

---

---

# گرایشهای جدید در سیاستهای صنعتی



◀ مقدمه<sup>۱</sup>

جهان در دو دهه اخیر بسیار پیچیده‌تر شده است. به لحاظ تکنولوژیک، دانایی و دانش، محور ثروت ملل و بقای مبتنی بر رقابت شرکتها و مؤسسات گردیده است. به لحاظ ساختاری، شرکتها و مؤسسات اقتصادی خود را پیرامون شبکه‌هایی سازماندهی می‌کنند که در درون آنها جریان اطلاعات و منابع براساس علائم متکی بر روابط متقابل هدایت می‌شوند. هر چند کشورها در پایان قرن بیستم، اتکای متقابل بیشتری به یکدیگر یافته‌اند اما در عین حال تعارضات تجاری و غیر تجاری پرشمارتر شده‌اند. در سطح شرکتها، هر چند روابط نزدیک‌تری به صورت **Joint Venture** و مشارکتهای استراتژیک **Strategic Partnership** برقرار شده است، اما همان شرکتها در بازار با رقابت بیشتری عمل کرده‌اند. درواقع شرکتها و ملتها، در پارادوکس رقابت شدید و همکاری نزدیک در یک جهان به غایت گسترده و با یکپارچگی فزاینده قرار گرفته‌اند. مؤسسات بین‌المللی برای قانونمند کردن تعارضات اقتصادی، کمرنگ کردن سیاستهای ملی **Policy Liberalization** و برقراری «دستور کارهای» هماهنگ سازی **Harmonization Agendas** را به صورتی بلند پروازانه توصیه کرده‌اند که هسته اصلی آنها را تجارت و سرمایه‌گذاری تشکیل می‌دهد. در این فضای جدید به استحکام وضعیت کلان اقتصادی (بیش از همه، میزان و کیفیت جریانات سرمایه) و مجازاتهایی برای سیاستهای صنعتی و تجاری که در راستای قواعد چند جانبه گرایی تنظیم نشده‌اند، اهمیت زیادی داده می‌شود. از این منظر، سیاستهای صنعتی ملی در پس‌زمینه قواعد فرا ملی، قدرت مانور کمتری خواهند داشت و دولتها را برای عمل به عنوان بازیگران مستقل در فشار قرار می‌دهد.

اما باید بر این نکته تأکید کرد که بیشترین انتظارات متوجه دولتهای ملی است. بازارگرایی بیشتر، لزوماً «نقش کمتر دولت» **Less State** را ایجاب نمی‌کند. اما قطعاً دولت کوچک‌تر و کاراتر را می‌طلبد. بازارهای جهانی و قواعد مرتبط با آنها در واقع ظرفیت بیشتر دولتها را، بخصوص برای سیاستهای صنعتی

که بیشتر، ماهیت آگاهی دهنده (به جای مداخله جویانه) دارند و نیز به لحاظ رویکرد، ماهیت راهبردی Strategic و نتیجه‌گرا داشته باشند می‌طلبند. سیاستهایی که با مشارکت دادن آرا و نقطه نظرات بخش خصوصی و به‌کارگیری اطلاعات و منابع انسانی آن غنی می‌گردد.

## ◀ تغییرات اقتصاد جهانی

- انقلاب اطلاعات در پس زمینه پیشرفت فنی سرعت گرفته است.
- بازاری بزرگ و گسترده در جهانی به هم پیوسته به دلیل پیشرفتهای عمده در ارتباطات و حمل و نقل به وجود آمده است.
- کاهش سیاست‌گذاری‌های موضعی و ملی، رقابت را بیشتر برانگیخته است.
- بازارها به سمت یکپارچگی بیشتر و تقسیم‌شدگی کمتر Less Segmented سوق یافته‌اند.
- جریانهای عظیم‌تر سرمایه‌گذاری صورت می‌گیرد.
- تن دادن رو به رشد به قواعد جهان شمول در حال وقوع است.
- از شرکتهای، انتظارات برای ظهور در اندازه جهانی رو به فزونی است.

## ◀ سیاست صنعتی چیست؟

در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ سیاست صنعتی به معانی مختلفی به کار گرفته می‌شد. بسیاری افراد و از جمله سیاستمداران و سیاست‌گذاران، آن را به معنی مداخله دولت در بازار می‌دانستند. سپس به موازات توجه رو به افزایش، به سازوکار بازار به عنوان نهادی مهم در بهبود تخصیص منابع، سیاست‌گذاری صنعتی به منزله انحراف و اشتباهی فاحش که موجب حمایت و تشویق مؤسسات ناکارا و زیربخشهای روبه اضمحلال می‌شود مورد انتقاد واقع شد. تحت تأثیر همان شرایط بود که جمله معروف «بهترین

سیاست بی‌سیاستی است.»<sup>۱</sup>، مقبولیت یافت. اما این نگرش با تجربه‌های بعدی، بخصوص تجربه شرق آسیا مورد تردید واقع شد. اساساً سه گروه سیاست، که معطوف به صنعت هستند وجود دارد:

#### ۱- سیاستهای مبتنی بر نگرش چارچوب محیطی فعالیتهای صنعتی

این گروه سیاستها، شرایط و چارچوبهای محیطی که شرکتها در آن فعالیت می‌کنند را، مورد توجه قرار می‌دهند. ویژگی این سیاستها، بی‌طرفی آنهاست. بدین معنی که هیچ بخش اقتصادی یا صنعتی را بر دیگر بخشها رجحان نمی‌دهند. هدف این گروه سیاستها آن است که عوامل تأثیرگذار بر رقابت‌پذیری مؤسسات صنعتی را در عرصه‌ی اقتصاد، تحت تأثیر قرار دهند و عناصر سیستمی که بر رژیمهای انگیزشی، ساختار هزینه‌ای و موقعیت رقابتی شرکتها اثر می‌گذارند بهبود بخشند. این سیاستها با «تعدیلات اقتصادی Economic Adjustments، پیوند دارند که شامل آزاد سازی تجارت، مقررات زدایی از بازارهای عوامل، کالاها و خدمات داخلی می‌باشد.

این سیاستها می‌بایست فراتر از موارد فوق، ایجاد نظام حقوق مالکیت و نظام قضایی، که ضامن حفظ آن باشد، ثبات کلان اقتصادی و قابلیت پیش‌بینی، عرضه منطف خدمات صنعتی و زیربنایی و بخصوص یک رژیم سیاستی و قانونمند، که توسعه بخش خصوصی را تشویق و شکل‌گیری شرکت‌های ملی را تسهیل کند در دستور کار خود قرار دهد تا این گونه شرکتها بتوانند در محیطی که به طور فزاینده، باز و بازتر می‌شود، جهانی عمل کنند. تأکید اخیر یک پیام روشن دارد: شرکت‌های صنعتی برای رقابت در بازار جهانی نیاز به شرایط حمایتی داخلی دارند.

#### ۲- سیاستهای مبتنی بر نگرش ظرفیت سازی با تأکید بر انباشت قابلیت‌های مرتبط با

دانش

این رویکرد نیز می‌تواند شکلی از رویکرد چارچوب‌گرا برای طراحی سیاستها تلقی شود. کمیابی منابع تکنولوژیک و نیروی انسانی کیفی یک عدم مزیت رقابتی برای شرکتها و ملتها به شمار می‌رود. بهبود

1. Good policy is no policy

چارچوبهای رقابت برای ایجاد چنین قابلیت‌هایی صورت می‌گیرد. اما یک تفاوت اساسی وجود دارد که قرار دادن این رویکرد در طبقه‌بندی مجزا را توجیه می‌کند: چشم‌انداز در این رویکرد، توسعه بلندمدت صنعتی است. ایجاد ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها، در عین کمک به شرکت‌ها برای حرکت روی شیب تکنولوژی، یک اقدام هدمند برای خلق مزیت‌های رقابتی است. هدف این رویکرد آن است که بنیان قابلیت‌ها و توانایی‌های تکنولوژیک و مهارت‌های نیروی انسانی به گونه‌ای متحول شود، که تولید صنعتی از یک بنیان مبتنی بر صنایع مصرفی کم‌اهمیت، به سوی محصولات پیچیده‌تر واسطه‌ای، سرمایه‌ای و مصرفی بادوام رقابت‌پذیر سوق یابد. در این دورنما، شرکت‌ها، قادر به جذب فناوری از خارج، انطباق با آن و گام نهادن در راه نوآوری می‌گردند. تجزیه و تحلیل این رویکرد، از سطح چارچوب اقتصاد کلان به سطح شرکت‌ها تغییر می‌کند و سیاست صنعتی، در جهت تسهیل شرایط کسب دانش نهفته در کالاها توسط شرکت‌ها هدفگذاری می‌شود. در این پارادایم، محیط پیرامونی مفروض تلقی می‌شود و چنین فرض می‌شود که در حالتی مطلوب و یا حداقل بی‌خطر برای رشد صنعتی قرار دارد. ظرفیت‌های دولت می‌بایست در جهت ارائه‌ی کمک‌های مورد نیاز برای رقابتی کردن شرکت‌ها همچون عرضه‌ی با کسش نیروی کار ماهر و کیفی، تأمین مالی، دسترسی به کالاهای سرمایه‌ای و فناوری‌های وارداتی و فراهم کردن یک بازار داخلی حمایت شده برای شرکت‌ها که از آن به عنوان سکوی پرتاب به سوی بازارهای جهانی استفاده کنند به کار گرفته شود. توسعه ژاپن، تحت تأثیر چنین پارادایمی صورت گرفته است. هر چند تجربه شرق آسیا، مسیری کاملاً متفاوت را نشان می‌دهد، اما قطع نظر از ارتباط کم یا بیش مسیر طی شده کشورها در شرق آسیا نیز اهمیت زیادی - هر چند، نه در حد اولویت نخست - به آموزش، اخذ و فراگیری مهارت و انباشت دانش برای توسعه بلندمدت صنعتی داده شده است.

### ۴-۳- سیاست صنعتی به عنوان یک هدفگذاری بخشی یا عمودی

سیاست‌های بخشی، عموماً همراه با تلاش برای تغییر ترکیب ستانده‌های صنعتی هستند، اما هدفگذاری برای ظرفیت سازی و توسعه، نباید مترادف سیاست‌های عمودی تلقی شود. درست است که به لحاظ تاریخی، اتخاذ استراتژی جایگزینی واردات با سیاست‌های خاصی برای تغییر ساختار تولید صنعتی همراه بوده است. تحلیلگران توسعه و سیاست‌گذاران، معمولاً در مورد آخرین کشورهای صنعتی شده در

قرن ۱۹ (آلمان، فرانسه و ایالات متحده) و اخیرترین آنها (ژاپن در رأس آنها) به عنوان کشورهای که منطقی برای هدفگذاری، در مورد ظرفیت سازی در صنایع دارای پیچیدگی فزاینده، ارائه کردند، مطالبی خوانده‌اند. این منطق بر این باور متکی بود که مجموعه‌هایی از صنایع، برای توسعه بلندمدت جنبه استراتژیک دارند. صنایعی همچون: فولاد و صنایع شیمیایی (در گروه صنایع واسطه‌ای) و صنایع سرمایه‌ای و صنایعی که کالاهای سرمایه‌ای تولید می‌کنند (مانند ماشین ابزار).

این سیاست، بسیار آماج انتقادات واقع شد. به هر حال همراهی الزامی و فوری بین استراتژی جایگزینی واردات و هدفگذاری خاص بخشی وجود ندارد، و جایگزینی واردات اغلب از طریق سیاستهای حمایتی شدید (تعرفه‌ای) به اجرا درمی‌آمد و منطقی است، اگر بیانگاریم علت انتقادات وارد شده به استراتژی مزبور، همین به کار بستن، و تداوم سیاستهای حمایتی شدید، و منزوی نمودن صنعت داخلی - لااقل بعد از سپری شدن سالهای نخست رشد متکی بر تقاضای داخلی - بوده است.

به علاوه استراتژی رشد متکی بر صادرات، به همان طریق به هدفگذاری در بخشهای خاص، از طریق به کار گرفتن ترکیبی از مقررات محدود کننده رقابت (مانند برقرار نمودن جوازهای سرمایه‌گذاری و ظرفیت سازی و نیز سایر اقدامات مانع‌ساز برای ورود بازیگران جدید به عرصه رقابت)، حمایت در برابر واردات و سیاستهای تشویقی می‌پرداخت. آنچه در مورد کره جنوبی (به عنوان مثال) متفاوت بود، تأکید و پافشاری مقامات دولتی، بر دستیابی به اهداف صادراتی بود، که با نوعی حمایت گزینشی از صنایع، ترکیب شده بود. به ویژه واردات کالاهای سرمایه‌ای (و تکنولوژی) و نیز داده‌های مهم و حساس و مواد اولیه صنعتی دچار محدودیت و ممنوعیت نبودند و با صادر کنندگان، با یک نگرش تعصب نسبت به صادرات و یا در بدترین حالت آن، یک رژیم انگیزشی بی تفاوت برخورد می‌شد.

اگر چه انتقادهایی که علیه سیاستهای بخشی صورت گرفت، اثری عمیق از خود به جا گذاشت، در عمل، کشورهای معدودی دارای رویکرد کاملاً افقی، غیر متعصبانه و غیر جانبدارانه، نسبت به سیاست‌گذاری صنعتی هستند. سیاستهای افقی در مقام عمل، در غالب موارد نمود، وجهه‌ای بخشی و عمودی به خود می‌گیرند. به بیان دیگر، سیاستهای عمومی Generic، مانند سیاستهایی که از توسعه صنایع کوچک و متوسط و یا آموزش و کسب مهارت کارگران حمایت می‌کنند، عملاً در سطح بخشی، عملیاتی می‌شوند و به ندرت چنین سیاستهایی به طور یکسان، در مورد همه بخشها اعمال می‌شوند.

معمولاً دولتها، بخشهای خاصی را برای اجرای سیاستهای خاص برمیگزینند. بنابر این هدفگیری بخشهای خاص می تواند ابزاری برای افزایش اثربخشی برنامه های حمایت صنعتی تلقی شود. دلیل دیگری برای اینکه چرا علی رغم خطرات ضمنی حمایت های بخشی، و اولویت سیاست های افقی و بی تفاوت نسبت به بخشهای خاص، درجه خاصی از هدف گیری های بخشی می تواند برای برخی بخشها قابل قبول باشد این است که بخشهایی از صنعت به خودی خود و یا برای بخشهای دیگر اهمیت دارند. برای دولتها غیر ممکن، و یا حتی غیر عاقلانه است که چشم انداز استراتژیک و یا بلندمدتی از این بخشهای خاص ترسیم کنند. بخشهایی بدون وزن نهایی **Marginal Weight**، قابل ملاحظه در اقتصاد هم، به ندرت می تواند توسط سیاستمداران و سیاستگذاران مورد چشم پوشی و غفلت قرار گیرد. مادام که این بخشها سهم قابل ملاحظه ای از ستانده، صادرات یا اشتغال مستقیم یا غیر مستقیم را از طریق ارتباطات داده ای و ستانده ای خود ایجاد می کنند، این بخشها هم موضوعی برای سیاست گذاری خواهند بود، حتی اگر دارای ارزش استراتژیک نباشند.

منطق حمایت از ایجاد بخشهای جدید نیز، اغلب و به همان طریق، بر حسب اهمیت نسبی آن بخشها، برای اقتصاد کشور تعیین می شود. نکته دیگر اینکه، بر خلاف صنایعی که دولت در مورد آنها نمی تواند تصویر بلندمدتی ترسیم کند و یا در عمل چنین نمی کند (موردی که در بالا به آن اشاره شد)، خطرات قابل ملاحظه ای در هدف گیری خاص دولت، در صنایع جدید و نوپا وجود دارد. این خطرات به خاطر توانایی محدود دولتها برای ارزیابی ارزش اقتصادی و استراتژیک فعالیتهایی که هنوز در اقتصاد کشور وجود ندارند، به وجود می آید.

## ◀ زنجیره های ارزش، مجتمع های صنعتی و خوشه ها

دولتها، تنها بخشهای خاص را در سیاست گذاری های خود هدف نمی گیرند. دامنه و گستره سیاست گذاری - بخصوص آن گاه که هدف، حذف گلوگاه های رقابت پذیر نمودن بنگاههاست - به طور فزاینده ای گسترش می یابد. تجزیه عمودی، که ملازم تلاش و جستجوی بنگاهها برای فرایندهای اثربخش تر است و الگوهای تقاضای جدید، و بیشتر متکی بر خدمات **Service intensive**، نه تنها موجب مخدوش شدن مرز بین صنایع مختلف می شود، بلکه هدف گیری بخشهای خاص را گمراه کننده می سازد.



در نتیجه، اثربخشی سیاستها، به طور فزاینده‌ای متکی بر نگاه فراتر از بخش به سوی زنجیره‌های ارزش افزوده، مجتمعهای صنعتی و خوشه‌هاست.

بردارهای داده - ستانده، هدف سیاست‌گذاری هستند. استحکام زنجیره ارزش به اندازه ضعیف‌ترین حلقه آن است. به بیان دیگر، رقابت‌پذیری یک بخش در طول مسیر پایین‌دستی یک زنجیره، انعکاسی از رقابتی ماندن مجموع اجزا و حلقه‌های آن است. بنابر این، یک ضعف در پایه بردار داده - ستانده، ممکن است اثری چند برابر بر پایداری رقابت، در تمام بخشهای قرار گرفته در طول زنجیره، داشته باشد. به‌ویژه اگر حلقه ضعیف، مربوط به فعالیتی غیر قابل مبادله **Non tradable**، یا به طور طبیعی مورد حمایت باشد (در غیر این صورت، خریدار داده قیمتهای جهانی را ملاحظه خواهد نمود).

همان استدلال پایه می‌تواند ایجاد مجتمعهای صنعتی را به عنوان هدفی برای سیاست‌گذاری، توجیه کند. از یک منظر تحلیلی می‌توان گفت: ستانده رقابتی، تابعی تکاثری از داده‌های رقابتی است (نه فقط داده‌هایی که در طول زنجیره داده - ستانده هستند). البته این بدان معنی نیست که هر یک از حلقه‌های زنجیره نباید محور شایستگی خاص خود را دنبال کنند و صرفاً منتظر انتقال مزیت از حلقه‌های پیشین یا پسین باشند. بنابر این مجتمع صنعتی، فراتر از یک بردار یا ماتریس داده - ستانده است، اما مشتمل بر فعالیتهایی است که تأثیر مستقیم یا غیر مستقیم بر تولید دارند. پس به عنوان مثال، مجتمعهای نساجی یا فرآوری مواد غذایی باید مشتمل بر سازندگان ماشین‌آلات نساجی و غذایی و عرضه‌کنندگان آنها نیز باشند و صنعت فناوری اطلاعات، مشتمل بر مؤسسات مرتبط با آموزش و نوآوری. می‌توان چنین گفت که این منطق به سوی رویکرد چارچوب‌گرا برای تجزیه و تحلیل رقابت محصولات و یا گروههای محصولات گرایش دارد. با این تفاوت اساسی که در اینجا هدف، بهبود پایداری یک زیرمجموعه از فعالیتهای صنعتی سازماندهی شده، حول یک مجتمع **Complex** با ارجاع به یک محصول یا گروهی از محصولات است، نه بخش صنعت به طور کلی.

مفهوم خوشه، کراراً به عنوان یک ساختار عملیاتی برای سیاست صنعتی به کار گرفته شده است. به‌طور بالقوه، صنایع رقابتی، میل به خوشه شدن در اقتصاد را دارند، که بر اساس داده‌ها، مهارتها و زیربنای مشترک، سامان می‌یابد. این خوشه‌ها همانند صنایع منفرد می‌بایست مبنای مزیت‌های ملی را

شکل دهند. سیاستهای دولت در پرورش و تقویت یک خوشه موجود یا در حال تولد، بیشتر از یک خوشه کاملاً جدید، احتمال موفقیت دارد.

هدف قراردادن خوشه‌ها در سیاست‌گذاری، اگر چه همسان هدفگیری بخشها نیست، اما اساساً شبیه آن است. در تمام این موارد این پیش‌فرض وجود دارد که یک رویکرد عمودی به سیاست صنعتی، مؤثرتر از سیاستهای افقی است و یا حداقل می‌بایست به موازات بهبود عوامل مؤثر بر رقابت‌پذیری کل صنعت یا اقتصاد، به کار گرفته شود. اما این سؤال مطرح است، که آیا بخش خوشه یا موارد مشابه دیگر آنها باید کانون تمرکز تلاشها و سیاست‌گذاریها، در جهت ارتقای صنعت باشند، یا تأکید سیاستگذاران باید بر شرایط عمومی اقتصاد، که بر رقابت‌پذیری بنگاههای صنعتی تأثیر می‌گذارد باشد، و نگاهی نیز به بخشها یا خوشه‌های خاص داشته باشند؟

با اتکا به تجربیات واقع شده، روشن است که یک رویکرد بی‌تفاوت نسبت به بخشهای خاص، برای دولتها به اندازه‌ی اقدامات عمودی، حاوی خطر، نیازمند اطلاعات زیاد و نیز مصرف‌کننده‌ی منابع نیست. بخصوص در مواردی که سیاست‌گذاری عمودی، فراتر از یک بخش محدود و قابل مرزبندی اعمال می‌شود. تعیین و هدفگذاری سیاستها و مقابله با موانع موجود در قوانین و مقررات، و نیز عناصر بالابرنده هزینه در عرصه کل اقتصاد، که موجب عدم مزیت رقابتی بنگاهها می‌شوند، با منابع محدودتری قابل پیگیری و اجرا هستند. ورود به جزئیات یک برنامه عملیاتی **Action Plan**، و اجرای اصلاحات لازم در قالب آن، ممکن است پرهزینه‌تر باشد، اما در مواردی می‌تواند به مسیرهای سریع‌تری برای نیل به توسعه صنعتی رهنمون گردد.

بهبود چارچوب کلی رقابت‌پذیری، باید یک وظیفه‌ی معمولی برای دولتها تلقی شود. تمام بنگاهها باید به طور مستمر، شاهد کاهش هزینه‌های پیرامونی و بیرونی خود، در قالب یک رژیم مشوق باشند، که آنها را به سوی کارایی قیمت سوق دهد. اما تحت شرایط معینی، سیاستهای افقی ممکن است حداکثر، تأثیری بلندمدت و یا نهایی **Marginal** بر رقابت‌پذیری بنگاههای صنعتی داشته باشند.

به عنوان مثال، در مواردی که یک صنعت، تحت فشار رقابتی شدید قرار می‌گیرد و بدون انجام اقدامات جدی تجدید ساختار، نمی‌تواند به بقای خود ادامه دهد، یک اقدام فعال و جدی دولت ضرورت می‌یابد. به هر حال ویژگی این مثال، استثنایی بودن و مشخص بودن کانون مسئله (یک صنعت تحت

فشار رقابت) بود. در غیر این صورت، برخی از صاحب‌نظران معتقدند، هدف‌گذاری در مورد یک صنعت یا فعالیت موجود و یا جدید، باید ترجیحاً به عنوان بخشی از اقدامات توسعه منطقه‌ای و یا محلی، صورت گیرد، تا خطر ضمنی کمتری داشته باشد. به علاوه از دیدگاه این صاحب‌نظران، سیاست‌گذاری صریح دربرگیرنده‌ی حمایتها و مشوقها، اگر به عنوان جزئی از اقدامات توسعه منطقه‌ای در نظر گرفته نشود، ممکن است مورد موشکافی و حساسیت سایر کشورها قرار گیرد.

بنابر این، تعادل بین «سیاستهای چارچوب‌گرا» و «سیاستهای عمودی» و سوق یافتن از یکی به دیگری، بستگی به موقعیتی دارد که سیاستگذاران در آن قرار گرفته‌اند.

ممکن است در مواردی، کاربردی دورگه و مختلط از مفاهیم سیاست صنعتی صورت گیرد، اما سیاستگذاران، نه تنها نیازمند دستیابی به ترکیب مناسب سیاستها برای ایجاد یک چارچوب رقابتی و نتیجه‌گیری‌های خاصی برای بخشهای خاص و برگزیده هستند، بلکه بالاتر از آن، باید اطمینان حاصل کنند که سیاست صنعتی، نگاهی فراتر از کوتاه‌مدت و میان‌مدت دارد، و باید برآورنده‌ی یک استراتژی توسعه باشد. در این چشم‌انداز، نقش سیاست‌گذاری، ارائه‌ی اصول و قواعد سازمان دهنده‌ای است که با اجرا، پیوند داشته باشند و در چارچوب یک چشم‌انداز از آینده صنعت قرار گیرد. آن گونه که در سرفصل بعدی به آن خواهیم پرداخت، مفهوم سیاست‌گذاری به عنوان چشم‌انداز به اندازه‌ی کافی عمومیت دارد که بتواند مفاهیم اجرایی جایگزینی از توسعه را ایجاد کند. این ویژگی، از آن جهت که بتواند پاسخگوی نیازهای توسعه در محیط جهانی در حال تغییر سریع باشد، بسیار با اهمیت است.

#### ۴- سیاست صنعتی به عنوان یک چشم‌انداز

آنگاه که پارادایم ظرفیت‌سازی و ایجاد قابلیت‌ها مطرح شد، تحلیلگران ارائه‌کننده این رویکرد، اصول و قواعد سازمان دهنده، و مفهوم و ساختار یکپارچه‌ای از توسعه را ارائه نمودند، که «انباشت شایستگی تکنولوژیک» بود. مسئله تجهیز و بسیج عوامل حساس مرتبط با ماهیت تکنولوژی، مسئله‌ای بود که بلافاصله مطرح می‌شد. اما این پارادایم هر چند منسوخ نشده است، اما پاسخ مؤثری به چالشهای به‌وجود آمده در اثر جهانی شدن نمی‌دهد. در واقع، هیچ مدلی به تنهایی چنین قابلیت‌ی ندارد. آنچه مورد نیاز است،

ابزار توسعه‌ای قابل انعطافی است که قابلیت تولید مدل‌های توسعه صنعتی را، که بتوانند به شرایط خاص، پاسخگو باشند، دارا باشد.

سیاست صنعتی، نه صرفاً یک چارچوب، که شرایط رقابت بنگاه‌ها را تأمین کند، و نه صرفاً یک روش برای ایجاد برخی ظرفیت‌ها و قابلیت‌های اساسی است، و نه فقط برنامه‌هایی که در ساختارهای عمودی بخش‌ها هدفگذاری شده باشد. بلکه می‌بایست به عنوان چشم‌انداز استراتژیک آینده‌ی اقتصادی و صنعتی، شناخته شود و ابزارها، ساز و کارها و ترتیبات نهادی لازم، این چشم‌انداز را به واقعیت مبدل می‌سازد. در محیطی که روزافزون دچار تغییرات سریع و عدم اطمینان است، آنچه سیاستگذاران بدان احتیاج دارند، یک مفهوم توسعه منعطف و قابل اجراست. این چشم‌انداز باید یک اصول و قواعد سازمان دهنده یا چارچوب مرجع داشته باشد، که از آن مفاهیم عملیاتی و اهداف توسعه صنعتی استخراج شود. این فرایند باید مشتمل بر موارد ذیل باشد:

**اول:** چشم‌انداز مشترک، آینده کشور و جایگاه آن در اقتصاد بین‌المللی را تبیین کند. در این مرحله باید عرصه‌ی قانونی فعالیت‌های دولت (دامنه و محدودیت‌ها) نیز مشخص شود.

**دوم:** مفهوم عملیاتی توسعه را تعریف کند، به طوری که برخاسته از چشم‌انداز باشد.

**سوم:** نیازها و الزام‌های نهادی و منابع مرتبط با مفاهیم عملیاتی را به طور اساسی تعیین کند.

**چهارم:** یک استراتژی اجرایی تهیه و طراحی کند به طوری که:

- موانع مفاهیم عملیاتی چشم‌انداز را تعیین کند.

- یک برنامه عمل **Action Plan** برای برطرف کردن آنها تهیه کند.

- مجموعه‌ای از پروژه‌ها (سرمایه‌گذاری‌های مرتبط) و در پیوند با اهداف بلندمدت تعیین نماید.

سیاست صنعتی که باید به عنوان چشم‌انداز آینده صنعت، مورد توجه قرار گیرد، محصول اجماع‌سازی در نوع جدیدی از همکاری دولت و بخش خصوصی است. دیدگاه «چشم‌انداز» و ساز و کارهایی که می‌بایست این دیدگاه را در قالب شرایط عینی، واقعی و مفاهیم عملیاتی توسعه صنعتی درآورد، ویژگی‌های اساسی دارد: این چشم‌انداز باید بدان اندازه کلی باشد، که مدل‌های توسعه بدیل و جایگزین را برتابد. در این صورت قادر خواهد بود، پاسخگوی شرایط متحول و رو به پیچیدگی محیط باشد.