

الگوی راهبردی حمایت از تولید

۱۱. رویکردهای تدوین سیاست صنعتی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۹۹۲
مردادماه ۱۳۹۷

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. سیاست صنعتی برای رشد فراگیر (مشتاق حسین خان)
۳	۱-۱. اهمیت فناوری‌های متوسط یا میان‌رده
۴	۱-۲. سیاست افقی در برابر سیاست عمودی به منظور ارتقای کسب‌وکار
۶	۱-۳. تدوین سیاست صنعتی
۸	۱-۴. شناسایی مهمترین شکست‌های بازاری
۹	۱-۴-۱. سرمایه‌گذاری در مهارت‌های رسمی
۱۲	۱-۴-۲. نوآوری و دسترسی به فناوری‌های پیشرفته
۱۴	۱-۴-۳. شکست هماهنگی
۱۷	۱-۴-۴. توانمندی‌های سازمانی و یادگیری
۲۱	۲. ویژگی‌های طراحی سیاست صنعتی (دنی رودریک)
۲۱	۲-۱. اقتضانات حاکم بر سیاست صنعتی
۲۲	۲-۲. ده اصل عمومی در طراحی سیاست صنعتی
۲۶	۲-۳. شش مشوق انگیزشی برای سیاست صنعتی
۲۸	۳. اصول طراحی سیاست صنعتی (لوریدسون)
۲۸	۳-۱. گام‌های تدوین سیاست صنعتی
۳۱	۳-۲. اهمیت ظرفیت و اختیار دولت برای اتخاذ سیاست صنعتی
۳۱	۳-۳. نه ویژگی سیاست صنعتی بیرهای آسیا
۳۲	جمع‌بندی
۳۵	منابع و مأخذ



الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۱. رویکردهای تدوین سیاست صنعتی

چکیده

شواهد و قرائن برای توجیه لزوم به کارگیری سیاست صنعتی به اندازه کافی قوی و محکم است. اما چالش اصلی، تدوین و پیاده‌سازی سیاست صنعتی توسط دولت‌ها به خصوص دولت‌های نه‌چندان کارآمد در کشورهای در حال توسعه است. تجربه‌های متعدد شکست سیاست صنعتی در کشورهای مختلف و همچنین در ایران، اهمیت پرداختن به مسئله چگونگی تدوین سیاست صنعتی کارآمد را دوچندان می‌کند. در این گزارش، از دیدگاه چند اندیشمند مطرح این حوزه، بایسته‌های تدوین و پیاده‌سازی سیاست صنعتی بررسی شده است، به‌طور خلاصه این بایسته‌ها را می‌توان به‌صورت زیر برشمرد:

- شناسایی مهمترین موانع کسب و ارتقای رقابت‌پذیری اقتصادی و شیوه رفع آن،
- ارتباط مداوم با بخش خصوصی برای گردش بهتر اطلاعات و برخورداری از اطلاعات بهتر و دقیق‌تر در تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌ها،
- بررسی امکان رفع موانع شناسایی شده با توجه به توانایی‌های دولت،
- تدوین سیاست صنعتی متناسب که هم آغاز و هم انجام و هم نحوه اقدامات در آن مشخص شده باشد (این یکی از اجزای کلیدی موفقیت سیاست صنعتی است)،
- بهره‌گیری مناسب از امکانات سیاست صنعتی که شامل ترکیبی از ابزارهای تشویقی و تنبیهی (چماق و هویج) است. به‌ویژه برخورداری از ابزارهای تنبیهی برای تضمین پایبندی بخش خصوصی به اجرای سیاست صنعتی بسیار اهمیت دارد،
- برخورداری از استراتژی خروج؛ اتخاذ تدابیری برای زمانبندی و نحوه پایان بخشی به حمایت و خروج از دام تسخیرشدگی به‌وسیله بخش خصوصی حمایت شده،
- در نظر گرفتن درجه‌ای از انعطاف در تدوین سیاست صنعتی برای امکان‌پذیر ساختن اصلاح سیاست صنعتی (سازوکار اصلاح و بازخورد) در پی بروز مشکلات یا تحولات در حوزه اجرا،
- ارزیابی مداوم نتایج سیاست‌ها با فرآیند تعامل و گردش اطلاعات و ایجاد سازوکارهای اصلاح و یادگیری مداوم،
- درنهایت، فراهم‌سازی محیط سیاسی مناسب در رأس ساختار سیاسی (کسب حمایت سیاستمداران ارشد) برای پایبندی به سیاست صنعتی و جلوگیری از ایجاد اختلال در سیاست صنعتی در اثر مقاومت گروه‌های ذی‌نفع.

باتوجه به نکات بالا می‌توان گفت راهبرد مناسب برای اتخاذ سیاست صنعتی در ایران، تمرکز بر چگونگی اتخاذ سیاست صنعتی (و نه چرایی آن) و تلاش برای تحقق موارد ۹گانه توصیه شده در تدوین سیاست صنعتی و در نظر گرفتن موازین آن در هنگام طراحی و اجرای سیاست صنعتی است.

مقدمه

در اتخاذ سیاست صنعتی پرداختن به مباحث پیرامون چگونگی بسیار اهمیت دارد. از این رو در گزارش حاضر رویکردهای نوین تدوین سیاست صنعتی از منظر تعدادی از اندیشمندان این حوزه بحث و بررسی می‌شود. بنابراین در سه بخش این گزارش، آرای سه نفر از صاحب‌نظران این حوزه یعنی مشتاق حسین خان، دنی رودریک و لوریدسون تشریح شده است. این سه نظریه‌پرداز نماینده سه رویکرد به اتخاذ سیاست صنعتی هستند، درحالی که مشتاق حسین خان، از مدافعان نقش انتخاب‌گر دولت در اتخاذ سیاست صنعتی است، دنی رودریک بیشتر بر بسترسازی دولت و اتخاذ اقدامات هماهنگی زمینه‌ای در سیاست صنعتی تأکید می‌کند. همچنین رویکرد لوریدسون، در میانه این دو رویکرد قرار گرفته و عناصری از هر دو رویکرد را با خود دارد. در انتهای این گزارش نیز عوامل موفقیت اقتصادهای شرق آسیا از زبان سانجایا ل - یکی دیگر از نظریه‌پردازان مهم سیاست صنعتی - تشریح شده است.

۱. سیاست صنعتی برای رشد فراگیر (مشتاق حسین خان)

مشتاق حسین خان^۱ برای تدوین سیاست صنعتی کارآمد بر این باور است که باید برای دو سؤال اساسی زیر پاسخ‌های درستی یافت:^۲

- اول، مهمترین موانع ایجاد رقابت‌پذیری صنایع چیست و آیا سیاست‌های موجود برای رفع آنها مناسب‌اند؟
 - دوم، آیا سیاست تدوین شده برای رفع موانع، در محیط سیاسی و نهادی کشور مربوطه کارآیی دارد؟
- برای تجربه رشد فراگیر و پایدار سیاست‌گذاری به‌منظور توسعه طیف گسترده‌ای از بخش‌های رقابتی، خلق فرصت‌های کارآفرینی، افزایش نرخ اشتغال و بالا رفتن دستمزدها، ضروری است. سیاست‌های صنعتی به‌عنوان ستون اصلی چنین رویکردی محسوب می‌شود. در این بخش درباره سیاست‌های صنعتی ارتقادهنده فرصت‌های کارآفرینی بحث می‌شود.

۱. پروفیسور مشتاق حسین خان، استاد دانشگاه مطالعات شرقی و خاورمیانه (SOAS) لندن و از نظریه‌پردازان اصلی دولت توسعه‌گرا و اتخاذ سیاست صنعتی محسوب می‌شود.

۲. این بخش گزارش عمدتاً بر مبنای کتاب زیر سازماندهی شده است:

- Khan, M. H. (2015). Supporting Inclusive Growth, Effective Policy Design for Developing Medium Technology Sectors: Application to Vietnam.



۱-۱. اهمیت فناوری‌های متوسط یا میان‌رده^۱

گونه‌های فناوری که بیشترین احتمال موفقیت در کشورهای در حال توسعه را دارند، فناوری‌های متوسط یا میان‌رده هستند. این فناوری‌ها نه خیلی سرمایه‌بر و نه خیلی کاربر هستند، از این رو دسترسی به آنها محدود به تعداد کمی از کارآفرینان و کارگران نبوده و از طرف دیگر خیلی فناوری پایین نیستند که درآمد پایینی خلق کرده و با افزایش دستمزدها امکان ادامه فعالیت نداشته باشند. در کشوری با درآمد متوسط، بخش‌های زیادی می‌تواند با فناوری متوسط سروکار داشته باشد. این صنایع شامل بخش‌های مختلفی، از صنعت الکترونیک و صنعت خودرو گرفته تا صنعت پارچه و پوشاک می‌شود.

برای ارتقای این بخش‌ها، اگر ابتکارات بخش خصوصی موجب رشد سریع نشود، به سیاست‌های حمایتی نیاز است. دلایلی که ممکن است ارتقا و رشد بخش خصوصی را محدود کند می‌توان تحت عنوان شکست‌های قرارداد یا بازار^۲ توضیح داده شود. اگر توسعه بعضی بخش‌ها و فناوری‌ها به سود جامعه بوده و منابع ضروری نیز به‌طور بالقوه در دسترس باشد، عدم موفقیت این بخش‌ها احتمالاً به دلیل گونه‌های مختلف شکست قرارداد است. سرمایه‌گذاران و دیگر ذی‌نفعان زمانی درگیر چنین فعالیت‌هایی می‌شوند که از تأمین شرایط مورد نیاز برای سودآوری سرمایه‌گذاری خود اطمینان حاصل کنند؛ در غیر این صورت چنین سرمایه‌گذاری‌هایی صورت نمی‌گیرد. از آنجاکه طراحی سیاست حمایتی برای مشکلات مختلف می‌تواند بسیار متفاوت باشد، شناسایی دقیق دلایل شکست بازار از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است.

دو دسته سیاست‌های حمایتی برای مواجهه با شکست‌های بازار مؤثر بر توسعه تجارت‌های جدید وجود دارد. هر دو نوع این سیاست‌ها گاهی تحت عنوان سیاست‌های فناوری یا سیاست‌های صنعتی مطرح می‌شوند. سیاست‌های افقی از طریق افزایش کارآمدی بازارها، قراردادهای و تأمین بهتر کالاهای عمومی و زیرساخت‌های حیاتی در پی بهبود شرایط عمومی کسب‌وکار است. این دسته از سیاست‌ها در پی کاهش شکست‌های بازار برای تمام بخش‌ها هستند. اما به‌طور عمومی و به‌طور خاص در کشورهای در حال توسعه بسیاری از شکست‌های بازار، احتمالاً حتی پس از پیاده‌سازی سیاست‌های حمایتی افقی، باقی خواهند ماند. در نتیجه کشورهای موفق، سیاست‌های اضافه‌ای تحت عنوان سیاست‌های فناوری هدفمند یا «عمودی» به‌کار گرفته‌اند که انواعی از شکست‌های قرارداد مؤثر بر سرمایه‌گذاری در بخش‌ها یا فناوری‌های مشخص را هدف قرار می‌دهد. سیاست‌های

1. Medium or Intermediate Technologies

2. Contracting or Market Failures

عمودی گاهی به دلیل تبعیض آمیز بودن یا قضاوتشان در خصوص «انتخاب برنده‌ها»^۱ مورد انتقاد قرار می‌گیرند. ولی در واقعیت، تفاوت بین سیاست‌های افقی و عمودی کاملاً واضح نبوده و تمایز واقعی در کارآمدی و مرتبط بودن سیاست صنعتی اتخاذی برای غلبه بر شکست بازاری مشخص است.

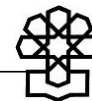
۲-۱. سیاست افقی در برابر سیاست عمودی به منظور ارتقای کسب و کار

بانک جهانی نمونه‌هایی از تعریف سیاست‌های افقی را در سیاست‌های بهبود فضای کسب و کار به کار برده است. بیشتر کشورهای دنیا استراتژی‌هایی با این رویکرد مانند کاهش بوروکراسی و کاغذبازی، تسهیل صدور مجوز کسب، پرداخت مالیات، دسترسی به زیرساخت‌ها و مواردی از این قبیل را به کار گرفته‌اند. روی کاغذ این استراتژی‌ها هزینه تأسیس و فعالیت بنگاه‌ها را کاهش داده و از این رو به راه‌اندازی کسب و کارهای جدید کمک می‌کند.

هرچند این سیاست‌ها به ندرت برای داشتن رشد بلندمدت در کشورهای در حال توسعه کافی است زیرا بخش‌های مختلف با مشکلات خاص خود مواجه بوده و سیاست‌های مطلوب برای حل این مشکل‌ها، سیاست‌های هدفمند و معطوف به برخی بخش‌ها (سیاست عمودی) هستند (نه سیاست‌های افقی). کشورهای در حال توسعه به همین دلیل سیاست‌های هدفمند و عمودی را به منظور رفع مشکلات بخش‌ها یا انواعی از بنگاه‌ها به کار می‌گیرند. کشورهایی معمولاً توان صنعتی خود را به نحو معناداری ارتقا می‌دهند که در طراحی و پیاده‌سازی سیاست‌های عمودی موفق‌تر باشند. به همین دلیل است که در این کشورها مرتباً بنگاه‌ها و بخش‌های جدید پا گرفته و رشد می‌کنند. برای مثال می‌توان به سیاست‌های تأمین مالی و یارانه صادرات کره جنوبی به بخش‌های صادرات محور و چائوبول^۲ در دهه ۱۹۶۰ میلادی، یا به سیاست‌های تأمین اعتبار ارزان، ایجاد هدفمند زیرساخت‌ها و معافیت‌های مالیاتی برای بخش‌های خاص شناسایی شده در اولویت‌های سیاست صنعتی در این کشور از سال ۱۹۸۹ اشاره کرد. به طوری که به نظر می‌رسد، ظرفیت طراحی و پیاده‌سازی سیاست‌های حمایتی هدفمند برای رشد بلندمدت حیاتی است. یک استدلال در دفاع از سیاست‌های افقی این است که آنها غیر تبعیض آمیز بوده و سیاست‌گذاران نیازی به قضاوت درباره اولویت قرار دادن بخش‌هایی خاص ندارند. در واقعیت این استدلال آن قدرها هم محکم نیست زیرا تمام سیاست‌ها در ارتباط با افراد، بخش‌ها یا شرکت‌هایی خاص به نوعی تبعیض آمیز است. برای مثال اگر بنگاه‌ها با محدودیت‌های متفاوتی روبه‌رو باشند، حتی سیاست‌های ظاهراً افقی این تفاوت‌ها را نادیده بگیرند در واقع تبعیض آمیز عمل کرده زیرا محدودیت و مشکلات یکسری از بنگاه‌ها را برطرف خواهد کرد در صورتی که مشکلات بنگاه‌های دیگر باقی خواهد ماند. سیاست‌هایی که اولویت‌ها

1. Picking Winners

2. Chaebol



را در بخش‌های مختلف شناسایی کرده و در همان راستا تدوین شوند، احتمالاً فضای عادلانه‌تری را برای فعالیت اقتصادی فراهم می‌کنند. همچنین توجه شود که سیاست‌های عمودی حتماً در مورد «انتخاب برنده‌ها» نیستند، بلکه در تلاش هستند محدودیت‌های هر بخش مشخص را رفع کنند. البته واضح است که امکان رفع تمام مشکلات عمومی و خاص با ابزار سیاست وجود ندارد. **سؤال اصلی این است که آیا می‌توان به اولویت شناسایی شده به‌طور مؤثر پرداخته شود؟**

بعضی از سیاست‌ها در توزیع رانت در میان بنگاه‌ها بیشتر افقی بوده و بعضی دیگر بیشتر هدفمند و به همین دلیل بیشتر عمودی هستند. تصور سیاست‌های کاملاً افقی که هیچ‌گونه تبعیضی بین بنگاه‌ها و بخش‌ها روا ندارد بسیار سخت است و همچنین سیاست‌های به‌شدت عمودی که به تعداد کمی از بنگاه‌ها نفع برسانند، احتمالاً تسخیر شده^۱ و با مخالفت شدید دیگر گروه‌های ذی‌نفع جامعه روبه‌رو می‌شوند. انتخاب بهینه احتمالاً در میانه طیف افقی - عمودی خواهد بود. تجربه موفق سیاست فناوری در کشورهای مانند کره جنوبی و تایوان نشان می‌دهد که آنها همواره مشکلات قراردادی، مناطق و یا فناوری‌های خاصی را هدف قرار می‌دادند. این سیاست‌ها از ابزارهای سیاست صنعتی در کره جنوبی و تایوان در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی، به‌منظور هدف قرار دادن بخش‌ها و صنایع مشخص، تا نظام انگیزشی منطقه‌ای و رقابت استانی در ۱۹۸۰ چین متفاوت و متنوع هستند. ویژگی‌های متمایزکننده سیاست‌های موفق، در شناسایی و هدف قرار دادن مهمترین مشکلات و امکان‌پذیری، پیاده‌سازی و اجرای این سیاست‌ها در فضای سیاسی و نهادی کشورهای مذکور بود.

استعاره‌ای ناخوشایند این‌گونه القا می‌کند که سیاست فناوری موفق نیازمند بوروکرات‌های دانایی است که چشم‌انداز درست و دقیقی از آینده دارند. در اینجا باید تأکید شود که سیاست‌های موفق در کشورهای درحال توسعه نیازی به دولتی با چشم‌اندازی شفاف و ظرفیت «انتخاب برندگان» ندارد. از آنجایی که مشخصاً بوروکرات‌ها، به‌خصوص در کشورهای درحال توسعه چنین توانایی ندارند، امکان این نتیجه‌گیری اشتباه وجود دارد که دوری جستن دولت از سیاست‌های حمایتی هدفمند تصمیم بهتری است. اما واقعیت این است که کشورهای بسیار موفق شرق آسیا هم از داشتن چنین بوروکرات‌هایی محروم بودند. تفاوت در امکان اجرایی شدن این سیاست‌ها در فضای خاص سیاسی آنها و توانمندی تغییر و تصحیح سیاست‌ها با توجه به شواهد بود. این مهم موجب تصحیح اشتباه‌ها و به‌کارگیری تجربه‌های جدید شد.

۱. زمانی که فرآیند تصمیم‌گیری حاکمیت به‌شدت تحت تأثیر ذی‌نفعان بخش خصوصی در تحقق منافع آنها قرار می‌گیرد این تصمیمات یا سیاست‌ها را «تسخیر شده» می‌نامند. برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع به مقاله «بازارها، دولت‌ها و نهادها» از جوزف استیگلیتز توصیه می‌شود.

۳-۱. تدوین سیاست صنعتی

با توجه به مقدمات گفته‌شده، کارآمدی سیاست صنعتی به دو سؤال مرتبط باهم بستگی دارد. اول اینکه آیا سیاست صنعتی مشکلات را به‌درستی شناسایی کرده و دوم اینکه آیا سیاست طراحی شده برای عرصه سیاسی و نهادی کشور مناسب است؟

سؤال اول چند جنبه دارد. اول اینکه یک سیاست ممکن است تنها به‌دلیل اتخاذ اهداف چندگانه توسط سیاستگذار و هدف قرار دادن تعداد زیادی از آنها با ابزار سیاستی محدود، شکست بخورد. برای مثال اگر افزایش رقابت‌پذیری از طریق ارتقای بهره‌وری هدف یک سیاست باشد و سیاستگذار بخواهد به‌طور همزمان حفاظت از اشتغال بنگاه‌ها یا بخش‌ها را مورد توجه قرار دهد، احتمال شکست این سیاست وجود دارد. اهداف چندگانه نیازمند بسته‌های سیاستی متعدد هستند تا مشکلات مختلف مرتبط با هم را هدف قرار دهند. اگر افزایش بهره‌وری به بیکاری کارکنان یک بنگاه منجر می‌شود، سیاست مکمل باید حمایت از جابه‌جایی و آموزش دوباره کارکنان و توسعه فرصت‌های اشتغال را جایگزین کند.

یک جنبه مهمتر سؤال اول این است که تعداد زیادی شکست‌های قرارداد وجود دارد که ظهور بخش‌های رقابتی را محدود می‌کند. سیاست‌های مناسب برای یکسری از مشکلات، اگر مشکلات مهمتر نادیده گرفته شود، نتیجه‌بخش نخواهد بود. برای مثال اگر فقدان توانمندی سازمانی مانع اصلی کسب رقابت‌پذیری در یک بنگاه باشد، سیاست‌های ارتقای مهارت نیروی انسانی نتیجه‌ای در پی نخواهد داشت. از طرفی شناسایی این مشکلات صرفاً از طریق روش‌های پیمایشی، بسیار مشکل است. اگر در سازمانی به‌دلیل توانمندی‌های پایین سازمانی، امکان رقابتی شدن وجود نداشته باشد، به احتمال زیاد مدیر بنگاه رقابت‌پذیری پایین سازمانش را به مهارت پایین کارکنان یا دیگر موانع نسبت می‌دهد. اما اگر توانمندی پایین سازمانی مهمترین مشکل باشد، اختصاص منابع عمومی برای آموزش مهارت رسمی، ممکن است موجب مشکلات دیگری مانند بیکاری نیروی کار ماهر شود. از این رو سیاستگذاران باید تحلیل دقیقی از ریشه‌های رقابت‌پذیری پایین داشته باشند زیرا ارزیابی‌های معمول و شواهد پیمایشی ممکن است گمراه‌کننده باشد.

مشکل دوم این است که حتی در صورت شناسایی دقیق مشکل، سیاست صنعتی به‌دلیل انتخاب ابزار سیاستی که در عرصه سیاسی و اجتماعی یک کشور ناکارآمد است، می‌تواند با شکست روبه‌رو شود. این مسئله موجب شکست سیاست صنعتی در بسیاری از کشورهای آسیایی شد. هر جامعه‌ای ساختار سیاسی و اقتصادی خاص خود را دارد که با توانمندی‌ها و توزیع قدرت در بین سازمان‌های مختلف تعریف می‌شود. بنا به شرایط داخلی کشورها، قدرت چانه‌زنی نسبی انواع مختلف بنگاه‌ها، ادارات دولتی و دیگر ذی‌نفعان از یک کشور به کشور دیگر بسیار متفاوت است. ما این توزیع قدرت در نهادهای دولتی را «چیدمان سیاسی»^۱ یک



کشور می‌نامیم (Khan, 1995, 2010). ویژگی‌های چیدمان سیاسی برای پیاده‌سازی سیاست صنعتی مهم است زیرا معمولاً این سیاست‌ها، رانت (حمایت‌های) آشکار یا ضمنی مشروط برای بنگاه‌ها یا بخش‌ها فراهم می‌کنند. نتیجه سیاست صنعتی (یا هر سیاستی) به شدت به توانمندی دولت در نظارت و ارزیابی خروجی‌های مورد انتظار و همچنین تغییر شرایط و توزیع حمایت براساس نتایج در حال ظهور وابسته است. مطالعات موردی نشان می‌دهد که تنها بخشی از توانمندی نظارت و اجرای سیاست وابسته به توانمندی‌های فنی نهادهای دولتی است و بیشتر وابسته به قدرت چانه‌زنی این نهادها با بنگاه‌های مورد حمایت می‌باشد (Khan, 2009, 2013; Khan & Blankenburg, 2009; Ngo, 2013).

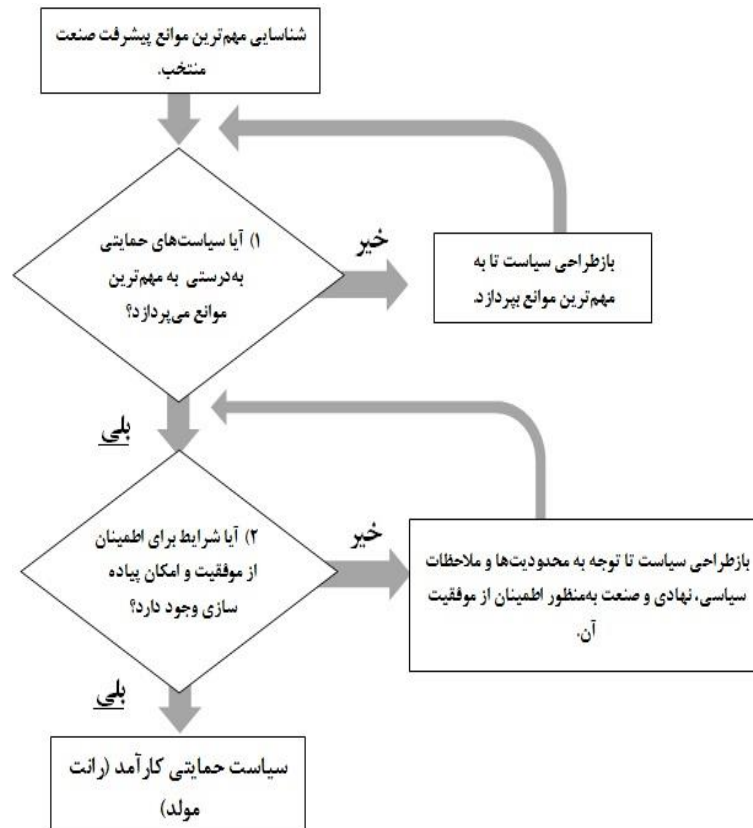
به‌طور کلی موارد شکست سیاست در حوزه‌های فناوریانه تحت عنوان شکست دولت مطرح می‌شود. اقتصاددانان لیبرال اغلب استدلال می‌کنند که سیاست‌های فناوری هدفمند باید فراموش شوند زیرا هزینه شکست دولت بیش از هزینه شکست بازاری خواهد بود که در پی رفع آن هستند (Krueger, 1990). در واقع شکست استراتژی‌های حمایتی از صنایع و بنگاه‌های مشخص موجب شده که در بسیاری از کشورها، مخالفت با سیاست‌های حمایتی و اتکا به تجارت آزاد به‌منظور کسب رقابت‌پذیری صنایع، طرفداران زیادی پیدا کند. این شیوه استدلال موجب حمایت بسیاری از اقتصاددانان و سیاستگذاران بانک جهانی، پیمان تجاری اقیانوس آرام (TPP)^۱ و دیگر توافقات تجارت آزاد به‌منظور کاهش تبعیض ضد بنگاه‌های خصوصی خارجی شده است (Perkins & Vuthanh, 2011). این واضح است که اگر سیاستی بی‌فایده بوده باید حذف یا اصلاح شود اما اگر سیاست‌های حمایتی عمودی رها شده و صرفاً بر سیاست‌های افقی تکیه شود، ممکن است شکست‌های بازار مهمی باقی‌مانده و احتمالاً مانع توسعه بخش‌های رقابت‌پذیر شوند. تنها گزینه ممکن، بازطراحی بهتر سیاست‌های هدفمند و توجه بیشتر به شرایط پیاده‌سازی آنهاست. البته این دیدگاه مانع حمایت از رویکرد ارتقای رقابت و تجارت آزاد نیست. دو گام جداگانه ولی مرتبط به هم در طراحی کارآمد سیاست صنعتی در شکل ۱، خلاصه شده است. با توجه به مباحث مطرح‌شده، سیاست صنعتی به دو دلیل می‌تواند شکست بخورد:

۱. اگر در طراحی سیاست، مهمترین شکست‌های بازار مانع کسب رقابت‌پذیری نادیده گرفته شوند.

۲. رانت‌ها با شروطی به بنگاه‌ها تعلق گیرند که در عرصه سیاسی و نهادی کشور، امکان اجرایی شدن آنها محقق نباشد.

با طراحی بهتر سیاست می‌توان به هر دو مشکل محتمل پاسخ داد.

شکل ۱. مدل طراحی سیاست صنعتی



Source: Khan, 2015.

با توجه به مدل طراحی سیاست صنعتی (شکل ۱)، در گام اول باید به مشکلات مختلفی که مانع ظهور بنگاه‌ها یا بخش‌های رقابت‌پذیر می‌شود و سیاست‌های مناسب برای رفع آن موانع پرداخت. در گام دوم باید به محدودیت‌های سیاسی/ نهادی پرداخته شود که مانع پیاده‌سازی کارآمد سیاست صنعتی شده و باید هنگام طراحی سیاست مورد توجه قرار گیرد.

۴-۱. شناسایی مهمترین شکست‌های بازاری

این بخش به مشکلات مختلفی (شکست‌های بازاری) می‌پردازد که می‌تواند مانع توسعه بنگاه‌ها یا بخش‌های جدید و رقابتی‌شدنشان شود. با اینکه تعداد زیادی مشکل بالقوه، مانند فقدان نیروی کار ماهر، هماهنگی سرمایه‌گذاری‌ها و ... بر توسعه بخش‌های رقابت‌پذیر مؤثرند، اما مشکل توسعه توانمندی‌های سازمانی در سطح شرکتی به‌طور خاص مانع مهمی بوده که معمولاً کمتر در طراحی سیاست مورد توجه قرار می‌گیرد. در ادامه به مهمترین شکست‌های بازار نگاهی خواهیم انداخت.



۱-۴-۱. سرمایه‌گذاری در مهارت‌های رسمی^۱

عدم موفقیت در کسب رقابت‌پذیری در بسیاری از بخش‌های اقتصادی اغلب به مهارت پایین نیروی انسانی نسبت داده می‌شود. احتمال وجود شکست بازار در سرمایه‌گذاری آموزش و مهارت نیروی انسانی وجود دارد. از این منظر حمایت دولت از سرمایه‌گذاری برای مهارت‌آموزی امکان‌توجیه دارد. شکست بازار از آنجایی روی می‌دهد که سرمایه‌گذار خصوصی نمی‌تواند از تمام منافع ارتقای مهارت کارکنان بهره‌گیرد و در نتیجه کمبود سرمایه‌گذاری در آموزش روی می‌دهد. برای مثال اگر کارفرما بخواهد برای ارتقای مهارت کارکنان سرمایه‌گذاری کند، احتمالاً ترس این را خواهد داشت که کارکنان آنقدرها در شرکت باقی نمانند که بتوان منافع سرمایه‌گذاری انجام گرفته را از طریق افزایش بهره‌وری به دست آورد. پیاده‌سازی قراردادی که کارکنان را متعهد کند تا چند سال پس از آموزش در شرکت کار کنند مشکل بوده و از این‌رو بنگاه‌ها برای سرمایه‌گذاری در مهارت کارکنان بی‌میل هستند. به دلیل عدم اطمینان از ادامه کار در بنگاه با یک حقوق بالاتر و همچنین خاص بودن مهارت کسب شده که احتمالاً برای کارفرماهای دیگر آن‌قدر باارزش نیست، احتمال دارد که کارکنان هم‌انگیزه‌ای برای یادگیری مهارت جدید نداشته باشند. طبق پیمایشی که بانک جهانی در ویتنام انجام داد، اکثر کارفرماها شکاف مهارتی و کمبود کارگر ماهر را به‌عنوان یک محدودیت حساب می‌کنند (World Bank, 2013).

اگر فقدان مهارت در یک بخش، مشکل مهمی است؛ واکنش واضح، شریک شدن دولت در هزینه‌های آموزش یا فراهم کردن آن از طریق سازمان‌های فنی و حرفه‌ای دولتی است. اما اولین مشکل اینجاست که آیا واقعاً فقدان مهارت یک مشکل بزرگ در آن بخش است؟ اگر پیمایش از کارفرماهایی که بنگاه‌های غیررقابتی دارند انجام گیرد، احتمال اینکه مشکلات خود را به مهارت پایین کارکنان نسبت دهند زیاد است. اما درستی ادعای آنها معلوم نیست. کمبود نیروی انسانی ماهر احتمال دارد در بسیاری از بخش‌ها دلیل اول و اصلی بهره‌وری پایین نباشد. یک مشکل معمول در کشورهای درحال توسعه پایین بودن بهره‌وری نیروی انسانی حتی ماهر است، زیرا شرکت یا کارخانه «توانمندی سازمانی» لازم برای سازماندهی تولید با بهره‌وری بالا را در اختیار ندارد. البته این توانمندی‌های سازمانی را نیز می‌توان مهارت نامید، اما آنها مهارت‌های «ضمنی» هستند که در فعالیت روزمره سازمانی ریشه داشته و تیم تولید نمی‌تواند آن را در برنامه‌های آموزشی رسمی بیاموزد. این محدودیت به‌طور جداگانه بحث خواهد شد.

ارزیابی‌های بین‌المللی برنامه‌های آموزشی در کشورهای درحال توسعه نشان داده که نمی‌توان از ایجاد شغل با بهره‌وری بالا از این طریق مطمئن بود. به‌عنوان نمونه جمع‌بندی صورت گرفته از ارزیابی بانک جهانی از تعداد زیادی از برنامه‌های آموزشی اجرا شده بیانگر آن است که برنامه‌های آموزشی عموماً

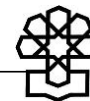
تأثیر زیادی بر افزایش دستمزدها (یک معیار افزایش بهره‌وری) نداشتند، هرچند در بعضی موارد در نرخ اشتغال مؤثر بودند. این نتایج در کشورهای در حال توسعه ضعیف‌تر هم بود. در تمام موارد برای کسب موفقیت، آموزش حین کار و مشارکت کارفرما حیاتی محسوب می‌شد. این موضوع با رویکرد «یادگیری از طریق انجام دادن»^۱ همخوانی دارد (Betcherman, Olivas & Dar, 2004: 53). مطالعات بخشی هم سختی سازماندهی برنامه آموزشی کارآمد را تأیید می‌کند.

دو نکته‌ای که باید هنگام طراحی سیاست توسعه مهارت‌ها مدنظر داشت:

اول، همان‌گونه که اشاره شد، مهمترین کاستی، فقدان دانش ضمنی در سطوح مختلف سازمان به‌منظور سازماندهی کارآمد فرآیند تولید است. این موضوع نه مهارت فردی است و نه به‌راحتی می‌توان از طریق آموزش رسمی منتقل شود و نیز نباید آن را با مهارت‌های مدیریتی که در مدارس مدیریت تدریس می‌شود، یکی دانست. شرکت‌ها باید عملکردهای سازمانی خود را به‌گونه‌ای توسعه دهند که سرعت تبدیل ورودی‌ها به خروجی‌ها با حفظ کیفیت محصول حداکثر شده و اتلاف منابع حداقل شود. فرآیند ارتقای این نوع مهارت‌های ضمنی سازمانی از فرآیند ارتقای مهارت رسمی بسیار متفاوت است. نوع اول نیازمند تأمین مالی آموزش حین کار، اکتشاف و طراحی سازمانی بوده، درحالی‌که آموزش رسمی نیازمند تشکیلات آموزشی مناسب است.

دوم، سرمایه‌گذاری در آموزش مهارت‌های رسمی بدون استراتژی‌های توسعه دانش ضمنی ممکن است به افزایش بیکاران ماهر و احتمالاً مهاجرت آنها منجر شود. اغلب کشورهای در حال توسعه به اشتباه تصور می‌کنند با سرمایه‌گذاری در آموزش مهارت‌های رسمی می‌توانند مشکل رقابت‌پذیری پایین صنایع خود را حل کنند، در صورتی‌که معمولاً افزایش مورد انتظار در بهره‌وری و رقابت‌پذیری محقق نمی‌شود. درحقیقت یکی از تناقض‌های کشورهای در حال توسعه این است که آنها به‌طور مرتبط در حال صادرات کارگران ماهری هستند که نمی‌توانند در کشور خود با بهره‌وری بالا مشغول به کار شوند. در صورتی‌که بهره‌وری این افراد هنگام کار در یک بنگاه، کشور یا منطقه رقابت‌پذیرتر به‌شدت افزایش می‌یابد (Clark & Wolcott, 2012).

اکثر فرآیندهای تولیدی در کشورهای در حال توسعه در واقع نیازمند دانش اولیه تولید توسط اکثریت نیروی کار یک بنگاه است. این موضوع درخصوص کارگران بخش‌هایی مانند پوشاک، الکترونیک و مهندسی کالاهای سبک تا نیمه‌سنگین صدق می‌کند. از این رو آنچه که اغلب نیاز است نه کسب مهارت رسمی از طریق آموزش در یک مؤسسه خارجی (هرچند گاهی می‌تواند تا اندازه‌ای کمک کند) بلکه ارتقای بهره‌وری نیروی کار از طریق همکاری با سازماندهی بیشتر تیم تولید است. این توانمندی‌های ضمنی صرفاً از طریق آزمایش و تجربه با ساختارهای سازمانی،



ساختارهای نظارتی و مدیریتی و ساختارهای انگیزشی متفاوت و ... در سطح بنگاه (کارخانه، شرکت و ...) کسب می‌شود.

بهره‌وری پایین کارگران ماهر در کشورهای درحال توسعه به دلیل فقدان ظرفیت‌ها و روال‌های سازمانی برای سازماندهی کارآمد تولید است. اما از لحظه‌ای که این کارگران مهاجرت کرده و در شرکتی با بهره‌وری بالا در کشور یا منطقه‌ای دیگر مشغول به کار می‌شوند، به سرعت رویه‌های سازمانی کار را یاد گرفته (با مشاهده کارکنان دیگر) و بهره‌وری آنها چندین برابر می‌شود. این مسئله نشان می‌دهد که مشکل در بسیاری موارد نه فقدان آموزش رسمی، بلکه فقدان دانش ضمنی و فوت‌وفن کار جمعی است. کلارک و ولکات (2012) گزارش کرده‌اند که تفاوت بهره‌وری بین کارگران آمریکایی و هندی که مهارت رسمی مشابهی داشته و دقیقاً از ماشین‌آلات یکسانی استفاده می‌کنند ۶۰۰ درصد است! تفاوت تا این اندازه نمی‌تواند به دلیل مهارت‌های فردی کارگران باشد و نشان از ناتوانایی سازمان در استفاده کارآمد از منابع انسانی خود دارد. اگر به دلیل هدررفت ورودی‌ها، خرابی ماشین‌آلات، برگشت خوردن خروجی به علت کیفیت پایین و توقف مداوم به دلیل کمبود موجودی یا مدیریت سفارش، مجموع خروجی پایین باشد، همه این مسائل را بهره‌وری پایین کارمندان تشخیص می‌دهند، با این حال نمی‌توان با سرمایه‌گذاری بیشتر در مهارت‌های رسمی این مشکلات را برطرف کرد. ما همیشه نمی‌توانیم از بهره‌وری پایین کارکنان نتیجه بگیریم که مشکل فقدان مهارت‌های خاصی است که می‌توان با استفاده از برنامه آموزشی آموخت. مشکل احتمالاً فقدان مهارت ضمنی به منظور سازماندهی درست تولید است که با «یادگیری از طریق انجام کار» کسب می‌شود. البته که با رشد بخش‌های رقابت‌پذیر، کمبود مهارت‌های رسمی خود را نمایان کرده و باید برای این مشکل چاره اندیشید.

– ملاحظات سیاست صنعتی برای حمایت از سرمایه‌گذاری در آموزش: همان‌طور که ذکر شد، طبق مدل سیاست صنعتی، اولین گام یافتن موانع رشد و توسعه یک صنعت است. در اینجا باید توجه کرد که تا چه اندازه کمبود مهارت‌هایی خاص واقعاً مانع هستند. برای ارزیابی این مسئله، باید فراتر از درک مدیران رفته و به مهارت رسمی کارکنان در شرکت‌های رقابتی‌تر داخلی و خارجی (کشورهایی با سطح توسعه‌یافتگی مشابه) توجه کرد. هدف از ارزیابی شرکت‌های بهره‌ورتر این است که مشخص شود آیا واقعاً دارای کارکنان با سطح مهارت بالاتری هستند و اگر آری در چه حوزه‌هایی؟

اگر به درستی کمبود مهارت به عنوان بخشی از مشکل رقابت‌پذیری پایین شناسایی شد، در گام دوم بررسی سیاست‌های موجود و پیشنهاد‌های آموزش مهارت باید بررسی شود. همچنین ظرفیت نهادهای دولتی برای اعمال شرایط دریافت حمایت، از اهمیت بالایی برخوردار است. برای این منظور توانمندی نهادهای دولتی یک کشور در اجرا و ارزیابی سیاست باید مورد توجه قرار گیرد. سیاست حمایتی برای برنامه‌های آموزشی به طرق گوناگون قابل انجام است. موفقیت این برنامه‌ها به ظرفیت دولت در اعمال شرایط لازم هر سیاست بستگی دارد.

برای درک بهتر مسئله، به چند رویکرد در حمایت از برنامه‌های آموزش مهارت اشاره می‌شود.

– یکی از راه‌ها اعمال تخفیف مالیاتی مستقیم برای بنگاه‌هایی است که برای آموزش مهارت کارکنان خود هزینه می‌کنند. این یکی از روش‌های ارائه رانت لازم است، اما اگر بنگاه آموزش بی‌کیفیتی فراهم کند یا اصلاً آموزش خاصی فراهم نکرده و از حمایت دریافتی برای کاهش هزینه‌ها استفاده کند، سیاست حمایتی مذکور را باید شکست‌خورده تلقی کرد. حمایت برای آموزش مهارت به این شکل تنها زمانی موفقیت‌آمیز است که امکان تعریف و ارزیابی دقیق نتایج آموزش وجود داشته و همچنین در صورت عمل نکردن بنگاه به قیدوشرط دریافت حمایت، جریمه متناسب اعمال شود. اگر شرایط دریافت حمایت به‌طور شفاف تعریف نشده، یا نهادهای مسئول اجرا و ارزیابی، ظرفیت اجرایی مناسب را نداشته باشند، به احتمال زیاد سیاست مذکور شکست خواهد خورد. واضح است که در بعضی شرایط احتمال موفقیت این رویکرد خاص بعید بوده و باید به‌دنبال سیاست جایگزین بود.

– رویکرد دوم حمایت دولتی از مؤسسات آموزشی است تا کارگران یا کارمندان بتوانند به آموزش مورد نیاز خود با قیمتی بسیار پایین یا حتی مجانی دسترسی پیدا کنند. برای موفقیت این استراتژی، نهادهای دولتی باید قابلیت شناسایی دوره‌هایی که ارزش بازاری دارند را داشته باشند. ارزیابی کیفیت آموزش و جریمه مؤسسات آموزشی که فاقد کیفیت لازم هستند باید در دستور کار قرار گیرد. **در اینجا نیز معیارهای مناسب برای موفقیت و شکست باید تعریف و نتیجه مورد انتظار از سیاست مشخص و تشویق و تنبیه به‌درستی اعمال شود.** این رویکرد می‌تواند کم‌وبیش با توجه به توانمندی و قدرت چانه‌زنی مؤسسات آموزشی و نهادهای دولتی مأمور ارزیابی آنها در شرایط مختلف به‌کار گرفته شود.

– سیاست دیگر می‌تواند اختصاص یارانه مستقیم آموزش به کارفرمایان باشد.

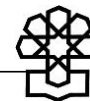
– رویکرد دیگر ایجاد مؤسسات آموزشی با مالکیت دولتی است.

هرکدام از این راه‌ها، شرایط و شروط خاص خود را می‌طلبند که باید در ارزیابی و اجرا مورد توجه قرار گیرند. کارآمدترین راه‌حل به شرایط و شروطی بستگی دارد که امکان پیاده‌سازی آن با توجه به ویژگی‌های سازمان‌های درگیر و ظرفیت اجرایی نهادهای دولتی بیشتر است.^۱

۲-۴-۱. نوآوری و دسترسی به فناوری‌های پیشرفته

اگر از مالکیت فکری محافظت نشود، سرمایه‌گذاری در نوآوری و کسب فناوری‌های نو محدود می‌شود. به‌عبارت دیگر، اگر امکان تقلید نوآوری وجود داشته باشد و این اتفاق به‌کرات رخ دهد، سرمایه‌گذار نمی‌تواند از نوآوری خود نفع لازم را ببرد و این مسئله موجب کاهش تمایل سرمایه‌گذاران در فناوری‌های جدید می‌شود. قراردادهای خصوصی برای رفع این مشکل کافی نبوده و نیاز به ورود سیاست‌های عمومی است. مطالعات زیادی درخصوص

۱. البته راه‌حل‌ها در این حوزه می‌تواند دامنه گسترده‌تری داشته و انواع گوناگونی از یارانه‌های آموزشی یا کمک دولت به شکل‌گیری R&D در بنگاه‌ها و معافیت‌های مالیاتی در قالب محاسبه هزینه‌های آموزشی و تحقیق را به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی دربرگیرد.



جلوگیری از این شکست قرارداد برای حفاظت از مالکیت فکری انجام شده که نتیجه آن کسب سود بیشتر یا به اصطلاح رانت فناوری یا شومپیتری برای مبتکر است (Dosi, 1988; Khan, 2000). البته با اعمال حفاظت از حقوق مالکیت فکری هر چند مبتکران از دوره طولانی مدت محافظت از حق مالکیت فکری نفع می‌برند، اما در طرف دیگر مشتریان و کشورهای در حال توسعه خواهان بالا رفتن از نردبان فناوری متضرر می‌شوند. در واقع نوعی رابطه بین محافظت از سود مبتکران و ضرر مشتریان و کشورهای در حال توسعه خواهان پیشرفت وجود دارد. از این رو باید یک نقطه بهینه زمانی برای محافظت از رانت فناوری وجود داشته باشد که آن نقطه در بخش‌ها و فناوری‌های مختلف، متفاوت است. همچنین باید در نظر داشت که محافظت طولانی مدت از اختراع احتمالاً سرعت نوآوری را کند می‌کند، زیرا مبتکران جدید نمی‌توانند بر پایه نوآوری‌های گذشته کار خود را بنا کنند (Stiglitz, 2007: 103-132).

با اینکه رشد کشورهای پیشرفته تا حد زیادی مبتنی بر نوآوری است، بخش زیادی از رشد در کشورهای در حال توسعه بر پایه جذب و بومی‌سازی فناوری‌های موجود است. البته نوآوری در کشورهای در حال توسعه نیز روی می‌دهد، اما عمده رشد آنها وابسته به جذب و بومی‌سازی فناوری‌های موجود است. رشد بالای کشورهای شرق آسیا در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی بر پایه انتقال و کپی‌برداری فناوری‌های موجود بود. **ظهور قوانین مربوط به حقوق مالکیت در تجارت بین‌الملل توسط سازمان تجارت جهانی^۱ و دیگر توافقات حفظ حقوق مالکیت فکری، با ممنوعیت کپی‌برداری از اکثر فناوری‌های پیشرفته، فرآیند جذب فناوری را کند کرده است.** با توجه به معماری حکمرانی جهانی محافظ رانت فناوری، مانند توافق جنبه‌های تجاری مالکیت فکری^۲، کشورهای در حال توسعه اگر خواهان سرمایه‌گذاری کمپانی‌های بزرگ بین‌المللی هستند باید به‌طور واقعی و در عمل از مالکیت فکری محافظت کنند (Hoekman, Maskus & Saggi, 2004).

در بلندمدت، توافقات حقوق مالکیت فکری انتقال فناوری به شرکت‌های داخلی را سخت‌تر کرده و این می‌تواند مانع توسعه فراگیر کشورها شود (Cimoli, Coriat & Primi, 2009; Stiglitz, 2007). کشورهای در حال توسعه شاید در بلندمدت خواهان بازنگری در بندهای این توافقات شوند؛ اما در کوتاه‌مدت شاید کشورهای در حال توسعه برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی راهی به‌غیر از محافظت از حقوق مالکیت فکری نداشته باشند.

– ملاحظات سیاست صنعتی برای حمایت از نوآوری و دسترسی به فناوری پیشرفته: سؤال
سیاستی در چنین شرایطی باید در خصوص نوع سرمایه‌گذار خارجی دعوت شده باشد. از آنجاکه طبق توافقات بین‌المللی تقلید مستقیم فناوری ممنوع است، کشورهای در حال توسعه باید امکان‌پذیری

1. WTO

۲. TRIPS یکی از توافقاتنامه‌های سازمان تجارت جهانی است.

ایجاد پیوندهای پسینی و پیشینی فناوری مورد بحث را برای بنگاه‌های داخلی (به‌عنوان پیمانکار و تأمین‌کننده قطعات) در نظر بگیرند. اگر فناوری خارجی بسیار پیشرفته بوده یا به‌سختی توسط زنجیره تأمین جهانی خودکنترل می‌شود، سرریز فناوری برای شرکت‌های داخلی محدود خواهد بود. از این‌رو شاید جذب چنین فناوری بهترین انتخاب نباشد.

براساس مدل تدوین سیاست صنعتی، سؤال اول باید در خصوص موانع جذب مناسب‌ترین فناوری‌ها باشد و سپس به‌کارگیری سیاست‌هایی برای انتشار و گسترش آن فناوری‌ها باهدف ایجاد رشد فراگیر. در کشورهای در حال توسعه بعید است که نوآوران و پیشتازان فناوری محرکان اصلی رشد باشند. سؤال سیاستی باید در خصوص انتخاب فناوری پیشرفته‌ای باشد که دارای بیشترین پتانسیل برای حمایت از توسعه بنگاه‌های مرتبط داخلی است.

در نتیجه صرفاً محافظت از حقوق مالکیت فکری کافی نیست. سؤال سیاستی مهم‌تر درباره انتخاب درست سرمایه‌گذاری‌های فناوری است. نوع فناوری نیز از طریق شناسایی پیوندهای فناوری مورد نظر و امکان‌پذیری توسعه خوشه‌های محلی مکمل برای آن تعیین می‌شود. این خوشه‌ها می‌توانند به رشد فراگیر کشور کمک کنند.

بنابراین تمرکز سیاستی باید روی فراهم کردن مشوق‌هایی برای بخش‌های با فناوری بالا باشد که به‌طور بالقوه بیشترین حمایت را از رشد فراگیر خواهند داشت. دومین گام براساس مدل تدوین سیاست صنعتی این است که مشوق‌های سرمایه‌گذاران خارجی برای حضور در کشور و بستن قرارداد با پیمانکاران محلی، با قید و شرط‌های قابل‌اجرا به آنها تعلق گیرد تا سیاست حمایتی توسط سرمایه‌گذاران بی‌میل به سرمایه‌گذاری و همکاری با پیمانکاران داخلی تسخیر نشود.^۱ مشوق‌ها و شروط حمایت از سرمایه‌گذار خارجی با توجه به فناوری و توانمندی نظارت و اجرای نهادهای دولتی بسیار متفاوت است. از این‌رو فراهم کردن مشوق‌های غیرمشروط، یا یک استراتژی کلی حمایت از حقوق مالکیت فکری برای جذب سرمایه‌گذاری با فناوری بالا و سرریز فناوری بعید است که کافی باشد.

۳-۴-۱. شکست هماهنگی

اقتصاددانان توسعه، سال‌هاست که احتمال شکست بخش خصوصی در هماهنگی سرمایه‌گذاری‌های مکمل را درک کرده‌اند. اگر در بخشی از اقتصاد، نیاز به مکمل‌هایی در سمت تقاضا یا عرضه باشد، عدم هماهنگی مانع ظهور بخش‌های رقابتی خواهد شد (Murphy, Shleife & Vishny, 1989; Nurkse, 1953; Rosenstein-Rodan, 1943; Scitovsky, 1954). قیمت‌های بازار شاید

۱. شایان ذکر است براساس موافقتنامه TRIMS سازمان تجارت جهانی، اعمال این شروط برای سرمایه‌گذاران خارجی ممنوع است.



نشان از عدم سودآوری سرمایه‌گذاری در یک بنگاه یا بخش داشته باشد، اما در واقع ممکن است با انجام سرمایه‌گذاری‌های مکمل در آن بخش یا بخش‌های دیگر، حوزه موردنظر سودآور شود. این مشکل توجیه برنامه‌ریزی یا هماهنگی استراتژی‌های صنعتی شدن در کشورهای در حال توسعه بوده است. هماهنگی سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به‌عنوان محرک ایجاد خوشه‌های منطقه‌ای یکی از این موارد است. همچنین دولت ممکن است به‌منظور تشویق ایجاد خوشه‌های صنایع مرتبط از مشوق‌های سیاستی برای بخش‌های مختلف استفاده کند. هرچند صنعتی‌سازی هماهنگ نیازمند توانمندی حکمرانی بالایی است که بیشتر کشورهای در حال توسعه از داشتن آن محروم هستند. تجربه برنامه توسعه در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی در کشورهای در حال توسعه مانند هند و پاکستان نشان داد که تدوین برنامه‌های دقیق و مشخص‌کننده روابط صنایع و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌ها و مناطق مختلف کافی نبوده و تبدیل برنامه‌های دقیق روی کاغذ به سرمایه‌گذاری‌های هماهنگ واقعی در عمل بسیار مشکل است.

برای موفقیت در ایجاد هماهنگی، نهادهای دولتی مربوطه باید خود هماهنگ شده و توانایی شناسایی بخش‌های نیازمند هماهنگی را بر پایه اطلاعات و تحلیل، بدون تأثیرپذیری از گروه‌های ذی‌نفع داشته باشند. نهادهای مأمور اجرای هماهنگی نیز باید کنترل مؤثر بر تأمین مالی و اجرا به‌منظور تبدیل اسناد برنامه به سرمایه‌گذاری‌های واقعی را داشته باشند. همچنین این نهادها نیازمند توانایی نظارت و ارزیابی هستند تا از عدم هدررفت منابع اطمینان حاصل شود. معمولاً در کشورهای در حال توسعه، هماهنگی سرمایه‌گذاری‌های عمومی در میان استان‌ها به‌خوبی انجام نمی‌گیرد. رقابت بین‌استانی برای کشورهای بزرگی مانند چین مناسب است و نه کشورهایی که سرمایه‌گذاری در دو استان همجوار موجب کاهش مقیاس اقتصادی شود (فرودگاه‌ها یا پارک‌های صنعتی زیر ظرفیت).

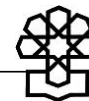
مسئله بعدی هماهنگی، هم‌راستا بودن برنامه‌ریزی دولت با تمایلات و ظرفیت‌های سرمایه‌گذاران بخش خصوصی است. تلاش‌های شکست خورده فراوانی برای ایجاد خوشه‌ها و پارک‌های صنعتی در کشورهای در حال توسعه و نیز در کشورهای توسعه‌یافته انجام گرفته است. حتی در ژاپن^۱ که ظرفیت برنامه‌ریزی در سطوح دولت‌های ملی و محلی به نسبت بالاست، شرکت توسعه منطقه‌ای ژاپن^۱ در دهه ۱۹۹۰ میلادی سرمایه‌گذاری بیش از حد در ساخت پارک‌های صنعتی انجام داد که موجب اتلاف حجم چشمگیری از منابع عمومی شد (Sekizawa, 2009). اگر دولت به‌جای تلاش برای هدایت بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در بخش یا منطقه انتخابی دولت، به تقاضای بخش خصوصی توجه کند، خطر اتلاف منابع تا حد زیادی کاهش خواهد یافت. برای مثال، اگر دولت به این صورت مکمل سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی شود که بخش خصوصی از قبل تعهد سرمایه‌گذاری در پارک صنعتی را قبول کرده و دولت هم منابع تکمیلی را فراهم کند، احتمال موفقیت پارک‌های صنعتی بیشتر خواهد

بود. دولت هند این استراتژی را در برنامه تقریباً موفق ساخت پارک‌های نساجی در طرح پارک‌های یکپارچه نساجی^۱ (SITP) در سال ۲۰۰۵ به کار گرفته است. در این برنامه دولت تأمین مالی بعضی هزینه‌های ساخت پارک‌ها را برعهده گرفت، اما طراحی سیاست به گونه‌ای بود که استفاده‌کنندگان نهایی پارک‌ها از ابتدا درگیر پروژه بوده و مجبور بودند پولشان را همزمان در آن سرمایه‌گذاری کنند. این گونه از تقاضای واقعی برای پارک‌ها اطمینان حاصل شده و همچنین احتمال انتخاب درست شرکت‌ها و مکان‌ها بیشتر شد (Saleman & Jordan, 2015).

هماهنگی موفق و مؤثر شامل حل مشکلات هماهنگی نهادها، بخش‌ها و مناطق مختلف می‌شود که کار آسانی نیست. با این وجود مشکلات هماهنگی فراوان دیگری وجود دارد که حل آنها دشواری کمتری داشته و می‌تواند مفید باشد. برای مثال، **نهاد‌های دولتی باید از هماهنگی سیاست‌ها و مشوق‌های مختلف اطمینان حاصل کرده تا یکدیگر را خنثی نکنند.** به‌عنوان نمونه، اگر هدف سیاستی حمایت موقت به‌وسیله تخفیف تعرفه واردات از بنگاه‌هایی در یک بخش است، باید اطمینان حاصل کرد که نهاد‌های دیگر روی واردات مواد مصرفی این شرکت‌ها، تعرفه یا مالیات‌های دیگر اعمال نمی‌کنند. معمولاً چنین عدم هماهنگی‌های سیاستی بین نهاد‌های دولتی وجود دارد که از عدم تمایل آنها به مصالحه در اولویت‌ها و اختیاراتشان به‌وجود می‌آید.

– ملاحظات سیاست صنعتی برای مقابله با شکست هماهنگی: سؤال اول با توجه به مدل تدوین سیاست صنعتی، شناسایی شکست‌های هماهنگی مانع توسعه بخش‌های رقابتی است که با توجه به کیفیت حکمرانی و ظرفیت هماهنگی دولت امکان رفع آن وجود دارد. هنگامی که مشکلات هماهنگی مهم اما قابل‌رفع شناسایی شد، سؤال دوم این است که آیا امکان طراحی بهتر سیاست‌ها برای رفع این مشکلات با توجه به الزامات مورد نیاز برای پیاده‌سازی موفق آن وجود دارد. موضوع طراحی سیاست برای ایجاد پارک‌های صنعتی یکی از این موارد بود. احتمالاً رفع مشکلات هماهنگی بزرگ‌تر مانند زیرساخت و سرمایه‌گذاری‌های صنعتی در استان‌های کشور به‌دلیل مسائل سیاسی در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت امکان‌پذیر نباشد یا حتی ممکن است این ناهماهنگی‌ها از موانع اصلی رشد فراگیر نباشند. از طرفی هماهنگی بهتر بین نهاد‌های مختلف دولتی که مالیات‌ها و تعرفه‌های مختلفی اعمال می‌کنند، یا قوانین مختلفی وضع می‌کنند، گاهی مهم و همچنین امکان‌پذیر است. چالش سیاستی دولت در اینجا، شناسایی سیاست‌های مؤثر بر نظام انگیزشی سرمایه‌گذار در بخش‌های تعیین شده است تا هماهنگی مشوق‌ها و شروط مربوط به آنها را در بین نهاد‌های مختلف دولت در دستور کار قرار دهد. سازمان‌های دولتی مختلف احتمالاً تلاش می‌کنند که از اختیار و اقتدار خود دفاع کنند. اما حتی آگاه کردن دستگاه‌های دولتی از تناقضات موجود در سیاست‌های حمایتی توسط مسئولان سطوح بالا می‌تواند کمک کند.

1. Scheme for Integrated Textile Parks (SITP)



۴-۱. توانمندی‌های سازمانی و یادگیری

در اغلب موارد، مهمترین مانع توسعه بخش‌های رقابتی جدید در کشورهای در حال توسعه، فقدان وجود یک پایگاه گسترده از شرکت‌هایی است که توانمندی‌های سازمانی به‌منظور جذب، بومی‌سازی و به‌کارگیری مهارت‌ها و فناوری‌های موجود در این بخش‌های جدید را داشته باشند. این مشکل نباید با نبود آموزش رسمی اشتباه گرفته شود. رقابت‌پذیری شرکت وابسته به کار جمعی تمام کارکنان به‌عنوان یک تیم است و بهره‌وری افراد نیز تا حد زیادی به کیفیت کار تیمی بستگی دارد (Alchian & Demsetz, 1972). ویژگی مهم یک تیم آن است که تنها بخشی از بهره‌وری فردی وابسته به مهارت شخص بوده و بخش اعظم آن به سازماندهی کلی تیم بستگی دارد. بهره‌وری یک فرد بسته به نوع تیمی که در آن کار می‌کند ممکن است پایین یا بالا باشد. با اینکه این مشکل در دنیای واقعی به‌راحتی قابل مشاهده است، اما اقتصاددانان اغلب مشکل توانمندی سازمانی را نادیده می‌گیرند. **بهره‌وری یک کارگر تا حدی به مهارت او بستگی دارد، اما تا حد بسیار بیشتری بستگی به این دارد که تیم یا سازمان به‌صورت جمعی چقدر خوب کار می‌کنند.** جریان تولید در کارخانه، مدیریت کیفیت کنترل، مدیریت موجودی و اتلاف ورودی و ... که مسائلی در سطح سازمانی بوده بهره‌وری فردی کارکنان را تا حد زیادی تحت تأثیر قرار می‌دهد.

ویژگی‌های سازمانی شرکت در روندهای روزمره آن تنیده شده و خود روندها با یادگیری از طریق انجام دادن کارکنان به‌عنوان یک تیم ایجاد می‌شود. یادگیری از طریق انجام دادن به‌واقع موجب افزایش بهره‌وری تیم می‌شود، به شرطی که رهبری تیم بتواند از فرصت‌ها برای تجربه طراحی‌های جدید سازمانی و سیستم‌های نظارت داخلی متفاوت، ساختار مدیریت و انگیزشی و دیگر ابتکارات سازمانی به‌منظور افزایش بهره‌وری جمعی استفاده کند. با این ابتکارات در طول زمان می‌توان افزایش بسیاری در بهره‌وری بنگاه‌ها ایجاد کرد. باید توجه کرد که صرفاً با تقلید ساختار سازمانی بنگاه‌های رقابت‌پذیر خارجی، ساختار سازمانی مستعد کسب رقابت‌پذیری ایجاد نمی‌شود. هر شرکت یا کشوری با شرایط اولیه خاص خود در خصوص عادات نیروی کار، زیرساخت‌های محلی، وضعیت حکمرانی و ... روبه‌رو است که باهم ساختار سازمانی مناسب شرایط محلی را تعیین می‌کنند.

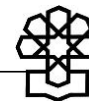
از طرفی اگر امکان مشاهده طراحی سازمانی یک شرکت محلی رقابت‌پذیر وجود داشته باشد و با این تجربه شرکت جدید کار خود را آغاز کند، در مقایسه با الگوگیری از نمونه رقابت‌پذیر خارجی نیاز کمتری به بومی‌سازی و انطباق دادن آموخته‌هاست. به همین دلیل خوشه‌سازی و فرآیند یادگیری زمانی که در کشور چند شرکت رقابت‌پذیر وجود دارند، بسیار سریع‌تر از زمانی روی می‌دهد که بخش کاملاً جدیدی می‌خواهد ایجاد شود (حتی اگر فناوری مورد نظر قدیمی بوده و امکان مشاهده طراحی سازمانی شرکت‌های رقابت‌پذیر خارجی وجود داشته باشد).

بنگاه‌های جدید در کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه بنگاه‌های بخش‌های جدید، معمولاً از توانمندی سازمانی پایینی در ایجاد ساختار سازمانی مناسب برای تولید رقابتی برخوردارند. در چنین حالتی حتی اگر بهترین ماشین‌آلات، کارکنان و مدیران با آموزش رسمی مورد نیاز برای استفاده از آن فناوری را داشته باشند، بازهم رقابت‌پذیری پایینی خواهند داشت. این مسئله حتی برای فرآیندهای تولید با فناوری ساده مانند تولیدی پوشاک و بالاتر از آن در خصوص محصولات با فناوری متوسط و پیچیده مانند صنعت قطعه‌سازی صادق است. کسب توانمندی‌های سازمانی مورد نیاز یکی از عمومی‌ترین مشکلات کشورهای در حال توسعه است که رشد در تمام بخش‌های طیف فناوری را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

آزمایش و یادگیری از طریق انجام دادن که برای کسب چنین توانمندی‌های سازمانی ضروری است با شکست‌های قرارداد مهمی مواجه است. یک سرمایه‌گذار که یک دوره یادگیری را تأمین مالی می‌کند زمانی می‌تواند منتفع شود که تیم مربوطه تلاش زیادی در فرآیند آزمایش و یادگیری از خود نشان دهد. اما اطمینان از تلاش زیاد گروه، از طریق بستن قرارداد به‌سختی امکان‌پذیر است. بدون سطح بالایی از تلاش برای یادگیری، احتمال دارد مقدار زیادی «انجام دادن بدون یادگیری»^۱ روی دهد. از این رو بهره‌وری افزایش نخواهد یافت و سرمایه‌گذار پولش را از دست می‌دهد. با توجه به این موضوع، احتمال سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در چنین فرآیندهای یادگیری بدون وجود سیاست‌های حمایتی بعید است. از طرفی اگر طراحی سیاست ضعیف باشد، یادگیری شکست‌خورده و منابع عمومی هدر می‌رود.

مشکل بتوان تأکید بر اهمیت رفع این مشکل را غلوآمیز خواند. اگر کشوری فاقد شرکت‌هایی باشد که روش رقابت در بازارهای جهانی را بدانند، حل مشکلات دیگر مانند تأمین نیروی کار ماهر و هماهنگی بین بخش‌های مختلف، دستاوردهای بزرگی به همراه نخواهد داشت. در این شرایط، نیروی کار با آموزش رسمی مناسب یا بیکار خواهد ماند یا مهاجرت خواهد کرد و نیز سیاست هماهنگی موجب تشویق سرمایه‌گذاری‌های جدید و اشتغال‌زایی نخواهد شد. وقتی به کشورهایی مانند چین با رشد اقتصاد بالا نگاه می‌کنیم، یکی از ویژگی‌های اصلی این کشور ظهور بسیاری از شرکت‌های رقابت‌پذیر با فناوری متوسط است. این شرکت‌ها رقابت‌پذیر شدند زیرا سیاست‌های حمایتی افقی و عمودی آنها را قادر ساختند درگیر یادگیری از طریق انجام دادن شوند. سیاست‌های حمایتی همراه با قید و شرط قابل اجرا، بنگاه‌های اقتصادی را مجبور به افزایش پرسرعت توان رقابت‌پذیری خود کردند. در مقابل کشورهایی که سیاست‌هایشان در تشویق ظهور سریع تعداد زیادی بنگاه با توانمندی‌های سازمانی مناسب شکست خوردند، در دستیابی به رشد فراگیر هم بازماندند.

با اطمینان زیادی می‌توان فرض کمبود توانمندی‌های سازمانی مناسب در کشورهای در حال توسعه را پذیرفت و از این رو سیاستگذار باید به این مشکل پردازد. شکست بازار در سرمایه‌گذاری‌های توسعه توانمندی



سازمانی به این معناست که در فقدان سیاست‌های هدفمند مناسب، بعید است که رشد، فراگیر شده یا موجب ظهور بخش‌های جدید با فناوری متوسط شود. در حالت کلی، واکنش سیاستی مناسب، مشارکت دولت در بعضی ریسک‌ها و هزینه‌های یادگیری و توسعه توانمندی‌های سازمانی در سطح بنگاه است. از ابزارهای سیاستی مختلفی مانند حفاظت موقت از بازارهای داخلی، اهدای موقت یارانه صادرات یا دیگر انواع یارانه مستقیم یا غیرمستقیم مانند سیاست اعتباری، سیاست مالیاتی، سیاست اختصاص زمین و ... می‌توان استفاده کرد. هریک از این سیاست‌ها نوعی رانت برای بخش‌ها یا بنگاه‌های خاصی فراهم کرده و از این‌رو می‌تواند از توسعه توانمندی‌های سازمانی براساس مدل تدوین سیاست صنعتی حمایت کند.

درواقع گام دوم مدل طراحی سیاست صنعتی، درخصوص سیاست‌های حامی توسعه توانمندی‌های سازمانی، بسیار مشکل است. برای اینکه بنگاه‌های مورد حمایت مجبور شوند سطح بالایی از تلاش را در فرآیند یادگیری از خود نشان دهند، تعیین شرط و شروط برای حمایت از آنها ضروری است. در اینجا مشکلی با عنوان تحت نظم و ترتیب درآوردن^۱ به وجود می‌آید. ممکن است به نظر آید تحت نظم و ترتیب درآوردن دریافت‌کننده حمایت ضروری نباشد زیرا منطقاً رهبری بنگاه از سطح بالایی از تلاش برای یادگیری حمایت می‌کند؛ زیرا جایزه بنگاه، کسب رقابت‌پذیری و خودکفایی است. البته این انگیزه گاهی کفایت می‌کند اما شواهد تجربی نشان می‌دهد که به‌هیچ‌عنوان نمی‌توان روی آن حساب کرد. درواقع دلایل خوبی برای اینکه چرا این رویکرد، منطقی‌ترین استراتژی سهامداران بنگاه نیست وجود دارد.

حمایت از بنگاه‌ها برای انجام یادگیری به‌طور خودکار به افزایش بهره‌وری منجر نمی‌شود، زیرا یادگیری و آزمایش راه‌های جدید، تمرینات هزینه‌بری هستند. درگیری‌های داخلی ناشی از بازسازی مداوم سلسله‌مراتب و مسئولیت‌ها باید مدیریت شود. به‌علاوه جایزه این تلاش لزوماً خیلی جذاب نیست. بنگاهی که تلاش زیادی برای افزایش بهره‌وری خود انجام می‌دهد و از طریق یادگیری سازمانی رقابت‌پذیر می‌شود، پاداشش از دست دادن رانت است (سیاست حمایتی با کسب رقابت‌پذیری پایان می‌یابد). از این‌رو بنگاه موفق، امتیاز نه‌چندان مبارک غرق شدن یا شنا کردن در بازار رقابتی را به‌دست می‌آورد. درواقع بدون وجود حدی از اجبار، رفتار عقلانی مدیران بنگاه‌ها احتمالاً تلاش برای کسب رضایت حداقلی و همچنین تمرکز بیشتر در فعالیت‌های رانت‌جویانه سیاسی به‌منظور حفظ رانت‌ها خواهد بود. در نتیجه اگر حمایت‌ها بدون قید و شرط تنبیهی به بنگاه‌ها تعلق گیرد، نتیجه احتمالی عدم کسب رقابت‌پذیری خواهد بود (Khan, 2013a, 2013b). دلیلی که صنایع نوزاد پس از سال‌ها حمایت، همچنان رقابت‌پذیر نمی‌شوند، تقریباً همیشه عدم تعیین و اعمال قید و شرط مورد نیاز برای اطمینان حاصل کردن از تلاش زیاد بنگاه برای توسعه توانمندی‌های سازمانی است.

بیشتر مطالعات سیاستی درباره توسعه توانمندی‌های سازمانی به تجربه کشورهای شرق آسیا، به‌خصوص تجربه کره و تایوان در خلال دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی اشاره دارد. در این زمان یادگیری از طریق انجام دادن با رانت‌های پیشینی^۱ تأمین مالی شد و قید و شرط قابل اجرا به‌منظور اطمینان از تلاش زیاد بنگاه برای افزایش رقابت‌پذیری اعمال شد (Amsden, 1992; Lall, 1992, 2000, 2003; Wade, 1990). حمایت از پیش به بنگاه تعلق می‌گرفت و سپس آنهایی که عملکرد خوبی نداشتند، یا به‌طور غیرمستقیم از طریق بازار یا به‌طور مستقیم توسط دولت تنبیه می‌شدند. هرچند به دلایل تاریخی کشورهای شرق آسیا ترکیب سیاسی غیرمعمولی دارند که به آنها اجازه می‌داد قید و شرط سختی را بر بنگاه‌های دولتی و خصوصی داخلی دریافت‌کننده حمایت، اعمال کنند (Khan, 2009; Khan & Blackenburg, 2009). در کره جنوبی حمایت پیشینی برای بنگاه‌های بزرگ به شکل وام‌های با بهره پایین، بازارهای محافظت‌شده داخلی و یارانه صادرات صورت می‌گرفت. اما اگر بنگاهی اهداف صادراتی را برآورده نمی‌کرد با تنبیه‌های جدی روبه‌رو می‌شد. عملکرد صادراتی در بازارهای جهانی آن دوران، معیار خوبی برای سنجش تلاش بنگاه در جهت افزایش رقابت‌پذیری بود. شرایط نهادی و سیاسی کره جنوبی اجازه اعمال سیاست‌های اصلاحی و گاهی تنبیهی در قبال بنگاه‌های مورد حمایت که عملکرد خوبی نداشتند را می‌داد. برای مثال نه تنها دولت در صورت مشاهده عدم رشد صادرات، یارانه صادرات را قطع می‌کرد، بلکه ممکن بود مالکیت کارخانه را به شرکت بزرگ (چائوبول) دیگری دهد که احتمال بیشتری برای کسب توانمندی‌های سازمانی توسط آن داده می‌شد. جای تعجب نیست که ظرفیت اعمال کارآمد چنین قید و شرطی، به بنگاه‌ها این پیام را می‌دهد که برای ادامه حیات خود مجبورند به‌طور مرتبط توانمندی‌های رقابتی خود را افزایش دهند. نتیجه این سیاست‌ها، کسب مداوم رقابت‌پذیری در بخش‌های متنوع و گسترده‌ای از اقتصاد بود.

دیگر کشورهای در حال توسعه مانند هند و پاکستان از سیاست صنعتی پیشینی مشابهی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی استفاده کردند، اما از ظرفیت اعمال قید و شرط برای اطمینان از تلاش فراوان بنگاه‌ها بی‌بهره بودند. در نتیجه بسیاری از بنگاه‌ها و بخش‌های مورد حمایت نتوانستند رقابت‌پذیر شوند (Khan, 1999, 2011, 2013a). خوشبختانه مدل‌های متمرکز تخصیص یارانه شرق آسیا، تنها روش حمایت از توسعه توانمندی‌های سازمانی نیست. توسعه بخش‌های رقابتی در کشورهایی با ساختارهای نهادی و سیاسی متفاوت نشان از کارآمدی سیاست‌های صنعتی با طراحی مناسب می‌دهد، اگر امکان‌پذیری اعمال قید و شرط حمایت‌ها با توانمندی‌های دولت سازگار باشد (Khan, 2013b). نکته اصلی این است که این سیاست‌ها، مشوق‌ها و مجازات‌های معتبری را به‌منظور افزایش تلاش برای توسعه توانمندی‌های سازمانی ایجاد کند. این نتیجه برخاسته از نمونه‌های موفق کسب فناوری در بعضی بخش‌های اقتصادی بنگلادش، هند و تایلند در دهه ۱۹۸۰ است (Khan, 2009, 2011, 2012a, 2012b).

1. Ex-ante Rents



۲. ویژگی‌های طراحی سیاست صنعتی (دنی رودریک)

دنی رودریک استاد اقتصاد دانشگاه هاروارد، از بازاری‌ترین اقتصاددانان حامی سیاست صنعتی محسوب می‌شود، وی که بر عوامل سازنده سیاست اقتصادی خوب مطالعات گسترده‌ای انجام داده است، استدلال‌های مهمی در باب دفاع از سیاست صنعتی ارائه کرده و البته شیوه قدیمی اتخاذ سیاست صنعتی (انتخاب برندگان) را مورد نقد قرار داده است. تمایز رویکرد وی با رویکرد مشتاق خان یکی از دلایل اصلی انتخاب او در این بخش بوده است.

۲-۱. اقتضائات حاکم بر سیاست صنعتی

به باور دنی رودریک بحث‌های زیادی درخصوص اینکه آیا باید سیاست صنعتی باشد یا نباشد انجام گرفته است. در اینجا می‌خواهیم از این پرسش گذشته و با توجه به نظر این اقتصاددان به این پرسش پاسخ دهیم که چه نوع سیاست صنعتی در چه شرایطی احتمال موفقیت بیشتری دارد؟ برای پاسخ به این سؤال، اول به سه مسئله در طراحی سیاست صنعتی خوب اشاره می‌شود. سه مسئله اصلی طراحی سیاست صنعتی عبارتند از:

۱. **پراکندگی اطلاعات:** این مسئله به نقص و عدم تقارن اطلاعات طرفین مبادله در بازارها اشاره دارد که محدودیت‌هایی برای توسعه بخش‌های رقابت‌پذیر در جامعه، بخش خصوصی و اقتصاد جهانی ایجاد می‌کند.

شکل ۲. اجزای مختلف حاکم بر سیاست‌گذاری



Source: Rodrik, 2004.

۲. **رانت‌جویی:** هر نوع سیاست صنعتی به بنگاه‌ها انگیزه زیادی برای سوءاستفاده از حمایت‌های دولت می‌دهد. نقص‌هایی که به رفتار رانت‌جویانه منجر می‌شود.

۳. **نفع جامعه:** سیاست صنعتی صرفاً موضوعی بین بوروکرات‌ها و صاحبان کسب‌وکار نیست، بلکه هدف سیاست صنعتی در درجه اول منتفع کردن کل جامعه است.

برای لحاظ سه مسئله حیاتی فوق، سه ویژگی نهادی سیاست صنعتی به ترتیب باید مدنظر قرار گرفته شود:

– درهم‌تنیدگی: سبک سنتی سیاستگذاری از رویکرد بالا به پایین کارفرما – کارگزار تبعیت می‌کند. این رویکرد با فاصله‌ای که بین بوروکرات‌ها و بخش خصوصی ایجاد می‌کند، اقتدار خوبی به بوروکرات‌ها داده و از آنها در مقابل رفتارهای رانت‌جویانه بخش خصوصی تا اندازه‌ای محافظت می‌کند. اما بزرگ‌ترین مشکل این رویکرد این است که مانع حرکت روان اطلاعات بین بخش خصوصی و دولت و برعکس می‌شود. از آنجایی که بوروکرات‌ها با صاحبان کسب‌وکار صحبت نکرده و تعامل ندارند نمی‌توانند موانع اصلی را تشخیص دهند. در مقابله با این پدیده است که رویکرد درهم‌تنیدگی اجازه حرکت اطلاعات از بخش خصوصی به دولت و برعکس را می‌دهد. همکاری نزدیک دولت با بخش خصوصی، شناسایی موانع اصلی رشد را ممکن می‌کند.

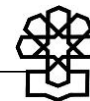
– هویج و چماق: سیاست صنعتی مؤثر، ترکیب کارآمدی از به‌اصطلاح هویج و چماق است. یعنی نه می‌توان صرفاً با دادن امتیازهای انگیزشی ارتقای فناوری و تغییر ساختاری را رقم زد و نه صرفاً با استفاده از سیاست‌های تنبیهی انگیزه لازم را برای کارآفرینی و حرکت در مسیرهای جدید و با ارزش‌افزوده بالا ایجاد کرد. تاریخ سیاست صنعتی مملو از نمونه‌هایی است که هویج‌ها بدون چماق مؤثر به کار گرفته شده و اکثراً شکست خورده‌اند.

– مسئولیت‌پذیری: این نکته اشاره به ملاحظه مذکور در مورد «نفع جامعه» دارد. در واقع در طراحی سیاست صنعتی باید به این موضوع توجه زیادی کرد که هدف اصلی، منتفع کردن جامعه از رشد فراگیر است. مانند سرمایه‌گذاری در آموزش و پرورش، که نفع تربیت متخصص در انتها جامعه را منتفع می‌کند، از نتیجه سیاست صنعتی نیز این جامعه است که باید در سطح کلان منتفع شود و نه دولت یا بخش خصوصی. در اینجا اراده سیاسی و دولت متعهد به رشد و توسعه کشور اهمیت خود را نشان می‌دهد.

۲-۲. ده اصل عمومی در طراحی سیاست صنعتی

خروجی تدوین سیاست صنعتی به فرصت‌ها و محدودیت‌هایی بستگی دارد که در طول فرآیند طراحی سیاست شناسایی شده است. یک کشور ممکن است توسعه یک خوشه خدماتی پیرامون توسعه بندر ملی را انتخاب کند. کشور دیگری شاید بخواهد برای فناوری زیستی (بیوتکنولوژی) و نرم‌افزار کامپیوتر سرمایه‌گذاری خطرپذیر^۱ عمومی فراهم کند.

افراد بسیار کمی همچنان باور دارند که سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی دولتی می‌تواند نیروی محرکه توسعه اقتصادی باشد. حتی اقتصاددانان چپ‌گرا هم تا اندازه قابل قبولی اهمیت نیروی‌های بازار و



ابتکارات بخش خصوصی را درک کرده‌اند. البته ضرورت قرار گرفتن فعالیت بخش خصوصی در یک چارچوب عمومی که مشوق بازسازی، تنوع‌سازی و پویایی فناوری بوده و فراتر از آنچه که نیروهای بازار با اتکا به خود می‌توانند انجام دهند، به‌طور فزاینده‌ای به رسمیت شناخته می‌شود. احتمالاً این به رسمیت شناختن در بخش‌هایی از جهان که اصلاحات بازارمحور نتایج ناامیدکننده‌ای به بار آورده - به‌طور مشخص در آمریکای لاتین - بدیهی‌تر است. کشور دیگری ممکن است کاغذبازی یا مقررات بوروکراتیک بیش از حد را مانع فعالیت کارآفرینان در حوزه‌های جدید محسوب کند. با وجود این تنوع در رویکردها، همچنان می‌توان یک سری اصول عمومی برای طراحی سیاست صنعتی برشمرد.

۱. مشوق‌ها صرفاً برای فعالیت‌های جدید فراهم شوند. هدف اصلی سیاست صنعتی، متنوع‌سازی اقتصاد و ایجاد حوزه‌های جدید مزیت نسبی است. از این‌رو تمرکز مشوق‌ها باید بر فعالیت‌هایی باشد که برای اقتصاد داخلی جدید است. منظور از «جدید» هم تولید کالاهای جدید و هم به‌کارگیری فناوری‌های جدید در تولید محصولات موجود است. بسیاری از کشورها برای سرمایه‌گذاری‌های جدیدی که به افزایش توانمندی اقتصاد داخلی بیانجامد، معافیت‌های مالیاتی فراهم می‌کنند. توجه کنید که این توصیه از ایده فراهم کردن مشوق برای کسب‌وکارهای کوچک و متوسط (SMEs) کاملاً متفاوت است. معیار سیاست‌های حمایتی از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط اندازه است و نه توان بالقوه فعالیت موردنظر در خلق عرصه‌های جدید تخصص؛ این درحالی است که خلق عرصه‌های جدید فعالیت است که رشد اقتصادی را به ارمغان می‌آورد.

۲. معیارهای موفقیت و شکست سرمایه‌گذاری‌ها باید واضح باشد. سیاست صنعتی فرآیندی تجربی است. با توجه به ماهیت کارآفرینی، تمام سرمایه‌گذاری‌ها در فعالیت‌های جدید موفق نخواهند بود. در کره، تایوان، تایلند و ... نفع موفقیت‌ها بیش از ضرر اشتباهات بود. اما در نبود تصویر واضحی از موفقیت و معیارهای قابل‌سنجش برای آن، احتمال ادامه و ماندگاری شکست‌ها وجود دارد. گیرندگان رانت به‌رغم عملکرد ضعیف می‌توانند با بازی دادن نهادهای دولتی به دریافت حمایت ادامه دهند. ازسویی بوروکرات‌های دولتی نیز می‌توانند مدعی موفقیت‌آمیز بودن عملکردشان شده و برنامه‌هایشان را ادامه دهند. معیار ایدئال سنجش موفقیت باید بهره‌وری (هم نرخ رشد و هم سطح مطلق آن) و نه اشتغال یا سطح تولید باشد. البته از آنجایی که اندازه‌گیری بهره‌وری مشکل است، ممیزی پروژه^۱ توسط مهندسان مشاور می‌تواند شاخص‌های مفیدی برای این کار فراهم کند. همچنین الگوبرداری^۲ با استفاده از تجربه صنایع مشابه در کشورهای همسایه می‌تواند کمک کند. عملکرد در بازارهای جهانی (مانند سطح صادرات) هم معیار خوبی است، زیرا یک مقایسه مشخص از وضعیت صنعت نسبت به رقبای پیشرو فراهم می‌کند.

1. Project audits
2. Benchmarking

۳. باید یک استراتژی خروج وجود داشته باشد. یکی از راه‌های اطمینان از عدم حبس طولانی‌مدت منابع (مالی و انسانی) در فعالیتهای ناموفق، پایان دادن به حمایت است. علاوه بر این، هر پروژه مورد حمایت نه‌تنها باید از پیش تصویر مشخصی از موفقیت و شکست داشته باشد، بلکه پایان خودکار حمایت‌ها پس از گذشت یک دوره زمانی مناسب باید در نظر گرفته شود.

۴. حمایت دولتی باید فعالیتهای و نه بخش‌ها را هدف قرار دهد. برای نهادهای مروج سرمایه‌گذاری، تعیین اولویت‌هایشان به شکل صنایع یا بخش معمول است (گردشگری، فناوری زیستی یا خودرو). این رویکرد موجب انحراف در تلاش‌های ترویج صنعتی می‌شود. اهداف حمایت دولتی باید فعالیتهای و نه بخش‌ها باشد. این رویکرد سازماندهی حمایت به‌عنوان اصلاح‌گر شکست‌های بازار مشخص و نه حمایت کلی از این یا آن صنعت را ممکن می‌سازد. به‌جای تعیین مشوق‌های سرمایه‌گذاری برای صنعت گردشگری یا فناوری زیستی، برنامه‌های دولتی باید از آموزش زبان، گزارش‌های امکان‌پذیری کشاورزی غیرسنتی، سرمایه‌گذاری در زیرساخت، انطباق فناوری خارجی با شرایط داخلی، سرمایه‌گذاری خطرپذیر و ... حمایت کند. چنین برنامه‌های بینابنشی^۱ این مزیت را دارد که چندین بخش را توسعه داده و شکست‌های بازار را به‌طور مستقیم هدف قرار می‌دهد.

۵. فعالیتهایی باید مورد حمایت قرار گیرند که بتوانند اثر سرریز^۲ و اثر تقلید^۳ ایجاد کنند. دلیلی برای فراهم کردن حمایت دولتی از یک فعالیت وجود ندارد مگر آن فعالیت موجب جذب سرمایه‌گذاری‌های مکمل دیگر یا سرریزهای فناوری یا اطلاعات شود. حمایت دولتی باید مشروط به یک تحلیل این‌چنینی شود. علاوه بر این، فعالیتهای مورد حمایت باید به‌گونه‌ای سامان یابند که اثر سرریزها برای واردشوندگان و رقبای بعدی حداکثر شود.

۶. اختیار طراحی و اجرای سیاست صنعتی باید به سازمان‌هایی محول شود که شایستگی خود را نشان داده‌اند. با اینکه شکایت از عملکرد نامناسب و فساد بوروکرات‌های دولتی امری مرسوم است، اما درجه صلاحیت بوروکرات‌ها از یک سازمان به سازمان دیگر بسیار متفاوت بوده و معمولاً بیشتر کشورها دارای دسته‌ای از بوروکرات‌های شایسته هستند. محول کردن فعالیتهای توسعه‌ای به چنین سازمانی به نسبت بنا کردن یک سازمان جدید یا محول کردن به یک سازمان باسابقه‌تر مناسب‌تر است. این مسئله در انتخاب ابزار پیاده‌سازی سیاست صنعتی باید در نظر گرفته شود. برای مثال اگر یک بانک توسعه‌ای خوب در کشور وجود داشته اما در مقابل سازمان مالیات وضعیت بدی دارد، بهتر است که حمایت به‌جای مشوق‌های مالیاتی از طریق هدایت اعتبارات صورت گیرد. البته باید توجه داشت که این موضوع می‌تواند با اصل ضرورت نزدیکی ابزار سیاستی به منبع شکست بازار در تناقض باشد.

1. Cross-Cutting

2. Spillover Effect

3. Demonstration Effect



سازمان دارای صلاحیت ممکن است ابزار مورد استفاده را از قبل مشخص کند. در اینجا یک مصالحه ضروری باید صورت گیرد. وقتی نیروی انسانی و مدیریت دارای صلاحیت نایاب هستند، استفاده از ابزار دومین-بهترین کارآمد، بهتر از به کارگیری ابزار اولین-بهترین ناکارآمد است.

۷. سازمان‌های مجری سیاست صنعتی باید از سوی مدیریت هدایت شود که در نتایج آن سهمیم و دارای اختیارات بالای سیاسی است. باید توجه داشت که سیاست صنعتی کارآمد نیازمند وجود حد مشخصی از اختیارات در نهادهای مجری آن است. البته وجود اختیار به معنای فقدان نظارت و پاسخگویی نیست. نظارت دقیق (و هماهنگی) فعالیت‌های توسعه‌ای توسط سیاستمداری در سطح کابینه ضروری است. این سیاستمدار باید مدیری باشد که برنامه بازسازی اقتصادی را باور داشته و مسئولیت اصلی را برعهده گیرد. چنین نظارتی نه تنها مانع رفتار منفعت‌طلبانه سازمان‌ها می‌شود، بلکه در مقابل از تسخیر بخش خصوصی نیز حفاظت می‌کند. همان‌طور که توصیه شد این مدیریت را می‌تواند یک وزیر کابینه، یک معاون رئیس‌جمهور یا حتی خود رئیس‌جمهور (یا نخست‌وزیر) به‌عهده گیرد.

۸. سازمان‌های مسئول سیاست صنعتی باید مسیرهای ارتباطی خود با بخش خصوصی را حفظ کنند. حفظ اختیار و اقتدار به معنای حفظ فاصله زیاد از کارآفرینان و سرمایه‌گذاران نیست. در واقع ارتباط دائمی به مقامات دولتی اجازه می‌دهد اطلاعات خوبی از واقعیت‌های کسب‌وکار داشته باشند که بدون آن امکان تصمیم‌گیری درست امکان‌پذیر نیست.

۹. در بهترین شرایط هم، اشتباهاتی به موجب انتخاب بازنده‌ها روی خواهد داد. در اغلب موارد با سیاست‌های حمایتی که امکان انتخاب بازنده‌ها به جای انتخاب برنده‌ها وجود دارد، مخالفت می‌شود. با اینکه حفظ ملاحظات و احتیاط ضروری است، اما همچنین باید دانست که یک استراتژی مطلوب برای کشف مزیت نسبی جدید یک کشور، ضرورتاً همراه با چنین اشتباهاتی خواهد بود. هدف نباید به حداقل رساندن روی دادن این اشتباه‌ها باشد که نتیجه این هدفگذاری به‌طور کلی عدم اکتشاف برنده‌ها می‌شود، بلکه هدف باید به حداقل رساندن هزینه اشتباه‌های پس از روی دادن تعیین شود. اگر دولت هیچ اشتباهی مرتکب نمی‌شود، تنها به این معناست که به اندازه کافی تلاش نمی‌کند.

۱۰. فعالیت‌های توسعه‌ای باید ظرفیت تجدید و اصلاح خود را داشته باشند تا فرآیند اکتشاف به یک چرخه دائمی تبدیل شود. همان‌گونه که الگوی از پیش مشخصی برای ارتقای صنعتی وجود ندارد، نیازها و شرایط اکتشاف هم در طول زمان تغییر می‌کند. از این رو نیاز است که سازمان مسئول سیاست صنعتی، ظرفیت بازطراحی و اصلاح خود را داشته باشد. در طی زمان بعضی از عملکردهای کلیدی سیاست صنعتی باید از دستور کار خارج و سیاست‌های جدیدی جایگزین شوند.

۲-۳. شش مشوق انگیزشی برای سیاست صنعتی

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، سیاست صنعتی نباید تنها دسته‌ای از برنامه‌های انگیزشی باشد. بلکه باید در طراحی سیاست، حوزه‌هایی با احتمال بیشترین اثرگذاری کشف شوند. خروجی چنین فرآیندی - نوع سیاست‌ها و رویکردهای به‌کار گرفته‌شده - تا حد زیادی به شرایط خود کشور مربوط است. باین‌حال شرح مختصر تعدادی از برنامه‌ها به‌عنوان نمونه، در درک بهتر سیاست صنعتی کمک می‌کند.

۱. **سهیم شدن در هزینه «خوداکتشافی».** عدم اطمینان از اینکه تولید چه کالای جدیدی می‌تواند سودآور باشد، یکی از موانع اصلی بازسازی اقتصادی است. برای مقابله با این عدم اطمینان نیاز به یکسری سرمایه‌گذاری‌های اولیه و همچنین ابتکاراتی برای بهبود عملکرد فناوری‌های وارداتی متناسب با شرایط داخلی است. از آنجایی که هردوی این حوزه‌ها مملو از آثار جانبی است (موارد موفق به‌راحتی می‌توانند شبیه‌سازی شوند)، توجیه اقتصادی حمایت از آنها قوی است. از این‌رو دولت‌ها معمولاً در مراحل اولیه فرآیند اکتشاف باید بخشی از هزینه را برعهده بگیرند. روش انجام کار می‌تواند به این شکل باشد که کارآفرینان بخش خصوصی برای استفاده از منابع عمومی با آوردن پیشنهاد سرمایه‌گذاری خود وارد یک مسابقه شوند. معیارهای حمایت مالی از چنین پیشنهادی شامل:

الف) مرتبط به فعالیت‌های جدید باشند؛

ب) توان بالقوه برای یادگیری و سرریز فناوری به دیگر فعالان اقتصادی وجود داشته باشد؛

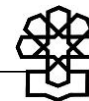
ج) بنگاه‌های بخش خصوصی حاضر به پذیرفتن نظارت و ممیزی عملکردشان توسط نهاد دولتی باشند.

۲. توسعه مکانیسم‌هایی برای تأمین مالی پرریسک‌تر. حرکت از مرحله پیش‌سرمایه‌گذاری به

مرحله سرمایه‌گذاری نیازمند مقدار قابل‌توجهی منابع است که به‌گونه‌ای باید تأمین شود. بانک‌های تجاری معمولاً برای این منظور مناسب نیستند. توسعه کسب‌وکار و اکتشاف نیازمند تأمین مالی بلندمدت و پرریسک است. روش‌های دیگر برای تأمین مالی پرریسک مانند بازارهای اوراق قرضه شرکتی، بازارهای سهام، یا صندوق‌های سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر معمولاً در کشورهای در حال توسعه یا وجود ندارند یا بسیار محدودند. علاوه بر این موارد دولت‌ها نیازمند تأمین مالی جایگزین نیز هستند که می‌تواند بسته به منابع مالی و نیروی انسانی در دسترس متفاوت باشد. برای نمونه می‌توان به این موارد اشاره کرد: بانک‌های توسعه‌ای، صندوق‌های سرمایه‌گذاری دولتی (اما با مدیریت حرفه‌ای)، تضمین دولتی برای ارائه وام‌های بلندمدت توسط بانک‌های تجاری، یا مکانیسمی که بخشی از دارایی صندوق‌های بازنشستگی را به سبدهای سرمایه‌گذاری با ریسک بالاتر هدایت کند.

۳. درونی‌سازی آثار جانبی هماهنگی. آثار جانبی هماهنگی، اختصاصی هر فعالیتی بوده و

غیرممکن است بتوان از پیش تصویر مشخصی از آن ارائه داد. نیازمندی‌های صنعت گردشگری با نیازمندی‌های صنعت خودرو بسیار متفاوت است. در این وضعیت دولت‌ها باید توان شناسایی شکست



هماهنگی را داشته و برای حل آن تلاش کنند. شوراهاى هماهنگی و مشورت^۱ یکی از مکانیسم‌های توسعه چنین توانمندی است. نکته اینجاست که این تلاش‌ها باید در چند سطح یعنی در سطح ملی، منطقه‌ای و بخشی انجام گیرند. در تمام این موارد اتاق بازرگانی و صنعت و اتحادیه‌های کارگری و کشاورزی می‌توانند نقش سازنده‌ای ایفا کنند. همچنین با شفافیت و پاسخگویی، روابط دولت و واحدهای بخش خصوصی باید مشروعیت اجتماعی پیدا کند. پروپوزال‌ها باید عمومی شوند، به‌طور رسمی متخصصان تحلیل و ارزیابی کنند و اثر مالی آنها محاسبه شود. هدف، شناسایی فرصت‌های هماهنگی و محدود کردن رفتارهای رانت‌جویانه است.

۴. تحقیق و توسعه دولتی. کسب فناوری از کشورهای پیشرفته با خرید یکجا امکان‌پذیر نیست. چه تولید انگور در شیلی باشد یا فناوری اطلاعات در تایوان، بسیاری از صنایع نیاز به تلاش‌های تحقیق و توسعه برای شناسایی، انطباق و انتقال فناوری از خارج دارند. نکته اینجاست که این تلاش‌ها باید با فعالیت‌های بخش خصوصی مرتبط بوده و نیازهایشان را برآورده کند. برنامه‌هایی نتایج بهتری در پی خواهند داشت که در جواب تقاضای بخش خصوصی ایجاد شده باشند.

۵. اختصاص یارانه به آموزش مهارت فنی عمومی. فعالیت‌های جدید دیر یا زود با کمبود نیروی انسانی ماهر مواجه می‌شوند. شرکت‌های مبتکر از ترس ترک شغل کارکنان که به کاهش منافع برنامه‌های آموزشی حین کار خواهد انجامید، کمتر از مقدار لازم در آموزش کارکنان سرمایه‌گذاری می‌کنند. این موضوع باعث تأخیر در فرآیند اکتشاف و بهبود می‌شود. از این‌رو استدلال محکمی برای اختصاص حمایت دولتی از آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و زبان وجود دارد. به‌طور عمومی امکانات آموزش‌های عمومی نقش کم‌رنگی در کشورهای در حال توسعه دارند، زیرا آنها به‌ندرت نیازهای واقعی بخش خصوصی را هدف قرار می‌دهند. از این‌رو شاید بهتر باشد بسته‌های حمایتی یا یارانه را در قالب تأمین مالی مشترک برنامه‌های آموزشی به خود بنگاه‌های اقتصادی یا مؤسسات خصوصی آموزشی اختصاص داد.

۶. استفاده از شهروندان مهاجر. بیشتر کشورهای در حال توسعه تعداد چشمگیری نیروی انسانی مهاجر در کشورهای پیشرفته دارند. این افراد معمولاً روحیه کارآفرینی بیشتری داشته و اغلب از مهارت بالاتری هم در مقایسه با کارگران داخلی برخوردارند. با توجه به روحیه کارآفرینی، مهارت‌ها و آشنایی نزدیک با کسب‌وکارهای کشورهای توسعه‌یافته، همچنین تمایل بسیاری از آنها به بازگشت به کشورشان (در صورتی که شرایط مهیا باشد)، این افراد می‌توانند به‌عنوان منبع خوداکتشافی در کشور خودشان بسیار ارزشمند باشند. دولت‌ها می‌توانند به‌طور فعالانه مشوق بازگشت این افراد بوده و برای کاشتن بذر فعالیت‌های اقتصادی جدید از آنها استفاده کنند.

۳. اصول طراحی سیاست صنعتی (لوریدسون)

لوریس ساندر لوریدسون، استاد دانشگاه راسکلید، و عضو گروه بین‌المللی توسعه از جمله دیگر نظریه‌پردازان مطرح در این حوزه است که به‌دلیل رویکرد متفاوت خود به سیاست صنعتی (تلفیقی از آرای دو رویکرد قبلی) در اینجا مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۳-۱. گام‌های تدوین سیاست صنعتی

در این قسمت می‌خواهیم ورای توجیهات نظری (چرا) به اصول سیاست صنعتی مرتبط با «چه چیز» و «چگونه» بپردازیم. اصول مطرح شده براساس ترکیبی از درس‌های آموخته‌شده و تفکر معاصر در این حوزه است و باید به‌عنوان نتایجی تجربی دیده شوند.

۱. اول از همه سیاست صنعتی باید بخشی از استراتژی توسعه بهره‌وری^۱ یا استراتژی سرمایه‌گذاری ملی^۲ کلان‌تر باشد که مازاد اقتصاد را افزایش داده تا بتوان از قبل آن سرمایه‌گذاری کرد. با بستن مسیرهای سرمایه‌گذاری غیرمولد و فرار سرمایه و همچنین محدود کردن مصرف کالاهای لوکس، سیاست صنعتی باید بخش زیادی از این صرفه‌جویی را به سرمایه‌گذاری در فعالیتهای مولد هدایت کند. سطح بالای سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت صرفاً با اطمینان از ثبات فضای سیاسی و سیاست‌های کلان اقتصادی ظهور نمی‌کنند، بلکه طراحی ساختار کلی سرمایه‌گذاری‌ها و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های منتخب از طریق اختصاص رانت مولد نیز لازم است.

۲. استراتژی صنعتی شامل سیاست‌هایی برای حمایت از یکی یا همه این فرآیندهاست: تنوع‌سازی بخشی^۳، تعمیق صنعتی^۴ و ارتقای صنعتی^۵.

– **تنوع‌سازی بخشی:** به معنای بسیج سرمایه و سرمایه‌گذاری در فعالیتهای جدید و در نتیجه افزایش سهم تولید در اقتصاد یا افزایش تنوع کالاهای تولیدی و صادراتی است.

– **تعمیق صنعتی:** به معنای شکل‌گیری پیوندها و مکمل‌های محلی از طریق ایجاد پایگاه پر قدرت تأمین‌کنندگان و توسعه خدمات مرتبط است.

– **ارتقای صنعتی:** اشاره به سیاست‌های توسعه ساختار صنعتی پیشرفته‌تر و رقابتی‌تر دارد. با حرکت از تنوع‌سازی به سمت ارتقای صنعتی، موفقیت سیاست صنعتی سخت‌تر و چالش‌برانگیزتر می‌شود.

1. Productive Development Strategy
2. National Investment Strategy
3. Sectoral Diversification
4. Industrial Deepening
5. Industrial Upgrading



۳. سومین ویژگی سیاست صنعتی تأکید بر فناوری، همکاری و رقابت است. سیاست صنعتی تمرکز زیادی بر دارایی‌های دانش‌بنیان یا ظرفیت‌های فناوری دارد. تشویق ابتکار مداوم از طریق رقابت است که در درجه اول بر توسعه مداوم کالا، فرآیندها و سازمان متکی باشد و نه به حداقل رساندن هزینه. با اینکه رقابت برای حفظ نوآوری و واکنش به چالش‌ها و فرصت‌ها ضروری است، اما درجه بالایی از همکاری و تعامل برای ترویج مزیت‌های تجمیع، جریان داشتن روان اطلاعات، یادگیری تعاملی و بازده جمعی نیاز است. یادگیری بنگاه‌های مستقل در فضای انزوا و فردی نبوده، بلکه آنها بخشی از نظام فناوری بزرگ‌تر شامل دیگر بخش‌های خصوصی، بخش‌های نیمه‌دولتی و سازمان‌ها و نهادهای دولتی هستند.

۴. سیاست صنعتی معاصر، باور سنتی متناقض بودن استراتژی ترویج صادرات با استراتژی جایگزینی واردات را قبول ندارد. هم حمایت از صادرات و هم توسعه بازار داخلی مهم هستند. سیاست درهای باز یا بازار آزاد نه تنها معادل صادرات نیست، بلکه شرط کافی یا حتی لازم آن نیز نیست. از طرفی با اینکه صادرات برای صنعتی شدن حیاتی است، صنعتی شدن صرفاً با محوریت صادرات به دلیل نوسانات تجارت بین‌الملل با بی‌ثباتی شدید شاخص‌های اقتصاد کلان همراه خواهد بود. همچنین استراتژی جایگزینی واردات و رشد تقاضا-محور^۱ نیز ضعف‌های خود را داشته و حمایت‌گرایی هم ابزار بالقوه خطرناکی است. اگرچه حمایت موقت برای توسعه کالاها و فناوری‌های جدید در کشورهای در حال توسعه ضروری تلقی می‌شود، اما یک پایگاه تأمین‌کننده قوی داخلی برای جذب بیشتر ارزش‌افزوده صادرات و همچنین تقاضای داخلی برای حفظ ثبات و پایداری نیاز است.

۵. ادغام استراتژیک و فکرشده اقتصاد ملی در اقتصاد بین‌الملل به‌جای رویکرد قطع رابطه یا در مقابل آن اتخاذ سیاست‌های درهای باز از ویژگی‌های مرتبط با سیاست صنعتی است. ادغام استراتژیک با توجه به منافع ملی رشد، تنوع، تعمیق و ارتقای صنعتی به زمان، سرعت و توالی باز کردن درهای اقتصاد توجه می‌کند. سیاست صنعتی استراتژیک نه تنها از آزادسازی زود هنگام که به توانمندی‌های تولیدی بنگاه‌ها ضربه می‌زند دوری می‌جوید، بلکه مانع از آزادسازی حساب سرمایه^۲ (که ثبات مالی و نظام مالی داخلی را تضعیف می‌کند) نیز می‌شود. علاوه بر این، سیاست صنعتی استراتژیک باید اطمینان ایجاد کند که سرمایه‌گذاری‌های خارجی جذب‌شده در خدمت ایجاد پیوندهای داخلی^۳ و توانمندی‌های فناوری است. با اینکه ادغام در بازار جهانی یک شرط لازم برای تحول صنعتی موفق است، استراتژی‌های انجام آن از صادرات خودمختار شرکت‌های داخلی تا توافق‌های صدور مجوز، ادغام در زنجیره ارزش جهانی و استفاده از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌تواند متفاوت باشد.

۶. ششمین ویژگی سیاست صنعتی، انتخابی و موردی بودن آن است. از آنجاکه دولت برای دخالت، منابع محدودی در اختیار دارد و مسائل پیش روی اقتصاد، بسیار پیچیده و تخصصی هستند، سیاست

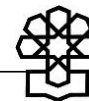
1. Demand-led Growth
2. Capital-account Liberalisation
3. Domestic Linkages

صنعتی باید معطوف به یک بخش، فعالیت و شرایط طراحی شود. از این رو هدف اصلی، انتخاب بخش‌ها یا فناوری‌های کلیدی برای سرمایه‌گذاری، مساعدت و ... در جهت ارتقای آن و نیز توجه ویژه و خاص به صنایع پر تقاضاست. چنین سیاست‌های اختصاصی معمولاً کارآمدتر و کم‌هزینه‌تر از سیاست‌های افقی است. علاوه بر این سیاست صنعتی استراتژیک در همه مراحل توسعه یکسان نیست، فازهای شروع، ثبات و غروب یک صنعت نیازهای سیاستی متفاوتی دارند. همچنین سیاست صنعتی با رویکرد تعاملی سعی در حرکت ساختار سرمایه‌گذاری ملی و پیشگامان فناوری و رای فعالیت‌های سودآور فعلی دارد. با اینکه سیاست صنعتی در مقیاس کوچک، مشوق رشد است، اما در مقیاس کلان سرمایه‌گذاری‌های پرریسک با منافع بلندمدت رشد را بیشتر پیش می‌برد.

۷. سیاست صنعتی با تکثرگرایی نهادی و تنوع سیاستی سازگار است. سیاست صنعتی نه محدود به تعدادی ابزارهای سیاستی مشخص است و نه تعداد مشخصی نهاد اقتصادی، بلکه تفاوت ترکیب مورد استفاده، وابسته به شرایط اولیه (اندازه اقتصاد، داشته‌های اولیه و شرایط تاریخی)، توانمندی‌های محلی، سطح توسعه‌یافتگی و درنهایت شرایط بین‌المللی است. در خصوص نهادهای اقتصادی، ترکیب‌های مختلفی از نهادها می‌توانند به تنوع، تعمیق و ارتقای صنعت کمک کنند. مشخص کردن نهادهای مرتبط با توجه به موضوع و هدف می‌تواند نشان دهد که احتمالاً چه نهادهای رسمی و غیررسمی باید مدنظر قرار گیرند.

۸. سیاست صنعتی بیشتر نیازمند ظرفیت نهادی است تا موارد دیگری مانند سیاست‌های اقتصاد کلان. ظرفیت نهادی برای کشف و درمان شکست‌های استراتژی و مشکلات سیستمی و همچنین وارد شدن به فرآیندهای جستجوی جمعی مورد نیاز است. توان اتخاذ تصمیم‌های استراتژیک و ریسکی و همچنین اقدام به اصلاح در صورت وقوع اشتباه اهمیت بسزایی دارد. با حرکت از تنوع‌سازی به سمت ارتقای صنعتی، در طراحی و به‌خصوص پیاده‌سازی سیاست صنعتی ظرفیت مشاوره، تعهد داشتن، نظارت و ارزیابی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.

۹. با اینکه فرآیند سیاست‌گذاری صنعتی ممکن است به چشم یک مسئله فنی دیده شود، اما نمی‌تواند کاملاً از سیاست جدا باشد. عملکرد واقعی دستگاه اداری تحت تأثیر شدید نهادها و فرآیندهای سیاسی بوده و همچنین روابط بین بخش خصوصی و عمومی همیشه در روابط سیاسی و فرآیندهای ائتلاف‌سازی درهم‌تنیده شده‌اند. علاوه بر اینها، منبع اصلی سیاست‌ها و نهادهای رشدافزا به ایدئولوژی نخبگان سیاسی و تحلیل سیاسی‌شان - شامل نحوه تعامل با تهدیدات امنیتی داخلی و خارجی و محدودیت منابع - باز می‌گردد.



۲-۳. اهمیت ظرفیت و اختیار دولت برای اتخاذ سیاست صنعتی

با توجه به مورد آخر در مورد گام‌های سیاست صنعتی می‌توان فهمید که بدون در نظر گرفتن ظرفیت و اختیار دولت، طراحی سیاست‌های صنعتی استراتژیک بی‌معناست یا به قول پیتر ایوانز (84: 2005): ایفای ضعیف نقش درست به اندازه ایفای نقش اشتباه بد است.^۱ در بعضی کشورهای در حال توسعه دولت اصلاً کارآمدی ندارد، در بعضی دیگر از کشورها دولت توسط بعضی اشخاص و روابط شخصی اداره شده، در آنها درگیری مداوم بر سر قدرت وجود داشته و فساد گسترده است. در چنین مواردی سیاست صنعتی استراتژیک پیش از نهادسازی دولت امکان ندارد. سیاست صنعتی ممکن است تنها به نوع دولت مربوط نباشد، بلکه شرایط بین‌الملل هم اثرگذار است. فضای مناسب برای سیاستگذاری صنعتی باید وجود داشته باشد این در حالی است که همواره توان سیاستی دولت‌ها با توجه به موقعیت خود در تقسیم‌کار جهانی و همچنین قوانین بین‌المللی محدود شده است. قوانین بین‌المللی بسیار مهم هستند، زیرا بعضی از مقررات سازمان تجارت جهانی مانند موافقتنامه راجع به اقدامات سرمایه‌گذاری مرتبط با تجارت (TRIMs) به‌عنوان محدودیت برای سیاست صنعتی شناخته می‌شود. البته همچنان می‌توان ادعا کرد که فضای سیاستی قابل‌توجهی برای اتخاذ سیاستگذاری صنعتی باقی‌مانده و جهانی‌سازی حتی می‌تواند نقش سازنده‌ای نیز در این امر ایفا کند (Mayer, 2009; Rodrik, 2004; Weiss, 2003). در اینجا به این مورد مهم پرداخته نشد بلکه سعی شد نشان دهد که کشورها چگونه می‌توانند از فضای سیاستی موجود بهتر استفاده کرده و با ادغام استراتژیک در بازار جهانی آن را توسعه دهند.

۳-۳. نه ویژگی سیاست صنعتی ببرهای آسیا

سنجای لال،^۲ اقتصاددان توسعه دانشگاه آکسفورد، مطالعات گسترده‌ای درباره کسب فناوری و یادگیری به خصوص در کشورهای شرق آسیا انجام داده است. به باور او موفقیت سیاست صنعتی در کشورهای ملقب به ببرهای آسیا و شکست آن در بقیه کشورها، مانع پذیرش اجماع واشنگتنی در مخالفت کلی با سیاست صنعتی عمودی می‌شود. این نتایج متناقض نشان می‌دهد که نتیجه سیاست صنعتی منوط به چگونگی دخالت دولت و نه اصل دخالت است. تفاوت بین استراتژی معمول جایگزین واردات با آنچه که ببرهای آسیا انجام داده‌اند را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱. انتخابی بودن (انتخاب چند فعالیت محدود در یک زمان) در مقابل تلاش برای ارتقای تمامی صنایع بدون تبعیض و نامتناهی،
۲. انتخاب فعالیت‌هایی که پیوندها و منافع فناوری قابل‌توجهی دارند،
۳. فشار برای ورود اجباری به بازارهای جهانی، استفاده از صادرات به‌عنوان منتظم و همچنین معیار ارزیابی بوروکرات‌ها و بنگاه‌ها،

1. Playing the Right Role Poorly is as bad as Playing the Wrong Role

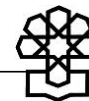
2. Sanjaya Lall

۴. واگذاری نقش اصلی در فعالیتهای مولد به بنگاههای بخش خصوصی و درعین حال استفاده از بنگاههای بخش عمومی برای خلأهایی که نیاز است پر شود. همچنین ورود به حوزههای بسیار پرریسک،
۵. سرمایه‌گذاری گسترده در مهارت‌آموزی، زیرساخت‌ها و نهادهای حمایتی؛ همه این موارد در هماهنگی کامل با سیاست‌های حمایتی مرتبط با بازارهای تولیدی بود،
۶. استفاده از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به صورت انتخابی برای کمک به ایجاد توانمندی‌های داخلی (محدود کردن FDI یا تعیین قید و شرط برای آنها) یا ورود به زنجیره‌های تأمین کالاهای با فناوری‌های بالا،
۷. تمرکز تصمیم‌گیری استراتژیک در مسئولان صالح که نگاه کلان و بلندمدت به اقتصاد داشته و توانایی اجرای سیاست‌ها در وزارتخانه‌های مختلف را داشته باشند،
۸. ارتقای کیفیت بوروکرات‌ها و حکمرانی، گردآوری اطلاعات مرتبط و درس‌های به‌دست آمده از رهبران فناوری،
۹. اطمینان از انعطاف‌پذیری و یادگیری سیاست، تا امکان اصلاح اشتباهات وجود داشته باشد. همچنین استفاده از مشارکت بخش خصوصی در تدوین و پیاده‌سازی استراتژی (Lall and Teubal, 1998).

جمع‌بندی

شواهد و قرائن برای توجیه لزوم به‌کارگیری سیاست صنعتی به اندازه کافی قوی و محکم است. اما چالش اصلی در تدوین و پیاده‌سازی سیاست صنعتی توسط دولت‌ها، به‌خصوص دولت‌های نه‌چندان کارآمد در کشورهای درحال توسعه است. تجربه‌های متعدد شکست سیاست صنعتی در کشورهای مختلف و همچنین در کشور خودمان، اهمیت پرداختن به مسئله چگونگی تدوین سیاست صنعتی کارآمد را دوچندان می‌کند. در این گزارش، از دیدگاه چند اندیشمند این حوزه بایسته‌های تدوین و پیاده‌سازی سیاست صنعتی بررسی شد. با اینکه اختلافاتی در بین روش‌ها و نکات مورد تأکید وجود داشت، اما می‌توان خطوط کلی که همه اندیشمندان روی آن توافق دارند را نیز برشمرد. سعی شده است این خطوط کلی و نکات مشترک آن به صورت ذیل جمع‌آوری شود:

۱. اولین مرحله پس از انتخاب بخش یا صنعتی برای حمایت، شناسایی مهمترین موانع کسب رقابت‌پذیری یک بخش یا صنعت است که معمولاً در قالب شکست بازار تعریف می‌شوند.
۲. شناسایی موانع، نیاز به ارتباط مداوم با بخش خصوصی و گردش اطلاعات دارد. این ارتباط متقابل عمومی - خصوصی باید به یک فرآیند دائمی گردش اطلاعات در همه مراحل سیاست‌گذاری، اجرا و گرفتن بازخورد و اصلاح تبدیل شود. به‌علاوه از نزدیکی بیش از حد که می‌تواند به تسخیر نهاد متولی سیاست



صنعتی بیانجامد باید دوری جست. آنچه که پیتر اوانز از آن تحت عنوان خودگردانی ریشه‌دار^۱ یاد می‌کند. ۳. امکان رفع موانع شناسایی شده هم از اهمیت بالایی برخوردار است. آیا با توانمندی حال حاضر دولت و چینش سیاسی، امکان واکنش سیاستی مناسب برای رفع موانع وجود دارد؟ باید موانعی انتخاب شوند که نه تنها رفع آنها بیشترین کمک را به توسعه بخش منتخب می‌کند، بلکه امکان رفع آن هم در فضای سیاسی/نهادی کشور وجود داشته باشد.

۴. پس از شناسایی موانع، تدوین سیاست متناسب اهمیت دارد. موقتی بودن سیاست حمایتی از مهمترین ویژگی‌های یک سیاست صنعتی خوب است. هیچ بخش یا صنعتی نباید این تصور را داشته باشد که حمایت دولت همیشگی است.

۵. سیاست صنعتی مناسب، ترکیبی از چماق و هویج است. نمی‌توان صرفاً به دادن رانت و حمایت از صنایع اکتفا کرد. باید معیارهایی گنجانده شود تا از تلاش حمایت‌شوندگان برای رفع موانع رقابت‌پذیری اطمینان حاصل شود.

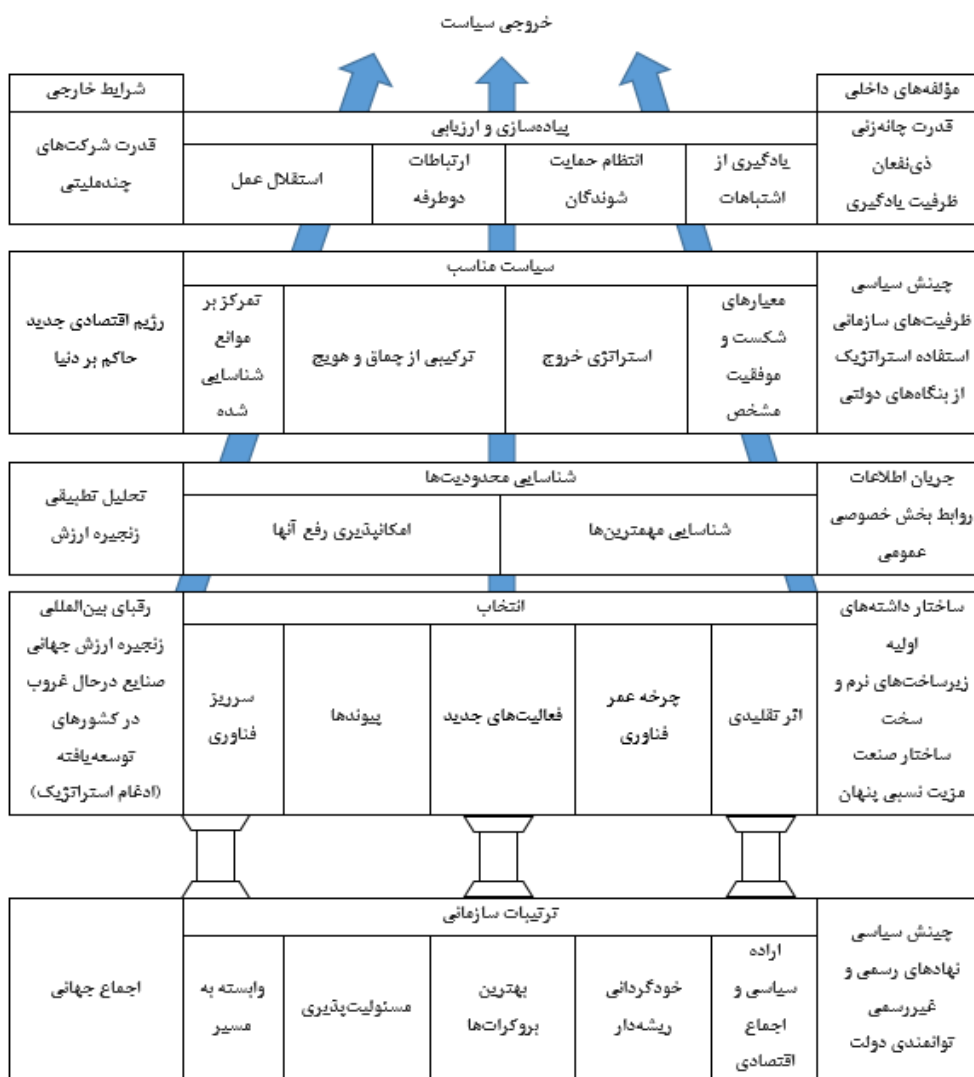
۶. استراتژی خروج، یکی دیگر از اجزای حیاتی یک سیاست صنعتی کارآمد است؛ زیرا انگیزه‌های زیادی وجود دارد تا با رفتار رانت‌جویانه، نهاد متولی حمایت تسخیر شود یا از سیاست‌های حمایتی سوءاستفاده شود. از این رو، پیش از شروع حمایت، باید استراتژی خروجی هم به معنای پایان دادن به حمایت‌ها در نظر گرفته شود.

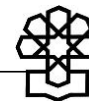
۷. در نظر گرفتن درجه‌ای از انعطاف‌پذیری در تدوین سیاست صنعتی اهمیت دارد زیرا به احتمال زیاد، سیاست‌های حمایتی نیاز به اصلاح و بازنگری خواهند داشت. البته باید توجه کرد که انعطاف‌پذیری بیش از اندازه هم احتمالاً به سوءاستفاده و رفتار رانت‌جویانه منجر می‌شود.

۸. در نهایت، پس از اجرای سیاست‌ها، باید با فرآیند تعامل و گردش اطلاعات، نتایج سیاست‌های عمومی را به‌طور مداوم ارزیابی و مکانیسم‌های اصلاح و یادگیری مداوم را ایجاد کرد. به عبارت دیگر، سیاست صنعتی لیستی از سیاست‌های بالا به پایین برای حمایت از چند صنعت نیست، بلکه فرآیند مداوم شناسایی و حمله به موانعی است که مانع رقابت‌پذیر شدن صنایع داخلی شده‌اند. فرآیند بازخورد، یادگیری و اصلاح باید به فرآیندی مداوم و مستمر تبدیل شود.

۹. از منظر سیاسی هم، باید نهاد مجری سیاست صنعتی، از حمایت سیاسی در سطوح بالای کشور، برخوردار باشد؛ زیرا اختصاص هر نوع رانت به هر بخشی، با مخالفت ذی‌نفعان بخش‌های دیگر مواجه می‌شود. از این رو حمایت و اراده سیاسی باید شامل حال مجریان سیاست صنعتی شود. با توجه به موارد اشاره شده در گزارش، «مدل مفهومی سیاست صنعتی» در قالب زیر توسعه داده شد.

شکل ۳. مدل مفهومی سیاست صنعتی





1. Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *The American economic review*, 62(5).
2. Andreoni, A., & Gregory, M. (2013). Why and how does manufacturing still matter: Old rationales, new realities. *Revue d'économie industrielle*, (144).
3. Andreoni, A. (2016a). 'A Generalised Linkage Approach to Local Production Systems Development in the Era of Global Value Chains, with special reference to Africa', IPD Task Force Paper, Columbia University.
4. Andreoni, A. (2016b). 'A Generalised Linkage Approach to Local Production Systems Development in the Era of Global Value Chains, with special reference to Africa', IPD Task Force Paper, Columbia University.
5. Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press on Demand.
6. Betcherman, G., Dar, A., & Olivas, K. (2004). Impacts of active labor market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries. *Social Protection*, World Bank.
7. Berger, S. (2013). *Making in America: from innovation to market*. Mit Press.
8. Bhaskar, V., & Khan, M. (1995). Privatization and employment: A study of the jute industry in Bangladesh. *The American Economic Review*, 85(1).
9. Clark, G., & Wolcott, S. (2012). One Polity, Many Countries: Economic Growth in India, 1873-2000. In D. Rodrik (Ed.), *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth* (pp. 53-79). Princeton NJ: Princeton University Press.
10. Cimoli, M., Coriat, B., & Primi, A. (2009). Intellectual property and industrial development: a critical assessment. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*.
11. Chang, H. J. (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem Press.
12. Chang, H. J., & Bond, J. (2007). *Bad Samaritans*. Brilliance Audio.
13. Dosi, G. (1988). Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation. *Journal of economic literature*.
14. Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*.
15. Gereffi, G. (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1).
16. Hoekman, B. M., Maskus, K. E., & Saggi, K. (2004). *Transfer of technology to developing countries: unilateral and multilateral policy options* (Vol. 3332). World Bank Publications.
17. Kaplinsky, R., & Morris, M. (2016). Thinning and thickening: Productive sector policies in the era of global value chains. *The European Journal of Development Research*, 28(4).
18. Khan, M. H. (2000). Rents, efficiency and growth. Rents, rent-seeking and economic development: Theory and evidence in Asia, 21-69.
19. Khan, M. (2009). Learning, technology acquisition and governance challenges in developing countries.
20. Khan, M., & Blankenburg, S. (2009). The political economy of industrial policy in Asia and Latin America.

21. Khan, M. (2010). Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions.
22. Khan, M. H. (2013a). Political settlements and the design of technology policy. In *The Industrial Policy Revolution II* (pp. 243-280). Palgrave Macmillan UK.
23. Khan, M. H. (2013b). Technology policies and learning with imperfect governance. In *The Industrial Policy Revolution I* (pp. 79-115). Palgrave Macmillan UK.
24. Krueger, A. O. (1990). Government failures in development (No. w3340). National Bureau of Economic Research.
25. Lall, S. (1992). Technological capabilities and industrialization. *World development*, 20(2).
26. Lall, S., & Teubal, M. (1998). »Market-stimulating« technology policies in developing countries: A framework with examples from East Asia. *World development*, 26(8).
27. Lall, S. (2000). Skills, competitiveness and policy in developing countries. *QEH Documento de trabajo*, 46.
28. Lall, S. (2003). Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness.
29. Lee, K. (2013). Schumpeterian analysis of economic catch-up: Knowledge, path-creation, and the middle-income trap. Cambridge University Press.
30. Lin, J. Y., & Treichel, V. (2011). Applying the growth identification and facilitation framework: the case of Nigeria.
31. Mayer, J. (2009). Policy space: what, for what, and where?. *Development Policy Review*, 27(4).
32. McKenzie, D., & Woodruff, C. (2013). What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?. *The World Bank Research Observer*, 29(1).
33. Milberg, W., & Winkler, D. (2013). Outsourcing economics: global value chains in capitalist development. Cambridge University Press.
34. Murphy, K. M., Shleifer, A., & Vishny, R. (1989). Income distribution, market size, and industrialization. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(3).
35. Ngo, C. N. (2013). Technology Adoption in Rent Seeking Economies. 14th Summer Institute for the Preservation of the History of Economic Thought, Jepson School of Leadership Studies, University of Richmond, Richmond, Virginia, June.
36. Neilson, J., Pritchard, B., & Yeung, H. W. C. (2014). Global value chains and global production networks in the changing international political economy: An introduction. *Review of International Political Economy*, 21(1).
37. Nolan, P. (2001). *China and the global economy*. Basingstoke: Palgrave.
38. Nurkse, R. (1953). *Problems of capital formation in developing countries*. New York: Columbia UP.
39. Perkins, D. H., & Vu-Thanh, T. A. (2011). *Industrial Policy in Vietnam: From Industrial Policy to Industrial Development*. Background paper prepared for Vietnam's Ten-year Social-Economic Development Strategy, Development Strategy Institute, Ministry of Planning and Investment.
40. Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*.
41. Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). *Problems of industrialisation of eastern and*



- south-eastern Europe. *The economic journal*, 53(210/211).
42. Saleman, Y., & Jordan, L. (2015). The implementation of industrial parks: some lessons learned in India. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 6(01), 1550005.
 43. Sekizawa, Y. (2009). Development of Industrial Parks by the Japan Regional Development Corporation in the 1990s: Is this a Failure of Regional Development Policy or Industrial Cluster Policy?. *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*, 107.
 44. Scitovsky, T. (1954). Two concepts of external economies. *Journal of political Economy*, 62(2).
 45. Stiglitz, J. E. (2007). *Making globalization work*. WW Norton & Company.
 46. Tassef, G. (2014). Competing in advanced manufacturing: The need for improved growth models and policies. *The Journal of Economic Perspectives*, 28(1).
 47. Tucker, T. (2015). *Institutions and Development Ideologies in Investment Treaty Arbitration*. PhD, University.
 48. Wade, R. (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton University Press.
 49. Weiss, L. (2003). 12 Guiding globalisation in East Asia: new roles for old developmental states. *States in the Global Economy*, 245.
 50. Williamson, O. E. (1983). Credible commitments: Using hostages to support exchange. *The American Economic Review*, 73(4).

بخش زیادی از این گزارش، ترجمه بخش‌هایی از کتاب‌ها و مقالات ذیل است:

51. Khan, M. H. (2015). *Supporting Inclusive Growth, Effective Policy Design for Developing Medium Technology Sectors: Application to Vietnam*.
52. Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*.
53. Rodrik, D. (2009). Industrial policy: don't ask why, ask how. *Middle East Development Journal*, 1(1).
54. Lauridsen, L. S. (2010, March). Strategic industrial policy and latecomer development: the what, the why and the how. In *Forum for Development Studies* (Vol. 37, No. 1, pp. 7-32). Routledge.
55. Lall, S. (2003). *Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness*.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۹۹۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۱. رویکردهای تدوین سیاست صنعتی

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

تهیه و تدوین: برزین جعفرتاش

همکار: حسین رجب‌پور

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، سیدمحسن علوی‌منش

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. حمایت از تولید

۲. سیاست صنعتی

۳. توسعه صنعتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۵/۲۸