یادداشت مدیر مسئول



احمد تشکینی
رئیس موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

سیاست صنعتی طی سال‌های ۱۹۵۰ تا ۲۰۲۳، یک حرکت پاندولی طی چهار فاز به شکل «نگاه به داخل و جایگزینی واردات»، «اجماع واشنگتنی و شکست دولت»، «توسعه صادرات و شکست بازار» و «انعطاف‌پذیری و ماموریت‌محوری» 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»[1] و «سیاست نگاه به داخل»[2] مطرح شدند و به اجرا درآمدند. 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. 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 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[3] 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» و این بار نقش فعال دولت در رفع شکست‌های بازار در قالب اسناد سیاست صنعتی مدنظر قرار گرفت. در این دوره شاهد تغییر قابل توجه در ساختارهای تولیدی و رقابت بین‌المللی ناشی از ورود رقبای جدید (از ژاپن در دهه ۱۹۸۰ به 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.

1. - Non-Industrialization Trap
2. - Inward Looking Policies
3. - Dirigisme

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 تجارت جهانی 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 تجارت جهانی 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 سه مانع سیاست صنعتی در فضای جدید از دهه ۱۹۹۰ تا سال ۲۰۲۲ را می‌توان فشارهای سیاسی غیررسمی از جانب کشورهای توسعه یافته برای باز کردن بازارها، سازوکارهای کنترل متقابل ذیل مقررات سازمان تجارت جهانی 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 این دوره، 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. یک نقطه عطف مهم در دوره سوم زیست سیاست‌های صنعتی بحران مالی سال ۲۰۰۸ است. سیاست صنعتی این بار در پوشش «سیاست صنعتی مدرن» به ویژه در سه حوزه آمریکا، اتحادیه اروپا و چین جلوه‌گر شد. از سال ۲۰۲۲ اما 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 با نگاه بهبود انعطاف‌پذیری اقتصادها و با تصویب بسته‌هایی مانند «قانون کاهش تورم» و «قانون دانش و تراشه» در آمریکا و «پیمان اقتصاد سبز» در اروپا و تشدید حمایت‌گرایی صنعتی در چین 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. 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.

با این مقدمه، آنچه در شرایط فعلی باید مد نظر حوزه سیاست‌گذاری صنعتی و تجاری ایران قرار گیرد، موضوع بحث شماره سوم مجله سیاست‌پژوهی است که شرحی مفصل بر مباحث این گذار و سیاست‌های ممکن صنعتی و نوآوری حال حاضر داده است. از همه عزیزان که در تدوین و نهایی‌سازی این شماره مشارکت داشته‌اند سپاسگزارم.

احمد تشکینی / اسفند ۱۴۰۱