



توضیح اجمالی

تحولات سال‌های اخیر، از بحران مالی جهانی و همه‌گیری کووید-۱۹ تا تشدید رقابت‌های ژئوپلیتیکی، اختلال در زنجیره‌های تأمین و افزایش نگرانی‌ها درباره امنیت اقتصادی، زمینه‌ساز بازگشت سیاست صنعتی به یکی از محورهای اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی در جهان شده است. در رویکردهای جدید، سیاست صنعتی از رویکردهای سنتی مبتنی بر مداخلات مستقیم و حمایت‌های غیرهدفمند فاصله گرفته و به چارچوبی راهبردی برای تقویت قابلیت‌های تولیدی، توسعه فناوری و نوآوری، ارتقای رقابت‌پذیری و هدایت تحول ساختاری اقتصاد تبدیل شده است. در این چارچوب، تمرکز سیاست صنعتی از تأکید صرف بر کارایی و حداقل‌سازی هزینه‌ها به سمت تقویت تاب‌آوری، امنیت اقتصادی و افزایش توان سازگاری اقتصادها در برابر شوک‌های خارجی گسترش یافته است. دولت‌ها در این رویکرد، به جای حمایت‌های فراگیر و غیرهدفمند، بر ایجاد زیرساخت‌های نهادی، توسعه سرمایه انسانی، ارتقای ظرفیت‌های فناورانه، بهبود محیط کسب‌وکار و تسهیل مشارکت بخش خصوصی تمرکز می‌کنند. تجربه‌های موفق نشان می‌دهد که نقش دولت در سیاست صنعتی جدید نه جایگزینی بخش خصوصی، بلکه ایجاد شرایط لازم برای شکل‌گیری قابلیت‌های جدید، ارتقای بهره‌وری بنگاه‌ها، ادغام مؤثر در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و جهانی و افزایش تاب‌آوری اقتصاد در برابر بحران‌ها است. از این منظر، تنوع بخشی اقتصادی نه یک هدف مستقل، بلکه پیامد اجرای یک سیاست صنعتی هوشمند، مأموریت‌گرا و عملکردمحور است؛ سیاستی که از طریق توسعه فناوری، گسترش محصولات دانش‌بنیان، تقویت سرمایه انسانی و ایجاد پیوندهای تولیدی جدید، زمینه تحول ساختاری اقتصاد را فراهم می‌کند. این مسئله برای اقتصاد ایران، که هم‌زمان با محدودیت‌های ناشی از تحریم و افزایش نااطمینانی‌های ژئوپلیتیکی مواجه است، اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا افزایش تاب‌آوری اقتصادی نیازمند گذار از الگوی اتکا به مزیت‌های سنتی و منابع محور به سمت ایجاد قابلیت‌های تولیدی، فناورانه و صادراتی پایدار است. از همین رو، نهادهای بین‌المللی، از جمله صندوق بین‌المللی پول، بر اهمیت حرکت اقتصادهای منبع‌محور به سوی ساختارهای تولیدی پیچیده‌تر و متنوع‌تر برای افزایش ثبات و پایداری اقتصادی تأکید کرده‌اند.

در ادبیات جدید توسعه، به ویژه در رویکردهای مبتنی بر «پیچیدگی اقتصادی»، تنوع بخشی دیگر صرفاً به معنای افزایش تعداد کالاهای صادراتی نیست، بلکه به توانایی اقتصاد در تولید و صادرات محصولات دانش‌بنیان و مبتنی بر قابلیت‌های فناورانه انباشته شده اشاره دارد. شاخص پیچیدگی اقتصادی (ECI) که معیاری از میزان دانش ضمنی نهفته در ساختار تولید کشورهاست، جایگاه اقتصاد ایران را در سال ۲۰۲۴ در رتبه هشتاد و هفتم جهان نشان می‌دهد؛ جایگاهی که بازتابی از تداوم وابستگی به صادرات محصولات منبع‌محور با پیچیدگی پایین و محدودیت در توسعه فعالیت‌های صنعتی دانش‌بر است. بررسی تطبیقی شاخص‌های ساختار تجاری در دوره ۲۰۰۶ تا ۲۰۲۴ نیز تأیید می‌کند که موفقیت در تنوع بخشی، بیش از افزایش حجم صادرات، به کیفیت و پایداری ساختار آن وابسته است. در این دوره، هند و ترکیه با حفظ حدود ۴۰۰۰ قلم کالای صادراتی و بیش از ۲۰۰ شریک تجاری، توانسته‌اند ساختار صادراتی خود را به سمت محصولات رقابت‌پذیر، با ارزش افزوده و پیچیدگی فناورانه بالاتر هدایت کنند؛ در مقابل، ایران با وجود





صادرات حدود ۳۰۰۰ قلم کالا، در توسعه بازارهای صادراتی جدید و گسترش شبکه شرکای تجاری خود با محدودیت‌های ساختاری مواجه بوده است. اهمیت پایه‌ای این تغییر رویکرد به حدی است که تنوع بخشی به ساختار تولیدی و صنعتی کشور به یکی از اولویت‌های اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه‌ای تبدیل شده است. در همین راستا، قانون برنامه هفتم پیشرفت، متنوع سازی ساختار صنعتی و توسعه تولیدات رقابت پذیر و صادرات محور را در قانون سیاست صنعتی کشور قرار داده و به طور مشخص بر توسعه صنایع کارخانه‌ای با فناوری متوسط تأکید کرده است؛ رویکردی مبنایی که تنوع بخشی پایدار را در گرو کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی و تقویت پیشران‌های تولیدی دارای ظرفیت ارزش آوری، یادگیری فناورانه و حضور فعال در بازارهای جهانی می‌داند.

بر اساس ادبیات مدرن تجارت بین الملل، رشد صادرات کشورها از دو مسیر حاشیه تعمیق فعالیت (افزایش حجم صادرات کالاها و بازارهای موجود) و حاشیه گسترش فعالیت (ورود بنگاه‌های جدید، عرضه محصولات نوین با فناوری بالاتر و کشف مقاصد صادراتی جدید) حاصل می‌شود. از آنجا که تمرکز صادراتی بالا خطر تلافی جویی شرکای تجاری و آسیب پذیری تحریمی را تشدید می‌کند، سیاست تجاری وزارت صمت باید از تمرکز صرف بر حاشیه تعمیق (افزایش حجم فیزیکی محصولات سنتی به مقاصد محدود) به سمت حاشیه گسترش چرخش کند تا با متنوع سازی سبد محصول و مقاصد، تاب آوری اقتصاد کلان ارتقا یابد.

مطالعه جامع «تنوع بخشی اقتصادی در کشورهای در حال توسعه» که توسط صندوق بین المللی پول منتشر شده است، با واکاوی تجربیات توسعه‌ای کشورهای نظیر کاستاریکا، گابن، گرجستان، هند، سنگال و ویتنام نشان می‌دهد که موفقیت این کشورها در تنوع بخشی اقتصادی، مرهون طراحی و اجرای سیاست‌های صنعتی منسجم، بلندمدت و هماهنگ بوده است؛ سیاست‌هایی که با تلفیق اقدامات افقی و عمودی، زمینه ارتقای قابلیت‌های تولیدی، توسعه ظرفیت‌های نهادی و فناورانه، تحول ساختاری اقتصاد و گسترش صادرات رقابت پذیر را فراهم کرده‌اند. از این رو، تجربه این کشورها نشان می‌دهد که گذار از اقتصادهای تک محصولی به ساختارهای اقتصادی متنوع، مستلزم انباشت تدریجی ظرفیت‌های نهادی، تولیدی و فناورانه و اجرای مستمر سیاست‌های صنعتی منسجم است و با سیاست‌های مقطعی و کوتاه مدت محقق نمی‌شود.

شواهد تجربی به دست آمده از این کشورهای شش گانه به روشنی نشان می‌دهند که حتی در پیشروترین اقتصادهایی که به دستاوردهای ژرفی در زمینه تحول ساختاری و جهش صادراتی دست یافته‌اند، تجلی نتایج ملموس و پایدار در حوزه تنوع بخشی ساختاری همواره مستلزم گذار از یک افق زمانی دو تا سه دهه‌ای بوده است. در این مسیر، حفظ ثبات اقتصاد کلان، پیش بینی پذیری تصمیمات حاکمیتی و پایداری در تعاملات اقتصادی خارجی، در شرایط عادی بستر حیاتی لازم را برای اثربخشی سیاست‌های توسعه‌ای مهیا می‌سازد؛ چنان‌که میانگین رشد اقتصادی گرجستان در دوره ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۸ (پس از اصلاحات ساختاری عمیق و بهبود محیط نهادی) به ۵/۶ درصد رسید و کاستاریکا توانست تولید ناخالص داخلی سرانه خود را طی سه دهه دو برابر کند.





در اقتصادهایی که تحت تحریم‌ها و محدودیت‌های ژئوپلیتیکی قرار دارند، مسیر تحقق تنوع بخشی اقتصادی الزاماً از الگوی متعارف آن پیروی نمی‌کند. در چنین شرایطی، محدودیت دسترسی به بازارها، سرمایه و فناوری خارجی، اهمیت تقویت قابلیت‌های تولیدی و فناوریانه داخلی را دوچندان می‌سازد. از این منظر، تحریم‌ها اگرچه هزینه‌های قابل توجهی بر اقتصاد تحمیل می‌کنند، اما در برخی حوزه‌ها می‌توانند انگیزه‌هایی برای شکل‌گیری قابلیت‌های جدید تولیدی و فناوریانه ایجاد کنند. تجربه ایران در توسعه کاتالیست‌های صنعتی، برخی داروهای پیشرفته و بخشی از تجهیزات پزشکی نشان می‌دهد که فشارهای خارجی در مواردی به تقویت ظرفیت‌های مهندسی، یادگیری فناوریانه و انباشت دانش تولیدی منجر شده است. با این حال، این دستاوردها تنها زمانی به تنوع بخشی پایدار اقتصادی منجر خواهند شد که به توسعه بازار، ارتقای مستمر فناوری و حضور در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و جهانی پیوند بخورند. در واقع، هرچند انباشت اولیه قابلیت‌های تولیدی و فناوریانه می‌تواند در شرایط محدودیت و فشارهای خارجی شکل گیرد، اما پایداری، تعمیق و مقیاس‌پذیری این قابلیت‌ها در بلندمدت نیازمند راهبردهای هوشمندانه تعامل خارجی است. تجربه ویتنام در این زمینه نشان می‌دهد که این کشور از طریق آزادسازی تجاری، عضویت در سازمان تجارت جهانی و جذب گسترده سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، ضمن ادغام تدریجی در زنجیره‌های ارزش جهانی، ساختار صادراتی خود را از محصولات اولیه و کشاورزی به سمت کالاهای صنعتی و فناوری محور تغییر داده است؛ به گونه‌ای که شاخص پیچیدگی صادراتی آن از حدود ۰/۲ در سال ۲۰۱۲ به نزدیک ۰/۶ در سال ۲۰۲۴ افزایش یافته و این کشور طی سه دهه گذشته از یک اقتصاد عمدتاً کشاورزی به یکی از قطب‌های صادرات صنعتی آسیا تبدیل شده است.

یافته‌های ارزیابی‌های تطبیقی نشان می‌دهد که موفق‌ترین تجربه‌های تنوع بخشی اقتصادی، حاصل اجرای سیاست‌های صنعتی منسجم، متوازن و بلندمدت بوده‌اند؛ سیاست‌هایی که بر یک ابزار منفرد متکی نبوده، بلکه از ترکیب هماهنگ و مکمل سیاست‌های افقی و عمودی شکل گرفته‌اند. در این چارچوب، سیاست‌های افقی با بهبود محیط کسب و کار، توسعه سرمایه انسانی، تقویت زیرساخت‌ها، ارتقای رقابت‌پذیری و افزایش ظرفیت‌های نهادی، بستر لازم برای تحول اقتصادی را فراهم می‌کنند؛ در مقابل، سیاست‌های عمودی از طریق حمایت هدفمند از صنایع، فعالیت‌ها و فناوری‌های اولویت‌دار، رفع شکست‌های بازار و تسریع فرآیند تحول ساختاری را دنبال می‌کنند. بررسی تجربیات کشورها نشان می‌دهد که در حوزه سیاست‌های افقی، تمرکز اصلی بر تقویت تاب‌آوری نظام حکمرانی، اصلاح محیط کسب و کار، آزادسازی هدفمند تجاری و توسعه سرمایه انسانی قرار داشته است. تجربیات هند، گرجستان و کاستاریکا نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری در آموزش و زیرساخت‌های فیزیکی و فناوریانه نقشی تعیین‌کننده در توسعه فعالیت‌های جدید اقتصادی و تنوع بخشی صادرات ایفا کرده است. برای نمونه، کاستاریکا با اتخاذ سیاست آزادسازی تجاری، نرخ تعرفه مؤثر متوسط خود را از بیش از ۱۱ درصد در بازه زمانی ۱۹۸۵-۱۹۸۹ به حدود ۱ درصد کاهش داد و با سرمایه‌گذاری هدفمند در آموزش‌های فنی، مهارتی و دانشگاهی و ایجاد مناطق آزاد تجاری، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی صادرات محور در صنایع پیشرفته را تسهیل کرد. هند نیز با بهبود محیط کسب و کار و سرمایه‌گذاری مستمر در آموزش (حدود ۵ درصد از تولید ناخالص داخلی)، نیروی کار ماهر مورد نیاز بخش خدمات نوین را





پرورش داد و از این طریق، سهم ارزش افزوده بخش خدمات در تولید ناخالص داخلی خود را در دوره ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۸ حدود ۲۰ واحد درصد افزایش داد. در گرجستان، توسعه زیرساخت‌های راهبردی حمل و نقل نظیر بزرگراه شرق-غرب و راه آهن باکو-تفلیس-قارص، در کنار اصلاح برنامه‌های آموزشی و توانمندسازی مستمر معلمان، بستر لازم برای ارتقای سرمایه انسانی، جذب سرمایه‌گذاری و گسترش فعالیت‌های اقتصادی متنوع را فراهم ساخت به طوری که بخش خدمات به دو سوم کل تولید این کشور رسید.

در بخش سیاست‌های عمودی و بخش محور نیز، تجربه این کشورها نشان می‌دهد که موفقیت سیاست‌های صنعتی، نتیجه‌ی اعطای حمایت‌های بی‌هدف، تعرفه‌ای و انحصاری به بنگاه‌های خاص نیست؛ بلکه این موفقیت به توانایی دولت‌ها در شناخت و رفع نقص‌های بازار، حل چالش‌های هماهنگی و بازتعریف روابط میان نهادهای حاکمیتی و بخش خصوصی بستگی دارد. در همین چارچوب، آنچه در ادبیات نوین توسعه تحت عنوان «سیاست صنعتی نرم» (تمرکز بر رفع شکست‌های بازار و چالش‌های هماهنگی) مطرح می‌شود، اثربخشی به مراتب بالاتری نسبت به «سیاست‌های صنعتی سخت» مبتنی بر تزریق یارانه‌های نقدی و اعطای معافیت‌های مالیاتی فراگیر داشته است. سیاست صنعتی نرم، تمرکز اصلی خود را بر ساختارسازی‌های نهادی با هدف کاهش موانع اداری و اجرایی تولید، تسهیل فرآیندهای کسب و کار، توسعه زیرساخت‌های اختصاصی زنجیره‌های ارزش و ارتقای تعاملات شبکه‌ای میان بخشی قرار می‌دهد. در این چارچوب، تجربه نمادین کاستاریکا در اواخر دهه ۱۹۹۰ میلادی نشان می‌دهد که این کشور با اتکا به نهاد تخصصی ترویج سرمایه‌گذاری (CINDE) موفق به جذب سرمایه‌گذاری شرکت «اینتل» در حوزه نیمه‌هادی‌ها شد تا سهم مواد خام اولیه را در کل صادرات خود از ۶۵ درصد در سال ۱۹۸۰ به ۲۶ درصد در سال ۲۰۱۸ کاهش دهد و سبد خود را به سمت تجهیزات پزشکی و الکترونیک هدایت کند. این سرمایه‌گذاری به عنوان یک نقطه عطف، به تنوع بخشی صادراتی و گذار تدریجی ساختار تولیدی کشور از اتکای غالب بر محصولات کشاورزی نظیر موز و قهوه، به سمت صنایع الکترونیک و تجهیزات پزشکی کمک کرد. این تجربه نشان می‌دهد که پایداری اثرات سیاست صنعتی نرم، بیش از آنکه متکی بر مشوق‌های مالی مستقیم باشد، وابسته به کیفیت نهادها، سرمایه انسانی و زیرساخت‌های مکمل است.

در نقطه مقابل، واکاوی شکست‌های موضعی در برخی کشورهای آمریکای لاتین و آفریقا نشان می‌دهد که اتکای افراطی به ابزارهای سخت حمایتی و معافیت‌های نامشروط و دائمی، نه تنها به تحول ساختاری منجر نشده، بلکه زمینه انحراف منابع، گسترش رفتارهای رانت‌جویانه و تحمیل هزینه‌های سنگین بر بودجه عمومی را فراهم کرده است. برای نمونه، در سنگال اتکای گسترده به معافیت‌های مالیاتی در مناطق ویژه اقتصادی، اگرچه در مقطعی به جذب سرمایه‌های کوتاه‌مدت انجامید، اما در بلندمدت کاهش درآمدهای عمومی معادل حدود ۴ تا ۵ درصد تولید ناخالص داخلی را به همراه داشت، بدون آنکه به ارتقای رقابت‌پذیری یا تنوع بخشی پایدار بینجامد. این ناکامی در شاخص پیچیدگی صادراتی نیز مشهود است؛ به طوری که شاخص پیچیدگی صادراتی سنگال در محدوده منفی باقی ماند و گابن به نزدیکی منفی ۲ تنزل یافت. این تجربه بر ضرورت هدفمند، مشروط و عملکردمحور بودن حمایت‌های دولتی و ارزیابی مستمر اثربخشی آن‌ها تأکید دارد.





از سوی دیگر، تجارب جهانی بر نقش پیشران تجارت بین‌الملل، گشایش کانال‌های صادراتی و مشارکت فعالانه بخش خصوصی در فرآیند تنوع بخشی پایدار تأکید دارد؛ به طوری که کشورهایی همچون هند، کاستاریکا و ویتنام توانستند با اتصال هوشمندانه به زنجیره‌های ارزش جهانی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، الگوی تولیدی خود را بازآفرینی کنند. در این میان، مناطق ویژه اقتصادی و پارک‌های فناوری نیز زمانی به عنوان شتاب‌دهنده توسعه صادرات عمل کرده‌اند که جذابیت آن‌ها نه بر مبنای معافیت‌های مالیاتی بی‌هدف، بلکه متکی بر کیفیت ممتاز زیرساخت‌ها، ثبات مقرراتی و سهولت در ارتباطات بین‌المللی بوده است.

جدول ۱. مقایسه تجربه کشورها در سیاست‌های افقی و عمودی و پیامدهای آن بر تنوع بخشی و تحول ساختاری

کشور	سیاست‌های افقی	سیاست‌های عمودی	تنوع بخشی در صادرات؟	تحول ساختاری؟
کاستاریکا	- کاهش تعرفه‌ها از ۱۱ به ۱ درصد و توسعه توافقنامه‌های تجارت آزاد - سرمایه‌گذاری در آموزش و بهداشت برای ایجاد سرمایه انسانی ماهر و حمایت از جذب سرمایه‌گذاری خارجی و توسعه صادرات - ایجاد نهادهای تخصصی توسعه صادرات و سرمایه‌گذاری برای تقویت هماهنگی میان دولت و بخش خصوصی، شکل‌دهی به محیط کسب و کار رقابتی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در راستای توسعه صادرات	- ایجاد مناطق آزاد تجاری با معافیت‌های مالیاتی و مشوق‌های سرمایه‌گذاری برای جذب شرکت‌های صادرات‌محور، به ویژه در صنایع با فناوری پیشرفته - هدایت هدفمند سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به صنایع با فناوری بالا و ارزش افزوده بیشتر از طریق فعالیت‌های ترویجی و مشوق‌های اختصاصی	بله	بله
گابن	- سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های حمل و نقل، بنادر و لجستیک برای بهبود رقابت پذیری اقتصاد - توسعه سرمایه انسانی از طریق آموزش‌های فنی و مهارتی - بهبود فضای کسب و کار و حکمرانی با هدف تقویت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی	- ایجاد مناطق ویژه اقتصادی (به ویژه منطقه صنعتی نکوک) برای توسعه صنایع فرآوری چوب و افزایش ارزش افزوده منابع طبیعی - اعطای معافیت‌های مالیاتی و استفاده از مشارکت‌های دولتی-خصوصی برای جذب سرمایه‌گذاری در بخش‌های هدف	تنوع بخشی محدود (نتایج بلندمدت هنوز قابل سنجش نیست)	نتایج بلندمدت قابل سنجش نیست
گرجستان	- بهبود حکمرانی عمومی، افزایش کارایی نهادهای دولتی و کاهش فساد - توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل و ترانزیتی (بزرگراه شرق-غرب و راه آهن باکو-تفلیس-قارص) - توافقنامه‌های تجاری برای ادغام جهانی و تنوع بخشی بازارهای صادراتی - توسعه بازارهای مالی و تسهیل تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط	- اجرای برنامه «تولید در گرجستان» برای حمایت از تولید داخلی، توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط، تقویت صادرات و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی - ایجاد سه منطقه آزاد تجاری با معافیت‌های مالیاتی و رویه‌های تسهیل شده برای سرمایه‌گذاران	تنوع بخشی محدود کالایی، رشد سهم خدمات و موفقیت محدود در دستیابی به رشد پایدار خدمات محور	بله، هرچند دامنه آن محدود است





کشور	سیاست‌های افقی	سیاست‌های عمودی	تنوع بخشی در صادرات؟	تحول ساختاری؟
هند	- بهبود محیط کسب و کار و تسهیل فعالیت بخش خصوصی - سرمایه‌گذاری در آموزش عالی و توسعه نیروی کار ماهر، به ویژه در حوزه فناوری اطلاعات - اجرای طرح «دیجیتال هند» برای تقویت زیرساخت‌ها و خدمات دیجیتال	- ایجاد پارک‌های فناوری نرم افزار و مناطق ویژه اقتصادی (خوشه‌های دانش) برای توسعه صادرات خدمات فناوری اطلاعات - اعطای معافیت‌های مالیاتی و گمرکی، آزادی انتقال سود و مجوز مالکیت کامل خارجی برای بنگاه‌های صادرات محور	بله	بله
سنگال	- اصلاح نظام حقوقی کسب و کار و بهبود دسترسی سرمایه‌گذاران به زمین - بازنگری قانون سرمایه‌گذاری با هدف بهبود محیط کسب و کار و جذب سرمایه‌گذاری خارجی - سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی از طریق توسعه آموزش و بهداشت - توسعه زیرساخت‌ها از طریق اجرای پروژه‌های اولویت‌دار مانند هاب‌های تجاری منطقه‌ای	- اعطای مشوق‌های مالیاتی و اجرای سیاست‌های هدفمند برای توسعه کشاورزی و صنایع فرآوری غذایی (مانند بادام زمینی و شکر) - ایجاد مناطق ویژه اقتصادی برای جذب سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت‌های تولیدی با استفاده از مشوق‌های مالیاتی - ایجاد هاب‌های گردشگری و توسعه زیرساخت‌های مرتبط با گردشگری	تنوع بخشی محدود (نتایج بلندمدت هنوز قابل سنجش نیست)	ارزیابی در این مرحله زود است
ویتنام	- آزادسازی تجارت خارجی و کاهش موانع تجاری، به ویژه پس از عضویت در سازمان تجارت جهانی - ایجاد چارچوب حقوقی برای فعالیت بخش خصوصی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی - سرمایه‌گذاری در آموزش، توسعه زیرساخت‌های عمومی و حفظ ثبات اقتصاد کلان	- اجرای سیاست‌های صنعتی با تمرکز بر توسعه صنایع صادرات محور و صنایع با ارزش افزوده بالاتر - ایجاد مناطق ویژه اقتصادی و پارک‌های فناوری پیشرفته برای جذب سرمایه‌گذاری و انتقال فناوری	تنوع بخشی محدود (رشد سهم خدمات و موفقیت محدود در دستیابی به رشد پایدار خدمات محور)	بله، اگرچه محدود است

منبع: کارشناسان صندوق بین‌المللی پول

در یک جمع‌بندی راهبردی، چالش اصلی اقتصاد ایران نه کمبود ظرفیت صادراتی، بلکه ضعف در تبدیل این ظرفیت‌ها به مزیت‌های رقابتی پایدار است. هرچند ایران از تنوع نسبی در اقلام صادراتی برخوردار است، اما محدودیت در ارتقای پیچیدگی صادرات، انقباض بازارهای هدف و ضعف در پیوند مؤثر با زنجیره‌های ارزش جهانی، مانع از تحقق تنوع بخشی پایدار شده است. اگرچه در شرایط متعارف بین‌المللی، تحول ساختاری در بستر ثبات اقتصاد کلان و ادغام در اقتصاد جهانی تسریع می‌شود، اما در عصر تحریم و تنش‌های ژئوپلیتیکی این فرآیند متوقف نمی‌گردد، بلکه نیازمند «بازآرایی پارادایم سیاست صنعتی» با رویکردی تاب‌آور و پدافندی است.

بر این اساس، سیاست صنعتی و تجاری کشور باید به جای تمرکز صرف بر افزایش تعداد کالاهای صادراتی و حمایت‌های غیرهدفمند، بر یک سیاست صنعتی هوشمند، مأموریت‌گرا و عملکردمحور استوار شود؛ سیاستی که از طریق ارتقای فناوری، توسعه محصولات دانش‌بنیان، تقویت سرمایه انسانی، بهبود محیط کسب و کار و گسترش پیوندهای تولیدی و اقتصادی، زمینه حضور پایدار در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و جهانی را فراهم کند. در این چارچوب،





تنوع بخشی اقتصادی پیامد یک فرآیند تحول ساختاری و یادگیری فناورانه است که به افزایش تاب‌آوری و رشد درون‌زا منجر می‌شود.

📌 نکات کلیدی

برآیند ارزیابی تطبیقی الگوهای بین‌المللی و انطباق آن با واقعیت‌های ژئوپلیتیکی و ساختاری اقتصاد ایران، مجموعه‌ای از گزاره‌های راهبردی و راهکارهای اجرایی را به‌عنوان مبنای تنظیم سیاست‌های صنعتی وزارت صمت استخراج می‌کند:

۱. **از آرای حمایت‌های صنعتی و اولویت‌بندی بخش‌های راهبردی در زنجیره ارزش:** در شرایط محدودیت منابع و

تشدید تنش‌های ژئوپلیتیکی، تداوم حمایت‌های عمومی و غیره‌د فمند از تمامی صنایع به اتلاف منابع و کاهش کارایی سیاست صنعتی می‌انجامد. تجربه کشورهایمانند گابن و سنگال نشان می‌دهد اتکای گسترده به معافیت‌های مالیاتی غیرمشرط و سایر ابزارهای سخت حمایتی، بدون معیارهای عملکردی، نه تنها به تحول ساختاری و تنوع بخشی پایدار منجر نشده، بلکه با کاهش درآمدهای عمومی دولت به میزان حدود ۴ تا ۵ درصد تولید ناخالص داخلی، زمینه قفل‌شدگی اقتصاد در ساختارهای تولیدی کم‌تنوع را فراهم کرده است. ازاین‌رو، مشوق‌های مالیاتی، تسهیلات اعتباری و حمایت‌های تعرفه‌ای باید مشروط، عملکردمحور و مبتنی بر شاخص‌های قابل سنجش صادراتی طراحی شوند و به جای حمایت از صادرات محصولات پایه و کم‌پردازش، بر توسعه حلقه‌های گلوگاهی زنجیره ارزش متمرکز گردند. در این چارچوب، تکمیل زنجیره پوپیلن و توسعه صنایع پایین‌دستی پتروشیمی می‌تواند ارزش افزوده برخی محصولات را تا ۳۰ برابر افزایش دهد؛ در بخش معدن نیز حرکت از خام‌فروشی به سمت تولید محصولات و آلیاژهای پیشرفته، ظرفیت ایجاد ارزش افزوده‌ای تا ۱۰ برابر را فراهم می‌کند. همچنین در صنایع تبدیلی، فرآوری نهایی گیاهان دارویی و محصولات استراتژیک به جای صادرات فله‌ای، ظرفیت ایجاد حدود ۴ میلیارد دلار ارزش افزوده جدید را دارد و همزمان به ارتقای بهره‌وری، افزایش تاب‌آوری اقتصادی و تقویت امنیت غذایی کمک می‌کند.

۲. **توسعه سرمایه انسانی و زیرساخت‌های لجستیکی و نهادی به‌عنوان زیربنای تنوع بخشی اقتصادی:** تجربه

کشورهایی نظیر کاستاریکا، هند و گرجستان نشان می‌دهد که دستیابی به صادرات متنوع و رقابت‌پذیر، بدون سرمایه انسانی ماهر و زیرساخت‌های کارآمد فیزیکی، لجستیکی و نهادی امکان‌پذیر نیست. از آنجا که اقتصاد ایران، با وجود برخورداری از حدود ۳۰۰۰ قلم کالای صادراتی، از سال ۲۰۱۰ به بعد با کاهش تعداد شرکای صادراتی مواجه بوده است، سیاست‌های توسعه صنعتی باید علاوه بر تنوع محصولی، برگسترش بازارهای صادراتی، ارتقای رقابت‌پذیری بنگاه‌ها و تقویت زیرساخت‌های پشتیبان تولید و تجارت متمرکز شوند. در این راستا، وزارت صمت باید با ایفای نقش به‌عنوان تسهیل‌گر نهادی و پیونددهنده نظام نوآوری و تولید، توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و مهارت‌های تخصصی متناسب با نیاز صنایع منتخب را با بهره‌گیری از تجربه هند در تربیت نیروی انسانی فناوری اطلاعات و تجربه کاستاریکا در آموزش‌های فنی برای جذب سرمایه‌گذاری در صنایع





پیشرفته، در اولویت قرار دهد تا شکاف میان نظام آموزشی و نیازهای واقعی بخش تولید کاهش یابد. هم‌زمان، ارتقای بهره‌وری صنایع موجود، توسعه صنایع پایین دستی نفت، گاز و معدن، تقویت زیرساخت‌های لجستیکی، حمل‌ونقل و خدمات تسهیل‌کننده صادرات و توسعه کریدورهای ترانزیتی منطقه‌ای باید در دستور کار قرار گیرد. تجربه کشورهای منطقه در توسعه زیرساخت‌های اتصال، از جمله راه‌آهن باکو-تفلیس-قارص در گرجستان در چارچوب کریدور میانی چین-اروپا (فعال از سال ۲۰۱۷ و دارای ظرفیت جابه‌جایی سالانه حدود ۵ میلیون تن پس از تکمیل بازسازی بخش گرجستانی در سال ۲۰۲۴)، نشان‌دهنده اهمیت سرمایه‌گذاری مستمر در زیرساخت‌های ترانزیتی برای ارتقای نقش کشورها در شبکه‌های تجاری منطقه‌ای و جهانی است. بهره‌گیری از این تجربیات در طراحی و توسعه کریدورهای متناسب با مزیت‌های جغرافیایی ایران، همراه با استقرار سازوکار پنجره واحد و توسعه پارک‌های فناوری، می‌تواند با کاهش هزینه‌های مبادلاتی و رفع شکست‌های هماهنگی، زمینه گسترش بازارهای هدف و تحقق تنوع بخشی پایدار صادراتی را فراهم سازد.

۳. تقویت بسترهای نهادی، بهبود محیط کسب‌وکار و ارتقای صنایع پیشران: در شرایط تحریم و تشدید تنش‌های ژئوپلیتیکی، کیفیت حکمرانی اقتصادی و کارآمدی نهادهای داخلی اهمیت مضاعفی می‌یابد؛ چراکه سیاست‌های عمودی و انتخاب صنایع پیشران، بدون اصلاح هم‌زمان سیاست‌های افقی و بسترهای نهادی، به موفقیت پایدار در تنوع بخشی اقتصادی منجر نخواهد شد. بر این اساس، تقویت بسترهای نهادی باید با اولویت بخشی به ثبات اقتصاد کلان و پیش‌بینی‌پذیری مقررات با هدف کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، همسو با تجربه موفق کشورهایمانند گرجستان و ویتنام، در دستور کار قرار گیرد. همچنین، اصلاح نظام مجوزدهی، حذف موانع و رویه‌های رانت‌زا و ارتقای محیط کسب‌وکار، با بهره‌گیری از تجارب هند و سنگال، از الزامات افزایش رقابت‌پذیری بنگاه‌ها محسوب می‌شود. برای اثربخشی این اقدامات، وزارت صمت نیازمند ایجاد سازوکارهای مؤثر هماهنگی میان نهادهای مرتبط با تولید، تجارت و سرمایه‌گذاری است تا با الهام از مدل نهادهای تخصصی توسعه صادرات و سرمایه‌گذاری در کاستاریکا، از رویکردهای جزیره‌ای جلوگیری و انسجام سیاستی تقویت شود. در این میان، بازاریابی فرآیندهای اجرایی، به‌ویژه در نهادهای توسعه‌ای حوزه تجارت، می‌تواند تمرکز این نهادها را بر توسعه بازارهای صادراتی و تسهیل تعاملات اقتصادی افزایش دهد. در نهایت، پیاده‌سازی این اصلاحات نهادی و مقرراتی از طریق سازوکارهایی مانند پنجره واحد، با کاهش هزینه‌های مبادله و ایجاد افق بلندمدت برای فعالان اقتصادی، زمینه ارتقای بهره‌وری صنایع موجود، توسعه فعالیت‌های دارای ارزش افزوده بالاتر و تقویت تدریجی پیوندهای اقتصادی و تجاری منطقه‌ای را فراهم خواهد کرد.

۴. توسعه اقتصاد دیجیتال و خدمات دانش‌بنیان به عنوان «صادرات نامرئی»: از آنجا که تنش‌های ژئوپلیتیکی غالباً جریان فیزیکی کالا را مسدود می‌کنند، صادرات خدمات و دارایی‌های نامشهود پتانسیل بالایی برای بی‌اثر کردن انسدادهای مرزی دارند؛ در این راستا، ایران برای ارتقای پیچیدگی فناوری محصولات صادراتی باید سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های پیش‌نیاز شامل زیرساخت‌های فیزیکی، ارتباطی و فناوری اطلاعات





را با الهام از طرح دیجیتالی شدن در اولویت قرار دهد تا بستر لازم برای جهش این بخش فراهم شود؛ در این چارچوب، وزارت صمت باید با تمرکز بر ایجاد خوشه‌های دانش، پارک‌های علم و فناوری و مناطق ویژه صادراتی مشابه خوشه‌های فناوری نرم‌افزاری در هند، زیربنای توسعه و تجاری‌سازی توانمندی‌های داخلی را تقویت کند؛ مصادیق عملیاتی این رویکرد، توسعه صادرات خدمات فنی و مهندسی پیشرفته، کاتالیست‌های فرآیندی به بازارهای همسو نظیر روسیه و عراق و همچنین تجاری‌سازی توانمندی‌های کشور در حوزه‌های نیروگاهی با بهره‌گیری از تجربه موفق مپنا است که این بخش‌ها به دلیل اتکای بالا به سرمایه انسانی و وابستگی حداقلی به تأمین نهاده‌های فیزیکی خارجی، به یکی از پایدارترین مسیرهای ارزآوری و تنوع بخشی به صادرات کشور در شرایط محدودیت‌های بین‌المللی تبدیل خواهند شد.

۵. گذار به «پدافند غیرعامل تجاری» از طریق پیوند با زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای: با توجه به روند نزولی تنوع

جغرافیایی صادرات ایران و محدود شدن بازارهای هدف، توسعه پیوندهای منطقه‌ای با اتکا به توافقات تعرفه‌ای و تجارت آزاد، به ویژه توافق با اتحادیه اقتصادی اوراسیا با بازاری متشکل از بیش از ۱۸۵ میلیون نفر جمعیت، باید در اولویت بازتعریف دیپلماسی تجاری وزارت صمت قرار گیرد؛ در این راستا محدودیت در دسترسی به بازارهای بزرگ بین‌المللی، ضرورت اتصال هدفمند و هوشمند به زنجیره‌های تأمین منطقه‌ای و اقتصادهای همسو را افزایش داده است، از این رو تمرکز ویژه‌ای بر اقتصادهای نوظهور و بازارهای منطقه‌ای از جمله عراق، پاکستان، کشورهای آسیای مرکزی نظیر ازبکستان و ترکمنستان و همچنین اقتصادهای بزرگ‌تر نظیر روسیه و چین پتانسیل بالایی برای کاهش خسارت‌های ناشی از انزوای تجاری دارد و نفوذ هدفمند در بازارهای منطقه را از طریق توسعه صادرات کالاهای صنعتی با ارزش افزوده بالاتر میسر می‌سازد؛ در این چارچوب، صنایع قطعه‌سازی خودرو و لوازم خانگی ایران می‌توانند با بهره‌گیری از ظرفیت‌های ایجاد شده در همکاری‌های صنعتی و تجاری، در پر کردن خلأ ناشی از کاهش حضور برندهای غربی در بازار روسیه نقش آفرین باشند؛ همچنین در بازار عراق و افغانستان، تمرکز بر صادرات صنایع غذایی و دارویی محور اصلی همکاری‌ها قرار می‌گیرد و در حوزه عراق، توسعه زنجیره تأمین مصالح ساختمانی و خدمات فنی و مهندسی در پروژه‌های عمرانی و بازسازی به عنوان یک ظرفیت راهبردی دنبال می‌شود؛ هرچند حفظ سهم بازار در برابر رقبای فعالی نظیر ترکیه و چین، مستلزم ارتقای کیفیت، کاهش هزینه‌های مبادله و تقویت حضور مستمر بنگاه‌های ایرانی خواهد بود، اما این مشارکت هدفمند در زنجیره‌های تأمین منطقه‌ای، ضمن استفاده از توافقات ترجیحی، زمینه ارتقای تاب‌آوری تجاری و افزایش ارزش افزوده صادرات کشور را فراهم می‌سازد؛ تجربه عینی بازاریابی زنجیره‌های تأمین روسیه به سمت چین و اتحادیه اقتصادی اوراسیا پس از تحریم‌های غرب، کارکرد این پدافند تجاری را اثبات می‌کند و شواهد نشان می‌دهد انعقاد موافقت‌نامه تجارت آزاد ایران و اوراسیا نقشی پیش‌دستانه و بازدارنده در برابر شوک‌ها داشته است که در صورت نبود این بستر قانونی و تعرفه‌ای، عمق خسارت‌ها بر اقتصاد کشور به مراتب سنگین‌تر می‌شد، چرا که توافقات ترجیحی فراتر از ابزار توسعه صادرات، نقش سپر راهبردی کشور را در حفظ تاب‌آوری تجارت در شرایط بحران ایفا می‌کنند.





۶. **تقویت ظرفیت‌های تخصصی پشتیبان صادرات در شرایط تحریم و تنش‌های ژئوپلیتیکی:** در شرایط تحریم، بنگاه‌های صادراتی علاوه بر محدودیت‌های تجاری، با ریسک‌های سیاسی، مالی و اطلاعاتی مواجه هستند. از این رو، به جای ایجاد نهادهای جدید، ضروری است ظرفیت‌های موجود از طریق بازتعریف مأموریت‌ها، افزایش هماهنگی نهادی و توسعه خدمات تخصصی در نهادهایی مانند سازمان توسعه تجارت ایران و صندوق ضمانت صادرات ایران تقویت شود. این ظرفیت‌ها باید بر سه حوزه تمرکز داشته باشند: ارائه خدمات هوش بازار و شناسایی فرصت‌های تجاری، توسعه ابزارهای پوشش ریسک و تضمین‌های صادراتی و حمایت هدفمند از بنگاه‌های کوچک و متوسط برای دسترسی به شبکه‌های مالی، اطلاعاتی و بازاریابی بین‌المللی. تجربه نهادهایی مانند KOTRA کره جنوبی و ProChile شیلی نشان می‌دهد که موفقیت نظام‌های حمایت صادراتی بیش از ایجاد ساختارهای جدید، به کارآمدی نهادی، تخصص‌گرایی و ارائه خدمات مؤثر به صادرکنندگان وابسته است.

