها و امتیازاتی که برای صادرات کالا وجود دارد به صادرات خدمات نیز تسری می‌یابد.	**تجاری- تعرفه‌ای***
۱۱۵	دولت موظف است برای رونق تجارت خارجی موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی را با رعایت ممنوعیت‌های شرعی حذف و نسبت به تهیه برنامه زمانبندی اصلاح نرخ‌های معادل تعرفه و اعلام آن به صورت پیش آگهی و تعیین تعرفه‌های گمرکی اقدام کند.	**تجاری- تعرفه‌ای***
۱۱۷	تشکیل شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی	**تجاری- ترجیحی**
۱۷۱	به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح اجازه داده می‌شود به‌منظور تأمین نیازهای نیروهای مسلح به‌ویژه در فناوری‌های جدید و استراتژیک و خرید اقلام مورد نیاز پس از تصویب هیئت وزیران و با کسب مجوز از فرماندهی معظم کل قوا، نسبت به ایجاد شرکت‌های صنعتی و خدماتی با مشارکت طرف‌های داخلی و خارجی اقدام کند.	**صنعتی- کارکردی***
۱۷۲	به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح اجازه داده می‌شود مجموعه دارایی‌های غیرضرور بخش دفاع و صنایعی را که از فناوری بالایی برخوردار نیستند مورد بررسی قرار داده و پس از اخذ مجوز از فرماندهی معظم کل قوا از طریق مزایده به فروش رسانده و درآمد آن را به خزانه واریز نماید.	**خصوصی سازی***
۱۷۷	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و نیروهای مسلح کشور مکلفند پس از کسب مجوز از مقام معظم فرماندهی کل قوا نسبت به فروش عرصه و اعیان پادگان‌ها و سایر اماکن که در تملک یا تصرف قانونی آنها بوده و در محدوده خدمات شهری قرار دارد (پس از اثبات مالکیت) و تغییر کاربری و تفکیک از طریق مزایده اقدام نمایند.	**تمرکززدایی***

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
۱	تشکیل حساب ذخیره ارزی	د) به دولت اجازه داده می‌شود حداکثر معادل پنجاه درصد (۵۰٪) مانده موجود حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبار مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل‌ونقل، خدمات، فناوری و اطلاعات و خدمات فنی- مهندسی بخش غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها به تأیید وزارتخانه‌های تخصصی ذیربط رسیده است از طریق شبکه بانکی داخلی و بانک‌های ایرانی خارج از کشور به صورت تسهیلات با تضمین کافی استفاده نماید. هـ) حداقل ده درصد (۱۰٪) از منافع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی به بخش غیردولتی در اختیار بانک کشاورزی قرار می‌گیرد تا جهت طرح‌های سرمایه‌گذاری موجه کشاورزی توسط بانک کشاورزی در اختیار بخش غیردولتی قرار گیرد. اصل و سود این تسهیلات به صورت ارزی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌گردد.	د)پولی- اعتباری هـ) پولی- اعتباری
۸	وظایف دولت برای پایداری، توسعه و توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی و امکان برقراری تعامل با اقتصاد جهانی	ب) حمایت و اعطای تسهیلات بانکی با شرایط آسان و تأمین مابه‌التفاوت سود و کارمزد تسهیلات مزبور، ایجاد زیربناها و تسهیلات لازم و اعطای فرصت‌های مناسب صادراتی برای تقویت بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط به گونه‌ای که بنگاه‌های مزبور در یک شبکه ارتباطی و تعاملی مناسب با ایجاد و توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌ها با ارتباط پیشین و پسین، امکان حضور در بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی را به‌دست آورند. ج) فراهم نمودن شرایط لازم و مناسب و تشویق بنگاه‌های بزرگ اقتصادی داخلی به گونه‌ای که ارتباط و پیوند ارگانیک (حضور در فرآیند تولید) آنها با شرکت‌های معتبر بین‌المللی برقرار شود. د) مشارکت مالی در مخاطرات (ریسک) سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی، با استفاده از سازوکارهای لازم با هدف بهره‌گیری از ظرفیت‌ها، توانمندی‌های تخصصی، نوآوری، کارآفرینی و منابع مالی این بخش به ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته در جهت ایجاد تعادل و توازن در پهنه سرزمین هـ) تجدیدنظر در برنامه‌ها و سیاست‌هایی که موجب ایجاد تبعیض علیه بنگاه‌های کوچک اقتصادی و تضعیف امکانات رقابتی آنها می‌شود. و) تخصیص بخشی از منابع حاصل از خصوصی‌سازی و واگذاری تصدی‌های دولت در مناطق توسعه‌یافته به ایجاد زیربناها و جاذبه‌های لازم برای توسعه سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته ز) حذف موانع ورود بخش غیردولتی، به حوزه‌های تصدیگری اقتصادی- تجاری	ب) پولی- اعتباری ج) صنعتی- عمودی د) فناوری- عمومی هـ) صنعتی- کارکردی** و) صنعتی- آمایشی ز) تمرکززدایی*

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
۹	تداوم خصوصی‌سازی	به‌منظور تداوم برنامه خصوصی‌سازی در چارچوب قانون اساسی، تقویت امنیت ملی، بسط مشارکت آحاد مردم، تقویت رقابت و اصلاح و کارآمد کردن مدیریت‌ها، به دولت اجازه داده می‌شود: الف) از همه روش‌های امکانپذیر، اعم از مقررات‌زدایی، واگذاری مدیریت (نظیر اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت) و مالکیت (نظیر اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال)، تجزیه به‌منظور واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها استفاده شود. ب) نسبت به ایجاد و استقرار نظام و سازوکار مناسب تأمین اجتماعی، برای پاسخگویی به پیامدهای غیرقابل اجتناب ناشی از اجرای سیاست خصوصی‌سازی اقدام شود. ج) در بخش‌های زیربنایی، تا حد تجاری شدن و سودآوری پروژه‌های مربوط، مشارکت ارزان‌قیمت مالی نماید. د) ضمن اداره شرکت‌های دولتی به صورت اقتصادی و رقابتی از سرمایه‌گذاری‌های نوآورانه، حمایت مالی نماید	الف) خصوصی سازی*/ صنعتی- کارکردی* ب)صنعتی- کارکردی** ج) پولی- اعتباری د) فناوری-ترجیحی**
۲۹	آزادسازی مالی	ب) از ابتدای برنامه چهارم، هرگونه سهمیه‌بندی تسهیلات بانکی (تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی و منطقه‌ای) و اولویت‌های مربوط به بخش‌ها و مناطق با تصویب هیئت وزیران، از طریق تشویق سیستم بانکی، با استفاده از یارانه نقدی و وجوه اداره شده صورت می‌گیرد. ج) نرخ سود تسهیلات بانکی برای کلیه مناطق، بخش‌های مختلف اقتصادی و یا اشخاص حقیقی و حقوقی در طول برنامه چهارم، در چارچوب سیاست‌های پولی مصوب شورای پول و اعتبار که در اختیار هر بانک می‌باشد و اعمال اولویت توسط دولت، صرفاً از طریق پرداخت یارانه نقدی و وجوه اداره شده صورت خواهد گرفت. هـ) در طول سال‌های برنامه چهارم، حداقل بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) از تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور را با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذیربط به بخش آب و کشاورزی اختصاص دهد. ح) تا بالفعل شدن موضوع بند «هـ» فوق‌الذکر، در جهت ایجاد فضای رقابتی سالم و به دور از انحصار در سیستم بانکی کشور و به‌منظور اقتصادی نمودن فعالیت بنگاه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهرداری‌ها، برای دریافت خدمات بانکی بنگاه‌های مذکور بتوانند بانک عامل را رأساً انتخاب نمایند.	ب) پولی- اعتباری* ج) پولی – اعتباری* هـ) پولی- اعتباری ح) پولی – اعتباری*
۴۷	سند ملی توسعه صنعتی (باید با توجه به نتایج مطالعات استراتژی توسعه	ب) طراحی و اصلاح ساختار ستاد بخش صنعت، به نحوی که امکان انجام فعالیت‌های توسعه‌ای در چارچوب برنامه محقق گردد. ج) گسترش و ایجاد زیرساخت‌های لازم، به‌منظور ارتقای کیفیت، نوآوری، جذب و توسعه فناوری د) تأکید ویژه بر حوزه‌هایی که توانایی توسعه‌ای بالا را دارا می‌باشند، نظیر صنایع نوین، صنایع مبتنی‌بر مزیت‌های طبیعی و انرژی هـ) طراحی و ایجاد و گسترش سازوکارهای حمایتی و تشویقی صادرات صنعتی، در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور	ب) صنعتی- کارکردی ج) فناوری- عمومی د)نا مشخص هـ) نامشخص

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
	صنعتی اتخاذ گردد)	و) اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده صنایع کوچک و متوسط، با اولویت بخش‌های خصوصی و تعاونی ز) حمایت از توسعه کارآفرینی و بنگاه‌های کوچک و متوسط ی) همگرایی فعالیت‌های پسین و پیشین زنجیره تولید نظیر تحقیق و توسعه، طراحی و مهندسی بازاریابی و فروش ل) اصلاح محیط حقوقی توسعه صنعت کشور، با ارائه لوایح قانونی م) تجهیز منابع مالی لازم برای توسعه صنعتی، با به‌کارگیری ابزارهای نوین مالی و تقویت بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای ن) تعامل با شرکت‌های جهانی، به‌منظور راهیابی به بازارهای بین‌المللی	و) صنعتی- عمودی ز) صنعتی- کارکردی ی) صنعتی- کارکردی ل) صنعتی- کارکردی** م) پولی – اعتباری ** ن) صنعتی- کارکردی
۴۸	سند ملی توسعه معدنی	ب) ایجاد تسهیلات لازم، برای استفاده گسترش از علوم و فناوری‌های نوین، در کلیه زمینه‌های معدنی از قبیل: اکتشاف، استخراج و فراوری مواد معدنی و صنایع معدنی ح) پوشش بخشی از خطرپذیری سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی توسط دولت، از طریق نهادهای ذیربط (ازجمله صندوق بیمه سرمایه‌گذاری‌های فعالیت‌های معدنی)، در زمینه اکتشاف و بهره‌برداری از معادن ک) کمک به توسعه معادن فلزی و غیرفلزی، در جهت افزایش تولید صنایع انرژی‌بر صادرات‌گرا	ب) پولی- اعتباری ح) نامشخص ک) نامشخص
۵۱	سیاست‌های همگرایی صنایع	به‌منظور هم‌افزایی در فعالیت‌های اقتصادی، با تأکید بر مزیت‌های نسبی و رقابتی به‌ویژه در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی و صنایع و خدمات مهندسی پشتیبان آنها، صنایع انرژی‌بر و زنجیره پایین‌دستی آنها در چارچوب موازین طرح ملی آمایش سرزمین در طول سال‌های برنامه چهارم اقدامات ذیل اجرا می‌شود: ب) به‌منظور جذب منابع و سرمایه‌های خارجی و توسعه شتابان سواحل و جزایر ایرانی خلیج فارس، اجازه داده می‌شود در مناطق ویژه بندر امام، پارس و بندرعباس و دیگر مناطق ویژه‌ای که پس از این با تصویب هیئت وزیران در محدوده فوق ایجاد خواهد شد، قوانین و مقررات مربوط به مناطق آزاد در زمینه‌های تأسیس و فعالیت بانک‌ها، بیمه‌ها و شرکت‌های خارجی، روابط کار و نحوه صدور روادید اجرا گردد.	نامشخص
۶۶	تسهیل صادرات	ب) برقراری تعرفه‌های ترجیحی، با کشورهای بازار هدف صادراتی و همچنین فراهم کردن بستر مناسب برای الحاق به سازمان تجارت جهانی و) هدفمند کردن حمایت‌های مستقیم صادراتی، شامل جایزه و یارانه صادراتی برای صدور کالاها و خدمات و اعطای اعتبار صادراتی در حوزه‌های دارای مزیت نسبی و همچنین حمایت غیرمستقیم و تهیه و اجرای طرح‌های نهادهای پشتیبان، در جهت رشد تولید، صادرات و ارتقای رقابت‌پذیری ز) اعمال مشوق‌های لازم و گسترش پوشش بیمه‌ای، برای صادرات کالا و خدمات، به‌ویژه خدمات فنی و مهندسی و اعطای اعتبارات صادرات به کشورهای هدف	ب) تجاری- تعرفه‌ای و) نامشخص ز، ط، ی، ل) تجاری- تعرفه‌ای**

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
		ط) معافیت کالا و خدمات صادراتی از پرداخت هرگونه عوارض و مالیات اعم از ملی و منطقه‌ای ی) معافیت صادرات کالا و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به‌استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل (مورد درخواست خریداران) ل) برخورداری صادرکنندگان خدمات، به‌ویژه خدمات فنی و مهندسی از سایر حمایت‌ها، علاوه‌بر مشوق‌ها و امتیازات صادرات کالا، به موجب آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارت بازرگانی، به تصویب شورای عالی صادرات می‌رسد.	
۶۷	برنامه ملی توسعه بخش بازرگانی	به‌منظور توسعه بخش بازرگانی خارجی متناسب با نیاز توسعه اقتصادی کشور، تسهیل تعاملات جهانی، گسترش صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و فناوری نوین، دولت موظف است برنامه ملی توسعه بخش بازرگانی را با محورهای ذیل تنظیم و اجرا نماید: ج) انعقاد موافقتنامه‌های تجاری و در صورت لزوم تجارت آزاد با کشورها و تشکل‌های اقتصادی و فرامنطقه‌ای در جهت افزایش سهم تجارت منطقه‌ای در کل مبادلات کشور د) برقراری هماهنگی میان سیاست‌های مالی و پولی با سیاست‌های استراتژیک تجاری هـ) ایجاد نظم کارآمد، تنظیم تعرفه‌ها در جهت رقابت‌پذیری کشور و حمایت منطقی از تولیدات داخلی ح) کاهش حجم تجارت زیرزمینی (قاچاق کالا) از طریق افزایش ریسک و هزینه قاچاق کالا و کاهش هزینه مبادله رسمی	ج) تجاری- تعرفه‌ای د) پولی- ارزی هـ) تجاری- تعرفه‌ای ح) تجاری- تعرفه‌ای**
۶۸	ساماندهی نظام تعرفه‌ای بازرگانی خارجی کشور	به دولت اجازه داده می‌شود، در طول برنامه چهارم به‌منظور کاهش قاچاق کالا، حمایت منطقی و هدفمند از تولیدات داخلی، شفاف‌سازی مقررات، کاهش تعدد رویه‌های واردات و فراهم‌سازی بستر مناسب برای الحاق به سازمان جهانی تجارت، نظام تعرفه‌ای بازرگانی خارجی کشور را براساس محورهای ذیل تنظیم نماید: ۱. حذف کلیه موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی با رعایت ممنوعیت‌های شرعی و قانونی با زمانبندی معین و وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای در قالب پیش‌آگهی حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم ۲. کاهش دامنه و تعداد طبقات تعرفه‌ای با رعایت نرخ‌های معادل تعرفه‌ای از تولیدات داخلی ۳. برقراری تعرفه‌های ترجیحی و انعقاد موافقتنامه‌های دو یا چندجانبه تجاری و در صورت لزوم تجارت آزاد با کشورها و تشکل‌های اقتصادی، منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای	۱) تجاری- تعرفه‌ای* ۲) تجاری – تعرفه‌ای* ۳) تجاری- تعرفه‌ای

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
۷۳	مناطق آزاد	**تبصره «۱»**- تشکیل مناطق آزاد جدید ممنوع است. د) دولت موظف است به‌منظور ایجاد مزیت رقابتی در مناطق آزاد و جذب سرمایه‌های خارجی، انرژی مصرفی مورد نیاز را برای مصارف خانگی، به نرخ داخلی تأمین نماید.	صنعتی- آمایشی
۷۵	سیاست‌های استراتژیک تجاری	دولت موظف است، به‌منظور گسترش صادرات، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و فناوری‌های نوین، نسبت به تدوین و تصویب سیاست‌های استراتژیک تجاری، اقدام و محورهای ذیل را مد نظر قرار دهد: الف) انعقاد موافقتنامه‌های ترجیحات و در صورت لزوم تجارت آزاد با کشورها و تشکل‌های اقتصادی منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای ب) آماده‌سازی بنگاه‌های اقتصادی و ایجاد بسترهای لازم برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی د) برقراری هماهنگی میان سیاست‌های مالی و پولی، با سیاست‌های استراتژیک تجاری	الف) تجاری- تعرفه‌ای ب) تجاری- تعرفه‌ای* د) نامشخص
۷۹	سیاست‌های رقابت‌پذیری	دولت موظف است در جهت ایجاد فضا و بسترهای مناسب برای تقویت و تحکیم رقابت‌پذیری، اقدام‌های ذیل را به عمل آورد: د) حمایت از تولید کالاها و خدمات در عرصه‌های نوین و پیشتاز فناوری در کشور، از طریق اختصاص بخشی از تقاضای دولت به خرید این تولیدات و) ایجاد زمینه مشارکت تشکل‌های قانونی غیردولتی صنفی- تخصصی بخش‌های مختلف، در برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در زمینه‌های ذیربط ح) بازنگری در ستادهای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری دولتی، مرتبط با زیربناهای تولید و تجارت، به‌منظور حرکت کلی بخش‌های مختلف همسو با تحولات فناوری در سطح بین‌المللی	د) صنعتی- عمودی و) صنعتی- کارکردی ** ح) صنعتی- کارکردی
۸۰	تشکیل ستاد تنظیم انحصارات	د) به‌منظور منطقی نمودن بهای مصرف آب، برق، گاز، تلفن و استفاده از شبکه فاضلاب و متناسب نمودن نرخ‌های ترجیحی در جهت حمایت از تولید، نهاد «تنظیم مقررات و داوری» همه ساله نرخ فروش (اعم از بهای مصرف و آبونمان) را متناسب با هدف فوق تعیین خواهد نمود و چنانچه در مواردی نرخ‌های تعیین شده، کمتر از قیمت کارشناسی شده توسط نهاد مزبور باشد، دولت موظف به پرداخت مابه‌التفاوت قیمت کارشناسی و تکلیفی و یا تهاتر با بدهی دستگاه ذیربط به دولت خواهد بود.	پولی – قیمتی
۸۱	تجدید ساختار و نوسازی صنایع	دولت موظف است، در جهت تجدید ساختار و نوسازی بخش‌های اقتصادی، در برنامه چهارم اقدام‌های ذیل را به عمل آورد: الف) اصلاح ساختار و ساماندهی مناسب بنگاه‌های اقتصادی و تقویت رقابت‌پذیری آنها از طریق: ۱. حمایت از شکل‌گیری بنگاه‌های کوچک و متوسط، از طریق ایجاد فرآیندهای پرورش‌دهنده و تقویت‌کننده کارآفرینی ۲. حمایت از ایجاد پیوند مناسب، بین بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ (اعطای کمک‌های هدفمند) توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌ها و انجام تمهیدات لازم برای تقویت توان فنی – مهندسی- تخصصی، تحقیق و توسعه و بازاریابی در بنگاه‌های کوچک و متوسط و توسعه مراکز	الف) صنعتی- کارکردی

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
		اطلاع‌رسانی و تجارت الکترونیک برای آنها ۳. 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 ۴. حمایت از ایجاد مؤسسات و تشکل‌های غیردولتی پشتیبان بنگاه‌های کوچک و متوسط و توسعه آموزش‌های مهارتی فنی و حرفه‌ای و تخصصی پودمانی و ارتقای بهره‌وری و کیفیت در این‌گونه بنگاه‌ها ب) اعمال سیاست‌های حمایتی تولیدی، به‌منظور تقویت بنیان‌های رقابت‌پذیری و شکوفایی مزیت‌های نسبی و رقابتی ج) شناسایی و عملیاتی نمودن محورهای اصلی مزیت‌های رقابتی و نسبی و برنامه‌ریزی برای بهره‌گیری مطلوب از مزیت‌های نسبی و خلق مزیت‌های رقابتی جدید در سطح استان‌ها هـ) قیمتگذاری به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد. {...}	ب) نامشخص ج) صنعتی- عمودی** هـ) پولی- قیمتی*
۸۲	سیاست‌های ارتقا و جذب فناوری‌های برتر	دولت موظف است در جهت ارتقای سطح و جذب فناوری‌های برتر در بخش‌های مختلف اقتصادی اقدام‌های ذیل را در برنامه چهارم به عمل آورد: الف) برای ادغام شرکت‌ها، بنگاه‌ها و شکل‌گیری شرکت‌های بزرگ در مقیاس جهانی، اقدام‌های ذیل مجاز است: {....} ب) ایجاد مناطق ویژه صنایع، مبتنی‌بر فناوری‌های برتر، در جوار قطب‌های علمی- صنعتی کشور و نزدیک به فرودگاه‌های بین‌المللی (براساس مطالعات مدون) در جهت ترغیب و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و تسهیل جریان ورود و خروج متخصصان، ابزارها و فراهم نمودن فضای حقوقی مناسب د) ایجاد انگیزه به‌منظور تکیه تولید صنعتی، بر نهاده‌های مبتنی‌بر فناوری، به‌جای نهاده‌های صرفاً فیزیکی هـ) سازماندهی و تقویت صنایع نوین (صنایع مبتنی‌بر فناوری پیشرفته) و خدمات برتر، با تأکید بر رقابت‌پذیری و برون‌نگری از طریق سیاستگذاری، سرمایه‌گذاری در زیربناها و کمک به سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی، سرمایه‌گذاری‌های مشترک، سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر و شهرک‌های فناوری و) ایجاد و توسعه نهادهای تخصصی تأمین مالی فناوری و صنایع نوین و فرآیندهای هم‌افزایی و نفوذ فناوری در صنعت، از قبیل نهاد مالی سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر و شهرک‌های فناوری	الف) صنعتی- عمودی ب) صنعتی- آمایشی د) صنعتی- عمودی هـ) صنعتی – عمودی و) فناوری- ترجیحی** ز) فناوری- عمومی**

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
		ز) ایجاد مؤسسات پژوهشی برای توسعه فناوری‌های پیشرفته و جدید از طریق مشارکت شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی یا مراکز پژوهشی (آموزش عالی) کشور	
۸۳	سیاست‌های فضای کسب‌وکار	دولت موظف است در برنامه چهارم، در جهت بهبود فضای کسب‌وکار در کشور و زمینه‌سازی توسعه اقتصادی و تعامل با جهان پیرامون، اقدام‌های ذیل را به‌عمل آورد: الف) کنترل نوسانات شدید نرخ ارز در تداوم سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز، به صورت نرخ شناور مدیریت شده و با استفاده از سازوکار عرضه و تقاضا، با در نظر گرفتن ملاحظات حفظ توان رقابت بنگاه‌های صادرکننده و سیاست جهش صادرات ب) تنظیم تعرفه‌های واردات نهاده‌های کالایی تولید (ماشین‌آلات و مواد اولیه)، مبتنی‌بر حمایت منطقی و منطبق با مزیت‌های رقابتی از تولید داخلی آنها و در جهت تسهیل فعالیت‌های تولیدی صادرات‌گرا ج) برنامه‌ریزی و اجرای توسعه زیربناها با هدف کاهش هزینه‌های تولید، خلق مزیت‌های رقابتی و منطبق با نیازهای توسعه اقتصادی کشور د) بازنگری قانون و مقررات مربوط به نیروی کار با سازوکار سه‌جانبه‌گرایی (دولت- کارگر- کارفرما) به گونه‌ای که {...}	الف) پولی – ارزی** ب) تجاری- تعرفه‌ای ج) صنعتی- کارکردی د) صنعتی- افقی**
۸۶	سیاست توسعه علمی	دولت موظف است نظر به اهمیت نقش دانش و فناوری و مهارت، به‌عنوان اصلی‌ترین عوامل ایجاد ارزش‌افزوده در اقتصاد نوین، اقدام‌های زیر را به‌عمل آورد: الف) نوسازی و بازسازی سیاست‌ها و راهبردهای پژوهشی، فناوری و آموزشی، به‌منظور توانایی پاسخگویی مراکز علمی، پژوهشی و آموزشی کشور به تقاضای اجتماعی، فرهنگی و صنعتی و کار کردن در فضای رقابت فزاینده عرضه جهانی طی سال اول برنامه ب) تهیه برنامه‌های جامع توسعه علمی و فناوری کشور (به‌ویژه فناوری‌های نو و برتر) با هدف بازتعریف نقش نهادهای علمی و فنی، برای کاستن از شکاف علمی و فناوری با سطوح عالی علوم و فناوری روز جهانی، در بخش‌های مختلف طی سال اول برنامه چهارم	فناوری- عمومی**
۸۸	حمایت از تحقیقات علمی بخش خصوصی	دولت موظف است، به‌منظور گسترش بازار محصولات دانایی‌محور و دانش‌بنیان، تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی و نوآوری و گسترش نقش بخش خصوصی در این قلمرو، اقدام‌های ذیل را به انجام برساند: ز) اتخاذ تدابیر و راهکارهای لازم، جهت حمایت مالی مستقیم از مراکز و شرکت‌های کوچک و متوسط بخش خصوصی برای انجام تحقیقات توسعه‌ای که منجر به ابداع، اختراع و ارتقای محصولات و روش‌ها می‌شود. ح) کمک به تأسیس و توسعه صندوق‌های غیردولتی پژوهش و فناوری ط) کسب سهم در بازارهای بین‌المللی از طریق ایجاد تسهیلات و برقراری مقررات حمایت از ورود بخش خصوصی، در قلمرو دانش و فناوری ک) کمک به تأسیس و توسعه شرکت‌های طراحی مهندسی	فناوری- عمومی**

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
۸۹	ایجاد نظام ملی نوآوری	دولت موظف است، به‌منظور برپاسازی نظام جامع پژوهش و فناوری، با هدف افزایش تأثیرگذاری پژوهش و فناوری در توسعه اجتماعی، ارتقای بهره‌وری و تولید ثروت در کشور، اقدام‌های ذیل را به انجام رساند: الف) طراحی و پیاده‌سازی نظام ملی نوآوری، براساس برنامه جامع توسعه فناوری و گسترش صنایع نوین، به‌عنوان منظومه‌ای که در قالب آن، ارتباط ارگانیک کلیه نهادها و مؤسسات فعال در حوزه پژوهش و فناوری، به‌منظور دستیابی به اهداف فوق بازتعریف شود. ب) انتظام بخشیدن و ساماندهی نظام پژوهش و فناوری کشور، از طریق تعیین اولویت‌ها، دسته‌بندی مأموریت‌ها، هدفمندکردن اعتبارات، اصلاح ساختاری واحدهای پژوهشی و مأموریت‌گرا کردن آنها تا پایان سال اول برنامه چهارم ج) نوسازی شیوه‌های مدیریت بخش پژوهش ازجمله: ایجاد شبکه‌های واحدهای پژوهشی و فناوری همگن، به‌عنوان دستگاه‌های اجرایی با مأموریت توزیع هدف‌دار و بهینه اعتبارات تحقیقاتی و نظارت و پایش فعالیت‌ها در زمینه‌های علمی مربوطه با تکیه بر شاخص‌های جهانی و) اتخاذ تدابیر لازم، به‌منظور جهت‌دهی فعالیت‌های پژوهشی کلیه دستگاه‌ها، نهادها و شرکت‌های دولتی در راستای اولویت‌های ملی {..}	الف) فناوری- ترجیحی ب) فناوری – ترجیحی ج، و) فناوری- ترجیحی
۹۰	توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان	به‌منظور ایجاد و توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان و تقویت همکاری‌های بین‌المللی، اجازه داده می‌شود، واحدهای پژوهشی و فناوری و مهندسی مستقر در پارک‌های علم و فناوری، از مزایای قانونی مناطق آزاد درخصوص روابط کار، معافیت‌های مالیاتی و عوارض، سرمایه‌گذاری خارجی و مبادلات مالی بین‌المللی برخوردار گردند.	فناوری- عمومی*
۱۰۸	تدابیر زیست‌محیطی	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست و سایر دستگاه‌های مرتبط، به‌منظور برآورد ارزش‌های اقتصادی منابع طبیعی و زیست‌محیطی و هزینه‌های ناشی از آلودگی و تخریب محیط زیست در فرآیند توسعه و محاسبه آن در حساب‌های ملی، نسبت به تنظیم دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های مواد دارای اولویت از قبیل: جنگل، آب، خاک، انرژی، تنوع زیستی و آلودگی‌های زیست‌محیطی در نقاط حساس اقدام و در مراجع ذیربط به تصویب برساند. ارزش‌ها و هزینه‌هایی که دستورالعمل آنها به تصویب رسیده در امکان‌سنجی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه در نظر گرفته خواهد شد.	صنعتی- آمایشی**
۱۱۰	پایش منابع آلوده‌کننده	دولت مکلف است که در طول برنامه چهارم اقدام‌های ذیل را به عمل آورد: الف) طرح خوداظهاری برای پایش منابع آلوده‌کننده را آغاز نماید. کلیه واحدهای تولیدی، خدماتی و زیربنایی باید براساس دستورالعمل سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به نمونه‌برداری و اندازه‌گیری آلودگی‌ها و تخریب‌های خود اقدام و نتیجه را به سازمان مذکور ارائه دهند. واحدهایی که تکالیف این بند را مراعات ننمایند، مشمول ماده (۳۰) «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۲/۳» خواهند بود.	صنعتی- آمایشی

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
۱۱۸	برنامه بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور	دولت مکلف است، برنامه بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور را جهت حفاظت، احیا و توسعه پایدار منابع طبیعی با در نظر گرفتن محورهای زیر به اجرا درآورد: الف) بهره‌برداری متناسب با ظرفیت قابل تحمل محیط و توان تجدیدپذیری منابع ب) مدیریت یکپارچه و نظام‌مند منابع طبیعی، در چارچوب تدوین برنامه مدیریت چند حوزه آبخیز با همکاری و مشارکت بخش عمومی و مردمی ح) واگذاری اراضی مرتعی قابل احیا، به بهره‌برداران عرفی و تشکل‌های اقتصادی آنان	صنعتی- آمایشی
۱۲۰	حفاظت محیط زیست	تکرار ماده (۱۰۵) برنامه سوم	صنعتی- آمایشی
۱۲۱	تهیه سند ملی آمایش سرزمین	الف) سطح کلان ۱. چشم‌انداز بلندمدت توسعه فضایی کشور، در چارچوب سیاست‌های کلی نظام، تحلیل شرایط منطقه‌ای و بین‌المللی و امکانات، محدودیت‌ها و مزیت‌های سرزمین ب) سطح بخشی شامل: ۲. سیاست‌ها و توصیه‌های منطقه‌ای و سرزمینی بخش‌ها ۳. اقدامات و عملیات اولویت‌دار در توسعه بخش	صنعتی- آمایشی
۱۲۲	حاکمیت سند آمایش بر برنامه‌ریزی‌های بعدی	ب) به هنگام نمودن سند ملی آمایش سرزمین، متناسب با تحولات جهانی، منطقه‌ای، علمی و فنی و با بهره‌گیری از اطلاعات پایه‌ای و مکانی و تعامل سطوح خرد و کلان منطقه‌ای و بخشی، به‌گونه‌ای که برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سازگاری با سند ملی آمایش سرزمین تنظیم گردد.	ب) صنعتی- کارکردی ـ آمایشی
۱۲۳	راهبردها و اولویت‌های آمایشی	هـ) بهره‌گیری از آثار انتشاری سرمایه‌گذاری‌های ملی و فراملی، در توسعه مناطق پیرامونی (به‌ویژه دشت‌ها و پیرامون سدها)، از طریق تهیه برنامه‌های چند بخشی و گسترش شیوه‌های نوین معیشت و فعالیت و ساماندهی استقرار جمعیت و فعالیت‌ها و) بهره‌گیری از منابع غنی نفت و گاز (به‌ویژه مناطق گازی پارس جنوبی) در توسعه فعالیت‌های مرتبط و صنایع انرژی‌بر و سازماندهی جدید استقرار جمعیت و فعالیت‌ها در حاشیه جنوبی کشور، بر مبنای آن	هـ) صنعتی- کارکردی و) صنعتی- آمایشی
۱۲۴	راهبرد کلی توسعه	دولت موظف است، به‌منظور تحقق راهبرد توسعه درون‌زا و برون‌نگر بر قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی سرزمین و خلق فرصت‌های جدید و تقویت مزیت‌های رقابتی کشور اقدام‌های ذیل را انجام دهد: الف) تهیه برنامه جامع توسعه بلندمدت انرژی و نفت، صنعت و معدن، حمل‌ونقل، تجارت، سرمایه انسانی، گردشگری، فناوری اطلاعات، آب،	صنعتی – کارکردی**

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
		کشاورزی و اسکان جمعیت، متناسب با موقعیت منطقه‌ای کشور و تعامل بین آنها ب) انعکاس و اجرای آثار این برنامه‌ها بر پهنه سرزمین و سازماندهی فضایی ملی، با رعایت اصول کارایی اقتصادی، تعادل و توازن منطقه‌ای، حفاظت از محیط زیست و میراث فرهنگی، رعایت ملاحظات دفاعی- امنیتی و رابطه متقابل امنیت و توسعه و وحدت و یکپارچگی سرزمین در سند ملی آمایش سرزمین	
۱۲۵	هماهنگی بخش‌ها توسط سازمان مدیریت	سازمان مدیریتی و برنامه‌ریزی کشور موظف است، در راستای ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی، آن دسته از اهداف و مضامین برنامه چهارم که تحقق آنها مستلزم مشارکت چند بخش و چند استان می‌باشد را در قالب برنامه‌های ویژه (فرابخشی) تدوین و نقش هر یک از دستگاه‌های اجرایی را در چارچوب وظایف قانونی هر دستگاه مشخص نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی بخشی و استانی موظفند، عملیات و اقدام‌های این‌گونه برنامه‌ها را که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین می‌گردد در برنامه اجرایی خود منظور و اجرا نمایند.	صنعتی- کارکردی
۱۹۲	تقویت صنایع دفاعی	دولت موظف است به‌منظور تقویت بنیه دفاعی کشور و ارتقای توان بازدارندگی نیروهای مسلح و حفاظت از تمامیت ارضی و امنیت کشور و آمادگی در برابر تهدیدات و حفاظت از منافع ملی، انقلاب اسلامی ایران و منابع حیاتی کشور و هوشمندسازی سیستم‌های دفاعی، اقدام‌های لازم را برای تحقق موارد مذکور به عمل آورد: ۱. تقویت مؤلفه‌های بنیه دفاعی، با تأکید بر مدرن‌سازی و هوشمندسازی تجهیزات، ارتقای منابع انسانی و سیستم‌های فرماندهی (C_4I) ۲. ارتقای فناوری‌های نوین و هوشمند و سیستم‌های اطلاعاتی در به‌کارگیری سامانه‌های دفاعی به‌ویژه سامانه‌های الکترونیکی، هوافضا، دریایی و پدافند هوایی ۳. نوسازی و بازسازی و بهبود صنایع دفاعی با نگرش به سامانه و فرآیندهای صنعتی نوین ۴. ارتقای سطح آموزش، تحقیقات، فناوری در بخش دفاع و گسترش همکاری‌ها با مراکز علمی دانشگاهی داخلی و خارجی	صنعتی- عمودی
۲۴۲	اسناد جهت‌دهنده به برنامه	الف) سند ملی توسعه بخش، سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، امکانات، محدودیت‌ها و مسائل اساسی، جهتگیری‌های اصلی، هدف‌های کمی‌وکیفی بلندمدت و میان‌مدت، فعالیت‌های محوری و سیاست‌های فضایی و منطقه‌ای و همچنین اقدام‌های مهم محوری و فعالیت‌های اولویت‌دار توسعه بخش را تبیین می‌نماید. اسناد ملی توسعه امور بخشی به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دستگاه‌های اجرایی ذیربط تهیه می‌شود. ب) سند توسعه استان، سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه استان، اصلی‌ترین جهت‌گیری‌ها در زمینه جمعیت و نیروی انسانی، منابع طبیعی، زیربناها و فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و هدف‌های کمی‌وکیفی بلندمدت و میان‌مدت	صنعتی- کارکردی

شماره مواد	موضوع ماده	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
		توسعه استان را در چارچوب راهبردهای کلان برنامه چهارم و سند ملی آمایش سرزمین و طرح‌های توسعه و عمران و اسناد ملی توسعه بخشی تبیین می‌نماید. ج) سند ملی توسعه ویژه (فرابخشی) مجموعه‌ای از چند طرح و فعالیت با پوشش فراگیر برای مناطق و بخش‌های مختلف مانند قلمرو تأمین اجتماعی، فقرزدایی و اشتغال موضوعیت یافته و تنظیم می‌شود. زمانبندی، اولویت‌های زمانی، موضوعی (بخش‌های مختلف) و مکانی (استان‌های مختلف) اجاره طرح‌ها و پروژه‌های آن در این سند مشخص می‌شود. هـ) کلیه دستگاه‌های اجرایی ملی کشور موظفند، برنامه اجرایی و عملیاتی خود را در قالب اسناد ملی توسعه در چارجوب ضوابط فوق با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و پس از تصویب در هیئت وزیران به مرحله اجرا درآورند. بودجه سنواتی این دستگاه‌ها براساس اسناد فوق تنظیم می‌شود. ز) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، نسبت به تلفیق اسناد توسعه بخشی، استانی و ویژه با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذیربط اقدام و موارد را به تصویب هیئت وزیران برساند.	

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ ـ ۱۳۹۴)

شماره ماده	موضوع	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
۱۶	سیاست علم و فناوری	دولت مجاز است به‌منظور دستیابی به‌جایگاه دوم علمی و فناوری در منطقه و تثبیت آن تا پایان برنامه پنجم، اقدامات زیر را انجام دهد: و) وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظفند با همکاری سایر دستگاه‌های ذیربط ضمن اعمال اقدامات ذیل شاخص‌های آن را پایش نموده و گزارش عملکرد سالیانه را به کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. ۸. برنامه‌ریزی برای تحقق شاخص‌های اصلی علم و فناوری شامل سهم درآمد حاصل از صادرات محصولات و خدمات مبتنی‌بر فناوری‌های پیشرفته و میانی، سرانه تولید ناخالص داخلی ناشی از علم و فناوری، تعداد گواهی ثبت اختراع، تعداد تولیدات علمی بین‌المللی، نسبت سرمایه‌گذاری خارجی در فعالیت‌های علم و فناوری به هزینه‌های تحقیقات کشور و تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان	**نامشخص**
۱۷	حمایت از ابداع و اختراع	دولت مجاز است به‌منظور توسعه و انتشار فناوری و حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان اقدام‌های زیر را انجام دهد: ب) حمایت مالی و تسهیل شکل‌گیری و توسعه شرکت‌های کوچک و متوسط خصوصی و تعاونی که در زمینه تجاری‌سازی دانش و فناوری به‌ویژه تولید محصولات مبتنی‌بر فناوری‌های پیشرفته و صادرات خدمات فنی و مهندسی فعالیت می‌کنند و نیز حمایت از راه‌اندازی مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری از طریق بخش غیردولتی ج) حمایت‌های قانونی لازم در راستای تشویق طرف‌های خارجی قراردادهای بین‌المللی و سرمایه‌گذاری خارجی برای انتقال دانش فنی و بخشی از فعالیت‌های تحقیق و توسعه مربوط به داخل کشور و انجام آن با مشارکت شرکت‌های داخلی د) حمایت مالی از ایجاد و توسعه بورس ایده و بازار فناوری به‌منظور استفاده از ظرفیت‌های علمی درجهت پاسخگویی به نیاز بخش‌های صنعت، کشاورزی و خدمات و) تأمین و پرداخت بخشی از هزینه ثبت اختراعات، تولید دانش فنی و حمایت مالی از تولیدکنندگان برای خرید دانش فنی و امتیاز اختراعات	**فناوری - عمومی**
۷۲	بیمه نوسانات نرخ ارز	به‌منظور کاهش خطرپذیری ناشی از نوسانات قیمت‌ها ازجمله نوسانات نرخ ارز برای واحدهای تولید-صادراتی، بیمه مرکزی ایران از طریق شرکت‌های تجاری بیمه، امکان ارائه خدمات بیمه‌ای مربوط به نوسانات قیمت‌ها و نوسانات نرخ ارز را فراهم آورد.	**پولی- ارزی**
۷۳	اصلاح قانون کار	دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، اقدامات قانونی لازم برای اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و روابط کار را با رعایت موارد زیر به عمل آورد: د) تقویت شرایط و وضعیت‌های جدید کار با توجه به تغییرات تکنولوژی و مقتضیات خاص تولید کالا و خدمات	**صنعتی- افقی**

شماره ماده	موضوع	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
۷۴	افشای اطلاعات شرکت‌های درحال واگذاری	در راستای شکل‌گیری بازارهای رقابتی و تحقق بند «ی» ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، چنانچه شرکت مشمول واگذاری در حال واگذاری برای اجرای موضوع فعالیت یا تأمین عوامل تولید ازجمله مواد اولیه یا فروش کالا و خدمات و یا محل و ترکیب آنها و یا نرخ تأمین عوامل تولید شامل مواد اولیه یا فروش کالا و خدمات آن مشمول رعایت ضوابط خاصی ازسوی دستگاه‌های دولتی، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت باشد، ضروری است قبل از واگذاری، کلیه اطلاعات مربوط به تداوم و یا عدم تداوم و همچنین تغییرات احتمالی این الزامات براساس ضوابط سازمان بورس و اوراق بهادار افشا گردد.	**صنعتی- افقی**
۷۵	شورای گفتگو	به‌منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها بررسی و رفع موانع کسب‌وکار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم{...} شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی با ترکیب اعضای زیر تشکیل می‌گردد:{...}	**صنعتی- افقی**
۷۶	پایش قوانین کسب‌وکار	اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران موظف است با همکاری و حضور اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران اقدام نماید {...}	**صنعتی- افقی**
۷۷	حق عضویت	به‌منظور تقویت و ساماندهی تشکل‌های خصوصی و تعاونی و کمک به انجام وظایف قانونی بند «د» ماده (۹۱) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و ارائه خدمات بازاریابی، مشاوره‌ای و کارشناسی کلیه اعضای اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند یک در هزار رقم فروش کالا و خدمات خود را حسب مورد به حساب اتاق‌های مذکور واریز نمایند و تأییدیه اتاق‌های مذکور را هنگام صدور و تمدید کارت بازرگانی تسلیم کنند.	**نامشخص**
۷۸	حمایت از تولید داخلی	دولت موظف است در جهت حمایت از تولیدات داخلی، کالاها و خدمات مورد نیاز خود را با اولویت از تولیدکنندگان داخلی خرید نماید.	**صنعتی- افقی**
۸۰	سیاست‌های صنعتی (با هدف اشتغالزایی)	به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو اقدام‌های زیر را انجام دهد: الف) حمایت مالی و تشویق توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌های تولیدی، ایجاد پیوندهای مناسب بین بنگاه‌های کوچک، متوسط، بزرگ (اعطای کمک‌های هدفمند) و انجام تمهیدات لازم برای تقویت توان فنی-مهندسی-تخصصی، تحقیق و توسعه و بازاریابی در بنگاه‌های کوچک و متوسط و توسعه مراکز اطلاع‌رسانی و تجارت الکترونیک برای آنها ب) رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر	**صنعتی- کارکردی**

شماره ماده	موضوع	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
۱۰۴	توسعه صادرات غیرنفتی	به‌منظور ارتقای مشارکت بنگاه‌ها و افزایش سهم تشکل‌ها، شبکه‌ها، خوشه‌ها، اتحادیه شرکت‌ها (کنسرسیوم‌ها)، شرکت‌های مدیریت صادرات و شرکت‌های بزرگ صادراتی و دارای تنوع محصول، دولت مجاز است کمک‌ها، تسهیلات، مشوق‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم خود در حوزه صادرات غیرنفتی را از طریق این تشکل‌ها اعطا نماید. ب) اخذ هرگونه مالیات و عوارض از صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع است. **تبصره «۱»ـ** فهرست کالاهای نفتی ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط شورای اقتصاد تعیین می‌گردد. **تبصره «۲»ـ** دولت مجاز است به‌منظور صیانت از منابع کشور، عوارض ویژه‌ای برای صادرات مواد خام یا دارای ارزش‌افزوده پایین وضع و دریافت نماید. **تبصره «۳»ـ** میزان عوارض موضوع این ماده برحسب جدولی است که متناسب با افزایش سهم ارزش‌افزوده داخلی، کاهش می‌یابد. فهرست عوارض مربوطه این کالاها و جداول مذکور به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد. ج) صادرات کالاها و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل مورد درخواست خریداران معاف است. **تبصره-** به دولت اجازه داده می‌شود با لحاظ منافع ملی تا پایان سال اول برنامه ترتیبات قانونی لازم برای اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات شامل ارائه مشوق‌های صادراتی مندرج در این قانون و دیگر قوانین مربوطه که جنبه دائمی دارند را به عمل آورد. د) دولت تدابیر و اقدام‌های مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضد قیمت‌شکنی (ضد دامپینگ) در موارد که کالایی با شرایط غیرمتعارف و با امتیاز قابل توجه به کشور وارد می‌شود را اتخاذ و اعمال نماید.	**تجاری- تعرفه‌ای**
۱۰۵	ادغام شرکت‌های تجاری	ادغام شرکت‌های تجاری، مادامی که موجب ایجاد تمرکز و بروز قدرت انحصاری نشود، به شکل یکجانبه (بقای یکی از شرکت‌ها-شرکت پذیرنده) و ادغام دو یا چندجانبه (محو شخصیت حقوقی شرکت‌های ادغام‌شونده و ایجاد شخصیت حقوقی جدید-شرکت جدید)، در چارچوب اساسنامه آن شرکت در سایر شرکت‌های تجاری موضوع ادغام مجاز است.	**صنعتی- کارکردی**
۱۱۲	قانون مناطق آزاد	به‌منظور ساماندهی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و ایفای نقش مؤثر آنها در تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام، اعمال مدیریت یکپارچه و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در این مناطق، هم پیوندی و تعامل اثرگذار اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی و ارائه الگوی توسعه ملی در بخش‌های مختلف: ب) کالاهای تولید و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به هنگام ورود به سایر نقاط کشور به نسبت مجموع ارزش‌افزوده و ارزش مواد اولیه و قطعات داخلی به کار رفته در آن، تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف است. **تبصره «۱»-** مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به کار رفته در تولید، مشروط به پرداخت حقوق ورودی، در حکم مواد اولیه و کالای داخلی	**نامشخص**

شماره ماده	موضوع	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
		محسوب می‌شود. **تبصره «۲»** – مواد اولیه و قطعات خارجی به کار رفته در کالاهای تولید و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که در گذشته از سایر نقاط کشور به منطقه ارسال شده و در تولید و یا پردازش محصولی که به کشور وارد می‌شود به کار گرفته شود در حکم مواد اولیه تلقی می‌گردد و از پرداخت حقوق موردی معاف است. د) مبادلات کالا بین مناطق آزاد و خارج از کشور و نیز سایر مناطق آزاد از کلیه عوارض (به‌استثنای ماده (۱۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری – صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷) مالیات و حقوق ورودی معاف می‌باشند. و) محدوده آبی مناطق آزاد تجاری- صنعتی با رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی که به تأیید ستاد کل می‌رسد به فاصله هشتصد متر از قلمرو خاکی مناطق آزاد تعیین می‌گردد و از امتیازات قانون «چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی ایران» مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات بعدی آن برخوردار است.	
۱۱۸	حمایت مالی	به‌منظور حمایت مالی از بخش‌های غیردولتی و توسعه فعالیت این بخش‌ها، به دستگاه‌های اجرایی و یا شرکت‌های دولتی اجازه داده می‌شود در چارچوب قوانین بودجه سنواتی، اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و یا منابع سرمایه‌گذاری داخلی خود را در قالب وجوه اداره شده یا یارانه سود تسهیلات، براساس قراردادهای منعقده در اختیار بانک‌های عامل قرار دهند تا در چارچوب مقررات قانونی مربوطه در اختیار متقاضیان واجد شرایط بخش‌های غیردولتی قرار گیرد. آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	**پولی- اعتباری***
۱۲۴	توسعه بخش تعاونی	دولت به‌منظور توسعه بخش تعاون و ارتقای سهم آن به بیست‌وپنج درصد (٪۲۵) اقتصاد ملی تا پایان برنامه با رویکرد ایجاد اشتغال، گسترش عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار متوسط و کم درآمد جامعه، با رعایت تکالیف و اختیارات مقرر در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی اقدامات زیر را انجام می‌دهد: الف) افزایش سهم تعاونی‌ها به پانزده درصد (٪۱۵) در بازار پولی کشور تا سال چهارم برنامه از طریق فراهم نمودن تسهیلات لازم جهت صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی و پولی و بانک‌های تعاونی ب) افزایش سالیانه سرمایه بانک توسعه و تعاون و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون در جهت ارتقای سهم آنها در رشد بخش تعاونی از محل بخشی از منابع مالی جزء «۲» ماده (۲۹) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در قالب بودجه‌های سنواتی به‌منظور اعطای تسهیلات بانکی و پوشش خطرپذیری (ریسک) تعاونی‌های فراگیر ملی با اولویت تعاونی‌های کشاورزی، روستایی و عشایری.	**نامشخص**
۱۵۰	تدوین استراتژی صنعتی	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	**الف) صنعتی-**

شماره ماده	موضوع	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
		محورهای راهبردی ذیل به گونه‌ای 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 هـ) 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 مبتنی‌بر فناوری‌های برتر (صنایع نوین) در ترکیب تولید صنعتی، نوسازی و ارتقای بهره‌وری صنایع و معادن و) تقویت سازوکارهای تهمیدی 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 ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ **تبصره**- کلیه فعالیت‌ها و اقدامات غیرحاکمیتی مذکور در این ماده توسط بخش‌های غیردولتی انجام می‌پذیرد.	**عمودی** **ب) صنعتی- عمودی** **ج، د) صنعتی- کارکردی** **هـ و) فناوری- عمومی**
۱۵۱	حمایت از سرمایه‌گذاری خطرپذیر	الف) به‌منظور حمایت از سرمایه‌گذاری خطرپذیر در صنایع نوین به دولت اجازه داده می‌شود بخشی از سرجمع کل تسهیلات اعطایی سالیانه به بخش‌های خصوصی و تعاونی که در قالب اعتبارات وجوه اداره شده برای صنایع نوین در بودجه‌های سالیانه منظور می‌شود شامل سود و کارمزد تسهیلات اعطایی را مورد بخشودگی قرار دهد.	**نامشخص**
۱۵۴	تسهیلات به بخش صنعت	طبقه‌بندی واحدهای تولیدی و نحوه اعطای تسهیلات و تخفیفات به آنها متناسب با میزان تولید، منطقه، رشته‌های صنعتی و معدنی مطابق مصوبه شورای اقتصاد است.	**پولی- اعتباری**
۱۵۶	توسعه صنایع میانی پتروشیمی	به‌منظور توسعه صنایع میانی پتروشیمی و گسترش زنجیره ارزش صادراتی آن: شهرک‌های تخصصی غیردولتی که به‌منظور توسعه زنجیره ارزش متانول، آمونیاک، استایرن و بوتادین با تصویب دولت تأسیس می‌گردند مشمول مقررات و مزایای مربوط به قانون تأسیسی شرکت شهرک‌های صنعتی ایران مصوب ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن بدون وابستگی به وزارت صنایع و معادن خواهند بود.	**نامشخص**

شماره ماده	موضوع	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
		درآمدهای حاصل از قراردادهای بلندمدت تأمین خوراک صنایع میانی پتروشیمی از معافیت‌های صادرات غیرنفتی برخوردارند. آیین‌نامه این ماده مشتمل بر دامنه صنایع مشمول و چارچوب قراردادهای بلندمدت و سایر ضوابط مربوطه توسط معاونت با همکاری سایر دستگاه‌های مرتبط تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	
۱۵۷	توسعه بخش معدن	در جهت توسعه فعالیت‌های معدنی و ارتقای نقش معدن در اقتصاد ملی دولت موظف است در سقف بودجه سنواتی ج) نسبت به تکمیل زیرساخت‌های لازم برای معادن بزرگ و مناطق معدنی و صنایع انرژی‌بر معدنی کمک نماید.	**نامشخص**
۱۵۹	تشویق سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی	به‌منظور تسهیل و تشویق سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی در کشور اقدامات زیر انجام می‌شود: ب) میزان معافیت‌های مالیاتی واحدهای صنعتی و معدنی مناطق کمتر توسعه‌یافته تا سقف معافیت‌های منظور شده در مناطق آزاد تجاری- صنعتی افزایش می‌یابد.	**صنعتی- آمایشی**
۱۶۰	واردات خودرو دیزل	تولید انواع خودرو با سوخت دیزل و ورود آن با رعایت قانون ارتقای کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی به کشور آزاد است.	**نامشخص**
۱۸۲	حاکمیت سند آمایش بر سایر اسناد	به‌منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی، «شورای آمایش سرزمین» با مسئولیت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و با شرح وظایف اصلی ذیل تشکیل می‌شود: الف) تدوین، تصویب و نظارت بر استقرار «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی» و تنظیم روابط ارکان اصلی آن ب) بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و نظارت بر اجرای آنها	**صنعتی- آمایشی**
۱۸۳	حاکمیت سیاست آمایش سرزمین بر سایر سیاست‌ها	دستگاه‌های اجرایی مکلفند برنامه‌های عملیاتی خود را به‌گونه‌ای تنظیم نمایند که زمینه تحقق جهتگیری‌های آمایش سرزمین را فراهم آورد. **تبصره «۲»**- به شورای اقتصاد اجازه داده می‌شود با پیشنهاد شورای آمایش سرزمین در چارچوب قوانین مربوطه کشور، سیاست‌های تشویقی و بازدارنده، ازجمله یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی، تعرفه‌ها، عوارض و سایر مقررات را برای فعالیت‌ها و مناطق مختلف کشور به‌گونه‌ای تنظیم نماید که برنامه‌ها، اقدام‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بخش‌های عمومی و غیردولتی در راستای تحقق جهتگیری‌های آمایش سرزمین هدایت شوند.	**صنعتی- آمایشی**
۱۹۲	سیاست زیست محیطی	به‌منظور کاهش عوامل آلوده‌کننده و مخرب محیط زیست کلیه واحدهای بزرگ تولیدی، صنعتی، عمرانی، خدماتی و زیربنایی موظفند: الف) طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی خود را پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی براساس ضوابط مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست مورد ارزیابی آثار زیست‌محیطی قرار دهند. رعایت نتیجه ارزیابی‌ها توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌ها الزامی است.	**صنعتی- آمایشی**
۱۹۷	نیازمندی‌های صنایع دفاعی	به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور توسعه توان علمی و فناوری نیروهای مسلح، اقدامات زیر را به عمل آورد: الف) پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز برای حمایت از کسب دانش و فناوری‌های نو و توسعه مرزهای دانش و تولید محصولات بدیع دفاعی با اختصاص حداقل	**نامشخص**

شماره ماده	موضوع	بخش دارای اهمیت (خط‌مشی اتخاذی)	نوع خط‌مشی
		ده درصد (٪۱۰) از اعتبارات تجهیز و توسعه دفاعی، به طریقی که در طول سال‌های برنامه در محورهای زیر به سمت خوداتکایی حرکت نماید: ۱. تولید مواد حیاتی و کلیدی مورد نیاز صنایع دفاعی ۲. توسعه فناوری‌های نوین به‌ویژه در حوزه‌های ناوبری و اجزای دقیق، ریزالکترونیک (میکروالکترونیک)، لیزر، اپتیک، نانو، زیستی، اطلاعات و ارتباطات ، مواد شناختی و نرم، حساسه‌ها، ریزمکانیک‌ها (میکرومکانیک‌ها) و ساخت و پرتاب ماهواره امن و پایدار ب) افزایش صادرات محصولات، خدمات فنی و مهندسی دفاعی به میزان حداقل پنجاه درصد (٪۵۰) د) حمایت مالی در جهت بهره‌گیری صنعت کشور از ظرفیت‌های خالی صنایع دفاعی و همچنین حمایت مالی برای بهره‌گیری از ظرفیت صنایع کشور جهت رفع نیازهای دفاعی مشروط به عدم ورود لطمه به نیازهای داخلی و صادرات کشور هـ) دولت مکلف است در لایحه بودجه سنواتی نسبت به افزایش دو درصد (٪۲) سالیانه سهم اعتبارات دفاعی در طول برنامه اقدام و پیش‌بینی لازم را به عمل آورد. پنجاه درصد (٪۵۰) از افزایش مذکور برای حفظ توان تولید خطوط صنایع دفاعی و همچنین تولید مواد حیاتی و قطعات کلیدی و توسعه فناوری‌های نوظهور منظور می‌گردد.	
۲۰۱	توسعه صنایع دفاعی	دولت موظف است به‌منظور تقویت بنیه دفاعی کشور و ارتقای توان بازدارندگی نیروهای مسلح و حفاظت از تمامیت ارضی و امنیت کشور و آمادگی در برابر تهدیدات و حفاظت از منافع ملی، انقلاب اسلامی ایران و منابع حیاتی کشور و هوشمندسازی سیستم‌های دفاعی، اقدام‌های ذیل را در صورت تصویب فرماندهی کل نیروهای مسلح به عمل آورد: هـ) نوسازی و بازسازی و بهبود صنایع دفاعی با نگرش به سامانه و فرآیندهای صنعتی نوین	**صنعتی- عمودی**
۲۰۴	اولویت استقرار صنایع در مناطق مرزی	در راستای ارتقا و تقویت اقتصاد و معیشت مرزنشینان با رعایت ملاحظات و تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی، دولت حمایت مالی و حقوقی لازم را از استقرار صنایع و شکل‌گیری تعاونی‌های مرزنشینان و حق بهره‌برداری از زمین‌های مستعد کشاورزی و استفاده حداکثری از منابع طبیعی و گردشگری در مناطق مرزی به‌عمل می‌آورد. **تبصره**- به‌منظور هدایت و ارائه زیرساخت‌های مناسب توسعه صنعتی مناطق مرزی، افزایش مراودات اقتصادی – اجتماعی با کشورهای همسایه و نیز گسترش بازار تولیدات مناطق مرزی، اولویت استقرار صنایع در مناطق مزبور، با شهرک‌های صنعتی مرزی و واقع در مرزها خواهد بود.	**صنعتی- آمایشی**

منابع و مآخذ

۱. اژدری, ع. ا. . ضرورت تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.

۲. اژدری, ع. ا. رویکردهای نوین در باب سیاست و استراتژی صنعتی تجربه کشور انگلستان (۱)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خردادماه ۱۳۹۴.

۳. اوانز, پ. توسعه یا چپاول؛ نقش دولت در تحول صنعتی، (ع. مخبر, مترجم) تهران، طرح نو، ۱۳۸۰.

۴. اوه, س. تجربه توسعه اقتصادی کره در دوره ۱۹۶۲ ـ۱۹۹۸. گزارشی از سمینار علمی برنامه‌ریزی اقتصادی و توسعه صنعتی - سئول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸.

۵. بانک جهانی نقش دولت در جهان درحال تحول (نسخه چاپ دوم)، (گ. مترجمان, مترجم) تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۴.

۶. بی‌نام. درآمدی بر راهبرد توسعه صنعتی در ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴.

۷. بی‌نام. پیشینه سیاست‌های صنعتی در ایران، سیاست‌های توسعه صنعتی ۴، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵.

۸. بی‌نام. ارزیابی بخش تجارت خارجی در برنامه‌های اول و دوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۷۸.

۹. بی نام. فازهای توسعه، کشورهای در حال توسعه و تجربه ژاپن (تلخیص کتاب، به نویسندگی کازوشی اوکارا و هیودهیسا کوهاما؛ ترجمه بهزاد سلطان‌زاده، ناشر: شرکت تحقیقاتی صنایع الکترونیک، تهران، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۷۳.

۱۰. پیج, ج., & ون جلدر, ل. مقاله حلقه‌های مفقوده؛ قابلیت نهادی، اصلاحات در حوزه سیاستگذاری و رشد در خاورمیانه و شمال آفریقا، در ح. و. حکیمیان، دولت و تحول جهانی: اقتصاد سیاسی گذار در خاورمیانه (ت. ع. زاده, مترجم). تهران، کویر، ۱۳۸۳.

۱۱. تاری, ف., & علوی‌منش, س. بررسی و مقایسه سیاست‌های حمایت تجاری ایران با کشورهای عمده طرف تجاری، مجلس و پژوهش، بهار و تابستان ۱۳۸۸.

۱۲. چانگ, ه. ج. اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی، مشهد، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی (دفتر مطالعات اقتصادی)، ۱۳۹۲.

۱۳. حکیمیان, ح. خاورمیانه و شرق آسیا درس‌هایی از جهانی شدن، بحران و اصلاحات اقتصادی. در ح. حکمیان, & ز. مشاور، دولت و تحول جهانی؛ اقتصاد سیاسی گذار در خاورمیانه، تهران، کویر، ۱۳۸۳.

۱۴. دلفروز, م. دولت و توسعه اقتصادی؛ اقتصاد سیاسی توسعه در ایران و دولت‌های توسعه‌گرا. تهران، آگاه، ۱۳۹۳.

۱۵. رودریک, د. راهبردهای رشد، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، فروردین‌ماه ۱۳۸۸.

۱۶. ریاست‌جمهوری، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، سالنامه آماری کشور ۱۳۹۰، تهران، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۱.

۱۷. سریع القلم, م. عقلانیت و توسعه‌یافتگی ایران، تهران، فرزان‌روز، ۱۳۹۰.

۱۸. سلیمیان, ع. از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی؛ نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.

۱۹. شهبازی, ا. استراتژی‌های توسعه کشاورزی (مجموعه مقاله‌های ارائه شده در نخستین کنفرانس برنامه‌ریزی و توسعه)، تهران، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، ۱۳۷۰.
۲۰. عظیمی, ح. (۱۳۸۴). مسیر تهیه برنامه چهارم توسعه، سایت دکتر عظیمی www.drazimiarani.com.
۲۱. عظیمی, ح. (۱۳۸۴). مسیر تهیه برنامه چهارم توسعه. سایت دکتر عظیمی، www.drazimiarani.com.
۲۲. گریفین, ک. راهبردهای توسعه اقتصادی. تهران، نشر نی، ۱۳۸۲.
۲۳. لفت ویچ, آ. دولت‌های توسعه‌گرا، (ت. ج. کهن، مترجم) تهران، مرندیز و نی‌نگار، ۱۳۸۵.
۲۴. لیست, ف. اقتصاد ملی و اقتصاد جهانی؛ تجانس‌ها و تعارض‌ها، (ن. معتمدی, مترجم) تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۷.
۲۵. مومنی, ف. کالبدشناسی یک برنامه توسعه، تهران، دانشگاه تربیت مدرس، مؤسسه تحقیقات اقتصادی، ۱۳۷۴.
۲۶. نیلی, م. و. تجربه توسعه صنعتی در جهان، انتشارات علمی دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۴.
۲۷. هادی زنور, ب. سیاست صنعتی و مؤلفه‌های از دست رفته، در ع. شاه میرزایی، از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی، تهران، نشر استیری، ۱۳۸۳.
۲۸. هادی زنوز, ب. تجربه سیاست‌های صنعتی در ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۲۹. هانت, د. نظریه‌های اقتصادی توسعه (نسخه چاپ سوم)، تهران، نشر نی، ۱۳۹۳.
۳۰. هایامی، ی. اقتصاد توسعه؛ فقر و ثروت ملل، تهران، نی، ۱۳۸۲.
31. Heo, Y ..Development startegy in Korea reexamined: an interventionist perspective .social science journal.,2001.

شناسنامه گزارش	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	شماره مسلسل: ۱۴۷۹۰

عنوان گزارش: ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: حسین رجب‌پور

اظهارنظرکننده: ابوالفضل پاسبانی صومعه

ناظر علمی: فرشاد مومنی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: ـــــ

ویراستار ادبی: ـــــ

واژه‌های کلیدی: ـــــ

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۲/۶