

همچنان که جدول یک نشان می‌دهد، در طول ۳ دهه گذشته، وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) ۴ سند و یک طرح مرتبط با استراتژی توسعه صنعتی تهیه کرده و در واقع به نوعی به تکلیف قانونی خود در برنامه‌های توسعه عمل کرده اما هیچ‌کدام از این مطالعات مبنای جهت‌دهی سیاست‌های حمایتی، تجاری، بانکی و... قرار نگرفته و با گذشت هر دوره، حکم به تهیه این سند مجدداً در متن قانون برنامۀ قرار می‌گیرد. تلاش برای منضبط و هدفمند کردن سیاست‌های حمایتی دولت، در همه برنامه‌ها مورد توجه بوده اما این مهم کمتر محقق شده است.

■ آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران

در ۲ دهه اخیر، درست در زمانی که برنامه‌ریزان اقتصادی ایران، در طراحی استراتژی توسعه صنعتی کشور ناکام ماندند، فرآیند توسعه صنعتی کشور بامولعی از قبیل عقب‌ماندن از رقبای منطقه‌ای (مانند ترکیه)، ندامت و گاه حتی تعمیق خام‌فروشی، کاهش سهم بخش صنعت از ارزش افزوده اقتصاد (صنعت‌زدایی زودرس) و تعطیلی یا فعالیت زیر ظرفیت بسیاری از واحدهای تولیدی و صنعتی روبه‌رو شده است. به تعبیر دقیق‌تر، همه آن مشکلاتی که قرار بود با برخورداری از استراتژی صنعتی و نقشه راه مشخص، از گرفتاری در دام آنها بگریزیم، امروز بالای جان اقتصاد ایران شده و هر چند که امواج مغرب تحریم به بخش صنعت بیش از سایر بخش‌ها خسارت وارد کرده است اما ناتوانی در استفاده از فرصت‌ها و رفع موانع توسعه، حتی قبل از وقوع تحریم‌ها نیز تحقق‌روایی توسعه صنعتی ایران را از روی دور از دست نشان می‌داد.

آنچه مشخص است، امروز - یعنی ۲ دهه پس از شروع مطالعات تدوین استراتژی توسعه صنعتی - بیش از هر زمان دیگر، دور شدن از اهداف چشم‌انداز ۲۰ ساله را در بعد توسعه صنعتی حس می‌کنیم اما آیا این عقب‌افتادگی روزافزون از اهداف، به اتخاذ تدابیری برای غلبه بر شرایط رو به افول منجر شده است؟ یا گذشت قریب به ۲ دهه از اولین تلاش‌ها برای طراحی استراتژی توسعه صنعتی، شاهد آن هستیم که به‌رغم وجود احکام متعدد قانونی و نیز وجود این حکم در ۳ برنامه اخیر توسعه کشور (برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه)، مطالعات متعددی برای طراحی استراتژی انجام نشده اما هیچ‌کدام به مرحله اجرا نرسیده‌اند. پرسش مهم این است که آیا مشکل از بی‌کیفیت بودن اسناد تهیه شده بوده یا شرایط متحول شده بی‌برونی اجازه اجرایی شدن و گره‌گشایی به این اسناد نداده است؟ دلایل بسیاری وجود دارد که باور کنیم تحولات بیرونی مقصر به وجود آمدن این شرایط بوده است؛ وضع تحریم‌ها، عوامل افق برنامه‌ریزی را محدود و ضرورت‌های برنامه‌ریزان و متولیان اقتصاد و صنعت کشور را تغییر داده است.

در کنار آن، نوسانات درآمدی نفتی و به تبع آن قبض و بسط بودجه دولت، تغییر دوره‌ای قوای اجرایی کشور و تغییرات گسترده در موضع آنها نسبت به مسائل مختلف از جمله توسعه صنعتی و دست‌آخ تغییرات و جابه‌جایی گسترده مدیران، همگی محیطی بسیار بی‌ثبات را ایجاد می‌کند که می‌تواند مقصر به سرانجام نرسیدن تلاش‌های برنامه‌ریزی و از جمله تدوین استراتژی توسعه صنعتی باشد. هر کدام از موارد ذکر شده میراثی از حقیقت را با خود دارند اما به طور خلاصه می‌توان گفت به‌رغم وقوع همه شوک‌های پیش‌بینی نشده‌ای که در دست‌آورد بودن برنامه‌ها را با مخاطره روبه‌رو می‌کند، ضعف‌هایی در تدوین استراتژی توسعه صنعتی وجود دارد که عبارتند از: ضعف در انتخاب مبنای تحلیلی، شناسایی اهداف، تحلیل وضع موجود، توصیه‌های اقدامات، سازمان‌دهی، تحلیل اقتصاد سیاسی و تحلیل فناوری.

جدول ۱. اسناد استراتژی توسعه صنعتی وزارت صمت

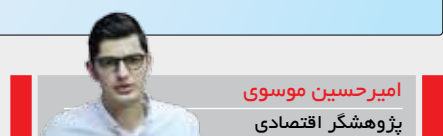
سند منتشره	سال انتشار	نتیجه‌گیری
استراتژی توسعه صنعتی	۱۳۴۴	مبنای تهیه این سند «طرح مطالعاتی استراتژی توسعه صنعتی ۱۳۸۲» بود اما با تغییر دولت از دستور کار خارج شد.
راهبرد توسعه صنعتی کشور ۱۴۰۴-۱۳۸۵	۱۳۸۵	سند تهیه شده با تغییر وزیر از دستور کار خارج شد.
طرح بیان‌مدت آمایش صنعتی و معدنی	۱۳۸۷	این طرح به عنوان طرح عملیاتی سند تهیه شده در سال ۱۳۸۵ تهیه شد و در عمل به تسهیلات‌دهی به طرح‌های ایجاد استنادها منتهی شد.
برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۳۹۲	در انتهای دولت دهم منتشر شده و در دولت بعد از دستور کار خارج شد.
برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۳۹۴	اجرا نشده باقی ماند.



«وطن امروز» از ضرورت تدوین برنامه‌های جامع و عملیاتی برای توسعه صنعت ایران در ابتدای مسیر دولت سیزدهم گزارش می‌دهد

استراتژی توسعه صنعتی حلقه مفقوده اقتصاد

تلاش برای پرهیز از اتلاف منابع محدود دولت و جهت‌دهی حمایت‌ها و سیاست‌ها به فعالیت‌های دارای بیشترین تأثیر بر متغیرهای اقتصادی هدف همچون رشد اقتصادی، اشتغال‌زایی، محرومیت‌زدایی و رفع مخاطرات محیط‌زیستی از اهداف تدوین استراتژی توسعه صنعتی است



امیرحسین موسوی پژوهشگر اقتصادی

بیش از ۱۰۰ روز از عمر دولت سیزدهم سپری شده و یکی از اهدافی که تیم اقتصادی دولت رئیسی از زمان روی کار آمدن در دستور کار خود قرار داده، تحقق رشد اقتصادی در کشور بوده است. یکی از پیش‌نیازهای رشد اقتصادی، توسعه صنعت کشور است. توسعه صنعت نیز باید در قالب برنامه مشخص و لازم‌الاجرا تدوین شود. در واقع ضروری است دولت برای رشد اقتصادی، استراتژی توسعه صنعتی تهیه کند و از تجربیات توسعه کشورهای توسعه‌یافته جهان استفاده کند. موضوع تدوین استراتژی توسعه صنعتی و به تبع آن اتخاذ سیاست صنعتی از اهمیت زیادی بویژه در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار برخوردار است. با نگاهی به

جایگاه قانونی و روند تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی در کشور می‌توان نتیجه گرفت که وزارت صمت طی سالیان اخیر به وظایف قانونی خود در زمینه تصویب و عملیاتی کردن سند راهبردی توسعه بخش صنعت و معدن و به دنبال آن اتخاذ سیاست‌های گزینشی و کارکردی عمل نکرده یا حداقل ضعیف عمل کرده است، به طوری که در حال حاضر بزرگ‌ترین چالش فراروی بخش صنعت و معدن، عدم پیروشی از استراتژی و سیاست صنعتی و معدنی مشخص و مدون است.

سابقه اولیه برنامه‌ریزی اقتصادی برای دستیابی به توسعه به صورت مدون و سازمان‌یافته متعلق به اتحاد جماهیر شوروی سابق است که مربوط به قبل جنگ دوم جهانی است. پس از پایان جنگ دوم جهانی و تحولات و تغییرات بسی زیاد در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و بویژه مرزبندی‌های جدی بین‌المللی، بسستر مناسبی برای ظهور و بروز ایده‌ها، نظریه‌پردازی‌ها، مدل‌ها و الگوهای جدید اقتصادی فراهم شد که تبلور آن در استراتژی‌های شش‌گانه در باب توسعه است. توجه ملل و جوامع مختلف بویژه در نیمه دوم قرن بیستم به تحقق توسعه موجب شده همواره تدوین و تبیین استراتژی توسعه به عنوان یکی از محوری‌ترین و مهم‌ترین اقدامات دولت‌ها و نظام‌های سیاسی در عرصه مدیریت و برنامه‌ریزی جامعه محسوب شود، از این رو همواره کشورهای دنیا سعی کرده‌اند در چارچوب توسعه جامع و هدفمند به اهداف و آرمان‌های خود، جامعه عمل بپوشانند. نکته قابل تأمل در این باره فقدان الگوی قابل تعمیم به تمام کشورهای توسعه‌یافته است که در عمل، هیچ کشوری نتوانست استراتژی مشخصی را به طور یکپارچه و مدون بدون آنکه استراتژی را تعدیل و اصلاح کرده باشد، دنبال کند.

سیاست صنعتی به معنای هدایت تخصیص منابع بین بخش‌های صنعتی یا سازمان صنعتی یک بخش خاص است که به منظور بهبود عملکرد رفاهی اقتصاد ملی در بلندمدت اتخاذ می‌شود. ضرورت مداخله دولت در امور صنعتی ناشی از وجود نواقص بازار است. سیاست صنعتی به ۳ نوع سیاست قابل تقسیم‌بندی است:

۱- **سیاست عمودی یا گزینشی (انتخابی):** منظور از این نوع سیاست صنعتی، این است که صنایع خاصی محور توسعه صنعتی قرار گیرند. هر چه موضوع سیاست‌گذاری مشخص‌تر باشد، این گزینش خاص‌تر می‌شود.

۲- **سیاست افقی:** سیاست افقی به تدابیری اطلاق می‌شود که هر چند معطوف به بخش خاصی نیست و عمومیت دارد ولی متوجه فعالیت‌های ویژه‌ای مانند تحقیق و توسعه در صنعت است.

گفتنی است ۲ روکرد سیاستی فوق‌الذکر با یکدیگر متفاوت است. در بعد عمودی، گزینش و انتخاب صورت

■ تعریف و تبیین استراتژی توسعه صنعتی و سیاست صنعتی

می‌گیرد و در بعد افقی توسعه زیرساخت‌ها و فعالیت‌های ویژه در عرض صنایع مطرح است. بنابراین ۲ سیاست صنعتی عمودی و افقی مکمل یکدیگرند.

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

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

■ ایجاد هماهنگی در ساختار و ترکیب صنعت: از نظر وابستگی صنایع به یکدیگر، اغلب توسعه یک بخش صنعت در گرو توسعه یا رشد همزمان صنایع دیگر است و نظام تصمیم‌گیری غیرمترکز بازار، اغلب در انعکاس این پویایی مورد نیاز در میان سرمایه‌گذاران، ناتوان است و یک برنامه صنعتی کلان در مقایسه با دیدگاه فردی کارآفرینان، نگرش کلی بهتری را در زمینه ایجاد پیوستگی داخل صنعت و در ترکیب کل اقتصاد ایجاد و ارائه می‌کند. در واقع سیاست صنعتی طوری از سوی دولت طراحی می‌شود که هم‌راستایی بین بخش‌های مختلف اقتصاد را تضمین کند و البته این هم‌راستایی با توجه به اهداف سیاسی نخبگان قانونگذار تعیین می‌شود.

■ ایجاد امکان برای پیش‌بینی تغییرات: در دوران مدرن، توانایی پیش‌بینی صحیح و مدیریت هدایت‌گر برای بهره‌مندی از تغییرات داخلی و جهانی یکی از ویژگی‌های جوامع موفق به شمار می‌آید. از این رو استراتژی توسعه صنعتی با توجه به احتمال ظهور عوامل جدید و غیرقابل پیش‌بینی در طول زمان، باید همواره چارچوبی را فراهم کند که همانند یک قطب‌نمای دقیق، صنعت را در انتخاب مسیر درست یاری کند. این واقعیت، نیاز به تدوین استراتژی را برای سیاست‌گذار مورد تأکید قرار می‌دهد.

■ ارائه چشم‌انداز: یک چشم‌انداز مشترک بین بخش خصوصی و عمومی، سهم هر یک از بخش‌ها را در تلاش برای اجرای سازوکار برنامه مشخص می‌کند و با ارسال علائم و اطلاعات شفاف و سازگار به بخش صنعت توسط دولت، سطح اطمینان را برای سرمایه‌گذاری خصوصی افزایش می‌دهد و در همان

موضوع تدوین استراتژی توسعه صنعتی و به تبع آن اتخاذ سیاست صنعتی از اهمیت زیادی بویژه در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار برخوردار است

تلاش برای پرهیز از اتلاف منابع محدود دولت و جهت‌دهی حمایت‌ها و سیاست‌ها به فعالیت‌های دارای بیشترین تأثیر بر متغیرهای اقتصادی هدف همچون رشد اقتصادی، اشتغال‌زایی، محرومیت‌زدایی و رفع مخاطرات محیط‌زیستی از اهداف تدوین استراتژی توسعه صنعتی است

سیاست صنعتی به معنای هدایت تخصیص منابع بین بخش‌های صنعتی یا سازمان صنعتی یک بخش خاص است که به منظور بهبود عملکرد رفاهی اقتصاد ملی در بلندمدت اتخاذ می‌شود. ضرورت مداخله دولت در امور صنعتی ناشی از وجود نواقص بازار است. سیاست صنعتی به ۳ نوع سیاست قابل تقسیم‌بندی است:

۱- **سیاست عمودی یا گزینشی (انتخابی):** منظور از این نوع سیاست صنعتی، این است که صنایع خاصی محور توسعه صنعتی قرار گیرند. هر چه موضوع سیاست‌گذاری مشخص‌تر باشد، این گزینش خاص‌تر می‌شود.

۲- **سیاست افقی:** سیاست افقی به تدابیری اطلاق می‌شود که هر چند معطوف به بخش خاصی نیست و عمومیت دارد ولی متوجه فعالیت‌های ویژه‌ای مانند تحقیق و توسعه در صنعت است.
گفتنی است ۲ روکرد سیاستی فوق‌الذکر با یکدیگر متفاوت است. در بعد عمودی، گزینش و انتخاب صورت

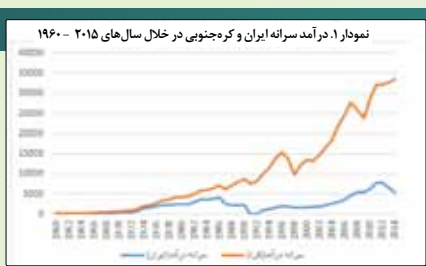
تنوع بخشی به محصولات صادراتی و ارتقای پیچیدگی اقتصادی صنایع، بنیانی برای رشد اقتصاد

تجارت و صنعت در خدمت توسعه ایران

اندیشمندان سرشناس توسعه محسوب می‌شود در باره اهمیت نقش تجارت خارجی در توسعه کشورهای می‌نویسد: تجارت بین‌الملل نقش بسیار مهمی در تجربه تاریخی کشورهای در حال توسعه ایفا کرده است. مانند سایر مسائل توسعه، تنوع زیادی در میان تجارب کشورهای در حال توسعه در زمینه تجارت وجود دارد. در سال‌های اخیر بیشتر توجهات در زمینه مسائل توسعه و تجارت بر درک موفقیت‌های حیرت‌انگیز صادرات شرق آسیا متمرکز بوده است؛ تایوان، کره جنوبی و دیگر اقتصادهای شرق آسیا پیشگام این استراتژی بوده‌اند و استراتژی آنها با همسایه‌ها بسیار بزرگ‌شمار یعنی چین به طور موفقی دنبال شده است.

با توجه به اهمیت تجارت و صادرات در دنیای کنونی، برخی اندیشمندان تلاش کرده‌اند با معرفی برخی شاخص‌ها تبیین بهتری از اثر صادرات بر رشد اقتصادی کشورها ارائه کنند. از جمله مهم‌ترین شاخص‌ها در این میان شاخص «پیچیدگی» است که هاسمن و هیبالگو-استانسان دانشگاه‌های هاروارد و ام‌ای تی - ارائه داده‌اند. بر اساس نظریه پیچیدگی، هر قدر محصولات تولیدی و صادراتی یک کشور پیچیده‌تر باشند، آن کشور رشد اقتصادی پایدارتر و درآمد سرانه بیشتری خواهد داشت. برای سنجش کیفیت

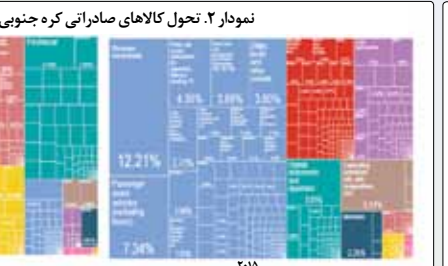
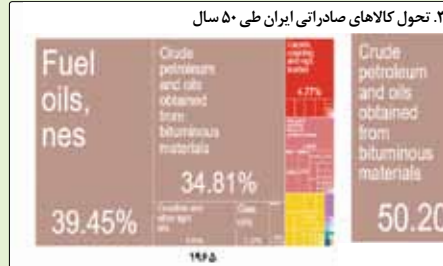
در باب اهمیت تأثیر تجارت بر توسعه، علاوه بر نظریات سنتی، بر اساس «نظریه پیچیدگی» هر قدر محصولات تولیدی و صادراتی یک کشور پیچیده‌تر باشند، آن کشور رشد اقتصادی پایدارتر و درآمد سرانه بیشتری خواهد داشت. شاخص پیچیدگی نشان می‌دهد در خلال ۵۰ سال اخیر وضعیت ایران در مقایسه با سایر کشورهای توسعه‌یافته، بلکه بسیار بدتر شده و به رتبه ۸۸ (در سال ۲۰۱۶) رسیده است. تنوع بخشی به محصولات صادراتی (یکی از ۲ محور نظریه پیچیدگی) به عنوان بنیانی برای رشد اقتصادی مطرح است و اصولاً فرآیند توسعه اقتصادی را فرآیند تغییر ساختاری تعریف می‌کنند، به گونه‌ای است که کشورهای «کالاهای کشورهای فقیر» به سمت «کالاهای کشورهای ثروتمند» حرکت کنند. استراتژی توسعه صنعتی یا سیاست صنعتی عامل این تغییر ساختار بوده و سیاست‌های تجاری و دیپلماسی اقتصادی ابزاری برای سیاست صنعتی است. دیپلماسی اقتصادی را می‌توان استفاده از ابزار سیاسی بین‌المللی (دیپلماسی) برای به دست آوردن اهداف اقتصادی تعریف کرد. بنابراین برای درک بهتر دیپلماسی اقتصادی لازم است به بررسی اثر تجارت خارجی بویژه صادرات بر رشد اقتصادی و توسعه کشورها بپردازیم. مایکل تودارو که از



جدول فوق نمایان است که جنوبی در خلال ۵۰ سال گذشته عملکرد بسیار خوبی داشته است. با مقایسه صادرات ایران و کره جنوبی در ۵۰ سال گذشته تصویر روشن‌تری از تفاوت ایران و کره جنوبی ارائه خواهد شد. بررسی دقیق‌تر کالاهای صادراتی ایران و کره جنوبی نیز بخوبی نشان می‌دهد که چرا شاخص پیچیدگی کره در گذشته و حال از ایران بهتر بوده است. همان‌طور که در نمودار نمایان است محصولات صادراتی کره در طول زمان پیچیده و متنوع شده است. این در حالی است که در کالاهای صادراتی ایران تحول عمده‌ای دیده نمی‌شود. اثر این مساله بخوبی در تفاوت میان درآمد سرانه ایران و کره جنوبی قابل مشاهده است.

که بسیاری از کشورهای تولید می‌کنند در حالی که کشورهای که تنوع کالایی بالایی دارند محصولاتی را تولید می‌کنند که کشورهای اندکی آنها را می‌سازند. بر اساس مفهوم قابلیت پیچیدگی، هاسمن و هیبالگو با همکارانی چند اندیشمند دیگر در سال ۲۰۰۷ به انتشار کتابی با عنوان «طلسم پیچیدگی اقتصادی» نقشه‌برداری مسیرهای موفقیت اقدام کردند که نسخه به‌روز شده آن در سال ۲۰۱۳ انتشار یافت. برای درک و بررسی بهتر مباحث فوق، شاخص پیچیدگی را معرفی کرده‌اند. نگاهی به این شاخص نشان می‌دهد در خلال ۵۰ سال اخیر وضعیت ایران در مقایسه با سایر کشورهای توسعه‌یافته نیافته، بلکه بسیار بدتر شده است (بهترین رتبه یک است).

همان‌طور که در جدول ۲ نمایان است، رتبه پیچیدگی ایران در خلال ۵۰ سال گذشته بدتر شده که این امر به دلیل پیشرفت قابل توجه برخی کشورهای هم‌اندک و نامناسب کشور در این زمینه است. به عنوان مثال همان‌طور که در



کشور / سال	۱۹۶۵	۱۹۹۰	۲۰۱۶
ایران	۶۹	۸۴	۸۸
ترکیه	۵۵	۳۶	۴۳
کره جنوبی	۱۹	۲۴	۲
مالزی	۲۰	۳۷	۲۲

جدول ۲. روند تحول رتبه پیچیدگی اقتصاد چند کشور در نیم قرن اخیر
مخالف: اطلس پیچیدگی.