

به نام خدا

سیاست صنعتی نوین

نگاهی به تحولات نظری پس از بحران مالی ۲۰۰۸

گردآوری و ترجمه: حامد حجازیان



شرکت چاپ و نشر بازرگانی

وابسته به مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی

تهران ۱۳۹۷

سرشناسه:
عنوان و نام پدیدآور:
مشخصات نشر:
مشخصات ظاهری:
شابک:
وضعیت فهرست نویسی:
موضوع:
موضوع:
موضوع:
موضوع:
شناسه افزوده:
رده بندی کنگره:
رده بندی دیویی:
شماره کتابشناسی ملی:

حجازیان، حامد، ۱۳۵۷ -
نگاهی دوباره به سیاست صنعتی: مجموعه مقالاتی درباره توسعه صنعتی پس از بحران مالی ۲۰۰۸ / ترجمه و گردآوری حامد حجازیان.
تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۷.
۲۷۸ ص.
۹۷۸-۹۶۴-۴۶۸-۵۶۱-۳
فیبا
سیاست صنعتی -- مقاله‌ها و خطابه‌ها
Industrial policy -- *Addresses, essays, lectures
توسعه صنعتی -- مقاله‌ها و خطابه‌ها
Industrial promotion -- *Addresses, essays, lectures
شرکت چاپ و نشر بازرگانی
HD۳۶۱۱/ح۳ن۸ ۱۳۹۶
۳۳۸/۹
۴۷۰۶۹۹۶



شرکت چاپ و نشر بازرگانی

وابسته به مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

سیاست صنعتی نوین
نگاهی به تحولات نظری پس از بحران مالی ۲۰۰۸
گردآوری و ترجمه: حامد حجازیان

ویراستار فنی: دکتر احمد تشکینی
صفحه‌آرا و طراح جلد: پاشا دارابی
چاپ اول: تابستان ۱۳۹۷
شمارگان: ۵۰۰ نسخه
قیمت: ۴۰،۰۰۰ تومان
شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۴۶۸-۵۶۱-۳
لیتوگرافی، چاپ و صحافی: شرکت چاپ و نشر بازرگانی

« کلیه حقوق محفوظ و مخصوص شرکت چاپ و نشر بازرگانی است. »

نشانی: تهران، خیابان کارگر شمالی، بالاتر از بلوار کشاورز، نبش کوچه
همدان، شماره ۱۲۰۶ | تلفن: ۰۲۱ - ۶۶۹۳۹۳۲۹
ایمیل: info@cpc.ir

WWW.CPC.IR



سخن ناشر

دو سال قبل در گرماگرم برگزاری «نخستین همایش بین‌المللی سیاست‌های صنعتی و تجاری» مشخص شد که عطش آشنایی با مفاهیم و مباحث سیاست‌گذاری صنعتی، وسیع‌تر از آن است که تصور می‌شد. هرچند انتشار کتاب ارزشمند «ایجاد تحول در اقتصاد؛ سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه» سعی نمود پاسخی به این نیاز طبیعی و جوشان باشد، اما لازم هست تا گام‌های دیگری نیز برداشته شود. از سوی دیگر، سیاست‌گذاران کشور به لحاظ عقبه تحصیلی، منافع سازمانی-تشکیلاتی و بعضاً خلط آرای کارشناسی با گرایش‌های ایدئولوژیک، بخش‌های خاصی از ادبیات نظری سیاست‌گذاری را مورد تاکید و تمرکز قرار داده و خود را از گرایش‌های جدید (و حتی تجدیدنظری‌های رویکردهایی که پیشینه طولانی دارند همچون ساختارگرایی، نئوکلاسیک و نهادگرایی) محروم داشته‌اند. این امر موجب دامن زدن به شکاف عظیم آگاهی جامعه سیاست‌گذاری کشور نسبت به آخرین دستاوردهای نظری سیاست‌گذاری شده که مع‌الاسف رو به تزاید هم به نظر می‌رسد.

لذا، امید است تلاش شرکت چاپ و نشر در انتشار متون مناسب از نویسندگان سرشناس و دست اول بین‌المللی، جامعه مخاطب دانشجویان و سیاست‌گذاران اجرایی با جدیدترین رویکردها به سیاست صنعتی آشنا شوند.

این کتاب با همت جناب آقای حامد حجازیان و تلاش همکاران شرکت چاپ و نشر بازرگانی صورت گرفته، که در اینجا از آنها برای انجام این کار جدید و ارزنده تشکر می‌شود. از واحد سفارشات خانم آذر سعیدلونیا، واحد آماده‌سازی خانم هانیه امیری قادی، واحد چاپ آقای حسین محمدی، واحد بازاریابی و فروش خانم زهرا عرفانی و واحد مالی و اداری آقای سید سعید انتظامی تقدیر و تشکر می‌گردد.

شرکت چاپ و نشر بازرگانی

وابسته به موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

تابستان ۱۳۹۷

فهرست مطالب

۷	مقدمه
۱۳	فصل اول: سیاست‌های صنعتی و توانمندی‌ها برای «هم‌ترازی»: چارچوب‌ها و پارادایم‌ها
۱۳	دیباچه
۱۶	مقدمه
۱۸	مباحثه سیاست صنعتی: چارچوب‌ها و اصول سیاستی
۳۲	درس‌هایی برای سیاست صنعتی در یک پارادایم پویا
۴۵	ملاحظات پایانی
۴۷	مراجع
۵۱	فصل دوم: اقتصاد ساختارگرای نوین: چارچوبی برای بازاندیشی توسعه
۵۳	بررسی اجمالی اندیشه و تجارب توسعه
۶۰	یک رویکرد نئوکلاسیک به ساختار و تغییر
۶۴	در اقتصاد ساختارگرای نوین چه چیزی تازه‌گی دارد؟
۶۴	تفاوت‌های (اقتصاد ساختارگرای نوین) با ادبیات اولیه درباره تغییر ساختاری
۶۶	شباهت‌ها و تفاوت‌ها (اقتصاد ساختارگرای نوین) با اقتصاد ساختارگرای سنتی
۶۸	سیاست مالی
۷۰	سیاست پولی
۷۲	توسعه تأمین مالی
۷۳	سرمایه خارجی
۷۴	سیاست تجاری
۷۶	توسعه انسانی
۷۷	جمع‌بندی
۷۹	مراجع
۸۳	تعبیر و تفسیر آن کروگر
۸۸	تعبیر و تفسیر دنی رودریک
۹۲	تعبیر و تفسیر جوزف ای. استگلیتز
۹۸	مراجع
۱۰۱	فصل سوم: آیا سیاست صنعتی کشورهای درحال توسعه باید پیرو مزیت‌های نسبی آنها باشد یا از آن ...
۱۰۲	جاستین لین

۱۰۹	.....	هاجون چانگ
۱۱۴	.....	جاستین لین
۱۱۸	.....	هاجون چانگ
۱۲۲	.....	جاستین لین
۱۲۵	.....	هاجون چانگ

فصل چهارم: سیاست صنعتی: نپرس چرا، بپرس چگونه؟ ۱۲۹

۱۳۰	.....	مقدمه
۱۳۳	.....	شاکله (نظری) مستحکم سیاست صنعتی
۱۳۸	.....	شاکله (تجربی) مبهم سیاست صنعتی
۱۴۲	.....	سیاست صنعتی در مقام عمل: جلوه‌هایی از برخی از کشورها
۱۵۲	.....	جلوه‌های طراحی نهادی برای سیاست صنعتی
۱۶۰	.....	ملاحظات برای خاورمیانه
۱۶۵	.....	مراجع
	.....	مرور اجمالی

فصل پنجم: ملیت مالک بنگاه در کشورهای در حال توسعه: چه کسی بایستی چه کسی را در ۱۶۹

۱۷۵	.....	مرز ملی
۱۸۰	.....	کارآفرینی و کارایی
۱۸۲	.....	هوای رفیق استراتوسفر
۱۸۳	.....	جمع‌بندی
۱۸۶	.....	مراجع
۱۸۹	.....	مقدمه

فصل ششم: زنجیره جهانی ارزش و سیاست‌های صنعتی ۱۸۹

۱۹۱	.....	بررسی انتخاب‌های سیاستی
۱۹۳	.....	رویکردها به سیاست صنعتی
۱۹۸	.....	قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت
۲۰۴	.....	نتیجه‌گیری
۲۰۶	.....	مراجع

مقدمه

پس از بحران مالی جهانی سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۰۸، سلب اعتماد نسبی از بازارهای مالی و مشکلات عمیقی که اقتصادهای صنعتی و برخی تازه-صنعتی شده‌ها تجربه کردند، نوعی بازگشت به اقتصاد واقعی با محوریت فعالیت‌های صنعتی در بسیاری از کشورها باب شد. در میان کشورهای صنعتی شاهدیم که آلمان به انقلاب صنعتی چهارم (Industry 4.0) محوریت داده و سیاست صنعتی خود را همراستا با آن طراحی کرده است. «اوباما» در یکی دو سال آخر زعامتش، صحبت از به کارگیری «سیاست‌های صنعتی و فناوری» داشت و «ترزا می» به مجرد انتخاب شدن به نخست وزیری انگلستان سیاست‌های صنعتی و منطقه‌ای حزبش را رونمایی کرد. در میان کشورهای تازه صنعتی شده و در حال توسعه نیز اشاره منتخب به تدوین سیاست‌های صنعتی در سال‌های اخیر توسط آفریقای جنوبی، ترکیه، مالزی و اندونزی، گویای توجه جدی به جایگاه توسعه صنعتی در تحولات اقتصادی این کشورها می‌باشد.

این رویکرد که مقبولیت قابل توجهی نزد سیاستگذاران و مسئولین اجرایی در کشورهایی که فرآیند شتابان صنعتی شدن را تجربه کرده‌اند دارد، در عین حال از مبانی علمی و نظری کاملاً استوار نیز برخوردار است. اما علیرغم چنین واقعیت‌هایی، این رویکرد همچنان نزد محافل سیاستگذاری، اجرایی و علمی کشور مغفول است. در یکی دو دهه اخیر تلاش‌های مختلفی برای معرفی و ترویج دیدگاه ناظر بر سیاست صنعتی توسط برخی موسسات پژوهشی، افرادی در بدنه دولت یا اتاق‌های بازرگانی و معدودی دانشگاهیان در قالب انتشارات، همایش‌ها، طرح‌های پژوهشی و غیره صورت پذیرفته است. اما رویکرد نظام مند به توسعه شتابان صنعتی و رشد بالای اقتصادی که از طریق همزمانی تحرک در چهار حوزه یعنی «شکل‌گیری پیوندهای متراکم پسین و پیشین تولیدی و خدماتی»، «ارتقای توانمندی‌های فناورانه»،

«ایجاد و بهبود توانمندی‌های سازمانی و فردی» و «توسعه صادرات» اتفاق می‌افتد، هنوز به یک جریان فکری تاثیرگذار در تصمیم‌سازی‌ها و سیاستگذاری‌ها تبدیل نشده است. نگاه غالب همچنان در پی دستکاری در ابعاد از اقتصاد کلان و تقاضا، به امید ایجاد واکنش مثبت در سمت عرضه است.

در این کتاب، تلاش شده تا آخرین دستاوردهای نظری و بعضاً سیاستگذاری در قالب یکسری مقالات به خوانندگان علاقمند تقدیم شود. کلیه نویسندگان از صاحب‌نظران شناخته شده دانشگاهی یا دست‌اندرکاران نهادهای توسعه‌ای بین‌المللی می‌باشند. مقالات به نحوی انتخاب شده‌اند که جدل‌های نظری سال‌های اخیر را انعکاس دهند تا تفاوت‌ها میان دیدگاه نئوکلاسیک (رشدگرایان) با «نهادگرایان/ساختارگرایان» و آنان که نگاه «اقتصاد تکاملی» را دنبال می‌کنند به وضوح بیان شده و تبعات این تفاوت‌ها برای سیاستگذاری و اجرا نیز مشخص شود.

در مقاله اول، «ایرمارگارد نوبلر» در مقایسه‌ای جذاب، شالوده‌های فکری، مفاهیم کلیدی، سیاست‌های مورد نظر و ابزارهای اجرایی را در رویکردهای رشدگرا (نئوکلاسیک)، نهادگرا-ساختارگرا و تکاملی باز کرده و شباهت‌ها و تفاوت‌ها میان آنها را توضیح می‌دهد. او نشان می‌دهد که برای «رشدگرایان» محوریت با ارتقاء بهره‌وری از طریق سرمایه‌گذاری در سرمایه فیزیکی، منابع انسانی و زیرساخت‌ها است و بر ترویج رقابت و توسعه صادرات تاکید دارند. «رشدگرایان» معتقدند از جمله آثار جانبی چنین سرمایه‌گذاری، «تغییرات ساختاری» در اقتصاد است، اما این نگاه به تحولات ساختاری به عنوان یک اثر جانبی سرمایه‌گذاری، از سوی نهادگرایان-ساختارگرایان نقد می‌شود. چرا که آنان تاکید دارند تحول ساختاری خود نقش مهمی در ارتقاء بهره‌وری دارد و لذا نقش مقولاتی مانند تنوع‌بخشی به فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی و ارتباط آن با «رشد» و «افزایش پیچیدگی ساختارهای تولیدی و صادراتی» را در مرکز توجه قرار می‌دهند. از سوی دیگر، «نوبلر» نشان می‌دهد که تمرکز «اقتصاددانان تکاملی» بر چگونگی «انباشت توانمندی‌های داخلی» عمدتاً در سطوح سازمانی (بنگاهی و غیربنگاهی) و اجتماعی است. این رویکرد شتاب دادن به فرآیند یادگیری در بنگاه‌های داخلی، سازمان‌ها، نهادها و ساختارهای اجتماعی در سطوح مختلف را محوری می‌داند: آنها چگونه یاد می‌گیرند محصولات جدید تولید کنند، تدریجاً آنها را توسعه دهند، فناوری‌ها و قابلیت‌های سازمانی را تقلید یا ایجاد کنند، الزامات بازارهای صادراتی را بیابند و به سوی «تخصصی شدن» گام بردارند؟ در این رویکرد، توسعه اقتصادی را می‌باید به معنای تسریع یادگیری و هم‌زمانی تکامل فناوری‌ها، ساختارهای بنگاهی و صنعتی (زنجیره، خوشه و...) و نهادهای حمایتی و حاکمیتی درک نمود.

یکی از دغدغه‌های محوری در اقتصاد ایران یعنی بحث اشتغال، حوزه دیگری است که «نوبلر» می‌کوشد تا از دیدگاه نظری ارتباط بین آن با سیاست صنعتی را از دو منظر بررسی کند. اول تبیین سیاست صنعتی و هدفگیری صنایع به نحوی که اهداف افزایش بهره‌وری و ایجاد اشتغال مولد، توامان برآورده شود. دوم در مسیر متحول کردن صنایع و فناوری‌ها، کدام ساختارهای دانشی و مهارتی و فرآیندهای یادگیری موثرند و لذا در رابطه با کیفیت اشتغال چه سیاست‌هایی باید پیگیری شود؟

مقاله بعدی به قلم «جاستین لین» جهت معرفی دیدگاه «ساختارگرایی نوین» ارائه می‌شود. وی که در پی بحران مالی جهانی ۲۰۰۸، به معاونت بانک جهانی منصوب شده بود می‌کوشد تا با حفظ شالوده‌های نظری «نئوکلاسیک» به برخی از نقدهای «ساختارگرایان» پاسخ دهد. به واسطه توجهی که در سطح بین‌المللی به دیدگاه‌های او شده بود، لین به همایش «سیاست‌های صنعتی و تجاری» که در ۱۳۹۴ توسط موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی برگزار شد دعوت و سخنرانی کلیدی را ارائه کرد. او بر اهمیت «مزیت نسبی» و تاثیر آن در اولویت‌گذاری صنایع تاکید دارد اما در عین حال در پی آنست تا توسعه چنین صنایعی را از طریق نهادسازی، حداقل کردن هزینه‌های مبادلاتی و ایجاد «زیرساخت‌های سخت و نرم» برای جلب بخش خصوصی تسریع کند. زمانی که این مقاله در نشریه مذکور بانک جهانی چاپ شد، نشریه از سه نفر از سرآمدان علم اقتصاد یعنی «آن کروگر» که از سردمداران «اجماع واشینگتن» بود، به همراه «دنی رودریک» و «جوزف استگلیتز» خواست تا نظر خود را در مورد رویکرد «لین» بیان کنند. این جدل به مجموعه خواندنی بدل شد که در اینجا ترجمه شده است. همچنین در بخش بعدی مباحثه نظری جذابی میان «جاستین لین» و «هاجون چانگ» ارائه شده است که آنهم مرور دقیقی است بر مباحث نظری توسعه صنعتی، همراه با مصادیق متعددی از تحولات صنعتی در اقتصادهای شرق آسیا که توسط دو صاحب‌نظر از همین منطقه صورت می‌گیرد. مطمئنم این جدل‌ها هم بسیار جذابند و هم روشن‌کننده زوایای مهمی از فرآیند توسعه صنعتی. از اینرو به جای ارائه خلاصه‌هایی که نمی‌تواند حق کلام را بیان کند، خواننده را به مرور این مباحث جدلی که در بالاترین سطوح علمی و سیاست‌گذاری دنیا صورت گرفته دعوت می‌کنم.

مقاله بعدی، ترجمه‌ای از مقاله خواندنی «دنی رودریک» است. وی که به همراه «هوسمان» و «هیدالگو» طی سال‌های اخیر، تحولات جدی را در نگاه به «سیاست‌های صنعتی و تجاری» رقم زده، رویکرد جامعی به «سیاست صنعتی» دارد. وی مجموعه سیاست‌هایی را که جهت رفع «نارسایی‌های بازار» و تحرک بخشی به فعالیت‌های خاص اقتصادی به کار می‌آیند، و «تحول ساختاری» را ترغیب

می‌کنند، سیاست صنعتی می‌نامد. این سیاست‌ها محدود به حوزه صنعت نبوده و می‌توان از آنها برای سیاستگذاری در بخش‌های کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های استخراجی بهره‌برداری کرد. از نظر او این سیاست‌ها باید اهداف مشخصی را هدفگیری کنند که از تحلیل واقعیت‌های موجود در هر اقتصاد به دست آمده باشد: چنانچه در اقتصادی «شکست‌های اطلاعاتی» گسترده‌اند و لذا «سرریزهای اطلاعاتی» اهمیت ویژه‌ای دارند، باید به فرآیندهای تولید اطلاعات یارانه داد. اگر اقتصادی هزینه بالایی بابت «عدم هماهنگی» می‌پردازد، دولت می‌تواند سیاست «گردهم‌آوردن ذینفعان» و «هماهنگ کردن» آنها را تسهیل کند. اما او هشدار جدی می‌دهد که متأسفانه دولت‌ها عموماً در تاریکی و بدون تحلیل علمی از شرایط، و در چنبره‌ای از لابی‌ها و رانت‌جویان اقدام به سیاستگذاری می‌کنند. شرایطی که نه فقط سیاستگذاری را مشکل می‌کند بلکه عموماً در اجرا و نظارت نیز با فقر نهادی مواجه است. وی با مرور تجارب سیاست صنعتی در کشورهای غیر از شرق آسیا، نشان می‌دهد که در هر جا سیاست درستی پیگیری و اجرا شده نتیجه بخش بوده است. «رودریک» صفحاتی را نیز به تجارب کشورهای خاورمیانه و ترکیه اختصاص می‌دهد و علیرغم مشکلات عدیده توصیه می‌کند که سیاستگذاران این کشورها نیز خود را از ابزارهای مفید در مسیر توسعه فعالیت‌های خاص صنعتی و اقتصادی و تسریع «تحول ساختاری» محروم نکنند.

نمی‌توان مجموعه‌ای را در مورد «صنعتی شدن» گردآوری کرد ولی نوشته‌ای از «آلیس آمسدن»، استاد دانشگاه MIT که چندی پیش از دنیا رفت، در آن نداشت. در مقابله با هجمه نظری «بنیادگرایان بازار»^۱ طی دهه ۱۹۸۰ میلادی، وی یکی از موثرترین نیروهای فکری بود که با شاهکارش یعنی کتاب «غول بعدی آسیا: صنعتی شدن با تاخیر در کره» چالش‌های جدی برای طرفداران آن رویکرد ایجاد کرد و مکتب «تجدید نظرطلبی»^۲ در تفسیر تجربه شرق آسیا را بنیان نهاد. در این نوشته وی به مقایسه بین بنگاه‌های داخلی و خارجی در فرآیند توسعه صنعتی می‌پردازد. لازم است ذکر شود که «آمسدن» تاحدی از نگاه «آلفرد چاندلر» در نشان دادن جایگاه بنگاه‌های بزرگ در فرآیند توسعه اقتصادی کشورها پیروی می‌کند. نگاهی که معتقد است «بنگاه مدرن» می‌باید انجام «سرمایه‌گذاری سه وجهی» را در دستور کار قرار دهد تا بتواند رقابتی عمل کند:

الف) سرمایه‌گذاری در ایجاد ظرفیت‌هایی با حداقل مقیاس بهینه.

ب) سرمایه‌گذاری در ایجاد و توسعه کانال‌های بازاریابی و شبکه‌های توزیع.

ج) سرمایه‌گذاری در آموزش گسترده سطوح مدیریتی میانی و پایین جهت بهره‌برداری از ظرفیت‌ها و بازارهای فوق.

«آمدن» در این مقاله نشان می‌دهد که نحوه کارکرد و آثار فعالیت بنگاه‌های چندملیتی (سرمایه خارجی) با بنگاه‌های داخلی به ویژه در بازارهای غیررقابتی چه تفاوت‌هایی دارد؟ وی این مقایسه را از زاویه مباحثی مانند «ماهیت کارآفرینی»، «ریسک‌پذیری»، «ایجاد پیوندهای داخلی»، «تعهد به اهداف ملی» و «توسعه فناوری» انجام می‌دهد. اما نکته کلیدی و آنچه از منظر ما در کشور از اهمیت خاصی برخوردار است، تشریح «نحوه شکل‌گیری ساختارهای مدرن بنگاهی و توانمندی‌های سازمانی» در تجربه صنعتی شدن برخی کشورها است. اینکه منابع ایجاد اینگونه توانمندی‌ها کدامند و نقش دولت و سیاست‌گذاری در شکل دادن به «ساختارهای مدرن تولیدی» و «توانمندی‌های سازمانی» چیست؟

مقاله آخر، نیز در پاسخ به این سؤال ریشه‌ای نوشته شده که در عصر جهانی شدن، با «پراکنده شدن ساختارهای تولیدی» و «شکل‌گیری زنجیره‌های جهانی ارزش»، آیا همچنان می‌توان نقشی را برای دولت‌ها جهت تدوین و اجرای سیاست‌های صنعتی متصور بود؟ اگر پیشران زنجیره‌های جهانی ارزش، بنگاه‌های بین‌المللی هستند و پیشران سیاست صنعتی دولت‌ها می‌باشند، چگونه می‌توان منافع غالباً متضاد این دو را همراستا نمود؟ نویسندگان که در نهادهای چندجانبه بین‌المللی حضور دارند، در صدد نشان دادن در چارچوب تعهدات بین‌المللی مانند WTO، آیا کشورها فضایی برای تدوین و به کارگیری سیاست صنعتی دارند یا با محدودیت‌های جدی مواجه هستند؟ نویسندگان ضمن مروری بر انواع سیاست صنعتی، پنج رویکرد را توضیح می‌دهند: «جایگزینی واردات»، «تشویق صادرات»، «اتکا به منابع طبیعی»، «اتکا به مناطق پردازش صادرات» و «سرانجام صنعتی شدن مبتنی بر نوآوری». آنها با بررسی مواردی همچون تعرفه‌ها، مالیات‌های صادراتی، و ضوابط تجاری سرمایه‌گذاری نشان می‌دهند که فرصت‌ها و محدودیت‌های مرتبط با عضویت در WTO برای رویکردهای مختلف به سیاست صنعتی متفاوت هستند. در شرایط جهانی شدن و توسعه «زنجیره‌های جهانی ارزش»، برخی راهبردها به سیاست صنعتی، نویدبخش‌تر از سایرین هستند. لذا کشورها با توجه به ویژگی‌های خود همچون «اندازه بازار»، «منابع کشور»، «ابعاد روابط راهبردی بین دولت و بخش خصوصی» و میزان توانمندی‌های دولت در پیشبرد مجموعه‌ای از «سیاست‌های صنعتی-تجاری و فناوری» به صورتی منسجم، می‌باید رویکرد خود را به طراحی و اجرای سیاست‌های صنعتی انتخاب کنند.

امیدوارم این مجموعه مورد استفاده پژوهشگران، سیاستگذاران، دانشگاهیان و تمام آنها که دغدغه توسعه ملی برایشان جدی است قرارگیرد. با توجه به مشکلات جاری کشور و خالی بودن نسبی انبان ایده‌ها برای خروج از بن‌بست اقتصادی کنونی، رویکردهای ال‌ترناتیو و کاربردی عنوان شده در این کتاب که عموماً توسط مسئولین نهادهای اجرایی بین‌المللی ارائه شده، بتواند سرچشمه‌های جدیدی از ایده‌ها و سیاست‌های مرتبط با آنها را نشان دهد.

فصل اول

سیاست‌های صنعتی و توانمندی‌ها برای «هم‌ترازی»: چارچوب‌ها و پارادایم‌ها^۱

ایرمنگارد نوبلر

دیباچه

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

سیاست‌گذاران در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه قویاً توصیه می‌کردند که بایستی از «انتخاب برندگان»^۴ دوری گزید. نقش دولت تنها در حفظ و نگهداشت تعادل‌های اقتصاد کلان، کاهش انحرافات بازار و آغوش گشودن به روی تجارت بین‌المللی و جریان‌های سرمایه خلاصه می‌شد و به عبارت ساده‌تر توصیه می‌شد که «دخالت‌های دولتی را قطع کنید و اجازه دهید تا بازارها شعبده خود را به کار اندازند»^۵. نظر به شرایط اولیه، برخی از نقش‌های فوق لازم‌اند اما کافی نیستند. برخی دیگر نسبتاً نامناسب، وقت‌گیر، دارای

1. Industrial policies and capabilities for catching up: frameworks and paradigms / Irmgard Nübler; International Labour Office, Employment Sector, Economic and Labour Market Analysis Department. - Geneva: ILO, 2011

2. Productive Transformation

3. Catch-up Growth

4. Pick Winners

5. Red Tape and Let Markets Work Their Magic

ترتیب و توالی اند و انسجام را نادیده می‌گیرند. حتی اقتصاددانانی که به خوبی از موارد شکست و نارسایی بازار آگاه بودند و ملازم و همراه مداخله دولت به شمار می‌رفتند، معمولاً به وادی انکار سیاست‌های صنعتی درافتادند و چنین اظهار کردند که احتمال «شکست و نارسایی دولت» هزینه‌ای بسی فراتر از امکان اصلاح «شکست و نارسایی بازار» در پی دارد. در محیط‌های سیاست‌گذاری نوعی نگاه افراطی و ساده‌انگارانه جلوه نموده است که در پرتوی آن بانگ برافراشته‌اند که بهترین کاری که دولت‌ها می‌توانند انجام دهند این است که «از سر راه کنار بروند»^۱، در نتیجه، سیاست‌گذاران در کشورهای در حال توسعه ناچار بودند فقط از آن دسته از آموزه‌ها و توصیه‌های سیاستی بهره‌گیرند که به اقتصاد کلان و تأمین مالی می‌پرداخت و از توصیه‌های سیاستی در خصوص «تحول مولد»، ارتقای فناوریانه و توسعه مهارت‌ها محروم بودند.

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

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

یک چالش مهم در مباحث سیاستی، تشریح یک چارچوب مفهومی برای تجزیه و تحلیل سیاست‌های صنعتی در یک پس‌زمینه توسعه‌ای پویا است. در این میان لازم است معین گردد که چه نظریه‌های اقتصادی در اختیار ماست؟ و برای سیاست‌گذاران کدام‌یک از نظریه‌ها برای پرداختن به چالش‌های مربوط به رشد هم‌تراز کننده، تغییر ساختاری، ایجاد شغل و یادگیری در کشورهای در حال

توسعه مفیدتر می‌تواند باشد؟ در این فرآیند، نیروهای پیشران کدامند؟ و چگونه به سیاست‌های صنعتی شکل می‌دهند و پویایی‌اش را شتاب می‌بخشند؟

این مقاله توسط ایرمگارد نوبلر نگاشته شده و بخشی از یک برنامه کاری وسیع‌تر در این حوزه است و زمینه‌ای را برای تشریح دقیق یک چارچوب مفهومی پویا فراهم می‌کند. این مقاله ادبیات تاریخی و جاری درباره سیاست‌های صنعتی را بررسی کرده و چارچوب‌ها و نظریه‌های اقتصادی مختلف برای طراحی سیاست‌های صنعتی و «تحول مولد» را (با نظر به تشویق فرآیند پویا و با عملکرد موفق در فرآیند «هم‌ترازی») ارزیابی می‌کند.

تجزیه و تحلیل مذکور پیشنهاد می‌دهد که به چارچوب‌بندی سیاست‌های صنعتی در دل مفهوم وسیع‌تری به نام «تحول مولد» نگریسته شود. با محوریت این موضوع، برقراری پیوند (یک چرخه پاک) میان «تغییرات ساختاری در تولید و اشتغال» و «انباشت توانمندی‌های بومی» مهم است. این رویکرد سیاست‌های صنعتی را به‌عنوان مؤلفه‌ای لاینفک در دل «دستورکار توسعه» جای می‌دهد. براساس پژوهش‌های دیگر، این مقاله دو شکاف عمده را تذکر می‌دهد. نخست اینکه، بعد اشتغال در تحلیل سیاست‌های «تحول مولد» بایستی صریح‌تر مطرح گردد. دوم اینکه، لازم است یک چارچوب شفاف‌تر درباره توانمندی‌های فردی و جمعی توسعه یابد.

در پایان، امیدواریم که شفاف‌سازی چارچوب‌های سیاستی در این مقاله به سیاست‌های متعادل‌تر و عمل‌گرایانه‌تر منجر گردد و محرک پژوهش‌های بیشتر درباره موضوعاتی باشد که در مقوله توسعه، اشتغال و استانداردهای زندگی محوری است.

خوزه مانوئل سالازار خیریناکز

مدیر اجرایی بخش اشتغال

مقدمه

یکی از جذاب‌ترین مباحث اقتصاد توسعه این است که چگونه کشورهای فقیر می‌توانند به رشد بالا و پویایی توسعه دست یابند و آن را پایدار نمایند. در طی دهه‌های گذشته، سیاست‌های توسعه به‌طور گسترده‌ای براساس «پارادایم رشد» فرموله شده است. در عین حال که رشد اقتصادی یک جزء اساسی فرآیند توسعه است، تجربه اخیر بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته نشان می‌دهد که رشد اقتصادی به تنهایی کافی نیست. گرچه بسیاری از کشورها با توسل به صادرات فزاینده اقلام کالایی به رشد GDP دست یافته‌اند، اما این رشد نتوانسته است به زبان «صنعتی شدن»، «اشتغال مولد» و «کاهش فقر» ترجمه شود. لذا، آنها رشد کرده‌اند ولی به توسعه نرسیده‌اند (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱۱).

شکست و نارسایی رویکرد کمی رشد در مسیر فراهم کردن توسعه اقتصادی و اجتماعی موجب تغییر توجهات به سوی کیفیت فرآیند رشد و به هدف تغییر ساختاری و نیز «هم‌ترازی» با کشورهای پیشرفته شده است. این تغییر تمرکز با الهام از تجربه توسعه کشورهای شرق آسیا و به واسطه تحول سریع ساختار تولیدی و صادراتی‌شان به سوی تولید کالا و خدمات با ارزش افزوده بالاتر و فناورانه‌تر صورت گرفته است.

اقتصاددانان توسعه در جستجوی چارچوب‌ها، نظریه‌ها و ابزارهای جایگزینی هستند که اجازه می‌دهد تا پویایی‌های تغییر اقتصادی، تحول ساختاری و نیروهای شکل دهنده به پویایی‌های کشورهای در حال توسعه را تحلیل کنند. چنین «پارادایم» جدیدی به‌عنوان نظام دانش و نظریه‌های به هم وابسته‌ای تعریف می‌شود که نه تنها اجازه چارچوب‌بندی تحلیل فرآیند «هم‌ترازی» با کشورهای پیشرفته و تشریح و ارزیابی سیاست‌ها را می‌دهد، بلکه همچنین جهت‌گیری، ماهیت و مرزهای پژوهش را نیز تعریف می‌کند (کان، ۱۹۷۰).

چنین تمایل رو به رشدی نسبت به پارادایم جدید در اقتصاد توسعه در مباحثات نوظهور سیاست‌های صنعتی بازتاب یافته و خود ملهم از بینش و بصیرتی است که وسیعاً با موفقیت دول توسعه‌گرای کشورهای شرق آسیا گره خورده است. «... به‌منظور تشویق صادرات، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)، تشویق نوآوری و جانب‌داری از برخی صنایع در برابر صنایع دیگر...» (هایسون و رودریگز-کلر، ۲۰۰۹). نکته برجسته این است که نرخ رشد بی‌سابقه و نیز «هم‌ترازی» سریع با کشورهای پیشرفته، توسط بهترین کشورهای شرق آسیا و آن‌هم به واسطه جذب دانش فنی، فناوری و دانش از سایر نقاط جهان، هضم و جذب آن با سرعتی بی‌نظیر و تنوع‌بخشی به محصولات جدید و پیچیده روی داده است. نتیجتاً، اغلب کشورهای در حال توسعه (به ویژه کشورهای دارای درآمد متوسط) «سیاست‌های نوین صنعتی»

را فرموله کرده و به کار گرفته‌اند. سیاست‌های صنعتی از این منظر بایستی به عنوان ابزار نیرومند پشتیبانی از ترمیم بحران اقتصادی اخیر نگریسته شود، تا اقتصاد را به سوی فناوری‌های سبز و کم‌کربن (کم‌آلاینده) تغییر مسیر دهد و نیز تجربه کشورهای موفق در حال توسعه در زمینه «هم‌ترازی» سریع را دنبال کند.

سوال اینجاست که چه توصیه‌های سیاستی لازم است به سیاست‌گذاران کشورها (که قصد هدایت کشورشان در مسیر عملکرد بهتر، «هم‌ترازی» پایدار و تحول ساختاری را دارند) ارائه گردد؟ در همین حال برخی از اقتصاددانان هنوز به سیاست‌های صنعتی بدبین‌اند؛ به آن به دیده تردید می‌نگرند؛ مجادله می‌کنند که این چنین سیاست‌هایی ممکن است منجر به شکست گردد؛ معتقدند دیوان‌سالاران در «انتخاب بزدگان» خوب عمل نمی‌کنند و مداخلات دولتی مستعد درافتادن به دام سیطره سیاسی^۱ هستند؛ مباحثه نوظهور درباره سیاست‌های صنعتی نقش مهم سیاست‌های صنعتی و دولتی در «هم‌ترازی»، رشد و توسعه را می‌پذیرد. این مباحثه اقتصاددانان «رشدگرا»، اقتصاددانان «نهادگرا» و نیز به همان اندازه اقتصاددانان «تکاملی» را به هم پیوند داده است. درد مشترک کشورهای در حال توسعه نیاز به رشد شتابان، فرآیند «هم‌ترازی» پایدار و با عملکرد برتر و نیز سیاست‌های صنعتی لازم برای حمایت از این فرآیندهاست.

همان‌گونه که موجی به طرفداری از «سیاست‌های صنعتی در خدمت هم‌ترازی»^۲ پدیدار شده، مباحثه و مناظره‌ای می‌بایست در جامعه به راه بیفتد که از دیدگاه‌های متفاوت، به ماهیت و قلمرو سیاست‌های صنعتی پردازد. اقتصاددانان منازعات خود را در چارچوب‌ها و پارادایم‌های گوناگون بسط می‌دهند و مفاهیم متمایز «هم‌ترازی» و آرمان‌های توسعه را به کار می‌گیرند. سیاست‌گذاران نیازمند درک این چارچوب‌ها هستند تا ابزارهای تحلیل، طراحی و ارزیابی سیاست را به نحوی برگزینند که با توجه به مرتبه توسعه کشور و نیز آمال و آرمان‌های توسعه کشور مناسب‌ترین‌ها باشند.

این مقاله، مرور دوباره‌ای بر مباحثات جاری «سیاست‌های صنعتی در خدمت هم‌ترازی» دارد. چنین دیدگاه‌هایی در سه شاخه عمده از آثار انتشاراتی مکتوب بازناب یافته که از آن به پارادایم‌های توسعه^۳ تعبیر می‌شود. این شاخه‌ها (پارادایم‌ها)، چارچوب‌های متمایزی را برای تحلیل سیاست‌ها به کار می‌گیرند و به تبع آن، اصول متفاوتی برای طراحی سیاست صنعتی از آنها منشعب می‌گردد. دیدگاه (منظر) رشدگرا در گزارش کمیسیون رشد و توسعه (RCGD)^۴ مورد بحث قرار می‌گیرد که توسط مایکل

1. Political Capture

2. Industrial Policies for Catch-up

3. Development Paradigms

4. Report of the Commission on Growth and Development-RCGD

اسپنس (برنده جایزه نوبل اقتصاد) و دنی لیپیگر (قائم مقام پیشین بانک جهانی) هدایت می‌شد. رویکرد اقتصاد نهادگرا در کارهای منتشره مؤلفانی چون رودریک، هوسمان، کلینگر، هیدالگو و سایرین بحث می‌شود. بخش (شاخه) سوم نیز توسط اقتصاددانان تکاملی ساخته و پرداخته شده و در کتاب اخیر سیمولی، دوزی و استگلیتز (۲۰۰۹) و نیز آثار چانگ، لیل و سایرین تجلی یافته است.

این مقاله ابتدائاً مباحثات و چارچوب‌ها را برحسب مفهوم «هم‌ترازی»، پیامدهای سیاستی برخاسته از آن و اصول راهنمای طراحی سیاست‌های صنعتی بررسی می‌کند و در قالب جدول یک نشان می‌دهد. دوم اینکه، یک تجزیه و تحلیل تطبیقی انجام می‌دهد و درس‌هایی برای طراحی سیاست‌های صنعتی در خدمت «هم‌ترازی» پویا و رشد پایدار بیرون می‌کشد و شکاف‌های دانشی و اولویت‌های پژوهشی را شناسایی می‌کند. در نهایت، مقاله به جمع‌بندی موضوعات مطروحه می‌پردازد.

مباحثه سیاست صنعتی: چارچوب‌ها و اصول سیاستی

الف) دیدگاه رشدگرا: «واقعی کردن (محقق کردن) مشوق‌ها»

نظریه رشد، «هم‌ترازی» را در چارچوب مدل‌هایی تجزیه و تحلیل می‌کند که تمرکزشان بر «نقش بهره‌وری افزای فناوری و سرمایه انسانی»^۲ است. دیدگاه رشدگرا پیشنهاد می‌دهد که کشورهای در حال توسعه نیاز به انباشتن دانش و فناوری دارند؛ لازم است به منظور افزایش در بهره‌وری عوامل کل، در منابع انسانی، سرمایه فیزیکی و نیز زیرساخت‌ها و نهادها سرمایه‌گذاری کنند و در مسیر رشد پایدار حرکت نمایند. از دریچه لنز نظریه رشد، «هم‌ترازی» برحسب رشد بهره‌وری تعریف می‌گردد. دیدگاه رشدگرا توصیه می‌کند که کشورهای در حال توسعه با سرمایه‌گذاری در سرمایه فیزیکی و انسانی هنگامی می‌توانند به بازده بالایی دست یابند که در نرخ رشد بهره‌وری از کشورهای پیشرو سبقت گیرند. بر همین اساس «هم‌ترازی» به عنوان فرآیند نرخ‌های رشد همگرا مدل‌سازی می‌شود.

در نتیجه، گزارش کمیسیون رشد و توسعه (RCGD) «هم‌ترازی» را برحسب رشد بهره‌وری و نرخ رشد (درآمد) سرانه اندازه‌گیری می‌کند. شکاف بین کشورهای در حال توسعه و کشورهای صنعتی بر این اساس تعریف می‌شود که چه نرخ رشدی نیاز دارند تا در یک زمان مشخص هم‌تراز کشورهای صنعتی (که درآمد سرانه‌شان با نرخ ۲٪ رشد می‌کند) شوند. برای مثال، آنها محاسبه می‌کنند که با نرخ‌های جاری رشد، چین تا پیش از سال ۲۰۵۰ هم‌تراز کشورهای صنعتی خواهد شد.

1. Getting the Incentives Right

2. Productivity-Enhancing Role of Technology and Human Capital

RCGD تجربه «هم‌ترازی» ۱۳ کشور در حال توسعه را بررسی کرده و برخی از مشخص‌ترین ویژگی‌های آن دسته از اقتصادهای دارای رشد بالا را شناسایی نموده که برای یک دوره ۲۵ ساله پس از جنگ جهانی دوم بیش از ۷٪ رشد داشته‌اند. براساس تحلیل بین‌کشوری، کمیسیون مذکور فهرستی از کلیدی‌ترین اجزای پررشدی را شناسایی نمود. از این گذشته، گزارش مذکور فهرستی را ارائه می‌دهد که کشورها بایستی از آن بپرهیزند.

کمیسیون فوق‌الذکر، چنان نتیجه می‌گیرد که سیاست‌های دولتی نیازمند فراهم‌آوری «آمیزه درستی از اجزای تشکیل‌دهنده» است تا مرتبه‌ای از مشوق‌هایی را برقرار کند که برای سرمایه‌گذاری خصوصی با هدف جهش رشد لازم است. RCGD تفاوت‌های کشورهای را شناسایی می‌کند و نشان می‌دهد هیچ رویکرد سیاستی واحدی وجود ندارد که بر قامت تمامی کشورها اندازه و خاص هر کشور باشد. RCGD توصیه می‌کند که کشورهای در حال توسعه «مشوق‌ها را واقعی کنند (محقق کنند)». به هر حال، این موضوع مانع از شکل‌گیری دستورکار ایجابی می‌گردد. با نظر به شرایط و تمایزات خاص هر کشور، گزارش مذکور بحث می‌کند که پیش‌بینی اثرات چنین سیاست‌هایی متفاوت است و لذا، گزارش نمی‌تواند بسته‌های سیاستی را توصیه کند.

دیدگاه نوین رشد که در RCGD مورد بحث قرار گرفت، اهمیت «توانمندی‌های اجتماعی و نهادها برای هم‌ترازی»^۱ را به رسمیت می‌شناسد. به هر حال، این چارچوب قادر به تجزیه و تحلیل «چنین نهادها و چنین توانمندی‌هایی» نیست و لذا قادر نیست توصیه سیاستی مشتمل بر چگونگی توسعه توانمندی‌ها ارائه دهد. RCGD چنین اظهار می‌کند:

... اقتصاددانان به نهادهای در خدمت بازارهای بالغ بسیار مדיونند. چنین نهادهایی حقوق مالکیت را تعریف می‌کنند؛ قراردادهای را تحکیم می‌کنند؛ اطلاعات را منتقل می‌کنند و شکاف اطلاعاتی بین خریداران و فروشندگان را پر می‌کنند. چنین نهادها و توانمندی‌هایی^۲ ممکن است که به حد کمال در یک اقتصاد در حال توسعه شکل نگیرد و عدم بلوغ آنها مترادف عدم توسعه یافتگی است. این امر موجب می‌شود که سخت‌تر بتوان پیش‌بینی کرد که اقتصاد چگونه به حذف یک نوع تعرفه و یا فروش یک دارایی عمومی عکس‌العمل نشان می‌دهد.

مدل‌های رشد فرض می‌کنند که توانمندی‌ها به‌طور تلویحی «مسلم و مفروض»^۳ بوده و به‌طور خودکار

1. Social Capabilities and institution for Catching-up

۲. تأکید از نویسنده متن اصلی است.

3. Given

توسعه می‌یابند. برای مثال، انتظار دارند که «سرریزهای دانشی» و فناوری‌ها به واسطه تجارت و FDI جریان یابد؛ این مدل‌ها همچنین فرض می‌گیرند که کشورهای در حال توسعه و صنعتی از توانمندی‌های یکسانی برای جذب فناوری‌ها بهره می‌گیرند. علاوه بر این (در سطح فردی)، سرمایه انسانی به مثابه نتیجه سرمایه‌گذاری در تحصیلات و آموزش، مدل‌سازی می‌شود و فرض می‌شود که حاصل سرمایه‌گذاری در مهارت‌ها، صلاحیت‌ها و توانمندی‌های فزاینده کارکنان حاضر است. این مدل‌ها تضمین می‌کند که فعالیت سرمایه‌گذاری منجر به مراتب بالاتری از سرمایه انسانی و بهره‌وری بالاتر می‌شود. رابطه بین «تحصیلات و آموزش» از یک سو و «رشد» از سوی دیگر، (که همانا فرآیند یادگیری است) مدل‌سازی نمی‌شود. از این گذشته، «آرو» (۱۹۶۲) مفهوم یادگیری عملی^۱ را برای نخستین بار مطرح ساخت و استدلال نمود که یادگیری در حین فرآیند تولید روی می‌دهد. «آرو» فرض کرد که یادگیری و بهره‌وری فزاینده به مثابه تابعی از زمان سپری شده در تولید است. تمامی این چارچوب‌ها ارزیابی توانمندی‌ها و یادگیری (که در واقع چیزی است که بایستی تشریح گردد) را مفروض در نظر می‌گیرند و لذا در برپایی ماحصل سیاستی مرتبط با انباشت توانمندی‌ها و پیچیدگی یادگیری با شکست مواجه می‌شوند.

این نکته توسط لیل (۲۰۰۰) و هنگامی مطرح گردید که وی استدلال کرد بسیاری از نظریه‌ها و مدل‌های تحلیلی توسعه صنعتی و فناورانه، چنین می‌پندارند که یادگیری همچون صرفه‌های مقیاس در گذر زمان ظهور و بروز می‌یابد یعنی منفعل، خودکار و قابل پیش‌بینی^۲ و اغلب وابسته به تیراژ تولید است. «و چنین است که هیچ ماحصل سیاستی برداشت نمی‌شود... آگیون و دارلووف (۲۰۰۷) به طریق مشابهی استدلال می‌کنند و نتیجه می‌گیرند که نظریه‌های رشد تا آنجا مناسب قلمداد می‌شود که بتوان «درستی یا نادرستی پیش‌بینی‌های مبتنی بر آن را با شواهد در دسترس» سنجید. به هر حال، نویسندگانی که به بحث و جدل درباره نظریه‌های رشد ادامه دادند، در «توانایی ارزیابی سیاست‌های مترتب بر احوال طیف گوناگونی از کشورها» ضعف داشتند.

سیاست‌های صنعتی نقش محدودی را در چارچوب جریان اصلی رشدگرایان ایفا می‌کند و براساس درک تنگ‌نظرانه‌ای تعریف می‌شود که به ترویج رقابت و صادرات می‌پردازد. همچنین ابزارهایی چون معافیت‌های مالیاتی، یارانه‌های مستقیم، محدودیت در قالب تعرفه‌های وارداتی، اعتبارات ارزان و تقویت زیرساخت‌ها را به کار می‌گیرد. همچنین گونه‌ای از سیاست رقابتی را پیشنهاد می‌دهد که رشد بهره‌وری را موجب شود چراکه فرآیند «تخریب خلاق»^۳ را تسریع می‌کند. «دولت‌های متعهد به

1. Learning by Doing

2. Passive, Automatic and Predictable

3. Creative Destruction

رشد ملزم به آزادسازی بازارهای محصول بودند و بایستی اجازه می‌دادند تا بنگاه جدیدتر و مولدتر وارد اقتصاد شوند و بنگاه‌های مهجور از بازار خارج شوند». کمیسیون همچنین نوعی از سیاست‌های تجاری را به‌عنوان ابزار تشویق عملکرد صادراتی و «هم‌ترازی» پیشنهاد می‌دهد. در این فضا، راهبردهای صادرات‌گرا بایستی قادر به اشتغال مولد روزافزون، واردات گسترده‌تر و نهایتاً رشد سریع‌تر باشند. در عین حال RCGD این حقیقت را به رسمیت می‌شناسد که بسیاری از کشورها گستره متنوعی از سیاست‌ها را به‌منظور تشویق صنایع یا بخش‌های خاص به‌کار گرفته‌اند و نتیجه می‌گیرد که با این حال، «دشوار است که بتوان اعتبار چنین سیاست‌هایی را اثبات نمود».

جمع‌بندی اینکه، RCGD «هم‌ترازی» را برحسب نرخ رشد بهره‌وری تحلیل می‌کند و اندازه می‌گیرد و سایر اجزایی را نیز به رسمیت می‌شناسد که به‌طور تجربی اثبات شده نقش مهمی در «هم‌ترازی» سریع کشورها ایفا می‌کنند. پیام مهم سیاستی این است که برای رسیدن به آمیزه درستی اجزای سیاست‌گذاری لازم است تا مشوق‌ها واقعی گردند. به هر ترتیب، گزارش در ایجاد یک دستورکار سیاستی شکست می‌خورد چراکه صرفاً توصیف می‌کند و از تبیین چگونگی ناتوان است. دلیل عمده این امر نیز این است که پیچیدگی فرآیند رشد طرح شده در RCGD در مدل‌های رشد بازتاب نمی‌یابد. ضعف عمده این مدل‌ها این است که فقط یک شکل از دانش را فرض می‌کنند. دانش به‌عنوان «کالایی عمومی» قلمداد می‌شود و پیش‌فرض بر این است که دانش و فناوری‌ها به آسانی سرریز می‌شوند. نتیجه اینکه، آنها در مدل‌سازی فرآیند انباشت توانمندی و یادگیری شکست می‌خورند. لذا، این نظریه‌ها با شکاف عمده‌ای در روشنگری و تشریح واقعیت مواجه می‌شوند. RCGD این ضعف را این‌گونه جمع‌بندی می‌کند که اقتصاددانان هنوز فاقد درک مناسبی از چگونگی تبدیل و ترجمه تحصیلات، آموزش فنی-حرفه‌ای، سرمایه انسانی و تغییر فناورانه به زبان رشد اقتصادی هستند و اینکه «... ما ممکن است مدل غلطی از رشد در اختیار داشته باشیم».

ب) اقتصاد نهادگرا: «واقعی کردن (محقق کردن) فرآیند سیاست‌گذاری»^۱

محمل ورود اقتصاد نهادگرا به مباحث «هم‌ترازی» موضوع نقش بهره‌وری افزایشی تحول ساختاری^۲ است. «هم‌ترازی» به‌عنوان فرآیند تنوع‌بخشی به سوی فعالیت‌های دارای بهره‌وری و ارزش افزوده بالاتر تعریف می‌شود و درباره ارتقای پیچیدگی ساختار اقتصادی و ظرفیت ساختار تولیدی و صادراتی می‌باشد.

1. Getting the Policy Process Right

2. Productivity-Enhancing Role of Structural Transformation

کشورهای پررشد، آنهایی هستند که قادرند تحول ساختاری سریع از فعالیت‌های دارای بهره‌وری اندک (سنتی) به فعالیت‌های دارای بهره‌وری زیاد (مدرن) را پذیرا باشند. این فعالیت‌های مدرن به طور گسترده تولید محصولات قابل مبادله و عمدتاً محصولات صنعتی را در بر می‌گیرد (اگرچه خدمات قابل مبادله به همین منوال اهمیت می‌یابند). به بیان دیگر، کشورهای فقیر با تولید آنچه کشورهای ثروتمند تولید می‌کنند، ثروتمند می‌شوند (رودریک، ۲۰۰۹).

این دیدگاه به «هم‌ترازی»، توسعه را بیشتر برحسب تغییر ساختاری تعریف می‌کند تا کلیت رشد. این رویکرد ریشه در مباحثات دهه‌های ۱۹۵۰، ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی دارد که بر تغییر ساختاری و صنعتی شدن تأکید می‌کرد و به دنبال جابه‌جایی نیروی کار از فعالیت‌های سنتی (روستایی) به فعالیت‌های مدرن (شهری) به‌عنوان مؤلفه محوری فرآیند توسعه بود. یافته‌های اخیر تجربی برخاسته از تحلیل‌های بین‌کشوری حکایت از آن دارد که کشورهایی سطوح درآمدی روبه رشد دارند که بر تنوع (چه تنوع بخشی درون بخش‌ها و چه در حرکت به سوی بخش‌های جدید) فعالیت‌های اقتصادی غیرسنتی خود افزوده‌اند (ایمس و وازیارگ، ۲۰۰۳). علاوه بر این، تجربه کشورهای شرق آسیا نشان می‌دهد که بخش عمده «شتاب بخشیدن به رشد پایدار» به واسطه افزایش سریع در سهم محصولات صادراتی از کل صادرات (که بخش عمده‌ای از آن نیز به محصولات صنعتی قابل مبادله اختصاص دارد) حادث شده است. سرانجام، سطوح روزافزون درآمد مرتبط با افزایش تعداد محصولات جدید صادراتی است. به دیگر سخن، تنوع بخشی بیش از تخصصی شدن، پویایی صادرات در طی فرآیند «هم‌ترازی» را تشریح می‌کند.

ادبیات اخیر به واکاوی رابطه بین تنوع بخشی و رشد می‌پردازد. بر اساس نظر رودریک، تنوع بخشی و تحول ساختارهای تولیدی به واسطه تغییر جریان منابع از فعالیت‌های با بهره‌وری پایین به سوی فعالیت‌های دارای بهره‌وری بالا موجب ارتقای رشد اقتصادی می‌گردد. بخش‌های مدرن (به ویژه قابل مبادله) سطح بالاتری از بهره‌وری را اختیار می‌کنند و جریان نیروی کار و سایر منابع را از فعالیت‌های با بهره‌وری پایین به سوی فعالیت‌های دارای بهره‌وری بالا تغییر می‌دهند تا سطح عمومی بهره‌وری در اقتصاد بالا رود. به بیان دیگر، اقتصاد رشد می‌کند حتی اگر هیچ افزایش بهره‌وری در درون بخش‌های اقتصادی روی ندهد. گذار به فعالیت‌های صنعتی مدرن موتور رشد اقتصادی و «هم‌ترازی» است. آنچه تحول ساختاری را سرعت می‌دهد، بی‌شک نرخ رشد اقتصادی را نیز تسریع می‌کند (رودریک، ۲۰۰۹).

رودریک چنین استنباط می‌کند که مزیت‌های نسبی نمی‌توانند به‌عنوان نیروی پیشران توسعه اقتصادی عمل کنند. «چاره این است که به جای تمرکز بر آنچه بهترین عملکرد را در آن داریم، در دامنه

گسترده‌ای از فعالیت‌ها تبصره کسب کنیم» (رودریک، ۲۰۰۷).

«هم‌ترازی» بر اساس درجه تنوع‌بخشی و پیچیدگی ساختار تولیدی و صادراتی در اقتصاد اندازه‌گیری می‌شود. هیدالگو و همکاران (۲۰۰۷) و هوسمان و کلینگر (۲۰۰۶) یک «فضای جهانی محصول» و درجه رابطه و تراکم محصولات متفاوت درون «فضای محصول» را به‌طور تجربی تعریف کردند. با تجزیه و تحلیل ساختار صادراتی در برابر فضای جهانی محصول، آنان پیچیدگی و ظرافت نسبی (کشور) را تعیین می‌کنند. شکاف مذکور در پیچیدگی و ظرافت، پتانسیل «هم‌ترازی» کشورهای در حال توسعه را مورد تأکید قرار می‌دهد.

این ادبیات بیشتر «فضای محصول» و ساختار کالاهای تولید شده را مورد بحث قرار می‌دهد و نیز توانمندی‌هایی را مشخص می‌کند که یک کشور توسعه داده است. نویسندگان خاطر نشان می‌کنند که هر اقتصاد (به‌عنوان نتیجه ساختار تولیدی حال و گذشته‌اش) توانمندی‌های مختص را (توانمندی‌های نهفته در ذات ساختار عوامل تولید و زیرساخت ایجاد شده در حین فرآیند تولید) سروسامان داده است. چنین توانمندی‌های خاص کشوری، به نوبه خود محصولات و یا صنایعی از کشور را تعریف می‌کند که ممکن است در آینده به سهولت توسعه یابند (هیدالگو و هوسمان، ۲۰۰۹). نویسندگان مذکور، در ایجاد یک چارچوب مفهومی که بتواند ماهیت و تکامل توانمندی‌ها و چگونگی شکل‌دهی به «تحول مولد» آتی و الگوی تنوع‌بخشی را تشریح کند، باز می‌مانند.

سیاست‌های صنعتی به مثابه «... مداخلاتی که اثرات تعیین‌کننده مشخصی بر برخی از فعالیت‌های اقتصادی نسبت به سایر فعالیت‌ها دارند...» تعریف می‌شوند و به‌عنوان یک حوزه کلیدی سیاستی برای «هم‌ترازی» مورد بحث است (هوسمان، رودریک و سابل، ۲۰۰۷). سیاست‌ها و نهادهایی لازم است تا مشوق‌هایی را فراهم نمایند که بدانیم «چه محصولاتی و چگونه می‌توانند در اقتصاد به نحو سودآور تولید شوند» و چگونه این امر پیچیدگی و ظرافت اقتصاد را ارتقا می‌دهد. فرآیند جستجوی محصولات سودآور نوین در اقتصاد، در معرض شکست‌ها و نارسایی‌های مختلف بازار همچون شکست‌های اطلاعاتی و هماهنگی و هزینه‌های تحمیلی ناشی از ضعف نهادهای حقوقی و تنظیم‌گر مقررات (که ممکن است قابل توجه باشد) است. در هر دو حالت، فعالیت و سرمایه‌گذاری صنعتی کمتر از حد تعادل بازار صورت می‌گیرد و دولت‌ها لازم است تا به‌منظور دستیابی به سطح بهینه سرمایه‌گذاری و در جهت «خوداکتشافی» محصولات و صنایع جدید، بر شکست‌ها و نارسایی‌های مذکور نظارت داشته باشند.

از آنجاکه دیدگاه رشدگرایان، ترویج صادرات را به عنوان یک سیاست مهم به منظور تشویق رشد پیشنهاد می‌دهد، رودریک استدلال می‌کند که صادرات فی نفسه عامل کلیدی در همراه کردن تحول ساختاری و رشد نیست، «... از منظر رشد مهم این است که به طور همزمان و به موازات گسترش بدون حدود مرز محصولات بخش‌های قابل مبادله غیرسنجی اقتصاد، بتواند سرتاسر تقاضای داخلی را نیز در بر گیرد» (رودریک، ۲۰۰۹). لذا، دولت‌ها بایستی به تقاضای داخلی نیز همانند تقاضای خارجی اهمیت دهند تا بازارهای داخلی با تولید اقلام قابل مبادله گسترش یابند. او بحث می‌کند که سیاست‌های صنعتی همچون یارانه‌ها (که مستقیماً تولید صنعتی را حمایت می‌کند؛ سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها را هدف‌گیری نموده تا هزینه نهاده‌های داخلی را کاهش دهند) به همان اهمیت سیاست‌های تعیین نرخ ارز به منظور تشویق صادرات است. مطالعات تجربی، اثرات مثبت ارزش‌گذاری پایین پول ملی را بر توسعه نشان داده‌اند و استدلال می‌کنند که این امر مانند یارانه بر صنایع عمل می‌کند و گسترش آنها را تسهیل می‌کند (رودریک، ۲۰۰۹).

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

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

رهاورد عمده‌ای که رودریک برای بحث «هم‌ترازی» و سیاست‌های صنعتی به ارمغان می‌آورد، تغییر دادن تمرکز بحث به سوی فرآیند سیاست‌گذاری و روش‌هایی است که کشورها بایستی در مسیر فرموله کردن و طراحی نهادها و سیاست‌های صنعتی از آن تبعیت کنند. به سیاست‌گذاران توصیه می‌شود که مشکلات عملی بر سر راه سیاست‌های صنعتی را شناسایی کرده و بر جلوه‌های طراحی نهادی و مشوق‌هایی تمرکز نمایند که برای حل مشکلات مزبور ضروری است و به چگونگی اجرای آن

بیندیشند. او استدلال می‌کند که مدل صحیح و به‌جای سیاست صنعتی این نیست که یک دولت خودگردان^۱، مالیات‌های اصلاحی^۲ و یارانه‌ها را اعمال کند، بلکه برقراری همکاری راهبردی بین بخش خصوصی و دولت در نظر است. چالش تحقق «فرآیند سیاست‌گذاری» با اتخاذ یک رویکرد تجربی و خلاقانه به امراض اصلاحات نهادی از طریق شوراهای سنجش، تالارهای گفتگو توسعه سازندگان، شوراهای مشورتی سرمایه‌گذاری، میزگردهای بخشی یا صندوق‌های سرمایه‌گذاری ریسک پذیر خصوصی-دولتی امکان‌پذیر است. رودریک استدلال می‌کند که «به همان میزان که وظیفه سیاست صنعتی، استخراج اطلاعات از بخش خصوصی درباره «آثار خارجی مثبت» قابل توجه و علاج‌های آن است به همان اندازه نیز در پیاده‌سازی سیاست‌های مناسب نقش ایفا می‌کند».

فرآیند مذکور نیازمند فراهم کردن «هویج‌ها» (مشوق‌ها) و «چماق‌ها» (اعمال انضباط) است تا تلاش دولت در افشاندن بذر صنایع جدید به ثمر بنشیند و از گزند سیطره سیاستی در امان باشد. سیاست‌ها و نهادهایی لازم است تا مشوق برای بنگاه‌ها و کارکنان فراهم کنند؛ فعالیت‌های جدید را بجویند و یاد بگیرند که چگونه فعالیت‌هایی را کشف کنند که با توجه به ساختار محلی هزینه‌ها سودآوری مسلم دارند. به هر ترتیب، در همان حال که مشوق‌ها (هویج‌ها) مهم هستند، نهادها و سیاست‌هایی مورد نیاز است تا به منظور اجتناب از رانت خواهی، ایجاد بازخورد برای اصلاح اشتباهات و کمینه کردن هزینه‌های اشتباهات سیاستی مورد استفاده قرار گیرد (رودریک، ۲۰۰۷). همزمان، سیاست‌های صنعتی در برابر سوء استفاده و سیطره لازم است و لذا، بایستی شفاف و قابل حسابرسی و پاسخ‌گویی باشد.

در نتیجه، نیروی پیشران «هم‌ترازی» در رویکرد اقتصاد نهادگرا تنوع‌بخشی ساختار تولیدی (تغییر تولید از محصولات سنتی به محصولات غیرسنتی به ویژه به سوی تولید اقلام قابل مبادله) می‌باشد. اگرچه این رویکرد اهمیت یادگیری و توانمندی‌ها را به رسمیت می‌شناسد، اما آن را با یک چارچوب تحلیلی در هم نمی‌آمیزد و در استخراج ماحصل سیاستی طرفی نمی‌بندد. لذا، نقش سیاست‌های صنعتی به‌طور گسترده به تسهیل «تحول ساختاری رشدافزا^۳» منحصر می‌شود. چالش‌های دولت نیز در تحقق فرآیند سیاست‌گذاری و سیاست‌های صنعتی و نهادهای لازم به منظور شکل دهی به فرآیند اکتشاف، همکاری و یادگیری (در جایی که فرصت‌ها و محدودیت‌ها الزام آور هستند) خلاصه می‌شود.

۱. ترجمه اصطلاح Autonomous Government است که در کتاب ماندگار توسعه و چپاول نیز به‌کار رفته است (م).

۲. منظور مالیات‌هایی هستند که به‌منظور جبران ناکارآمدی بازار، پرهیز از مصرف اضافه و جبران هزینه‌های اجتماعی وضع می‌شوند و به یادبود آرتو پیگوکه واضع مفهوم «آثار خارجی مثبت» (Externality) در اقتصاد بود، مالیات‌های پیگویان (Pigovian Taxes) خوانده می‌شود.

ج) اقتصاد تکاملی جدید: «درست شدن (واقعی شدن) فرآیند یادگیری»^۱

در چارچوب تکاملی «هم‌ترازی»، نقطه تمرکز بر موضوع انباشت توانمندی‌های داخلی و عمدتاً در سطوح سازمانی و اجتماعی است. این پیام از کتاب اخیر سیمولی، دوسی و نلسون (۲۰۰۶) دریافت می‌شود اما توسط چانگ (۲۰۰۹)، نلسون (۲۰۰۷) و سایرین نیز مطرح شده بود. جامعه و بنگاه‌های داخلی نیاز دارند تا یاد بگیرند که چگونه کالای جدید تولید کنند؛ چگونه محصولات جدید را توسعه دهند و چگونه فناوری‌ها و تجارب سازمانی را تقلید کنند:

برای کشورهایی که قصد «هم‌ترازی» دارند، چالش اصلی این است که ... راه‌هایی بیابند که اقتصادهای پیشرفته جهان از آن استفاده کرده‌اند و یاد بگیرند که چگونه در آن به استادی برسند. در اغلب نمونه‌ها مدل‌هایی در کشورهای پیشرفته وجود دارد که به عنوان اهداف تقلید و ... توسعه توانمندی جدید می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد (نلسون، ۲۰۰۸).

تمرکز چارچوب تکاملی بر توسعه توانمندی‌های داخلی قرار دارد. توانمندی‌ها به «آگاهی از چگونگی انجام کار» باز می‌گردد؛ از طریق تجربه کسب می‌گردد؛ از دانش عمومی و مکتوب متمایز است؛ به آسانی نمی‌توانند «سرریز» شوند و نیازمند انباشت از خلال تجربه هستند؛ کشورهای درگیر «هم‌ترازی» همچنین می‌توانند انباشت توانمندی‌ها را از همتایان خود و در چارچوب همکاری‌های جنوب-جنوب بیاموزند. اقتصاد تکاملی برای نخستین بار مفهوم توانمندی‌های جمعی را مطرح می‌کند که در سطح سازمان‌ها و جوامع وجود دارد و در شبکه‌ها، نهادها و رویه‌ها جای گرفته است. لذا یادگیری نه تنها به توسعه صلاحیت‌های کارکنان منفرد مربوط است، بلکه «توانمندی‌های فناورانه» و سازمانی در بنگاه‌های داخلی و موسسات تحقیق و توسعه و آموزش مهارت‌ها نیز با آن سروکار دارد و به همان میزان توانمندی دولت‌ها برای پیروی از قواعد حکمرانی مناسب و توسعه نهادهای اجتماعی در آن دخیل است.

توانمندی‌های «جمعی»^۲ سازمانی، بخشی و جوامع در فرآیند «هم‌ترازی» فوق‌العاده مهم تلقی می‌گردد چراکه فقط آنها هستند که قدرت آفرینش فرآیندهای توسعه پویا (همانند آنچه در کشورهای موفق شرق آسیا چون ژاپن و جمهوری کره مشاهده شده) را دارا هستند. نهایتاً اینکه، پویایی با مجزا کردن فعالیت‌های منفرد قابل دستیابی نیست:

1. Getting the Learning Process Right

منظور بازی با کلماتی است که مورد تاکید «وفاق واشینگتنی‌ها» که مرتباً می‌گفتند قیمت‌ها را درست کنید. (Getting the Prices Right)

2. collective

... زیرا بخش اعظم دانش بنگاه مولد به واسطه منش و سلوک «جمعی» و در چارچوب پیچیده تقسیم کار (در قیاس با فعالیت‌های ایزوله اشخاص) کسب می‌گردد و به شکل رویه‌های سازمانی و حافظه‌های نهادی (در قیاس با موارد فردی) ذخیره می‌شود. هنگامی که افراد به هدف بنگاه‌های تولیدی سازماندهی می‌شوند، آن بخش از رشد بهره‌وری متوقف می‌گردد که وابسته به اشخاص است و لذا، پویایی پایدار کننده به گونه‌ای به دست می‌آید که کارآفرینی شخصی قادر به تولید آن نیست (چانگ، ۲۰۰۹)

بنابراین، نظریه نوین رشد تکاملی «... رشد اقتصادی را به منزله ماحصل تکامل همزمان فناوری‌ها، ساختارهای بنگاهی و صنعتی و نهادهای حمایتی و حاکم می‌نگرد. من یک نظریه اقناعی از فرآیندهای درگیر رشد اقتصادی پیشنهاد می‌دهم که ضروری است تا تمامی این سه جنبه و پویایی محرک تعاملاتشان را لحاظ کند» (نلسون، ۲۰۰۷).

سیاست‌های صنعتی و دولت نقش کلیدی در چارچوب «هم‌ترازی» اقتصاد تکاملی ایفا می‌کند که تحت لوای آن، تکامل توانمندی‌ها به صورت یک فرآیند پیچیده، تدریجی، غیرخطی و وابسته به مسیرنگریسته می‌شود و فرآیند «انباشت تجربه» توسط نیروی کار، بنگاه‌های بومی، مدارس، دانشگاه‌ها و نظام‌های تحقیق و توسعه محقق می‌شود (سیمولی، دوسی و استگلیتز، ۲۰۰۹). نقش دولت توسعه‌گرا در تسهیل، شکل‌دهی و تسریع جهت‌گیری و نیروی پیشران یادگیری و انباشت توانمندی‌ها تجلی می‌کند. یادگیری به مثابه جوهره توسعه تلقی می‌شود و پایه عمده سیاست‌های صنعتی نیز تسهیل و شکل‌دهی به فرآیند یادگیری به منظور انباشت سریع توانمندی‌های بومی است. لذا از منظر دیدگاه تکاملی، چالش اصلی اساسی در «هم‌ترازی» واقعی کردن (محقق کردن) فرآیند یادگیری است و سیاست‌گذاران با دامنه گسترده‌ای از وظایف و دستیابی همزمان به اهداف مواجه می‌شوند. این مهم مستلزم توسعه یک «راهبرد یادگیری» جامع و یک دستور کار توسعه‌ای دانش محور به گونه‌ای است که از «پویایی خرده یادگیری، انباشت توانمندی‌های فناورانه» در سرتاسر اقتصاد و توسعه صنعتی» حمایت نماید (سیمولی، دوسی و استگلیتز، ۲۰۰۹).

اقتصاد تکاملی، اصول یا رویه‌هایی را پیشنهاد می‌دهد که سیاست‌ها و نهادها بایستی در طراحی و پیاده‌سازی «راهبرد یادگیری» مزبور از آن پیروی کنند. اول آنکه، دولت بایستی به خلق فرصت‌های یادگیری در صنایع جدید و در پارادایم‌های فنی-اقتصادی پیشرفته بپردازد. سیمولی، دوسی و استگلیتز (۲۰۰۹)، نقش دولت در شکل‌دهی به مسیرهای مناسب یادگیری را برجسته می‌سازد زیرا «... توانمندی‌های آینده مبتنی بر توانمندی‌های جاری ساخته، پالایش و اصلاح می‌گردند. لذا، آرمان سیاستی ایجاد وابستگی

به مسیرهای مناسب است.» بنابراین چالش پیش روی دولت‌ها شکل دادن به خط‌سیر تغییر ساختاری و «تحول مولد» و هدف‌گیری آن دسته از بخش‌هایی است که فرصت‌های یادگیری گسترده‌ای را خلق می‌کند. راینرت استدلال می‌کند که تمامی اقتصادهایی که از رشد بالا و پایدار بهره می‌برند به راهی دست یافته‌اند که تغییر خودآگاه از موقعیت فعلی‌شان در سلسله مراتب ساختار مولد، یعنی جدا شدن از «فعالیت‌های کم حاصل» (دارای بازده‌های نزولی، منحنی یادگیری هموار، بهره‌وری پایین، دستمزد پایین و غیره) و حرکت به سوی «فعالیت‌های پرحاصل» (که با صرفه‌های مقیاس، منحنی‌های یادگیری تند، هم‌افزایی‌ها، پیشرفت فناوریانه سریع و «انفجار بهره‌وری» همراه است) را هموار می‌سازد.

دوم آنکه، لازم است نهادها و سیاست‌ها به منظور یادگیری و پرهیز از رانت خواهی، مشوق‌های سرمایه‌گذاری را با اعمال فشار برای یادگیری در هم آمیزند. یادگیری فرآیندی پیچیده، غیر قطعی و ریسکی است و بنگاه‌ها و افراد لازم است تا به منظور بازیابی (پوشش) سرمایه‌گذاریشان در یادگیری، قادر به ایمن‌سازی بازده باشند. لذا سیاست‌ها و نهادها نیازمند خلق رانت‌های یادگیری هستند. حفاظت از صنعت نوزاد همان‌گونه که بحث شد، رویکرد عمده‌ای برای خلق رانت‌های یادگیری است (خان و بلکن برگ، ۲۰۰۹).

تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که نهادها نیز نیازمند فراهم‌آوری «چماق‌ها» به منظور پرهیز از رانت‌جویی و تقویت یادگیری هستند. اینها به‌عنوان مثال شامل به‌کارگیری و پایش استانداردهای اکید، شروط موقت^۱ و مشوق‌های زمان‌دار است. پوساس و بورخس (۲۰۰۹)، درباره سیاست رقابتی برحسب «چماق شومپتری پایداری بحث می‌کنند که مهارکننده رفتارهای تند رانت‌جویانه» است. اقتصاد تکاملی برهان می‌آورد که راهبردهای جایگزینی واردات در آمریکای لاتین پیش از سال‌های دهه ۱۹۸۰ میلادی، به‌طور گسترده با شکست مواجه شد چراکه سیاست‌ها و نهادها، تنها فراهم‌کننده ساز و کارهای تقویت‌کننده ضعیف بود و به گونه‌ای صورت گرفت که منحنی‌های یادگیری هموار، ناکارآمدی‌ها و رفتار رانت‌جویانه را باعث شد.

سوم اینکه، کشورهای در حال توسعه می‌توانند از تجارب «هم‌ترازی» سایر کشورهای درس بگیرند. به هر حال، کشورها دارای توانمندی‌های بومی و شرایط بسیار متفاوتی هستند. این واقعیت‌های بومی بایستی در استفاده از درس آموخته‌های سیاستی آنان احصاء شود. چنانگ نتیجه می‌گیرد که «دقیقاً آن چیزی که ما از ملاحظات سیاستی و از خلال نمونه‌های تاریخی استخراج می‌کنیم، بستگی دقیق به

شرایط طبیعی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی دارد که یک کشور با آن مواجه است و نیز همین طور به آرمان‌ها، پیش‌فرض‌ها و آمال آن کشور» (چانگ، ۲۰۰۹).

چهارم آنکه، مزیت‌های نسبی مسلم و مفروض نیستند و سیاست‌ها نقش محوری در آفرینش مزیت‌های نسبی نوین برای فرآیند «هم‌ترازی» پویا و سریع ایفا می‌کنند. از این رو به کشورها پیشنهاد می‌شود که لازم است تا از پارادایم‌های پیشرفته فنی-اقتصادی تقلید کنند و به جای تخصصی‌شدن در مزیت‌های نسبی موجود مزیت‌های نسبی نوین خلق کنند. راینرت استدلال می‌کند که فقط هنگامی کشور می‌تواند فرآیند «هم‌ترازی» را طی کند که وارد گونه‌ای از پارادایم فناورانه پیشرو شده باشد که طی آن میل به تخصصی‌شدن مبتنی بر مزیت نسبی درون پارادایم مذکور جایی داشته باشد.

سیاست‌های تجاری پیش‌دستانه به واسطه تشویق یادگیری سازمانی و انباشت توانمندی‌های اجتماعی، نقش مهمی را در بسته‌سازی تکاملی و در راستای خلق عواید پویا از تجارت و مزیت‌های نسبی نوین ایفا می‌کنند (جوامع یادگیرنده^۱). طراحی سیاست‌های تجاری، نیازمند تدارک فرصت‌های یادگیری در صنایع نوین و به گونه‌ای است که مشوق‌ها و رانت‌های لازم به منظور سرمایه‌گذاری در یادگیری، اعمال فشار منجر به یادگیری و دوری‌گزیدن از رفتار رانت‌جویانه را فراهم کند. حمایت تجاری از طریق تعرفه‌ها نیز از همین منظر برای تغذیه و پرورش صنایع یادگیری محور و فناوری محور تشویق شده و سیاست‌های تجاری به عنوان مؤلفه مهم «راهبرد یادگیری» نگریسته می‌شود. اگر حمایت‌ها موقت بوده و به گونه‌ای طراحی شده باشند که به تدریج کنار گذاشته شوند، می‌توان به بنگاه‌ها فشار آورد تا فناوری جدید اخذ کنند؛ به کارکنانشان اجازه کسب تجربه دهند و در بازارهای بین‌المللی رقابتی شوند. راینرت (۲۰۰۹) یک الگوی بهینه از تعرفه‌ها پیشنهاد می‌دهد که همزمان با حرکت اقتصاد در خط سیر فناورانه به سوی بخش‌های پیشرفته‌تر، توسعه صنعتی به منظور ایجاد توانمندی‌ها را به توفیق رهنمون شود.

سرانجام، دولت توسعه‌گر نباید تمام هم و غم خود را مصروف جذب FDI نماید بلکه به همان میزان مهم است که به ایجاد بنگاه‌های بومی و توسعه کارآفرینی همت گمارد. براساس پژوهشی که در آسیا صورت گرفته، آمدن چنین نتیجه می‌گیرد که بنگاه‌های خارجی و بومی سهم متمایزی در جهت توسعه اقتصادی ایفا می‌کنند. مالکیت بنگاه مهم است چراکه به پویایی تحول و فرآیند یادگیری شکل می‌دهد. بنگاه‌های محلی روحیه ریسک‌پذیری و کارآفرینی بیشتری دارند و در پژوهش‌های پیچیده‌تر سرمایه‌گذاری بیشتری می‌کنند. کارآفرینی محلی نقش مهمی در چارچوب «هم‌ترازی» و به منظور خلق صنایع بومی، ایجاد مهارت‌ها، ارتقای فناوری‌های خارجی و نوآوری‌های کمیاب ایفا می‌کند (آمدن، ۲۰۰۹).

در نتیجه، رویکرد تکاملی به صراحت بر تکامل همزمان انباشت توانمندی‌ها و «تحول مولد» تمرکز می‌کند. پویایی این فرآیند با نرخ رشد بهره‌وری همگرا نیست و به آن ختم نمی‌شود بلکه، بخشی از فرآیند تقلید در جهت پارادایم‌های فنی-اقتصادی پیشرو است؛ به سازوکارهای بازخوردی مرتبط است که چرخه علی و نیز فرآیندهای توسعه پایدار و تجمعی را ایجاد می‌کند. این فرآیندها پیچیده، وابسته به مسیر، تدریجی و به‌طور هم‌زمان در حال تکامل هستند. پیچیدگی این فرآیند گستره وسیعی از پیامدهای سیاستی را در پی دارد و لذا، سیاست‌های صنعتی و دولت توسعه‌گرا در آن نقش حیاتی دارند. این فرآیندها با چالش شکل‌دهی به «تحول مولد» برای بهره‌گیری از فرصت‌های برتری‌یادگیری روبرو هستند و نهادهایی را می‌پروراند که هم سیاست‌ها و هم فشارهای منجر به یادگیری را ایجاد می‌کنند و نیز سیاست‌هایی را برای انباشت سریع توانمندی‌های بومی فرموله می‌کنند. طراحی و پیاده‌سازی سیاست‌ها و مهندسی نهادها در این فرآیند بیانگر وظیفه دشواری است که توجه به توانمندی‌های دولت برای طراحی، فرموله کردن، پیاده‌سازی و ارزیابی راهبردهای ملی یادگیری را خاطر نشان می‌کند. پرسش اساسی در این چارچوب این است که چگونه توانمندی‌های دولت در طی فرآیند تحول و به‌منظور راهنمایی و شکل‌دهی به «تحول مولد» از یکسو و تنوع‌بخشی یا تقلید از سوی دیگر سرو سامان داده شود. این مهم، در راس مفهوم دولت توسعه‌گرای کارآمد قرار دارد (سالازار خیریناکز و نوبلر، ۲۰۱۰).

سرانجام، علی‌رغم محوریت موضوع توانمندی‌ها در مدل توسعه تکاملی، این مدل یک چارچوب مفهومی از توانمندی‌ها ارائه نمی‌دهد. به‌منظور ایجاد یک مفهوم عملیاتی برای سیاست‌های صنعتی و توسعه یک دستور کار سیاستی مثبت‌نگر برای «تحول مولد» و توسعه توانمندی، ما نیاز داریم که ابعاد توانمندی‌ها، سنگ بنای آنها و نیروهای شکل‌دهنده به فرآیند تکاملی «تحول مولد» و ایجاد توانمندی‌ها را درک کنیم. شرح و بسط مفهوم توانمندی‌ها در یک چارچوب پویا حوزه مهمی برای پژوهش‌های آتی را ارائه می‌دهد.

جدول ۱- مقایسه چارچوب‌های مستقل برای سیاست صنعتی و «هم‌ترازی»

دیدگاه رشدگرایان	اقتصاد نهادگرا	نظریات تکاملی	
تحلیل			
عامل موجد «هم‌ترازی»	رشد بهره‌وری	پیچیدگی ساختار تولیدی	توانمندی‌های بومی
دینامیسم «هم‌ترازی»	انباشت ماحصل سرمایه‌ای نوین (فناوری) و سرمایه انسانی (تحصیلات و مهارت‌ها)	تنوع بخشی در راستای تولید اقلام قابل مبادله غیرسنتی	تکامل همزمان تغییرات ساختاری و انباشت توانمندی‌ها
پیشران تغییر مولد	از فناوری‌های دارای بهره‌وری پایین به فناوری‌های دارای بهره‌وری بالا تغییر در ساختار برخورداری‌ها و عوامل تشکیل دهنده آن	از صنایع دارای بهره‌وری پایین به صنایع دارای بهره‌وری بالا تغییر در ساختار تولیدی و صادراتی	از فعالیت‌های کم حاصل به فعالیت‌های پرحاصل تغییر در پارادایم‌های فنی- اقتصادی و توانمندی‌ها
مفهوم توانمندی‌ها	هیچ کدام - تلویحاً مفروض اند	توانمندی‌های نهفته در طبیعت، کیفیت و ویژه بودن عوامل تولید (سرمایه فیزیکی و انسانی)، زیرساخت‌های فیزیکی و نهادها	توانمندی‌های جمعی نهفته در رویه‌های بنگاه‌ها، نهادها اجتماعی و شبکه‌ها تکامل همزمان توانمندی‌ها با «تحول مولد»
اندازه‌گیری «هم‌ترازی»	نرخ رشد بهره‌وری	سهم فزاینده اقلام قابل مبادله غیرسنتی در تولید و صادرات	بسط شبکه‌های یادگیری؛ رویه‌های هوشمندانه‌تر در بنگاه‌ها و دینامیسم ارتقای نهادها اجتماعی
سیاست‌ها			
اصول راهنمای سیاست صنعتی	واقعی کردن مشوق‌ها به منظور دستیابی به آمیزه درستی از اجزای تشکیل دهنده سیاست‌ها به منظور ارتقای: سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در سرمایه فیزیکی، انسانی و دانش جدید رقابت - ورود و خروج به بازار تجارت، صادرات، FDI و سرریزهای دانشی	واقعی کردن فرآیند سیاست‌گذاری استقرار همکاری بین بخش دولتی و خصوصی به منظور غلبه بر شکست‌های اطلاعاتی و هماهنگی ایجاد نهادهایی به منظور حمایت از سرمایه‌گذاری در فرآیند خوداکتشافی و اشاعه فعالیت‌های جدید در بازارها رویکرد عمل‌گرایانه به شناسایی محدودیت‌های الزام آور به‌کارگیری مشوق‌ها و قواعد انضباطی تشویق رویه‌های حکم‌رانی شفاف و قابل حسابرسی	واقعی کردن فرآیند یادگیری دولت توسعه‌گرا به منظور جستجوی دقیق و تقلید به دنبال مسیرهای مناسب تحول ساختاری تشویق فعالیت‌های پرحاصل به منظور بهره‌گیری از یادگیری سریع، هم‌افزایی‌ها، بازده‌های فزاینده و انفجار بهره‌وری ترکیب مشوق‌ها، قواعد انضباطی و فرصت‌های یادگیری ترویج شبکه‌ها و چارچوب‌های نهادی به منظور تسهیل خلق و تبادل دانش و توانمندی‌ها

نظریات تکاملی	اقتصاد نهادگرا	دیدگاه رشدگرایان	
بالا تشویق عوامل پویا از طریق تجارت انباشت توانمندی‌ها خلق مزیت‌های نسبی جدید تشویق صادرات کاهای دارای کیفیت بالا	بنیابین سیاست‌های تجاری به منظور گسترش بازارها و تقاضا برای اقلام قابل مبادله تولید داخل	بالا تشویق کارایی عواید حاصل از تجارت سیاست رقابتی به منظور ارتقای بهره‌وری آزادسازی تجارت به منظور تشویق سرریزهای دانشی تشویق صادرات به منظور بسط بازارها	نقش سیاست تجاری
گسترده	نسبتاً گسترده	محدود	قلمروی سیاست صنعتی

درس‌هایی برای سیاست صنعتی در یک پارادایم پویا

الف) پیچیدگی و اصولی برای طراحی سیاست‌های صنعتی

چارچوب‌های تحلیلی مختلف، اصول و بنیان‌های متمایزی را برای سیاست‌های صنعتی فراهم می‌کند. همان‌گونه که جدول ۱ نشان می‌دهد، ربط و قلمروی سیاست‌های صنعتی در این چارچوب‌های متمایز با مفهوم «هم‌ترازی» و پیچیدگی فرآیند مدل‌سازی شده در این چارچوب‌ها تعیین می‌گردد. چالش و قلمروی سیاست‌های صنعتی هنگامی گسترده‌تر می‌شود که مرکز ثقل تمرکز خود را بر پویایی فرآیند رشد قرار می‌دهد و شکست‌ها و نارسایی‌های فراگیر اطلاعاتی و هماهنگی در بازارها را به رسمیت می‌شناسد. لذا، پیچیدگی فزاینده، توجهات را به سمت و سوی نقش مهم نهادها در فعالیت‌های هماهنگی و «مهندسی» نهادی جلب می‌کند. تبعاً، اصول سیاستی فراهم آمده توسط RCGD نقش مشوق‌ها و عوامل مؤثر بر آن در اقتصاد نهادی و تکاملی (واقعی کردن فرآیند سیاست‌گذاری) را برجسته می‌سازد. علاوه بر این، RCGD نهاد‌های ضعیف را مترادف توسعه نیافتگی در نظر می‌گیرد اما قادر نیست که ابزارهایی را فراهم کند که به تحلیل نهادها بپردازد. در مقابل، چهارچوب‌های نهادی و تکاملی به تکامل نهادها و توانمندی‌های نهادی به دیده بخشی از فرآیند «هم‌ترازی» می‌نگرد.

دیدگاه رشدگرایان پیشاپیش دل‌مشغول اوج‌گیری بهره‌وری سرانه و دانش فناورانه است. از این منظر، افزایش بهره‌وری به عنوان دانش پیشرفته در بطن سرمایه انسانی و فیزیکی و زیرساخت‌ها جای می‌گیرد. این رویکردها در چنان سطوح پایینی از پیچیدگی باقی می‌ماند که هیچ فرآیند یادگیری یا «تحول مولد»ی

را مدل‌سازی نمی‌کند. آنان فرض می‌کنند که یادگیری به مثابه شکلی از صرفه‌های مقیاس است که با گذر زمان حاصل می‌شود و توانمندی‌های جذب و ظرفیت‌ها را مسلم و مفروض می‌پندارند. اگرچه RCGD ضعف توانمندی‌ها در کشورهای در حال توسعه را می‌پذیرد اما قادر نیست سیاست‌هایی را پیشنهاد دهد تا به توسعه توانمندی‌ها یاری رساند؛ گرچه تا حدی چارچوبی را به کار می‌گیرد که به مدل تک بخشی قابل تعمیم است؛ اما در عوض، فاقد ابزارهایی است که تحول ساختاری را تشریح کند. در نگاه رشدگرایان، پیچیدگی مدل «هم‌ترازی» اندک است و بنابراین پیامدهای سیاستی محدودی را برمی‌انگیزد. به سیاست‌گذاران توصیه می‌شود که از اصل «واقعی کردن مشوق‌ها» پیروی کنند. نقش سیاست‌های صنعتی محدود و اساساً مبتنی بر ابزارهایی چون تنفس مالیاتی، یارانه‌های مستقیم، معافیت‌های تعرفه وارداتی، اعتبارات ارزان و ایجاد زیرساخت است.

اقتصاد نهادگرا ارتباط سیاست‌های صنعتی برای تشویق تحول در مسیر حرکت به سوی بخش‌های قابل مبادله غیرسنتی اقتصاد و کالاها، خدمات و بخش‌های دارای بهره‌وری بالاتر را برجسته می‌کند. این رویکرد سطح والاتری از پیچیدگی را مطرح می‌کند چراکه «هم‌ترازی» را به عنوان فرآیند تحول ساختاری و تنوع بخشی در چارچوب نارسایی‌های گسترده بازار (مشمول بر «آثار خارجی مثبت»، اطلاعات ناقص و نامتقارن، سرمایه‌گذاری‌های سنگین و قدرت بازار) تشریح می‌کند. به سیاست‌گذاران توصیه می‌شود که فرآیند تحول را در راستای صحیح در پیش گیرند و رشد بهره‌وری در اقتصاد را افزایش دهند. قلمروی سیاست‌های صنعتی شامل همه سیاست‌هایی است که فعالیت‌های اقتصادی خاصی را تحریک می‌کند، مزیت فرصت‌ها را درک می‌کند و بر شکست‌های بازار، نارسایی‌های هماهنگی، محدودیت‌ها و گلوگاه‌های رشد فائق می‌آید.

دولت‌ها نیازمند این هستند که نهادهایی را طراحی کنند که همکاری بخش خصوصی و دولتی را تسهیل می‌کند و نیز مشوق‌هایی را برای کارآفرینانی ایجاد کنند تا به جستجوی محصولاتی بپردازند که همزمان ایجاد و اشاعه فعالیت‌های تازه و توسعه صنایع جدید در اقتصاد را تشویق می‌کند. به دولت‌ها توصیه می‌شود سیاست‌هایی را به کار گیرند که مشوق صنایع خاصی است؛ نوعی از «آسیب‌شناسی رشد» را برعهده گیرند که محدودیت‌های الزام آور فرآیند رشد را شناسایی کند؛ و نوعی از رویه‌های طراحی و پیاده‌سازی سیاست را توسعه دهند که پاسخگو باشد.

اقتصاد نهادگرا اهمیت یادگیری و توسعه توانمندی‌ها در فرآیند «هم‌ترازی» را به رسمیت می‌شناسد. توانمندی‌ها در خصوص «... کسب استادی در دامنه وسیعی از فعالیت‌هاست»، «یادگیری به منظور جستجو و اکتشاف» یا «یادگیری در جایی که فرصت‌ها و محدودیت‌ها وجود دارند»، مفهوم می‌یابد و

برحسب ویژگی عوامل تولید، زیرساخت فیزیکی و نهادها تعریف می‌شود. به هر روی، توسعه توانمندی‌ها به صراحت شرح و بسط نمی‌یابد. چنین فرض می‌شود که این موارد به‌عنوان «محصول جانبی» فرآیند تحول بروز می‌یابند.

اقتصاد تکاملی انباشت توانمندی‌های بومی (به ویژه توانمندی‌های جمعی که در سطح بنگاه‌ها، صنایع و جوامع) را محور قرار می‌دهد. در این دیدگاه «هم‌ترازی» برحسب توانمندی‌های بومی تعریف می‌شود. از درجه نگاه اقتصاد تکاملی، فرآیندهای یادگیری و انباشت توانمندی‌های بومی به‌عنوان جوهره توسعه و «هم‌ترازی» نگریسته می‌شود.

دیدگاه اقتصاد تکاملی با پیوند دادن «تحول مولد» و انباشت توانمندی‌ها به استقبال پیچیدگی بیشتر می‌رود و آن را به مثابه علیت تکاملی، غیرخطی، چرخه‌ای و فرآیندهای وابسته به مسیرارایه می‌دهد. توانمندی‌ها از خلال تجربه اندوزی توسعه می‌یابد. «توانمندی‌های فناورانه»، سازمانی و نهادی در خلال یک فرآیند تدریجی یادگیری عملی و در طی فرآیند تولید تکامل می‌یابد. این امر، سیاست‌های صنعتی را با شتاب بخشیدن و شکل‌دهی به فرآیند «تحول مولد» و به مدد خلق فرصت‌های یادگیری برای کارکنان، بنگاه‌ها و صنایع در پرتوی پارادایم‌های پیشرفته فنی-اقتصادی و خط‌سیرهای یادگیری سریع به چالش می‌کشد.

به سیاست‌گذاران اندرز داده می‌شود که فرآیند یادگیری را محقق کنند و راهبردهای توسعه را به مثابه راهبردهای یادگیری طراحی نمایند. این امر متضمن تغییر وضعیت فعالیت‌های اقتصادی از بخش‌های کم کیفیت به بخش‌های پرکیفیت، ایجاد شبکه‌های یادگیری و هم‌افزایی و رواج دادن تقلید از پارادایم‌های پیشرفته فنی-اقتصادی پیشرو می‌باشد. این مهم شامل، آموزش، تربیت نیروی انسانی، تحقیق و توسعه، سیاست‌های فناوری، سیاست‌های جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، سیاست‌های تجاری به‌منظور حفاظت و پروراندن صنایع نوزاد و نیز «مهندسی» نهادهاست.

ب) نقش دولت: تسهیل «تحول مولد»

رویکرد «نوین» به سیاست‌های صنعتی دیگر در پی «انتخاب برندگان و بازندگان» نیست و به تسهیل فرآیندهای «تحول مولد» و انباشت توانمندی‌های بومی می‌پردازد. چالش اساسی، طراحی سیاست‌ها و نهادهایی است که فراهم‌کننده مشوق‌ها برای جستجوی فعالیت‌های سودمند، سرمایه‌گذاری در دانش تجاری و فناوری جدید، تغییر وضعیت در جهت فعالیت‌های دارای بهره‌وری بالاتر و یادگیری محور و پشتیبانی از فرآیند یادگیری است. «تحول مولد» تمامیت اقتصاد را در برمی‌گیرد و مرتبط با تغییر ساختاری میان بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات است و تنوع‌بخشی

فعالیت‌های تازه در درون بخش‌ها و اتخاذ فناوری‌های پیشرفته و فرآیندهای تولیدی جدید در فعالیت‌ها، صنایع و بخش‌های موجود را دنبال می‌کند. لذا، دولت‌ها نیازمند ایجاد گزینه‌های سیاستی به گونه‌ای هستند که تحول نظام را در امتداد رشد پایدار و مسیر توسعه به پیش برد و به قول اوکامپو (۲۰۰۵) از «توانایی اقتصاد نسبت به ایجاد دائم فعالیت‌های پویا و جدید» پشتیبانی کند. از این گذشته، اگرچه RCGD افق محدودتری را در برابر دیدگان سیاست‌گذاران می‌گشاید، تمامی انشعابات نظری که در این مقاله مورد بحث قرار گرفته موافقت دارند که سیاست‌گذاران بایستی واقعیت‌های بومی و خاص هر کشور را لحاظ کنند. هیچ رویکرد سیاستی واحدی وجود ندارد که «بر قامت تمامی کشورها اندازه باشد». هر کشوری نیازمند طراحی سیاست‌های مطابق با تاریخچه، تمایلات و آمال خود به گونه‌ای است که محدودیت‌های مالی و توانمندی‌های دولتی و نهادی را در نظر آورد.

هر دو رویکرد اقتصاد نهادگرا و اقتصاد تکاملی اهمیت طراحی نهادهایی را خاطر نشان می‌کنند که «هم‌ترازی» پایدار و سریع را نشانه گرفته تا از سیطره سیاسی و رفتارهای رانت خواهانه به دور مانده و یا آن را کمینه کند. دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه نیازمند ساماندهی توانمندی‌های خود و طی فرآیند یادگیری عملی هستند؛ لازم است تا رویکرد سعی و خطا را در پیش گیرند؛ و از تجربه کشورهای موفق در «هم‌ترازی» یاد بگیرند. در این چارچوب، آنها نیازمند ایجاد رویه‌های حکم‌رانی مناسبی هستند که ویژگی‌های کلیدی آن پاسخ‌گویی به دولت و شفافیت باشد. طراحی سیاستی و پیاده‌سازی رویه‌ها بایستی به همراه ساز و کارهای بازخورد اثربخش در هم آمیزند تا اشتباهات به سرعت شناسایی شده و سیاست‌ها مقبول نظر واقع شوند و در نتیجه هزینه اشتباهات پایین آید.

علاوه بر این، سیاست‌گذاران محتاج طراحی سیاست‌های صنعتی به گونه‌ای هستند که مشوق‌ها (هویج‌ها) را با اجبارها (چماق‌ها) ترکیب کند. نهادها و سیاست‌ها نیازمند فراهم‌آوری مشوق‌هایی برای بنگاه‌های بومی و خارجی هستند تا راه جستجو و تنوع‌بخشی به محصولات و صنایع جدید را آموخته و همین‌طور در یادگیری سرمایه‌گذاری کنند. در این فضا، افراد و بنگاه‌ها چنانچه قادر به دریافت رانت باشند تا هزینه‌های سرمایه‌گذاری خود را پوشش دهند، برای سرمایه‌گذاری صاحب انگیزه می‌شوند. برای مثال، کارفرمایان انگیزه می‌یابند تا در جستجوی محصولات جدید سودآور سرمایه‌گذاری کنند، اگر نهادها به چنین بنگاه‌هایی اجازه دهند تا «رانت اول بودن» را کسب کنند. به هر حال، هنگامی که بنگاه‌های رقیبشان سریعاً تقلید می‌کنند، آنها نیز مجبورند تا در فرآیند جستجو سرمایه‌گذاری کنند اما ممکن است قادر نباشد که هزینه‌های آن را پوشش دهند. لذا، ابزارهای سیاستی همچون یارانه‌ها، تخفیف مالیاتی یا سیاست‌های نرخ ارز و سایر اقدامات تجاری پشتیبان و

ترتیب‌های نهادی لازم است تا تضمین کند، ابتدا، رانت‌هایی خلق شود تا آن بنگاه‌ها مشوق‌هایی را برای سرمایه‌گذاری در «خوداکتشافی» محصولات جدید، فناوری‌های جدید یا آموزش داشته باشند و ثانیاً بنگاه پیشرو می‌تواند رانت‌های کافی را در اختیار داشته باشد تا هزینه‌های سرمایه‌گذاری را تماماً پوشش دهد. اما مشوق‌ها به تنهایی کافی نیست و معیارهای انضباطی نیز ضروری است تا الزام به یادگیری و بهبود بهره‌وری را پدید آورد. به دیگر سخن، اقدامات و نهادهایی لازم است تا رانت خواهی را مهار کند. اینها شامل به‌کارگیری و پایش استانداردهای اکید، شروط موقت یا مشوق‌های زمان‌دار است. همچنین سیاست رقابتی به‌عنوان ابزاری برای تقویت فرآیند یادگیری و پرهیز از عدم کارایی مورد بحث قرار گرفته است.

ج) تغییر نقش سیاست‌های تجاری به موازات خط سیر «هم‌ترازی»

به نظر می‌رسد که رابطه سیاست‌های تجاری و توسعه صنعتی تحت الشعاع بحث و جدل‌های حاکم بر این چارچوب‌های متنوع باشد که البته موضوع جدیدی نیست. فردریک لیست ۱۷۰ سال پیش بیان می‌کرد که «هیچ شاخه‌ای در اقتصاد سیاسی نیست که به اندازه تجارت بین‌المللی و سیاست تجاری ارایه‌گرنوع دیدگاه میان نظریه پردازان و عملگراها باشد. به هر صورت، در قلمروی این مسأله هیچ موضوعی از درجه اهمیت مشابه برخوردار نیست» (لیست، ۱۸۵۶). هنگامی که اقتصاددانان کلاسیک یعنی آدام اسمیت و دیوید ریکاردو از تجارت آزاد و تخصصی‌شدن بر اساس مزیت نسبی حمایت کردند، فردریک لیست (اقتصاددان آلمانی مکتب تاریخیون) و جان استوارت میل (که در پارادایم کلاسیک بحث می‌کرد)، حمایت تجاری را به مثابه ابزار فراهم‌آوری فرصت‌های انباشت مهارت‌های فردی و توانمندی‌های اجتماعی برای «هم‌ترازی» و توسعه می‌نگریستند. این مباحثه پویا بعدها توسط رویکرد تکاملی بسط و توسعه یافت و نقش کلیدی سیاست‌های تجاری در تشویق انباشت توانمندی‌ها و مزیت‌های نسبی نوین به‌دقت تشریح شد.

نظریه‌های رشد و تجارت بر نقش تجارت و رقابت آزاد تأکید می‌کنند. با این فرض که دانش از طریق تجارت و FDI به آسانی سرریز می‌گردد، آنها تلویحاً یادگیری فناورانه را به‌عنوان تابعی از حجم تجارت مدل می‌کنند. به‌منظور تسریع فرآیند «هم‌ترازی»، چارچوب رشدگرا پیشنهاد می‌دهد که آزادسازی تجاری، کاهش موانع ورود و تشویق صادرات صورت پذیرد. چارچوب‌های نهادگرا این منطق را زیر سؤال می‌برند. رودریک به‌طور ریشه‌ای استدلال می‌کند که یادگیری در فرآیند تولید روی می‌دهد و شواهد زیادی در دست نیست که نشان دهد سرریز دانشی در خلال تجارت صورت گرفته باشد. کشورها ناگزیرند اقلام بخش قابل مبادله (اقتصاد) را به‌منظور یادگیری در داخل کشور تولید کنند؛ و دولت‌ها بایستی از چنین

فرآیندی به مدد ایجاد تقاضای کافی برای کالاهای تولید شده (چه برای بازارهای خارجی و چه برای بازارهای داخلی) پشتیبانی کنند.

این دیدگاه‌های گوناگون به سیاست‌های تجاری می‌توانند با هم کنار آیند. سیاست‌های تجاری نقش متفاوتی را در مراحل فرآیند «هم‌ترازی» ایفا می‌کنند. این‌گونه به نظر می‌رسد که اجماعی درباره ضرورت تخصصی شدن مبتنی بر مزیت نسبی در سرآغاز فرآیند «هم‌ترازی» وجود دارد. کشورهای کمتر توسعه یافته (که منابع طبیعی داشته و سهم بزرگی از جمعیتشان فاقد تحصیلات پایه هستند) در کالاهای کاربر، منبع محور و با فناوری پایین مزیت نسبی دارند. مدل‌های تجاری استدلال می‌کنند که کشورها کارآمدی و رشد را با بهره‌برداری از این مزیت‌ها و تشویق صادرات چنین کالاهایی افزایش می‌دهند. RCGD بیان می‌کند که «شکوفایی بخش صادرات یک جزء کلیدی رشد بالا است، به‌ویژه در مراحل ابتدایی. چنانچه یک اقتصاد در تنوع‌بخشی به صادراتش و ایجاد مشاغل مولد در صنایع نوین با شکست مواجه شود، دولت‌ها باید چاره‌ای بجویند و سعی کنند تا فرآیند آغاز جهشی را تجربه کنند» (کمسیون رشد، ۲۰۰۸).

هنگامی که اقتصاد به مرحله «هم‌ترازی» سریع وارد می‌شود، نیازمند ارتقای مستمر ساختار صنعتی مطابق با مزیت نسبی پویا است (گومری و باومول، ۲۰۰۰). اندیشه مزیت‌های نسبی پویا بیانگر این ایده است مزیت‌های نسبی «ساختنی هستند و نه مفروض و مسلم»؛ به تنهایی از خلال فعالیت نیروهای بازار ایجاد نمی‌شوند؛ بلکه «ماحصل اقدام دولت و انتخاب عمدی (آگاهانه) به منظور توسعه مزیت نسبی هستند»؛ (کلاین، ۱۹۸۳). در نهایت اینکه، مزیت‌های نسبی ایستا نمی‌توانند اثرات یادگیری پویا خلق کنند.

لذا، چارچوب‌های اقتصادی نیازمند تشریح پویایی خلق مزیت‌های نسبی هستند و سیاست‌هایی لازم است که به جای بهره‌برداری از مزیت‌های موجود، دغدغه شتاب بخشیدن به پویایی مذکور را داشته باشد. کشورهایی که در پی «هم‌ترازی» سریع هستند بایستی نهادها و سیاست‌هایی را توسعه دهند که انباشت توانمندی‌های نوین را تسهیل نموده و به آن شکل دهد. این امر، با تنوع‌بخشی به کالاها و بخش‌های جدید و فاصله گرفتن از صنایع منبع محور و کاربر صادراتی ممکن است. اگر یک کشور به تولید و صادرات صنایع کاربر و منبع محور ادامه دهد، نمی‌تواند در بلندمدت به صنعتی شدن و توسعه دست یابد (شفاء‌الدین، ۲۰۰۶).

علت سیاست‌های تجاری حمایتی نیز توسط چانگ، راینرت و سایر اقتصاددانان تکاملی بیان شده است؛ آنان استدلال می‌کنند مزیت‌های نسبی از خلال تجربه اندوزی در صنایع پیشرفته و سیاست‌های

تجاری و حمایتی توسعه می‌یابد و لذا محتاج خلق فرصت‌های یادگیری از طریق حمایت و پرورش صنایع نوزاد در پارادایم‌های فنی-اقتصادی پیشرفته است. چانگ که تاریخچه بریتانیای قرن هجدهم، ایالات متحده، آلمان و سوئد قرن نوزدهم و ژاپن، کره و تایوان (چین) قرن بیستم را به دقت کاویده است، چنین دریافته که همگی آنها حمایت، یارانه‌ها و سایر ابزارهای مداخلات دولتی که بازار را به چالش می‌کشد را به منظور سروسامان دادن به صنایع و در نتیجه توانمندی‌ها و مزیت‌های نسبی پویا به‌کار گرفته‌اند. بنابراین مهم است که درک کنیم «... توسعه با ارتقای توانمندی‌های مولد یک کشور و حرکت به سوی صنایع مشکل‌تر (آنهم در فعالیت‌های جدید و پیش از آنکه مزیت‌های نسبی پویا حاصل شود) به دست می‌آید.» (چانگ، ۲۰۰۲). سیاست‌های تجاری، بخشی از «راهبرد یادگیری» است و بایستی فرصت‌های یادگیری، مشوق‌ها، فشار برای یادگیری و تجهیز نیروها (مانند نوظهور بودن، مقیاس، تنوع و هم‌افزایی) را به گونه‌ای خلق کند که کاتالیزور فرآیندهای یادگیری باشد. حمایت تجاری بایستی موقت و به منظور تقویت یادگیری باشد و آزادسازی تجاری نیز بایستی تدریجی و به تبع فراهم شدن فضا برای صنعتی‌شدن، زمان برای انباشت توانمندی‌های بومی، خلق مزیت‌های نسبی پویا و رقابتی شدن در بازارهای بین‌المللی صورت گیرد.

سرانجام راینرت استدلال می‌کند که مرحله «هم‌ترازی» فقط هنگامی به سرانجام می‌رسد و کشور به زمره پارادایم فناورانه پیشرو می‌پیوندد که تمایل داشته باشد تا مبتنی بر مزیت نسبی‌اش در درون پارادایم تخصصی گردد (راینرت، ۲۰۰۹). به دیگر کلام، به همان اندازه که اقتصاد شکاف مابین خود و کشورهای پیشرفته را بیشتر می‌کند و به لبه پیشتاز فناوری‌ها نزدیک‌تر می‌گردد، مزیت‌های نسبی خود را بیشتر در محصولات دارای فناوری برتر پیدا می‌کند. در این وضعیت، چالش پیش روی کشورها، افزایش کارایی با تخصصی‌شدن در تولید و صادرات در بخش‌های دارای بهره‌وری بیشتر، آزادسازی تجارت و تشویق صادرات است. به کشورهایی که در پی تشویق «هم‌ترازی» سریع هستند، توصیه می‌شود که از کارآمدی و مزیت‌های نسبی درون پارادایم‌های فنی-اقتصادی بهره‌گیرند. به هر حال آنها محتاج به‌کارگیری سیاست‌های تجاری حمایتی در کلیه مراحل پویای «هم‌ترازی» به منظور هدف‌گیری و پشتیبانی از خلق مزیت‌های نسبی جدید هستند. شواهد کشورهای موفق آسیا در امر «هم‌ترازی» نشان می‌دهد که آنها آمیزه‌ای مشخص از سیاست‌های تجاری را در طول مسیر توسعه به‌کار گرفته‌اند. به ویژه در سرآغاز فرآیند «هم‌ترازی»، آنان یک راهبرد تجاری دویخشی به‌کار گرفته بودند که از یکسو، صادرات کالاهای کاربر دارای مزیت نسبی را ترویج می‌کرد و همزمان سیاست‌های صنعتی و حمایت وارداتی را به‌کار می‌گرفت که امکان سروسامان دادن به صنایع جدید، دارای پتانسیل یادگیری بالا و امکان تقلید از فناوری‌های

پیشرو را فراهم می‌کرد. هر اندازه که این کشورها به فناوری‌های برتر نزدیک می‌شدند، بیشتر به آزادسازی تجاری و تغییر سیاست‌های صنعتی (از حمایت تجاری بخشی به سیاست‌های صنعتی افقی مانند سیاست‌های توسعه فناوری و مهارت‌ها) روی می‌آوردند. این راهبرد برای مثال توسط جمهوری کره و چین دنبال شده است.

لذا، سیاست‌های تجاری جزء محوری راهبردهای «هم‌ترازی» است. به هر حال، طراحی سیاست‌های تجاری برای توسعه صنعتی و «هم‌ترازی» بستگی به مرتبه توسعه، اندازه بازار، آرمان‌ها و آمال کشورها و به همان اندازه به فرصت‌ها و فضای فراهم شده توسط محیط نهادی و اقتصاد جهانی دارد. زمانبندی و توالی سیاست‌های تجاری کلیدی بوده و لذا آزادسازی تدریجی آمیخته با سطوح متعادلی از حمایت، سبب می‌گردد تا فضا و زمان به منظور صنعتی شدن و انباشت توانمندی‌های بومی در بخش‌های فناورانه پویا فراهم آید. پژوهش‌های بیشتری لازم است تا نقش سیاست‌های تجاری در نشانه‌گیری و تحریک پویایی انباشت توانمندی (و به ویژه، تشویق توسعه «توانمندی‌های فناورانه»، سازمانی و نهادی) را تحلیل کند.

سرانجام، حمایت تجاری به صورت سنتی عنوان ابزار تشویق توسعه صنعتی و انباشت توانمندی‌ها (به ویژه در کشورهایی که مجال مالی و توانمندی‌های نهادی و دولتی محدود است) به کار گرفته شده است. از این رو پیشنهاد می‌شود که ابتکار عمل‌های بین‌المللی می‌تواند نقش مهمی را در پشتیبانی از فرآیندهای یادگیری، تشویق توسعه تجارت و توانمندی‌های مرتبط ایفا نماید.

د) مفاهیم مبهم توانمندی‌های فردی و جمعی

در حالی که مفاهیم مختلف «هم‌ترازی»، متفق القولند که دانش فناورانه پیشران اصلی رشد را نمایندگی می‌کند، این چارچوب‌ها در رویکرد به موضوع توانمندی‌ها و فرآیند یادگیری متفاوتند. دیدگاه «رشدگرایان» و اقتصاد «نهادگرا» عمدتاً بر توانمندی‌ها در سطح فردی و تحصیلات و آموزش برای صلاحیت‌های فردی تمرکز می‌کنند در حالی که، اقتصاددانان «تکاملی» توانمندی‌های جمعی و نقش سیاست‌ها و «مهندسی» نهادی به منظور تشویق توانمندی‌ها در سطح بنگاه‌ها، سازمان‌ها و جوامع را برجسته می‌سازند. نظریه‌های رشد عمدتاً بر پایه توانمندی‌های فردی ایجاد شده در خلال دوره تحصیلات، تربیت نیروی انسانی و تجربه اندوزی متمرکز است. معمولاً چنین فرض می‌شود که صلاحیت‌های فردی به واسطه سرمایه‌گذاری در سرمایه‌های فیزیکی یا یادگیری عملی در محل کار ایجاد می‌شوند. چالش‌های سیاستی در درون چنین چارچوبی بر سر تحقق مشوق‌هایی است که افراد و بنگاه‌ها را

متعهد به سرمایه‌گذاری بهینه در تحصیلات و تربیت نیروی انسانی نمایند. در فرآیند «هم‌ترازی»، اتخاذ فناوری‌های مهارت‌بر، تقاضا برای کارکنان ماهر را افزایش می‌دهد. در این فضا، سیاست‌های تحصیلات و تربیت نیروی انسانی توصیه می‌گردد تا مشوق‌هایی را برای سرمایه‌گذاری بهینه در مهارت‌های مورد نیاز توسعه نظام‌های تربیت نیروی انسانی تقاضامحور فراهم کرده و تحرک وسیع بازارهای کار برای تخصیص کارآمد نیروی کار و مهارت را تضمین نماید. به هر ترتیب، مدل‌های سرمایه انسانی و بازار کار در خصوص طراحی سیاستی در مقام تشریح فرآیند یادگیری و پیوند بین «سرمایه‌گذاری در آموزش و تربیت نیروی انسانی» از یک سو و «رشد» از سوی دیگر با شکست مواجه شده‌اند.

«رویکرد نهادگرا» در بحث توانمندی با برجسته کردن نقش نهادها در غلبه بر شکست‌ها و نارسایی‌های اطلاعاتی، هماهنگی و بازار و رسیدن به سطح بهینه سرمایه‌گذاری در آموزش و تربیت نیروی انسانی نقش عمده‌ای داشته است. بر اساس این رویکرد، نهادها بایستی مشوق‌هایی را برای بنگاه‌ها به منظور سرمایه‌گذاری در مهارت آموزشی عمومی فراهم آورند زیرا هنگامی که کارکنان آموزش دیده فرصت طلبانه رفتار می‌کنند، سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها به مخاطره می‌افتد. برای مثال، نهادهایی که از تحرک کارکنان آموزش دیده می‌کاهند، بنگاه‌ها را به سرمایه‌گذاری در مهارت آموزشی عمومی برمی‌انگیزند. از این گذشته، عدم قطعیت نسبت به نیازهای مهارتی آتی موجب انتخاب آموزشی و شغلی زیربینه می‌گردد و نهادهای فراهم کننده اطلاعات درباره الزامات مهارتی و آموزشی کمک می‌کنند تا تخصیص کارآمد منابع در بازار کار محقق گردد. لذا، نهادها هزینه‌های اطلاعاتی و هماهنگی در بازار را کاهش می‌دهند؛ مشوق‌هایی را به منظور سرمایه‌گذاری در آموزش و تربیت نیروی انسانی آماده می‌کنند و سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی را به اندازه سرمایه‌گذاری در رشد تشویق می‌کنند.

در مقابل، «اقتصاد تکاملی» توانمندی‌های جمعی در سطح جوامع و سازمان‌ها را برجسته می‌کند. نقطه تمرکز تحلیل آن بر پویایی «تحول مولد» و توانمندی‌های نهادی، سازمانی و فناورانه‌ای است که به عنوان پیشران‌های فرآیندهای فوق‌العاده پویا لحاظ می‌گردند. توانمندی‌های جمعی بنگاه‌ها در رویه‌هایی نهفته است که در یک فرآیند تجربه اندوزی تکامل می‌یابد و این رویه‌ها بهره‌وری و توان رقابتی آن بنگاه را معین می‌کند. در سطح اجتماعی نیز، نهادها به منابع ذخیره و حافظه توانمندی‌های اجتماعی و تغییر نهادی نگریسته می‌شود که یک عنصر ضروری انباشت توانمندی و فرآیند «هم‌ترازی» در کشورهای در حال توسعه است. توانمندی‌های جمعی در یک فرآیند یادگیری خلق می‌شوند و سیاست‌های صنعتی لازم است تا چنین فرآیند توسعه‌ای را تسهیل نموده و شکل دهد (چانگ، ۲۰۰۹). دانش و فناوری‌ها را از قلمروی عمومی می‌توان اخذ کرد، اما توانمندی‌ها را نمی‌توان این‌گونه به دست آورد و آنها بایستی در فرآیند توسعه و «هم‌ترازی» ایجاد شوند.

دیدگاه نوین «رشدگرایان» همچنین اهمیت نهادها و توانمندی‌ها را به رسمیت می‌شناسد. RCGD وابسته به توانمندی‌های اجتماعی است و «آنان را به‌عنوان نهادهایی می‌نگرد که حقوق مالکیت را تعریف می‌کنند؛ قراردادها را تقویت می‌کنند؛ هزینه‌ها را منتقل می‌کنند و شکاف‌های اطلاعاتی میان خریداران و فروشندگان را پر می‌کنند». گزارش مذکور استدلال می‌کند که چنین «توانمندی‌های نهادسازی شده‌ای»^۱ تمام و کمال در کشورهای در حال توسعه ایجاد نمی‌شوند و این نواقص مانع از آن می‌گردد که بازارها کارکرد خود را ایفا کنند و لذا توصیه‌های سیاستی میسر و محقق نخواهد شد (کمیسون رشد، ۲۰۰۸). از آنجاکه این چارچوب تحلیلی، نهادها و توانمندی‌ها را در درون خود یکپارچه نساخته، توسعه نهادی به‌عنوان جزئی از فرآیند توسعه مدل‌سازی نمی‌شود. این گزارش بیان می‌کند مادامی‌که تحصیلات، سرمایه انسانی و فناوری به‌عنوان اجزای مهم تشکیل دهنده فرآیند رشد به رسمیت شناخته می‌شوند، پیوند میان این اجزاء و رشد بهره‌وری به خوبی قابل درک نیست. گزارش توصیه می‌کند که پیوند میان این اجزا و رشد اولویت بالایی در سیاست پژوهشی داشته باشد (کمیسون رشد، ۲۰۰۸).

همچنین، ادبیات موضوع در خصوص تحول ساختاری خط و ربط توانمندی‌ها در سطح اقتصاد را به رسمیت می‌شناسد. توانمندی‌ها در این رویکرد برحسب کیفیت و ویژگی عوامل تولید، زیرساخت فیزیکی و نهادها تعریف می‌شود (لین، ۲۰۱۱). این رویکرد چنین استدلال می‌کند که خاص بودن عوامل تولید در فرآیند تولید متجلی می‌شود و انباشت توانمندی‌ها به صراحت برحسب هدف سیاست‌های صنعتی تشریح نمی‌گردد. علاوه بر این، ادبیات موضوع این چنین ادعا می‌کنند که توانمندی‌های خاص کشوری جهت‌گیری تنوع‌بخشی و تحول ساختاری را تعریف می‌کند هرچند که **چگونگی** آن را تشریح نمی‌کند.

به رغم محوریت موضوع توانمندی‌ها، اقتصاد تکاملی هنوز مفهوم توانمندی‌ها را به‌طور شایسته و بایسته توسعه نداده است. این نظریه ابعاد توانمندی‌ها، ویژگی‌ها و اجزای سازنده آن را توضیح نمی‌دهد. توانمندی‌ها براساس کارکردشان تعریف می‌شوند همچون اینکه توانمندی «یادگیری چگونگی پیاده‌سازی و نیز چگونگی شیوه‌های نوین تولید محصولات جدید» است یا توانمندی «دانش حل مسئله است که در دل سازمان‌ها نهفته است» (سیمولی، دوسی و استگلیتز، ۲۰۰۹). «لل» «توانمندی‌های فناورانه» در سطح بنگاه را «توانایی به‌کارگیری مؤثر فناوری‌های موجود...» تعریف می‌کند و بین سرمایه‌گذاری، تولید و توانمندی‌های پیونددهی تمایز قائل می‌شود (لل، ۱۹۹۲). چانگ استدلال می‌کند که توانمندی‌های جمعی بازتاب تعامل و هماهنگی دانش درون بنگاه‌ها و اقتصاد است.

مباحثه درباره توانمندی‌های لازم برای «هم‌ترازی» امر تازه‌ای نیست. وبلن (۱۹۱۵) و گرشنکرون (۱۹۶۲) که ایده «هم‌ترازی» را مطرح کردند، بحث می‌کردند که کشورهای فقیر می‌توانند از منفعت «عقب ماندگی» بهره‌گیرند بدین معنی که آنان می‌توانند به سرعت از راه اقتباس فناوری از کشورهای پیشرفته و تقلید آن، توسعه یابند. هر دو نویسنده، نتوانستند عملکرد متفاوت کشورها در «هم‌ترازی» را توضیح دهند. آبراموویتز (۱۹۸۶) این مفهوم را بسط داد و استدلال کرد که کشورهایی «هم‌ترازی» سریع را تجربه کردند که گرچه عقب مانده بودند، اما در عوض «توانمندی‌های اجتماعی» را ایجاد کرده بودند. به هر حال، «رویکرد تکاملی» از ایجاد یک چارچوب باز می‌ماند و چنین دلیل می‌آورد که «مشکل جذب توانمندی اجتماعی با هدف «هم‌ترازی» چیزی است که هیچ‌کس نمی‌داند به چه معنی است و چگونه بایستی آن را سنجد» (آبراموویتز، ۱۹۸۶). سرانجام دوسی، نلسون و وینتر (۲۰۰۰) ادعا می‌کنند که «واژه توانمندی‌ها همانند کوه یخی است که در دریایی مه‌آلود شناور است؛ در میان کوه یخ‌های بسیاری قرار گرفته؛ به سادگی قابل تشخیص از هم‌تایان پیرامون خود نیست».

به رغم، نقشی که سرمایه انسانی فردی در نظریه‌های رشد دارد و (نقشی که) توانمندی‌های جمعی در چارچوب «نهادگرا» و «تکاملی» بازی می‌کنند، هیچ‌یک از این رویکردهای مختلف چارچوبی مفهومی از توانمندی‌ها ارائه ندادند. مفهوم توانمندی‌ها مبهم و ضمنی باقی می‌ماند. این امر بیانگر ضعف عمده در تعریف دستورکار مثبت سیاستی برای سیاست‌های توسعه صنعتی و «هم‌ترازی» است. توانمندی‌ها خاص هر کشوری بوده و توسط تجربه تاریخی توسعه هر کشوری شکل می‌گیرد و لذا، سیاست‌گذاران بایستی این واقعیت‌ها را در هنگام طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی سیاست‌های «هم‌ترازی» سریع درک کنند.

یک چارچوب مفهومی از توانمندی‌ها و درک عمیق‌تر از طبیعت و اجزای سازنده توانمندی‌ها لازم است تا سیاست‌گذاران به طراحی سیاست‌های صنعتی برای توسعه توانمندی‌ها اقدام کنند. سازمان بین‌المللی کار هم اکنون در حال پیاده‌سازی یک پروژه پژوهشی در این حوزه به منظور تشریح دقیق یک چارچوب مفهومی از توانمندی‌ها در یک قالب پویا است.

ه) بعدگمشده: اشتغال مولد و الگوهای اشتغال

بحث اشتغال به‌طور گسترده‌ای در مباحث سیاست صنعتی غایب است و هیچ‌یک از چارچوب‌های مورد بحث نقش اشتغال در پویایی «هم‌ترازی» را به دقت تشریح نمی‌کنند. توافقی وجود دارد که اشتغال

مولد مقصود بنیادین توسعه است و وجودش برای کاهش فقر، شرایط بهتر کاری و کار شایسته محوری است. اشتغال مولد مهم‌ترین پیوند دهنده بین رشد و کاهش فقر است. اشتغال تام و تمام، به‌کارگیری کارآمد خدمات نیروی کار و سرمایه انسانی، رشد اقتصادی را بهبود می‌بخشد و (با نگاه از سمت تقاضا) با افزایش درآمد و دستمزدها موجب ازدیاد تقاضا برای کالاها و خدمات تولید داخلی و برانگیختن رشد می‌گردد.

با تشویق اشتغال مولد و زدودن فقر کاری به‌عنوان بخشی از فرآیند «هم‌ترازی»، «تحول مولد» به مستمسکی برای کاهش فقر و نیل به مقاصد اقتصادی و اجتماعی بدل می‌گردد. RCGD با بحث در خصوص ارتباط تحرک کارکنان در بازار کار و ایجاد رشد و اشتغال، خود را به موضوع اشتغال مرتبط می‌سازد و چنین می‌گوید که «در هر دوره رشد سریع، سرمایه و به ویژه نیروی کار به سرعت از بخشی به بخش دیگر و از یک صنعت به صنعت دیگر جابه‌جا می‌شود. تحرک منابع فصل مشترک تمامی ۱۳ تجربه رشد بالای مطالعه شده است؛ این گزارش چنین جمع‌بندی می‌کند که «واقعی کردن بازار کار برای ... رشد حیاتی است» (کمسیون رشد، ۲۰۰۸). گزارش مذکور نقش نهادهای بازار کار در آفرینش کار شایسته را به رسمیت می‌شناسد.

برخی قواعد و نهادها برای حفاظت از حقوق نیروی کار هستند که از کارکنان در برابر بهره‌کشی (استثمار)، سوء استفاده و استخدام کودکان و شرایط ناایمن کاری حفاظت می‌کنند. در برخی از کشورها، این حقوق توسط اتحادیه‌ها یا مقررات دولتی حفاظت می‌شوند. اما در برخی دیگر، چنین حمایت‌هایی برقرار نیست. کمسیون (رشد) چنین احساس می‌کند که این حقوق نایستی در پای رسیدن به سایر اهداف اقتصادی (از جمله رشد) قربانی شود (کمسیون رشد، ۲۰۰۸).

این بیانیه دلالت بر بده بستان بین کار شایسته از یکسو و رشد و «سایر اهداف اقتصادی» از سوی دیگر دارد. RCGD شواهدی برای این استدلال ضمنی به دست نمی‌دهد. از این گذشته، این دیدگاه در چارچوب مدل‌های پویای یادگیری و «هم‌ترازی» زیر سوال است.

چارچوب «نهادگرا» چنین استدلال می‌کند که بهره‌وری کل به همان اندازه نیروی کار و سایر عوامل جابه‌جا شده از بخش‌های دارای بهره‌وری پایین به بخش‌های دارای بهره‌وری بالا افزایش می‌یابد. لذا، این رویکرد به‌طور ضمنی چنین فرض می‌گیرد که صنایع دارای بهره‌وری بالاتر بخش قابل توجهی از نیروی کار را به خود جذب می‌کنند. شواهد حاصل از تجربه رشد اخیر در کشورهای آفریقایی نشان می‌دهد که گسترش صنایع منبع محور عمدتاً پیشران رشد در اغلب این کشورها بوده که مولد و دارای بهره‌وری کل

افزاینده بوده‌اند اما در مقابل در ایجاد اشتغال قابل توجه با شکست مواجه شده‌اند. چنین فرآیند رشدی نمی‌تواند به زبان توسعه ترجمه شود. این موضوع پرسشی را برمی‌انگیزد که چه بخش‌ها و صنایعی بایستی هدف‌گیری شوند تا اهداف توامان افزایش بهره‌وری و اشتغال مولد را برآورده سازند؟

همچنین، رویکرد تکاملی درباره نقش اشتغال، الگوهای متغیر اشتغال در فرآیند تحول و یادگیری و نیز نقش سیاست‌های اشتغال برای «تحول مولد» و «هم‌ترازی» سریع نسبتاً ناظر و ساکت است (سالازار خیریناکزو نوبلر، ۲۰۱۰).

موضوع اشتغال به شدت وابسته به چارچوب «هم‌ترازی» پویا است. در ادامه، برخی از جنبه‌های مهم آن مورد بررسی بحث قرار می‌گیرد. نخست اینکه، اشتغال یک شرط لازم برای ترجمه تغییر ساختاری و تنوع‌بخشی به زبان توانمندی‌هاست. دلیل این امر این است که توانمندی‌ها عمدتاً به واسطه تجربه ایجاد می‌گردند و کارکنان با به‌کارگیری فناوری‌ها در صنایع و کار کردن در پارادایم‌های فنی-اقتصادی صلاحیت کسب می‌کنند. به بیان دیگر، هنگامی که تنوع‌بخشی و نیل صنایع جدید، فرصت یادگیری شایستگی‌های تازه را فراهم می‌آورد، فقط کارکنانی می‌توانند توانمندی‌های پارادایم‌های پیشرفته فنی-اقتصادی را کسب کنند که در فرآیند تولید دخیل هستند. لذا، اشتغال به عنوان ابزار خلق و شکل‌دهی به توانمندی‌ها لحاظ می‌شود. ساختار اشتغال به ساختار شایستگی‌ها و مهارت‌های انباشته در نیروی کار و توانمندی‌های نوین (که قلمرو و جهت‌گیری تنوع‌بخشی و «هم‌ترازی» آینده را تعریف می‌کند) شکل می‌دهد (نوبلر، در دست انتشار). در چنین فضایی، سیاست‌هایی که فرصت‌های اشتغال در فعالیت‌های باکیفیت و یادگیری محور را بنا می‌نهد، عنصر محوری در راهبردهای «تحول مولد» است.

در کشورهایی که از دیدگاه پویا نسبت به اشتغال حمایت می‌کنند، نشانه‌هایی از «هم‌ترازی» سریع به چشم می‌خورد. بسیاری از کشورها با کمبودها و عدم انطباق‌های جدی مهارتی و کشش پایین عرضه شایستگی‌های راهبردی حتی در پرتوی مهارت‌های بالا مواجهند. این کشورها اغلب به موسسات تربیت نیروی انسانی متکی هستند تا مهارت‌های موردنیاز در فناوری‌های پیشرفته را فراهم کنند و در راه شناسایی شایستگی‌های مهمی که فقط به واسطه کار کردن در صنایع قابل حصول است، شکست می‌خورند. کشورها نیازمند توسعه آن دسته از راهبردهای یادگیری هستند که به صنایع به مثابه جایگاه مهمی برای یادگیری می‌نگرند. هدف‌گیری اشتغال در یک پارادایم فنی-اقتصادی پیشرفته تضمین می‌کند که نیروی کار شایستگی‌های محوری مربوط و مرتبط را انباشته نمایند.

دوم اینکه، شواهد تجربی اخیر نشان می‌دهد الگوهای تغییر اشتغال از نظر کاربرد بودن و مهارت بر بودن

و به همان میزان از نظر جنسیت تحت تأثیر تغییرات در ساختار صادراتی و شرکای تجاری قرار می‌گیرد. این امر تلویحاً متضمن این است که به منظور دستیابی به الگوهای اشتغال مولدتر که ضمناً «مهارت‌بری» بیشتر داشته و از توازن جنسیتی برخوردار باشند، مهم است که یک کشور چه چیزی و به چه کشورهایی صادر می‌کند. سیاست‌های تجاری و صنعتی نقش مهمی در ترجمه و تفسیر آزادسازی تجاری به زبان الگوهای اشتغالی دارند که توسعه و مقاصد «تحول مولد» و آمال و آرزوهای کشور برحسب اشتغال مولد و کار شایسته را برآورده می‌سازد (کیوسرا، در دست انتشار).

سوم اینکه، در یک چارچوب پویا، سیاست‌های اشتغال به منظور تشریح هر دو سوی عرضه و تقاضای بازار کار لازم است. مدل سرمایه انسانی و اقتصاد «نهادگرا»، سمت عرضه کارکنان ماهر را برجسته می‌کند و استدلال می‌کند که عرضه مهارت‌ها از نیازهای اقتصاد و تقاضای بازار کار پیروی می‌کند. در یک مدل پویای «تحول مولد» که اشتغال مولد را به عنوان بخش تام و تمام از فرآیند توسعه می‌نگرد، سیاست‌ها و نهادها نیازمند تضمین به‌کارگیری اثربخش شایستگی‌های موجود در نیروی کار است. این امر، نقش سیاست‌ها در تحول ساختار تولیدی و ایجاد فعالیت‌ها و صنایع در پرتوی ساختارهای دانشی و مهارتی در اقتصاد را مورد توجه قرار می‌دهد. به بیان دیگر، تقاضا دنباله رو عرضه است. در چنین دیدگاه پویایی، سیاست‌های فناوری، سرمایه‌گذاری و تجاری نماینده عناصر مهم از یک راهبرد جامع اشتغال است.

ملاحظات پایانی

رشته مشترک مباحث جاری درباره سیاست‌های صنعتی در کشورهای در حال توسعه تمرکز بر موضوع «هم‌ترازی» و پذیرفتن این موضوع است که هیچ رویکرد سیاستی واحدی وجود ندارد که بر قامت تمامی کشورها اندازه شود و بهترین تجربه برای طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی سیاست‌های صنعتی باشد. کشورها از نظر شرایط، نهادها و توانمندی‌ها و آموزه‌های سیاستی برخاسته از تجربه تاریخی کشورهای موفق در «هم‌ترازی» با هم متفاوتند و این تمایزات بایستی لحاظ گردند.

در هر حال، این سه چارچوب تحلیلی از نظر مفاهیم «هم‌ترازی»، اهداف توسعه، طبیعت و قلمروی سیاست‌های صنعتی با یکدیگر فرق دارند. دیدگاه رشدگرا «هم‌ترازی» را برحسب نرخ رشد بهره‌وری و اقتصاد «نهادگرا» آن را برحسب تغییر ساختاری، تنوع‌بخشی و پیچیدگی ساختار تولید تعریف می‌کند و نهایتاً اقتصاد تکاملی به آن به دیده انباشت توانمندی‌ها می‌نگرد که به مثابه جوهره فرآیند «هم‌ترازی» پویا است. این چارچوب‌های متفاوت، متضمن سطوح پیچیدگی مختلف است؛ تبعات سیاستی متمایزی دارد و نقش‌های متمایزی را برای سیاست‌های صنعتی قائل می‌شود.

هر دو چارچوب «نهادگرا» و «تکاملی» به عنوان بخشی از پارادایم توسعه نوین تلقی می‌شوند که کانون توجه خود را از تحلیل کمی رشد به ابعاد کیفی و پویایی فرآیند «هم‌ترازی» تغییر جهت می‌دهند. این چارچوب‌ها ریشه در سنت دیرپای اندیشه توسعه و نظریه‌هایی دارد که به صراحت در پی توضیح تغییر اقتصادی و پویایی توسعه است. در این قالب مهم است که درک مفهوم پارادایم و معنی تغییر پارادایم در اقتصاد متفاوت از چیزی باشد که در قالب علم توسعه یافته است و تصور سنتی پارادایم در ذهن ایجاد می‌کند. در علوم، ظهور یک پارادایم جدید مستلزم این است که پارادایم جدید جایگزین پارادایم قدیمی شود چراکه اثبات شده است که پارادایم قدیمی نادرست و لذا بی‌ربط است. این امر در اقتصاد به گونه‌ای دیگر است و «پارادایم‌های» مختلف و «نظامات نظریه‌های به هم وابسته» می‌تواند به طور همزمان وجود داشته باشد و هر یک ارزشی وابسته به مقصود تحلیل، جهت‌گیری‌ها و طبیعت پژوهش درون نظام را تعریف کند.

بر این اساس، ظهور «پارادایم نوین توسعه» بازتاب تغییر در غایت چارچوب تحلیل است که نقطه تمرکز آن از تشریح رشد بر حسب مقادیر کمی به تشریح کیفیت رشد، پویایی فرآیند و نیروهایی که فرآیند «تحول مولد» را نشانه گرفته و پایدار می‌کنند، تغییر یافته است. هر دو رویکرد «اقتصاد نهادگرا» و «اقتصاد تکاملی»، چارچوب‌ها و ابزارهایی را فراهم می‌آورند که برای اسکلت‌بندی تحلیل و طراحی سیاست‌ها به منظور تغییر ساختاری و یادگیری تحت شرایط و ویژگی‌های خاص کشوری بسیار مفید است. در مقابل، با تمرکز بر کمیت رشد و با فرض اینکه توانمندی‌ها به صورت خودکار در «پشت صحنه» خلق می‌شوند، توان چارچوب رشد در تشریح پویایی «هم‌ترازی» و طراحی سیاست‌های صنعتی برای قالب‌های خاص کشوری محدود شده است. نظریه‌های رشد ارزش خود را در تشریح فرآیندهای بازارگرا، تحلیل اجزای سازنده رشد پایدار و انجام پیش‌بینی‌ها (که ممکن است با شواهد موجود تایید یا رد شوند) دارند.

در نهایت، بررسی مباحثات جاری موجب شناسایی شکاف‌های دانشی و حوزه‌های مهم پژوهش‌های آتی در دو حوزه اولویت‌دار شده است. نخست اینکه، مبحث «هم‌ترازی» به طور گسترده از بعد اشتغال (هم از جنبه اثر «هم‌ترازی» بر اشتغال مولد و نقش ابزاری اشتغال در ایجاد توانمندی‌ها و مزیت‌های نسبی جدید) غفلت می‌ورزد. دومین حوزه اصلی پژوهش بیانگر مفهوم توانمندی‌ها است. تحلیل و فرموله کردن سیاست‌های صنعتی در یک قالب پویا، نیازمند چارچوبی است که مفاهیم و ذات توانمندی‌های فردی و جمعی، اجزای سازنده آنها و چگونگی شکل‌دهی این توانمندی‌ها به پویایی «تحول مولد» را مشخص می‌کند. تغییرات ساختاری در تولید و اشتغال را به انباشت توانمندی‌های بومی نهفته در سیاست‌های صنعتی پیوند می‌دهد تا دستور کار توسعه ایجاد کند. سازمان بین‌المللی کار هم اینک در حال پیاده‌سازی یک پروژه پژوهشی در این زمینه است.

1. Abramovitz, M. (1986). «Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind». *Journal of Economic History*, 46:2, pp. 385-406.
2. Aghion, P. & Durlauf, S. (April 2007). From growth theory to policy design. Harvard University. <http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/aghion-durlauf-wbapr3fin.pdf>
3. Amsden, A.H. (2009). «Nationality of Firm Ownership in Developing Countries: Who should ‘Crowd Out’ Whom in Imperfect Markets», in M. Cimoli, G. Dosi & J. E. Stiglitz: *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (pp.470-506). Oxford: Oxford University Press.
4. Arrow, K.J. (1962). «The economic implications of learning by doing», in *The Review of Economic Studies*, pp. 155-173.
5. Becker, G.S. (1975). *Human Capital*. Chicago: The University of Chicago Press.
6. Blaug, M. (1976). «Kuhn versus Lakatos or Paradigms versus research programmes in the history of economics», in S. Latsis: *Method and Appraisal in Economics* (pp. 149-180). Cambridge.
7. Chang, H.-J. (26 February 2009). Economic history of the developed world: Lessons for Africa. Abgerufen am 2011 von Eminent Speakers Program of the African Development Bank: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/News/Chang%20AfDB%20lecture%20text.pdf>.
8. Chang, H.-J. (2009). «Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today’s ‘development’ discourse». in S. Khan & J. Christiansen, *Towards new developmentalism: Market as means rather than master*. Abingdon: Routledge.
9. Chang, H.-J. (2002). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.
10. Cimoli, M. & Katz, J. (2003). «Structural reforms, technological gaps and economic development: A Latin American perspective», in *Industrial and Corporate Change*, 12 (2), pp. 387-411.
11. Cimoli, M., Dosi, G. & Nelson, R. (2006). «Institutions and policies shaping industrial development: An introductory note». *Laboratory of Economics and Management (Working Paper Series)*, Sant’Anna School of Advanced Studies, Pisa, Italy.
12. Cimoli, M., Dosi, G. & Stiglitz, J. (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
13. Cline, R.W. (1983). *Trade policy and economic welfare*. Oxford: Clarendon Press. Commission on Growth and Development. (2008). «The growth report: Strategies for sustained growth and inclusive development», The World Bank, Washington, D.C.
14. Dahlman, J., Ross-Larson, B. & Westphal, L. E. (1987). «Managing technological development: Lessons from the newly industrializing countries», in *World Development*, pp.759-775.
15. De Ferranti, D.M. (2003). *Closing the gap in education and technology*. World Bank Latin American and Caribbean studies, The World Bank, Washington DC.
16. Di Maio, M. (2009). «Industrial policies in developing countries: History and perspectives», in M. Cimoli, G. Dosi & J. E. Stiglitz: *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (pp. 107-144). Oxford: Oxford University Press.
17. Dosi, G., Nelson, R., & Winter, S. (2000). «Introduction: The nature and dynamics of organizational capabilities», in G. Dosi, R. Nelson and S. Winter (eds.) (2000). *The Nature and Dynamics of Organization Capabilities*. Oxford University Press, Oxford.

18. Fei, J. & Ranis, G. (1964). *Development of the labour surplus economy: Theory and policy*. Homewood: Richard D. Irwin.
19. Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective: A book of essays*. Cambridge, Mass.: Belknap.
20. Gomery, E.R. & Baumol, W.J. (2000). *Global trade and conflicting national interests*. Boston: MIT Press.
21. Harrison, A. & Rodriguez-Clare, A. (2009). «Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries». NBER Working Papers 15261. National Bureau of Economic Research, Inc.
22. Hausmann, R. & Klinger, B. (2006). «Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space». CID Working Paper 12.
23. Hausmann, R. & Rodrik, D. (2003). «Economic development as self-discovery», in *Journal of Development Economics*, 722, pp. 603-633.
24. Hausmann, R., Rodrik, D. & Sabel, C. (2007). «Reconfiguring industrial policy: A framework with an application to South Africa». Harvard Kennedy School Working Paper Number RWP08-031.
25. Hidalgo, C.A. & Hausmann, R. (2009). «The building blocks of economic complexity». *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106, 10570-10575.
26. Hidalgo, C.A., Klinger, B., Barabasi, A.-L. & Hausmann, R. (2007). «The product space conditions the development of nations». *Science*, 317: 482-487.
27. Hobday, M. & Perini, F. (2009). «Latecomer entrepreneurship: A policy perspective», in M. Cimoli, G. Dosi & J. E. Stiglitz: *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (pp. 470-506). Oxford: Oxford University Press.
28. Imbs, J. & Wacziarg, R. (2003). «Stages of Diversification», in *The American Economic Review*, 931, pp. 63-86.
29. International Labour Organisation. (2011). *Growth, Employment and Decent Work in the Least Developed Countries*, Report on the International Labour Office for the Fourth UN Conference on the Least Developed Countries, 9-13 May 2011 - Turkey. Geneva: ILO.
30. Khan, M.H. & Blankenburg, S. (2009). «The political economy of industrial policy in Asia and Latin America», in M. Cimoli, G. Dosi & J.E. Stiglitz: *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (pp. 336-378). Oxford: Oxford University Press.
31. Klinger, B. & Lederman, D. (2004). «Discovery and development: An empirical exploration of new products». World Bank Policy Research Working Paper 3983.
32. Kucera, D. (forthcoming). «Trade liberalization, employment and inequality in India and South Africa». *International Labour Review*, Vol. 150, No. 1.
33. Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions* (2nd Edition, Aug.). Chicago. Lall, S. (2000). «Skills, competitiveness and policy in developing countries». QEH Working Paper Series Working Paper 46. <http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps46.pdf>
34. Lall, S. (1992). «Technological capabilities and industrialization». *World Development*, 20 (2), pp. 165-186.
35. Lall, S. (2000). «The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98». *Oxford Development Studies*, 283, 337-69.
36. Lall, S. & Teubal, M. (1998). «'Market stimulating' technology policies in developing countries: A framework with examples from East Asia». *World Development*, 268, pp. 1369-1385.
37. Lewis, W. (1954). «Economic development with unlimited supplies of labour». *Manchester School*, 22 (2), 139-191.
38. Lin, J.Y. (2011). «New structural economics: a framework for rethinking development». Policy Research Working Paper 5197. The World Bank.

39. List, F. (1841). *Das nationale System der politischen Oekonomie*. Stuttgart und Tübingen: J. G. Gotta'scher Verlag.
40. List, F. (1856). *The national system of political economy*. Philadelphia: JB Lippincott & Co.
41. Lucas, R.E. (1988). «On the mechanics of economic development», in *Journal of Monetary Economics*, 3.42.
42. Nelson, R. (2008). *Economic development from the perspective of evolutionary economic theory*. *Oxford Development Studies*, 36(1), pp. 9-23.
43. Nübler, I. (forthcoming). *Capabilities for productive transformation*. Geneva.
44. Possas, M.L. & Borges, H. (2009). «Competition policy and industrial development», in M. Cimoli, G. Dosi & J.E. Stiglitz: *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (S. 447-470). Oxford: Oxford University Press.
45. Reinert, E.S. (2009). «Emulation versus comparative advantage: Competing and complementary principles in the history of economic policy», in M. Cimoli, G. Dosi & J.E. Stiglitz: *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (S. 79-107). Oxford: Oxford University Press.
46. Ricardo, D. (1817). *On the principles of political economy and taxation*.
47. Rodrik, D. (2009). *Growth after the crisis*.
48. http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/financial_crisis/rodrikafterthecrisis.pdf
49. isis.pdf
50. Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: Globalization, institutions and economic growth*. Princeton: Princeton University Press.
51. Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the 21st century*. <http://ksghome.harvard.edu/drodrrik/UNIDOsep.pdf>
52. Salazar-Xirinachs, J.M. & Nübler, I. (2010). Book review: M. Cimoli, G. Dosi, J. Stiglitz (2009) *Industrial Policy and Development - The Political Economy of Capabilities Accumulation*. *International Labour Review*, 135-140.
53. Schultz, T.W. (1962). «Reflections on investment in man», in *The Journal of Political Economy*, 70, pp. 1-8.
54. Shafaeddin, M. (2006). «Is industrial policy relevant in the 21st century?», in *New approaches to the design of development policies*. Beirut: Arab Planning Institute.
55. Teubal, M. (2008). «The state and development governance». Background paper for the least developed countries report 2009 (UNCTAD).
56. *The Economist* (7 August 2010). «Picking winners, saving losers», in *The Economist* (S. 54.56).
57. United Nations Conference on Trade and Development. (2007). *The least developed countries report 2007: Knowledge, technological learning and innovation for development*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
58. United Nations Industrial Development Organization. (2005). *Industrial Development Report - Capability building for catching up: Historical, empirical and policy dimensions*. Vienna: UNIDO
59. United Nations Industrial Development Organization. (2009). *Industrial Development Report - Breaking in and Moving up: New Industrial Challenges for the Bottom Billion and the Middle-Income Countries*. Vienna: UNIDO.
60. Veblen, T. (1915). *Imperial Germany and the Industrial Revolution*. New York: Kelley.
62. World Trade Organization. (2006). *World trade report: Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Geneva: World Trade Organization.

فصل دوم

اقتصاد ساختارگرای نوین: چارچوبی برای بازاندیشی توسعه^۱

جاستین لین

از آنجا که راهبردهای دستیابی به رشد پایدار در کشورهای در حال توسعه در پرتوی بحران مالی اخیر مورد آزمون مجدد قرار گرفته‌اند، مهم است که تغییر ساختاری و تبعات فرعی آن (ارتقای صنعتی) نیز در نظر آورده شوند. ادبیات اقتصادی توجه شایانی را به تحلیل نوآوری فناورانه معطوف داشته است؛ هرچند که برای چنین موضوع مهمی کافی نیست. «اقتصاد ساختارگرای نوین» که در این مقاله رئوس کلی اش طرح می‌گردد، چارچوبی را به منظور تکمیل رویکردهای پیشین پیشنهاد می‌دهد که در جستجوی راهبردهای رشد پایدار است. این چارچوب موارد ذیل را لحاظ می‌کند.

نخست اینکه، یک ساختار اقتصادی از برخورداری‌های عوامل تشکیل می‌گردد که با گذر از یک مرتبه توسعه به مرتبه‌ای دیگر تکامل می‌یابد. لذا، ساختار صنعتی بهینه یک اقتصاد خاص، از سطحی توسعه به سطح دیگر متفاوت است. هر ساختار صنعتی نیازمند زیرساخت‌های متنظر خود (اعم از «سخت» و یا «نرم») است تا عملیات و تبادلات خود را تسهیل نماید.

دوم اینکه، هر مرتبه از توسعه اقتصادی جایگاهی را در زنجیره پیوسته و طولانی از اقتصاد مبتنی بر کشاورزی دارای درآمد پایین تا اقتصاد صنعتی شده دارای درآمد بالا به خود اختصاص داده است. نه اینکه صرفاً بیانگر دوگانه‌ای از سطوح توسعه اقتصادی (فقیر در برابر غنی یا در حال توسعه در مقابل صنعتی شده) باشد. ارتقای صنعتی و بهبود زیرساخت‌ها که در کشورهای در حال توسعه هدف‌گیری

1. Adapted from “New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development,” by Justin Yifu Lin, originally published in *The World Bank Research Observer* (2011) 26 (2): 193–221, published by Oxford University Press on behalf of the International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

می‌شوند، نبایستی تنها از همان جنبه‌ای مورد توجه واقع شوند که در کشورهای دارای درآمد بالا نیز وجود دارد.

سوم اینکه، در هر سطح مفروضی از توسعه، ساز و کار پایه به منظور تخصیص مؤثر منابع ساز و کار بازار است. به هر روی، توسعه اقتصادی همچون فرآیند پویایی است که نیازمند ارتقای صنعتی و بهبودهای متناظر در زیرساخت‌های «سخت» و «نرم» در هر مرتبه‌ای می‌باشد. چنین ارتقایی متضمن آثار خارجی بزرگ در ازای هزینه‌های مبادله بنگاه و بازگشت سرمایه‌گذاری صورت گرفته توسط آن است. لذا، علاوه بر یک ساز و کار بازاری مؤثر، دولت بایستی نقش فعالی در تسهیل ارتقای ساختاری و بهبود زیرساخت‌ها ایفا کند.

چندین دهه قبل، هنگامی که مورخین اقتصادی به گذشته نظر می‌کردند بسیار محتمل بود که رمز و راز عملکردهای ناهمگون (واگرا) در کشورهای مختلف را متأثر از توطئه ببینند. چنین قضاوتی به ویژه در طی نیمه دوم قرن بیستم شایع بود. از یک سو، آنها از رشد سریعی که کشورهای چون برزیل، شیلی، چین، اندونزی، هند، کره، مالزی، سنگاپور، تایلند و ویتنام تجربه کردند در شگفت بودند که چگونه فرآیند صنعتی شدن به سرعت معیشت جوامع آنها را از اقتصاد کشاورزی متحول نمود و گریبان زندگی چند صد میلیون نفر را در طی یک نسل از فقر و تنگدستی نجات داد. از سویی دیگر، آنها با این معما روبرو بودند که ناتوانی آشکار سایر کشورها در مدیریت پدیده تحول اقتصادی چگونه است که یک ششم جامعه بشری اسیر فقر هستند. آنها همچنین به این نکته نظر داشتند که به استثنای شمار اندکی از کشورهای موفق (و به رغم تکاپوهای بسیار صورت گرفته توسط کشورهای در حال توسعه و نیز به رغم کمک‌های بسیار از سوی آژانس‌های چندجانبه توسعه) همگرایی اقتصادی ناچیزی بین کشورهای فقیر و غنی برقرار است.

در کشورهای در حال توسعه رشد فراگیر، پایدار و بلندمدت، نیروی پیشران فقرزدایی و همگرا شدن با کشورهای توسعه یافته است. بحران اخیر جهانی (که جدی‌ترین مورد پس از رکود بزرگ به شمار می‌رود) محملی است که نظریه‌های اقتصادی را به بازاندیشی فرا می‌خواند. بنابراین، فرصت مغتنمی برای اقتصاددانان فراهم آمده تا نظریه‌های توسعه را دوباره محک بزنند. این مقاله تکامل اندیشه توسعه از پایان جنگ جهانی دوم به بعد را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد و چارچوبی را پیشنهاد می‌دهد تا کشورهای در حال توسعه را در مسیر دستیابی به رشد پایدار، فقرزدایی و کاهش شکاف درآمد میان کشورهای در حال توسعه، توانا سازد. چارچوب پیشنهادی به نام «رویکرد نئوکلاسیکی به منظور ساختاردهی و ایجاد تغییر در فرآیند توسعه اقتصادی» و یا «اقتصاد ساختارگرایی نوین» خوانده می‌شود و بر ایده‌های ذیل بنا می‌شود:

نخست اینکه، ساختار اقتصاد برخورداری‌های عوامل از یک سطح توسعه به سطحی دیگر، تکامل می‌یابد. لذا، ساختار صنعتی یک اقتصاد مشخص در سطوح مختلف توسعه با یکدیگر متفاوت خواهد بود. هر ساختار اقتصادی به منظور تسهیل عملیات و تبادلانش نیازمند زیرساخت‌های متناظر خود (اعم از ملموس و غیرملموس) می‌باشد.

دوم اینکه، هر سطح از توسعه اقتصادی جایگاهی در زنجیره‌ای پیوسته و طولانی از اقتصاد مبتنی بر کشاورزی دارای درآمد پایین تا اقتصاد صنعتی شده دارای درآمد بالا است. نه اینکه صرفاً بازتاب دوگانه‌ای از سطوح توسعه اقتصادی (فقیر در برابر غنی یا در حال توسعه در مقابل صنعتی شده) باشد. ارتقای صنعتی و بهبود زیرساخت‌ها که در کشورهای در حال توسعه هدف‌گیری می‌شوند، ناپیستی تنها از همان جنبه‌ای مورد توجه واقع شوند که در کشورهای دارای درآمد بالا نیز وجود دارد.

سوم اینکه، در هر سطح مفروضی از توسعه، ساز و کار پایه به منظور تخصیص مؤثر منابع ساز و کار بازار است. به هر روی، توسعه اقتصادی همچون فرآیند پویایی است که نیازمند ارتقای صنعتی و بهبودهای متناظر در زیرساخت‌های «سخت» و «نرم» در هر سطحی می‌باشد. چنین ارتقایی مستلزم آثار خارجی بزرگ در ازای هزینه‌های مبادله بنگاه و بازگشت سرمایه‌گذاری صورت گرفته توسط آن است. لذا، علاوه بر یک ساز و کار بازاری مؤثر، دولت بایستی نقش فعالی در تسهیل ارتقای ساختاری و بهبود زیرساخت‌ها ایفا کند.

ادامه مقاله این‌گونه سامان یافته که در بخش بعد، تکامل اندیشه توسعه بررسی شده و یک بررسی انتقادی نسبت به برخی از مکاتب فکری ارایه می‌گردد. در ادامه، به اصول پایه و چارچوب مفهومی «اقتصاد ساختارگرایی نوین»، کارکرد بازار و نقش دولت تسهیل‌گر پرداخته خواهد شد. در نهایت نیز شباهت‌ها و تفاوت‌های میان «اقتصاد ساختارگرایی سنتی» و نوین برجسته می‌گردد و برخی از دیدگاه‌های مقدماتی درباره پیامدهای سیاستی مبتنی بر رویکرد نوین مورد بحث قرار خواهد گرفت.

بررسی اجمالی اندیشه و تجارب توسعه

فرآیند افزایش پایدار رشد اقتصادی و درآمد سرانه، (که به واسطه نوآوری فناورانه مستمر و ارتقای صنعتی شناخته می‌شود) یک پدیده مدرن به شمار می‌رود. از زمان آدام اسمیت تا سال‌های ابتدایی قرن بیستم، اغلب اقتصاددانان بر این اعتقاد بودند که عدم مداخله دولت در اقتصاد بهترین وسیله دستیابی به رشد اقتصادی پایدار است. تا آن زمان چنین فرض می‌شد که در اقتصادهای کامیاب، تمامی تصمیمات

درباره تخصیص منابع توسط کارگزاران اقتصادی، در تعامل با بازار و رها از مداخله و پادرمیانی دولت گرفته می‌شود؛ نظام قیمتی نه تنها معین می‌کند که چه محصولی تولید شود، بلکه مشخص می‌کند که چگونه (با کدام فناوری) و برای کدام بازاری صورت گیرد. خانوارها و بنگاه‌ها منویات خود را در مسیری دنبال می‌کنند که «دست نامرئی بازار» هدایت می‌کند. اگرچه رویکرد عدم مداخله دولت در اقتصاد توسط اقتصاددانان مارکسیست و سایرین به چالش کشیده شد، همچنان به مدت طولانی، در چارچوب فکری مطالعه رشد کشورها مسلط و غالب باقی ماند. به طور قطع، دیدگاه‌های خوب بسیاری درباره فرآیند توسعه اقتصادی وجود داشت، اما اهمیت فرآیند مستمر و بنیادین تغییرات فناورانه و ارتقای صنعتی به بونه فراموشی سپرده شد که همان چیزی است که رشد اقتصادی مدرن را از رشد اقتصادی سنتی متمایز می‌کرد (کوزنتز، ۱۹۶۶).

مطالعه توسعه اقتصادی در دو مسیر مرتبط اما مجزا یعنی «نظریه‌های رشد» و «نظریه‌های توسعه» به پیش می‌رود. در حالی که برخی از مهم‌ترین اجزای نظریه مدرن رشد مانند رفتار رقابتی، پویایی‌های تعادل، اهمیت سرمایه فیزیکی و سرمایه انسانی، امکان پذیری بازده‌های نزولی و اثر پیشرفت فناورانه در کار اقتصاددانان کلاسیک به چشم می‌خورد (رمزی، ۱۹۲۸؛ شومپتر، ۱۹۳۴)، ولی با این حال، مدل‌سازی نظام‌مند در سال‌های دهه ۱۹۴۰ میلادی درست‌هنگامی آغاز شد که برخی از پیشگامان عوامل ابتدایی را به منظور ساخت مدل‌های عام مبتنی بر کارکردهای تولیدی به کار بستند. هارود (۱۹۳۹) و دومار (۱۹۴۶) پژوهش‌های گسترده‌ای را به موازات یکدیگر به راه انداختند. در ادامه کارهای این دو نیز، مدل «سولو-سوان» نخستین موج عمده تحلیل رشد به صورت نظام‌مند را پایه‌گذاری نمود. هدف این تلاش‌ها، درک سازوکار رشد، شناسایی عوامل تعیین‌کننده آن و توسعه فنون احصاء و حسابداری رشد بود که به تشریح تغییرات اندازه^۱ و نقش سیاست اقتصادی کمک می‌کرد. نسل نخست پژوهشگران رشد بر محوریت سرمایه تأکید داشتند. یکی از مهم‌ترین پیش‌بینی‌های حاصل از این مدل‌ها ایده «همگرایی مشروط^۲» بود که از فرض بازده‌های نزولی نسبت به سرمایه (صرفه‌های ضعیف سرمایه پایین سرانه نسبت به هر کارگر) ناشی می‌شد و (در قیاس با سرمایه سرانه بلندمدت یا در حالت ثبات نسبت به هر کارگر) سریع‌تر رشد می‌کرد. در همان حال که پیش‌فرض فوق‌الذکر به مدل اجازه می‌داد تا پیش‌بینی‌اش را از همگرایی مشروط حفظ کند، با این وجود شگفت این بود که فناوری (که مهم‌ترین تعیین‌کننده رشد بلندمدت بود) خارج از دایره شمول این مدل باقی ماند (لین و مونگا، ۲۰۱۰).

1. Momentum

2. Conditional Convergence

موج جدید مدل سازی رشد با «نظریه افناع»^۱ تغییر فناوریانه به عرصه آمد. نظریه رشد درون‌زا (که این مدل به آن شهرت یافته) فرض عدم هم چشمی (رقابت)^۲ را حفظ می‌کرد زیرا «فناوری» متفاوت از سایر عوامل تولید مانند «سرمایه» و «نیروی کار» بود. این مهم قطعاً توسط سایرین نیز در حالت صفر بودن هزینه حاشیه‌ای (نهایی) می‌تواند استفاده شود (رومر ۱۹۸۷، ۱۹۹۰؛ آگیون و هوویت ۱۹۹۲). اما لازم بود تا گام منطقی بعدی برداشته شود و درک بهتری از فناوری به عنوان کالای عمومی صورت پذیرد و اینکه می‌توان آن را کالایی فرض کرد که به طور بخشی از دایره شمول کالای غیرقابل هم چشمی مستثنی می‌شود. این موج جدید فناوری را نه به عنوان یک کالای عمومی بلکه همچون کالایی طبقه‌بندی می‌کرد که تحت مرتبه مشخصی از کنترل خصوصی قرار دارد. به هر ترتیب، مستثنا ساختن فناوری از دامنه کالاهای غیرقابل هم چشمی و لذا اعطای درجاتی از «استثنا یا تناسب»^۳ به آن اندازه کافی نیست تا تضمین کند مشوق‌ها برای تولید و به‌کارگیری‌اش از لحاظ اجتماعی بهینه است. فاصله گرفتن از رقابت کامل بنابراین آنچه شرح داده شد، ضروری است. این امر منجر به نتایج برتر شده است، در حالی که مدل‌های نئوکلاسیک رشد، فناوری و انباشت عوامل (تولید) را برون‌زا در نظر می‌گیرند، مدل‌های رشد درون‌زا تشریح می‌کنند که چرا فناوری در طی زمان و از گذر ایده‌ها رشد می‌کند و تاییداتی در سطح اقتصاد خرد (بنگاه) برای مدل‌های مرز فناوریانه فراهم می‌کند.

سوال مهم دیگر این است که اشاعه فناوریانه چگونه بین کشورها رخ می‌دهد و رشد را ایجاد یا پایدار می‌کند و چرا این امر از دیگر موضوعات ریشه نمی‌گیرد. اخیراً شقوق جذاب متنوعی در تلاش برای پاسخ به این سوالات مهم کشف شده است (جونز ۱۹۹۸؛ آسیموگلو، جانسون و رایینسون ۲۰۰۱؛ گلاسرو و شلیفر ۲۰۰۲). در دهه‌های اخیر، پیشرفت‌هایی در فهم ما از موضوع رشد در هر دو جنبه نظری و تجربی رخ داده است. به هر روی، پژوهش در زمینه رشد هنوز با دشواری‌های روش‌شناسانه و چالش‌هایی در شناسایی اهرم‌های سیاستی قابل استفاده (به منظور پایدارسازی و شتاب بخشیدن به رشد در کشورهای خاص) مواجه است.

اما پیشرفت فکری در حوزه خاص «نظریه‌های توسعه» از این هم کندتر بوده است. این باب با ارائه مقاله روزنشتاین-رودن (۱۹۴۳) گشوده شد تا بحث توسعه را طلایه‌دار مباحث سیاستی کند. مقاله مذکور چرخه‌ای را برای توسعه پیشنهاد می‌داد که ضرورتاً به تعامل بین «صرفه‌های مقیاس در سطح بنگاه‌های منفرد» و «اندازه بازار» وابسته بود. به ویژه آنکه، چنین فرض می‌کرد که روش‌های تولید مدرن، مولدتر از

1. Convincing Theory

2. Non-rivalry

3. Excludability or Appropriability

روش های سنتی هستند و چنانچه بازار به اندازه کافی بزرگ باشد، بهره‌وری شان به منظور جبران پرداخت دستمزدهای بالاتر کفایت می‌کند. اندازه بازار اما، خودش وابسته به گستردگی دامنه فنون مدرنی بود که به کار گرفته می‌شد. لذا، چنانچه فرآیند مدرن سازی در مقیاس وسیع شروع شود، فرآیند توسعه اقتصادی «خود تقویت گر» و «خود پایدار ساز» خواهد شد. در غیر این صورت، کشورها به دام فقری انتها خواهند افتاد. چارچوب روزنشتاین-رودن موجی از ایده‌های مشابه را به راه انداخت (چانگ ۱۹۴۹؛ لوئیس ۱۹۵۴؛ میردال ۱۹۵۷؛ هیرشمن ۱۹۵۸) که به «رویکرد ساختارگرا»^۲ نسبت به مقوله توسعه اقتصادی اشتها یافت. این نظریه‌های اولیه در مقوله توسعه، بازار را در احاطه نواقص غیر قابل رفع در نظر می‌گرفتند. لذا در چنین چارچوبی، دولت ابزار قدرتمندی برای شتاب بخشیدن به روند توسعه اقتصادی بود (روزنشتاین-رودن ۱۹۴۳؛ نورکس ۱۹۵۳؛ هیرشمن ۱۹۵۸). افت تجارت بین‌المللی در رکود بزرگ منجر به بدبینی نسبت به صادرات در دوره پس از جنگ شد. برای نمونه در آمریکای لاتین، رهبران سیاسی و نخبگان اجتماعی که قویاً تحت تأثیر زوال تجارت، پیچیدگی اقتصادی مصادف با رکود بزرگ سال‌های ۱۹۳۰ و تز توسعه ارائه شده توسط پریش (۱۹۵۰) و سینگر (۱۹۵۰) بودند؛ بر این اعتقاد بودند که افت تجارت در مقایسه با صادرات اقلام کالایی اولیه پست‌تر بوده و منجر به انتقال درآمد از «کشورهای در حال توسعه منبع محور» به «کشورهای توسعه یافته سرمایه محور» می‌گردد و طبیعتاً بحث و جدل می‌کردند که راه پیش روی کشورهای در حال توسعه به منظور اجتناب از بهره‌کشی و استثمار آنان به وسیله کشورهای توسعه یافته، ایجاد صنایع تولیدی بومی در طی فرآیندی است که به «جایگزینی واردات» شناخته می‌شود. علاوه بر این، ظهور مستعمرات پیشین یا شبه مستعمرات (که اخیراً دولت‌های مستقل در آسیا و خاورمیانه و پس از آن در آفریقا را مصاحب و قرین ملی‌گرایان احساساتی قرار داده) به این موضوع دامن زده است. نتایج حاصل در بسیاری از موارد ناامیدکننده بود. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مداخلات دولتی که با نیت خیر انجام می‌گرفت نیز به شکست انجامید. این موارد سرتاسر آمریکای لاتین، کشورهای آفریقایی و جنوب آسیا را در سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی در بر می‌گرفت که سیاست‌های جایگزینی واردات و حمایت‌گرایی، جلوه اساسی راهبرد توسعه بود. یکی از دلایل عمده شکست بسیاری از کشورهای سوسیالیست و در حال توسعه در مسیر دستیابی به رشد پویا در فرآیندهای گذار این بود که آنها تلاش داشتند تا از مزیت نسبی که توسط ساختار برخورداری‌های آنان تعیین می‌شد سرپیچی کنند و اولویت را به توسعه صنایع سنگین و سرمایه‌محور بدهند در حالی که سرمایه در اقتصادشان کمیاب بود.

1. Self-reinforcing and Self-sustaining
2. Structuralist Approach

به منظور اجرای چنین راهبردهایی، دول کشورهای در حال توسعه ناگزیر به حمایت از برخی از بنگاه‌ها در بخش‌های اولویت‌دار شدند که امیدی به بقایشان نبود (لین ۲۰۰۹؛ لین و لی ۲۰۰۹).

اقتصاد کشورهای در حال توسعه با حفظ کردن صنایع متزلزل خود از رقابت واردات، به انواع گوناگونی از سایر هزینه‌ها تن دادند. حمایت‌گرایی معمولاً منجر به موارد ذیل می‌گردد:

(الف) افزایش در قیمت واردات و کالاهای جایگزینی واردات در قیاس با قیمت‌های جهانی و انحراف در مشوق‌ها و هدایت اقتصاد به سوی مصرف ترکیب نادرستی از کالاها از منظر کارایی اقتصادی.

(ب) بخش‌بندی بازارها به نحویکه اقتصاد کشور، کالاها را در مقیاس بسیار اندکی تولید کند که خود موجب افت مجدد کارایی می‌شد.

(ج) کاهش رقابت از سوی بنگاه‌های خارجی و حمایت از قدرت انحصار آن دسته از بنگاه‌های داخلی که مالکانشان ارتباط خوب سیاسی داشتند.

(د) فرصت‌هایی برای رانت و فساد که از افزایش هزینه‌های مبادلات و تأمین نهاده‌ها ناشی می‌شد (کروگر ۱۹۷۴؛ کروگمن ۱۹۹۳).

هنگامی که راهبردهای توسعه اقتصادی با هدایت دولت (که براساس آموزه‌های ساختارگرایان نباشده بود) شکست خورد، «رویکرد بازار» در عرصه سیاست‌گذاری پیروز ظاهر شد و اندیشه توسعه را تحت تأثیر قرار داد. این روند با رخداد انقلاب جدیدی در اقتصاد کلان تقویت شد. اقتصاد کلان کینزی رایج، با رکود تورمی سال‌های ۱۹۷۰، بحران بدهی‌های آمریکای لاتین و فروپاشی نظام برنامه‌ریزی سوسیالیستی سال‌های دهه ۱۹۸۰ به چالش کشانده شد. انقلابی ظهور کرد که انتظارات عقلایی نامیده شد و بنیاد نظری ساختارگرایی درباره نقش دولت در به‌کارگیری سیاست مالی و پولی به منظور توسعه اقتصادی را مردود اعلام کرد.

بحران بدهی‌های آمریکای لاتین در سال ۱۹۸۲ درست هنگامی آغاز شد که بازارهای مالی بین‌المللی دریافتند که فروپاشی نظام برتون وودز دسترسی نامحدود برخی از کشورها را به سرمایه خارجی موجب شده است و آنان تحت چنین شرایطی قادر به بازپرداخت وام‌هایشان نیستند. این بحران که توسط شماری از شوک‌های برون‌زای بین‌المللی دامن زده شد، نهایتاً مکزیکی و چندین کشور دیگر آمریکای لاتین را واژگون کرد در حالی که کشورهای مذکور، پیش از بحران نیز (با داشتن سهم قابل توجهی از بدهی‌های جهان)

فرا تراز حد توانشان بدهی داشتند (کاردوسو و هلوگ ۱۹۹۵). این موضوع، موسسات وام‌دهی چندجانبه و دوجانبه (به ویژه ایالات متحده) را واداشت تا از اقتصادهای آمریکای لاتین بخواهند، مجموعه اصلاحات جامعی را به طرفداری از سیاست‌های بازار آزاد (که از چارچوب پارادایم نئوکلاسیک پیروی می‌کرد و بعدها به «اجماع واشینگتن»^۱ معروف شد) به اجرا درآورند (ویلیامسون، ۱۹۹۰).

«اجماع واشینگتن» به سرعت «به سان مجموعه‌ای از سیاست‌های نئولیبرال درک شد که توسط نهادهای مالی بین‌المللی واشینگتن نشین به کشورهای وامانده تحمیل شده و آنان را به ورطه بحران و درماندگی سوق داده بود» (ویلیامسون، ۲۰۰۲). این موضوع آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی و پیاده‌سازی اکید برنامه‌های تثبیت را برانگیخت. نتایج چنین سیاست‌هایی در رشدزایی و شغل‌آفرینی در حد‌اعلای مناقشه بود (ایسترلی، لویزا و مونتیل ۱۹۹۷؛ ایسترلی، ۲۰۰۱). تا پایان سال‌های ۱۹۹۰ و اغلب به موازات حاشیه‌نشینی اندیشه ساختارگرایی و شیوع رویکرد بازار آزاد، جامعه پژوهشی اقتصاد توسعه شاهد پایان عصری بود که تحت سیطره رگرسیون‌های بین‌کشوری قرار داشت و سعی می‌کرد عوامل تعیین‌کننده رشد را شناسایی نماید. این رویکرد تمرکز خود را بر اثرات مستقل و حاشیه‌ای (نهایی) جمع‌کثیری از عوامل تعیین‌کننده رشد قرار می‌داد. این امر منجر به خطی‌سازی^۲ مدل‌های پیچیده نظری شد. با این حال، دیدگاه عمومی این بود که عوامل تعیین‌کننده برهم اثرات متقابل دارند. به‌منظور موفقیت، پیاده‌سازی برخی از اصلاحات سیاستی همراه با برخی اصلاحات دیگر ضروری به نظر می‌رسید. ادراک عمومی این بود که نسخه‌های سیاستی برخاسته از این رگرسیون‌ها نتایج ملموسی به بار نیاورده است.

«آسیب‌شناسی رشد» یا رویکرد «درخت تصمیم‌گیری» پیشنهاد شده توسط هوسمان، رودریک و ولاسکو (۲۰۰۵) در واقع دیدگاه غیرلیبرال جایگزین بود. آنها نقش محوری تغییر ساختاری در توسعه اقتصادی را به رسمیت شناختند و استدلال کردند که «قیود الزام‌آوری^۳» بر سر راه رشد هر کشوری وجود دارد. این مولفان متذکر شدند که قیود الزام‌آور در طی زمان و میان کشورها تغییر می‌کند. آنان استنباط می‌کردند که شناسایی چنین قیود محصورکننده‌ای در میدان عمل کلیدی است. این چارچوب، ناتوانی دولت‌ها به‌منظور اصلاحات عمل‌گرایانه امور و نیاز به اولویت‌بندی اصلاحاتی را برجسته می‌کرد که بایستی به واسطه اطلاعات و توسط قیمت‌های سایه افشا گردد. شایان ذکر است که رویکرد «آسیب‌شناسی رشد» عملیاتی نمی‌گردد مگر اینکه اصلاحات تکمیلی برای آن فرض شود که جلوه رگرسیون‌های رشد خطی است.

1. Washington Consensus
2. Linearization
3. Binding Constraints

همگرایی عملکرد رشد بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه منجر (علیرغم پیش‌بینی‌های حاکی از همگرایی از سوی نظریه اقتصادی جریان اصلی) به بروز مناقشاتی شده است. برخی چنین استنباط کرده‌اند که نسخه‌های سیاستی، انتظارات درباره کارایی‌شان و یا هر دو اشتباه بوده است. سایرین مشاهده کرده‌اند که پژوهشگران رشد توجه اندکی به ناهمگنی (مشخصات خاص هر کشور) معطوف داشته‌اند. پیشنهاد این موضوع که توزیع بین کشوری ممکن است (در حضور کلوب‌های همگرایی) چند حالتی باشند، مباحثه درباره لزوم جهت‌گیری‌های تازه‌ای برای «رشدپژوهی» را به سرانجام نرساند. در عوض، بسیاری از سوالات اساسی مجدداً به دستور کار بازگشته‌اند. آیا اقتصاددانان توسعه در موضع نادرستی قرار دارند که می‌خواهند عوامل رشد را تعیین کنند؟ آیا بایستی تمرکز بر نهادها (یا پیامدهای حاصل از نهادها) باشد و یا بر سیاست‌ها؟ و یا هر دو آن؟ با فرض اینکه آنها بازتاب سایر عوامل نیستند، چگونه پیامدهای نهادی خوب امکان ایجاد دارند؟

این پرسش‌های بی‌پاسخ، برای سال‌های متممادی در دستور کار قرار داشتند. با آغاز دهه ۱۹۸۰ میلادی، بسیاری از اقتصاددانان توسعه تلاش نمودند تا علیت حاکم بر روابط و کانال‌های متعدد انتقال را به واسطه این سیاست‌ها، تغییرات نهادی یا اثررشدی کمک خارجی بهتر درک کنند. اینها همچنین از منظر تمرکز فزاینده «رشدپژوهی» بر نتایج رفتار خرد در سطوح خانوار و بنگاه دو هدف را دنبال می‌کرد. نخست، اجازه ناهمگنی (بین و درون کشورها) در اقتصاد را می‌داد و دیگر اینکه، بررسی می‌کرد که چگونه محدودیت‌ها در سطح خرد عمل می‌کنند.

نامیدی و سرخوردگی رو به رشد توأم با اثربخشی کمک‌ها، منجر به ارزیابی اکید اثرات پروژه‌ها و برنامه‌های توسعه گردید. این امر رویکرد نوینی به توسعه را ایجاد کرد که توسط اقتصاددانان آزمایشگاه فقر دانشگاه MIT رهبری می‌شد. هدف این آزمایشگاه، فقرزدایی با مراقبت از سیاست‌های مبتنی بر شواهد بود که از خلال «آزمون‌های کنترلی تصادفی»^۱ یا آزمایشات اجتماعی حاصل می‌شد. اگرچه RCT ابزار خوبی برای فهم اثربخشی برخی از ریزپروژه‌های خاص به شمار می‌رفت، آنان اغلب نمی‌توانستند از یک ارزیابی راهبردی شفاف آغاز کنند و نشان دهند که چگونه یک روش خاص قادر است تا با شکاف‌های دانشی بالاترین اولویت‌ها منطبق گردد (راوالیون، ۲۰۰۹). اغلب و قریب به تمامی پژوهش‌ها به سرفصل‌ها در پرتوی نور نظر می‌کردند. پیامدهای مثبت برای سیاست‌گذاران بیشتر از محصول جانبی و تبعات اتفاقی پژوهش حاصل می‌شد تا اینکه از ابتدا مراد و منظور آن باشد.

مطالعات تجربی اخیر در سطح خرد، ممکن است در سایه برخی از مسائل مهم همچون اثر محیط سرمایه‌گذاری بر عملکرد بنگاه یا اثر رفتار خانوار بر بهره‌وری (روزنوگ و ولپین، ۱۹۸۵) مغفول مانده باشد، اما خطر جزئی‌نگری و نزدیک بینی افراطی در پژوهش‌های روزمره اقتصاددانان توسعه بسیار احساس می‌شد که محققان چنان بر مسائل جزئی تمرکز کرده‌اند که قابلیت تعمیم‌پذیری اندکی را در جهت کمک افزون‌تر به فقرستیزی و تسهیل تغییر ساختاری و رشد پایدار برای خود باقی گذاشته‌اند (بانک جهانی، ۲۰۱۰).

زمان آن فرارسیده بود تا ادعای اقتصاددانان توسعه مبنی بر آموختن از گذشته و دانش پیشین به محک مجدد گذاشته شود و اندیشه تازه و چارچوبی نوین عرضه گردد. درس‌های حاصل از تجارب گذشته و نظریه‌های اقتصادی، در بخش بعدی مقاله، اصول کلیدی «اقتصاد ساختارگرایی نوین» را ارائه می‌دهد که رویکردی نئوکلاسیک به ساختار اقتصادی و تغییر پویا در فرآیند توسعه اقتصادی است.

یک رویکرد نئوکلاسیک به ساختار و تغییر

برخورداری‌های اقتصاد، نقطه آغازین تحلیل توسعه اقتصادی است. برخورداری‌ها در هر برهه زمانی خاص در یک اقتصاد معین و مشخص‌اند ولی در گذر زمان تغییر می‌کنند. در سنت اقتصاد کلاسیک، اقتصاددانان بدین اندیشه متمایل هستند که برخورداری‌های یک کشور فرضی فقط شامل زمین (یا منابع طبیعی)، کار و سرمایه (هم سرمایه فیزیکی و هم سرمایه انسانی) است. در واقع اینها برخورداری‌های عوامل هستند که بنگاه‌ها می‌توانند به منظور تولید به کار گیرند. شایان توجه است که تحلیل «اقتصاد ساختارگرایی نوین» بر روی پویایی‌های نسبت سرمایه به کار تمرکز می‌کند. این موضوع بدین سبب است که زمین در مباحثات واقع‌گرا درباره توسعه و منابع طبیعی یک کشور (همانند منابع معدنی که به صورت ذخایر ثابت در زیر زمین است و اغلب به طور تصادفی کشف می‌گردد) برون‌زا فرض می‌گردد.

از لحاظ مفهومی، مفید است که زیرساخت را به عنوان یکی از اجزای برخورداری‌های اقتصاد بیفزاییم که «زیرساخت سخت» (یا ملموس) و «زیرساخت نرم» (یا غیرملموس) را در بر می‌گیرد. بزرگراه‌ها، تسهیلات بندری، فرودگاه‌ها، سیستم‌های مخابراتی، شبکه‌های برق و سایر تأسیسات عمومی مثال‌هایی از «زیرساخت‌های سخت» است. زیرساخت نرم نیز شامل نهادها، مقررات، سرمایه اجتماعی، نظامات ارزشی و سایر تنظیمات اجتماعی و اقتصادی است. زیرساخت‌ها بر هزینه‌های مبادله و نرخ بازده حاشیه‌ای (نهایی) سرمایه‌گذاری اثر می‌گذارد.

کشورها در سطوح مختلف توسعه اقتصادی، ساختارهای اقتصادی متفاوتی را به سبب تفاوت در برخورداری‌هایشان اتخاذ می‌کنند. برخورداری‌های عوامل برای کشورها در مراحل ابتدایی توسعه غالباً با

کمیابی نسبی سرمایه و فراوانی نسبی کار یا منابع شناخته می‌شود. فعالیت‌های تولیدی این کشورها به سوی کارمحوری و منبع محوری (اغلب در کشاورزی معیشتی، دامداری، شیلات و معدن کاری) گرایش داشته و معمولاً بر فناوری‌های مرسوم و بالغ و تولید محصولات «جافتاده»^۱ و دیرپا در بازار متکی هستند. به استثنای معدن کاری و مزرعه داری، سایر فعالیت‌های تولیدی فوق‌الذکر، صرفه‌های مقیاس محدودی دارند. اندازه بنگاه‌ها در این کشورها معمولاً نسبتاً کوچک است و مبادلات بازاری اغلب غیررسمی و محدود به بازارهای محلی و مردمی هستند که یکدیگر را می‌شناسند. زیرساخت‌های «سخت» و «نرم» مورد نیاز است تا تسهیل‌گر نوع تولید و مبادلات بازاری (که محدود و نسبتاً ساده و بدوی‌اند) باشد.

در سردیگر طیف توسعه، کشورهای دارای درآمد بالا و ساختار برخورداری کاملاً متفاوتی قرار دارند. عامل نسبتاً فراوان در ساختار برخورداری شان غالباً سرمایه است نه نیروی کار یا منابع طبیعی. آنها به حفظ مزیت نسبی خود در صنایع سرمایه محور و دارای صرفه‌های مقیاس تولید گرایش دارند. چنین گونه‌های متنوعی از «زیرساخت سخت» (نیروی برق، مخابرات، جاده‌ها و تسهیلات بندری و امثالهم) و «زیرساخت نرم» (چارچوب‌های حقوقی و مقرراتی، نظام‌های ارزشی فرهنگی و مانند آن) که مورد نیاز است بایستی براساس ضروریات بازارهای ملی و جهانی (آنها در جایی که مبادلات کاری در فواصل دوردست و با مقادیر و ارزش‌های هنگفت صورت می‌گیرد) اجابت گردد.

توسعه اقتصادی محتاج معرفی پیوسته فناوری تازه و بهتر به صنایع موجود است. معیشت اغلب مردم در کشورهای کم درآمد به کشاورزی وابسته است. بهبود در فناوری کشاورزی به منظور افزایش درآمد کشاورزان و کاهش فقر کلیدی است. به هر ترتیب، توسعه اقتصادی نیاز به تنوع‌بخشی مستمر و ارتقای از صنایع موجود به صنایع جدید و سرمایه محورتر است. بدون تغییر ساختاری این چنینی، دامنه افزایش پایدار درآمد سرانه محدود خواهد ماند. لذا، بحث مطرح در این مقاله عمدتاً بر پیامدهای مربوط به ارتقای صنعتی و تنوع‌بخشی متمرکز است.

کشورهای در حال توسعه در فرآیند ارتقا، از «مزیت عقب‌ماندگی»^۲ برخوردارند و گستره‌ای از صنایع دارای سطوح سرمایه‌بری متنوع پیش روی آنها مهیاست تا از آن میان برگزینند. به هر روی، آنها باید ابتدا ساختار برخورداری‌های عوامل (تولید) را ارتقا دهند که این کار محتاج ذخیره و پشتوانه‌ای از سرمایه‌ای است که سریع‌تر از نیروی کار رشد کنند (یو، لین و وانگ، ۲۰۰۹). هنگامی که آنان از نردبان صنعتی در فرآیند توسعه اقتصادی صعود می‌کنند و به دلیل تفکیک ناپذیری تجهیزات سرمایه‌ای قیاس تولیدشان

1. Mature

2. Backwardness Advantage

را نیز بالا می‌برند، بنگاه‌های آنها بزرگ‌تر می‌شوند و نیاز به بازارهای بزرگ‌تر پیدا می‌کنند که تغییرات متناظر آن را «زیرساخت‌های سخت» (مانند نیروی برق، حمل و نقل، ترتیبات مالی) و همین طور «زیرساخت‌های نرم» را می‌طلبد.

فرآیند تنوع‌بخشی و ارتقای صنعتی همچنین مرتبه ریسک پیش روی بنگاه‌ها را افزایش می‌دهد. هرچه بنگاه به مرز فناوری جهانی نزدیک‌تر می‌شود، به خدمت گرفتن فناوری بالغ از کشورهای پیشرفته برایش دشوارتر می‌گردد. آنها به گونه فزاینده‌ای نیاز به اختراع فناوری‌ها و محصولات جدید و لذا روبرو شدن با ریسک بیشتر دارند. سه ریسک ویژه که یک بنگاه در زمینه منابع با آن مواجه است شامل نوآوری فناورانه، نوآوری محصول و ظرفیت مدیریتی است. در مراتب نخستین توسعه، بنگاه‌ها در پی آنند که فناوری‌های بالغ را به منظور تولید محصولات بالغ و به هدف بازارهای بالغ به خدمت گیرند. در این مرتبه منشأ ریسک توانایی مدیریتی «مالک- بهره بردار»^۱ است. در مراتب بالاتر توسعه، بنگاه‌ها، فناوری‌های نوین به منظور تولید محصولات جدید و به قصد بازارهای تازه به کار می‌برند. علاوه بر ظرفیت مدیریتی، چنین بنگاه‌هایی با ریسک‌های برخاسته از جاافتادگی فناوری و بازارها نیز مواجه هستند. لذا، در عین حالی که نوآوری فناورانه، نوآوری محصول و ظرفیت مدیریتی همگی در مرتبه کلی ریسک پیش روی بنگاه سهم دارند، اما اهمیت نسبی آنها از یک صنعت به صنعتی دیگر و از یک مرحله توسعه اقتصادی به مرحله دیگر تغییر می‌کند.

با تغییر در اندازه بنگاه‌ها، قلمرو بازار و ماهیت ریسک در طی ارتقای ساختار صنعتی، نیازمندی‌های خدمات زیرساختی (هم سخت افزاری و هم نرم افزاری) نیز دچار تغییر می‌گردد. چنانچه، زیرساخت به طور همزمان بهبود نیابد، فرآیند ارتقا در صنایع مختلف ممکن است کارایی خود را از دست بدهد که پدیده‌ای است که توسط لیبنشتاین (۱۹۵۷) مورد بحث قرار گرفت. از آنجاکه ساختار صنعتی در یک اقتصاد و در یک برهه زمانی خاص، نسبت به فراوانی مفروض نسبی کار، سرمایه و منابع طبیعی برون‌زا محسوب می‌گردد، برخورداری عامل (تولید) در اقتصاد با انباشت سرمایه یا رشد جمعیت تغییر می‌کند و ساختار صنعتی اقتصاد را به منظور انحراف از سطح بهینه پیشین به پیش می‌راند.

هنگامی که بنگاه‌ها تصمیم می‌گیرند به صنعتی وارد شوند و فناوری‌هایی را اقتباس می‌کنند که با مزیت‌های نسبی تعیین شده طی تغییرات در برخورداری‌های عامل (تولید) شرکت سازگار است، اقتصاد رقابتی‌ترین حالت خود را می‌یابد. همان طور که صنایع رقابتی و بنگاه‌ها رشد می‌کنند، سهم بازار داخلی و همین طور بین‌المللی بیشتری را طلب می‌کنند و بیشترین مازاد اقتصادی ممکن را به شکل

سود و عایدی خلق می‌کنند. سرمایه‌گذاری مجدد مزادها بالاترین بازده را عاید اقتصاد می‌کند زیرا که ساختار صنعتی برای چنین ساختار برخورداری بهینه است. در گذر زمان، این رویکرد به اقتصاد اجازه می‌دهد تا سرمایه فیزیکی و انسانی را انباشته سازد و ساختار برخورداری عوامل تولید را ارتقا دهد. لذا با گذشت زمان، به رقابتی تر شدن بازارهای داخلی و ساختار صنعتی در محصولات سرمایه‌بر و مهارت بر می‌انجامد.

بنگاه‌ها در ورود به صنعت و برگزیدن فناوری‌هایی که با مزیت نسبی‌شان سازگار است، مراقبت سودآوری خود هستند. از این رو، بایستی نظام قیمت‌ها بازتاب کمیابی نسبی عوامل تولید در ساختار برخورداری‌های کشور باشد. این امر هنگامی رخ می‌دهد که اقتصاد دارای بازارهای رقابتی باشد (لین، ۲۰۰۹، لین و چانگ، ۲۰۰۹). لذا، بازار رقابتی بایستی ساز و کار بنیادی اقتصاد برای تخصیص منابع در هر مرتبه از توسعه آن باشد. ممکن است، چنین گونه‌ای از رویکرد «پیروی از مزیت نسبی»^۱ در توسعه اقتصادی کشورهای برخوردار از چالش‌های فقر عمده فاسد و یا کند به نظر آید. در واقعیت، سریع‌ترین راه انباشت سرمایه و ارتقای ساختار برخورداری و به تبع آن ارتقای ساختار صنعتی شتاب بخشیدن دسترسی بهتر به فناوری و صنایعی است که قبلاً توسعه یافته و در کشورهای پیشرفته‌تر موجود هستند. در هر سطحی از توسعه، بنگاه‌های کشورهای در حال توسعه به جای اختراع مجدد چرخ، می‌توانند فناوری‌هایی را کسب کنند (به صنایعی وارد شوند) که متناسب با ساختار برخورداری‌شان است (گرشنکرون، ۱۹۶۲، کروگمن، ۱۹۷۹). امکان به‌کارگیری فناوری حاضر و آماده (به‌سان کالای موجود در قفسه) و ورود به صنایع موجود آن چیزی است که به اقتصادهای اخیراً صنعتی شده شرق آسیا اجازه داده تا نرخ رشد GDP هشت و حتی ده درصدی را پایدار نگه دارند.

هرچه کشوری از نردبان ارتقای صنعتی و فناورانه بالاتر می‌رود، تغییرات بیشتری به وقوع می‌پیوندد؛ فناوری به‌کاررفته توسط بنگاه‌ها پیچیده‌تر می‌گردد و نیازمندی‌های سرمایه‌ای نیز به تبع مقیاس تولید اندازه بازار افزایش می‌یابد. مبادلات بازاری به نحو فزاینده‌ای به دور از هرگونه اعمال «فشارهای بیرونی»^۲ صورت می‌گیرند. یک فرآیند ارتقای فناورانه و صنعتی منعطف و یکنواخت نیازمند بهبودهای همزمان در نهادهای آموزش، مالی و حقوقی و نیز در «زیرساخت‌های سخت» است که به مدد آن بنگاه‌ها می‌توانند هزینه‌های مبادله را در صنایع ارتقا یافته کاهش دهند و به مرز امکان پذیری تولید دست یابند (هاریسون و رودریگز-کلا، ۲۰۱۰). بنگاه‌های منفرد، آشکارا قادر نیستند که تمامی این تغییرات را طوری

1. Comparative Advantage-Following

2. Arm's Length

درونی کنند که از لحاظ هزینه اثربخش باشد و لذا، هماهنگی خودبه خودی میان بسیاری از بنگاه‌ها به منظور رویارویی با چنین چالش‌های جدیدی اغلب غیرممکن است. تغییر در زیرساخت‌ها نیازمند اقدام جمعی یا دست کم هماهنگی بین فراهم کننده خدمات زیرساختی و بنگاه‌های صنعتی می‌باشد. به همین دلیل، برعهده دولت است که باب چنین تغییراتی را بگشاید و یا آن را به صورت پیش‌دستانه هماهنگ کند.

ارتقای صنعتی موفق در مقام پاسخ به تغییر ساختار برخورداری یک اقتصاد، نیازمند بنگاه‌های پیشگامی است که بر آثار اطلاعات محدود فائق آیند که با نظر به صنایع جدید، مزیت‌های رقابتی نهفته اقتصاد توسط تغییر ساختار برخورداری تعیین می‌شود. «آثار خارجی اطلاعاتی» ارزشمند از دانش کسب شده توسط بنگاه‌های پیشگام (چه در صورت موفقیت و چه در حالت شکست) برمی‌خیزد. لذا، دولت در یک کشور در حال توسعه همانند یک کشور توسعه یافته، علاوه بر ایفای نقش پیش‌دستانه در بهبود «زیرساخت‌های نرم» و سخت، نیازمند جبران «آثار خارجی اطلاعاتی» تولید شده توسط بنگاه‌های پیشگام است (رودریک، ۲۰۰۴؛ لین، ۲۰۰۹؛ لین و مونگا، ۲۰۱۱؛ هاریسون و رودریگز-کلو، ۲۰۱۰).

در اقتصاد ساختارگرای نوین چه چیزی تازه‌گی دارد؟

همانند تمامی موضوعات دیگر، اندیشه توسعه اقتصادی نیز محدود به یک فرآیند مستمر امتزاج و اکتشاف، پیوستگی و اختراع مجدد است. ذخیره موجود دانش در پی دهه‌های بسیار فعالیت اندیشمندان با پس‌زمینه‌ها و رشته‌های متنوع فکری حاصل شده و به واسطه چندین موج نظری و تجربی پژوهشی به منصف ظهور رسیده است. لذا، طبیعی است که «اقتصاد ساختارگرای نوین» پیشنهادی، برخی شباهت‌ها و تفاوت‌هایی با نحله‌های پیشین ادبیات توسعه اقتصادی دارد. ارزش افزوده عمده آن بایستی براساس دیدگاه‌های سیاستی جدیدی که فراهم آمده و نیز تناسب دستور کار پژوهشی پیش‌رو، مورد ارزیابی قرار گیرد.

تفاوت‌های (اقتصاد ساختارگرای نوین) با ادبیات اولیه درباره تغییر ساختاری

اندیشه‌های نخستین درباره تغییر ساختاری در زمینه توسعه اقتصادی اغلب مربوط به روستو (۱۹۹۰) و گرشنکرون (۱۹۶۲) است. در تلاش به منظور فهم چگونگی رویداد توسعه اقتصادی و راهبردهایی که می‌تواند به منظور پرورش آن فرآیند اتخاذ گردد، اولی (روستو) پیشنهاد می‌دهد که کشورها برحسب مرتبه رشد می‌توانند در یکی از پنج گروه ذیل قرار داده شوند:

- جوامع سنتی که با اقتصاد معیشتی شناخته می‌شوند؛ محصولی برای مبادله ندارند؛ وجود و حضور معامله پایاپای؛ سطوح گسترده از فعالیت‌های کاربرکشاورزی.
 - جوامعی که برای رشد پیش شرط‌هایی لازم دارند؛ جایی که افزایش در زمینه به‌کارگیری سرمایه در کشاورزی وجود دارد؛ توسعه صنایع معدنی و برخی از رشد‌ها در پس‌انداز و سرمایه‌گذاری به چشم می‌خورد.
 - جوامعی که در وضعیت «جدا شدن از وضع موجود» هستند؛ سطوح بالای سرمایه‌گذاری و صنعتی‌شدن، انباشت پس‌اندازها و افت سهم نیروی کار شاغل در بخش کشاورزی را دارا هستند.
 - جوامعی که به‌سوی جاافتادگی و خلق ثروت به پیش می‌روند که آنها را قادر به سرمایه‌گذاری بیشتر در صنایع مولد ارزش افزوده و توسعه می‌نماید؛ رشدشان خود پایدارکننده شده؛ صنعت متنوع شده و در آن فناوری پیچیده‌تر به‌کار گرفته شده است.
 - جوامع دارای مصرف انبوه که به سطوح بالایی تولید محصول دست یافته‌اند و صنایع خدماتی در اقتصادشان سیطره یافته است.
- گرنشکرون این پیش‌فرض «رستو» را مورد تردید قرار می‌دهد که تمامی کشورهای در حال توسعه از سطوح مشابه عبور می‌کنند و ملاحظه‌اش این است که تعمیم خط‌سیر رشد کشورهای مختلف ممکن و شدنی نیست. برای «اقتصاد ساختارگرایی نوین»، توسعه اقتصادی از مرتبه پایین تا سطح بالا یک طیف پیوسته است و نه سری‌هایی مکانیکی از پنج مرحله مذکور شده است. اگرچه تغییر در ساختار صنعتی اقتصاد نمایانگر تغییر در ساختار برخورداری‌های اقتصاد است، توسعه صنایع در کشورهای مختلف با ساختار برخورداری‌های مشابه می‌تواند به طرق مختلف و غیر خطی حاصل شود. این امر به ویژه با جهانی‌شدن فزاینده بازارها، توسعه سریع محصولات جدید، تغییر فناوریانه ثابت و هنگامی صادق است که کشورها بتوانند از فرصت‌هایی که در گذشته در دسترس‌شان نبوده، بهره‌برداری کرده و در صنایعی تخصصی شوند که از یک اقتصاد به اقتصاد دیگر تغییر می‌کند.
- «اقتصاد ساختارگرایی نوین» همچنین چارچوبی برای درک درون‌زایی و برون‌زایی پیامدهای محیطی به دست می‌دهد که حقایق کلیدی آن (تحلیل رشد مدرن) توسط کمیسیون رشد (۲۰۰۸) و جونز و رومر (۲۰۰۹) برجسته شده‌اند. خلاصه کلام این است که اقتصادی که از مزیت نسبی‌اش پیروی می‌کند، در توسعه صنایع‌اش در سطح بازارهای داخلی و جهانی توان رقابتی بیشتری می‌یابد. در نتیجه، اقتصاد به‌طور بالقوه میزان درآمد و مازاد بیشتری برای پس‌انداز ایجاد خواهد کرد. سرمایه‌گذاری نیز بیشترین بازده ممکن را خواهد

داشت. متعاقباً، خانوارها بالاترین رغبت را به پس انداز نشان می دهند و در نتیجه ارتقای سریع تر ساختار برخورداری کشور محقق می شود (لین و مونگا، ۲۰۱۰).

شباهت ها و تفاوت ها (اقتصاد ساختارگرایی نوین) با اقتصاد ساختارگرایی سنتی

از منظر شباهت ها، اقتصاد ساختارگرایی «جدید» و «سنتی» هر دو بر تفاوت های بنیادین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه بنا شده و نقش فعال دولت در تسهیل حرکت اقتصاد از مراتب پایین تر توسعه به سطوح بالاتر ارجح می نهند. به هر ترتیب، تمایزات ژرفی بین این دو رویکرد با نظر به اهدافشان و چگونگی مداخله و پادرمیانی دولت وجود دارد. اقتصاد ساختارگرایی قدیم، مدافع سیاست های توسعه ای است که برخلاف مزیت نسبی اقتصاد حرکت می کند و به دولت های کشورهای در حال توسعه توصیه می کند در راه ایجاد صنایع سرمایه محور پیشرفته (به واسطه اقدامات اجرایی مستقیم و انحراف قیمت ها) بکوشند. در مقابل، «اقتصاد ساختارگرایی نوین» بر نقش محوری بازار در تخصیص منابع تأکید دارد و توصیه می کند که دولت نقش تسهیل گری را (به منظور کمک به بنگاه ها در فرآیند ارتقای صنعتی با نشانه گرفتن آثار مثبت بیرونی و پیامدهای هماهنگی) برعهده گیرد.

تفاوت ها بین این دو چارچوب از دیدگاه های نامشابه درباره سرچشمه عدم انعطاف های ساختاری نشأت می گیرد. «اقتصاد ساختارگرایی سنتی» فرض می گیرد که شکست و نارسایی های بازار که صنایع پیشرفته سرمایه محور را ایجاد می کند، دشوار است که در کشورهای در حال توسعه توسط عدم انعطاف های ساختاری به سبب حضور انحصارات، پاسخ گمراه کننده نیروی کار به پیام های قیمتی و یا تحرک ناپذیری عوامل به صورت برونزا تعیین شوند. در مقابل، «اقتصاد ساختارگرایی نوین» چنین فرض می کند که شکست بر سر راه توسعه صنایع پیشرفته سرمایه محور در کشورهای در حال توسعه به طور درونزا توسط برخورداری هایشان تعیین می گردد. کمیابی نسبی در برخورداری از سرمایه برای آنها (کشورهای در حال توسعه) و یا سطح پایین «زیرساخت های نرم» افزاری و سخت افزاری در کشورهای در حال توسعه بازتخصیص منابع از صنایع موجود به صنایع پیشرفته سرمایه محور را برای بنگاه های حاضر در بازار رقابتی غیرسودده می کند.

«اقتصاد ساختارگرایی سنتی»، یک دیدگاه دوگانه و واقع گرا نسبت به دنیا دارد که دارای طبقه بندی باینری از تنها دو گروه ممکن از کشورها یعنی «کشورهای کم درآمد یا کشورهای پیرامون^۱» در برابر

«کشورهای پردرآمد یا کشورهای مرکز» است. در نتیجه، به تفاوت‌های ساختار صنعتی بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه به عنوان مبین انشعاب توجه دارد. در نقطه مقابل، اقتصاد ساختارگرایی نوین چنین تفاوت‌هایی را به عنوان بازتابی از یک طیف کامل لحاظ می‌کند که شامل سطوح و مراتب مختلفی از توسعه است. «اقتصاد ساختارگرایی نوین» همچنین نظریه‌های وابستگی^۲ را رد می‌کند؛ بر این باور است در دنیایی که جهانی شدن رو به فزونی است، فرصت‌هایی برای کشورهای در حال توسعه فراهم است تا بتوانند روندهای تاریخی منفی را (به مدد تنوع‌بخشی در اقتصاد و ایجاد صنایعی که با مزیت نسبی‌شان سازگار است) جبران کنند و به رشد خود شتاب بخشند و با بهره‌گیری از مزیت عقب ماندگی در یک اقتصاد باز و جهانی شده به همگرایی دست یابند.

تفاوت عمده دیگر بین «اقتصاد ساختارگرایی سنتی» و نوین، در منطق به‌کارگیری ابزارهای کلیدی مدیریت اقتصادی نهفته است. «اقتصاد ساختارگرایی سنتی» مداخلات نظام‌مند دولت در فعالیت‌های اقتصادی را به عنوان جزء ضروری و با هدف مدرنیزه کردن در نظر می‌گیرد. در میان ابزارهای کلیدی به‌کار رفته به منظور جابه‌جایی از زمره کشورهای «در حال توسعه» به کشورهای «صنعتی» می‌توان به طور عام از حمایت‌گرایی^۳ (از قبیل بستن تعرفه‌های دولتی بر واردات به منظور حمایت از صنایع نوزاد^۴)، سیاست‌های غیرمنعطف ارزی، سرکوب مالی^۵ و ایجاد بنگاه‌های دولتی در بسیاری از زمینه‌ها سخن گفت.

در مقابل، «اقتصاد ساختارگرایی نوین»، جایگزینی واردات را به عنوان یک پدیده طبیعی به رسمیت می‌شناسد که برای کشورهای در حال توسعه به منظور صعود از نردبان صنعتی در فرآیند توسعه فراهم آمده و سازگار با جابه‌جایی در مزیت نسبی و نتیجه تغییر در ساختار برخورداری‌های‌شان است. این مهم، راهبردهای سنتی جایگزینی واردات (که متکی بر به‌کارگیری سیاست‌های مالی و یا سایر انحرافات در اقتصادهای کم درآمد و کارمحور یا منبع محور به منظور توسعه صنایع پرهزینه و سرمایه محور پیشرفته است) را رد می‌کند زیرا با مزیت نسبی کشور سازگار نیست. همچنین این ایده که فرآیند ارتقای صنعتی در یک کشور در حال توسعه بایستی با تغییر در مزیت نسبی یک کشور (که بازتاب انباشت سرمایه فیزیکی و انسانی و تغییر در ساختار برخورداری عوامل) سازگار باشد که بقای بنگاه‌ها در صنایع جدید را تضمین

-
1. High-Income, Core Countries
 2. Dependency Theories
 3. Protectionism
 4. Infant Industries
 5. Financial Repression

کند. اقتصاد ساختارگرایی جدید نتیجه می‌گیرد که نقش دولت در تنوع‌بخشی و ارتقای صنعتی بایستی محدود به فراهم‌آوری اطلاعات درباره صنایع جدید، هماهنگی سرمایه‌گذاری‌های مربوطه از طریق سایر بنگاه‌ها در همان صنایع، جبران هزینه‌های «آثار خارجی اطلاعاتی» برای بنگاه‌های پیشگام و تغذیه صنایع جدید از خلال محیط انکوباتوری و تشویق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی باشد (لین، ۲۰۰۹؛ لین و چانگ، ۲۰۰۹؛ لین و مونگا، ۲۰۱۱). دولت همچنین نیازمند این است که نقش رهبری در بهبود زیرساخت‌های «سخت» و «نرم» به‌منظور کاهش هزینه‌های مبادله در بنگاه‌های منفرد و نیز تسهیل فرآیند توسعه صنعتی را برعهده گیرد.

اقتصاد ساختارگرایی نوین: برخی از بینش‌های سیاستی

نهایت آرمان اندیشه توسعه فراهم نمودن توصیه سیاستی به‌نحوی است که تمنای پیشرفت اجتماعی و اقتصادی فراگیر و پایدار را در کشورهای فقیر تسهیل کند. اگرچه برخی از اقدامات سیاستی که لازم است تا از رویکرد اقتصادی ساختارگرایی نوین نشأت گیرند، نیازمند پژوهشی بیشتر است و فوق‌العاده به چارچوب کشوری و شرایط محیطی وابسته می‌باشد. در این بخش من چند فصل مشترک در خصوص بینش‌های مقدماتی براساس سرفصل‌های مختلف ایجاد خواهم کرد.

سیاست مالی^۱

تا هنگام بیکاری بسیار گسترده دهه ۱۹۲۰ میلادی و رکود بزرگ، اقتصاددانان عموماً نمونه مناسب سیاست مالی که توسط دولت بایستی اتخاذ شود را در متعادل نگاه داشتن بودجه می‌دانستند. وخامت بحران‌های اوایل قرن بیستم موجب پاگرفتن ایده ضدچرخه‌ای کینزی شد که به دولت‌ها توصیه می‌کرد که بایستی سیاست‌های مالیاتی و هزینه‌های سرمایه‌ای را به‌منظور جبران اثرات چرخه‌های کسب و کار در اقتصاد به‌کار بندند. در مقابل اقتصاد نئوکلاسیک، شک و تردیدهایی را درخصوص مفروضات پشت پرده مدل کینزی (یعنی وجود ضریب تکاثری بزرگ‌تر از یک و اثرات لحاظ کردن آن) برانگیخت که ادعا می‌کرد دولت‌ها را قادر به انجام چیزی می‌کند که بخش خصوصی از انجامش عاجز است. این شعار طنین انداز شد که «منابع معطل مانده اقتصاد (سرمایه و نیروی کار) را با هزینه اجتماعی ناچیز به‌کار گیرید به‌نحوی که موجب افت متناظر در سایر بخش‌های GDP (مصرف، سرمایه‌گذاری و صادرات خالص) نگردد.» در مقابل، آنها هشدار می‌دهند که امکان درافتادن به تله تعادلی ریکاردو وجود دارد و به

همین لحاظ است که خانوارها تمایل دارند رفتار مصرفی یا پس انداز خود با انتظارات آتی مطابقت دهند. آنها پیشنهاد می‌دهند که سیاست‌های انبساطی مالی (بسته محرک) به عنوان هزینه‌کرد فوری یا تخفیف مالیاتی لازم است در ادامه بازپرداخت شود. آنها نتیجه می‌گیرند که ضریب تکاثری در وضعیت‌هایی که GDP معین و مفروض است و افزایش در هزینه‌کرد دولتی منجر به افزایش معادل در سایر اجزای GDP نمی‌شود، می‌تواند کمتر از یک نیز باشد. پارادایم نئوکلاسیک حتی پیشنهاد می‌دهد که امکان دارد در برخی از نمونه‌های نادر (در جایی که ضرایب تکاثری منفی است) به وضعیت‌هایی توجه شود که تعاملات مالی را انبساطی نماید (فرانچسکو و پاگانو، ۱۹۹۱).

از دیدگاه «اقتصاد ساختارگرایی نوین»، اثرات سیاست مالی می‌تواند به دلیل تفاوت در استفاده از فرصت هزینه‌های ضدچرخه‌ای به منظور سرمایه‌گذاری در جهت ارتقای بهره‌وری متفاوت باشد. زیرساخت‌های فیزیکی به‌طور عمومی، یک محدودیت الزام آور برای رشد کشورهای در حال توسعه است و دولت‌ها نیازمند ایفای نقشی خطیر در جهت فراهم‌سازی زیرساخت‌های ضروری هستند تا توسعه اقتصادی را تسهیل نمایند. در چنین چارچوب‌هایی، دوره‌های رکود غالباً زمان خوبی است تا به سه دلیل سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های صورت پذیرد. نخست اینکه، چنین سرمایه‌گذاری‌هایی تقاضای کوتاه مدت را تقویت می‌کند و رشد بلندمدت را نیز تشویق می‌کند. دوم اینکه، هزینه‌های سرمایه‌گذاری در دوره رکود ارزان‌تر از زمان‌های عادی است. سوم آنکه، می‌توان از درافتادن به تله تعادلی «ریکاردو» پرهیز کرد زیرا فزونی در نرخ رشد‌های آتی و درآمدهای مالی را موجب پوشش هزینه‌های چنین سرمایه‌گذاری‌هایی می‌شود (لین، ۲۰۰۹).

اگر دولت در کشوری در حال توسعه از رویکرد اقتصادی ساختارگرایی نوین پیروی کند و توسعه صنایع را براساس مزیت نسبی کشور تسهیل نماید؛ اقتصادش رقابتی خواهد شد و موقعیت ملی و حساب خارجی آن لاجرم به سوی شفافیت سوق پیدا می‌کند؛ پاداش این موضوع احتمالاً رشد قوی، عملکرد تجاری مناسب و کم شدن بنگاه‌هایی خواهد بود که برای تنازع بقا به یارانه‌ها دولتی محتاجند. تحت این سناریو، کشور با بحران‌های اقتصادی کمتری روبرو خواهد شد که منشأ داخلی دارند. اگر اقتصادهای این‌چنینی با شوک‌های بیرونی (همانند بحران جهانی اخیر) برخورد کنند، دولت در موقعیت مناسب‌تری قرار می‌گیرد تا بسته‌های محرک مالی ضدچرخه‌ای را پیاده‌سازی کند و در زیرساخت‌ها و پروژه‌های اجتماعی سرمایه‌گذاری نماید. این نوع سرمایه‌گذاری‌های دولتی می‌تواند پتانسیل رشد اقتصادی را ارتقا دهد؛ از هزینه‌های مبادله برای بخش خصوصی بکاهد؛ نرخ بازده سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را بالا ببرد و در نهایت درآمد مالیاتی کافی در آینده به منظور تسویه

سرمایه‌گذاری‌های اولیه ایجاد نماید.

علاوه بر تفاوت در بسته محرک مالی، رویکرد اقتصادی ساختارگرای نوین، راهبرد متفاوتی را برای مدیریت ثروت حاصل از منابع طبیعی پیشنهاد می‌دهد. در کشورهای دارای منابع طبیعی وافر^۱، توصیه می‌شود که سهم مناسبی از درآمدهای حاصل از فروش «اقلام کالایی»^۲ در سرمایه انسانی، زیرساخت، سرمایه اجتماعی و جبران و به‌منظور پیش‌تاز شدن در بخش‌های غیرمنبع پایه سرمایه‌گذاری شود تا تحول ساختاری را تسهیل کند. به‌منظور دستیابی به بیشترین اثر، این منابع بایستی تأمین مالی فرصت‌های سرمایه‌گذاری را برعهده گیرد تا موجب زدودن محدودیت‌های الزام آور بر سر راه ارتقای تنوع‌بخشی صنعتی (به ویژه در زیرساخت‌ها و بخش آموزش) گردد. تحلیل‌های اقتصاد کلان نشان می‌دهد که حتی هنگامی که هزینه‌های کف کارخانه درخور توجه‌اند، ناکارآمدی زیرساخت‌ها می‌تواند رقابت در بازارهای بین‌المللی را برای کشورهای فقیر غیرممکن سازد. هزینه‌های حمل و بیمه در کشورهای آفریقایی ۲۵۰ درصد (۲٫۵ برابر) متوسط جهانی است و با احتساب تاخیرات حمل جاده‌ای دو تا سه برابر آسیا طول می‌کشد. به دلیل فقدان منابع مالی و چارچوب‌های سیاستی مناسب، بسیاری از این کشورها اغلب از تأمین پایدار هزینه‌های سرمایه‌گذاری و نگهداری آن ناتوان هستند. در چنین چارچوب‌هایی، راهبرد مالی اثربخش، انباشتن درآمدهای حاصل از منابع طبیعی در «صندوق‌های حاکمیتی»^۳ و سرمایه‌گذاری در بازارهای سهام یا پروژه‌های خارجی نیست. به جای آن بهتر است بخش قابل توجهی از درآمدها به‌منظور تأمین مالی پروژه‌ها داخلی یا منطقه‌ای و به‌نحوی به‌کار گرفته شود که موجب تسهیل توسعه اقتصادی و تغییر ساختاری می‌شود. به‌عنوان نمونه پروژه‌هایی که توسعه صنایع تولیدی جدید را تحریک می‌کند؛ به اقتصاد تنوع می‌بخشد؛ شغل ایجاد می‌کند و زمینه ارتقای مستمر را فراهم می‌کند.

سیاست پولی^۴

«اقتصاد ساختارگرای سنتی»، سیاست پولی را به گونه‌ای تصویر می‌کند که بایستی تحت کنترل دولت (نه در اختیار بانک‌های مرکزی مستقل) باشد و تحت تأثیر نرخ‌های بهره و حتی تخصیص اعتباری بخش جهت‌گیری شود. اما از سویی نیز تصدیق می‌کند که عوامل بسیار دیگری طرف تقاضای سرمایه‌گذاری را در کشورهای در حال توسعه تحت تأثیر قرار می‌دهد که در قیاس با سیاست‌گذاری پولی بسیار قدرتمندتر

-
1. Resource-Abundant Countries
 2. Commodities
 3. Sovereign Funds
 4. Monetary Policy

است؛ به تنهایی به سطوح کافی سرمایه‌گذاری دست می‌یابد؛ منابع را در بخش‌های راهبردی به جریان می‌اندازد و به نبرد با بیکاری برمی‌خیزد.

شالوده‌ای که بر پایه آموزه‌های انقلاب انتظارات عقلایی (اقتصاددانان نئوکلاسیک) بنا شد، این ایده را مورد تشکیک قرار داد که سیاست پولی می‌تواند به منظور پشتیبانی از توسعه اقتصادی مورد استفاده قرار گیرد. توصیه شد که آرمان اصلی بایستی ثبات قیمت‌ها باشد و بانک‌های مرکزی از به‌کارگیری کوتاه مدت نرخ‌های بهره به منظور حفظ سطوح عمومی قیمت‌ها (یا کنترل رشد عرضه پول) جانب‌داری کنند و نبایستی فعالیت‌های اقتصادی را هدف بگیرند و یا هدف‌گیری تورمی داشته باشند.

«اقتصاد ساختارگرایی نوین»، سودای به‌کارگیری نرخ بهره در کشورهای در حال توسعه را (به مثابه ابزار ضد چرخه‌ای و مستمسک تشویق سرمایه‌گذاری در زیرساخت و ارتقای صنعتی طی دوره رکود اقتصادی) در سری پروراند. چنین اقداماتی ممکن است که نقشی در رشد آتی بهره‌وری داشته باشد. سیاست پولی اغلب برای تحریک سرمایه‌گذاری و مصرف در وضعیتی که اقتصاد کشورهای در حال توسعه با رکود و ظرفیت مازاد مواجه‌اند، ناکارآمد می‌باشد. به ویژه آنکه نرخ‌های بهره اسمی در قالب فرصت‌های سرمایه‌گذاری با سودآوری محدود، انتظارات بدبینانه، نرخ‌های بیکاری بالا و احتمال درافتادن به تله نابودی عمل می‌کنند. شایان ذکر است که به هر ترتیب، کشورهای در حال توسعه چنین تله‌هایی را کمتر در نظر می‌گیرند. حتی هنگامی که اقتصاد با ظرفیت‌های مازاد در صنایع داخلی موجود مواجه است، قلمروی در اختیار آن برای ارتقای صنعتی و تنوع‌بخشی وسیع است؛ چنانچه نرخ بهره به قدر کافی پایین باشد، بنگاه‌ها مشوق‌هایی دارند که متضمن سرمایه‌گذاری برای افزایش بهره‌وری و ارتقای صنعتی در طی دوره رکود است. علاوه بر این، اقتصادهای مذکور گلوگاه‌های زیرساختی فراوانی دارند و کاهش نرخ‌های بهره در چنین چارچوب‌هایی تشویق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها را در پی دارد.

(در اقتصاد ساختارگرایی نوین) هدف سیاست پولی در دوران رکود اقتصادی (از آن چیزی که تحت لوای اقتصاد نئوکلاسیک فهمیده می‌شود) بسیار گسترده‌تر است و شامل تشویق سرمایه‌گذاری‌هایی می‌گردد که گلوگاه‌های رشد را از میان برمی‌دارد. در شرایط عملی، کاهش نرخ‌های بهره محدود و منحصر به دوره رکود اقتصادی نیست و در اغلب شرایط تحت قاعده استاندارد تیلور برقرار است. این مهم همچنین دلالت بر این دارد که متولیان سیاست پولی بایستی به یارانه‌های موقت نرخ بهره، قواعد منعطف تخصیص اعتبارات (یا سایر ابزارهایی که مختص دوره زمانی مشخصی است)، هدف‌گیری زیرساخت‌ها از طریق بانک‌های توسعه (آن دسته از زیرساخت‌ها که به صورت محدودیت‌های الزام آور

تعریف می‌شود ترجیحاً در موقعیت‌های جغرافیایی خاصی که منافع بی‌شمار دارد و محدودیت‌های اقتصاد سیاسی را راحت‌تر می‌توان مدیریت کرد (تمسک جویند).

توسعه تأمین مالی

اجماع گسترده‌ای برقرار است که توسعه تأمین مالی از ضروریات رشد اقتصادی پایدار است اما وفاق کمتری در مورد نقش خاصی که در این فرآیند بازی می‌کند، وجود دارد. با یک نگاه آشکار می‌گردد که یکی از عمده‌ترین محدودیت‌هایی که کشورهای در حال توسعه با آن مواجهند، انباشت محدود سرمایه است. «اقتصاد ساختارگرایی سنتی»، مشکلات بخش مالی در اقتصادهای توسعه نیافته را ناشی از شکست و نارسایی‌های رو به گسترش بازار در نظر می‌گرفت که غلبه بر آنها صرفاً به مدد نیروهای بازار ممکن نبود. طرفداران این نظریه، توصیه می‌کردند که دولت «رویکرد دست اندرکارانه»^۱ را در این فرآیند اتخاذ نماید؛ پس اندازه‌ها را تجهیز کند و خود اعتبارات را به منظور پشتیبانی از توسعه صنایع سرمایه‌بر پیشرفته تخصیص دهد. این امر اغلب منجر به سرکوب مالی می‌شد (مک کینون ۱۹۷۳؛ شاو ۱۹۷۳). در برخی از کشورها (به ویژه کشورهای جنوب صحرای آفریقا)، اعتقاد بر این بود که محدودیت‌های بودجه نرم بدین منجر می‌گردد که دولت‌ها کسری‌های خود را در موسسات مالی دولتی انباشته سازند و فرهنگ کسب و کار خود سرکوب‌گری فراگیر^۲ (نه تنها در بانک‌ها بلکه در بنگاه‌های خصوصی) را ایجاد کنند (مونگا، ۱۹۹۷). پیامدهای حاصل از چنین تحلیل‌هایی این بود که اقتصاددانان نئوکلاسیک از آزادسازی مالی جانب‌داری کردند. آنان به ستیزه با دیوان‌سالارانی پرداختند که عموماً انگیزه‌ای نداشتند و یا اینکه در زمینه مداخله اثربخش به منظور تخصیص اعتبارات و قیمت‌گذاری فاقد خبرگی لازم بودند؛ تا از این راه، یک نظام حقوق مالکیت بدون ابهام، نهادهای قراردادی مناسب و در نهایت رقابت، شرایطی برای ظهور یک نظام مالی شفاف خلق شود. آنها توصیه کردند که دولت از مالکیت بانک‌ها دست بکشد و موانع تخصیص اعتبارات و تعیین نرخ‌های بهره را از میان بردارد (کاپریوو و هونوهان، ۲۰۰۱).

تا زمانی که توافق بر سر لزوم ساماندهی اثرات مخرب سرکوب‌گری مالی^۳ برقرار است، «اقتصاد ساختارگرایی نوین» بر این حقیقت تأکید دارد که انحرافات اغلب بدین منظور طراحی شده تا از بنگاه‌های در حال فروپاشی در بخش‌های اولویت‌دار کشورهای در حال توسعه حمایت نماید. این امر بر

1. Hands-on Approach

2. Pervasive Business Culture of Self-Repression

3. Financial Repression

اهمیت توالی مناسب سیاست‌های آزادسازی در تأمین مالی داخلی و تجارت خارجی به گونه‌ای تأکید دارد که توأمان ثبات و رشد پویا در طی فرآیندگذار را محقق نماید. «اقتصاد ساختارگرایی نوین» همچنین فرض می‌کند که ساختار مالی بهینه در یک سطح معین از توسعه ممکن است توسط ساختار صنعتی ترجیحی، متوسط اندازه بنگاه‌ها و نوع ریسک رایجی تعیین گردد که اقتصادها با آن مواجهند. تمامی این عوامل به نوبه خود نسبت به برخورداری‌های عوامل اقتصاد در همان سطح درون‌زا هستند. مشاهده می‌شود سیاست‌های ملی (در کشورهای توسعه یافته) همواره بی‌توجه به ساختار بازار به نفع بانک‌های بزرگ و بازار سهام عمل می‌کند، در عین حال به کشورهای کم درآمد توصیه می‌شود که بانک‌های کوچک و محلی را به عنوان ستون فقرات نظام تأمین مالی خود برگزینند به جای آنکه مشابه ساختار مالی کشورهای پیشرفته صنعتی را همانندسازی کنند. این امر به بنگاه‌های کوچک مقیاس در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات امکان می‌دهد تا خدمات تأمین مالی مناسب دریافت کنند. به فراخور اینکه ارتقای صنعتی روی می‌دهد و اقتصاد به صنایع سرمایه‌بر اتکای بیشتری می‌یابد، ساختار تأمین مالی بدین سوسوق می‌یابد که بانک‌های بزرگ و بازارهای پیچیده سهام وزن بیشتری پیدا کنند (لین، سان و جیانگ، ۲۰۰۹).

سرمایه خارجی

در جهانی که اندیشه به رابطه مرکز-محیط شناسایی می‌شد، «اقتصاددانان ساختارگرایی سنتی» سرمایه خارجی را عمدتاً به مثابه ابزار دست کشورهای صنعتی و بنگاه‌های چندملیتی آنان می‌نگریستند که در پی برقراری کنترل بر کشورهای در حال توسعه بود. آنان این ایده را رد می‌کردند که تحرک آزاد سرمایه میان کشورها قادر است تخصیص کارآمد اعتبارات را موجب شود. (آنان) جریان‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به سوی کشورهای فقیر را به منزله ابزاری برای مالکیت و سیطره خارجی قلمداد می‌کردند و طرفدار محدودیت‌های شدید بر روی تمامی اشکال جریان‌های مالی بین‌المللی بودند.

نظریه اقتصادی نئوکلاسیک چنین استدلال می‌کند که تحرک سرمایه بین‌المللی به دنبال چند مقصود است. به کشورهایی که پس‌انداز محدود دارند، اجازه می‌دهد تا منابع مالی را برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری بومی مولد جذب کنند؛ به سرمایه‌گذاران توانایی تنوع‌بخشی به پرتفوی سرمایه‌گذاری می‌دهد؛ ریسک سرمایه‌گذاری را توزیع می‌کند و تجارت مبتنی بر مبادله کالاهای کنونی در برابر کالاهای آتی^۱ را ترویج می‌کند (ایچنگرین و همکاران، ۱۹۹۹). لذا، نظریه مذکور عموماً از بازارهای سرمایه باز یا

آزادسازی شده، تخصیص کارآمدتر پس اندازها، رشد سریع‌تر و تعدیل چرخه‌های کسب و کار جانب‌داری می‌کند. شایان ذکر است که به هر ترتیب، اقتصاددانان نئوکلاسیک چنین بحث می‌کنند که بازارهای مالی آزادسازی شده در کشورهای در حال توسعه ممکن است به واسطه اطلاعات ناکامل، جابه‌جایی‌های عظیم و فرارگونه سرمایه و بسیاری از مسائل دیگر دچار انحراف شود که منجر به پیامدهای زیربینه‌ای گردد که برای رفاه عمومی خسران‌آفرین است.

رویکرد «اقتصاد ساختارگرایی نوین»، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را برای کشورهای در حال توسعه منبع مساعدتری در قیاس با سایر جریان‌های سرمایه می‌داند چراکه معمولاً به‌سوی صنایعی هدف‌گیری شده که سازگار با مزیت نسبی کشور است. روش مذکور، کمتر مستعد واژگون‌سازی ناگهانی اقتصاد در قیاس با وام‌های بانکی، تأمین مالی از طریق ابزار بدهی و پرتفوی سرمایه‌گذاری است و همان مشکلات حادی را ایجاد نمی‌کند که در بحران‌های مالی شایع است. به‌علاوه، سرمایه‌گذاری مستقیم عموماً فناوری، مدیریت، دسترسی به بازارها و شبکه‌سازی اجتماعی را به همراه می‌آورد که حلقه مفقوده کشورهای در حال توسعه بوده و به‌منظور ارتقای صنعتی حیاتی است. لذا، آزادسازی جریان ورودی سرمایه‌گذاری خارجی عموماً مؤلفه جذابی برای یک راهبرد توسعه گسترده‌تر است. در مقابل، پرتفوی سرمایه‌گذاری به سرعت رو به درون یا بیرون حرکت می‌کند؛ کمیت بزرگی دارد و فعالیت‌های سفته‌بازی (اغلب در بازارهای سهام یا بخش مسکن) را هدف قرار می‌دهد و سبب بروز حباب و تلاطم می‌گردد که البته مطلوب هیچ اقتصادی نیست. رویکرد «اقتصاد ساختارگرایی نوین»، پرتوی تازه‌ای بر معمای مطرح شده توسط لوکاس (۱۹۹۰) می‌افکند که درباره جریان سرمایه از کشورهای کم سرمایه در حال توسعه به کشورهای پرمسرمایه توسعه یافته بود. بدون بهبود زیرساخت‌ها و ارتقا به‌سوی صنایع (مبتنی بر) مزیت نسبی جدید، انباشت سرمایه در کشورهای در حال توسعه ممکن است با بازده‌های نزولی مواجه شود و سبب کاهش بازده نسبت به سرمایه در کشورهای در حال توسعه گردد و جریان‌های متعاقب خروجی سرمایه به‌سوی کشورهای توسعه یافته را تعدیل نماید.

سیاست تجاری

در «اقتصاد ساختارگرایی سنتی» رویکردهای متنوعی نسبت به تجارت خارجی وجود دارد اما جنبه ثابت تمامی آنها این است که ادغام در اقتصاد جهانی مقید به حفظ ساختار موجود جهانی قدرت در ارتباط با کشورهای غربی و همکاری ایشان با چندملیتی‌هایی است که بر کشورهای فقیرتر مسلط هستند و اقتصادهایشان را استثمار می‌کنند. اندیشمندان «اقتصاد ساختارگرایی سنتی» به‌منظور شکستن

تله وابستگی، اتخاذ راهبردهای جایگزینی واردات توسط اقتصادهای در حال توسعه (و تا هنگامی که صنایع مدرن آنها بتوانند در بازارهای جهانی با کشورهای صنعتی پیشرفته رقابت کند) را به عنوان اولویت پیشنهاد داده‌اند.

یک دیدگاه ریشه‌ای متفاوت توسط اقتصاددانان دهه ۱۹۸۰ میلادی اتخاذ شد. این دیدگاه، تحت تأثیر مشاهده بحران‌های اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه (که همواره جنبه بیرونی نیز داشت) رخ داد. این اقتصاددانان دریافتند که مسبب بلاواسطه این بحران‌ها کمبود ارز برای تادیه بدهی‌ها و خرید کالاهای وارداتی بود. آنها آزادسازی تجاری و تشویق صادرات را به عنوان راه‌حل رفع کمبود ارز به واسطه حصول درآمدهای صادراتی است. این دیدگاه بیشتر بر این استدلال متکی بود که چنین راهبردی تقاضای نیروی کار غیرماهر (ولذا دستمزد آن) را افزایش می‌دهد که در کشورهای موفق شرق آسیا اتفاق افتاد (کانبور، ۲۰۰۹).

تجزیه و تحلیل برخاسته از «اقتصاد ساختارگرایی نوین» با اقتصاد نئوکلاسیک سازگار است که صادرات و واردات را نسبت به مزیت نسبی تعیین شده توسط ساختار برخورداری‌های کشور درون‌زا در نظر می‌گیرد. اینها جلوه‌های ضروری فرآیند ارتقای صنعتی و بازتاب دهنده تغییرات در مزیت نسبی است. جهانی شدن راهی را در پیش پای کشورهای در حال توسعه می‌نهد که منجر به بهره‌مندی از مزایای عقب ماندگی و دستیابی به نوآوری و تحول ساختاری سریع‌تر می‌شود (سریع‌تر از آن چیزی که برای کشورهای پیشتر در مرز فناوری بوده‌اند امکان‌پذیر است). گشایش (اقتصادی و تجاری) مجرای اصلی برای همگرایی است. در هر صورت، رویکرد «اقتصاد ساختارگرایی نوین» به رسمیت می‌شناسد که بسیاری از کشورهای در حال توسعه صعود از نردبان صنعتی را با انحراف از راهبردهای جایگزینی واردات به جای مانده از «اقتصاد ساختارگرایی سنتی» آغاز کنند. از این رو، رویکرد تدریجی به آزادسازی تجاری را توصیه می‌کند. در طی فرآیندگذار، دولت ممکن است برخی حمایت‌های موقت را برای صنایع ناسازگار با مزیت نسبی در نظر بگیرد، اما این حمایت‌ها صرفاً تا زمانی است که آزادسازی همزمان به سایر بخش‌های رقابتی تری وارد گردد که پیش از این کنترل و یا سرکوب شده بودند. رشد پویا در بخش‌های به تازگی آزادسازی شده شرایطی را برای اصلاح بخش‌های اولویت‌دار سنتی ایجاد می‌کند. این رویکرد عمل‌گرایانه و دوگانه ممکن است دستیابی به آرمان رشد بدون بازنده در طی فرآیندگذار را محقق نمایند (نوتون، ۱۹۹۵؛ لائو، قیان و رولاند، ۲۰۰۰؛ سابرامانیان و روی، ۲۰۰۳؛ لین، ۲۰۰۹).

توسعه انسانی

«اقتصاد ساختارگرایی سنتی» اندکی به نقش توسعه منابع انسانی در رشد اقتصادی می‌پردازد. در مقابل، اقتصاد نئوکلاسیک نشان داده که رشد مستمر درآمد سرانه بسیاری از کشورها در طی قرن نوزدهم و بیستم عمدتاً نتیجه بسط دانش علمی و فنی بوده که بهره‌وری نیروی کار و سایر نهاده‌های تولید را بالا برده است. نظریه اقتصادی اثبات کرده که رشد اقتصادی نتیجه هم‌افزایی بین دانش جدید و سرمایه انسانی است چراکه افزایش تحصیلات دانشگاهی و آموزش فنی-حرفه‌ای، مقارن و ملازم پیشرفت‌های عمده دانش فنی در تمامی کشورهایی است که به رشد اقتصادی قابل توجهی دست یافته‌اند. تحصیلات، آموزش فنی-حرفه‌ای و بهداشت (که مهم‌ترین سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی را دارند) به عنوان مهم‌ترین نیروی محرک توسعه اقتصادی ملحوظ می‌شود (بکر، ۱۹۷۵؛ جونز و رومر، ۲۰۰۹).

«اقتصاد ساختارگرایی نوین»، سرمایه انسانی را به عنوان مؤلفه‌ای از برخورداری‌های کشور در نظر می‌گیرد. برای کارگزاران اقتصادی، ریسک‌ها و عدم قطعیت‌های برخاسته طی فرآیند ارتقای صنعتی و نوآوری فناورانه مقارن توسعه اقتصادی هستند. به فراخور اینکه بنگاه‌های مختلف از نردبان صنعتی به سوی صنایع برتر سرمایه محور صعود می‌کنند و به مرزهای صنعتی جهانی نزدیک‌تر می‌شوند، با مراتب بالاتری از ریسک مواجه می‌شوند. سرمایه انسانی توانایی کارکنان برای پوشش دهی به ریسک و عدم قطعیت را افزایش می‌دهد (شولتز، ۱۹۶۱) اما شکل دهی به آن نیازمند صرف زمان طولانی است. فردی که فرصت تحصیلات در سن جوانی را از دست می‌دهد ممکن است قادر به جبرأت مافات در آینده نباشد. در یک اقتصاد پویای روبه رشد، برنامه‌ریزی با نگاه به آینده و سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی (پیش از آنکه اقتصاد نیازمند مجموعه‌ای از مهارت‌های همبسته صنایع و فناوری‌های نوین شود) مهم است. به هر حال، بهبود سرمایه انسانی بایستی متناسب با انباشت سرمایه فیزیکی و ارتقای صنعت در اقتصاد باشد. در غیراین صورت اگر به دلیل سرمایه‌گذاری ناکافی کمتر از میزان مورد نیاز باشد، سرمایه انسانی به یک محدودیت الزام آور برای توسعه اقتصادی بدل می‌گردد و یا بسیاری از جوانان دارای تحصیلات عالی کشور تباہ خواهند شد چنانچه ارتقای صنعتی اقتصاد به میزان کافی قادر به ایجاد مشاغل مهارتی نباشد.

سیاست استادانه توسعه سرمایه انسانی بایستی جزء لازم راهبرد توسعه کلی کشور باشد. «اقتصاد ساختارگرایی نوین» از نسخه عمومی نئوکلاسیک‌ها در مورد تحصیلات پا را فراتر می‌گذارد و پیشنهاد می‌دهد که راهبردهای توسعه مذکور بایستی شامل اقداماتی برای سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی و آن‌هم به گونه‌ای باشد که ارتقای صنایع را تسهیل کرده و اقتصاد را به منظور به‌کارگیری تمام عیار منابعش آماده سازد. مؤلفه‌های کلیدی چنین راهبردهایی بایستی از پیشنهاد لوکاس (۲۰۰۲)

پیروی کند تا سرمایه انسانی هر دو جنبه ابعاد کمی و کیفی را دارا باشد. این امر نیز بایستی شامل سیاست‌های جایگزین برای تشویق شکل‌دهی به مهارت‌هایی باشد که در سطوح مختلف چرخه عمر هدف‌گیری می‌شود که آن‌هم با همکاری مشترک و تنگاتنگ دولت و بخش خصوصی به منظور پیش‌بینی یا پاسخ‌دهی به نیازهای مهارتی بازار کار به دست می‌آید. سنگاپور که یکی از ۱۳ اقتصاد برتر از نظر رشد اقتصادی است، قادر شده در طی ۲۵ سال پس از جنگ جهانی دوم، بیش از ۷ درصد رشد کند و نمونه موفق برای توسعه سرمایه انسانی به‌عنوان راهبردی ملی باشد (عثمان-گانی، ۲۰۰۴). این راهبرد از مرتبه تصمیم‌گیری برای ثبت نام در مدارس فراتر می‌رود و آموزش ضمن خدمت را به‌عنوان یک مؤلفه مهم از سرمایه انسانی به رسمیت می‌شناسد. راهبردهای منابع انسانی به‌طور پیوسته بازنگری شده‌اند و در پیوند با سایر سیاست‌های اقتصادی-راهبردی ملی تعدیل شده‌اند.

جمع‌بندی

رویکرد «اقتصاد ساختارگرایی نوین» اهمیت برخورداری‌ها و تفاوت‌های ساختار صنعتی در مراتب گوناگون توسعه گوشزد می‌کند؛ و نیز ملاحظات انحراف ناشی از گذشته و مداخلات گمراه‌کننده آن دسته از سیاست‌گذارانی را برجسته می‌کند که اعتقادشان به «اقتصاد ساختارگرایی سنتی» آنان را به مسیر دست بالا گرفتن توانایی دولت‌ها به‌منظور تصحیح شکست و نارسایی‌های بازار هدایت کرده است. این امر به این حقیقت اشاره دارد که سیاست‌هایی که تحت «وفاق واشینگتن» از آن جانب داری می‌شود اغلب در ملحوظ داشتن تفاوت‌های ساختاری بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه شکست خوردند و ماهیت اصلاح انواع گوناگون انحرافات در کشورهای در حال توسعه را نادیده گرفتند. «اقتصاد ساختارگرایی نوین» تلاش دارد تا چارچوبی عمومی ایجاد کند و فهم علیت نهفته در پس حقایق شهودی درباره رشد پایدار را ممکن سازد. به‌ویژه «اقتصاد ساختارگرایی نوین» چند پیشنهاد ارائه می‌دهد:

- ایجاد چارچوب تحلیلی به گونه‌ای که برخورداری‌های عوامل و زیرساخت، مراتب توسعه و در نهایت ساختار متناظر صنعتی، اجتماعی و اقتصادی را در کشورهای در حال توسعه در نظر بگیرد.
- تحلیل نقش‌های دولت و بازار در هر سطحی از توسعه و سازوکارهای گذار از هر مرتبه به مرتبه‌ای دیگر.
- تمرکز بر دلایل انحرافات اقتصادی و راهبردهای دولت به‌منظور رهایی از این انحرافات.

رویکرد «اقتصاد ساختارگرای نوین» تلاشی برای جایگزینی یک چارچوب سیاستی مبتنی بر ایدئولوژی نیست و قصد ندارد بر جایگاه اندیشه‌هایی تکیه بزند که عرصه اندیشه توسعه در دهه‌های گذشته را تحت سیطره خود در آورده بود و حتی اتصال محدودی با واقعیات تجربی کشورهای منفرد دارد. در عوض، رویکردی است که کانون توجهات را به سوی ساختار برخورداری و سطح توسعه هر کشور می‌چرخاند و مسیری را به منظور پژوهش‌های مختص کشوری پیشنهاد می‌دهد که دشوار، نوآورانه و مربوط به سیاست توسعه است. این چارچوب بر درک بهتر ملاحظات تفاوت‌های ساختاری در مراحل مختلف توسعه کشور (به ویژه برحسب نهادها و سیاست‌های مناسب و محدودیت‌ها و مشوق‌ها برای بخش خصوصی در فرآیند تغییر ساختاری) تأکید دارد.

وضعیت جاری اقتصاد توسعه و اثرات وخیم بحران جهانی بر روی اقتصاد کشورهای در حال توسعه تقاضای قدرتمندی را برای (ظهور) یک چارچوب نوین در اندیشه توسعه ایجاد کرده است. دستور کار پژوهشی «اقتصاد ساختارگرای نوین» بایستی تحقیقات را غنا بخشد و درک ماهیت توسعه اقتصادی را ارتقا دهد. این مهم به کشورهای دارای درآمدهای کم و متوسط مدد می‌رساند تا به رشد پویا، پایدار و فراگیر و نیز فقرزدایی نائل آیند.

1. Acemoglu, D., S. Johnson, and J.A. Robinson. 2001. «The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.» *American Economic Review* 91: 1369–401.
2. Aghion, P., and P. Howitt. 1992. «A Model of Growth through Creative Destruction.» *Econometrica* 60(2): 323–51.
3. Barro, R.J. 2009. «Government Spending Is No Free Lunch.» *The Wall Street Journal*, January 22.
4. Becker, Gary S. 1975. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. 2nd ed. New York: Columbia University Press for NBER.
5. Caprio, G., and P. Honohan. 2001. *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World*. New York: World Bank and Oxford University Press.
6. Cardoso, E., and A. Helwege. 1995. *Latin America's Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
7. Carneiro, P., and J.J. Heckman. 2003. «Human Capital Policy.» IZA Discussion Papers 821, Institute for the Study of Labor (IZA).
8. Chang, P.K. 1949. *Agriculture and Industrialization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
9. Domar, E. 1946. «Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment.» *Econometrica* 14 (April): 137 – 47.
10. Easterly, W. 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
11. Easterly, W., N. Loayza, and P.J. Montiel. 1997. «Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?» World Bank Policy Research Paper 1708, World Bank, Washington, D.C., August.
12. Eichengreen, B., M. Mussa, G. Dell'Ariccia, E. Detragiache, G.M. Milesi-Ferretti, and A. Tweedie. 1999. «Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues.» *Economic Issues* no. 17. IMF, Washington, D.C.
13. Francesco, G., and M. Pagano. 1991. «Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary?—Tales of Two Small European Countries.» In O.J. Blanchard and S. Fischer, *NBER Macroeconomics Annual 1990*. Cambridge, MA: MIT Press.
14. Furtado, C. 1964. *Development and Underdevelopment*. Los Angeles: University of California Press.
15. ———. 1970. *Economic Development of Latin America*. London: Cambridge University Press.
16. Gerschenkron, A. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
17. Glaeser, E., and A. Shleifer. 2002. «Legal Origins.» *Quarterly Journal of Economics* 117 (November): 1193–229.
18. Grossman, G.M., and E. Helpman. 1994. «Endogenous Innovation in the Theory of Growth.» *Journal of Economic Perspectives* 8(1): 23–44.
19. Growth Commission. 2008. «The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development.» Washington, D.C.
20. Harrison, A., and A. Rodríguez-Clare. 2010. «Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries.» In D. Rodrik (ed.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 5. Amsterdam, The Netherlands: North-Holland, p. 4039–213.
21. Harrod, R.F. 1939. «An Essay in Dynamic Theory.» *The Economic Journal* 49(193): 14–33.

23. Hausmann, R., D. Rodrik, and A. Velasco. 2005. «Growth Diagnostics.» In J. Stiglitz and N. Serra (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
24. Hirschman, A.O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
25. Jones, C.I. 1998. *Introduction to Economic Growth*. New York: W.W. Norton.
26. Jones, C.I., and P.M. Romer. 2009. «The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital.» NBER Working Paper Series 15094.
27. Ju, J., J.Y. Lin, and Y. Wang. 2009. «Endowment Structures, Industrial Dynamics, and Economic Growth.» Policy Research Working Papers Series 5055, World Bank, Washington, D.C.
28. Justman, M., and B. Gurion. 1991. «Structuralist Perspective on the Role of Technology in Economic Growth and Development.» *World Development* 19(9): 1167–83.
29. Kanbur, R. 2009. «The Crisis, Economic Development Thinking, and Protecting the Poor.» Presentation to the World Bank’s Executive Board, July. Krueger, A. 1974. «The Political Economy of Rent-Seeking Society.» *American Economic Review* 64(3): 291–303.
30. Krugman, P. 1979. «A Model of Innovation, Technology Transfer, and the World Distribution of Income.» *Journal of Political Economy* 87(2): 253–66.
31. ———. 1993. «Protection in Developing Countries.» In R. Dornbusch (ed.), *Policymaking in the Open Economy: Concepts and Case Studies in Economic Performance*. New York: Oxford University Press, 127–48.
32. Kuznets, S. 1966. *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*. New Haven, CT: Yale University Press.
33. Lau, L.J., Y. Qian, and G. Roland. 2000. «Reform without Losers: An Interpretation of China’s Dual-track Approach to Transition.» *Journal of Political Economy* 108(1): 120–43.
34. Leibenstein, H. 1957. *Economic Backwardness and Economic Growth: Studies in the Theory of Economic Development*. New York: Wiley.
35. Lewis, W.A. 1954. «Economic Development with Unlimited Supplies of Labor.» The Manchester School, May.
36. Lin, J.Y. 2009a. *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*. Cambridge: Cambridge University Press.
37. ———. 2009b. «Beyond Keynesianism.» *Harvard International Review* 31(2): 14–17.
38. Lin, J.Y., and H. Chang. 2009. «DPR Debate: Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It?» *Development Policy Review* 27(5): 483–502. (Reprinted as the debate in chapter II of this volume.)
39. 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.
40. Lin, J.Y., and C. Monga. 2010. «The Growth Report and New Structural Economics.» Policy Research Working Papers Series 5336, World Bank, Washington, D.C. (Reprinted in chapter II of this volume.)
41. ———. 2011. «DPR Debate: Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change.» *Development Policy Review* 29(3): 259–310. (Reprinted in chapter III of this volume.)

45. Lin, J.Y., and R. Ren. 2007. «East Asian Miracle Debate Revisited» (in Chinese). *Jingji Yanjiu* (Economic Research Journal) 42(8): 4–12.
46. Lin, J.Y., and P. Zhang. 2009. «Industrial Structure, Appropriate Technology and Economic Growth in Less Developed Countries.» Policy Research Working Paper 4906, World Bank, Washington, D.C., April.
47. Lin, J.Y., X. Sun, and Y. Jiang. 2009. «Towards a Theory of Optimal Financial Structure.» Policy Research Working Papers Series 5038, World Bank, Washington, D.C.
48. Lucas Jr., R.E. 1990. «Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?» *American Economic Review* 80(2): 92–96.
49. ———. 2002. *Lectures on Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
50. McKinnon, R.I. 1973. *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C: Brookings Institution.
51. Monga, C. 1997. *L'argent des autres—Banques et petites entreprises en Afrique: le cas du Cameroun*. Paris: LDGJ-Montchretien.
52. Myrdal, G. 1957. *Economic Theory and Under-developed Regions*. London: Duckworth.
53. Naughton, B. 1995. *Growing Out of Plan: Chinese Economic Reform 1978–1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
54. Nurkse, R. 1953. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. New York: Oxford University Press.
55. Osman-Gani, A.M. 2004. «Human Capital Development in Singapore: An Analysis of National Policy Perspectives.» *Advances in Developing Human Resources* 6(3): 276–87.
56. Porter, M.E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
57. Prebisch, R. 1950. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: United Nations. Reprinted in *Economic Bulletin for Latin America* 7(1): 1–22.
58. Ramsey, F.P. 1928. «A Mathematical Theory of Saving.» *Economic Journal* 38 (152): 543–59.
59. Ravallion, M. 2009. «Evaluation in the Practice of Development.» *The World Bank Research Observer* 24(1): 29–53.
60. Rodrik, D. 2004. «Industrial Policy for the Twenty-First Century.» Cambridge, MA. [<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/unidosep.pdf>].
61. Romer, P.M. 1987. «Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization.» *American Economic Review* 77(2): 56–62.
62. ———. 1990. «Endogenous Technological Change.» *Journal of Political Economy* 98(5, Part 2): The Problem of Development: A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems, October, pp. S71–S102.
63. Rosenstein-Rodan, P. 1943. «Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe.» *Economic Journal* 111(210–11, June–September): 202–11.
64. Rosenzweig, M.R., and K.I. Wolpin. 1985. «Scientific Experience, Household Structure and Intergenerational Transfers: Farm Family Land and Labor Arrangements in Developing Countries.» *Quarterly Journal of Economics* 100, Supplement.
65. Rostow, W.W. 1990 [1960]. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, 3rd edn. New York: Cambridge University Press.
66. Schultz, T.W. 1961. «Investments in Human Capital.» *American Economic Review* 51 (1): 1–17.
67. Schumpeter, J., 1934. *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

68. Shaw, E. 1973. *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
69. Singer, H. 1950. «The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries.» *American Economic Review* 40(May): 473–85.
70. Subramanian, A., and D. Roy. 2003. «Who Can Explain the Mauritian Miracle? Mede, Romer, Sachs, or Rodrik?» In D. Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, 205–43.
71. Taylor, L. 1983. *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*. New York: Basic Books..
72. ———. 1991. *Income Distribution, Inflation and Growth: Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
73. ———. 2004. *Reconstructing Macroeconomics: Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
74. UNCTAD Statistical Database. <http://www.unctad.org/templates/page.asp?intItemID=2364&lang=1>.
75. Williamson, J. 1990. «What Washington Means by Policy Reform.» In J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
76. ———. 2002. «Did the Washington Consensus Fail?» [<http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488>].
77. World Bank. 2005. *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, D.C.
78. ———. 2010. «Research for Development: A World Bank Perspective on Future Directions for Research.» Policy Research Working Paper 5437, Washington, D.C.

تعبیر و تفسیر آن کروگر

از زمانی که اقتصاد توسعه رشته مستقلی شده، جستجوی مدامی برای یافتن کلید توسعه به راه افتاده است. انباشت سرمایه فیزیکی، سرمایه انسانی، توسعه صنعتی، کیفیت نهادی، سرمایه اجتماعی و طیف متنوعی از سایر عوامل از یک مقطع زمانی به مقطعی دیگر مورد تمرکز قرار گرفته است. به فراخور محوریت یافتن هریک و به موازات آن، تلویحاً یا ضمناً نقش دولت نیز دچار دگرگونی شده است.

چنانچه من (نوشته) جاستین لین را به درستی درک کرده باشم، وی معتقد است که «اقتصاد ساختارگرایی نوین» می‌پذیرد که اندیشه ابتدایی و سنتی (ساختارگرایی) مزیت نسبی را (که توسط بازار تعیین می‌شود) نادیده می‌گیرد، اما رشد نیازمند بهبود در «زیرساخت‌های سخت» (ملموس) و «زیرساخت‌های نرم» (غیرملموس) است. چنین ارتقا و بهبودهایی نیازمند هماهنگی و انسجام «آثار خارجی مثبت» در جهت هزینه‌های مبادله بنگاه و بازدهی سرمایه‌گذاری انجام شده است. لذا، علاوه بر ساز و کارهای اثربخشی بازاری، دولت نیز بایستی نقش فعالانه‌ای در تسهیل تغییر ساختاری ایفا کند.

چنین به نظر می‌رسد که جاستین لین، بر این اعتقاد است که رشد (اقتصاد) سراسر به رشد صنعت وابسته است و ارتقای پایدار در (صعود از) زنجیره ارزش افزوده چالش محوری به شمار می‌رود. او می‌گوید که «رویکرد تجارت آزاد ... اهمیت فرآیند مستمر و بنیادین تغییرات فناورانه و ارتقای صنعتی (که رشد اقتصادی مدرن را از رشد اقتصادی پیش مدرن متمایز می‌سازد) را درک نمی‌کند.»

معلوم نیست که چنین تغییرات و ارتقایی باید در ابتدای فرآیند توسعه روی دهد یا خیر. در بسیاری از کشورها، نیروی کار غیر ماهر به صنایع کاربری جابه‌جا شده‌اند که محوریت آن به‌کارگیری چنین افرادی است. بهره‌مندی از گسترش محصولات چنین صنایعی برای یک دوره مشخص نیازمند آگاهی و آشنایی کارگران بیشتر و بیشتری نسبت به فنون مدرن کارخانه‌ای و فزونی صادرات کالاهای مرتبط با آن است. تنها تأخر در فرآیند توسعه است که ارتقا را به جزء اصلی رشد صنعتی بدل می‌سازد تا آنجا که به محل عمده جذب نیروی کار روستایی تبدیل شده است و بیشتر آنچه که رخ داده در بنگاه‌های موجود و در پاسخ به دستمزدهای صعودی، هزینه پایین سرمایه و یادگیری ناشی از مواجهه با بازار بین‌المللی است.

به هر ترتیب در اکثر کشورها، نیروی کار روستایی را نمی‌توان با تکیه صرف بر بهره‌وری فزاینده کشاورزی جذب نمود. اقتصاد ساختارگرایی نوینی که جاستین لین مروج آن است به نظر، رشد را با گسترش صنعتی برابر قلمداد می‌کند؛ اهمیت بهره‌وری فزاینده را برای بخش وسیعی از نیروی کار نواحی روستایی نادیده می‌انگارد. شکست و نارسایی سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه بخش کشاورزی و نیز در بهداشت و

آموزش روستایی به نقطه ضعف عمده راهبردهای توسعه بسیاری از کشورها مبدل شده است. در حالی که، «اقتصاد ساختارگرایی نوین» گام بلندی در کاهش تبعیض برعلیه کشاورزی به شمار می‌رود. آن‌گونه که لین شرح می‌دهد به منظور پشتیبانی از گرایش (به نفع نواحی) صنعتی و شهری به کار گرفته می‌شود که خود بخشی از یک انحراف بزرگ در برخی کشورهاست.

البته تعجبی ندارد که من موافق این هستم که بازار بایستی مزیت نسبی را تعیین کند و دولت‌ها مسئولیت‌هایی را در رابطه با تضمین چارچوب تشویقی مناسب و فراهم آوری زیرساخت (اعم از سخت و نیز آنچه لین «زیرساخت نرم» می‌نامد) برعهده دارند. اما این چیز جدیدی نیست. آنچه تازگی دارد این است که تأکید برهماهنگی و ارتقای زیرساخت‌ها بایستی مرتبط با صنایع خاصی باشد. اینجاست که پرسشی طرح می‌گردد. اغلب اقتصاددانان می‌پذیرند که تحلیل هزینه-فایده بایستی در انتخاب پروژه‌های زیرساختی حاکم باشد. چنانچه، «آثار خارجی مثبت» و «هماهنگی» مهم باشند آیا بایستی برای صنایع خاصی اهمیت قائل شد و یا اینکه در سراسر اقتصاد صنعتی؟ در حالت نخست، کدام صنایع بایستی شناسایی شوند و چگونه «آثار خارجی مثبت» در تحلیل هزینه-فایده برآورد گردد؟ در حالت دوم چطور؟ اگر زیرساخت‌ها بخواهد ویژه هر صنعتی باشد، روشن نیست که باید چگونه باشد. با نظر به صنایع نوزاد، برخی را اعتقاد بر این است که چنین صنایعی و تا حدی سایر صنایع را بایستی شناسایی نمود و مورد حمایت قرار داد. حتی اگر چنین صنایعی وجود داشته باشند و به رسمیت شناخته شوند، سوالی مطرح می‌شود که چه مشوق‌هایی را دولت مناسب است به کار گیرد تا چنین صنایعی را بیروناند (بایستی مختص هر بنگاه باشند یا نه؟ تعرفه‌ای باشند یا خیر؟ مخاطب یارانه‌های اعطایی بنگاه‌ها باشند یا صنایع؟ هر یک از اینها مسائل عظیمی را به همراه دارد). اگر این موارد رایج و متداول است، پس چه موضوعی (در اقتصاد ساختارگرایی نوین) جدید است؟ اگر زیرساخت‌ها مختص هر صنعت (یا گروهی از صنایع) باشند، سوالات مشابه فوق بایستی تشریح گردد.

برخی تعابیری که از نظرات لین به ذهن خطور می‌کند بدین شرح است. «ارتقای صنعتی موفق در تناظر با تغییر ساختار برخورداری‌های اقتصاد نیازمند بنگاه‌های پیشرویی است تا برتبعات اطلاعات محدود (با نظر به صنایع جدیدی که مزیت‌های نسبی پنهان^۱ اقتصاد را براساس ساختار برخورداری‌های متغیر تعیین می‌کند) فائق آید. «آثار خارجی مثبت» اطلاعات ارزشمند، از دانش کسب شده توسط بنگاه‌های پیشرو (موفق یا ناموفق) برمی‌خیزد. لذا دولت در کشور در حال توسعه، علاوه بر ایفای یک نقش پیش‌دستانه در بهبود «زیرساخت‌های سخت» و نرم (همانند یک کشور توسعه یافته)، نیاز

دارد تا به جبران «آثار خارجی مثبت» اطلاعات تولید شده توسط بنگاه‌های پیشرو پردازد و تاوان آن را بدهد.»

اینجاست که دغدغه صنعت نوزاد مجدداً طرح می‌گردد. چگونه می‌توان «آثار خارجی مثبت» را پیش بینی کرد؟ همان‌گونه که بالدوین (۱۹۶۹) خاطر نشان می‌کند، فارغ از شناسایی چنین «آثار خارجی مثبت»ی، مشکلات عمده‌ای در این استدلال نهفته است. بنگاه‌های تولیدکننده و صادرکننده کالاهای کاربر (که نیروی کار غیرماهر را مورد استفاده قرار می‌دهند)، به طور معمول فرصت‌های بازار بین‌المللی را یاد گرفته‌اند و به فراخور افزایش تجربه‌شان به منظور ارتقا انتخاب شده‌اند. به نظر نمی‌رسد که یادگیری تبعات عمده‌ای برای بنگاه‌های کره جنوبی، تایوان و هر جای دیگری داشته باشد.

تعبیر دیگری نیز از نوشته جاستین لین در ذهن متبادر می‌گردد که ریشه در جانب‌داری نسبت به هماهنگی در سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی دارد. بر اساس آنچه که وی می‌گوید «تغییر در زیرساخت‌ها مستلزم اقدام گزینشی یا حداقل هماهنگی بین فراهم‌کننده خدمات زیرساختی و بنگاه‌های صنعتی می‌باشد. به همین دلیل، بار مسئولیت شروع این قبیل تغییرات و یا هماهنگ کردن پیش‌دستانه آن بر گردن دولت می‌افتد.» چگونگی اجرای این امر روشن نیست. لین پافشاری می‌کند که زیرساخت بایستی توأم با رشد ارتقا یابد و سازگار با تکامل جهت‌گیری آتی مزیت نسبی باشد (اما تشریح نمی‌کند که جهت‌گیری آتی چگونه بایستی شناسایی شود). با دخیل کردن بنگاه‌ها و صنایع منفرد در تصمیمات مرتبط با سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی، چنان قلمروی گسترده‌ای پیش روی بنگاه‌های منفرد گشوده می‌شود که چنین سرمایه‌گذاری‌هایی را تحت الشعاع قرار می‌دهد.

یقیناً درست است که هر چیزی نمی‌تواند از روز نخست کامل باشد، تمرکز بر نواحی منتخب برای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ با اغماض از مابقی اقتصاد، به شدت راهبرد سوال برانگیزی به شمار می‌رود. چرا ترجیح بر این است که سرمایه کمیاب، صرف فعالیت‌هایی گردد که زیرساخت‌های ممتازی دارند حال آنکه سایرین بایستی کمبودهای جدی زیرساختی را مدیریت کنند. صرف نظر از شواهد بیشتر، انحرافی مشاهده می‌گردد. علاوه بر این، سوال دیگری مطرح است که چرا «زیرساخت‌های نرم»، از قبیل فضای کسب و کار (که مشتمل بر چنین چیزهایی از قبیل رموز تجاری، ساختار مالیات‌ها و یارانه‌ها، مقررات و امثالهم است) یا معیاری که حدود و ثغور آن را تعیین می‌کند، نمی‌توانند اقتصاد شمول باشند. درباره انواع صناعی که مستحق چاره‌ای هستند، بحث نمی‌شود. آنچه «زیرساخت سخت» را شامل می‌شود و مشتمل بر جاده‌ها، بنادر و مختص رشته-صنعت است، بحث نمی‌شود.

البته، تمامی این موارد بر این پیش فرض استوار است که تصمیم‌گیران بخش عمومی درجه تناسب ارتقا و میزان «آثار خارجی مثبت» را تعیین کنند. این امر، تبعاتی را در پی دارد. نخست اینکه، حتی اگر بتوان فعالیت‌هایی را شناسایی کرد که دارای مزیت نسبی هستند، مزیت مذکور اغلب بنگاه‌های کوچکی را ایجاد می‌کند که وارد عرصه می‌شوند و برخی از آنان که موفق‌اند، بزرگ‌تر می‌شوند. هر رهابرد ارتقا، ناگزیر طرفدار بنگاه‌های بزرگ‌تر و جا افتاده‌تر است و لذا، همان قسم مسائلی را در نظر می‌گیرد که رهابرد قدیمی جایگزینی واردات با آن مواجه است و همان‌گونه که لین نیز تصدیق می‌کند، با شکست مواجه شد. انتخاب صنایع برنده دشوار است؛ نمی‌تواند مختص بنگاه یا مسائل معمولی باشد که از فساد و زدوبند ناشی می‌شود و با این حال پشتیبانی از صنعت و یا صنایع به‌عنوان یک نهاد غیرقابل انفکاک دشوار است. آیا نساجی صنعت است یا الیاف مصنوعی و یا نایلون؟ و البته این ساختار شکست می‌تواند بسط یابد. و به‌عنوان سرمایه و مهارتی که به ازای هر فرد لازم است انباشته گردد، چگونه می‌توان تصمیم گرفت که پارک صنعتی یا ناحیه پردازش صادرات بایستی وجود داشته باشد؟ و کدام بنگاه‌ها بایستی واجد شرایط ورود به آن باشند؟

شاخه دیگر استدلال لین، مربوط به نقش تحریف‌هاست. وی بر این نظر است که کشورهای که زودتر رهابرد جایگزینی واردات را اتخاذ کردند، ساختار صنعتی تحریف شده دارند که بر سیاست‌گذاری تأثیرگذار است. به ویژه وی چنین می‌گوید که «بسیاری از کشورهای در حال توسعه، صعود از نردبان صنعتی را تحت شرایطی آغاز می‌کنند که برخوردار از انحرافات برجای مانده از رهابردهای ساختاری جایگزینی واردات است. «اقتصاد ساختارگرای نوین»، یک رویکرد تدریجی به سوی آزادسازی تجاری را توصیه می‌کند. در طی فرآیندگذار، دولت ممکن است برخی از حمایت‌های موقت را برای صنایعی در نظر بگیرد که سازگار با مزیت نسبی کشور نیستند، تا جایی که آزادسازی در زمان ورود به سایر بخش‌های رقابتی‌تری اتفاق افتد که در گذشته تحت کنترل و سرکوب قرار داشتند.»

اینجاست که رهنمود لازم است تا روشن شود که چه میزان حمایت برای صنایع بایستی فراهم کرد؟ و این حمایت‌ها تا کی بایستی ادامه یابد؟ چگونه صنایع تحت حمایت بایستی انتخاب شوند؟ و سوالات دیگر. مهم‌ترین بنگاه‌های فشارهای سیاسی با هدف دریافت حمایت‌های بیشتر در دوره طولانی‌تر را تصور کرد. آنچنان که مشهور است، حمایت از برخی از صنایع به مفهوم عدم حمایت از صنایع دیگر است و لذا تلاش‌های اصلاح‌گرانه به روشنی خنثی می‌شوند. بدتر اینکه، چالش عمده اصلاحات آزادسازی آن است که نشان دهد سیاست‌های اصلاح شده به عقب باز نمی‌گردند. نسخه لین، وسیعاً چالش اعتبارسازی را فرونی می‌بخشد و گذار آهسته‌تر ممکن است مدت زمانی بیشتری طول بکشد چراکه رشد

آرام است و فشارهای سیاسی مخالف آزادسازی همه جا هستند. در مجموع، نکات زیادی در تحلیل لین وجود دارد که من با آن موافقم اما تمرکز بر (فرآیند) شناسایی صنایع برخوردار از «مزیت نسبی پنهان» به محوریت دولت و فراهم آوری زیرساخت‌های مختص صنایع متقاعدکننده نیست. لین به پژوهش‌های بیشتر فرامی‌خواند. نخستین کاری که برای نشان دادن «آثار خارجی مثبت» صنعت (یا صنعت - خوشه) بایستی صورت گیرد، این است که روشن شود چگونه آنها شناسایی و اندازه‌گیری می‌شوند و چه اقسامی از پشتیبانی دولتی، چشم انداز رفاه و رشد بالقوه را (بدون ایجاد فرصت‌های رانت جویی همان‌گونه که سیاست‌های جایگزینی واردات انجام می‌دهد) بهبود می‌بخشد؟

تا هنگامی که پژوهش مذکور صورت گیرد، «اقتصاد ساختارگرایی نوین» با این بیم مواجه است که همچون مجوزی برای دولت‌هایی تلقی گردد تا از صنایع خاصی (و بدتر از آن شاید از بنگاه‌های خاصی) حمایت کنند به گونه‌ای که ممکن است رشد بیشتری نسبت به سیاست‌های قدیمی و شکست خورده جایگزینی واردات قبلی موجب نشود.

Reference

Baldwin, Robert E. 1969. «The Case against Infant Industry Protection.» *Journal of Political Economy* 77(3): 295-305

تعبیر و تفسیر دنی رودریک^۱

جاستین لین می‌خواهد دوباره اقتصاد ساختارگرا را موجه و محترم نماید و من این کار او را تحسین می‌کنم. او می‌خواهد ساختارگرایی را با برهان اقتصادی نئوکلاسیک پیوند زند که من به این ایده نیز آفرین می‌گویم. از این منظر من برای وی دو تشویق در نظر می‌گیرم و تشویق سوم خود را به خاطر بخشی از نوشته‌هایش دریغ می‌کنم.

محور بینش ساختارگرایی این است که کشورهای در حال توسعه به‌طور کیفی با توسعه یافته‌ها تفاوت دارند. آنها فقط منقبض شده کشورهای ثروتمند نیستند. به‌منظور فهم چالش‌های کمتر توسعه یافته‌ها، شما ناگزیرید تا درک کنید که چگونه ساختار اشتغال و تولید (به ویژه شکاف‌های وسیع بین محصولات حاشیه‌ای اجتماعی نیروی کار در فعالیت‌های سنتی و مدرن) تعیین می‌شود و چگونه می‌توان بر موانعی غلبه کرد که تحول ساختاری را مسدود کرده است.

بینش محوری اقتصاد نئوکلاسیک این است که افراد به «مشوق‌ها» واکنش نشان می‌دهند. ما نیاز داریم تا «مشوق‌ها» را درک کنیم. معلمان برای بهره‌مند کردن دانش آموزان از مهارت‌های ارزشمند مشوق تعیین می‌کنند. چنانچه قصد داشته باشیم تا نکات مفیدی را به دولت‌مردان گوشزد کنیم، بایستی بگوییم برای کارآفرینان «مشوق» تعیین کنند تا در فعالیت‌های اقتصادی جدید سرمایه‌گذاری شود (و البته فراموش نباید کرد که صاحب منصبان دولتی همچنین بایستی مشوق‌هایی در اختیار داشته باشند تا کارهای درست را به نحو اقتصادی انجام دهند).

چنانچه این دو دسته از ایده‌ها را تلفیق کنیم، می‌توانیم اقتصاد توسعه مفیدی داشته باشیم، نباید ابزارهای معاصر تحلیل اقتصادی را کنار بگذاریم و بایستی به شرایط خاص اقتصادهای در حال توسعه حساس باشیم. این نوعی از اقتصاد توسعه است که در موضوع مداخله دولت تفاوت‌های ظریفی را برداشت می‌کند و به زعم آن نمی‌توان دولت را صاحب علم لایتناهی یا نوع دوستی تصور کرد. این امر توجه تمام و کمال به توان و اثربخشی بازارها را می‌طلبد. اما سبک‌سرانه فرض نمی‌کند که توسعه فرآیند خودکاری است که خودش در طی زمانی که دولت نقش آشکاری ندارد نیز خود را حفظ می‌کند.

همان‌گونه که لین تأکید می‌کند، دولت نقش سودمندی به‌منظور تشویق تنوع‌بخشی صنعتی و ارتقا دارد. وی وظایف مطلوب فراهم‌آوری اطلاعات درباره صنایع جدید، هماهنگی سرمایه‌گذاری‌ها میان بنگاه‌ها و صنایع، درونی‌سازی آثار خارجی اطلاعاتی مثبت و ایجاد مراکز رشد صنایع جدید به واسطه

۱. دنی رودریک، پروفیسور اقتصاد سیاسی بین‌المللی در مدرسه دولتی جان اف. کندی دانشگاه هاروارد

تشویق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را فهرست می‌کند. سیاست‌های از این نوع ممکن است در اقتصادهای پیشرفته غیرضروری یا زائد باشند، اما در کشورهای فقیر به منظور پیشرفت واجب است. به منظور تفکیک نام اقتصاد توسعه ساختارگرا از ساختارگرایی سبک قدیم، لین چنین می‌نگارد که تفاوت‌های کلیدی این است که مکتب قدیمی از سیاست‌هایی جانب‌داری می‌کند که در برابر مزیت نسبی اقتصاد است. رویکرد جدید، در مقابل «برنقش محوری بازار تأکید دارد ... و توصیه می‌کند که دولت نقش تسهیل‌گری را به منظور یاری بنگاه‌ها طی فرآیند ارتقای صنعتی و به واسطه هدایت «آثار خارجی مثبت» و پیامدهای هماهنگی را برعهده گیرد.» لین استدلال می‌کند که سیاست‌های دولت بایستی از مزیت نسبی «پیروی» کند به جای آنکه از آن «سریچی» نماید^۱.

این همان موضوعی است که من به واسطه آن به استدلال لین کنایه می‌زنم. چنین به نظر می‌رسد لین می‌خواهد به گونه‌ای استدلال کند که در آن واحد هم مزیت نسبی را بپذیرد و هم آن را مردود بشمارد. من نمی‌توانم درک کنم که این امر چگونه ممکن است. برخی را ممکن است اعتقاد بر این باشد که «آثار خارجی مثبت» و مسائل هماهنگی لازم است مد نظر قرار گیرد (همان‌گونه که لین به صراحت می‌گوید)، برخی دیگر ممکن است باور داشته باشند که بازار به کارآفرینان پیام‌های نادرستی ارسال می‌کند (که سرمایه‌گذاری کنند یا نکنند) که تخصیص منابع براساس مزیت نسبی (که خود را به شکل قیمت‌های بازار نشان می‌دهد) از نظر اجتماعی زیر حد بهینه است. مزیت نسبی مفهومی کاربردی برای بنگاه‌ها دارد و صرفاً تا جایی ادامه می‌یابد که در قیمت‌ها بازتاب می‌یابد.

لذا، لین از دولت‌ها می‌خواهد تا در هنگام شکست و نارسایی بازار مداخله نماید و نوعی از سیاست‌هایی را توصیه می‌کند که من در بالا برشمرده‌ام (یعنی هماهنگی سرمایه‌گذاری‌ها و مراکز رشد صنایع جدید و امثالهم). وی همچنین از دولت‌ها می‌خواهد که از مزیت نسبی سریچی کنند علی‌رغم آنکه در قیمت‌های بازار متجلی شده است. براین اساس، تفاوت جزئی بین مکتب قدیم و جدید (ساختارگرایی) وجود دارد.

لین قصد ندارد که دولت را به راهبردهای مناقشه‌آمیز جایگزینی واردات به منظور ایجاد صنایع سرمایه‌بری مشغول دارد که «سازگار با مزیت نسبی کشور نیست». اما آیا ایجاد صنایعی که از مزیت نسبی سریچی می‌کنند، توسط ژاپن و کره جنوبی در زمان خودشان اتفاق نیفتاده است؟ مگر همان چیزی نیست که چین هم اکنون به صورت نسبتاً موفق در حال انجام آن است؟ براساس محاسبات

۱. برای توضیحات بیشتر در مورد این موضوع به مناظره جاستین لین و هاجون چانگ در کتاب حاضر رجوع گردد/م.

من، سبب صادراتی چین مربوط به کشوری به نظر می‌رسد که سه تا شش برابر ثروتمندتر است. چنانچه چین (که برخوردار از مازاد عظیم نیروی کار کشاورزی است) در نوعی از محصولات تخصصی می‌شد که برخوردارای های عوامل تولیدش حکم می‌کرد، آیا اکنون می‌توانست صادرکننده محصولات خود به کشورهای پیشرفته باشد؟

برخی از افراد، بین مزیت نسبی ایستا و پویا در چارچوب مذکور تفکیک قائل می‌شوند، اما فکر نمی‌کنم تمایز آشکار وجود داشته باشد. شکست و نارسایی های بازار اهرمی بین قیمت های بازار و ارزش گذاری حاشیه ای اجتماعی ایجاد کرد و قیمت های نسبی را تحریف نمود که به مزیت نسبی علامت دهد. خواه این تحریف ها به عنوان قیمت های نسبی پایدار باشند و یا اینکه ثانویه قلمداد شوند. سیاست هایی که لین توصیه می‌کند به منظور خنثی کردن چنین تحریفات بازاری است و اثر مورد نظر آن سیاست ها، بنگاه ها را و او می‌داند تا راه «سرپیچی از مزیت نسبی» را انتخاب کنند.

من می‌پندارم که تفاوت های عقاید من با لین عمدتاً روش شناسانه و بعضاً مربوط به ادبیات و واژگان است و تفاوت عملی میان ما اندک است. آنچه لین احتمالاً در نظر دارد این است که سیاست های صنعتی امروزی بایستی نرم تر از آن چیزی باشد که ساختارگرایان قدیمی آن را توصیه می‌کردند. سیاست های مذکور بایستی به بازارها و مشوق ها توجه بیشتری نشان دهند؛ آگاهی و هوشیاری بیشتری در مورد شکست ها و نارسایی های بالقوه دولت از خود نشان دهند؛ و به ویژه بر شکست ها و نارسایی های بازار تمرکز کنند تا اینکه بر کمبود های گنگ و مبهم بخش خصوصی دست گذارند. من با همه اینها موافقم.

اما پرسش عمیق تر نسبت به ملاحظات سیاستی مذکور می‌تواند وجود داشته باشد. در اصل، شکست و نارسایی بازار بایستی به نحو مناسبی مخاطب سیاست های هدف گیری شده باشد. لذا اگر سرریزهای اطلاعاتی دغدغه باشد، بهترین راه حل یارانه دهی به فرآیند تولید اطلاعات است. اگر مشکل فقدان هماهنگی در میان باشد، بهترین راه برای دولت دور هم آوردن شرکا و هماهنگی سرمایه گذاری های ایشان است. در عمل، گرچه شکست ها و نارسایی های آشکار بازار همواره قابل شناسایی نیست و چاره های مستقیم هدف گیری شده همواره در دسترس نیست. واقعیت این است که نوع سیاست هایی که توسط ساختارگرایان (خواه سنتی و خواه معاصر) به کار گرفته می‌شود، به عنوان ترتیبات مرتبه دوم لحاظ اعمال می‌گردد و در این وضعیت، چیزی روشن و سراسر است نیست.

احتمالاً این موضوع دلیل آن است که چرا لین رویکرد تدریجی به سوی آزادسازی تجاری را توصیه می‌کند. چنین رویکردی، در بهترین حالت حکم علاج و چاره ثانویه را برای شکست ها و نارسایی های

افسار گسیخته بازار آن هم به گونه‌ای دارد که یا به دقت از پیش قابل شناسایی نبوده و یا نمی‌توان براساس بهترین «مداخلات پیگویانی»^۱ عملکرد کاملی نشان داد. اما چه تفاوتی میان شکل جدید ساختارگرایی و رویکرد ساختارگرایی قدیمی وجود دارد؟ آیا اغلب ساختارگرایان به حمایت به چشم مصلحت‌اندیشی موقت نمی‌نگرند که بایستی صورت پذیرد و تا هنگامی ادامه یابد که توانمندی‌های صنعتی بایسته ایجاد شوند؟

تکرار می‌کنم که اختلافات اینجانب و جاستین لین از مرتبه ثانویه است. این اختلافات تحت الشعاع توافقات ما است. کنایه‌های اینجانب (به جاستین لین) کمی شبیه مباحثات داخلی متکی بر تعالیم اعتقادی بین کمونیست‌هاست (که در میان خود بحث می‌کنند آیا انقلاب مستلزم تشدید کشمکش‌های طبقاتی است یا می‌توان از آن جست) در حالی که بخش اعظم دنیا براساس چارچوب دیگری اداره می‌گردد. همچون یک همسفر، با آنچه لین سعی در انجام آن داشته، بسیار دلگرم می‌شوم. زمان مدیدی است که برداشت عمومی ابراز شده در رویکرد وی به اقتصاد توسعه، جامعه و قبای نوبه تن کرده است.

۱. منظور مداخلاتی است که به منظور جبران ناکارآمدی بازار و جبران هزینه‌های اجتماعی وضع می‌شوند و به یادبود آرتو پیگو که واضع مفهوم «آثار خارجی مثبت» (Externality) در اقتصاد بود، نامگذاری شده‌اند.

تعبیر و تفسیر جوزف ای. استگلینز

دوازده سال پیش که من اقتصاددان ارشد بانک جهانی بودم، اظهار کردم که چالش عمده اقتصاد توسعه درس گرفتن از (تجارب) دهه‌های گذشته است. گروه کوچکی از کشورهای عمدتاً آسیایی و محدود کشورهای سایر مناطق دنیا، موفقیت‌های فوق‌العاده داشته‌اند که فراتر از هر پیش‌بینی اقتصاددانان بوده است؛ حال آنکه، بسیاری از کشورها رشد آرام و حتی بدتر از آن یعنی افت و رکود را تجربه کرده بودند که با مدل‌های استاندارد (که همگرایی عملکرد رشد اقتصادی میان کشورها را پیش‌بینی می‌کردند) ناسازگار بود. کشورهای موفق از سیاست‌هایی پیروی کرده بودند که به رغم فراهم آوردن رشد، ثبات و کاهش فقر، به کلی متفاوت از آموزه‌های «اجماع واشینگتن» بود. به فاصله کوتاهی پس از هنگامی که من بانک جهانی را ترک کردم، بحران آرژانتین (که شاگرد اول پیروی از سیاست‌های «وفاق واشینگتن» بود) شک و تردیدهای درباره راهبرد مذکور را تقویت نمود.

بحران مالی جهانی نیز، نسبت به پارادایم نئوکلاسیک در کشورهای صنعتی پیشرفته، شک و تردیدهایی را برانگیخته است که البته صحیح نیز هست. بیشتر اقتصاد توسعه به این دیده نگریسته می‌شود که (به دنبال پاسخ این پرسش است) چگونه کشورهای در حال توسعه می‌توانند گذار موفق به سوی انواع چارچوب‌های سیاستی دوستانه بازار داشته باشند که «سرمایه‌داری سبک آمریکایی» نامیده می‌شود. بحث بر سر هدف نیست بلکه درباره رسیدن به هدف است. در حالی که برخی طرفدار «شوکر درمانی» هستند، برخی دیگر بر آهنگ و توالی (یک مشی تدریجی) تمرکز دارند. بحران مالی جهانی اکنون پرسش‌هایی را درباره مدل مذکور حتی برای کشورهای توسعه یافته برانگیخته است.

در این نوشتار کوتاه، من می‌خواهم چنین استدلال کنم که تجارب بلندمدت رشد و پایداری در هر دو نوع کشور (هم کمتر توسعه یافته و هم در حال توسعه) به همان اندازه که درک نظری عمیق‌تری از قوت‌ها و محدودیت‌های اقتصادهای بازار به دنبال داشته، پشتیبانی از رویکرد «ساختارگرایی نوین» به مقوله توسعه را نیز به ارمغان آورده است. این رویکرد از برخی جهات مشابه آن چیزی است که جاستین لین در این مقاله از آن جانب‌داری می‌کند اما تفاوت‌های قابل توجهی نیز با سایر رویکردها دارد. رویکرد مذکور محدودیت‌های بازار را بزرگ‌تر از چیزی می‌بیند که لین اظهار کرده (حتی به زعم آن اقتصادهای بازارهای دارای عملکرد خوب نیز به نوبه خود هیچکدام کارا یا باثبات نیستند). تنها دوره‌ای از تاریخ سرمایه‌داری مدرن که بحران مالی در آن تکرار نشده است، دوره کوتاهی پس از رکود بزرگ و هنگامی بود که کشورهای عمده‌ای در سرتاسر جهان مقررات مالی مستحکمی را اعمال و تشدید نمودند. جالب آنکه، این دوره شاهد رشد سریعی نیز بود و میوه‌ها و ثمرات آن نیز به‌طور وسیعی به همگان رسید.

دولت نه تنها نقش مهارکننده‌ای نداشت بلکه نقش سازنده و کاتالیزوری نیز در تشویق کارآفرینی، فراهم آوردن زیرساخت‌های اجتماعی و فیزیکی، تضمین دسترسی به آموزش و تأمین مالی و پشتیبانی فناوری و نوآوری ایفا کرد.

دیدگاهی که بنده در پیش می‌گیرم، نه تنها در نگرش به کارایی و ثبات بازارهای افسارگسیخته تفاوت دارد بلکه در آن چیزی که پیشران ابتدایی رشد اقتصادی هست، نیز تفاوت دارد. از زمانی که اثر پیشگام سولو در بیش از نیم قرن پیش ارائه شد (سولو، ۱۹۵۷)، پیشرفت‌های فناوری به‌عنوان منبع عمده افزایش درآمد سرانه به رسمیت شناخته شده است.

بحث و جدل در مورد اینکه پیشرفت دانش حتی برای کشورهای در حال توسعه نیز منبع اولیه رشد بوده، بیشتر اقیانوس گشته است. همان‌گونه که گزارش توسعه جهانی در سال‌های ۹۹-۱۹۹۸ تأکید کرده، آنچه کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته را متمایز می‌کند، نه فقط شکاف در (برخورداری از) منابع بلکه نابرابری در دانش است. حدود و ثغور آهنگ انباشت سرمایه به خوبی درک می‌شود اما در عوض حد و مرز سرعت پر شدن شکاف دانش کمتر روشن است.

اما دیدگاهی که جامعه یادگیرنده را می‌سازد؛ به جذب، انطباق و نهایتاً تولید دانش تمرکز دارد؛ دیدگاه‌های کاملاً متمایزی درباره راهدادهای توسعه به نسبت مدل نئوکلاسیکی فراهم می‌کند. مدل مذکور، مرکز توجه خود را بر افزایش سرمایه و تخصیص کارآمد منابع قرار می‌دهد. از آنجا که ساختار بخشی مناسب اقتصاد طبیعتاً به برخورداری‌های منابع بستگی دارد، تکامل طبیعی ساختار اقتصاد در گذر زمان روی خواهد داد. بازارها منابع خود را به نحو کارا تخصیص می‌دهند، هنگامی که برخورداری‌های (درون‌زا) عوض می‌شود، ساختار را تغییر می‌دهند. از این منظر، نقش اصلی دولت «چوب لای چرخ بازار گذاشتن» نیست.

رویکرد استاندارد شکست و نارسایی بازار، این استنباط‌ها را به واسطه تمرکز برگستره نارسایی‌های بازار مورد انتقاد قرار داد. به‌عنوان نمونه، نارسایی‌ها در بازارهای سرمایه، بدین معنی بود که منابع مالی اغلب برای بنگاه‌های جدید در دسترس نبوده و تعدیل بخشی لازم است. افراد نیز به نوبه خود قادر به تأمین خرج تحصیلات خود نیستند. در اینجا «آثار خارجی مثبت» فراگیری می‌تواند مطرح باشد (نه فقط «آثار خارجی مثبت» محیطی، بلکه آثاری که مقارن و همزاد ریسک سیستماتیک است و در بحران مالی اخیر شواهد آن رویت شد). بررسی (تجارب) دو دهه گذشته تبعات شکست‌های بازار همچون نارسایی‌ها بازار سرمایه را واکاوی نموده است. این چنین نارسایی‌هایی به مسائل اطلاعات ناکامل و

نامتقارن بازمی‌گردد و یک مجموعه از علاج‌ها برای آن پیشنهاد شده که در برخی کشورها و در برخی دوره‌ها آثار قابل توجهی برجای گذاشته است. مقررات مالی خوب در کشورهایی مانند هند، آنان را در برابر ویرانگری بحران مالی جهانی حمایت کرده است.

اما دیدگاه «جامعه‌یادگیرنده» یا همان‌گونه که گرین والد و بنده آن را «اقتصاد نوزاد» می‌خوانیم، بعد تازه‌ای را به روی تجزیه و تحلیل می‌گشاید (گرین والد و استگلیتز، ۲۰۰۶). دانش متمایز از یک کالای معمولی است. انباشت دانش ذاتاً هم‌زاد و مقارن آثار خارجی (سرریزهای دانشی) است. دانش به خودی خود یک کالای عمومی است. چنانچه انباشت، جذب، انطباق، تولید و انتقال دانش در کانون توسعه موفق باشد (که البته هیچ پیش‌فرض این‌چنینی وجود ندارد)، به پیامدهای موفق منجر خواهد شد.

«رویکرد ساختارگرایی نوین» که جاستین لین از آن طرفداری می‌کند، تمام و کمال هم راستا با این دیدگاه است. لین راهنمایی می‌کند که چگونه دولت‌ها بایستی اقتصاد را راهبری کنند؛ او تأکید می‌کند که آنها بایستی جد و جهد بسیار کنند تا اقتصاد در ریلی قرار گیرد که سازگار با مزیت نسبی اش است. مسئله این است که برخی از مهم‌ترین عناصر مزیت نسبی درون‌زا هستند همچون مزیت نسبی سوئیس در ساعت‌سازی که ربط اندکی با جغرافیایش دارد.

نظریه استاندارد هکشر-اوهلین (که بر دادوستد کالاها به عنوان جایگزینی جابه‌جایی عوامل تولید تأکید دارد) در دوره پیش از جهانی شدن (که به انواع امروزی جریان‌های سرمایه‌اجازه حضور می‌داد) فرموله شد. با لحاظ سیالیت کامل سرمایه (به جز بخش کشاورزی)، برخورداری‌های عوامل طبیعی لازم نیست تا پایه و اساسی برای تشریح الگوهای تولید و تخصصی‌شدن فراهم کنند. در کوتاه مدت، هیچ دلیلی ندارد که کشورها خود را به الگوهای دیکته شده توسط برخورداری‌ها (که به طور متداول تعریف شده) محدود سازند. در اختیار داشتن دانش و کارآفرینی به عنوان نوعی از «برخورداری» مهم‌تر است. تمرکز اصلی سیاستی بایستی بر چگونگی ارتقا و شکل‌دهی به چنین برخورداری‌هایی باشد.

حتی اگر دولت بخواهد از مواجهه با چنین تبعاتی پرهیز کند، نمی‌تواند از تبعات آنچه انجام داده (خواه مثبت یا منفی و به منظور توسعه «جامعه‌یادگیرنده») بگریزد. این موارد به روشنی سرمایه‌گذاری در زیرساخت، فناوری و آموزش است و البته تأمین مالی، تجارت، حقوق مالکیت معنوی و سیاست‌های رقابتی را نیز شامل می‌شود.

در قلب «جامعه‌یادگیرنده» موضوع شناسایی بخش‌هایی مطرح است که پذیرای یادگیری می‌باشند؛ و برخوردار از منافعی هستند که به سیطره بنگاه‌ها درنیامده است و لذا در امر یادگیری آن کمتر از حد سرمایه‌گذاری می‌شود. در جای دیگری گرین والد و اینجانب در مورد ملاحظات تشویق بخش صنعتی

(که غالباً سرریزهای وسیعی دارد) مباحثه کرده‌ایم. این رویکرد، تفسیری از موفقیت رشد صادرات‌گرایی آسیا ارائه می‌دهد. آیا اگر کره نیروهای بازار را به حال خود رها کرده بود، به موفقیت‌های توسعه‌ای جالب توجه دست می‌یافت؟ کارایی ایستا مستلزم این بود که کره برنج تولید کند (البته در این حالت احتمالاً کره اکنون در زمره کاراترین برنج کاران دنیا قرار داشت ولی در عوض هنوز کشور فقیری بود). همان‌گونه که آروو (۱۹۶۲) خاطر نشان می‌کند، برخی یادگیری عملی دارند و برخی نیز می‌آموزند که به واسطه یادگیری، یاد بگیرند (استگلیتز، ۱۹۸۷).

بحث مذکور، تفاوت بنیادی با رویکرد نئوکلاسیک را برجسته می‌سازد که بر کارایی کوتاه مدت تأکید دارد. تهاترین کارایی استاتیک و پویا بایستی از منظر فرای قوانین پتنت قریب به ذهن باشد.

دغدغه اصلی آمیخته با سیاست‌های صنعتی، مرتبط با پیاده‌سازی آن است. آیا کشورهای در حال توسعه، ظرفیت‌های بایسته آن را در اختیار دارند؟ ما نیاز داریم تا این پرسش را در چارچوب مدل بگنجانیم. احتمالاً هیچ کشوری نیست که دولت‌ش بدون ایفای نقشی مهم در این خصوص، با موفقیت رشد کرده باشد. این نقش آفرینی نه فقط در مهار بازار و ایجاد بازارها بلکه در تشویق چنین سیاست‌های صنعتی است؛ همچنین گستره‌ای از کشورهای شرق آسیا تا کشورهای پیشرفته صنعتی (نه در مراحل توسعه، بلکه حتی در حال حاضر) را در برمی‌گیرد. وظیفه مذکور، اتخاذ سیاست‌ها و تجارب به منظور ایجاد نهادهایی همانند خدمات تجاری اثربخش است که کیفیت بخش دولتی را ارتقا می‌دهد. کشورهای موفق نیز همین‌گونه عمل کردند. سیاست‌هایی که خواسته یا ناخواسته دولت را تضعیف می‌کنند نیز نبایستی صورت گیرد.

سیاست‌های اقتصادی به ناگزیر ظرفیت دولت به منظور پیاده‌سازی آنها را انعکاس می‌دهند. یکی از مباحث در طرفداری از سیاست‌های تعیین نرخ ارز که صنایع صادراتی را تشویق می‌کند این است که بسیار عام هستند. دولت ناگزیر نیست که بخش‌های «راهبردی» ویژه‌ای را به منظور حمایت برگزیند. به سان همیشه، پای تبادل و تها در میان است. چنانچه بخش‌هایی که برخوردار از وسیع‌ترین «آثار خارجی مثبت» هدف‌گیری شوند، به تبع آن کارایی نیز افزایش می‌یابد.

سیاست‌های عام دیگری نیز همانند رژیم مالکیت معنوی توسعه‌گرا و سیاست‌های سرمایه‌گذاری و تأمین مالی وجود دارد که انتقال فناوری را تشویق کرده و از کارآفرینی محلی حمایت می‌کند و ترویج یک جامعه مبتنی بر نوآوری و یادگیری کمک می‌کند (هوسمان و رودریک، ۲۰۰۳؛ استگلیتز، ۲۰۰۴؛ ارمان و استگلیتز، ۲۰۰۹، هاف، ۲۰۱۰). برخی از اشکال آزادسازی بازار سرمایه و تأمین مالی ممکن است حتی ضدمولد باشد.

مداخلات هرگز بی عیب و نقص نخواهد بود و نیازمند آن است که بهبودی را در عملکرد اقتصادی ایجاد نماید. موضوع بحث، انتخاب بین دولت ناکامل و بازار تمام و کمال نیست بلکه بین دولت‌های ناکامل و بازارهای ناکامل است که هریک ناگزیر بایستی دیگری را چک نماید و از این رو به‌عنوان مکمل یکدیگر در نظر گرفته می‌شوند و لازم است تا نقطه تعادل آن دو را یافت. این تعادل نه تنها از منظر تخصیص وظایف بین این دو مهم است بلکه از دید طراحی نظامی که به‌طور مؤثر تعامل کند نیز حائز اهمیت است.

هنگامی که من در مورد اقتصاد توسعه بحث می‌کردم، این موضوع از جنبه‌های عام‌تر تحول اجتماعی قابل تفکیک نیست (استگلیتز، ۱۹۹۸)، همان‌گونه که هیرشمن نیز در نوشته‌هایش (۱۹۵۸، ۱۹۸۲) تأکید می‌کند. نژاد و طبقه، بر ساخته‌های اجتماعی هستند که به‌طور مؤثری مانع توسعه انسانی بخش بزرگی از جمعیت دنیا است. مطالعه درباره اینکه چگونه این بر ساخته‌ها شکل گرفته و چگونه تغییر می‌کنند، بخش محوری مطالعات توسعه است (هاف و استگلیتز، ۲۰۱۰). در این نوشته، من بر ایجاد جامعه یادگیرنده تأکید ورزیده‌ام که مستلزم سیاست‌هایی است که ترکیب بخشی را تغییر می‌دهند. ریشه موفقیت در نظام آموزشی است و اینکه (نظام مذکور) چگونه نگرش‌هایی در جهت تغییر و مهارت‌های یادگیری را القاء می‌کند. سایر سیاست‌ها (همچون نظام‌های حقوقی، طرح‌های اختصاص اعتبارات خرد مبتنی بر جنسیت، برنامه‌های اقدام مثبت‌نگر) نیز می‌تواند نقش مهمی ایفا کند. پیش از نتیجه‌گیری، می‌خواهم دو تبصره دیگر نیز بیفزایم. اولی، به رابطه بین رشد و کاهش فقر مربوط است. رشد برای کاهش پایدار فقر ضروری است، اما به تنهایی کافی نیست. تمامی سیاست‌های توسعه طرفدار فقرا نیست و برخی نیز ضد فقرا است. سیاست‌هایی همچون آزادسازی بازار سرمایه و تأمین مالی (حداقل در برخی از کشورها) در بی‌ثباتی بیشتر سهیم هستند و در پی آن بی‌ثباتی، فقر بیشتر از راه می‌رسد. سیاست‌های مالی و پولی انقباضی در واکنش به بحران‌ها، سیر نزولی را وخیم‌تر می‌کند؛ منجر به وقوع بیکاری بیشتر و لذا فقر بیشتر می‌شود. سیاست‌های مشوق اقتصاد یادگیرنده نیز می‌تواند طرفدار فقرا و یا ضد فقر باشد، ولی موفق‌ترین سیاست‌ها لزوماً عام‌تر، موجد تحول ظرفیت‌های یادگیری کلیه شهروندان و لذا طرفدار فقرا است.

تبصره دوم مربوط به اهداف گسترده‌تر توسعه است که بایستی بهبودهای پایدار وضعیت شهروندان کشور را موجب شود و معیارهایی که ما برای دستیابی به موفقیت به‌کار می‌گیریم نیز از همین دست به‌شمار می‌رود. معیارهای ما غالباً افزایش ثروت یک کشور را به‌گونه‌ای لحاظ نمی‌کند که ناشی از راهبردهای یادگیری (جانب‌داری شده در این نوشته) باشد. رفته‌رفته در طی زمان، منافع مذکور محقق شده و به رسمیت شناخته می‌شود.

عواقب بحران مالی جهانی بایستی انگیزه‌ای برای اقتصاددانان (به‌ویژه اقتصاددانان توسعه) باشد چراکه عیوب پارادایم حاکم را به نحو چشمگیری آشکار نمود. این پارادایم، اثرشگرفی بر اقتصاد توسعه گذاشت، گرچه نسخه تجویزی آن (پارادایم حاکم) از قبل شکست خورده و رو به زوال بود. خوشبختانه، چارچوب‌های جایگزین از پیش مهیا است. ایده‌هایی که به دنبال درک جدیدی از چگونگی موفقیت یا شکست کشورها هستند، به وفور یافت می‌شود. خارج از آن، ممکن است ما قادر باشیم که چارچوب‌های سیاستی نوینی را قالب ریزی کنیم که پایه‌ای برای عصر نوین رشد باشد. رشدی که پایدار بوده و وضعیت اغلب شهروندان در فقیرترین کشورهای دنیا را بهبود بخشد.

مراجع

1. Arrow, Kenneth J. 1962. «The Economic Implications of Learning by Doing.» *Review of Economic Studies* 29:155–73.
2. Atkinson, A.B., and J.E. Stiglitz. 1969. «A New View of Technological Change.» *The Economic Journal* 79(315): 573–8.
3. Dasgupta, P., and J.E. Stiglitz. 1980a. «Industrial Structure and the Nature of Innovative Activity.» *The Economic Journal* 90(358): 266–93.
4. ———. 1980b. «Uncertainty, Market Structure and the Speed of R&D.» *Bell Journal of Economics* 11(1): 1–28.
5. Emran, S., and J.E. Stiglitz. 2009. «Financial Liberalization, Financial Restraint, and Entrepreneurial Development.» Working paper, Institute for International Economic Policy Working Paper Series Elliott School of International Affairs The George Washington University, January
(www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/papers/2009_Financial_Liberalization.pdf).
7. Fellner, W. 1961. «Two Propositions in the Theory of Induced Innovations.» *The Economic Journal* 71(282): 305–8.
8. Fitoussi, J., A. Sen, and J.E. Stiglitz. 2010. *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. New York: The New Press. (The Report of the Commission in the Measurement of Economic Performance and Social Progress, also known as the Sarkhozy Commission.)
9. Greenwald, B., and J.E. Stiglitz. 2006. «Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries.» *American Economic Review: AEA Papers and Proceedings* 96(2): 141–6.
10. ———. Forthcoming. *Creating a Learning Society: A New Paradigm For Development and Social Progress*. New York: Columbia University Press.
11. Hausmann, R., and D. Rodrik. 2003. «Economic Development as Self-Discovery.» *Journal of Development Economics* 72(2): 603–33.
12. Hirschman, A.O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
13. ———. 1982. «The Rise and Decline of Development Economics.» In M. Gersovitz, and W.A. Lewis, eds., *The Theory and Experience of Economic Development*. London: Allen and Unwin: 372–90.
14. Hoff, K. 2010. «Dysfunctional Finance: Positive Shocks and Negative Outcomes.» Policy Research Working Paper 5183, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, January.
15. Hoff, K., and J.E. Stiglitz. 2010. «Equilibrium Fictions: A Cognitive Approach to Societal Rigidity.» *American Economic Review* 100(2): 141–6.
16. Kennedy, C. 1964. «Induced Bias in Innovation and the Theory of Distribution.» *Economic Journal* 74(295): 541–7.
17. Nordhaus, W.D. 1969a. «An Economic Theory of Technological Change.» *American Economic Association Papers and Proceedings* 59: 18–28.
18. ———. 1969b. *Invention, Growth and Welfare: A Theoretical Treatment of Technological Change*, Cambridge, MA: MIT Press.

19. Romer, P. 1994. «The Origins of Endogenous Growth.» *The Journal of Economic Perspectives* 8(1): 3–22.
20. Shell, K. 1966. «Toward a Theory of Inventive Activity and Capital Accumulation.» *American Economic Association Papers and Proceedings* 56: 62–8.
21. ———. ed. 1967, *Essays on the Theory of Optimal Economic Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
22. Solow, Robert M. 1957. «Technical Change and the Aggregate Production Function.» *Review of Economics and Statistics* 39(3): 312–20.
23. Stiglitz, J.E. 1987. «Learning to Learn, Localized Learning and Technological Progress.» In P. Dasgupta and P. Stoneman, eds., *Economic Policy and Technological Performance*. Cambridge, New York: Cambridge University Press: 125–53.
24. ———. 1998. «Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes.» The 9th Raul Prebisch Lecture delivered at the Palais des Nations, Geneva, October 19, UNCTAD. Also Chapter 2 in Ha-Joon Chang, ed., *The Rebel Within*. London: Wimbledon Publishing Company, 2001:57–93.
25. ———. 2004. «Towards a Pro-Development and Balanced Intellectual Property Regime.» Keynote address presented at the Ministerial Conference on Intellectual Property for Least Developed Countries, World Intellectual Property Organization, Seoul, October 25. http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2004_TOWARDS_A_PRO_DEVELOPMENT.htm.
26. ———. 2006. «Samuelson and the Factor Bias of Technological Change.» In M. Szenberg, L. Ramrattan, and A.A. Gottesman, eds., *Samuelsonian Economics and the Twenty-First Century*. New York: Oxford University Press: 235–51.
27. Uzawa, H. 1965. «Optimum Technical Change in an Aggregate Model of Economic Growth.» *International Economic Review* 6(1): 18–31.

فصل سوم

آیا سیاست صنعتی کشورهای در حال توسعه باید پیرو مزیت‌های نسبی آنها باشد یا از آن سرپیچی کند؟^۱

مناظره‌ای میان جاستین لین و هاجون چانگ

این نخستین مناظره از مجموعه مناظره‌های موضوعی نشریه DPR است که با هدف تشریح و شفاف‌سازی مسائل خاص سیاست توسعه بین‌المللی برگزار می‌شود. در هر مناظره دو پژوهشگر یا کارگزار برجسته گرد هم می‌آیند و هریک فرصت خواهند یافت طی سه دور مناظره، ایده‌های همدیگر را آزمون کنند و به چالش بکشند. سعی شده مناظره‌ها قوی اما قابل درک باشند و از دیگر سودر عین برخوردار از شالوده محکم پژوهشی، برای طیف وسیع خوانندگان نشریه DPR مفید باشند.

بحث نخست بر این پرسش متمرکز می‌شود که آیا سیاست‌های مشوق صنعتی شدن و ارتقای صنعتی باید «هم‌نوا با مزیت‌های نسبی» فعلی باشند یا هدف خود را پرش از روی چند پله نردبان توسعه صنعتی قرار دهند. اول نساجی یا تلفن همراه؟ نخستین موضع‌گیری در قبال این پرسش را می‌توان موضع نظریه نئولیبرال دانست که پرهیز از دخالت را تجویز می‌کند و موضع دوم، اتخاذ سیاست‌های ساختارگرایانه‌تر است که حمایت دولت و محافظت طولانی از صنایع نوزاد را می‌پسندد. با این حال این مناظره چندان دو قطبی نیست و از ظرافت و باریکی بینی بیشتری برخوردار است. هر دو صاحب نظر حاضر در این مناظره، حامی دخالت دولت اما به روش‌های مختلف و با مقاصد متفاوت هستند. دو پیشکسوت حاضر در این مناظره عبارتند از:

1. Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang

جاستین لین: اقتصاددان ارشد و نایب رئیس ارشد بانک جهانی از ژوئن ۲۰۰۸. پیش از آن به مدت ۱۵ سال استاد و بنیانگذار مرکز پژوهش‌های اقتصادی چین در دانشگاه پکن که نویسنده ۱۶ کتاب بوده است. او در سال ۲۰۰۷ سخنران برجسته همایشی در دانشگاه کمبریج بود که جانمایه آن با موضوع این مناظره مرتبط بود و در نهایت با عنوان «گذار و توسعه اقتصادی: اندیشه، راهبرد و پایایی» (دانشگاه کمبریج، ۲۰۰۹) منتشر شد.

هاجون چانگ: استاد اقتصاد سیاسی توسعه در دانشکده اقتصاد دانشگاه کمبریج. نویسنده کتاب‌های متعدد از جمله «انداختن نردبان: راهبرد توسعه در چشم انداز تاریخی» (انتشارات آتم، ۲۰۰۲) و کتاب «نیکوکاران نابکار: کشورهای غنی، سیاست‌های ضعیف و تهدیدهای جهان در حال توسعه» (زندوم هاوس، ۲۰۰۷)

جاستین لین

مقدمه: رشد و ارتقای صنعتی

در روزگاری که آشوب‌های دوره ای^۲، خطر انحراف از اهداف بلند مدت (یعنی تشویق رشد و توسعه پایدار) را در بردارند، من از فرصت بحث درباره این موضوع حیاتی و مهم با دوست خود، هاجون چانگ، استقبال می‌کنم. رابرت لوکاس (Robert Lucas) برنده جایزه نوبل سال ۱۹۸۸ گفته است: «هنگامی که به آنها (مسائل رشد اقتصادی) فکر می‌کنی، اندیشیدن به هرچیز دیگر دشوار است». آنچه او در ذهن داشت رشد برجسته و پایدار در بهره‌وری و استانداردهای زندگی بود که در دودهمه اخیر به‌طور خاص و در مقایسه با رکود اقتصادی (که حداقل آن وقت‌ها دامن‌گیر بقیه جهان در حال توسعه بود) به‌شخصه اصلی کشورهای آسیای شرقی بدل شد.

می‌خواهم این را به جمله پروفیسور لوکاس بیفزایم که وقتی به رشد فکر می‌کنی، تمرکز نکردن بر ارتقای صنعتی و فناورانه (که شاخصه رشد اقتصادی پایدار است) نیز دشوار است. براساس نظریه، همانطور که از مدت‌ها پیش هم مشاهده شده است، کشورهای فقیر باید بتوانند با وارد کردن فناوری‌ها و نهادهای مدرنی که در جای دیگری توسعه یافته‌اند، از «مزیت عقب ماندگی»^۳ خود استفاده کنند. اما با اینکه بعضی کشورها این کار را به خوبی انجام داده‌اند، بسیاری از کشورها در ارتقای صنعتی و در نتیجه

۱. این کتاب توسط نشر آتم ترجمه و به فارسی چاپ شده است. / م.

2. Cyclical Turbulence

3. Backwardness Advantage

فقرزدایی، توفیق بسیار کمتری داشته‌اند. آنچه طی یک یا دو نسل یک کشور را قادر ساخته از صادرات کلاه گیس و تخته چندلا به رقابت در فناوریانه‌ترین بخش‌های پیشرفته برسد، چیست؟ پاسخ تنها در وجود «یک بخش خصوصی پویا» خلاصه نمی‌شود، اگرچه پیشران و محرک اصلی و نهایی این رشد است. نمونه‌های تاریخی به روشنی نشان می‌دهد که پاسخ درست باید حاوی سیاست‌های مؤثر دولت (نقش کاتالیزوری) در تسریع رشد بخش خصوصی نیز باشد. دولت‌ها برای تشویق صنعتی شدن و ارتقای فناوریانه، گستره‌ای از اقدامات را درپیش گرفته‌اند و به طیفی از نتایج مختلف نیز دست یافته‌اند. قدرت منحصر به فردی را که دولت‌ها دارند، با کاربست درست، می‌توان صرف ایجاد و حفظ بهبودهای پایدار و بلند مدت در عوامل تولید و بهره‌وری آنها نمود. وظیفه اصلی ما به عنوان اقتصاددانان توسعه این است که از شواهد تاریخی و نیز از نظریه‌های اقتصادی و تجربه‌ها، بیاموزیم تا بتوانیم به کشورهای فقیرتر دنیا کمک کنیم مسیر رشد پایدار را ترسیم و آن را دنبال کنند. در این مقاله، استدلال خواهیم کرد که دولت بهترین مشوق ارتقای صنعتی و پیشرفت فناوریانه است که من آن را «دولت تسهیل‌گر» می‌خوانم، دولتی که توانایی بخش خصوصی در انتفاع از حوزه‌های مزیت نسبی را تقویت و این فرآیند را تسهیل نماید.

همانطور که توضیح خواهیم داد کلید این مهم به‌کارگیری از مزیت نسبی فعلی کشور است نه استفاده از عوامل تولیدی که ممکن است روزی وجود داشته باشند، بلکه استفاده از عوامل تولیدی است که امروز و اکنون در اختیارند.

فلسفه و علت ایفای نقش دولت

شکست‌ها و نارسایی‌های بازار که سد راه نوآوری می‌شوند در هر حال، ابتدا لازم است توجیه کنیم که چرا دولت باید رهبری توسعه را در دست بگیرد، زیرا رویکرد «دولت تسهیل‌گر» مستلزم این است که دولت بسیار بیشتر از آنچه رویکرد ناب عدم مداخله دولت^۲ اجازه می‌دهد، ایفای نقش کند. اقتصادهای در حال توسعه چنان در دریایی از شکست و نارسایی‌های بازار غوطه ورنند که آنها را نمی‌توان صرفاً به خاطر ترس از ناتوانی دولت نادیده گرفت. یکی از موارد شکست و نارسایی بازار، معلول «آثار خارجی اطلاعاتی»^۳ است. نوآوری‌های اقتصاد (فارغ از پیروزی

1. Facilitating State

2. Pure Laissez-Fair Approach

3. Information Externalities

یا شکست‌شان) اطلاعاتی درباره فرصت‌های سودآور یا زیان‌ده بازار به دست می‌دهند. اما چون بخش زیادی از این اطلاعات علاوه بر خود صاحبان نوآوری در اختیار و دسترس رقبا و مقلدان بالقوه نیز قرار می‌گیرد (که حتی اندک هزینه‌ای در قبال نوآوری نمی‌پردازند)، تمایل اندکی نسبت به عرضه این‌گونه اطلاعات به بازار وجود دارد. یارانه‌های دولتی یکی از ساز و کارهای ممکن برای تشویق نوآوری و جبران این عدم مزیت پیشگامان است.

شکست و نارسایی دوم بازار، معلول «مشکلات هماهنگی»^۱ است. کشورهای در حال توسعه با وقعه‌ای پشت سر کشورهای توسعه یافته‌تر حرکت می‌کنند؛ این کندی نه تنها در فناوری و ساختار صنعتی، بلکه همچنین در سرمایه انسانی، زیرساخت و نهادها وجود دارد. برای این که کشوری بتواند خود را از نردبان ارتقای صنعتی و فناوریانه بالا بکشد، لازم است مجموعه تغییرات دیگری نیز رخ دهد. فناوری‌ها پیچیده‌تر شوند؛ نیاز به سرمایه افزایش یابد؛ مقیاس تولید بزرگ‌تر شود؛ اندازه بازار بزرگ‌تر گردد و مبادلات بازار بیش از پیش صرفاً براساس روابط بازاری و عدم قبول تعهد و ریسک متقابل انجام شوند.^۲ ارتقای صنعتی و فناوریانه منعطف و هموار نیازمند بهبودهای هم‌زمان در نهادهای آموزشی، مالی و حقوقی و نیز زیرساخت است. بنگاه‌های منفرد، آشکارا نمی‌توانند همه این تغییرات را به شکل مقرون به صرفه‌ای درونی کنند و غالباً هماهنگی و هم‌راستایی میان چندین بنگاه برای دستیابی مشترک به چنین تغییراتی نیز غیرممکن خواهد بود. از این رو به عهده دولت خواهد بود که یا این تغییرات را انجام دهد و یا هماهنگی میان بنگاه‌ها را برقرار کند.^۳

در چنین مواردی «آثار خارجی مثبت» ورود و کسب تجربه بنگاه‌ها [در حوزه نوآوری] و نیاز به هماهنگی می‌تواند دخالت و پادرمیانی دولت را (آن هم به گونه‌ای که کاملاً با نظریه نئوکلاسیکی اقتصادی سازگار و همخوان باشد) توجیه کند. درست است که ریسک بالای شکست دولت از قوت این استدلال کاسته

1. PCo-ordination Problems

2. Arm's Length

۳. توجه داشته باشید ایجاد که بحث فوق با مقوله نقش هماهنگ کننده دولت که در گذشته به کرات برای دولت کشور در حال توسعه پیشنهاد می‌شد متفاوت است. در نظریه «فشار شدید توسعه» بر این تأکید می‌شد که اگر پایایی و بقای یک بنگاه بالقوه به نهادهایی از بنگاه بالقوه دیگری (که هنوز به وجود نیامده است) بستگی داشته باشد هیچ یک از این دو بنگاه بالقوه ایجاد نخواهد شد. در این حالت از نظر تئوریک دولت می‌تواند با یک فشار برای ایجاد هم‌زمان بنگاه‌های بالادست و پایین دست اقتصاد را از نظر مادی به نقطه تعادلی بالاتری برساند. اما شرایط جهانی متغیر، از قدرت و قوت نظریه فشار شدید توسعه کاسته است. کاهش هزینه‌های حمل و نقل و اطلاعات در دهه‌های اخیر موجب شکل‌گیری شبکه‌های جهانی تولید شده است. شبکه‌هایی در آنها کشورهای بسیاری هم توسعه یافته و هم در حال توسعه، هرکدام تنها بخش خاصی از تولید نهایی را با توجه به مزیت نسبی خود انجام می‌دهند.

است اما ترس از حکم‌رانی ضعیف رافع مسئولیت ما در تلاش برای طراحی راهبردهای مؤثر برای تسهیل توسعه نیست. یکی دیگر از برندگان جایزه نوبل، آرتور لوییس^۱ به درستی اشاره کرد که «هیچ کشوری بدون محرک‌های مثبت از سوی دولت هوشمند به پیشرفت اقتصادی نرسیده است». حتی با اینکه او نیز درباره «اداره نادرست حیات اقتصادی توسط دولت‌ها» هشدار می‌دهد، نیم قرن بعد از او همچنان این واقعیت برقرار است که شمار کشورهایی که صرفاً با رویکرد آزادی اقتصادی محض و بدون گیرافتادن در موانع شکست و نارسایی بازار موفق شده‌اند، بسیار کم و شمار کشورهایی که دولت‌هایشان فرآیند توسعه را به‌طور مؤثر رهبری کرده و در نتیجه به رشد سریع دست یافته‌اند بسیار بیشتر است. تشخیص مؤثرترین راه‌های تشویق رشد بهره‌وری و تغییر ساختار صنعتی لازم بر توسعه به عهده سیاست‌گذاران و پژوهشگران است.

دولت تسهیل‌گر: کمک به بخش خصوصی در بهره‌گیری از مزیت نسبی

به‌طور خلاصه شکست‌ها و نارسایی‌های شدید بازار می‌تواند توجیه منطقی دخالت دولت برای «استارت زدن» رشد باشد. اما چه نوع دخالتی مدنظر است؟ کلید پاسخ به این پرسش، تشخیص ساختار صنعتی بهینه است که در ساختار برخورداری‌های کشور «درون‌زا» باشد و برحسب فراوانی نسبی نیروی کار، مهارت، سرمایه و منابع طبیعی است. ارتقای ساختار صنعتی نخست می‌طلبد که ساختار برخورداری‌ها ارتقا یابد در غیر این صورت ساختار صنعتی حاصل آمده سرباری بر دوش توسعه خواهد بود. از این‌رو، نقش دولت این است که اطمینان حاصل کند اقتصاد به خوبی این فرآیند درون‌زای ارتقا را آغاز کرده و ادامه می‌دهد.

بگذارید بیشتر توضیح دهم. نقش «دولت تسهیل‌گر» مشوق پیدایش و ایجاد بنگاه‌ها، صنایع و بخش‌هایی است که پس از ایجاد، از مزیت نسبی «فعلی» کشور استفاده مؤثر کنند. این در بسیاری از کشورهای فقیر به معنای تمرکز بر اشکال کاربرو یا منبع محور فعالیت‌های تولیدی و خدماتی است حتی با وجود جریان‌های فزاینده بین‌المللی سرمایه در دهه‌های اخیر، سرمایه کم هزینه نسبتاً کمیاب مانده است، درحالی که نیروی کار و منابع طبیعی نسبتاً فراوان‌تر و کم هزینه‌تر هستند. تمرکز بر فعالیت‌های تولیدی کاربرو و منبع محور به بنگاه‌های کشورهای فقیر اجازه می‌دهد در بازارهای داخلی و بین‌المللی رقابتی عمل کنند. دولت تسهیل‌کننده هماهنگی لازم برای حذف موانع پیدایش این بنگاه‌ها و صنایع

مرتبط با آنها را فراهم می‌کند و به آنها کمک می‌کند تا بر «آثار خارجی» فائق شوند اما پس از آن می‌تواند به بنگاه‌ها اجازه دهد تا همانند موجودی زنده رشد کنند.

در همان حین که، بنگاه‌ها و صنایع رقابتی رشد می‌کنند، سهم بزرگ‌تری از بازار را طلب می‌کنند و بالاترین حد مازاد اقتصادی را در قالب سود و حقوق و مزایا ایجاد می‌کنند. این مازاد با سرمایه‌گذاری مجدد می‌تواند بالاترین بازدهی ممکن را نیز کسب کند زیرا ساختار صنعتی برای ساختار برخورداری موجود بهینه است. در طول زمان این راهبرد به اقتصاد اجازه انباشت سرمایه فیزیکی و انسانی می‌دهد؛ ساختار برخورداری را به همان خوبی ساختار صنعتی ارتقا می‌دهد و در طول زمان توان رقابتی بنگاه‌های داخلی را در محصولاتی افزایش می‌دهد که مهارت‌بری و سرمایه‌بری بیشتری دارند.

با اینکه رویکرد «دنباله‌روی از مزیت نسبی»^۱ تدریجی به نظر می‌رسد و لذا با نظریه شدت و عظمت مشکلات فقر راضی‌کننده نیست، اما در واقع با دسترسی به فناوری و صنایعی که از پیش در کشورهای توسعه یافته‌تر ایجاد شده‌اند، می‌توان فرآیند بهبود پیشرفت را سرعت بخشید. در کشورهای درحال توسعه بنگاه‌ها در هر مرحله از روند توسعه خود می‌توانند به جای اینکه در خط مقدم (مرز) نوآوری باشند، فناوری‌های جدید را تملک کرده و آنها را وارد صنایعی کنند که با ساختار برخورداری‌هایشان سازگار است. آنچه رشد‌های سالانه پایدار ۸٪ و حتی ۱۰٪ در صدی تولید ناخالص داخلی در بعضی اقتصادهای تازه صنعتی شده شرق آسیا را پدید آورده، همین توانایی استفاده از فناوری‌های در دسترس^۲ و به کار گرفتن آن در صنایع موجود است.

دولت به مثابه قابله، نه دایه دائمی

سیاست‌گذاران کشورهای در حال توسعه به کرات کوشیده‌اند فرآیند درون‌زای ارتقای صنعتی و فناورانه را میان‌بر بزنند. آنان سیاست‌ها و دیدگاه‌های خود را بر روی یک ساختار صنعتی آرمانی متمرکز کرده‌اند که آن را با مدرنیزاسیون پیوند می‌زنند. البته چنین ساختاری معمولاً سرمایه‌بر و مهارت‌بر بوده و لذا مختص کشورهای پردرآمدتر (از کشور در حال توسعه) است. همانطور که در سخنرانی خود در سال ۲۰۰۹ گفتم، راهبردهای صنعتی اکثر کشورهای در حال توسعه تازه استقلال یافته در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ عمدتاً در پرتو درک نادرست از محدودیت‌های مؤثر بر فرآیند توسعه تدوین شدند. این کشورها آن دسته از سیاست‌های توسعه‌ای را اتخاذ کردند که صنایع سنگین سرمایه‌بر (یعنی صنایعی که به شدت

1. Comparative Advantage-Following

2. On-the-Shelf Technology

وابسته به نهاده‌ای هستند که فاقدش بودند) را در اولویت قرار می‌داد. ازسوی دیگر بسیاری از نهاده‌هایی که به فراوانی در دسترس‌شان بود (مثل نیروی کار غیرماهر و منابع طبیعی) غفلت کردند. در واقع این سیاست‌گذاران ساختار بهینه صنعتی را متغیر برون‌زایی تلقی کردند که می‌تواند بر فرآیند توسعه تحمیل کند نه متغیر درون‌زایی که مولود و معلول ویژگی اقتصادشان است و در طول زمان تغییر می‌کند.

این رویکرد را می‌توان «سرپیچی از مزیت نسبی»^۱ انگاشت که ساختار مزیت نسبی موجود کشور را به مبارزه می‌طلبد و هزینه بالایی (هم هزینه مالی و هم از منظر کیفیت حکم‌رانی) دارد. برای اجرای چنین راهبردی دولت مجبور است یارانه و حمایت قابل توجهی را برای بنگاه‌هایی فراهم کند که بدون یارانه و حمایت دولت قادر به ادامه حیات نیستند و نیز نمی‌توانند به سرعت و در مقیاس بین‌المللی رقابتی شوند. چنین بنگاه‌هایی نمی‌توانند هیچ مازاد واقعی برای جامعه فراهم کنند و بدون جریان مستمر مازاد، تأمین مالی به منظور بهبود مستمر نهاده‌های تولید به ویژه سرمایه و نیروی کار ماهر (که به نوبه خود شرط لازم برای ایجاد ساختار صنعتی پیشرفته‌تر و پایاتراست) در میان مدت بسیار دشوار خواهد بود. یارانه‌های سنگین و حمایت‌های شدید با مختل کردن سیگنال‌های بازار و جابه‌جایی منابع از بخش‌های رقابتی به بخش‌های غیررقابتی انباشت سرمایه فیزیکی و انسانی در کشور را کند می‌کنند. همچنین بنگاه‌ها را بر آن می‌دارند تا انرژی خود را از کارآفرینی مولد به سوی رانت‌جویی منحرف کنند که به نوبه خود نهادها را فاسد کرده و انباشت سرمایه را بسیار کندتر می‌کند.

فرض کنید دولت تلاش می‌کند رشد صنایع سرمایه‌بر یا صناعی را که کشور در آن فاقد مزیت نسبی است را با یارانه و حمایت تقویت کند. در این صورت انباشت سرمایه و ارتقای ساختار برخورداری کند شده در نتیجه فرآیند ارتقا به ساختار بهینه صنعتی / فناوری کشور کند می‌شود. بدین ترتیب ممکن است دولت به جای ایفای نقش قابل‌به‌منظور سالم به دنیا آوردن صنایع جدید، خود را در بلندمدت در هیئت دایه‌ای برای صنایع نوزاد بیماری ببیند که هرگز به بلوغ نمی‌رسند. فرهنگ رانت‌جویی حاصل از این رفتار دولت نیز به نوبه خود شبکه حمایت را بیش از پیش محکم کرده و اصلاحات بعدی را دشوارتر می‌نماید.

مزیت نسبی در مقابل مزیت رقابتی

اگرچه نشان دادن بنگاه‌های داخلی در موقعیت بهره‌گیری از مزیت نسبی کشور ممکن است منطقی و معنادار به نظر برسد، اما قدیمی و «ازمد افتاده» است. چگونه می‌توان بهره‌گیری از مزیت نسبی را با تشویق

«مزیت رقابتی» (راهبردی که طی دو دهه اخیر توسط مایکل پورتر^۱ مطرح و عامه پسند شده است) هم پایه قرار داد؟

در این ادبیات اقتصادی چهار منبع اصلی مزیت رقابتی عبارتند از:

- بخش‌ها / صنایعی که از عوامل فراوان داخلی به خوبی استفاده می‌کنند؛
- بازارهای داخلی بزرگ تا بنگاه‌ها بتوانند به مقیاس [های بزرگ و صرفه‌های آن] دست یابند؛
- خوشه‌های صنعتی؛

- رقابت با نشاط داخلی، به‌عنوان مشوق رشد و بهره‌وری

به نظر من اما می‌توان موارد بالا را ساده‌تر بیان کرد. نخست رقابت داخلی را در نظر بگیرید؛ اگر راهبرد کشور بر علیه مزیت نسبی آن باشد، غالباً قادر به تقویت رقابت نخواهد بود زیرا بنگاه‌های کم‌توان و ناپایا نیاز به حمایت خواهند داشت. ایجاد و پایدارسازی خوشه‌های صنعتی نیز دشوار خواهد بود. زیرا تا دولت حمایت نکند و یارانه ندهد هیچ بنگاهی وارد آن صنعت نخواهد شد. در هر حال دولت قادر نخواهد بود در آن واحد تعداد زیادی از بنگاه‌های فعال در یک صنعت را تحت پوشش حمایت و یارانه‌های خود قرار دهد تا خوشه‌های صنعتی شکل بگیرند. و اگر کشور از الگوی مزیت نسبی خود پیروی کند وجود یا عدم وجود بازارهای رقابتی بزرگ بی‌اهمیت می‌شوند زیرا بنگاه‌ها و صنایع قادر خواهند بود در بازارهای جهانی رقابت کنند. لذا چهار منبع مزیت رقابتی فوق در یک دستورالعمل ساده خلاصه می‌شوند: «از مزیت رقابتی خود بهره‌گیری کنید.»

نکات پایانی

از این تبادل نظر با دوست و همکار عزیزم «هاجون» خوشحالم. هردو عمیقاً به درک ریشه‌های رشد اقتصادی و کاهش سریع فقر اهمیت می‌دهیم و هردو به دقت درباره موفقیت‌های کشورهای شرق آسیا در رشد اقتصادی طی دو نسل اخیر اندیشیده‌ایم. بی‌شک تفاوت‌هایی در استنباط ما درباره سیاست صنعتی و تجاری وجود خواهد داشت، اما بدیهی است هیچ‌یک از ما درباره اهمیت نقش بزرگ دولت در پیشبرد توسعه اقتصادی تردید نداریم. شاید علت این باشد که در کشورهایی که هردو از نزدیک می‌شناسیم (چین و کره جنوبی) یکی از عناصر حیاتی رشد وجود دولتی توانمند و به شدت توسعه‌گرا بوده است. اما مسأله‌ای که در آن اختلاف نظر داریم، تشخیص نقش کلیدی است که دولت در این کشورها یا سایر کشورهای در حال توسعه سریع ایفا می‌کند. استنباط من این است که آن کشورها گام‌های

فعالانه و اثرگذار برای تسریع فرآیند ارتقای صنعتی برداشته‌اند و موقعیت‌شان عمدتاً معلول اقدامات دولتی است که بهره‌گیری مؤثر از مزیت رقابتی را در هریک از مراحل توسعه امکان‌پذیر ساخته است.

هاجون چانگ

شرکت در این مناظره با جاستین لین که گرایش‌های فکری‌اش به‌طور استثنایی گسترده و مواضع نظری‌اش (علیرغم شالوده‌های استوار آن در اقتصاد نئوکلاسیک) به هیچ وجه جزمی نیست، موجب افتخار من است.

جاستین در سرآغاز بحث، اهمیت ارتقای صنعتی در رشد و توسعه اقتصادی را تصدیق می‌کند. این نکته‌ای است که معمولاً در جریان اصلی غالب تفکرات توسعه امروز نادیده گرفته می‌شود. جریان غالب برکارایی تخصیصی ایستا تأکید دارد. بنابراین واقعاً از تأکید جاستین بر ارتقای صنعتی استقبال می‌کنم.

مهم‌تر از آن، جاستین نقش بالقوه مثبت دخالت دولت در تشویق ارتقای صنعتی را به ویژه با توجه به شکست و نارسایی‌های قابل توجه بازار در عرضه دانش فناورانه جدید و نیز آثار خارجی ایجاد شده در آزمون چیزهای جدید توسط نوآوران و مشکلات هماهنگی در بازارهای مختلف نهاده‌ها (از جمله آموزش، تأمین مالی، نهادهای حقوقی و زیرساخت‌ها) را می‌پذیرد. او همچنین به درستی نسبت به احتمال شکست دولت هشدار می‌دهد. اما فقط در این حد اشاره می‌کند که «تنها نمونه‌های اندکی از دولت‌هایی که با رویکرد آزادی مطلق فعالیت اقتصادی را در پیش گرفته‌اند، موفق شده‌اند و بقیه حتی نتوانستند از شکست و نارسایی‌های بازار فاصله بگیرند و نمونه‌های بسیار بیشتری از رشد سریع در کشورهای مشاهده می‌شود که دولت‌هایشان راهبری مؤثر (فرآیند رشد) را در دست گرفته‌اند». تا این نقطه موضع یکسانی داریم. با این حال تفاوت‌های مهمی نیز میان دیدگاه‌های ما وجود دارد. مهم‌ترین تفاوت این است که جاستین معتقد است دخالت دولت، اگرچه مهم است، اما اساساً باید در رابطه با تسهیل بهره‌گیری از مزیت نسبی کشور باشد. در حالی که من معتقدم مزیت نسبی اگرچه مهم است اما چیزی بیش از یک «خط مبنا» (نقطه شروع) نیست و هر کشوری برای ارتقای صنعت خود باید این خط مبنا را به چالش بکشد.

مفهوم مزیت نسبی که نخستین بار توسط «دیوید ریکاردو» مطرح شد یکی از معدود مفاهیم اقتصادی است که فراتر از درک عمومی است (مفهوم تقاضای مؤثر «کینز» و مفهوم نوآوری «شومپتر» دیگر مفاهیم زیبای اقتصادند). زیبایی این مفهوم این است که نشان می‌دهد چگونه کشوری که از نظر بین‌المللی

مزیت هزینه‌ای در هیچ صنعتی ندارد، می‌تواند با متخصص شدن در صنعتی که کمترین ضعف (عدم مزیت) را در آن دارد از تجارت بین‌المللی منتفع شود. در واقع آنچه مرا به سوی اقتصاد جذب کرد شکوه و درخشش این مفهوم ریکاردو بود. ما نیز آگر به دنبال یافتن مسیر حداکثر کردن فرصت‌های فعلی یک کشور، (با مفروض گرفتن بر خورداری‌های جاری‌اش) باشیم، نمی‌توانیم بهتر و فراتر (از آنچه این مفهوم بیان می‌کند) عمل کنیم.

این نظریه همانطور که همه به خوبی می‌دانیم (به ویژه در نسخه هکچر- اوهلین- ساموئلسون^۱ که جاستین لین از آن بهره می‌گیرد) مبتنی بر مجموعه‌ای از مفروضات دقیق و اکید است. البته همه نظریه‌ها مفروضاتی دارند و اینکه نظریه‌ای دارای مفروضات دقیق و اکید باشد به خودی خود نمی‌تواند قابل انتقاد باشد. با این حال هنوز لازم است بدانیم آیا مفروضات خاص یک مدل برای پاسخ به پرسش‌هایی که ممکن است (در چارچوب آن مدل) طرح گردد مناسب هست یا خیر. نقد من این است که اگرچه فروض مدل HOS هنگامی که به کارایی تخصیصی کوتاه مدت علاقه‌مند باشیم (یعنی وقتی که می‌خواهیم ببینیم آیا کشور از منابع موجود خود با حداکثر کارایی استفاده می‌کند یا نه) می‌تواند قابل قبول باشند، اما هنگامی که به دنبال تعدیل میان مدت یا توسعه بلندمدت هستیم، این فروض قابل پذیرش نیستند.

نخست به پیامد تعدیل میان مدت بنگریم. یکی از فروض کلیدی نظریه HOS فرض تحرک کامل عوامل (در درون مرزهای یک کشور) است. با این فرض هیچ کس به خاطر تغییرات الگوی مبادله در اثر شوک‌های بیرونی متضرر نمی‌شود. پس اگر یک کارخانه فولاد، مثلاً به علت کاهش تعرفه فولاد توسط دولت تعطیل شود، منابع به خدمت گرفته شده در این صنعت (کارگران، ساختمان‌ها و کوره‌های بلند^۲) در صنعت دیگری که نسبتاً سودآورتر است، مثلاً صنعت رایانه، به کار گرفته می‌شوند (با همان سطح یا سطح بالاتر بهره‌وری و لذا سطوح بالاتر بازدهی) در این فرآیند هیچ کس بازنده نیست.

با این حال در واقعیت معمولاً عوامل تولید از نظر کیفیت فیزیکی خود ثابت و تغییرناپذیرند. کوره‌های بلند یک کارخانه فولاد ورشکسته را نمی‌توان به ماشین‌آلات ساخت رایانه تبدیل کرد. کارگران فولاد مهارت‌های مناسب صنعت رایانه را ندارند و تا زمانی که مجدداً آموزش داده نشوند بی‌کار خواهند ماند. در بهترین حالت نهایتاً در مشاغلی ساده و نیازمند مهارت کم مشغول خواهند شد؛ مشاغلی که در آنها مهارت‌های فعلی کارگران فولاد کاملاً به هدر خواهد رفت. به بیانی دیگر حتی اگر کل کشور از آزادسازی تجارت منتفع شود (که همیشه و حتی در کوتاه مدت هم این‌گونه نیست)، صاحبان عوامل تولید کم

1. Heckcher-Ohlin-Samuelson-(HOS)

2. Blast Furnace

تحرك یا بی‌تحرك، از این امر متضرر خواهند شد. مگر اینکه روش‌های سنجیده‌ای برای جبران وجود داشته باشد. به همین علت است که علیرغم پیش‌بینی نظریه HOS، آزادسازی تجارت موجب پیدایش این همه «بازنده» شده است.

این مسأله در کشورهای در حال توسعه، جایی که سازوکارهای جبران (اگرنگوییم وجود ندارند) ضعیف هستند، مشکل جدی‌تری است. در کشورهای توسعه یافته، دولت رفاه از طریق حقوق بیکاری، تضمین بیمه سلامت و آموزش و حتی تضمین حداقل درآمد (به مثابه سازوکاری برای جبران بخشی از زیان بازندگان فرآیند آزادسازی تجارت) عمل می‌کند. در بعضی کشورها مثل سوئد و سایر کشورهای اسکاندیناوی، برنامه‌های بسیار مؤثر بازآموزی برای کارگران بیکار نیز وجود دارد. با این حال در اکثر کشورهای درحال توسعه چنین سازوکارهایی عملاً یا بسیار ضعیف هستند و یا واقعا وجود ندارند. در نتیجه، قربانیان آزادسازی تجاری در این کشورها حتی به‌طور جزئی نیز در قبال هزینه‌ای که برای بقیه جامعه می‌پردازند، جبران نمی‌شوند.

اگر فرض تحرك کامل عوامل، موجب نارسایی نظریه HOS برای تحلیل تحولات میان مدت می‌شود، به طریق اولی فرض آن درباره فناوری نیز به‌طور خاص موجب می‌شود این نظریه برای تحلیل توسعه اقتصادی بلند مدت نامناسب باشد. در مدل HOS فرض می‌شود تنها یک فناوری (بهترین فناوری) برای تولید یک محصول خاص وجود دارد. از آن مهم‌تر، همه کشورها توانایی یکسانی برای استفاده از آن فناوری دارند. پس در نظریه HOS، اگر اکوادور نباید خودرو BMW تولید کند به این علت نیست که نمی‌تواند، بلکه چون تولید BMW هزینه فرصت زیادی دارد و مقدار زیادی از منابع کمیاب کشور را درگیر می‌کند، اکوادور BMW تولید نمی‌کند.

با این حال پذیرش این فرض به معنای نادیده گرفتن همان چیزی است که موجب می‌شود بعضی کشورها توسعه نیافته باشند و بعضی نباشند، یعنی توانایی‌های متفاوت آنها در توسعه و به‌کارگیری فناوری یا همان چیزی که به «توانمندی‌های فناورانه»^۱ معروف است. در نهایت کشورهای ثروتمند، ثروتمند می‌شوند و کشورهای فقیر، فقیر می‌مانند. چون ثروتمندها می‌توانند فناوری‌هایی را به کار گرفته یا توسعه دهند که فقیرها نمی‌توانند حتی به کار گیرند، چه رسد به اینکه توسعه دهند.

از این گذشته، طبیعت فرآیند دستیابی به سطوح بالا و توانمندی فناورانه به گونه‌ای است که کشوری که می‌کوشد تا خود را هم‌تراز یک کشور پیشرفته‌تر نماید، باید صنایعی را ایجاد و حمایت کند که در آنها مزیت نسبی ندارد. چرا باید این طور باشد؟ آیا آن کشور نمی‌تواند تا هنگام انباشت سرمایه فیزیکی و

انسانی کافی انتظار کشد و سپس وارد صنعت پیشرفته تر شود که نیازمند سرمایه انسانی و فیزیکی بیشتری است؟

متأسفانه در واقعیت این کار نتیجه نمی‌دهد. انباشت عوامل به مثابه یک فرآیند انتزاعی و مجرد رخ نمی‌دهد. چیزی به عنوان «سرمایه» یا «نیروی کار» عمومی که کشورها بتوانند آن را انباشت کرده و سپس به هر شکل لازم به کار گیرند وجود ندارد. سرمایه در قالب‌های مشخص و صلب مثل ابزارها و ماشین‌آلات صنعت، قطعات خودرو، کوره‌های بلند یا ماشین‌آلات نساجی انباشت می‌شود. این یعنی حتی اگر کشوری، نسبت سرمایه به نیروی کار مناسب برای صنعت خودرو وجود داشته باشد اما سرمایه مثلاً در قالب تجهیزات نساجی انباشته شده باشد، نمی‌تواند وارد صنعت خودرو شود. به همین ترتیب، حتی اگر آن کشور سرمایه انسانی بیشتری انباشت کند تا ورودش به صنعت خودرو را توجیه کند اما همه مهندسان و کارگران برای صنعت نساجی آموزش دیده باشند، آن کشور نمی‌تواند شروع به تولید خودرو نماید.

اکثر (و نه همه) «توانمندی‌های فناورانه» طی فرآیند مشخص و صلب کسب تجربه تولید انباشت می‌شوند و آن هم در چارچوب‌های «دانش جمعی»^۱ در رویه‌های سازمانی و حافظه‌های نهادی نهفته و مستتر است. حتی اگر کشوری همه ماشین‌آلات، مهندسان و کارگران مناسب را داشته باشد (که همانطور که توضیح دادم امکان‌پذیر نیست) همه این نهادها یک شبه نمی‌توانند در قالب یک بنگاه رقابتی بین‌المللی ترکیب شوند. زیرا عملاً لازم است همه این نهادها را در یک فرآیند (بالمقوه بسیار طولانی) یادگیری به هم ارتباط داد تا بتوانند همه «توانمندی‌های فناورانه» لازم را به دست آورند.

به همین علت است که ژاپن ناگزیر شد صنعت خودرواش را با مدد تعرفه‌های بالا و به مدت نزدیک به چهار دهه حمایت کند، یارانه‌های متعدد مستقیم و غیر مستقیم فراهم کند و قبل از رقابتی شدن در بازار جهانی، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در صنعت خودرو را عملاً ممنوع نماید. به همین علت است که شرکت الکترونیکی اقماری گروه نوکیا^۲ قبل از سودآور شدن بایستی هفده سال از شرکت‌های خواهر خود یارانه می‌گرفت. تاریخ پر از نمونه‌های این چنینی از بریتانیای قرن هجدهم گرفته تا کره اواخر قرن بیستم می‌باشد.

البته جاستین آنجا که می‌گوید یک کشور بایستی از انحراف بسیار زیاد از الگوی مزیت نسبی اجتناب کند، کاملاً محق است. مزیت نسبی برای تعیین اینکه یک کشور با حمایت از صنایع نوزاد خود چقدر هزینه می‌دهد، معیار و راهنمای مفیدی به دست نمی‌دهد. هرچه کشوری بیشتر از الگوی مزیت نسبی

1. Collective Knowledge

2. Nokia

خود فاصله بگیرد بایستی برای کسب توانمندی در صنایع جدید بیشتر هزینه پرداخت کند. اما این به آن معنا نیست که هر کشور، آن گونه که جاستین می‌گوید، تنها باید از الگوی مزیت نسبی خود تبعیت کند. همانطور که قبلاً بحث کرده‌ام، با توجه به ماهیت فرآیند انباشت عوامل و توانمندسازی، انباشت توانمندی در صنایع جدید برای اقتصادهای عقب مانده، بدون سرپیچی از الگوی موجود مزیت نسبی و ورود عملی به صنعت (جدید) قبل از اینکه موجودی «درست» عوامل در دست باشد، عملاً غیرممکن است.

با این ملاحظه ممکن است اقتصاددان نئوکلاسیک ادعا کند که هر کشور قبل از تصمیم‌گیری درباره ورود به صنعت جدید باید تحلیل هزینه فایده انجام دهد و هزینه‌های ارتقای فناوریانه را در مقابل بازدهی‌های آتی مورد انتظار بسنجد و الگوی مزیت نسبی را به عنوان ریسمان سنجش و ارزیابی به کار بندد. این ادعا اگرچه منطقی می‌نماید اما در نهایت ما را از مسیر نگرش به فرآیند [ارتقای فناوریانه] گمراه می‌کند. مشکل اینجاست که پیش‌بینی مدت دستیابی به «توانمندی‌های فناوریانه» لازم و میزان «بازدهی» آن در پایان فرآیند بسیار دشوار است. لذا علت ورود نوکیا به صنعت الکترونیک در دهه ۱۹۶۰ این نیست که نوکیا توانسته است میزان نیاز به سرمایه‌گذاری در توسعه صنعت الکترونیک به مدت ۱۷ سال و سپس میزان بازدهی بالای آتی آن را به دقت محاسبه کند و سپس وارد این صنعت شود. احتمالاً نوکیا حتی فکر هم نمی‌کرده است که رسیدن به سودآوری در صنعت الکترونیک ۱۷ سال طول می‌کشد و احتمالاً نمی‌دانسته است در پایان کار سود حاصله چقدر خواهد بود. این ماهیت تصمیم‌گیری کارآفرینانه در دنیایی با عقلانیت محدود و نااطمینانی بنیادین است. به عبارت دیگر دانستن مدت زمان دستیابی کشور به «توانمندی‌های فناوریانه» لازم برای رقابتی شدن بین‌المللی غیر ممکن است، مگر اینکه عملاً وارد صنعت (جدید) و توسعه آن شود.

در عمومی‌ترین سطح، من و جاستین در دلالت‌های سیاستی این بحث، مشترک و هم نظر هستیم. هر دو موافقیم که ارتقای صنعتی برای توسعه اقتصادی ضروری است و موافقیم که این فرآیند صرفاً از رهگذر نیروهای بازار رخ نمی‌دهد و نیازمند دخالت دولت است. همچنین موافقیم که دولت نباید به سرعت و به شدت، اقتصاد را از ساختار فعلی‌اش دور کند.

با این حال، تفاوت‌های مهمی نیز میان ما وجود دارد. در نظریه نئوکلاسیک مزیت نسبی (که در استدلال جاستین مورد استفاده قرار می‌گیرد)، محدودیت تحرک عوامل نادیده گرفته می‌شود و نتیجه این است که هزینه‌های آزادسازی تجارت و به تبع آن نیاز به سازوکارهای مناسب باز توزیعی به طور نظام‌مند، دست کم گرفته می‌شود. از آن مهم‌تر، «توانمندی‌های فناوریانه» در این نظریه مفقود هستند.

این در حالی است که آنچه کشورهای توسعه یافته را از کشورهای در حال توسعه متمایز می‌کند همین توانمندی‌ها است.

وقتی متوجه می‌شویم «توانمندی‌های فناورانه» مختص هر صنعت در موارد متعددی طی فرآیند تجربه واقعی تولید حاصل شده‌اند، در می‌یابیم که اگر قرار است کشور به صنعت جدیدی وارد شود و ساختار صنعتی خود را ارتقا بخشد، قطعاً سرپیچی از الگوی موجود مزیت نسبی ضروری است. در خصوص حمایت نیز باید گفت که دوره زمانی و شدت حمایت می‌تواند بسیار بزرگ (مشابه آنچه در مورد تیوتا، نوکیا دیگر نمونه‌های موفق و پرشمار حمایت از صنایع نوزاد مشاهده کردیم) و پیش‌بینی آن نیز ذاتاً دشوار باشد.

جاستین لین

هاجون چانگ حوزه کلیدی توافق نظرمان را به خوبی خلاصه کرد: دولت در تشویق ارتقای صنعتی و فناورانه نقش دارد. اما انحراف «بیش از حد» از الگوی مزیت نسبی کشور با مخاطراتی همراه است. تفاوت آرای ما در چگونگی تعریف واژه «بیش از حد» و نیز تفسیر مدل‌های تجاری و شواهد تاریخی و چگونگی تشویق مقرون به صرفه «یادگیری فناورانه» است.

آیا هزینه‌های انطباق و تفاوت‌های فناورانه واقعاً نظریه مزیت نسبی را به تحلیل می‌برد؟

هاجون استدلال می‌کند که به علت تحرک ناقص عوامل (در واقع وجود هزینه‌های انطباق) و مفروضات ساده شده درباره فناوری، استدلال‌های مبتنی بر مدل‌های تجاری استاندارد علیه رویکرد و حمایت از صنایع نوزاد (مثل آنچه در بالدوین ۱۹۶۹ مشاهده می‌شود) دلالت‌های سیاستی خوبی به دست نمی‌دهند. بدیهی است که اصطکاک‌های انطباق و تعدیل بازار کار به منظور تغییر در توان رقابتی صنعتی وجود دارد و سرمایه فیزیکی نیز غالباً در هر صنعت، خاص و غیر قابل استفاده در صنعت دیگر است. کارگران نمی‌توانند بدون هزینه از صنعتی به صنعت دیگر یا از منطقه دیگر منتقل شوند و دولت‌های کشورهای در حال توسعه غالباً کار چندانی برای جبران هزینه‌های بازندگان نمی‌کنند. اما هزینه‌های انطباق را بدون آسیب زدن به نظریه پایه مزیت نسبی می‌توان در مدل‌های استاندارد تجارت گنجانده (موسا، ۱۹۷۸). علاوه بر این، هنگامی که کشوری مزیت نسبی خود را در صنعت فعلی‌اش از دست می‌دهد سرمایه (فیزیکی) مختص آن صنعت را می‌توان به شکل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشورهای دیگر جابه‌جا کرد. همان چیزی که به الگوی توسعه اقتصادی غزاهای پرنده در شرق آسیا و بسیاری از قسمت‌های جهان معرف شده است (آکاماتسو، ۱۹۶۲).

نکته دوم «هاجون» این است که مدل HOS، به غلط فرض می‌کند سطح فناوری واحدی در اختیار تولید کنندگان همه کشورها وجود دارد. با این حال نظریه مزیت نسبی به فرض وجود فناوری یکسان متکی و مشروط نیست. برای مثال مدل اولیه مزیت نسبی «ریکاردو» می‌پذیرد که انگلستان و پرتغال از فناوری‌های متفاوتی برای تولید پوشاک و شراب برخوردارند. به علاوه هدف مدل‌های نظری، ساده‌سازی است. در مدل‌های تجربی تجارت عموماً استفاده کشورهای فقیر و ثروتمند از فناوری‌های متفاوت لحاظ می‌شود. به لطف کاهش شدید هزینه‌های اطلاعات و مبادله، کشورهایی که در مراحل مختلف توسعه هستند حتی می‌توانند هریک بر بخش‌های متفاوتی از یک صنعت واحد متمرکز شوند و هریک با استفاده از فناوری‌های متفاوت محصولات متفاوتی را با توجه به مزیت نسبی خود تولید کنند. برای مثال صنعت اطلاعات را در نظر بگیرید کشورهای پردرآمد مثل ایالات متحده در توسعه محصول / فناوری متخصص می‌شود. کشورهای با درآمد متوسط مثل مالزی، بر تولید «چیپ» متمرکز می‌شود. و کشورهای با درآمد متوسط رو به پایین، مثل چین، بر تولید قطعات یدکی و مونتاژ محصولات نهایی متمرکز می‌شوند.

هاجون به درستی اشاره می‌کند که در جهان واقعی آزادسازی تجارت در دو دهه اخیر موجب ایجاد بازندگان زیادی شده است. اما علت این است که کشورهای بازنده کار خود را با ورود به صنایع متعددی شروع کردند که با حوزه‌های مزیت نسبی آنان ناسازگار بود. این امر نتیجه راهبردهای «سریچی از مزیت نسبی» بود که دولت‌های آنان در گذشته اتخاذ کرده بودند. حذف حمایت‌ها به روش شوک درمانی موجب فروپاشی بنگاه‌های ناپایا شد. با این حال، اگر در فرآیند آزادسازی، دولت ورود به بخش‌هایی را آزاد کند که کشور در آنها مزیت نسبی دارد و به تدریج حمایت خود را از صنایع مغایر با مزیت نسبی بردارد، کشور می‌تواند با رسیدن همزمان به ثبات و رشد پویا طی این فرآیند به یک بهبود پارتویی دست یابد و این همان چیزی است که در سخنرانی اصلی خود در سال ۲۰۰۱ بیان کردم. در واقع چین به همین ترتیب توانست گذار از اقتصاد مبتنی بر برنامه‌ریزی به اقتصاد بازار را مدیریت کند.

از داستان کشورهای موفق درباره ارتقای فناوریانه چه می‌آموزیم؟

شالوده استدلال هاجون، پژوهشی است که او و دیگران روی تعدادی از کشورهایی که با حداکثر سرعت اقتصاد خود را صنعتی کردند، انجام داده‌اند. در ادامه من به مورد کره می‌پردازم و نکات مختصری نیز روی مثال نوکیای وی دارم.

از یک سو به سختی می‌توان ادعا کرد اجرای سیاست تجاری و صنعتی فعال در جمهوری کره اساساً مانع رشد شده است. این کشور فعالانه و با استفاده از موانع بلند تجاری از بخش‌های خاصی حمایت کرد و بعضاً رویکردی تهاجمی نسبت به ارتقای صنعتی در صنایع سرمایه‌بر اتخاذ نمود. طی چهل سال اخیر کره به نرخ‌های قابل توجه رشد GDP دست یافت و در حوزه ارتقای صنعتی در صنایعی مثل صنعت خودرو و صنعت نیمه‌هادی‌ها عملکردی تأثیرگذار به نمایش گذاشت.

با این حال نباید در میزان «جلوافتادن» کره از الگوی مزیت نسبی‌اش مبالغه کنیم. مثلاً در بخش خودرو تولیدکنندگان کره‌ای در ابتدای دوره رشد خود عمدتاً بر مونتاژ قطعات وارداتی (که کاربر و در راستای مزیت نسبی آن زمان کشور بود) متمرکز بودند. به‌طور مشابه در صنعت الکترونیک تمرکز در ابتدا روی لوازم خانگی مثل تلویزیون، ماشین لباسشویی و یخچال بود و سپس به چیپ‌های حافظه منتقل شد که در صنعت اطلاعات کمترین پیچیدگی فناوریانه را داشت. صعود فناوریانه کره سریع بوده است اما به همین ترتیب انباشت سرمایه فیزیکی و انسانی نیز به خاطر انطباق سریع بخش‌های صنعتی اصلی کره با مزیت‌های نسبی موجود بوده است و به همین علت تغییرات در الگوی بنیادی مزیت نسبی این کشور نیز به سرعت انجام شده است.

سابقه دولت کره در مدیریت بخش‌های تحت حمایت نیز به همین میزان مهم است. دولت در این بخش‌ها سیاست اعمال انضباط بر بازار را دنبال می‌کرد و لذا انحراف بزرگ مقیاس از مزیت نسبی کشور غیرممکن بود. صنایعی که از حمایت و یارانه منتفع می‌شدند باید خود را در بازار صادرات ثابت می‌کردند. در طول زمان توان رقابتی‌شان رو به افزایش بود. به علاوه دولت به سختی می‌کوشید تا دسترسی تولیدکنندگان صنعتی را به نهاده‌های واسطه‌ای براساس قیمت جهانی را تضمین کند و این کار را به واسطه سیاست‌هایی از جمله استرداد تعرفه گمرکی، برنامه‌های معافیت گمرکی و ایجاد نواحی پردازش صادراتی انجام می‌داد. لذا دولت به روشنی دریافته بود که مزیت نسبی مهم است و ارتقای فناوریانه موفق به این وابسته است که بنگاه‌ها هم در خرید نهاده و هم در فروش محصول در معرض قیمت‌های جهانی باشند. شواهد نشان می‌دهند دولت کره، همانطور که در بخش نخست اشاره کردم نقش «دولت تسهیل‌گر» را ایفا کرد.

اکنون اجازه دهید تعریضی بر مثال نوکیا بزنم که آن را متفاوت با شیوه «هاجون» تفسیر می‌کند. ارتقای فناوریانه نوکیا (از جایگاه تولیدکننده الوار به تولیدکننده کفش و از آن به قطعه‌سازی برای فیلیپس و در ادامه به تولیدکننده لوازم خانگی الکترونیک با نشان تجاری خود و در نهایت به «کارخانه» ساخت گوشی‌های

تلفن همراه) تقریباً در راستای خط سیر رشد ذخیره انسانی و فیزیکی فناورانه رخ داد. دولت فنلاند در این فرآیند کمک‌های دوراندیشانه‌ای داشت، اما من آن را با «نقش تسهیل‌گری» در اجرای «راهبرد پیروی از مزیت نسبی»^۱ سازگار تعبیر می‌کنم. دولت، تحقیق و توسعه و رقابت در صنعت تلفن همراه را در سال‌های ۱۹۷۰ تشویق کرد و به ایجاد ساخت شبکه موبایل در حوزه نوردیک (کشورهای اسکاندیناوی) کمک کرد (علی یرکو و هرمنس، ۲۰۰۴). اگرچه یادگیری عملی^۲ نوکیا غیرقابل ارزش‌گذاری است اما جوهره اصلی این راهبرد، سطوح بالای حمایت از بازار داخلی نبود. نوکیا آشکارا از محل سود خود در سایر حوزه‌ها بخش تلفن همراه خود را حمایت می‌کرد. در هر حال درآمد سرانه فنلاند در سال ۱۹۷۰ براساس قدرت خرید تعدیل شده با قیمت‌های دهه ۱۹۹۰ به ۹,۶۰۰ دلار، یعنی تقریباً نزدیک به درآمد سرانه آلمان با ۱۰,۸۰۰ دلار در همان سال بود (مدیسون، ۲۰۰۶). تصمیم نوکیا به حمایت از صنعت تلفن همراه با سود حاصل از سایر فعالیت‌هایش، کاملاً با مدل ارتقای صنعتی / فناورانه‌ای منطبق بود که یک بنگاه خصوصی با نیت حداکثر کردن سود در یک اقتصاد با رقابتی و در یک کشور پردرآمد اتخاذ می‌کند.

آیا مزیت نسبی پویا و حمایت از صنایع نوزاد، بنیان‌های مناسبی برای سیاست صنعتی هستند؟

در پایان باید به پرسش «هاجون» درباره مبانی نظری کاربرد سیاست تجاری به‌عنوان ابزاری برای تشویق ارتقای صنعتی بازگردم. استدلال وی بر ایده «مزیت نسبی پویا» و «حمایت از صنایع نوزاد» مبتنی است. با این وجود اگر ارتقای صنعتی قدم به قدم و با پیوستگی به تغییرات الگوی مزیت نسبی انجام شود، هزینه‌های یادگیری بسیار کمتر از حالتی است که کشور به دنبال جهشی بزرگ باشد. در مقام مقایسه، یادگیری ریاضیات را در نظر بگیرید. معمولاً دانش آموز با یادگیری جبر شروع می‌کند سپس راه خود را از مسیر حسابان به آنالیز ادامه می‌دهد، همین دانش آموز اگر با آنالیز شروع می‌کرد اگرچه ممکن بود در نهایت کاملاً به آنالیز مسلط شود اما هزینه‌های یادگیری به احتمال زیاد بسیار بیشتر از حالت قبل می‌بود. به‌طور مشابه اگر بنگاهی با تولید دوچرخه شروع کند، سپس ساخت موتور سیکلت را یاد بگیرد و در نهایت وارد تولید خودرو شود، جمع هزینه‌های یادگیری احتمالاً بسیار کمتر از حالتی خواهد بود که کار خود را با مأموریت دشوار و مهیب تسلط بر تولید کارای خودرو شروع کند.

هنگامی که دولت تصمیم می‌گیرد برای بنگاه‌های اقتصادی در بخش‌هایی (که احتمالاً تا بیست سال آینده و حتی بیشتر قادر به حفظ بقا نیستند) حمایت یا انگیزه فراهم کند، لاجرم مجبور خواهد بود

1. Comparative-Advantage-Following Strategy

2. Learning-by-Doing

منابع را از حوزه‌های فعلی مزیت نسبی بیرون بکشد. این کار، مازاد بنگاه‌های فعال را کاهش می‌دهد و لذا انباشت سرمایه‌ای را کند می‌کند که شرط لازم ارتقای ساختار مواهب کشور و مزیت نسبی آن است را کند می‌کند و بدین ترتیب صنعت نوزاد زمان بسیار بیشتری را در نوزادی می‌گذراند (بالدوین ۱۹۶۰، ساور ۲۰۰۷). به علاوه حمایت افراطی، با خطر نهادینه شدن فرهنگ رانت جویی همراه است. با توجه به درجه اهمیت کیفیت نهادها و حکم‌رانی برای توسعه، آثار غیر مستقیم حمایت همراه با حکم‌رانی ضعیف حتی می‌تواند بسیار مخرب تراز آثار مستقیم باشد.

هاجون چانگ

من و جاستین، اگرچه هر یک طرفدار مکاتب نظری متفاوتی هستیم، درباره چارچوب عمومی تحلیل ارتقای صنعتی اتفاق نظر داریم. مطمئناً اختلاف نظرهایی نیز وجود دارد. با اینکه ممکن است هردو دارای این دیدگاه باشیم که مزیت نسبی یک اصل مهم است، من آن را تنها یک «خط مبنا» می‌دانم، در حالی که جاستین معتقد است حتی اگر منطبق بر این خط سیر نباشیم، بایستی بسیار نزدیک به آن حرکت کنیم. من و جاستین، درباره اهمیت «هزینه‌های انطباق» و «یادگیری فناورانه» هم عقیده‌ایم. اما درباره درجه اهمیت روش تحلیل آنها اختلاف داریم. در هر حال شفاف‌سازی این تفاوت آرا عملاً به ما کمک می‌کند درباره نکات ظریف‌تری بیندیشیم و دانش خود را بیشتر کنیم. در غیر این صورت باید به بحث و غیرسازنده بیهوده بپردازیم.

نخست، در مورد هزینه‌های انطباق جاستین به درستی اظهار می‌کند که این هزینه‌ها می‌توانند در مدل‌های رایج تجارت گنجانده شوند (و بعضاً گنجانده شده‌اند). اما پرسش من این است که اگر هزینه‌های انطباق مهم هستند چرا در عمل اقتصاددانان جریان غالب که همواره به آزادسازی تجارت توصیه می‌کردند، به آن چشم می‌بندند؟ صرف گفتن اینکه هزینه‌های انطباق را می‌توان در مدل‌های رایج گنجانده کافی نیست. رهبران معنوی اردوگاه جریان غالب تفکر اقتصادی، از جمله جاستین باید دیگران را به لحاظ کردن هزینه‌های انطباق ترغیب کنند و سپس نتایج را به طور کامل در طراحی اصلاح سیاست تجاری به کار گیرند. درباره پیش‌فرض فناوری یکسان نیز به همین ترتیب اگر رد پیش‌فرض فناوری یکسان (که جاستین تلویحاً می‌پذیرد) بهتر است، چرا اقتصاددانان جریان غالب هنوز روایت مدل HOS از مزیت نسبی را به جای روایت ریکاردو (که در آن تفاوت فناوری، مزیت‌های نسبی کشورهای مختلف را تعیین می‌کند) به کار می‌برد؟

اما درباره اشاره جاستین که حتی دارایی‌های خاص یک فعالیت (صنعت) لزوماً طی فرآیند انطباق ارزش خود را از دست نمی‌دهند چون می‌توان آنها را به کشوری دیگر منتقل کرد، باید بگویم به خاطر یادآوری این نکته مهم از او متشکرم. درهرحال این گزاره، بیشتر در مورد دارایی فیزیکی و آن هم به صورت محدود، صدق می‌کند. همه دارایی‌های فیزیکی را نمی‌توان به خارج از کشور فرستاد و بسیاری از آنها برای تحقق کامل پتانسیل (ظرفیت) مولد خود به دارایی‌ها و مهارت‌های مکمل نیازمندند. به علاوه کارگرانی که مهارت خاص دارند (اگر دوست دارید آنها را سرمایه انسانی می‌نامیم) نمی‌توانند به «کشور مقصد (غاز) بعدی» منتقل شوند. البته تعداد محدودی از تکنسین‌ها که ممکن است از سوی کارخانجات کشور مقصد برای مشاوره فنی فراخوانده شوند، استثنا هستند. از نظر کارگران مایه دلخوشی جزئی است اگر دارایی فیزیکی که با آن کار می‌کرده‌اند با انتقال به یک کشور دیگر ارزش (درآمد) آنها را تا حدودی حفظ کند. موضوع ناخوشایند اینجاست که معمولاً تنوع دارایی‌های کارگران (حتی با لحاظ کردن سرمایه انسانی خودشان) کمتر از مالکان دارایی فیزیکی است. لذا، توانمندی آنان در کنار آمدن با پیامدهای فرآیند انطباق (به صورت نسبی) کمتر از مالکان است.

با این ملاحظات موضوع «غازهای پرنده» مورد اشاره جاستین از اهمیت لزوم گنجاندن هزینه‌های انطباق در طراحی سیاست تجاری نمی‌کاهد. این نکته (اگر تأثیری داشته باشد) عملاً ضرورت طراحی بهتر روش‌های جبران برای کارگران دارای مهارت خاص را (مثلاً برگزاری برنامه‌های بازآموزی به‌عنوان یارانه) بیشتر نمایان می‌کند.

جاستین معتقد است آزادسازی تجارت در دو دهه گذشته موجب پیدایش بازندگان زیادی شده است زیرا آن کشورها [فرآیند ارتقاء صنعتی را] با صنایعی شروع کردند که با حوزه‌های مزیت نسبی شان ناسازگار بودند و علت، سیاست‌های اشتباه گذشته بوده است. این استدلال، با این که ممکن است در غالب موارد (اگرچه نمی‌توان گفت همیشه) صادق باشد، اما شیوه اعمال آزادسازی تجارت طی دو دهه گذشته را توجیه نمی‌کند. اگر بدانیم کشوری «بیش از حد» از مزیت نسبی فاصله گرفته است، سیاست اجرایی محتاطانه‌ایستی این‌گونه باشد که «بیش از حد» آزادسازی صورت نگیرد، زیرا در غیر این صورت هزینه‌های انطباق بسیار بالا خواهند بود. «جمع دو کار اشتباه منجر به یک کار صحیح نمی‌شود».

این مسأله به‌طور طبیعی مرا به نکته دوم جاستین یعنی چالش تصمیم‌گیری درباره میزان انحراف از مزیت نسبی می‌رساند. او با استفاده از نمونه‌های کره و فنلاند استدلال می‌کند این کشورها موفق شدند، زیرا «بیش از حد» از مزیت‌های نسبی خود دور نشدند. او به درستی می‌گوید حرکت کره روی

«نردبان» تقسیم کار بین‌المللی همواره با گام‌های کوچک و در عین حال سریع انجام شده است. اگر چه با توصیف وی از این فرآیند کاملاً موافق نیستم (مثلاً حرکت به صنایعی مثل فولاد و کشتی‌سازی جهش‌های بزرگ و عملاً بدون گام واسطه بودند) اما با او موافقم که برداشتن گام‌های بسیار بزرگ می‌تواند به [تحمیل] هزینه‌های یادگیری بسیار بزرگ منجر شود.

بدین ترتیب می‌توانیم نوعی رابطه U-شکل وارونه را میان دور شدن اقتصاد از مزیت نسبی و نرخ رشد آن تصور کنیم. اگر انحرافات «بیش از حد» کم باشند ممکن است [سیاست‌های صنعتی] در کوتاه مدت کارا باشند. اما رشد بلندمدت اقتصاد کند می‌شود، زیرا ارتقای صنعتی و اقتصادی رخ نمی‌دهد. لذا افزایش انحراف از مزیت نسبی رشد تا یک نقطه آستانه مشخص، رشد را شتاب می‌دهد و پس از آن نقطه، آثار منفی حمایت (برای مثال افزایش هزینه‌های یادگیری و رانت‌جویی) می‌تواند بر رشد بهره‌وری حاصل از صنایع نوزاد (در نتیجه حمایت) چیره شود و در نتیجه برآیند رشد منفی شود.

فکر می‌کنم جاستین احتمالاً با نگاه فوق موافق است. با این حال یک اختلاف نظر بزرگ در نحوه کاربست این ایده میان ما وجود دارد و آن این است که تا چه میزان سرپیچی از مزیت نسبی «بیش از حد» محسوب می‌شود؟ (یا نقطه اوج منحنی U-شکل وارونه کجاست؟)

جاستین با استفاده از مثال فنلاند ادعا می‌کند چون فنلاند با درآمد سرانه‌ای (به دلار بین‌المللی) تنها ۱۳٪ کمتر از آلمان در سال ۱۹۷۰ (۹,۵۷۷ در مقابل ۱۰,۸۳۹ دلار) کشوری ثروتمند تلقی می‌شد، حرکت نوکیا به صنعت الکترونیک توجیه داشت. با این حال مقایسه مناسب بایستی نه در سال ۱۹۷۰ بلکه در سال ۱۹۶۰ انجام می‌شد، یعنی سالی که شرکت اقماری الکترونیک نوکیا پایه‌گذاری شد. در آن زمان شکاف درآمدی با آلمان بزرگ‌تر و حدود ۲۳٪ بود (۶,۲۳۰ در مقابل ۷,۷۰۵ دلار).^۱ در هر حال این ارقام درآمدی نیز براساس برابری قدرت خرید (PPP) هستند که به متورم نشان دادن درآمد کشورهای فقیرتر گرایش دارد. اگر به دنبال مقایسه استانداردهای زندگی بودیم ارقام درآمدی براساس PPP ارجح بودند اما وقتی به مزیت نسبی در تجارت بین‌الملل علاقه‌مندیم درآمد به نرخ جاری دلار بهتر از درآمد براساس PPP است.

اگر از نرخ جاری دلار استفاده کنیم، تصویر پیش روی بسیار متفاوت می‌شود.^۲ در سال ۱۹۶۰ درآمد سرانه فنلاند تنها ۴۱٪ درآمد سرانه ایالات متحده، کشور پیشیناز در صنعت الکترونیک و در سایر صنایع،

۱. همه ارقام درآمد برحسب PPP از مدیسون ۲۰۰۶ نقل شده‌اند.

۲. همه ارقام درآمد به دلار جاری از سایت www.nationmaster.com/red/graph/eco_gdp_percap_economy_gdp_percapita استخراج شده‌اند که خود ارقام بانک جهانی و CIA را بازنشر کرده است.

بود (۱,۱۷۲ دلار در مقابل ۲,۸۸۱ دلار). این امر زیاد شبیه کشوری که در وابستگی تنگاتنگ با مزیت نسبی باشد، نبود. اگر تصمیم فنلاند درباره نوکیا به اندازه کافی اشتباه به نظر نمی‌رسد، در مورد تصمیم ژاپن چه قضاوتی باید داشت؟ در سال ۱۹۶۱ درآمد سرانه ژاپن تقریباً ۱۹٪ درآمد سرانه ایالات متحده بود (۵۶۳ دلار در مقابل ۲,۹۳۴ دلار). اما در آن زمان این همه صنایع «اشتباه» (شامل خودرو، فولاد، کشتی‌سازی و امثال آنها) را مورد حمایت و تشویق خود قرار می‌داد؛ یک نمونه چشمگیر دیگر کره جنوبی است. فولادسازی پوسکوکو^۱ در سال ۱۹۶۸ تحت مالکیت دولت پایه‌گذاری شد و تولید را از ۱۹۷۲ شروع کرد؛ زمانی که درآمد سرانه کره تقریباً ۵/۵٪ ایالات متحده بود (۳۲۲ دلار در مقابل ۵,۸۲۸ دلار). بدتر از آن اینکه، در همان سال کره با راه‌اندازی «برنامه بلندپروازانه صنعتی شدن مبتنی بر صنایع سنگین و شیمیایی» خود که مشوق صنایع کشتی‌سازی، خودرو (با طراحی داخلی)، ماشین‌آلات و بسیاری از صنایع «اشتباه» دیگر بود، تصمیم گرفت حتی بیشتر از قبل از الگوی مزیت نسبی خود فاصله بگیرد. حتی در سال ۱۹۸۳ که سامسونگ تصمیم گرفت نیمه رساناهای خاص خود را طراحی کند. درآمد کره تنها ۱۴٪ درآمد ایالات متحده بود (۲,۱۱۸ دلار در مقابل ۱۸,۰۰۸ دلار). آیا این شبیه یک «راهبرد هم‌نوایی با مزیت نسبی^۲» به زعم جاستین است؟

یک اشکال دیگر استدلال جاستین این است که در همه نمونه‌های طغیان علیه مزیت نسبی بازار علائم «روشنی» به فنلاند، کره و ژاپن نشان داد مبنی بر اینکه نباید آن صنایع (جدید) را تشویق کنند. همه شرکت‌های فعال در آن صنایع زیان‌ده بودند و یا به خاطر دریافت یارانه از محل سود شرکت‌های سودآور همان گروه کسب و کار و/یا دولت (مستقیم به شکل یارانه و غیرمستقیم به شکل حمایت و موانع ورود) صرفاً روی کاغذ سود ده بودند. اما اگر جاستین فکر می‌کند تجربه نوکیا «با مدل ارتقای صنعتی / فناورانه توسط یک بنگاه حداکثرکننده سود در کشوری با اقتصاد رقابتی باز و پردرآمد» سازگار است، پس معتقد است نباید علائم بازار را جدی گرفت؟ در چارچوب نئوکلاسیکی جز با نگاه به سود و زیان شرکت‌ها به چه روش دیگری می‌توان درباره پیروی کشور از الگوی مزیت نسبی قضاوت کرد؟ فکر می‌کنم من و جاستین در بنیادها عملاً با هم موافقیم. هردو موافقیم که کشورها برای ارتقای اقتصاد خود باید از مزیت نسبی خود فاصله بگیرند اگرچه جاستین فکر می‌کند این فاصله باید نسبتاً کم باشد و من فکر می‌کنم می‌تواند بزرگ باشد. در هر حال چون جاستین خیلی به اقتصاد نئوکلاسیکی معتقد است مجبور است بگوید کشوری با سطح درآمد تنها ۵٪ درآمد کشور پیشتاز، وقتی به سوی یکی از سرمایه‌برترین

1. Pohang Steel Company

2. Comparative Advantage Conforming Strategy

صنایع حرکت می‌کند (مثال کره و صنعت فولادسازی) این حرکت با نظریه مزیت نسبی سازگار است. هنگامی که جاستین خود را از قیود اقتصاد نئوکلاسیک رها می‌کند بحث ما بیشتر شبیه صحبت‌های میان دو نجار می‌شود که اختلاف نظر دوستانه‌ای دارند درباره نوع فولاد و دستگیره‌ای که باید برای ساخت کابینت جدیدی که با هم می‌سازند به کار ببرند؛ در حالی که در مورد طرح اولیه کابینت با هم موافقت می‌کنند.

جاستین لین

این تبادل نظر مبسوط که به ما فرصت داد تفاوت آرای خود را، در عین تصریح نقاط اشتراکمان، برجسته‌سازیم برای من بسیار لذت بخش بوده است. در پاسخ به آخرین مطلب «هاجون» تمرکز بر دو نکته یعنی «ماهیت پویای ارتقای صنعتی و نقش دولت در تشویق آن» مفید است.

ارتقای صنعتی به عنوان یک فرآیند پویا

نخست اجازه دهید دوباره تصریح کنم که نوآوری به منظور ارتقا و توسعه صنعتی ضروری است و دولت به خاطر آثار خارجی مثبتی که نوآوری برای توسعه اقتصادی به ارمغان می‌آورد بایستی در حمایت از نوآوری نقش ایفا کند. اگر بخواهیم از استعاره «نردبان» هاجون استفاده کنیم باید گفت بالا رفتن از نردبان فناوریانه کار دشواری است. کشورهای توسعه یافته که در مرزهای فناوری هستند این دشواری را به خوبی تشخیص می‌دهند. آنان حمایت عمومی قابل توجهی برای بنگاه‌های فعال در صنایع پیشرو خود فراهم می‌کنند؛ به شکل مستقیم با ارائه حق امتیاز به اختراعات جدید و نیز گاهی با قراردادهای دفاع (از حقوق نوآوران) و به شکل غیرمستقیم به واسطه حمایت پژوهش‌های پایه در دانشگاه‌ها که آثار آن در نهایت به توسعه محصول سرریز شده و بنگاه‌ها و صنایع حاضر در مرزهای فناوری را منتفع می‌سازد. از آنجا که «نوآوری‌های درون‌مرزی» در کشورهای در حال توسعه، با همان مخاطرات و آثار جانبی همراه است حمایت عمومی در این حوزه نیز می‌تواند مطلوب و قابل توجه باشد. سیاست اعطای یارانه به خوبی اندیشیده و هوشمندانه، نه تنها با نقش «دولت تسهیل‌گر» سازگار است بلکه حتی به طور تلویحی در نقش تسهیل‌گری دولت مستتر است. با این حال همانطور که در مطلب اول اشاره شد یارانه‌هایی که به منظور جبران تولید «آثار خارجی مثبت» به بنگاه نوآور پرداخت می‌شود، در مقایسه با آنچه برای حمایت از بنگاه‌های ناپایا (در صنایعی لازم است که برخلاف مزیت نسبی کشور حرکت می‌کنند) کوچک خواهد بود.

دوم، ارتقای صنعتی اقتصاد یک فرآیند پیوسته است اگرچه دولت باید به حل مشکلات «آثار خارجی» و هماهنگی برای بنگاه‌های پیشتاز کمک کند اما ارتقای این بنگاه‌ها بر این واقعیت مبتنی است که اقتصاد با موفقیت از مزیت‌های نسبی موجود و ساختار برخورداری‌های خود و نیز از جابه‌جایی مزیت نسبی، بهره گرفته است. براساس مثال «هاجون» در سال ۱۹۶۸ که دولت کره شرکت دولتی «آهن و فولاد پوهانگ» را به‌منظور فعالیت در کلاس جهانی بنا نهاد، این سرمایه‌گذاری بر شالوده موفقیت‌های قبلی توسعه در نساجی، تخته چنودلا، کلاه گیس، پای افزار (کفش) و دیگر صنایع کاربر بنا شد. با موفقیت این صنایع کاربر، کره توانست به انباشت سرمایه بپردازد و شدت سرمایه در ساختار برخورداری‌های کره افزایش یافت. از منظر راهبرد پیروی از الگوی مزیت نسبی، ارتقای چند بنگاه به صنایعی با سرمایه‌بری بیشتر به یک ضرورت تبدیل شد.

استعاره «پرواز غازها» در مقیاس داخلی و نیز در مقیاس بین‌المللی مفید است. هنگامی که کشوری در توسعه اقتصادی از مزیت نسبی خود پیروی می‌کند ساختار برخورداری‌ها و مزیت نسبی‌اش به‌طور پویا تغییر می‌کند. بعضی بنگاه‌ها باید نقش «غاز رهبر» را به عهده گرفته و پیشرو ارتقا به صنایع جدید شوند. به نظر می‌رسد همین‌جا محل اختلاف میان من و «هاجون» است من «غاز رهبر» را یک ابزار پیشرو کوچک اما مهم برای ورود به فرآیندی پویا می‌بینم، اما او آن را جزئی به لحاظ کمی قابل توجه از اقتصاد می‌بیند که جهش‌های فناورانه گسسته اما بزرگ‌تر انجام می‌دهد. تفاوت کمی می‌تواند موجب تفاوت کیفی شود. هنگامی که «غاز رهبر» یک ابزار کوچک و راهگشا (به‌طور خاص گاو) در فرآیند پویای ارتقای صنعتی است ماهیت اقتصاد با مزیت نسبی‌اش سازگار است. برخلاف ارتقا طبق راهبرد سرپیچی از مزیت نسبی که در نخست بحث شد یارانه‌هایی که به «غاز رهبر» داده می‌شود، می‌تواند عمدتاً از سودهای درون بنگاهی منشأ بگیرد که حاصل عملیات تولید سایر محصولات در بازارهای رقابتی هستند همانطور که در مورد سامسونگ و نوکیا این‌گونه بود.

سوم، مرز جهانی فناوری به‌طور پیوسته به بیرون گسترانیده می‌شود. صنایعی مثل تولید فولاد یا کشتی‌سازی در قرن نوزدهم در زمره پیشرفته‌ترین صنایع جهان بودند، اما تا اواسط قرن بیستم دیگر جایگاه پیشتاز قبل را نداشتند. فناوری آنها در مقایسه با صنایع جدیدی مثل هوانوردی، اطلاعات و صنایع شیمیایی و سنگین، بالغ شده بود. سرمایه‌گذاری در چنین صنایع جاافتاده‌ای، در قیاس با صنایع سنتی کاربر نیازمند سرمایه‌گذاری زیادی بود اما شدت سرمایه‌بری آنها بسیار کمتر از صنایع نوظهور بود. لذا شگفت نیست که با قدری حمایت دولت به‌منظور غلبه بردشواری‌های تجهیز سرمایه سنگین در اقتصادی با بخش مالی کمتر توسعه یافته، این صنایع در کشورهای که به سطوح درآمدی متوسط

پایین دست یافته یا نزدیک شده‌اند، قادر به ادامه حیات خواهد بود. هنگامی که کره شرکت آهن و فولاد پوهانگ را بنا نهاد، همانطور که «هاجون» اشاره می‌کند درآمد سرانه‌اش برحسب دلار، تنها ۵/۵٪ درآمد سرانه ایالات متحده بود. مایلم اشاره کنم که چین در سال ۲۰۰۰ به بزرگ‌ترین تولیدکننده فولاد جهان تبدیل شد، آن هم وقتی که درآمد سرانه‌اش به دلار تنها حدود ۵/۲٪ ایالات متحده بود.^۱ کره و چین از آن رو توانستند علیرغم سطوح نسبتاً پایین درآمد صنعت (سرمایه‌بری) فولاد موفق شوند که در آن زمان فولاد به یک صنعت بالغ با سرمایه‌بری نسبتاً کم در گسترده (سرمایه‌بری) جهانی صنایع تبدیل شده بود.

نکته مرتبط با این بحث اینکه در میان صنایع، بعضی بخش‌ها برای کشورهای درحال توسعه قابل دسترس‌تر از سایر بخش‌ها هستند. تولید صنعتی شامل مراحل مختلفی از جمله تحقیق و توسعه محصول، طراحی، تولید قطعات پیچیده و مونتاژ است. هریک از مراحل نیاز متفاوتی به عوامل تولید دارند و هرکدام با یک الگوی مزیت نسبی سازگارند. لذا جایگاه کشورها در نردبان پیچیدگی فناورانه و سرمایه‌بری صنایع به‌طور پویا و طبق الگوی گازهای پرنده نیز تعیین می‌شود. ورود سامسونگ به توسعه چیپ حافظه ۶۴ کیلوبیت با قابلیت دسترسی تصادفی پویا^۲ در سال ۱۹۸۳ (که در آن زمان به لحاظ فناوری در طیف میکروچیپ‌ها، جایگاه نسبتاً پایینی داشت و با فناوری تحت مالکیت میکرون ایالات متحده و شارپ ژاپن ساخته می‌شد) برشالوده ۱۵ ساله فعالیت موفقیت در تولید لوازم الکترونیکی مصرفی بنا نهاده شد. خوب است اشاره شود که سامسونگ علیرغم موفقیت در ورود به صنعت میکروچیپ در سال ۱۹۸۳ از یکسو وارد تولید چیپ‌های پیچیده‌تر و پیشرفته‌تر CPU نشده است و از سوی دیگر فعالیت موفق خود در حوزه محصولات الکترونیکی مصرفی را حفظ کرده است.

تسهیل مزیت نسبی با چشم انداز بخش‌های برابر واقع بینی

در جمع‌بندی مباحثم در این تبادل نظر تکرار می‌کنم که رویکرد «پیروی از مزیت نسبی» ذاتاً پویاست. در این فرآیند دولت باید نقش تسهیل‌گر را بازی کند. بدین معنا که توسعه اقتصادی در هر کشور باید به شیوه‌ای عملگرا از فرصت‌های موجود نهفته در حوزه‌های مزیت نسبی خود بهره‌برد و پس از بهره‌گیری از آن حوزه‌ها به‌طور مستمر به دنبال شناسایی پتانسیل‌های ارتقای صنعتی باشد. ارتقای صنعتی چه در کشورهای توسعه یافته و چه در کشورهای در حال توسعه شامل نوآوری همراه با ریسک و «آثار خارجی»

۱. در اینجا از روش مقایسه‌ای هاجون، که بر نرخ‌های بازاری ارز مبتنی است، استفاده می‌کنم؛ اگرچه به نظر من ارقام در آمد برپایه PPP شاخص بهتری برای مقایسه سطوح توسعه و ظرفیت یک اقتصاد هستند و لذا برای مباحث ارتقای صنعتی مناسب‌ترند.

2. Dynamic Random Access Memory-(DRAM)

است. لذا نیازمند ایفای نقش تسهیل‌گر توسط دولت می‌باشد. در کشورهای درحال توسعه دولت‌ها می‌توانند این نقش را همانطور که در بخش اول مباحث اشاره کردم به واسطه [تسهیل] مجاری اطلاعات هماهنگی و جبران «آثار خارجی» ایفا کنند.

با وجود فصاحت و بلاغت‌های نهفته در کلام هاجون، اقتصاد نئوکلاسیکی در این میان تنها یک ابزار مفید است نه یک محدودیت. این ابزار به اندازه کافی انعطاف‌پذیر هست که بتواند «آثار خارجی» پویایی‌ها و شکست هماهنگی را (که مجالی برای ایفای نقش دولت به دست می‌دهد) در مدل خود بگنجانند و در عین حال معیارهایی به دست می‌دهد که به کمک آن می‌توان تصمیم گرفت آیا دولت باید از صنایعی حمایت کند که اقتصاد را از حوزه‌های مزیت نسبی‌اش بسیار دور می‌کند یا خیر. بدون اولی ممکن است کشورهای در حال توسعه فاقد بصیرت لازم برای استفاده از فرصت‌های توسعه صنایع رقابتی و بنا کردن شالوده ارتقای صنعتی و توسعه پایدار باشند. اما بدون دومی همانطور که سوابق تاریخی تأکید دارند دولت می‌تواند مرتکب اشتباهات پرهزینه متعددی شود که برجسته‌ترین آنها تأمین مالی صنایع و پروژه‌های بزرگ مقیاس غیرواقع‌گرایانه و ناپایداری است که برخلاف الگوی مزیت‌های نسبی تعریف شده‌اند. دولت می‌تواند با تسهیل ارتقای صنعتی در صنایعی که بنگاه‌های داخلی قادر به بقا و پیشرفت خواهند بود از مسیرهایی که بیشترین بازدهی اجتماعی را به دست می‌دهند در اقتصاد دخالت کند.

هاجون چانگ

همانطور که در این تبادل آرا مشخص شد جاستین و من در بسیاری از مسائل با هم موافقیم. هردو اذعان داریم که «بالا رفتن از نردبان» کاری دشوار و نیازمند «چیزی بیش از واقعی کردن قیمت‌ها» می‌باشد. این کار مستلزم تدابیر متعددی است؛ از جمله سیاست صنعتی هوشمندانه، سازمان‌سازی و تلاش برای انباشت «توانمندی‌های فناورانه»، به واسطه R&D، آموزش و تجربیات تولید است. هردو موافقیم در طی بالا رفتن از نردبان کشور می‌تواند به کمک سیاست صنعتی (مناسب) از چند پله جهش کند اما اگر بخواهد از پله‌های زیادی جهش کند ممکن است بلغزد، بیافتد یا حتی ویران شود. همانطور که جاستین می‌گوید و من هم موافقم، اصل مزیت نسبی می‌تواند بگوید توانایی «طبیعی» بالا رفتن یک کشور چقدر است و لذا می‌تواند به ما در دیدن اینکه یک کشور در تلاش برای جهیدن از چند پله نردبان چقدر ریسک می‌کند کمک کند.

با این حال اختلاف نظرهای مهمی نیز داریم.

جاستین تأکید دارد که اقتصاد نئوکلاسیک آنقدر انعطاف‌پذیر هست که به ما اجازه دهد با مسائل پیچیده‌ای که طی فرآیند توسعه سربرمی‌آورند کنار بیاییم به نظر من این کافی نیست. موافقم که اقتصاد نئوکلاسیک بسیار بیشتر از آنچه بسیاری از منتقدان آن می‌پذیرند، انعطاف‌پذیر است و می‌تواند اکثر اشکال دخالت حتی دخالت‌های کاملاً «غیر مرسوم» را توجیه کند. تا آنجا که در دهه ۱۹۳۰ [اسکار لانگ]^۱ مارکسیست معروف کوشید برنامه‌ریزی سوسیالیستی را هم با یک مدل تعادل عمومی نئوکلاسیکی توجیه کند.

با این حال مدل انتخاب (عقلایی، که شالوده‌فردگرایانه اقتصاد نئوکلاسیک است) توانایی این مدل را در تحلیل ذات نامطمئن و تجمیعی فرآیند یادگیری فناورانه (که جانمایه توسعه اقتصادی است) محدود می‌کند. پیش‌تر بر اهمیت عقلانیت محدود، ناطمینانی بنیادین (و نه صرفاً ریسک قابل محاسبه) و دانش تجمیعی در فرآیند توسعه تأکید کرده‌ام. این یعنی فرآیند ارتقای صنعتی آشفته خواهد بود. لذا برای یک کشور پیروی نزدیک از علامت‌های بازار و ورود به یک صنعت [جدید] در زمانی که ساختار عوامل و برخورداری هایش مناسب باشد (یعنی همان چیزی که در نتیجه اتخاذ راهبرد متعادل و تدریجی تبعیت از مزیت نسبی رخ خواهد داد و جاستین از آن دفاع می‌کند)، امکان‌پذیر نخواهد بود. در دنیای واقعی اگر قرار است به ارتقای صنعتی برسیم لازم است بنگاه‌هایی که دورنمای نامطمئن دارند، آن هم احتمالاً به مدت چند دهه پس از ایجاد، حمایت شوند، یارانه بگیرند، تغذیه شوند و پرورش یابند. از نظر عملی اختلاف من با جاستین عمدتاً در شدت به مبارزه طلبیدن الگوی موجود مزیت نسبی نهفته است. جاستین معتقد است جهش از پله‌ها در حین صعود از نردبان باید بسیار کوچک و کوتاه باشد (یا به تعبیری پیروی از مزیت نسبی) اما من معتقدم این جهش می‌تواند و باید گامی بزرگ باشد (یا به بیان وی سرپیچی از مزیت نسبی). البته احتمال عدم موفقیت چنین تلاشی هست اما این طبیعت هر حرکت مخاطره‌آمیزی به سوی فعالیت‌های جدید (خواه کاملاً خصوصی باشد و خواه به کمک دولت) است.

جاستین به درستی اشاره می‌کند که هجوم کره به صنایعی مثل فولاد، کشتی‌سازی و میکروچیپ، آنقدر که در نگاه اول به نظر می‌رسد حماسی نبود. هنگامی که کره وارد این صنایع شد فولاد و کشتی‌سازی از نظر فناوری صنایعی بالغ بودند. با این حال مطمئن نیستم این به معنای سرمایه‌بری کمتر این صنایع (آنطور که جاستین فرض می‌کند) باشد. بلوغ فناورانه مستلزم این است که کالاهای

سرمایه‌ای فناوری‌های بالاتری را در خود جای دهند. در حالی که ممکن است با کاهش قیمت‌های نسبی کالاهای سرمایه‌ای مرتبط [با صنعت بالغ] سرمایه‌بری کاهش یابد. حتی در صنعت میکروچیپ، بخشی که کره واردش شد یعنی ساخت چیپ DRAM، از نظر فناوری آسان‌ترین بخش صنعت بود (وهنوز هم هست).

در هر حال معنای همه مباحث فوق این نیست که ورود کره به چنین صنایعی براساس پیروی از مزیت‌های نسبی‌اش انجام شد. نخستین واقعیت در مورد صنایعی مثل فولاد (فارغ از بلوغ یا عدم بلوغ) این است که در آن زمان برای کره (یا برای چین فعلی) بیش از حد سرمایه‌بر بودند. جالب‌تر آنکه موفقیت کره‌ای فولاد، به‌طور خاص مرهون این است که این کشور توانست با انتخاب آگاهانه‌ی به روزترین و سرمایه‌برترین فناوری موجود (که آن را از شرکت فولاد نیپون خرید) به حداکثر میزان صرفه‌های مقیاس دست یابد.

از همه مهم‌تر اینکه، بازار به واسطه زیان‌های عملیاتی تولیدکنندگان و یا با مجبور کردن دولت یا گروه‌های تجاری مادر صنایع فولاد به سودسازی «تصنعی» به مدد حمایت و اعطای یارانه، به روشنی علامت می‌داد که ورود به چنین صنایعی «اشتباه» است. فکر نمی‌کنم هیچ روایتی از نظریه اقتصادی نئوکلاسیک بتواند حمایت از یک صنعت به مدت چهار دهه (صنعت خودروی کره و ژاپن) یا اعطای یارانه به یکی از شرکت‌های اقماری زیان‌ده به مدت ۱۷ سال (نوکیا) را توجیه کند.

از این تبادل آرا با جاستین، چیزهای زیادی آموختم. ما از دو مکتب فکری متفاوت هستیم اما توانستیم یک بحث صمیمانه و بسیار سازنده و بدون رنجش و خرده‌گیری داشته باشیم. امیدوارم در صفحات نشریه «بررسی سیاست‌های توسعه» و جاهای دیگر شاهد مناظره‌های بیشتری از این دست باشیم

فصل چهارم

سیاست صنعتی: نپرس چرا، بپرس چگونه؟^۱

دنی رودریک

قالب نظری سیاست صنعتی محکم و استوار است. شکست و نارسایی‌های بازار^۲ (همچون موارد شکست و نارسایی‌های بازار اعتبارات، بازار نیروی کار و بازار کالاها و دانش) که محمل طرح سیاست‌های صنعتی را فراهم نموده، دیرزمانی است که محور مطالعه اقتصاددانان توسعه قرار گرفته است. انتقادات متداولی که در برابر سیاست صنعتی صف آرایی کرده‌اند، مبتنی و متکی به دشواری‌های عملی هستند که پیاده‌سازی سیاست صنعتی (همچون هر سیاست دیگری) با آن مواجه بوده است. حتی پیامدها و تبعات (انتقادی) که می‌توانست بر اثر شواهد تجربی بر اصول سیاست صنعتی ضربه وارد کند، تا بدین روز چندان کارگر نیفتاده است. محدودیت‌های دیوان سالارانه و اطلاعات مرسوم در تجارب سیاست‌گذاری صنعتی چندان هم مسلم و مفروض نیستند و می‌توان آنها را به نحوی مدل کرد و ارائه داد که از گذر طراحی نهادی مناسب؛ کمتر کورکورانه از آب درآیند. سه مشخصه کلیدی که طراحی سیاست صنعتی بایستی از آن برخوردار باشد، بدین شرح است که در دل محیط (سیاستی) جای‌گذاری شود^۳ (متکی به جامعه باشد)، آمیزه‌ای از پاداش‌ها و تنبیهات^۴ باشد و قابلیت پاسخ‌گویی (حسابرسی و ممیزی)^۵ داشته باشد.

1. INDUSTRIAL POLICY: DON'T ASK WHY, ASK HOW. This paper is adapted from and draws heavily on Rodrik (2008), which was prepared for the Commission on Growth and Development

2. Market Failures

3. Embeddedness

4. Carrots-and-Sticks

5. Accountability

بررسی سیاست صنعتی در سه کشور با چارچوب‌های غیرآسیایی (شامل السالوادور، اروگوئه و آفریقای جنوبی) عرصه‌های گسترده‌تر (فراآسیایی) سیاست صنعتی را برجسته می‌کند که تا پیش از این صورت گرفته و نیاز به سیاست‌گذاری صنعتی در محیط‌های خاص تک تک کشورها (و متناسب با شرایط نهادی ویژه آنها) را شکل می‌دهد. در این نوشتار برخی ملاحظات برای خاورمیانه نیز مورد بحث قرار گرفته است.

مقدمه

مجموعه‌ای از مداخلات سیاستی را در نظر بگیرید که مجموعه بی‌قاعده‌ای از نارسایی‌های بازار (که از قضا به ندرت نیز مستقیماً رویت می‌شوند) را هدف گرفته است؛ اما توسط دیوان‌سالارانی پیاده‌سازی می‌شود که ظرفیت محدودی دارند تا تشخیص دهند این نارسایی‌ها کجا هستند و چقدر می‌توانند بزرگ باشند. ماحصل کار امر نیز، توسط سیاست مردان متمایل و متأثر از فساد و رانت‌جویی گروه‌ها و لابی‌های قدرتمند نظارت می‌گردند. در چنین شرایطی توصیه‌های سیاستی شما چیست؟

اگر چنین اندیشه‌اید که پاسخ من به این سوال، سیاست‌گذاری صنعتی است؛ سخت در اشتباهید. اینها همه دلایلی هستند که چرا دولت مردان بایستی از سیاست صنعتی دوری جویند. اما در واقع آنچه در ذهن دارم، برخی از حیطه‌های سنتی و دیرپای مداخلات دولتی همچون آموزش، بهداشت، تأمین اجتماعی و تثبیت اقتصاد کلان است. تمامی این حیطه‌ها در جنبه‌هایی که در پاراگراف قبلی شرح آن رفت، دخیل و سهیم هستند. ولی با این وجود در پرتوی شکی که با سیاست صنعتی گره خورده است، تقریباً هیچ سوالی نیست که پاسخ به آن را بتوان در محدوده دولت جستجو کرد.

محورهایی را به موازات سیاست صنعتی در نظر بگیرید. مداخلات در هر یک از عرصه‌های رایج که پیش از این برشمردم، از قبیل شکست و نارسایی‌های بازار (که به‌طور وسیعی وجود دارد ولی به ندرت مستند شده‌اند) توجیه شده‌اند. لذا، سیاست‌های آموزشی و بهداشتی از دل «آثار خارجی» سرمایه‌های انسانی سر بر می‌آورد، بیمه‌های اجتماعی از اطلاعات نامتقارن منتج می‌شود و سیاست تثبیت از درون صرفه‌های تقاضای کل (توسط کینزین‌ها) برانگیخته می‌شوند. شواهد تجربی نظام‌مند درباره نارسایی‌های بازار بسیار گنگ و مبهم (بدور از جزئیات) هستند تا به اتکای آن بتوان ادعا کرد حداقل کدام یک سبب تداوم بحث‌های آکادمیک در خصوص نقش و قدر آنها (نارسایی‌های بازار) شده است.

حتی به کرسی نشاندن موضوعی چون مثبت بودن «آثار خارجی» تعلیم و آموزش (که از همه کمتر مناقشه انگیز است)، به نحو متقاعدکننده سخت و دشوار است (عاصم اوغلو و آنگریست، ۲۰۰۱).

گذشته از این، دیوان سالاران در هریک از حیطه‌های فوق‌الذکر، مادامی‌که در تاریکی محض در خصوص ذات مسائل ریشه‌ای سیر می‌کنند و ظرفیت محدودی برای ارزیابی اثرات تصمیماتشان (هزینه‌های وزارتخانه‌ها) دارند، با تنگدستی و بی‌بضاعتی گسترده‌ای در پیاده‌سازی سیاست‌ها مواجهند. قسمت عمده رفتار دیوان سالاران که توسط رویه‌های بروکراتیک تعیین می‌گردد تا منطق اقتصادی و نیز گروه‌ها و لابی‌های قوی، غالباً تأثیرگذاری قابل توجهی را بر فرآیند سیاست‌گذاری تحمیل می‌کنند. اتحادیه‌های معلمان در امر آموزش، صدای رسایی در مورد آنچه بایستی بشود (یا نبایستی بشود)، دارند. در سیاست‌گذاری بهداشت، شرکت‌های بیمه و پزشکان مراجعی هستند که بایستی بیاناتشان را دریافت کرد. تصمیمات درباره مالیات و هزینه کرد نیز به سادگی تحت تأثیر لابی‌های سازماندهی شده قرار دارند.

به رغم تمامی این کاستی‌ها، مباحث مطروحه سیاست‌گذاری به ندرت در خصوص آن چیزی است که دولت بایستی درگیر آن شود؛ بلکه بیشتر درباره چگونگی اجرای چنین سیاست‌هایی است. به بیان دیگر موضوع بحث چرایی مداخله نیست بلکه چگونگی آن است. برای نمونه، بحث‌های سیاست‌گذاری آموزش در این روزها به طور گسترده‌ای بر اصلاح نظامات تشویقی اولیا و مربیان متمرکز است. کنار گذاشتن سرمایه‌گذاری دولتی برای آموزش و یا حذف وزارت آموزش بخشی از بحث نیست و فقط یک ایدئولوژی است که آن را توصیه می‌کند. آمیزه مناسب بین نظامات بازنشستگی دولتی و خصوصی و یا رویکرد صحیح به سیاست مالی ضد (رکود) چرخه‌ای^۱ مشابهاً موضوعاتی هستند که با حرارت مورد بحث قرار می‌گیرند. اما پیگیری چنین مباحثاتی با رعایت این پیش‌فرض است که دولت نبایستی هیچ نقشی در آموزش، بازنشستگی و یا تثبیت اقتصاد کلان داشته باشد که آن هم از منظر ایدئولوژیک بایستی نگریده شود تا از نگاه دانای کل.

مقصود من در این مقاله، ارائه این پیشنهاد است که بحث در مورد سیاست صنعتی بایستی به طور مشابه نرمال (عرفی و به‌عنوان یک هنجار پذیرفته) گردد. شکست و نارسایی‌های بازار که نقشی برای سیاست صنعتی فراهم می‌کند (که حکم نان و کره را برای اقتصاددانان توسعه دارد)، به نحو گسترده‌ای فراگیرند؛ حتی اگر شواهد نظام‌مند آن لرزان و بعید باشند. مسائل اطلاعاتی و سیاسی در امر اداره سیاست‌گذاری صنعتی انبوهند اما از این نظر نیز سیاست صنعتی هیچ تفاوتی با سایر حوزه‌های

سیاست‌گذاری ندارد. از این گذشته، اغلب دولت‌ها اشکال متنوع سیاست صنعتی را تحت نام‌های دیگری (همچون تسهیل صادرات، تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، مناطق آزاد تجاری و امثالهم) اجرا می‌کرده‌اند. نتیجه اینکه در مقام بحث، تمرکز بر اینکه اجرای سیاست صنعتی چگونه بایستی باشد، بسیار سازنده‌تر است از اینکه چرا اصلاً سیاست صنعتی بایستی به‌کار گرفته شود.

در واقع راه‌های مؤثری برای مداخله (حاکمیت) وجود دارد که می‌تواند برای (کشورهای) خاورمیانه قابل تسری باشد. مقصود کلیدی این مقاله این است که نشان دهد چگونه می‌توانیم نهادهایی را طراحی کنیم که مسائل اطلاعاتی و سیاسی را احصا کرده و آن شکاکیت بدوی نسبت به سیاست صنعتی را چاره‌اندیشی کند. در شروع (این راه) ما نباید این مسائل را به شکل موانع دست نیافتنی بنگریم، بلکه لازم است آن را همانند دشواری‌هایی (رایج) تلقی کنیم که هرچارچوب سیاست‌گذاری معقولی از عهده آن برمی‌آید. «سیطره سیاسی»^۱ یا فقدان اطلاعات نیازمند دولت‌هایی نیست که در جایی که این دشواری‌ها وجود دارد؛ دست از سیاست‌گذاری‌های اجتماعی و اقتصاد کلان می‌کشند، بلکه آنها را ملزم می‌سازد برای مسائل کارگزارانه راه‌حل‌های نهادی آورند. فهم این موضوع دشوار است که چرا نباید این امر را با همان سیاست صنعتی محقق کنیم و در اینجا خواهیم کوشید تا از خلال سطور آتی، برخی از ایده‌ها (ی) راهگشا در این زمینه) را ارائه دهیم.

در مورد معنی سیاست صنعتی، من این عبارت را برای تفکیک سیاست‌هایی به‌کار می‌گیرم که فعالیت‌های اقتصادی مشخصی را تحریک می‌کند و تغییر ساختاری را ترویج می‌دهد. بدین ترتیب سیاست صنعتی فی‌نفسه درباره صنعت نیست. سیاست‌های هدفمند در کشاورزی غیرسنستی و یا بخش خدمات واجد همان شرایطی است که مشوق‌های تولید دارند. یارانه‌های دولتی برای گونه‌های پربازده محصولات کشاورزی غیرسنستی (برای میوه‌هایی مانند آناناس یا آووکادو، برای مراکز تلفن عمومی و یا برای توریسم) مثال‌هایی از این نوعند. همان‌گونه که در بخش بعد روشن خواهیم کرد، شکست و نارسایی‌های بازار که توجیه‌گر سیاست صنعتی هستند، نه تنها در بخش تولید که در تمامی انواع فعالیت‌های غیرسنستی یافت می‌شوند.

در بخش دوم با بحث در مورد زمینه نظری سیاست صنعتی آغاز می‌کنم و استدلال می‌کنم که بسیار مستحکم است. شکست و نارسایی‌های بازار که هدف سیاست‌های صنعتی است (در بازارهایی مانند اعتبارات، نیروی کار، کالاها و دانش) برای مدت‌های طولانی، محور مطالعات اقتصاددانان توسعه بوده است. در ادامه به بخش سوم و دشواری‌های عملی سیاست صنعتی می‌پردازم تا دعوای رایج در مقابل

سیاست صنعتی را نشان دهم. استدلال می‌کنم که شواهد تعیین کننده (حتی پیامدهایی که در اصل از شواهد تجربی حاصل می‌شود) در این زمینه غیرسازنده است. بخش چهارم، برخی از خصوصیات کشوری را ارائه می‌کند و به بحث درباره چارچوب حال حاضر سیاست صنعتی در سه کشور غیرآسیایی السالوادور، اروگوئه و آفریقای جنوبی می‌پردازد. این چارچوب‌های مباحثاتی، نیاز به سیاست صنعتی متناسب با شرایط خاص این کشورها را تشریح می‌کند و سیاست‌های صنعتی گذشته در دو کشور از سه کشور فوق‌الذکر را توصیف می‌کند و چالش‌های پیش روی سیاست‌گذاران را برجسته می‌کند. در بخش پنجم، بر برخی از جنبه‌های کلیدی طراحی سیاست صنعتی تمرکز می‌کنم که نیازمند حداکثرسازی مشارکت و حداقل سازی اثرات ناسازگار بالقوه است. این مشخصه‌ها تحت این عنوان مشخص می‌گردند که سیاست صنعتی بایستی در دل محیط جای‌گذاری شود؛ آمیزه‌ای از پاداش‌ها و تنبیهات باشد و قابلیت حساس‌رسی و ممیزی داشته باشد. مقصود من این است که نشان دهم محدودیت‌های سنتی، اطلاعاتی و بروکراتیک بر سر راه سیاست صنعتی بدیهی و مسلم نیست و می‌تواند با یک طراحی نهادی مناسب به نحوی مدل‌سازی شود که کمتر کورکورانه از آب درآید. سرانجام برخی از گمانه‌ها و ملاحظات برای کشورهای خاورمیانه در بخش ششم عرضه می‌گردد. گرچه این مقاله در خصوص طراحی سیاست صنعتی به طور عام است ولی در بخش آخر نشان می‌دهم که چگونه برخی از اصول کلی که از آن دفاع می‌کنم، در چارچوب خاورمیانه‌ای نیز قابل تعمیم است.

شاکله (نظری) مستحکم سیاست صنعتی

ساختن شاکله برای سیاست صنعتی سهل و ممتنع است. معدودی از اقتصاددانان توسعه تردید دارند که نارسایی‌های بازار که بحث و جدل‌های سیاست صنعتی مبتنی بر آن هستند، اصلاً وجود داشته باشند. چنین افرادی با وجود قلت عددی، دامنه اندیشه‌شان نافذ و فراگیر است. محدودیت‌های تضامنی درهم آمیخته با اطلاعات نامتقارن، به شکل نارسایی‌های بازار (تسهیلات) اعتباری و بیمه‌های ناقص بروز می‌یابد. مسائل مبتلابه پایش ترتیبات بازار نیروی کار سبب می‌شود که این بازار ناکارا باشد. (صرفه‌های) یادگیری از سوی تولیدکنندگانی سرریز می‌شود که فرآیندهای جدید را اقتباس می‌کنند. نیروی کار می‌تواند از کارفرمایی به کارفرمای دیگر جابه‌جا شود که حکم یادگیری ضمن خدمت را برایشان دارد. بسیاری از پروژه‌ها رابطه ناهنجاری با اندازه اقتصاد دارند و نیازمند هماهنگی می‌باشند و امثالهم. تئوری «نونین» رشد که اغلب به منظور تبیین عملکرد کشورهای در حال توسعه به کار گرفته می‌شود، قویاً مبتنی بر «آثار خارجی» دانش و خلق کالای جدید است (رودریگز-کلرو و کلنوو، ۲۰۰۵). اغراق نیست اگر

بگوئیم تئوری توسعه معاصر پیرامون این دیدگاه ساخته و پرداخته شده که (ساز و کار) بازار در کشورهای در حال توسعه، بد عمل می‌کند.

این نارسایی‌های بازار در شماری از چارچوب‌ها مورد مطالعه قرار گرفته‌اند و به نحو زیبایی برای اقتصاد توسعه زینت داده شده‌اند. فوستر و روزنویگ (۱۹۹۵) مطالعه کلاسیکی ساخته و پرداخته‌اند که چگونگی یادگیری عملی و سرریزهایی را نشان می‌دهد که الگوهای انتخاب گونه‌های پرمحصول را در بخش کشاورزی تحت تأثیر قرار داده‌اند. شابان (۱۹۸۷) و ادبیات متعاقب آن تحلیل کرده‌اند که چگونه پیش‌پهزینه و ناقص‌ریسک‌های بازار قراردادهای اجاره داری زمین و تبعات آن را در برخی از ترتیبات کشاورزی شکل می‌دهد. مرداک (۱۹۹۹) نارسایی‌های بازار تأمین مالی را خلاصه می‌کند که موجب برپایی و خیزش نظام تأمین مالی خرد غیرمتکی به وثیقه شده است. مانشی و روزنویگ (۲۰۰۳) مطالعه کرده‌اند که چگونه فوق‌بازار (بازار طفیلی) ترتیبات اجتماعی (همچون نظام کاست‌ها در هندوستان) عملیات بازار نیروی کار را محدود می‌کند و به آن شکل می‌دهد. اودری (۱۹۹۶) اثرات متضاد نابرابری قدرت و چانه زنی نیروهای کار خانگی بر تصمیمات نیروی کار و کارایی تخصیص منابع در کشاورزی آفریقایی را مستند می‌کند. بانرجی و دافلوو (۲۰۰۵) دامنه وسیعی از مطالعاتی را خلاصه می‌کند که تنوع عظیم نرخ‌های سود پرداختی توسط وام‌گیرندگان را نشان می‌دهد و نتیجه می‌گیرد که اینها را می‌توان بر اساس نارسایی‌های بازار (تسهیلات) اعتباری تفسیر نمود. هد و سایرین (۱۹۹۴) شواهدی از سرریزهای توامان با تراکم جغرافیایی مشاهده شده در تصمیمات (مربوط به) محل استقرار چندملیتی‌های ژاپنی تبار در (خاک) آمریکا را نشان می‌دهد. جاوریگ (۲۰۰۴) شواهدی از سرریزهای بهره‌وری در لیتوانی از اقمار چندملیتی‌ها به تأمین‌کنندگان بالادستی‌شان را می‌یابد. سیل عظیم موردکاوی‌های بررسی شده توسط هوسمان و رودریک (۲۰۰۳) حاصل شواهد قوی از اثرات قابل نمایش (که توسط کارآفرینان درگیر فعالیت‌های اقتصادی جدید، به دست آمده) ارزانی می‌دارند که طی آنها، مقلدان به صورت گسترده‌ای فرآیند یادگیری را از خلال جابه‌جایی نیروی کار طی کرده‌اند.

این نارسایی‌های بازار نبایستی به صورت شواهد ایزوله نگریسته شود بلکه به عنوان بخشی از آن پازلی است که توسعه نیافتگی معنی می‌شود و دلیلی است که چرا توسعه اقتصادی فرآیندی خودکار نیست. توسعه اساساً درباره تغییر ساختاری است و امری است که شامل تولید کالاهای جدید با فناوری‌های نو و منابع انتقال یافته از فعالیت‌های سنتی به فعالیت‌های نوین می‌باشد. در اینجا نگاهی به مدل‌های دویخشی کلاسیک توسعه (لوویس، ۱۹۵۴) داریم و نیز شواهد تجربی استواری که اخیراً توسط ایمس و

وازیارگ (۲۰۰۳) مستند شده‌اند. تغییر ساختاری فرآیندی است که بستری حاصل خیز برای بسیاری از نقصان‌های بازار (فهرست شده در بالا) فراهم می‌کند. سرمایه‌گذاری در صنایع نوین نیازمند تأمین مالی است اما در عین حال بدون سوابق قابل ردیابی، به نحو فزاینده‌ای برای وام‌گیرندگان بخش خصوصی می‌تواند مخاطره‌آمیز باشد. این امر نیازمند خدمات تکمیلی و نهاده‌هایی است که مشابهش وجود ندارد و اساساً (بدون چنین نهاده‌هایی) مقیاس عملیاتی فعالیت زیر سوال است. این مهم شامل آموزش کارگران و مدیرانی است که برای چرخش و جابه‌جایی میان شرکت‌های رقیب و شرکت‌های دنباله‌رو مختار باشند و یادگیری عملی را به گونه‌ای فراهم کنند که سایرین نیز از آن منتفع شوند. تحت چنین شرایطی، عرصه و فضا بر علیه کارآفرینانی است که در اندیشه تنوع‌بخشیدن و جهت‌گیری به سوی حیطه‌های غیر سنتی فعالیت هستند. کشورهای فقیر همچنان فقیر باقی می‌مانند چراکه بازارها نمی‌توانند آنقدر که باید و شاید، خوب عمل کنند و تحولات ساختاری لازم را پیروارند.

هیچ یک از این موارد، به مفهوم انکار شکست‌ها و نارسایی‌های دولت و نواقص نهادی موجود در حفاظت از حقوق مالکیت و اجرای قراردادها (که اغلب مانع و رادع اساسی است) نمی‌باشد. این موارد گاهی به محدودیت‌های عمده بر سر راه رشد اقتصادی بدل می‌شوند. آن‌گونه که تحلیل‌گران توسعه اقتصادی خاورمیانه آن را بیش از حد بزرگ جلوه می‌دهند اما به خاطر تمامی دلایلی که آنها را بر شمرده‌ام، تحقق توسعه به چیزی فراتر از یک شب‌گرد خوب نیاز دارد.

ادبیات توسعه، ادله مفهومی و تجربی خوبی به ما ارائه می‌دهند تا باور کنیم که نارسایی‌های بازار مانع از دسترسی کامل بخش خصوصی به بازده‌های اجتماعی ناشی از سرمایه‌گذاری‌های مشوق رشد می‌گردد و این مشکل باقی می‌ماند تا وقتی که نهادها محجوب و مهجور باشند. حکم‌رانی خوب، ناگزیر بایستی به عنوان توانایی ایجاد و پیاده‌سازی ابتکار عمل‌های سیاستی نگریسته شود که به منظور تسکین آلام ناشی از نارسایی‌های بازار ضروری است. کشورهایی چون کره جنوبی، تایوان و چین که توسعه یافته‌اند، یک شبه نهادهایشان را متعالی نکردند بلکه سیاست‌هایی را به اجرا درآوردند تا بر موانع بازاری فائق آیند که سرمایه‌گذاران‌شان در بخش قابل مبادله صنایع مدرن با آن روبرو بودند (نگاه کنید به رودریک ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶).

یکی از سیاست‌هایی که شایسته توجه ویژه و نیازمند واکاوی است، ساز و کار رشد اقتصادی و منطق سیاست‌های صنعتی است. در کار اخیرم، رابطه مثبت قوی میان سطح نرخ واقعی ارز (که توسط اثر بالاسا-ساموئلسن تعدیل شده) و رشد اقتصادی در بخش وسیعی از کشورها را مستند ساختم (رودریک، ۲۰۰۷). از آنجا که نرخ واقعی ارز بهای بخش‌های قابل مبادله نسبت به بخش‌های غیرقابل مبادله است،

دلالت بر این دارد که کشورهای که افزایش بهای نسبی این دو را مدیریت کرده‌اند، بسیار سریع‌تر رشد کرده‌اند. کره جنوبی و تایوان در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی و چین در دهه ۱۹۹۰ تفسیرهای مناسبی برای این سیاست فراهم آوردند. در تمامی این کشورها، رشد (اقتصادی) با افت قابل تامل ارزش پول ملی همراه بود (نگاه کنید به رودریک، ۲۰۰۷). در میان کشورهای خاورمیانه، تونس از سال‌های دهه ۱۹۶۰ و ترکیه در طی سال‌های اولیه دهه ۱۹۸۰ مثال‌هایی از اعمال همین راهبرد بودند. این رابطه (بین کاهش ارزش پول ملی و رشد اقتصادی بالا) به نحو فزاینده‌ای در کشورهای توسعه یافته محو می‌گردد و حاکی از این است که نقش (مشوق رشد برای) افزایش نرخ واقعی ارز تنها با نظم‌ها و ترتیبات کشورهای کم درآمد قابل دستیابی است. این شواهد نشانگر چیزی خاص است که در بخش قابل مبادله (کشورهای کم درآمد) وجود دارد.

اما این چیز خاص چیست؟ در کار مطالعاتی اخیرم در سال ۲۰۰۷ دو دسته از تفاسیر را مورد بحث و مذاقه قرار داده‌ام. در دسته نخست، اجزای قابل مبادله از این نظریه هستند که به نحو نامناسبی (در قیاس با بخش‌های غیر قابل مبادله) از شکست‌ها و نارسایی‌های بازار (که تحول ساختاری و تنوع بخشی اقتصادی را سد می‌کنند) آسیب می‌بینند. این شکست‌ها و نارسایی‌های بازار همان‌هایی هستند که قبلاً به آن پرداخته بودم و در بخش‌های قابل مبادله اقتصاد غالب و مسلط هستند. دسته دوم تفاسیر از این منظر بدین موضوع می‌پردازد که اجزای قابل مبادله اقتصاد بدین دلیل ویژه هستند که آنها (در قیاس با بخش‌های غیر قابل مبادله) به نحو نامناسبی از رخوت نهادی و نقصان قراردادی (که مشخصه محیط‌های با درآمدهای پایین است) رنج می‌برند. شواهدی برای هر دسته از این تفاسیر در اختیار است، اما نهایتاً این امر خیلی مهم نیست که کدام یک غالب و مسلط است. در هر صورت، یارانه دادن به اجزای قابل مبادله بهترین نقش مکملی است که می‌توان ایفا کرد. دلیل به‌کارگیری (راهبرد) ارزش‌گذاری پایین پول ملی این است که همین نقش یارانه دادن را انجام می‌دهد. فارغ از شکست‌ها و نارسایی‌های بازار، فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های قابل مبادله (برخلاف خدمات بومی)، به‌طور محسوس مقیاس پذیرند و صرفه‌های کوچک در آنها می‌تواند خروجی را بدون محو بازده افزایش دهد. به بیان دیگر، ارزش‌گذاری پایین پول ملی با ترجیح برخی از بخش‌های مشوق رشد به سایر بخش‌ها درست همانند سیاست صنعتی عمل می‌کند.

این بحث مرا مجاز می‌کند تا سوء تفاهم دیگری را برجسته کنم. در واکنش به سیاهه (بلند بالای) شکست‌ها و نارسایی‌های بازار که در فوق به آن اشاره شد، بدینان و شکاکان نسبت به سیاست صنعتی، اغلب نیاز به مداخلات سیاستی را می‌پذیرند اما خاطرنشان می‌کنند که این نیاز خاص

سیاست‌های «افقی» است تا سیاست‌های ترجیحی که برخی از فعالیت‌ها را به برخی دیگر مرجح می‌کند. نارسایی‌های بازار تأمین مالی، «آثار خارجی» سرمایه انسانی یا سرریزهای یادگیری بهترین دست‌آویزهایی هستند که مخالفان با معیارهای همسان (که مستقیماً بازارهای مالی، آموزش و تحقیق و توسعه را هدف گرفته) به آن پناه می‌برند. مداخلات «افقی» اما، بایستی به عنوان یک عامل محدود کننده و نه به عنوان جانشین صریح و بی‌پرده برای سیاست‌های بخشی تلقی شوند. اغلب مداخلات در عمل، حتی آنهایی که به عنوان مداخلات افقی معنا پیدا می‌کنند نیز در نهایت برخی از فعالیت‌ها را به برخی دیگر ترجیح می‌دهند. برای مثال سیاست‌هایی که بهبود واسطه‌گری مالی توسط بانک‌های تجاری را هدف قرار داده‌اند، خواه ناخواه برای بنگاه‌های فعال بخش رسمی اقتصاد (که دسترسی به منابع مالی خارجی دارند) ترجیح ایجاد می‌کنند و برعلیه بنگاه‌های کوچک و غیر رسمی تبعیض می‌آفرینند. در مقابل، سیاست‌های منتخب در زمینه تأمین مالی خرد اثر معکوس دارند. اعمال روش استهلاک نزولی به فعالیت‌های اقتصادی سرمایه‌بر کمک می‌کند و آنها را نسبت به فعالیت‌های کاربرتر ترجیح می‌دهد. یارانه‌های تحقیق و توسعه و نظام حفاظت از حقوق مالکیت معنوی به بنگاه‌ها یاری می‌رساند تا از عهده نوآوری‌های قابل تبدیل به پتنت برآیند (همانند دانشی که می‌تواند منجر به تولید سودده در کشور شود) و در تقابل با فعالیت‌هایی قرار می‌گیرد که مبتنی بر «آثار خارجی» هزینه‌ها هستند. سیاست ارزش‌گذاری نرخ ارز که پیش از آن شرح دادم، همانند سیاست «افقی» است و حتی اگر به تنهایی نیز اعمال گردد از فعالیت‌های قابل مبادله در برابر (فعالیت‌های) غیرقابل مبادله جانب‌داری می‌کند. لذا، سیاست‌گذاران نمی‌توانند از اثرات نامتقارن مداخلات «افقی» خود صرف نظر کنند. آنها بایستی تضمین کنند فعالیت‌هایی که مورد طرفداری قرار می‌گیرند همان‌هایی هستند که از نارسایی‌های بازار به نحو نامناسبی آزار می‌بینند.

در مقاله هوسمان و رودریک (۲۰۰۶)، نکاتی را مشخص کردیم که نهاده‌های عمومی که تولیدکنندگان نیاز دارند و براساس فعالیت معینی هستند کدامند. باید دانست که در دنیای واقع، تعداد معدودی از مداخلات «افقی» به جا وجود دارد:

تولید کالا یا خدمات خاص نیازمند مجموعه‌ای از نهاده‌های مشخص است. براساس (درجه) «خاص بودن» ما پی می‌بریم که این نهاده‌ها چنانچه در برخی دیگر از فعالیت‌ها به کار گرفته شود، بهره‌وری بسیار کمتری خواهند داشت. لذا، درجه خاص بودن براساس اینکه آن نهاده چقدر در موقعیت جایگزینش بهره‌وری کمتر ایجاد می‌کند، ارزش‌گذاری می‌گردد. این نهاده‌ها شامل تأسیسات فیزیکی و ماشین‌آلات، کارگران دارای مهارت‌های خاص، مجموعه‌ای از نهاده‌های واسطه‌ای خاص، سیستم لجستیک لازم

برای حمل نهاده‌ها و تحویل محصولات، سیستم تدارکات و بازاریابی به منظور اخذ اطلاعات درباره تأمین‌کنندگان و مشتریان و نظام حقوق مالکیت و قراردادهایی که جامعه به آن مشروعیت می‌بخشد و آن را محترم می‌شمارد، مجموعه‌ای از استانداردها نظام مقرراتی حاکم بر مشخصات محصول، نرم‌های نیروی کار، حقوق مالی و حمایت از مصرف‌کننده که بر رفتار سایر ذینفعان تأثیر می‌گذارد و امثالهم. این نهاده‌ها یا الزامات ایجاد شده‌اند تا نیازهای کم و بیش فعالیت‌های موجود را رفع و رجوع کنند (هوسمان و رودریک، ۲۰۰۶).

جالب اینجاست که دولت‌ها اغلب به روش‌هایی اقدام می‌کنند که نشان از آن دارد که آنها نیازهای بخش خصوصی و نهاده‌های عمومی را می‌شناسند و حتی چنین افسانه‌سرایبی می‌کنند که گویی درگیر سیاست‌های صنعتی (بخوانید ترجیحی) نیستند. برای مثال اغلب کشورهای آمریکای لاتین، به طور رسمی در سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی از سیاست‌های صنعتی دست کشیدند که بخشی از تغییر جهت راهبرد اقتصادی‌شان بود. از آنجا که سیاست‌هایشان در جهت (حمایت) از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و نواحی پردازش صادرات بود که غالباً از نوع سیاست‌های کلان شمول نیست، لذا بر فراهم‌آوری نهاده‌های عمومی خاص چنین فعالیت‌هایی متمرکز گشت (رودریک، ۲۰۰۴). از این‌رو، به سرمایه‌گذاران خارجی مشوق‌های مالیاتی (که اختصاصاً برای آنها فراهم شده) پیشنهاد گردید تا بر معضل فقدان آشنایی با محیط کشورهای میزبان فائق آیند. چنین تسهیلاتی به ایشان کمک می‌کرد تا از پیچ و تاب قوانین و مقررات داخلی به سلامت عبور کنند و خود را در برابر ضعف رژیم حقوقی داخلی (آن کشورها) حفاظت کنند؛ برای آموزش کارگران یارانه دریافت کنند و مکان استقرار با زیرساخت‌های اختصاصی در اختیار داشته باشند. بنگاه‌های مستقر در نواحی پردازش صادرات نیز، از رویه‌های گمرکی با قابلیت رهگیری سریع بهره‌مند شدند؛ زیرساخت‌های خوب در اختیار داشتند؛ از نهاده‌های ارزان برخوردار شدند و نیروی کار منعطف را تجربه کردند. در هر دوی این نمونه‌ها، دولت‌ها درگیر سیاست‌های صنعتی فعال بودند بدین صورت که «نهاده‌های عمومی» را به نحوی فراهم می‌کردند که بازیگران اقتصادی ویژه به نحو متمایزی از آن منتفع شوند.

شاکله (تجربی) مبهم سیاست صنعتی

در مقام نظریه، همه چیز به خوبی پیش می‌رود و بسیاری از شاهدان حتی بر این اعتقادند که برخی از کشورها با وجود مشکلات به سیاست‌گذاری صنعتی ادامه می‌دهند. اما آیا اغلب کشورها در راه دستیابی به آن با دشواری‌های عملی مواجه نمی‌شوند؟ لری سامرز این دیدگاه شکاکانه را با تمثیل نسبتاً خوبی

شرح می‌دهد. وی می‌گوید که ما برخی از تحلیل‌گران بازار سهام را می‌شناسیم که در راه‌گزینش سهام و پولسازی بسیار خوب عمل می‌کنند اما اغلب ما در این زمینه وحشتناک عمل می‌کنیم. این امر سبب می‌شود تا افراد معدودی سعی در تقلید چنین سرمایه‌گذاری‌هایی داشته باشند. ما بایستی یک سبد متنوع اختیار کنیم و گزینش سهام‌ها را فراموش کنیم (کنار بگذاریم). مشابهاً اغلب کشورها بایستی از خیر سیاست صنعتی بگذرند (و به شمه‌ای از آن بسنده کنند) به جای اینکه سعی کنند از کره جنوبی تقلید کنند.

مخالفت‌های تجربی مختص سیاست صنعتی دو دسته‌اند. دسته اول، مخالفت‌های اطلاعاتی است که می‌گوید برای دولت‌ها با هر درجه از دقت و قطعیت غیر ممکن است که بنگاه‌ها، بخش‌ها و یا بازارهایی را شناسایی کنند که در معرض نارسایی‌های بازار هستند. پک و ساگی (۲۰۰۶)، برای مثال فهرست مشروحي از الزامات اطلاعاتی ارائه می‌دهد که غیرممکن بودن سیاست صنعتی را نشان می‌دهد. این انتقاد این‌گونه بیان می‌شود که دولت‌ها نمی‌توانند بزرگان را برگزینند. این جمله همانند ترمز بسیار مؤثری عمل می‌کند. نکته در اینجاست که دولت‌های عملگر در نزدیک به اغلب موارد از اهدافشان منحرف می‌گردند و از فعالیت‌های اقتصادی پشتیبانی می‌کنند که سرریزهای مثبتی ندارند و از این راه موجب هدررفت منابع اقتصاد می‌گردند.

مخالفت دسته دوم، این است که سیاست صنعتی دعوت به فساد و رانت‌جویی است. هنگامی که دولت در کار آماده‌سازی حمایت از بنگاه‌هاست، برای بخش خصوصی آسان می‌شود که منافعی را تقاضا کند و به آن دست یابد که این امر رقابت را تحریف می‌کند و رانت‌هایی را به نهادهای سیاسی متصل به آن انتقال می‌دهد. کارآفرینان و مردان کسب و کار وقت و سرمایه‌شان را برای به دست آوردن لطف و کمک هزینه می‌کنند به جای آنکه در جستجوی بسط بازارها و کاهش هزینه‌ها باشند.

بخش قابل توجهی از مباحث سیاست صنعتی حول این دو ادعا متمرکز است. در واقع مباحث بر گرد محور شایستگی اقتصادی در موضوع سیاست صنعتی نمی‌گردد بلکه پیرامون دیدگاه‌های متضاد در خصوص اهمیت نسبی و درجه فراگیری (نفوذ) انتقادات فوق‌الذکرست. مخالفان، دامنه انتقادات را تا آنجا کافی می‌دانند که قید سیاست صنعتی بزنند و در عین حال مدافعان، آسیای شرقی را متذکر می‌گردند و بحث می‌کنند که سیاست صنعتی موفق می‌تواند به روشنی به اجرا گذاشته شود.

من در مقدمه بحث کرده‌ام که هیچ‌یک از این انتقادات آنقدر مهلک نیستند. بسیاری از این ایرادات در سایر حیطه‌های سیاست‌گذاری دولتی (که همگی می‌پذیرند دولت می‌تواند نقش مثبت ایفا کند) نیز قابل طرح است. به بیان دیگر مثال آسیای شرقی گرچه مفید است اما کمک زیادی نمی‌کند. ممکن

است این کشورها خاص باشند همان‌گونه که تمثیل (تحلیل‌گر بازار سرمایه) سامرز تأکید می‌کند. ما نیازمند پاسخی جامع‌تر به ایراداتی هستیم که به انتقادات دامن می‌زنند. این امر به آن معناست که بایستی ایرادات را جدی بگیریم و بیندیشیم که چگونه ملاحظات آنها را در طراحی نهادهای سیاست صنعتی به‌کار بگیریم. من این کار را در ادامه مقاله به‌دقت انجام خواهم داد. اما در ابتدا مشاهدات معدودی در خصوص ادبیات عملی (تجربی) سیاست صنعتی ارائه خواهم داد.

در اصل، بحث در خصوص امکان‌پذیری سیاست صنعتی با مطالعه تجربی دقیق و با معلوم کردن شرایطی حل و فصل می‌شود که سیاست صنعتی تحت آن عمل می‌کند. در واقع، هیچ کمبودی در زمینه کارهای تجربی وجود ندارد. جالب اینجاست که هر دو دسته مخالفان و موافقان سیاست صنعتی برای این باورند که شواهد تجربی بر علیه طرف مقابل در اختیار دارند.

مدافعان به شواهد تجربی خود متکی می‌مانند و اشاره می‌کنند که چگونه حمایت دولتی در کشورهای در حال توسعه توانسته است برخی از بنگاه‌های موفق در کلاس کار جهانی خلق نماید. برخی از نمونه‌های پیشرو در این زمینه شامل شرکت فولادسازی پوسکوی کره جنوبی (سوهال و فیرمه، ۱۹۹۶)، شرکت هواپیماسازی امبرائر برزیل (گلدشتاین، ۲۰۰۲)، صنعت شیلات (ماهی آزاد) بسیار موفق شیلی (آنکتاد، ۲۰۰۶) و قطعه سازان خودرو چینی و هندی (سوتان، ۲۰۰۵) هستند. اما این مطالعات موردی غالباً از سه مشکل رنج می‌برند که عبارتند از فقدان یک چارچوب صریح، انتخاب بایاس و مشکلات تعمیم به سایر شرایط.

منتقدان به‌طور گسترده به مطالعات اقتصادسنجی بین صنعتی^۱ متکی هستند که اشاره می‌کنند ابزارهای سنتی سیاست صنعتی منافع بهره‌وری (که آنان به دنبال دستیابی به آنند) را تولید نمی‌کنند. به‌عنوان مثال به کار کروگر و تانسر (۱۹۸۲)، هریسون (۱۹۹۴)، بانک جهانی (۱۹۹۳)، لی (۱۹۹۶)، بیسون و ونستین (۱۹۹۶) و لاورنس و ونستین (۲۰۰۱) در مورد کشورهای ترکیه، کره جنوبی و ژاپن نگاه کنید. این مطالعات به این سمت متمایل هستند که نشان دهند که به جز موارد معدود، مداخلات سیاست صنعتی یا همبستگی منفی با عملکرد داشته است و یا هیچ همبستگی با آن ندارد. مطالعات اقتصادسنجی از این دست، تمامی مشکلات تجارب رشد بین بخشی شامل پیچیدگی‌های ناشی از مفروضات خطی، متغیرهای حذف شده، تبعات اندازه‌گیری و امثالهم را دارا می‌باشد (رودریگز، ۲۰۰۶، دارلوف و سایرین، ۲۰۰۵). این دشواری‌ها هنگامی عمیق‌تر می‌گردد که دولت سیاست‌های صنعتی را به صورت نظام‌مند (و بی‌توجه به اینکه دستیابی به اهداف از نظر اقتصادی تا چه میزان خوشایند یا نا خوشایند است) به‌کار می‌گیرد. همبستگی بین درجه مداخله و عملکرد در میان صنایع توضیح معناداری

در مورد مطلوبیت و خوشایندی این کار ارائه نمی‌دهد. همبستگی منفی به سادگی می‌تواند ناشی از این باشد که بخش‌های دارای عملکرد بد از نارسایی‌های بزرگ‌تر بازار در رنجند و لذا مداخله فزونتراً طلب می‌کند. برای تحلیل تفصیلی این امر و سایر مشکلات می‌توانید رودریک (۲۰۰۸) را ملاحظه نمایید. در نهایت اینکه رگرسیون‌های بین صنعتی توان پاسخ‌گویی ما به این سوال که آیا سیاست صنعتی در عمل کار می‌کند؟ را چندان ارتقا نمی‌بخشد.

اما ما نباید وقتی با شواهد تجربی (سیاست صنعتی) روبرو می‌شویم سراسر پوچ‌گرا باشیم. داده‌های مقایسه‌ای ضریب بهره‌وری کل به ما اجازه می‌دهد که از (طرح) برخی ادعاهای افراطی‌تر در خصوص سیاست صنعتی ممانعت به عمل آوریم. به ویژه اینکه، این امر دلایل کافی در اختیار ما می‌گذارد تا از این دیدگاه در گذریم که (اعمال این سیاست‌ها) اثر تخریبی نظام‌مند بر روی رشد و بهره‌وری (در قیاس با راهبردهای مداخلات غیرنظام‌مند) داشته است حتی هنگامی که بد اجرا می‌شود. برآوردهای رشد ضریب بهره‌وری کل که از مناطق مختلف جهان در دوره‌های مختلف در دست است (همانند آنچه که توسط بوسورث و کولینز، ۲۰۰۳ تهیه شده)، شایسته مطالعه جدی است که بخشی از معرفت حاصل درباره اثرات اعمال راهبرد جایگزینی واردات را رد می‌کند و در تضاد با آن قرار می‌گیرد. آنچه که این داده‌ها نشان می‌دهد این است که کشورهای که راهبردهای «وفاق واشینگتن» را اتخاذ کرده‌اند، غالباً از دستیابی به همان سطوح (پیشین) رشد ضریب بهره‌وری کل (که قبلاً آن را تحت راهبرد جایگزینی واردات تجربه کرده بودند) باز مانده‌اند. در طی سال‌های دهه ۱۹۹۰ میلادی، رشد ضریب بهره‌وری کل در کشورهای آمریکای لاتین (علی‌رغم افزایش بهره‌وری در پی بهبود بحران بدهی‌ها) فقط بخشی از آن چیزی ماند که پیش از دهه ۱۹۸۰ به دست آمده بود. در خاورمیانه نیز ابتدائاً سیاست‌های کلاسیک جایگزینی واردات دنبال شد و عملکرد بهره‌وری در طی سال‌های دهه ۱۹۶۰ درخشان بود (۲٫۶٪ رشد سالانه ضریب بهره‌وری کل طبق بوسورث و کولینز). این رشد در سال‌های ۱۹۷۰ میلادی منفی شد و دیگر هیچ‌گاه بهبود نیافت.

البته به دلایلی که قبلاً برشمردم هرکسی نمی‌تواند همبستگی میان سیاست و عملکرد را تعبیر نماید. به صراحت آنچه مدنظر دارم، این است که اگر هم تقارن روشنی بین حاکمیت سیاست صنعتی و ضعف رشد بهره‌وری یا بین عدم مداخله‌گرایی و عملکرد قوی اقتصادی برقرار باشد، از موارد اندکی تجاوز نمی‌کند.

در اینجا اجازه دهید به تمثیل سامرز بازگردم. آیا واقعاً بهتر است که کشورها پرتفوی متنوعی از راهبردها برگزینند و از راهبرد انتخاب سهام به سبک سیاست‌های شرق آسیا تقلید نکنند؟ شواهد مفروض در زمینه ضریب بهره‌وری کل نشان از این دارد که پاسخ این سوال به هیچ وجه بدیهی نیست. وقتی که (بدانیم) کشورهای در آمریکای لاتین، خاورمیانه و حتی آفریقا، سهام‌گزینی‌هایی (بخوانید

سیاست‌های صنعتی) داشته‌اند که غالباً خوب بوده است و درست از زمانی که سیاست‌های خود را متوقف کرده‌اند، دیگر هیچ‌گاه بهتر عمل نکرده‌اند؛ در می‌یابیم که تمثیل سامرز به‌طور عمومی درست نیست. انتخابی که کشورهای در حال توسعه با آن مواجهند شاید بیشتر وابسته به این است که اداره پرتفوی‌شان را به نیک لیسون (سواداگری دغل و گمنام که بانک بارینگ را به سقوط کشاند) بسپارند و یا اینکه خود مدیریت‌اش کنند. دولت‌ها ممکن است که بزرگ‌ترین سهم‌گزين نباشند، اما روا نیست که در دام شیادان بیافتند^۱.

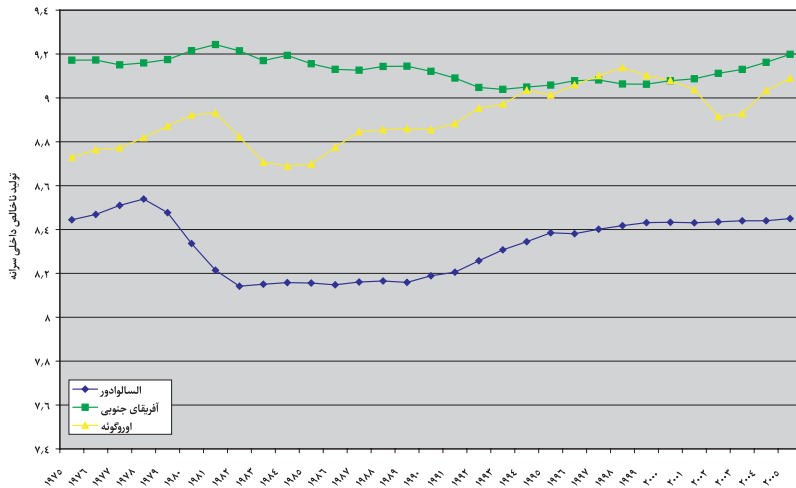
سیاست صنعتی در مقام عمل: جلوه‌هایی از برخی از کشورها

هیچ کم و کاستی در اوصاف سیاست صنعتی کشورهای آسیای شرقی در اوج خوشبختی سال‌های دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی وجود ندارد. در این قسمت، من بر تجارب اخیر سه کشور غیرآسیایی السالوادور، اروگوئه و آفریقای جنوبی متمرکز می‌شوم و کار مشترکم با ریکاردو هوسمان، آندرس رودریگز کلو و چارلز زابل را ترسیم می‌کنم. یکی از منظورها و مقاصد من در اینجا این است که چند نوع چارچوب و تراز بین‌المللی برای خاورمیانه ایجاد کنم که بر پایه مقایسات نوعی با آسیای شرقی نباشد. منظور دیگرم این است که نشان دهم تنوع رویکردها در کشورهای مختلف برقرار است. السالوادور نمونه کشوری است که تا همین اواخر منکر هرگونه سیاست صنعتی بود اما اکنون شدید به آن نیاز دارد. اروگوئه کشوری است خود را به‌عنوان اسطوره‌ای حفظ کرده که هیچ نوع سیاست صنعتی ندارد گرچه که بخش دولتی‌اش نهاده‌های کلیدی فراهم می‌کند تا صنایع را تضمین کند و کدهای مالیاتی‌اش سرشار از مشوق‌هایی است که باور کردن این موضوع را دشوار می‌کند. سرانجام، آفریقای جنوبی در میانه این دو قرار دارد و به صورت خودآگاه اقدام به ایجاد برنامه‌هایی از سیاست‌های صنعتی تحت شرایط سخت نموده است. من مختصراً بحث خواهم کرد که چالش‌هایی که هریک از این کشورها با آن مواجهند در طراحی سیاست‌های صنعتی (که مناسب نیازهایشان است) اثرگذار بوده و آنها به نهادهای موجود خود زیاد فشاری وارد نکرده‌اند. هدف نهایی این است که نشان داده شود که سیاست صنعتی در بسیاری از کشورها همچون موجودی زنده است. نقطه عزیمت چالش در کشورهایی چون اروگوئه و آفریقای جنوبی نفس موضوع سیاست صنعتی نیست بلکه بر سر موضوع کانالیزه کردن سیاست‌های موجود در مسیرهای بهتر است. این موضوع به انحای مختلف مشابه وضعیتی است که کشورهای خاورمیانه با آن مواجهند.

نمودار (۱) عملکرد رشد این سه کشور را نشان می‌دهد. جالب اینجاست که السالوادور و آفریقای

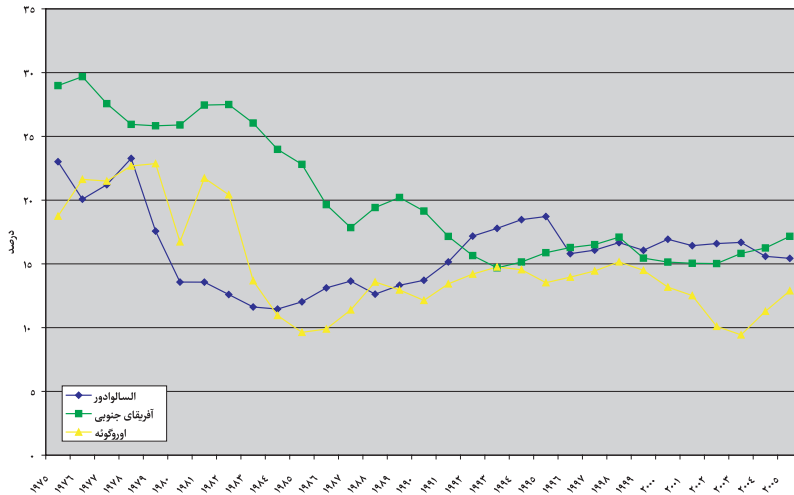
1. But it beats being taken to the cleaners

جنوبی هنوز به قله سطوح درآمد خود در سال‌های اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی دست نیافته‌اند و افت بلندمدتی را در اقتصادشان تجربه کرده‌اند و رشدشان تا سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۹۰ حقیقتاً بی‌رمق به نظر می‌رسد. اروگوئه رشد بیشتری را در سال‌های ۱۹۹۰ میلادی (و در مجاورت همسایه‌اش و تأثیر عمده اقتصادی آرژانتین) داشته است ولی همراهی با آرژانتین در سال‌های ۲۰۰۲-۱۹۹۹ به زوال (اروگوئه) انجامید اما بار دیگر با رونق گرفتن اقتصاد آرژانتین خود را بازیابی کرد.



نمودار ۱. میزان رشد تولید ناخالص داخلی

نمودار (۲) شاخص خوبی برای مسائلی است که این کشورها با آن مواجهند. آشکارا در تمامی این سه اقتصاد سرمایه‌گذاری کاملاً پایین ماند. در اروگوئه سرمایه به کمتر از ۱۵٪ تولید ناخالص داخلی رسید و در دو کشور دیگر اندکی بالاتر بود. این پدیده اساساً کمتر از سطوح رشد تجربه شده همین اقتصادها در چند دهه اخیر و اصلاً در حدی نبود که برای رشد اقتصادی سریع و پایدار کفایت کند. علی‌رغم اصلاحات اقتصادی قابل توجهی که کشورهای مذکور در سال‌های دهه ۱۹۹۰ میلادی به آن تن دادند، واکنش سرمایه‌گذاری همچنان نامحسوس باقی ماند. شواهد این‌گونه حکم می‌کنند که جوهره غریزی کارآفرینان در شرایط بازار آزاد کاملاً فروکش می‌کند به ویژه در جایی که دغدغه سرمایه‌گذاری در بخش‌های قابل مبادله مدرن وجود دارد.



نمودار ۲. تغییرات سهم سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی

السالوادور

معمایی در مورد السالوادور وجود دارد و آن این است که چرا اصلاحات قابل توجه در طی سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۹۰ میلادی شامل گشایش کامل درهای تجارت و بازارهای مالی، تثبیت اقتصاد کلان (شامل دلاریزه کردن و به ویژه خصوصی‌سازی و مقررات زدایی قابل تامل) و در نهایت استقرار نظام مردم‌سالاری که از سوی جمعی کثیری از رای دهندگان حمایت می‌شد از نظر اقتصادی با شکست مواجه شده است؟ همان‌گونه که نمودار ۱ نشان می‌دهد، فوران اولیه رشد فرو نشسته است. تجربه السالوادور بایستی هر تحلیلگری که می‌پندارد اصلاحات بازارگرا به منظور برانگیختن رشد خاورمیانه شرط لازم و کافی است را به تأمل و درنگ وادارد.

همان‌گونه که در هوسمان و رودریک (۲۰۰۵) بحث کردیم، دشوار است که این پیامد را به مقصران همیشگی (یعنی شرایط بد سرمایه‌گذاری و یا بی‌ثباتی اقتصاد کلان) نسبت دهیم. در مقابل به نظر می‌رسد که گسستی درون اقتصاد وجود دارد و آن نیاز به رنج به تنوع بخشی اقتصاد (چراکه اقتصاد السالوادور اتکای سنتی به قهوه و سایر اجناسی دارد که بهای آن رو به فقیر می‌رود) و مشوق‌های کارآفرینانه ناکافی به منظور سرمایه‌گذاری در عرصه‌های نوین است. السالوادور به نظراسیرتله خود اکتشافی شده است (هوسمان و رودریک ۲۰۰۳). این مسئله با ارزش‌گذاری بالای پول ملی و عدم دسترسی به سیاست نرخ ارز به منظور افزایش توان رقابتی (دلاریزه شدن معمول) در هم تنیده است. تنها موفقیت حاصل در سال‌های اخیر در

بخش ماکوئیل^۱ بوده که تحت رژیم مالیاتی ویژه و منافع حاصل از تجارت ترجیحی تضمینی با آمریکا عمل می‌کند. اما صنایع پردازش صادرات به خودی خود برای جبران ضرر و زیان در بخش صادرات سنتی کافی نبوده است.

تا همین اواخر، راهبرد اقتصادی السالوادور مبتنی بر این ایده بوده که تحریک رشد اقتصادی هیچ چیز به جز سامان‌دهی سفت و سخت بنیادها و اصول ندارد. این دیدگاهی است که رشد را همانند پدیده‌ای خودکار تلقی می‌کند که بلافاصله وقتی از راه می‌رسد که دولت به جد تلاش خود را مصروف محو انحرافات می‌کند که در نتیجه سیاست‌های خودش به‌طور گسترده بروز نموده است. پیامدهای دلسردکننده حاصل، مدیریت فعلی را به ارزیابی مجدد این نگاه واداشته و آن را عملگراتر کرده است.

در شرایط مشابه این‌چنینی، چارچوب سیاست صنعتی مناسب چه ممکن است، باشد؟ ما در هوسمان و رودریک (۲۰۰۵) شماری از «جلوه‌های طراحی» (که فکر می‌کردیم هر چارچوب نوین سیاست صنعتی بایستی دارا باشد) را فهرست کردیم. نیاز به مشوق‌های محدود برای فعالیت‌های جدید، به‌کارگیری مجوزهای خودکار افولی^۲، استقرار نظام شفاف بنچمارک برای موفقیت (یا شکست) فعالیت برنامه‌ها، اتکا به کارگزاران صاحب شایستگی‌های اثبات شده و برخوردار از خودگردانی نسبت به سیاست روزمره، شناسایی اصول سیاسی والا مرتبه همراه با برعهده گرفتن مسئولیت سیاست صنعتی به‌عنوان یک کلیت و به‌کارگیری نظام‌مند پیکره‌های سنجش که بخش خصوصی را نیز به میدان عمل بکشاند.

در ادامه ما شماری از برنامه‌های وابسته و متصل بهم را توصیه کردیم که تأکید می‌کنند بایستی تصویرگر نوع فعالیت‌هایی باشند که دولت می‌تواند با جدیت مناسب خود و با همکاری بخش خصوصی درگیر آنها شود و بدین شرح اند:

- یک پیشنهاد فراهم کردن تسهیلات تأمین مالی مشترک به‌منظور یارانه دادن به هزینه‌های «خوداکتشافی» است. نزاعی هست که می‌گوید کارآفرینان بخش خصوصی به‌منظور بهره‌گیری از منابع دولتی با ارائه پیشنهادهای بالقوه سرمایه‌گذاری در مناقصات شرکت می‌جویند. این پیشنهادهای ناگزیر بایستی مرتبط با فعالیت‌های شاخص در السالوادور باشد؛ قادر به فراهم آوردن سرریزهای یادگیری شود و در نهایت مورد نظارت و ممیزی‌های عملکردی قرار گیرد. مطالعات امکان‌سنجی به‌منظور تأمین مالی مشترک درمان و پاسخ این مسئله است.

۱. صنایع بازفروزی و صادرات مجدد مستقر در مناطق آزاد (Maquila Sector)

- پیشنهاد دوم، بازآرایش و تغییر مأموریت بانک سرمایه‌گذاری چندبخشی موجود توسط دولت است تا به‌عنوان صندوق سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر در تأمین مالی پروژه‌های مخاطره‌آمیز وارد گردد. این بانک سرمایه‌گذاری به‌طور سنتی نقش منفعلی داشته است و برای فعالیت‌های اقتصادی جدید ساخته و پرداخته نشده است. بانک سرمایه‌گذاری مذکور از پرسنل مستعدی برخوردار است و با آزادی عمل نسبی اداره می‌گردد.

- سومین توصیه راه‌اندازی (یا تقویت) مجامع گفتگویی است که انجمن‌های بخشی و نمایندگان کسب و کارها در آن گفتگوهای منظمی با دولت داشته باشند تا از این مجال فرصت‌های سرمایه‌گذاری شناسایی گردند (که در غیر این صورت قربانی نارسایی هماهنگی می‌شدند).

در محیط‌هایی چون السالوادور که دولت از مدت‌های طولانی دشمن خونی سیاست صنعتی بوده است، مهم‌ترین چیز در مراحل ابتدایی این است که ذائقه‌اش و پیام‌رسانی‌اش به بخش خصوصی را متحول کند. کارآفرینان و سرمایه‌گذاران بایستی به گونه‌ای هدایت شوند تا به این باور برسند که اکنون با دولتی مواجهند که خواستار گوش سپردن به آنان و مددکار چاره‌جویی برای مشکلاتشان است. این امر بسی عظیم‌تر از اجرای هر برنامه پشتیبانی خاص و موردی می‌باشد.

اروگوئه

یکی از شگفتی‌های اروگوئه این است که گستره سیاست صنعتی همچون صفحه رادار زیر نظر سیاست‌گذار است. این امر دقیقاً بدین لحاظ است که سیاست صنعتی از نظر ناپیداست و زیاد در کلام سیاست‌گذاران نیز مشاهده نمی‌گردد. حاصل کار یک دوگانگی و آمیختگی شرایط است؛ یکسری از کوشش‌ها به خوبی صورت می‌گیرد در حالی که برخی دیگر کاملاً ضعیف طراحی شده‌اند. شگفتی دیگر در مورد این کشور غیبت آشکار نوعی رانت‌جویی است که طبیعتاً با سیاست صنعتی عجین است. این موضوع از این نظر مهم است که اظهار می‌دارد دولت‌های شرق آسیا تنها کشورهایی نیستند که از سیطره تمایلات بخش خصوصی مصون مانده‌اند. اروگوئه یک کشور مردم‌سالار و دارای یک سنت اجتماعی مردم‌سالارانه می‌باشد و لذا، نظم سیاسی‌اش تماماً متفاوت با شرق آسیاست. (داشتن) یک دولت به شدت خودمختار ممکن است برای اجرای پاک سیاست صنعتی الزامی نباشد. این نکته درس مهم دیگری برای کشورهای خاورمیانه در بردارد.

همان‌گونه که نمودار (۱) نشان می‌دهد، اروگوئه به ظرافت خود را از پس بحران سال‌های اخیر بازپروری نموده است. با استعانت از نرخ ارز رقابتی، جوهره‌گریزی کارآفرینان شروع به احیا شدن نموده است.

برخلاف السالوادور، بخش خصوصی مشتاقانه از فرصت‌های سرمایه‌گذاری در خصوص دامنه متنوعی از بخش‌های قابل مبادله (شامل گوشت، برنج، لوبیا، جنگل‌داری، کاغذ، بندرگاه‌ها، توریسم، نرم افزار و خدمات کسب و کار) آگاه است و به آن تمایل دارد.

بخش دولتی نقش شناساگر و مهمی را در تهیه نهاده‌های کلیدی و حمایت از تک تک فعالیت‌های نوین اقتصادی را ایفا کرده است. همان‌گونه در مقاله هوسمان و سایرین (۲۰۰۵، صفحه ۴) آوردیم:

گوشت به لطف ظرفیت اروگوئه برای کنترل بیماری دست و زبان از طریق بهبود سلامت دام‌ها و فنون ردیابی دوباره گل کرده است. برنج از مشارکت خصوصی-دولتی در اصلاح بذر توسط INIA منتفع شده که بهره‌وری را به بالاترین استانداردهای جهانی ارتقاء داده است. جنگل‌داری از یک سیاست سازگار بارانه‌های سرمایه‌گذاری و نیز تعهد درک شده نسبت به این بخش براساس جذب سرمایه‌گذاری‌های مکمل در صنایع چوب و کاغذ و زیرساخت بندری بهره می‌گیرد. توریسم هم از یک سیاست سازگار در گسترش مقاصد (توریستی)، متنوع کردن بازارها و فراهم کردن زیرساخت موردنیاز، تبلیغات و امنیت کمک می‌گیرد. بخش نرم افزار نیز از سطح بالایی آموزش دولتی در کشور و به همین میزان از رفتار مالیاتی شایسته فایده می‌گیرد.

پرسش کلیدی در مورد اروگوئه این است که چه ترکیب مشخصی از به‌کارگیری اصول اقتصاد کلان (شامل نرخ ارز رقابتی‌تر) در تلفیق با نمونه‌های موفق مشارکت خصوصی-دولتی به منظور پروراندن فعالیت‌های جدید اقتصادی صورت پذیرد تا کشور را در مسیر رشد قرار دهد و در بلندمدت نتایج بهتری را محقق کند؟

اروگوئه در فراهم کردن کالاهای عمومی نسبتاً خوب عمل کرده است. دیوان‌سالاری شایسته و صادق، امنیت عمومی، نظم و قانون، استانداردهای سلامت و بهداشت، تحقیق و گسترش خدمات در برخی از حیطه‌های کشاورزی، رویه‌های مردم سالارانه جاری شده و انسجام اجتماعی. در هوسمان و سایرین (۲۰۰۵) چنان بحث کردیم که این دارایی‌ها به شکل مؤثرتری می‌توانند در خدمت نوسازی تولیدی و تنوع‌بخشی اقتصادی بازمانده‌ی و تجهیز شوند. رشد پایدار نیازمند این است که قوت‌های نهادی قابل توجه اروگوئه دقیق‌تر بر روی تحول تولیدی هدف‌گیری گردد.

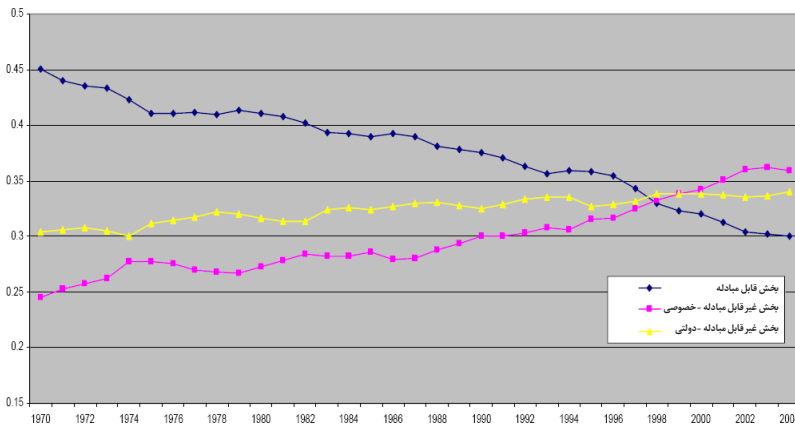
رژیم سیاست صنعتی اروگوئه از برخی کمبودها رنج می‌برد (همان‌گونه که در سال ۲۰۰۵ شرح دادم). نخست اینکه دولت هیچ راهبرد نظام‌مند و پیش‌دستانه برای سرمایه‌گذاری در عرصه‌های جدید ندارد. ترویج سرمایه‌گذاری امری انفعالی، اقتضائی و سلیقه‌ای است. برای مثال اداره رسیدگی به سرمایه‌گذاران، همچون فروشگاه‌هایی است که بی‌وقفه مشوق‌های سرمایه‌گذاری عرضه می‌کند اما به‌طور

فعالانه سرمایه‌گذاران را به کار نمی‌گیرد و به سادگی منتظر می‌ماند تا آنان بدو مراجعه کنند. دوم اینکه، هنگامی که مقدار کافی از مشوق‌های سرمایه‌گذاری وجود دارند، این مشوق‌ها چنان‌که باید و شاید به صورت خوداکتشافی هدف‌گیری نمی‌شوند. خطرترین موضوع از این دست، این است که مشوق‌های مالیاتی موجود هیچ تفکیکی میان بنگاه‌های پیش‌تاز و یا دنباله‌رو قائل نیست. میان اقلام قابل مبادله (و لذا مقیاس پذیر) و اقلام غیر قابل مبادله نیز هیچ تمیزی وجود ندارد. منطق خوداکتشافی این است که سرمایه‌گذاری‌های پیش‌تاز و مقیاس‌پذیر هستند که «آثار خارجی اطلاعاتی» بیرونی ارزشمند را فراهم می‌کنند. یارانه دادن به بقیه در حکم هدر دادن منابع است مگر اینکه نارسایی‌های بازار دیگری وجود داشته باشند. سوم اینکه، اقتصاد با فقدان یک نهاد (دولتی) پوشش ریسک سرمایه روبه‌روست. شرکت CND^۱ به تعهد خود در این زمینه هنوز عمل نکرده است. در مجموع، مشوق‌های (نسخه) اروگوئه‌ای به خوبی به سوی نارسایی‌های مهم بازار هدف‌گیری نشده است. از این گذشته، این مشوق‌ها مبتنی و در ازای استانداردهای عملکردی (ما به ازا خواهانه) نیستند و تمایل دارند که دامنه محدودی از ابزارهایی را به کار گیرند که پیش از این فارغ از ذات مسئله (عمدتاً نیز مشوق‌های مالیاتی، محدودیت‌های گمرکی و مناطق آزاد) به کار می‌رفت. اتفاقاً بزرگ‌ترین نقطه ضعف رویکرد اروگوئه این است که فاقد یک چشم انداز یکدست و از نظر سیاسی چشمگیر است. این امر تا حدی از انکار این مهم ناشی می‌شود که دولت بایستی در حال حاضر به طور گسترده‌ای مشغول سیاست‌های صنعتی باشد. شاهد و قرین این موضوع این است که هیچ اداره سیاسی عالی رتبه‌ای (بخوانید وزارتخانه دولتی) وجود ندارد که هدف نخستینش تنوع‌بخشی و اصلاح ساختار اقتصادی باشد؛ هیچ نهادی در کشور، مسئول سرمایه‌گذاری‌های خرد بخش خصوصی نیست. در حالی که، بانک مرکزی مسئول و پاسخگوی نرخ تورم و وزارت دارایی مسئول تراز پرداخت‌ها و بدهی‌ها شناخته می‌شود. در عین حال توجه به این موضوع الزامی است که سرمایه‌گذاری، بیشتر محصول محیط سیاستی است تا کنترل نرخ تورم (کاری که بانک مرکزی می‌کند) و یا تأمین مالی عمومی (کاری که وزارت دارایی انجام می‌دهد). نتیجه نهایی این است که برنامه‌های موجود همواره و به خوبی هدف‌گیری شده نیستند؛ اثربخشی متفاوتی به جای می‌گذارند و به طور منظم مورد ارزیابی هم قرار نمی‌گیرند تا معلوم شود به اهداف خود دست یافته‌اند یا خیر.

آفریقای جنوبی^۱

آفریقای جنوبی‌گذار فرخنده و مبارکی را به سوی مردم سالاری داشت. ائتلاف حاکمی که قدرت را در دست گرفت چنین وانمود می‌کرد که به‌طور تاریخی تبعیض فراوانی بر جمعیت سیاه پوست رفته است و لذا فشار برای بازتوزیع (منابع) و (درافتادن به دام) پوپولیسیم بسیار قوی بود. در دهه نخست زمامداری، کنگره ملی آفریقا کشور را محتاطانه اداره کرد و به پیش راند؛ تأکید فراوان بر احتیاط مالی و پولی و ثبات داشت. آزادسازی تجاری براساس استانداردهای کشورهای آمریکای لاتین چندان رویایی نبود و هزینه‌های انتقالی اجتماعی به سوی طبقات فرودست هدف‌گیری شد. کشور اگرچه از پیش‌بینی‌های بلندپروازانه‌تر اجتناب کرد ولی ظرف مدت کوتاهی در مسیر دستیابی به رشد سریع افتاد. اما، تعداد مشاغل کم مهارت چنان اندک بود که بیکاری به تبع آن تا سطح بسیار بالایی جهش کرد.

در پس مسئله بیکاری، تغییر ساختاری وجود دارد که در نمودار (۳) به تصویر درآمده است (رودریک ۲۰۰۶). همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد، بخش قابل مبادله به‌طور مدام منقبض شده که ناشی از فقدان استخدام در بخش معدن و افزایش کند تقاضای نیروی کار در بخش تولید صنعتی است. بخش قابل مبادله (شامل تولیدات صنعتی) به‌طور سنتی پذیرای نیروی کار کم مهارت در آفریقای جنوبی بود. لذا، الگوی تغییرات ساختاری بر اضمحلال تقاضای نیروی کار غیر ماهر دلالت داشت. اندک ننگه داشتن بیکاری مستلزم افت دستمزدهای واقعی بود که از لحاظ سیاسی و نهادی در کشور مردم سالاری چون آفریقای جنوبی (البته پس از آپارتاید) غیر قابل قبول بود.



نمودار ۳. تحولات بین بخشی اشتغال در آفریقای جنوبی

۱. برای مطالعه بیشتر درباره سیاست صنعتی آفریقای جنوبی به فصل دوازدهم کتاب «ایجاد تحول در اقتصاد» از همین انتشارات مراجعه کنید. م.

افت قابل توجه و پایدار پول ملی می‌توانست جان دوباره‌ای به تقاضای نیروی کار دهد اما علی‌رغم اینکه ارزش واقعی پول ملی چندین بار افت را تجربه کرد، اثر آن بر روی بخش قابل مبادله توسط عواملی چون آزادسازی تجاری و سایر نیروهای رقابتی مؤثر (مانند چین) به‌طور گسترده‌ای خنثی شد. اخیراً رشد بطئی و اشتغال تکلیفی، دولت آفریقای جنوبی را وادار به اتخاذ راهبرد نوین رشد کرده است که ابتکار عمل رشد شتابان و تسهیم شده برای آفریقای جنوبی^۱ خوانده می‌شود. نقطه عزیمت کلیدی نسبت به گذشته (و یک تمایز برجسته از سایر مواردی که بحث کرده‌ام) این است که -ASGI-SA سیاست صنعتی را محور دستور کارش قرار می‌دهد. دولت در حال حاضر مشغول فرموله کردن یک سیاست صنعتی است که در کنار اصلاحات در سایر عرصه‌ها، روندهای منفی فوق‌الذکر را جبران می‌کند. یک چالش خاص در این زمینه، جان دوباره دادن به بخش تولید صنعتی و بسط سایر بخش‌های قابل مبادله غیرسنتی (با عنایت به نقش اشتغالزایی و رشد پروری آنها) است.

این تلاش متشکل از چند بخش است. نخست اینکه، وزارت تجارت و صنعت مشغول ایجاد چیزی شد که موسوم به برنامه‌های بخشی متناسب‌سازی شده^۲ می‌گردد که هدف آن فرموله کردن ابتکار عمل‌های سیاستی برای تک تک بخش‌ها است. این برنامه‌ها بر محور گفتگوی بین وزارت تجارت و صنعت و انجمن‌های خصوصی-بخشی می‌چرخد و دامنه گسترده‌ای از بخش‌های اقتصادی (از مراکز تلفن تا تجهیزات سرمایه‌ای) را در بر می‌گیرد.

یکی از مهم‌ترین ابتکار عمل‌های سیاستی مرتبط با صنعت خودرو می‌باشد که از طریق مشوق‌ها ترویج شده است. این مشوق‌ها بنگاه‌های چندملیتی را قادر ساخته تا در ازای صادرات (محصول)، قطعه و مجموعه‌های خودرو را وارد کنند. برنامه توسعه صنعت موتورسازی^۳ سبب ایجاد یک پایه استوار برای مونتاژ وسایط نقلیه گردید هرچند که پیوندهای تأمین کنندگی بومی همچنان سست باقی ماند. چالش اصلی در اینجا را می‌توان از منظر سرمایه‌گذاری‌های هماهنگ کننده میان بخش‌های بالادستی و پایین دستی نگریست و بررسی کرد. سازندگان تجهیزات اصلی^۴ نسبت به گسترش عملیات خود در غیاب یک مکمل قدرتمند از تأمین‌کنندگان سطح اول^۵ محلی (در زنجیره تأمین صنعت خودرو اصطلاحاً به تأمین‌کنندگانی اطلاق می‌گردد که بلاواسطه و به صورت دست اول با خودروساز طرف

1. Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa (ASGI-SA)

2. Customized Sector Programs (CSPs)

3. The Motor Industry Development Program (MIDP)

4. Original Equipment Manufacturer (OEM)

5. First-Tier Suppliers

همکاری هستند) که هزینه‌های لجستیک و حمل و نقل قطعات وارداتی را منطقی می‌ساخت، مردد بودند. تأمین‌کنندگان نیز نگران وابسته شدن به یک OEM هستند و نیاز به تضمین خدماتشان توسط تقاضای یک صنعت پایین دستی متنوع شده دارند. بدین دلیل است که نقش دولت در اینجا مفید فایده واقع می‌شود. برنامه توسعه صنعت موتورسازی هم توسط وزارت تجارت و صنعت مورد بازنگری قرار می‌گیرد. در پرتو بحث‌هایی که هم اینک در جریان است، مهم‌ترین بخشی که به طرح مشوق‌های فعلی (که در حمایت از صادرات وسایط نقلیه مونتاژی است) افزوده خواهد شد، حمایت هدف‌گیری شده و بلاواسطه به منظور تقویت صنایع قطعه‌سازی بومی است.

سایر اجزای بخش دولتی نیز به همین منوال در این موضوع دخیل هستند. وزارت بنگاه‌های دولتی^۱ برنامه‌هایی برای توسعه تأمین‌کننده (قطعه ساز) دارد که مقصود آن ارتقای ظرفیت تولیدی و فناوریکی قطعه‌سازانی است که با حمل و نقل دولتی و شرکت‌های برق دولتی در ارتباط قرار دارند. وزارت مواد معدنی و انرژی در جستجوی مشوق‌هایی برای استحصال (فرآوری بومی) مواد معدنی همچون الماس و تیتانیوم است. وزارتخانه‌های کار و آموزش هم اکنون به بازنگری برنامه‌های فنی-حرفه‌ای به گونه‌ای هستند که آن را تقاضا محورتر از پیش کنند. شرکت توسعه صنعتی^۲ به تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط و برخی از فعالیت‌های «خوداکتشافی» می‌پردازد. از این گذشته، بسیاری از استانداران، آژانس‌های ترویج سرمایه‌گذاری مربوط به خودشان را دارند که مشغول حمایت‌های کوچک مقیاس و خدمات تسهیل‌کننده برای بنگاه‌های همان منطقه است. برخی از این سیاست‌ها حس و حال افزون‌تری (رمق بیشتری) از بقیه دارند. برای مثال ترویج استحصال (فرآوری از معادن) به‌طور کلی ایده چندان مطلوبی به نظر نمی‌رسد، چرا که ایجاد پیوندهای رو به جلو میان معدن‌کاری و عمل‌آوری دشوار است و ایجاد آثار خارجی بزرگ‌تری نسبت به سایر انواع روابط بین صنعتی (همچون پیوندهای جانبی از معدن‌کاری به تجهیزات معدن‌کاری) می‌طلبد. با این وجود، برای IDC مطلوب به نظر می‌رسد که نقش خود را به حیطة سرمایه‌گذاری مخاطره آمیز در فعالیت‌های نوین بخش قابل مبادله اقتصاد گسترش دهد.

در تلاش‌های جاری، تنشی میان دو دسته متفاوت از سیاست‌های صنعتی مشاهده می‌شود. یک دسته، سیاست‌های سنتی به سبک شرق آسیاست که دولت بخش‌های خاصی را برمی‌گزیند و مشوق‌هایی را برای برافراشتن آنها از زمین (خاک) فراهم می‌کند. این رویکرد توسط مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی (شامل اعتبارات مالیاتی، یارانه‌ها و اعتبارات جهت‌گیری شده) و دامنه‌ای از اولویت‌های

1. Department of Public Enterprise (DPE)

2. Industrial Development Corporation (IDC)

بخشی (مانند مراکز تلفن یا سوخت‌های زیستی، خودکارسازی‌ها و امثالهم) تعریف می‌شود. دسته دیگر (که جایگزین و بدیل قبلی نیز هست و در بخش بعدی به‌طور مشروح آن را مورد بحث قرار خواهم داد) به سیاست صنعتی به‌عنوان یک «فرآیند» می‌نگرد که عاری از هرفهرست از پیش تعیین شده‌ای از بخش‌ها و ابزارهای سیاستی است. در این برداشت، تأکید بر روی ساخت یک چارچوب نهادی است که مسائل مورد توجه را استنباط می‌کند و چاره و علاج لازم را نیز از خلال شور و گفتگو با بخش خصوصی به‌کار می‌گیرد. رژیم سیاست صنعتی آفریقای جنوبی به آرامی به سوی مدل دوم گرویده است.

مدل نوین به برخی از مشکلات سنتی سیاست صنعتی فائق می‌آید؛ اما در ادامه مسائل تازه‌ای رخ می‌نمایند. چارچوب نهادی بایستی به‌دقت طراحی گردد تا تضمین کند که گفتگوی سازنده‌ای میان دولت و بخش خصوصی برقرار است؛ جریان‌های اطلاعاتی مناسب در هر دو جهت استمرار دارد؛ نیازها به خوبی شناسایی می‌شوند؛ ابزارهای سیاستی به‌نحو مناسبی هدف‌گیری می‌شوند و ساز و کارهای خوداصلاحی در جای خود مستقر شوند. خبرخوش در مورد آفریقای جنوبی این است که بذره‌های این رویکرد نوین هم اکنون به بار نشسته‌اند و نیازی به کاشت دوباره ندارند. آنچه لازم است، تعادل بخشی مجدد به سبد سیاست‌های صنعتی موجود در کنار تغییرات نهادی طراحی شده به‌منظور تعمیق آنهاست.

موضوع دیگری که مورد آفریقای جنوبی را برجسته می‌کند، تنش موجود بین هدایت سیاست پولی و سلامت بخش‌های قابل مبادله اقتصاد است. از آنجا که اقتصاد آفریقای جنوبی به اندازه السالوادور دل‌ایزه نشده است، چارچوب هدف‌گیری تورمی آن به سوی تقویت پول ملی‌اش (به ویژه در تغییرات سریع قیمت اقلام کالایی^۱) گرایش دارد. این تقویت، ماحصل سیاست‌های صنعتی مناسب است. تحت تأثیر این موضوع، هرچه جولان‌گاه مانور نرخ مبادله ارز کمتر باشد، نیاز به یک سیاست صنعتی جبرانی افزون‌تر است.

جلوه‌های طراحی نهادی برای سیاست صنعتی

همان‌گونه که مشاهده کرده ایم، توجیه نظری برای مداخلات سیاست صنعتی انصافاً قوی است. در مقابل، شواهد تجربی در این زمینه (چه آنهایی که نشان از کارایی متوسط سیاست صنعتی دارد و یا آنهایی که در مورد این است که چه نوع سیاست صنعتی مؤثر واقع می‌شود) غیر قاطع و بی‌نتیجه‌اند. به‌علاوه، ادبیات موضوع شماری از نگرانی‌های به حق درباره کمبودهای سیاست صنعتی در عرصه اجرا را می‌پروارند. همان‌طور که بحث کرده‌ام، هیچ‌یک از این دغدغه‌ها، این عرصه را از سایر حیطه‌های

متداول سیاست‌گذاری همچون آموزش، بهداشت، بیمه‌های اجتماعی و تورهای ایمنی، زیرساخت یا تثبیت (اقتصادی) متمایز و متفاوت نمی‌سازد. در هرکدام از زمینه‌های فوق‌الذکر، چنین باب شده که استدلال‌های شکست و نارسایی‌های بازار منجر به مداخله عوامل داخلی (خودی‌های قدرتمند و غوطه‌ور در عدم تقارن‌های اطلاعاتی) می‌شود؛ اما مباحث سیاستی غالباً بر این تمرکز دارند که چگونه می‌شود آن را عملی کرد و بدین موضوع نمی‌پردازد که آیا دولت بایستی در وهله نخست بدانها بپردازد یا خیر؟ پیش رفتن در مناظره سیاست صنعتی نیازمند تغییر مشابه است. از این پس چگونه می‌توانیم راهنمایی مناسب برای کشورهای فراهم کنیم که در حال اجرای آن (سیاست صنعتی) هستند؛ خواه آن را به رسمیت شناخته‌اند یا خیر. فقر بحث‌های اقتصادی در این موضوعات حقیقتاً قابل توجه است. تنها از این راه است که می‌توان از مباحث کسل‌کننده موجود فراتر رفت.

همان‌گونه که در بحث‌های قبلی پیشنهاد شد، اخص بودن سیاست صنعتی قویاً به شرایط محیطی و توانمندی‌های نهادی کشور وابسته است. هنوز هم، برخی از اصول عمومی وجود دارد که براساس آن می‌توان سخن پردازی کرد که چگونه نهادهایی که سیاست صنعتی را انجام می‌دهند، طراحی شوند. این اصول در پی ملاحظات ذیل می‌آید:

۱) دانش ضروری درباره وجود و مکان سرریزها، شکست‌ها و نارسایی‌های بازار و محدودیت‌هایی که تغییر نهادی را سد می‌کند، به‌طور گسترده در جامعه منتشر می‌شود.

۲) کسب و کارها مشوق‌های قوی در اختیار دارند تا با دولت وارد بازی (تعامل) شوند.

۳) ذینفع مطلوب سیاست صنعتی نه دیوان‌سالاران (دولتی) و نه کسب و کارها هستند بلکه به‌طور وسیع جامعه است.

اولی، نیازمند این است که سیاست صنعتی «متکی به جامعه»^۱ باشد. دومی، محافظان قوی را به‌کار می‌گیرد تا از سیطره (غلبه) دیوان‌سالارانه در امان باشد. در نهایت سومی، مستلزم پاسخ‌گویی است. من هریک را در ادامه بحث می‌کنم.

انکا به جامعه (جای‌گذاری درون محیط)

اقتصاددانان تمایل دارند تا چنین بیندیشند که طراحی سیاست فرآیندی از بالا به پایین است. این امر غالباً با اصطلاح فرع-اصل^۲ مدل‌سازی می‌شود. اصل (دولت) قاعده‌ای طراحی می‌کند تا برای فرع (بنگاه‌ها)

1. Embedded

2. Principal-Agent terms

مشوق فراهم نماید و آنها بتوانند به طریقه‌ای که جامعه می‌پسندد (از نگاه اطلاعات خصوصی همچون هزینه‌ها که عامل فرعی در اختیار دارد نه عامل اصلی) اقدام کنند. این رویکرد عدم تقارن اطلاعاتی را مفروض می‌گیرد، در حین اینکه با بخش خصوصی صرفاً طی «روابط بازاری»، وارد تعامل می‌گردد. دیوان سالاران به سادگی ناگزیر به صدور احکام و کنار نشستن (از بازی) هستند. مزیت این کار این است که به دیوان سالاران خودگردانی می‌دهد و مقاومت در برابر انت جویی بخش خصوصی را تسهیل می‌کند. در همان حال که این مدل برای برخی ترتیبات مفید است، در چارچوب سیاست صنعتی بی‌ثمر و ضد مولد است. مدل استاندارد فرض می‌گیرد که تابع هدف «اصل» به خوبی تعریف شده و از پیش شناخته شده است؛ خلاء ابزارهای سیاستی، انواع اقدامات و نارسایی‌های اطلاعاتی اندک است که در عمل هیچ‌یک از آنها صحیح نیست. دولت در آغاز فقط یک ایده سر بسته و مبهم دارد درباره اینکه چه مجموعه فعالیت‌هایی درخور حمایت است و چه‌ها نیست؛ چه ابزارهایی بایستی مورد استفاده قرار گیرد؛ بخش خصوصی در قبال این شرایط چه رفتاری بروز می‌دهد؛ اطلاعاتی که نیاز است از سوی بخش خصوصی به دولت جریان یابد به منظور تصمیم‌گیری‌های مناسب (که چند بعدی بوده و به تنهایی از گذر اقدامات بنگاه‌ها قابل اخذ نمی‌باشد) کدامند.

یک سیاست صنعتی که آگاه از ضعف اشراف دولت است، ناگزیر است که به صورت یک نظام کشف تمامی منابع عدم قطعیت درآید. این امر نیازمند ساز و کارهایی برای استنباط اطلاعات درباره محدودیت‌هایی است که بازار با آن روبه‌روست؛ و لذا، (نیازمند) همکاری نزدیک بین دولت و بخش خصوصی می‌باشد. این همانی است که جامعه شناس معروف، پیتراوانز (۱۹۹۵) آن را «اتکا به جامعه» نامیده است. کامیابی سیاست‌های صنعتی کره جنوبی اغلب به خودگردانی دولت نسبت داده می‌شود. اوانز نشان می‌دهد که در حقیقت خودگردانی (دولت) به سبب اتکا به جامعه (به شبکه‌های بخش خصوصی) صاحب صلاحیت محقق شده است. به بیان دیگر به سبب خودگردانی متکی به جامعه، ظرفیت طراحی و پیاده‌سازی سیاست صنعتی هم نیازمند خودگردانی و هم اتکا به جامعه است:

سازماندهی داخلی «دولت‌های توسعه‌گرا»^۲ به دیوان سالاری و بری بسیار نزدیک می‌شود. استخدام‌های بسیار شایسته‌محور و راهکارهای بلندمدت شغلی، تعهدی و حس وابستگی به سازمان را می‌آفریند. وابستگی و انسجام سازمانی به این ارگان‌ها نوع ویژه‌ای از خودگردانی را می‌بخشد. آنها (همان‌گونه که

1. Arm's Length

۲. برای آگاهی بیشتر از مفهوم دولت توسعه‌گرا می‌توان به کتاب توسعه و چپاول (پیتراوانز، ترجمه مخبر و زندباف، طرح نو ۱۳۸۱) و کتاب به سوی قرن ۲۱ (نوشته پروفیسور نقی زاده، ۱۳۷۶، نشر مرکز) مراجعه کرد.

و بر توصیه می‌کند که بایستی این‌گونه باشند) به هیچ روی از جامعه مجزا نیستند. برعکس، به مجموعه درهم تنیده شده‌ای از پیوندهای اجتماعی متکی هستند که دولت را به جامعه می‌رساند و مجراهای نهادسازی شده به منظور مذاکره مستمر بر سراسر اهداف و سیاست‌ها را فراهم می‌آورد. ترکیب یک سویه به خودی خود مؤثر واقع نمی‌شود. دولتی که فقط خودگردان باشد با فقدان فراست، آگاهی و توانایی اتکا به پیاده‌سازی غیرمتمرکز (تصمیمات) توسط بخش خصوصی روبرو می‌گردد. شبکه‌های ارتباطی درهم تنیده بدون ساختار ستبر داخلی دولت را عاجز از رفع و فتق مسائلی می‌کند که چاره‌اش اقدام جمعی و فراتر از تمایلات منفرد هم‌تایانش در بخش خصوصی است. تنها هنگامی که «اتکا به جامعه» و «خودگردانی» با یکدیگر جمع می‌شوند، می‌توان دولت را توسعه‌گرا خطاب کرد.

ناسازگاری آشکار در ترکیب شدن انسجام سازمانی (دولت) و اتصال (به جامعه) که آن را «خودگردانی متکی به جامعه» می‌نام، پایه ساختاری ایجاد می‌کند که متضمن موفقیت دولت در امر تحول صنعتی است (اوانز ۱۹۹۵، فصل اول).

لذا، مدل درست سیاست صنعتی بین دو حد نهایت یعنی خودگردانی بی‌عیب و نقص از یک سو و تسلط بخش خصوصی (بر تصمیمات) از سویی دیگر قرار می‌گیرد. (مدل مذکور) یک مدل راهبری همکاری و هماهنگی بین بخش خصوصی و دولت است که هدفش را کشف مهم‌ترین گلوگاه‌های موجود قرار می‌دهد؛ مؤثرترین مداخلات را طراحی می‌کند؛ پیامدهای آن را به‌طور دوره‌ای منظم‌اً ارزیابی می‌کند و از اشتباهات ایجاد شده یاد می‌گیرد و می‌آموزد.

برخی از سازوکارهای معین که می‌توانند به خدمت این مقاصد درآیند، چیست؟ شوراهاى سنجش و بررسی^۱ نهادهای کلاسیک برای این منظور هستند. ما می‌توانیم، مجامع توسعه سازندگان، شبکه‌های جستجو، شوراهاى مشورتی سرمایه‌گذاری، میزگردهای بخشی، انجمن‌های متفرق و صندوق‌های مخاطره‌آمیز خصوصی-دولتی را بطور مثال بیفزاییم. کارزارهایی که به بنگاه‌های بخش خصوصی اجازه شرکت در مناقصات دولتی را می‌دهد (چه برای تأمین وجوه مطالعات امکان‌سنجی و چه برای تأمین نهاده‌های ویژه دولتی)، می‌تواند محمل مفیدی برای استنباط نیازها و اولویت‌های بخش خصوصی باشد.

یک ایده جذاب و راهگشا برای ترتیبات نهادی را من از مقاله رومر (۱۹۹۳) استخراج کرده‌ام. پیشنهاد رومر تشکیل دادن «هیأت‌های سرمایه‌گذاری صنعتی خودسامان» است. این هیأت‌ها سازمان‌های تجمیعی از بنگاه‌ها هستند که مقصودشان تهیه نهاده دولتی خاصی برای صنعتی است که در آن

فعالند. این نهادها می‌تواند یک آزمایشگاه تحقیق و توسعه برای همان صنعت یا (اجرای) یک پروژه زیرساختی باشد. این پیشنهاد به پیشگاه دولت تسلیم می‌شود و تاییدیه‌اش اخذ می‌گردد. به محض اینکه تصویب شد، از محل وصول مالیات بر فروش صنعت مذکور به آن پرداخت می‌گردد. بنگاه‌ها مختارند که هیأت‌های مشابه و جایگزین ترتیب دهند، نیازهای مختلفشان را رفع و رجوع کنند و مالیات‌هایشان را به نحو مناسبی تخصیص دهند. هرچند که رومر (در پیشنهادش) ایالات متحده را در نظر داشته است، با این وجود چنین هیأت‌هایی در ترتیبات کشور در حال توسعه می‌تواند مفیدتر باشد.

چنین شیوه تفکری در مورد سیاست صنعتی تضمین می‌کند که ما آن را به منزله فهرستی از ابزارهای سیاستی (آنچنان که مدل رایج می‌بیند) نمی‌نگریم، بلکه برای ما به منزله یک «فرآیند اکتشاف» است. این فرآیند در جایی که محدودیت‌های پیونددهنده وجود دارد، بریادگیری متمرکز می‌کند و در (مرحله) استنباط اطلاعات از تمایلات سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بر رفع موانع پافشاری می‌کند. انتخاب دولت از میان ابزارهای سیاستی (استمهال مالیاتی، یارانه‌های تحقیق و توسعه، مشوق‌های اعتباری یا سایر ابزارهای خاص) از فرآیند سربر می‌آورد. شیوه مناسب به منظور قضاوت (میزان) موفقیت این سیاست در مرحله بعد مورد سوال است. آیا ما نهادهایی را شکل داده‌ایم که دیوان سالاران را در یک گفتگوی مداوم با بخش خصوصی به کار گیرد و آیا ما ظرفیت پاسخ‌گویی را فراهم کرده‌ایم که به نحو گزیده (و البته سریع) عمل کند و دامنه‌ای از سیاست‌هایی را به کار گیرد که این محاورات به شناسایی فرصت‌های اقتصادی کمک نماید؟

هویج‌ها و چماق‌ها

بینش محوری که به زمان شومپیتر باز می‌گردد این است که نوآوری نیازمند رانت‌هایی است. بدون (فراهم‌آوری) چنین رانت‌هایی برای کارآفرینان، سرمایه‌گذاری در هزینه اکتشاف و سایر فعالیت‌هایی که تغییر نهادی را ترویج می‌کنند، بسیار اندک است. در مقام اثرگذاری، رانت‌ها بهترین انتخاب دوم برای تسکین (آلام) شکست و نارسایی‌های بازار (که پیش از این مورد بحث قرار گرفته) است. در اینجا بایستی سبک و سنگین کرد (و توجه داشت) که رانت‌های بی‌پایان، منابع را به سوی فعالیت‌های غیرمولد می‌برد و اجازه می‌دهد که تولیدکنندگان به «زندگی آسوده انحصارگر» دچار شوند.

تجارب متباین شرق آسیا و آمریکای لاتین چراغی فروزان در این خصوص است. کشورهای شرق آسیا در عنفوان سیاست‌های صنعتی‌شان در دهه‌های ۹۰-۱۹۶۰ به خاطر اتکای همزمان به مشوق‌ها و انضباط زبازند بودند. در همان حالی که مشوق‌های مالیاتی (تایوان) و اعتبارات یارانه‌ای (کره جنوبی)

سخت‌و‌تمندانه بودند، مشروط به عملکرد و به‌ویژه عملکرد صادراتی بودند^۱. بنگاه‌های خاطی با بازپس‌گیری یارانه‌ها و سایر شیوه‌ها جریمه می‌شدند. این دسته از فعالیت‌های نوین اقتصادی (که بدین شیوه) به راه افتاده، اجازه می‌دهند تا شکست‌ها و نارسایی‌های بازار رنگ ببازد. تحت اجرای سیاست‌های رایج جایگزینی واردات طی سال‌های ۸۰-۱۹۵۰، آمریکای لاتین نیز مشوق‌های قابل ملاحظه‌ای (شامل حمایت تجاری و اعتبارات ارزان) فراهم کرد اما در برقراری انضباط بر ذینفعان شکست خورد. اینها همه موفقیت‌های بی‌شماری است که در گذشته بحث کرده‌ام، اما بسیاری از بنگاه‌های غیرمولد نیز زنده نگه داشته شده‌اند. دومی (انضباط) سرانجام وقتی سامان یافته که چماقی به شمایل انضباط بازار از اواخر دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ (که توسط چرخه‌های رکودی عمیق در کسب و کار یاری می‌شد) پا به صحنه گذاشت. محققاً امروزه آمریکای لاتین انضباط بسیار بیشتری را بر بازار حاکم کرده و هویج‌های اندکی برای تشویق بنگاه‌ها به سرمایه‌گذاری در صنایع تحول‌آفرین در اختیار دارد. این طریقی برای فهم سرمایه‌گذاری و رشد نسبتاً اندک در این منطقه است.

لذا هدایت سیاست صنعتی ناگزیر به اتکا روی هر دو پایه است. (سیاست صنعتی) نیازمند تشویق سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیرسنتی اقتصاد (هویج) است اما (از سوی دیگر محتاج) وجین کردن پروژه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های شکست خورده است (چماق). مشروط کردن، بازنگری برنامه‌های از پیش تعیین شده، پایش، بنچمارکینگ و ارزیابی دوره‌ای جلوه‌های مطلوب تمامی برنامه‌های تشویقی است. حاکم کردن انضباط بر برنامه‌های تشویقی مستلزم یک دولت سختگیر نیست. جزئیات نسبتاً اندک در مورد چگونگی طراحی برنامه‌ها، ممکن است تفاوت‌های بزرگی در عمل ایجاد کند. در صورت نیاز به ابطال مشوق‌ها (مگر اینکه بازنگری توصیه کند که بایستی ادامه یابد) بسیار بیشتر محتمل است که (یارانه‌ها) را مرحله به مرحله متوقف کرد تا اینکه براساس یک مرور چند ساله گذشته به یک‌باره تصمیم گرفت. مفید است که میان سرو صداهای موافق و مخالف (که پس از اینکه چیزی درست از آب در نمی‌آیند) به راه می‌افتند و تمایل به کاهش تدریجی انتظارت، تمایز قائل شویم.

ایده حاکم کردن انضباط متکی به برنامه‌های تشویقی در بازار همواره عملی و خوب است. به‌عنوان مثال، یکی از جذاب‌ترین جلوه‌های یارانه‌های صادراتی شرایط پاداش دهی به عملکرد در بازارهای جهانی است. بنگاه‌های غیرمولدی که صادرات زیادی دارند، حتی با احتساب یارانه نیز هیچ منفعتی دریافت

۱. برای اطلاع بیشتر می‌توان به کتاب ماندگار غول بعدی آسیا (آمسدن، ۱۹۸۹) و اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی (هاجون چانگ، ۱۹۹۴) مراجعه کرد که اولی توسط همین انتشارات در دست انتشار قرار دارد و دومی توسط اتاق بازرگانی استان خراسان رضوی منتشر شده است. م.

نمی‌کنند. هر دو کشور کره جنوبی و تایوان در طی دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی از یارانه‌های صادراتی بهره بردند. این کشورها با خلق مشوق‌های مشروط به عملکرد صادراتی^۱ برای بنگاه‌ها مشوق‌های واقعی را (به‌گونه‌ای) ترتیب داده‌اند تا موجبات ارتقای بهره‌وری را فراهم نمایند. این در حالی است که مشوق‌های صادراتی هم اینک در سازمان تجارت جهانی غیرقانونی است و فقط کشورهای کمتر توسعه یافته اجازه استفاده از آن را دارند. تأمین مالی مشترک ساز و کار دیگری برای به نظم درآوردن بازار است. این (ساز و کار) اجازه می‌دهد تا بین بنگاه‌هایی که مایل به ریسک در سرمایه خود هستند و سایرین تفکیک قائل شد.

بحث در مورد نیاز به ترکیب چماق‌ها و هویج‌ها (تنبیهات و تشویقات) نکته مهمی را در مورد معیار مناسب قضاوت درباره موفقیت سیاست صنعتی را برجسته می‌سازد. به یاد داشته باشید این ادعا که دولت قادر به انتخاب برندگان نیست، اغلب برای مجادله علیه سیاست صنعتی است. اگر سیاست صنعتی به‌عنوان بخشی از فرآیند اکتشاف (که ذاتاً غیرقطعی است) در نظر گرفته شود، بسیاری از بنگاه‌های تشویق شده لزوماً با شکست مواجه خواهند شد. سیاست بهینه تحت چنین شرایطی نیازمند پذیرش یک نرخ شکست قطعی (واقع بینانه) است (هوسمان و رودریک، ۲۰۰۳). هدایت سیاست در حالت بدون شکست همانند این است که یک شرکت داروسازی فقط در تولید داروهایی سرمایه‌گذاری کند که از آغاز در مورد سودآوری آن تضمین شده است. براساس قیاس، اگر هیچ‌یک از تشویق‌ها خرابی به بار نیاورد، به همان خوبی به این موضوع اشاره دارد که تشویق به اندازه کافی صورت نگرفته است. گفته می‌شود که حتی یکی از نمونه‌های موفق (سیاست صنعتی) کشور شیلی (شامل صنعت شیلات که کل بودجه سازمان پرداخت شده) دارای شکست‌ها و نارسایی‌های بسیار است.

لذا، پرسش مناسب این نیست که دولت می‌تواند همیشه برندگان را برگزیند یا خیر، بلکه این است که ظرفیتی دارد که اجازه می‌دهد بازندگان نابود نشوند. فوت و فن این کار در برخورداری از ساز و کارهای طبقه‌بندی است که عیناً تشریح شده است و (این ساز و کارها) بایستی تشخیص دهند که چه هنگام حمایت‌ها از حد گذشته و توانایی کنارگذاشتن تدریجی آن حمایت‌ها را داشته باشد. این امر هنوز هم دشوار است البته به اندازه عقل کل بودن دولت دشوار نیست.

۱. آلیس آسدن در کتاب غول بعدی آسیا نیز برای این موضوع از اصطلاح مشوق‌های ما به ازای خواهانه (Reciprocal Incentives) استفاده می‌کند.

پاسخ‌گویی (قابلیت حسابرسی و ممیزی)

ملاحظات تا اینجا پیرامون برقراری ارتباط میان بخش خصوصی و سیاست‌گذاران (دیوان‌سالاران) بوده است. پرسشی در اینجا مطرح است بدین مضمون که اگر قرار باشد دیوان‌سالاران مراقب کسب و کار (خصوصی) باشند و بپایند، چه کسانی بایستی بردیوان‌سالاران نظارت و پایش کنند؟ اصل غایی در پاسخ بدین پرسش، افکار عمومی است و ما نیازمندیم که تضمین کنیم آیا اسباب و لوازم سیاست صنعتی در برابر آن (افکار عمومی) پاسخگوست یا خیر. این امر به دو دلیل اقتصادی شایسته است که هم دیوان‌سالاران را درست کردار ننگه می‌دارد و هم به آنان مشروعیت می‌بخشد. افکار عمومی شایستگی و استحقاق این را دارد که در مقام حسابرسی بپرسد که تصمیمات چگونه در این چارچوب گرفته می‌شوند و چرا بنگاه‌ها یا فعالیت‌های خاصی مورد جانب‌داری واقع می‌شوند. به ویژه از جایی که ممکن است این‌گونه به نظر برسد که سیاست صنعتی بنگاه‌های بزرگ (یا بنگاه‌هایی که ارتباطات سیاسی دارند) در برابر بنگاه‌های کوچک و متوسط یا بخش‌های فقیرتر اقتصاد رجحان می‌دهد.

یک پاسخ ممکن به این چالش این است که پروفایل سیاسی فعالیت‌های سیاست صنعتی را بیرون بکشیم و حریف و همتای هم آن را به میدان بفرستیم. اگر از روش فوق احتراز کنیم، بایستی درصدد شناسایی کسی باشیم تا توضیح دهد که چرا وزارت آموزش و پرورش بایستی مسئول سیاست آموزشی باشد؛ بانک مرکزی مسئول سیاست‌های پولی باشد؛ ولی رویه مشابهی در مورد سیاست صنعتی وجود نداشته باشد؟ صد البته، بسیاری از دولت‌ها وزارتخانه صنعت (یا تجارت و صنعت) دارند. اما همان‌گونه که در مورد آفریقای جنوبی دیدیم، بخش عظیمی از سیاست صنعتی در سایر بخش‌های دولت (در سایر وزارتخانه‌ها و بانک‌های توسعه‌ای) اتفاق می‌افتد. در چنین شرایطی، مشخص نیست که چه سازمانی بایستی مسئولیت شکست یا موفقیت آن را برعهده گیرد.

قابلیت پاسخ‌گویی می‌تواند در سطح نمایندگی‌های منفرد تقسیم گردد بدین نحو که اختیار روشن بدانها اعطا گردد و در قبال آن از آنها خواسته شود که هرگونه انحرافی واقع در اهداف تعیین شده را گزارش و توضیح دهند. مدلی که لازم است پیروی شود چیزی شبیه استقلال بانک مرکزی و هدف‌گذاری تورمی می‌باشد. تحت چنین مدلی بانک مرکزی در انتخاب ابزارهایی که به کار می‌گیرد تا به اهداف تورمی‌اش دست یابد، نسبتاً مختار (خودگردان) است، اما انتظار این است که در قبال اهدافی محقق نشده نیز پاسخ‌گویی خوبی داشته باشد. با دنبال روی از رویکرد مشابه، چنین می‌توانیم بگوییم که بانک‌های توسعه صنعتی اهداف کمی قطعی برای محدوده فعالیت‌های صندوق‌های مخاطره آمیز در دست دارند که شامل مطالعات پیش امکان‌سنجی در فعالیت‌های غیرسنتی، حجم فعالیت‌های تأمین مالی

مشترک انجام شده، واگذار کردن پروژه‌های قدیمی و امثالهم است. بانک (توسعه‌ای) بایستی به صورت دوره‌ای فعالیت‌هایش را گزارش دهد و دلایل هرگونه انحراف از اهدافش را تشریح نمایند.

ابزار بنیادی دیگر برای تأمین قابلیت پاسخ‌گویی ایجاد شفافیت است. عمومی کردن فعالیت‌های شوراها، سنجش و بررسی و پاسخ‌گویی دوره‌ای نسبت به هزینه‌های انجام شده تحت سیاست‌های صنعتی، کمک بزرگی در این راه است. هرگونه درخواستی که توسط بنگاه‌ها به منظور (برخورداری از) کمک دولتی می‌شود، بایستی اطلاعات عمومی قلمداد گردد و نیز تضمین شود که در گفتگوی دولت-کسب و کار (به منظور رفع نگرانی‌های عاملین نوظهور و تازه وارد از انحصاری شدن فرآیند توسط دست اندرکاران) علنی باقی خواهد ماند.

ملاحظات برای خاورمیانه

هنگامی که بحث توسعه به خاورمیانه می‌رسد، (مشاهده می‌گردد که) دو ایده کلیشه‌ای بر اندیشه آژانس‌های چندوجهی و اقتصاددانان غرب خوانده چیره می‌شود. یکی از آنها این است که دست سنگین دولت به طور سنتی نقش مهمی در سد کردن جهش اقتصادی ایفا کرده است. دیگری این است که نهادهای عمومی (دولتی)، به طور خاص در این بخش از جهان ضعیف‌اند (بانک جهانی، ۲۰۰۳). به نظر می‌رسد که هر دوی این ایده‌ها در برابر سیاست صنعتی به نوعی سرناسازگاری و ستیز دارند. حکمرانی ضعیف، سیاست صنعتی را به نحو ویژه‌ای مخاطره آفرین می‌سازد. چالش واقعی که رخ می‌نماید این است که دولت راه‌حل برون‌رفت (را در پیش گیرد) یا مداخلات اضافی واهی را کنار بگذارد.

بر فرض ممکن که هر دوی این ایده‌ها درست باشند، نتیجه و استنباط بایستی این باشد که سیاست صنعتی نامربوط یا مضر در پیش گرفته نشود. یک معیار مناسب برای حکمرانی بهبود یافته این است که بایستی قادر باشد به طور مطمئن ارتقای ظرفیت ایجاد و پیاده‌سازی ابتکار عمل‌های سیاستی مورد نیاز به منظور تسکین نارسایی‌های بازار (یعنی همان چیزی است که سیاست صنعتی به آن می‌پردازد) را ردگیری کند. کره جنوبی، تایوان، چین و بسیاری از سایر کشورهای موفق همگی کار خود را با نهادهای بسیار ضعیف از نظر معیارهای استاندارد آغاز کردند. آنچه که رشد بالا را در میان این کشورها برانگیخته موجودی افسانه‌ای^۱ به نام نهادهای جهان اولی نیست، بلکه فرموله کردن سیاست‌های خاصی بود که بر موانع بازار (که سرمایه‌گذاران در صنایع مدرن بخش قابل مبادله با آن مواجه بودند) غلبه کرد. همان‌گونه که

۱. در متن از لغت Chimera استفاده شده که به مفهوم موجودی افسانه‌ایست که سر آن شیر و بدن آن ببر است.

بررسی مورد السالوادور قویاً توصیه می‌کند، غیاب چنین سیاست‌هایی (که پیامد حذف گسترده دست سنگین مداخله دولت و به تبع آن شکست و نارسایی دولت است) می‌تواند رشد را مختل سازد.^۱

در واقع نیاز به سیاست‌های صنعتی ممکن است حتی در خاورمیانه بیشتر و وسیع‌تر هم باشد. همان‌گونه که پیش از این متذکر شدم، نرخ مبادله (ارز) رقابتی، سهم مهمی در شتاب بخشیدن به رشد داشته است. این ابزار در اغلب کشورهای خاورمیانه در دسترس نیست. برخی از این کشورها همچون دولت‌های حاشیه خلیج فارس صادرکننده نفت هستند؛ دیگرانی چون اردن و مصر در شمار گیرندگان کمک‌های اقتصادی هستند؛ کشوری مانند ترکیه نیز حساب سرمایه خود را باز کرده است و از نفرین جریان‌های ورودی سرمایه در رنج و عذاب است. در چنین زمینه‌هایی بسیار دشوار است به‌عنوان یک عمل سیاست‌گذارانه (آنهم در طی دوره مستمری از زمان و نه به صورت موردی) از ارزش پول ملی کاست. برخی از انواع سیاست صنعتی بایستی جبران‌کننده باشد. این امر یک مبادله (بده‌بستان) ناخوشایند است اما به هر حال سیاست‌گذاران بایستی با آن مواجه شوند.

خوشبختانه تجربه سیاست صنعتی در خاورمیانه اجباراً محکوم به فساد و ناکارآمدی نیست. این بخش از جهان مثال‌های موفق سیاست صنعتی خاص خود را داراست. با کنار گذاردن سوابق سیاست جایگزینی واردات که تا دهه ۱۹۷۰ میلادی نسبتاً قابل احترام بود، در دهه‌های اخیر برخی از کامیابی‌های جالب توجه در ایجاد صنایع رقابتی بین‌المللی مشاهده شده است. برای مثال، (نظام) یارانه‌دهی گسترده ترکیه به بخش تولید صنعتی صادرات‌گرا تحت حکومت «تورگوت اوزال» در سال‌های ۱۹۸۰ میلادی (در ادامه سیاست کاهش ارزش پول ملی) نقش کلیدی در تحول کشور از یک اقتصاد درون‌گرا به یک اقتصاد باز (ولو به شیوه‌ای بسیار غیرمرسوم) ایفا کرد. اگرچه این یارانه‌ها مقدار نسبتاً متنابهی از رانت‌جویی را با خود به ارمغان آورده ولی با این حال سوابق آن مثبت بود. دبی مثال بسیار متفاوتی در میان کشورهای حاشیه خلیج فارس ارائه می‌کند. ترکیب عجیب و غریب دبی از سیاست‌های بازار آزاد (مالیات‌های پایین)، چشم‌انداز راهبردی (نهفته در برنامه راهبردی ۲۰۱۵ دبی) و برنامه‌ریزی صریح و روشن (شامل سرمایه‌گذاری گسترده دولتی، نواحی تخصصی شده، مگا پروژه‌ها، اولویت‌های بخشی به روشنی تعریف شده در تورسیم، خدمات مالی و حمل و نقل) نرخ بالایی از رشد و نیز فرآیند مؤثر تنوع‌بخشی بدور از نفت (نفت‌گریز) را ایجاد نموده است. علی‌رغم تفاوت‌های موجود در مانیفست‌ها (ی این دو کشور)، خصوصیات مشترک کلیدی در این دو نمونه (که برنامه‌هایی هستند

۱. به بیان دیگر مولف مختل شدن رشد السالوادور را نه تنها حاصل مداخله دولت نمی‌داند که آن را نتیجه حذف مداخلات دولت می‌خواند.

که توسط رهبران ارشد سیاسی یعنی «تورگوت اوزال» در ترکیه و «شیخ محمد بن راشد آل مختوم» در دبی پدید آمده‌اند) گرد هم آمده‌اند که استمرار، انسجام و قابلیت پاسخ‌گویی از آن جمله‌اند. این امر یکی از جلوه‌های مهم طراحی است که در بخش قبلی به آن تأکید ورزیدیم.

مورد دیگری که کمتر شناخته شده اما ابتکار عملی درخور سرمشق دارد، برنامه^۱ MAN کشور تونس است که به دنبال موافقت‌نامه همکاری با اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۵ توسعه یافت و بهبود بهره‌وری بنگاه‌های تونس را هدف گرفت. تحت لوای برنامه MAN، بنگاه‌ها واجد شرایط دریافت کمک فنی و مالی به‌منظور به‌روز‌آوری عملیاتشان شده و از نظرقابتهی نیزبین‌المللی می‌شدند. همان‌گونه که مورفی (۲۰۰۶) تشریح کرده، برنامه مزبور جلوه‌های خوشایند بسیاری داشت که در لابه لای سطور قبلاً به بحث در خصوص آن پرداختیم.

- برنامه مذکور حاصل یک تلاش ملی بود که از مطالعه دقیق تلاش‌های مشابه در سایر کشورها بهره می‌برد.

- این برنامه در پیرامون یک برنامه پایلوت (راه‌نما) به‌منظور آزمون ایده‌های محوری خارج از ابتکار عمل (خلاقیت‌ها) فراهم شد.

- این برنامه «مابه‌ازا خواهانه»^۲ بود. کمک ملی در ازای تعهد به مدرنیزه کردن تمامی جنبه‌های عملیات بود.

- برنامه به صورت یک تلاش همکارانه (مشترک) بین دولت و بخش خصوصی طراحی شد (به‌عنوان مثال اتحادیه‌های کارفرمایی و نیروی کار و بخش بانکی مورد نظرخواهی قرار گرفتند تا بنگاه‌های امیدبخش را در شروع راه شناسایی کنند). این امر به استنباط اطلاعات و اجبار به درجه معینی از پاسخ‌گویی کمک می‌کند.

- این برنامه از خطوط راهنمای اداری سخت‌گیرانه اجتناب می‌کرد و در شناسایی نیازهای بنگاه‌های منفرد منعطف بود (غیبت معیارهای استانداردی مورد انتقاد بانک جهانی و اتحادیه اروپا قرار گرفت و آنها در ابتدا از پشتیبانی مالی برنامه مضایقه کردند).

- از بنگاه‌ها انتظار می‌رفت که اعمال تشخیصی خود را با نظریه چشم‌انداز مالی و راهبردی عهده‌دار شوند.

- برنامه مذکور پشتیبانی کامل رئیس‌جمهور وقت (زین العابدین بن علی) داشت و وی توجه ویژه‌ای داشت که دیوان‌سالاری آن را هموار، مؤثر و با فساد اندک به پیش برد.

1. Mise a Niveau (MAN) program

2. Quid Pro Quo

مورفی برنامه MAN را ابتکار عمل عمده دولت در برنامه نهم توسعه می‌خواند (۲۰۰۶، صفحه ۵۲۸). گرچه برنامه هنوز به‌طور ویژه مورد ارزیابی قرار نگرفته، اما بهره‌وری و عملکرد صادراتی بنگاه‌هایی که در MAN مشارکت کرده‌اند، در قیاس با سایرین (و نیز نسبت به عملکرد اولیه شان) بهبود یافته است. اصرار خاصی نیست تا متقاعد شویم که آن (برنامه MAN) نقش مثبت مؤثری (در تصویر عمومی که صنعت تونس از سال ۱۹۹۵ به نمایش گذاشته) دارد.

برخی از کشورهای بزرگ منطقه (همچون ترکیه و مصر) برنامه‌های تشویقی سنتی را برای مدت مدیدی داشته‌اند که پیرامون (برقراری) مشوق‌های مالیاتی و (تهیه) لیست‌های اولویتی بخشی و منطقه‌ای سیر می‌کرده است. منصفانه است اگر بگوییم که قسمت عمده این برنامه دیگر به خوبی کار نمی‌کند زیرا دارای اهداف بسیار متفرقی است؛ تحت یک سنت دیوان‌سالارانه اداره می‌شود و نیز شامل پایش‌های غیرمکرر است. بسیاری از این دست برنامه‌ها، اکنون بازنگری و اصلاح شده‌اند. برای مثال مصر، معافیت‌های مالیاتی‌اش را در سال ۲۰۰۵ حذف کرده و به‌طور همزمان مالیات شرکتی (تکلیفی) را کاهش داده است و در عوض یارانه‌هایش را روی زمین، زیرساخت، آموزش و استخدام بلاخص در مناطق ویژه اقتصادی مصر متمرکز ساخته است. ترکیه در میانه راه بازنگری مشوق‌های صنعتی ایستاده است و یک هیئت دولتی - خصوصی بررسی‌کننده (تحقیق و تفحص) را به راه انداخته تا آن را به پیش برد (که بسیار فراتر از آن چیزی است که در بخش قبل از آن دفاع شد). آنچه روشن است، این است که سیاست صنعتی در اینجا حاضراست (و قصد دارد) تا در این منطقه بماند. مادامی که (سیاست صنعتی) مورد بررسی و بازنگری قرار می‌گیرد، اخبار بدی در خصوص آن نخواهیم شنید.

همان‌گونه که در این مقاله بحث کردم، موانع متنوع بر سر راه سیاست صنعتی کمتر از آن چیزی توانمند است که در نظر نخست به چشم می‌آید. این موانع، بر مفروضات آزمون نشده‌ای درباره طبیعت توسعه اقتصادی و ظرفیت دولت‌ها مبتنی هستند. آنها به نحو ناصحیحی آن چیزی را نمایندگی می‌کنند که شواهد تجربی واقعاً آن را نشان می‌دهند. آنها این حقیقت را نادیده می‌انگارند که بسیاری از (اگر نگوییم اغلب) کشورهای در حال توسعه هم اینک هم درگیر سیاست‌های صنعتی هستند، حتی اگر آن را بدین نام نخوانند. آنها مشرف به این حقیقت هستند که بسیاری از این نکات (ایرادات) منحصر به سیاست صنعتی نیست و بر سایر عرصه‌های سیاست‌گذاری دولت نیز می‌تواند حاکم باشد. در پایان سخن باید گفت که درک اینکه چرا سیاست صنعتی تا این درجه حقیر و خوار شمرده می‌شود، دشوار است.

پیشنهاد من رویکردی است که مشکلات بالقوه هدایت سیاست صنعتی را شناسایی می‌کند ولی درگیر محدودیت‌های اطلاعاتی و رانت‌جویی (که تغییرناپذیرند) نمی‌شود. تجربه نشان داده در بسیاری از

حیطه‌ها همچون سیاست‌های پولی، سیاست‌های مالی یا بانک‌داری توسعه‌ای، طراحی ترتیبات نهادی (که به اهداف اجتماعی نایل بشوند) ممکن و شدنی است به شرطی که مشکلات نمایندگی (کارگزاری) همواره و مستمر چک شوند. توصیه سیاستی در برخی از حیطه‌های رایج مسئولیت دولت از قبیل تجارت و اصلاح مالی این است که به‌طور مشابه انعطاف نهادها وسیعاً پیش‌بینی شود. بایستی تصدیق کرد که بهره‌مندی از منافع آزادی تجارت و (بازارهای) مالی مستلزم همراهی توأمان اصلاحات نهادی به مثابه یک مکمل ضروری است (نگاه کنید به صندوق بین‌المللی پول ۲۰۰۷ و بانک جهانی ۲۰۰۶).

بحث در مورد سیاست صنعتی کشورهای خاورمیانه با وجود یک دولت بی‌مایه و بی‌خاصیت، رها می‌شود همان‌گونه که در سایر نقاط جهان (به غیر از شرق آسیا) چنین شد و هنوز بدین پرسش گرفتارند که سیاست صنعتی بایستی به‌کار گرفته شود یا خیر. زیرا که تحلیل‌گران اقتصادی و حرفه‌ای توسعه نتوانسته‌اند به‌طور کامل به میوه و ثمره آن دست یابند. راهی که ما را به پیش می‌برد، فهم این موضوع است که سیاست صنعتی چیز خاصی نیست بلکه فقط وظیفه دیگری برای دولت است که بسته به طبیعت محدودیت‌های رشدی که یک کشور با آن مواجه است، می‌تواند از یک موضوع روتین تا یک امر اضطراری دگرگون شود. وقتی که این موضوع لمس شود، تعمق کردن در خصوص آزمایش نهادی (که پیاده‌سازی موفق آن را لزوماً شامل خواهد شد) تسهیل می‌گردد.

1. Acemoglu, Daron, and Joshua Angrist. 2001. «How Large are the Social Returns to Education? Evidence from Compulsory Schooling Laws.» In *NBER Macroeconomics Annual 2000*, ed. Ben Bernanke and Kenneth Rogoff. Cambridge: MIT Press.
2. Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo. 2004. «Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints Using a Directed Lending Program.» CEPR Discussion Paper No. 4681.
3. Banerjee, Abhijit, and Esther Duflo. 2005. «Growth Theory through the Lens of Development Economics.» In *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1a, ed. P. Aghion and S. Durlauf, 473–552. Amsterdam: Elsevier.
4. Beason, Richard, and David E. Weinstein. 1996. «Growth, Economies of Scale, and Targeting in Japan (1955–1990).» *Review of Economics and Statistics*, 78(2): 286–295.
5. Bosworth, Barry P., and Susan M. Collins. 2003. «The Empirics of Growth: An Update.» *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2003, No. 2, 113–179.
6. Durlauf, Steven N., Paul A. Johnson, and Jonathan Temple. 2005. «Growth Econometrics.» In *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, ed. P. Aghion and S. N. Durlauf, 555–677. North-Holland.
7. Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
8. Foster, Andrew, and Mark Rosenzweig. 1995. «Learning by Doing and Learning from Others: Human Capital and Technical Change in Agriculture.» *Journal of Political Economy*, 103: 1176–1209.
9. Goldstein, Andrea. 2002. «EMBRAER: From National Champion to Global Player.» *CEPAL Review*, August 2002: 77.
10. Harrison, Ann E. 1994. «An Empirical Test of the Infant Industry Argument: Comment.» *American Economic Review*, 84(4): 1090–1095.
11. Hausmann, Ricardo, Andres Rodriguez-Clare, and Dani Rodrik. 2005. «Towards a Strategy for Economic Growth in Uruguay.» *Inter-American Development Bank, Economic and Social Study Series*, February.
12. Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik. 2003. «Economic Development as Self-Discovery.» *Journal of Development Economics*, 72: 603–633.
13. Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik. 2005. «Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador.» *Economia: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 6(1): 43–102.
14. Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik. 2006. «Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament.» *John F. Kennedy School of Government, Harvard University*, September.
15. Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Charles F. Sabel. 2007. «Reconfiguring Industrial Policy.» *John F. Kennedy School of Government, Harvard University*.
16. Head, K., J. Ries, and D. L. Swenson. 1994. «Agglomeration Benefits and Location Choice: Evidence from Japanese Manufacturing Investment in the United States.» *NBER Working Paper 4767*.
17. Imbs, Jean, and Romain Wacziarg. 2003. «Stages of Diversification.» *American Economic Review*, 93(1): 63–86.
18. IMF. 2007. *Reaping the Benefits of Financial Globalization*. Washington, DC, June.
19. Irwin, Douglas A. 2000. «Did Late Nineteenth Century U.S. Tariffs Promote Infant Industries? Evidence from the Tinplate Industry.» *Journal of Economic History*, 60(2): 335–360.

20. Javorcik, Beata Smarzynska. 2004. «Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages.» *American Economic Review*, 94(3): 605–627.
21. Krueger, Anne O., and Baran Tuncer. 1982. «An Empirical Test of the Infant Industry Argument.» *American Economic Review*, 72(5): 1142–1152.
22. Lawrence, Robert Z., and David E. Weinstein. 2001. «Trade and Growth: Import Led or Export Led? Evidence from Japan and Korea.» In *Rethinking the East Asian Miracle*, ed. Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf. Oxford: Oxford University Press.
23. Lee, Jong-Wha. 1996. «Government Interventions and Economic Growth.» *Journal of Economic Growth*, 1(3): 391–414.
24. Lewis, W. Arthur. 1954. «Economic Development with Unlimited Supplies of Labor.» *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22: 139–191.
25. Morduch, Jonathan. 1999. «The Microfinance Promise.» *Journal of Economic Literature*, 37(4): 1569–1614.
26. Munshi, Kaivan, and Mark R. Rosenzweig. 2003. «Traditional Institutions Meet the Modern World: Caste, Gender and Schooling Choice in a Globalizing Economy.» BREAD Working Paper No. 038.
27. Murphy, Emma C. 2006. «The Tunisian Mise `a Niveau Programme and the Political Economy of Reform.» *New Political Economy*, 11(4): 519–540.
28. Ohashi, Hiroshi. 2005. «Learning by Doing, Export Subsidies, and Industry Growth: Japanese Steel in the 1950s and 1960s.» *Journal of International Economics*, 66(2): 297–323.
29. Pack, Howard, and Kamal Saggi. 2006. «Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey.» *The World Bank Research Observer*, 21(2): 267–297.
30. Rodríguez, Francisco. 2006. «Cleaning Up the Kitchen Sink: On the Consequences of the Linearity Assumption for Cross-Country Growth Empirics.» Wesleyan University, Department of Economics, Working Paper 2006-004.
31. Rodríguez-Clare, Andres, and Peter J. Klenow. 2005. «Externalities and Growth.» In *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, ed. P. Aghion and S. Durlauf, 817–886. North-Holland.
32. Rodrik, Dani. 1995. «Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich.» *Economic Policy*, 20: 53–97.
33. Rodrik, Dani. 1996. «Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe.» *Journal of International Economics*, 40(1–2), 1–22.
34. Rodrik, Dani. 2004. «Industrial Policies for the Twenty-First Century.» John F. Kennedy School of Government, Harvard University, September.
35. Rodrik, Dani. 2006. «Understanding South Africa's Economic Puzzles.» John F. Kennedy School of Government, Harvard University, August.
36. Rodrik, Dani. 2007. «The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence.» John F. Kennedy School of Government, Harvard University, July.
37. Rodrik, Dani. 2008. «Normalizing Industrial Policy.» Commission on Growth and Development Working Paper No. 3, Washington, DC.
38. Romer, Paul M. 1993. «Implementing a National Technology Strategy with Self-Organizing Industry Investment Boards.» *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
39. Shaban, Radwan, 1987. «Testing Between Competing Models of Sharecropping.» *Journal of Political Economy*, 95: 893–920.

40. Sohal, Amrik S., and Bill Ferme. 1996. «An Analysis of the South Korean Automotive, Shipbuilding and Steel Industries.» *Benchmarking: An International Journal*, 3(2): 15–30.
41. Sutton, John. 2005. «The Auto-component Supply Chain in China and India: A Benchmark Study.» In *Annual Bank Conference on Development Economics 2005: Lessons of Experience*, ed. Francois Bourguignon and Boris Pleskovic. Washington, D.C.: World Bank.
42. Udry, Christopher. 1996. «Gender, Agricultural Productivity and the Theory of the Household.» *Journal of Political Economy*, 104: 1010–1046.
43. UNCTAD. 2006. *A Case Study of the Salmon Industry in Chile*. New York and Geneva.
44. World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*. Washington, D.C.: The World Bank.
45. World Bank. 2003. *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*. Washington, D.C.: The World Bank.
46. World Bank. 2006. *Assessing World Bank Support for Trade 1987–2004: An IEG Evaluation*. Washington, D.C.: The World Bank.

فصل پنجم

ملیت مالک بنگاه در کشورهای در حال توسعه: چه کسی بایستی چه کسی را در بازارهای ناکامل به زیر بکشد؟^۱

آلیس اچ. آامسدن

آنچه که کارآفرینان و صاحبان کسب و کارهای کوچک (در جوامع) اسلامی اغلب کم دارند، سرمایه ... (نیروی) پیشران ... یا بازار ناکافی نیست ... بلکه ظرفیت شکل دهی به نهادهای اقتصادی کارآمد است؛ در واقع آنان دسته‌ای از کارآفرینان فاقد بنگاه بودند.

کیلیفورد گریتز، دوره‌گردها و شازده‌ها، جاوه، ۱۹۶۳

مرور اجمالی

در مقام نظریه‌پردازی، ملیت یک بنگاه نباید اهمیت خاصی برای توسعه اقتصادی داشته باشد. چه بنگاه یکی از اقمار خارجی یک شرکت چندملیتی^۲ باشد یا یک بنگاه دارای مالکیت خصوصی^۳ در جهان در حال توسعه باشد، امر توسعه همان است مادامی که بازارهای کامل باشند. در صنایعی که تعداد نامحدودی از بنگاه‌ها می‌توانند رقابت کنند، نیازی به زیر کشیدن (بنگاه‌های) ضعیف توسط (بنگاه‌های) قوی نیست. فضای کافی برای همه بنگاه‌ها وجود دارد تا مشاغل تازه بیافرینند و موضوع ملیت شرکت یا سهامداران عمده بی‌اهمیت است. از این امر چنین استنباط می‌گردد که سیاست دولتی بایستی درها را به روی همه بگشاید.

1. Nationality of Firm Ownership in Developing Countries: Who Should Crowd Out Whom in Imperfect Markets? Adapted from "Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation (2009)"

2. Foreign-Owned Enterprise-FOE

3. Private-Owned Enterprise-POE

اما این داستان، در بازارهای انحصاری تغییر پیدا می‌کند. اینجا، مسلماً ملیت مالک اهمیت پیدا می‌کند. بنگاه‌های برخوردار از مالکیت خارجی و بنگاه‌های خصوصی (داخلی) سهم مجزایی در توسعه اقتصادی پدید می‌آورند که تحت انحصار، فقط یکی از این‌گونه‌ها امکان بقا دارند که نه لزوماً به دلیل بهتر بودن است بلکه از تجربه بیشتر حاصل می‌شود. بنگاه‌های خصوصی (داخلی) می‌تواند بزرگ و معظم شوند چنانچه زمان کافی برای یادگیری در اختیار داشته باشند. در واقع تا پیش از این، بسیاری از بنگاه‌های خصوصی (داخلی) ماهیت کارآفرینانه داشتند و کارآفرینان اغلب صنایع جدید دنیای در حال توسعه را از ابتدا برپا کردند. در مقابل، بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی از اعمار تا دفاتر مرکزی از یک دستگاه دیوان‌سالاری منظم منتفع می‌شوند. یک اقتصاد در حال توسعه در بخش‌های برخوردار از فناوری میانه یا بخش‌های بالغ دارای فناوری برتر واقعاً مهم است که تحت سیطره بنگاه‌های خصوصی (داخلی) هست و یا بنگاه‌های با مالکیت خارجی.

با آغاز دهه ۱۹۵۰ میلادی، هنگامی که ایالات متحده یک انقلاب صنعتی را برپا کرد که به اروپا و ژاپن نیز سرایت کرد، مهارت‌های مدیریتی آخرین توانمندی‌هایی بودند که گسترش یافتند. به واسطه جابه‌جایی کارکنان، «حرفه‌ای‌گری مدیریتی»^۱ از بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی به بنگاه‌های خصوصی (داخلی) اشاعه یافتند. تمامی مدیران ارشد تایوانی در صنعت الکترونیک، دست کم برای یک بار هم که شده برای شرکت رادیویی آمریکا^۲ (که در جستجوی نیروی کار ارزان یکی از اعمار خود را به آسیا آورده بود) کار کرده بودند. روش مذکور، در انتقال دانش فنی از (کشورهای) شمال به (کشورهای) جنوب بسیار مهم است.

اما بایستی در نظر داشت که بنگاه چندملیتی که از طریق اعمار خود فعالیت می‌کند، ذاتاً همچون پیکره‌ای دیوان‌سالار است. تصمیمات راهبردی بایستی از فیلتر دفاتر مرکزی، دفاتر منطقه‌ای و در نهایت اعمار محلی عبور کند که یک دیوان‌سالاری سه لایه را شکل می‌دهند. مدیریت حرفه‌ای یک روی سکه چند ملیت‌هاست اما روی دیگر این سکه دیوان‌سالاری و «تصمیم‌گیری مقید»^۳ است.

بنگاه‌های خصوصی (داخلی) در مقابل، احتمالاً در کارآفرینی شومپتری منجر به توسعه (نه با هدف کارآفرینی) سهم هستند. این بنگاه‌ها نسبتاً جوان هستند؛ مدیریت حرفه‌ای و مالکیت خانوادگی پویا را در هم آمیخته‌اند؛ تنوع‌بخشی را (در کشورهایی که دامنه گسترده‌ای از صنایع خوش آتیه را برپا کرده و

1. Managerial professionalism
 2. Radio Corporation of America-RCA
 3. Rule-Bound Decision Making

سازماندهی کرده‌اند) پیشگامی می‌کنند. به هر حال، بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی کارگزار گشایش صنایع جدید به روی دنیای در حال توسعه نیستند. بنگاه‌های خصوصی (داخلی) ممکن است ماجراجو و یا درگیر فساد باشند؛ در برابر پول سایر اشخاص احساس مسئولیت نکنند اما در چنین کشورهای در حال توسعه‌ای که مدیریت انباشت تجربه مدرن تولید صنعتی^۱ مدنظر است، بنگاه‌های ملی به عنوان مراکز رشد استعداد برتر عمل می‌کنند (موریس چانگ، قائم مقام سابق شرکت تگزاس این استرومنت که فعلاً شرکت تولید نیمه هادی‌های تایوان را مدیریت می‌کند، سخن از دست کشیدن از شرکت آمریکایی می‌کرد چرا که به سقف شیشه‌ای برای نژاد زرد برخورد کرده بود). این در حالی است که هیچ سقف یا محدودیتی برای شهروندان شاغل در بنگاه‌های دارای مالکیت ملی وجود ندارد.

کارآفرینی در بنگاه‌های خصوصی (داخلی) و دیوان سالاری در بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی از تمایز در ریسک پذیری ناشی می‌شود. با پذیرش تمایزات این دو دسته بنگاه در دانش، درآمد و قدمت، بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی ریسک‌گریز^۲ و بنگاه‌های خصوصی (داخلی) ریسک‌پذیر^۳ هستند. چند ملیتی‌ها دانش انتخاب سرمایه‌گذاری‌های خوش آتیه از میان گزینه‌های مختلف پراکنده در جهان را دارند و نه فقط در یک کشور خاص. آنها به منظور تصمیم‌گیری در خصوص عهده‌داری سرمایه‌گذاری، فرآیندهای دیوان سالارانه مشتمل بر دسته‌بندی تصمیم‌گیران را به کار می‌گیرند. در هر صورت بایستی مراقب بود که این فرآیند ممکن است ریسک را بالاتر از بایی نموده و سبب فیلتر کردن اغلب سرمایه‌گذاری‌های سودآور و توسعه‌گرا شود.

بنگاه‌های خصوصی (داخلی) در مقابل، با کاهش زمان فعالیت اقتصادی به عنوان رقیب ظاهر می‌شوند. بخشی از چابکی آنها از فعالیت در درون یک گروه کسب و کار ناشی می‌شود که آن گروه توسط مالک مستقل اداره می‌شود و می‌تواند پول و مهارت‌ها را همچون موجودی زنده به اقمار ایجاد شده منتقل نموده و یا از آنها کسب نماید. گروه‌ها از یادگیری بین بخشی^۴ سود می‌برند که از غیاب عملیاتی آنها در بازار ممکن شده است (دوسی، ۱۹۸۸). امروزه، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) نسل‌های اول، دوم و سوم مالکیت خانوادگی را سپری می‌کنند. رهایی از دیوان سالاری در سطوح ارشد وقتی (برای این بنگاه‌ها) میسر است که مدیریت حرفه‌ای در سطوح پایین و میانی برخوردار باشند.

۱. برای درک بهتر موضوع تجربه مدرن تولید صنعتی به کتاب The Rise of the Rest از همین نویسنده رجوع کنید.

2. Risk Averse
3. Risk Loving
4. Inter-Sectoral Learning

بنگاه‌های خصوصی (داخلی) در قیاس با بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی، تمایل دارند تا از محیط کسب و کار محلی دانش بیشتری کسب کنند. چارلز کیندل برگر در اوایل دهه ۱۹۷۰ استدلال نمود که مجاورت، مزیت‌هایی را برای سرمایه‌گذار ملی به همراه دارد اما اثر وی زود هنگام‌تر از آن بود تا افرادی که محیط کسب و کارشان را می‌شناسند به اشخاص مطلع از صرفه‌های پیشرو در خارج کشور پیوند دهد. با آگاهی از هر دوی اینها، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) از فرصت‌های سرمایه‌گذاری پرمخاطره کشور در حال توسعه بهره‌برداری می‌کنند چراکه انتخاب دیگری پیش رو ندارند. آنها مدت‌های مدید در باد اثرات بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی می‌خوانند. بنگاه‌های خصوصی (داخلی) با نگاه به رفتارهای پیشین یا بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی، برندگان را برمی‌گزینند.

مخلص این استدلال چنین است که به زیر کشیدن بنگاه‌های خصوصی (داخلی) توسط بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی در صنایع انحصاری (برخوردار از فناوری میانه و صنایع بالغ دارای فناوری برتر) دوست‌دار توسعه نیست.

بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی به انتقال فناوری دست می‌زنند اما بحث اینجاست که آن را در اختیار رقبایشان در سطح ملی قرار نمی‌دهند. شرکت‌های خارجی فقط هنگامی دانش را به دنیای در حال توسعه انتقال می‌دهند که خود در خارج (از آن کشورها) مستقر باشند. در غیاب هرگونه رشته مالکیتی اتصالی، فروشندگان فرامرزی فناوری را به شکل کالاهای سرمایه‌ای، قطعات و اجزا برای (بنگاه‌های) دیرآمده تأمین می‌کنند. گاهی اوقات بسته‌ای از اعتبارات تأمین‌کنندگان به منظور پرداخت سرمایه را نیز شامل می‌شود که موجب کاهش نیاز به تأمین منابع مالی خارجی می‌شود. تولیدکنندگان کالاهای سرمایه‌ای خارجی از سونی گرفته تا سان و مایکروسافت، منابع عمده فناوری در صنایعی هستند که از فولاد و پتروشیمی تا کشتی‌سازی و الکترونیک گسترده است. هیچ نوع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در چنین بخش‌هایی برای یادگیری بنگاه‌های خصوصی (داخلی) لازم نیست.

بر اساس تعریف سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، میل به اغراق و بزرگ‌نمایی در زمینه سهم بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی در توسعه اقتصادی وجود دارد، به ویژه اگر منبع جایگزین سرمایه در اختیار باشد. به منظور ارائه (نقش سهم سرمایه‌گذاری خارجی) کشورهای برخوردار از اقتصاد باز، آن را بیش از اظهار می‌کنند (بنگاهی که فقط ۱۰٪ سهام خارجی دارد ممکن است در یک کشور در زمره خارجی‌ها طبقه‌بندی شود و در کشوری دیگر چنین نباشد). در چین، حدود ۷۰٪ سرمایه‌گذاری خارجی توسط چینی‌های خارج کشور (مشمول بر چینی‌های هنگ‌کنگ) صورت گرفته و تعریف سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نه فقط سهام خارجی که وام‌های خارجی را نیز شامل می‌شود (بانرچی، ۲۰۰۵). در سال ۲۰۰۳ و تحت فشار

ایالات متحده، ۸۲ کشور، اکثر ۲۴۴ تغییر مقرراتی درباره سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را اعمال کردند که ۲۲۰ مورد به نفع ایالات متحده بود (آنکتاد، ۲۰۰۴). هرچه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در یک کشور در حال توسعه بیشتر باشد، استقبال سیاسی آن کشور از واشینگتن گرم‌تر تلقی می‌شود و لذا، تمایل بیشتری این است که نقش بنگاه‌های خصوصی (داخلی) دچار کم‌اظهاری و سوء تفاهم گردد.

تا سال ۱۹۸۲، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) در قیاس با بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی عملکرد بهتری نشان دادند. هیوندایی موتور (که منحصراً به گروه بزرگ هیوندایی تعلق داشت) بهتر از دو موتور (که جوینت ونچری بین جنرال موتورز و گروه بزرگ دوو بود و نهایتاً به دلیل گسترش بیش از حد ورشکسته شد) عمل کرد (لینسو، ۱۹۷۷ را ببینید). بنگاه با مالکیت ملی از هر جهت بهتر از جوینت ونچر عمل می‌کند. چنانچه معیار تعهد به توسعه ملی را برحسب سرمایه درگیر ملاک قرار دهیم، میزان تعهد هیوندایی بیشتر می‌شود. هیوندایی به‌عنوان بنگاهی که فاقد فناوری پیشرو بود، جایی در خانه (کره) نبود که سرمایه‌گذاری نکرده باشد. هزینه‌های فرصت شرکت ملی بالاتر از شرکت خارجی است. اشتغال ایجاد شده توسط هیوندایی نیز بیشتر بود که در آن زمان دغدغه دولت مردان کره‌ای بود. ظرفیت (اسمی)، (میزان) تولید و صادرات هم در هیوندایی بیشتر بود. اگرچه در ظرفیت کامل، بهره‌وری نیروی کار و سرمایه تقریباً در دو شرکت یکسان بود (به دلیل شکاف بزرگی در بهره‌برداری از ظرفیت)، بهره‌وری واقعی نیروی کار و سرمایه در هیوندایی بسیار بیشتر بود.

میتسویشی موتور طراحی موتور خود را (که از لحاظ صرفه‌جویی در مصرف سوخت سرآمد بود) به هیوندایی موتور فروخت. رانندگان تاکسی سئول خودروهای هیوندایی موتورز را به واسطه غرور ملی و کارایی مصرف سوخت خریداری کردند نه خودروهای دوو را.

تمایز میان (رفتار) کارآفرینانه و دیوان‌سالارانه بنگاه‌های خصوصی (داخلی) را به‌طور بالقوه ارزشمندتر از بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی (که اشکال مختلفی داشتند) نمود. یک شرکت چندملیتی معظم برخوردار از دانش ضمنی، مدیران و مهندسان ارشد خود را به‌منظور نظارت‌های غیر روزمره، وظایف غیراستاندارد در دفاتر مرکزی شرکت نگه می‌دارد که توسط «ریموند ورنون» در نظریه چرخه محصول وی مشاهده شد (ورنون، ۱۹۶۶). لذا، هنگامی که چندملیتی‌ها شعبه‌ای از خود را در جایی تأسیس می‌کنند، بینش مدیران ارشد را با قواعد دیوان‌سالارانه جایگزین می‌نمایند. این امر، هرگونه تأسیسات عملیاتی را متحدالشکل می‌سازد. در این عرصه، نیازی به وجود مدیران نوآور نیست و بنابراین حتی انتقال دانش فنی مدیریتی نیز محدود می‌شود.

چندملیتی‌ها اکثر کارهای ارزش آفرین همچون تحقیق و توسعه را در خانه (کشور) خود نگه می‌دارند. این کارها هیچ‌گاه به‌طور کامل، حتی به بزرگ‌ترین بازارها و ذخایر سرشار از نیروی کار همچون چین و هند علی‌رغم امکانات تحقیق و توسعه در کشورهای مزبور انتقال پیدا نمی‌کنند (از قبیل آزمایشگاه جنرال الکتریک در بنگلور هند). تحقیق و توسعه بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی در دنیای در حال توسعه، به سختی به سطح پژوهش کاربردی می‌رسد و وارد پژوهش پایه نمی‌شود (آمسدن، چانگ و همکاران، ۲۰۰۱). اغلب پروژه‌های خوش‌آئینه تحقیق و توسعه تحت حفاظت سخت‌گیرانه آزمایشگاه‌های شرکت‌های معظم هستند چراکه عهده‌دار وظایف چندرشته‌ای (از فیزیکی و زبان‌شناسی گرفته تا متالورژی و شیمی) هستند. آزمایشگاه بنگلور جنرال الکتریک شاید ۱،۰۰۰ نفر را به خدمت گرفته و طراحی شده تا تمامی عملیات تولیدی جنرال الکتریک در هند را پشتیبانی کند نه اینکه محصولات جدید را روانه بازار کند در حالی‌که آزمایشگاه تحقیقاتی شرکت در شمال ایالات نیویورک دست کم ۵،۰۰۰ نفر را بدین منظور به‌کار گماشته است. بدون محوریت تحقیق و توسعه، کشورهای در حال توسعه ممکن است مدل‌هایی از محصولات را تولید کنند که بازار داغی دارند. دو موتور (حاصل جوینت وینچر جنرال موتور-دوو) کمتر از انتظار در کره عمل کرد زیرا تلاش کرد تا مدلی منسوخ از محصولات جنرال موتور اروپا را به فروش برساند. فرضیه کاری مناسب این است که بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی فقط عهده‌دار سطوح ابتدایی تحقیق و توسعه در اغلب بخش‌های دنیای در حال توسعه می‌شوند. نظر به اینکه مهارت‌ها، بالا می‌روند، دفاتر مرکزی ممکن است مهندسان محلی را دعوت کنند تا در سطوح ارشد پروژه (تحقیق و توسعه) مشارکت نمایند، اما فقط در بخش‌های کوچکی از آن اتفاق می‌افتد.

بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی که در دنیای در حال توسعه در بازار سهام سرمایه‌گذاری می‌کنند، به صورت موجود مثله‌اند؛ آنها از شکل و فرم خود خارج می‌شوند زیرا که لایه ارشد مدیریت (مشمول بر مدیران دانشی و مهندسی) همواره در دفاتر مرکزی مستقرند. چنانچه تمامی صنعت در اختیار شرکت‌های دارای مالکیت خارجی باشد، یک کشور در حال توسعه هرگز صاحب مهارت‌های عالی و مشاغل برخوردار از دستمزدهای بالا (همچون مدیران عامل، مدیران ارشد مالی، مدیر منطقه‌ای و دانشمندان ارشد) نمی‌شود قادرند شرکت مدرن را با سرعت از جایگاه کنونی ارتقا دهند. کشور در حال توسعه آنقدر پیشرفته نمی‌شوند که رانت‌های کارآفرینانه خلق کنند آن‌گونه که فناوری ضمنی و نام‌های تجاری مقارن آن کسب می‌کنند. دنیای در حال توسعه حتی فرار مغزها (بهترین استعدادها) را تجربه می‌کنند و آنان به دست آوردن مشاغل پردستمزد دست به مهاجرت می‌زنند. اینها برخی از هزینه فرصت‌هایی هستند که بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) را در صنایع انحصاری به زیر می‌کشند.

بنگاه‌های خصوصی (داخلی) در کشورهای در حال توسعه ریسک بالا را می‌شناسند، اما فرصت‌های سرمایه‌گذاری را در جایی دیگر (به جز کشور خود) سراغ ندارند و سودهای فوق‌العاده بالا برای بازار داخل (که بازارها جوان‌اند گرچه بکر نیستند) متصور هستند. کارآفرینان و برنامه‌ریزان دولتی می‌دانند چه می‌کنند و نرخ بازده مورد انتظار عظیم است. لذا، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) کارآفرین هستند. آنان ابتدائاً بنگاه‌های ملی ضروری برای توسعه اقتصادی را با حمایت دولت ایجاد می‌کنند. آنان رهبری غلبه بر مشکلات اولیه دیرآمدگی را برعهده می‌گیرند. بنگاه‌های خصوصی (داخلی) در وهله نخست به فرصت‌های پیرامونی خود می‌پردازند که به آن اشراف کامل دارند.

از دایره هم‌چشمی و رقابت بنگاه دارای مالکیت خارجی و بنگاه خصوصی (داخلی) و به ویژه هنگامی که جوینت ونچرها و تمایزات سنی و مرحله‌ای در نظر گرفته شوند، پای را فراتر می‌گذاریم. تصور کنید که هند و چین بخواهند از کره پیروی کنند و صنایع خودروسازی با مالکیت ملی را آرایش و سروسامان دهند (که از قضا هر دو نیز تلاش این چنینی کردند). آنگاه دشواری پاسخ به پرسشی درباره رقابت آتی میان بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی و بنگاه‌های خصوصی (داخلی) آشکار می‌شد. صنایع خودروسازی برزیل و مکزیک (که در آنها خارجی‌ها غلبه دارند) و دغدغه حفظ کارآمدی ایستا دارند یا (صنایع خودروسازی) هندی‌ها و چینی‌ها (که بنگاه‌های ملی در آن غلبه دارند) و سودای گسترش بازارها را در سر می‌پروراندند، کدام یک در نهایت فاتح میدان می‌شوند؟ و یا تویوتا موتور که مدام بین این دو روش جابه‌جا می‌شود؟ پاسخ‌ها روشن نیستند. اما اگر کسی به کارآفرینی و سرمایه‌انسانی (در مقابل مزیت نخستین بودن و کارآیی دیوان‌سالارانه) باور داشته باشد، سوگند خواهد خورد که کره، هند و چین همگی رهرو راه ژاپن هستند.

مرز ملی

شرکت مدرن نمونه مثالی از اقتصاد مدرن و معجون سرشاری از جریان‌ات متضاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. تأسیس و استقرار چنین نهادی دشوار است مگر اینکه برخی از کشورهای در حال توسعه به صورت موفقیت‌آمیز و حرفه‌ای بنگاه‌های ملی در دامنه گسترده‌ای از صنایع را مدیریت کنند. چرا در زمینه ایجاد آخرین نسل از بنگاه‌های معظم آسیا در قیاس با آمریکای لاتین عملکرد بهتری دارد؟ آیا در اوج‌گیری آسیا بنگاه‌های خصوصی (داخلی) مهم هستند یا بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی؟ سرمایه‌گذاران خارجی حتی پیش از جنگ جهانی دوم، غالباً در ایجاد صنایع جدید فرامرزی، پیشگام و نخستین نیستند. به استثنای صنایع استخراجی مواد خام، بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی رهبر بازار

نبوده‌اند. در سراسر مستعمرات دنیا، بی‌شک مادامی سرمایه‌گذاری خارجی به توسعه کشورها (هم کشورهای فقیر و هم مناطق دارای اقامت‌گاه‌های سفید پوستان^۱) سرعت داده است اما دقیق‌تر این است که چنین بیندیشیم که ملازم و تقویت‌گر رشد بوده است و نه مقدمه آغاز آن، سرمایه‌گذار خارجی معمولاً پای به میدان نمی‌گذارد مگر با تاخیر و درنگ نسبی و معمولاً در پشت سرپناه می‌گیرد تا اینکه پیش‌تاز میدان باشد (کایرن کراس، ۱۹۵۳، تأکید از مولف مقاله است). تجربه قرن نوزدهم آمریکا این ارزیابی را قویاً مورد تأیید و پشتیبانی قرار می‌دهد (کراویس، ۱۹۷۰). همان‌گونه که تاریخ ژاپن نشان می‌دهد هنگامی که حرکت روبه‌رشد و شایستگی‌های صنعتی خاصش را به منصفه ظهور رسانده بود، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در تولید صنعتی از گرد راه ظاهر شد (ریوبنس، ۱۹۵۵). در هند، خارجی‌ها مسئول شروع صنعت کنف بافی (به‌عنوان صادر کننده عمده قرن نوزدهم) بودند. ابتکار عمل احداث راه آهن نیز با خارجی‌ها بود. اما خود هندی‌ها رهبری ایجاد صنعت منسوجات نخی، تولید برق، کشتی‌رانی، ساخت و ساز، شکر، آهن و فولاد، مهندسی و کشاورزی را به‌دست گرفتند و آن را اجرا کردند (آگاروالا، ۱۹۸۶). پس از آن بود که آنها در صنایع شیمیایی، الکترونیک، خودروسازی و تولید هواپیما پیشگام شدند. در تمامی این موارد، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) در صف مقدم تجهیز سرمایه و پذیرفتن ریسک صنعت نوین (البته نوین برای هند) بودند. در آرژانتین و در صنعت بسته‌بندی گوشت، دو بنگاه بومی در میان سرمایه‌گذاران اولیه بودند تا اینکه سرانجام توسط خارجی‌ها خریداری شدند. در چین، بنگاه‌های خارجی عموماً در مقیاس خرد بودند و بنگاه‌های معظم شروع فعالیتشان از دیوان‌سالاران مرتبط با دولت بود (آلن و دونیتورن، ۱۹۵۴؛ درن برگر، ۱۹۷۵؛ و فیوورکر، ۱۹۵۸).

بسیاری از صنایع سنگین بعد از جنگ جهانی دوم، توسط بنگاه‌های دارای مالکیت دولتی^۲ بوجود آمدند و نه بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی. صنایع مذکور نه تنها توسط بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی ایجاد نشد، بلکه بنگاه‌های خصوصی (داخلی) نیز در این زمینه سرمایه‌گذاری نکردند و اصولاً مسیری جدا از مقررات دولتی برای این منظور متصور نبود. تحت شرایط استعماری، بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی در صنایع غنی مبتنی بر منابع طبیعی مأمن امنی یافتند (و غالباً آن را حفظ کردند)، در آمریکای لاتین و آسیا، بنگاه‌ها دارای مالکیت دولتی عامل شروع یا پیشرفت صنایع فولاد و پتروشیمی

۱. اصولاً اقتصاددانان Regions of White Recent Settlement را به مناطقی اطلاق می‌کنند که مهاجران اروپایی در طی قرون نوزده و بیست بدانجا مهاجرت کرده‌اند. این اصطلاح نخستین بار توسط راگنار نورسک (اقتصاددان بین‌الملل) استفاده شد.

2. State-Owned Enterprises-SOEs

بودند. به طور متوسط، این دو صنعت به تنهایی حدود ۸۰٪ از فعالیت های صنعتی دولت در کشورهای در حال توسعه را در برمی گرفت. (بنیاد سلطنتی) کران در تایلند، گروه های کسب و کار با محوریت سیمان و خودروسازی تأسیس کرد. صنعت نرم افزار هند بدین می بالد که خاستگاه اش خصوصی است. در واقع، این صنعت به طور خاص فعالیتش را از بنگلور و به مدد استقرار تحقیق و توسعه نظامی دولتی و یک موسسه الکترونیک هندی پرآوازه (مدرسه مهندسی که فارغ التحصیلان آن نخبه بودند) آغاز کرد. موج خصوصی سازی جهانی که تحت حمایت دولت ریگان، موجب شد تا بسیاری از بنگاه ها دارای مالکیت دولتی به بنگاه های دارای مالکیت خارجی واگذار گردند. اما برخی از بهترین بنگاه ها دارای مالکیت دولتی نیز به سرمایه های ملی پیوستند (امبرائر در هواپیماسازی برزیل و سانگ یانگ در صنایع پتروشیمی کره از این قرار بودند).

بنگاه های خصوصی (داخلی) به طور طبیعی مالکیت خانوادگی خود را برای حداقل سه نسل حفظ کردند که در سطح ارشد و نزدیک به آن به آرمان ها و الهامات مدیران وابسته بود؛ در ادامه مدیران و مهندسان حقوق بگیر (نه سهامدار) و تربیت شده قرار داشتند. این ترکیب از مدیران حرفه ای و مالکان پرتحرک و پویا، به همان اندازه زیاباتسوهای (گروه های بزرگ کسب و کار) اولیه ژاپنی رشد برانگیز شدند چراکه تقاضای اضافی برای مدیران توانمند منجر به این شد که بیرونی ها (منظور مدیران بیرون دایره مالکان) سهمی از مالکیت به دست آورند و لذا، مالکیت و مدیریت حرفه ای در ژاپن به سرعت پیوند خورد. در اغلب کشورهای در حال توسعه، هیچ پیوندی (میان این دو عنصر) برقرار نشد و مدیران حرفه ای فقط به سطوح عالی سلسله مراتب سازمانی به ویژه مهندسی تولید راه یافتند. از این رو، کسب و کار بزرگ در کشورهای در حال توسعه متریقی با کارآفرینی نابالغ متکی به جاه طلبی شخصی مالک و خبرگی حرفه ای متکی به مدیران تربیت شده در هم آمیخت. این آمیزه، توان تصمیم گیری و پیاده سازی سریع پروژه را فراهم می کرد و قادر بود تا دیوان سالاری حاکم براقمار شرکت های خارجی، دفاتر منطقه ای و مرکزی را به چالش بکشد. بنگاه های خصوصی صنعت الکترونیک تایوان نتوانستند مدیران و مهندسان حرفه ای را جذب کنند مگر اینکه افراد حرفه ای به این درک نائل شوند که به بنگاهی خواهند پیوست که عقلایی اداره می شود. هیچ کس حاضر نیست که برای بنگاهی کار کند که رفتار عقلایی ندارد. کادر جدیدی از مدیران حرفه ای، کادر قدیمی غول های صنعتی پویا را به نظم درآوردند. به هر حال در آمریکای لاتین، شروع زود هنگامی داشتند که در پس عملکرد بی فروغ آنان (در قیاس با آسیای پس از جنگ جهانی دوم) دلیل قابل درکی داشت. آمریکای لاتین بسیار زودتر از آسیا سرمایه گذاری خارجی جذب کرد. کار بدانجا رسید که حتی بسیاری از نخبگان آمریکای لاتین خود را خارجی می پندارند.

از این رو، سرمایه‌گذاری خارجی در ابتدا هیچ‌گاه با مخالفت ملی‌گرایانه گسترده مواجه نشد و جمعیت نسبتاً غنی آن خود را تحت سیطره هیچ امپراتوری استعماری دیگری احساس نمی‌کردند. بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی به سرعت، بخشی از ملزومات حیات اقتصادی این منطقه شدند. یکی از اقمار چندملیتی ایتالیایی به نام پیرلی در سال ۱۹۱۷ در آرژانتین تأسیس شد (باربرو، ۱۹۹۰). پس از آن سرمایه‌گذاری خارجی نسبتاً به آرامی و یکنواخت رشد کرد. مهارت‌ها و دستمزدها در آرژانتین، برزیل، شیلی و مکزیک بر اساس استاندارد آسیایی بسیار گران بود و بازار مصرف را به راحتی در اختیار کالاهای خارجی قرار می‌داد. تعرفه‌های حمایتی تضمین می‌کرد تا چنین کالاهایی مونتاژ شوند و تولید داخلی آنها به راه نیفتاد. هنگامی که بخش اعظم دنیای در حال توسعه هنوز تحت کنترل قدرت استعماری بود، آمریکای لاتین اسماً آزاد بود و خود را از یوغ استعمار اسپانیا در اوایل قرن نوزدهم رها ساخته بود. برای بنگاه‌های دارای مالکیت آمریکایی ساده‌ترین بود که در آمریکای لاتین فعالیت اقتصادی کنند تا در مستعمرات رقبای خود. از این رو، بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی تحت حمایت واشینگتن به صورت شکل غالب فعالیت در صنایع آمریکای لاتین درآمدند.

همچنان‌که به جنگ جهانی دوم نزدیک می‌شدیم، سرمایه‌گذاران خارجی حضور خود در آسیا را تقویت کردند. آرایش جنگی ژاپن برای جنگ و تهاجم به منچوری در دهه ۱۹۳۰ میلادی واسطه صنعتی شدن منطقه‌ای را فراهم کرد. ژاپن با شتاب صنایع وابسته به جنگ را در کره و تایوان تقویت کرد که به منزله بذرافشانی برای نظام تشویق صنعتی بسیار موفق پس از جنگ بود. دول استعماری در اندونزی و مالزی با سرمایه‌گذاری‌های دفاعی (شامل حمایت‌گرایی بر علیه صادرات ژاپنی) به تهدید ژاپن واکنش نشان دادند. کودتای بی‌رمق ۱۹۳۲ در تایلند، طلیعه دوران توسعه ملی‌گرایانه بود که در ابتدا همکاری ژاپن را نیز داشت. با وجود آنکه سیاست اقتصادی در اکثر مستعمرات آسیای جنوب شرقی در سرتاسر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم لیبرال بود، هنگامی که پس از رکود سال‌های پایانی دهه ۱۹۳۰ میلادی (در پی رکود بزرگ) رشد از سر گرفته شد، سیاست اقتصادی نیز حمایت‌گرایانه شد (لیندبلاد، ۱۹۹۸).

تجربه تولید صنعتی که شماری از کشورهای در حال توسعه از بنگاه‌های خارجی و ملی کسب کردند، برای توسعه پس از جنگ کلیدی بود. هیچ کشور در حال توسعه‌ای نبود که بتواند به مدد آن دسته از بنگاه‌های خصوصی (داخلی) به مدار صنعت جهانی مدرن پس از جنگ جهانی دوم راه یابد که فاقد تجربه تولید صنعتی پیش از جنگ بودند (آمسدن، ۲۰۰۱). هیچ کشور در حال توسعه‌ای (پس از جنگ جهانی دوم) مجموعه‌ای قوی از بنگاه‌های ملی را از هیچ پدید نیاورد.

تجربه تولید صنعتی برخاسته از دو منبع مهاجران و بنگاه‌های استعماری (که مالکیت آنها با شرکت‌های برخاسته از کلان‌شهرهای پرآوازه دنیا بود) نشأت می‌گرفت. مهاجران خارجی از اروپا رسیده، فناوری را برای دنیای در حال توسعه (به ویژه آمریکای لاتین) به ارمغان آوردند که دست کم از قرن شانزدهم شروع شد. ابتدا شکل فردی داشت و سپس اقمار شرکت‌های خارجی چون پیرلی، سهم‌شان در اقتصاد محلی را افزایش دادند. این موضوع در مورد مهاجران چینی آسیا نیز مصداق داشت. بنگاه‌های استعماری یعنی دومین منبع، فناوری را منتقل نکردند بلکه سرمایه‌گذاری آنان راهبردی‌تر، هماهنگ شده‌تر و برنامه‌ریزی شده‌تر بود. تفاوت کلیدی میان (تجربه تولیدی) مهاجر و مستعمره در این بود که استعمار سرانجام به پایان خط رسید.

پس از سال ۱۹۴۵ میلادی، مبارزه با استعمار (حصول استقلال توسط شماری از مستعمرات پیشین) تأثیری فاحشی بر مالکیت بنگاه باقی گذاشت اما این تغییرات فقط به بخشی از دنیای در حال توسعه تسری یافت چراکه آمریکای لاتین استقلال سیاسی خود را سال‌ها قبل و در اوایل قرن نوزدهم میلادی به دست آورده بود. از این رو، استعمارزدایی تغییرات جدی تاریخی را پدید نیاورد و هیچ گسستی را در مالکیت دارایی‌های مولد موجب نشد. بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی در صنعت خودروسازی جاودان و ابدی بودند. با فرض چنین پیوستگی، هیچ بنگاه خصوصی (داخلی) دارای مالکیت ملی وجود نداشت که مجبور باشد با چنین غول‌های اقتصادی ریشه داری در خانه‌اش مواجهه و تقابل کند.

استعمارزدایی اثرات سهمگینی هم بر مستعمراتی داشت که پس از جنگ جهانی دوم استقلال سیاسی‌شان را به دست آوردند. استعمارزدایی نه فقط به مفهوم استقلال سیاسی بلکه به معنی استقلال اقتصادی نیز بود یعنی رهایی از انقیاد ناخواسته به بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی. چین سرمایه‌های خارجی را مصادره کرد. کره و تایوان زمین‌ها، شرکت‌ها و نظام مدرن بانکی را از ژاپن بازپس گرفتند. استقلال هند، بسیاری از بنگاه‌های دارای مالکیت بریتانیایی را بیمناک ساخت. سایر بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی در قیاس با بنگاه‌های خصوصی هندی عملکرد بهتری داشتند. هنگامی که اندونزی بالاخره از قید (استعمار) هلند در اوایل دهه ۱۹۵۰ میلادی رهایی یافت، ۴۰۰ بنگاه را به ارث برد و مالکیت آنها را جایگزین کرد.

چنین گسست‌هایی در آسیا، پرورش بنگاه‌های ملی را بسیار ساده‌تر کرد. استعمارزدایی بستر آماده‌ای (لوح سپیدی) پدید آورد. بنگاه‌های خصوصی (داخلی) به کارآفرینان جدید بدل شدند و رشد اوج گرفت.

فیلیپینی‌ها استقلال سیاسی خود را هم زمان با همسایه خود (اندونزی) به دست آوردند اما سهم درآمدی بالای چندملیتی‌های آمریکایی در آنجا هیچ تغییری نکرد به رغم اینکه مردم نسبتاً تحصیل کرده‌ای داشت. کشورهای آفریقایی، آخرین کشورهایی بودند که استقلال خود را به دست آوردند اما معادن طلا و پلاتینیوم آنها همچنان در بد قدرت خارجی‌ها باقی ماند. ایجاد کسب و کارهای آفریقایی توسط نخبگان بومی فقط زمانی آغاز شد که تعداد بیشتری از دانشجویان از سایر کشورهای در حال توسعه در خارج از کشور به تحصیل پرداختند. در خاورمیانه، فقط پس از سال ۱۹۶۱ میلادی بود که هفت خواهران نفتی تحت فشار قرار گرفتند تا مالیات و حق الامتیاز بیشتری بپردازند و یا ملی شوند. اوپک (سازمان کشورهای صادرکننده نفت که به صورت حرفه‌ای مدیریت می‌شد) همچون کاتالیزور بود. اوپک، مالکیت در صنعت نفت را دچار تحول انقلابی نمود. اگر آفریقا می‌توانست خبرگی اوپک را تکرار نماید (همان‌گونه که با سازمان کشورهای صادرکننده فلزات استخراجی آفریقا مشاهده شد)، ممکن بود توان «هم‌ترازی» اقتصادی با غنی‌ترین کشورهای خاورمیانه را داشته باشد.

لذا پس از جنگ جهانی دوم، کارآفرینی بنگاه‌های خصوصی (داخلی) نهاد عمده‌ای در پیدایش موفق‌ترین کشورهای جهان (عمدتاً در آسیا) بود. بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی از سویی دیگر، برای مدت‌های مدید در مناطق دارای رشد بطنی‌تر (آمریکای لاتین و آفریقا و صنعت نفت کشورهای خاورمیانه که جایگاهی میان آن دو داشت) سکنی گزیدند. البته از بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی انتظار می‌رفت تا دیون سالاری خود را در عصر اطلاعات به دور افکنند، گرچه که شاید دیون سالاری در اقمار خارجی آنها رو به تزاید نیز بود. همان‌گونه درباره بنگاه‌های خصوصی (داخلی) مطرح است، آیا آنان امکان حرکت به فراسوی کارآفرینی را می‌یافتند و در مدیریت مبتنی بر تعداد بهتر می‌شدند؟ آیا مالکیت مهم است هنگامی که به سمتی می‌رویم که مدیریت تولید و لجستیک توزیع بهتر می‌شود؟

کارآفرینی و کارایی

تا موعده دریافت مواد نیروزا از سوی دولت، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) به عنوان موجوداتی ناکارآمد و بی‌اعتبار شدند. ناکارایی، به هر حال، نشان داده شده که موضوعی است که بخشی از اعتبار بنگاه‌های خصوصی (داخلی) را کاسته است. تقریباً هر عکس لحظه‌ای که از بنگاه‌های خصوصی (داخلی) پیشرو در چین یا شیلی داشته باشیم، جنون هزینه‌های رو به کاهش با وجود دریافت یارانه‌های دولتی را نمایش می‌دهد. ارتقای بهره‌وری و بهره‌گیری از حمایت با یکدیگر سازگار شدند. بنگاه‌های خصوصی (داخلی)

و بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی (که در بازار محلی به فعالیت مشغولند) می‌توانند قیمت‌های داخلی را تا سطح تعرفه‌ها بالا ببرند اما چنانچه از خرج‌کرد خود بکاهند می‌توانند همیشه سودآوری بیشتری ایجاد نمایند. بنگاه‌های خصوصی (داخلی) سرمایه‌گذاری سنگینی در مهارت‌های مرتبط با مهندسی تولید و اجرای پروژه صورت دادند تا ظرفیت موجود خود را کش دهند؛ چنانچه در زمره کشورهای کم‌رشد آمریکای لاتین قرار داشتند و با سرعت برق و باد بر ظرفیت‌های جدید بیافزایند چنانچه در آسیا بودند. همانند کارآفرینان، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) کاهنده هزینه بودند چراکه نکته‌ای عقلائی بود.

در ابتدا، فناوری همواره خارجی بود. به ندرت صنعتی داخلی وجود داشت که سرآغازش بدون بهره‌مندی از فناوری خارجی باشد. اما فناوری به‌طور نامتناوب از بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی به دست می‌آمد. فناوری عمدتاً توسط تأمین‌کنندگان کالاهای سرمایه‌ای خارجی مستقر در فراسوی مرزها انتقال می‌یافت. این فروشندگان معمولاً از اینکه اطلاعات خود را به هر مشتری انتقال دهند، خرسند بودند و نقشه‌راهی که صنعتشان در پیش رود داشت را در اختیار قرار می‌دادند. در مورد تجهیزات نساجی دنیای در حال توسعه در دهه ۱۹۷۰ میلادی، اغلب فناوری‌ها از تأمین‌کنندگان ماشین‌آلات بریتانیایی و سویسی به دست آمد که ماشین‌آلات نساجی را نصب کردند و کارگرانی را به منظور نگهداری و تعمیر آن تربیت نمودند. چنانچه قطعه‌ای از تجهیزات خراب می‌شد، فروشندگان با قیمتی گزاف حاضر به ارائه خدمت می‌شدند که این امر مشوقی برای مهندسان تولید داخلی شد تا در یادگیری پیش‌دستانه عمل کنند.

تأمین‌کنندگان ماشین‌آلات، برای یک خریدار ظرفیت مجازی کمتر از ظرفیت حقیقی بالقوه را تضمین می‌کردند. لذا، خریدار ماشین‌آلات تنها در صورتی از لحاظ مالی منتفع می‌شد که می‌توانست ظرفیتش را فراتر از ظرفیت مجاز ارزیابی شده بالا ببرد. در صنایعی مانند فولاد، سیمان و کاغذسازی که دارای فرآیند پیوسته بودند، سرمایه‌گذاری برای فراتر رفتن از ظرفیت مجاز، امری روتین بود.

در صنایع برخوردار از فناوری برتر و بالغ، از قبیل تولید ماشین‌های محاسب، رایانه‌ها، تلفن‌های همراه که قیمت‌های جهانی به سرعت رو به افول بود و حاشیه سودها کمتر و کمتر می‌شد، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) مجبور بودند تا به سرعت به صنعتی وارد شوند و سریعاً محصولی را برگزینند. بنگاه‌های الکترونیک پیشرو در تایوان، تحقیق و توسعه را به منظور بهینه کردن یکپارچه‌سازی بزرگ مقیاس هزاران جزء و قطعه عملی کردند. هرچه یکپارچگی بهتر بود، زمان عملیات^۱ (گذردهی) کوتاه‌تر می‌شد (آمسدن و چو، ۲۰۰۳). بنگاه‌های خصوصی (داخلی) به همان اندازه که کارآفرین بودند، کارا هم بودند و علاوه بر آن، پس‌زمینه مدیریتی ژاپنی و آمریکایی را با هم داشتند.

هوای رقیق استراتوسفر

غیرقابل تصور است که بیندیشیم یک چندملیتی معظم می‌تواند هر بخشی از تحقیق و توسعه خود را به خارج از دفاتر مرکزی اش انتقال دهد. طبق چرخه عمر محصول ورنون (ورنون، ۱۹۶۶)، پروژه‌های غیرروتین را بایستی در خانه نگه داشت تا پیش چشم مدیریت ارشد^۱ و تحت کنترل آن صورت پذیرد. در حقیقت، تنها بخشی از فعالیت‌های به فراسوی مرزها و اغلب به کشورهای در حال توسعه فرستاده شده‌اند تا از مزیت هزینه‌های ارزان نیروی کار بهره گیرند. اکنون مردم به مرکز تحقیق و توسعه جنرال الکتریک در بنگلور به دیده‌ای می‌نگرند که گویا به هیبت برج ایفل نظر می‌کنند. اما در نظر نخست، تحقیق و توسعه انجام شده توسط چندملیتی‌ها در فراسوی مرزها (کشور مهمان) کوچک و از نظر پیچیدگی ساده به شمار می‌رود. مطالعه صورت گرفته توسط OECD درباره درونی‌سازی فعالیت‌های تحقیق و توسعه کشورهای عضو چنین اشاره می‌کند. به طور متوسط (میان کشورها)، کشورهای OECD تنها ۱۲٪ از تحقیق و توسعه خود را در کشور دیگری به انجام رسانده‌اند. این شاخص در انتهای دهه ۱۹۹۰ میلادی، اگرچه برای برخی از کشورهای اروپایی بیشتر بوده ولی برای آمریکا ۱۰٪ و برای ژاپن ۲٪ بوده است (OECD، ۱۹۹۸؛ پاتل و وگا، ۱۹۹۹). در کره و تایوان، سهم فعالیت‌های تحقیق و توسعه بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی در کشور کمتر از ۲٪ و به وضوح پایین‌تر از سهمی بود که در تولید داشتند.

تحقیق و توسعه خارجی به سوی پیچیدگی و ظرافت نسبی کمتر به ویژه در کشورهای در حال توسعه گرایش داشت. اگر تحقیق و توسعه را به تحقیقات پایه، کاربردی و سایر تفکیک شود و نیز اگر اندازه عملیات تحقیق و توسعه و نوع ریاضیات مورد استفاده پژوهشگران (ابتکاری یا الگوریتمیک) لحاظ گردد، تقریباً تمامی تحقیق و توسعه‌ای که بنگاه‌های خارجی در سنگاپور و هند (بنگلور) عهده‌دار آن هستند، اغلب در حیطه پژوهش‌های کاربردی متمرکز است (آمسدن و چانگ، ۲۰۰۳). از مقایسه عمیق‌تر تحقیق و توسعه در پنج شرکت چندملیتی و پنج بنگاه دارای مالکیت ملی در صنعت مخابرات کره، چنین استنباط می‌گردد که بنگاه‌های ملی از تحقیق و توسعه متنوع‌تری برخوردار بوده‌اند که از برخی پژوهش‌های پایه تا توسعه (محصول یا فرآیند) پیشرفته را در برمی‌گیرد. نویسندگان در پایان هشدار می‌دهند که دولت کره نبایستی به منظور تحقیق و توسعه در مرز فناوری به بنگاه‌های خارجی متکی باشد.

اما تحقیق و توسعه تنها یکی از بی‌شمار فعالیت‌هایی است که سرمایه‌گذاران خارجی مقدماً در خانه و یا شاید دفاتر منطقه‌ای انجام می‌دهند. محتوای (ساخت) داخلی در بنگاه‌ها دارای مالکیت ملی نسبت

به اقمار خارجی (به ویژه عملیات مونتاژ توسط خارجی به منظور صادرات که اغلب نهاده‌ها وارداتی هستند)، بالاتر است. واردات بالا تا اندازه‌ای متأثر از موانع تجاری بود؛ بخش اعظم دوره ۲۰۰۰-۱۹۵۰، ایالات متحده پافشاری می‌کرد که اغلب نهاده‌های به‌کاررفته در محصولات صادراتی به مقصد آمریکا (و از مبدا کشورهای در حال توسعه) بایستی «ساخت آمریکا» باشند. مشوق‌های محتوای (ساخت داخلی برای بنگاه‌های ملی و چندملیتی متفاوت بود. این امر در اغلب بنگاه‌های خارجی این احساس را ایجاد کرد که به منظور واردات اجزای برخوردار از صرفه‌های مقیاس از یک منبع داخلی واحد (فارغ از کشور مونتاژکننده) استفاده کنند. این امر بنگاه‌های ملی را نیز براین داشت تا زنجیره‌های تأمین محلی را ایجاد کنند. دوو و جنرال موتور مدام بر سرمنشاء قطعات با هم در منازعه بودند؛ جنرال موتور می‌خواست که از اقمارش قطعه وارد کند در حالی که دوو می‌خواست آن را در خانه بسازد. هیوندایی شبکه‌ای محلی از سازندگان قطعات و اجزا را تحت هدایت دپارتمان توسعه قطعات ایجاد کرد و ۳۰۰ مهندس را به خدمت گرفت. دپارتمان مزبور براساس ایده تویوتا شکل گرفت و از پشتیبانی تحقیق و توسعه دولتی برخوردار بود. بنگاه‌های دارای مالکیت ملی در صنعت الکترونیک تایوان، شروع به جایگزینی واردات در قطعات کلیدی رایانه‌ها و گوشی‌های تلفن همراه نمودند که ابتدا در CD-ROM و سپس در TFT-LCD روی داد.

سرمایه‌گذاران خارجی، آخرین مراحل پیشرفته پژوهش را بیرون آزمایشگاه‌های شرکت خود به انجام نمی‌رسانند. چنانچه شرکت‌های دارای مالکیت ملی می‌خواهند در محصولات برتر پیشرو باشند؛ رانت‌های کارآفرینانه کسب کنند؛ و در زمینه مهندسی، دانش فنی انباشته سازند، همانند سایرین بایستی در تحقیق و توسعه خود سرمایه‌گذاری کنند. بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی یا بنگاه‌های خصوصی (داخلی) بایستی همچون کیمیاگران اهتمام بسیار ورزند و نتایج بزرگ را انتظار کشند.

جمع بندی

برتری بنگاه‌های خصوصی (داخلی) بر بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی جزئیات بسیاری دارد. بنگاه‌های خصوصی (داخلی) در هر کشور در حال توسعه‌ای یا در هر صنعتی موفق عمل نمی‌کنند. این دو ذاتاً از یکدیگر متمایز می‌شوند چراکه روش و برخورد آنان در مواجهه با ریسک متفاوت است. در اصل، تشکیل یک جوینت ونچر جایگزینی برای بنگاه‌های خصوصی (داخلی) است. با تشکیل یک جوینت ونچر، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) کارآفرین و بهترین بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی دیوان سالار می‌توانند وارد یک شراکت شوند. در این مورد، نیازی نیست تا دولت محلی یکی از این دو را بر دیگری

مقدم بدارد. چنانچه به کارگیری روش تفکیک کننده تری میسر نباشد، جوینت ونچرها (توسط کشورهای در حال توسعه از چین گرفته تا هند) بر بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی ترجیح دارند.

اما جوینت ونچرها جایگزین مناسبی برای بنگاه‌های خصوصی (داخلی) نیستند. کارآفرینان در دنیای در حال توسعه امروز، نیازی ندارند تا با داشتن شریک جوینت ونچر برای دستیابی به دانش هزینه کنند. بسیاری از افراد به کار گماشته شده در جوینت ونچرها، با فضای کشورهای سرمایه‌گذار و میزبان آشنا هستند؛ دوران طفولیت را در کشور خود و بلوغ را در کشور سرمایه‌گذار سپری کرده‌اند؛ بسیاری از افراد در هر دو محیط باقی می‌مانند و بخشی از بازگشت مغزها در بلندمدت هستند؛ به خانه وارد می‌شوند و موقتاً آن را به مقصد اروپا و آمریکا ترک می‌کنند. بنگاه‌های خصوصی (داخلی) به پشتوانه وسعت نظریه‌ی بیشتر و ریسک‌پذیری افزون‌تر نسبت به بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی به نیروی جدیدی در کسب و کار جهانی بدل می‌شوند.

به موازات اینکه بنگاه‌های خصوصی (داخلی) اوج گرفته‌اند، طبیعت سرمایه‌گذاری خارجی نیز متحول شده و بخش بزرگ‌تری از کیک اقتصاد به شرکت‌های مزبور رسیده است. در حال حاضر، سرمایه‌گذاری خارجی به شکل و شمایل یک واجد جدید و فرامیزی کمتر اتفاق افتاده و بیشتر به شکل برون سپاری و به نحوی بوده که بنگاه‌های خصوصی (داخلی) تمامی کار را انجام داده‌اند. شرکت RCA که در کارخانه‌اش در تایوان تلویزیون تولید می‌کرد. امروزه شرکت IBM رایانه‌ها را در کارخانه دیگری در تایوان می‌سازد (در RCA سرمایه‌گذاری نکرده است).

با فرض زیرساخت‌های ضعیف، بی‌بضاعت‌ترین کشورهای در حال توسعه نیز تمامی سرمایه‌گذاری‌ها را از چنگ چندملیتی‌ها (به جز سرمایه‌گذاری در تولید مواد خام) محفوظ داشته‌اند. صنایع مبتنی بر منابع کشورهای مزبور غالباً توسط بنگاه‌های خارجی کنترل می‌شود که اکثر آنها از توان بازار و زدوبند سیاسی برخوردارند. بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی می‌توانند به دیپلماسی کمک کنند و بر سیاست‌گذاری عمومی تأثیر بگذارند (دامنه اثرگذاری ایشان از وضع یک قانون تا انجام یک کودتا است). بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی برای رسیدن به سهم خود، با مدیران ارشد سیاسی ارتباط برقرار دارند. لذا، بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی و بنگاه‌های خصوصی (داخلی) ناحیه بازی را به منظور اعمال نفوذ تقسیم می‌کنند. تفاوت آنان در ایجاد مفسده در قواعد حقوقی نیست. در عوض، تفاوت‌هایی در سیاست‌های سرمایه‌گذاری دارند. اگر سودها رو به صعود باشد، شرکت‌های معدنی دارای مالکیت خارجی تمایل به سرمایه‌گذاری مجدد در همان صنایع اما در جایی دیگر (در کشوری دیگر که دارای مشاغل محلی و شکل‌گیری مهارتی اندک) دارند. در مقام مقایسه، بنگاه‌های خصوصی (داخلی) همواره بخشی از یک

گروه کسب و کار متنوع هستند (سومیتومو یک گروه کسب و کار قدیمی ژاپن بود که از فاینانس فعالیت خود را آغاز کرد). سهم بیشتر از سود احتمالاً در تنوع‌بخشی محلی سرمایه‌گذاری می‌شود؛ با ورود به صنایع جدید در خانه همراه است؛ و شاید با یک بازار صادراتی جدید در فراسوی مرزها همراه باشد که سرشار از مشاغل و مهارت‌های تثبیت شده بیشتری باشد.

کشوری که فقط به آن بخش از سرمایه‌گذاری‌های خارجی اعتماد می‌کند که توسط بنگاه‌های خصوصی (داخلی) پدید آمده باشد و نه توسط بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی، به دنبال دخیل شدن ملیت سرمایه‌گذار در خصوص به رسمیت شناختن پروژه (سرمایه‌گذاری) است. سرمایه‌گذاری خارجی یک کشور در فراسوی مرزهایش، وابسته به پا گرفتن بنگاه‌های خصوصی وطنی است و بسیاری از مزیت‌های بالقوه جهانی شدن فقط با قد برافراشتن گروهی متشکل از کسب و کارهای ملی آغاز می‌گردد.

دو سوال کلیدی مطرح است. اول اینکه، سیاست دولتی مناسب نسبت به بنگاه‌های خصوصی (داخلی) کدام است؟ پاسخ به این پرسش دشوار است چراکه بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی و بنگاه‌های خصوصی (داخلی) معمولاً با برخورداری‌های متمایزی شروع به فعالیت می‌کنند و صحیح این است که نابرابری در برخورداری‌های اولیه بایستی توسط دولت تراز گردد. فارغ از پاسخ این پرسش، اکنون زمان آن فرارسیده است که سیاست صنعتی دولت نسبت به بنگاه‌های خصوصی (داخلی) مورد بازاندیشی قرار گیرد زیرا که پیشرفت مثبت آنان غیر محتمل است و مهارت‌های منجر به منافع در گستره اقتصاد احساس شده‌اند.

دوم اینکه، چنانچه بنگاه‌های خصوصی (داخلی) در کشورهای در حال توسعه منش و سلوک شاهانه در پیش گرفته شده از سوی دولت آگاه به رشد را درک کنند، از رفتار بقیه دنیا چه چیزی ادراک می‌کنند؟ قضاوت‌ها ممکن است متعدد باشند. اگر بنگاه‌های خصوصی (داخلی) از کشورهای در حال توسعه موفق عمل کنند (همینطور که بنگاه‌های خصوصی ژاپن پیش از آن عمل کردند)، رفاه اقتصاد جهانی ضمن بهره‌مندی از رقابت افزون‌تر، ارتقا خواهد یافت. جهانی شدن صحیح، با چندملیتی‌هایی پدیدار می‌گردد که خاستگاهی به جز ایالات متحده، اروپا و ژاپن دارند. تنوع‌بخشی پیروز خواهد شد و ممکن است توزیع درآمد جهانی چندان غیرمنصفانه نباشد. همان‌گونه که بنگاه‌های دارای مالکیت خارجی قدرت انحصاری‌شان را به نفع تازه رسیده‌ها از دست می‌دهند، کارآفرینانی که از گرد راه فرا می‌رسند، ممکن است با فرصت‌های کسب و کاری جدیدی مواجه شوند که سبب شود تا از جوینت ونچرها سبقت گیرند.

مراجع

1. Agarwala, P. N. (1986). The Development of Managerial Enterprises in India. Development of Managerial Enterprise. K. Kobayashi and H. Morikawa. Tokyo, University of Tokyo Press. 12: 235-257.
2. Allen, G. C. and A. G. Donnithorne (1954). Western Enterprise in Far Eastern Economic Development: China and India. New York, Macmillan Company.
3. Amsden, A. H. 2007 Escape from Empire: The Developing World's Through Heaven and Hell, Cambridge, Ma., MIT Press.
4. Amsden, A. H. (2001). The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. New York, Oxford University Press.
5. Amsden, A.H. and Wan Wen Chu (2003): Beyond Late Development: Taiwan's economic restructuring, Cambridge, Ma., MIT Press.
6. Amsden, A. H. and T. Hikino (1994). «Project Execution Capability, Organizational Know-how and Conglomerate Corporate Growth in Late Industrialization.» Industrial and Corporate Change 3(1): 111-147.
7. Amsden, A. H. and T. Tschang (2003). «»A New Approach to Assessing the Level of R&D,»» Research Policy 32/4.
8. Amsden, A. H., T. Tschang, et al. (2001). Do Foreign Companies Conduct R&D In Developing Countries?
9. A New Approach to Analyzing the Level of R&D with a Study of Singapore. Tokyo, Asian Development Bank Institute.
10. Cairncross, A. K. (1953). Home and Foreign Investment, 1870-1913. Cambridge, England.
11. Dernberger, R. F. (1975). The Role of the Foreigner in China's Economic Development. The Growth of a Modern Textile Industry and the Competition with Handicrafts. D. H. Perkins. Stanford, Ca., Stanford University Press: 19-48.
12. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (1996). International Direct Investment Statistics Yearbook. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development.
13. Diaz Alejandro, C. F. (1970). Essays on the Economic History of the Argentine Republic. New Haven and London, Yale University Press.
14. Dosi, Giovanni. (1988). «Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation.» Journal of Economic Literature 26, (3): 1120-1171.
15. Feuerwerker, A. (1958). China's Early Industrialization: Sheng Hsuan-Huai (1844.1916) and Mandarin Enterprise. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
16. Fritsch, W. and G. Franco (1991). Foreign Direct Investment in Brazil: Its Impact on Industrial Restructuring. Paris, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
17. Hymer, S. (1976). The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment. Cambridge, MA., MIT Press.
18. Kravis, I. (1970). «Trade as a Handmaiden of Growth.» Economic Journal 80,(320): 850-72.
19. Lawrence, R. Z. (1993). Japan's Low Levels of Inward Investment: The Role of Inhibitions on Acquisitions. Foreign direct Investment. K. Froot. Chicago, University of Chicago for the National Bureau of Economic Research.

20. Lindblad, J. T. (1998). *Foreign Investment in Southeast Asia in the Twentieth Century*. Canberra, Macmillan in association with the Australian National University.
21. Maddison, A. (1995). *Monitoring The World Economy 1820-1992*. Paris, OECD.
22. Moran, T. (1998). *Foreign Direct Investment and Development*. Washington, DC, Institute for International Economics.
23. Mortimore, M. (1993). «Flying Geese or Sitting Ducks? Transnationals and Industry in Developing countries.» *CEPAL Review* 51(December): 15-34.
24. Mouawad, J. (2004). «Irrelevant? OPEC Is Still Sitting Pretty». *New York Times*: p.1, sec. 4.
25. Patel, P. and M. Vega (1999). «Patterns of Internationalisation of Corporate Technology: Location vs. Home Country Advantages.» *Research Policy* 28: 145-155.
26. Peattie, M. R. (1996). *Nanshin: The «Southward Advance,» 1931-1941, as a Prelude to the Japanese Occupation of Southeast Asia. The Japanese Wartime Empire, 1931-1945*. P. Duus, R. H. Myers and M. R. Peattie. Princeton, NJ, Princeton University Press.
27. Reubens, E. P. (1955). *Foreign Capital and Domestic Development in Japan. Economic Growth: Brazil, India, Japan*. S. Kuznets, W. E. Moore and J. J. Spengler. Durham, North Carolina, Duke University Press: 179-228.
28. U.S. Dept. of Commerce (various). *U.S. Foreign Affiliates: Direct Investment Abroad*. Washington D.C.
29. UNCTAD (2004). *World Investment Report, 2004: The Shift Towards Services*. Geneva, United Nations.
30. UNCTAD and United Nations Conference on Trade and Development (1998). *World Investment Report*. Geneva and New York, United Nations.
31. United Nations (1963). *The Growth of World Industry, 1938-1961: National Tables*. New York, United Nations.
32. Vernon, R. (1966). «International Investment and International Trade in the Product Life cycle.» *Quarterly Journal of Economics* LXXX(May): 190-207.

فصل ششم

زنجیره جهانی ارزش و سیاست های صنعتی^۱

پاتریک لو و جولیا تیجا

* این مقاله توسط آقایان وحید بزرگی و هادی سیدی ترجمه شده است.

مقدمه

امروزه دولت های کشورهای در حال توسعه بیش از گذشته با این سؤال مواجه اند که در دنیای کنونی با ساختار تولیدی پراکنده^۲ بین المللی، چگونه می توانند منافع حاصل از مشارکت خود را در زنجیره ارزش جهانی^۳ افزایش دهند. از جهات مختلف، اقبال به این سؤال قدیمی امروزه افزایش یافته است. چراکه از آغاز فرآیند صنعتی شدن، صنایع تولیدی موتور محرک اقتصاد، عامل اصلی تنوع بخشی اقتصادی و منشأ رشد و ترقی بوده اند و تجارت در این میان نقشی محوری در شکل دهی به ساختار اقتصادی داشته است. در این زمینه بحث عمدتاً مبتنی بر ادبیات شکل گرفته از نیمه دوم قرن بیستم و ظهور مباحث توسعه به عنوان شاخه ای در تحلیل مباحث اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، صورت می گیرد. عبارت «سیاست صنعتی» حامل معنای دقیقی در ادبیات اقتصادی نیست و به غیر از اینکه به مفهوم نقش دولت در فراهم کردن شرایطی باشد که توسعه صنعتی را تشویق می کند. در این زمینه متأسفانه تحت تأثیر ترجیحات ایدئولوژیک مباحثی مطرح شده از این قبیل که آیا اساساً دولت باید نقشی در شکل دهی به مشوق های اقتصادی داشته باشد یا نه؟ که راه را برای طرح بحث های مرتبط تر (یعنی بهبود اثر بخشی راه حل های مختلف) سد کرده است.

1. Global Value Chains and Industrial Policies / This paper has been produced under the E15 Initiative (E15)

2. Fragmented

3. Global Value Chains-GVCs

در سال‌های اخیر مفهوم و موضوع سیاست صنعتی از تحولات دو حوزه دیگر متأثر شده است. هر دو حوزه تا حد زیادی ناشی از پیشرفت‌های فناوری بوده است که عبارتند از توسعه حمل و نقل و ارتباطات و همچنین فناوری‌های تولید. از یک طرف بهره‌وری فراینده در حمل و نقل و ارتباطات موجبات لازم برای کوتاه شدن فواصل و شتاب بخشیدن به سرعت مبادلات را فراهم آورده است. این امر به معنی افزایش فرصت‌های برخورداری از منافع تجارت و در عین حال افزایش هزینه اتخاذ سیاست‌های حساب نشده و ضعیف دولتی نیز می‌باشد. از طرف دیگر پیشرفت‌های ایجاد شده در فناوری تولید و ارتقای استانداردها موجبات لازم را برای استقرار پراکنده فرایندهای تولید تسهیل کرده و به ظهور زنجیره ارزش جهانی و بسط فرصت‌های مشارکت در تولید بین‌المللی مدد رسانده است. در چنین شرایطی دولت در اتخاذ سیاست‌های لازم برای بهبود محیط فعالیت و ترغیب مشارکت در زنجیره‌های ارزش جهانی رقابتی، واجد نقش اساسی می‌باشد.

ماهیت و پیکربندی زنجیره‌های جهانی ارزش این امکان را می‌دهد که در طول زنجیره تامین، ارزش‌هایی وجود داشته باشند که از نظر جغرافیایی قابل جایگزینی هستند. این همان جایی است که سیاست صنعتی می‌تواند ایفای نقش کند. دولت‌ها از طریق ارتقاء^۱ در زنجیره ارزش یا به واسطه مشارکت در فعالیت‌های جدید تولیدی به دنبال سهم‌های بالاتر ارزش افزوده در زنجیره ارزش بر می‌آیند. ارتقاء در زنجیره ارزش، به معنی «جابه‌جایی فعالیت شرکت‌ها در زنجیره جهانی ارزش به منظور کسب عواید بالاتر» تعریف شده است (هامپفری و اشمیتز، ۲۰۱۶).

دولت‌ها و بنگاه‌ها لزوماً اهداف مشترکی را دنبال نمی‌کنند. دولت‌ها در پی این هستند که ارزش کسب شده در سطح ملی را بیشینه کنند و به ترویج اهدافی چون ارتقای استانداردهای زندگی، بهره‌وری بالاتر، توسعه فناوری‌های جدید، فرصت‌های شغلی فراینده و اقتصاد متنوع‌تر و رو به بهبود در سطح ملی می‌پردازند. بخشی از تلاش دولت‌ها بایستی معطوف به مدیریت شکست‌ها و نارسایی‌های بازار در طیف وسیعی از سرریزهای مثبت و منفی باشد.

در مقابل، تمرکز اصلی بنگاه‌ها بر بیشینه سازی سود است. همین امر بنگاه‌ها را به سمت ادغام عمودی در زنجیره ارزش و فعالیت در بخش‌هایی رهنمون می‌کند که واجد نفع بیشتری هستند. این وضعیت ممکن است منتهی به ارتقای فرصت‌های مشارکت یا ارتقای کشورهای خاص و شرکای

۱. «ارتقاء» یکی از سازوکارهای کسب ارزش بیشتر از زنجیره تامین جهانی است. (گونتز، ۲۰۱۱) بین تنوع‌بخشی صنعتی (Diversification)، گسترش و ارتقاء صنعتی (Expand up)، بسط (Expansion)، ارتقاء (Upgrading) و عمق بخشی (Deepening) صنعتی تمایز قائل شده است.

زنجیره های ارزش در درون مرزهای شان شود و ممکن است چنین اثری در پی نداشته باشد. مشارکت کنندگان در زنجیره ارزش داخلی در جهت افزایش ارزش افزوده خودشان از طریق روش هایی نظیر تعامل با سایر زنجیره های تأمین اقدام می کنند و یا به عنوان بنگاه پیشروی زنجیره ارزش، وارد می شوند. انگیزه ها و اهداف متفاوت دولت و بنگاه ها طبعاً باعث ادراکات و پیامدهای متفاوت خواهد شد. لذا، بدیهی است که در جهان متأثر از بهینه سازی در چارچوب محدودیت ها، چالش اصلی دستیابی به نتایج قابل قبول هم برای دولت و هم برای بازار می باشد. به هر حال نهایتاً این جزو مسئولیت دولت هاست که به نحوی عمل کند که برای بیشینه سازی رفاه اجتماعی لازم است. حال مفهوم و تنظیم سیاست صنعتی نقش بسیار اساسی در پی گیری این هدف دارد و اینجاست که دولت به دنبال همراهی و همسویی با بنگاه ها به عنوان بازیگران زنجیره ارزش است.

بررسی انتخاب های سیاستی

دو نوع سیاست: افقی و خاص یک رشته صنعت (بخشی)

سیاست ها می توانند گستره وسیعی داشته یا محدود و متمرکز باشند. سیاست های با گستره وسیع یا همان سیاست های افقی برفع نا کارآمدی ها و زیان های ناشی از آن هدف گذاری کرده و موجبات افزایش توان رقابتی را فراهم می کنند. چنین سیاست هایی می تواند شامل تسهیل رویه های اداری، کاستن از هزینه انجام کسب و کار، تقویت نهادها، سرمایه گذاری در سرمایه انسانی و توسعه زیرساخت ها باشد. نکته اصلی در مورد سیاست های افقی این است که این سیاست ها به جای متمرکز شدن بر بخش ها، صنایع یا بنگاه های خاص، کل اقتصاد را هدف قرار می دهند. این سیاست ها نسبت به سیاست های متمرکز بر فعالیت های خاص، کمتر مناقشه آمیز و مورد اختلاف بوده و خطر پیامدهای غیر قابل پیش بینی بر قیمت های نسبی ناشی از این سیاست ها کم تر است.

این حقیقت که سیاست های افقی می توانند بر جنبه های متعدد محیط فعالیت اثر بگذارند، کمابیش موجب مقبولیت این سیاست ها بوده و می توانند اسباب لازم را برای بروز نتایج ملموس در بازه های زمانی مختلف فراهم آورند. اصلاحات اداری و انواع اقدامات تسهیل تجاری کمابیش بدون هزینه بوده و نتایج ناشی از آنها سریع حاصل می شود. اصلاحات نهادی مبنایی تر و دستیابی به آن دشوارتر است و در عین حال عواید حاصله دیرتر آشکار می شود. سرمایه گذاری در سرمایه انسانی از طریق تربیت نیروی انسانی و تحصیلات رسمی و همچنین سرمایه گذاری در زیرساخت های فیزیکی در عین حالی که پربازده هستند اما هزینه بر بوده و برای حصول نتیجه به زمان بیشتری نیاز دارند.

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

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

اقبال مجددی که بر اتخاذ سیاست‌های صنعتی صورت گرفته در پرتو تغییرات عمده ایجاد شده در عرصه تجارت جهانی رخ داده است. این تغییرات مشتمل بر پیشی گرفتن تجارت کالاهای واسطه‌ای از کالاهای نهایی (مطابق برخی از تعاریف موجود از کالاهای واسطه‌ای)، نقش با اهمیت تر خدمات در فرآیند تولید، مبادله وظایف^۱ به عنوان پدیده‌ای در حال ظهور، کاهش تعرفه‌ها و در عین افزایش قابل توجه موانع غیر تعرفه‌ای نظیر استانداردها و پراکندگی جغرافیایی تولید موجب تأکید بیشتر بر ضرورت تسهیل تجاری و ارتباطی می‌باشند. ظهور زنجیره ارزش جهانی بسیار پیچیده ضرورت همکاری بین دولت و بخش خصوصی را به ما گوشزد می‌کند و بر اهمیت توانمندی‌های دولت در سیاست‌گذاری ثمربخش و مؤثر تأکید می‌نماید (رودریک، ۲۰۰۴).

در تأکید بر نسخه‌های سیاست صنعتی روزآمد شده اصطلاحات متعددی مورد استفاده قرار گرفته است. از سیاست صنعتی راهبردی (گونتتر، ۲۰۱۱)، سیاست صنعتی جدید (دولین و موگویلانسکی، ۲۰۱۲)، تا سیاست صنعتی معطوف به زنجیره جهانی ارزش (جرافی و استورژن، ۲۰۱۳) مورد استفاده قرار گرفته‌اند. ما در این متن به جای وضع اصطلاح جدید برای موضوع تأکید داریم که چگونه باید رویکردهای قبلی مورد تجدید نظر قرار گرفته و روزآمد شوند. یکی از مزایای این روش یادآوری این موضوع به ماست که مباحث سیاست صنعتی نسبت به پدیده زنجیره ارزش جهانی که ما امروزه با آن سروکار پیدا کرده ایم، مفهومی به مراتب قدیمی‌تر است.

رویکردها به سیاست صنعتی

در بحث طولانی و پرفراز و نشیب سیاست صنعتی، در طول شش دهه رویکردهای مختلفی به این موضوع صورت گرفته است. این رویکردها را می توان به پنج رویکرد عمده تقسیم کرد که در ادامه ارایه می شود. این تقسیم بندی طرحی اولیه محسوب می شود. بایستی خاطر نشان نمود که رویکردها می توانند از حیث سیاست ها و راهبردهای مورد تأکید هم پوشانی هایی داشته باشند. علاوه بر این رویکردها لزوماً ممکن است ناسازگار با هم نباشند (قابل اعمال بطور همزمان باشند).

۱. سیاست جایگزینی واردات^۱

سیاست جایگزینی واردات از حیث صرفه های مقیاس تولید و تنوع بخشی بر بازار داخل متکی بوده و به طور متداول بر تولید کالاها و خدمات نهایی متمرکز می شود. این رویکرد برای دوران مشخصی در کشورهای دارای بازار بزرگ و توانایی تشخیص مزیت نسبی پویا مناسب است. بنگاه های داخلی هم غالباً از نهاده های ارزان وارداتی (بدون تعرفه) برخوردارند و هم درگیر رقابت با واردات نیستند. از این صنایع انتظار می رود به واسطه یادگیری عملی^۲ و با دستیابی به صرفه های مقیاس اقتصادی (در صورت وجود) نهایتاً به توان رقابتی بین المللی دست پیدا کنند. در این رویکرد تعیین دقیق صنایعی که از ظرفیت بالقوه بالایی برای رقابتی شدن پایدار برخوردارند، چالش اصلی محسوب می شود. در زنجیره های جهانی ارزش، فرصت هایی برای ارتقاء و تنوع بخشی در لایه های بالادستی و پایین دستی چه در تولید کالاها و چه در خدمات وجود دارد. سیاست هایی که معمولاً اریب ضد صادراتی^۳ ملایم تری از آنچه معمولاً در قالب این رویکرد تشویق می شود (که عمدتاً ناشی از هزینه های تولید بالا و تنظیم نامناسب نرخ ارز است) به بنگاه ها این امکان را می دهد که بر محدودیت های بازار داخلی غلبه کنند. اندازه بازار داخلی نقشی تعیین کننده در موفقیت بالقوه سیاست های جایگزینی واردات دارد. تعرفه ها، مشخص ترین ابزار سیاستی برای جایگزینی واردات است هر چند که برخی از کشورها در گذشته به موانع غیر تعرفه ای (از جمله محدودیت های مقداری) هم متوسل شده اند. قلمروی به کارگیری تعرفه ها برای این منظور به روشنی برای اعضای سازمان جهانی تجارت تعریف شده است. به همین ترتیب سطح تعرفه های یک کشور در موافقت نامه های تجارت ترجیحی^۴ آنها هم محدود

1. Import Substitution Industrialization-ISI

2. Learning-by-doing

3. Anti-Export Bias

4. Preferential Trade Agreements-PTAs

شده است.

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

۲. صنعتی‌شدن مبتنی بر صادرات^۱ (سیاست توسعه صادرات)

راهبرد صادرات محور برای ایجاد تنوع در اقتصاد داخلی به صادرات تکیه می‌کند. در این استراتژی ساختار مشوق‌های خاص هر صنعت به گونه‌ای طراحی می‌شود که تضمین نماید منافع حاصل از صادرات، از منافع فروش در بازار داخلی کمتر نیست. برای این منظور تلاش می‌شود نهادهای داخلی به قیمت جهانی عرضه شود در غیر این صورت برای جبران قیمت بالاتر نهادهای با منشاء داخلی، به کالای صادراتی یارانه پرداخت می‌شود. در عین حال، تلاش چندانی برای حفاظت سفت و سخت بازار داخلی در برابر رقابت ناشی از واردات صورت نمی‌گیرد.

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

به نظر می‌رسد این روش نسبت به فعالیتی که در مناطق پردازش صادرات و یا در زنجیره‌های جهانی ارزش خریدار محور^۲ و مونتاژگرا صورت گیرد، پیوندهای رو به عقب بیشتری را در اقتصاد داخلی ایجاد می‌کند.

در زنجیره‌های جهانی ارزش، سیاست توسعه صادرات می‌تواند بر تولید کالاهای واسطه‌ای تمرکز نماید و به کشورها اجازه دهد تا بر بخشی از تولید تمرکز کنند که پیش از این، در آن مزیت نسبی دارند. ابزارهای

1. Export-Oriented Industrialization-EOI

2. Buyer-driven, Assembly-Oriented GVCs.

در اختیار سیاست توسعه صادرات هم اکنون با ممنوعیت یارانه‌های مبتنی بر عملکرد صادراتی تحت لوای مقررات سازمان جهانی تجارت، محدود شده است. با اهمیت یافتن استانداردها به عنوان پیش نیاز مشارکت در تولید بین‌المللی، تلاشهای هماهنگ برای بهبود ظرفیت تطابق با استانداردها در شرکت‌ها و ایجاد زیرساخت‌های عمومی برای تسهیل تجارت نقشی حیاتی در توان رقابتی پیدا کرده است.

۳. صنعتی شدن مبتنی بر منابع^۱

این سیاست راهبردی مناسب کشورهایی است که مواد خام برای صادرات دارند و از پتانسیل لازم برای تبدیل این مواد به کالاهای صنعتی صادراتی برخوردارند. ابزار سیاست‌گذاری کلیدی این رویکرد عبارت است از وضع و اعمال مالیات بر صادرات مواد خام به گونه‌ای که باعث کاهش قیمت داخلی آنها شده و به مثابه یارانه مؤثری برای صنایع تولیدی پایین دستی عمل نماید. البته این سیاست می‌تواند تبعات توزیعی منفی حداقل در کوتاه مدت داشته باشد چنانچه تولیدکنندگان امکانات لازم را نداشته باشند یا ظرفیت فراوری داخلی ناکافی بوده یا به لحاظ تجاری توجیه پذیر نباشد. فراوری منابع طبیعی در پایین دست ممکن است برای تمام کشورها یا کالاهای عملی نباشد. همانگونه که کاپلینسکی عنوان کرده سایر روش‌های افزایش مشارکت داخلی در زنجیره تأمین کالا باعث ایجاد پیوند در فعالیت‌های بالادستی و پایین دستی زیادی در بازارهای مرتبط با زنجیره تأمین کالا می‌شود. از جمله می‌توان به پیوندهای مالی و همچنین پیوندهای تولیدی و مصرفی اشاره داشت که البته خدمات راهم شامل می‌شود. در گذشته سازمان جهانی تجارت قوانینی داشت که استفاده از مالیات صادراتی را محدود نمی‌کرد. این وضع برای کشورهایی که اخیراً به عضویت این سازمان درآمده‌اند، دچار تغییر شده است. برخی از موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی هم در مورد مالیات‌های صادراتی مقرراتی در نظر گرفته‌اند. در مجموع فشار در جهت محدود نمودن استفاده کشورها از اعمال مالیات صادراتی بیشتر شده است.

۴. مناطق پردازش صادرات^۲

این سیاست در واقع نظیر سیاست توسعه صادرات عمل می‌کند اما غالباً گزینه‌ای برای اقتصادهایی است که نه بازار بزرگی دارند و نه از منابع طبیعی غنی برخوردارند. این مناطق در زمینه فرآیندهای مالی و ضوابط و رویه‌های حاکم از وضعیتی خاص و ورای مقررات سرزمین اصلی برخوردار بوده و معمولاً مجهز

1. Resource-Based Industrialization-RBI

2. Export Processing Zone-EPZ

به زیرساخت‌های لازم برای تولید و صادرات شده‌اند. مناطق پردازش صادرات در واقع به صورت صنایع مونتاژ یا صنایع کارخانه‌ای سبک هستند و تقریباً بطور کامل متکی به نهاده‌های وارداتی می‌باشند. فعالیت این مناطق مخاطراتی را نیز با خود به همراه می‌آورد. سرمایه‌های جذب شده در این مناطق گریزپایا هستند؛ فعالیت‌ها در آنها پیوندهای روبه عقب اندکی با اقتصادکشور برقرار نموده و در یک سیر قهقرایی رو به نزول گرفتار می‌آیند. استانداردهای کار و محیط زیست هم معمولاً وجه المصالحه رقابت کشورها برای جذب پروژه‌های سرمایه‌گذاری قرار می‌گیرند. از سویی دیگر، مناطق پردازش صادراتی موفق هم در عمل به چیزی بیش از فرصت‌های اشتغال برای کارگران غیرماه‌رست می‌یابند. این مناطق به مرکز رشدی (انکوباتوری) برای توسعه نوآوری بدل شده و قادرند پیوندهای روبه عقب و روبه جلو را به تدریج توسعه دهند. به امید دستیابی به ارزش افزوده بالاتر، در طول زمان تولید طیف وسیع‌تری از کالاها و خدمات در این مناطق شکل می‌گیرند.

۵. صنعتی‌شدن مبتنی بر نوآوری^۲

برخلاف رویکردهای پیشین که در پی تغییرات فضای بیرونی حاکم بر فعالیت بنگاه‌ها بودند، این رویکرد بر تغییر درونی تأکید دارد. ظرفیت ارتقای بنگاه‌ها می‌تواند با تقویت نظام نوآوری و توانمندی‌های فناوری سطح بنگاهی از جمله از طریق شبکه‌سازی و ایجاد روابط دوجانبه برد-برد با سایر بنگاه‌ها، تأمین‌کنندگان، مصرف‌کنندگان، دولت و بازیگران غیر دولتی تقویت شود. ارتقا در زنجیره ارزش در مجموع به معنی داشتن توان نوآوری بهتر در قیاس با رقباست.

مشارکت در زنجیره جهانی ارزش، امکان دسترسی به فناوری و کمک‌های منجر به ارتقا از سوی شبکه‌هایی که به آن تعلق دارند، بنگاه‌های پیشرو و سایر منابع را به بنگاه‌ها می‌دهد. البته این رویکرد اذعان می‌کند که یادگیری فناورانه بدون هزینه نیست. «توانمندی‌های فناورانه»^۳ بین بنگاه‌ها یکسان نیست و این به بنگاه‌هایی که از این ظرفیت برخوردارند امکان می‌دهد تا از فرصت یادگیری که به واسطه مشارکت در زنجیره جهانی ارزش به وجود می‌آید برای ارتقای خود بهره‌برند (لل، ۱۹۹۲؛ موریسون و همکاران، ۲۰۰۶).

۱. این نوع سرمایه‌گذاری‌ها معمولاً سرمایه ثابت کمی دارند و به محض خاتمه مزیت از منطقه خارج می‌شوند.

2. Industrialization Through Innovation-ITI

3. Technological Capability

ماحصل ارتقا و یادگیری فناورانه بنگاه‌ها، قطعاً از فضایی که یادگیری در آن رخ می‌دهد یعنی نظام‌های نوآوری متأثر است (تیجاچا، ۲۰۱۲). نظام نوآوری به‌عنوان جریانی از فناوری و اطلاعات میان افراد، شرکت‌ها و موسساتی تعریف می‌شود که تسهیل‌کننده نوآوری بوده و حضور آنها برای توان رقابتی بنگاه‌ها ضرورت دارد. بنگاه‌هایی که در نظام نوآوری کارآمد قرار دارند می‌توانند با پیچیدگی مبادلات زنجیره جهانی ارزش راحت‌تر کنار بیایند.

نظام نوآوری را می‌توان از طریق سیاست علم و فناوری مؤثر و فعالیت‌ها و اقداماتی نظیر تعامل و گفتگو در رشته صنعتی خاص، رقابت علمی، کارآموزی و کارورزی، همکاری با دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی، پشتیبانی از تحقیق و توسعه، تحقیق و توسعه مشترک، پارک‌های علمی و راه‌اندازی مراکز رشد (انکوباتورها) اولیه برای کسب و کار و جابه‌جایی پرسنل بین فعالیت‌ها^۱ (وید، ۲۰۱۲) تقویت نمود. بسیاری از این سیاست‌ها در وهله اول سیاست افقی محسوب می‌شوند، اما طبیعت خاص فناوری ایجاب می‌کند که پس از چندی، دخالت‌ها از حالت افقی خارج شده و صنعت محور (یا عمودی) شوند (لل، ۱۹۹۲).

نظام‌های نوآوری در سطح ملی، منطقه‌ای و بخشی ماهیتی چند لایه دارند (مالربا، ۲۰۰۲). نظام‌های نوآوری بخشی را به‌عنوان مجموعه‌ای از محصولات^۲ و کارگزاران سامان دهنده تعاملات بازاری و غیر بازاری معطوف به خلق، تولید و فروش آن محصولات اطلاق می‌کنند که شرایط فرآیند یادگیری را تسهیل کرده از بخشی به بخش دیگر متفاوت‌اند (مالربا و نلسون، ۲۰۱۱). در برخی بخش‌ها فناوری ممکن است در محصولات سرمایه‌ای نهفته باشد که در این صورت برای ارتقای موفق تعامل تنگاتنگ با عرضه‌کنندگان توصیه می‌گردد. در سایر بخش‌ها مثل کشاورزی که احتمال تملک نوآوری کمتر است، نیازمند واکنش بلادرنگ موسسات دولتی است. صنعتی شدن از طریق نوآوری، با اغماض از ویژگی‌های هر کشور در واقع مکمل رویکردهای دیگر محسوب می‌شود.

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

۱. از این اقدامات به‌عنوان سیاست صنعتی نرم هم یاد شده است.

۲. کالاها، بطور توأمان هم به محصولات و هم به خدمات اشاره دارد.

قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت

در این یادداشت کوتاه به کلیه جزئیات حقوقی اتخاذ سیاست‌های تجاری لازم برای تعقیب انواع مختلف سیاست صنعتی نمی‌پردازیم. بسیاری از این جزئیات از طریق حل و فصل اختلافات در سازمان جهانی تجارت مشخص شده‌اند، ولو این که کاملاً تکلیف آنها روشن نشده باشد. در مواردی هم ابهام یا عدم قطعیت وجود دارد، دولت‌ها به مشکلات و چالش‌های حقوقی دامن نزده‌اند.

در متن حاضر به عدول از قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت در موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی یا قراردادهای خرید و تدارکات دولتی نمی‌پردازیم. برای تعیین میزان انعطاف و آزادی عمل برخی کشورهای در حال توسعه در اتخاذ سیاست‌های معطوف به صنایع خاص، موافقت‌نامه‌های تجارت ترجیحی ممکن است خیلی مهم‌تر از قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت باشد. حتی در چارچوب سازمان جهانی تجارت، میزان آزادی عمل کشورهایی که پس از تأسیس سازمان مذکور در سال ۱۹۹۵ به آن پیوسته‌اند، ممکن است تفاوت داشته باشد، چراکه این کشورها مجبور شده‌اند در پروتکل‌های الحاق خود شرایطی را بپذیرند که از تعهدات حقوقی متعارف در سازمان جهانی تجارت فراتر می‌رود. مفاد و مقررات مربوط به رفتار ویژه و متفاوت نیز باعث می‌شود که تعهدات اعضای سازمان جهانی تجارت بر اساس سطح توسعه آنها تفاوت داشته باشد.

در ادامه، با توجه به هریک از حوزه‌های سیاست‌گذاری مشخص شده در سطور جدول شماره یک به بررسی این مسأله خواهیم پرداخت که تا چه حد قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت می‌تواند آزادی و توانایی کشورها را برای اتخاذ سیاست‌های مورد بررسی محدود سازد. این امر ما را به برداشتی اولیه در این مورد می‌رساند که تعهدات ناشی از سازمان جهانی تجارت تا چه حد می‌تواند تعقیب سیاست‌های صنعتی را محدود سازد. باید توجه داشت که این محدودیت‌ها فقط وقتی عملاً محقق می‌شوند که یکی از اعضای سازمان جهانی تجارت به اقامه دعوا علیه استفاده عضو دیگر از یک سیاست خاص پرداخته و در این دعوا پیروز شود. از نظر حقوقی، فرض بر این است که اقدامات دولت‌ها با قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت سازگارند، مگر اینکه مرجع حل اختلاف برخلاف آن رأی بدهد. با این حال، نباید این واقعیت را نادیده گرفت که امکان اقامه دعوا موجب نوعی عدم اطمینان می‌شود و مستلزم هزینه است.

در جدول شماره یک، بین دو دسته از سیاست‌ها تفکیک برقرار شده است ۱- سیاست‌هایی که برای تعقیب یک سیاست صنعتی خاص ضروری تلقی می‌شوند و ۲. سیاست‌هایی که ضروری به معنای خاص و دقیق آن تلقی نمی‌شوند ولی همراه با سیاست‌های می‌توانند به تحقق اهداف دسته اول کمک

کنند. این تفکیک به‌طور ضمنی حاکی از آن است که ارزیابی درجه ضروری بودن هر یک از سیاست‌ها یا دخالت‌ها برای دستیابی به اهداف مورد نظر تا حدی ذهنی دارد. با این حال، تفکیک مذکور برای شناخت دقیق‌تر محدودیت‌های سازمان جهانی تجارت برای انعطاف و آزادی عمل اعضا در زمینه سیاست‌گذاری مفید است.

جدول ۱- شرایط ضروری و ممکن برای رویکردهای مختلف به سیاست صنعتی (بدون عدول از قواعد و مقررات

سازمان جهانی تجارت)

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

X: بهترین سیاست یا سیاست ضروری

O: سیاست جایگزین / مکمل یا ملازم برای دستیابی به همان اهداف

تفکیک مذکور بین سیاست‌ها یا مداخله‌های ضروری و غیرضروری، براساس ملاحظات مربوط به کارایی هم استوار است، ملاحظاتی که می‌تواند مناقشه آمیز باشد. برای مثال، بسیاری ممکن است استدلال کنند که محدودیت‌های مقداری، به دلیل آثار سوء آنها بر مشوق‌ها و قیمت‌ها، عموماً پرهزینه‌تر از تعرفه‌ها هستند. اگر با تعرفه‌ها بتوان به همان اهداف محدودیت‌های مقداری دست یافت، پس محدودیت‌های سازمان جهانی تجارت برای استفاده از دومی (تعرفه‌ها) ممکن است محدودیت خوبی برای انعطاف و آزادی عمل در زمینه سیاست‌گذاری باشد. با این حال، در مورد این استدلال

باید این ملاحظات را در نظر داشت که تأثیر قیمتی تعرفه‌ها با تاخیر ظاهر می‌شود و تعیین میزان (نرخ) تعرفه مناسب برای دستیابی به نتیجه‌ای خاص دشوار است. این ملاحظات را بایستی با هزینه‌های محدودیت‌های مقداری مقایسه کرد. استدلال مشابهی در مورد شرط استفاده از محتوا یا منابع داخلی از زاویه دخالت‌های قیمتی یا مقداری قابل طرح است.

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

۱. تعرفه‌ها

اعضای سازمان جهانی تجارت، بر اساس موافقت‌نامه تأسیس آن (ماده ۲ گات ۱۹۹۴)، تعرفه‌های گمرکی خود را برای کالاها به درجات و در سطوح مختلفی سامان داده‌اند. صرف نظر از برخی اتحادیه‌های گمرکی، هیچ دو عضوی از سازمان جهانی تجارت دارای نرخ‌های تعرفه حداکثر (تثبیت شده) یکسانی نیستند. اعضای این سازمان عموماً نرخهای تعرفه جاری یکسانی هم ندارند. این امر معلول عوامل چندی مانند سطوح مختلف توسعه، درجه مشارکت در ادوار مذاکرات تجاری و شرایط پیوستن کشورها به گات (الحاق یا جانشینی بر اساس ماده ۲۶ گات ۱۹۹۴) است.

به جز رویکرد صنعتی‌شدن مبتنی بر منابع و رویکرد صنعتی‌شدن مبتنی بر نوآوری، سایر رویکردهای جدول شماره یک تا حدی به اعمال تعرفه‌های متفاوت وابسته‌اند که نوعاً از تعرفه‌های بالا برای محصولات وارداتی رقیب تا تعرفه‌های پایین یا صفر برای نهاده‌ها را در برمی‌گیرند. این نوع ساختار برای رویکرد صنعتی‌شدن جایگزینی واردات ضروری است. این وضع وقتی پیچیده‌تر می‌شود که یک صنعت داخلی تولیدکننده نهاده‌ها نیز مورد حمایت قرار گیرد. در مورد رویکرد صنعتی‌شدن مبتنی بر صادرات، سطوح حمایت در بازار داخلی ممکن است معتدل‌تر باشد، زیرا این رویکرد بر اساس یک راهبرد صادراتی و هدف برابری بازرسی بازرسی داخلی و صادراتی مبتنی است. با این حال، رویکرد مذکور عموماً در پی آن است که نهاده‌های وارداتی با قیمت‌های جهانی در دسترس قرار گیرند. تعرفه‌های بالا برای رویکرد

صنعتی شدن مبتنی بر منابع ضروری نیست زیرا منبع حمایت عبارت است از پایین تر بودن هزینه های تولید که از مالیات ها یا محدودیت های اعمال شده برای صادرات نهاده های تولیدی ناشی می شود. در مورد رویکرد ایجاد مناطق پردازش صادراتی هم نهاده های وارداتی مشمول نرخ های تعرفه صفر می شوند. هرچند کشورها ممکن است از نظر عوامل تعیین کننده نرخ های تثبیت شده تعرفه با هم تفاوت داشته باشند، ولی این امر واقعیت دارد که بسیاری از کشورهای درحال توسعه هنوز دارای نرخ های تعرفه جاری پایین تر از نرخ های تعرفه تثبیت شده می باشند. این امر حاکی از آن است که برای کشورهایی که بین نرخ های تعرفه تثبیت شده و جاری آنها فاصله وجود دارد، تعرفه ها احتمالاً جزو مهم ترین ابزارهای محدودکننده در طراحی سیاست صنعتی قرار نمی گیرند. مفاد ماده ۲۸ گات ۱۹۹۴ هم مذاکره مجدد درباره نرخ های تثبیت شده تعرفه را مجاز ساخته است.

۲. مالیات های صادراتی

به دلایل تاریخی، مالیات های صادراتی هرگز به اندازه مالیات های وارداتی مورد توجه قرار نگرفته اند. این امر در عدم تثبیت نظام مند مالیات های صادراتی و همچنین فقدان هر گونه سیاست جانبی در مورد ارزش گذاری برای اهداف مالیاتی یا در مورد اعطای مجوز (که هر دو جزئی از نظام سازمان جهانی تجارت در مورد واردات هستند) تبلور یافته است. رویکرد صنعتی شدن مبتنی بر منابع، تنها سیاست صنعتی است که بر مالیات های صادراتی تکیه می کند و این امر از منبع حمایت در این نوع سیاست یعنی تنوع بخشی / صنعتی شدن ریشه می گیرد. در واقع، دقیقاً به این دلیل که رویکرد صنعتی شدن مبتنی بر منابع نوعاً در مورد مواد خام داخلی (کشاورزی و غیرکشاورزی) به کار می رود ممکن است بازارهای جهانی در مورد آنها اقدام به وضع محدودیت کنند، برخی کشورها برانجام مذاکراتی برای وضع مقررات جدیدی در این زمینه اصرار می ورزند. با این حال در حال حاضر، صرف نظر از برخی کشورها که به سازمان جهانی تجارت پیوسته اند، امکان استفاده آزادانه از مالیات های صادراتی کماکان وجود دارد.

۳. محدودیت های مقداری وارداتی و صادراتی

در تحلیل های اقتصادی معمولاً از محدودیت های تجاری مقداری به دلیل انحراف زایی و هزینه افزایشی آنها در مقایسه با اقدامات مبتنی بر قیمت ها انتقاد می شود. همان طور که متون اخیر درباره سیاست های مربوط به تغییرات آب و هوا نشان داده است، استدلال های مذکور در دوره های طولانی عدم اطمینان دچار تغییر می شوند.

به جز در موارد استثنایی کاملاً مشخص (از جمله در مورد سیاست عمومی بر اساس ماده ۲۰ گات ۱۹۹۴) چنین به نظر می‌رسد که ممنوعیت کلی اقدامات تجاری مقداری چندان مورد مناقشه نیست و تنها تأکید شده است که استفاده مشروع از محدودیت‌های مقداری در مورد تجارت نباید سرپوشی برای اعمال حمایت پنهان باشد. شاید بتوان گفت که در کلیه گزینه‌های سیاست صنعتی مذکور در جدول شماره یک به جز گزینه صنعتی شدن مبتنی بر نوآوری می‌توان از محدودیت‌های مقداری جایگزین یا توامان با اقدامات معطوف به قیمت‌ها استفاده کرد. چنان‌که استدلال کردیم محدودیت‌هایی که در این زمینه وجود دارد، آزادی عمل کشورها را زیاد تهدید نمی‌کند زیرا جایگزین‌های دیگری نیز وجود دارد.

۴. ضوابط تجاری سرمایه‌گذاری

مقررات سازمان جهانی تجارت در مورد ضوابط تجاری سرمایه‌گذاری شاید مناقشه‌آمیزتر از مقررات آن در مورد محدودیت‌های تجاری مقداری باشد. موافقت‌نامه سازمان جهانی تجارت درباره ضوابط تجاری سرمایه‌گذاری، استفاده از هرگونه اقدام مربوط به سرمایه‌گذاری مغایر با مفاد ماده ۳ گات ۱۹۹۴ درباره رفتار ملی و نیز مفاد ماده ۱۱ گات ۱۹۹۴ درباره ممنوعیت کلی محدودیت‌های مقداری را ممنوع می‌سازد. موافقت‌نامه مذکور برای کشورهای در حال توسعه، استثنایی موقتی را به منظور استفاده از محدودیت‌های مقداری با نظریه ملاحظات مربوط به تراز پرداخت‌ها قایل شده است.

ضوابط تجاری سرمایه‌گذاری، الزامات قانونی در مورد خرید و بازاریابی سرمایه‌گذاران ایجاد می‌کند. این الزامات عموماً به نفع تولید داخلی در برابر واردات عمل می‌کنند. سرمایه‌گذاران در ازای پذیرش این الزامات یا محدودیت‌ها، از امتیازاتی مانند دسترسی ترجیحی به بازار (حمایت در مقابل واردات محصولات رقیب) یا برخورداری از یارانه (مانند بخشودگی‌های مالیاتی) برخوردار می‌شوند. الزامات و امتیازات مذکور ممکن است با مقررات سازمان جهانی تجارت ناسازگار باشند.

از آنجا که مقررات سازمان جهانی تجارت، استفاده از سیاست صنعتی را به اشکال مختلف محدود می‌سازد، این سؤال پیش می‌آید که آیا رویکردهای جایگزینی برای دستیابی به اهداف مورد نظر و احتمالاً با هزینه‌ای کمتر وجود دارد یا خیر؟ این بحث شبیه بحثی است که در مورد محدودیت‌های تجاری مقداری از جنبه هزینه‌های مربوط به کارایی مطرح شده است. یکی از اشکالات احتمالی این مقایسه آن است که ضوابط تجاری سرمایه‌گذاری با انحرافات کمتر نسبت به محدودیت‌های مقداری همراه است. مسأله اساسی این است که آیا از طریق ساختار تعرفه‌های گمرکی بهتر می‌توان به ایجاد شرایط بازار مطلوب برای محصولات داخلی در مقابل محصولات وارداتی رقیب، دست یافت یا به وسیله یارانه‌ها؟ این نوع استدلال مانع استفاده نسبتاً گسترده از ضوابط تجاری سرمایه‌گذاری نشده است.

۵. یارانه‌ها

طبق موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی^۱، وقتی یارانه وجود دارد که یک کمک مالی (از جمله چشم پوشی از وصول درآمد) یا هرگونه حمایت دولتی درآمدی یا قیمتی وجود داشته و بر اثر آن، منفعتی به دریافت کننده رسیده باشد. یکی دیگر از ویژگی‌های مهم یارانه، خاص بودن آن است. یک یارانه وقتی خاص تلقی می‌شود که دسترسی به آن (چه در طراحی اولیه و چه در مرحله اجرا) به نحوی صریح به بخش‌ها، صنایع یا شرکت‌های خاصی محدود شده باشد. به علاوه، طبق ماده ۳ موافقت‌نامه مذکور، یارانه‌هایی که پرداخت آنها به صادرات یا استفاده از کالاهای داخلی به جای کالاهای وارداتی مشروط شده باشد، ممنوع است. این دو نوع یارانه، یارانه خاص تلقی می‌شوند. در عمل، این تفاوت اصلی در برخورد با یارانه‌های تولیدی و صادراتی است. به نظر می‌رسد که اولی غیرقانونی تلقی نمی‌شود، اما چنانچه تأثیر سوء یارانه‌های تولیدی توسط مرجع حل اختلاف سازمان جهانی تجارت احراز شود، یارانه‌های مذکور نیز غیرقانونی تلقی خواهند شد.

این مقررات با استثنائات مهم بالقوه‌ای در مورد کشاورزی و برخی کشورهای درحال توسعه همراه است. در موافقت‌نامه کشاورزی، مفادی وجود دارد که ادامه استفاده از یارانه‌های صادراتی (و تولیدی) را در سطوح مورد توافق مجاز می‌سازد، ولی این امر فقط در مورد کشورهای صادرکننده است که در زمان مذاکره در مورد موافقت‌نامه مذکور، از این یارانه‌ها استفاده می‌کردند و اکثر کشورهای درحال توسعه در مورد استثنای مذکور مذاکره نکرده‌اند. شایان ذکر است که تعریف محصولات کشاورزی شامل فرآورده‌های غذایی هم می‌شود.

علاوه بر این، ماده ۲۷ موافقت‌نامه کشاورزی به کم توسعه یافته‌ترین کشورها اجازه می‌دهد که به استفاده از یارانه‌های صادراتی در مورد محصولات صنعتی ادامه دهند و به سایر کشورهای درحال توسعه هم، در صورتی که درآمد سرانه سالیانه آنها زیر ۱۰۰۰ دلار باشد، چنین اجازه‌ای را می‌دهد. طبق تبصره «ب» بند ۲ ماده ۲۷ موافقت‌نامه مذکور، کشورهای درحال توسعه برای هشت سال از زمان به اجرا درآمدن موافقت‌نامه اجازه داشتند که از یارانه‌های صادراتی استفاده کنند. این مهلت بعداً برای برخی از کشورهای درحال توسعه در مورد محصولات خاصی تمدید شد. در صورت عدم اقدام برای تمدید، استثنائاتی که هنوز اعمال می‌شوند به زودی منقضی خواهند شد.

یارانه‌ها، اعم از این که قانونی یا غیرقانونی تلقی شوند، ممکن است مشمول عوارض جبرانی یا ضدقیمت‌شکنی قرار گیرند. این امر به روشنی آزادی عمل کشورها را در استفاده قانونی از برخی یارانه‌ها کاهش می‌دهد.

در مورد استفاده از یارانه‌ها در چارچوب سیاست صنعتی، مقررات سازمان جهانی تجارت هم محدودکننده‌اند و هم تردید و عدم اطمینان به وجود می‌آورند. به نظر می‌رسد که یارانه‌های تولیدی یکی از عناصر ضروری سیاست‌های صنعتی‌شدن مبتنی بر نوآوری است. یارانه‌های صادراتی هم یکی از عناصر عمده سیاست صنعتی‌شدن مبتنی بر صادرات و سیاست ایجاد مناطق پردازش صادراتی است. در نهایت، کشورهایی که از یارانه‌ها به عنوان ابزار توسعه‌ای استفاده می‌کنند، در صورتی با خطر اقدامات یا مجازات‌های مجاز در سازمان جهانی تجارت روبه‌رو خواهند شد که شرکای تجاری آنها به اقدامات مذکور دست یابند. احتمال توسل به اقدامات مذکور معمولاً به اندازه و توان رقابتی کشورهای استفاده‌کننده از یارانه‌ها بستگی دارد.

از نظر تحلیلی، تفکیک یارانه‌های خوب و بد از منظر رفاه اجتماعی راحت است. ولی در عمل این تفکیک، دشوار و مناقشه‌آمیز است. با این وجود، می‌توان به اصلاح و تنقیح رویکرد حقوقی به یارانه‌ها بر اساس ملاحظات توسعه‌ای و احتمالاً فناورانه (مثل یارانه‌های تحقیق و توسعه) پرداخت و در عین حال روش‌های تعدیل پیامدهای رقابتی یارانه‌ها در بازارها را بررسی کرد. شایان ذکر است که در ماده ۸ موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی چنین انعطاف‌های محدودی پیش‌بینی شده بود ولی در پایان دوره انتقالی در سال ۲۰۰۰، اجماعی در مورد ادامه آن وجود نداشت.

نتیجه‌گیری

برخی از راهبردهای بررسی شده در سطور قبل، نویدبخش تراز سایرین هستند (هم به خودی خود و هم بر اثر وجود زنجیره‌های جهانی ارزش در تولید). اندازه بازار کشورها، مانند منابع آنها، می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در فرصت‌های پیش روی آنها داشته باشد. یکی از مسائل اساسی این است که سیاست‌های ما تا چه حد می‌تواند منابع را به سوی کاربردهای جایگزین مطلوب ترسوق داده و به مرور زمان توان رقابتی را تضمین کنند. پاسخ روشن به این پرسش به محیط و شرایط بستگی دارد و تعداد نسبتاً اندکی از سیاست‌های صنعتی به مرور زمان شکست خورده‌اند.

درگیر شدن دولت‌ها در بسیاری از انواع سیاست صنعتی می‌تواند مخاطراتی را در برداشته باشد؛ حکم‌رانی خوب و یکپارچگی بایستی تقویت شود؛ توانمندی‌های فنی، تحلیلی و عملیاتی بایستی ارتقا یابد؛ روابط راهبردی و مجاری ارتباطی مستحکمی باید بین دولت‌ها، بخش خصوصی و سایر بازیگران غیردولتی برقرار شود. بدون وجود چنین شرایطی برای اجرای موفق سیاست صنعتی، تعقیب این‌گونه سیاست‌ها می‌تواند کشور را به وضعیتی دچار سازد که چندان بهتر از عدم تعقیب هرگونه سیاست صنعتی نباشد.

از این گذشته، اگر دولتی به طور قانع‌کننده‌ای به تعقیب سیاست‌هایی بپردازد که معمولاً سیاست‌های افقی خوانده می‌شوند، احتمال اجرای موفق سیاست صنعتی افزایش می‌یابد. اکثر سیاست‌های افقی، کمتر مشمول اقدامات خارجی محدودکننده‌ای هستند که شرکای تجاری با توسل به حقوق خود در چارچوب سازمان جهانی تجارت می‌توانند به آنها مبادرت ورزند. برعکس، کشورهای متکی به کمک دیگران ممکن است به راحتی بتوانند شرکای تجاری عمده خود را به ارائه کمک‌های مالی و فنی برای اجرای اصلاحات افقی و ایجاد زیرساخت‌های توسعه، از جمله از طریق ابتکار عمل‌هایی مانند «کمک برای تجارت» ترغیب کنند.

دولت‌ها لزوماً بهتر از بازار نمی‌توانند برندگان را تشخیص دهند و بایستی بتوانند قاطعانه شکست‌ها را جبران کرده و نگذارند تا به سرباری پرروش اقتصاد تبدیل شوند. با همه اینها، واگذاری کامل امور به بازار هم می‌تواند همان قدر مخاطره‌آمیز باشد.

در مورد میزان انعطاف و آزادی عمل کشورها برای تعقیب سیاست صنعتی در چارچوب سازمان جهانی تجارت و در مورد میزان اهمیت این مسأله برای مذاکرات آینده، متن حاضر مسائل مربوطه را بدون تجویز یک نسخه مشخص مطرح ساخته است. با این حال، ما کاملاً از ارائه نظرانی درباره نحوه برخورد با این مسائل خودداری نکرده‌ایم. به نظر می‌رسد مسأله یارانه‌ها یکی از زمینه‌های اقتصادی موجه برای انجام مذاکره اصلاح قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت باشد.

مراجع

1. Devlin, R, and G Moguillansky (2012), «What's New in Industrial Policy in Latin America?», Policy Research Working Paper 6191, World Bank.
2. Gereffi, G and T Sturgeon (2013), «Global Value Chain-Oriented Industrial Policy: the role of emerging economies», forthcoming in Deborah Elms and Patrick Low (eds.) Supply Chains in a Changing World.
3. Gunther, T (2011), «Industrial Policy for Prosperity: Reasoning and approach», Working Paper 02/2011, Development Policy, Statistics and Research Branch, UNIDO.
4. Humphrey, J., and H Schmitz (2000), «Governance and upgrading: Linking industrial cluster and global value chain research», IDS Working Paper 120. Brighton: Institute of Development Studies.
5. Kaplinsky, R (2011), «Commodities for Industrial Development: Making linkages work», Working Paper 01/2011, Development Policy, Statistics and Research Branch, UNIDO.
6. Lall, S (1992), «Technological Capabilities and Industrialisation», World Development, 20(2), 165-186.
7. Malerba, F (2002), «Sectoral System of Innovation and Production», Research Policy, 31, 247–262.
8. Malerba, F and R Nelson (2011), «Learning and Catching Up in Different Sectoral Systems: Evidence from six industries», Industrial and Corporate Change, 20(6), 1645–1675.
9. Morisson, A, C Pietrobelli, and R Rabelotti (2006), «Global Value Chains and Technological Capabilities: A framework to study industrial innovation in developing countries», KITEs Working Paper No. 192.
10. Rodrik, D (2004), «Industrial Policy for the Twenty-First Century», CEPR Working Paper 4727, John F. Kennedy School of Government
11. Tijaja, J (2012), «Proliferation of Global Value Chains: Trade policy considerations for Indonesia», TKN Report December 2012, TKN.
12. Wade, R (2012), «Return of Industrial Policy», International Review of Applied Economics, 26(2), 223.239.