

مرکز پژوهش‌های

توسعه و آینده‌نگری

Center for Development Researches and Foresight

اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی در ایران: از شکست ساختارگرایی تا چارچوب نوین تحول ساختاری



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی حکمرانی و مالیه عمومی

مجموعه گزارش شماره ۴۴۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان		اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی در ایران: از شکست ساختارگرایی تا چارچوب نوین تحول ساختاری
کد شناسه	۱۴۰۴-۹-۱۰۴۹۲	
گروه پژوهشی	حکمرانی و مالیه عمومی	
پدیدآورنده	الهام امیرحاجلو	
مشاور علمی	سعید دهقان خاوری	
ناظر علمی	سعید شوال پور	
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری	
تاریخ انتشار	تابستان ۱۴۰۴	
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.		
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.		
آدرس: تهران- خیابان نجات‌اللهی- خیابان استاد جعفر شهری (سپند شرقی) - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳۱۶ https://www.cdrf.ir/		

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه.....	۱
۱- مبانی و مفاهیم.....	۳
۱-۱- تحول ساختاری.....	۳
۱-۱-۱- تحولات ساختاری در کشورهای مختلف.....	۵
۲-۱- موجودی عوامل تولید.....	۱۱
۳-۱- پیشران و بخش کلیدی رشد.....	۱۳
۱-۳-۱- تحولات ساختاری بخش‌های پیشران رشد.....	۱۶
۲- تحول مکاتب از منظر نقش دولت و بازار در تحول ساختاری رشد.....	۲۱
۱-۲- تاریخچه مکاتب رشد اقتصادی.....	۲۱
۲-۲- رویکرد ساختارگرایی قدیم.....	۲۲
۳-۲- رویکردهای نئوکلاسیک (نئولیبرالیسم - اجماع واشنگتن).....	۲۴
۴-۲- رویکرد نهادگرایی یا اجماع پسا واشنگتنی.....	۲۶
۵-۲- اقتصاد ساختاری جدید.....	۲۹
۶-۲- رویکرد نهادگرایی (هترودوکس) هاجونگ چانگ.....	۳۳
۷-۲- مدل توسعه آسیای شرقی- تئوری گازهای پرنده.....	۳۷
۳- اقتصاد سیاسی توسعه و سیاست صنعتی در ایران.....	۴۴
۱-۳- شکست ساختارگرایی قدیم صنعتی در ایران.....	۴۴
۲-۳- سیاست صنعتی پس از انقلاب: چالش‌های گذار به الگوی افقی (اصلاحات بازارمحور).....	۴۸
۳-۳- شکست نهادگرایی در سیاست صنعتی ایران.....	۴۹
۴- امکان سنجی کاربرد و درس آموخته‌های مدل توسعه آسیای شرقی.....	۵۴
۱-۴- قابلیت کاربست مدل توسعه آسیای شرقی در ایران.....	۵۴
۱-۱-۴- نقد جغرافیایی مدل توسعه آسیای شرقی از منظر اقتصاد سیاسی فضا.....	۵۴
۲-۱-۴- نقد مدل توسعه آسیای شرقی از منظر اقتصاد سیاسی نهادگرا.....	۵۶
۲-۴- قابلیت کاربرد مدل توسعه آسیای شرقی برای ایران.....	۶۰
۳-۴- درس آموخته‌های الگوی آسیای شرقی برای ایران.....	۶۶
۵- توصیه‌های ارتقای سیاست صنعتی در ایران.....	۶۹
۱-۵- شکست‌های سیاست صنعتی و مداخله دولت.....	۶۹
۱-۱-۵- مدل حکمرانی سیاست صنعتی متمرکز (شکست هماهنگی).....	۷۰

۷۲	۵-۱-۲- همراهی‌های بسته‌های سیاستی و اقدامات- (شکست پیوندی).....
۷۴	۵-۱-۳- چرخه‌های همگام‌سازی و دگرگونی سیاست (بعد زمانی).....
۷۵	۵-۲- شکست‌ها و تکانه‌های سیاست صنعتی.....
۷۷	۵-۳- ماتریس سیاستی چندسطحی و فراگیر در تحول بخش‌های پیشران رشد.....
۸۳	۵-۳-۱- بسته‌های سیاستی برای تحلیل ارتقای سیاست صنعتی.....
۸۳	۵-۳-۲- اقدامات سیاستی.....
۸۵	منابع.....

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱: مفهوم تغییرات ساختاری از دیدگاه اقتصادانان توسعه.....	۵
جدول ۲: پیامدهای تحولات ساختاری در برخی کشورهای در حال توسعه	۹
جدول ۳: سیر تحول رویکردهای اقتصاد توسعه و تحولات پیشران‌ها پس از جنگ جهانی دوم	۳۲
جدول ۴: فرایند کچاپ در رویکردهای مختلف.....	۳۷
جدول ۵: شکست‌ها و نقاط عطف سیاست صنعتی.....	۷۶
جدول ۶: الگوی پیشنهادی چندسطحی، چندمقیاسی، چندعملکردی سیاست صنعتی واقع‌گرا در ایران	۷۹
جدول ۷: اقدامات سیاستی، مدل، حکمرانی، چرخه تحول، و بودجه	۸۴

فهرست شکل‌ها

عنوان	صفحه
شکل ۱: بخش‌های پیشران رشد.....	۱۵
شکل ۲: بخش‌های کلیدی، پیشران، زیرساخت و موجودی عوامل تولید	۱۶
شکل ۳: بخش‌های پیشران رشد و بخش‌های حمایتی.....	۱۶
شکل ۴: مدل مراحل بخش‌های پیشران.....	۱۷
شکل ۵: تکه تکه شدن تولید در امتداد نسبت‌های شدت سرمایه به کار	۱۹
شکل ۶: تحول ساختاری پیشرانها و حرکت به سمت محصولات پیچیده تر	۳۸
شکل ۷: الگوی V شکل پیشرو- پیرو در تئوری گازهای پرنده.....	۴۰
شکل ۸: مدل اصلی پارادایم گازهای پرنده.....	۴۱
شکل ۹: نمودار مفهومی فرآیند سه‌گانه.....	۴۶
شکل ۱۰: تله‌های تحقق تحول ساختاری رشد در ایران؛ مآخذ: نگارنده	۵۳
شکل ۱۱: شکست‌های بازار، ساختاری و سیستمی در سیاست صنعتی	۶۹
شکل ۱۲: مولفه‌های موثر بر تنوع مسیرهای سیاست صنعتی.....	۷۲
شکل ۱۳: ماتریس بسته سیاستی (صورتبندی ساختارها، مکانیسم‌ها و فرایندها).....	۸۲

خلاصه مدیریتی

تحولات سیاست صنعتی و گذار آن در ایران عمدتاً در چارچوب جایگزینی واردات و با محوریت حمایت دولتی اجرا شده است. این رویکرد به جای تقویت زنجیره‌های تأمین و توسعه فناوری بومی، نتیجه‌ای جز تشدید وابستگی به درآمدهای نفتی، عقب‌ماندگی فناوری و تولید کالاهای مصرفی فاقد توان رقابتی در پی نداشت. حمایت‌های تعرفه‌ای و مالی، انحصارگرایی و رانت‌خواری را تقویت کرد و با تمرکز سرمایه در مناطق خاص و مرکزی، نابرابری فضایی و کاهش بهره‌وری نیروی کار و سرمایه را دامن زد. پس از انقلاب نیز تلاش‌ها برای گذار به سیاست‌های بازارمحور با موانعی چون تداوم کنترل دولت بر بخش‌های استراتژیک (نفت و بانکداری)، ناهماهنگی سیاستی و تأثیر شوک‌های خارجی (جنگ، تحریم‌ها) ناکام ماند.

شکست سیاست‌های صنعتی ایران ریشه در اقتصاد رانتی نفتی دارد که با تضعیف ظرفیت‌های نهادی همراه شده است. وابستگی به درآمدهای نفتی، موجب به حاشیه رانده شدن اصلاحات مالیاتی، شفافیت و پاسخگویی دولت گردیده و زمینه‌ساز بروز پدیده‌هایی چون مشکل‌نگری (کوتاه‌مدت‌نگری)، فساد ساختاری و تسلط گروه‌های ذی‌نفوذ بر منابع ملی شده است. تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، بوروکراسی گسترده و ضعف در هماهنگی بین‌بخشی، اجرای طرح‌های صنعتی را با اخلاص مواجه کرده است. مجموعه این عوامل به همراه ناتوانی در جذب فناوری‌های نوین و ضعف نظارت بر پروژه‌ها، مانع از شکل‌گیری دولتی توسعه‌گرا شده‌اند که بتواند میان منافع رقابتی و عدالت فضایی توازن برقرار کند.

اگرچه الگوی توسعه شرق آسیا با تأکید بر ثبات کلان اقتصادی، سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی و ادغام در زنجیره ارزش جهانی، برای ایران جذاب است؛ اما کاربست بی‌واسطه آن به دلیل تفاوت‌های ساختاری عمیق (نظیر حکمرانی متمرکز، وابستگی به درآمدهای نفتی و انزوای بین‌المللی) و همچنین دگرگونی قوانین حاکم بر تجارت جهانی با محدودیت‌های جدی مواجه است. با این حال، درس‌های کلیدی قابل تسری عبارت‌اند از:

۱- اولویت دادن به ثبات اقتصاد کلان (کنترل تورم، نرخ ارز رقابتی)

۲- سرمایه‌گذاری هدفمند در آموزش فنی و مهندسی

۳- ادغام در اقتصاد منطقه‌ای از طریق اصلاح لجستیک و زیرساخت‌ها

۴- اجتناب از گفتمان‌های افراطی (حمایت‌گرایی کامل یا آزادسازی بی‌قید) و حرکت به سمت آزادسازی تدریجی برنامه‌محور. موفقیت مستلزم عبور از الگوی رانتی، تقویت نهادهای پاسخگو و اتخاذ راهبردی است که هم‌زمان رقابت‌پذیری صنعتی، تنوع‌بخشی اقتصادی و توسعه متوازن فضایی را محقق سازد.

با در نظر گرفتن این ملاحظات، شناسایی موانع تحقق سیاست صنعتی - از قبیل ساختار و ظرفیت نهادی دولت، تعارض منافع ذینفعان، تداوم رانت‌های اقتصادی و سیاست‌های ناکارآمد - از اهمیت راهبردی برخوردار است. این

عوامل نشان می‌دهند که توسعه صنعتی در ایران بیش از آنکه یک مسئله فنی و تکنولوژیک باشد، ماهیتی سیاسی و اجتماعی دارد و نیازمند بازنگری در نقش دولت و نهادهای مرتبط است.

هدف این پژوهش، ارائه الگویی برای سیاست صنعتی است که با تلفیق مکانیسم‌های دولتی و بازار، نارسایی‌های بازار را اصلاح کرده و همخوانی لازم با ویژگی‌های ساختاری و نهادی ایران را دارا باشد. روش‌شناسی ترکیبی این پژوهش، تحلیل چندمقیاسی و چندلایه‌ای سیاست صنعتی را در ایران ممکن می‌سازد. روش‌شناسی این پژوهش بر سه رویکرد اصلی استوار است:

۱- **ساختارگرایی جدید جاستین لین:** این رویکرد به شکست‌های ساختاری، فقدان هماهنگی و شکست بازار در الگوی جایگزینی واردات در ایران می‌پردازد و نشان می‌دهد که حمایت‌های دولتی (مانند تعرفه‌ها و یارانه‌ها) باعث وابستگی صنایع و کاهش رقابت‌پذیری شده است.

۲- **اقتصاد سیاسی نهادگرا هاجون چانگ:** این رویکرد به عنوان مکمل ساختارگرایی جدید، مسائل نهادی و سیاسی مانند رانت‌خواری، تعارضات ذینفعان و مقاومت در برابر تغییرات ساختاری را تحلیل می‌کند.

۳- **خودگردانی متکی به جامعه پیتر اوانز:** این رویکرد بر نقش جامعه و نهادهای محلی در توسعه صنعتی تأکید دارد.

تحلیل اقتصاد سیاسی ایران نشان می‌دهد که کنار گذاشتن «بازنده‌ها» (سیاست‌های غلط) از انتخاب صنایع پیشران («برندگان») مهم‌تر است. بهبود محیط اقتصادی کلان، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، انتقال فناوری، حمایت از نیروی کار و ارتقای صنایع کوچک و متوسط بیشتر از استراتژی‌های پیشران‌محور به رشد و رفاه کمک می‌کنند. با این حال، اگر الگوی پیشران‌محور استفاده شود، باید در چارچوب یک ماتریس سیاستی هماهنگ در سطوح کلان، بخشی، شرکتی و فضایی اجرا شود.

بومی‌سازی مدل‌های توسعه صنعتی موفق باید با توجه به زمینه‌های تاریخی و محلی انجام شود. مدل سیاست صنعتی ایران باید تولید دانش محلی را با نگاهی انتقادی به جهانی‌سازی ترکیب کند. رویکردهای جامع‌تر اقتصاد سیاسی و نهادگرایی هتروдокس نیز می‌توانند تحلیل توسعه را فراتر از پیش‌فرض‌های محدودکننده هدایت نمایند. با توجه به شکست‌های سیاست صنعتی در ایران (شکست سیاست متمرکز، شکست بازار و ناهماهنگی در نوآوری)، مدل حکمرانی چندلایه پیشنهاد می‌شود که مداخلات سیاستی از بالا به پایین و پایین به بالا را ترکیب می‌کند. این مدل انعطاف‌پذیری بیشتری ایجاد نموده و اجرای سیاست‌ها را بهبود می‌بخشد؛ اما نیازمند زیرساخت نهادی قوی و هماهنگی بین بازیگران است.

همچنین، اثرات ترکیبی سیاست‌های مختلف (مانند فناوری، آموزش و تدارکات عمومی) باید در یک بسته کلی بررسی شود تا اثربخشی آن‌ها افزایش یابد. ماتریس سیاستی پیشنهادی ابزارهای مختلف را در چهار لایه ساختاری، نهادی، اقتصاد سیاسی و فضایی طبقه‌بندی می‌کند تا طراحی و اجرای سیاست‌ها را بهبود بخشد.

مقدمه

در دو دهه اخیر، تولید جهانی شاهد تحولات ساختاری عمیقی بوده که مهم‌ترین عوامل شکل‌دهنده آن، دگرگونی در نظام‌های تولید ملی، تشدید وابستگی‌های متقابل بین‌المللی و پیشرفت‌های شتابان فناورانه است. بحران مالی جهانی نیز به تسریع این روندها انجامیده و به بازتوزیع و قطبی‌شدن تولید در سطح جهانی منجر شده است. اقتصادهای پیشرفته با چالش‌هایی مانند **صنعتی‌زدایی**، **عدم تعادل تجاری** و **کاهش پویایی تکنولوژیک** مواجه هستند، در حالی که کشورهای با درآمد متوسط و در حال توسعه با رقابت فناورانه و نیاز به ارتقای درون‌بخشی و بین‌بخشی دست‌وپنجه نرم می‌کنند.

اقتصاد ایران، علیرغم برخورداری از منابع غنی، در دهه‌های اخیر رشد اقتصادی قابل توجهی نداشته است. بخش صنعت بیش از ۳۵ درصد از تولید ناخالص داخلی و نزدیک به ۳۳ درصد از اشتغال را تشکیل می‌دهد؛ اما کاهش تعداد کارگاه‌های کوچک و افزایش کارگاه‌های بزرگ نشان‌دهنده تغییرات ساختاری در این بخش است. کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، برای رفع عدم تعادل‌های اقتصادی نیازمند **تخصیص بهینه منابع** و سرمایه‌گذاری در بخش‌های کلیدی هستند. این رویکرد نه تنها نیازهای داخلی را برطرف می‌کند، بلکه زمینه‌ساز حضور در بازارهای جهانی نیز خواهد بود. نظریه رشد متوازن هیرشمن نیز بر لزوم تمرکز سرمایه‌گذاری در بخش‌های منتخب به دلیل محدودیت منابع تأکید می‌کند.

تاریخچه سیاست‌گذاری صنعتی در ایران حاکی از آن است که این سیاست‌ها عمدتاً متأثر از شرایط مقطعی و گذرا (مانند جنگ، تحریم‌ها و نوسانات قیمت نفت) بوده و کمتر بر مبنای برنامه‌های بلندمدت استوار شده‌اند. وابستگی به درآمدهای نفتی، بی‌انضباطی در سیاست‌های مالی و ارزی و استمرار **استراتژی جایگزینی واردات**، اثرات منفی بر رشد صنعتی کشور داشته و به **رانت‌جویی و رخوت تکنولوژیکی** منجر شده است.

این پژوهش با بررسی ادبیات مربوط به تحول ساختاری و نقش پیشران‌ها در توسعه اقتصادی، مکاتب و رویکردهای رشد اقتصادی را از منظر نقش دولت و بازار تحلیل می‌کند. همچنین، تجربه دولت‌های توسعه‌گرای آسیایی و درس‌های آموخته‌شده از آن‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. با توجه به محدودیت منابع، اولویت‌دهی به سیاست‌های افزایش بهره‌وری و جبران شکست‌های بازار ضروری است. این پژوهش دیدگاه‌های **سیاست‌های عمودی** (بخشی) و **افقی** (بازارهای عاملی و خوشه‌ای) را با در نظر گرفتن شرایط ایران بررسی می‌کند و نظریه و عمل سیاست صنعتی در ایران را در چارچوب تغییرات ساختاری و اقتصاد سیاسی تحلیل می‌نماید.

در نهایت، این پژوهش مدل توسعه آسیای شرقی را به عنوان الگویی بالقوه برای ایران بررسی نموده و یک ماتریس سیاستی و بسته اقدامات هماهنگ برای سیاست صنعتی ایران پیشنهاد می‌کند. این اقدامات به منظور خروج از بن‌بست فعلی در تحولات ساختاری و رشد اقتصادی کشور طراحی شده‌اند.

۱- مبانی و مفاهیم

۱-۱- تحول ساختاری

در دهه ۱۹۵۰ میلادی تحت رهبری اقتصاددانان برجسته‌ای مانند هالیس چنری^۱، موزس سیرکون^۲ و سیمون کوزنتس^۳، یک برنامه تحقیقاتی برای شناخت ویژگی‌ها و پیش‌شرط‌های رشد اقتصادی مدرن توسعه یافت (Lewis, 1954; Syrquin, 1988). هسته اصلی بحث، مفهوم «تحول ساختاری» بود؛ تحول ساختاری که به درک فرایندهای مرتبط با تغییرات ساختاری همراه با توسعه اقتصادی می‌پردازد. یکی از قوی‌ترین یافته‌های مرتبط نشان داد که «در کشورهایی که با رشد قابل توجه درآمد سرانه مواجه شدند، سهم نیروی کار شاغل در بخش کشاورزی کاهش و سهم نیروی کار در بخش‌های غیرکشاورزی افزایش یافته است» (Kuznets, 1959: 170). کوزنتس خاطر نشان کرد که در کشورهای پیشرفته‌تر، «سهم اشتغال در بخش‌های معدن و تولید، پس از یک دوره رشد قابل ملاحظه، در دهه‌های اخیر رو به رکود یا کاهش گذاشت است. در مقابل، سهم بخش‌های تجارت و خدمات به طور پیوسته افزایش یافته است» (Kuznets, 1965: 25).

دوارت و رستوچیا^۴ (۲۰۱۰) در تحلیلی جدیدتر از الگوی تحول ساختاری از داده‌های اشتغال بخشی برای ۲۹ کشور با سطوح درآمدی متوسط و بالا استفاده نموده‌اند. دوارت و رستوچیا (۲۰۱۰) دریافتند که «همه کشورهای نمونه از یک فرایند مشترک تحول ساختاری پیروی می‌کنند. نخست، حتی پیشرفته‌ترین اقتصادها مانند بریتانیا و ایالات متحده، کاهش سهم ساعت‌های کاری بخش کشاورزی را در فرایند تحول ساختاری تجربه کرده‌اند. دوم، اقتصادهایی که در مراحل اولیه تحول ساختاری قرار دارند، سهم بیشتری از ساعات کاری را در بخش صنعت به خود اختصاص می‌دهند، در حالی که این سهم برای اقتصادهای پیشرفته‌تر روندی کاهشی دارد. در مرحله نهایی، همه اقتصادها روند افزایشی سهم بخش خدمات از کل ساعات کاری را تجربه می‌کنند» (Duarte and Restuccia, 2010: 135). از دیدگاه آنها، «دگرگونی‌های ساختاری مشاهده شده در کشورهای نمونه به دو دسته نتیجه منجر شده است؛ دوم، داده‌های آنها نشان می‌دهد که فرایند تحول ساختاری را دیرتر آغاز می‌کنند، تمایل دارند که مقدار گرایش اساسی را برای کشورهای نشان می‌دهد که فرایند تحول ساختاری را دیرتر شروع می‌کنند تا مقدار معینی از تخصیص مجدد نیروی کار را سریع‌تر از کشورهای پیشگام انجام دهند» (Duarte and Restuccia, 2010: 135).

1. Hollis Chenery
2. Moses Syrquin
3. Simon Kuznets
4. Duarte and Restuccia

بسیاری از کشورهای در حال توسعه مسیر کلاسیک را دنبال نمی‌کنند و تغییر از کشاورزی به خدمات را تجربه می‌نمایند و تولید را دور می‌زنند و دچار «صنعت زدایی زودرس» می‌شوند (Dasgupta & Singh, 2006). «صنعت زدایی» به فرایندی اشاره دارد که به کاهش اشتغال صنعتی می‌انجامد و جابه‌جایی و انتقال گسترده‌ای در کارخانه‌های صنعتی از مرکز به مناطق پیرامونی روی می‌دهد. از مهم‌ترین ظهور پدیده مذکور، شرکت‌های چندملیتی است. شرکت‌های چندملیتی به دلیل نارضایتی از شرایط کار در آمریکا، فعالیت‌های خود را به پیرامون منتقل کردند.

نوسازی صنایع قدیمی پرهزینه‌تر از ایجاد کارخانه‌های مدرن در مراکز پیرامونی، با شرایط کار بهتر بود. سرمایه‌گذاری در صنایع با فناوری پیشرفته در کنار بازار مصرف گسترده، پرسودتر از سرمایه‌گذاری در صنایع قدیمی بود (زایتس، ۱۳۸۰: ۳۵۱). از دیدگاه کالین کلارک به تدریج و با گذشت زمان که جوامع و کشورها به پیشرفت اقتصادی دست می‌یابند، تعداد شاغلان بخش کشاورزی نسبت به افراد شاغل در بخش صنعت کاهش یافته و در ادامه تعداد افراد شاغل در بخش صنعت نیز نسبت به افراد شاغل در بخش خدمات (خدمات محور) روند رو به کاهش را تجربه خواهد کرد (کلارک، ۱۹۴۰). گذار تاریخی از اقتصاد کالامحور به اقتصاد خدمات محور، خود می‌تواند وجه دیگری از تغییرات ساختاری را شکل دهد.

در نظریه لوئیس اساس تغییرات ساختاری، گذار از اقتصاد روستایی (اقتصاد معیشتی یا سنتی) به اقتصاد شهری (اقتصاد نوین) در کشورهای در حال توسعه است که به شکل انتقال از بخش کشاورزی به بخش صنعت نشان داده می‌شود. کوزنتس در نظریه معروف خود نه تنها از تغییرات ساختاری استفاده کرده است، بلکه همچنین تغییرات تکنولوژی را اساس نظریه خود قرار می‌دهد و معیار تغییرات تکنولوژی را تغییر در تولید کل و تولید سرانه در یک بازه زمانی معرفی می‌کند. بعد از جنگ جهانی دوم، کوزنتس تمرکز خود را بر استفاده از داده‌های کلان ملی برای تحلیل تفاوت‌های بین‌المللی در فرایند رشد اقتصادی مدرن قرار داد؛ بنابراین اهمیت بخش‌های اقتصادی و نظام حسابداری بخشی برای او آشکار شد. کوزنتس در نظریه خود استدلال می‌کند اگر رشد تولید کل و تولید سرانه هنگامی نشانه‌ای از توسعه واقعی است که ناشی از پیشرفت تکنولوژیکی، افزایش سرمایه‌گذاری در کالاهای سرمایه‌ای، یا ارتقای بهره‌وری و استفاده کارآمدتر از منابع باشد نه صرفاً نتیجه انتقال سهم تولید از بخش‌های دیگر به بخش صنعت.

جدول ۱: مفهوم تغییرات ساختاری از دیدگاه اقتصاددانان توسعه

نظریه پرداز / رویکرد	معیار تغییرات ساختاری
کارل مارکس	تغییرات از جامعه یا کمون اولیه، نظام برده داری، نظام فئودالیسم، نظام سرمایه داری، نظام سوسیالیسم به نظام کمونیسم
روستو	تغییرات از اجتماع سنتی، آغاز تحول، خیز، حرکت به طرف تکامل (بلوغ) به مرحله مصرف انبوه
کالین کلارک	کاهش اشتغال بخش کشاورزی و انتقال شاغلان بخش صنعت و سپس خدمات گذار تاریخی از اقتصاد کالا محور به اقتصاد خدمات محور
آرتور لوئیس	گذار از اقتصاد سنتی (کشاورزی) به اقتصاد مدرن (صنعتی)
سیمون کوزنتس	گذار از بخش کشاورزی به بخش صنعت و خدمات تغییر تولید کل و تولید سرانه بخش های سه گانه کشاورزی، صنعت و خدمات به قیمت ثابت در اثر تغییرات تکنولوژیکی افزایش اشتغال بخش صنعت و برخی موارد خدمات و کاهش اشتغال بخش کشاورزی
والرشتاین	صنعت زدایی و گذار به شرکت های چندملیتی انتقال گسترده کارخانه های صنعتی از مرکز به مناطق پیرامونی
زایتس	سرمایه گذاری در صنایع با فناوری پیشرفته و ایجاد کارخانه های مدرن در مراکز پیرامونی پرسودتر از نوسازی صنایع قدیمی پرهزینه
جاستین لین استیگلیتز و لین	گذار از صنایع سرمایه بر با نادیده گرفتن درون زایی ساختار اقتصاد به استراتژی توسعه صادرات محور با بهره برداری از مزیت های نسبی گذار از ساختارگرایی به اقتصاد ساختاری جدید
نهادگرایان	کچاپ در گرو تحول ساختاری - یعنی خروج تدریجی از فعالیت های اقتصادی دارای بهره وری اندک و توسعه فعالیت های متنوع و دارای بهره وری بالا
	تنوع بخشی و صادرات محصولات جدید و پیچیده عامل مهم در فرایند کچاپ است که از طریق سیاست ها و اصلاح نهادی مشوق سرمایه گذاری در محصولات و فناوری ها و آموزش های جدید
	داگلاس نورث عجم اغلو و رابینسون
	فرایند گذار از نظام دسترسی محدود به باز ترویج صنعتی شدن و رشد فراگیر

ماخذ: نگارنده با استناد به یافته های پژوهشی

۱-۱-۱- تحولات ساختاری در کشورهای مختلف

بررسی مسیرهای تغییر ساختاری مختلف نشان می دهد که پیامدهای آنها یکسان نیست. برای کشورهایی که سهم عمده ای از اشتغال در بخش کشاورزی، به ویژه کشاورزی معیشتی دارند، این پیامدها متفاوت و قابل توجه است. برای مثال تجربیات اتیوپی و رواندا نشان می دهند که حمایت از گذار به کشاورزی مدرن و بازارمحور با بازدهی بالاتر برای نیروی کار و زمین از اهمیت بالایی برخوردار است. این حمایت ها شامل تقویت مهارت های کشاورزان، تسهیل دسترسی به زمین، خدمات کشاورزی و اعتبار، بهبود زیرساخت ها و افزایش کارایی مزرعه است. همزمان، لازم است اقداماتی برای تقویت زنجیره های ارزش مرتبط با کشاورزی (از جمله تولید مواد غذایی و نوشیدنی) انجام شود تا فرصت های بیشتری برای اشتغال غیرکشاورزی ایجاد گردد.

این قبیل فرصت‌های شغلی نه تنها می‌توانند پیوند بین اقتصاد معیشتی و اقتصاد پولی را تقویت کنند، بلکه برای افرادی که کشاورزی معیشتی را ترک می‌نمایند یا به دنبال تکمیل درآمد خود از فعالیت‌های درون مزرعه هستند، امکان اشتغال مولد و نسبتاً قابل دسترسی فراهم می‌آورند.

علاوه بر این، باید فرصت‌های شغلی مولد در قسمت‌های امیدبخش را از طریق سیاست‌های اشتغال مناسب که بر پایه گفتگو و رایزنی بین دولت، کارگران و کارفرمایان تدوین شده‌اند، شناسایی و تقویت کرد. در تدوین این گونه سیاست‌ها، علاوه بر کمیت اشتغال باید به کیفیت آن نیز توجه شود؛ برای مثال به جذب و توانمندسازی افرادی که کشاورزی را ترک می‌کنند و نیز تازه‌واردان به بازار کار.

بسیاری از کشورهای جهان از جمله آذربایجان، شیلی، پرو و ایران به شدت به کالاها یا تنوع اقتصادی محدود وابسته‌اند و تنوع اقتصادی پایینی دارند، این امر سبب شده است که پیوند ضعیفی با دیگر بخش‌های اقتصاد جهانی داشته باشند. استفاده از ثروت حاصل از فروش کالاهای منابعی برای گسترش فرصت‌های شغلی و افزایش بهره‌وری در بخش‌های قابل تجارت غیرمنابعی، هنوز یک چالش بزرگ محسوب می‌شود. سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، از جمله زیرساخت‌های دیجیتال، علاوه بر این که به خودی خود مولد شغل است، می‌تواند در تقویت پیوند بین بخش‌های اقتصادی نقش داشته باشد. زنجیره‌های ارزش جهانی و منطقه‌ای فرصتی را برای کشورها فراهم می‌کند تا تقاضا و مشاغل را گسترش دهند؛ اما مشارکت اغلب به فعالیت‌های با ارزش افزوده پایین محدود می‌شود. حمایت از رشد شرکت‌های خرد و نوآوری در آنها از طریق سیاست‌های عمومی، علاوه بر افزایش فرصت‌های شغلی مولد، می‌تواند نقش مهمی در کاهش بخش غیررسمی اقتصاد ایفا کند (ILO, 2019).

تحول ساختاری در بسیاری از کشورها مانند کاستاریکا، فیلیپین و پرتغال به سمت خدمات بوده و تعداد فزاینده‌ای از کارگران در سراسر جهان در این بخش مشغول هستند. چالش بسیاری از کشورها از جمله مصر و هند این است که اطمینان حاصل کنند تحولات مبتنی بر خدمات به سمت زیربخش‌های خدماتی با بهره‌وری بالا هدایت می‌شود نه به سمت بخش‌هایی که بهره‌وری نیروی کار در آنها تفاوت محسوسی با کشاورزی ندارد و مشاغل غیررسمی در آنها غالب است. افزایش بهره‌وری در این زیربخش‌های خدماتی - از جمله از طریق سرمایه‌گذاری در آموزش مستمر و تبدیل این دستاوردهای بهره‌وری به دستمزدهای بالاتر - می‌تواند به کاهش نابرابری‌های درآمدی نیز کمک کند. افزایش نابرابری درآمدی عمدتاً ناشی از دو عامل است: نخست، شکاف‌های گسترده بهره‌وری در بخش خدمات؛ و دوم، جذب عمده نیروی کار در زیربخش‌های خدماتی با بهره‌وری پایین. این در حالی است که انتقال کارگران به بخش تولید می‌تواند به کاهش نابرابری کمک کند. علاوه بر این، رشد بخش خدمات در کشورهای با درآمد بالا با افزایش کار پاره‌وقت و موقت و بی‌ثباتی شغلی همزمان شده است. اشکال جدید اشتغال مانند کار نوبتی و کار جمعی در اقتصاد خدمات به سرعت در حال گسترش می‌باشند؛ در حالی که نهادهای نظارتی و قوانین تنظیم‌کننده

این گونه مشاغل، هنوز محدود و ناکافی هستند. در نتیجه، این گونه اشکال اشتغال به موازات گسترش اقتصاد خدمات در کشورهای در حال توسعه افزایش خواهد یافت که این روند لزوم تقویت نهادهای بازار کار را بیش از پیش آشکار می‌سازد.

کشورهای سرتاسر جهان در چند دهه اخیر، سرعت‌ها و الگوهای متفاوتی از تغییر ساختاری را تجربه کرده‌اند. در برخی از این کشورها، بخش کشاورزی همچنان بزرگ‌ترین منبع اشتغال محسوب می‌شود؛ از جمله در اتیوپی (۶۶،۲ درصد)، هند (۴۳،۹ درصد) و رواندا (۶۶،۶ درصد). در سایر کشورها، خدمات بیشترین سهم اشتغال را به خود اختصاص داده‌اند که بیشترین سهم در پرتغال و کاستاریکا (۶۹،۱ درصد) است. در مصر، هند و پرتغال تقریباً یک چهارم کل اشتغال در صنعت می‌باشد. هند به‌ویژه سریع‌ترین افزایش را در سهم اشتغال در صنعت تجربه کرده که بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۲۰۱۸، ۹،۴ درصد افزایش یافته است، البته اغلب در اقتصاد غیررسمی. سهم اشتغال در کشاورزی تقریباً ۲۰ درصد در هند، فیلیپین و رواندا و در عین حال فیلیپین و رواندا سریع‌ترین گسترش را در سهم خدمات در کل اشتغال تجربه کردند که به ترتیب ۱۷،۸ و ۱۵،۷ درصد افزایش یافتند (ILO, 2019).

الگوهای متنوع دگرگونی ساختاری به نتایج متفاوتی در رشد بهره‌وری نیروی کار - که با معیار تولید به ازای هر کارگر سنجیده می‌شود - منجر گردیده است. هند شاهد بیشترین افزایش بهره‌وری نیروی کار بوده که بین سال‌های ۱۹۹۱ و ۲۰۱۸ تقریباً چهار برابر شده است و با حداقل ۶ درصد، سطح بهره‌وری نیروی کار خود را نیز تقریباً دو برابر کردند.

در مصر، دگرگونی ساختاری که عمدتاً به انتقال از کشاورزی به سوی خدمات کم‌بازده منجر شده، با ارتقای کیفی مشاغل همراه نبوده است. بین سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۱۷، دوره‌ای از نارضایتی اجتماعی و بی‌ثباتی سیاسی، سهم مشاغل نامطمئن در اکثریت بخش‌ها افزایش یافت که بر بعد قوی بخش‌های کار متزلزل تأکید بیشتری کرد (Fedt al., 2019). در سال ۲۰۱۷، بیش از ۹۰ درصد از کار در کشاورزی، ساخت و ساز، تجارت و حمل و نقل نامطمئن بود، در حالی که کار ناامن بین ۵۰ تا ۷۵ درصد از کار در تولید، مسکن، املاک و مستغلات و معدن را تشکیل می‌داد.

اگرچه اتیوپی و رواندا هنوز با چالش‌های توسعه‌ای مواجهند؛ اما پیشرفت آن‌ها تاکنون بر اهمیت تحول در بخش کشاورزی از طریق سرمایه‌گذاری هدفمند تأکید دارد. دولت در عین حال، تلاش‌های هماهنگی برای ترویج اشتغال خارج از مزرعه و رشد فرصت‌های شغلی مولد در بخش‌های غیرکشاورزی از جمله در اقتصاد دیجیتال، انجام می‌دهد.

برای مثال، بهره‌وری و عملکرد درختان رواندا در کاهش فقر با کاهش سهم کشاورزان مستقل (از ۸۵،۰ درصد در سال‌های ۲۰۰۰-۲۰۰۱ به ۵۳،۲ درصد در سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۱۸) و افزایش در مزرعه دستمزدی همراه بوده است. از

۳,۶ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۱۵,۹ درصد در سال ۲۰۱۷) و مشاغل غیرکشاورزی دستمزدی (از ۷,۳ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۲۱,۰ درصد در سال ۲۰۱۷).

همزمان، دولت رواندا سرمایه‌گذاری قابل توجهی در بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) انجام داده است با این هدف که به قطب فناوری منطقه و متصل‌ترین کشور آفریقا تبدیل شود (Malunda, Forthcoming)^۱. در نتیجه، رشد اشتغال در بخش حمل‌ونقل و ارتباطات یکی از سریع‌ترین‌ها بوده که بین سال‌های ۲۰۰۵-۰۶ و ۲۰۱۶-۲۰۱۷ تقریباً ۸۰ درصد افزایش یافته است.

تحول ساختاری در پرتغال به تغییر ترکیب اشتغال در بازار کار منجر شده است. در فاصله سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۸، سهم «کارگران صنایع دستی و مشاغل وابسته» از کل اشتغال ۹ واحد درصد کاهش یافته، در حالی که سهم «متخصصان» ۱۲ درصد افزایش پیدا کرده است.

سهم «کارکنان خدمات و فروش» و «تکنسین‌ها و متخصصان وابسته» نیز به تدریج افزایش یافت. برخلاف بسیاری از کشورهای آسیای جنوب شرقی، فیلیپین به دلیل درگیری‌های سیاسی و کمبود شدید برق در دهه‌های ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰، نتوانست تحول ساختاری لازم را ایجاد کند (Yap et al., Forthcoming)^۲. با این حال، در دهه‌های اخیر فیلیپین از پیشرفت فناوری اطلاعات و ارتباطات و افزایش قابلیت تجارت بین‌المللی برای توسعه بخش برون‌سپاری فرایندهای کسب‌وکار (BPO) بهره برده است؛ بخشی که ارزش آن در سال ۲۰۱۶ معادل ۷,۵ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور برآورد شد.

ادغام در زنجیره‌های ارزش جهانی / منطقه‌ای یک استراتژی فعال تحول اقتصادی در کاستاریکا بوده است. صادرات سنتی مانند قهوه و موز در دهه ۱۹۶۰ غالب بود؛ اما با بهره‌گیری از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، صادرات کالاهای صنعتی از مناطق آزاد تجاری (مانند محصولات الکترونیکی) با سهم ۷۱,۳ درصدی، عمده صادرات کالاها در سال ۲۰۱۶ را تشکیل می‌داد (Sauma, P. Forthcoming)^۳. در سال ۲۰۱۵، مناطق آزاد تجاری حدود ۸۲۰۰۰ شغل رسمی مستقیم ایجاد کردند (Medaglia Monge, 2016)^۴ که کمتر از ۵ درصد از کل اشتغال در کشور را تشکیل می‌داد.

همانند کاستاریکا، شیلی نیز از دهه ۱۹۶۰ پایه صادراتی خود را متنوع کرده است. در حالی که در گذشته صادرات این کشور عمدتاً متکی بر محصولات معدنی بود تا سال ۲۰۱۸ سهم محصولات صنعتی به حدود ۴۰ درصد از کل صادرات افزایش یافته است (Pinto, 2020)^۵. با این حال، تنوع‌بخشی اقتصادی هنوز به عنوان یک چالش جدی

1. Malunda, D.

2. Yap, J. Tabuga, A. Mina, C.

3. Sauma, P.

4. Medaglia Monge, C.

5. Pinto, M.

باقی است، چرا که مس کماکان حدود نیمی از کل صادرات را تشکیل می‌دهد و این امر هم کشور و هم نیروی کار آن را در برابر شوک‌های خارجی و نوسانات بازارهای جهانی کالا آسیب‌پذیر می‌سازد.

با این حال، تنوع بخشی اقتصادی در پرو و آذربایجان نیز همچنان به عنوان یک چالش اساسی باقی مانده است. در پرو، حدود نیمی از کل اشتغال به بخش‌های کشاورزی و همچنین تجارت عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، رستوران‌ها و هتل‌ها اختصاص دارد که از جمله بخش‌های با پایین‌ترین سطح بهره‌وری محسوب می‌شوند. این تمرکز اشتغال در بخش‌های کم‌مولد نیز خود را نشان می‌دهد. توزیع اشتغال بر اساس اندازه بنگاه‌ها نشان می‌دهد که بیش از ۷۰ درصد از مشاغل در بنگاه‌های بسیار کوچک (۱ تا ۱۰ کارگر) متمرکز شده است. این الگوی اشتغال بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۷ تنها تغییرات محدودی را تجربه کرده است.

اقتصاد آذربایجان پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، در اواخر دهه ۱۹۹۰ و همزمان با آغاز صادرات نفت، به ثبات نسبی دست یافت. با شتاب‌گیری تولید نفت، این کشور در فاصله سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۷ رشد اقتصادی قابل توجهی را تجربه کرد که نرخ آن در برخی سال‌ها به بیش از ۲۵ درصد رسید.

وابستگی شدید اقتصاد آذربایجان به درآمدهای نفتی - که حدود ۹۰ درصد از کل صادرات این کشور را تشکیل می‌دهد - بستر مناسبی برای بروز بحران اقتصادی و سقوط شدید ارزش پول ملی در سال ۲۰۱۵ فراهم کرد؛ زمانی که قیمت جهانی نفت با کاهش مواجه شد.

پس از بحران اخیر، آذربایجان با درک ضرورت تنوع بخشی به منابع رشد اقتصادی، تمرکز خود را بر افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌هایی (از جمله فرآوری محصولات کشاورزی)، گردشگری و ایجاد پارک‌های صنعتی و فناوری معطوف کرده است.

جدول ۲: پیامدهای تحولات ساختاری در برخی کشورهای در حال توسعه

کشورها	بخش پیشران	چالش	پیامد	استراتژی پیش رو
آذربایجان	صادرات نفت	- وابستگی بسیار زیاد جبهه‌های اجتماعی- اقتصادی به نفت و عدم تنوع اقتصادی	- بحران اقتصادی و کاهش شدید ارزش پول محلی در اثر کاهش قیمت نفت	- افزایش سرمایه‌گذاری در کشاورزی، گردشگری و ایجاد پارک‌های صنعتی با توجه به نیاز به تنوع در منابع رشد کشور
پرو	کشاورزی و تجارت عمده و خرده‌فروشی، رستوران‌ها و هتل‌ها،	- عدم تنوع اقتصادی - اشتغال در بخش‌های کم‌مولد با پایین‌ترین سطح بهره‌وری	- مشارکت جهانی محدود به فعالیت‌های با ارزش افزوده پایین	- استفاده از ثروت تولید شده از کالاها برای گسترش فرصت‌های شغلی و رشد بهره‌وری در بخش‌های قابل تجارت غیرمنابعی
کاستاریکا	صادرات سنتی، مانند قهوه و موز	- تنوع بخشیدن به اقتصاد	- عدم ایجاد تحول ساختاری	- تنوع بخشی در پایه صادرات

خدمات	ارتقای بهره‌وری بخش خدمات	- ادغام در زنجیره‌های ارزش جهانی/منطقه‌ای
شیلی	- تنوع بخشیدن به اقتصاد به دلیل غلبه مس در نیمی از کل صادرات	- آسیب‌پذیری کشور و کارگران در برابر شوک‌های خارجی و بازارهای بی‌ثبات کالا
فیلیپین	- درگیری سیاسی و کمبود شدید برق در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰	- توسعه بخش برون‌سپاری فرآیند کسب‌وکار با پیشرفت‌های فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات و افزایش قابلیت تجارت آن‌ها
پرتغال	- ارتقای بهره‌وری بخش خدمات	- تغییر ساختار شغلی بازار کار - کاهش سهم «کارگران صنایع دستی و صنایع وابسته» و افزایش سهم افراد حرفه‌ای - «کارکنان خدمات و فروش» و «تکنسین‌ها و متخصصان وابسته»
رواندا	کشاورزی	- سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی در بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات - حمایت از تغییر به کشاورزی مدرن‌تر بازارمحور با بازدهی بالاتر
اتیوپی	کشاورزی	- پیوندهای ضعیف بین اقتصادهای معیشتی و پولی - عدم دسترسی به فرصت‌های شغلی مولد قابل دسترس برای کسانی که کشاورزی معیشتی را ترک می‌کنند
هند	کشاورزی اشتغال در صنعت در بخش اقتصاد غیررسمی	- هدایت تحولات مبتنی بر خدمات به سمت خدمات با بهره‌وری بالاتر به جای زیربخش‌های خدماتی - نابرابری‌های درآمدی

۱-۲- موجودی عوامل تولید

منابع طبیعی و مزیت‌های نسبی بالقوه نشان‌دهنده ساختار مواهب^۱ و موجودی عوامل تولید^۲ یک کشور است که چنانچه با ساختار صنعتی هم‌راستا شود، آن کشور رشد سریع‌تری را تجربه می‌کند. برخی کشورهای نوظهور آسیایی از مزیت نیروی کار ارزان برخوردار بودند و توانستند مراحل اولیه توسعه را سریع‌تر طی کنند (فقیه میرزایی و همکاران، ۱۴۰۰). موجودی عوامل تولید نشان‌دهنده تعداد منابعی است که یک کشور در اختیار دارد تا برای تولید از آنها استفاده کند - منابعی مانند نیروی کار، زمین، پول، کارآفرینی و تکنولوژی که به آن مزیت نسبی اقتصادی نسبت به سایر کشورها می‌دهد. موجودی عوامل تولید بر هزینه فرصت تخصص در تولید کالاهای خاص نسبت به کالاهای دیگر تأثیر می‌گذارد.

مزیت نسبی زمانی وجود دارد که هزینه فرصت تخصص کمتر از سایر کشورها باشد. وجود مزیت نسبی به نوبه خود تحت تأثیر مواردی مانند فراوانی، بهره‌وری، هزینه نیروی کار، زمین و سرمایه است. عوامل دیگری نیز ممکن است بر مزیت نسبی یک کشور از نظر عملی تأثیر بگذارند، مانند سیستم مالی بسیار توسعه یافته یا صرفه در مقیاس.

یک مثال ساده از موجودی عوامل تولید نسبت به زمین، وجود صرفه‌های مقیاس یا منابع طبیعی مانند نفت است. کشورهای دارای وفور منابع نفتی معمولاً به سمت تخصصی‌شدن در صادرات نفت گرایش پیدا می‌کنند و منابع داخلی خود را به سمت تولید عاملی سوق می‌دهند که به صورت کمی در آن مزیت مطلق دارند. بر اساس داده‌های سال ۲۰۱۹، آنگولا یک نمونه افراطی از چنین تخصصی است: نفت بیش از ۸۶ درصد از صادرات آن را تشکیل می‌دهد.^۳ سایر کشورها مانند جمهوری دموکراتیک کنگو (DRC) یکی از کشورهایی است که بر روی کمر بند مس آفریقا قرار دارد و طبق گزارش USGS در سال ۲۰۲۰، بیش از دو سوم کل کبالت جهان را در اختیار دارد.^۴ کبالت که در باتری‌های قابل شارژ برای وسایل الکترونیکی مانند تلفن‌های همراه، لپ‌تاپ و حتی خودروهای برقی استفاده می‌شود، تقاضای بالایی دارد - به این معنی که کشورهایی مانند جمهوری دموکراتیک کنگو به شدت به استخراج این منبع متکی بوده‌اند که حتی منجر به تنش‌های سیاسی بر سر این منبع شده است.^۵

1. Endowment Structure

2. factor endowment

3. Observatory of Economic Complexity. Angola. oec.world/en/profile/country/ago

4. U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January 2021

5. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Extractives and Development Sector Programme, Lion Copperbelt.

است. از سوی دیگر، کشورهایی مانند ایالات متحده که زمین‌های بیشتری را در اختیار دارند، می‌توانند اقدامات خود را با سرمایه‌گذاری در مناطق غنی از خاک برای تولید محصولات کشاورزی، ضمن استفاده از سواحل برای صادرات و بهره‌گیری از جمعیت و نیروی کار بیشتر متنوع کنند.

وقتی صحبت از نیروی کار به میان می‌آید، باید آن را به عنوان یک نهاده کلیدی در اکثر فرآیندهای تولیدی - از کشاورزی سنتی تا فناوری پیشرفته‌ای مانند تولید تلفن‌های همراه - در نظر گرفت. کمیت، کیفیت و ویژگی‌های این نهاده اساسی، نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی به مزیت نسبی هر کشور در عرصه تجارت بین‌الملل ایفا می‌کند.

وجود نیروی کار فراوان به این معناست که هزینه فرصت تولید کالاهای (کار فشرده) برای یک کشور نسبتاً پایین است؛ بنابراین، این کشور در تولید چنین کالاهایی از مزیت نسبی برخوردار می‌شود.

نیروی کار ماهر نه تنها از بهره‌وری بالاتری برخوردار است، بلکه دستمزدهای بالاتری نیز دریافت می‌کند که بازتابی از ارزش افزوده بیشتری است که ایجاد می‌نماید. برای مثال، همزمان با ارتقای سطح مهارت نیروی کار در چین، دستمزدها نیز افزایش یافته و این کشور به تدریج به سمت تخصصی‌تر شدن در تولید کالاهای با فناوری پیشرفته و پیچیده حرکت کرده است.

موجودی عوامل تولید، ایستا نیستند و در طول زمان تغییر می‌کنند. برای مثال با آموزش، ویژگی‌های نیروی کار می‌تواند تغییر کند. همین امر در مورد سرمایه‌گذاری در سرمایه و زیرساخت نیز صادق است. با گذشت زمان، هر دو می‌توانند بر منابع مزیت نسبی یک کشور تأثیر بگذارند. همان‌طور که یک کشور سیستم‌های حمل‌ونقل، ساختمان‌ها و خدمات عمومی پیچیده‌تر را توسعه می‌دهد، نیروی کار ممکن است برای انجام مشاغل پیچیده در دسترس باشد.

نقطه شروع برای تحلیل توسعه اقتصادی از دیدگاه نظریه جدید، موجودی عوامل تولید (منابع طبیعی، نیروی کار و سرمایه) در یک اقتصاد است. موجودی‌های یک اقتصاد در هر زمان خاص، معین می‌باشد و در طول زمان قابل تغییر هستند. در نظریه ساختارگرایی جدید، زیرساخت به عنوان یک جزء دیگر در موجودی‌های عوامل تولید در یک اقتصاد افزوده می‌شود. زیرساخت شامل زیرساخت سخت یا ملموس و زیرساخت نرم یا ناملموس است. نمونه‌هایی از زیرساخت سخت شامل بزرگراه‌ها، تسهیلات بندری، فرودگاه‌ها، سیستم‌های مخابراتی، شبکه‌های برق و دیگر تأسیسات عمومی (آب، برق و گاز) است. زیرساخت نرم شامل نهادها، مقررات، سرمایه اجتماعی، نظام‌های ارزشی و سایر ترتیبات اقتصادی و اجتماعی می‌باشد. زیرساخت، بر هزینه مبادله هر بنگاه و نرخ نهایی بازدهی سرمایه‌گذاری اثر می‌گذارد (Lin, 2012).

ادبیات گسترده‌ای در حوزه اقتصاد توسعه به بررسی رابطه بین وفور منابع طبیعی و رشد اقتصادی پرداخته و «فرضیه نفرین منابع» را through شاخص‌های کلان و خرد اقتصادی مورد آزمون قرار داده است. با این حال، یافته‌های تجربی در این زمینه از همگرایی کامل برخوردار نبوده و نتایج در مطالعات مختلف متفاوت گزارش شده است (Collier and Goderis, 2008). در طول دو دهه گذشته، ادبیات زیادی در مورد کشورهای نفت‌خیز وجود داشته که رابطه منفی بین غنای منابع و رشد اقتصادی پیدا کرده است (Ross, 1999; Sachs and Warner, 2001; Papyrakis and Gerlagh, 2004; Robinson, et al. 2006). در میان چندین توضیح نظری ارائه شده در ادبیات، رایج‌ترین آنها این است که کشورهای غنی از منابع تمایل به وابستگی به منابع دارند (Williams, 2011; Dubé and Polèse, 2015).

کار برانشوایلر و بولته (۲۰۰۸) نماینده‌ای از نقدهای وارد بر «فرضیه نفرین منابع» است. آن‌ها استدلال می‌کنند که این فرضیه یک «شاه‌ماهی قرمز» (Red Herring) است - یعنی یک انحراف توجه از مسئله اصلی. به عبارت دیگر، آن‌ها معتقدند که although وفور منابع طبیعی ممکن است وابستگی اقتصادی به آن منابع را افزایش دهد. علاوه بر این، یافته‌های پاپیراکیس و گرلاگ^۱ (۲۰۰۴) نشان می‌دهد که فراوانی منابع تنها زمانی بر رشد اقتصادی تأثیر می‌گذارد که به صورت مجزا در نظر گرفته شود. علاوه بر شواهد تجربی ترکیبی، شکاف کافی در چارچوب نظری ارائه شده تا به امروز وجود دارد. به عنوان مثال، ون در پلوگ و پولهک^۲ (۲۰۰۹) نوسانات را به عنوان ویژگی اصلی نفرین منابع در نظر می‌گیرند. در حالی که فرانکل^۳ (۲۰۱۰) نتیجه می‌گیرد که کشورهای صادرکننده کالا عملکرد خوبی دارند و اثر فراوانی مواهب و منابع را کنترل می‌کنند. جیمز^۴ (۲۰۱۵) پیشنهاد می‌کند که نفرین منابع به آرایش صنعت بستگی دارد، زیرا تأثیر کمی بر بخش‌های غیرمنبعی دارد.

۳-۱- پیشران و بخش کلیدی رشد

در علوم اقتصاد، کمیابی منابع به عنوان یک اصل اساسی، تخصیص بهینه منابع محدود را به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته ضروری می‌سازد. این امر منجر به شکل‌گیری استراتژی رشد نامتعادل در مقابل رشد متعادل شده است. گام نخست در تدوین این استراتژی، شناسایی بخش‌ها و فعالیت‌های اولویت‌دار است (نوروزی، ۱۳۸۶: ۱۵۳). مفهوم بخش‌های پیشران^۵ از دهه ۱۹۵۰ توسط هیرشمن و روستو وارد ادبیات اقتصادی شد. بر اساس نظریه رشد نامتوازن هیرشمن، در کشورهای در حال توسعه با کمبود منابع، بخش‌هایی که توان بیشتری در ایجاد رشد

1. Papyrakis and Gerlagh

2. Van der Ploeg and Poelhekke

3. James

4. Frankel

5. Leading Sector

اقتصادی دارند، باید در اولویت سرمایه‌گذاری قرار گیرند و از طریق زنجیره‌های تولید، منافع خود را به سایر بخش‌ها منتقل کنند (صادقی، ۱۳۹۴: ۳).

روستو نیز با معرفی مفهوم بخش‌های پیشرو، نقش این بخش‌ها را در مراحل مختلف رشد اقتصادی بررسی کرد. وی دریافت که در هر مرحله از رشد، برخی بخش‌ها به عنوان موتور محرکه توسعه سایر بخش‌ها عمل می‌کنند (حمیدیان، ۱۳۹۶: ۱۷). بخش‌های پیشرو به بخش‌هایی اطلاق می‌شود که از نظر فنی و تکنولوژیکی پیشرفته‌تر بوده، رشد ارزش افزوده بالایی دارند و از طریق پیوندهای پیشین و پسین با سایر بخش‌ها، رشد اقتصادی کل را تسریع می‌کنند. این بخش‌ها نه تنها رقابت‌پذیری بین‌المللی دارند، بلکه توانایی پاسخگویی به تقاضای داخلی و خارجی را نیز دارا هستند (جهانگرد و حسینی، ۱۳۹۲).

پیوندهای پیشین و پسین به عنوان مکانیسم‌های انتقال رشد، نقش کلیدی در توسعه اقتصادی ایفا می‌کنند. انتخاب بخش‌های پیشرو باید بر اساس رشد شتابان، اشتغال‌زایی و ایجاد حداکثر پیوندها با سایر بخش‌ها باشد. تنوع و گستردگی این پیوندها نیز از اهمیت بالایی برخوردار است (نوروزی، ۱۳۸۶: ۱۵۳).

در مطالعات تجربی، تیان ژن^۱ (۲۰۱۱) با بررسی صنایع پیشران در منطقه ژو کینگ چین، بر اهمیت مزیت نسبی، مقیاس و رقابتی در شناسایی این صنایع تأکید کرد. وی صنایع پیشران را به عنوان بخش‌هایی تعریف نمود که سهم عمده‌ای در اقتصاد منطقه دارند و جهت‌گیری کلی اقتصاد را تعیین می‌کنند.

همچنین، ژائو و لینگ^۲ (۲۰۰۹) در مطالعه‌ای به شناسایی صنایع پیشران بر اساس الزامات توسعه پایدار پرداختند. آنها مدلی ارائه کردند که شامل شاخص‌هایی مانند سهم صنعت از کل تولید، ارزش افزوده، نرخ نوآوری، سودآوری، بهره‌وری نیروی کار و سرمایه و میزان جذب نیروی کار است. این شاخص‌ها به شناسایی صنایعی کمک می‌کنند که بیشترین پتانسیل رشد درونی و مزیت رقابتی را دارند.

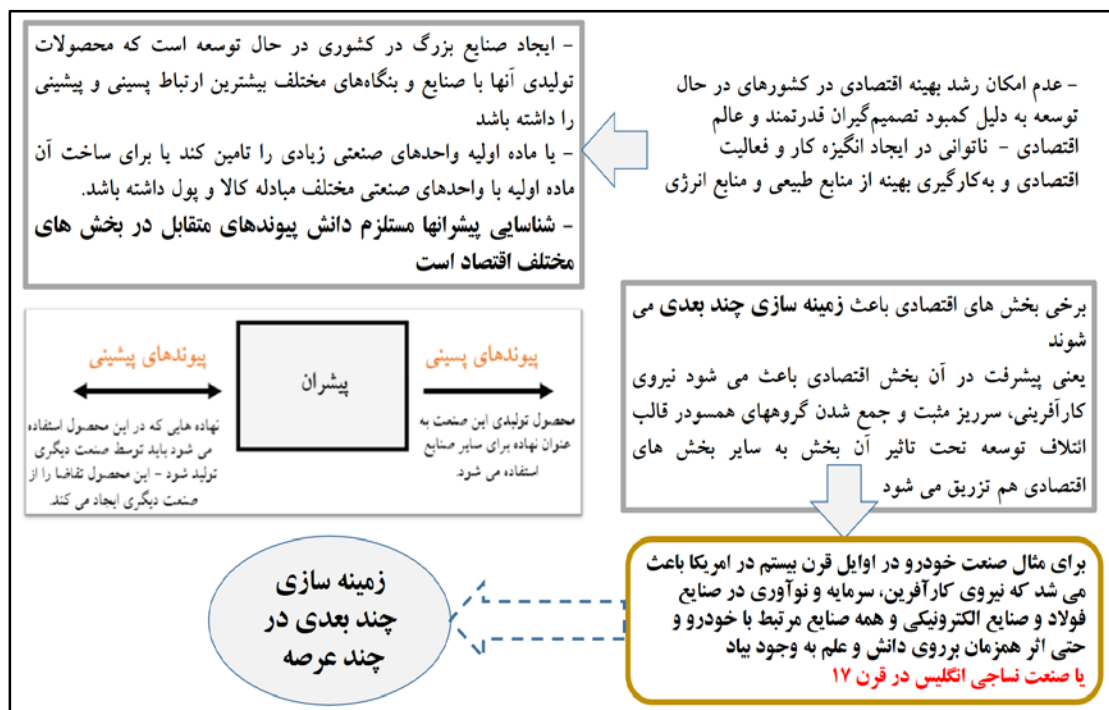
در نتیجه، شناسایی و سرمایه‌گذاری در بخش‌های پیشران نه تنها به رشد اقتصادی سریع‌تر منجر می‌شود، بلکه از طریق ایجاد پیوندهای قوی با سایر بخش‌ها، توسعه پایدار را نیز تسهیل می‌کند.

صنعتی که برای یک کشور در یک زمان خاصی زمینه‌سازی چندبعدی می‌کرد در زمان و در موقعیت دیگری در نظام جهانی برای کشور دیگری الزاماً این کار را انجام نمی‌دهد (فولاد برای برزیل نیمه دوم قرن ۲۰ و نساجی برای هند قرن ۲۰). بسیار مهم است که تولید هر محصولی در چه زمانی، در بستر کدام نظام جهانی، در چه جایگاهی و در چه زنجیره‌ای و در چه نسبتی با سایر کشورها صورت می‌گیرد (در اینجا بحث مزیت‌های نسبی مطرح می‌شود). مزیت‌های نسبی اقتصاد، یعنی صنایعی که کمترین هزینه‌های عامل تولید را در جهان دارند. اگر

1. Tian Xhen

2. Bing Zhao & Jinpeng Liu

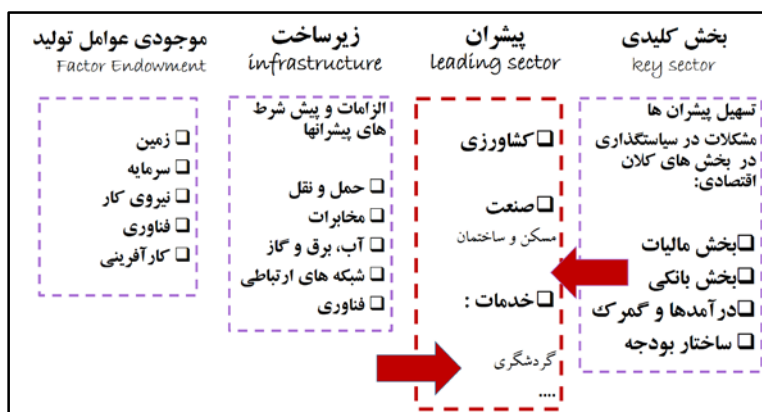
کشوری دارای جایگاه خاصی در نظام جهانی باشد (مثلاً ذخیره مس، قهوه، نفت و ...؛ اما سودی برای توسعه‌اش ندارد می‌تواند جایگاهش را تغییر دهد. رویکرد رادیکال نسبت به مزیت نسبی بیان می‌کند: هر کشوری باید چیزی را تولید کند که برای تولید آن مزیت نسبی دارد. با این حال، آیا می‌شود از نگاه سنتی به مزیت نسبی عبور کرد و مزیت نسبی برای یک کشور ایجاد نمود؟ برای مثال، مزیت نسبی کره جنوبی، کشت برنج برای ژاپنی‌ها و تولید ماده خامی مانند تنگستن به سمت خودروسازی، موبایل و صنایع کشتی‌سازی تغییر کرد.



شکل ۱: بخش‌های پیشران رشد

مأخذ: نگارنده

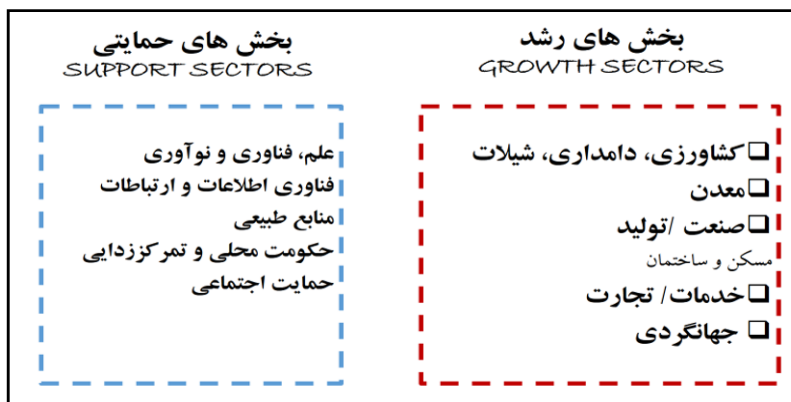
به بخش‌هایی که مرتبط با مشکلات اقتصادی و مسائل سیاستگذاری یک کشور است، «بخش‌های کلیدی» گفته می‌شود. اصلاح بخش‌های کلیدی به کاتالیزور رشد تعبیر می‌شود. برای مثال، اگر بخش مالیاتی، مالی و بانکی خوب کار نکند مثلاً مالیات در خدمت بخش‌های نامولد قرار می‌گیرد و یا وام‌دهی بانک‌ها به صنایع نامطلوب و تداوم وضع موجود، نیاز به اصلاح در بخش‌های کلیدی دارد.



شکل ۲: بخش‌های کلیدی، پیشران، زیرساخت و موجودی عوامل تولید

مأخذ: نگارنده با استناد به یافته‌های پژوهش

دسته‌بندی دیگری که در برنامه‌های توسعه برخی کشورها از جمله زامبیا وجود دارد که بخش‌های رشد و بخش‌های حمایتی است.



شکل ۳: بخش‌های پیشران رشد و بخش‌های حمایتی

SIXTH NATIONAL DEVELOPMENT PLAN 2011 – 2015 Republic of Zambia

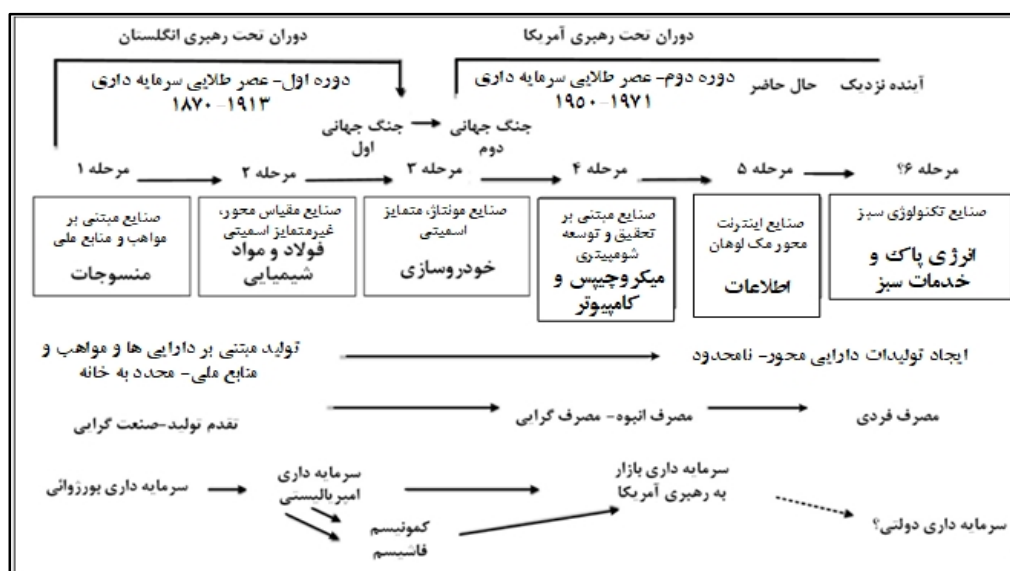
۱-۳-۱- تحولات ساختاری بخش‌های پیشران رشد

تحولات ساختاری بخش‌های پیشران رشد به عوامل محرک ارتقاء اقتصادی از یک مرحله به مرحله دیگر می‌پردازد، به طوری که هر مرحله بستر مرحله بعدی را فراهم می‌کند. این فرایند شامل گذار از تولید کالاهای خام و ساده به کالاهای پیچیده و تصفیه‌شده و همچنین جایگزینی تدریجی کالاهای سرمایه‌ای با کالاهای مصرفی است. پرسش اصلی این است که چه عواملی باعث می‌شود یک اقتصاد نردبان توسعه اقتصادی/ تکنولوژیکی را طی کند (Schumpeter, 1934). در اقتصاد نئوکلاسیک، توسعه به عنوان فرایند انباشت سرمایه تعریف می‌شود، یعنی

افزایش نسبت سرمایه به نیروی کار؛ اما این دیدگاه صرفاً افزایش درآمد ملی را نتیجه می‌داند، در حالی که انباشت سرمایه بیشتر یک اثر رشد است تا علت آن. در مقابل، طبق نظر جوزف شومپیتر (۱۹۳۴)، محرک اصلی جهش‌های رشد و تغییرات ساختاری، نوآوری‌های تکنولوژیکی و سازمانی است که از طریق «تخریب خلاقانه»، صنایع جدید را جایگزین صنایع موجود می‌کند (Schumpeter, 1942: 82).

مدل پیشنهادی در این تحلیل، «مدل مراحل بخش پیشران» نام دارد که بر اساس شواهد تاریخی شکل گرفته است. این مدل نشان می‌دهد رشد بلندمدت نه از طریق انباشت تدریجی نهاده‌ها، بلکه با تکیه بر نوآوری‌ها و تشکیل سریع سرمایه در صنایع جدید محقق می‌شود. بخش صنعت به عنوان موتور اصلی تحول ساختاری عمل می‌کند (Ozawa, 2009). این تحولات به صورت یک توالی موج‌گونه و مبتنی بر پنج سطح از صنایع پیشران از زمان انقلاب صنعتی انگلستان رخ داده که به‌طور شماتیک در شکل ۴ نمایش داده می‌شود. هر موج جدید با مجموعه‌ای از نوآوری‌ها، پله‌ای جدید در نردبان توسعه اقتصادی ایجاد می‌کند و «شکست‌های ساختاری» را به همراه می‌آورد.

در نتیجه، رشد اقتصادی در چارچوب سرمایه‌داری نه از مسیر انباشت فزاینده سرمایه (آن‌چنان که اقتصاد نئوکلاسیک مطرح می‌کند)، بلکه با منطق تخریب خلاقانه و ظهور صنایع نوین پیش می‌رود. به طور خاص، مدل مراحل بخش پیشران بر اساس شواهد تاریخی ساخته شده که اقتصاد جهانی تاکنون شاهد ظهور پنج سطح از صنعت رشد پیشران در پیشرفت موج مانند از زمان انقلاب صنعتی در انگلستان بوده است. شکل ۴ پنج پله / طبقه را به صورت شماتیک نشان می‌دهد.



شکل ۴: مدل مراحل بخش‌های پیشران

Source: based on Ozawa, 2009

توسعه صنعتی در چارچوب سرمایه‌داری جهانی به صورت مراحل متوالی و وابسته به فناوری پیش رفته است. نخستین مرحله، ظهور صنایع سبک مبتنی بر منابع طبیعی و نیروی کار ارزان (مطابق تئوری هکچر-اوهلین) بود که با صنایع نساجی نمایان شد. این مرحله با صنایع سنگین و شیمیایی مقیاس‌محور (مبتنی بر نظریه آدام اسمیت درباره بازده فزاینده) دنبال شد. این دو مرحله، پایه‌های عصر طلایی سرمایه‌داری مارک اول (۱۷۸۰-۱۹۱۴) را تحت هژمونی بریتانیا شکل دادند و نیاز به منابع طبیعی و بازارهای خارجی، منجر به استعمار و رقابت تسلیحاتی بین قدرت‌های امپریالیستی شد.

پس از جنگ جهانی دوم، ایالات متحده به عنوان هژمون جدید صنعتی ظهور کرد و با نوآوری‌هایی مانند خط مونتاژ فورد و مدیریت علمی تیلور، الگوی تولید انبوه و مصرف انبوه را ایجاد نمود. این دوره، فوردیسم-تیلوریسم را به پارادایم مسلط تبدیل کرد و صنایع مونتاژ محور (مانند خودرو و لوازم الکترونیکی) را به عنوان بخش پیشرو رشد معرفی نمود. این مرحله، عصر طلایی سرمایه‌داری مارک دوم (۱۹۵۰-۱۹۷۱) را شکل داد و مصرف‌گرایی را به ایدئولوژی غالب بازار سرمایه‌داری تبدیل کرد.

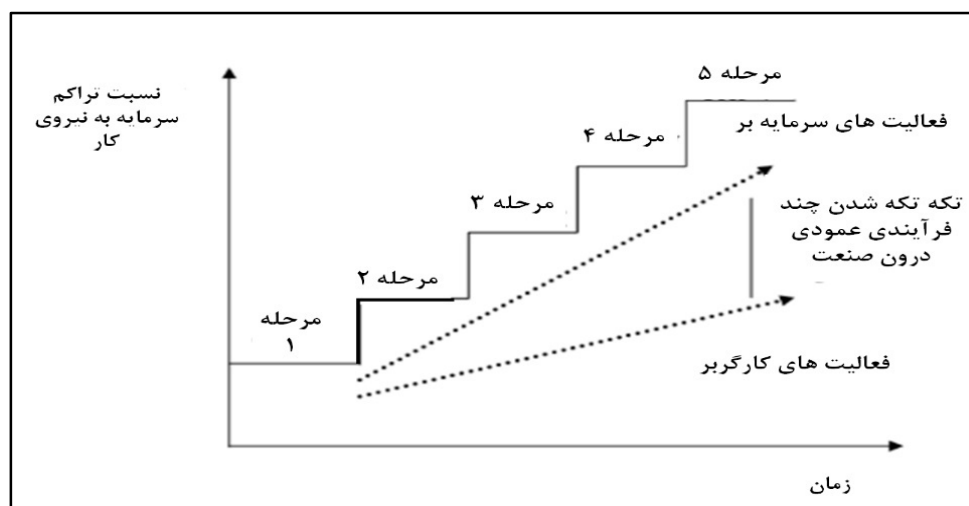
در ادامه، صنایع مبتنی بر تحقیق و توسعه (مرحله شومپیتری) ظهور کردند و نوآوری‌هایی مانند تلویزیون، کامپیوتر و نیمه‌هادی‌ها را به ارمغان آوردند. این مرحله با تأسیس آزمایشگاه‌های شرکتی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ تقویت شد و منجر به رهبری تکنولوژیک ایالات متحده در بخش‌های پیشرفته گردید. این تحولات، جایگزینی دارایی‌های طبیعی با دارایی‌های ایجاد شده (مانند دانش و فناوری) را تسریع کردند.

آخرین مرحله، رشد مبتنی بر فناوری اطلاعات می‌باشد که با اینترنت و ارتباطات دیجیتال، شیوه‌های تعامل و جمع‌آوری اطلاعات را متحول کرده است. این مرحله، عصر اطلاعات (مرحله مک‌لوهان) را شکل داده و به همگرایی با بیوتکنولوژی و نانوتکنولوژی منجر شده است. این سه انقلاب به سرعت در حال همگرایی هستند و اقتصاد جدیدی را ایجاد کرده‌اند.

به‌طور کلی، مسیر توسعه صنعتی تحت هژمونی Pax Americana و Pax Britannica شامل پنج مرحله اساسی بوده است:

- ۱- صنایع سبک (هکچر-اوهلین)؛
- ۲- صنایع سنگین و شیمیایی (اسمیتی)؛
- ۳- صنایع مونتاژ محور (فوردیسم-تیلوریسم)؛
- ۴- صنایع مبتنی بر R&D (شومپیتری)؛ و
- ۵- صنایع مبتنی بر فناوری اطلاعات (مک‌لوهان).

هر مرحله، طیف وسیعی از صنایع چندفرایندی و عمودی شده ایجاد کرده است که بخش‌های بالایی آن سرمایه‌بر و فناوری‌محور و بخش‌های پایینی آن کارگرمحور و استاندارد شده‌اند. این ساختار، امکان انتقال تولیدات کم‌هزینه به کشورهای در حال توسعه با دستمزد پایین را فراهم کرده و زنجیره‌های ارزش فرامرزی را شکل داده است. درنهایت، این تحولات صنعتی، فرصت‌هایی برای تقسیم کار جدید و شبکه‌های تولید جهانی ایجاد کرده‌اند که هم کشورهای پیشرفته و هم در حال توسعه را در برمی‌گیرد. این فرایند، نشان‌دهنده تکامل ساختاری اقتصاد جهانی و نقش محوری فناوری و نوآوری در شکل‌دهی به مراحل رشد اقتصادی است.



شکل ۵: تکه‌تکه شدن تولید در امتداد نسبت‌های شدت سرمایه به کار

*سرمایه شامل سرمایه انسانی است.

تغییر منبع اصلی انرژی از زغال‌سنگ به نفت، همراه با ظهور صنایع مونتاژمحور (به‌ویژه خودروسازی) برای مصرف انبوه، به‌طور طبیعی تقاضا برای نفت را هم به عنوان سوخت و هم به عنوان ماده خام تولید مواد مصنوعی مانند پلاستیک افزایش داد. ایالات متحده و همه کشورهای پیشرفته دیگر اکنون به نفت «معتاد» هستند و تقاضای فزاینده اخیر برای نفت در چین و هند که وارد مرحله وابسته به نفت می‌شوند، بیشتر به افزایش تقاضا برای نفت کمک می‌کند. درواقع، این وابستگی سنگین نفتی ممکن است پاشنه آشیل سرمایه‌داری تحت رهبری ایالات متحده باشد، مگر اینکه منابع جایگزین انرژی برای جایگزینی نفت به کار گرفته شوند.

علاوه بر نفت، شیوه صنعتی شدن و مصرف کنونی ذائقه را برای منابع طبیعی دیگر مانند مس، سنگ آهن و فلزات خاص افزایش داده است؛ و استخراج این منابع با تخریب اکولوژیکی و مشکلات زیست محیطی همراه می‌باشد. علاوه بر این، روش معاصر مصرف انرژی بسیار توأم با ایجاد آلودگی است، به‌ویژه در استفاده از اتومبیل، گرمایش و سرمایش خانه/دفتر و لوازم خانگی. درنتیجه، منابع جایگزین انرژی (مانند انرژی خورشیدی، نیروی باد،

جریان‌های اقیانوسی، انرژی زمین گرمایی و سوخت‌های زیستی) توسعه یافته و به طور فزاینده‌ای مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

آنچه در بالا توضیح داده شد، آشکار شدن تکاملی ساختار صنعتی به عنوان یک سری نوآوری است که یکی پس از دیگری بخش‌های پیشران را برای بیش از دو قرن در دنیای پیشرفته کنونی معرفی کرده است. مراحل پیشرفت به سمت صنایع با ارزش افزوده بالاتر (اندازه‌گیری شده بر روی محور عمودی) و زمان درگیر (اندازه‌گیری شده بر روی محور افقی) لزوماً یک پیشرفت یکنواخت را از دیدگاه تاریخی طولی نشان می‌دهد.

۲- تحول مکاتب از منظر نقش دولت و بازار در تحول ساختاری رشد

۲-۱- تاریخچه مکاتب رشد اقتصادی

مروری بر تاریخچه رشد اقتصادی نشان می‌دهد^۱ که آدام اسمیت از پیشتازان این حوزه می‌باشد و بعد از وی، دیوید ریکاردو، رمزی^۲ و ون یومن^۳ موجب توجه بیشتر اقتصاددانان به مقوله رشد اقتصادی شدند. در ادامه دو تن از دانشمندان اقتصاد به نام هارود^۴ (۱۹۳۹) و دومار^۵ (۱۹۴۵) نیز سعی نمودند تحلیل‌های کنیزی را با عوامل رشد اقتصادی ترکیب کنند و مدل جدیدی را به نام هارود و دومار به نظام‌های اقتصادی معرفی نمایند (محمدزاده اصل، ۱۳۸۱). بعد از ارائه تئوری رشد هارود و دومار در دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ اقتصاددانانی مانند سولو^۶ و سوان^۷ (۱۹۵۶)، کاکس^۸ و کوپمانز^۹ (۱۹۶۵) و رابرت سولو با معرفی نظریه رشد برونزا یا رشد نئوکلاسیکی^{۱۰} بر اهمیت نقش موجودی سرمایه و انباشت^{۱۱} سرمایه فیزیکی تأکید کردند و موجب آشکار شدن تأثیر رشد فناوری به عنوان عامل نهایی در رشد اقتصادی پایدار^{۱۲} شدند (درگاهی و قدیری، ۱۳۸۲). با توجه به ضعف اساسی الگوهای رشد نئوکلاسیک در پیش‌بینی الگو، یکسان در نظر گرفتن نرخ رشد برای همه اقتصادها و عدم تبیین پیشرفت‌های فنی در اوایل دهه ۱۹۸۰ دو اقتصاددان به نام‌های پل رومر^{۱۳} و رابرت لوکاس^{۱۴} با تأکید بر سرمایه انسانی و معرفی اقتصاد فناوری، به پیشرفت‌های نظری جدیدی در زمینه رشد اقتصادی دست یافتند که این نظریات توسط رابرت بارو^{۱۵} به صورت کمی درآمد و در دهه ۱۹۹۰ این ادبیات جدید رشد، بنام تئوری رشد درونزا معرفی گردید که بر اساس آن پیشرفت تکنولوژی، برونزا نبوده بلکه تابعی از سرمایه انسانی و نیز فعالیت‌های تحقیق و توسعه است به گونه‌ای که عوامل تأثیرگذار بر آن از درون اقتصاد، سازوکار رشد درونزا^{۱۶} را شکل می‌دهند (محمدی، ۱۳۸۳).

1. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2667319321000148>

2. Ramsey

3. Von Newmann

4. Roy Harrod

5. Evsey David Domar

6. Robert Solow

7. Sowan

8. Cass

9. Koopmans

10. Neoclassical growth model

11. Accumulation

12. sustained Economic Growth

13. Pual Rommer

14. Robert lucas

15. Robert Barro

16. Theory of Endogenous Growth

۲-۲- رویکرد ساختارگرایی قدیم

از زمان جنگ جهانی دوم، بسیاری از کشورهای در حال توسعه که به تازگی مستقل شده‌اند، نوسازی و صنعتی‌سازی خود را دنبال کردند. در نتیجه، یک زیررشته جدید، اقتصاد توسعه توسط روزنتین رودان (۱۹۴۳) معرفی شد و در جریان اصلی اقتصاد ظهور کرد (Bell, 1987). اکنون به نسل اول اقتصاددانان توسعه به عنوان ساختارگرایی اشاره می‌شود (Chang, 1949; Hirschman, 1958). کشورهای در حال توسعه در آن زمان تلاش می‌کردند به کشورهای توسعه یافته برسند، آنها می‌خواستند مردم خود را به اندازه کشورهای توسعه یافته ثروتمند نمایند. این امر مستلزم آن است که بهره‌وری نیروی کار با کشورهای با درآمد بالا مطابقت داشته باشد. به این ترتیب، کشورهای در حال توسعه نیاز به اتخاذ فناوری‌های مشابه برای تولید همان نوع صنایع پیشرفته دارند. از سوی دیگر، یک کشور ثروتمند در گروه پردرآمد به تجهیزات و صنایع سرمایه بر نیاز دارد. کشورهای در حال توسعه دریافتند که نمی‌توانند آن صنایع بزرگ مقیاس و سرمایه بر را به طور خودجوش با نیروی بازار توسعه دهند. این شکست بازار ناشی از تصلب ساختاری در فرهنگ و جوامع است (Arndt, 1985) که مانع تخصیص منابع بازار به صنایع پیشرفته می‌شود. بنابراین، دولت برای غلبه بر شکست‌های گسترده بازار مورد نیاز بود.

ساختارگرایی قدیم با انتشار مقاله تأثیرگذار روزنشتاین رودن پدید آمد (Rosenstein-Roden, 1943) ساختارگرایان قدیم استدلال می‌کردند که به دلیل مسئله انعطاف‌ناپذیری‌های ساختاری و همچنین مسئله هماهنگی در بازارها، صنایع مدرن و پیشرفته نمی‌تواند در کشورهای در حال توسعه گسترش پیدا کند. ساختارگرایان این واقعیت را برجسته کردند که ویژگی اقتصادهای توسعه نیافته در میزان پایین پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و میزان بالای رشد جمعیت، همه در درجه اول به دلیل نارسایی بازار است. ساختارگرایان همچنین بر ماهیت دوگانه اقتصاد کشورهای توسعه نیافته تأکید کردند، یعنی وجود یک بخش کشاورزی معیشتی بزرگ به همراه بخش صنعتی مدرن بسیار کوچک. اقتصاددانان ساختارگرای قدیم طرفدار مداخله دولت به منظور تسهیل تحول ساختاری از طریق جایگزینی واردات و اولویت صنایع پیشرفته بودند. در این دوره ابزارهای حمایتی جدید مانند محدودیت‌های کمی بر واردات و کنترل ارزی برای مدیریت تراز پرداخت‌ها توسط کشورهای در حال توسعه مورد استفاده قرار گرفت. ساختارگرایان بر محدودیت عرضه در بخش‌های تولیدی تأکید کردند. رفع محدودیت بخش کشاورزی نیاز به واردات ماشین‌آلات و تجهیزات مدرن از کشورهای صنعتی داشت که فراتر از توان مالی کشورهای فقیر با سطوح پایین پس‌انداز داخلی و محدودیت ارزی بود.

در عین حال، کینزگرایی جریان اصلی در حوزه اقتصاد کلان است که به دولت توصیه می‌کند نقش فعالی برای غلبه بر شکست‌های بازار ایفا کند. استراتژی توسعه در آن زمان استفاده از دخالت مستقیم دولت برای توسعه و

بسیج منابع و تخصیص مستقیم منابع به صنایع پیشرفته بود (Hirschman, 1958; Nurkse, 1953; Rosenstein-Rodan, 1943).

دولت فناوری‌ها و صنایع پیشرفته را از کشورهای پردرآمد وارد کرد و سپس به طور مستقل به توسعه آنها پرداخت تا محصولات سرمایه‌بر تولید کند. این نوع استراتژی‌ها در ساختارگرایی به عنوان استراتژی‌های جایگزینی واردات شناخته می‌شوند. ساختارگرایان قدیم راه‌حل را در توسعه صنایع داخلی از طریق فرایند جایگزینی واردات می‌دانستند؛ اما نتیجه اجرای استراتژی‌های اقتصادی به رهبری دولت در آفریقا، آمریکای لاتین و جنوب آسیا در دهه ۱۹۶۰ و دهه ۱۹۷۰ مایوس‌کننده بود و فاصله کشورهای در حال توسعه با توسعه یافته‌ها بهبود نیافت و یا بدتر شد (Lin, 2012). روزنشتاین رودان (۱۹۴۳) و پیروان وی تأکید کردند که توسعه صنایع پیشرفته پیش نیاز مدرن‌سازی و صنعتی شدن یک کشور است. به طور کلی، کارخانه‌های مدرنی که بر اثر مداخلات دولت ایجاد شدند، عملکرد ضعیفی داشتند. ناکارآمدی اقتصادی در کشورهای در حال توسعه معمولاً به رکود اقتصادی، تشدید نابرابری در توزیع درآمد و بروز طیف وسیعی از معضلات اجتماعی منجر می‌شود. در دهه ۱۹۸۰، بسیاری از کشورهای در حال توسعه دچار بحران اقتصادی شدند و روند گذار به سیاست‌های بازار آزاد را آغاز کردند (Lin, 2009).

در اوایل دهه ۱۹۷۰، این ترکیب از سیاست‌ها به طور گسترده توسط اقتصاددانان توسعه به عنوان نتایج ناامیدکننده یا حتی فاجعه‌بار در بسیاری از کشورهای در حال توسعه تلقی می‌شد. بحران‌های دوره‌ای تراز پرداخت‌ها که اغلب در واکنش به نرخ‌های ارز بیش از حد ارزش‌گذاری شده، افزایش بدهی‌ها و رکود درآمدهای صادراتی به وجود می‌آیند، به چرخه‌های «توقف و شروع مجدد» سیاست‌گذاری منجر می‌شوند. فساد و فعالیت‌های رانت‌جویانه نیز که اغلب با گسترش نقش دولت تشدید می‌شوند، منطق پشت سیاست‌های مداخله‌گرایانه دولت را منحرف کردند. از دهه ۱۹۷۰ به بعد، نرخ رشد اقتصادی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نه تنها به شکل ناامیدکننده‌ای پایین بود، بلکه در مواردی به ارقام منفی نیز رسید. پیشرفت در زمینه بهبود شاخص‌های اجتماعی کلیدی نظیر کاهش فقر، اشتغال، بهداشت و آموزش نیز یا بسیار ناچیز بود یا کلاً محقق نشد (Krueger, 1995).

این ناکامی‌های سیاستی، دو پاسخ کاملاً متضاد در عرصه نظریه توسعه برانگیخت. بسیاری از حامیان پیشین راهبرد جایگزینی واردات، برای تبیین شکست مستمر در دستیابی به نرخ‌های مناسب رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، به سمت نظریه وابستگی گراییدند.

واکنش مخالف که در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ شتاب قابل توجهی گرفت، اتخاذ دیدگاه نئوکلاسیک یا نئولیبرالی به توسعه اقتصادی بود. این دیدگاه عمدتاً این ایده را رد می‌کرد که کشورهای در حال توسعه با شرایط و چالش‌های

آنچنان متمایزی روبه‌رو هستند که نمی‌توان آن‌ها را با همان ابزارهای تحلیلی اقتصاد جریان اصلی مورد بررسی قرار داد؛ رویکردی که کشورهای توسعه‌یافته موفق از آن بهره برده‌اند.

۲-۳- رویکردهای نئوکلاسیک (نئولیبرالیسم - اجماع واشنگتن)

موج دوم به دنبال ناموفق بودن بسیاری از مداخلات دولت بر اساس ساختارگرایی توسط نئوکلاسیک‌ها در دهه ۱۹۸۰، ۱۹۹۰ پدید آمد که شکست‌های مداخلات دولت در اقتصاد را برجسته کردند و بر کارکرد بازارها در تخصیص منابع تأکید نمودند. نئوکلاسیک‌ها تفاوت‌های ساختاری میان کشورها در سطوح مختلف توسعه را نادیده گرفتند و اظهار داشتند که تغییر ساختاری به طور خودجوش در فرایند توسعه کشور اتفاق می‌افتد.

تفکر نئوکلاسیک توسعه بر درست دانستن قیمت، ایجاد محیط بازار با ثبات، تقویت نهادهای لازم برای کارکرد خوب بازارها (حقوق مالکیت، اداره امور خوب، محیط کسب و کار و مانند آن) و ایجاد سرمایه انسانی (آموزش و سلامت) برای تأمین نیروی کار ماهر مورد نیاز برای پیشرفت فن‌آوری، تأکید کرد. این توصیه‌های سیاستی در چارچوب «برنامه‌های تعدیل ساختاری» و تحت عنوان «اجماع واشنگتن» - که به پارادایم مسلط آن دوران تبدیل شده بود - ارائه گردید. این پارادایم آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی و اجرای برنامه‌های تثبیت اقتصادی را ترویج می‌کرد.

از منظر سیاست‌گذاری، دیدگاه نئوکلاسیک/نئولیبرال توسعه اقتصادی - که اغلب تحت عنوان «اجماع واشنگتن» از آن یاد می‌شود - خواهان کاستن چشمگیر از نقش دولت و افزایش متقابل نقش بازارها در اقتصاد کشورهای در حال توسعه است. به بیان دقیق‌تر، اجرای این رویکرد مستلزم سیاست‌های تثبیتی اقتصاد کلان از جمله کاهش هزینه‌ها برای حذف یا مهار کسری بودجه و نرخ‌های بالای تورم، کاهش ارزش ارز، آزادسازی تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و مقررات‌زدایی از قیمت‌ها بود.

در برداشت‌های افراطی‌تر این دیدگاه، راه‌حل نقش مشکل‌ساز دولت - که در نظریه‌های اولیه توسعه پس از جنگ به آن محول شده بود - نه در گسترش مداخلات، بلکه در به حاشیه راندن آن است. این محدودسازی نقش دولت، عمدتاً به موارد زیر تقلیل می‌یابد:

- تسهیل کارکرد بازارها از طریق تعریف روشن و باثبات حقوق مالکیت خصوصی
- اجرا و حمایت مؤثر از این حقوق
- انتقال قراردادی این حقوق از طریق یک دستگاه قضایی صالح، بی‌طرف و مستقل از نظر سیاسی

طرفداران نظریه‌های نئوکلاسیک و نئولیبرال در توسعه اقتصادی، عموماً عملکرد اقتصادی «ببرهای آسیای شرقی» در دو تا سه دهه گذشته را- که مبتنی بر سیاست‌های رشد برون‌گرا و متکی بر بازار و صادرات بود- به عنوان شاهی برای اثبات درستی دیدگاه‌های خود ارائه می‌دهند.

با این حال، برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه که- داوطلبانه یا تحت فشار- سیاست نئوکلاسیک را پذیرفته‌اند، نتایج حاصل تا کنون از نظر نرخ رشد، ثبات اقتصاد کلان، افزایش نابرابری‌های درآمدی به عنوان بازده نسبی، افزایش کارآفرینی و سرمایه انسانی متخصص و سطوح بالای فقر مداوم ناامیدکننده بوده است (Bardhan, 1990). مشکل اصلی در هر دو رویکرد این است که رفتار دولت به عنوان یک عامل برون‌زا در نظر گرفته می‌شود. در رویکرد اول (توسعه گرایی)، با فرض ظرفیت نامحدود دولت برای ایفای نقشی فعال و گسترده در فرایند توسعه برخورد می‌شود. در حالی که در رویکرد دوم (نئولیبرالی)، دولت عمدتاً به حاشیه رانده شده و نقش آن در سیاست‌گذاری توسعه‌ای ناچیز شمرده می‌شود.

در طول دهه ۱۹۸۰-۱۹۹۰ ایده اصلی در اقتصاد، نئولیبرالیسم بود. بر اساس این دیدگاه، دلیل اصلی توسعه نیافتگی کشورهای در حال توسعه، «مداخله بیش‌ازحد دولت» در اقتصاد تلقی می‌شد که در نهایت به «شکست دولت» انجامید.

چارچوب نظری نئولیبرالیسم بر ایفای نقش محدود دولت تأکید دارد. بر این اساس، وظایف اصلی دولت به حفظ نظم و قانون، ارائه آموزش و پرورش و تضمین یک میدان بازی (رقابت عادلانه) برای فعالان اقتصادی محدود می‌شود؛ به عبارت دیگر، اگر دولت مداخله نکند، تخصیص منابع بهبود می‌یابد، ثبات کلان حاصل می‌شود و پیشرفت اقتصادی تسریع می‌گردد. توصیه به کشورهای در حال توسعه این بود که برای جلوگیری از رانت‌خواری، تمام تحریفات دولتی را به طور همزمان حذف کنند.

بهترین استراتژی برای موفقیت در فرایند گذار، متکی کردن اقتصاد به مکانیسم بازار است؛ به طوری که قیمت‌ها توسط بازار تعیین و تخصیص منابع نیز توسط آن هدایت شود. خصوصی‌سازی لازم است، زیرا شرکت‌های دولتی به سیگنال‌های قیمت پاسخ نمی‌دهند. جامعه اقتصادی حول «اجماع واشنگتن» (Williamson, 1990) و توصیه به شوک درمانی گرد هم آمدند. اکثر کشورهایی که این رویکرد را اجرا کردند، بدتر از دوران پیش از گذار اقتصادهای رکودی را توسعه دادند یا دچار فروپاشی اقتصادی شدند، دوره ۱۹۸۰-۱۹۹۰ به عنوان دهه از دست رفته جهان در حال توسعه (Easterly, 2001) نامیده می‌شود، زیرا نرخ متوسط رشد تولید ناخالص داخلی آن نسبت به دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ کاهش یافته و همچنین ثبات کلان اقتصادی نیز تضعیف شده بود.

مطمئناً چند اقتصاد بودند که در این دوره عملکرد خوبی داشتند. به عنوان مثال «ببرهای شرق آسیا» از دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ از کشورهای در حال توسعه به اقتصادهای پویا و تازه صنعتی تبدیل شدند. آنها ساختارگرایی را

دنبال نکردند، زیرا با برنامه بلندپروازانه ساخت ارتش و صنایع مدرن شروع نکرده بودند. همه آنها با صنایع بسیار سنتی کار فشرده شروع کردند. استراتژی آنها جایگزینی واردات نبود، بلکه ترویج صادرات بود؛ اما در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، این استراتژی (ارتقای صادرات) به عنوان یک راهبرد اشتباه تلقی می‌شد (Murphy, et al., 1992). استدلال متعارف می‌گوید که بهره‌وری نیروی کار در صنایع پیشرفته مدرن بسیار بالا است؛ اما در صنایع مقیاس کوچک، سنتی و فشرده بسیار پایین است. در این صورت، یک کشور در حال توسعه نمی‌تواند به کشورهای پردرآمد برسد. در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، تقریباً همه افراد در حرفه اقتصادی، از جمله برخی از برندگان جایزه نوبل به اجماع رسیدند که نئولیبرالیسم استراتژی درستی است. در همین حال، اجماع دیگری وجود دارد مبنی بر اینکه رویکرد تدریجی و مقطعی بدتر از یک اقتصاد با برنامه‌ریزی جامع و یکپارچه در توسعه است. به زعم لین هم استراتژی ارتقای صادرات آسیای شرقی و هم گذار تدریجی بر اساس نئولیبرالیسم اشتباه به نظر می‌رسید. چند اقتصاد در حال گذار از جمله چین، ویتنام، لائوس و موریس رویکردی تدریجی و مقطعی را در مرحله گذار خود در پیش گرفته‌اند که به تدریج به نتایج موفقیت‌آمیزی منجر شده است (Lin, 2009).

۲-۴- رویکرد نهادگرایی یا اجماع پسا واشنگتنی

از اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی، نقدها به تدریج آغاز شد و به‌ویژه با موفقیت تجربه کشورهای آسیای شرقی که بدون پیروی از سیاست‌های بازار آزاد، با به کارگیری سیاست‌های پولی، مالی و تجاری جهت‌دار از صنایع خود حمایت کردند، هژمونی اجماع واشنگتن عملاً با خدشه مواجه شد (Fine, 2006). همچنین علی‌رغم تجربه اجرای سیاست‌های مبتنی بر اجماع واشنگتن که در بسیاری از کشورها از منظر دستیابی به رشد و ثبات اقتصادی منجر شده بود؛ اما روی دیگر واقعیت، تأثیرات و پیامدهای این سیاست‌ها از منظر انسانی و اجتماعی در کشورهای اجراکننده بود. این رویکرد دستاورد قابل دفاعی در حوزه کاهش فقر و ایجاد اشتغال نداشته و به عبارتی نسبت به آن بی‌اعتنا بوده است. در بسیاری از کشورها، به‌رغم حصول رشد اقتصادی، مردم نمی‌توانستند در فرایند آن مشارکت داشته یا مزایای آن را در زندگی خود لمس کنند. این مسئله حتی در درون نهادهایی مانند بانک جهانی که از پایگاه‌های اصلی اجماع واشنگتنی شناخته می‌شد، جریان‌های فکری قابل اعتنایی را ایجاد کرد که هدایت آن در ابتدا با جوزف استیگلیتز^۱ بود و منجر به اخراج او از بانک جهانی گردید. تمامی این جریان‌های فکری به شکل‌گیری رویکردی جدید با عنوان «اجماع پساواشنگتنی» منجر شد که تمرکز اصلی آن، نه بر مبانی نئوکلاسیکی مانند رقابت کامل و بی‌نقص بودن بازارها، بلکه بر درک نقش نهادها در فعالیت‌های اقتصادی، پذیرش کاستی‌های ذاتی بازارها و این واقعیت است که دستاوردهای اقتصادی می‌توانند بر

1. Joseph Stiglitz

اساس تفاوت‌ها و تحولات نهادی در بازارهای مختلف، کاملاً متفاوت باشند، استوار گردید. محل اصلی اختلاف رویکرد پساواشنگتنی با رویکرد ماقبل، در مخالفت نگاه واشنگتنی با حضور دولت در بازار بود، ضمن آنکه با سیاست‌های تثبیت اقتصادی مرسوم نیز به دلیل اثرات معکوس آن، موافق نبوده است.

رویکرد پساواشنگتنی با الهام از مکتب فکری نهادگرایی، فهم متفاوتی از توسعه اقتصادی نیز ارائه کرد. به عنوان مثال، روابط اجتماعی، مالکیت معنوی، الگوی کار و اشتغال، شهری شدن زندگی، ساختار خانواده و مانند آن که نگاه صرف مبتنی بر اقتصاد کلان در ورود به آنها ناکافی بوده یا احتمالاً منجر به هدایت و تأثیر غلط بر آنها می‌شود، در این رویکرد در مرکز توجه قرار گرفتند. البته رویکرد پساواشنگتنی همچنان به اهمیت جهانی شدن توجه دارد؛ اما می‌پذیرد که الگوی یکدست و فراگیر جهانی وجود نداشته و نسخه هر کشور و منطقه برای جهانی شدن، متفاوت از راهکارهای سایر کشورها و مناطق است. در عین حال جنبه انسانی جهانی شدن، در مرکز توجه این نگرش قرار دارد. البته همان‌طور که انتظار می‌رفت، رویکرد پساواشنگتنی به همان اندازه در مورد اهمیت حقیقتی به نام «نهاد» شعار می‌دهد که رویکرد واشنگتنی بر «قیمت» تأکید دارد.

از نگاه نورث، نهادها ابزارهای شناخت محیط و گزینه‌های پیشروی بازیکنان و از عوامل انگیزه‌بخشی هستند که رفتار بشر را جهت‌دهی می‌کنند. پس نهادها قواعدی هستند که انجام مبادله‌ها را امکان‌پذیر ساخته و برای رفتار کردن به شکل خاصی ایجاد انگیزه می‌کنند (Rios, 2007: 361). مراد نورث از نهاد، سه مقوله قواعد رسمی، محدودیت‌های غیررسمی و سازوکار اجرای آنهاست که بر روی هم ماتریس یا محیط نهادی را می‌سازند. از رهگذر همین ماتریس نهادی است که نهادها عدم اطمینان را کاهش می‌دهند، چراکه به واسطه این قواعد، چارچوب‌ها و ساختارهایی برای زندگی روزمره ایجاد گردیده و با ساختارمند شدن رفتار و کنش‌های بشر از نااطمینانی کاسته می‌شود. پس می‌توان چنین نیز برداشت کرد که نهادها، چارچوب‌هایی هستند که رفتار بشر در قالب آنها شکل گرفته و روی می‌دهد و از همین رو از آنها تعبیر به قواعد بازی می‌شود (ریزوندی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۹۰). نورث از قیاس «قواعد بازی» در معرفی نهادها استفاده کرد. به عقیده او نهادها قواعد بازی در جامعه هستند، به عبارت دیگر، «محدودیت‌های ابداعی بشر هستند که تعامل‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی او را شکل داده و با ارائه ساختاری برای زندگی روزمره از عدم اطمینان می‌کاهند» (North, 1991: 97). نحوه برداشت و تلقی از نهاد اثر مستقیمی بر تمامی مسائل مرتبط با نهاد دارد و دستیابی به تعریفی که نارسایی کمتری داشته باشد نخستین و مبنایی‌ترین گام از مسیر بهبود وضع جوامع (تعبیری که نورث آن را رسالت زندگی خود می‌داند) است. در صحنه زندگی و تعامل‌ها بشر، برخی از نهاد تعبیر به قوانین و مقررات حاکم بر تعامل‌ها کرده و برخی در مقابل، تعبیر به رفتارهای بشر (ریزوندی و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۰۵). نورث (۱۳۷۷) نهادگرایی را منوط به فرض عقلانیت ابزاری می‌داند و اقتصاد را بیش از هر چیز وابسته به مجموعه‌ای از متغیرهای ساختاری و نهادی فرض می‌کند.

وی در تصحیح اصل عقلانیت نئوکلاسیک، نهادها را به عنوان قیودی مهم در نظر می‌گیرد و به آن اضافه می‌کند. نهادگرایی به عنوان یک نظریه معتقد به تکامل، طی دهه‌های اخیر تحولات بسیاری را پشت سر گذاشته است. این تحولات از مبانی روش‌شناسی آغاز می‌شود. نهادگرایی قدیم با دیدی کلیت‌گرا به مسائل اقتصادی می‌نگرد؛ بنابراین بیشتر جنبه‌های فرهنگی و ذاتی رفتار اجتماع را در نظر می‌گرفت. با تغییر مبانی روش‌شناسی از کلیت‌نگری به دیدگاه سیستمی، طی زمان نهادگرایی نیز مسائل جزئی‌تر و ریزتر متمرکز شد (ویلیامسون، ۲۰۰۰). همچنین، نهادگرایان در سیاستگذاری برای توسعه در پی چینش ساختارهای حقوقی و اقتصادی خاصی نیستند بلکه معتقدند نهادها باید طوری اصلاح یا تعدیل گردند که موانع توسعه بازار برطرف شده و شرایط عملکرد بهینه نظام اقتصادی مهیا گردد (نورث، ۱۳۷۷). برای رسیدن به این مهم، نهادها چهار رهیافت اساسی را مورد استفاده قرار می‌دهند:

- تکمیل نهادهای موجود؛
- نوآوری برای ایجاد نهادهای کارآمد؛
- ایجاد ارتباط میان جوامع از طریق گسترش جریان تجارت و اطلاعات؛
- بهبود رقابت در اقتصاد (بانک جهانی، ۲۰۰۰).

ورود نهادگراها به بحث «رسیدن به پیشروها» (کچاپ) از منظر نقش تحولات ساختاری در ارتقاء بهره‌وری^۱ است (Nübler, 2014). در این رویکرد، رسیدن به پیشروها (کچاپ) در گرو تحول ساختاری - یعنی خروج تدریجی از فعالیت‌های اقتصادی دارای بهره‌وری اندک و توسعه فعالیت‌های متنوع و دارای بهره‌وری بالا - تبیین می‌شود. یافته‌های آماری اخیر حکایت از آن دارد کشورهایی که سطوح درآمدی رو به رشد دارند، تحول ساختاری چشمگیری را تجربه کرده و بر تنوع فعالیت‌های اقتصادی غیرسنتی خود شامل تنوع درون بخشی و حرکت به سوی بخش‌های جدید افزوده‌اند (Rodrik, 2000). علاوه بر این، تجربه کشورهای شرق آسیا نشان می‌دهد که بخش عمده رشد بالا و پایدار آنها به واسطه افزایش سریع در سهم صادرات محصولات صنعتی دارای فناوری پیشرفته از کل صادرات بوده است (Stiglitz, 1996). به دیگر سخن، تنوع بخشی و صادرات محصولات جدید و پیچیده بخش مهمی از پویایی در فرایند رسیدن به پیشروها (کچاپ) را تبیین می‌کند (Ocampo et al., 2009)؛ بنابراین برخلاف دیدگاه رشدگرایان که ترویج عمومی صادرات را به منظور دست یافتن به رشد پیشنهاد می‌دهند، نهادگرایان معتقدند که صادرات عام اساساً عامل کلیدی در همراه کردن تحول ساختاری و رشد نیست (Rodrik, 2013).

نکته حائز اهمیت، پیچیدگی محصولات صادراتی می‌باشد؛ بنابراین، ضروری است دولت‌ها سیاست‌هایی را برای ارتقای پیچیدگی صادرات اتخاذ کرده و با طراحی نهادها و مشوق‌های مناسب، بنگاه‌ها را به سرمایه‌گذاری در محصولات، فناوری‌ها و آموزش‌های نوین ترغیب نمایند (Hausmann, Rodrik, 2006). اگرچه نهادگرایان بر نقش ابعاد مختلف یادگیری مانند کشف پنجره‌های فرصت یا تجربه‌اندوزی در ورود به محصولات و بازارهای جدید تأکید دارند و نقش توانمندی‌ها را در تنوع‌بخشی برجسته می‌دانند، اما در تبیین رابطه بین تحول ساختاری و انباشت توانمندی‌ها و فرایندهای یادگیری مرتبط با آنها چندان توفیقی نداشته و درنهایت، این ارتباطات به‌سان «جعبه سیاهی» باقی می‌ماند (Perez, 2015; Rodrik, 2013).

۲-۵- اقتصاد ساختاری جدید

موج سوم، معروف به «اقتصاد ساختاری جدید»، هدف خود را بازگرداندن تحول ساختاری به کانون نظریه‌های توسعه اقتصادی و همچنین تبیین نقش مکمل بازار و دولت در فرایند توسعه قرار داده است. اقتصاد ساختاری جدید، به عنوان موج نوین اندیشه توسعه‌ای، تلفیقی از اصول مکتب ساختارگرایی قدیم و اقتصاد نئوکلاسیک محسوب می‌شود.

این دیدگاه با استفاده از رویکرد نئوکلاسیک، به مطالعه پویایی‌های ساختار اقتصاد می‌پردازد. مفروضات کلیدی آن عبارتند از: درونزا بودن ساختار اقتصادی نسبت به ساختار موجودی عوامل تولید و همچنین دستیابی به توسعه اقتصادی پایدار از طریق تجدید ترکیب عوامل تولید و همچنین نوآوری تکنولوژیکی مستمر (خاوری و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۳۵). هدف این نظریه برگرداندن تغییر ساختاری به هسته مطالعات توسعه است.

طبق این نظریه، دستیابی به رشد اقتصادی پایدار بدون تحولات ساختاری امکان‌پذیر نیست و ساختار بهینه صنعتی هر کشور توسط مزیت‌های نسبی آن تعیین می‌شود که این مزیت‌ها نیز خود متأثر از ترکیب موجودی عوامل تولید آن است؛ یعنی اول، وفور نسبی نیروی کار و منابع طبیعی به وفور نسبی سرمایه تغییر یابد. دوم، تکنولوژی‌های جدید به کار گرفته شود؛ و سوم، در زیرساخت‌ها جهت تسهیل در فعالیت‌های اقتصادی، بهبود و پیشرفت حاصل گردد. این نظریه به دنبال ارائه راهکاری کاربردی در خصوص رشد پایدار و انتخاب بخش‌های پیشران با الگوبرداری از کشورهای پیشرو و موفق است. ازجمله نظریه‌پردازان این تئوری می‌توان از جاستین لین^۱، دنی رودریک، ریکاردو هاسمن^۲، آندرس ولاسکو، آن هاریسون، سلسستین مونگا^۳ و دیگران نام برد.

1. Justin Lin
2. Ricardo Hausmann
3. Célestin Monga

جنگ جهانی دوم دو واقعیت متضاد را در عملکرد اقتصادی کشورهای در حال توسعه آشکار کرد: اول، اکثر این کشورها در دام توسعه‌نیافتگی باقی ماندند؛ و دوم، تعداد محدودی از مناطق - عمدتاً در مجاورت اروپای غربی و شرق آسیا - رشد اقتصادی شتابانی را تجربه کردند. نه مکتب ساختارگرایی اولیه و نه نئولیبرالیسم قادر به تبیین رضایت‌بخش واگرایی در عملکرد اقتصادی کشورها نیستند.

لین (۲۰۱۱) ابتدا اقتصاد ساختاری جدید را به عنوان نسل سوم اقتصاد توسعه برای درک ماهیت و علل توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه پیشنهاد می‌نماید. اقتصاد ساختاری جدید از یک رویکرد نئوکلاسیک برای بررسی عوامل تعیین‌کننده ساختار اقتصادی و تکامل در ارتقاء صنعت و نوآوری فناوری استفاده می‌کند.

این چارچوب نظری در پی تبیین چگونگی و چرایی تعیین مزیت‌های نسبی صنایع بر اساس منابع و موهبات (اندوخته‌ها)ی موجود در یک کشور است. این اندیشه نوین همچنین استدلال می‌کند که کلید موفقیت در فرایند توسعه، وجود یک دولت تسهیل‌گر است که با به کارگیری سیاست‌های صنعتی هدفمند، به صنایع دارای مزیت نسبی یاری می‌رساند تا به مزیت رقابتی در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی دست یابند.

اقتصاد ساختاری جدید و دولت و اقتصاد حوزه‌های تحقیقاتی نزدیک به هم هستند. در اقتصاد ساختاری جدید، توجه ویژه‌ای به این موضوع می‌شود که چگونه دولت می‌تواند ارتقاء ساختار اقتصاد را از طریق سیاست صنعتی، مزیت نسبی و ایجاد زیرساخت‌ها ارتقا دهد. در این میان، حوزه دولت و اقتصاد به طور کلی به چگونگی مشارکت فعال دولت در فعالیت‌های اقتصادی در اقتصاد بازار می‌پردازد. مطالعه دولت و اقتصاد هر دو رویکرد مثبت و هنجاری را برای بررسی نقش، انگیزه‌ها و رفتار دولت به عنوان یک شرکت‌کننده فعال در اقتصاد بازار اتخاذ می‌کند (Li and Maskin, 2021). اقتصاد ساختاری جدید تشخیص می‌دهد که جایگزینی واردات یک پدیده طبیعی برای یک کشور در حال توسعه است که از نردبان صنعتی در فرایند توسعه خود بالا می‌رود، مشروط بر اینکه با تغییر مزیت نسبی که ناشی از تغییرات در ساختار موجودی عوامل تولید^۱ آن سازگار باشد؛ اما استراتژی‌های جایگزین واردات متعارف را رد می‌کند که بر استفاده از سیاست‌های مالی یا سایر انحرافات در اقتصادهای کم‌درآمد، با نیروی کار یا منابع فراوان برای توسعه صنایع پرهزینه و پیشرفته سرمایه‌محور که با مزیت نسبی کشور سازگار نیست.

همچنین بر این ایده تأکید می‌کند که فرایند ارتقاء صنعتی در یک کشور در حال توسعه باید با تغییر مزیت نسبی کشور که منعکس‌کننده انباشت سرمایه انسانی و فیزیکی و تغییر در ساختار موجودی عوامل تولید آن است، سازگار باشد؛ این امر دوام شرکت‌ها را در این کشور تضمین می‌کند. اقتصاد ساختاری جدید نتیجه می‌گیرد که

نقش دولت در تنوع و ارتقای صنعتی باید به ارائه اطلاعات در مورد صنایع جدید، هماهنگی سرمایه‌گذاری‌های مرتبط بین شرکت‌های مختلف در همان صنایع و جبران اثرات خارجی اطلاعاتی برای شرکت‌های پیشگام محدود شود و پرورش صنایع جدید از طریق تقویت و تشویق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی باشد (Lin, 2009a; Lin and Chang, 2009). دولت همچنین باید نقش رهبری خود را در بهبود زیرساخت‌های سخت و نرم به منظور کاهش هزینه‌های مبادله بر روی بنگاه‌های منفرد و در نتیجه تسهیل فرایند توسعه صنعتی اقتصاد به عهده بگیرد.

جدول ۳: سیر تحول رویکردهای اقتصاد توسعه و تحولات پیشران‌ها پس از جنگ جهانی دوم

مکاتب	نوع مداخله	عناصری اساسی رویکرد	سیاست پولی و مالی	سیاست صنعتی	سیاست تجاری	نقش دولت	چالش‌های سیاستی
ساختارگرایی قدیم	- مداخلات دولت در اقتصاد انحراف از مزیت نسبی با اولویت صنایع پیشرفته	- تفاوت‌های کشورها ناشی از تحولات ساختاری است - تز نارسایی بازار، هسته اقتصاد توسعه	- سیاست پولی و مالی در کنترل دولت	- توسعه صنایع سنگین سرمایه بر، اولویت دارد.	- اتخاذ استراتژی جایگزینی واردات . - اقتصادهای در حال توسعه باید حمایت شوند تا زمانی که صنایع مدرنشان بتوانند با کشورهای پیشرفته صنعتی در بازارهای جهانی رقابت کنند	- سیاست‌های حمایت گرای (مانند اعمال تعرفه بر واردات برای حمایت از صنایع نوزاد)	- سیاست انعطاف‌ناپذیر نرخ ارز، سرکوب مالی و ایجاد بنگاه‌های اقتصادی با مالکیت دولتی - جایگزینی واردات بدون رعایت مزیت نسبی
تئوریک‌ها	نئولیبرالیسم اجماع واشنگتن	- تأکید بر کارکرد بازارها در تخصیص منابع - برنامه‌های تعدیل ساختاری - ترویج آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی	- تمرکز بر رقابت در بخش مالی	- پیدایش صنایع بر اساس مزیت نسبی اقتصاد	- تأکید بر تجارت آزاد و تأکید بر افزایش صادرات	- شکست مداخلات دولت در اقتصاد	- نادیده گرفتن تفاوت‌های ساختاری میان کشورها در سطوح مختلف توسعه - تأکید بر تغییر ساختاری به طور خودجوش در فرآیند توسعه کشور اتفاق می‌افتد.
	ساختارگرایی جدید	- تلفیق تحول ساختاری با تأکید بر نقش بازار و دولت	- بر اساس مزیت نسبی اقتصاد مبتنی بر موجودی عوامل تولید - ارتقای صنعتی و بهبود زیرساخت با مساعدت دولت - استفاده از مکانیسم بازار برای تخصیص منابع	- اعمال سیاست پولی از طریق تنظیم نرخ بهره برای تشویق سرمایه‌گذاری - تأکید بر بانک‌های محلی و کوچک برای تأمین مالی توسعه	- حمایت از صنایع منتخب دارای مزیت آشکار و پنهان	- دولت نقش تسهیل‌کننده برای بنگاه‌ها دارد - توسعه صادرات به عنوان موتور محرکه رشد با الگوپردازی از صادرات کشورهای پیشرو	- عدم توجه به ظرفیت و توسعه بخش عمومی در کشورهای در حال توسعه - عدم توجه به ساختار نهادی و ظرفیت دولت و سیستم حکمرانی

مأخذ: نگارنده با استناد به لین 1989: 98، می‌یر ۲۱۵-۲۰۱۱: ۱۹۳

۲-۶- رویکرد نهادگرایی (هترودوکس) ها چونگ چانگ

در دو دهه اخیر نه تنها اقتصاد نهادی جدید ارتدوکس (نئوکلاسیک)، بلکه انواع نظریه‌های نهادی هترودوکسی^۱ نیز ظهور کرده است. در نتیجه، در حال حاضر درک عمیق‌تری در مورد موضوعاتی مانند ظهور و نقش نهادها در مقایسه با حتی یک دهه قبل وجود دارد. با این حال، هنوز خلأ مهمی وجود دارد که باید پر شود تا بتوانیم بگوییم که در بحث نهادها و توسعه اقتصادی هم از نظر تئوری و هم در سطح سیاست، تسلط خوبی داریم.

نخست آنکه، دانش کنونی ما هنوز ناکافی است و به طور دقیق نمی‌دانیم که چه نهادهایی، در چه قالب‌هایی و در چه بسترهایی برای توسعه اقتصادی ضروری یا دست‌کم سودمند هستند. برای مثال، همه ممکن است موافق باشند که یک سیستم حقوق مالکیت «خوب» برای توسعه اقتصادی ضروری است. این که لزوماً سیستم حقوق مالکیت خصوصی به سبک غربی نیست، از عملکرد عالی اقتصادی چین در دو دهه گذشته، جایی که چنین سیستمی به سادگی وجود ندارد، واضح است. برای تمرکز بر جنبه ملموس‌تر، آیا این سیستم حقوق مالکیت «خوب» باید شامل حقوق مالکیت معنوی قوی باشد؟ این نوع پرسش‌ها را می‌توان تقریباً در رابطه با همه نهادهای اصلی مطرح کرد؛ اما نکته اینجاست که انواع مختلفی از اشکال نهادی وجود دارد که کار می‌کنند و اگر چنین باشد، مهم‌تر می‌شود که بتوان شرایط دقیقی را شناسایی نمود که تحت آن نهادهای خاص (و اشکال دقیق آنها) به توسعه اقتصادی یا موارد دیگر کمک می‌کنند.

دوم، حتی در مواردی که نقش یک نهاد خاص در فرایند توسعه اقتصادی را درک می‌کنیم، اغلب فاقد دانش لازم درباره چگونگی ایجاد و نهادینه کردن چنین نهادهایی هستیم.

دستورالعمل‌های محدود موجود برای نهادسازی، عمدتاً بر این فرض استوارند که بهبود کیفیت نهادها مستلزم وارد کردن «بهترین روش‌های» جهانی است؛ رویکردی که تحت عنوان «استانداردهای جهانی» نیز شناخته می‌شود.

با این حال داستان‌های موفقیت‌آمیز زندگی واقعی در زمینه نهادسازی معمولاً ترکیبی از نوآوری‌های خاص کشور و پیشرفت‌های تصادفی و همچنین یادگیری عمدی از کشورهای پیشرفته‌تر هستند. اگر چنین است، ما باید روند تغییرات نهادی را بهتر درک کنیم (Chang, 2007). دولت به بسیاری از نهادهای تشکیل‌دهنده خود تجزیه می‌شود- سیستم سیاسی، بوروکراسی، سیستم مالی، دولت رفاه، نهادهای سیاست صنعتی و غیره. نهادها چندین کارکرد را می‌توانند انجام دهند. برای مثال، نهادهای بودجه‌ای کارکردهایی مانند سرمایه‌گذاری در دارایی‌های

۱. هترودوکس، واژه‌ای یونانی به معنای نامتعارف و خلاف جریان اصلی و رایج است. بیشتر متفکران و مکاتبی که با صفت هترودوکس از آنها یاد می‌شود، رویکردی در تقابل آشکار با تفکرات متعارف و رایج زمان خود داشته‌اند. در اصل این صفت به افراد و تفکراتی گفته می‌شود که در پی بدعت گذاری در موضوعی برخلاف روال رایج بوده‌اند.

تولیدی (مانند زیرساخت‌های فیزیکی، تسهیلات تحقیق و توسعه)، تأمین حمایت اجتماعی (دولت رفاه) و افزایش ثبات اقتصاد کلان را انجام می‌دهند.

از سوی دیگر، یک کارکرد مشخص ممکن است توسط نهادهای متفاوتی در جوامع مختلف، یا حتی در درون یک جامعه واحد در دوره‌های زمانی متفاوت ایفا شود. به عنوان مثال، در حالی که نظام رفاه اجتماعی در اکثر کشورهای اروپایی عمده‌تاً توسط دولت‌های رفاه حمایت می‌شود، تمرکز انحصاری بر این الگو می‌تواند به قضاوتی همراه‌کننده در مورد شرق آسیا بینجامد؛ به‌طوری که ممکن است سطح رفاه اجتماعی در این منطقه را پایین‌تر از استانداردهای واقعی ارزیابی کنیم.

از این رو، باید آگاهانه به طیف بسیار وسیعی از کشورها به جای تمرکز بر یک مجموعه محدود نگاه کرد. تعدد کارکردی نهادها، کار نهادسازی را دشوارتر می‌کند، زیرا هیچ رابطه اجتناب‌ناپذیر و ساده‌ای بین کارکرد مطلوب و شکل نهادی وجود ندارد. این نکته در گفتمان جریان اصلی نهادها و توسعه نادیده گرفته شده است. در نتیجه، تمایل به اختصاص یک کارکرد واحد به هر شکل نهادی وجود داشته است - بانک مرکزی باید فقط بر کنترل تورم تمرکز کند، نهادهای حکمرانی شرکتی باید فقط به نفع ذینفعان باشند و غیره (Chang, 2007). نهادها در خلأ عمل نمی‌کنند بلکه با سایر نهادها تعامل دارند.

در صورتی که کشوری اقدام به وارد کردن الگوهای نهادی جدید - حتی نهادهایی که پیش‌تر در بافت محلی وجود نداشته‌اند - نماید، ناسازگاری این نهادهای وارداتی با نهادهای محلی ممکن است به عملکرد ضعیف و عدم کارایی آنها بینجامد.

علت این ناسازگاری ممکن است ریشه در تفاوت‌های ارزشی داشته باشد؛ یعنی مبتنی بودن نهادهای وارداتی بر ارزش‌های اخلاقی که با ارزش‌های بومی ناسازگار هستند و یا فقدان نهادهای مکملی که در بافت محلی غایب‌اند؛ اما پیش‌فرض عملکرد صحیح نهادهای جدید محسوب می‌شوند.

اقتصاددانان جریان اصلی از جمله هرماندو دی سوتو و داگلاس نورث، حقوق مالکیت خصوصی، بازارهای آزاد و نهادهای حامی آنها را موتور محرک اصلی رشد اقتصادی می‌دانند.

اقتصاددانان هتروдокس، به رهبری نویسندگان برجسته هاجون چانگ، اگرچه نقش مهم نهادها در هدایت فعالیت‌های اقتصادی را می‌پذیرند؛ اما این ادعا که نهادها محرک اولیه توسعه اقتصادی هستند را به چالش می‌کشند. آنها استدلال می‌کنند که سرمایه‌گذاری و مقررات دولتی هدفمند مهم است؛ اگر نگوییم مهم‌تر از حفاظت از آزادی بازار و حقوق مالکیت خصوصی در تحریک رشد اقتصادی در اقتصادهای در حال توسعه است.

این بخش با تجزیه و تحلیل آثار بخش گسترده‌ای از اقتصاددانان برجسته و هترودکس توسعه در زمینه چالش چانگ با جریان اصلی، تلاش می‌کند تا به درک بهتری از اهمیت سهم چانگ در ادبیات نهادها و توسعه برسد.

ها-جون چانگ منتقد سرسخت گفتمان غالب در مورد نهادها و توسعه است. او معتقد است که ایرادات تجربی و نظری قابل توجهی در گفتمان جریان اصلی وجود دارد و نقد گسترده‌ای درباره آن ارائه می‌کند. چانگ فراتر هم می‌رود. چانگ در «لگد زدن نردبان» ادعای خود را مطرح می‌کند که ابتکارات دولتی، مانند حمایت از تعرفه‌ها و یارانه‌های صادراتی، زیربنای فعالیت‌های اقتصادی هستند.

تعدادی از مطالعات تجربی در دهه گذشته ظهور کرده‌اند که شواهد تجربی قوی را به این ایده اصلی ارائه می‌دهند که نهادها، به‌ویژه حقوق مالکیت، نقش اساسی در ایجاد رشد اقتصادی دارند (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2001). برخی از این گزارش‌ها نشان می‌دهد که نهادها تأثیر تعیین‌کننده قوی بر درآمدهای کل دارند. در حالی که تعدادی از متغیرهای دیگر (عرض جغرافیایی، آب و هوا، محیط بیماری، منابع طبیعی، کیفیت خاک و غیره) تا حدی بر تولید و درآمد اقتصادی تأثیر می‌گذارند، همبستگی بین نهادها و درآمدهای کل قوی است. به بیان ساده، این مطالعات نشان می‌دهد که نهادها عامل اصلی توضیح‌دهنده تفاوت در سطوح فعالیت اقتصادی در کشورهای در حال توسعه هستند.

با این حال، چانگ استدلال می‌کند که بسیاری از این مطالعات در تحلیل رابطه بین نهادها و رشد اقتصادی در بافت تاریخی یک کشور خاص ناموفق بوده‌اند. به باور وی، مطالعات جریان اصلی موجود عمدتاً مقطعی هستند و در نتیجه، صرفاً تصویری آنی از فعالیت اقتصادی در یک مقطع زمانی مشخص ارائه می‌دهند.

به عنوان مثال، به جای اندازه‌گیری بازده اقتصادی چندین کشور در یک مقطع زمانی خاص و سپس تلاش برای مرتبط کردن تولید هر کشور - یا فقدان آن - با وجود یا عدم وجود نهادها، مطالعات خاص کشور نشان می‌دهد که تأثیر نهادهای مختلف (و عوامل دیگر) بر یک کشور خاص در یک دوره زمانی طولانی بهتر می‌تواند بحث را روشن کند. چنین مطالعات سری زمانی به محققان اجازه می‌دهد تا ویژگی‌ها و نیازهای منحصربه‌فرد هر کشور و تأثیر آن‌ها بر بازده اقتصادی را در نظر بگیرند. نهادهای مساعد برای رشد در یک کشور ممکن است در کشور دیگر به اندازه کارآمد نباشند. بنابراین، مطالعاتی که به داده‌ها در طول زمان در همان کشور نگاه می‌کنند، می‌توانند نسخه‌های سازمانی خاص یک کشور و چگونگی تأثیر معرفی آن نسخه‌ها بر رشد اقتصادی را بهتر ارزیابی کنند.

چانگ استدلال می‌کند که مطالعات سری زمانی نباید ماهیت صرفاً اقتصادسنجی داشته باشند، زیرا مطالعات اقتصادسنجی نمی‌توانند پیچیدگی‌هایی را که مشخصه حوزه نهادها است، نشان دهند. چانگ معتقد است که

روایات تاریخی و مطالعات تاریخی تطبیقی باید ترکیب شوند. تنها در این صورت است که مطالعات بینش‌های بهتری را در مورد رابطه بین نهادها و رشد اقتصادی ارائه می‌دهند (Chang, 2010: 483).

چانگ گفتمان مسلط را با اشاره به ایرادات نظری در استدلال‌های آن به چالش می‌کشد. مقاله «نهادها و توسعه اقتصادی: نظریه، سیاست و تاریخ» سه مورد از این نقص‌ها را برجسته می‌کند: (۱) نادیده گرفتن علیت از توسعه به نهادها؛ (۲) ناتوانی آن در درک عدم امکان بازار آزاد؛ و (۳) دیدگاه آن مبنی بر اینکه آزادترین بازار و قوی‌ترین حمایت از حقوق مالکیت برای توسعه اقتصادی بهترین است (Chang, 2010: 473).

جریان اصلی معتقد است که جهت علیت از نهادها به توسعه اقتصادی است نگاه کنید به (Acemoglu, Johnson, and Robinson, 2001). به عبارت دیگر، آنها معتقدند زمانی که نهادهای مناسب وجود داشته باشند، رشد اقتصادی به وجود می‌آید. چانگ مخالف است و اشاره می‌کند که علیت می‌تواند راه دیگری را طی کند؛ از توسعه اقتصادی به نهادها. او می‌گوید افزایش ثروت می‌تواند تقاضای بیشتر برای نهادها را افزایش دهد. با انباشت ثروت ملت‌ها و شهروندان، تقاضای بیشتری برای نهادهای سیاسی شفاف‌تر و پاسخگوتر وجود دارد. چانگ همچنین خاطرنشان می‌کند که ثروت بیشتر نهادها را مقرون به صرفه‌تر می‌کند. از آنجایی که تأسیس و فعالیت نهادها پرهزینه است، افزایش ثروت به ملت‌ها این امکان را می‌دهد که از عهده این نهادها برآیند (Chang, 2010: 476). از این رو، در نتیجه افزایش ثروت، علیت می‌تواند از توسعه اقتصادی به نهادها کشیده شود، نه فقط برعکس.

این استدلال حمایت برخی از متفکران جریان اصلی را جلب می‌کند. یانگ بک چوی می‌گوید چانگ به درستی از «دیدگاه بیش از حد ساده‌شده و مکانیکی اقتصاددانان نهادی نسبت به نهادها که در آن علیت از نهادهای مطلوب خاصی به سوی نتیجه اقتصادی جریان می‌یابد» انتقاد می‌کند (Choi, 2011: 512). جفری نوجنت^۱ همچنین می‌افزاید که «علیت در اصل می‌تواند دوطرفه باشد» و اضافه می‌کند که اهمیت علیت معکوس مدت‌هاست که شناخته شده است (Nugent, 2011: 564).

همان‌طور که چانگ (۲۰۰۷) تأکید می‌کند، در نظریه جریان اصلی تغییر نهادی، هیچ عامل انسانی «واقعی» وجود ندارد. در نظریه جریان اصلی، منافع مادی که افراد را به تغییر نهادها برمی‌انگیزد (مثلاً فشار برای دموکراسی از سوی کشاورزان کوچک مستقل) با شرایط اقتصادی «عینی» (حتی طبیعی) از پیش تعیین شده است؛ بنابراین اینکه یک بازیگر «عقلانی» چه چیزی را انتخاب خواهد کرد، از قبل ساختاری تعیین شده است. به عبارت دیگر، هیچ انتخاب معناداری وجود ندارد (Chang, 2002b; Chang and Evans, 2005).

1. Jeffrey Nugent

جدول ۴: فرایند کچاپ در رویکردهای مختلف

فرایند رشد اقتصادی و رسیدن به پیشروها (کچاپ)	عوامل کلیدی در ارتقای تحول صنایع پیشران
رویکرد ساختارگرایی	دخالت مستقیم دولت برای توسعه و بسیج منابع و حمایت و تخصیص مستقیم منابع به صنایع پیشرفته
رویکرد نئوکلاسیک	بهبود بهره‌وری از طریق توسعه تجارت، سرمایه‌گذاری خارجی و انجام اصلاحات اقتصادی- مزیت نسبی
رویکرد نهادگرایی	تحول ساختاری از طریق تنوع‌بخشی به ساختارهای تولیدی و افزایش پیچیدگی صادراتی
ساختارگرایی جدید	توسعه صنایع پیشران در کشورهای مختلف با ساختار موجودی عوامل تولید مشابه به روش‌های مختلف و غیرخطی محقق

۲-۷- مدل توسعه آسیای شرقی - تئوری گازهای پرنده

پارادایم «گازهای پرنده» چارچوب نظری اقتصاددانان ژاپنی برای تبیین الگوی توسعه فناوری در شرق آسیا بود که ژاپن را به عنوان پیشروی این مدل توسعه‌ای در نظر می‌گرفت. این نظریه استدلال می‌کند که صنایع تولیدی- مشابه گازهای مهاجر- به دنبال تغییرات در هزینه‌های تولید و تحولات تقاضای بازار از کشوری به کشور دیگر نقل مکان می‌کنند.

کارخانه‌های واقع در کشور پیشرو، تحت تأثیر فشارهای ناشی از افزایش هزینه‌های نیروی کار، وادار به انتقال سرمایه‌گذاری به کشورهای پیرو می‌شوند. این فرایند به کشور میزبان کمک می‌کند تا از طریق انتقال فناوری، ظرفیت‌های تولیدی خود را تجمیع کرده و منحنی فناوری خویش را ارتقاء بخشد.

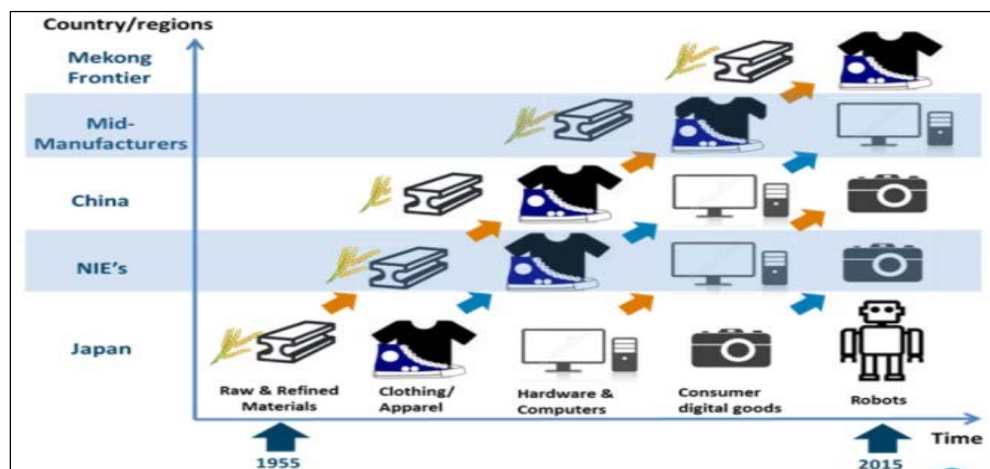
این حرکت بخش عمده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی در کشور پیرو را از کشاورزی کم بهره‌وری و خدمات غیررسمی به تولید با بهره‌وری بالا تغییر می‌دهد. کشور پیرو در نهایت به یک کشور پیشرو تبدیل می‌شود و شرکت‌هایی را در جستجوی مکان‌های تولید جدید ایجاد می‌کند. این پارادایم مدل قانع‌کننده‌ای از چگونگی توسعه اقتصادهای آسیایی ارائه می‌دهد.

این نه تنها حرکت شرکت‌ها از کشوری به کشور دیگر را توصیف می‌کند، بلکه فرایند ارتقاء صنعتی از محصولی به محصول دیگر را در هر کشور توصیف می‌کند (شکل ۶). ابتدا چند شرکت حاضر می‌شوند تا دست خود را در ساخت یک محصول خاص امتحان کنند.

همزمان با یادگیری و کسب سود توسط این شرکت‌ها، سودآوری آنها تولیدکنندگان جدیدی را به عرصه تولید همان محصول جذب می‌کند. به این ترتیب با اشباع بازار، تشدید رقابت و کاهش تدریجی سوددهی، برخی از بنگاه‌ها به سمت تولید کالاهای پیچیده‌تر- با سطح فناوری بالاتر و تقلیدناپذیری بیشتر- متمایل می‌شوند.

همان‌طور که این چرخه تکرار می‌شود، شرکت‌هایی که با کپی کردن و یادگیری شروع به کار کردند، یک یا دو نسل بعد را اختراع و آموزش می‌دهند. تجزیه و تحلیل ۱۴۸ کشور نشان می‌دهد که با افزایش تولید ناخالص

داخلی، تولیدکنندگان داخل یک کشور به طور قابل پیش‌بینی به سمت محصولات پیچیده‌تر حرکت می‌کنند. برای مثال در این وضعیت در یکی دو دهه دیگر، کارخانه‌ها به جای سرامیک و پوشاک، رایانه تولید خواهند کرد.



شکل ۶: تحول ساختاری پیشران‌ها و حرکت به سمت محصولات پیچیده‌تر

سرمایه‌گذاری چین در آفریقا که در قالب «پارادایم گازهای پرنده» توصیف می‌شود، نمونه خوبی برای تشریح چگونگی امکان وقوع یک انقلاب صنعتی در این قاره است. سرمایه‌گذاری در تولید توسط شرکت‌های خصوصی چینی از تنها ۲ مورد در سال ۲۰۰۰ به بیش از ۱۵۰ در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ افزایش یافته است و اقتصاد آفریقا را با ایجاد میلیون‌ها شغل و تشویق نسل جدیدی از کارآفرینان محلی و همچنین جلب حمایت نهادهای فعال آفریقایی متحول می‌کند. سرمایه‌گذاری چینی‌ها در آفریقا معمولاً با منابع طبیعی یا خدمات مرتبط بوده است؛ اما با توجه به اینکه صنعت در حال حاضر رایج‌تر است، صنعتی‌سازی یک امکان رو به رشد می‌باشد. سرمایه‌گذاری چینی تابع عرضه و تقاضا است. اقامت چین در آفریقا بیشتر شده و ارتباط زیادی با عرضه و تقاضا دارد. یک نسل تحت سیاست تک فرزندی بر عرضه نیروی کار تأثیر گذاشته و باعث کمبود نیروی کار و افزایش دستمزدها شده است.

دستمزدهای تولیدی تعدیل شده با بهره‌وری از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۴ تقریباً سه برابر شده است. از نظر تقاضا، آفریقا شروع به ادغام در بازارهای منطقه‌ای کرده است - در سال ۲۰۱۵ نیمی از کشورهای آفریقایی به منطقه تجارت آزاد سه‌جانبه پیوستند، منطقه‌ای که ۶۰۰ میلیون نفر را در یک بلوک تجاری ترکیب می‌کند و سیزدهمین اقتصاد بزرگ جهان را تشکیل می‌دهد. شش کشور آفریقایی شرقی یک اتحادیه گمرکی واحد ایجاد کرده‌اند؛ اما همه کشورهای عضو با مجموعه‌ای از سطوح تعرفه استاندارد بین خود و کشورهای خارجی موافق هستند. این به عنوان تعرفه خارجی مشترک شناخته می‌شود. نیجریه بازار داخلی عظیمی را با حاشیه‌های بالا برای شرکت‌ها

تقویت می‌کند، زیرا رقابت کمی وجود دارد. همچنین لسوتو از دسترسی بدون تعرفه به بازار ایالات متحده برخوردار است و می‌تواند از نزدیک بودن به زیرساخت‌های آفریقایی جنوبی استفاده کند.

به گفته جاستین ییفو لین، چین در آستانه کنار گذاشتن مشاغل تولیدی با مهارت پایین است. این تحول نزدیک به ۱۰۰ میلیون نیروی کار را از این بخش آزاد خواهد کرد که برای بیش از چهار برابر کردن ظرفیت اشتغال در بخش تولید کشورهای کم‌درآمد کافی است. برای درک این موضوع، زمانی که اشتغال در تولید در ایالات متحده به اوج خود رسید، در سال ۱۹۷۸ تنها ۲۰ میلیون نفر در کارخانه‌های آمریکایی شغل داشتند. اکنون پنج برابر این تعداد شغل در شرف مهاجرت به خارج از چین است. تا سال ۲۰۵۰ جمعیت آفریقا به ۲ میلیارد نفر خواهد رسید که بزرگ‌ترین نیروی کار در جهان خواهد بود. اگرچه امروزه برخی از بالاترین نرخ‌های بیکاری در کشورهای آفریقایی است. با این حال، بیکاری جوانان کمی بیش از ۴۲ درصد است.

اگرچه رسانه‌ها در آفریقا تمایل دارند این خبر را به تصویر بکشند که شرکت‌های چینی نیروی کار محلی را استخدام نمی‌کنند. تحلیل‌های اخیر نشان می‌دهد که کارخانه‌های چینی در آفریقا افراد محلی را به تعداد زیادی استخدام می‌کنند.

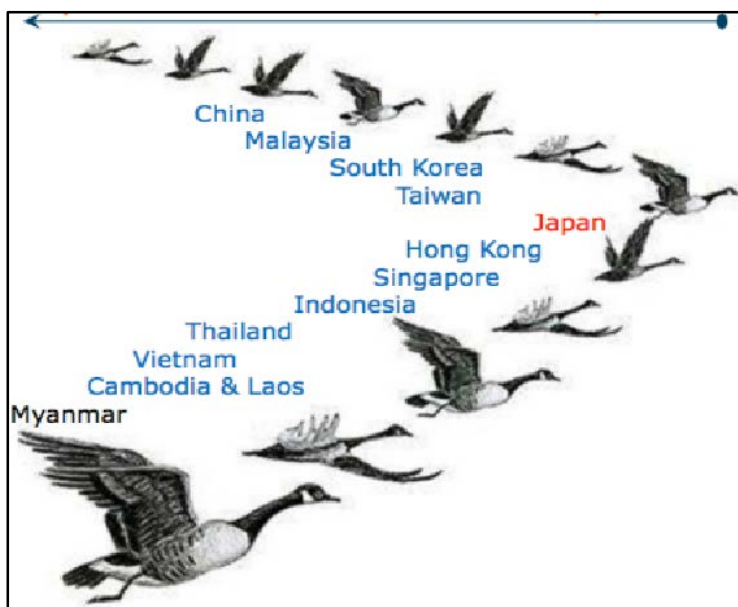
در تمام نمونه‌های تحقیقاتی، تعداد کارگران محلی در شرکت‌های چینی دست کم ۷۸ نفر بود. در برخی شرکت‌های بزرگ‌تر این رقم از ۹۹ درصد فراتر می‌رود. در نیجریه ۸۵ درصد از کارگرانی که توسط تولیدکنندگان چینی استخدام می‌شوند، محلی هستند و ۹۰ درصد از کارگران شرکت‌های ساخت و ساز چینی در کنیا بومی می‌باشند (Yuan Sun, 2017).

اغلب ادعا می‌شود که آنچه به عنوان «پارادایم گازهای پرنده»^۱ مزیت نسبی پویا شناخته می‌شود، به خوبی فرایند کچاپ آسیای شرقی را از طریق یک سلسله‌مراتب منطقه‌ای متشکل از ژاپن، اولین اقتصاد تازه صنعتی شده به تصویر کشیده است. از کره، تایوان چین، سنگاپور و هنگ کنگ (چین)، کشورهای صنعتی نوظهور سطح دوم (مالزی، تایلند و اندونزی)، چین و سایر کشورهای منطقه. در حالی که محبوبیت این پارادایم از اوج شکوفایی آن در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ تا حدودی کاهش یافته است؛ اما مسلماً رایج‌ترین چارچوب مفهومی برای فرایند رسیدن به کچاپ در منطقه باقی مانده است. این پارادایم فرض می‌کند که تحت شرایط مناسب، پیوندهای اقتصادی شمال-جنوب، یعنی روابط بین اقتصادهای توسعه یافته و در حال توسعه می‌تواند برای همه مفید باشد و ادغام توسعه آسیای شرقی نمونه‌ای از این موارد است. بنابراین، اقتصادهای آسیای شرقی که به طور فعال چنین پیوندهایی را از طریق تجارت و سرمایه‌گذاری برقرار کرده‌اند، عملکرد قابل توجهی از خود نشان داده‌اند که رهیافت مکتب وابستگی را به چالش می‌کشد.

1. Flying geese paradigm

این رهیافت قائل به شکل‌گیری سه منحنی شبیه به الگوی ایجاد شده توسط گازهای وحشی در آسمان است که در ردیف‌های منظم پرواز می‌کنند یا یک V معکوس را تشکیل می‌دهند. هر گاز در این ردیف نشان‌دهنده کشوری متفاوت است و ترتیب آنها ساختار تولید و سطح صنعتی شدن کشورها را منعکس می‌کند. این پارادایم فرض می‌کند که کشورهای آسیایی با دنبال کردن یک سلسله‌مراتب منطقه‌ای به غرب خواهند رسید؛ به این ترتیب که تولید کالاهای صنعتی به طور پیوسته از اقتصادهای پیشرفته‌تر به کشورهای کمتر توسعه یافته منتقل می‌شود.

در الگوی «پرواز گازهای وحشی»، کشورهای در حال توسعه منطقه به ترتیب مراحل مختلف رشد، پشت سر کشورهای صنعتی پیشرفته قرار می‌گیرند (شکل ۷) (Ozawa, 2006). گاز پیشرو در این الگو خود ژاپن است. رده دوم کشورها متشکل از اقتصادهای تازه صنعتی شده (کره جنوبی، سنگاپور، تایوان و هنگ‌کنگ) می‌باشد. پس از این دو گروه، کشورهای اصلی آسه آن قرار دارند: تایلند، مالزی و اندونزی. در نهایت، کشورهای بزرگ کمتر توسعه یافته در منطقه: چین، ویتنام، فیلیپین گارد عقب را تشکیل می‌دهند.

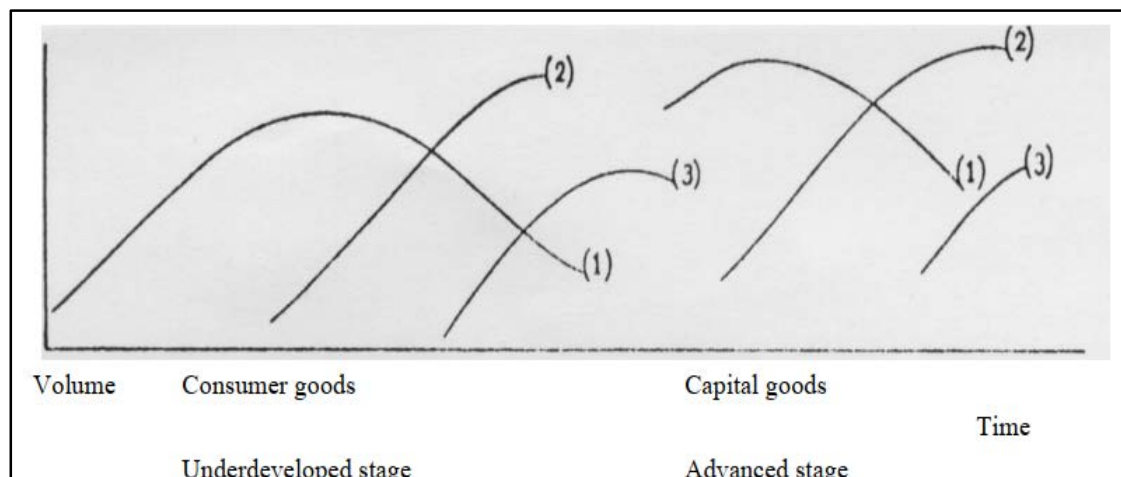


شکل ۷: الگوی V شکل پیشرو- پیرو در تئوری گازهای پرنده

محرك اصلی در مدل «ضرورت پیشرویی برای تجدید ساختار داخلی» افزایش هزینه‌های نیروی کار است. با دور شدن «گاز پیشرو» از تولید مبتنی بر نیروی کار و حرکت به سمت فعالیت‌های سرمایه‌برتر- به دلیل مزیت‌های نسبی خود در مقیاس جهانی- تولیدات کم‌بهره‌وری خود را به کشورهای پایین‌تر در سلسله‌مراتب منتقل می‌نماید. الگویی که پس از آن خود را بین کشورهای رده پایین بازتولید می‌کند.

از آنجا که انگیزه توسعه همواره از کشورهای سطح بالاتر نشأت می‌گیرد، بسیاری مدل «غازهای پرنده» را یک مدل «از بالا به پایین» می‌دانند. مدل غازهای پرنده ابزار مفیدی برای توصیف الگوهای تولید منطقه‌ای در شرق آسیاست، زیرا صنایعی مانند صنعت نساجی نه تنها ژاپن - پیشرفته‌ترین کشور آسیای شرقی - بلکه در مرحله بعد، کره جنوبی و تایوان و غیره را فراگرفت. این کشورهای درجه دوم اکنون خود را محکم در صنعت خودروسازی و تولید پیشرفته لوازم الکترونیکی مصرفی و مانند آن مستقر کرده‌اند.

اصطلاح «غازهای پرنده» از ارائه گرافیکی سه منحنی سری زمانی برای یک محصول خاص، با بعد زمانی در محور افقی آمده است. منحنی اول نشان‌دهنده واردات و دوم، برای تولید در اقتصاد ملی است؛ و سوم برای صادرات. ظاهر متوالی این منحنی‌ها بر روی نمودار شبیه غازهایی است که در ردیف‌های منظم پرواز می‌کنند و هر کدام یک V معکوس را تشکیل می‌دهند. آکاماتسو این پارادایم را بر اساس تجربیات ژاپن در رسیدن به غرب تدوین کرد. او توضیح داد که چگونه توالی فعالیت‌های واردات - تولید - صادرات معمولاً برای هر محصول در فرایند صنعتی‌سازی اتفاق می‌افتد، یعنی در طول زمان.



محور عمودی: حجم: (۱) واردات، (۲) تولید، (۳) صادرات
محور افقی: گذر زمان

شکل ۸: مدل اصلی پارادایم غازهای پرنده

Source: Akamatsu, 1961: 206

در مرحله اول، اقتصاد پیرو شروع به واردات کالاهای خارجی می‌کند که از طریق اثرات نمایشی، به تدریج شکل‌گیری توسعه صنعتی محلی را تحریک می‌کند. مرحله دوم با تولید واقعی کالاهای تولیدی وارداتی (تولید جایگزین واردات) با سرمایه داخلی یا خارجی یا احتمالاً ترکیبی از این دو شروع می‌شود. مرحله سوم زمانی حاصل می‌گردد که تولید داخلی به میزانی افزایش می‌یابد که کالاهای تولید بیش از حد شروع به صادرات می‌کنند.

برای هر گروه محصول، این سه مرحله به صورت متوالی اتفاق می‌افتد. در هر لحظه از زمان، چشم‌انداز صنعتی یا به طور دقیق‌تر، ترکیب محصول اقتصاد ملی شامل تصاویر فوری جمعی از فعالیت‌هایی است که به طور خاص با هر گروه محصول مطابقت دارد. پارادایم «غازهای پرنده» به وضعیت پویایی اشاره دارد که در آن، یک کشور پیرو در مسیر توسعه، صنایع اقتصادهای پیشرفته را به شیوه‌ای سازگار با ظرفیت‌ها و استعدادهای فناورانه خود و در مقطع زمانی خاصی تقلید می‌کند.

برای آکاماتسو، توسعه صنعتی اساساً تنوع تولید را از دو نوع نشان می‌دهد. یکی چرخه محصول «درون صنعتی» است که با ظهور گروه‌های محصول جدید در هر بخش صنعتی ایجاد می‌شود، یعنی از اقلام خام و ساده گرفته تا کالاهای پیچیده و تصفیه شده، به عنوان مثال، تولید از پنبه تا پشم و مواد مصنوعی. دیگری چرخه محصول «بین صنعتی» است که سطح توسعه هر اقتصاد ملی را نشان می‌دهد. این توسعه با تغییر در انبوه نسبی تولید از کالاهای مصرفی به کالاهای سرمایه‌ای مشخص می‌شود، به عنوان مثال، تولید از مواد نساجی به فولاد، کشتی‌سازی، خودرو و کامپیوتر.

هر چرخه محصول، اعم از درون صنعتی یا بین صنعتی، این توالی سه مرحله‌ای واردات-تولید-صادرات را تکرار می‌کند. در عین حال در طول چرخه، کارایی و رقابت (در نتیجه افزایش ارزش افزوده نیز) در تولید هر گروه محصول افزایش می‌یابد. هر گروه محصولی که فرایند تولید آن دیگر نمی‌تواند از نظر کارایی و رقابت افزایش یابد، وجود خود را از دست می‌دهد. این رویه «عقلانی‌سازی» تولید نامیده می‌شود. علاوه بر این، در طول زمان هر چرخه محصول نیز به «تنوع» تولید (تنوع در ترکیب ساختاری صنایع و صادرات) کمک می‌کند. بنابراین تعامل بین و پیشرفت موازی در منطقی‌سازی و تنوع تولید می‌تواند توسعه صنعتی اقتصاد ملی را تحریک کند (Kojima, 2000: 379).

نظریه اصلی را می‌توان به سه جنبه اصلی تقسیم کرد: بعد درون صنعتی، بعد بین صنعتی و بعد بین‌المللی. جنبه اول، اصلی‌ترین مدل است و توسعه در یک صنعت خاص را تحلیل می‌کند. دوم نگاه وسیع‌تری به اقتصاد کشور دارد و بر ظاهر متوالی و توسعه صنایع مختلف تمرکز دارد. سوم به جهان به عنوان یک کل نگاه می‌کند و اقتصاد کشور را در پرتو اقتصاد جهانی با ظهور متوالی و جابجایی صنایع از کشورهای پیشرفته به کشورهای در حال توسعه با هم می‌بیند. این جنبه‌ها همان چیزی است که به عنوان نظریه غازهای پرنده آکاماتسو شناخته می‌شود.

با این حال، همان‌طور که قبلاً ذکر شد، آکاماتسو جنبه مهمی را از دست داد: او الگوی غازهای پرنده را به ساختار موجودی عوامل تولید کشورها و مزیت نسبی مرتبط نکرد. او تشخیص نداد که مکانیسم بازار شرط لازم برای یک کشور جهت پیگیری موفقیت‌آمیز مزیت نسبی خود است. با این حال، وی خاطرنشان کرد که انباشت سرمایه،

سازگاری تکنولوژیکی مردم و سیاست‌های حمایتی دولت برای ارتقای صنایع کالاهای مصرفی اهمیت دارد (آکاماتسو ۱۹۶۲: ۱۳).

دیدگاه‌های ساختارگرایی سنتی و اقتصاد ساختاری جدید به طور قابل توجهی متفاوت است. دومی ادعا می‌کند افرادی که دیرتر وارد می‌شوند می‌توانند از مدل‌های پرنده برای رسیدن به زنجیره ارزش و بالا بردن آن استفاده کنند، تنها در صورتی که از مزیت نسبی خود در هنگام ارتقاء ساختار موجودی عوامل تولید خود پیروی نمایند. این «پیروی از مزیت نسبی» نامیده می‌شود (Lin 2012). در اینجا، افرادی که دیر وارد می‌شوند، می‌توانند در صورتی که سطوح درآمد و ساختار موجودی عوامل تولیدشان خیلی از هم فاصله نداشته باشد، از گاز پیشرو پیروی کنند و می‌توانند از مزیت نسبی افراد دیرباز بهره ببرند و ریسک و هزینه نوآوری خود را کاهش دهند. تا زمانی که صنعتی شدن یک کشور در راستای مزیت نسبی آن باشد، نیازی به اتخاذ سیاست‌های حمایتی از سوی دولت‌ها نیست، زیرا شرکت‌ها قادر خواهند بود در برابر رقابت بازار مقاومت کنند. در عوض، نقش دولت محدود به تسهیل ورود بنگاه‌ها به صنایع جدیدی است که در آن یک کشور مزیت نسبی پنهانی با غلبه بر عوامل خارجی و مسائل هماهنگی نهفته در ارتقاء و تنوع صنعتی دارد (Felipe, 2015).

۳- اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی در ایران

۳-۱- شکست ساختارگرایی قدیم صنعتی در ایران

در طول دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، استراتژی جایگزینی واردات برای پرورش «صنایع نوزادی» در سراسر جهان در حال توسعه رایج بود. ایران نیز این مسیر را دنبال کرد. طیف گسترده‌ای از سیاست‌های صنعتی و سرمایه‌گذاری در اکثر نقاط جهان برای گسترش پایگاه‌های صنعتی کشورها و توسعه بخش‌های پیشران رشد مورد استفاده قرار گرفت.

الگوی توسعه اقتصادی در ایران مبتنی بر حمایت از صنایع جایگزینی واردات (ساختارگرایی قدیم) به نوعی از توسعه صنعتی انجامیده که عقب‌ماندگی فناورانه بخش صنعت و اتکای آن به درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت، دو خصیصه بارز آن است (هادی زنون، ۱۳۷۹: ۲۰) اقتصاد ایران از بیماری ساختاری عقب‌ماندگی علمی و فنی رنج می‌برد که روی دیگر آن اتکا به صادرات نفتی است. بدون تغییر راهبردهای تجاری و ایجاد تحول ساختاری در اقتصاد کشور، این مشکل قابل حل نیست (هادی زنون، ۱۳۷۹: ۲۲) میانگین رشد اقتصادی ایران در دوره چهار ساله (۱۳۹۲-۱۳۵۲) ۲/۳ درصد بوده است. این امر نشان می‌دهد که بدون تحول ساختاری دستیابی به رشد ۸ درصد قابل دستیابی نیست. از این منظر رویکرد اقتصاد ساختاری جدید جاستین لین با مزایای خود می‌تواند یک الگو برای فائق آمدن بر این مشکل باشد. در مورد اقتصاد ساختاری جدید، روشن نیست که چگونه یک کشور می‌داند کدام سیاست یا ابزار در چه حالتی می‌تواند بهتر عمل کند. اگر صنعت و محدودیت‌های آن، به درستی شناسایی شود، ابزار سیاستی غلط می‌تواند منجر به نتیجه غیر مورد نظر شود. ساختارگرایی جدید در مورد شرایط اجرای سیاست‌ها ساکت است، مانند ظرفیت دولت، مشوق‌ها، ماهیت روابط دولت-مشاغل. آگاهی از موضوعات یاد شده برای موفقیت سیاست‌های صنعتی کشور اهمیت دارد (مشیری و التجایی، ۱۳۹۴؛ میرجلیلی، ۱۳۸۶؛ هادی زنون، ۱۳۷۹).

محدودیت‌های پیدایش پیوندهای پیشینی در بخش تولید در ایران به خود فرایند صنعتی شدن مربوط می‌شد. نخست، فرایند استراتژی جایگزینی واردات به شدت به سمت تولید کالاهای مصرفی سوق داده شد. صنایع نوپا به شدت توسط دولت هم از نظر بازارهای داخلی و هم از نظر تأمین نهاده‌های وارداتی حمایت می‌شد. تأخیر در تولید کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای به‌وضوح با آزدسازی واردات این کالاها (معاف از محدودیت) و همزمان، اعمال تعرفه‌های بالا بر کالاهای مصرفی مرتبط است.

وابستگی به واردات فناوری، نیروی انسانی ماهر و کالاهای سرمایه‌ای خارجی، پیوسته و روزبه‌روز افزایش می‌یافت.

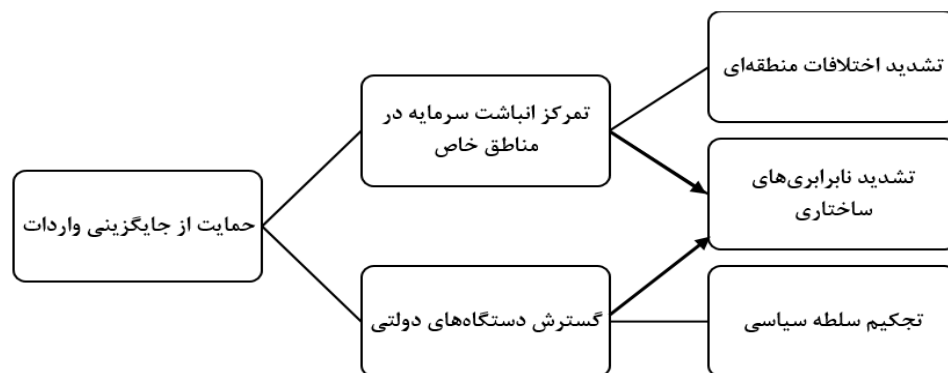
مدرنیزاسیون بر تغییر از نهاده‌های داخلی ناکارآمد به نهاده‌های «مولد و بهره‌ورتر» تأکید داشت؛ تغییری که عمده‌تاً به معنای گذار از فناوری سنتی به فناوری پیشرفته خارجی تلقی می‌شد. پروژه‌های بزرگ معمولاً از فناوری خارجی صرفه‌جویی‌کننده در نیروی کار استفاده می‌کردند. این امر منجر به افزایش اشتغال به میزانی کمتر از نسبت مورد انتظار شد؛ در حالی که مهاجرت گسترده از روستا به شهرها در جریان بود.

تعرفه‌های بالا و طرح‌های سخاوتمندانه تشویق سرمایه‌گذاری که برای تسریع صنعتی شدن طراحی شده‌اند، همواره به نفع شرکت‌های خارجی و نخبگان صنعتی ثروتمند محلی تمام می‌شوند. این گروه‌ها به ذینفعان اصلی فرایند جایگزینی واردات تبدیل شده و پوشش سیاسی و اقتصادی لازم را برای تداوم این سیاست‌ها فراهم می‌کنند. بیشتر صنعتگران صاحب بخش عمده‌ای از صنایع خصوصی در مقیاس بزرگ شدند. این افراد طبقه سرمایه‌دار وابسته‌ای را تشکیل دادند که بیشترین سود را از استراتژی جایگزینی واردات بردند.

دوم، شرکت‌های فعال در جایگزینی واردات که تحت حمایت‌های افراطی از رقابت داخلی و خارجی مصون می‌مانند، به دلیل بهره‌کشی از موقعیت انحصاری و/ یا ناکارآمدی‌های عملیاتی، هزینه‌های واردات را برای سایر بنگاه‌ها افزایش داده و به این ترتیب به هرگونه امکان ایجاد «پیوند پیشرو» با دیگر بخش‌های اقتصادی آسیب می‌زنند. علاوه بر این، از آنجا که صنایع جایگزین واردات تمایل دارند سرمایه و محصولات واسطه‌ای مورد نیاز خود را از شرکای خارجی تأمین کنند، نقشی اساسی در ایجاد پیوندهای «پیشین» (با تأمین‌کنندگان داخلی) یا «پسین» (با صنایع پایین‌دست) ایفا نمی‌کنند.

سوم، سیاست لیبرالی در قبال واردات سرمایه و محصولات واسطه‌ای که برای اجرای موفقیت‌آمیز استراتژی جایگزینی واردات ضروری تلقی می‌شود، انتخاب محصولات و تکنیک‌ها را به نفع تولید کالاهای مصرفی لوکس و صنایع سرمایه‌بر و انرژی‌بر رقم می‌زند. بنابراین وابستگی کشور به فن‌آوری و دانش پیشرفته خارجی را با تأثیر کمی اشتغال‌زایی افزایش می‌دهد. در ترکیب کالایی واردات کالای ایران نیز جابجایی مشخص به سمت واردات سرمایه و واسطه به وضوح قابل مشاهده است. در چارچوب جایگزینی واردات «رژیم انباشت جایگزینی واردات» به سیستم اقتصادی اشاره دارد که در آن دولت با حمایت‌های تعرفه‌ای، سهمیه‌بندی و یارانه‌ها از صنایع داخلی در برابر رقابت خارجی محافظت می‌کند تا با تولید کالاهای داخلی، نیاز به واردات کاهش یابد. این الگو منجر به تمرکز سرمایه در بخش‌های خاصی (عموماً صنایع مونتاژ یا واسطه‌ای) می‌شود. این انباشت سرمایه فضایی ناهمگون ایجاد می‌کند. سرمایه‌گذاری‌ها در مناطق توسعه‌یافته/ پایتخت‌نشین متمرکز می‌شوند. سایر مناطق به حاشیه رانده شده و شکاف توسعه‌ای تشدید می‌گردد. انباشت سرمایه در این مدل وابسته به حمایت دولت است. دولت با گسترش بوروکراسی (دستگاه‌های دولتی) و توزیع رانت و مجوزهای انحصاری به تحکیم قدرت سیاسی نزد گروه‌های ذی‌نفع می‌پردازد. این گسترش نه تنها شامل دستگاه‌های درگیر در تولید کشاورزی (تعاونی‌ها) بلکه

توسعه روستایی (سپاه سوادآموزی و سپاه بهداشت)، دستگاه‌های امنیتی (مانند ژاندارمری) و ارگان‌های حاکمیتی (شوراهای روستا) را نیز شامل می‌شود. مهم آن است که این فرایند با درجه بالایی از تمرکز مشخص می‌گردد. همان‌طور که هوگلند اثبات کرده است، تمام سیاست‌های مؤثر بر روستاها، ریشه در تصمیمات کابینه دارد. سپس این تصمیمات از طریق بوروکراسی ملی، استانی، شهرستانی و محلی برای اجرا به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوطه ابلاغ شدند. این گرایش تنها محدود به فضاها و روستایی و عشایری نبود، بلکه در مناطق شهری نیز به‌طور گسترده‌ای قابل مشاهده است. گسترش چشمگیر بوروکراسی که بخشی از آن در خدمت تسهیل «صنعتی‌سازی جایگزین واردات» ایران بود، نمونه‌ای بارز از این امر است. علاوه بر این، باید گسترش نظام آموزشی را نیز در نظر گرفت که نه تنها بخشی از نیروی کار مازاد را جذب کرد، بلکه برای ایجاد بستر فنی لازم جهت صنعتی شدن ایران نیز حیاتی بود (Hooglund, 1982: 130-31). این فرایند، حلقه سه‌گانه‌ای از انباشت سرمایه-تمرکز سیاسی-نابرابری فضایی ایجاد می‌کند (شکل ۹).



شکل ۹: نمودار مفهومی فرایند سه‌گانه

درآمد سرشار حاصل از فروش نفت، هم فوریت گسترش صنایع صادرات غیرنفتی را کاهش می‌دهد و هم با در اختیار گذاشتن درآمدهای آسان غیرمالیاتی، عزم دولت برای اجرای اصلاحات ضروری اما دشوار در نظام مالیاتی را تضعیف می‌کند. این واقعیت که درآمدهای نفتی منحصراً به دولت‌ها تعلق می‌گیرد، به آنها نقشی حیاتی در سازوکار تخصیص منابع و نوعی سلطه اقتصادی می‌دهد که دیگران از آن برخوردار نیستند. نه تنها کشورهای عمده صادرکننده نفت، پاسخگوی هزینه‌های درآمدهای نفتی (در مقایسه با هزینه‌های خارج از درآمدهای مالیاتی) در برابر عموم مردم نیستند بلکه آنها همچنین در موقعیتی می‌باشند که می‌توانند قدرت اقتصادی قابل توجهی را بر مردم به طور کلی و بورژوازی به طور خاص اعمال کنند (Mahdavi, 1970). این عدم پاسخگویی نشان عدم ظرفیت و توانایی دولت در خلق منابع پایدار و ثبات درآمدی دارد.

مسئله مهمی که هم‌اکنون در اقتصاد کشور مشاهده می‌شود و با تداوم استراتژی جایگزینی واردات پیوند خورده، کاهش شاخص‌های بهره‌وری سرمایه، بهره‌وری نیروی کار و بهره‌وری کل عوامل تولید می‌باشد.

سیاست جایگزینی واردات هم در دوران پیش از انقلاب و هم پس از آن در ایران تداوم یافته است. با وجود این، نمی‌توان به‌طور قطعی این استراتژی را عامل اصلی انحراف مسیر توسعه ایران از برخی کشورهای هم‌تراز دانست. شرایط خاص، مانند اجرای نظام چندنرخ ارز و تعدیل نشدن نرخ آن بر اساس برابری قدرت خرید، امکان مقایسه مستقیم را محدود می‌سازد.

افزون بر این، تلاش‌ها برای اجرای اصلاحات اقتصادی بازارمحور در اوایل دهه ۱۳۷۰ با چالش مواجه شد و تداوم نیافت.

تجربه کشورهای دیگر نیز حاکی از آن است که راهبردهای مشابه لزوماً به پیامدهای یکسانی منجر نمی‌شوند. برای مثال، اجرای چنددهه سیاست‌های اقتصادی بازارمحور در ترکیه (از اوایل دهه ۱۳۶۰ شمسی) با تورم بالا و بحران مالی شدیدی در اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی همراه شد.

همچنین، وقوع جنگ هشت‌ساله با عراق به عنوان یک عامل خارجی مؤثر بر اقتصاد ایران در حالی رخ داد که کشورهایی مانند ترکیه و کره جنوبی در شرایط بی‌طرفی بین‌المللی به رشد خود ادامه دادند. کره جنوبی نیز از مزیت‌های ژئوپلیتیک خاصی برخوردار بود (Torbat, 2020). همان‌طور که تجربه ایران و سایر کشورهای پیرو سیاست‌های مشابه نشان می‌دهد، صنایع توسعه‌یافته در چارچوب جایگزینی واردات اغلب با چالش‌هایی در جذب فناوری‌های نوین تولید و مدیریت مواجه بوده‌اند (Pesaran, 1981 & 1985; Karshenas, 1990). محدودیت‌های بازار داخلی که مانع بهره‌برداری از صرفه‌جویی‌های مقیاس می‌شود و همچنین ضعف رقابت‌پذیری، از عوامل مؤثر در این وضعیت هستند. این چالش‌ها در اقتصادهای بزرگ متکی بر صادرات نفت بارزتر است، چراکه درآمدهای حاصل از نفت امکان تداوم حمایت از صنایع داخلی را برای دوره‌های طولانی‌تری فراهم می‌کند.

سیاست صنعتی در ایران، مشابه برخی دیگر از کشورهای دارای منابع نفتی، در چارچوب الگوی خاصی از روابط دولت-جامعه شکل گرفته است. اگرچه توسعه صنعتی همواره یک هدف کلیدی به شمار می‌رفت؛ اما در عمل با اولویت‌های دیگری مانند تحولات اجتماعی و بازتوزیع اقتصادی در تعامل بوده است. این تعامل هم بر انتخاب و نتایج سیاست‌های صنعتی و هم بر توازن منافع بین گروه‌های مختلف تأثیرگذار گذاشته است. بنابراین، تحلیل عوامل اقتصاد سیاسی برای درک تجربه سیاست صنعتی ایران ضروری است. با وجود این، اهمیت ابعاد اقتصاد سیاسی این موضوع کمتر مورد مطالعه نظام‌مند قرار گرفته و بررسی آن در چارچوبی تاریخی و با نگاهی تطبیقی به منطقه می‌تواند زمینه‌ساز تحلیل‌های عمیق‌تر باشد (Pesaran and Karshenas, 1985).

۳-۲- سیاست صنعتی پس از انقلاب: چالش‌های گذار به الگوی افقی (اصلاحات بازارمحور)

با تشدید کسری بودجه و کاهش رشد اقتصادی، دولت برنامه‌های تثبیت اقتصاد کلان و اصلاحات ساختاری را در پیش گرفت. این برنامه‌ها با اهداف بازگرداندن توازن‌های اقتصادی و توسعه مبتنی بر بخش خصوصی طراحی شدند. در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، بسیاری از کشورها سیاست‌های مشابهی شامل کاهش یارانه‌ها، تعدیل هزینه‌های عمومی، آزادسازی تجاری، اصلاح نرخ ارز، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را اجرا کردند (Amuzegar, 1997). هم‌زمان، الحاق به نهادهای تجاری بین‌المللی و انعقاد موافقت‌نامه‌های تجاری نیز در دستور کار قرار گرفت.

پس از انقلاب ۱۳۵۷، تغییراتی در ساختار اقتصادی ایجاد شد که از جمله آن‌ها انتقال برخی واحدهای تولیدی به سازمان ملی صنایع ایران بود. این سازمان در سال ۱۳۶۹ منحل شد و در سال ۱۳۷۱، سازمان خصوصی‌سازی ایران جهت واگذاری مجدد این واحدها تأسیس گردید. در آن مقطع، جهت‌گیری اقتصادی به سمت کاهش وابستگی به خارج و توسعه صنایع داخلی معطوف بود. پیوستن ایران به جنبش عدم تعهد و اتخاذ سیاست‌هایی مانند حمایت از تولید داخلی از طریق تعرفه‌ها، سهمیه‌بندی واردات و کنترل قیمت‌ها در این راستا قابل تحلیل است (Amuzegar, 1997).

با آغاز جنگ ایران و عراق در سال ۱۳۶۰، منابع اقتصادی به سمت تأمین نیازهای دفاعی سوق یافت. پس از جنگ، اقتصاد با تورم حدود ۳۰ درصد و نرخ بیکاری بالای ۱۵ درصد مواجه شد که لزوم بازسازی و اجرای اصلاحات را پررنگ کرد. از اواخر دهه ۱۳۶۰، چهار دوره اصلاحات اقتصادی تحت ریاست‌جمهوری‌های متوالی اجرا شد:

دوره اول (پس از ۱۳۶۸): هم‌زمان با تحولات بین‌المللی مانند فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، برنامه‌های تعدیل ساختاری با محوریت آزادسازی اقتصادی از جمله خصوصی‌سازی، کاهش تعرفه‌ها و جذب سرمایه خارجی اجرا شد (احمدی امویی، ۱۳۸۲). گزارش‌ها حاکی از افزایش تورم به ۲۸ درصد، رشد بیکاری به ۱۴ درصد و افزایش بدهی خارجی تا ۳۰ میلیارد دلار بود (Amuzegar, 1997: 202) (Hiro, 2001: 19).

دوره‌های بعدی: ادامه سیاست‌های آزادسازی با محوریت یکسان‌سازی نرخ ارز، اصلاح قانون جذب سرمایه خارجی (FIPPA 2002) و صدور مجوز برای بانک‌های خصوصی (Alizadeh, 2003: 268)؛ (Jbili et al., 2007: 48).

در مجموع، اجرای سیاست‌های یاد شده تغییراتی در ترکیب مالکیت اقتصادی ایجاد کرد. برخی تحلیل‌گران معتقدند این سیاست‌ها با چالش‌هایی مانند ناهماهنگی در سیاست‌گذاری، کاهش توجه به توسعه صنعتی و تبدیل صنایع به واحدهای مونتاژ همراه بود (Behdad, 2001). در دوره‌های بعدی، برنامه‌هایی مانند «هدفمندی یارانه‌ها» و «توزیع سهام عدالت» با رویکرد بازتوزیع منابع اجرا شد که شامل تعدیل قیمت حامل‌های انرژی و پرداخت جبرانی به خانوارها بود (Guillaume et al., 2011: 3).

گذار از سیاست صنعتی عمودی به افقی در ایران با موانعی همراه بوده است. به نظر می‌رسد فرایند خصوصی‌سازی پس از انقلاب در تقابل با برخی انگاره‌های توزیعی قرار گرفته و شیوه اجرای آن (انتقال دارایی‌های دولتی به مالکان خصوصی) از دیدگاه‌های انتقادی، زمینه‌ساز بروز چالش‌هایی شده است (Amuzegar, 1997; Behdad, 2001)؛ همچنین گزارش‌هایی از تأثیر ناهمگون این سیاست‌ها بر گروه‌های مختلف جامعه ارائه شده است.

۳-۲- شکست نهادگرایی در سیاست صنعتی ایران

در ادبیات نظری مربوطه بیان می‌شود که درآمدهای نفتی به طور مستقیم و بی‌واسطه وارد زیرنظام‌های اقتصادی نمی‌شوند، بلکه از طریق یک چارچوب نهادی به درون نظام اقتصادی راه می‌یابند. بنابراین عوامل نهادی نقش اساسی در رابطه با تخصیص و توزیع رانت حاصل از نفت ایفا می‌کنند و در نتیجه سازوکار اثرگذاری درآمدهای نفتی بر زیرنظام‌های اقتصادی را تعیین خواهند کرد (همتی، ۱۳۹۱: ۷۵).

بر این اساس، هرچه یک ساختار نهادی در فرایندی تاریخی به سطح بالاتری از پایداری، بلوغ و استقرار دست یافته باشد، تأثیرپذیری آن از رانت عظیم منابع نفتی کاهش می‌یابد. در این حالت، چارچوب نهادی، رانت نفتی را بر اساس سازوکارهای از پیش تعیین‌شده، به سمت زیرنظام اقتصادی و سطوح سازمانی هدایت کرده و نحوه تخصیص و توزیع آن را تعیین می‌کند.

در چنین شرایطی، به دلیل پایداری، بلوغ و استقرار ساختار نهادی کارآمد، تلاش فعالان اقتصادی در سطح سازمانی برای بهره‌برداری از فرصت‌های رانتی نمی‌تواند قواعد و ساختار بازی را به طور جدی تغییر دهد؛ اما اگر رانت نفتی به اقتصادی با حکومتی نوپا و نظام بوروکراتیک ضعیف و شکننده تزریق شود، زمینه برای تبدیل دولت به یک دولت رانتی فراهم می‌آید (مهلوم و توریک، ۲۰۰۶: ۲۶). تقویت و گسترش دولت رانتی طی یک فرایند زمانی در تعامل دولت رانتی و بستر نهادی صورت می‌گیرد و به تدریج کل چارچوب نهادی را دستخوش دگرگونی و تحول در راستایی می‌کند که برای تقویت رشد و توسعه اقتصادی مناسب نبوده و یا حتی زیان‌بار خواهد بود (استیونز، ۱۳۸۷: ۳۱۲).

در حالی که جهان در حال توسعه به سمت سیاست‌ها و سیستم‌های تولیدی بازار محورتر حرکت کرده که تحت سلطه بخش خصوصی است و به سیگنال‌های بازار متکی می‌باشد، در ایران بسیاری از سیاست‌های صنعتی به سبک قدیمی و مداخله بالای دولت در اقتصاد را حفظ کرده است که مشخصه بسیاری از کشورهای در حال توسعه می‌باشد. علاوه بر این، همه دولت‌ها در نمونه کشورهای در حال توسعه محدودیت‌های روشنی برای آزادسازی اقتصادی ایجاد کرده‌اند. نخست، آنها تمایلی به کاهش کنترل مستقیم صنایع «استراتژیک» یا «حساس» مانند مخابرات، معدن، انرژی و بانکداری ندارند. تمایل به خصوصی‌سازی به‌ویژه در ایران کم است، جایی که بخش‌های کلیدی مانند پالایشگاه‌های نفت، تولید برق، بهره‌برداری بنادر، حمل و نقل هوایی و توزیع آب تحت کنترل شدید

دولت هستند. از طرف دیگر، فقدان گروه‌های ذینفع برای ظهور کنش جمعی و فشار برای تغییر، حرکت دولت به سمت سیاست‌های کاربردی‌تر و بازارپسند برای رشد را با مشکل مواجه کرده است - پدیده‌ای که ارتباط نزدیکی با ضعف ساختار نهادی در عرصه حکمرانی دارد. علاوه بر این در مرحله صنعتی شدن اولیه در کشور از سیاست صنعتی برای ایجاد فعالیت‌های جدید و حمایت از توسعه شرکت‌های جدید (نوزاد) استفاده می‌کردند، مرحله دوم به دنبال استبداد نفتی در اثر سوء مدیریت درآمدهای نفتی، سیاست صنعتی نقش منفعلانه‌تری ایفا نمود، یعنی حفظ ساختارهای موجود از منظر اقتصاد سیاسی که می‌توان آن را با نیاز دولت به حمایت‌یابی و تداوم پاداش به مجموعه‌ای از حامیان برای جلوگیری از تشکیل گروه‌های مخالف توضیح داد.

امروزه، دولت در ایران فعالانه سیاست‌های صنعتی سنتی را اجرا می‌کنند. هدف اصلی سیاست صنعتی به نفع حمایت‌گرایی بیشتر و نقش بسیار برجسته‌تر دولت بود. در این مرحله، تأسیس صنایع سنگین و صنعت جایگزینی واردات، ملی‌سازی‌ها را توجیه کرد. به‌ویژه در ایران، با توجه به عدم وجود طبقه کارآفرین خصوصی که قادر به انجام چنین سرمایه‌گذاری‌هایی در آن زمان (قبل انقلاب) بود، دولت از طریق سرمایه‌گذاری عمومی گسترده نقش مهمی در توسعه صنعتی ایفا کرد.

بنابراین، سیاست‌های کلان صنعتی به‌گونه‌ای تنظیم شد که با مداخله‌گری هدفمند و اعطای حمایت‌های مختلف، توسعه صنایع جایگزین واردات را تسهیل کرد. سیاست صنعتی باید تمام نقش‌های دولت (حمایتگر، قاعده‌گذار و تنظیم‌گر، تسهیلگر) و طیف وسیع‌تری از مداخلات بالقوه در هر دو طرف عرضه و تقاضا همراه با همه مواردی که بدیهی تلقی می‌شوند را در نظر بگیرد (Evans, 1995; Borrás and Edler, 2020) یا فرایندها و شیوه‌های پیش پا افتاده‌ای که به شکل‌دهی و مدیریت بازارها کمک می‌کند.

همچنین باید طیف گسترده‌تری از دارایی‌ها را فراتر از دارایی‌های دانشی از جمله ارزش‌ها و مشکلات محلی بپذیرد. مناطق کمتر مساعد اغلب فاقد ظرفیت‌های نهادی هستند که برای اجرای رویکردهای سیاستی مبتنی بر مکان بسیار مهم است (Morgan and Marques, 2019). در برنامه سیاستی که حول شکل‌گیری شبکه، چارچوب‌بندی و توسعه دیدگاه‌ها و ارزش‌های مشترک ساخته شده است، خطراتی وجود دارد. فرایندها ممکن است توسط بازیگرانی با منافع شخصی و درگیر روابط سیاسی و تجاری فاسد محلی هستند، به انحراف کشیده شوند.

اکثر کشورهای با درآمد پایین و متوسط پایین از نظر شاخص‌های اثربخشی دولت به‌ویژه در رتبه پایینی قرار دارند (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2008) که بر توانایی آنها برای مدیریت سیاست‌های صنعتی نیز تأثیر می‌گذارد.

مشکل اصلی سیاست صنعتی در کشورهای در حال توسعه فقیر، تقابل دو واقعیت است: از یک سو، نیاز به اصلاح شکست بازار به مراتب بیشتر از کشورهای توسعه‌یافته است و از سوی دیگر، توانایی بخش دولتی برای مقابله با این شکست‌ها به شدت محدودتر است. علاوه بر این، برخی از کشورها فاقد نهادهایی هستند که دولت‌ها را در قبال سیاست‌های خود مسئول بدانند. در چنین مواردی، سیاست‌ها می‌توانند به راحتی توسط گروه‌های ذینفع خاص «تسخیر» گردند؛ بنابراین نیاز ویژه‌ای به سیاست‌هایی وجود دارد که ارزان و در اجرایشان ساده باشند و نتوانند به راحتی توسط گروه‌های ذینفع ذی‌نفوذ دستگیر شوند.

در ایران، عملکرد دولت‌ها اغلب بر دستاوردهای کوتاه‌مدت متمرکز بوده است. این امر نشان می‌دهد که حفظ و تداوم یک دولت پایدار در مسیر توسعه، به‌ویژه در مراحل مختلف صنعتی‌شدن، چالشی پیچیده است و نمی‌توان آن را امری ساده تلقی کرد. یک دولت توسعه‌گرا و مؤثر می‌تواند از انحصار منافع توسط گروه‌های خاص جلوگیری کند. با توجه به چالش‌ها و موانع ساختاری سیاست صنعتی که در شکل ۱۰ نمایش داده شده است، می‌توان نتیجه گرفت که توسعه صنعتی در ایران تحت تأثیر ساختار سیاسی، تمرکز در نظام حکمرانی و ویژگی‌های فکری نخبگان سیاسی قرار داشته است. این عوامل باعث شده که شکل‌گیری یک دولت توسعه‌گرا با ظرفیت خودمختار، اما متکی بر توانمندی‌های جامعه، با محدودیت‌های ساختاری روبه‌رو شود. در ادامه، به برخی از ویژگی‌های چنین دولتی، چه در دوران پیش از انقلاب و چه پس از آن اشاره می‌شود که در ایجاد ثبات و توسعه پایدار با کاستی‌هایی همراه بوده است:

- غفلت از اصلاحات در مشکلات کلاسیک بودجه و تراز پرداخت‌ها و نظم و ظرفیت‌سازی در کارکردهای دولت به دلیل فراوانی درآمد نفت (عبور از بحران‌های مالی)
- منابع طبیعی جایگزین ظرفیت و منابع انسانی
- عدم توانایی دولت در کنترل، استخراج و تخصیص منابع
- عدم ظرفیت جمع‌آوری درآمد و کسب درآمد با ثبات لازم (مالیات ابزار حکمرانی، سیاستگذاری و عقلانیت دولت)
- فقدان پایه‌های درآمدی متنوع که در برابر آن پاسخگو و شفاف باشد
- ضعف در بستن راه فرار مالیاتی و ارائه خدمات
- ضعف در شناسایی بازارهای خارجی، آموزش و ارتقای بهره‌وری، ضعف در آمار و ارقام
- ضعف در انتخاب و پالایش سیاست‌های درست و اجماع سیاسی برای اجرای آن
- الزام بانک‌ها به حمایت از صنایع نامناسب

- درآمد نفت و اعتبارات پولی و مالی متکی به آن جایگزین همه ظرفیت‌ها و عقلانیت و چارچوب تصمیم‌گیری درست

- عدم وجود ظرفیت هماهنگی و کنش میان بخشی

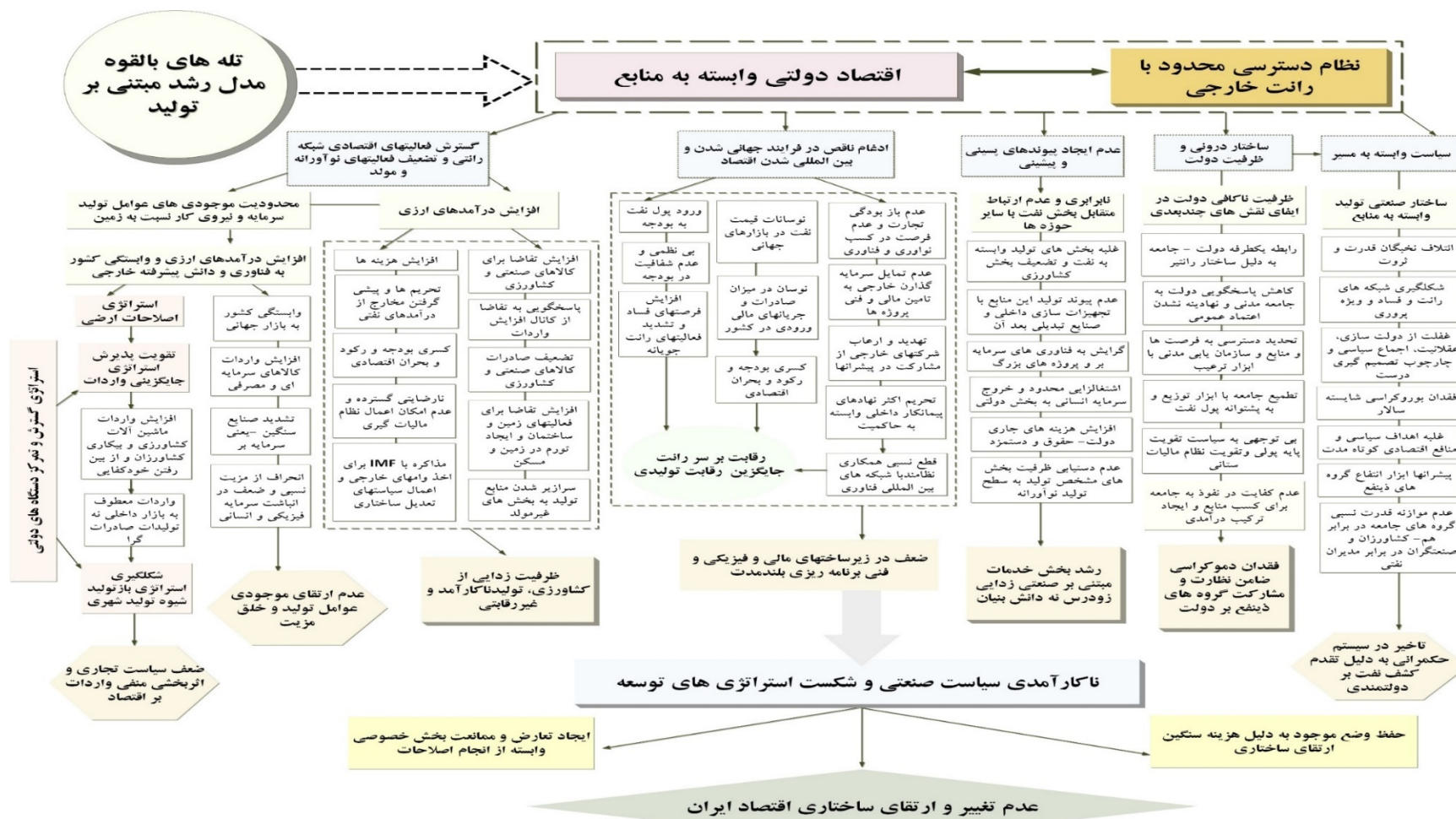
- عدم کفایت و ظرفیت وزارتخانه‌ها در انجام و ارزیابی پروژه‌ها

مجموع این ویژگی‌ها سبب شده که دولت نتواند موفق به تحقق یک سیاست صنعتی واقعی شود که در ادامه بتواند با کسب ظرفیت کافی با عبور از این سیاست‌های گزینشی به سمت سیاست‌های افقی و مبتنی بر بازار حرکت نماید.

تحلیل تطبیقی تجربیات و ادبیات سیاست صنعتی در سطح جهانی، یک درس کلیدی را برجسته می‌کند: نتایج این سیاست‌ها به شدت وابسته به زمینه ملی است که چگونگی تدوین و اجرای آن‌ها را شکل می‌دهد. این زمینه در شکل ۱۰ در مورد ایران ترسیم شده است. در نهایت، اقتصاد سیاسی یک کشور هم بر انواع سیاست‌های صنعتی اتخاذ شده تأثیر می‌گذارد و هم تعیین می‌کند که آیا مجموعه‌ای خاص از سیاست‌های راهبردی صنعتی به نفع کل اقتصاد، بخش‌های اقتصادی ویژه یا گروه‌های مختلف درون کشور خواهد بود و چگونه بر آن‌ها اثرات متفاوتی خواهد داشت. با وجود تغییر دیدگاه‌های بین‌المللی در مورد سیاست صنعتی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، ایران رویکردی را حفظ کرد که با مشارکت قابل توجه دولت در تولید و برنامه‌ریزی اقتصادی مشخص می‌شد. این رویکرد شامل نقش برجسته دولت و تداوم استفاده از ابزارهای سنتی سیاست صنعتی بود. در همین دوره، کشورهای آمریکای لاتین، اروپا و آسیای مرکزی با شرایط اولیه کم‌وبیش مشابه، بازسازی اقتصادی گسترده‌ای را انجام دادند و اغلب استراتژی‌های خود را در قالب بسته‌های سیاستی منسجم‌تر و بازارمحور تثبیت کردند که با هدف تشویق رشد صادرات تحت رهبری بخش خصوصی طراحی شد. مسیر حرکت ایران به سمت چنین سیاست‌های بازارمحور در این بازه زمانی با مسیر این کشورها متفاوت بود.

چارچوب سیاست صنعتی معاصر ایران همچنان بر رویکردهای سنتی با مشارکت قوی دولت تأکید دارد. از نظر تاریخی، هدف اصلی این سیاست‌ها عمدتاً معطوف به توسعه صنایع داخلی از طریق جایگزینی واردات بود که مستلزم سرمایه‌گذاری هنگفت دولتی، به‌ویژه در صنایع سنگین می‌شد. این نقش توسعه‌ای دولت تا حدی تحت تأثیر ظرفیت محدود بخش کارآفرین خصوصی برای انجام چنین سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای در آن مقطع (پیش از انقلاب) شکل گرفت. در نتیجه، انتخاب‌های عمده سیاست صنعتی به نفع توسعه صنایع جایگزین واردات بود که از طریق مداخله عمدی دولت و اقدامات حمایتی متنوع اجرا شد (شکل ۱۰).

اقتصادی سیاست صنعتی در ایران: از شکست ساختارگرای تا پارچوب نوین تحول ساختاری



شکل ۱۰: تله های تحقق تحول ساختاری رشد در ایران

مأخذ: نگارنده

۴- امکان‌سنجی کاربرد و درس آموخته‌های مدل توسعه آسیای شرقی

۴-۱- قابلیت کاربست مدل توسعه آسیای شرقی در ایران

این بخش در تلاش برای ارزیابی ارتباط تجربی توسعه آسیای شرقی با ایران، این پرسش را مطرح می‌کند که آیا می‌توان این نتایج را در ایران امروز تکرار کرد یا شرایط خاص ایران یا تغییرات در فضای سیاست بین‌المللی مانع تکرار تجربه شرق آسیا می‌شود؟ با توجه به هزینه‌ها و مزایای آشکار شده این الگوی توسعه، آیا این الگو را می‌توان در مورد ایران توصیه نمود؟ و اگر نه آیا درس آموخته‌های مثبتی وجود دارد که ایران بتواند از تجربیات شرق آسیایی استخراج کند؟ برای این منظور به نقد الگوی توسعه آسیای شرقی از منظر دو رویکرد اقتصاد سیاسی فضا و اقتصاد سیاسی نهادی پرداخته می‌شود و با توجه به تبیین هزینه فایده این الگو برای این کشورها، قابلیت کاربرد آن در ایران و درس آموخته‌های احتمالی آن برای کشور تبیین می‌گردد.

۴-۱-۱- نقد جغرافیایی مدل توسعه آسیای شرقی از منظر اقتصاد سیاسی فضا

با استفاده از رویکرد چند مقیاسی، اخیراً نقدهای جغرافیایی مدل توسعه آسیای شرقی افزایش یافته است. این نقدها استدلال می‌کنند که ادبیات موجود توسعه آسیای شرقی از نظر معرفت‌شناختی در یک دام سرزمینی گرفتار شده است. در این بخش، نه تنها دیدگاه معرفت‌شناختی، بلکه بعد روش‌شناختی را نیز برای بهره‌برداری مؤثر از تحقیقات الگوی آسیای شرقی که کمتر به دام افتاده‌اند، مدنظر قرار می‌گیرد. بر اساس این تحلیل‌ها، این بخش بر ضرورت تحقیقات بین‌رشته‌ای با استفاده از روش‌شناسی و معرفت‌شناسی چند مقیاسی برای تبیین بهتر توسعه اقتصادی در شرق آسیا تأکید دارد.

با اذعان به موفقیت مدل توسعه آسیای شرقی از اواخر دهه ۱۹۹۰ تاکنون، ادبیات فزاینده‌ای در جغرافیای اقتصادی ظهور یافته که به این الگو انتقاد می‌کند. این انتقادات عمدتاً بر این استدلال متمرکزند که این مدل در یک «تله سرزمینی» گرفتار شده است (Agnew, 1994). این نقدها با عنوان «تله سرزمینی»، «دولت‌گرایی خودمختار» (Taylor, 1996) یا «ناسیونالیسم روش‌شناختی» (Brenner, 2004) شناخته می‌شود که در آن دولت به عنوان موجودی از پیش داده شده جدا از جامعه در نظر گرفته می‌شود، در حالی که مقیاس ملی بر سایر مقیاس‌های جغرافیایی اولویت دارد.

از نظر روش‌شناسی، مشخص شد که محققان مدل توسعه آسیای شرقی به شدت به داده‌های ملی مانند آمار و نقشه‌های ارائه‌شده توسط دولت، وابسته هستند و سایر مطالب را کم‌اهمیت می‌دانند؛ بنابراین، درک این موضوع

ضروری است که چگونه این محققان در این تله سرزمینی گرفتار شدند و چه نوع داده‌هایی در به دام افتادن نقش داشته‌اند.

تله سرزمینی را نباید صرفاً به عنوان یک مسئله داده‌شده (داده‌شده) در نظر گرفت، بلکه باید آن را پیامد یک فرایند اجتماعی دانست که توسط بازیگران اجتماعی خاصی مانند بوروکرات‌های ملی و دانشمندان علوم اجتماعی ساخته و بازتولید می‌شود.

به گفته هاگلی^۱ (۲۰۰۱)، با همکاری متخصصان علوم اجتماعی، دولت‌ها از نقشه‌ها و آمار برای قلمروسازی مؤثر فضاهای محلی ذهنی استفاده کردند و در عین حال دولت مدرن عینی را بدیهی تلقی نمودند. به عبارت دیگر، دولت عمداً یک تله سرزمینی برای ساختن دولت مدرن ایجاد کرد. به معنای مشابه، ادبیات موجود تز توسعه آسیای شرقی کمتر به زمینه‌های پشت تله سرزمینی توجه می‌کند و درواقع توضیح در مورد اقدامات و مقاصد دولت را هنگام ساخت یک مکانیسم هژمونیک خاص مانند «GDPism» مسدود می‌نماید (Sum, 2013).

از نظر معرفت‌شناختی، ادبیات موجود تز توسعه آسیای شرقی بر بازیگران ملی متمرکز است که در مقیاس ملی عمل می‌کنند، تمرکزی که در نظر گرفتن بازیگران و عوامل فراملی و محلی و منطقه‌ای را مسدود می‌نماید. از این رو، محققان مدل توسعه آسیای شرقی، برای اثبات ادعای «معجزه اقتصادی» این منطقه، به داده‌های سازمان‌های بین‌المللی و ملی متوسل شدند و تغییرات متوالی شاخص‌های کلیدی اقتصادی مانند تولید ناخالص داخلی (GDP)، تولید ناخالص ملی (GNP) و سهم بخش صنعت در GDP را ارائه کردند.

دلیل اصلی پنهان ماندن داده‌های محلی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در تحقیقات الگوی توسعه آسیای شرقی این است که بیشتر داده‌های محلی به مناطق خاصی مانند کتابخانه‌های دانشگاه‌های محلی، اتاق‌های بازرگانی و دفاتر روزنامه محدود می‌شوند، اگرچه برخی از روزنامه‌های محلی در کتابخانه مجلس ملی در سئول، پایتخت کره جنوبی ذخیره می‌گردند. تشدید مشکل دسترسی به داده‌ها این است که داده‌های محلی دیجیتالی نمی‌شوند. بنابراین، زمان قابل توجهی برای یافتن شواهد و داده‌ها مورد نیاز است، زیرا همه جستجوها باید به صورت دستی صورت گیرد.

درنهایت، باید ارزش داده‌های ملی را مورد بازنگری قرار داد. برای جلوگیری از هرگونه سوءتفاهم، تأکید بر رویکرد چندمقیاسی و مشکل‌سازی تله سرزمینی به این معنا نیست که داده‌های ملی باید از تحقیق حذف شوند. داده‌های ملی در آشکار کردن پویایی چندمقیاسی در مقیاس‌های مختلف جغرافیایی مهم هستند.

زمانی که محققان الگوی توسعه آسیای شرقی از داده‌های ملی استفاده کردند، به طور انحصاری بر افشای ظرفیت دولتی متمرکز شدند و از این رو، سایر تعاملات در مقیاس‌های مختلف را نادیده گرفته یا کم‌اهمیت جلوه دادند.

1. J. Häkli

از سوی دیگر، جغرافیدانان متفکر با رویکرد چندمقیاسی، داده‌های ملی یکسانی را در رابطه با تعاملات بین بازیگران و عوامل مقیاس متفاوت مشاهده کردند.

درواقع، داده‌های ملی به مثابه یک مخزن غنی برای پژوهشگران عمل می‌کنند. برای نمونه، آمارهای رسمی منتشرشده توسط ادارات ملی آمار، با استناد به شاخص‌هایی مانند تولید ناخالص داخلی، برای اثبات عینیت «معجزه اقتصادی» شرق آسیا به کار می‌روند. با این حال، هنگام استفاده از شاخص تولید ناخالص داخلی منطقه‌ای، متوجه می‌شویم که یک الگوی توسعه منطقه‌ای ناهموار در زیر معجزه اقتصادی وجود دارد که درواقع واقعیت این معجزه را که ظاهراً به نفع کل کشور بوده است، زیر سؤال می‌برد (Gimm, 2003). نه تنها باید از آمار برای حمایت یا نفی یک فرض استفاده شود، بلکه باید داده‌های مقیاس ملی منتشر شده توسط دستگاه دولتی را نیز بررسی کرد. تولید ناخالص داخلی یک نتیجه صرفاً عینی نیست، بلکه یک ترفند سیاسی برای مشروعیت بخشیدن به یک استراتژی اقتصادی خاص است که توسط نیروهای اجتماعی انتخاب شده و از آن به عنوان GDPism یاد می‌شود (Sum, 2013). برای مثال، رژیم پارک یونگ هی از ارقام مختلفی مانند شاخص تولید ناخالص داخلی و میزان صادرات، هنگام بسیج جمعیت ملی در پشت جنبش «مدرن‌سازی سرزمین پدری» بهره‌برداری کرد (Jessop, 2004, 159; Sum and Jessop, 2013).

۴-۱-۲- نقد مدل توسعه آسیای شرقی از منظر اقتصاد سیاسی نهادگرا

بحث درباره وجود و تعریف سیاست صنعتی در شرق آسیا دو نکته بنیادین را برجسته می‌سازد: نخست آنکه عوامل غیرقابل کمی‌سازی مانند فرهنگ (عاملی برای نرخ پس‌انداز بالا، اخلاق کاری سخت‌کوشانه و بوروکراسی کارآمد)، میراث تاریخی (مانند زیرساخت‌های صنعتی ژاپن پس از دوره استعماری که به سواد فراگیر و پایگاه صنعتی گسترده انجامید) و سیاست‌های جنگ سرد (که کمک‌های خارجی بی‌سابقه و دسترسی ممتاز به بازار ایالات متحده را فراهم آورد) نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا کرده‌اند (Chang, 2006; Pack and Saggi, 2006).

دوم آنکه ارزیابی اثرگذاری این سیاست‌ها با چالش‌های روش‌شناختی مواجه است؛ چنان‌که پک و ساگی (۲۰۰۶: ۲۶۸) تصریح می‌کنند: «عدم دسترسی به موارد تقابلی، قضاوت درباره عملکرد بهتر یا بدتر شرق آسیا در غیاب این سیاست‌ها را ناممکن می‌سازد». با این حال، شواهد تجربی ازجمله موفقیت‌های دولت‌های محلی در اجرای سیاست‌های صنعتی، گواهی بر اثربخشی نسبی این رویکردهاست.

الزاماً تجارب موفق سیاست صنعتی منحصر به شرق آسیا نبوده است؛ شمار قابل توجهی از اقتصادهای اروپایی مانند فرانسه، فنلاند، نروژ و اتریش در نیمه دوم قرن بیستم سیاست صنعتی انتخابی را با دستاوردهایی حتی فراتر از نمونه فرانسه پی گرفتند (Katzenstein, 1985). به‌طور همزمان، دولت‌های محلی در ایتالیا- رومانی

(ایتالیا) و بادن - ورتمبرگ (آلمان) از طریق مکانیسم‌هایی چون اعتبارات هدایت‌شده (توسط بانک‌های محلی عموماً تحت مالکیت عمومی)، حمایت از تحقیق و توسعه (R&D) و بازاریابی صادراتی، موفق به ایجاد «مناطق صنعتی» پویا شدند (Piore and Sabel, 1984). با توجه به رشد اقتصادی بالا در این کشورها طی دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰، باید اذعان کرد سیاست صنعتی تنها عامل محرک رشد نبوده، بلکه در تعامل با سایر متغیرها عمل کرده است.

در مقابل، تجربه کشورهای در حال توسعه حاوی درس‌های متناقض‌نمایی است. مطالعات مقطعی، همبستگی مثبتی میان «درجه باز بودن اقتصاد» (با تعاریف متفاوت) و عملکرد رشد نشان می‌دهند و بر این اساس، اجماع جریان اصلی حاکی از ناکارآمدی سیاست صنعتی در این کشورها از دهه ۱۹۶۰ به بعد است (Chang, 2010). با این حال، شواهد تاریخی بلندمدت روایتی متفاوت ارائه می‌کند:

تا دهه ۱۸۷۰ میلادی، اکثر کشورهایی که امروزه به عنوان «اقتصادهای در حال توسعه» شناخته می‌شوند، یا مستعمره قدرت‌های خارجی بودند یا تحت حاکمیت «معاهدات نابرابر» قرار داشتند. این معاهدات با سلب خودمختاری تعرفه‌ای و تحمیل نرخ‌های تعرفه‌ای بسیار پایین (در حدود ۳ تا ۵ درصد)، آن‌ها را از ابزارهای لازم برای حمایت از صنایع نوپای خود محروم کرد. به همین دلیل، عملکرد رشد اقتصادی این کشورها در آن دوره به‌طور قابل توجهی ضعیف بود.

پس از کسب خودمختاری تعرفه‌ای در دهه‌های ۱۸۷۰ و ۱۸۸۰، نرخ رشد درآمد سرانه آمریکای لاتین از ۰٫۱ درصد در دوره ۱۸۲۰-۱۸۷۰ به ۱٫۸ درصد در دوره ۱۸۷۰-۱۹۱۳ افزایش یافت و این منطقه را به یکی از دو منطقه سریع‌الرشد جهان تبدیل کرد (Maddison, 2001: 126). این ناسازگاری، انتقادات رادریگز و رودریک (۲۰۰۰) و چنگ (۲۰۰۵) را به روش‌شناسی اقتصادسنجی مقطعی تقویت می‌کند.

۴-۱-۳- گلوگاه‌های نهادی: چارچوب تحلیلی

صنعتی‌سازی به مثابه فرایند تحول ساختاری با ایجاد وابستگی‌های متقابل بخشی، تنش‌های ساختاری پدید می‌آورد که غیاب نهادهای کارآمد می‌تواند آن‌ها را به **تنگناهای غیر قابل حل** تبدیل کند. الکساندر گرشنکرون (۱۹۶۲) نخستین کسی است که این مفهوم را صورت‌بندی کرد. نهادهای دولتی خود تجلی‌گاه منافع متضادی هستند که تا حدی بازتاب زمینه گسترده‌تر اقتصاد سیاسی‌اند (Stiglitz, 1996; Chang, 2011; Andreoni, 2016). این امر دولت‌ها را با دو چالش موازی روبه‌رو می‌کند: مدیریت تعارض منافع میان گروه‌های اجتماعی و همزمان، همسوسازی نهادها و سیاست‌های تحت امر وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی و سطوح حکمرانی (از منطقه‌ای تا ملی).

نهادهای و سیاست‌های صنعتی‌سازی سه وظیفه کلیدی دارند:

۱- ایجاد شرایط برای توسعه قابلیت‌های تولیدی

۲- طراحی مشوق‌هایی برای به‌کارگیری مولد این قابلیت‌ها

۳- تضمین عمق‌یابی و تنوع‌بخشی مستمر (Lall, 2001; Chang and Andreoni, 2019).

تغییر نهادی صرفاً یک فرایند فنی نیست، بلکه فرایند اقتصاد سیاسی است که توزیع منابع میان گروه‌های رقیب را دگرگون می‌کند و با مقاومت ذی‌نفعان مواجه می‌شود (Chang, 1994).

۴-۱-۴- اقتصاد سیاسی تعارض منافع: شواهد جهانی

مایکل کالکی (۱۹۷۶) توسعه صنعتی را فرایندی می‌داند که در آن گروه‌های اجتماعی (و زیرگروه‌های درون آنها) برای حفظ و ارتقای منافع خود قدرتشان را بسیج می‌کنند. در اقتصادهای در حال توسعه، ساختار طبقاتی حاکم بر مناطق روستایی می‌تواند به ایجاد گلوگاه در عرضه بخش کشاورزی بینجامد. به‌طور تاریخی، کشورهای با طبقه سرمایه‌دار مالی قدرتمند اغلب در اجرای سیاست صنعتی موفق با دشواری مواجه بوده‌اند، زیرا این طبقه از سیاست‌هایی حمایت می‌کند که ممکن است برای ظرفیت‌سازی تولیدی مخرب باشد؛ به عنوان نمونه:

زمین‌داران جنوب ایالات متحده در دوران پیش از جنگ داخلی، با فشار برای تجارت آزاد، عمداً مانع توسعه بخش تولیدی در این کشور شدند. نمونه مشابهی از این الگو در دوران معاصر نیز قابل مشاهده است، جایی که سرمایه‌داران مالی در بریتانیا و برزیل با ترویج سیاست‌هایی که به بیش‌ارزش‌گذاری پول ملی می‌انجامید، عمداً بخش‌های صنعتی صادرات‌محور را تضعیف کردند.

در بستر آفریقای معاصر، بخش خصوصی با دوپارگی مشخص می‌شود: شمار اندکی صنعتگر رقابت‌پذیر در مقابل انبوهی از بازیگران قدرتمند فعال در حوزه‌های تجارت، ساخت‌وساز و خدمات. این گروه اخیر به دلیل سودآوری بالاتر و ریسک کمتر واردات نسبت به تولید، سرمایه‌گذاری صنعتی را محدود می‌کنند. افزون بر این، نرخ‌های بهره بالا و دسترسی نامتوازن به اعتبارات، سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مولد را به پروژه‌هایی با مقیاس و دامنه محدود تقلیل داده است. فقدان شرکت‌های متوسط نیز موجب گسیختگی زنجیره‌های تأمین محلی و ناتوانی در دستیابی به صرفه‌های مقیاس شده است (Andreoni, 2019).

۴-۱-۵- نمونه موردی ایران: تعارض منافع در صنعت خودرو

الف) تعارض ساختاری در زنجیره تأمین

با وجود ممنوعیت صریح قانونی، سهامداران عمده شرکت‌های قطعه‌سازی دارای سهم بازار غالب به طور مستمر در هیئت‌مدیره خودروسازان اصلی کشور حضور یافته‌اند. این همپوشانی مدیریتی به سه پیامد کلیدی منجر شده است:

۱- تحمیل قیمت‌های غیررقابتی برای قطعات خودرو که هزینه‌های تولید را به میزان قابل توجهی افزایش داده است.

۲- اختلال در فرایندهای مناقصه و سفارش‌دهی قطعات که امکان رقابت عادلانه را محدود کرده است.

۳- حذف تدریجی تولیدکنندگان خرد و کوچک‌مقیاس از چرخه تأمین قطعات و تمرکز بازار در دست شبکه‌های محدود.

ب) چالش‌های حاکمیت شرکتی

ساختار مدیریتی یکی از شرکت‌های اصلی خودروساز از دو ناهنجاری بنیادین رنج می‌برد:

چرخه معیوب انتصابات: هیئت‌مدیره شرکت مادر، مدیران شرکت‌های تابعه را منصوب می‌کند. همان مدیران تابعه در مجمع عمومی، اعضای هیئت‌مدیره شرکت مادر را انتخاب می‌نمایند. این مدل حاکمیتی عملاً سازوکارهای نظارتی مستقل را بی‌اثر می‌سازد.

عدم تناسب اختیارات و مالکیت: سهم مالکیت دولت در این شرکت به مرور کاهش یافته است. با وجود این، اختیارات کلانی مانند انتصاب مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره همچنان در حوزه صلاحیت نهادهای دولتی باقی مانده است. این وضعیت، تناقضی اساسی ایجاد کرده است؛ جامعه انتظار پاسخگویی دولت را دارد، در حالی که ابزارهای نظارتی دولت متناسب با کاهش سهامش تعدیل نشده است.

ج) پویایی‌های کلان اقتصادی

فشار بر نظام ارزی: شبکه‌های تأثیرگذار در زنجیره تأمین خودرو پیوسته خواستار افزایش نرخ ارز بوده‌اند. استدلال آنان این است که این اقدام رقابت‌پذیری خودروهای وارداتی ارزان‌قیمت را کاهش می‌دهد. در مقابل، نهادهای پولی هشدار می‌دهند که افزایش نرخ ارز هزینه‌های تولید داخلی را به میزان قابل توجهی افزایش خواهد داد.

محدودیت منابع ارزی: امکان واردات انبوه خودروهای ارزان‌قیمت به سه دلیل عملی محدود است: نیاز به حجم عظیمی از منابع ارزی، اولویت تخصیص ارز به کالاهای اساسی و دارو و گران‌تر بودن قابل توجه خودروهای وارداتی نسبت به نمونه‌های داخلی در شرایط فعلی.

د) پیامدهای تجمیعی

انباشت بدهی‌های سنگین در شرکت‌های اصلی خودروساز، کاهش مستمر بهره‌وری و کارایی در کل زنجیره تولید، گسترش شکاف فناوری با استانداردهای جهانی، تثبیت ساختارهای انحصاری و تضعیف فضای رقابتی از جمله پیامدهای این مسئله است.

ه) راهکارهای نهادی برای مدیریت تعارض در صنعت خودروسازی

دولت‌ها با ایفای نقش «کانون هماهنگ‌کننده» می‌توانند منافع متضاد را حول چشم‌انداز توسعه‌ای همسو کنند. چهار مکانیسم نهادی برای این منظور پیشنهاد می‌شود:

۱- هماهنگی فرابخشی: ایجاد نهادهای فراسازمانی زیر نظر بالاترین سطح اجرایی (مانند ریاست‌جمهوری) و به‌کارگیری ابزارهایی مانند برنامه‌ریزی آینده‌نگر و بودجه‌ریزی یکپارچه برای همسوسازی منابع وزارتخانه‌های مختلف.

۲- تلفیق مأموریت سیاستی: انتقال اختیارات سیاست صنعتی به سطوح عالی حکومتی جهت کاهش تعارضات بخشی.

۳- اصلاح نظام تخصیص منابع: جهت‌دهی غیرمستقیم بودجه‌های وزارتخانه‌های غیرصنعتی (مانند آموزش و پرورش) به سوی اهداف ظرفیت‌سازی تولیدی.

۴- ظرفیت‌سازی نهادی: تقویت توان دستگاه‌های اجرایی برای کاهش تأثیر ذی‌نفعان ممتاز در طراحی سیاست‌ها. شکست‌هایی مانند اجرای قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان (۱۳۹۳-۱۳۹۸) که طی آن تعارض نهادی بین وزارت علوم و معاونت علمی ریاست‌جمهوری به جای‌گیری منابع در مدیریت تعارض (به جای اجرای قانون) انجامید (الیاسی و همکاران، ۱۳۹۶)- گواهی بر این اصل است که تقلید صرف از مدل شرق آسیا بدون توجه به زمینه نهادی-تاریخی و مکانیسم‌های بومی مدیریت تعارض منافع محکوم به شکست است. موفقیت سیاست صنعتی مستلزم درک پویایی‌های اقتصاد سیاسی خاص هر کشور و طراحی نهادهای حل تعارض انعطاف‌پذیر است.

۴-۲- قابلیت کاربرد مدل توسعه آسیای شرقی برای ایران

در حالی که برخی از ناظران همچنان به این استدلال می‌پردازند که کشورهای توسعه‌یافته آسیای شرقی همچنان می‌توانند نقش مهمی در جهت‌دهی مسیر توسعه ایفا کنند، برخی دیگر معتقدند که روابط نهادینه شده که قبلاً مؤثر بودند منسوخ شده و حتی به موانعی برای اصلاحات مورد نیاز تبدیل شده‌اند. کاملاً مشخص نیست که آیا دولت توسعه‌گرا می‌تواند به طور معقولی عملکردی داشته باشد - یعنی عاری از تسخیر منافع اقتصادی، قومی یا سیاسی خاص یا قادر به هدایت فرایند توسعه باشد. تغییرات تاریخی در ژئوپلیتیک منطقه شرق آسیا، سلطه غرب

(به ویژه ایالات متحده) در شرق آسیا را کاهش داده است. اشاعه ایده‌های نئولیبرال همچنین به شرکت‌ها دیکته کرده است، شاید به بهای دولت‌ها، مسئولیت بیشتری برای ایجاد قوانین و مقررات بر عهده بگیرند. با وجود این، دولت‌ها نباید نقش توسعه‌ای خود را کنار بگذارند، زیرا آزادسازی یک‌جانبه نه تنها می‌تواند اقتصاد داخلی آسیب‌پذیر را در معرض رقابت شدید خارجی قرار دهد، بلکه باعث صنعتی‌زدایی زودرس نیز می‌شود. پارادایم مدرن گازهای پرنده در تئوری ساختارگرایی جدید دقیقاً از منطق بازار پیروی نموده و فرض می‌کند که مکان تولید محصولات قابل مبادله باید مطابق با توسعه عوامل مؤثر در اقتصادهای ملی تغییر کند. پرسش مهم این است که آیا چنین مکانیسم بازار منطقی همراه با نقش محدود دولت می‌تواند توسعه بلندمدت را در ایران و سایر کشورهای در حال توسعه آسیایی ترویج کند؟ واقعیت پیچیده آسیای شرقی (با ویژگی‌های متنوع در میان کشورهای منطقه) خود را برای یک فرایند منظم نشان نمی‌دهد.

شرق آسیا دارای شبکه‌های جدید قدرت و هماهنگی با ترکیبی از یکپارچگی عمودی و افقی است. سیاست منطقه‌ای دولت‌ها برای تجمیع قدرت سیاسی‌شان ممکن است برای مقابله با فشار بیرونی مفید باشد. بنابراین، دولت‌های منطقه ممکن است مجبور شوند رویکردی عمودی با مجموعه‌ای از سیاست‌ها را به درستی دنبال کنند. پارادایم گازهای پرنده مستلزم هماهنگی موفق بین کشورهای منطقه است که در آن شناسایی و زمان مهاجرت صنعتی باید به طور متقابل درک شود. در اینجا، احساسات مرنکانتیلیستی سنتی ناسیونالیسم می‌تواند مانعی جدی برای ادغام منطقه‌ای باشد.

مطالعات نشان می‌دهد که «منطقه‌گرایی توسعه‌ای» در واقع ترکیبی از دو نوع همکاری منطقه‌ای است: یکپارچه‌سازی اقتصادی و همکاری در زمینه‌های کلان توسعه مانند زیرساخت، امنیت و پیوندهای فرهنگی. این سیاست ترکیبی از لیبرالیسم محدود در سطح ملی و حمایت‌گرایی در سطح منطقه‌ای است. همچنین یک چارچوب ترکیبی از همکاری شمال-جنوب و جنوب-جنوب برای دستیابی به «تخصص» است. در حالی که هنوز در مرحله اکتشافی است، مفهوم «منطقه‌گرایی توسعه‌گرا» به نظر می‌رسد دارای پتانسیل امیدوارکننده‌ای از نظر پر کردن شکاف بین دولت توسعه‌گرا (دولت‌محور) و پارادایم گازهای پرنده (بازار محور) باشد. در ایران با توجه به این واقعیت که اکنون کشور باید به چالش‌های ناشی از روابط اقتصادی بین‌المللی یکپارچه‌تر واکنش مؤثر نشان دهد، این امر مستلزم ظرفیت دولت در سطوح مختلف برای مقابله با شوک‌های خارجی به صورت مجزا و/یا جمعی است.

قطعاً هر کشوری مختصات خاص خود را دارد که کپی کردن کامل یک الگوی واحد را ناممکن می‌سازد و البته اختصاصات هر کشور سبب می‌شود همان‌قدر که کاربرد مدل آسیای شرقی ناممکن باشد، کاربست دقیقاً کپی شده بازارگرا هم سخت و ناممکن است. تمامی کشورها باید سیاست‌های خود را با محدودیت‌های توسعه در دو دهه اخیر تدوین کنند.

بحث تاکنون نشان می‌دهد که اعمال سیاست صنعتی در شرق آسیا در بهترین حالت دارای موفقیتی با نتایج نسبی بوده است. با این حال، حتی نتایج میانه اگر در یک دوره طولانی تداوم داشته باشند، می‌تواند تأثیر قابل توجهی بر درآمد داشته باشد. بنابراین پرسش این است که آیا امروزه می‌توان سیاست‌های مشابهی را اعمال کرد یا اینکه تغییرات در نظام بین‌الملل مانع پیگیری آن‌ها می‌شود و اگر اتخاذ چنین سیاست‌هایی امکان‌پذیر باشد، آیا احتمالاً منافع مشابه و ناچیزی را به همراه خواهد داشت؟

ژاپن، کره جنوبی و تایوان به عنوان نمونه‌های اولیه کشورهایی در نظر گرفته می‌شوند که با دنبال کردن سیاست‌های قاطعانه غیر خنثی با توجه به ارتقای شرایط خاص، از یکپارچگی فزاینده با اقتصاد بین‌الملل بدون تسلیم استقلال ملی در حوزه‌های اقتصادی یا فرهنگی، منافع زیادی کسب کرده‌اند (ECES conference, 2005). احساسات سنتی ناسیونالیستی و یا ایدئولوژیک در ایران، مانعی جدی برای استفاده از مدل توسعه آسیای شرقی و ادغام در شبکه تجارت بین‌المللی به شمار می‌رود. با این حال، اقتصاد ایران از چند جنبه کلیدی با الگوی متعارف یک کشور در حال توسعه - که معمولاً دارای درآمد سرانه پایین، تراکم جمعیت بالا و محدودیت‌های شدید ارزی است - تفاوت معناداری دارد.

وجود منابع طبیعی بزرگ انرژی امکان صادرات سودآور فرآورده‌های نفتی را فراهم می‌کرد که نه تنها محدودیت ارز را برطرف می‌نمود بلکه منبع غالب پس‌انداز داخلی بود. مشکل اصلی خارجی که اقتصاد ایران در زمان تدوین استراتژی جایگزینی واردات در اوایل دهه ۱۳۴۰ با آن مواجه بود، تراز تجاری نامطلوب حاد نبود، بلکه تراز نامطلوب تجاری غیرنفتی بود.

در سال ۱۳۴۲، کسری تجاری کل ایران تنها ۵ میلیون دلار بود، در حالی که کسری تجاری غیرنفتی آن ۴۳۸ میلیون دلار برآورد شد. این به نوبه خود بدان معنی است که انگیزه اصلی استراتژی جایگزینی واردات ممکن است در چنین اقتصادی متفاوت از جاهای دیگر به‌ویژه در کشورهای کم‌درآمد با درآمدهای صادراتی کم و ناپایدار باشد. محدودیت‌های ارزی ممکن است انگیزه اصلی پذیرش استراتژی جایگزینی واردات در ایران باشد. در مقابل، اهداف اصلی افزایش درآمد و تنوع فعالیت‌های تولیدی، کاهش وابستگی به استخراج منابع طبیعی به عنوان منبع اصلی درآمد بود.

از آنجا که صنایع پیشران دارای بیشترین مزیت رقابتی در بازار هستند؛ نرخ نوآوری در صنعت از شاخص‌های مهم معرفی صنایع پیشران است. محیط بین‌المللی و پویایی‌های نهادی در این نوآوری حائز اهمیت است. به نظر می‌رسد که بیشترین مخالفت ایدئولوژیک با صندوق بین‌المللی پول (IMF) و کمترین آن در مورد بانک‌های توسعه چندجانبه منطقه‌ای باشد، در حالی که بانک جهانی یک موقعیت میانی را اشغال می‌کند. در ایران عدم تمایل دولت به کاهش کنترل مخابرات و بانکداری، مانع اصلی الحاق کشور به WTO است.

احتمالاً مهم‌تر از نگرش در مؤسسات مالی بین‌المللی، تغییرات در ماهیت رژیم تجارت جهانی بوده است. تأسیس سازمان تجارت جهانی (WTO) به دو دلیل اصلی با این موضوع مرتبط می‌باشد. نخست، این سازمان با ایجاد چارچوبی قانونی و الزام‌آور، قوانین مربوط به یارانه‌های صادراتی را تشدید نموده و بسیاری از اقدامات توسعه‌ای را که یک نسل پیش توسط کشورهای شرق آسیا اجرا می‌شد را امروزه غیرقانونی اعلام کرده است. دوم، از طریق مکانیسم‌های نظارتی و حل اختلاف، امکان اجرای این قوانین را فراهم آورده است.

با این حال، کشورهایی که درآمد سرانه سالانه آنها کمتر از ۱۰۰۰ دلار است، از این سختگیری‌ها مستثنا هستند، بنابراین کشورهای فقیرتر خاورمیانه در صورت برخورداری از منابع مالی لازم، مجاز به اعطای یارانه به صادرات خود می‌باشند. به طور کلی، قوانینی وجود دارد که تعیین می‌کند چه نوع یارانه‌هایی مجاز هستند (مانند توسعه منطقه‌ای) (ECES conference, 2005)؛ بنابراین یک دولت به اندازه کافی متعهد احتمالاً می‌تواند راه‌هایی را برای دور زدن محدودیت‌ها و مطابقت عملکرد خود با سازمان تجارت جهانی بیابد.

مهم‌تر از تغییرات در قوانین فی‌نفسه، تغییرات در مکانیسم حل اختلاف و تمایل بازیگران اصلی به استفاده از آن بوده است. فعالیت‌های سیاست صنعتی آسیای شرقی مصادف با جنگ سرد بود و در چارچوب نهادی توافق‌نامه عمومی تعرفه‌ها و تجارت (GATT) رخ داد که به دلیل فقدان مکانیسم حل اختلاف کارکردی قابل توجه بود. در نتیجه، زمانی که کشورهای شرق آسیا کارهایی مانند یارانه دادن به صادرات را انجام می‌دادند، هیچ مکانیسم اجرایی مؤثری برای تحریم این‌گونه اقدامات در چارچوب موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) وجود نداشت؛ ضمن آنکه تمایل سیاسی و دیپلماتیک برای نادیده گرفتن عمدی این سیاست‌ها نیز بود.

در مورد صندوق بین‌المللی پول، راه‌حل ساده است، هرچند احتمالاً دستیابی به آن سخت می‌باشد - حفظ تعادل پرداخت‌ها و اجتناب از استقراض از صندوق. اگر کشوری برنامه صندوق نداشته باشد، صندوق تأثیر کمی بر سیاست‌گذاری دارد. تا زمانی که کشوری برای استقراض به صندوق مراجعه نکند، صندوق نمی‌تواند سیاستی را محدود کند. در مورد بانک‌های توسعه چندجانبه، حوزه ایدئولوژیک گسترده‌تر به نظر می‌رسد و می‌توان پذیرش سیاست‌های صنعتی ملایم را در این سازمان‌ها یافت.

ایجاد یک سیستم مؤثر حل و فصل اختلافات در سازمان تجارت جهانی، ابزار قدرتمندی در اختیار کشورها - عمدتاً قدرت‌های اقتصادی مسلط - قرار داده است تا منافع تجاری خود را پیگیری کنند. به نظر می‌رسد پایان جنگ سرد و حذف منطق بلوک‌بندی‌های ایدئولوژیک، زمینه سیاسی لازم برای به کارگیری مؤثر این مکانیسم را فراهم کرده است. برای نمونه، ژاپن، اتحادیه اروپا و ایالات متحده با تشکیل ائتلافی مؤثر، پرونده‌ای را علیه سیاست‌های حمایتی اندونزی در بخش توسعه صنعت خودرو در سازمان تجارت جهانی مطرح کردند و با موفقیت به نفع خود رأی گرفتند.

در مجموع، محیط کشورهای با درآمد متوسط که سیاست‌های صنعتی را دنبال می‌کنند، نسبت به یک نسل قبل مساعدتر است، هرچند که بی‌رویه محدودکننده نیست. آیا نتایج در ایران قابل تکرار هستند؟ اگر نظام بین‌الملل عملاً اجرای سیاست‌های صنعتی را منع نکند، این پرسش پیش می‌آید که آیا انتظار می‌رود مجموعه‌ای از سیاست‌های مشابهی که امروزه توسط دولت اتخاذ می‌شود، همان نتایجی را به همراه داشته باشد که قبلاً کشورهای آسیای شرقی به دست آوردند؟ دلایلی برای این باور وجود دارد که تجربه آسیای شرقی منعکس‌کننده شرایط استثنایی است که احتمال بازتولید آن وجود ندارد.

ممکن است کشورهای شرق آسیا در ابتدا «به ظاهر فقیر» بوده باشند و بخش عمده‌ای از عملکرد رشد خارق‌العاده آنها در واقع بازتاب فرایند همگرایی از یک وضعیت آشوب‌زده اولیه به سمت مسیر بلندمدت رشد پایدار با حالت متعادل باشد.

در دهه ۱۹۵۰، ژاپن و کره جنوبی غیرعادی بودند، زیرا سطح سرمایه انسانی تجسم یافته در نیروی کار نسبت به سطح درآمد همزمان بالا بود. احتمالاً به این دلیل که بیشتر سرمایه به ترتیب در جنگ جهانی دوم و جنگ کره از بین رفته است. داده‌های قابل مقایسه برای تایوان در دسترس نیست؛ اما احتمالاً الگوی مشابهی را هرچند به دلایلی متفاوت نشان می‌دهد.

علاوه بر این، کشورهای شرق آسیا از سطح سرمایه انسانی بالاتری نسبت به سطح درآمدشان برخوردار بودند که این مزیت با پشتیبانی یک ساختار جمعیتی مطلوب (جمعیت جوان و در سن کار) تقویت می‌شد. همچنین، سهم بالایی از دانشجویان در رشته‌های مهندسی و علوم تحصیل می‌کردند که این مهارت‌ها مزیت نسبی قابل توجهی در تولید کالاهای صنعتی تجاری ایجاد می‌کرد.

به طور مشابه، انباشت سرمایه فیزیکی نسبتاً سریع بود که منعکس‌کننده نرخ سرمایه‌گذاری ۳۵ درصدی از تولید ناخالص داخلی برای چندین دهه در مقایسه با نرخ‌های بسیار پایین‌تر در اکثر کشورهای خاورمیانه بود (ECES conference, 2005). به طور خلاصه، دست کم بخشی از موفقیت اقتصادی شرق آسیا را می‌توان نمونه‌ای از همگرایی نئوکلاسیک از یک سطح اولیه توسعه یافتگی بسیار پایین دانست.

از دیگر محدودیت‌های زمینه‌ای و ساختاری که در مقایسه ایران و کشورهای آسیای شرقی، الگوبرداری از این کشورها را برای ایران سخت می‌کند که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ساختارهای حکمرانی در ایران از نظر شاخص‌های شمول‌گرایی، مکانیسم‌های مشارکت عمومی و پاسخگویی نهادی، تفاوت‌های ساختاری چشمگیری با مدل شرق آسیا نشان می‌دهد.
- عدم دسترسی به اطلاعات برای تنظیم انتخاب‌ها، توانایی بسیج، توانایی مخالفت با سیاست‌هایی که ضعیف هستند و اطلاعات دولتی که در ایران به طور کامل در دسترس عموم نیست.

- ظرفیت دولت برای کنترل فساد و رانت خواری، گروه‌های ذینفعی که در یک کشور ظهور می‌کنند در ایران با این کشورها اختلاف اساسی دارد.
 - نفتی بودن ایران توجه به بخش‌های منابع طبیعی رو به زوال به جای سیاست‌های مداخله‌ای انتخابی توأم با ارتقای بخش‌های ترجیحی با فناوری پیشرفته در کشورهای آسیای شرقی است.
 - اعطای وام‌ها و مشوق‌های بلندمدت به بخش‌ها و شرکت‌ها به پشتوانه رانت نفتی. در این وضعیت راهبرد صنعتی تکیه زیادی بر حمایت داشته و در ذات خود نیازمند به رقابت و تلاش روزمره برای حفظ بازار نبوده است؛ از این رو کیفیت کالا و رقابت‌پذیری شرکت‌ها بی‌معنا بوده و عدم احساس نیاز به نوآوری در این شرایط اجتناب‌ناپذیر است.
 - تکیه صنایع نوپا به درآمدهای نفتی به جای آنکه طی روندی به مرحله صادراتی دست یازند و نیازهای ارزی خود را تأمین کنند.
 - استفاده از سیاست در جهت منافع گروه‌های خاص - عدم نظارت و کنترل پروژه‌ها.
 - گرایش‌های بازار محور و صادرات مبنا و حفظ الگوی شبکه‌ای و ادغام بین‌المللی در تجارت بین‌المللی آسیای شرقی با ایدئولوژی انزوای طلبانه در ایران قابل مقایسه نیست. الگوی آسیای شرقی انگاره‌های مکتب وابستگی را به چالش کشید.
 - مخالفت ایدئولوژیک توسط نهادهای مالی بین‌المللی که مانع مهم در جذب و انتشار و ارتقای نوآوری است و محدودیتی می‌باشد که کشورهای شرق آسیا با آن مواجه نبودند. از این منظر، ایران در وضعیت ویژه‌ای به سر می‌برد که به لحاظ تفاوت‌های ساختاری و زمینه‌ای به سختی می‌توان از این الگو مطابقت کرد.
- ملاحظات فوق نشان داد دلایلی وجود دارد که این پژوهش بر مبنای آن اذعان کند شرایط تاریخی منحصربه‌فرد نشان می‌دهد بعید است که الگوی آسیای شرقی در کشور بتواند بازتولید شوند و هزینه‌های واقعی وجود دارد که باید با منافع آن سنجیده شود. همان‌طور که یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد ممکن است منافع کافی نداشته و حتی در درازمدت خطرات بیشتری را ایجاد کند، از این رو توصیه می‌شود که از کار فوق‌العاده دشوار شناسایی بخش‌های موفق احتمالی اجتناب کنند و در عوض اگر قرار است دولت همانند کشورهای آسیای شرقی حضور خود را در زنجیره‌های تأمین جهانی افزایش دهد، بهبود فضای کسب‌وکار اولین و مهم‌ترین گام و سپس افزایش تجارت درون منطقه‌ای است. طبق گزارش‌ها، در حال حاضر، ایران و کشورهای جنوب آسیا (افغانستان، بوتان و نپال، پاکستان و ...) به لحاظ یکپارچگی منطقه‌ای کمترین مقدار را در تولید ناخالص داخلی دارد و تجارت درون منطقه‌ای کمتر از ۲ درصد از مجموع تولید ناخالص داخلی کشورها را تشکیل می‌دهد (این در حالی است که در

شرق آسیا، تجارت درون منطقه‌ای به ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی منطقه می‌رسد (Kim, 2015). ایران باید با آغاز اصلاحات بیشتر مقرراتی، بهبود مدیریت مرزها و ایجاد زیرساخت‌ها فرایند ادغام در منطقه را تسهیل کند. در مجموع، دولت باید به پیشبرد اصلاحات اقتصادی برای ایجاد یک محیط اقتصادی آزادتر ادامه دهد و از شرکت‌های داخلی و خارجی دعوت کند تا در تولید سرمایه‌گذاری بیشتری کنند. همان‌طور که بسیاری از مطالعات نشان می‌دهد (Kim Jong-il, 2015)، برای افزایش حضور آسیای جنوبی در شبکه‌های تولید جهانی، به عاملی بیش از نیروی کار ارزان و فراوان نیاز دارند. باید با توسعه سرمایه انسانی، بهره‌وری را افزایش و با ایجاد زیرساخت‌ها و بهبود لجستیک مرتبط با تجارت، هزینه خدمات را کاهش داد. ثبات سیاسی و اطمینان از سیاست نیز پیش‌نیازهای آشکار برای جذب شرکت‌های چندملیتی در منطقه است.

۴-۳- درس آموخته‌های الگوی آسیای شرقی برای ایران

در پایان شایسته است این پرسش مطرح شود که آیا این بحث نشان می‌دهد درس‌های مثبت دیگری برای ایران وجود دارد که بتوان از تجربیات تاریخی کشورهای شرق آسیا استخراج کرد؟

آسیای شرقی در حفظ ثبات اقتصاد کلان کار خوبی انجام داد - تایوان به طور مداوم مازاد بودجه داشت و اگرچه ژاپن و کره جنوبی در برخی دوره‌ها با کسری حساب جاری مواجه بودند؛ اما این کسری‌ها عموماً در سطحی متوسط و قابل کنترل باقی ماند. همچنین، تورم در سطح معتدلی حفظ شد، نرخ واقعی ارز از ثبات نسبی و رقابتی بودن برخوردار بود و سطح بدهی‌های خارجی عموماً پایین نگه داشته شد. در نتیجه، به جز چند مورد استثنا در مورد کره جنوبی، این دو کشور به طور کلی از بحران‌های جدی تراز پرداخت‌ها اجتناب کردند.

نرخ انباشت سرمایه فیزیکی و انسانی بالا بود. نکته قابل توجه در مورد کشورهای شرق آسیا این است که آنها نرخ بالایی از پس‌انداز و سرمایه‌گذاری را برای یک دوره پایدار، چه در سرمایه فیزیکی و چه در سرمایه انسانی حفظ کردند (با توجه به دومی، تعداد مهندسانی که هر یک از این سه انجمن در طول جهش رشد خود تولید کردند قابل توجه است). راز موفقیت آنها در نرخ‌های سریع بهره‌وری کل عوامل تولید (TFP)^۱ نبود. بلکه صرفاً حفظ نرخ‌های مناسب رشد TFP در مواجهه با افزودن سال به سال ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی به سهام سرمایه فیزیکی بود. بنابراین در معیارهای مدیریت اقتصاد کلان، از درس‌هایی که می‌توان از تجربه آسیای شرقی استخراج کرد، این است که به سادگی در پیش‌نیازهای پذیرفته‌شده برای رشد بهتر باید عمل کرد.

اما این تمام ماجرا نیست. به نظر می‌رسد که در کیفیت آموزشی و اگرایی وجود دارد. کیفیت آموزش خاورمیانه، حداقل در دوره معاصر غیراستاندارد بوده است. دانشگاه‌های خاورمیانه به طور قابل توجهی در رتبه‌بندی برترین

1. Total factor productivity

دانشگاه‌های جهان غایب هستند، در حالی که هر یک از کشورهای آسیای شرقی چندین مؤسسه را در بین بهترین‌های جهان قرار می‌دهند. از نظر تاریخی، دانشگاه‌های آسیای شرقی با ثبت‌نام‌های بالای فوق در رشته‌های مهندسی و علوم، خود بیشتر به رشد اقتصادی مرتبط بودند، هرچند مشخص نیست که این امر نتیجه دخالت دولت در تصمیم‌گیری‌های دانشجویان و پاسخی به تقاضای فزاینده در دانشگاه باشد. بخش صنعتی که خود نشان‌دهنده نیاز شرکت‌های صنعتی به کاهش هزینه‌ها برای صادرات است.

اهمیت مشارکت و سود بردن از حضور در زنجیره ارزش جهانی از دیگر درس آموخته‌های مدل توسعه آسیای شرقی است. وجود شبکه‌های تولید منطقه‌ای و زنجیره‌های ارزش جهانی و میزان و چگونگی مشارکت کشورها در آن‌ها، بخشی از موفقیت اقتصادهای شرق آسیا در تجارت بین‌المللی را توضیح می‌دهد که در محافل سیاست‌گذاری کشور مورد توجه نبوده است. درواقع شبکه‌های تولید فرامرزی و زنجیره‌های ارزش جهانی به یکی از خصوصیات جدید سرمایه‌گذاری و تجارت بین‌الملل بدل شده‌اند و از این رو حضور و ارتقاء جایگاه بنگاه‌های بزرگ و متوسط داخلی در این زنجیره‌ها، ازجمله الزامات نوین موفقیت در تولید و تجارت رقابتی تلقی می‌شود. بحث در شرق آسیا، سطوح پیچیده‌تری نیز دارد و آن اینکه مشارکت بنگاه‌ها در زنجیره‌های ارزش جهانی اگرچه لازم، اما ناکافی است. آنچه از اهمیت بالاتری برخوردار است سود جستن از این مشارکت می‌باشد، سود جستنی که به بهبود سهم ارزش افزوده بینجامد، چراکه صادرات محصولاتی که ارزش افزوده بالا دارند کمک بیشتری به رشد اقتصادی می‌کند؛ بنابراین مشارکت در این زنجیره‌ها باید از طریق یادگیری فعال در جهت حرکت به سمت سطوح بالاتر زنجیره ارزش تکمیل شود. وجود برخی توانمندی‌ها و ظرفیت‌ها در اقتصاد ایران نظیر اندازه بازار، سطح آموزش و ترکیب نیروی انسانی، کشور را از نظر شماری از مؤلفه‌های رقابت‌پذیری، دارای شرایط بهتری نسبت به برخی کشورهای منطقه برای حضور موفق در زنجیره‌های جهانی قرار می‌دهد (مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۴). در این راستا باید از گفتمان دوقطبی افراطی (آزادسازی منفعل در مقابل حمایت‌گرایی کامل) اجتناب کرد و مسیر متعادل را در پیش گرفت که مبتنی بر آزادسازی تدریجی با رعایت خطوط قرمزی است که منبث از یک برنامه بلندمدت توسعه‌ای باشد، برنامه‌ای که با توالی مشخص، فضا و زمان لازم برای شکل‌گیری توانمندی‌های داخلی و ورود به محصولات و خدمات رقابتی را ممکن سازد. ضمن این‌که احتمال دارد شاخص‌های کلان، پس از الحاق بهبود یابند. این امر به‌ویژه زمانی محقق می‌شود که سیاست‌های آزادسازی به صورت مدیریت شده و در هماهنگی با اصلاحات نهادی اجرا شده باشد.

از این رو این پژوهش بر مبنای این ملاحظات ادعا می‌کند پویایی اقتصادی و اجتماعی در ایران به دلیل برخورداری از مواهب و منابع بیشتر، احتمالاً بیش از آنچه در آسیای شرقی تجربه شد، درگیر تضاد خواهد بود. هزینه یا عوارض

جانبی ناخواسته‌ای در مورد ایران وجود دارد که با پذیرش مدل آسیای شرقی مقابله می‌کند. به نظر می‌رسد که این استراتژی توسعه خاص با دو هزینه به هم وابسته از قبیل تشویق فساد و ممانعت از کسب مهارت در سیستم مالی مرتبط است که باید با مزایای احتمالی استراتژی سنجیده شود.

همان‌طور که می‌توان انتظار داشت، تعداد شرکت‌ها و صنایعی که به دنبال بهره‌مندی از این سیاست‌ها بودند به طور پیوسته در طول زمان افزایش یافت. شرق آسیایی‌ها به طور کلی از نوعی فساد «آبشاری» که بار بسیار بزرگ‌تری را بر اقتصاد تحمیل می‌نماید، اجتناب کرده‌اند.

به دلیل فقدان رانت‌های کلان منابع طبیعی در کشورهای شرق آسیا که یک منبع اصلی درگیری برای تصاحب و کنترل دولت محسوب می‌شود و همچنین وجود سایر عوامل زمینه‌ای و ساختاری ثبات‌بخش، می‌توان ملاحظات زیر را در مورد امکان الگوبرداری ایران از الگوی توسعه شرق آسیا مطرح کرد:

درست کردن اصول اولیه، بهبود محیط اقتصادی در ابعاد کلان، سیاست تجاری درون‌گرا، نظارت بر شرکت‌های بزرگ داخلی، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و انتقال فناوری؛ مداخلات در بازار کار که برای حمایت از نیروی کار طراحی شده و سیاست‌هایی که با هدف ارتقای صنعت در مقیاس کوچک است و اقتصاد خرد و نهادی به احتمال زیاد به رشد شتابان و افزایش رفاه در ایران کمک بیشتری می‌کند تا استراتژی‌های پیشران محور مبتنی بر «انتخاب برندگان» خاص بخش.

گفتنی است این به معنای کنار گذاشتن هدف‌گذاری نیست؛ تمایز بین سیاست‌های صنعتی انتخابی و عمومی را نمی‌توان خیلی دور برد. در دنیایی با منابع کمیاب، هر انتخاب خط‌مشی که انجام می‌دهید، هرچقدر هم که سیاست «عمومی» به نظر برسد، اثرات تبعیض‌آمیزی دارد که در حد هدف‌گذاری است.^۱ بحث در مورد هدف‌گذاری صنعتی و انتخاب پیشران‌ها باید به سطح بالاتری منتقل شود. ضمن پذیرش مشکلات احتمالی آن، باید به اجتناب‌ناپذیر بودن هدف‌گذاری نیز اذعان کرد. باید سعی نمود به بهترین درجه ممکن از هدف‌گذاری دست یابیم که ممکن است در صنایع و کشور ما متفاوت از سایر کشورها باشد.

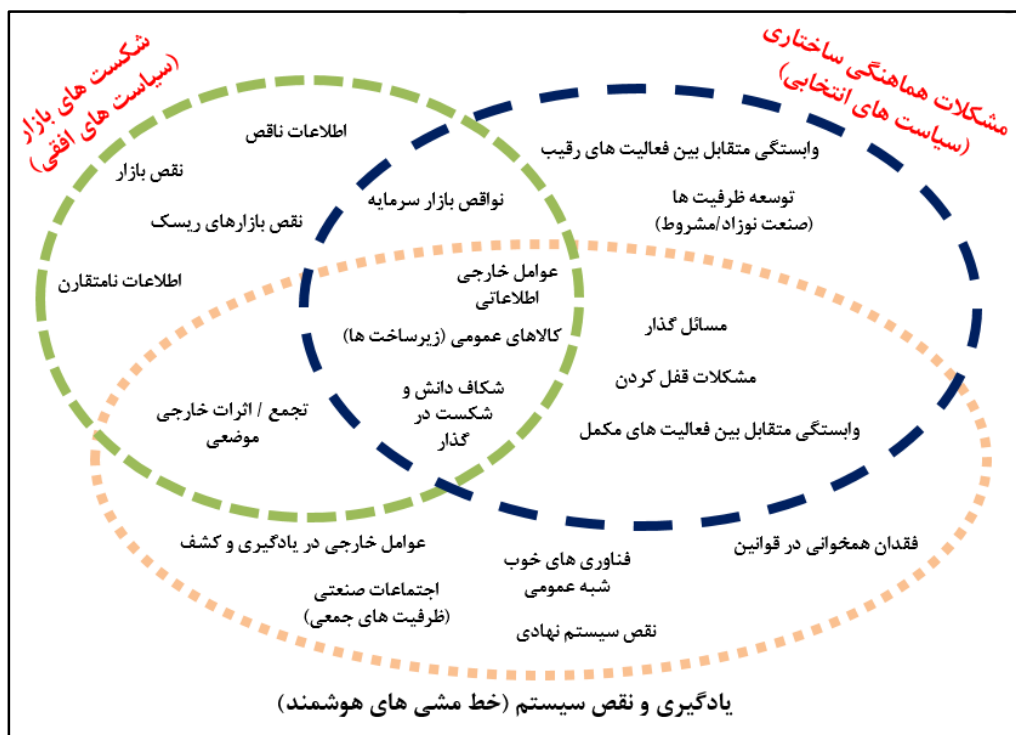
نباید فرض کرد که رابطه‌ای خطی و مستقیم (چه مثبت و چه منفی) بین میزان هدف‌مندی صنعتی و میزان موفقیت سیاست‌های توسعه وجود دارد. باید پذیرفت که حدی از هدف‌مندی در فرایند توسعه صنعتی اجتناب‌ناپذیر است، اگرچه هدف‌مندی بیشتر ممکن است در مواردی مفید باشد؛ اما افراط در آن می‌تواند به کاهش بازدهی بینجامد و حتی نتایج معکوسی به بار آورد.

۱. درک این نکته در رابطه با تحقیق و توسعه آسان‌تر است - دولتی که یارانه تحقیق و توسعه را اعطا می‌کند به طور ضمنی به نفع بخش‌های با فناوری پیشرفته‌تر تحقیق و توسعه است - اما این امر در زیرساخت‌ها و آموزش نیز اعمال می‌شود، حداقل در سطوح بالاتر.

۵- توصیه‌های ارتقای سیاست صنعتی در ایران

۵-۱- شکست‌های سیاست صنعتی و مداخله دولت

بحث در مورد سیاست صنعتی به طور سنتی بر دو دسته اصلی از دلایل توجیه‌کننده مداخله دولت متمرکز شده است، یعنی شکست‌های بازار که توسط عدم تقارن اطلاعاتی، عوامل خارجی و خدمات عمومی تعیین می‌شود و مشکلات هماهنگی ساختاری مربوط به تقاضا و مکمل‌های تکنولوژیکی، کمبود منابع و ویژگی‌های عوامل تولید که سیاست صنعتی ایران درگیر هر دو دسته است (شکل ۱۱).



شکل ۱۱: شکست‌های بازار، ساختاری و سیستمی در سیاست صنعتی

علاوه بر مشکلات هماهنگی (ساختاری) و مشکلات مربوط به شکست بازار، مشکلات مربوط به نوآوری (سیستمی) نیز در ایران وجود دارد. این شکست‌ها (بازار، ساختاری و سیستمی) مجموعه‌ای مفصل از منطق سیاسی را برای دولت فراهم می‌کند. این شکست‌ها فضای سیاست صنعتی را گسترش می‌دهند (شکل ۱۱) و ملزم به بازنگری نقش دولت در سطوح مختلف منطقه‌ای، ملی و فراملی می‌کنند. سیاست صنعتی باید با این منطق شکل گرفته که در امتداد تمایز بین سیاست‌های انتخابی (که عمودی نیز نامیده می‌شود) و افقی بیان می‌شوند، نخست مبتنی بر شرکت یا بخش است؛ و دوم آنکه، عمدتاً اقتصاد کلان است.

۵-۱-۱- مدل حکمرانی سیاست صنعتی متمرکز (شکست هماهنگی)

عدم هماهنگی عوامل مختلف سیاستی است که ترسیم یک مدل حکمرانی سیاست صنعتی چندلایه (مدل حکمرانی سیاستی و هماهنگی) پیشنهاد می‌شود. با بعد اول، امکان مدل‌های مختلف حکمرانی سیاست‌ها را در نظر می‌گیریم. مدل سیاست صنعتی با توجه به روشی که کشور استراتژی سیاست صنعتی خود را در آن چارچوب‌بندی می‌کند و بازیگران مختلف درگیر در طراحی و اجرای آن تعریف می‌شود. نحوه طراحی و اجرای طرح‌ها یا ابتکارات ممکن است متفاوت باشد: از بالا به پایین / متمرکز، از پایین به بالا / غیرمتمرکز، سیستم ترکیبی / چند لایه. انتخاب یک مدل سیاستی معین تا حدی توسط میراث نهادی/ وضعیت نهادهای ملی، منطقه‌ای و محلی و همچنین ظرفیت‌های دولت تعیین می‌شود. در مدل متمرکز/ بر اساس طرح (از بالا به پایین)، اهداف تعیین می‌شوند و اهداف و خطوط عمل در برنامه‌ها یا استراتژی‌های ملی رسمیت می‌یابند (مانند اقتصادهای آسیای شرقی، برزیل، هند و آفریقای جنوبی و ایران). کشورهایی که یک مدل غیرمتمرکز/ ابتکار محور را اتخاذ می‌کنند، بر اقدامات و برنامه‌های متعددی تکیه نموده که هر کدام بخش خاصی از قدرت رقابتی کشور را هدف قرار می‌دهند. اگرچه این مدل از پایین به بالا امکان مداخلات گزینشی بیشتری را فراهم می‌کند و درجه خاصی از انعطاف‌پذیری را در اقدامات سیاستی معرفی می‌نماید، کشورهای بدون نهادها و توانایی‌های دولتی توزیع شده نمی‌توانند از عهده آن برآیند. همچنین چندین اقدام غیرمتمرکز مبتنی بر ابتکار ممکن است فاقد انسجام یا تضاد و همپوشانی باشند. برای اجتناب از این مشکل هماهنگی سیاست صنعتی، دولت‌هایی که می‌توانستند بر ترتیبات نهادی توسعه‌یافته تکیه کنند، یک مدل سیاست چندلایه را اتخاذ نمودند که اقدامات سیاستی از بالا به پایین و پایین به بالا را ترکیب می‌کرد.

درنهایت با توجه به وجود مدل‌های چند سطحی که مداخلات سیاستی از بالا به پایین و پایین به بالا را ترکیب می‌کنند، در این پژوهش مدل حکمرانی سیاست صنعتی چندلایه پیشنهاد شد. اقدامات در این مدل توسط دولت در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی مدیریت می‌شوند. یک مدل حکمرانی چند لایه انعطاف‌پذیری بیشتری را در یکپارچگی بسته سیاست صنعتی ارائه می‌دهد و اغلب امکان انتخاب بیشتر در طراحی سیاست، نظارت بهتر و اجرای سیاست را فراهم می‌کند. با این حال، این امر مستلزم ایجاد یک زیرساخت نهادی و دستیابی به مکانیسم هماهنگی در حکمرانی سیاست صنعتی در میان همه بازیگران دولتی است.

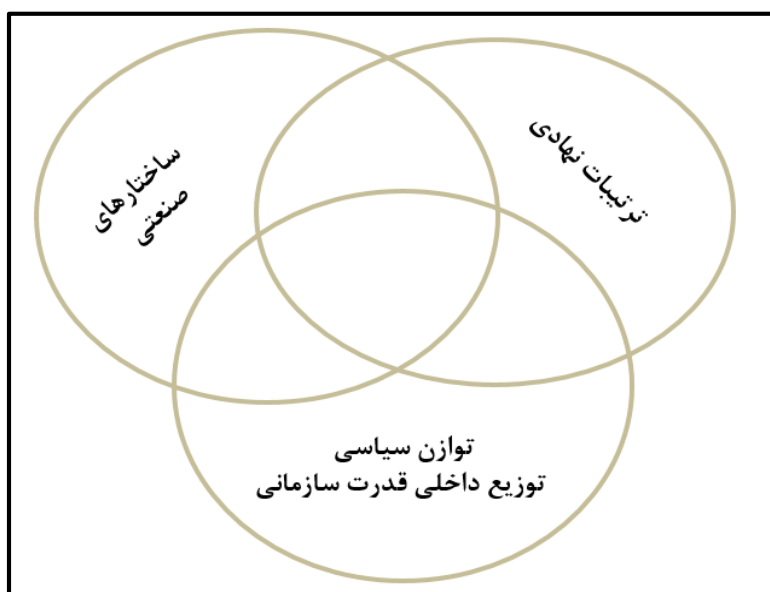
با توجه به ساختارهای صنعتی کشورها، دولت‌ها نه تنها با مشکلات مختلف سیاستی (مانند تحول ساختاری بخش‌های خاص، ارتقای فناوری و ادغام در زنجیره‌های ارزش جهانی) بلکه با فرصت‌های سیاستی (مانند شایستگی‌های متمایز تکنولوژیکی، دسترسی به بازار، نقاط قوت نهادی) روبه‌رو هستند. روشی که دولت‌ها به این

مشکلات رسیدگی می‌کنند و فرصت‌های معینی را به دست می‌آورند، به ترتیبات نهادی خاص مشخص‌کننده کشورهایشان، هم معماری نهادی و هم فضای سیاسی آن‌ها بستگی دارد. فضای سیاست صنعتی نیز، بین عوامل دیگر به مجموعه منطق سیاستی که در یک لحظه تاریخی خاص غالب است، بستگی دارد (Noman & et al., 2016).

توجه کمتری به انواع شیوه‌های سیاست صنعتی و شیوه‌ای که در آن مسیرهای سیاست صنعتی کشورها از تعامل بین دگرگونی ساختارهای صنعتی و تغییرات در نظم نهادی آن‌ها آشکار می‌شود، شده است (Chang and Rowthorn, 1995; Andreoni and Scazzieri, 2013; Chang, Andreoni, and Kuan, 2013; Akram and Andreoni, 2015). ساختارهای صنعتی و ترتیبات نهادی در حوزه مورد مناقشه تعاملات و تضادهای بین گروه‌های ذینفع مختلف، هم در داخل و هم فراتر از مرزهای ملی تعبیه شده‌اند (Jomo, 2001).

ترتیبات نهادی منبعی اساسی برای تنوع سیاست‌های صنعتی هستند، زیرا بیانگر توزیع منافع و قدرت نسبی بین گروه‌های مختلف در یک کشور خاص هستند. توزیع منافع و روابط قدرت نیز در همان ساختار صنعتی تعبیه شده است و میزان نفوذ بخش‌های خاصی را منعکس می‌کند (به عنوان مثال، امور مالی در مقابل صنعت، صنایع تولیدی پیشرفته در مقابل صنایع سنتی یا کشاورزی). آن‌ها همچنین تأثیر گروه‌های مختلف را در همان بخش‌ها منعکس می‌کنند (به عنوان مثال شرکت‌های با فناوری پیشرفته در مقابل شرکت‌های با فناوری پایین؛ شرکت‌های پایین‌دستی یا بالادستی در زنجیره ارزش بخشی؛ داخلی در مقابل شرکت‌های خارجی). بنابراین بافت و فضای سیاسی یک کشور هم «قدرت نگهداری شرکت‌ها از انواع مختلف» و هم «اثر بخشی نهادهای حاکمیتی خاص و انتخاب ابزارهای سیاست‌گذاری آن‌ها»، به‌ویژه مدیریت آن‌ها برای رانت‌های یادگیری را تعیین می‌کند (Khan, 2013: 274).

به طور خلاصه، تنوع مسیرهای سیاست صنعتی که در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه امروزی مشاهده می‌کنیم و میزان موفقیت متفاوت آن‌ها توسط رابطه دایره‌ای و تجمعی که ساختارهای صنعتی، ترتیبات نهادی و فضا و بافت سیاسی را به هم پیوند می‌دهد، تعیین می‌شود (شکل ۱۲).



شکل ۱۲: مؤلفه‌های مؤثر بر تنوع مسیرهای سیاست صنعتی

۵-۱-۲- هم‌راستایی بسته‌های سیاستی و اقدامات - (شکست پیوندی)

بعد دوم در نظر گرفته شده شامل دو مجموعه اقدامات سیاستی در بسته‌های سیاست صنعتی است: اقدامات سمت عرضه و سمت تقاضا (شکل ۱۳). سپس اقدامات سمت عرضه به سیاست‌های نهاده‌های عاملی خاص تقسیم می‌شوند. فهرست سمت عرضه با سیاست‌هایی شروع می‌شود که بر زیرساخت‌های نوآوری و فناوری تأثیر می‌گذارند (معمولاً سیاست‌های نوآوری و فناوری، از جمله تدارکات پیش‌تجاری). سپس آموزش عالی و آموزش کارگران (معمولاً سیاست‌های آموزشی) و به دنبال آن ظرفیت تولید و عملیات تولیدی پیشرفته (معمولاً سیاست‌های تولیدی، یارانه‌ها و مشوق‌های مشروط، طرح‌های کمک هزینه منطبق و غیره) وجود دارد. این فهرست به دسترسی بلندمدت به سرمایه معمولاً مقررات بانکی و مالی، سیاست‌های مالی شرکت‌ها (بانک‌های توسعه و سیاست‌های کلان نرخ بهره)، دسترسی به منابع (معمولاً سیاست‌های انرژی و فناوری) و در نهایت زیرساخت‌ها و شبکه‌ها (معمولاً زیرساختی) و سیاست‌های استانداردسازی ادامه می‌یابد. اقدامات سمت تقاضا شامل اشکال استاندارد تدارکات عمومی (کم و بیش با جهت‌گیری استراتژیک) و همچنین اقداماتی است که هم با هدف دسترسی شرکت‌های ملی به بازارهای خارجی موجود و هم توسعه بازارهای جدید انجام می‌شود.

برای سیاست‌های ملی و منطقه‌ای و اقدامات طرف عرضه و تقاضا، سه سطح ممکن از سیاست‌گذاری را در نظر می‌گیریم: بخش‌های تولید فردی، سیستم تولید و سیستم صنعتی. تغییرات چشمگیر در سیستم تولید جهانی، تغییراتی فراتر از سطوح استاندارد اقدامات سیاستی را در اقتصاد کلان ضروری کرده است (Tassey, 2007; Andreoni and Gregory, 2013). همچنین اقداماتی شناسایی می‌شود که بر روی سیستم تولید (در سراسر

بخش‌های تولیدی) و سیستم صنعتی به عنوان یک کل (شامل فعالیت‌های ساخت و ساز، انرژی و صنایع کشاورزی) عمل می‌کند.

فراتر از تحلیل‌های مقایسه‌ای مرسوم سیاست‌های صنعتی کشورها که در آن تأکید اصلی بر انتخاب‌پذیری یا اثربخشی اقدامات سیاستی واحد است، در رویکرد طبقه‌بندی این پژوهش به عنوان یک ماتریس، اقدامات سیاستی فردی به هم پیوند خورده و به عنوان بخشی از یک بسته سیاست صنعتی تحلیل می‌شود.

بحثی که باید در ابتدا مطرح شود این است که اگر مبنای سیاست صنعتی مشخص شود، می‌توان بر اساس آن سیاست تجاری، سیاست ارزی و سیاست تأمین مالی را تدوین و اجرا کرد. اگر به انتخاب پیشران رسیدیم که نیازمند دانش خاصی است، آنگاه سیاست‌های صنعتی تدوین و اقدامات دیگر اعم از تأمین مالی، ارز و تجارت همسو با صنعت طراحی می‌شوند. آفت بزرگ طرح‌های توسعه صنعتی در کشور، نگاه به مسائل و مقوله‌های توسعه به طور استاتیک (ایستا) است. تعریف بسته مالی، تعرفه و از این قبیل موارد برای صنعت خودرو چیزی از جنس نگاه ایستا و تک‌بعدی است.

دو دلیل اصلی وجود دارد که این رویکرد همراهی را توجیه می‌کند:

نخست، اثربخشی یک اقدام سیاستی واحد به پیوند آن با سایر اقدامات سیاستی بستگی دارد که بر همان شرکت‌ها، بخش‌ها و نهادهای خاص سیستم تولیدی عمل می‌کنند. از آنجایی که سیاست‌ها به صورت مجزا کار نمی‌کنند، اثربخشی آنها ممکن است با تغییر یا معرفی سایر اقدامات تکمیلی بهبود یابد. همچنین، همان‌طور که به طور فزاینده‌ای در ادبیات تشخیص داده می‌شود (آیگینگر و سیبر ۲۰۰۶؛ چانگ، ۲۰۱۰)، اقدامات افقی تمایل به اثرات عمودی ناخواسته دارند (Okimoto, 1989: 9). به عبارت دیگر، باید مکمل‌های سیاست را در یک بسته کلی سیاست صنعتی بررسی کرد تا میزان گزینش‌پذیری و همچنین اثربخشی هر یک از اقدامات جداگانه را به دست آورد.

دوم، اثر ترکیبی سیاست‌های مختلف (مانند سیاست‌های فناوری، آموزش و تدارکات عمومی) با نتایج حاصل از اجرای مستقل و جداگانه همین سیاست‌ها در بازه‌های زمانی متفاوت، کاملاً متمایز است.

یک پیامد مهم این است که دولت درواقع می‌تواند سیستم تشویقی، رفتار شرکت‌ها یا توزیع رانت‌ها را با سیاست‌های ترکیبی تغییر دهد، حتی با سیاست‌هایی که در نگاه اول با یکدیگر در تضاد به نظر می‌رسند.

استیگلیتز (۱۹۹۶) در گزارش خود از درس‌های آموخته شده از شرق آسیا تأکید می‌کند که چگونه این کشورها را می‌توان تنها با تجزیه و تحلیل «بسته‌های اقدامات تعاملی» آنها درک کرد که به موجب آن، شرکت‌ها در معرض انواع مختلف فشارهای رقابتی داخلی و خارجی قرار گرفتند. چانگ (۲۰۱۰: ۱۰۰) نیز بر این گزینه سیاست تأکید می‌کند، زمانی که او می‌نویسد: «در آسیای شرقی، تجارت آزاد، ترویج صادرات (که البته تجارت آزاد نیست) و حمایت از صنعت نوزاد به طور ارگانیک ادغام شدند. به صورت مقطعی (همیشه برخی از صنایع مشمول هر دسته

از سیاست‌ها خواهند بود، گاهی اوقات بیش از یک مورد به طور همزمان) و در طول زمان (همان صنعت ممکن است در طول زمان مشمول بیش از یکی از سه مورد باشد).
سرانجام، در زمینه کشورهای اسکاندیناوی، لندسمن (۱۹۹۲: ۲۴۲) تأکید می‌کند که چگونه این کشورها «ترکیبی جالب از سیاست‌های دفاعی و سازنده» را اتخاذ کردند (Okimoto, 1989: 9).
این پژوهش با ارائه یک ماتریس تعاملی، رویکردی طبقه‌بندی شده را پیشنهاد می‌دهد که امکان سازماندهی ترکیب‌های سیاستی و تحلیل اثرات سیستمیک آنها را در سطح صنعت فراهم می‌کند (شکل ۱۳).

۵-۱-۳- چرخه‌های همگام‌سازی و دگرگونی سیاست (بعد زمانی)

چالش اصلی، ناهماهنگی زمانی بین اقدامات و بسته‌های سیاستی است. راه‌حل پیشنهادی برای غلبه بر این چالش، همگام‌سازی سیاست‌ها در طول چرخه‌های تحول صنعتی است.
از آنجا که اقدامات سیاستی دارای افق‌های زمانی متفاوتی هستند، این پژوهش مفهوم «چرخه تحول» (چرخه زمانی) را معرفی می‌کند تا به کمک آن، بتوان بسته سیاست صنعتی مختص یک کشور را در هر مقطع زمانی، بازآرایی و ترکیب مجدد کرد.

در حالی که «چرخه سیاست» به تک‌اقدامات مجزای دولت اشاره دارد، «چرخه تحول» با مجموعه‌ای از اقدامات سیاستی که همزمان فعال بوده و در یک چارچوب زمانی مشخص، یکپارچه عمل می‌کنند، تعریف می‌شود. این بسته سیاستی جامع، به‌گونه‌ای طراحی شده که مستقل از دولت حاکم و اقدامات سیاستی که در طول چرخه سیاسی خود معرفی می‌کند، عمل نماید.

مشکل کشورها در هماهنگ‌سازی سیاست‌ها در طول یک چرخه تحول و همچنین در انتقال از یک چرخه تحول به چرخه بعدی (و در نتیجه، حرکت از یک بسته سیاستی منسجم به بسته‌ای دیگر)، توضیح‌دهنده ناپیوستگی در مسیرهای صنعتی شدن آنهاست (Chang, 2010; ECES conference, 2005).

اقدامات سیاستی در پاسخ به هدف یا چالش خاصی که به آن می‌پردازند، با افق‌های زمانی متفاوت عمل می‌کنند. موفقیت آنها به دو عامل بستگی دارد:

- دولت‌ها در مدیریت چارچوب زمانی سیاست‌ها با چالش‌های متعددی روبه‌رو هستند که نیازمند تعادل بین ثبات بلندمدت و انعطاف‌پذیری لازم برای تعدیل سیاست‌ها است.
- هماهنگی اقدامات سیاستی در طول چرخه‌های تحول بعدی.

فراتر از درک متعارف از «چرخه سیاست» به عنوان یک اقدام منفرد دولتی، این پژوهش این مفهوم را بسط می‌دهد تا چرخه‌ای جامع‌تر از اقدامات صنعتی را در بر گیرد که شامل دو جزء است: اول، اقدامات جدیدی که دولت در یک مقطع زمانی خاص معرفی می‌کند؛ و دوم، آن دسته از اقدامات و نهادهای سیاستی که از دوره‌های قبلی به

جا مانده و کماکان فعال هستند. در مجموع، این اقدامات، بسته سیاست صنعتی مربوطه را تشکیل می‌دهند که بر اساس سیستم تولید ملی عمل می‌کند.

۵-۲- شکست‌ها و تکانه‌های سیاست صنعتی

نظریه و عمل سیاست صنعتی سه موج اصلی را پشت سر گذاشته است که هر یک از آنها با تنوع بسیار زیاد از نظر سیاست‌های صنعتی در داخل و بین کشورها (به ویژه با توجه به مرحله توسعه صنعتی آنها) مشخص می‌شود. پس از جنگ جهانی دوم، در دوران به اصطلاح «عصر طلایی سرمایه‌داری»، سیاست صنعتی به عنوان یکی از ابزارهای اصلی برنامه‌ریزی شاخص کشورها اتخاذ شد. این امر اشکال مختلفی داشت: از جایگزینی واردات تا ترویج صادرات، از حمایت از صنعت نوزاد تا مالکیت دولتی شرکت‌ها در بخش‌های استراتژیک یا توسعه برندگان ملی (Cimoli et al., 2009). رویکرد «انتخاب برندگان» مبتنی بر این ایده بود که شکست‌های بازار فراگیر هستند (به ویژه در اقتصادهای در حال توسعه) و دولت‌ها باید در تحول ساختاری کشورها نقش داشته باشند.

در طول به اصطلاح «دوران اجماع واشنگتن»، این ایده که شکست‌های دولت ممکن است حتی بدتر از شکست بازار و مشکلات هماهنگی ساختاری باشد، غالب شد. در نتیجه این تغییر اساسی در بحث دانشگاهی، گفتمان سیاست صنعتی تغییر کرد و سیاست صنعتی به طور فزاینده‌ای به یک کلمه ممنوعه تبدیل شد. با این حال، واقعیت متفاوت است، زیرا حتی در کشورهای با جهت‌گیری نئولیبرال که در آن‌ها اقتصاد جریان اصلی غالب بود، مداخلات دولت به‌طور کامل حذف نشد؛ بلکه تنها تا حدی کاهش یافت، تغییر شکل داد یا پنهان شد.

سومین نقطه عطف را می‌توان در گزارش تأثیرگذار «معجزه آسیای شرقی» (بانک جهانی، ۱۹۹۳) شناسایی کرد که نشان می‌داد اقتصادهای پیشروی چون ژاپن، کره جنوبی، تایوان، سنگاپور و هنگ‌کنگ سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوریانه‌ای را دنبال می‌کنند که با نظریه‌ها و منطق اقتصادی رایج آن دوره مطابقت نداشت (Chang, 1994; Stiglitz, 1996). این امر مقدمه‌ساز روند تدریجی «عادی‌سازی» سیاست صنعتی در گفتمان آکادمیک شد (Rodrik, 2007).

بخشی از ادبیات سیاست صنعتی معطوف به نظام‌های نوآوری ملی مبتنی بر شکست سیستم ناشی از ضعف در تعاملات میان اجزای مؤثر در نظام علم و فناوری کشورها است. این رویکردها بیشتر در کشورهای اروپایی که از زیرساخت قوی نهادی در نظام علمی و نظام صنعتی برخوردار هستند توسعه یافته و تمرکز خود را بر ارتقای تعاملات میان اجزا قرار می‌دهند. رویکرد شکست سیستم بر عدم سرمایه‌گذاری کافی در صنعت و دانشگاه به مثابه کالای عمومی تأکید دارد که مناسب کشورهای توسعه یافته بوده و چندان به محدودیت‌های ساختاری کشورهای در حال توسعه توجه نمی‌کند (Chang and Andreoni., 2007).

جدول ۵: شکست‌ها و نقاط عطف سیاست صنعتی

ویژگی‌های اصلی	موج اول از دهه ۴۰ تا میانه دهه ۷۰	موج دوم از میانه دهه ۷۰ تا دهه ۹۰	موج سوم دهه ۲۰۰۰	مضامین جدید
توسعه به عنوان/ از طریق	صنعتی شدن و تغییرات ساختاری	تثبیت، آزادسازی و کاهش فقر	دانش اقتصاد جهانی	آموزش اقتصاد و نوآوری در تولید
اهداف سیاست	بازاریابی تغییرات ساختاری و تنوع	تخصصی شدن و مدرنیزاسیون (بازارمحور)	نوآوری/ افزایش بهره‌وری تنوع‌بخشی و تخصصی شدن	توسعه اکوسیستم صنعتی
چارچوب سیاست	جایگزینی واردات/ صادرات محور سیاست‌های صنعتی انتخابی توسعه پخش‌ها/ گشایش تدریجی برای رقابت	بهترین سیاست صنعتی «فقدان سیاست صنعتی» است سیاست افقی/ قرار گرفتن در معرض رقابت/ جذب FDI	استراتژی‌های هدفمند در اقتصاد آزاد افزایش رقابت‌پذیری ملی توانمندسازی محیط کسب‌وکار مدیریت استراتژیک FDI	سیاست‌های هوشمند (انتخابی جدید) خلق ارزش در سیستم‌های جهانی- محلی جذب ارزش در شبکه‌های تولید صلاحیت‌ها / توانمندی‌ها
مدل سیاست	بالا به پایین/ سیستم متمرکز شوراها/ نهادهای ملی/ نهاد توسعه‌ای	دولت حداقل (تضعیف و/ یا تعطیل کردن نهادهای ملی)	چندلایه/ (بالا به پایین/ پایین به بالا) شناسایی خصوصی- عمومی اولویت‌ها نهادهای علمی	چندلایه/ نهادهایی برای هماهنگی عمومی- خصوصی اجرائیات چندلایه/ توسعه خوشه‌های شهری/ منطقه‌ای
بسته (های) سیاستی	مدیریت حرکت و جریان سرمایه امور مالی تولیدمحور توسعه مراکز پیشروی ملی/ حمایت از صنایع نوپا/ توسعه زیرساخت‌های سخت تحقیقات با بودجه عمومی سیاست‌های جبرانی برای مناطق کمتر توسعه یافته	سیاست‌های نوآوری/ انتشار ICT برنامه‌های رقابت‌پذیری/ سرمایه انسانی/ حمایت از شرکت‌های کوچک و متوسط (سطح منطقه‌ای)	اعتبارات و کمک‌های مالی بلاعوض برای نوآوری و توسعه تولید تدارکات عمومی/ ارتقای کارآفرینی (سرمایه پرریسک، سرمایه‌گذاران نامدار و حمایت از توانمندی‌های کسب‌وکار) زیرساخت‌های سخت و نرم/ توسعه مهارت‌ها و رقابت‌های فنی	زیرساخت‌های فناوری و نهادهای واسطه R & D & M / تحقیق تولید/ مقیاس‌پذیری/ تدارکات عمومی استراتژیک/ فناوری‌های هدف عمومی فناوری‌های توانمندسازی اصلی/ کاهش ریسک/ چالش‌های قابلیت ساخت (صنعتی سازی)
منطق سیاست	شکست بازار هماهنگی ساختاری	شکست دولت < شکست بازار	شکست بازار شکست سیستم	یادگیری و شکست سیستم
فضای سیاست	فضای مانور بالا و مشروعیت سیاسی بالای راهبردهای توسعه ملی	فضای مانور کم (WTO، تعهدات TRIPS و غیره) و مشروعیت سیاسی کم برای راهبردهای توسعه ملی	فضای مانور متوسط در زمینه‌های ملی: کسب مجدد مشروعیت برای راهبردهای توسعه ملی	فضای مانور زیاد در زمینه‌های نوظهور

نگارنده با استناد به Noman and Stiglitz, 2016

۵-۳- ماتریس سیاستی چندسطحی و فراگیر در تحول بخش‌های پیشران رشد

با توجه به نقدهای اقتصاد سیاسی فضا و اقتصاد سیاسی نهادی بر سیاست صنعتی، ملاحظات کاربست الگوی آسیای شرقی در ایران و سه شکست پیش‌گفته، این پژوهش از منظر یک رویکرد فراگیر چندسطحی و با بهره‌گیری از بینش‌های حاصل از تجارب موفق صنعتی‌سازی، یک بسته سیاست صنعتی ارائه می‌دهد. این بسته به عنوان چارچوبی برای هماهنگی استراتژیک در توسعه صنعتی عمل کرده و درواقع سنتز پیشنهادی این مطالعه محسوب می‌شود.

در این بخش از پژوهش، با الهام از رویکرد نهادگرایانه و اقتصاد سیاسی «ها-جون چانگ»، بر ضرورت بازتعریف سیاست‌های صنعتی در قالب بسته‌هایی متشکل از اقدامات تعاملی و هماهنگ تأکید می‌شود. این بسته‌ها باید در حوزه‌های سیاستی متنوع و در سطوح مختلف مداخله عمل نمایند و از طریق نهادهای حکمرانی سیاستی متناسب اجرا شوند. از این منظر و با تأکید بر ابزار تحلیلی «ماتریس بسته سیاستی»، چگونگی تحقق هماهنگی استراتژیک میان این بسته‌های متشکل از اقدامات هماهنگ و متعامل، مورد بررسی قرار می‌گیرد. این بخش از پژوهش با اتکا بر چارچوب تحلیل اقتصاد سیاسی، به واکاوی علل (چرایی) و مکانیسم‌های (چگونگی) ضرورت هماهنگی سه گانه «ساختارها»، «نهادها» و «سیاست‌ها» می‌پردازد. هدف غایی این تحلیل، تقابل با پارادایم مسلط جریان اصلی سیاست صنعتی و ارائه ماتریس سیاستی هماهنگ به عنوان راهکاری عملیاتی برای حل معضل ناهماهنگی ساختاری و انکسار نهادی در اقتصاد ایران است.

ماتریس بسته سیاست یک ابزار تحلیلی و سیاست‌گذاری مفید متشکل از پنج جنبه اصلی است:

نخست؛ یک ماتریس سیاستی این امکان را فراهم می‌سازد تا ابزارهای مختلف سیاستی که توسط دولت (و نهادهای تابعه آن در سطوح محلی و منطقه‌ای) اجرا می‌شوند، به صورت بصری ترسیم و در قالب خوشه‌های هم‌افزا دسته‌بندی شوند. در عمل، ماتریس‌های سیاستی چارچوبی ساختاریافته فراهم می‌کنند که میزان هدفمندی هر ابزار سیاستی، سطوح مختلف مداخله (از کلان تا خرد) و حوزه‌های اولویت‌دار سرمایه‌گذاری دولت را به وضوح منعکس می‌سازد (جدول ۶).

دوم؛ ماتریس بسته سیاستی با ترسیم ارتباط بین ابزارهای مختلف سیاستی که توسط نهادهای گوناگون (وزارتخانه‌ها، ادارات و دستگاه‌های اجرایی) در حوزه‌های سیاستی متنوع اجرا می‌شوند، به شناسایی تعاملات موجود و بالقوه میان آنها کمک می‌کند. این چارچوب، درکی روشن از توزیع ابزارها و منابع میان نهادهای مختلف و همچنین میزان فعالیت و تمرکز هریک در حوزه‌های سیاستی یکسان یا مشابه را فراهم می‌سازد.

سوم؛ بازنمایی تعاملات سیاستی از طریق ماتریس بسته سیاستی، امکان شناسایی ناهماهنگی‌های بالقوه سیاستی را فراهم می‌کند که ممکن است در غیاب این چارچوب تحلیلی نادیده بمانند. این ناهماهنگی‌ها ممکن است به عدم

هماهنگی یا موازی کاری بین وزارتخانه‌ها، ادارات و دستگاه‌های اجرایی و همچنین این واقعیت که ابزارهای اتخاذ شده توسط یک دولت با سیاست‌ها و ابزارهای باقی مانده توسط دولت‌های قبلی همسو نیست (همسویی در طول زمان) مرتبط باشد.

چهارم؛ ماتریس بسته سیاستی به عنوان یک چارچوب تحلیلی نشان می‌دهد که چگونه یک کشور می‌تواند بسته‌های سیاست صنعتی متفاوتی را نسبت به سایر کشورهای در حال توسعه اتخاذ کند. ماتریس بسته سیاستی نشان می‌دهد که چگونه کشور ما می‌تواند بسته‌های متفاوتی از اقدامات سیاست صنعتی را در برابر کشورهای در حال توسعه دیگر اتخاذ کنند و می‌تواند ابزارهای مختلف سیاستی را برای تأثیر ترکیبی بر یک هدف یا مدیریت روابط موجود و بالقوه در میان اهداف مختلف هماهنگ نمایند. برای مثال، سیاست‌های آموزشی را می‌توان با اصلاحات بازار کار برای بهبود شرایط کارگران هماهنگ کرد. همچنین می‌توان سیاست‌های فناوری را با سیاست‌های تجاری یا اقدامات تدارکات عمومی که از توسعه بخش‌های صنعتی داخلی حمایت می‌کند، همسو نمود.

پنجم؛ با تجسم پیوندهای بین حوزه‌ها و ابزارهای سیاستی، ماتریس بسته سیاستی نشان می‌دهد که اثربخشی یک اقدام سیاستی منفرد به طور جدایی‌ناپذیری به هماهنگی و پیوند آن با سایر اقدامات سیاستی که بر همان ذینفعان (شرکت‌ها، بخش‌ها و نهادها) تأثیر می‌گذارند، وابسته است. این امر به این معناست که اثربخشی سیاست یک ابزار خاص ممکن است با هر دو/ یا استفاده مؤثرتر از ابزارها و/یا با تغییر یا معرفی سایر ابزارهای مکمل بهبود یابد. اثر ترکیبی ابزارهای مختلف سیاستی با آنچه دولت می‌تواند با اجرای مستقل اقدامات سیاستی یکسان به دست آورد، متفاوت است.

هماهنگی استراتژیک بسته‌های سیاست صنعتی، فرآیندی پیچیده و پویا است. پیچیدگی آن ناشی از ضرورت هماهنگی میان نهادها و ابزارهای سیاستی متعدد است که هرکدام به طور مستقیم یک حوزه سیاستی خاص (مانند آموزش مهارت‌ها) را هدف قرار می‌دهند و همزمان به طور غیرمستقیم بر سایر حوزه‌های سیاستی (مانند جذب فناوری و تحقق مقیاس اقتصادی در سرمایه‌گذاری‌ها) تأثیر می‌گذارند. این اثرات چندلایه و درهم‌تنیده، هماهنگی را به چالشی راهبردی تبدیل می‌کند که مستلزم در نظر گیری تعاملات افقی (بین نهادها) و عمودی (در طول زمان) است (Andreoni et al., 2016). هر حوزه سیاستی مجموعه نسبتاً همگنی از ابزارها یا نهادها را نشان می‌دهد که بخشی از سیستم صنعتی را هدف قرار می‌دهند. برای مثال، اعتبار تحقیق و توسعه، سیاست استانداردسازی و واسطه‌های فناوری عمومی، همه ابزارها/ اقدامات/ نهادهایی هستند که «زیرساخت‌های نوآوری و فناوری» سیستم صنعتی را هدف قرار می‌دهند. در حالی که سیاست صنعتی بر ابزارهای طرف عرضه متکی است، حوزه‌های سیاستی نیز وجود دارد که شامل نوع ابزارهای سمت تقاضا است (شکل ۱۳).

هر یک از سیاست‌ها و نهادهای صنعتی می‌توانند در سطوح مختلف اقتصاد هدف قرار داده و فعالیت کنند. برخی از ابزارهای سیاستی به عنوان اقدامات خاص بخش طراحی شده‌اند و همچنین می‌توانند شرکت‌های خاصی را در آن بخش‌ها هدف قرار دهند (به عنوان مثال شرکت‌های کوچک و متوسط در زنجیره تأمین مواد غذایی).

جدول ۶: الگوی پیشنهادی چندسطحی، چندمقیاسی، چندعملکردی سیاست صنعتی واقع‌گرا در ایران

سطوح و مقیاس	مؤلفه‌های شکست سیاست صنعتی در ایران			نوع مسائل	رویکرد
ساختاری	شکست بازار شکست دولت	شکست هماهنگی	شکست سیستمی نقض پویایی (ایستایی)	فنی تکنولوژیک	ساختارگرایی جدید جاستین لین
نهادی	فقدان تنظیمات نهادی فرصت ساز توسعه	چالش همسویی نهادها و سیاست‌های اداره شده توسط وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی، نهادهای مختلف	توسعه نامولد قابلیت‌ها و مشوق‌های تولیدی فقدان ظرفیت نهادی برای تأثیر بر قابلیت‌های سازمان‌های مولد	سیاست‌گذاری	نهادگرایی- نورث استیگلیتز نوبلر
	محدودیت‌های ناشی از تنگناهای نهادی در مواجهه با تنش‌های ساختاری	عدم هم‌راستایی سیاست‌ها با تغییر نهادی	عدم پیوند بین قابلیت‌ها و مشوق‌ها		
	مقاومت گروه‌های دارای منافع خاص، انحصارات، مقررات دولتی	ظرفیت دولت برای غلبه بر تنش‌های ساختاری و تنگناهای نهادی در تغییرات ساختاری	تعارض منافع ناشی تغییرات نهادی و تعارض راهبردهای ملی و بخشی	سیاسی-اجتماعی	اقتصاد سیاسی نهادگرا- هاجونگ چانگ
اقتصاد سیاسی	تسلط معدود صنعتگران بزرگ بر زنجیره‌های تأمین محلی از هم گسیخته شده و ناتوان در رسیدن به مقیاس کارآمد	دولت در تسخیر منافع بخش خصوصی	عدم آگاهی از تأثیر تغییرات نهادی و سیاستی بر توزیع منابع بین گروه‌های مختلف		خودمختاری ریشه‌دار- پیتر اوانز
		دولت‌گرایی خودمختار از پیش داده شده جدا از جامعه	پیگیری طرح‌ها و منافع سیاستی ناهمسو توسط ذینفعان ممتاز و دارای اختیارات ویژه		
فضایی	اتکا به داده‌های ملی و فقدان پایگاه داده‌های مقیاس بندی شده در سطح محلی و منطقه‌ای	اولویت مقیاس ملی بر سایر مقیاس‌های جغرافیایی (محلی و منطقه‌ای و فراملی)	تمرکززدایی و تقویت قدرت متمرکز	جغرافیایی (مسئله مقیاس)	اقتصاد سیاسی فضا- جغرافیدانان انتقادی
		عدم توجه به تفاوت‌های فضایی بین بازیگران مقیاس مختلف	فقدان استقلال و پاسخگویی دولت محلی		
			ظرفیت ناکافی دولت محلی در شناسایی و کشف مزیت‌های منطقه‌ای		

مأخذ: نگارنده

همچنین بعضی سیاست‌ها هم هستند که به‌جای بخش‌های خاص، کل سیستم تولید را هدف می‌گیرند؛ مانند سیاست‌های حمایت از صادرات یا توسعه فناوری‌های پایه‌ای چون ماشین‌آلات. برخی از ابزارهای سیاست صنعتی می‌توانند آشکارا بر اهداف بین بخشی در سیستم صنعتی متمرکز شوند، برای مثال ابزارهایی که ادغام بهتر بین کشاورزی و صنایع تولیدی را هدف قرار می‌دهند. درنهایت، سیاست‌هایی وجود دارند که ماهیت کلان اقتصادی دارند، مانند سیاست‌های نرخ بهره و نرخ ارز. علی‌رغم این واقعیت که آنها بر کل اقتصاد تأثیر می‌گذارند (شکل ۱۳)، این بدان معنا نیست که آنها بر همه بخش‌های اقتصاد یکسان تأثیر خواهند گذاشت. یک سیاست نرخ بهره معین بر بخش‌هایی با درجات متفاوتی از شدت سرمایه تأثیر متفاوتی خواهد داشت.

همه سیاست‌های عمده کشور خصوصاً سیاست‌های اقتصاد کلان باید همراه با توسعه صنعتی باشند و یک کل منسجم را شکل دهند. به عنوان مثال، سیاست نرخ بهره یکی از متغیرهای اقتصاد کلان است که افزایش آن بخش تولید را بیش از دیگر بخش‌ها به دلیل ماهیت سرمایه‌بر آن، دچار چالش می‌کند.

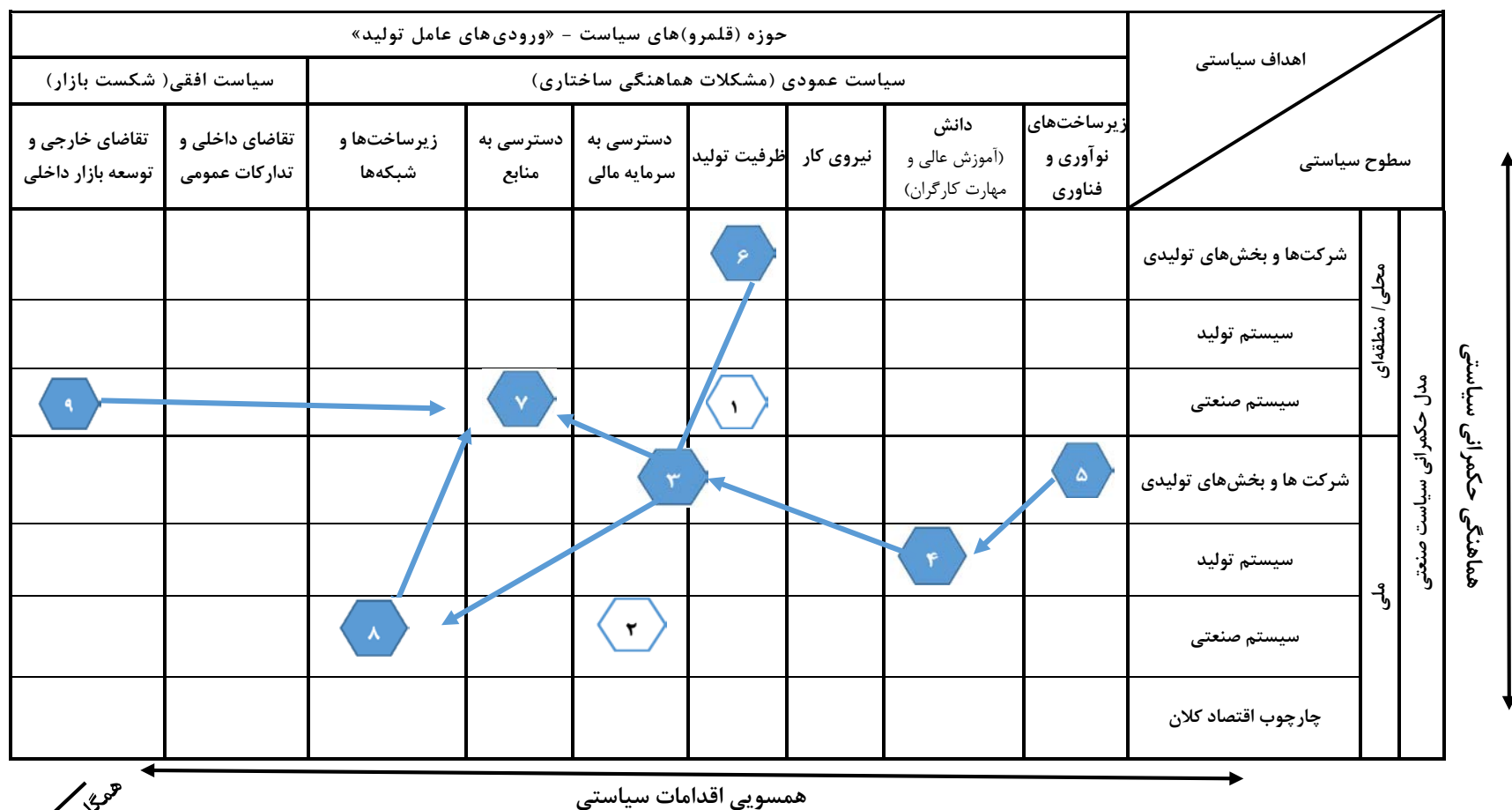
درنهایت، هر سیاست صنعتی در حوزه سیاستی معین و با هدف قرار دادن سطح معینی از اقتصاد می‌تواند از طریق استقرار مدل‌ها و نهادهای مختلف حاکمیتی سیاست اجرا و پیاده‌سازی شود. بسته به روشی که یک کشور سیاست صنعتی خود و بازیگران مختلف درگیر در طراحی، اجرا و پیاده‌سازی آن را چارچوب‌بندی می‌کند، می‌تواند مدل‌های سیاست متفاوتی وجود داشته باشد. در ایران که مدلی از بالا به پایین را اتخاذ می‌کند، بر بسته‌های برنامه‌ریزی متمرکز سیاست صنعتی تکیه می‌نمایند که اجرای آن عمدتاً توسط نهادهای دولتی در سطح ملی انجام می‌شود. برعکس، در یک مدل از پایین به بالا، کثرت بازیگران منطقه‌ای یا دولتی در داخل کشور، سیاست‌های صنعتی متعددی را تنظیم می‌کنند.

شکل ۱۳ نشان می‌دهد که چگونه در نظر گرفتن این سه مجموعه از مسائل - یعنی حوزه‌های سیاست، سطوح مداخلات سیاستی، مدل‌های حکمرانی سیاست - در یک چارچوب یکپارچه، تجسم بسته‌هایی از ابزارها و نهادهای سیاست تعاملی صنعتی و همچنین شناسایی مشکلات حیاتی هماهنگی را ممکن می‌سازد.

در شکل ۱۳ یک چارچوب ماتریس بسته سیاستی برای تحلیل بسته‌های سیاست صنعتی ارائه می‌شود. ماتریس حول دو محور اصلی ساخته شده است. محور افقی مجموعه‌ای از «حوزه‌های سیاستی» کلیدی را در یک بسته سیاست صنعتی فهرست می‌کند. این حوزه‌های سیاستی بسته به ماهیت ابزارهای سیاستی مورد استفاده به دو زیرمجموعه تقسیم می‌شوند: حوزه‌های سیاست سمت عرضه و سمت تقاضا؛ بنابراین، ابزارهای سیاستی که سرمایه‌گذاری در توسعه مهارت‌ها یا توسعه ظرفیت تولید را هدف قرار می‌دهند، در حوزه عرضه فهرست شده‌اند. حوزه‌های سیاستی فهرست شده در ماتریس سیاستی شامل تمام ابزارها و اهداف سیاست صنعتی است که استفاده شده است. محور عمودی مربوط به دو موضوع باقی مانده است، یعنی مدل حکمرانی سیاست و سطح مداخله سیاست. اول، بین سیاست‌های اجرا شده در سطح مقامات مرکزی - ملی - و در سطوح دولتی محلی و منطقه‌ای -

مناطق یا استان‌ها تمایز قائل می‌شود. هر یک از این مقامات دولتی می‌توانند با مداخله در سطوح مختلف، حوزه‌های سیاستی مختلفی را هدف قرار دهند. آنها می‌توانند یک بخش خاص، چندین بخش تولیدی مرتبط با یکدیگر یا کل سیستم صنعتی را هدف قرار دهند.

این چارچوب، علاوه بر سطوح متداول سیاست‌گذاری (شرکت‌ها، بخش‌ها و اقتصاد کلان)، اقدامات مؤثر بر فعالیت‌های فرابخشی تولید را نیز پوشش می‌دهد. در دسته فعالیت‌های تولیدی فرابخشی، تمام آن اقداماتی را که در بخش‌های مختلف و در امتداد زنجیره‌های تأمین مختلف سیستم تولید ملی تأثیر دارند، شامل می‌شوند.



شکل ۱۳: ماتریس بسته سیاستی (صورت‌بندی ساختارها، مکانیسم‌ها و فرایندها)

توجه: در این ماتریس بسته سیاستی تبیینی، کشور دارای ۱ تا n اقدام اصلی سیاستی است (موارد ۱ و ۲ موارد جدیدی هستند که در چرخه‌های تحول قبلی فعال نبوده‌اند). فلش‌ها نشان‌دهنده پیوند بین اقدامات هستند.

۵-۳-۱- بسته سیاستی برای تحلیل ارتقای سیاست صنعتی

سیاست صنعتی به عنوان «بسته‌ای از اقدامات هماهنگ» است (Stiglitz, 1996). در آسیای شرقی، تجارت آزاد ترویج صادرات (که البته تجارت آزاد نیست) و حمایت از صنعت نوزاد به صورت ارگانیک، هر دو به صورت مقطعی یکپارچه شدند (بنابراین همیشه برخی از صنایع مشمول دسته دیگر از صنایع هستند. سیاست، ممکن است در طول زمان تحت بیش از یکی از سه مورد قرار گیرد) (Lin, and. Chang, 2009). هر یک از معیارهای سیاست صنعتی منفرد می‌تواند کم و بیش انتخابی و کمابیش خوب طراحی شده باشد (تأکید زیادی روی این موضوع شده است). با این حال، اثربخشی آن به این واقعیت بستگی دارد که بخشی از یک بسته اقدامات هماهنگ است. به عبارت دیگر، اقدامات سیاستی هرگز به صورت مجزا (مانند فناوری‌ها!) کار نمی‌کنند و اثر ترکیبی اقدامات (گاهی اوقات فقط به ظاهر متضاد) می‌تواند بسیار باشد.

۵-۳-۲- اقدامات سیاستی

بین اقدامات سیاستی مختلف وابستگی متقابل وجود دارد. اقدامات سیاستی بر اساس ورودی‌های عاملی که بر اساس آن‌ها عمل می‌کنند، از جمله دانش (به ویژه تحقیق و توسعه تولیدی)، نیروی کار (شامل مهارت و آموزش)، ظرفیت تولید (در دسترس بودن و ظرفیت استفاده و سازماندهی ماشین‌آلات تولیدی، کارخانه‌ها، تجهیزات و غیره) منابع و زیرساخت‌ها (به ویژه حمایت از بهره‌وری انرژی/منابع)، مالی (عمدتاً اعتبار و سرمایه مالی) تشخیص داده می‌شود. مستقل از مدل سیاستی و بسته سیاستی، اقدامات سیاستی را می‌توان حول انواع سیاست (تجارت، فناوری، آموزش و...) یا اهداف کلیدی دسته‌بندی کرد. اقدامات سیاستی ذاتاً به یکدیگر وابسته هستند و می‌توانند به روش‌های کم و بیش مورد نظر بر یکدیگر تأثیر بگذارند. این وابستگی متقابل بین اقدامات سیاستی، یک مشکل اساسی هماهنگی سیاست (به معنای رسیدن به انسجام) در هر نقطه از زمان و همسویی سیاست‌ها در طول زمان را ایجاد می‌کند.

عملکرد سیستم ملی تولید به شدت به دسترس‌پذیری، بهره‌وری و یکپارچگی این ورودی‌های عامل بستگی دارد. علاوه بر این، موفقیت سیستم تولید به توانایی آن برای اتصال و هم‌پیوندی با بازارهای جهانی و شبکه‌های بین‌المللی تولید نیز وابسته است. به همین دلیل، در کنار سیاست‌های مربوط به نهاده‌های تولید، باید اقدامات سیاستی مرتبط با ادغام در سیستم‌ها و بازارهای جهانی نیز مورد توجه قرار گیرد.

این ماتریس نه تنها سیاست‌های متمرکز بر سطح خرد (شرکت‌ها)، سطح میانی (بخش‌ها) و سطح کلان (اقتصاد کلان) را پوشش می‌دهد، بلکه سیاست‌هایی که چندین بخش را همزمان تحت تأثیر قرار می‌دهند (مانند توسعه فناوری‌های پایه یا ارتقای صادرات) را نیز شامل می‌شود. در حوزه سیاست‌های فرابخشی، تمامی اقداماتی که همزمان بر چندین بخش و در امتداد زنجیره‌های تأمین مختلف اثر می‌گذارند، مورد توجه قرار می‌گیرند.

جدول ۷: اقدامات سیاستی، مدل، حکمرانی، چرخه تحول و بودجه

کد	نام اقدام سیاستی	سطح اقدام سیاستی	چرخه تحولی (دوره انجام اقدام)	نهاد مسئول / نام وزارتخانه‌ها	میلیون ریال
۱					
۲					
۳					
N					

رویکرد طبقه‌بندی که در این بخش پژوهش برای تحلیل ارتقای سیاست صنعتی پیشنهاد می‌شود اقدام سیاستی کشور، با کد ۱ تا n را در برابر دو بعد ترکیبی اصلی (مدل‌های سیاستی و بسته‌های سیاست صنعتی) و بعد زمانی (چرخه تحول) ترسیم می‌کند.

همچنین در ماتریس فوق طبقه‌بندی کلی و همچنین سه چالش اصلی سیاستی که دولت در سیاست‌گذاری صنعتی با آن مواجه است را ترسیم می‌نماید. با پیشنهاد این ماتریس، سیاست صنعتی نیاز به ترکیب ملاحظات عمودی (در داخل بخش) و افقی (در سراسر بخش) دارد.

منابع

- استیونز، پل (۱۳۸۷). منابع طبیعی: نفرین یا موهبت؟ مروری بر ادبیات موضوع، ترجمه محمدامین نادریان، چشم‌اندازهای دانش اقتصاد، شماره ۴ و ۵.
- الیاسی، مهدی، سید حبیب‌الله طباطباییان و کیارش فرتاش (۱۳۹۶). تحلیل فرایند سیاستی تصویب قانون حمایت از شرکت‌های دانش بنیان بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع، سیاست علم و فناوری، سال دهم، شماره ۲، ۳۱-۴۸.
- جهانگرد، اسفندیار و نیلوفر سادات حسینی (۱۳۹۲). شناسایی بخش‌های کلیدی اقتصاد ایران بر مبنای تحلیل تصادفی داده-ستانده (SIO). تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی. سال سوم، شماره ۱۱، ۲۳-۴۷.
- حاتم، محسن (۱۳۹۲). «گفت‌وگو با محسن حاتم درباره استراتژی توسعه صنعتی: استراتژی ما را به جایی نمی‌رساند»، هفته‌نامه تجارت فردا، مصاحبه با محسن حاتم، شماره ۴۰، ۲۱ اردیبهشت.
- حمیدیان، محسن (۱۳۹۶). شناسایی و اولویت‌بندی بخش‌های صنعتی پیشرو به منظور اعطای تسهیلات مالی توسط بانک‌ها با تأکید بر شاخص‌های مالی، دانش سرمایه‌گذاری، سال ششم، شماره ۲۱.
- خاوری، سعید و سید حسین جلیلی و فرشاد مومنی (۱۳۹۶). کاربرد نظریه اقتصاد ساختاری جدید در توسعه اقتصادی ایران در چهارچوب GIF جهت تعیین بخش‌های پیشران، سیاستگذاری اقتصادی، سال نهم، شماره ۱۷، ۲۳۳-۲۶۸.
- ریزوندی، محمد امیر، بهرام سبحانی، فرشاد مومنی و کاظم یآوری (۱۳۹۵). کاوشی در تعریف نهاد: ارزیابی رویکردهای متاخر بدیل در تعریف نهاد، برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیستم، شماره ۴.
- زایتس، جان (۱۳۸۰). مسائل جهانی، ترجمه عشرت فرودی، تهران: فرهنگ و اندیشه.
- فقیه میرزایی، محمدرضا رضوی، فرهاد غفاری و محمدعلی شفیعا (۱۴۰۰). ارزیابی توانمندی‌های فناورانه و نوآورانه بنگاه‌های صنعت پلاستیک ایران: موانع رسیدن به پیشروها (فرارسی)، فصلنامه مدیریت توسعه فناوری، سال نهم، شماره ۲.
- محمدی، تیمور و محمدرضا سلمانی (۱۳۸۳). آزمون الگوی رشد درونزا برای اقتصاد ایران بر اساس رهیافت VAR، پژوهشنامه اقتصادی، سال چهارم، شماره ۴، پیاپی ۱۵، ۹۶-۱۹۹. قابل دسترسی در: [Online]. Available: <https://sid.ir/paper/67209/fa>
- مردوخ، بابزید (۱۳۷۶). استراتژی توسعه صنعتی ایران، صنعت و مطبوعات، شماره ۵۱.
- مرکز آمار ایران، طرح آمارگیری نیروی کار، ۱۳۹۷.
- مشیری، سعید و ابراهیم التجایی (۱۳۹۴). مطالعه تطبیقی روند بلندمدت تغییرات ساختاری در اقتصاد ایران در مقایسه با اقتصادهای تازه صنعتی شده، اقتصاد تطبیقی، سال دوم، شماره ۱، پیاپی ۳، ۱۹۴-۱۴۹.
- میرجلیلی، سید حسین (۱۳۸۶). سیاست استراتژیک تجاری و خلق مزیت در کشورهای در حال توسعه، بررسی‌های بازرگانی، شماره ۲۳، ۷۴-۸۳.
- مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۹۴). اولین همایش بین‌المللی سیاست‌های صنعتی و تجاری برای توسعه صادرات و اشتغال رویکردها و دستاوردها، نشر مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
- نورث، داگلاس سی (۱۳۷۷). نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی، تهران: سازمان برنامه و بودجه.

نوروزی، علیرضا (۱۳۸۷). اولویت‌بندی بخش‌های اقتصادی بر اساس جدول داده - ستانده: موردی استان گیلان - ۱۳۸۱، روند، شماره ۵۴-۵۵.

هادی زنوز، بهروز (۱۳۷۹). راهبردهای تجاری و توسعه صنعتی در ایران در دوره ۱۳۷۷-۱۳۵۸، پژوهش‌های اقتصادی ایران سال دوم، شماره ۶، ۳۸-۷.

همتی، بابک (۱۳۹۱). اقتصاد سیاسی نفت: بازارهای اقتصاد و سیاسی در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده اقتصاد.

Acemoglu, D. Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American economic review*, 91(5), 1369-1401.

Agnew, J. (1994). The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of international political economy*, 1(1), 53-80.

Andreoni, A. (2016). 9. Varieties of Industrial Policy: Models, Packages, and Transformation Cycles. In *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy* (pp. 245-305). Columbia university press.

Arndt, H. W. (1985). The origins of structuralism. *World Development*, 13(2), 151-159.

Akamatsu, K. (1961). A theory of unbalanced growth in the world economy. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 196-217.

Alizadeh, P. (2003). Iran's Quandary: Economic Reforms and the "Structural Trap". *The Brown Journal of World Affairs*, 9(2), 267-281.

Amuzegar, Jahangir, (1997). Iran's Economy Under Islamic Republic, Revised, Subsequent edition (1997) I. B. Tauris, New York, P. 202.

Bardhan, P.K. (1990), "Introduction to the Symposium Issue of the State and Economic Development", 4 Journal of Economic Perspectives 3.

Barro, R. J. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *The quarterly journal of economics*, 106(2), 407-443.

Barro, R. J. (1996). Democracy and growth. *Journal of economic growth*, 1(1), 1-27.

Bell, C. (1987). Development economics. In *The new Palgrave dictionary of economics* (pp. 1-14). Palgrave Macmillan, London.

Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. OUP Oxford.

Brunnschweiler, C. N., & Bulte, E. H. (2008). The resource curse revisited and revised: A tale of paradoxes and red herrings. *Journal of environmental economics and management*, 55(3), 248-264.

Chang, H. J., & Rowthorn, R. (1995). The role of the state in economic change. Oxford: Oxford University Press.

Chang, H. J., Andreoni, A., & Kuan, M. L. (2013). *International industrial policy experiences and the lessons for the UK* (pp. 5-74). Cambridge: Centre for Business Research, University of Cambridge.

Chang, H. J., & Amsden, A. H. (1994). *The political economy of industrial policy* (p. 112). London: Macmillan.

Chang, H. J. (2002). Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state. *Cambridge journal of economics*, 26(5), 539-559.

Chang, H. J. (2002). Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective, London, Anthem Press.

- Chang, H. J. (2005). Globalization, global standards, and the future of East Asia. *Global Economic Review*, 34(4), 363-378.
- Chang, H. J. (2005). *Why Developing Countries Need Tariffs?: How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries' Right to a Future*. Geneva: South Centre.
- Chang, H. J. (2006). *The East Asian development experience: The miracle, the crisis and the future*. Zed Books.
- Chang, H. J. (2007). *Bad Samaritans*, London, Random House, and New York, Bloomsbury USA.
- Chang, H. J. (2007). *Institutional Change and Economic Development*, Faculty of Economics, University of Cambridge.
- Chang, H. J. (2010), *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*. New York: Bloomsbury Press.
- Chang, H. J. (2010), *Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?*, Discussion Paper, No. 2010/1, Turkish Economic Association, Ankara.
- Chang, H. J. (2011), 'Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?' in J. Lin and B. Pleskovic, (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2010, Global: Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*, Washington, DC, World Bank.
- Chang, H. J. and Andreoni, A. (2019), *Institutions and the process of industrialisation: Towards a theory of social capability development*, in Nissanke, M. and J.A. Ocampo, eds., *The Palgrave*.
- Chang, H. J. and Evans, P. (2005), 'The Role of Institutions in Economic Change', in G. Dymski and S. Da Paula (eds), *Reimagining Growth*, London, Zed Press.
- Chang, H-J. and Andreoni, A. 2016. *Industrial Policy in a Changing World*, Cambridge Journal of Economics 40 Years Conference, Cambridge.
- Chang, P.K. (1949), *Agriculture and Industrialization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Choi, Young Back. (2011), Can an unwilling horse be made drink? *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7, No. 4, 511-516.
- Cimoli, M., G. Dosi, and J. Stiglitz, eds. (2009), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, P., Goderis, B., (2008), *Commodity prices, growth, and the natural resource curse: reconciling a conundrum. Growth, and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum* (June 5, 2008).
- Dasgupta, S. and Singh, A. (2006), *Manufacturing, services and premature deindustrialization in developing countries: A Kaldorian analysis*, WIDER Working Paper Series 049, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Domar, E. (1945), "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment." *Econometrica* 14 (April): 137-47.
- Duarte, Margarida, and Diego Restuccia. (2010), "The Role of Structural Transformation in Aggregate Productivity." *The Quarterly Journal of Economics* 125 (1): 129-73.
- Dubé, J., Polèse, M., (2015), *Resource curse and regional development: does Dutch disease apply to local economies? Evidence from Canada*. *Growth Change* 46 (1), 38-57.
- Easterly, W. (2001), *The lost decades: developing countries' stagnation in spite of policy reform 1980-1998*. *J. Econ. Growth* 6 (2), 135-157.
- ECES conference, (2005), "Rethinking the Role of the State: An Assessment of Industrial Policy in MENA," November 13.
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press).

- Fedi, L., Amer, M., & Rashad, A. (2019). *Growth and precariousness in Egypt*. International Labour Office (Geneva, ILO).
- Ghani, E., and S. D. O'Connell, (2014), Can services be a growth escalator in low-income Countries?, Policy Research Working Paper; No. WPS 6971 (Washington, DC, World Bank).
- Gimm, D.-W. (2013), Fracturing hegemony: Regionalism and state rescaling in South Korea, 1961–71. *International Journal of Urban and Regional Research* 37:1147–67.
- Guillaume, Dominique, Roman Zyteck, and Mohammad Reza Farzin, (2011), Iran–The Chronicles of the Subsidy Reform, International Monetary Fund, WP/11/167 IMF Working Paper.
- Hooglund, Eric. 1982. *Land and Revolution in Iran, 1960–1980*. Austin: University of Texas Press.
- Harrigan, James, (1995), “Factor Endowments & the International Location of Production: Econometric Evidence for the OECD, 1970-1985,” *Journal of International Economics* 39(1-2): 123-41.
- Harrigan, James, (1997), “Technology, Factor Supplies and International Specialization: Estimating the Neoclassical Model,” *American Economic Review* 87(4): 475-94.
- Harrod, R.F. (1939), “An Essay in Dynamic Theory.” *The Economic Journal* 49(193): 14–33.
- Hirsch, Seev, (1967), *Location of Industry and International Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Handbook of Development Economics: Critical Reflections on Globalization and Development*, Palgrave.
- Hirsch, Seev, (1967), *Location of Industry and International Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press.
- Hiro, Dilip, (2001), *Neighbors, Not Friends: Iraq and Iran after the Gulf Wars*, Routledge, New York, 2001.
- Kaufmann, D. / A. Kraay/ M. Mastruzzi (2008): *Governance matters VII: governance indicators for 1996–2007*, Washington, DC: WB (Policy Research Working Paper 4654).
- Kim Jong-il, (2015), *Lessons for South Asia from the Industrial Cluster Development Experience of the Republic of Korea*, ADB South Asia Working Paper Series.
- Korhonen P (1994b). The theory of the flying geese pattern of development and its interpretations. *Journal of Peace Research*, 31(1):93–108.
- James, A., (2015), The resource curse: a statistical mirage? *J. Dev. Econ.* 114, 55–63.
- Jessop, Bob, (2004), *Critical semiotic analysis and cultural political economy*. *Critical Discourse Studies* 1:159–74.
- Jbili. AAbdelali, Vitali Kramarenko, and José Bailén bdelali, (2007), *Islamic Republic of Iran Managing the Transition to a Market Economy*, IMF , Washinton DC.
- Jomo, K. S. (2001), Rethinking the role of the government policy in East Asia. In Stiglitz JE and Yusuf S eds. *Rethinking the East Asian Miracle*. New York, Oxford University Press: 461–508.
- Kalecki, M. (1976) *Essays on Developing Economies*, Atlantic Highlands, NJ, Humanities.
- Karshenas, Massoud, (1990), *Oil, state, and industrialization in Iran*, Cambridge University Press, , Cambridge.
- Katzenstein, P. (1985). *Small Sates in World Markets – Industrial Policy in Europe*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Kojima, K. (2000). The Flying Geese Model of Asian Economic Development: Origin, theoretical extensions, and regional policy implications. *Journal of Asian Economics*, 11(4): 375–401.

- Krueger, Anne, (1995). Trade Policies and Developing Nations, (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995).
- Kuznets, Simon , (1965), Economic Growth and Structure: Selected Essays. New York: Norton.
- Kuznets, Simon, (1959), "On the Comparative Structure of Economic Structure and the Growth of Nations." In The Comparative Study of Economic Growth and Structure, edited by Raymond Goldsmith, 162–76. Washington, DC: NBER.
- Lewis, A. (1954), Economic Development with Unlimited Supply of Labour. Manchester School of Economics and Social Studies, 22 (2): 139–191.
- Li, D.D., Maskin, E.S., (2021), Government and economics: an emerging field of study. J. Gov. Econ. 1 2021, 100005, ISSN 2667-3193.
- Lin, J. Y, (2011), New Structural Economics: A framework for rethinking development. The World Bank Research Observer, 26 (2): 194–221.
- Lin, J. Y. (2012), Economic development and transition: thought, strategy, and viability, Marshall lectures, 2007/8. Cambridge: Cambridge University press.
- Lin, J. Y. (2013), Global infrastructure initiative and global recovery. J. Policy Model., 35 (3), pp. 400–411.
- Lin, J. Y. and F. Li. (2009), "Development Strategy, Viability, and Economic Distortions in Developing Countries." Policy Research Working Paper 4906, World Bank, Washington, D.C., April.
- Lin, J. Y. and H-J. Chang, (2009), DPR Debate: Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang. Development Policy Review, 27 (5): 483–502.
- Lin, Justin Yifu, (2012b), The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Lin, Justin Yifu. 2011. "From Flying Geese to Leading Dragons: New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries."
- Lin, Justin, and Celestin Monga. (2011), "Growth Identification and Facilitation?: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change." Development Policy Review 29 (3): 264–90.
- Mahdavi, H. (1970). "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran," in M. A. Cook, ed., Studies in the Economic History of the Middle East (Oxford, 1970), pp. 428–467.
- Murphy, K., Schleifer, A., Vishny, R., (1992), The tradition to a market economy: pitfall of partial reform. Q. J. Econ. 107 (3), 889–906.
- Nübler, I. (2014). A theory of capabilities for productive transformation: Learning to catch up. in J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler & R. Kozul-Right, Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development (pp. 129–411). ILO.
- Noman, Akbar and Joseph E. Stiglitz, (2016), Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy Guiding Resources, Learning, and Technology for Sustained Growth, Columbia University Press.
- North, Douglass, (1991), Institutions. Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, 97–112.
- Nugent, Jeffrey. (2011). Institutions and development: generalizations that endanger progress. Journal of Institutional Economics, Vol. 7, No. 4, 561–565.
- Nurkse, R. (1953), Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries. New York: Oxford University Press.

- Ocampo, J. A., Rada, C., & Taylor, L. (2009). Growth and policy in developing countries: A structuralist approach. Columbia University Press. <http://cup.columbia.edu/book/growth-and-policy-in-developing-countries/9780231150149>.
- Ozawa, T (2009). The Rise of Asia: The flying-geese theory of tandem growth and regional Agglomeration. Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
- Ozawa, Terutomo, (2006). Institutions, Industrial Upgrading, and Economic Performance in Japan: The 'Flying-Geese' Paradigm of Catch-up Growth, Cheltenham, UK: Elgar.
- Okimoto, D. 1989. Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology, Stanford, CA, Stanford University Press.
- Pack, H. and Saggi, K. (2006). Is There a Case for Industrial Policy?: A Critical Survey, The World Bank Research Observer, vol. 21, no. 2.
- Papyrakis, E., Gerlagh, R., (2004). The resource curse hypothesis and its transmission channels. J. Comp. Econ. 32 (1), 181–193.
- Perez, C. (2015). The new context for industrializing around natural resources: An opportunity for Latin America (and other resource rich countries) [Working paper No. 62]. Technology Governance and Economic Dynamics..
- Pinto, M. (2020). Forthcoming. SDGs and employment policies: Macroeconomic, sectoral and labour market policies for structural transformation and full and productive employment: Chile (Geneva: ILO).
- Pesaran, M. & Hashem karshenas, (1981). System of Dependent Capitalism in Pre- and Post-revolutionary Iran, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pesaran, M. & Hashem karshenas, (1985). Economic development and revolutionary upheavals in Iran, Springer, London.
- Rios, Diego, (2007). Douglass North: Understanding the Process of Economic Change. Journal of Evolutionary Economics, 17(3), pp. 361-363.
- Robinson, J.A., Torvik, R., Verdier, T., (2006), Political foundations of the resource curse. J. Dev. Econ. 79 (2), 447–468.
- Rodrik, D. (2000), Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them. Studies in comparative international development, 35(3), 3-31. <https://doi.org/10.1007/BF02699764>.
- Rodrik, D. (2013). Unconditional convergence in manufacturing. The Quarterly Journal of Economics, 128(1), 165-204. <https://doi.org/10.1093/qje/qjs047>.
- Romalis, John (2004). "Factor proportions and the structure of commodity trade," American Economic Review 94(1): 67-97.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). "Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe." Economic Journal 111(210–11, June–September): 202 –11.
- Williamson, J. 1990. "What Washington Means by Policy Reform."
- Ross, M.L., (1999), The political economy of the resource curse. World Polit. 51 (02), 297–322.
- Sachs, J.D., Warner, A.M., (2001). The curse of natural resources. Eur. Econ. Rev. 45 (4), 827–838.
- Sauma, P. Forthcoming. SDGs and employment policies: Macroeconomic, sectoral and labour market policies for structural transformation and full and productive employment: Costa Rica (Geneva: ILO).
- Schumpeter, Joseph A. (1942), Capitalism, Socialism, and Democracy, New York: Harper & Row.
- Stiglitz J. E. (1996), Some lessons from the east Asian miracle. The World Bank Research Observer, 11(2), 151–177. <https://doi.org/10.1093/wbro/11.2.151>.

- Sum, N.-L. (2013), Rethinking “developmental state” via cultural political economy: Neoliberal developmentalism and the case of China. Paper presented at the 1st International Workshops on Geopolitical Economies of East Asia, Seoul National University, Seoul, Korea.
- Taylor, P. J. (1996), Embedded statism and the social sciences: Opening up to new spaces. *Environment and Planning A* 28:1917–28.
- Torbat, Akbar E, (2020), Problems of Economic Liberalization in Iran., *Topics in Middle Eastern & North African Economies: Proceedings of the Middle East Economic Association, 2020, Vol 22, Issue 1*, p99.
- Xhen, Tian, (2011), “Selection of Regional Leading Industry Based on Comprative Advantage”, *Asian Agricultural Research*, Vol 30.
- Williams, A., (2011), Shining a light on the resource curse: an empirical analysis of the relationship between natural resources, transparency, and economic growth. *World Dev.* 39 (4), 490–505.
- Williamson, J. (1990), What Washington means by policy reform In: Williamson, J. (Ed.) , *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Institute for International Economics, Washington, DC, pp. 7–38.
- World Bank (2002), *Building Institution For Markets*, World Development Report.
- World Bank (1993), *East Asian Miracle: Economic growth and public policy*. Washington, DC, World Bank.
- Yap, J.; Tabuga, A.; Mina, C. Forthcoming. Sustainable Development Goals (SDGs) and employment policies in the Philippines (Geneva: ILO).
- Yuan Sun, Irene, (2017), ‘The World’s Next Great Manufacturing Center’ *Harvard Business Review* by May-June 2017
- ANZ Bank – ‘ASEAN – The Next Horizon’ – June 25th 2015.
- Zhao, Bing & Jinpeng Liu,(2009), *Study on Selection Index System of Leading Industries under Requirements of Sustainable Development Outlook*, Asian Social Science