# یادداشت سردبیر



**امین مالکی**
هیأت علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

**چو آید به کوشیدنت خیر پیش / به توفیقِ حق دان نه از سعی خویش**

حمد و سپاس خداوند هستی بخش را که دوباره فرصتی داد تا شماره دیگری از مجله «سیاست‌پژوهی بازرگانی و توسعه» به زیور چاپ آراسته شود. در این شماره به ویژه تجربه سیاست‌های صنعتی در ایران و جهان مد نظر هیات تحریریه محترم قرار گرفته است. سیاست‌هایی که امروز در نتیجه چندین دهه آزمون و خطا دیگر شرایط تنظیم درست و موفقیت آن‌ها و بحران‌های ناشی از تنظیم نادرست و شکست آن‌ها به خوبی شناخته شده است. سعی دارم در این یادداشت به اختصار به ذکر مختصات این درستی‌ها و نادرستی‌ها بپردازم.

چند دهه تجربه طراحی و اجرای این سیاست‌ها حکایت از یک حرکت پاندولی به سمت احیاء، خواب و احیاء مجدد داشته است. در ابتدا طی دو دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اعمال این سیاست‌ها عموما با تجربه‌های تلخی در کشورهای در حال توسعه، به ویژه در منطقه آمریکای جنوبی مواجه شد. در این دوره نظریه‌هایی مانند «دام صنعتی شدن» و «سیاست نگاه به داخل» مطرح شدند و به اجرا درآمدند. دام صنعتی شدن، دگرگونی ساختار با تخصیص مجدد عوامل تولید به سمت بخش‌هایی با بهره‌وری بالاتر (عموما از کشاورزی به صنعت) را مد نظر داشت و اولویت اصلی آن به پیروی از نظریه «آرتور لوئیس» چگونگی ارتقاء نرخ ملی پس‌انداز به بالاتر از حد آستانه طلایی (۱۲ تا ۱۵ درصد) را دنبال می‌کرد. تجویزهای سیاستی مستخرج از مدل‌های این دیدگاه عموما شامل مداخله قوی دولت در بازار است. نگاه به داخل اما اجرای سیاست‌های جایگزینی واردات با کمک «دولت توسعه‌ای» برای جهت‌دهی سرمایه‌گذاری‌ها از طریق هماهنگی مرکزی در تخصیص منابع را دنبال می‌کرد. دولت‌های توسعه‌ای زیرساخت‌ها و خدمات اساسی را همراه با ترویج انباشت سرمایه، استفاده از ذخایر نیروی کار مازاد، ترویج صنعتی‌شدن از طریق «سیاست‌های درون‌نگر»، مقابله با محدودیت ارزی از طریق جایگزینی واردات در مراحل اولیه توسعه و هماهنگی تخصیص منابع از طریق برنامه‌ریزی فراهم می‌کردند.

دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ تحت عنوان تسلط سیاست‌های اجماع واشنگتنی شناخته می‌شود. در این دو دهه تکمیل سامانه‌های اطلاعات جهانی و تحول در ابزارهای کمی، سنجه‌های عددی ملموس‌تری از شکست‌ها و موفقیت‌ها به دست داد و تجربه‌های موفق ژاپن، سنگاپور، کره‌جنوبی و تایوان و تجربه تجربه ناموفق هند و آمریکای لاتین همراه با استخراج روندها، شواهد اولیه‌ای دال بر شروط موفقیت و عوامل شکست را مدون ساخت. جایگزینی نظریه‌های مبتنی بر دخالت دولت با نظریه‌های انتظارات عقلایی و انتخاب عمومی منجر به آن شد که ایده اصلاح قیمت‌ها، کاهش مداخله دولت، آزادسازی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی جایگزین نظریه‌های قبلی شود و چنین ایده‌هایی منجر به تغییرات اساسی تفکر توسعه در طول دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ شد که امروزه آن را «دوران خواب سیاست صنعتی» می‌نامیم. برخی از این ایده‌ها در اوایل دهه ۱۹۹۰ در «اجماع واشنگتن» متبلور شدند به گونه‌ای که اقتصاددانان نئوکلاسیک با تضمین حقوق مالکیت و اجرای مناسب قوانین، هرگونه نقشی را برای دولت رد کردند و منادی این تفکر شدند که مداخله دولت‌ها بیش از آنکه فایده داشته باشد، مخرب است و دولت هیچ نقشی در قالب سیاست صنعتی ندارد. در این دوره کارکرد بازارها، قیمت‌ها و مشوق‌ها رنگ غالب سیاست‌ها شد و نگاه‌ها از مشکل قدیمی عدم انباشت سرمایه فیزیکی به چگونگی تخصیص سرمایه تغییر جهت دادند.

از دهه ۱۹۹۰ با تصویب اسناد توسعه هزاره و توسعه پایدار در سازمان ملل، که اهداف و کارکردهای مشخصی را ذیل فصل نهم برای بخش صنعت قائل بودند، به تدریج سیاست صنعت در حرکت پاندولی خود مجددا به سمت احیاء بازگشت. در این دوره شاهد تغییر قابل توجه در ساختارهای تولیدی و رقابت بین‌المللی ناشی از ورود رقبای جدید (از ژاپن در دهه ۱۹۸۰به چین و هند در دهه ۱۹۹۰ و چین جدید در قرن ۲۱ به ویژه از ۲۰۲۰ به این سو)، تغییرات تکنولوژیکی مانند رسوخ فناوری اطلاعات و ارتباطات (آنچه اقتصاد جدید خوانده می‌شود)، شکاف‌های علمی، کاهش هزینه‌های ترابری و ارتباطات و گسترش شبکه تولید جهانی روی داد و بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مجددا نیاز به استفاده از سیاست صنعتی را درک کردند. کشورهای توسعه یافته، به عنوان پاسخی به «صنعت‌زدایی»، اقدامات عمومی با هدف هدایت و کنترل فرآیند تحول ساختاری اقتصادی در جهت افزایش پیچیدگی را اعمال کردند و کشورهای در حال توسعه در نتیجه «صنعتی‌شدن آهسته»، سعی در تسریع تحول ساختاری در انتقال نیروی کار کشاورزی به خدمات با بهره‌وری بالا داشتند. در این دوره اما یارانه‌های صنعتی محدود هستند. تفوق مقررات سازمان جهانی تجارت ۱- یارانه تولیدی، ۲- مشوق صادراتی، ۳- حمایت از تولید داخل و ۴- محدودیت صادراتی را تخلف دانسته و صرفا اعطای یارانه به نهاده‌های داخلی را محدود به تعدادی کشورهای فقیر کم‌درآمد می‌کند. کاربست مداخلات تجاری در قالب یارانه‌های هدفمند برای ترویج تحقیق و توسعه داخلی، رشد علم و فناوری، توسعه منطقه‌ای و فعالیت‌های حامی محیط زیست مجاز برشمرده شد. سازمان جهانی تجارت به اعضا اختیار می‌داد تا زمانی که ۱- واردات تراز پرداخت‌های آنها را بی‌ثابت می‌کرد (ماده ۱۸) یا ۲- صنعت داخلی آنها در قبال افزایش واردات یا رویه تجاری ناعادلانه با آسیب جدی مواجه می‌شود (ماده ۱۹) از اقدامات حفاظتی نهایتا هشت ساله استفاده کنند. به واقع می‌توان سه مانع سیاست صنعتی در فضای جدید از دهه ۱۹۹۰ را می‌توان فشارهای سیاسی غیررسمی از جانب کشورهای توسعه یافته برای باز کردن بازارها، سازوکارهای کنترل متقابل ذیل مقررات سازمان جهانی تجارت که کشورها را ناچار به اعمال آنها می‌کرد و فقدان چشم‌انداز و خلاقیت برای طراحی یک سیاست صنعتی جامع از ناحیه کشورهای در حال توسعه یاد کرد. در کل تا انتهای دهه ۱۹۹۰، برخی کشورها مانند کشورهای «معجزه آسیایی» شامل هنگ‌کنگ، کره‌جنوبی، سنگاپور و تایوان، خود را به کشورهای توسعه یافته رسانده‌اند، برخی دیگر در حال پیشروی بودند و بسیاری عقب افتاده‌اند. روشن‌تر آنکه تنها چهار کشور با اعمال سیاست‌های صنعتی مختلف، توانستند از زیر درآمد سرانه متوسط جهان خود را به درآمد سرانه کشورهای توسعه یافتند برسانند و مابقی ناموفق بوده‌اند. از جمله تجربه‌های ناموفق نیز می‌توان به هند و برخی کشورهای آمریکای لاتین اشاره کرد.

با ورود جهان به بحران مالی سال ۲۰۰۸، رنگ غالبی یافت. بحران مالی ۲۰۰۸ نقطه بازگشت سیاست صنعتی به عرصه سیاست‌گذاری پس از سه دهه خواب این سیاست‌ها است. سیاست صنعتی این بار در پوشش «سیاست صنعتی مدرن» به ویژه در سه حوزه آمریکا، اتحادیه اروپا و چین جلوه‌گر شده است. از سال ۲۰۰۲ با عبور از دوره حمایت‌گرایی تجاری «ترامپی» و بروز مخاطرات متعدد در زنجیره تامین بین‌المللی به ویژه بحران پاندمی کووید-۱۹ و جنگ روسیه و اکراین، سیاست صنعتی در سه حوزه چین، اتحادیه اروپا و آمریکا نقش پررنگی یافته است به گونه‌ای که برآورد می‌شود چین امروز با اعطای نزدیک به نیم تریلیون دلار یارانه به بخش صنعت (بدون ملاحظه تدارکات دولتی) بازار جهانی را از حالت رقابتی کاملا خارج ساخته است. یارانه‌های مستقیم اعطا شده به شرکت‌های تجاری که به نوعی به صنایع ساخت‌محور اعطا می‌شود، امروز محل بحث و جدل در سیستم تجارت جهانی شده و فقدان اطلاعات قابل مقایسه و قابل اعتماد در مورد آنها در این میان یکی از چالش‌های اصلی است. بیست و هشتمین گزارش سازمان «رصد تجارت جهانی» فهرستی از ۱۸۱۳۷ مورد خطوط اعطای یارانه از نوامبر ۲۰۰۸ تا سپتامبر ۲۰۲۱ را توسط چین، اتحادیه اروپا و ایالات متحده جمع آوری می‌کند تا نشان دهد که اثر تجمعی هزاران یارانه عوارض خود را بر روی شرایط رقابتی فروش تولیدکنندگان خارجی در بازارهای چین، اتحادیه اروپا و ایالات متحده و در بازارهای سوم گذاشته است. نکته قابل توجه این جاست که در حال حاضر هیچ برنامه کاری در سازمان جهانی تجارت در مورد جنبه‌های تجاری مرتبط با یارانه‌ها وجود ندارد و هیچ تلاش جدی برای برخورد و حل این معضل تدبیر نشده است. دولت‌های کشورهای در حال توسعه امروز با این مشکل جدی مواجه شده‌اند که یارانه‌های اعطایی از جانب چین، اروپا و آمریکا به صنایع و شرکت‌های تجاری دسترسی آنها به بازار این کشورها ذیل توافقنامه‌های تجاری چندجانبه و منطقه‌ای با این سه حوزه را تا حدود زیادی از بین برده است. یارانه توسط چین، اتحادیه اروپا و آمریکا محدود به سال‌های بحرانی نیست.

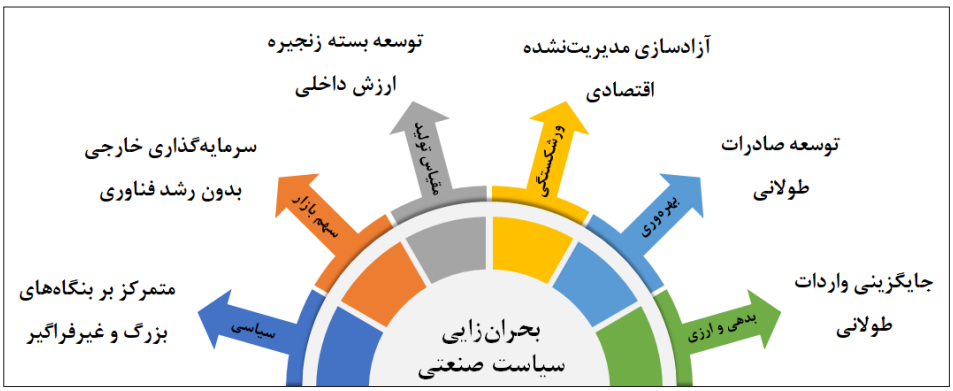
تجربه‌های جدید چین، اتحادیه اروپا و آمریکا در اعطای یارانه به بخش‌های با فناوری بالا و در بازگشت صنایع هایتک به خانه و ارتقاء امنیت زنجیره‌های تامین جهانی در این زمینه که منجر به یک جریان جهانی‌زدایی شده است، همگی منجر به آن شده است که نسلی نوین از سیاست‌های صنعتی و سیاست‌های جبرانی متقابل پا به عرصه بگذارد. در کل سیاست صنعتی به عنوان انواع سیاست‌های دولتی با هدف هدایت و کنترل فرآیند تحول ساختاری یک اقتصاد در جهت افزایش پیچیدگی محصولات آن، در حال حاضر در بطن خود نظامی مدرن از مشوق‌ها برای رسیدگی به شکست‌های بازار، همکاری دولت و بخش خصوصی و تمرکز بر فناوری را جای داده است.




**نمودار ۱. ده مولفه موفقیت سیاست صنعتی مدرن**

با بیان تجربه‌های مختلف سیاست صنعتی، اگر امروز مبتنی بر ۷۰ سال تجربه بخواهیم به این سوال پاسخ دهیم که «چگونه سیاست صنعتی را عامل شکوفایی کنیم؟» ده مولفه قابل ذکر است:

۱. **گزینش محدود:** گزینش صنایع اندکی برای شکوفایی و پرهیز از انتخاب تعداد صنایع زیاد برای حمایت،
۲. پیوند فن‌آوری: انتخاب صنایعی که منافع و پیوندهای فن‌آوری قابل‌توجه‌ای داشته باشند،
۳. **صادرات:** ناگزیر کردن صنایع برای ورود به بازارهای جهانی در کمترین زمان ممکن و استفاده از اهرم صادرات برای نظم‌بخشی و نظارت بر بوروکرات‌ها و شرکت‌ها
۴. **ماموریت‌محوری:** اعطای نقش رهبری در صنایع ساخت‌محور به شرکت‌های خصوصی و اعطای نقش پرکردن شکاف‌ها و ورود به فعالیت‌های پرخطر به شرکت‌های دولتی
۵. **مداخلات:** سرمایه‌گذاری در ایجاد مهارت، زیرساخت‌ها و نهادهای پشتیبان، که همگی به دقت با مداخلات در بازارهای محصول هماهنگ باشند
۶. **سرمایه‌گذاری مستقیم داخلی:** درک اهمیت بالای ظرفیت بالای سرمایه‌گذاری‌های مستقیم داخلی و بهره‌گیری حداکثری از سرمایه‌گذاری داخلی با هدایت و هدفمندی و کاهش مخاطرات آن در کنار ارتقاء سهم ارزش افزوده داخلی ایجاد نشده ناشی از سرمایه‌گذاری خارجی،
۷. **انباره تجربه بومی:** تدبیر نظامی برای ثبت اطلاعات صنعتی به ویژه ثبت مستندات تجارب شکست رهبران فناوری و ایجاد انباره تجربه محلی برای کشور در نظام برنامه‌ریزی صنعتی برای عدم تکرار و پایین‌آوردن اتلاف منابع
۸. **اصلاح سریع اشتباه:** اصلاح سریع اشتباهات و فرهنگ‌سازی جسارت مدیریتی برای اعلام اشتباه
۹. **مشارکت بخش خصوصی:** در تدوین و اجرای سیاست صنعتی
۱۰. **بالادستی شدن سیاست صنعتی:** تدبیر سیاست صنعتی در سطوح عالی دولتی و اتخاذ تصمیم‌گیری‌های راهبردی متمرکز در مراجع بالادستی




نمودار ۲. بحران‌های ناشی از سیاست صنعتی نادرست

۱. **بحران بدهی و بحران ارزی با دوره جایگزینی واردات طولانی:** اگر راهبرد جایگزینی واردات بیش از دو دهه به طول بیانجامد به علف مصروف کردن منابع زیاد ارزی بابت پیشی گرفتن واردات ماشین‌آلات و مواد اولیه از صادرات، کشور را یا دچار بحران ارزی یا دچار بحران بدهی خارجی می‌کند. (برزیل، مکزیک و ترکیه در دهه ۱۹۸۰ شاهد مثال این تجربه مخرب هستند. کشورهای نفتی بحران ارزی را مدیریت می‌کنند اما بحران بدهی هم برای آنها حتمی است).

۲. **بحران بهره‌وری پایین عوامل تولید با دوره توسعه صادرات طولانی:** این راهبرد در کشورهای دارای توان خلق ارزش افزوده ضعیف مانند ایران ابتدا سبب افزایش توان رقابت‌پذیری بین‌المللی می‌شود. کشورها ابتدا در بخش‌های با ارزش‌افزوده کم زنجیره قرار می‌گیرند (کره‌جنوبی در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، چین دهه ۱۹۸۰، ترکیه دهه ۲۰۰۰). ادامه طولانی‌مدت این موقعیت می‌تواند به بحران سطوح پایین بهره‌وری عوامل تولید و بحران بدهی منجر شود. توجه به ارتقای ارزش‌افزوده ناشی از سرمایه‌گذاری گسترده در فناوری و نوآوری و لذا حرکت به سمت بخش‌های با ارزش‌افزوده بالاتر در زنجیره الزامی است. لازم است در سیاست صنعتی بلافاصله پس از قرار گرفتن در زنجیره، سیاست‌ها به سمت ارتقای فناوری و حرکت به سمت تولیدات با ارزش‌افزوده بالاتر تغییر جهت دهند (تجربه کره‌جنوبی در دهه ۱۹۸۰)

۳. **بحران ورشکستگی صنایع با دوره آزادسازی مدیریت نشده:** نتیجه‌بخشی سیاست‌های رقابتی‌سازی، خصوصی‌سازی، اصلاح تعرفه و اصلاح قیمت در گرو اتخاذ هم‌زمان سیاست‌های صنعتی هوشمندانه در اعطای مشوق‌ها و یارانه‌ها است (تجربه ترکیه، برزیل و مکزیک در دو دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و تجربه آفریقای جنوبی تا ۲۰۰۷)

۴. **بحران مقیاس تولید با توسعه بسته زنجیره ارزش داخلی:** توسعه زنجیره‌های ارزش داخلی به علت عدم صرفه در مقیاس بر روی بهره‌وری عوامل تولید اثر منفی دارد و توسعه زنجیره‌های ارزش داخلی با رویکرد جایگزینی واردات در بلندمدت تنها سبب عمیق‌تر شدن بحران بدهی، کاهش بهره‌وری و رقابت‌پذیری صنعتی می‌شود (تجربه کره‌جنوبی دهه ۱۹۷۰ در توسعه زنجیره ارزش صنایع سنگین متکی بر ارتقای توان صادراتی بخش‌های جدید)

۵. **بحران سهم بازار با جذب سرمایه‌گذاری خارجی بدون ارتقاء فناوری:** اگر در جذب سرمایه‌گذاری خارجی راهبرد جانمایی زنجیره نباشد، جذب سرمایه‌گذاری خارجی با رویکرد جایگزینی واردات ابتدا سبب ارتقاء توان اولیه تولیدی اما در ادامه سبب بحران بدهی و از دست رفته سهم بازار داخلی می‌شود. عمده توفیق کشورها در صورتی حاصل می‌شود که به‌صورت هم‌زمان توسط دولت‌ها سرمایه‌گذاری مناسبی در ارتقای زیرساخت‌های فناوری و نوآوری در شرکت‌های داخلی انجام شود (تجربه صنعت خودروی برقی چین از سال ۲۰۲۰ به بعد)

۶. **بحران سیاسی با تمرکز بر بنگاه‌های بزرگ صنعتی و غیرفراگیری سیاست‌ها:** تمرکز صرف بر برخی صنایع سرمایه‌بر می‌تواند سبب افزایش نابرابری‌های اجتماعی و به دنبال آن بحران‌های اجتماعی شود به‌ویژه در مواردی که این موضوعات با فساد گسترده دولتی نیز همراه گردد. از این رو کشورهای موفق در اسناد سیاستی خود، به‌صورت هم‌زمان به توسعه شرکت‌های کوچک و متوسط اهتمام ورزیده‌اند.

درویش را زبانِ شکر باید و به حق آن کرم بی حد که تعدادی از همکاران فرهیخته در تهیه این شماره بر این کمترین روا داشتند، لازم است مراتب سپاسگزاری خود را به ویژه از همکاران «پژوهشکده توسعه صنعتی و معدنی» و رئیس محترم پژوهشکده «سرکار خانم دکتر افسانه شفیعی» ابراز دارم. بدون مساعی و مساعدت ایشان امکان نهایی‌سازی این شماره فراهم نمی‌شد.

**نفس می‌نیارم زد از شکر دوست / که شکری ندانم که در خورد اوست**