





جمهوری اسلامی ایران  
وزارت صنعت، معدن و تجارت

# مبانی نظری تدوین سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴

گزارش پشتیبان نخست طرح تدوین سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴

ویراست دوم

خرداد ماه ۱۴۰۰

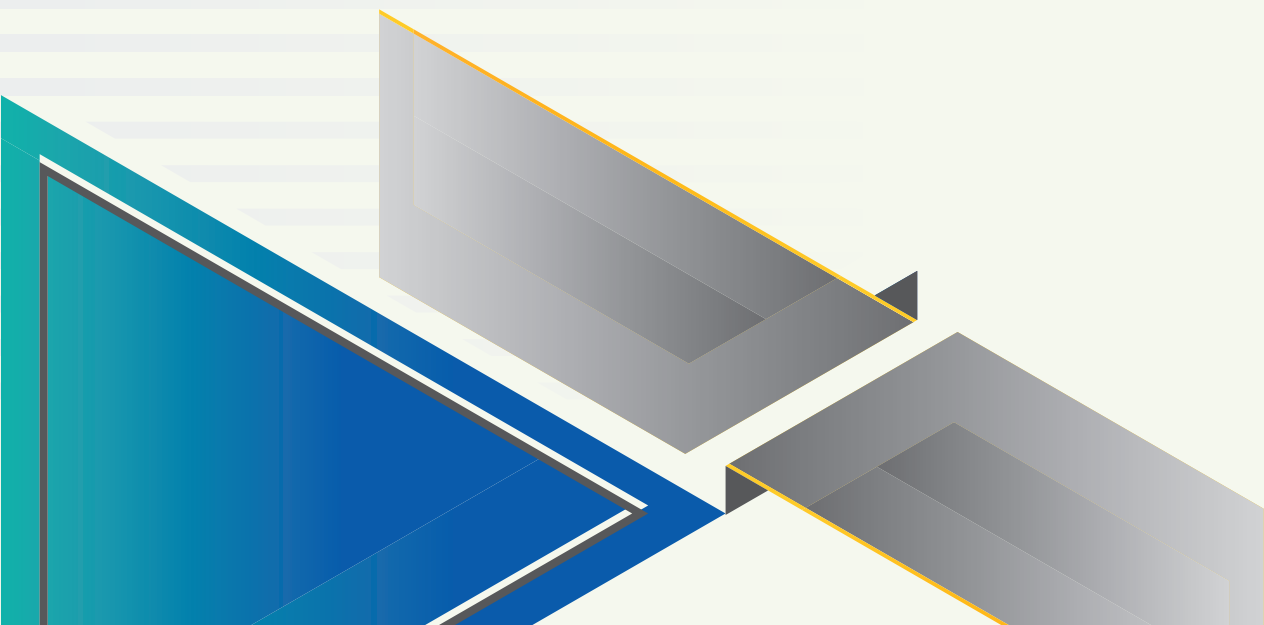


مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

WWW.ITSR.IR

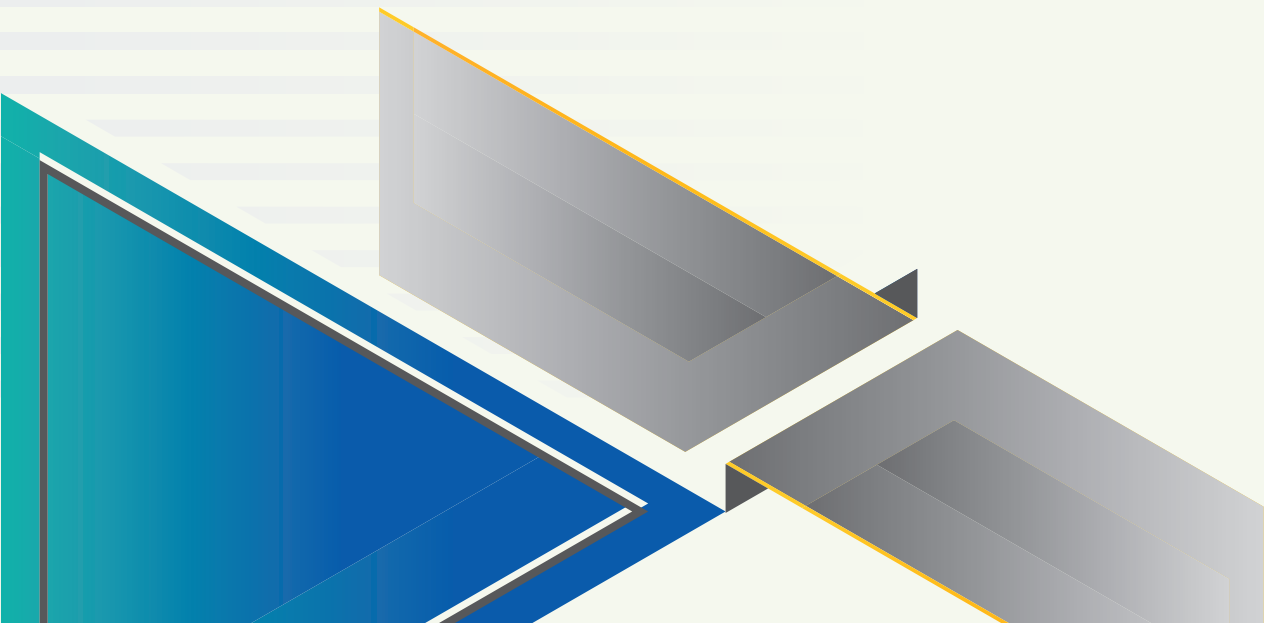


معاونت طرح و برنامه  
دفتر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی



## فهرست مطالب

۷	..... مقدمه
۹	..... ۱ مبانی نظری سیاست صنعتی
۱۱	..... ۱-۱ پارادایم‌های اصلی سیاست صنعتی
۱۸	..... ۲-۱ دو نوع سیاست صنعتی: افقی و عمودی (خاص یک رشته فعالیت صنعتی)
۱۹	..... ۳-۱ رویکردهای اصلی به سیاست صنعتی
۲۵	..... ۲ فراچارچوب سیاستگذاری سند
۲۵	..... ۱-۲ جمع‌بندی نقطه نظرات نظری و تجربی صاحب‌نظران در بافتار سیاست صنعتی ایران
۲۹	..... ۲-۲ اجزای منتخب فراچارچوب سیاستگذاری سند



## مقدمه

سند «سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴» شامل مجموعه کاملی از الزامات، اهداف، ابزارهای و نیازمندی‌های سیاستی بخش صنعت، معدن و تجارت کشور است که در چارچوبی نظام‌مند همه سطوح یک نظام سیاستگذاری پویا و منحصربفرد را شامل می‌شود. این سند با مشارکت جمعی بالغ بر ۱۰۰۰ نفر از خبرگان حوزه‌های مختلف سیاست صنعتی، معدنی و تجاری کشور در بخش‌های حاکمیتی و خصوصی، در قالبی موجز تدوین شده، مضاف بر اینکه گزارش‌های پشتیبان نسخه اصلی سند در سه سطح اسناد سطح کلان، بین‌بخشی و بخشی بر اساس اجزای مدل محتوایی تدوین سند (شکل ۱)، ارائه شده است. گزارش‌های پشتیبان سطح کلان سند به شرح ذیل طبقه‌بندی و گردآوری شده‌اند:

۱. گزارش مبانی نظری سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴

۲. گزارش بررسی وضعیت ایران از منظر شاخص‌های بین‌المللی

۳. گزارش ترازبایی تجربه‌های سیاستگذاری صنعت، معدن و تجارت در کشورهای منتخب

۴. گزارش تحلیل سیاست‌های سطح کلان حوزه صنعت، معدن و تجارت کشور بر اساس اسناد بالادستی

۵. گزارش روش‌شناسی و هدف‌گذاری کمی اهداف سطح کلان صنعت، معدن و تجارت کشور

لذا گزارش حاضر مجموعه نخست از گزارش‌های پشتیبان سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴ است که به منظور تبیین مبانی نظری و آمیخته سیاستگذاری سند مذکور طراحی شده است. بدین منظور گزارش حاضر در دو بخش تنظیم شده است. در بخش اول مروری بر مهمترین نظریه‌های مطرح در حوزه سیاست صنعتی با تأکید بر دیدگاه‌های متأخر انجام گردیده به‌گونه‌ای که طبقه‌بندی نظام‌مندی از این دیدگاه‌ها ارائه می‌شود. در بخش دوم بر مبنای طبقه‌بندی

ارائه شده در بخش پیشین، فراچارچوب سیاستگذاری بکارگرفته شده برای تدوین سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴ تشریح می‌گردد.



شکل ۱-۱. چارچوب محتوایی تدوین سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴



## ۱ مبانی نظری سیاست صنعتی<sup>۱</sup>

پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی، گرایش به سیاست صنعتی، «تحول مولد<sup>۲</sup>» و «رشد همترازکننده<sup>۳</sup>» فزونی گرفته و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، رجعتی چشم‌گیر در محیط‌های آکادمیک و سیاست‌های دولت را موجب شده است. پیش از بحران و در پرتوی روزهای طلایی اقتصادهای بازار آزاد، سیاست صنعتی به حاشیه رانده شده بود. سیاست صنعتی به این متهم بود که فاقد بنیادهای اقتصادی شفاف و حتی بدتر از آن فاقد سابقه سیاستی (به‌کارگیری در سیاستگذاری) است.

سیاستگذاران در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه قویاً توصیه می‌کردند که بایستی از «انتخاب برندگان<sup>۴</sup>» دوری گزید. نقش دولت تنها در حفظ و نگهداشت تعادل‌های اقتصاد کلان، کاهش انحرافات بازار و آغوش گشودن به روی تجارت بین‌المللی و جریان‌های سرمایه خلاصه می‌شد و به عبارت ساده‌تر توصیه می‌شد که «دخالت‌های دولتی را قطع کنید و اجازه دهید تا بازارها شعبده خود را به کار اندازند<sup>۵</sup>». نظر به شرایط اولیه، برخی از نقش‌های فوق لازم‌اند اما کافی نیستند. برخی دیگر نسبتاً نامناسب، وقت‌گیر، دارای ترتیب و توالی‌اند و انسجام را نادیده می‌گیرند. حتی اقتصاددانانی که به خوبی از موارد شکست و نارسایی بازار آگاه بودند و ملازم و همراه مداخله دولت به شمار می‌رفتند، معمولاً به وادی انکار سیاست‌های

---

۱. برای اطلاع بیشتر می‌توان به کتاب «سیاست صنعتی نوین: نگاهی به تحولات نظری پس از بحران مالی ۲۰۰۸» فصل اول از انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مراجعه کرد.

2. Productive Transformation
3. Catch-up Growth
4. Pick Winners
5. Red Tape and Let Markets Work Their Magic

صنعتی در افتادند و چنین اظهار کردند که احتمال «شکست و نارسایی دولت» هزینه‌ای بسی فراتر از امکان اصلاح «شکست و نارسایی بازار» در پی دارد. در محیط‌های سیاستگذاری نوعی نگاه افراطی و ساده‌انگارانه جلوه نموده است که در پرتوی آن بانگ برافراشته‌اند که بهترین کاری که دولت‌ها می‌توانند انجام دهند این است که «از سر راه کنار بروند»، در نتیجه، سیاستگذاران در کشورهای در حال توسعه ناچار بودند فقط از آن دسته از آموزه‌ها و توصیه‌های سیاستی بهره‌گیرند که به اقتصاد کلان و تأمین مالی می‌پرداخت و از توصیه‌های سیاستی در خصوص «تحول مولد»، «ارتقای فناوریانه» و «توسعه مهارت‌ها» محروم بودند.

صدای اعتراض اقتصاددانانی که تاریخ کشورهای توسعه یافته کنونی را مستند می‌کنند و مورد بحث قرار می‌دهند، بلند است که «هم‌سنگ داستان‌های هم‌ترازی موفق و سریع کشورهای شرق آسیا، هیچ داستانی درباره بازار آزاد/ تجارت آزاد یافت نمی‌شود و اگر هست در حاشیه جای می‌گیرد». این اقتصاددانان به نقش توسعه‌گرایی برای دولت اشاره دارند که به بهترین نحو اجرا می‌شود و تضمین می‌کند که آنان از راه به جا و عقلانیت واقعی فاصله نگیرند و آشکارا به دامن تباهی فرو نیفتند. بایستی در نظر داشت که بسته‌های سیاستی مشتمل بر شرایط تأمین مالی بین‌المللی یا پشتیبانی تأمین‌کنندگان منابع است و اغلب درآمیخته با اقداماتی است که می‌خواهد سیاست‌ها و ترتیبات مداخله‌جویانه یا تحریف‌کننده را جدا و بی‌اثر سازد.

پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی، ترتیبات دگرگون شد. اینک مجال مناسبی بود تا بحث سیاست صنعتی بازخوانی شود و درک ظریف‌تری از تعادل‌های نهادی، اطلاعاتی و اقتصادی سیاسی به دست آید که به منظور موفقیت سیاست‌های «تحول مولد» ضروری بود. این امر توسط کنفرانس بین‌المللی کار در سال ۲۰۱۰ میلادی به رسمیت شناخته شد. عزم کنفرانس مذکور در خصوص اشتغال منجر به تقویت فعالیت‌ها و ظرفیت‌ها در حوزه سیاست‌های صنعتی و «تحول مولد» گردید.

یک چالش مهم در مباحث سیاستی، تشریح یک چارچوب مفهومی برای تجزیه و تحلیل سیاست‌های صنعتی در یک پس‌زمینه توسعه‌ای پویا است. در این میان لازم است معین گردد که چه نظریه‌های اقتصادی در اختیار ماست؟ و برای سیاستگذاران کدامیک از نظریه‌ها برای پرداختن به چالش‌های مربوط به رشد هم‌تراز کننده، تغییر ساختاری، ایجاد شغل و یادگیری در کشورهای در حال توسعه مفیدتر می‌تواند باشد؟ در این فرایند، نیروهای پیشران کدامند؟ و چگونه به سیاست‌های صنعتی شکل می‌دهند و پویایی‌اش را شتاب می‌بخشند؟<sup>۲</sup>

در این بخش با بهره‌گیری از مقاله ایرمگارد نوبلر، ادبیات تاریخی و جاری درباره سیاست‌های صنعتی بررسی کرده و چارچوب‌ها و نظریه‌های اقتصادی مختلف برای طراحی سیاست‌های صنعتی را مقایسه می‌کند.

## 1. Get out of The Way

۲. این بخش برگرفته از مقدمه مقاله «سیاست‌های صنعتی و توانمندی‌ها برای «هم‌ترازی»: چارچوب‌ها و پارادایم‌ها» نوشته خوزه مانوئل سالزار خیریناکز است که توسط حامد حجازیان در کتاب «سیاست صنعتی نوین» ترجمه و منتشر شده است.

## ۱-۱ پارادایم‌های اصلی سیاست صنعتی<sup>۱</sup>

### ۱-۱-۱ پارادایم رشدگرا: «واقعی کردن (محقق کردن) مشوق‌ها»<sup>۲</sup>

نظریه رشد، «هم‌ترازی» را در چارچوب مدل‌هایی تجزیه و تحلیل می‌کند که تمرکزشان بر «نقش بهره‌وری افزایش فناوری و سرمایه انسانی»<sup>۳</sup> است. دیدگاه رشدگرا پیشنهاد می‌دهد که کشورهای در حال توسعه نیاز به انباشتن دانش و فناوری دارند؛ لازم است به منظور افزایش در بهره‌وری عوامل کل، در منابع انسانی، سرمایه فیزیکی و نیز زیرساخت‌ها و نهادها سرمایه‌گذاری کنند و در مسیر رشد پایدار حرکت نمایند.

از درجه نظریه رشد، هم‌ترازی برحسب رشد بهره‌وری تعریف می‌گردد. دیدگاه رشدگرا توصیه می‌کند که کشورهای در حال توسعه با سرمایه‌گذاری در سرمایه فیزیکی و انسانی هنگامی می‌توانند به بازده بالیای دست یابند که در نرخ رشد بهره‌وری از کشورهای پیشرو سبقت گیرند. بر همین اساس هم‌ترازی به عنوان فرایند نرخ‌های رشد همگرا مدلسازی می‌شود.

سیاست‌های صنعتی نقش محدودی را در چارچوب جریان اصلی رشدگرا ایفا می‌کند و بر اساس درک محدودی تعریف می‌شود که به ترویج رقابت و صادرات می‌پردازد. همچنین ابزارهایی چون معافیت‌های مالیاتی، یارانه‌های مستقیم، محدودیت در قالب تعرفه‌های وارداتی، اعتبارات ارزان و تقویت زیرساخت‌ها را به کار می‌گیرد. همچنین گونه‌ای از سیاست رقابتی را پیشنهاد می‌دهد که رشد بهره‌وری را موجب شود چراکه فرایند «تخریب خلاق»<sup>۴</sup> را تسریع می‌کند. «دولت‌های متعهد به رشد ملزم به آزادسازی بازارهای محصول بودند و بایستی اجازه می‌دادند تا بنگاه جدیدتر و مولدتر وارد اقتصاد شوند و بنگاه‌های مهجور از بازار خارج شوند».

ضعف عمده این مدل‌ها این است که فقط یک شکل از دانش را فرض می‌کنند. دانش به عنوان «کالیای عمومی» قلمداد می‌شود و پیش فرض بر این است که دانش و فناوری‌ها به آسانی سرریز می‌شوند. نتیجه این‌که، آنها در مدلسازی فرایند انباشت توانمندی و یادگیری شکست می‌خورند. لذا، این نظریه‌ها با شکاف عمده‌ای در روشنگری و تشریح واقعیت مواجه می‌شوند.

### ۱-۱-۲ پارادایم اقتصاد نهادگرا: «واقعی کردن (محقق کردن) فرایند سیاستگذاری»<sup>۵</sup>

محمل ورود اقتصاد نهادگرا به مباحث «هم‌ترازی» موضوع نقش بهره‌وری افزایش تحول ساختاری<sup>۶</sup> است. «هم‌ترازی» به عنوان فرایند تنوع‌بخشی به سوی فعالیت‌های دارای بهره‌وری و ارزش افزوده بالاتر تعریف می‌شود و درباره ارتقای پیچیدگی ساختار اقتصادی و ظرافت ساختار تولیدی و صادراتی می‌باشد.

۱. برای اطلاع بیشتر می‌توان به کتاب «سیاست صنعتی نوین: نگاهی به تحولات نظری پس از بحران مالی ۲۰۰۸» فصل اول از انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مراجعه کرد.

2. Getting the Incentives Right
3. Productivity-Enhancing Role of Technology and Human Capital
4. Creative Destruction
5. Getting the Policy Process Right
6. Productivity-Enhancing Role of Structural Transformation

کشورهای پررشد، آنهایی هستند که قادرند تحول ساختاری سریع از فعالیت‌های دارای بهره‌وری اندک (سننتی) به فعالیت‌های دارای بهره‌وری زیاد (مدرن) را پذیرا باشند. این فعالیت‌های مدرن به‌طور گسترده تولید محصولات قابل مبادله و عمدتاً محصولات صنعتی را در بر می‌گیرد (اگرچه خدمات قابل مبادله به همین منوال اهمیت می‌یابند). به بیان دیگر، کشورهای فقیر با تولید آنچه کشورهای ثروتمند تولید می‌کنند، ثروتمند می‌شوند.

ادبیات اخیر به واکاوی رابطه بین تنوع بخشی و رشد می‌پردازد. بر اساس نظر رودریک، تنوع بخشی و تحول ساختارهای تولیدی به واسطه تغییر جریان منابع از فعالیت‌های با بهره‌وری پایین به سوی فعالیت‌های دارای بهره‌وری بالا موجب ارتقای رشد اقتصادی می‌گردد. بخش‌های مدرن (به ویژه قابل مبادله) سطح بالاتری از بهره‌وری را اختیار می‌کنند و جریان نیروی کار و سایر منابع را از فعالیت‌های با بهره‌وری پایین به سوی فعالیت‌های دارای بهره‌وری بالا تغییر می‌دهند تا سطح عمومی بهره‌وری در اقتصاد بالا رود. به بیان دیگر، اقتصاد رشد می‌کند حتی اگر هیچ افزایش بهره‌وری در درون بخش‌های اقتصادی روی ندهد. گذار به فعالیت‌های صنعتی مدرن موتور رشد اقتصادی و هم‌ترازی است. «آنچه تحول ساختاری را سرعت می‌دهد، بی‌شک نرخ رشد اقتصادی را نیز تسریع می‌کند».

سیاست‌های صنعتی به مثابه «... مداخلاتی که اثرات تعیین‌کننده مشخصی بر برخی از فعالیت‌های اقتصادی نسبت به سایر فعالیت‌ها دارند»... تعریف می‌شوند. سیاست‌ها و نهادهایی لازم است تا مشوق‌هایی را فراهم نمایند که بدانیم «چه محصولتای و چگونه می‌توانند در اقتصاد به نحو سودآور تولید شوند» و چگونه این امر پیچیدگی و ظرافت اقتصاد را ارتقا می‌دهد. فرایند جستجوی محصولات سودآور نوین در اقتصاد، در معرض شکست‌ها و نارسایی‌های مختلف بازار همچون شکست‌های اطلاعاتی و هماهنگی و هزینه‌های تحمیلی ناشی از ضعف نهاد‌های حقوقی و تنظیم‌گر مقررات (که ممکن است قابل توجه باشد) است. در هر دو حالت، فعالیت و سرمایه‌گذاری صنعتی کمتر از حد تعادل بازار صورت می‌گیرد و دولت‌ها لازم است تا به منظور دستیابی به سطح بهینه سرمایه‌گذاری و در جهت «خوداکتشافی»<sup>۱</sup> محصولات و صنایع جدید، بر شکست‌ها و نارسایی‌های مذکور نظارت داشته باشند.

از آنجا که دیدگاه رشدگرایان، ترویج صادرات را به عنوان یک سیاست مهم به منظور تشویق رشد پیشنهاد می‌دهد، صادرات فی‌نفسه عامل کلیدی در همراه کردن تحول ساختاری و رشد نیست، «... از منظر رشد مهم این است که به‌طور هم‌زمان و به موازات گسترش بدون حد و مرز محصولات بخش‌های قابل مبادله غیرسننتی اقتصاد، بتواند سرتاسر تقاضای داخلی را نیز در بر گیرد»؛ لذا، دولت‌ها بایستی به تقاضای داخلی نیز همانند تقاضای خارجی اهمیت دهند تا بازارهای داخلی با تولید اقلام قابل مبادله گسترش یابند. سیاست‌های صنعتی همچون یارانه‌ها (که مستقیماً تولید صنعتی را حمایت می‌کند؛ سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها را هدف‌گیری نموده تا هزینه نهاد‌های داخلی را کاهش دهند) به همان اهمیت سیاست‌های تعیین نرخ ارز به منظور تشویق صادرات است. مطالعات

1. Self-Discovery

تجربی، اثرات مثبت ارزش‌گذاری پایین پول ملی را بر توسعه نشان داده‌اند و استدال می‌کنند که این امر مانند یارانه بر صنایع عمل و گسترش آنها را تسهیل می‌کند.

قلمروی سیاست‌های صنعتی در این رویکرد وسیع‌تر از قلمروی پیشنهادی دیدگاه رشدگرایان است چراکه تحول ساختاری، موضوع پیچیدگی فرایند ارتقای بهره‌وری را مطرح می‌کند و لذا طیف وسیعی از پیامدهای سیاستی را در پی دارد. به‌علاوه این ادبیات، فراگیر بودن نارسایی‌های بازار از قبیل «آثار خارجی مثبت<sup>۱</sup>»، نارسایی و عدم تقارن اطلاعاتی، سرمایه‌گذاری‌های سنگین و قدرت بازار در اقتصاد واقعی به‌منظور تعدیل مداخلات سیاست صنعتی را به رسمیت می‌شناسد.

اگرچه این پارادایم بر نقش یادگیری (یادگیری چگونگی اکتشاف و شناسایی فرصت‌ها و نیز محدودیت‌ها و امثالهم) تأکید دارد و موضوع «فضای محصول» و نقش توانمندی‌ها در تعریف جهت‌گیری‌های تنوع‌بخشی را برجسته می‌سازد، اما نهادگرایان در تشریح فرایند یادگیری و تبیین رابطه بین تحول ساختاری و انباشت توانمندی‌ها با شکست روبرو می‌شوند. در نهایت، خود یادگیری و تکامل توانمندی‌ها به سان «جعبه سیاه» باقی می‌ماند.

ره‌آورد عمده‌ای که ساختارگرایان برای بحث سیاست صنعتی به ارمغان می‌آورد، تغییر دادن تمرکز بحث به سوی فرایند سیاست‌گذاری و روش‌هایی است که کشورها بایستی در مسیر فرموله کردن و طراحی نهادها و سیاست‌های صنعتی از آن تبعیت کنند. به سیاستگذاران توصیه می‌شود که مشکلات عملی بر سر راه سیاست‌های صنعتی را شناسایی کرده و بر جلوه‌های طراحی نهادی و مشوق‌هایی تمرکز نمایند که برای حل مشکلات مزبور ضروری است و به چگونگی اجرای آن بیندیشند. او استدلال می‌کند که مدل صحیح و به‌جای سیاست صنعتی این نیست که یک دولت خودگردان<sup>۲</sup>، مالیات‌های اصلاحی<sup>۳</sup> و یارانه‌ها را اعمال کند، بلکه برقراری همکاری راهبردی بین بخش خصوصی و دولت در نظر است. چالش تحقق «فرایند سیاست‌گذاری» با اتخاذ یک رویکرد تجربی و خلاقانه به امر اصلاحات نهادی از طریق شوراهای سنجش، تالارهای گفتگو توسعه سازندگان، شوراهای مشورتی سرمایه‌گذاری، میزگردهای بخشی یا صندوق‌های سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر خصوصی-دولتی امکان‌پذیر است.

فرایند مذکور نیازمند فراهم کردن «هویج‌ها» (مشوق‌ها) و «چماق‌ها» (اعمال انضباط) است تا تلاش دولت در افشاندن بذر صنایع جدید به ثمر بنشیند و از گزند سیطره سیاستی در امان باشد. سیاست‌ها و نهادهایی لازم است تا مشوق برای بنگاه‌ها و کارکنان فراهم کنند؛ فعالیت‌های جدید را بجویند و یاد بگیرند که چگونه فعالیت‌هایی را کشف کنند که با توجه به ساختار محلی هزینه‌ها سودآوری مسلم دارند. به هر ترتیب، در همان حال که مشوق‌ها (هویج‌ها) مهم هستند، نهادها و سیاست‌هایی مورد نیاز است تا

1. Externalities
2. Autonomous Government
3. Pigovian Taxes

به منظور اجتناب از رانت خواهی، ایجاد بازخورد برای اصلاح اشتباهات و کمینه کردن هزینه‌های اشتباهات سیاستی مورد استفاده قرار گیرد. هم‌زمان، سیاست‌های صنعتی در برابر سوء استفاده و سیطره لازم است و لذا، بایستی شفاف و قابل حسابرسی و پاسخگویی باشد.

### ۱-۳ پارادایم اقتصاد تکاملی جدید: «درست شدن (واقعی شدن) فرایند یادگیری»

در چارچوب تکاملی «هم‌ترازی»، نقطه تمرکز بر موضوع انباشت توانمندی‌های داخلی و عمدتاً در سطوح سازمانی و اجتماعی است. این پیام از کتاب سیمولی، دوسی و نلسون (۲۰۰۶) دریافت می‌شود اما توسط چانگ (۲۰۰۹)، نلسون (۲۰۰۷) و سایرین نیز مطرح شده است. جامعه و بنگاه‌های داخلی نیاز دارند تا یاد بگیرند که چگونه کالای جدید تولید کنند؛ چگونه محصولات جدید را توسعه دهند و چگونه فناوری‌ها و تجارب سازمانی را تقلید کنند؛ برای کشورهایی که قصد هم‌ترازی دارند، چالش اصلی این است که «... راه‌هایی بیابند که اقتصادهای پیشرفته جهان از آن استفاده کرده‌اند و یاد بگیرند که چگونه در آن به استادی برسند». در اغلب نمونه‌ها مدل‌هایی در کشورهای پیشرفته وجود دارد که به‌عنوان اهداف تقلید و ... توسعه توانمندی جدید می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

تمرکز چارچوب تکاملی بر توسعه توانمندی‌های داخلی قرار دارد. توانمندی‌ها به «آگاهی از چگونگی انجام کار» باز می‌گردد؛ از طریق تجربه کسب می‌گردد؛ از دانش عمومی و مکتوب متمایز است؛ به آسانی نمی‌توانند «سرریز» شوند و نیازمند انباشت از خلال تجربه هستند؛ کشورهای درگیر هم‌ترازی همچنین می‌توانند انباشت توانمندی‌ها را از هم‌تایان خود بیاموزند.

اقتصاد تکاملی برای نخستین بار مفهوم توانمندی‌های جمعی را مطرح می‌کند که در سطح سازمان‌ها و جوامع وجود دارد و در شبکه‌ها، نهادها و رویه‌ها جای گرفته است. لذا یادگیری نه تنها به توسعه صالحیت‌های کارکنان منفرد مربوط است، بلکه «توانمندی‌های فناورانه» و سازمانی در بنگاه‌های داخلی و موسسات تحقیق و توسعه و آموزش مهارت‌ها نیز با آن سروکار دارد و به همان میزان توانمندی دولت‌ها برای پیروی از قواعد حکمرانی مناسب و توسعه نهاد‌های اجتماعی در آن دخیل است.

توانمندی‌های «جمعی<sup>۱</sup>» سازمانی، بخشی و جوامع در فرایند هم‌ترازی فوق‌العاده مهم تلقی می‌گردد چراکه فقط آنها هستند که قدرت آفرینش فرایندهای توسعه پویا (همانند آنچه در کشورهای موفق شرق آسیا چون ژاپن و کره مشاهده شده) را دارا هستند. نهایتاً اینکه، پویایی با مجزا کردن فعالیت‌های منفرد قابل دستیابی نیست. بنابراین، نظریه نوین رشد تکاملی «... رشد اقتصادی را به منزله حاصل هم‌زمان فناوری‌ها، ساختارهای بنگاهی و صنعتی و نهاد‌های حمایتی و حاکم می‌نگرد.

سیاست‌های صنعتی و دولت نقش کلیدی در چارچوب هم‌ترازی اقتصاد تکاملی ایفا می‌کند که تحت لوای آن، تکامل توانمندی‌ها به صورت یک فرایند پیچیده، تدریجی، غیرخطی و وابسته به مسیر نگریسته می‌شود و فرایند «انباشت تجربه<sup>۲</sup>»

1. Getting the Learning Process Right
2. Collective
3. Experince Accumulation

توسط نیروی کار، بنگاه‌های بومی، مدارس، دانشگاه‌ها و نظام‌های تحقیق و توسعه محقق می‌شود. نقش دولت توسعه‌گرا در تسهیل، شکل‌دهی و تسریع جهت‌گیری و نیروی پیشران یادگیری و انباشت توانمندی‌ها تجلی می‌کند. یادگیری به مثابه جوهره توسعه تلقی می‌شود و پایه عمده سیاست‌های صنعتی نیز تسهیل و شکل‌دهی به فرایند یادگیری به منظور انباشت سریع توانمندی‌های بومی است. لذا از منظر دیدگاه تکاملی، چالش و اصل اساسی در هم‌ترازی، واقعی کردن (محقق کردن) فرایند یادگیری است و سیاستگذاران با دامنه گسترده‌ای از وظایف و دستیابی همزمان به اهداف مواجه می‌شوند. این مهم مستلزم توسعه یک «راهبرد یادگیری» جامع و یک دستور کار توسعه‌ای دانش‌محور به گونه‌ای است که از «پویایی خرده یادگیری، انباشت «توانمندی‌های فناورانه» در سرتاسر اقتصاد و توسعه صنعتی» حمایت نماید.

اقتصاد تکاملی، اصول یارویه‌هایی را پیشنهاد می‌دهد که سیاست‌ها و نهادها بایستی در طراحی و پیاده‌سازی «راهبرد یادگیری» مزبور از آن پیروی کنند. اول آنکه، دولت بایستی به خلق فرصت‌های یادگیری در صنایع جدید و در پارادایم‌های فنی-اقتصادی پیشرفته بپردازد. نقش دولت در شکل‌دهی به مسیرهای مناسب یادگیری در این پارادایم برجسته است زیرا: «... توانمندی‌های آینده مبتنی بر توانمندی‌های جاری ساخته، پالایش و اصلاح می‌گردند. لذا، آرمان سیاستی ایجاد وابستگی به مسیرهای مناسب است». بنابراین چالش پیش‌روی دولت‌ها شکل دادن به خط سیر تغییر ساختاری و «تحول مولد» و هدف‌گیری آن دسته از بخش‌هایی است که فرصت‌های یادگیری گسترده‌ای را خلق می‌کند.

دوم آنکه، لازم است نهادها و سیاست‌ها به منظور یادگیری و پرهیز از رانت‌خواهی، مشوق‌های سرمایه‌گذاری را با اعمال فشار برای یادگیری در هم آمیزند. یادگیری فرایندی پیچیده، غیرقطعی و ریسکی است و بنگاه‌ها و افراد لازم است تا به منظور بازیابی (پوشش) سرمایه‌گذاری‌شان در یادگیری، قادر به ایمن‌سازی بازده باشند. لذا سیاست‌ها و نهادها نیازمند خلق رانت‌های یادگیری هستند. حفاظت از صنعت نوزاد رویکرد عمده‌ای برای خلق رانت‌های یادگیری است. تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که نهادها نیز نیازمند فراهم‌آوری «چماق‌ها» به منظور پرهیز از رانت‌جویی و تقویت یادگیری هستند.

سوم این‌که، کشورهای در حال توسعه می‌توانند از تجارب هم‌ترازی سایر کشورهای درس بگیرند. به هر حال، کشورها دارای توانمندی‌های بومی و شرایط بسیار متفاوتی هستند. این واقعیت‌های بومی بایستی در استفاده از درس‌آموخته‌های سیاستی آنان احصاء شود.

چهارم آنکه، مزیت‌های نسبی مسلم و مفروض نیستند و سیاست‌ها نقش محوری در آفرینش مزیت‌های نسبی نوین برای فرایند هم‌ترازی پویا و سریع ایفا می‌کنند. از این رو به کشورها پیشنهاد می‌شود که از پارادایم‌های پیشرفته فنی-اقتصادی تقلید کنند و به جای تخصصی شدن در مزیت‌های نسبی موجود مزیت‌های نسبی نوین خلق کنند. سیاست‌های تجاری پیش‌دستانه به واسطه تشویق یادگیری سازمانی و انباشت توانمندی‌های اجتماعی، نقش مهمی را

در بسته‌سیاستی تکاملی و در راستای خلق عواید پویا از تجارت و مزیت‌های نسبی نوین ایفا می‌کنند (جوامع یادگیرنده<sup>۱</sup>). طراحی سیاست‌های تجاری، نیازمند تدارک فرصت‌های یادگیری در صنایع نوین و به‌گونه‌ای است که مشوق‌ها و رانت‌های لازم به‌منظور سرمایه‌گذاری در یادگیری، اعمال فشار منجر به یادگیری و دوری‌گزیدن از رفتار رانت‌جویانه را فراهم کند. حمایت تجاری از طریق تعرفه‌ها نیز از همین منظر برای تغذیه و پرورش صنایع یادگیری محور و فناوری محور تشویق شده و سیاست‌های تجاری به‌عنوان مؤلفه مهم «راهبرد یادگیری» نگریسته می‌شود. اگر حمایت‌ها موقت بوده و به‌گونه‌ای طراحی شده باشند که به تدریج کنار گذاشته شوند، می‌توان به بنگاه‌ها فشار آورد تا فناوری جدید اخذ کنند؛ به کارکنانشان اجازه کسب تجربه دهند و در بازارهای بین‌المللی رقابتی شوند.

در نتیجه، رویکرد تکاملی به صراحت بر تکامل همزمان انباشت توانمندی‌ها و «تحول مولد» تمرکز می‌کند. پویایی این فرایند با نرخ رشد بهره‌وری هم‌گرا نیست و به آن ختم نمی‌شود بلکه بخشی از فرایند تقلید در جهت پارادایم‌های فنی-اقتصادی پیشرو است؛ به‌ساز و کارهای بازخوردی مرتبط است که چرخه‌های و نیز فرایندهای توسعه پایدار و تجمعی را ایجاد می‌کند. این فرایندها پیچیده، وابسته به مسیر، تدریجی و به‌طور هم‌زمان در حال تکامل هستند. پیچیدگی این فرایند گسترده و وسیعی از پیامدهای سیاستی رادری دارد و لذا، سیاست‌های صنعتی و دولت توسعه‌گرا در آن نقش حیاتی دارند. این فرایندها با چالش شکل‌دهی به «تحول مولد» برای بهره‌گیری از فرصت‌های برتر یادگیری روبرو هستند و نهادهایی را می‌پروراندند که هم سیاست‌ها و هم فشارهای منجر به یادگیری را ایجاد می‌کنند و نیز سیاست‌هایی را برای انباشت سریع توانمندی‌های بومی فرموله می‌کنند. طراحی و پیاده‌سازی سیاست‌ها و مهندسی نهادها در این فرایند بیانگر وظیفه دشواری است که توجه به توانمندی‌های دولت برای طراحی، فرموله کردن، پیاده‌سازی و ارزیابی راهبردهای ملی یادگیری را خاطر نشان می‌کند. پرسش اساسی در این چارچوب این است که چگونه توانمندی‌های دولت در طی فرایند تحول و به‌منظور راهنمایی و شکل‌دهی به «تحول مولد» از یک سو و تنوع بخشی یا تقلید از سوی دیگر سرو سامان داده شود. این مهم، در رأس مفهوم دولت توسعه‌گرای کارآمد قرار دارد.

سرانجام، علی‌رغم محوریت موضوع توانمندی‌ها در پارادایم توسعه تکاملی، این پارادایم یک چارچوب مفهومی از توانمندی‌ها ارائه نمی‌دهد. به‌منظور ایجاد یک مفهوم عملیاتی برای سیاست‌های صنعتی و توسعه یک دستور کار سیاستی مثبت‌نگر برای تحول مولد و توسعه توانمندی، نیاز است ابعاد توانمندی‌ها، سنگ بنای آن‌ها و نیروهای شکل‌دهنده به فرایند تکاملی تحول مولد و ایجاد توانمندی‌ها درک شوند.

چارچوب‌های تحلیلی مختلف، اصول و بنیان‌های متمایزی را برای سیاست‌های صنعتی فراهم می‌کند. همانگونه که جدول ۱-۱ نشان می‌دهد، قلمروی سیاست‌های صنعتی در این پارادایم‌های متمایز با مفهوم هم‌ترازی و پیچیدگی فرایند مدلسازی شده در این چارچوب‌ها تعیین می‌گردد. چالش و قلمروی سیاست‌های صنعتی هنگامی گسترده‌تر می‌شود که

1. Learning Societies



مرکز نقل تمرکز خود را بر پویایی فرایند رشد قرار می دهد و شکست ها و نارسایی های فراگیر اطلاعاتی و هماهنگی در بازارها را به رسمیت می شناسد. لذا، پیچیدگی فزاینده، توجهات را به سمت و سوی نقش مهم نهادها در فعالیت های هماهنگی و مهندسی نهادی جلب می کند.

جدول ۱-۱. مقایسه چارچوب های مستقل برای سیاست صنعتی

پارادایم تکاملی	پارادایم نهادگرایی	پارادایم رشدگرایی	
<b>تحلیل</b>			
توانمندی های بومی	پیچیدگی ساختار تولیدی	رشد بهره وری	عامل موجد هم تراز
تکامل هم زمان تغییرات ساختاری و انباشت توانمندی ها	تنوع بخشی تولید اقلام قابل مبادله غیرسنتی	انباشت ماحصل سرمایه ای نوین (فناوری) و سرمایه انسانی (تحصیلات و مهارت ها)	دینامیسم هم تراز
از فعالیت های کم حاصل به فعالیت های پرحاصل	از صنایع دارای بهره وری پایین به صادراتی صنایع دارای بهره وری بالا تغییر در ساختار تولیدی و صادراتی	از فناوری های دارای بهره وری پایین به فناوری های دارای بهره وری بالا	پیشران تغییر مولد
توانمندی های جمعی نهفته در رویه های بنگاه ها، نهاد های اجتماعی و شبکه ها	توانمندی های نهفته در طبیعت، کیفیت و ویژه بودن عوامل تولید (سرمایه فیزیکی و انسانی)، زیرساخت های فیزیکی و نهادها	تلویحاً مفروض اند	مفهوم توانمندی
بسط شبکه های یادگیری؛ رویه های هوشمندانه تر در بنگاه ها و دینامیسم ارتقای نهاد های اجتماعی	سهم فزاینده اقلام قابل مبادله غیرسنتی در تولید و صادرات	نرخ رشد بهره وری	اندازه گیری هم تراز
<b>سیاست ها</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- واقعی کردن فرایند یادگیری دولت توسعه گرا به منظور جستجوی دقیق و تقلید به دنبال مسیرهای مناسب تحول ساختاری تشویق فعالیت های پرحاصل به منظور بهره گیری از یادگیری سریع، هم افزایی ها، بازده های فزاینده و انفجار بهره وری</li> <li>- ترکیب مشوق ها، قواعد انضباطی و فرصت های یادگیری ترویج شبکه ها و چارچوب های نهادی به منظور تسهیل خلق و تبادل دانش و توانمندی ها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- واقعی کردن فرایند سیاست گذاری - استقرار همکاری بین بخش دولتی و خصوصی به منظور غلبه بر شکست های اطلاعاتی و هماهنگی ایجاد نهادهایی به منظور حمایت از سرمایه گذاری در فرایند خودکشفی و اشاعه فعالیت های جدید در بازارها</li> <li>- رویکرد عملگرایانه به شناسایی محدودیت های الزام آور به کارگیری مشوق ها و قواعد انضباطی تشویق رویه های حکمرانی شفاف و قابل حسابرسی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- واقعی کردن مشوق ها به منظور دستیابی به آمیزه درستی از اجزای تشکیل دهنده - سیاست ها به منظور ارتقای: سرمایه گذاری بخش خصوصی در سرمایه فیزیکی، انسانی و دانش جدید، رقابت، ورود و خروج به بازار تجارت، صادرات، FDI و سرریزهای دانشی</li> </ul>	اصول راهنمای سیاست صنعتی

پارادایم تکاملی	پارادایم نهادگرایی	پارادایم رشدگرایی	
بالا - تشویق عوامد پویا از طریق تجارت - انباشت توانمندی‌ها - خلق مزیت‌های نسبی جدید - تشویق صادرات کالاها - کیفیت بالا	بینابین سیاست‌های تجاری به‌منظور گسترش بازارها و تقاضا برای اقلام قابل مبادله تولید داخل	بالا - تشویق کارایی عواید حاصل از تجارت - سیاست رقابتی به‌منظور ارتقای بهره‌وری - آزادسازی تجارت به‌منظور تشویق سرریزهای دانشی - تشویق صادرات به‌منظور بسط بازارها	نقش سیاست تجاری
گسترده	نسبتاً گسترده	محدود	قلمروی سیاست صنعتی

## ۲-۱ دو نوع سیاست صنعتی: افقی و عمودی (خاص یک رشته فعالیت صنعتی)<sup>۱</sup>

سیاست‌ها می‌توانند گسترده وسیعی داشته یا محدود و متمرکز باشند. سیاست‌های با گستره وسیع یا همان سیاست‌های افقی بر رفع نا کارآمدی‌ها و زبان‌های ناشی از آن هدف‌گذاری کرده و موجبات افزایش توان رقابتی برای تمامی رشته‌فعالیت‌ها را فراهم می‌کنند. چنین سیاست‌هایی می‌تواند شامل تسهیل رویه‌های اداری، کاستن از هزینه انجام کسب و کار، تقویت نهادها، سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی و توسعه زیرساخت‌ها باشد. نکته اصلی در مورد سیاست‌های افقی این است که این سیاست‌ها به جای متمرکز شدن بر بخش‌ها، صنایع یا بنگاه‌های خاص، کل اقتصاد را هدف قرار می‌دهند. این سیاست‌ها نسبت به سیاست‌های متمرکز بر فعالیت‌های خاص، کمتر مناقشه‌آمیز و مورد اختلاف بوده و خطر پیامدهای غیر قابل پیش‌بینی بر قیمت‌های نسبی ناشی از این سیاست‌ها کمتر است.

این حقیقت که سیاست‌های افقی می‌توانند بر جنبه‌های متعدد محیط فعالیت اثر بگذارند، کمابیش موجب مقبولیت این سیاست‌ها بوده و می‌توانند اسباب لازم را برای بروز نتایج ملموس در بازه‌های زمانی مختلف فراهم آورند. اصلاحات اداری و انواع اقدامات تسهیل تجاری کمابیش بدون هزینه بوده و نتایج ناشی از آنها سریع حاصل می‌شود. اصلاحات نهادی مبنایی تر و دستیابی به آن دشوارتر است و در عین حال عواید حاصله دیرتر آشکار می‌شود. سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی از طریق تربیت نیروی انسانی و تحصیلات رسمی و همچنین سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های فیزیکی در عین حال که پربازده هستند اما هزینه بر بوده و برای حصول نتیجه به زمان بیشتری نیاز دارند.

۱. برای اطلاع بیشتر می‌توان به کتاب «سیاست صنعتی نوین: نگاهی به تحولات نظری پس از بحران مالی ۲۰۰۸» فصل ششم از انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مراجعه کرد.

اما برخی صاحب نظران حتی این اصلاحات افقی و سرمایه‌گذاری را سیاست صنعتی تلقی نمی‌کنند. از نظر آنان، سیاست صنعتی فقط وقتی معنی پیدا می‌کند که بردخال در صنایع یا حتی بنگاه‌های خاص متمرکز شود.

از سوی دیگر، سیاست‌های متمرکز بر صنعت خاص (عمودی) بر تغییر ساختار انگیزشی و تحریک فعالیت‌ها در بخش‌های مشخصی متمرکز هستند. استدلال محوری برای این اقدامات این است که شکست‌ها و نارسایی‌هایی که در نظام بازار رخ می‌دهد منتهی به تخصیص غیر بهینه منابع شده و اقتصاد را به بهینه مطلوب رهنمون نمی‌کند. در مقابل اصلی‌ترین استدلال مخالفین سیاست‌های متمرکز بر صنعت خاص هم این بوده است که در این سیاست‌ها، شکست‌ها و نارسایی‌هایی دولت به جای شکست‌های بازار ظاهر می‌شود.

اقبال مجددی که بر اتخاذ سیاست‌های صنعتی صورت گرفته در پرتو تغییرات عمده ایجاد شده در عرصه تجارت جهانی رخ داده است. این تغییرات مشتمل بر پیشی گرفتن تجارت کالاهای واسطه‌ای از کالاهای نهایی (مطابق برخی از تعاریف موجود از کالاهای واسطه‌ای)، نقش با اهمیت‌تر خدمات در فرایند تولید، مبادله و وظایف<sup>۱</sup> به‌عنوان پدیده‌های در حال ظهور، کاهش تعرفه‌ها و در عین افزایش قابل توجه موانع غیر تعرفه‌ای نظیر استانداردها و پراکندگی جغرافیایی تولید موجب تأکید بیشتر بر ضرورت تسهیل تجاری و ارتباطی هستند. ظهور زنجیره ارزش جهانی بسیار پیچیده ضرورت همکاری بین دولت و بخش خصوصی را به ما گوشزد می‌کند و بر اهمیت توانمندی‌های دولت در سیاست‌گذاری ثمربخش و مؤثر تأکید می‌نماید.

در تأکید بر نسخه‌های سیاست صنعتی روزآمد شده اصطلاحات متعددی مورد استفاده قرار گرفته است. از سیاست صنعتی راهبردی (گونتر، ۲۰۱۱)، سیاست صنعتی جدید (دولین و موگویالنسکی، ۲۰۱۲)، تا سیاست صنعتی معطوف به زنجیره جهانی ارزش (جرافی و استورژن، ۲۰۱۳) مورد استفاده قرار گرفته‌اند. اما آنچه مهم است تأکید بر روزآمدسازی رویکردهای قبلی سیاست صنعتی با توجه به پدیده زنجیره ارزش جهانی صنایع مختلف است که در بخش بعدی بدان پرداخته می‌شود.

### ۳-۱ رویکردهای اصلی به سیاست صنعتی<sup>۲</sup>

در بحث طولانی و پرفراز و نشیب سیاست صنعتی، در طول شش دهه رویکردهای مختلفی اتخاذ شده است که می‌توان آن‌ها را به پنج رویکرد عمده تقسیم کرد. شایان ذکر است این رویکردها می‌توانند از حیث سیاست‌ها و راهبردهای مورد تأکید هم‌پوشانی‌هایی داشته باشند. علاوه بر این رویکردها لزوماً ممکن است ناسازگار با هم نباشند (قابل اعمال به‌طور هم‌زمان باشند).

#### 1. Trade in Tasks

۲. برای اطلاع بیشتر می‌توان به کتاب «سیاست صنعتی نوین: نگاهی به تحولات نظری پس از بحران مالی ۲۰۰۸» فصل ششم از انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، مراجعه کرد.

### ۱-۳-۱ رویکرد سیاستی جایگزینی واردات<sup>۱</sup>

سیاست جایگزینی واردات از حیث صرفه‌های مقیاس تولید و تنوع بخشی بر بازار داخل متکی بوده و به طور متداول بر تولید کالاها و خدمات نهایی متمرکز می‌شود. این رویکرد برای دوران مشخصی در کشورهای دارای بازار بزرگ و توانایی تشخیص مزیت نسبی پویا مناسب است. بنگاه‌های داخلی هم غالباً از نهاده‌های ارزان وارداتی (بدون تعرفه) برخوردارند و هم درگیر رقابت با واردات نیستند. از این صنایع انتظار می‌رود به واسطه یادگیری عملی<sup>۲</sup> و با دستیابی به صرفه‌های مقیاس اقتصادی (در صورت وجود) نهایتاً به توان رقابتی بین‌المللی دست پیدا کنند. در این رویکرد تعیین دقیق صنایعی که از ظرفیت بالقوه بالایی برای رقابتی شدن پایدار برخوردارند، چالش اصلی محسوب می‌شود. در زنجیره‌های جهانی ارزش، فرصت‌هایی برای ارتقاء و تنوع بخشی در لایه‌های بالادستی و پایین‌دستی چه در تولید کالاها و چه در خدمات وجود دارد. سیاست‌هایی که معمولاً اریب ضد صادراتی<sup>۳</sup> ملایم‌تری از آنچه معمولاً در قالب این رویکرد تشویق می‌شود (که عمدتاً ناشی از هزینه‌های تولید بالا و تنظیم نامناسب نرخ ارز است) به بنگاه‌ها این امکان را می‌دهد که بر محدودیت‌های بازار داخلی غلبه کنند. اندازه بازار داخلی نقشی تعیین کننده در موفقیت بالقوه سیاست‌های جایگزینی واردات دارد. تعرفه‌ها، مشخص‌ترین ابزار سیاستی برای جایگزینی واردات است هر چند که برخی از کشورها در گذشته به موانع غیرتعرفه‌ای (از جمله محدودیت‌های مقداری) هم متوسل شده‌اند. قلمروی به‌کارگیری تعرفه‌ها برای این منظور به روشنی برای اعضای سازمان جهانی تجارت تعریف شده است. به همین ترتیب سطح تعرفه‌های یک کشور در موافقتنامه‌های تجارت ترجیحی<sup>۴</sup> آنها هم محدود شده است.

برای اینکه سیاست جایگزینی واردات به توسعه منتهی شود، باید حمایت‌ها محدود و زمان دار باشد و حمایت از صنایعی که قادر به رقابت نیستند، به صورت نامحدود ادامه نیابد. مشورت‌های اثربخش با بخش خصوصی، خبرگان صنعت، مصرف‌کنندگان، پژوهشگران و مسئولین و مقامات نهاد رقابتی کشور برای شناسایی گلوگاه‌ها و فرصت‌های پیش رو کمک می‌کند و در عین حال به کاهش نفوذ گروه‌های ذی‌نفع در تصمیم‌گیری‌های انجامد.

### ۱-۳-۲ رویکرد سیاستی توسعه صادرات<sup>۵</sup>

راهبرد صادرات محور برای ایجاد تنوع در اقتصاد داخلی به صادرات تکیه می‌کند. در این راهبرد، ساختار مشوق‌های خاص هر صنعت به گونه‌ای طراحی می‌شود که تضمین نماید منافع حاصل از صادرات، از منافع فروش در بازار داخلی کمتر

1. Import Substitution Industrialization-ISI
2. Learning-by-doing
3. Anti-Export Bias
4. Preferential Trade Agreements-PTAs
5. Export-Oriented Industrialization-EOI

نیست. برای این منظور تلاش می‌شود نهاده‌های داخلی به قیمت جهانی عرضه شود در غیر این صورت برای جبران قیمت بالتار نهاده‌های با منشأ داخلی، به کالای صادراتی یارانه پرداخت می‌شود. در عین حال، تلاش چندانی برای حفاظت سفت و سخت بازار داخلی در برابر رقابت ناشی از واردات صورت نمی‌گیرد.

حمایت از صنعت به تدریج بر اساس چارچوب زمانی خاصی حذف می‌شود و به همین جهت ذینفعان از قبل می‌دانند که برای بقا نهایتاً باید به توان رقابت بین‌المللی دست پیدا کنند. این رویکرد توسط برخی از اقتصادهای جنوب شرقی آسیا در نیمه دوم قرن بیستم با موفقیت دنبال شد. سیاست صنعتی شدن با رویکرد توسعه صادرات می‌تواند قبل از این که به صادرات محصولات صنعتی برخوردار از محتوای فناورانه فزاینده بیانجامد و صادرات محصولات مبتنی بر منابع به صورت کالاهای فرآوری شده آغاز شود.

به نظر می‌رسد این روش نسبت به فعالیتی که در مناطق پردازش صادرات و یا در زنجیره‌های جهانی ارزش خریدار محور و مونتاژگرا صورت گیرد، پیوندهای رو به عقب بیشتری را در اقتصاد داخلی ایجاد می‌کند.

در زنجیره‌های جهانی ارزش، سیاست توسعه صادرات می‌تواند بر تولید کالاهای واسطه‌ای تمرکز نماید و به کشورها اجازه دهد تا بر بخشی از تولید تمرکز کنند که پیش از این، در آن مزیت نسبی دارند. ابزارهای در اختیار سیاست توسعه صادرات هم‌اکنون با ممنوعیت یارانه‌های مبتنی بر عملکرد صادراتی تحت لوای مقررات سازمان جهانی تجارت، محدود شده است. با اهمیت یافتن استانداردها به عنوان پیش‌نیاز مشارکت در تولید بین‌المللی، تلاش‌های هماهنگ برای بهبود ظرفیت تطابق با استانداردها در شرکت‌ها و ایجاد زیرساخت‌های عمومی برای تسهیل تجارت نقشی حیاتی در توان رقابتی پیدا کرده است.

### ۳-۳-۱ رویکرد سیاستی مبتنی بر منابع<sup>۲</sup>

این سیاست راهبردی مناسب کشورهایی است که مواد خام برای صادرات دارند و از پتانسیل لازم برای تبدیل این مواد به کالاهای صنعتی صادراتی برخوردارند. ابزار سیاستگذاری کلیدی این رویکرد عبارت است از وضع و اعمال مالیات بر صادرات مواد خام به گونه‌ای که باعث کاهش قیمت داخلی آنها شده و به مثابه یارانه مؤثری برای صنایع تولیدی پایین دستی عمل نماید. البته این سیاست می‌تواند تبعات توزیعی منفی حداقل در کوتاه مدت داشته باشد چنانچه تولیدکنندگان امکانات لازم را نداشته باشند یا ظرفیت فرآوری داخلی ناکافی بوده یا به لحاظ تجاری توجیه پذیر نباشد.

فرآوری منابع طبیعی در پایین دست ممکن است برای تمام کشورها یا کالاهای عملی نباشد. همچنین سایر روش‌های افزایش مشارکت داخلی در زنجیره تأمین کالا باعث ایجاد پیوند در فعالیتهای بالادستی و پایین دستی زیادی در بازارهای مرتبط با زنجیره تأمین کالا می‌شود. از جمله می‌توان به پیوندهای مالی و همچنین پیوندهای تولیدی و مصرفی اشاره داشت که البته خدمات راهم شامل می‌شود.

1. Buyer-driven, Assembly-Oriented GVCs

2. Resource-Based Industrialization-RBI

در گذشته سازمان جهانی تجارت قوانینی داشت که استفاده از مالیات صادراتی را محدود نمی کرد. این وضع برای کشورهای که اخیراً به عضویت این سازمان درآمده اند، دچار تغییر شده است. برخی از موافقتنامه های تجارت ترجیحی هم در مورد مالیات های صادراتی مقرراتی در نظر گرفته اند. در مجموع فشار در جهت محدود نمودن استفاده کشورهای از اعمال مالیات صادراتی بیشتر شده است.

### ۱-۳-۴ رویکرد مناطق پردازش صادرات<sup>۱</sup>

این سیاست در واقع نظیر سیاست توسعه صادرات عمل می کند اما غالباً گزینه ای برای اقتصادهایی است که نه بازار بزرگی دارند و نه از منابع طبیعی غنی برخوردارند. این مناطق در زمینه فرایندهای مالی و ضوابط و رویه های حاکم از وضعیتی خاص و ورای مقررات سرزمین اصلی برخوردار بوده و معمولاً مجهز به زیرساخت های لازم برای تولید و صادرات شده اند. مناطق پردازش صادرات در واقع به صورت صنایع مونتاژ یا صنایع کارخانه ای سبک هستند و تقریباً به طور کامل متکی به نهاده های وارداتی می باشند.

فعالیت این مناطق مخاطراتی را نیز با خود به همراه می آورد. سرمایه های جذب شده در این مناطق گریزپایا<sup>۲</sup> هستند؛ فعالیت ها در آنها پیوندهای روبه عقب اندکی با اقتصاد کشور برقرار نموده و در یک سیر قهقراپی رو به نزول گرفتار می آیند. استانداردهای کار و محیط زیست هم معمولاً وجه المصلحه رقابت کشورها برای جذب پروژه های سرمایه گذاری قرار می گیرند. از سویی دیگر، مناطق پردازش صادراتی موفق هم در عمل به چیزی بیش از فرصت های اشتغال برای کارگران غیرماهر دست می یابند. این مناطق به مرکز رشدی (انکوباتوری) برای توسعه نوآوری بدل شده و قادرند پیوندهای روبه عقب و روبه جلو را به تدریج توسعه دهند. به امید دستیابی به ارزش افزوده بالاتر، در طول زمان تولید طیف وسیع تری از کالاها و خدمات در این مناطق شکل می گیرند.

### ۱-۳-۵ رویکرد سیاستی مبتنی بر نوآوری<sup>۳</sup>

برخلاف رویکردهای پیشین که در پی تغییرات فضای بیرونی حاکم بر فعالیت بنگاه ها بودند، این رویکرد بر تغییر درونی تأکید دارد. ظرفیت ارتقای بنگاه ها می تواند با تقویت نظام نوآوری و توانمندی های فناوری سطح بنگاهی از جمله از طریق شبکه سازی و ایجاد روابط دوجانبه برد-برد با سایر بنگاه ها، تأمین کنندگان، مصرف کنندگان، دولت و بازیگران غیردولتی تقویت شود. ارتقا در زنجیره ارزش در مجموع به معنی داشتن توان نوآوری بهتر در قیاس با رقباست.

1. Export Processing Zone-EPZ

۲. این نوع سرمایه گذاری ها معمولاً سرمایه ثابت کمی دارند و به محض خاتمه مزیت از منطقه خارج می شوند.

3. Industrialization Through Innovation-ITI

مشارکت در زنجیره جهانی ارزش، امکان دسترسی به فناوری و کمک‌های منجر به ارتقا از سوی شبکه‌هایی که به آن تعلق دارند، بنگاه‌های پیش‌رو و سایر منابع را به بنگاه‌ها می‌دهد. البته این رویکرد اذعان می‌کند که یادگیری فناورانه بدون هزینه نیست. «توانمندیهای فناورانه<sup>۱</sup>» بین بنگاه‌ها یکسان نیست و این به بنگاه‌هایی که از این ظرفیت برخوردارند امکان می‌دهد تا از فرصت یادگیری که به واسطه مشارکت در زنجیره جهانی ارزش به وجود می‌آید برای ارتقای خود بهره‌برند.

ماحصل ارتقا و یادگیری فناورانه بنگاه‌ها، قطعاً از فضایی که یادگیری در آن رخ می‌دهد یعنی نظام‌های نوآوری متأثر است. نظام نوآوری به‌عنوان جریانی از فناوری و اطلاعات میان افراد، شرکت‌ها و مؤسساتی تعریف می‌شود که تسهیل‌کننده نوآوری بوده و حضور آنها برای توان رقابتی بنگاه‌ها ضرورت دارد. بنگاه‌هایی که در نظام نوآوری کارآمد قرار دارند می‌توانند با پیچیدگی مبادلات زنجیره جهانی ارزش راحت‌تر کنار بیایند.

نظام نوآوری را می‌توان از طریق سیاست علم و فناوری مؤثر و فعالیت‌ها و اقداماتی نظیر تعامل و گفتگو در رشته صنعتی خاص، رقابت علمی، کارآموزی و کارورزی، همکاری با دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی، پشتیبانی از تحقیق و توسعه، تحقیق و توسعه مشترک، پارک‌های علمی و راه‌اندازی مراکز رشد (انکوباتورها) اولیه برای کسب و کار و جابه‌جایی پرسنل بین فعالیت‌ها، تقویت نمود. بسیاری از این سیاست‌ها در وهله اول سیاست افقی محسوب می‌شوند، اما طبیعت خاص فناوری ایجاب می‌کند که پس از چندی، دخالت‌ها از حالت افقی خارج شده و صنعت محور (یا عمودی) شوند.

نظام‌های نوآوری در سطح ملی، منطقه‌ای و بخشی، ماهیتی چند لایه دارند. نظام‌های نوآوری بخشی را به‌عنوان مجموعه‌ای از محصولات و کارگزاران سامان‌دهنده تعاملات بازاری و غیربازاری معطوف به خلق، تولید و فروش آن محصولات اطلاق می‌کنند که شرایط فرایند یادگیری را تسهیل کرده از بخشی به بخش دیگر متفاوتند. در برخی بخش‌ها فناوری ممکن است در محصولات سرمایه‌ای نهفته باشد که در این صورت برای ارتقای موفق تعامل تنگاتنگ با عرضه‌کنندگان توصیه می‌گردد. در سایر بخش‌ها مثل کشاورزی که احتمال تملک نوآوری کمتر است، نیازمند واکنش بلادرنگ مؤسسات دولتی است. صنعتی شدن از طریق نوآوری، با اغماض از ویژگی‌های هر کشور در واقع مکمل رویکردهای دیگر محسوب می‌شود.

همان‌گونه که اشاره شد، موافقت‌نامه‌های بین‌المللی گاهی استفاده از سیاست‌های حمایت از تولید داخلی مثل به‌کارگیری تعرفه‌ها، یارانه‌ها و الزامات محتوای داخلی، محدودیت ایجاد می‌کنند. وقتی برخی از سیاست‌ها محدود می‌شوند و برخی نه، اتفاقی که می‌افتد این است که کشورهای در عمل از سیاست‌های کمتر مؤثر استفاده می‌کنند و یا به حمایت‌های پنهان روی می‌آورند.

در جدول ۱-۲، بین دو دسته از سیاست‌ها تفکیک برقرار شده است:

الف. سیاست‌هایی که برای تعقیب یک رویکرد سیاست صنعتی خاص ضروری تلقی می‌شوند،

ب. سیاست‌هایی که ضروری به معنای خاص و دقیق آن تلقی نمی‌شوند اما می‌توانند به تحقق اهداف دسته اول کمک کنند.

---

## 1. Technological Capability

جدول ۱-۲. شرایط ضروری و ممکن برای رویکردهای مختلف به سیاست صنعتی

سایر یارانه‌ها		ضوابط تجاری سرمایه‌گذاری	محدودیت‌های مقداری	مالیات‌های صادراتی متفاوت	تعرفه‌های متفاوت	
صادراتی	داخلی					
O	O	O	O		X	جایگزینی واردات ISI
X	O	O	O		X	توسعه صادرات EOE
O	O	O	O	X	O	مبتنی بر منابع RBI
X	O	X	O		X	مناطق پردازش صادراتی EPZ
	X					مبتنی بر نوآوری ITI

X: بهترین سیاست یا سیاست ضروری  
O: سیاست جایگزین / مکمل یا ملزم برای دستیابی به همان اهداف

این تفکیک به‌طور ضمنی حاکی از آن است که ارزیابی درجه ضروری بودن هر یک از سیاست‌ها یا دخالت‌ها برای دستیابی به اهداف مورد نظر تا حدی ذهنی دارد. با این حال، تفکیک مذکور برای شناخت دقیق تر انعطاف و آزادی عمل رویکردهای سیاستی مختلف مفید است.

تفکیک مذکور بین سیاست‌ها یا مداخله‌های ضروری و غیر ضروری، بر اساس ملاحظات مربوط به کارایی هم‌استوار است، ملاحظاتی که می‌تواند مناقشه‌آمیز باشد. برای مثال، بسیاری ممکن است استدلال کنند که محدودیت‌های مقداری، به دلیل آثار سوء آن‌ها بر مشوق‌ها و قیمت‌ها، عموماً پرهزینه‌تر از تعرفه‌ها هستند. اگر با تعرفه‌ها بتوان به همان اهداف محدودیت‌های مقداری دست یافت، پس محدودیت‌های سازمان جهانی تجارت برای استفاده از دومی (تعرفه‌ها) ممکن است محدودیت خوبی برای انعطاف و آزادی عمل در زمینه سیاست‌گذاری باشد. با این حال، در مورد این استدلال باید این ملاحظات را در نظر داشت که تأثیر قیمتی تعرفه‌ها با تأخیر ظاهری می‌شود و تعیین میزان (نرخ) تعرفه مناسب برای دستیابی به نتیجه‌ای خاص دشوار است. این ملاحظات را بایستی با هزینه‌های محدودیت‌های مقداری مقایسه کرد. استدلال مشابهی در مورد شرط استفاده از محتوا یا منابع داخلی از زاویه دخالت‌های قیمتی یا مقداری قابل طرح است.

تحلیل اقتصادی سنتی، برتری رفاهی یارانه‌ها بر تعرفه‌ها را نیز نشان می‌دهد. این استدلال برای واقعیت استوار است که انحرافات را که تعرفه‌ها در مصرف به وجود می‌آورند، یارانه‌ها به وجود نمی‌آورند. این یکی از دلایل برتری احتمالی رویکرد صنعتی شدن مبتنی بر منابع بر رویکرد صنعتی شدن مبتنی بر جایگزینی واردات است. با این حال، یکی از ایرادات استدلال مذکور این فرض است که اخذ درآمدهای لازم برای پرداخت یارانه‌ها می‌تواند به گونه‌ای باشد که بر قیمت‌های نسبی تأثیر نگذارد. یک ملاحظه دیگر هم این است که به دلیل محدودیت منابع درآمدی کشورهای در حال توسعه، برای این کشورها اخذ مالیات راحت‌تر از پرداخت یارانه است.



## ۲ فراچارچوب سیاستگذاری سند

آنچه مسلم است انتخاب ترکیب سیاستگذاری صنعتی برنده برای هر کشوری مبتنی بر بافتار اقتصادی، سیاسی و صنعتی آن کشور امکان پذیر است<sup>۱</sup>. بررسی وضعیت اقتصادی کشور ایران نشان می‌دهد که در غیاب یکپارچگی سیاست‌های اقتصادی در سطوح کلان، در سطح وزارت صنعت، معدن و تجارت و در سطوح رشته‌ای و بنگاهی طی دهه گذشته نسبت ارزش افزوده بخش صنعت به ارزش تولیدات صنعتی در روندی کاهنده و هشداردهنده به ۳۱/۷ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است. به‌رغم ظرفیت‌های صنعتی، بخش صنعت به دلیل عدم جذب سرمایه به سومین محرک رشد اقتصادی کشور تبدیل شده و نقش پیشرانی آن در انباشت سرمایه کاهش پیدا کرده است. اختلافی ۸۰ رتبه‌ای بین پتانسیل جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و میزان محقق شده آن وجود دارد که یکی از عمیق‌ترین شکاف‌ها در میان کشورهاست. صنایع شیمیایی، فلزات اساسی، وسایل نقلیه، کانی‌های غیرفلزی و غذائی به ترتیب پیشران‌های بخش صنعت هستند که ۷۴ درصد ارزش افزوده این بخش را تشکیل می‌دهند. کمتر از ۳ درصد ارزش افزوده بخش صنعت کشور از سطح بالای فناوری برخوردارند. تنوع صادرات صنعتی کشور محدود و عمده صادرات صنعتی کشور محصولات پتروشیمی، آهن و فولاد و معدنی است که همگی منبع محور هستند<sup>۲</sup>.

بدین ترتیب به نظر می‌رسد برون‌رفت از این وضعیت نیازمند اولاً گرد هم آمدن توان جمعی متخصصان حوزه سیاستگذاری صنعتی، معدنی و تجاری، و ثانیاً ایجاد اجماع برای پیاده‌سازی سیاست‌های مورد نظر است. به ویژه آنکه به‌رغم وجود سبقه چهار دوره تدوین سند سیاست‌های صنعتی در کشور، هنوز پیاده‌سازی این اسناد محقق نشده است. در خصوص مورد نخست، در این بخش خلاصه‌ای از نظرات خبرگان این حوزه دربارهٔ نیازمندی‌های اصلی سیاستگذاری صنعتی و معدنی کشور ارائه خواهد شد. سپس بر مبنای جمع‌بندی این نظرات و رویکردهای پیش‌گفته، فراچارچوب سیاستگذاری بکارگرفته شده در تدوین سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴ تبیین می‌شود.

### ۱-۲ جمع‌بندی نقطه‌نظرات نظری و تجربی صاحب‌نظران در بافتار سیاست صنعتی ایران<sup>۳</sup>

بر اساس نظرات صاحب‌نظران داخلی و خارجی، رشد اقتصادی می‌بایست ماهیتی درون‌زا، اشتغال‌زا و به لحاظ زیست‌محیطی پایدار داشته باشد. به علاوه این رشد باید متضمن تنوع اقتصادی باشد. برای تحقق این امر اولین شرط مهم وجود

۱. این موضوع در تراز یابی تجربه‌های سیاست صنعتی ده کشور منتخب در جلد سوم گزارش‌های پشتیبان به تفصیل بررسی شده است.

۲. برگرفته از مقدمه کتاب «سیاست‌های صنعتی و تجاری: خلاصه سخنرانی‌ها و میزگردهای اولین همایش سیاست‌های صنعتی و تجاری برای توسعه صادرات و اشتغال» انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

۳. برگرفته از چکیده مدیریتی کتاب «سیاست‌های صنعتی و تجاری: خلاصه سخنرانی‌ها و میزگردهای اولین همایش سیاست‌های صنعتی و تجاری برای توسعه صادرات و اشتغال» انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی نوشته دکتر محمدرضا رضوی

یکپارچگی سیاست‌های اقتصادی در سطوح مختلف و همکاری دولت و بازار و در عین حال اجرای سیاست‌های رشد سبز است. همچنین این اتفاق نظر وجود دارد که سیاست‌های صنعتی کشور عمدتاً نه مبتنی بر برنامه‌های بلندمدت اقتصادی که متأثر از وضعیت گذرای اقتصادی، سیاسی و امنیتی اتخاذ شده و فاقد یکپارچگی و هدفمندی لازم جهت توسعه صنعتی کشور بوده‌اند و چنین شرایطی به بروز محدودیت جدی در فرایند توسعه صنعتی کشور، فاصله گرفتن از مزیت‌های نسبی، کاهش بهره‌وری، بیکاری گسترده و تخریب محیط زیست و ... منجر گردیده و نیازمند تدبیر جدی است.

در رویکرد همکاری دولت و بازار که از اواخر دهه ۱۹۹۰ مد نظر قرار گرفته است، مداخلات هدفمند دولتی در کنار سازوکارهای بازار مورد توجه قرار دارد و در چارچوب آن اولویت‌بخشی به صنایع براساس مزیت‌های نسبی (نهفته یا در حال ظهور)، و رفع موانع به فعلیت رسیدن آن از طریق نهادسازی، حداقل‌سازی هزینه‌های مبادلاتی و دیگر اقدامات سیاستی دولت در حوزه صنعتی، تجاری، فناوری و ... باید مدنظر قرار گیرد. براساس این رویکرد یک کشور در صورتی می‌تواند رشد پویا و مستمر اقتصادی را تجربه کند که از سیاست صنعتی منطبق با ساختار مزیت‌های نسبی نهفته در اقتصاد بهره‌برد. در سیاست صنعتی لازم است ابتدا صنایع دارای مزیت نسبی نهفته به عنوان صنایع هدف شناسائی شده و سپس به رفع کمبودهای زیرساختی نرم و سخت در صنایع هدف اقدام گردد. ضمن آنکه در فرایند برنامه‌ریزی برای تحقق این مهم می‌بایست نسبت به تسهیل فرایند انباشت سرمایه توسط بخش خصوصی و رشد بهره‌وری و تبدیل شدن به پیشران صنعتی اهتمام ورزید.

در سیاست‌های تجاری توجه به ارتقاء جایگاه بنگاه‌ها - به ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط - در زنجیره جهانی ارزش، راهبردی است که باید در تدوین سیاست تجاری مورد توجه قرار گیرد. این در حالی است که صرف مشارکت در زنجیره جهانی ارزش، ایجاد منافع حاصل از آن را تضمین نمی‌کند و در مسیر عضویت در این زنجیره باید دو جنبه مهم «مشارکت کردن در زنجیره» و «سودجستن از مشارکت» را توأمان مطمح نظر قرار داد. همچنین الحاق به سازمان تجارت جهانی اجتناب‌ناپذیر بوده و مادامی که نتوان در چارچوب توافق‌های تجاری دوجانبه، منطقه‌ای یا عضویت در سازمان جهانی تجارت به بازارهای باثبات دست یافت و مقررات خود را با مقررات حاکم بر روابط اقتصادی کشورهای جهان مطابقت داد، امکان بهره‌مندی از قابلیت‌های اقتصاد جهانی برای رشد و توسعه اقتصاد ملی ایجاد نمی‌شود. از سوی دیگر با الحاق به سازمان جهانی تجارت انتظار می‌رود تعهد به اجرای ضوابط و الزامات سازمان جهانی تجارت در بسیاری موارد موجب برقراری حکومت قانون، هماهنگی بیشتر با جامعه بین‌المللی و شفافیت و ضابطه‌مندی بیشتر فضای سیاستگذاری کشور شده و شاخص‌های اقتصاد کلان پس از الحاق بهبود یابد. در مسیر الحاق می‌بایست اصلاحات نهادی لازم به عمل آید، ضمن آنکه باید سیاست‌های آزادسازی به صورت حساب شده، مدیریت شده و در هماهنگی با اصلاحات نهادی بکار گرفته شود.

در حوزه فناوری نیز تقویت قابلیت‌های داخلی می‌بایست از طریق طراحی و اجرای سیاست‌های فناوری، صنعتی،

آموزشی و تربیتی (به منظور افزایش زمینه‌های تجاری‌سازی و کاربردی کردن دانش در صنایع)؛ برنامه‌ریزی برای ارتقای دانش (از طریق آموزش سازمان‌یافته) و شایستگی‌های جمعی در سه سطح - بنگاه‌ها (یادگیری مبانی مدیریتی و سازمانی)، دولت (تدوین سیاست‌ها، اجرا و ارزیابی) و جامعه (نهادهای رسمی و غیررسمی) - اقدام نماید. ضمن آنکه برای به روزرسانی توانمندی‌های مولد، از سیاست‌های تشویقی در زمینه ارتقای تحقیق و توسعه، توسعه مهارت‌ها، پوشش ریسک و هزینه بالای فعالیت‌های جدید، نهادسازی و حفظ حقوق مالکیت فکری، جلب سرمایه‌گذاری خارجی در صنایع هدف، حتی مشارکت با بخش خصوصی (به شرط آنکه در طول زمان کاهش یابد) دنبال شود. این درحالی است که یکی از ویژگی‌های مهم توسعه صنعتی کشور استمرار طولانی مدت استراتژی جایگزینی واردات و اتخاذ سیاست‌های حمایتی غیرگزینشی، بی‌قید و شرط و از نظر زمانی نامحدود بوده که اثرات منفی خود را متوجه پویایی‌های رشد درازمدت صنعتی کشور کرده و در کنار نبود فشار ناشی از قرار گرفتن در معرض رقابت خارجی، به رخوت تکنولوژیکی صنعت داخلی انجامیده است.

از تبعات دیگر این سیاست کوچک شدن مقیاس تولید، بالا بودن قیمت تمام شده محصولات، کیفیت پایین کالاها و غیررقابتی شدن محصولات داخلی در بازارهای خارجی است. به علاوه بدلیل حمایت‌های تجاری بسیار زیاد از بنگاه‌های داخلی، بنگاه‌ها به فعالیت‌های تحقیق و توسعه، نوآوری و ارتقای سرمایه انسانی توجه بسیار کمی دارند که نتیجه آن پایین بودن شدت استفاده از نیروی انسانی متخصص و سطح پایین سواد شاغلان در بخش صنعت کشور است.

همچنین با توجه به وضعیت کنونی اقتصاد کشور و ظرفیت‌ها و فرصت‌های پیش‌رو اعم از اندازه اقتصاد و بازار، سطح آموزش، دانش و ترکیب نیروی انسانی، کیفیت بالای نیروی انسانی زنان (به ویژه در رشته‌های مهندسی)، روند رو به بهبود اقتصاد جهانی، احتمال ظهور چرخه جدید سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، ظرفیت‌های حوزه‌های خدماتی و گردشگری، دسترسی گسترده به امکانات اینترنتی، ظرفیت‌های بالا برای گسترش مشاغل اینترنتی و تجارت الکترونیکی در کشور، جمع‌بندی راهکارهای پیشنهادی متخصصان جهت سیاست‌گذاری در سه سطح کلان، رشته‌ای و بنگاهی به شرح زیر بوده است:

## ۲-۱-۱ رویکردها و سیاستهای کلان و فرابخشی

یکپارچه‌سازی سیاست‌های کلان اقتصادی (مالی، پولی و ارزی) می‌بایست متناسب با سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوری کشور از طریق اولویت‌بندی هزینه‌های عمرانی جهت پشتیبانی از سیاست‌های صنعتی، اعمال حمایت‌های مالی دولت به صورت شفاف، هدفمند، زمانمند و مشروط به عملکردهای هدفگذاری شده، اعطای معافیت‌ها و تخفیفات و مشوق‌های مالیاتی براساس اولویت‌های سیاست صنعتی، خصوصی‌سازی‌های ثانویه، تسویه بدهی‌های دولتی به واحدهای اقتصادی، یکسان‌سازی نرخ سود تسهیلات و انعطاف‌پذیری آن متناسب با تورم انتظاری، اعطای تسهیلات ترجیحی در قالب وجوه اداره شده به بخش‌های منتخب، پایبندی به حفظ ثبات نسبی نرخ واقعی ارز به منظور حفظ توان

رقابتهی اقتصاد ملی، حرکت به سمت یکسان‌سازی نرخ ارز، اجتناب از نگاه به نرخ ارز به عنوان عامل توازن بخش بودجه و تقویت نقش صندوق توسعه ملی و وضع قواعد مالی محدود کننده دست‌اندازی دولت به منابع نفتی و تأمین هزینه‌های جاری صورت پذیرد.

همچنین لازم است بهبود فضای سرمایه‌گذاری با رویکرد کاهش ریسک ملی و اجتناب از محدود ماندن در افق بهبود محیط کسب و کار به عنوان رویکردی برای کاهش زمان و هزینه‌های فعالیت اقتصادی مدنظر واقع شود.

به علاوه این اجماع وجود دارد که می‌بایست توسعه صنعتی کشور از جایگزینی واردات به توسعه صادرات و از صنایع منابع محور به صنایع دانش محور تغییر یابد. همچنین توسعه صنعتی کشور مستلزم تدوین سیاست‌های مشخصی جهت شناسایی مزیت‌ها، اولویت‌بندی و حمایت هوشمند، زمانمند و مشروط از صنایع موجود، هوشمندسازی شبکه صنعتی کشور و افزایش سطح تعاملات داخلی و خارجی، تدوین بسته جامع مشوق‌های سرمایه‌گذاری خارجی در چارچوب نقشه توسعه صنعتی کشور، تقویت رویکرد مزیت‌های رقابتهی و تکمیل زنجیره ارزش است.

در طرف سیاست‌های کلان اقتصادی کشور بویژه با توجه به ظرفیت‌های ایجاد اشتغال در بخش خدمات استفاده از ظرفیت‌های حوزه‌های خدماتی گردشگری، توزیع کالا، خدمات و ایده‌ها، مشاغل اینترنتی و تجارت الکترونیکی مورد تأکید قرار دارد.

محور اصلاحات سیاست تجاری ایران باید بر مجموعه همگونی از ابزارها و ابتکارات شامل انعقاد قراردادهای تجاری نظیر موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد با سایر کشورها و با هدف توسعه صادرات، کاهش موانع تجاری، توسعه زیرساخت‌ها، گسترش تولید و بهره‌برداری از صرفه‌های مقیاس، تسهیل تجاری، نوآوری و توسعه مهارت‌ها قرار داشته باشد. همچنین باید مانند کشورهای چین و ژاپن به صورت هوشمندانه‌ای جهت پیوستن به سازمان جهانی تجارت اقدام کرد و از فرصت زمانی قبل از الحاق جهت حمایت‌های تجاری هدفمند، اعمال مشوق‌های صادراتی و ارتقای توان صنایع بهره‌گرفت. ضمن آنکه با تبدیل تدریجی موانع غیرتعرفه‌ای به تعرفه‌ای و بازبینی در نظام تعرفه‌های تجاری متناسب با سیاست‌های تجاری اقدام نمود.

مشارکت در اقتصاد جهانی از طریق زنجیره‌های عرضه چندملیتی، از جمله مهمترین سیاست‌های صنعتی است که متضمن ارتقای فناوری صنایع کشور است. در این راستا بهره‌گیری از ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری خارجی و اعمال معافیت‌ها مورد تأکید است. از سوی دیگر سیاست‌های حمایتی موقت و مشروط به عملکرد به‌ویژه در خصوص صنایع آینده‌دار، پیگیری و حمایت از صنایع با فناوری بالا که مواجه با دوره عمر کوتاه نوآوری هستند به‌ویژه از طریق ایجاد پارک‌های فناوری؛ تشویق سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر، تقویت حقوق مالکیت فکری و خرید محصولات جدید از این صنایع توسط دولت واجد اهمیت می‌باشد و می‌بایست حمایت‌های مقتضی تاجایی که امکان بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس حاصل شود، تداوم یابد.

## ۲-۱-۲ رویکردها و سیاست‌های رشته‌ای

در سطح رشته‌ای، می‌بایست با رویکرد تسهیل زمینه‌های ادغام و یکپارچگی، ایجاد خوشه‌های صنعتی، ایجاد چارچوب‌های حمایتی هوشمند، ایجاد شرکت‌های فراهم‌آورنده خدمات<sup>۱</sup>، ایجاد پارک‌های صنعتی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، خصوصی‌سازی، بهبود فضای کسب‌وکار، سیاست‌گذاری جامع در حوزه خودروهای تجاری، اتخاذ سیاست‌های تکنولوژی معطوف به ورود شرکت‌های خارجی، جذب تکنولوژی به جای خرید تجهیزات و در صورت لزوم ایجاد «شورای سیاست‌گذاری صنعت خودروی تجاری» در سطح وزارتخانه صنعت معدن و تجارت اقدام کرد.

## ۳-۱-۲ رویکردها و سیاست‌های حمایتی در سطح بنگاهی

در سطح بنگاهی، می‌بایست افق دید را به حضور پایدار در سطح منطقه و جهان گسترش داد. توانمندی‌های سازمانی را بویژه در بنگاه‌ها در حوزه مقیاس و در حوزه طراحی، صادرات و کیفیت ارتقاء بخشید و روی ایجاد ظرفیت‌های رقابتی، توسعه شبکه‌های توزیع، بازاریابی صادراتی و توسعه نیروی انسانی سرمایه‌گذاری کرد. ضمن آنکه اطلاع‌رسانی به فعالین بخش در خصوص چشم‌انداز و فرصتها و تهدیدات، گسترش سطح ارتباطات بین‌المللی و داخلی (تسهیل حضور و تعامل شرکت‌های فعال داخلی با شرکت‌های بین‌المللی، برپایی نمایشگاه‌های تخصصی و عمومی، سمینارهای تخصصی، تسهیل انتقال دانش و فناوری و سرمایه، تقویت انجمن‌ها و سندیکاها و تخصصی و...) از دیگر راهکارهای قابل پیگیری می‌باشد. در نهایت به منظور حفاظت از محیط زیست و رشد سبز می‌بایست در مسیر توسعه صنعتی سه دسته سیاست‌های ارشادی، اجبارکننده و توانمندساز در کل اقتصاد و در برخی بخش‌های هدف اعمال گردد. که این سیاست‌ها شامل پرداخت یارانه‌ها و اخذ مالیات‌های زیست‌محیطی، برنامه‌های اعتباری، قیمت‌گذاری آب و انرژی براساس هزینه تمام شده، تقویت جرائم آلاینده‌ها، اعمال ضوابط و استانداردهای کارائی و آلودگی آب و هوا، خریدهای دولتی پایدار، اعمال مقررات براراضی کشاورزی، توسعه آموزش‌های شغلی و شایستگی‌های حرفه‌ای در انرژی‌های پاک، آب، توسعه مهارت‌های زیست‌محیطی زنان، مردان و جوانان و ... هستند.

## ۲-۲ اجزای منتخب فراچارچوب سیاست‌گذاری سند

هیچ رویکرد سیاستی واحدی وجود ندارد که بر قیامت تمامی کشورها اندازه باشد. سیاست‌گذاران نیازمند ایجاد و توسعه راهبردهای خاص کشور خود هستند و لباس سیاست‌گذاری را با در نظر گرفتن شرایط هر کشور (مزیت‌های نسبی و توانمندی‌های اولیه) بایستی بر تن آن کشور اندازه زد.

1. Service Provider

بر این اساس و با توجه به نتایج بخش‌های پیشین این گزارش، فراچارچوب مبانی نظری سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴ در یک ترکیب چهارگانه به شرح شکل ۲-۱ طراحی شده است.

## ۲-۲-۱ پارادایم سیاستگذاری منتخب

همانطور که در شکل ۲-۱ نیز مشاهده می‌شود، چارک اول مربوط به انتخاب پارادایم سیاستگذاری است. پیش از این مطرح شد که پارادایم سیاستگذاری صنعتی عمدتاً مربوط به نقش دولت در توسعه است. با مرور سیر تحول نظریه‌های تبیین‌کننده نقش دولت در توسعه می‌توان سه رویکرد را در این زمینه شناسایی کرد که در پی یکدیگر در سپهر سیاست‌گذاری ظاهر شده و هر کدام نیز نتایجی به بار آورده‌اند. موج اول رویکرد شکست بازار (۷۰-۱۹۵۰)، موج دوم رویکرد شکست دولت (۹۰-۱۹۷۵) و موج سوم رویکرد هماهنگی دولت و بازار (دهه ۱۹۹۰ به بعد). در الگوهای اخیر، نقش دولت در ابعاد هم‌چون چشم‌اندازسازی، اجرای پروژه‌های مشترک با بخش خصوصی و ایجاد نظام کنترل و نظارت دیده شده است. نکته کلیدی که باید بر آن تأکید شود این است که در دو رویکرد نخست دو عامل مورد توجه‌اند، که یکی بر محوریت بخش خصوصی (بازار) و دیگری بر محوریت دولت تکیه دارند. اما رویکرد سوم، عامل دیگری به نام جامعه مدنی را وارد معادله می‌نماید. فقدان این عامل سوم و ندیدن آن، سبب به بن بست رسیدن دو دیدگاه نخست شده بود. چرا که در غیاب جامعه مدنی، تعامل دولت و بازار، یا می‌تواند شکل توزیع رانت به سوی برخی نخبگان خصوصی را به خود گرفته و در نهایت فساد حاصل، دولت را از کارایی و خودگردانی بیاندازد. حالت دیگری این که دولت با تکیه بر نخبگان، به خودگردانی بدون اتکا به جامعه دست می‌یابد و بر هست و نیست بخش خصوصی حکمرانی می‌کند.

### فراچارچوب سیاستگذاری

#### Policy-making Meta-framework



شکل ۲-۱. فراچارچوب چهارگانه مبانی نظری تدوین سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴

رابطه دولت و بازار تنها از خلال جامعه مدنی مشروعیت می‌یابد و از فساد دور می‌شود، ضمن آنکه از طریق جامعه مدنی است که بخش خصوصی موفق به رسانیدن صدایش به گوش دولت می‌شود و قادر خواهد بود تا حرکات تندرروانه و دلبخواهانه دولت را مهار کند. رویکرد سوم، بسیار نزدیک به رویکرد سیاست صنعتی به توسعه می‌باشد.

طی دهه اخیر توسعه صنعتی کشور با مشکلات عدیده‌ای رو به رو بوده است که بخشی از آن مرتبط با تحریم‌های بی‌سابقه‌ای است که توسط اقتصادهای مهم غربی و شرقی اعمال شد. این بحث همواره مطرح بوده که هدف‌گیری منتخب یا اولویت‌گذاری صنعتی تا چه حد ضرورت دارد. بالاخره این بحث جدی است که در شرایط کمیابی منابع سرمایه‌گذاری، بازدهی اقتصادی و اجتماعی متفاوت در صنایع مختلف، و سرریزهای ناهمسان قابل تسری به سایر بخش‌ها، این ضرورت وجود دارد که برای تسریع توسعه صنعتی، صنایع و فناوری‌های دارای اولویت را هدف‌گیری کرد. حمایت از این بحث امروزه در حدی است که بانک جهانی صحبت از سرمایه‌گذاری هدف‌گیری شده دارد و جاستین لین روش‌ها و ابزار ویژه‌ای برای شناسایی آن ارائه می‌کند.

این ضرورت امروزه در کشور مطرح است که با توجه به کمیابی منابع، آن‌ها را باید به کدام سوی هدایت نمود؟ آیا هم‌چنان هر فرد یا بنگاهی که تصمیم به راه‌اندازی یک واحد صنعتی با هر مقیاسی گرفت، باید بتواند از تسهیلات ویژه فیزیکی، زیرساختی، مالی و ارزی بهره‌مند شود؟ آیا هم‌چنان مناسب است منابع کمیاب را به توسعه صنایع منبع-محوری که نزدیک به ۴-۵ دهه است توسعه آنها آغاز شده و هم‌اکنون در بازارهای داخلی و خارجی به بازیگر جدی بدل شده‌اند، تخصیص داد؟ آیا اینان هم‌چنان صنایع نوزادند؟ آیا امکان تأمین منابع موردنیاز را از منابع داخلی خود یافته‌اند؟ اگر نه، چرا؟ اگر صنایع منبع‌محور این گونه که در کشور توسعه یافته‌اند، ویژگی‌های سرمایه‌بری و انرژی‌بری بالایی دارند و در عین حال صادرات بالا، اشتغال پایین و ارزش افزوده محدودی دارند، قادرند پاسخ مناسب به چالش‌های فعلی کشور در زمینه‌های رشد اقتصادی، اشتغالزایی بالا، ارتقاء توانمندی‌های فناوری و ارتقای ارزش افزوده ارائه کنند؟ چنان چه قادر نیستند، چه صنایعی را باید هدف‌گیری و توسعه‌اشان را تسریع کرد تا توسعه صنعتی در عین حال بتواند در حل چالش‌های اقتصادی نقش درخوری ایفا کند؟<sup>۱</sup>

بنابراین به نظر می‌رسد پارادایم اخیر سیاست صنعتی که به ویژه بعد از بحران مالی سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۹ مجدداً در مجامع تخصصی این حوزه مطرح شده است، می‌تواند با طراحی مناسب مبتنی بر بافتار صنعت، معدن و تجارت کشور راه‌حل‌های بهتری را درپیش داشته باشد.

۱. برداشتی از مقدمه ترجمه فارسی کتاب «ایجاد تحول در اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه» انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی نوشته دکتر محمدرضا رضوی



## ۲-۲-۲ رویکرد سیاستگذاری منتخب

باید به این مقوله نیز توجه جدی داشت که طی دهه‌های اخیر، کشور به لحاظ صنعتی اصولاً از انقلاب ICT بهره‌برداري لازم را نکرده است و نتوانسته بنیان‌های تولیدی مرتبط با این صنایع را ایجاد کند. علاوه بر آن طی دهه گذشته، به میزان قابل توجهی از روندهای تحولات فناوری به دور مانده است. از سوی دیگر، ضروری است به این نکته توجه شود که توسعه صنعتی کشور پس از جنگ تحمیلی، عمدتاً از یکسو مبتنی بر صنایع منبع-محور بوده است (مانند فولاد، مس، پتروشیمی و غیره) و از سوی دیگر انرژی ارزان در توسعه آن نقش به‌سزایی (اگرچه بعضاً غیرمستقیم) داشته است (مانند خودرو، کانی‌های غیرفلزی و امثالهم). به‌رحال این صنایع شاکله اصلی و بیش از ۷۰ درصد ارزش افزوده صنعت ما را تشکیل می‌دهند. حال سوال اصلی این است که توسعه صنعتی آتی کشور بر پایه کدام صنایع و فناوری‌ها قرار است شکل‌گیرد؟ توسعه بیشتر همان صنایع یادشده مورد نظر است؟ آیا بلوک‌های صنعتی جدیدی باید شکل بگیرند؟ صنایع جدید کدامند و چه ویژگی‌هایی در زمینه اشتغال‌زایی، ارزش افزوده و صادرات باید داشته باشند؟ آیا بلوک‌های توسعه‌ای جدید، صنعتی-خدماتی خواهند بود؟ در این صورت آیا نظام اداری و رژیم تشویقی ما آمادگی لازم برای پیشبرد این گونه فعالیت‌های هماهنگ را دارد؟<sup>۱</sup>

فرایند انتخاب صنایع پیشران و دارای اولویت بر اساس بافتارهای بومی و شرایط جهانی و منطقه‌ای، موضوع مهمی است که در یکی از گزارش‌های پشتیبان سند به طور کامل بررسی خواهد شد، اما به نظر می‌رسد تغییر یکباره از صنایع منبع‌محور به دانش‌محور و فناوری‌محور با توجه به زیرساخت‌های کشور امکان‌پذیر نخواهد بود. با این وجود انتخاب ترکیبی هوشمندانه از صنایع پیشران، دارای مزیت نسبی و مبتنی بر فناوری می‌تواند مثمر‌تر باشد؛ به شرط آنکه رویکردهای سیاستگذاری متناسب با این ترکیب در افق‌های زمانی کوتاه مدت (۱-۳ سال)، میان مدت (۳-۵ سال) و بلندمدت (بیش از ۵ سال)، به شرح ذیل اتخاذ شود:

- جایگزینی واردات (محدود / کوتاه مدت)
- توسعه صادرات (گسترده / میان مدت)
- توسعه مبتنی بر نوآوری (گسترده / بلندمدت)

بدین ترتیب رویکرد جایگزینی واردات در صنایع منبع‌محور در بازه زمانی کوتاه مدت و به صورت محدود به عنوان رویکردی گذار پیگیری می‌شود. رویکرد توسعه صادرات به صورت گسترده در بازه زمانی میان مدت برای صنایع پیشران و دارای مزیت نسبی اتخاذ شود و از توسعه مبتنی بر نوآوری به صورت گسترده در افق بلندمدت برای صنایع دانش‌محور دارای اولویت بهره‌گرفته می‌شود. شایان ذکر است طراحی ترکیبی از ابزارهای سیاستی تعرفه‌ای، مالیاتی، ضوابطی و یارانه‌ای برای پیشبرد رویکردهای پیش‌گفته مورد نیاز خواهد بود.

۱. برداشتی از مقدمه ترجمه فارسی کتاب «ایجاد تحول در اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه» انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی نوشته دکتر محمدرضا رضوی



## ۲-۲-۳ روش سیاستگذاری منتخب

بر اساس تکلیف قانونی بند الف ماده ۴۶ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور: «به منظور رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع دارای اولویت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین توسعه صادرات غیرنفتی، دولت و دستگاه‌های اجرایی ذی ربط به شرح زیر اقدام می‌کنند:

الف- وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از لازم الاجراء شدن این قانون، فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه‌ای به تصویب هیأت وزیران برساند.»

بر همین اساس تدوین سند سیاست‌های صنعتی ایران در افق ۱۴۰۴ و در ذیل آن تعیین صنایع پیشران و دارای اولویت مجدداً در دستور کار وزارت صمت قرار گرفته است.

با توجه به تجربیات پیشین تدوین اسناد راهبردی و سیاستی حوزه صنعت، معدن و تجارت و عدم اجرایی شدن این سیاست‌ها<sup>۱</sup>، به نظر می‌رسد اتخاذ دو روش تکمیلی در تدوین و پیاده‌سازی سند فعلی می‌تواند مثمرتر قرار گیرد:

۱. توجه به اصل «مسأله محوری» در تمامی سطوح سند اعم بر فرابخشی، بین بخشی و بخشی

۲. بهره‌گیری از مشارکت تمامی ذی نفعان کلیدی و استفاده از خرد جمعی و ایجاد اجماع در میان ذینفعان کلیدی

بند اول تحت عنوان سیاستگذاری مسئله محور در متون نظری نامیده می‌شود که در فرایند اجرایی آن در شکل ۲-۲ نشان داده شده است. در دو گام فهم مسئله و تحلیل مسئله استفاده از نظرات خبرگانی و شواهد سیاستی پیشین بسیار حائز اهمیت است. همچنین پس از انجام کارشناسی نتایج این دو گام، در گام بعدی روایت حل مسئله از طریق ارائه سیاست‌های مناسب موضوعی است که با تأیید متخصصان و بهره‌برداران قابل اجرا خواهد بود. در نهایت گام مدیریت تغییر مسیری است که بر عهده مجریان سیاست‌ها و برنامه‌ها می‌باشد.

فهم مسئله	تحلیل مسئله	روایت حل مسئله	مدیریت تغییر
تشخیص مسائل ذینفعان کلیدی	تشخیص بهترین راه حل با توجه به محیط پیرامونی	مسیریابی حل مسئله	پیاده سازی موفق سیاست ها و راهبردهای منتخب
توسعه اهداف ذینفعان یا عبور از مسائل شناسایی شده	تحلیل مسئله		
توسعه بهترین راه حل ها و گزینه ها برای ذینفعان کلیدی	توسعه چارچوب حل مسئله	تعیین راهبردها و سیاست های پیشبرد راه حل	نظارت بر اجرای تغییرات موردنظر

شکل ۲-۲. گام‌های روش سیاستگذاری مسئله محور

۱. تحلیل اسناد مربوطه در گزارش پشتیبان سوم سند ارائه شده است.

از آنجا که امکان دارد برخی مسائل شناسایی شده در بیش از یک حوزه یا سطح سیاستی حائز اهمیت شناخته شده باشند، فهرست اولیه به دست آمده از جهات مختلف نیازمند تدقیق است. به این ترتیب خروجی به دست آمده از کمیته‌های تخصصی به عنوان ورودی اولیه فرایند تلفیق در نظر گرفته می‌شود. در این قسمت از روش شناسی، تمرکز بر مدیریت همپوشانی‌ها و تلفیق و طراحی سلسله مراتب اولویت‌های سیاستی است.

## ۴-۲-۲ جهت‌گیری‌های سیاستی

یکی از مهم‌ترین مسائل مبتلی به شرایط فعلی کشور، مبحث کلیدی انسجام و یکپارچگی سیاستی است. این واقعیت غیرقابل نفی است که عموماً شکاف قابل توجهی میان حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری در کشور وجود دارد. مسئولان وزارت اقتصاد و بانک مرکزی به مباحث مربوط به مالی/پولی/ارزی پرداخته، وزارت علوم، بخش‌هایی از نهاد ریاست جمهوری و سایر مراجع به امور مرتبط با سیاست‌گذاری علم و فناوری مشغولند، سیاست‌های صنعتی و تجاری کشور هم عموماً نانوشته و براساس مقتضیات عمل می‌شود و سیاست‌های اشتغال و اجتماعی هم درست یا غلط بر عهده وزارت کار (یا رفاه) گذاشته شده است. سازمان برنامه و بودجه هم دستاورد ملموسی در رابطه با انسجام بخشی و ایجاد یکپارچگی سیاستی به لحاظ برنامه‌ای به ارمغان نیاورده است.

نگاهی به سیاست‌های دهه اخیر، اهمیت این موضوع را متجلی می‌کند:

- ثابت نگه داشتن نسبی نرخ ارز برای یک و نیم دهه،
- استفاده از واردات گسترده برای جلوگیری از افزایش قیمت‌ها،
- اعطای تسهیلات چشمگیر به منظور توسعه ظرفیت صنعتی، خدماتی و ایجاد اشتغال بدون طرح‌ریزی صحیح ارزیابی عملکرد تسهیلات اعطایی،
- فشار برای ثابت نگهداشتن قیمت‌ها،
- تشویق صنعتگران به صادرات،
- افزایش قابل توجه حقوق و دستمزدها طی یک دهه.

اگر چه ممکن است تک تک سیاست‌های یاد شده براساس دلایل موجهی تدوین و اجرایی شده باشند، ولی بی‌شک مجموعه‌ای غیرمنسجم و بعضاً متضاد در کنار هم چیده شده است. این که ابعاد تأثیرگذاری سیاست‌های ارزی / مالی بر سیاست‌های تجاری / صنعتی کدامند و چگونه می‌توان آنها را با سیاست‌های اشتغال‌زایی هماهنگ و یکپارچه نمود و این که در شرایط خاص تکیه بر صنایع و صادرات منبع محور از چه نوع سیاست‌های علم و فناوری می‌توان بهره‌برداری نمود، اموری است که کمتر به آنها توجه شده است. چگونه می‌توان از ثابت نگهداشتن نسبی نرخ ارز، واردات گسترده، و افزایش قابل توجه دستمزدها شرایطی را متصور شد که تولیدات صادراتی تشویق شوند؟ یا حوزه مهم سیاست‌های علم

و فناوری و فرازو و نشیب‌های طی شده در دهه اخیر میان وزارت علوم، شورای عالی انقلاب فرهنگی و دفاتر مرتبط در نهاد ریاست جمهوری، نشان از فقدان انسجام و یکپارچگی در سیاست‌گذاری آن هم فقط در یک حوزه دارد. شاید اگر این امریکی از ضعف‌های جدی نظام اداری کشور شمرده شود، اشتباه نباشد. ضعفی که به واسطه فقدان سازوکارهای لازم برای هماهنگی، ایجاد وفاق، و جاری‌سازی حوزه‌های سیاستی مختلف ایجاد شده است. لذا به نظر می‌رسد مهم‌ترین جهت‌گیری تدوین هر سند سیاستی در کشور می‌باید ایجاد انسجام سیاستی با سایر حوزه‌های سیاست‌گذاری مربوطه باشد. زمانی که بحث صنعت، معدن و تجارت باشد، گستردگی حوزه الزامات یکپارچگی بسیاری را به همراه خواهد داشت. آسیب جدی دیگر، عدم توجه به مقوله یادگیری از تجربه‌های گذشته است. اگر یادگیری اتفاق نیفتد، شکل‌گیری توانمندی نیز امکان‌پذیر نخواهد بود. برخلاف نگاهی که به طور سنتی به توسعه صنعتی می‌شد و آن را عمدتاً متکی بر شکل‌گیری سرمایه فیزیکی می‌دید، یا در مراحل بعدی آن را متأثر از سرمایه انسانی می‌دانست، سیاست صنعتی نوین، عامل اصلی توسعه صنعتی شتابان را سازوکارهای یادگیری در سطوح مختلف فردی، بنگاهی، خوشه‌ای و رشته‌ای و یادگیری جمعی می‌داند. انباشت و سرعت این یادگیری‌ها است که توانمندی‌های لازم را در سطوح متفاوت اعم از افراد، تیم‌ها، بنگاه‌ها، خوشه‌ها و نهادهای عمومی و دولتی، ایجاد می‌کند یا ارتقا می‌بخشد.

این امری نیست که صرفاً به فضای کسب و کار وابسته باشد. یعنی این گونه نیست که چنانچه فضای کسب و کار بهتر شود لزوماً شرکت‌های توانمندی شکل می‌گیرند. علیرغم فضای کسب و کار موجود، ما شرکت‌های نسبتاً موفق وجود دارد که ظرف دو دهه اخیر شکل گرفته و ورود گسترده‌ای به بازارهای بین‌المللی داشته‌اند. از سوی دیگر شرکت‌های بزرگی هم داشته که در قالب دولتی یا شبه دولتی به هیچ وجه نتوانسته‌اند توانمندی‌های لازم را حتی نگه دارند و جز بدنه‌ای سنگین و بی‌تحرك که حتی پاسخگوی پرسنل خود نیز نمی‌توانند باشند، توانی باقی نمانده است.

پس توجه به این واقعیت که تغییرات مثبت در اقتصاد کلان اگر چه ضروری‌اند ولی لزوماً نباید انتظار داشت که به شکل‌گیری، ارتقا و پربار شدن توانمندی‌های سازمانی بنگاه‌های تجاری بینجامد، لذا می‌طلبید که سیاست‌های لازم را در جهت تسریع ارتقاء این توانمندی‌ها اتخاذ کرد. بحث توانمندی‌ها چه در سطوح فردی و چه در سطح سازمان‌های عمومی (تشکل‌ها، اتاق‌ها و مردم‌نهادها) و سازمان‌های دولتی و سیاستگذار هر یک مقوله‌های جداگانه‌ای هستند که باید در طراحی سیاست‌های مناسب در نظر گرفته شوند.<sup>۱</sup>

۱. برداشتی از مقدمه ترجمه فارسی کتاب «ایجاد تحول در اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه» انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی نوشته دکتر محمدرضا رضوی