

الگوی راهبردی حمایت از تولید

۵. الزامات حمایت مؤثر

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۵۵۴۶

آبان‌ماه ۱۳۹۶

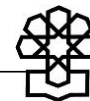
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۴	مقدمه
۶	۱. نقش دولت در تحول صنعتی: ایجاد هماهنگی به نفع توسعه
۶	۱-۱. اهمیت تولید محصولات دارای ارزش افزوده بالا و پیش‌نیازهای آن
۷	۱-۲. خلق مزیت به‌جای کشف آن
۷	۱-۳. اثر ذخیره دانش بر شکل‌گیری مزیت
۹	۱-۴. نقش دولت در تاریخ توسعه: عامل یا مانع؟
۱۱	۱-۵. انواع ابزارهای دولت برای تحقق هماهنگی
۱۳	۲. رانت و توسعه: رانتهای ارزش‌افزا در برابر رانتهای ارزش‌زدا
۱۳	۲-۱. رانت چیست؟
۱۴	۲-۲. انواع رانت‌ها
۱۴	۲-۲-۱. رانتهای بازاری
۱۵	۲-۲-۲. رانتهای غیربازاری
۱۹	۲-۳. ساختار حقوقی حافظ رانت
۲۰	۲-۴. پیامدهای توزیع رانت: رانت مولد در برابر رانت غیرمولد
۲۰	۲-۴-۱. هزینه‌های رانت‌جویی
۲۲	۲-۴-۲. دستیابی به رانت مولد
۲۳	۲-۴-۳. پیامدهای بلندمدت رانت مولد: ارزش‌افزایی در مسیر رشد
۲۳	۳. سیاست صنعتی؛ زمینه‌چینی چندبُعدی به نفع توسعه
۲۳	۳-۱. سیاست صنعتی و توزیع رانت
۲۶	۳-۲. سیاست صنعتی و رانت‌جویی
۳۰	جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی
۳۲	منابع و مأخذ



الگوی راهبردی حمایت از تولید ۵. الزامات حمایت مؤثر

چکیده

«حمایت از تولید» اصطلاح پرکاربردی در ادبیات سیاستگذاران، موضوع ارائه طرح‌ها و لوایح متعددی از سوی نمایندگان مجلس یا دولت و هرساله مبنای قاعده‌گذاری‌های متعددی در اقتصاد ایران است؛ حمایت‌هایی که اعطای انواع کمک‌های مالی، از یارانه سود گرفته تا مشوق‌های صادراتی، معافیت‌های مالیاتی، دسترسی به ارز ترجیحی و نیز اعطای انواع حمایت‌های حقوقی مانند حمایت تعرفه‌ای، عدم شمول در قانون کار، منع صدور مجوز برای سایر بنگاه‌ها و... را دربر می‌گیرد، اما آیا اصلاً تولید نیازمند این‌گونه حمایت‌هاست؟ آیا زمینه‌سازی برای سود بردن بیشتر برخی فعالیت‌ها و به تعبیر دیگر توزیع رانت در آنها به مدد مقرراتگذاری یا تخصیص بودجه‌های عمومی موجب تخریب عملکرد بازار و مانع ارتقای بهره‌وری نیست؟ آیا چنین مداخلاتی با تغییر انگیزه عواملان اقتصادی و امیدوار شدن آنها به کسب سود از طریق هزینه‌کرد برای جلب نظر سیاستگذاران (رانت‌جویی) در نهایت به ناکارایی و گیر افتادن در تله عقب‌ماندگی منجر نخواهد شد؟ در یک کلام آیا سیاستگذاران می‌توانند یار تولید باشند یا آنها با دامن زدن به رانت‌جویی صرفاً بدل به بار خاطر تولیدکنندگان تلاشگر شده و بهترین کار برای آنها اصطلاحاً این است که صرفاً از سر راه بازار کنار بروند؟! اهمیت این پرسش آنگاه بیشتر مشخص می‌گردد که شعار سال جاری یعنی «اقتصاد مقاومتی، تولید و اشتغال» را نیز مورد توجه قرار دهیم. اگر تولید باید یکی از دغدغه‌های سیاستگذاری در سال جاری باشد چه اقداماتی در این زمینه می‌تواند و باید صورت گیرد؟

سلسله گزارش‌های الگوی راهبردی «حمایت از تولید» به بررسی پرسش‌های بالا می‌پردازد. در پاسخ به این پرسش بنیادین که آیا اصلاً تولید نیازمند حمایت است یا خیر در این گزارش در سه بخش به بررسی نقش دولت در تحول صنعتی، جایگاه رانت‌ها در این تحول و نقش سیاست صنعتی در ایفای نقش دولت پرداخته شده است. براین اساس از میان انبوه استدلال‌هایی که له یا علیه حمایت از تولید مطرح شده، باید گفت که **حمایتگری از منطقی‌های محکمی در ادبیات مربوطه برخوردار است، هرچند این حمایتگری با مخاطرات مهمی از جمله رانت‌جویی نیز روبرو است.** اهم یافته‌های گزارش حاضر به قرار زیر است:

- دستیابی دولت‌ها به اهداف رفاهی، تأمین مشروعیت و جایگاه بین‌المللی با توان تولیدی کشورها و از این رو با توسعه صنعتی گره خورده است.
- توسعه صنعتی به ارتقای سطح دانایی یک کشور بستگی تام دارد. ارتقای سطح دانایی،

نقش‌آفرینی دولت را برای تحقق آن طلب کرده و زمینه‌ساز حمایت از تولید و سیاست‌گذاری صنعتی است.

– حمایت‌گرایی و سیاست‌گذاری صنعتی به توزیع رانت می‌انجامد؛ اما این توزیع رانت همواره مانع توسعه نیست. بررسی تاریخی نشان می‌دهد که همه تجربیات موفق توسعه صنعتی سطوحی از توزیع رانت را تجربه کرده‌اند.

– رانت در کل پاداش اضافه‌ای است که نصیب برخی فعالیت‌ها می‌شود. دولت‌هایی که توانسته‌اند رانت‌ها (پاداش‌ها)ی خود را نصیب فعالیت‌هایی کنند که به رشد بلندمدت کشور شتاب می‌بخشد، تجربه‌های موفق سیاست‌گذاری صنعتی را شکل بخشیده‌اند. به تعبیر دیگر توزیع رانت مولد (رانت ارزش‌افزا و شتاب‌دهنده رشد بلندمدت) کلید دستیابی به اهداف توسعه صنعتی است.

– باید توجه داشت که سیاست‌گذاری صنعتی با مخاطرات مهمی روبرو است. این سیاست‌ها از یکسو با اشتباهات سیاست‌گذاری (تشخیص اشتباه یا اجرای نادرست) و از سوی دیگر با مخاطره رانت‌جویی عوامل اقتصادی و در مجموع با مخاطره اتلاف منابع روبرو است، در نتیجه بهره‌گیری مناسب از آن نیازمند رعایت الزامات آن است.

– حمایت از تولید و سیاست صنعتی درست با توزیع رانت مولد در واقع با پاداش‌دهی به فعالیت‌هایی که بیشترین تأثیر را بر ارتقای توان تولید ملی دارد اصلاح ساختار انگیزشی را در عرصه داخلی با تولیدمحوری و در عرصه بین‌المللی با گزینش و تقویت صنایع پیشرو در پیش می‌گیرد. همچنان که آمد، توزیع رانت مولد نیازمند تحقق الزامات آن است. گزارش حاضر الزامات کلی توزیع رانت مولد را در دو سطح زیر دسته‌بندی کرده است:

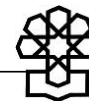
• **ارتقای قابلیت‌های نهادی حاکمیت:** دولتی (حاکمیتی) می‌تواند سیاست‌گذاری صنعتی موفق داشته و از مخاطرات رانت‌جویی و اتلاف منابع در امان بماند که:

الف) نخبگان سیاسی به لزوم سیاست‌گذاری صنعتی برای دستیابی به اهداف رفاهی، کسب مقبولیت و اقتدار ملی اعتقاد داشته و میان آنها نوعی اجماع در این زمینه شکل گرفته باشد.

ب) کیفیت سازمانی دولت یعنی استقلال دولت از گروه‌های ذینفع و رانت‌جویی آنها تأمین شده باشد.

ج) بین دولت‌ها و گروه‌های ذینفع در عین حفظ استقلال نوعی همکاری مستمر و اعتماد شکل گیرد.

• **اصلاح رویه‌های سیاست‌گذاری صنعتی:** حمایت از تولید و سیاست‌های صنعتی با اهداف متعددی صورت می‌پذیرد. خودکفایی، حمایت از گروه‌های اجتماعی، تأمین اشتغال و... گاهی به‌عنوان اهداف سیاست‌های صنعتی عنوان می‌گردند، در حالی که سیاست‌های صنعتی صرفاً باید با هدف ارتقای بنیه تولید (بهبود تولید صنعتی مدرن و خدمات پشتیبان آن) صورت گیرد. این هدفگذاری نیازمند اتخاذ رویه مناسب سیاست‌گذاری در چهار حوزه است:



الف) برنامه‌ای بودن مداخلات و ابتنا بر استراتژی توسعه صنعتی،
ب) زمینه‌سازی برای تولیدمحوری و اصلاح نسبت بخش‌های مولد و نامولد در عرصه داخلی،
ج) گزینش صنایع پیشرو برای اصلاح نسبت اقتصاد داخلی با اقتصاد جهانی،
د) پاسخگویی سیاست‌ها به نتایج (وجود سازوکار بازخوردگیری و اصلاح).
همچنان که مشخص است، تحقق بخشی به الزامات بالا نیازمند اقداماتی در همه عرصه‌های حاکمیت است. به طور مثال تمرکز سیاستگذاری صنعتی در سازمان مدیریت برنامه‌ریزی و ارتقای کیفیت کارشناسی و اقتدار نظارتی آن که به بهبود کیفیت سازمان دولت می‌انجامد اراده و اقدامات دولتمردان را طلب می‌کند؛ اما از زاویه ارائه توصیه‌هایی به نظام تصمیم‌سازی کشور، مهمترین پیشنهادهای سیاستی این گزارش به قرار زیر است:

- **مطالبه ارائه سند استراتژی توسعه صنعتی از دولت:** رویکردهای حمایتی دولت تنها آنگاه موفقیت آمیز خواهد بود که مبتنی بر هدفگذاری بلندمدت و برپایه تبیین چالش‌های تولید و ضرورت‌های مواجه با آن صورت گیرد. گامی مهم در این زمینه تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی از سوی دولت است، سندی که ارزیابی نظام برنامه‌ریزی (و نه دستگاه‌های مجری) را از اولویت‌ها و ضرورت‌های حمایتگری دربر داشته و به جای برخوردهای شعاری با مسائل تولید، تحقق هماهنگی و نیز راهی برای تولیدمحور ساختن و سپس بسط صنایع پیشرو ارائه داده باشد.

- **پرهیز از ارائه «طرح» با موضوع «حمایت از تولید»:** همان طور که گفته شد حمایتگری تنها زمانی به نتیجه منجر خواهد بود که برآمده از برنامه حاکمیت و مبتنی بر اهداف بلندمدت و ملاحظات بین بخشی و در درجه اول در پی تولیدمحور کردن اقتصاد ملی باشد، در غیر این صورت حمایتگری به توزیع رانت نامولد انجامیده و تشدید رانت‌جویی در فضای سیاستگذاری کشور را به دنبال خواهد داشت. براین اساس معمولاً طرح‌های حمایت از تولید که توسط نمایندگان محترم مجلس ارائه می‌شود دارای جهت‌گیری منطقه‌ای یا صنفی غیرراهبردی بوده و هدفگذاری آن با اهداف سیاست‌های صنعتی مغایرت دارد. همچنین این طرح‌ها در صورت تصویب، رقابت نمایندگان سایر مناطق یا اصناف را بر سر کسب همان حمایت‌ها دامن می‌زند.

- **سیاستگذاری در جهت تولیدمحوری:** مهمترین پیشنهاد سیاستی این گزارش، قاعده‌گذاری در جهت تولیدمحوری است. در مورد تولیدمحوری مهمترین راهبرد توصیه شده در کشور در سه دهه گذشته معمولاً مقررات‌زدایی و آزادسازی ذیل عنوان تسهیل فضای کسب‌وکار بوده است. اما این گزارش تأکید دارد که رانت‌ها حضوری گسترده در اقتصاد داشته و مقررات‌زدایی لزوماً به رفع همه رانت‌ها منجر نمی‌گردند. درواقع اصلاح فضای کسب‌وکار به گونه‌ای که به رونق تولید و خدمات مولد منجر گردد نیازمند کاهش هزینه‌های سربار تولید (به زبان تخصصی هزینه‌های تبدیل، هزینه‌های نااطمینانی و هزینه‌های مبادله) و درواقع حذف ریسک‌های سیستمی، عدم نفع‌های ساختاری و همه موانعی است که فعالیت‌های

مولد را در برابر فعالیت‌های سوداگرانه و نامولد زمین‌گیر کرده است. براین اساس مهمترین کمک دستگاه قاعده‌گذاری کشور نه طراحی سیاست‌های حمایتی خاص بلکه حمایت از تولید در وجه عام و بستن منافذ سودبری‌های بی‌قاعده و کانال‌های سوداگری و دلالی و رباخواری است که به صورت رقیب تولید ظاهر شده و مانع بسط تولید در کشور می‌شود. نکته مهم اینجاست که انجام این وظیفه هر دو سطح مقررات‌زدایی و مقررات‌گذاری را دربر می‌گیرد.

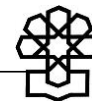
بنابراین مهمترین یافته این گزارش تأکید بر اهمیت تولیدمحوری و مهمترین پیشنهاد سیاستی آن لزوم قاعده‌گذاری در این زمینه است. بدون توجه به این مسئله، همه سیاست‌هایی که به نام حمایت از تولید اتخاذ می‌گردند مستعد تبدیل شدن به ضد خود هستند. در گزارش‌های بعدی با تمرکز بر فضای اقتصاد ایران این مسئله بیشتر مورد توجه قرار خواهد گرفت.

مقدمه

از جمله مسائل اساسی حال حاضر کشور، وابستگی اقتصاد ایران به تولید و صادرات نفت و مواد خام معدنی است که محصولاتی با ضریب ارزش افزوده اندک، غیراشتغال‌زا و دارای نوسان پی‌درپی درآمدی بوده و این امر در هم‌ریختگی مداوم اقتصاد کشور را به دنبال داشته است. وقوع این آشفتگی‌ها به‌ویژه در پی تجربه رونق و رکود درآمدهای نفتی در یک دهه گذشته، که خود از ضعف بنیه تولیدی کشور خبر می‌دهد اکنون «اقتصاد مقاومتی» را به مسئله مورد توجه سیاستگذاران تبدیل ساخته و نامگذاری سال جاری به‌عنوان سال «اقتصاد مقاومتی، تولید و اشتغال» در این راستاست.

مقاومت اقتصادی از زوایای گوناگون با توان تولیدی اقتصاد ملی گره خورده است. اگر مقاومت اقتصادی را توان تاب‌آوری اقتصاد یک کشور و حفظ ثبات خود در برابر نوسانات و شوک‌های بیرونی تعریف کنیم، تنوع محصولات تولیدی و قابلیت تولید محصولاتی با فناوری بالا (که در کوتاه‌مدت قابل تحقق نیست)، دو عاملی است که به‌شدت بر تاب‌آوری اقتصاد کشور در برابر شوک‌های خارجی تأثیر گذارند. اما چگونه می‌توان به سطوح بالای فناوری و تنوع محصولات تولیدی دست یافت؟ نقش دولت، دولتمردان و دستگاه‌های اجرایی و تقنینی کشور در این زمینه چیست؟ آیا گسترش تولیدات فناورانه نیازمند طراحی برنامه‌ها و سیاست‌های فعال است یا اینکه صرفاً اتخاذ سیاست‌های تسهیل بازار کفایت می‌کند؟

سؤالاتی از این دست بنیان بحث‌ها و نقدها پیرامون حمایت‌گرایی و سیاست صنعتی را در ادبیات اقتصادی شکل داده و پرسش از نقش دولت در تحول صنعتی را در کانون توجه قرار داده است. گروهی از کارشناسان حمایت فعال دولت از تولید را شرط لازم دستیابی به تحول فناورانه و توسعه صنعتی دانسته‌اند، درحالی که گروهی دیگر انواع گوناگون نقش‌آفرینی فعال دولت (از راهبری و تصدیگری تا



حمایت‌گری) را منجر به رانته شدن اقتصاد و در پی آن وقوع تله‌های سیاستی و اصطلاحاً قبضه نظارتی^۱ دانسته و رانت‌جویی و ناکارایی و فساد را نتیجه تجویز این نوع سیاست‌ها عنوان می‌کنند. در چارچوب این دیدگاه، دولت با برهم زدن سازوکارهای بازاری تخصیص منابع در عمل موجب تشدید توزیع رانت‌ها و به تبع آن رانت‌جویی شده و اقتصاد را از دستیابی به مرز کارایی خود که برای رقابت در عرصه جهانی لازم است دور می‌سازد. از نظر آنها به‌ویژه در اقتصاد جهانی شده کنونی که با کمتر شدن نقش مرزهای سیاسی، مدیریت دولت‌ها بر اقتصادهای ملی تضعیف شده، حمایتگری نغمه ناکوکی است که به اتخاذ سیاست‌های متناقض با ضرورت‌های رقابت منتهی می‌شود.

اما علیرغم صدای بلندی که مخالفان حمایتگری در فضای کنونی اقتصاد جهانی و به‌ویژه اقتصاد ایران یافته‌اند، شواهد تاریخی نشان می‌دهد که هیچ توسعه و تحول فناورانه‌ای بدون ابتدا بر زمینه‌های حمایت‌گرانه (حداقل برای دوره‌های اولیه توسعه صنعتی کشورها) رخ نداده و در واقع هیچ توسعه‌ای بی‌نیاز یا رها از توزیع رانت نبوده است (حسین خان، ۱۳۸۶: ۲۴۵). بنابراین این گزارش به دنبال پاسخ به این پرسش است که اگر توسعه صنعتی با توزیع رانت‌ها در آمیخته است، این توزیع از چه ویژگی‌ای باید برخوردار باشد تا اهداف توسعه را محقق سازد؟

پاسخ به سؤال بالا از آن‌رو مهم است که در سه دهه گذشته علیرغم سیاستگذاری اعلامی یا اعمالی بخش‌هایی از دولت برای از میان برداشتن رانت‌ها، ضرورت‌های حاکم بر بخش‌های دیگری از دولت بازتولید سیاست‌های حمایتی را به دنبال داشته و از این حیث وضعیت متناقضی به نظام تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی اقتصاد کشور بخشیده است. به‌طور مثال در بخش‌هایی از برنامه‌های توسعه لغو مجوزها و انحصارات و نظام‌های ارز چندنرخه به‌عنوان راهکار حذف رانت‌ها و انحراف‌های تخصیص منابع، اجازه عمل دادن به نیروهای بازار و راهکار توسعه کشور مورد توجه قرار گرفته و همزمان در بخش‌هایی دیگر، یارانه سود، ایجاد انحصارات و دسترسی‌های ترجیحی با هدف «حمایت از تولید» تصویب می‌شود. بخشی از این وضعیت متناقض را می‌توان به ساختار پیچیده برنامه‌ریزی و مداخله ذینفعان مختلف در مراحل گوناگون تصویب برنامه‌های توسعه نسبت داد، اما بخش دیگری از واقعیت به نبود درک درستی از منطق حمایت و چالش‌های بنیادینی که فعالیت‌های تولیدی را در برابر فعالیت‌های سوداگرانه با رکود مواجه ساخته مربوط است. همین مسئله راهبرد دستگاه‌های مختلف را در زمینه حمایت‌گرایی دچار واگرایی ساخته و بین راهبرد اعلامی و راهبرد اعمالی بخش‌های مختلف دولت شکاف انداخته است.

در تلاش برای پاسخ به پرسش‌های بالا این گزارش در چهار بخش تنظیم شده است. بخش اول نقش دولت در فرآیند توسعه صنعتی را بررسی می‌کند. بخش دوم توضیح انواع رانت و به‌ویژه تمایز رانت مولد و نامولد را برعهده دارد. بخش سوم سیاست‌های صنعتی، انواع رانت‌های توزیع شده توسط آن و

۱. منظور از قبضه نظارتی (Regulatory Capture) این است که دولت براساس منافع یک گروه خاص به سیاستگذاری یا تصویب مقررات می‌پردازد (جانگ، ۱۳۹۳، ص ۴۴).

نیز تجربه‌ای از سایر کشورهای جهان در این زمینه را مرور کرده و در نهایت در بخش چهارم جمع‌بندی و پیشنهاد‌های سیاستی ارائه شده است.

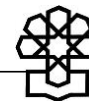
۱. نقش دولت در تحول صنعتی: ایجاد هماهنگی به نفع توسعه

همان‌طور که در مقدمه ذکر شد، پرسش مهم پیش روی همه برنامه‌ریزان این مسئله است که آیا اصلاً ارتقای توان تولیدی و تحول صنعتی به نقش‌آفرینی دولت و به‌ویژه حمایت‌گری نیاز دارد؟ این قسمت گزارش آرا و رویکردهای مختلف موجود در این زمینه را بررسی می‌کند. در اینجا بر ساختارها و نهادهای همبسته با تولید و اهمیت آنها برای تحقق تحول صنعتی تمرکز شده است.

۱-۱. اهمیت تولید محصولات دارای ارزش افزوده بالا و پیش‌نیازهای آن

عصر کنونی را عصر جهانی شدن اقتصاد نامیده‌اند، عصری که تولید و تأمین نیازها در مقیاسی جهانی صورت می‌گیرد. در بستر جهانی شدن، عوامل تولیدی در شبکه‌ها و زنجیره‌های تولیدی که حتی فراتر از مرزهای یک کشور را دربر می‌گیرد به همکاری با یکدیگر پرداخته و نیازهای جوامع را تأمین می‌کنند. جهانی شدن خالق بازاری جهانی و صرفه‌های تجارت فرامرزی برای عوامل اقتصادی است، اما در عین حال نظام جهانی اقتصاد شاهد نوعی تقسیم کار بین‌المللی و واجد نوعی ساختار تولیدی در بین و درون این زنجیره‌های تولیدی است. محصولات تولیدی عمده برخی کشورها کالاهایی مانند پنبه یا نفت و به‌طور کل تأمین مواد خام و کالاهای اولیه است درحالی که برخی دیگر تولید ماشین‌آلات صنعتی و تجهیزات الکترونیکی و محصولات مصرفی پیچیده را برعهده دارند. بخشی از این تفاوت محصولات از تفاوت منابع یعنی تفاوت ذخایر طبیعی و میزان سرمایه و نیروی کار موجود در این کشورها ناشی می‌شود؛ درحالی که بخش دیگر عمدتاً ناشی از تفاوت ذخیره دانش در این کشورهاست. درواقع فراتر از ترکیب مواد اولیه و نیروی کار و سرمایه‌ای که در تولید این محصولات (و خدمات) به کار رفته است، آنچه تمایزی جدی را میان این محصولات و جایگاه کشورهای عمده تولیدکننده آن ایجاد می‌کند، حجم و نوع دانش به‌کار رفته در این تولیدات یعنی دانش فنی (فناوری) و دانش ضمنی (مهارت نیروی انسانی و ظرفیت سازمانی)، پیچیدگی‌های مورد نیاز و تفاوت سودآوری و ارزش‌زایی آنهاست. پیچیدگی بیشتر اقتصادی^۱، تولید محصولات پیچیده‌ای را به همراه دارد که کمتر جایی^۲ بوده و سهم بالاتری از ارزش افزوده کلی این زنجیره‌های ارزش را نیز به‌دست می‌آورند.

۱. اقتصادهای پیچیده، اولاً به دانش کاربردی لازم برای تولید گسترده متنوعی از کالاها دسترسی دارند. ثانیاً دانش کاربردی لازم برای تولید کالاهایی را در اختیار دارند که امکان تولید آن در هر کشور وجود ندارد. (چشمی، ملک‌الساداتی و رضوی، ۱۳۹۳).



بر این اساس تقسیم کار بین‌المللی حالتی سلسله‌مراتبی به‌دست می‌آورد. سلسله‌مراتبی که درون آن محصولات مختلف براساس میزان پیچیدگی (و در نتیجه میزان سودآوری و ارزش‌افزوده) آنها طبقه‌بندی گردیده و سهم متفاوتی به کشورهای همکار در فرآیند تولید اعطا می‌کند. همین ویژگی سلسله‌مراتبی تقسیم کار بین‌المللی است که دستیابی به اهداف رفاهی مورد توجه کشورهای درحال توسعه را با توسعه صنعتی و تغییر جایگاه در تقسیم کار جهانی گره زده است.

۲-۱. خلق مزیت به‌جای کشف آن

در متون درسی تجارت بین‌الملل استدلال شده که کشورها باید محصولات تولیدی را با توجه به منابع و مواهب اقتصادی که در دسترس دارند، انتخاب کنند. از منظر تئوری مزیت نسبی^۱ اتخاذ راهکارهای دیگر به اتلاف منابع و بهره‌گیری کمتر از ظرفیت‌ها خواهد انجامید. به‌طور مثال کشوری که معادن بزرگ آهن دارد، نباید بی‌توجه به این منابع بر روی تولید و صادرات محصولات دیگر سرمایه‌گذاری کند. از منظر بالا تأکید متون درسی بر اهمیت تمرکز بر مزیت نسبی در جستجوی فرصت‌های تولید تنها واجد تأکید بر نیمی از مسئله است. درواقع تحلیل مزیت نسبی می‌توانست درست باشد تنها اگر ذخیره دانش (دانش فنی و دانش ضمنی) نقشی در تولید نداشت. نگاهی به زنجیره تولید محصولات نهایی در عصر حاضر به‌خوبی نشان می‌دهد که منابع اولیه صرفاً بخش‌های ابتدایی این زنجیره تولید را طولانی ساخته و درعوض پردازش کارخانه‌ای و فرآیند ساخت^۲ بدنه اصلی آن را تشکیل می‌دهد. برخلاف منابع که موهبتی برآمده از سخاوت طبیعت محسوب می‌گردند، عنصر اصلی فرآیند ساخت و تولید درواقع ذخیره دانش است و دانش نیز برخلاف منابع در نتیجه تلاش‌های آگاهانه انسانی در یک منطقه انباشت می‌گردد نه در نتیجه برهم کنش نیروهای به‌اصطلاح کور طبیعت. بر این مبنا می‌توان گفت که تئوری مزیت نسبی که تأکید را بر کمیابی نسبی منابع در میان کشورها قرار می‌دهد، بیشتر مناسب وضعیت اقتصاد جهانی در نیمه اول قرن نوزدهم (و نه مناسب عصر حاضر) به‌نظر می‌رسد (سلیمیان، ۱۳۸۲: ۹). این منطق‌ها منجر به تأکید بر لزوم تمرکز بر «مزیت نسبی پویا» به‌جای رویکرد مرسوم مزیت نسبی (که حاوی نگاهی ایستا است) و نیز رویکرد «مزیت رقابتی» و خلق مزیت (به‌جای کشف آن) در ادبیات موضوع شده است.

۳-۱. اثر ذخیره دانش بر شکل‌گیری مزیت

اما ذخیره دانش چگونه بر رقابت صنعتی تأثیر می‌گذارد؟ به‌طور خلاصه ذخیره دانش شامل دو عنصر مهم است که عبارتند از دانش فنی و دانش ضمنی (مهارت‌ها و ظرفیت‌های سازمانی). دانش فنی یا

1. Comparative Advantage Theory

2. Manufacturing

همان فناوری عنصر مرئی دانش است. ماشین‌آلات و تجهیزات پیچیده‌تر و محصولات آن بخشی از ذخیره دانش را می‌سازند که قابل مشاهده توسط ناظران بیرونی است، اما این بخش، تنها حدود ۱۰ درصد ذخیره دانش را ساخته و حدود ۹۰ درصد دیگر آن در قالب دانش ضمنی و مهارت‌ها و توانایی جمعی بهره‌گیری از ظرفیت‌های فناوری نهفته است (mcAdam & mcCrory, 2007: 44).

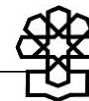
مهارت نیروی کار بخشی از دانش ضمنی است. مهارت در واقع دانشی است که به‌جای ذهن در دستان نیروی کار جای دارد. قابلیت بهره‌گیری از ماشین‌آلات پیچیده و تسلط بر آنها همگی مهارت‌هایی هستند که در قالب یادگیری در حین عمل متبلور می‌گردند. بر این مبنا حتی در نوع متفاوتی از بیان نظریه مزیت نسبی که تأکید را بر وفور نسبی کار و سرمایه قرار داده و با توجه به وفور بیشتر نیروی کار در کشورهای در حال توسعه، توسعه صنایع کاربر را به این کشورها توصیه می‌کند، در نظر گرفتن نقش دانش قبلی دیگر بر این انتخاب نهاده و گرچه کشورهای در حال توسعه از وفور نسبی نیروی کار برخوردارند، اما تفاوت بهره‌وری این نیروی کار با کشورهای توسعه‌یافته موجب کاهش مزیت آن می‌گردد.^۱

فراتر از آن، دانش تنها هنگامی به فناوری و محصولات پیچیده بدل می‌گردد که هویت جمعی به‌دست آورد، «ظرفیت‌های سازمانی» یا انضباط کاری، همگرایی فعالیت‌ها؛ پیدایش کارآفرینان خطرپذیر و برخوردار از دانش و توان مدیریت واحدهای صنعتی مدرن و... نقش مهمی در تفاوت توان تولیدی کشورها دارد. در این بیان، سطح پیچیدگی تولیدات یک کشور، میزان قابلیت‌های سازمانی آن را بازتاب می‌دهد. به تعبیر دیگر، تولید را باید به‌مثابه یک «نظام» یا «سیستم» دید، یک نظام حیات جمعی که برآمده از نحوه سازماندهی و تعاملات نهادها و عوامل اقتصادی یک کشور است.^۲

برخلاف دانش فنی، دانش ضمنی به راحتی قابل انتقال نبوده و رتبه کشورها در زنجیره تولید عمدتاً متأثر از میزان بهره‌گیری آنها از این بخش دانش است. در حقیقت همین تمرکز بر اهمیت دانش ضمنی است که توجیه لازم برای حمایت‌گرایی را فراهم می‌سازد، اما چگونه حمایت‌گرایی با ارتقای دانش ضمنی گره خورده است. این مسئله به ویژگی‌ها و تنگناهای همبسته با شکل‌دهی مارپیچ دانش وابسته است. به‌طور کل این فرآیند زمانبر، وابسته به مسیر و وابسته به صرفه‌های خارجی شبکه است. به این معنی که وجود زیرساخت‌ها یا تجمع عوامل در یک حوزه می‌تواند همراه با تبعاتی برای سایر عرصه‌ها باشد. از این منظر توسعه برخی صنایع که به تدریج و در فرآیندی زمانبر شکل می‌گیرند می‌توانند بیشترین تأثیر را بر انتقال دانش و مهارت در سایر عرصه‌ها بگذارند. توسعه برخی صنایع هزینه فراگیری

۱. حتی در تئوری هکشر- اوهلین که انتخاب محصولات تولیدی را به کمیابی نسبی عوامل کار و سرمایه نسبت می‌دهد، این کمیابی می‌تواند خود تابعی از سطح توسعه باشد، نه یک ویژگی ذاتی اقتصاد یک کشور (اوانز، ۱۳۸۰: ۴۱).

۲. آنچه در ادبیات توسعه با عنوان «ظرفیت‌های سازمانی» یا «قدرت اندیشه و عمل جمعی» مطرح شده و به‌عنوان تنگنای اصلی کشورهای در حال توسعه به‌حساب می‌آید مستلزم برخورداری از بستری مناسب برای شکل‌گیری و بالندگی نهادهایی است که همکاری و تعاون را پاداش‌دهنده، نه آنکه مشوق‌ستیز و تعارض‌باشد» (مؤمنی و نائب، ۱۳۹۵).



فنون مورد نیاز برای توسعه برخی صنایع دیگر و ظرفیت‌های سازمانی برای توسعه آنها را کاهش داده و به صورت صرفه خارجی برای آنها ظاهر می‌شود.

«سیستم بازار» سازوکاری است که تأمین نیازها را از طریق «هماهنگ‌سازی» تصمیمات مجزای عوامل فردی برعهده دارد. اصطلاح «دست نامرئی» در واقع به همین سازوکار هماهنگی خودکار و نامتمرکز اشاره می‌کند، اما این تصویر با دخالت دادن عنصر دانش و ویژگی‌های خاص آن (زمانبر، وابسته به مسیر و همراه با صرفه‌های شبکه بودن) دستخوش تغییرات جدی می‌گردد. به تعبیر دیگر در قالب تصمیم‌گیری عوامل فردی بازار، هماهنگی لازم برای تحقق لوازم پیش‌گفته کمتر امکانپذیر بوده و معمولاً نیاز به تنظیماتی آگاهانه برای تحقق «هماهنگی» دارد. یکی از روش‌های این تنظیم‌گری حضور به اصطلاح دست مرئی دولت در کنار دست نامرئی بازار است.^۱

۴-۱. نقش دولت در تاریخ توسعه: عامل یا مانع؟

در کتاب‌های درسی رشته اقتصاد نقش دولت عمده‌تأ در قالب رویکرد «دولت حداقل» یعنی دولتی که به ایفای نقش‌های حاکمیتی دولت (مانند تأمین نظم و امنیت و کالاهای عمومی) پرداخته و در سایر حیطه‌های اقتصادی مداخله نمی‌کند مورد توجه قرار می‌گیرد (رجب‌پور، ۱۳۹۵). اما در بررسی تاریخی، نقص‌های بازار در کشورهای در حال توسعه دولت‌های آنها را به ایفای نقش‌های جدی‌تر واداشت. اکثر این کشورها سیاست‌های متنوعی را اجرا کردند. آنها از تهیه زیرساخت‌ها گرفته تا حمایت تعرفه‌ای و یارانه‌ای از بازار داخلی و اعطای کمک یا اختصاص معافیت به برخی صنایع خاص به‌نوعی رویکرد «دولت توسعه‌گرا» یعنی دولتی که دستگاه سیاسی آن از عزم تعقیب و تشویق دستیابی به اهداف توسعه و حفاظت از رشد برخوردار است را دنبال کردند. البته تحقق دولت توسعه‌گرا فراتر از عزم و اراده به استقلال، توانایی و مشروعیت لازم برای جستجوی اهداف توسعه نیز نیازمند است (لفت ویچ، ۱۳۸۵: ۲۴۵).

اما در ابتدای دهه ۱۹۷۰ و با گذشته حدود سه دهه از اجرای این سیاست‌ها، همچنان اکثر این کشورها در ردیف کشورهای در حال توسعه قرار داشته و در دستیابی به جایگاه کشورهای توسعه‌یافته ناکام بودند. بر همین مبنا به نظر منتقدین حتی اگر نقش‌آفرینی گسترده دولت بی‌دست‌آورد نباشد، حداقل موارد موفقیت این نقش‌آفرینی بسیار کمتر از آن است که بتواند مبنای توصیه‌های عمومی به کشورهای در حال توسعه قرار گیرد.^۲ به‌ویژه نهادهای جهانی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بر لزوم

۱. ما با توجه به مطالب اقتصاد نهادگرای جدید- که بازار را یگانه سازوکار عملی برای هماهنگی عوامل اقتصادی نمی‌داند- نظریه‌ای درباره مداخله دولت مطرح کردیم که دولت در آن- در کنار بازار، بنگاه و سایر نهادهای اقتصادی- یکی از محرک‌های مهم در هماهنگ‌سازی محسوب می‌شود. تأکید کردیم که دولت می‌تواند مشکل هماهنگی را (در موارد فوق) با هزینه‌ای کمتر از بازار (و سایر نهادهای اقتصادی) رفع کرده، به این ترتیب هزینه‌های مبادله را - که هزینه‌های هماهنگ‌سازی نظام اقتصاد هستند- کم کند. برقراری یک نظام حقوق مالکیت کارآمد، تثبیت کلان اقتصادی، سازماندهی جامعه در قالب گروه‌های بزرگ، ترویج ایدئولوژی‌های ملی، و هماهنگ‌سازی تصمیم‌های مربوط به سرمایه‌گذاری مکمل را می‌توان از مصادیق این جایگاه دولت دانست (چانگ، ۱۳۹۳، ص ۸۰).

۲. به نظر منتقدین، سیاست‌های اقتصادی مداخله‌جویانه کشورهای در حال توسعه که برای تحول صنعتی و رهایی از فقر اتخاذ شده بود به ایجاد کسری‌های بودجه به میزان چندین برابر کشورهای توسعه نیافته، نرخ‌های بالای تورم چهار و حتی پنج رقمی، کاهش تولید و صادرات کالاهای عمده صادراتی، کاهش درآمدهای صادراتی و بالاخره مهمتر از همه، به کاهش

اصلاحات قیمتی و تکیه بر سازوکارهای بازاری تخصیص و توزیع منابع و پرهیز از مداخله تأکید داشتند. با وجود این در ابتدای دهه ۱۹۹۰ میلادی مشخص شد که همه مداخلات دولت محکوم به شکست نبوده و از آن سو سیاست‌های اصلاح قیمتی که در مقابل آن توصیه می‌شد نیز چندان پرستوارد نبوده است.^۱ در میان کشورهایی که از الگوی دولت حداقل در فرآیند توسعه صنعتی خود فراتر رفته بودند، کشورهای شرق آسیا الگوی موفق را نشان داده‌اند.

شواهد موفقیت کشورهای شرق آسیا منشأ مباحثات فراوان میان اقتصاددانان بوده است. برخی اقتصاددانان این موفقیت‌ها را ناشی از رعایت برخی ملاحظات قیمتی در تخصیص منابع و پیروی دولت‌ها از سازوکار بازار دانسته‌اند، درحالی که سایرین به شکل‌های مختلف بر نقش فعال دولت در شکل‌بخشی به این دستاورد تأکید کرده‌اند. گزارش ۱۹۹۷ بانک جهانی تحت عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول» در پرتو همین مباحثات شکل گرفته و نهایتاً به این نتیجه رسیده است که: «عامل تعیین‌کننده توسعه، به‌رغم تجربه‌های متفاوت، کارآمد بودن دولت است. وجود دولت کارآمد برای فراهم آوردن کالاها و خدماتی (مقررات و نهادهایی) که به بازار اجازه رشد و شکوفایی دهد و مردم را به‌سوی زندگی سالم‌تر و سعادت‌مندتر سوق دهد، حیاتی است» (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۲).

با اینکه ارزیابی مجدد نهادهای جهانی از نقش دولت در دهه ۱۹۹۰ به بازشناسی اهمیت این نقش انجامید، اما مخاطرات ایفای نقش فعال و به‌ویژه آن بخش از سیاست‌های دولت که به «سیاست صنعتی» موسوم شده و به‌نوعی به انحرافات گسترده از مکانیسم‌های بازاری تخصیص منابع می‌انجامد، همچنان مناقشه‌برانگیز است. از نظر بانک جهانی «راه رفتن بر روی طناب سیاست صنعتی» می‌تواند مخاطره‌آمیز باشد. درواقع درحالی که این نهاد بین‌المللی می‌پذیرد که حمایت‌گرایی مبتنی بر ارتقای بازار را نمی‌توان کنار گذاشت، اما سیاست صنعتی را مخاطره‌برانگیز و همراه با احتمال بالای وقوع نتایج بد می‌داند (همان: ۱۹۰). از منظر انتقادی، سیاست‌های صنعتی با برهم زدن تخصیص بازاری منابع و وابسته کردن تخصیص منابع به صلاحدید مقامات، توزیع رانتهی منابع را به‌دنبال داشته و از طریق دامن زدن به رانت‌جویی، دولت را به کانون منازعه رانت‌جویان بدل ساخته و تحول صنعتی را به‌جای عبور از مسیر بازار و تکیه بر خلاقیت و بهره‌وری، به مسیر رانت‌جویی و انحصار و زدوبند و عدم شفافیت و در نهایت، تداوم توسعه‌نیافتگی می‌کشاند. براین‌اساس بانک جهانی ارتقابخشی یا تسهیل بازار (اصطلاحاً «دولت

سطح زندگی برای مردمی که قبلاً به اندازه کافی فقیر بوده‌اند، منجر شد، نتیجه‌ای که مغایر هدف اعلام شده این سیاست‌ها یعنی افزایش سطح زندگی بود (کروگر، ۱۳۷۴، ص ۶۹).

۱. «بسیاری از اقتصاددانان علاقمند به سیاست توسعه این سؤال را مطرح کرده‌اند که اگر رهنمودهای ما تا این اندازه خوب هستند چرا بیشتر کشورها آنها را انتخاب نمی‌کنند و چرا آن دسته از کشورهایی که این رهنمودها را به‌کار گرفته‌اند از وضعیت بهتری برخوردار نشده‌اند؟» (بیچ و ون جلد، ۱۳۸۳، ص ۳۴).



تسهیل‌گر»^۱ را به‌عنوان راهکاری عام و کمتر مخاطره‌آمیز به کشورهای در حال توسعه توصیه می‌کند.^۲ اما آیا تحلیل بالا از اثر سیاست‌های صنعتی درست است؟ آیا عدم موفقیت حمایت‌گرایی در اکثر کشورهای در حال توسعه به معنی لزوم نفی آن است؟ آیا سیاست صنعتی به واسطه مخاطره‌آمیز بودن، دامن زدن به رانت‌جویی و تغییر سازوکار تخصیص منابع و احتمال فساد، ناپذیرفتنی است؟ یا مشکل از عدم اجرای درست این سیاست‌ها ناشی می‌شود؟ به تعبیر دیگر نفس سیاست حمایتی اشتباه است یا چگونگی اجرای آن؟

برخی کارشناسان معتقدند اساساً کشورهایی که با تأخیر نسبت به اولین انقلاب صنعتی، وارد جرگه توسعه صنعتی شده‌اند، ابزارهای حمایتی بیشتری استفاده کرده‌اند به‌طور مثال نسبت مداخلات دولت‌های انگلستان، آلمان و ژاپن (که پس از هم صنعتی شدند) به‌ترتیب صعودی بوده و دولت در این کشورها به‌عنوان ناخدای کشتی توسعه صنعتی، نقش فعالی ایفا کرده است (هادی‌زنوز، ۱۳۸۳: ۸۰). برخی دیگر نیز با اشاره به تجربه‌های موفق پس از جنگ جهانی دوم اتهام همیشگی بودن «قصور دولت» از اهداف اعلامی‌اش را نمی‌پذیرند.^۳ در این تعبیر سیاست‌های حمایتی شرط ضروری صنعتی شدن با تأخیر معرفی می‌شود.

البته جهانی شدن در عصر حاضر، حمایت‌گری دولت را با پرسش‌های بیشتری نیز روبرو ساخته است. جهانی شدن و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی (مانند TRIPS یا TRIMS یا سایر قواعد حاکم بر WTO (سازمان تجارت جهانی)) امکانات اتخاذ سیاست صنعتی توسط دولت‌ها را تضعیف کرده است، با وجود این تغییر فضای جهانی به معنی نفی منطقی‌هایی که اتخاذ سیاست صنعتی را ضروری می‌سازد نیست بلکه نوع حمایت‌ها و انواع سیاست‌های صنعتی که دولت برای حمایت از تولید می‌تواند اتخاذ کند را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۵-۱. انواع ابزارهای دولت برای تحقق هماهنگی

برای لزوم نقش‌آفرینی دولت در توسعه صنعتی دلایل گوناگونی ذکر شده است، این دلایل را می‌توان در چهار بخش دسته‌بندی کرد:

۱. دلایلی که به کمبود عوامل تولید مانند نیروی کار متخصص یا نبود پس‌انداز (فقدان کار و سرمایه) نسبت داده می‌شود.

۱. دولت تسهیل‌گر؛ اصطلاحاً دولتی است که به تسهیل عملکرد بازار از طریق سیاست‌های «دوست‌دار» بازار بپردازد. یعنی از طریق «سیاست‌های عمومی یا کارکردی» است و همراه با پرهیز از گزینش و انتخاب. (هادی‌زنوز، ۱۳۸۳، ص ۷۲).
۲. دولت در فرآیند توسعه اجتماعی و اقتصادی نقش مرکزی دارد؛ با این حال نه به‌عنوان فراهم‌کننده مستقیم رشد بلکه به‌عنوان یک شریک، عامل تسریع و تسهیل‌کننده در روند توسعه. آنچه به عنوان مشخصه‌های کارآمدی یک دولت تلقی می‌شود از کشوری به کشور دیگر و با توجه به مراحل مختلف توسعه کشورهای متفاوت است» (بانک جهانی، ۱۳۷۸، ص ۲).
۳. «تجربه کره جنوبی و تا حدی برزیل نشان می‌دهد که مداخله دولت همیشه ضرورتاً محکوم به آفت «قصور دولت» در نتیجه عدم صلاحیت و فساد دیوانسالاران و فعالیت‌های اجاره‌طلبان سرمایه به شکلی که نتولیرال‌ها تلویحاً اظهار می‌دارند، نیست. هر چند مداخله کارای دولت مستلزم ایجاد نهادهایی است که بتوانند سیاست‌های مناسبی را تدوین کنند و به اجرا بگذارند» (هیویت، ۱۳۷۷، ص ۴۱۶).

۲. دلایلی که ناکارآمدی سازوکار عرضه و تقاضا را مورد توجه قرار داده مانند قدرت خرید اندک و عدم وجود بازار برای محصولات (فقدان تقاضا)، ضعف تبدیل پس‌انداز به سرمایه، نبود کارآفرین، کمبود ارز،

۳. مسائل زیرساختی مانند دسترسی به جاده و راه و... یا شفافیت مقررات،

۴. جلوگیری از رقابت نابرابر یا صرفه‌های شبکه ... مبنای همه این دلایل، ایجاد هماهنگی است.

بانک جهانی نیز در گزارش ۱۹۹۷ خود منطق مداخله دولت را وجود پیامدهای خارجی، نقص اطلاعات و نواقص بازار^۱ (مانند بازار شکل نگرفته یا کمبود تقاضا) دانسته و در این شرایط مقررانگذاری و تنظیم‌گری دولت را با اهمیت می‌داند.

سیاست صنعتی در این تحلیل، در جایی که چنین نواقصی به صورت گسترده وجود دارد می‌تواند به عنوان یک ابزار هماهنگ‌سازی مطرح باشد. نکته قابل توجه این است که مهمترین نقص بازار در حوزه تولید ناتوانی آن در خلق و پرورش مزیت است. از این رو اوانز معتقد است در جهانی که می‌شود مزیت نسبی را ایجاد کرد، تخصص بین‌المللی را نهادهای اجتماعی و سیاسی (از جمله دولت) شکل می‌دهند. وی با نسبت دادن خلق مزیت نسبی به پیامد شکل‌گیری روابط پیچیده رقابتی و همکاری بین شرکت‌های محلی، خط‌مشی‌های دولت و دسته‌ای از نهادهای بین اجتماعی و سیاسی «دخالت دولت» را به عنوان عاملی سیاسی اجتماعی که در «تعیین جایگاه نهایی کشور در تقسیم کار بین‌المللی» مؤثر است معرفی می‌کند (اوانز، ۱۳۸۰: ۴۲-۴۱).

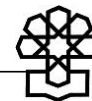
اما اگر شکل‌گیری مزیت نسبی تابعی از «روابط پیچیده رقابتی و همکاری بین شرکت‌های محلی، خط‌مشی‌های دولتی و دسته‌ای از نهادهای اجتماعی و سیاسی» است، این شبکه روابط از چه سازوکاری برخوردار بوده و دولت چگونه در آن اعمال اراده می‌کند؟ اوانز (۱۳۸۰) برای توضیح نقش‌های گسترده دولت، این نقش‌ها را به چهار نقش تولیدگری، تصدیگری، قابلیت‌گری و پرورشگری تقسیم می‌کند.

تولیدگری: در نقش متولی، وظیفه متعارف مقررانگذاری دولت پررنگ شده است. هر دولتی مقرراتی را تدوین و اجرا می‌کند، اما تأکید مقررات متفاوت است. عنوان «متولی» بیانگر تلاش در زمینه نوعی مقررانگذاری است که در آن مراقبت بر ترویج ارجحیت دارد.

تصدیگری: در نقش «تصدیگری» دولت باید تولید برخی کالاها را برعهده بگیرد. دولت در حداقل‌ترین حالت، چنین نقشی را در مورد کالاهای زیرساختی مثل جاده، پل و شبکه‌های ارتباطی ایفا می‌کند.

قابلیگی: نقش قابلیت‌گری نیز واکنشی در برابر تردیدهای سرمایه خصوصی، اما از نوعی متفاوت است. دولت به جای آنکه جانشین تولیدکنندگان خصوصی شود سعی می‌کند به ظهور کارآفرینان جدید کمک

۱. نواقص بازار امری متفاوت با شکست بازار است که مبنای دخالت دولت در ادبیات مرسوم اقتصاد بخش عمومی است. این مسئله به بازارهای شکل نگرفته مانند نبود تقاضا برای تولیدات جدید به دلیل قدرت خرید اندک (در پی درآمد اندک افراد) و یا عدم توسعه صنایع مرتبط در یک زنجیره تولید اشاره دارد. در این حالت اخیر عدم توسعه صنایع مرتبط به صنایع پایین‌دستی اجازه شکل‌گیری نمی‌دهد (به‌ویژه صنایع مادر به دلیل سرمایه‌بری بالا و مواجهه با تقاضای اندک همراه با ریسک بالایی برای سرمایه‌گذاری است و بخش خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری در آن ندارد).



کند. یکی از شیوه‌های کمک ایجاد «حالت گلخانه‌ای» موقت برای تولیدکنندگان داخلی است. به‌طور مثال با تعرفه‌گذاری برای بخش‌های نوپا تا بتوانند در برابر رقابت بیرونی دوام آورده و توانایی رقابت با رقبای بین‌المللی را به‌دست آورند. یارانه دادن و تشویق مالی یکی دیگر از راه‌هاست.

پرورشگری: اما مسئله «پرورشگری» وابسته به چالش‌های تغییرات جهانی در برابر شرکت‌های محلی است. در شیوه پرورشگری کارآفرینان خصوصی ترغیب شده و مورد مساعدت قرار می‌گیرند تا بتوانند در برابر چنین چالش‌هایی دوام بیاورند. از آگاه‌سازی ساده تا کارهای پیچیده‌ای مانند ایجاد سازمان‌های دولتی برای انجام کارهای مکمل مخاطره‌آمیز مثل تحقیق و توسعه را شامل می‌شود. شیوه‌های پرورشگری و قابلیت با یکدیگر همپوشانی دارند.

ایفای این چهار نقش مسئولیت‌های مختلفی را بر دوش دولت قرار می‌دهد که به توزیع رانت توسط دولت می‌انجامد. بنابراین مسئله مورد مناقشه در حمایت‌گرایی، توزیع رانت و دامن زدن به رانت‌جویی است. آیا توزیع رانت همواره مانع توسعه است؟ به‌نظر یکی دیگر از مدافعان سیاست صنعتی «هیچ شواهدی در آسیا و شاید در هیچ جای دیگر، وجود ندارد دال بر اینکه توسعه بلندمدت روی یک اساس بدون رانت اتفاق افتاده باشد» (حسین خان، ۱۳۸۶: ۲۴۵).^۱ در این دیدگاه اقتصادهای شرق آسیا به این دلیل موفق بوده‌اند که از رانت‌ها به‌درستی بهره گرفته‌اند، نه اینکه آن را به کناری نهاده باشند. اگر این تحلیل درست باشد باید پرسید که در چه شرایطی توزیع رانت می‌تواند ارتقای تولید را دربر داشته یا مانع آن نباشد؟ پاسخ به این پرسش نیازمند بررسی انواع رانت و آثار آن است.

۲. رانت و توسعه: رانت‌های ارزش‌افزا در برابر رانت‌های ارزش‌زدا

نقش‌آفرینی دولت در توسعه صنعتی با توزیع رانت همراه است، اما این رانت‌ها تأثیر یکسانی بر فرآیند رشد ندارند. این بخش به معرفی انواع رانت و تمایز میان رانت خوب و بد (مولد و نامولد) از منظر پیامد آن برای رشد اختصاص یافته است.

۱-۲. رانت چیست؟

رانت‌ها را به معنی همه درآمدهای مازادی که فراتر از درآمد بازار رقابتی به وجود می‌آیند دانسته‌اند. به تعبیر دیگر رانت آن بخش از پرداختی به مالک منابع است که بیش از ارزش منابع در سایر کاربردها باشد. به عبارتی هرگونه «دریافت» اضافه بر هزینه فرصت منابع، رانت محسوب می‌شود (چانگ، ۱۳۹۳: ۵۲). رانت‌ها به‌عنوان درآمدهای مازاد حضوری گسترده در اقتصاد داشته و در شکل‌های گوناگون ظاهر می‌شوند.

۱. «... در عوض، چالش سیاسی کشورهای در حال توسعه بنا نهادن و تجدید بنای نهادها و سیاست‌های حفظ‌کننده رانت‌ها و رانت‌جویی توسعه‌ای و همزمان با آن مبارزه با رانت‌ها و رانت‌جویی ارزش‌کاه می‌باشد» (همان).

۲-۲. انواع رانت‌ها

رانت‌ها را در تحلیل‌های مرسوم اقتصادی حاصل شرایط غیررقابتی و پیامد محدودیت‌گذاری بر عملکرد آزادانه بازارها عنوان کرده‌اند. به تعبیر دیگر آنچه در شناسایی رانت بیشتر مورد توجه است، سودهای اضافی است که از طریق مقررات‌گذاری و ایجاد انواع محدودیت (به‌ویژه محدودیت ورود به بازارها) نصیب بنگاه‌های نفع‌برنده از مقررات شده است. در این تصویر «آزادسازی» به‌ویژه *آزادسازی ورود و خروج* اقدامی حیاتی برای از میان بردن رانت و تضمین کارایی بازارهاست. یعنی اگر حتی رانتی در بازاری به‌وجود آید، با ورود سایر رقبا و افزایش رقابت، قیمت‌ها کاهش یافته و سرانجام درآمدهای مازاد (رانت) از میان خواهد رفت.

اما این تصویر از رانت، تصویری محدودکننده است، زیرا اولاً همه رانت‌ها ناشی از مقررات‌گذاری دولت نیست؛ ثانیاً همه رانت‌های دولتی پیامد مقررات‌گذاری نبوده و ثالثاً همه رانت‌ها پیامدهای بلندمدت یکسانی ندارند. براین اساس می‌توان انواع رانت را از سه منظر *عامل/ ایجاد، نوع/ مداخله و پیامد آن* تقسیم کرد. از این زاویه رانت‌ها بسته به دخالت یا عدم دخالت دولت در ایجاد آن به رانت بازاری/ غیربازاری؛ رانت غیربازاری خود به رانت تصمیم‌گیری/ مقررات‌گذاری و بسته به پیامد آن به رانت مولد/ نامولد تقسیم شده است.

۲-۲-۱. رانت‌های بازاری

همچنان که ذکر شد این تصویر که مداخله دولت تنها عامل ایجاد رانت است، نوعی بدفهمی در درک تأثیر و گستردگی حضور رانت‌ها (به‌عنوان درآمدهای مازاد) در اقتصاد ایجاد می‌کند. رانت‌های بازاری رانت‌هایی هستند که در نتیجه عملکرد خالص بازار و به‌واسطه ساختارهای درون بازار ایجاد می‌شوند. حداقل پنج نوع رانت درون فرآیندهای بازاری ایجاد می‌شود:^۱

الف) رانت کمیابی ساختاری: اولین بار ریکاردو توضیح داد که کمیابی زمین‌های حاصلخیز در شرایطی که رشد جمعیت ضرورت کشت محصول در زمین‌های با بهره‌وری کمتر و هزینه بیشتر را ایجاد می‌کند، همراه با بالا رفتن هزینه تمام شده و قیمت محصول در زمین‌های نامرغوب، سودی را عاید صاحبان زمین‌های مرغوب می‌کند که این سود نسبتی با تلاش آنها ندارد. این بازدهی بالاتر از میانگین، در نتیجه کمیابی ساختاری زمین‌های مرغوب رخ می‌دهد.

ب) رانت صرفه مقیاس: وجود صرفه‌جویی مقیاس و مقیاس بهینه‌ای که تولید در آن، همراه با کمترین هزینه متوسط تولید هر واحد کالا خواهد بود مسئله‌ای است که رقابت میان تولیدکنندگان را تحت تأثیر قرار داده و موجب می‌گردد حتی بدون اینکه منع رسمی ورود و خروج وجود داشته باشد

۱. تعاریف این بخش با اعمال تغییراتی از دسته‌بندی و تعاریف ارائه شده توسط مشتاق حسین خان در کتاب «رانت»، رانت‌جویی و توسعه اقتصادی» اخذ شده است.



انحصار به وجود بیاید. این انحصار را انحصار طبیعی نیز می‌گویند زیرا برآمده از طبیعت یا ماهیت تولیدات صنعتی است.

ج) رانت فناوری: تجزیه و تحلیل ایستا یکی از فایده‌های اصلی رقابت که ایجاد انگیزه قوی برای کاهش هزینه‌ها در فرآیندی پویاست را نادیده گرفته یا به عبارت دیگر انگیزه پیشرفت فنی را توضیح نمی‌دهد. در دنیایی که بنگاه‌ها برای کسب سود بیشتر به سمت ارتقای فناوری گام بر می‌دارند، دستیابی به فناوری بالاتر همراه با ورشکستگی سایر رقبا و خروج آنها از بازار همراه است. در انحصار داشتن فناوری برتر امکان وجود رانت حتی در هنگام آزادی ورود و خروج را به بنگاه‌ها می‌دهد.

د) رانت مدیریتی: تجزیه و تحلیل رانت‌ها به بررسی نقش آنها در ایجاد انگیزه‌هایی برای مدیریت نیز کشیده شده است. سودآوری می‌تواند ناشی از کاهش هزینه‌ها باشد. فرآیند رقابت می‌تواند از طریق توانایی‌هایی که مدیران بنگاه‌ها برای کاهش هزینه‌های سربار و... دارند، سودهایی را نصیب این بنگاه‌ها سازد. بخشی از این سود یا همه آن مازادی است که خیلی شبیه به رانت است، یعنی درآمدهای مازادی است که فراتر از درآمد بازار رقابتی به وجود می‌آیند.

ه) رانت استراتژی: وجود تفاوت کیفی محصولات، در اختیار داشتن کانال‌های توزیع، تبلیغات، برندسازی و... به بنگاه‌ها امکان می‌دهد که حتی در حالت آزادی ورود و خروج نیز برخی درآمدهای اضافی را حفظ کنند. در مجموع این نوع رانت نیز با سود درهم آمیخته است.

۲-۲-۲. رانت‌های غیربازاری

رانت‌های غیربازاری را به طور کل می‌توان رانت‌هایی که منشأ آن تصمیمات یا عملکرد بخش دولتی است، نامید. در اینجا هم توزیع رانت باید در فضایی گسترده‌تر از اعمال محدودیت بر ورود و خروج تحلیل شود. از این رو می‌توان این رانت‌ها را به دو بخش رانت تصمیم‌گیری و رانت مقرراتگذاری تقسیم کرد.

– رانت تصمیم‌گیری

در دنیایی که نقص و عدم تقارن اطلاعات بر آن حاکم است، تصمیم‌گیری با نااطمینانی همراه است. حال هرگونه اطلاعاتی که به کاهش نااطمینانی تصمیم بیانجامد می‌تواند فرصت‌های سودآوری را افزایش دهد و اگر این اطلاعات از مجرای خارج از بازار به دست آید نوعی رانت تصمیم‌گیری است.

الف) رانت اطلاعاتی: در واقع اگر انحصار اطلاعات به وسیله مقررات غیرشفاف دولتی ایجاد شده و از برخی کانال‌ها به افراد برسد می‌تواند به ایجاد رانت برای آنها منجر شود.

ب) رانت نظارتی: این نوع رانت به ویژه در زمینه نوع ارتباط نهادهای مالی با تولیدکنندگان دارای اهمیت می‌باشند. در تخصیص اعتبارات ترجیحی که تابع ارزیابی صلاحیت وام‌گیرنده است، نقش پیوندها

و ارتباطات وام‌گیرنده و وام‌دهنده اهمیت می‌یابد.^۱ آنچه از آن به سرمایه‌داری رفاقتی یاد کرده‌اند نمونه‌ای از همین سازوکار تخصیص اعتبار و رانت است.

ج) رانت تحقیق و توسعه / زیرساخت: سرمایه‌گذاری مستقیم دولت بر روی تحقیقات بنیادی یا برخی حوزه‌های زیرساختی نیز از طریق صرفه‌هایی که به سایر بنگاه‌ها رسانده و موجب کاهش هزینه‌های ورود به برخی عرصه‌ها برای آنها می‌گردد به سودآوری بیشتر آنها منجر گردیده و نقش نوعی رانت آمیخته با سود را برای این شرکت‌ها ایفا می‌کند. به‌ویژه رانت‌هایی که از این طریق توسط دولت توزیع می‌گردد کمتر مورد توجه قرار گرفته است، اما در فرآیند رقابت بین‌المللی اهمیت بسیاری دارد.

– رانت مقرراتگذاری

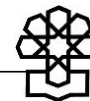
همچنان که در ابتدا توضیح داده شد، مهمترین تصویری که از رانت در ادبیات مرسوم دیده می‌شود، تصویری است که طی آن رانت از طریق محدودیت‌گذاری بر ورود و خروج موجب اعطای سودهای اضافی به گروهی خاص و در مجموع ناکارایی می‌گردد. در این بخش انواع رانت‌های حاصل از مقرراتگذاری مرور شده است.

الف) رانت گروه‌های همسود: این رانت که در ادبیات موضوع با عنوان «رانت انحصاری» نیز شناسایی می‌شود مشهورترین نوع رانت‌ها بوده و در واقع با هدف محدود کردن رقابت به نفع گروهی خاص اعطا می‌گردد. به زعم منتقدین عموم رانت‌ها با این هدف توزیع می‌گردد، لذا برای پرهیز از مخاطرات این نوع رانت، باید از هرگونه مقرراتگذاری یا حداقل مقررات تبعیض‌آمیز پرهیز کرد.

ب) رانت منبع طبیعی: آزادی ورود و خروج حتی در برخی حوزه‌ها می‌تواند آثار مخربی داشته باشد. بهره‌برداری منابع طبیعی کمیاب همچون دریاچه‌های قابل ماهیگیری یا مراتع یا جنگل‌ها ممکن است به برداشت بی‌رویه تا مرز تخریب منبع طبیعی بیانجامد. در مورد این منابع که از قابلیت تجدیدپذیری در طول زمان برخوردارند مرز برداشت بهینه تا جایی است که امکان تجدید منبع در طول زمان داده شود اما چون این کار نیازمند دستیابی به توافقی میان همه بهره‌برداران است، مقرراتگذاری محدود کردن میزان برداشت بوده و دستیابی به توافقات در این حالات معمولاً مشکل است، مقرراتگذاری از طریق محدود کردن بهره‌برداری به کسب مجوز و رعایت سقف برداشت، اگرچه با محدود کردن ورود، رانتی را نصیب افراد قادر به تهیه مجوز می‌کند اما از وقوع «فاجعه منابع مشاع» جلوگیری می‌کند.

ج) رانت انباشت: عموم کشورهای در حال توسعه با کمبود منابع سرمایه‌ای (به‌ویژه در مراحل اولیه توسعه) مواجه هستند، در چنین شرایطی برخی از سیاست‌های بازتوزیعی دولت‌ها نقش اساسی در تجمیع پس‌اندازهای اندک جامعه و هدایت آن به مسیر توسعه صنعتی دارد. آنچه از آن با عنوان انباشت

۱. این نوع رانت در بانکداری توسعه‌ای که در آن طرح‌های صنعتی به‌عنوان طرح‌های با ریسک‌های بالاتر اما نوآورانه نیازمند دریافت تسهیلات با بهره کمتر هستند اهمیت یافته و می‌تواند نقش مهمی در تأمین مالی صنعتی بازی کند. همچنین معمولاً استدلال می‌شود که رانت‌ها زمانی برای نهادهای مالی کارآمدند که موجب نظارت کارآمد بر دارایی‌های اعتباری شوند.



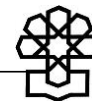
اولیه یاد می‌شود، گاهی آمیخته با انتقالاتی است که دولت در جهت قدرت گرفتن طبقه سرمایه‌دار صنعتی به آنها می‌پردازد. این رانت در فرآیند توسعه صنعتی اهمیت بسزایی دارد.

د) رانت شومپیتری: رانت‌های شومپیتری پاداشی است که به بنگاه‌های نوآور داده شده و این امکان را برای کارآفرین نوآور فراهم می‌سازد که از منبعی در کوتاه‌مدت برخوردار باشد که به راحتی قابل تکثیر نمی‌باشد. اگرچه رانت‌های شومپیتری از منظر ایستا می‌توانند ناکارآمد تلقی گردند، اما پیامدهای پویای آنها برای رشد اهمیت ویژه دارد. این رانت شباهت فراوانی با رانت فناوری داشته و غالباً با آن یکی گرفته می‌شود اما در اینجا رانت شومپیتری در واقع پاداش‌هایی است که دولت به بنگاه نوآور خواهد داد. برای مثال اعطای معافیت مالیاتی چندساله به شرکت‌های موفق در عرصه‌های دانش‌بنیان یا اعطای جوایز صادراتی به صادرکنندگان موفق یا فراهم‌آوری نوعی از انحصار موقت بازار داخلی برای آنها با عدم صدور مجوز برای رقبا.

جدول ۱. انواع رانت‌ها، عامل ایجاد و ساختار حقوقی حامی آن

ساختار حقوقی حامی	مثال	عامل ایجاد	نوع رانت		
			تصمیم‌گیری	غیربازاری	
حقوق مالکیت	تفاوت کیفیت حاصلخیزی زمین‌ها	ساختار بازار عوامل تولید	اطلاعاتی	رانت	
		ساختار تولید صنعتی			صرفه مقیاس
	حقوق مالکیت معنوی	انحصار حاصل از تولید محصول دارای فناوری برتر	ساختار تولید صنعتی		فناوری
		حقوق مالکیت	کسب سهم بازار ناشی از تبلیغات، برندسازی، بازاریابی و ...		ساختار بازار (رقابت ناقص)
	فورديسم		ساختار بنگاه	مدیریتی	
حقوق مالکیت (سرمایه‌داری رفاقتی)	کسب اطلاع از طرح‌های توسعه شهری شهرداری (پیش از اعلان عمومی) ارزیابی دقیق بانک یا دولت از ریسک شرکت‌های نوآور، اعطای وام کم‌بهره و کمک‌های فنی در مدیریت هزینه‌ها	ساختار بازار (نقص و عدم تقارن اطلاعات) و قابلیت نهادی دولت	نظارتی	رانت	
			تصمیم‌گیری		
انتقالات عمومی	سرمایه‌گذاری مستقیم در تحقیقات بنیادی	قابلیت نهادی دولت	تحقیق و توسعه / زیرساخت	غیربازاری	
انتقالات شبه‌قانونی	اعطای مجوز واردات تجهیزات مخابراتی به گروه خاص	نسبت دولت و گروه‌های ذینفع	گروه‌های همسود		
انتقالات قانونی	فروش مجوزهای قابل خرید و فروش ماهیگیری (با سقف برداشت معین)	ساختار عوامل تولید	منبع طبیعی		
انتقالات سیاسی	واگذاری کارخانجات دولتی به صاحب‌منصبان حکومتی (خصوصی‌سازی)	نسبت دولت و گروه‌های ذینفع	انباشت		
انتقالات مشروط	معافیت مالیاتی محدود برای صنایع پایین‌دستی پتروشیمی	قابلیت نهادی دولت	شومپتری	مقررات‌گذاری	
			فراگیری		
	تعرفه‌گذاری بر واردات خودرو (به‌صورت مشروط و محدود)				

مأخذ: یافته‌های گزارش.



ه) **رانت فراگیری:** توسعه صنعتی در مراحل ابتدایی معمولاً نه به واسطه نوآوری بلکه به واسطه فراگیری می‌باشد. اقتباس و تطبیق فناوری‌های کشورهای توسعه‌یافته‌تر در این فرآیندها دنبال می‌گردد. تمایز بین نوآوری و فراگیری گاهی مشکل است. فراگیری علاوه بر تقلید فناوری‌های موجود مستلزم تطبیق آن با شرایط محلی و ذخیره سرمایه و نهادها نیز می‌باشد. به عبارت دیگر فراگیری می‌تواند در بردارنده مقادیر زیادی از نوآوری باشد.

باید افزود مهمترین تفاوت رانت فراگیری با رانت شومپیتری در این نکته است که رانت شومپیتری پس از نوآوری به بنگاه‌ها اعطا می‌گردد اما رانت فراگیری پیش از نوآوری و برای نوآوری به بنگاه داده می‌شود. همین نوع رانت در نقد سیاست‌های صنعتی بیشتر مورد بحث بوده است.

۳-۲. ساختار حقوقی حافظ رانت

در جدول ۱ انواع رانت‌ها دسته‌بندی شده و عامل به‌وجود آورنده و ساختار حقوقی حفاظت‌کننده از رانت مورد بررسی قرار گرفته است. این دسته‌بندی براساس هدف اصلی اعطای رانت صورت گرفته است. حال این سؤال مطرح است که این رانت‌ها چگونه ایجاد می‌شوند؟ و چه ساختار حقوقی به توزیع منافع حاصل از رانت مشروعیت می‌بخشد؟

عوامل ایجادکننده رانت‌ها را به‌طور کل می‌توان به سه بخش تقسیم کرد:

الف) عوامل ساختاری: رانت در بازارها با خروج از وضعیت غیرواقعی «رقابت کامل» که نتیجه وجود ساختارهای خاص در بازار است ایجاد می‌گردد. به تعبیر دیگر در این رانت‌ها فروض همگن بودن عوامل تولید، بازدهی نزولی عوامل تولید، ثبات فناوری، همگن بودن محصول تولیدی و اطلاعات کامل نقض شده است. همچنین رانت «منبع طبیعی» حاصل رد فرض همراستایی همیشگی بهینه فردی و اجتماعی (فرض دست نامرئی) و ایده هماهنگی خودکار بازار است. در واقع می‌توان گفت که عوامل موجد رانت‌های بازاری دقیقاً آن عواملی هستند که فاصله بین دنیای واقعی و مدل آرمانی رقابت کامل را ساخته و موجب عدم کارکرد داشتن تحلیل رقابت کامل در شرایط واقعی می‌گردد.^۱

ب) قابلیت نهادی دولت: اما رانت‌های غیربازاری نه پیامد عملکرد بازار خالص بلکه ناشی از شکل‌های گوناگون نقش‌آفرینی دولت هستند. کیفیت این رانت‌ها به استقلال و قابلیت‌های نهادی دولت وابسته است:

– **نسبت دولت و گروه‌های ذینفع:** هرگونه نقش‌آفرینی دولت درحالی که بر توزیع منافع در

۱. «در الگوی اولیه نئوکلاسیک فرض می‌شد که فناوری‌های جدید به آسانی در همه جا وجود دارد و نیازی به تولید یا فراگیری آنها نیست، حقوق مالکیت از قبل وجود دارد و نیازی به ایجاد آنها نیست، می‌توان نیروی کار را بدون هزینه مدیریت کرد، اطلاعات رایگان و متقارن هستند، لزومی ندارد برای استفاده درست از اطلاعات انگیزه ایجاد کرد و مهمتر اینکه مناقشه‌ای روی حقوق مالکیت وجود ندارد و بنابراین نیازی به این نیست که برای حفظ تعادل سیاسی مالکیتی انتقال یابد. در واقع، اقتصاددانان اولیه نئوکلاسیک برای تجزیه و تحلیل تولید و مبادله در جامعه، کلیه مواردی که در دستور کار اقتصاد نهادگرا و اقتصاد سیاسی قرار می‌گیرد را نامرتبط می‌دانستند» (حسین خان، ۱۳۸۶، ص ۴۱-۴۰).

بازار تأثیر بگذارد همراه با نوعی توزیع رانت است، در این بیان بسیاری از رانت‌ها در دولت تحت تأثیر منافع گروه‌های ذینفع توزیع می‌گردد. این نوع توزیع منافع قدرت چانه‌زنی گروه‌ها در برابر دولت را بازتاب داده و متأثر از نسبت دولت و گروه‌های ذینفع غالب است. این نسبت متأثر از دو عامل نگرش‌ها و منافع است. در وجه نگرش در صورت تعهد سیاستگذاران به اهداف ملی، تأثیرپذیری آنها از این گروه‌ها کم می‌گردد، همچنین در صورتی که گروه‌های ذینفع نتوانند تهدیدی مبنی بر حذف سیاستگذار از موقعیت خود به اجرا گذاشته یا رشوه‌های مناسبی برای انحراف سیاست‌ها به او پیشنهاد دهند، این سیاست‌ها کمتر مخاطره‌آمیز خواهند بود. همین دو عامل بر میزان مخارجی که گروه‌های ذینفع صرف کسب و حفظ رانت (رانت‌جویی) می‌کنند نیز مؤثر است. پیوند نگرش‌ها یا منافع سیاستمداران و بوروکرات‌ها با گروه‌های ذینفع عامل اصلی انحراف رانت‌ها و مخاطره اصلی این حوزه را می‌سازد.

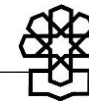
– **کیفیت سازمانی دولت:** وقتی صحبت از دولت به میان می‌آید، بحث درباره سازمانی با توانایی همیشه یکسان نیست. توانایی شناسایی مشکل، قاعده‌گذاری و نیز اجرای درست آن، هر سه به کیفیت سازمانی دولت مرتبط است. دولت برخوردار از سازمان با کیفیت و مستقل از گروه‌های ذینفع دولتی است که قادر به تخصیص رانت‌ها در جهت اهداف تعیین شده بود و این همان مسئله‌ای است که بانک جهانی با تعبیر «کارآمدی دولت» از آن یاد کرده و آن را متغیر کلیدی در توسعه کشورها معرفی می‌کند. همچنین درحالی که ساختار حامی رانت‌های بازاری را حقوق مالکیت شکل می‌دهد، ساختار حقوقی حامی رانت‌های غیربازاری را دولت در هر دو نقش قاعده‌گذار و مجری شکل داده و به شکل اعطای حقوق انحصاری در عرصه‌های خاص به برخی ذینفعان یا انتقالات شبه‌قانونی و مشروط بروز می‌یابد.

۲-۴. پیامدهای توزیع رانت: رانت مولد در برابر رانت غیرمولد

اما آیا همواره توزیع رانت همراه با آثار منفی اقتصادی است؟ تحلیل بخش قبل گستردگی حضور رانت‌ها را در اقتصاد نشان داد. رانت‌ها را از منظر پیامدها نیز می‌توان تقسیم کرد.

۲-۴-۱. هزینه‌های رانت‌جویی

گروهی از اقتصاددانان با تقسیم‌بندی رانت‌ها به رانت طبیعی و مصنوعی (آنچه در این گزارش رانت بازاری و غیربازاری نامیده شد) تلاش کرده‌اند رانت مصنوعی را با افزودن مسئله رانت‌جویی به آن، دارای آثار منفی اقتصادی نشان دهند.



جدول ۲. پیامدهای کوتاه‌مدت و بلندمدت توزیع انواع رانت

شکل رانت	پیامدهای رشد (بلندمدت)	پیامدهای کارآیی (کوتاه‌مدت)	نوع رانت	
			کمپایی ساختاری	صرفه مقیاس
سود آمیخته با رانت	احتمالاً کاهشدهنده رشد (نامولد)	ناکارآمد	فناوری	مدیریتی
		کارآمد		
		ناکارآمد		
		کارآمد		
		ارتقادهنده رشد (مولد)		
رانت آمیخته با رانت‌جویی (حاصل توزیع نابازاری برخی منافع)	نامعین	ناکارآمد	اطلاعاتی	تصمیم‌گیری
	احتمالاً ارتقادهنده رشد (مولد)	ممکن است کارآمد	نظارتی	
	احتمالاً ارتقادهنده رشد (مولد)	نامشخص	تحقیق و توسعه/ زیرساخت	
رانت آمیخته با رانت‌جویی (حاصل منع ورود)	کاهنده رشد (نامولد)	ناکارآمد	گروه‌های همسود	مقرراتگذاری
	احتمالاً ارتقادهنده رشد (مولد)	کارآمد	منبع طبیعی	
	نامعین	نامعین	انباشت	
	احتمالاً ارتقادهنده رشد (مولد)	نامعین	شومپیتری	
	احتمالاً ارتقادهنده رشد (مولد)	ناکارآمد	فراگیری	

توزیع رانت‌ها توسط دولت، ساختار انگیزشی و کنش همه بازیگران اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. وقتی دولت سازوکار صلاح‌دیدی و مبتنی بر تصمیمات دولتی را جانشین سازوکار بازاری تخصیص منابع می‌سازد، همزمان رقابتی را بین بازیگران بخش خصوصی برای تغییر و حفظ این سازوکار ایجاد می‌کند که به رانت‌جویی تعبیر شده است.

رانت‌جویی را هزینه منابع و تلاشی دانسته‌اند که صرف ایجاد، حفظ یا انتقال رانت‌ها می‌شود. این هزینه‌ها می‌تواند اشکال قانونی به خود بگیرند مانند لابی‌گری، صف‌بندی، کمک به احزاب سیاسی؛ یا اینکه اشکال غیرقانونی به خود بگیرند مانند رشوه‌دهی، کمک‌های سیاسی غیرقانونی، هزینه‌های مربوط به مافیای خصوصی و غیره. ورود هزینه‌های رانت‌جویی به محاسبات با افزایش هزینه‌های کل توزیع رانت می‌تواند توزیع دولتی رانت‌ها را همراه با زیان و ناکارایی نشان دهد.

شدت فرآیند رانت‌جویی نیز به‌مانند توزیع رانت به آرایش گروه‌های ذینفع و نسبت آنها با دولت وابسته است. توزیع رانت‌ها به‌نظر بوروکرات‌ها و سیاستمداران وابسته بوده و رانت‌جویی به دو صورت می‌تواند بر این فرآیند تأثیر بگذارد. در درجه اول برای کسب نظر مساعد این بوروکرات‌ها و سیاستمداران و در درجه دوم برای تغییر نهادین بازی، یعنی تغییر بوروکرات‌ها و سیاستمداران یا منطقی که براساس آن توزیع رانت صورت می‌گیرد. این حالت دوم را رانت‌جویی ثانویه می‌نامند و موجب کشمکش سیاسی، بی‌ثباتی و اتلاف منابع فراوان می‌شود.

۲-۴-۲. دستیابی به رانت مولد

ورود رانت‌جویی به تحلیل، هزینه‌های اقتصادی توزیع رانت را بیشتر نشان می‌دهد، اما آثار کلی رانت‌جویی هم به هزینه‌ای که تحمیل می‌کند و هم به سودهایی که ایجاد می‌کند بستگی دارد. دولتی که بتواند حدودی از استقلال از گروه‌های ذینفع را به‌دست آورد می‌تواند هزینه‌های رانت‌جویی را کاهش داده و در صورتی که از قابلیت لازم نیز برای توزیع هدفمند رانت‌ها برخوردار باشد، با شتاب بخشیدن به رشد، سودهای توزیع رانت را افزایش و نتیجه نهایی توزیع رانت را مثبت سازد. بر همین اساس می‌توان اساس موفقیت کشورهای شرق آسیا را نه در اینکه این کشورها از توزیع رانت پرهیز کردند بلکه در این دید که آنها به توزیع رانت‌های ارزش‌افزا اقدام کرده بودند (حسین خان، ۱۳۸۶: ۱۳۲).

بنابراین به‌جای جلوگیری از توزیع رانت یا رانت‌جویی باید اصطلاحاً بر توزیع رانت‌های ارزش‌افزا یا مولد تمرکز کرد. رانت مولد رانتی است که پیامدهای آن برای رشد و کارایی در بلندمدت بیشتر از هزینه‌های آن باشد. رانت‌جویی گاهی با رشد بهره‌وری ناشی از رانت جبران می‌شود (مثلاً وقتی بنگاه‌های انحصاری با تحقیق و پیشرفت، بهره‌وری را افزایش می‌دهند) به این تعبیر توزیع رانت شاید در ابتدا نامولد به‌نظر برسد اما به شکل غیرمستقیم «مولد» است (چانگ، ۱۳۹۳: ۵۵).



۴-۲. پیامدهای بلندمدت رانت مولد: ارزش‌افزایی در مسیر رشد

اگر از منظر کوتاه‌مدت به رانت‌ها و رانت‌جویی توجه کنیم، تمام رانت‌ها (بجز رانت منبع طبیعی) در کوتاه‌مدت همراه با اتلاف منابع هستند، اما از منظر بلندمدت این رانت‌ها می‌توانند به افزایش بهره‌وری و رشد اقتصادی سود رسانند. در واقع این آثار بلندمدت توزیع رانت‌هاست که اهمیت داشته و میزان موفقیت در توزیع این نوع رانت‌ها سرنوشت توسعه را تعیین می‌کند.

همچنان که جدول ۲ نشان می‌دهد از میان رانت‌های بازاری، رانت فناوری و کمیابی ساختاری در کوتاه‌مدت می‌تواند ناکارآمد باشد، اما در بلندمدت در حالی که اثر کمیابی ساختاری بر رشد احتمالاً منفی خواهد بود (بالا بردن قیمت عامل تولید به واسطه هزینه بالاتر به کارگیری عامل نامرغوب) اما سایر عوامل به تحریک رقابت و بروز خلاقیت کمک کرده و می‌توانند ارتقادهنده رشد باشند.

برای تحلیل رانت‌های غیربازاری باید هزینه‌های رانت‌جویی را به هزینه‌های توزیع رانت افزود. با این وصف توزیع اکثر رانت‌ها (بجز رانت منبع طبیعی) در کوتاه‌مدت همراه با ناکارایی است، اما در بلندمدت در صورتی که رانت‌جویی آثار و هزینه‌های جدی دربر نداشته باشد می‌تواند به رانت مولد (ارزش‌افزا) تبدیل شود.

۳. سیاست صنعتی؛ زمینه‌چینی چندبُعدی به نفع توسعه

سیاست‌های صنعتی در واقع همه سیاست‌هایی است که با هدف تأثیرگذاری بر جهت‌گیری بلندمدت تولید صورت می‌گیرد.^۱ این سیاست‌ها با تشخیص عدم هم‌راستایی خودکار پیامدهای کوتاه‌مدت و بلندمدت فعالیت‌های اقتصادی و لزوم «هماهنگ‌سازی» آنها اتخاذ شده و می‌تواند با برهم زدن سازوکار بازاری تخصیص منابع و توزیع رانتی آن همراه باشد، اما چگونه سیاست صنعتی می‌تواند به توزیع رانت مولد بیانجامد؟

۳-۱. سیاست صنعتی و توزیع رانت

اقدامات دولت را در چارچوب سیاست صنعتی به این شرح برشمرده‌اند:

- چشم‌اندازسازی در صنعت، از طریق هدف‌گیری صنایع منتخب و اولویت‌بندی آنها،
- سازماندهی بهینه رقابت بین بنگاه‌های فعال در یک رشته صنعتی،
- اتخاذ سیاست‌های بازرگانی مناسب در جهت حمایت از صنایع منتخب و بنگاه‌های فعال در آن صنایع (البته به صورت زمانبندی شده و فقط در قبال دستیابی بنگاه‌ها به یکسری شاخص‌های

۱. سیاست‌های صنعتی به معنای هدایت تخصیص منابع بین بخش‌های صنعتی یا سازمان صنعتی يك بخش خاص است که به منظور بهبود عملکرد رفاهی اقتصاد ملی در بلندمدت اتخاذ می‌شود (Heo, 2001).

عملکردی توافق شده،

– ایجاد محیطی بانیات در اقتصاد کلان از طریق اتخاذ سیاست‌های پولی، مالی، ارزی و تجاری مناسب (عابدین مقانکی، ۱۳۸۶: ۲۴).

این چهار اقدام می‌تواند متضمن مداخلات گسترده دولت در بازار باشد، اما این مداخلات چگونه قابل توجیه است؟

جدول ۳. نقش‌های مختلف دولت و رانتهای توزیع شده طی آن

نقش‌های دولت	انواع رانتهای توزیع شده
تولیدگری	گروه‌های همسود- منبع طبیعی- انباشت
تصدیگری	تحقیق و توسعه/ زیرساخت - انباشت
قابلیگی	فراگیری
پرورشگری	اطلاعاتی - نظارتی- شومپیتری

مأخذ: همان.

جدول ۳ نسبت نشان می‌دهد دولت در جهت ایفای نقش‌های مختلف خود برای ارتقای توان تولیدی انواع مختلفی از رانتهای توزیع می‌کند. نکته مهم اینجاست که وقتی به سیاست صنعتی اشاره می‌شود عموم توجهات به نقش «قابلیگی» دولت جلب شده و این همان مسئله‌ای است که بعضی نویسندگان با عنوان کردن «راهبرد جایگزینی واردات» به‌عنوان حاصل اعمال سیاست صنعتی به آن توجه کرده‌اند، اما سیاست صنعتی به‌عنوان ابزاری برای حمایت از تولید و ارتقای مزیت نسبی فراتر از نقش «قابلیگی»، سایر نقش‌های دولت را نیز دربر گرفته و تأثیرات گوناگون، پیچیده و مهمی بر کیفیت تحول صنعتی به همراه دارد.

سیاست‌های صنعتی دولت نه فقط در نقش حامی صنایع موجود، بلکه در قالب عاملی برای فعالیت بخش خصوصی در برخی صنایع و شکل‌دهنده به مسیرهای تخصص‌یابی صنعتی ایفای نقش می‌کند. برای مثال رودریک (Rodrik, 2007: 105) در قالب دفاع از «سیاست صنعتی در قرن ۲۱» دقیقاً به این وجه از سیاست صنعتی تأکید دارد. وی سیاست صنعتی را نه فقط تسهیل‌کننده مبادلات بلکه حتی به‌وجود آورنده برخی از مبادلات عنوان می‌کند. وی با معرفی شباهت‌های تایلند و پاکستان در منابع اولیه در دسترس آنها، تخصص‌یابی تایلند در تولید پوشاک و تخصص‌یابی پاکستان در تولید توپ فوتبال را ناشی از نقش فعال دولت در جهت‌دهی عوامل در شرایط نقص اطلاعات می‌داند.^۱

۱. از نظر رودریک در فرآیند تولید محصولات جدید و تخصص‌یابی در آن، به دلیل نقص و عدم تقارن اطلاعات دولت نه فقط نقش هماهنگ‌کننده بلکه نقش جهت‌دهنده و زمینه‌ساز را ایفا می‌کند. وی همچنین با استناد به مقاله جیمز ایمبرگ و روزان واریاک (۲۰۰۳) فرآیند توسعه را امری غیرخطی عنوان می‌کند که در ابتدا نیاز به توسعه و تنوع‌بخشی تولیدات و در مرحله بعد نیازمند تخصص‌یابی در تولید است. به اعتقاد این دو در مرحله اول که بیان‌کننده وضعیت اکثر کشورهای درحال توسعه است، تئوری



سیاست‌های صنعتی همچنین تأثیرات پیچیده‌ای بر پویای صنعتی بر جای می‌گذارد. اوانز با معرفی مفهوم «زمینه‌چینی چندبُعدی» اهمیت این نقش را نشان می‌دهد: «قرار گرفتن در جایگاه خاصی از نظام بین‌المللی تقسیم کار، تبعات پویا و ایستایی به‌دنبال دارد. برخی بخش‌ها گونه‌ای «زمینه‌سازی چندبُعدی» به نفع توسعه پدید می‌آورند، مثل تزریق نیروی کار کارآفرینی، ایجاد سرریز مثبت در بخش‌های دیگر اقتصاد و گردهم آوردن گروه‌های همسود سیاسی در قالب ائتلاف توسعه» (اوانز، ۱۳۸۰: ۳۹). درک اهمیت حمایت از صنایع پیشرو تنها زمانی ممکن است که بدانیم محصولات نیز مانند انسان‌ها دارای چرخه عمر هستند. در این تعبیر کشوری که در اوج محصولی به‌سراغ آن می‌رود به بهره‌ای متفاوت از کشورهایی می‌رسد که به‌هنگام سیر نزولی آن محصول به سراغش می‌روند. از نظر اوانز نساجی در انگلستان قرن هیجدهم عامل «زمینه‌سازی چندبُعدی» بوده است، اما برای هندوستان اواخر قرن بیستم فاقد این صرفه بود. صنعت خودروسازی و فولاد در نیمه نخست قرن بیستم در ایالات متحده عامل «زمینه‌سازی چندبُعدی» بود، اما برای برزیل در نیمه دوم قرن بیستم این‌گونه نبود. چیزی که در یک دوره عامل «زمینه‌سازی چندبُعدی» است ممکن است در دوره دیگر «بخش عقب‌مانده‌ای» باشد (همان). رویکرد انتخاب برنده^۱ در سیاست‌های صنعتی به این وجه عمیق و بسیار مهم سیاست صنعتی در فرآیند توسعه اشاره دارد.

جدول ۴ انواع رانت‌هایی را که دولت در قالب ایفای نقش‌های خود توزیع می‌کند، نشان داده است. همچنان‌که این جدول نشان می‌دهد، حمایت از تولید صورت‌های بسیار گسترده‌ای داشته و به شیوه‌های گوناگون توسط دولت‌ها اعمال شده است.

در قالب نقش تصدیگری برخی از خدمات زیرساختی مهم توسط دولت ارائه می‌شود که نقشی بسزا در کیفیت نیروهای انسانی و توسعه بازارها دارد. همچنین در قالب نقش تولیگری، مقررات‌گذاری‌های دولت تأثیر مهمی بر شکل‌گیری انباشت و نیز تولیدمحوری دارد. در قالب قابلیت، جلوگیری از رقابت نابرابر و حفاظت از صنایع نوپا به‌عنوان یکی از نقش‌های دولت مورد توجه بوده و در قالب پرورشگری نقش‌هایی که دولت برای کاهش ریسک ورود تولیدکنندگان به صنایع نوپا ارائه داده یا یارانه‌هایی که به مؤسسات فعال در زمینه تحقیقات بنیادین را دربر می‌گیرد. این رانت‌ها البته با مخاطراتی نیز همراه بوده و ممکن است به اهداف خود نرسد. از اتلاف منابع و عدم توان قطع حمایت تا بی‌ثباتی سیاسی را می‌توان در زمره مخاطرات توزیع این رانت‌ها دانست.

مزیت نسبی عمل نکرده و به‌خصوص سیاست‌های صنعتی دولت نقش مهمی در نوع تنوع‌یابی محصولات در این اقتصادها دارد.

1. Picking the Winner

جدول ۴. انواع نقش‌های دولت و رانتهای توزیعی

انواع نقش‌های دولت	صورت‌های تأثیرگذاری	نوع رانت	مخاطرات توزیع رانت
تولیدگری	مجوزهای فعالیت	گروه‌های همسود- منبع طبیعی- شومپیتری- فراگیری- انباشت	توزیع غیربرنامه‌ای رانت‌ها و رانت‌جویی گروه‌های ذینفع به قصد کسب مجوزها
	مقرراتگذاری در بازار کار	انباشت	نابرابری و بی‌ثباتی سیاسی
	معافیت‌های مالیاتی	انباشت	قدرتمند ساختن گروه‌های ذینفع و تضعیف دولت
تصدیگری	بانکداری توسعه‌ای (اعطای تسهیلات ترجیحی)	گروه‌های همسود- نظارتی	اتلاف منابع
	نهادهای آموزش مهارت	زیرساختی	اتلاف منابع
قابلیگی	تعرفه‌های وارداتی	گروه‌های همسود- فراگیری	اتلاف منابع- عدم توان قطع حمایت
پرورشگری	مشوق‌های صادراتی	گروه‌های همسود- نظارتی- شومپیتری	اتلاف منابع- عدم توان قطع حمایت
	یارانه‌های تحقیق و پژوهش	گروه‌های همسود- نظارتی- تحقیق و توسعه- شومپیتری	اتلاف منابع
	خدمات توسعه کسب‌وکار (از جمله توسعه خوشه)	رانت نظارتی و مدیریتی	اتلاف منابع
	ترغیب صنایع مرتبط به سرمایه‌گذاری در یک راستا	رانت نظارتی و مدیریتی	اتلاف منابع

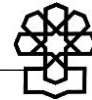
مأخذ: همان.

۲-۳. سیاست صنعتی و رانت جویی

گفته شد که سیاست صنعتی به‌عنوان ابزار هماهنگ‌سازی که می‌تواند جانشین سازوکار تخصیص بازاری منابع گردد با مخاطره رانت‌جویی همراه است، اما آیا رانت‌جویی همواره به تخریب انگیزه‌های تولید و ناکارایی می‌انجامد؟ نکته مهم در این زمینه آن است که با وجود مداخلات گسترده دولت‌های آسیای شرقی این سیاست‌ها به تله سیاستی و تخریب انگیزه‌های تولیدی نینجامیده است.^۱ این تناقض انتظارات نظری و نتایج تاریخی چگونه قابل توجیه است؟

چانگ (۱۳۹۳: ۱۳۴) این معما را چنین توضیح می‌دهد که به‌دلیل مجموعه‌ای از مداخلات دولت (مثلاً حمایت‌های وارداتی) اختلال گسترده در قیمت‌ها رخ داد، ولی آن اختلالات با مجموعه دیگری از

۱. «نظارت‌های دولتی در اقتصادهای بازار توسعه‌گرای جدید فقط به حیطه‌های مربوط به تجارت بین‌المللی و جابجایی سرمایه محدود نبوده بلکه طیف وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی داخلی از جمله بانکداری، بیمه، ارتباطات و حمل‌ونقل را دربر می‌گرفت. این مقررات به کمک شیوه‌هایی مثل کنترل ورود کالاها و ایجاد کارت‌ها انجام می‌شد. اجرای این مقررات تا حد زیادی به صلاحیت بوروکرات‌ها واگذار شد» (۱۳۸۲، ص ۲۸۲).



مداخلات (مثلاً یارانه‌های صادراتی) خنثی شد و به این ترتیب نوعی ساختار انگیزشی متعادل بین «تولید با هدف صادرات» و «تولید با هدف بازار داخلی» ایجاد کرد. کلید اصلی مداخلات کره جنوبی را می‌توان حفظ تولیدمحوری و مدیریت ساختار انگیزشی به‌گونه‌ای که تولید، اولویت اول فعالان اقتصادی باشد دانست.

بنابراین به‌نظر می‌رسد کشورهای شرق آسیا در عین مداخلات گسترده، ضابطه‌هایی را برای حفظ انگیزه‌های تولیدی (تولیدمحوری) و نیز جلوگیری از رانت‌جویی گسترده (مخاطرات حمایت‌گرایی) اعمال کرده بودند. به‌طور خلاصه می‌توان از میان عوامل موفقیت این اقتصادها به این پنج عامل کلیدی اشاره کرد:

الف) حفظ استقلال دولت و در عین حال همکاری پیوسته با بخش خصوصی: حفظ استقلال

دولت از نفوذ و رانت‌جویی گروه‌های ذینفع و در عین حال همکاری گسترده با بخش خصوصی نقش مهمی در توسعه صنعتی شرق آسیا داشته است. به اعتقاد هایامی (۱۳۸۲: ۲۸۴) ژاپن، کره و تایوان به رغم برخورداری از شیوه‌های دولتی متفاوت، توانسته بودند میان دولت و تجارت تشریک‌مساعی برقرار کنند. به عقیده وی از دیدگاه یک ناظر خارجی، این رابطه شبیه یک دولت تعاونی یا نوعی «سازمان شبه‌درونی» به‌نظر می‌رسد که در آن نوعی بوروکراسی نخبه‌گرای برخوردار از بهترین توانایی مدیریتی، براساس یک طرح راهبردی اجماعی فعالیت‌های تجاری را از طریق شبکه‌های رسمی و خصوصی هدایت می‌کند.

الف) تمرکز سیاستگذاری صنعتی در یک نهاد فرابخشی: اعمال موفق سیاست‌های صنعتی،

ساختار سازمانی مناسب آن را هم طلب می‌کند. این ساختار سازمانی به‌ویژه در قالب جایگاه نظام برنامه‌ریزی در این کشورها خود را نشان داده است. در مدلی که پیشگامان آن ژاپن و کره بوده‌اند، هدف راهبرد صنعتی ایجاد صنایعی با توان رقابت در بازارهای بین‌المللی بوده است. در این راستا ایجاد ارتباط تنگاتنگ بین تولید و بازرگانی به محور اصلی سیاست تبدیل شده و در یک وزارتخانه (میتی) متمرکز و اتخاذ تصمیم می‌شده است. وزارتخانه میتی ژاپن وظیفه طراحی سیاست‌های صنعتی را عهده‌دار بود.

ب) تولیدمحور ساختن اقتصاد: تولیدمحوری همان‌طور که پیش از این گفته شد، به معنی

محور قرار دادن تولید صنعتی مدرن و خدمات پشتیبان آن به‌عنوان مبنای اصلی کسب منافع است. این مسئله بنیان تمام سیاست‌های حمایت از تولید را می‌سازد تا ساختار اقتصادی تولیدمحور نشود هیچ حمایتی به نتایج قابل توجه دست نخواهد یافت. دستیابی به تولیدمحوری به شیوه‌های گوناگون صورت گرفته، در برخی کشورها مانند کره جنوبی همراه با شدیدترین نوع مداخلات و از طریق نقش تصدیگری دولت به انجام رسیده و در بقیه موارد شیوه‌های ملایم‌تری از همکاری دولت و بخش خصوصی داشته

است.^۱ شرط ضروری موفقیت حمایت‌گرایی و وجه عام آن، تولیدمحور شدن اقتصاد است.

ج) شناسایی صنایع خوش‌آتیه: خاص‌ترین بخش سیاست‌های صنعتی به راهبرد انتخاب برنده باز می‌گردد. کشورهای شرق آسیا علی‌رغم سازماندهی‌های متعدد خود از الگوی مشابهی در شناخت صنایع راهبردی (پیشرو یا خوش‌آتیه) پیروی کردند. آنها برای توسعه صنعتی، پس از تولیدمحوری، تمرکز بر صنایع پیشرو و تکمیل زنجیره‌های تولید در داخل را مورد توجه قرار داده‌اند. به‌طور مثال دولت کره جنوبی همچنین برای زمینه‌یابی چندبُعدی به نفع توسعه، نقش صنایع صنعت‌ساز را جدی گرفته و بر تولید داخلی ماشین‌آلات صنعتی و تکمیل پیوندهای صنعتی متمرکز شد. در این راستا ورود ماشین‌آلات به شدت تحت نظارت بود تا صنعت داخلی در حوزه ساخت ماشین‌آلات رونق بگیرد زیرا جایگاه ماشین‌آلات در بنا کردن یک نظام اقتصادی منسجم بسیار مهم تلقی می‌شد. اعتبارات معمولاً به کسانی که می‌خواستند ماشین‌هایی مشابه تولیدات داخلی وارد کنند، تعلق نمی‌گرفت، ولی در عوض یارانه‌هایی که گاهی ارزش آنها به ۹۰ درصد قیمت محصول می‌رسید، به خریداران ماشین‌های داخلی واگذار می‌شد (چانگ، ۱۳۹۳: ۱۳۵).

ه) جلوگیری از اختلال‌زایی رانت‌ها: بررسی مختصر عملکرد کشورهای شرق آسیا نشان می‌دهد که سازمان‌یابی صنعتی به صورت‌های گوناگون در این کشورها رقم خورده است. در میان کشورهای شرق آسیا حداقل سه استراتژی به چشم می‌خورد، مدل اول، کمک به شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ داخلی بوده است؛ مانند بنگاه‌های «چبول» در کره جنوبی و «زای باتسو» در ژاپن. مدل دوم، جلب شرکت‌های چندملیتی و یافتن جایگاهی در زنجیره تولید آنهاست. توسعه صنعتی کشورهایی چون سنگاپور نمونه بارز این مدل است. مدل سوم، بدین صورت بوده است که کشورهایی که دارای بنگاه‌های کوچک و متوسط بسیاری بودند با شبکه‌سازی در این بنگاه‌ها توانسته‌اند رشد صنعتی مناسبی را در کشور به‌وجود آورند. تایوان نمونه‌ای از این کشورهاست. در هر یک از این ساختارهای سازمانی، جلوگیری از اختلال‌زایی رانت‌ها به‌گونه خاصی مدیریت شده است. برای مثال کارآیی توزیع رانت‌ها در کره جنوبی با محدودسازی آنها به چبول‌ها به‌دست آمد. منحصر بودن فرصت رانت‌جویی به چبول‌ها هزینه‌های رانت‌جویی را در این کشور کاهش داد.^۲

۱. در مراحل اولیه توسعه اقتصادی کره جنوبی، قلمرو مداخلات اقتصادی دولت از تخصیص صلاح‌دید اعتبار مالی تا ملی کردن صنایع راهبردی و تاکتیک‌های انتخاب صنایع برنده گسترش یافته بود. دولت در این زمینه حتی با اقدام به ایجاد صنایع آهن و فولاد پوسانگ، شدیدترین نوع مداخله‌ها را در اقتصاد سازمان داد (اوانز، ۱۳۸۰، ص ۱۴۴).

۲. حتی وقتی زیان بالقوه رانت‌جویی کاملاً به عمل پیوندد، احتمالاً «نمی‌توان» رانت‌جویی را بزرگ‌ترین خطر کاربرد رانت‌های دولتی برای تحقق توسعه صنعتی دانست... خطر جدی‌تری که رانت‌های دولتی ایجاد می‌کنند، حمایت یا حتی تشویق تولیدکنندگان به روش‌های تولیدی ناکارآمد- به‌علت مداخله دولت- است که آثار ناگوار بلندمدت از لحاظ کارآیی به جا می‌گذارد... رانت‌های دولتی در کره ممکن است هزینه‌هایی از نوع «یک بار برای همیشه» ایجاد کنند که احتمالاً (به‌دلایل مزبور) کوچک هستند، ولی آن رانت‌ها آثار بلندمدت چندانی بر ناکارآمدی تولید نمی‌گذارند (چانگ، ۱۳۹۳، ص ۱۵۷-۱۵۶).



جدول ۵. وضعیت بهره‌گیری از رانت‌ها در کشورهای شرق آسیا

کشور	اقدامات	نوع رانت
ژاپن	ترغیب بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در بخش‌های راهبردی ترغیب بخش مالی به وام‌دهی به صنایع راهبردی	شومپیتری فراگیری
کره جنوبی	ملی‌سازی صنایع راهبردی/ ایجاد برخی صنایع (مراحل اولیه توسعه) تضمین دسترسی صنایع راهبردی به منابع مالی ارزان حمایت از ایجاد پیوندهای پسین صنایع داخلی تسهیل دسترسی تولیدکنندگان به بازارهای جهانی	انباشت فراگیری شومپیتری نظارتی
تایوان	تشریک‌مساعی گسترده با بخش خصوصی شبکه‌سازی صنایع کوچک ترغیب بخش خصوصی به حضور در بخش‌های راهبردی	نظارتی شومپیتری نظارتی

مأخذ: همان.

در سیاست‌های صنعتی ژاپن حمایت از تولید با توزیع رانت‌های حمایتی به نفع صنایع دارای پتانسیل بالای رقابت در بازارهای بین‌المللی صورت گرفته است. در این سیاست‌ها حمایت برنامه‌ریزی شده کوتاه‌مدت از بازار داخلی نیز مشروع تشخیص داده شده بود، با وجود این برای تضمین کارآمدی این سیاست‌ها، صنایعی که نمی‌توانستند شاخص‌های مورد نظر برنامه‌ریزان را برآورده سازند تنبیه شده و از ادامه فعالیتشان جلوگیری می‌شد. همچنین در این سیاست‌ها جلوگیری از رقابت مخرب و تولید زیر ظرفیت بهینه نیز دارای اهمیت بود. در زمینه تسهیلات مالی یا معافیت‌ها و جوایز به عملکرد صادراتی وابسته بوده و امتیازات ویژه در وام و تسهیلات دسترسی به ارز خارجی از قوانین خاصی تبعیت می‌کرد.^۱ بنابراین مدیریت توزیع رانت شکل واحدی ندارد. آنچه اهمیت دارد تعهد سیاستمداران و توانایی بوروکرات‌ها برای دستیابی به شیوه مناسب است. مقایسه اقدامات کشورهای شرق آسیا با اقداماتی که در کشور ذیل عنوان سیاست‌های صنعتی صورت می‌گیرد حاکی از وجود تفاوت‌های گسترده در ماهیت این اقدامات بوده و خود می‌تواند توضیح‌دهنده بخش مهمی از تفاوت دستاوردها باشد. به‌طور مثال تغییرات پی‌درپی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال‌های گذشته (از انحلال و احیا تا تفکیک) و عدم اقتدار این سازمان فربخشی بر دستگاه‌های بخشی، از آن مهمتر عدم اقتدار فراقوه‌ای این سازمان در خط‌مشی‌گذاری توسعه‌ای کشور از جمله این تفاوت‌هاست.

اما مهم‌ترین تفاوت اقتصادهای شرق آسیا با اقتصاد ایران را در نبود تولیدمحوری در اقتصاد ایران و ظهور فعالیت‌های سوداگرانه و نامولد به‌عنوان رقیب تولید و سودآوری بیشتر آنها می‌توان ذکر کرد. در

۱. دولت ژاپن تجارت خصوصی را با گفتگو ترغیب و اعلام موافقت به سمت هدف جلو می‌برد. برای مثال، اعتبارات مستقیم دولتی که به‌طور عمده بر پس‌اندازها و تخصیص‌های رسمی از طریق بانک‌های دولتی (مثل بانک توسعه ژاپن و بانک صادرات- واردات) استوار بود، کمتر از ۱۰ درصد کل وام‌های صنعتی را تشکیل می‌داد. با این همه، تخصیص اعتبارات مستقیم به عنوان اعلام موافقت دولت با صنایع حمایت شده بود و در نتیجه بانک‌های خصوصی وام بیشتری به این صنایع اعطا می‌کردند، زیرا درمی‌یافتند که میزان خطرپذیری کم شده است (هایامی، ۱۳۸۲، ص ۲۸۳).

گزارش بعدی به تفصیل این مسئله مورد توجه قرار خواهد گرفت.

جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

«حمایت از تولید» نه یک‌سره سودمند و نه یک‌سره خسارت‌بار است. حمایت از تولید ضرورت‌هایی دارد که دولت‌ها را به اتخاذ سیاست‌های حمایتی وا می‌دارد. اگر دستیابی به اهداف رفاهی توسعه به‌ویژه اشتغال‌زایی و جلوگیری از آسیب‌پذیری اقتصادی مورد توجه است، این هدف بدون رونق گرفتن تولید صنعتی مدرن و خدمات پشتیبان آن امکان‌پذیر نیست.

اما حمایت از تولید بی‌مخاطره نیست. در برابر منطبق‌های موجود در بهره‌گیری از سیاست صنعتی، دو نقد بر این ابزار وارد شده است. اولی عدم امکان بهره‌گیری از این ابزار به‌واسطه جهانی شدن و بعدی مخاطره رانتی شدن اقتصاد و تبدیل سیاست صنعتی به ابزار رانت‌جویی گروه‌های ذینفع و نه ابزاری برای توسعه است. این گزارش نشان می‌دهد که رانت‌حضور گسترده در اقتصاد داشته و تصور اقتصاد خالی از رانت و یا رانت‌جویی تصویری غیرواقعی است. همچنین رانت‌ها ابعاد گوناگون داشته و در نهایت جهانی شدن بیشتر می‌تواند بر تعرفه‌ها و خطمشی تجاری دولت‌ها که یکی از ابعاد سیاست صنعتی است اثر بگذارد (در قالب این گزارش، نقش قابلیت‌های دولت در معرض تهدید این تحول است). آشنایی با تنوع رانت‌ها و اینکه هیچ توسعه‌ای بدون بهره‌گیری از رانت‌ها اتفاق نیافتاده موجب تمرکز بر پیامدهای بلندمدت رانت‌ها و شناسایی رانت مولد شد. رانت مولد رانتی است که به فرآیند رشد سود می‌رساند.

جلوگیری از اتلاف منابع و کاهش خطر رانت‌جویی، رعایت الزاماتی را در اتخاذ سیاست‌های حمایت از تولید الزامی می‌سازد. تجربه تاریخی هم نشان می‌دهد دولت‌هایی که توانسته‌اند، این الزامات را برآورده ساخته و رانت‌ها را به‌صورت مولد اعطا کنند در دستیابی به اهداف توسعه صنعتی خود موفق بوده‌اند. در این گزارش دو ویژگی قابلیت‌های دولتی و سیاست‌های صنعتی اتخاذی آن بین کشورها متفاوت بوده و سرنوشت توزیع رانت‌ها و مولد یا نامولد بودن آن را تعیین می‌کند.

ارتقای قابلیت‌های نهادی حاکمیت: دولتی (حاکمیتی) می‌تواند سیاستگذاری صنعتی موفق

داشته و از مخاطرات رانت‌جویی و اتلاف منابع در امان بماند که:

- نخبگان سیاسی به لزوم سیاستگذاری صنعتی برای دستیابی به اهداف رفاهی، کسب مقبولیت و اقتدار ملی اعتقاد داشته و میان آنها نوعی اجماع در این زمینه شکل گرفته باشد.
- کیفیت سازمانی دولت یعنی استقلال دولت از گروه‌های ذینفع و رانت‌جویی آنها تأمین شده باشد.
- بین دولت‌ها و گروه‌های ذینفع در عین حفظ استقلال نوعی همکاری مستمر و اعتماد شکل گیرد.



اصلاح رویه‌های سیاستگذاری صنعتی: در نهایت موفقیت سیاست صنعتی در گرو رعایت برخی شروط مهم در طراحی سیاست‌هاست. حمایت از تولید و سیاست‌های صنعتی با اهداف متعددی صورت می‌پذیرد. خودکفایی، حمایت از گروه‌های اجتماعی، تأمین اشتغال و... گاهی به‌عنوان سیاست‌های صنعتی عنوان می‌گردند، درحالی که سیاست‌های صنعتی صرفاً باید با هدف ارتقای بنیه تولید (بهبود تولید صنعتی مدرن و خدمات پشتیبان آن) صورت گیرد. این هدفگذاری نیازمند سیاستگذاری در سه بخش است:

- مبتنی بر برنامه بودن مداخلات (ابتنا بر استراتژی توسعه صنعتی کشور)،
 - زمینه‌سازی برای تولیدمحوری و اصلاح نسبت بخش‌های مولد و نامولد در عرصه داخلی،
 - گزینش صنایع پیشرو برای اصلاح نسبت اقتصاد داخلی با اقتصاد جهانی (مبتنی بر برنامه)،
 - پاسخگویی سیاست‌ها به نتایج (وجود سازوکار بازخوردگیری و اصلاح).
- همچنان که مشخص است، تحقق بخشی به الزامات بالا نیازمند اقداماتی در همه عرصه‌های حاکمیت است. برای مثال تمرکز سیاستگذاری صنعتی در سازمان برنامه و بودجه و ارتقای کیفیت کارشناسی و اقتدار نظارتی آن که به بهبود کیفیت سازمان دولت می‌انجامد اراده و اقدامات دولتمردان را طلب می‌کند، اما از زاویه ارائه توصیه‌هایی به نظام تصمیم‌سازی کشور، مهمترین پیشنهادهای سیاستی این گزارش به قرار زیر است:

- **مطالبه ارائه سند استراتژی توسعه صنعتی از دولت:** رویکردهای حمایتی دولت تنها آنگاه موفقیت‌آمیز خواهد بود که مبتنی بر هدفگذاری بلندمدت و برپایه تبیین چالش‌های تولید و ضرورت‌های مواجه با آن صورت گیرد. گامی مهم در این زمینه تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی ازسوی دولت است، سندی که ارزیابی نظام برنامه‌ریزی (و نه دستگاه‌های مجری) را از اولویت‌ها و ضرورت‌های حمایتگری دربر داشته و به‌جای برخوردهای شعاری با مسائل تولید، تحقق هماهنگی و نیز راهی برای تولیدمحور ساختن و سپس بسط صنایع پیشرو ارائه داده باشد..

- **پرهیز از ارائه «طرح» با موضوع «حمایت از تولید»:** همان‌طور که گفته شد حمایتگری تنها زمانی به نتیجه منجر خواهد بود که برآمده از برنامه حاکمیت و مبتنی بر اهداف بلندمدت و ملاحظات بین‌بخشی و در درجه اول در پی تولیدمحور کردن اقتصاد ملی باشد، در غیر این‌صورت حمایتگری به توزیع رانت نامولد انجامیده و تشدید رانت‌جویی در فضای سیاستگذاری کشور را به‌دنبال خواهد داشت. براین‌اساس معمولاً طرح‌های حمایت از تولید که توسط نمایندگان محترم مجلس ارائه می‌گردد دارای جهت‌گیری منطقه‌ای یا صنفی غیرراهبردی بوده و هدفگذاری آن با اهداف سیاست‌های صنعتی مغایرت دارد. همچنین این طرح‌ها در صورت تصویب، رقابت نمایندگان سایر مناطق یا اصناف را بر سر کسب همان حمایت‌ها دامن می‌زند.

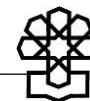
- **سیاستگذاری در جهت تولیدمحوری:** مهمترین پیشنهاد سیاستی این گزارش، قاعده‌گذاری

در جهت تولیدمحوری است. در مورد تولیدمحوری مهمترین راهبرد توصیه شده در کشور در سه دهه گذشته معمولاً مقررات زدایی و آزادسازی ذیل عنوان تسهیل فضای کسب و کار بوده است، اما این گزارش تأکید دارد که رانت‌ها حضور گسترده در اقتصاد داشته و مقررات زدایی لزوماً به رفع همه رانت‌ها منجر نمی‌گردند. در واقع اصلاح فضای کسب و کار به گونه‌ای که به رونق تولید و خدمات مولد منجر گردد نیازمند کاهش هزینه‌های سربار تولید (به زبان تخصصی هزینه‌های تبدیل، هزینه‌های نااطمینانی و هزینه‌های مبادله) و در واقع حذف ریسک‌های سیستمی، عدم نفع‌های ساختاری و همه موانعی است که فعالیت‌های مولد را در برابر فعالیت‌های سوداگرانه و نامولد زمین‌گیر کرده است. بر این اساس مهمترین کمک دستگاه قاعده‌گذاری کشور نه طراحی سیاست‌های حمایتی خاص، بلکه حمایت از تولید در وجه عام و بستن منافذ سودبری‌های بی‌قاعده و کانال‌های سوداگری و دلالی و رباخواری است که به صورت رقیب تولید ظاهر شده و مانع بسط تولید در کشور می‌شود. نکته مهم اینجاست که انجام این وظیفه هر دو سطح مقررات زدایی و مقررات‌گذاری را دربر می‌گیرد.

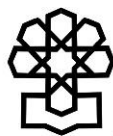
بنابراین مهمترین یافته این گزارش تأکید بر اهمیت تولیدمحوری و مهمترین پیشنهاد سیاستی آن لزوم قاعده‌گذاری در این زمینه است. بدون توجه به این مسئله، همه سیاست‌هایی که به نام حمایت از تولید اتخاذ می‌گردند مستعد تبدیل شدن به ضد خود هستند.

منابع و مآخذ

۱. اژدری، علی اصغر و زهرا جعفری. رویکردهای نوین در باب سیاست و استراتژی صنعتی تجربه کشور انگلستان (۱). تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خردادماه ۱۳۹۴.
۲. اوانز، پیتر. توسعه یا چپاول؛ نقش دولت در تحول صنعتی. (مترجم: عباس مخیر) تهران، طرح نو، ۱۳۸۰.
۳. بانک جهانی، گروه نویسندگان. نقش دولت در جهان در حال تحول. (مترجمان: حمیدرضا برادران شرکا و دیگران) تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸.
۴. پیچ، جان و لیندا ون جلدرد. مقاله حلقه‌های مفقوده؛ قابلیت نهادی، اصلاحات در حوزه سیاست‌گذاری و رشد در خاورمیانه و شمال آفریقا در «دولت و تحول جهانی: اقتصاد سیاسی گذار در خاورمیانه» گردآوری حسن حکیمیان و زیبا مشاور، (مترجم: عباس حاتمی‌زاده). تهران، کویر، ۱۳۸۳.
۵. چانگ، ها جون. اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی. مشهد، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان خراسان رضوی، (مترجم: اصلا ن قودجانی)، ۱۳۹۳.
۶. چشمی، علی، سعید ملک‌الساداتی و مهسا رضوی. ارزیابی رتبه جهانی ایران در شاخص پیچیدگی اقتصادی. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۷. حسین‌خان، مشتاق. رانت، رانت‌جویی و توسعه اقتصادی. (مترجم: محمد خضری) تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۶.
۸. رجب‌پور، حسین. ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه؛ سلسل ۱۴۷۹۰، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.



۹. سلیمیان، علی. *از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی؛ نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی*. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۱۰. عابدین مقانکی، محمدرضا. *رتبه‌بندی فعالیت‌های صنعتی ایران: چارچوبی برای عملیاتی کردن طرح راهبرد توسعه صنعتی کشور*. بررسی‌های بازرگانی، ۱۳۸۶.
۱۱. کروگر، آن. *اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه (گفتارهای یادبود کوزنتس در مرکز رشد اقتصادی دانشگاه ییل)*، (مترجمان: نادر جیبی، محمد طبیبیان و غلامعلی فرجادی) تهران، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، ۱۳۷۴.
۱۲. لفت ویچ، آدریان. *دولت‌های توسعه‌گرا*. (مترجم: جواد افشار کهن) تهران، مرن‌دیز و نی نگار، ۱۳۸۵.
۱۳. مؤمنی، فرشاد و سعید نایب. *تحولات تکنولوژی و آینده توسعه ایران*. تهران، نشر نهادگرا، ۱۳۹۵.
۱۴. نبوی، سیدمرتضی و محمدحسین ملایری. *درآمدی بر سیاستگذاری صنعتی در ایران*. مجلس و پژوهش، شماره ۲۱، ۱۳۷۵.
۱۵. هادی‌زنوز، بهروز. *سیاست صنعتی، مؤلفه از یاد رفته*. در کتاب *از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی؛ نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور*. تهران، نشر استیری، ۱۳۸۳.
۱۶. هایامی، یوجیرو. *اقتصاد توسعه؛ فقر و ثروت ملل*. (مترجم: غلامرضا آزاد ارمکی) تهران، نی، ۱۳۸۲.
۱۷. هیویت، تام و دیگران. *صنعتی شدن و توسعه*. (مترجم: طاهره قادری) تهران، نشر دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۷۷.
18. BIBLIOGRAPHY Heo ،Y. Development startegy in Korea reexamined: an interventionist perspective. *social science journal*, 2001.
19. mcAdam ،m. r. ،& mcCrory ،j. Exploring the dichotomies within the tacit knowledge literature: towards a process of tacit knowledge in organizations. *knowledge managment 11* ،43-59, 2007.
20. rodrrik ،d. *One Economics ،Many Recipes: Globalization ،Institutions ،and Economic Growth*. prinston: prinston university, 2007.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۵۴۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الگوی راهبردی حمایت از تولید ۵. الزامات حمایت مؤثر

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: حسین رجب‌پور

ناظران علمی: فرشاد مومنی، محسن علوی‌منش

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. استراتژی توسعه صنعتی
۲. حمایت از تولید
۳. رانت
۴. اقتصاد مقاومتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۸/۱