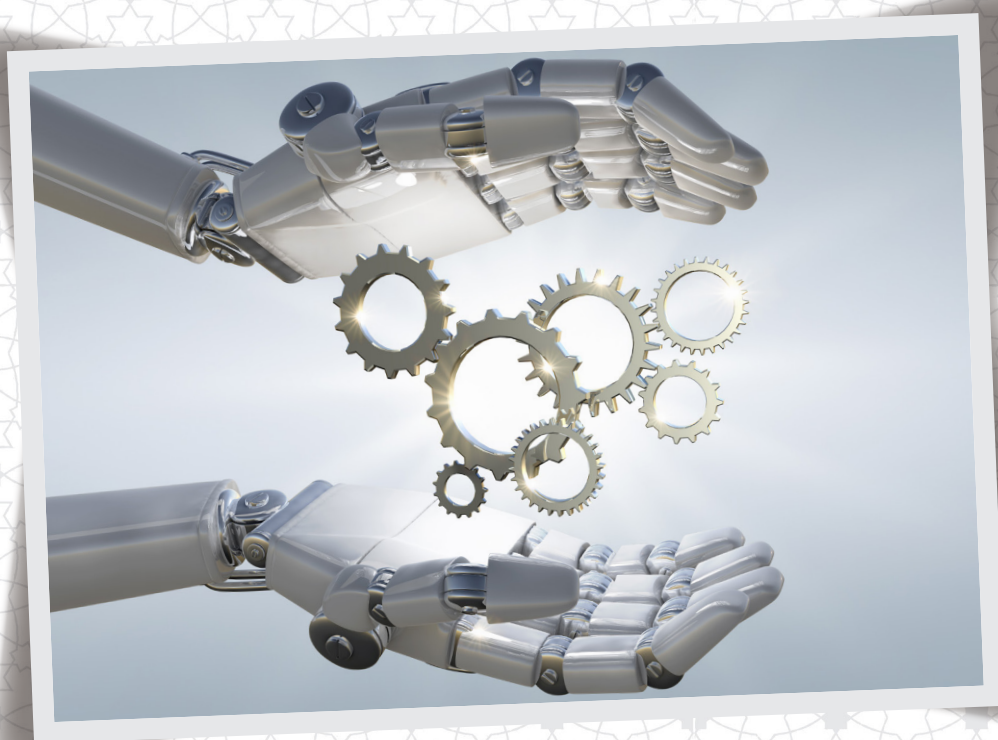




# ارزیابی مطالعات اولویت‌بندی صنعتی و پیشنهادهایی برای بهبود سیاست‌گذاری صنعتی





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگمخشایش همیشه بخشاید

بِسْمِ

شماره مسلسل: ۱۸۵۱۱  
کد موضوعی: ۳۱۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۱/۸/۲۳

عنوان گزارش:

ارزیابی مطالعات اولویت‌بندی  
صنعتی و پیشنهادهایی برای بهبود سیاست‌گذاری صنعتی

نام دفتر:

مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسین رجب‌پور، فرزانه صمدیان

ناظران علمی:

محمدحسن معادی رودسری، سعید شجاعی

اظهار نظر کنندگان:

سید جعفر حسینی، توفیق حسین‌زاده، امیرحسین اسماعیلی، فرشاد مؤمنی

ویراستار تخصصی:

نفیسه حاجی‌صفری

محمدابید

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. استراتژی توسعه صنعتی
۲. سیاست صنعتی
۳. اولویت‌بندی
۴. صنایع پیشران



۶

چکیده

۸

مقدمه

۹

۱. نقش دولت در توسعه صنعتی

۱۱

۲. رویکردهای اولویت‌بندی و تعیین صنایع پیشران

۱۶

۳. اسناد و مطالعات اولویت‌بندی و انتخاب صنایع پیشران در ایران

۲۵

۴. ارزیابی مطالعات انجام شده

۲۷

۵. درس‌های بازخوانی مطالعات و اسناد اولویت‌بندی

۳۱

جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

۳۲

منابع و مآخذ

۳۴

پیوست



## ارزیابی مطالعات اولویت‌بندی و پیشنهادهایی برای بهبود سیاست‌گذاری صنعتی

[ چکیده ]

را می‌توان واجد پنج مؤلفه مهم هدف‌گیری صنعتی (اولویت‌بندی)، اقتصاد کلان، سیاست‌های صنعتی و تجاری، سیاست‌های یادگیری و فناوری و دست آخر ایجاد آرایش نهادی و سیاستی مطلوب دانست (خیریناکز & همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۴۲). در این چارچوب، اولین گام دستیابی به اولویت‌های صنعتی و تمرکز تلاش‌ها در بخش‌های دارای اولویت است.

گزارش حاضر با بررسی فراز و فرود نقش دولت در توسعه صنعتی و نیز روش‌های مختلفی که برای هدف‌گیری صنعتی معرفی شده است، وضعیت مطالعات اولویت‌بندی، روش‌ها و نتایج آنها را مورد مطالعه قرار داده است. بر این اساس، مرور هشت مطالعه اولویت‌بندی که وزارت صمت و نهادهایی مانند سازمان برنامه و بودجه انجام داده نشان می‌دهد که با وجود تنوع موضوع‌های مورد مطالعه (پیوندهای پسین و پیشین، مزیت نسبی یا قابلیت تنوع‌یابی)، این مطالعات همگی مبتنی بر کدهای دو رقمی آیسیک بوده و احصای نتایج بر این پایه انجام شده است. با تمرکز بر همین سطح، می‌توان رشته‌فعالیت‌هایی که حداقل در پنج مطالعه از این هشت مطالعه تکرار شده‌اند را به‌صورت زیر برشمرد:

در دو دهه گذشته، براساس گزارش‌های مرکز ملی آمار ایران، به‌رغم تلاش‌های گوناگونی که برای توسعه صنعتی در کشور صورت گرفته است، سهم بخش صنعت از ۱۴ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۰ به حدود ۲۰ درصد در سال ۱۳۸۹ رسیده و پس از آن با افول تدریجی، به کمتر از ۱۳ درصد در سال ۱۴۰۰ کاهش یافته است. این در حالی است که بخش صنعت در کشورهای موفق مانند کره جنوبی و چین، حداقل سهمی بیش از ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دهد.

یکی از مهم‌ترین دلایل کم‌دست‌آورد بودن و افول توسعه صنعتی کشور را فقدان استراتژی توسعه صنعتی عنوان کرده‌اند. فقدان استراتژی توسعه صنعتی موجب شده تا تلاش‌ها و سیاست‌گذاری‌های صنعتی، منسجم، هماهنگ و هم‌افزا نباشند. برای غلبه بر این وضعیت، در دو دهه گذشته در سه برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، پنجم (۱۳۹۴-۱۳۹۰) و ششم توسعه کشور (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، احکامی جهت تأکید بر لزوم تدوین استراتژی توسعه صنعتی گنجانده شد. با این وجود، تدوین استراتژی توسعه صنعتی یا تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی، حکم اجرا نشده این برنامه‌هاست. استراتژی توسعه صنعتی

برای انجام این مطالعه، فقدان نظام آماری بهنگام و مناسب برای مطالعات عمیق و بی‌توجهی به اهمیت و فوریت سیاست‌گذاری صنعتی.

### ۳. سناریوی سوم اتخاذ رویکرد دومر حله‌ای به

سیاست‌گذاری صنعتی هدفمند است. مخاطره راهکار اول، بی‌توجهی به اقتضات سیاست‌گذاری صنعتی میان‌مدت و بلندمدت و مخاطره راهکار دوم، بی‌توجهی به نیازهای یک مطالعه اولویت‌بندی موفق و نیز ضرورت‌های اولویت‌بندی در کوتاه‌مدت است. در اینجا پیشنهاد می‌شود که در کوتاه‌مدت، اولویت‌های مشترک بالا مبنای تدوین برنامه عمل قرار گرفته و در دوره میان‌مدت (سه تا پنج سال) یک مطالعه اولویت‌بندی با رویکردهای نوین صورت گیرد.

در این رویکرد، برای هم‌راستایی اولویت‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت، پیشنهاد می‌شود با محدود کردن اولویت‌ها به سه تا پنج اولویت از میان اولویت‌های مشترک بالا، این اولویت‌ها از میان صنایع ساخت‌محور انتخاب شوند. به عبارت دیگر با توجه به اینکه صنایع منبع‌محور نمی‌توانند منبع پایدار برای استمراربخشی به رشد باشند، جهت‌دهی حمایت‌ها به سمت صنایع ساخت‌محور می‌تواند زمینه‌ای برای رشد سریع‌تر و پایدارتر فراهم سازد.

در کوتاه‌مدت، برای توسعه این صنایع، سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت صمت و سایر وزارتخانه‌های مؤثر بر امور تولیدی (وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، نفت، بهداشت، راه و مسکن و شهرسازی و دفاع) مکلف شود تا برنامه عمل توسعه صنایع پیش‌گفته را با ملاحظه اقتضات بخشی و فرابخشی و با تأکید بر توسعه زنجیره ارزش و با بهره‌گیری از رویکرد پیچیدگی (مبتنی بر تحلیل فضای محصولی) تهیه کند. با توجه به ظرفیت‌های رویکرد پیچیدگی برای استفاده از قابلیت‌های موجود در جهت تنوع‌یابی و افزایش ظرفیت‌های تولیدی و با توجه به اینکه مطالعات این رویکرد بر کدهای محصولی (HS) یا کدهای ۶ و ۸ رقمی آیسیک صورت می‌گیرد، می‌توان با تمرکز بر حوزه‌های صنعتی پیش‌گفته و بررسی‌های مبتنی بر فضای محصولی در این حوزه‌ها، استراتژی تنوع‌یابی را با استفاده از رویکرد یادشده در این دوره پیگیری کرد. دست آخر، این برنامه عمل باید همراه با تعیین وظایف نهادهای متولی و به‌ویژه استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های توسعه‌ای و مأموریت‌گرا ساختن آنها و نیز ایجاد انسجام سیاستی به‌ویژه در زیر حوزه‌های سیاست‌های صنعتی (یعنی از جمله سیاست‌های مالیاتی، سیاست‌های تجاری و سیاست‌های اعتباری (تأمین مالی) باشد.

در میان‌مدت، سازمان برنامه و وزارت صمت، ضمن طراحی برنامه‌های اصلاح نظام آماری، تربیت کارشناسان و طراحی پروژه‌های مطالعاتی ذیل تدوین استراتژی را بر مبنای ترکیبی از رویکردهای نوین اولویت‌بندی (با محوریت رویکردهای آینده‌نگر و مبتنی بر زنجیره ارزش) مورد توجه قرار دهند.

• صنایع مواد غذایی و آشامیدنی

• تولید منسوجات

• تولید مواد و فرآورده‌های شیمیایی

• تولید فلزات اساسی

• تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر

• تولید ماشین‌آلات مولد و انتقال برق

• تولید رادیو و تلویزیون و دستگاه‌ها و وسایل ارتباطی

• تولید وسایل نقلیه موتوری و تریلر و نیم‌تریلر

• تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل

بر اساس نتایج به‌دست آمده نکات زیر را می‌توان برای بهبود سیاست‌گذاری صنعتی ارائه کرد:

با وجود آنکه در دو دهه گذشته و در سه برنامه توسعه، احکام مربوط به اولویت‌بندی گنجانده شده و تلاش برای اولویت‌بندی در مطالعات مختلف تکرار شده است، این نتایج به دستاوردهای چندین متفاوتی از یکدیگر نرسیده‌اند. بنابراین باید این نکته را متذکر شد که صرف‌نظر از نوع نتایج، هر نوع مطالعه دیگری که با همین روش‌های گذشته‌نگر و مبتنی بر داده‌های موجود به بررسی توسعه صنعتی بپردازد، به نتایج مشابهی خواهد رسید و بنابراین، پیشنهاد مشخص گزارش حاضر این است که از تکرار این نوع مطالعات پرهیز شود. در مقابل وضعیت فعلی، سه سناریو پیش روی سیاستگذار قرار دارد:

- پذیرش اولویت‌های مشترک و تدوین برنامه عمل
- تلاش مجدد برای تدوین اولویت‌ها با روش متفاوت
- اتخاذ رویکرد دومر حله‌ای به سیاست‌گذاری صنعتی هدفمند

### ۱. سناریوی اول پذیرش اولویت‌های مشترک و تدوین

برنامه عمل با تأکید بیشتر بر رویکرد پیچیدگی و تنوع‌یابی محصول است. دولت می‌تواند بجای تکرار مطالعات اولویت‌بندی، در ظرف ۶ ماه برنامه عمل (Action Plan) حوزه‌های اولویت‌دار (۹ رشته فعالیت ذکر شده در بالا) را تهیه کرده و بر توسعه آن تمرکز کند. مخاطره این روش، امکان اشتباه در اولویت‌بندی و عدم دستیابی به هدف اولویت‌بندی یعنی تداوم‌بخشی به رشد سریع و دستیابی به تحول ساختاری است. با توجه به اینکه روش‌های مورد استفاده در مطالعات پیشین نقش رانته‌های دولت را در سودآوری صنایع (به‌ویژه صنایع منبع‌محور) در نظر نگرفته‌اند، این مخاطره جدی است.

### ۲. سناریوی دوم تلاش مجدد برای تدوین اولویت‌ها با

روش متفاوت است. دولت می‌تواند مطالعات اولویت‌بندی را با روش متفاوت در دستور کار قرار دهد. این روش می‌تواند موجب غلبه بر کاستی روش‌های گذشته شود. با این وجود سناریوی فعلی هم با سه مخاطره روبه‌رو است که عبارتند از: نیاز به مطالعات عمیق کارشناسی



## [ مقدمه ]



در دو دهه اخیر و به‌طور خاص طی سه برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه، هدف‌گیری صنعتی به‌معنای تعیین صنایع اولویت‌دار و اختصاص منابع حمایتی به این صنایع یکی از توصیه‌های اصلی برنامه‌ها بوده است و در راستای عمل به این الزام قانونی، تاکنون وزارت صمت (به‌عنوان متولی اجرا) مطالعات گوناگونی را صورت داده و اولویت‌هایی را با روش‌های مختلف شناسایی و معرفی کرده است. علاوه بر اینها برخی سازمان‌ها و نهادها نیز براساس مأموریت و رسالت خود، مطالعات اولویت‌بندی را انجام داده و این اولویت‌ها را بعضاً مبنای سیاست‌گذاری‌ها و اختصاص منابع خود قرار داده‌اند. با این وجود، پیگیری این رویکرد و فقدان اجماع در خصوص صنایع حائز اولویت، در عمل به تورم قوانین و میل شدید به سندنویسی دامن زده است. در سال گذشته نیز موضوع تدوین سند استراتژی یکبار دیگر مورد توجه قرار گرفته و هم‌اکنون تعیین اولویت‌های صنعتی به یکی از دغدغه‌های سیاست‌گذاران بدل شده است.

از سوی دیگر، بازخوانی اسناد استراتژی توسعه صنعتی تدوین شده در کشور از حیث «روش‌شناسی» و «اولویت‌بندی انجام شده»، نشان می‌دهد که این مطالعات، اگرچه در دوره‌های مختلف و با روش‌های متنوع صورت گرفته اما صرف‌نظر از روش‌های متفاوت به‌کار رفته، به نتایج نسبتاً مشابهی رسیده‌اند. با وجود این تشابه، آنچه بیشتر مانع تحقق انتظارات از اولویت‌بندی شده است، ضعف در مرحله اجرا و تحقق بخشی به اولویت‌های تعیین شده و فقدان طرح عملیاتی و جامع برای حمایت از صنایع حائز اولویت، یا به‌عبارت‌دیگر فقدان بسته حمایتی مشخص از صنایع پیشران بوده است.

به همین منظور گزارش حاضر به چهار بخش تقسیم شده است. در بخش اول نقش دولت در توسعه صنعتی و جایگاه سیاست‌گذاری دولت در توسعه صنعتی بحث شده، سپس منطق هدف‌گیری صنعتی و رویکردهای اولویت‌بندی تشریح شده است. در بخش سوم اسناد و مطالعات اولویت‌بندی و تعیین صنایع پیشران و نتایج آنها در ایران مرور شده و در بخش چهارم نیز مطالعات انجام شده ارزیابی از نظر روش‌شناسی و وجوه اشتراک و اختلاف بررسی شده است. در انتها نیز جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی گزارش حاضر ارائه شده است.



## ۱. نقش دولت در توسعه صنعتی

که عوامل اقتصادی در نتیجه دخالت‌های دولت دریافت می‌کنند. در این چارچوب، عوامل اقتصادی در جستجوی سود، در هر شرایطی بهترین استفاده از منابع را کشف و با آن ظرفیت‌های تولید را به تدریج افزایش می‌دهند. در مقابل هنگامی که دولت با مداخلات خود، انحراف‌هایی در قیمت‌ها ایجاد می‌کند، مانع از این افزایش تدریجی ظرفیت‌های تولید می‌شود. در واقع دولت موجب می‌شود که قیمت‌ها کمیابی‌های واقعی را نشان نداده و استفاده کارا از منابع صورت نگیرد. در این چارچوب، مقررات‌گذاری‌ها، مالکیت‌های دولتی و مداخلات قیمتی و مقداری، اگرچه با کاهش مصنوعی هزینه تولید برخی محصولات، برای مدت کوتاهی می‌تواند رشد به ارمغان آورد اما چون رابطه میان علائم قیمتی و کمیابی را تخریب می‌کند فعالان اقتصادی را به ایجاد بهره‌ورترین کسب‌وکارهای تولیدی ترغیب نمی‌کند و در بلندمدت کم‌رشدی، رکود و مشکلاتی مانند کسری بودجه و رانت‌جویی را جایگزین رشد و تحول اقتصادی می‌سازد (رجوع شود به (کروگر، ۱۳۷۴).

اما در سه دهه اخیر، تبیین سومی نیز مطرح شده که طی آن، ریشه مشکل عدم بهره‌گیری مناسب از ظرفیت‌ها در ساختار نهادی است. در واقع ساختار تولیدی یک کشور که مرکب از محیط اقتصادی، منابع، مواد، سطح دانش آشکار (فناوری) و دانش ضمنی است در ترکیب با محیط نهادی یعنی ارزش‌ها، باورها، سطوح فرهنگی، قوانین و مقررات و نیز شکل سازمانی و ماهیت دولت، ساختار نهادی آن اقتصاد را می‌سازد. شکل‌گیری و کارکرد درست بازارها تابع ایجاد محیط نهادی مناسب و همراه با کارکردهای صحیح است، در فقدان این محیط نهادی و اصطلاحاً زیرساخت‌های نرم، ما با بازارهای غایب روبرو هستیم. بازارها روی زیرساخت نهادی‌ای بنا می‌شود که ایجاد این زیرساخت، هزینه‌های بالایی دارد که فراتر از ظرفیت و توانایی بخش خصوصی یا عاملان خصوصی است، در اینجا سیاست‌های صنعتی نقش مهمی در سرشکن کردن هزینه‌ها میان ذی‌نفعان مختلف و ایجاد هماهنگی‌های توسعه‌ای به نفع استفاده مناسب از ظرفیت‌ها ایفا می‌کند. بنابراین سیاست صنعتی مهم است زیرا وظیفه این سیاست نه فقط غلبه بر نقص یا شکست بازار، بلکه ایجاد و استقرار بازارهای غایب است (رجوع شود به (اوانز، ۱۳۸۰؛ بانک جهانی، ۱۳۸۴؛ چانگ، ۱۳۹۳)).

این سه تحلیل، اتخاذ سه نوع سیاست‌گذاری صنعتی را نیز به دنبال داشته است. اگر در رویکرد اول، سیاست‌گذاری صنعتی فراگیر در قالب

وظیفه اصلی دولت‌ها در جهان معاصر کنترل سطح خشونت در جامعه و تأمین زیربنایی امن برای انجام مبادلات اقتصادی است. با این وجود نقش دولت‌ها به همین میزان محدود نمی‌شود، در سطح کلان، دولت‌ها از طریق سیاست‌های مالی<sup>۱</sup> و پولی<sup>۲</sup>، به جز تأمین کالاهای عمومی، تأمین زیرساخت‌ها و نیز کنترل تورم از طریق کنترل عرضه پول، نوسانات تقاضای کل و رکود را مدیریت می‌کنند (بانک جهانی، ۱۳۷۸، ص. ۵-۷). فراتر از این، وجود انبوه ظرفیت‌های تولیدی استفاده نشده و تحقق نیافته در اقتصادهای در حال توسعه که موجب می‌شود فاصله و شکاف عمیقی میان ظرفیت‌های افزایش رفاه در این جوامع و فقر و محرومیت رایج در آنها ایجاد شود، دولت‌ها را به اتخاذ سیاست‌های توسعه‌ای یا به صورت دقیق‌تر اتخاذ دو دسته سیاست‌های صنعتی<sup>۳</sup> و اجتماعی<sup>۴</sup> ترغیب می‌کند که اولی معطوف به به کارگیری این ظرفیت‌ها برای افزایش رفاه و دومی معطوف به توزیع رفاه (از جمله عواید این افزایش رفاه) میان جامعه و به ویژه گروه‌های محروم و آسیب‌پذیر است (Dani & Haan, 2008).

در قالب سیاست‌های صنعتی، پرسش مهم جوامع در حال توسعه این است که چگونه می‌توان از ظرفیت‌های استفاده نشده با حداکثر توان استفاده کرد؟ به تعبیر دقیق‌تر چگونه می‌توان به تولید (کشاورزی صنعتی، صنعت با ارزش افزوده بالا و خدمات مولد) رونق بخشید؟<sup>۵</sup> این سؤال یکی از پرسش‌های بنیادین اقتصاد توسعه را تشکیل داده و تاکنون پاسخ‌های گوناگونی به آن ارائه شده است. اما از میان پاسخ‌ها و تبیین‌های گوناگون، سه تبیین مشهور تر هستند:

در تبیین اول بازارهای ناقص مانع بهره‌گیری مناسب از ظرفیت‌های اقتصاد هستند. مواردی از قبیل فقدان یا ضعف زیرساخت‌ها (مانند جاده و تأسیسات زیربنایی)، یا ضعف بازارهای مالی برای تجمع پس‌اندازها و تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های کلان (به ویژه برای ایجاد صنایع سرمایه‌بر)، یاریسک‌های بالای ورود به تولید محصولات جدید (که موجب عدم رغبت سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری است) مانع بالفعل سازی ظرفیت‌ها هستند. به تعبیر نور کس، یک اقتصاد فقیر در فقر باقی می‌ماند. فقدان پس‌انداز کافی یا فقدان سازوکارهای مناسب تجهیز سرمایه موجب می‌شود که سرمایه‌گذاری‌های مولد صورت نگرفته و بدون مداخله دولت، یک اقتصاد فقیر در فقر باقی بماند (رجوع کنید به (نور کس، ۱۳۴۷)) از این مسئله با عنوان «تله فقر» نیز یاد شده است.

در تبیین دوم، عدم استفاده از ظرفیت‌ها به دلیل علائم نادرستی است

1. Fiscal Policy
2. Monetary Policy
3. Industrial Policy
4. Social Policy

۵. رونقی که با ویژگی‌هایی نظیر افزایش ارزش افزوده، افزایش صادرات (آورده ارزی)، اشتغال‌زایی، آسیب کمتر به منابع و محیط زیست و از این قبیل همراه باشد.

6. Missing markets



سیاست‌گذاری صنعتی استفاده شده است. از نظر بسیاری از اقتصاددانان، پس از مناقشات نظری متعدد در دهه‌های گذشته پیرامون راهگشا یا غیرراهگشا بودن سیاست‌های صنعتی و نقش‌آفرینی دولت در تسریع تحول اقتصادی، قرن بیست و یکم به‌ویژه پس از تجربه بحران مالی ۲۰۰۸ شاهد «**طلوع مجدد**» **سیاست‌های صنعتی و به رسمیت شناخته شدن نقش دولت در تسریع تحول مولد در اقتصاد** است (خیریناکز & همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۱۳). بنابراین به اعتقاد این نویسندگان، اکنون به‌جای بحث از «چرایی» (لزوم یا عدم لزوم) اتخاذ سیاست‌های صنعتی، بحث بیشتر بر سر «چگونگی» و نحوه درست اتخاذ و اعمال این سیاست‌هاست.

در جدول ۱ چارچوب این سه پاسخ و پیامدهای هر کدام برای تدوین سیاست‌ها آمده است.

شکل‌هایی نظیر سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در پروژه‌های عمرانی و انواع حمایت‌های مالی، اعتباری و تعرفه‌ای از صنایع داخلی توجیه می‌شد، در رویکرد دوم، حذف سیاست‌های صنعتی یعنی مداخلات دولت در بخش‌ها و بسند کردن به دستور کار سه‌گانه آزادسازی، خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی تثلیث سیاست‌گذاری را می‌ساخت. در نهایت در رویکرد سوم، سیاست‌گذاری مکمل بازار یعنی استقرار بازارهای غایب یا اصطلاحاً ایجاد قواعد، ساختارها و رویه‌ها، به‌گونه‌ای که هدف از ایجاد بازار (یعنی سازوکار هماهنگی خودانگیخته) محقق شود، سیاست‌گذاری در جهت تغییر ساختارهای تولیدی و دستیابی به تحول مولد<sup>۱</sup> دنبال شود و هماهنگی از نوعی که به افزایش ظرفیت‌های تولیدی جامعه در میان‌مدت و بلندمدت منجر شود.<sup>۲</sup>

براساس همین تحول، در سال‌های اخیر از استعاره «**طلوع، غروب و طلوع مجدد سیاست صنعتی**» برای توضیح تحولات

جدول ۱. الگوهای اصلی حمایت از تولید در ادبیات اقتصادی

ریشه مشکل	راهبرد	دستور العمل سیاستی	سطح پیچیدگی دستور العمل
نارسایی بازارها	طرح‌های عمرانی، احداث صنایع مادر، اعطای تسهیلات، تعرفه‌های حمایتی	توسعه دولت‌محور (نقش‌آفرینی گسترده دولت)	دستور کار مشخص
مداخلات دولت	کوچک‌سازی دولت (عدم مداخله)	آزادسازی، مقررات‌زدایی، خصومی‌سازی	دستور کار مشخص
نارسایی نهادی و سازمانی	هماهنگی سیاستگذاران (اجماع سیاسی؛ هماهنگی بین‌بخشی) سیاست‌های هماهنگ‌کننده (هماهنگی منافع فرد/ جمع؛ هماهنگی منافع کوتاه‌مدت/ بلندمدت)	ارتقا؛ هماهنگی در دولت، سیاست‌گذاری در جهت ارتقای هماهنگی سطوح خرد/ کلان و کوتاه‌مدت/ بلندمدت	دستور کار مشروط (اهمیت شرایط اولیه و تنگناهای ساختاری و نهادی در سیاست‌گذاری)

مأخذ: (رجب پور، ۱۳۹۷، ص. ۶)

همچنان که جدول ۱ نشان می‌دهد در قالب همین رویکرد سوم و تلاش برای تبیین چگونگی اعمال سیاست‌های صنعتی است که امروزه تدوین استراتژی توسعه صنعتی یعنی دستور کار هدفمند ساختن خط‌مشی‌های صنعتی دولت را مؤلفه اساسی در توفیق سیاست‌گذاری صنعتی بدل ساخته است.

#### 1. Productive Transformation

۲. برای توضیح بیشتر رجوع شود به دو گزارش پیشین مرکز پژوهش‌ها با عنوان «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه»، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰ و گزارش «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۳. موازن انتخاب راهبرد مطلوب» شماره مسلسل ۱۶۱۵۲.

## ۲. رویکردهای اولویت‌بندی و تعیین صنایع پیشران

مصرف محصولات تولید شده را گسترش می‌دهد. این رویکرد سرمایه‌گذاری هم‌زمان دولت در صنایع مختلف، با نام نظریه «فشار بزرگ»<sup>۲</sup> نیز شناخته می‌شود (هانت، ۱۳۸۴، ص. ۲۶-۲۹).

تدوین استراتژی توسعه صنعتی و شناسایی صنایع پیشران که ریشه در نظریات و آرای آلبرت هیرشمن اقتصاددان فقید توسعه دارد، در مقابل این دیدگاه مطرح شد. از دید آلبرت هیرشمن، توسعه اقتصادی فرایندی است که برخلاف تصور رویکرد فشار بزرگ، نه با فشار برابر به همه حوزه‌ها بلکه با زنجیره‌ای از عدم تعادل‌ها ایجاد و حفظ می‌شود. وی معتقد بود که برهم زدن تعادل در یک بخش، می‌تواند تعادل سایر بخش‌ها را به سود افزایش ظرفیت صنعتی بر هم بزند. وی با طرح بحث پیوندهای پسین و پیشین تأکید می‌کند که اگرچه سرمایه‌گذاری در صنایع مختلف وابسته به سرمایه‌گذاری در سایر صنایع و تأمین کالاهای واسطه و مکمل از سوی آنهاست اما برخی صنایع در قالب محصولاتی که برای سایر صنایع تولید می‌کنند و تقاضایی که برای سایر صنایع ایجاد می‌کنند، تأثیر بیشتری بر اقتصاد دارند. هیرشمن بر این نکته تأکید دارد که سرمایه‌گذاری‌ها در بخش‌های استراتژیک می‌تواند به‌مثابه لوکوموتیو رشد اقتصادی عمل کند و سایر بخش‌ها را به دنبال خود بکشد (همان، ص ۳۰).

اهمیت تمرکز بر توسعه بخش‌های پیشران در نگاه هیرشمن، تنها معطوف به تأثیر سرمایه‌گذاری این بخش‌ها بر سایر بخش‌های اقتصاد نیست، بلکه علاوه بر آن، کمیابی منابع مالی و ظرفیت مدیریتی دولت هم اهمیت شناسایی و تمرکز بر توسعه صنایع پیشران را توجیه می‌کند. دولت‌ها در شناسایی و اجرای پروژه‌های متعدد با محدودیت ظرفیت مدیریتی روبه‌رو هستند و بنابراین اگرچه اجرای هم‌زمان پروژه‌های متعدد برای اقتصاد مفید است اما چون ظرفیت دولت پایین است، کارایی دولت برای اجرای این پروژه‌ها کاهش می‌یابد. با توجه به محدودیت مدیران کارآمد در دولت و ظرفیت اجرایی پایین برای کنترل و نظارت بر پروژه‌ها، برای دولت‌ها عقلانی‌تر است که با تجمیع سرمایه‌گذاری خود در حوزه‌های خاص، از ظرفیت سیاست‌گذاری خود به بهترین وجه استفاده کنند (همان، ص ۳۲-۳۶).

هیرشمن، اهمیت تمرکز بر صنایع پیشران را توجیه کرد اما مسئله اساسی چگونگی شناسایی صنایع پیشران توسط دولت‌هاست. به لحاظ تاریخی، مهم‌ترین ابزاری که برای شناسایی صنایع پیشران از میانه قرن بیستم مورد استفاده بوده است، جداول داده- ستانده است. این جداول

در این میان، اولویت‌بندی و اتخاذ سیاست‌های صنعتی گزینشی<sup>۱</sup> یکی از گام‌های اصلی و پایه‌ای تدوین استراتژی توسعه صنعتی است. اقتصادهای در حال توسعه در همان حال که اقتصادهایی با ظرفیت‌های استفاده نشده وسیع هستند، برای ایفای نقش در توسعه صنعتی با انواع محدودیت‌ها و قیود مالی، تشکیلاتی، شناختی و... روبه‌رو هستند که ظرفیت آنها را برای سیاست‌گذاری در همه بخش‌ها کاهش می‌دهد، در چنین شرایطی یک راه مهم برای افزایش تأثیرگذاری سیاست‌های صنعتی، اولویت‌بندی حوزه‌های نیازمند مداخله و نقش‌آفرینی مؤثر دولت در این حوزه‌هاست.

همپای سه دوره نقش‌آفرینی دولت در توسعه صنعتی، می‌توان از سه دوره تلاش برای شناسایی صنایع پیشران در اقتصادهای در حال توسعه یاد کرد. این سه دوره را می‌توان با رویکردهای شناسایی صنایع پیشران براساس پیوندهای پسین و پیشین، شناسایی صنایع پیشران براساس مزیت نسبی و شناسایی صنایع پیشران براساس دو دسته رویکردهای شناسایی قابلیت‌ها و ظرفیت‌های ساختاری و نیز ملاحظات اقتصاد سیاسی و آینده‌شناختی تفکیک کرد.

### ۱-۲. شناسایی صنایع پیشران براساس الگوی داده و ستانده

در نسل اول نظریه‌های توسعه صنعتی در نیمه قرن بیستم، سرمایه‌گذاری‌های صنعتی در گرو عواملی نظیر ۱. وجود پس‌انداز کافی و قابل تجهیز برای سرمایه‌گذاری در صنایع جدید، ۲. وجود بازار مصرف بزرگ برای فروش تولیدات کارخانه‌ای (تولید انبوه)، ۳. در دسترس بودن کالاها و تجهیزات واسطه برای تولید ارزان و اقتصادی محصولات نهایی و ۴. وجود تأسیسات زیربنایی مناسب برای تولید و فروش کالاها شناخته می‌شد.

در این نسل از نظریه‌های توسعه، کاستی‌های بازارهای کشورهای در حال توسعه در این چهار حوزه موجب می‌شود بخش خصوصی تمایل اندکی به سرمایه‌گذاری صنعتی داشته باشد و برای جبران آن دولت باید از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم (با حمایت همه‌جانبه از صنایع داخلی با اعطای انواع رانت‌ها)، بر این محدودیت‌های ساختاری غلبه کند. در واقع دولت در سمت عرضه، با سرمایه‌گذاری هم‌زمان در صنایع مرتبط، هزینه تولید محصولات نهایی را کاهش و صرفه و سود حاصل از سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد و در سمت تقاضا، با ایجاد اشتغال برای نیروی کار در این صنایع جدید و توزیع منابع به‌صورت دستمزد، بازار

1. Selective industrial policies  
2. Big Push



دارد و طی آن می‌توان با مقایسه سهم صادرات یک کالای مشخص از کل صادرات یک کشور با سهم صادرات این کالای کشور در کل صادرات یک گروه مرجع (یا جهانی) از کشورها محاسبه کرد. بدین صورت که اگر  $RCA > 1$  باشد، یک کشور در مقایسه با سایر کشورها دارای مزیت نسبی و اگر  $RCA < 1$  باشد، کشور دارای عدم مزیت نسبی است. در خصوص این شاخص باید توجه داشت که شاخص RCA منابع مزیت نسبی را تعیین نمی‌کند، بلکه تلاش می‌کند تا مشخص کند که آیا یک کشور RCA دارد یا خیر. ارزیابی روند افزایشی RCA در طول زمان نشان‌دهنده بهبود وضعیت رقابتی یک کالا در یک کشور در راستای ایجاد یا استفاده از فرصت‌های تجاری است.

تعیین پیشران‌ها از طریق شاخص مزیت نسبی آشکار شده از این نظر دارای اهمیت است که این روش به شناسایی صنایعی می‌انجامد که بیشترین ظرفیت برای تقویت صادرات و ارزش‌آوری را برای کشور دارند. در واقع دولت با تسهیل فعالیت این صنایع (از روش‌هایی مانند آزادسازی تجاری و مقررات‌زدایی) می‌تواند به آنها در جهت تصاحب بازار کمک کرده و راهی به نسبت آسان برای تسریع رشد بیابد.

## ۲-۳. شناسایی صنایع پیشران براساس قابلیت‌ها یا ملاحظات اقتصاد سیاسی و آینده‌شناختی

در دوره سوم که به‌ویژه با مطالعات متنوع دو دهه اخیر همراه است، همپای «طلوع مجدد» سیاست صنعتی، رویکردهای متنوعی به انتخاب صنایع پیشران معرفی شده است. این رویکردها را می‌توان در دو دسته کلی مطالعات مبتنی بر منابع و قابلیت‌ها و مطالعات مبتنی بر ملاحظات اقتصاد سیاسی و آینده‌شناختی تقسیم کرد.

اقتصاد نئوکلاسیک، مسیر توسعه صنعتی را با موجودی عوامل تولید (کار، سرمایه، دانش فنی و ...) گره می‌زند، این رویکرد در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بر تسهیل بازارها تکیه داشت، اما در دهه ۲۰۰۰ محققان جریان اصلی شروع به بازنگری در این رویکرد کردند. این بازنگری‌ها در سه حوزه مهم، مفروضات بنیادین تحلیل نئوکلاسیکی را زیر سؤال می‌برد:

- برخلاف دیدگاه ساده شده نئوکلاسیکی که بر کفایت توصیه‌های ساده شده‌ای مانند «واقعی کردن قیمت‌ها» یا «از سر راه برداشتن دولت» برای تحول ساختاری و رشد مستمر تأکید دارد، دوره‌های طولانی نرخ بالای رشد اقتصادی ریشه در حمایت سنجیده برای یادگیری و انباشت توانمندی‌های جمعی به‌عنوان بخشی از راهبردهای توسعه صنعتی دارد (خیریناکز & همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۳۶).
- رشد اقتصادی تنها زمانی می‌تواند نگرانی‌های فقرا را مرتفع کند که بتواند متناسب با افزایش نیروی کار، شغل جدید ایجاد کند (Oca-mpo & al., 2009, p. 1).

- علاوه‌بر اینها یکی از پایه‌های اصلی نظریه مزیت نسبی که

را اولین بار اقتصاددان روسی، واسیلی لئون تیف معرفی کرد. جداول داده-ستانه ابزاری علمی برای برنامه‌ریزی و پیش‌بینی‌های اقتصادی است که براساس آن هر اقتصاد از تعدادی بخش یا فعالیت تشکیل شده است. در سیستم داده-ستانه هر بخش یا فعالیت برای تولید محصول از تعدادی نهاده اولیه و برخی محصولات تولید شده در سایر بخش‌ها به‌عنوان نهاده واسطه‌ای استفاده می‌کند. همچنین تولیدات هر بخش یا فعالیت را می‌توان به دو قسمت تقسیم کرد: قسمتی که به‌عنوان یک نهاده واسطه در خود آن صنعت و سایر صنایع مورد استفاده قرار می‌گیرد و بخش دیگر که به تقاضای نهایی تخصیص داده می‌شود و شامل مصرف، سرمایه‌گذاری به انضمام تغییرات موجودی‌های فیزیکی، هزینه‌های دولتی و خالص صادرات است.

آنچه به‌کارگیری جدول داده-ستانه برای شناسایی صنایع پیشران را دارای اهمیت می‌سازد، قابلیت‌های آن برای استخراج ساختار اقتصادی تولید و حداقل میزان محصولات مورد نیاز و عوامل تولید لازم برای تولید یک واحد از محصول یک بخش است. یکی از اساسی‌ترین کاربردهای جدول داده و ستانه، مطالعه ارتباطات پسین و پیشین و ظرفیت بالقوه بخش‌ها در تحرک بخشیدن به دیگر بخش‌های اقتصاد است و لذا بخش‌های اقتصادی که دارای بیشترین ارتباطات پسین و پیشین می‌باشند، به‌عنوان بخش‌های کلیدی اقتصاد شناخته می‌شوند. به بیان دیگر فعالیت‌هایی که دارای قوی‌ترین ارتباطات پسین و پیشین هستند، بخش‌های کلیدی اقتصاد تلقی می‌شوند، زیرا با تمرکز منابع تولیدی در این بخش‌ها موجبات رشد سریع‌تر سایر بخش‌های اقتصادی و رشد و توسعه اقتصادی در سطح کلان و ملی فراهم می‌شود (همان).

## ۲-۲. شناسایی صنایع پیشران براساس مزیت نسبی

در دوره به‌اصطلاح غروب سیاست صنعتی، همپای نقد ظرفیت دولت برای هدایت فعالیت‌های توسعه‌ای و بازگشت به نظریه‌های کلاسیک تجارت بین‌الملل (مبتنی بر تخصص‌گرایی) و تکیه به ظرفیت‌های کارآفرینی بخش خصوصی، نظریه مزیت نسبی به شکل تازه (استفاده از شاخص مزیت نسبی آشکار شده<sup>۱</sup>) مبنای سیاستگذاری صنعتی قرار گرفت.

شاخص مزیت نسبی آشکار شده ابتدا بالاسا (Balassa, 1965) معرفی کرد، این شاخص نسبت سهم یک کشور در صادرات کالا را به سهم آن کشور در صادرات تمام کالاهای تولیدی می‌سنجد. بالاسا پیشنهاد می‌کند که مزیت نسبی با الگوی مشاهده شده تجارت «آشکار» شود، به این دلیل که این الگو دربردارنده همه هزینه‌های نسبی و تفاوت در عوامل غیرقیمتی بوده و الگوی مشاهده شده به‌سادگی تأثیر همه این عوامل را در نتیجه منعکس کرده است. در واقع این شاخص، الگوی مزیت نسبی بین‌المللی را تعیین می‌کند (Jagdambe, 2019). شاخص مزیت نسبی آشکار شده، بر ارزیابی وضعیت صادراتی تأکید

1. Reveald Comparative Advangage (RCA)

به سرمایه‌گذاری ناکارآمد دولت منجر می‌شدند (Lin & Monga, 2010). رویکردهای مبتنی بر اهمیت تحول ساختاری در فرایند رشد محدود به دیدگاه‌های ساختارگرا نمانده است. بر این اساس، برخی مطالعات جدید، ارتباط میان الگوهای متنوع‌سازی و نرخ‌های رشد را بیان کرده و روش نسبتاً ساده‌ای را تحت عنوان «فضای محصولی<sup>۲</sup>» برای شناسایی فرصت‌های سرمایه‌گذاری و قابلیت‌های رشد معرفی کردند (Hidalgo & et. al., 2007; Hidalgo & Hausmann, 2009).

رویکرد فضای محصولی برآمده از نظریه پیچیدگی اقتصادی است. در چارچوب نظریه پیچیدگی اقتصادی، فاصله بین پیچیدگی کشورها و سطح درآمد سرانه‌شان عاملی تعیین‌کننده در رشد آتی آنها خواهد بود. کشورها به سمت درآمدهایی تمایل پیدا می‌کنند که مهارت تجمیع‌شده در اقتصاد آنها ایجاد کرده است (خیریناکز & همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۲۸). در چارچوب نظریه پیچیدگی، توانمندی‌ها که دربرگیرنده مجموعه عوامل خاص تولید کالا شامل ذخایر سرمایه فیزیکی، انسانی، نیروی کار، منابع طبیعی و کیفیت نهادهای موجود است، ساختار تخصصی شدن یک کشور در تولید یک کالا را تعیین می‌کنند. اگر کشورها در تولید کالاهایی تخصص پیدا کنند که اقتصادهای توسعه‌یافته آنها را تولید می‌کنند، احتمالاً رشد اقتصادی سریع‌تری نسبت به کشورهایی که کالاهای دیگر را تولید می‌کنند، تجربه خواهند کرد (Hidalgo & Hausmann, 2009). بر این اساس، یک کشور می‌تواند با حرکت کردن از سمت محصولاتی که در حال حاضر تولید می‌شود به سمت محصولاتی که دانش تجمیع‌شده مشابهی را نیاز دارند تنوع تولیدی پیدا می‌کند (خیریناکز & همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۶۷). به عبارت دیگر قابلیت‌هایی که در یک کشور برای تولید محصول جدید استفاده می‌شود در ارتباط تنگاتنگ با میزان نزدیک بودن آن محصول با محصولات دیگری است که آن کشور در حال حاضر آنها را تولید می‌کنند (همان، ص ۷۲).

فضای محصولی شبکه‌ای برای نمایش نزدیکی بین محصولات است؛ نزدیکی بین محصولات در واقع نقشه جنگلی است که هر محصول در آن، نماینده یک درخت است. جنگل دارای هسته‌ای است که در آن هسته انبوه درختان (در اینجا کالاها) به دلیل بالا بودن نزدیکی بین آنها، واقع شده‌اند. فضای محصولی نقشه همه کالاهای صادر شده در جهان است؛ به طوری که در این نقشه، فاصله بین دو کالا نشان‌دهنده احتمال تولید کالای ۱x توسط کشوری است که در حال حاضر کالای ۲x را تولید می‌کند. بر مبنای این روش می‌توان بخش‌ها و کالاهای بالقوه‌ای را شناسایی کرد که براساس توانمندی‌های موجود، یک کشور می‌تواند در آینده در آن بخش‌ها رقابتی شود. مبنای

مزایای تخصص‌گرایی است در دهه ۲۰۰۰ به چالش کشیده شد، بر مبنای مشاهدات تجربی استدلال شده است که متنوع‌سازی درون و بین بخش‌ها، بیش از تخصصی شدن، محرک رشد درآمد کشورهای کم‌درآمد است (Imbs & Wacziarg, 2003).

• علاوه بر این بحران مالی ۲۰۰۸ و آنچه به آن مخاطره «بازارهای به‌نظم درنیامده» و «دولت‌های ضعیف» خوانده می‌شود، دلیل دیگری برای اهمیت اجرای بسته‌های سیاستی نامتعارف و از جمله اقبال مجدد به توسعه صنعتی فراهم آورده است. در این چارچوب عنوان شده که کشورهایی که بسته‌های سیاستی استاندارد را به صورت کامل اجرا کردند با صنعت‌زدایی و تلاطم‌های اقتصاد کلان مواجه شدند. بر این اساس، مطالعات جدید نئوکلاسیکی از جمله گزارش توسعه سال ۲۰۱۳ بانک جهانی (World Bank, 2012) با آنچه «محیط سرمایه‌گذاری هدف‌گیری شده<sup>۱</sup>» برای ترکیب سرمایه‌گذاری و اشتغال نامیده است دلایل منطقی برای حرکت به سمت برخی گزینش‌ها در راهبردهای «تحول مولد» ارائه می‌کند. البته نظریه‌های تحول مولد در دو دهه گذشته از تنوع بالایی برخوردار بوده‌اند.

رویکرد «شناسایی و تسهیل رشد<sup>۳</sup>»، یک رویکرد ساختارگرایی جدید است که تلاش دارد، مفروضات ساختارگرایی قدیم (نسل اول سیاست صنعتی) را با ملاحظات اقتصاد نئوکلاسیک ترکیب کند. این رویکرد الگوریتم شش مرحله‌ای برای شناسایی و هدف‌گیری بخش‌ها جهت سرمایه‌گذاری و حمایت دولت در چارچوب خاص یک کشور ارائه می‌دهد. این رویکرد به مانند رویکرد نئوکلاسیک فرض می‌کند که منابع یک کشور (سرمایه، نیروی کار و منابع طبیعی) پیش‌بینی‌کننده‌های کلیدی توسعه صنعتی آینده آن کشور هستند. با این وجود، معرفی مفهوم مزیت‌های نسبی پنهان در این رویکرد موجب تمایز این دیدگاه با جریان اصلی اقتصاد می‌شود. این رویکرد پیشنهاد می‌دهد که دولت‌ها باید صنایعی را که به احتمال زیاد در آینده نزدیک مزیت‌های نسبی را توسعه می‌دهند، ارتقا دهند، همان‌طور که در تاریخ کشورهای مقایسه‌کننده موفق پیشنهاد شده است. در مطالعات جاستین لین، اقتصاددان ارشد بانک جهانی، توسعه فرایندی از تغییرات ساختاری پیوسته در اقتصادهاست که طی آن، انتخاب مزیت‌های نسبی بالقوه (پنهان) یا صنایع پیشران می‌تواند به‌طور خاص با استفاده از تجارب رشد پویای کشورهایی با ساختار منابع مشابه و با بیش از دو برابر سطح درآمد سرانه صورت گیرد. از نظر لین و مونگا تمایز دیدگاه آنها با رویکردهای نسل اول انتخاب صنایع پیشران، در پرهیز از اهداف جاه‌طلبانه‌ای است که نسل اول پیشنهاد می‌داد و با حمایت از صنایعی که انطباق بسیار کمی با موجودی فعلی عوامل تولید داشتند،

1. Targeted Investment Climate
2. Growth Identification and Facilitation (GIF)
3. Product Space



با تأکید بر مؤلفه‌های مختلف زنجیره ارزش، برخی ویژگی‌های مورد نیاز برای ادغام موفقیت‌آمیز در شبکه‌های بین‌شرکتی جهانی را نشان می‌دهد. امروزه، بیش از نیمی از تجارت کالا در جهان و نزدیک به سه چهارم تجارت جهانی را محصولات و اجزای واسطه تشکیل می‌دهند (Altenburg & Lütkenhorst, 2017).

در چارچوب زنجیره ارزش می‌توان مشاهده کرد که خدمات - در زنجیره‌های ارزش جهانی ارائه می‌شوند که شرکت‌های پیشرو قدرتمندی اداره می‌کنند و قوانین بازی را تعیین می‌کنند. جریان‌های تجاری اساساً به «وظایف» کوچک‌تری تقسیم می‌شوند که می‌توان آنها را تفکیک کرد و به زیرساخت‌ها و نیازهای مهارتی مرتبط کرد. با این حال، تبدیل شدن یک صنعت خاص در کشور در حال توسعه به بخشی از چنین زنجیره‌های ارزشی به عوامل متعددی بستگی دارد که بسیاری از آنها به استراتژی و منابع قدرت شرکت اصلی مربوط می‌شوند. بر پایه رویکرد زنجیره ارزش، شناسایی صنایع پیشران بدون بررسی ساختار زنجیره ارزش، استراتژی شرکت‌های بزرگ (چندملیتی) و امکانات نفوذ در بازار با همکاری یا رقابت با این شرکت‌ها ممکن نیست و انتخاب صنایع پیشران باید با تحلیل‌های ساختار صنعتی و وضعیت اقتصاد سیاسی صنایع داخلی و زنجیره‌های ارزش جهانی (آرایش قدرت) تکمیل شود تا نتایج واقع‌بینانه از امکانات استراتژی توسعه صنعتی ارائه دهد. آخرین رویکرد تحت بررسی در اینجا رویکرد «آینده‌نگری فناوری» است. این رویکرد (که در دهه‌های اخیر توسط بسیاری از مکاتب مختلف نیز ایجاد شده است) با اتخاذ یک دیدگاه اصولاً پایان باز در کل فهرست انتخاب‌های فناوری، یک گام مهم اضافی برمی‌دارد. این ابزار از ابزارهای مختلفی استفاده می‌کند که در سناریوسازی مشارکتی استفاده می‌شود و نیاز به کاهش عدم اطمینان از طریق به اشتراک گذاشتن دانش از طریق تجزیه و تحلیل جمعی و پیش‌بینی آینده را تأیید می‌کند. در این رویکرد کمتر بر آرایش سیاسی تأکید می‌شود و بیشتر از آن با توجه به عدم اطمینان نسبت به آینده تلاش‌های نظام‌مند برای شناسایی مسیرهای ظهور فناوری‌های جدید و تبعات آن اتخاذ می‌شود (همان).

فکری این روش آن است که توسعه اقتصادی، فرایند یادگیری تولید و صادرات محصولات پیچیده‌تر است (همان، ص ۷۴).

دو نظریه قبل، با وجود تأکید بر اهمیت تغییر ساختاری در استمرار رشد، پایه تأکید خود را بر منابع و قابلیت‌های موجود قرار می‌دهند، با این وجود سه نظریه دیگر، تحلیلی کیفی‌تر و متفاوت‌تر از دو دیدگاه قبل برای شناسایی صنایع پیشران ارائه می‌دهند.

رویکرد «چرخه عمر تکنولوژیکی» که اقتصاددان کره‌ای، کئون لی، تشریح کرده است، بر این نکته تأکید دارد که اتخاذ رویکرد نئوکلاسیکی نه تنها بر متنوع‌سازی و ارتقای فعالیت اقتصادی تأثیری ندارد بلکه به گیر افتادن در دام درآمد متوسط<sup>۱</sup> منجر می‌شود. به این معنی که اقتصادهای نوظهور، حتی پس از بهره‌مندی از یک دوره رشد قوی، با تکیه صرف بر توصیه‌های نئوکلاسیکی در انجام تغییرات مورد نیاز در ساختارهای مولد خود (که برای پایداری رشد آتی و اشتغال‌زایی ضروری است) ناتوان هستند (لی، ۱۳۹۹، ص. ۳۲-۳۶).

این رویکرد بر این نکته تأکید دارد که فرصت‌های اقتصادهای عقب‌مانده برای توسعه مزیت‌های رقابتی جدید نه به موجودی عوامل یا صرفاً به قابلیت‌های موجود بلکه به ویژگی‌ها، الگوها و توالی چرخه‌های عمر تکنولوژیکی بستگی دارد. هنگامی که فناوری‌ها چرخه عمر کوتاهی دارند، تازه‌واردان بازار می‌توانند با سرمایه‌گذاری روی فناوری‌های تازه، فرصت‌های جدید را بیشتر به دست آورند، در این حوزه‌ها موانع ورود در حال افول است و شرکت‌های مستقر غالباً تهدیدات فناوری جدید را نادیده می‌گیرند و به بهره‌برداری از رانت‌های نوآوری فعلی خود ادامه می‌دهند (همان، ص ۶۲-۶۷). به این دلایل، به ویژه کشورهای نسبتاً پیشرفته با درآمد متوسط باید از فناوری‌هایی با چرخه عمر کوتاه بهره‌برداری کنند.

رویکرد «تحلیل زنجیره ارزش»: مایکل پورتر از میانه دهه ۱۹۸۰ با تأکید بر زنجیره ارزش، مفهوم مزیت رقابتی را معرفی کرده و این مزیت را نه فقط ریشه‌دار در موجودی عوامل تولید بلکه برآمده از ساختار صنعتی و روابط میان بنگاه‌ها و سازمان‌های حامی و نهادهای پشتیبان در طول زنجیره ارزش عنوان کرد. پس از وی نویسندگان متعددی

جدول ۲. نسل سوم رویکردهای شناسایی صنایع پیشران و عوامل مورد تأکید

عوامل تعیین‌کننده تنوع و ارتقا	شناسایی و تسهیل رشد	فضای محصولی	چرخه عمر فناوری	تحلیل‌های زنجیره ارزش	پیش‌بینی فناوری
داشته‌های عوامل تولید پایه و تجربیات تاریخی کشورهای اندکی پیشرفته‌تر	*				
نزدیکی فناوری به قابلیت‌های قبلی (صادرات)		*			
طول چرخه عمر فناوری و شدت رقابت با متصدیان فعلی				*	
آرایش قدرت در زنجیره ارزش که بر شرایط ورود، ارتقا و جذب رانت‌ها اثر می‌گذارد					*
تجزیه و تحلیل داده‌ها، محل‌سازی و ادغام دانش تخصصی در مورد «آینده‌های احتمالی»					*

(Source: (Altenburg & Lütkenhorst, 2017

1. Middle Income Trap

کرد و با توجه به صرفه‌های مقیاسی که در یادگیری نهفته است، به زمینه‌سازی ظهور شرکت‌هایی پرداخت که با طی کردن منحنی یادگیری و نوآوری از یک بازار داخلی رو به رشد تا ایجاد روابط با زنجیره‌های منطقه‌ای و جهانی حرکت کنند (همان، ص ۴۸-۴۷).

امروزه حتی نهادهایی مانند صندوق بین‌المللی پول نیز بر اهمیت سیاست‌های صنعتی‌گزینه‌ی برای دستیابی به تحول ساختاری تأکید دارند. به اعتقاد برخی محققان این نهاد، می‌توان با تشبیه نوع هدف‌گیری به حرکت خودرو با دنده‌های مختلف از حرکت با دنده سنگین<sup>۱</sup>، دنده متوسط<sup>۲</sup> و دنده سبک<sup>۳</sup> صحبت کرد (Cherif & Has-anov, 2019).

● **حرکت با دنده سنگین:** در این حرکت که به «خزیدن حلزون» تشبیه شده است، دولت می‌تواند بر «بهبود کسب‌وکار و زیرساخت‌ها، حفظ ثبات اقتصاد کلان، سرمایه‌گذاری در آموزش و به حداقل رساندن مداخلات دولت» تمرکز کند، این نوع سیاست‌ها شکست‌های دولت را برطرف می‌کند اما لزوماً شکست‌های بازار، به‌ویژه شکست در توسعه بخش‌های فراتر از مزیت نسبی را برطرف نمی‌کند و ممکن است برای حفظ رشد بلندمدت کافی نباشد. در نتیجه این حرکت به «رشد نسبتاً کمتر و رکود نسبی» منجر می‌شود.

● **حرکت با دنده متوسط:** این رویکرد بیشتر بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در صنایع پیشرفته یا بالا رفتن از نردبان کیفیت در اطراف صنایع موجود (توسعه صنایع حول بخش‌های مزیت نسبی) تکیه دارد. این رویکرد ممکن است رشد نسبتاً بالایی ایجاد کند و به وضعیت درآمد متوسط منجر شود، اما بعید است که طی دو نسل به وضعیت درآمد بالا منجر شود. این رویکرد را مالزی و شیلی استفاده کرده‌اند.

● **حرکت با دنده سبک (تخته‌گاز):** استفاده از نوعی رویکرد جسورانه، برای ایجاد شرکت‌های داخلی رقابتی در فناوری‌های نوظهور است. این رویکرد به پروژه‌های جاه‌طلبانه، اکتشافی و پیشگامانه‌ای اطلاق می‌شود که بدون اطمینان از سوددهی یا سود کوتاه‌مدت و شاید بدون بررسی کامل خطرات و مزایای بالقوه انجام می‌شود. در این رویکرد دولت برای رفع نارسایی‌های بازار و توسعه بخش‌های پیچیده، داخلی یا با تکنولوژی بومی (درونزا) مداخله کرده و شرایط را برای رشد بلندمدت و پایدار ایجاد می‌کند. این رویکردی است که بهره‌های آسیایی (تحقق بخش معجزه آسیایی) استفاده کردند.

بنابراین می‌توان گفت که اگرچه اتخاذ سیاست صنعتی مبتنی بر مزیت‌های نسبی یا نزدیک به آن برای اقتصادها، ریسک کمتر و امکان موفقیت بیشتری در کوتاه‌مدت به همراه دارد اما اگر هدف یک کشور دستیابی به رشد سریع بلندمدت و تحقق اهداف تحول ساختاری

همچنان که جدول ۲ نشان می‌دهد، در نسل سوم عوامل بسیار مختلفی در شناسایی صنایع پیشران مورد توجه هستند، با این وجود باید تأکید کرد که همه این نظریه‌ها بر اهمیت داشتن سیاست‌های انتخابی دولت و شناسایی صنایع پیشران تأکید دارند و اساساً کارآمدی برنامه‌های توسعه دولت آنگاه به‌دست خواهد آمد که این برنامه‌ها با گزینه‌های استراتژیک و از جمله انتخاب صنایع پیشران همراه باشند.

## ۲-۴. انتخاب صنایع پیشران؛ تحول ساختاری یا تداوم رشد (کوتاه‌مدت)؟

فهم اهمیت هدف‌گیری صنعتی در گروه فهم کارکرد سیاست‌های صنعتی عمودی (گزینه‌ی) برای تغییر ساختار صنعتی و دستیابی به تحول ساختاری است. در این تعبیر توسعه، فرایندی از تغییر ساختاری است که پیشرفت آن منوط به توانایی اقتصاد در ایجاد بخش‌های تولیدی پیشرفته از نظر فناوری است. همچنین این تغییرات ساختاری، هنگامی به تحول ساختاری منجر می‌شود که با تغییر در سهم ارزش افزوده بخش‌ها (کشاورزی، صنعت و خدمات) در تولید ناخالص داخلی، تغییر در ترکیب بخشی اشتغال و تغییر در الگوهای بین‌المللی تخصصی شدن (رابطه مبادله) همراه شود (خیریناکز & همکاران، ۱۳۹۴، ص ۷۰-۷۱). این تعبیر با نسل دوم نظریه‌های نقش دولت که مبتنی بر تقلیل نقش دولت به بهبود فضای کسب‌وکار و پرهیز از اتخاذ سیاست‌های گزینه‌ی است، مغایر است. آنچه در این تعبیر اهمیت دارد، تأثیر هدف‌گیری بر جدا شدن از مزیت نسبی است. در حالی که همه نظریه‌های نسل سوم بر جدا شدن از مزیت نسبی تأکید دارند، میزان تأکید آنها بر اهمیت اتخاذ سیاست‌های صنعتی گزینه‌ی در دستیابی به تحول ساختاری متفاوت است. در چارچوب رویکرد شناسایی و تسهیل رشد (ساختارگرایی جدید)، «یکی از مهم‌ترین نقش‌های سیاست صنعتی، تسهیل کردن امور برای «پیشگام‌ها» است. این سیاست صنعتی می‌کوشد تا تضمین کند که اقتصاد در عین حفظ مزیت نسبی خود، رشد می‌کند.» (همان، ص ۹۴) در این چارچوب، هر چه از مزیت‌های نسبی دور شویم سیاست‌های صنعتی «ریسکی» تر می‌شوند. با این وجود از دید منتقدان، بسیاری از کشورها چنین سیاست‌های ریسکی را متقبل شده و انتخاب‌هایی داشته‌اند که کمتر «سازگار با مزیت نسبی» بوده است. به اعتقاد اقتصاددانان نظیر چانگ، بسیاری از داستان‌های موفق مبتنی بر حرکت‌هایی هستند که به مراتب جسورانه‌تر از چیزی است که این قاعده بیان می‌کند (همان، ص ۳۷). در نظر این نظریه‌پردازان در دنیایی که در آن مزیت‌های تجاری (به‌جای آن که مفروض و مسلم باشند) خلق می‌شوند و صرفه‌های مقیاس و یادگیری عامل کلیدی رشد پایدار و تحول ساختاری قلمداد می‌شوند؛ به‌جای «انتخاب برندگان» باید بر «خلق برندگان» تمرکز

1. Low gear  
2. Middle gear  
3. High gear



باشد، شناسایی صنایع دارای ظرفیت تداوم بخشی به تحولات فناورانه و ایجاد رشد بلندمدت اهمیت بیشتری می‌یابد.

این موضوع اهمیت توجه به نظریه‌های مبتنی بر تحلیل‌های آینده‌نگرانه را برای تنظیم سیاست‌های هدفگیری اقتصادی نظیر ایران بیشتر می‌سازد. اقتصاد ایران، اقتصادی مواجه با وفور منابع نفتی و معدنی است، این منابع گرچه در رویکردهای منبع‌محور می‌تواند زمینه‌ساز شناسایی این صنایع به‌عنوان پیشران باشد، اما هم‌زمان از معایب این نوع صنعتی شدن نیز رنج می‌برد. به زبان الگوی قابلیت (که آن‌هم با موجود منابع به همراه دانش‌های نهفته در آن سروکار دارد)، یک اقتصاد نفتی و معدنی از دو معضل تنوع پایین محصول و سبب صادراتی و آسیب‌پذیری در برابر نوسانات قیمت جهانی این محصول رنج می‌برد. وفور منابع نفتی و معدنی به تخصص‌یابی در قسمت‌های تنگ و پراکنده فضای محصول منجر می‌شود که فضای اندکی برای تنوع‌بخشی فعالیت‌های تولیدی ایجاد می‌کند، همچنین سبب محدود صادراتی، این کشورها را با شوک‌ها و نوسانات ارزی (حاصل از بحران این محصولات صادراتی) روبرو می‌سازد (خیریناکز & همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۷۴). بنابراین برای اقتصادی مانند ایران، دستیابی به یک استراتژی آینده‌نگرانه توسعه صنعتی و اتخاذ سیاست‌های صنعتی

متناسب با آن در بلندمدت حیاتی است.

این موضوع اهمیت توجه به نظریه‌های مبتنی بر تحلیل‌های آینده‌نگرانه را برای تنظیم سیاست‌های هدفگیری اقتصادی نظیر ایران بیشتر می‌سازد. اقتصاد ایران، اقتصادی مواجه با وفور منابع نفتی و معدنی است، این منابع گرچه در رویکردهای منبع‌محور می‌تواند زمینه‌ساز شناسایی این صنایع به‌عنوان پیشران باشد، اما هم‌زمان از معایب این نوع صنعتی شدن نیز رنج می‌برد. به زبان الگوی قابلیت (که آن‌هم با موجود منابع به همراه دانش‌های نهفته در آن سروکار دارد)، یک اقتصاد نفتی و معدنی از دو معضل تنوع پایین محصول و سبب صادراتی و آسیب‌پذیری در برابر نوسانات قیمت جهانی این محصول رنج می‌برد. وفور منابع نفتی و معدنی به تخصص‌یابی در قسمت‌های تنگ و پراکنده فضای محصول منجر می‌شود که فضای اندکی برای تنوع‌بخشی فعالیت‌های تولیدی ایجاد می‌کند، همچنین سبب محدود صادراتی، این کشورها را با شوک‌ها و نوسانات ارزی (حاصل از بحران این محصولات صادراتی) روبرو می‌سازد (خیریناکز & همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۷۴). بنابراین برای اقتصادی مانند ایران، دستیابی به یک استراتژی آینده‌نگرانه توسعه صنعتی و اتخاذ سیاست‌های صنعتی متناسب با آن در بلندمدت حیاتی است.

### ۳. اسناد و مطالعات اولویت‌بندی و انتخاب صنایع پیشران در ایران

بازرگانی به‌عنوان بازوی پژوهشی وزارت صمت، مرکز پژوهش‌های مجلس به‌عنوان بازوی پژوهشی قوه مقننه و... در راستای رسالت پژوهشی خود، مطالعاتی را به‌منظور شناسایی صنایع حائز اولویت و تدوین نقشه راه توسعه صنعتی انجام داده‌اند و هریک با استفاده از روش برگزیده خود، به نتایج خاصی درخصوص اولویت‌بندی صنایع دست یافته‌اند. از این رو، در این بخش سعی می‌شود تا با بازخوانی مجموعه اسناد رسمی موجود و در دسترس در حوزه استراتژی توسعه صنعتی، ضمن ارائه تصویری از صنایع حائز اولویت، روش به کار رفته در شناسایی این صنایع مورد واکاوی قرار گیرد.

#### ۳-۱. بازخوانی اسناد استراتژی توسعه صنعتی کشور از حیث روش‌شناسی و اولویت‌های پیشنهادی

**سنداول: مطالعه استراتژی توسعه صنعتی کشور (۱۴۰۴-۱۳۸۲)**  
تدوین سند راهبرد و سیاست‌های توسعه صنعتی، طبق الزام ماده «۱» قانون تمرکز امور صنعت و معدن مصوب سال ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی، به وزارت صنایع و معدن سپرده شد و بر این اساس سند استراتژی توسعه صنعتی برای نخستین بار در تاریخ توسعه اقتصادی - صنعتی کشور و پس از گذشت بیش از چهل سال از شروع فرایند صنعتی شدن در فاصله اسفند ۱۳۷۹ لغایت خرداد ۱۳۸۲ پایه‌ریزی شد (نیلی & همکاران، ۱۳۸۲، ص. ۱). مطابق استدلال مجری آن، این سند یک استراتژی توسعه در سطح کل کشور بوده و

با توجه به اهمیت جهت‌گیری و تلاش هدفمند دولت در اتخاذ سیاست‌های صنعتی، تدوین نقشه راه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور حداقل در دو دهه اخیر (از ۱۳۷۹ و تشکیل وزارت صنایع و معدن به این سو) در متن برنامه‌های میان‌مدت کشور جای داشته است. صرف‌نظر از گنجانده شدن لزوم تدوین استراتژی توسعه صنعتی در قالب وظایف وزارت صنایع و معدن (۱۳۷۹)، حداقل سه برنامه توسعه اخیر یعنی ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۱</sup>، ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه<sup>۲</sup> و بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۳</sup>، واجد حکم مربوط به تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی (به‌عنوان یکی از اسناد بالادستی سیاست‌گذاری کشور) بوده‌اند.<sup>۴</sup> به دنبال وجود این احکام قانونی، می‌توان به مجموعه اسناد استراتژی توسعه صنعتی که وزارت صنایع و معدن پیشین و وزارت صنعت، معدن و تجارت فعلی تدوین کرده، در قالب یک مطالعه و چهار سند به شرح زیر، اشاره کرد:

۱. مطالعه استراتژی توسعه صنعتی کشور (۱۴۰۴-۱۳۸۲)

۲. سند اول: برنامه راهبردی توسعه صنعتی کشور (۱۴۰۴-۱۳۸۵)

۳. سند دوم: برنامه راهبردی بخش صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۲)

۴. سند سوم: برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۴)

۵. سند چهارم: سند سیاست‌های صنعتی ایران (۱۴۰۴-۱۴۰۰)

شایسته ذکر است که علاوه بر اسناد مورد اشاره، سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان بازوی پژوهشی دولت، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های

۱. ماده (۲۱) دولت موظف است سند ملی توسعه بخش‌های صنعت و معدن را با توجه به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی کشور ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون با محوریت توسعه رقابت‌پذیری مبتنی بر توسعه فناوری و در جهت تحقق هدف رشد تولید صنعتی و معدنی متوسط سالانه یازده و دو دهم درصد (۲/۱۱٪) و رشد متوسط سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی شانزده و نه دهم درصد (۹/۱۶٪) به‌گونه‌ای که سهم بخش صنعت و معدن از تولید ناخالص داخلی از چهارده درصد (۱۴٪) در سال ۱۳۸۲ به شانزده و دو دهم درصد (۲/۱۶٪) در سال ۱۳۸۸ و صادرات صنعتی از رشد متوسط سالانه چهارده و هشت دهم درصد (۸/۱۴٪) برخوردار گردد تهیه و محورهای ذیل را به اجرا آورد: الف) توسعه قابلیت‌های فناوری و ایجاد شرایط بهره‌مندی از جریان‌های سرریز فناوری در جهان و تأکید ویژه بر حوزه‌های دارای توان توسعه‌ای بالا در صنایع نوین، ب) تقویت مزیت‌های رقابتی و توسعه صنایع مبتنی بر منابع (صنایع انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره‌های پایین‌دستی (آنها ج) اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط. د) بهبود و گسترش سیستم‌های اطلاع‌رسانی، توسعه و گسترش پایگاه‌های داده‌های علوم زمین به‌منظور دسترسی سرمایه‌گذاران و کارآفرینان به اطلاعات موردنیاز توسط دولت. هـ - گسترش تولید صادرات‌گرا در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور و - برای تجهیز منابع لازم در توسعه صنعتی و معدنی.

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

۳. ماده (۴۶) - به‌منظور رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع دارای اولویت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین توسعه صادرات غیرنفتی، دولت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به‌شرح 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 تعادل بخشی منطقه‌ای به‌تصویب هیئت‌وزیران برساند.

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



توسعه هر گروه راهبردهای مشخص و جداگانه‌ای ارائه شده است.

### گروه اول - صنایع متکی به منابع طبیعی؛ مانند شرکت‌های

پتروشیمی یا صنایع تولید فلزات اساسی، استراتژی رقابت‌پذیری برای این صنایع، خصوصی‌سازی، تجزیه واحدهای بزرگ مشمول واگذاری، ادغام با رقبای خارجی و تشکیل «شرکت‌های منطقه‌ای»، ایجاد «پارک‌های تحقیقاتی» از سوی دولت مطرح شده است. در خصوص تعمیق تحقیق و توسعه، راهبرد پیشنهادی سند تشکیل زنجیره صنعتی برمبنای مزیت نفت و گاز و منابع معدنی تعریف شده است و براساس این راهبرد اولویت‌ها به ترتیب به صنایع بالادستی نفت و گاز، صنایع پایین‌دستی نفت و گاز، استخراج معادن، صنایع پتروشیمی، صنایع شیمیایی و صنایع فلزی و معدنی داده شده است. علاوه بر موارد فوق‌الذکر، به «توسعه صنایعی که به میزان فراوانی از گاز استفاده می‌کنند و با هدف توسعه صادرات می‌تواند در بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی مؤثر باشند» تأکید شده است (همان، ص ۷۴۱-۷۴۲). بنابراین اولویت‌بندی در زنجیره نفت و گاز برپایه صنایع گازی هم دیگر توصیه این سند بوده است.

### گروه دوم - صنایع ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات: راهبرد

پیشنهادی، برای رقابت‌پذیری در این گروه از صنایع، بهره‌گیری از سرمایه‌گذاری خارجی، عنوان شده است (همان، ص ۷۴۳).

### گروه سوم - صنایع کانی غیرفلزی: راهبرد خصوصی‌سازی

بنگاه‌های دولتی برای رقابت‌پذیری در این گروه از صنایع، پیشنهاد شده است (همان).

### • سند دوم: برنامه راهبردی توسعه صنعتی کشور (۱۴۰۴-۱۳۸۵)

با توجه به مطالعه انجام شده در زمینه تدوین استراتژی توسعه صنعتی، اولویت‌بندی صنعتی به‌عنوان یک وظیفه وزارت صنایع و معادن (سابق) در ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه گنجانده شد. اما هم به‌دلیل انتقادهای ناظر بر این مطالعه و هم به‌دلیل تغییر دولت و رویکردهای آن، وزارت صنایع و معادن تدوین سند دیگری برای توسعه بخش‌های صنعت و معدن را در دستور کار خود قرار داد. بر این اساس، این وزارتخانه به اصلاح سند استراتژی توسعه صنعتی (۱۳۸۲) و بازنویسی آن در قالب سند راهبرد توسعه صنعتی کشور در سال ۱۳۸۵ اقدام کرد.

رویکرد اصلی حاکم بر این سند تا حد زیادی مشابه با دیدگاه استراتژیست‌های صنعتی (در بخش اولویت‌گذاری‌های صنعتی) بود. ضمن آنکه درباره سیاست‌های تجاری نیز نگاه غالب به‌صورت صادرات‌گرایی در عین جایگزینی واردات (کالا‌های راهبردی) و آزادسازی تدریجی تجاری در کنار مدیریت واردات (متناسب با توان

رویکردی کلان و ملی و نه بخشی (مرتبط با حوزه صنعت و معدن) را پیگیری می‌کند (شفیعی & همکاران، سیاست‌های صنعتی در ایران: نقدی بر اسناد گذشته و درس‌هایی برای تدوین سند توسعه راهبردی بخش صنعت، ۱۳۹۳، ص ۳). در این سند آرمان اصلی برای آینده صنعت کشور «کسب موقعیت تعریف شده در اقتصاد جهانی از طریق همسازی با نظام اقتصاد جهانی و اتصال به شبکه تولید جهانی» تعریف شده است. همچنین، از نظر تدوین‌کنندگان این سند، تعیین اولویت در سرمایه‌گذاری‌های صنعتی با توجه به کاستی‌های شناخت دولت از فرصت‌های اقتصادی، اختلال‌های ایجاد شده در سازوکارهای قیمتی و رانت‌ها و تنگناهای حمایتی که ایجاد می‌کند مردود دانسته شده (نیلی & همکاران، ۱۳۸۲، ص ۴۰-۴۱) و به اعتقاد تدوین‌کنندگان این سند، اولویت‌گذاری تولیدات صنعتی توسط دولت «پسرفتی بزرگ در روند صنعتی شدن» ایجاد می‌کند (همان، ص ۷۲۹). رویکرد این سند را می‌توان مطابق با دیدگاه مرحله افول توسعه صنعتی دانست که نافی اولویت‌بندی بود.

با وجود نقد انتخاب صنایع پیش‌شان در این سند، با توجه به تجربه صنعتی شدن کشورهای شرق آسیا، صنایع نساجی و پوشاک، الکترونیک و خودرو به‌عنوان صنایع پویا و پیش‌تاز از سایر صنایع متمایز شده و مورد تجزیه‌وتحلیل قرار گرفته است (همان، ص ۶۰۰). همچنین، در جای دیگری از این سند براساس فرصت‌ها و تهدیدهای منطقه‌ای، صنایع نساجی، شیمیایی و پتروشیمی، صنایع غذایی، فولاد، سیمان و خودرو و نیز صنایع الکترونیک مورد توجه قرار گرفته و به‌نوعی صنایع پیش‌شان معرفی شده‌اند (همان، ص ۷۱۸) و درنهایت، در فصل آخر سند، با بررسی وضعیت صنعت کشور و فرصت‌ها و تهدیدهای قابل پیش‌بینی در جهان و منطقه، مجموعه رشته‌فعالیت‌های مختلف صنعتی در سه گروه عمده طبقه‌بندی شده‌اند و برای هر گروه راهبردهایی در جهت افزایش رقابت‌پذیری صنعتی ارائه شده (همان) که در ذیل به‌طور خلاصه آمده است:

#### گروه اول: صنایع تولید محصولات مصرفی کم‌دوام؛ در این

حوزه صنایع غذایی، نساجی، پوشاک و تولید وسایل روزمره زندگی مثل تولید مواد شیمیایی مصرفی خانوارها فعالیت دارند.

#### گروه دوم: صنایع تولید محصولات مصرفی بادوام؛ در این

گروه صنایع تولید وسایل و لوازم خانگی، تولید وسایل نقلیه موتوری، تولید وسایل نقلیه غیرموتوری، تولید مبلمان و مصنوعات فلزی و تولید محصولات فناوری اطلاعات قرار دارند.

#### گروه سوم: صنایع تولید محصولات واسطه‌ای و سرمایه‌ای؛

در این حوزه صنایع شیمیایی، صنایع فلزات اساسی، محصولات پتروشیمی و تولید مواد معدنی، ساخت ماشین‌آلات و تولید وسایل نقلیه سنگین جای می‌گیرند. مطابق با آنچه در این سند آمده است، صنایع موجود در این گروه به سه دسته عمده تقسیم شده‌اند و برای

شده است که به شرح ذیل است (فاطمی امین & همکاران، ۱۳۹۲، ص. ۷):<sup>۱</sup>

**اولویت اول:** رشته فعالیت‌هایی که علاوه بر تأمین نیازهای داخلی، برای اهداف صادراتی نیز باید گسترش یابند. این رشته فعالیت‌های صنعتی، تجهیزات الکترونیکی و الکتریکی، تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی، تجهیزات حمل‌ونقل، محصولات شیمیایی، حامل‌های انرژی، خدمات مهندسی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، تجهیزات و محتوای آموزشی و سرگرمی، گردشگری، خدمات بیمه‌ای و مالی را در برمی‌گیرد.

**اولویت دوم:** رشته فعالیت‌هایی که باید با هدف تأمین مصارف داخلی گسترش یابند. البته صادرات محصولات در این رشته فعالیت‌ها باید مورد حمایت باشند.

**اولویت سوم:** رشته فعالیت‌هایی که اولویت ندارند و بهتر است محصولات مرتبط با آنها از طریق واردات تأمین شوند.

شایسته ذکر است که این سند نیز به‌رغم همه تلاش‌های انجام گرفته در مرحله تدوین، لکن در مرحله اجرا به‌دلیل تغییر دولت به‌صورت جدی مورد توجه قرار نگرفت و به‌نوعی از دستور کار خارج شد.

#### • سند چهارم: برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۴)

انتقادهای وارده بر سند برنامه راهبردی بخش صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۲) و عدم تصویب آن در مجلس شورای اسلامی، وزارت صنعت، معدن و تجارت را بر آن داشت تا پیرو ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه کشور، بار دیگر به تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی اقدام کنند که مجموعه اقدام‌های صورت گرفته به انتشار «برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت» در دو ویرایش (ویرایش اول در تیر ماه ۱۳۹۴ و ویرایش دوم در اسفند ماه ۱۳۹۵) منجر شد (رجب‌پور، ۱۴۰۰، ص. ۱۸-۱۹). این سند با مرور برخی شاخص‌ها و اخذ نظر از خبرگان و دست‌اندرکاران تولید و تجارت به استخراج اولویت‌ها پرداخته است. براساس ارزیابی‌ها و تحلیل‌های انجام گرفته روی شاخص‌های منتخب (سهم ارزش‌افزوده به قیمت ثابت، سهم اشتغال بخش، ارزش صادرات صنعتی و عملکرد صادرات صنعتی کشور، مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت و سهم تعداد بنگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر) بر مبنای کدهای آیسیک دو رقمی، در گام نخست، هفت رشته فعالیت تولید مواد و محصولات شیمیایی، تولید محصولات کانی غیرفلزی، فلزات اساسی، مواد غذایی و آشامیدنی، صنایع تولید فرآورده‌های نفتی، صنایع نساجی و پوشاک و

رقابت‌پذیری تولیدات داخلی) و مدیریت سرمایه‌گذاری خارجی (در راستای اهداف توسعه‌بخش) بود. بر این اساس در این سند برخلاف سند استراتژی صنعتی سال ۱۳۸۲، موضوع اولویت‌بندی صنایع مطرح شد و رشته فعالیت‌های صنعتی ذیل کدهای ۱۳ الی ۳۷ آیسیک، در ۹ گروه فعالیت به‌صورت صنایع پیشرفته (کدهای ۳۰، ۳۲، ۳۳)، ماشین‌آلات و تجهیزات، خودرو و نیرومحركه (کدهای ۳۴ و ۳۵)، صنایع انرژی‌بر (کدهای ۲۴، ۲۶ و ۲۷)، صنایع تبدیلی کشاورزی (کدهای ۱۵، ۲۰ و ۲۱)، تولید مواد معدنی فلزی و غیرفلزی؛ صنایع تبدیل زغال کک و پالایشگاه‌های نفت، صنایع مواد غذایی، صنایع نساجی و صنایع چوب، کاغذ و مقوا؛ اولویت‌بندی شدند و برای هر گروه به تناسب هدف‌گذاری‌های صورت گرفته، راهبردهای مشخص توصیه شده بود. شایسته ذکر است که این سند نیز همچون سند قبل، به‌دلیل ایرادهایی که داشت، برای اجرا ابلاغ نشد (مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۴۰۰، ص. ۱۱۰-۱۱۲).

#### • سند سوم: برنامه راهبردی بخش صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۲)

با وجود انتشار سند دوم توسعه صنعتی، ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه، بار دیگر وظیفه تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی را به دولت سپرد و به‌نوعی دو سند پیشین را در این زمینه ناکام تلقی کرد. این الزام قانونی برنامه پنجم توسعه، سرانجام موجب شد که دولت وقت در آخرین روزهای تصدی خود سندی را به‌عنوان «برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت (سطح کلان)» منتشر کند (رجب‌پور & همکاران، ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص. ۷، ۱۳۹۴، ص. ۷). در این سند اهدافی مانند «ارتقای جایگاه بین‌المللی کشور» و «امکان‌پذیری زندگی مطلوب» به‌عنوان اهداف بالادستی بخش صنعت، معدن و تجارت مورد تأکید قرار گرفته بود. تدوین‌کنندگان سند با پذیرش نگاه استراتژیست‌های توسعه صنعتی معتقد به اولویت‌بندی تولیدی، صادراتی، وارداتی و به‌تبع آن اولویت‌بندی تخصیص منابع مالی بودند. برای طراحی سند از چارچوب برنامه راهبردی براساس رویکرد سامانه‌ای استفاده شده است. این چارچوب تبیین‌کننده سامانه‌ای از متغیرهای مهم است که برخی از آنها به‌عنوان متغیرهای هدف انتخاب شده و سایر متغیرها که بر متغیر هدف اثرگذار هستند، نقش متغیرهای راهبردی را دارند. همچنین، برای تکمیل چارچوب مفهومی نیز از الگوی علی سامانه‌های اقتصادی با رویکرد سامانه‌های چند کارگزاری، بهره گرفته شده است و درنهایت، براساس روش مورد اشاره، سه گروه اولویت درخصوص رشته فعالیت‌های صنعتی تعیین

۱. برای مطالعه بیشتر، رجوع شود به گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۲. تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی» شماره مسلسل ۱۷۸۶۰.



درون‌زایی متشکل از معیارهای «نسبت ارزش افزوده به ستانده»، «ارزش‌افزایی»، «پیوندهای پیشین و پسین»، «جایگزینی صادرات»، «اشتغال»، «نسبت اشتغال به سرمایه» و «آب‌بری» و برون‌گرایی شامل معیارهای «صادرات بالقوه»، «عملکرد صادراتی و سطح فناوری» شناسایی شدند. در گام دوم، براساس ترازایی تجارب سایر کشورها، رشته‌فعالیت‌های پایه‌ای و قابلیت‌ساز احصا شدند. در گام سوم، براساس نتایج حاصل شده در دو مرحله قبل، رشته‌فعالیت‌های دارای اولویت استخراج شدند. در گام چهارم، براساس رویکرد مبتنی بر آینده‌نگاری (انقلاب صنعتی چهارم)، فناوری‌های نوظهور در توسعه گروه محصولات دارای اولویت شناسایی شدند و در نهایت در گام پنجم، ۱۰ رشته‌فعالیت صنعتی و معدنی شامل «صنایع غذایی»، «پتروشیمی، لاستیک و پلاستیک»، «فلزات اساسی (فولاد، آلومینیوم و مس)»، «صنایع حمل‌ونقل»، «تجهیزات برقی، ارتباطی و نیروگاهی»، «ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و معدنی»، «صنایع تجهیزات پزشکی»، «شیمیایی و دارویی»، «صنایع نساجی، پوشاک و چرم» و «صنعت لوازم‌خانگی» به‌عنوان صنایع پیشران و دارای اولویت کشور انتخاب شدند. شایسته ذکر است، اولویت‌های ده‌گانه احصا شده در این سند، در سطح رشته‌فعالیت‌های صنعتی و معدنی در گام بعدی براساس رویکرد «فضای محصول»<sup>۱</sup> تا سطح گروه محصولات صنعتی و معدنی (سطح کد آیسیک ۱۰ رقمی) دارای اولویت در هر یک از رشته‌فعالیت‌های ده‌گانه شناسایی شده‌اند (همان، ص ۱۴-۱۷). این سند نیز همچون اسناد قبلی تدوین شده از سوی وزارت صمت، با تغییر دولت در مرحله تدوین باقی ماند و اجرایی نشد.

#### • سایر مطالعات در خصوص استراتژی توسعه صنعتی

علاوه بر اسناد رسمی منتشر شده در خصوص استراتژی توسعه صنعتی و شناسایی صنایع حائز اولویت از سوی وزارت صمت، دستگاه‌های اجرایی و مؤسسه‌های پژوهشی نیز، بنا به مأموریت‌های خود، مطالعاتی را در خصوص تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی طی سنوات اخیر انجام داده‌اند که در ادامه به‌طور خلاصه به برخی از این مطالعات اشاره می‌شود:

**سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور؛** در پژوهشی با عنوان «اولویت‌بندی بخش‌های کلیدی اقتصاد» که مستندات آن در شهریور ماه ۱۳۹۴، منتشر شده است، بر اساس جدول داده-ستانده به‌نگام شده مرکز آمار ایران برای سال ۱۳۹۰ و با بهره‌گیری از روش متعارف و سنتی سنجش پیوندهای پسین و پیشین میان بخش‌های مختلف اقتصادی، به شناسایی بخش‌های کلیدی اقتصاد کشور پرداخته است. براساس مجموع معیارهای مورد بررسی در این پژوهش نظیر سهم هر یک از فعالیت‌های صنعتی از ارزش افزوده، نرخ رشد فعالیت‌های صنعتی، اندازه بنگاه‌های فعال

و سایر نقلیه دارای اولویت شناخته شده‌اند اما در ادامه صنایع مبتنی بر فناوری پیشرفته به دلیل مسائل فناوری و اولویت‌هایی مانند معدن و استخراج معدنی، صنایع پیشرفته، محصولات لاستیکی و پلاستیکی، ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی و ماشین‌آلات مولد و انتقال برق را به اولویت‌های شناسایی شده، افزوده شد و در نهایت در این سند دوازده رشته‌فعالیت صنعتی به‌عنوان اولویت اعلام شد. در ادامه، براساس رشته‌فعالیت‌های صنعتی حائز اولویت، انتخاب‌هایی در سطح محصولات صنعتی نیز در این سند ارائه شده که عبارتند از (وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۴، ص ۷۸-۸۱):

- محصولات کانی غیرفلزی: سیمان / کاشی و سرامیک
  - وسایل نقلیه زمینی، ریلی و دریایی: خودرو
  - فلزات اساسی: فولاد خام
  - محصولات لاستیکی و پلاستیکی: تایر و تیوب
  - ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی: یخچال و فریزر/لباس‌شویی/کولر آبی
  - مواد و محصولات شیمیایی: پتروشیمی / دارو
- این سند نیز همچون اسناد قبلی تدوین شده از سوی وزارت صمت، در خصوص استراتژی توسعه صنعتی و شناسایی صنایع حائز اولویت در مرحله تدوین باقی ماند، اجرایی نشد.

#### • سند پنجم: سند سیاست‌های صنعتی ایران (۱۴۰۴-۱۴۰۰)

وزارت صنعت، معدن و تجارت در راستای تکلیف قانونی بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، بار دیگر مکلف شد فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمین و تعادل بخشی منطقه‌ای تدوین کند و به تصویب هیئت وزیران برساند. بر همین اساس طرح «تدوین سیاست‌های صنعتی، معدنی و تجاری ایران» با مشارکت معاونت طرح و برنامه وزارت صمت و مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی و بهره‌گیری از نظرات خبرگی جمعی بالغ بر ۱۰۰۰ نفر از صاحب‌نظران حوزه‌های مختلف صنعت، معدن و تجارت کشور از اواسط سال ۱۳۹۸ در دستور کار وزارت صمت قرار گرفت و نتایج آن در قالب سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴ انتشار داده شد (وزارت، صنعت، معدن و تجارت، ۱۴۰۰، ص ۱۰).

در این سند براساس رویکردهای اصلی اقتصاد مقاومتی (درون‌زایی و برون‌گرایی) و با هدف افزایش سهم صنعت در اقتصاد کشور، روش‌شناسی پنج‌مرحله‌ای برای احصای رشته‌فعالیت‌های صنعتی و معدنی پیشران و دارای اولویت کشور اتخاذ شده است. به این صورت که در گام نخست، رشته‌فعالیت‌های دارای مزیت نسبی براساس تحلیل روند یک دهه گذشته متغیرهای براساس معیارهای

۱. برای ترسیم فضای محصولی هر رشته‌فعالیت صنعتی معدنی از مجموعه شاخص‌هایی نظیر شاخص «تزدیکی یا مجاروت» که بیانگر نزدیکی یا دوری فاصله بین کالاهاست، شاخص «مسیر» که بیانگر ارتباطات هر محصول با محصولات دیگر است و شاخص «تراکم» که بیانگر میزان فضای کالایی موجود در اطراف هر محصول است، استفاده شده است.

محصولات کاغذی»، «ساخت مواد شیمیایی و محصولات شیمیایی»، «ساخت محصولات لاستیک و پلاستیک»، «ساخت فلزات اساسی»، «ساخت محصولات فلزی فابریکی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» به‌عنوان بخش‌های کلیدی شناسایی شده‌اند (همان، ص ۱۶-۱۷) و براساس روش سنتی، بخش‌های «دامداری، مرغداری، پرورش کرم ابریشم، زنبور عسل و شکار»، «ساخت چوب و محصولات چوبی»، «ساخت کاغذ و محصولات کاغذی»، «انتشار، چاپ و تکثیر رسانه‌های ضبط شده»، «ساخت کک و فراورده‌های حاصل از تصفیه نفت و سوخت‌های هسته‌ای»، «ساخت مواد شیمیایی و محصولات شیمیایی»، «ساخت محصولات لاستیک و پلاستیک»، «ساخت سایر محصولات کانی غیرفلزی»، «ساخت فلزات اساسی»، «ساخت محصولات فلزی فابریکی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «آب» به‌عنوان بخش‌های کلیدی تعیین شده‌اند (همان، ص ۱۲).

**مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی؛** در طرح پژوهشی با موضوع «برنامه راهبردی توسعه صنایع رقابتی و صادراتی» که در سال ۱۳۹۶ تدوین کرده است، تلاش داشته صنایع اولویت‌دار را از نظر درآمدزایی ارزی، ارزش‌آفرینی، اشتغال‌زایی، پتانسیل‌های صادراتی و رقابتی شناسایی نماید (شفیعی & دیگران، ۱۳۹۶، ص ۸۹۵-۸۹۶). بر این اساس، در این مطالعه اولویت‌بندی رشته‌فعالیت‌های صنعتی با الهام از الگوی مرکز تجارت جهانی<sup>۴</sup> (ITC) طی دو مرحله انجام شده است. از آنجاکه توان صادراتی و رقابت‌پذیری صنایع نقش مهمی در انتخاب رشته‌فعالیت‌های صنعتی دارد، از این‌رو در این پژوهش مبنای اصلی انتخاب، شاخص پتانسیل صادراتی (EPI) در نظر گرفته شده است. در گام نخست رشته‌فعالیت‌های صنعتی برحسب مقدار شاخص EPI در سه گروه دارای پتانسیل صادراتی بالا، متوسط و پایین طبقه‌بندی شدند. در مرحله دوم به‌منظور شناسایی رشته‌فعالیت‌های صنعتی اولویت‌دار علاوه بر شاخص پتانسیل صادراتی، شاخص‌های شرایط عرضه و اجتماعی-اقتصادی نیز مبنای ارزیابی قرار گرفتند. شایسته ذکر است که رتبه‌بندی رشته‌فعالیت‌های صنعتی و انتخاب صنایع اولویت‌دار براساس سه سناریو (۱. احتساب وزن یکسان برای تمامی شاخص‌ها، ۲. وزن دهی به شاخص‌ها برحسب نظر کارشناسی و ۳. وزن دهی به شاخص‌ها برحسب نظر خبرگان) انجام گرفته است. در هر سه سناریو مبنای انتخاب صنایع بیشتر بودن مقدار شاخص کل از متوسط صنعت تعیین شده است. با توجه به نتایج حاصله صنایع مواد و محصولات شیمیایی، وسایل نقلیه موتوری، فلزات اساسی، لاستیک

در هر فعالیت صنعتی، متوسط سال‌های تحصیل شاغلان فعالیت‌های صنعتی، بهره‌وری فعالیت‌های صنعتی، بهره‌دهی انرژی فعالیت‌های صنعتی، صادرات فعالیت‌های صنعتی، زیربخش‌های «ساخت محصولات غذایی و انواع آشامیدنی‌ها»، «ساخت کک، فراورده‌های حاصل از تصفیه نفت و سوخت‌های هسته‌ای»، «ساخت وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر»، «ساخت مواد شیمیایی و محصولات شیمیایی»، «ساخت فلزات اساسی»، «ساخت سایر محصولات کانی غیرفلزی»، «ساخت محصولات فلزی فابریکی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر»، «ساخت مبلمان، مصنوعات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر و بازیافت»، «ساخت محصولات از لاستیک و پلاستیک»، «ساخت منسوجات» و «ساخت ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی طبقه‌بندی نشده در جای دیگر» به‌عنوان زیربخش‌های دارای اولویت شناخته شده‌اند (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۹۴، ص ۱۰۸-۱۰۹).

**مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛** با انتشار گزارش «ماهیت بخش‌های اقتصاد ایران؛ شناسایی بخش‌های کلیدی» در اسفند ماه ۱۳۹۴، در راستای دستیابی به تصویری جامع‌تر از آنچه در گزارش سازمان برنامه در خصوص شناسایی بخش‌های کلیدی اقتصاد نتیجه شده بود، بر مبنای جدول داده-ستانده به‌نگام شده برای سال ۱۳۹۰ مرکز پژوهش‌های مجلس و با استفاده از سه روش «سنتی»،<sup>۱</sup> «بردار ویژه»<sup>۲</sup> و «حذف فرضی»<sup>۳</sup> به شناسایی بخش‌های حائز اولویت پرداخته است. براساس نتایج حاصل از این گزارش، روش حذف فرضی، تصویر واقع‌بینانه‌تری از عملکرد اقتصادی بخش‌ها ارائه می‌دهد و برخلاف دو روش سنتی و بردار ویژه که در آن بخش‌های کلیدی به‌شدت ماهیت صنعت دارند و هیچ‌یک از بخش‌های خدمات به‌عنوان بخش کلیدی شناسایی نمی‌شوند، در روش حذف فرضی بخش‌های کشاورزی و خدمات نیز اهمیت یافته و از تعداد بخش‌های کلیدی صنعت کاسته شده است. در این گزارش براساس روش حذف فرضی بخش‌های «زراعت و باغداری»، «دامداری، مرغداری، پرورش کرم ابریشم، زنبور عسل و شکار»، «ساخت کک، فراورده‌های نفتی حاصل از تصفیه نفت و سوخت‌های هسته‌ای»، «ساخت مواد شیمیایی و محصولات شیمیایی»، «ساخت فلزات اساسی»، «عمده‌فروشی، خرده‌فروشی، تعمیر وسایل نقلیه و کالاها» و «حمل و نقل» به‌عنوان بخش‌های کلیدی شناسایی شده‌اند (صادقی، ۱۳۹۴، ص ۲۷).

در حالی که بر مبنای روش بردار ویژه، بخش‌های «دامداری، مرغداری، پرورش کرم ابریشم، زنبور عسل و شکار»، «ساخت کاغذ و

۱. روش سنتی اهمیت اندازه نسبی هر بخش را برحسب مبادلات واسطه‌ای بین‌بخشی و ماتریس ضرایب آن ارزیابی می‌کند و لذا اندازه تقاضای نهایی و ارزش افزوده هر بخش به‌علت تحمیل وزن یکسان واحد، خارج از حیطه سنجش اهمیت اندازه بخش‌ها قرار می‌گیرد.

۲. روش بردار ویژه علاوه بر رفع دو نارسایی روش‌های سنتی «تخصیص وزن قراردادی یکسان واحد برای تقاضای نهایی و ارزش افزوده» و «بیش برآورد پیوندها»، قادر است ماهیت تداوم ماندگاری واسطه‌ای بخش یا بخش‌ها با دیگر بخش‌های اقتصادی در مرحله تولید را به خوبی آشکار ساخته و روابط شبکه‌ای قوی را شناسایی کند.

۳. روش حذف فرضی برخلاف روش بردار ویژه، اندازه واقعی تقاضای نهایی و ارزش افزوده در سنجش اهمیت بخش‌ها در محاسبات لحاظ می‌کند.



و پلاستیک و ماشین‌آلات طبقه‌بندی نشده، به‌عنوان صنایع پیشران تحت هر سه سناریو شناسایی شده‌اند که در صورت برخورداری از حمایت‌های هدفمند و زمان‌مند و نیز تسهیل فضای کسب‌وکار، به ارتقای رشد بخش صنعت کشور قادر هستند. درنهایت با توجه به اهمیت نظر خبرگان در انتخاب صنایع و نیز عملکرد گروه‌های صنعتی ساخت‌محور، علم‌محور و فرایندمحور، صنایع محصولات شیمیایی، فلزات اساسی، غذایی و آشامیدنی، وسایل نقلیه موتوری، ماشین‌آلات طبقه‌بندی نشده، لاستیک و پلاستیک، ماشین‌آلات مولد برق و ابزار پزشکی به‌عنوان صنایع اولویت‌دار انتخاب شدند.

در راستای دستیابی به تصویری جامع از مسیر طی شده در فرایند تدوین اسناد استراتژی توسعه صنعتی و نوع نگاه نظام تصمیم‌گیری به این مهم، به‌طور خلاصه اهم یافته‌های حاصل شده از بازخوانی پنج سند استراتژی توسعه صنعتی وزارت صمت و مطالعات انجام گرفته توسط سایر دستگاه‌ها و مؤسسه‌های پژوهشی، از منظر روش‌شناسی به‌کار گرفته در شناسایی صنایع حائز اولویت و فهرست اولویت‌های صنعتی معدنی پیشنهادی، در جدول ۵<sup>۱</sup> و اولویت‌های مورد تأکید در اسناد مختلف در جدول ۳، آمده است.<sup>۲</sup>

### ۲. فهرست رشته‌فعالیت‌های اقتصادی حائز اولویت در مجموعه اسناد توسعه صنعتی<sup>۱</sup>

مؤسسه‌ها و نهادهای پژوهشی				وزارت صمت					رشته فعالیت‌های اقتصادی	کد آیسیک (دو رقمی)
امتیاز	مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی	مرکز پژوهش‌های مجلس	سازمان برنامه	۱۴۰۰	۱۳۹۴	۱۳۹۲	۱۳۸۵	۴۱۳۸۲		
۱									زراعت و باغداری	۰۱
۱									دامداری مرغاری، پرورش کرم ابریشم و زنبور عسل و شکار	۰۱
۰									جنگلداری	۰۲
۰									ماهگیری	۰۵
۱									استخراج زغال‌سنگ و لینیت و زغال‌سنگ نارس - تورب	۱۰
۰									نفت خام و گاز طبیعی	۱۱
۱									سایر معادن	۱۲، ۱۳، ۱۴
۶									صنایع مواد غذایی و آشامیدنی	۱۵
۱									تولید محصولات از توتون و تنباکو	۱۶
۶									تولید منسوجات	۱۷
۳									تولید پوشاک	۱۸
۲									تولید چرم و فرآورده‌های وابسته	۱۹
۲									تولید چوب و محصولات چوبی	۲۰
۲									تولید کاغذ و محصولات کاغذی	۲۱
۱									چاپ و تکثیر رسانه‌های ضبط شده	۲۲
۴									تولید زغال کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت	۲۳

۱. برخی از صنایع حائز اولویت احصا شده در اسناد استراتژی توسعه صنعتی، چندین رشته فعالیت را دربرمی‌گیرند. بر این اساس در جدول فوق صنایع پیشرفته (معادل با کدهای ۳۰، ۳۲، ۳۳)، ماشین‌آلات و تجهیزات، خودرو و نیرومحرکه (معادل با کدهای ۳۴ و ۳۵)، صنایع انرژی بر (معادل با کدهای ۲۴، ۲۶ و ۲۷)، صنایع تبدیلی کشاورزی (معادل با کدهای ۱۵، ۲۰ و ۲۱)، استخراج معدنی (معادل با کدهای ۱۰، ۱۲، ۱۳ و ۱۴)، ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی (معادل با کدهای ۲۹، ۳۰ و ۳۱) احصا شده‌اند.

۲. این جدول در پیوست آمده است.

۳. طبقه‌بندی ارائه شده براساس ISIC.Rev. ۳.۱ مرکز آمار ایران درخصوص رشته‌فعالیت‌ها اقتصادی انجام گرفته است.

۴. در سند سال ۱۳۸۲، همه صنایع مورد تأکید قرار گرفته‌اند، از این‌رو تمامی صنایع به‌عنوان اولویت مشخص شده‌اند.

۵. در سند سال ۱۳۹۲، «خدمات مهندسی» در رشته‌فعالیت‌ها حائز اولویت در نظر گرفته شده، اما براساس کدهای آیسیک دورقمی در جدول جایگاه مشخصی برای این فعالیت وجود ندارد و لذا در جدول این

فعالیت اقتصادی در نظر گرفته نشده است. همچنین، مصداق مشخصی درخصوص اولویت دوم سند «رشته‌فعالیت‌هایی که باید با هدف تأمین مصارف داخلی گسترش یابند و البته صادرات محصولات در این

رشته فعالیت‌ها باید مورد حمایت باشند»، ارائه نشده است. لذا در جدول هم رشته‌فعالیت‌های مشخص نشده است.

۶. مبنای بخش‌های کلیدی احصا شده در جدول، برای گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، روش حذف فرضی است.

مؤسسه‌ها و نهادهای پژوهشی				وزارت صمت					رشته فعالیت‌های اقتصادی	کد آیسیک (دورقمی)
امتیاز	مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی	مرکز پژوهش‌های مجلس	سازمان برنامه	۱۴۰۰	۱۳۹۴	۱۳۹۲	۱۳۸۵	۱۳۸۲		
۸									تولید مواد و فرآورده‌های شیمیایی	۲۴
۵									تولید فرآورده‌های لاستیکی و پلاستیکی	۲۵
۴									تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیر فلزی	۲۶
۷									تولید فلزات اساسی	۲۷
۲									تولید محصولات فلزی فابریکی به جز ماشین‌آلات	۲۸
۶									تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر	۲۹
۳									تولید ماشین‌آلات اداری و حسابگر و محاسباتی	۳۰
۵									تولید ماشین‌آلات مولد و انتقال برقی	۳۱
۵									تولید رادیو و تلویزیون و دستگاه‌ها و وسایل ارتباطی	۳۲
۴									تولید ابزار پزشکی و ابزار اپتیکی و ابزار دقیق	۳۳
۷									تولید وسایل نقلیه موتوری و تریلر و نیم تریلر	۳۴
۵									تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل	۳۵
۲									تولید میلمان و مصنوعات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر	۳۶
۱									باز یافت ضایعات فلزی و غیر فلزی	۳۷
۰									کشت و صنعت	۳۸
۱									تأمین برقی و گاز و بخار آب گرم	۴۰
۱									جمع‌آوری و تصفیه و توزیع آب ساختمان	۴۱
۰									ساختمان	۴۵
۱									عمده‌فروشی، خرده‌فروشی، تعمیر وسایل نقلیه و کالاها	۵۰، ۵۱، ۵۲
۰									هتل و رستوران	۵۵
۱									(حمل‌ونقل) زمینی، آبی و هوایی	۶۰، ۶۱، ۶۲
۰									فعالیت‌های پشتیبانی حمل‌ونقل و فعالیت‌های آژانس‌های مسافرتی	۶۳
۰									پست مخابرات	۶۴
۱									واسطه‌گری های مالی به‌جز بیمه و صندوق‌ها بیبیمه‌بازنشستگی	۶۵
۱									بیمه	۶۶
۰									فعالیت‌های مربوط به املاک و مستغلات	۷۰
۱									کامپیوتر و فعالیت‌های وابسته	۷۲
۰									تحقیق و توسعه	۷۳
۰									اداره عمومی و دفاع و تأمین اجتماعی اجباری	۷۵
۱									آموزش	۸۰
۰									بهداشت و مددکاری اجتماعی	۸۵
۱									خدمات تفریحی، فرهنگی و ورزشی	۹۲
۰									سایر رشته فعالیت‌ها	۹۰، ۹۱ ۹۳-۹۹

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



همانطور که جدول ۳ نشان می‌دهد تنوع بالایی در اولویت‌یابی مطالعات مختلف وجود دارد، با این وجود برخی رشته‌فعالیت‌ها در اکثر مطالعات تکرار شده‌اند. بر این مبنا، می‌توان صناعی را که حداقل در پنج مطالعه از این هشت مطالعه تکرار شده‌اند را به شرح زیر برشمرد:

- صنایع مواد غذایی و آشامیدنی
- تولید منسوجات

- تولید مواد و فرآورده‌های شیمیایی
- تولید فلزات اساسی
- تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر
- تولید ماشین‌آلات مولد و انتقال برق
- تولید رادیو و تلویزیون و دستگاه‌ها و وسایل ارتباطی
- تولید وسایل نقلیه موتوری و تریلر و نیم‌تریلر
- تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل

#### [ ۴. ارزیابی مطالعات انجام شده ]

اگرچه تحقیقات این حوزه از روش‌های مختلفی برای شناسایی اولویت‌ها استفاده کرده‌اند اما آنچه میان این تحقیقات مشترک است، استفاده پایه‌ای از کدهای دو رقمی آیسیک (تقسیم‌بندی رشته‌فعالیت‌های صنعتی) برای تقسیم‌بندی صنایع است.

#### ۴-۱. روش مورد استفاده

از نظر روش به کار گرفته شده در این تحقیقات، جدول ۴ ترسیمی از گستره روش‌های به کار گرفته شده در این تحقیقات را نشان می‌دهد.

جدول ۴. مقایسه روش‌های مورد استفاده مطالعات مختلف

مطالعه/ رویکرد	داده- ستانده	مزیت نسبی	نظر نخبگان	فضای محصولی
مطالعه استراتژی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۲)		توجه و استفاده از فرصت‌های منطقه‌ای و جهانی		
برنامه راهبردی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۵)		فرصت‌های صادراتی		
برنامه راهبردی بخش صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۲)		عملکرد (و ظرفیت) صادراتی		
برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۴)		مزیت نسبی آشکار شده	نظر نخبگان	
سند سیاست‌های صنعتی ایران (۱۴۰۰)		شاخص صادراتی		(ابده توسعه زیربخش‌ها بارویکرد فضای محصولی)
سازمان برنامه و بودجه	مبتنی بر کدهای دور قمی			
مرکز پژوهش‌های مجلس	مبتنی بر کدهای دور قمی			
مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی		شاخص رقابت‌پذیری (ظرفیت صادراتی)	وزن دهی مؤلفه‌ها توسط نخبگان	

مأخذ: یافته‌های گزارش.

به‌رغم تفاوت نحوه محاسبه مزیت نسبی، سند ۱۳۹۴ وزارت صمت از نظر توجه به مزیت نسبی با دیگر اسناد و مطالعات متفاوت است و در آن از شاخص مزیت نسبی آشکار شده متقارن<sup>۱</sup> استفاده شده است. این شاخص اگرچه می‌تواند برای شناسایی بهترین ظرفیت‌های افزایش صادرات در کوتاه‌مدت مفید باشد، اما برای برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت به مانند روش قبل با محدودیت‌های جدی روبه‌رو است:

۱. این روش هم مانند روش قبل با معضل طبیعی در نظر گرفتن وضع موجود و عدم محاسبه اثر همه حمایت‌ها و امتیازات قبلی صنایع که به تفاوت توان صادراتی آنها منجر شده است، روبرو است. البته در روش متقارن تلاش می‌شود تا اثر مداخلات دولت در محاسبه مزیت نسبی کشورها تا حد امکان خنثی شود.

۲. فراتر از مورد قبل، ایراد مهم روش مزیت نسبی، کاستی آن در ارائه راهکاری برای دستیابی کشورها به مزیت‌های نسبی جدید است. روند توسعه صنعتی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که مزیت‌های نسبی در طول زمان تغییر کرده و کشورهای توسعه‌یافته توانسته‌اند مزیت‌های خود را از تولید و صادرات محصولات منبع‌محور به سمت محصولات ساخت‌محور و دارای ارزش‌افزوده بالا متحول کنند. در مقابل، روش حاضر، وضعیت کنونی و نه ظرفیت‌های تحول‌ساختاری را مبنای حمایت‌ها در نظر می‌گیرد و اگرچه می‌تواند در کوتاه‌مدت موجب تسریع رشد باشد اما در میان‌مدت و بلندمدت ناتوان از تحول‌ساختاری و دستیابی به رشد سریع و مستمر است.

#### • مطالعات مبتنی بر ارزیابی نخبگانی

در سند ۱۳۹۴ وزارت صمت و مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی در کنار روش مزیت نسبی از روش ارزیابی نخبگانی (یا وزن‌دهی نخبگان به مؤلفه‌ها) نیز بهره گرفته شده است. روش‌های ارزیابی نخبگانی، زیرمجموعه روش‌های ارزیابی کیفی قرار می‌گیرند و طی آن تلاش می‌شود تا با استفاده از نظر نخبگان، صنایع کلیدی انتخاب شود. این روش دو مزیت عمده نسبت به سایر روش‌ها دارد، اول اینکه در این روش، اولویت‌ها با نگاهی کل‌گرا انتخاب می‌شود، زیرا نخبگان در کی فراگیر از کلیه عوامل مؤثر بر وضعیت گذشته، حال و آینده صنعت دارند و اولویت‌ها را با احتساب همه این ملاحظات انتخاب می‌کنند، دوم اینکه در این روش نخبگانی، ملاحظات آینده‌شناختی که در دیدگاه‌های دیگر چندان جایگاهی ندارد، اهمیت بالایی پیدا کرده و انتظارات نخبگان از تغییرات آینده در اولویت‌یابی آنها نقش ایفا می‌کند.

با وجود اهمیت روش‌های ارزیابی نخبگانی (که در تحلیل‌های کیفی اقتصاد سیاسی و آینده‌شناختی نسل سوم مطالعات اولویت‌بندی هم جایگاه مهمی دارد)، هرکدام از روش‌های ارزیابی نخبگانی (مانند روش مصاحبه عمیق، روش دلفی، روش گلوله برفی و ...) ویژگی‌های مخصوص

همچنان که جدول ۴ نشان می‌دهد، کل روش‌های مورد استفاده در تحقیقات و مطالعات انجام شده را می‌توان به‌ترتیب زیر برشمرد:

۱. مطالعات مبتنی بر الگوی داده-ستانده
  ۲. مطالعات مبتنی بر چارچوب مزیت نسبی (به‌ویژه مزیت نسبی آشکار شده)
  ۳. مطالعات مبتنی بر ارزیابی نخبگانی
  ۴. مطالعات مبتنی بر فضای محصولی
- در مورد مزایا و معایب این روش‌ها نکات زیر مطرح است:

#### • مطالعات مبتنی بر الگوی داده-ستانده

بهره‌گیری از روش داده-ستانده در ایران معمولاً با استفاده از کدهای ISIC (رشته‌فعالیت‌های صنعتی) و در سطح کدهای دو رقمی صورت گرفته و در میان ۲۳ رشته‌فعالیت صنعتی، صنایع پیشران با استفاده از روش‌های داده-ستانده محاسبه شده است. روش داده-ستانده اگرچه می‌تواند ساختار اقتصاد داخلی و صنایع دارای بیشترین پیوندهای پسین و پیشین (واجد آثار القایی بر بقیه) که مبنای شناسایی اولویت‌ها است را نشان دهد اما حداقل با دو نوع محدودیت روبه‌رو است:

۱. محاسبات روش داده-ستانده وابسته به انتشار جداول داده-ستانده است که در ایران معمولاً هر چند سال یکبار صورت می‌گیرد. آخرین جدول داده-ستانده در ایران مربوط به سال ۱۳۹۰ است، بنابراین استفاده از این جدول در دوره‌هایی که فاصله زمانی زیاد شده است، مانند دوره حاضر که بیش از یک دهه از انتشار آخرین جدول می‌گذرد، می‌تواند تصویر نادرستی از وضعیت صنایع پیشران ارائه دهد.
۲. مهم‌تر از ایراد شکلی قبل، جداول داده-ستانده صرف‌نظر از همه یارانه‌ها و اختلالات قیمتی که دولت می‌تواند با ارائه سوبسیدها و یارانه‌ها در عملکرد و سودآوری صنایع ایجاد کند محاسبه می‌شود و وضعیت موجود صنایع را به‌نوعی وضعیت طبیعی (شرایط اقتصاد در صورتی که حمایتی وجود نداشته باشد) در نظر می‌گیرد، بنابراین نتایج حاصل از آن می‌تواند واقع‌نمایی مناسبی نداشته باشد.

#### • مطالعات مبتنی بر مزیت نسبی

بیشتر مطالعات انجام شده، تمرکز خود را بر شناسایی مزیت‌های نسبی قرار داده‌اند، البته برخی تحقیقات مؤلفه‌های درون مزیت را گسترش داده‌اند و عوامل مختلفی را در قابلیت‌های صادراتی منظور کرده‌اند که مهم‌ترین آنها تحقیق مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی است که از مؤلفه‌های ظرفیت صادراتی و رقابت‌پذیری استفاده کرده است، با این وجود، همچنین در مطالعه ۱۳۸۲، بازار منطقه‌ای مبنای شناسایی مزیت‌های نسبی قرار گرفته است.



مهارتی ایجاد شده در کشور، میزان ارزش افزوده و اثرگذاری بر رشد اقتصادی، افزایش درآمدهای ارزی و دیگر معیارها، مسیر مناسبی را برای تنوع‌بخشی به تولیدات کشور عرضه می‌کند. انتخاب محصولات باید از بین آنهایی صورت پذیرد که تولیدشان با مهارت و دانش موجود هر کشور، قرابت و نزدیکی بیشتری دارند. اما شدت این نزدیکی‌ها و پیوندها از کجا به دست می‌آید؟

این ادعا مطرح شده که سند ۱۴۰۰ وزارت صمت در مرحله تکمیل بر این روش استوار است، با این وجود نتایج این مرحله منتشر نشده‌اند و در اسناد توسعه صنایع نساجی و پوشاک و ماشین‌سازی که وزارت صمت منتشر کرده است، اثری از این روش و توصیه‌های آن به چشم نمی‌خورد. همچنین با توجه به آنکه رویکرد فضای محصولی با محاسبات روی کدهای ۴ و ۶ (و یا ۸) رقمی کدهای محصولی صورت می‌گیرد، انتشار نتایج در سطح کدهای دو رقمی آیسیک با این روش، چندان منطقی به نظر نمی‌رسد.

البته با توجه به مطالب بخش دوم، رویکرد فضای محصولی هم با برخی ملاحظات و نقدها روبه‌رو است، مهم‌ترین نقد اینکه این الگو، متمرکز بر ظرفیت دانشی موجود در یک اقتصاد است و هزینه‌های اقتصادی تولید (که می‌تواند متأثر از انواع رانت‌ها) باشد را چندان مورد توجه قرار نمی‌دهد، بنابراین اگرچه ظرفیت موجود دانش می‌تواند توجیه‌کننده تولید برخی محصولات جدید باشد، اینکه آیا سرمایه‌گذاری روی تولید این محصولات با حذف حمایت‌های موجود، به صرفه هست یا نه، بیرون از دامنه تحلیل این الگو قرار می‌گیرد.

به خود را داراست. با این وجود می‌توان محدودیت‌های زیر را برای استفاده از نظر نخبگان در نظر گرفت:

۱. با توجه به کیفی بودن و وزن‌دهی متفاوت خبرگان به اولویت‌ها و مؤلفه‌های مؤثر بر تعیین اولویت‌ها، ارزیابی به این روش، تا حدی غیردقیق بوده و تجمیع ترجیحات افراد مختلف، واجد سطحی از عدم دقت است.

۲. در این روش، ترکیب نخبگان شرکت‌کننده در ارزیابی و حجم نمونه انتخابی تأثیر جدی بر نتایج دارد، عدم دقت در این سطح می‌تواند نتایج را به شدت تحت تأثیر قرار دهد.

به‌رغم وجود این محدودیت‌ها، باید تأکید کرد که در روش مورد استفاده صمت، اشاره‌ای به روش ارزیابی و نخبگان شرکت‌کننده نشده است، در پیگیری‌های مرکز پژوهش‌ها از مسئولان وقت وزارت صمت هم عنوان شد که نتایج براساس نظرسنجی از ۲۱ نفر از فعالان اقتصادی و مدیران دولتی صورت گرفته است. نحوه انتخاب، ترکیب توزیع پایگاه شغلی و صنعتی این نخبگان و مواردی از این دست در این نمونه‌گیری نامشخص است. بنابراین می‌توان گفت سند ۱۳۹۴ وزارت صمت، از هیچ روش ارزیابی نخبگانی معتبری بهره نبرده است.

#### • مطالعات مبتنی بر فضای محصولی

روش فضای محصولی همانطور که در بخش دوم آمد می‌تواند برای تشخیص اولویت‌های سرمایه‌گذاری ابزار مناسبی ارائه کند. این روش براساس آمار و اطلاعات بین‌المللی و شبکه‌های دانشی و

### [ ۵. درس‌های بازخوانی مطالعات و اسناد اولویت‌بندی ]

بازخوانی اسناد استراتژی توسعه صنعتی تدوین شده در کشور از حیث «روش‌شناسی» و نتایج «اولویت‌بندی» نتایج مهمی در بر دارد از جمله:

۱. مطالعات، اگرچه در دوره‌های مختلف و با روش‌های متنوع صورت گرفته اما صرف‌نظر از روش‌های متفاوت به‌کاررفته، به نتایج نسبتاً مشابهی رسیده‌اند. به‌عبارت دقیق‌تر عمده مطالعات با رویکرد مزیت نسبی انجام شده و از رویکردهای نوین شناسایی اولویت‌ها استفاده نشده است. اگرچه در سند ۱۴۰۰ از رویکرد فضای محصولی بحث شده اما نتایج بیشتر با الگوی مزیت نسبی همراه است و باز هم در سطح کدهای دو رقمی صورت گرفته است.

۲. در سطح کدهای دو رقمی آیسیک، طبق نتایج به‌دست آمده رشته‌فعالیت‌های صنعتی نظیر «صنایع مواد غذایی و آشامیدنی»، «تولید منسوجات»، «تولید مواد و فرآورده‌های شیمیایی»، «تولید فرآورده‌های لاستیکی و پلاستیکی»، «تولید فلزات اساسی»، «تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر»، «تولید ماشین‌آلات مولد و انتقال برق»، «تولید رادیو و تلویزیون و دستگاه‌ها و وسایل ارتباطی»، «تولید وسایل نقلیه موتوری و تریلر و نیم‌تریلر» و «تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل» حداقل در پنج مطالعه از مطالعات انجام شده از سوی وزارت صمت و سایر نهادها به‌عنوان صنایع دارای اولویت تعیین شده‌اند و می‌توانند صنایع مشترک و مورد اجماع در این بررسی‌ها تلقی شوند.

## ۲-۵. سناریو دوم: تلاش مجدد برای تدوین اولویت‌ها با روش

### متفاوت

دولت تدوین سند استراتژی توسعه صنعتی یا حداقل تدوین فهرست اولویت‌های صنعتی را برای بار پنجم مورد توجه قرار داده و تلاش می‌کند تا پس از تدوین فهرست اولویت‌هایی که با مشکلات روش‌های گذشته (از جمله کلی‌نگری، اتکا به مطالعه گذشته‌نگر، بی‌توجهی به نقش رانت‌ها و سیاست‌های دولت در شکل‌گیری ساختار صنعتی کنونی و ...) روبه‌رو نباشد، قطار توسعه صنعتی را بر مبنای صحیح و اصولی خود ریل‌گذاری کند. این رویکرد اگرچه می‌تواند دستاوردهایی در پی داشته باشد اما با سه مخاطره روبه‌رو است.

اولین مخاطره رویکرد اخیر این است که در شرایطی که چهار سند قبلی وزارت صمت و چهار سند مطالعاتی دیگر نهادها به نتایج نسبتاً مشابهی رسیده‌اند، سفارش دوباره تدوین سند به بدنه کارشناسی موجود با همان رویکردهای قبلی، احتمالاً نتایج متفاوتی به دنبال نخواهد داشت. به عبارت دیگر، بدون تغییر رویکرد و روش و انجام مطالعات عمیق کارشناسی بر مبنای آن، امکان دستیابی به نتایج بهتری از گذشته وجود ندارد. دستیابی به این مطالعات عمیق و حتی تربیت یا استخدام کارشناسان خبره برای آن نیز امری زمان‌بر است و بنابراین تلاش برای نگارش مجدد سند به سرعت امکان‌پذیر نخواهد بود.

دومین مخاطره مربوط به فقدان فراهم بودن برخی اقتضات تدوین یک سند مناسب است. به‌طور مثال توجه به این نکته که همه مطالعات حتی با وجود تفاوت روش، در نهایت انتخاب‌های خود را در سطح کدهای دو رقمی آیسیک صورت داده‌اند، نشان می‌دهد که حتی در صورت انتخاب روش متفاوت تا زمانی که روش‌های جمع‌آوری داده‌های صنعتی تغییر نکرده و نظام آماری بهبود نیابد، امکان برنامه‌ریزی بهتر و دقیق‌تر صنعتی وجود نخواهد داشت. در واقع توفیق‌آمیز بودن مطالعات اولویت‌بندی خود در گرو انجام اصلاحات آماری است که این نیز امری زمان‌بر بوده و به تدوین و اجرای پروژه‌های آماری نیازمند است.

سومین مخاطره بالا، برآمده از دو مخاطره قبلی است. هر دو مخاطره بالا نشان می‌دهند که تکمیل مطالعات اولویت‌بندی امری زمان‌بر است، این در حالی است که سیاست‌گذاری صنعتی با لزوم ارائه راهکارهایی برای انتخاب‌ها در لحظه کنونی روبه‌رو است و نمی‌تواند لحظه حال را بدون تصمیم به آینده واگذار کند. علاوه بر این باید تأکید کرد که این نوع موکول کردن سیاست‌گذاری صنعتی به آینده در عمل موجب می‌شود تا سیاست‌ها بجای اتکا به رویکردهای بلندمدت، از اقتضات و اضطرارهای کنونی و نیز تصمیمات لحظه‌ای سیاست‌گذاران پیروی کند. دست آخر، خو کردن به این نوع تصمیم‌گیری بعضاً موجب شده است تا دولت‌ها مطالعات اولویت‌بندی را به‌جای سال‌ها آغازین برنامه توسعه و هنگام شروع به کار دولت، در انتهای دوره تدوین کنند و توصیه‌های برآمده از مطالعات را نه مبنای تصمیمات خود بلکه مبنای تصمیمات دولت بعد از خود قرار دهند.

۳. نتایج به‌دست آمده می‌تواند دربرگیرنده یک پیام مشخص به سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کشور باشد که اگر قرار بر این است که مطالعات بعدی نیز بر همان مبنای روش‌های قبلی باشد، اجماع بر سر اولویت‌های مشترک فعلی از تکرار مطالعه سودمندی بیشتری داشته و حداقل به دور باطل سندنویسی مجدد و رسیدن به نتایج مشابه خاتمه می‌بخشد.

۴. با این وجود، این نتایج می‌تواند حاوی این پیام باشد که استفاده از رویه‌های ناکارآمد سندنویسی، موجب شده است تا صنایع دارای اولویت به‌درستی شناسایی نشود و به‌رغم تکرار مطالعات و تنوع روش‌ها، نتایج در سطحی کلی (کدهای دو رقمی آیسیک) و مشابه به‌دست آید. با توجه به نتایج به‌دست آمده از ارزیابی مطالعات بالا، می‌توان سه سناریو را به سیاستگذار پیشنهاد داد: اولی پرهیز از تکرار سندنویسی به روش‌های قبلی و در عوض تدوین برنامه عمل و دومی، تلاش مجدد برای تدوین اولویت‌ها با رویکرد متفاوت و سومی، اتخاذ رویکرد دوم‌رحله‌ای برای سیاست‌گذاری صنعتی هدفمند، که به‌نظر می‌رسد با توجه به شرایط کشور، اتخاذ سناریو سوم نسبت به دو سناریو دیگر مرجح باشد. این سه سناریو در ادامه بررسی شده‌اند.

## ۵-۱. سناریو اول: پذیرش اولویت‌های مشترک و تدوین

### برنامه عمل

اگر دولت همچنان اصرار بر سندنویسی به روش‌های قبلی را دارد، می‌تواند با پذیرش اولویت‌های مشترک در این مطالعات، با گذار از مرحله تکرار سندنویسی، براساس اجماعی که از بازخوانی این اسناد حاصل می‌شود، ۹ رشته‌فعالیت صنعتی حائز اولویت به شرح فوق را مبنای تدوین برنامه عمل برای صنایع پیشران قرار دهد. با بررسی ۹ حوزه اولویت‌دار پیش‌گفته می‌توان هفت زنجیره ارزش «صنایع تبدیلی غذایی و آشامیدنی»، «منسوجات و پوشاک»، «ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی»، «خودرو»، «صنایع پتروشیمی»، «زنجیره فلزات اساسی (با تأکید بر زنجیره فولاد و آلومینیوم)» و «تولید لوازم خانگی» را به‌عنوان زنجیره‌های ارزش اولویت‌دار مبنای تدوین برنامه عمل قرار داد.

دوره زمانی تدوین این برنامه عمل، می‌تواند مشابه با زمان معمول در احکام تدوین اسناد سیاستی در ایران، یک دوره ۶ ماهه تعیین شود. با توجه به اینکه این برنامه صرفاً واجد سیاست‌گذاری‌های بخشی و تصویب نهاد بخشی است، دوره مذکور، دوره‌ای مناسب برای تدوین آن است.

علاوه بر این با توجه به ظرفیت‌های رویکرد پیچیدگی (فضای محصولی) برای استفاده از قابلیت‌های موجود در جهت تنوع‌یابی و افزایش ظرفیت‌های تولیدی و اینکه مطالعات این رویکرد روی کدهای محصولی (HS) یا کدهای ۶ و ۸ رقمی آیسیک صورت می‌گیرد، می‌تواند با تمرکز بر حوزه‌های صنعتی پیش‌گفته و بررسی‌های مبتنی بر فضای محصولی در این حوزه‌ها، استراتژی تنوع‌یابی را با استفاده از رویکرد یادشده در این دوره پیگیری کرد.

باقی‌مانده از دوره خود می‌تواند با اجرای پروژه‌های اصلاح نظام آماری و نیز تربیت نیروی کارشناس مناسب برای انجام مطالعات عمیق‌تر اولویت‌بندی، اولویت‌های صنعتی را با نگاه آینده‌پژوهانه و مبتنی بر تحولات فناوری تدوین کند، مطالعاتی که می‌تواند زمینه عبور از رشد‌های نوسانی و استمراربخشی به رشد سریع را فراهم کند. این دوره زمانی بسته به زمان مورد نیاز برای تدوین کارشناسان مورد نیاز و انجام اصلاحات آماری، می‌تواند تا پنج سال برنامه هفتم توسعه نیز تمدید شود.

برای انطباق سیاستگذاری کوتاه‌مدت و میان‌مدت، دولت می‌تواند از میان اولویت‌های مشترک، بر صنایعی تمرکز کند که انطباق بیشتری با رویکردهای آینده‌نگرانه و مبتنی بر تحولات فناوری دارند. با توجه به قابلیت‌های محدود صنایع منبع‌محور (منبع پایه) برای استمراربخشی به رشد، پیشنهاد دیگر گزارش حاضر، تمرکز دولت بر اولویت‌دهی به صنایع ساخت‌محور (ساخت پایه) است. در جدول ۵ تقسیم‌بندی رشته‌فعالیت‌های صنعتی براساس پایه فعالیت ذکر شده است، انتخاب صنایع ساخت‌محور می‌تواند هم‌راستایی سیاستگذاری کوتاه‌مدت و میان‌مدت را تقویت کند.

### ۳-۵. سناریو سوم: اتخاذ رویکرد دو مرحله‌ای به سیاستگذاری صنعتی هدفمند

در مقابل دو رویکرد بالا که هر یک با مزیت‌ها و معایبی روبه‌رو است، پیشنهاد گزارش حاضر، اتخاذ یک راهبرد دومرحله‌ای برای خروج از دور باطل تهیه احکام تدوین سند و عدم تدوین آن در زمان مقرر است. در این رویکرد با تأکید بر اهمیت استفاده از فرصت‌ها و نیز اهمیت هماهنگی میان سیاستگذاری کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت پیشنهاد می‌شود سناریو اول در کوتاه‌مدت و سناریو دوم در میان‌مدت مورد توجه قرار گیرد. به عبارت دیگر:

در دوره کوتاه‌مدت (در یک بازه ۶ ماهه)، دولت با توجه به اولویت‌های مشترک مطالعات پیشین، بر تدوین برنامه عمل برای این اولویت‌ها تمرکز کند. تدوین این برنامه عمل که می‌تواند در یک بازه ۶ ماهه صورت گیرد، این امکان را به دولت می‌دهد که سیاستگذاری خود را هدفمندتر دنبال کند. همچنین باید تأکید کرد که برای دستیابی به سیاستگذاری هدفمندتر کاهش صنایع اولویت‌دار به سه یا نهایتاً پنج صنعت می‌تواند امکان موفقیت این سیاستگذاری را افزایش دهد. در دوره میان‌مدت (۱۴۰۴-۱۴۰۱): دولت سیزدهم در سه سال

### جدول ۵. طبقه‌بندی صنایع از نظر پایه فعالیت

گروه صنعت	تعریف	قسمت صنعتی (۲ رقمی)		
صنایع منبع پایه	کشاورزی پایه	تولید فرآورده‌های غذایی	۱۰	
	کشاورزی پایه	تولید انواع آشامیدنی‌ها	۱۱	
	کشاورزی پایه	تولید فرآورده‌های توتون و تنباکو	۱۲	
	کشاورزی پایه	تولید منسوجات	۱۳	
	کشاورزی پایه	تولید پوشاک	۱۴	
	کشاورزی پایه	تولید چرم و فرآورده‌های وابسته	۱۵	
	کشاورزی پایه	تولید چوب و فرآورده‌های چوب و چوب پنبه - ریزمیلان - ساخت کالای از حصیر و مواد خمیربافی	۱۶	
	کشاورزی پایه	تولید کاغذ و فرآورده‌های کاغذی	۱۷	
	کشاورزی پایه	چاپ و تکثیر رسانه‌های ضبط شده	۱۸	
	معدن پایه	تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت	۱۹	
	معدن پایه	تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی	۲۰	
	معدن پایه	تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیر فلزی	۲۳	
	معدن پایه	تولید فلزات پایه	۲۴	
	صنایع ساخت پایه	ساخت پایه - علم محور	تولید داروها و فرآورده‌های دارویی شیمیایی و گیاهی	۲۱
		ساخت پایه - علم محور	ساخت محصولات رایانه‌ای، الکترونیکی و نوری	۲۶
		ساخت پایه - علم محور	تولید سایر تجهیزات حمل و نقل	۳۰
		ساخت پایه - علم محور	تعمیر و نصب ماشین‌آلات و تجهیزات	۳۳
		ساخت پایه - سایر	تولید فرآورده‌های لاستیکی و پلاستیکی	۲۲
ساخت پایه - سایر		تولید محصولات فلزی ساخته شده، به جز ماشین‌آلات و تجهیزات	۲۵	
ساخت پایه - سایر		تولید تجهیزات برقی	۲۷	
ساخت پایه - سایر		تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر	۲۸	
ساخت پایه - سایر		تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم تریلر	۲۹	
ساخت پایه - سایر		تولید میلان	۳۱	
ساخت پایه - سایر	تولید سایر مصنوعات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر	۳۲		

مأخذ: (مالکی، ۱۴۰۱).

توسعه حوزه‌های اولویت‌دار و نیز دستیابی به انسجام سیاستی، یعنی هماهنگی میان سیاست‌های اقتصاد کلان و نیز سیاست‌های صنعتی (از جمله سیاست‌های مالیاتی، سیاست‌های تجاری و سیاست‌های تأمین مالی) برای طراحی یک استراتژی توسعه صنعتی مناسب اهمیت دارد.

دست آخر باید افزود که در بازه میان‌مدت، تدوین اولویت‌ها با توجه و تلاش برای تنظیم سایر ابعاد استراتژی توسعه صنعتی صورت گیرد که از جمله آنها، توجه به آرایش نهادی و سیاستی مطلوب است. در این راستا، فعال ساختن سازمان‌های توسعه‌ای و مأموریت‌گرا کردن آنها برای

## [ جمع‌بندی و توشیحیه‌های سیاستی ]

- تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر
  - تولید ماشین‌آلات مولد و انتقال برق
  - تولید رادیو و تلویزیون و دستگاه‌ها و وسایل ارتباطی
  - تولید وسایل نقلیه موتوری و تریلر و نیم‌تریلر
  - تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل
- براساس نتایج به‌دست آمده نکات زیر را می‌توان ارائه کرد:

۱. با وجود آنکه در دو دهه گذشته و در سه برنامه توسعه، احکام مربوط به اولویت‌بندی گنجانده شده و تلاش برای اولویت‌بندی در مطالعات مختلف تکرار شده است، این نتایج به دستاوردهای چندان متفاوتی از یکدیگر نرسیده‌اند. باید این نکته را متذکر شد که صرف‌نظر از نوع نتایج، هر نوع مطالعه دیگری که با همین روش‌های گذشته‌نگر و مبتنی بر داده‌های موجود به بررسی توسعه صنعتی بپردازد، به نتایج مشابهی خواهد رسید و بنابراین، **پیشنهاد مشخص گزارش حاضر این است که از تکرار این نوع مطالعات پرهیز شود.**

۲. در مقابل وضعیت فعلی، سه سناریو پیش روی سیاستگذار قرار دارد:

- پذیرش اولویت‌های مشترک و تدوین برنامه عمل
- تلاش مجدد برای تدوین اولویت‌ها با روش متفاوت
- اتخاذ رویکرد دوم‌حله‌ای به سیاست‌گذاری صنعتی هدفمند

۳. سناریوی اول پذیرش اولویت‌های مشترک و تدوین برنامه عمل با تأکید بیشتر بر رویکرد پیچیدگی و تنوع‌یابی محصول است. دولت می‌تواند به‌جای تکرار مطالعات اولویت‌بندی، در ظرف ۶ ماه برنامه عمل (Action Plan) حوزه‌های اولویت‌دار (۹ رشته‌فعالیت ذکر شده در بالا) را تهیه کرده و بر توسعه آن تمرکز کند. مخاطره این روش، امکان اشتباه در اولویت‌بندی و عدم دستیابی به هدف اولویت‌بندی یعنی تداوم‌بخشی به رشد سریع و دستیابی به تحول ساختاری است. با توجه به اینکه روش‌های مورد استفاده

استراتژی توسعه صنعتی با پنج مؤلفه مهم یعنی هدفگیری صنعتی (اولویت‌بندی)، اقتصاد کلان، سیاست‌های صنعتی و تجاری، سیاست‌های یادگیری و فناوری و دست آخر ایجاد آرایش نهادی و سیاستی مطلوب شناخته می‌شود. بر این مبنا، گزارش حاضر به بررسی گام اول تدوین استراتژی توسعه صنعتی یعنی هدفگیری صنعتی یا اولویت‌بندی اختصاص داشت. ارزیابی روش‌های مختلف اولویت‌بندی در دنیا نشان می‌دهد که در طول سه نسل مختلف نظریه‌های نقش‌آفرینی دولت در توسعه، روش‌های مختلفی برای اولویت‌یابی صنعتی پیشنهاد شده است. بر این مبنا در نسل اول، استفاده از جداول داده-ستانده، در نسل دوم تمرکز بر تحلیل مزیت نسبی و در نسل سوم، انواعی از روش‌ها مانند هدفگیری مزیت‌های نسبی کشورهای با ساختار موجود عوامل مشابه اما با درآمد سرانه دوبرابر (رویکرد تسهیل رشد)، شناسایی قابلیت‌های تنوع‌یابی (فضای محصولی)، تحلیل چرخه عمر فناوری و انتخاب فناوری‌های با چرخه عمر کوتاه، تحلیل زنجیره ارزش و تحلیل‌های آینده‌شناختی فناوری وجود دارند.

با بررسی مطالعات اولویت‌بندی در کشور مشخص می‌شود که این مطالعات عمدتاً مبتنی بر روش‌های داده-ستانده و مزیت نسبی و بعضاً با استفاده از تحلیل‌های کیفی خبرگانی انجام شده و از سایر روش‌های اولویت‌بندی که به‌ویژه در دو دهه اخیر معرفی شده‌اند، استفاده نشده است.

گزارش حاضر با مرور هشت مطالعه اولویت‌بندی که وزارت صمت و نهادهایی مانند سازمان برنامه و بودجه انجام داده‌اند نشان می‌دهد که به‌رغم تنوع روش‌ها، این مطالعات همگی مبتنی بر کدهای دو رقیمی آیسیک بوده و احصای نتایج بر این پایه انجام شده است. همچنین در همین سطح، می‌توان رشته‌فعالیت‌هایی که حداقل در پنج مطالعه از این هشت مطالعه تکرار شده‌اند را به‌صورت زیر برشمرد:

- صنایع مواد غذایی و آشامیدنی
- تولید منسوجات
- تولید مواد و فراورده‌های شیمیایی
- تولید فلزات اساسی



و میان‌مدت، پیشنهاد می‌شود با محدود کردن اولویت‌ها به سه تا پنج اولویت از میان اولویت‌های مشترک بالا، این اولویت‌ها از میان صنایع ساخت‌محور انتخاب شوند. با توجه به اینکه صنایع منبع‌محور نمی‌توانند پایداری برای استمراربخشی به رشد باشند، جهت‌دهی حمایت‌ها به سمت صنایع ساخت‌محور می‌تواند زمینه‌ای برای رشد سریع‌تر و پایدارتر فراهم سازد.

۷. برای توسعه این صنایع در کوتاه‌مدت، سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت صمت مکلف شود تا برنامه عمل توسعه صنایع پیش‌گفته را با تأکید بر توسعه زنجیره ارزش و با رویکرد تنوع‌یابی (مبتنی بر تحلیل فضای محصولی) تهیه کند. این برنامه عمل باید همراه با تعیین وظایف نهادهای متولی و به‌ویژه استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های توسعه‌ای و مأموریت‌گرا ساختن آنها و نیز ایجاد انسجام سیاستی به‌ویژه در زیرحوزه‌های سیاست‌های صنعتی (یعنی از جمله سیاست‌های مالیاتی، سیاست‌های تجاری و سیاست‌های اعتباری تأمین مالی) باشد.

۸. در میان‌مدت، سازمان برنامه و وزارت صمت، ضمن طراحی برنامه‌های اصلاح نظام آماری، تربیت کارشناسان و طراحی پروژه‌های مطالعاتی ذیل تدوین استراتژی را بر مبنای رویکردهای نوین اولویت‌بندی (با محوریت رویکردهای آینده‌نگر و مبتنی بر زنجیره ارزش) مورد توجه قرار دهند.

در مطالعات پیشین نقش رانت‌های دولت را در سودآوری صنایع (به‌ویژه صنایع منبع‌محور) در نظر نگرفته است، این مخاطره جدی است.

۴. سناریوی دوم تلاش مجدد برای تدوین اولویت‌ها با روش متفاوت است. دولت می‌تواند مطالعات اولویت‌بندی را با روش متفاوت در دستور کار قرار دهد. این روش می‌تواند موجب غلبه بر کاستی روش‌های گذشته شود. با این وجود این راهکار هم با سه مخاطره روبه‌رو است، ضعف کارشناسی برای انجام این مطالعه، فقدان نظام آماری بهنگام و مناسب برای مطالعات عمیق و بی‌توجهی به اهمیت و فوریت سیاستگذاری صنعتی هدفمند است.

۵. سناریوی سوم اتخاذ رویکرد دومرحله‌ای به سیاستگذاری صنعتی هدفمند است. مخاطره راهکار اول، بی‌توجهی به اقتضائات سیاستگذاری صنعتی میان‌مدت و بلندمدت و مخاطره راهکار دوم، بی‌توجهی به نیازهای یک مطالعه اولویت‌بندی موفق و نیز اقتضائات اولویت‌بندی در کوتاه‌مدت است. در اینجا پیشنهاد می‌شود که در کوتاه‌مدت، اولویت‌های مشترک بالا مبنای تدوین برنامه عمل قرار گرفته و در دوره میان‌مدت (سه تا پنج سال) یک مطالعه اولویت‌بندی با رویکردهای نوین صورت گیرد.

۶. در این رویکرد، برای هم‌راستایی اولویت‌های کوتاه‌مدت

## [ منابع و مأخذ ]

۱. اوانز، پیتر (۱۳۸۰). توسعه یا چپاول؛ نقش دولت در تحول صنعتی. مترجم: عباس مخیر تهران: طرح نو.
۲. بانک جهانی (۱۳۸۴). نقش دولت در جهان در حال تحول (چاپ دوم). گروه مترجمان. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۳. چانگ، ها جون (۱۳۹۳). اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی. مشهد: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی.
۴. خیریناکز، خوزه مانوئل و همکاران (۱۳۹۴). ایجاد تحول مولد در اقتصاد، سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۵. رجب‌پور، حسین (۱۳۹۷). الگوی راهبردی حمایت از تولید: ۱۳ - موازین انتخاب راهبرد مطلوب. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. رجب‌پور، حسین و همکاران (۱۳۹۴). ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. رجب‌پور، حسین (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۲. تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۸. رضوی، محمدرضا (۱۳۹۴). "مقدمه ناشر" در «ایجاد تحول در اقتصاد؛ سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه»، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۹. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴). اولویت‌بندی بخش‌های کلیدی اقتصاد. تهران.
۱۰. شفیعی، افسانه و همکاران (۱۳۹۳). سیاست‌های صنعتی در ایران: نقدی بر اسناد گذشته و درس‌هایی برای تدوین سند توسعه راهبردی بخش صنعت. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۱۱. شفیعی، افسانه و دیگران (۱۳۹۶). برنامه راهبردی توسعه صنایع رقابتی و صادراتی (فاز اول)، جلد سوم. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۱۲. صادقی، نرگس (۱۳۹۴). ماهیت بخش‌های اقتصاد ایران ۲. شناسایی بخش‌های کلیدی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۳. فاطمی‌امین، سید رضا و همکاران (۱۳۹۲). برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت. تهران: جهاد دانشگاهی واحد شهید بهشتی.
۱۴. کروگر، آن (۱۳۷۴). اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه (گفتارهای یادبود کوزنتس در مرکز رشد اقتصادی دانشگاه ییل). تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.
۱۵. لی، کنون (۱۳۹۹). راز جهش اقتصادی؛ هنر همپایی. تهران: نشر رسا.
۱۶. مالکی، امین (۱۴۰۱). فواد حسنف: صنعت، نوآوری و نقش دولت. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۱۷. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۴۰۰). ترازایی تجربه‌های ملی سیاست‌گذاری صنعت، معدن و تجارت در کشورهای منتخب، گزارش پشتیبان سوم طرح تدوین سند سیاست‌های صنعتی در افق ۱۴۰۴. تهران.
۱۸. نورکس، راگنار (۱۳۴۷). مسائل تشکیل سرمایه و کشورهای کم‌رشد. تهران: دانشگاه تهران.
۱۹. نیلی، مسعود و علایی کلجاهی، رضا (۱۳۹۱). نظام گسترش و نوسازی صنعتی. تهران: سازمان مدیریت صنعتی.
۲۰. نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۸۲). خلاصه مطالعات طرح «استراتژی توسعه صنعتی کشور». تهران: مؤسسه انتشارات علمی دانشگاه صنعتی شریف.
۲۱. وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۴). برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت. تهران: وزارت صنعت، معدن و تجارت.
۲۲. وزارت، صنعت، معدن و تجارت (۱۴۰۰). سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۱ (در سطوح فرابخشی و بین‌بخشی).
۲۳. هانت، دایانا (۱۳۸۴). نظریه‌های اقتصادی توسعه: تحلیلی از الگوهای رقیب. تهران: نشر نی.

24. Altenburg, T., & Lütkenhorst, W. (2017). Identifying future growth potentials: a consolidated approach. Briefing Paper.
25. Balassa, B. (1965). Trade liberalisation and revealed comparative advantage. The Manchester school, 33(2).
26. Cherif, R, and F Hasanov. 2019. The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy. Working paper, International Monetary Fund.
27. Dani, A., & Haan, A. (2008). Inclusive States; Social Policy and Structural Inequality (New Frontiers of Social Policy). Washington dc: World Bank.
28. Hidalgo, C. A., & et al. (2007). The product space conditions the development of nations. . Science, 317(5837).
29. Hidalgo, C. A., & Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. . Proceedings of the national academy of sciences, 106(26), 10570-10575.
30. Imbs, J., & Wacziarg, R. (2003). Stages of diversification. American economic review, 93(1).
31. Jagdambe, S. (2019). Consistency test of revealed comparative advantage index: evidence from India's agricultural export. . Foreign Trade Review, 54(1).
32. Lin, J. Y., & Monga, C. (2010). The growth report and new structural economics. . World Bank Policy Research Working Paper, (5336).
33. Ocampo, J. A., & al., e. (2009). Growth and policy in developing countries: a structuralist approach. Columbia University Press.
34. World Bank. (2012). World development report 2013: Jobs. . The World Bank.



پیوست

جدول ۶. اسناد توسعه صنعتی از منظر صنایع حائز اولویت و متدولوژی به کار رفته در شناسایی این صنایع

عنوان سند	سال	الزام قانونی	روش و متدولوژی به کار رفته	اولویت‌های پیشنهادی	میزان اثر بخشی
استراتژی توسعه صنعتی	۱۳۸۲	ماده (۱) قانون تمرکز امور صنعت و معدن	بهره‌گیری از نظرات خبرگان و انجام مطالعات کارشناسی بر صنعت کشور و بررسی مشخصه‌های صنعت جهانی و فرصت‌ها و تهدیدهای قابل پیش‌بینی در جهان و منطقه	۵. اجتناب از اولویت‌گذاری مشخص در رشته‌فعالیت‌های صنعتی و در نظر گرفتن کلیه رشته‌فعالیت‌های صنعتی در سه گروه و ارائه راهبردهایی در جهت افزایش رقابت‌پذیری صنعتی و هم‌پیوندی با زنجیره تولید جهانی - صنایع تولید محصولات مصرفی کم‌دوام - صنایع تولید محصولات مصرفی بادوام - صنایع تولید محصولات واسطه‌ای و سرمایه‌ای ۶. تأکید بر توسعه صنایع مبتنی بر منابع طبیعی، صنایع سنگین ( فولاد و پتروشیمی) و صنایع مصرفی بادوام	به واسطه انتقادهای ناظر بر آن و تغییر دولت به مرحله اجرا نرسید.
راهبردی توسعه صنعتی کشور	۱۳۸۵	ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه	بهره‌گیری از دیدگاه استراتژیست‌های صنعتی در اولویت‌گذاری صنایع با استفاده از کدهای ۱۳ الی ۳۷ آپسیک	۷. اولویت‌بندی رشته‌فعالیت‌های صنعتی در ۹ گروه فعالیت: - صنایع پیشرفته ماشین‌آلات و تجهیزات، خودرو و نیرومحرکه - صنایع انرژی‌بر - صنایع تبدیلی کشاورزی - تولید مواد معدنی فلزی و غیر فلزی - صنایع تبدیل زغال کک و پالایشگاه‌های نفت - صنایع مواد غذایی - صنایع نساجی - صنایع چوب، کاغذ و مقوا	به دلیل ایرادهای مشهود در سند، برای اجرا ابلاغ نشد.
برنامه راهبردی بخش صنعت، معدن و تجارت	۱۳۹۲	ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه	استفاده از رویکرد سامانه‌ای برای طراحی سند و الگوی علی سامانه‌های اقتصادی با رویکرد سامانه‌های چندکارگزار	تعیین سه گروه اولویت برای رشته‌فعالیت‌های صنعتی: - اولویت اول: رشته‌فعالیت‌هایی که علاوه بر تأمین نیازهای داخلی، برای اهداف صادراتی نیز باید گسترش یابند که شامل تجهیزات الکترونیکی و الکتریکی، تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی، تجهیزات حمل و نقل، محصولات شیمیایی، حامل‌های انرژی، خدمات مهندسی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، تجهیزات و محتوای آموزشی و سرگرمی، گردشگری، خدمات بیمه‌ای و مالی می‌باشند. - اولویت دوم: رشته‌فعالیت‌هایی که باید با هدف تأمین مصارف داخلی گسترش یابند. البته صادرات محصولات در این رشته‌فعالیت‌ها باید مورد حمایت باشند. - اولویت سوم: رشته‌فعالیت‌هایی که دارای اولویت نیستند و بهتر است محصولات مرتبط با آنها از طریق واردات تأمین شوند.	به دلیل تغییر دولت مورد توجه قرار نگرفت و از دستور کار خارج شد
برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت	تیر ۱۳۹۴ و اسفند ۱۳۹۵	ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه	مرور بر شاخص‌های منتخب (سهم ارزش افزوده به قیمت ثابت، سهم اشتغال بخش، ارزش صادرات صنعتی و عملکرد صادرات صنعتی کشور، مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت و سهم تعداد بنگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر) بر مبنای کدهای آپسیک دو رقمی و اخذ نظر از خبرگان و دست‌اندرکاران تولید و تجارت	تعیین ۱۲ اولویت در رشته‌فعالیت‌های صنعتی: - صنایع تولید فراورده‌های نفتی - تولید مواد و محصولات شیمیایی (پتروشیمی / دارو) - تولید محصولات کانی غیر فلزی (سیمان / کاشی و سرامیک) - وسایل نقلیه زمینی، ریلی و دریایی (خودرو) - معدن استخراج مدنی - فلزات اساسی (فولاد خام) - صنایع پیشرفته - محصولات لاستیکی و پلاستیکی (تایر و تیوب) - مواد غذایی و آشامیدنی - ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی (بخچال و فریزر / لباس شویی / کولر آبی) - صنایع نساجی و پوشاک - ماشین‌آلات مولد و انتقال برق	اجرا نشده باقی ماند.

عنوان سند	سال	الزام قانونی	روش و متدولوژی به کار رفته	اولویت های پیشنهادی	میزان اثر بخشی
سند سیاست های صنعتی ایران (۱۴۰۴-۱۴۰۰) وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۴۰۰	بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه	روش و متدولوژی به کار رفته رشته فعالیت های صنعتی معدنی دارای اولویت بر اساس روش شناسی پنج مرحله ای به شرح ذیل احصا شده اند: ۱. رشته فعالیت های دارای مزیت نسبی بر اساس تحلیل روند یک دهه گذشته، شاخص های «نسبت ارزش افزوده به ستانده»، «ارزش افزایی»، «پیوندهای پیشین و پسین»، «جایگزینی صادرات»، «اشتغال»، «نسبت اشتغال به سرمایه»، «آببری»، «صادرات بالقوه»، «عملکرد صادراتی و سطح فناوری» شناسایی شدند. ۲. صنایع پایه ای و قابلیت ساز، بر اساس تجارب جهانی، احصا شدند. ۳. بر اساس نتایج حاصل شده در دومر حله قبل، رشته فعالیت های صنعتی و معدنی دارای اولویت استخراج شدند. ۴. بر اساس رویکرد مبتنی بر آینده نگاری فناوری های نوظهور در توسعه گروه محصولات دارای اولویت شناسایی شدند. ۵. رشته فعالیت صنعتی و معدنی به عنوان صنایع پیشران و دارای اولویت کشور انتخاب شدند. «در این سند بر اساس رویکرد «فضا محصول» و «پیچیدگی اقتصادی»، گروه محصولات صنعتی و معدنی دارای اولویت در هر یک از رشته فعالیت های دهگانه نیز شناسایی شده اند.	رشته فعالیت صنعتی و معدنی پیشران و دارای اولویت عبارتند از: - صنایع غذایی - پتروشیمی، لاستیک و پلاستیک - فلزات اساسی ( فولاد، آلومینیوم و مس) - صنایع حمل و نقل - تجهیزات برقی، ارتباطی و نیروگاهی - ماشین آلات و تجهیزات صنعتی و معدنی - صنایع تجهیزات پزشکی - شیمیایی و دارویی - صنایع نساجی، پوشاک و چرم - صنعت لوازم خانگی	به واسطه تغییر دولت مورد توجه قرار نگرفت و اجرا نشد.
گزارش اولویت بندی بخش های کلیدی اقتصاد (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور)	شهریور ۱۳۹۴	ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه	بر اساس جدول داده- ستانده بهنگام شده مرکز آمار ایران برای سال ۱۳۹۰ و با بهره گیری از روش متعارف و سنتی سنجش پیوندهای پسین و پیشین میان بخش های مختلف اقتصادی، به شناسایی بخش های کلیدی اقتصاد کشور پرداخته است.	بخش های حائز اولویت شناسایی شده در این پژوهش عبارتند از: - ساخت محصولات غذایی و انواع آشامیدنی ها - ساخت کک، فرآورده های حاصل از تصفیه نفت و سوخت های هسته ای - ساخت وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم تریلر - ساخت مواد شیمیایی و محصولات شیمیایی - ساخت فلزات اساسی - ساخت سایر محصولات کانی غیر فلزی - ساخت محصولات فلزی فابریکی به جز ماشین آلات و تجهیزات - ساخت ماشین آلات و تجهیزات طبقه بندی نشده در جای دیگر - ساخت مبلمان، مصنوعات طبقه بندی نشده در جای دیگر و بازیافت - ساخت محصولات از لاستیک و پلاستیک - ساخت منسوجات - ساخت ماشین آلات و دستگاه های برقی طبقه بندی نشده در جای دیگر	-



عنوان سند	سال	الزام قانونی	روش و متدولوژی به‌کار رفته	اولویت‌های پیشنهادی	میزان اثر بخشی
ماهیت بخش‌های اقتصاد ایران؛ شناسایی بخش‌های کلیدی (مرکز پژوهش‌های مجلس) گزارش	اسفندماه ۱۳۹۴	ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه	بر مبنای جدول داده-ستانده بهنگام شده برای سال ۱۳۹۰ مرکز پژوهش‌های مجلس و با استفاده از سه روش «سنتی»، «بردار ویژه» و «حذف فرضی» به شناسایی بخش‌های حائز اولویت پرداخته است. در این گزارش بخش‌های حائز اولویت-احصا شده بر اساس روش حذف فرضی بیش از دو روش دیگر قابل قبول‌تر است.	بخش‌های حائز اولویت شناسایی شده، بر اساس روش حذف فرضی عبارتند از: - زراعت و باغداری - دامداری، مرغداری، پرورش کره ابریشم، زنبور عسل و شکار - ساخت کک، فرآورده‌های نفتی حاصل از تصفیه نفت و سوخت‌های هسته‌ای - ساخت مواد شیمیایی و محصولات شیمیایی - ساخت فلزات اساسی - عمده‌فروشی، خرده‌فروشی، تعمیر وسایل نقلیه و کالاهای حمل‌ونقل بخش‌های حائز اولویت شناسایی شده، بر اساس روش بردار ویژه عبارتند از: - دامداری، مرغداری، پرورش کره ابریشم، زنبور عسل و شکار - ساخت کاغذ و محصولات کاغذی - ساخت مواد شیمیایی و محصولات شیمیایی - ساخت محصولات لاستیک و پلاستیک - ساخت فلزات اساسی - ساخت محصولات فلزی فابریکی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات بخش‌های حائز اولویت شناسایی شده، بر اساس روش سنتی عبارتند از: - دامداری، مرغداری، پرورش کره ابریشم، زنبور عسل و شکار - ساخت چوب و محصولات چوبی - ساخت کاغذ و محصولات کاغذی - انتشار، چاپ و تکثیر رسانه‌های ضبط شده - ساخت کک و فرآورده‌های حاصل از تصفیه نفت و سوخت‌های هسته‌ای - ساخت مواد شیمیایی و محصولات شیمیایی - ساخت محصولات لاستیک و پلاستیک - ساخت سایر محصولات کانی غیر فلزی - ساخت فلزات اساسی - ساخت محصولات فلزی فابریکی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات - آب	-
برنامه راهبردی توسعه صنایع رقابتی و صادراتی (مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی) طرح پژوهشی	۱۳۹۶	بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه	ابتدا، اولویت‌بندی رشته‌فعالیت‌های صنعتی بر اساس الگوی مرکز تجارت جهانی، طی دو مرحله انجام گرفته است. در گام اول، طبقه‌بندی رشته‌فعالیت‌های صنعتی بر اساس شاخص پتانسیل صادراتی و در گام دوم، رتبه‌بندی رشته‌فعالیت‌های صنعتی بر اساس شاخص‌های پتانسیل صادراتی، شرایط عرضه و شرایط اجتماعی-اقتصادی انجام شده است. در نهایت نتایج اولویت‌بندی بر اساس اخذ نظر از خبرگان، پالایش شده است.	صنایع حائز اولویت شناسایی شده در این پژوهش عبارتند از: - صنایع محصولات شیمیایی - فلزات اساسی - غذایی و آشامیدنی - وسایل نقلیه موتوری - ماشین‌آلات طبقه‌بندی نشده - لاستیک و پلاستیک - ماشین‌آلات مولد برق - ابزار پزشکی	-





## مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)