

آسیب‌شناسی اسناد سیاست صنعتی جمهوری اسلامی ایران

رضا موسایی*

وحید سیفی**

سال ششم، شماره ۲۲، تابستان ۱۴۰۴ تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۰۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۵/۰۸

چکیده

در دو دهه گذشته، وزارت صنعت، معدن و تجارت چهار مطالعه در حوزه استراتژی توسعه صنعتی انجام داده است. امروزه، فارغ از تأثیر تحریم‌های دهه اخیر، تعیین نقش دولت در توسعه صنعتی و ترسیم نقشه راه آن از مسائل حیاتی اقتصادی ایران است. این پژوهش، با هدف ارزیابی و آسیب‌شناسی اسناد سیاست صنعتی جمهوری اسلامی ایران، در جهت تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی صورت گرفته است.

از نظر روش‌شناسی، این تحقیق از نوع آمیخته بوده و با هدف کاربردی انجام شده است. تحلیل داده‌ها با استفاده از روش تحلیل مضمون بر مبنای مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و فراترکیب مطالعات پیشین انجام شده و نتایج به کمک پرسشنامه تحلیل اهمیت - عملکرد بررسی شده‌اند. نتایج نشان داد که مهم‌ترین مؤلفه‌های آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه صنعتی ایران شامل نبود الزامات نهادی، ضعف حکمرانی و تنظیم‌گری، موانع سرمایه‌گذاری و تأمین مالی، اختلالات بازار محصول، چالش‌های سیاست‌گذاری، موانع تحقیق و توسعه و همکاری فناورانه و نیز فقدان پویایی در سیاست‌های مرتبط با فناوری‌های نوظهور است.

واژه‌های کلیدی: سیاست صنعتی، توسعه صنعتی، اقتصاد مقاومتی، تجزیه و تحلیل اهمیت - عملکرد، اسناد سیاستی توسعه صنعتی جمهوری اسلامی ایران

طبقه‌بندی JEL: L52, O25, H11

* کارشناسی ارشد، گروه اقتصاد توسعه، دانشکده اقتصاد، دانشگاه امام صادق، تهران، ایران،
 (نویسنده مسئول).
 Email: r.mousaei@isu.sc.ir

** دانشجوی دکتری تخصصی، گروه اقتصاد مالی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه امام صادق، تهران، ایران.

دولت‌ها در بنیادی‌ترین سطح خود در اقتصاد، حفظ امنیت و حقوق مالکیت را برعهده دارند و این وظایف از تأمین برخی کالاها گرفته تا تنظیم چارچوب‌ها و قراردادهای مختلف، از جمله قراردادهای استخدامی و بازنشستگی را شامل می‌شود. فراتر از این دو، شکاف میان کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، دولت‌ها را وادار کرده تا به موضوع توسعه صنعتی اهمیت ویژه‌ای دهند و از این منظر حدود و صغور دخالت دولت در اقتصاد و سیاست‌های صنعتی همواره از سؤالات اساسی اقتصاد ایران بوده است. اینکه سیاست‌های دولتی حمایتی باشد یا به صورت مستقیم باشد و اینکه آیا سیاست‌ها عمودی باشد یا افقی، در بحث قیمت‌گذاری ورود کند یا خیر؛ در مباحث توسعه صنعتی نیاز به وزارت‌خانه است یا خیر، همواره محل بحث بوده است. موضوع سیاست توسعه صنعتی یکی از موضوعات مهمی است که در کشور به آن پرداخته نشده است و اگر بشود برای آن سیاست صنعتی‌ای را متصور شود، بدون شک اجرای سیاست جایگزینی واردات بوده است که در آن سعی شده است کالاهایی که مصرف آنها در کشور زیاد بوده است، در داخل تولید شود و برای این منظور تسهیلات اعطا کرده است. از طرفی، برای واردات تعرفه گذاشته شده است. از جمله مثال‌های این سیاست می‌توان به توسعه کارخانه‌های روغن، قند، آرد و صنایع غذایی مثل نوشابه، بستنی و... اشاره کرد. همچنین در صنایع ساختمانی نیز اینگونه بوده است و نمی‌شد در این صنایع به‌خاطر موانعی از جمله حمل و نقل، به خارج از کشور وابسته شد؛ لذا با توجه به اقتضای شرایط، برخی از صنایع در داخل از جمله ساختمانی و ساخت و ساز توسعه یافته است؛ اما در محصولاتی که ارزش تولیدی بالایی دارند و حمل و نقل آنها توجیه اقتصادی دارد و تولیدشان با مباحثی از جمله تکنولوژی و فناوری در ارتباط بوده است؛ کشور دارای کاستی‌هایی بوده است.

در گذشته، در ایران برخی درصدد تدوین استراتژی توسعه صنعتی برآمدند که بعداً به واژه سیاست توسعه صنعتی تغییر پیدا کرد؛ اما در حقیقت این امر، یک سیاست توسعه صنعتی نبود؛ بلکه یک سیاست اقتصادی برای توسعه صنعت بود. اما موضوع مهمی که در اینجا وجود دارد این است که آیا ما باید سیاست صنعتی‌ای داشته باشیم که پیشران اقتصاد باشد یا باید سیاست‌های اقتصادی‌ای داشته باشیم

که پیشران صنعت باشد. بعضی سیاست‌ها از جمله اینکه ثبات اقتصادی باید باشد یا شرایط پیش‌بینی‌پذیری وجود داشته و ریسک معاملات پایین باشد، این موارد سیاست‌های افقی هستند. این سیاست‌ها در همه کشورهای همواره درست هستند و اصلاحات اقتصادی‌ای که در این زمینه معرفی می‌شوند در همه‌جا درست هستند. هر سیاستی به معنای یک اولویت‌گذاری و اعمال تبعیض است. اعمال تبعیضی که به منفعت و مصلحت اجتماعی بیشتری منجر شود، سیاست درستی است؛ ولی به طبع، اعمال این تبعیض موجب سود برخی صنایع و متضرر شدن برخی صنایع دیگر خواهد شد.

آنچه بعد از انقلاب اسلامی رخ داد، حمایت طولانی‌مدت از برخی صنایع بوده است و باعث شد که این صنایع از رشد مناسبی برخوردار نشوند. مشخص کردن صنایع بازنده و هزینه‌بر، از مشخص کردن صنایع برنده مهم‌تر است. حمایت کورکورانه و بدون نگاه عاقلانه از صنعت، به صنعت کشور آسیب‌های بزرگی وارد کرده است؛ به عنوان مثال در صنعت خودرو، باید سالانه از سیاست‌های حمایت‌گرانه گمرکی کاسته و به سیاست‌های سرمایه‌گذاری افزوده می‌شد تا صنعت خودرو به سمت رقابتی شدن برود و در وضعیت فعلی قرار نگیرد.

در حال حاضر کشور ایران اقتصاد بسیار متنوعی دارد؛ اما با کاستی‌های زیادی روبه‌رو است. در حال حاضر، دو قلم جنس، واردات عمده ما را دربر می‌گیرد و آن، خوراک (از جمله ذرت و سویا و...) و مواد اولیه مصرفی کارخانجات (از جمله مواد اولیه پتروشیمی) است. این سؤال پیش می‌آید که مگر کشور ما پتروشیمی ندارد؟ جواب این است که کشور ما پتروشیمی بالادستی دارد؛ پتروشیمی‌ای که وزارت نفت آن را توسعه داده است؛ نه وزارت صمت. به عنوان مثال، در این پتروشیمی، پلی‌اورتان‌ها تولید می‌شود، رزین تولید می‌شود. در بیشتر محصولات، از این محصولات پتروشیمی استفاده می‌شود. حال آنکه در این صنعت برای حرکت به سمت تولید چنین محصولاتی، زمینه‌ای در کشور ایجاد نشده است و وزارت صنعت، معدن و تجارت توجهی به این امر نکرده است. حال آنکه سیاست صنعتی ابتدا باید تدوین و نوشته و سپس توسط دولت اعمال شود.

وزارت اقتصاد به تنهایی ابزارهای سیاستی زیادی دارد؛ از جمله بیمه، گمرک، تعرفه‌گذاری، قیمت‌گذاری، بانک‌های تخصصی، بورس و... علاوه بر وزارت اقتصاد، وزارت صمت نیز ابزارهای سیاستی مختلفی از جمله معادن مختلفی دارد که تمامی

این ابزارهای سیاستی می‌توانند در سیاست‌های توسعه صنعتی کشور نقش به‌سزایی ارائه کنند. ایران تا کنون برنامه توسعه صنعتی نداشته است. ایران نیازمند یک سیاست صنعتی است و تاکنون کسی چنین سیاستی را تدوین نکرده است. کشور ایران هم‌اکنون ظرفیت‌های بسیاری در عرصه‌های مختلف صنعتی، از جمله انرژی، نفت و گاز، پتروشیمی، نساجی، کشاورزی، فلزات و... دارد. افراد متولی این توسعه صنعتی نیستند؛ بلکه نهادها و بدنه دولت‌های مختلف هستند که باید این سیاست‌ها را اجرا کنند. سیاست‌ها باید کلان و جامع باشند تا سازمان برنامه به‌مرور برنامه‌های خود را هم‌جهت با این سیاست‌ها کرده و اجرا کنند. سیاست صنعتی باید دربرگیرنده همه مسائل کشور، نیازهای کشور، تهدیدات و استانداردهای لازم باشد. تجمیع نیازهای ضروری کشور باید در توسعه صنایع مختلف لحاظ شود. تعدد در راه و روش‌های رشد صنعت در صنایع مختلف کشور باید منجر به همگرایی در توسعه صنایع شود.

براین اساس، در این پژوهش تلاش می‌کنیم به این پرسش با گردآوری اسناد بالادستی سیاست صنعتی جمهوری اسلامی ایران و با استفاده از روش تحقیق آمیخته (Mixed Method) با به‌کارگیری روش تحلیل مضمون و تحلیل اهمیت عملکرد (IPA) پاسخ دهیم.

مبانی نظری

نویسندگان کتاب *ایجاد تحول مولد در اقتصاد، سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه*، سرگذشت سیاست‌های صنعتی را در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم با استعاره «طلوع، غروب و طلوع مجدد سیاست صنعتی» توضیح می‌دهند. از نظر این اقتصاددانان، پس از مناقشات نظری متعدد در دهه‌های گذشته پیرامون راهگشا یا غیرراه‌گشا بودن سیاست‌های صنعتی و نقش‌آفرینی دولت در تسریع تحول اقتصادی، قرن بیست‌ویکم، به‌ویژه پس از تجربه بحران مالی ۲۰۰۸، شاهد «طلوع مجدد» سیاست‌های صنعتی و به‌رسمیت شناخته شدن نقش دولت در تسریع «تحول مولد» در اقتصاد است (ایوانکی، ۱۴۰۱)؛ بنابراین به‌اعتقاد 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.

نظریات توسعه به شکل امروزی از سال‌های ۱۸۹۵ وارد مباحث علمی شد. در این سال‌ها، نظریات مختلفی برای رشد و توسعه جوامع مطرح شد که این نظریات با روش‌های مختلفی طبقه‌بندی می‌شوند. این نظریات در پنج رده قابل طبقه‌بندی هستند که در اینجا از آنها تحت عنوان پنج موج به صورت زیر نام برده می‌شود:

(۱) موج اول: دولت به‌عنوان پیشران مهم اقتصادی (شکست بازار): ۷۰-۱۹۵۰؛

(۲) موج دوم: دولت حداقلی (شکست دولت): ۹۰-۱۹۷۵؛

جدول ۱. نظریات دولت کوچک (۱۹۹۰-۱۹۷۰)

عنوان نظریه	شرح نظریه	راهبرد توسعه
مایسز، گرزتر (مکتب اتریش جدید/کارآفرینی جدید)	ادغام نظریه نوآرانه شومپیتر و عدم قطعیت نایت در پرداختن به الگوی تأثیرگذاری کارآفرینان در دستیابی به توسعه اقتصادی و صنعتی بالاتر در غیاب کارکردهای خصوصی این دولت است که باید از طریق افزایش تصنعی سود سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، انجام سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های مشترک دولتی و خصوصی و پرداخت یارانه به برنامه‌های آموزش مدیریت، بر چنین گروهی را ایجاد کرد.	اقتصاد باز (تجارت آزاد)
مک‌کینون، شاو، بوگواتی (نظریه نئوکلاسیک تجارت مکتب استنفورد)	آزادسازی تجاری و حذف یارانه قیمت عوامل (به‌ویژه در رابطه با شرکت‌های بزرگ)	اقتصاد باز (تجارت آزاد)
کروگر (نظریه نئوکلاسیک توسعه)	اهمیت انباشت سرمایه به‌عنوان عامل درون‌زای رشد (متأثر از سازوکارهای بازاری) و فناوری به‌عنوان عامل برون‌زای رشد (که در نتیجه تجارت آزاد امکان انتقال می‌یابد).	اقتصاد باز (تجارت آزاد)

مأخذ: یافته‌های پژوهش

(۳) موج سوم: خود مشتمل بر ۲ رویکرد بود:

الف- دولت تسهیلگر (حامی رقابت): ۲۰۰۸-۱۹۹۰

ب- دولت توسعه‌گرا (سیاست‌های صنعتی): ۲۰۰۸-۱۹۹۰

جدول ۲. نظریات دولت تسهیل‌گر (۲۰۰۸-۱۹۹۰)

عنوان نظریه	شرح نظریه	راهبرد توسعه
جاستین لین	<ul style="list-style-type: none"> تأکید بر نقش دولت به صورت راهبردی، به‌ویژه در موارد زیر: <ul style="list-style-type: none"> • شناسایی صنایع دارای مزیت نسبی نهفته به‌عنوان صنایع هدف و کمک به خروج کارگزاران اقتصادی از صنایع رو به افول • شناسایی انواع کمبودهای زیرساختی در بخش‌های هدف و اصلاح شرایط رقابت در بازار (انحرافات قیمتی و موانع ورود) • حمایت از نوآوری و سرمایه‌گذاری خطرپذیر در صنایع با فناوری بالا 	<p>توسعه صنعتی از طریق توسعه صادرات متکی بر مزیت‌های نسبی و سپس انتقال نقطه اتکای صنایع مربوط به مزیت‌های رقابتی مستتر در آن</p>
رودریک و هاسمن هیدالگو و کلینگر	<ul style="list-style-type: none"> • تأکید بر نقش کلیدی دولت در خودیابی اقتصادی از طریق شناسایی حوزه‌های فعالیتی جدید سودآور برای کارآفرینان (مهم‌تر از توسعه صادرات صنایع سنتی) • حمایت از افزایش زمینه‌های مزیت نسبی رقابتی در صنایع مواجه با مزیت نسبی (فضای محصولی بزرگتر) • حداکثر اجتناب از مداخله مستقیم و درعوض ایجاد همراهی میان بخش خصوصی و دولت 	<p>توسعه صنعتی از طریق توسعه مزیت‌های رقابتی و تنوع‌بخشی اقتصادی</p>
نوبلر	<ul style="list-style-type: none"> • سیاست‌گذاری در جهت تحول مولد، افزایش پیچیدگی و به‌صورت تولید و صادرات از طریق تقویت توانمندی‌های داخلی (دانش و شایستگی) افراد، بنگاه‌ها و حتی دولت 	<p>توسعه صنعتی از طریق توسعه مزیت‌های رقابتی</p>

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۴) موج چهارم: دولت تثبیت‌گر (سیاست‌های صنعتی جدید): ۲۰۰۹ تاکنون. با بررسی روند تحولات جهان از سال ۲۰۰۹ میلادی و باتوجه به تحولات عظیم سیاست صنعتی بعداز بحران مالی، به‌دلایل زیر مشخص شد کشورها دیگر توان و ظرفیت تکرار تجربه کشورهای درحال توسعه (به‌ویژه آنچه در آسیای جنوب شرقی اتفاق افتاد) را ندارند:

- بحران اقتصادی غرب و رکود عمیق کشورهای با درآمد متوسط در آن منطقه؛
- کاهش نرخ رشد اقتصادهای نوظهور پس از سال ۲۰۱۰؛
- وجود شواهد متعدد درباره اینکه کشورهای با درآمد بیش از متوسط جهانی به جای دستیابی به جایگاه کشورهای توسعه یافته با افول اقتصادی روبه‌رو بوده‌اند؛
- قوانین و مقررات سخت‌گیرانه‌تر سازمان تجارت جهانی.

بنابراین، ضرورت وجود سیاست‌های صنعتی مدرن و ضرورت اهتمام به ایجاد تحول ساختاری و گذار از کالاهای سنتی به کالاهای پیشرفته و فناورانه بیش از پیش احساس می‌شود؛ اما چون توسعه پدیده‌ای وابسته به مسیر به‌شمار می‌رود، تحول ساختاری بسیار کند صورت می‌گیرد. تسریع این فرآیند و حذف وابستگی توسعه به مسیر، تنها به‌واسطه سیاست‌های صنعتی نوین امکان‌پذیر است.

در تشریح مفهوم سیاست‌های صنعتی نوین و تفاوت آن با سیاست‌های صنعتی سنتی باید اشاره کرد، با بروز بحران مالی جهانی، آن‌گروه از کشورها بیشتر در معرض خطر قرار گرفتند که از سال ۱۹۸۰ تا سال ۲۰۰۶، دنباله‌روی سیاست‌های اقتصادی ایالات متحده و بریتانیا در اجرای ایده بازار آزاد بودند. در این برهه زمانی، بسیاری از کشورها چه در حال توسعه و چه توسعه یافته، به اهمیت سیاست‌های توسعه صنعتی در راستای حفظ یا گسترش بخش کارخانه‌ای پی‌بردند. به‌عنوان نمونه می‌توان به بسته‌های اقتصادی ارائه شده توسط ایالات متحده و اتحادیه اروپا که با توجه ویژه بر توسعه بخش کارخانه‌ای برای کاهش و حذف اثر بحران تدوین شده بودند، اشاره کرد (جمال‌زاده، ۱۳۸۵). بنابراین، کشورهای در حال توسعه باید سیاست توسعه صنعتی خود را مطابق با شرایط جدید بین‌المللی پس از بحران تدوین کنند. این موضوع تنها با پذیرش سیاست‌های حمایتی کلان حاصل نمی‌شود؛ بلکه به‌طور جامع‌تری از طریق ایجاد یک دولت توسعه‌گرا و گسترش فضای سیاستی آن حاصل می‌شود. سیاست صنعتی سنتی هدف عمده خود را به‌سمت تحریک رشد اقتصادی از طریق مداخله مستقیم دولت در تعیین بخش‌های پیشران صنعتی قرار می‌دهد؛ حال آنکه سیاست‌های صنعتی نوین به مجموعه‌ای از اقدامات در جهت تسریع و تسهیل حرکت منابع به‌سمت فعالیت‌های پویاتر (خواه این فعالیت‌ها در

بخش کشاورزی باشد، خواه در صنعت یا خدمات) چه در قالب سیاست‌های افقی و چه عمودی، اطلاق می‌شود.

مروری بر ادبیات تحقیق

کمالی و همکاران (۱۴۰۱) در پژوهش «شناسایی و دسته‌بندی آسیب‌های سیاست‌گذاری توسعه صنعتی در ایران در دوره زمانی ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۷» تعداد ۱۱۷ مفهوم شناسایی کردند که این مفاهیم را براساس چارچوب‌های نظری سیاست‌گذاری دسته‌بندی کرده‌اند. چارچوب زیربنایی کار، چارچوب نظری مثلث سیاست‌گذاری والت و گیلسون^۱ (۱۹۹۴) بوده است که دارای اجزای بازیگران، محتوا، محیط و فرآیند است. سادگی این چارچوب نظری کمک می‌کند تا واقعیت درهم‌تنیده، غیرنظام‌مند و نابسامان سیاست‌گذاری تحلیل شود و درنهایت پیشنهادهاى پژوهشى زیر را مطرح می‌کنند:

الف) فراترکیب الزامات سیاست‌گذاری توسعه صنعتی در ایران؛ فراترکیب این الزامات می‌تواند دیدگاه مناسبی در اختیار سیاست‌گذاران قرار دهد؛

ب) ارائه مدلی برای اولویت‌بندی موانع سیاست‌گذاری توسعه صنعتی به‌روش کمی؛ چنین پژوهشی می‌تواند اولویت‌های سیاست‌گذار توسعه صنعتی را برای رفع آسیب‌ها تعیین کند؛

پ) آسیب‌شناسی سازمان‌های متولی سیاست‌گذاری توسعه صنعتی در ایران؛ سازمان‌های متولی حوزه صنعت در ایران متعدد و اغلب دارای سابقه طولانی هستند؛ این سازمان‌ها نقش مهمی در تدوین و اجرای سیاست‌های توسعه صنعتی دارند.

خرمی (۱۴۰۱) در پژوهش خود با عنوان «دولت، بورژوازی صنعتی و توسعه صنعتی در ایران ۱۳۷۶-۱۳۶۸» معتقد است سیاست‌ها و برنامه‌های دولت جمهوری اسلامی در دوره سازندگی، به‌ویژه در زمینه اجرای تعدیل اقتصادی و خصوصی‌سازی، به‌خاطر ضعف در ساختارها و ترتیبات نهادی، توسعه‌خواه‌اند و متأثر از اقتضانات ایدئولوژیکی حکومت در اعمال سیاست توزیعی و تأمین نیازهای اساسی طبقات فرودست و نیز تحت‌تأثیر شرایط و اقتضانات بین‌المللی ناشی از انزوای دیپلماتیک،

1 Walt, G., & Gilson

کاهش سرمایه‌گذاری‌ها و افزایش وام‌های خارجی، منجر به تداوم گسستگی در رابطه دولت با بورژوازی صنعتی شد؛ به‌طوری‌که حتی تلاش دولت برای بازگشت سرمایه‌داران رانده‌شده و جلب مشارکت صاحبان صنایع در برنامه بازسازی کشور نیز به شکست انجامید. درمقابل، با استمرار عوامل نهادی و ایدئولوژیکی بازدارنده توسعه صنعتی، شرایط به سمتی پیش رفت که سبب بازتولید رانت، گسترش فساد، تقویت نیروی غیرمولد و تضعیف بنیان‌های کارآفرینی در اقتصاد سیاسی ایران شد. گسست میان دولت و بورژوازی صنعتی، زمینه شکل‌گیری طبقه جدید «سرمایه‌داران حکومتی» مرکب از مدیران دولتی، شرکت‌های شبه‌دولتی (خصوصی‌ها)، افراد مرتبط با نهادهای حکومت، بازاریان، نظامیان، امنیتی‌ها، آقازاده‌ها و نوکیسه‌ها را فراهم ساخت که با انتفاع از واگذاری‌ها و تسلط بر اقتصاد، سبب اختلال و انقطاع در روند توسعه صنعتی شدند و گسست دولت و صاحبان صنایع را تعمیق بخشیدند.

شریف‌زادگان و نورایی (۱۳۹۴) در پژوهش «بررسی تحولات صنعت و توسعه صنعتی در ایران به‌منظور آسیب‌شناسی توسعه صنعتی ایران» نشان می‌دهند که اگرچه در ایران به‌لحاظ نظری، تحول خاصی در صنعت و توسعه صنعتی رخ نداده است؛ اما از شروع قرن سیزدهم به‌لحاظ تجربی، تحولات گسترده‌ای در توسعه صنعتی ایران پدیدار شد که می‌توان آنها را در سه مرحله اصلی: شروع قرن سیزدهم هجری شمسی تا پایان سلسله قاجار، شروع سلسله پهلوی تا انقلاب اسلامی در ایران و انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ تا عصر کنونی، تقسیم‌بندی کرد. این سه مرحله نشان می‌دهند که اگرچه ایران جزء کشورهای پیشرو در تدوین برنامه‌های توسعه صنعتی بوده؛ اما کمبود پیش‌نیازهای نهادی توسعه صنعتی در ابتدای شکل‌گیری چنین فرآیندی از یک‌سو و سیطره بیش‌از حد دولت بر صنایع در طول تاریخ ازسوی دیگر، سبب شده تا فرهنگ صنعتی در مجموع تکوین نیافته و محیط نهادی مرتبط با صنعت دچار هرچ‌ومرج بسیار باشد که فقط به صاحب صنعت‌شدن ایران (و نه صنعتی‌شدن) منجر شود؛ لذا پیشنهاد می‌شود دولت با افزایش نقش نظارتی خود به‌جای مداخله‌گری، بهبود محیط نهادی توسعه صنعتی را در دستور کار قرار دهد.

ژانگ و هوانگ^۱ (۲۰۲۲) در پژوهشی با عنوان «ارزیابی کیفیت توسعه صنعتی و تجزیه و تحلیل عوامل تأثیرگذار در شیان، چین»، براساس مدل‌سازی ساختاری

1 Zhang, Y., Huang

تفسیری (ISM) ۳۲ عامل تأثیرگذار براساس نظریه سیستم پیچیده پیدا کرده‌اند. نتایج نشان دادند که ارزیابی کیفیت توسعه صنعتی در شهر شیان در حال افزایش است؛ اما توسعه زیرساخت‌های داخلی نابرابر است؛ زیرساخت‌های فناوری با بیشترین سهم و زیرساخت‌های اجتماعی کمترین سهم را دارد. یک ساختار سلسله‌مراتبی چندلایه در میان عوامل تأثیرگذار ارزیابی کیفیت توسعه صنعتی وجود دارد و می‌توان مدل ساختار چندلایه را به ۱۰ لایه تقسیم کرد. لایه اول شدت سرمایه‌گذاری کنترل آلودگی صنعتی است که مستقیم‌ترین عاملی است که ارزیابی کیفیت توسعه صنعتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. لایه دهم، شدت تخلیه فاضلاب صنعتی، شدت انتشار گازهای پسماند صنعتی، مصرف آب در واحد ارزش افزوده صنعتی، تراکم بزرگراه و مصرف انرژی در واحد ارزش افزوده صنعتی است که از عوامل ریشه‌ای مؤثر بر IDQ هستند. این مطالعه می‌تواند مبنای نظری و مرجعی برای ارتقای توسعه صنعتی باکیفیت بالا ارائه دهد.

باخ و همکاران^۱ (۲۰۲۰) در پژوهش «ارزیابی روند صنعتی در ازبکستان»، با روش حداقل مربعات مدل رگرسیون براساس شاخص تغییر در مقادیر نهایی و نظری تولید صنعتی ارزیابی می‌کنند و نتیجه می‌گیرند که از رویکردهای روش‌شناختی ترسیم‌شده در استراتژی توسعه متوازن و جانمایی کوثر صنعت مناطق و افزایش پتانسیل صنعتی صنعت، استفاده شود. استفاده مؤثر از پتانسیل صنعتی جمهوری ازبکستان به این معنی است که باید فرصت‌ها و عوامل مؤثر بر رشد پتانسیل تولید را در نظر گرفت.

کئون لی^۲ (۲۰۱۹)، در کتاب *هنر جهش اقتصادی*، دو شکست قابلیت‌ها و اندازه را سد راه مسیر همپایی به‌شمار می‌آورد. شکست قابلیت‌ها به چالش‌های داخلی بنگاه در ایجاد قابلیت‌های نوآوری می‌پردازد. شکست اندازه به مشکلات ایجاد بنگاه‌های بزرگ برای غلبه بر موانع توسعه فناوری می‌پردازد. کئون لی برای شکست اول سه راه‌کار «محافظت از حقوق مالکیت معنوی»، «بهره‌گیری از فناوری‌های با چرخه عمر کوتاه» و «یادگیری از طریق مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی» را معاف می‌کند. راه‌کار کئون لی برای شکست اندازه نیز ایجاد گروه‌های کسب‌وکار

1 Bux et al.

2 Lee, Keun,

است. وی همچنین بر اهمیت پنجره‌های فرصت برای همپایی کشورهای در حال توسعه تأکید می‌کند و «شرایط تقاضا»، «جهش فناوری» و «سیاست‌های حمایتی دولت» را سه پنجره مهم فرصت به‌شمار می‌آورد.

لین^۱ (۲۰۱۲) پژوهشی با عنوان «اقتصاد ساختارگرایی نوین: چارچوبی برای بازاندیشی توسعه» دارد. او یکی از طرفداران نظریات دولت توسعه‌گراست. از نظر وی، دولت می‌تواند به‌عنوان تسهیل‌کننده به ایفای نقش در توسعه بپردازد و به بخش خصوصی در بهره‌گیری از مزیت نسبی کمک کند. به‌طور خلاصه، شکست‌ها و نارسایی‌های بازار می‌تواند توجیه منطقی‌ای برای دخالت دولت در امر رشد و توسعه باشد. اندازه و نوع دخالت دولت از مهمترین مباحث مطرح‌شده توسط لین است. وی می‌کوشد تا با حفظ شالوده‌های نظری «نئوکلاسیک» به برخی از نقدهای «ساختارگرایان» پاسخ دهد. او بر اهمیت «مزیت نسبی» و تأثیر آن در اولویت‌گذاری صنایع تأکید دارد؛ اما درعین حال در پی آن است تا توسعه چنین صنایعی را از طریق نهادسازی، حداقل کردن هزینه‌های مبادلاتی و ایجاد «زیرساخت‌های سخت و نرم» برای جلب بخش خصوصی تسریع کند.

رودریک^۲ (۲۰۰۸) در پژوهش «سیاست صنعتی؛ نپرس چرا، پرس چگونه؟» به‌شدت از به‌کارگیری راهبردهای توسعه و اتخاذ سیاست‌های صنعتی توسط دولت‌ها حمایت می‌کند. وی معتقد است تمام کشورهای توسعه‌یافته و صنعتی از برنامه‌ریزی منسجم و سیاست صنعتی کارآمد جهت رشد و توسعه بهره‌برده‌اند و تأکید می‌کند بحث اصلی بر روی چرایی دخالت دولت نیست؛ بلکه بر سر چگونگی دخالت دولت‌ها در امر توسعه صنعتی است. براساس نظر رودریک، تنوع‌بخشی و تحول ساختارهای تولیدی به‌واسطه تغییر جریان منابع از فعالیت‌های با بهره‌وری پایین به‌سوی فعالیت‌های دارای بهره‌وری بالا موجب ارتقای رشد اقتصادی می‌شود. وی معتقد است اقتصاد رشد می‌کند؛ حتی اگر هیچ افزایش بهره‌وری‌ای در درون بخش‌های اقتصادی روی ندهد. گذار به فعالیت‌های صنعتی نوین موتور رشد اقتصادی است. درنهایت، چنین استنباط می‌کند که مزیت نسبی نمی‌تواند به‌عنوان پیشران توسعه اقتصادی عمل کند. چاره این است که به‌جای تمرکز بر آنچه بهترین عملکرد را در آن داریم، در دامنه گسترده‌ای از فعالیت‌ها تبحر کسب کنیم.

1 Lin

2 Rodrik

حضور دولت در فرآیند صنعتی شدن همواره محل مناقشه بوده و دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص آن مطرح شده است؛ به طوری که طی ادوار مختلف تاریخی و به تناسب فضای اقتصادی حاکم در هر دوران (همچون مواجهه با شرایط بحران یا رونق اقتصادی)، برای دولت جایگاه متفاوتی تصویر شده است. این امر باعث شده تا در رابطه با طراحی الگوی توسعه صنعتی کشورها، راهبردهای مختلفی طراحی شود (Khan, 2012).

در ابتدا و طی دوران بازسازی‌های جنگ جهانی دوم، دولت‌ها به شکل فعالانه‌ای در اقتصاد ظاهر می‌شدند و مدافعان درباب اهمیت نقش آفرینی دولت در دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی دیدگاه‌های خود را مطرح می‌کردند (Chang & Anderoni, 2020). در این دوران، طیفی از دیدگاه‌ها به صورت نظریات رشد متوازن و رشد غیرمتوازن مورد توجه قرار گرفت و طی آن، به این سؤال کلیدی پرداخته می‌شد که: آیا برای رسیدن به سطوح بالاتر رشد و توسعه اقتصادی باید با ایجاد زیرساخت‌های عمرانی، فشاری همه‌جانبه به سمت بالا ایجاد شود یا آنکه توسعه اقتصادی اساساً بدون توسعه صنعتی بی‌معناست؟ در واقع، نظریه پردازان با طرح گزینه دوم درصد بودند تا اهمیت پرداختن به نظریات رشد غیرمتوازن را مورد تأکید قرار دهند. این نظریات که اولین بار در اواخر دهه پنجاه میلادی مطرح شد، تأکید خود را بر ضرورت تمرکز بر توسعه صنعتی به منظور دستیابی به توسعه اقتصادی بالاتر قرارداد؛ اما در مسیر دستیابی به توسعه صنعتی باید چه رویکردی اتخاذ می‌شد: جایگزینی واردات مجموعه‌ای از صنایع هدف، به ویژه صنایع دارای بیشترین تعداد پیوندهای پسین و پیشین (هیرشمن و سایرین) / رفع وابستگی وارداتی در مجموعه کالاهای صنعتی (گوند فرانک) / حمایت از صنعتی‌سازی صادرات (پربیش و سایرین) یا اساساً اتکاء به سازوکارهای بازاری (کروگر) و ظرفیت‌سازی‌های مقتضی در بخش نیروی انسانی و کارآفرینان (لوکاس، رومر، مایسز و...)? ملاحظات فوق، مسائل مهمی مقابل سیاست‌گذاران قرار می‌دهد؛ چراکه کیفیت اجرای سیاست‌های صنعتی به طور کامل متأثر از نوع رویکرد حاکم بر آن است.

در ایران پس از انقلاب اسلامی نیز تدوین و اجرای شش برنامه توسعه اقتصادی موجب تأثیرات جدی بر ساختار صنعتی کشور بوده است. این برنامه‌ها که عمده جهت‌گیری آن به سمت «توسعه صنعتی» قرار داشت، طیفی از الگوهای رشد متوازن (تجهیز زیرساخت‌ها)، رشد غیرمتوازن (هدف‌گذاری صنایع منتخب)، رهایی از

وابستگی اقتصادی و... را با الهام از رویکردهای غالب جهانی و در پاسخ به شرایط حاکم بر این اقتصاد، پیگیری کرده است و مبالغ زیادی نیز صرف حمایت از برخی صنایع شد؛ اما آنچه در نهایت حاصل شد، جایگاه نه‌چندان مناسب؛ اما روبه‌بهبود ایران به لحاظ عملکرد رقابت‌پذیری صنعتی است. به‌طور دقیق‌تر، طبق آخرین آمارهای مربوط به سال ۲۰۲۱ سهم ایران از ارزش افزوده صنعتی جهان معادل ۱/۵۰ درصد، از صادرات صنعتی جهان معادل ۱/۳۰ درصد و در نهایت رتبه ایران در زمینه شاخص عملکرد رقابت‌پذیری صنعتی در میان ۱۵۳ کشور برابر با ۵۷ است (UNU-WIDER, 2023).

از زمان آغاز برنامه‌ریزی توسعه در ایران که قدمتی نزدیک به هفت‌دهه دارد؛ همواره صنعتی‌شدن و تقویت بخش تولید بر سر زبان‌ها بوده است. به‌طور خاص در دو دهه اخیر نیز تلاش‌های فراوانی برای تهیه نقشه راهبردی صنعت انجام شده است. از سال ۱۳۷۹ و تشکیل وزارت صنایع و معادن که بعدها به وزارت صنعت، معدن و تجارت تغییر یافت؛ حداقل چهار اقدام برای تدوین نقشه راهبردی صنعت، صورت گرفته است. صرف‌نظر از گنجانده‌شدن لزوم تدوین استراتژی توسعه صنعتی در قالب وظایف وزارت صنایع و معادن (۱۳۷۹)، این اقدامات به‌دلیلی که برنامه‌های توسعه چهارم، پنجم و ششم ایجاد کرده‌اند، الزامی بوده است. ماده ۲۱ قانون برنامه چهارم توسعه، ماده ۱۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه و بند الف ماده ۴۶ قانون برنامه ششم توسعه، واجد حکم مربوط به تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی به‌عنوان یکی از اسناد بالادستی سیاست‌گذاری کشور بوده‌اند. اسناد و نتایج این مطالعات در سال‌های ۱۳۸۲، ۱۳۸۵، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴ منتشر شده است.

براساس قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن که در سال ۱۳۷۹ به تصویب مجلس رسیده است، موضوع تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی به‌عنوان اولین و مهم‌ترین مأموریت وزارت صنایع و معادن در نظر گرفته شد. مطالعه سند مذکور طی قراردادی به دانشکده تازه‌تأسیس مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف سپرده شد که خلاصه نتایج آن در سال ۱۳۸۲ و اسناد پشتیبان در سال ۱۳۸۴ منتشر شده است. با این حال، پس از روی کار آمدن دولت جدید و حاکم‌شدن رویکرد متفاوت، این استراتژی مورد بازنگری قرار گرفت و سند راهبردی توسعه صنعتی کشور (۱۴۰۴-۱۳۸۵) تهیه شد.

علی‌رغم انتشار این سند در سال ۱۳۸۵ قانون برنامه پنجم توسعه، بار دیگر وظیفه تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی را به دولت واگذار کرد؛ به طبع پیش‌فرض چنین قانونی عدم موفقیت اسناد قبلی بوده است. در سال ۱۳۹۲، «برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت (سطح کلان)» توسط وزارت صمت تهیه شد. در سال ۱۳۹۴ پس از تغییر دولت، وزارت صمت با تیم مدیریتی جدید، دوباره اقدام به انتشار سند جدیدی با عنوان «برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت» کرده است.

تعدد اسناد استراتژی‌ها و نقشه‌های راهبردی صنعت تهیه شده در دو دهه اخیر در کنار رشد صنعتی پایین کشور در این دو دهه، گویای این مطلب است که صرف تهیه چنین اسنادی، تضمینی برای موفقیت کشور در زمینه صنعت نخواهد بود. گام نخست در تهیه نقشه راهبردی صنعت، آسیب‌شناسی دقیقی از اسنادی است که در گذشته تهیه شده و ثمربخشی لازم را نداشته است. نگاهی اجمالی به مسیر طی شده در این اسناد آشکار می‌سازد که اولاً با تغییر دولت‌ها در سازوکار کنونی، تضمینی برای تدوین سند و اجرای مستمر آن توسط دولت‌ها وجود ندارد. در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۲ با تغییر دولت، اسناد پیشین فاقد اعتبار شده‌اند؛ ثانیاً اسناد نگارش شده، عموماً ضعف جدی‌ای در مبانی علمی، تحلیل دقیق از وضع موجود، تعیین اهداف و اقدامات مشخص داشته‌اند؛ ثالثاً در نگارش اسناد ملاحظات اقتصاد سیاسی و تعارضات بین‌دستگاهی از یک سو و شوک‌ها و موانع بیرونی از سوی دیگر، مورد غفلت قرار گرفته‌اند.

علاوه بر این و مهم‌تر از همه مسائل، مبنا و رویکرد تحلیلی مطالعه سال ۱۳۸۴ سیطره پارادایم نئوکلاسیک یا اجماع واشنگتن بوده که نقش دولت در توسعه صنعتی را تنها تهیه زیرساخت نهادی عملکرد بازارهای آزاد و تأمین ثبات اقتصاد کلان دانسته است. یکی از مهم‌ترین محورهای پارادایم غالب سیاست صنعتی این بوده که دولت هیچ کاری به بخش خصوصی نداشته باشد یا در اقتصاد حداقلی مداخله را داشته باشد تا فضا برای بخش خصوصی تنگ نشود. روشن است که از لحاظ نظری هیچ اختلافی بین اقتصاددانان وجود ندارد. اختلاف اصلی از آنجا برخاسته است که تعریف روشنی از جایگاه بخش خصوصی، عملکرد بازارها و نقش دولت، به خصوص در کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ایران صورت نمی‌گیرد. اقتصادهای در حال توسعه نسبت به پیش‌گامان صنعتی شدن با مشکلات و موانع متفاوتی روبه‌رو هستند که غلبه بر آنها نیازمند نقش‌آفرینی دولت، فراتر از

چارچوب‌های حداقلی بوده است. کاستی‌های این رویکرد در گره‌گشایی از معضل عدم توسعه صنعتی در عملکرد این بخش منعکس شده است. مطالعات بعدی نیز، مبنای تحلیلی مشخصی نداشته و بدون تبیین مبانی علمی موضوع، تنها به تشریح وظایف وزارت‌خانه صمت و استخراج اولویت‌ها تنها از طریق تهیه پرسش‌نامه و اخذ نظرات مسئولان دولتی و برخی فعالان اقتصادی پرداخته است. آسیب‌شناسی اسناد توسعه صنعتی نشان می‌دهد که حتی اگر این مطالعات به مرحله اجرایی هم می‌رسیدند، چندان بر بهبود وضعیت کنونی و دستیابی به توسعه صنعتی تأثیری نداشتند.

شایان‌ذکر است در ایران عملاً تا اوایل دهه ۱۳۸۰ استراتژی مدون و مشخصی در حوزه‌های صنعت، معدن و تجارت وجود نداشت. وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌عنوان متولی دولت در بخش صنعت، معدن و تجارت براساس اسناد بالادستی موظف به تدوین برنامه توسعه صنعتی برای کشور بوده است. اقدامات صورت‌گرفته توسط وزارت صنایع و معادن پیشین و وزارت صنعت، معدن و تجارت فعلی، در قالب چهار سند و یک اولویت‌بندی زیر قابل طبقه‌بندی است (فرتاش، ۱۴۰۰):

سند اول- استراتژی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۲)؛

سند دوم- برنامه راهبردی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۵)؛

سند سوم- برنامه راهبردی بخش صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۲)؛

سند چهارم- برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۴)؛

سند پنجم- تصویب‌نامه درخصوص تعیین فهرست اولویت‌های صنعتی وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۴۰۰).

روش‌شناسی و روش تحقیق

در این پژوهش، تمرکز اصلی در بخش جمع‌آوری اطلاعات بر روی مطالعات کتابخانه‌ای از طریق اسناد مختلف و موجود و گزارش‌های ارائه‌شده در مؤسسات داخلی و بین‌المللی در رابطه با سیاست‌های توسعه صنعتی جمهوری اسلامی ایران است. در بخش گردآوری اطلاعات پژوهش، علاوه بر مطالعات کتابخانه‌ای از مصاحبه‌های ساختاریافته با جمعی از فعالان و مدیران این حوزه نیز استفاده شده است. در بخش تحلیل داده‌ها ابتدا با روش تحلیل مضمون، به شناسایی آسیب‌های اسناد سیاست صنعتی جمهوری اسلامی ایران که از طریق مطالعه کتابخانه‌ای و

مصاحبه ساختاریافته به دست آمده است، می‌پردازیم. تحلیل مضمون، شیوه‌ای در روش پژوهش کیفی است که بر شناسایی، تحلیل و تفسیر الگوی معانی داده‌های کیفی تمرکز دارد. در این روش، مضمون یا تم، عنصر کلیدی است. مضمون‌ها پرارزش‌ترین واحدهایی هستند که باید در تجزیه و تحلیل محتوا مدنظر قرار گیرند و منظور از مضامین معنای خاصی است که از یک کلمه یا جمله یا پاراگراف مستفاد می‌شود. برای استخراج مقالات و پژوهش‌های کاربردی مرتبط با موضوع پژوهش نیز از روش فراترکیب استفاده شده است. برای نشان دادن روش دستیابی به مضامین، جدول زیر نمایش داده شده است:

جدول ۳. روش دستیابی به مضمون در متن پژوهشی از دیدگاه ریان و برنارد

روش دستیابی به مضمون	فنون	کاربرد
تمرکز روی کلمات موجود در متن	<ul style="list-style-type: none"> توجه به کلمات تکراری توجه به کلمات مبهم توجه به کلمات کلیدی 	<ul style="list-style-type: none"> شناخت کلمات و گزاره‌های هم‌معنی و تکراری شناخت اصطلاحات و گزاره‌های نامأنوس شناخت واژگان کلیدی و مصداق‌یابی آنها
مداقه در متن	<ul style="list-style-type: none"> مقایسه و سنجش با یکدیگر جستجوی موضوعات بااهمیت تفحص در خصوص داده‌های مفقود 	<ul style="list-style-type: none"> شناخت همسانی‌ها و تباین‌ها شناخت موضوعات شاخص و بااهمیت نظری شناخت فرض‌های بدیهی پنداشته‌شده
توجه به خصوصیات زبان‌شناختی و ادبی متن	<ul style="list-style-type: none"> بررسی آرایه‌های ادبی استفاده‌شده کاوش تغییرات متن کشف ارتباطات بین داده‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> شناخت کنایه‌ها، استعاره‌ها و تشبیهات شناخت تغییرات موضوعی یا لحنی در متن شناخت کلمات نشان‌دهنده روابط علی/شرطی و...
ویرایش و جابه‌جایی جملات و کلمات متن	<ul style="list-style-type: none"> جداکردن قسمت‌های مهم و برجسته متن توجه به سایر قسمت‌های جدانشده متن مرتب‌کردن و جابه‌جایی محتوای جدانشده 	<ul style="list-style-type: none"> جداسازی قسمت‌های بااهمیت در دسته‌های گوناگون بازنگری در بخش‌های جدانشده و غیربرجسته متن شناخت قسمت‌های برجسته متن و ارتباط‌سازی بین آنها و مرتب‌کردن آنها

در گام نخست، پس از بررسی پژوهش‌های قبلی که در دایره موضوعی این طرح پژوهشی قرار داشتند، یک چارچوب و شناخت کلی از موضوعات مفاهیم و تعاریف سیاست صنعتی، ریشه‌های تاریخی سیاست صنعتی، دیدگاه مکاتب اصلی اقتصادی در سیاست صنعتی، طیف‌های گوناگون سیاست صنعتی، نظریه‌های جدید سیاست صنعتی، راهبردها و ابزارهای سیاست صنعتی و وضعیت فعلی اسناد سیاست صنعتی جمهوری اسلامی ایران حاصل شد. برای این منظور، پروتکل مصاحبه نیمه‌ساختاریافته تهیه و داده‌های اصلی این پژوهش، از طریق مصاحبه با خبرگان گردآوری شد.

در مرحله بعدی، با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند، ۳۵ نفر به‌عنوان خبره شناسایی شدند. معیارهای مدنظر برای انتخاب خبرگان به شرح زیر بود:

الف) دارای حداقل تحصیلات کارشناسی ارشد در رشته‌های سیاست و مدیریت صنعتی و اقتصاد توسعه؛

ب) دارای حداقل ۵ سال سابقه کاری مرتبط با سیاست‌گذاری صنعتی؛

ج) دارای سمت‌های مدیریتی در حوزه صنعت و بازرگانی.

مصاحبه‌ها به ترتیب از خبرگان دارای سمت‌های مدیریتی، سابقه کاری بالاتر و دارای تحصیلات عالی شروع شد و در مصاحبه چهاردهم، اشباع نظری حاصل شد. در نهایت، تا مصاحبه‌ها تا تجربه بیست و پنجم برگزار شد. مشخصات جامعه مصاحبه‌شده به شرح جدول ذیل است:

جدول ۴. توصیف جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شوندگان

فراوانی تعداد مصاحبه‌شوندگان از نظر مدرک تحصیلی	فراوانی تعداد مصاحبه‌شوندگان از نظر تجربه و سابقه مدیریتی در حوزه صنعت و بازرگانی
کارشناسی ارشد ۱۰ نفر	۵ تا ۱۰ سال ۷ نفر
دکتری ۱۵ نفر	۱۰ تا ۱۵ سال ۹ نفر
مجموع ۲۵ نفر	۱۵ سال به بالاتر ۹ نفر
	مجموع ۲۵ نفر

در مرحله سوم، براساس تکنیک فراترکیب سندولسکی و بارسو (۲۰۰۷)، روش فراترکیب در ۶ مرحله پیاده شده است. واژگان کلیدی «سیاست صنعتی» و «توسعه

صنعتی» در پایگاه مجلات تخصصی نورمگز، پایگاه اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی، پرتال جامع علوم انسانی و پایگاه علمی science direct، با راهبرد جستجوی این کلمات در عنوان، چکیده و کلیدواژه در بازه زمانی سال ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۲، در روز پنجم فروردین ماه ۱۴۰۳ جستجو شد. با بررسی‌های مرحله به مرحله، در نهایت، ۳۹ مقاله برای بررسی نهایی انتخاب شدند. نتیجه جستجوی اولیه در پایگاه‌های علمی به شرح جدول زیر است:

جدول ۵. نتایج جستجوی اولیه بر مبنای راهبرد جستجو

نام پایگاه	سیاست صنعتی	توسعه صنعتی
پایگاه مجلات تخصصی نورمگز	۲۸	۲۴
پایگاه اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی	۲۶	۳۳
پرتال جامع علوم انسانی	۶	۱۱
پایگاه علمی science direct	۱۸	۲۷

پس از حذف مقالات تکراری (مقالاتی که در دو یا سه پایگاه نمایه شده بودند)، به تعداد مقالات اولیه، ۱۷۳ عدد برای بررسی در الگوی زیر به دست آمد و در نهایت، ۳۹ مقاله برای استخراج کد انتخاب شدند.

جدول ۶. الگوی انتخاب مقاله‌های نهایی

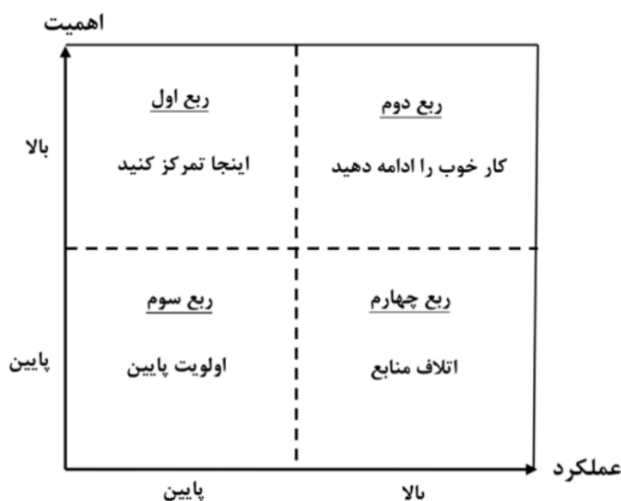
نتایج بررسی	منابع بررسی شده
	تعداد منابع یافت شده؛ ۱۷۳ مقاله
مقالات رد شده به دلیل عنوان؛ ۵۲ مقاله	
	کل مقالات چکیده غربال شده؛ ۱۲۱ مقاله
مقالات رد شده بر اساس چکیده؛ ۳۶ مقاله	
	کل مقالات اولیه؛ ۸۵ مقاله
مقالات رد شده از نظر محتوا؛ ۳۱ مقاله	
	مقالات بررسی شده بر اساس محتوا؛ ۵۴ مقاله
مقالات رد شده از نظر کلیت روش؛ ۱۵ مقاله	
	تعداد مقالات نهایی؛ ۳۹ مقاله

داده‌های حاصل از مقالات نهایی، از روش تحلیل مضمون، تجزیه و تحلیل شدند. در مرحله چهارم، تکنیک تحلیل مضمون، تجزیه و تحلیل شده است. در تحلیل مضمون، پژوهشگر، هم عبارت آشکار و واضح بیان شده را گزارش می‌کند و هم معانی، مفهوم، مفروضات پنهان کلمات، عبارات و جملات را استخراج می‌کند (Clarke & Braun, 2006).

متن‌های به‌دست‌آمده از مصاحبه‌ها، ابتدا براساس کدگذاری داده‌های کیفی، کدگذاری شده است و سپس مطابق محتوای کدها در نرم‌افزار MAXQDA ۲۰۲۲ تبدیل به مضامین پایه شدند. در ادامه، مقوله‌ها حول مقوله‌ای انتزاعی و کلی‌تر قرار گرفت. به‌عبارتی، با دسته‌بندی ترکیب و تلخیص مضمون‌های پایه، تعدادی مضمون سازمان‌دهنده که می‌توانست گویای ویژگی‌های گروهی بخشی از مضمون‌های پایه باشد، به‌دست آمد. سپس با دریافت نظر خبرگان نیز اصلاحات جزئی‌ای در مضامین انجام شد. گفتنی است، پس از بررسی، ادغام و اصلاح در چند دوره زمانی متفاوت، در آخر، ۱۳۵ کد استخراج شد که با به‌شمار آوردن موارد تکراری آنها، ۱۸۷ بخش از متن مصاحبه‌ها کدگذاری شده است. این ۱۸۷ کد غیر تکراری در قالب ۳۳ مضمون پایه بوده و مضامین پایه انتخاب‌شده نیز توسط ۷ مضمون سازمان‌دهنده دربر گرفته شده است. مضمون فراگیر نیز تحت عنوان موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران برای کل مضامین سازمان‌دهنده برگزیده شد.

در بخش بعدی تحلیل داده پژوهش حاضر از روش IPA به‌منظور اولویت‌بندی و ارائه تحلیل آسیب‌ها استفاده شده است. مهم‌ترین دلیل استفاده از این روش آن است که تجزیه و تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA) روشی برای سنجش فاصله انتظارات (اهمیت) و ادراکات (عملکرد) پیرامون پدیده مورد مطالعه است. این روش یکی از روش‌های تحلیل شکاف است که فاصله میان «آنچه هست» با «آنچه باید باشد» را ارزیابی می‌کند؛ بنابراین، این روش می‌تواند تحلیل شکاف مناسبی از آسیب‌های شناسایی‌شده سیاست توسعه صنعتی از طریق مصاحبه با مدیران و خبرگان این حوزه، به ما بدهد (قلی‌پور و رازینی، ۱۳۹۵). این روش با دقت فراوان، همچنین اهمیت چالش در اسناد سیاست صنعتی کشور و عملکرد کشور در آن چالش را به‌خوبی نمایش می‌دهد. تحلیل چالش‌های شناسایی‌شده در ماتریس IPA و ارائه استراتژی‌های مناسب برای مؤلفه‌های موجود در ربع ماتریس نیز از دیگر دلایل بهره‌گیری از این روش برای پژوهش حاضر است.

در روش تحلیل اهمیت - عملکرد یک ماتریس دویبعدی برای تعیین موقعیت هر یک از سیاست‌ها ترسیم می‌شود. محور افقی (x) در این ماتریس اهمیت و محور عمودی (y) عملکرد را نشان می‌دهد.



شکل ۱. ماتریس اهمیت - عملکرد موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران در ابعاد اهمیت و عملکرد

مطالعه کتابخانه‌ای، بانک اطلاعاتی شامل تاریخچه چالش‌ها و راهبردهای کلان صنعت را ارائه می‌دهد و در مصاحبه با کارشناسان موضوع‌های دارای اولویت و راهبردهای لازم استخراج می‌شود. پس از نهایی‌سازی قالب محتواها در چارچوب تحلیل مضمون، داده‌ها و پیشنهادهای راهبردی نیازمند روشی هستند که بتوان با تمسک بر آن، اقدامات و اولویت‌ها را در دو محور اهمیت و عملکرد، دسته‌بندی کرد. اهمیت این دسته‌بندی ذیل تعریف آکادمیک از علم اقتصاد معنا پیدا می‌کند؛ تخصیص بهینه منابع به قید محدودیت. چون همه راهبردها از لحاظ کارایی و هزینه قابلیت اجرا را ندارند، نیاز است ضرایب اهمیت به‌دقت تشخیص و از یکدیگر تفکیک شوند. اثربخشی مدل IPA، به‌شدت به شاخص‌های تحلیلی آن بستگی دارد؛ هر شاخص از منظر دو بُعد اهمیت (وضع مطلوب) و عملکرد (وضع موجود عوامل)، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

یافته‌های پژوهش

برای پاسخ‌گویی به پرسش اصلی پژوهش حاضر که موانع تحقق سیاست‌های صنعتی در جمهوری اسلامی ایران است؛ بدین ترتیب، روش فراترکیب اجرا شد و مقالات نهایی انتخاب‌شده، مورد بررسی قرار گرفتند و از طرفی مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته نیز انجام شد. پس از استخراج مطالب از دو روش فوق، روش تحلیل مضمون بر روی مقالات نهایی و مصاحبه‌های انجام‌شده، اعمال شد. پس از اجرای روش تحلیل مضمون، کدها، مضامین پایه، مضامین سازمان‌دهنده و مضمون فراگیر برای شناسایی موانع تحقق سیاست‌های صنعتی در جمهوری اسلامی ایران، به شرح جدول زیر استخراج شد.

جدول ۷. مضامین موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران

مضمون فراگیر: موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران		
مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه	کدها
عدم پویایی لازم در سیاست‌های توسعه مبتنی بر فناوری‌های نوپهور	انتخاب‌گزینه‌ی (محدود) فناوری‌های نوپهور	لحاظ نکردن قابلیت بومی‌سازی برخی از صنایع، عدم بررسی ویژگی فناوری‌ها از جمله هزینه‌ها، میزان آشنایی و قابلیت سودآوری فناوری موردنظر، نبود مدل‌های اشاعه تکنولوژی در صنایع مختلف، فقدان اطلاعات در دسترس درباره فناوری‌های جدید، عدم توجه به چرخه عمر فناوری، محصول و بازار در صنایع مختلف، نبود توسعه از صفر تا صد یک صنعت خاص، عدم لحاظ ارتباط قبلی و بعدی صنعتی در فناوری‌ها.
	وابستگی و عقب‌ماندگی فناوریانه نسبت به رقبای جهانی	در نظر نگرفتن محدودیت‌های ناشی از تغییرات برون‌زا، عدم لحاظ شرایط نااطمینانی در اسناد اولویت‌بندی، عدم به‌روزرسانی در فناوری صنایع دارای مزیت نسبی کشور، عدم توجه به توسعه فضای محصول، پیچیدگی اقتصادی و تنوع اقتصادی در توسعه محصولات.
	تهیه اسناد با کیفیت پایین	تهیه اسناد فاقد اولویت توسط وزارت صمت در دو دهه گذشته، شناسایی اولویت‌ها در همه صنایع کشور، فاقد روش قابل دفاع در شناسایی اولویت‌ها.
	تعدد اسناد اولویت‌بندی و پراکندگی اولویت‌ها	تهیه اسناد گوناگون توسط سایر دستگاه‌ها و نهادها، تهیه اولویت‌بندی‌های مختلف توسط سایر دستگاه‌ها، وجود انبوهی از اسناد اولویت‌بندی‌شده در دستگاه‌های مختلف دولتی، عدم لحاظ جایگاه نهاد اصلی هماهنگ‌کننده دستگاه‌های اجرایی از جمله سازمان برنامه و بودجه در این اسناد.

مضمون فراگیر: موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران		
مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه	کدها
	محدودبودن به صنایع موجود	تشکیل خوشه‌های بخشی و اقتصادهای انباشته، سرمایه‌ تقریبی و هزینه بهره‌برداری و نگهداری برای اجرای فناوری براساس بودجه موردنیاز، لزوم توسعه محصولات جدید و پیچیده با تقاضای صادراتی.
	عدم توجه به محیط اقتصادی کشور	لحاظ نکردن هزینه‌های راه‌اندازی کسب‌وکار در اسناد صنعتی، ایده‌آل‌گرایانه‌بودن برخی از اسناد سیاست صنعتی، عدم وجود احتمال در شکست برخی از اولویت‌های سیاستی، عدم توجه به پتانسیل کاهش آسیب‌پذیری در راستای اقتصاد مقاومتی.
	فقدان انسجام سیاست‌گذاری صنعتی	آشفته‌گی و سیاست‌های پراکنده و غیربرنامه‌ای، تعدد سازمان‌ها و نهادهای درگیر اعمال سیاست‌های صنعتی، وجود بیش از ۵۰ نهاد و سازمان درگیر اجرای سیاست‌های مختلف صنعتی، موازی‌کاری و تشتت سازمانی در زمینه تأمین مالی تولید، فقدان برنامه و استراتژی مشخص در عملکرد مدیران سیاست‌گذاری.
نبود الزامات نهادی در استراتژی‌های توسعه صنعتی	نبود هماهنگی لازم میان سازمان‌های توسعه‌ای	تقسیم منابع حمایتی بین سیاست‌های پراکنده، اعمال اولویت‌بندی‌های مختلف از سوی دستگاه‌های مختلف، عدم هماهنگی درون کابینه دولت و وجود اختلاف‌های سلیقه‌ای، ازجمله اختلاف در اعتباردهی به صنایع خودروبی و لوازم خانگی، اختلاف در جهت‌گیری‌های بانک مرکزی و وزارت صمت.
	وجود بازیگران متعدد سیاست‌گذاری صنعتی	عملکرد مدیران براساس اقتدار سازمانی خود، ارائه الگوهای متفاوت برای هزینه‌کرد منابع دولت، نبود نقشه راه مشخص برای ترکیب این نهادها و اولویت‌بندی تخصیص بهینه منابع، فقدان تفکیک وظایف سازمانی.
	وجود متغیرهای اقتصادی بی‌ثبات	بی‌ثباتی شاخص‌های اقتصادی کشور ازجمله نرخ تورم و نرخ ارز، تغییر قوانین در برخورد با سرمایه‌گذار.
موانع حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی	وجود پروژه‌های متعدد نیمه‌تمام صنعتی در کشور	مناسب‌نبودن فضای عمومی کسب‌وکار، نبود توانایی در تدوین و اجرای برنامه‌ها و راهبردهای مالی، نقص در به‌روزرسانی مطالعات اقتصادی طرح‌ها، عدم دسترسی به منابع مالی لازم جهت مشارکت با بخش خصوصی، کاهش توانایی اجرای طرح‌های توسعه‌ای، مشکلات تأمین منابع ارزی، نبود سیاست‌گذاری مالی بلندمدت، اتخاذکردن سیاست‌های حمایتی مالی از سوی نهاد ناظر صنعت، وضع قوانین و مقررات جدید مؤثر در سودآوری شرکت‌ها، بودجه و منابع ناکافی.

مضمون فراگیر: موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه	کدها
	نبود سازوکار قوی برای جذب سرمایه‌گذار خارجی	فراهم‌نبودن بسترهای لازم برای جذب سرمایه‌گذار خارجی، نبود امکان همکاری‌های دولتی برای ارائه مضامین مناسب در خصوص استفاده از تسهیلات خارجی، افزایش کارمزدهای نقل و انتقال منابع، نقل و انتقال منابع توسط تراست‌ها، عدم امکان تأمین مالی خارجی، نبود ارتباط مالی مستقیم بین خریداران و فروشندگان محصولات، ضعف دانش بانکی برای تعامل با دنیا، مشکلات دریافت منابع حاصل از فروش، مشکلات انتقال منابع برای خریدهای خارجی، نبود رتبه‌بندی اعتباری شرکت‌ها، عدم وجود مشوق‌های لازم جهت جذب سرمایه‌گذاری، به‌خصوص صنایع پایین‌دستی، نبود سیاست‌های یکپارچه تشویقی برای جذب سرمایه‌گذار.
	عدم جذابیت طرح‌های صنعتی برای سرمایه‌گذاران	عدم تمایل سرمایه‌گذاران در طرح‌ها و پیشنهادهای توسعه صنعتی، نبود ثبات در قوانین مرتبط با امنیت سرمایه‌گذاری، وجود بازیگران حاکمیتی در زنجیره‌های مختلف صنعتی، نداشتن قدرت کافی چانه‌زنی از سوی بخش خصوصی در قبال بازیگران حاکمیتی، عدم حمایت بخش خصوصی دارای فناوری‌های نوین در توسعه زنجیره ارزش محصولات، وجود داشتن فرصت‌های سرمایه‌گذاری غیرمولد در کشور.
	عدم فراگیر شدن ابزارهای مالی مناسب	عدم بلوغ استفاده از ابزارهای مالی مناسب در تأمین مالی از طریق بازار سرمایه، نبود ابزارهای مشتقه داخلی، نبود امکان استفاده از مشتقات مالی بین‌المللی در پوشش ریسک نرخ ارز، نبود امکان استفاده از مشتقات مالی در معامله محصولات.
موانع حوزه فناوری، تحقیق و توسعه همکاری‌های فناورانه	ضعف نظام جامع مدیریت دانش	ضعف در توانایی طراحی و ساخت محصول مطابق با نیازهای بازارهای صادراتی، عدم به‌کارگیری فناوری‌های جدید و نوین.
	مشکلات در انتقال فناوری	محدودیت در دسترسی به فناوری‌های جهانی، حمایت‌های نامناسب دولت، عدم ریسک‌پذیری بخش خصوصی در به‌کارگیری فناوری‌های بومی، فقدان مدل متناسب توسعه فناوری در صنایع، ضعف در برقراری ارتباط و تعامل با سازمان‌های بین‌المللی.
	ناپایداری در سیاست‌های تحقیق و توسعه	تغییر سیاست‌های تحقیق و توسعه با تغییر دولت‌ها، نبود هدف‌گذاری در دستیابی به فناوری‌های خاص در زمان‌بندی تعریف‌شده.

مضمون فراگیر: موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه	کدها
	پایین‌بودن سطح همکاری دانشگاه و صنعت	جدا بودن حرکت دانشگاه و فضای عملیاتی صنعت، نبود الزام در حرکت موازی بین دانشگاه و صنعت، نبود هماهنگی بین فناوری‌های مورد نیاز صنعت و طرح‌های علمی.
	سرمایه‌گذاری ناکافی در تحقیق و توسعه	عدم الزام شرکت‌های صنعتی بزرگ و پیشرو به تخصیص بخشی از بودجه به تحقیق و توسعه، عدم تخصیص بودجه کافی در سند بودجه کشور به تحقیق و توسعه صنعت.
	بی‌ثباتی و غیرقابل پیش‌بینی بودن مقررات ناظر به تولید و ضعف حاکمیت قانون	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار، غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات.
	وجود گستره حمایت‌های رانتی مخمل	دخالت‌های غیرمنطقی نهادهای حاکمیتی در تعیین قیمت در بازارها، تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیراستاندارد و تقلبی در بازار، فساد و سوءاستفاده افراد از مقام و موقعیت اداری در دستگاه‌های اجرایی.
	رویه‌های اجرایی اخلاص‌گر در تولید، اداره و رشد بنگاه‌ها	رویه‌های ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات، بوروکراسی و تشریفات اداری، مقررات پیچیده و فرآیندهای اداری در روند ورود مشارکت‌کنندگان.
	انحصار و محدودیت در ورود رقبای جدید به کسب و کار	مجوزهای کسب و کار، موانع در فرآیندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب و کار در دستگاه‌های اجرایی.
	ارزیابی‌های نامطلوب داخلی و خارجی از محیط کسب و کار و رقابت‌پذیری در ایران	فقدان نیروی کار ماهر و تخصص فنی، نبود نیروی کار آموزش‌دیده برای توسعه صنعتی، به‌ویژه در بخش‌های با فناوری پیشرفته، فرار مغزها و کمبود استعدادها.
	فقدان اهداف و مقاصد مشخص	اهداف نامشخص و غیرقابل‌سنجش، مشکلات تخصیص مؤثر منابع، اهداف سلیقه‌ای افراد و دولت‌ها، عدم بررسی مشکلات اهداف قبلی.
	نبود ضمانت اجرایی تخصیص منابع	نبود ضمانت اجرایی کافی جهت اجراء پیگیری و تخصیص مؤثر منابع، تعریف طرح‌های صنعتی بدون توجه به منابع.
	نامناسب بودن صنایع و بخش‌های هدف‌گذاری شده	عدم هزینه فرصت در انتخاب صنایع، عدم لحاظ پتانسیل‌های رشد و سود اجتماعی صنایع، تحلیل‌های نادقیق از وضعیت صنایع.

مضمون فراگیر: موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران		
مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه	کدها
	عدم قطعیت و تغییرات سریع فناوری	عدم انتخاب فناوری‌های قابل توسعه، کندی پیشرفت و ارتقای فناوری‌ها، عدم به‌روزرسانی فناوری‌ها با ارتقای فناوری در دنیا.
	عدم وجود تنوع در سبب تولیدی محصولات	رقابت ازسوی کشورهای خارجی با هزینه‌های کمتر، پایین‌بودن سطح فناوری تولید محصولات زنجیره باارزش افزوده بالاتر، عدم حرکت به‌سمت محصولات با بازارهای هدف جذاب.
موانع حوزه بازار محصولات	موانع صادراتی بین‌المللی	وجود تحریم‌های مالی بین‌المللی، عدم امکان نقل و انتقال آسان پول، تأثیرگذاری شوک‌های جهانی به بازار محصولات، وقوع رکودهای اقتصاد جهانی، نوسانات تجاری و کاهش تقاضا، نبود تشویق ازسوی سازمان‌های مربوطه برای صادرات و بین‌المللی‌شدن شرکت‌های نوپا، صحیح‌نبودن نوع رقابت شرکت‌های نوپا برای منابع کمیاب داخلی در بازار، نبود سیاست‌های تشویقی جهت انجام صادرات در شرکت‌های نوپا، نبود برندینگ محصولات صادراتی، ورود رقبای جدید و توسعه رقبای فعلی.
	موانع تجاری و حمایت‌گرایی	وجود محیط‌های کسب‌وکار با نظام مالیاتی نامطلوب در کشور، نبود حمایت لازم ازسوی نهاد ناظر در تبعیض بین شرکت‌های تولیدکننده محصولات صنعتی.
	نبود آینده‌نگاری بازار	عدم وجود پیش‌بینی آینده بازار به‌لحاظ قیمت و مقدار، عدم برنامه‌ریزی برای هماهنگ‌سازی تولید محصولات صنعتی در راستای تغییرات بازار.
	نبود الگوی قراردادهای مناسب هر واحد صنعتی	نبود الگوهای موفق در هر کدام از واحدها، عدم استفاده از تجربه‌های موفق خارجی، غلبه یافتن نگاه کوتاه‌مدت در مقابل نگاه بلندمدت در صاحبان صنعت.

ارزیابی جدول تحلیل مضمون

مضامین سازمان‌دهنده موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران که از طریق روش تحلیل مضمون به‌دست آمد؛ شامل موارد عدم پویایی لازم در سیاست‌های توسعه مبتنی بر فناوری‌های نوظهور، نبود الزامات نهادی در استراتژی‌های توسعه صنعتی، موانع حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی، موانع حوزه

فناوری، تحقیق و توسعه همکاری‌های فناورانه، موانع حوزه حکمرانی و تنظیم‌گری در سیاست توسعه صنعتی، چالش‌های سیاست‌گذاری و طراحی استراتژی و موانع حوزه بازار محصولات هستند.

عدم پویایی لازم در سیاست‌های توسعه مبتنی بر فناوری‌های نوظهور

از عوامل اثرگذار بر موانع تحقق سیاست‌های صنعتی در جمهوری اسلامی ایران می‌توان به موانع عدم پویایی لازم در سیاست‌های توسعه مبتنی بر فناوری‌های نوظهور اشاره کرد. موانع تحقق سیاست‌های صنعتی در جمهوری اسلامی ایران از جنبه‌های مختلفی قابل بررسی و تحلیل است؛ اما آنچه به‌عنوان نتیجه تحلیل مضمون فراترکیب و مصاحبه‌ها گردآوری شد، می‌توان به موارد انتخاب‌گزینشی فناوری‌های نوظهور، وابستگی و عقب‌ماندگی فناورانه نسبت به رقبای جهانی، تهیه اسناد باکیفیت پایین، تعدد اسناد اولویت‌بندی و پراکندگی اولویت‌ها، محدودبودن به صنایع موجود و عدم توجه به محیط اقتصادی کشور اشاره کرد.

عدم پویایی در سیاست‌های توسعه مبتنی بر فناوری‌های نوظهور می‌تواند باعث ایجاد موانعی برای رشد و توسعه باشد. بهبود این وضعیت نیازمند ایجاد سیاست‌هایی است که با تغییرات سریع فناوری‌ها هماهنگ بوده و امکانات موردنیاز برای نوآوری و توسعه را فراهم کنند. انتخاب‌گزینشی فناوری‌های نوظهور، مشکلاتی که روبه‌روی سیاست‌های توسعه صنعتی به‌بار می‌آورد، شامل موارد بسترهای تکنولوژیک منسجم، ریسک موقعیت گمرکی، وابستگی به فناوری خارجی، عدم ارزش افزوده مؤثر، پیچیدگی نیاز به آموزش و ریسک انحراف از هدف می‌شود (صادقی‌کیا، ۱۴۰۰).

نبود الزامات نهادی در استراتژی‌های توسعه صنعتی

فقدان انسجام سیاست‌گذاری صنعتی به‌معنای عدم هماهنگی و تناسب میان سیاست‌ها، برنامه‌ها و اهداف مختلف مرتبط با صنعت است. این امر می‌تواند منجر به عدم اثربخشی در اجرای سیاست‌ها، تداخل در اهداف، ایجاد تضادها و تعارض‌ها، کاهش قدرت تصمیم‌گیری و در نتیجه، کاهش رشد و پیشرفت صنعتی شود.

جایگاه الزامات نهادی در استراتژی‌های توسعه صنعتی بسیار حیاتی است. این الزامات شامل قوانین، مقررات، سیاست‌ها و استانداردهایی است که توسط نهادهای

مختلف مانند دولت، سازمان‌های تنظیمی و نهادهای بین‌المللی تعیین می‌شود. این الزامات تعیین‌کننده مسیر و شرایطی هستند که صنعت باید در آنها عمل کند و توسعه یابد. به‌عنوان مثال، قوانین محیط‌زیست، قوانین کار، استانداردهای کیفیت و سیاست‌های مالی و تسهیلات اعتباری، همه به‌عنوان الزامات نهادی تأثیرگذار هستند و باید در استراتژی‌های توسعه صنعتی مدنظر قرار گیرند (خرمی، ۱۴۰۱).

یک‌مورد از سازوکارهای معیوب در سیاست‌گذاری توسعه صنعتی کشور، سازوکار معیوب مربوط به نهادسازی‌های صورت‌گرفته برای تحقق اهداف هماهنگی بین‌بخشی و عملیاتی‌کردن اولویت‌بندی‌ها اختصاص دارد که در طول چند دهه گذشته و ذیل استراتژی‌های توسعه صنعتی متفاوتی که دولت‌ها دنبال کرده یا تحولاتی که پشت سر گذاشته‌اند؛ نهادهای گوناگونی در کشور شکل گرفته‌اند.

موانع حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی

از دیگر موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران، موانع حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی است که براساس مطالعات پژوهش و مصاحبه‌های انجام‌شده، شامل موارد وجود متغیرهای اقتصادی بی‌ثبات، وجود پروژه‌های متعدد نیمه‌تمام صنعتی در کشور، نبود سازوکار قوی برای جذب سرمایه‌گذار خارجی، عدم جذابیت طرح‌های صنعتی برای سرمایه‌گذاران و عدم فراگیر شدن ابزارهای مالی مناسب است.

از جمله تأثیراتی که بی‌ثباتی در شاخص‌های کلان اقتصادی کشور بر رونق و توسعه صنعتی کشور دارد، عبارت‌اند از: کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران، کاهش سرمایه‌گذاری خصوصی، کاهش توانمندی رقابتی، کاهش سرعت رشد اقتصادی، کاهش سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه (نریمانی و همکاران، ۱۳۹۹).

موانع حوزه فناوری، تحقیق و توسعه همکاری‌های فناورانه

مهم‌ترین موارد احصاشده در موانع حوزه فناوری، تحقیق و توسعه همکاری‌های فناورانه، عبارت‌اند از: ضعف نظام جامع مدیریت دانش، مشکلات در انتقال فناوری، ناپایداری در سیاست‌های تحقیق و توسعه، پایین‌بودن سطح همکاری دانشگاه و صنعت و سرمایه‌گذاری ناکافی در حوزه تحقیق و توسعه است.

سند برنامه راهبردی وزارت صنعت و معدن به‌عنوان بالاترین سند اجرایی توسعه

ساختار صنعتی کشور با نقد بی‌توجهی به صنایع با فناوری بالا مواجه است. طبق برخی آمارها، امروزه بیش از ۵۰ درصد ارزش صادرات کشورهای در حال توسعه صادرات کالاها و تولیدات با فناوری پیشرفته است که این سهم در صادرات صنعتی ایران کمتر از یک درصد است.

یکی از موانع تحقق سیاست‌های صنعتی در کشور، عدم توجه مدیران صنعتی به ورود فناوری‌های جدید است که ناشی از عدم توجه به ورود فناوری‌های جدید و استفاده از فناوری و ماشین‌آلات کهنه و قدیمی است. علاوه بر عدم توجه مدیران صنعتی به ورود فناوری‌های جدید، سطح پایین فناوری کشور است که یکی از معضلات بخش صنعت، ازدیاد فاصله فناورانه با کشورهای صنعتی است.

موانع حوزه حکمرانی و تنظیم‌گری در سیاست توسعه صنعتی

براساس مطالعات صورت گرفته، موانع حوزه حکمرانی و تنظیم‌گری در سیاست توسعه صنعتی شامل موارد بی‌ثباتی و غیرقابل پیش‌بینی بودن مقررات ناظر به تولید و ضعف حاکمیت قانون، وجود گستره حمایت‌های رانتی مخل، رویه‌های اجرایی اخلال‌گر در شکل‌گیری، اداره و رشد بنگاه‌ها، انحصار و محدودیت در ورود رقبای جدید به کسب‌وکار، ارزیابی‌های نامطلوب داخلی و خارجی از محیط کسب‌وکار و رقابت‌پذیری در ایران است.

در دورانی که دولت‌ها تنها فعالان حوزه اداره عمومی محسوب نمی‌شوند، تنظیم‌گری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین کارکردهای حکمرانی جدید مطرح می‌شود. به همین دلیل، بسیاری از کشورها به تأسیس نهادهای تنظیم‌گر، به‌خصوص تنظیم‌گری اقتصادی روی آورده‌اند (جلالی و فدایی، ۱۴۰۲). در ایران طی سالیان طولانی، تفکیک مشخصی بین سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری وجود نداشته است؛ اما با گذشت زمان به تدریج سازمان‌هایی در زیرمجموعه دولت به وجود آمدند که با تمرکز بر وظایف تنظیم‌گرانه، اموری همچون مجوزدهی، تنظیم بازار و اعمال برخی جرایم بر متخلفان را برعهده گرفتند.

از مصادیق بی‌ثباتی و غیرقابل پیش‌بینی بودن مقررات ناظر به تولید و ضعف حاکمیت قانون، می‌توان به موارد وجود ناهماهنگی بین هدف‌ها، ابزارها و وسایل، مشخص نبودن اهداف و اولویت‌های توسعه صنایع کشور، روزمرگی و فقدان چشم‌اندازی جامع در سیاست‌گذاری کلان صنعتی کشور، عدم اجماع سیاست‌گذاری

صنعتی با واحدهای ذی‌مدخل، نامناسب بودن اصول راهبرد توسعه صنعتی کشور، فقدان راهبرد و برنامه ملی توسعه درازمدت صنعتی و راهبرد ملی توسعه پایدار کشور (فقدان راهبرد مدون)، فقدان نگاه آسیب‌شناسانه و رویکرد آینده‌پژوهانه در برنامه‌های پنج‌ساله به توسعه صنعتی و فقدان برنامه مناسب برای سرمایه و بودجه استان‌ها اشاره کرد.

وجود ناهماهنگی بین هدف‌ها و ابزارها و وسایل و نیز انتظارات و عملکردها و سیاست‌ها و اقدام‌های ناسازگار باهم در مباحث مربوط به توسعه، در زمره موانع دیدگاهی و ساختاری جامعه در حال رشد به‌شمار می‌آیند. یکی از مشکلاتی که چشم‌انداز سازگار و جامع سیاست توسعه صنعتی را درگیر خود می‌کند، نداشتن نگاه بلندمدت و درعوض داشتن نگاه کوتاه‌مدت و تصمیم‌گیری روزمره و مقطعی متناسب با مشکلات است. یکی دیگر از اشکالات عمده اسناد قبلی در رابطه با توسعه صنعتی شامل برش سطحی از آسیب‌شناسی رشته‌فعالیتی و عدم اجماع با واحدهای ذی‌مدخل است. برنامه‌های توسعه اجراشده در کشور، فاقد رویکرد یکپارچه و منسجم سیاسی به مسئله تحول صنعتی بوده‌اند. همچنین، از همه مهم‌تر فقدان استمرار سیاست‌های صنعتی این برنامه‌هاست که خود متأثر از نوسان راهبردهای توسعه صنعتی برنامه‌هاست.

چالش‌های سیاست‌گذاری و طراحی استراتژی

براساس موارد احصاء‌شده از مصاحبه‌های صورت‌گرفته با نخبگان حوزه سیاست‌گذاری صنعتی، فقدان اهداف و مقاصد مشخص، نبود ضمانت اجرایی تخصیص منابع، نامناسب بودن صنایع و بخش‌های هدف‌گذاری شده و عدم قطعیت و تغییرات سریع فناوری از جمله موارد لیست‌شده در موانع تحقق سیاست‌های توسعه صنعتی کشور است.

چیستی استراتژی توسعه صنعتی یکی از مهم‌ترین چالش‌های تدوین این استراتژی در کشور است؛ ضمن اینکه وجود ذی‌نفعان متعدد و قدرتمند در این حوزه، عدم تناسب و تضاد منافع بخشی و نهادی با منافع ملی، عدم نقش‌آفرینی بخش خصوصی و فقدان ضمانت اجرایی برای انجام کار و پذیرش نتایج آن، از دیگر چالش‌های موجود است. برخی از چالش‌های تدوین سیاست‌ها مربوط به ماهیت سیاست‌های توسعه است. به‌عبارتی، این چالش شامل نادرستی یک سیاست از نظر

شکلی و محتوایی است؛ سیاستی که باید به شکل یک قانون لازم‌الرعایه درمی‌آمد؛ اما چهرهٔ یک توصیهٔ سادهٔ سیاستی را به خود می‌گیرد و دارای مشکل شکلی یا چالش‌هایی است که با شیوهٔ سازمان‌دهی و تنظیم برنامه‌های توسعه مرتبط است؛ به عنوان مثال، توجه به یک بخش یا بُعد خاصی از برنامه‌ها، نداشتن شاخص، ابهام جایگاه قانونی برنامه‌ها، کلی بودن و جامعیت برنامه‌های توسعه در این دسته قرار می‌گیرند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸).

موانع حوزهٔ بازار محصولات

موانع حوزهٔ بازار محصولات شامل زیربخش‌های عدم وجود تنوع در سبد تولیدی محصولات، موانع صادراتی بین‌المللی، موانع تجاری و حمایت‌گرایی، نبود آینده‌نگاری بازار و نبود الگوی قراردادهای مناسب هر واحد صنعتی می‌شود.

عدم وجود تنوع در سبد تولیدی محصولات صنعتی به این معناست که اکثریت تولیدات صنعتی بدون تنوع کافی در محصولات و صنایع مختلف، در یک یا چند زمینهٔ مشخص تمرکز دارند. این وضعیت می‌تواند منجر به وابستگی بیش‌از حد به بخش‌های معین صنعتی شود که در مواقع بحرانی می‌تواند اقتصاد را تهدید کند. همچنین، عدم تنوع موجب کاهش رقابت و نوآوری در صنایع می‌شود که این دو عامل اساسی برای رشد و توسعهٔ صنعتی است. عدم وجود تنوع در سبد تولیدی محصولات در ایران آسیب‌های زیادی به توسعهٔ صنعتی وارد کرده است. عدم تنوع محصولات موجب کاهش رقابت، کیفیت و نوآوری می‌شود که این موارد برای رشد صنعتی از اهمیت بسیاری برخوردارند.

پس از اجرای روش تحلیل مضمون، خروجی‌های تحلیل مضمون (مضامین سازمان‌دهنده)، به عنوان ورودی‌های مدل تجزیه و تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA)، در اختیار خبرگان حوزهٔ سیاست صنعتی قرار گرفت و موانع اصلی تحقق سیاست‌های صنعتی در جمهوری اسلامی ایران، استخراج شد.

پس از جمع‌آوری نظرات ۱۱ نفر از خبرگان حوزهٔ صنعت و تعیین نمرات مربوط به ارزش اهمیت و عملکرد هر یک از موانع تحقق سیاست‌های کلی نظام در حوزهٔ صنعت، برای یکپارچه‌سازی نظرات همهٔ خبرگان، از میانگین هندسی استفاده شد. جدول زیر نشان‌دهندهٔ نمرات نهایی محاسبه‌شده برای هر یک از سیاست‌ها در دو بُعد اهمیت و عملکرد با توجه به نظرات خبرگان است.

جدول ۸. میانگین امتیازات موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران در ابعاد اهمیت و عملکرد

موانع	اهمیت	عملکرد	رتبه	محل استقرار در ماتریس
عدم پویایی لازم در سیاست‌های توسعه مبتنی بر فناوری‌های نوظهور	۴/۲۱	۳/۵۹	۷	ربع چهارم
نبود الزامات نهادی در استراتژی‌های توسعه صنعتی	۷/۲۷	۲/۰۰	۱	ربع اول
موانع حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی	۵/۸۷	۳/۱۲	۳	ربع دوم
موانع حوزه فناوری، تحقیق و توسعه همکاری‌های فناورانه	۴/۸۷	۴/۲۸	۶	ربع چهارم
موانع حوزه حکمرانی و تنظیم‌گری در سیاست توسعه صنعتی	۶/۰۴	۲/۳۳	۲	ربع اول
چالش‌های سیاست‌گذاری و طراحی استراتژی	۴/۸۰	۲/۳۳	۵	ربع سوم
موانع حوزه بازار محصولات	۵/۷۳	۳/۴۲	۴	ربع دوم
مجموع	۵/۵۴	۳/۰۱		

مأخذ: یافته‌های پژوهش

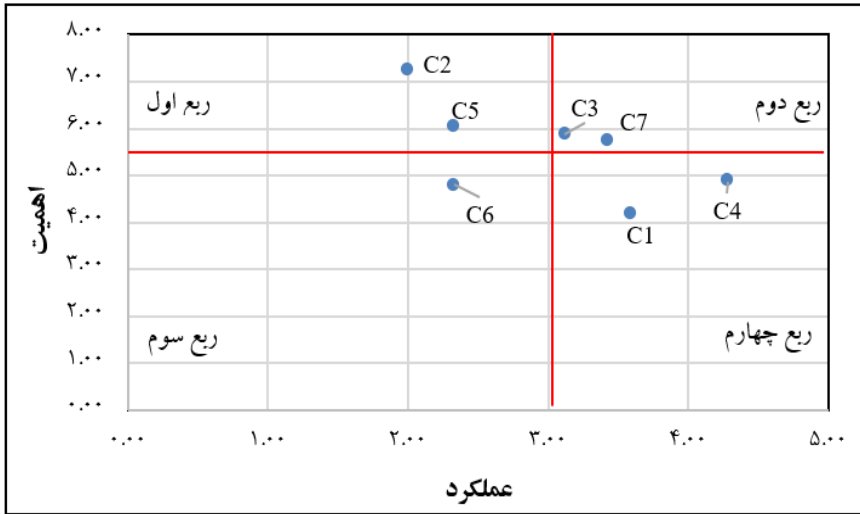
براساس یافته‌های پژوهش و اطلاعات مندرج در جدول فوق، «نبود الزامات نهادی در استراتژی‌های توسعه صنعتی»، «موانع حوزه حکمرانی و تنظیم‌گری در سیاست توسعه صنعتی» و «موانع حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی» و در بعد «اهمیت» به ترتیب با میانگین امتیاز ۷/۲۷، ۶/۰۴ و ۵/۸۷ بیشترین اهمیت را دارند. سپس موانع «حوزه بازار و محصولات»، «عدم پویایی لازم در سیاست‌های توسعه مبتنی بر فناوری‌های نوظهور»، «چالش‌های سیاست‌گذاری و طراحی استراتژی» و «موانع حوزه فناوری، تحقیق و توسعه همکاری‌های فناورانه» به ترتیب از اهمیت کمتری برخوردار هستند؛ این در حالی است که در بُعد «عملکرد»، دولت در عملکرد «حوزه فناوری، تحقیق و توسعه همکاری‌های فناورانه»، با میانگین امتیاز ۴/۲۸ بهترین عملکرد را داشته است و پس از آن، در حوزه موانع «عدم پویایی لازم در سیاست‌های توسعه صنعتی مبتنی بر فناوری‌های نوظهور»، «حوزه بازار و

محصولات»، «حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی» و «حوزه حکمرانی و تنظیم‌گری در سیاست توسعه صنعتی» به ترتیب از عملکرد بهتری برخوردار هستند. به منظور تشکیل ماتریس تحلیل اهمیت - عملکرد نیازمند تعیین ارزش آستانه اهمیت و ارزش آستانه عملکرد جهت تعیین مختصات تقاطع خطوط ربعی هستیم. براین اساس می‌توان با استفاده از مختصات تقاطع خطوط ربعی و وارد کردن مقادیر اهمیت و عملکرد هریک از سیاست‌ها در نرم‌افزار اکسل، ماتریس تحلیل اهمیت - عملکرد را ترسیم و موقعیت نسبی هریک از سیاست‌ها را بر روی این ماتریس تعیین کرد؛ البته همان‌طور که بیان شد، این ماتریس از دو محور تشکیل شده است که محور افقی آن «عملکرد» و محور عمودی آن «اهمیت» را نشان می‌دهد. این ماتریس به چهار ربع تقسیم می‌شود. نشانگرهای موانع C1 تا C7 بیانگر مؤلفه‌های زیر هستند:

جدول ۹. مؤلفه‌های نشانگر موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران

مؤلفه	موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران
C1	عدم پویایی لازم در سیاست‌های توسعه مبتنی بر فناوری‌های نوظهور
C2	نبود الزامات نهادی در استراتژی‌های توسعه صنعتی
C3	موانع حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی
C4	موانع حوزه فناوری، تحقیق و توسعه همکاری‌های فناورانه
C5	موانع حوزه حکمرانی و تنظیم‌گری در سیاست توسعه صنعتی
C6	چالش‌های سیاست‌گذاری و طراحی استراتژی
C7	موانع حوزه بازار محصولات

مأخذ: یافته‌های پژوهش



شکل ۲. ماتریس اهمیت - عملکرد موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران در ابعاد اهمیت و عملکرد

مأخذ: یافته‌های پژوهش

باتوجه به پرسش‌نامه‌های تکمیل‌شده توسط خبرگان، موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران در ابعاد اهمیت و عملکرد امتیازدهی شده و نتیجه آن در ماتریس بالا مشخص است. آستانه اهمیت موانع، ۵/۵۴ و آستانه عملکرد موانع، ۳/۰۱ به‌دست آمده است.

همه موانع احرازشده از اهمیت بالایی برخوردار هستند و اینکه بین ربع‌های مختلف تقسیم‌بندی شده‌اند بدین معناست که روش IPA موانع را در نسبت باهم می‌سنجد و به همین دلیل ربع‌های مختلفی ایجاد شده است.

براساس اطلاعات به‌دست‌آمده از تحلیل IPA، موانع «نبود الزامات نهادی در استراتژی‌های توسعه صنعتی» و «موانع حوزه حکمرانی و تنظیم‌گری در سیاست توسعه صنعتی» در ربع اول قرار گرفته‌اند که نشان از اهمیت بسیار بالای این موانع دارد؛ درحالی‌که دولت توجه کافی‌ای نسبت به این موانع نداشته و عملکرد دولت در آنها ضعیف بوده است. موانعی که در ربع اول قرار دارند؛ مهم‌ترین موانعی هستند که در تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد. موانعی که در این حوزه‌ها وجود دارد؛ حوزه‌های حساسی هستند که دولت باید نسبت به حل آنها بکوشد و سعی کند در این حوزه‌ها عملکرد خود را بیشتر برای حل موانع تحقق

سیاست‌های صنعتی قرار دهد. این موانع بدین دلیل دارای اهمیت بالایی هستند که دولت در واقع پایین‌تر از میزان اهمیت آنها برای حل‌شان تلاش می‌کند.

در ربع دوم موانعی قرار دارند که دارای اهمیت بالایی بوده و نیز عملکرد دولت در آنها به حد کافی بوده و در سطح بالایی قرار داشته است. براساس نتایج استخراج‌شده از فرآیند تحلیل اهمیت - عملکرد، موانع «حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی» و «حوزه بازار محصولات»، در ربع دوم قرار گرفته‌اند. این بدین معناست که دولت برای این موانع و چالش‌ها به حد کافی وقت می‌گذارد و عملکرد مناسبی دارد و نیز اهمیت این موانع به همان اندازه است و دولت باید به تلاش و عملکرد خود در این موانع ادامه دهد. از منظر خبرگان، این موانع، حوزه مهمی است که هم دارای اهمیت بالایی بوده و هم دولت توجه کافی به آن دارد و این رویه باید ادامه پیدا کند.

در ربع سوم نیز موانعی قرار دارد که نسبت به سایر موانع مورد بررسی هم دارای اهمیت پایینی هستند و هم دولت در قبال این موانع توجه و عملکرد کمتری را نشان داده است. براساس نظرات خبرگان، این مانع عبارت است از: «چالش‌های سیاست‌گذاری و طراحی استراتژی». قرار گرفتن در ربع سوم به این معنی نیست که این چالش جدی نیست یا اهمیتی ندارد؛ بلکه بدین معناست که اگر ناحیه اول مورد توجه قرار گیرد، این مانع قابل حل است و از نظر اهمیت نسبت به بقیه موانع در سطح پایین‌تری قرار دارد و از نظر عملکرد، دولت تمرکز زیادی روی این مانع ندارد و اگر سایر مشکلات از جمله «نبود الزامات نهادی در استراتژی‌های توسعه صنعتی» و «موانع حوزه حکمرانی و تنظیم‌گری در سیاست توسعه صنعتی» حل شود؛ قابل رفع است. با توجه به این نتیجه‌گیری، لازم نیست تمرکز دولت در این زمینه باشد؛ بلکه با تمرکز دولت در موانع دارای اهمیت و عملکرد بالاتر، حل این مانع قابل دستیابی است.

در ربع چهارم نیز موانعی قرار دارند که دارای اهمیت پایینی هستند؛ ولی عملکرد و توجه دولت به آنها بیش از حد است و تمرکز دولت در این حوزه، محل اتلاف منابع است. براساس نظر خبرگان، «موانع حوزه فناوری، تحقیق و توسعه همکاری‌های فناورانه» و «عدم پویایی لازم در سیاست‌های توسعه مبتنی بر فناوری‌های نوظهور» در ربع چهارم تجزیه و تحلیل اهمیت - عملکرد قرار دارد. در واقع نشان‌دهنده اهمیت پایین‌تر موضوع است و عملکردی که دولت در این

حوزه‌ها دارد به‌نحوی است که برای این موضوع بهای زیادی قایل است؛ درحالی‌که این موانع از نظر اهمیت در چالش‌ها، خیلی جدی نیستند و در این موضوع مانع بسیار حادی وجود ندارد.

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادات سیاستی

نقش دولت در توسعه صنعتی و به‌طور کلی در اقتصاد، همچنان با نوعی فقدان نظریه و الگو مواجه است؛ به این معنا که دولت در فرآیند سیاست‌گذاری، با انتخاب‌هایی روبه‌رو می‌شود که به دلیل عدم وجود نظریه و الگوی مشخص، تکلیفش با آنها روشن نیست. مرزهای دخالت دولت در اقتصاد و تفکیک فعالیت‌های بخش خصوصی و عمومی همواره از سؤالات اساسی اقتصاد ایران بوده است. این ابهام و فقدان نظریه، خود را در الگوی ورود دولت به توسعه صنعتی نیز نشان می‌دهد و پرسش‌های زیادی را به وجود می‌آورد. سیاست‌گذاری کشورهای موفق نظیر کره جنوبی یا چین نشان می‌دهد که آنها توانسته‌اند با اتخاذ سیاست‌هایی چون حمایت مستقیم دولتی یا ایجاد فضاهای کسب‌وکار آزادانه، به رشد سریع اقتصادی برسند؛ مثلاً کره جنوبی برنامه‌هایی برای حمایت مستقیم صنایع پیشران داشت؛ اما ایران هنوز نتوانسته است چنین رویکردی را پیاده کند. کره جنوبی با اجرای برنامه‌های پنج‌ساله خود، صنایع کلیدی‌ای مانند الکترونیک را مورد حمایت قرار داد که این امر منجر به جهش اقتصادی این کشور شد. چین نیز با ایجاد مناطق ویژه اقتصادی، محیط کسب‌وکار را تسهیل کرد و توانست سرمایه‌گذاری‌های خارجی را جذب کند. این درحالی است که ایران هنوز نتوانسته است محیط نهادی مناسبی برای توسعه صنعتی فراهم کرده و از الگوهای موفق جهانی بهره‌برداری کند.

آنچه واضح است، امروز؛ یعنی دوده‌ه پس‌از آغاز مطالعات تدوین استراتژی توسعه صنعتی، بیش‌از هر زمان دیگری احساس می‌کنیم که از اهداف چشم‌انداز بیست‌ساله (در بُعد توسعه صنعتی) فاصله گرفته‌ایم. با گذشت نخستین تلاش‌ها برای طراحی استراتژی توسعه صنعتی، شاهد آن هستیم که علی‌رغم وجود احکام قانونی متعدد و همچنین وجود این حکم در سه برنامه اخیر توسعه کشور (برنامه‌های چهارم تا ششم)، مطالعات زیادی برای طراحی استراتژی انجام شده است؛ اما هیچ‌یک به مرحله اجرا نرسیده‌اند. بر این اساس، در این پژوهش تلاش شد

با گردآوری اسناد بالادستی سیاست صنعتی جمهوری اسلامی ایران و با استفاده از روش تحلیل مضمون و تحلیل اهمیت عملکرد به این پرسش پاسخ داده شود.

در نتیجه اجرای روش مذکور، مؤلفه‌های آسیب‌شناسی سیاست‌های توسعه صنعتی جمهوری اسلامی ایران به ترتیب نبود الزامات نهادی در استراتژی‌های توسعه صنعتی، موانع حوزه حکمرانی و تنظیم‌گری در سیاست توسعه صنعتی، موانع حوزه سرمایه‌گذاری و تأمین مالی، موانع حوزه بازار محصولات، چالش‌های سیاست‌گذاری و طراحی استراتژی، موانع حوزه فناوری، تحقیق و توسعه همکاری‌های فناورانه، عدم پویایی لازم در سیاست‌های توسعه مبتنی بر فناوری‌های نوظهور تشخیص داده شد. براساس پژوهش صورت‌گرفته و شناسایی موانع تحقق سیاست‌های صنعتی جمهوری اسلامی ایران، پیشنهادهای زیر ارائه شده است:

- برنامه‌ریزی برای مدیریت بازار ارز به منظور ایجاد محیط باثبات برای صنایع و فعالیت‌های تولیدی در اقتصاد کلان از طریق استفاده از زیرساخت‌های ارزی تحریم‌ناپذیر و کنترل هوشمندانه منابع و مصارف حتی در شرایط وفور درآمدهای ارزی؛

- استفاده از ظرفیت نظام بانکی کشور جهت سرمایه‌گذاری در صنایع منتخب با تأکید بر تعیین قواعدی به منظور جلوگیری از ایجاد انحصار و با تعریف بازه زمانی مشخص حضور در هر صنعت؛

- بازطراحی حمایت‌های مالیاتی مبتنی بر صنایع منتخب و استفاده از ظرفیت اعتبارات مالیاتی با قابلیت برنامه‌ریزی و پرهیز از ارائه معافیت‌های غیرهدفمند در چارچوب پنجره واحد حمایتی؛

- حمایت از توسعه اکوسیستم دانش‌بنیان حول صنایع منتخب به منظور حرکت صنایع از مونتاژکاری به سمت نوآوری و ایجاد مزیت رقابتی؛

- برنامه‌ریزی برای نقش‌آفرینی صنایع منتخب در بازارهای بین‌المللی با تأکید بر تنوع مبادی تجارت به سمت کشورهای منطقه و کشورهای دارای بیشترین مرادوات اقتصادی با ایران جهت تقویت پیوندهای راهبردی و تحریم‌ناپذیر با کشورها؛

- تمرکز مناطق آزاد و ویژه اقتصادی بر صنایع منتخب و مدیریت واردات، صادرات و انتقال فناوری در این مناطق مبتنی بر آن.

- جمال‌زاده، میثم (۱۳۸۵). «ارزیابی استراتژی توسعه صنعتی در قالب سند چشم‌انداز ۲۰ ساله (با تأکید بر دستیابی به فناوری پیشرفته)»، *فصلنامه اندیشه صادق* (مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق)، شماره ۲۳؛ صص ۴۴-۴۱.
- خرمی، قاسم (۱۴۰۱). «آسیب‌شناسی نهادی رویکرد دولت به توسعه صنعتی در جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۵۸)»، *نشریه دولت پژوهشی*، دوره ۸، شماره ۳۱، آبان ۱۴۰۱، صص ۶۵-۳۱.
- دینی ترکمانی، علی؛ رمضان‌پور نرگسی، قاسم؛ میرعمادی، طاهره و حاجی‌حسینی، حجت‌ا. (۱۳۹۹). «دولت توسعه‌گرا، سیاست صنعتی، توسعه فناورانه (ارزیابی علل عملکرد متفاوت صنعت خودروسازی ایران، چین و مکزیک)»، *سیاست‌گذاری عمومی*، زمستان ۱۳۹۹، دوره ششم - شماره ۴، صص ۱۱-۱۳۲.
- شریف‌زادگان، محمدحسین و نورایی، همایون (۱۳۹۴). «بررسی تحولات صنعت و توسعه صنعتی در ایران به‌منظور آسیب‌شناسی توسعه صنعتی ایران»، *تحقیقات تاریخ اقتصادی*، ۴(۱)، صص ۶۰-۳۷.
- فرتاش، کیارش (۱۴۰۰). «تحلیلی تاریخی بر اسناد سیاست توسعه صنعتی در ایران و ارائه الزامات سیاستی در سال‌های پیش رو»، *فصلنامه علمی بهبود مدیریت*، دوره ۱۵، شماره ۳، صص ۱۴۴-۱۲۱.
- قلی‌پور، حسین و رازینی، روح‌الله (۱۳۹۵). «تحلیل مؤلفه‌های خط‌مشی تحول علوم انسانی بااستفاده از رویکرد تحلیل اهمیت - عملکرد»، *مطالعات راهبردی بسیج*، ۱۹(۷۰)، صص ۷۰-۴۱.
- کمالی، یحیی؛ شیخ‌زاده جوشانی، صدیقه و کریمی‌زاده، محمد (۱۴۰۱). «شناسایی و دسته‌بندی آسیب‌های سیاست‌گذاری توسعه صنعتی در ایران (۱۳۹۷-۱۳۷۰)»، *فرآیند مدیریت و توسعه*، ۱۴۰۱؛ ۳۵(۱): ۲۰۲-۱۶۳.
- محمدی ایوانکی، محسن (۱۴۰۱). *سیاست صنعتی؛ بنیان‌های نظری، چگونگی اجرا، مسائل مرتبط و تحلیل اقتصاد سیاسی*، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، نشر چاپ و بازرگانی، چاپ اول.
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۹۸). *آسیب‌شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند الف ماده ۴۶ برنامه ششم توسعه (تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)*، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- معاونت مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی) (۱۴۰۰). *آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۲. تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی*.
- نریمانی، میثم؛ سعیدی، مصطفی و شجاع‌مرادی، علیرضا (۱۳۹۹). «رویکرد اقتصاد سیاسی به سیاست صنعتی از منظر هاجون چانگ؛ مطالعه موردی: طراحی الگوی توسعه صنایع پایین‌دست پتروشیمی گازی در ایران»، *بهبود مدیریت*، زمستان ۱۳۹۹، دوره ۱۴، شماره ۴.

صادقی کیا، محمدعلی (۱۴۰۰). «سیاست‌های نوآوری مأموریت‌گرا: چالش‌ها و فرصت‌ها». فصلنامه سیاست‌نامه علم و فناوری، دوره ۱۱، شماره ۱، صص ۱۲۷-۱۱۴.

- Bux, H., Zhang, Z., Ahmad, N., (2020). Promoting sustainability through corporate social responsibility implementation in the manufacturing industry: An empirical analysis of barriers using the ISM-MICMAC approach, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 27(22). P. 1-20.
- Chang, H.J., Anderoni, A., (2020). Industrial policy in the 21st century. *Development and change*, 51(2), pp. 324-351.
- Khan, M., (2012). Governance and growth: history, ideology and methods of proof. Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies, pp. 51-79.
- Lee, K. (2019). The art of economic catch-up: Barriers, detours and leapfrogging in innovation systems. *Cambridge University Press*.
- Lin, J. Y. (2012). New structuralist economics: A framework for rethinking development and policy. Washington D.C.: *World Bank*.
- Rodrik. (2008). Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How. *Middle East Development Journal(Demo Issue)*, 1-29.
- World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). (2023). York: *Pearson-Addison Wesley*.
- Zhang, Y., Huang, G. (2022). Evaluation of industrial development quality and analysis of influencing factors in Xi'an, China. *Environ Sci Pollut Res* 29, 79388-79412.

A Critical Assessment of Industrial Policy Documents in the Islamic Republic of Iran

Reza Mousaei*

Vahid Seyfi**

Received: 23 December 2024 Accepted: 30 July 2025 Vol.6, No.22, Summer 2025

Abstract

Over the past two decades, the Ministry of Industry, Mine, and Trade of Iran has undertaken four separate efforts to develop a national industrial development strategy. Despite these initiatives—and setting aside the effects of sanctions in the last decade—clarifying the government’s role in industrial development and articulating a coherent strategic roadmap remains a critical issue for Iran’s economy. This study aims to evaluate and diagnose the shortcomings of the Islamic Republic of Iran’s industrial policy documents, particularly in relation to the goals of the Resistance Economy.

This research adopts a mixed-methods approach with an applied orientation. Data were analyzed using thematic analysis based on semi-structured interviews, alongside a meta-synthesis of prior studies. The findings were further evaluated through an Importance–Performance Analysis (IPA) questionnaire.

The results highlight several key deficiencies in Iran’s industrial development policy framework. These include: the absence of necessary institutional structures; weak governance and regulatory capacity; barriers to investment and financing; distortions in the product market; shortcomings in policy formulation and strategic design; challenges in research and development and technological cooperation; and a lack of adaptability in policies concerning emerging technologies.

Keywords: Industrial Policy, Industrial Development, Resistance Economy, Importance–Performance Analysis, Policy Documents of Industrial Development in the Islamic Republic of Iran

JEL classification: L52, O25, H11

* M.A. in Development Economics, Faculty of Economics, Imam Sadiq University, Tehran, Iran, (Corresponding Author). mousaei.eco@gmail.com

** Ph.D. Candidate, Department of Financial Economics, Faculty of Economics, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.