سیاست صنعتی، تاب‌آوری و اقتصاد مقاومتی:

نگاهی به گزارش سیاست صنعتی برای توسعه در قرن بیست و یکم



میثم بشیری
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

امروزه سیاست صنعتی از یک موضوع «بحث‌برانگیز» در حاشیه اقتصاد، به ابزاری گریزناپذیر برای رشد در قرن بیست و یکم تبدیل شده است. برخلاف تصورات سنتی، داده‌های بانک جهانی نشان می‌دهد که کشورهای در حال توسعه با شدت بیشتری نسبت به کشورهای پیشرفته از این ابزارها استفاده می‌کنند. پارادایم نوین سیاست‌گذاری بر عبور از رویکردهای کلی و حرکت به سمت مداخلات هدفمند متمرکز است. برای دهه‌ها، فرمول رشد اقتصادی بر پایه مدیریت عقلایی اقتصاد کلان، سرمایه‌گذاری در آموزش، سلامت، زیرساخت و بازگشایی بازارها استوار بود و بقیه امور به شرکت‌های خصوصی واگذار می‌شد. اما امروز شرایط تغییر کرده است: رشد جهانی کند شده، اتوماسیون بازار کار را تحت فشار قرار داده و حمایت‌گرایی و یارانه‌ها در اقتصادهای پیشرفته و نوظهور به شدت افزایش یافته است. این شرایط جدید مسیرهای ساده قبلی برای رشد سریع اقتصادی را مسدود کرده است.

امروزه سیاست صنعتی، مجموعه‌ای از ابزارهایی که دولت‌ها برای شکل‌دهی به آنچه اقتصاد تولید می‌کند (به جای واگذاری صرف به بازار) به کار می‌گیرند، با قدرتی مضاعف بازگشته است. برخلاف تصور رایج، اقتصادهای پیشرفته اصلی‌ترین کاربران سیاست صنعتی نیستند؛ داده‌های جدید نشان می‌دهد که اقتصادهای با درآمد متوسط رو به بالا، رکورددار یارانه‌های تجاری با میانگین ۴.۲ درصد از تولید ناخالص داخلی هستند. براساس گزارش بانک جهانی نکات کلیدی پارادایم جدید عبارتند از:

- گذار از ابزارهای کُند به ابزارهای دقیق: موفقیت در فضای رقابتی فعلی مستلزم جایگزینی تعرفه‌های فراگیر با ابزارهای جراحی‌گونه نظیر توسعه مهارت‌های تخصصی و پارک‌های صنعتی است.
- انطباق با ویژگی‌های ملی: کارایی هر ابزار بستگی مستقیم به سه عامل «پهنای باند دولتی» (ظرفیت اجرایی)، «اندازه بازار داخلی» و «فضای مالی» (توان بودجه‌ای) دارد.
- تمرکز بر اصلاح شکست بازار: هدف نهایی، نه حمایت دائمی، بلکه رفع موانع سرمایه‌گذاری در فعالیت‌هایی است که دارای سرریزهای مثبت دانش و فناوری هستند.

تحول در تعریف سیاست صنعتی از تمرکز صرف بر «بخش ساخت» به سوی «فعالیت‌های تجاری استراتژیک»، امکان تدوین راهبردهای تاب‌آوری فرابخشی را فراهم آورده است. این رویکرد نه تنها کارخانه‌ها، بلکه پایه‌های تکنولوژیک در بخش‌های خدمات مدرن و کشاورزی پیشرفته را نیز در بر می‌گیرد. اتخاذ یک «پیش‌فرض ندانم‌گرا» در این مسیر، به معنای حفظ انعطاف‌پذیری استراتژیک

در مواجهه با نوسانات جهانی و تمرکز بر وظایف نوظهور به جای صنایع ایستا است. این گزارش یک «چارچوب امکان‌سنجی» ارائه می‌دهد که بر سه ویژگی ملی تأکید دارد: اندازه بازار داخلی، ظرفیت اجرایی دولت و فضای مالی. موفقیت در سیاست صنعتی لزوماً به منابع مالی کلان بستگی ندارد، بلکه منوط به انتخاب ابزار متناسب با ظرفیت‌های نهادی است. در فضای کنونی ایران، که اولویت آن ادغام در زنجیره‌های ارزش جهانی و ارتقای تاب‌آوری اقتصادی است، بازنگری در سیاست‌های صنعتی بر اساس این رویکردهای علمی و شواهد-محور، یک ضرورت غیرقابل‌اجتناب برای بقا در اقتصاد مدرن است.

۱. آیا بانک جهانی در قبال سیاست صنعتی دچار چرخشی بنیادین شده است؟

از سال ۱۹۸۰، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول بر یک نسخه سیاستی مشخص پای فشرده‌اند. هنگامی که کشورها در آستانه فروپاشی مالی قرار می‌گرفتند، این نهادها با اعطای وام‌های تازه و ترغیب بستانکاران به پذیرش کاهش مطالبات خود، در برابر اجرای اصلاحات مبتنی بر آزادسازی اقتصادی، به نجات آن کشورها می‌شتافتند. در سال ۱۹۹۳، گزارشی از سوی بانک جهانی با عنوان «معجزه شرق آسیا» با اکراه اذعان کرد که رشد ژاپن و کره‌جنوبی در دهه‌های پیشین شاید از رهگذر مداخله‌های غیربازاری دولت‌ها و سیاست انتخاب «برندگان صنعتی» تقویت شده باشد. با این حال، آن موفقیت‌ها عمدتا حاصل خوش‌اقبالی تلقی می‌شدند. این گزارش تصریح می‌کرد: «ترویج صنایع خاص، چشم‌انداز امیدبخشی ندارد.» به باور آن‌ها، «اجماع واشنگتن» متکی بر بازارهای آزاد، سیاست‌های مالی محتاطانه و بنگاه‌داری خصوصی سرانجام پیروز میدان خواهد بود.

از همین رو، تازه‌ترین اثر پژوهشی بانک جهانی بیش از پیش شگفت‌آور به‌نظر می‌رسد. کتاب «سیاست صنعتی برای توسعه» که در ماه مارس ۲۰۲۶ منتشر شد، راهنمایی برای دولت‌هایی است که مصمم‌اند در اقتصاد مداخله کنند. «آنا ماژگاریدا فرناندس»، مدیر گروه پژوهش‌های توسعه، و «تریستان رید»، از اقتصاددانان این نهاد، در این اثر بررسی می‌کنند که کشورهای در حال توسعه چگونه، در چه شرایطی و با استفاده از چه ابزارهایی، از هزینه‌کرد عمومی گرفته تا تعرفه‌ها و مدیریت نرخ ارز، می‌توانند برای تقویت بخش صنعت اقدام کنند.

حال منتقدان دیرینه «اجماع واشنگتن» این کتاب را نوعی تسلیم‌نامه ۲۷۵ صفحه‌ای تلقی کرده‌اند. «جیک سالیوان»، معمار سیاست صنعتی مداخله‌گرایانه «جو بایدن»، با شور و شعف اعلام کرد که اهمیت این اثر را «به دشواری می‌توان بیش از این بزرگ دانست». با این حال، در خوانشی دقیق‌تر، بسیاری از ایده‌های نهفته در متن فشرده و تخصصی آن چندان ناآشنا به‌نظر نمی‌رسند. آنچه بیش از هر چیز دگرگون شده، لحن و رویکرد بیان است.

در گذشته، اصطلاح «سیاست صنعتی» عمدتا به طرح‌های کلانی همچون «جایگزینی واردات» اطلاق می‌شد؛ سیاستی که در آن دولت‌ها برای حمایت از صنایع داخلی، تجارت با کشورهای خارجی را محدود یا ممنوع می‌کردند تا این صنایع بتوانند به سطحی از توان رقابت بین‌المللی دست یابند. اما طی دهه گذشته، دامنه سیاست‌هایی که ذیل عنوان «مداخله‌گری» قرار می‌گیرند، گسترش یافته است. بانک جهانی این سیاست‌ها را در دو دسته اصلی طبقه‌بندی می‌کند. دسته نخست به «مشوق‌های بازار» مربوط می‌شود. بانک جهانی در گزارش در قبال این ابزارها با احتیاط برخورد می‌کند و اعتقاد دارد کشورهایی نظیر هند و برزیل ممکن است از اعطای یارانه به استارتاپ‌ها بهره‌هایی کسب کنند؛ یارانه‌هایی که کیفیت پایین‌تر دانش بومی و دانشگاه‌های داخلی را جبران می‌کند. با این حال، این سیاست‌ها احتمالا بسیار پرهزینه خواهند بود. از آنجا که احتمال شکست استارتاپ‌ها بالاست، موفقیت چنین سیاستی مستلزم وجود بازاری بزرگ با تعداد زیادی بنگاه مستعد است. سایر ابزارها حتی کم‌اثرتر ارزیابی می‌شوند. محدودسازی واردات و پرداخت یارانه به تولید داخلی قطعات، کشورها را از زنجیره‌های جهانی ارزش کنار می‌گذارد. اعطای یارانه به مصرف‌کنندگان نیز کمکی به رقابتی‌تر شدن بنگاه‌ها نمی‌کند. تعرفه‌ها بعضی صنایع را تقویت می‌کنند، اما در مقابل، هزینه نهاده‌های تولید را برای سایر بخش‌ها افزایش می‌دهند. گزارش نسبت به دسته دوم، یعنی «نهاده‌های عمومی»، نگاه مساعدتری دارد. این گزارش سیاست‌گذاران را تشویق می‌کند که هزینه‌های عمومی در حوزه‌هایی نظیر برق، تامین آب و حمل‌ونقل را افزایش دهند. برای مثال، از اتیوپی تمجید می‌کند که با افزایش ظرفیت باربری خطوط هوایی ملی خود، صادرات محصولات باغی را تقویت کرده است. همچنین از ایجاد شهرک‌های صنعتی، که زیرساخت‌های لازم در آن‌ها مهیا باشد، حمایت می‌کند؛ همان‌گونه که مراکش و کاستاریکا انجام داده‌اند. افزون بر این، از برنامه‌های آموزشی دولتی همچون طرحی در رومانی پشتیبانی می‌کند که نیروی کار ماهری تربیت کرد و در نهایت به جذب شرکت‌ها انجامید. تمام

این‌ها منطقی به‌نظر می‌رسند؛ اما نه چندان دولت‌گرایانه‌اند و نه واقعا نوآورانه.

گزارش سال ۱۹۹۳ نیز توصیه‌هایی مشابه ارائه می‌داد. آن گزارش هشدار داده بود که سیاست جایگزینی واردات بیش از حد پرریسک است، زیرا بنگاه‌های داخلی مورد حمایت دولت، هنگام مواجهه با رقابت بین‌المللی معمولا شکست می‌خورند و همچنین، انحراف ساختار اقتصاد به نفع صنایع منتخب، ممکن است سایر بخش‌ها را از منابع حیاتی محروم کند. در عوض، کشورها می‌توانستند با جذب سرمایه‌گذاری خارجی و افزایش هزینه‌های زیرساختی، صادرات خود را توسعه دهند. در واقع، طی سه دهه گذشته، بخش عمده وام‌های بانک جهانی صرف تامین مالی پل‌ها، جاده‌ها و خطوط راه‌آهن شده است.

بانک جهانی در گزارش اذعان می‌کند که کشورهای در حال توسعه نسبت به سال ۱۹۹۳ تغییر کرده‌اند؛ تغییراتی که آن‌ها را در برابر فاجعه‌های ناشی از سیاست صنعتی آسیب‌ناپذیرتر ساخته است، از جمله کنترل بهتر تورم و کسری بودجه. نویسندگان همچنین نسبت به ابزارهای دولت‌گرایانه، کمتر واکنشی و سلبی برخورد می‌کنند و آن‌ها را با جدیت بیشتری مورد بررسی قرار می‌دهند. اما به‌جز «نهاده‌های عمومی»، کمتر ابزاری به‌صراحت تأیید می‌شود.

در حقیقت، مهم‌ترین نوآوری این گزارش، فراتر از کاهش لحن سرزنش‌آمیز، پذیرش واقعیت‌های موجود است. نویسندگان می‌گویند: «ما کار خود را با دولتی آغاز می‌کنیم که پیشاپیش تصمیم گرفته فعالیت اقتصادی خاصی را توسعه دهد». در این زارش از میان اقتصاددانانی که وضعیت ۱۸۹ کشور عضو بانک جهانی را پوشش می‌دهند، چهار نفر از هر پنج نفر از سوی دولت‌ها برای ارائه مشاوره درباره سیاست صنعتی دعوت شده‌اند. همچنین، از میان ۱۸۳ کشوری که در این گزارش ارزیابی شده‌اند، همه دست‌کم یک سیاست صنعتی فعال داشته‌اند. کنیا امیدوار است با دیواری از یارانه‌ها، صنعت فناوری خود را پرورش دهد. اندونزی صادرات بسیاری از مواد خام را ممنوع کرده است. به گفته یکی از مقامات بانک جهانی، تلاش برای منصرف کردن سیاست‌گذاران از چنین ایده‌هایی بی‌ثمر است؛ دولت‌ها بیشتر زمانی گوش شنوا خواهند داشت که توصیه‌هایی کم‌هزینه‌تر و کم‌اختلال‌تر برای نحوه مداخله دریافت کنند.

مشکل این رویکرد آن است که همراهی و مدارا با سیاست‌گذاران امروز، ممکن است آنان را به مداخلات گسترده‌تر تشویق کند. اندک دولتی به نهاده‌های عمومی بسنده خواهد کرد. امروز بسیاری کشورهای در حال توسعه دیگر خطر فراموش کردن درس‌های شکست‌خورده «مشوق‌های بازار» را به جان می‌خرند. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، بسیاری از کشورهای آفریقایی آزمایش‌های صنعتی مشابه سیاست‌های شرق آسیا را آغاز کردند. برای مدتی، رشد اقتصادی آن‌ها با همان سرعت پیش می‌رفت. اما از میانه دهه ۱۹۷۰ آشکار شد که سیاست‌گذاران آفریقایی بر گزینه‌های نادرستی شرط بسته‌اند. هنگامی که این سیاست‌ها شکست خوردند، موجی از بحران‌ها آغاز شد که در نهایت به دهه‌ای بحران‌زده انجامید و سرانجام بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول را به تدوین «اجماع واشنگتن» سوق داد.

هر نوع سیاست صنعتی، بخشی از اقتصاد را بر بخش دیگر ترجیح می‌دهد. این امر حتی درباره «نهاده‌های عمومی» نیز صادق است: ساخت یک جاده، بیش از آنکه به استارتاپ‌های فناوری کمک کند، به تولیدکنندگان صنعتی سود می‌رساند. هیچ بوروکرات یا اقتصاددانی نمی‌تواند این واقعیت را تغییر دهد. همان‌گونه که نمی‌توان با قطعیت تشخیص داد که تزریق نیروی کار ارزان و سرمایه فراوان به یک صنعت، به افزایش بهره‌وری می‌انجامد یا به تورم ساختاری و ناکارآمدی. نویسندگان گزارش اذعان دارند که جهان تغییر کرده است؛ اما هشدار ضمنی آنان به سیاست‌گذاران همچنان همان است: مداخله‌گرایی، سرانجامی مطلوب نخواهد داشت. آنچه در این مقاله از بررسی گزارش بانک جهانی الهام گرفته شده است، تاکیدی بر «سیاست صنعتی، تاب‌آوری و اقتصاد مقاومتی» است.

۲. تبیین پارادایم نوین؛ تکرارپذیری سیاست صنعتی در قرن ۲۱

سیاست صنعتی برای توسعه، فراتر از بحث‌های ایدئولوژیک گذشته، اکنون به‌عنوان ابزاری برای اصلاح «شکست‌های بازار» تعریف می‌شود. در شرایطی که مشوق‌های بخش خصوصی قادر به ایجاد رشد نیستند، مثلاً زمانی که تصمیمات سرمایه‌گذاری نیازمند هماهنگی جمعی است، اطلاعات کمیاب است یا کسب‌وکارها از طریق یادگیری از یکدیگر رشد می‌کنند؛ مداخله دولت توجیه می‌یابد. چالش اصلی کشورهای در حال توسعه در قرن ۲۱، تنوع‌بخشی به صنایع جدید از طریق تطبیق یا واردات فناوری‌های پیشرفته است. برخلاف قرن بیستم که تمرکز صرف بر تولیدات کارخانه‌ای صادرات‌محور بود، امروزه سیاست صنعتی باید حوزه‌هایی چون خدمات فنی-مهندسی، کشاورزی مدرن و فناوری‌های سبز را نیز در بر بگیرد.

۲-۱. گذار از جزم‌اندیشی دهه ۹۰ به واقع‌گرایی نوین

اکنون بیش از ۳۰ سال از زمانی که بانک جهانی برای نخستین بار پرسش بنیادین در مورد مطلوبیت سیاست صنعتی برای اقتصادهای در حال توسعه را مطرح کرد می‌گذرد. در سال ۱۹۹۳، گزارش مشهور «معجزه شرق آسیا» با نوعی بدبینی ساختاری نتیجه‌گیری کرد که «حمایت از صنایع خاص عموماً شکست خورده و برای سایر کشورهای در حال توسعه نویدبخش نیست». در آن زمان، استدلال می‌شد که موفقیت کشورهایی مانند کره جنوبی محصول مجموعه‌ای از شرایط بسیار نادر و سخت‌گیرانه نظیر ثبات فوق‌العاده اقتصاد کلان و نرخ تورم بسیار پایین بود که تکرار آن در محیط‌های دیگر ناممکن به‌نظر می‌رسید. اما شواهد اخیر نشان می‌دهد که این «نسخه قدیمی» دیگر اعتبار عملیاتی ندارد. شواهد نوین حاکی از آن است که سیاست صنعتی، بسته به «ابزارهای دقیقِ مورد استفاده»، بسیار تکرارپذیرتر از آن چیزی است که در پارادایم‌های ارتدوکس اقتصادی تصور می‌شد.

۲-۲. سه چرخش راهبردی مولد ظرفیت (تحلیل عوامل محیطی)

گزارش حاضر سه تغییر کلان را شناسایی می‌کند که بازنگری در بدبینی‌های اولیه را ضروری می‌سازد:

- **توسعه سرمایه انسانی بوروکراتیک:** میزان استعداد و توانمندی موجود در بدنه دولت‌ها به دلیل ارتقای سطح تحصیلات جهانی به‌طور قابل توجهی افزایش یافته است. این امر به معنای افزایش «پهنای باند اجرایی» دولت‌ها برای مدیریت مداخلات پیچیده است.
- **همسویی محیط سیاسی با اهداف توسعه:** در بسیاری از کشورها، نظام‌های سیاسی به بلوغی رسیده‌اند که بیش از گذشته از اهداف توسعه‌ای (نظیر سلامت عمومی و کنترل تورم) حمایت می‌کنند. این بهبود در مدیریت کلان، ظرفیت سیستم‌های سیاسی را برای اجرای «سیاست‌های صنعتی کارآمد و بهینه» افزایش داده است.
- **تعمیق ادغام در تجارت جهانی:** امروزه اکثر اقتصادها بسیار بازتر از اوایل دهه ۹۰ هستند. این باز بودن، اگرچه فضای مانور دولت‌ها برای «حمایت‌گرایی محض» یا «مدیریت ذره‌بینی» صنایع را محدود می‌کند، اما یک مزیت بزرگ دارد: شناسایی موفقیت و شکست بسیار آسان‌تر شده است. اگر شرکت‌های محلی بتوانند در بازارهای جهانی رقابت کنند، این نشانه‌ای غیرقابل انکار از کارکرد درست سیاست صنعتی است.

۲-۳. بازخوانی تجربه کره جنوبی؛ درس‌هایی از بازدهی بلندمدت

این گزارش با نگاهی دوباره به تجربه کره جنوبی، یافته‌های تکان‌دهنده‌ای ارائه می‌دهد. پژوهشگران ۳۳ سال پس از گزارش اصلی، اثرات «فشار بزرگ» دولت کره برای توسعه صنایع سنگین و شیمیایی در دهه ۱۹۷۰ را بازسنجی کردند. یافته‌ها نشان داد که این مداخله باعث شد تولید ناخالص داخلی این کشور در بلندمدت هر ساله ۳ درصد بزرگتر شود. این منفعت عظیم به مراتب فراتر از «هزینه‌های یارانه‌ای» (برآورد شده در حدود ۲.۴ درصد از تولید ناخالص داخلی تنها برای یک سال) است که در گزارش سال ۱۹۹۳ به‌عنوان دلیلی برای شکست احتمالی قلمداد می‌شد. این تحلیل نشان می‌دهد که سیاست صنعتی را نباید با ترازنامه‌های کوتاه‌مدت، بلکه باید با «سرریزهای بهره‌وری بلندمدت» سنجید.

۲-۴. چالش اثربخشی در مقابل کارایی

یک نکته کلیدی برای سیاست‌گذاران ارشد، تمایز میان «اثربخشی» (باز کردن بازارهای جدید یا رشد درآمد) و «کارایی» (غلبه منافع بر هزینه‌ها) است. در حالی که شواهد برای سرمایه‌گذاری بر «بنیان‌های اقتصادی» (نظیر سرمایه انسانی و چارچوب‌های اقتصاد کلان) همچنان قوی است، دوران فعلی که با عدم قطعیت‌های فناورانه و ژئوپلیتیک شناخته می‌شود، «آزمون و خطا و تجربه‌گرایی» در سیاست صنعتی را توجیه می‌کند تا دولت‌ها دریابند چه چیزی در بوم‌شناختی خاص آن‌ها هم اثربخش و هم کارا است.

۲-۵. مثلث امکان‌سنجی: ابزارهای تیز در برابر ابزارهای کند

موفقیت سیاست صنعتی در قرن ۲۱ دیگر یک «نسخه جادویی» نیست، بلکه منوط به انتخاب دقیق ابزار بر اساس سه ویژگی ملی است: ۱- اندازه بازار داخلی: که اجازه دستیابی به صرفه‌جویی مقیاس را می‌دهد، ۲- ظرفیت اجرایی: توانایی دولت برای تعامل همزمان با بخش‌های مختلف خصوصی و ۳- فضای مالی: حاشیه امنیت بودجه‌ای برای پذیرش خطا. گزارش تأکید می‌کند که ۱۵ ابزار موجود، از ابزارهای «تیز و دقیق» مانند پارک‌های صنعتی و آموزش مهارت‌ها تا ابزارهای «کند و سنگین» مانند تعرفه‌های وارداتی و یارانه‌های تولید، هر کدام نیازمند سطوح متفاوتی از این سه ویژگی هستند. پیام نهایی این بخش به صراحت این است: «دولت‌ها باید با لمس ملایم شروع کنند و به موازات رشد ظرفیت‌های نهادی و منابع، شدت مداخلات را افزایش دهند».

۳. سیاست صنعتی چیست؟

در ادبیات نوین توسعه، سیاست صنعتی دیگر صرفاً به معنای حمایت از کارخانجات بزرگ نیست. این بخش به بازتعریف این مفهوم در محیط پیچیده اقتصاد جهانی می‌پردازد.

۳-۱. تعریف عملیاتی و ارکان چهارگانه

گزارش، سیاست صنعتی را بدین صورت تعریف می‌کند: «هرگونه اقدام دولتی که انتظار می‌رود میزان یک فعالیت تجاری راهبردی را افزایش دهد.» این تعریف ساده، حاوی چهار رکن بنیادین است که هر یک باید به دقت توسط سیاست‌گذار درک شود:

- **الف. اقدام دولتی:** شامل طیف وسیعی از مداخلات است؛ از تخصیص یارانه و مشوق‌های مالیاتی گرفته تا وضع مقررات، تامین زیرساخت‌های فیزیکی (مانند شهرک‌های صنعتی) و ایجاد نهادهای تخصصی (مانند مراکز استاندارد). هر اقدامی که ترازوی سودآوری را به نفع یک فعالیت خاص سنگین کند، بخشی از سیاست صنعتی است.
- **ب. فعالیت تجاری:** واحد تحلیل در سیاست صنعتی نوین، «بنگاه» یا «صنعت» به معنای کلی نیست، بلکه «فعالیت» است. فعالیت می‌تواند تولید یک قطعه خاص، انجام یک فرآیند تحقیق و توسعه، یا حتی ارائه خدمات فنی-مهندسی در حوزه انرژی‌های تجدیدپذیر باشد. این نگاه خُرد، به دولت اجازه می‌دهد تا به جای حمایت از کل یک صنعت (که ممکن است بخش‌های ناکارآمد را هم شامل شود)، دقیقاً بر گلوگاه‌های ارزش‌آفرین تمرکز کند.
- **ج. راهبردی بودن:** این ویژگی نشان‌دهنده «انتخابی بودن» است. دولت‌ها منابع محدودی دارند و نمی‌توانند از همه چیز حمایت کنند. سیاست صنعتی زمانی معنا می‌یابد که دولت آگاهانه تصمیم بگیرد برخی فعالیت‌ها را نسبت به سایرین اولویت دهد، زیرا معتقد است این فعالیت‌ها پتانسیل بیشتری برای ایجاد رشد بلندمدت دارند.
- **د. صنعت در معنای گسترده:** گزارش تأکید می‌کند که صفت «صنعتی» نباید سیاست‌گذار را به اشتباه بیندازد. در قرن ۲۱، فعالیت‌های راهبردی می‌توانند در بخش کشاورزی (مثل کشاورزی دقیق)، خدمات (مثل توسعه نرم‌افزار یا توریسم سلامت) و یا معدن باشند. هدف، ارتقای بهره‌وری است، فارغ از اینکه فعالیت در کدام دسته‌بندی سنتی (کشاورزی، صنعت، خدمات) جای می‌گیرد.

۳-۲. منطق مداخله: شکست‌های بازار

چرا دولت باید مداخله کند؟ پاسخ در شکست‌های بازار نهفته است. در شرایطی که بازار به تنهایی نمی‌تواند منابع را به سمت فعالیت‌های با بهره‌وری بالا هدایت کند، سیاست صنعتی وارد عمل می‌شود. سه نوع شکست بازار کلیدی در این گزارش تشریح شده است:

- **سرریزهای دانش:** وقتی یک شرکت در فناوری جدیدی سرمایه‌گذاری می‌کند، شرکت‌های دیگر نیز از آن یاد می‌گیرند بدون آنکه هزینه‌ای بپردازند. از آنجا که شرکت اول نمی‌تواند تمام منافع سرمایه‌گذاری‌اش را تصاحب کند، کمتر از حد بهینه سرمایه‌گذاری می‌کند. دولت با یارانه دادن به این «یادگیری»، این نقیصه را جبران می‌کند.
- **شکست در هماهنگی:** گاهی ایجاد یک صنعت جدید نیازمند سرمایه‌گذاری همزمان در چندین بخش است (مثلاً تولید خودروی برقی نیازمند توسعه ایستگاه‌های شارژ است). اگر بخش خصوصی نتواند این هماهنگی را ایجاد کند، هیچ‌کدام از این فعالیت‌ها شکل نمی‌گیرد (مشکل مرغ و تخم‌مرغ). در اینجا دولت به‌عنوان «هماهنگ‌کننده مرکزی» عمل می‌کند.
- **شکست‌های اطلاعاتی:** کارآفرینان اغلب نمی‌دانند در چه حوزه‌ای مزیت دارند مگر آنکه هزینه‌ای برای آزمون و خطا بپردازند. این «فرآیند خودانکشافی» هزینه‌بر و پر ریسک است. سیاست صنعتی با کاهش ریسک برای پیشروان صنعت، مسیر را برای سایرین هموار می‌کند.

۳-۳. طبقه‌بندی سیاست‌ها: عمودی در مقابل افقی

سیاست‌گذاران باید تفاوت ظریف میان این دو رویکرد را درک کنند:

- **سیاست‌های افقی:** هدف آن‌ها بهبود فضای عمومی کسب‌وکار برای همه است (مثل بهبود نظام مالیاتی یا آموزش عمومی).
- **سیاست‌های عمودی یا هدفمند:** مستقیماً یک بخش یا فعالیت خاص را هدف می‌گیرند (مثل تعرفه بر واردات فولاد یا یارانه برای تولید ریزتراشه‌ها).
- **نکته راهبردی:** گزارش معتقد است مرز این دو در حال کمرنگ شدن است. حتی یک سیاست افقی مثل «تامین برق پایدار» در عمل یک سیاست صنعتی است اگر اولویت با شهرک‌های صنعتی خاصی باشد که دولت قصد توسعه آن‌ها را دارد.

۳-۴. سیاست‌گذاری صنعتی فراگیر و پایداری

کشورهای در حال توسعه با پارادوکس ایجاد اشتغال گسترده (فراگیری) و انطباق با استانداردهای سبز (پایداری) روبرو هستند. سیاست صنعتی سبز باید با هدف کاهش هزینه‌های انطباق برای بنگاه‌ها و در عین حال کاهش انتشار آلاینده‌ها طراحی شود. چالش اصلی در اینجا، توازن میان فعالیت‌های کاربر (جذب‌کننده نیروی کار) و صنایع سرمایه‌بر یا مهارت‌بر است.

در خصوص «الزامات محتوای محلی» در فناوری‌های پاک، توجه به عنصر زمان حیاتی است. تجربه چین در صنعت باتری نشان می‌دهد که الزامات محلی زمانی موفق هستند که کشور در لبه تکنولوژی قرار داشته باشد. اعمال این محدودیت‌ها در صنایع بالغ یا با تأخیر زمانی، به جای ایجاد یادگیری، منجر به افزایش هزینه‌ها و تخریب شغل در بخش‌های پایین‌دستی (مانند نصب و خدمات) می‌شود. این یک هشدار جدی برای سیاست‌گذاران است تا از ابزارهای حمایتی در زمان و جایگاه نادرست زنجیره ارزش استفاده نکنند.

۳-۵. سیاست صنعتی تاب‌آور و مقاوم

تاب‌آوری در چارچوب اقتصاد مقاومتی به معنای توانایی زنجیره‌های ارزش داخلی برای پایداری در برابر شوک‌های بیرونی است. بر اساس متدولوژی بانک جهانی، قابلیت اجرای هر سیاست صنعتی با سه فاکتور سنجیده می‌شود: پهنای باند دولتی (ظرفیت اداری)، اندازه بازار محلی و فضای مالی. برای کشورهایی با پهنای باند اداری پایین و فضای مالی محدود، استراتژی بهینه باید صرفاً بر تامین ورودی‌های عمومی و ایجاد پارک‌های صنعتی متمرکز باشد. در چنین شرایطی، یارانه‌های مستقیم با هزینه بالا به‌عنوان «ریسک بالا» طبقه‌بندی می‌شوند. راهبرد مقاومت باید افق زمانی ۱۰ ساله را مدنظر قرار دهد؛ به گونه‌ای که مداخلات موقت با نقاط عطف مشخص برای بهبود بنیادها (سرمایه انسانی و زیرساخت‌های فیزیکی) جایگزین شوند.

۳-۶. تحول ساختاری و تنوع‌بخشی اقتصادی

هدف نهایی سیاست صنعتی، «تحول ساختاری» است؛ یعنی جابجایی منابع (سرمایه و نیروی کار) از فعالیت‌های با بهره‌وری پایین به فعالیت‌های با بهره‌وری بالا. در این مسیر، مفهوم «فضای محصول» کلیدی است. کشورها معمولاً به سمت تولید کالاهایی حرکت می‌کنند که به کالاهای فعلی‌شان شبیه باشند. سیاست صنعتی هوشمند، به کشور کمک می‌کند تا از تولید محصولات ساده به سمت محصولات پیچیده‌تر «پرش» کند؛ فرآیندی که بدون مداخله دولت ممکن است دهه‌ها به طول بینجامد یا هرگز رخ ندهد.

۳-۷. تمایز میان سیاست صنعتی و سیاست‌های مجاور

برای جلوگیری از سردرگمی در وزارتخانه، باید مرز سیاست صنعتی با موارد زیر مشخص باشد:

- **سیاست تجاری:** اگرچه ابزارهایی مثل تعرفه در هر دو مشترک است، اما هدف سیاست تجاری تنظیم تراز تجاری است، در حالی که هدف سیاست صنعتی تغییر ساختار تولید داخلی است.
- **سیاست رقابت:** سیاست صنعتی گاهی ممکن است با ایجاد «قهرمانان ملی» انحصار ایجاد کند، اما سیاست رقابت به دنبال تکثر است. هنر سیاست‌گذار، ایجاد تعادل میان این دو برای حفظ پویایی اقتصاد است.

سیاست صنعتی در قرن ۲۱، نه یک برنامه خشک و دستوری، بلکه یک «فرآیند جستجو و یادگیری» است. کشورها باید از نگاه «پروژه‌محور» به سمت نگاه «فعالیت‌محور» حرکت کند. سوال کلیدی دیگر این نیست که «کدام کارخانه را بسازیم؟»، بلکه این است که «کدام فعالیت راهبردی به دلیل شکست بازار زمین‌گیر شده و دولت با چه ابزاری می‌تواند آن را احیا کند؟» این تغییر نگاه، نیازمند ظرفیت تحلیلی بالا در بدنه کارشناسی دولت‌ها برای شناسایی دقیق شکست‌های بازار است.

۴. چه کسی سیاست صنعتی را انجام می‌دهد؟

در قرن بیست و یکم، سیاست صنعتی دیگر یک «پروژه تک‌دستگاهی» نیست که صرفاً در راهروهای وزارت صنعت تدوین شود. موفقیت این سیاست‌ها نیازمند یک اکوسیستم نهادی است که میان «قدرت سیاسی»، «تخصص فنی» و «اطلاعات بازار» پیوند برقرار کند.

۴-۱. تمرکز قدرت اجرایی: نقش نهاد ریاست‌جمهوری/نخست‌وزیری

گزارش تأکید می‌کند که سیاست صنعتی به دلیل ماهیت «فرابخشی» خود، نیازمند بالاترین سطح از حمایت سیاسی است. از آنجا که اجرای این سیاست‌ها اغلب نیازمند هماهنگی میان چندین وزارتخانه (صنعت، اقتصاد، نیرو، راه، علوم و بانک

مرکزی) است، وجود یک مرکز ثقل قدرت در نزدیکی رئیس دولت ضروری است. وظیفه اصلی در اینجا تعیین اولویت‌های کلان ملی، حل تعارضات میان‌دستگاهی و تضمین تداوم سیاست‌ها در بلندمدت است. بدون این پوشش سیاسی، وزارتخانه‌های بخشی معمولاً در برابر فشارهای گروه‌های ذینفع یا بوروکراسی‌های موازی شکست می‌خورند.

۴-۲. واحدهای تحویل-کاتالیزورهای اجرا

یکی از نوآوری‌های نهادی در دهه‌های اخیر، ایجاد «واحدهای تحویل» است. این واحدها تیم‌های کوچک، نخبه و بسیار چابکی هستند که مستقیماً زیر نظر عالی‌ترین مقام اجرایی فعالیت می‌کنند. این واحدها «مجری» پروژه‌ها نیستند، بلکه وظیفه آن‌ها «رفع بن‌بست» است. آن‌ها با پایش دقیق و روزانه پیشرفت اهداف (مانند میزان صادرات یک محصول خاص یا پیشرفت فیزیکی یک شهرک تخصصی)، مسئولین ذیربط را پاسخگو نگه می‌دارند. از ویژگی‌های اصلی آن می‌توان به تمرکز بر تعداد محدودی از اولویت‌ها، استفاده از داده‌های لحظه‌ای و توانایی مداخله سریع برای حل مشکلات بوروکراتیک.

۴-۳. آژانس‌های اجرایی تخصصی

دولت‌ها برای اجرای دقیق سیاست‌های هدفمند، به بازوهای فنی نیاز دارند که از تلاطم‌های سیاسی مصون باشند. سه نوع آژانس کلیدی در این گزارش معرفی شده است:

- **الف. بانک‌های توسعه ملی:** این بانک‌ها نباید صرفاً توزیع‌کننده وام باشند. نقش مدرن آن‌ها، «ارزیابی فنی و اقتصادی» پروژه‌هایی است که بانک‌های تجاری به دلیل ریسک بالا از آن‌ها دوری می‌کنند. آن‌ها به‌عنوان مرکز تخصص مالی و صنعتی دولت عمل می‌کنند.
- **ب. آژانس‌های توسعه صادرات:** این نهادها وظیفه دارند «شکست اطلاعاتی» صادرکنندگان را حل کنند. آن‌ها با شناسایی خریداران خارجی، تحلیل استانداردهای بازارهای هدف و برندینگ ملی، هزینه ورود به بازارهای جهانی را برای شرکت‌های داخلی کاهش می‌دهند.
- **ج. آژانس‌های جذب سرمایه‌گذاری:** قرن ۲۱، دوره جذب هدفمند سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است. این آژانس‌ها باید به دنبال سرمایه‌گذارانی باشند که تکنولوژی مورد نیاز برای «تحول ساختاری» کشور را با خود بیاورند (ارتقای کیفیت سرمایه‌گذاری به جای کمیت آن).

۴-۴. بخش خصوصی: شریک در «بازخوانی» اطلاعات

یک باور غلط قدیمی این بود که دولت باید «برندگان» را انتخاب کند. رویکرد نوین می‌گوید: «دولت به تنهایی نمی‌داند برنده کیست؛ برنده از طریق تعامل با بخش خصوصی کشف می‌شود». در این گزارش تاکید می‌شود که فرآیند کشف اطلاعاتی، دولت باید بسترهایی (مانند شوراهای مشورتی یا میزهای تخصصی) ایجاد کند که در آن کارآفرینان موانع واقعی تولید (مثلاً نبود یک استاندارد خاص یا مشکل در تامین یک قطعه کلیدی) را به اطلاع دولت برسانند. همچنین بر اصل درون‌ماندگی تاکید شده که دولت باید در بطن صنعت حضور داشته باشد تا اطلاعات دقیق دریافت کند، اما نباید به «گروگانِ» منافع بخش خصوصی تبدیل شود. این تعادل ظریف، رمز موفقیت کشورهای پیشرو است.

۴-۵. نقش بازتعریف‌شده وزارت صنعت

در این مدل، وزارت صنعت از یک «مجوزدهنده» و «مدیر بنگاه‌های دولتی» به یک «هماهنگ‌کننده استراتژیک» تغییر نقش می‌دهد.

وظایف جدید این وزارتخانه باید تحلیل داده‌های پیچیده اقتصادی، شناسایی فعالیت‌های مجاور با ارزش افزوده بالا، مدیریت گفتگوهای دولت و بخش خصوصی، و تنظیم استانداردهای کیفیت باشد. وزارتخانه در واقع «مغز متفکر» سیستم است که ابزارهای مختلف (یارانه‌ها، زیرساخت‌ها و آموزش) را برای رسیدن به اهداف استراتژیک هم‌راستا می‌کند.

۴-۶. شرکت‌های دولتی- ابزاری برای مأموریت‌های خاص

گزارش تأکید دارد که شرکت‌های دولتی همچنان می‌توانند ابزاری برای سیاست صنعتی باشند، به شرطی که دارای مأموریت‌های دقیق و زمان‌دار باشند (مانند توسعه یک فناوری استراتژیک) باشند، با معیارهای تجاری اداره شوند و از بودجه عمومی برای پوشش ناکارآمدی استفاده نکنند و مانعی برای ورود بخش خصوصی به بازار ایجاد نکنند، بلکه بستر را برای فعالیت آن‌ها فراهم سازند. سیاست صنعتی در ایران اغلب در سطح «بخشنامه» باقی می‌ماند زیرا «حلقه مفقوده نهادی» وجود دارد. طبق گزارش بانک جهانی، برای اینکه وزارت صمت بتواند سیاست صنعتی قرن ۲۱ را اجرا کند، باید تحولات زیر را در اولویت قرار دهد:

۱. **تمرکززدایی از اجرا و تمرکز بر طراحی:** وزارتخانه باید کارهای اجرایی روزمره را به آژانس‌های تخصصی (مانند ایدرو، ایمیدرو

و سازمان توسعه تجارت) واگذار کرده و خود بر «طراحی سیاست» و «نظارت بر عملکرد» متمرکز شود.

۲. **ایجاد سیستم پاسخگویی مبتنی بر عملکرد:** هر واحد اجرایی یا شرکت دریافت‌کننده حمایت، باید تحت نظارت یک «واحد تحویل» مستقل قرار گیرد تا تضمین شود منابع صرفاً در ازای «خروجی‌های واقعی» (مانند رشد صادرات یا ارتقای فناوری) تخصیص می‌یابند.

۳. **پایان دادن به انزوای اطلاعاتی:** سیاست‌های صنعتی نباید در اتاق‌های دربسته نوشته شوند. ایجاد «انجمن‌های گفتگو» میان دولت و پیشروان صنعت برای شناسایی گلوگاه‌های تکنولوژیک، کلید موفقیت در شناسایی فعالیت‌های راهبردی است.

«چه کسی» انجام می‌دهد به اندازه «چه چیزی» انجام می‌شود اهمیت دارد. بدون آژانس‌های تخصصی توانمند، بانک‌های توسعه‌ای هوشمند و یک واحد تحویل مقتدر، بهترین سیاست‌های صنعتی تنها روی کاغذ باقی خواهند ماند. معماری نهادی باید به گونه‌ای باشد که «انگیزه برای یادگیری» را در بخش خصوصی ایجاد کرده و «هزینه برای رانت‌جویی» را افزایش دهد.

۵. کدام فعالیت‌ها را هدف قرار دهیم؟ (معیارهای انتخاب راهبردی)

در ادبیات کلاسیک، این موضوع با عنوان «انتخاب برندگان» شناخته می‌شد که اغلب با شکست مواجه می‌شد. اما رویکرد قرن ۲۱، این فرایند را از یک «حدس سیاسی» به یک «تحلیل داده‌محور و استراتژیک» تبدیل کرده است.

سیاست صنعتی لزوماً به معنای حمایت از یک «صنعت» (مانند خودرو یا فولاد) نیست، بلکه هدف قرار دادن «فعالیت‌های خاصی» است که بیشترین پتانسیل را برای تغییر ساختار اقتصادی کشور دارند. برای انتخاب این فعالیت‌ها، گزارش یک ماتریس دو-بعدی شامل «منافع توسعه‌ای» و «امکان‌پذیری» را پیشنهاد می‌دهد.

۵-۱. معیار اول: منافع توسعه‌ای و سرریزهای دانش

دولت باید فعالیتی را انتخاب کند که انجام آن توسط یک شرکت، به نفع کل اقتصاد باشد (وجود پیامد مثبت). این منافع در سه سطح تحلیل می‌شوند:

- **الف. سرریز دانش:** فعالیت‌هایی که یادگیری در آن‌ها به سایر بخش‌ها نفوذ می‌کند. برای مثال، سرمایه‌گذاری در تولید «سنسورهای صنعتی» نه تنها به صنعت ابزاردقیق کمک می‌کند، بلکه دانش فنی آن در صنایع خودرو، لوازم خانگی و تجهیزات پزشکی نیز کاربرد دارد.
- **ب. پیوندهای پسین و پیشین:** فعالیت‌هایی که باعث تقاضا برای صنایع دیگر می‌شوند (پسین) یا نهاده‌های ارزان و باکیفیت برای صنایع دیگر فراهم می‌کنند (پیشین).
- **ج. تحول ساختاری:** فعالیت‌هایی که به کشور کمک می‌کنند از تولید کالاهای ساده و مبتنی بر منابع طبیعی، به سمت کالاهای پیچیده و دانش‌بنیان حرکت کند.

۵-۲. معیار دوم: امکان‌پذیری و مزیت نسبی پویا

هدف‌گذاری بدون در نظر گرفتن واقعیت‌های موجود، منجر به هدررفت منابع می‌شود. گزارش بر دو مفهوم کلیدی تأکید دارد:

- **مفهوم فاصله:** بر اساس نظریه «فضای محصول»، هر محصول نیازمند قابلیت‌های خاصی (دانش، زیرساخت، مقررات) است. اگر کشوری بخواهد محصولی تولید کند که از قابلیت‌های فعلی‌اش بسیار دور است، احتمال شکست بسیار بالاست.
- **پرش‌های استراتژیک:** دولت باید فعالیت‌هایی را شناسایی کند که «نزدیک» به توانمندی‌های فعلی کشور هستند اما «پیچیدگی» بیشتری دارند. برای مثال، کشوری که در صادرات پوشاک موفق است، راحت‌تر می‌تواند به سمت تولید «منسوجات فنی و پزشکی» حرکت کند تا تولید «میکروچیپ».

۵-۳. متدولوژی «فضای محصول»: ابزاری برای سیاست‌گذار

این بخش از گزارش به متدولوژی پروفسور ریکاردو هاسمن اشاره دارد. در این مدل، اقتصاد به‌صورت یک «جنگل» تصویر می‌شود که محصولات، درختان آن هستند. برخی محصولات در «مرکز جنگل» قرار دارند (مانند ماشین‌آلات صنعتی) که با بسیاری از محصولات دیگر مرتبط‌اند. اگر کشوری در مرکز جنگل باشد، به راحتی می‌تواند به شاخه‌های دیگر برود. برخی محصولات در «حاشیه جنگل» هستند (مانند نفت خام یا محصولات معدنی خام) که هیچ پیوندی با سایر فعالیت‌ها ندارند. وظیفه وزارتخانه در اینجا شناسایی فعالیت‌هایی که در مرکزیت بیشتری قرار دارند و به کشور اجازه می‌دهند «قابلیت‌های جانشین‌شونده» ایجاد کند.

۵-۴. فرآیند «کشف خود»

گزارش تأکید می‌کند که دولت «دانای کل» نیست. انتخاب فعالیت‌های هدف باید از طریق یک فرایند تعاملی با بخش خصوصی صورت گیرد. کارآفرینان «پیشرو» کسانی هستند که برای اولین بار یک فعالیت جدید را در کشور امتحان می‌کنند. اگر آن‌ها موفق شوند، راه برای دیگران باز می‌شود؛ اما اگر شکست بخورند، تمام هزینه را خودشان پرداخته‌اند. نقش دولت در اینجا کاهش ریسک برای این «پیشروان» از طریق مشوق‌های هدفمند، تا فرایند کشف مزیت‌های جدید در اقتصاد سرعت بگیرد.

۵-۵. رویکرد سبد پروژه‌ها

یک توصیه بسیار مهم برای مدیران ارشد این است که از تمرکز افراطی بر یک صنعت بپرهیزند. سیاست صنعتی باید مانند یک «صندوق سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر» مدیریت شود:

۱. **تنوع‌بخشی:** انتخاب مجموعه‌ای از فعالیت‌ها در حوزه‌های مختلف (مثلاً بیوتکنولوژی، قطعه‌سازی پیشرفته و خدمات دیجیتال).

۲. **پذیرش شکست:** باید پذیرفت که برخی از این فعالیت‌ها علیرغم حمایت‌ها، به نتیجه نخواهند رسید.

۳. **مکانیسم خروج:** دولت باید شجاعت داشته باشد که حمایت از فعالیت‌های ناموفق را قطع کرده و منابع را به سمت فعالیت‌های پیروز هدایت کند.

در ایران، هدف‌گذاری صنعتی اغلب بر اساس «کمبودهای بازار داخلی» یا «صنایع بزرگ مقیاس» (فولاد و پتروشیمی) انجام شده است. اما طبق گزارش قرن ۲۱، دولت باید در استراتژی خود بازنگری کند:

۱. **از محصول به سمت فعالیت:** به جای گفتن «ما می‌خواهیم صنعت لوازم خانگی را توسعه دهیم»، باید بگوییم «ما می‌خواهیم فعالیتِ طراحی و تولید بُردهای الکترونیکی یا موتورهای فوق کم‌مصرف را در داخل کشور هدف قرار دهیم». این کار باعث می‌شود سرریز دانش به صنایع دیگر هم منتقل شود.

۲. **فرار از تله منابع:** بسیاری از صنایع ایران در «حاشیه فضای محصول» قرار دارند (خام‌فروشی). وزارتخانه باید فعالیت‌هایی را هدف قرار دهد که به‌عنوان «پل» عمل می‌کنند تا ما را از خام‌فروشی به سمت صنایع پیچیده هدایت کنند (مثلاً توسعه صنایع شیمیایی تخصصی به جای پتروشیمی‌های پایه).

۳. **معیار پیچیدگی در صدور جواز:** در صدور جوازهای تأسیس و تخصیص ارز، باید به فعالیت‌هایی اولویت داده شود که نمره «پیچیدگی اقتصادی» بالاتری دارند و دانش فنی جدیدی را وارد کشور می‌کنند.

هدف‌گذاری در قرن ۲۱، هنرِ برقراری تعادل میان «جاه‌طلبی استراتژیک» و «واقع‌گرایی اقتصادی» است. دولتی موفق است که فعالیت‌هایی را شناسایی کند که نه آنقدر ساده باشند که رشد ایجاد نکنند، و نه آنقدر دور از دسترس که به شکست منجر شوند. این انتخاب، نیازمند یک واحد تحلیل داده‌های تجاری قوی در ساختار وزارتخانه است.

۶. چگونه نهادها را درست تنظیم کنیم؟ (حکمرانی و انضباط نهادی)

این بخش از گزارش راهبردی بانک جهانی، به «موتورخانه» سیاست صنعتی، یعنی چیدمان نهادی و حکمرانی می‌پردازد. در این بخش، استدلال می‌شود که تفاوت بین کشورهای موفق (مانند کشورهای شرق آسیا) و کشورهای ناموفق، نه در «نوع صنعتِ انتخاب شده»، بلکه در «ساختار نهادی» است که زیرساختِ اجرا، پایش و اصلاح سیاست را فراهم می‌کند.

در قرن ۲۱، سیاست صنعتی از یک مدل «دستور از بالا به پایین» به یک مدل «یادگیری و سازگاری» تغییر یافته است. برای تحقق این مدل، نهادها باید به گونه‌ای طراحی شوند که میان دو نیروی متضاد تعادل برقرار کنند: نزدیکی به بخش خصوصی (برای کسب اطلاعات) و استقلال از بخش خصوصی (برای جلوگیری از فساد).

۶-۱. پارادایم «خوداتکایی درون‌شده»

این اصطلاح که توسط پیتر ایوانز ابداع شده، هسته مرکزی حکمرانی و انضباط نهادی است. نهادهای صنعتی موفق باید دارای دو ویژگی همزمان باشند:

- **درون‌ماندگی:** دولت باید شبکه‌ای از ارتباطات متراکم با بخش خصوصی داشته باشد تا «شکست‌های بازار» و موانع واقعی تولید را شناسایی کند. سیاست‌گذاری در اتاق‌های دربسته و بدون مشورت با کارآفرینان، به شکست منجر می‌شود.

- **خوداتکایی:** در عین ارتباط نزدیک، بوروکراسی دولتی باید آنقدر مستقل و منسجم باشد که بتواند منافع ملی را بر منافع گروه‌های خاص (لابی‌ها) ترجیح دهد. اگر دولت «تسخیر» ذینفعان شود، سیاست صنعتی به ابزاری برای توزیع رانت تبدیل می‌گردد.

۶-۲. شرطی‌سازی و انضباط: سیستم «هویج‌ها و چماق‌ها»

گزارش تأکید می‌کند که حمایت دولتی نباید یک «حق دائمی» تلقی شود، بلکه باید یک «پاداش موقت برای عملکرد» باشد.

- **هویج (مشوق):** دسترسی به وام‌های ارزان، تعرفه‌های حمایتی یا زمین در شهرک‌های صنعتی.
- **چماق (تنبیه):** قطع فوری حمایت‌ها در صورت عدم دستیابی به اهداف.
- **شاخص‌های عملکرد:** موفق‌ترین معیار برای انضباط بخشیدن به صنعت، «عملکرد صادراتی» است. صادرات یک امتحان سخت‌گیرانه در بازار جهانی است که نشان می‌دهد آیا شرکت واقعاً بهره‌ور شده است یا خیر.

۶-۳. بندهای غروب- پادزهری برای رانت‌جویی

یکی از کلیدی‌ترین توصیه‌های نهادی قرن ۲۱، الزامی کردن «بندهای غروب» در تمامی قوانین حمایتی است.

- **تعریف:** هر مصوبه حمایتی (مثلاً معافیت مالیاتی برای تولید یک قطعه خاص) باید دارای یک تاریخ انقضای خودکار باشد (مثلاً ۵ یا ۱۰ سال).
- **فلسفه:** این بندها از تبدیل شدن صنایع نوپا به «کودکان ابدی» جلوگیری می‌کنند. شرکت‌ها باید بدانند که حمایت‌ها همیشگی نیست و باید در یک بازه زمانی مشخص به رقابت‌پذیری برسند. تمدید حمایت‌ها تنها باید پس از یک ارزیابی بسیار سخت‌گیرانه و مجدد صورت گیرد.

۶-۴. هماهنگی میان دستگاهی و واحدهای تحویل

سیاست صنعتی اغلب در «شکافِ میان وزارتخانه‌ها» شکست می‌خورد. حکمرانی و انضباط نهادی بر ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده تأکید دارد:

- **شورای عالی سیاست‌گذاری:** به ریاست رئیس دولت یا معاون اول برای هم‌راستا کردن وزارتخانه‌های صنعت، اقتصاد، علوم و بانک مرکزی.
- **قدرتِ «نَه» گفتن:** نهاد هماهنگ‌کننده باید قدرت داشته باشد سیاست‌های متعارض (مثلاً سیاست پولی که نرخ ارز را سرکوب می‌کند و به تولید آسیب می‌زند) را اصلاح کند.

۶-۵. پاسخگویی و پایش مبتنی بر داده

در نهادهای نوین، تصمیم‌گیری نباید بر اساس «حدس و گمان» باشد.

- **واحدهای ارزیابی مستقل:** ایجاد بخش‌هایی که به‌طور مستمر اثرات مداخلات دولتی را بر بهره‌وری کل عوامل تولید می‌سنجند.
- **شفافیت رادیکال:** انتشار لیست ذینفعان یارانه‌ها و حمایت‌ها و نتایجی که به دست آورده‌اند. شفافیت هزینه‌های سیاسی رانت‌جویی را افزایش می‌دهد.

۶-۶. پهنای باند بوروکراتیک

گزارش هشدار می‌دهد که دولت‌ها نباید سیاستی را طراحی کنند که توانِ بوروکراتیک اجرای آن را ندارند.

اگر سیستم اداری کشور ضعیف و مستعد فساد است، نباید از ابزارهای پیچیده‌ای مثل «یارانه‌های تحقیق و توسعه مستقیم» استفاده کرد. در عوض، باید از ابزارهای ساده‌تر و شفاف‌تر مثل «تامین زیرساخت در شهرک‌های صنعتی» شروع کرد.

ارتقای کیفیت نیروی انسانی: جذب نخبگان اقتصادی و مهندسی در بدنه وزارتخانه برای درک پیچیدگی‌های بازارهای جهانی.

با نگاهی به ساختار فعلی صنعت ایران، این بخش گزارش بانک جهانی حاوی درس‌های مهمی برای اصلاحات است:

۱. **از «صدور مجوز» به «پایش عملکرد»:** وزارت صمت نباید صرفاً مرجع صدور جواز باشد. وظیفه اصلی نهادی باید «پایش مستمر» شرکت‌های دریافت‌کننده حمایت باشد. اگر شرکتی ارز دولتی یا معافیت گرفته اما صادرات یا تحقیق و توسعه انجام نداده، نهادهای ما باید قدرت قانونی برای قطع فوری این حمایت‌ها را داشته باشند.

۲. **استقرار نظام «بندهای غروب» در تعرفه‌ها:** بسیاری از تعرفه‌های حمایتی در ایران دهه‌هاست که پابرجا هستند بدون آنکه منجر به رقابت‌پذیری شوند. وزارتخانه باید تمامی حمایت‌های تعرفه‌ای را زمان‌دار کرده و تمدید آن‌ها را منوط به «نقشه راه ارتقای فناوری» توسط شرکت‌ها کند.

۳. **ایجاد «واحد تحویل استراتژیک»:** برای پروژه‌های پیشران (مانند خودروهای برقی یا صنایع نانو)، یک واحد کوچک

و مقتدر در وزارتخانه ایجاد شود که مأموریت آن تنها «رفع موانع بوروکراتیک» (از گمرک تا بانک مرکزی) برای این پروژه‌های خاص باشد.

۴. **شفاف‌سازی یارانه‌های پنهان:** نهادینه کردن گزارشی سالانه که نشان دهد صنایع مختلف چقدر از انرژی ارزان یا معافیت‌ها بهره‌مند شده‌اند و در مقابل چقدر اشتغال تخصصی و ارزآوری ایجاد کرده‌اند.

سیاست صنعتی بدون نهادهای نیرومند، تنها به «سرمایه‌داری رانتی» منجر می‌شود. هدف از تنظیم درست نهادها، ایجاد دولتی است که «به صنعت گوش می‌دهد اما از صنعت دستور نمی‌گیرد». وزارت صمت باید ظرفیت بوروکراتیک خود را برای «نه گفتن» به صنایع ناکارآمد و «بله گفتنِ مشروط» به صنایع پیشرو تقویت کند.

۷. برنامه‌های کاربردی با اهداف سیاست صنعتی محدود

این بخش از گزارش راهبردی بانک جهانی، به موضوعی بسیار حیاتی و چالش‌برانگیز می‌پردازد: «زمانی که سیاست صنعتی نه برای تحول کلی ساختاری، بلکه برای رسیدن به اهداف خاص و محدود به کار گرفته می‌شود.»

در بسیاری از موارد، دولت‌ها تحت فشارهای سیاسی یا ضرورت‌های ملی (مانند بحران ارزی، بیکاری گسترده یا تغییرات اقلیمی) ناچارند از ابزارهای سیاست صنعتی برای تحقق اهداف کوتاه‌مدت یا میان‌مدت استفاده کنند. این بخش به چهار حوزه کلیدی می‌پردازد که برای سیاست‌گذاران (به‌ویژه در شرایط تحریمی و ناترازی‌های انرژی) اهمیت مضاعفی دارد.

۷-۱. ارزآوری و توسعه صادرات

در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه، کمبود ارز به گلوگاهی برای رشد تبدیل می‌شود. سیاست صنعتی در اینجا با هدف «تنوع‌بخشی به صادرات» و «ارتقای تراز پرداخت‌ها» وارد عمل می‌شود.

- **استراتژی:** تمرکز بر فعالیت‌هایی که پتانسیل صادراتی بالایی دارند اما به دلیل «شکست اطلاعاتی» یا «هزینه‌های بالای ورود به بازار»، بخش خصوصی تمایلی به ورود به آن‌ها ندارد.
- **ابزار انتخابی:** گزارش تأکید می‌کند که به جای «یارانه‌های مستقیم صادراتی» (که توسط سازمان تجارت جهانی ممنوع شده و خطر اقدامات تلافی‌جویانه را دارد)، دولت باید بر «نهاده‌های عمومی متناسب» تمرکز کند.
- **اقدام کلیدی:** ایجاد «آژانس‌های توسعه صادرات» که وظیفه آن‌ها شناسایی استانداردهای بازارهای هدف، برندسازی ملی و کمک به شرکت‌ها برای عبور از موانع فنی تجارت است. ارتقای «زیرساخت کیفیت» در داخل کشور، مستقیم‌ترین راه برای ارزآوری پایدار است.

۷-۲. اشتغال‌زایی و بازتوزیع

زمانی که هدف اصلی دولت کاهش بیکاری (به‌ویژه برای جوانان) است، سیاست صنعتی باید میان «بهره‌وری» و «کاربر بودن» تعادل برقرار کند.

- **چالش راهبردی:** صنایع با فناوری بالا بهره‌وری زیادی دارند اما معمولاً اشتغال مستقیم کمی ایجاد می‌کنند. در مقابل، صنایع کاربر (مانند پوشاک یا مونتاژ قطعات ساده) اشتغال زیادی ایجاد می‌کنند اما ارزش افزوده و دستمزد پایینی دارند.
- **راهکار:** گزارش پیشنهاد می‌کند که سیاست‌گذار نباید صرفاً به اشتغال مستقیم نگاه کند. باید فعالیت‌هایی را هدف قرار داد که «ضریب تکاثر اشتغال» بالایی در زنجیره تامین دارند.
- **تمرکز بر خدمات:** در قرن ۲۱، بخش خدمات مدرن (مانند خدمات دیجیتال و پشتیبانی فنی) پتانسیل بالایی برای جذب نیروی کار تحصیل‌کرده و ایجاد «شغل‌های باکیفیت» دارند که باید در کانون سیاست صنعتی قرار گیرند.

۷-۳. سیاست صنعتی سبز و کربن‌زدایی

این هدف امروزه به یک ضرورت بین‌المللی تبدیل شده است. سیاست صنعتی سبز به دنبال حل بزرگترین شکست بازار در تاریخ بشر است: «پیامدهای مخرب زیست‌محیطی».

- **منطق مداخله:** از آنجا که قیمت‌های بازار معمولاً هزینه تخریب محیط‌زیست را شامل نمی‌شوند، شرکت‌ها انگیزه‌ای برای تولید سبز ندارند.
- **مکانیسم‌های نوین:** اشاره به «سازوکار تعدیل مرزی کربن» که توسط اتحادیه اروپا وضع شده است. این قانون به این معناست که اگر صنایع صادراتی ما (مثل فولاد یا سیمان) سبز نشوند، در آینده نزدیک بازارهای جهانی را از دست خواهند داد.
- **ابزارها:** دولت باید از طریق «یارانه‌های نوآوری سبز» و حمایت از تحقیق و توسعه در انرژی‌های تجدیدپذیر، هزینه گذار به صنعت پاک را برای شرکت‌ها کاهش دهد. هدف در اینجا، ایجاد یک «مزیت رقابتی جدید» بر پایه پایداری محیط زیستی است.

۴-۷. تاب‌آوری و امنیت اقتصادی

پس از پاندمی کرونا و تنش‌های ژئوپلیتیک اخیر، بسیاری از کشورها به دنبال «استقلال راهبردی» در زنجیره‌های تامین هستند.

- **شناسایی کالاهای بحرانی:** سیاست‌گذار باید لیستی از فعالیت‌ها و کالاهایی را تهیه کند که نبود آن‌ها کل اقتصاد را فلج می‌کند (مثل تراشه‌ها، داروهای خاص یا نهاده‌های استراتژیک کشاورزی).
- **رویکرد «فقط برای اطمینان»:** گذار از بهره‌وری محض (تولید در ارزان‌ترین مکان ممکن) به سمت تاب‌آوری (تولید در امن‌ترین مکان ممکن).
- **اقدامات:** تشویق شرکت‌ها به تنوع‌بخشی به مبادی تامین، ایجاد ذخایر استراتژیک، و در موارد خاص، حمایت از تولید داخلی این کالاهای کلیدی حتی اگر هزینه آن از قیمت جهانی بیشتر باشد. این هزینه‌ای است که کشور برای «امنیت ملی» می‌پردازد.

این گزارش، برای ایران که با تحریم، بیکاری فارغ‌التحصیلان و ناترازی انرژی روبروست، بسیار درس‌آموز است:

۱. **در حوزه ارزآوری:** با توجه به محدودیت‌های ارزی، وزارت صمت باید از حمایت‌های عمومی (افقی) به سمت حمایت‌های بسیار دقیق از «خوشه‌های صادراتی» حرکت کند. ایجاد آزمایشگاه‌های مرجع استاندارد که مورد تایید بازارهای هدف (مثل اوراسیا یا کشورهای همسایه) باشند، هزار برابر موثرتر از اعطای یارانه‌های نقدی به صادرکنندگان است.

۲. **در حوزه اشتغال:** ایران با «تورم فارغ‌التحصیلان» روبروست. سیاست صنعتی نباید صرفاً به دنبال اشتغال در کارخانه‌های سنتی باشد. حمایت از «خدمات فنی و مهندسی» و «اقتصاد دیجیتال» که نیروی کار ماهر را جذب می‌کند، باید به اولویت اول سیاست صنعتی تبدیل شود.

۳. **در حوزه سبز:** با توجه به ناترازی شدید برق و گاز، سیاست صنعتی سبز در ایران دیگر یک انتخاب فانتزی نیست، بلکه یک ضرورت برای بقای صنعت است. یارانه‌های صنعتی باید به سمت «بهره‌وری انرژی» و «تجهیزات تجدیدپذیر» هدایت شوند تا ظرفیت تولید حفظ شود.

۴. **در حوزه تاب‌آوری و مقاوم‌سازی:** ایران به دلیل تحریم‌ها تجربه‌ای طولانی در این بخش دارد. اما گزارش هشدار می‌دهد که تاب‌آوری نباید به معنای «خودکفایی به هر قیمت» باشد.

ما باید «گلوگاه‌های تکنولوژیک» را شناسایی کنیم و به جای تولید تمام اجزای یک محصول، بر تولید اجزای کلیدی که وابستگی استراتژیک ایجاد می‌کنند، تمرکز کنیم.

سیاست صنعتی برای اهداف محدود، نیازمند «جراحی دقیق» است. دولت باید مراقب باشد که به بهانه اشتغال یا امنیت، صنایع ناکارآمد و رانتی را به‌طور دائمی فربه نکند. هر مداخله در این چهار حوزه باید دارای شاخص‌های خروجی شفاف باشد تا تضمین شود که اهداف محدودِ تعیین شده، واقعاً محقق می‌شوند.

۸. خلاصه سیاستی و نقشه راه اجرایی

بخش آخر گزارش راهبردی بانک جهانی (۲۰۲۶)، در واقع «مرام‌نامه اجرایی» یا «نقشه راه سیاست‌گذار» است. این بخش تمامی مباحث نظری، ابزارهای ۱۵گانه و ملاحظات نهادی را در قالب یک چارچوب تصمیم‌گیری منسجم خلاصه می‌کند.

سیاست صنعتی در قرن ۲۱، دیگر یک «قمار بزرگ» بر روی صنایع سنگین نیست، بلکه یک «مدیریت ریسک هوشمندانه» برای کشف مزیت‌های جدید است. خلاصه سیاستی بر پنج محور کلیدی استوار است:

۸-۱. پذیرش «پارادایم اکتشاف» به جای «پارادایم انتخاب»

سیاست‌گذار باید بپذیرد که دولت «دانای کل» نیست. خلاصه سیاستی تأکید می‌کند که هدف دولت نباید تعیین برندگان باشد، بلکه باید ایجاد محیطی باشد که در آن «برندگان خود را نشان دهند».

توصیه اجرایی: دولت باید از «برنامه‌ریزی متمرکز ۵ ساله» که صنایع را برای آینده‌ای نامعلوم دیکته می‌کند، به سمت «فرآیندهای مستمر گفتگو با بخش خصوصی» حرکت کند تا موانع واقعی و فرصت‌های نوظهور به‌صورت پویا شناسایی شوند.

۸-۲. چارچوب مرز امکان‌سنجی

این یکی از نوآوری‌های اصلی گزارش است. هر ابزار سیاست صنعتی برای هر کشوری مناسب نیست. انتخاب ابزار باید بر اساس سه متغیر ملی باشد:

- **الف. پهنای باند بوروکراتیک:** چقدر بدنه اداری توان نظارت و جلوگیری از فساد را دارد؟

- **ب. فضای مالی:** چقدر بودجه برای پذیرش ریسک شکست یک پروژه دارد؟
- **ج. اندازه بازار:** آیا بازار داخلی پتانسیل رشد یک صنعت نوزاد را دارد یا باید از روز اول به فکر صادرات بود؟

نکته راهبردی: ابزارهای «سخت» (مانند تعرفه‌های گسترده و یارانه‌های نقدی) نیازمند پهنای باند و فضای مالی بسیار بالایی هستند. اگر این ظرفیت‌ها محدود است، باید بر ابزارهای «نرم» (مانند توسعه مهارت‌ها و زیرساخت کیفیت) تمرکز کرد.

۸-۳. اولویت‌بندی ابزارها: سلسله‌مراتب مداخله

خلاصه سیاستی یک دستورالعمل صریح برای انتخاب ابزار ارائه می‌دهد:

- **گام اول (انتخاب اول):** همیشه با «نهاده‌های عمومی متناسب» شروع کنید. تامین زمین، برق، مهارت‌های تخصصی و استانداردهای کیفی، هم ارزان‌تر هستند و هم کمترین انحراف را در بازار ایجاد می‌کنند.
- **گام دوم (انتخاب دوم):** تنها در صورتی به سراغ «مشوق‌های قیمتی» (یارانه، تعرفه، نرخ ارز) بروید که ابزارهای گام اول نتوانسته باشند شکست بازار را حل کنند. این مداخلات باید «زمان‌دار» و «مشروط» باشند.

۸-۴- انضباط نهادی و «استراتژی خروج»

موفقیت سیاست صنعتی به همان اندازه که به «شروع حمایت» بستگی دارد، به «پایان حمایت» نیز وابسته است.

- **بندهای غروب:** هرگونه امتیاز صنعتی باید به‌طور خودکار پس از یک دوره مشخص منقضی شود، مگر اینکه شرکت یا صنعت مربوطه بتواند بهره‌وری خود را در سطح جهانی اثبات کند.
- **شرط صادرات:** خلاصه سیاستی بر این باور است که بهترین معیار برای سنجش موفقیت، توانایی شرکت‌ها برای رقابت در بازارهای جهانی است. حمایت‌ها باید مستقیماً به «عملکرد صادراتی» گره بخورند.

۸-۵. هماهنگی کلان؛ پیوند سیاست صنعتی با تجارت و رقابت

سیاست صنعتی نباید در تضاد با سیاست‌های تجاری یا رقابتی کشور باشد.

دولت باید اطمینان حاصل کند که حمایت از یک صنعت (مثلاً فولاد)، منجر به نابودی صنایع پایین‌دستی (مثلاً قطعه‌سازی) به دلیل افزایش قیمت نهاده‌ها نمی‌شود.

توصیه: ایجاد یک «واحد هماهنگی مرکزی» در سطح معاونت اول یا شورای عالی صادرات برای هم‌راستا کردن تمام ذینفعان (بانک مرکزی، گمرک، وزارت نیرو و صمت).

بر اساس خلاصه سیاستی این گزارش، پیشنهاد می‌شود دولت اقدامات زیر را به‌عنوان اولویت در دستور کار قرار دهد:

- **بازسازی نظام آماری و تحلیلی:** ایجاد یک واحد «هوش صنعتی» برای نقشه‌برداری از فضای محصول ایران و شناسایی فعالیت‌هایی که به قابلیت‌های فعلی نزدیکند اما پیچیدگی بالاتری دارند.
- **جایگزینی حمایت‌های عمومی با حمایت‌های مشروط:** به جای اعطای ارز دولتی یا معافیت‌های مالیاتی عمومی، منابع را به سمت ایجاد «آزمایشگاه‌های مرجع» و «مراکز توسعه مهارت‌های نسل ۴ صنعت» هدایت کنید.
- **تدوین آیین‌نامه «بندهای غروب»:** قانونی کردن این موضوع که هیچ تعرفه یا حمایتی بیش از ۵ تا ۱۰ سال پایدار نخواهد بود. این کار سیگنالی قوی به صنعتگران برای ارتقای بهره‌وری ارسال می‌کند.
- **تمرکز بر «خدمات صنعتی»:** با توجه به تورم نیروی کار تحصیل‌کرده، سیاست صنعتی ایران باید از تمرکز صرف بر «کارخانه» به سمت «خدمات دانش‌بنیان صنعتی» (طراحی مهندسی، نرم‌افزارهای صنعتی، بیوتکنولوژی) حرکت کند.
- **دیپلماسی استاندارد:** تبدیل سازمان استاندارد به یک بازوی فعال در سیاست صنعتی برای پذیرش استانداردهای ایران در بازارهای منطقه و اوراسیا، که کم‌هزینه‌ترین راه برای توسعه صادرات است.

گزارش بانک جهانی در قرن ۲۱ به ما می‌آموزد که سیاست صنعتی دیگر یک «دخالت سلیقه‌ای» نیست، بلکه یک «علمِ هماهنگی» است. موفقیت کشورها در گرو این است که چقدر بتوانند از نقش «توزیع‌کننده رانت» به نقش «تسهیل‌گرِ یادگیری و رقابت» تغییر جهت دهند. آینده صنعت ایران نه در کوره‌های ذوب آهن قدیمی، بلکه در توانایی آنها برای اتصال به زنجیره‌های ارزش جهانی، افزایش توان تاب‌آوری و مقاوم‌سازی اقتصادی و ارتقای مداوم پیچیدگی محصولات نهفته است.

منابع

- World Bank. (2026) «Industrial Policy for Development: Approaches in the 21st Century", Ana Margarida Fernandes and Tristan Reed, World Bank Group Policy Research Report.
- World Bank. (1993) "The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy". Oxford University Press.
- Economist, (2026) "Has the World Bank Performed a U-Turn on Industrial Policy?" 27 April 2026

پانویس

- Agnostic Prior = پیش‌فرض ندانم‌گرا
- Bandwidth = ظرفیت اجرایی
- Bludgeon = ابزارهای کُند
- Embedded Autonomy = خودانکایی درون‌شده
- Embeddedness = درون‌ماندگی
- Fungible Capabilities = قابلیت‌های جانشین‌شونده
- Light Touch = لمس ملایم
- Local Content Requirements (LCR) = الزامات ساخت داخل
- Scalpel = ابزارهای دقیق
- Self-Discovery = خودانکشافی
- Strategic-Ness = راهبردی‌بودن
- Sunset Clause = بند غروب
- Tech Transfer Quid Pro Quo = انتقال فناوری در ازای دسترسی به بازار