



آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران (۳): الزامات نهادی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشایش همیشه بخشایند

بِسْمِ

شماره مسلسل: ۱۸۵۶۲
کد موضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۹/۲۱

عنوان گزارش:

آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران (۳):
الزامات نهادی

نام دفتر:

مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه ریزی)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسین رجب‌پور

ناظران علمی:

فرشاد مومنی، احمد شعبانی، موسی شهبازی غیاثی، سید مهدی حسینی دولت آبادی

صفحه آرا:

مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

- سیاست صنعتی
- استراتژی توسعه صنعتی
- هماهنگی
- تولید



فهرست مطالب

چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۸
مقدمه	۹
۱. ضرورت‌های تدوین استراتژی توسعه صنعتی	۱۰
۱-۱. لزوم هماهنگی میان سیاست‌ها (اثر بخش ساختن سیاست‌ها)	۱۰
۱-۲. لزوم هماهنگی میان اقدامات بخش‌ها و نهادها (هماهنگ‌سازی بین‌بخشی)	۱۰
۱-۳. استفاده بهینه از منابع محدود عمومی (اولویت‌بندی هزینه‌کرد منابع)	۱۰
۲. خروجی سیاستگذاری صنعتی	۱۱
۲-۱. وضعیت بهره‌وری عوامل تولید	۱۱
۲-۲. تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	۱۲
۳. وضعیت انسجام سیاستگذاری صنعتی	۱۷
۳-۱. هزینه‌های پیشبرد توسعه صنعتی	۱۷
۳-۱-۱. هزینه‌های بودجه‌ای سیاست فناوری	۱۹
۳-۱-۲. هزینه‌های تأمین مالی صنعتی	۲۰
۳-۱-۳. هزینه‌های اولویت‌بندی	۲۱
۳-۱-۴. تبعات فقدان انسجام سیاستگذاری صنعتی	۲۱
۴. الزامات بهبود انسجام سیاست‌های صنعتی	۲۱
۴-۱. لزوم شفاف‌سازی و بهبود تخصیص منابع حمایتی	۲۲
۴-۲. بهبود هماهنگی درون‌بخشی (وزارت صمت)	۲۲
۴-۳. بهبود هماهنگی بین‌بخشی	۲۲
۴-۴. لزوم بازآرایی نهادهای تأمین مالی صنعتی	۲۳
جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی	۲۴
پیوست	۲۶
منابع و مأخذ	



آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران (۳): الزامات نهادی

چکیده

۵۰ سازمان و نهاد (که برخی بیش از ۱۰۰ واحد زیرمجموعه دارند) درگیر اجرای سیاست‌های مختلف صنعتی هستند. نتیجه این آرایش نهادی، موازی کاری، تشتت سازمانی و عدم دستیابی مناسب به اهداف است. بر این اساس، گزارش حاضر هدفندشدن تخصیص منابع به برنامه‌های حمایتی دستگاه‌های مختلف، هماهنگی میان سازمان‌های توسعه‌ای و نهادهای پشتیبان مالی خود، هماهنگی بیشتر میان سیاستگذاری و اجرای سیاست‌های تجاری (امور گمرکی) و افزایش انسجام سیاست‌های اعتباری با احیاء بانکداری توسعه‌ای را برای بهبود انسجام سیاستی پیشنهاد می‌کند. در این چارچوب، سازمان برنامه و بودجه، وزارت صمت، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی، با کمک تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی می‌توانند به افزایش انسجام سیاستی کمک کنند.

در سال‌های اخیر، نیاز به برخورداری از «استراتژی توسعه صنعتی» و نوعی نقشه‌راه توسعه صنعتی برای برون‌رفت از مشکلات کنونی اقتصاد ایران بیش از پیش احساس شده است. اگرچه تلاش برای تدوین استراتژی توسعه صنعتی در دوره‌های مختلف صورت گرفته اما تدوین استراتژی زمانی موثر است که الزامات آن رعایت شده باشد. یکی از مهم‌ترین این الزامات، الزامات نهادی است که دستیابی به انسجام سیاستی در استراتژی، در گرو آن است. در چارچوب بررسی الزامات نهادی تدوین استراتژی، گزارش حاضر بر میزان هماهنگی نهادهای تدوین‌کننده استراتژی تمرکز کرده است. نتایج گزارش حاضر که با بررسی اسنادی انجام شده است نشان می‌دهد فقدان انسجام سیاستگذاری صنعتی به شکل تعدد سازمان‌ها و نهادهای درگیر اعمال سیاست‌های صنعتی ظاهر شده و حداقل

خلاصه مدیریتی

دوباره به لزوم طراحی «استراتژی توسعه صنعتی» هستیم، در این چهارچوب تاکید می‌شود که عدم برخورداری دولت از اولویت‌های صنعتی و معدنی و برخورداری از یک نقشه راه مناسب برای همگرایی و هم‌افزایی سیاست‌ها و اقدامات دستگاه‌های مختلف، مانع تحقق انتظارات است. اهمیت موضوع دوم تا آنجاست که اگرچه اولویت‌بندی رشته‌فعالیت‌های پیش‌ران و محدود کردن سیاست‌های حمایتی دولت، به حمایت از این پیش‌ران‌ها مهم است اما پیش از تحقق اولویت‌بندی، ابتدا باید انسجام لازم در سیاست‌های صنعتی ایجاد شود، انسجامی که یکی از لوازم آن،

اقتصاد ایران در چند سال اخیر سیاهه بلندی از مشکلات را تجربه می‌کند، مشکلاتی مانند رکود، بیکاری، تولید زیر ظرفیت، تعطیلی برخی واحدهای تولیدی، عقب افتادن از رقبای منطقه‌ای، رواج بیشتر سفته بازی و فعالیت‌های نامولد، بی‌ثباتی بازارها و ... مشکلاتی پیچیده و پردامنه که ذهن سیاستمداران و سیاست‌گذاران کشور را هرچه بیشتر به خود مشغول داشته و برهمین اساس طرح شعارهایی مانند «حمایت از تولید»، «رونق تولید» و «جهش تولید» را می‌توان دعوت به عزمی ملی برای چاره‌جویی و غلبه بر آن دانست. در تلاش برای رفع مشکلات در سال‌های اخیر، شاهد توجهی

توسعه‌ای و نهادهای پشتیبان مالی خود را افزایش دهد: وزارت صمت، بجز واحدهای ستادی، انواعی از سازمان‌های تابعه را دارد که از جمله آن‌ها سازمان گسترش و نوسازی صنایع (ایدرو)، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو)، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی و بانک صنعت و معدن است. هر کدام از این سازمان‌ها مسئول بخشی از سیاستگذاری صنعتی هستند. در دوره اخیر، چارت جدید وزارت صمت مصوب شد که طی آن وظایف جدیدی برای واحدهای ستادی در نظر گرفته شده و تلاش شده تا مأموریت محوری و هماهنگی میان این واحدهای ستادی افزایش یابد، این موضوع اگرچه انسجام سیاستی در این وزارتخانه را افزایش می‌دهد اما کافی نیست. ایجاد انسجام سیاستی در این وزارتخانه زمانی محقق می‌شود که انسجام لازم میان واحدهای ستادی و سازمان‌های تابعه در راستای سیاستگذاری صنعتی هماهنگ ایجاد شود. ایجاد هماهنگی از طریق ایجاد شورای راهبری سیاست‌های صنعتی در سطح وزارتخانه یا قرارداد نماینده ویژه وزیر در امور سیاست‌های صنعتی از جمله پیشنهادهای این حوزه است.

■ هماهنگی سیاستگذاری تجاری بین وزارت صمت و وزارت اقتصاد ارتقاء یابد: در حوزه سیاستگذاری تجاری، سیاستگذاری تجاری در وزارت صمت و انجام امور اجرایی در وزارت اقتصاد (اداره گمرک) انجام می‌شود، در این روند، رویکرد اداره گمرک در وصول عوارض گمرکی بیشتر رویکرد درآمدی است در حالی که رویکرد وزارت صمت بیشتر سیاستی است، افزایش هماهنگی از طریق افزایش نظارت وزارت صمت بر فرایند اخذ عوارض یا انتقال گمرک به وزارت صمت، از جمله موضوعاتی است که می‌تواند مبنای سیاستگذاری یا اقدامات تقنینی برای ایجاد هماهنگی بیشتر قرار گیرد.

■ افزایش انسجام سیاست‌های اعتباری با احیاء بانکداری توسعه‌ای: ۵ بانک تخصصی - توسعه‌ای که در سال‌های گذشته در کنار بانک‌های تجاری تشکیل شده‌اند، می‌توانند نقش مهمی در توسعه صنعتی ایفا کنند. از برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) به این سو، تفاوت بانک‌های تجاری و توسعه‌ای از میان رفته است، بازنگری در نقش این بانک‌ها (از جمله بانک صنعتی و معدنی) و و احیاء بانکداری توسعه‌ای یکی از الزامات بهبود تأمین مالی صنعتی و ارتقاء خط‌مشی‌های اعتباری است.

در انتها باید این نکته را متذکر شد که پردستاورد بودن اولویت‌بندی در گرو تحقق وجه دیگر استراتژی یعنی هماهنگی است، تصور اینکه یک معاونت (مانند معاونت طرح و برنامه در چارت قبلی وزارت صمت) یا یک دستگاه به تنهایی دست به اولویت‌بندی زده و فارغ از میزان هماهنگی سایر دستگاه‌ها به توفیق در حمایت از اولویت‌ها دست پیدا کند، عملاً اشتباهی خسارت‌بار است.

ایجاد وفاق و انسجام در سیاست‌ها و ساختار سازمانی و نهادهای حامی توسعه صنعتی است.

گزارش حاضر، بر یکی از الزامات تحقق اهداف تدوین استراتژی توسعه صنعتی و آن یعنی میزان انسجام سیاست‌های صنعتی تمرکز کرده است، در این راستا، میزان هماهنگی سیاست‌های حمایت از تولید در حوزه‌های مختلف یعنی هماهنگی سیاست‌های صنعتی، تجاری، اعتباری، آموزشی و فناوری و میزان هماهنگی نهادها و سازمان‌های سیاستگذار مورد توجه است. این موضوع از آنجا اهمیت دارد که دستیابی به این انسجام، بویژه مسئله‌ای بسیار مهم برای یک دهه اخیر است، زیرا وقوع شوک‌های متعدد تحریم، آشفته‌گی و سیاست‌های پراکنده و غیربرنامه‌ای را در اقتصاد ایران تشدید کرده است.

بررسی حاضر نشان می‌دهد که فقدان انسجام سیاستگذاری صنعتی به شکل تعدد سازمان‌ها و نهادهای درگیر اعمال سیاست‌های صنعتی ظاهر شده و حداقل ۵۰ سازمان و نهاد (که برخی بیش از ۱۰۰ واحد زیرمجموعه دارند) درگیر اجرای سیاست‌های مختلف صنعتی هستند. هر کدام از این سازمان‌ها و نهادها درگیر اعمال یکی از خط‌مشی‌های صنعتی هستند که هماهنگی مناسبی با سایر سیاست‌ها ندارد. لازم به ذکر است که یک سوم نهادهای شناسایی شده، مسئول اعمال خط‌مشی‌های اعتباری هستند و بیشترین موازی‌کاری و تشتت سازمانی در زمینه تأمین مالی تولید است.

فقدان انسجام سیاستی موجب می‌شود تا در عمل اولویت‌بندی‌های مختلفی از سوی دستگاه‌ها اعمال شود و به‌صورت تقسیم منابع حمایتی میان اولویت‌های پراکنده ظاهر شود، به‌طور مثال در لایحه بودجه ۱۴۰۱، بیش از ۱۷۵ هزار میلیارد ریال صرف حمایت از پژوهش‌های توسعه‌ای و کاربردی شده است، چنین میزان هزینه‌ای باید به بهبود کیفیت تولیدات و رشد بهره‌وری منجر شود، در حالی که روندهای بهبود سرمایه و تشکیل سرمایه در سال‌های گذشته حاکی از روندی نزولی است.

پیشنهادهای مطالعه حاضر برای بهبود و ارتقاء انسجام سیاستگذاری صنعتی (که تحقق آن پیش از تدوین اولویت‌ها اهمیت دارد) به شرح زیر می‌باشد:

■ سازمان برنامه و بودجه، در جهت هدفمند شدن تخصیص منابع به برنامه‌های حمایتی دستگاه‌های مختلف اقدام کند: هر ساله در بودجه‌های سنواتی (از جمله تبصره ۱۸)، منابع حمایتی زیادی تحت عناوینی از قبیل ایجاد اشتغال یا حمایت از صنایع کوچک و متوسط به دستگاه‌ها اختصاص داده می‌شود تا صرف سیاستگذاری صنعتی شود، سازمان برنامه و بودجه می‌تواند با شفاف‌سازی و پالایش این هزینه‌ها از اتلاف منابع جلوگیری کند.

■ وزارت صمت، معدن و تجارت هماهنگی میان سازمان‌های



[مقدمه]

پیتر کتسنستاین^۱ در تعریفی فراگیر، دولت (حکومت) را «شبکه‌های خط‌مشی^۲» تعریف کرده (کاپوراسو و لوین، ۱۳۸۷، ص. ۲۴) و این تعریفی است که اگر چه در توضیح ماهیت روابط قدرت درون دولت وافی به مقصود نباشد، در توضیح جایگاه سیاست‌گذاری دولت، پیوندهایش با جامعه و ارتباط آن با طراحی «استراتژی» و «راهبرد» کاملاً راه‌گشاست. در واقع دولت را فراتر از نهادهای قانونی و ابزارهای اعمال سلطه‌اش بر جامعه، می‌توان مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها (سیاست‌ها) دانست، خط‌مشی‌هایی که در قالب شبکه آنها قدرت اعمال شده، نظم سامان یافته و فعالیت‌های صعمومی و خصوصی درون محیط ملی انتظام می‌یابد.

در چارچوب این تلقی، می‌توان دولت و سیاست‌گذاری‌های آن را مجموعه‌ای از سه دسته خط‌مشی (سیاست) دانست. **خط‌مشی اصلی دولت حفظ نظم و امنیت داخلی و خارجی است** (وظایف حاکمیتی) و این وظیفه‌ای است که همه دولت‌ها کمابیش ایفا کرده‌اند، حفظ حقوق مالکیت و برقراری عدالت، مسئله‌ای است که با شدت و ضعف، همه دولت‌ها برعهده داشتند.

خط‌مشی‌های دولت البته بیش از اینهاست. برخی دولت‌ها در روابط بازار دخالت می‌کنند، به تأمین برخی از کالاها نیمه‌عمومی مانند آموزش و سلامت می‌پردازند، قوانین حمایت از نیروی کار وضع کرده و منافعی برای دوره‌بازنشستگی نیروی کار تضمین می‌کنند. این دولت‌ها از ژاندارم‌شبی که امور روزمره اقتصادی را به فعالان اقتصادی سپرده و آنها را آزاد می‌گذارد تا بی‌محدودیت به فعالیت بپردازند^۳ به نماینده رفاه عمومی که تأمین رفاه همگانی را در دستور کار قرار می‌دهد بدل شده و دولت رفاهی^۴ تشکیل می‌دهند تا **سیاست اجتماعی^۵ دومین دسته از خط‌مشی‌های دولت را تشکیل دهد.**

همچنین شکاف میان سطح رفاه و توسعه یافتگی ملت‌های مختلف جهان، دولت‌ها را واداشته که دسته سومی از خط‌مشی‌ها را برای غلبه بر مسائل توسعه‌نیافتگی اتخاذ کنند، کاهش فقر و نیازمندی‌های آن یعنی غلبه بر مسائل تشکیل سرمایه، گذار از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی، غلبه بر بهره‌گیری ناقص از منابع (نیروی انسانی و سرمایه)، عبور از دام تعادل سطح پایین^۶ و... و دستیابی به «تحول ساختاری^۷» همه مسائلی هستند که دولت را به **دسته سومی از خط‌مشی‌ها** که می‌توان **سیاست صنعتی^۸** نامید، ترغیب می‌کند (Addison, ۲۰۰۴). در چنین بستری **سیاست صنعتی با دستیابی به تحول ساختاری سروکار دارد، یعنی نوعی از خط‌مشی توسعه‌ای که با تحول در ساختارهای تولیدی همراه است^۹.**

وضعیت رفاهی کشورها تابعی از محصولاتی است که تولید می‌کنند. محصولات پیچیده‌تر، ارزش افزوده بالاتری برای کشورها به همراه داشته و به سطح متفاوتی از رفاه اجتماعی منجر می‌شوند. از این نظر، دستیابی به تحول ساختار تولیدی که قابلیت‌های افزایش مستمر درآمد و رفاه کشور را فراهم سازد در قالب «تحول مولد^{۱۰}» یا دستیابی به «توانمندی‌های توانمندساز^{۱۱}» صورت‌بندی شده است. تحول مولد کسب قابلیت‌هایی است که به اقتصادها اجازه می‌دهد که تولیدات پیچیده‌تر و واجد ارزش افزوده بیشتری را کسب کنند (Nübler, ۲۰۱۴).

1. Peter Katzenstein
2. Policy networks
3. Laissez-faire
4. Welfare State
5. Social Policy
6. Low-level Equilibrium Trap
7. Structural Transformation
8. Industrial Policy

۹. هدف غایی خط‌مشی توسعه‌ای را کاهش فقر در کشورهای در حال توسعه دانسته‌اند اما از آنجاکه فقر پدیده‌ای چندبعدی و برطرف ساختن آن نیازمند رشد اقتصادی و سیاست‌های فقرزدا (Pro-poor Policies) است. برخی ابعاد فقرزدایی زیرمجموعه سیاست‌های اجتماعی قرار می‌گیرد اما دستیابی به رشدی که فقرزدا باشد با سیاست‌های تحول ساختاری و توسعه صنعتی گره خورده است.

10. Productive Transformation
11. Productive Capabilities

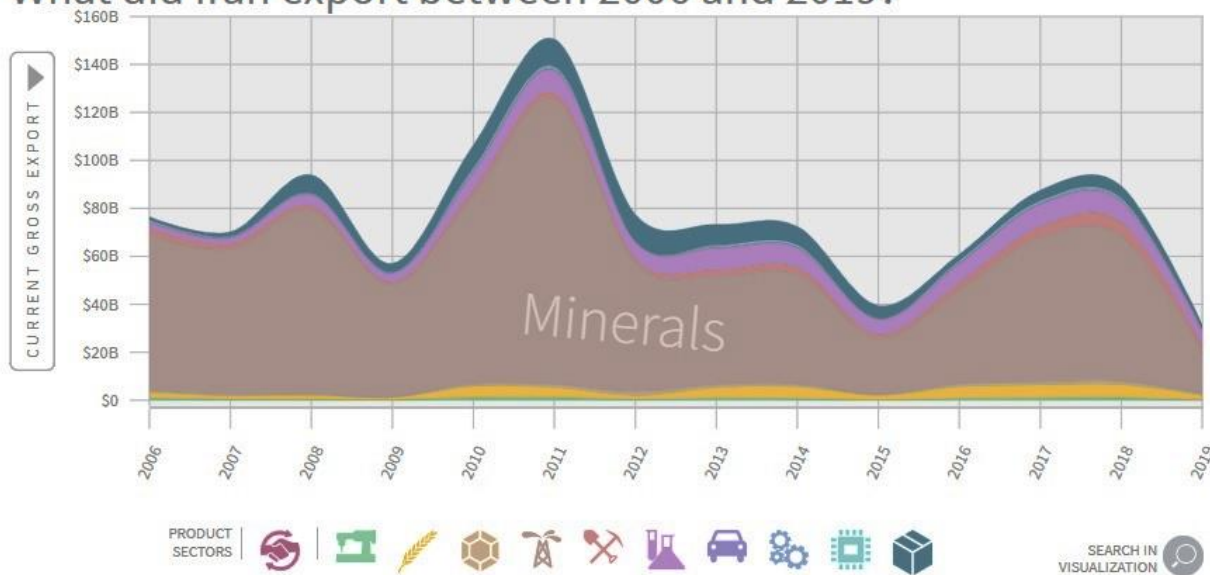


دنبال می‌کند. اما سیاست‌های صنعتی چه جایگاهی در سیاستگذاری دولت‌ها در ایران دارد؟ در یک نگاه ساده اگر با توجه به عملکرد اقتصاد ایران و تغییر ترکیب کالاهای صادراتی در چند دهه گذشته قضاوت کنیم، می‌توان گفت که سیاست‌های صنعتی عملکرد موفق‌تری نداشته و وضعیت ترکیب کالاهای صادراتی اقتصاد ایران در دو دهه گذشته عمدتاً مبتنی بر فروش مواد خام، و نه کالاهای با ارزش افزوده بالا بوده است.

سیاست‌های صنعتی به مداخله هدفمند دولت در بخش‌ها برای تحریک تحول ساختاری و استقرار فعالیت‌های با ارزش افزوده بالا اطلاق می‌شود (استیگلیتز و لین، ۱۳۹۹، ص. ۸۱)، این سیاست‌های صنعتی دربرگیرنده مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های هدایت سرمایه‌گذاری، تجاری، آموزشی، فناوری و اعتباری است که با ایجاد آرایشی از نهادها و سازمان‌های توسعه‌ای و با اختصاص منابع، صنعتی شدن و تغییر ساختارهای تولیدی و ترکیب کالاهای صادراتی و وارداتی کشور را

نمودار ۱. ترکیب صادرات ایران (۱۳۸۵-۱۳۹۸)

What did Iran export between 2006 and 2019?



مأخذ: اطلس پیچیدگی اقتصادی.

خط‌مشی‌هاست. گزارش حاضر با عطف توجه به اهمیت انسجام سیاست‌های صنعتی، این موضوع را در چهار بخش دنبال می‌کند. بخش اول به ضرورت‌های اجرایی برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی می‌پردازد. بخش دوم روند تاریخی سیاستگذاری صنعتی در ایران را به صورت خلاصه مرور کرده است. بخش سوم، مسئله انسجام سیاستگذاری صنعتی را مورد بررسی قرار داده و بخش چهارم راهکارهایی برای بهبود انسجام سیاست‌های صنعتی ارائه می‌دهد. در انتها نیز جمع‌بندی و پیشنهاد‌های سیاستی گزارش ارائه شده است.

همان‌طور که نمودار ۱ نشان می‌دهد، در سال‌های اخیر، به‌رغم نوسان درآمدهای صادراتی، محصولات معدنی و منبع‌محور سهم عمده را در این درآمدها داشته‌اند و اقتصاد ایران از صادرات کالاهای با ارزش افزوده بالا که می‌تواند زمینه‌ساز رشد مستمر رفاه اجتماعی باشد، باز مانده است.

به‌نظر می‌رسد آنچه موجب عدم توفیق سیاست‌های صنعتی در ایجاد تحول مولد شده است نه بی‌توجهی دولت به اعمال این دسته از خط‌مشی‌ها، بلکه بی‌کیفیت و غیرهماهنگ و هدفمند بودن این

[۱. ضرورت‌های تدوین استراتژی توسعه صنعتی]

شده است. در این چارچوب، نقش‌آفرینی دولت در ارتقای تولید یا توسعه صنعتی هنگامی کارآمد و راهگشا تلقی شده است که در چارچوب یک نقشه راه یا به زبان فنی‌تر، در چارچوب استراتژی توسعه صنعتی صورت گیرد.

دغدغه تولید، اگرچه در چند سال اخیر موضوع اصلی شعار سال شده، اما این موضوعی است که دهه‌های متمادی در کانون برنامه‌ریزی‌های توسعه قرار داشته و در دو دهه اخیر نیز در قالب توصیه به تدوین استراتژی توسعه صنعتی در سه برنامه توسعه چهارم تا ششم دنبال



روی کار آمدن دولت یازدهم به تغییر جهت گیری در برخی صنایع (مانند صنایع خودروسازی) و اعطای وام خرید خودرو و لوازم خانگی برای خروج این صنایع از رکود انجامید. جهت گیری وزارت صمت، جهت گیری حمایتی بود، در حالی که بانک مرکزی و مشاوران دولت، خروج از رکود را بیشتر در قالب سیاست‌های تسهیل فضای کسب و کار و جذب سرمایه گذاری خارجی دنبال می کردند، دو سال پس از روی کار آمدن دولت و افزایش موجودی انبار تولید کنندگان نهایتاً طراحی «بسته خروج از رکود» در سال ۱۳۹۴ مورد توجه قرار گرفت. طرحی که مجری اصلی آن وزارت صمت بود. به طور خلاصه، هماهنگ سازی اقدامات دستگاه‌ها و نهادهای زیرمجموعه دولت، پایه دیگر ضرورت تدوین استراتژی توسعه صنعتی است.

۳-۱. استفاده بهینه از منابع محدود عمومی (اولویت بندی هزینه کرد منابع)

هر ساله دولت منابع قابل توجهی را به حمایت از فعالیت‌های تولیدی و صنعتی اختصاص می دهد، جهت گیری حمایت از تولید در سال‌های اخیر موجب افزایش این منابع نیز شده است. این در حالی است که منابع حمایتی دولت محدود بوده و اختصاص آن به فعالیت‌هایی که بیشترین تأثیر را بر اقتصاد کشور داشته باشند دارای اهمیت است. این رویکرد، اولویت بندی صنایع و اختصاص منابع حمایتی به صنایعی که بیشترین تأثیر را می توانند بر سایر صنایع و بر جهت گیری بلندمدت توسعه صنعتی داشته باشند را توجیه کرده و از محدود کردن محل خرج کرد منابع و اولویت بندی آن دفاع می کند. بنابراین ایفای دو کارویژه هماهنگ سازی و اولویت بندی، مبنای اصلی نیاز به طراحی استراتژی توسعه صنعتی است، این مسئله ای است که استراتژی توسعه صنعتی را از یکسو با برنامه و از سوی دیگر با بودجه پیوند زده و آن را دارای دو وجه برنامه ریزی و تخصیص منابع می سازد.

دغدغه چند سال اخیر و مشغولیت دو دهه گذشته (تدوین استراتژی توسعه صنعتی) به سه دلیل زیر با یکدیگر گره می خوردند:

۱-۱. لزوم هماهنگی میان سیاست‌ها

هنگامی که از نقش دولت در توسعه صنعتی صحبت به میان می آید، سیاست‌های صنعتی شامل انواع خط‌مشی‌های صنعتی، تجاری، اعتباری، آموزشی و فناوری و همچنین سیاست‌های اقتصاد کلان مورد توجه است که **هماهنگی این سیاست‌ها**، مسئله اصلی تدوین و اجرای استراتژی توسعه صنعتی است. در زمینه توسعه صنعتی تراحم‌هایی میان سیاست‌ها وجود دارد و وظیفه استراتژی، هماهنگ سازی میان سیاست‌هاست.

۲-۱. لزوم هماهنگی میان اقدامات بخش‌ها و نهادها (هماهنگ سازی بین بخشی)

هنگامی که بحث از سیاست‌های صنعتی و حمایتی دولت به میان می آید، سازمان دولت به عنوان مجموعه‌ای یکپارچه و یک کل به هم پیوسته در مقابل بازارها (فعالین بخش خصوصی) به تصویر کشیده می شود. این در حالی است که در عمل، دولت شامل اجزای متعددی است که هر یک دارای کارویژه و برنامه متفاوت خود بوده و امکان بروز تداخل و موازی کاری در این شرایط وجود دارد. کابینه دولت مرکب از وزرا و مدیرانی است که به اقتضای جایگاهی که در سازمان دولت دارند، وظایف و خواسته‌های متفاوتی دارند، به طور مثال، دفاع وزارت صمت از کاهش نرخ سود و تسهیل اعتبار (برای تقویت تولید) در مقابل رویکرد بانک مرکزی و مشاوران دولت در افزایش نرخ سود و نظارت بیشتر بر اعتباردهی (برای کنترل تورم و نقدینگی)، از جمله اختلاف‌های مشخص درون کابینه دولت گذشته بود. مسئله‌ای که حدود دو سال پس از

۲. خروجی سیاستگذاری صنعتی

دوره با شوک و تحولی در محیط خارجی توسعه صنعتی همراه بوده و در پی آن روند صعودی درآمد سرانه ایران (شاخصی از وضع رفاه) از هنگام مواجهه با تحریم‌ها در این سال و به دلیل ضعف در سیاستگذاری متناسب با شرایط، دچار افت شده و هنوز نتوانسته به موقعیت قبلی بازگردد.

دو منبع مهم رشد اقتصادی و تحول ساختاری، یکی افزایش منابع سرمایه‌ای (سرمایه گذاری) و دیگری افزایش بهره‌وری است. در اینجا برای سنجش میزان اثرگذاری سیاست‌های «رونق» یا «جهش» تولید، از دو شاخص «بهره‌وری عوامل تولید» و «تشکیل سرمایه ثابت ناخالص» استفاده شده است.

سه کارویژه استراتژی توسعه صنعتی از منظر اجرایی یعنی هماهنگ سازی سیاست‌ها، هماهنگ سازی سازمان‌ها و اولویت بندی برای استفاده بهینه از منابع عمومی در راستای توسعه صنعتی به این دلیل اهمیت دارند که حمایت دولت از تولید و رونق بخشی به آن، صرفاً در صورتی کارآمد و نتیجه بخش خواهد بود که در چارچوب یک نقشه راه صورت گرفته و تراحم‌ها، تداخل‌ها، موازی کاری‌ها و حیف و میل منابع از آن حذف شود. این در حالی است که مقایسه عملکرد دولت و دستگاه‌های اجرایی با ملاحظات پیش گفته در دوره شدت یافتن تحریم‌ها (۱۳۹۰ به این سو) حاکی از شکاف عمیق انتظارات و نتایج است. تأکید بر تحولات از ۱۳۹۰ به این سو به این دلیل است که این

۲-۱. وضعیت بهره‌وری عوامل تولید

این شاخص نشان می‌دهد که عوامل اقتصادی در طول زمان چقدر در بهره‌گیری کارا تر از منابع موفق بوده‌اند. برای بهبود بهره‌وری، رخدادهایی مانند ارتقای فناوری، ارتقای دانش و مهارت نیروی انسانی، انتقال به فعالیت‌های مولد تر و ... الزامی است. به تعبیر دیگر شاخص بهره‌وری به نوعی همه تحولات کیفی را که در پی توسعه صنعتی و جهش تولید باید رخ دهد را اندازه‌گیری می‌کند. جدول ۱ وضعیت بهره‌وری عوامل تولید در بازه ۱۳۹۹-۱۳۹۰ را نشان می‌دهد.

تغییرات متوسط سالانه	تغییرات -۱۳۹۰ ۱۳۹۹	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	
-۰۰/۱	-۶/۱۰	۴/۹۷	۴/۹۰	۱/۹۳	۸/۹۹	۱۰۰	۲/۹۴	۲/۹۹	۷/۹۵	۷/۱۰۰	۱۰۸	بهره‌وری نیروی کار
-۴۰/۱	-۵/۱۴	۳/۹۸	۵/۹۵	۳/۹۶	۷/۱۰۱	۱۰۰	۲/۹۳	۹۷	۸/۹۶	۲/۱۰۱	۱۱۲/۸	بهره‌وری سرمایه
-۸۰/۰	-۶/۷	۸/۹۷	۱/۹۵	۹۷	۹/۹۹	۱۰۰	۳/۹۶	۹/۹۸	۸/۹۷	۹/۱۰۰	۴/۱۰۵	بهره‌وری کل عوامل تولید

در یک دهه گذشته هم‌زمان با وقوع دو شوک تحریم (۱۳۹۰-۱۳۹۱) و (۱۳۹۷-۱۴۰۱) و عدم سیاست‌گذاری صحیح در مقابله با این شوک‌ها، بهره‌وری کل عوامل تولید کاهش یافته است. در واقع می‌توان گفت هم‌زمان با تضعیف محیط خارجی فعالیت اقتصادی، کشور در بهبود یا حداقل حفظ بهره‌وری در حدود ابتدای دهه ناموفق بوده و با وجود همه هزینه‌های انجام شده برای اجرای سیاست‌های صنعتی، «کمیت» تولید کاهش یافته است.^۱

۲-۲. تشکیل سرمایه ثابت ناخالص

به وجود آمدن انتظارات بهبود و رونق در فعالان اقتصادی موجب توسعه فعالیت‌های موجود و یا شروع فعالیت‌های تولیدی جدید بوده و همه این تحولات با تشکیل سرمایه همراه است. صرف‌نظر از پیچیدگی‌ها، این شاخص در مجموع شاخصی پیش‌نگر از ارزیابی فعالان اقتصادی از رونق و رکود در اقتصاد محسوب گشته و برای سیاست‌های اشتغال‌زایی و ... نیز دارای اهمیت است. جدول ۲، وضعیت تشکیل سرمایه در بازه ۱۳۹۰-۱۴۰۰ را نشان می‌دهد.

تغییرات متوسط سالانه	تغییرات ۱۳۹۰- ۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	
-۴%	-۴۰%	۴%	۴%	-۱۷%	-۱۸%	۹%	۲۰%	-۱۳%	۱۰%	-۸%	-۳۰%	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص
-۵%	-۵۱%	۴%	۰%	-۲۳%	-۳۴%	۲۲%	۲۳%	-۱۵%	۱۸%	-۷%	۳۹%	تشکیل سرمایه در ماشین آلات
-۳%	-۲۶%	۴%	۶%	-۱۳%	۱%	-۳%	۱۶%	-۱۰%	۳	-۸%	-۲۱%	تشکیل سرمایه در ساختمان

مأخذ: مرکز آمار ایران.

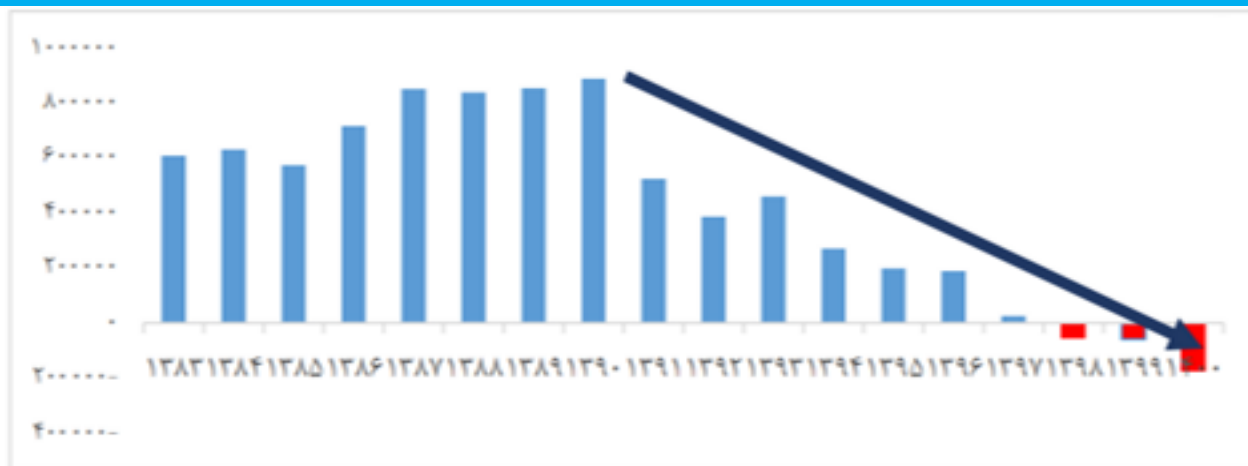
۱. این در حالی است که برنامه ششم (ماده ۳)، بر مبنای بهره‌وری سال ۱۳۹۵، افزایش ۱۵ درصدی بهره‌وری تا ۱۴۰۰ و رشد متوسط سالیانه ۲/۸ درصد را هدف‌گیری کرده است.

شود علی‌رغم هزینه‌های گزافی که صرف حمایت از تولید، رونق تولید و احیاناً جهش تولید شده، این هزینه‌ها تأثیری تولید نداشته‌اند. به تعبیر دیگر روند توسعه صنعتی در یک دهه گذشته با چالش‌های جدی مواجه بوده و سیاست‌های متعددی که برای خروج از رکود یا توسعه صنعتی در این مدت اتخاذ شده است، در تغییر شرایط چندان موفق نبوده‌اند.

وضعیت متغیر تشکیل سرمایه نیز بیانگر روندی نزولی است، به این معنی که به‌رغم همه مشوق‌هایی که در این سال‌ها برای رونق تولید داده شده است، میزان سرمایه‌ای که صرف سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه در اقتصاد شده نسبت به سال‌های گذشته کاهش یافته است.

بررسی وضعیت تشکیل سرمایه و بهره‌وری کافی است تا مشخص

نمودار ۲. تشکیل سرمایه ثابت خالص (۱۴۰۰-۱۳۸۳) (قیمت ثابت سال ۱۳۹۰- میلیارد ریال)



مأخذ: (عبداللهی و همکاران، ۱۴۰۰).

طرح‌های صنعتی پرداخت نشود (به‌طور متوسط طرح‌های در دست انجام، تنها ۳۳ درصد بودجه لازم را دریافت کرده‌اند) و این موضوع (جدول ۹ پیوست) در طول دو یک دهه گذشته موجب کم‌اثر شدن صنعت در رشد اقتصادی کشور شده است.

بر همین اساس همان‌طور که نمودار ۲ نشان می‌دهد گزارش‌های موجود حاکی از کاهش سرمایه‌گذاری و حتی عقب‌افتادن آن از میزان سرمایه‌گذاری لازم برای جبران استهلاک واحدهای تولیدی است که نوعی «وضعیت قرمز» در زمینه تولید محسوب می‌شود. علاوه بر اینها، وقوع تحریم موجب شده تا اعتبارات بسیاری از

۳. وضعیت انسجام سیاست‌گذاری صنعتی

صرف‌نظر از این تلاش برای سیاست‌گذاری از طریق تدوین سند، در بستر تاریخی، به‌مرور نهادها، مؤسسات و سازمان‌هایی برای پیشبرد توسعه صنعتی شکل گرفته‌اند. این نهادها، مؤسسات و سازمان‌ها بازیگران عرصه سیاست‌گذاری توسعه صنعتی محسوب شده و هرکدام با داشتن بودجه و انتخاب‌های خود، سمت‌وسوی سیاست‌های صنعتی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. جدول ۳، وضعیت نهادهای متولی اجرای سیاست‌های توسعه صنعتی را از حیث تعلق سازمانی نشان می‌دهد.

بهبود سیاست‌گذاری صنعتی در برنامه‌ریزی‌های توسعه در کشور در گرو تدوین استراتژی یا نقشه راه توسعه صنعتی دیده شده است. تدوین این نقشه راه البته یک متولی در احکام برنامه‌های توسعه^۱ نیز دارد، آن هم وزارت صمت است که هر از چند گاهی با وعده نگارش یک سند جدید یا با رونمایی از سندی تازه (معمولاً در انتهای دولت‌ها) که با نادیده گرفتن بسیاری از الزامات نگارش استراتژی (از جمله مواجهه با تودرتویی سازمانی و موازی کاری‌ها) همراه است، خبر از زمینه‌سازی برای تحول تولید می‌دهد.

۱. حکم تهیه استراتژی توسعه صنعتی یا تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی در مواد ۲۱ برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، ۱۵۰ برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) و بند «الف» ماده (۴۶) برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) تکرار شده است.

جدول ۳. گستره سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با استراتژی توسعه صنعتی		سازمان / واحد / زیرمجموعه	نام واحد	سازمان
وظایف	برنامه‌ریزی صنعتی و تنظیم‌گری (اعطای مجوز و نظارت بر کار واحدها)	سازمان / واحد / زیرمجموعه	نام واحد	سازمان
سیاست تجاری	برنامه‌ریزی صنعتی و تنظیم‌گری (اعطای مجوز و نظارت بر کار واحدها)	بخش ستادی (معاونت‌های وزارتخانه در چارت قدیم و جدید)		
سرمايه‌گذاري‌هاي مستقيم صنعتی (يا کمک به سرمايه‌گذاري)	سرمايه‌گذاري‌هاي مستقيم صنعتی (يا کمک به سرمايه‌گذاري)	سازمان توسعه و توسلای معادن و منابع معدنی ایران (ایمیدرو)		
توسعه زیرساخت- کمک به توسعه منابع کوچک (خوشه‌سازی)	توسعه زیرساخت- کمک به توسعه منابع کوچک (خوشه‌سازی)	سازمان منابع کوچک و شهرک‌های صنعتی		
سرمايه‌گذاري‌هاي مستقيم صنعتی (يا کمک به سرمايه‌گذاري)	سرمايه‌گذاري‌هاي مستقيم صنعتی (يا کمک به سرمايه‌گذاري)	سازمان گسترش و توسلای منابع ایران (ایدرو)		
سياست‌هاي آموزشي (ترويج کارآفريني)	سياست‌هاي آموزشي (ترويج کارآفريني)	سازمان مدیریت صنعتی (وابسته به ایدرو)		
تامین مالی صنعتی - خدمات بیمه‌ای	تامین مالی صنعتی - خدمات بیمه‌ای	صندوق بیمه سرمايه‌گذاري فعاليت‌هاي معدنی	صنعت، معدن و تجارت	
تامین مالی صنعتی	تامین مالی صنعتی	صندوق توسعه منابع دریایی		
تامین مالی صنعتی - خدمات بیمه‌ای	تامین مالی صنعتی - خدمات بیمه‌ای	صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه منابع الکترونیک		
ارائه خدمات تامین مالی - بیمه‌ای	ارائه خدمات تامین مالی - بیمه‌ای	صندوق ضمانت سرمايه‌گذاري منابع کوچک		
تامین پشتوانه فکری - علمی برای سیاست‌گذاری	تامین پشتوانه فکری - علمی برای سیاست‌گذاری	صندوق مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی		
تنظیم‌گری	تنظیم‌گری	سندفوق ضمانت صادرات		
ماليات ستانی	ماليات ستانی	مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی		
اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی	اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی	سندفوق تنظیم بازار		
سرمايه‌گذاري مستقيم (يا جذب سرمايه‌گذاري)	سرمايه‌گذاري مستقيم (يا جذب سرمايه‌گذاري)	سازمان امور مالیاتی		
سرمايه‌گذاري مستقيم در خارج	سرمايه‌گذاري مستقيم در خارج	سازمان خصوصی‌سازی		
تنظیم‌گری	تنظیم‌گری	سازمان سرمايه‌گذاري و کمک‌هاي اقتصادی و فنی ایران	امور اقتصادی و دارایی	
تامین مالی صنعتی (تولید صادراتی)	تامین مالی صنعتی (تولید صادراتی)	شرکت سرمايه‌گذاري‌هاي کارچي ایران		
تامین مالی تولید (کشاورزی)	تامین مالی تولید (کشاورزی)	گمرک جمهوری اسلامی ایران		
تامین مالی صنعتی	تامین مالی صنعتی	هیئت مقررات‌زادایی و تسهیل صدور کسب‌وکار		
تامین مالی صنعتی	تامین مالی صنعتی	بانک توسعه صادرات ایران		
تامین مالی تولید (ساختمان)	تامین مالی تولید (ساختمان)	بانک صنعت و معدن		
تامین مالی صنعتی	تامین مالی صنعتی	بانک کشاورزی		
تامین مالی تولید (کشاورزی)	تامین مالی تولید (کشاورزی)	بانک مسکن		
سرمايه‌گذاري مستقيم	سرمايه‌گذاري مستقيم	صندوق حمایت از توسعه سرمايه‌گذاري در بخش کشاورزی	جهاد کشاورزی	
برنامه‌ریزی صنعتی	برنامه‌ریزی صنعتی	صندوق حمایت از توسعه صنعت زینورداری		
سرمايه‌گذاري مستقيم (يا واگذاري قرار داد) - توسعه زیرساخت	سرمايه‌گذاري مستقيم (يا واگذاري قرار داد) - توسعه زیرساخت	صندوق بیمه کشاورزی (وابسته به بانک کشاورزی)		
سرمايه‌گذاري مستقيم (يا واگذاري قرار داد) - توسعه زیرساخت	سرمايه‌گذاري مستقيم (يا واگذاري قرار داد) - توسعه زیرساخت	شرکت ملی پتروشیمی	نفت	
تامین مالی حرد	تامین مالی حرد	مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی		
ارائه خدمات تامین مالی (متمرکز بر تعاونی‌ها)	ارائه خدمات تامین مالی (متمرکز بر تعاونی‌ها)	شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران	نیرو	
ارائه خدمات تامین مالی (متمرکز بر تعاونی‌ها)	ارائه خدمات تامین مالی (متمرکز بر تعاونی‌ها)	شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل کشور	راه و شهرسازی	
تامین مالی صنعتی	تامین مالی صنعتی	سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور	تعاون، کار و رفاه اجتماعی	
تامین مالی صنعتی	تامین مالی صنعتی	صندوق کارآفرینی امید (صندوق مهر امام رضا)		
تامین مالی صنعتی	تامین مالی صنعتی	صندوق ضمانت سرمايه‌گذاري تعاون		
سرمايه‌گذاري در توسعه فناوری	سرمايه‌گذاري در توسعه فناوری	بانک توسعه تعاون		
تامین مالی فناوری	تامین مالی فناوری	صندوق تحقیق و توسعه منابع و معادن		
تامین مالی فناوری	تامین مالی فناوری	صندوق مالی توسعه تکنولوژی ایران	علوم، تحقیقات و فناوری	
برنامه‌ریزی سیاست علمی	برنامه‌ریزی سیاست علمی	سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران		
		مرکز رشد		
		مرکز نوآوری		
		مرکز تحقیقات سیاست علمی		

وظایف	سازمان / واحد / زیرمجموعه	نام واحد	سازمان
تامین مالی صنعتی	صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوریان کشور	علمی و فناوری	معاونت‌های ریاست جمهوری
توسعه زیرساخت- کمک به تامین مالی توسعه زیرساخت	پارک‌های علم و فناوری کارخانه‌های نوآوری (زیرمجموعه پارک‌ها)		
سرمايه‌گذاري مستقيم- تامین مالی تولید- توسعه زیرساخت برنامه‌ریزی و تنظیم‌گری	واحدهای ستادی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری	سازمان برنامه و بودجه کشور	
برنامه‌ریزی صنعتی	مؤسسه آموزش و پژوهش در برنامه‌ریزی	نهاد ریاست جمهوری	
برنامه‌ریزی صنعتی	مناطق آزاد تجاری - صنعتی		
سیاست تجاری	سازمان حفاظت محیط زیست		
تنظیم‌گری	مرکز ملی رقابت (شورای رقابت)		
تامین مالی طرح‌های صنعتی	صندوق توسعه ملی	ستاد اجرایی	
اجرای طرح‌های توسعه صنعتی	بنیاد برکت		
اجرای طرح‌های توسعه صنعتی	بسیج سازندگی	سپاه	

مأخذ: یافته‌های گزارش.

مشخص می‌شود که مجموعه عظیمی از دستگاه‌ها با سیاستگذاری صنعتی مرتبط هستند.

سیاستگذاری صنعتی، به‌عنوان بسته‌ای از خط‌مشی‌ها حاوی خط‌مشی‌های صنعتی، تجاری، اعتباری، آموزشی، فناوری است. برای داشتن تصویر بهتر از ترکیب خط‌مشی‌ها در آرایش نهادی بالا، جدول ۵، گسترده‌نهادهای درگیر در سیاستگذاری صنعتی را براساس هشت دسته‌نهادها برنامه‌ریزی صنعتی، اعتباری، صنعتی (تنظیم‌گری و سرمایه‌گذاری مستقیم)، تجاری، آموزشی، فناوری و سایر (شامل خصوصی‌سازی) مرتب کرده است

همچنان‌که جدول ۳ نشان می‌دهد، به‌رغم آنکه در برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه، وزارت صمت متولی تدوین فهرست اولویت‌های صنعتی بوده است، اما این به‌معنای انحصار این وزارتخانه در اعمال سیاست‌های حمایتی و توسعه‌ای نیست، بلکه سیاستگذاری صنعتی با نهادها و دستگاه‌های گوناگونی مرتبط است. همچنان‌که در این جدول مشخص است، مجموعه‌ای از دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادها بر جوجه مختلف توسعه صنعتی حاکم هستند. در این بررسی ساده بیش از ۵۰ نهاد، سازمان و مؤسسه شناسایی شده‌اند که برخی از این نهادها مانند مراکز رشد خود مرکب از ۱۰۰ واحد تابعه هستند، بنابراین به‌سادگی

جدول ۴. نهادهای درگیر در ابعاد استراتژی توسعه صنعتی

موضوع سیاست	نهاد
برنامه‌ریزی صنعتی	معاونت اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان برنامه و بودجه
	معاونت هماهنگی و امور کسب‌وکار وزارت صمت (معاونت امور برنامه‌ریزی در چارت قدیم)
	مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
	مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی
	مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی
سیاست اعتباری	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
	صندوق توسعه صنایع دریایی
	صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک
	بانک صنعت و معدن
	صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی
	صندوق حمایت از توسعه صنعت زنبورداری
	صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور
	صندوق مالی توسعه تکنولوژی ایران
	صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی
	صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک
	بانک توسعه صادرات ایران
	صندوق ضمانت صادرات
	صندوق بیمه کشاورزی (وابسته به بانک کشاورزی)
	بانک کشاورزی
	صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون
	بانک توسعه و تعاون
صندوق کارآفرینی امید (صندوق مهر امام رضا)	
صندوق توسعه ملی	
صندوق تحقیق و توسعه صنایع و معادن	



جدول ۵. برخی هزینه‌های سیاست‌های فناوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

موضوع سیاست	نهاد
سیاست صنعتی (تنظیم‌گری)	سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان
	ستاد تنظیم بازار
	هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوز کسب‌وکار
	سازمان حفاظت محیط زیست
	شورای رقابت
	واحدهای ستادی وزارت صمت
سیاست صنعتی (سرمایه‌گذاری مستقیم)	شرکت ملی پتروشیمی
	شرکت سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایران
	سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران
	شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران
	شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور
	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)
	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)
سیاست تجاری	سازمان توسعه تجارت
	دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی
	مناطق آزاد تجاری - صنعتی
	سازمان امور مالیاتی
سیاست آموزشی	مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور
	سازمان مدیریت صنعتی (وابسته به ایدرو)
	سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور
سیاست فناوری (توسعه فناوری)	سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران
	مراکز رشد
	مراکز نوآوری
سایر	سازمان خصوصی‌سازی

مأخذ: همان.

دستگاه‌ها در تصمیم‌گیری بر سر هزینه‌کرد منابع انجام شده و تعیین شاخص‌های تعیین اهداف به‌صورت بخشی صورت گرفته است.^۲ در فقدان برنامه و استراتژی عملاً این مدیران نهادها هستند که به‌صورت غیربرنامه‌ای و صرفاً با توجه به اقتداری که ریاست دستگاه به ایشان داده است، درباره تخصیص منابع و اولویت‌ها تصمیم می‌گیرند. ارزیابی نهادی و سازمانی این بخش، نتیجه‌گیری بخش قبل درباره

جدول ۴ موازی کاری یا بعضاً تداخل وظایف دستگاه‌ها در سیاست‌گذاری صنعتی را نشان می‌دهد. پیش از این نیز مرکز پژوهش‌ها در بررسی مطالعات دستگاه‌ها در زمینه اولویت‌بندی، مطالعات گوناگونی را در دستگاه‌های مختلف شناسایی کرده بود که این مطالعات از نظر شاخص‌های مورد توجه، روش اولویت‌بندی و نتایج از پراکندگی و واگرایی شدیدی رنج می‌برند^۱ (رجب پور، ۱۳۹۸) این بررسی نشان می‌دهد که مطالعات انجام شده اساساً به‌دلیل اختیارات گسترده

۱. فاز اول این گزارش، گستره طرح‌ها و محورهای آنها را معرفی کرده بود، فاز دوم این مطالعه که در دست انتشار است، با بررسی دقیق این مطالعات نقاط قوت و ضعف آنها را بررسی کرده و نتایجی درباره بایسته‌های مطالعه تدوین استراتژی توسعه صنعتی استخراج کرده است.
 ۲. صرف‌نظر از کیفیت روش مورد استفاده در این مطالعات، پراکندگی، نقص و فقدان داده‌ها و آمار موثق مسئله‌ای که در همان ابتدای هر نوع برنامه‌ریزی صنعتی همه نتایج این مطالعات را با چالش جدی مواجه می‌کند.

۳-۱. هزینه‌های پیش‌برد توسعه صنعتی

در بخش قبل، عدم هماهنگی و فقدان اولویت‌بندی با بررسی گستره سازمان‌های درگیر مورد شناسایی قرار گرفت، در این بخش، این مسئله در قالب فرایندهای تخصیص منابع مورد بررسی قرار گرفته است.

هرساله شاهد تخصیص منابع گسترده‌ای در قالب منابع حمایتی هستیم. در این بخش سه دسته هزینه‌های بودجه‌ای سیاست فناوری، هزینه‌های بودجه‌ای تأمین مالی و هزینه خاص طرح‌های اولویت‌بندی مورد توجه قرار گرفته است.

۳-۱-۱. هزینه‌های بودجه‌ای سیاست فناوری

برای درک بهتر ابعاد هزینه‌های سیاست‌گذاری توسعه صنعتی، صرفاً بررسی هزینه‌های پیش‌برد سیاست فناوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در قالب جدول ۵ صورت گرفته است.

بدون دستاورد بودن همه تلاش‌های مرتبط با توسعه صنعتی را تکمیل می‌کند، برخی دستگاه‌ها گلوگاه تخصیص اعتبارات را در اختیار دارند، دیگران برای اختصاص بودجه به طرح‌های مطلوب خود اقدام کرده و دست به سرمایه‌گذاری می‌زنند، گروهی دیگر در چرخه پژوهش مطالعات موازی، تکراری و بی‌فایده انجام می‌دهند می‌کنند و در مجموع، سیاست‌گذاران پراکنده، در اقتصادی که شاخص فناوری آن پایین و ترکیب صادرات آن عمدتاً متشکل از مواد خام معدنی است، برای تجاری‌سازی ایده‌های فناورانه، بودجه‌های هنگفت اختصاص می‌دهند! در چنین ساختار نهادی، اگر اولویت‌بندی‌ای هم وجود دارد، این اولویت‌بندی بیشتر در ذهن مدیران دستگاه‌ها قرار دارد و تابع سلیقه این گروه در چرخه‌های سیاسی و اساساً متأثر از ویژگی‌های دستگاه و علایق بخشی نهفته در آن است. مسئله هماهنگی که اساس تدوین استراتژی است، در چنین الگوی نهادی و تصمیم‌گیری به چشم نمی‌خورد.

مجموع مصارف (۱۴۰۱)	تملك دارایی سرمایه‌ای			اعتبارات هزینه‌ای			
	مصوب ۱۴۰۱	مصوب ۱۴۰۰	عملکرد ۱۳۹۹	مصوب ۱۴۰۱	مصوب ۱۴۰۰	عملکرد ۱۳۹۹	
۵۹,۳۵۸	۳,۲۳۹	۴,۲۷۹	۱,۲۶۵	۵۶,۱۱۹	۲۱,۸۹۹	۱۴,۱۲۸	فصل تحقیق و توسعه در امور اقتصادی
۴۴,۹۵۱	۹۸۳	۱,۵۹۳	۴۴۱	۴۳,۹۶۸	۳۵,۰۰۱	۱۷,۸۶۵	فصل پژوهش‌های پایه‌ای
۷۱,۴۹۷	۳,۹۴۴	۳,۰۳۰	۱,۷۶۰	۶۷,۵۵۳	۵۶,۸۹۲	۲۳,۰۱۴	فصل پژوهش‌های توسعه‌ای
۱۷۵,۸۰۶	۸,۱۶۶	۸,۹۰۲	۳,۴۶۵	۱۶۷,۶۴۰	۱۱۳,۷۹۲	۵۵,۰۰۷	جمع

مأخذ: همان.

جدول ۶. برخی هزینه‌های سازمانی سیاست‌های فناوری در بودجه‌های سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰

مجموع مصارف ۱۴۰۰	مجموع مصارف ۱۳۹۹	تملك دارایی سرمایه‌ای		هزینه		تعداد واحدها	مؤسسه
		مصوب ۱۴۰۰	مصوب ۱۳۹۹	مصوب ۱۴۰۰	مصوب ۱۳۹۹		
۱۰,۸۲۶	۴,۳۷۴	۱,۷۸۸	۸۴۰	۹,۰۳۸	۳,۵۳۴	۳۲	پارک علم و فناوری
۳۰,۳۳۷	۱۵,۳۵۸	۴,۵۲۲	۲,۲۵۴	۲۵,۸۱۵	۱۳,۱۰۴	۵۰	پژوهشکده (پژوهشگاه)
۴۱,۱۶۳	۱۹,۷۳۲	۶,۳۱۰	۳,۰۹۴	۳۴,۸۵۳	۱۶,۶۳۸		مجموع

مأخذ: همان.



از منابع بودجه را هم برای ضمانت صادرات و تمدید تعهدات صنایع کوچک دریافت و هزینه کرده است (موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۶، ص. ۱۵۰-۱۵۲). لازم به ذکر است که در همین گزارش اشاره شده که تا تاریخ انتشار، سندی از نتایج اجرای این طرح‌ها منتشر نشده اما امروز با گذشت بیش از سه سال از اجرای آن می‌توان گفت در صورت موفقیت چنین طرح‌هایی باید شاهد رونق صادرات یا حداقل رشد خالص تشکیل سرمایه می‌بودیم. علاوه بر این در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۷ الی ۱۴۰۰ دولت هر ساله برداشت منابع از صندوق توسعه ملی را تحت عناوینی مانند حمایت از «طرح‌های نوآورانه جهاد دانشگاهی»، «طرح‌های نوآورانه معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور» و «کارخانه‌های نوآوری» درخواست می‌کرد که نهایتاً با حکم رهبری، این شیوه بودجه‌ای برداشت از صندوق در سال ۱۴۰۰ منتفی شد. جدول ۷ فهرست برداشت‌ها از صندوق توسعه ملی در سه سال ۱۳۹۷ الی ۱۳۹۹ را نشان می‌دهد.

همچنان که در جدول ۶ نشان می‌دهد هزینه اداره این مؤسسه‌ها بالغ بر ۴۰ هزار میلیارد ریال برآورد شده است. البته همه پژوهش‌کننده‌های زیرمجموعه این بخش مرتبط با فناوری نیستند اما به نوعی در راستای توسعه دانش‌های کاربردی قرار دارند. باید افزود که هزینه‌های برآورد شده در اینجا بدون ملاحظه هزینه‌هایی است که در قالب تبصره‌های بودجه یا برداشت از صندوق توسعه ملی، در قالب طرح بر بودجه تحمیل می‌شود، به‌طور مثال طبق گزارش‌های رسمی، فقط سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی (یکی از ۵۰ سازمان احصا شده در این گزارش)، در قالب تبصره «۱۶» بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۱۱۰۰۰ میلیارد ریال تسهیلات بانکی در جهت طرح رونق تولید (وفق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی)، برای کمک به تأمین مالی واحدهای تولیدی کوچک و متوسط و واحدهای دارای پیشرفت فیزیکی بالای ۶۰ درصد از خزانه دریافت کرده است. این سازمان، در همین سال ۱۸۰۰ میلیارد ریال

جدول ۷. فهرست طرح‌های بودجه‌ای برداشت از صندوق توسعه ملی (۱۳۹۷-۱۳۹۹)

۱۳۹۹	۱۳۹۸ ^۱	۱۳۹۷	طرح‌های مصوب (در پیوست تبصره «۴» بودجه)
۱۰۰	۱۵۰	۳۰۰	طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم‌فشار و سامانه‌های نوین آبیاری ^۲
۱۰۰	۱۵۰	۲۰۰۰	بهبود محیط زیست، آبخیزداری و ساماندهی پسماندهای کشور ^۳
۲۰	۱۵۰	۱۵۰	مقابله با ریزگردها در کشور و رفع مشکل برق خوزستان ^۴
۲۰۰۰	۱۵۰۰	۱۳۰۰	تقویت بنیه دفاعی (در ردیف‌های مربوطه در جدول ۷ اعمال شد)
۱۵۰	۱۵۰	۱۰۰	سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
۱۰۰	۱۵۰	۳۰۰	طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن
۳۰	۴۰		تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دانشگاه‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای اهداف آموزشی
۱۵	۱۵		طرح‌های نوآورانه جهاد دانشگاهی
۷۰	۷۰		طرح‌های نوآورانه معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور
	۵۰		پایداری و ارتقای کیفی آب شرب شهرهای پرتنش
۱۰۰			افزایش سرمایه دولت در صندوق ضمانت صادرات
۵۰ ^۵			رفع مشکلات حاد پسماندها
۳۵			شرکت‌های دانش‌بنیان در استان‌ها
۲۵			کارخانه‌های نوآوری

مأخذ: همان.

۱. ارقام تسهیلات ارزی بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ با عنوان «تا سقف» آورده شده است.
۲. این طرح در لایحه بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ با عنوان «طرح‌های آبیاری تحت فشار و نوین» ذکر شده است.
۳. این طرح در لایحه بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ با عنوان «آبخیزداری و آبخیزداری» ذکر شده است.
۴. این طرح در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با عنوان «مقابله با اثرات مخرب ریزگردها و تأثیر آن بر شبکه‌های برق» ذکر شده است.
۵. این طرح در بودجه سال ۱۳۹۹ با عنوان «طرح فاضلاب شهر اهواز» گنجانده شده است.

۱۳۹۵ عمدتاً به صنایع پتروشیمی، فلزات اساسی و کانی‌های غیرفلزی داده شده است (موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ۱۳۹۶، ص. ۱۴۹-۱۵۰).

در همین سال ۱۳۹۵، بانک صنعت و معدن تسهیلات خود را در اختیار صنایع دارویی، سلولزی و شیمیایی، صنایع فلزی و ماشین‌سازی، تولید برق و صنایع برقی خانگی، ساختمانی، معادن و کانی‌های غیرفلزی قرار داده است. تسهیلات صندوق حمایت از تحقیق و توسعه صنایع الکترونیک (صحا) هم عمدتاً به صنایع الکترونیک کاربردی و صنایع اتوماسیون اختصاص یافته است. (همان، ۱۵۰-۱۵۴)

همه اینها البته سوای از بودجه است. در همان تبصره «۴» بودجه سال ۱۳۹۹ که مجوز برداشت از صندوق توسعه ملی را می‌داد به بانک‌های عامل اجازه اعطای تسهیلات ارزی ریالی تا سقف ۳ میلیارد دلار برای حمایت از تولید داده شده بود. بنابراین مجموعه گسترده‌ای از نهادها و طرح‌ها با جهت‌گیری تأمین مالی و حمایت از تولید به تخصیص منابع مالی می‌پردازند.

همچنان‌که جدول ۷ نشان می‌دهد، به‌جز همه هزینه‌هایی که برای نوآوری (سیاست فناوری) در جدول ۵ و ۶ ذکر شد، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، حدود ۱۱۰ میلیون یورو برداشت ارزی نیز مصوب شد. همه هزینه‌های صورت گرفته در این زمینه، نهایتاً باید به‌صورت بهبود بهره‌وری در کشور ظاهر شود اما نتایج آن مشخص نیست. همچنین در مورد خاص صندوق توسعه ملی (به‌عنوان یکی دیگر از ۵۰ نهاد مرتبط با توسعه صنعتی)، این برداشت‌ها، مشخصاً با شرایط کشور (افزایش کسری بودجه دولت در پی تحریم‌ها و لزوم مدیریت دقیق تر منابع) ناهمخوان بوده است.

۲-۱-۳. هزینه‌های تأمین مالی صنعتی

تأمین مالی یکی از گلوگاه‌های توسعه صنعتی بوده و نهادهای تأمین مالی، نقش اعطای تسهیلات را برعهده دارند، اما در چارچوب درهم‌ریختگی سازمانی، عدم تمرکز، فقدان استراتژی و آشفتگی در سیاستگذاری برای توسعه صنعتی، این نهادها به نوعی در نقش سیاستگذار هم ظاهر شده‌اند، بر این اساس طبق گزارش‌های رسمی، هر دو تسهیلات ارزی و ریالی صندوق توسعه ملی تا سال

جدول ۸. جمع تسهیلات پرداختی به بخش صنعت و معدن (۱۳۹۸ و ۱۱ ماهه ۱۳۹۹)

۱۱ ماهه ۱۳۹۹		۱۳۹۸		موضوع
سهم (درصد)	مبلغ (هزار میلیارد تومان)	سهم (درصد)	مبلغ (هزار میلیارد تومان)	
۱۵۰۷	۷۶۰۶	۱۱/۴	۳۶/۳	ایجاد
۷۵۰۱	۳۶۶۰۲	۶۸/۳	۲۱۶/۷	تأمین سرمایه در گردش
۱۰۱	۵۰۴	۰/۶	۱/۸	تعمیر
۶۰۹	۳۳۰۵	۱۷/۵	۵۵/۵	توسعه
۱۰۰	۴۰۹	۱/۵	۴/۶	خرید کالای شخصی
۰۰۲	۰۰۹	۰/۴	۱/۳	خرید مسکن
۰۰۱	۰۰۳	۰/۳	۱/۱	سایر
۱۰۰	۴۸۷۰۹	۱۰۰	۳۱۷/۳	مجموع

مأخذ: سالنامه‌های عملکرد ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ وزارت صنعت، معدن و تجارت.

۱. لازم به ذکر است که براساس بررسی‌های به‌عمل آمده، عمده خدماتی که دولت در کارخانجات نوآوری اعطا می‌کند، ارائه خدمات زیرساختی به شرکت‌های شتاب‌دهنده است تا این شرکت‌ها در فضای ایجاد شده و استفاده از معافیت‌های مالیاتی (ذیل قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان) و ... با سرمایه‌گذاری روی طرح‌های توسعه‌دهندگان استارت‌آپ‌ها، سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها را به پیش ببرند، بنابراین محل خرج تسهیلات ارزی در این چارچوب نامشخص است.



می‌شود، همین پراکندگی نهادهای تأمین مالی و اختیارات گسترده این نهادها در تخصیص منابع، خود یکی از عوامل تضمین‌کننده شکست توسعه صنعتی است. قریب نیم قرن پیش مشاوران هاروارد هشدار داده بودند که «در ایران هیچگونه کمبود سرمایه‌جمدی - در مقایسه با فرصت‌های سرمایه‌گذاری مناسب - وجود ندارد. همه کاستی‌های موجود را می‌توان ناشی از گرایش شایع به مصرف، سفته‌بازی، دوری از برنامه‌ریزی و زندگی در محیطی دانست که بی‌اعتمادی و جبرگرایی در آن با اقدامات بی‌ثبات‌کننده مسئولین دولتی تشدید می‌شود... اگر سنت اجتماعی اجتناب از سرمایه‌گذاری درآمدهای صنعتی در خود صنعت ادامه یابد، کلیه کمک‌ها و انگیزه‌هایی که برای افزایش سود صنعت به‌وجود آمده است، از بین می‌رود و حتی انگیزه مصرف آن درآمدها برای خرید کالاهای تجملی و مستغلات تشدید می‌شود» (بندیک، ۱۳۹۴، ص. ۲۳۹). ریشه مسائلی مانند رشد شتابان نقدینگی و تداوم مشکلات تأمین مالی صنعتی که بعضاً به «پارادوکس تأمین مالی صنعتی» مشهور شده، از خلال همین اشارات مشاوران هاروارد قابل درک است.

۳-۱-۳. هزینه‌های اولویت‌بندی

دست آخر، هنگامی که بحث استراتژی توسعه صنعتی مطرح می‌شود همه نگاه‌ها معطوف به اولویت‌بندی است، یعنی معرفی تعدادی اولویت و معطوف کردن حمایت‌ها به آن. این چارچوب طرح مسئله که با پرش از سابقه تاریخی، ساختار نهادی و پراکندگی نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری توسعه صنعتی، مسئله را به شناسایی اولویت‌ها و اختصاص منابع (عمدتاً تخصیص منابع بودجه) خلاصه می‌کند، بر مبنای بررسی صورت گرفته در همین گزارش از ابتدا محتوم به شکست است.

مطالعات اولویت‌بندی که وضعیت موجود را ملاک شناسایی اولویت‌ها قرار می‌دهند، پیش از هر چیز سابقه تاریخی تحولات صنعتی و نقش دولت را از دایره تحلیل بیرون می‌گذارند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که به‌جز تسهیلات صندوق توسعه ملی و به‌جز سرمایه‌گذاری‌های مستقیم دولت روی صنایع شیمیایی (پتروشیمی) و فلزات اساسی، حداقل طبق گزارش‌های رسمی در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰، بالغ بر نیمی از تسهیلات اعطا شده به صنایع کوچک و متوسط از سوی بانک صنعت و معدن هم به همین دو رشته فعالیت اختصاص یافته (یونیدو، ۱۳۸۷، ص. ۱۳۰)، در مستندات برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) هم دو صنعت پتروشیمی و فلزات اساسی بر مبنای توسعه مزیت نسبی در اولویت برنامه قرار گرفتند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، ص. ۱۷۸). در برنامه پنجم توسعه هم همین صنایع مورد توجه بودند^۱.

جدول ۸ تسهیلات پرداختی به بخش صنعت در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۱ ماهه ۱۳۹۹ را نشان می‌دهد، همچنانکه در این جدول مشخص است، بخش مهمی از تسهیلات برای حفظ توان تولیدی موجود (تأمین سرمایه در گردش) صورت می‌گیرد. در واقع وقوع شوک‌های رکودی در اقتصاد ایران موجب شده است تا حمایت‌ها برای رونق تولید عمدتاً مصروف حفظ وضع موجود شود به‌گونه‌ای که بیش از ۶۸ درصد تسهیلات پرداختی به بخش صنعت در سال ۱۳۹۸ برای حل مشکل تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی مصرف شده است.

در هنگام تأسیس اولین بانک توسعه‌ای (بانک صنعتی و معدنی) در دهه ۱۳۴۰، هدف این بود که بانک‌های توسعه صنعتی و معدنی و مؤسسه اعتبارات صنعتی به‌عنوان نهادهای مالی توسعه‌ای اصلی و بازوی تأمین مالی توسعه صنعتی ایفای نقش کنند چراکه «بانک‌های تجاری، خانواده‌های ثروتمند و رباخواران بازاری معمولاً منابع کافی برای اقدامات تولیدی را فراهم نمی‌کنند و نقدینگی و سود معمولاً به کاربردهای کوتاه‌مدت متعارف - از قبیل مستغلات، سفته‌بازی کالایی و تجارت خارجی - اختصاص می‌یابد» (بندیک، ۱۳۹۴، ص. ۲۸). آشنا بودن این الگوهای هزینه‌کرد تسهیلات بانکی تا امروز خبر از وجود تنگناهای ساختاری در توسعه صنعتی کشور می‌دهد. تنگناهایی که در دهه ۱۳۴۰ و بر اساس مشاوره مشاوران خارجی، قرار بر این بود که نهادهای تأمین مالی تخصصی، در هماهنگی کامل با شورای اقتصاد و سازمان برنامه با اعطای تسهیلات به طرح‌های اولویت‌دار در جهت رفع آن اقدام کنند.

البته در آن دوران هم فشار سیاسی عامل برخی انحراف تخصیص منابع بود (سعیدی، ۱۳۹۳، ص. ۱۱۹) اما به‌هر حال نهادسازی صورت گرفته واجد ساز و کارهایی برای کنترل منابع بوده و طراحان خارجی بانک توسعه‌ای در ایران، این نکته را هم متذکر شده بودند که کیفیت کارشناسی این دستگاه در ارزیابی طرح‌ها یک گلوگاه مهم تأمین مالی است. این در حالی است که از میان ۵۰ نهاد ذکر شده، در حال حاضر حداقل ۲۰ نهاد به همین مسئله تأمین مالی پرداخته و صرف نظر از کیفیت بدنه کارشناسی این دستگاه‌ها برای نظارت و ارزیابی طرح‌ها، هر کدام بدون هماهنگی با سایر نهادها و بعضاً به‌صورت موازی و بر اساس ملاک‌های خود به اعطای تسهیلات می‌پردازند. از میان رفتن تمایز میان بانک‌های توسعه‌ای و بانک‌های تجاری پس از برنامه سوم توسعه (ماده ۸۴) و عدم کارکرد مناسب و اولویت‌بندی طرح‌ها توسط پنج بانک تخصصی - توسعه‌ای پس از این دوره در این تخصیص نامناسب دخیل بوده است. علاوه بر این، بروز پدیده صندوق‌های تأمین مالی بخشی در ادامه موازی کاری وزارتخانه‌های بخشی و فرابخشی در ترکیب این نهادهای تأمین مالی مسئله‌ای قابل توجه است^۱. بدون در نظر گرفتن مجموعه تسهیلاتی که سالیانه در قالب بودجه صرف حمایت مالی

۱. تذکر این نکته لازم است که بسیاری از صندوق‌های احصا شده در این گزارش، در دهه ۱۳۸۰ و دوره مالی شدن این دهه ایجاد شده و در گزارش اخیر صرفاً صندوق‌هایی که سهم دولت در آنها بیش از ۵۱ درصد بوده آورده شده‌اند.

۲. ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه، ذیل درخواست تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی، از جمله اولویت‌های این سند را توسعه زنجیره پایین‌دستی صنایع پتروشیمی، فلزات اساسی و صنایع معدنی غیرفلزی عنوان کرده است (معاونت نظارت راهبردی رییس‌جمهور، ۱۳۹۰).

درواقع حتی اگر فهرست اولویت‌های تهیه شده توسط وزارت صمت به مرحله اجرا درآید، با توجه به اختیارات این وزارخانه، این طرح نهایتاً به صورت مبنایی برای صدور مجوز یا عدم مجوز تأسیس واحدهای صنعتی مورد استفاده قرار گرفته و ابعاد تأمین مالی، تنظیم‌گری، نیازمندی‌های آموزشی و ... در آن نامشخص است. همچنین حتی در زمینه صدور مجوز هم، هیچ محاسبه‌ای برای شناسایی میزان ظرفیت رشته-محل فعالیت‌های اعلامی در این فهرست صورت نگرفته است.

۴-۳. تبعات فقدان انسجام سیاستگذاری صنعتی

چارچوب بالا به روشنی نشان می‌دهد که با نوعی درهم‌ریختگی، تزاخم و موازی‌کاری روبه‌رو هستیم که به ائتلاف گسترده منابع می‌انجامد. درواقع در چارچوب آرایش بالا، بازیگران متعددی در سیاستگذاری صنعتی نقش دارند و هر یک براساس اقتدار سازمانی خود، الگوی متفاوتی را برای هزینه‌کرد منابع دولت پیشنهاد می‌کنند و هیچ «نقشه راه» مشخصی برای ترکیب و هماهنگ‌سازی این نهادها و اولویت‌بندی در خواست‌های تخصیص منابع وجود ندارد. ترکیب این الگوی تصمیم‌گیری و نحوه هدایت و هزینه‌کرد منابع موجب شده است تا به‌رغم هزینه‌های بسیار بالایی که برای کشور ایجاد شده است، نتیجه‌ای عاید نشود.

بنابراین خود همین ترکیب حمایت‌ها در تغییر ساختار صنعتی کشور از ابتدای برنامه اول تا سال ۱۳۹۰ از سهم بالای ارزش افزوده و اشتغال صنایع غذایی و منسوجات به سهم بالای صنایع پتروشیمی و فلزات اساسی (رجوع کنید به (مبصر و همکاران، ۱۳۹۷)) مؤثر بوده است. همچنین تحولات ارزی دهه ۱۳۷۰ که مستقیماً بر تغییر فناوری صنایع نساجی تأثیر منفی داشت^۱ (هادی زوز، ۱۳۸۲، ص. ۲۶۵) به همراه آثار کاهش تعرفه‌ها و خصوصی‌کژکارکرد در دهه ۱۳۸۰ بر صنایع نساجی (رجوع کنید به (رحمان زاده هروی، ۱۳۹۶، ص. ۹۵-۱۱۹)) از جمله عواملی است که این صنایع را از سهم ۳۱ درصدی اشتغال صنعتی در میانه دهه ۱۳۵۰ (یونیدو، ۱۳۸۴، ص. ۵۰) تا سهم حدود ۷ درصدی اشتغال دوره حاضر کاهش دهد (رجوع کنید به (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۷)). این روندها و سیاست‌ها و آثار آن بر تحولات ساختار صنعتی در هیچ‌یک از مطالعات اولویت‌بندی مورد توجه نبوده است. همچنین صرف‌نظر از مطالعات اولویت‌بندی، اولویت‌بندی‌های گوناگونی به صورت اعمالی در کشور وجود دارد، به‌طور مثال ذیل بند الف-۳ همان تبصره «۴» بودجه سال ۱۳۹۹، اعطای تسهیلات به «طرح‌های صنایع تکمیلی و تبدیلی چغندر قند» مورد توجه قرار گرفت (این بند در لوایح بودجه سه سال اخیر، هر سال تکرار شده است) اما مشخص نیست که توسعه این صنعت در کجای اولویت‌های توسعه صنعتی کشور قرار داشته و چگونه بدون بحث در هیچ‌یک از اسناد اولویت‌بندی، در لوایح سه سال اخیر تکرار شده و از آن مهم‌تر، نتیجه این حمایت‌ها بر توسعه این صنعت چه بوده است.

۱. «پس از جنگ ایران و عراق، کارخانجات نساجی کشور نیاز به نوسازی داشتند، چراکه بخش مهمی از ماشین‌آلات ریسندگی و بافندگی و رنگریزی بسیار قدیمی بودند و از تکنولوژی منسوخ استفاده می‌کردند، اما به دنبال تنزل رسمی ارزش پول کشور، نوسازی کارخانجات نساجی بسیار پرهزینه شد. از آنجاکه کارخانجات نساجی هزینه‌های استهلاک خود را براساس ارزش دفتری ماشین‌آلات خریداری شده، محاسبه و اقدام به نگهداری ذخیره استهلاک کرده بودند، در عمل، این ذخایر به هیچ‌وجه جوابگوی نیازهای مالی آنها نبود. درواقع بسیاری از ماشین‌آلات با دلار ۷۰ ریالی خریداری شده بودند و عمر آنها به بیش از ۳۰ سال می‌رسید... تنزل ارزش ریال به یک دهم ارزش قبلی در آغاز دهه ۱۳۷۰ و تنزل‌های بعدی ارزش ریال - که موجب شد در سال ۱۳۷۸، ارزش پول داخلی در مقابل دلار آمریکا به کمتر از یک‌صدم ارزش آن در دوره قبل از انقلاب برسد، نیاز مالی صنعت برای واردات تجهیزات جدید به بیش از یک‌صدم برابر ذخایر استهلاک می‌رسید. این در حالی بود که قیمت محصولات نساجی ظرف بیست سال گذشته به این نسبت افزایش نیافته بود و تأمین سرمایه ریالی لازم برای جانشین کردن ماشین‌آلات فرسوده از محل سایر منابع داخلی شرکت‌ها امکان‌پذیر نبود» (همان، ص ۲۶۶-۲۶۷).



۴. الزامات بهبود انسجام سیاست‌های صنعتی

دستگاه‌ها در زمینه توسعه صنعتی تداوم خواهد یافت. در اینجا آنچه اهمیت دارد، حذف یا ادغام نهاد‌های موازی یا تفکیک دقیق نقش‌های آنهاست. در مجموع سازمان برنامه و بودجه باید طرح‌های مشابه موجود در ذیل خط‌مشی‌های مختلف سیاست‌گذاری صنعتی را احصا و دسته‌بندی کند. سپس با تعیین تکلیف آنها، کارایی تخصیص منابع را ارتقا دهد.^۱ همچنین این سازمان می‌تواند با بررسی وظایف و عملکردهای سازمان‌های موازی، پیشنهاد‌های خود را برای ادغام یا انحلال نهاد‌های موازی به دولت (هیئت وزیران) ارائه دهد.

۴-۲. بهبود هماهنگی درون‌بخشی (وزارت صمت)

با وجود آنکه وزارت صنعت، معدن و تجارت متولی تدوین استراتژی توسعه صنعتی است، اما هماهنگی اقدامات حتی در سطح زیرمجموعه‌های این وزارتخانه به چشم نمی‌خورد. بنابراین این وزارتخانه پیش از هر اقدامی باید هماهنگی را میان واحدهای ستادی و سازمان‌های تابعه خود افزایش دهد. یعنی هماهنگی در اقدامات سازمان گسترش و نوسازی صنایع (ایدرو)، سازمان توسعه و نوسازی صنایع معدنی (ایمیدرو)، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی، سازمان توسعه تجارت، و سایر زیرمجموعه‌ها را افزایش دهد.^۲ در دوره اخیر، چارت جدید وزارت صمت مصوب شد که طی آن وظایف جدیدی برای واحدهای ستادی در نظر گرفته شده و تلاش شده تا مأموریت‌محوری و هماهنگی میان این واحدهای ستادی افزایش یابد، این موضوع اگرچه انسجام سیاستی در این وزارتخانه را افزایش می‌دهد اما کافی نیست. ایجاد انسجام سیاستی در این وزارتخانه زمانی محقق می‌شود که انسجام لازم میان واحدهای ستادی و سازمان‌های تابعه در راستای سیاست‌گذاری صنعتی هماهنگ ایجاد شود. هماهنگی از طریق ایجاد شورای راهبری سیاست‌های صنعتی در سطح وزارتخانه یا قرار دادن نماینده ویژه وزیر در امور سیاست‌های صنعتی از جمله پیشنهاد‌های این حوزه است.

۴-۳. بهبود هماهنگی بین‌بخشی

تأثیر وزارت اقتصاد بر سیاست‌های مالیاتی، اعتباری (با همکاری بانک مرکزی) و تجاری موجب می‌شود تا افزایش هماهنگی میان این دو وزارتخانه نقش مهمی در افزایش انسجام هماهنگی سیاست‌های صنعتی داشته باشد. در حوزه سیاست‌گذاری تجاری نیز، موضوعات تصمیم‌گیری

به‌نظر می‌رسد، پراکندگی و درهم‌ریختگی موجود در ساختار اداری کشور که در قالب عدم اولویت‌بندی و هماهنگ‌سازی سیاست‌ها و فقدان تفکیک وظایف سازمانی ملاحظه می‌شود، امری است که به‌سادگی قابل حل نبوده و دستور کارهایی مانند «تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور» در شرایطی که این مجموعه روابط و نهادها برقرار هستند، راه به جایی نخواهند برد. در واقع پرش نهاد‌هایی مانند «معاونت برنامه‌ریزی وزارت صمت» از تحلیل این مجموعه روابط حاکم بر سیاست‌گذاری صنعتی، تمرکز آنها بر اولویت‌بندی و نهایتاً ادعای دستیابی به اولویت‌های نهگانه اگر نشان از تعمدی بر استمرار وضعیت موجود نباشد، قطعاً نشان از عدم کفایت در تحلیل دقیق صورت مسئله و تبیین راهکارهایی برای برون‌رفت از آن است.

در تحلیل حاضر، با اتخاذ رویکرد از سمت منابع به سمت سیاست، توصیه‌هایی برای اصلاح وضعیت موجود ارائه شده است. این توصیه‌ها در چهار بخش بهبود هماهنگی درون‌بخشی، بهبود هماهنگی بین‌بخشی، بهبود تخصیص منابع و بهبود سازوکارهای تأمین مالی ارائه شده است.

۴-۱. لزوم شفاف‌سازی و بهبود تخصیص منابع حمایتی

موازی‌کاری در تخصیص منابع حمایتی و نیز سازمان‌های حمایتگر موجب فقدان دستاورد توسعه‌ای و در عوض تحمیل هزینه‌های هنگفت مالی به کشور است. هر ساله در بودجه‌های سنواتی (از جمله تبصره «۱۸»)، منابع حمایتی زیادی تحت عناوینی از قبیل ایجاد اشتغال یا حمایت از صنایع کوچک و متوسط به دستگاه‌ها اختصاص داده می‌شود تا صرف سیاست‌گذاری صنعتی شود، سازمان برنامه و بودجه می‌تواند با شفاف‌سازی و پالایش این هزینه‌ها از اتلاف منابع جلوگیری کند.

افشای اطلاعات مربوط به هزینه‌ها و تسهیلات یکی از اولویت‌های حمایت مؤثر از تولید است. شفاف‌سازی هزینه‌ها، عطش دستیابی به رانت‌ها و کشمکش برای تصاحب موقعیت‌های کلیدی توزیع رانت را کاهش می‌دهد. علاوه بر این، تعدد سازمان‌های درگیر در اجرای سیاست‌ها خود را به‌صورت موازی‌کاری دستگاه‌ها نشان می‌دهد. در میان بیش از ۵۰ دستگاهی که با اجرای سیاست‌های صنعتی سروکار دارند، موازی‌کاری‌ها، تداخل‌ها و تزاوح‌های مختلفی وجود دارد. تا هنگامی که تصمیم‌گیری به‌صورت پراکنده میان دستگاه‌های گوناگون پخش شده است و هر دستگاه به‌صورت موازی با بقیه اختیارات تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دارد، واگرایی عملکرد

۱. در سال‌های اخیر در مواردی مانند تبصره «۱۸» قانون بودجه (طی سال‌های ۱۳۹۷ تاکنون) با رویکرد شفافیت در تخصیص و سنجش‌پذیری، منابع مالی مشخصی از جمله منابع حاصل از اعتبارات تبصره «۱۴» و بندهای «الف» و «ب» ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ (منابع صندوق توسعه ملی) و یارانه کاهش نرخ سود از محل بودجه عمومی ترکیب شده و تلاش شد تا از آنها برای ایجاد اشتغال پایدار و رونق تولید استفاده شود. اما این تبصره که در سال‌های ابتدایی به دلیل عدم وجود بستر مناسب در اجرا و عدم هماهنگی‌ها، عملکرد مطلوبی نداشت موجب شد در مسیر اجرایی شدن آن چالش‌های فراوانی ایجاد شود. لذا یکی از الزامات مهم در کنار موارد بالا، اهتمام و هماهنگی در اجراست.

۲. به‌طور مثال، خصوصی‌سازی در سال‌های پس از ۱۳۸۵، موجب واگذاری بخش عمده شرکت‌های زیرمجموعه دو سازمان ایدرو و ایمیدرو شده و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به این شرکت‌ها اجازه سرمایه‌گذاری مستقیم نداده است. اما در اصلاحیه‌های بعدی این قانون، مجوز سرمایه‌گذاری مستقیم یا تأمین سرمایه مشارکتی با اولویت «مناطق محروم» و «فناوری‌های پیشرفته» به این دو نهاد داده شده و این دو هر ساله منابعی را صرف اجرای برخی پروژه‌ها می‌کنند.

نهادهای تأمین مالی بوده و بیشترین طرح‌های بودجه‌ای که هر ساله در دستور کار دولت قرار می‌گیرد هم به اختصاص حمایت‌های مالی مربوط است. در مسئله تسهیلات دهی، کنترل تسهیلات نیازمند ایجاد بستر اطلاعاتی یکپارچه در صندوق‌ها و نهاد‌های مختلف (در گام اول)، شفاف‌سازی و ارائه گزارش‌های منظم (ماهانه) عملکرد شبکه بانکی در خصوص ارائه تسهیلات توسعه‌ای (گام دوم) و ادغام یا یکپارچه‌سازی نهاد‌های مالی دارای وظایف مشابه (در گام سوم) است. نکته کلیدی اینجاست که تنوع صندوق‌های تأمین مالی یا بانک‌های تخصصی تأمین مالی صنعتی، به بهبود تأمین مالی صنعتی منجر نشده است بنابراین این سازوکار تخصیص تسهیلات باید تغییر کند. به‌عنوان نمونه ضروری است بانک‌های تخصصی - توسعه‌ای از نظر نقش‌ها و مأموریت و مدل تأمین مالی مورد بازنگری قرار گیرند چراکه بسیاری از بانک‌های مذکور در عمل به بانکداری تجاری پرداخته‌اند و این موجب شده است مدل کسب و کار (فعالیت) این بانک‌ها از جایگاه اصلی خود فاصله گیرد.

و سیاستگذاری تجاری در وزارت صمت و انجام امور اجرایی در وزارت اقتصاد (گمرک) انجام می‌شود، در این روند، رفع ناهماهنگی‌های سیاستی و عملیاتی به‌ویژه در موضوع تعرفه‌های وارداتی، ممنوعیت‌های وارداتی، عوارض صادراتی، نوع و میزان ثبت سفارش و ... از موضوعاتی است که بر فضای صنعتی کشور بسیار تأثیرگذار است. طبق گزارش‌های رسمی، جهت‌گیری تجاری سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ کاهش طبقات تعرفه‌ای و میانگین تعرفه (در راستای سیاست‌های آزادسازی) بود اما این کاهش در گمرک به‌گونه‌ای صورت پذیرفته بود که میزان تعرفه مهم‌ترین اقلام وارداتی کاهش نیابد یا کاهش آن کمتر از میزان افزایش واردات باشد، در نتیجه درآمد سازمان گمرک در این سال‌ها افزایش یافت (موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۵).

۴-۴. لزوم بازآرایی نهاد‌های تأمین مالی صنعتی

همچنان که در گزارش ذکر شد، بیشترین تداخل وظایف در حوزه

جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

منابع ملاحظه می‌شود، مسئله‌ای ساختاری است که به‌سادگی قابل حل نبوده و دستور کارهایی مانند «تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور» که به سطحی فراتر از سطح سوم، یعنی تعیین اولویت‌ها و محدود کردن مداخلات به حوزه‌های دارای اولویت می‌پردازد، بدون بررسی ضعف‌ها، شکاف‌ها و روابط سازمانی و نهادی و بودجه‌ای پشت‌سرالگوهای موجود هزینه کردن منابع حمایتی، راه به جایی نخواهند برد. در گزارش حاضر، فاز صفر اولویت‌بندی، دستیابی به انسجام سیاستی است و برای دستیابی به این انسجام سیاستی توصیه‌های زیر باید مورد توجه قرار گیرد: **سازمان برنامه و بودجه، در جهت برنامه و هدفمند شدن تخصیص منابع به برنامه‌های حمایتی دستگاه‌های مختلف اقدام کند:** هر ساله در بودجه‌های سنواتی، منابع حمایتی زیادی تحت عناوین مشابه به دستگاه‌ها اختصاص داده می‌شود تا صرف سیاستگذاری صنعتی شود، سازمان برنامه و بودجه می‌تواند با شفاف‌سازی و بالای این هزینه‌ها از اتلاف منابع جلوگیری کند. **وزارت صنعت، معدن و تجارت هماهنگی میان سازمان‌های توسعه‌ای و نهاد‌های پشتیبان مالی خود را افزایش دهد:** وزارت صمت، به‌جز واحدهای ستادی، انواعی از سازمان‌های تابعه را دارد که از جمله آنها سازمان گسترش و نوسازی صنایع (ایدرو)، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو)، سازمان صنایع کوچک

در مجموع گزارش حاضر، نشان می‌دهد تدوین استراتژی توسعه صنعتی به‌عنوان نقشه راه توسعه صنعتی کشور، حداقل با سه دلیل زیر از نظر اجرایی توجیه می‌شود:

لزوم هماهنگی میان سیاست‌ها (اثربخش ساختن سیاست‌ها)
لزوم هماهنگی میان اقدامات بخش‌ها و نهاد‌ها (هماهنگ‌سازی اولویت‌های بخشی)
لزوم اولویت‌بندی برای استفاده بهینه از منابع محدود عمومی
سه مسئله اجرایی بالا صرفاً در صورتی کارآمد و نتیجه‌بخش خواهند بود که در چارچوب یک نقشه راه صورت گرفته و تزامم‌ها، تداخل‌ها، موازی‌کاری‌ها و حیف‌ومیل منابع از آن حذف شود. این در حالی است که مقایسه عملکرد دولت و دستگاه‌های اجرایی با ملاحظات پیش‌گفته حاکی از شکاف عمیق انتظارات و نتایج می‌باشد. به تعبیر دیگر:
شاهد ناکارایی یا فقدان اثربخشی سیاست‌ها هستیم.
شاهد عدم هماهنگی و موازی‌کاری دستگاه‌های اجرایی هستیم.
شاهد اتلاف گسترده منابع تحت عنوان حمایت از تولید هستیم.
به نظر می‌رسد، پراکندگی و درهم‌ریختگی موجود در ساختار اداری کشور که به تریب در هر سه سطح هماهنگی سیاست‌ها، تفکیک وظایف سازمانی دستگاه‌ها و هماهنگی اقدامات آنها و دست‌آخر پرهیز از اتلاف

۱. همچنین همین گزارش‌ها حاکی از این هستند که طی این سال‌ها درآمدهای گمرک کشور افزایش یافته است، در واقع سیاست آزادسازی با افزایش درآمدهای گمرک هم‌راه بوده که به نوعی متناقض‌نما به نظر می‌رسد. درک این نکته آن‌گاه ممکن می‌شود که بدانیم، وظیفه اصلی اداره گمرک، افزایش درآمدهای گمرک کشور است، بنابراین میان هدف سازمانی و اهداف توسعه صنعتی (که در اینجا از طریق آزادسازی پیگیری می‌شده است)، طوری نسبت برقرار شده است که گمرک به درآمد بیشتری دست پیدا کند. همچنین گزارش‌ها نشان نمی‌دهند که کاهش تعرفه‌ها با اولویت‌بندی خاصی در زمینه تفاوت کالاها (به‌جز کالاهای اساسی) روبرو بوده است.



در این روند، رویکرد اداره گمرک در وصول عوارض گمرکی بیشتر رویکرد در آمدی است در حالی که رویکرد وزارت صمت بیشتر سیاستی است، افزایش هماهنگی از طریق افزایش نظارت وزارت صمت بر فرایند اخذ عوارض یا انتقال گمرک به وزارت صمت، از جمله موضوعاتی است که می‌تواند مبنای سیاست‌گذاری یا اقدامات تقنینی برای ایجاد هماهنگی بیشتر قرار گیرد.

افزایش انسجام سیاست‌های اعتباری با احیای بانکداری توسعه‌ای: پنج بانک تخصصی - توسعه‌ای که در سال‌های گذشته در کنار بانک‌های تجاری تشکیل شده‌اند، می‌توانند نقش مهمی در توسعه صنعتی ایفا کنند. از برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) به این سو، تفاوت بانک‌های تجاری و توسعه‌ای از میان رفته است، بازنگری در نقش این بانک‌ها (از جمله بانک صنعتی و معدنی) و احیای بانکداری توسعه‌ای یکی از الزامات بهبود تأمین مالی صنعتی و ارتقای خط‌مشی‌های اعتباری است.

و شهرک‌های صنعتی است. هر کدام از این سازمان‌ها مسئول بخشی از سیاست‌گذاری صنعتی هستند. در دوره اخیر، چارت جدید وزارت صمت مصوب شد که طی آن وظایف جدیدی برای واحدهای ستادی در نظر گرفته شده و تلاش شده تا مأموریت‌محوری و هماهنگی میان این واحدهای ستادی افزایش یابد، این موضوع اگرچه انسجام سیاستی در این وزارتخانه را افزایش می‌دهد اما کافی نیست. ایجاد انسجام سیاستی در این وزارتخانه زمانی محقق می‌شود که انسجام لازم میان واحدهای ستادی و سازمان‌های تابعه در راستای سیاست‌گذاری صنعتی هماهنگ ایجاد شود. ایجاد هماهنگی از طریق ایجاد شورای راهبری سیاست‌های صنعتی در سطح وزارتخانه یا قرار دادن نماینده ویژه وزیر در امور سیاست‌های صنعتی از جمله پیشنهاد‌های این حوزه است.

هماهنگی سیاست‌گذاری بین وزارت صمت و وزارت اقتصاد ارتقا یابد: در حوزه سیاست‌گذاری تجاری، سیاست‌گذاری تجاری در وزارت صمت و انجام امور اجرایی در وزارت اقتصاد (اداره گمرک) انجام می‌شود،

منابع و مأخذ

- استیگلیتز، ج و لین، ج. (۱۳۹۹). انقلاب در سیاست صنعتی؛ نقش دولت در فراسوی ایدئولوژی. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- بندیک، ریچارد (۱۳۹۴). تأمین مالی صنعتی در ایران. ترجمه اصلاں قودجانی. مشهد: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی.
- خیریناکیز، خ و همکاران (۱۳۹۶). ایجاد تحول در اقتصاد (سیاست صنعتی در خدمت رشد اشتغال و توسعه). گروه مترجمان. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- درودی، مسعود (۱۳۹۶). نقد مفهومی کتاب دولت، نفت و صنعتی شدن در ایران؛ روایتی ناکام از سیاست‌گذاری صنعتی ایران. پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی.
- رجب‌پور، حسین (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)؛ مسلسل ۱۶۶۲۳. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- رحمان‌زاده هروی، محمد (۱۳۹۶). نگاهی به اقتصاد سیاسی ایران از دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۹۵. تهران: نشر اختران.
- سعیدی، علی اصغر (۱۳۹۳). تکنوکراسی و سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران (خاطرات رضانیازمند). تهران: لوح فکر.
- عبداللهی، م و همکاران (۱۴۰۰). بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۱ کل کشور: ۳. تصویر کلان اقتصاد ایران و چشم‌انداز آن. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کاپوراسو، جیمز ا. و پیتز لوبین (۱۳۸۷). نظریه‌های اقتصاد سیاسی. ترجمه محمود عبدالله‌زاده. تهران: نشر ثالث.
- مبصر، داریوش و همکاران (۱۳۹۷). ساختار صنعتی ایران در آینه برنامه‌های توسعه‌ای. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۷). نتایج طرح آمارگیری از کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر. تهران: مرکز آمار ایران.
- معاونت نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (۱۳۹۰). قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰). تهران: معاونت نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.
- مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۹۵). کتاب سال ۱۳۹۴ صنعت، معدن و تجارت. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۹۶). کتاب سال ۱۳۹۵ صنعت، معدن و تجارت. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۲). تجربه سیاست‌های صنعتی در ایران (۱۳۸۰-۱۳۷۴). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- یونیدو (۱۳۸۴). تحدید حیات صنعتی جمهوری اسلامی ایران؛ بررسی تاریخی صنعت ایران تا سال ۱۹۹۳. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- یونیدو (۱۳۸۷). سند استراتژی افزایش مشارکت مؤثر و رقابتی: بخش صنایع کوچک و متوسط در توسعه اقتصادی و صنعتی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مؤسسه انتشارات رسا.

18. Addison, T. (2004). Development Policy: An Introduction for Students, NO. 9. WIDER Discussion Paper.

19. Nübler, I. (2014). A Theory of Capabilities for Productive Transformation: Learning to Catch Up. . In Transforming Economies.

جدول ۹. اعتبار طرح های تملک دارایی های سرمایه ای از بودجه عمومی بخش صنعت مصوب سال ۱۳۹۹ و برآورد سال ۱۴۰۰ (میلیارد ریال)

درصد ماده اعتبارات از کل اعتبار بودجه عمومی طرح	اعتبار از بودجه عمومی			اعتبار از بودجه عمومی	مبلغ	کد	مبلغ	شرح	شماره و عنوان طرح	شماره طبقه بندی
	درصد رشد لایحه ۱۴۰۰	برآورد ۱۴۰۰	مصوب ۱۳۹۹							
۶/۵۷	۳/۷	۱۳	۱۲	۶/۶۳۴	۱۳۸۵	۱۴۰۱	۱۳۸۵	ایجاد شهرک (۷ مورد)	ایجاد هفت شهرک فناوری صنعتی	۱۳۰۴۰۱۲۰۱۲
۷/۵۵	۶/۶۶	۲۵	۱۵	۴/۴۸۹	۱۳۸۶	۱۴۰۱	۱۳۸۶	احداث مرکز تجهیز (۲۵ مرکز)	ایجاد مراکز خدمات فناوری و کسب و کار	۱۳۰۴۰۱۲۰۱۴
۸۹	۱۰۰	۲۰	۱۰	۶/۴۱۴	۱۳۸۴	۱۴۰۱	۱۳۸۴	ایجاد مناطق ویژه صنایع نوین (۵ منطقه)	ایجاد مناطق ویژه استقرار صنایع مبتنی بر فناوری های برتر در جوار قطب های علمی-صنعتی کشور	۱۳۰۴۰۱۲۰۱۶
۸/۶۵	۶۰	۱۶۰	۱۰۰	۷/۱۴۰۸	۱۳۷۹	۱۴۰۱	۱۳۷۹	اعطای تسهیلات و پرداخت یارانه سود (۸۰۰ فقره)	کمک های فنی و اعتباری به صنایع کوچک و متوسط	۱۳۰۴۰۱۲۰۲۷
۶۰	۵/۳۸	۹۰	۶۵	۲۴۴	۱۳۹۱	۱۴۰۱	۱۳۹۱	ایجاد خوشه صنعتی (۱۱۰ خوشه)	کمک به ایجاد و توسعه خوشه های صنعتی	۱۳۰۴۰۱۲۰۲۱
۲/۵۸	۵۳	۷۵۰	۸/۴۸۹	۶/۳۱۳۷	۱۳۸۱	۱۴۰۱	۱۳۸۱	- تسویه پساب صنعتی (۳/۲۹۷ هزار مترمکعب در روز)	کمک به تکمیل و ایجاد تصفیه خانه های فاضلاب شهرک های صنعتی	۱۳۰۴۰۱۲۰۲۲
۸/۸۴	۲۰	۶۰	۵۰	۴/۹۴۹	۱۳۸۲	۱۴۰۱	۱۳۸۲	کمک به نوسازی و تجدید ساختار صنایع (۳۵۰۰ بنگاه)	کمک به نوسازی و تجدید ساختار صنایع	۱۳۰۴۰۱۲۰۲۳
۹۳	۱۲	۵۵	۴۹	۴/۱۲۷	۱۳۹۱	۱۴۰۱	۱۳۹۱	صنایع لبنی، خدمات مرتبط و ترویج مصرف شیر (۵۰۰ واحد صنعتی)	کمک های فنی و اعتباری به صنایع لبنی	۱۳۰۴۰۱۲۰۲۵
	۳/۴۸	۱۱۷۳	۸/۷۹۰	۸/۷۴۰۵				جمع		

وزارت صنعت، معدن و تجارت									
							اهداف طرح و مقدار	شماره و عنوان طرح	
۷/۴۶	۴۳	۱۰	۷	۲۰۳	۱۴۰۱	۱۳۶۹	مطالعات کاربردی (۸۰۰ قرارداد)	طرح مطالعات کاربردی صنعتی و معدنی	۱۳۰۴۰۱۱۰۱۷
۹/۷/۶	۲۵	۲۰	۱۶	۳/۶۳	۱۴۰۱	۱۳۹۱	تشکیل سرمایه ثابت (۳۰ مورد)	کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع دریایی	۱۳۰۴۰۱۲۰۲۴
صفر	۵/۵۵	۷۰	۴۵	۷/۱۶۴	-	۱۳۸۱	تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات و تعمیرات اساسی	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	۱۳۰۴۰۱۲۰۰۷
۷۳	۹/۲۶	۵/۶۳۴	۵۰۰	۳/۴۶۴	۱۴۰۱	۱۳۷۹	تشکیل سرمایه ثابت در ایجاد و توسعه تکنولوژی و ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی (۶۵۰ پروژه)	اعطای کمک‌های فنی و اعتباری به صنایع	۱۳۰۴۰۱۲۰۰۹
۷/۶۶	۵۰	۱۲۰	۸۰	۲/۲۰۳۱	۱۴۰۱	۱۳۸۱	تولید و توسعه فناوری و نوآوری (۹۰۰ مورد)	کمک به ارتقای نوآوری و توسعه صنایع نوین	۱۳۰۴۰۱۲۰۱۸
	۸/۳۱	۵/۸۵۴	۶۴۸	۷۱۲۶			جمع		
سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران									
							اهداف طرح	شماره و عنوان طرح	
۶/۸/۶	۶۶	۳۵۰	۲۱۰	۱۰۴۸	۱۴۰۱	۱۳۹۱	کمک‌های فنی و اعتباری (۵۵ پروژه)	کمک‌های فنی و اعتباری برای ایجاد و توسعه مجتمع‌های تولیدی صادرات‌گرا در سواحل جاسک و گوآتر	۱۳۰۴۰۱۲۰۲۶



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir