



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

ارزیابی کارایی قوانین حامی تولید و کسب و کار در نبود سند راهبرد توسعه صنعتی



آبان ۱۴۰۲

شناسنامه گزارش



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان:

ارزیابی کارایی قوانین حامی تولید و کسب و کار در نبود سند راهبرد توسعه صنعتی

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

نویسنده: احمد مرکزالمیری

ناظران: محمد قاسمی، منیره امیرخانلو، شیما حاجی نوری

تاریخ انتشار: آبان ۱۴۰۲

واژه‌های کلیدی: کسب و کار، تولید، قوانین، قانونگذاری، راهبرد توسعه صنعتی، قانون برنامه توسعه

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

۵	چکیده
۶	مقدمه
۷	۱. ناکارایی قوانین حامی تولید و کسب و کار در ایران
۱۰	۲. نبود سند راهبرد توسعه صنعتی به مثابه یکی از دلایل اصلی ناکارایی قوانین حامی تولید و کسب و کار
۲۷	۳. پیشنهاد راهکار
۳۳	سخن پایانی
۳۵	منابع



چکیده^۱

یکی از مهمترین دغدغه‌های قانونگذار ایرانی، به‌ویژه در دهه اخیر، حمایت از کسب‌وکارها و رونق تولید بوده است. در راستای این دغدغه، قوانین متعددی به تصویب رسیده است؛ اما همچون دیگر قوانین، چالش بسیار مهم، عدم اجرا یا اجرای ناقص بسیاری از مفاد قوانین مربوط است. در واقع، طبق تعریف ارائه‌شده در نوشتار، بسیاری از قوانین حامی کسب‌وکار و تولید، قوانینی «ناکارا» ارزیابی می‌شوند. ناکارایی این دسته از قوانین، به دلایل مختلفی بازمی‌گردد که یکی از مهمترین آنها، نبود سند یا اسنادی است که در ادبیات توسعه با عنوان کلی «راهبرد توسعه صنعتی» شناسایی شده‌اند.

به‌منظور اثبات ادعای پیش‌گفته، ابتدا با ذکر شواهد آماری و پیمایشی، ناکارایی قوانین مصوب معطوف به هدف رشد و رونق تولید و سرمایه‌گذاری در دهه اخیر نشان داده شده است. در گفتار دوم، ادعای ناکامی قوانین حامی کسب‌وکار و تولید در ایران به‌دلیل نبود سند راهبرد توسعه صنعتی تبیین شده است. در این گفتار، چیستی سند مذکور، دلایل ضرورت وجود سند مورد بحث برای کارایی قوانین ناظر بر حمایت از کسب‌وکار و تولید، و آسیب‌های ناشی از نبود سند راهبرد توسعه صنعتی با بررسی موردی برخی قوانین توضیح داده شده است. در گفتار سوم، راهکارهایی برای رفع این نقصان اساسی در نظام قانونگذاری ارائه شده است. به‌نظر می‌رسد با توجه به موانع متعدد تدوین و تصویب سند راهبرد توسعه صنعتی، و به‌عنوان راه‌حلی موقت برای برون‌رفت از شرایط موجود، می‌توان از ظرفیت قانون برنامه توسعه برای ایفای نقشی مشابه با سند راهبرد توسعه صنعتی، بهره برد.

۱. برخی از مندرجات بخش ۲ نوشتار حاضر، برگرفته از طرحی پژوهشی با عنوان «ارزیابی حمایت‌های قانونی از کسب‌وکار در ایران» است که توسط نگارنده در سال ۱۴۰۱ برای مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران) انجام شده و در آن مرکز در دست انتشار است.

مقدمه

قانونگذار در طول سال‌های گذشته همواره تلاش کرده است با ابزار قانون، از کسب‌وکارها حمایت کرده و تولید را رونق دهد. مهمترین قوانینی که طبق یک مطالعه، ۷۰ درصد احکام حمایتی و ناظر بر کسب‌وکار را در طول دوره‌های تقنینی هفتم تا پایان دهم به خود اختصاص داده‌اند، عبارتند از: «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)؛ «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)؛ «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)؛ «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)؛ «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)؛ و «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵) (مرکز مالگیری و احمیدیان، ۱۴۰۱: ۱۲۱-۱۲۳). علاوه بر شش قانون مذکور با موضوع حمایت از کسب‌وکار، قوانین دیگری نیز با موضوع و محتوای مشابه به تصویب رسیده‌اند که دو مورد از مهمترین آن‌ها عبارتند از: «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)؛ و «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» (مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱).

در مطالعه‌ای، احکام حمایتی در چهار دوره تقنینی احصاء شده و به ۳۷ عنوان دسته‌بندی شده است. مهمترین انواع این احکام عبارتند از: تأمین مالی، بهبود محیط کسب‌وکار، اولویت خرید محصولات داخلی، پرداخت مطالبات دولتی، تشویق صادرات، حمایت از حقوق مالکیت، حمایت از رقابت، حمایت بیمه‌ای، حمایت تعرفه‌ای، حمایت حقوقی - قضایی، و حمایت زیرساختی. با این همه، نتایج رصد و پایش‌های محیط کسب‌وکار توسط نهادهای وابسته به دولت و مجلس و همچنین نهادهای وابسته به بخش خصوصی، در مجموع بهبودی در وضعیت کسب‌وکارها و رونق تولید در ایران سال‌های اخیر نشان نمی‌دهد؛ بلکه حتی در مواردی، حاکی از بدتر شدن یا وخیم‌تر شدن وضعیت بنگاه‌های تولیدی است. سؤال مهمی که باید به آن پاسخ داد این است که دلیل پدید آمدن این وضعیت مخاطره‌آمیز چیست و چرا به‌رغم تصویب احکام قانونی متعدد، در محیط کسب‌وکار بهبودی حاصل نشده است؟ در پژوهش پیش‌رو تلاش می‌شود دستکم به یکی از دلایل عمده این ناکارایی در قوانین پرداخته شود. در واقع، در این نوشتار، صرفاً به یکی از لوازم توسعه صنعتی پرداخته می‌شود و موضوعات بسیار مهمی، از جمله ضرورت اصلاحات بنیادین در ساخت اقتصاد سیاسی کشور برای دستیابی به توسعه پایدار، محل بحث نیست. در ادامه توضیح داده خواهد شد که چگونه نبود یک یا چند سند با محتوای آنچه که در ادبیات اقتصادی «راهبرد توسعه صنعتی» خوانده می‌شود، یکی از اسباب عمده این ناکامی محسوب می‌شود. در واقع مدعای اصلی این است نبود این سند (یا اسناد) راهنما در کنار دیگر نواقص قانون و قانونگذاری، به تصویب قوانین بی‌کیفیت و ناکارایی

انجامیده که قادر به بهبود و اثرگذاری مثبت بر محیط کسب‌وکار نبوده‌اند.

۱. ناکارایی قوانین حامی تولید و کسب‌وکار در ایران

گفتار پیش رو با توضیحی مختصر از تعریف و مؤلفه‌های قوانین ناکارا آغاز می‌شود. سپس شواهدی از کارایی قوانین حامی کسب‌وکار در سرمایه‌گذاری با استفاده از گزارش‌های ارزیابی و پایش داخلی و خارجی نقل خواهد شد.

۱-۱. قوانین ناکارا

به‌جز قوانینی که اهدافی تبلیغی یا سیاسی را دنبال می‌کنند، اکثر قریب به اتفاق قوانین با هدف اجرا به تصویب می‌رسند. یکی از صاحب‌نظران مطالعات قانونگذاری، هلن زانتاکی، هدف نهایی قانونگذاری را «کارایی»^۱ می‌داند. وی کارایی را به‌معنای میزان دستیابی مقرراتگذاران به اهداف خود در نظر می‌گیرد و اثربخشی را اعم از کارایی می‌داند (زانتاکی، ۲۰۱۴: ۱۲-۱۳). زانتاکی که در اثر خود، «اثربخشی»^۲ را همان «کارایی» خوانده، و تصریح می‌کند با توجه به نقش تهیه‌کننده پیش‌نویس قانون، کارایی «می‌تواند به‌عنوان ظرفیت یک قانون برای رسیدن به اهداف مورد نظر باشد» (همان: ۱۲). در اینجا، ملاک کارایی یا ناکارایی یک حکم یا یک قانون، اجرای کامل آن و نائل‌شدن قانونگذار به هدف خود از تصویب آن است. سنجه ارزیابی ملاک پیش‌گفته، وضعیت محیط کسب‌وکار از طریق توجه به بهبود یا نزول شاخص‌های پایش و آمارهای اقتصادی است.

۲-۱. شواهد ناکارایی قوانین حامی کسب‌وکار، تولید و سرمایه‌گذاری

۱-۲-۱. شواهد آماری^۳

شواهد آماری متعددی نشانگر وضعیت نامناسب رشد، تولید، سرمایه‌گذاری و دیگر شاخص‌های اقتصادی در کشور در طول دهه اخیر است. برخی از آنها به شرح زیر است:

- در گزارشی، رشد بخش صنعت در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۰ حدود ۸ درصد ارزیابی شده که رقمی بسیار کم محسوب می‌شود. در گزارش مورد استناد، تأثیرپذیری صناعی مانند خودروسازی از تحریم‌ها، در کنار کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش صنعت، از مهمترین علل رشد اندک بخش صنعت برشمرده شده است (عبداللهی [و دیگران]، ۱۴۰۲: ۱۲).

1 . Efficacy

2 . Effectiveness

3 . Hard data

- آخرین گزارش سرمایه‌گذاری جهانی که توسط «کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل» (آنکتاد)^۱ در سال ۲۰۲۳ منتشر شده، بیانگر آن است که طی ۵ سال منتهی به سال ۲۰۲۲، جریان ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ایران، به‌طور کلی روندی نزولی با شیب ملایم را طی کرده است؛ به‌طوری که این میزان از حدود ۵ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۷ به حدود ۱/۵ میلیارد دلار کاهش یافته است. سرمایه‌گذاری خارجی در ایران در سال‌های ۲۰۲۰، ۲۰۱۹ و ۲۰۱۸ به ترتیب ۱۱ درصد، ۴/۳۶ درصد و ۳۰ درصد کاهش نشان می‌دهد. بدین ترتیب، در مجموع سرمایه‌گذاری خارجی در ایران در یک دهه گذشته، با یک روند نزولی به یک‌سوم کاهش یافته است (اتاق ایران آنالاین، ۱۴۰۲/۱/۸). عمده دلایل کاهش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ایران در بازه زمانی مورد بررسی، تشدید تحریم‌های بین‌المللی، به‌ویژه تحریم‌های بانکی و خروج شرکت‌های خارجی از ایران ذکر شده است. بدین ترتیب می‌توان گفت تحریم‌ها، نامساعد بودن محیط کسب‌وکار را تشدید کرده است. این در حالی است طی بازه مشابه، امارات متحده عربی روند صعودی جذب سرمایه‌گذاری خود را که از سال ۲۰۱۹ آغاز شده بود تا سال ۲۰۲۲ ادامه داده و حدود ۲۳ میلیارد دلار سرمایه خارجی جذب کرده است (رجبی‌نژاد، ۱۴۰۲: ۱۵).

- بر اساس گزارش اخیر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره لایحه برنامه هفتم توسعه، «... نرخ تشکیل سرمایه ثابت داخلی در سال ۱۴۰۰ برای سومین سال پیاپی منفی است و همچنان میزان سرمایه‌گذاری انجام‌شده، کفایت جبران استهلاک اقتصاد ایران را هم نمی‌دهد. براساس آخرین آمارهای موجود، در دهه ۹۰ شمسی میانگین نرخ تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی کشور منفی ۴/۴ درصد بوده است و نسبت تشکیل سرمایه به هزینه ناخالص داخلی از ۲۶/۸ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۱۵/۴ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است. همچنین، رشد بخش صنعت در سال ۱۴۰۰ منفی ۰/۶ درصد بوده است و رشد شاخص تولید در حوزه‌هایی نظیر فلزات پایه و شیمیایی (به‌جز دارو) به‌عنوان اصلی‌ترین بخش‌های تشکیل‌دهنده سرمایه ثابت غیرساختمانی کشور در سال ۱۴۰۰ به ترتیب منفی ۵/۱۵ و منفی ۴/۱۹ بوده است» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲: ۵-۶).

- بررسی مهم‌ترین زیرشاخص‌های بخش تعمیق و ارتقای فناوری در «شاخص عملکرد رقابت‌پذیری صنعتی»^۲ طی دوره ۱۹۹۰ الی ۲۰۲۰ و دو شاخص جدید «ارزش افزوده تولیدات با فناوری متوسط و پیشرفته سرانه» و «صادرات محصولات با فناوری متوسط و پیشرفته سرانه» برای ایران و سایر کشورها، نشانگر آن است که از سال ۱۳۹۱، رشد ارزش افزوده سرانه تولیدات با فناوری پیشرفته متوقف شده و به‌طور کلی جایگاه ایران از نظر شاخص‌های تعمیق و ارتقای فناوری به‌عنوان جزئی از شاخص عملکرد رقابت‌پذیری صنعتی، جایگاه مناسبی نیست (جوادی، ۱۴۰۲: ۸-۹).

1 . United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

2 . Competitive Industrial Performance Index (CIP)

۱-۲-۲. شواهد پیمایشی^۱

- نتایج حاصل از پایش ملی محیط کسب و کار در بهار ۱۴۰۲ (بیست و هفتمین دوره) نشانگر آن است که رقم شاخص ملی، عدد ۶/۰۵ بوده که با کاهش ناچیز در مقایسه با فصل گذشته، حاکی از تداوم وضعیت نامناسب محیط کسب و کار در سه ماهه نخست سال ۱۴۰۲ می‌باشد (نمره بدترین ارزیابی ۱۰ است). بررسی‌های آماری نشان می‌دهد به ترتیب نامناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب و کار عبارتند از: غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات، دشواری تأمین مالی از بانک‌ها و بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار (اتاق ایران، ۱۴۰۲).

- «شاخص مدیران خرید» (شامخ) (PMI)^۲، شاخصی نمایانگر وضعیت رونق و رکود در بخش‌های مختلف کسب و کار است. شاخص ارزیابی مدیران خرید به‌طور ماهیانه از طریق اطلاعات حاصل از پرسشنامه‌ای که بین مدیران شرکت‌های بخش‌های مختلف اقتصادی توزیع می‌شود، محاسبه می‌شود.^۳ گزارش مرکز پژوهش‌های اتاق ایران در چهل و هشتمین دوره طرح شاخص مدیران خرید در شهریورماه ۱۴۰۲، عدد ۵۴/۳۴ محاسبه شده است. این شاخص در مقایسه با مردادماه (۴۹/۹۷) افزایش یافته، «اما این بهبود حداقل در حوزه صادرات و فروش، تأمین مواد اولیه، سرمایه در گردش و استخدام نیروی کار متخصص ایجاد نشده است». همچنین گزارش حاکی از آن است که شاخص میزان استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی (۴۸/۲۰) کاهش داشته و به کمترین مقدار ۸ ماهه اخیر رسیده است. علاوه بر این‌ها، شاخص میزان صادرات کالا و خدمات (۴۸/۷۷) برای دومین ماه متوالی روند کاهشی داشته و میزان فروش کسب و کارها نیز کاهشی است، «به‌طوری‌که شاخص میزان فروش کالا و خدمات (۴۹/۹۳) برای سومین ماه پیاپی کمتر از ۵۰ گزارش شده است» (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۲ الف).

- مجمع جهانی اقتصاد^۴ در سال‌های مختلف در حدود ۱۴۰ کشور را از نظر رقابت‌پذیری در گزارش رقابت‌پذیری جهانی^۵، مورد سنجش قرار می‌دهد. ایران در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۷ از نظر رقابت‌پذیری جهانی در جایگاهی در حدود متوسط جهانی قرار داشته است. اما در سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۱۹ در یک‌سوم

1 . Survey data

2 . Purchasing Manager's Index

۳ . در حال حاضر شاخص «شامخ» برای حدود ۲۹۰۰۰ بنگاه بخش خصوصی در بیش از ۴۰ کشور دنیا محاسبه و منتشر می‌شود. این شاخص بر اساس پایش پرسشنامه‌ای به دست می‌آید. معیار سنجش این شاخص عددی بین ۰ تا ۱۰۰ است. عدد ۰ و ۱۰۰ به ترتیب به معنای آن است که ۱۰۰ درصد پاسخگویان گزینه «بدتر شده است» و «بهتر شده است» را انتخاب کرده‌اند، عدد ۵۰ نشانگر عدم تغییر وضعیت نسبت به ماه قبل، بالای ۵۰ نشانه بهبود وضعیت نسبت به ماه قبل و زیر ۵۰ به معنای بدتر شدن وضعیت نسبت به ماه قبل است. چنانچه عدد محاسبه‌شده زیر ۵۰ باشد، اما از عدد محاسبه‌شده ماه قبل بیشتر باشد، نشان می‌دهد که سرعت بدتر شدن وضعیت، کاهش یافته است. در مقابل، چنانچه عدد محاسبه‌شده بالای ۵۰ باشد، اما از عدد ماه قبل کمتر باشد، نشان می‌دهد که سرعت بهبود وضعیت در مقایسه با ماه قبل، کاهش یافته است (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۲ الف: ۷).

4 . World Economic Forum

5 . The Global Competitiveness Report

انتهای رتبه‌بندی قرار گرفته است؛ به این ترتیب که در سال ۲۰۱۱، رتبه ایران ۶۲ بوده و در سال ۲۰۱۹، رتبه ایران به جایگاه ۹۹ نزول یافته است. همچنین ایران با ۳۰ رتبه تنزل از رتبه ۶۹ در سال ۲۰۱۷ به رتبه ۹۹ در سال ۲۰۱۹ رسیده است (World Economic Forum, 2019).

مجموع شاخص‌های توضیح داده‌شده، نشانگر وضعیت نامطلوب محیط کسب‌وکار ایران در سال‌های اخیر و در بسیار از موارد، بدتر شدن آن است. گرچه نسبت به نوع شاخص، جامعه آماری، روش‌شناسی محاسبه و...، اختلاف آماره‌ایی وجود دارد، اما روند کلی اعداد به‌دست‌آمده از پایش‌ها و نظرسنجی‌ها، بهبودی در محیط کسب‌وکار را نشان نمی‌دهد. بدین ترتیب می‌توان بر این مبنای ادعا کرد که قوانین مربوط به بهبود محیط کسب‌وکار و حمایت از تولید، کارا نبوده و به عبارت دیگر، از اثربخشی مورد انتظار برخوردار نبوده‌اند.

۲. نبود سند راهبرد توسعه صنعتی به‌مثابه یکی از دلایل اصلی ناکارایی قوانین حامی تولید و کسب‌وکار

بی‌تردید، عدم بهبود محیط کسب‌وکار در ایران در طول سال‌های اخیر و ناکارایی قوانین مربوط برای این هدف، به علل و دلایل متعدد داخلی و خارجی و با خصوصیات مختلف سیاسی، اقتصادی و... بازمی‌گردد. آنچه در این نوشتار مورد نظر است، ناکارایی قوانین حامی کسب‌وکار و تولید با تمرکز بر یکی از دلایل اصلی و بنیادین این وضعیت، یعنی نبود سند (یا اسناد) راهبرد توسعه صنعتی است. در ادامه، پس از شرح مختصری از چیستی سندی با عنوان کلی «راهبرد توسعه صنعتی»، به شرحی مختصر از اقدامات شکست‌خورده برای تهیه چنین سندی در سال‌های اخیر در ایران می‌پردازیم. سپس دلایلی برای ضرورت وجود سند راهبرد توسعه صنعتی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی در هر نوع قانونگذاری (یا به‌عبارت مؤسّس، مقررات‌گذاری) در خصوص حمایت از کسب‌وکار، توضیح داده می‌شود. سپس، نکاتی درباره نهاد ذی‌صلاح برای تدوین و تصویب سند راهبرد توسعه صنعتی مورد توجه قرار می‌گیرد. در پایان بخش پیش‌رو، نمونه‌ای از نقصان‌ها در نظام قانونگذاری ایران، از حیث نبود سند مورد بحث، ذکر می‌شود.

۲-۱. چیستی سند راهبرد توسعه صنعتی

یکی از مهمترین تمایزهای کشورهای توسعه‌یافته از کشورهای غیرتوسعه‌یافته، توانمندی کشورهای گروه نخست در تولید صنعتی است؛ بخشی که در آن، عموماً بازدهی بالاتر بوده و گرایش به رشد بازدهی در اغلب موارد، از بخش‌های کشاورزی و خدمات، بیشتر است. از سوی دیگر، بررسی سهم ارزش افزوده تولیدات صنعتی در تولید ناخالص داخلی در کشورها، بیانگر این واقعیت است که اقتصادهایی که به‌سرعت در حال رشد هستند، به صنعتی‌شدن روی آورده‌اند. بر همین اساس، توسعه صنعتی «در واقع تحول جامعه

به رویکرد تفکر سیستمی، نظم و ارتباطات منطقی حاکم بر صنعت، فرایند و دانش محور بودن» تعریف شده است (بحرینیان [و همکاران]، ۱۴۰۱: ۲۴). نتایج مذکور و دیگر پیش‌فرض‌هایی که دستاورد جوامع بشری در طول دهه‌های اخیر در رابطه با تسریع رشد و توسعه بوده، «همگی حاکی از ضرورت برخورداری از یک خط‌مشی منسجم برای صنعتی‌شدن و یا در یک کلام، تدوین استراتژی توسعه صنعتی هستند» (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۶: ۲-۳).

چانگ^۱ در مقاله‌ای توضیح می‌دهد که در طول دهه گذشته، بحث «سیاست‌گذاری صنعتی» تغییر جهت غیرمنتظره‌ای را تجربه کرده است. بدین ترتیب که پس از مجادلات و مباحث بسیار بین اواخر دهه ۱۹۷۰ و اواسط دهه ۱۹۸۰ و به حاشیه‌رفتن توصیه تدوین سیاست صنعتی و منسوخ‌شدن ظاهری این توصیه، اکنون به‌طور غیرمنتظره‌ای، سیاست‌گذاری صنعتی هم در دنیای آکادمیک و هم در جهان واقعی به مدار توجه بازگشته است. پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸، بسیاری از اقتصادهای پیشرو مانند ایالات متحده آمریکا و آلمان، تمایل بیشتری به درک ارزش سیاست‌گذاری صنعتی پیدا کرده‌اند. بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز که مشغول برچیدن سیاست‌های صنعتی خود در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بودند، دریافته‌اند که برای ارتقای سطح اقتصادی، به سیاست‌گذاری صنعتی نیاز دارند. بسیاری از کشورهای با درآمد متوسط در آسیا و برخی از این اقتصادها در آمریکای لاتین، اقتصادهای نفتی منطقه خلیج فارس، کشورهای آفریقایی و...، مباحث جدید و گسترده‌ای درباره سیاست‌گذاری صنعتی به‌عنوان ابزاری برای رهایی از فقر و متنوع‌سازی اقتصادی را پیگیری کرده و اقداماتی برای تدوین و تصویب چنین سیاست‌هایی صورت داده‌اند (چانگ، ۲۰۱۶: ۱۵). در اقتصادهای نوظهور مانند چین و هند نیز سیاست‌گذاران در تلاشند رویکردهای نوینی را در خصوص «راه‌های متفاوت تأثیرگذاری سیاست صنعتی هوشمند بر رشد پایدار و ایجاد فرصت‌های جدید برای اشتغال رواج دهند» (استیگلیتز [و دیگران]، ۲۰۱۳: ۲۱).

درباره چپستی سیاست صنعتی، مباحثات و مجادلات فراوانی بین اقتصاددانان در گرفته است. این امر به دلیل ماهیت و مفهوم مبهم «سیاست صنعتی» است. لین و مونگا، بزرگترین منبع سردرگمی در مورد سیاست صنعتی را مبهم‌بودن تعریف آن در ادبیات اقتصادی دانسته‌اند که منشاء اختلاف‌نظرهای بسیاری در خصوص دامنه، اهداف و ابزارهای آن شده است (لین و مونگا، ۲۰۱۳: ۳۷). آن‌ها برای ارائه یک تعریف مشخص از سیاست صنعتی، با ارجاعات متعدد به دیگر صاحب‌نظران، معانی مختلفی از سیاست صنعتی را به این شرح مطرح کرده‌اند: هریسون و رودریگز - کلا، سیاست صنعتی را به‌معنای کنار گذاشتن سیاست بی‌طرفی مبنی بر جهت‌دهی به مشوق‌ها به نفع گروه‌های خاصی از سرمایه‌گذاران دانسته‌اند. در حالی که کوهن بر این باور است که «سیاست صنعتی به دنبال توسعه بخش‌ها از طریق مداخله دولت

با اهدافی چون استقلال ملی، عدم وابستگی فناورانه، حل مشکلات شکست اقدامات بخش خصوصی و کاهش فعالیت‌های سنتی و همچنین حفظ توازن جغرافیایی و سیاسی است» (به نقل از: همان: ۴۷-۴۸). علاوه بر تعاریف پیش گفته، گرینوالد و استیگلیتز، سیاست صنعتی را سیاست‌های اتخاذ شده توسط دولت «برای تعیین نحوه تخصیص منابع اقتصادی در میان بخش‌ها» می‌دانند (گرینوالد و استیگلیتز، ۲۰۱۳: ۸۱).

امروزه، سیاست صنعتی مدون، یکی از پیش‌نیازهای رشد و توسعه شمرده می‌شود. به‌باور بسیاری از صاحب‌نظران، هیچ کشوری نیست که بدون به‌کارگیری سیاست‌های دولتی هدف‌گیری شده و گزینشی برای اصلاح ساختار اقتصادی و تقویت پویایی اقتصادی، در گذار از فقر گسترده گریبان‌گیر مناطق روستایی به ثروت ناشی از دوران پساصنعتی، توفیقی کسب کرده باشد. همچنین، «بدون استفاده از نوعی از سیاست صنعتی هدف‌گیری شده»، پاسخ سازنده به چالش‌های معاصر - از اشتغال‌زایی و کاهش فقر تا مشارکت در انقلاب فناورانه و زنجیره‌های جهانی ارزش، از ترویج انرژی کارآمد و پاک تا حذف تغییرات آب‌وهوایی و اقتصاد سبز - بسیار دشوار است (خیرنیاکوز [و دیگران]، ۲۰۱۴: ۲۳). در واقع می‌توان وجود سند یا اسناد معطوف به راهبرد توسعه صنعتی را بخشی از بوروکراسی لازم برای توسعه دانست. چنانکه بزلی^۱ و همکارانش در مقاله‌ای تصریح می‌کنند، مشاهدات به‌دست‌آمده از توفیق کشورهای شرق آسیای مانند ژاپن، کره جنوبی و چین، نشانگر آن است که با افزایش کیفیت دستگاه بوروکراسی، امکان موفقیت در توسعه اقتصادی نیز افزایش می‌یابد. به‌عبارت دیگر، میان افزایش کیفیت دستگاه بوروکراسی و توسعه اقتصادی، نوعی همبستگی مثبت قابل مشاهده است (Besley & Others, 2021). در ادامه توضیح داده خواهد شد که علاوه بر اهمیت سند راهبرد توسعه صنعتی برای راهنمایی قانونگذار، هماهنگی دستگاه‌های اجرایی برای توسعه صنعتی و به‌طور کلی، کارکرد مطلوب بوروکراسی نیز مستلزم وجود چنین الگوی راهنمایی است.

طراحی، تصویب و اجرای هر نوع سیاست یا مقرره حمایتی در خصوص کسب‌وکارها، مانند هر سیاست دیگری، نیازمند الزامات و پیش‌نیازهای متعدد است. یکی از مهمترین این الزامات، وجود سند یا اسنادی است که طی فرایندی کارشناسی، رویکردها، جهتگیری‌ها و اولویت‌های صنعتی را مشخص کرده و سازوکارهای هماهنگی میان نهادهای متعدد، به‌منظور اولویت‌بندی و پیاده‌سازی سیاست‌ها در آن تصریح شده باشد. دیگر مؤلفه‌هایی که محتوای سند یا اسناد راهبرد توسعه صنعتی را تشکیل می‌دهند، مشخص کردن ابزار و میزان تخصیص یارانه‌ها به صنایع و برگزیدن صنایعی است که باید در یک دوره مشخص به آن‌ها یارانه تعلق گیرد. بدین ترتیب، صنایع مورد حمایت، نوع حمایت، و کیفیت و کمیت حمایت، در چنین سندی مشخص می‌شود و آنگاه در چارچوب طراحی شده، قانونگذاری صورت می‌گیرد.



در عناوینی که «اصول کلی طراحی سیاست صنعتی» محسوب می‌شوند، محتوای سند راهبردی توسعه صنعتی و برخی توصیه‌ها برای جهتگیری مطلوب سند مورد بحث در حمایت از کسب‌وکارها، به این ترتیب قابل مشاهده است: (۱) مشوق‌ها باید به فعالیتهای جدید ارائه شود؛ (۲) ضوابط و معیارهای شفاف برای ارزیابی موفقیت و شکست فعالیتهای وجود داشته باشد؛ (۳) مشوق‌ها باید زمان‌دار باشند و باید در صورت عدم موفقیت، حمایت‌ها به‌مرور حذف شود؛ (۴) حمایت عمومی معطوف به فعالیتهای باشد و نه بخش‌های اقتصادی، چرا که اساساً حمایت دولت برای اصلاح شکست‌های بازار است و نه حمایت عام از یک بخش خاص؛ (۵) فعالیتهایی که از کمک‌های مالی برخوردار می‌شوند باید از پتانسیل ایجاد سرریزهای فناورانه برخوردار باشند؛ و (۶) اجرای فعالیتهای صنعتی باید به سازمان‌هایی واگذار شود که صلاحیت آن‌ها اثبات شده باشد (محمدی‌ایوانکی، ۱۴۰۱: ۲۳۳-۲۳۴).

آنچه با عنوان راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی در اینجا مد نظر است، فراتر از بخش صنعت است. بدین معنی که راهبرد توسعه صنعتی، معطوف به راهبرد دولت برای توسعه تولید بوده و کل بخش مولد (تولید کالا و خدمات) را در بر می‌گیرد. در چارچوب راهبرد توسعه صنعتی، «ابتدا اهداف دارای اولویت تعیین می‌شود، اهدافی نظیر ارتقاء ارزش افزوده، اشتغال‌زایی، تنوع‌یابی تولیدات و فعالیتهای ... و سپس با شناسایی ابزارها و خط‌مشی‌های مؤثر بر تسریع در دستیابی به این اهداف، اقدامات دارای اولویت شناسایی شده و تلاش می‌شود تا طی زمانبندی مشخص و با هماهنگی نسبت به سایر اقدامات و خط‌مشی‌های دولت، تحقق این اهداف ممکن شود» (رجب‌پور، ۱۴۰۲: ۱۹).

۲-۲. شرحی از تدوین سند راهبرد توسعه صنعتی در ایران

تلاش برای تدوین سیاست صنعتی در ایران، از برنامه عمرانی اول تا پنجم پیش از انقلاب (سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶) و از برنامه اول توسعه (۱۳۶۸) تا به امروز ادامه دارد (ر. ک.: نیلی، ۱۳۸۲: ۱۲۵-۱۲۸). از سال ۱۳۷۹ با تشکیل وزارت صنایع و معادن، سوابق مفصلی از تلاش برای تدوین سند راهبرد توسعه صنعتی وجود دارد؛ به‌طوری که از سال ۱۳۸۲ تا ابتدای سال ۱۴۰۰، چهار نسخه رسمی در خصوص سیاست توسعه صنعتی در ایران تدوین و منتشر شده که هیچ‌یک از آن‌ها از مشخصه‌های یک سند «راهبرد توسعه صنعتی» برخوردار نبوده‌اند، و بنابراین، اساساً یا به مرحله اجرا نرسیده‌اند، یا فاقد اثربخشی مورد انتظار بوده‌اند. علاوه بر این، اسنادی به‌طور مجزا و پراکنده تدوین شده که سوای آنکه به تصویب مرجع ذی‌صلاح نرسیده و در حد پیش‌نویس باقی مانده‌اند، در منظومه منسجم و واجد پیوند ساختاری قرار نگرفته‌اند.^۱ طبعاً هیچ‌یک از اسناد تهیه‌شده، قابلیت مد نظر قرار گرفتن به‌عنوان سند راهنما برای دولت و قانونگذار در تدوین و تصویب قوانین حامی تولید و کسب‌وکار برخوردار نبوده‌اند. یکی از مهمترین اسناد تدوین‌شده،

۱. برای نمونه، ر. ک.: (مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، بی‌تا؛ و مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۹).

«برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت» بود که در تیرماه ۱۳۹۴ منتشر شد (وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۴).^۱ در بخش ۸ سند مذکور، «برنامه‌های راهبردی گروه صنایع منتخب» ذکر شده است. صنایع منتخب عبارتند از: خودرو، فولاد، نساجی و پوشاک، سیمان، تایر و تیوپ، لوازم خانگی، و کاشی و سرامیک (وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۴: ۱۱۱-۲۰۲).

نقدهای بسیاری به سند مذکور صورت گرفت؛ از جمله ایرادات مربوط به «منطق‌گزینش اولویت‌ها» که عبارتند از: (۱) بی‌توجهی به منابع با فناوری بالا؛ (۲) حمایت از صنایع با فناوری پایین؛ و (۳) غفلت از صنایع کوچک (رجب‌پور [و همکاران]، ۱۳۹۴: ۲۶-۲۷). علاوه بر این‌ها، ایراداتی مربوط به روش‌شناسی تهیه و تدوین سند و اشکالاتی مربوط به دانش برنامه‌ریزی مورد استفاده در سند، مطرح شده است (ر.ک.: همان: ۲۸-۳۳).

نکته مهم این که در سه قانون برنامه توسعه اخیر (چهارم، پنجم و ششم) نیز حکمی مبنی بر تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی مقرر شد. بدین ترتیب که بر اساس ماده (۲۱) «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) دولت موظف شد «سند ملی توسعه بخش‌های صنعت و معدن را با توجه به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی کشور ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون با محوریت توسعه رقابت‌پذیری مبتنی بر توسعه فناوری و در جهت تحقق هدف رشد تولید صنعتی و معدنی...» تهیه کند. طبق ماده (۱۵) «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)، وزارت صنایع و معادن موظف شد «به‌منظور 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». در آخر، در بند «الف» ماده (۴۶) «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) مقرر شد: «به‌منظور رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع دارای اولویت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین توسعه صادرات غیرنفتی، دولت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به شرح زیر اقدام می‌کنند: الف) وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه‌ای به تصویب هیئت وزیران برساند».

۱. پیش‌تر نیز سندی مشابه با عنوان «برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت (سطح کلان)» در سال ۱۳۹۲ تدوین و منتشر شده بود (فاطمی‌امین [همکاران]، ۱۳۹۲).

بدین ترتیب، در آخرین قانون برنامه توسعه مصوب، تکلیف تهیه سند «استراتژی توسعه صنعتی» به تکلیف تهیه «فهرست اولویت‌های صنعتی» تقلیل یافت. تردیدی نیست که اسنادی با دو عنوان پیش‌گفته، واجد مختصاتی متفاوت از یکدیگرند و به‌نظر می‌رسد قانونگذار، با ناامید شدن از تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی توسط دولت، تهیه سند فهرست اولویت‌های صنعتی را جایگزین کرده است. اما به‌رغم این امر، سند مذکور، اواخر دولت وقت (دولت دوازدهم) به تصویب هیأت وزیران رسید. بدین ترتیب که هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۴/۲، «تصویب‌نامه در خصوص تعیین فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی)» را تصویب کرد.^۱ این فهرست، شامل ۹ بند به شرح زیر تنظیم شده است:

«فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) با رعایت ملاحظات آمایشی به شرح زیر تعیین می‌شود:

۱. محصولات در صنایع پایین‌دستی از نفت و گاز مبتنی بر دانش پایه و فناوری‌های جدید... .
۲. محصولات فلزات اساسی دارای ارزش افزوده بالا و مبتنی بر فناوری‌های جدید... .
۳. محصولات غذایی و آشامیدنی با قابلیت صادراتی... .
۴. وسایل نقلیه موتوری... و قطعات و مجموعه‌های مورد نیاز.
۵. ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و معدنی... .
۶. محصولات لاستیکی و پلاستیکی دارای ارزش افزوده بالا... .
۷. ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی، لوازم خانگی، وسایل ارتباطی و رایانه‌ای، تجهیزات پزشکی و اپتیک با تکنولوژی متوسط به بالا.
۸. محصولات صنایع سبک مبتنی بر روش‌های نوین تولید با اولویت منسوجات، پوشاک و محصولات چرمی، خمیر کاغذ و محصولات سلولزی.
۹. محصولات دانش‌بنیان با فناوری‌های پیشرفته...».

یکی از مهمترین ایرادهای سند مورد بحث آن است که به‌رغم این که ادعا شده سند فهرست اولویت‌های صنعتی «با رعایت ملاحظات آمایشی» تدوین شده، اما اسناد تدوین و تصویب‌شده به‌عنوان «آمایش سرزمین» در دولت دوازدهم، چه سند ملی و چه اسناد استانی، از ویژگی‌های مورد انتظار سند یا

اسنادی با عنوان آمایش سرزمین برخوردار نیستند.

دلایل متعددی برای ناکامی در تدوین استراتژی توسعه صنعتی در ایران مطرح شده که خارج از موضوع نوشتار حاضر است که البته موضوعی بسیار مهم از حیث اقتصاد سیاسی است. آنچه در اینجا باید بر آن تأکید شود و در ادامه نیز بیشتر توضیح داده خواهد شد، نقصان‌های قوانین تصویب‌شده با موضوع حمایت از تولید و کسب‌وکار از حیث فقدان سند راهبرد توسعه صنعتی با کیفیت مطلوب و مورد انتظار است.

۲-۳. دلایل لزوم وجود سند راهبرد توسعه صنعتی به‌عنوان یکی از الزامات کارایی قانون

آنچه در گفتار پیشین به اختصار درباره مفهوم راهبرد توسعه صنعتی شرح داده شد، حاوی نکاتی درباره علل ضرورت وجود آن برای هرگونه رشد و توسعه در بخش‌های مربوط بود. با وجود این، در ادامه تلاش خواهد شد برخی از مهمترین دلایل ضرورت وجود سند یا اسناد مورد بحث، با تفصیل بیشتری تبیین شود.

یکی از دلایل ضروری وجود سندی راهبردی برای هرگونه قانونگذاری در خصوص کسب‌وکارها و طبعاً اجرای سیاست‌ها و قوانین، گزینش بنگاه‌ها یا صنایع مورد حمایت و در نظر گرفتن پیامدهای هر نوع حمایت از بنگاه‌هایی است که دچار مشکلات عمدتاً مالی شده‌اند. آنچه چانگ از آن با عبارت «سیاست صنعتی هوشمند» یاد می‌کند، نوعی سیاست در مقابل حمایت‌های «ساده‌انگاره» است. سیاست‌های صنعتی هوشمند، بر تولید دانش (سرمایه‌گذاری در آموزش و تحقیق و توسعه) تأکید می‌کند؛ اما چانگ به این نکته نیز توجه دارد که این سیاست‌ها باید توأم با سیاست‌های حمایتی سنتی (حمایت‌های مالی از طریق یارانه و ...) باشد؛ «معجزه اقتصادی آسیای شرقی نشان داده است که سیاستگذاری صنعتی زمانی از بیشترین موفقیت برخوردار است که اقدامات برای کمک به تولید بیشتر بنگاه‌ها (مانند حمایت تجاری، یارانه‌ها، بازسازی شرکت‌های در حال ورشکستگی با محوریت دولت، توسعه صادرات) با اقداماتی برای کمک به آن‌ها در جهت کسب و خلق دانش جدید تلفیق شوند» (چانگ، ۲۰۱۶: ۳۸).

استیگلیتز و همکارانش نیز اساساً یکی از دلایل بازگشت سیاست صنعتی را به دلیل ضرورت انتخاب و ترجیح موجه، شفاف و منصفانه برخی بنگاه‌ها و تخصیص منابع و امتیازات به آن‌ها می‌دانند. این ترجیح در سیاست‌ها و قوانین و مقررات مختلف راجع به تخصیص یارانه‌ها، تعیین نرخ بهره، هزینه‌های مالیاتی، سیاست‌های بودجه‌ای و... قابل ردیابی و مشاهده است. بنابراین، «... تأثیرات متفاوت سیاست‌های مختلف بر بخش‌های مختلف را نمی‌توان نادیده گرفت و در مورد آن‌ها تأمل نکرد» (استیگلیتز [و دیگران]، ۲۰۱۳: ۲۸-۲۹).

جهتگیری‌های هر دولت در عمل به توصیه‌های مذکور برای کارایی حمایت از بنگاه‌ها، باید در یک یا چند سند - سوای ویژگی‌هایی مانند عنوان، مرجع تصویب و حجم - تدوین شده و به‌عنوان راهنمای قانونگذار در تصویب قوانین مربوط، در نظر قرار گیرد. در واقع جهتگیری‌های کلی تنها در صورتی الزام‌آور است که در قالب سندی راهبردی و مورد اجماع همه اجزای حاکمیت، به‌عنوان الگوی راهنما و چارچوب لازم‌الاتباع شناسایی شود و هرگونه اقدامی در حوزه‌های سیاستگذاری و تقنین درباره کسب و کارها در چارچوب ترسیم‌شده صورت پذیرد.

بدیهی است که به‌دلایل متعدد، انتخاب هر مسیر و مواجهه با پیامدهای آن، امری حساس، دشوار و همراه با موانع گوناگون است؛ به‌ویژه این که سیاستگذاری صنعتی، نوعی سیاستگذاری است که بیشترین زمینه را برای بروز تعارضات دارد، چرا که نسبت به سایر سیاستگذاری‌ها، انتخابی‌تر است. در سیاستگذاری صنعتی، به ناچار بین بخش‌ها، فناوری‌ها و حتی بنگاه‌های منفرد یک صنعت، گزینش صورت می‌گیرد و این گزینش باید قابل توجیه و بر مبنای مجموعه‌ای از دلایل موجه باشد. در سیاستگذاری صنعتی، به‌طور مداوم پرسش‌هایی مطرح خواهند شد، از جمله این که «چرا دولت پول را به یک صنعت خاص هدایت می‌کند، چرا برخی از صنایع را نجات می‌دهد و برخی دیگر را رها می‌کند، یا چرا به یک فناوری در مقایسه با فناوری دیگر اعتماد می‌کند». از سوی دیگر، «مخفی کردن برندگان و بازندگان وضع یک سیاست صنعتی نسبت به سیاست مالی یا سیاست پولی، بسیار دشوارتر است. بنابراین، مدیریت تعارض برای سیاست صنعتی نسبت به سایر سیاست‌ها از اهمیت بیشتری برخوردار است» (همان: ۴۳-۴۴).

در مورد ایران باید گفت با ملاحظه اهمیت سندی راهنما و مورد توافق به‌عنوان «استراتژی» (راهبرد) تحول صنعتی و اعمال سیاست‌های بهینه، از جمله سیاست‌های حمایتی، بسیاری از ناکارایی‌ها و حتی کج‌کارکردی‌های سیاست‌ها و قوانین مربوط به تحول صنعتی، به فقدان این استراتژی نسبت داده شده است. نبود چنین سندی با ویژگی‌های مطلوب و مورد انتظار، همگرایی، هماهنگی و هدفمندی سیاست‌ها را با چالش‌هایی جدی مواجه ساخته است.

یکی از پیش‌فرض‌های اساسی نوشتار حاضر آن است قوه مقننه، به‌لحاظ ساختاری و کارکردی، توان و امکان تصویب مفادی اثربخش برای توسعه صنایع و حمایت‌های هدفمند و منتج به کارایی بنگاه‌ها را ندارد؛ بلکه این مهم باید در پرتوی اسنادی صورت گیرد که پیش‌تر توسط دولت یا یک یا چند نهاد ذی‌صلاح تدوین شده و در اختیار قانونگذار قرار داده شده است. تقنین در حوزه مورد بحث، بدون وجود یا استناد به چنین سندی، نمی‌تواند به قانون کارا و اثربخش برای نیل به مقصود حمایت از کسب و کار بینجامد.

مروری بر تجربه کشورهای پیشرو و موفق در توسعه صنعتی به‌روشنی نشانگر آن است این نوع از توسعه، مبنی بر سند یا اسنادی عالی به‌عنوان مبنای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری برای همه اجزای حکمرانی شکل گرفته است. به‌عبارت دیگر، سوای مرجع یا فرایند تصویب چنین سندی، در ضرورت وجود آن برای توسعه صنعتی تردیدی نیست. یکی از نمونه‌های بارز و درس‌آموز، کشور چین است. از زمان شروع برنامه بلندپروازانه اصلاحات اقتصادی در چین از سال ۱۹۷۸، گذاری موفقیت‌آمیز از اقتصاد برنامه‌ریزی‌شده مرکزی به یک اقتصاد بازارمحور صورت گرفت و چین رشد اقتصادی سریع با میانگین نرخ ۹/۵ درصد در طول سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰، و رشد دو رقمی در سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۵ را تجربه کرد (لاند، ۲۰۱۶: ۲۹۹).

با این حال، چین از ابتدای دوره اصلاحات و سیاست درهای باز، سیاست صنعتی مدونی نداشته بلکه عمدتاً کوشیده به‌عنوان میزبان شرکت‌های بین‌المللی به‌منظور تولید طیف بسیار گسترده‌ای از کالاهای با فناوری متوسط عمل کند. حاصل سیاست تجاری منسجم و گشوده چین در دهه‌های اخیر، به تبدیل شدن این کشور به کارخانه جهان انجامید. با وجود این که این روند، منافع بسیاری برای این کشور در بر داشت، اما موقعیت آن در اقتصاد جهانی به‌عنوان کشور تولیدکننده کالاهای با فناوری پایین و متوسط را نیز تثبیت کرد. سیاستمداران چینی دریافتند که تداوم این وضعیت و ارزش افزوده متوسط حاصل از آن می‌تواند چین را در «دام درآمد متوسط» گرفتار کند. از همین رو، چین در سند سیاست صنعتی جدید موسوم به «ساخت چین ۲۰۲۵»^۱ تلاش می‌کند تا «موقعیت خود در زنجیره‌های جهانی ارزش را از کارخانه جهان به کانون فناوری و نوآوری تغییر دهد. دقت در حوزه‌های تمرکز سیاست صنعتی جدید چین به‌خوبی این اولویت را نشان می‌دهد. در این سند، تبدیل بخش تولید صنعتی چین به تولید دانش‌محور و خلاق، تأکید بر کیفیت به‌جای کمیت، بهینه‌سازی ساختار صنعتی چین، دستیابی به توسعه سبز (پایدار) و ارتقای استعدادها و سرمایه انسانی به عنوان اصول کلان سیاست جدید صنعتی تعریف شده‌اند» (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۲ ب: ۱۳). بدین ترتیب، با همه دستاوردهای چین در دهه‌های گذشته در توسعه اقتصادی، مجدداً برای انتخاب جهت و دستیابی به اهداف مشخص، سندی عالی به تصویب شورای دولتی (هیأت دولت) چین رسید و اهداف و اولویت‌های کشور تصریح شد. هدف دولت چین از تصویب و اجرای این سند، تبدیل شدن به یکی از کشورهای پیشگام در عرصه تولید محصولات فناوری پیشرفته تا نیمه اول قرن بیست‌ویکم بود. (Institute for Security & Development policy, 2018: 3-4) در سند مذکور، اهدافی مانند ارتقای کامل و جامع صنعت چین و افزایش سهم تولیدات داخلی در اجزای اصلی تولیدات صنعتی به میزان ۷۰ درصد تا سال ۲۰۲۵ به‌عنوان اهداف اصلی توسعه صنعتی این کشور تا سال ۲۰۲۵ در نظر گرفته شده‌اند. در سند مورد بحث، ۱۰ صنعت به‌عنوان صنایع اصلی انتخاب شده‌اند که تا سال ۲۰۲۵ باید ارتقاء پیدا کنند که سه مورد از آنها عبارتند از: ۱. فناوری‌های جدید و پیشرفته اطلاعات؛

1. "Made in China (MIC) 2025"

۲. روباتیک و ماشین‌های اتوماتیک؛ ۳. هوافضا و تجهیزات هوانوردی (همان، ص ۱۴).

البته چنان‌که گفته شد، تدوین و اجرای سند را اسناد راهبرد توسعه صنعتی، فرایندی فنی، دشوار و مستلزم وجود مؤلفه‌های متعددی است که فقط برخی کشورها از عهده تمهید و تأمین آن‌ها برآمدند. نمونه‌هایی از این دشوارها و پیچیدگی‌ها، در مطالعه‌ای در خصوص کشور برزیل شرح داده شده است. پیش از دهه ۱۹۷۰ در این کشور، سیاست صنعتی با هدف جایگزینی واردات به‌طور موفقیت‌آمیزی با مداخلات گسترده دولت در بازار اجرا شد. اما سیاست مذکور در بخش‌هایی نیز ناموفق بود؛ از جمله این‌که نتوانست به ارتقای بخش‌های «از پیش موجود» مانند منسوجات و خودروسازی کمک کند. در دهه ۱۹۹۰، با گرفتار شدن برزیل در مشکلات کلان اقتصادی ناشی از بدهی‌های هنگفت داخلی و خارجی، سیاست صنعتی به تدریج تضعیف و در نهایت کنار گذاشته شد. اما با آغاز دهه اول قرن بیست و یکم، سیاست صنعتی در برزیل احیا شد و سه سیاست به اجرا گذاشته شد: سیاست صنعتی، فناوری و تجارت خارجی (از ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۷)؛ سیاست توسعه نظام تولید (از ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۰)؛ و برنامه جامع که از ۲۰۱۱ در حال اجراست. با این‌همه، نتایج برخی مطالعات نشان می‌دهد در برزیل همچنان «پیش‌شرط‌های ضروری برای اتخاذ یک سیاست صنعتی قدرتمند محقق نشده است» (کافر [و دیگران]، ۲۰۱۳: ۵۲۴-۵۲۵)

از توضیحات پیش‌گفته چنین برمی‌آید که کشورها، بسته به نوع نظام سیاسی، اقتصادی و... چه‌بسا نیازمند سند یا اسنادی خواهند بود که خط‌مشی‌های بنیادین آن‌ها را به‌طور خاص در حوزه‌های اقتصادی تعیین کند و مجموعه اجزای حکمرانی را از پراکنده‌کاری، موازی‌کاری و ناهماهنگی باز دارد. در واقع، مهمترین کارکرد سند راهبردی توسعه صنعتی، ایجاد انسجام و هماهنگی به‌ویژه در دستگاه‌های اجرایی برای دستیابی به نتایج مطلوب و قابل قبول در توسعه اقتصادی است. در شرایط کنونی ایران نیز بخش عمده وجود سندی با مشخصات سند راهبردی توسعه صنعتی، به شرحی که در ادامه خواهد آمد، می‌تواند از ناهماهنگی‌ها کاسته و اثربخشی تصمیمات و رویه‌های اقتصادی را افزایش دهد. البته که بی‌تردید، تا زمانی که عزم جدی حاکمیت برای تغییر و اصلاح بنیادین و همچنین اصلاحات هم‌زمان سیاسی و... در کنار اصلاحات اقتصادی وجود نداشته باشد، هیچ‌یک از دستاوردهای برشمرده‌شده با تدوین و تصویب صرف سند راهبردی توسعه صنعتی محقق نمی‌شود. با وجود این، هدف از نوشتار حاضر، تبیین و توضیح یکی از لوازم توسعه اقتصادی با در نظر گرفتن شرایط و امکانات موجود است.

۱. به بیان یکی از صاحب‌نظران، تجربه توسعه اقتصادی چین را می‌توان به‌مثابه الگویی برای توسعه، «نظریه مرحله جدید» (New Stage Theory (NST)) یا «نظریه شروع توسعه» (Embryonic Development Theory (EDT)) نامید. در این نظریه «بود بازار و بازارسازان» اصلی‌ترین مشکل توسعه قلمداد می‌شود و بر نقش بسیار مهم دولت در رفع مشکل شکست هماهنگی و هزینه‌های هنگفت تکوین بازار و سازماندهی صنعتی، به‌شدت تأکید می‌شود. طبق نظریه مذکور، «مشکل توسعه صنعتی یک کشور، نمی‌تواند تنها از طریق فشار بزرگی همچون افزایش یک‌باره و قابل توجه سرمایه‌گذاری‌های داخلی، کمک گرفتن از دولت‌های خارجی و به‌طور کلی استفاده از رویکردهای بالا به پایین، حل شود. موفقیت‌آمیز بودن توسعه صنعتی نیازمند چندین مرحله فشار بزرگ مستمر و از پایین به بالا و مساعدت دولت‌های محلی و ملی است. بنابراین، صنعتی شدن، فرایند ارگانیک ایجاد متوالی بازارها است که هر مرحله از محل منابع مالی تجمیعی مراحل پیشین، تأمین مالی می‌شود» (ون، ۲۰۱۶: ۲۱۴-۲۱۲).

۲-۴. نهاد تدوین و تصویب‌کننده راهبرد توسعه صنعتی

تدوین سیاست صنعتی، فرایندی دشوار، پیچیده و زمان‌بر است؛ به همین دلیل، باید با بهره‌گیری از تجارب کشورهای، توسل به فنون آزمون‌شده و کارآمد و استفاده از مشارکت صاحب‌نظران، مجامع و تشکل‌های به‌ویژه غیردولتی تدوین شود. بدین ترتیب، با توجه به مختصات سند یا اسناد راهبردی توسعه صنعتی، مرجع و ترکیب نهاد تدوین و تصویب‌کننده از اهمیت به‌سزایی برخوردار است. نکته بسیار مهم این‌که در اغلب موارد، مرجع تدوین و تصویب‌کننده سند مورد بحث، ترکیبی «فرا دولتی» دارد؛ بدین معنی که منحصر به اعضای دولتی نبوده و افرادی از دیگر اجزای حکومت و بخش خصوصی نیز در ساختار آن مشارکت داشته‌اند. علاوه بر این، یکی از مهمترین ویژگی‌های مرجع تدوین و تصویب‌کننده سند (یا اسناد) راهبرد سیاست صنعتی، تمرکزگرایی در ترکیب آن‌ها به‌منظور وجود هماهنگی و انسجام و کارآمدی در تصمیم‌گیری بوده است.

نمونه‌های متعددی در این حیث قابل ذکر است؛ از جمله ترکیب نهاد حامی و انتظام در اجرای سیاست صنعتی در کره جنوبی، به‌وسیله یک آژانس مرکزی «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی» (EPB) صورت گرفت. نهاد مذکور، با هدف متمرکز شدن قدرت سیاستگذاری اقتصادی در کره جنوبی تأسیس شد. یکی از نوآوری‌های مهم نهادی در رژیم «پارک»^۲ متمرکز شدن قدرت سیاستگذاری اقتصادی در یک نهاد فرا وزارتخانه‌ای بود که به‌سرپرستی معاون نخست‌وزیر شکل گرفت. «هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی»، به نهادی محوری در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی تبدیل شد و وظیفه عملیات‌های آماری و مهم‌ترین عملیات‌های بودجه‌ای و ایجاد هماهنگی در اجرای برنامه‌ها را بر عهده گرفت. این تمرکز نهادی، به انسجام سیاست‌ها کمک کرد. با تشکیل این نهاد، منازعه میان نهادهای اقتصادی مختلف کاهش یافت و توان وزارتخانه‌ها برای به شکست کشاندن برنامه‌های دیگر دستگاه‌ها نیز تضعیف شد. کنترل نظام بانکی نیز باعث کنترل نحوه تخصیص اعتبارات به بخش صنعت و در نتیجه، افزایش هماهنگی میان صاحبان صنایع و سرمایه‌داران با سیاست‌های صنعتی شد (نقیب‌زاده و دلفروز، ۱۳۹۴: ۱۰۲۷).

نمونه دیگر، «وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن»^۳ (MITI) است. «MITI» در سال ۱۹۴۹ از ادغام سازمان تجارت و وزارت بازرگانی و صنایع، به‌منظور تشویق صادرات جهت کسب ارز با هدف پرداخت هزینه واردات مواد اساسی تشکیل شد. ماشین عظیم بوروکراسی در ژاپن با محوریت وزارتخانه «MITI» و همراه دیگر وزارتخانه‌ها و نهادهای حکومتی به حرکت درآمد. برخی صاحب‌نظران، راز توفیق این نهاد را بهره‌مندی از اقتصاددانان بوروکرات و رابطه بسیار نزدیک این وزارتخانه با بنگاه‌های بزرگ دانسته‌اند

1 . Economic Planning Board

2 . Park Chung-hee (1917-1979).

3 . Ministry of International Trade and Industry



(محمدی ایوانکی، ۱۴۰۱: ۶۷۹-۶۸۱). در «MITI»، مسئولیت‌های اصلی اقتصادی در آژانس‌های پیشرو یا راهبر^۱ متمرکز شده بود. چنان‌که هاگارد در مورد ژاپن شرح می‌دهد، از جمله ویژگی نهاد مذکور آن بود که دارای مأموریت‌هایی روشن بود و بوروکراسی بر پایه اصول شایسته‌سالاری یا نظام‌های مؤثر پادشاهی و نظارتی اجرا می‌شد. همچنین رابطه میان سیاستمداران و بوروکرات‌ها و همچنین نقش بازیگران بخش خصوصی در تصمیم‌گیری اقتصادی ژاپن نیز یکی از ویژگی‌های قابل توجه در تدوین سیاست‌های راهبردی صنعتی بود؛ بدین ترتیب که «... اصلاحات اقتصادی معمولاً همراه با تجدید ساختار بزرگ بوروکراتیک بود که طی آن، قدرت تصمیم‌گیری اقتصادی در یک آژانس اصلی متمرکز می‌شد، نقش تکنوکرات‌ها در تدوین سیاست تقویت می‌گردید، رویه‌های بوروکراتیک داخلی اصلاح می‌شود و حرکت به سمت استخدام شایسته‌سالار صورت می‌گرفت» (هاگارد، ۲۰۱۸: ۷۲-۷۴).

تأسیس آژانس‌های راهبر توسعه توسط بسیاری از صاحب‌نظران تأیید شده است. از جمله وید^۲ با بررسی برخی تجربیات موفق، «حکمرانی بر بازار»^۳ را مستلزم تعداد معدودی از سیاستگذاران قدرتمند می‌داند که در نهادهایی ویژه‌ای مستقر شده و قادر به تعیین اولویت‌ها در انباشتی از مذاکرات و سیاست‌ها در راستای حفظ منابع ملی هستند. این نهادها به‌عنوان اتاق فکر، مسیر توسعه صنعتی را ترسیم کرده و در موضوعاتی بسیار مهم تصمیم‌گیری می‌کنند؛ از جمله این که کدام صنایع باید شکل بگیرند یا توسعه یابند و به کدام صنایع، دیگر نیازی نیست. این نهادها ساختار صنعتی را برای رقابت‌پذیری ارتقا می‌دهند، از نظرات بخش خصوصی برای اجماع‌سازی بهره‌گیری می‌کنند، امکان مرادده و تعامل با بازارها و سرمایه‌گذاران خارجی را فراهم می‌کنند و از ابتکارات اقتصادی بخش خصوصی حمایت می‌کنند (Wade, 1990: 195).

یافته‌های دانش مدیریت نیز ضرورت برقراری هماهنگی بیشتر بین دستگاه‌های اجرایی را با ایجاد نهادهای متمرکز و با رویکرد به اصطلاح «کل‌گرا» توصیه می‌کند. در حال حاضر دولت‌ها با مسائلی بدخیم^۴ و پیچیده در سطح ملی و بین‌المللی مواجه‌اند که پرداختن به آن‌ها توسط یک سازمان یا وزارتخانه مستقل امکان‌پذیر نیست؛ بلکه نیاز به ایجاد هماهنگی میان همه بازیگران و ذی‌نفعان حکمرانی وجود دارد. اما ایجاد هماهنگی، خود امری دشوار و از جمله همان مشکلات بدخیم محسوب می‌شود. چرا که از یک‌سو، بخشی‌نگری و تفکیک‌های تخصصی بسیار در بدنه دولت و حاکمیت، باعث چندپارگی در حکومت شده و از سوی دیگر، گسترش فعالیت‌های دولت در حوزه‌های متنوع، چالش‌های فراوانی را برای ایجاد هماهنگی پدید آورده است. در حال حاضر، یکی از رویکردها برای ایجاد هماهنگی و مواجهه با مسائل

1 . Lead or pilot agencies

2 . Robert Wade

3 . Governing the market

4 . Wicked problems

بدخیم در حکمرانی، روی آوردن به حکمرانی کل‌گرا و به‌هم‌پیوسته است که بر هماهنگی بین ترتیبات سازمانی برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها و دستگاه‌ها متمرکز است و بر ایجاد هدف مشترک و تقویت‌کننده میان دستگاه‌های ذی‌ربط تأکید می‌کند (عسگری ورجانی و عبدالحسین‌زاده، ۱۴۰۲: ۷).

پس از بررسی اجمالی تجربه برخی از کشورها در سپردن کارویژه تدوین و تصویب سند راهبرد توسعه صنعتی به یک نهاد فرادولتی و متمرکز، اکنون به بررسی نهاد شایسته برای انجام این کارویژه در ایران می‌پردازیم. چنان‌که پیش‌تر گفته شد، وزارت صنعت، معدن و تجارت که تکلیف تدوین راهبرد توسعه صنعتی در قوانین مربوط برعهده آن نهاده شده بود، تاکنون قادر به انجام این امر خطیر نبوده است. سؤال مهم آن است که آیا اساساً وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)، از ویژگی‌های ساختاری و سازمانی لازم برای ایفای نقش نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر) و مؤلفه‌های آن، از جمله سیاست صنعتی، برخوردار است؟ با تحلیل محتوای کیفی داده‌های مصاحبه‌های صورت‌گرفته در یکی از پژوهش‌ها، پاسخ به سؤال مطرح‌شده منفی است. از جمله دلایل نامناسب بودن وزارت صمت برای ایفای نقش نهاد متولی توسعه و تدوین‌کننده سند راهبرد توسعه صنعتی آن است که رویکرد وزارت مذکور به‌جای جهتگیری متناسب با توسعه صنعتی، تأمین نیازهای کنونی کشور، خودکفایی، صرفه‌جویی ارزی و در بهترین حالت، صادرات مازاد محصولات تولیدی داخل کشور است؛ حال آن‌که نهاد متولی توسعه باید در پی ایجاد و تداوم تحول و حمایت از فعالیت بازیگران جدید باشد. علاوه بر این، کارایی و انسجام داخلی لازم در وزارت صمت وجود ندارد؛ به این ترتیب که به‌رغم ادغام بخش صنعت و بخش بازرگانی، همچنان در درون این وزارتخانه، دو بخش صنعت و بازرگانی خود را جدا از یکدیگر می‌دانند و کیفیت منابع انسانی در اختیار وزارتخانه نیز به دلایل ساختاری و سازمانی، تضعیف شده است. حال آن‌که «آژانس راهبر» با کیفیات گفته‌شده، باید «یک جزیره شایستگی» باشد (نریمانی و محمدی‌ایوانکی، ۱۴۰۱: ۱۱۶-۱۱۷).

در بین نهادهای موجود در کشور که واجد ویژگی‌های ستادی نیز باشد، سازمان برنامه و بودجه نیز یکی از گزینه‌هایی است که می‌تواند به عنوان نهاد راهبر توسعه مطرح شود. بررسی سوابق و عملکردهای سازمان مذکور که در معرض دگرگونی‌های پرشماری در سال‌های اخیر بوده، نشان می‌دهد نهاد مذکور در مقطعی استثنایی در قامت «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی»، توانست تا حدودی به‌عنوان نهادی کارآمد برای راهبری توسعه به ایفای نقش پردازد. اما با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۸۶ و تفکیک آن به دو معاونت،^۱ دانش و تخصص انباشته آن سازمان از میان رفت و کارشناسان

۱. در سال ۱۳۷۹، «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» با «سازمان برنامه و بودجه» بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۶ شورای عالی اداری ادغام شد و سازمانی با عنوان «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» تأسیس شد. در سال ۱۳۸۶ این سازمان به‌موجب مصوبه شورای عالی اداری، منحل شد و به دو معاونت رئیس‌جمهور با نام‌های «برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی» و «توسعه مدیریت و سرمایه انسانی» تفکیک شد و «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی»، وظایف پیشین «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» را بر عهده گرفت. در سال ۱۳۹۳ مجدداً این دو معاونت در هم ادغام شد و برای بار دوم، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» تشکیل شد؛ اما دو سال بعد، این سازمان دوباره منحل شد و سازمان‌های «برنامه و بودجه» و «اداری و استخدامی کشور» از یکدیگر تفکیک شدند.



آن در سازمان‌ها و دستگاه‌ها، پراکنده شدند. این کاهش کارایی و اثربخشی را می‌توان در ناکامی تمام‌عیار سازمان در ساماندهی نظام مجوزها مشاهده کرد. توضیح این‌که بر اساس ماده (۶۲) «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) کارگروهی برای ساماندهی و تسهیل صدور مجوزها تشکیل شد و گرچه دستگاه متولی در ماده (۶۲) مشخص نشده بود، اما در این یکی از آیین‌نامه‌هایی که در اجرای قانون برنامه پنجم توسعه به تصویب رسید، این تکلیف به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور [وقت] سپرده شد. به دلیل تغییرات تشکیلاتی پی در پی معاونت‌های ریاست‌جمهوری، اجرای این تکلیف به فراموشی سپرده شد. در آخر، قانونگذار با هماهنگی دولت تصمیم گرفت وزارتخانه امور اقتصادی و دارایی را به‌عنوان متولی ساماندهی مجوزها تعیین کند (با تشکیل «هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌موجب ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱). بدیهی است که ایفای نقش به‌عنوان نهاد راهبر توسعه و انجام تکلیف تدوین و تصویب اسنادی مانند راهبرد توسعه صنعتی، به‌مراتب دشوارتر و پیچیده‌تر از انجام تکالیف مندرج در ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه است؛ چرا که مستلزم ایجاد هماهنگی‌هایی با ابعاد بسیار میان دستگاه‌ها و نهادهایی است که سوای اختلاف‌نظر، از منافع متفاوت و بعضاً متضاد برخوردارند. بنابراین، برقراری اجماع نظری حتی اجمالی و کلی برای رسیدن به محتوا و متنی مشترک در خصوص هر جنبه از توسعه، فرایندی بگرنج و چالش‌برانگیز است و به‌نظر می‌رسد همین خصوصیت، تا کنون مانع اصلی برای تدوین و تصویب چنین اسناد راهبردی بوده است.

دلایل متعددی برای نامناسب بودن سازمان برنامه و بودجه با جایگاه و ساختار فعلی برای نهاد راهبر توسعه قابل ذکر است. یکی از صاحب‌نظران، برخی دلایل مذکور را چنین توضیح می‌دهد: «[سازمان برنامه و بودجه] اساساً بیشتر نگران تعادل کوتاه‌مدت است. البته نمی‌دانیم چقدر نگران تعادل کوتاه‌مدت است؛ اما مسئول بودجه است و بودجه هم یعنی تعادل کوتاه‌مدت. تمام وقتش آنجا است و تمام ارکانش آن‌طور شکل گرفته‌اند و حتی اگر برنامه هم می‌نویسد، لابه‌لای آن برنامه به‌دنبال گذاشتن احکامی است که بتواند بودجه‌اش را کنترل کند. اساساً موتور توسعه‌ای در آن تعبیه نمی‌شود. ... واقعاً به یک نهاد احتیاج

۱. طبق قسمتی از ماده (۶۲): «در کلیه مواردی که فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی منوط به اخذ مجوز اعم از گواهی، پروانه، جواز، استعلام یا موافقت و موارد مشابه آن از دستگاه‌های اجرایی... است، دستگاه‌های مذکور موظفند حداکثر مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، نوع مجوز و فعالیت مربوط و نیز مبانی قانونی موکول‌بودن فعالیت به اخذ مجوز و همچنین شیوه صدور، تمدید، لغو و سایر مقررات ناظر بر آن را رسماً به کارگروهی متشکل از معاونت [برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور]، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، کار و امور اجتماعی و دادگستری و نیز سه نفر از نمایندگان مجلس از کمیسیون‌های برنامه و بودجه، اصل نودم (۹۰) قانون اساسی و اقتصادی به عنوان ناظر اعلام نمایند. در صورت عدم ارسال مستندات موضوع این ماده در مهلت تعیین‌شده، الزام اشخاص حقیقی و حقوقی به اخذ مجوز ممنوع است و بالاترین مقام دستگاه و مقامات و مدیران مجاز از طرف وی مسؤول حسن اجرای این حکم می‌باشند. ... تبصره ۱- کارگروه مذکور موظف است دستورالعمل موضوع این ماده شامل انواع مجوزها، مرجع و شیوه صدور، تمدید و لغو و احیاء و زمان‌بندی مربوط را در یک پایگاه اطلاعاتی که به همین منظور طراحی و مستقر می‌سازد، به اطلاع عموم برساند...».

داریم که بتواند مسئولیت هماهنگ‌سازی سیاست‌های اقتصادی سطح کلان کشور و ایجاد اجماع... را فراهم کند. ... الان اهداف و راهبردها مشخص نیستند. حتماً برای این سطح نیاز است که سازماندهی متفاوتی انجام شود. اتفاقاً رأس نهادهای سه قوه باید در آن حضور داشته باشند و بتواند از کار روزمره هم جدا باشد و فقط طرح‌های کلان کشور را پیش ببرد [و] اقدام به بازسازی نظام سیاستگذاری کشور کند (قاسمی، ۱۴۰۲).

با توجه به وضعیت ترسیم‌شده، در پایان نوشتار حاضر پیشنهادی ارائه شده که به نظر می‌رسد می‌تواند به‌عنوان راه چاره‌ای برای گذار به وضعیت مطلوب مورد توجه قرار گیرد.

۲-۵. نمونه‌هایی از نواقص قوانین حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری

نبود سند راهبرد توسعه صنعتی، از جنبه‌های مختلف، آثاری نامطلوب بر سیاستگذاری و تقنین در خصوص حمایت از تولید و کسب‌وکار در کشور نهاده است. حکومت‌ها می‌توانند اقدامات متعددی در خصوص تحول صنعتی صورت دهند، اقداماتی از جمله اعطای تسهیلات مالی، مشوق‌ها و معافیت‌ها و هماهنگ‌سازی بخش‌ها که اغلب از طریق قانونگذاری یا وضع مقررات در دولت به انجام می‌رسد. در ایران «به‌دلیل عدم تعیین استراتژی توسعه صنعتی و تهیه سندی که تعیین‌کننده اولویت‌ها و ترتیبات هماهنگ‌کننده اقدامات متعدد دولت باشد، سیاست‌های صنعتی دچار پراکندگی، تداخل و گاهی حتی تعارض است» (رجب‌پور، ۱۳۹۵: ۸۱).

در ادامه، به‌ذکر مصادیقی از اقدامات قانونگذار می‌پردازیم که به نظر می‌رسد به دلیل نبود سند یا اسناد راهبرد توسعه صنعتی، ناکارا بوده‌اند. این اقدامات در مواردی به قانون تبدیل شده و در مواردی نیز همچنان در حال طی فرایند تقنین در کمیسیون‌ها است.

۲-۵-۱. احکامی با موضوع اعطای تسهیلات کم‌بهره به بنگاه‌ها

در یکی از احکامی که به‌طور معمول در چند سال گذشته در قانون بودجه مقرر می‌شود، منابعی به‌منظور توسعه سرمایه‌گذاری و تکمیل واحدهای نیمه‌تمام به برخی از بنگاه‌های تولیدی تخصیص می‌یابد؛ اما با توجه به آن که این نحوه حمایت، بدون بررسی و ارزیابی دقیق و بدون در نظر داشتن الگو یا معیاری خاص صورت می‌گیرد، از حیث کارایی، مورد نقد و ارزیابی بسیار قرار گرفته است. از جمله در مطالعه‌ای که راجع به عملکرد دولت‌ها در اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی^۱ صورت گرفته، نشان

۱. به‌موجب صدر جزء ۱ بند «الف» تبصره «۱۸» ماده واحده «قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» (مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۲۵): «به‌منظور رشد و پیشرفت استان‌های کشور از طریق ارتقای بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها، تکمیل واحدهای نیمه‌تمام و ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولیدی بر پایه آمایش سرزمین و همچنین حمایت از طرح(پروژه)‌های دانش‌بنیان و پیشران و بسط و عدالت سرزمینی منابع زیر جهت ایجاد و افزایش تولید، اشتغال و کارآفرینی و ارتقای رشد اقتصادی اختصاص می‌یابد...». محتوای مشابه این ماده در قالب شماره تبصره مشابه، در برخی قوانین بودجه سال‌های پیش



داده شده که اجرای ناقص و غیراثربخش حکم قانونی مذکور، مستلزم تغییر رویکرد و علت‌یابی صحیح مسئله است. گرچه توسعه در کشور قطعاً به تخصیص منابع مالی نیاز دارد، اما پیش‌شرط تخصیص مالی، طراحی نهاد و سازمانی است که به‌طور مستقل مأموریت دارد «به چگونگی تعریف پروژه‌های توسعه‌ای، چگونگی تأمین مالی، چگونگی اجرا، چگونگی مشارکت ذی‌نفعان و چگونگی نظارت بر اجرا بپردازد. طراحی چنین نهادی در گام نخست به‌معنای آسیب‌شناسی دقیق سازمان برنامه و بودجه - به‌مثابه نهادی که مقرر بود چنین وظیفه‌ای را ایفا کند - است تا بتوان با یک بازطراحی جدید، ظرفیت پیشبرد امر توسعه را توسط این سازمان یا سازمانی جایگزین فراهم کرد» (عزیزخانی، ۱۴۰۱: ۸-۹).

برخورداری از یک الگوی نظری و منسجم، هم لازمه تدوین سیاست‌ها و قوانین کارآمد و هم پیش‌نیاز بازنگری، تکمیل و ترمیم سیاست‌ها و قوانین اعمال‌شده است. ارزیابی روند تحولات بند «الف» تبصره «۱۸» لوایح (قوانین) بودجه سنواتی در خصوص حمایت از کسب‌وکار و تولید نشان می‌دهد که چرخش‌های سیاستی این حکم در طول سال‌های درج در قانون بودجه، نشئت گرفته از یک الگوی فکری منسجم و واحدی نبوده و بیشتر براساس آزمون و خطا صورت گرفته و در راستای حل چالش‌های پیش‌روی اشتغال‌زایی و رونق تولید نبوده است (همان: ۱-۲). بخشی از ناکارآمدی‌های سیاست‌ها و قوانین حمایتی مذکور، به نبود راهبرد مشخص و مورد اجماعی بازمی‌گردد که باید سند راهنمای هر نوع قانونگذاری حمایتی، از جمله تخصیص اعتبار به بنگاه‌ها، باشد.

۲-۵-۲. احکام مربوط به ممنوعیت واردات ماشین‌آلات معدنی

در ماده (۳) «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» مقرر شد: «به‌منظور حمایت از صنعت ماشین‌سازی کشور، بند «غ» ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی اصلاحی مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ حذف می‌شود و واردات ماشین‌آلات و تجهیزات خدمات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی مشمول حقوق ورودی است». ماده (۳) «قانون جهش تولید دانش‌بنیان»، چنان‌که در آن تصریح شده، با هدف حمایت از صنعت ماشین‌سازی در کشور به تصویب رسید. اما نکته قابل توجه این‌که اصلاح بند (غ) ماده (۱۱۹) «قانون امور گمرکی» - به‌موجب بند «ح» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» - نیز اساساً با هدف «حمایت از تولید داخلی و بهبود فضای کسب‌وکار و تسهیل در تشریفات گمرکی برای واحدهای تولیدی»^۱ صورت گرفته بود؛ بر اساس بند مذکور، «واردات ماشین‌آلات خط تولید که به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت و گمرک جمهوری اسلامی ایران، مورد نیاز واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی مجاز می‌باشد». بدین ترتیب، آنچه که در اردیبهشت ۱۳۹۴ حمایت از تولید تشخیص داده شده بود، در اردیبهشت ۱۴۰۱، محل تولید و کسب‌وکار

(از جمله قانون بودجه سال ۱۴۰۰) نیز تصویب شده است.

۱. صدر ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱).

داخلی محسوب شد.

ایده حمایت از تولید داخلی به‌وسیله وضع مجدد حقوق ورودی (گمرکی) برای واردات در موضوع مورد بحث، در قسمت اخیر بند «ص» تبصره «۶» «قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» (مصوب ۱۳۹۸/۱۲/۲۵) مقرر شد؛ اما با توجه به موقتی‌بودن قانون بودجه، این حکم در «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» به حکمی دائمی تبدیل شد، به این شرح: «وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است نسبت به وصول منابع حاصل از این بند و حقوق ورودی (مطابق بند (د) ماده (۱) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲) کلیه ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی، اقدام نماید».

راهکار ایجاد محدودیت در واردات برای حمایت از تولید داخل، در بند «ب» ماده (۵) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵)، صورت قانونی یافت؛ بدین شرح که: «به‌منظور حمایت از کالا و خدمات تولیدی کشور»، دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند «کالاها و خدمات مورد نیاز طرح (پروژه) را از فهرست توانمندی‌های داخلی مندرج در سامانه موضوع ماده (۴) این قانون تأمین کنند. خرید کالاها و خدمات خارجی (اعم از آن که از بازار داخلی یا خارجی خریداری شوند) که محصولات با مشخصات مندرج در سامانه توانمندی‌های داخلی مشابه آن‌ها وجود دارد، ممنوع است».

در صورتی که ظرفیت‌های تولید داخلی، امکان تولید ماشین‌آلات، تجهیزات و دیگر اقلام مورد نیاز برای کسب‌وکار و تولید را فراهم کند، ممنوعیت وارد کالاهای مشابه، قابل توجیه بوده و تدبیری در جهت ارتقای تولید و رشد بنگاه‌های داخلی خواهد بود. اما مسأله هنگامی بغرنج می‌شود که در زمان اجرای قانون ممنوعیت واردات، زمینه تولید برخی از ماشین‌آلات و تجهیزات با کیفیت و منطبق با فناوری‌های روز، همچنان فراهم نیست و این خلاء، تولیدکنندگان را با مشکل مواجه می‌کند.

ممنوعیت ورود ماشین‌آلات صنعتی، به‌ویژه برای بخش معدن هزینه‌زا و مشکل‌ساز بوده است. بر اساس یکی از گزارش‌ها، «تولید بخش معدن، به‌دلیل ناوگان فرسوده، با کاهش روبه‌روست. ... بررسی‌ها نشان می‌دهد که بیش از ۶۰ درصد رکود بخش معدن و تولید به‌دلیل فرسودگی ماشین‌آلات معدنی است؛ چرا که تعداد ماشین‌آلات فرسوده بین ۱۵ هزار تا ۱۸ هزار دستگاه است که این ماشین‌آلات با عمر بالای ۲۰ سال، سد راه توسعه بخش معدن و سودآوری این بخش شده‌اند». طبق این گزارش، «بر اساس سیاست‌های وزارت صمت، واردات سالانه بین ۲ هزار تا ۲ هزار و ۵۰۰ دستگاه برنامه‌ریزی شده است. مطابق مصوبه سال ۹۹ که واردات ماشین‌آلات در آن سال تقریباً ممنوع بود، فقط ۱۲۴ فقره مجوز در این سال صادر شد که این موضوع به افزایش قیمت ماشین‌آلات معدنی و همچنین گرانی نرخ خدمات آن‌ها



در کشور انجامید... . ساخت ماشین‌آلات سنگین زمان‌بر است و شرکت‌های تولیدکننده داخلی، توان تأمین نیاز کشور به ماشین‌آلات را در کوتاه‌مدت ندارند. ... در کشور ما دستگاه‌های تست استاندارد برای ارزیابی استاندارد ماشین‌آلات معدنی که با استانداردهای جهانی تولید شده‌اند، وجود ندارد و طولانی بودن زمان ثبت سفارش و فرایند واردات، تغییر در سیاست‌های واردات و عوارض و حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات معدنی، نوسازی ناوگان معدنی را به تأخیر انداخته است» (دنیای اقتصاد، ۱۴۰۲/۴/۷).

طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، بیش از ۷۰ درصد از هزینه‌های استخراج روباز در معادن، مربوط به هزینه‌های تأمین، تعمیر و نگهداری ماشین‌آلات معدنی است. آمار وزارت صنعت، معدن و تجارت، حاکی از آن است که بیش از ۳۷ هزار دستگاه انواع ماشین‌آلات معدنی با عمر متوسط ۲۰ سال در کشور در حال فعالیت هستند. با بالا رفتن عمر ماشین‌آلات، مصرف سوخت، هزینه‌های نگهداری و تهیه قطعات یدکی افزایش یافته و ضمن افت بازده تولید، بر هزینه‌های تولید نیز افزوده می‌شود. در مجموع، عدم تأمین کافی ماشین‌آلات مورد نیاز صنعت طی سال‌های اخیر، سبب افزایش قیمت و افزایش هزینه‌های تولید در این صنعت شده است (میرجلیلی و رجب‌پور، ۱۴۰۲: ۲۱).

توجه به پیامدهای مقررات‌گذاری در خصوص واردات ماشین‌آلات صنعتی نشان می‌دهد که چگونه در مواردی یک تدبیر حمایتی به ضد خود تبدیل می‌شود و کارکردی معکوس در جهت هدف قانونگذار ایفا می‌کند. قانونگذاری در چنین موضوعاتی باید با توجه به اسناد راهبردی و محاسبات دقیق در ارزیابی تأثیرات هر جهتگیری صورت گیرد. معضلات اجرای احکام پیش‌گفته باعث شد قانونگذار یا دولت مفادی به‌عنوان استثناء بر احکام قانونی در محدودیت واردات ماشین‌آلات صنعتی وضع کنند. از جمله در بند «ک» تبصره «۷» «قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» به دولت اجازه داده شد در سال ۱۴۰۱، «تعداد ۵۰۰۰ دستگاه ماشین‌آلات سنگین معادن و راه‌سازی اعم از نوساخت یا حداکثر پنج سال ساخت» وارد کند.

۳. پیشنهاد راهکار

در گفتار پیش‌رو تلاش خواهد شد به این سؤال پاسخ داده شود که با در نظر گرفتن شرایط حاضر، چه راهکار یا راهکارهایی برای کاهش نواقص قانونگذاری از حیث نبود سند راهبردی توسعه صنعتی و ارتقای کیفیت قوانین ناظر بر کسب‌وکار، قابل اتخاذ است؟ به‌طور خلاصه، در وضعیت فعلی، سند یا اسناد ناظر بر راهبردی توسعه صنعتی تدوین و تصویب نشده و قانونگذار نیز با هدف حمایت از کسب‌وکار و تولید، مفادی که عمده‌تاً در قالب طرح نمایندگان تدوین می‌شود را در دست‌رسیدگی در کمیسیون‌ها و صحن علنی دارد و در مواردی نیز به قانون تبدیل کرده است. از سوی دیگر، نهاد دولتی کارآمدی برای سپردن وظیفه تدوین و تصویب سند یا اسناد راهبردی توسعه صنعتی - به‌شرحی که در سطور پیشین گفته شد - وجود ندارد.

نوشتار حاضر، داعیه پیشنهاد تأسیس نهادی خاص با ترکیبی قابل قبول و کارآمد برای تهیه و تصویب راهبرد توسعه صنعتی را ندارد؛ بلکه در جستجوی راهکاری هرچند موقتی به منظور تهیه سندی به‌مثابه الگو و راهنما برای قانونگذار است تا از سردرگمی و اغتشاش در قانونگذاری در راستای حمایت از تولید و کسب‌وکار، کاسته شود.

۳-۱. پیشنهاد بهره‌گیری از ظرفیت قانون برنامه هفتم توسعه برای مقرر کردن مؤلفه‌های اصلی راهبرد توسعه صنعتی

برای تأمین چارچوبی به‌عنوان راهبرد توسعه صنعتی با توجه به وضعیت موجود نظام حقوقی، به‌نظر می‌رسد می‌توان از ظرفیت موجود در قانون برنامه توسعه استفاده کرد. توضیح این‌که به‌رغم نقدهای بسیار بر قانون برنامه توسعه از حیث شکلی و ماهوی - به‌ویژه عدم قابلیت اجرا به‌دلیل بلندپروازانه‌بودن و آرمانی‌بودن مفاد مندرج در آن، حجم بسیار احکام آن و نسبت مبهم آن با نظام حقوقی موجود - این قانون پنج‌ساله همچنان در کشور بدون کمترین تجدیدنظر در ساختار و محتوای کلی آن، به تصویب می‌رسد. علاوه‌بر این، قانون برنامه توسعه واجد جایگاهی بالاتر از دیگر قوانین عادی، به‌رغم موقتی‌بودن است؛ بدین ترتیب که طبق جزء ۵ بند «د» ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، اصلاح آن در ضمن لایحه بودجه و سایر طرح‌ها و لوایح، نیازمند تصویب اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر است.

از سوی دیگر، پیش‌تر مفادی شبیه به آنچه محتوای راهبرد توسعه صنعتی را تشکیل می‌دهد، در قوانین برنامه توسعه پیشین به تصویب رسیده است. در واقع، یکی از دلایل توجیهی پیشنهاد مندرج در این نوشتار، وجود محتوایی با مشخصات و مختصات شبیه به راهبرد توسعه صنعتی در قوانین برنامه توسعه است. بدین ترتیب که می‌توان جهت‌گیری‌هایی - هرچند کلی، مبهم و در مواردی متناقض - در هر قانون برنامه توسعه استخراج کرد. برای نمونه، در یکی از مطالعات انجام‌شده، راهبرد توسعه صنعتی در قوانین برنامه اول تا پنجم توسعه، ردیابی و واکاوی شده است. این امر از طریق تبیین مختصر «روح کلی» هر برنامه، و مشخص کردن خط‌مشی‌های صنعتی، پولی، تجاری، فناوری و... هر برنامه صورت گرفته است. نتیجه بررسی انجام‌شده به این شرح ذکر شده است: «... آنچه در برنامه‌های توسعه صنعتی پس از انقلاب مشاهده می‌شود، عدم تعیین استراتژی توسعه صنعتی است. در برنامه‌های توسعه به هیچ سندی که مبنای طرح‌ریزی احکام توسعه صنعتی باشد اشاره نشده است. با وجود این، به‌دلیل آنکه هیچ سیاستگذاری بدون جهت‌گیری نیست، سه استراتژی عمده توسعه صنعتی به صورت‌های گوناگون در برنامه‌ها قابل مشاهده است. در واقع برنامه‌های توسعه پس از انقلاب میان این سه استراتژی در حال نوسان بوده است. برنامه اول توسعه به استراتژی "دولت توسعه‌گرا" نزدیک‌تر بوده است درحالی که نزدیکی به این استراتژی در برنامه‌های بعدی کم شده و در برنامه دوم و به‌ویژه در برنامه سوم توسعه، استراتژی دولت



حداقل مسلط است. در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه اما این استراتژی تضعیف شده و استراتژی «دولت حامی بازار» تسلط یافته است. نوسان برنامه‌ها میان استراتژی‌های صنعتی گوناگون می‌تواند یکی از دلایل عدم توفیق نسبی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب در زمینه تحول صنعتی محسوب گردد» (رجب‌پور، ۱۳۹۵: ۸۱).

بدین ترتیب، آنچه به‌طور ضمنی از نتایج گفته‌شده برمی‌آید، آن است که اصولاً هر قانونی، حتی قانون برنامه توسعه، باید در چارچوب سندی با محتوای راهبرد توسعه صنعتی تدوین شود، در غیر این صورت، کارا و اثربخش نخواهد بود؛ کما این که هیچ یک از قوانین برنامه توسعه - دستکم قوانین برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم - به‌طور قابل قبولی به مرحله اجرا نرسیده است.

۲-۳. ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه به‌مثابه یکی از اجزای راهبرد توسعه صنعتی

یکی از مهمترین مواد تصویب‌شده با محتوایی شبیه سند راهبرد توسعه صنعتی، ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه بود که طبق آن، وزارت صنایع و معادن موظف شد «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 برخی محورهای راهبردی به شرح زیر با هدف افزایش نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت و معدن اقدام کند:

الف - ارتقاء سطح رقابتمندی صنایع کشور با تأکید بر توسعه قابلیت‌های فناوری...،

ب - متنوع‌سازی 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...».

اصلی‌ترین ایراد ماده (۱۵۰) قانون مذکور، عدم اولویت‌بندی و شناسایی صنایع ارجح است. بدین ترتیب که در بند «الف» ماده (۱۵۰)، به «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» و در بند «ب» به «متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی و افزایش سهم محصولات دارای پردازش بیشتر (صنایع نهایی) در صادرات» اشاره شده است. اما در هر دو بند گفته شده، مشخص نشده که «ارتقای سطح رقابتمندی» و «خلق مزیت‌های رقابتی» باید در چه صناعی صورت گیرد و «متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی» از طریق کدام صنایع محقق شود. سؤالات مهم و پاسخ داده شده این است که «چه صناعی می‌توانند دارای مزیت رقابتی باشند؟ چه صناعی در اولویت رقابتمندی قرار دارند؟ و اولویت صادراتی با کدام صنایع است؟» (عطار و مرکزالمیری، ۱۳۹۸: ۱۱۱۱).

نقصان و ابهام توضیح داده شده در بند «ج» ماده مورد بحث نیز وجود دارد؛ در بند «ج»، یکی از وظایف دولت، «توسعه پیوند مناسب صنایع کوچک، متوسط و بزرگ و شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی و نشان تجاری (برند) و تمهید ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر» مقرر شده، بدون آنکه مشخص شود که خوشه‌های صنعتی و نشان تجاری، باید در کدام بخش از صنعت و با تمرکز بر کدام نشان‌های تجاری شکل بگیرند (همانجا).

یکی از نکات قابل توجه در ماده مذکور آن است که وزارت صنایع و معادن [وقت] موظف شده بود «در قالب تدوین راهبرد توسعه صنعتی و معدنی»، مفاد مندرج در ماده (۱۵۰) را به مرحله اجرا برساند. در واقع فرض قانونگذار این بود که راهبرد توسعه صنعتی باید در چارچوب مفاد قانون برنامه توسعه تدوین، تصویب و اجرا شود؛ در حالی که به نظر می‌رسد بالعکس، مفاد قانون برنامه توسعه - به‌ویژه به دلیل ماهیت موقتی قانون برنامه توسعه - باید در چارچوب راهبرد توسعه صنعتی، تنظیم شود. پیشنهادی که در ادامه مطرح می‌شود، بدون توجه به تقدم و تأخر رتبی هر یک از اسناد مذکور نسبت به دیگری است؛ چراکه اساساً، درج مفاد سند راهبردی توسعه صنعتی را در قالب مفاد قانون برنامه توسعه پیشنهاد می‌کند و بخشی از مفاد قانون برنامه توسعه، جایگزین سند راهبرد توسعه صنعتی محسوب خواهد شد. راه‌حل پیشنهادی، راه‌حلی موقت برای برون‌رفت از شرایط موجود است. اما در وضعیت مطلوب، قانون برنامه توسعه نیز باید در چارچوب سند راهبرد توسعه صنعتی، تدوین و تصویب شود؛ سندی به‌ویژه حاوی راهبرد مرکزی توسعه یا بقا و در شرایط کنونی ایران، طرح پیش‌فرض‌هایی با تمرکز بر تحریم‌ها («فرض تداوم تحریم‌ها یا فرض رفع قطعی و کامل یا رفع بخشی از آن») (میرزایی، ۱۴۰۲: ۸). چرا که پذیرش حتی ضمنی هر فرض گفته شده توسط حاکمیت، مستلزم تدوین مفادی با مختصات و محتوای کاملاً متفاوت است.



۳-۳. پیشنهاد درج محتوایی مشابه با راهبرد توسعه صنعتی در قانون برنامه هفتم توسعه در دو نهاد پژوهشی

محتوای مشابه و هم‌راستا با پیشنهاد پیش‌گفته، در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش‌های اتاق ایران درخصوص لایحه برنامه هفتم توسعه، قابل مشاهده است. بدین ترتیب که در هر دو نهاد پژوهشی، ایده‌هایی مبنی بر درج مفادی با خصوصیات راهبرد توسعه صنعتی در قانون برنامه هفتم توسعه، پروراند شده است.

در یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، هدف‌گذاری مطلوب بخش با استفاده از اسناد پشتیبان لایحه برنامه ششم توسعه و با این فرض که معضلات و مشکلات بخش از زمان تدوین قانون برنامه ششم توسعه همچنان بر جای خود باقی است، در قالب چهار محور پیشنهاد شده است: (۱) افزایش سهم صنعت از اقتصاد ایران (هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به سمت بخش صنعت به‌ویژه صنایع ساخت)؛ (۲) افزایش رقابت‌پذیری تولیدات داخلی (افزایش توان رقابت محصولات داخلی با محصولات وارداتی در بازار داخلی و افزایش توان نفوذ در بازارهای بین‌المللی)؛ (۳) افزایش عمق ساخت داخل (افزایش پیوندهای درونی و ایجاد حلقه‌های مفقوده زنجیره ارزش، با رعایت ملاحظات اقتصادی در داخل)؛ و (۴) افزایش اشتغال صنعتی مولد (توسعه فعالیت‌های صنعتی اشتغالزا و همراه با ارزش افزوده و بهره‌وری بالا) (رجب‌پور و میرجلیلی، ۱۴۰۲: ۷).

در گزارش مذکور، مجموعه‌ای از سیاست‌ها و نهادسازی‌ها برای نیل به اهداف برشمرده شده پیشنهاد شده است؛ به این شرح که «سیاست‌های کلان اقتصادی (ثبات اقتصاد کلان) و سیاست‌های صنعتی (خطمشی‌های تجاری، اعتباری، مالیاتی، فناوری و آموزشی) برنامه باید متناسب با این چارچوب‌ها مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرند. به‌طور مثال، در سطح بخش، اتخاذ سیاست‌های صنعتی فعال و هدایت منابع به سمت سرمایه‌گذاری‌های صنعتی توصیه شده است (همان: ۷-۸).

شایان ذکر است در گزارش مورد استناد تأکید شده که تدوین استراتژی (راهبرد) توسعه صنعتی به‌عنوان حکم عملیاتی نشده سه برنامه توسعه چهارم، پنجم و ششم، می‌تواند مبنایی را برای تدوین سیاست‌های میان‌مدت برنامه فراهم آورد. این راهبرد «به‌عنوان نقشه راه توسعه بخشی، محورهای اولویت‌بندی، انسجام سیاستی و انسجام اجرایی را در بر می‌گیرد و الگوی راهنمایی برای اتخاذ سیاست و حکم‌نویسی در طول دوره برنامه ایجاد می‌کند. بنابراین در قالب رویکرد مطلوب برنامه، تدوین استراتژی توسعه صنعتی یا داشتن رویکردی کلی نسبت به آن، یک مقدمه اساسی و مهم برای توسعه صنعتی را ایجاد می‌کند» (همان: ۹). بدین ترتیب، از نظر نگارندگان گزارش، راهبرد توسعه صنعتی، پیش‌نیاز هرگونه

وضع قانون در قالب قانون برنامه توسعه یا دیگر قوانین است. با وجود این، از آنجا که در حال حاضر چنین سندی تدوین نشده، و با توجه به این که یکی از محورهای مطلوب برنامه، «عمق بخشی به ساخت داخل است»، توصیه حداقلی برای جایگزینی مفاد راهبرد توسعه صنعتی در قانون برنامه، «تعیین صنایع پیشران و معطوف کردن سیاست‌های حمایتی به آن» است (همان: ۷-۸).

بر سیاق گزارش پیش گفته، در گزارشی از مرکز پژوهش‌های اتاق ایران نیز احکامی برای درج در قانون برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شده که از جنس راهبرد توسعه صنعتی به نظر می‌رسند؛ از جمله موارد زیر:

- ممنوعیت قیمت‌گذاری: قیمت‌گذاری محصولات و خدمات تولیدی کلیه بنگاه‌هایی که سهام آنها در بازار بورس اوراق بهادار معامله می‌شود، بنگاه‌هایی که کالاها و محصولات آنها در بورس کالا عرضه می‌شود و بنگاه‌هایی که مالکیت آنها کاملاً خصوصی است، در طول برنامه ممنوع است» (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۲ ج: ۱).

- ممنوعیت قیمت‌گذاری ارز حاصل از صادرات: «هرگونه قیمت‌گذاری ارز حاصل از صادرات محصولات بنگاه‌های خصوصی در طول برنامه ممنوع است» (همانجا).

- ممنوعیت تعیین دستوری نرخ سود بانکی: «تعیین دستوری نرخ سود بانکی از سال دوم برنامه ممنوع است» (همان: ۴).

- اصلاح نظام صدور مجوز سرمایه‌گذاری صنعتی: «صدور مجوز سرمایه‌گذاری صنعتی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با رعایت سیاست‌های زیر و تولید حداقل ۸۰ درصد محصولات با ارزش افزوده بالاتر خواهد بود: الف- عدم صدور مجوزهای جدید در زنجیره فولاد تا مرحله شمش خام (به‌استثنای معادن کوچک) و در پایین دست با هدف تکمیل صنایع بزرگ پایین دست زنجیره فلزی کشور؛ ب- اولویت صدور مجوزها بر مبنای تکمیل زنجیره ارزش پایین دست صنایع فلزی کشور...» (همان: ۲۰).

- واگذاری امور تصدیگری شبکه ریلی به بخش خصوصی: «... دولت موظف است تا پایان سال دوم برنامه... امور حاکمیتی و سیاست‌گذاری حمل و نقل ریلی را جداسازی، و امور تصدیگری شامل مدیریت و بهره‌برداری از شبکه ریلی که در چارچوب "نظام تنظیم مقررات ریلی" به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، به شرکت‌های خصوصی فعال در حوزه ریلی واگذار نماید» (همان: ۲۶).

- صدور مجوز واردات انواع ناوگان حمل و نقل جاده‌ای: «دولت مکلف است امکان نوسازی انواع ناوگان و به‌کارگیری فناوری‌های نوین و توسعه ظرفیت انواع ناوگان حمل و نقل جاده‌ای... کشنده و ناوگان



ریلی، ناوگان هوایی و نیز کانتینرهای یخچالی و نهایتاً خارج ساختن ناوگان فرسوده را از طریق صدور مجوز واردات با عمر حداکثر سه سال، فراهم نماید، به‌ترتیبی که عمر انواع ناوگان تا پایان برنامه به ۱۰ سال برسد» (همانجا).

در قالب مطالبی که برخی از مهمترین آن‌ها برای نمونه ذکر شد، پیشنهادهایی در سطوح کلان، خرد، بخشی و... درج شده که شامل موضوعات قیمت‌گذاری، خصوصی‌سازی، اصلاح نظام بانکی، صادرات و واردات و دیگر موضوعات مهم اقتصادی است. می‌توان چارچوبی نظری در خصوص پیشنهادهای ارائه‌شده در گزارش در نظر گرفت که بسیاری از آن‌ها به‌نوعی، مفادی از جنس راهبرد توسعه صنعتی محسوب می‌شوند.

در راستای پیشنهاد مطرح‌شده مبنی بر درج مفادی در قانون برنامه هفتم توسعه، بخشی از گزارش منتشره توسط مرکز پژوهش‌های اتاق ایران به این شرح قابل توجه است: «در قالب سیاست‌های صنعتی، تعیین صنایع پیشران و اولویت‌های صنعتی در ابتدای دوره برنامه، برای پرهیز از کم‌دست‌آورد بودن سیاست‌های صنعتی بسیار اهمیت دارد. محدودیت منابع، محدودیت توان مدیریتی، تفاوت ظرفیت بخش‌ها و محصولات صنعتی در ایجاد پیوندهای درونی و قابلیت‌سازی برای بهبود بهره‌وری و استمراربخشی رشد موجب می‌شود که هدف‌گیری صنعتی و اولویت‌بندی به موضوعی حیاتی برای توفیق برنامه توسعه تبدیل شود» (رجب‌پور، ۱۴۰۰: ۳۵). بدین ترتیب، فرض بر این است که در ابتدای دوره برنامه، صنایع پیشران، اولویت‌های صنعتی و... تعیین شوند. این امر گرچه اصولاً باید در سندی جداگانه و به‌عنوان سند پشتیبان لایحه برنامه، پیش از تدوین و تصویب قانون برنامه ارائه شود؛ اما به دلایلی که گفته شد، پیشنهاد نوشتار حاضر آن است که این مفاد در قالب احکام قانون برنامه توسعه به تصویب برسد. طبعاً از جمله لوازم اجرای این پیشنهاد آن است که اولاً این احکام، معدود بوده و در یک بخش از قانون درج شوند و ثانیاً، هر گونه قانونگذاری بعدی در خصوص کسب‌وکار و تولید در چارچوب احکام مذکور صورت پذیرد.

سخن پایانی

در مجموع، به‌نظر می‌رسد درج مفادی از جنس راهبرد توسعه صنعتی - به‌نحوی که در دو گزارش اخیر شرح داده شد - می‌تواند به‌عنوان جایگزین کوتاه‌مدت و البته راهگشا برای سند مورد بحث و تعیین خطوط کلی راهنما برای هرگونه تقنین در خصوص حمایت از کسب‌وکار و تولید در نظر گرفته شود. طبعاً مفادی که توصیه می‌شود در قانون برنامه هفتم توسعه با کارکرد سند راهبرد توسعه صنعتی درج شود، باید با در نظر گرفتن اصول قانونگذاری و با کیفیت قابل‌قبولی تدوین و بررسی شود؛ از جمله این که پیش‌نویس اولیه باید توسط نهادهای ذی‌ربط تدوین لایحه در دولت با بهره‌گیری از نظرات کارشناسی همه وزارتخانه‌ها و

دستگاه‌های اجرای مربوط تهیه شود و سپس در کمیسیون‌های تخصصی دولت با حضور نمایندگان بخش خصوصی (به‌ویژه اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق اصناف ایران و اتاق تعاون ایران) مورد بررسی قرار گیرد. بی‌تردید، متنی ناقص، بی‌کیفیت و بدون حصول اجماع و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی، بدون استماع و بهره‌گیری از نظرات بخش خصوصی و نهادهای پژوهشی در قوای سه‌گانه و مبتنی بر پیشنهادهای خلق‌الساعه و بداهه نمایندگان در کمیسیون‌ها و صحن علنی، نمی‌تواند کارکرد مورد انتظار از راهبرد توسعه صنعتی را ایفا کند.

باید بر این نکته تأکید شود اثربخشی پیشنهاد مطرح‌شده در این نوشتار برای جایگزینی مفادی در قانون برنامه توسعه هفتم به‌عنوان راهبرد توسعه صنعتی، مستلزم ملاحظه و رعایت دقیق اصول قانونگذاری توسط همه اجزای حکومت است. به‌عبارت روشن‌تر، کارآمدی پیشنهاد مطرح‌شده، مستلزم تجدیدنظر اساسی در همه فرایندهای فعلی تدوین، رسیدگی و تصویب قانون برنامه توسعه است.^۱ در غیراین‌صورت، آنچه با محتوای راهبرد توسعه صنعتی در قالب احکام قانون برنامه توسعه به تصویب خواهد رسید، نه تنها نمی‌تواند کارکرد راهنما و نظام‌بخش قوانین مربوط به حمایت از کسب‌وکار و تولید را ایفا کند، بلکه خود به عامل تشتت، ناهماهنگی و پراکندگی بیشتر محتوای قوانین تبدیل خواهد شد.

۱. توضیح نواقص فرایند تدوین لایحه قانون برنامه توسعه در دولت، رسیدگی و بررسی آن در کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی و تصویب آن در صحن علنی، و به‌طور کلی، ویژگی‌های یک قانون برنامه توسعه خوب، نیازمند مجالی مستقل است. برای مطالعه اجمالی در خصوص موضوعات پیش‌گفته، به این منبع مراجعه کنید (مرکزالمیری، ۱۳۹۴: ۱۸-۲۸).



منابع

- اتاق ایران آنلاین (۱۴۰۲/۱/۸)، «آبرفت سرمایه‌گذاری خارجی در ایران»، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:
<https://otaghiranonline.ir/news/55920>
- اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «اقتصاد به زبان ساده (شماره ۲۱) استراتژی توسعه صنعتی»، معاونت اقتصادی، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی.
- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «بیست‌وهفتمین دوره طرح پایش محیط کسب‌وکار (بهار ۱۴۰۲)»
 استیگلیتز، جوزف ای. [و دیگران]، «مقدمه: احیای مجدد سیاست صنعتی»، در: استیگلیتز، جوزف ای. و جاستین ییفو لین (گردآورندگان) (۲۰۱۳)، *انقلاب در سیاست صنعتی: نقش دولت در فراسوی ایدئولوژی*، ترجمه موسی موسوی‌زنوز (۱۳۹۹)، تهران: شرکت چاپ و انتشار بازرگانی.
- بحرینیان، سیدمحمد [و همکاران] (۱۴۰۱)، «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه و نکاتی درخصوص تدوین سند برنامه هفتم توسعه: پیشنهادهایی برای پرهیز از ناکامی‌ها و تکرار اشتباه‌های گذشته»، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی اتاق ایران و دفتر پژوهش‌های اقتصاد توسعه اتاق مشهد.
- جوادی، شاهین (۱۴۰۲)، «بررسی جایگاه ایران در شاخص‌های تولید و صادرات محصولات با فناوری‌های متوسط و پیشرفته براساس داده‌های یونیدو (۱۳۹۹ - ۱۳۶۹)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۹۰۰۹.
- چانگ، ها-جون (۲۰۱۶)، «سیاست‌گذاری صنعتی در یک جهان در حال تغییر: اصول بنیادی، مسائل مغفول و چالش‌های جدید»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی (۱۴۰۲).
- خیرنیاکز، مانوئل سالازار و [دیگران] (۲۰۱۴)، «سیاست صنعتی، تحول مولد و مشاغل: نظریه، تاریخچه و تجربه»، در: مانوئل سالازار خیرنیاکز، ایرمگارد نوبلز و ریچارد کوزول رایت (ویراستاران)، *ایجاد تحول در اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه*، ترجمه گروه مترجمان (۱۳۹۶)، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- دنیای اقتصاد (۱۴۰۲/۴/۷)، «راندمان معادن با ماشین‌آلات فرسوده تهدید می‌شود: نبض ضعیف معدن کاران».
- رجبی‌نژاد، مهسا (۱۴۰۲)، «سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، معاونت بررسی‌های اقتصادی.

رجب‌پور، حسین (۱۳۹۵)، «ارزیابی جایگاه توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰.

رجب‌پور، حسین (۱۴۰۲)، «الزامات توسعه اقتصادی مردم‌محور»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی.

رجب‌پور، حسین [و همکاران] (۱۳۹۴)، «ارزیابی برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی و دفتر مطالعات انرژی، صنعت (معدن)، شماره مسلسل ۱۴۶۵۳.

رجب‌پور، حسین و فاطمه میرجلیلی (۱۴۰۲)، «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۵): حوزه صنعت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۹۰۶۸.

زانتاکی، هلن (۲۰۱۴)، قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری، ترجمه حسن و کیلیان (۱۴۰۱)، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی.

عبداللهی، محمدرضا [و دیگران] (۱۴۰۲)، «ضرورت و الزامات تحقق رشد اقتصادی بالا و پایدار در افق برنامه هفتم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۹۱۱۵.

عزیزخانی، فاطمه (۱۴۰۱)، «آسیب‌شناسی حمایت از تولید و اشتغال در کشور: بررسی موردی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۶۹۳.

عسگری‌ورجانی، حسین و محمد عبدالحسین‌زاده (۱۴۰۲)، «هماهنگی در نظام حکمرانی ملی (۱): گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی در نظام تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی، شماره مسلسل ۱۸۹۵۷.

عطار، سعید و مرکز‌المیری، احمد (۱۳۹۸)، «بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجارب کشورهای منتخب: با تأکید بر ماده ۱۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه»، فصلنامه سیاست، دوره ۴۹، شماره ۴.

فاطمی‌امین، سیدرضا [و همکاران] (۱۳۹۲)، برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت (سطح کلان)، تهران: جهاد دانشگاهی، واحد شهید بهشتی.

قاسمی، محمد (گفت‌وگو) (۱۴۰۲)، «برنامه هفتم نباید اسیر تعارفات سیاسی و اداری شود»، وبسایت



اتاق ایران آنلاین (پایگاه خبری اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران)، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/56627>

کافر، دیوید [و دیگران] (۲۰۱۳)، «احیای مجدد سیاست صنعتی در برزیل»، در: استیگلیتز، جوزف ای. و جاستین ییفو لین (گردآورندگان)، *انقلاب در سیاست صنعتی...*، ترجمه موسی موسوی‌زنوز (۱۳۹۹)، تهران: شرکت چاپ و انتشار بازرگانی.

گرینوالد، بروس و جوزف ای. استیگلیتز (۲۰۱۳)، «سیاست صنعتی، ایجاد جامعه‌ای یادگیرنده و توسعه اقتصادی»، در: استیگلیتز، جوزف ای. و جاستین ییفو لین (گردآورندگان)، *انقلاب در سیاست صنعتی...*، ترجمه موسی موسوی‌زنوز (۱۳۹۹)، تهران: شرکت چاپ و انتشار بازرگانی.

لاندا، جنت تای (۲۰۱۶)، «هم‌تکاملی بازارها، کارآفرینی، قوانین و نهادها در اقتصاد چین در دوره گذار: از دید اقتصاد نهادی جدید»، در: *موفقیت اقتصادی بازرگانان چینی در جنوب شرق آسیا: هویت، همکاری و درگیری قومی*، ترجمه جعفرخیرخواهان (۱۴۰۰)، تهران: دریاچه نو، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مرکز پژوهش‌ها.

لین، جاستین ییفو و سلسنتین مونگا (۲۰۱۳)، «مزیت نسبی: رمز موفقیت سیاست صنعتی»، در: استیگلیتز، جوزف ای. و جاستین ییفو لین (گردآورندگان)، *انقلاب در سیاست صنعتی...*، ترجمه موسی موسوی‌زنوز (۱۳۹۹)، تهران: شرکت چاپ و انتشار بازرگانی.

محمدی‌ایوانکی، محسن (۱۴۰۱)، *سیاست صنعتی بنیان‌های نظری، چگونگی اجرا، مسائل مرتبط و تحلیل اقتصاد سیاسی*، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (۱۴۰۲ الف)، «طرح شاخص مدیران خرید شهریور ۱۴۰۲» مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/68047>

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (۱۴۰۲ ب)، «دلالت‌های تحول در سیاست‌های توسعه‌ای چین برای دیپلماسی اقتصادی»، مدیریت اقتصاد کلان و آینده‌پژوهی.

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (۱۴۰۲ ج)، «پیشنهاد‌های الحاقی اولویت‌دار اتاق ایران جهت درج در لایحه برنامه هفتم توسعه (به تفکیک فصول لایحه برنامه هفتم توسعه)».

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲)، «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه؛ اظهار نظر کلی در خصوص لایحه»، دفتر مطالعات اقتصادی با همکاری کلیه دفاتر، شماره مسلسل ۱۹۰۵۱.

مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۴)، «درباره برنامه ششم توسعه (۸)؛ ارزیابی تأثیرات قانون برنامه توسعه بر نظام حقوقی (مطالعه موردی برخی مواد قانون برنامه چهارم توسعه)»، شماره مسلسل ۱۴۲۴۳.

مرکز مالگیری، احمد و مریم احمدیان (۱۴۰۱)، «بررسی احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب و کار مصوب چهار دوره تقنینی هفتم تا پایان دهم (۱۳۸۳/۳/۷ تا ۱۳۹۹/۳/۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۳۵۳.

مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (بی‌تا)، «برنامه تأمین داخل اقلام گلوگاهی در صنعت خودرو با تأکید بر زنجیره ارزش جهانی»، وبسایت اندیشکده مجازی مطالعات سیاست صنعتی، معدنی و تجاری، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://intt.itsr.ir>

مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۹۹)، «بسته سیاستی ارتقای صنعت پوشاک»، طرح تدوین سیاست‌های صنعتی، معدنی و تجاری وزارت صمت»، وبسایت اندیشکده مجازی مطالعات سیاست صنعتی، معدنی و تجاری، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://intt.itsr.ir>

میرجلیلی، فاطمه و حسین رجب‌پور (۱۴۰۲)، «رشد تولید، الزامات و سازوکارهای تحقق آن با تأکید بر تولیدات ساخت‌محور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۹۰۶۳.

میرزایی، حجت (۱۴۰۲)، «برنامه‌ای بی‌تاریخ، بی‌جغرافیا، بی‌فلسفه، بی‌محاسبه»، در: کتاب شرق (ضمیمه روزنامه شرق)، برنامه هفتم توسعه؛ بدون تاریخ، بدون جغرافیا.

نریمانی، میثم و محسن محمدی‌ایوانکی (۱۴۰۱)، «طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران - مورد پژوهی وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)»، فصلنامه بهبود مدیریت، دوره ۱۶، شماره ۳ (پیاپی ۵۷).

نقیب‌زاده، احمد و محمدتقی دلفروز (۱۳۹۴)، «بررسی فرایند توسعه اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیردموکراتیک»، فصلنامه سیاست، دوره ۴۵، شماره ۴.

نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۸۲)، خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، تهران: دانشگاه صنعتی شریف.

وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۴)، برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، معاونت طرح و برنامه.

ون، یی (۲۰۱۶)، چگونگی شکل‌گیری یک ابرقدرت اقتصادی: رمزگشایی از صنعتی‌شدن سریع چین، ترجمه حسین صبوری کارخانه (۱۳۹۷)، تهران: ترمه.

هاگارد، استفان (۲۰۱۸)، دولت‌های توسعه‌گرا، ترجمه محسن محمدی ایوانکی (۱۴۰۱)، تهران: دنیای اقتصاد.

Besley, Timothy, Robin Burgess, Jonathan Old, Adnan Qadir Khan and Guo Xu (2012), “Bureaucracy and development”, VoxEU Column, available online at: <https://cepr.org/voxeu/columns/bureaucracy-and-development>.

Institute for Security & Development Policy (2018), “Made in China 2025”, available online at: www.isdp.eu.

Wade, Robert (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.

World Economic Forum (2019), “The Global Competitiveness Report 2019”, available online at: <https://www.weforum.org/reports?year=2019#filter>.