

A Historical Analysis on Iran's Industrial Policy Documents and Proposing Policy Imperatives for the Years Ahead

Kiarash Fartash 

Assistant Professor, Institute for Science and Technology Studies, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

Abstract:

Industrial policy is among instrumental programs and interventions that governments pursued proactively for at least a couple of decades in almost all the current industrialized nations. Iran, since the Pahlavi era, has adopted industrial policy with import substitution approach. Except a short period in 1960s, not much success is apparent from industrialization efforts. From 1990s, industrialization is in the public agenda by formulation of national industrial policy documents. Aside from the differences of four enacted industrial policy documents until March 2021, not much industrialization outcomes are evident. In this regard, this paper identifies and proposes industrial policy challenges and requirements by a qualitative and historical research in Iran. Data are gathered through 9 semi-structures interviews and secondary data including industrial policy documents, reports, briefs, news and papers. My results suggest that the future industrial policy documents need to put technological and production capability building at center and take into account alignment with key national policies, providing temporarily supports based-on merit and performance, creation of dynamic technological comparative advantage, sound prioritization of few high-potential sectors, export-oriented approach and enhancement of firm's international competitiveness. Besides, a powerful organization in charge of industrial policy implementation, coordination and its continuous evaluation, beyond a thematic line ministry such a Ministry of Industry, Mine and Trade, is a key institutional requirement.

Keywords: Heterodox Economics, Industrial Policy, Industrialization, Industrial Policy-Making.

DOI: 10.22034/JMI.2021.305149.2655



تحلیلی تاریخی بر اسناد سیاست توسعه صنعتی در ایران و ارائه الزامات سیاستی در سال‌های پیشرو

دوره ۱۵ شماره ۳ (پیاپی ۵۳) نوع مقاله: پژوهشی (تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۲۸) صفحات ۱۴۴-۱۲۱
پاییز ۱۴۰۰

کیارش فرتاش[✉] استادیار پژوهشکده مطالعات بنیادین علم و فناوری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

چکیده

سیاست توسعه صنعتی از مهم‌ترین برنامه‌ها و مداخلاتی محسوب می‌شود که تقریباً در تمام کشورهای توسعه یافته حال حاضر، دست کم در دوره‌ای چند دهه‌ای به صورت منسجم، فعال و تهاجمی توسط دولت‌ها دنبال شده است. در ایران از دوره پهلوی اول سیاست توسعه صنعتی با محوریت جایگزینی واردات مورد توجه بوده و به جزء دوره‌ای کوتاه در دهه ۱۳۴۰، دستاوردهای قابل توجهی از این سیاست‌ها مشاهده نمی‌شود. از دهه ۱۳۸۰ به بعد توسعه صنعتی از طریق تدوین اسناد اختصاصی توسعه صنعتی در دستورکار قرار دارد. تا ابتدای سال ۱۴۰۰، ۴ سند در این راستا تصویب شده و فارغ از تفاوت‌های آن‌ها، دستاوردهای توسعه صنعتی از محل این اسناد چشم‌گیر نیست. لذا این مقاله با بررسی پیشینه و تحلیل کیفی و تاریخی اسناد سیاست توسعه صنعتی در ایران چالش‌ها و الزامات سیاستی و اجرایی توسعه صنعتی را استخراج می‌نماید. داده‌های مورد نیاز این پژوهش با از طریق ۹ مصاحبه نیمه‌ساختار یافته و بررسی منابع ثانویه جمع‌آوری شده است. بر اساس یافته‌های نویسنده، اسناد سیاست توسعه صنعتی در سال‌های آتی لازم است با تمرکز بر ارتقاء توانمندی فناوریانه و تولیدی، همراستایی توسعه صنعتی و سایر سیاست‌های ملی، حمایت مدت‌دار مبتنی بر عملکرد و شایستگی، خلق پویای مزیت‌های نسبی فناوریانه، اولویت‌گذاری علمی و اصولی تعداد کمی بخش با پتانسیل توسعه، حمایت از رویکرد صادرات محور و تقویت رقابت‌پذیری بین‌المللی بنگاه‌ها را مورد توجه قرار دهد. وجود متولی دارای اختیار اجرایی، هماهنگی، ارزیابی و بازنگری مستمر، فراتر از یک وزارتخانه موضوعی نظیر وزارت صمت، نیز از الزامات اصلی نهادی پیاده‌سازی اسناد سیاست توسعه صنعتی است.

واژگان کلیدی: اقتصاد هتردوکس، سیاست توسعه صنعتی، توسعه صنعتی، سیاست‌گذاری صنعتی.

۱- مقدمه

سیاست صنعتی به عنوان اصلی‌ترین ابزار برنامه‌ریزی و هدایت توسعه تولید، توانمندی فناورانه و در نهایت توسعه اقتصاد، از قرن ۱۴ میلادی تا کنون مورد توجه دولت‌های مختلف (ابتدا انگلیس، سپس آمریکا، آلمان و ...) قرار گرفته و در سال‌های اخیر خصوصاً نیمه دوم قرن ۲۰م بیش از گذشته با رویکردهای اقتصادی متنوع و کشورهای مختلف مورد استفاده قرار گرفته است (Chang, 2003; List, 1885). مداخله دولت به نفع توسعه صنعتی از دیدگاه کینز در راستای انجام بهتر فعالیت‌هایی نیست که در حال انجام هستند، بلکه اقداماتی است که در حال حاضر اصلاً انجام نمی‌شوند (Mazzucato et al., 2015: 1). با بروز چالش‌ها و مسائل حال حاضر، اهمیت دست‌یابی به رشد هوشمند نوآوری محور به ترتیبی که ملاحظات فراگیری و پایداری را برآورده سازد بیش از پیش تقویت شده و اخیراً رویکرد مأموریت- محور نیز در توسعه مبتنی بر نوآوری و تولید صنعتی مورد تاکید قرار گرفته است (Mazzucato, 2021). این رویکردها برای توسعه صنعتی و مقابله همزمان با بحران‌های حال حاضر نظیر تغییر اقلیم و همه‌گیری کووید-۱۹ اهمیت دو چندان یافته‌اند. این مهم دولت‌هایی با توانمندی مناسب و به تعبیری کارآفرین یا توسعه‌گرا می‌طلبد (Mazzucato, 2013; Evans, 1995; Kattel and Mazzucato, 2018). در پیشینه، برخی سیاست توسعه صنعتی را محدود به اصلاح چارچوب‌های محیطی و متغیرهای اقتصاد کلان (رویکرد نئوکلاسیکی) و برخی، علاوه بر موارد یاد شده، مداخله فعال دولت در راستای انتخاب حوزه‌های اولویت‌دار و اتخاذ حمایت‌های همه جانبه نظیر تأمین مالی، توسعه توانمندی فناورانه، تولیدی، و ظرفیت صادراتی را در یک سیاست توسعه صنعتی ضروری می‌دانند (Chang and Andreoni, 2020). رویکرد دوم اگرچه معقول‌تر و فراگیرتر در راستای هدایت توسعه صنعتی می‌باشد، در ایران در تلاش‌های سیاستی کشور کمرنگ است.

در ایران نیز با پیشینه نسبتاً طولانی دست‌کم از دوران پهلوی اول (دهه ۱۳۰۰ شمسی) سیاست توسعه صنعتی با محوریت جایگزینی واردات دنبال شده و علی‌رغم فراز و نشیب‌ها و تدوین دست‌کم چهار سند رسمی توسعه صنعتی از دهه ۱۳۸۰ شمسی تاکنون، نتایج قابل توجهی از محل این سیاست‌ها قابل مشاهده نیست. این توفیق محدود توسعه صنعتی در حوزه‌های موضوعی کلیدی نظیر صنعت خودرو (اسماعیلی و همکاران، ۱۴۰۰؛ فرتوک‌زاده و طهماسبی، ۱۳۹۹)، پتروشیمی (نریمانی و همکاران، ۱۳۹۹) و ... نیز مشاهده می‌شود. چالش‌های مختلفی اعم نواقص در منطق، ساختار محتوا اسناد، هماهنگی میان بازیگران، متولی دارای اختیار و نیز عدم اراده سیاسی و اجرایی در تلاش‌های دو دهه گذشته سیاست توسعه صنعتی موجب نتایج محدود و کم در این راستا شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴؛ ۱۳۹۵؛ ۱۳۹۸). این‌ها موارد و الزاماتی هستند که در تجارب کشورهای موفق در توسعه صنعتی (خصوصاً کشورهای شرق آسیا) به وضوح مورد توجه دولت‌ها و سیاست‌گذاران می‌باشد (Chang, 2006; Oqubay et al., 2020). این امر ضرورت انجام تحلیل تاریخی در خصوص سیر

تحولات سیاست توسعه صنعتی در راستای تحلیل چالش‌ها و الزامات ارتقاء این سیاست‌ها در راستای توسعه صادرات صنعتی و ارتقاء توانمندی فناوری و تولیدی کشور را دوچندان می‌نماید (مالکی، ۱۳۸۹: ۱۷۴).

بر این اساس تحقیق حاضر با تحلیلی کیفی و تاریخی پیشینه شکل‌گیری و سیر تحولات تدوین و پیاده‌سازی اسناد سیاست توسعه صنعتی را مورد بررسی قرار داده و با مرور اجمالی رویکردها، اقدامات و نتایج سیاست توسعه صنعتی در ایران (در دست کم سه دهه اخیر)، مهم‌ترین چالش‌های این اسناد سیاستی را شناسایی و مورد بحث قرار می‌دهد. در پایان با توجه به شرایط ایران پیشنهادات و الزامات سیاستی توسعه صنعتی در راستای توسعه تولید و ارتقاء توانمندی فناوریانه داخلی ارائه می‌شود.

۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

۲-۱- ظهور مفهوم سیاست توسعه صنعتی و استفاده دولت‌ها از آن برای راهبری توسعه اقتصادی

پیشینه کلاسیک سیاست توسعه صنعتی به تجربه فرارسی و توسعه صنعتی کشورهای نظیر انگلیس و آمریکا از طریق یارانه و حمایت فعال دولت باز می‌گردد (Chang, 2002; List, 1885). اهمیت چنین سیاست‌های برای کشورها تا حدی بوده که مثلاً در آمریکا، بروز جنگ داخلی در دهه ۱۸۶۰ میلادی با دست کم ۶۰۰ هزار کشته که عموماً به اختلاف ایالت‌های شمالی و جنوبی در خصوص برده‌داری نسبت داده می‌شود، ریشه‌های نسبتاً عمیق‌تری در اختلاف طرفین حول سیاست‌های تعرفه و یارانه به نفع ایالت‌های در حال صنعتی شدن شمالی در مقابل ایالت‌های ثروتمند جنوبی مبتنی بر کشاورزی داشت. شواهد رویکردهای مشابه فعال و قدرتمند توسعه صنعتی در کشورهای مختلف دیگری نظیر بلژیک، آلمان و ژاپن و کره از قرن ۱۴ میلادی تا کنون مشاهده می‌شود (Chang, 2007). در این راستا هر یک از کشورهای یاد شده، سیاست‌های متنوعی برای توسعه صنعتی از سیاست علم، فناوری و آموزش، قوانین مالکیت فکری، تدارکات دولتی، ضد انحصار، ورشکستگی، تأمین مالی، تا حمایت از بنگاه‌های بزرگ داخلی و تعامل بنگاه‌ها با هم، تعامل بنگاه با دانشگاه، و تعرفه را بر اساس اقتضات و شرایط اختصاصی خود طراحی و پیاده‌سازی نموده و با ارزیابی و یادگیری سیاستی به صورت تدریجی مسیر توسعه صنعتی خود را هموار و ممکن نمودند. در راستای این سیاست‌ها، نهادهایی قدرتمند برای پیاده‌سازی هر دسته از سیاست‌ها و نهادهایی مرکزی نیز برای هدایت و نظارت بر کل فرآیند توسعه صنعتی (نظیر وزارت تجارت بین‌المللی و صنعت در ژاپن) ایجاد شدند (Mazzucato et al., 2015). در مقابل کشورهای زیادی در تلاش‌های توسعه صنعتی خود به موفقیت چشم‌گیر دست نیافتند که از بین آن‌ها می‌توان به کشورهای آمریکای جنوبی و لاتین، اروپایی شرقی و آفریقایی اشاره نمود.

¹ Ministry of International Trade and Industry (MITI)

سیاست‌های توسعه صنعتی به صورت معمول با رویکرد جایگزینی واردات در مقابل توسعه صادرات یا توجه همزمان به هر دو طراحی و پیاده‌سازی شده است. شواهد تاکنون، دلالت بر موفقیت بیشتر در توسعه صنعتی با رویکرد توسعه صادرات (استفاده شده در کشورهای شرق آسیا) در مقابل رویکرد جایگزینی واردات (عمدتاً در کشورهای آمریکای جنوبی و لاتین همراه با نتایج کوتاه مدت توسعه اقتصادی) دارد. به علاوه در تدوین سیاست‌های حمایت از توسعه صنعتی دو نگاه افقی (رویکرد نئوکلاسیکی حمایت از بهبود شرایط محیطی و نهادی) در مقابل نگاه عمودی (انتخاب و اولویت‌بندی حوزه‌ها و بنگاه‌های مستعد و تمرکز کردن حمایت در آن‌ها) مورد توجه قرار می‌گیرد (Lall, 1996).

۲-۲- رویکردهای بدیل مکاتب اقتصادی به سیاست توسعه صنعتی

امروز کشورهای توسعه یافته سیاست‌های اقتصادی نظیر آزادسازی تجارت بین‌المللی، خصوصی سازی و قانون زدایی را در سطح ملی توصیه و در صورت لزوم تحمیل می‌نمایند، حال آن که خود با سیاست‌های کاملاً متفاوتی به توسعه صنعتی دست یافته‌اند که فردریک لیست (اقتصاددان آلمانی) حدود دو قرن قبل آن را به "لگد زدن به نردبان توسعه" تعبیر نمود (List, 1885). به این معنا که کشورهای توسعه با نردبان تعرفه و یارانه و به بیان ساده‌تر سیاست اقتصادی مبتنی بر مداخله فعال دولت^۱ برای تولید، فرارسی فناوریانه^۲ خود را ممکن و تسریع نمودند و پس از دستیابی به توسعه‌یافتگی صنعتی، طی کردن چنین مسیری را برای کشورهای در حال توسعه مجاز ندانسته و عدم مداخله دولت^۳ و تجارت آزاد را برای توسعه صنعتی به آن‌ها توصیه و در صورت امکان تحمیل نموده‌اند (Chang, 2003). از نگاه اقتصاددانان نئوکلاسیک توسعه صنعتی باید مبتنی بر عدم مداخله دولت مگر در مواردی که نیاز به بستر آموزش، مالکیت فکری و انجام کسب و کار است، معطوف باشد. در مقابل اقتصاددانان هترودوکس خصوصاً مکاتب ساختارگرایی، نهادگرایی و تطوری، مداخله فعال و هوشمندانه دولت را در تمام شئون خرد و کلان (البته با آستانه متفاوت مداخله) را ضروری می‌دانند که با رویکرد این مقاله نیز سازگارتر است (Reinert, 2019; Chang, 2020).

سیاست توسعه صنعتی که نسخه پیشنهادی اقتصاددانان هترودوکس و اخیراً برخی اقتصاددانان نئوکلاسیک برای توسعه اقتصادی می‌باشد، بدیل سیاست فناوری و نوآوری مطرح شده اقتصاددانان تطوری و نئوشومپیترین برای توسعه اقتصادی است. در واقع هدف همه این سیاست‌ها فارغ از عنوان آن‌ها توسعه اقتصادی را از طریق توسعه توانمندی‌های فناوری داخلی دنبال می‌کنند (Lundvall and Borrás, 2005; Freeman and Soete, 1997). با این تفاوت که هر یک از این مفاهیم در شرایطی زمانی و مکانی متفاوت و توسط متفکران با اندیشه‌های گوناگونی مطرح شده‌اند، اما در نهایت همگی همراستا

¹ dirigiste economic policy

² Technological catch-up

³ Laissez-faire

و به دنبال کمک به تقویت بنیه تولید و توانمندی فناوریانه داخلی هستند. به عبارت ساده‌تر آنچه امروز توسط اقتصاددانان تطوری تحت عنوان سیاست نوآوری و اقتصاددانان نهادگرا و ساختارگرا با عنوان سیاست فناوری دنبال می‌شود، اهداف کم و بیش یکسانی با سیاست معمول توسعه صنعتی البته از دریچه‌های نظری متفاوتی محسوب می‌شوند (Soete, 2007).

۲-۳- تحولات نظری و مسائل نوظهور در پیشینه سیاست توسعه صنعتی

در سطح نظری، سیاست توسعه صنعتی در ابتدا مورد تایید اقتصاددانان نئوکلاسیک نبود، اما تدریجاً با روشن شدن دستاوردهای آن در توسعه کشورهای نظیر ژاپن و اقتصادهای شرق آسیا، اقتصاددانان نئوکلاسیک مشهوری از جمله استیگلیتز، رُدریک و لین آن را تأیید و فعالیتی مهم برای دولت‌ها معرفی نمودند (Chang and Andreoni, 2020). البته این اقتصاددانان با رویکردی محتاطانه سعی می‌کنند در چارچوب اقتصاد نئوکلاسیک از سیاست توسعه صنعتی پیروی نموده و از ابزارهایی نظیر تعرفه‌های تجاری جهت پیشبرد این سیاست حمایت نمی‌کنند. این حمایت البته در دوره بعد از بحران اقتصادی با شکل‌گیری تجارب موفق سیاست صنعتی در کشورهای نظیر آلمان و آمریکا بیش از پیش در اقتصاد متعارف تقویت شده است (Mazzucato, 2013). توسعه سریع چین با طراحی و پیاده‌سازی سیاست کارآمد توسعه صنعتی نیز موجب شد، کشورهای در حال توسعه برای غلبه بر تله درآمد متوسط، متنوع سازی اقتصادی کشورهای نفتی و کشورهای آفریقایی برای خروج از فقر به دنبال سیاست توسعه صنعتی باشند (Noman and Stiglitz, 2015; 2016).

با این حال، مسائل مهمی در طراحی و پیاده‌سازی سیاست توسعه صنعتی در کشورهای در حال توسعه با نگاه عموماً نئوکلاسیک مورد غفلت واقع می‌شود که اصولاً به شکست این سیاست‌ها می‌انجامد. این موارد عبارتند از تعهد در شرایط عدم قطعیت، یادگیری در تولید، مدیریت اقتصاد کلان و مدیریت تعارض. به علاوه روندهایی نظیر مالی شدن اقتصاد، تغییرات در قواعد نظام اقتصاد جهانی، فراگیری و پایداری^۱ و تغییر سازماندهی در تولید جهانی (زنجیره ارزش جهانی)^۲ از الزامات نوظهوری هستند که باید در سیاست توسعه صنعتی بیشتر مورد توجه قرار گرفته و در ادامه به هر یک به صورت اجمالی پرداخته می‌شود (Chang and Andreoni, 2020).

کاهش عدم قطعیت در تولید و نوآوری از مسائلی است که عموماً با نگاه نئوکلاسیک به سیاست توسعه صنعتی مورد غفلت قرار می‌گیرد و باید توسط دولت‌ها از طریق تقاضای تضمین شده برای بنگاه‌ها برآورده گردد. این امر از طریق حفاظت از صنایع نوزاد با دیوار تعرفه در مقابل رقبای خارجی و خرید تضمینی دولت به عنوان مشتری (نمونه‌های موفق زیادی از این سیاست در بخش سلامت ایران

¹ Joseph Stiglitz, Dani Rodrik and Justin Lin

² Sustainability and inclusiveness

³ Global value chain (GVC)

وجود دارد (Fartash and Elyasi, 2019)) با کاهش رقابت مخرب بین بنگاه‌های داخلی، و اعطا ارجحیت به بنگاه‌های داخلی در تدارکات دولتی و اهرم کردن تدارکات دولتی برای توسعه توانمندی فناورانه و نوآوری قابل حصول است (Edquist and Zabala-Iturriagoitia, 2012; 2020). گرچه نظیر هر تلاش سیاستی دیگر (این دست شکست‌ها در فعالیت‌ها و اقدامات بنگاه‌ها نیز به کرات رخ می‌دهد و اصولاً به ازاء هر تلاش موفق تعدادی تلاش ناموفق هم وجود دارد) ممکن است در بلند مدت اثرات نامطلوبی نظیر کاهش بهره‌وری یا انتخاب استاندارد اشتباه به همراه داشته باشد که باید سیاست گذاران توسعه صنعتی از آن‌ها مطلع بوده و بدانند این سیاست‌ها با همه پیامدهای احتمالی آن‌ها در توسعه صنعتی قطعاً بهتر از انفعال سیاستی هستند.

ارتقاء یادگیری به عنوان فرآیندی توسعه و انباشت توانمندی صنعتی، از کلیدی‌ترین اهداف سیاست توسعه صنعتی است. نقش و اهمیت یادگیری در توسعه توانمندی صنعتی مقوله‌ای است که توسط اقتصاددانانی از هر دو مکتب اقتصادی نظیر اسمیت، مارکس و به صورت شاخص لیست و همیلتون مورد تشریح قرار گرفته است (Reinert, 2019; Sainsbury, 2020). نقش یادگیری در اقتصاد تطوری در تلاش‌های فرارسی فناوری به کمک چرخه‌های یادگیری و نوآوری در کشورهای مختلف نشان داده شده است (Lee, 2019). با این حال در سیاست‌های توسعه صنعتی عموماً ارتباط منسجمی بین یادگیری و تولید دیده نمی‌شود. شاید توجیه این گسستگی این باشد که برای تولید الزامی به نوآوری و نوآور بودن نیست. در این راستا باید توجه نمود عمده یادگیری در راستای حل چالش‌ها و مسائل مرتبط و ناشی از تولید حاصل می‌شود و جدا نمودن این دو مقوله از هم درست نیست (Andreoni, 2018). لذا ابزارهای سیاستی نظیر تشویق خلق دانش (حمایت از آموزش عمومی، عالی و ضمن خدمت و تحقیق و توسعه) در مقابل ابزارهای متداول یارانه و تعرفه در راستای تقویت یادگیری حاصل از تولید باید مورد استفاده قرار گیرد. تجربه توسعه صنعتی شرق آسیا هم لزوم استفاده همزمان ابزارهای رایج یاد شده و ابزارهای خلق دانش برای دستیابی را تایید می‌نماید (Amsden, 1989) که در اکثر کشورهای در حال توسعه به صورت منسجم و یکپارچه مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

بر اساس پیشینه، حمایت‌ها و اعطای رانت برای یادگیری و حمایت در یک سیاست کارآمد توسعه صنعتی، اصولاً باید سه قاعده کلی و بسیار مهم را رعایت کند. اولاً، تسهیلات و حمایت‌های متنوع مالی، مالیاتی و صادراتی و نظام تأمین مالی صنعتی بر اساس بلوغ بنگاه‌ها و نیازهای مختلف آن‌ها ارائه می‌شود (سمت هویج سیاست توسعه صنعتی). دوماً، حمایت‌های دولت برای دوره نسبتاً طولانی (متناسب با ماهیت و چرخه عمر هر بخش فناورانه) مورد نیاز برای یادگیری و توانمندی فناورانه بنگاه‌های داخلی، پایداری و تداوم داشته باشد. اما پس از طی شدن این دوره، بنگاه‌هایی که در یادگیری و توسعه توانمندی موفق نباشند، نباید دیگر از تسهیلات سیاست توسعه صنعتی برخوردار

¹ Industry-friendly

شوند (سمت چماق سیاست صنعتی). سوماً حمایت از بنگاه‌ها و ایجاد شرایط شبه انحصاری^۱ در بازار داخلی باید مشوق رقابت باشد. به این ترتیب که تدریجاً بنگاه‌ها و ادار به رقابت در بازارهای بین‌المللی شده و سیاست‌های ضدانحصار در بازار داخلی پیاده‌سازی شود تا از سکون در بنگاه‌های داخلی در سایه رانت‌ها و حمایت‌های توسعه صنعتی جلوگیری شود (Khan and Blankenburg, 2009).

مدیریت تعارض‌ها در سیاست توسعه صنعتی: مسئله دیگری که در سیاست توسعه صنعتی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد، مدیریت تعارضات است که در همه سیاست‌های با دامنه مکانی و بازیگران متنوع به وجود می‌آید. هر اولویت‌گذاری، انتخاب، ترجیح یا حمایت، در نهایت دسته‌ای از بازیگران را بیشتر منتفع نموده و منافع برخی را نادیده می‌گیرد. لذا در چنین شرایطی، مدیریت تعارض توسط دولت‌ها و یا متولیان سیاست توسعه صنعتی از الزاماتی است که برای اثربخشی چنین سیاست‌های باید مورد توجه باشد. در غیراین صورت، عمده زمان بازیگران صرف موضوعات مرتبط با تعارضات می‌شود تا پیاده‌سازی سیاست توسعه صنعتی. نمونه این امر در ایران، اجرای قانون حمایت از دانش بنیان در بازه زمانی ۱۳۹۸ تا ۱۳۹۳ می‌باشد که منجر به عملکرد بسیار ضعیف قانون شد و متولیان امر در وزارت علوم و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری یکدیگر را مقصر این عملکرد ضعیف می‌دانستند، اما واقعیت چیز دیگری بود. در عمل عمده توان اجرایی و فنی دو طرف صرف تعارضات جدی حول تصاحب مسئولیت بیشتر برای اجرای قانون می‌شد (الیاسی و همکاران، ۱۳۹۶).

عموماً با فرض اینکه مکانیزم بازار آزاد تا حدی برندگان را مشخص می‌کند، رویکردهای کلاسیک به سیاست توسعه صنعتی دولت‌ها را از مداخله در تعارضات نهی می‌کنند که در عمل این انفعال به اعتراضات و اصطکاک‌های جدی در پیاده‌سازی سیاست منجر می‌شود. این نقیصه به صورت خودکار نیازمند توجه جدی دولت به مدیریت تعارضات منافع بین بازیگران و ساختاری دموکراتیک برای نقش آفرینی ذینفعان مختلف در طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی سیاست توسعه صنعتی حتی در اقتصادهای مبتنی بر بازار آزاد است (مومنی و نیکو نسبیتی، ۱۳۹۶; Gamble, 1987).

یکی از ویژگی‌های کلیدی سیاست توسعه صنعتی لزوم انتخاب گزینشی و سیاست عمودی در انتخاب صنایع، بنگاه‌ها و فناوری‌های برنده است که در ایران هم عموماً مغفول بوده (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸)، با افزایش انتخاب‌ها تعارض حاصله هم بیشتر شده و مدیریت تعارضات بالطبع اهمیت بیشتری می‌یابد (Andreoni and Chang, 2019).

تاثیر سیاست‌های اقتصاد کلان در سطح ملی و بین‌المللی در اثربخشی سیاست توسعه صنعتی: اگر همان‌طور که پیش‌تر بیان شد هدف سیاست توسعه صنعتی را توسعه اقتصادی در سطح ملی بدانیم، در آن صورت باید پذیرفت همه سیاست‌های عمده کشور خصوصاً سیاست‌های اقتصاد کلان باید هم‌راستا با توسعه صنعتی باشند و یک کل منسجم را شکل دهند. به عنوان مثال، سیاست نرخ

^۱ Oligopolists

بهره یکی از متغیرهای اقتصاد کلان است که افزایش آن بخش تولید را بیش از دیگر بخش‌ها به دلیل ماهیت سرمایه‌بر آن، دچار چالش می‌کند. نتایج مخرب نرخ بهره در تولید در کشورهای نظیر برزیل، آفریقای جنوبی و ایران (بندیک، ۱۳۹۴) به وضوح قابل مشاهده است. البته اثرات معکوس سیاست نرخ بهره را تا حدی می‌توان به کمک بانک‌های توسعه‌ای و اعتبار دولتی کنترل کرد (Mazzucato and Penna, 2016).

به نحو مشابه، سیاست تسعیر ارز که نرخ برابری ارز ملی را بیش از ارزش آن و در سطحی بالا تعیین نماید نیز تاثیر منفی بر تولیدات و صادرات صنعتی دارد. مجدداً با ابزارهای سیاست توسعه صنعتی نظیر یارانه ارزی به صادرات می‌توان اثرات منفی سیاست ارزی را نیز تا حدی مدیریت کرد. به علاوه مدیریت ارز ناشی با جلوگیری از واردات کالاهای لوکس در دوره‌های ابتدایی توسعه صنعتی، ابزاری موثر در کشورهای کره و ژاپن بوده است (Chang, 1998). یکپارچگی بین ابزارهای توسعه صنعتی و ابزارهای اقتصاد کلان از عناصر مهم رشد اقتصادی در کشورهای شرق آسیا بوده (Stiglitz, 1996) که عموماً هم در کشورهای در حال توسعه مغفول مانده است.

در سطح بین‌المللی، کشورهای توسعه یافته از نفوذ و قدرت خود در نهادهای بین‌المللی مالی و بانکی برای تحمیل سیاست‌های بازار آزاد و عدم مداخله دولت در راستای سیاست توسعه صنعتی استفاده نموده که عموماً موجب اختلال در روند توسعه صنعتی در کشورهای در حال توسعه می‌شود (Chang, 2007: Ch7). این در حالی است که خود در شرایط بروز رکورد و بحران اقتصادی از مداخله‌های فعال دولت با رویکرد کینزی استفاده کرده و می‌کنند (Chang, 2002). این امر در گذشته از طریق کشورهای استعمارگر بر مستعمرات خود اعمال می‌شد. و امروز در قالب معاهده گات^۱ و از سال ۱۹۹۵ توسط سازمان تجارت جهانی، برنامه‌های تعدیل ساختاری با هدف اعمال سیاست‌های ریاضت اقتصادی، قانون زدایی، آزادسازی تجاری و خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه دنبال می‌شود. این سیاست‌ها عموماً پیش‌نیاز دریافت تسهیلات و حمایت‌های نهادی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول محسوب می‌شوند.

لذا کشورهای در حال توسعه با آگاهی از رویکرد کشورهای توسعه یافته در فشار به آن‌ها در عدم حمایت از صنایع نوزاد، نظام تعرفه حامی توسعه صنعتی، لازم است در الحاق به معاهدات بین‌المللی تجاری ملاحظات مرتبط با سیاست توسعه صنعتی را دست کم برای بازه‌های زمانی کوتاه یا میان مدت را در نظر داشته و در مذاکرات الحاق خود برای آن چانه‌زنی لازم را انجام دهند.

¹ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

۳- روش‌شناسی

مقاله حاضر با رویکرد کیفی و با قلمرو زمانی سه دهه اخیر و قلمرو مکانی و موضوعی، تدوین و پیاده‌سازی سیاست توسعه صنعتی در ایران، به تحلیل تاریخی چالش‌ها و الزامات سیاست توسعه صنعتی در ایران می‌پردازد.

برای جمع‌آوری داده‌های ثانویه اسناد، گزارش‌های سیاستی، نقد کارشناسی، عملکرد کشور در خصوص توسعه صنعتی و دیگر مکتوبات اعم از مقاله و کتاب به عنوان منابع ثانویه و مصاحبه نیمه ساختاریافته با ۹ نفر در سطوح عالی و میانی تدوین و پیاده‌سازی توسعه صنعتی (اعم از رییس اسبق سازمان برنامه، رییس امور صنعت سازمان برنامه و بودجه، مدیرکل اسبق برنامه‌ریزی وزارت صمت، ۴ کارشناس باسابقه درگیر در موضوع در سازمان برنامه و وزارت صمت، و ۳ محقق و استاد دانشگاه دارای سابقه اجرایی، تدریس و پژوهش در توسعه صنعتی) به عنوان منابع اولیه استفاده شده است.

مصاحبه‌ها همگی در سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ انجام شده و هر مصاحبه به طور متوسط ۸۰ دقیقه به طول انجامید و از افراد در خصوص مهم‌ترین چالش‌ها و الزامات توسعه صنعتی مورد پرسش قرار گرفتند. سپس داده‌های جمع‌آوری شده با تحلیل محتوا کیفی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت (Krippendorff, 2018). داده‌های اولیه و ثانویه در هر ۱۴ محور استخراج شده از پیشینه، اسناد و مصاحبه‌ها، جمع‌بندی گردید و مهم‌ترین چالش‌ها و الزامات به تفکیک هر محور استخراج و جمع‌بندی شد.

۴- یافته‌ها

۴-۱- سیاست توسعه صنعتی در ایران: تحولات و چالش‌ها

سیاست توسعه صنعتی پیش از انقلاب با رویکرد جایگزینی واردات از سه طریق عمده الف) خرید مستقیم فناوری از خارج؛ ب) جریان نوسازی صنایع با فناوری‌های گران قیمت خارجی؛ و ج) تولید عموماً در قالب مونتاژ، دنبال شد (آموزگار، ۱۳۷۵: ۳۱۶). اما نظام آموزش عالی پیشرفته، زیرساخت پژوهشی و تحقیق و توسعه، توانمندی فناورانه و تربیت نیروی انسانی ماهر پشتیبان تولید صنعتی به شکل مناسبی در این دوره شکل نگرفت (هادی زوز، ۱۳۸۲). البته در دهه ۱۳۴۰ به عنوان یک استثناء، همزمان با اوج‌گیری تکنوکراسی اقتصادی و صنعتی با رویکرد فعال جایگزینی واردات در کشور و سطح پایین قیمت نفت، یارانه انرژی داخلی، موجبات رشد سریع صنعتی کشور، رشد اقتصادی دو رقمی سالانه را به همراه داشت.^۱

پس از انقلاب، در دهه ۱۳۶۰ و همزمان با جنگ تحمیلی، چالش‌های روزمره مردم در تأمین برق، انرژی، مخابرات و ... و نیز نیازمندی‌های جنگ محور اقدامات توسعه صنعتی بود و سیاست رسمی یا

^۱ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IR> (accessed 18 April 2021)

منسجمی در راستای آن دنبال نشد. البته کماکان رویکرد غالب توسعه صنعتی جایگزینی واردات بود. در برنامه اول توسعه که جدی‌ترین تلاش سیاستی توسعه یک دهه بعد از انقلاب است، اولویت‌گذاری صنعتی مشخصی صورت نگرفت و تناقض‌های زیادی در حمایت از صنایع وجود دارد. عدم‌گزینه‌های فناوری‌ها و صنایع اولویت‌دار از چالش‌های جدی برنامه اول در مسیر توسعه صنعتی بود که نه تنها در برنامه دوم، بلکه تاکنون کم و بیش تداوم یافته است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵).

تدوین اولین سند سیاست توسعه صنعتی در سال ۱۳۷۹ توسط وزارت صنایع و معادن مورد توجه قرار گرفت و به تیمی در دانشگاه شریف به سرپرستی دکتر مسعود نیلی سپرده شد. خاستگاه مطالعات منتهی به این سند که در سال ۱۳۸۲ منتشر گردید، به نیازی مرتبط است که در دوره تدوین برنامه سوم توسعه در خصوص نداشتن استراتژی توسعه صنعتی مطرح می‌شد.^۱ خروجی این مطالعات "طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور" که با رویکرد نئوکلاسیکی تدوین شده بود، نگاهی برون‌زا به فناوری داشت و اصلاح شرایط زمینه‌ای، اقتصاد کلان و بستر تعاملات بین‌المللی را برای توسعه صنعتی کافی می‌دانست. لذا اولویت و سیاست مشخصی برای توسعه توانمندی فناوریانه ارائه نکرد و از این حیث مورد انتقاد طیف گسترده‌ای از اقتصاددانان غیرنئوکلاسیک و نیز متخصصان حوزه توسعه صنعتی قرار گرفت (مرکز مطالعات تکنولوژی شریف، ۱۳۸۳) و اعتراضات تا سطح رییس‌جمهور وقت نیز کشیده شد (بهداد، ۱۳۹۲ الف و ب). همزمان، در ماده ۲۱ برنامه چهارم توسعه به تدوین یک استراتژی دقیق توسعه صنعتی و با استفاده از نتایج سند استراتژی توسعه صنعتی، اشاره شد. این امر نشان می‌داد که از نظر نویسندگان احکام بخش صنعت برنامه چهارم، استراتژی توسعه صنعتی نیازمند سند جداگانه‌ای بر اساس مستندات طرح دانشگاه شریف است و این مطالعات دست‌کم از دیدگاه وزارت مدیران صنایع و معادن سیاست توسعه صنعتی رسمی کشور محسوب نمی‌شد.

علی‌رغم مجادلات یاد شده، این سند با روی کار آمدن دولت جدید در سال ۱۳۸۴ به فراموشی سپرده شد و بر اساس شواهد موجود تلاشی برای استخراج راهکارهای اجرایی نمودن انجام نشد. دولت منتخب در سال ۱۳۸۴، به صورت پیش‌فرض سند را حاصل رویکرد دولت گذشته و نیازمند بازنگری می‌دانست و بر این اساس سند راهبرد توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۵-۱۴۰۴) در سال ۱۳۸۵ تدوین شد که در نهایت کمتر از ۳۰ درصد از اهداف آن اجرایی شد. این سند تحت تأثیر رویکرد عدالت محوری دولت وقت، بیش از آن که توانمندی فناوریانه و اولویت‌گذاری صنایع محوری پیشران توسعه صنعتی را هدف گیرد، به توازن منطقه‌ای و ایجاد کارخانه‌های صنعتی در استان‌های کم‌تر برخوردار از نظر اقتصادی و منابع طبیعی پرداخت. تلاش‌های اجرایی نمودن این سند بر اساس شواهد موجود محدود و قابل چشم‌پوشی می‌باشد. در ادامه، با تغییر وزیر صنایع و معادن در همان دولت مجدداً سند دیگری در سال ۱۳۹۲ با عنوان برنامه راهبردی صنعت و معدن و تجارت (سطح کلان) تهیه شد و

^۱ مصاحبه با کارشناس ارشد سابق امور صنعت سازمان برنامه و بودجه

همان‌طور که انتظار می‌رفت با تغییر دولت در سال ۱۳۹۲، برای اجرایی شدن آن تلاش محسوسی صورت نگرفت و دولت جدید نیز در سال ۱۳۹۲ این برنامه را همراه با رویکردها و اهداف خود نمی‌دانست (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴).

با اینکه تاکنون دست کم چهار استراتژی توسعه صنعتی در سال‌های ۱۳۸۲، ۱۳۸۵، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۶ تدوین و منتشر شده، کماکان کشور فاقد استراتژی رسمی و منسجم توسعه صنعتی مورد اجماع بازیگران بخش صنعت و نیز دستگاه‌های اجرایی است.^۱ لذا به تعبیر معاون وقت برنامه‌ریزی وزارت صنایع "این‌گونه سند نوشتن دردی از کشور درمان نمی‌کند" (حاتم، ۱۳۹۲).

مشخصاً سند سوم استراتژی توسعه صنعتی (منتشر شده در سال ۱۳۹۲) برای اجتناب از چالش‌های نگاه کلان سند دانشگاه شریف، نگاهی بخشی به توسعه صنعتی داشت. اما برنامه آن بیش از حد اجرایی بود که موجب از دست رفتن قدرت جهت‌دهی راهبردی آن شد.^۲ ریز شدن بیش از حد سند (بدون پیش‌بینی ابزارها و امکان‌پذیری اقدامات و راهبردها) به جای تمرکز بر الزامات و ملزومات توسعه صنعتی، موجب شد به رسم برخورد سیاسی با سه سند قبلی بدون تلاش برای اجرایی شدن این اسناد که به ترتیب در ماده ۲۱ و ۱۵۰ برنامه چهارم و پنجم توسعه^۳ هم مورد تأکید قرار گرفت، سند جدیدتری با تغییرات کم در رویکردها و ضعف‌های کم و بیش مشابه وارد به نسخ قبلی، در سال ۱۳۹۴ معرفی شد. این سند با انتخاب ۱۲ حوزه اولویت‌دار صنعتی عمدتاً مبتنی بر منابع طبیعی و فناوری‌های بالغ و عدم توجه به حوزه‌های نوظهور و مزیت‌های پویا، هم بدون وجود مستنداتی در خصوص اجرا و نتایج، تا کنون دست‌کم دو در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ نوبت بازنگری شده و اخیرترین نسخه آن در سال ۱۳۹۶ منتشر شده است.

در برنامه ششم توسعه نیز در ماده ۴۶ به لزوم استخراج اولویت‌های صنعتی اشاره شده که تاکنون گزارش یا سندی رسمی در این خصوص منتشر نشده و عملاً می‌توان به عدم وجود اجماع در خصوص حوزه‌های منتخب که مهم‌ترین و به تعبیری پیش‌شرط سیاست توسعه صنعتی است، پی برد. البته پیش‌نویس‌هایی برای اولویت‌ها تهیه شده که در خصوص آن‌ها بین دستگاه‌های ذیربط در دولت اجماع وجود ندارد و لذا تاکنون (سال پایانی اجرای برنامه ششم) تصویب نشده‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸: ۶). در زمان نگارش این مقاله، سند پنجمی با عنوان "سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴" توسط موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی و معاونت طرح و برنامه وزارت صمت در حال نهایی شدن بود که انتظار می‌رود به دلیل تقارن زمانی با تغییر دولت، توفیق چشم‌گیری در اجرا به دست نیآورد. تکرار عدم توفیق در پیشبرد توسعه صنعتی با اسناد سیاست توسعه صنعتی و اصرار بر

^۱ مصاحبه با رئیس امور صنعت سازمان برنامه و بودجه

^۲ مصاحبه با مشاور سابق امور صنعت سازمان برنامه

^۳ بر اساس نسخ مختلف برنامه چهارم، ماده ۲۱ توسط دولت در برنامه گنجانده شد. اما در برنامه پنجم کمیسیون صنایع مجلس وقت با گنجاندن ماده ۱۵۰ خلاف علاقه دولت، سعی نمود دولت را به تدوین و پیاده‌سازی استراتژی توسعه صنعتی متعهد و ملزم نماید.

تدوین اسناد جدید بدون پرداختن به چالش‌های اجرایی نشدن اسناد قبلی، نشان از بلوغ سیاستی نسبتاً پایین تدوین‌کنندگان این اسناد و متأسفانه عدم یادگیری سیاستی است. یکسان نبودن مجریان و اجرا کنندگان از چالش‌های مهم اجرایی شدن اسناد سیاست توسعه صنعتی است که باید به عنوان یادگیری سیاستی مد نظر قرار گیرد و از تصویب اسناد جدید در سال‌های پایانی مسئولیت دولت‌ها خودداری شود، موضوعی که در اسناد منتشر شده در سال‌های ۱۳۸۲، ۱۳۹۲ و در حال حاضر ۱۴۰۰ مورد توجه نبوده است.

جدول ۱: ویژگی‌های اصلی اسناد سیاست توسعه صنعتی ایران (جمع‌بندی نویسنده بر اساس مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳؛ ۱۳۸۵؛ ۱۳۹۴؛ ۱۳۹۵؛ ۱۳۹۸)

عنوان سند	تهیه کننده	سال تهیه	ویژگی‌ها
طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور	تیمی از پژوهشگران در دانشگاه صنعتی شریف به سرپرستی دکتر مسعود نیلی	شروع تدوین: ۱۳۷۹ رونمایی: ۱۳۸۲	- رویکرد نئوکلاسیکی تهیه‌کنندگان به استراتژی توسعه صنعتی - نگاه برون‌زا به فناوری و توسعه توانمندی - اصلاح شرایط زمینه‌ای، اقتصاد کلان و بستر تعاملات بین‌المللی به عنوان عوامل لازم و کافی برای توسعه صنعتی تلقی شد. - اولویت و سیاست مشخصی برای توسعه توانمندی فناورانه ارائه نکرد
سند راهبرد توسعه صنعتی کشور	معاونت برنامه‌ریزی، توسعه و فناوری وزارت و وزارت صنایع و معادن به سرپرستی دکتر محسن حاتم	۱۳۸۵	- رویکرد عدالت محوری و مساوات در توسعه صنعتی - اولویت‌دهی به توازن منطقه‌ای و ایجاد کارخانه‌های صنعتی در استان‌های کم‌تر برخوردار در مقابل توانمندی فناورانه و اولویت‌گذاری صنایع محوری پیشران توسعه صنعتی ملی - رویکرد برون‌زا به فناوری
برنامه راهبردی صنعت و معدن و تجارت	معاونت برنامه‌ریزی وزارت صمت ^۱ زیر نظر مهندس سیدرضا فاطمی امین	۱۳۹۲	- نگاهی بخشی به توسعه صنعتی - تمرکز بر موارد اجرایی و غفلت از جهت‌دهی راهبردی - برنامه‌ریزی تولید به سبک کشورهای با سیستم برنامه‌ریزی متمرکز و صنایع کاملاً دولتی - رویکرد برون‌زا به فناوری
برنامه راهبردی وزارت صنعت و معدن و تجارت	دفتر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی معاونت طرح و برنامه وزارت صمت	۱۳۹۴؛ به روز شده در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶	- انتخاب ۱۲ حوزه اولویت‌دار صنعتی عمدتاً مبتنی بر منابع طبیعی و فناوری‌های بالغ - عدم توجه به حوزه‌های نوظهور و مزیت‌های پویای توسعه صنعتی - رویکرد برون‌زا به فناوری

^۱ صنعت، معدن و تجارت

با همه تفاسیر یاد شده در خصوص ضعف‌ها و نواقص محتوایی و رویکردی اسناد استراتژی‌های توسعه صنعتی می‌توان گفت، این ناکامی شبیه دیگر ناکامی‌های سیاستی و نتیجه‌آپیدمی است که به تعبیر یکی از مصاحبه‌شوندگان " ... نهادهایی مانند *اتفاق بازرگانی و یا خانه صنعت و معدن، چالش صنعت را نبود استراتژی توسعه صنعتی معرفی می‌کنند ... این استراتژی شده داستان سیمرغ که هر چه تولید می‌کنیم اسمش استراتژی نیست. در واقع توان عملیاتی کشور همین است و اگر نیست دیگر چیز اضافه‌ای نمی‌توان تولید کرد و باید در نظر گرفت که سند استراتژی صنعتی کمی بالا و پایین همین‌هاست که نیازمند توجه اجرایی است*."

با این حال در مجموع، در کل اسناد سیاست توسعه صنعتی می‌توان به مزیت نسبی ایستا، عدم توجه کافی به روندها و پنجره‌های فرصت فناوریانه بین‌المللی، نگاه نئوکلاسیکی و ایستا به اولویت‌ها و مسائل کشور، محدود شدن بر مزیت‌های نسبی، عدم هدف‌گذاری مناسب یا هدف‌گذاری کمی غیرواقع‌بینانه، روش‌شناسی مبهم، عدم توجه کافی به بخش‌های کلیدی زنجیره ارزش حوزه منتخب و ارتباط پسینی و پیشینی بخشها، و عدم تقسیم‌کار و تعامل بین بازیگران را مهم‌ترین کاستی‌های اسناد دانست. تعدد حوزه‌های اولویت‌دار که به معنای عدم اولویت‌گذاری می‌باشد، در همه اسناد به جزء سند اول، از عارضه‌های مهم محتوایی بوده است (جمع‌بندی شده در جدول ۲). در پیاده‌سازی اسناد هم عموماً مسئول مشخصی مطرح نشده و ارزیابی و پایش اجرای اسناد هم مغفول مانده است. به علاوه تضادهای بین بازیگران توسعه صنعتی در بخش دولتی و خصوصی که باید در زمان تدوین اسناد مورد توجه قرار می‌گرفت، برخی تلاش‌های مثبت را کم‌اثر کرده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴: ۱۳۹۵: ۱۳۹۸).

جدول ۲: مهم‌ترین نقاط ضعف اسناد استراتژی توسعه صنعتی (جمع‌بندی نویسنده بر اساس مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳: ۱۳۸۵: ۱۳۹۴: ۱۳۹۵: ۱۳۹۸؛ مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه شریف، ۱۳۸۳)

نقاط ضعف	سند
<ul style="list-style-type: none"> - شباهت به یک سند کلان توسعه اقتصادی به سبک برنامه توسعه تا سیاست توسعه صنعتی - عدم اولویت‌گذاری و سیاست عمودی (عدم اعتقاد به انتخاب برندگان) - نگاه نئوکلاسیکی به توسعه صنعتی و محدود شدن سیاست‌ها و مداخلات به بهبود اقتصاد کلان و تعاملات بین‌المللی - نگاه برون‌زا به فناوری و عدم توجه به ارتقاء توانمندی فناوریانه در بخش‌های دارای اولویت 	سند اول (۱۳۸۲)
<ul style="list-style-type: none"> - واقع‌گرایی کم به دلیل بیان اهداف و تولید به صورت کمی و دقیق به تفکیک بخش صنعتی - تمرکز بر توازن و کاهش شکاف منطقه‌ای و عدالت‌محوری در ایجاد کارخانه‌های صنعتی در استان‌های کمتر برخوردار به عنوان پیشران توسعه صنعتی در مقابل تمرکز بر اولویت‌گذاری عمودی و توسعه توانمندی فناوریانه در این حوزه‌ها 	سند دوم (۱۳۸۵)

سند	نقاط ضعف
	<ul style="list-style-type: none"> - برنامه‌ریزی به سبک اقتصادهای کاملاً دولتی و تعیین تکلیف برای تولید بخش خصوصی - عدم توجه نظام‌مند به فناوری‌های پیشرفته
سند سوم (۱۳۹۲)	<ul style="list-style-type: none"> - برنامه بیش از حد اجرایی به سبک اقتصادهای کاملاً دولتی و عدم جهت‌دهی استراتژیک - ریز شدن بیش از حد سند (بدون پیش‌بینی ابزارها و امکان‌پذیری اقدامات و راهبردها) - عدم تمرکز بر الزامات و ملزومات توسعه صنعتی
سند چهارم ^۱ (۱۳۹۶)	<ul style="list-style-type: none"> - توجه کم به صنایع با فناوری پیشرفته و تمرکز حمایت‌ها بر صنایع با فناوری پایین - عدم توجه به چالش‌های زیست محیطی - عدم بهره‌گیری از ابزارهای هوشمندی سیاستی از جمله آینده‌پژوهی و تدوین سناریوهای احتمالی - عدم بررسی روندها و ساختارها و عدم تحلیل دقیق مشکلات صنعت و رقابت‌پذیری - غیرواقع بینانه بودن اهداف کمی و برنامه‌ها و نگاه اقتصاد دولتی با به توسعه صنعتی - عدم اولویت بندی اهداف و تعارض‌های میان آنها

۴-۲- الزامات تدوین و پیاده‌سازی سیاست توسعه صنعتی در ایران

بر اساس پیشینه استراتژی توسعه صنعتی و سیر تحولات تجارب تدوین و پیاده‌سازی سیاست توسعه صنعتی در ایران که در بخش‌های قبلی تشریح شد، در ادامه مهم‌ترین الزامات خروج از قفل‌شدگی فعلی ارائه شده است. تمام این الزامات بر اساس شرایط و تجارب کشور که با مصاحبه، تحلیل اسناد و پیشینه موضوع استخراج شده‌اند، به صورت اجمالی تشریح می‌شوند. پیش از ارائه این الزامات، ملاحظه اصلی تلاش برای ایجاد فهم واحد و درست از اصل مفهوم سیاست صنعتی از منظر روشی و خروجی‌های مورد انتظار و نیز لزوم وجود سیاست توسعه صنعتی مورد اجماع ملی در صورت وجود اراده برای خروجی از چرخه باطل فعلی با تدوین و عدم اجرای دست کم ۴ سند رسمی تا ابتدای سال ۱۴۰۰ است. در تلاش‌های ملی سیاست توسعه صنعتی تقریباً همه اسناد از نظر روشی ابهامات و نواقصی بعضاً مهمی دارند که نشان از عدم درک دقیق و متناسب با شرکت کشور از توسعه صنعتی می‌باشد. به علاوه تجارب تعیین اولویت‌های توسعه صنعتی به صورت دستگاهی دارای طیف گسترده‌ی از روش‌شناسی‌های (اعم از داده-ستانده، نظرسنجی، پیچیدگی اقتصادی، محرومیت‌زدایی، اولویت‌بندی بر اساس شاخص‌های مختلف و ...) متناقض و ناسازگار با هم و شرایط ایران هستند که اصولاً بیش از آن که با هدف حل مسئله با رویکرد اجرایی و سیاستی باشند، به رویکرد پژوهشی و مطالعات نظری تدوین کنندگان آنها که غالباً به صورت طرح پژوهشی به مسئله نگریسته وابسته بوده است (مرکز پژوهش‌ها مجلس، ۱۳۹۸: ۱۴).

^۱ نسخه اول این سند در سال ۱۳۹۴ منتشر شد. این سند سپس در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ با اصلاحات اندک و بازنگری مجدداً منتشر گردید.

یکپارچگی سیاست‌های کلیدی موضوعی در کشور با سیاست توسعه صنعتی در قالب

چارچوب سیاستی واحد بر اساس الزامات و ملاحظات توسعه صنعتی: مسئله توسعه صنعتی گسترده و چند بعدی است و نیازمند همراستایی، یکپارچگی و تعامل شفاف و سازنده بین سیاست‌های آموزش، علم و فناوری، محیط کسب و کار، قانون تجارت، کار و مالکیت فکری در راستای توسعه توانمندی فناورانه و تولیدی است.

بی شک با اهمیت بسیار بالای توسعه صنعتی و تولید که در دو سال متوالی اخیر - ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰- در شعار سال^۱ توسط مقام معظم رهبری نیز مورد تصریح قرار گرفته و به اعتقاد نگارنده دلالت مستقیم بر بالادستی بودن سیاست توسعه صنعتی بر دیگر سیاست‌های موضوعی کشور دارد که هر کدام از آن‌ها باید متناظر با الزامات و ملاحظات توسعه صنعتی به صورت مستمر تعدیل و هماهنگ شوند.

توجه محتاطانه و در عین حال فعال به سیاست توسعه صنعتی با رویکرد زنجیره ارزش

تولید بین‌المللی: رویکرد اقتصاددانان نئوکلاسیک به توسعه صنعتی "نیاز به واردات برای صادرات" است و بر این اساس تأکید زیادی بر تجارت آزاد بین‌المللی و توسعه صنعتی مبتنی بر زنجیره ارزش جهانی با غلبه بر محدودیت‌های ملی دسترسی به سرمایه و عدم قطعیت تولید دارند (Andreoni, 2019). با این حال چنین رویکردی نواقص و کاستی‌هایی خصوصاً در راستای تقویت توانمندی فناورانه و تولیدی در کشورهای در حال توسعه دارد.

اولاً شرکت‌های چند ملیتی با ایجاد موانع ورود برای بنگاه‌های داخلی و شرایط دشوار و غیرمنصفانه قیمتی برای تأمین کنندگان داخلی، و ثانیاً محدود کردن کشورهای در حال توسعه به فعالیت‌های با فرصت یادگیری فناورانه کم و ارزش افزوده پایین در زنجیره ارزش، توسعه صنعتی را محدود می‌کنند. این امر مداخله سیاستی دولت‌ها در توسعه صنعتی با رویکرد زنجیره ارزش بین‌المللی، در راستای مشروط کردن سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و فعالیت شرکت‌های چندملیتی به ارتقاء توسعه توانمندی و ظرفیت تولیدی بنگاه‌های داخلی را به صورت جدی می‌طلبد (Gereffi, 2019). قانون حداکثر استفاده از توان داخلی^۲ و الزامات پیوست فناوری^۳ تلاش‌هایی سیاستی با اثربخشی کم در همین راستا در کشور بوده‌اند.

تقویت رویکرد فناوری محور در مقابل رویکرد حوزه-محصول محور در سیاست‌های

توسعه صنعتی: اصولاً در سیاست توسعه صنعتی بر انتخاب حوزه‌ها و یا محصولات به صورت اولویت‌گذاری عمومی و انتخاب برنده تأکید می‌شود. در حالی که در سال‌های اخیر با افزایش

^۱ شعار سال ۱۳۹۹: "جهش تولید؛ شعار سال ۱۴۰۰: "تولید، پشتیبانی‌ها و مانع زدایی‌ها"

^۲ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، مصوب مجلس، ۱۳۹۸.

^۳ نظام نامه پیوست فناوری و توسعه توانمندی‌های داخلی در قراردادهای بین‌المللی و طرح‌های ملی، مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۶.

کاربردهای فناوری‌هایی نظیر هوش مصنوعی، فناوری زیستی و ... در طیف گسترده‌ای از حوزه‌های صنعتی، دولت‌ها باید فناوری‌های کلیدی با پتانسیل تأثیرات گسترده اقتصادی-اجتماعی را شناسایی و انتخاب نموده و سیاست‌های تقویت یادگیری و توانمندی فناورانه در آن‌ها را طراحی و پیاده‌سازی کند.

تقویت رویکرد مأموریت‌گرا و نوآوری محور در سیاست توسعه صنعتی: مسائلی که امروز اکثر کشورهای در حال توسعه از جمله ایران با آن مواجه هستند، طیف گسترده‌ای از چالش‌ها و مسائل بلند مدت از تغییر اقلیم و محدودیت منابع تا نابرابری‌های اقتصادی را شامل می‌شود که به عنوان ابرچالش‌شناخته می‌شوند. این چالش‌ها رویکردی مأموریت محور در سیاست توسعه صنعتی را گوشزد می‌نماید (Mazzucato and Kattel, 2020). چنین رویکردی در سیاست‌های توسعه صنعتی اخیر کشورهای مختلف توسعه یافته نظیر چین و آلمان مشاهده می‌شود که باید در کشورهای در حال توسعه نیز به صورت مشابه بر اساس اقتضات آن‌ها نیز تدوین و پیاده‌سازی گردد.

رویکرد مأموریت‌گرای نوآوری محور به سیاست توسعه صنعتی و به طور کلی توسعه اقتصادی از روندهای نوظهوری است که با گسترش چالش‌های پیش‌رو جوامع که نیازمند راه‌حل‌های مبتنی نوآوری و هستند، در حال تقویت و گسترش می‌باشد (Mazzucato, 2018; Hekkert et al., 2020). این مسئله باید در ایران نیز به عنوان اهمی برای حل چالش‌هایی نظیر کم‌آبی، آلودگی هوا، ترافیک، فرسایش خاک و ... مورد توجه قرار گیرد.

خلق پویای مزیت نسبی فناورانه برای توسعه صنعتی و محدود نشدن به بهره‌برداری از مزیت‌های نسبی موجود عموماً بر پایه مواهب طبیعی و جغرافیایی با رویکرد ایستا: استفاده از مزیت‌های نسبی ریکاردویی برای توسعه صنعتی در واقع رویکرد ایستای نئوکلاسیکی اکتفا به فراهم آوردن و بهبود شرایط نهادی و محیطی برای فعالیت‌های صنعتی و کسب و کاری است. حال آن که توسعه صنعتی پایدار و سریع، اصولاً بر پایه سیاست عمودی/گزینشی انتخاب و تسلط فناورانه در چند حوزه صنعتی منتخب با رویکردی پویا و استفاده از پنجره‌های فرصت فناورانه بین‌المللی برای کسب توانمندی و رقابت‌پذیری است. لذا باید خلق مزیت‌های نسبی به صورت پویا در کنار استفاده از مزیت‌های نسبی پایدار عموماً بر پایه مواهب طبیعی و جغرافیایی، در سیاست توسعه صنعتی به طور همزمان مورد توجه قرار گیرد (Lin and Chang, 2009).

در نتیجه غالب بودن نگاه عدم خلق مزیت نسبی، در اکثر تجارب ملی و دستگامی توسعه توانمندی فناورانه به اندازه کافی محل توجه نبوده (معصوم زاده، ۱۳۸۱) و صرف تولید ولو با واردات

¹ Grand challenges

² Made in China 2025

^۳ پنجره فرصت فناورانه با مطرح شدن فناوری‌های نوظهور با انتظارات و پتانسیل تأثیرگذاری بالا در صنایع موجود یا خلق صنایع جدید به وجود می‌آید.

دستگاه‌ها، ماشین‌الات، اکثر مواد اولیه و ... هم توسعه صنعتی کارآمد تلقی شده که باید در تلاش‌های آینده مورد بازنگری واقع شود.

توجه به اقتضائات و شرایط بومی در تدوین و پیاده‌سازی سیاست توسعه صنعتی: به

صورت جدی باید توجه داشت با صرف استفاده از ابزارهای سیاستی موفق توسعه صنعتی در کشورهای دیگر نظیر کره، چین، ژاپن و ... هر چند که ممکن شباهت‌های بین آن کشورها با ایران وجود داشته باشد، نباید انتظار بازتکرار نتایج مشابهی را داشت. در این راستا لازم به تذکر است، برای یک سیاست صنعتی موفق در سطح کشور نسخه واحدی^۱ وجود ندارد. همین نگاه تعمیم‌نسخ موفق سیاست‌های توسعه صنعتی به ایران بدون لحاظ نمودن جدی ملاحظات و اقتضائات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و صنعتی کشور، در عدم کسب دستاوردهای قابل اعتنا در توسعه صنعتی تاثیر زیادی داشته و دارد.

به عنوان نمونه، به صورت معمول تصور می‌شود تمرکز طولانی مدت ایران بر سیاست و جایگزینی واردات به جای سیاست توسعه صادرات که از دلایل اصلی توسعه صنعتی در کشورهای شرق آسیا (ببرهای آسیایی) می‌باشد. حال آن که طیف گسترده‌ای از ابزارهای سیاستی غیر تعرفه‌ای مانند جایزه و تخفیف صادراتی کالاهای صنعتی و واردات مواد اولیه، اعطا حقوق انحصاری، تقویت کارتل‌های صنعتی، آموزش نیروی کار، اعتبار هدایت شده، سرمایه‌گذاری دولت در راستای تقویت تولید و زیرساخت‌های آن، تسهیلات تحقیق و توسعه و نهادهای حامی همکاری دولت با بخش خصوصی تنها تعدادی از ابزارهایی هستند که در کشورهای یاد شده در کنار هم‌راستایی همه سیاست‌های کلیدی با سیاست توسعه صنعتی، برای توسعه صنعتی مورد استفاده قرار گرفته (Lall, 1996) که عموماً از دید متولیان موضوع در ایران مغفول مانده است.^۲

۵- بحث و نتیجه‌گیری

در این مقاله به تحلیل تاریخی سیر تحولات و چالش‌های سیاست توسعه صنعتی در دست‌کم سه دهه گذشته پرداخته شد و الزامات سیاستی و اجرایی برون‌رفت از وضعیت فعلی ارائه گردید. در این راستا از اسناد، نقدها و عملکرد سیاست توسعه صنعتی و ۹ مصاحبه با کارشناسان درگیر در سطوح عالی و میانی تدوین و پیاده‌سازی این سیاست استفاده شده است.

^۱ one-size-ift.-all

^۲ نمونه چنین سرمایه‌گذاری‌های بلند پروازانه در کشورهای توسعه یافته به کرات دیده شده که اخیرترین آن در زمان نگارش این مقاله در کشور آمریکا با عنوان "The American Jobs Plan" به مبلغ ۲۰۰۰ میلیارد دلار در حال طی نمودن فرآیند قانونی برای تصویب و اجرا است.

^۳ مثلاً کشورهایی نظیر سوئیس و هنگ‌کنگ نیز با سیاست‌های تجارت آزاد بین‌المللی به توسعه صنعتی دست‌یافته‌اند که مجدد تأیید کننده ضعف رویکرد one-size-ift.-all در تدوین این سیاست‌ها است.

با عنایت به الزامات توسعه صنعتی بر اساس تجربه کشورهای صنعتی شده، تجربه و سطح توسعه کشور و نیز مسائل و اقتضائات در حال ظهور در ایران و جهان، الزامات سیاستی ارائه شده در جدول ۳ برای اتخاذ رویکردی آگاهانه، فعال و اصولی سیاست توسعه صنعتی پیشنهاد می‌شود.

جدول ۳: الزامات سیاستی تقویت توسعه صنعتی در ایران (جمع‌بندی نویسنده)

الزام سیاستی	توضیحات / مصادیق
کاهش عدم قطعیت برای بنگاه‌های نوآور و صنعتی در فعالیتهای توسعه توانمندی تولیدی و فناوریانه	<ul style="list-style-type: none"> - حفاظت و کمک هدفمند به توسعه تعداد محدودی صنعت نوزاد - تقاضا/ خرید تضمینی توسط دولت در راستای توسعه صنعتی و نوآوری - استفاده از تدارکات عمومی نوآوری با رویکرد کارکردی (Edquist and Zabala-Iturriagoitia, 2020) - تدارکات دولتی با ارجحیت از بنگاه داخلی همراه با شروطی برای توسعه توانمندی بنگاه‌های استفاده و اهرم کردن هدفمند توانمندی و ظرفیت بنگاه‌های عمومی و دولتی در راستای توسعه صنعتی - ورود دولت به تحقیقات پایه در صنایع نوظهور - حمایت از کنسرسیوم‌های تحقیقاتی بین بنگاه‌ها در صنایع نوظهور - تنظیم‌گیری و تعیین استاندارد غالب ملی فناوری در مراحل اولیه توسعه صنایع نوظهور - فراهم کردن مستقیم یا یارانه‌ای کالاهای عمومی مرتبط با توسعه فناوری (نظیر تسهیلات تست، نمونه سازی و ...)
همراستایی سیاست توسعه صنعتی و سیاست اقتصاد کلان و دیگر سیاست‌های کلیدی ملی	<ul style="list-style-type: none"> - توجه همزمان به هم‌تکاملی و انسجام ابزارهای توسعه صنعتی با متغیرهای اقتصاد کلان - کنترل اثرات منفی اقتصاد کلان با ابزارهای سیاست توسعه صنعتی - همراستایی سیاست‌های ملی آموزش، اشتغال، تجارت، آموزش، مالکیت فکری، علم و فناوری، بهره و تورم، بازارهای مالی با سیاست توسعه صنعتی (این سیاست‌ها باید به صورت مستمر خود را همراستا با سیاست توسعه صنعتی به عنوان یک کل واحد بازآرایی نمایند)
متولی قدرتمند و مدیریت تعارضات در تدوین، پیاده‌سازی و ارزیابی سیاست توسعه صنعتی	<ul style="list-style-type: none"> - اطمینان از مشارکت متوازن و موثر بازیگران مختلف اقتصادی، سیاستی و ... (اعم از دولتی، عمومی و خصوصی) در فرآیندهای تدوین و پیاده‌سازی سیاست توسعه صنعتی - تقسیم شفاف نقش‌ها، مسئولیت‌ها، تعاملات و انتظارات از نهادهای دولتی، عمومی و خصوصی درگیر در پیاده‌سازی توسعه صنعتی - عدم تصویب اسناد توسعه صنعتی جدید در سال‌های پایانی مسئولیت دولت‌ها به طوری که مجری و تدوین‌کنندگان متفاوت باشند و به دلیل تغییر سیاسی (عدم تقارن مجری و تدوین کننده)، اسناد مورد توجه سیاستی و اجرایی قرار نگیرند. - طراحی مکانیزم‌های فراگیر، شفاف و بدون سوگیری در اولویت‌گذاری، برقراری ترجیحات و ارزیابی سیاست توسعه صنعتی و نهادهای دارای نقش در آن - توسعه صنعتی فرآیندی حاکمیتی بوده که لازم است در بالاترین سطح اجرایی دولت به صورت فعال مطالبه و حمایت شود که به نظر می‌رسد وزارت صمت حتی در صورت اراده، در ساختار فعلی اختیارات بودجه‌ای و سلبی لازم برای هماهنگی، هدایت و نظارت بر توسعه صنعتی را ندارد. لذا یا باید اختیارات لازم به وزارت صمت اعطاء شود یا نهاد دارای اختیار دیگری نظیر سازمان برنامه و بودجه این وظیفه را بر عهده گیرد.

توضیحات / مصادیق	الزام سیاستی
سیاست توسعه صنعتی در حوزه‌های هدف باید به صورت مستمر توسط نهادهای بدون دخالت جدی در اجرای سیاست توسعه صنعتی ارزیابی و بر اساس آن، مجریان در سیاست‌ها بازنگری نمایند که تدریجاً یادگیری سیاستی به وجود آید.	ارزیابی و بازنگری مستمر و پویا سیاست توسعه صنعتی
شناسایی فناوری‌های با پتانسیل تاثیرات گسترده اقتصادی-اجتماعی و طراحی سیاست‌های تقویت توانمندی در آن‌ها در مقابل تمرکز بر حوزه‌های صنعتی به صورت جزیره‌ای	تقویت نگاه فناوری محور در مقابل رویکرد حوزه محور در سیاست توسعه صنعتی
مسائلی نظیر تغییر اقلیم، آلودگی هوا، انتشار کربن، کمبود منابعی نظیر آب، امنیت ملی، زیرساخت فاوا با رویکرد مأموریت‌گرا و نوآوری محور در سیاست توسعه صنعتی در کنار توجه به صنایع اولویت‌دار مورد توجه و حمایت قرار گیرند.	رویکرد مأموریت‌گرا و نوآوری محور در سیاست توسعه صنعتی
بر خلاف رویکرد نئوکلاسیکی توسعه صنعتی که توانمندی فناورانه و فناوری برون‌زا، قابل خرید و در صورت یافتن تأمین‌کننده مناسب در دسترس خواهد بود، توانمندی مقوله‌ای کاملاً درون‌زا در سطح بنگاه بوده و بدون تلاش فعال و هدفمند برای کسب توانمندی فناورانه، مزیت حاصل از خرید فناوری و خط تولید (البته با فرض امکان خرید فناوری مناسب) ناپایدار و موقت خواهد بود.	نگاه درون‌زا به فناوری و توسعه توانمندی فناورانه
ارائه بسته متنوع ابزارهای مالی، مالیاتی، صادراتی و ... برای حمایت از بنگاه‌های مستعد و تداوم آن برای دوره‌ای کافی و نه مادام‌العمر بر اساس ماهیت و چرخه عمر فناوری‌های بخش مورد حمایت قطع حمایت‌ها از بنگاه‌های ناموفق پس از اتمام دوره حمایت و تداوم حمایت‌ها صرفاً برای بنگاه‌های موفق	تقویت رویکرد هویج و چماق در سیاست توسعه صنعتی
سیاست توسعه صنعتی باید تدریجاً رقابت‌پذیری بین‌المللی بنگاه‌های داخلی رو افزایش داده و از بروز انحصار در بازار داخلی ناشی از حمایت‌ها و رانت‌های داخلی خودداری نمایند. انتظار می‌رود این سیاست‌ها منجر به شبه انحصار و نه انحصار کامل در بازار داخلی گردد.	تقویت رقابت‌پذیری بین‌المللی بنگاه‌ها در سیاست توسعه صنعتی و جلوگیری از بروز انحصار در بازار داخلی
شرکت‌های چندملیتی و نهادهای مالی بین‌المللی علاقه زیادی به سرمایه‌گذاری مستقیم و فعالیت در کشورهای در حال توسعه با پتانسیل بالا و بازار بزرگ نظیر ایران دارند. این امر اگرچه اثرات مثبت محدود اقتصادی به همراه دارد، اما دستاوردهای توسعه صنعتی و ساخت داخل را محدود یا نابود می‌سازد. در این راستا لازم است، فعالیت و سرمایه‌گذاری آنان مشروط به کمک به توسعه توانمندی فناورانه و ظرفیت تولیدی بنگاه‌های داخلی گردد.	مشروط نمودن فعالیت شرکت‌های بین‌المللی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در راستای توسعه صنعتی
در نسخه‌های نئوکلاسیکی سیاست توسعه صنعتی، تمرکز بر فراهم کردن شرایط نهادی و محیطی در قالب سیاست‌های افقی است. این توجهات سیاستی اگرچه لازم است، به هیچ وجه کافی نبوده و نیازمند سیاست‌های گزینشی/ عمودی واقع‌بینانه توسعه صنعتی است. نکته حائز اهمیت در اولویت‌گذاری، انتخاب تعدادی محدود حوزه صنعتی و فناورانه (به صورت سرانگشتی کمتر از ۱۰ حوزه) بر اساس توانمندی، فرصت‌های بالقوه و هدف‌گذاری ملی	فهم درست و واقع‌بینانه اولویت‌گذاری و سیاست توسعه صنعتی عمودی

توضیحات / مصادیق	الزام سیاستی
<p>انتخاب و به صورت همه جانبه مورد حمایت قرار گیرند. در شرایطی که اولویتهای متعدد مطرح شود، عملاً اولویت‌گذاری صورت نگرفته است. از مهم‌ترین عارضه‌های تمامی تلاش‌های توسعه صنعتی هر گاه که خروجی به سند یا برنامه‌ای منجر شده (به جز سند دانشگاه شریف که اساساً اولویت‌بندی را از نظر تئوری درست نمی‌دانست)، تقریباً همه حوزه‌های موجود و بالغ اولویت توسعه صنعتی بوده‌اند که اصولاً در شرایطی که تعدد اولویت داریم، اولییتی نداریم!</p>	
<p>از آن جایی که توسعه صنعتی نیازمند کسب توانمندی و یادگیری در حوزه‌های با فناوری پیشرفته و ارزش افزوده بالا می‌باشد، لذا رصد و شناسایی فرصت‌های ورود به حوزه‌های مبتنی بر فناوری و استفاده حداکثری از این پنجره‌ها (برای مثال فناوری‌های دیجیتال در حال حاضر) برای پیشبرد توسعه صنعتی اهمیت زیادی دارد.</p>	<p>شناسایی و بهره‌برداری از پنجره‌های فرصت فناوری در راستای تسریع توسعه صنعتی</p>
<p>اگر چه انگیزه کشورهای با بازار داخلی بزرگ و وابسته به واردات کالاهای صنعتی و مصرفی، برای توسعه صنعتی از طریق رویکرد جایگزینی واردات درست و سنجیده است، اما در صورت تداوم این رویکرد بیش از بازه زمانی مورد نیاز بر اساس چرخه عمر فناوری‌های بخش، نتیجه در نهایت بیشتر انحصار در بازار داخلی و رکود در توانمندی بنگاه‌های مستعد خواهد بود تا توسعه صنعتی. لذا قویاً لازم است یا از ابتدا رویکرد توسعه صادرات در توسعه صنعتی مدنظر باشد یا به صورت توأمان و مکمل از رویکردهای جایگزینی واردات و توسعه صادرات (به تدریج حمایت‌ها از جایگزینی واردات به سمت توسعه صادرات تقویت گردد) استفاده شود.</p>	<p>محدود نشدن سیاست توسعه صنعتی به جایگزینی واردات</p>
<p>توسعه صنعتی و توانمندی تولید نیازمند توجه به بخش‌های کلیدی و مشترک (در چند رشته فعالیت) زنجیره ارزش می‌باشد (ارتباطات بخش‌های بالا و پایین دستی زنجیره نظیر فولاد در صنایع خودرو، ماشین‌سازی و ...).</p> <p>سیاست توسعه صنعتی بدون توسعه متوازن توانمندی در کل یا دست‌کم بخش‌های کلیدی زنجیره ارزش حوزه‌های اولویت‌دار در خلق مزیت فناورانه و اقتصادی پایدار راه‌گشا نخواهد.</p>	<p>توجه به بخش‌های کلیدی زنجیره ارزش صنعتی حوزه‌های اولویت‌دار در سیاست توسعه صنعتی</p>

بر اساس شواهد موجود و یافته‌های این مقاله، تا کنون دست‌کم ۴ نسخه رسمی (از سال ۱۳۸۲ تا ابتدای سال ۱۴۰۰) از سیاست توسعه صنعتی در ایران تدوین و منتشر شده است. اما از نظر اجرایی تقریباً هیچ تلاش سازمان‌یافته‌ای برای اجرای هیچ‌کدام از آن‌ها صورت نگرفته و می‌توان این طور برداشت کرد که اسناد ماهیت صوری داشته و هدف این بوده که وظیفه قانونی دولت در برنامه‌های توسعه با کمترین تلاش و اراده اجرایی کردن سند انجام تلقی گردد. این امر موجب ساز و کاری معیوب و چرخه‌ای باطل از تدوین سند، عدم اجرا و عدم توسعه صنعتی را به وجود آورده و تقویت نموده است. در این راستا می‌توان این تعبیر را به کار کرد که توسعه صنعتی از دیدگاه سیاست‌گذاران همانند دو ماراتونی بوده که اتمام آن نه با تحقق عملی توسعه صنعتی، بلکه با تدوین و انتشار سند سیاست توسعه صنعتی رخ می‌دهد.

ضعف‌های متمایز هر سند که پیش‌تر به آن‌ها اشاره شد، همه اسناد چهار گانه فاقد اولویت‌گذاری موثر و واقع بینانه، ورود بیش از حد به جزئیات اجزایی و تعیین تکلیف مسائل همه بنگاه‌های تولیدی

(به جز سند اول)، عدم انسجام به عنوان یک کل واحد، پرننگ بودن عنصر ایده‌آل‌گرایی به جای عنصر واقع‌گرایی و عدم ارائه برنامه مشخص اجرایی هستند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴). علی‌رغم اشاره صریح به سیاست توسعه صنعتی در برنامه چهارم (ماده ۲۱) و پنجم (ماده ۱۵۰)، توسعه صنعتی و ارتقاء توان تولیدی و فناورانه از محل این اسناد بسیار ناچیز است. جدا از سیاست‌های توسعه صنعتی، در برنامه‌های اول تا ششم توسعه، رد پای گزینش‌های صنعتی مشاهده می‌شود که فاصله زیادی تا حداقل‌های یک سیاست توسعه صنعتی دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵).

در انتها، یادگیری حاصل شده در سیاست توسعه صنعتی از دو منظر قابل بحث است. از یک منظر شاهد بهبود تدریجی اسناد استراتژی توسعه صنعتی هستیم که بر اساس بحث‌های سیاستی، تجارب داخلی و بین‌المللی، علی‌رغم عدم توفیق عملی سعی شده عنصر واقع‌گرایی و توجه به توسعه فناوری و نوآوری در حوزه‌های اولویت‌دار تقویت شود. از منظر سیاسی، سیاست‌گذاران در مجلس و دولت (به طور خاص وزارت صنایع) برای حفظ مشروعیت سیاستی خود بدون تلاشی عملیاتی برای تحقق اهداف اسناد استراتژی توسعه صنعتی، صرفاً به بازنگری و افزایش خواسته‌های خود از اسناد پرداخته‌اند.

بر اساس یافته‌های این بررسی، پیشنهاد می‌شود سیاست صنعتی در آینده نیازمند توجه بیشتر بر توسعه نیروی انسانی متخصص، افزایش بهره‌وری صنایع موجود و ارتقاء توانمندی فناورانه در مقابل خرید ماشین‌آلات خارجی (روند کنونی) است. به علاوه سیاست توسعه صنعتی در تلاش‌های آتی، لازم است به صورت فعال اهرم توسعه و صیانت بازار داخلی برای فناوری، حل مسائل و چالش‌های زیست محیطی و سلامت و ... با نگاه مأموریت‌گرا گردد. این نگاه مأموریت‌گرا امروز در تلاش‌های مقابله با مسائل زیست محیطی و مقابله با همه‌گیری کووید-۱۹ در اکثر کشورها مورد توجه قرار گرفته است (Mazzucato, 2021).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

- آموزگار، جهانگیر. (۱۳۷۵). *فراز و فرود دودمان پهلوی*، با ترجمه اردشیر لطفعلیان، تهران: انتشارات مرکز ترجمه و نشر کتاب، چاپ اول.
- اسماعیلی، احمد، قاضی نوری، سیدسروش، نقی‌زاده، محمد، بامداد صوفی، جهانیار، منطقی، منوچهر. (۱۴۰۰). "الگوی توسعه صنعتی در صنعت قطعه‌سازی خودرو: بینش‌هایی برای درک واقعیت کنونی". *بهبود مدیریت*، دوره ۱۵ شماره ۱، ۱۲۵-۱۴۷.
- الیاسی، مهدی، طباطباییان، سید حبیب‌الله، فرتاش، کیارش. (۱۳۹۶). "تحلیل فرآیند سیاستی تصویب قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع". *سیاست علم و فناوری*، دوره ۱۰ شماره ۲، ۳۱-۴۸.
- مالکی، امین. (۱۳۸۹). "اثر ترکیب تکنولوژیک صادرات بر رشد اقتصادی". *پژوهشنامه بازرگانی*، دوره ۱۴ شماره ۵۶، ۱۴۹-۱۷۶.
- بندیک، ریچارد الیوت. (۱۳۹۴). *تأمین مالی صنعتی در ایران: پژوهشی در مورد تجربه مالی یک کشور کمتر توسعه یافته*، با ترجمه اصلان قودجانی، تهیه شده توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، نشر نوین طراحان آزاد، چاپ اول، مشهد، ایران.
- به‌داد، علیرضا. "بازی با استراتژی"، *هفته‌نامه تجارت فردا*، شماره ۴۰ (۱۳۹۲ الف): ۲۱ اردیبهشت ۱۳۹۲.
- به‌داد، علیرضا. "مناظره مکتوب اقتصاد دانان"، *هفته‌نامه تجارت فردا*، شماره ۴۱ (۱۳۹۲ ب): ۲۸ اردیبهشت ۱۳۹۲.
- حاتم، محسن. (۱۳۹۲). "گفت و گو با محسن حاتم درباره استراتژی توسعه صنعتی: استراتژی ما را به جایی نمی‌رساند"، *هفته‌نامه تجارت فردا*، مصاحبه با محسن حاتم، شماره ۴۰، ۲۱ اردیبهشت ۱۳۹۲.
- فرتوک زاده، حمیدرضا، طهماسبی، سیامک. (۱۳۹۹). "حلقه مفقوده سیاستگذاری صنعتی در صنعت خودروسازی ایران: تاملی دوباره در خصوص مشکلات خودروسازی". *بهبود مدیریت*، دوره ۱۴ شماره ۳، ۱۴۹-۱۶۴.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. *از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی*، دفتر مطالعات زیربنایی، شماره مسلسل ۷۱۵۸، ۱۳۸۳.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. *ضرورت تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی*، شماره مسلسل ۱۰۰۱۰، آذر ۱۳۸۸.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. *ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت*، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۶۵۳، بهمن ۱۳۹۴.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. *ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه*، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰، اردیبهشت ۱۳۹۵.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. *آسیب شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند «الف» ماده «۴۶» برنامه ششم توسعه (تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)*، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۲۳، خرداد ۱۳۹۸.
- مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه شریف. (۱۳۸۳). *از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی: نقد طرح توسعه صنعتی کشور، گردآوری و تدوین توسط کانون تحلیل‌گری سیاست صنعتی مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف*، انتشارات استیری، چاپ اول، تهران، ایران.
- معصوم زاده، سیدمحسن. (۱۳۸۱). "توسعه فناوری در کشورهای در حال توسعه". *پژوهشنامه اقتصادی*، دوره ۷، ۱۲۵-۱۴۳.
- مومنی، فرشاد؛ نیکونستی، علی. (۱۳۹۶). "رویکرد نهادی به توسعه و دلالت‌های آن برای ایران". *پژوهشنامه اقتصادی*، دوره ۱۷ شماره ۶۴، ۱۹۹-۱۴۱.

نریمانی، میثم، سعیدی، مصطفی، شجاع مرادی، علیرضا. (۱۳۹۹). "رویکرد اقتصاد سیاسی به سیاست صنعتی از منظر هاجون چانگ مطالعه موردی طراحی الگوی توسعه صنایع پایین دست پتروشیمی گازی در ایران". بهبود مدیریت، دوره ۱۴ شماره ۴، ۵۵-۸۲.

هادی زنوز، بهروز. تجربه سیاست‌های صنعتی در ایران (۱۳۷۴ - ۱۳۸۰)، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تهران، ایران، ۱۳۸۲.

Amsden, Alice Hoffenberg. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press on Demand, 1989.

Andreoni, Antonio. "The architecture and dynamics of industrial ecosystems: diversification and innovative industrial renewal in Emilia Romagna." *Cambridge Journal of Economics* 42, no. 6 (2018): 1613-1642.

Andreoni, A. "A generalised linkage approach to local production systems development in the era of global value chain, with special reference to Africa. Chapter in Noman, A. and Stiglitz, J. (eds.), *Quality of growth in Africa*." (2018).

Andreoni, A., & Chang, H. J. (2019). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 136-150.

Chang, Ha-Joon. "Luxury Consumption Control and Economic Development." *In a report submitted to UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), Geneva*. 1998.

Chang, Ha-Joon. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem Press, London 2002.

Chang, Ha-Joon. "Kicking away the ladder: Infant industry promotion in historical perspective." *Oxford Development Studies* 31, no. 1 (2003): 21-32.

Chang, Ha-Joon. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. Zed Books, 2006.

Chang, Ha-Joon. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Bloomsbury Publishing USA, 2007.

Chang, Ha Joon, and Antonio Andreoni. "Industrial policy in the 21st century." *Development and Change* 51, no. 2 (2020): 324-351.

Edquist, Charles, and Jon Mikel Zabala-Iturriagoitia. "Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy." *Research policy* 41, no. 10 (2012): 1757-1769.

Edquist, Charles, and Jon Mikel Zabala-Iturriagoitia. "Functional procurement for innovation, welfare, and the environment." *Science and Public Policy* 47, no. 5 (2020): 595-603.

Evans, Peter B. *Embedded autonomy*. Princeton University Press, 1995.

Evans, P. B. (1995); *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Fartash, Kiarash., & Elyasi, Mahdi. "Iran's experience in developing high-tech medical innovations and the path ahead (Chapter 16)" in *global innovation Index 2019: creating Healthy lives—the future of medical innovation*. The World Intellectual Property Organization, GENEVA, 2019.

Freeman, Christopher, and Luc Soete. *The Economics of Industrial Innovation*. Psychology Press, 1997.

Gamble, Andrew. *The free economy and the strong state: The politics of Thatcherism*. Macmillan International Higher Education, 1987.

Gereffi, Gary. *Global value chains and development: Redefining the contours of 21st century capitalism*. Cambridge University Press, 2018.

Hekkert, Marko P., Matthijs J. Janssen, Joeri H. Wesseling, and Simona O. Negro. "Mission-oriented innovation systems." *Environmental Innovation and Societal Transitions* 34 (2020): 76-79.

- Mazzucato, M., and R. Kattel. "Mission-orientated innovation policy and dynamic capabilities in the public sector." *Industrial and Corporate Change* 27, no. 5 (2018): 787-801.
- Khan, Mushtaq., & Blankenburg, Stephanie. *The Political Economy of Industrial Policy in Asia and Latin America, in Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation (Eds)*, Oxford University Press, 2009.
- Krippendorff, Klaus. *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications, 2018.
- Lall, Sanjaya. *Learning from the Asian Tigers: studies in technology and industrial policy*. Springer, 1996.
- Lee, Keun. *The art of economic catch-up: Barriers, detours and leapfrogging in innovation systems*. Cambridge University Press, 2019.
- List, Friedrich. *The National System of Political Economy*, translated from German (originally published in 1841). London, 1885.
- Lin, Justin, and Ha Joon Chang. "Should Industrial Policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha Joon Chang." *Development policy review* 27, no. 5 (2009): 483-502.
- Lundvall, Bengt-Åke, and Susana Borrás. "Science, technology and innovation policy." *The Oxford handbook of innovation* (2005): 599-631.
- Lundvall, Bengt-Åke, and Susana Borrás. "Science, Technology, and Innovation Policy." In *The Oxford Handbook of Innovation (Eds)*, pp. 599-631. Oxford University Press, 2005.
- Mazzucato, Mariana. *Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths*. Anthem Press, 2013.
- Mazzucato, Mariana, Mario Cimoli, Giovanni Dosi, Joseph E. Stiglitz, Michael A. Landesmann, Mario Pianta, Rainer Walz, and Tim Page. "Which industrial policy does Europe need?." *Intereconomics* 50, no. 3 (2015): 120-155.
- Mazzucato, M., 2018. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), pp.803-815.
- Mazzucato, Mariana. *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin UK, 2021.
- Mazzucato, Mariana, and Rainer Kattel. "Grand Challenges, Industrial Policy, and Public Value." In *The Oxford Handbook of Industrial Policy (Eds)*, 2020.
- Mazzucato, Mariana, and Caetano CR Penna. "Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state investment banks." *Journal of Economic Policy Reform* 19, no. 4 (2016): 305-326.
- Noman, Akbar, and Joseph E. Stiglitz, eds. *Industrial policy and economic transformation in Africa*. New York: Columbia University Press, 2015.
- Noman, Akbar, and Joseph E. Stiglitz. *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy*. Vol. 448. Nova York: Columbia University Press, 2016.
- Oqubay, Arkebe, Christopher Cramer, Ha-Joon Chang, and Richard Kozul-Wright, eds. "The Oxford handbook of industrial policy", Oxford University Press, 2020.
- Reinert, Erik S. *How rich countries got rich... and why poor countries stay poor*. Hachette UK, 2019.
- Sainsbury, David. *Windows of Opportunity: How Nations Create Wealth*. Profile Books, 2020.
- Soete, Luc. "From industrial to innovation policy." *Journal of industry, competition and trade* 7, no. 3-4 (2007): 273.
- Stiglitz, Joseph E. "Some lessons from the East Asian miracle." *The world Bank research observer* 11, no. 2 (1996): 151-177.