

# ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت

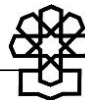
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفاتر: مطالعات اقتصادی  
مطالعات انرژی، صنعت و معدن

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۴۶۵۳  
بهمن‌ماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۲	مقدمه	۲
۳	۱. سیر انتشار اسناد استراتژی توسعه صنعتی	۳
۳	۱-۱. سند اول (۱۳۸۲-۱۳۸۴)	۳
۵	۱-۲. سند دوم (۱۳۸۵)	۵
۶	۱-۳. سند سوم (۱۳۹۲)	۶
۷	۱-۴. سند چهارم (۱۳۹۴)	۷
۸	۲. تصویر ارائه شده در «برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»	۸
۸	۲-۱. هدف سند راهبردی	۸
۹	۲-۲. مبانی تحلیل سند راهبردی	۹
۱۱	۲-۳. تصویر گذشته، حال و آینده صنعت	۱۱
۱۴	۲-۴. اهم فرصت‌ها و چالش‌های احصا شده	۱۴
۱۵	۲-۵. شاخص‌های گزینش سند راهبردی	۱۵
۱۷	۲-۶. اولویت‌های سند راهبردی	۱۷
۱۹	۲-۷. هدفگذاری کمی صنایع منتخب	۱۹
۲۲	۲-۸. راهبردهای توسعه بخش صنعت و معدن	۲۲
۲۳	۲-۹. سیاست‌های اجرایی وزارت صنعت، معدن و تجارت	۲۳
۲۳	۲-۱۰. برنامه‌های راهبردی گروه صنایع منتخب	۲۳
۲۶	۳. ارزیابی کارشناسی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت	۲۶
۲۶	۳-۱. اشکال‌های مربوط به منطق گزینش و اولویت‌ها	۲۶
۲۸	۳-۲. اشکال‌های مربوط به روش‌شناسی سند	۲۸
۳۰	۳-۳. اشکال‌های مربوط به دانش برنامه‌ریزی مورد استفاده در سند	۳۰
۳۳	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۳۳
۳۵	منابع و مآخذ	۳۵



## ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت

### چکیده

اهمیت توسعه صنعتی و الزام ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر لزوم طراحی استراتژی توسعه صنعتی موجب شد تا وزارت صنعت، معدن و تجارت در تیرماه سال جاری اقدام به رونمایی و سپس انتشار سندی کند که آن را «برنامه راهبردی» خود نامیده است. این سند در واقع چهارمین سندی است که از هنگام تشکیل وزارت صنایع و معادن در سال ۱۳۷۹ و سپس ادغام آن با وزارت بازرگانی و تشکیل وزارت «صنعت، معدن و تجارت» منتشر شده است.

با توجه به انتشار اسناد متعدد در این زمینه در بازه‌های زمانی مختلف و نیز اهمیت انتشار این سند در آستانه برنامه ششم توسعه و نیز درخواست وزیر محترم صنعت از کارشناسان برای نقد و بررسی این سند، در گزارش حاضر تلاش شده است تا ابعاد این سند، ابهامات آن و نتایج بررسی‌های کارشناسی پیرامون آن مورد توجه قرار گیرد.

یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که برنامه راهبردی وزارت «صنعت، معدن و تجارت» دارای ایرادها و ابهام‌های جدی است. عدم رعایت محورهای احکام برنامه پنجم توسعه، عدم توجه به روندهای کلان رشته فعالیت‌ها در منطقه و جهان، تمرکز صرف بر مزیت نسبی ایستا و عدم توجه به روندهای پویا در انتخاب اولویت‌ها بدون نگاه به

روندهای کلان رشته فعالیت‌ها در منطقه و جهان، بدون حذف رانت دولتی در برخی از رشته فعالیت‌ها، تهیه اولویت‌های سند بر پایه نظرسنجی از گروهی کارگزاران نهادها و دستگاه‌های اجرایی (بدون پشتوانه علمی مشخص)، انتخاب رشته فعالیت‌هایی که مبنای انتخاب آنها در سند نامشخص و فاقد روش‌شناسی علمی است، هدفگذاری کمی غیرواقع‌بینانه و فاقد روش‌شناسی، عدم آینده‌پژوهی و ناتوانی در ایجاد وفاق بین دستگاهی و فرادولتی از جمله ایرادها و ابهام‌های این برنامه راهبردی است.

در مجموع براساس یافته‌های این بررسی سند مذکور فاقد استانداردها و مبنای لازم برای اطلاق سند راهبردی و نیز عملیاتی شدن است. همچنین با توجه به درپیش بودن ارائه لایحه برنامه ششم توسعه، این سند نمی‌تواند مبنای سیاستگذاری در این برنامه قرار گیرد و مد نظر قرار دادن توصیه‌های این سند می‌تواند تبعات منفی فراوان را برای توسعه صنعتی کشور در سال‌های آتی دربرداشته باشد.

## مقدمه

توسعه صنعتی برای برنامه‌های توسعه ملی از جنبه‌های مختلف دارای اهمیت است. اشتغال‌زایی، رفع فقر، استفاده مناسب از نیروهای متخصص، بهبود جایگاه منطقه‌ای و بین‌المللی کشور، رفع نیازهای داخلی و اعتلای هویت ملی از جمله وجوهی از توسعه است که به توسعه صنعتی گره خورده است. در این زمینه براساس تأکید و تصریح اسناد بالادستی به‌خصوص برنامه‌های پنج‌ساله توسعه حداقل در یک دهه اخیر، موضوع تدوین استراتژی توسعه صنعتی از جمله مطالبات مهم از دولت و وزارتخانه ذیربط بوده است تا با مشخص شدن سیاست‌های صنعتی در سطوح افقی و عمودی، زیرساخت‌های



نهادی لازم برای تصمیم‌گیری بهتر فعالان بخش خصوصی در فضایی با اطمینان‌بخشی بیشتر از طرف دولت فراهم شود.

وزارت صنعت، معدن و تجارت در تیرماه سال جاری اقدام به رونمایی و سپس انتشار سندی کرد که آن را «برنامه راهبردی» خود نامیده است و در مقدمه آن وزیر محترم «صنعت، معدن و تجارت» خواستار بررسی علمی کارشناسان پیرامون این سند شده است: «انتظار دارم که با انتشار این سند همه صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران تولید و تجارت با نقد و نظردهی عالمانه خود، ما را در اصلاح و تکمیل آن یاری کنند»<sup>۱</sup>.

با توجه به انتشار اسناد متعدد درباره استراتژی توسعه صنعتی در بازه‌های زمانی مختلف و نیز اهمیت انتشار این سند در آستانه برنامه ششم توسعه، در گزارش حاضر ضمن بررسی روند تاریخی انتشار اسناد مرتبط با استراتژی توسعه صنعتی و نیز مفاد اصلی این گزارش، نظرات کارشناسی مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه شده است.

### ۱. سیر انتشار اسناد استراتژی توسعه صنعتی<sup>۲</sup>

#### ۱-۱. سند اول (۱۳۸۲-۱۳۸۴)

براساس ماده (۱) «قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن» که در مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. موضوع تدوین استراتژی (راهبرد) توسعه صنعتی و معدنی، به‌عنوان اولین و مهمترین مأموریت وزارت صنایع و معادن در نظر

۱. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، ص ۵.

۲. در این بخش از اطلاعات گزارش «ضرورت تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی، (اژدری، ۱۳۸۸)» استفاده شده است.

گرفته شد. وزارت صنایع با برون‌سپاری آن، مطالعه و تهیه سند مذکور را طی قراردادی به دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف سپرد که نتایج آن در مرداد ماه ۱۳۸۲ تحت عنوان «طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور» انتشار یافت.

در ادامه در ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه مجدداً موضوع تدوین استراتژی مورد تأکید قرار گرفت و دولت (وزارت صنایع و معادن) موظف شد که «سند ملی توسعه بخش صنعت و معدن» را با توجه به نتایج طرح فوق‌الذکر با محوریت توسعه رقابت‌پذیری مبتنی بر توسعه فناوری و در جهت رشد تولید، سرمایه‌گذاری، افزایش سهم بخش در تولید ناخالص داخلی و رشد صادرات صنعتی، ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه کند. همچنین طبق تبصره ماده (۷۲) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت (وزارت صنایع و معادن) موظف شد که سند ملی توسعه بخش صنعت و معدن (که سندی راهبردی بوده و جهت‌گیری‌های اصلی بخش را در چارچوب تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله کشور تبیین می‌کند) تهیه و حسب مورد به تصویب مجلس شورای اسلامی و یا هیئت وزیران برساند.

وزارت صنایع و معادن با بهره‌گیری از نتایج مطالعات مورد قبول طرح فوق‌الذکر و همچنین برخی از سیاست‌های کلی قانون برنامه چهارم توسعه و نظرات و پیشنهادهای کلیات سند استراتژی توسعه صنعتی کشور را در اوایل سال ۱۳۸۴ منتشر کرد، اما به دلیل تغییر دولت و تغییر رویکرد آن در سال ۱۳۸۴، نتایج طرح مذکور به دلایل مختلف از جمله حاکم بودن انگاره مدل‌های نئوکلاسیکی تعدیل شده و عدم همخوانی آن با مقتضیات کشور اعم از اقتصادی، فرهنگی و ... از دستور کار خارج شد.



## ۱-۲. سند دوم (۱۳۸۵)

چند ماهی از انتشار سند استراتژی توسعه صنعتی کشور نگذاشته بود که دولت نهم در مرداد همان سال بر سر کار آمد. با روی کار آمدن دولت نهم و حاکم شدن رویکرد ایجاد توسعه متوازن و عدالت محور، سند استراتژی توسعه صنعتی کشور مورد بازنگری قرار گرفت و در نهایت سند جدیدی با عنوان «سند راهبرد توسعه صنعتی کشور (۱۴۰۴-۱۳۸۵)» در سال ۱۳۸۵ تهیه شد. موضوع توازن منطقه‌ای و توسعه عدالت محور در این سند جدید تا جایی پیش رفت که در بخش آمایش سرزمین آن تأکید شد که استقرار صنعت در مناطق کم برخوردار از منابع خدادادی می‌تواند عامل پیش برنده رشد اقتصادی در مناطق مذکور باشد.

در مردادماه ۱۳۸۶ با تغییر وزیر صنایع و معادن و مطالبات جدی کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، جامعه کارشناسی، انجمن‌ها و تشکل‌های خصوصی و سایر نهادهای کارشناسی و تخصصی در حوزه صنعت، طرح میان مدت آمایش صنعتی و معدنی (۱۳۸۷-۱۳۹۰) به‌عنوان طرح عملیاتی و کنشی (Action Plan) سند راهبرد توسعه صنعتی تهیه و تدوین و در قالب حدود ۹۰۰ طرح صنعتی و معدنی در تمام استان‌های کشور با بار مالی حدود ۲۰۰ هزار میلیارد ریال در دستور کار قرار گرفت. اهداف اصلی این طرح آمایش صنعتی و معدنی، کاهش فاصله سرانه سرمایه‌گذاری بین استان‌های بیشتر و کمتر برخوردار صنعتی به منظور حرکت به سمت توازن منطقه‌ای و بهره‌گیری بهینه از صنایع موجود و به‌عبارت دیگر تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و سهم بیشتر استان‌های توسعه نیافته صنعتی از طرح‌های ایجاد بود، اما در عمل بیشتر منابع تخصیصی به طرح‌های ایجاد در استان‌های توسعه یافته و برخوردار صنعتی اختصاص پیدا کرد و از مجموع حدود ۱۷۰ هزار میلیارد ریال طرح مصوب معادل ۴۷ هزار میلیارد

ریال (نزدیک به ۲۸ درصد) تا پایان خردادماه ۱۳۹۲ تسهیلات پرداخت شده است. بنابراین به‌رغم تهیه سند راهبرد توسعه صنعتی در سال ۱۳۸۵، اما به‌دلیل عدم تصویب نهایی در راستای ماده (۷۲) برنامه چهارم توسعه و عملیاتی شدن آن فقط در قالب یک برنامه کنشی بدون توجه به سیاستگذاری مجدداً موضوع در ماده (۱۵۰) برنامه پنجم توسعه مورد تأکید قرار گرفت.

### ۳-۱. سند سوم (۱۳۹۲)

علیرغم انتشار سند دوم، ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه<sup>۱</sup> بار دیگر وظیفه تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی را به دولت سپرد و به‌نوعی دو سند پیشین را در این زمینه ناکام تلقی کرد. در این ماده بر توسعه قابلیت‌های فناوری، تنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی و

#### ۱. ماده (۱۵۰)

وزارت صنایع و معادن موظف است به منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در قالب تدوین راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی و معدنی با هماهنگی معاونت در زیربخش‌های برگزیده صنعت و معدن، در جهت تحقق هدف رشد تولید صنعتی و معدنی با رعایت محورهای راهبردی ذیل به‌گونه‌ای اقدام کند که نرخ رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت و معدن افزایش یابد:

الف) ارتقای سطح رقابتمندی صنایع کشور با تأکید بر توسعه قابلیت‌های فناوری و انتقال نقطه اتکای مزیت‌های نسبی از مواد اولیه و خام به توانایی‌های فناورانه (تکنولوژیک) و خلق مزیت‌های رقابتی. ب) تنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی و افزایش سهم محصولات دارای پردازش بیشتر (صنایع نهایی) در صادرات.

ج) توسعه پیوند مناسب صنایع کوچک، متوسط و بزرگ و شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی و نشان تجاری (برند) و تمهید ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ رقابت‌پذیر.

د) توسعه زنجیره ارزش پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی غیرفلزی) از طریق ترغیب گسترش سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی با تأکید بر ایجاد شهرک‌های صنعتی تخصصی غیردولتی.

ه) افزایش توانمندی‌ها و قابلیت‌های طراحی، تدارک، ساخت، گسترش همکاری صنعت و دانشگاه، ساخت تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی، تعمیق تعامل صنایع با شهرک‌های فناوری و پارک‌های علم و فناوری و افزایش مستمر سهم صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر (صنایع نوین) در ترکیب تولید صنعتی، نوسازی و ارتقای بهره‌وری صنایع و معادن.

و) تقویت سازوکارهای تمهیدی و نظارتی اجرائی « قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرائی کشور در اجرائی پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب (۱۳۷۵/۱۲/۱۲).

تصره - کلیه فعالیت‌ها و اقدامات غیرحاکمیتی مذکور در این ماده توسط بخش‌های غیردولتی انجام می‌پذیرد.





برندسازی، گسترش همکاری دانشگاه و صنعت، توسعه زنجیره ارزش پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای و حداکثرسازی استفاده از توان فنی داخلی تأکید شده است. دولت دهم در آخرین روزهای تصدی خود سند دیگری را به‌عنوان «برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت (سطح کلان)» در سال ۱۳۹۲ منتشر کرد که آن نیز به استراتژی توسعه صنعتی مربوط بود و البته با تغییر دولت به‌صورت جدی مورد توجه قرار نگرفت و به نوعی از دستور کار خارج شد.

#### ۴-۱. سند چهارم (۱۳۹۴)

در سال جاری نیز وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام به انتشار سند جدیدی کرده و آن را «برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت» نامیده است. این سند در دو بخش کلیات و نیز اسناد مربوط به احکام صنایع دارای اولویت، تنظیم شده و جهت‌گیری این وزارتخانه را تا افق ۱۴۰۴ مشخص کرده است. در این سند ادعا شده است که «تصویری اجمالی از گذشته و آینده صنعت، معدن و تجارت» ارائه شده، «تصویری که در صورت محقق شدن، رونق کسب‌وکارها، توسعه سرمایه‌گذاری، توسعه تجارت خارجی و کاهش هزینه‌های مبادله را به ارمغان خواهد آورد»<sup>۱</sup>.

در ادامه این گزارش، برنامه راهبردی ابتدا معرفی شده و کیفیت دستیابی به نتیجه آن بررسی می‌شود و سپس در بخش دوم نقد و بررسی کارشناسان پیرامون آن آمده است.

۱. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، ص ۵.

## ۲. تصویر ارائه شده در «برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»

در این قسمت نمایی کلی از تصویر ارائه شده در سند راهبردی ارائه می‌شود. این نما شامل بخش‌های مختلف سند از جمله هدف سند، روش تحلیل سند، اهم چالش‌ها و فرصت‌های احصا شده سند و نیز مبانی‌های گزینش‌های صورت گرفته در آن می‌باشد، همچنین در این بخش ابهامات موجود در هر بخش ذکر شده است.

### ۱-۲. هدف سند راهبردی

در مقدمه این سند، آمده است<sup>۱</sup>: «وزارت صنعت، معدن و تجارت با توجه به اهداف چشم‌انداز و با الهام از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و بالاخص توجه به بهره‌برداری از تمامی توانایی‌های داخلی در جهت زایش درونی و توسعه تعاملات و تجارت بین‌المللی با رویکرد برون‌نگری، وظیفه خود می‌داند که برای هموار کردن راه فعالان اقتصادی و روان‌سازی فعالیت‌های‌شان، راهبردها، رویکردها و سیاست‌های خود را تحت عنوان برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت تدوین و منتشر کند».

همچنین در بخش مروری بر روش تدوین برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت هدف از ارائه این سند چنین عنوان شده است<sup>۲</sup>: «امروزه کشورهای در حال توسعه و نوظهور صنعتی می‌کوشند تا با استفاده از مزیت‌های نسبی و رقابتی در هر رشته فعالیت، سیاست‌های روشن و اثربخشی را در مسیر صنعتی شدن تدوین و به‌کار گیرند. سیاست‌های اقتصادی کشورهای موفق مبتنی بر تولید با ارزش افزوده بالاست».

۱. همان، ص ۵.

۲. همان، ص ۹.



همچنین در میان اهداف گزارش، هدف ارتقای رقابت‌پذیری نیز به چشم می‌خورد: «یکی از دغدغه‌های سیاستگذاران کشور در شرایط فعلی، باید ارتقای جایگاه رقابت‌پذیری کشور باشد که این موضوع در کنار مؤلفه‌های مهمی نظیر رشد پایدار و پایداری اقتصادی- اجتماعی، اثرگذار است و سیاست‌هایی نظیر ایجاد ثبات محیط اقتصاد کلان، نوآوری، کاهش نابرابری درآمدی، ارتقای آموزش و رفاه اجتماعی که هدف کلان جامعه به‌عنوان اصلی‌ترین ذینفع در چارچوب برنامه راهبردی این سند طرح‌ریزی شده است، مورد توجه جدی قرار گرفته است»<sup>۱</sup>.

در زمینه اهداف اعلام شده ابهام‌های زیر وجود دارد:

۱. در اهداف اعلام شده مشخص نیست که هدف، اولویت‌بخشی به صنایع دارای مزیت نسبی و رقابتی است یا جستجوی مزیت نسبی و رقابتی در هر رشته فعالیت و سیاستگذاری مبتنی بر آن.
۲. سیاست‌های رفاهی با سیاست‌های رقابت‌پذیری یکسان نیستند و بجز اشتغال، هیچ اشاره‌ای به مسائلی از جمله کاهش نابرابری‌ها نشده است.

## ۲-۲. مبانی تحلیل سند راهبردی

در این بخش ملاک‌های کلی زیر برای طراحی برنامه معرفی شده است<sup>۲</sup> که در قالب چهار محور زیر می‌توان آنها را احصا کرد:

- **مبنای طرح‌ریزی سند:** مبنای اقدام وزارتخانه، بیانیه مأموریت وزارتخانه، سیاست‌های کلی، چشم‌انداز صنعت، معدن و تجارت در افق ۱۴۰۴ عنوان شده است.

۱. همان، ص ۲۳.

۲. همان، ص ۹.

- استفاده از تجربه‌های پیشین: طراحی برنامه با به‌کارگیری روش‌های علمی، انجام مطالعات تطبیقی و استفاده از تجربه‌های پیشین عنوان شده است.
- استفاده از سیاست‌های ترکیبی: «بسته سیاست‌های تعیین شده به‌صورت ترکیبی از سیاست‌های افقی، عمودی و کارکردی است»<sup>۱</sup> (اما در خصوص نوع یا مصادیق سیاست‌های افقی، عمودی و کارکردی توضیح بیشتری در متن وجود ندارد).
- برنامه‌ریزی در سطح خرد و کلان: «فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی در دو سطح طرح‌ریزی شده که سطح اول همان سطح کلان است که به جهت‌گیری کلان و اصلی بخش می‌پردازد. در این سطح به مؤلفه‌هایی نظیر چشم‌انداز، مأموریت، خط‌مشی و سیاست‌های کلی، اهداف محوری، راهبردها، رشته فعالیت‌های اولویت‌دار در بخش و سیاست‌های اجرایی وزارت صنعت، معدن و تجارت پرداخته شده و در ادامه این فرآیند به برنامه‌ریزی رشته فعالیت‌ها و صنایع منتخب با توجه به تحلیل‌های صورت گرفته و اهمیت آمایش سرزمین پرداخته شده است. مؤلفه‌هایی نظیر نقشه راه توسعه، صنایع اولویت‌دار و منتخب، نقشه راه توسعه معادن، نقشه راه توسعه تجارت خارجی، نقشه راه توسعه بازرگانی داخلی و برنامه عملیاتی به تفکیک حوزه‌های مسئول در بخش»<sup>۲</sup>.
- در این زمینه ابهام‌های زیر وجود دارد:
  - باتوجه به اهداف متعددی که ذیل تهیه این سند اعلام شده است، نوعی سرگردانی در مشخص ساختن هدف به چشم می‌خورد که با ماهیت طراحی استراتژی و راهبرد در تعارض است.
  - باتوجه به اینکه اسناد بالادستی معطوف به طراحی راهبرد در این سند ذکر

۱. همان.

۲. همان، ص ۲۳.



شده است، به ماده (۱۵۰) برنامه پنجم به عنوان مبنای طرح ریزی استراتژی اشاره نشده است در حالی که در آن ماده بندهایی به عنوان قیدهای برنامه ریزی استراتژیک تعیین شده که در این طرح مورد توجه قرار نگرفته است.

- در سند به استفاده از تجربه‌های پیشین اشاره شده است، با توجه به اینکه این سند، چهارمین سند در این زمینه است هیچ اشاره‌ای به دستاوردها و ضعف‌های احتمالی اسناد قبلی و نتایج اجرای آنها که طراحی سند جدید را ضرورت بخشیده نشده است.

### ۳-۲. تصویر گذشته، حال و آینده صنعت

در ادامه، سند به ارائه تصویری کلان از وضعیت اقتصادی کشور و بخش صنعت پرداخته است که این ارائه تصویر در قالب دو دسته شاخص‌ها صورت گرفته است. شاخص‌های مورد استفاده، شاخص‌های زیر هستند:

**الف) شاخص‌های بین‌المللی:** در این شاخص‌ها، تصویری کلان از وضعیت بخش صنعت ارائه شده و در یک مقطع زمانی با برخی کشورهای منطقه یا کشورهای هدف، مقایسه شده است:

- سهولت انجام کسب و کار (سال ۲۰۱۴)<sup>۱</sup>،
- رقابت پذیری جهانی (سال ۲۰۱۴)،
- رقابت پذیری صنعتی (سال ۲۰۱۲)،
- رونق اقتصادی (سال ۲۰۱۳)،
- آزادی اقتصادی (سال ۲۰۱۴)،

---

۱. شاخص این سال در گزارش ذکر شده است.

- توسعه انسانی (سال ۲۰۱۳).

### ب) شاخص‌های داخلی

در این شاخص، وضعیت گروه فعالیت‌های صنعتی در قالب شاخص‌های زیر مورد بررسی قرار گرفته‌اند:

- شاخص نرخ رشد اقتصادی (وضعیت بخش صنعت و معدن در طول برنامه‌های توسعه)

- شاخص ارزش افزوده (ارزش افزوده به تولید و ارزش افزوده ۲۲ گروه آیسیک)

- شاخص تشکیل سرمایه (صنعت و معدن در برابر مستغلات/ ارزش

سرمایه‌گذاری برحسب پروانه‌های بهره‌برداری صادره)،

- شاخص سهم تعداد بنگاه‌های صنعتی (تفکیک بنگاه‌های ده کارکن به بالا

برحسب تفکیک دو رقمی آیسیک)،

- شاخص سهم اشتغال (تفکیک دو رقمی آیسیک)،

- شاخص صادرات (صادرات بخش)،

- شاخص مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت (SRCA) سال ۲۰۱۴ (تفکیک کد

دو رقمی آیسیک)،

- شاخص واردات (مواد اولیه، کالاهای سرمایه‌ای، کالاهای مصرفی)،

- روند تغییر و تحولات ساختاری وضعیت صنعتی در ایران (وضعیت کالاهای

منتخب از ارزش افزوده سال ۱۳۹۰ در برابر ۱۳۷۵) (فلزات اساسی، فرآورده‌های نفتی،

وسایل نقلیه، نساجی، سایر کانی‌های غیرفلزی، غذایی و شیمیایی).

در این بررسی‌ها چند ابهام مهم وجود دارد:



۱. براساس مطالعه اسناد پشتیبان این سند، در انتخاب این شاخص‌ها از نظرات گروهی از خبرگان (۲۳ نفر که عمدتاً کارگزاران دولت هستند) استفاده شده است که با تغییر اسامی و سمت خبرگان این نمونه آماری بدون شک ضرایب اهمیت تغییر و نتایج احصای شاخص‌ها تغییر خواهد کرد. علت انتخاب این روش، مبنای رسیدن به این تعداد نمونه در بررسی، علت انتخاب این افراد برای نظرسنجی، مبنای اعتبارسنجی نتایج و ... در اسناد پشتیبان مبهم است، بنابراین انتخاب شاخص‌ها در این سند که پایه تحلیل‌های بعدی است فاقد روش‌شناسی علمی و غیرقابل اطمینان به نظر می‌رسد.
۲. در مورد شاخص‌های بین‌المللی، اینکه شاخص‌هایی با چنین سطحی از کلیت و نیز تصویر غیرروندی، چقدر می‌تواند به برنامه‌ریزی (که امری معطوف به روند است) کمک کند توضیحی وجود ندارد.
۳. در شاخص‌های داخلی بررسی روندها در شاخص رشد اقتصادی در قالب رشد بخشی در طی برنامه‌های توسعه و در سایر شاخص‌ها در قالب کدهای دو رقمی آیسیک و براساس گروه‌های عمده فعالیتی بررسی شده است که درباره علت انتخاب چنین سطحی برای تحلیل توضیحی وجود ندارد.
۴. مقطع زمانی مورد بررسی در این گزارش، متنوع است، در برخی شاخص‌ها مقطع زمانی نزدیک به برنامه (سال ۱۳۹۲) انتخاب شده است، در برخی روند کوتاه‌مدت (۱۳۸۷-۱۳۹۲) مورد توجه بوده، در برخی دیگر روند میان‌مدت (۱۳۸۰-۱۳۹۱) یا (۱۳۸۳-۱۳۹۳) و در برخی نیز روندهای بلندمدت (۱۳۷۰-۱۳۹۱) مورد توجه قرار گرفته است. همچنین در برخی شاخص‌ها مقطع زمانی به صورت میلادی است که با مقطع زمانی دیگر شاخص‌ها متفاوت است و قابلیت ارائه تصویری جامع و مبتنی بر روند

را از این شاخص‌ها سلب می‌کند.

#### ۴-۲. اهمیت فرصت‌ها و چالش‌های احصا شده

در بخش شناسایی فرصت‌ها و چالش‌ها «باتوجه به تحلیل‌های انجام شده در خصوص شاخص‌های اقتصادی بخش، اهمیت فرصت‌ها و چالش‌های شناسایی شده» معرفی شده است. در این فرصت‌ها و چالش‌ها از یکسو منابع مواد خام و برخی صنایع مبتنی بر منابع به‌عنوان فرصت‌های توسعه صنعتی کشور مورد توجه قرار گرفته و از سوی دیگر به چالش‌هایی نیز اشاره شده است که چند نمونه آن در ادامه آورده شده است:

#### فرصت‌ها

- وجود منابع و ذخایر غنی معدنی در کشور (نفت، گاز و مواد متنوع معدنی)،
- داشتن ظرفیت و قابلیت مناسب مزیت رقابتی صادراتی،
- برخورداری از مزیت نسبی و رقابتی در منطقه در تولید برخی محصولات اعم از محصولات پتروشیمی و فرآورده‌ها و مشتقات حاصل از نفت خام، معدن و صنایع معدنی، برخی محصولات کشاورزی و فرآورده‌های جانبی آن و برخی خدمات فنی-مهندسی و پزشکی،
- استمرار روند توسعه بازار کشورهای عراق و افغانستان به موازات ایجاد ثبات در آنها و توسعه بازارهای آسیایی به‌عنوان مهمترین بازارهای هدف محصولات صادراتی کشور.





## چالش‌ها

- قابلیت نفوذ پایین در بازارهای جهانی به دلیل سیاست‌های ارزی نامناسب و فقدان روابط مطلوب بین‌المللی،
- حاکمیت ساختار شبه انحصاری و نقش محدود بخش خصوصی در بنگاه‌های نسبتاً بزرگ،
- وجود خام فروشی و صادرات مواد خام صنعتی و معدنی،
- کوچک شدن حجم اقتصاد و تجارت کشور با کاهش میزان تجارت و محدودیت در مبادی و مقاصد تجاری.

## ۵-۲. شاخص‌های گزینش سند راهبردی

در این گزارش بر اولویت‌بندی صنایع و انتخاب صنایع راهبردی تأکید شده است. مبنای این انتخاب این‌گونه عنوان شده است: «با توجه به هدفگذاری‌های انجام شده و نیز محدودیت‌های زمانی برای دستیابی به هر یک از اهداف، ضروری است با شناسایی، گزینش و تمرکز بر رشته‌های فعالیتهایی که بیشترین نقش و قابلیت را در دستیابی سریع‌تر به اهداف دارند، سیاست‌ها و برنامه‌ها را طرح و پیاده‌سازی کرد».

طبق محور بالا «براساس ارزیابی و تحلیل‌های صورت گرفته از نتایج بررسی شاخص‌های منتخب، از مجموع ۲۳ رشته‌های فعالیت‌های بخش صنعت و معدن» براساس محورهای زیر انتخاب صنایع دارای اولویت صورت گرفته است:

- سهم ارزش‌افزوده،
- شاخص سهم اشتغال،

- شاخص ارزش صادرات صنعتی،
  - شاخص مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت (SRCA)،
  - شاخص سهم تعداد بنگاه‌های صنعتی ده نفر کارکن و بیشتر.
- این بررسی «طبق داده‌های موجود تا سال ۱۳۹۲ بر مبنای کدهای آیسیک دو رقمی» انجام شده است و با وجود اینکه در شاخصی مانند مزیت نسبی آشکار شده یکنواخت تنها ۳ رشته فعالیت حاوی امتیاز مثبت و دارای مزیت شناخته شده است در مجموع براساس نتایج این ۵ شاخص، صنایع زیر دارای اولویت شناخته شده‌اند:
- تولید مواد و محصولات شیمیایی،
  - تولید محصولات کانی غیرفلزی،
  - فلزات اساسی،
  - مواد غذایی و آشامیدنی،
  - صنایع تولید فرآورده‌های نفتی،
  - صنایع نساجی و پوشاک،
  - وسایل نقلیه.
- همچنین در ادامه «از مهمترین راه‌های گذر از بحران‌ها، تکیه بر صنایع مبتنی بر فناوری و صنایع پیشرفته» دانسته شده و در همین راستا ۱۲ حوزه دارای فناوری پیشرفته (از جمله فناوری‌های زیستی، فناوری نانو، اپتیک و فونوتیک، فناوری اطلاعات و ارتباطات و نرم‌افزارهای کامپیوتری و ...) معرفی شده است. همچنین علاوه بر این ۱۲ حوزه، محورهای دیگری نیز مطرح شده‌اند از جمله:
- ایجاد، تقویت و توسعه صنایع پیشرفته در حوزه‌هایی که کشور از پتانسیل علمی



و زیرساختی مناسبی در آنها برخوردار است مانند نانو و بیوتکنولوژی،  
- جذب و به‌کارگیری فناوری‌های پیشرفته در صنایع موجود، جهت تبدیل  
مزیت‌های نسبی به رقابتی (به‌کارگیری فناوری‌های پیشرفته در صنایع پتروشیمی،  
فولاد، سیمان، منسوجات، مواد لاستیکی و پلاستیکی و سایر صنایع منتخب).  
سرانجام نیز تأکید شده است که «در حوزه صنایع پیشرفته، سیاست عمودی با  
توجه به شرایط فعلی کشور منظور گردیده و در این راستا تمامی زیرمجموعه‌های صنایع  
پیشرفته در اولویت برای سرمایه‌گذاری، تولید و صادرات قرار گرفته‌اند از این رو در توسعه  
این صنایع باید همواره موارد زیر در نظر گرفته شود: با توجه به اینکه اقتصاد کشور  
ایران، اقتصادی مبتنی بر منابع طبیعی و به ویژه نفت، گاز و معادن می‌باشد، لازم است  
... با گره زدن فناوری‌های پیشرفته با مزیت‌های نسبی کشور زمینه تبدیل آنها به  
مزیت‌های رقابتی را فراهم نمود...»<sup>۱</sup>

## ۶-۲. اولویت‌های سند راهبردی

سند در نهایت<sup>۲</sup> «رشته فعالیت‌های صنعتی را که بیشترین نقش را در شاخص‌های  
منتخب از جمله ارزش افزوده، اشتغال‌زایی، صادرات، سهم از بازار، مزیت نسبی و زنجیره  
تأمین (به‌عنوان مواد اولیه و یا کالاهای نهایی) و سطح دانش و فناوری دارند، شناسایی»  
کرده و در قالب ۱۲ اولویت اعلام کرده است:

### – ارائه برنامه‌های راهبردی برای این صنایع (در گام اول ۶ برنامه)

- تولید مواد و محصولات شیمیایی،

۱. همان، ص ۸۰.

۲. همان، ص ۸۱.

- تولید محصولات کانی غیرفلزی،
- فلزات اساسی،
- مواد غذایی و آشامیدنی،
- صنایع تولید فرآورده های نفتی،
- صنایع نساجی و پوشاک،
- وسایل نقلیه (زمینی، ریلی و دریایی).

### – اضافه کردن اولویت‌های صنایع پیشرفته

براساس اولویت‌های صنایع پیشرفته، این صنایع به مجموع صنایع انتخابی اضافه شده است:

- معدن و استخراج معدنی،
- صنایع پیشرفته،
- محصولات لاستیکی و پلاستیکی،
- ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی،
- ماشین‌آلات مولد و انتقال برق.

در ارزیابی رشته فعالیت‌های منتخب بالا چند ابهام وجود دارد که در ادامه آمده

است:

۱. در حالی که در ارزیابی مبتنی بر شاخص‌ها، در همان سطح کدهای ۲ رقمی آیسیک تنها ۷ رشته فعالیت قابل احصا بود، اما ۵ رشته فعالیت جدید نیز گنجانده شده است که فاقد روش‌شناسی علمی بوده و احتمالاً به‌صورت تحمیلی به ۷ اولویت قبلی اضافه شدند.



۲. در این گزینش، برخی محورها به گونه‌ای انتخاب شده‌اند که هرگونه گزینشی را نفی می‌کنند مانند «معدن و گزینش معدنی» که در زمره ۵ رشته فعالیت است که بدون توجیه و روش‌شناسی مشخص در این فهرست وارد شده‌اند و نحوه نامگذاری آن از یکسو حتی با کدهای دو رقمی آیسیک نیز همخوان نیست و از سوی دیگر کل فعالیت‌های معدنی کشور را دربرمی‌گیرد یعنی گستره‌ای از فعالیت‌ها که تا چند سال پیش متولی آن یک وزارتخانه بود، حال سؤال این است که در چنین سطحی از انتخاب اصلاً گزینش معنادار است؟

۳. انتقاد بالا به گونه‌ای دیگر در مورد انتخاب «صنایع پیشرفته» نیز وارد است که انتخابی گنگ و بدون محتوای مشخص محسوب می‌شود.

## ۲-۷. هدفگذاری کمی صنایع منتخب

پس از تعیین رشته فعالیت‌های دارای اولویت، این سند به ارائه اهداف کمی وزارتخانه در این حوزه‌ها پرداخته که با توجه به بررسی اسناد پشتیبان فاقد مبانی و مدل اولیه است تا نسبت به ارزیابی آن اقدام کرد. اصولاً هدفگذاری کمی فاقد روش‌شناسی بوده و بین این مقادیر کمی مانند ارزش افزوده، سرمایه‌گذاری، اشتغال، صادرات و ... ارتباط و انسجامی وجود ندارد و به نظر می‌رسد بیشتر بر مبنای مطلوبیت‌ها و علایق شخصی مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

یکی از مهمترین ایرادات بجز فقدان روش علمی، عدم توجه به رانت در برخی صنایع و روندهای کلان آن فعالیت در جهان است، در اینجا برای مقایسه صنایع انتخابی با انتخاب‌های ۱۲ گانه حاصل از مطالعات، صنایع گزینش شده در سند به صورت زیر مرتب شده است:

### – صنایع دارای اولویت مشخص

- مواد و محصولات شیمیایی: پتروشیمی و دارو،
- محصولات کانی غیرفلزی: سیمان، کاشی و سرامیک،
- وسایل نقلیه زمینی، ریلی و دریایی: خودرو،
- فلزات اساسی: فولاد خام،
- نساجی و پوشاک.

### – صنایع بدون اولویت مشخص

- معدن و استخراج معدنی: سنگ آهن،
- محصولات لاستیکی و پلاستیکی: تایر و تیوب،
- صنایع پیشرفته: گیرنده‌های LED و LCD،
- ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی: تجهیزات صنعتی، تراکتور، کمباین، یخچال و فریزر، لباسشویی و کولر آبی.

در این بخش<sup>۱</sup> نکات مهمی وجود دارد که به شرح زیر است:

۱. با دقت در این هدفگذاری کمی و ستون صنایع منتخب ملاحظه می‌شود که از میان ۱۲ صنعت منتخب<sup>۲</sup> در اینجا هدفگذاری کمی فقط برای ۹ صنعت صورت گرفته است و چرایی این تغییر و عدم توجه به صنایع «فرآورده‌های نفتی»، «محصولات غذایی و آشامیدنی» و «ماشین‌آلات مولد و انتقال برق» توضیح داده نشده است.
۲. برای هر صنعت منتخب، هدفگذاری تعدادی از محصولات منتخب معرفی شده است، این هدفگذاری به معنی تقسیم بیشتر کدهای آیسیک و اعمال گزینش در سطح

۱. همان، ص ۸۲.

۲. همان، ص ۸۱.



۳ و ۴ آیسیک است، در حالی که مطالعات قبلی در این سطح صورت نگرفته بود و باید با ملاک‌های ۵ گانه، این صنایع را سنجید و آنگاه قضاوت کرد که آیا حمایت از آنها اولویت دارد یا خیر؟

۳. در برخی از صنایع منتخب، هدفگذاری در سطح کلی صورت گرفته است (مانند پتروشیمی و هدفگذاری ۱۳۰ میلیون تن برای سال ۱۴۰۴ در برابر ۵۸ میلیون تن فعلی<sup>۱</sup> که مشخص نیست کدام قسمت زنجیره ارزش پتروشیمی مورد توجه است، آیا همانند سال‌های گذشته و حال تولید متانول هدفگذاری شده است یا در آینده اهداف دیگری مورد نظر است و آیا هدفگذاری کمی در شرایطی که ارزش افزوده نقاط مختلف زنجیره ارزش بسیار متفاوت است کار درستی است یا خیر؟) تأکید بر رشد کمی محصول در حالی است که محصولات میانی و پایین‌دستی پتروشیمی می‌تواند ارزش افزوده بیشتری داشته باشد) در مقابل در برخی محصولات دیگر مانند یخچال فریزر، سطح انتخاب بسیار جزئی صورت گرفته است، همچنین گذار از رشته فعالیت به سطح محصول تولیدی با منطق کدهای آیسیک تناقض دارد.

۴. درحالی که یکی از اهداف کمی اعلام شده، تقویت زنجیره ارزش و محصولات پایین‌دستی است، دو محور صنایع منتخب به زنجیره ارزش فولاد اختصاص دارد، در بخش محصولات منتخب «معدن و استخراج معدنی» و نیز «فلزات اساسی» به ترتیب «سنگ آهن» و «فولاد خام» قرار دارد که معلوم نیست با چه منطقی دو بخش یک زنجیره ارزش به صورت مجزا نیازمند حمایت شناخته شده‌اند.

۵. عدم هدفگذاری کمی برای بخش «فرآورده‌های نفتی» در شرایطی است که در

بخش دیگر گزارش<sup>۱</sup> و ذیل اهداف کمی صادرات کالا و خدمات، هدفگذاری کمی (درآمد دلاری) برای صادرات «میعانات گازی» معرفی شده است که از یکسو ارتباط آن با بخش قبلی مشخص نشده است.

### ۸-۲. راهبردهای توسعه بخش صنعت و معدن

در این بخش در سند، راهبردهای اصلی وزارتخانه معرفی شده است:

- بهبود مستمر سهولت انجام کسب‌وکار (تأکید بر بهبود شاخص‌های ۱۰ گانه بانک جهانی)،
- پشتیبانی از تولید و عرضه کالا و خدمات مبتنی بر فناوری با ارزش افزوده بالا،
- بهبود و توسعه روابط تجاری بین‌المللی و تسهیل تجارت در فضای رقابتی با اولویت صادرات غیرنفتی،
- توانمندسازی بخش خصوصی و رفع موانع توسعه آن،
- تسهیل در ارتقای سطح فناوری، توسعه صنایع پیشرفته و خدمات مرتبط،
- تکمیل زنجیره ارزش فعالیت‌های معدنی، صنایع مربوطه و پشتیبانی از تولید کالاهای واسطه‌ای،
- جلب و توسعه سرمایه‌گذاری خارجی در بخش صنعت، معدن و تجارت،
- پشتیبانی از سرمایه‌گذاری در ایجاد و توسعه زیرساخت‌های بخش،
- حصول اطمینان از تأمین و توزیع کالاها و خدمات مناسب و تسهیل و نوین‌سازی جریان کالا و خدمات،
- پشتیبانی و حمایت از مصرف تولیدات داخلی،





- پشتیبانی از بهبود راندمان مصرف انرژی در فرآیندها و کالاهای تولیدی،  
- ارتقای توانمندی و شایستگی سرمایه‌های انسانی با تکیه بر فرهنگ اسلامی-ایرانی،  
- ارتقای فرهنگ و دانش عمومی برای پشتیبانی از توسعه صنعتی.

ابهام مهم در این بخش این است که برخی از این راهبردها (مانند موارد ۱ و ۵ و ۱۰ و ۱۱) دارای خاصیت جهت‌دهنده به گزینش‌ها و اولویت‌دهی به صنایع هستند و باید این راهبردها نیز به‌عنوان برخی از ملاک‌های انتخاب و اولویت‌دهی به صنایع مورد توجه قرار گیرند در حالی که چنین چیزی در گزارش به چشم نمی‌خورد.

#### ۹-۲. سیاست‌های اجرایی وزارت صنعت، معدن و تجارت

در بخش بعدی، سیاست‌های اجرایی مبتنی بر محورهای راهبردی معرفی شده است. محورهای اصلی این سیاست‌ها به شرح زیر است:

- توسعه رقابت‌پذیری در بخش،
- بهبود محیط قانونی و فضای کسب‌وکار،
- توسعه فناوری، نوآوری و تحقیق و توسعه،
- سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی،
- توسعه تجارت و تعاملات بین‌المللی،
- تأمین و توسعه زیرساخت.

#### ۱۰-۲. برنامه‌های راهبردی گروه صنایع منتخب

در بخش بعدی برنامه‌های راهبردی گروه صنایع منتخب معرفی شده است که در این سند برای ۷ صنعت، منتشر شده و در ادامه تهیه اسناد سایر صنایع منتخب در ماه‌های

آینده وعده داده شده است. در جهت امکانپذیر ساختن مقایسه، این اسناد با رشته فعالیت‌های ۱۲ گانه‌ای که در قسمت قبل سند<sup>۱</sup> معرفی شده بود مقایسه شده و براساس آن طبقه‌بندی شده است:

#### – صنایع دارای اولویت مشخص

- محصولات کانی غیرفلزی: سیمان، کاشی و سرامیک،
- وسایل نقلیه زمینی، ریلی و دریایی: خودرو،
- فلزات اساسی: فولاد خام،
- نساجی و پوشاک.

#### – صنایع بدون اولویت مشخص،

- محصولات لاستیکی و پلاستیکی: تایر و تیوب،
- ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و تولیدی: یخچال و فریزر، لباسشویی و کولر آبی.

#### – صنایعی که در آینده اسناد آنها منتشر خواهد شد:

- مواد و محصولات شیمیایی: پتروشیمی و دارو،
- صنایع غذایی و آشامیدنی،
- معدن و استخراج معدنی،
- صنایع پیشرفته،
- سند صنایع دریایی.

در مورد انتشار این اسناد نیز ابهام‌هایی وجود دارد که در ادامه به آنها اشاره خواهد

شد:



- همچنان که در این تقسیم‌بندی نیز مشخص است، در این بخش اسناد راهبردی برای محصولات منتخب ارائه شده است نه برای رشته فعالیت‌های مشخص، بنابراین این سوال پیش می‌آید که با توجه به هدف حمایت از محصولات خاص، تحلیل براساس کد دو رقمی آیسیک که مبتنی بر رشته فعالیت‌های کلی و نه مبتنی بر این سطح از گزینش (یک فعالیت خاص) است چقدر می‌تواند مبنای تحلیل و انتخاب قرار گیرد؟ همچنین اهمیت این نکته از آنجا مشخص می‌شود که در اسنادی که منتشر شده، سطح تحلیل، سطح تحلیل محصولات است، اما در اسنادی که وعده داده شده، عمدتاً بر عناوین همان رشته فعالیت‌های انتخاب شده در قسمت قبل تأکید شده است.
- با مرتب‌سازی گزارش در چارچوب اولیه مشخص می‌شود که در مورد ۱۰ رشته فعالیت حکم صدور اسناد توسعه راهبردی صادر شده است و از دو فعالیت «فرآورده‌های نفتی» و نیز «ماشین‌آلات مولد و انتقال برق» غفلت شده است و چرایی آن مشخص نیست.
- در میان اسنادی که تهیه آنها وعده داده شده است، نام سند «صنایع دریایی» ذکر شده که در بخش‌های دیگر سند مابه‌ازایی ندارد و مشخص نیست که چگونه مورد توجه برنامه راهبردی وزارتخانه قرار گرفته است.
- در برخی از رشته فعالیت‌ها دو محصول مورد توجه قرار گرفته‌اند و در برخی رشته فعالیت‌ها، همچنان که قبلاً نیز توضیح داده شد، بخش‌های مختلف یک زنجیره ارزش به‌صورت مجزا مورد حمایت قرار گرفته‌اند که با هدف حمایت از محصولات دارای ارزش افزوده بالا در تناقض است.

### ۳. ارزیابی کارشناسی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت<sup>۱</sup>

باتوجه به هدفگذاری راهبردی و کمی که وزارت صنعت، معدن و تجارت در سند یاد شده انجام داده است و می‌تواند محتوای برنامه ششم توسعه و مسئله «توسعه صنعتی» را در این برنامه تحت تأثیر قرار دهد، این سند ارزیابی شد و نکات کارشناسی زیر توسط صاحب‌نظران اقتصادی ارائه گردید. در مجموع این نکات را می‌توان از سطح به عمق در سه طبقه «اشکال‌های مربوط به منطق‌گزینش و اولویت‌ها»، «اشکال‌های مربوط به روش‌شناسی سند» و «اشکال‌های مربوط به دانش برنامه‌ریزی مورد استفاده در سند» مرتب کرد.

#### ۳-۱. اشکال‌های مربوط به منطق‌گزینش و اولویت‌ها

اولین گروه اشکال‌ها را می‌توان اشکال‌های مربوط به منطق‌گزینش در سند نسبت داد. در این سند ابهام‌های زیادی در مورد چگونگی انتخاب صنایع وجود دارد. در بخش قبل به مسائلی مانند گستردگی کدهای دو رقمی آیسیک، تغییر انتخاب در بخش‌های مختلف سند و تباین انتخاب‌ها اشاره شد. پاشنه آشیل این سند، فقدان روش‌شناسی علمی هم در انتخاب شاخص‌ها و هم اهداف کمی است که اعتبار کل این سند را دچار خدشه می‌کند. عمده نکات کارشناسی به شرح زیر است:

- بی‌توجهی به صنایع با فناوری بالا: طبق برخی برآوردها امروزه ۵۰ درصد ارزش صادرات امروز کشورهای در حال توسعه موفق، صادرات با فناوری پیشرفته است،

۱. این بخش از نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران اقتصادی که در جلسه‌ای به همین منظور در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۴ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برگزار گردید احصا شده است.



در تقسیم‌بندی ارزش‌افزوده در این سند، صنایع با فناوری بالا دیده نشده است. نقش صنایع با فناوری بالا در خروجی بخش صنعت (صادرات) براساس طبقه‌بندی صنایع با فناوری بالا در تعریف بانک جهانی در کشور حدود ۲۰۰ میلیون دلار برآورد می‌شود. در کشور ما سهم این صنایع از صادرات صنعتی کمتر از ۱ درصد است. در این سند براساس چند شاخص کلی تعدادی از صنایع انتخاب شده که صنایع با فناوری پیشرفته از درون این شاخص‌ها قابل استخراج نیست.

### - حمایت از صنایع با فناوری پایین: عمده صنایع انتخابی در این سند صنایع

با فناوری پایین هستند. وضعیت موجود ظرفیت‌های تولیدی براساس پروانه بهره‌برداری، نشان‌دهنده آن است که پروانه بهره‌برداری صنایع کانی غیرفلزی و محصولات غذایی و آشامیدنی در چند سال گذشته به شدت رشد کرده است.<sup>۱</sup> در سند فعلی نیز همین بخش‌ها مورد توجه قرار گرفته است در حالی که صناعی که بخش خصوصی در حالت عادی تمایل به حضور و فعالیت در آن دارد نیازی به برنامه‌ریزی حمایت‌گرانه دولت نخواهد داشت. علاوه بر این صنایع غذایی، از یارانه به‌صورت‌های مختلف استفاده می‌کنند.<sup>۲</sup> در نتیجه انتخاب این صنایع و هزینه کردن منابع مالی و عمومی محدود کشور در این حوزه تنها به معنی افزایش حمایت از صنایع در حال حاضر مشمول حمایت است و ائتلاف منابع ملی محسوب می‌شود.

### - غفلت از صنایع کوچک: SMEها و کارآفرینی نیز فراموش شده است که

همین مسئله خود می‌تواند یکی از ضعف‌های جدی این سند محسوب شود.

۱. وزارت صنعت، معدن، تجارت، لوح فشرده فهرست سازندگان محصولات صنعتی، ۱۳۹۳.

۲. در برخی تحلیل‌ها این سهم تا ۸۰ درصد کل یارانه‌ها ذکر شده است.

### ۲-۳. اشکال‌های مربوط به روش‌شناسی سند

گروه دوم ایرادها، روش‌شناسی تهیه گزارش را مورد نقد قرار داده‌اند. در این گروه از نقدها، منطق بررسی اقتصادی انجام شده در بخش اول سند که مبنای ارائه تصویر بخش صنعت است نقد شده و این تصویر، تصویری نارسا عنوان شده که به درستی مشکلات صنعت و روندهای موجود آن را مشخص نکرده است.

- **عدم آینده‌پژوهی:** در حالی که توصیه‌های سند معطوف به آینده است، آینده‌پژوهی مشاهده نمی‌شود. محاسبات براساس حسابداری درآمد ملی است درحالی که این معیار برای اتخاذ راهبرد بسیار سست است. بی‌توجهی به روندهای کلان یک فعالیت در سطح جهانی و نگاه صرف به مزیت نسبی ایستا در حوزه اقتصاد نمی‌تواند معیار مناسبی برای انتخاب صنایع دارای اولویت باشد.

- **عدم بررسی روندهای سیاست‌گذاری:** حلقه مفقوده این سند علاوه بر بحث امکانات نهادی دولت، این است که به‌هیچ عنوان اشاره‌ای به ضعف سیاست‌هایی که تاکنون اتخاذ شده و وضع موجود متأثر از آنهاست نشده است.

- **عدم بررسی روندها و ساختارها:** ازجمله دیگر اشکال‌های سند این است که برای بعضی صنایع مقطع زمانی خاصی در نظر گرفته شده و تصویر ارائه شده مبتنی بر آن است در حالی که باید روندهای جهانی و ساختارهای صنعتی مورد توجه قرار گیرد. هیچ تفکیکی از این‌گونه طبقه‌بندی‌ها در این گزارش دیده نشده است.

- **عدم تحلیل‌های مربوط به رقابت‌پذیری:** در این سند هیچ تحلیلی نسبت به حساسیت محصولات نسبت به فاصله تا بازار و تأثیر آن بر رقابت‌پذیری آنها نشده است. برای مثال سیمان محصولی است که با محدودیت فراوان در جابجایی روبرو است، اما در



گزارش به گونه‌ای به ظرفیت تولید جهانی و رشد تقاضای سیمان پرداخته شده که گویی این محصول قابل ارائه در هر نقطه جهان با قیمت مشابهی است.

### - عدم تحلیل مشکلات درون صنعت: در این سند مشکلات بخش صنعت

به خوبی احصا نشده است. تقسیم‌بندی‌های مختلفی از انواع مشکلات تولید در کشور ارائه شده است، اما در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان این مشکلات را به سه نوع مشکلات فرابنگاهی، بین‌بنگاهی و درون‌بنگاهی تقسیم کرد. اول مشکلات ناشی از رانت نفت است. در پی این رانت، سیاست سرکوب قیمتی یا وام‌های ارزاقیمت ایجاد می‌شود که انگیزه ارتقای کیفیت و فناوری را کاهش می‌دهد. یکی دیگر از مشکلات فرابنگاهی نااطمینانی‌های ناشی از کسب‌وکار و نامشخص بودن افق آینده است. مشکلات فرابنگاهی در این سند اصلاً دیده نشده است. در حوزه بین‌بنگاهی رقابت‌پذیری مطرح است به این معنی که یک بنگاه باید عضو زنجیره جهانی ارزش شود که این مسئله اهمیت وافری دارد. سطح بهینه نوآوری و فناوری بستگی به ساختار صنعت دارد. در ساختار انحصار چندجانبه انگیزه نوآوری وجود دارد. در برخی صنایع کشور با رانت سیاسی، مجوز قیمت‌شکنی و مانعیت ورود به شرکت‌ها داده می‌شود. نااطمینانی موجود در حوزه بین‌بنگاهی موجب می‌شود شرکت‌ها فاقد انگیزه برای انتقال فناوری و ... باشند. در حوزه درون‌بنگاهی هم مسائلی مانند نیروی کار و مشکلات دیگر مطرح است. به‌طور خلاصه صنایع به شدت نیاز به تنظیم‌گری (Regulation) دارند. برای مثال در صنعت خودرو چند بنگاه باید وجود داشته باشد؟ دغدغه‌های مربوط به این سه سطح که از جمله موانع اصلی توسعه صنعتی در کشور می‌باشد در این سند مورد توجه قرار نگرفته است.

- عدم تمایزبخشی صنایع مختلف و ویژگی‌های آنها در تحلیل: مشکلات

صنایع همانند نیستند، برخی صنایع مشکلات عرضه، برخی مشکلات تقاضا، نقدینگی و فناوری و ... دارند که این موارد در سند تفکیک نشده‌اند. سیاست‌های پیشران در سند تعریف نشده است. یونیدو سیاست‌های پیشران را مشخص کرده، ولی در این سند به اشتباه به صنایع پیشران تبدیل شده است. همچنین بدون محاسبه پیوندهای پیشین و پسین صنایع پیشران مشخص شده است.

**- عدم لحاظ همه جوانب در هنگام برنامه‌ریزی:** انتخاب برخی صنایع تبعات سنگینی برای بقیه عرصه‌های برنامه‌ریزی ملی دارد. برای مثال در کلوخه‌های کانی غیرفلزی به دلیل حجم انبوه و ارزش کم، مسئله حمل‌ونقل پیش می‌آید. گسترش این صنایع بر میزان زیرساخت، کامیون، لوازم یدکی، تخریب محیط زیست، حوادث جاده‌ای و ... تأثیرگذار است.

**- استفاده نادرست از شاخص‌ها:** این سند بیشتر به منزله بیانیه مأموریت وزارت صنعت، معدن و تجارت است که ارتباطی با منطق طراحی راهبرد ندارد. از شاخص‌های بین‌المللی استفاده شده که نیازی به آنها نبود و نیز از شاخص‌های صنعتی استفاده شده که با راهبرد مرتبط نیست. می‌توان گفت که ارزیابی درستی از وضع موجود ارائه نشده و مشخص نشده که توان صنعتی کشور هم اکنون در چه جایگاهی است و جایگاه مطلوب آن کدام است. بعضی متغیرهای کلان ارائه شده که معلوم نیست چرا ارائه شده است، عمده شاخص‌ها برای طراحی راهبرد مناسب نبوده و به نظر می‌رسد سند به صورت غیرتخصصی تهیه شده است.

### ۳-۳. اشکال‌های مربوط به دانش برنامه‌ریزی مورد استفاده در سند

در سطح کلان‌تر، کارشناسان ضعف دانش برنامه‌ریزی در وزارتخانه را عامل اصلی





ایرادهای موجود در سند عنوان کرده و با انتقاد نسبت به راهبردی بودن سند، ماهیت اجرایی (و نه برنامه‌ریزی) وزارت صنعت را سرچشمه ایرادهای ملاحظه شده عنوان کردند.

**– عدم راهبردی بودن برنامه:** به نظر نمی‌رسد که این برنامه یک برنامه راهبردی باشد. مقداری اطلاعات و آمار، بدون اینکه هدفی راهبردی در نظر باشد. ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم، ماده (۲۱) برنامه چهارم، جزء «۱» بند «الف» ماده (۱) قانون تمرکز امور صنعت و معدن مصوب سال ۱۳۷۹، بحث لزوم تدوین استراتژی توسعه صنعتی را مطرح کرده است. بر این اساس اسنادی تهیه شد و بدون تصویب و ابلاغ از دستور کار خارج شدند و در نهایت در سال ۱۳۸۶ موضوع طرح آمایشی صنعتی و معدنی به‌عنوان برنامه کنشی و برآیند اسناد استراتژی توسعه صنعتی تهیه شده طی یک دهه اخیر به اجرا گذاشته شد که نه تنها مسئله‌ای را حل نکرد، بلکه بر تعداد طرح‌های نیمه تمام و مسئله‌دار بخش صنعت و معدن افزوده است. به نظر می‌رسد این سند بیشتر برای رفع تکلیف و در راستای انجام برنامه پیشنهادی وزیر به مجلس شورای اسلامی نوشته شده که با توجه پایه‌های لرزان مبانی و روش‌شناسی کاملاً غیرقابل استناد است.

**– فقدان توانایی نگارش سند راهبردی:** کلاً در ارتباط با راهبرد، به نظر می‌رسد وزارت صنعت، معدن و تجارت توان نظری تهیه این سند را نداشته و ملزومات آن را ندانسته است. از دیگر نکات عدم دقت در آمارها هستند. آمارها ممکن است از منبعی غلط اخذ شده و از آنجا محاسبه شده باشد. یا از دیگر نشانه‌های ضعف نظری سند نیز این است که «محدودیت زمان» و «دسترسی سریع‌تر»<sup>۱</sup> به عنوان دو قید برنامه‌ریزی در

۱. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۴، ص ۷۸.

این سند مطرح شده که برنامه‌ریزی راهبردی (بلندمدت) را با برنامه‌ریزی اضطراری یکی گرفته است.

**– برنامه‌ریزی غیرواقع‌بینانه:** به نظر می‌رسد تدوین این سند با جاه‌طلبی (به‌ویژه در زمینه هدفگذاری کمی) همراه بوده و با توجه تجربیات موجود به نظر می‌رسد طراحی چنین سندی به بهره‌گیری از دانش بسیار بیشتری نیاز دارد.

**– ساختار غلط تصمیم‌گیری‌ها:** بعضاً مشاهده شده است که برخی برنامه‌ها در دولت در جلسات چند ده نفره تصمیم‌گیری می‌شود. این احتمال وجود دارد که این سند نیز به همین مشکل دچار شده باشد. در برنامه راهبردی باید اختیارات به گروهی صاحب‌نظر و خبره آن حوزه واگذار شود تا برنامه اولیه و محورهای اصلی آن را تهیه کنند و سپس برنامه راهبردی براساس آن تهیه و به اجرا درآید. اگر هدف تهیه نقشه راه باشد، برای صنایع محدود دارای اولویت مثلاً ۵ صنعت توسط این گروه خبره برنامه‌ریزی شود و سپس بخش‌های مختلف دولت جهت ایجاد یک وفاق کلی پشت سر این سند قرار گیرند.

### **– ناتوانایی در ایجاد وفاق میان دستگاہی**

به‌طور خلاصه استراتژی توسعه چگونگی رسیدن از وضع موجود به وضع مطلوب و چگونگی تحول وضع موجود است، بر همین اساس استراتژی باید شامل تشریح تنگناها و گام‌هایی باشد که برای تحقق این اهداف لازم است. برای اتخاذ یک استراتژی صنعتی جامع و اثرگذار، بررسی سیستماتیک تمامی بخش‌ها، احصای چالش‌ها و فرصت‌های صنعتی، تعیین نیازهای مشترک و اختصاصی و در نهایت ایجاد وفاق در وزارتخانه‌های مرتبط ضروری است. با توجه به اینکه نهادهای اصلی و عمده مورد نیاز بخش صنعت



شامل برق و گاز طبیعی است لذا هرگونه توسعه در بخش صنعت و تدوین استراتژی توسعه باید با همکاری وزارت نیرو و وزارت نفت باشد که این وفاق و هماهنگی در این سند برنامه راهبردی وزارت صنعتی، معدن و تجارت مشاهده نمی‌شود.

### – عدم اولویت‌بندی اهداف و رفع تعارض‌های میان آنها

اهدافی همچون «دستیابی به تولیدات با ارزش‌افزوده بالا، بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی و رقابتی، رشد پایدار و پایداری اقتصادی- اجتماعی، بهبود نوآوری، کاهش نابرابری درآمدی، ارتقای رفاه اجتماعی و ...» که در این سند آمده است اهداف متعدد دولت‌ها از توسعه را تشکیل می‌دهند. در این سطح آنچه تهیه استراتژی و راهبرد توسعه را ضروری می‌سازد تعارضات، تداخل‌ها و تنگناهای ناشی از لوازم تحقق هر یک از این اهداف در برابر دیگری است. اگر توسعه صنعتی با توجه به این اهداف مورد توجه است، استراتژی توسعه صنعتی باید اولویت هریک از این اهداف، ترتیب دستیابی به آنها و نحوه برطرف‌سازی تعارض‌های احتمالی را مشخص سازد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سند «برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت» چهارمین سندی است که در طول دو دهه گذشته با هدف تعیین اهداف راهبردی این وزارتخانه منتشر می‌شود. این سند که در تیرماه سال جاری رونمایی شده و در مردادماه منتشر شد، پس از ارائه تحلیلی کلان از وضعیت بخش صنعت در شرایط حاضر کشور، اقدام به تعیین اولویت‌های وزارتخانه کرده و ۱۲ رشته فعالیت کلی را به عنوان اولویت‌های خود

برگزیده است. ایرادها و ابهام‌هایی که در این سند می‌توان تشخیص داد به صورت خلاصه به شرح زیر است:

۱. عدم رعایت محورهای ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه به عنوان مبنای حکم تهیه استراتژی توسعه صنعتی،
  ۲. روش‌شناسی نادرست در تعیین اولویت‌های سند استراتژی (با استفاده از روش نظرسنجی)،
  ۳. ملاک قرار دادن تصویر مقطعی از وضعیت صنعت برای تهیه اسناد (و عدم تحلیل روندی از قبیل آسیب‌شناسی اقدامات گذشته و تحلیل چشم‌انداز تحولات آینده)،
  ۴. معرفی همراه با ابهام‌های فراوان اولویت‌های سند (معرفی ۱۲ رشته فعالیت بر مبنای کدهای دو رقمی آیسیک (از میان ۲۲ کد دو رقمی) که از یکسو چنین سطح و مبنایی برای انتخاب دارای ابهام است و از سوی دیگر در میان همین ۱۲ رشته فعالیت، انتخاب ۵ رشته فعالیت بدون هیچ توجیه مشخصی صورت گرفته است)،
  ۵. هدف‌گیری محصولات خاص (به جای رشته فعالیت) در تهیه گزارش‌های سطح خرد (مربوط به هر صنعت)،
  ۶. عدم تحلیل مشکلات درونی و متنوع بخش صنعت،
  ۷. غفلت از صنایع کوچک و متوسط (SMEs) و نامشخص بودن راهبرد آن برای اشتغالزایی،
  ۸. حمایت از صنایع با فناوری پایین، بسیار انرژی‌بر، آلوده‌کننده محیط زیست و فاقد آثار سرریز.
- بنابراین به نظر می‌رسد در زمینه دانش برنامه‌ریزی، این برنامه دچار ضعف‌ها و

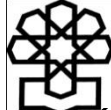


کاستی‌های جدی بوده و باتوجه به این نکات و ابهام‌ها به‌نظر نمی‌رسد این برنامه از ویژگی‌های لازم برای اطلاق لفظ «سند راهبردی» برخوردار باشد و در مجموع انتخاب اولویت‌ها علاوه بر فقدان روش‌شناسی علمی، صرفاً بر مزیت نسبی ایستا و بدون نگاه به روندهای کلان رشته فعالیت‌ها در منطقه و جهان و عدم حذف رانتهای دولتی در برخی فعالیت‌ها نمی‌تواند راهگشا باشد و بیشتر بازگوکننده وضع موجود و تداوم آن در سال‌های آتی خواهد بود.

با توجه به اینکه «برنامه راهبردی» در قالب ویرایش اول منتشر شده است، لازم است تا پیش از ملاک سیاستگذاری قرار گرفتن این برنامه، نسبت به مورد توجه قرار دادن ملاحظات گزارش حاضر اقدام‌های مناسب به عمل آید.

### منابع و مآخذ

۱. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، تیرماه ۱۳۹۴.
۲. اژدری، علی‌اصغر. ضرورت تدوین استراتژی توسعه صنعتی و معدنی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۶۵۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه اقتصاد و برنامه ریزی) و دفتر مطالعات انرژی،  
صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین کنندگان: حسین رجب پور و گروه کارشناسان

همکار: زهرا ذاکری

ناظر علمی: فرشاد مومنی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه راهبردی

۲. صنعت



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۶