

## **A critical look at the document "National Strategy for Industrial Progress and the Promotion of the Country's Value Chains"**

**Siamak Tahmasebi**<sup>1✉</sup>

1- Assistant Professor, Department of Science and Technology, Supreme National Defense University, Tehran, Iran.

### **Abstract:**

The document “National Strategy for Industrial Progress and the Promotion of Value Chains of the Islamic Republic of Iran”, which was approved by the Council of Ministers on 1404/6/27 AH and notified on 1404/7/13 AH, is considered one of the most important policy documents of the country in the current decade and its goal is to determine a strategic framework for sustainable, knowledge-based and competitive industrialization. However, a critical analysis of the content and policy of this document will be of great help to the country’s industrial progress. In this article, using the “Public Policy Analysis Framework” and the “Industrial Development Model”, an attempt has been made to analyze and critically examine the document of Iran’s industrial progress. The results of the study show that the document has significant strengths in areas such as emphasizing knowledge-based production, paying attention to regional advantages, and setting goals to improve productivity. However, weaknesses in "choosing the right perspective", "the dynamism of the document", "an incomplete view of the industry (focusing on manufacturing industries and leaving aside important industries such as petrochemicals, power, etc.)", "lack of attention to strategic trade and creating synergy between industry and trade", "a relatively weak structure for implementing the document", "lack of a coordinating body between industrial and financial institutions", and "lack of an evidence-based evaluation system" are among its main challenges.

**Keywords:** Industrial Policymaking, Iran's Industrial Progress Document, Governance of Progress and Development, Policy Critique

DOI: 10.22034/jmi.2025.563573.3263



دوره ۱۹ شماره ۳ (پیاپی ۶۹)  
پاییز ۱۴۰۴

# نگاهی نقادانه به سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور»

نوع مقاله: مقاله علمی از نوع انتقادی (مقاله سیاستی)  
(تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۸/۱۴) صفحات ۱۹۰ تا ۲۰۹

سیامک طهماسبی<sup>✉</sup> استادیار گروه علم و فناوری دانشگاه عالی دفاع ملی، تهران، ایران.

## چکیده

سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش جمهوری اسلامی ایران» که در تاریخ ۱۴۰۴/۶/۲۷ به تصویب هیئت وزیران رسیده و در تاریخ ۱۴۰۴/۷/۱۳ ابلاغ شده است، یکی از مهم‌ترین اسناد سیاستی کشور در دهه حاضر به شمار می‌رود و هدف آن، تعیین چارچوب راهبردی برای صنعتی‌سازی پایدار، دانش‌بنیان و رقابت‌پذیر است. با این حال، تحلیل نقادانه محتوایی و سیاستی این سند و برای پیشرفت صنعتی کشور کمک زیادی خواهد کرد. در این مقاله، با استفاده از «چارچوب تحلیل سیاست عمومی» و «مدل توسعه صنعتی»، تلاش شده است سند پیشرفت صنعتی ایران به صورت تحلیلی و انتقادی مورد بررسی قرار گیرد. نتایج بررسی نشان می‌دهد که سند مزبور در بخش‌هایی مانند تأکید بر تولید دانش‌بنیان، توجه به مزیت‌های منطقه‌ای و هدف‌گذاری برای ارتقای بهره‌وری، نقاط قوت قابل توجهی دارد. با این حال، ضعف در «انتخاب چشم انداز درست»، «پویایی سند»، «نگاه ناقص به صنعت (تمرکز بر صنایع کارخانه‌ای و کنار گذاشتن صنایع مهمی مانند پتروشیمی، نیرو و ...)»، «عدم توجه به تجارت راهبردی و ایجاد هم‌افزایی بین صنعت و تجارت» از چالش‌های اصلی آن است.

**واژگان کلیدی:** سیاست‌گذاری صنعتی، سند پیشرفت صنعتی ایران، حکمرانی پیشرفت و توسعه، نقد سیاستی

## ۱- مقدمه

صنعت به‌عنوان موتور محرک رشد اقتصادی و ستون فقرات توسعه پایدار، همواره در مرکز توجه دولت‌ها و نظریه‌پردازان توسعه قرار داشته است. با بروز چالش‌ها و مسائل حال حاضر، اهمیت دست‌یابی به رشد هوشمند نوآوری محور به ترتیبی که ملاحظات فراگیری و پایداری را برآورده سازد بیش از پیش تقویت شده و اخیراً رویکرد مأموریت-محور نیز در توسعه مبتنی بر نوآوری و تولید صنعتی مورد تأکید قرار گرفته است (Mazzucato 2018) و (فرتاش ۱۴۰۰).

سیاست صنعتی فعال، که زیربنای تحول ساختاری و جبران عقب‌ماندگی توسعه‌ای محسوب می‌شود، مجموعه‌ای از اقدام‌ها برای تقویت قابلیت‌های تولیدی و فناورانه و مداخلات گزینشی به‌منظور ایجاد صنایع و فعالیت‌های نوین با کارایی پویا را دربر می‌گیرد. در این رویکرد، سیاست صنعتی به‌مثابه «استراتژی‌ای جامع» در نظر گرفته می‌شود که طیفی از ابزارها و مداخلات ضمنی یا صریح را به‌طور انتخابی متوجه بخش‌های خاص و فعالیت‌های جدید می‌کند؛ با هدف هدایت تغییر ساختاری، تقویت بخش‌های پیشران و تسریع فرآیند جبران عقب‌ماندگی در راستای چشم‌انداز ملی و استراتژی کلان توسعه. تجربه کشورها نشان می‌دهد که موفقیت در جبران عقب‌ماندگی به میزان زیادی وابسته به به‌کارگیری سیاست صنعتی فعال بوده است (Oqubay, et al. 2020). آنچه سیاست صنعتی را از سایر مداخلات توسعه‌ای متمایز می‌سازد، «روح» آن است؛ یعنی جهت‌گیری راهبردی و الگوی بنیادینی که سیاست صنعتی بر مبنای آن طراحی می‌شود. این تعریف بر ضرورت اتخاذ استراتژی توسعه اقتصادی به‌عنوان نقطه عزیمت اصلی تأکید می‌کند؛ استراتژی‌ای که بتواند سرمایه‌گذاری مولد را ترغیب کند و اقتصاد سیاسی را در مسیر تحول ساختاری هدایت نماید (Oqubay, et al. 2020).

در جمهوری اسلامی ایران نیز طی دهه‌های اخیر تلاش‌هایی برای تدوین سند ملی برای پیشرفت صنعتی کشور انجام شده و حتی از برنامه چهارم توسعه پنج ساله (سال ۱۳۸۴) تاکنون تمامی برنامه‌های پنج‌ساله کشور نسبت به تدوین چنین سندی تأکید کرده و آن را تکلیف دولت دانسته‌اند. در این راستا در سال‌های مختلف، اسناد متعددی با هدف سامان‌دهی سیاست صنعتی تدوین شده که البته شرایط به‌گونه‌ای رقم خورده که اکثر آنها به تصویب نهایی نرسیده‌اند؛ در جدول ذیل به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود (دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۰)، (دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۸):

جدول ۱: اسناد تدوین شده مرتبط با توسعه صنعتی جمهوری اسلامی ایران (یافته‌های محقق)

نتیجه‌گیری	سال انتشار	سند منتشره
مبنای تهیه این سند «طرح مطالعاتی استراتژی توسعه صنعتی» (۱۳۸۲) بود، اما با تغییر دولت از دستور کار خارج شد	۱۳۸۴	استراتژی توسعه صنعتی
سند تهیه شده با تغییر وزیر از دستور کار خارج شد	۱۳۸۵	راهبرد توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۵-۱۴۰۴)

نتیجه گیری	سال انتشار	سند منتشره
این طرح به‌عنوان طرح عملیاتی سند تهیه شده در سال ۱۳۸۵ تهیه شد و در عمل به تسهیلات‌دهی به طرح‌های ایجاد استانه‌های منتهی شد	۱۳۸۷	طرح میان مدت آمایش صنعتی و معدنی
در انتهای دولت دهم منتشر شده و در دولت بعد از دستور کار خارج شد	۱۳۹۲	برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت
اجرا نشده باقی ماند	۱۳۹۴	برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت
تقلیل موضوع به ارائه فهرست (سندی که وزارت صنعت، معدن و تجارت آن را در راستای «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی: مصوب ۱۳۹۵» ارائه و در تیر ۱۴۰۰ به تصویب هیأت وزیران رسید)	۱۴۰۰	فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی)
پیش‌نویس این سند در اواخر سال ۱۴۰۲ توسط موسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (ذیل سازمان برنامه و بودجه) تدوین و برای جمع بندی و تصویب، در چند مرحله به وزارخانه‌ها و نهادهای مرتبط ارسال شد لکن به دلیل شهادت رئیس جمهور وقت و تغییر مسئولین مرتبط، عملاً نا تمام ماند.	۱۴۰۲	نقشه راهبردی صنعتی و ارتقای رقابت‌پذیری تولید داخل (پیش‌نویس) <sup>۱</sup>

در پی تجارب متعدد در حوزه سیاست‌گذاری صنعتی، سرانجام در سال ۱۴۰۴ سندی با عنوان «سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور»<sup>۲</sup> با محوریت وزارت صنعت، معدن و تجارت تدوین و در ۲۷ شهریور ۱۴۰۴ در هیئت وزیران به تصویب رسیده و در تاریخ ۱۳ مهر ۱۴۰۴ توسط معاون اول رئیس‌جمهور ابلاغ گردید. تصویب این سند را می‌توان تلاشی جدی و ساختار یافته برای یکپارچه‌سازی جهت‌گیری‌ها و اهداف کلان صنعتی کشور ارزیابی کرد. اهتمام به تدوین و تصویب چنین سندی، هرچند متأخر، اقدامی شایسته تقدیر است و باید از کلیه دست‌اندرکاران و متخصصانی که در فرآیند تهیه و تصویب آن مشارکت داشتند، قدردانی نمود. بی‌تردید، وجود یک سند مصوب و راهبردی، همواره گامی فراتر از وضعیت بلاتکلیفی و سیاست‌گذاری‌های پراکنده و سلیقه‌ای محسوب می‌شود.

بر اساس مفاد ابلاغ‌شده (مندرج در بند ۵ سند)، این سند درصدد است تا نقشه‌راهی ملی برای «توسعه زنجیره‌های ارزش و افزایش عمق ساخت داخل»، «توسعه تولیدات متنوع، رقابت‌پذیر و صادرات‌محور»، «ارتقای جایگاه جهانی با افزایش صادرات محصولات دانش‌بنیان و گسترش فناوری‌های نوین»، «استقرار صنایع سبز، ارتقای بهره‌وری انرژی و استفاده از منابع تجدیدپذیر»، «ایجاد کشاورزی صنعتی و افزایش بهره‌وری آب» و «کاهش آثار مخرب صنعتی‌شدن و استقرار اقتصاد چرخشی» ارائه نماید. با این حال، علیرغم این اهداف بلندپروازانه، پرسش‌های بنیادین و نقادانه متعددی در خصوص

<sup>۱</sup> براساس متن منتشر شده در پایگاه اطلاع رسانی قوانین و مقررات کشور به آدرس: <https://dotic.ir/news/>

کارآمدی، انسجام درونی و به ویژه قابلیت اجرایی این سند وجود دارد که غفلت از آنها می‌تواند به کاهش محسوس اثربخشی آن بینجامد. از جمله این پرسش‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

≠ آیا سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی توانسته است چشم‌اندازی روشن، واقع‌بینانه و الهام‌بخش برای آینده صنعت کشور ترسیم کند؟

≠ آیا سازوکارهای پیش‌بینی‌شده در سند، از پویایی و انعطاف‌پذیری لازم برای مواجهه با تغییرات شتابان فناوری و تحولات محیط بین‌الملل برخوردار است؟

≠ آیا اهداف کلان و ابزارهای اجرایی تعریف‌شده، با شرایط نهادی، محدودیت‌های اقتصادی و سطح بلوغ فناوریانه کشور همخوانی و انطباق دارد؟

این پرسش‌ها، محورهای اصلی نقد و ارزیابی پیش‌رو را تشکیل می‌دهند.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

تعریف سیاست صنعتی و سیاستگذاری صنعتی همواره محل چالش نویسندگان بوده و تعریف واحدی که مورد قبول همه باشد، وجود ندارد. ولی اجمالاً و با تسامح می‌توان سیاست صنعتی را بدی‌گونه تعریف کرد: «سیاست صنعتی اساساً هر نوع مداخله‌گزینه‌ی یا سیاست دولتی است که تلاش می‌کند ساختار بخش تولید را به سمتی سوق دهد که انتظار می‌رود چشم‌انداز بهتری برای رشد اقتصادی ایجاد نماید» (Heinrich, Knill and Steinebach 2025) (Tahmasebi, et al. 2017). با توجه به تعریف مختلف، طیف بسیار گسترده‌ای از حوزه‌های دانشی وجود دارد که به عنوان بخش‌های تشکیل‌دهنده سیاست صنعتی مورد بحث قرار گرفته‌اند، مانند تنظیم رقابت، سیاست فناوری، سیاست منطقه‌ای، سیاست تحقیق و آموزش و همچنین سیاست آب و هوا و محیط زیست. علیرغم همه اختلاف نظرها، فرآیند صنعتی شدن و تحول ساختاری اقتصادی، به‌عنوان یکی از ارکان مهم توسعه پایدار، در ادبیات اقتصاد توسعه و سیاست صنعتی همواره مورد تأکید بوده است؛ زیرا انتقال اقتصاد از فعالیت‌های با بازده نسبی پایین به فعالیت‌های صنعتی با ارزش افزوده بالا، زمینه افزایش بهره‌وری، ارتقای رقابت‌پذیری بین‌المللی و تحقق توسعه ساختاری را فراهم می‌آورد (Juhász, Lane and Rodrik 2024). با این حال، تجربه تاریخی نشان می‌دهد که صنعتی‌شدن مسیر واحدی نداشته و نتیجه تعامل پیچیده‌ای میان تصمیمات سیاستی، ساختار نهادی، ظرفیت‌های فناوری، و شرایط جهانی است؛ به‌گونه‌ای که دولت‌ها، بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی نقش‌های مکمل در تعیین جهت‌گیری توسعه صنعتی بر عهده دارند (Benito and Meyer 2024).

در دهه‌های اخیر، با تغییر شرایط محیط جهانی نظیر گسترش زنجیره‌های ارزش جهانی، افزایش پیچیدگی رقابت فناوریانه، و فشار برای پایداری زیست‌محیطی ادبیات سیاست صنعتی نیز دستخوش تحول شده است. بدین معنا که دیگر نمی‌توان بر یک نسخه واحد مکانیکی برای صنعتی‌شدن تکیه کرد؛ بلکه نیاز به رویکردی انعطاف‌پذیر، مبتنی بر ترکیب ابزارها، ارزیابی مستمر و انطباق با تغییرات جهانی

احساس می‌شود (Heinrich, Knill and Steinebach 2025). این تغییر پارادایم منعکس‌کننده ضرورت طراحی «سبب‌سیاستی» به‌جای اتکای صرف به سیاست‌های سنتی مانند حمایت از صنایع نوپا یا یارانه بلندمدت است.

تحلیل روندهای تاریخی نشان می‌دهد که سیاست صنعتی معاصر نتیجه تحول تدریجی سه نسل از رویکردهاست: نخست، رویکردهای مبتنی بر «حمایت و جایگزینی واردات»<sup>۱</sup> که با هدف ایجاد ظرفیت‌های اولیه و حفاظت از صنایع نوپا شکل گرفتند؛ دوم، رویکردهای «توسعه صادرات»<sup>۲</sup> که با بهره‌گیری از بازارهای بین‌المللی، رقابت‌پذیری و یادگیری فناورانه را محور قرار دادند؛ و سوم، رویکردهای جدید مبتنی بر «ادغام در زنجیره ارزش جهانی»<sup>۳</sup> که به‌دنبال مشارکت فعال در شبکه‌های فراملی تولید و ارتقای تدریجی جایگاه کشور در سلسله‌مراتب ارزش هستند. هریک از این رویکردها منعکس‌کننده شرایط خاص اقتصاد جهانی در دوره خود و نیز پاسخ به ناکارآمدی‌ها و چالش‌های دوره پیشین بوده است. بنابراین فهم دقیق این رویکردها و نقد مبانی نظری و تجربی آنها برای تحلیل سیاست صنعتی هر کشور - به‌ویژه کشورهایی که در تلاش برای تدوین راهبرد توسعه صنعتی پایدار هستند - اهمیت بنیادی دارد (Fernandez-Stark and Gereffi 2019).

از آنجا که سیاست صنعتی در عصر جدید با چالش‌هایی همچون شتاب تحولات فناوری، رقابت شرکت‌های پلتفرمی، وابستگی به شبکه‌های تولید فراملی و فشارهای ژئوپلیتیک مواجه است، بسیاری از پژوهشگران تأکید می‌کنند که سیاست‌گذاری صنعتی باید از سطح انتخاب یک رویکرد منفرد فراتر رفته و به سطح «طراحی سبب‌سیاستی» ارتقا یابد (Heinrich, Knill and Steinebach 2025). مطالعه رویکردهای تاریخی هریک از سه رویکرد اصلی فوق (EOI, ISI, و GVC) نه‌تنها درک ما را از مزیت‌ها و محدودیت‌های هر یک افزایش می‌دهد، بلکه امکان تحلیل دقیق‌تر این موضوع را فراهم می‌سازد که چگونه می‌توان این رویکردها را در قالب یک راهبرد ملی سازگار با ویژگی‌های ساختاری، نهادی و فناورانه هر کشور تلفیق کرد.

ادبیات توسعه نشان می‌دهد که عدم تناسب میان رویکرد صنعتی و اقتضات کشور (مانند ساختار نهادی، شرایط سیاسی، تحریم‌ها و ...) می‌تواند منجر به ناکارآمدی سیاست‌ها، تداوم وابستگی به خام‌فروشی و ناتوانی در ایجاد زنجیره ارزش داخلی شود (Rodrik 2004). از این‌رو، مروری بر سه رویکرد اصلی توسعه صنعتی (جایگزینی واردات، توسعه صادرات و ادغام در زنجیره ارزش جهانی) برای درک بهتر گزینه‌های سیاستی ضروری است. در ادامه به واکاوی تفصیلی هریک از رویکردهای سه‌گانه می‌پردازیم:

<sup>۱</sup>Import Substitution Industrialization: ISI

<sup>۲</sup>Export-Oriented Industrialization: EOI

<sup>۳</sup>Global Value Chain Integration: GVC

## ۱. الگوی جایگزینی واردات

الگوی جایگزینی واردات یکی از نخستین چارچوب‌های مسلط در سیاست‌گذاری صنعتی کشورهای در حال توسعه در میانه قرن بیستم بوده و ریشه‌های نظری آن عمدتاً در آثار ساختارگرایان آمریکایی لاتین شکل گرفته است. این رویکرد بر این فرض استوار است که اتکا به صادرات مواد خام و واردات کالاهای صنعتی، کشورها را در معرض «تخریب رابطه مبادله» قرار داده و مانع شکل‌گیری ساختار تولید رقابت‌پذیر می‌شود. بر همین اساس، دولت باید به‌طور فعال وارد فرآیند صنعتی‌سازی شده و با ابزارهایی نظیر تعرفه‌های حمایتی، محدودیت واردات، یارانه‌های سرمایه‌ای، و ایجاد صنایع نوپا، ظرفیت تولید داخلی را شکل دهد (Mustafin, et al. 2022).

تحلیل‌های تجربی نشان می‌دهند که «جایگزینی واردات» در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ توانست در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین و آسیا زیرساخت‌های اولیه صنایع سنگین، صنایع مادر و صنایع واسطه‌ای را ایجاد کند و به کاهش وابستگی وارداتی در کالاهای منتخب کمک نماید. با این حال، از دهه ۱۹۸۰ به بعد، ادبیات علمی محدودیت‌های ساختاری این الگو را برجسته کرده است؛ از جمله کوچک‌بودن بازار داخلی، ناکارآمدی ناشی از فقدان رقابت بین‌المللی، فشارهای مالی بر بودجه عمومی، گسترش رانت‌جویی، و عدم انطباق صنایع با تحولات فناوریانه جهانی. بسیاری از پژوهشگران تأکید می‌کنند که جایگزینی واردات می‌تواند در مراحل اولیه توسعه مؤثر باشد اما بدون گذار به رقابت بین‌المللی و ارتقای فناوریانه، قابلیت پایداری ندارد (Amsden 2001). در نتیجه، جایگزینی واردات اکنون بیشتر به‌عنوان «مرحله مقدماتی صنعتی‌سازی» در نظر گرفته می‌شود، نه یک راهبرد جامع بلندمدت.

## ۲. الگوی توسعه صادرات

الگوی «توسعه صادرات» در پاسخ به محدودیت‌های رویکرد «جایگزینی واردات» شکل گرفت و توانست در برخی از کشورها به‌ویژه در کشورهای شرق آسیا به راهبردی موفق برای توسعه صنعتی تبدیل شود. مبانی نظری توسعه صادرات بر مزیت‌های ناشی از مقیاس، رقابت جهانی، یادگیری فناوریانه و انباشت مهارت استوار بوده و فرض می‌کند که تعامل با بازارهای بین‌المللی به‌عنوان یک «موتور یادگیری» توسعه صنعتی را تسریع می‌کند. برخلاف برداشت ساده‌انگارانه از این رویکرد، ادبیات علمی نشان داده است که توسعه صادرات صرفاً یک سیاست بازارمحور نیست، بلکه نیازمند دولت توسعه‌گرا، حمایت‌گرایی هوشمند و سیاست‌های هدفمند ارتقای توان رقابتی است (Chang 2011).

پژوهش‌های گسترده درباره کره جنوبی، تایوان و سنگاپور نشان می‌دهد که دولت‌های این کشورها با مداخله فعال اما مشروط، از صنایع منتخب حمایت کرده، برای صادرات مشوق‌های مبتنی بر عملکرد تعیین نموده و زمینه جذب فناوری خارجی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را فراهم کرده‌اند. ادبیات اقتصاد توسعه تأکید می‌کند که ترکیب «بازارهای جهانی» با «دولت توسعه‌گرا» (و نه آزادسازی یک‌باره) کلید موفقیت این کشورها بوده است (Rodrik 2009).

با این وجود، توسعه صادرات نیز محدودیت‌هایی دارد؛ از جمله وابستگی به نوسانات تقاضای جهانی، فشار بر نیروی کار، ریسک گرفتارشدن کشور در تولیدات کم‌ارزش، و ضرورت ارتقای پیوسته فناوری. با این حال، اجماع گسترده‌ای وجود دارد که توسعه صادرات نسبت به جایگزینی نرخ‌های رشد بالاتری را در میان اقتصادهای موفق رقم زده است (Cherif and Hasanov 2024).

### ۳. الگوی ادغام در زنجیره ارزش جهانی

گسترش برون‌سپاری جهانی، تقسیم کار بین‌المللی و ظهور شبکه‌های تولید فراملی از دهه ۲۰۰۰ به بعد، ادبیات توسعه صنعتی را به سمت الگوی جدیدی سوق داده است که در آن «ادغام در زنجیره ارزش جهانی» محور تصمیم‌گیری‌های صنعتی قرار گرفته است. در این رویکرد، توسعه صنعتی نه از طریق ایجاد کامل زنجیره تولید در داخل، بلکه از طریق مشارکت هدفمند در بخش‌هایی از زنجیره ارزش جهانی دنبال می‌شود. این مشارکت می‌تواند شامل مونتاژ، تولید قطعات، خدمات مهندسی، تحقیق و توسعه مشترک، یا فعالیت‌های پس از فروش باشد.

ادبیات ادغام در زنجیره ارزش جهانی تأکید دارد که مشارکت کشورهای در حال توسعه در زنجیره‌های ارزش می‌تواند دسترسی به بازار، دانش، استانداردهای کیفیت و فناوری‌های جدید را تسهیل کند؛ اما این فرآیند تنها در صورتی منجر به «ارتقای ساختاری» می‌شود که با سیاست‌های ارتقایی مناسب همراه باشد. مطالعات جدید نشان داده‌اند که بسیاری از کشورها در دام «ارزش افزوده پایین» گرفتار شده و توان ارتقای خود را از دست داده‌اند (Taglioni and Winkler 2016).

در مقابل، تجربه چین نشان می‌دهد که ترکیب سیاست‌های صنعتی فعال، سرمایه‌گذاری در دیجیتال‌سازی (هوش مصنوعی، اینترنت اشیا، اتوماسیون)، ارتقای مهارت‌های نیروی انسانی و سیاست‌های جذب فناوری می‌تواند موجب جهش کشورها در زنجیره ارزش جهانی شود (Lee, Malerba and Primi 2020). از سوی دیگر، ادبیات انتقادی هشدار می‌دهد که قدرت شرکت‌های پلتفرمی بزرگ و ساختار سلسله‌مراتبی زنجیره ارزش ممکن است مانع توسعه بومی و شکل‌گیری صنایع مستقل شود. به طور کلی، ادغام در زنجیره ارزش جهانی پارادایمی جدید در سیاست صنعتی ایجاد کرده‌اند که در آن دولت باید هم‌زمان نقش «تسهیل‌گر ادغام» و «تسهیل‌گر ارتقای صنعتی» را بر عهده گیرد.

با این حال، مشارکت صرف در زنجیره‌های جهانی تضمینی برای ارتقای صنعتی نیست. مطالعات اخیر نشان داده‌اند که بسیاری از کشورها در بخش‌های کم‌ارزش افزوده باقی می‌مانند یا دچار «قفل مونتاژ» می‌شوند و از اشتغال صنعتی و انتقال فناوری بهره لازم را نمی‌برند (Zahoor, et al. 2023). بنابراین، ادبیات معاصر تأکید می‌کند که ادغام در زنجیره‌های جهانی باید همراه با سیاست‌های ارتقایی

مبتنی بر نوآوری، تحقیق و توسعه، سرمایه انسانی و بهبود مهارت باشد تا منجر به صنعتی شدن با کیفیت گردد.

ادبیات توسعه صنعتی نشان می‌دهد که هیچ‌یک از رویکردهای بالا به تنهایی نمی‌تواند نیازهای توسعه صنعتی پایدار را برآورده سازد. رویکرد «جایگزینی واردات» برای ایجاد ظرفیت‌های پایه و صنایع نوپا مؤثر است و رویکرد «توسعه صادرات» برای ارتقای رقابت‌پذیری و یادگیری فناورانه کارآمد است، از طرف دیگر قرارگیری در زنجیره ارزش جهانی برای مشارکت در اقتصاد جهانی و تسریع انتقال فناوری ضروری است. پژوهشگران برجسته (Amsden 2001) (Chang, et al. 2002) تأکید دارند که سیاست صنعتی معاصر نیازمند یک استراتژی ترکیبی است که در آن هر سه رویکرد در قالب یک «سیاست صنعتی هوشمند، تدریجی و مبتنی بر یادگیری» تلفیق شوند.

### چارچوب نظری پیشنهادی

چارچوب نظری این پژوهش با اتکا به «چارچوب تحلیل سیاست عمومی»<sup>۱</sup> (Dunn 2018, 433-435) و «مدل توسعه صنعتی» (Rodrik 2004) (Rodrik 2009) مبتنی بر قابلیت‌ها و ساختارهای نهادی شکل می‌گیرد. چارچوب تحلیل سیاست عمومی که توسط دان (Dunn 2018, 433-435) ارائه شده است، سیاست را یک فرایند چرخه‌ای شامل تعریف مسأله، تدوین گزینه‌های سیاستی، پیش‌بینی پیامدها، انتخاب، اجرا و ارزیابی می‌داند. این رویکرد امکان می‌دهد تا تحلیل توسعه صنعتی نه تنها در سطح نهادی-اقتصادی، بلکه در قالب یک فرایند سیاستی بررسی شود که طی آن بازیگران مختلف از جمله دولت، صنعت و دانشگاه؛ در مراحل مختلف نقش‌آفرینی می‌کنند. انتخاب این چارچوب به پژوهش اجازه می‌دهد که شناسایی تنگناهای صنعتی، طراحی مداخلات و ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها را به صورت یک نظام منسجم و مرحله‌ای تحلیل کند. <sup>۲</sup> علوم انسانی و مطالعات فرعی

از سوی دیگر، «مدل توسعه صنعتی» که رودریک (Rodrik 2004) (Rodrik 2009) تبیین کرده است، بر نقش محوری «تجربه‌گرایی مبتنی بر یادگیری»<sup>۲</sup> و «هماهنگی نهادی» در شکل‌دهی مسیر توسعه تأکید دارد. رودریک استدلال می‌کند که دولت‌های موفق در حوزه صنعتی‌سازی به‌جای نسخه‌برداری از الگوهای از پیش تعیین‌شده، به طراحی سیاست‌های اقتضایی مبتنی بر مزیت‌های بالقوه، آزمون‌گری محدود و اصلاح تدریجی ناکارآمدی‌ها می‌پردازند. در این چارچوب، نقش دولت نه در مداخله گسترده یا عقب‌نشینی کامل، بلکه در ایجاد بستر اطلاعاتی، رفع شکست‌های بازار و طراحی نهادهای مشوق یادگیری صنعتی تعریف می‌شود. این دیدگاه براساس شواهد گسترده از اقتصادهای نوظهور آسیایی شکل گرفته و به‌ویژه بر اهمیت تعامل مستمر میان دولت و صنعت تأکید می‌کند.

<sup>۱</sup>Policy Analysis Framework

<sup>۲</sup>self-discovery

ترکیب این دو چارچوب نظری، امکان تحلیل چندبُعدی توسعه صنعتی را فراهم می‌کند؛ به‌گونه‌ای که از یک‌سو می‌توان فرایندهای سیاست‌گذاری را در قالب چرخه تحلیل سیاست عمومی بررسی کرد و از سوی دیگر، می‌توان ملاحظات نهادی، ساختاری و فناورانه را با الهام از مدل توسعه صنعتی رودریک مورد توجه قرار داد. این ادغام به پژوهش اجازه می‌دهد که تنگناهای سیاستی اعم از ضعف هماهنگی میان نهادها، ناکارآمدی مکانیسم‌های یادگیری صنعتی یا نبود تعامل مؤثر دولت، صنعت و دانشگاه را در چارچوبی تحلیلی تبیین کند. به‌طور ویژه، این چارچوب نظری برای کشورهایی که در مسیر ارتقا در زنجیره ارزش جهانی قرار دارند، قابلیت توضیح می‌دهد که چگونه سیاست‌های صنعتی باید به‌صورت مرحله‌ای، مبتنی بر شواهد، و بر پایه تعامل میان بازیگران کلیدی طراحی شوند (Dunn 2018, 433-435).

### ۳- روش تحقیق

این پژوهش با بهره‌گیری از «روش تحلیل سیاستی تطبیقی» (Blum and Treib 2025) و با اتکا به «چارچوب استدلال عملی» انجام شده است. روش‌شناسی تحقیق مبتنی بر تحلیل کیفی و با استفاده از سه رویکرد اصلی طراحی شده است: نخست، «تحلیل محتوای انتقادی»<sup>۳</sup> متن سند که با بهره‌گیری از چارچوب فیشر (Fischer, et al. 2015) و با تمرکز بر مفروضات بنیادین، انسجام درونی و سازگاری اهداف سند با واقعیت‌های اقتصادی ایران صورت پذیرفت. دوم، «مطالعه تطبیقی نظام‌مند»<sup>۴</sup> تجارب بین‌المللی در حوزه سیاست‌گذاری صنعتی و با بررسی موارد موفق کشورها انجام شد (Thomann and Maggetti 2020).

### ۴- نقد سند

در این بخش نقدهای مهم مرتبط با سند بیان می‌شود:

#### ۴-۱) تاملی در باب چشم‌انداز بیان شده در سند:

«چشم‌انداز» به عنوان مهمترین بخش یک سند، نشانگر رویکرد، جهت‌گیری و غایت آن سند می‌باشد. در بند ۶ سند اقدام به تعریف «چشم‌انداز» شده که عبارت است از «تبدیل ایران به کشوری تأثیرگذار در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای در بخش/ رشته فعالیت‌های صنعتی دارای مزیت و اولویت‌دار». چشم‌انداز تدوین‌شده با محوریت «تبدیل ایران به کشوری تأثیرگذار در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای»، نیازمند واکاوی عمیق از منظر انطباق با الزامات ساختاری و واقعیت‌های اقتصاد سیاسی ایران و اقتصاد سیاسی کشورهای منطقه است. ادبیات نوین سیاستگذاری صنعتی بر این نکته تأکید دارد که انتخاب

<sup>۱</sup>Comparative Policy Analysis

<sup>۲</sup>Practical Reasoning

<sup>۳</sup>Critical Content Analysis

<sup>۴</sup>Systematic Comparative Study

یک رویکرد بدون در نظرگیری زمینه نهادی و قابلیت‌های تولیدی موجود، می‌تواند به شکست راهبرد بینجامد (Warwick 2013). رویکرد ادغام در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای، مستلزم وجود بستری از روابط دیپلماتیک پایدار، عضویت در پیمان‌های تجاری فراگیر و ثبات در محیط بین‌المللی است. با این حال، تحریم‌های ظالمانه آمریکا و اروپا باعث شده تا ایران با محدودیت‌های قابل توجهی در عرصه تعاملات اقتصادی منطقه‌ای روبرو شود که تحقق این چشم‌انداز را با چالش مواجه می‌سازد. همچنین حتی اگر شرایط سیاسی کشورمان هم آماده باشد، قابلیت صنعتی کشورهای همسایه برای تشکیل زنجیره با صنایع ایران مناسب نیست.

از سوی دیگر، در سطح میانی، ادغام موفق در زنجیره‌های ارزش مستلزم توانایی تخصص‌یابی در حلقه‌های با ارزش افزوده بالا و برخورداری از صنایع پیشرو با مزیت رقابتی پایدار است (Stiglitz and Lin 2013). ارزیابی ساختار صنعتی کنونی ایران نشان می‌دهد که تمرکز بر تولید کالاهای نهایی با ارزش افزوده متوسط و ضعف در ادغام عمودی پیشرفته، از موانع جدی در راه تحقق این چشم‌انداز به شمار می‌رود. علاوه بر این، در سطح بنگاه‌ها، چالش‌های بنیادی در حوزه بهره‌وری، دسترسی به فناوری‌های روز و انطباق با استانداردهای کیفیت بین‌المللی، فاصله محسوسی با الزامات رقابت در زنجیره‌های ارزش جهانی ایجاد کرده است.

به نظر می‌رسد چشم‌انداز حاضر از «شکاف اجرایی» قابل توجهی رنج می‌برد. این شکاف ناشی از نادیده گرفتن «تطابق نهادی» به عنوان پیش‌شرط ضروری برای هرگونه همکاری اقتصادی منطقه‌ای موفق است. تجربه کشورهای پیشرو در حوزه صنعتی نشان می‌دهد که همسویی نهادهای حاکمیتی با الزامات همکاری‌های منطقه‌ای شرط لازم برای نیل به چنین اهدافی است (Chang 2011). همچنین، این چشم‌انداز از در نظرگیری «مسیر تکاملی صنعتی» غافل مانده است. توسعه صنعتی فرآیندی تدریجی و مبتنی بر انباشت تدریجی قابلیت‌های فناورانه است (Lee, et al. 2023) و نمی‌توان از مراحل ابتدایی توسعه صنعتی مستقیماً به مرحله ادغام پیشرفته در زنجیره‌های ارزش جهانی پرش کرد (Rodrik 2004).

پیشنهاد سیاستی نگارنده این است که به سمت رویکردهای دیگری حرکت شود، که ترکیبی از «جایگزینی واردات» و «توسعه صادرات» خواهد بود. صدها ساله اگر در صنعت خاصی امکان زنجیره سازی با کشورهای منطقه فراهم شود، باید از آن فرصت استفاده کرد ولی تأکید و تمرکز بر «ایجاد زنجیره با کشورهای منطقه» و غفلت از سایر رویکردها، باعث فرصت سوزی و از دست رفتن فرصت‌های پیشرفت خواهد بود. در نتیجه، به منظور افزایش ضریب موفقیت سند، پیشنهاد می‌شود چشم‌انداز حاضر به شرح ذیل اصلاح گردد: «تبدیل ایران به قطب صنعتی تاب‌آور با تأکید بر توسعه توانمندی‌های بومی، دانش‌محور و تکمیل زنجیره‌های ارزش داخلی (درون‌زایی)، افزایش صادرات (برون‌گرایی) و ادغام

هوشمند در زنجیره‌های ارزش جهانی». این چشم‌انداز جایگزین، ضمن حفظ آرمان‌های توسعه صنعتی، بر ضرورت توجه به توانمندی‌های داخلی و نقش محوری آن در ادغام موفق در اقتصاد جهانی تأکید دارد. همچنین، تدوین یک نقشه راه واقع‌بینانه در سه فاز «تقویت پایه‌های تولید داخلی»، «توسعه صادرات و ادغام منطقه‌ای» و در نهایت «ادغام در زنجیره‌های ارزش جهانی» می‌تواند زمینه تحقق تدریجی این چشم‌انداز را فراهم آورد.



شکل ۱: مضامین راهبردی تشکیل دهنده چشم‌انداز پیشرفت صنعتی ج.ا.ایران

## ۲-۴) غفلت از سازوکارهای پویایی و اکتفا به حالت ایستا

یکی از کاستی‌های بنیادین در «سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور»، نگاه ایستا و خطی به فرآیند برنامه‌ریزی صنعتی است. در حالی که ادبیات دو دهه اخیر توسعه صنعتی بر پویایی، عدم قطعیت و ماهیت اکتشافی فرآیند صنعتی شدن تأکید دارد، این سند فاقد سازوکارهای نهادی جدی و مشخص برای پایش مستمر، یادگیری و بازنگری دوره‌ای است. همانگونه که رودریک (Rodrik 2004) استدلال می‌کند، «سیاست صنعتی خوب باید تعاملی و تطبیقی<sup>۱</sup> باشد، نه یک نقشه راه ثابت». این به معنای آن است که موفقیت در سیاست‌گذاری صنعتی نه در تدوین یک سند کامل و بی‌نقص، که در «ایجاد ظرفیت نهادی برای تشخیص شکست‌ها، یادگیری از تجربیات و اصلاح مسیر در فرآیند اجرا» نهفته است.

تجربه موفق کشورهای شرق آسیا در اجرای سیاست‌های صنعتی نشان می‌دهد که نهادهای سیاست‌گذار این کشورها از مکانیسم‌های پیچیده‌ای برای تعامل مستمر با بخش خصوصی، رصد تحولات فناورانه و تنظیم مجدد سیاست‌ها برخوردار بوده‌اند (Stiglitz and Lin 2013). برای نمونه، در کره جنوبی ساختار تعریف شده «همکاری صنعت، دانشگاه و پژوهش»<sup>۱</sup> به مثابه کارگروه‌های توسعه صنعتی بوده که با ایجاد پلتفرم‌های دائمی گفت‌وگو بین دولت، صنعت و دانشگاه، امکان شناسایی به موقع گلوگاه‌ها و اصلاح سیاست‌ها را فراهم می‌سازد (Noh, Kim and Roh 2025). در مقابل، سند حاضر فاقد چنین نهادهای پیش‌گر و تعاملی است و بیشتر به مثابه یک نقشه راه ثابت تدوین شده که احتمال کهنگی و عدم انطباق با تحولات پرشتاب محیط بین‌الملل را افزایش می‌دهد.

از منظر نظریه سیستم‌های پیچیده، اقتصاد صنعتی یک سیستم پویا و غیرخطی است که در تعامل با تحولات فناورانه، تغییرات تقاضای جهانی و نوآوری‌های نهادی قرار دارد (Arthur, Beinhocker and Stranger 2020). در چنین محیطی، تدوین یک سند ثابت بدون سازوکار بازخورد و تنظیم مجدد، محکوم به شکست است. سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی ایران با غفلت از این واقعیت، هیچ سازوکار مشخصی برای ارزیابی دوره‌ای اثرگذاری سیاست‌ها، پایش تغییرات در زنجیره‌های ارزش جهانی و بازنگری در اولویت‌ها پیش‌بینی نکرده است.

برای جبران این نقیصه، پیشنهاد می‌شود مکانیسم‌های نهادی زیر در ساختار حکمرانی صنعتی کشور لحاظ شوند: اول، ایجاد «دبیرخانه‌ای برای پویا نگه داشتن سند» با مسئولیت رصد مستمر تحولات صنعتی و فناورانه و ارائه گزارش‌های دوره‌ای به شورای عالی صنعت، دوم، تشکیل «کارگروه‌های تخصصی یادگیری سیاستی» متشکل از نمایندگان دولت، بخش خصوصی و نهادهای علمی برای شناسایی شکست‌های سیاستی و ارائه پیشنهادات اصلاحی. سوم، طراحی «سامانه پایش هوشمند» که با بهره‌گیری از کلان داده‌ها، تحولات زنجیره ارزش جهانی و شاخص‌های عملکردی صنایع داخلی را رصد کند. چهارم، الزام به بازنگری دوره‌ای سه‌ساله در سند و ارتقای سیاست‌ها مبتنی بر یافته‌های این مکانیسم‌ها. باید تأکید کرد که تحقق آرمان‌های صنعتی شدن جمهوری اسلام ایران مستلزم گذار از نگاه ایستای برنامه‌ریزی به پارادایم پویای «یادگیری سیاستی» است. تنها در این صورت است که می‌توان امیدوار بود سند راهبرد صنعتی نه به عنوان یک سند تشریفاتی، بلکه به عنوان یک فرآیند پویا و زنده در خدمت پیشرفت صنعتی کشور قرار گیرد.

### ۳-۴) غفلت از نقش تجارت راهبردی به عنوان اهرم توسعه صنعتی

یکی از نقایص جدی سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی، نگاه یک‌سویه به مقوله تجارت خارجی است. در این سند، تجارت عمدتاً به عنوان «محمل صادرات» محصولات نهایی دیده شده است، در حالی

که در پارادایم‌های نوین توسعه صنعتی، تجارت به مثابه یک «ابزار راهبردی» برای ارتقای توان تولیدی و فناورانه ملت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. رویکرد «تجارت راهبردی» بر این اصل استوار است که کشورها می‌توانند با هوشمندی و از طریق طراحی دقیق مسیرهای واردات و صادرات، برای محصولات صنعتی داخلی، بازاریابی کرده و همین امر «یادگیری صنعتی» را تسریع کرده و موقعیت خود را در زنجیره ارزش جهانی ارتقا دهند. ظرفیت‌های «تجارت متقابل» و «توافق‌های افسست»<sup>۱</sup> به عنوان ابزارهای کارآمد در سیاست‌گذاری صنعتی است (Matthews and Anicetti 2024) که حتی کشورهای پیشرو در عرصه صنعتی‌سازی، از این مکانیسم‌ها به صورت فعال برای انتقال فناوری، توسعه پایگاه تولید داخلی، ایجاد بازارهای صادراتی برای تولیدات داخلی و ارتقای زنجیره ارزش استفاده می‌کنند، سند حاضر صرفاً به رویکردهای سنتی تجارت بسنده کرده است (Oqubay, et al. 2020).

تجربه موفق کشورهای چینی و کره جنوبی و چین نشان می‌دهد که آنان از «خریدهای خارجی انبوه» به عنوان اهرمی برای توسعه صادرات صنعتی استفاده کرده‌اند. این کشورها در قراردادهای بزرگ خرید کالاها و خدمات (مانند تجهیزات زیرساختی یا منابع انرژی)، شرط «همکاری صنعتی و انتقال فناوری» را گنجانده و از این طریق، مسیر ورود شرکت‌های داخلی به زنجیره تأمین بین‌المللی را هموار ساخته‌اند (Lin and Chang 2009). برای نمونه، چین در ازای خریدهای کلان خود از هواپیماهای مسافبری، انتقال فناوری و مشارکت تولیدی برای صنایع داخلی خود را طلب می‌کند. کشور ایران نیز هر ساله برای تأمین بخشی از نیازهای خود مجبور به واردات قابل توجهی است که این میزان خرید خارجی، پتانسیل تبدیل شدن به اهرمی برای ترغیب کشورهای دیگر برای خرید محصولات صنعتی ایران را دارد. ولی سند حاضر فاقد هر گونه راهبرد مشخص برای اهرم کردن «قدرت خرید دولت» و «تقاضای داخلی» به منظور «بازارسازی برای محصولات صنعتی داخلی» و به تبع آن، توسعه صنایع پیشرفته است.

## ۴-۴) تقلیل پیشرفت صنعتی به صنایع کارخانه‌ای و غفلت از ظرفیت‌های سایر بخش‌های صنعتی

یکی از کاستی‌های سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی، نگرش تقلیل‌گرایانه به مفهوم توسعه صنعتی است که آن را صرفاً به حوزه «صنایع کارخانه‌ای»<sup>۲</sup> و تولید کالاهای نهایی محدود می‌کند. این در حالی است که در الگوهای موفق توسعه صنعتی، صنایع راهبردی و زیرساختی همچون صنایع بالادستی نفت

<sup>۱</sup>Strategic Trade

<sup>۲</sup>Countertrade

<sup>۳</sup>Offset Agreements

<sup>۴</sup>Factory Industries

و گاز، نیروگاهی و صنایع دفاعی، نه تنها به عنوان بخشی مجزا، بلکه به عنوان «موتور محرک» و «تسهیل‌گر» توسعه صنعتی یکپارچه عمل می‌کنند.

بر اساس نظریه «خوشه‌های صنعتی» (Porter 2000)، توسعه صنعتی پایدار مستلزم ایجاد پیوندهای ارگانیک بین صنایع پایه، صنایع میانی و صنایع پایانی است. برای نمونه، صنایع بالادستی نفت و گاز می‌توانند با الزام به «محتوا و ارزش افزوده داخلی» در قراردادهای بین‌المللی، تقاضای پایدار و مطمئنی برای هزاران قطعه، تجهیزات و خدمات صنعتی ایجاد کنند که این خود بسترساز ظهور خوشه‌های صنعتی در حوزه مهندسی، متالورژی و ساخت تجهیزات سنگین خواهد بود.

همچنین، صنایع دفاعی به عنوان پیشران فناوری‌های های-تک شناخته می‌شوند. تجربه کشورهایمانند کره جنوبی و رژیم صهیونی نشان می‌دهد که چگونه انتقال فناوری از بخش دفاعی به بخش غیرنظامی<sup>۱</sup> می‌تواند منجر به توسعه صنایع پیشرفته در حوزه‌های الکترونیک، اپتیک، مواد کامپوزیت و فناوری اطلاعات شود. گزارش اخیر بانک جهانی (۲۰۲۳) نیز بر این نکته تأکید دارد که غفلت از پیوند بخش دفاعی و غیرنظامی، یکی از موانع مهم در مسیر تحقق توسعه صنعتی در کشورهای در حال توسعه است.

علاوه بر این، صنعت نیروگاهی و انرژی می‌تواند به عنوان «بستر آزمایش و توسعه فناوری» برای صنایع داخلی عمل کند. سیاست‌هایی مانند اولویت‌دهی به تولید داخلی تجهیزات نیروگاهی، ایجاد مراکز تحقیق و توسعه مشترک بین نیروگاه‌ها و صنایع داخلی، و طراحی مکانیسم‌های خرید تضمینی برای محصولات های-تک انرژی، از جمله راهکارهای عملیاتی است که در سند حاضر به آن‌ها توجهی نشده است.

این نگاه جزیره‌ای و تقلیل‌گرا در سند راهبرد ملی صنعتی، موجب شده است که از ظرفیت عظیم صنایع راهبردی به عنوان «مشتری اول و تضمین‌شده» برای صنایع داخلی استفاده نشود، از طرف دیگر امکان ایجاد پیوندهای پسین و پیشین بین صنایع مختلف نادیده گرفته شود و همچنین فرصت توسعه فناوری‌های های-تک از طریق سرریزهای فناورانه از دست برود.

#### ۴-۵ غفلت از پیوند راهبردی بخش دفاعی و غیرنظامی: مدل‌های ادغام و تلفیق

در ادامه نقد غفلت از صنایع استراتژیک، باید به مدل‌های نوین پیوند بخش دفاعی و غیرنظامی اشاره کرد. مفهوم «ادغام دفاعی-غیرنظامی»<sup>۲</sup> به عنوان یک پارادایم سیاستی، بر ایجاد پیوندهای ساختاری و نهادی بین دو بخش دفاعی و غیرنظامی تأکید دارد. بر اساس مطالعات «مؤسسه تحقیقاتی رند» (۲۰۲۳)، این ادغام می‌تواند در قالب‌های مختلفی از جمله: توسعه پایگاه‌های تأمین مشترک، استانداردهای فناوری‌های دوگانه، ایجاد پلتفرم‌های نوآوری مشترک؛ محقق شود.

<sup>۱</sup>Spin-off

<sup>۲</sup>Civil-Military Integration

تجربه چین در این حوزه بسیار آموزنده است، چین با تأکید بر توسعه فناوری‌های دوگانه، توانسته سهم قابل توجهی از بازار جهانی فناوری‌های پیشرفته را به دست آورد. در سطحی بالاتر، چین مفهوم «تلفیق دفاعی-غیرنظامی»<sup>۱</sup> را ارائه داده است که رویکردی جامع‌تر و راهبردی‌تر محسوب می‌شود (Bitzinger 2021). این مدل به معنای ایجاد یک اکوسیستم یکپارچه فناوری است که در آن زیرساخت‌های تحقیقاتی مشترک توسعه می‌یابد، زنجیره تأمین کاملاً یکپارچه می‌شود و گردش دانش و نیروی انسانی به صورت آزادانه صورت می‌پذیرد. یکی از اهداف کشور چین تلفیق دفاعی-غیرنظامی، کاهش بار اداری و موانع شرکت‌های دفاعی خصوصی و تحریک رقابت و نوآوری بیشتر در صنعت دفاعی چین است.

کشور آمریکا نیز در چارچوب راهبرد ملی نوآوری و رقابت‌پذیری (۲۰۲۲)، بودجه‌های تحقیقاتی مشترک بین بخش دفاعی و شرکت‌های های-تک غیرنظامی را به طور چشمگیری افزایش داده است. غفلت سند راهبرد ملی صنعتی از این مفاهیم پیشرفته، چند پیامد جدی برای صنعت ایران دارد از جمله: «اتلاف منابع تحقیقاتی» و تعریف تحقیقات موازی در بخش دفاعی و غیرنظامی بدون ایجاد هم‌افزایی.

برای ارتقای این سند در این حوزه، پیشنهاد می‌شود: «شورای هماهنگی فناوری‌های دوگانه» در ساختار حکمرانی صنعتی ایجاد شود و طراحی «صندوق نوآوری مشترک دفاعی-غیرنظامی» و «زیرساخت‌های آزمایشگاهی مشترک» بین بخش دفاعی و دانشگاه‌ها ایجاد گردد تا با «تجمیع تقاضا» و «تجمیع قابلیت‌ها» زمینه برای تحقیقات عمیق‌تر و ارزان‌تر فراهم گردد.

#### ۴-۶ غفلت از طراحی سازوکار مقابله با رانت‌جویی و وابستگی به ارز دولتی

یکی از چالش‌های ساختاری اقتصاد ایران که به‌عنوان مانعی جدی در مسیر توسعه صنعتی عمل می‌کند، وابستگی شدید بخش تولید به ارز خارجی است. این وابستگی از یک‌سو ناشی از ساختار معیوب تولید داخلی و فقدان زنجیره تأمین یکپارچه است که صنایع را به واردات گسترده قطعات، ماشین‌آلات و مواد اولیه وابسته کرده است، و از سوی دیگر، حاصل سیاست‌های نادرست ارزی و تخصیص رانتهی منابع ارزی است که نه تنها به کاهش انگیزه‌های تولید داخلی انجامیده، بلکه زمینه‌ساز شکل‌گیری رقابتی مخرب در جهت دستیابی به رانت ارز دولتی شده است (Bağlıtaş 2024). بر اساس نظریه «جستجوی رانت»<sup>۲</sup> که توسط کروگر (۱۹۷۴) مطرح شده، تخصیص منابع دولتی بدون طراحی سازوکارهای شفاف و نظارتی، منجر به انحراف منابع از بخش‌های مولد به سمت فعالیت‌های غیرمولد می‌شود. این وضعیت، به‌جای آنکه بخش صنعت را به سمت ارتقای بهره‌وری و افزایش رقابت‌پذیری

<sup>۱</sup>Civil-Military Fusion

<sup>۲</sup>Rent-Seeking

بین‌المللی سوق دهد، آن را به بازاری برای جستجوی رانت و توزیع امتیازات دولتی تبدیل کرده است. دستیابی رانتهی به ارز دولتی می‌تواند منجر به ایجاد سودهای بدون زحمت و بدون تولید واقعی باشد. رهایی از این وابستگی، نه یک انتخاب، بلکه ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای دستیابی به توسعه صنعتی پایدار است. تجربه موفق کشورهای صنعتی نشان می‌دهد که توسعه درون‌زا و متکی بر ظرفیت‌های داخلی، تنها در سایه کاهش وابستگی به منابع برون‌زا و ایجاد زنجیره ارزش ملی محقق می‌شود (فروتوکزاده، دره شیری و جعفری ۱۴۰۴).

البته تدوین کنندگان سند به این موضوع واقف بوده و ذیل بند ۱۲ عبارت ذیل را درج کرده‌اند: «حمایت از واردات در مقابل صادرات توسط بنگاه‌های اقتصادی». لکن این عبارت کلی نمی‌تواند رافع مشکلات پیچیده ارزی کشور باشد. بخصوص که الان کشور درگیر تحریم‌های مختلف مالی آمریکا و اتحادیه اروپا بوده و سوئیفت (مهمترین درگاه‌های بین‌المللی تبادل ارز) بجای تسهیل جابجایی منابع ارزی ایران، ابزاری برای محدودسازی تبادلات ایران شده است (Cipriani, Goldberg and La Spada 2023).

سند باید بتواند به صورت هوشمندانه، مشکلات ارزی پیش روی صنایع را برطرف کند. برای رسیدن به این هدف، لازم است با اجرای سیاست‌های هوشمندانه‌ای نظیر «تخصیص زمان‌بندی شده و مشروط ارز ترجیحی»، «اعطای مشوق‌های هدفمند به صنایع دارای برنامه کاهش وابستگی به واردات» و «توسعه زیرساخت‌های مالی داخلی از طریق تشکیل کنسرسیوم‌های تامین مالی»، زمینه را برای گذار از اقتصاد متکی به ارز نفتی به اقتصادی مبتنی بر تولید و صادرات صنعتی فراهم آورد. تنها در این صورت است که می‌توان امیدوار بود صنعت ایران به جای تکیه بر رانت، بر پایه نوآوری، کارآفرینی و رقابت‌پذیری استوار شود.

#### ۷-۴) غفلت از توسعه اقتصاد مکمل با کشورهای همسایه

اقتصاد مکمل<sup>۱</sup> به عنوان یک پارادایم نوین در روابط اقتصادی بین‌المللی، اخیراً توجه محققان و سیاستگذاران را به خود جلب کرده است. این مفهوم برخلاف الگوهای رقابتی محض، بر همکاری راهبردی بین کشورها با هدف تکمیل ظرفیت‌های اقتصادی متقابل تأکید دارد. مکمل بودن به شرایطی اشاره دارد که در آن دو یا چند واحد اقتصادی (کشورها، بنگاه‌ها، بخش‌های صنعتی) با ترکیب توانمندی‌ها و منابع مختلف که متقابلاً تکمیل‌کننده هم بوده و به نتایجی فراتر از مجموع اقدامات فردی دست می‌یابند. این مفهوم ریشه در نظریه‌های اقتصاد بین‌الملل و توسعه صنعتی دارد (Androssio-O'Callaghan 2009). طبق تعریف سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در سال ۲۰۲۲، اقتصاد مکمل

<sup>۱</sup>Complementary Economy

<sup>۲</sup>Complementarity

به نظامی از روابط اقتصادی دوجانبه یا چندجانبه اشاره دارد که در آن کشورها با شناسایی و بهره‌برداری از مزیت‌های نسبی مکمل یکدیگر، به ایجاد زنجیره ارزش مشترک می‌پردازند (OECD 2022). ریشه این مفهوم تا حدی به نظریه مزیت نسبی<sup>۱</sup> ریکاردو<sup>۲</sup> بر می‌گردد ولی در آن حد باقی نماینده بلکه با توسعه مفهومی، کاربردی‌تر شده است.

غفلت از این رویکرد، فرصت‌های موجود در بازار ۴۰۰ میلیونی کشورهای همسایه را نادیده می‌گیرد. توسعه اقتصاد مکمل با کشورهای همسایه می‌تواند سکوی پرتابی برای صادرات محصولات صنعتی ایران باشد. تجربه ترکیه در توسعه روابط اقتصادی با کشورهای همسایه نشان می‌دهد که چگونه می‌توان از طریق «تجارت متقابل» و «تخصص‌گرایی منطقه‌ای» به رشد پایدار صنعتی دست یافت.

## ۵- جمع بندی و پیشنهادها

این پژوهش با بهره‌گیری از چارچوب تحلیلی تلفیقی «تحلیل سیاست عمومی» و «مدل توسعه صنعتی تعاملی»، به واکاوی نقادانه سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش ایران» پرداخت. یافته‌ها حاکی از آن است که این سند با وجود دارا بودن نقاط قوتی مانند تأکید بر تولید دانش‌بنیان و هدف‌گذاری برای ارتقای بهره‌وری، از کاستی‌هایی رنج می‌برد که عمدتاً ناشی از غفلت از اقتضائات نهادی و ساختاری اقتصاد ایران و بی‌توجهی به درس‌آموخته‌ها و تجارب بین‌المللی در عصر شتاب فناوری و عدم قطعیت است. مهم‌ترین این کاستی‌ها شامل انتخاب چشم‌اندازی با قابلیت اجرای محدود در شرایط تحریمی، نگرش ایستا و فاقد سازوکارهای پویای یادگیری و اصلاح، تقلیل مفهوم صنعت به حوزه کارخانه‌ای و غفلت از اهرم‌های راهبردی مانند تجارت متقابل و پیوند دفاعی-غیرنظامی است. این ناهماهنگی میان طراحی سیاست و بستر اجرا، خطر تبدیل سند را از یک نقشه راه تحول‌آفرین به یک بیانیه تشریفاتی افزایش می‌دهد.

بر اساس یافته‌های این تحلیل، پیشنهادهای سیاستی ذیل در سه سطح ارائه می‌گردد:

اول، در سطح راهبردی و تدوین سند: ضروری است چشم‌انداز سند از «تبدیل ایران به کشوری تأثیرگذار در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای در بخش / رشته فعالیت‌های صنعتی دارای مزیت و اولویت‌دار» به سمت «تبدیل ایران به قطب صنعتی تاب‌آور با تأکید بر توسعه توانمندی‌های بومی، دانش‌محور و تکمیل زنجیره‌های ارزش داخلی (درون‌زایی)، افزایش صادرات (برون‌گرایی) و ادغام هوشمند در زنجیره‌های ارزش جهانی» بازنگری شود. این تغییر، اولویت را بر درون‌زایی توانمندی‌های فناورانه به عنوان پیش‌شرط هرگونه ادغام موفق قرار می‌دهد. همچنین، یک نقشه راه مرحله‌ای با فازهای مشخص

<sup>۱</sup>Comparative advantage

<sup>۲</sup>Ricardo

«توانمندسازی داخلی»، «ادغام منطقه‌ای» و «ارتقا در زنجیره ارزش جهانی» باید جایگزین برنامه‌ریزی خطی کنونی شود.

دوم، در سطح نهادی و حکمرانی: ایجاد سازوکارهای نهادی پویا و تعاملی شرط لازم برای کارآمدی هر سند ایستایی است. پیشنهاد می‌گردد «دبیرخانه پایش و بازنگری سند» با مسئولیت رصد مستمر تحولات فناوری و بازارهای جهانی، و «شورای هماهنگی فناوری‌های دومنظوره» برای ایجاد هم‌افزایی بین بخش دفاعی و غیرنظامی تأسیس شوند. علاوه بر این، تشکیل کنسرسیوم‌های تامین مالی صنعتی متشکل از نهادهای مالی دولتی و خصوصی می‌تواند وابستگی آسیب‌زا به ارز دولتی را کاهش دهد.

سوم، در سطح ابزارهای سیاستی: باید از یک سبد سیاستی ترکیبی و هوشمند به جای اتکا بر ابزارهای سنتی استفاده کرد. این سبد شامل: (۱) به‌کارگیری سازوکارهای تجارت راهبردی و اقتصاد مکمل مانند توافق‌های افست و معاملات متقابل در قراردادهای وارداتی بزرگ، (۲) الزام صنایع بالادستی و زیرساختی (نفت، گاز، نیرو، دفاع) به افزایش محتوای داخلی و نقش‌آفرینی به عنوان مشتری اول و تضمین‌شده برای صنایع کوچک و متوسط، و (۳) طراحی مشوق‌های مشروط و مرحله‌ای است که پشتیبانی از صنایع را منوط به ارتقای مستمر بهره‌وری، تکمیل زنجیره‌های ارزش ملی و کاهش تدریجی وابستگی به واردات نماید.

در خاتمه، تاکید می‌شود که گذار به الگوی توسعه صنعتی پایدار و رقابت‌پذیر، بیش از یک سند مطلوب، نیازمند تحول در ذهنیت سیاستی از برنامه‌ریزی متمرکز و ایستا به سمت یادگیری جمعی، آزمایشگری محتاطانه و اصلاح مستمر در یک فرآیند تعاملی با بخش خصوصی است. پژوهش‌های آتی می‌توانند با ارائه شاخص‌های عینی برای پویاسازی سند و نیز مطالعه تطبیقی عمیق سازوکارهای نهادی کشورهای موفق در ادغام دفاعی-غیرنظامی، به غنای این مسیر کمک کنند.

## منابع

- دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس. ۱۴۰۰. *آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران: ۲ تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی*. مرکز پژوهش‌های مجلس.
- دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس. ۱۳۹۸. *آسیب‌شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران ۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند «الف» ماده «۴۶» برنامه ششم توسعه (تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)*. مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس.
- فرتاش، کیارش. ۱۴۰۰. «تحلیلی تاریخی بر اسناد سیاست توسعه صنعتی در ایران و ارائه الزامات سیاستی در سال‌های پیش‌رو». *بهبود مدیریت* ۱۵ (۳): ۱۴۴-۱۲۱.
- فرتوک‌زاده، حمیدرضا؛ محمدرضا دره‌شیری، و روح‌الله جعفری. ۱۴۰۴. «ایلاف: چارچوب مفهومی توسعه صنعتی جمهوری اسلامی ایران در امتداد کلان‌راهبرد». *بهبود مدیریت* ۱۹ (۱): ۳۵-۱.
- Amsden, Alice H. 2001. *The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford University Press.
- Andreosso- O'Callaghan, Bernadette. 2009. "Economic structural complementarity: how viable is the Korea- EU FTA?" *Journal of Economic Studies* 36 (2): 147-167.
- Arthur, W. B., E. Beinhocker, and A. Stranger. 2020. "Complexity economics: An introduction." *Proc. Santa Fe Institute Fall Dialogue*. 13-25.
- Bağlıtaş, H. H. 2024. "The Political Economy of Rent-Seeking Behavior in the Context of Unearned Income and Inequality." *TESAM Akademi Dergisi* 11 (2): 593-608.
- Benito, G. R., and K. E. Meyer. 2024. "Industrial policy, green challenges, and international business." *Journal of International Business Studies* 55 (9): 1093-1107.
- Bitzinger, R. A. 2021. "China's shift from civil-military integration to military-civil fusion." *Asia Policy* 16 (1): 5-24.
- Blum, S., and O. Treib. 2025. "Methods of Public Policy Research in Europe." In *Application of Political Science Methods in Europe: A Multifaceted Dilemma*, 81-98. Cham: Springer Nature Switzerland.
- Chang, Ha-Joon. 2011. "Industrial policy: can we go beyond an unproductive confrontation?" *In Annual World Bank conference on development economics (World Bank Group)* 83-109.
- Chang, Ha-Joon., J. Stigliz, J. M. Keynes, F. List, and F. Hayek. 2002. *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. Anthem Press.
- Cherif, R., and F. Hasanov. 2024. "The pitfalls of protectionism: Import substitution vs. export-oriented industrial policy." *Journal of Industry, Competition and Trade* 24 (1): 14-58.
- Cipriani, M., L. S. Goldberg, and G. La Spada. 2023. "Financial sanctions, SWIFT, and the architecture of the international payment system." *Journal of Economic Perspectives* 37 (1): 31-52.
- Dunn, William N. 2018. *Public policy analysis: An integrated approach*. Routledge.
- Fartoukzadeh, H., Darrehshiri, M. R. and Jafari, R. (2025). Ilaf: Conceptual Framework for the industrial development of the Islamic Republic of Iran along the grand strategy. *Journal of Improvement Management*, 19(1), 1-35. doi: 10.22034/jmi.2025.513288.3192, (In Persian).
- Fartash, K. (2021). A Historical Analysis on Iran's Industrial Policy Documents and Proposing Policy Imperatives for the Years Ahead. *Journal of Improvement Management*, 15(3), 121-144. doi: 10.22034/jmi.2021.305149.2655, (In Persian).

- Fernandez-Stark, K., and G. Gereffi. 2019. "Global value chain analysis: A primer." In *global value chains*, 54-76. Edward Elgar Publishing.
- Fischer, F., D. Torgerson, A. Durnová, and M. Orsini. 2015. *Handbook of critical policy studies*. Edward Elgar Publishing.
- Heinrich, C., C. Knill, and Y. Steinebach. 2025. "Analyzing industrial policy portfolios." *Policy Sciences* 58 (1): 87-109.
- Juhász, R., N. Lane, and D. Rodrik. 2024. "The new economics of industrial policy." *Annual Review of Economics* 16 (1): 213-242.
- Lee, J. D., W. Eum, K. Shin, Y. Kim, and H. J. Lee. 2023. "Revisiting South Korean industrial development and innovation policies: from implementation capability to design capability." *Asian Journal of Technology Innovation* 31 (3): 625-656.
- Lee, Keun, Franco Malerba, and Annalisa Primi. 2020. "The fourth industrial revolution, changing global value chains and industrial upgrading in emerging economies." *Journal of Economic Policy Reform* 23 (4): 359-370.
- Lin, J., and H. J. Chang. 2009. "Should Industrial Policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it?" *Development policy review* 27 (5): 483-502.
- Matthews, R., and J. Anicetti. 2024. "The role of defence countertrade in Chinese geoeconomic diplomacy." *Journal of Strategic Studies* 47 (5): 612-642.
- Mazzucato, Mariana. 2018. "Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities." *Industrial and corporate change* 27 (5): 803-815.
- Mustafin, A. N., S. N. Kotenkova, I. Kravčáková Vozárová, and R. Kotulič. 2022. "Impact of import substitution policy on economic growth." *Economies* 10 (12): 324.
- Noh, Y., H. W. Kim, and J. W. Roh. 2025. "A Study on the Development of a Classification System for Industry-Academia-Research Cooperation Information." *International Journal of Knowledge Content Development & Technology* 15 (1): 87-104.
- OECD. 2022. *Regional Governance in OECD Countries: Trends, Typology and Tools*. OECD Multi-level Governance Studies - OECD Publishing., doi:<https://doi.org/10.1787/4d7c6483-en>.
- Porter, Michael E. 2000. "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy." *Economic Development Quarterly* 14 (1): 15-34.
- Rodrik, Dani. 2004. "Industrial policy for the twenty-first century." Available at SSRN 666808 1-60.
- Rodrik, Dani. 2009. "Industrial Policy: don't ask why, ask how." *Middle East development journal* 1 (1): 1-29.
- . 2008. *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. In *One Economics, Many Recipes*. Princeton university press.
- Stiglitz, J. E., and J. Y. Lin. 2013. *The industrial policy revolution I: The role of government beyond ideology*. New York: Palgrave Macmillan.
- Taglioni, D., and D. Winkler. 2016. *Making global value chains work for development*. World Bank Publications.
- Tahmasebi, Siamak, H. Aslipour, H. Fartookzadeh, and A. Bushehri. 2017. "Industrial Policy-making towards Enhancing the Capabilities of Strategic Defense Industries." *Defence Studies* 15 (2): 165-199.
- Thomann, E., and M. Maggetti. 2020. "Designing research with qualitative comparative analysis (QCA): Approaches, challenges, and tools." *Sociological Methods & Research* 49 (2): 356-386.
- Warwick, Ken. 2013. *Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends*. OECD.
- Zahoor, N., J. Wu, H. Khan, and Z. Khan. 2023. "De-globalization, international trade protectionism, and the reconfigurations of global value chains." *Management International Review* 63 (5): 823-859.