

آسیب‌شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران
۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند «الف» ماده (۴۶) برنامه ششم توسعه
(تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)

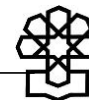
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۶۲۳
مهرماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی؛ وضع موجود
۵	۱-۱. اقدامات وزارت صمت در زمینه تهیه فهرست اولویت‌ها
۶	۱-۲. اقدامات سایر دستگاه‌ها
۶	۱-۲-۱. مطالعات دستگاه‌های اجرایی
۹	۱-۲-۲. مطالعات معاونت‌های ریاست جمهوری
۱۱	۱-۲-۳. مطالعات مؤسسات پژوهشی
۱۳	۲. معیارهای اولویت‌بندی در کشور
۱۳	۲-۱. اولویت‌بندی وزارت صمت
۱۴	۲-۲. اولویت‌بندی سایر نهادها و مؤسسات
۱۶	۲-۲-۱. مطالعات مبتنی بر روش داده - ستانده
۱۷	۲-۲-۲. مطالعات مبتنی بر روش پرسشنامه‌ای
۱۷	۲-۲-۳. مطالعات مبتنی بر روش بررسی شاخص‌های مهم
۱۸	۲-۲-۴. مطالعات مبتنی بر روش‌های غیررایج
۱۸	۳. ارزیابی وضعیت موجود در زمینه اولویت‌بندی
۱۹	۳-۱. تهیه اسناد با کیفیت پایین
۱۹	۳-۲. تعدد اسناد اولویت‌بندی و پراکندگی اولویت‌ها
۱۹	۳-۳. تودرتویی نهادی
۲۰	۴. پیشنهادهایی برای اصلاح سازوکارهای معیوب
۲۰	۴-۱. اعمال سیاست‌های حمایتی صرفاً در قالب اولویت‌ها و حمایت سیاسی از آن
۲۱	۴-۲. جمع‌بندی درباره روش مطلوب اولویت‌بندی
۲۱	۴-۳. در نظر گرفتن محدودیت‌های ناشی از تغییرات برون‌زا (سناریونویسی)
۲۱	۴-۴. اعطای مسئولیت تهیه سند به سازمان برنامه و بودجه (با مشارکت صمت)
۲۲	۴-۵. هماهنگ‌سازی معاونت‌های ریاست جمهوری با دبیرخانه تهیه سند
۲۲	۴-۶. تعیین شرح وظایف نهاد‌های همکار در اجرای سند
۲۳	جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی
۲۵	منابع و مآخذ



آسیب‌شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران
۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند «الف» ماده (۴۶) برنامه ششم توسعه
(تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)

چکیده

تلاش برای «اولویت‌بندی صنعتی» یا تدوین «استراتژی توسعه صنعتی» در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه در ایران از دو مبنای نظری ریشه می‌گیرد. در درجه اول، اولویت‌بندی و حمایت از بخش‌های کلیدی و پیشرو اقتصاد یکی از ابزارهای ایفای نقش مؤثر دولت در فرایند توسعه صنعتی است. از این منظر اولویت‌بندی، بهبود جایگاه کشور در تقسیم کار جهانی (ترکیب صادرات، تنوع تولیدات و ارزش‌افزوده) را دنبال می‌کند، اما منطق دوم اولویت‌بندی در ایران، تلاش برای پرهیز از اتلاف منابع محدود دولت و جهت‌دهی حمایت‌ها و سیاست‌ها به فعالیت‌های دارای بیشترین تأثیر بر متغیرهای هدف دولت (اشتغال‌زایی، محرومیت‌زدایی، رفع مخاطرات محیط زیستی و...) است.

بر پایه همین دو مبنای نظری، بند «الف» ماده (۴۶) برنامه ششم توسعه، به وزارت صنعت، معدن و تجارت مأموریت داده است تا ظرف ۶ ماه از تصویب برنامه، فهرست اولویت‌های صنعتی را تهیه کرده و به تصویب هیئت وزیران برساند. با این وجود، علی‌رغم گذشت قریب به دو سال از تصویب و اجرایی شدن برنامه، این حکم برنامه مغفول مانده است.

غفلت از تدوین فهرست اولویت‌ها درحالی است که در اقتصاد ایران بخش عمومی، بخش غالب اقتصاد را تشکیل می‌دهد، هر ساله منابع متعددی صرف سیاست‌گذاری صنعتی می‌شود که هدمند نبودن هزینه‌کرد این منابع موجب کاهش دستاوردها شده است.

گزارش اخیر، دلایل عدم انتشار فهرست اولویت‌ها و وضعیت بدنه کارشناسی کشور در تهیه و تدوین فهرست اولویت‌ها را مورد توجه قرار داده است. بررسی‌ها نشان می‌دهند که علاوه بر تلاش‌های (ناموفق) وزارت صمت، دستگاه‌ها و نهادهای مختلف به تدوین فهرست اولویت‌های خود یا تدوین فهرست از منظر موازین مطلوب خود پرداخته‌اند.^۱

۱. گزارش حاضر براساس اسناد و مطالعاتی که در اختیار مرکز فرار گرفته تنظیم شده است، در صورت وجود سند یا مطالعه اولویت‌بندی که در گزارش حاضر منظور نشده، می‌توانید از طریق آدرس Development@majles.ir با این مرکز مکاتبه و آن را ارسال کنید.

درواقع ظرفیت کارشناسی مناسبی در زمینه تهیه و تدوین فهرست اولویت‌ها در کشور وجود دارد و علی‌رغم وجود مشکلاتی مانند بی‌دقتی و جامعیت آمارها (که یکی از مشکلات بزرگ برنامه‌ریزی در ایران است)، فقدان اولویت‌بندی ناشی از فقدان دانش کارشناسی نیست. مطالعه حاضر مهم‌ترین مشکل عدم اولویت‌بندی در کشور را در دو سطح طراحی و اجرا ارزیابی می‌کند. در سطح طراحی دو مشکل به شرح ذیل وجود دارد:

۱. **فقدان تصویر روشن از معیارهای اولویت‌بندی:** مطالعات متعددی که وزارت صمت و نهادهای مختلف درباره اولویت‌بندی انجام داده‌اند به موازینی مانند اشتغال‌زایی، ارزش‌افزوده، آبروی، انرژی‌بری، فناوری مورد استفاده، روندهای آینده و... توجه شده^۱، اما در هر مطالعه، برخی موازین مورد توجه قرار گرفته و برخی دیگر مغفول مانده است. پیش از تدوین فهرست باید تصویر روشنی از معیار تدوین اولویت وجود داشته باشد.

۲. **فقدان تصویر روشن از روش اولویت‌بندی:** علی‌رغم وجود مطالعات متعدد در زمینه اولویت‌بندی، روش‌های استفاده شده در این زمینه بسیار متنوع بوده و اجماعی بر روش اولویت‌بندی در بدنه کارشناسی کشور وجود ندارد.

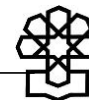
اما علاوه بر مشکلات در سطح طراحی فهرست اولویت‌ها، اولویت‌بندی در سطح اجرایی نیز با مشکلات متعددی روبه‌رو است. مشکلاتی که همه آنها ذیل فقدان هماهنگی قابل دسته‌بندی است:

- **ناهماهنگی دولت در عمل به وظایف قانونی:** عدم انتشار فهرست اولویت‌ها در یک سال گذشته از سوی وزارت صمت، به ناهماهنگی میان وزارت صمت و کمیسیون زیربنایی دولت و همچنین تفاوت دیدگاه‌های وزیر جدید صمت و وزیر سابق نسبت داده شده است، همه این استدلال‌ها در صورت پذیرش، بیانگر ناهماهنگی درون دولت و ناتوانی آن در عمل به وظایف قانونی است.

- **ناهماهنگی و جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های اجرایی در اولویت‌بندی:** علاوه بر وزارت صمت، دستگاه‌های اجرایی مطالعات گوناگونی در زمینه اولویت‌بندی انجام داده‌اند، اما انجام این مطالعات و بهره‌گیری از آن کاملاً به صورت جزیره‌ای صورت گرفته است.

- **ناتوانی معاونت‌های ریاست جمهوری در عمل به وظیفه هماهنگ‌سازی خود:** سازمان برنامه و بودجه، معاونت علمی - فناوری و معاونت توسعه روستایی تنها بخشی از دستگاه‌های متعددی هستند که ذیل نهاد ریاست جمهوری شکل گرفته و هدف از ایجاد آنها تحقق اهداف هماهنگی بین‌بخشی بوده است. با وجود این، در حال حاضر، هماهنگی قابل توجهی نه بین خود این دستگاه‌ها و نه بین آنها و وزارتخانه‌های مربوطه به چشم نمی‌خورد و این دستگاه‌ها نیز اولویت‌بندی خود را به صورت جزیره‌ای و مجزا از بقیه پیش برده‌اند.

۱. مواردی مانند میزان پاک بودن (عدم آلاینده‌گی محیط زیست) و ضریب ساخت داخل در مطالعات دستگاه‌ها وجود ندارد، اما این موارد را نیز در هنگام تدوین اولویت‌ها می‌توان در نظر گرفت.



- عدم همگرایی اولویت‌بندی‌های نهادهای عمومی غیردولتی با یکدیگر و نیز با دیگر دستگاه‌های دولتی: علاوه بر نهادهای دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی مانند بنیاد برکت، سازمان بسیج سازندگی یا شورای برنامه‌ریزی استان‌ها نیز به اولویت‌بندی پرداخته‌اند که روش‌های مورد استفاده و نتایج آنها با دیگر دستگاه‌های دولتی همگرا نبوده و با توجه به تداخل حیطه اختیارات برخی نهادها با دستگاه‌های دولتی (مانند بنیاد برکت و وزارت جهاد کشاورزی و...) هماهنگی در زمینه دستیابی به دستور کار مشترک به چشم نمی‌خورد.

با توجه به مشکلات پیش‌گفته، در گزارش حاضر، راهکارهای ذیل برای غلبه بر مشکل پیشنهاد می‌شود:

- **ایجاد اراده سیاسی در سطوح عالی دولت در جهت اعمال سیاست حمایتی بر مبنای اولویت‌بندی اولویت‌بندی بدون دستیابی به این مهم نتیجه‌بخش نخواهد بود.**
- **استقرار دبیرخانه تدوین فهرست اولویت‌ها در سازمان برنامه و بودجه (با همکاری وزارت صمت) و ارائه نتایج گزارش‌های تدوین اولویت دستگاه‌ها به این دبیرخانه.**
- **تشکیل شورای کارشناسان ذیل دبیرخانه فوق با دعوت از کارشناسان دستگاه‌ها، معاونت‌های ریاست جمهوری و نیز متخصصان، با سه وظیفه:**
 ۱. دستیابی به جمع‌بندی درباره روش مطلوب اولویت‌بندی،
 ۲. تدوین فهرست اولویت‌ها به صورت سناریوسازی (با توجه به تأثیرگذاری متغیرهای بیرونی بر نتایج به‌ویژه در وضعیت تحریم)،
 ۳. بررسی حیطه وظایف و اختیارات دستگاه‌های مختلف در اعمال سیاست‌های حمایتی و ارائه پیشنهادها برای بهبود مسیر اجرا به هیئت دولت.

مقدمه

اولویت‌بندی صنایع، حکم بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه است.^۱ حکمی که در راستای ارتقای نقش دولت در توسعه صنعتی و جلوگیری از تداخل وظایف و اتلاف منابع در این قانون گنجانده شده است، اما این اولین باری نیست که در برنامه‌های توسعه کشور حکم به اولویت‌بندی یا تدوین سند استراتژی توسعه صنعتی وجود دارد. پیش از این در ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه حکم تدوین

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

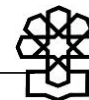
استراتژی توسعه صنعتی وجود داشت^۱ و نیز در ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه، وزارت صنایع و معادن موظف شده بود که «سند ملی توسعه بخش صنعت و معدن» را با توجه به مطالعه «استراتژی توسعه صنعتی»^۲ تهیه کند.

علی‌رغم وجود حکم «اولویت‌بندی» یا «تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی» در سه برنامه توسعه اخیر، این مهم هیچگاه تحقق نیافته است. مسئله‌ای که نشان می‌دهد یا دولت‌ها در انجام وظیفه قانونی خود کوتاهی کرده‌اند، یا اینکه اسناد تهیه شده مبنای عمل دستگاه‌ها و مبنای سیاستگذاری قرار نگرفته است. در مورد قانون برنامه ششم توسعه نیز، علی‌رغم حکم بند «الف» ماده «۴۶» برنامه، مبنی بر تهیه و انتشار فهرست اولویت‌ها ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب برنامه، این فهرست تاکنون (حدود دو سال پس از تصویب برنامه) منتشر نشده است.

اما چرا اجرای این حکم برنامه‌ای در سه برنامه اخیر با توفیق همراه نبوده است؟ چرا حکم برنامه ششم توسعه تاکنون توسط وزارت صمت اجرا نشده است؟ آیا این بدان معنی است که هیچ نوع اولویت‌بندی در سیاستگذاری دستگاه‌های کشور وجود ندارد؟ اگر وجود دارد این اولویت‌بندی‌ها به چه صورت است و آیا ظرفیت مبنای قرار گرفتن برای فهرست اولویت‌های وزارت صمت در آن موجود است؟ گزارش حاضر که به پرسش‌های بالا می‌پردازد، به چهار بخش تقسیم شده است. در بخش اول، وضعیت موجود در زمینه اولویت‌بندی و تهیه فهرست اولویت‌ها در کشور بررسی شده است. بخش دوم، به بررسی معیارهای اولویت‌بندی در کشور اختصاص یافته، بخش سوم کیفیت اولویت‌بندی‌های صورت گرفته را ارزیابی می‌کند و بخش چهارم نیز به ارائه راهکارهایی برای مواجهه با این وضعیت و دستیابی به اهداف برنامه پرداخته است.

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

۲. طرح مطالعاتی «استراتژی توسعه صنعتی کشور» توسط وزارت صنایع و معادن (که در این سال با ادغام وزارت معادن و وزارت صنایع تشکیل شده بود) در پاییز سال ۱۳۷۹ به دانشگاه شریف سپرده شد. نتایج این پروژه مطالعاتی در سال ۱۳۸۲ منتشر شد.



۱. تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی؛ وضع موجود

در این بخش به ارزیابی وضعیت موجود پرداخته شده است. در این زمینه در قالب جلساتی که با هماهنگی کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اصل چهل و چهارم مجلس شورای اسلامی در مرکز پژوهش‌ها برگزار شد، وضعیت موجود تدوین فهرست اولویت‌ها در وزارت صمت و سایر دستگاه‌ها مورد بررسی قرار گرفت.

۱-۱. اقدامات وزارت صمت در زمینه تهیه فهرست اولویت‌ها

تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی از هنگام ادغام وزارت صنایع و وزارت معادن و تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۷۹) و در قالب بند «۱» ماده (۱) تشکیل این وزارتخانه،^۱ جزء وظایف آن محسوب شده است.^۲ پس از آن نیز با ادغام وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی (تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت) این وظیفه برعهده این وزارتخانه قرار گرفت. در قوانین برنامه توسعه سوم، چهارم و پنجم نیز اجرای حکم تهیه استراتژی توسعه صنعتی یا فهرست اولویت‌ها برعهده همین وزارتخانه بوده است.

جدول ۱. وضعیت اسناد استراتژی توسعه صنعتی

نتیجه‌گیری	سال انتشار	سند منتشره
مبنای تهیه این سند «طرح مطالعاتی استراتژی توسعه صنعتی» (۱۳۸۲) بود، اما با تغییر دولت از دستور کار خارج شد.	۱۳۸۴	استراتژی توسعه صنعتی
سند تهیه شده با تغییر وزیر از دستور کار خارج شد.	۱۳۸۵	راهبرد توسعه صنعتی کشور (۱۴۰۴-۱۳۸۵)
این طرح به‌عنوان طرح عملیاتی سند تهیه شده در سال ۱۳۸۵ تهیه شد و در عمل به تسهیلات‌دهی به طرح‌های ایجاد استان‌ها منتهی شد.*	۱۳۸۷	طرح میان‌مدت آمایش صنعتی و معدنی
در انتهای دولت دهم منتشر شده و در دولت بعد از دستور کار خارج شد.	۱۳۹۲	برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت
اجرا نشده باقی ماند.	۱۳۹۴	برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت
به دلیل وجود اختلاف نظر در دولت، با گذشت دو سال از اجرای برنامه همچنان تصویب و منتشر نشده است.	؟	فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی

* برای مطالعه بیشتر به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، شماره مسلسل ۱۴۶۵۳ مراجعه شود.

همچنان‌که جدول ۱ نشان می‌دهد، در طول سه دهه گذشته، وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) چهار سند و یک طرح مرتبط با استراتژی توسعه صنعتی تهیه کرده و در واقع به‌نوعی به تکلیف

۱. قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶ مجلس شورای اسلامی.
 ۲. «ماده (۱) - در راستای اصلاح و بهسازی تشکیلات دولت و به‌منظور فراهم آوردن موجبات توسعه و پیشبرد امور صنعتی و معدنی در چارچوب سیاست‌های اقتصادی کشور و تمرکز و یکپارچگی سیاست‌گذاری و وظایف در امور صنعت و معدن و استفاده بهینه از نیروی انسانی و امکانات موجود، وزارت صنایع و معادن با مأموریت‌ها و اختیارات زیر تشکیل می‌گردد: ۱. تدوین استراتژی (راهبردهای) توسعه صنعتی و معدنی.»

قانونی خود در برنامه‌های توسعه عمل کرده، اما هیچ‌کدام از این مطالعات مبنای جهت‌دهی سیاست‌های حمایتی، تجاری، بانکی و... قرار نگرفته و با گذشت هر دوره، حکم به تهیه این سند مجدداً در متن قانون برنامه قرار می‌گیرد. تلاش برای منضبط و هدفمند کردن سیاست‌های حمایتی دولت، در همه برنامه‌ها مورد توجه بوده، اما این مهم کمتر محقق شده است.^۱

بنا بر پیگیری‌های انجام شده،^۲ وزارت صمت پیش‌نویس فهرست اولویت‌ها را تهیه کرده، اما به دلیل ایراداتی که در دو نوبت، اول بار توسط کمیسیون زیربنایی دولت و بار دوم توسط وزیر جدید صمت به این فهرست اولیه وارد شده است، تصویب و انتشار آن به انجام اصلاحات موکول شده است. البته در تهیه فهرست موجود نیز مشخص نیست که آیا مشارکت سایر سازمان‌ها و نهادهای تأثیرگذار یا ذی‌نفع در فرایند تدوین جلب شده و یا با این نهادها هماهنگی‌های لازم صورت گرفته باشد. همچنین با توجه به ماهیت پیچیده و چندرشته‌ای کار تهیه فهرست اولویت‌ها، مشخص نیست ظرفیت‌های تخصصی و توانمندی‌های سازمانی مورد نیاز برای تهیه این فهرست و ملاحظات مربوط به چگونگی پیاده‌سازی و پایش عملکردها تا چه میزان مورد توجه قرار گرفته است.

۱-۲. اقدامات سایر دستگاه‌ها

اما اگرچه حکم برنامه ششم، وظیفه تهیه فهرست اولویت‌ها را به وزارت صمت محول کرده است، اما سایر دستگاه‌ها نیز در این زمینه مطالعاتی داشته‌اند. در جلساتی که مرکز پژوهش‌ها با نهادهای مختلف اجرایی و پژوهشی برگزار نمود (دستگاه‌های اجرایی، معاونت‌های ریاست جمهوری و مؤسسات پژوهشی مرتبط)، هرکدام از این دستگاه‌ها اقدامات خود را در زمینه اولویت‌بندی تشریح کردند.

۱-۲-۱. مطالعات دستگاه‌های اجرایی

اگرچه وزارت صمت مسئول تهیه فهرست اولویت‌ها در کشور است، اما سایر دستگاه‌های اجرایی نیز هریک در حوزه خود اقداماتی داشته‌اند. در واقع همه دستگاه‌های اجرایی به لزوم اولویت‌بندی برای پرهیز از اتلاف منابع اعتقاد دارند، اما هریک اولویت‌بندی متفاوتی را درون دستگاه خود در پیش گرفته و در نتیجه هماهنگی با سایر دستگاه‌ها در جهت همگرا کردن اولویت‌ها وجود ندارد. در جلساتی که با نمایندگان دستگاه‌های اجرایی برگزار شد، این نمایندگان به تشریح موضع دستگاه خود پرداختند. جدول ۲ وضعیت مطالعات دستگاه‌های اجرایی در زمینه اولویت‌بندی را نشان می‌دهد.

۱. شاید يك دليل مهم اين تکرار، وجود حمايت‌هاي پراکنده و بدون اولويت در سياست‌هاي اقتصادي و نحوه بودجه‌ريزي کشور است. يك منطق درخواست اولويت جلوگيري از تخصيص منابع کمياب به حوزه‌هاي متعدد و اتلاف منابع است، با اين وجود اسناد پيشين در تحقق اين مسئله توفيق نداشته‌اند.

۲. در نشستی که در مرکز پژوهش‌ها با حضور مدیرکل سياستگذاري و برنامه‌ريزي وزارت صمت، مورخ (۱۳۹۷/۰۵/۱۵) برگزار شد، اقدامات وزارت صمت در اين زمينه مورد بررسي قرار گرفت.

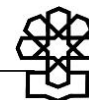
**جدول ۲. مطالعات دستگاه‌های اجرایی در زمینه تهیه فهرست اولویت‌ها**

دستگاه	فهرست اولویت‌ها را تهیه کرده است؟	محتوا و نتایج مطالعات	اقدامات صورت گرفته بر پایه مطالعات
ارتباطات و فناوری اطلاعات	بله (به صورت درون‌بخشی)	چهار حوزه تولید تجهیزات الکترونیکی، حوزه مخابرات، انتشار نرم‌افزار و فناوری‌های IT، بررسی شده و حوزه مزیت‌دار حوزه چهارم (فناوری‌های IT) شناسایی شده است (حوزه‌های دیگر یا مزیت نداریم یا بازار اشباع شده)	<i>انعقاد تفاهمنامه با وزارتخانه‌ها از جمله صمت. (باتوجه به فقدان انجام آمایش و تمرکز روی تهران، توسعه این فناوری‌ها به سختی ممکن است)</i>
فرهنگ و ارشاد اسلامی	بله (به صورت درون‌بخشی)	مطالعه روی صنایع فرهنگی (صنعت سینما و تئاتر، صنعت رسانه‌های دیجیتال (بازی‌های رایانه‌ای)، صنایع چاپ و نشر، صنایع موسیقی، صنایع مد و لباس و صنایع اسباب‌بازی) - اولویت‌گذاری روی صنایع رسانه‌های دیجیتال	<i>تلاش برای هماهنگی با بخش صنایع خلاق معاونت علمی - فناوری ریاست جمهوری برای توسعه صنایع رسانه‌های دیجیتال/مکاتبه با وزارت صمت برای تبیین مسئولیت وزارت ارشاد در این حوزه (در برنامه راهبردی وزارت صمت، این حوزه زیرمجموعه وزارت ارتباطات شناخته شده).</i>
امور اقتصادی و دارایی	بله (به صورت فرابخشی)	مطالعه بخش‌های کلیدی بر پایه رویکرد کلان و خرد با محوریت آببری، اشتغال‌زایی و ارزش‌افزوده	<i>نتایج در اختیار سایر دستگاه‌ها قرار گرفته است.</i>
امور خارجه	خیر ^(۱)		
بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	خیر		
جهاد کشاورزی	خیر (تهیه فهرست سالانه)	تهیه فهرست اولویت‌ها به صورت سالانه (با نظرسنجی از فعالین اقتصادی بر مبنای ظرفیت‌های صنعتی استان‌ها)/ وزارتخانه مسئول صنایع تبدیلی و متمرکز بر آن است	<i>مقرر/تنگناری برای بخش خصوصی (مجوز ورود) و تلاش برای جلوگیری از ورود بیش از حد و اشباع حوزه‌ها/ اخذ تسهیلات/ از صندوق توسعه ملی و نیز کمک‌های فنی - اعتباری در طرح اشتغال پایدار روستایی</i>
دفاع	خیر (شناسایی موردی و روی پروژه‌های اصلی دفاعی)	مطالعات به صورت متمرکز صورت نگرفته اما در حوزه‌های مختلفی ورود شده (علی‌رغم حضور ۲۰ درصد صنایع در بخش وزارت دفاع، در مطالعات صمت همواره مغفول واقع شده است)	<i>تلاش شده تا با توجه به نیازهای دفاعی و نیازهای بخش‌های دیگر، همکاری‌ها و اقداماتی صورت گیرد.</i>
علوم، تحقیقات و فناوری	خیر		

دستگاه	فهرست اولویت‌ها را تهیه کرده است؟	محتوا و نتایج مطالعات	اقدامات صورت گرفته بر پایه مطالعات
تعاون، کار و رفاه اجتماعی	بله (به صورت فرابخشی)	طرح توسعه کسب و کار و اشتغال پایدار استان‌ها با محوریت بیشترین اشتغال‌زایی و ارزش‌افزایی رسته‌های کسب و کار/مطالعه رسته‌های کم‌ارزبر (با توجه به شرایط تحریم) / مطالعات «رشد فراگیر»	تلاش برای رفع موانع و مشکلات توسعه رسته‌های دارای ظرفیت توسعه‌ای (اقدام براساس شناسایی نقاط کور و نیاز به سیاستگذاری نهادها) / تصویب برنامه اشتغال فراگیر در ستاد اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۶)
کشور ^(۲)	خیر		
نفت	بله (به صورت درون‌بخشی)	تهیه فهرست طرح‌های اولویت‌دار (به‌ویژه در بالادستی پتروشیمی‌ها بر پایه زنجیره تأمین و ایجاد ارزش و تأمین خوراک / در پایین‌دستی تهیه فهرست طرح‌ها با نگاه به آمایش سرزمین / تهیه طرح‌های توسعه صنایع پتروشیمی گازمحور با مشاوره بخش خصوصی و هماهنگی سازمان برنامه	ارائه اولویت‌ها به وزارت اقتصاد/ گزارش اولویت‌ها به ریاست‌جمهوری و صندوق توسعه ملی / تدوین طرح‌های اولویت‌دار زنجیره متانول و اوره (با در نظر گرفتن آمایش)/ مکاتبه با وزارت صمت برای منوط کردن مجوز تأسیس صنایع پتروشیمی به اخذ موافقت اصولی
نیرو	بله (به صورت فرابخشی)	مطالعات آب‌بری و بحث انتقال آب به مرکز فلات ایران (مطالعات ۱۴۲۰) متمرکز بر آب‌بری صنایع و تأمین آب شرب (و نیز مطالعه انتقال آب دریا به خشکی برای ۱۷ استان) - بررسی آب‌بری، اشتغال‌بری و انرژی‌بری صنایع / تدوین ۹ سناریو	صدور مجوزها برای آب شیرین کن و یا خرید تضمینی آب در نقاط اولویت‌دار/ توصیه به تغییر کاربری اراضی از کشاورزی به صنعت در نقاط آسیب‌زا

(۱) وزارتخانه وظیفه خود را هماهنگی میان دستگاه‌ها می‌داند. اولویت‌بندی در دستگاه‌ها مذاکره با طرف‌های خارجی برای عقد قرارداد یا جلب همکاری را آسان می‌کند.

(۲) وزارتخانه در قالب کارگروه‌های استانی‌ها مسئول جمع‌بندی نظرات دستگاه‌ها و تصمیم‌گیری درباره طرح‌های سرمایه‌گذاری است.



در میان وزارتخانه‌ها، بجز چهار وزارتخانه آموزش و پرورش، اطلاعات، دادگستری و ورزش و جوانان بقیه وزارتخانه‌ها به دلیل ارتباطاتی که با کسب‌وکار داشته و اولویت‌های پژوهشی و حمایتی که برای دستگاه خود تعریف می‌کردند، به این جلسات دعوت شدند. از میان این وزارتخانه‌ها، بجز وزارت راه و شهرسازی، نمایندگان دیگر دستگاه‌های اجرایی در جلسات حضور پیدا کرده و راجع به اولویت‌های تعریف شده دستگاه خود توضیحاتی ارائه کردند.

همچنان که جدول ۲ نشان می‌دهد، دستگاه‌های اجرایی مطالعات متعددی در زمینه شناسایی اولویت‌ها انجام داده و هریک حوزه‌هایی را به عنوان اولویت‌های خود شناسایی کرده‌اند. در جلسات برگزار شده با دستگاه‌های اجرایی، مفهوم اولویت‌ها از فعالیت‌های صنعتی به معنای بخش صنعت^۱ فراتر رفته و به همه کسب‌وکارها^۲ توجه شده است. برخی دستگاه‌ها اولویت‌بندی را به صورت درون‌بخشی دنبال کرده‌اند، در حالی که برخی دیگر اولویت‌ها را به صورت فرابخشی انجام داده‌اند. بیش‌ترین گستردگی این مطالعات در وزارت کار صورت گرفته است که طی آن براساس رویکرد خوشه‌ای رسته‌های کسب‌وکار در استان‌های مختلف شناسایی شده‌اند.

محورهایی که برای شناسایی اولویت‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی مورد توجه قرار گرفته است، به‌طور کلی *اشتغال‌زایی*، *کمتر آب‌بر بودن*، *ارزش‌افزوده و فناوری* است. در برخی وزارتخانه‌ها (ارتباطات و ارشاد) شاید به دلیل سروکار داشتن با فناوری، تأکید بیشتری بر فناوری شده است، شاید این تأکید به‌لحاظ ماهیت بخشی این وزارتخانه‌ها باشد اما در سایر دستگاه‌ها (اقتصاد، دفاع، کشاورزی و نیرو) بیش‌ترین تأکید بر اشتغال‌زایی، آبربری و ارزش‌افزوده است. در اینجا صنایع فناوری بر به دلیل کوچکی حجم و سهم خود در وضعیت کنونی اقتصاد مورد توجه قرار نگرفته‌اند. در این زمینه، البته نتایج مطالعات وزارت کار با دو وزارتخانه اول همپوشانی دارد و آن هم به دلیل سرمایه‌بر نبودن و در عوض اشتغال‌زا بودن صنایع دیجیتال است. از این منظر این بخش‌ها نیازمند بررسی بیشتر هستند، اینکه آیا ظرفیت اشتغال‌زایی آنها می‌تواند منبع اولویت‌بندی آنها باشد، اینکه این صنایع که غیرسرمایه‌بر هستند چقدر می‌تواند برای آنها مزیت باشد و سؤالاتی از این دست.

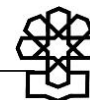
۲-۱. مطالعات معاونت‌های ریاست جمهوری

اما علاوه بر دستگاه‌های اجرایی، دستگاه‌های سیاستگذار گوناگونی ذیل معاونت‌های ریاست‌جمهوری تشکیل شده‌اند که در حوزه سیاست صنعتی هم تأثیرگذار هستند. جلساتی با این معاونت‌ها نیز برگزار شده و شیوه اولویت‌بندی و نحوه سیاست‌های صنعتی اعمال شده از سوی این نهادها بررسی شد. جدول ۳ نتایج بررسی عملکرد این دستگاه‌ها را دربر دارد.

جدول ۳. مطالعات معاونت‌های ریاست جمهوری درباره تعیین اولویت‌های صنعتی

معاونت	فهرست اولویت‌ها را تهیه کرده است؟	محتوا و نتایج مطالعات	اقدامات صورت گرفته بر پایه مطالعات
علمی و فناوری	بله	تهیه پیوست فناوری برای شورای فرماندهی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۳) و دعوت از چهار وزارتخانه نیرو، بهداشت، جهاد کشاورزی و ارتباطات برای تهیه آن/شناسایی بخش‌های پیشران در طرح «پیشگامان اقتصاد دانش‌بنیان» با سه شاخص میزان فروش، تعداد نیروی متخصص و میزان صادرات/تهیه نقشه جامع علمی کشور	مکاتبه با وزارتخانه‌ها برای اجرایی کردن اولویت‌ها/اختصاص منابع در معاونت با نگاه به مطالعات
توسعه روستایی و مناطق محروم	بله (البته معاونت یک واحد هماهنگ کننده است)	این معاونت از اولویت‌بندی سایر مؤسسات (بنیاد برکت و سازمان بسیج سازندگی) استفاده کرده است.	تلاش برای هماهنگ‌سازی اقدامات دستگاه‌ها در حوزه توسعه روستایی
گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی	خیر		
مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری	خیر ^(۱)		

(۱) نماینده این مرکز، این نهاد را بیشتر یک مرکز نقدکننده می‌دانست تا طراحی‌کننده که بیشتر گزارش‌های موردی (و نه مطالعات تفصیلی) برای رئیس‌جمهور تهیه می‌کند.



فلسفه اصلی شکل‌گیری معاونت‌های ریاست‌جمهوری ایجاد هماهنگی‌های بین‌بخشی است. از این منظر، این معاونت‌ها می‌توانند نقش به‌سزایی در پیشبرد اهداف اولویت‌بندی داشته باشند. در جلساتی که از سوی مرکز برگزار شد، پنج نهاد یعنی سازمان برنامه و بودجه، معاونت علمی و فناوری، معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم، سازمان گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی و مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری دعوت شده و از این میان، چهار نهاد در جلسات حضور یافته و درباره اولویت‌بندی‌های خود توضیحاتی ارائه دادند. شایان ذکر است از طرف سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان مهم‌ترین معاونت مرتبط با اولویت‌بندی، علی‌رغم دعوت از سوی مرکز، نماینده‌ای در جلسات شرکت نکرد.

جدول ۳ نشان می‌دهد که فعال‌ترین معاونت رئیس‌جمهور در زمینه اولویت‌بندی صنعتی، معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری است. این معاونت با هدف شکل‌بخشی به «نظام ملی نوآوری» و ارتقای «برنامه‌ریزی، هماهنگی بین‌بخشی و هم‌افزایی» در این زمینه و تحقق پیوند «دانش» و «صنعت» در سال ۱۳۸۵ تشکیل شده است. این نهاد در دو دهه اخیر، بخش بزرگی از پروژه‌های فناوری بر کشور را مدیریت می‌کند. معاونت علمی و فناوری همچنین به تهیه اولویت‌هایی اقدام کرده و از جمله سند «پیشگامان اقتصاد دانش‌بنیان» را تهیه کرده است.

معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم اقدام به اولویت‌بندی مستقل نکرده، اما از نتایج مطالعات مؤسسه بنیاد برکت (اطلس مناطق محروم) و سازمان بسیج سازندگی استفاده کرده است. محوریت اولویت‌بندی در این مطالعات، اشتغال‌زایی است.

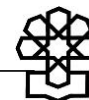
۳-۲-۱. مطالعات مؤسسات پژوهشی

علاوه بر دستگاه‌های اجرایی، برخی مؤسسات پژوهشی نیز بنا به مأموریت‌های خود، اقدام به اولویت‌بندی کرده‌اند. مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، مؤسسه آموزشی توسعه تحقیقات دفاعی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و مرکز مطالعات سیاستگذاری دانشگاه تهران، مؤسسات پژوهشی بودند که از سوی مرکز برای بررسی اقدامات و مطالعات پژوهشی خود دعوت شدند. اقدامات این مؤسسات و نهادها در جدول ۴ خلاصه شده است.

جدول ۴. مطالعات مؤسسات و نهادهای پژوهشی در زمینه اولویت‌بندی

دستگاه	فهرست اولویت‌ها را تهیه کرده است؟	مطالعات انجام شده	اقدامات صورت گرفته بر پایه مطالعات
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران	خیر		
مرکز تحقیقات سیاست علمی	بله	شناخت قابلیت‌ها با رویکرد پیچیدگی اقتصادی	با وزارت صمت مذاکره شده است.
مرکز مطالعات سیاستگذاری دانشگاه تهران	خیر		
مؤسسه آموزشی تحقیقات صنایع دفاعی	بله	در زمینه سیاستگذاری علم و فناوری در صنایع دفاعی مطالعات صورت گرفته است.	بر پایه سناریوسازی اقدامات صورت گرفته است.
مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی	خیر		
مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی ^(۱)	بله	پروژه تدوین صنایع راهبردی صادراتی با محوریت اشتغالزایی، خلق ارزش افزوده، آبربری و فناوری	

(۱) البته در آخرین اطلاعات اخذ شده از «مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی»، این نهاد در حال انجام مطالعه دیگری با رویکرد «پیچیدگی اقتصادی» برای شناسایی اولویت‌های صنعتی کشور است که به سفارش وزارت معاونت برنامه‌ریزی وزارت صمت در حال انجام بوده و قرار است مبنای سیاستگذاری در این وزارتخانه قرار گیرد.



همچنان که جدول ۴ نشان می‌دهد، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی به‌عنوان نهاد پژوهشی زیرمجموعه ریاست‌جمهوری، هیچ‌گونه مطالعه‌ای در زمینه اولویت‌بندی نداشته است، اما دیگر مؤسسات پژوهشی مانند مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور و نیز مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مطالعاتی در زمینه اولویت‌بندی داشته و هرکدام براساس روش خاص خود به شناسایی اولویت‌های صنعتی کشور پرداخته‌اند. در رویکرد مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، تنوع‌بخشی به تولید و صادرات (ارتقای قابلیت‌های اقتصادی بر پایه مطالعات هیدالگو و هاسمن)^۱ و در رویکرد مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، قابلیت صادراتی اهمیت داشته و به‌نوعی این دو مؤسسه رویکردی نزدیک به یکدیگر را در شناسایی اولویت‌های صنعتی دنبال کرده‌اند.

۲. معیارهای اولویت‌بندی در کشور

۲-۱. اولویت‌بندی وزارت صمت

معیارهای وزارت صمت برای اولویت‌بندی هنوز به‌صورت رسمی منتشر نشده است، اما رویکرد این وزارتخانه در آخرین سند منتشر شده آن (۱۳۹۴) بر دو پایه استوار بوده است. در این سند، شناسایی اولویت‌ها اولاً بر پایه بررسی وضعیت موجود یعنی بنگاه‌های سودآور و دارای مزیت در وضعیت موجود صورت گرفته و ثانیاً در اسناد پشتیبان آن مبنای شناسایی اولویت‌ها، پرسش از تعدادی فعالان کسب‌وکار بوده است.

در این سند، براساس مطالعه ۲۳ گروه فعالیت صنعتی (در سطح کد دو رقمی آیسیک) ۱۲ گروه فعالیت به‌عنوان فعالیت‌های اولویت‌دار معرفی شده است که البته مطالعه مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد در مرحله معرفی محصولات مورد حمایت، سند مذکور به این لیست کاملاً پابند نبوده و محصولات اولویت‌دار با رشته فعالیت‌های اولویت‌دار کاملاً منطبق نیست.^۲

در مجموع می‌توان گفت که وزارت صمت در آخرین سند خود، تقریباً اولویت‌بندی صورت نداده و به‌نوعی به انتخاب همه صنایع دست زده است. همچنین روش تحلیل و ارزیابی در مطالعات وزارت صمت، بسیار قابل انتقاد بوده و در گزارش مرکز درباره این سند، این نقدها به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است.

شناخت معیارهای اولویت‌بندی جدید وزارت صمت نیازمند انتشار رسمی آن است، اما به‌نظر نمی‌رسد با توجه به شباهت روش تهیه فهرست اخیر با آخرین سند منتشر شده این وزارتخانه، فهرست نهایی تفاوتی جدی با سند قبلی داشته باشد.

۱. دو استاد دانشگاه هاروارد و توسعه‌دهنده رویکرد پیچیدگی اقتصادی و از جمله تهیه‌کنندگان اطلس پیچیدگی اقتصادی.
۲. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، شماره مسلسل ۱۴۶۵۳.

۲-۲. اولویت‌بندی سایر نهادها و مؤسسات

علی‌رغم اینکه بیشتر دستگاه‌های اجرایی، معاونت‌های ریاست‌جمهوری و نهادهای مطالعاتی مرتبط با توسعه صنعتی، مطالعاتی در زمینه اولویت‌بندی و دستاوردهایی در این زمینه داشته‌اند، علاوه بر دامنه مطالعاتی متفاوت هر یک از این نهادها (محدود کردن محدوده مطالعه به حوزه خود)، این مطالعات از دو ضعف جدی پراکندگی روش مطالعاتی و ناهماهنگی با سایر دستگاه‌ها در زمینه همگرایی تخصیص منابع و تعیین اولویت‌ها رنج می‌برند.

جدول ۵ تنوع روش‌شناسی مورد استفاده در این مطالعات را نشان می‌دهد.



جدول ۵. روش‌های استفاده شده در مطالعات شناسایی اولویت‌های صنعتی

نهاد تهیه‌کننده سند	عنوان مطالعه	روش انجام کار	وضعیت انتشار
بنیاد برکت ^(۱)	اطلس مناطق محروم	روش تصمیم‌گیری چند شاخصه بر پایه شاخص‌های توسعه‌ای، محیطی - اقتصادی و محیطی - اجتماعی	مطالعات منتشر شده است.
سازمان بسیج سازندگی ^(۲)	پروژه ارتقای تولید و توسعه اشتغال پایدار	شناسایی قطب‌های صنایع تبدیلی ۴۳۵ شهرستان کشور با محوریت بسیج سازندگی (رسته‌های مصوب شورای برنامه‌ریزی شهرستان‌ها)	مطالعات منتشر شده است.
مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور	شناخت قابلیت‌ها با رویکرد پیچیدگی اقتصادی	استفاده از رویکرد پیچیدگی اقتصادی	مطالعات منتشر شده است.
معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری	پیشگامان اقتصاد دانش‌بنیان	روش نامشخص (شناسایی بخش‌های پیشران با محوریت سه شاخص میزان فروش، تعداد نیروی متخصص و میزان صادرات)	علی‌رغم پیگیری هنوز در اختیار مرکز قرار نگرفته است.
مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی	شناسایی صنایع پیشرو صادراتی	روش داده - ستانده (کدهای ۴ رقمی آیسیک) و بررسی روندهای مهم آینده	هنوز به صورت رسمی منتشر نشده (اما در اختیار مرکز قرار گرفته) است.
وزارت امور اقتصادی و دارایی ^(۳)	شناسایی بخش‌های کلیدی اقتصاد ایران	براساس روش داده - ستانده و با دو تکنیک سنتی و مدرن (بیشترین تأثیر بر عرضه و تقاضا، بیشترین تأثیر بر تقاضاکننده و مصرف‌کننده نهایی) با شاخص‌های عدم آب‌بری در مقابل اشتغال‌زایی و بیشترین ارزش افزوده	مطالعات منتشر شده است.
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ^(۴)	طرح توسعه کسب‌وکار و اشتغال پایدار استان‌ها	مطالعه رسته‌ها بر پایه الگوی سیستم رسته‌های کسب‌وکار (روش پرسشنامه‌ای چک‌لیست معیارهای انتخاب صنعت)	مطالعات منتشر شده است.
وزارت نیرو	انتقال آب به مرکز فلات ایران (مطالعات ۱۴۲۰)	روش داده - ستانده با محوریت عدم آب‌بری و انرژی‌بری و در مقابل اشتغال‌زایی	علی‌رغم پیگیری هنوز در اختیار مرکز قرار نگرفته است.

(۱) سطح‌بندی و پهنه‌بندی مناطق محروم کشور و مزیت‌های نسبی این مناطق شناسایی شده است.

(۲) در نامه‌ای که ضمیمه فهرست اولویت‌بندی‌هاست، عنوان شده است که در صورت تأمین تسهیلات، این شاخص‌ها مبنای تسهیلات‌دهی و افزایش اشتغال قرار می‌گیرد.

(۳) سه بخش ساخت مواد نفتی، ساخت فلزات اساسی و تجهیزات خانگی به‌عنوان اولویت شناسایی شد.

(۴) در هر استان رسته‌های اولویت‌دار معرفی شده است.

در جدول ۵، تنوع روش‌های استفاده شده برای شناسایی اولویت‌ها به خوبی مشخص است. هریک از مؤسسات از روش متفاوتی برای شناسایی اولویت‌ها پیروی کرده است. این روش‌ها را می‌توان به چهار روش مهم تقسیم کرد: روش داده - ستانده، روش پرسشنامه‌ای، روش بررسی شاخص‌های مهم، روش‌های غیررایج. در ادامه هریک از این روش‌ها و نتایج آن تشریح شده است.

۱-۲-۲. مطالعات مبتنی بر روش داده - ستانده

در اسناد اولویت‌بندی دستگاه‌ها یکی از رایج‌ترین روش‌های شناسایی بخش‌های پیشران، ملاحظه تأثیر و تأثر یک بخش بر سایر بخش‌ها با استفاده از روش داده - ستانده است. وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت صمت (۱۳۹۴)، وزارت نیرو و مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی از این روش استفاده کرده‌اند.

علی‌رغم اینکه روش داده - ستانده روش مسلط در شناسایی اولویت‌های صنعتی بوده است، مطالعات مبتنی بر این روش از شاخص‌های گوناگونی برای بررسی پیوندهای پسین و پیشین استفاده کرده‌اند. در مطالعه وزارت صمت (۱۳۹۴) از ۵ شاخص سهم ارزش افزوده، سهم اشتغال، ارزش صادرات، مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت (SRCA) و سهم بنگاه‌های ده نفر کارکن به بالا و کدهای دو رقمی آیسیک^۱ استفاده شده است.

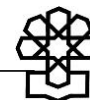
در مطالعه وزارت امور اقتصادی و دارایی از دو روش سنتی و مدرن محاسبات داده - ستانده بر پایه کشش تقاضا و عرضه استفاده شده و شاخص‌های عدم آب‌بری، اشتغال‌زایی و ارزش افزوده در محاسبات منظور شده و بر پایه آن بخش‌های کلیدی به دست آمده است.

وزارت نیرو نیز در مطالعه خود محوریت تأمین آب شرب صنایع، مسئله عدم آب‌بری، عدم انرژی‌بری و اشتغال‌زایی را به عنوان مبنای محاسبات داده - ستانده در نظر گرفته است. معضل انرژی‌بری بر بودن صنایع، مسئله‌ای است که این مطالعه به عنوان یک محدودیت توسعه صنایع کلیدی به محاسبات خود اضافه کرده است. محدودیتی که می‌تواند برای وزارت نیرو معضلی مهم در تأمین انرژی کشور باشد.

در نهایت، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی در راستای شناسایی صنایع پیشرو صادراتی، بررسی روندهای آینده را نیز به مدل بررسی خود افزوده است. آینده‌پژوهی مسئله‌ای است که در مطالعات دیگر بر آن تأکید نشده است.

علاوه بر تفاوت مطالعات بالا در زمینه شاخص‌های محاسبات داده - ستانده، اینکه شناسایی بخش پیشرو تا چه حد جزئی باشد، محل بعدی اختلاف مطالعات است. مطالعه وزارت صمت در سطح کدهای دو رقمی آیسیک صورت گرفته در حالی که بقیه مطالعات عمیق‌تر بوده و بعضی تا کدهای چهاررقمی آیسیک را مورد توجه قرار داده‌اند. همین تفکیک در انتخاب بخش / صنعت مورد حمایت تأثیر بسیار زیادی در تفاوت نتایج به دست آمده دارد.

1. ISIC



۲-۲-۲. مطالعات مبتنی بر روش پرسشنامه‌ای

در مطالعات پشتیبان سند استراتژی توسعه صنعتی وزارت صمت (۱۳۹۴) و مطالعه توسعه رسته‌های کسب‌وکار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی این روش مورد استفاده قرار گرفته است. با این تفاوت که در مطالعه اول از تعداد محدودی فعالان کسب‌وکار (۲۱ نفر) که برخی از آنها جزء مدیران صنعتی هستند نظرسنجی شده است، در حالی که در مطالعه دوم، بخش گسترده‌تری از فعالان اقتصادی مورد پرسش قرار گرفته و این امر در قالب «چک‌لیست معیارهای صنعت» صورت گرفته است.

در روش پرسشنامه‌ای، به‌جای بررسی عملکرد صنعت، قضاوت فعالان بازار از وضعیت کسب‌وکار و آینده آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. این مطالعات می‌تواند روندهای آینده را نیز در بررسی لحاظ کند و در صورتی که با دقت انجام شده و با بررسی شاخص‌های اقتصادی همراه باشد، نتایج آن می‌تواند همراه با بینش‌های سودمندی برای سیاستگذار برای اعمال سیاست حمایتی باشد. به هر روی این رویکردی است که به‌ویژه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی عمدتاً با محوریت اشتغال‌زایی از آن استفاده کرده و اولویت‌هایی را هم با آن احصا کرده است.

تفاوت مهم این روش با روش قبلی در این است که در این روش به‌جای تأکید بر بخش یا رده فعالیت صنعتی، بر کسب‌وکارها (فراتر از بخش صنعت) و زنجیره ارزش تمرکز کرده و نوع شناسایی اولویت‌های آن با شناسایی بخشی متفاوت است. نکته دیگر اینکه این روش نسبت به روش داده - ستانده وزن بیشتری به صنایع کوچک می‌دهد زیرا در این روش شاخص‌هایی مانند سهم ارزش‌افزوده ... که در مطالعات بخش‌های کلیدی به انتخاب صنایع بزرگ منجر می‌شود، کمتر مؤثر هستند.

۲-۲-۳. مطالعات مبتنی بر روش بررسی شاخص‌های مهم

نوع دیگری از مطالعات که در بررسی بنیاد برکت (اطلس مناطق محروم) و معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری مورد استفاده بوده است، اولویت‌بندی براساس شاخص‌های مهم (مانند میزان فروش، تعداد نیروی متخصص و میزان صادرات) است، البته در این مطالعات اینکه آمارها از کجا اخذ شده و چه سطحی از تفکیک رسته‌ها و فعالیت‌های صنعتی مورد توجه باشد، اهمیت داشته و با توجه به انتخاب صورت گرفته، نتایج متفاوتی به‌دست خواهد آمد.

بنیاد برکت از شاخص‌های چندگانه و ترکیب آنها برای بیرون کشیدن نوعی مزیت نسبی که مبنای اولویت‌بندی باشد استفاده کرده است، در مقابل با توجه به اینکه معاونت علمی - فناوری بر ارتقای فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان تمرکز دارد، استفاده از شاخص‌ها برای شناسایی مزیت‌های نسبی نمی‌تواند مورد انتظار باشد، اما به‌دلیل اینکه معاونت علمی - فناوری گزارش خود را در اختیار مرکز قرار نداده است نمی‌توان در این مورد اظهارنظر کرد.

۴-۲-۲. مطالعات مبتنی بر روش‌های غیررایج

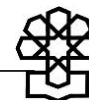
در مقابل روش‌های بالا، برخی مطالعات نیز از روش‌های غیررایج برای شناسایی اولویت‌ها استفاده کرده‌اند. مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور از رویکرد پیچیدگی اقتصادی (شناسایی و ارتقای قابلیت‌ها) استفاده کرده است که نسبت به سایر روش‌های مورد استفاده در شناسایی اولویت‌ها از منطبقاً متفاوتی بهره می‌برد.^۱ همچنین سازمان بسیج سازندگی بدون اشاره به روش تدوین اولویت‌های خود و صرفاً به صورت یک دستور اجرایی، به ۴۳۵ فعالیت به عنوان قطب‌های صنایع تبدیلی در استان‌ها اشاره می‌کند که انتخاب چنین تعدادی از فعالیت‌ها مفهوم اولویت را از کارکرد خارج می‌کند. نکته دیگر اینکه این سازمان به مصوبات شورای برنامه‌ریزی استان‌ها اشاره دارد که در نتیجه آن باید گفت این نهاد نیز به عنوان نهادی برنامه‌ریز و سیاستگذار ظاهر شده و مصوبات شوراهای برنامه‌ریزی استان‌ها به منطقی برای شناسایی اولویت‌ها تبدیل شده است!

در مجموع به نظر می‌رسد با تشتت اسناد و معیارهای شناسایی اولویت روبه‌رو هستیم، تنوع روش‌های بالا در شناسایی اولویت‌ها هنوز اولویت‌بندی دستگاه‌هایی مانند وزارت جهاد سازندگی (درباره صنایع تبدیلی) یا اقدامات وزارت ارشاد (درباره صنایع دیجیتال) را در نظر نگرفته است. با افزودن این انتخاب‌ها به جمع موارد بررسی شده، ملاحظه می‌کنیم که در خلأ حضور نهادهای فرابخشی هماهنگ‌کننده (که کارکرد هماهنگی را به درستی ایفا می‌کنند) اصطلاحاً با جزایر متعدد تعیین اولویت در دریای دولت روبه‌رو هستیم، که در هر جزیره، منطق متفاوتی اعمال شده و منابع به صورت متفاوتی اختصاص داده می‌شود، بدون اینکه تأثیر کلان این تخصیص منابع در تمام اجزای بخش عمومی بررسی شود.

۳. ارزیابی وضعیت موجود در زمینه اولویت‌بندی

بررسی بالا نشان می‌دهد که تکرار حکم قانونی تدوین استراتژی توسعه صنعتی بدون عزمی در درون دولت برای انجام چنین مهمی صرفاً به تهیه اسنادی صوری منجر شده و دستگاه‌ها صرفاً خواهند کوشید تا به شکل صوری، عمل به وظایف قانونی خود را دنبال کرده و حاصل آن یا اسناد بی کیفیت و یا عدم اجرای اسناد در مقام عمل خواهد بود، چنان‌که در سه برنامه توسعه گذشته کشور کمابیش به این صورت بوده است. به نظر می‌رسد در زمینه اولویت‌بندی با سازوکاری معیوب روبه‌رو هستیم. این سازوکار معیوب، سه وجه دارد که در ادامه تشریح شده است:

۱. در این روش میزان دانش مولد مستتر در هر محصول، بیانگر پیچیدگی آن بوده و هر چه این میزان دانش بیشتر باشد، محصول پیچیده‌تر است. از آنجا که کسب دانش مولد هزینه‌بردار است، کشورهای کمتری قابلیت تولید محصولات پیچیده‌تر را دارند. بنابراین کشور تولیدکننده محصول پیچیده‌تر، رقابتی کمتری داشته و توان کسب ارزش افزوده بیشتری دارد. این رویکرد همزمان امکانات تنوع بخشی تولید و نیز قابلیت‌های تولید محصولات پیچیده‌تر در دسترس هر کشور را نشان می‌دهد و روشی برای ارتقای رقابت‌پذیری و کسب ارزش افزوده صادراتی بیشتر محسوب می‌شود.



۱-۳. تهیه اسناد با کیفیت پایین

آنچه از عملکرد وزارت صمت در سال‌های گذشته مشاهده می‌شود این است که این وزارتخانه در دو دهه گذشته همواره دست‌اندرکار تهیه اسنادی در این زمینه بوده که از کیفیت لازم برخوردار نبوده‌اند. اسنادی که فاقد اولویت‌بندی بوده یا همه صنایع را اولویت‌شناسایی کرده‌اند. به تعبیر دقیق‌تر، اسنادی که فاقد روش قابل دفاعی برای شناسایی اولویت‌ها بوده و در مواجهه با فشار ذی‌نفعان بر دستگاه‌های اجرایی، بیشتر بر اتخاذ سیاست‌های حمایتی در حمایت از سازمان‌یافته‌ترین صاحبان کسب‌وکار تمایل دارد.

چنین اسنادی فاقد منطق قابل قبول برای توجیه سیاست‌گذاران برای محدود کردن سیاست‌های حمایتی به اولویت‌های این اسناد محسوب شده و سیاست‌گذاران همچنان ترجیح می‌دهند تا سیاست‌های حمایتی خود را براساس معیارهای نانوشته و صلاح‌دیدگی اعمال کنند.

۲-۳. تعدد اسناد اولویت‌بندی و پراکندگی اولویت‌ها

در مواجهه با اسناد کم‌کیفیت وزارت صمت، همچنین در جهت برنامه‌ریزی برای منابع زیرمجموعه دستگاه اجرایی، اسناد گوناگون و اولویت‌های گوناگونی توسط سایر دستگاه‌ها و نهادها تهیه شده و کشور با انبوهی از اسناد با اولویت‌بندی‌ها و منطق‌های متفاوت روبه‌رو است.

از آنجا که سازمان برنامه و بودجه که باید نهاد اصلی هماهنگ‌کننده دستگاه‌های اجرایی باشد، همواره در عمل به وظایف خود با کاستی‌هایی روبه‌رو بوده و به‌ویژه از سال ۱۳۸۵ و پس از تجربه انحلال و حتی پس از احیا در سال ۱۳۹۲ نیز دیگر قدرت اجرایی سابق خود را بازیافته است، انبوه اسناد اولویت‌بندی صرفاً نشان‌دهنده جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های دولتی است. هر وزارتخانه در حوزه خود اعمال اقتدار کرده و هماهنگی میان‌بخشی که لازمه اصلی تحقق اولویت‌بندی است، در این ساختار اداری تقریباً وجود ندارد.

۳-۳. تودرتویی نهادی

سومین جزء این سازوکار معیوب به نهادسازی‌های صورت گرفته برای تحقق اهداف هماهنگی بین‌بخشی و عملیاتی کردن اولویت‌بندی‌ها اختصاص دارد. در طول چند دهه گذشته و ذیل استراتژی‌های توسعه صنعتی متفاوتی که دولت‌ها دنبال کرده یا تحولاتی که پشت سر گذاشته‌اند، نهاد‌های گوناگونی در کشور شکل گرفته‌اند. نهادهایی که در دوره‌های بعد از تشکیل، گاهی از کارکرد اصلی خود دور شده یا در تحقق اهداف خود ناتوان ظاهر شده و صرفاً با افزودن بر حجم دولت، پیچیدگی و تودرتویی نهاد‌های دولتی را در مسیر توسعه افزایش داده‌اند.

از میان این نهاد‌های گوناگون، نهاد‌های زیرمجموعه ریاست‌جمهوری جایگاه و موقعیتی خاص دارند. بررسی‌ها در زمینه توسعه صنعتی و اولویت‌بندی‌های آن نشان می‌دهد، معاونت‌های تخصصی که

می‌بایست وظیفه تحقق هماهنگی‌های بین‌بخشی را ایفا کنند، در ایفای این وظیفه موفقیت مدنظر را نداشته‌اند و خود به بخش جدیدی در جزایر بخشی دولت تبدیل شده و با تعریف پروژه برای خود، بار جدیدی بر بودجه افزوده و دستگاهی به دستگاه‌های بودجه‌گیر کشور افزوده‌اند. این مسئله عمق کاستی‌های سازوکار معیوب کنونی در هدفمند کردن مخارج و اولویت‌بندی آنها را نشان می‌دهد. برای مثال درحال حاضر در بحث حمایت از صنایع دانش‌بنیان، وزارت صمت، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری، هریک به‌صورت جزیره‌ای اقداماتی را صورت می‌دهند، درحالی که نقش معاونت علمی به‌نوعی هماهنگی اقدامات در این زمینه بوده است.

فراتر از معاونت‌ها، نهادهای غیردولتی مانند مؤسسه برکت و سازمان بسیج سازندگی در کنار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت جهاد کشاورزی و معاونت توسعه روستایی به حوزه اولویت‌بندی و هزینه‌کرد منابع وارد شده‌اند، درحالی که سیاستگذاری و اولویت‌بندی مخارج به‌صورت جزیره‌ای و مجزا از دیگر دستگاه‌ها صورت می‌گیرد. این مسئله بیانگر ناهماهنگی عمیق در مجموعه دستگاه‌های عمومی کشور در زمینه هزینه‌کرد منابع است.

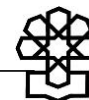
به‌نظر می‌رسد که با سازوکاری در تدوین استراتژی توسعه صنعتی روبه‌رو هستیم که هر بار در سال‌های گذشته دست به اتخاذ تمهیداتی برای بهبود شرایط زده است، در ادامه با از کارکرد خارج شدن تمهیدات اتخاذ شده، مجموعه ساختارها و سازوکارهای معیوبی را به مجموعه دولت اضافه کرده است که حاصل آن کندتر شدن و تعمیق ناتوانی مجموعه دولت برای مدیریت اوضاع اقتصادی و رونق کسب‌وکارها بوده است.

۴. پیشنهادهایی برای اصلاح سازوکارهای معیوب

در بخش آخر این گزارش پیشنهادهایی برای برون‌رفت از شرایط کنونی ارائه شده‌اند.

۴-۱. اعمال سیاست‌های حمایتی صرفاً در قالب اولویت‌ها و حمایت سیاسی از آن

به‌نظر می‌رسد تا زمانی که اراده مشخصی در عالی‌ترین سطوح دولت برای اعمال سیاست‌های حمایتی در قالب اولویت‌ها فراهم نباشد، اولویت‌بندی یا تدوین استراتژی توسعه صنعتی در عمل به نتیجه نخواهد رسید. این نکته که در هر دوره وزارت صمت در عمل به احکام قوانین برنامه توسعه، سندی را منتشر کرده، اما صرف‌نظر از کیفیت آن مبنای سیاستگذاری قرار نگرفته است، این نتیجه‌گیری را به‌دنبال دارد که دولتمردان تمایلی به اعمال سیاست‌های حمایتی خود بر موازین برنامه‌ای یا حداقل در قالب برنامه‌های اعلام شده ندارند. اولویت‌بندی در نهایت حاوی پیشنهادهایی به سیاستگذار برای اتخاذ خط‌مشی است. در این مرحله، پشتیبانی و خواست سیاسی باید با طراحی سند همراه باشد تا مطالعات به مرحله اجرایی شدن



برسد. این پشتیبانی نیز باید در عالی‌ترین سطوح رخ دهد تا از تشتتی که در حال حاضر دستگاه‌ها با آن مواجهند، جلوگیری شود. پس از این مرحله، دستیابی به اولویت‌بندی نیازمند برخورداری از استراتژی سه مرحله‌ای است. در ادامه این استراتژی سه مرحله‌ای تشریح شده است.

۴-۲. جمع‌بندی درباره روش مطلوب اولویت‌بندی

بررسی اسناد دستگاه‌های گوناگون نشان می‌دهند که در این اسناد مجموعه‌ای از میزان فروش، صادرات، ارزش‌افزوده، اشتغال‌زایی، آب‌بری، انرژی‌بری، قابلیت رقابت و پایداری و روندهای آینده مورد توجه است. مشخص است که سند اولویت باید به همه این ابعاد توجه کند، منتهی پیش از هر چیز باید این موازین و نیز رتبه‌بندی اهمیت آنها برای سیاستگذار مشخص شود. به‌طور مثال در مقایسه ارزش‌افزوده و اشتغال‌زایی آیا هر دو اهمیت یکسان دارند یا یکی بر دیگری ارجحیت بیشتری دارد.

۴-۳. در نظر گرفتن محدودیت‌های ناشی از تغییرات برون‌زا (سناریونویسی)

مسئله دیگر اینکه به‌جز مطالعاتی که در مؤسسه تحقیقاتی وزارت دفاع صورت گرفته، در سایر مطالعات توجه خاصی به سناریوسازی نشده است. اینکه با توجه به روندهای آینده یا با عنایت به اولویت هر کدام از شاخص‌های پیش‌گفته، کدام سناریو (که متضمن اولویت‌گذاری متفاوتی است) باید در پیش گرفته شود. در واقع در شرایط نااطمینانی و بسیار متأثر از متغیرهای برون‌زا، سند اولویت‌بندی باید اثر تغییرات محیطی را در راهکارهای اتخاذ شده لحاظ کند. با توجه به موازین بالا و با وزن‌دهی به آنها می‌توان انتظار داشت که سندی با کیفیت تهیه شده و قابلیت ارائه توصیه‌های کارساز به دولت‌ها را دارد.

۴-۴. اعطای مسئولیت تهیه سند به سازمان برنامه و بودجه (با مشارکت صمت)

با وجود آنکه در حکم قانون برنامه ششم توسعه، وزارت صمت مسئول تهیه سند اولویت‌ها شده است، از آنجا که این وزارتخانه بیشتر دستگاهی اجرایی و متولی امور بخشی است، پیشنهاد می‌شود که سازمان برنامه و بودجه (با مشارکت وزارت صمت) نهاد اصلی تدوین‌کننده فهرست اولویت‌ها باشد، اما این وظیفه را با محوریت یک دبیرخانه (مرکب از نمایندگان سایر دستگاه‌ها) تهیه کند.

ذیل این دبیرخانه، شورایی متشکل از کارشناسان تشکیل شود. کارشناسانی که در دستگاه‌ها و نهادهای گوناگون، در این گزارش به آنها اشاره شد، تهیه سند اولویت‌ها را برعهده داشتند. این شورا بر تدوین موازین تهیه سند اولویت‌ها و بر تدوین و نتایج سندی که وزارت صمت تهیه می‌کند نظارت کنند.

۴-۵. هماهنگ‌سازی معاونت‌های ریاست جمهوری با دبیرخانه تهیه سند

اقدامات جزیره‌ای دستگاه‌های مختلف مخل اولویت‌بندی خواهد بود. به نظر می‌رسد بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی رئیس‌جمهور (یا معاون رئیس‌جمهور) برای هماهنگ کردن دستگاه‌های گوناگون برای همکاری با دبیرخانه تهیه سند الزامی باشد.

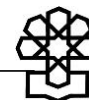
بخشی از این هماهنگی به معنای همکاری بین‌دستگاهی است، البته این عدم همکاری بین‌دستگاهی مسئله‌ای بلندمدت و ریشه‌دار در بخش اداری ایران است.^۱ با این وجود پیشنهاد بالا، پیشنهادی مقدماتی برای غلبه بر این مشکل محسوب می‌شود. این پیشنهاد تلاش داشته تا سازوکاری اولیه برای طرح بحث درباره این موضوع و تلاش برای یافتن راهکاری بهینه ارائه دهد.

۴-۶. تعیین شرح وظایف نهادهای همکار در اجرای سند

صرفنظر از اولویت‌بندی، اعمال سیاست به ابزارهای سیاستی و نیز نهادها و سازمان‌های تخصصی اجراکننده سیاست نیاز دارد. چنین نهادها و سازمان‌هایی در مجموعه دستگاه‌های زیرمجموعه دولت بسیار گسترده‌اند و تشریح وظایف هر یک در زمینه اجرای اولویت‌بندی یکی از لوازم مهم تحقق اهداف اولویت‌بندی است. به‌طور مثال باید مشخص کرد که نقش نهادهای توسعه‌ای، مؤسسات اعتباری یا نهادهای ناظر تجارت خارجی کشور در پیش‌برد اولویت‌بندی چگونه است.

تشریح وظایف نهادهای درگیر در اجرای سیاست‌های ذیل تدوین استراتژی توسعه صنعتی (سیاست‌های صنعتی، تجاری، اعتباری، فناوری و آموزشی) و سیر تحول جایگاه این نهادها از هنگام تأسیس تا زمان حاضر و آثار آن بر اجرای استراتژی (در صورت تهیه) نیازمند شرحی جداگانه است. دستیابی به اولویت‌بندی موفق بدون بازآرایی کارکرد این نهادها و سازمان‌ها و تبیین مجدد وظایف هر یک در دستیابی به هدف توسعه صنعتی ناممکن است. در گزارش دیگری که مرکز در حال تهیه آن است، به این رکن سیاستگذاری صنعتی توجه شده است.

۱. تاس. اچ. ملک لئود در کتاب «برنامه‌ریزی در ایران» که حاصل سفر دومین گروه مشاوران هاروارد به ایران (۱۳۴۱-۱۳۳۹) به ایران بوده است وضعیت دیوانسالاری در دهه ۴۰ شمسی را چنین توصیف می‌کند، ص ۵۸: «زندگی سیاسی در هر جامعه در صورت فقدان ساختار نهادی توسعه‌یافته و مقبول جامعه به صحنه مبارزه علنی برای پیشرفت شخصی و کسب قدرت بدل می‌شود. علاوه بر این، اگر عرصه مناسبی برای این مبارزه سیاسی که نهادهای چنین ساختاری آن را مهیا می‌کنند، وجود نداشته باشد مبارزه فوق به حریم دیوانسالاری کشانده می‌شود. در چنین جامعه‌ای دیوانسالاری یگانه شاهد محسوس موجودیت زندگی سیاسی سازمان‌یافته است». چنین ترسیمی از زندگی سیاسی، امکان همکاری میان دستگاه‌ها و پیوندهای میان بخشی را کاملاً تابع اغراض سیاسی و امکان آن را بدون اراده سیاسی مقام مافوق بسیار ضعیف می‌سازد.



جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

گزارش حاضر اقدامات وزارت صمت در زمینه اجرایی کردن بند «الف» ماده (۴۶) برنامه ششم توسعه (تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی) و نیز اقدامات دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها و مؤسسات توسعه‌ای در تدوین اولویت‌ها را مورد بررسی قرار داده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهند که علاوه بر تلاش‌های (ناموفق) وزارت صمت، دستگاه‌ها و نهادهای مختلف به تدوین فهرست اولویت‌های خود پرداخته‌اند.

درواقع ظرفیت کارشناسی مناسبی در کشور در زمینه تهیه و تدوین فهرست اولویت‌ها وجود دارد و علی‌رغم وجود مشکلاتی مانند بی‌دقتی و جامعیت آمارها (که یکی از مشکلات بزرگ برنامه‌ریزی در ایران است)، فقدان اولویت‌بندی ناشی از فقدان دانش کارشناسی نیست. این بررسی مهم‌ترین مشکل عدم اولویت‌بندی در کشور را در دو سطح طراحی و اجرا ارزیابی می‌کند. **در سطح طراحی:**

۱. **فقدان تصویر روشن از معیارهای اولویت‌بندی:** در مطالعات متعددی که وزارت صمت و نهادهای مختلف بر روی اولویت‌بندی انجام داده‌اند، موازینی مانند اشتغال‌زایی، ارزش افزوده، آبربری، انرژی‌بری، فناوری مورد استفاده، روندهای آینده و... مورد توجه بوده اما در هر مطالعه، برخی موازین مورد توجه قرار گرفته و بعضی دیگر مغفول مانده است. پیش از تدوین فهرست باید تصویر روشنی از معیار تدوین اولویت وجود داشته باشد.

۲. **فقدان تصویر روشن از روش اولویت‌بندی:** علی‌رغم وجود مطالعات متعدد در زمینه اولویت‌بندی، روش‌های مورد استفاده در این زمینه بسیار متنوع بوده و اجماعی بر روش اولویت‌بندی در بدنه کارشناسی کشور وجود ندارد.

اما علاوه بر مشکلات در سطح طراحی فهرست اولویت‌ها، اولویت‌بندی **در سطح اجرایی** نیز با مشکلات متعددی روبه‌رو است. مشکلاتی که همه آنها ذیل فقدان هماهنگی قابل دسته‌بندی است:

- **ناهماهنگی دولت در عمل به وظایف قانونی:** عدم انتشار فهرست اولویت‌ها در یک سال گذشته برآمده از سوی وزارت صمت، به ناهماهنگی میان وزارت صمت، کمیسیون زیربنایی دولت و تفاوت دیدگاه‌های وزیر جدید صمت و وزیر سابق نسبت داده شده است. همه این استدلال‌ها در صورت پذیرش بیانگر ناهماهنگی درون دولت و ناتوانی آن در عمل به وظایف قانونی است.

- **ناهماهنگی و جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های اجرایی در اولویت‌بندی:** علاوه بر وزارت صمت، دستگاه‌های اجرایی دیگر مطالعات گوناگونی در زمینه اولویت‌بندی انجام داده‌اند، اما انجام این مطالعات و بهره‌گیری از آن کاملاً به صورت جزیره‌ای صورت گرفته است.

– ناتوانی معاونت‌های ریاست جمهوری در عمل به وظیفه هماهنگ‌سازی خود: سازمان برنامه و بودجه، معاونت علمی – فناوری و معاونت توسعه روستایی تنها بخشی از دستگاه‌های متعددی هستند که ذیل نهاد ریاست جمهوری شکل گرفته و هدف از ایجاد آنها تحقق اهداف هماهنگی بین‌بخشی بوده است، با این وجود، در حال حاضر، هماهنگی قابل توجهی نه بین خود این دستگاه‌ها و نه بین آنها و وزارتخانه‌های مربوطه به چشم نخورده و این دستگاه‌ها نیز اولویت‌بندی خود را به صورت جزیره‌ای و مجزا از بقیه پیش برده‌اند.

– ناهماهنگی اولویت‌بندی‌های نهادهای عمومی غیردولتی با یکدیگر و نیز با دیگر دستگاه‌های دولتی: علاوه بر نهادهای دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی مانند بنیاد برکت، سازمان بسیج سازندگی یا شورای برنامه‌ریزی استان‌ها نیز به اولویت‌بندی پرداخته‌اند که روش‌های مورد استفاده و نتایج آنها با دیگر دستگاه‌های دولتی همگرا نبوده و با توجه به تداخل حیطه اختیارات برخی نهادها با دستگاه‌های دولتی (مانند بنیاد برکت و وزارت جهاد کشاورزی و...) هماهنگی در زمینه دستیابی به دستور کار مشترک به چشم نمی‌خورد.

- با توجه به مشکلات پیش گفته، در گزارش حاضر، راهکارهای ذیل برای غلبه بر مشکل پیشنهاد می‌شود:
- ایجاد اراده سیاسی در سطوح عالی دولت برای اعمال سیاست حمایتی بر مبنای اولویت‌بندی؛ اولویت‌بندی بدون دستیابی به این مهم نتیجه‌بخش نخواهد بود.
 - استقرار دبیرخانه تدوین فهرست اولویت‌ها در سازمان برنامه و بودجه (با همکاری وزارت صمت) و ارائه نتایج گزارش‌های تدوین اولویت دستگاه‌ها به این دبیرخانه.
 - تشکیل شورای کارشناسان ذیل دبیرخانه فوق با دعوت از کارشناسان دستگاه‌ها، معاونت‌های ریاست جمهوری و نیز متخصصان، با سه وظیفه:
 ۱. دستیابی به جمع‌بندی درباره روش مطلوب اولویت‌بندی،
 ۲. تدوین فهرست اولویت‌ها به صورت سناریوسازی (باتوجه به تأثیرگذاری متغیرهای بیرونی بر نتایج به‌ویژه در وضعیت تحریم)،
 ۳. بررسی حیطه وظایف و اختیارات دستگاه‌های مختلف در اعمال سیاست‌های حمایتی و ارائه پیشنهادها برای بهبود مسیر اجرا به هیئت دولت.



منابع و مأخذ

۱. بی‌نام. (۱۳۹۶). اطلس مناطق محروم کشور، سطح‌بندی و پهنه‌بندی مناطق محروم کشور و مزیت‌های نسبی این مناطق. بنیاد برکت.
۲. بی‌نام. (۱۳۹۶). خلاصه مطالعات و اقدامات طرح توسعه کسب‌وکار و اشتغال پایدار (تکاپو) استان‌ها، معاونت توسعه کارآفرینی و اشتغال، دبیرخانه طرح تکاپو.
۳. رجب‌پور، حسین. (۱۳۹۴). ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۵۳.
۴. شفیعی، افسانه. (۱۳۹۶). برنامه راهبردی توسعه صنایع رقابتی و صادراتی. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۵. مک لئود، تاس. اچ. (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی در ایران. مترجم: علی‌اعظم محمدبیگی. تهران: نشر نی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۶۲۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند «الف» ماده «۴۶» برنامه ششم توسعه (تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: حسین رجب‌پور

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، سیدمحسن علوی‌منش، سیدعلی روحانی

اظهار نظر کنندگان: سیدمحمد رضا سیدنورانی، سیداحسان خاندوزی

واژه‌های کلیدی:

۱. اولویت‌های صنعتی

۲. استراتژی توسعه صنعتی

۳. سیاست صنعتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۷/۷